ラオス発

キャパディベ便り 第3号

（2009年8月）

ラオス国「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト」
PCAP2 （ピーキャップ・ツー）
Project for Enhancing Capacity in Public Investment Program (PIP) Management

2009年8月

今号のハイライト:

- ディレクターの寄稿
- ODAプログラムマネジメント(p.2-3)
- ODA事業の肝を学ぶ(p.4)

PCAP2 プロジェクトディレクター
ラオス国計画投資省(MPI)副大臣 Bounthavy Sisouphanthong博士から寄せる言葉

MPIとPCAPは、ラオスの公共投資事業が適切に審査・モニタリグ・評価されるように、様々なPIPマネジメントツールや手法を長年共同で開発してきました。その結果、様々な面において、公共投資が効率的に管理されるようになってきていると日々感じています。PCAPの特徴は、日本人専門家による一方的な技術移転ではなく、職員と一緒に考え、作り上げているということです。日本のツールをただ持ち込むのではなく、ラオスのコンテクストに合わせ、ラオス人のコンセンサスを取りながら進めているということは、プロジェクト終了後の継続性が担保されるために、とても重要かつ必要なことだと考えています。

PCAPフェーズ１では、プロジェクトを立ち上げて、PIPマネジメント手法やプロセスを確立し、それらを反映させたマニュアルやハンドブックを作成することに力を注ぎましたが、フェーズ2では、開発されたマニュアルを使用し、全国の地方計画局職員に対して技術移転を実施することを目標としています。また、普及研修を通じて得られた知見・フィードバックを、既存のマニュアルに反映させ、改定を重ねていくので、プロジェクト終了時には、ラオスの実情に即した、実用的なマニュアルやハンドブックが完成すると信じています。ラオス政府は、毎年国の社会経済開発に莫大な額の予算を費やしていますが、上記のようなプロセスのおかげで、地方に配属されている公務員も、公共事業評価の手法やプロセスの重要さについて理解を深めてきています。

国の発展にとって、公共投資プログラム運営監理の改善は極めて重要な分野であり、PCAPのこれまでの貢献をとても高く評価しています。計画投資省副大臣として、また個人的にも、MPI・DPI職員を含むプロジェクトメンバーと、プロジェクトを通じた日本政府および国民による支援に対し、心より感謝申し上げます。 2009年8月 ビエンチャンにて

プロジェクトマネージャー
Vixay Xaovanna
MPI評価局局長

私は、フェーズ1から引き続き、カウンターパート機関としてPCAPを実施できるのを誇りに思っています。また、プロジェクトマネジャーとして引き続きプロジェクトにかかわることができるのを光栄に思っています。PIPは、国の発展に導くための重要な鍵です。そして、プロジェクト関係者の皆さんは、PIP運営監理を成功に導くためのとても重要な役割を担っています。さらなる国の発展と、PIP運営をよりよいものにするために、皆様のご意見・協力をどうぞよろしくお願い致します。

副プロジェクトマネージャー
Ounheuane Chitthaphong
MPI計画局副局長

PCAPでは、PIPプロジェクトを審査・評価し、事業の優先順位を付けてPIPプログラムを策定するのに有効な手法を導入しています。私はPIP運営監理に携わる全ての皆さんに、ぜひこれら手法を理解していただくと共に、PIP事業を適切に監理するため実際の業務で使ってほしいのです。理解するだけでは十分でありません。手法を実際の業務で使うことによって、業務の質を上げていきましょう。

趣味：①魚を育てる、②読書・新聞を読む、③TV鑑賞（ディスカバリーチャンネル）、④買い物（但し、ウインドーショッピング）

副プロジェクトマネージャー
Houmphanh Soukprasith
MPI国際協力局副局長

PCAPはPIP運営監理の向うべき方向性と手法を普及していく上で非常に重要なプロジェクトであるといえます。MPIは国家社会経済開発を策定する上で非常に重要な役割を果たしていますが、ODAはその計画を実現するための重要な要素です。ODA事業の多くが、ラオス国負担分であるカウンターパートファンドを必要としており、そのファンドの運営監理に関する問題に対処する上でPCAP2は一つの重要なプロジェクトと言えるでしょう。

趣味：①庭の草刈り・家の掃除、②読書、③家に仕事を持ち帰って仕事をする。

ODA/プログラムマネジメント

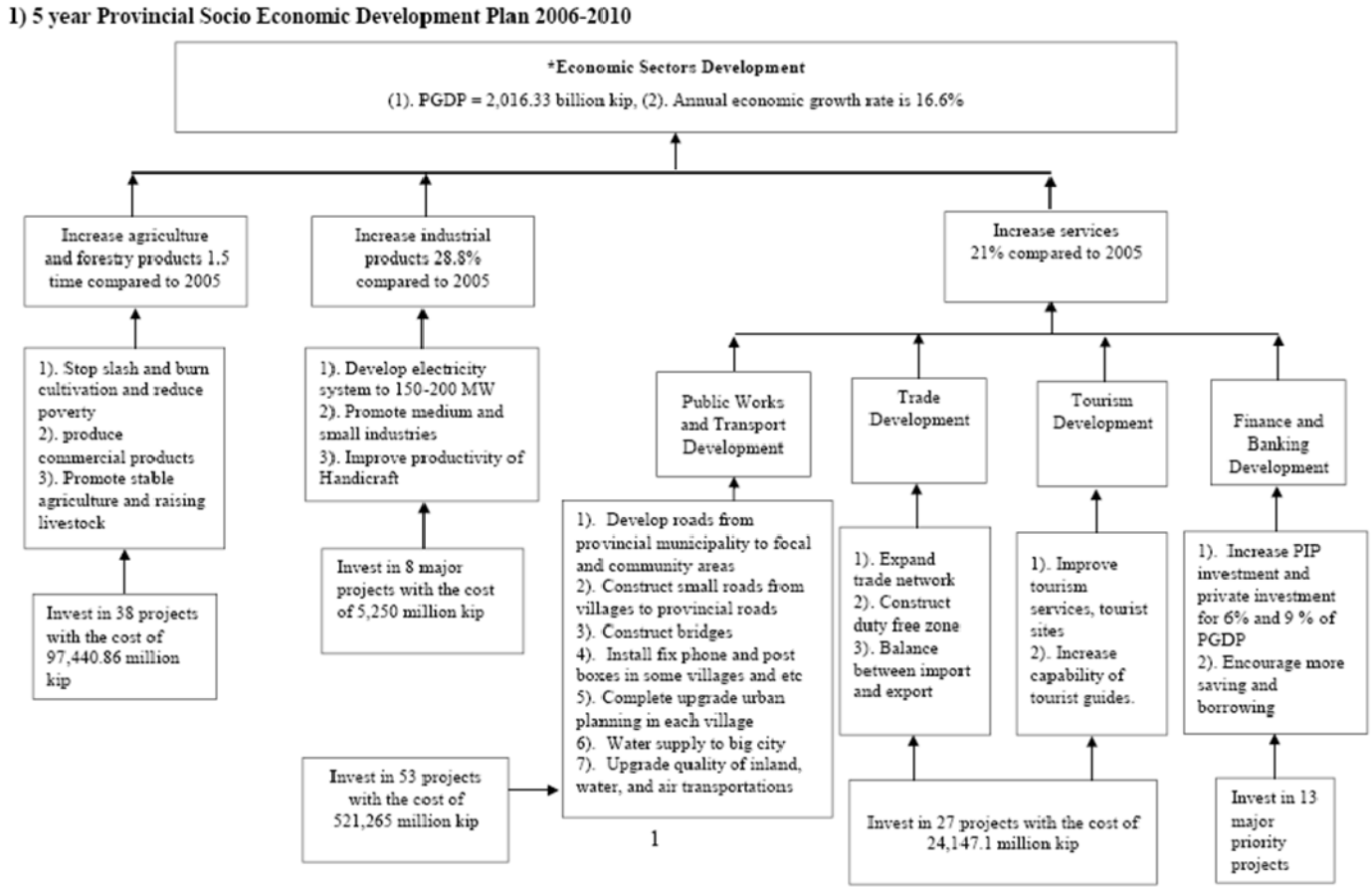
PCAP2プログラム管理が目指すもの

ラオスの民主的国家開発5カ年計画は、NSEDP（国家社会経済開発計画）とよばれ、5年ごとに、全国の村レベルから、郡、県、という行政階層を遡る形で開発計画が積み上げられて作成されます。そして各行政階層の開発計画を達成する手段として、PIP（公共投資事業）が位置付けられています。PCAPの前フェーズでは、このような目的指向型の政策をよりわかりやすく整理し、モニタリングする手段として、①プログラム目的系図、②時系列実施計画表、③PIPマッピング、などの政策マネジメントツールを紹介してきました。これはつまり、目的指向型の政策文書の構造的な要件として、a）論理的で目標達成の道筋が誰にもわかりやすいこと、b）いつまでに、何が、どのように改善する、というような定量的な指標が明示され、目標達成がモニタリングしやすいこと。 c）活動の実施順位が時系列的に明示され、達成シナリオを持っていること、 d）地域開発の進み具合に応じて、地域やセクターで資源の配分が適切に調整されていること、などが必要であるという考えに基づいています。

PCAPフェーズ2では、これらのツールの具体的な作成事例を、全国の行政官に紹介する研修を準備してきたのですが、モニター3県とモデルセクターの現行開発計画のケーススタディを通じ、政策形成にもっと実践的で即効性のある研修にすることができそうな発見がありました。つまり、現在の政策文書には必ずしも上記の構造的要件が十分に備わっているわけではなく、まだまだ論理面で改善する余地があることがわかってきました。たとえば；

1. 開発計画はセクター部門別に積み上げられるため、環境保全、貧困削減などの横断的テーマの達成方法が十分に示されていないことがある。
2. 計画対象地域の中で、達成目標と現状とのギャップに着目した、地域別の投入の重みづけが示されていないケースがある。
3. 開発計画文書の中で、事業、活動、目標、目的といった意味の単語の使い方が統一されていないことがあり、論理が混乱しやすくなっている。

プログラム目的系図（ウドムサイ県）



：政策形成への貢献

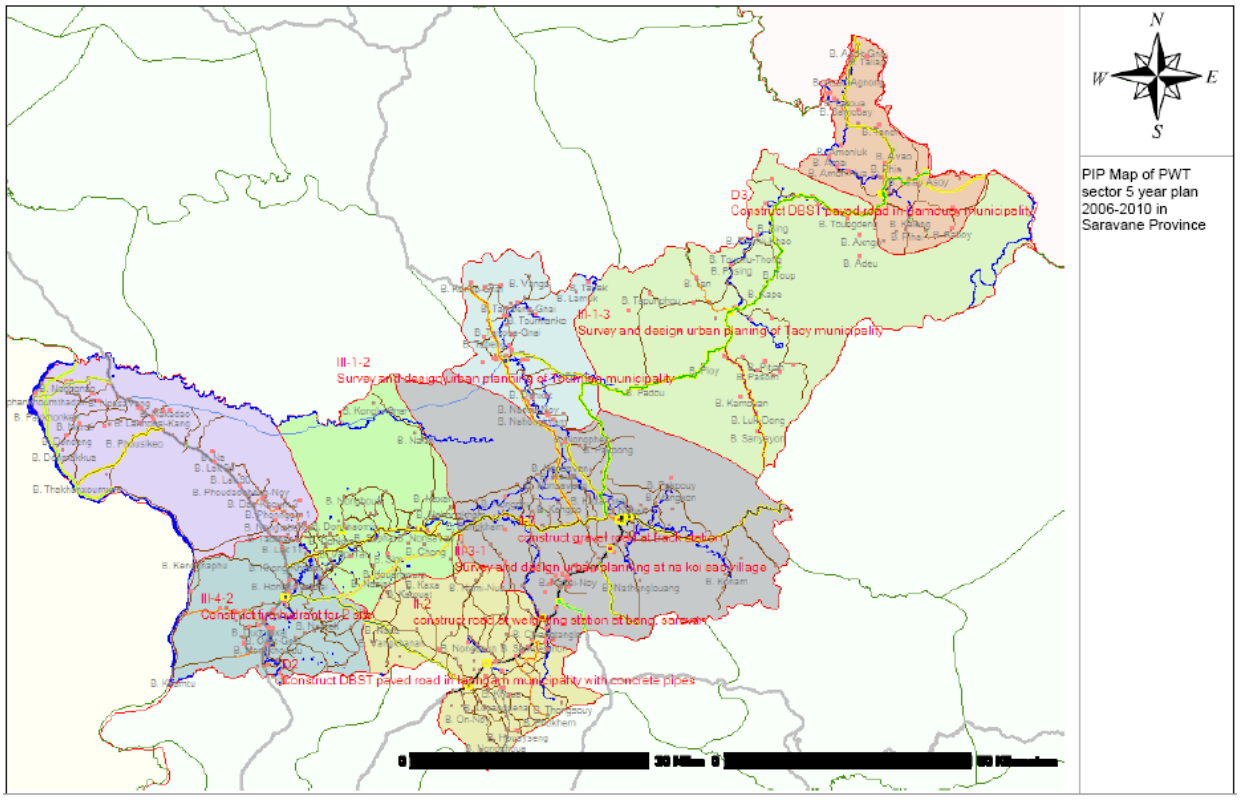
4. 計画の中での達成目標の指標が、定性的な記述でのみ示されていることが多いため、定量的なモニタリングがしにくい。
5. 同じ県の開発計画とセクター開発計画の中で、同じセクターの記述なのに異なる開発目標が示されており、論理的に不整合な部分がある。
6. 本来、各開発目標を達成する手段として、PIPとそのサブセクターごとの集合であるプログラムが配置されるべきだが、実際には、一部の開発目標の下にPIPがリストアップされていないケースがある。

これらは、いずれも政策文書の論理性についての課題であり、政策内容そのものについての問題点ではありません。言い換えると、同じ政策内容であっても、文書の構造を改善することで、より効率的な、実施と管理がしやすい政策文書になり得ることを示唆しています。

一方で、次期社会経済開発5カ年計画（2011-2015）は、今年度（2009年）後半から策定準備が始まる見込みです。上記の教訓を、次期開発計画の策定に直接役立てられないだろうか？このような問題意識から、この11月から始まるPCAP2のプログラム管理研修を、ワークショップ形式とし、当初意図していたものより踏み込んだ内容にすることを計画中です。この研修では、参加者の行政官に、現開発計画(2006-2010)に沿ったプログラムツールを実際に作成してもらい、現計画文書の課題を抽出、次期開発計画作成のための教訓を抽出してもらいます。これらの教訓をそれぞれの行政レベルでの次期開発計画作りに直接活用してもらおうという戦略です。

この研修を通じて、行政官の政策分析能力の強化も期待されます。また、PCAPフェーズ2の他のコンポーネントでは、PIP事業の管理能力の強化に取り組んでいるのはご存じのとおりです。住民のニーズに応える公共サービスを、事業や政策案として具現化できる政策形成能力。具現化された事業に、効率的に資源を配分し管理できる事業管理能力。これらが、私たちがPCAP2を通じて取り組んでいる、能力開発のテーマの両輪です。このような能力を兼ね備えたプロの行政官、行政組織によって、形成⇒実施⇒モニタリング⇒フィードバックという政策サイクルが適切に、持続的に実施されてゆくこと。これがPCAPフェーズ2のプログラム管理の目指す最終的なアウトカムなのです。（文責：長田）

PIPマップ（サラワン県）



「ODA事業の肝を学ぶ」
チーフアドバイザー　奥村一郎

これまでPCAPでは計画投資省とともに、課題の多かった国内予算によるPIP事業に注力し、その運営監理方法やプロセス改善を行ってきました。計画投資省の尽力と、県計画局、各事業のセクター担当者の努力の甲斐あって、少しずつPIPの運営監理方法が定着し、結果として効果的、効率的なPIP事業が生まれてきています。

！ 今後PCAPフェーズ2では、国内PIP事業の改善を継続しながらも、同じPIP予算として扱われているODA事業でも、ラオス政府側の運営監理方法やプロセスを改善し、ラオス側のODA事業担当職員がドナーと協力しながら効果的な事業を立案し、モニタリング、評価できるような能力を醸成していきます。

！ ODA事業はドナー主導のもと、これまで比較的適切な運営監理がされており、各事業単体として効果が高く、ラオスの発展に寄与しているものも少なくありません。国が成長発展するにつれ、少しずつ自国予算を増やしながら開発を進めることが重要ではありますが、まだラオスでは当面の間ドナーからの支援協力を必要としており、今後もODA事業はラオス発展のための大きな手段であることには変わりありません。

！ そういった中でも、ラオスが独自の発展を遂げるためには、ラオス政府側が効果的かつ実現可能な社会経済開発計画やPIPのもと、ODAを含めたPIP事業全体を遂行していく必要があります。すなわち、将来的にはODA事業においても、計画立案段階からセクター関連部署や県が積極的に参入し、本当にラオスの実情に合った、目指している経済発展に沿った事業を策定し、実施事業のモニタイリング評価を進め、効果測定をしていかなければなりません。

！ その第一段階としてフェーズ2では、ドナー側と約束しているODA事業の、ラオス側の事業負担を適切に申請し、PIP予算から配分する方法とプロセスを確立するとともに、ODA事業のラオス側担当者のコミットメントを高め、積極的に事業進捗状況を把握する取り組みを行っていきます。

！ ラオス側事業担当者がODA事業の運営監理に積極的に参画することによって、学ぶものが多くあります。事業のコンテンツや効果といった直接的なものだけではなく、事業を安定的に遂行するために必要な仕掛けや、表面に現れない工夫が分かることもあります。日本ではそういった工夫を「肝」と呼び、その名のとおり、事業を安定的に進めるための重要な要素であるされています。PCAPフェーズ2では、ラオスの事業担当者がODA事業の「肝」を学び、吸収できるような環境を作ることで、将来的には国内事業にもしっかりとした「肝」が入った事業を立案できるようになることを望んでいます。

コ･ラ･ム　―プロジェクトにまつわる小話―

PCAPの業務調整として2008年4月からラオスで業務にあたっています。出張期間1回につき2週間と短いためあまり皆さんとじっくり話しをする機会がありませんが、なぜラオスにくると、領収書やボーディングパスをしつこく迫るのだろう？と思われている方もいらっしゃると思います。PCAPはJICAより活動資金の提供を受けていますが、もともとは国民の税金です。PCAPが、どのような活動に、いつ、どこで、なにを、いくら支出し、最終的に成果を出したのか、ということを証拠（領収書）とともにいつでも提示し、説明できなくてはなりません。私は短期間しか現地にいないため、日本人専門家以外にも、アドミニスタッフのSayさんをはじめ、MPIのコーディネーターである、MalivanhさんやBoukeoさんが日々精算書類の取り付けに、時には遅くまで残業しながら日々奮闘してくれています。このような業務は、報告書に載ることはありません。しかし、しっかりした精算書類をそろえ、提出し、承認され、次年度も経費を拠出してもらえることが、PCAPが活動を継続できる原点にあると思っています。そしてこれは、PIPに関しても同じことが言えるのかもしれません。PCAPが日本国民の税金を使って実施されているのと同様に、ラオスのPIPはラオス国民の税金を使って実施されていますね。PIP事業に係る1枚1枚の領収書は、貴重な財源である国民の税金の使い道を説明する大切な書類と言えるわけです。1つ1つの支出を根拠（領収書）をもとにいつでも説明できるようにすること。それは今日からでもすぐに始められる取り組み･･･そしてこの小さな積み重ねが「PIPマネジメント」を大きく変えていくのではないでしょうか。　（文責：中村）

本誌「キャパディベ便り」に関する皆様のご意見・ご感想を是非お聞かせください！

お問い合わせ大歓迎！連絡先はこちらです　→　jicapcap@laopdr.com　或いは　PCAP2@icnet.co.jp

編集後記

みなさん、サバイディ（こんにちは）！2008年3月にスタートしたPCAPフェーズ2もいよいよ中盤を迎えました。残り半分の期間を今まで以上に気合いを入れて、CPと共に楽しみながらやっていきたいと思う今日この頃です。10月にまたお会いしましょう！（平良）

発行人：PCAP2プロジェクト

宛先：c/o JICA Laos Office, P.O.BOX 3933 Vientiane, LAOS
電話/FAX：＋856-21-243-687