

ラオス人民民主共和国 経済政策支援フェーズ2 終了時評価報告書

平成 17 年 3 月

(2005 年)

独立行政法人 国際協力機構

アジア第一部

地 1
J R
05-01

ラオス人民民主共和国
経済政策支援フェーズ2
終了時評価報告書

平成 17 年 3 月

(2005 年)

独立行政法人 国際協力機構

アジア第一部

目 次

序文
地図
写真
略語一覧

評価調査結果要約表

第1章	評価調査の概要.....	- 1 -
1-1	調査団派遣の経緯と目的.....	- 1 -
1-2	調査団の構成と調査期間.....	- 1 -
1-3	対象プロジェクトの概要.....	- 1 -
第2章	評価の方法.....	- 4 -
2-1	評価設問と必要なデータ・評価指標.....	- 4 -
2-2	データ収集・分析方法.....	- 4 -
第3章	プロジェクトの実績.....	- 5 -
3-1	投入実績、アウトプットの実績.....	- 5 -
3-2	プロジェクト目標の達成度.....	- 5 -
第4章	評価結果.....	- 6 -
4-1	5項目ごとの評価.....	- 6 -
4-2	結論.....	- 19 -
第5章	提言と教訓.....	- 19 -
5-1	提言.....	- 19 -
5-2	教訓.....	- 19 -
付属資料：		
1.	調査日程と主要面談者.....	- 23 -
2.	PDM.....	- 26 -
3.	評価グリッド.....	- 30 -
4.	評価グリッド　－英語版－.....	- 35 -
5.	評価調査結果要約表　－英語版－.....	- 41 -

序 文

ラオス人民民主共和国経済政策支援フェーズ2プロジェクトは、先だって2000年4月から二年間実施された、経済政策支援(フェーズ1)の経験・経緯を経て、2003年4月より二年間、ラオス側カウンターパートの経済政策策定能力向上を目指し、人材育成に焦点を当てて実施してきました。これらの背景には、ラオスが1986年に「新経済メカニズム」を採択し市場経済化を推進してきた中で、1990年代後半にアジア経済危機を経験し、財政赤字改善を含む構造改革にせまられる状況の下、近年の経済の地域化及びグローバル化の流れに今後どのような対応していくかが、最重要課題となっているといった背景があります。

今回の終了時評価調査は、プロジェクト終了まで残りわずか二ヶ月あまりとなり、これまでの活動実績の確認、プロジェクト目標達成度の評価を行なうとともに、今後への提言及び教訓を引き出すことを目的として実施されました。

本報告書は、その調査結果をまとめたものであります。ここに、本調査にご協力を賜りました関係各位に、心より謝意を表します。

平成17年3月

独立行政法人 国際協力機構

理事 隅田 栄亮

ラオス人民民主共和国 地図



写真



原東京大学教授 トンルン副首相 桂日本国大使
(最終合同報告会にて)



JICAラオス事務所長挨拶
(最終合同報告会にて)



最終合同報告会



最終合同報告会



最終合同報告会



最終合同報告会



合同作業部会最終意見交換会（１）



合同作業部会最終意見交換会（２）



合同ステアリング・コミッティー最終会合



ラオス国副首相への最終報告



MAPSプロジェクト事務局



NERI内に設立された経済情報センター

略語一覧

ADB	: Asian Development Bank (アジア開発銀行)
AFTA	: ASEAN Free Trade Area (アセアン自由貿易地域)
ASEAN	: Association of Southeast Asian Nations (東南アジア諸国連合)
CP, C/P	: Counterpart (カウンターパート)
CPC	: Committee for Planning and Cooperation (ラオス計画協力委員会)
CPI	: Committee for Planning and Investment (ラオス計画投資委員会)
FDI	: Foreign Direct Investment (海外直接投資)
FEM	: Faculty of Economics and Management (ラオス国立大学経済経営学部)
FORCOM	: Forest Management and Community Support Project (森林管理村落支援計画)
GDP	: Gross Domestic Products (国内総生産)
GNP	: Gross National Products (国民総生産)
IMF	: International Monetary Fund (国際通貨基金)
LDC	: The Least Developed Countries (後発開発国)
MAPS	: Macroeconomic Policy Support (経済政策支援)
NEM	: New Economic Mechanism (新経済メカニズム)
NERI	: National Economic Research Institution (ラオス国立経済研究所)
NGO	: Non-Governmental Organization (非政府組織)
NGPES	: National Growth and Poverty Eradication Strategy (ラオス国家成長・貧困撲滅戦略)
NPEP	: National Poverty Eradication Program (ラオス国家貧困撲滅プログラム)
PDM	: Project Design Matrix (プロジェクト・デザイン・マトリックス)
PPP	: Purchasing Power Parity (購買力平価)
R/D	: Record of Discussion (レコード・オブ・ディスカッション)
TOR	: Terms of Reference (委任事項)
UNDP	: United Nations Development Programme (国連開発計画)
WTO	: World Trade Organization (世界貿易機構)

評価調査結果要約表

1. 案件の概要		
国名：ラオス人民民主共和国		案件名：経済政策支援フェーズ2
分野：経済政策支援		援助形態：プロジェクト方式技術協力
所轄部署：JICA アジア第一部第二グループ 東南アジア第四チーム		協力金額：(評価時点：9,140万円)
協力期間	(R/D)：2003年4月8日署名 2003年(平成15年)4月から 2005年(平成17年)3月まで (二年間)	先方関係機関：国立経済研究所/計画投資 委員会、農林業省、産業手工芸省、商業省、 財務省、中央銀行、ラオス国立大学、その 他関係省庁
		日本側協力機関：東京大学、京都大学、滋 賀大学、神戸大学、広島大学、青山学院大 学、法政大学、鈴鹿国際大学、日本政策投 資銀行

1-1 協力の背景と概要

ラオスでは1986年に「新思考(チンタナカンマイ)」の下、「新経済メカニズム」を採
択し市場経済化を推進していたが、アジア経済危機により経済状況が急激に悪化
し、経済運営の建て直しが必要とされていた。そのような中、国際機関からは、構造改
革を要求され、さらに1991年から連続してラオス国のトップドナーであった日本は、
援助を効果的に持続させるためにも同国が健全な経済運営を行なうことが不可欠であ
った。

以上の背景から、日本は2000年(平成12年)4月から「ラオス経済政策支援(フェー
ズ1)」を実施し、マクロ経済、財政/金融、国営企業、FDI、貧困対策等の9分野にお
いて現地調査及び政策提言策定を行った。

この研究成果に対しては高い評価が得られたものの、2年間という短期間では、協力の
目的の一つであった人材育成が十分に達成され得なかったという日本、ラオス双方の
認識があった。そこで、ラオス側から、政策立案に関するCapacity Developmentを主
要目的とし、かつより具体的な分野についての研究、提言を共同研究により作成したい
との要望が出され、2003年(平成15年)4月に実施協議調査団を派遣しR/Dに署名し、「経
済政策支援フェーズ2」を技術協力プロジェクトにより開始された。

フェーズ2では、経済統合、金融制度、中小企業振興、農業農村開発の4部会に分か
れ日・ラオ共同で調査を進め、本邦における研修も利用して調査結果の分析を行い、2005
年(平成17年)3月にヴィエンチャンにおいてワークショップを開催し、最終報告書を
ラオス政府へ提出した。

1-2 協力内容

- (1) 上位目標：ラオス政府が独自で適切な経済政策を策定・運営することができる
- (2) プロジェクト目標：ラオス政府の経済政策策定能力が向上する
- (3) 成果：
 0. ラオス政府の、調査、研究、分析能力が向上する
 1. 日・ラオスの共同研究・調査活動を通じて、政策提言が策定される
 2. ラオス側 CP が独自に調査・研究を提案し、実施できるようになる
 3. 政策決定レベルの政府高官が政策提言を理解する

(4) 投入（評価時点）

日本側：1. 専門家派遣（3,580 万円）

長期専門家： プロジェクト調整員 24M/M

短期専門家： 20M/M（各年度 10M/M）

2. 機材供与（130 万円）

コンピュータ、プリンター、その他調査・研究に必要な機材

3. 本邦研修（1,290 万円）

報告書作成方法の研修：6.0M/M

4. 現地活動費（1,930 万円）

現地活動に必要な費用

5. 評価調査団派遣（2,210 万円）

相手国側：1. カウンターパート人員供与（C/P）

プロジェクト・マネージャー：24M/M

プロジェクト調整員：24M/M

各作業部会メンバー

2. 供与施設：

プロジェクト事務局，経済情報センター

3. 現地費 80,000 米ドル

4. 日本人専門家への特別待遇

2. 評価調査団の概要

評価・調査者	団長/総括：梅崎 路子 国際協力機構アジア第一部第二グループ グループ長 技術支援/分析：嶋田 晴行 国際協力機構アジア第一部第二グループ東南アジア第四チーム 職員 調査/分析：角田 健一 国際協力機構アジア第一部第二グループ東南アジア第四チーム ジュニア専門員	
調査期間	2005 年(平成 17 年)1 月 17 日から 21 日まで、及び 2005 年(平成 17 年)2 月 28 日から 3 月 4 日（全 10 日間）	評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

・投入については、ラオス側との共同作業に時間が十分確保できなかったということから、タイミングの面において問題を残した。それ以外については日本側、ラオス側共に、当初の計画どおりの投入は、実施・実行された。

・活動についても、程度の差はあるものの、概ね計画どおり実施・実行された。

・成果については、2005年3月末のプロジェクト終了時最終ワークショップまでには、政策提言を含んだ最終報告書が用意され、ラオス政府高官への説明、理解を得る予定であり、すべて達成される見込みである。

・以上の実績から、プロジェクト目標も達成できたと判断できる。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

●ラオス政府は、第5次国家社会経済開発計画(2001年—2005年)において、『治安と政治の安定を図り、持続的な経済成長を確保できる環境を整備する』、『新規雇用機会を創出』、『国民貯蓄率を向上させる』、『国営・民間企業改革を推進する』などといった、マクロ経済政策の推進強化を前提とした主要目標を掲げていることから、本案件の実施に妥当性が認められる。

●本案件は、ラオスにおけるJICAの援助重点分野の一つ『人造り』に焦点を置いており、中期的優先課題の『行政の質と能力の向上』及び『民間セクターの活性化』とも整合性が確認でき、本案件実施の妥当性は確保されている。

(2) 有効性

●そもそも二年間のプロジェクトの期間内で人材育成への効果を確認することは非常に困難である。

●そういった中で、実施機関、とりわけ国立経済研究所(National Economic Research Institution、以下NERI)は、経済政策提言・策定に必要な調査、研究、分析能力を向上させるという成果を達成できたことから、本案件の有効性は認められる。

●同時に、日・ラオ共同調査・研究活動を通じて、政策提言としての報告書を作成するに至った成果からも、プロジェクト目標達成への繋がりが確認でき、本案件の有効性が認められる。

(3) 効率性

●本案件の開始前当初から、日本側関係者の時間的制約は承知済みであったものの、専門家の投入ならびに活動実施のタイミングに問題を残した。

●予算と日本側の受け入れ体制の制約から5名という枠ではあったが、日本側関係者の短いラオス滞在期間をカウンターパートの本邦研修の機会で補ったことにより、ラオス側の能力向上に高い効果が認められた。

- 二年間に支出された費用の多くが、日本側関係者の派遣費に費やされた。逆にその分専門家の技術協力費、機材供与費、現地活動費などが比較的低予算で賄われたにもかかわらず、想定された成果が達成されたことから、コスト的な効率性は比較的高かったと評価する。

(4) インパクト

- カウンターパート全員が調査・分析に関わる活動に十分参加できなかったこともあり、上位目標達成には将来的な支援も必要であるが、それとともに今回協力の成果を活かしたラオス側の自助努力が一層求められる。
- 新五ヵ年計画への貢献については、その事実を現時点で確認することは不可能ながらも、評価調査におけるプロジェクト参加者へのインタビュー結果から、その貢献度は大きいと見込まれる。
- 同じプログラム内もしくは関連案件との連携・協調については、日常業務に追われ、あまり積極的に行なわれなかったため、お互いのインパクトは最小限のものに限定された。

(5) 自立発展性

- 財政面においては、当案件に投入された資金と同程度の予算をラオス政府が継続的に確保することは困難であると思われ、財政的な自立発展性については困難な見通しである。
- 習得された調査、研究、分析方法については、経済政策策定業務へのオーナーシップの確保、活動の実施における取組状況、スタッフの熱心さと向上心から判断して、今後の政策提言・策定に活かされていくことが見込まれる。
- ラオス側へのインタビュー結果から、当案件を通じて作成された報告書は、今後ラオス政府によって様々な形で引用される可能性が高いことから、経済政策支援としての自立発展性も期待ができる。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- 当案件が2000年(平成12年)4月から二年間実施された、「ラオス経済政策支援(フェーズ1)」での経験を踏まえて「人造り」に焦点を当て、また4つの主要調査研究課題に絞り込んで協力を実施したことなど、これまでの教訓を活かして計画及び実施に至ったこと。
- これまでのJICAのCapacity Development案件の経験を活かして、日本側からの専門家の派遣と、ラオス側からの本邦研修への派遣とのツイニングを特に意識して計画したこと。

(2) 実施プロセスに関すること

- 専門家の投入や活動実施のタイミングに難点が残る課題は残しつつも、フェーズ

1と比較して、より連絡、調整、計画に力を入れることによって成果を導き出すことに貢献したこと。

- 調査・研究をできる限り日・ラオ共同で行なうことにより、ラオス側に学ぶ機会を提供したこと。

3－4 問題点および問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

- 日本側関係者の投入および活動の実施のタイミングが明確に設定できず、その分調整業務に過剰な負担をかけたこと。
- ラオス側作業部会参加者が、省庁や政府機関間のバランスへの配慮を優先して人選が行なわれたため、プロジェクトの裨益者が計画よりも限定されたこと。

(2) 実施プロセスに関すること

- 日本側関係者の投入および活動が不定期かつ各々が短期間に限定されたため、ラオス側との共同作業の機会およびラオス側の学ぶ機会が限定されたこと。
- 調査結果分析・研究と政策提言論文・報告書作成のための本邦研修への参加人数が限定されたため、調査から政策提言・策定への過程における実施能力向上への更なる支援・協力への要望が強く残ったこと。

3－5 結論

今回の評価調査の結果、2005年(平成17年)3月の本案件協力終了までに、当初計画されていたプロジェクト目標は達成されとの結論に至った。本案件の協力を通じて調査・研究・分析方法さらには政策提言論文・報告書の作成方法を習得したことにより、ラオス政府において経済政策策定に携わる人材の能力向上は図られたと判断できる。従って、当初の目的である経済政策策定のための人造りの目的は果せたことから、当案件の終了は妥当であると結論付けられる。

しかしながら、本邦研修の参加等の機会を通じて直接的に調査・研究・分析等に従事した人材の数が限られたなどの理由から、政策策定能力を有する人材が充足するまでには引き続き、ラオス側の自助努力が求められる。

3－6 提言

- (1) 上位目標を実現させるためには、関係省庁・政府機関全体のキャパシティ向上に向けた、さらなる努力が必要である。
- (2) 本プロジェクトを通じて設立された情報センターは、今後もその利用価値を高めるべく、さらなる量的及び質的向上のための努力を続ける必要がある。

3-7 教訓

- (1) 人造り並びに組織のキャパシティ・デベロップメントを支援する際は、専門家派遣による技術協力と、C/P 研修を組み合わせた、ツイニングによる協力が効果的である。
- (2) 政策支援の協力においては、本案件における“政策策定能力向上のための人造り”などのように、ある特定の分野に目標を絞って実施することが重要である。
- (3) 同様に政策研究テーマについても、今回の4分野の選定のように、相手国 C/P との十分な検討の上での的確なテーマの選定、絞込みが重要である。
- (4) 本案件においては、NER I からの参加者は積極的で自立発展性の観点からも有効であった一方、他の省庁・政府関連機関からの作業部会への参加者は意欲的とはいい難かった（上層部からの指示で参加させられたという理由はあるが）ことから、C/P の人選には十分な配慮と準備が必要である。
- (5) 同じプログラム内の連携、他案件との連携、他ドナーとの連携・協調並びに情報交換といったものを促進することにより、実施案件の有効性の強化、付加価値の追加につながる。
- (6) 定量的な効果の測定が困難な人造り案件であるが故、モニタリングも兼ねて、日頃から活動が実施される度に、その活動実施により何を学びどれだけ能力の向上に結びついたかを記録に残すことが、プロジェクトの効果と進捗状況を確認する上で役立つと考える。
- (7) 専門家、調整員、作業部会メンバーの役割、課題、役務、タイムフレームを明確に設定した TOR を用意した上で、活動の実施計画を随時作成・更新することにより、プロジェクトの管理運営および成果の達成の効率をより高めることができると考える。

第1章 評価調査の概要

1-1 調査団派遣の経緯と目的

本案件は、ラオス経済政策支援フェーズ1の経験・経緯を経て、2003年(平成15年)4月より二年間実施されてきた。政策支援という、プロジェクトの効果、インパクトといったものがなかなか評価しにくい案件でありながら、今回、政策立案を推進するための人材育成に焦点を当てて実施してきたことから、一定の成果やインパクト、改善すべき点などを明らかにし、今後に活用するといった観点から、終了時評価を実施するに至った。

そのような背景から、本終了時評価においては、以下の三つの目標の下、調査・分析を行った。

- (1) 政策支援において今回焦点を置いた、共同調査、研究、分析、そして経済政策策定・提言を実施できるだけのキャパシティを向上させるという目標は達成できたかを検証する。
- (2) 協力終了の適否及び協力延長やフォローアップの決定に向けた提言を供与する。
- (3) 今後の類似プロジェクトへの教訓を引き出す。

1-2 調査団の構成と調査期間

氏名	担当分野	所属	派遣期間
梅崎 路子	団長・総括	国際協力機構アジア第一部第二グループ グループ長	2004.3.26-3.28
嶋田 晴行	技術支援・評価分析	国際協力機構アジア第一部第二グループ 東南アジア第四チーム 職員	2004.1.17-1.21 2004.2.28-3.4 2004.3.25-3.28
角田 健一	評価調査・分析	国際協力機構アジア第一部第二グループ 東南アジア第四チーム ジュニア専門員	2004.1.17-1.21 2004.2.28-3.4 2004.3.25-3.28

1-3 対象プロジェクトの概要

ラオスでは1986年に「新思考(チンタナカンマイ)」の下に「新経済メカニズム」を採択し、市場経済化を推進してきていたが、アジア経済危機の影響により経済状況が急激に悪化し、経済運営の建て直しが必要とされていた。国際機関からは、融資の条件として財政赤字改善を含む構造改革を要求されており、早急な対応が必要となっていた。

我が国は 1991 年より連続してラオス国のトップドナーであり、かかる援助を効果的に持続させるためにも、同国が健全な経済運営を行なうことが不可欠であった。

以上の背景の下、我が国は 2000 年(平成 12 年)4 月から「ラオス経済政策支援(フェーズ 1)」を実施し、マクロ経済、財政/金融、国営企業、FDI、貧困対策等の 9 分野において現地調査及び政策提言策定を行った。日本国内においては、有識者から構成される国内委員会を設置し、現状分析及び政策提言策定にあたった。また、ラオス国内においては、関係各省が中心となった国内委員会及びワーキンググループが同様に現状分析及び政策提言案策定を行った。

2000 年度(平成 12 年度)には中間報告書案を作成し、2001 年(平成 13 年)3 月に同報告書内容を協議するための共同委員会をヴィエンチャンにおいて実施した。2001 年度(平成 13 年度)には同共同委員会での討議結果を踏まえ、最終報告書を作成した。これらの調査研究結果は、プロジェクトからの政策提言としてラオス政府高官へ報告され、ラオス政府内から高い評価を得た。

その一方で、ラオス側カウンターパートより、実施方法、内容等に関して協力のフレームワークが明確でなかったため、ラオス政府のオーナーシップが必ずしも十分に発揮されなかったとの指摘があった。

協力内容については、前述のとおり研究結果に対しては高い評価を得たが、協力の目的の一つである人材育成は十分に達成されていないとの感がラオス側にあるため、次フェーズは人材育成により焦点を当てた協力を行なうことをラオス側から要望された。

そういった背景より、ラオス側から、政策立案に関する Capacity Development を主要目的として実施の上、より具体的な分野についての提言を共同研究により作成したいとの要望が出され、2003 年(平成 15 年)4 月に実施協議調査団を派遣し R/D に署名し、「経済政策支援フェーズ 2」を技術協力プロジェクトにより開始した。

2003 年度(平成 15 年度)は、経済統合、金融制度、中小企業振興、農業農村開発の 4 部会に分かれ日ラオ双方で調査を進め、その結果を 3 月 30 日のヴィエンチャンでのワークショップで発表した。

2004 年度(平成 16 年度)は最終年度として、補足調査と本邦における研修も利用した調査結果の分析を行い、2005 年(平成 17 年)3 月を目途にラオス政府へ提出する政策提言としてまとめる。

- (1) 上位目標：ラオス政府が独自で適切な経済政策を策定・運営することができる
- (2) プロジェクト目標：ラオス政府の経済政策策定能力が向上する
- (3) 成果： 0. ラオス政府の、調査、研究、分析能力が向上する
 1. 日・ラオスの共同研究・調査活動を通じて、政策提言が策定される
 2. ラオス側 CP が独自に調査・研究を提案し、実施できるようになる
 3. 政策決定レベルの政府高官が政策提言を理解する

(4) 投入（評価時点）

日本側：1. 専門家派遣（3,580 万円）

長期専門家： プロジェクト調整員 24M/M

短期専門家： 20M/M（各年度 10M/M）

2. 機材供与（130 万円）

コンピュータ、プリンター、その他調査・研究に必要な機材

3. 本邦研修（1,290 万円）

報告書作成方法の研修： 6.0M/M

4. 現地活動費（1,930 万円）

現地活動に必要な費用

5. 評価調査団派遣（2,210 万円）

相手国側：1. カウンターパート人員供与（C/P）

プロジェクト・マネージャー： 24M/M

プロジェクト調整員：24M/M

各作業部会メンバー

2. 供与施設：

プロジェクト事務局，経済情報センター

3. 現地費 80,000 米ドル

4. 日本人専門家への特別待遇

(5) 活動

0-1 NERI 内に経済情報センターを構築する

0-2 必要なデータ・情報を収集し分類する

0-3 ラオス側メンバーがデータ・情報分析の本邦研修を受ける

1-1 共同研究の計画を両国関係者で協議し決定する

1-2 共同調査を実施する

1-3 調査結果に付き、分析、研究を共同で行なう

1-4 日本側作業部会メンバーの指導の下、執筆方法を学びながら、政策提言等を含む報告書を共同で執筆する

1-5 共同で報告書を作成する

2-1 ラオス側が独自で研究内容を提案・協議する

2-2 日本側国内委員会が研究内容につき助言を行なう

2-3 調査をラオス側が独自に実施する

2-4 調査結果に付き、分析、研究を行なう

2-5 報告書を作成する

- 3-1 政策提言を含んだ最終報告書を作成する
- 3-2 総括報告書を作成する
- 3-3 調査研究の結果や政策提言、報告書を基に、ラオス政府高官に対する説明会を開く
- 3-4 他ドナーに対して、政策提言や研究内容に関するワークショップを開く

第2章 評価の方法

2-1 評価設問と必要なデータ・評価指標

本終了時評価は、プロジェクトの計画、運営、管理のために用意されたプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）を用い、協力開始時から評価調査時点までの投入、活動実績を踏まえた上で、評価5項目（有効性、妥当性、効率性、インパクト、自立発展性）の観点から多面的な評価を試みた。評価設問や必要なデータ・評価指標等詳細については、別添の評価グリッドを参照のこと。

2-2 データ収集・分析方法

本終了時評価では、プロジェクトと関係・関連の各種報告書の分析、現場視察、プロジェクト関係者への聞き取り、関係者との協議等を実施して、評価調査を行なった。

(1) プロジェクト関係・関連の各報告書・書類の収集・検討

評価を実施するにあたり、調査前および調査中に以下の資料を収集し、プロジェクトの概要を把握、その背景を整理するとともに、プロジェクトの成果や実績、問題点や課題を検討した。

- プロジェクト実施計画書
- プロジェクト案件概要表
- ラオス国別事業実施計画
- PDM
- Alternative Way of Development in the Lao PDR – Main Report, MAPS フェーズ 1
- 各作業部会報告書概要・要約
- プロジェクト・モニタリング報告書
- 世界銀行 世界開発報告書
- UNDP 人間開発報告書
- Socio-Economic Development Strategy for 2020, 2010 and Five year Socio-Economic Plan (2001-2005)

- National Growth and Poverty Eradication Strategy
- NERI's Economic Review

第3章 プロジェクトの実績

3-1 投入実績、アウトプットの実績

総合的に見ると、日本側、ラオス側共に、当初の計画どおりの投入及び活動は、実施・実行され、2005年3月末のプロジェクト終了時最終ワークショップまでには、想定されたすべてのアウトプット・成果は達成される見込みである。

投入については、主に日本側の都合によりラオス側との共同作業に時間が十分確保できなかったということから、タイミングの面において問題を残した。またラオス側においても、各作業部会メンバーの人選がラオス側内部の都合でなされた点において効率性と有効性に影響を及ぼした。ただそれ以外については日本側、ラオス側共に、当初の計画どおり投入を実施し、一定の成果を生み出すことに貢献した。

活動についても、共同作業の部分においてとりわけ量的な不十分さが残ったものの、最終的には当初の計画どおりの活動がひととおり実施され、成果さらにはプロジェクト目標達成に結びついた。

アウトプット・成果においても、プロジェクトの最終報告ワークショップまでに、日・ラオ共同調査・研究及びラオス側独自の調査研究を基にした、全調査報告・政策提言書が作成・提出される予定であり、プロジェクト目標達成につながる成果が得られる見込みである。また、それら最終報告・政策提言書は、2005年3月末の最終運営委員会会合及び最終報告会において、ラオス政府高官に提出され、政策提言書として理解を得る見込みであり、評価調査の過程においてもその点は確認された。

3-2 プロジェクト目標の達成度

プロジェクト目標の達成度においては、プロジェクト活動への参加の度合い、能力向上へのモチベーションなどにより参加者の間で差が見られたが、概して達成されたと判断する。とりわけ主要カウンターパート実施機関のNERI職員は、調査、研究、分析能力を大いに向上させたことから、プロジェクト目標達成の主要な要素であると評価できる。しかしながら、プロジェクト目標の「ラオス政府の」という点に注視すると、各作業部会に参加した他の政府機関からのメンバーは、NERI職員程度能力を向上させたと見られるメンバーはわずかに限られたこともあり、広く「ラオス政府の」調査、研究、分析能力が向上したとまで判断することに疑問を投げかける。ただ、五項目による評価のところでも述べているが、各作業部会メンバーのほぼ全員が、日本側がリード

した現地調査やその結果を基にした研究・分析といったものを初めて体験し、その後の政策提言報告書作成につなげていったことから、参加者の能力向上を目指したプロジェクト目標は達成されたと評価する。また、「ラオス政府」の範囲は限られたものの、NERIに参加に持つCPIが、事実上ラオス政府の主要経済政策策定機関であり、なかでもNERIは、ラオス政府唯一の経済研究所であることから、NERIの能力向上が即ラオス政府の調査、研究、分析能力の向上に結びついていると判断できるであろう。

二年間という限られた期間内で、各作業部会においていくつもの共同調査・研究が行われ、それらを基に政策提言報告書の作成、そしてそれらの報告・発表まで至ったことは、一定の達成度を確認できた。

第4章 評価結果

4-1 5項目ごとの評価

4-1-1 妥当性

『ラオスの経済状況から見た妥当性』

本案件の協力開始当時、2002年のラオスの一人当たりの国内総生産(GDP)額は、304米ドル（PPP購買力平価で1,720米ドル）¹、同じく世界銀行の世界開発報告書によると2002年のラオスの一人当たりの国民総所得は、310米ドル（PPP購買力平価で1,610米ドル）²と、経済政策改善の必要性を指標が示している。

世界銀行の「世界開発報告書(World Development Report)2000/2001」の中で論じられている、「国の政策と制度の査定」のための20の要素において、経済管理指標の一つとして「経常収支の管理」が挙げられているが、例えば、1990年と1998年のラオスの経常収支を比較してみると、1990年にマイナス5,500万米ドルであったのが、1998年にはマイナス7,700万米ドルとマイナス幅が増加傾向にあることがわかる³。同様に別の要素として「対外債務の管理」といった経済管理の指標の観点からも、1990年のラオスの対外債務額が17億6,800万米ドルであったものが、1998年には24億3,700万米ドルに拡大しており、1998年の対GNP比は、92%にまで上昇している⁴。また、インフレーション

¹ UNDP『人間開発報告書 2004』《日本語版》国際協力出版会、2004年

² 『世界開発報告書 2004—貧困層向けにサービスを機能させる』、シュプリングラー・フェアラーク東京、2004年

³ 『世界開発報告書 2000/2001—貧困との闘い』、シュプリングラー・フェアラーク東京、2002年

⁴ 『世界開発報告書 2000/2001—貧困との闘い』、シュプリングラー・フェアラーク東京、2002年

ヨンの管理といったもう一つの経済管理指標の観点からも、1990年から2002年の間のラオスの消費者物価指数の年間変動率を見ると、30%⁵とマクロ経済政策管理の脆弱性を示している。

また、ラオスは1986年に打ち出された新経済メカニズム（NEM）に基づき、計画経済から市場経済への移行に踏み切り、その流れは、1997年のASEANとASEAN自由貿易地域（AFTA）への同時加盟により、さらには今後のWTO加盟へ向け、ますます地域経済ひいてはグローバル経済の波に取り込まれていき、厳しい国際競争の中で生き抜いていくための基盤強化の必要性に迫られていた。そういった中でラオスのこれまでの経済政策及びその策定能力を検証してみると、十分な調査・研究の経験が浅く、政策提言・策定のためのキャパシティが不足しているのは明らかであった。タイ、中国、ベトナムといった経済成長著しい隣国の影響を常に受けつつ、先発ASEAN諸国との格差縮小へ向けたメコン地域開発の動きなど、ラオスの置かれた経済環境を考慮した中で、当案件による支援・協力への要望も強かった上、当案件のような協力を始めたのは時機に適っていた、との見方が評価調査の際にも確認された。

『ラオス側ニーズとの一致（要請から実施までの経緯を踏まえて）』

本件は、2000年4月から2002年3月まで実施された、「ラオス経済政策支援」（以下、フェーズ1）を発展的に継続させることを目標に要請された。発展的とは、具体的には前フェーズの結果を深化させた調査・研究の実施とその結果の政策への反映、また場合によっては、フェーズ1で見出されたラオスの可能性（輸出向け産品開発のための技術指導、等）を具体的な援助案件として実施することも視野に入れたという意味である。

このような背景もあり、要請書においては、新規案件の形成・実施を明らかに志向すると思われる内容も多く見受けられた。しかし、そもそも政策支援型案件はプロジェクト形成調査的な性格をもつものではなく、あくまで共同研究を通じたラオス側の調査・研究についての能力向上、さらに経済政策策定・運営の能力強化を目指すものとの認識から、ラオス側との協議の結果、本件の目標をラオス側カウンターパートの能力強化に置くこととなった。

加えて、ラオスに対しては、国際金融機関、二国間援助機関、NGOが多くの支援を実施しているが、肝心のラオス側人材の不足が深刻であり、早急に外部の金融機関や援助機関関係者と対話ができ、また政策策定の基礎となる調査・分析を実施できる人材の育成が求められていたというラオス側ニーズにも答える目的もあった。

⁵ UNDP『人間開発報告書 2004』《日本語版》国際協力出版会、2004年

『実施機関（カウンターパートについて）』

そもそも、ラオスにおいて経済に関わる調査研究を行いうる機関は、ラオス国立大学経済経営学部と本件カウンターパートの国立経済研究所（National Economic Research Institution, 以下NERI）しか存在しなく、本件のカウンターパートとしての選択肢は当初から限られていた。そのような中で、NERIはCPC（Committee for Planning and Cooperation, 国家計画協力委員会、現在CPI, Committee for Planning and Investment, 計画投資委員会）の附属機関として政府の社会経済研究シンクタンクで、社会経済開発戦略及び政策策定のための調査・研究と政府の市場経済化を進めていく役割を担っており、当案件におけるカウンターパート実施機関として選定されたことは妥当であり、その役割と支援へのニーズとの整合性も認められる。またNERIについては、スタッフの年齢層が若く将来有望な人材が揃っていた上、能力向上のための意欲と学ぶことへのモチベーションが高かった一方で、政策提言・策定を進めるための調査・研究といった専門の分野でキャパシティの弱さが際立っていたことから、当プロジェクト実施への妥当性は非常に高かったと考えられる。

『日本側の妥当性』

平成16年度ラオス国別事業実施計画に述べられているように、ラオス政府は、2001年3月の第7回党大会政治報告の中で、2010年までに極端な貧困を撲滅し、2020年までに後発開発途上国（LDC）から脱却するという、長期国家目標を掲げており、この国家目標達成を支援することをJICAとしての協力の基本方針としている（平成16年度国別事業実施計画 ラオス人民民主共和国、JICAラオス事務所、2004年）。第7回党大会政治報告の中で同時に発表された、第5次国家社会経済開発計画（2001年－2005年）においては、『治安と政治の安定を図り、持続的な経済成長を確保できる環境を整備する』、『貧困層を半減させる』、『新規雇用機会を創出し、焼畑耕作とケシ栽培を全廃する』、『国民貯蓄率を向上させる』、『国営・民間企業改革を推進する』、『近代的産業開発の支配体制を確立する』などといったマクロ経済政策の強化推進を前提とした主要目標を掲げている。JICAの援助重点分野及び中期的優先課題は、これらラオス政府の中長期社会経済計画並びに国家成長・貧困撲滅戦略（NGPES）で強調されている優先重点課題を考慮の上、4つの援助重点分野の一つ、『人造り』への援助の観点から、また、5つの中期的優先課題の中の、『行政の質と能力の向上』及び『民間セクターの活性化』を支援していくといった姿勢で本案件を形成、実施してきた。

しかしながらラオス経済政策への支援をMAPS2として始めるにあたっての日本側見解は、当初、あまり積極的なものではなかった。それは、まず第一に、MAPS2に先駆けて行われたフェーズ1において、当初予期していた成果である経済政策提言よりもむしろ、協力にあたった先生方の調査・研究に重点が置かれた形となり、成果物が、アカデミック色の強いものとなったという事実がある。この経験から、現地大使館やJICA事

務所では、このままフェーズ2を実施しても、はっきりとした方向性や期待される成果といったものが明確でなく、技プロとして成り立たないのではないかという懸念が強かった。第二に、政策提言を作り上げることを成果ひいてはプロジェクト目標として設定しても、その成果といったものを評価することは難しく、またその目標が達成できるか、つまりしっかりとした政策提言がなされるかということに強い不安が残り、やはりこのままフェーズ2を始めるといふことにいくらか不安があったという点も指摘できる。しかしながら、国立経済研究所としての調査・研究能力を高めたいという技術的な要望に加え、これまでも政策策定・提言へ向けた調査・研究というものを実施したかったが予算上の制約などからできなかったというラオス側の事情・背景、さらに日本側関係者からも継続的な協力への意欲が示されていた。以上のような背景から、現実的で、政策策定や提言を志向した調査・研究・分析能力の向上を目指した人材育成、加えてラオス政府の政策策定機関の組織としてのキャパシティ・ビルディングに焦点を当てることを目標とすることで双方が合意し、MAPS2の実施に至った。

日本側の人材については、そもそもラオスを専門に研究にしている人材が極めて限られているという状況を反映し、本件メンバーの中でも、長年ラオスを専門としてきたメンバーとして挙げられるのは、鈴木基義委員（鈴鹿国際大学）と堂本委員（滋賀大学）くらいであり、残りのメンバーは、原洋之介委員長を初めとして、フェーズ1の際の経験の他は、広く東南アジア地域の農業や金融につき研究や実務経験がある人たちである。このことは、「ラオスを知る」という過程に、プロジェクトの開始当初の時間が割かれざるを得なかったという点はあるものの、ラオス側とのコミュニケーションを深めることに役立った。

また、ラオスが近隣諸国の影響（特に、中国、タイ、ベトナム）を受けつつ、その地政学上の位置関係をどのように国家の発展の機会として活かすのか、つまり、「東南アジアの中でラオスの位置」を冷静に分析し、それを踏まえた将来の政策を描くという点こそ、ラオスを考える上でもっとも重要な観点であることを考えれば、ラオスだけではなく広く東南アジアの実情を知る、あるいは当該セクターについての豊富な知識と経験を持つ日本側人材の活用は、本件にとって必要であったと考えられる。

4-1-2 有効性

『アウトプット、成果は達成されたか』

そもそも人材育成を一朝一夕に行うことは不可能であることは明らかであり、わずか2年たらずの本件の協力により、関係者ラオス側職員の能力強化が即、政策立案と実施の向上という目に見える形で現れることはなかなか困難と思われる。

ただ、報告書自体をアウトプットとして捉えるならば、各作業部会から複数の政

策提言論文がラオス側からも報告されており（別添参照）、当初計画していた目標を達成したといえる。

また、人材育成、とりわけ政策策定能力の向上を目指したという当案件の性格から、実際に具体的な成果を見ることは非常に困難ではあるものの、以下のような事例から、人材育成及びキャパシティ・ビルディングの点からは一定の成果が認められたと判断する。まず第一に、日本側関係者との共同調査を通じて、実際に村や企業でのヒアリングといった調査方法を経験し、その手法等を学ぶことができた。第二に、今回のプロジェクトの実施において特に意識して行った、ラオス側 C/P に日本で研修する機会を与えるといった、ツイニングによる人造り・キャパビルといったストラトジーがうまくいき、本邦研修に参加したメンバーたちは、日本で先生方のもとで研究・分析方法を学んだり、政策提言としての論文の書き方を学んだりすることができ、政策提言・策定能力を高めることができたと判断される。第三に、これまでもラオス政府は NGPES などでもその都度触れてきたが、タイやベトナムとは違った、ラオス独自の発展方法（発展への三角形アプローチ経済成長、社会・文化の発展、自然保護）を進めていく方向を本件によって提示することができ、それを主張していくことに対しても自信を深めた。第四に、以上のような技術の習得・向上とそれによる自信の獲得が、自分たちの職務・業務への更なる関心と意欲の向上へとつながり、NERI のスタッフが自主性および主体性を持って仕事に励むようになった。彼らが自分から調査、研究、分析、政策提言を進んで行なうようになったことは本案件協力前の姿勢と比較すると非常に大きな進歩であったと考えられる。

評価調査の中のインタビューを通じては以下のような具体的成果が確認できた。まず、当案件協力の前は、調査・研究方法が、既存の報告書や参考資料といった二次的な資料やデータを使ったものに限られていたり、報告書というよりも他の資料や報告書の要約といったものが多かった。しかし当プロジェクトを通じて、実際に現地・現場へ行っての聞き取り調査やアンケート調査を経験し、自ら集めた資料・情報を基に研究・分析して報告書や政策提言書を作成していく方法・過程を学ぶことができた。特に初めて現地・現場調査を経験した者、また、これまでの現地調査が当地の地方自治体職員から話を伺うに止まっていた者たちにとっては、新鮮かつ貴重な体験・レッスンとなった。また、ひとつひとつの調査、研究、分析、報告書の作成といった過程においても、調査前の準備方法、聞き取り調査やアンケート調査の進め方、集められた調査結果や情報の処理や分析の仕方、政策提言としての論文や報告書の書き方などといったものを学び、調査・研究に関する実施、分析、報告能力を高めることができた。それにより、協力以前の政策提言・策定内容に比べると、当プロジェクトを通じて出来上がった報告書は、実際の調査・研究、分析に基づいていて、より現実的かつ詳細であり、説得力のあるものとなった。その結果、ラオス政府高官もこういった調査研究の重要性を十分認識するに至ったと同時に、NERI も経済調査・研究機関としてより高い信用と信頼を政府高官

から勝ち得ることができた。以上のような成果から、当案件に参加してきたとりわけ N E R I のスタッフのキャパシティは向上した。それは、フェーズ1 から通して、N G P E S や 年間社会経済開発計画または分野ごとの政策策定への関与において、その成長ぶりが認められ、世銀やIMF、ADBなど他の機関との仕事の中でも、スタッフがより競争力を増し、能力の向上ぶりが確認できたということであった。 N E R I 発行の「NERI's Economic Review」からもそのような傾向は確認できる。本案件協力前の Spring 2001 版では論調や参考文献においてIMF、世銀、ADBなどに頼りがちで、しかもそれら参考文献からの引用や内容の要約に止まっていたものが、April 2002 版以降、徐々に独自の調査が入ってきたり、内容が統計等を取り込んで、より詳細かつ説得力のある報告書となっていく傾向が認められる。その傾向はApril 2003 版やJuly 2003 版ではより顕著で、調査・研究機関の出版物に相応しいものとなってきたことが認められる⁶。

しかしながら、当案件を通じて作成された政策提言報告書の質という観点からは、当初の共同研究の成果を共同執筆によってまとめ、報告書を作成するという目標が完全に達成できたとは言い難い。実際、報告書を見ると、一部を除きラオス側と日本側それぞれの論文が並ぶ形となっている。これは、ある調査分析結果についての解釈が、双方で異なっており、それを双方の論点を納得しながら整理していくだけの時間が十分とれなかったこと、金融制度部会の「開発金融機関の設立」についての調査研究に見られるように、ラオス側が結論ありきで今回調査を行い、それに対する日本側の反論が受け入れられる余地が無かったことなどが原因として挙げられる。

そして、一番の理由として記さねばならないのは、共同論文とするにはラオス側の調査分析が十分とは言い難く、質が日本側と比べて見劣りするものであったことがある。しかしこのことは、本件がその目的を達成できなかったことを意味するのではなく、本件の二年の過程が、まさにラオス側にとって調査・分析手法の学習過程であり、今回成果品が、その人材育成の試行錯誤の過程の途中で生み出されたものであることに起因するものである。

また、能力向上について別の角度から、N E R I スタッフは当プロジェクトと各作業部会において調整員の役割を兼務したため、各部会メンバーとの調査、会合、報告書作成のための日程調整、活動準備、連絡、結果および進捗状況報告、日本側との日程調整や擦り合わせなど、調査・研究および政策提言・策定を進めていく上である意味必要不可欠な作業・業務においても様々な経験をし、キャパシティを高めることができたことも当プロジェクトの大きな成果であったと報告された。同様にそういった調整員としての役

⁶ NERI's Economic Review – A Publication by the National Economic Research Institution, Spring 2001; Spring 2001 Volume 1, Number 1; April 2002 Volume 2, Number 1; July 2002 Volume 2, Number 2; April 2003 Volume 3, Number 2; July 2003 Volume 3, Number 3

目と現地調査などを通じて、様々な省庁や他の政府関係者、地方の人々などとも知り合い、交流を深めると同時に、調査団員間の結束力を高めることができ、そういった面も大きな収穫として認められる。

『研修について』

成果として求められた調査・分析手法の移転については、現地における日本側関係者との共同調査、議論を経験したカウンターパート、さらにカウンターパート研修により来日する機会を得た者は、日本での委員との議論を行うことで調査手法・分析及びそれをまとめる基本的な能力は向上したと思われる。評価調査におけるインタビューの中からも日本での研修も非常に有益なものであったとの声が強かった。市場経済システムの研修は、市場経済の仕組みを解説する理論的な講義を始め、スタディー・ツアーにおいて実在する大中小の企業を視察する機会を与えられ、それぞれの経営方法や経験などを見聞することで、ラオス側カウンターパートの市場経済への理解が深まった。また論文・報告書の作成に関する研修においては、参加者はそれぞれ研究テーマを与えられ、それらについて小論文・報告書を作成し、担当の先生方から指示・助言を受けながら政策提言のための論文や報告書の作成方法を学んでいった。参加者はこれまでほとんどそういった文章を書く経験がなかったことから、同本邦研修はカウンターパートの能力向上に役立ち、研修の効果も大きかったと評価できる。

しかしながら一方でNER I スタッフと比較すると、各作業部会に参加してきた他省庁からのスタッフは、もともと彼らは調査研究員ではなく行政官なので、調査・研究に割く時間が余りなく、十分に調査・研究をする能力を向上させることができなかった。また、彼らの多くは初めて現地調査などといった活動に参加し、学んだことは多かったもののまだ十分とは言い難く、その意味で彼ら他省庁のスタッフは、政策策定業務に携わるためには、さらなる能力向上のための支援が必要である。また、NER I のような調査研究機関が各省庁にも設置されると、ラオスの調査・研究能力はさらに向上するだろうという期待を込めた声も聞かれた。

4-1-3 効率性

『インプット-アウトプット』

過去2年間の本プロジェクトにおいては、日本側は12名の国内支援委員、サポートとして10名以上のアシスタント（大学院生の場合は博士課程以上と内規で定めた）、さらに日本側から調整員（長期専門家）1名の派遣がなされた。一方ラオス側は、多数のタスクフォースメンバーと調整員が任命され、またフェーズ1に引き続き事務局としてNER I 中の1室が提供された（コピー機等の機材はJICAが負担）。

そのような中、2年間で支出された費用（総額約9000万円）の多くは、日本側関係者の派遣費（専門家、調査団）に支出されている。特に大学関係者が本務の傍ら長期間にわたってラオスに滞在することは難しく、短期間の滞在を何度も繰り返すシャトル方式がとられた。そのような派遣の効果については、特にその派遣タイミングの観点から検討する必要がある。

大学の教官ゆえ、大学の夏季あるいは冬季休業中に彼らの調査が集中し、ラオス側の受け入れ体制が混乱したことがあることは事実として否めない。そもそも大学教官を中心とした編成から、そのような事態は当初から予想されたため、可能な限り年間スケジュールを策定し、日本側ラオス側とも十分かつ計画的な準備を行うことを目指した。しかし現実的には、特に日本側関係者の本来業務とのスケジュール調整は難しく、「日程的に可能なタイミングでラオスへ行く」ことは避けられなかったことでもあろう。

ただ、評価調査のインタビューでは、やはり日本側関係者があまりに多忙であり、なかなかラオス側との共同作業およびラオス側への指導に時間を十分に割けなかったという面は、当案件の最大の弱点だったとの指摘が共通して上げられた。逆にラオス側の問題として、各省庁及び政府機関から各作業部会に参加したメンバーは、NERIからの参加者を除き、研究職でない者が上からの指示で参加した場合などが多々あり、必ずしも全員の積極的な参加が確保できなかったという面も見受けられた。こういった調整面での問題から、作業部会として進められるべきであった調査・研究や分析といった作業が、十分にグループワークとして進められなかったと同時に、ラオス側参加者が日本からの先生方から学べる時間も限られてしまった。

そもそも日本からの教授陣とラオス側カウンターパートとの間には知識・経験の差が大きく、共同調査および共同論文・報告書の作成を進めていく上でそのギャップを縮めるべく、時間を割いた指導が必要であった。

投入された専門家の人数は妥当でありラオス側との関係も良好であったことから、投入のタイミングと期間にのみ問題があったと結論付けられる。ただそういった困難な点があった中で、ラオス側の最大限に学び取ろうといった努力の結果、受益者の人数は限定されるものの、投入以上の見返りとしてのアウトプット、つまり調査、研究、分析および政策提言の能力を向上させることができたという点で、生産性・効率性は高かったとも判断できる。

全体のコスト的には、これまでの政策支援案件で通常に見られた多数の民間のコンサルタントの活用をせず、国内支援委員を中心としたリソースを活用する直営の方式を採用した。ただ、当初から積極的にこのような形態をとろうとしたわけではなく、直接的な技術移転を通じた人材育成が目標とされ、また極めて学究的な要素が色濃く出の中で外部のコンサルタントを参加させることは、JICAと国内支援委員の意図を周知させることに多くの時間が費やされることの危惧から、結果的にこのような実施体制となったものである。

その他、度々実施された中国とタイ等での周辺国調査については、地域の中でのラオスの位置づけを探るためには必要であり、また、ヴィエンチャンで入手できる情報が圧倒的に少ないラオスにあっては必要な費用であったと思われる。

この種の案件としては金銭的なコストは相対的に低いが、多くの関係者の調整を JICA が直接行うことの調整費用は決して低いとは言えず、同時に個別の案件を動かしているような煩雑さがあったことも事実である。

また現地業務費に関して、ラオス側への日当は必要経費と比較して著しく低かった点において、調査・研究を進めていく上であまり効率的ではなかったことから改善への必要性の指摘があった。

特に本件については、人材育成の点から、特にカウンターパート本邦研修として 5 名（NERI 4 名、中央銀行 1 名）を招聘したが、それぞれが所属する部会の性格及び研修員の研究テーマに合わせてスケジュールを組み、また日本側委員の指導と議論が十分受けられるよう、それぞれの大学や機関に滞在できるよう配慮した。さらに必要に応じ地方視察を組み込むなど、現在の JICA の研修制度の中で、本件で培われた人的ネットワークも駆使し、できる限りの柔軟な対応を行ったことは評価されるべきであり、また将来のこの種の案件にとり参考になると思われる。

また本邦研修については、ジュニア・レベルの参加者の間では、とりわけ調査結果分析と報告書・論文作成の研修においてもあと二週間ぐらい長いとより十分に学ぶことができたとの意見があった一方、逆に市場経済システムの研修に参加したシニア・レベルの参加者の間では、研修は非常に有意義で勉強になったものの、丸一ヶ月自分の職務から離れるのはなかなか難しいのでもう少し短い方が良いとの意見が聞かれた。また、一部の限られたメンバーだけでなく、プロジェクト参加者全員に研修機会が与えられるとより効果が上がったはずという声が多く聞かれた。

供与機材の投入において、現地の調達事情などにより、ノートパソコンなどの搬入の時期が大幅に遅れる傾向にあった点は改善すべき点として確認されたものの、その遅れが活動や成果に極端な影響を与えたといったものではなかった。また、現地調査先での連絡や日程・時間調整などのための携帯電話や調査に必要な記録・資料として残すためのデジタル・カメラ、また、調査で収集されたデータ・情報を処理及び管理するソフトウェアといったものについては、供与があればより効率が高まった可能性が指摘できる。

以上の点から、プロジェクトの投入のタイミングにおいて、準備・計画及び調整がカウンターパートの協力を得てもう少し綿密に行なわれるべきであったことは今後への教訓となるはずである。

4-1-4 インパクト

『政策策定と実施能力の向上』

上位目標達成の見込みについては、プロジェクト実施を通じての活動、アウトプット・成果の実績から、ラオス側カウンターパートは独自で適切な開発政策を策定・運営することができるようになることを期待できる。しかし現実には、まだ全員が調査結果研究・分析と政策提言論文・報告書の作成方法を習得できたわけではない点、また独自の力でマクロ・モデルを作成することができるレベルにまで達してはいない点等から、ラオス側からは独自で適切な開発政策を策定・実施できるようになるためにはまだまだ JICA の支援・協力が必要であるとの声が共通して聞かれた。また N E R I は当プロジェクトを通じて政策策定能力を高めたものの、ラオス政府という広い視点からは、他の省庁や政府機関はまだまだ開発政策を策定・運営していくには調査・研究のキャパシティの大幅な向上が望まれる。

『新5カ年計画への反映』

直接的に M A P S 2 の報告内容が、次期5カ年計画にどこまで直接的に掲載されるかについては予測がつかないものの、過去の例では、ラオス政府の手により2004年の1月に発表された、National Growth and Poverty Eradication Strategy (NGPES)の中に、本件フェーズ1で取り上げられたThe Thammasat Way of Development (Part 1、11ページ)⁷が引用の脚注とともに記載されていた。通常、政策支援のような案件の成果が実際の政策に反映されるまでには、相手国内部での十分な検討に時間がかかると思われるところ、本件がラオス側の政策等に何らかのインパクトを与えることを確認するには現時点では時期尚早と思われる。ただ、N E R I とのインタビューでは、N E R I 所長は、当プロジェクト報告書の中の政策提言内容は、間違いなく今後の年間および新五ヶ年社会経済開発計画 (Annual and Five year Socio-Economic Plan) に使われ反映されていくこととなるだろうと明言した。そういった声は当プロジェクトの作業部会長さらにはメンバーからも聞かれ、当プロジェクトで作成された政策提言報告書は、ラオス政府の政策決定に影響を及ぼすと考えられ、新五ヶ年計画に反映されるであろう、とりわけ N E R I は新五ヶ年計画策定過程において大いに活用するであろうとの指摘があった。また実際に、大臣や政府高官が、これまでの報告書を高く評価しているとの話もあり、政府はこういった調査・研究に関心を深めているとの声も、農村開発部会から聞かれた。当案件が政策策定・提言能力を高める人造りに焦点を当てている中で、このような形で実際にラオスの社会経済開発計画等政策策定へのインパクトが期待できることは、非常に意義のあることとして評価できる。

⁷ 『National Growth and Poverty Eradication Strategy』, Lao People's Democratic Republic, Vientiane, January 2004

『他ドナーとの関係』

他のドナーとの関係においては、特に金融分野の調査実施時には、IMF、ADB、世銀を訪問し情報・意見交換を行った。さらに、2度のワークショップ時に国際機関、二国間機関、NGOを招待し、本件についての情報を提供することに努めた。

しかし、本件開始前に、第一フェーズの評価及び第二フェーズの概要を伝えるため、担当者が各ドナーを訪問した際に指摘された、「日本の政策支援(MAPS)は、最大の援助国日本がマクロ政策について行う支援という意味で、ラオスのドナー間では有名なプロジェクトであるが、その内容が伝わってこない。」という声に代表されるように、ドナー会議等の場を含む日常的な情報交換を十分できたとは言いがたい。また、当時策定中であった、NPEP(国家貧困削減書 - 現在の前述NGPES)に策定過程とは別トラックで本件が実施されていたことも、進捗及び内容の周知といった点の障害となったと思われる。

以上のようなことが起こった理由としては、本件が、日本とラオスの共同作業としての案件であり、双方の意見を調整することに時間がかかり情報発信が遅れがちであったこと、また暗黙にはあるが、ラオス側が日本に国際金融機関とは異なる視点でのラオス経済社会への見方を求めているため、外部の干渉をあまり好まなかったと思われる背景もあった。

さらに、本件はミクロレベルの農村調査や中小企業実態調査までを含む広い分野を含み、しかも人材育成をプロジェクト目標に置いたのにも関わらず、外交的なインパクトにも配慮して、英文タイトルがMacroeconomic Support Programであったことで、余計、関係者以外との認識のギャップが生まれたことも指摘できよう。

より現実を踏まえた提言の策定、さらに政策への反映という点を考えた場合、他のドナーとの協調、あるいは相違を明確にするための十分な議論が必要であったことは否定できない。問題は、どの程度ラオス側との調査や議論を犠牲にして、他ドナーとの協議等の時間をかけるべきであったかという点が考えられる。いづれにしても日本側からの実施・進捗状況を適宜ドナー会合等の機会に報告もしくは情報の共有といったものはできたはずで、今後への課題となりうる。

世銀やUNDPなど他ドナーとの関係においても、自国の経済政策について対等の議論ができるようになったことから、ラオス政府はより競争力を高めることができたという点で、他ドナー等へ与えたインパクトも大きかったのではないかと考えられる。実際に評価調査のインタビューでは、金融部門では、IMFやADBの提言とは違ったタイプのアプローチをしていて、バランスを保持すべく対応をしていくのに役立っているとの声が聞かれた。逆にADBからは、最近ラオス政府から、ドナー側を納得させるような主張がなされるようになったと感じるとの声が聞かれた。この辺りも、有効性のところで触れた、ラオス側の能力向上とそれからくる自信の表れのようなものである。

また、経済統合については最近特に注目を浴びている問題で、当プロジェクトに続けとばかりに、他のドナー等もこの分野への支援をラオス政府にいくつか表明してきている模様である。

『他プロジェクトとの関係』

ラオス国立大経済経営学部（Faculty of Economics and Management - FEM）に対しては、神戸大学経済学部を中心としたJICAの技術プロジェクト（以下FEM支援案件）が実施されており、人材育成を進める上では、より密接な協力関係を築き相乗効果を高めるべきであったという反省がある。さらに、シンガポールが実施する経済政策に関する第三国研修等、経済分野に関わる一連のプロジェクトをプログラムとして連携させれば、より有効な支援となりうる可能性があったことは指摘しておかねばならない。

その一方、それぞれのプロジェクトには、形成過程に事情があることも否定することはできない。テーマとして類似している案件を一つのまとまり（プログラム）として調整していくことは望ましいが、決して容易なことではない。そのような理想と現実のギャップが本件と他の案件の関係についても指摘できる。

さらに、本件は対象分野が多岐に渡るため、NERIを中心としつつ、関係各省からもカウンターパートを集めたが、ラオス省庁間のバランスを取るだけの意味合いも強く、実際のプロジェクトに積極的に関わったメンバーは少なかった。相手国の事情もあり、あまり日本側として強く主張はしなかったが、メンバーが増えることに伴って事務手続き等が煩雑になるなどの問題点は指摘できる。

そういった背景がある中で、少なくともラオス国立大学経済経営学部からの当案件作業部会への参加があった点や、2004年にはNERIのシリバン所長、リーバ副所長にFEMの学生向けに政府の地域開発についての講義を行なった点、また、FEMとNERIのジャーナルの交換を日本人専門家同士で行い、それぞれの図書館で閲覧できるようにした点などは、プロジェクトの連携の観点から評価に値する。

その他の当案件のインパクトとして、まず第一にMAPS2で挙がってきた調査・研究結果報告・政策提言は、かなりの部分で現在策定中の対ラオス国別援助計画に反映されることが期待されることが挙げられる。第二に、調査の過程で、北部では国境を越えた経済活動が行われている状態やメコン川を挟んでタイ側のラオ族との交流が盛んに行われていることなどが実態としてわかったことなど、ラオスのおかれている様々な環境・状況が掴めてきたことは非常に大きな本案件を通じてのインパクトであったと思われる。第三に、FORCOMなど他の案件にも、政策提言等を通じて中央政府を巻き込んで動かしていかないとなかなかプログラムやプロジェクトが期待通りに動いていかないという教訓を得ることができ、この案件での経験を参考に、その重要性を他のプログラム・プロジェクトでも生かすようにした、などといったものが確認された。

4-1-5 自立発展性

まず第一に、財政面においては、当プロジェクトを通じて注ぎ込んできた資金をそのままラオス政府が継続的に供与していけることは当然期待できず、財政的な自立発展性はほとんど望めないのが現実である。ラオス政府はこのような政策提言のための調査・研究の重要性を十分認識したものの、今後政策提言・策定実施機関が調査・研究を進めていく上で、財政的な制約・困難は残念ながら続くと予測される。

そのような中、一番の自立発展性として期待できることは、政策提言として当プロジェクトの成果として挙がってきた最終報告書の中で述べられている内容が、今後ラオス政府によって様々な形で引用されることである。この点については既に有効性、インパクトのところで触れたので繰り返しは避ける。

第三に、基本的にラオスでは物事を進めるには上からの指示・命令が必要で、実行力・実施力は党上層部の関わり具合・程度によるといった制約がある。それにもかかわらず当案件の最大の焦点とされてきた人材育成の面においては、そういった職場環境を考慮しつつも、高められた彼らの能力は今後も成長していくことが見込めると判断できることである。既に自主性・主体性を持って職務・業務に取り組む姿勢も身につけたことから、当案件の終了を以ってカウンターパート機関の政策策定業務が終了してしまうとは考えられず、むしろ強化されたキャパシティは、今後も活用され更なる飛躍も望めることから、自立発展性が強く見込まれる。実際インタビューを受けたどのプロジェクト参加者も、習得された技能を今後も生かし、発展させてくということを書いていた。とりわけNERIスタッフの最大の利点は、スタッフの年齢層が比較的 low、どのスタッフも皆学ぶことに熱心で向上心が強く、経済政策策定のための政府調査・研究機関を強化していこうという意志が強く感じられたことである。自立発展性を阻害する唯一の懸念は、そういった研究員の自主性・主体性を阻害するような党上層部から規制や指示といったものであるが、その点においても、当案件を通じて政府高官の社会経済調査・研究の重要性の認識と、提出された政策提言への信頼性向上といった面から見て、むしろ更なる調査・研究を奨励していく方向にあるとみる。

当プロジェクト及び経済政策策定業務へのオーナーシップに関しては、これまでの、とりわけNERI職員の当プロジェクト及び経済政策策定業務への従事、関わり具合ならびに自主性・主体性の向上の点から、大いに確保さらには拡張させることに成功したといえよう。

また、他の省庁等政府機関からの参加者との共同組織として形成された各作業部会による調査・研究・分析さらには政策提言・策定といった方法は、異なるバックグラウンドを持ち、それぞれの得意もしくは専門分野を生かしながら違った角度から調査・研

究・分析を進めることができたという点で非常に効果的な方法であり、ぜひともこのようなメカニズムを今後も利用していきたいとしていた。一方、そういった様々な機関からのメンバーで構成される作業部会は、その有効性は認めるものの、調整および調和は非常に困難で、そういったメカニズムへの今後の自立発展性はあまり期待できない、といった意見も聞かれた。以上の調査結果から、今回形成された各作業部会については、当プロジェクトにおいて選定されたテーマの調査・研究並びに政策提言・策定のためのものであって、今後の自立発展性の見込みはあまりない。ただこのようなメカニズムを利用するには、今回の経験を教訓にして作業部会を構成そして運営する必要がある。

4－2 結論

今回の評価調査の結果、2005年(平成17年)3月を以って本案件協力を終了するに際し、当初のプロジェクト目標は達成されたとの結論に至った。政策策定をすすめる能力の向上を目指すといった案件の性格上、能力向上の幅を定量的に計ることはきわめて困難なものの、本案件の協力を通じて、ラオス側が調査・研究・分析方法さらには政策提言論文・報告書の作成方法を習得したことにより、政策策定能力の向上は図られたと判断できる。当初の目的である、経済政策策定のための人造りの目的は果せたことから、当案件の終了は妥当である。

但し、本邦研修の参加者数が限られたなどの理由から、政策策定能力の向上の度合いに参加者の間で個人差が生じた。また、国立経済研究所は、政府高官からマクロ・モデルの策定を期待されているものの、まだそれを実施できるレベルにまでには至っていない実情を鑑みると、フォローアップによる追加支援を検討する価値は認められる。

第5章 提言と教訓

5－1 提言

- (1) 上位目標を実現させるためには、関係省庁・政府機関全体のキャパシティ向上に向けた、さらなる努力が必要である。
- (2) 本プロジェクトを通じて設立された経済情報センターは、今後もその利用価値を高めるべく、さらなる量的及び質的向上のための努力を続ける必要がある。

5－2 教訓

- (1) 人作り並びに組織のキャパシティ・デベロップメントを支援する際は、専門家派遣による技術協力と、C/P 研修を組み合わせた、ツイニングによる協力が効果的である。
- (2) 政策支援の協力においては、本案件における“政策策定能力向上のための人作り”などのように、ある特定の分野に目標を絞って実施することが重要である。
- (3) 同様に政策研究テーマについても、今回の４分野の選定のように、相手国 C/P との十分な検討の上での的確なテーマの選定、絞込みが重要である。
- (4) 本案件においては、NER I からの参加者は積極的で自立発展性の観点からも有効であった一方、他の省庁・政府関連機関からの作業部会への参加者は意欲的とはいい難かった（上層部からの指示で参加させられたという理由はあるが）ことから、C/P の人選には十分な配慮と準備が必要である。
- (5) 同じプログラム内の連携、他案件との連携、他ドナーとの連携・協調並びに情報交換といったものを促進することにより、実施案件の有効性の強化、付加価値の追加につながる。
- (6) 定量的な効果の測定が困難な人作り案件であるが故、モニタリングも兼ねて、日頃から活動が実施される度に、その活動実施により何を学びどれだけ能力の向上に結びついたかを記録に残すことが、プロジェクトの効果と進捗状況を確認する上で役立つと考える。
- (7) 専門家、調整員、作業部会メンバーの役割、課題、役務、タイムフレームを明確に設定した TOR を用意した上で、活動の実施計画を随時作成・更新することにより、プロジェクトの管理運営および成果の達成の効率をより高めることができると考える。

付 属 資 料

- 1．調査日程と主要面談者
- 2．PDM
- 3．評価グリッド
- 4．評価グリッド ー英語版ー
- 5．評価調査結果要約表 ー英語版ー

付属資料：

1. 調査日程と主要面談者

月日	移動と業務	主な面談者	宿泊地
第一回調査			
1月16日(日)	成田→バンコク		バンコク
1月17日(月)	バンコク→ヴィエンチャン Dr. Lien Thikeyo, Vice President, Committee for Planning and Investment 表敬訪問 ラオス国立経済研究所 (NERI)、MAPS2 プロジェクト事務所	金田めぐみ調整員	ヴィエンチャン
1月18日(火)	経済統合作業部会会合 ラオス国立経済研究所 (NERI) 訪問	Ms. Sirivanh Khonthapane, Director General, NERI, CPI	ヴィエンチャン
1月19日(水)	ラオス国立経済研究所 (NERI) 訪問	Mr. Syviengxay Oraboune, Deputy Chief, Policy Analysis Division, NERI, CPI Mr. Sthabandith Insisienmay, Macroeconomic Research Division, NERI, CPI	ヴィエンチャン
1月20日(木)	国別援助計画委員会会議 ラオス国立経済研究所 (NERI) にて資料・情報収集		ヴィエンチャン
1月21日(金)	ラオス国立経済研究所 (NERI) にて資料・情報収集		ヴィエンチャン
1月22日(土)	ヴィエンチャン→バンコク バンコク→成田		機内泊
1月23日(日)	バンコク→成田		
第二回調査			
2月27日(日)	成田→バンコク		バンコク
2月28日(月)	バンコク→ヴィエンチャン JICA ラオス事務所訪問	池田次長、作道所員	ヴィエンチャン

3 月 1 日 (火)	ラオス国立経済研究所 (NERI)にて資料・情報収集 ラオス国立経済研究所 (NERI)訪問	Ms. Sirivanh Khonthapane, Director General, NERI, CPI Ms. Chansathith Chaleunsinh, Research Officer, Research and Development Division, NERI, CPI	ヴィエンチャン
3 月 2 日 (水)	ラオス中央銀行訪問 アジア開発銀行訪問 ラオス国立経済研究所 (NERI)訪問	Mr. Dethphouvang Moularat, Director General, Bank & Financial Institutions Supervision Department, Bank of Lao PDR) Mr. Kenji Takamiya, Programs Economist, Lao PDR Resident Mission, Mekong Department, Asian Development Bank Mr. Sombounmy Phomtavong, Research Officer, Development Research Division, NERI, CPI Mr. Sengphachanh Simangkhala, Research Officer, Research Monitoring and Forecasting Macroeconomic Division, NERI, CPI	ヴィエンチャン
3 月 3 日 (木)	ラオス産業・手工芸省訪問 ラオス農林省訪問 ラオス商業省訪問	Mr. Chareune Inthavy, Deputy Permanent Secretary, Ministry of Industry and Handicrafts Mr. Kham Phalakone, Deputy Director General, Department of Planning, Ministry of Agriculture and Forestry Mr. Sirisamphanh Vorachith, Deputy Director General, Office of the Ministry, Ministry of Commerce	ヴィエンチャン
3 月 4 日 (金)	ラオス国立経済研究所		ヴィエンチャン

	(NERI)にて資料・情報収集 ラオス国立経済研究所 (NERI)訪問	Mr. Syviengxay Oraboune and Mr. Sengphachanh Simangkhala, NERI, CPI	
3月5日(土)	ヴィエンチャン→バンコク バンコク→成田		機内泊
3月6日(日)	バンコク→成田		
評価結果報告			
3月27日(日)	MAPS2 Final Steering Committee Meeting にて評 価結果の報告		ヴィエンチャン

Tentative Project Design Matrix (PDM)

Project Name: Macroeconomic Policy Support for Socio-economic Development in the Lao PDR Phase 2

Duration: 1.April 2003 – 31. March 2005 Target Group; CPC, MoAF, MoIH, MoC, MOF and others ministries and agencies

Place: Vientiane, Lao PDR

Date December 2003

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<u>Overall Goal</u> To reinforce the formulating and implementing process of development policies.	More targets of the 6 th five-year Socio Economic Development plan are achieved than those of the 5 th plan	Data of Lao Government Data of International Organizations	
<u>Project Goal</u> To strengthen the capacity of the Lao governmental agencies in policy formulation including research skill.	By March 2005 ,policy recommendations are made by Lao side, based on the research results. In March 2005, the final workshop is held and the recommendations are presented.	Project Data Data of Lao Government Presentations at Final Workshop	The replacement/transfer of the Lao counterparts will not have a big effect on the capacity of agencies.
<u>Output</u> 0. The Lao government's ability of collecting and analyzing data is improved.	0-1 By April 2004, Research Information Center is established at NERI. 0-2 The members use the books and reports in the Center as reference in interim and final report, 0-3 Lao members learn the way to analyze and use the data collected by taking a training course in Japan.	Project Data Interview to Lao & Japanese side	The core members of the Lao counterparts will be continuously assigned during the project period.

1. Research skills are improved through joint research process.	1-1 By October 2004, joint researches are conducted by each Working Group. 1-2 By March 2004, joint research papers are made.	Project Data Interview to Lao & Japanese side	
2. The Lao side proposes and conducts own research independently.	2-1 By October 2004, Lao members conduct own survey in each Working Group. 2-2 By March 2004, research papers are made.	Project Data Interview to Lao & Japanese side Presentations at Final workshop	
3. Policy recommendations are formulated and widely known to senior officials of Lao Government.	3-1. By March 2005, the final report including policy recommendations is published. 3-2. Policy recommendations are referred to by senior officials.	The final report Interview to Lao & Japanese side	
<u>Activities</u> 0-1 To establish Research Information Center at NERI. 0-2 To collect and classify the data necessary for research. 0-3 To give training course in Japan to Lao members on process and analyze data. 1-1 To make joint research plans through discussions between Lao and Japanese sides. 1-2 To conduct joint surveys.	<u>Inputs by Japanese Government</u> 1.Assignment of Experts Long Term Expert: Project Coordinator 24M/M Short-term Experts;		Inter ministries relationship of concerned organizations is maintained.

1-3 To analyze results of research. 1-4 To learn the writing methods under the guidance of Japanese Working Group Members. 1-5 To write joint reports.	As required 2. Provision of Equipments PCs, printers and other necessary equipments for conducting research. 3. Training program in Japan Training for writing report methods: 6.0M/M 4. Local Activity Cost Necessary expenses for the activities.		
Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
2-1 To propose their own research plans from Lao side 2-2 To make comments on the research proposals by Japanese experts. 2-3 To conducts surveys independently 2-4 To analyze data from survey results 2-5 To write a report. 3-1 To write the final report with policy recommendations 3-2 To write the summary report 3-3 To hold workshop to inform the results of study and policy recommendations to officials of Lao government. 3-4 To present the policy recommendations to other donors.	<u>Inputs by the Lao Government</u> 1.Assigned of counterparts (C/P) Project Manager: 24M/M Project Coordinator :24M/M Working Group Members 2. Facilities; Project Office, Data Center 3. Local Cost XXX Dollars 4Privilege Treatment toward Japanese experts		

		Pre-conditions The Lao governmental officials recognize the importance of policy making process
--	--	--

3. 評価グリッド

評価グリッド

5 項目その他の基準	評価設問		判断基準・方法	必要なデータ	情報源	データ収集方法
	大項目	小項目				
妥当性 Relevance	ラオス国・政府のニーズに合致していたか	ラオス国の経済状況、ラオス政府の経済政策・開発政策との整合性	プロジェクト開始時のラオス政府の経済政策への姿勢・方針と経済状況	●経済指標・統計 ●これまでの経済政策を表す文書・計画書等 ●ラオス政府経済政策指針	●社会経済開発計画 ●UNDP 人間開発報告書 ●世界銀行世界開発報告書 ●NGPES	資料レビュー インタビュー
		ラオス政府からの経済政策支援の要請・ニーズ	ラオス政府からの正式な及び一般的な経済政策支援要請	●経済政策支援必要性を記録した会議録等 ●技術援助要請書	●要望調査票 ●ミニッツ ●R/D	資料レビュー
	実施機関の役割及びニーズに合致していたか	NERI はラオス政府の経済政策策定を主な業務とし、そのキャパシティを強化する必要性に面していたか	実施機関の機能・業務・役割及び経済政策策定キャパシティ	●実施機関の TOR ●実施機関スタッフの協力開始前の役割・業務内容 ●実施機関の経済政策策定実績	●CPI ●NERI	資料レビュー インタビュー
	日本側における当プロジェクトを実施する妥当性	日本の援助政策・JICA 国別事業実施計画との整合性	国別事業実施計画の重点分野・課題との整合性	●国別事業実施計画	●JICA 本部 ●JICA ラオス事務所	資料レビュー

		日本の技術の優位性	日本側専門家のバックグラウンド、キャパシティ	• 専門家経歴書 • 専門家実績	• JICA 本部	資料レビュー インタビュー
5 項目その他の基準	評価設問		判断基準・方法	必要なデータ	情報源	データ収集方法
	大項目	小項目				
有効性 Effectiveness	プロジェクト目標、アウトプット・成果は達成されたか	実施機関は経済政策提言・策定に必要な調査・研究・分析を独自に実施できる能力を高めることができたか	2004 年 10 月までに、各々の作業部会において、ラオス側部会メンバーによって、調査・研究・分析が実施されたか。	• 調査・研究・分析報告書 • プロジェクトモニタリング報告書 • 本邦研修生報告書	• CPI • NERI	資料レビュー インタビュー
		実施機関は独自に経済政策提言・策定ができる能力を高めることができたか	2005 年 3 月までに、各作業部会から、政策提言としての調査分析報告書が上がってきたか。	• 調査・研究・分析報告書	• CPI • NERI	資料レビュー インタビュー
		政策提言がラオス政府高官に承認され、公表されたか	2005 年 3 月までに最終経済政策提言報告書が、ラオス政府高官に正式に受け入れられたか	• ラオス政府からの最終経済政策提言報告書認証通知 • 最終ワークショップミニッツ	• CPI • NERI	資料レビュー インタビュー
5 項目その他の基準	評価設問		判断基準・方法	必要なデータ	情報源	データ収集方法
	大項目	小項目				
効率性 Efficiency	達成されたアウトプット・成果からみて、投入の質・量・タイミングは適切であったか	専門家派遣人数、研修員受入れ人数、供与機材の種類・量等は適切であったか	投入により計画されたとおりの活動が実施でき、アウトプット・成果が生まれたか	• 活動実施モニタリング報告書 • アウトプット・成果モニタリング報告書	• CPI • NERI	資料レビュー インタビュー

		投入はタイミングよく行われたか	投入の時期・期間・タイミングがアウトプット・成果が出てきた時期・タイミング、質との関連性	プロジェクトモニタリング報告書	- CPI - NERI	資料レビュー インタビュー
	コストの効率性	プロジェクト目標の達成度、アウトプット・成果は投入コストに見合ったものであったか	投入コストの生産性及び経済性	- 要望調査票 - プロジェクト実施計画書 - PDM - 予算管理報告書 - プロジェクト実施状況報告書	- JICA 本部 - JICA ラオス事務所 - CPI - NERI	資料レビュー インタビュー
5 項目その他の基準	評価設問		判断基準・方法	必要なデータ	情報源	データ収集方法
	大項目	小項目				
インパクト Impact	上位目標の達成の見込み	ラオス政府が独自で適切な開発政策を策定・実施することができるようになるか	プロジェクト実施を通じての活動、アウトプット・成果の実績	- 活動実施モニタリング報告書(チームワーク効率・結束力強化、他省庁への波及効果) - プロジェクト実施状況報告書	- JICA 本部 - JICA ラオス事務所 - CPI - NERI	資料レビュー インタビュー
	その他の波及効果	新五カ年計画策定への貢献	プロジェクトによって策定・提言された経済政策が、新五カ年計画の一部に統合されていくか	関係者からのヒアリング	- CPI - NERI	資料レビュー インタビュー

		ラオス国立大学経済経営学部支援プロジェクトとの連携・協調、また、広く経済政策支援プログラムの枠組内での連携・協調	どのような形で、ラオス国立大学経済経営学部支援プロジェクトとの連携・協調がなされたか	- プロジェクト実施状況報告書 - 関係者からのヒアリング	- JICA ラオス事務所 - CPI - NERI	資料レビュー インタビュー
		他ドナー事業との兼ね合い	同じ経済政策もしくは政策支援分野に関与するドナーの反応	- プロジェクト実施状況報告書 - 他ドナーからのヒアリング	- CPI - NERI - ADB、WB、IMF、UNDP	資料レビュー インタビュー
5 項目その他の基準	評価設問		判断基準・方法	必要なデータ	情報源	データ収集方法
	大項目	小項目				
自立発展性 Sustainability	実施機関の育成されたキャパシティが、今後もラオス政府の経済政策策定過程に活用されていくか	プロジェクトを通じて会得された、調査・研究・分析方法は継続・発展して実施されていくか	実施機関スタッフの調査・研究・分析方法習得度	- 活動実施モニタリング報告書 - プロジェクト実施状況報告書 - 本邦研修参加者の評価・実績	- JICA ラオス事務所 - JICA 本部 - 本邦研修受け入れ先 - CPI - NERI	資料レビュー インタビュー
		実施機関のプロジェクト及び経済政策策定業務に対するオーナーシップは十分に確保されてきたか	実施機関のこれまでのプロジェクトへの参加・関与・取組状況	- 活動実施モニタリング報告書 - プロジェクト実施状況報告書	- JICA ラオス事務所 - CPI - NERI	資料レビュー インタビュー
		プロジェクトの自立発展性を可能にするに足る国の予算措置は十分に講じられているか	ラオス政府の経済政策策定業務及び実施機関への予算配分計画状況	- ラオス政府予算配分計画書 - NGPES	- JICA ラオス事務所 - CPI - NERI	資料レビュー インタビュー

		各省庁からの参加者との共同組織として形成された各作業部会による調査・研究・分析さらには政策提言・策定といった方法は、継続・維持・発展されていくか	各作業部会内の連携・協力状況及び実績	●プロジェクトモニタリング報告書 ●活動実施状況報告書	●JICA ラオス事務所 ●CPI ●NERI ●作業部会参加省庁	資料レビュー インタビュー
5 項目その他の基準	大項目	小項目	判断基準・方法	必要なデータ	情報源	データ収集方法
	評価設問					

5 Criteria	Questions for Evaluation		Indicators	Required Data	Data Sources	Modes of Data Collection
	General Questions	Specific Questions				
妥当性 Relevance	Did the area of the assistance provided match to the needs of Laos?	Was the project relevant to the economic status of Laos and the economic and development policy of the Lao government?	The economic and development policy and status in Laos before the project	•Economic statistics •Economic policy reports •National economic and development policy	•Socio-economic Development Plan (Annual & 5-year) •UNDP Human Development Report •WB World Development Report •NGPES	Interviews Review of references
		Were there needs and a request from the Lao government for the technical assistance to economic policy formulation?	A general or a formal request from the Lao government for the technical assistance to economic policy formulation	•Minutes or reports referenced to the requests for assistance to economic policy formulation •Formal application for technical assistance	•Application forms for technical cooperation •Minutes •R/D	Review of references

	Did the area of the assistance match to the role and the needs of the counterpart institute?	Was the NERI, as a national institute for economic policy formulation, required to strengthen its capacity?	The functions, roles, TOR and achievements of the C/P institute, in terms of the capacity for formulation of economic policy, before the project	•TOR of the C/P institute •TOR of the C/P institute staff members •History and records of the economic policies formulated by the C/P institute	•CPI •NERI	Interviews Review of references
	Was the Japanese intervention in this assistance relevant?	Is this type of technical assistance relevant to the development assistance policy of Japan and the JICA Annual Country Aid Priority Plan?	The relevance to the JICA Annual Country Aid Priority Plan	•the JICA Annual Country Aid Priority Plan	•JICA HQ •JICA Laos Office	Review of references
		Did Japan have a comparative advantage with providing assistance to policy formulation?	The background and capacity of the Japanese experts	•CV of the experts •Achievements and experience of the experts	•JICA HQ	Interviews Review of references
5 Criteria	Questions for Evaluation		Indicators	Required Data	Data Sources	Modes of Data Collection
	General Questions	Specific Questions				

有効性 Effectiveness	Were <u>the Project Goal</u> <u>and</u> the outputs/outcomes satisfactorily accomplished?	Did the C/P institute successfully raise their capacity for conducting research, study, and analysis towards formulation of economic policy?	If each of the working groups conducted a research, study, and analysis by October 2004 towards economic policy formulation	•Reports of research, survey, study, and analysis •Project monitoring reports •<u>Reports of the training in Japan</u>	•CPI •NERI	Interviews Review of references
		Did the C/P institute successfully enhance their capacity for formulating policy or making policy advice?	If each of the working groups produced a study report as policy advice or formulated an economic policy by March 2005	•Reports of research, survey, study, and analysis or formulated policies	•CPI •NERI	Interviews Review of references
		Were the formulated policies or policy advice accepted and publicized by the Lao government authority?	If the final policy recommendation was accepted by the Lao government authority <u>by March 2005</u>	•Notification of the acceptance of the final policy recommendation from the Lao government •Minutes of the final workshop	•CPI •NERI	Interviews Review of references
5 Criteria	Questions for Evaluation		Indicators	Required Data	Data Sources	Modes of Data Collection
	General Questions	Specific Questions				
効率性 Efficiency	In relation to the level of the outputs/outcomes achieved, were the quality, quantity and	Were the numbers and kinds of the technical experts, equipment procured, trainees	If the outputs/outcomes were produced as planned with the planned inputs and activities	•Activity monitoring reports •Outputs/outcomes monitoring reports	•CPI •NERI	Interviews Review of references

	timing of the inputs timely and appropriate?	dispatched appropriate? Were the inputs procured in a timely manner?	The relevance between the timing of the inputs and the timing and quality of the outputs/outcomes	•Project monitoring reports	•CPI •NERI	Interviews Review of references
	Cost efficiency	Is the cost of the inputs reasonable relative to the achievement of the project objective and the outputs/outcomes?	The productivity and economic efficiency of the inputs	•Application forms of Japan's technical cooperation •Project implementation plan •PDM •Project budget management reports •Project monitoring reports	•JICA HQ •JICA Laos Office •CPI •NERI	Interviews Review of references
5 Criteria	Questions for Evaluation		Indicators	Required Data	Data Sources	Modes of Data Collection
	General Questions	Specific Questions				
インパクト Impact	Probability of accomplishing the Overall Goal	Will the Lao government be able to formulate its development policy by itself?	The degree of the achievement of the Project Goal and the outputs/outcomes	•Activity monitoring reports, particularly referring to effects on related Ministries, Departments and Agencies (MDAs) •Project monitoring reports	•JICA HQ •JICA Laos Office •CPI •NERI	Interviews Review of references

	Other effects and impact	Can any effects on the 5-year Socio-economic Development Plan 2006-2010 be expected?	If the formulated economic policy or the policy advice is likely to be incorporated into the new 5-year Plan	•Reference on the connection between the formulated policy advice and the new 5-year Plan	•CPI •NERI	Interviews Review of references
		Were there any collaboration or shared activities with the project assisting the FEM in Lao National University or <u>among the projects in the Economic Policy Assistance Program?</u>	The forms of collaboration or a joint initiative with the FEM assisting project	•Project monitoring reports •Reference on the collaboration between the MAPS2 and the FEM project	•JICA Laos Office •CPI •NERI	Interviews Review of references
		Is there any influence or impact onto other donors' business?	The response of other donors to the project	•Project monitoring reports •Opinions from other donors	•CPI •NERI •ADB、WB、IMF、UNDP	Interviews Review of references
5 Criteria	Questions for Evaluation		Indicators	Required Data	Data Sources	Modes of Data Collection
	General Questions	Specific Questions				
自立発展性 Sustainability	Will the Lao government continue to take advantage of the capacity enhanced in the C/P institute?	Will the acquired methodologies and mechanism of research, study, and analysis practiced through the project be continuously applied and develop?	How far did the members of the working groups acquire the skills of research, study, and analysis?	•Activity monitoring reports •Project monitoring reports •Evaluation of the trainees dispatched to Japan	•JICA Laos Office •JICA HQ •Training institutes in Japan •CPI •NERI	Interviews Review of references

		Did the C/P institute ensure its ownership for this project and the work of economic policy formulation?	The records of participation, engagement, and commitment of the C/P institute in the project	•Activity monitoring reports •Project monitoring reports	•JICA Laos Office •CPI •NERI	Interviews Review of references
		Will sufficient amount of the budget be allocated to <u>developed works</u> of economic policy formulation?	Budget allocation plan of the Lao government for the area of economic policy formulation	•National budget allocation plan •NGPES	•JICA Laos Office •CPI •NERI	Interviews Review of references
		Will the mechanism of the working group, comprising national public servants from various MDAs, be maintained or develop?	The history of collaboration and teamwork of each of the working groups	•Project monitoring reports •Activity monitoring reports, particularly referred to teamwork efficiency	•JICA Laos Office •CPI •NERI •MDAs participating the working groups	Interviews Review of references
5 Criteria	General Questions	Specific Questions	Indicators	Required Data	Data Sources	Modes of Data Collection
	General Questions					

5. 評価調査結果要約表 —英語版—

Summary of the Final Evaluation Report

1 . Outline of the Project		
Country: Lao People’s Democratic Republic		Project Title: Macroeconomic Policy Support Phase 2
Area of Assistance: Human and institutional capacity development for macroeconomic policy formulation		Cooperation Scheme: Technical Cooperation Project
Responsible Agency: Japan International Cooperation Agency (JICA)		Budget Expense to date: ￥ 91,400,000 (Approx.: US\$900,000)
Duration	(R/D): Signed on 08 April 2003 From April 2003 through March 2005	Counterpart Agencies: NERI/CPI, MoAF, MoIH, MoC, MoF, BoL, NUOL, other Ministries and Agencies
		Cooperation Agencies : University of Tokyo, Kyoto University, Shiga University, Kobe University, Hiroshima University, Aoyama Gakuin University, Housei University, Suzuka International University, Development Bank of Japan
1 — 1 Background Narrative of the Project		
The Lao government launched “the New Economic Mechanism (NEM)” and made a decision to adopt the market economy mechanism in 1986. However, the country encountered the Asian Economic Crisis in 1997 and was forced to advocate for further substantial economic reform. On the other hand, Japan was the top donor to the Lao PDR since 1991. In view of raising the efficiency of the development assistance, the cooperation of the Lao government for maintaining its sound economic management was demanded by other development partners as well as Japan. With these contexts, the Macroeconomic Policy Support Project Phase 1 was introduced and implemented for two years since April 2000. Japan, in the cooperation with the Lao government, conducted field researches and made policy recommendations in the nine areas, such as macro-economy, financial management and policy, state-owned enterprises, or Foreign Direct Investment (FDI), under the Project Phase 1. While the recommended policies were well evaluated, the project was barely successful in terms of one of the major objectives of the		

project, “human resource development” of the Lao counterpart. Accordingly, the Lao government proposed a technical assistance project to the Japanese government, which focuses on human and institutional development for policy formulation, along with further specification of the study themes. The Japanese government agreed to offer the technical cooperation and signed the Record of Discussion with the Lao government in April 2003 to start up the “Macroeconomic Policy Support Project Phase 2.”

The Project Phase 2 set up four working groups including Economic Integration, Financial System, Development of Small and Medium Scale Enterprises, and Agricultural and Rural Development. The researches under the working groups were jointly conducted between the Japanese side and the Lao side. The Project includes the training in Japan for the analyses of the research results and the report writing. The final policy advisory reports will be submitted to the Lao government, and the achievements will be shared at the final workshop scheduled in Vientiane in March 2005.

1 – 2 Framework of the Project

- (5) Overall Goal: The Lao government ensures its capacity for the formulation and the implementation of solid economic policies.
- (6) Project Goal: The capacity of the Lao governmental agencies in policy formulation is enhanced.
- (7) Outputs: 0. The Lao government’s capacity for conducting survey, research and study, and analysis is developed.

1. Policy advice and recommendation is made based on the outcomes of the Lao-Japan joint research.

2. The Lao side develop their capacity for proposing and conducting own research independently.

3. Policy recommendations made through the Project are acknowledged by senior officials of the Lao government.

(8) Inputs

By the Japanese government:

- 1. Assignment of Experts (¥35,800,000 or US\$350,000)

Long Term Expert: Project Coordinator 24M/M

Short Term Experts: As required 20M/M (10M/M yearly)

- 2. Provision of Equipments (¥1,300,000 or US\$12,400)

PCs, printers and other necessary equipments for conducting research.

- 3. Training Program in Japan (¥12,900,000 or US\$122,900)

Training for Analysis and Report Writing: 5.0M/M

4. Local Activity Cost (¥19,300,000 or US\$183,800) Necessary expenses for the activities. 5. Evaluation Studies (¥22,100,000 or US\$210,500) By the Lao government: 1. Assignment of Counterparts (C/P) Project Manager: 24M/M Project Coordinators: 24M/M Working Group Members 2. Facilities: Project Office, Data Center 3. Local Cost: US\$80,000 4. Provision of Favorable Status for Japanese Experts		
2. Outline of the Evaluation Study		
Members of the Evaluation Team	Team Leader/Overall Supervision: Michiko UMEZAKI, Group Director, Group II, Regional Department I, JICA Tokyo HQ Technical Advice/Analysis: Haruyuki SHIMADA, Program Coordinator, Southeast Asia Team IV, Group II, Regional Department I, JICA Tokyo HQ Evaluation Study/Analysis: Kenichi TSUNODA, Associate Expert, Southeast Asia Team IV, Group II, Regional Department I, JICA Tokyo HQ	
Period of Evaluation Study	Total 10 days: 17-21 January 2005 and 28 February – 04 March 2005	Type of Evaluation: Final Evaluation
3. Outline of the Evaluation Result		
3 – 1 Review of Achievements • With reference to the inputs of the project, a problem of timing was observed, as the joint works between the Lao side and the Japanese side were unsuccessful to reserve the sufficient time. Apart from that problem, the scheduled inputs of the Project have been properly carried out as planned. • The activities of the Project have been mostly implemented as planned. • By the final workshop at the end of March 2005, all policy advisory reports will be submitted to the top officials of the Lao government. And, the policy recommendations will be acknowledged by them. In these regards, all output is supposed to be accomplished by the time. • Accordingly, it is reasonable to conclude that the Project Goal is accomplished.		

3 – 2 Summary of Evaluation

(6) Relevance

- The relevance of the project to the economic policy of the Lao PDR is confirmed with the Lao government's Five-year Socio-Economic Plan (2001-2005). The major targets of the Five year Plan, such as "to ensure the progress of social security and political stability," "allocating new permanent jobs for people," "to enhance national saving," "to seriously pay attention to both state and private enterprises reform," indicate the government's commitment to the strengthening its macroeconomic policy.
- The project is also relevant to one of the priority areas of the JICA's assistance policy in the Lao PDR, "human resource development." The project is also in accordance with the mid-term priority themes stated in the JICA Country Aid Priority Plan, such as "enhancing quality and capacity of public administration" and "vitalization of the private sector."

(7) Effectiveness

- In general, it is extremely a hard task to identify and measure the effects of the project on the human resource capacity development during the two-year implementation term.
- Nevertheless, as a result of a series of interviews the evaluation team recognized that the Implementing Agencies, the National Economic Research Institution (NERI) in particular, proved the development of their capacity for conducting surveys, research and studies, and analyses for policy advice and the formulation of economic policy.
- The effectiveness of the project is also acknowledged with the relevance between the obtained outcomes of the policy advisory reports, through the Lao-Japan joint surveys and studies, and the achievement of the project goal.

(8) Efficiency

- While it was understood that the severe constraint with the availability of the Japanese professors existed during the initial planning stage of the project, the evaluation team still identified that the timing of the inputs of the Japanese professors caused difficult challenges to the implementation of the project.
- The number of the trainees dispatched to Japan was limited to 5, due to the constraints with the budget and the low availability of trainers. Despite the fact, it was still a valuable input that offset the shortage of the time for the Lao-Japan joint works in the Lao PDR.
- It is reasonable to conclude that the efficiency of the financial inputs throughout the project was relatively high, as the expected outcomes were mostly achieved with the relatively small amount of the budgetary inputs.

(9) Impact

- Because not all the counterparts were involved in the training process and activities, further supports are required in order to attain the overall goal. But more importantly, the Lao side's continuous commitment and self-efforts are strongly encouraged in order to reach the higher level of the goal in the future.
- Although we are unable to identify a factual MAPS 2's impact to the Lao's new Five-year Plan at this stage, the result of the interview tells us that the Lao side gained not a few ideas and other benefits from this project towards the formulation of the Plan.
- Due to the shortage of the time for various transactions, voluntary action for collaboration and coordination with other projects or other donors were not taken. Therefore, it should be concluded that the synergy effect of the project with others was limited to the minimum level.

(10) Sustainability

- The financial sustainability after the project completion is the toughest challenge. Due to the budget constraint of the Lao government, it is unrealistic to expect the same level of input continuously from the government to NERI as the amount provided by the Project.
- Given the Lao side's sense of ownership and staff's eagerness to develop their capacity, it is fairly reasonable to conclude that the acquired knowledge and skills will be effectively applied to the future policy formulation process.
- Based on the result of the interview, it is highly likely that we will have lots of opportunities to identify quotations of the MAPS 2 reports in the Lao government's publications in the future. In that context, accordingly, we can also evaluate that this project is sustainable.

3 — 3 Effective Factors for the Achievements

(3) In the project designing stage

- The Project was designed and planned based on lessons from past projects, including the MAPS Phase 1, such as focusing on "human resource development," and selecting the four themes to be intensively studied.
- Based on the experiences of the past projects of JICA assisting in "capacity development," the Project was designed to particularly pay attention to the combination and the supplementary relationship between the technical assistance by Japanese experts and the training in Japan for the Lao counterparts.

(4) In the implementation stage

- Despite the problems with timing of the inputs and activities, the project management and coordination was better taken care and handled compared to the MAPS Phase 1. More

frequent communication and coordination enabled the inputs and the activities to produce the outputs.

- The Project set up the opportunities for the Lao-Japan joint research and study as often as possible, which provided the Lao side with learning opportunities.

3 – 4 Problems and their Causes

(3) In terms of planning

- As the Japanese experts were little flexible to set up the timetables, the arrangement of the Japanese experts' visit to Laos and the joint works between the Japanese side and the Lao side required tremendous amount of coordination.

(4) In terms of implementation

- Because the period of Japanese experts' stay in Laos was set irregularly and short each time, the opportunities for joint works and the learning opportunities for the Lao side were limited.
- Because the number of the Lao counterpart participating in the training in Japan for analysis and policy advisory report writing was limited, the Project left behind the demand for additional assistance to the analysis and policy advisory report writing.

3 – 5 Conclusion

As a result of the evaluation, the evaluation team assessed that the proposed project goal would be accomplished by the end of the project in March 2005. Lao counterparts' capacity for research, analysis and report writing has been developed through the Project. Accordingly, we can conclude that the project objective 'human resource development' is attained, and therefore the completion of this project at the end of March 2005 is relevant.

It should be noted, however, that continuous commitment and self-efforts by the Lao government, which should fill the gap between those highly benefited from the Project and those less did, is highly recommended so as to realize the proposed overall goal.

3 – 6 Recommendations

- (3) In view of realizing the overall goal, further efforts for strengthening the capacity of partner Ministries and Agencies would be necessary.
- (4) Continuous effort for expanding the quantity and the quality of the established Data Center is a crucial requirement in order to maintain the availability and the usefulness of the Center in the research process.

3 – 7 Lessons Learned

- (8) It is an effective approach for human and institutional capacity development to parallelly apply the twining of the schemes between the Technical Assistance by Expert and the Counterpart Training.
- (9) It is critical to focus on a specific goal, such as the capacity development of policy advisors, when a technical cooperation for policy formulation is carried out.
- (10) Likewise, it is a necessary step to wisely select and focus on themes to be studied for policy formulation, with a series of discussions with the counterpart government, when a technical cooperation for policy formulation is carried out.
- (11) Furthermore, it is vital to identify appropriate target group and reliable partner among the counterpart government, when a technical cooperation for policy formulation is carried out.
- (12) Collaboration and harmonization with other related projects or initiatives, whether it is internal within JICA or external with other development partners, is likely to maximize and add value to your own project.
- (13) As the quantitative assessment of achievement with this type of project is extremely difficult, it is highly recommended to record each achievement and progress made as an activity is carried out each time. This work would be also helpful to monitor the Project and make sure how far the progress has been made.
- (14) It is highly recommended for a future project that the preparation of TOR for personnel and timetable for inputs and activities should be regularly conducted and updated as a project makes progress. This planning and management work should reduce the stress of the project implementation and management and raise the efficiency and the productivity of the project.

