

ラオス人民民主共和国
公共財政管理能力強化プロジェクト
終了時評価調査報告書

平成23年11月
(2011年)

独立行政法人国際協力機構
ラオス事務所

ラオ事
J R
11-003

ラオス人民民主共和国
公共財政管理能力強化プロジェクト
終了時評価調査報告書

平成23年11月
(2011年)

独立行政法人国際協力機構
ラオス事務所

序 文

ラオス人民民主共和国は、2003年に発表したガバナンス政策ペーパー（A Policy Paper of the Government of Lao PDR on Governance Issue）において、確実な財務管理を4つの重点分野の1つとして掲げ、確実で、透明性が高く、説明責任を果たせる財務管理を実現させることで、マクロ経済の安定と公平で持続的な成長をめざすこととしています。現在ラオス人民民主共和国財務省は「公共財政管理能力強化プログラム（Public Financial Management Strengthening Program : PFMSP）」の下、政策一貫性、効率性、透明性、職務責任を有した公共財政管理を、制度システムの整備と職員の能力強化により達成すべく、取り組みを行っています。

わが国政府は、2009年1月から「公共財政管理能力強化プロジェクト」を開始し、人材育成の中核となる人材育成戦略（案）及び人材育成計画（案）の作成支援、研修の実施メカニズムの構築支援（研修サイクル管理・実施マニュアル作成等）、国庫・会計分野の県職員を対象とした講師育成研修（TOT）及び郡職員を対象とした実務研修を全県・全郡に対して実施しました。

今般、本プロジェクトの終了時評価を行うことを目的として、2011年9月にJICAラオス事務所次長 米山芳春を団長として調査を行い、ラオス人民民主共和国政府及び関係機関との間でプロジェクトの進捗の確認と今後の方向性に係る協議を行いました。本報告書は同調査結果を取りまとめたもので、今後のプロジェクトの展開、さらには類似のプロジェクトに活用されることを願っております。

ここに、本調査にご協力を頂いた内外関係者の方々に深い謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第です。

平成23年11月

独立行政法人国際協力機構

ラオス事務所長 戸川 正人

目 次

序 文

目 次

プロジェクト位置図

写 真

略語一覧

終了時評価調査結果要約表（和文・英文）

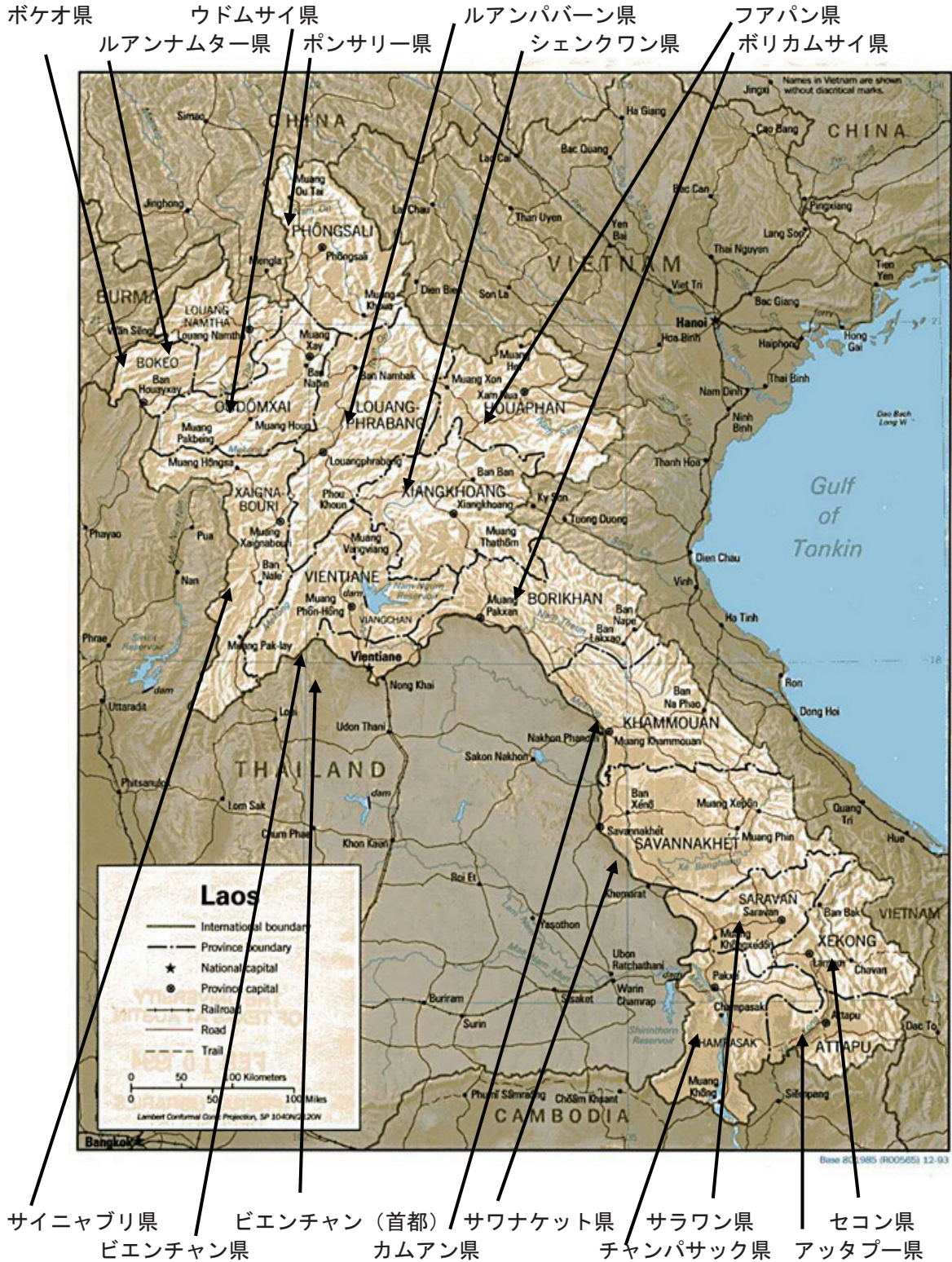
第1章 終了時評価調査の概要	1
1-1 調査団派遣の経緯	1
1-2 評価調査の目的	2
1-3 調査団の構成	2
1-4 調査日程	2
1-5 主要面談者	3
1-6 評価方法	5
1-6-1 評価の手順	5
1-6-2 分析項目	5
第2章 プロジェクト概要	7
第3章 プロジェクトの実績と実施プロセス	8
3-1 投入実績	8
3-1-1 日本側	8
3-1-2 ラオス側	9
3-2 アウトプット達成状況	9
3-3 プロジェクト目標の達成見込み	11
3-4 上位目標	12
3-5 実施プロセス	12
第4章 評価5項目による評価結果	14
4-1 妥当性	14
4-2 有効性	14
4-3 効率性	15
4-4 インパクト	15
4-5 自立発展性	16
第5章 結 論	17
5-1 実 績	17
5-2 評価5項目による評価	17

第6章 提言及び教訓、今後の方向性	18
6-1 提言	18
6-2 教訓	18

付属資料

1. 討議議事録 (M/M)	23
2. 主要面談記録	52

プロジェクト位置図





チャンパサック県国庫局及び Pakse 郡国庫事務所



アッタプー県 Samakhixay 郡国庫事務所



チャンパサック県 Parkxong 郡国庫事務所



JCC/ 終了時評価結果報告



アッタプー県国庫局



M/M 署名式

略 語 一 覧

略 語	正式名称 / 英語	和 訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AusAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
C/P	Counterpart	カウンターパート
EU	European Union	欧州連合
GFIS	Government Financial Information System	政府財務情報システム
JCC	Joint Coordination Committee	合同調整委員会
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
MDTF	Multi-Donor Trust Fund	マルチドナー・トラスト・ファンド
M/P	Master Plan	(人材育成) マスタープラン
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PEMSP	Public Expenditure Management Strengthening Program	公共歳出管理能力強化プログラム
PFMSP	Public Financial Management Strengthening Program	公共財政管理能力強化プログラム
POD	Personnel and Organization Department	人事組織局
R/D	Record of Discussion	討議議事録
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	スイス開発協力庁
TOT	Training of Trainers	講師育成研修

終了時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：公共財政管理能力強化プロジェクト
分野：ガバナンス	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ラオス事務所	協力金額（評価時点）：約2億円 (2011年2月～2012年1月分は見込額)
協力期間：2009年1月～2012年1月	先方関係機関：財務省（Ministry of Finance）
	日本側協力機関：特になし
他の関連協力：財務統計・財政政策アドバイザー（2010年7月～2012年7月）	
1-1 協力の背景と概要	
<p>ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）の財政管理においては、歳入・歳出に関する制度の不備、財務省職員の公共財政管理能力の低さが課題であり、ラオス国政府は、2003年に発表したガバナンス政策ペーパー（A Policy Paper of the Government of Lao PDR on Governance Issue）において、確実な財務管理を4つの重点分野¹の1つとして掲げ、確実で、透明性が高く、説明責任を果たせる財務管理を実現させることで、マクロ経済の安定と公平で持続的な成長をめざすこととしている。2005年11月には歳出管理の制度システムの整備と職員の能力強化をねらう「公共歳出管理能力強化プログラム（Public Expenditure Management Strengthening Program：PEMSP）」を開始し、2007年11月には歳入部門も含めて「公共財政管理能力強化プログラム（Public Financial Management Strengthening Program：PFMSP）」と名称を変更して取り組みの拡大を図っている。現在までに制度整備については一定の進展がみられているが、制度を運用する財務省職員全体の能力向上が今後の重要な課題として残されている。</p>	
1-2 協力内容	
<p>財務省の職員を対象に公共財政管理に係る人材育成能力の強化を行うため、人材育成の中核となる人材育成戦略案及び人材育成計画案の作成、研修の実施メカニズムの構築、国庫・会計分野の講師育成、研修テキスト作成及び郡職員を対象とした実務研修を実施している。</p>	
(1) 上位目標	
中央及び地方の財務省職員（特に、国庫局、会計局、人事組織局）の能力が強化される。	
(2) プロジェクト目標	
財務省の国庫資金管理及び会計分野の人材育成メカニズムが構築される。	
(3) アウトプット	
1) 財務省が行う公共財政改革に沿った人材育成戦略・計画の草案が作成される。	

¹ 「A Policy Paper of the Government of Lao PDR on Governance Issue 2003」にて、公共サービスの改善、国民参加、法の統治、財務管理強化の4つ(Public Service Reform, People's Participation, Rule of Law and Sound Financial Management)が重点分野とされている。

- 2) 国庫資金管理及び会計業務に関する財務省中央、地方の研修実施環境（指導員の能力、研修教材等）が整備される。
- 3) 財務省の効果的な人材育成に資する研修実施監理枠組みが整備される。

(4) 投入（評価時点）

日本側： 約2億円
 専門家派遣 延べ8名(61M/M) 機材供与 約117万1,000円(1万5,329米ドル)
 研修員受入れ 6名 ローカルコスト負担 1,485万円

ラオス側：カウンターパート配置（人事組織局プロジェクト人員 4名、
 運営委員会メンバー4名、タスクフォースメンバー28名）
 プロジェクト事務所・会議室提供
 ローカルコスト負担（研修費用、事務所光熱費・家具）

2. 評価調査団の概要

調査者	団長/総括：米山 芳春（JICA ラオス事務所 次長）		
	協力企画：三浦 彩（JICA ラオス事務所 企画調査員）		
	評価分析：房前 理恵（財団法人 国際開発高等教育機構）		
調査期間	2011年9月6日～2011年9月23日	調査区分	終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

3-1-1 成果

成果1：財務省が行う公共財政改革に沿った人材育成戦略・計画の草案が作成される。

【指標】1. 人材育成戦略・計画の草案が作成される。

人材育成戦略案は2009年11月、人材育成計画案は2010年2月に起草され、プロジェクトの合同調整委員会（Joint Coordination Committee：JCC）に2010年2月に提出されており、成果1は予定どおり達成された。

成果2：国庫資金管理及び会計業務に関する財務省中央、地方の研修実施環境（指導員の能力、研修教材等）が整備される。

【指標】2.1 国庫局、会計局から3人以上、各県の各国庫事務所から少なくとも1人の職員が研修講師になる。

2.2 国庫資金管理と会計の業務マニュアルが作成される。

講師育成研修（Training of Trainers：TOT）を通じ、研修講師が育成された。育成人数は、中央レベルで3名以上、各県で1名以上という目標を大きく超え、中央財務省で7名、全17県1特別市の国庫局で各2～3名となった（指標2.1）。研修教材については、関係局から成る教材作成タスクフォースにより、会計、歳入・国庫資金管理、歳出に関する郡レベルの業務マニュアルが作成され、実際の研修でのフィードバックに基づき改訂された（指標2.2）。したがって、成果2は計画以上のレベルで達成された。

成果 3：財務省の効果的な人材育成に資する研修実施監理枠組みが整備される。

【指標】 3.1. 研修サイクル管理、研修実施手続きを示したマニュアル・ガイドラインの草案が作成される。

3.2. 研修受講者のデータが人事組織局にて記録される。

研修サイクル管理のコンセプト、プロセスと研修実施に伴う手続き等を示したマニュアル案とガイドライン案が 2010 年半ばにできあがり、関係部局からのフィードバックを得て、2011 年 9 月に一冊の「研修サイクル管理及び実施マニュアル」として草稿が完成し、大臣承認済みである。その後、各部局の意見を反映して新財政年度（2011/2012 年度）に向けた改訂作業を行い、現在改訂版「研修サイクル管理・実施マニュアル」として大臣令の承認待ちである（指標 3.1）²。一方で、プロジェクトでは、人事組織局（Personnel and Organization Department：POD）が研修参加者の受講履歴データを管理することも想定していたが、POD の人員不足にかんがみ、各局がデータを管理し、POD が必要に応じ参照する形を推奨する方針に改め、上記マニュアルに明記した（指標 3.2）。これらの結果から、成果 3 は部分的な達成となっている。

3-1-2 プロジェクト目標

財務省の国庫資金管理及び会計分野の人材育成メカニズムが構築される。

本プロジェクトでは、財務省の国庫資金管理及び会計分野の人材育成メカニズムの構築を目標に、研修サイクル管理の導入、研修講師の育成、人材開発戦略・計画の策定に取り組んできた。

プロジェクト目標である人材育成メカニズムの構築は、その核となる研修サイクル管理システムの導入と研修講師の能力向上の点では十分な進展をみせており、2012 年 1 月末日の終了時までにはほぼ達成されることが見込まれる。一方で、人材育成の枠組みとして想定されていた人材育成戦略及び計画の実施については、外部環境の変化により取りやめとなり、代わって策定される人材育成マスタープラン（Master Plan：M/P）についても進捗が遅れている。各指標の達成状況は以下のとおり。

指標 1：人材育成戦略案・計画案が最終化され、実施される。

人材育成戦略・計画の草案はプロジェクトの下で作成されたが、その後政府の方針転換により、各省が長期的視野に基づいた M/P を作成することになったため、プロジェクトが策定した戦略案・計画案の実施は事実上なくなった。かかる状況に対応し、プロジェクトでは M/P 策定初期段階を支援してきたが、策定プロセスは POD が 2011 年 3 月に示した計画と比して、評価時点で 3 カ月遅れている。

指標 2：プロジェクトの推奨する制度的アレンジメント（規程、組織内の体制、予算策定）が財務省に導入される。

研修サイクル管理については、研修サイクル管理・実施マニュアルを作成し、現在 POD の最終チェックの段階にあり、プロジェクト終了までに大臣承認を得ることが見込まれる。

² 本終了時評価調査終了後の 2011 年 11 月に大臣令として承認された（2011 年 11 月 28 日付財務省 2732 号）。

指標 3：研修講師が財務省の中央及び地方職員の研修を行うのに十分な知識と技術を身に着ける。

研修講師育成は順調に進み、TOT にて育成された講師は実際の研修実施により能力が向上した。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

プロジェクトの妥当性は非常に高い。

- ・ 公共財政管理を重視するラオス政府のガバナンス政策と整合しており、同政府が公共歳出・歳入管理強化を目的に実施している PFMSP のキャパシティ・ビルディング及び人材育成コンポーネントに貢献するものである。
- ・ 研修が外部資金によりアドホックに行われていた財務省に対して、ニーズベースの研修を実施すべく研修サイクル管理のシステムを導入することをめざしている点、また業務マニュアルや研修機会がほとんどなかった郡レベルの国庫事務所職員に焦点を当てた点で、財務省のニーズに合致している。
- ・ 対ラオス国別援助計画では、行政能力の向上及び制度構築を重点分野としており、日本の援助政策との整合性も高い。

(2) 有効性

プロジェクトの有効性は比較的高い。

- ・ 開始当初の討議議事録（Record of Discussion：R/D）署名の遅れ、人材育成戦略・計画に係る財務省の方針の変更にもかかわらず、当初計画よりも多くの研修講師を育成し、また、研修サイクル管理・実施マニュアルの策定により、人材育成のための制度的アレンジメントも整いつつあるなど、重要な実績を残している。
- ・ 他方で、めざしていた人材育成メカニズムの一端である人材育成戦略・計画の策定が、M/P の策定に変更となり、プロジェクトの策定した戦略案・計画案に描かれた方向性が M/P に反映されるかどうかはいまだ不透明である。この点については、プロジェクト目標達成に向けてプロジェクト終了まで引き続き留意が必要である。

(3) 効率性

プロジェクトの効率性は比較的高い。

- ・ 計画されたアウトプットはおおむね達成されている。成果 2（研修実施環境の整備）に関しては、プロジェクトへの適切な人材の配置等により、目標を大きく上回る成果を生んでいる。日本側投入もおおむね適切であり、特にカウンターパート（Counterpart：C/P）研修は参加者から高い評価を受けている。
- ・ その一方で、専門家の派遣については、短期専門家の頻繁な変更により POD 側と専門家側とのコミュニケーションに問題が生じたこと、短期専門家の Terms of Reference（TOR）、日本側の予算に関する情報共有が不十分であったこと、プロジェクト全体の活動計画が共有されていなかったことなどが、プロジェクトのより効率的な実施を妨げ

たとえられる。

(4) インパクト

プロジェクトは正のインパクトが高く、負のインパクトはみられない

- ・ 将来のインパクトとして、上位目標の達成もある程度見込まれている。上位目標では中央及び地方の財務省職員（国庫局、会計局、人事組織局）の能力強化をねらっているが、国庫局、会計局については、研修サイクル管理が動き出したこと、また、全郡国庫事務所を対象とした研修が本プロジェクトで実施されたことにより、能力強化の環境がほぼ整い、今後の能力向上が期待できる。
- ・ 一方で、POD に関しては、本プロジェクトで導入された人材育成メカニズムを機能させることが求められており、上位目標の達成は POD のかかる能力の向上しだいであろう。その意味で、2011 年 10 月から始まる新会計年度が鍵であり、POD が同年の研修サイクル管理を主導し、制度化に向けて改善点、さらに必要な措置を導き出すことが非常に重要である。
- ・ また、プロジェクト実施により以下のとおり財務省の他の活動にいくつかのインパクトがみられた。プロジェクトの負のインパクトは認められなかった。
 - プロジェクトの下で編成された教材（業務マニュアル）作成タスクフォースのメンバーが、財務省独自の中央職員向けの業務マニュアル作成に参加し、マニュアル作成の準備ステップ、チームワーク、作成プロセスのマネジメント等にプロジェクトの経験を活用した。
 - 研修サイクル管理・実施マニュアルの準備、同サイクル管理の試行に際し、POD と各部局の研修担当課との間の協力が促進された。
 - PFMSMP のキャパシティ・ビルディング・コンポーネント及び地方政府財政管理コンポーネントにおける活動として位置づけられており、同プログラムと相乗効果を生んでいる。

(5) 自立発展性

プロジェクトの自立発展性は十分ではない。

プロジェクトでは活動及び効果の持続性を確保するため、人材育成メカニズムの核である研修サイクル管理の制度化を見据え、マニュアルの策定に際しては財務省内の関係部局や PFMSMP ユニット、開発パートナーなどとの協議を十分に重ね、また、試行段階においても関係部局を巻き込みつつ進めるといった措置をとっている。上記のような努力はなされているものの、自立発展性の確保にはいくつかの留意点がある。

<制度・政策面>

制度化には時間がかかることから、研修サイクル管理の継続的かつ緊密なモニタリングが必要となろう。特に、関係各局の経験がない年間研修計画の策定段階、研修予算の確保につき、特別な注意が必要である。

<技術面>

研修サイクルの計画ステップは、アドホックに外部資金により研修が行われていた財務省の各部局にとって初めての経験であり、研修のデザイン、年間計画の策定能力がどの程

度あるのかはまだ分かっていない。サイクル管理において計画段階は特に留意する必要がある。

<財務面>

年間研修計画に従って研修を実施するための資金がどの程度獲得できるのかは明確でない。今後1年半はマルチドナー・トラスト・ファンド（Multi-Donor Trust Fund : MDTF）がある程度利用できると推測されるが、将来的には計画段階で研修の費用対効果を今以上に真剣に検討しなければならない可能性がある。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

プロジェクトでは、開始直後に他ドナーによる支援計画との重複が判明し、研修ニーズの再検討の結果、人材育成の主たる対象を県国庫局から郡国庫事務所に変更した。これにより、重複を回避して補完性を高めると同時に、研修機会のほとんどなかった郡国庫事務所職員の強化に貢献した。

(2) 実施プロセスに関すること

プロジェクトのC/Pとして、あるいはタスクフォースメンバーとして適切な人材が配置されたこと、タスクフォースのチームワークが機能したことが成果の達成に貢献した。また、プロジェクトにおける研修実施に際し、PFMSPの下で設置されている信託基金（MDTF）を活用し、ラオス側から計画以上の資金投入があったことが、成果及び上位目標の達成度を大きく高めた。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

プロジェクト内容に関し、財務省内の理解が十分でなかったことから、R/D締結が3カ月遅れたことによりプロジェクトの活動開始が遅れることとなった。これにより、専門家が財務本省や県での研修ニーズ把握のためのヒアリングに十分な時間を割けなかった等の弊害もあったものの、ラオス側の人員配置が適切であったことから、遅れを取り戻し、円滑に活動を進めることができた。

(2) 実施プロセスに関すること

短期専門家の頻繁な変更によるPOD側と専門家側とのコミュニケーションの問題があったこと、プロジェクト全体の詳細な活動計画が特にプロジェクト初期段階において共有されていなかったことが、プロジェクトの効率的な実施に影響を与えた。また、JICAの技術協力スキームについての議論が十分でなかったことから、財務省側にプロジェクト管理のうえで混乱を招き、十分なイニシアティブの発揮の妨げとなった。

3-5 結論

本プロジェクトはラオス政府の政策、ニーズ、日本の援助政策のいずれとも整合しており、妥当性は高い。人材育成戦略・計画に係る財務省の方針変更により、プロジェクト目標の達成

は当初計画どおりとはいかなくなり、プロジェクトの有効性にやや影響を与えているものの、期待された効果の多くは発現することが見込まれる。これはラオス側の適切な人材配置、タスクフォースを活用した適切な実施体制を通じて効率性が高められたことによるところが大きい。本プロジェクトのインパクトは、既に波及効果として発現しており、プロジェクトは上位目標の達成に向けても順調に進捗を示している。プロジェクトの効果の持続性は、財務省内への導入が進められている研修サイクル管理が定着するかどうかにかかっており、特に次期会計年度の研修サイクル管理における POD のイニシアティブが非常に重要である。

以上の背景、実績を勘案すると、プロジェクト目標はプロジェクト終了時までにはほぼ達成されることが見込まれることから、予定どおり 2012 年 1 月末に終了することとする。

3-6 提言

(1) プロジェクト期間中の検討事項

- 1) POD は人材育成 M/P 案を日本人専門家の支援を受けて速やかに作成し、財務省大臣へ提出する。その際人材育成戦略案・計画案の内容を反映する。
- 2) プロジェクトは、研修サイクル管理マニュアルを最終化し、大臣令発出を行う。また財務省内全部局の人事・総務部署及び他ドナーに対し、ワークショップを開催のうえマニュアルの概念及び手続きにつき周知徹底を行う。

(2) プロジェクト終了後の自助努力を継続するための検討事項

- 1) 研修サイクル管理体制の基礎はプロジェクト内で財務省に導入されたが、今後サイクルを省内で確実に定着させるには、POD がサイクル内の重要なタイミングで他部局をフォローアップする必要がある。具体的には POD が全部局の人事・総務部署を対象に重要なタイミング（研修計画、予算申請時等）にて説明会を実施することを推奨する。また JICA からも必要に応じてフォローアップを行う。
- 2) 研修は、郡のニーズ及び省内規程の改訂を反映、またプロジェクトで開発した研修テキストも必要に応じ改訂のうえで、各部局が定期的実施するべきである。

3-7 教訓

(1) タスクチームに基づいたプロジェクト運営

プロジェクトでは複数の部局間での調整が必要となるため、「テキスト作成」及び「研修実施管理」のために 2 つのタスクフォースが設置された。これにより財務省職員の業務分担が明確になり、効率的かつ積極的なプロジェクト参加につながった。

(2) 全国研修展開のための MDTF の活用

MDTF の活用により、プロジェクトでの研修活動を全国 17 県 1 特別市及び全郡に拡大することができた。これにより、財務省との経費分担及びプロジェクト終了後の財政面での継続性確保の道筋ができた。また、プロジェクト活動を他ドナーへ普及するのにも貢献した。

(3) プロジェクト詳細に係る財務省と JICA 間の十分な協議

JICA の技術協カスキームを財務省が十分把握しておらず、結果として財務省がプロジェ

クト管理及びプロジェクトのイニシアティブをとるのが困難であった。プロジェクトの円滑な実施及び財務省のオーナーシップを確保するため、スケジュールや専門家の TOR、技術協力スキームにつき、財務省と JICA 間で事前の十分な協議が必要である。

(4) 円滑なコミュニケーションを促進するための方策

本プロジェクトでは短期専門家が頻繁に変更となり、円滑なプロジェクト実施を阻害する要因であったと C/P から指摘されている。このような場合、C/P と JICA 専門家間の円滑なコミュニケーションを促進するための方策を講ずる必要があり、専門知識を備えたラオス人コンサルタントを長期で配置することも一案である。

(5) プロジェクト全体計画についての C/P、JICA、専門家間での共通認識

プロジェクトでは関係者間で共有できるプロジェクト全体計画を有していなかった。関係者間での活動計画の事前協議を通じて、C/P のプロジェクトへの関与をより高めるなど、効果的かつ効率的なプロジェクト実施を促進することが可能であったと思われる。

Summary of Terminal Evaluation

I. Outline of the Project	
Country: Lao PDR	Project title: Capacity Building Project for Public Financial Management Strengthening Program
Issue/Sector: Economic Policy	Cooperation scheme: Technical Cooperation Project
Division in charge: JICA Laos Office	Total cost : JPY 200 million (February 2011 – January 2012: Estimated amount)
Period of Cooperation: January 2009 - January 2012	Partner Country's Implementing Organization: Ministry of Finance
	Supporting Organizations in Japan: None
Related Cooperation: Fiscal statistics and policy advisor (July 2010 – July 2012)	
<p>1 Background of the Project</p> <p>Public financial management in the Lao PDR has suffered from structural problems, including institutional weakness in handling revenue and expenditures, and from the limited capacity of finance officials. To tackle this problem, the Government of the Lao People's Democratic Republic (GOL) set out to make financial management one of the top priority issues under "A Policy Paper of the Government of Lao PDR on Governance Issue" which was issued in 2003. Its aims were to achieve reliability, transparency and accountability in its public financial management. The GOL launched the Public Expenditure Management Strengthening Program (PEMSP) in November 2005 with the aim of consolidating revenue management systems as well as developing the capacity of the officials concerned. The PEMSP developed into the Public Finance Management Strengthening Program (PFMSP) in November 2007, which broadened the scope of the PEMSP to include the revenue side. Institutional development has progressed to the point that now the capacity development of the entire staff of the Ministry of Finance (MoF) who will operate these systems has become a critical factor.</p>	
<p>2 Project Overview</p> <p>To support progress of PFMSP through capacity building, JICA has provided a three-year technical cooperation project since January 2009. The Project aims at establishing a mechanism to improve the capacity of MoF staff in central and local authorities regarding treasury and accounting. Under the project, the MoF has worked to develop a strategy and a plan for human resource development (HRD), establish a training implementation mechanism, develop trainers and textbooks on treasury and accounting, and implement training for district staff.</p> <p>(1) Overall Goal</p> <p>Capacity of the staff of MOF in central and local authorities, especially staff in National Treasury, Accounting Department and Personnel and Organization Department is enhanced.</p> <p>(2) Project Purpose</p> <p>A mechanism to improve capacity of the staff of MOF in central and local authorities regarding treasury and accounting is established.</p>	

(3) Outputs

1. MoF Human Resource Development Strategy and Plan are drafted and are consistent with the current Public Financial Reform.
2. Training conditions, which include developing skilled trainers and textbooks/manuals, in the central and provincial MoF is consolidated in order to conduct training on treasury and accounting in central MoF and local authority.
3. Internal framework for training management is consolidated for effective human resource development in the MoF.

(4) Inputs (as of the end of August 2011)

Japanese Side:

Experts	8 persons (61M/M)
Trainees received	6 persons
Equipment provided	JPY 1,171 (USD 15,329)
Local Cost	JPY 14,850

Laotian Side:

Counterpart	4 persons for project management, 4 persons as steering committee members, 28 persons as members of taskforces
Land and Facilities	Office space and necessary facilities and meeting rooms
Local Cost	Training costs and running costs of the project office

II. Evaluation Team

Members of Evaluation Team	Mr. Yoshiharu YONEYAMA (Team Leader) Senior Representative, JICA Laos Office Ms. Aya MIURA (Project Planning) Project Formulation Advisor, JICA Laos Office Ms. Rie FUSAMAE (Evaluation Analysis) Consultant, Foundation for Advanced Studies on International Development		
Period of Evaluation	September 6 to September 23, 2011	Type of Evaluation	Terminal Evaluation

III. Results of Evaluation

1 Project Performance

(1) Achievement of Outputs

Output 1: MoF Human Resource Development Strategy and Plan are drafted and are consistent with the current Public Financial Reform.

[Indicator] 1. Human Resource Development Strategy and Plan are drafted.

HRD Strategy and Plan were drafted in November 2009 and February 2010 respectively and submitted to the Joint Coordination Committee of the Project in February 2010. Therefore Output 1 has been achieved as planned.

Output 2: Training conditions, which include developing skilled trainers and textbooks/manuals, in the central and provincial MoF is consolidated in order to conduct training on treasury and accounting in central MoF and local authority.

- [Indicators] 2.1 More than three staff of the National Treasury and Accounting Department in the central level and at least one staff in each provincial treasury office become trainers.
- 2.2 Trainers create a working manual of treasury and accounting.

Training of Trainers (TOT) courses for provincial staff were conducted in January and November 2010 and March 2011, covering all provinces. 7 staff from the central MoF and 2 to 3 staff from the national treasury offices in 17 provinces and Vientiane Capital, became trainers. This substantially exceeds the targets of more than 3 from central and at least 1 from each provincial office (Indicator 2.1). Work manuals on accounting, revenue and cash management, and expenditure were prepared as textbooks by the textbook taskforce team formed under the project -- consisting of officials of the departments concerned (Indicator 2.2). These manuals were revised by the team based on the results of the review of training activities in three pilot provinces.

The above two indicators show that Output 2 has been achieved to a greater extent.

Output 3: Internal framework for training management is consolidated for effective human resource development in the MoF.

- [Indicators] 3.1 Manual/Guideline which indicates training cycle management and training implementation procedure is drafted.
- 3.2 Data of trained personnel is recorded at the POD.

A manual and a guideline that show the concept and the process of training cycle management and procedures for training implementation were drafted in the middle of 2010. Those documents were revised based on feedback from relevant departments and collated in a single draft manual, entitled "Training Cycle Management and Implementation Manual" in September 2011 (Indicator 3.1). Though the Project also assumed that the POD would record the training history of each personnel, it was reconsidered in view of the limited manpower of the POD. The Project then suggested that each department record training history data, making them available to the POD upon request, and stipulated it in the above manual (Indicator 3.2). Thus Output 3 has been partly achieved.

(2) Achievement of Project Purpose

Project Purpose: A mechanism to improve capacity of the staff of MOF in central and local authorities regarding treasury and accounting is established.

The Project has been pursuing the establishment of a HRD mechanism in the MoF in the areas of treasury and accounting by introducing a training cycle management system, developing skilled trainers, and preparing and implementing a strategy and a plan for HRD. Regarding the first two elements, the Project has made substantial progress and the processes are likely to be completed by the end of the Project term. On the other hand, the plan to prepare and implement a HRD Strategy and Plan was called off due to a change in external environment. Though the MoF adopted a new plan to prepare a M/P for HRD instead of the

Strategy and Plan, progress has been slow. The achievement of each of the 3 indicators are as follows;

[Indicator 1] Human Resource Development Strategy and Plan drafted by the Project is finalized and implemented.

The HRD Strategy and Plan drafted under the Project will not be finalized and implemented due to a new policy of the GOL that each ministry shall develop a M/P for HRD from a longer term perspective. In response to this environmental change, the Project provided technical support to prepare the M/P in the initial stage of the M/P development process. The process, however, has been delayed for over 3 months compared to the initial plan of the POD, as of March 2011.

[Indicator 2] Institutional arrangement such as rules / organizational arrangement / budgeting recommended by the Project is introduced to the MoF.

The draft Training Cycle Management and Implementation Manual was prepared and is to be examined by the POD for finalization. It is expected that Ministerial agreement will be obtained by the end of the project term.

[Indicator 3] Trainers equip knowledge and skill to train central and local staff of the MOF.

The development of trainers has proceeded smoothly and trained trainers have improved their skills through actual training implementation.

2 Summary of Evaluation Results

(1) Relevance

The Project is highly relevant.

- It is in line with the GOL's governance policy, giving priority to public financial management. It contributes to the Capacity Building and HRD component of the PFMS that the GOL has implemented with an objective to strengthen public expenditure and revenue management.
- It aims to introduce a training cycle management system to the Ministry, where training has been implemented on an ad-hoc basis mostly with external resources, and the Project targets district treasury offices for which almost no training has been provided. In these respects, the Project meets the needs of the MoF.
- It is consistent with the cooperation policy of the Japanese Government. Improvement of administrative ability and institutional building is one of the six priority areas identified in the Country Assistance Program for the Lao PDR.

(2) Effectiveness

The Project is, for the most part, highly effective.

- The Project has made significant progress since its inception, despite a delay in commencement due to the belated conclusion of the Record of Discussion (R/D) on the Project, and also a shift in the MoF's earlier position regarding a Strategy and a Plan for HRD. Under the Project, more trainers than initially planned have been developed and, with the preparation of the Training Cycle Management and Implementation Manual, the institutional arrangements for capacity development of MoF staff are almost set.

- On the other hand, a Strategy and a Plan for HRD, which is another component of the expected mechanism, is not in place due to the MoF's policy shift from developing the Strategy and the Plan to preparing a M/P for HRD. It is not certain that the overarching direction envisaged in the draft Strategy will be reflected in the M/P. This issue needs special attention in the remaining period of the project.

(3) Efficiency

The Project is, for the most part, highly efficient.

- The Project has produced almost all of its planned Outputs. Indeed the level of achievement on Output 2 (enhancement of training conditions) exceeds the expected level, which was facilitated by the assignment of appropriate personnel to the Project. Input from the Japanese side was largely appropriate. C/P training in particular was well-received by participants.
- However, as far as the dispatch of JICA experts is concerned, some issues such as frequent changes of short-term experts and consequent miscommunication between them and the POD officials, insufficient information sharing regarding TOR of JICA experts and operational budgets, and the absence of an overall work plan to share among all concerned, have hampered more efficient implementation of the Project.

(4) Impact

Positive impacts of the Project have been observed, while negative impacts have been hardly observed.

- The prospects of achieving of the Overall Goal of the National Treasury and the Accounting Department are good. The training cycle management system has begun to operate in the MoF while training covering all district treasury offices has already been implemented. Therefore a basic environment for capacity development at the local level has been created.
- The achievement of the Overall Goal depends on further development of the POD's capacity to ensure that the mechanism for HRD is introduced under the project functions. It is critical in this regard that the POD takes the lead to manage the cycle in the new fiscal year, and learns what more should be done to institutionalize the mechanism.
- The following impacts of the Project on other activities of the MoF have been recognized, while no negative impact was observed:
 - ✓ Some members of the textbook taskforce team participated in the preparation of a treasury manual, initiated by the MoF for central MoF staff, and contributed their experience and knowledge gained in the project.
 - ✓ Cooperation between the POD and administrative divisions of other departments regarding training has been promoted through preparation and introduction of training cycle management.
 - ✓ It has generated synergies with PFMSM by contributing to the components on Capacity Building and Local Government Financial Management.

(5) Sustainability

The sustainability of the Project is not totally secure as some aspects could face constraints.

The Project has made good attempts to ensure sustainability of project activities and their effects. In view

of future institutionalization of the training cycle management system, it had sufficient consultation with the relevant departments of the MoF, PFMS Unit and development partners in the preparation process of the Training Cycle Management and Implementation Manual; and also began to involve administrative divisions of other departments in the operation of the system. Despite such efforts made by the Project, the following issues need to be kept in mind:

<Institutional aspect>

Since institutionalization will take time, continuous efforts to closely monitor the operation of the system will be required, especially in the early stages of institutionalization.

<Technical aspect>

The planning step of the cycle is almost new to every department of the MoF and their capacity to design training and make annual plans is not known. The planning stage, therefore, needs special attention in managing the cycle.

<Financial aspect>

Uncertainty about the availability of funds to conduct training based on an annual training plan is difficult to eliminate. Though the Multi-Donor Trust Fund (MDTF) is expected to be available to some extent for another year and a half, the cost-effectiveness of training may have to be taken into serious consideration in the future.

3 Factors that promoted realization of effects

(1) Factors concerning the Planning

The Project changed its scope to focus mainly on district treasury offices rather than provincial treasury offices for HRD shortly after its start, due to some overlap with other development partner's assistance. As a result of this, the Project avoided duplication and made the two assistance activities complementary. It also contributed to the enhancement of capacity of district treasury offices, which had been given almost no training opportunities.

(2) Factors concerning the Implementation Process

The assignment of appropriate personnel to the Project either as C/P or as members of taskforce teams, and teamwork among those taskforce members, facilitated the achievement of some Outputs. In addition, the financial inputs from the Lao side through the MDTF helped the Project cover training activities in all districts and, thereby, increased the probability of the achievement of the Overall Goal.

4 Factors that impeded realization of effects

(1) Factors concerning Planning

The commencement of Project activities was set back due to the three-month delay in the conclusion of the R/D, as a result of insufficient understanding of the Project scope within the Ministry. This delay led to some negative effects, such as an insufficient amount of time to fully survey the training needs of the MoF and Provinces. However, with appropriate assignment of Lao C/P, the project was implemented smoothly in the end.

(2) Factors concerning Implementation Process

The efficient implementation of the Project has been somewhat hampered by miscommunication between the POD and JICA experts as a consequence of frequent changes of short-term experts and by the absence of an overall work plan to share among all concerned at the beginning of the Project. Insufficient discussions about the modality of JICA's technical cooperation also caused confusion on the MoF side about project management, which prevented the POD from taking the initiative to the full extent.

5 Conclusion

The Project is consistent with the policy of the GOL, their needs, and the policy of the Japanese Government; and is therefore highly relevant. Although the effectiveness of the Project has been somewhat challenged by the shift in the MoF's plan, the Project is likely to produce much of the planned outcomes by the end of the Project term. This is attributable to a largely efficient project implementation process, supported by an appropriate assignment of Lao C/P and proper implementation setup with inter-departmental taskforces.

The impacts of the Project have been already observed as ripple effects and the Project has been on the right track towards the achievement of the Overall Goal. The sustainability of the Project depends on whether the training cycle management introduced under the Project will be institutionalized. The POD's initiative is critical for institutionalization, particularly in the new fiscal year.

It is envisioned that the project purpose will mostly be achieved by the project completion; therefore, the project will be completed by the end of November 2012 as planned.

6 Recommendations

(1) Issues to be undertaken during the Project

- The M/P for HRD should be drafted by the POD as soon as possible and submitted to Finance Minister for approval, with assistance by Japanese experts. The M/P should be made with reference to the draft HRD Strategy and Plan.
- "Training Cycle Management and Implementation Manual" should be finalized by the Project and enacted with the Minister's agreement. Also, its concept and procedure should be disseminated to all Administration and General Divisions and other Development partners through workshops.

(2) Issues to be considered for sustaining self-help efforts after the completion of the Project

- Although the Training Cycle Management was consolidated and introduced to the MoF under the project, the POD should follow up with other departments at critical points of the training cycle to ensure its sustainability. To this end, it is highly recommended that the POD holds meetings for all Administration and General Divisions at each critical point, such as planning and budget requesting. JICA will also follow up together with the POD as necessary.
- Training should be conducted on a regular basis taking into account the needs of District level staff and reflecting amendments of regulations within the MoF.

7 Lessons Learned

(1) Project management based on Task Force Teams

Two Task Force Teams, namely “Textbook” and “Training Implementation Management” , were set up to coordinate several departments involved in the project. These Task Force Teams were effectively mobilized with clear job demarcations which lead to their active involvement in the Project.

(2) Utilization of MDTF for nationwide training

The Project succeeded in nationwide training by utilizing the MDTF to cover training in 7 provinces and Vientiane capital. This is appreciated in that the Project succeeded in cost sharing with the MoF for the training and paved the way for securing sustainability of the budget. Also, this contributed to disseminating the project activities to other development partners.

(3) Thorough discussions between the MoF and JICA regarding details of the Project

The modality of Japan’s technical cooperation, with which the MoF was not familiar, caused confusion regarding management of the Project; making it difficult for the MoF to take the initiative on the Project. Thorough discussions about details such as schedule, TOR of experts and the modality of the Project are required to ensure smooth implementation and the MoF’s ownership in the implementation of a Project.

(4) Measures to facilitate smooth communication

The POD noted that frequent changes of short-term experts undermined efficient implementation of the Project. In such cases, measures should be taken to facilitate smooth communication between C/P and JICA Experts. For example, hiring of a long-term local consultant with relevant expertise can be considered

(5) Mutual Understanding of an Overarching Work Plan among C/P members, JICA and JICA Experts

There was no overarching Project work plan that those concerned could share. Mutual understanding of an overarching work plan will facilitate more effective and efficient implementation of the Project, especially in terms of enabling those concerned to discuss optimal schedules well in advance for more active involvement of C/P in the Project.

第1章 終了時評価調査の概要

1-1 調査団派遣の経緯

ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）の財政管理では、歳入・歳出に関する制度の不備、財務省職員の公共財政管理能力の低さが課題であり、財務省が実質的に歳入を管理できていない、歳出に関する権限・手続きが複数の行政機関に分かれて適切な運営が行われていない等の問題が発生している。かかる状況に対し、ラオス国政府は、2003年に発表したガバナンス政策ペーパー（A Policy Paper of the Government of Lao PDR on Governance Issue）において、確実な財務管理を4つの重点分野¹の1つとして掲げ、確実で、透明性が高く、説明責任を果たせる財務管理を実現させることで、マクロ経済の安定と公平で持続的な成長をめざすこととしている。そして2005年11月には、政策一貫性、効率性、透明性、職務責任を有した公共財政管理を、制度システムの整備と職員の能力強化により達成することを目的とした「公共歳出管理能力強化プログラム（PEMSP）」を開始し、2007年11月には歳入部門も含めて「公共財政管理能力強化プログラム（PFMSP）」と名称を変更して取り組みの拡大を図っている。PFMSPに対しては世銀等、複数のドナーも支援を行っており、新予算法の制定、会計規則及び新会計システム（Government Financial Information System : GFIS）の導入、勘定項目の整理、理財システムの改革等が行われ、現在のところ、制度整備については一定の進展がみられている。一方で、これらの制度を運用する財務省職員全体の能力向上が今後の重要な課題として残されている。

このような背景の下、ラオス国政府はわが国に対し公共財政管理に係る人材育成のための支援を要請し、JICAはラオス国財務省人事組織局（POD）をカウンターパート（C/P）機関とし、国庫局及び会計局を協力機関として、ラオス国財務省の公共財政管理に係る人材育成能力強化を目的とした「公共財政管理能力強化プロジェクト」を2009年1月から2012年1月までの3年間の予定で実施中である。

プロジェクトでは、人材育成の中核となる人材育成戦略（案）及び人材育成計画（案）の作成支援、研修の実施メカニズムの構築支援（研修サイクル管理・実施マニュアル作成等）、国庫・会計分野の県職員を対象とした講師研修（TOT）及び郡職員を対象とした実務研修を実施してきた。実務研修については、研修テキスト「会計」「歳出」「国庫資金管理・歳入」を作成し、2010年1月から2月にかけてパイロット3県（ウドムサイ、カムアン、アッタプー）で実施し、その後2010年11月から本格的に実施を始め、一部ラオス国側とのコストシェアリングにより2011年7月末にかけて全県で実施した。

現在は、ラオス国財務年度に合わせて2010年10月から始動した研修実施メカニズム（研修サイクル管理）のモニタリング及び実施支援、財務省内の人材育成・人材マネジメントの改善に係る提案、及び人材育成戦略（案）、人材育成計画（案）を活用して財務省が主体的に作成する人材育成マスタープラン（M/P）に係る支援等を行っている。

今回の終了時評価調査は、2012年1月のプロジェクト終了を控え、プロジェクト活動の実績、成果を評価、確認し、今後のプロジェクト活動に対する提言を行うことを目的とする。

¹ 「A Policy Paper of the Government of Lao PDR on Governance Issue 2003」にて、公共サービスの改善、国民参加、法の統治、財務管理強化の4つ（Public Service Reform, People's Participation, Rule of Law and Sound Financial Management）が重点分野とされている。

1-2 評価調査の目的

評価調査の目的は次のとおりである。

- (1) プロジェクトの進捗、実績を確認し、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）に従ってプロジェクトを評価する。
- (2) プロジェクトの促進及び阻害要因を確認、分析する。
- (3) プロジェクト終了以前及び終了後に必要なアクションを検討し、提案する。
- (4) 評価結果を合同評価報告書としてまとめる。

1-3 調査団の構成

【日本側団員】

団 長	米山 芳春	JICA ラオス事務所 次長
協力企画	三浦 彩	JICA ラオス事務所 企画調査員
評価分析	房前 理恵	財団法人 国際開発高等教育機構

【ラオス側団員】

Project Director	Mr. Vanhxay PHONGSAVANH	Director General of Personnel and Organization Department 財務省人事組織局局长
Project Manager	Mr. Somboun INTHAPATTHA	Deputy Director General of Personnel and Organization Department 財務省人事組織局副局長

1-4 調査日程

2011年9月6日（火）～9月23日（金）。概要は以下のとおり。

日順	日付	時刻	活動内容
1	9/6	火 21:00	評価団員 ラオス着
2	9/7	水 9:00 11:00	- 団内打合せ - PFMSP 専門家（佐藤総括）との打合せ
3	9/8	木 9:45 14:30	- チャンパサック県へ移動 - チャンパサック県国庫局及び Pakse 郡国庫事務所へのインタビュー - チャンパサック県 Parkxong 郡国庫事務所へのインタビュー
4	9/9	金 8:30 10:30 13:00	- アッタプー県国庫局 へのインタビュー - アッタプー県 Samakhixay 郡国庫事務所へのインタビュー - アッタプー県 Xaisetta 郡国庫事務所へのインタビュー
5	9/10	土	チャンパサック県からビエンチャンへ移動
6	9/11	日	報告書作成

7	9/12	月	9:00 11:00 13:30 15:00	- 国庫局との面談 - JICA 財務統計・財政政策アドバイザーとの面談 - 会計局との面談 - POD 局長・副局長との面談
8	9/13	火	8:50 10:30	- 研修実施管理タスクフォースチームへのインタビュー - 教材作成タスクフォースチーム（含 TOT 講師）へのインタビュー
9	9/14	水	8:40 14:00 16:30	- 各部局人事総務課担当職員へのインタビュー（研修サイクル管理） - PFMSP 専門家（佐藤総括・石井・平良専門家）との打合せ - 財政政策局 PFMSP ユニット課長との面談
10	9/15	木	10:30 11:30 14:00	- 世界銀行ガバナンス担当者へのインタビュー - ADB 所長へのインタビュー - POD 人材管理課との面談
11	9/16	金	17:30	- 報告書作成 - 団内打合せ
12	9/17	土		報告書作成
13	9/18	日		報告書作成
14	9/19	月	10:15 14:00	- 財務省主催「公務員における効果的な人材管理 / 育成のあり方」 セミナー出席 - POD 局長・副局長との面談
15	9/20	火	14:00	- JICA ラオス事務所所長報告
16	9/21	水	9:00 13:00 15:30	- JCC/ 終了時評価結果報告 - PFMSP 専門家との打合せ - POD 副局長との面談
17	9/22	木	15:00 16:30	- ミニッツ（M/M）署名・交換 - 大使館報告（長尾専門調査員） - 評価団員ラオス出発
18	9/23	金		評価団員日本到着

ADB : Asian Development Bank (アジア開発銀行)

JCC : Joint Coordination Committee (合同調整委員会)

1-5 主要面談者

【財務本省】

Mr. Vanhxay PHONGSAVANH	Project Manager / Director General	人事組織局
Mr. Somboun INTHAPPATTHA	Deputy Director General	人事組織局
Ms. Bounpone SYBOUNHEUANG	Deputy Director of Division	人事組織局人材育成課
Ms. Manoly. C	Deputy Director of Division	人事組織局人材管理課
Ms. Vilay SENTHO	Deputy Director General	国庫局
Ms. Phonela LAOLY	Deputy Chief of Division	国庫局総務課

Ms. Daophet SIHAVONG	Deputy of Division	国庫局総務課
Ms. Vilasack PHOMMALACK	Deputy of Division	国庫局総務課
Ms. Khuanpheng KOUNLAVONG	Technical Staff	国庫局総務課
Ms. Vanphone PHOMMASONE	Chief of Division	国庫局歳入・現金課
Ms. Boualengkron PHAMANYVONG	Technical Staff	国庫局総務課
Mr. Bounsoum SISAVAT	Director General	会計局
Ms. Khonemany PHIMMASACK	Chief of Division	会計局公会計課
Mr. Nouxey PHOMSICHANH	Deputy Chief of Division	会計局公会計課
Ms. Vilay SENTHO	Technical Staff	会計局公会計課
Mr. Anousone DALASOUK	Technical Staff	会計局公会計課
Ms. Khanitha PATHAMMAVONG	Technical Staff	会計局公会計課
Ms. Phimlany PHITSAMAI	Director of Division	会計局総務課
Ms. Sifong OUMAVONG	Chief of Unit	財政政策局 PFMSPP ユニット
Ms. Viengsavanh	Technical Staff	財政政策局総務課
Ms. Somsavanh LUANGPHASAY	Deputy of Division	国有資産局総務課
Ms. Phutthasin SIRIPHANYA		検査局総務課
Mr. Vilakron SOUNDARA	Technical Staff	対外金融局総務課
Ms. Oulaysone SENSAWATH	Deputy of Division	税務局総務課
Mr. Chanmina PHAMANYVONG	Technical Staff	財務 ITC センター総務課
Mr. Somchit DUANGHAMPA	Technical Staff	内閣府総務課

【チャンパサック県】

(1) チャンパサック県国庫局

Ms. Khamkhat PHIMSIDA	Director	
Mr. Sisomphone	Deputy Director	
Mr. Thongmanyong	Director of Unit	会計監査課情報ユニット

(2) Parkxong 郡国庫事務所

Mr. Bunthone VEARNPHOKHAM	Deputy Director	
Mr. Thanongsack INTTHISAN	Head of Division	総務課
Mr. Phimphone PHUNDANOUVONG	Head of Division	会計課
Ms. Maythong THAKHONESIN		予算課

【アッタプー県】

(1) アッタプー県国庫局

Mr. Latsamy VANDSAY	Director	
Mr. Duangchai SYOUDOM		歳出課
Mr. Phomsavath PHOMMASENG		会計課
Mr. Sinasamout VONGKHAMBEIAG		会計課
Mr. Phonphiloun SAYSOMBATH		総務課

(2) Samakhixay 郡国庫事務所

Mr. Phaiboune SENGDARA	Director	
Ms. Phuevong	Deputy Director	
Ms. Phousamay THEDDAVANH		予算課
Ms. Soupatai THADBOULAPHA		予算課

(3) Xaisetta 郡国庫事務所

Mr. Bounpheng PHONMMCHAN	Deputy Director	
Ms. Keodalai PHOMMATHET		予算課
Mr. Anoulak SITHIPHAN		国庫課

【開発パートナー】

Dr. Chong Chi Nai	Country Director	アジア開発銀行
Mr. Soulinthone LEUANGKHAMSING	Senior Economics Officer	アジア開発銀行
Mr. Saysanith VONGVIENGKHAM	Public Sector Specialist	世界銀行

【日本側】

佐藤 敦郎	プロジェクト専門家（総括/プロジェクト実施運営管理）
平良 那愛	プロジェクト専門家〔研修実施監理（国庫・会計）〕
石井 梨紗子	プロジェクト専門家（人材育成マネジメント）
金田 輝秀	JICA 財務統計・財政政策アドバイザー

1-6 評価方法

1-6-1 評価の手順

評価調査団は、プロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix : PDM）の評価指標に基づいて、成果とプロジェクト目標の達成度及び上位目標達成見込みを確認し、続いて評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）の観点から分析を行った。さらに、導き出された結論に従い提言を取りまとめ、プロジェクト実施から得られた教訓を導き出した。

評価の過程においては、文献調査、関係者に対する質問票調査及びインタビュー、プロジェクトサイトの訪問調査によってデータ、情報を収集した。その際、評価項目のチェックリストとして評価グリッドを使用した（Joint Terminal Evaluation Report の Annex 4）。暫定的な評価結果をラオス側の合同評価委員会メンバーやその他のプロジェクト関係者と議論し、事実関係を確認し、必要な修正を加えたうえで最終的な評価結果をまとめ、ワークショップにおいて発表した。

1-6-2 分析項目

(1) 実績

プロジェクトの実績は、投入、成果、プロジェクト目標及び上位目標の達成度により評価した。PDMに記載された達成指標をその基準とした。

(2) 実施プロセス

プロジェクト管理の適切性を検証し、プロジェクト実施の促進及び阻害要因を抽出するため、技術移転、関係者間のコミュニケーション、モニタリング実施等のさまざまな観点から実施プロセスを調査した。

(3) 5項目による評価

開発プロジェクトを評価する際に国際的に使用される評価5項目²の観点から、収集したデータを分析し、総合的に判断した。評価5項目の内容は以下のとおりである。

1) 妥当性 (relevance)

プロジェクトの目標は、受益者のニーズと合致しているか、問題や課題の解決策としてプロジェクトのアプローチは適切か、相手国の政策や日本の援助政策との整合性はあるか等の正当性や必要性を確認する。

2) 有効性 (effectiveness)

プロジェクトの実施によって、プロジェクトの目標が達成され、受益者や対象社会に便益がもたらされているか等を確認する。

3) 効率性 (efficiency)

プロジェクトの投入と成果の関係に着目し、投入した資源が効果的に活用されているか等を確認する。

4) インパクト (impact)

プロジェクトの実施によってもたらされる、長期的な効果、波及効果、上位目標の達成度合い等を確認する。

5) 自立発展性 (sustainability)

プロジェクトで発現した効果が、協力終了後においても持続し発展するかを確認する。

² OECD-DAC（経済協力開発機構開発援助委員会）のガイドラインによる。

第2章 プロジェクト概要

現行 PDM（PDM ver.1.0、Joint Terminal Evaluation Report の Annex 1 参照）に記載された上位目標、プロジェクト目標、成果は以下のとおりである。

(1) 上位目標

中央及び地方の財務省職員（特に、国庫局、会計局、人事組織局）の能力が強化される。

(2) プロジェクト目標

財務省の国庫資金管理及び会計分野の人材育成メカニズムが構築される。

(3) アウトプット

- 1) 財務省が行う公共財政改革に沿った人材育成戦略・計画の草案が作成される。
- 2) 国庫資金管理及び会計業務に関する財務省中央、地方の研修実施環境（指導員の能力、研修教材等）が整備される。
- 3) 財務省の効果的な人材育成に資する研修実施監理枠組みが整備される。

第3章 プロジェクトの実績と実施プロセス

3-1 投入実績

2009年1月から2011年8月に至るまで、日本側、ラオス側双方の投入は下記のとおり、ほぼ計画どおりに実施された。投入の詳細はJoint Terminal Evaluation ReportのAnnex 2のとおりである。

3-1-1 日本側

(1) 専門家派遣

2009年1月から2011年8月末時点で1名の長期専門家（プロジェクト実施運営監理 27.66M/M）、7名の短期専門家〔人材育成、国庫資金管理、会計、研修コンテンツ開発、研修運営システム整備、研修実施監理（国庫・会計）、人材マネジメント計画 合計33.35M/M〕が派遣されている。総計61M/Mである。

(2) 機材供与

プロジェクト事務所のオフィス機材、研修用機材が供与された。総額は約117万1,000円（1万5,329米ドル）³である。

(3) カウンターパート研修

POD、国庫局、会計局から合計6名のC/Pが2009年11月に日本にて公共財政能力強化研修を受講した。費用総額は566万8,000円である。

(4) 現地業務費

2011年8月末までに1,485万円が現地業務費として支出され、プロジェクト活動、プロジェクトスタッフ雇用などに充てられた。

表3-1 現地業務費内訳

(単位：千円)

年度	合計額	使 途
2008	890	研修ニーズ調査、プロジェクト準備活動、交通費、プロジェクト運営費
2009	5,304	研修、プロジェクトスタッフ給与、会議費、交通費、専門家出張旅費、プロジェクト運営費
2010	6,828	研修、プロジェクトスタッフ給与、会議費、交通費、専門家出張旅費、プロジェクト運営費
2011	1,828	研修、プロジェクトスタッフ給与、会議費、交通費、専門家出張旅費、プロジェクト運営費
Total	14,850	

出所：中間レビュー報告書、JICA ラオス事務所、プロジェクトチーム

³ 2011年9月22日のOANDA為替レート（1USD=¥76.38）に基づき計算。

3-1-2 ラオス側

(1) カウンターパート配置

プロジェクトダイレクターである POD 局長を含む 4 名の職員がプロジェクト運営のために配置されている。また、ステアリング・コミッティのメンバーとしてプロジェクトダイレクター及び他関係 3 部局の副局長の合計 4 名が任命されている。さらに、プロジェクトの下で編成されたプロジェクトタスクフォース、教材作成タスクフォース、研修実施タスクフォースに、POD、国庫局、会計局、財政政策局から延べ 28 名が任命された。

(2) 施設の提供等

財務本省内において、プロジェクト事務所及び必要な家具、会合や研修の際には会議室が提供された。また、プロジェクト事務所の光熱費は POD が負担した。

(3) 研修費用

世界銀行、欧州連合 (European Union : EU)、オーストラリア国際開発庁 (Australian Agency for International Development : AusAID)、スイス開発協力庁 (Swiss Agency for Development and Cooperation : SDC) の出資により PFMSP 実施のために設置されたマルチドナー・トラスト・ファンド (MDTF) により、プロジェクトの下で実施された郡国庫事務所職員研修の費用の一部が賄われた。

3-2 アウトプット達成状況

PDM に記載された各アウトプットの達成状況は以下のとおりである。

アウトプット 1：財務省が行う公共財政改革に沿った人材育成戦略・計画の草案が作成される。

指 標
1. 人材育成戦略・計画の草案が作成される

(指標 1)

財務省本省全部局に対して行った人材育成ニーズ調査、研修計画調査の結果を基に、2009 年 11 月に人材育成戦略案が、また 2010 年 2 月に人材育成計画案が完成し、同月に開催されたプロジェクトの合同調整委員会 (JCC) 会合に提出された。同会合では、その後関係部局からコメントを得ることが確認された。

以上により、アウトプット 1 は達成された。

アウトプット 2：国庫資金管理及び会計業務に関する財務省中央、地方の研修実施環境（指導員の能力、研修教材等）が整備される。

指 標
2-1. 国庫局、会計局から 3 人以上、各県の各国庫事務所から少なくとも 1 人の職員が研修講師になる。
2-2. 国庫資金管理と会計の業務マニュアルが作成される。

(指標 2-1)

2010 年 1 月及び 11 月、2011 年 3 月に県国庫事務所職員向け講師育成研修（TOT）が実施され、国庫局から 5 名、会計局から 2 名の職員が講師を務めた。3 回の TOT にて全 17 県 1 特別市がカバーされ、77 名（うち 20 名は本省職員）が参加した。各県で 2～3 名の講師が育成され、郡国庫事務所職員に対する実務研修を実施している。

(指標 2-2)

国庫局、会計局の講師候補者をメンバーとする教材作成タスクフォースチームがプロジェクトの下で編成され、研修テキストとして、会計、国庫資金管理・歳入、歳出の 3 つの業務マニュアルを 2009 年 10 月に完成させた。マニュアルは 3 つのパイロット県での郡国庫事務所職員に対する実務研修のレビュー結果を基に、2010 年 7 月から 9 月にかけて上記タスクフォースチームにより改訂された。

以上のように、アウトプット 2 は計画以上の達成度となっている。

アウトプット 3：財務省の効果的な人材育成に資する研修実施監理枠組みが整備される。

指 標
3-1. 研修サイクル管理、研修実施手続きを示したマニュアル・ガイドラインの草案が作成される。
3-2. 研修受講者のデータが POD にて記録される。

(指標 3-1)

人材育成計画戦略案・計画案、パイロット県 3 県で実施された実務研修の結果を踏まえ、研修サイクル管理マニュアルと研修実施ガイドラインの草案が 2010 年 5 月から 7 月にかけて作成され、2011 年 9 月に当時の大臣名で承認を得ている。その後、各部局の意見を反映して新財政年度（2011/2012 年度）に向けた改訂作業を行い、現在改訂版「研修サイクル管理・実施マニュアル」として POD 内での最終化を経て大臣の承認を得る予定である⁴。

(指標 3-2)

受講履歴の記録については、POD のマンパワーを考慮し、プロジェクト期間の後半で再検討が行われた。その結果、プロジェクトは、各部局が職員の研修受講履歴を管理し、POD の

⁴ 本終了時評価調査終了後の 2011 年 11 月に大臣令として承認された（2011 年 11 月 28 日付財務省 2732 号）。

依頼に応じて提出することを推奨することとし、研修サイクル管理・実施マニュアルにもその旨を明記している。ただし、本調査実施時点では、実際に研修受講履歴の記録管理を行っている部署は少なく、現在の各部署での記録管理開始の目途は立っていない。

これらの結果から、アウトプット3は部分的な達成となっている。

3-3 プロジェクト目標の達成見込み

プロジェクト目標の各指標に関するこれまでの実績は次のとおりである。

プロジェクト目標：財務省の国庫資金管理及び会計分野の人材育成メカニズムが構築される。

指 標
1. 人材育成戦略案・計画案が最終化され、実施される。
2. プロジェクトの推奨する制度的アレンジメント（規程、組織内の体制、予算策定）が財務省に導入される。
3. 研修講師が財務省の中央及び地方職員の研修を行うのに十分な知識と技術を身に着ける。

(指標 1)

上述のとおり人材育成戦略・計画の草案はプロジェクトの下で作成されたが、その後財務省は、首相府との協議を通じ、人材育成・配置・活用など人事制度を幅広くカバーする長期的な人材育成のマスタープラン（M/P）を作成する方向にシフトした。そのためプロジェクトでは、作成された人材育成戦略・計画の草案の内容をM/Pに反映しつつ、財務省が効果的にM/Pを作成できるよう、作成初期段階でワークショップを開催するなどの支援をしている。しかし、PODが他の業務で多忙なこと、他の部局からの原稿の回収が遅れていることから、PODが2011年3月に示した計画と比べて策定プロセスは評価調査時点で3カ月以上遅れている⁵。

(指標 2)

研修サイクル管理マニュアル、研修実施ガイドラインの草案は、財務省各部局の人事・総務課（研修を担当）へのアンケート調査や省内のワークショップを通じて得たフィードバックを基に改訂され、2011年9月に1つの「研修サイクル管理・実施マニュアル」としてまとめられた。同マニュアルには、研修サイクル管理における各部局の役割、計画・予算策定から評価までの年間研修サイクル管理の流れ、研修管理の手続きなどが示されている。改訂版は現在PODの最終チェック段階にあり、その後、大臣の承認手続きに入る予定である。

(指標 3)

TOTで育成された研修指導員は、県国庫職員へのTOT、あるいは郡国庫職員への実務研修の実施を通じ、研修講師としての能力を向上させている。本調査にて入手できた受講者による研修評価結果によれば、約8割の受講者が講師に非常に満足あるいはおおむね満足している⁶。

⁵ 2011年5月下旬に関係各局から初稿が提出され、8月下旬には大臣に提出、10月以降は首相府との調整に入る予定であったが（事業進捗報告書、2011年7月）、9月中旬の時点で初稿がほぼ出揃ったところである。

⁶ 16件の研修における研修後の受講者アンケート結果。

以上により、プロジェクト目標である人材育成メカニズムの構築は、その核となる研修サイクル管理システムの導入と研修講師の能力向上の点では十分な進展をみせており、プロジェクト終了時までの達成が見込まれる。一方で、人材育成の枠組みとして想定されていた人材育成戦略及び計画の実施については、外部環境の変化により取りやめとなり、代わって策定されることになった M/P についても進捗が遅れている。

3-4 上位目標

上位目標：中央及び地方の財務省職員（特に、国庫局、会計局、人事組織局）の能力が強化される。

指 標
1. 国庫局あるいは財務省による報告書の質とタイミングが向上する。
2. 地方の国庫事務所からの報告書の質とタイミングが向上する。

(指標 1)

プロジェクトによる人材育成メカニズムはまだ十分な実施に至っていないため、まだ財務本省レベルの報告書の改善がみられる段階にはない。しかし、以下の指標 2 の現状のとおり、郡国庫事務所からの報告書の改善を指摘する声も既に出ており、将来的に中央レベルの報告書の改善に貢献することが期待される。

(指標 2)

本調査ではいくつかの県国庫事務所、郡国庫事務所に対してインタビュー調査を行ったが、県の職員、郡の監督官から、既に郡国庫事務所担当職員の報告書の質に向上がみられるとの声が上がっている⁷。郡の担当職員へのインタビューによれば、全員がプロジェクトによる研修の教材（業務マニュアル）を頻繁に、あるいは毎日参照しており、特に報告書作成において使用していると回答している⁸。

3-5 実施プロセス

プロジェクト活動はおおむね円滑に実施された。プロジェクトの内容についての財務省の理解が十分でなかったことから討議議事録(R/D)の締結が3カ月遅れたことにより活動開始も遅れた。これにより、専門家が財務本省や県での研修ニーズ把握のためのヒアリングに十分な時間を割けなかった等の弊害もあったものの、その後遅れを取り戻し円滑に活動を進めることができたのは、ラオス側の人員配置が適切であったことによるところが大きい。直接の C/P は POD であるが、プロジェクトの下で編成された教材作成タスクフォースや研修実施タスクフォースには他部局からも 18 名の職員が参加した。これらの職員は適切な専門性をもち、職位も適当であったことから、活動が効果的に進められた。また、タスクフォースのメンバーの多くが指摘しているように、タスクフォースのメンバー間のチームワークが効率的な活動の実施に貢献した⁹。プロジェクト側 (POD 及び JICA 専門家) による調整もタスクフォースが機能した重要な要因であった。

⁷ チャンパサック県、アッタプー県の国庫局、同 2 県内の計 4 郡の国庫事務所インタビュー。

⁸ 同上。インタビュー対象者（郡の国庫担当職員）は全 10 名。

⁹ タスクフォースメンバーインタビュー。

しかしながら、実施プロセスにおいて改善すべき点もあった。まず、本プロジェクトでは、効果的なプロジェクト管理に必要な活動の全体計画が関係者間で共有されていなかった。R/D 締結時に添付された活動計画表はプロジェクト開始当初から使用されておらず、詳細も詰められていなかった¹⁰。年間計画は JCC に提出されていたものの、計画及び開始段階でプロジェクトの明確な全体計画について十分に議論し、実施中に適宜必要な修正を行ってれば、POD がプロジェクトにおいてよりイニシアティブを発揮すると同時に、他の業務とプロジェクト活動の調整をより容易に行うことができたと思われる。

2つ目として、POD と JICA 専門家との間のミスコミュニケーションもあったことが POD より指摘されている。これは通訳を介しての会話も一因であるが、主として短期専門家が頻繁に代わったことによるものであった¹¹。かかる問題は、例えば専門性と語学力を備えたローカルコンサルタントの雇用などの措置により回避できたと考えられる¹²。

3つ目に、財務省と JICA との間でプロジェクトの詳細と支援モダリティに関する議論が十分されていなかったために、プロジェクトの運営に関し、財務省側に混乱があった。財務省では本プロジェクトが初めての JICA の技術協力プロジェクトであり、その実施方法が十分理解されないままプロジェクトが進行してしまった。そのために、世界銀行やアジア開発銀行（ADB）によるローンや技術支援（グラント）、トラスト・ファンドなどによる支援に慣れた財務省は、プロジェクト予算やオペレーション予算の内訳が共有されないこと、その用途について主導権がないこと、専門家の Terms of Reference（TOR）の決定や雇用が JICA によって行われることが理解できず、プロジェクト運営におけるイニシアティブのとり方が分からなかったと指摘している¹³。

¹⁰ 本プロジェクトは 2011 年 2 月まで JICA ラオス事務所の直営事業であり、開始当初は、プロジェクトを進めながら先の詳細計画を検討していくという方針の下で進められ、R/D 添付の活動計画表は使用されないまま現在に至っている。

¹¹ 本プロジェクトは当初 JICA ラオス事務所の直営事業としてプロジェクトを進めながら詳細計画を検討する方針で進められており、その都度必要な活動に対して柔軟に専門家を投入すべく、長期専門家 1 名、短期専門家複数名をシャトル型で派遣していた。短期専門家は派遣のたびに公募していたため、専門家の統一が難しかった。JICA はプロジェクト最終年である 3 年目には、プロジェクトの詳細計画が決定していたこと、また問題の緩和も念頭に置き、直営事業から業務実施事業に切り替えた経緯がある。

¹² POD はこの点を強く主張している。財務省内の他開発パートナーによる支援では、このようなローカルコンサルタントを置くことが一般的になっている。

¹³ POD との評価結果協議及び JCC（評価結果報告）での関係者コメント。

第4章 評価5項目による評価結果

評価5項目に基づく評価結果は以下のとおりである。

4-1 妥当性

本プロジェクトはラオス政府の政策、受益者のニーズ、日本政府の対ラオス協力方針に合致している。

公共財政管理の強化は、2003年に発表されたラオス政府のガバナンス政策ペーパー（A Policy Paper of the Government of Lao PDR on Governance Issue）において4つの重点分野の1つとなっている。ラオス政府は同政策に沿って2005年から実施していたPEMSPを拡大し、歳出と歳入管理の強化を目的に2007年よりPFMSPを実施しているが、本プロジェクトはPFMSPのキャパシティ・ビルディング/人材育成コンポーネントの一部と位置づけられている。

財務省では中央と県レベルの職員に対し、開発パートナーの資金によってアドホックベースで研修が行われてきた。本プロジェクトは、ニーズベースの研修を計画的に実施することを目的に研修サイクル管理を導入することをめざすものであり、ニーズと一致している。また、中央及び県以上にマンパワーが限られ、これまで研修機会はほとんどなく、業務マニュアルも存在しなかった郡レベルに焦点を当てている。

本プロジェクトは、ラオスに対する日本の援助政策との整合性も高い。対ラオス国別援助計画では、行政能力の向上及び制度構築を重点分野としており、公共財政管理は取り組み課題の1つとなっている。

4-2 有効性

本プロジェクトは、活動開始の遅れや、財務省の人材育成戦略・計画策定に係る方針転換などにもかかわらず、大きく進展している。プロジェクト目標である国庫資金管理及び会計分野の人材育成メカニズムの構築は、達成に向かい順調に進捗しており、これまでに以下の実績を残している。

- TOT及び研修の実施を通じて目標以上の人数の研修講師が育成された。研修講師に対する受講者の評価も高い。
- 研修サイクル管理に係る各部局の責務、年間の研修サイクル管理の流れ、研修実施プロセスと手続き等を示した「研修サイクル管理・実施マニュアル」の策定により、財務省職員の能力向上のための制度的アレンジメントはほぼ整い、研修サイクル管理は各部局で実践され始めている。しかし、上記マニュアルに記載された制度・手続きを正式に財務省の基準にするためには大臣の承認が必要である。

一方で、プロジェクトが想定していた人材育成メカニズムの一部である人材育成戦略・計画は、上述のとおり、財務省の方針の変更により、草案まで完成していた同戦略・計画の作成が取りやめとなり、代わってM/Pが作成されることとなった。プロジェクトはかかる環境の変化に対応し、M/Pの作成方法についてワークショップを開催し、戦略案・計画案を生かしたM/P作成を後押しした。戦略案の一部は「研修サイクル管理・実施マニュアル」に反映されてはいるが、同戦略案で描かれていた全体的な方向性がM/Pに十分に反映されるかどうかはまだ不透明であり、引

き続き留意が必要である。

4-3 効率性

これまでに計画されたアウトプットはほぼ達成されており、アウトプット2〔研修実施環境（指導員の能力、研修教材等）の整備〕は目標を大きく上回る達成度であった。主な貢献要因は次のとおりである。

- ・ 適切な人員が POD のプロジェクト C/P として、または、教材作成タスクフォースあるいは研修実施タスクフォースのメンバーとして配置された。
- ・ 上記タスクフォースは、いずれも複数の部局の人員から構成されていたが、チームワークにより、それぞれのタスクが効率的に進められた。

日本側による投入のうち、機材、C/P 研修、ローカルコストはおおむね適切であった。特に C/P 研修は中間レビューでも指摘されているとおり、適切な参加者、目的、質の点で非常に適切であったと判断される。

しかし、専門家の派遣に関し、効率的なプロジェクト実施に影響を与えた問題点について POD から指摘があった。まず、短期専門家が頻繁に変更となり、POD 職員と JICA 専門家の間にミスコミュニケーションを引き起こすことがあった。さらに、JICA 専門家の TOR の詳細が POD に十分に知らされておらず、プロジェクト運営予算情報の共有がなかったことと合わせて、POD はプロジェクト実施においてイニシアティブをとりにくいことがあったとしている（「3-5 実施プロセス」参照）。

また、プロジェクトの全体活動計画の不在も効率的なプロジェクトの実施を阻害した要因と考えられる。年間計画は JCC にて議論されたものの、関係者間で全体活動計画及び運営予算情報が共有されていなかったため、プロジェクト開始時に、ラオス側と JICA 事務所を含む日本側との間で最適な活動スケジュールと予算配分が議論されないままプロジェクトが進められてしまった（「3-5 実施プロセス」参照）¹⁴。

4-4 インパクト

本プロジェクト実施により、これまでに財務省の他の活動にいくつかのインパクトが確認されている。財務省では国庫資金管理に関する本省職員向け業務マニュアルを作成しており、そのためのタスクフォースに本プロジェクトの教材作成タスクフォース（郡レベルの業務マニュアルを作成）のメンバーが数名入っている。彼らは、マニュアル作成の準備ステップ、チームワーク、作成プロセスのマネジメントといった本プロジェクトでの経験が今回のマニュアル作成に役立っているとコメントしている。2つ目に、研修サイクル管理のマニュアル作成と導入を通じ、POD と他部局の人事・総務課との間の研修に関する協力・コミュニケーションが促進された。研修サイクルが財務省内で根付いていけば、協力関係は更に強化されるだろう。3つ目に、本プロジェクトは PFMSIP との相乗効果を生んでいる。本プロジェクトは、本省の POD、国庫局、会計局、

¹⁴ 運営予算情報の C/P 機関との共有、それに基づいた予算配分の議論については、JICA の技術協力では対応が難しい部分もあるが、プロジェクトの効率的な実施を阻害した要因として POD 及び JCC メンバーより指摘があった（POD との評価結果協議及び JCC での関係者コメント）。

郡の国庫事務所の能力強化に取り組んでおり、PFMSP のキャパシティ・ビルディング・コンポーネントと地方政府財政管理コンポーネントの下の支援と位置づけられている。

将来のインパクトとして、上位目標の達成もある程度見込まれる。上位目標では中央及び地方の財務省職員（国庫局、会計局、POD）の能力強化をねらっているが、国庫局と会計局の能力強化の点では見込みは高い。研修サイクル管理の正式化には大臣の承認が必要だが、国庫局、会計局では 2010 年 10 月から研修サイクル管理が実施され始めている。また、郡国庫事務所では、研修が実施され、近年財務省に導入された会計勘定（Chart of Account）を反映した報告様式などのフォーマットを含む業務マニュアルが全郡に配布された。したがって、会計規則の変更に応じたマニュアルの改訂と知識の向上は必要であるが、特に郡レベルで能力強化の基礎的環境は整った。上述のとおり、郡国庫担当職員の日常業務と報告書の質の改善を指摘する声も既に上がっている（「3-4 上位目標」参照）。一方で、POD に関しては、本プロジェクトで導入された人材育成メカニズムを機能させることが求められており、上位目標の達成は POD のかかる能力の向上しだいであろう。その意味で、2011 年 10 月から始まる新会計年度が鍵であり、POD が同年の研修サイクル管理を主導し、制度化に向けた改善点、さらに必要な措置を導き出すことが非常に重要である。

4-5 自立発展性

プロジェクトは活動と効果の持続性を確保するためにさまざまな試みを行っている。

- ・ 「研修サイクル管理・実施マニュアル」の策定において、適宜会議やワークショップを開催し、財務省の各部局、PFMSP ユニット、開発パートナーとの十分な協議を行った。準備段階で関係者間での合意形成を促すことにより、研修サイクル管理の将来の制度化の基礎を築いた。
- ・ プロジェクトでは、C/P や関係部署ではない各部局の人事・研修を担う人事・総務課も研修サイクル管理の実践に巻き込み、マニュアルに沿って年間研修計画の準備やそれに従った首相府あるいは PFMSP ユニットへの予算請求を行うよう促している。かかる試みは将来の研修サイクル管理の制度化に向けた重要な第一歩である。
- ・ プロジェクトでは上記マニュアルに対する大臣承認を得る予定である。

上記のような努力はなされているが、自立発展性の確保にはいくつかの留意点がある。まず、プロジェクトの効果の持続性は研修サイクル管理システムの制度化にかかっている。制度化には時間がかかるため、システムの機能状況を継続的にモニターしていくことが必要である。特に制度化の初期段階のモニタリングは極めて重要である。また、研修サイクルの計画ステップは、アドホックに外部資金により研修が行われていた財務省の各部局にとって初めての経験であり、研修のデザイン、年間計画の策定能力がどの程度あるのかはまだ分かっていない。サイクル管理において計画段階は特に留意する必要がある。さらに、年間研修計画に従って研修を実施するための資金がどの程度獲得できるのかは明確でない。今後 1 年半は MDTF がある程度利用できると推測されるが、将来的には、計画段階で研修の費用対効果を今以上に真剣に検討しなければならない可能性がある。

第5章 結 論

評価調査団は、実地調査、関係者との意見交換及び団内での討議を重ねた結果、以下の結論に達した。

5-1 実 績

本プロジェクトはプロジェクト期間終了までに国庫資金管理・会計に関する財務省職員の人材育成メカニズムを設立することを目的としている。計画したアウトプットはこれまでにほぼ達成されており、プロジェクト目標と上位目標の達成に向けてプロジェクトは順調に進展している。プロジェクト目標の3つの指標のうち、講師の技術習得、人材育成のための制度的アレンジメントの導入については、プロジェクト終了時までには達成されることが見込まれる。しかし、もう1つの指標である人材育成戦略・計画の最終化及び実施に関しては、プロジェクトの途中で財務省の方針転換により同戦略・計画の代わりに人材育成 M/P が作成されることとなり、そのプロセスは遅れている。

5-2 評価5項目による評価

プロジェクトの目的は公共財政管理の強化を優先分野とするラオス政府の政策と合致しており、本プロジェクトは同政府の PFMSP の下での支援として位置づけられている。本プロジェクトは人材育成メカニズムを構築することをねらい、本省のみでなく郡国庫事務所職員の能力強化に取り組むものだが、これらの分野は財務省が強化をめざす分野であり、同省のニーズとの整合性も高い。

プロジェクトの有効性は、財務省の人材育成戦略・計画に係る方針変更により影響を受けたものの、プロジェクトは大きな進捗をみせており、プロジェクト期間終了までに期待された成果の多くを生み出すと思われる。これは、ラオス側による人員配置が適切であったこと、部局を横断したタスクフォースを活用した効果的なプロジェクト実施体制が、プロジェクト実施の効率性を高めたことによるところが大きい。

終了時評価チームはプロジェクトの正のインパクトも確認した。これまでに、財務省国庫局が主導した国庫資金管理に関する本省職員向け業務マニュアルの作成に、本プロジェクトの教材作成タスクフォースのメンバーが貢献したほか、POD と他部局との間の研修に関するコミュニケーションの増加、郡レベルの能力強化に対する財務省内及び開発パートナーからの注目度の増大などのインパクトが発現している。将来的なインパクトとして、上位目標の達成が期待される。

プロジェクトの自立発展性は、プロジェクトの下で導入された研修サイクル管理の制度化にかかっている。制度化のためには、各部局による研修予算確保の努力も求められるが、POD のイニシアティブが何よりも重要であり、特に 2011 年 10 月から始まる新会計年度における POD の役割は大きい。

第6章 提言及び教訓、今後の方向性

前章で示されたとおり、プロジェクトは成果の達成度も比較的高く、終了時までにはプロジェクト目標はほぼ達成されると見込まれる。プロジェクト目標の達成並びに上位目標の達成の方向に向けて、以下の点を提言する。

6-1 提言

(1) プロジェクト期間中の検討事項

- 1) POD は人材育成 M/P ドラフトを日本人専門家の支援を受けて速やかに作成し、財務省大臣へ提出する。その際人材育成戦略案・計画案の内容を反映する。
- 2) プロジェクトは研修サイクル管理マニュアルを最終化し、大臣令発出を行う。また財務省内全部局の人事・総務課及び他開発パートナーに対し、ワークショップを開催のうえ、マニュアルの概念及び手続きにつき周知徹底を行う。

(2) プロジェクト終了後の自助努力を継続するための検討事項

- 1) 研修サイクル管理体制の基礎はプロジェクト内で財務省に導入されたが、今後サイクルを省内で確実に定着させるには、POD がサイクル内の重要なタイミングで他部局をフォローアップする必要がある。具体的には POD が全部局の人事・総務課を対象に重要なタイミング（研修計画、予算申請時等）にて説明会を実施することを推奨する。また JICA からも必要に応じてフォローアップを行う。
- 2) 研修は、郡のニーズ及び省内規程の改訂を反映、またプロジェクトで開発した研修テキストも必要に応じ改訂のうえで、各部局が定期的実施するべきである。

6-2 教訓

(1) タスクチームに基づいたプロジェクト運営

プロジェクトでは複数の部局間での調整が必要となるため、「テキスト作成」及び「研修実施管理」のために2つのタスクフォースが設置された。これにより財務省職員の業務分担が明確になり、効率的かつ積極的なプロジェクト参加につながった。

(2) 全国研修展開のための MDTF の活用

7 県 1 特別市において MDTF を活用し、プロジェクトでの研修活動を全国 17 県 1 特別市及び全郡に拡大することができた。これにより、財務省との経費分担及びプロジェクト終了後の財政面での継続性確保の道筋ができた。また、プロジェクト活動を他開発パートナーへ普及するのにも貢献した。

(3) プロジェクト詳細に係る財務省と JICA 間の十分な協議

JICA の技術協カスキームを財務省が十分把握しておらず、結果として財務省がプロジェクト管理及びプロジェクトのイニシアティブをとるのが困難であった。プロジェクトの円滑な実施及び財務省のオーナーシップを確保するため、スケジュールや専門家の TOR、技術協カスキームにつき、財務省と JICA 間で十分な協議が必要である。

(4) 円滑なコミュニケーションを促進するための方策

プロジェクトの専門家の派遣形態は、長期専門家1名がプロジェクト開始後2年間現地に滞在した以外は、「シャトル型」で複数の専門家が短期間派遣される形態であった。これら短期専門家の頻繁な変更は、円滑なプロジェクト実施を阻害する要因であるとC/Pから指摘されている。このような場合、C/PとJICA専門家間の円滑なコミュニケーションを促進するための方策を講ずる必要があり、専門知識を備えたラオス人コンサルタントを長期で配置することも一案である。

(5) プロジェクト全体計画についてのC/P、JICA、専門家間での共通認識

プロジェクトでは関係者間で共有できるプロジェクト全体計画を有していない。プロジェクト全体計画に対して共通認識をもつことは、より効果的かつ効率的なプロジェクト実施につながる。特に、C/P、JICA事務所、専門家が活動スケジュールにつき協議することで、C/Pがプロジェクトに対してより積極的に参加することが可能となる。