

第 5 章 対ラオス援助政策の結果 に関する評価

第5章 対ラオス援助政策の結果に関する評価

本章では、わが国の対ラオス援助政策が、ラオスの社会経済発展に対しどのように貢献したのかを分析することにより、対ラオス援助政策の結果について評価を行なう。評価の視点として、援助政策の目標達成、ODAの結果の有効性および効率性の観点から検証を試みる。

5.1. 対ラオス援助政策のロジックモデルと目標達成に関する分析

対ラオス援助政策の結果の評価において、本来、対ラオス援助政策の目標がどの程度、そして、どのように達成されたのかを検証し、分析することは、今後の援助政策にフィードバックする上で重要である。しかしながら、すでに第3章でみたように、本評価の対象である対ラオス国別援助方針においては、援助政策の目的・目標は明示されておらず、本評価では、同方針において示された基本方針から、わが国の対ラオス援助政策の目的を「ラオスの持続的経済発展の支援」と想定した。したがって、本節においてもこれを援助政策の目標として、目的・目標達成に関する分析を試みる。

5.1.1. 対ラオス援助政策のロジックモデル

政策評価では、政策が意図している「目的」と実際に実施された「活動」との間を結ぶ「論理性」あるいは「因果関係」を検証するプロセスが必要である。そこで、本項では具体的な活動によって達成される成果について、その関連性を整理・図式化し、政策の意図を確認するためのツールである「ロジックモデル」を用いて、対ラオス援助政策の目的と実施されたODA案件との論理性、因果関係について検証する。

対ラオス国別援助方針においては、4つの重点分野が設定され、それに加えて分野横断的な課題としてラオスの援助受容・実施能力の強化（キャパシティ・ビルディング）が掲げられている。しかし、重点分野についても、それぞれの分野への支援を行うことによって達成すべき目標は明示されていない。そこで、本評価においては、それぞれの重点分野において実施されたプロジェクトの目標の方向性を集約するものとして、セクターレベルの目標を設定した。そのうえで、対象期間中に実施されたプロジェクトをセクターごとの活動として整理したものが図5-1のロジックモデルである。

それぞれの重点分野に対応するセクター目標を以下の通り設定した。

- 人作り：人作りが促進される
- BHN 支援：BHN 充足状況が改善される
- 農林業：農林業が強化される
- インフラ整備：インフラが整備される
- キャパシティ・ビルディング：援助受容能力が強化される

ロジックモデル全体を見ると、4つの重点分野は活動レベルにおいて、くまなくカバーされており、さまざまな開発ニーズを抱えるラオスの現状に対応しようとしたことが確認できる。他方、重点分野の中でも、BHN 支援およびインフラ整備に関する活動が多く実施されており、対ラオス援助政策の実施において、この2つのセクターによるアプローチに重点が置かれていたと考えられる。

本評価における関係者からのヒアリングにより、対ラオス援助において、

- LDC であるラオスへの援助として貧困削減が重視されたこと
- メコン地域開発の一環としてラオスへの支援に焦点が当てられたこと

が確認されているが、援助実施段階において、貧困削減への対応としての BHN 支援およびメコン地域開発への対応としてのインフラ整備支援として反映されたものと推定される。

また、このロジックモデルによる分析から、セクター目標に対する活動にあたるプロジェクトは、さらにサブセクターごとのプログラムレベルで分類され、多くの活動が行われたサブセクターとそうでないサブセクターがあることが分かる。それぞれの重点分野についての分析は以下の通りである。

人作りにおいては、公務員を中心とした実務者の育成、大学レベルおよび社会人向けの高等教育の強化、の2つのプログラムに分類され、実施された活動から見ると、特に後者の高等教育の強化に重点が置かれている。

BHN 支援については、初等教育の普及、保健・衛生および医療活動の改善、の2つが挙げられるが、ロジックモデルからは保健・衛生および医療分野における活動が中心であったことが明らかである。

農林業への支援は、食糧の安定供給強化、農業・農村開発の促進、森林の持続可能性の改善、の3つに分類されるが、推定されるそれぞれのプログラムレベルの目標に対する活動への援助スキームが異なることが特徴である。 については無償資金協力、

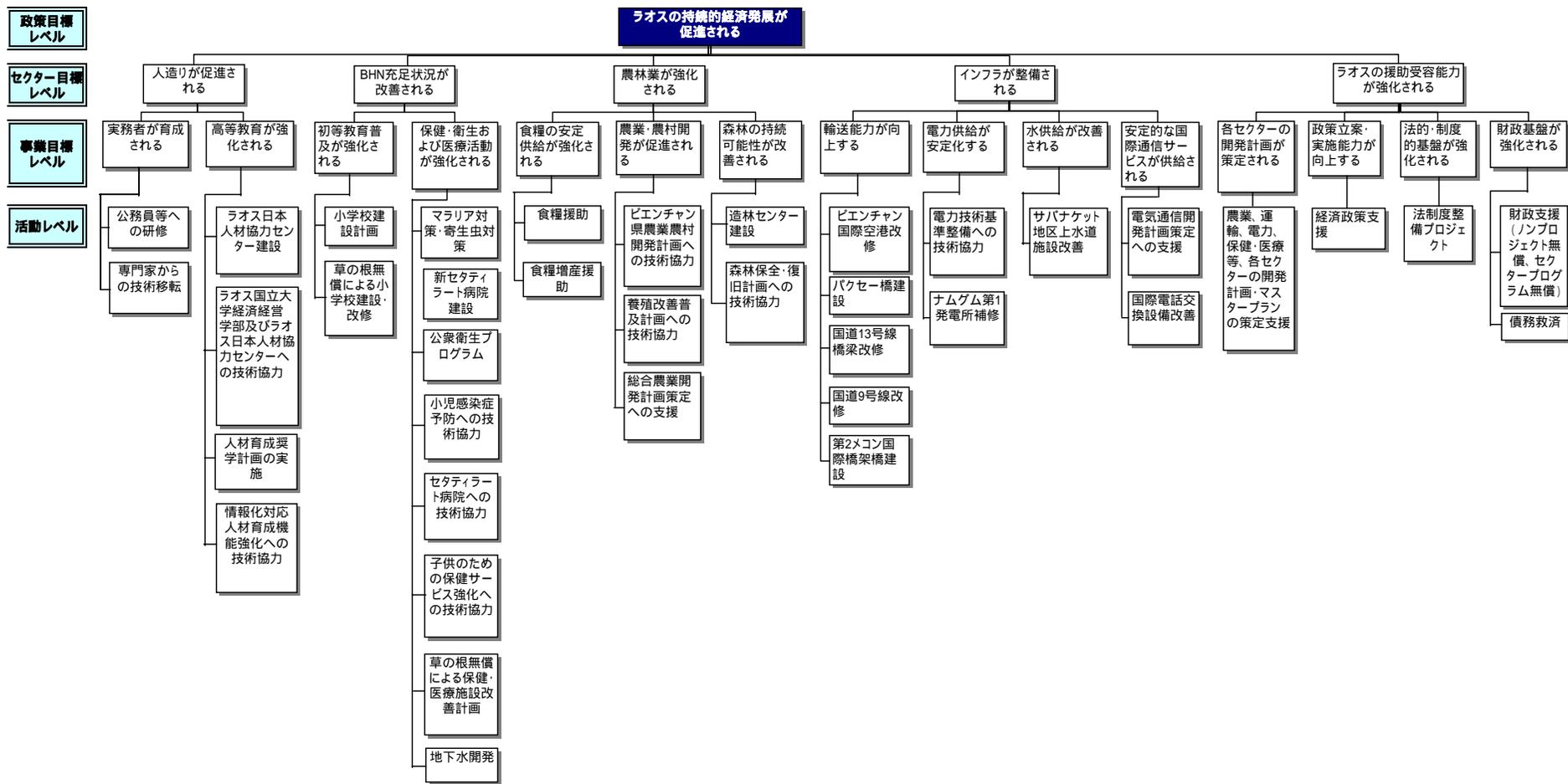
については開発調査による技術協力、については無償資金協力と技術協力の組み合わせとなっている。

インフラについては、輸送インフラ、電力、上水道、通信、の4つのサブセクターがカバーされ、強いて言えば輸送インフラへの支援が多いものの、概してインフラ整備という課題に対し幅広い対応がなされているといえる。

分野横断的課題として掲げられたキャパシティ・ビルディングについては、開発計画の策定、政策立案・実施能力向上、法的・制度的基盤の強化、財政基盤の強化、という4つの観点からのアプローチが行われたものの、あまり多くの活動は行われていない。

このように、ロジックモデルによる分析から、対ラオス援助政策では4つの重点分野が掲げられたものの、実際には、BHN、ひいては貧困削減への対応としての保健・衛生への支援、メコン地域開発として経済統合に向けた運輸インフラ整備への支援が、対ラオス援助の中核をなしており、この2つのアプローチを柱にラオスの持続的経済発展を促進することが目指されたといえる。

図 5-1 ロジックモデル



5.1.2. 対ラオス国別援助方針によるわが国 ODA の有効性

本評価では、対ラオス国別援助方針のもとに実施されたわが国の ODA が、「ラオスの持続的経済発展の支援」にどのように貢献したかについて、マクロ経済成長への有効性、NSEDP の開発目標達成への有効性、MDGs 達成への有効性、の 3 つの指標についての分析を行ない、政策目標の達成に関する検証を試みる。

(1) マクロ経済成長への有効性

わが国からラオスに供与された ODA 資金のラオスの GDP に占める割合は、最も少ない 2001 年でも 4.3%、最も多い 1999 年で 9% を超えている。政府歳出に占めるわが国からの ODA は 1997～2000 年の 5 年間の平均で 20% を超えていることから、ラオス経済に影響を及ぼす政府投資に貢献しているといえよう。あるマクロモデル¹のシミュレーションの結果によれば、1996 年から ODA が 50% 減少した場合、2000 年までの 5 年間で GDP は年平均 1.54% 減少する。ODA の減少は、GDP の減少につながり、マクロ経済に負の影響を与える。言い換えれば、わが国からの ODA が供与されなかった場合、ラオスのマクロ経済成長が鈍化したものと考えられる。

表 5-1 ラオスの GDP と ODA

(単位：百万ドル)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ラオスの GDP	1746.06	1285.50	1454.37	1733.22	1749.94	1815.67
ラオスの ODA 純受取額	329.10	276.24	295.47	281.79	245.17	278.25
日本からの ODA 資金純受取額	78.60	85.57	132.54	114.87	75.47	90.09
日本の ODA 資金の GDP に占める割合 (%)	4.5	6.6	9.1	6.6	4.3	5.0

出所: Asian Development Bank, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2002 及び 2003 年版より算出
Organization of Economic Cooperation and Development, International Development Statistics Online Database
(URL: <http://www.oecd.org> 2005 年 2 月現在)

¹ 豊田利久、キオフィラフォン・プーペット「ラオス経済の計量モデル分析 - マクロモデルの開発とシミュレーション」(天川直子編『ラオスの市場経済化 - 現状と課題 -』2004 年 3 月 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア経済研究所)

表 5-2 ラオスの政府歳出と資金協力

(単位：百万ドル)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ラオス政府歳出	327.18	256.68	242.05	349.23	350.75	311.84
ラオス資本支出	174.61	175.56	178.78	216.09	213.46	175.54
日本からの資金協力	59.77	64.67	100.51	79.82	36.06	41.29
政府歳出に占める日本からの 資金協力の割合 (%)	18.3	25.19	41.52	22.86	10.28	13.2
資本支出に占める日本の資金 協力の割合 (%)	34.2	36.8	56.2	36.9	16.9	23.5

出所: Asian Development Bank, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2002 および 2003 年版および
外務省「ODA データブック」2002 年版より算出

注: 日本からの資金協力の金額は、無償資金協力および政府貸付の支出純額の合計額

NSEDP (2001-2005 年) のマクロ経済目標の達成状況を見ると、2003 年時点で GDP 成長率が目標の年平均 7% を下回っている。主な要因のひとつは、農林業の成長率が目標を下回っていることによるものである。しかし、米を中心とする農業生産自体は順調に拡大していることから、米の買取価格の変動などが影響しているものと推察される。他方、サービスセクターの成長率も目標を下回っていることも要因として上げられる。サービスセクターの成長が目標ほど伸びなかった背景には、これを牽引する公共投資が目標を大きく下回っていることが挙げられる。ラオスの公共投資はドナー資金に依存しており、アジア経済危機以降、多くのドナーがラオスへの援助資金を縮小したため、目標どおりの公共投資を行うことが困難であったと考えられる。そうした中、わが国はアジア経済危機以降も毎年 1 億ドル前後の支援を行っており、ラオス経済の下支えをする役割を担ったといえよう。

また、ラオス政府は、NSEDP の対外経済関係の目標として、2001～2005 年間に経済協力として総額 20 億ドルの資金供与をドナーから受けることを掲げており、2003 年までの時点で合計 8.9 億ドルの支援を受けている。このうち、わが国からの ODA の金額は合計で 2.55 億ドルであり、ラオスが受け取った援助額全体の 29% を占めている。無償資金のみで見るとわが国の貢献は 44% であり、わが国 ODA はラオス財政・経済にとって非常に重要であることが確認される。

表 5-3 NSEDP におけるマクロ経済目標 (2001-2005 年)

目標	目標値	実績値		
		(2001 年)	(2002 年)	(2003 年)
GDP 成長率	年平均 7%	GDP 成長率: 5.8%	GDP 成長率: 5.9%	GDP 成長率: 5.8%
	農林業: 4-5%	農林業: 3.8%	農林業: 4.0%	農林業: 2.2%
	工業・手工業: 10-11%	鉱工業: 10.1%	鉱工業: 10.3%	鉱工業: 11.3%
	サービス: 8-9%	サービス: 5.7%	サービス: 5.7%	サービス: 7.4%
経済構造 (GDP シェア)	農林業: 47%	農林業: 51.2%	農林業: 50.4%	農林業: 48.6%
	工業・手工業: 26%	鉱工業: 23.7%	鉱工業: 24.7%	鉱工業: 25.9%
	サービス: 27%	サービス: 25.1%	サービス: 25.0%	サービス: 25.5%
インフレ率	1 ケタ台に抑える	7.7%	10.7%	15.5%
財政赤字	GDP の 5% 以内	4.5%	N.A	N.A
貿易赤字	GDP の 6% 以内	10.9%	9.3%	6.4%
公共投資	GDP の 12-14%	9.6%	N.A	N.A
1 人当たり GDP	450-500 ドル	326 ドル	330 ドル	371 ドル
貧困削減	貧困率の半減または貧困世帯が 127,000 世帯まで減少	N.A	N.A	貧困率 32% (2002/2003LECSIII)

出所: Committee for Planning and Cooperation, (2001), Socio-Economic Development Plan from Present to the Year 2020, 2010, and the Fifth 5-Year Plan for Socio-Economic Development (2001-2005), ADB, (2004), *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries* より作成

ラオスの政府予算は経常予算と開発予算の 2 つに大別されるが、経済・社会インフラの整備への資本支出は開発予算から充当される。歳入基盤が脆弱なラオス政府は、資本支出の大部分をドナーからの無償や借款によってまかなっており、ドナーによって供与される ODA 資金は開発予算に計上される。

無償資金協力および有償資金協力からなるわが国の資金協力は、1997 年から 2000 年にかけてラオスの資本支出の 30% を超える水準で行われた。アジア経済危機後、主要ドナーがラオスへの支援を減少させる中、わが国が無償資金協力を中心とする経済・社会インフラ整備への支援を増加させたことから、1999 年には 56% 超にまで拡大した。これは国道 9 号線の改修や第 2 次国道 13 号線橋梁改修、パクセー橋建設といった大型の運輸インフラプロジェクトへの無償資金協力が行われたことによる。金額ベースで見ると、1999 年には 1 億ドルを超える資金協力が行われた。2001 年には、無償資金協力が前年比 50% 未満にまで減少し約 3600 万ドルとなったため、ラオスの資本支出に占めるわが国資金協力の割合は約 17% にまで低下したが、2002 年には再び増加し、24% となった。

したがって、本評価の対象期間を通じて、わが国からラオス政府に対して供与された有償資金協力(円借款)および無償資金協力は、開発予算の重要な財源となり、インフラ整備を中心とするラオスの開発事業の推進に貢献したことから、有効性は高かったといえる。

表 5-4 ラオスの政府歳出に占める経常支出および資本支出の割合

(単位：%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
経常支出	46.4	31.6	26.1	38.1	39.1	43.7
資本支出	53.4	68.4	73.9	61.9	60.9	56.3

出所: Asian Development Bank, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2002 および 2003 年版より算出

表 5-5 NSEDP (2001-2005 年) に掲げる対外経済関係における目標・実績とわが国の貢献

目標値	実績値	うち、わが国 ODA の貢献 (1997-2003 年度)
海外無償・融資 20 億ドル うち無償 13 億ドル、融資 7 億ドル	対ラオス ODA 流入額 (2001-03 年) 無償・技術協力: 572.41 百万ドル 融資: 321.06 百万ドル	わが国の ODA (2001-03 年) 無償・技術協力: 253.44 百万ドル (44.2%) 円借款: 2.22 百万ドル (0.3%)

出所: Committee for Planning and Cooperation, (2001), Socio-Economic Development Plan from Present to the Year 2020, 2010, and the Fifth 5-Year Plan for Socio-Economic Development (2001-2005), ADB, (2004), Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries より作成

(2) ラオスの開発目標達成への貢献度による評価

ここでは、わが国の対ラオス援助政策に基づいて実施された資金協力および技術協力によって行われたインフラ整備や人材育成などの成果が、どのようにラオス政府の掲げる開発目標の達成に貢献したのかについて検証する。具体的には、本評価の対象期間の最終年である 2003 年がちょうど中間点に当たる、ラオスの NSEDP (2001-05 年) に掲げられたセクターごとの主な開発目標およびミレニアム開発目標 (MDGs: Millennium Development Goals)²を対象とする。ラオスの達成に向けた進捗状況については、国連の支援のもと、ラオス政府は初めてのプログレスレポートを作成し、2004 年 1 月に公表している。MDGs の 8 つの目標は以下の通りであり、これに基づいてラオスでは 11 の目標が掲げられ、それぞれについての指標が設定されている。

- 目標 1: 極度の貧困と飢餓の撲滅
- 目標 2: 初等教育の完全普及
- 目標 3: ジェンダーの平等、女性のエンパワメントの達成
- 目標 4: 子供の死亡率削減
- 目標 5: 妊産婦の健康改善

² 1990 年代に行われた、サミットや国連の一連の会議における議論をもとに、貧困の削減、保健・教育の改善および環境保護に関する達成目標として、DAC の場において「国際開発目標 (International Development Goals)」が国連、経済協力開発機構 (OECD)、国際通貨基金 (IMF)、世界銀行によって策定された。その後、2000 年 9 月の国連総会において、それぞれの目標は拡充され、149 カ国の国家元首の支持を得てミレニアム開発目標 (MDGs) として採択された。

- 目標 6 : HIV/AIDS、マラリアなどの疾病の蔓延防止
- 目標 7 : 持続可能な環境作り
- 目標 8 : グローバルな開発パートナーシップの構築

なお、NSDEP(2001-05年)およびMDGsのそれぞれの開発目標に対するわが国ODAの貢献度については、実施されたプロジェクト等の目的、事後評価等に示された効果などに基づいて分析する。各セクターへのインパクトなどを検証するプロセスを経ていないことから、各セクターの実績値とわが国ODAプロジェクト等の効果の因果関係について客観的に示すことには限界があることをあらかじめお断りしておく。

表 5-6 は、NSED(2001-05年)に掲げられた各セクターの主な目標とそれに対する実績値、およびわが国からのODAの貢献について整理したものである。わが国の対ラオス援助政策に示される重点分野に対するODAでは、NSEDに掲げられたセクターのうち、農林業、サービス(運輸)、人材育成、教育、文化、保健に対する支援が行なわれた。なお、ラオスの農林業に関する統計については、農地面積、家畜輸出などの実態が必ずしも適切に示されていないことが指摘されており、目標の達成状況の判断については留意が必要となっている³。

表 5-7 はMDGsプロGRESSレポートに示されたMDGsの目標達成状況と、わが国からのODAのMDGs達成への貢献について整理したものである。MDGsに基づくラオスとしての目標を掲げ、それぞれの目標について2015年をターゲットとする目標値を設定している。わが国からのODAが貢献したMDGsは、目標1 貧困削減、目標2 飢餓人口の削減、目標3 初等教育の普及、目標4 教育におけるジェンダー格差の解消、目標5 幼児死亡率の改善、目標8 マラリア対策、の6つである。貧困削減および飢餓人口の削減については、食糧増産援助など農業分野への支援を通じて貢献している。初等教育の普及および教育におけるジェンダー格差の解消については草の根無償を含む無償資金協力による小学校および中学校建設、女性のための職業訓練センター建設への支援の効果が貢献していると考えられる。また、幼児死亡率の改善およびマラリア対策については、保健分野への無償資金協力および技術協力が大きく貢献したといえる。

³ 農地面積については過少傾向が指摘されており、輸出についてはかなりの規模での密輸が行われているが、公式統計に反映されていないという実態がある。

表 5-6 NSEDP (2001-2005年) の目標達成へのわが国 ODA の貢献度

目標	目標値	実績値	わが国 ODA の貢献 (1997-2003年度)
農林業			
食糧生産	300 万トン 米生産：270 万トン	米生産 237.51 万トン(2003年)	食糧増産援助による肥料、農業機械等への支援
	米作付面積：770ha 牛：年率 5-6% 水牛：年率 2-3% 食肉、魚、卵、牛乳等：20 万トン	(2003年) 米作付面積：756.3ha(2003年) 牛：1.9% (前年比) 水牛：2% (前年比)	
商品作物生産	米、メイズ、大豆、野菜、たばこ、綿花、コーヒー等	(2003年) メイズ：14.3 万トン 大豆：7,799 トン たばこ：25,713 トン 綿花：1,808 トン コーヒー：22,218 トン サトウキビ：30.8 万トン ピーナッツ：16,091 トン	専門家および青年協力隊派遣による農業技術の移転
輸出用家畜	牛：4.4 万頭 水牛 4.5 万頭 子豚：15 万頭 魚：5,000 トン 家畜関連産品：3,000 トン	(2003年) 牛：13,400 頭 子豚：19.56 万頭 養鶏：328.28 万頭	養殖技術の普及
森林プランテーション	13.4 万 ha	17,200ha	
焼畑定住化	焼畑削減 ケシ・大麻栽培根絶	ケシ栽培：120,00ha(2003年)	麻薬対策最重要地域への草の根無償(小学校建設および女性職業訓練センター建設)
灌漑	雨期灌漑：38 万 ha 乾期灌漑：31 万 ha	雨期灌漑：31 万 ha 乾期灌漑：21.48 万 ha	
工業・手工業			
鉱業製品	年成長率：14.7% 石炭：75 万トン 鉱石：850 トン 大理石：50 万トン	石炭：25 万トン(2003年)	
加工産業	年成長率：11-12% 家畜飼料：3.5 万トン ビール：80 万 hl ソフト飲料：17.1 万 hl セメント：25 万トン 鉄棒・鋳造鉄：15 万トン	(2003年) 家畜飼料：2.1 万トン ビール：70.2hl ソフト飲料：16.4hl セメント：28 万トン	
電力	年率：3.7% 発電電力量：4,300 百万 kWh 電化率：60%	発電電力量：3,175 百万 kWh (2003年)	ナムグム第1発電所補修

サービス			
道路建設改修	(建設) 13号線: 35 km 1号線、8号線、9号線、12号線、 18号線B、メコン橋(サバナケ ット)など (改修) 6号線A、Bなど	道路総延長: 3,1203.8km (2003年)	国道9号線改修: 補修距離 130km 国道13号線橋梁改修 第2メコン国際橋架橋建設 (サバナケット-ムクダハン)
貨物・旅客輸送	年成長率: 7-8%	(2003年) 陸上輸送 貨物: 217.4万トン(前年比 11.7%) 旅客: 309万人(前年比33%)	
空港建設・改修	n/a	n/a	ピエンチャン国際空港の改修
鉄道	ピエンチャン-ノンカイ 14km ピエンチャン-タケク-キオムヤ 466km	n/a	
通信	固定電話回 100人当たり 2.2回線	n/a	
貿易	小売: 年率 15%増 平均輸出額: 年率 10%増 平均輸入額: 年率 7%減	(2003年) 輸出額: 前年比 23%増 輸入額: 前年比 7.2%増	
観光	外国人旅行者: 年率 9%増	(2003年) 外国人旅行者: 63.6万人(前年 比 13%)	
金融	GDP シェア 18% 国立商業銀行サービス拡大	5.9% (2002年)	
科学・技術・環境			
科学研究	投資額を少なくとも GDP の 1% とする	n/a	
人材育成・文化			
人材養成	大学院レベル: 450人 大卒・学士レベル: 3,500人 大学・専門学校レベル: 7,500人	n/a	ラオス国立大学経済・経営学部 の卒業生(2003年までの合 計): 308人 ラオス日本人材協力センター ビジネス・コース修了者 (2001-2005.1現在): 1,300~ 1,400人 日本への留学生(1997-2003 年): 100人
教育			
就学率	小学校(6-10歳): 86% 中学校: 52% 高校: 24%	純就学率(2001年) 小学校: 83% 中学校: 31% 高校: 4%(粗就学率)	小学校建設: 99校(2003年か らの小学校建設計画では、第1 期31校、第2期46校) 中学校建設: 7校 このほか、遠距離通学者への支 援、教員養成への支援を実施
識字率	15-40歳: 85% 15歳以上: 80%	(2002年) 15歳以上男性: 77% 15歳以上女性: 55% 15-24歳男性: 86% 15-24歳女性: 73%	草の根無償による学校外教育 への支援
大学生数	平均 10万人当たり 410人	大学生数: 13,290人(2003年)	ラオス国立大学経済・経営学部 学生数 (1998-2003年昼・夜合計) 1998/99年: 162人 1999/00年: 320人 2000/01年: 498人 2001/02年: 836人

2002/03年：1,048人			
教育			
教育への公共投資	最低 GDP12%	3.2% (2001年)	教育分野へのわが国 ODA 累計額：469.796 百万円 (除く草の根無償)
保健			
平均余命	63 歳	55 歳 (2002年)	保健分野へのわが国 ODA 累計額：5,666.427 百万円
妊産婦死亡率	10 万人当たり 350 人	10 万人当たり 530 人(2000年)	
乳児死亡率	出生千人当たり 62 人	出生千人当たり 87 人(2002年)	
5 歳未満幼児死亡率	出生千人当たり 70 人	出生千人当たり 100 人(2002年)	
ワクチン接種率	80%	全国 EPI カバー率 (2003年) BCG (1 歳以下) : 65% DPT3 : 50% ポリオ : 52% 麻疹 (9~23 ヶ月) : 42% TT2+ : 36%	ラオス小児感染症予防プロジェクト (技術協力) によるワクチン接種、サーベイランスシステム、母子保健活動等への支援
安全な水供給	57%以上	37% (2000年)	チャンパサック県およびサラワン県対象 189 村における深井戸 305 本への無償資金協力
スポーツ・情報・文化			
スポーツ	国家レベルスポーツ選手：200 名	n/a	
文化	ラオ語、文学、歴史、文化の振興 文化遺産の保存 (ワットプー等) 研究所、博物館等の設立	n/a	ワットプー遺跡保存環境整備計画による、遺跡保存のための施設・機材の無償供与 国立映像保管ビデオセンターへの機材供与
情報	3 つのテレビ局の改修 テレビネットワークのカバー率：50% AM・FM のラジオネットワークの構築	n/a	
労働・社会福祉			
質の高い労働力の養成	熟練労働力：最低 35 万人 外国人労働者の削減	n/a	
出所：Committee for Planning and Cooperation, (2001), Socio-Economic Development Plan from Present to the Year 2020, 2010, and the Fifth 5-Year Plan for Socio-Economic Development (2001-2005)、World Bank, (2004), World Development Indicators 2004、ラオス政府各種資料、JICA 各種資料、IMF Country Report、WHO ウェブサイト、UN Office on Drugs and Crime, (2003), Laos Opium Survey 2003 等より作成			

表 5-7 ラオスの MDGs 進捗状況

指標	ベースライン	現状	2015 年達成目標
目標 1：1990～2015 年間に貧困人口を半減する			
(1) 貧困率（国別貧困ラインによる）	48%（1990）	39%（1997）	24%
(2) 貧困ギャップ比率	12%（1990）	10%（1997）	6%
(3) 支出階層の最下位の占める割合	9.3%（1992）	7.8%（1997）	-
目標 2：1990～2015 年間に飢餓に苦しむ人口を半減する			
(4) 5 歳未満低体重児の割合	40%（1990）	40%（2000）	20%
(5) 最低限必要な栄養を充足しない人口の割合	31%（1990）	29%（2000）	16%
目標 3：2015 年までに男女を問わず全国すべての子供が初等教育過程を修了できるようにする			
(6) 初等教育純就学率	58%（1991）	83%（2002）	98%
(7) 1 年生が 5 年生まで進級する割合	48%（1991）	62%（2001）	95%
(8) 15～24 歳の識字率	79%（2001）	79%（2001）	99%
目標 4：できれば 2005 年までに初等・中等教育、2015 年までにすべての教育レベルでジェンダー格差を排除する			
(9) 各教育レベルでの男女比（男子生徒 100 人に対する女子生徒数）	(1991) 初等教育：77 前期中等：66 後期中等：56 高等教育：49	(2002) 初等教育：84 前期中等：74 後期中等：68 高等教育：58	100%
(10) 15～24 歳の識字男性に対する識字女性の割合	81（1995）	90（2001）	100%
(11) 非農業セクターの賃金雇用における女性の割合	38%（1995）	38%（1995）	-
(12) 国会における女性の占める議席の割合	6.3%（1990）	23%（2003）	-
目標 5：5 歳未満幼児死亡率を 3 分の 2 に削減する			
(13) 5 歳未満幼児死亡率（出生千人当たりの死亡数）	170（1990）	106（1999）	55
(14) 乳児死亡率（出生千人当たりの死亡数）	134（1990）	82（1999）	45
(15) 1 歳児のはしか予防接種率（調査対象の 12～23 ヶ月幼児の%）	62%（1996）	42%（2000）	90%
目標 6：妊産婦死亡率を 4 分の 3 に削減する			
(16) 妊産婦死亡率（出生 10 万人当たりの死亡数）	750（1990）	530（2000）	185
(16-a) 避妊普及率	13%（1990）	32%（2000）	55%
(17) 熟練保健士の介助による出産の割合	14%（1994）	17%（1999）	80%
目標 7：2015 年までに HIV/AIDS の感染拡大を食い止め、減少させる			
(18) 15～24 歳の性産業に従事する女性の HIV 感染率	2001 年以前のデータなし	0.4%（2001）	1%未満
(19-a) 15～24 歳女性の性交におけるコンドームの使用率	0.9%（1994）	0.7%（2000）	20%
(19-b) 15～24 歳の性産業に従事する女性のうち過去 12 ヶ月間に不特定のパートナーに対して必ずコンドームを使用したと報告した女性の割合	2000 年以前のデータなし	45%（2000）	70%
(20-a) 15～24 歳の女性で生殖器系感染症（RTI）・性感染症（STD）予防法を知っている人の割合	2000 年以前のデータなし	32%がコンドームを使用（2000）	70%
(20-b) 15～24 歳の性産業に従事する女性で HIV の正しい予防法を識別し、HIV 感染あるいは予防に関する誤解を誤りと判断できる割合	2000 年以前のデータなし	20%がコンドームを使用（2000）	70%

目標 8 : 2015 年までにマラリアその他主要疾病の発症が半減し、減少し始める			
(21) マラリアによる死亡率 (10 万人当たり)	9 (1990)	3.5 (2002)	0.2
(21-a) マラリア罹患率 (被験者年間千人当たり)	44 (1990)	48 (2002)	15
(22) マラリア感染リスクの高い地域でマラリア対策を行っている人口の割合	2000 年以前のデータなし	24% が蚊帳を使用 (2000)	100%
(22-a) マラリア感染リスクの高い地域で殺虫剤付蚊帳を利用している人口の割合	25% (1999)	60% (2002)	100%
(23) 結核罹患率 (10 万人当たり)	144 (1990)	144 (1990)	50
(24.1) 結核菌が検出された患者のうち DOTS を受けている割合	24% (1996)	47% (2002)	70%
(24.2) 結核が治癒した患者のうち DOTS を受けた割合	72% (1996)	83% (2002)	85%
目標 9 : 持続可能な開発の原則を国家政策・プログラムに統合し、環境資源の損失を食い止める			
(25) 森林占有率	47% (1990)	47% (1992)	-
(26) 総面積のうち生物多様性を維持するための保護地域	12% (1993)	14% (2000)	-
(28.1) 化石燃料からの二酸化炭素排出量 (一人当たりメトリックトン)	0.1 (1990)	0.1 (1998)	n/a
(28.1a) 総二酸化炭素排出量 (一人当たりメトリックトン)	4.1 (1990)	4.1 (1990)	n/a
(28.2) フロンガス消費量 (メトリックトン)	50 (1999)	42 (2002)	0
(29) 固形燃料を使用する人口の割合	97% (1995)	96% (2000)	n/a
目標 10 : 2015 年までに安全な水へのアクセスを持たない人口を半減する			
(30) 改善された水源への持続的なアクセスを持つ人口の割合	28% (1990)	58% (2000)	80%
(31) 改善された公衆衛生施設へのアクセスを持つ (都市) 人口の割合	11% (1990)	42% (1998)	70%
目標 11 : 2020 年までに少なくとも 100 万人のスラム居住者の生活改善を達成する			
(32) 都市部における居住権の保障へのアクセスを持つ世帯の割合	1995 年以前のデータなし	91% (1995)	n/a

出所 : Government of the Lao PDR, (2004), *Millennium Development Goals Progress Report* より作成

注 1 : WHO(世界保健機関)で考案した方式で「薬を患者には手渡さないで、毎日外来に通ってもらい、職員の目の前でませる」もの。DOTS (Directly Observed Treatment, Short course) と呼び、途上国における結核の標準的な治療方式となっている。

5.2. わが国の対ラオス援助政策の重点分野への支援の結果の分析

本項では、わが国 ODA による成果および効果の有効性、すなわち、活動として実施された ODA 案件の成果・効果が、わが国の対ラオス援助政策の目標達成に有効であったかを検証する。

5.2.1. 対ラオス国別援助方針の重点分野の有効性

(1) わが国 ODA の重点分野ごとの配分

わが国 ODA の各重点分野への配分を見てみると、インフラ整備への支援が最も大きい。1997～2002 年までのインフラ整備への無償資金協力の金額は 220 億円を超え、同期間の無償資金協力総額の 49% を占める。インフラ整備への無償資金協力の配分は低下の傾向にあり、1997 年には 60% を超えていたが、2000 年には 30% を下回った。2001 年以降は一転して増加傾向になり、2002 年には 50% 近くとなった。技術協力については、全体の 25% にあたる約 25 億円がインフラ整備関連に配分された。

その他の分野への配分はほぼ同じ比率であり、無償資金協力では人造りおよび BHN 支援がそれぞれ 8%、農林業が 11% であった。技術協力経費では、人造り 34%、BHN 支援 18%、農林業 20% であった。特筆すべきは、技術協力に占める人造り支援の割合であり、年々拡大していることがわかる。技術協力経費の人造り支援への配分は、1997 年度約 27% から 2003 年度約 49% に拡大した。

ラオス政府の資本支出の分野ごとの配分と比較してみる。ラオス政府の資本支出に占める運輸・通信分野の割合は 2002 年度を除いては 3～4 割で推移しているが、わが国の無償資金協力のインフラ整備支援への配分も毎年ほぼ 2～3 割程度行われており、傾向は概ね一致している。わが国からの無償資金協力の貢献が大きいものと推察される。

保健および教育セクターを含む BHN 支援に対し、わが国の無償資金協力の配分は 2000 年度が最も大きく 19% であった。その後低下して 2002 年度には 0.6% となったが、2003 年度には 8% に回復した。ラオス政府の資本支出の配分でも、2000 年度には教育セクターが 12%、保健セクターが 8% とピークであったが、2002 年度にはそれぞれ 1.2%、0.4% と最低の水準であった。保健および教育セクターについても、配分の傾向はわが国の支援と一致しており、わが国からの無償資金協力の影響が大きいことがわかる。

表 5-8 重点分野ごとのわが国 ODA の無償資金協力の配分

(単位：億円)

重点分野	1997	1998	1999	2000	2001	2002
人造り	0.00	0.00	5.26	5.56	11.31	11.73
BHN支援	6.08	4.57	8.28	13.02	3.05	0.36
農林業	8.30	11.66	8.10	7.50	8.30	5.00
インフラ整備	56.50	36.69	52.73	18.60	26.67	29.30
無償資金協力総額	91.24	74.77	80.13	68.66	70.03	63.68

出所：国際協力機構「JICA年報」2004年版より作成

表 5-9 重点分野ごとのわが国 ODA の技術協力の経費配分

(単位：億円)

重点分野	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
人造り	4.91	6.97	8.60	12.41	14.77	13.43	14.92
BHN支援	3.92	4.57	6.53	6.11	8.44	6.10	4.70
農林業	6.19	7.01	8.41	7.36	8.28	4.72	3.14
インフラ整備	2.58	10.24	7.38	8.30	12.22	9.93	5.75
その他	0.68	1.05	0.63	0.72	1.14	1.27	1.32
総計	18.27	29.84	31.56	34.89	44.86	35.45	29.83

出所：国際協力機構「JICA年報」2004年版より作成

表 5-10 分野ごとのラオス政府の予算配分（資本支出）

(単位：%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
経済セクター							
農林業	11.9	59.7	5.0	15.8	45.2	0.3	43.5
鉱工業	5.8	5.0	20.0	9.9	4.1	0.9	7.5
運輸・通信	36.8	17.4	46.7	36.0	18.2	3.7	29.7
農村開発	7.0	3.1	0.0	9.5	5.2	0.0	0.0
その他	15.5	5.8	0.0	0.0	16.5	91.4	12.1
社会セクター							
教育	10.0	3.3	8.3	11.7	4.5	1.2	3.6
保健	5.6	2.3	6.7	7.8	2.5	0.4	1.2
情報・文化	4.7	2.2	10.0	6.1	2.5	1.3	1.6
労働・社会福祉	2.7	1.1	3.3	3.2	1.2	0.8	0.9

出所：ラオス政府資料より作成

(2) 人造りへの支援

対ラオス別援助方針では、市場経済化促進、行政強化、農業開発、インフラ整備等に資する人材育成を重視されたが、ラオスの持続的経済発展にとって人材がボトルネックとなっている現状を鑑みれば、人造りを重点分野として支援を行ったことの重要性は高かったといえる。

対象期間中に実施されたわが国 ODA による人造りの支援は、実務者の育成、高等教育の強化の2つのプログラムに大別できる。前者については、政府職員を中心とする2,900名を超える研修員受入や、ラオス日本人材協力センターのビジネス・コース、そ

他のセミナー、専門家からの技術移転を通じた支援が行なわれ、また、後者についてはラオス国立大学経済経営学部への支援や人材育成奨学計画による留学生の受入が実施された。

このようなわが国の人造りへの支援に対し、研修を受けた政府職員などは役に立ったとコメントしており、ラオス側にも評価されているように見受けられる。人造りの支援においては、研修受講者などが研修等で得た知識・経験をもとに、個人の行動変容、さらには組織の変革をもたらす、引いては国の発展につながっていくことが期待される。しかしながら、わが国を含め、多くのドナーから共通して、ラオス側のオーナーシップの欠如が指摘されており、ラオス人の100%のオーナーシップのもとで開発計画や政策が策定されるといった変化は未だ見受けられていない。

また、人材不足からドナーの支援が終了した後のプロジェクトの成果の持続性が著しく低いことが指摘されており、援助政策目標やラオスの開発目標の達成を遅らせたり、阻害させたりする要因となっている。これまでのわが国 ODA による人造り支援は、プロジェクトレベルでの個別の対応がなされているものもあるが、こうした課題にサブセクターのプログラムレベルでの対応は行われていない。

これらのことから、わが国 ODA による人造りへの支援は重要性は高いものの、研修等の効果が明らかでなく、開発の効果の持続性・自立発展性を促すための人造りに対する対応が十分であるとはいえない。わが国の人造り支援の援助政策目標達成に対する有効性については、アプローチやサブセクターレベルのプログラムにおいて課題を残している。

(3) BHN 支援

わが国の援助の重点分野として掲げられた BHN 支援では、初等教育の普及、保健・衛生および医療活動の強化、に焦点を当てた援助が行われた。LDC であるラオスでは、BHN の充足状況が極めて低く、BHN の充足がラオスの持続的経済発展の基盤となることから、これらの分野への支援の必要性は極めて高い。

わが国 ODA による小学校建設については、依然として小学校へのアクセスが確保されていない村落が多数存在する中、ラオス側のニーズも高く、評価もされている。しかしながら、わが国も含めて、多数のドナーが初等教育への支援を行っているにもかかわらず、そのインプットほどに教育指標の改善が進んでいないことが指摘されている。初等教育のアクセスの改善には、校舎のみではなく、教員の確保、教材、教科書、また、少数民族にとっては言語の問題等もある。

また、保健・医療分野への支援についても、わが国を筆頭に多数のドナーによる支援が行なわれているが、保健指標の改善の度合いは低い。また、小児感染症のワクチン接種率に見られるように、ドナーの支援により一時的に改善しても、その後低下してしまうというように、ODAの成果・効果の持続性に問題を抱えている。

わが国の援助政策目標の達成という観点からは、BHN支援の重要性は高く、ラオスの開発ニーズも高い。BHNプロジェクトでは、いかに対象となる受益者のニーズをプロジェクトに組み入れていくかということが重要であり、これまでのアプローチの検証を行い、初等教育および保健・医療サービスへの個別プロジェクトの成果を持続し、さらにわが国からのODAの有効性を高める戦略を検討することが求められる。

(4) 農林業支援

わが国のODAによる支援は、以下の3つのプログラムに分類される。

食糧援助および食糧増産援助

農業農村開発に関する開発計画策定への技術協力

森林の持続可能性改善のための支援（無償・技術協力）

ラオス経済の主要セクターである農林業への支援は、ラオスの持続的発展にとって重要性は高い。すでに見たとおり、食糧増産援助はラオスの米生産の拡大に一定の貢献をしたものと見られ、ラオス農林省からも評価されている。

しかしながら、食糧増産援助は2001年を最後に供与されておらず、食糧増産援助の効果が今後持続的にラオスの食糧生産拡大に寄与するかどうかは定かではない。同様に、森林保全・復旧に関する無償および技術協力の効果についても、わが国からの支援終了後の持続性については不透明である。ラオスの持続的経済発展を促すという援助政策目標に関しては、援助効果の持続性が担保されない限り、わが国の農業分野への支援の有効性が減じられてしまうことになるため、農業分野への支援についても援助効果の持続性について分析を行ない、持続性を確保するためのアプローチが必要とされる。

また、農業開発計画策定への支援は、農業セクターのキャパシティビルディングを目的としたものである。農業セクターへのわが国の支援の有効性については、実際にラオスの農林省の政策立案能力が強化されたか、策定された計画が実施に移されているか、といった観点からの検証が必要であると同時に、すでに実施された技術協力を活かすための支援のあり方の検討が求められる。

(5) インフラ整備支援

ラオスにおいては、電力、運輸、水、通信等、様々な分野のインフラが未整備であり、国土全体の均衡のとれた経済発展を阻害する要因となっている。特に、国内市場が限界的であり、国際貿易強化が経済成長の鍵となるラオスにとっては、対外貿易を促進するための輸送インフラの整備は優先課題であり、わが国援助政策の目標に対する、運輸セクターを中心とするわが国 ODA によるインフラ整備支援には一定の有効性があったといえる。幹線道路の改修への支援は、交通量の拡大および輸送時間の短縮につながっており、経済活動の活性化に寄与している。

他方、予算不足から運輸インフラの維持管理には問題が指摘されており、他の重点分野への支援と同様、いかに支援の効果が確保されるかが、「持続的経済発展」の促進という目標に対し、真に有効であるかどうかの鍵となる。

(6) キャパシティ・ビルディング支援

ラオスの開発の課題として、わが国を含め、多くのドナーからラオスの援助受容能力(キャパシティ)、すなわち、政策立案・実施能力、法的・制度的基盤、財政基盤の脆弱性が指摘されている。「ラオスの持続的経済発展への支援」を政策目標とするにあたっては、キャパシティ・ビルディングへの支援は不可欠であり、支援を行なうことの必要性は高い。

対ラオス援助政策のもとでのわが国からのキャパシティ・ビルディングへの支援は、大きく下記の4つのサブセクターに分類される。

- 各セクターの開発計画・マスタープランの策定支援
- 政策立案・実施能力の向上への支援
- 法的・制度的基盤強化への支援
- 財政基盤の強化への支援

～ に分類される技術協力を通じた支援では、アウトプットとして具体的な政策提言、開発計画やマスタープラン、判例集が作成されるなど、実務的に役立つ支援が行なわれており、ラオス側からの評価は高い。しかしながら、ロジック・モデルで仮定した、「ラオスの援助受容能力が強化される」というセクターレベルの目標の達成を通じた「ラオスの持続的経済発展が促進される」という政策目標に対しての有効性は、現時点で判断することは困難である。わが国の支援によって策定された開発計画等が、ラオスの政策、行政、司法に携わる人々によって、具体的に実施に移されて初めてその有効性について検討することが可能になる。

5.2.2. 対東アジア地域援助における対ラオス援助政策の結果の妥当性

わが国と東アジア地域は経済をはじめとして様々な分野で密接な関係を有している。1997年12月の橋本総理(当時)ASEAN訪問の際に、21世紀に向けたわが国とASEANとの新たな協力の柱として、様々なレベルでの相互交流の拡大・深化を図ると同時に、構造改革や人材育成、社会開発、環境問題への対応などの諸課題に対する協力を強化することが表明された。世界経済における東アジア地域の経済発展の回復と維持の重要性、環境問題や社会セクターの課題への対応の強化、貧困問題への取組みの必要性などを考慮すると援助需要も依然として大きく、1999年に公表された旧ODA中期政策において引き続き重点地域と位置づけられた。

その中で、所得水準の低いインドシナ諸国やモンゴルについては貧困削減に取り組むとともに、市場経済化および持続的成長に引き続き支援していく必要が認識されている。以下に、具体的に東アジア地域に対する援助実績と対ラオス援助実績を比較し、対東アジア地域援助における対ラオス援助の妥当性について分析する。

表 5-11 対東アジア援助実績

(単位：億円)

	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度
有償資金協力					
東アジア	6,133.99	9,373.31	7,831.43	6,151.00	5,968.07
ラオス	-	-	-	-	40.11
対ラオス援助の占める割合(%)	-	-	-	-	0.7
無償資金協力					
東アジア	558.36	707.96	509.62	550.62	620.21
ラオス	91.24	74.77	80.13	68.66	70.03
対ラオス援助の占める割合(%)	16.3	10.6	15.7	12.5	11.3
技術協力					
東アジア	553.92	568.05	499.34	550.00	600.48
ラオス	18.27	29.84	31.56	34.89	44.86
対ラオス援助の占める割合(%)	3.3	5.3	6.3	6.3	7.5

出所： 外務省「ODA国別データブック」2002年版より作成

注 1： 有償資金協力および無償資金協力については、「年度」は交換公文締結日、金額は交換公文ベースで、有償資金協力については債務繰り延べを含む。技術協力については、「年度」は予算年度であり、JICAが実施している技術協力事業の実績。

1997～2001年度にかけて、わが国の東アジアに対する有償資金協力は、全体の60～70%を占めており、重点的に配分されている。そのうち、運輸セクターを中心とする経済インフラ整備への支援が70%近い。1997年の通貨危機により成長が鈍化したものの、

経済発展のポテンシャルの高い東アジア地域に対しては、自立発展を促す有償資金協力による経済インフラ整備支援が行なわれてきた。これに対し、同期間のラオスに対する有償資金協力は、2001年度に供与が開始された1件のみで、東アジア全体への有償資金協力の1%に満たない金額である。

他方、無償資金協力について見ると、インドシナのLDCにおけるインフラ案件への支援、人造り拠点の構築、経済構造改善努力支援の実施が特徴として挙げられている。対ラオス援助はこのいずれにも該当するものであり、実績としても旧ODA中期政策と対ラオス援助政策が整合していることを示している。これは、東アジアへの無償資金協力では、民生・環境、保健・医療、運輸、教育・人造りが中心的な協力分野であったが、ラオスに対する無償資金協力でも、同様の分野がカバーされたことから確認できる。2001年度には、わが国の無償資金供与国のうち上位6カ国は、ラオス、カンボジア、ベトナムのASEAN後発加盟国を含む東アジア諸国であった。東アジア地域における無償資金供与累計額では、ラオスは第7位であるが、年度ごとの順位をみるとフィリピン、インドネシア、カンボジア、ベトナムなどに次いで、3~5位に位置づけられている。対東アジアの無償資金協りに占める対ラオス援助の割合では、年度によって増減はあるが、11~16%で推移している。

技術協力では、経済危機を克服し、持続的発展に資する人材育成のための協力が重点的に行われた。わが国が技術協力を実施した上位10カ国のうち、9カ国は東アジア諸国であり、無償資金協力と同様、ベトナム、カンボジア、ミャンマーとともに、ラオスもこれら上位の被援助国に含まれている。ASEAN後発加盟国の市場経済化を支援し、地域間格差の是正を推進することを目的とする技術協力が実施されたことが、この背景にある。協力分野は、農業・工業等の生産セクターに加え、行政、法整備、環境など幅広い分野における人造りへの支援を行っており、ラオスに対する支援でも同様の傾向が見られる。対東アジア技術協りに占める対ラオス技術協力の割合は、1997年度3.3%から2001年度7.5%と徐々に増加傾向にある。

ラオスがLDCであることに配慮し、有償資金協力については対東アジア地域援助の傾向と異なるものの、無償資金協力および技術協力については、市場経済化への支援、人造り、経済インフラ整備、社会セクター支援など、ラオスを含むASEAN後発加盟国の援助需要に対応するような支援が行なわれている。このことから、対ラオス援助政策の実施は、旧ODA中期政策に掲げる対東アジア地域への援助政策と整合しており、妥当であったといえる。同時に、対東アジア地域支援の方向性が対ラオス援助のあり方に大きく影響していることにも留意すべきである。

5.3. 外部要因による影響

本項では、ラオスに対するわが国の資金協力や技術協力の実施および結果の発現に、どのような外部要因が影響を及ぼしているのかについて検証し、今後のわが国の対ラオス援助政策において考慮すべき主要な外部要因を特定する。

5.3.1. 対外経済環境の変化によるラオス財政への影響

アジア経済危機のラオス財政への影響は大きく、対外経済活動の縮小による売上税や関税等の税収が減少する一方で、予算を超過する公共投資が実施され、歳出はむしろ拡大し、財政赤字が拡大した。また、アジア経済危機をきっかけにラオスの公共投資が依存していたドナーからの資金は減少したことから、公共投資の政府負担はより大きなものとなった。

1997年7月にラオスはASEANに正式加盟し、同時にASEAN諸国が進める域内の自由貿易圏創設を目指すアジア自由貿易地域（AFTA：ASEAN Free Trade Area）にも参加することとなった。ラオスは2008年までに輸入関税の税率を0～5%に引き下げ、さらに2015年にはすべての対象品目に対する関税率を0%とすることが求められている。

AFTA加盟により、周辺国との一層の貿易拡大が期待されるが、負の影響としては関税引下げによる税収の減少が挙げられている。税率の引下げにより、関税収入の対GDP比は、2003/04年度1.5%から2008年までに同比0.7%にまで低下すると予測されている。

1990年代後半から2000年まで、輸入関税の政府歳入に占める割合は低下しており、1999/2000年度には2.4%にまで下がった。その後回復し、2003/04年度には13.5%となっているが、これは所得税・法人税の減少や非加工木材の輸出停止措置に伴う木材ロイヤリティ収入の減少によるものであり、相対的に関税収入の割合が高まったに過ぎない。

ラオス政府は、輸入関税の引下げを完了する2008年までに、VATの導入を含む間接税による収入で吸収する対応策を打ち出している。当初の2003年導入の予定が未だ実現に至っておらず、早ければ2007年に導入の見通しである。

表 5-12 政府歳入に占める税収および関税の割合の変化

(単位：%)

	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
歳入に占める税収の割合	79.7%	78.3%	80.8%	81.5%	80.7%	82.2%	84.5%
歳入に占める輸入税の割合	18.9%	10.4%	2.4%	5.4%	10.3%	13.5%	13.5%
税収に占める輸入税の割合	23.7%	13.3%	3.0%	6.6%	12.8%	16.4%	16.0%

出所：ADB, IMF, WB, (2002), Lao PDR Public Expenditure Review: Country Financial Accountability Assessment, p.145

Table 6 および IMF (2005), IMF country Report No05, p.36 Table 8 より作成

注：2003/04 年度の数値は推定値。

政府の財政基盤の脆弱性は、ODA による開発プロジェクトの実施に影響を与えるとともに、経常予算不足のために、これまで実施された ODA 案件の効果や持続性にも悪影響を及ぼしており、ドナーからは改善を求められている。建設された小学校が活用されない、整備された道路の維持管理が適切に行われない、保健・衛生活動の普及はドナーが手を引いた後は行われなくなってしまうなど、数々の事例がドナーから指摘されている。わが国の ODA によって支援を行った案件についても、ラオス政府の財源不足から運営維持管理に支障をきたしている案件も散見されており、ODA の効果が持続されないなどの問題が指摘されている。

5.3.2. 他ドナーによる ODA の影響

アジア経済危機後、ラオスにおける主要ドナーがラオスへの援助額を削減したことで、トップドナーとしてのわが国 ODA の存在感が相対的に高まっている。特に、2001 年に発生した 9.11 事件の影響や各国の国内政治による政策転換などの影響を受け、二国間ドナーが支援を行う重点分野をシフトしたことで、インフラ整備や保健分野でのわが国 ODA の重要性が増している。

例えば、スウェーデンやオーストラリアは、ガバナンスや制度的改革への支援に重点を移し、セクターへの支援は絞込みを行なっている。両国とも期待された成果が得られていないとして、今後保健分野への支援を行わないこととしている。わが国は、無償資金協力および技術協力を通じて、ラオスの保健セクターに対し、ドナー中最大の支援を行ってきた。保健セクターへの支援を行うドナーが減少することにより、ラオスの保健セクターにおける開発戦略の実施に対しわが国の ODA が大きな影響を及ぼすことになり、他のドナーからわが国の ODA 戦略が注目されている。

他方、各ドナーの対ラオス支援の予算額の縮小やセクターの絞込みは、効率的および効果的援助という観点から、ドナー間の連携・協調の必要性を高める結果ともなっている。特に、二国間ドナーについては、それぞれの援助国の国民に対し、対ラオス支援の意義

とそれによる成果を明確に示すことが強く求められるようになっており、そのためより効率的な支援のあり方が模索されている。限られた予算による支援を行うにあたっては、分野を集中させるとともに、単独で小さなプロジェクトを行うより、セクターワイドアプローチなどを通じて、他のドナーと連携してより効果を高められるような形でのプロジェクトを行うことが志向されつつある。こうしたドナー側の動きは、NGPES 実施に向け、ラオス援助協調の重要性が高まる背景の一つとなっている。

すでに、保健分野では、プロジェクトレベルでのドナー連携・協調が行われており、こうした援助協調がわが国 ODA の効果を高めることにつながっている。マラリア対策では、ラオス保健省が策定した「全国マラリア対策プログラム」による第1次および第2次マラリア対策5カ年計画に対し、わが国のほか、ADB、WB、EU 等が支援を行い、各県または各郡レベルで調整を行い、全18県への支援を行った。わが国は、薬剤浸漬蚊帳等の配布や必要な機材の調達を行うための無償資金供与を通じての支援を行ったが、こうした資機材の普及のほか、マラリアおよび寄生虫対策に必要な衛生教育、村落ヘルスワーカーへの指導など、ソフト面の支援が他のドナーによって同時に行われた。このようなドナー間での調整や役割分担が行われたことから、ラオス政府が掲げたマラリア対策計画が効果をあげたものと考えられる。

5.4. わが国対ラオス援助政策のインパクト

5.4.1. 日本・ラオスの二国間関係への影響

すでに見たとおり、わが国は1997～2003年度までの累計額で約700億年の支援が行われており、トップドナーとしての地位を占めている。こうしたわが国の対ラオス支援に対し、ラオスの国民にどのように受け止められているのか、ラオスの政府機関、ビジネスグループ、マスコミ、学生、国際NGOを対象に約300名にアンケートを行い、198名から回答を得た。限られた範囲の人々に対するアンケートであるが、わが国のODAに対するラオス国内の認知度について以下にまとめる。

回答者のうち、81%はわが国のODAによるプロジェクト等への直接の関与を持っていないが、78%はわが国がラオスに対する最大のドナーであることを認識している。しかし、わが国からのODAの供与額については、どの程度であるか知らないと回答した人が6割であった。

ODAプロジェクトについて、わが国を含めた主要ドナーの支援による14案件を示し、知っているものをチェックする設問では、最も知名度が高かったのは新セタティラート

病院建設であり、約 94%の人が知っている」と回答した。この他、第 2 メコン国際橋架橋建設、ビエンチャン国際空港改修、ラオス国立大学施設建設に対する回答率が 8 割を超えた。技術協力案件については、ラオス国立大学経済経営学部・ラオス日本人材協力センターへの支援、セタティラート病院への支援に対する認知度がそれぞれ 72%、80%と高かった。他ドナーの案件では、オーストラリアの無償資金協力によって建設された第一メコン国際橋架橋（友好橋）（88%）、UNDP による不発弾除去プログラム（UXO：Unexploded Ordinance）（72%）に対する認知度が高い。他方、わが国の支援によるチャンパサック県・サラワン県地下水開発や養殖改善普及計画などに対する認知度は 30%程度と低かった。

こうした結果から、アンケートを実施したのがビエンチャンに限られたため、ビエンチャン周辺でかつ身近に利用されているような施設等に対する支援への認知度が高い一方、ビエンチャン以外の農村部などに対する支援への認知度が低いことが分かる。

また、わが国からの ODA の効果についての認識に関する設問では、効果があったとする回答者が多かったものは以下の通りである。

- 全般的に生活水準が上がった。：86%
- 高等教育が改善された。：87%
- より多くの若者に対し高等教育の機会が拡大された。：87%
- 初等教育サービスが改善された。：86%
- 子供たちに対する初等教育の機会が拡大された。：88%
- 保健・医療サービスが改善された。：91%
- 道路・橋梁が改善された。：92%

今回のアンケートは限られた範囲を対象に行われたものであるが、身近に存在するわが国の ODA 案件に対する認知度は高く、また、その効果についても肯定的に受け止められていることが確認されたことから、わが国の ODA がラオスの人々にとってわが国に好意的な印象を与えるよい機会になっているものと考えられる。

1955 年にわが国とラオスとの外交関係が樹立され、2005 年には外交関係樹立 50 周年の節目を迎える。この間、わが国とラオスは友好関係を維持してきた。この友好関係の維持に重要な役割を果たしてきたのが、わが国からの ODA であったと考えられる。

他方、わが国とラオスとの経済関係は限定的であり、2003 年の貿易額で見ると、わが国からの対ラオス輸出は約 4 億円、ラオスからの輸入は約 8.5 億円であり、ラオスの貿

易相手国としてはわずかに 1.7%を占めるに過ぎない。また、わが国の対ラオス投資は年間約 130 万ドル（1.4 億円）程度にとどまっている。

5.4.2. 東西回廊計画への影響

対ラオス国別援助方針の中でのラオスの位置付けの一つにインドシナ全体の経済圏としての重要性が示されており、わが国はメコン地域開発に係る協力を積極的に実施している。ここでは、メコン地域開発の中でも GMS プログラムの基幹プロジェクトでもある「東西回廊」計画が、わが国の支援を通じたラオスを含むメコン地域へどのような影響を与えたかについての分析を行う。

「東西回廊」とは、海上輸送の拠点であるベトナム中部のダナン港からベトナム国道 1 号線をドンハまで北上し、ベトナム・ラオスを結ぶ国道 9 号線を経由して、メコン川の兩岸のラオス・サバナケットとタイ・ムクダハンを橋梁で連結するというベトナム、ラオス、タイを結ぶルートである。このルートは、以下のドナーの支援をもって実施されている。

表 5-13 東西回廊計画

国	事業	資金源	完成時期
ラオス・タイ	第 2 メコン国際橋架橋事業	日本(有償資金協力)	2006 年(予定)
ラオス	既設国道 9 号線(改良工事)		
	第 1 区間(73km)	日本(無償資金協力)	2002 年完成
	第 2 区間(59km)	日本(無償資金協力)	2004 年完成
	第 3 区間(78km)	ADB	2004 年(予定)
ベトナム	既設国道 9 号線(改良工事)	ADB	2003 年
ベトナム	ハイヴァントネル建設事業	日本(有償資金協力)	2005 年
ベトナム	既設国道 1 号線(改良工事)	世銀	2002 年完成
ベトナム	ダナン港改良事業	日本(有償資金協力)	2003 年完成

出所: JBIC、JICA、ADB 資料を基に調査団作成

この東西回廊計画によって期待される効果は、ベトナム中部、ラオス中南部、タイ東北部の物流の活性化を通じた各国の経済発展であり、特に、海岸線を持たないラオスにとってはベトナム中部の港湾施設を利用した貿易を促進することが可能となり、将来的な農業生産の成長や付加価値の高い農産加工業の育成が期待されている。

東西回廊計画は 2006 年の第 2 メコン国際橋架橋の完成をもって東西回廊の全ルートが結ばれることになるが、2004 年の現時点で完成しているラオス国道 9 号線の整備等から以下の結果が得られている。

- 通行所要時間の大幅短縮および通行の安全性向上： 事業実施前は平均走行速度時速 30-40km であったが、現在は平均時速 60-80km に改善。通行所要時間の半分以下への短縮（100km 以上離れた村からサバナケットの病院に現在は、2 時間以内で到着可能）
- 交通量の増加： 1 日当たりの交通量が 250 台から 1,804 台（2004 年現在）に増加
- 道路維持管理費の節減： 耐久性が高くなったため、日常維持管理費が約 50%、定期維持管理費が約 25% 削減された。
- 投資の増加： サバナケット地域に豊富に存在する金・銅鉱業の開発のためオーストラリア企業が投資を行った。同企業からの納税額は 2005 年、2006 年は 5.3 百万ドル、2007 年以降は 1,000 万ドルになる見込み

なお、上記インフラ整備のみならず、「東西回廊」から「東西経済回廊」化するための支援も行われており、ラオスに対しては、サバナケット地域総合開発計画（開発調査:2000 年 3 月～2001 年 2 月）経済特別区開発計画（開発調査:2000 年 3 月～2001 年 2 月）税関職員対象の国別特設研修（1998 年、2000 年、2001 年）国際物流分野での短期専門家派遣（1999～2000 年度）等が実施されている。このようなソフト面への支援を通じ、東西回廊の完全開通の際には、国境交通の利便性および税関の円滑化等の改善により投資増加、輸出入の活発化を通じた当該地域の経済の活性化が期待されている。

5.4.3. わが国の対ラオス支援に対する国際的評価

全体として、トップドナーであるわが国の ODA の重要性はラオス政府からも他ドナーからも強く認識されている。

インフラ整備へのニーズが非常に高いラオスにおいては、道路整備や学校建設、保健施設等の整備へのハード中心のわが国の支援に対する評価は、公共投資ニーズが高い一方で、自主財源の確保が困難なラオス側からは特に高い。

他方、ラオス側のキャパシティの問題から必ずしも有効に活用されていないという現状は、大使館および JICA 事務所の現場サイドにおいて認識され、ODA の効率性および持続性の観点から課題として捉えられている。

同時に、他の二国間ドナーを中心に、多額の予算を持たず、かつ、ガバナンス等ソフト分野への支援を重点分野として行っているドナーからは、運営・維持管理を含めたソフ

トへの支援への配慮とともに、わが国の行っているハードへの支援との連携が強く求められている。

対ラオス支援における援助協調の重要性が高まる中で、トップドナーであるわが国の今後の対ラオス援助政策の方向性に対し、他ドナーからの注目が集まっている。

表 5-14 主要ドナーのセクター別資源配分 (1997~2003年)

単位:百万USDドル

	日本	オーストラリア	スウェーデン	アメリカ	ルカセ	フランス	ADB (AsDF)	WB (IDA)	UNDP	全ドナー 合計
社会インフラ・サービス	60.51	42.75	44.95	26.75	25.04	31.94	79.25	34.25	1.81	408.82
教育	21.30	18.37	17.40	-	1.41	14.86	40.41	-	-	126.51
保健	17.23	11.10	1.46	3.58	0.80	2.54	19.66	-	-	70.18
水・衛生	14.88	0.87	7.34	8.17	11.36	5.86	19.18	0.03	0.03	60.83
政府・市民社会	6.30	0.79	9.35	-	10.32	3.01	-	14.63	1.53	72.72
その他 (インフラ・サービス)	0.78	10.51	9.41	14.01	0.65	5.65	-	19.38	0.04	70.61
経済インフラ	198.60	1.06	42.55	0.00	9.61	6.60	201.33	114.49	0.12	600.86
運輸	186.03	0.06	42.54	0.00	-	0.48	127.86	72.24	-	439.72
エネルギー	10.43	0.16	0.01	-	9.46	4.95	55.68	33.63	-	114.33
銀行・金融	-	0.84	-	-	0.15	-	17.79	8.62	0.12	27.64
ビジネス・その他	-	-	-	-	-	0.43	-	-	-	1.76
生産セクター	21.91	5.03	5.51	10.20	5.46	40.30	139.84	9.61	1.72	169.60
農・林・水産	21.91	4.42	5.51	8.22	5.38	40.14	119.40	9.08	0.33	155.91
工・鉱業・建設	-	-	-	1.98	0.08	0.16	-	0.40	0.40	2.73
貿易・観光	-	0.61	-	-	-	-	20.44	0.13	0.26	10.96
マルチセクター	10.85	16.24	6.16	0.07	4.20	17.02	87.46	2.34	0.43	193.20
商品援助	75.85	-	-	1.06	-	-	-	17.00	-	102.37
食糧援助 (緊急食糧援助を除く)	17.94	-	-	1.06	-	-	-	-	-	27.27
債務関係	14.14	-	-	-	-	1.40	-	-	-	15.54
緊急援助	-	3.00	0.22	0.20	0.55	0.07	-	0.18	0.18	19.27
NGO支援	1.48	0.04	-	-	-	0.20	-	-	-	2.13
分類不可	-	0.93	0.40	0.32	0.87	1.35	-	1.16	1.16	13.89
合計*	383.36	69.19	99.99	33.5	42.96	78.7	437.97	179.02	4.55	1527.08

注: *合計は全項目の合計。

出所: OECD ホームページ(URL: <http://www.oecd.org>)の Creditor Reporting System の Online Database から CRS/Aid Activities - Aggregated by sectors: 1997-2003 を用いて作成

5.5. 結論と考察

5.5.1. 対ラオス援助政策の結果の評価のまとめ

対ラオス援助政策の結果についての評価は、以下の通りである。

- わが国 ODA は、ラオスの GDP の 4～9%、ラオスの公共投資の 17～37%、多いときで 50%以上を占め、ラオスの経済開発にとって重要な地位を占めており、ラオス政府からも高く評価されている。また、わが国とラオスの二国間の友好関係に対し、わが国 ODA の果たしている役割は大きく、ラオスからわが国 ODA は好意的に受け止められている。
- 1997 年の経済危機以降、他のドナーが援助を縮小し、支援分野の絞込みを行う傾向が強まる中、わが国は毎年ほぼ 100 億円前後の援助を継続し、トップドナーとしてラオスにおけるわが国 ODA の重要性は高まっている。また、ラオスにおける援助協調の動きに対し、わが国は積極的に参加をしているが、より主導的な役割を果たすことがドナーコミュニティから期待されている。
- 対ラオス国別援助方針に基づく援助では、人造り、BHN 支援、農林業、インフラ整備の重点 4 分野に対し、幅広い支援を行い、ラオスの開発目標の達成に対し、一定の貢献を行なったと評価される。重点分野のなかでも BHN 支援およびインフラ整備に関する活動が多く実施され、BHN 支援の中でも保健・医療への支援、インフラ整備支援の中でも運輸セクターへの支援に焦点が当てられていたことが確認された。ただし、これらの結論は個別プロジェクトの成果および効果に基づく分析において得られたものであり、各セクターへのわが国の支援のインパクトを検証するプロセスを経たものではない。また、ラオス側における統計データの整備が不十分であることも定量的な分析を難しくしている一因となっている。そのため、NSEDP や MDGs に対する実績値に対し、どの程度わが国の ODA が貢献したのかというインパクトを定量的に示すことには限界があった。
- ASEAN 後発加盟国であるラオスに対する支援は、ODA 中期政策に掲げる対東アジア地域への援助政策において妥当であったと見られる一方、むしろ、東アジア地域支援の方向性が対ラオス援助のあり方に大きく影響したとも考えられる。援助の実績を見ると、わが国の対東アジア地域援助の方針において、インドシナの LDC におけるインフラ整備支援、人造り拠点の構築、経済構造改

善努力への支援、持続的発展に資する人材育成のための支援に重点が置かれ、対ラオス援助の実績はこれらに整合している。

- アジア経済危機や AFTA 加盟といった対外経済環境の変化が、もともと脆弱であったラオス財政をさらに逼迫させ、ODA による開発プロジェクトの実施やこれまでに実施された ODA 案件の効果や持続性に悪影響を及ぼしている。ラオスへの支援を行うにあたっては、わが国を含めて、各ドナーはラオスの財政負担能力に留意する必要がある。

5.5.2. 対ラオス援助政策の結果の評価からの課題と教訓

(1) 政策目標の明確化の重要性

本評価の対象とした対ラオス国別援助方針においては、対ラオス援助政策の目的・目標は明示されていないことから、目標達成に関する分析・評価はあくまで想定された「ラオスの持続的経済発展への支援」について行なわれ、わが国 ODA の結果の有効性および効率性の検証についても、あくまで想定範囲で行われたものとなった。また、援助政策目標に対する各重点分野およびそれぞれのサブセクター（プログラム）レベルでの支援の目標も明確でないため、各重点分野へのわが国 ODA の結果に関する分析も想定範囲におけるものにとどまった。

したがって、対ラオス援助政策の結果の評価としては、どの程度目標が達成されたのか、また、実施された ODA が目標達成に向けて有効であったのか、効率的に実施されたのかという観点からの分析にあいまいな部分を残すことになった。

政策の結果の評価を適切に行ない、意味のある政策の評価とするためには、評価の軸となる援助政策の「政策目的・目標」およびセクターレベル、サブセクターレベル（プログラム）の目標が明確にされていることが必要である。

(2) 重点分野ごとのモニタリング・評価と政策へのフィードバック

本評価は対ラオス援助政策の結果を評価するものであり、本来は、援助政策の結果として実施された各重点分野の支援についての投入分析やインパクト評価をベースに、政策目標への有効性の分析が求められる。政策の評価を行なうにあたっては、重点分野ごとの支援目標が明確に示されているという前提の下において、実施された 1 つ 1 つのプロジェクトの成果が支援目標と合致するものであったか、また、どの程度貢献したのかを

分析し、さらにそれぞれのセクターへの支援が政策目標の達成に貢献したのかを検証することが必要となる。

しかしながら、本評価においては、評価を行なうための材料は各個別のプロジェクトの実績と終了時あるいは事後評価結果に頼ることとなった。個別プロジェクトの結果を援助政策の結果を結びつけるためにロジックモデルの作成を行ったが、あくまで事後的に評価を行なうために作成したものであり、推定の範囲を免れない部分が多くあった。

援助政策へのよりよいフィードバックを行うためには、各重点分野に対するわが国 ODA の成果・効果の包括的な分析が必要であり、援助政策の目標に対する各重点分野による支援の妥当性、有効性、効率性の分析を定量的、定性的により詳細に行うことが求められるが、本評価の実施体制でそうした分析を行なうことには限界があった。

(3) 対ラオス援助の意義

対ラオス援助の政策目標は明示されていないが、方向性としては LDC であるラオスに対する支援とともに、ASEAN 後発加盟国あるいはインドシナの後発開発途上国としてのラオスに対する支援のあり方が大きく影響していたように見受けられる。特に、インフラ整備への支援では、東西回廊計画などメコン地域開発への貢献を視野に入れた支援に重点が置かれていたものと考えられる。しかし、東西回廊の整備はメコン地域の経済活動の拡大・活発化をもたらすことが期待されているが、必ずしもラオス自体にとっての直接的便益が明確に担保されたものとはなっていない。

わが国でも ODA 予算への見方が厳しくなる中、対ラオス援助の意義について十分検討した上、わが国からの支援によるラオスの直接的な便益を踏まえた、対ラオス援助政策のあり方が求められよう。