# 対バングラデシュ国別援助計画

政策所管局課(室) 開発計画課 評価年月日 平成17年5月

	2000年3月に策定されたバングラデシュ国別援助計画をレビューし、現在行われている同計画の改		
評価を行う目的	訂作業及び今後のより効果的・効率的な援助の実施に参考となる教訓を得るとともに、評価結果の公		
	表により説明責任を果たすことを目的とする。		
政策の背景・概要及	(1)バングラデシュは、後発開発途上国(LDC)¹のスポークスマン(代弁者)として国連等でも積極		
び必要性	的な外交を展開しており、南アジア諸国の協力関係強化にも尽力している。バングラデシュに		
0.52.1	対する支援の意義として、日本の途上国外交全般への貢献や、同国社会経済の安定的な発展		
	ための支援を通じ、潜在的に不安定要素を抱える南アジア地域の安定に資すること等が挙げ		
	ための文族を通び、自任的に不文定安系を把える用アクア地域の文定に負すること等が手にれる。		
	・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・		
	実施している。これまでの援助総額は、他ドナーを含めた対バングラデシュの全援助総額の		
	約16%を占める。		
	WILLOW E LLOS OF		
	  (2)バングラデシュは、狭い国土(わが国の約4割)に多くの人口(約1.35億人)を抱える一方、		
	天然資源は天然ガスを除き極めて限られている。また、洪水・サイクロン等の自然災害が頻繁		
	に発生し、国民一人あたり国内総生産も2003年度では389ドルと極めて低い2。民主化移行後は		
	積極的な経済自由化政策を展開し、92年以降は年平均4.8%の経済成長を達成すると共に、マ		
	クロ経済の安定化にも成功している。		
	- 一方、貧困削減は独立以来最大の課題である。平均寿命などの主要社会指標は着実に改善し		
	ているが、人口増加や男女間格差は依然として大きく、農村部の貧困は深刻で、人口移動によ		
	るスラム化の問題も生じている。		
	│ │(3)評価対象である対バングラデシュ国別援助計画は、「国別援助計画」として最初に作られた計		
	画の一つで、2000年3月に策定された。同計画は以下の4つの重点分野を設定している。また		
	- 共通課題として人材育成、制度面の強化、環境への配慮、留意点として援助受入能力強化、他		
	ドナー・国際機関・NGOとの連携が挙げられている。		
	(1)農業・農村開発と生産性向上		
	(2)社会分野(基礎生活、保健医療など)の改善		
	(3)投資促進・輸出振興のための基盤整備		
	(4)災害対策		
投入資源	約360億円(債務救済分除く)。(2000年4月~2004年8月)		
(コスト)			
政策の効果の把握	第三者評価「バングラデシュ国別評価報告書」(要約のみ別添)を踏まえ、当該政策を目的、過		
方法(枠組み)	程、成果の3つの視点から以下について評価した。		
	   ( 1 )目的の妥当性		
	(イ)我が国ODA上位政策との関係		
	(ロ)バングラデシュの開発計画との関係		
	(ハ)他ドナーとの関係		
	(2)過程の適切性・効率性		
	(イ)援助計画策定過程の適切性・効率性		
	(ロ)援助実施過程の適切性・効率性		
	(3)成果の有効性・インパクト		
評価の結果	(1)目的の妥当性		
	当該政策は、ODA の上位政策(ODA 大綱、ODA 中期政策など) バングラデシュの開発ニーズ、		
	他ドナーの援助政策と概ね整合しており、一部ガバナンスやジェンダーといった横断的課題		
	への配慮が不足していたものの、全体としては概ね妥当であったと評価できる。		

<sup>1</sup> 後発開発途上国(LDC: Least Developed Countries):国連開発政策委員会が認定した基準に基づき、国連経済社会理事会の審議を経て、国連総会の決議により認定された途上国の中でも特に開発が遅れた国々を言う。2005年2月未現在、50ヵ国がLDCと認定されている(アフリカ地域:34ヵ国、アジア地域10ヵ国、大洋州地域:5ヵ国、中南米地域:1ヵ国)。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> UNDP Human Development Report 2004

#### (2)過程の適切性・効率性

- (イ)策定過程については、初期に策定された計画とは言え策定期間が2年に及んだ点や、計画策 定後のニーズの変化への対応等改善の余地があるが、開発ニーズや他ドナーの支援状況等を 把握するなど概ね適切であった。
- (口)実施過程においては、援助計画に沿った案件検討・実施が確認され、援助協調等の課題にも 現地 ODA タスクフォースを中心に活発に取り組まれている。

#### (3)成果の有効性・インパクト

- (イ)我が国援助のマクロ指標改善への貢献を量ることは困難であるが、援助実施地域での指標改善が確認でき、高い効果が見られたものもあった。
- (ロ)地域での援助効果に面的広がりを持たせる取組、例えば普及モデルの確立や成功例の発信、 持続性・自立発展性への一層の配慮などが今後必要となる。

# 評価結果を踏まえ た今後の取組

今後改訂を予定している国別援助計画においては、評価の結果を踏まえ、以下の点に留意すべきである。

- (1)国別援助計画、及びセクター別援助方針の援助目標をバングラデシュの開発目標(貧困削減戦略ペーパー: PRSP<sup>3</sup>等)と整合させ、目標を体系化することで、援助の方向性を明確にする必要がある。これにより援助関係者に共通認識を持たせ、援助政策の立案から実施まで一貫性を確保する。
- (2)援助の効果を定量的に評価することは困難であったことから、目標の達成状況を量るためには、計画に指標を盛り込む等、達成度のモニタリング・評価の仕組みを構築するべきである。指標を PRSP と整合させることで、PRSP のモニタリングと連携することが可能である。モニタリング結果を計画の見直しに活用すべきである。
- (3)援助政策の重点分野は妥当であったものの、分野横断的課題について取組不足が認められたことから、ガバナンスの改善、ジェンダー格差の解消などの課題により配慮すべき。また、今後は各分野における援助目的や優先課題の設定、目的達成へのアプローチ、目標の具体化も検討すべき。
- (4)援助の実施段階においては現地機能の重要性が確認されたため、援助協調やスキーム間連携、 セクター別援助方針策定のため、現地 ODA タスクフォースなどの現地機能強化に努める。

【概算要求、機構・定員要求への反映方針】

	概算要求	機構要求	定員要求
反映方針			

#### 参考資料

#### 第三者による評価結果

「バングラデシュ国別評価報告書」

(要約のみ別添。全文については外務省ホームページにて公表) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/shiryo/hyouka.htm

ODA白書(2004年)

国 別 デ ー タ ブ ッ ク ( 外 務 省 ホ ー ム ペ ー ジ に て 公 表 ) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/o4\_databook/02\_sw\_asia/sw\_asia.html

# 備考・特記事項

バングラデシュでは活発なドナー協調の動きが見られ、我が国の現地 ODA タスクフォースも活発に活動している。現地 ODA タスクフォースにより現地ニーズ、他ドナーの動向などを把握することができ、国別援助計画改訂作業に大きく貢献している。

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> PRSP (貧困削減戦略ペーパー): 2005 年 1 月に策定され、貧困層の経済成長に貢献する重要セクターの強化など 4 つの戦略ブロックと、良い統治の促進など 4 つの支援戦略で構成されている。

# 要約

# 1. 評価の目的と実施方法

# 1.1 背景と目的

バングラデシュは 1998~2000 年度の日本の二国間 ODA 供与額で第 10 位であり、日本は 2000/01 年度の同国への最大の ODA 供与国である。本評価では、バングラデシュに対する日本の援助政策をレビューし、予定されている国別援助計画の見直しと、より効果的・効率的な援助の実施に参考となる教訓・提言を得ること、評価結果の公表により説明責任を果たすことを目的とする。

## 1.2 評価の対象と枠組み

2000 年 3 月に策定された「バングラデシュ国別援助計画」を評価対象とし、同計画の目的、策定・実施過程、成果を、「ODA評価ガイドライン」に準拠して評価する。また、他のドナーによる対バングラデシュ援助との比較、援助協調の実態についても分析する。

# 2.バングラデシュの開発と日本および他ドナーの援助の動向

# 2.1 バングラデシュの政治・社会経済状況の推移

# 2.1.1 独立以降~近年までの政治動向

1991年2月の総選挙以降、二大政党を軸とする民主化が定着した。政情は概ね安定していたが、2004年にはダッカで野党の集会を狙った爆弾テロ事件が頻発するなど、政治的対立が増している。ガバナンスの欠如は長年の課題であり、貧困削減にとって大きな足かせになっている。

# 2.1.2 独立以降~近年までの社会経済概況

バングラデシュでは民主化以降、積極的な経済自由化政策を展開し、92 年以降は年平均 4.8%の経済成長を達成すると共に、マクロ経済の安定化にも成功している。

一方、貧困削減は独立以来最大の課題である。平均寿命などの主要社会指標は着実に 改善しているが、人口増加や男女間格差は依然として大きい。農村部の貧困は深刻で、 人口移動によるスラム化の問題も生じている。また、洪水やサイクロン等の自然災害に 加え、都市の大気汚染や地下水の砒素汚染等の問題が存在する。

# 2.2 バングラデシュ国家開発計画の概要

1997 年からの第 5 次五ヵ年計画は、民間主導の経済開発を図りつつ、社会開発の観点からは、教育、保健衛生、給水、人口家族計画等に重点を置いている。その後、2003 年に IPRSP(暫定貧困削減戦略ペーパー)が策定されたが、その戦略目標は、1) 飢餓と慢性的な貧困からの開放による貧困削減と、2) ジェンダー格差の解消を伴う社会開発ーの 2 点で、

関連する指標について 2015 年までの達成目標値を掲げている。五カ年計画と比べると、IPRSP ではガバナンスを貧困削減の大きな障害として捉えるとともに、社会的弱者へのセーフティネット整備の必要性を打ち出している。PRSP(貧困削減戦略ペーパー)の策定では、地域住民などとの協議などの参加型プロセスを採用している。2005 年 1 月に策定された PRSP 案は、貧困層の経済成長に貢献する重要セクターの強化など 4 つの戦略ブロックと、良い統治の促進など 4 つの支援戦略で構成されている。

# 2.3 日本の対バングラデシュ援助の概観

# 2.3.1 1970 年代から 90 年代の援助

日本は二国間援助で最大の援助国であり、橋梁・道路・発電所等の基礎インフラから、近年では社会分野への援助も積極的に実施している。これまでの約30年間の援助総額は、他ドナーを含めた援助総額の約16%を占める。独立以降、1980年代までは商品借款を通じた国内経済の安定化支援や、電力等大規模インフラへの円借款供与などの有償資金協力が多くを占めた。無償資金協力と技術協力は、農業、保健・医療等の基礎生活分野、人造り、洪水対策分野への援助が中心だった。1990年代は、橋梁などの運輸部門のインフラ整備支援が突出して増加した。技術協力は、運輸、灌漑・治水などの水資源管理や保健衛生まで広範に実施されている。1990年代後半は、有償資金協力の割合が大幅に減少したが、これは債務救済無償の増加と、新規有償資金協力の停滞が大きな要因だった。

## 2.3.2 現行国別援助計画策定後の援助

2000 年 3 月策定の現行国別援助計画では 1.農業・農村開発と生産性向上、2.社会分野(基礎生活、保健医療等)の改善、3.投資促進・輸出振興のための基盤整備、4.災害対策一を 4 つの重点支援分野として位置づけている。さらに、共通課題として人材育成、制度面の強化、環境への配慮、留意点として、援助受け入れ能力の強化、他の援助国や国際機関との連携、NGO との連携等が打ち出されている。対象期間中の分野別配分を金額で見ると、投資促進・輸出振興のためのインフラ整備が約 6 割と最大のシェアを占める。一方、農村開発と社会分野に関しては主に技術協力や無償資金協力での協力が多く、援助件数では、社会分野での件数が最も多い。特に草の根無償を活用した保健衛生分野での実績が多く見られる。債務救済無償の供与は 2003 年まで続き、その後 2004 年 3 月には、約 1580 億円の円借款債務が免除された。

### 2.4 他主要ドナーの援助動向

バングラデシュではセクターワイドアプローチなどの援助協調が盛んで、初等教育では 既に一定の実績があり、第 2 次初等教育開発プログラムが進められている。一方、保健分 野は、政府組織改編の遅れからプログラムが停滞していたが、新たなセクタープログラム が策定された。ガバナンス分野でもドナー間連携が進められている。

# 3. 対バングラデシュ国別援助計画に関する評価

# 3.1 目的に関する評価

# 3.1.1 日本の ODA 上位政策との整合性

国別援助計画の上位政策との整合性について、(旧)ODA 大綱、(旧)ODA 中期政策と比較分析した。援助計画の重点 4 分野は、(旧)ODA 大綱の「重点事項」と「原則」、(旧)中期政策の「重点課題」を反映したものであり、環境への配慮や NGO との連携促進への言及など、上位政策に配慮している。しかし、上位政策に示される「良い統治」や「ジェンダーへの配慮」については、間接的な言及に留まっている。

# 3.1.2 バングラデシュの開発ニーズとの整合性

評価対象期間中のバングラデシュの開発計画である第 5 次五ヵ年計画、IPRSP と国別援助計画との整合性を検証した。国別援助計画は「貧困削減」を援助政策目標に掲げ、重点分野も、バングラデシュ政府の開発ニーズに対応している。しかし、ガバナンスの改善やジェンダー格差の解消については明示的には対応していない。2003 年に策定された IPRSPでは、ガバナンスやジェンダーの課題がさらに強調されたほか、非農業部門の育成などの新たなニーズが生じているが、これらにも対応できていなかった。

一方、国別援助計画では、援助受入れ能力の強化や現地 NGO との連携を「援助実施上の留意点」で示している。これらはバングラデシュ政府が掲げる公益事業実施能力の強化や、IPRSPで示された現地 NGO との連携促進等の開発課題と整合している。

## 3.1.3 他ドナーが把握していた開発ニーズ・援助政策との整合性

国別援助計画の上位目標である経済成長による貧困削減や、社会分野の改善等の重点分野は各ドナーとも多くの点で共通していたが、他ドナーはガバナンスの改善やジェンダー格差の解消を重要性の高い課題として捉えていた。また、他ドナーと比較すると、国別援助計画の重点分野やサブ分野は項目のみの記述で、どのようなアプローチで援助を実施するかが明確でなく、具体的な目標を設定していない等の違いが見られた。

## 3.1.4 目的の評価に関する結論と考察

国別援助計画は、日本の経済協力政策、バングラデシュの開発ニーズ、他ドナーが捉えていた開発ニーズや援助政策と、概ね整合しており、妥当だったと判断できる。しかし、ガバナンスの改善やジェンダー格差の解消については、限定的な言及に留まっており、これらの問題の深刻さ等を考慮すると、より積極的に開発課題として位置づけるべきだったと指摘できる。また、各分野における援助目的や優先課題の設定、目的達成へのアプローチ、目標の具体化も今後検討すべきと考える。

# 3.2. 過程に関する評価

## 3.2.1 策定過程の適切性

国別援助計画は、外務省経済協力局が中心となり、当時のバングラデシュ政府の開発計画や、大使館・JICA・旧 OECF の意見を参考にして策定された。計画案はバングラデシュ政府にも説明され、合意を得るなど、開発ニーズを把握・反映する過程が取られていた。しかし、重点分野は1990年に経済協力総合調査団と合意された分野を踏襲しており、策定後5年間は見直されず、ニーズの変化への対応はとられなかった。

策定過程では多様な形態を持つ日本の援助を活かせるプログラム型援助が目指された。 また、他ドナーの支援状況や、受入機関の組織力強化のための取り組みも検討され、それ らの結果は、国別援助計画の「援助の方向性」等に反映されている。一方、一般国民や相 手国に対する情報公開については改善の余地があると考えられる。

国別援助計画は、外務省・大使館を中心に計画案が策定されており、JICA や旧 OECF からもコメントを受けていたが、これら援助実施機関やバングラデシュ政府・他ドナーによる関与は比較的低かったと見られる。

# 3.2.2 策定過程の効率性

援助計画の策定は、計画の様式などの変更、他の国別援助計画策定作業との調整などから、公表までに約2年を要し、開発ニーズをタイムリーに反映するには長すぎたと言える。

### 3.2.3 実施過程の適切性

JICA の国別事業実施計画は、国別援助計画の重点分野に沿って開発課題を設定しているが、援助調整能力強化など、JICA 独自の取り組みも見られる。

JBIC は、2000 年に対バングラデシュ国別業務実施方針を策定したが、これは重点分野に、1)投資・輸出振興に資する基礎インフラ整備と、2)農業生産性の向上等に資する農業・農村開発を掲げており、国別援助計画を反映している。

2001 年頃から、大使館、JICA・JBIC・JETRO 現地事務所が、「バングラデシュ・モデル」と通称される連携体制を構築し(2003 年に正式に現地 ODA タスクフォースが発足)、重点セクターごとに設置されたワーキンググループによる情報の共有と分析、ドナーやバングラデシュ政府との協議などを行っている。同タスクフォースは、各重点セクター毎にセクター別援助方針を策定している。これは国別援助計画が各分野での取組み内容を十分に説明していないこと、各分野に関する知見の組織的蓄積や異なる援助スキームを包括する実施方針・計画が不十分であったこと、ニーズの変化に対応する必要性があったことが背景にあった。これらの取組は、援助の基本方針やスキーム、アプローチを具体化し、国別援助計画をニーズの変化に対応した援助戦略に落とし込んだものとして評価できる。

案件の発掘・形成段階では、現地 ODA タスクフォースなどによってニーズが把握され、バングラデシュ政府との定期協議などでも、開発ニーズと日本の援助の重点分野に沿う形

での要請案件の絞り込みや優先順位付けを要求している。一方、バングラデシュ政府は、 バングラデシュの自然・社会経済・文化状況や技術レベルの十分な把握、支援の段階的引 き上げや運営維持管理体制への継続支援を含む案件形成・実施を求めている。

実施過程を分析すると、専門家派遣の遅れなどで、具体的案件の実施に至らなかった例もあるが、全体として、国別援助計画に沿った協力実施や検討が行われている。

## 3.2.4 実施過程の効率性

JICA の国別事業実施計画は、約6ヶ月かけて策定されているが、今後は、現地 ODA タスクフォースのセクター別援助方針や JBIC の国別業務実施方針の策定・改定と連携することで、策定期間の短縮が期待される。

バングラデシュ政府からは、案件選定や実施までの調査期間の短縮や要請案件への早い回答、円借款の貸付実行の迅速化などの要請があった。この背景には、バングラデシュ政府側の体制や能力の問題もあるが、案件検討、採択から実施までの期間の短縮化や、案件検討状況の通知など、日本側が改善すべき点もあると考えられる。

スキーム間の連携は、インフラ整備、農村開発、社会分野で、資金協力と技術協力の連携が活発に実施されている。資金協力が実施された機関の運営能力向上や、農村開発モデルの普及効果なども期待される。社会分野での草の根無償協力、農村開発や砒素汚染対策での開発パートナー事業など、ニーズに合ったスキームが適用されていると考えられる。

現地 ODA タスクフォースでは、情報交換と意識・目的の共有化が進み、実施機関の効率を高めている。しかし、同タスクフォースは、セクターワイドなプログラムの策定には資金協力と技術協力の連携が大きな課題であり、現地機能の強化、各援助実施機関内の役割の明確化などが必要だと指摘している。

援助協調については、現地 ODA タスクフォースのセクターグループが、ドナー会議の 分野別会合に参加し、各ドナーの情報を収集するとともに、同タスクフォースの活動成果 をふまえた情報発信を行っている。また、保健、教育、砒素汚染対策での UNICEF との連 携、インフラ分野での主要ドナーとの日常的な交流などが進められている。

しかし、セクタープログラムに関わった大使館や JICA 専門家は、日本がセクターワイドアプローチに積極的に参加するには十分な準備と戦略が求められ、現地での機動的な意思決定、人員体制の質と量の充実、援助手続きの柔軟性が必要と指摘している。他ドナーも、現地の権限の小ささやスキーム上の制約を、連携・協調を阻害する要因として挙げ、ガバナンスでの影響力行使や政策・制度強化への支援拡大を期待している。日本がプレゼンスを高めるには、現地人材の拡充や支援分野の明確化が有効だと指摘するドナーもあった。

NGO との連携では、社会分野を中心に草の根無償案件が多く実施されているほか、農村開発や砒素汚染対策などで日本・現地 NGO が活用され、コミュニティレベルの状況把握や生活向上への直接的な貢献、きめ細かな実施管理などの効果が見られる。大使館、JICA、JBIC は、現地 NGO との連携促進のために、情報の蓄積と共有が必要であると考えている。

# 3.2.5 過程の評価に関する結論と考察

国別援助計画は、開発ニーズ、他ドナーの支援状況、日本の経験や比較優位性などを検討した上で策定され、その過程は概ね適切だったと言える。しかし、援助実施機関・バングラデシュ政府・他ドナーの関与が低かったと見られる点、策定後に見直しが行われずニーズの変化に対応できなかった点、策定期間が2年に及んだ点は、改善すべきだろう。

案件は、国別援助計画の内容を反映した JICA/JBIC の国別実施計画や国別業務方針、現地 ODA タスクフォースのセクター別援助方針に基づいて形成されており、全体に、援助計画に沿った協力が実施されている。スキーム間の連携や他ドナーとの連携・援助協調、NGO との連携も、現地 ODA タスクフォースを中心に活発に取り組んでいる。

これらの取り組みは、現地 ODA タスクフォースの活動に負うところが大きい。特にセクター別援助方針は、重点分野の援助方針やアプローチの明確化、スキームを超えたプログラム化の推進、ニーズの変化への対応などの効果を上げており、効果的な援助実施のための現地化のモデルとして高く評価できる。今後はスキーム間の連携や他ドナーとの連携・協調の促進のため、現地体制の強化や柔軟なスキームの適用をさらに検討すべきである。

# 3.3 成果に関する評価

# 3.3.1 重点分野:農村開発・農業生産性の向上

農業生産実質成長率は鈍化しているが、米の生産量は安定し、耕地に占める灌漑面積の割合や高品種の割合も増加している。同分野では、他ドナーの支援も少なく、日本の支援も規模が非常に小さく情報も限られているため、マクロ指標への貢献を見ることは難しい。一方、道路などの農村インフラ分野では、円借款事業や無償資金協力を通じて配電網の整備や農村道路や橋の整備などを進めている。世銀や ADB も協力を行っており、日本の援助は地域的に限定されるが、この分野で貢献していると言える。技術協力やモデル農村開発事業との連携も進められており、今後は、バングラデシュ実施機関の能力向上とともに同分野全体に貢献することが期待される。

農村開発では、技術協力による行政と農民との連携モデルの他地域での適用、貧困層の 生活水準の向上などのアウトカムが報告されている。今後は、これらの効果を点から面に 普及するために、普及モデルの確立や他ドナーとの連携が必要である。

# 3.3.2 重点分野: 社会分野改善(基礎生活・保健医療等)

初等教育就学率、乳児死亡率等の主要社会指標は、着実に改善している。

初等教育には、他ドナーも多く取り組んでおり、日本も、無償資金協力による教育施設の整備・改善、技術協力による教材導入などの支援を多く実施した。保健衛生分野では、ポリオ対策による予防接種率の向上、リプロダクティブヘルスや砒素汚染対策による介助を受けた出産率や妊婦の受診率、安全な飲料水の供給状況などの改善に貢献したと考えられる。今後は、緊急産科医療サービス強化による妊産婦死亡率や乳幼児死亡率の低下が期待される。

この分野は、人材育成など効果の発現に時間を要するものが多いため、全体的な効果の 把握はほとんど不可能だったが、初等教育での援助セクタープログラムへの参加を含め、 効果の拡大が期待される。

# 3.3.3 重点分野:投資促進・輸出振興のための基盤整備

経済成長率は毎年 5%前後で推移し、安定した成長軌道にある。サブセクターでは、全国的な道路網整備が漸増しており、発電量や電話回線数など電力・通信分野の指標も、着実に増加している。

この分野に対する日本の援助は道路・橋梁建設事業に集中している。世銀、ADB等他のドナーも道路整備・復旧事業支援など、運輸セクターでの援助が非常に多い。

円借款による大規模橋梁の建設は、開通直後、または現在建設中のため、アウトプット等の実績は確認できなかった。今後は橋の建設による交通量の増加と物流効率化によるバングラデシュ西部の地域開発、東西地域間の経済活性化などが期待される。

無償資金協力では、全国で合計 76 の地方道路橋と 80 の簡易橋が建設され、通行量の増加や旅行時間の短縮などが報告されている。しかし、一部の簡易橋は利用できない状態で放置され、維持管理体制の改善等、効果の持続的発現に向けて考慮すべき課題が見られた。

# 3.3.4 重点分野:災害対策

災害対策分野の開発課題は、災害被害の救済から予防措置に重点をおいた「災害管理」が中心となっており、ADB や DFID などの他ドナーも洪水予防プロジェクトを実施している。日本は早期警戒システムの整備や多目的サイクロンシェルターの建設という、インフラ整備と災害管理能力の向上の両面での実績がある。災害管理能力の向上では、中央政府・地方自治体・コミュニティー各レベルにおける能力向上のための開発調査を実施している。一方、バングラデシュ政府の国家水管理計画(NWMP)への協力に関しては、具体的な協力への検討が始まったばかりである。

この分野での日本の援助実績は開発調査や草の根無償援助が多い。サイクロンシェルター建設計画は、対象地区のサイクロン被害の削減などが期待されている。

# 3.3.5 バングラデシュ政府と他ドナーへのインパクト

日本の援助が、バングラデシュ政府の政策に与えたインパクトとしては、電力開発庁の経営改善を目的に、ハリプール発電所に指導を行った独立採算事業部制化と統合的品質管理手法(TOM)が挙げられる。同庁は、これらを他部門に展開することを決定した。

他ドナーに与えたインパクトとしては、開発パートナー事業の移動砒素センタープロジェクトで開発された砒素除去装置や検査用キットが、現地 NGO や他援助機関によって利用される例が見られた。

# 3.3.6 成果の評価に関する結論と考察

評価対象期間中の援助の成果については、対象期間の短さや案件の少なさ等から、バングラデシュ全体のマクロ指標の改善への直接的な貢献を見ることはほぼ不可能だった。一方で、保健医療分野のように、一部地域での関連指標の改善が確認できるものも見られた。今後は、大規模橋梁の整備による物流の改善が期待できる他、電力部門・農村インフラ整備の技術協力のように、相手国実施機関の能力向上によってより効果が期待できる取組もある。

地域レベルでは高い効果が発現している事業も見られるため、今後は援助効果を点から 線につなげるための取り組み、普及モデルの確立、バングラデシュ政府や他ドナーへの成 功例の発信、持続性・自立発展性への一層の配慮が必要になると考えられる。

また、援助協調が進む教育等社会分野では、日本の貢献を定量的に分析するのは今後困難になる。成果の評価については、個別の実績に焦点をあてるだけではなく、援助協調という大きな潮流の中でどのように成果を検証するか検討が必要である。

# 4. 今後の援助政策への提言

## 4.1 国別援助計画の評価結果

国別援助計画の重点分野別の成果の評価結果を以下にまとめる。

#### 1) 農村開発・農業生産性の向上

農村インフラの整備や、住民参加型の農村開発など、バングラデシュのニーズに対応した取り組みが評価される一方、農業技術普及のように取組みが不十分なものも見られた。

## 2)社会分野の改善

初等教育の改善に関する援助の規模は限定的だったが、今後はセクターワイドアプロー チへの参加による初等教育全体への貢献が期待されている。

ポリオワクチン供与などは全国の医療事情の改善への貢献として評価できる他、リプロダクティブへルスへの援助などは限定的な地域でアウトカム指標の改善が見られた。

砒素対策分野では、援助規模が限定されるものの貢献が期待される。一方、国際河川の 開発など、ニーズはあるが取り組みが遅れたものも見られる。

# 3) 投資促進・輸出振興のための基盤整備

援助の実績は運輸の整備に集中しているが、物流・経済活性化への貢献など、バングラ デシュのニーズに即した、適切な支援だったと評価できる。

# 4) 災害対策

サイクロンシェルターの建設などの継続的な支援は、バングラデシュのニーズに対応するものとして評価できる一方、洪水対策分野では取り組みが遅れている。

# 4.2 国別援助計画・セクター別援助方針における目標の体系化

## 4.2.1 国別援助計画における目標体系の作成

「PRSP の目標(貧困削減)の達成への貢献」を上位援助目標とする目標体系の作成を検討すべきである。日本の援助計画と PRSP との整合性をバングラデシュ政府と国際社会に示すとともに、対バングラデシュ援助の目標や方向性を明らかにすることで、日本の援助関係者が共通認識を持つことができる。

# 4.2.2 セクター別援助方針における目標体系の作成

現地 ODA タスクフォースが策定するセクター別援助方針についても、PRSP への日本の貢献という位置づけを明確に示し、国別援助計画で設定された目標を上位目標とする目標体系の作成を検討すべきである。これにより、援助政策の立案から実施までの一貫性が確保できる。

## 4.3 援助計画・セクター別援助方針のモニタリングと評価

国別援助計画とセクター別援助方針のモニタリング・評価体制についても、PRSPと連携した形で構築すべきであると考える。

## 4.3.1 モニタリング体制の構築

バングラデシュ政府は、PRSP のプログラム・事業の進捗度や目標の達成度などについて、毎年、報告書を作成し公表する予定である。国別援助計画とセクター別援助方針についても、進捗状況や目標の達成状況を、この PRSP 実施のモニタリングと連動して、モニターする仕組みの構築を提言する。

つまり、PRSPのアウトカム指標を、国別援助計画の上位目標、重点分野などの目標に盛り込み、成果の目標達成度をモニタリングする。モニタリングの結果は、毎年のプログラム・プロジェクトの策定や実施に反映させ、また、次期援助実施の見直し過程において活用すべきである。

## 4.3.2 国別援助計画における達成度評価

国別援助計画の成果の目標達成度を評価する仕組みの構築を検討すべきである。

日本の国別援助計画の目的をPRSPの支援に置くことで、国別援助計画の成果の目標達成度については、PRSPのプログレスレポートに基づき、国、地域、セクターレベルでの目標達成度、同分野でのバングラデシュ政府や他ドナーとの援助協調や活動の内容などを踏まえた上で、日本の援助の実績(インプットとアウトプット)を検証することが考えられる。

# 4.4 横断的課題への一層の配慮

バングラデシュではガバナンスの改善、ジェンダー格差の解消などは依然として大きな課題である。同国政府の開発計画でも大きく取り上げられ、国際社会の関心も極めて高い。 日本の国別援助計画の策定においても、専門家の意見聴取等を通じて十分に配慮すべきである。

# 4.5 現地機能の強化

国別援助計画の実施やモニタリングでの中核的役割が期待される現地ODAタスクフォースだが、セクター別援助方針の策定、スキーム間の連携、援助協調を促進するには、政策アドバイザー型の専門家派遣、外部委託調査や現地NGOの積極的な活用など、現地の質・量両面での人材の充実を含む機能強化を促進すべきである。

# 対ラオス国別援助方針

政策所管局課(室) 開発計画課 評価年月日 平成17年5月

	わが国の対ラオス援助政策全般をレビューし、策定中のラオス国別援助計画と今後のより効果的・		
	効率的な援助の実施に参考となる教訓を得ると共に、評価結果を公表することにより説明責任を果た		
	すことを目的とする。		
評価を行う目的			
	評価の対象は、1997-2003年度におけるわが国の対ラオス援助政策及び実績であるが、当該期間に		
	実施された対ラオス援助政策としては、1998年に策定された「対ラオス国別援助方針」があり、この		
	方針を中心に評価を行った。 		
政策の背景・概要及び必要性	(1) ラオスは1986年より、経済改革を進め、市場原理導入等の経済開放化政策を推進しているが、内陸国という地理的条件と、長期間にわたった過去の内戦の影響により経済発展が遅れ、国民一人あたりの名目GNPは331米ドルであり(2003年)、後発開発途上国(LDC)である。国連開発計画(UNDP)発行の2001年「人間開発報告書」によるとラオスはアジア諸国では下から4位の最貧国であり、また、ラオス政府自身の貧困の定義に基づけば、人口の3割が貧困ライン以下にある。このような中、ラオス政府は、開放政策の下、市場経済メカニズムの積極的な導入を通じて経済の活性化		
	に努めると共に、貧困削減投資の誘致、中小企業の育成・開発、農業を基盤とした産業発展に重点を置き、2020年までにLDCから脱却することを目標としている。		
	(2)わが国にとってラオスは主要なODA供与国の1つであり、2002年のわが国二国間政府開発援助供与額の純支出額ベースで第16位の受取国となっている。また、わが国は、二国間ドナーとしては1991年以降、国際機関を含めたドナー全体においても1998年以降同国に対する最大のODA供与国		
	となっている。		
	ラオスに対するわが国の援助は、LDCであることから、無償資金協力および技術協力を中心に		
	実施された。無償資金協力では、インフラ整備支援、保健・医療分野への支援、初等教育への		
	支援が行われた。技術協力では、人造り、社会基盤整備、農業、保健医療分野を中心とした支		
	援が行われた。ラオスのODA受取総額に占めるわが国ODAの割合は1999年までに45%まで拡大し、		
	その後も30%以上の高水準を維持している。		
	(3)このような状況を踏まえ、現在、新規にラオス国別援助計画の策定が進められているが、ラオス		
	に対してより効果的且つ効率的な支援を行っていく為にわが国のODAの成果について評価するこ		
	とが求められている。		
投入資源	1997年から2003年までのわが国のラオスに対するODAの累計金額:約700億円		
(コスト)			
政策の効果の把	第三者評価「ラオス国別評価最終報告書」(要約のみ別添)を踏まえ、本調査では、(1)対ラオス		
握方法(枠組み)	援助政策の目的 ;(2)対ラオス援助政策のプロセス ;(3)対ラオス援助政策の結果について調査・		
	分析し、それぞれの項目について評価を行った上で、総合評価としてまとめた。		
評価の結果	(1)目的に関する評価:		
	対ラオス国別援助方針で設定されている援助の重点4分野(人造り、BHN〔Basic Human Needs:		
	人間としての基本的なニーズ〕支援、農林業への支援、インフラ整備支援)およびサブセクタ		
	ーが、わが国 ODA 上位政策(I日 ODA 大綱の基本理念、原則、重点事項)やラオスの開発ニーズ		
	にほぼ整合していることが確認できた。開発途上にあるラオスのあらゆるニーズに対応できる		
	ように重点分野が設定されたという意味では評価できるが、一方で、援助の目的は対ラオス国		
	別援助方針に明示されておらず、援助目的達成の為の援助戦略を確認できなかった。		
	(2)プロセスに関する評価:		
	対ラオス国別援助方針でわが国のラオスに対する援助の目的が明示されていなかった為、援助政策のプロセスに関する分析は、対ラオス援助政策の策定過程および実施過程の整合性の確認にとばまった。		
	認にとどまった。		

<sup>1</sup> 後発開発途上国 (LDC: Least Developed Countries):国連開発政策委員会が認定した基準に基づき、国連経済社会理事会の審議を経て、国連総会の決議により認定された途上国の中でも特に開発の遅れた国々を言う。2005年2月末現在、世界50ヵ国がLDCと認定されている(アフリカ地域:34ヵ国、アジア地域:10ヵ国、大洋州地域:5ヵ国、中南米地域:1ヵ国)

対ラオス国別援助方針の策定プロセスは、わが国関係省庁・機関の参加を得、かつラオスの 開発ニーズを把握するプロセスが得られていたという点で適切であったことが確認された。

実施プロセスについては、援助スキーム間の連携や他ドナーとの連携について検証したが、 多くの一般プロジェクト無償事業が技術協力事業との組み合わせなど、援助スキーム間の連携 による効率的・効果的な実施が試みられていること、また、ドナー協調についても、積極的に 関与・配慮する支援を行っていることが確認された。

#### (3)援助政策の結果に関する評価:

対ラオス国別援助方針に示された4つの重点分野の中でも、保健・医療分野を中心とする BHN 支援および運輸セクターを中心とするインフラ整備に関するプロジェクトが多く実施されていることから、対ラオス援助政策の実施は、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。

わが国の対ラオス援助政策の結果は掲げられた様々な開発目標に対して関連性が高く、ラオスの開発に有効であった。また、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も有効性は高かった。

#### (4)総合評価:

対ラオス国別援助方針は、わが国の ODA 上位政策に即しており、重点分野レベルにおいてラオスの開発計画・戦略の目標とも合致している。従って、対ラオス援助政策の目的についてはその整合性は確保されている。

対ラオス援助政策の結果については、アジア経済危機を契機として、各ドナーが対ラオス援助の見直しを行い、規模の縮小や対象分野の絞り込みを行う中で、わが国がトップドナーとしてラオスの幅広いニーズに応え、開発計画の推進に貢献したことは評価されるべきである。

一方、わが国を含む多くのドナーから、対ラオス援助における課題として、開発事業に係わる経常費用の財源の問題とドナーによる支援が終了した後の開発事業の効果の持続性・自立発展性が指摘されている。わが国の対ラオス援助政策の結果の有効性及び効率性をより適切に検証する為にも、こうした観点からの評価・分析も求められる。

# 評価結果を踏まえた今後の取組

## (1)目的に関して

わが国の対ラオス援助の目的および目標が明確になっていなかったこと、今後援助を一層戦略的、効率的、重点的に行い、効果を最大限にすることを踏まえ、現在策定中の国別援助計画においては(1)ラオスの経済発展のための地域経済統合への支援:インフラ整備と人材育成;(2)貧困削減への支援:BHN支援と貧困地域への支援;(3)分野横断的課題:ジェンダーへの取り組みの視点での重点分野の検討が求められる。

# (2)プロセスに関して

有効性の高い、且つ効率的な援助政策の実施に当たっては、戦略的援助政策と案件形成プロセスの一貫性の確保も重要である。国別援助計画の策定過程においては、わが国の援助政策の目的・目標を示し、ラオス政府との協議において、今後何に対して援助を行うかということを議論し、共通の理解を持つことが重要となる。

#### (3)結果に対して

わが国からの援助の効率性を高める上では、わが国の援助メニューからラオスで実施可能な 形態の支援を行うだけでなく、スキームの対象範囲を拡大するといった対応や、新たなスキー ムの整備、他ドナーとの連携のあり方など、ラオスの開発ニーズの実情に即したメニュー作り、 援助の枠組みの構築を行うことも視野に入れた援助計画を策定すべきである。

また、ラオス側のオーナーシップの意識を高める手段として、国別援助計画を策定する段階で、ラオス側とどのくらいの期間でどこまで支援を行うかということを取り決め、同時に重点分野における一定の目標達成の為の時限的支援であるということをラオス側にも認識させることが必要であり、進捗状況をモニタリングする体制を整えるといったことが必要となる。

# 【概算要求、機構・定員要求への反映方針】

	概算要求	機構要求	定員要求
反映方針			

参考資料	第三者による評価結果「ラオス国別評価最終報告書」2005 年 3 月(2004 年度版) 要約のみ添付。全文は政府開発援助 HP (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html)で公表(ODA 評価報告書/個別報告書/2004 年度)) ODA 白書(2004 年) 国別データブック(外務省ホームページ)
備考・特記事項	http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04_databook/01_e_asia/e_asia.html

# 要約

# I. 本国別評価調査の背景・目的・実施要領

## I-I 背景

ラオスは後発開発途上国(LDC)であり、国家の長期的開発目標として 2020 年までに LDC から脱却することを掲げるとともに、2003 年には経済成長を図りつつ、貧困を撲滅することを掲げた国家戦略を打ち出している。また、同国は 1997 年に ASEAN に正式加盟し、インドシナ地域全体の経済発展を図る上で、地理的に重要な位置を占めている。

わが国にとって、ラオスは主要な ODA 供与国の 1 つであり、2002 年(暦年)のわが国二国間政府開発援助供与額(ODA)の純支出額ベースで第 16 位の受取国となっている。また、わが国は、二国間ドナーとしては 1991 年以降、国際機関を含めたドナー全体においても1998 年以降同国に対する最大の ODA 供与国となっている。

このような状況を踏まえ、現在、新規にラオス国別援助計画の策定が進められている。ラオスに対してより効果的かつ効率的な支援を行っていくために、1998年に策定された「対ラオス国別援助方針」とそれに基づいて実施されたわが国の ODA の成果について評価することが求められている。

# I-II 目的

本調査では、わが国の対ラオス援助政策全般をレビューし、策定中のラオス国別援助計画と今後のより効果的・効率的な援助の実施に参考となる教訓を抽出し、提言を行うことを目的とする。また、評価を実施する際には、透明性を確保するとともに、政府の説明責任を確保し、国民に広く理解を得ることも目的とする。

# I-III 実施要領

### i. 評価の対象

評価の対象は、1997~2003年度におけるわが国の対ラオス援助政策および実績である。当該期間に実施された対ラオス援助政策としては、1998年に策定された「対ラオス国別援助方針」があり、本評価においては、同方針がどのような目的をもち、いかなるプロセスを経て策定・実施され、どのような結果をもたらしたのかを総合的かつ包括的に評価する。

# ii. 評価の枠組み

本調査にあたっては、 対ラオス援助政策の目的、 対ラオス援助政策のプロセス、 対 ラオス援助政策の結果について、調査・分析し、それぞれの項目について評価を行なった 上で、総合評価としてとりまとめる。

対ラオス援助政策の目的については、目的の妥当性を評価するために、対ラオス国別援助方針の目標体系図を作成し、 わが国の ODA に関する上位政策、 ラオスの開発ニーズ、 メコン地域開発政策との整合性を検証する。また、主要ドナーおよび国際機関の分野別援助政策マトリックスを作成し、わが国の援助政策との比較分析を行なう。

対ラオス援助政策のプロセスについては、対ラオス援助政策の策定および実施プロセスに 焦点をあてる。対ラオス援助政策の策定および実施プロセスについては、フローチャート を作成し、プロセスに直接関与したわが国側およびラオス側の組織・体制について整理し、 特にわが国の援助実施機関(JICA および JBIC)の援助実施計画・方針や案件形成プロセス の適切性について確認する。実施プロセスについては、援助スキーム間の連携や他ドナー との連携について検証し、調整プロセスも含めて、効率的に行われたかという視点から分 析する。

対ラオス援助政策の結果については、特に有効性の観点から定量的および定性的な分析を行なう。実施されたわが国 ODA の実績に基づくロジックモデルを作成し、政策が意図した「目的」と実施された「活動」との論理性あるいは因果関係を整理する。その上で、わが国 ODA によるラオスの開発に対する貢献の度合い、対ラオス援助政策の重点分野の有効性、対東アジア地域における対ラオス援助政策の結果の妥当性、対ラオス援助政策のインパクトについて、定量的・定性的な評価を行なう。

### Ⅲ. ラオスの開発とわが国の協力

# II-I ラオスの国家開発計画

ラオス人民革命党の第 6 回大会(1996 年)において、2020 年までに LDC からの脱却を目指す長期目標が掲げられ、8 つの国家優先プログラムが決定された。また、「国家社会経済開発計画(NSEDP1996-2000 年)」が策定され、開発戦略として、 市場経済化の促進、 農業、工業、サービス業全部門における経済発展、 地域の経済構造の改善と発展、 農村開発、 経済協力の拡充と外国投資の促進、 自然環境との調和への配慮、を掲げた。現在実施中の NSEDP(2001-05年)では、セクターごとに開発戦略が示され、分野別目標も定められている。また、重点分野に貧困削減や地域開発が掲げられ、国全体としての貧困削減計画や地域ごとの貧困削減プログラムの策定が挙げられた。貧困削減については、2001年3月に I-PRSP が公表された後、2003年9月の主要ドナーとの協議を行うラウンド・テー

ブル会合で国家貧困撲滅計画(NPEP)が発表され、農業、教育、保健、運輸インフラが重点分野として位置づけられた。なお、NPEPは後に「国家の成長と貧困撲滅戦略」(NGPES)に名称が変更され、PRSPとして正式にIMFおよび世界銀行の承認を受けた。

## II-II ラオスの開発の現状と課題

## i. ラオス経済の現状

1980 年代後半に開始された、新経済メカニズム(NEM)の導入による一連の経済改革により、市場経済化および経済開放政策が進められ、1990 年代後半には近隣諸国との経済関係の強化が図られた。その結果、ラオスは ASEAN 諸国に牽引される形で高成長を見せた。1997年のアジア経済危機以降、成長率は鈍化したものの、年率平均 5%以上の経済成長を依然として維持している。90年代のラオス経済の成長を牽引したのは、製造業を中心とする鉱工業セクターと商業および運輸・通信セクターを中心とするサービス・セクターであった。

他方、製造業およびサービス・セクターに牽引されての経済成長は、実は極めて限定的な 地域にのみ裨益するものであったと推察される。これらの成長産業は、輸送インフラが整 備され、国内外の市場へのアクセスがよい都市部およびその周辺部に限定して立地してい る。そのため、国民の大多数が生活する農村部へのマクロ経済成長の波及効果はほとんど みられなかったと考えられる。

1997 年 7 月の ASEAN 正式加盟により、ラオスは ASEAN 諸国が進める域内の自由貿易圏 創設を目指す AFTA に組み込まれ、段階的に関税を引下げ、域内における貿易自由化プロセスを進めることになった。AFTA による負の影響として、税収に占める関税など間接税の割合が高いラオスにとって、関税引下げおよび撤廃による税収の減少が懸念されている。また、関税引下げおよび撤廃が輸入拡大につながり、貿易赤字の拡大を招くことが予測され、それによる為替レートの切り下げ、インフレ増進などマクロ経済の不安定要因をもたらす可能性が考えられる。

### ii. ラオスの国家開発の体制上の課題

ラオスにおいては過去30年間、中央集権化と地方分権化の間でめまぐるしい変更が行われた。改革路線の一環として地方分権化が試みられたが、十分な体制整備が行われないままの地方分権化は、特に財政に著しい混乱を招いた。2001年から財政再建と行政効率化を目指す地方分権化が再度進められているが、制度構築や地方分権を担う人材育成は進んでおらず、ラオスの開発を進める上で問題を生じさせている。

予算策定過程では、経常予算と開発予算の間での調整は行われておらず、また、歳入に見合う予算規模としての支出計画も立てられていない。あらかじめ一般歳出に資本支出関連

の一般管理費が計上されていないことから、開発プロジェクトが実施されると一般歳出が 予算を大幅に超過する事態を引き起こし、こうした「偶発的」な支出が他の必要な支出の 執行を遅れさせ、開発計画の実施にも遅延を生じさせる一因となっている。

また、経常費用の財源の問題も含めて、ラオス側の援助受入能力が不十分であることから、整備されたインフラの維持管理が適切に行われない、インフラが有効に活用されない、ドナーによる支援が終わると成果が持続されない、といったケースが生じており、援助の持続性にも影響を及ぼしている。

ODA の受入体制については、ODA の窓口である経済協力委員会(CPC)の人材不足、組織能力不足が指摘されてきた。2003 年 10 月より経済協力委員会内の国際協力局(DIC)が外務省に移管となり、ODA の窓口は外務省となった。2004 年 9 月より、CPC は国家計画投資委員会(CPI)に名称変更されているが、公共投資プログラム(PIP)を作成する CPI とドナーの窓口となる DIC との間の調整についてもドナーからは懸念がもたれている。

# II-III わが国の対ラオス援助

# i. 対ラオス国別援助方針

対ラオス国別援助方針では、ラオスが、インドシナ全体の経済圏としての発展を図る上で重要であること、後発開発途上国(LDC)であることに加え、内陸山岳国という経済発展上の制約があること、市場経済化および民主化に取組んでいること、AFTAへの加盟により財政構造改革など諸制度・組織の整備が不可欠となっていること、などを踏まえ、わが国が同国への支援を実施するとしている。

また、わが国にとっての ASEAN 地域の重要性の観点から、対ラオス支援の意味づけもなされている。1999 年に策定された旧 ODA 中期政策では、ASEAN 地域の経済発展の維持・拡大とともに、域内格差の是正が目標とされ、所得水準が低いラオスに対しては、貧困削減とともに市場経済化および持続的成長への支援を行う必要性が認識された。

対ラオス援助の重点分野としては、 人造り、 BHN 支援、 農林業への支援、 インフラ整備支援、が設定された。これに加えて、分野横断的な問題として、開発計画の策定、政策の立案と実施能力の向上、法的・制度的基盤強化のための支援が必要であるとの指摘もなされている。

# ii. わが国の援助実績 (1997~2003 年)

1997年から 2003年までの支出純額ベースでのわが国からラオスに対する ODA の累計金額は 6.6 億ドル (およそ 700 億円)であり、そのうち無償資金協力が 4.2 億ドル、技術協力が

## 2.2 億ドルであった。

ラオスに対するわが国の援助は、ラオスが LDC であることから、無償資金協力および技術協力を中心に実施された。無償資金協力では、運輸部門を中心とするインフラ整備支援、保健・医療分野への支援、小学校建設による初等教育への支援が行なわれた。人材育成分野に対する支援も行われており、ラオス国立大学施設等の建設や人材育成奨学計画に対する無償資金協力も行われた。技術協力では、人造り、社会基盤整備、農業、保健医療分野を中心とした支援が行われた。同国の援助吸収能力の現状を鑑み、ラオス側の開発計画策定および実施体制を支援するために、横断的課題として政策支援型の技術協力が実施されたことが特筆される。2003 年度までに実施された有償資金協力は 1 件のみで、東西回廊の一部をなす、「第 2 メコン国際橋架橋事業」への円借款の供与が行われた。

二国間ドナーにおけるシェアでは、わが国は一貫してトップドナーの一角を占めており、1998年にはラオスの ODA 受取総額の 30%を占め、国際機関をあわせた全ドナーのうち最大のドナーとなった。アジア経済危機を契機に、ラオスへの ODA を縮小するドナーが多い中、わが国からの援助額は増加し、ラオスの ODA 受取総額に占めるわが国 ODA の割合は1999年に 45%まで拡大し、その後も 30%以上の高水準を維持している。

# III. 対ラオス援助政策の目的に関する評価

## III-I 対ラオス援助政策の目的とわが国 ODA 上位政策との整合性

対ラオス国別援助方針においては、重点分野およびそのサブセクターは明示されているものの、援助の目的は明示されていない。したがって、対ラオス援助政策の目的に関する評価を行なうに当たって作成した「対ラオス国別援助方針」の目標体系図では、援助政策目標を「持続的経済発展に向けた支援」と想定し、同方針に掲げられた重点 4 分野を中心にわが国 ODA 上位政策との整合性の検証を行った。

わが国 ODA の上位政策である旧 ODA 大綱の基本理念、原則、重点事項と対ラオス国別援助方針の重点分野は合致しており、その整合性を確認できた。また、旧 ODA 中期政策は対ラオス国別援助方針より後に策定されたものであるが、対ラオス国別援助方針の重点分野は、旧 ODA 中期政策の重点課題のうち 貧困対策や社会開発への支援、 経済・社会インフラへの支援、 人材育成・知的支援、 地球規模問題への取組み、 アジア通貨・経済危機の克服等、経済構造改革支援に対応している。

## |||-|| ラオスの開発ニーズとの整合性

ラオスは、2020年をターゲットとする長期計画の中で、2020年までに LDC から脱却することを目標とし、5 ヵ年、10 ヵ年の中期の開発計画を策定している。これらの開発計画の

間で整合性が必ずしもとられているものではないことを念頭におきつつ、本評価においては、8 つの国家優先プログラム、NSEDP (1996-2000 年および 2001-05 年 ) NGPES について、対ラオス国別援助方針との整合性を検証した。

8 つの国家優先プログラムでは重点分野のうち、 食糧生産増強、 焼畑農業の見直し、 インフラ整備、 人的資源開発、の5分野が、対ラオス国別援助方針の重点4 農村開発、 分野と整合している。また、NSEDP ( 1996-2000 年 ) については、掲げられた開発戦略と わが国の対ラオス援助の重点分野とは一見整合性がないように見えるが、具体的目標を見 ると重点 4 分野はこれに貢献するものであることが確認された。NSEDP (2001-05 年) は より体系だった計画となっており、セクターごとに開発戦略が策定され、これに見合った 分野別目標が設定されている。NSEDP (2001-05 年) は対ラオス国別援助方針より後に策 定されたものであるが、掲げられているインフラ整備の具体的事業などはわが国 ODA と共 通性が見られ、わが国ODAとラオス政府の開発政策が互いに影響しているものと思われる。 NGPES は、2010 年までに貧困を撲滅することを目標とする「成長と開発のための包括的 なフレームワーク」であり、NSEDP の「貧困削減政策・実施計画」として位置づけられて いる。NGPES における中期的優先セクターは、 農林業、 教育、 保健、 ラであり、わが国の対ラオス支援重点 4 分野と一致している。このことから、貧困削減対 策の観点からも、わが国の対ラオス国別援助方針は、ラオスの開発ニーズとの整合性があ ったといえる。

## III-III メコン地域開発政策との整合性

メコン地域開発については、1990年代以降、ADBが主導する大メコン圏地域協力プログラム (GMS プログラム)をはじめとして、メコン河委員会等、多くの国際的組織・枠組みが存在している。わが国も、1995年2月にインドシナ総合開発フォーラムの開催を主導するなど、メコン地域開発を重視し、積極的に支援する体制を取ってきた。

メコン地域の一角をなすラオスに対する支援については、1998年のラオス経済協力総合調査団および 1999年7月の政策協議において、メコン地域開発の重要性が確認されており、メコン地域開発政策と対ラオス支援との整合性が図られている。

# III-IV 他ドナー・国際機関の援助政策との比較

対ラオス国別援助方針における 4 つの重点分野それぞれの各分野に対しては、重点分野を 絞り込んで援助を行っているドナーもあるものの、他ドナーも援助を実施していることが 確認できたが、援助のアプローチについてはわが国との違いが見られる。

ラオスに対するトップドナーであるわが国の支援の特徴は、貧困削減を視野に入れつつも、

各分野での人材育成、高等教育支援などの「人造り」やインフラ整備を重視すると同時に、 ラオス政府の開発計画策定・政策立案実施能力向上、法的・制度的基盤強化のための支援が 行われていることが挙げられる。他方、他の二国間ドナーの多くは、貧困削減を明確に援助目標に掲げ、BHN 支援や農林業および農村開発への支援を行っている。また、国際機関 を中心に、ガバナンス強化のための行政・政策支援、キャパシティビルディング支援が行なわれている。

# III-V 対ラオス援助政策の目的に関する留意点

対ラオス国別援助方針で設定されている援助の重点分野およびサブセクターが、わが国 ODA 上位政策やラオスの開発ニーズにほぼ整合していることが確認できた。一方、それは、 広範囲において援助ができるように設定されたともいえる。 開発途上にあるラオスのあら ゆるニーズに対応できるように重点分野が設定されたという意味では、そのような総花的 な援助のあり方も評価できる。しかし、「援助の目的」は対ラオス国別援助方針に明示されておらず、援助目的達成のための援助戦略を確認できなかった。

# IV. 対ラオス援助政策のプロセスに関する評価

# IV-I 対ラオス国別援助方針の策定プロセス

対ラオス国別援助方針は、 前回のラオス国別評価(1996年度)」、 「経済協力計画策定のための基礎調査(1997年度)」、 「JICA国別援助検討会(1997年度)」の3つの調査・検討結果を受け、外務省と国内関係省庁、JICA、JBICとの協議を踏まえて作成された。また、経済協力総合調査団の派遣でラオス政府と重点分野の合意が得られ、最終的に策定・公表されたものである。

策定当時のプロセスの詳細については、文書上では確認できなかったため、プロセスの大枠のみの確認となっていることに留意が必要であるものの、大枠では、わが国関係省庁・機関の参加を得、かつラオスの開発ニーズを把握するプロセスが得られていたという点でプロセスの適切性の確認ができた。また、対ラオス国別援助方針策定後、1999年7月には経済政策協議ミッションが派遣され、重点分野の有効性が確認され、加えて、メコン地域開発、政策支援の実施について言及されており、ラオスのニーズの変化に沿った対応が行われている。

# IV-II 対ラオス援助実施プロセスにおける整合性

JICA の国別事業実施計画策定プロセスでは、外務省をはじめとする関係機関との調整が行われている。対ラオス国別援助方針策定後の 2000 年に作成された「2000 年度 JICA 国別事業実施計画」では、同方針に示された重点 4 分野が重点分野として掲げられ、サブセクタ

ーについてもほぼカバーしている。したがって、JICA の援助実施計画の内容は、対ラオス 国別援助方針との方向性に沿うものであったことが確認された。

有償資金協力である円借款の供与については、ラオスの経済・財政規模および債務返済能力等を鑑み、その頻度および額ともに限定的になっている。そのため、円借款供与のタイミングに合わせて、JBIC による対ラオス円借款業に係る援助方針が策定されている。個別の円借款事業の供与方針については、外務省、財務省、経済産業省等の関係省庁や JICA、他ドナーとの協議・調整を行っている。

JBIC の対ラオス国別業務実施方針においては、借款供与額が限定的にならざるを得ないことを背景に、無償資金協力や技術協力との連携の重要性を指摘しつつ、対ラオス国別援助方針の重点分野を踏まえて円借款に適した支援重点対象分野の絞込みを行っている。

個別の案件形成のプロセスについては、ラオス政府からの要請に基づいて、無償資金協力、 技術協力、有償資金協力のスキームごとに定められた手続きに従い、わが国とラオス政府 との間で協議・調整を重ねている。ただし、ラオス側のキャパシティ不足を背景に、ラオ ス側の参加が十分に得られていないケースもあり、ラオス側のオーナーシップに基づく開 発事業とならない可能性もある。ラオス側の主体性を欠く事業の実施は、キャパシティビ ルディングにも貢献できず、援助効果の持続性に負の影響を及ぼしている可能性も高い。

# IV-III 援助スキーム間および他ドナーとの連携

多くのラオスにおける一般プロジェクト無償事業が技術協力事業との組み合わせで実施され、事業効果の向上が図られているなど、ラオスに対する支援事業については、援助スキーム間の連携による効率的・効果的な実施が積極的に試みられている。

政策に関するドナー協調については、2003 年 9 月に NGPES が公表されるまでは、ラオス 政府がドナー協調に対し積極的でなかったため、ラウンドテーブル会合を除き、あまり活 発ではなかった。NGPES 策定後は、UNDP からの支援を受け、ラオス政府は NGPES に示 す 8 つの重点分野についてドナー・ワーキング・グループを設置し、2004 年 11 月から情 報交換という形でラオス政府を巻き込んだドナー協調の動きが始まっている。

わが国は、ラオスに対する最大の援助供与国として、こうしたラウンドテーブル会合をは じめとする援助協調に対し、積極的に関与する姿勢を示しつつ、ドナー協調の動きに配慮 した支援を行っている。また、すでに、プロジェクトレベルでは、保健分野において、WHO や UNICEF などのドナーとの連携が進められている。こうしたわが国の援助協調に対する 姿勢は他ドナーから好意的に受け止められるとともに、トップドナーとしてより主導的な 役割を果たすことが期待されている。

# IV-IV 対ラオス援助政策のプロセスに関する留意点

対ラオス国別援助方針の策定プロセスは、わが国関係省庁・機関の参加を得、かつラオスの開発ニーズを把握するプロセスが得られていたという点でプロセスの適切性の確認ができた。しかし、援助政策の目的とそれを達成するための戦略としての各重点分野のアプローチの妥当性については検証できておらず、援助政策のプロセスについては、わが国の援助政策の妥当性を検証するプロセスが適切になされていたか、否かについての分析を行なうことができなかったという限界があった。

対ラオス援助を取り巻く環境は、NGPES の策定・貧困削減に向けた取り組み、ドナー協調の活発化、中国からの援助額の増加など急激に変わりつつある。わが国の対ラオス援助政策については、1998年3月の経済協力総合調査団の派遣で重点4分野が合意されて以降、1999年7月の政策協議ミッション、2003年度以降のODAタスクフォースでその有効性が確認されているものの、制度として定期的に見直す機会は設けられていない。

# V. 対ラオス援助政策の結果に関する評価

# V-I 対ラオス援助政策の目標達成に関する分析

ロジックモデルによる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、因果関係の検証では、わが国 ODA によるプロジェクトをサブセクターごとに分類したところ、多くのプロジェクトが実施されたサブセクターとそうでないサブセクターがあったことが確認された。対ラオス国別援助方針に示された 4 つの重点分野は、サブセクターレベルにおいても広くカバーされ、ラオスの多様な開発ニーズに対応しようとしているが、実際には、重点分野のなかでも、保健・医療分野を中心とする BHN 支援および運輸セクターを中心とするインフラ整備に関するプロジェクトが多く実施されている。したがって、対ラオス援助政策の実施は、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。

また、 ラオスの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 つの観点からの分析は、評価体制およびデータの制約から必ずしも定量的かつ客観的な検証を経たものではないが、わが国の対ラオス援助政策の結果 は掲げられたさまざまな開発目標に対して関連性が高く、ラオスの開発に有効であった。 また、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 したことからも有効性は高かった。

# V-II 対ラオス援助政策の重点分野への支援の結果の分析

# i. 対ラオス国別援助方針の重点分野の有効性

わが国のODAの各重点分野への配分とラオスの開発予算における分野ごとの配分を比較すると、その傾向は概ね一致しており、いずれのセクターにおいてもわが国の支援の貢献は大きいものであったといえる。しかしながら、人造り、BHN、農林業、インフラ整備のそれぞれの分野への支援の重要性は極めて高いものの、開発事業の運営・維持管理、開発効果の持続性・自立発展性については課題を残しており、わが国からの各重点分野のアプローチを検証し、その有効性についても検証する必要がある。

# ii. 対東アジア地域における対ラオス援助政策の結果の妥当性

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 する支援が行なわれている。対ラオスの援助政策の実施は、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。

## V-III 考慮すべき外部要因

対外経済依存度の高いラオスにとって、アジア経済危機のような経済関係の緊密な ASEAN 諸国経済の大きな変化は、財政面で大きな影響をもたらした。対外経済活動の縮小や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、財政赤字の拡大をもたらした。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、ドナーからは改善が求められている。

他方、他ドナーによる ODA の影響についても留意する必要がある、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の ODA の存在感が相対的に高まっている。特に、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の ODA の重要性が増している。

# V-IV 対ラオス援助政策のインパクト

対ラオス援助政策のインパクトとしては、 日本・ラオス二国間関係への影響、 東西回廊計画への影響、 わが国の対ラオス支援に対する国際的評価、が上げられる。

ラオスとの二国間関係への影響については、わが国の ODA に対するラオス国内の認知度についてアンケートを行ったところ、わが国がラオスに対する最大のドナーであることはアンケート回答者の 8 割近くが認識していた。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良い機会となっており、わが国とラオスとの友好関係の維持に重要な役割を果たしてきたといえる。

東西回廊計画に対しては、わが国は東西回廊の一部をなす国道 9 号線の改修への無償資金協力を行っている。ベトナム中部、ラオス中南部、タイ東北部の物流活性化を通じた各国の経済発展、特にラオスにとっては、貿易の促進、農業生産、農産加工業の育成が期待されている。

道路、学校、保健施設等、ハード中心のわが国の対ラオス ODA に対する評価は、インフラ整備へのニーズが非常に高いラオスにおいて高い。他方、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面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。

# VI. 総合評価と対ラオス国別援助政策への提言

### VI-I 総合評価

対ラオス国別援助方針は、わが国の ODA 上位政策に即しており、重点分野レベルにおいて ラオスの開発計画・戦略の目標とも合致している。したがって、対ラオス援助政策の目的 についてはその整合性は確保されていると評価される。対ラオス援助政策の結果について は、アジア経済危機を契機として、各ドナーが対ラオス援助の見直しを行い、規模の縮小 や対象分野の絞込みを行う中で、わが国がトップドナーとしてラオスの幅広いニーズに応 え、開発計画の推進に貢献したことは評価されるべきである。

他方、わが国がラオスに対する援助を行う意義・目的は、これまでの対ラオス援助政策において明示されなかった。また、重点分野における支援目標、支援の方向性もあいまいであり、実施される ODA 案件の方向性、セクターレベルでの戦略性が見えにくくなっており、わが国の援助政策の結果の有効性および効率性について評価を行なうことを難しくしている。

わが国を含む多くのドナーから、対ラオス援助における課題として、開発事業に係る経常 費用の財源の問題とドナーによる支援が終了した後の開発事業の効果の持続性・自立発展 性が指摘されている。わが国の対ラオス援助政策の結果の有効性および効率性をより適切 に検証するためにも、こうした観点からの評価・分析も求められる。

# VI-II 今後の援助政策への提言

わが国の対ラオス援助の目的および目標を明確にすることは、わが国国民に対する説明責任を果すことのみならず、ラオス側にもわが国の援助の趣旨や意義を明らかにする上でも必要である。また、今後、わが国の援助全体の方針として、ODA 予算が減少する中で、わが国の援助をますます戦略的、効率的、重点的に行い、効果を最大限とすることが要請される。本評価においては、わが国の各重点分野への援助とラオスの経済発展の因果関係を客観的に検証するにはいたっていないが、わが国援助政策の有効性の観点から、少なくとも現在策定中の国別援助計画においては ラオスの経済発展のための地域経済統合への支援:インフラ整備と人材育成、 貧困削減への支援:BHN 支援と貧困地域への支援、 分野横断的課題:ジェンダーへの取組みの視点での重点分野の検討が求められる。

有効性の高い、かつ効率的な援助政策の実施に当たっては、戦略的援助政策と案件形成プロセスの一貫性の確保も重要である。国別援助計画の策定過程においては、わが国の援助政策の目的・目標を示し、また、できるだけ具体的に各重点分野への支援の目的・目標を示したうえで、ラオス政府との協議において、今後何に対して援助を行うかということを議論し、共通の理解を持つことが重要となる。このようなプロセスが取られることで、重点分野の目標達成に向けたより戦略的に体系立てられた案件形成が行われるようになり、援助の効率性の向上に結びつくことが期待される。同時に、案件形成においては、要請主義を踏襲しつつも、ラオス側のキャパシティを鑑み、参加型開発への支援の取り組み強化を含め、わが国からもラオス側の案件形成能力の向上を支援する形で行うことも必要である。

なお、ラオスの財政基盤の強化の問題は重要であり、ODA 実施にあたっては少なくともプロジェクトによって整備されるインフラや社会サービスの運営維持管理費の確保をプロジェクトの中に組み入れ、それを具体化させることを何らかの形で条件付けるなどの方策も対ラオス援助においてあらかじめ検討されるべきである。また、ラオスの自立性を促し、オーナーシップの意識を高める手段として、国別援助計画を策定する段階で、ラオス側とどのくらいの期間でどこまで支援を行うかということを取り決め、同時に、重点分野における一定の目標達成のための時限的支援であることをラオス側にも認識させることが必要であり、進捗状況をモニタリングする体制を整えるといったことが必要となる。

さらに、わが国からの援助の効率性を高める上では、わが国の援助メニューから、ラオスで実施可能な形態の支援を行うだけでなく、スキームの対象範囲を拡大するといった対応や、新たなスキームの整備、他ドナーとの連携のあり方など、ラオスの開発ニーズの実情に即したメニュー作り、援助の枠組みの構築を行うことも視野に入れた、援助計画を策定すべきである。

# 対人地雷対策支援政策

政策所管局課(室) 開発計画課 評価年月日 平成 17 年 5 月

	町岡十万日 十次 ロ キック
評価を行う目的	わが国は1998年から「犠牲者ゼロ・プログラム」により地雷除去・犠牲者支援を実施してきたが、対人地雷問題は人道的課題であるばかりでなく、未だに被埋設国の復興・発展に大きな障害となっており、引き続き支援が必要であることから、「犠牲者ゼロ・プログラム」実施以降2003
	年度までの対人地雷政策をレビューし、今後のより効果的かつ効率的な支援の実施に資するとと もに評価結果を公表することで説明責任を果たすことを本評価の目的とする。
政策の背景・概要及び必要性	(1)対人地雷は、カンボジア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モザンビーク、アンゴラ、アフガニスタンなどの世界各地に埋設されており(全世界で推定1億1,000万個以上)、戦闘員でない一般市民に対して無差別に被害を与えるという、極めて重大な人道上の問題を引き起こしている。また、埋設された地雷は、埋設国の紛争終結後の復興と開発にとって大きな障害となっている。対人地雷の問題については、1990年代初頭より国際社会の関心が高まり、対人地雷禁止条約などの国際ルール策定や対人地雷除去・犠牲者支援分野において積極的な取組みが行われ、その中では特に国連と国際NGOが主導的な役割を果たしてきている。
	(2)わが国は、対人地雷の即時全廃には慎重な姿勢を取っていたものの、従来の政策を転換して対人地雷全面禁止条約に署名することを決定し、1997年の署名式に際して「犠牲者ゼロ・プログラム」を発表した。同プログラムの下では「普遍的かつ実効的な条約の作成」と「地雷除去活動・犠牲者支援」を両輪とする包括的アプローチを打ち出し、1998年からの5年間で100億円程度の援助を行うことを表明し、右目標金額は2002年10月に達成された。
	(3)上述の通り、わが国は同プログラムにより、対人地雷活動として大きく分けて以下の取組を 実施した。また、これらの活動においては武器輸出三原則等を例外化している。 (イ)地雷除去 (ロ)犠牲者支援
	(4)また、2000年に打ち出された「新たな取組」において、以下の地雷除去技術研究開発への取 組が課題とされた。 (イ)地雷除去技術の研究・開発支援 (ロ)新技術の実験支援 (ハ)NGOとのさらなる連携 (二)官民合同調査団の派遣
投入資源	対人地雷対策支援実績:約133億1,600万円。( 1998年 1 月 ~ 2004年 3 月 )
(コスト)	737 C D E 737 C D E 7 1 1 2 1 2 1 2 1 2 1 2 1 2 1 2 1 2 1 2
政策の効果の把握 方法 (枠組み)	第三者評価「対人地雷対策支援政策評価報告書」(要約のみ添付)を踏まえ当該政策を以下の3つの視点から評価した。 (1)目的の妥当性 (イ)わが国ODA上位政策との関係 (ロ)国際社会の取組との関係
	(2)プロセスの適切性・効率性 (イ)被援助・実施機関との連携、協議プロセス (ロ)わが国政府内の支援決定、実施、評価プロセス (ハ)他ドナーとの連携、協議プロセス
	(3)結果の有効性・インパクト
評価の結果	<ul> <li>(1)目的の妥当性</li> <li>(イ)対人地雷対策支援は、「平和の構築」や「紛争・災害と開発」を重点課題とするわが国 ODA 上位政策(ODA 大綱や ODA 中期政策)と整合しており、妥当な政策であった。</li> <li>(口)また、対人地雷禁止条約、特定通常兵器使用禁止・制限条約といった条約規定にも合致している他、人間の安全保障の考え方や、貧困の撲滅という国際社会の共通目標にも沿っており、妥当である。</li> </ul>

#### (2)プロセスの適切性・効率性

- (イ)支援供与先の選定や被援助・実施機関との協議は適切に行われていた。
- (ロ)一方で、スキームの運用、除去機材の選定手続きなどについて被援助・実施機関から改善が求められており、今後検討が必要である。
- (ハ)外務省内において、対人地雷対策に関係する複数の課・室の間で総合調整が十分取られていない。また、「犠牲者ゼロ・プログラム」の下で重点地域・国等も策定されておらず、 効率的な支援実施ができていない。
- (二)援助の実施管理については、報告書の提出、視察の実施等により適切に行われていた。

#### (3)結果の有効性・インパクト

- (イ)利用可能な土地面積の増加や、犠牲者に対する医療サービスの提供、義肢製作のための支援、職業訓練等に貢献しており、全体として援助は有効であったと評価できる。
- (ロ)例えば、カンボジアではマクロ指標が改善されており、対人地雷対策の寄与も少なくない と考えられる。

# 評価結果を踏まえ た今後の取組

地雷除去や犠牲者支援には長期的・継続的な取組が必要であり、今後とも積極的な対人地雷対 策支援を行っていくべきである。今後の効率的、効果的な援助実施のために以下の点に留意すべ きである。

- (1)外務省内において、対人地雷対策に関係する複数の課・室の間で総合調整が十分取られておらず、重点地域等も含めた戦略が策定されていないとの評価結果から、省内の対人地雷対策に関係する部署の間で、総合政策立案と調整を担当する部局を決めるべきとの提言が得られたことを踏まえ、通常兵器室を中心に対人地雷政策の総合政策立案の調整を行うこととした。
- (2)対人地雷対策の現場では、開発活動と対人地雷対策の連携が多く見られるようになっており、 わが国としても、地雷除去活動が開発につながることをより意識して援助を実施すべき。
- (3)スキームの運用について政府や実施機関より改善が求められている。特に地雷除去活動や犠牲者支援に従事する国際 NGO の活動を支援するために広く活用されている草の根・人間の安全保障無償をより活用するため、同スキームの運用と広報に取り組むべき。
- (4)「新たな取組」に示されている通り、除去活動そのものへの支援だけでなく、除去技術の開発についても適切にリソースを配分した上で取り組んでいくべき。

## 【概算要求、機構・定員要求への反映】

	概算要求	機構要求	定員要求
反映方針			

#### 参考資料

#### 第三者による評価結果

「対人地雷対策支援政策評価報告書」(要約を別添、全文については外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/shiryo/hyouka.html にて公表) ODA白書

## 備考・特記事項

わが国の対人地雷対策支援はカンボジアとアフガニスタンでの実績が大きな割合が占めており、本評価ではカンボジアにおけるケーススタディを参考にした。

# 第1章 評価の実施方針

# 1. 1. 評価の背景と目的

対人地雷は、人道上看過できない問題であると同時に、被埋設国の復興と開発にとっても大きな障害となっている。我が国は、1997 年 12 月の対人地雷全面禁止条約(オタワ条約)の署名式に際して「犠牲者ゼロ・プログラム」を提唱し、地雷除去活動・犠牲者支援のため 5 年間を目途に 100 億円程度の援助を行うことを表明した。その後、我が国は、当初の目標であった 100 億円の支援を 2002 年 10 月に達成したが、その後も我が国援助は継続しており、今後、より効果的かつ効率的支援を行っていくため、これまでの取組みや実績をレビューすることが必要となっている。このような背景を踏まえ、本件評価は、ODA評価の一環として、我が国の対人地雷対策関連支援政策の評価を行うものである。

# 1. 2. 評価の対象

本件評価においては、我が国が 1997 年 12 月に対人地雷対策支援政策として発表した「犠牲者ゼロ・プログラム」とその下での一連の対人地雷対策支援案件を評価対象とした。「犠牲者ゼロ・プログラム」は、広義には「普遍的かつ実効的な条約の作成」と「地雷除去活動・犠牲者支援」を車の両輪とする包括的アプローチを指すが、本件評価においては、「地雷除去活動・犠牲者支援」(狭義の「犠牲者ゼロ・プログラム」)を主要な評価対象とした。また、評価対象期間は、1998 年 1 月以降 2004 年 3 月までとした。これは、100億円という当初の目標は 2002 年 10 月までに達成されたが、この目標はあくまでも一つの目安であり、我が国の対人地雷対策関連の支援はその後も継続していることから、評価年度の前年度の 2003 年度までを評価対象としたものである。

## 第2章 我が国の対人地雷対策支援政策の概要

# 2. 1. 対人地雷問題の現状と国際社会の取組み

対人地雷は、カンボジア、アフガニスタンなどの紛争地域を中心に世界各地に埋設されており、戦闘員でない一般市民に対して無差別に被害を与えるという、極めて重大な人道上の問題を引き起こしている。また、埋設された地雷は、埋設国の紛争終結後の復興と開発にとって大きな障害となっている。

対人地雷の問題については、1990 年代初頭より国際社会の関心が高まり、国際赤十字 委員会 (ICRC) やブトロス・ガーリ国連事務総長 (当時)、クリントン大統領 (当時)等 が対人地雷問題への取組みの重要性を訴えた。

このような流れの中、対人地雷全面禁止条約は、1996 年 10 月に開催されたオタワ会議に端を発するオタワ・プロセスを通じて検討・議論され、1 年余りという速さで署名開放に至った。同条約は、対人地雷の使用、貯蔵、生産、移譲等を原則的に禁止し、貯蔵地雷の 4 年以内の廃棄、埋設地雷の 10 年以内の除去等を義務付けるとともに、地雷除去、犠牲者支援についての国際協力・援助等を規定している。

対人地雷対策に国際社会が取組み始めたのは 1980 年代後半から 1990 年代初頭にかけてであり、国連と国際 NGO が主導的な役割を果たしてきた。また、これらの組織の活動を支えているのは、世界各国からの援助である。最大ドナーは米国である。つづいて、二国間ドナーでは、日本、ノルウェー、オランダ、カナダ、ドイツなどが主要なドナーであり、他の多くの欧州諸国も地雷対策支援に積極的に取組んでいる。

# 2. 2. 我が国の対人地雷対策支援政策の概要

我が国は、自国の防衛に必要である等の理由から、対人地雷の生産・配備を行っていた。 また、1990年代初頭からの対人地雷全面禁止をめぐる国際世論の高まりに対しては、将 来的な全面禁止には賛成との立場をとりつつ、即時全廃に対しては慎重な態度を維持した。 しかし、対人地雷全面禁止条約に対しては、従来の政策を転換し、署名を決定した。

我が国は、1997年12月オタワ条約署名式に際し、「犠牲者ゼロ・プログラム」を提唱した。同プログラムの下で、我が国は、「犠牲者ゼロ」の目標に向けて、「普遍的かつ実効的な条約の作成」と「地雷除去活動・犠牲者支援」を車の両輪とする包括的アプローチを打ち出した。このうち、「地雷除去活動・犠牲者支援」については、その後5年間を目途に100億円規模の支援を行うことを表明した。「犠牲者ゼロ」という目標については、問題は地雷の数ではなく、安全であり、かつ、道路や農地に使用可能である土地面積を拡大し、犠牲者の発生件数をゼロとすることが重視された。さらに我が国は、「犠牲者ゼロ・プログラム」の一環として、対人地雷除去活動支援をするための武器輸出三原則等の例外化を打ち出した。その後、我が国政府は、2000年12月、「対人地雷除去のための新たな取組」として、①地雷除去技術の研究・開発支援、②新技術の実験支援、③NGOとの更なる連携、④官民合同調査団の派遣を行うことを発表した。

我が国が 1997 年 12 月に「犠牲者ゼロ・プログラム」を発表して以降、2004 年 3 月までに実施した対人地雷対策支援の実績総額は 133 億 1,578 万 2,725 円であった。

# 第3章 評価結果

# 3. 1. 目的の妥当性に関する評価

我が国の上位政策および国際社会の合意目標との関係における妥当性について検証した。前者については、我が国外交の基本政策および我が国経済協力の基本政策という二つの側面から、後者については、対人地雷に関する国際条約、人間の安全保障の概念、国連

## 3.1.1. 我が国の上位政策との関係における妥当性

我が国は、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにする」(日本国憲法前文)との平和への決意に立ち、軍事大国とならず、持てる力を世界平和と繁栄のために向けることを基本政策としてきた。対人地雷対策支援は、軍事的に生じた問題に対して非軍事的な貢献を行うもので、我が国の基本政策に合致する。また、我が国は国連安保理常任理入りを目指しているが、対人地雷対策支援は、安全保障分野において我が国が憲法上の制約がある中で実施できる相応しい支援の一つである。

平成4年ODA大綱は、基本理念の一つとして「平和国家」である我が国にとり「世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命」であると定めている。対人地雷対策支援は、このODAの基本理念と合致する。また、平成15年ODA大綱は、「平和の構築」を重点課題の一つとし、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援までの「切れ目のない援助」を機動的に行うとしている。さらに「地雷除去を含む武器の回収および廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援」を行うと述べている。

平成 11 年策定の ODA 中期政策では、紛争・災害と開発を重点課題の一つとし、犠牲者ゼロ・プログラムの下での我が国の対人地雷対策支援をその重要な協力分野の一つとして位置づけた。なお、平成 17 年策定の ODA 中期政策では、「平和の構築」分野における支援の中で「国内の安定と治安の確保のための支援」の一つとして地雷等の回収・廃棄の支援が言及されている。

## 3. 1. 2. 国際社会における合意目標との関係における妥当性

対人地雷禁止条約は、加盟国に対して、対人地雷の生産、貯蔵、移譲等の禁止を定めるとともに、地雷除去、犠牲者支援等のために必要な国際的な協力および援助を行うことを求めている。また、特定通常兵器使用禁止・制限条約(CCW)改正議定書IIは、加盟国に対して、地雷除去支援や技術に関する協力および援助を行うことを求めている。我が国の「犠牲者ゼロ・プログラム」は、これらの条約規定に合致する。

人間の安全保障は「人間の生存、生活、尊厳に対する脅威から各個人を守り、それぞれのもつ豊かな可能性を実現するために、ひとりひとりの視点を重視する取組みを強化しようという考え方」(平成 15 年度外交青書)とされる。対人地雷や小型武器は、紛争地の人々の安全、生活を、紛争終結後も脅かすものであり、これに対処する我が国の対人地雷対策支援は「人間の安全保障」の考えに合致する。

2000 年 9 月の国連ミレニアム・サミットにおいて採択された「国連ミレニアム宣言」では、すべての国々に対し対人地雷全面禁止条約と特定通常兵器使用禁止・制限条約 (CCW) 改正議定書 II への加入を検討するよう呼びかけるという決意が謳われており、

地雷問題への取組みの重要性が認識されている。また、同宣言や主要国際会議等で採択された国際開発目標を統合して一つの共通枠組みとしてまとめられたのが国連ミレニアム開発目標である。同目標の第一目標は「極度の貧困と飢餓の撲滅」を掲げている。被埋設国においては、地雷除去なくして開発や経済発展は困難であるため、右目標のために対人地雷対策支援は極めて重要である。

# 3. 2. プロセスの適切性・効率性に関する評価

対人地雷対策支援分野における我が国の経済協力実施プロセスを(1)被援助・実施機関との連携・協議プロセスの適切性・効率性、(2)我が国政府内における支援決定・実施・評価プロセスの適切性・効率性、(3)他ドナーとの連携・協議プロセスの適切性・効率性の3つの側面から検証した。

## 3.2.1.被援助・実施機関との連携・協議プロセスの適切性・効率性

# (1) 被援助・実施機関の適切性

対人地雷対策支援分野における我が国援助の主要供与先は、相手国政府機関・現地機関、 国際機関、地域国際機関、NGO(国際・日本の両方)と多岐に亘る。我が国は、地域・ 分野の事情を踏まえて、適切な援助供与先を選定して支援を実施してきたと評価できる。

### (2)被援助・実施機関との協議の頻度及び内容の適切性

被援助機関との協議については、全体として概ね適切に行われてきたことが確認された。 我が国政府は、現地政府・機関、国際機関、国際 NGO、我が国 NGO のいずれの機関と の関係においても、在外公館を通じてまたは外務本省との間で直接に、然るべきタイミン グにまたは定期的に協議を行ってきている。

# (3) 被援助機関のニーズに対する我が国の政策・スキームの適切性

# (イ) 地雷対策への継続的な援助の必要性と我が国援助スキームの適切性

対人地雷対策支援は継続的な取組みが必要とされるが、これに対する我が国の援助のあり方について、特に草の根・人間の安全保障無償資金協力スキームに関連して、我が国援助が単年度主義であるために、中長期的な計画を立てることができないことが指摘された。また、毎年の申請手続きが非効率であること、活動の経費が十分にカバーされないこと、などが問題点として指摘された。

## (ロ) 地雷除去と開発の連携を重視した援助へのニーズと我が国援助スキームの適切性

我が国の地雷除去支援案件は、地雷除去活動のみを支援するものがほとんどである。これに対し、近年では、ある地域の地雷除去と開発案件を連携させて、または、1つのプロ

ジェクトとして実施するケースが増えており、このような案件に対する援助ニーズも高い。 我が国は、開発と地雷除去の連携を意識した援助実施を行っていく必要がある。

## (ハ) 地雷除去機材に対するニーズの国・地域毎の特殊性と我が国支援の適切性

地雷除去機材は、その国の土壌・気候や埋設されている地雷の種類(対人か対戦車か)などによって必要とされるスペックが異なってくる。これに対し、本件調査においては、我が国が実施する一般プロジェクト無償資金協力による機材供与について、特定のスペックを持つ機材に対する現地機関のニーズが明らかな場合であっても、業者の選定は競争入札により行わなければならず、入札手続に時間がかかるとともに、企業側に余計な取引コストが生じているとの問題点が指摘された。

# (二) 対戦車地雷、不発弾除去支援へのニーズと武器輸出三原則の適切性

我が国政府は、対人地雷除去活動に必要な貨物等を武器輸出三原則等の例外とすることにしているが、対戦車地雷および不発弾に関するものは例外の対象に含まれていない。しかし、現地では対人地雷除去のための機材であっても対戦車地雷向けの装備を持っていることへのニーズが高い。また、多くの被埋設国では、対人地雷問題より不発弾問題の方が深刻になっており、不発弾処理に対するニーズが高い。

## (ホ) 地雷探知・除去技術の開発ニーズと我が国援助の適切性

地雷除去は、人間による手作業を主体とする現在の方法では時間がかかりすぎるため、 地雷探知・除去技術開発に対するニーズが高い。一方、NGO 関係者等からは、技術開発 より現場での除去活動への支援を求める声が高いが、両者とも重要であると考えるのが妥 当である。我が国は、今後とも研究支援無償資金協力などによる技術開発支援を継続すべ きである。

### 3.2.2. 我が国政府内の支援決定・実施・評価プロセスの適切性・効率性

## (1) 我が国政府内での支援の地域的・分野的優先付け・相互調整プロセスの適切性

対人地雷対策支援には、外務省の異なる複数の課が関与しているが、対人地雷対策支援 政策を統括・総合調整する特定の課は存在しないことが分かった。また、「犠牲者ゼロ・ プログラム」の下で重点支援地域・国等を定めた全体的な方針も策定されていなかった。 これによって特段の問題が生じたという事実は確認できなかったが、外務省関係者からは、 対人地雷対策支援政策の総合的な政策が存在せず、総合調整を担う課が存在しないことに よって、戦略的・効率的な政策遂行ができていないことを懸念する声が聞かれた。

## (2) 我が国政府による支援案件の実施監理、事後評価の適切性

我が国が支援するプロジェクトの実施監理は、援助スキームによってその細かな手続は 異なるものの、原則として、被援助機関から定期報告書を出させることによって、また、 在外公館等を通じて定期的または必要に応じて情報収集、現地調査、協議等を行うことによってなされていた。また、外務本省出張者により現地視察が行われている場合もあった。 今回評価においては、実施監理がこのようなプロセスに沿って概ね適切に行われていることが確認された。

## 3. 2. 3. 他ドナーとの連携・協議プロセスの適切性・効率性

対人地雷対策支援分野における他ドナーの支援案件との重複回避は、基本的に、被援助・実施機関側の責任により行われ、我が国は在外公館等を通じてこれらの事実関係を確認した上で援助を検討・決定するというプロセスが取られていた。また、NGOへの援助も、多くの場合、NGO相互間で活動が重複しないように連携が取られており、我が国は、これを現地大使館経由や現地調査団の派遣により確認していた。

# 3. 3. 結果の有効性・インパクトに関する評価

ここでは、統計上の制約、調査期間上の制約などから、カンボジアに対象をしぼって、 インプット・アウトプットの確認、結果の有効性・インパクトに関する評価を行った。

## 3.3.1.カンボジアに対する我が国の対人地雷対策支援のインプットとアウトプット

### (1) インプット

1998年1月以降2004年3月までの対象期間において、我が国がカンボジアに対して実施した対人地雷対策関連支援の総額は、37億7,856万9,296円であり、同期間における我が国の同分野支援総額の約28%を占めていた。我が国のカンボジアに対する地雷対策関連支援の内訳を見ると、地雷除去支援が約73%、地雷対策全般支援(CMAC 拠出金)が約17%、犠牲者支援が約9%、その他支援(プロジェクト形成調査、企画調整員の派遣等)が1%であった。主要スキームの支援実績としては、一般プロジェクト無償資金協力(対人地雷対策無償資金協力)が計4件17億1000万円(約46%)、CMAC信託基金への拠出が計7件6億5474万円(約17%)、草の根・人間の安全保障資金協力が計22件10億5359万9011円(約24%)等であった。

# (2) アウトプット

カンボジアに対する我が国の対人地雷対策支援は、大きく、総合的地雷対策、地雷除去、 地雷犠牲者支援、その他地雷対策関連支援の4つに分類され、この分類に沿ってアウトプットの確認を行った。我が国は、総合的地雷対策支援として、UNDPが運営する CMAC 信託基金に対する資金拠出を行ってきているが、同基金の資金は拠出国によるイアー・マークを受けないため、我が国の支援に対する直接のアウトプットを確認することはできなかった。地雷除去については、我が国援助により、CMAC や NGO に対する地雷除去機 材供与、これらの機関が実施する地雷除去活動に従事する要員の経費等に対する支援、CMAC への専門家派遣等が実施されてきていることが確認された。犠牲者支援については、地雷犠牲者等を治療する病院や義肢提供施設に対する機材供与、地雷犠牲者等に対して職業訓練を実施する施設の修復などの支援が実施されてきていることが確認された。その他の地雷対策関連支援としては、プロジェクト形成調査団の派遣や地雷関連会議の開催経費の支援などが実施されたことが確認された。

## 3.3.2. カンボジアに対する我が国の対人地雷対策支援の結果の有効性

## (1)総合的地雷対策支援

我が国は、カンボジアにおいて地雷対策を担う現地機関であるカンボジア地雷対策センター (CMAC) の機能強化を重視し、UNDP が運営する CMAC 信託基金に対する拠出を行い、また、専門家派遣、草の根・人間の安全保障無償資金協力による支援も行ってきた。 CMAC が地雷対策機関としての機能を高めてドナーの信頼を回復し、地雷除去や地雷啓発で着実に成果をあげていることを考えれば、我が国の援助は有効であったと評価するのが妥当であろう。

## (2) 地雷除去

我が国は、カンボジアにおいて地雷除去に取組む CMAC や国際 NGO、わが国 NGO に対して支援を行ってきた。我が国の支援を受けた地雷除去機関は、カンボジアにおいて 着実に地雷除去活動を進め、利用可能な土地面積を増やしており、これは我が国を含むドナーがこれらの機関を支援してきた成果であると考えられる。

# (3) 犠牲者支援

カンボジアにおいて我が国が支援を行っている犠牲者支援活動は、犠牲者に対する医療サービスの提供、医療機材の供与、犠牲者への義肢製作等のための支援、犠牲者に対する職業訓練など多岐にわたる。我が国の犠牲者支援の成果を数量的に計測することは困難であるものの、我が国の援助が犠牲者支援に取組む団体による活動に寄与し、成果をあげている事実に鑑みれば、我が国の援助は有効であったと判断するのが妥当であろう。

## 3.3.3. カンボジアに対する我が国の対人地雷対策支援のインパクト

カンボジアの国民総生産は過去 10 年間で年率 5%以上の成長を示している。また、セクター別に見ても、農林水産業、工業、サービスのいずれのセクターにおいても成長を続けている。このようなカンボジアの経済成長に対人地雷対策の成果が与えたインパクトは少なくないものと考えられるが、数量的にどの程度のインパクトを与えたかを計測することは、そのような方法論が確立されてないこともあり、困難であった。

# 第4章 提言

# 4. 1. 対人地雷対策支援の継続

地雷除去や犠牲者支援には、長期的・継続的な取組みが必要とされる。我が国は積極的にこの分野の支援を行ってきたが、近年は支援に減少が見られる。しかし、対人地雷問題の深刻性とこれに対する継続的取組みの必要性に鑑みれば、今後とも積極的な支援を続けるべきである。

# 4. 2. 対人地雷対策支援の総合戦略の策定と支援体制の確立

「犠牲者ゼロ・プログラム」は、重点地域・国や重点分野を詳細に定めたものではない。 しかし、今後はしっかりとした戦略を持って援助が行われることが望ましい。また、対人 地雷対策支援について、外務省内において対人地雷対策支援の総合政策立案と調整を担当 する機能を特定の課に担わせ、省内の役割分担をより明確化していくことが望まれる。

# 4. 3. 援助受入れ機関の適切な選定と現地機関への技術支援

援助受入れ機関を適切に選定することは、援助を無駄にせず、その有効性を高めるために重要である。特に、対人地雷分野においては、実際の活動のみならず、他ドナーと我が国援助との援助調整等についても被援助・実施機関に依存する場合が多いため、引き続き信頼の置ける機関に対して援助を行うことが肝要である。一方で、現地機関が組織的に脆弱な場合には、機能強化のために積極的な技術支援を行うことも必要である。

## 4. 4. 開発と地雷除去の連携を意識した支援の実施

対人地雷対策の現場では、開発活動と地雷除去活動の連携が多く見られるようになっている。我が国としては、我が国の援助がより効果的にかつ顔が見える形で実施されるようにするために、意図的にこのような連携が促進されるような援助を実施していくことが望まれる。

# 4. 5. 草の根無償の供与条件の見直し、運用改善

地雷除去活動や犠牲者支援活動に従事する援助機関の多くは、国際 NGO であり、これらの NGO の活動を支援するために、草の根・人間の安全保障無償資金協力は広く活用されている。しかし、草の根無償については、単年度主義であるために支援の中長期的な見通しが立たないこと、地雷除去活動に必要な経費が十分に手当てされないことなどの問題点が指摘された。政府は、これらの声に対応できるように、草の根・人間の安全保障無償

資金協力スキームの制度及び運用の見直し・改善につとめることが望まれる。

# 4. 6. 草の根無償に関する更なる広報

また、草の根・人間の安全保障無償資金協力については、より広くかつ適切に利用がなされるよう、その存在や制度内容についてより積極的に広報する必要がある。今回の現地調査においては、ある国際 NGO 関係者より、草の根無償の援助上限を知らず、小額の援助しか受けられないと思っていたために援助申請をしていなかったという発言があった。

# 4. 7. 地雷探知・除去技術開発に対する支援の継続

新しい地雷探知・除去技術の開発は、「犠牲者ゼロ」の目標をより近い未来に達成するために必要な取組みである。国際社会の援助が限られている中、技術開発よりも現場での除去活動に対する支援を求める声があるのも確かであるが、我が国としては、どちらかを取ってどちらかを捨てるという姿勢ではなく、地雷探知・除去技術開発に対する支援も積極的に実施していくことが望ましい。

# おわりに

必ずしも ODA の枠内におさまりきらないものの、本件評価調査の過程で、対人地雷対策分野における我が国の取組みを考える際に重要と思われた点を二点補足する。

一点目は、対人地雷禁止条約を更に実効性のあるものにするための我が国の外交努力の 重要性である。我が国としては、対人地雷禁止条約未締結国に対して同条約への加盟と同 条約内容の尊重を求める外交努力を継続するとともに、地雷除去や犠牲者支援のための援 助の実施等、同条約内容の尊重を求めていくことが重要である。

二点目は、対人地雷問題を不発弾や対戦車地雷の問題とともに包括的に捉えることの重要性である。そして、これに関連し、我が国の対人地雷対策支援をより実効性の高いものとするために「武器輸出三原則等の例外化」のあり方を再検証することが重要である。我が国の支援は、対人地雷にのみ焦点をおいてきたが、対人地雷とともに、対戦車地雷や不発弾によって引き起こされる問題も重要であり、国際社会はこれらを包括的に捉えて問題に取組んでいる。我が国としても国際社会と協調して現地のニーズに応えた援助が行えるよう、「武器輸出三原則等」の運用のあり方について再検討が行われることが期待される。