

対ラオス国別援助計画

平成18年9月

目次

| | |
|-------------------------------|----|
| I. 最近の政治・経済・社会情勢..... | 1 |
| 1. 政治情勢..... | 1 |
| 2. 経済情勢..... | 1 |
| 3. 社会情勢..... | 2 |
| II. ラオスの開発上の課題..... | 3 |
| 1. ラオスの開発計画・戦略..... | 3 |
| 2. ラオスの開発における主要な政策課題..... | 4 |
| III. わが国の対ラオス援助政策..... | 9 |
| 1. 対ラオス援助の意義..... | 9 |
| 2. 我が国の対ラオス援助を方向付ける4つの視点..... | 10 |
| 3. 我が国の対ラオス援助の基本方針..... | 12 |
| 4. 3つの援助目標、6つの重点分野別援助方針..... | 12 |
| 5. 我が国援助実施上のアプローチ..... | 16 |
| 6. 我が国援助の実施に当たっての留意点..... | 19 |

別添1：

参考資料

| | |
|---------------------------------|----|
| 1. ラオス基本情報..... | 21 |
| 2. ラオス経済情勢及び主要な経済指標..... | 21 |
| 3. これまでのわが国の対ラオス援助の実績..... | 22 |
| 4. 他ドナー（援助供与国、国際機関）による援助状況..... | 23 |
| 5. 過去のわが国援助事業の評価..... | 25 |

別添2：

| | |
|------------------------|----|
| 「対ラオス国別援助計画」目標体系図..... | 27 |
|------------------------|----|

I. 最近の政治・経済・社会情勢

1. 政治情勢

ラオスでは、1975 年以降¹、ラオス人民革命党による中央集権的な一党支配体制が続いているが、1986 年にはソ連、ベトナムにおける改革の動きに影響を受け、「チンタナカーン・マイ（新思考）」を掲げ、経済開放化、市場経済原理導入を柱とする「ラポップ・マイ（新経済メカニズム）」に基づき、経済構造改革を行うことを決定した。更に 1991 年には憲法を制定し、法による支配等、近代的な国造りを目指している。1996 年の党大会では「2020 年までに LDC（後発開発途上国）²から脱却すること」を目標として設定した。1997 年の ASEAN 加盟以降は、ASEAN の活動に積極的に参画しており、2004-05 年には議長国を務めるとともに、2008 年までに域内関税引下げを達成するための取り組みを進めている。

個別の近隣主要国との関係では、ベトナムとは 1975 年の革命の経緯から「特別な関係」にあり、あらゆる分野で党・政府を中心に極めて緊密な関係が続いている。中国とは「全面的協力関係」にあるとされ、特に中国の東南アジアへの外交攻勢やラオス国内での中国人による経済活動の活発化を受け、近年、特に関係の緊密化が進みつつある。特にラオス北部における中国との経済関係の緊密化は著しく進んでいる。タイとは、特に東北タイと民族的、言語的に近く、経済、文化の分野で深い関係にあり、ラオスの輸入物資の多くがタイからのものである等、ラオスはメコン河沿い平野部を中心にタイの経済圏に組み込まれている。

2. 経済情勢

1986 年に「ラポップ・マイ（新経済メカニズム）」が導入されて以降、国営・公営企業の独立採算制の導入および民営化、国内経済・貿易自由化政策が推進され、計画経済から市場経済への移行が徐々に進展してきた。1980 年代後半以降 1990 年代後半にかけて、近隣の ASEAN 諸国の高度経済成長にとともに、ラオスも順調な成長を続け、1992 年から 1997 年にかけて、実質 GDP 年平均成長率は 7%に達した。1997 年に発生したアジア経済危機では、タイとの経済関係の深さにより、ラオスにおいても通貨キープの暴落によるインフレで深刻な影響を受け、1998 年には GDP 成長率も 3.4%まで低下したが、1999 年には回復に転じ、1999 年から 2003 年までの成長率の平均は 5.8%であった。2004 年の成長率は 6.0%（推定値）であり、2005 年は 7.0%に達する見込みである。GDP の 5 割弱、就労人口の 8 割を農林業セクターが占めるが、1990 年代以降

¹ 現在のラオスにあたる地域は、1353 年にランサーン王国として統一され、18 世紀末にはシャムの属領となり、その後 1893 年には仏シャム条約により仏の植民地となった。1953 年、仏ラオス条約によりラオス王国として独立するも、右派、中立派及び左派の間で連立政権の試みや内戦が繰り返され、1975 年のベトナム戦争終結という情勢の中で左派が革命により権力を掌握し、同年 12 月にはラオス王国が廃止され、ラオス人民民主共和国が成立した。

² 国連の分類による途上国の中でも開発の遅れた国々。LDC=Least Developed Countries。現在世界で 50 カ国が LDC と認定されている。具体的な基準は、一人当たり GNI（国民総所得）750 米ドル未満、人口 7500 万人以下等。

の経済成長は、工業・サービス業の成長（特に民間セクターによる輸出増加）により牽引されており、今後は電力・鉱物分野の占める割合が急速に拡大すると予測されている。（ラオスの主要なマクロ経済指標等については末尾の参考資料2．参照。）

ラオスは、内陸国、小規模な人口（約 560 万人）、希薄な人口密度、インフラ整備の遅れによる国内市場の未統合、といった経済開発上の制約を抱えている。一方、メコン河流域地域の中心部という地理的な重要拠点に位置し、豊富な天然資源（森林、水、鉱物）に恵まれ、経済成長の可能性を有している。先に触れた近隣諸国との経済関係の緊密化が、ラオスに、大きな経済的機会を提供しているが、同時にいくつかの困難な問題を顕在化させている。こういう状況のなかで今後、ラオスが ASEAN 地域統合の枠組みも積極的に活用しつつ、これらの潜在的な可能性を開花させることができるかが問われることになる。

3. 社会情勢

ラオス政府はラオス国民を 4 つの言語グループ、49 の民族に分類しており、また、一般的には居住する地域の標高により、高地ラオ人、中地ラオ人、低地ラオ人に大きく分類されている。ラオスの約 6 割を占める低地ラオ族の大部分が仏教徒であり、一般に温厚な国民性である。インフラの未整備により地域が分断されており、山岳地域に居住する少数民族は、それぞれ固有の文化・言語・社会習慣を維持しており、極めて多様性に富んだ社会を形成している。ラオス政府は民族の融合を唱えているが、今後、経済発展に伴う民族間格差の拡大や焼畑農業抑止に関連した山岳少数民族の定住、他の地域への移住の推進等により、民族問題が表面化する可能性がない訳ではない。

2003 年時のデータ³によれば、全国 142 郡のうち貧困郡として指定されている 72 郡に居住する世帯のうち、50.4%がラオス政府の定義する貧困世帯⁴に位置づけられており、これらの世帯では十分な食料や生活必需品の確保ができていない。今後、経済開発が進展するにつれて、都市と農村の生活水準格差が拡大することが危惧されている。また若年労働人口の著しい増加が見込まれているが、労働市場規模の制約により、農村における若年層の雇用状況の悪化と若年層の都市部への流入による社会問題の増加が懸念されている。また、都市化、工業化の進展により家庭や地域の持つ相互扶助機能が弱体化するおそれも指摘されている。

2006 年 2 月にはケシ栽培撲滅が宣言されたが、かつての栽培地域では麻薬中毒患者⁵の問題が深刻であり、また最近では都市部を中心に若者の間での覚せい剤利用の蔓延⁶も新たな問題として浮上してきている。

³ 出典は「国家成長・貧困削減戦略（NGPES）」（2004 年 1 月）。NGPES については脚注 7 を参照。

⁴ 都市部では 1 ヶ月一人あたりの収入が 100,000 キープ（2001 年価格、以下同じ）、農村部では同 82,000 キープ以下の世帯が貧困世帯。都市部での 100,000 キープ、農村部での 82,000 キープは、概ね精米 16kg の購入費に相当する。

⁵ 山岳地域の僻地では保健医療サービスへのアクセスが困難であり、ケシが鎮痛剤として使用されていた例も多い。

⁶ 情報・知識不足により、疲労回復剤、栄養剤として利用している例も少なくないと報告されている。

II. ラオスの開発上の課題

<主要点>

●ラオス政府による開発計画

「国家成長・貧困撲滅戦略（NGPES）」（2004年1月）、「第6次社会経済5ヵ年開発計画」（2006年3月）に基づき、「2020年までに後発開発途上国を脱却すること」が最上位目標。

●ラオスの開発における主要な課題

【人間開発上の課題】

基礎的公共サービスの改善（基礎保健医療サービス・基礎教育へのアクセス・質の改善）
山岳貧困農村地域における諸問題への対応（基礎インフラの整備、貧困農民の所得向上、森林資源の持続的な活用、不発弾処理など）

【経済開発上の課題】

経済インフラ整備（道路・橋梁等の運輸インフラ、電力システム、上水道など）
民間セクター育成（投資環境整備、国内企業の競争力強化、農業セクターとの連携）

【ラオス社会の能力上の課題】

開発計画策定・実施、マクロ経済政策策定・運営、公共財政管理・債務管理、法制度整備、人材の有効活用

1. ラオスの開発計画・戦略

ラオス政府は、国家開発計画として、「社会経済5ヵ年開発計画」を実施してきている。1996年の第6回人民革命党大会において、「2020年までにLDC（後発開発途上国）を脱却する」という明確な開発目標が設定された。2001年3月の第7回党大会では、2005年、2010年、2020年のそれぞれの貧困削減目標を設定することにより、「2020年ビジョン」を一層明確化した。これを受けて、政府は「第5次社会経済5ヵ年開発計画」（第5次計画）を策定した。

一方、ラオス政府は、国・地方レベルでの協議、援助国・機関やNGO等の市民団体との協議を経て、包括的な成長と貧困削減のための「国家成長・貧困撲滅戦略（NGPES）⁷」を2004年1月に完成させた。NGPESは「第5次計画」とともに中核的な開発計画と位置づけられた。

「第5次計画」の終了に伴い、ラオス政府は2006-2010年を対象とする「第6次社会経済5ヵ年開発計画」を策定し、2006年6月の国民議会で承認され、その後実施に移されている。「第6次計画」はNGPESを包含し貧困削減に焦点を当てつつ、過去に整備されたインフラによる今後の成長への貢献、電力・鉱物・観光分野の成長への期待等を踏まえ、経済成長率7.5%、一人当たりのGDP700-750米ドルを目標として掲げている。

⁷ ラオスの貧困削減戦略文書（PRSP）。貧困削減戦略文書は、1999年の世界銀行・IMF年次総会で、重債務貧困国（HIPC）債務救済あるいは世界銀行・IMFの譲許的融資を受ける条件として作成が求められた文書。

●「第5次社会経済5ヵ年開発計画（2001-05年）」

<重点課題> 急速な経済成長の達成及び維持、食料の安定供給、貧困世帯の削減、
焼畑依存農業からの脱却、ケン栽培の禁止、社会秩序・政治的安定

<目標値> GDP成長率 7.0-7.5%、一人当たり GDP 500-550 米ドル

<達成値> GDP成長率 6.3%、一人当たり GDP 491/496 米ドル（2005年9月現在）

●「国家成長・貧困撲滅戦略（NGPES）」

<重点課題> マクロ経済改革、貧困削減を重視した農林業開発・教育開発・保健開発、
運輸インフラ整備、コミュニティに基づく村落開発

<分野横断的課題> 環境、麻薬、不発弾（UXO）処理⁸、ジェンダー、HIV/エイズ

<貧困削減> 全国 142 郡の内 72 郡を貧困地域、更に 72 郡中 47 郡を特に貧困削減対策
上の優先地域として指定。貧困郡は概ね少数民族の居住地域と重なり、ベ
トナムとの国境を接する東部山岳地域、北部山岳地域に集中。

<経済成長> 多額な外貨獲得が期待できるナム・トゥン2ダム建設⁹、鉱山開発¹⁰とい
った大規模事業の促進、海外投資の誘致、中小企業支援を重視。

●「第6次社会経済5ヵ年開発計画（2006-2010年）」

NGPES の内容を取り込むことで2つの中核的な国家開発計画を一つに統合。

<課題> 経済・雇用分野の改革、投資・ビジネス環境の整備、中小企業の育成、社会経
済開発のための投資（インフラ整備、貧困地域重視）、貿易拡大・国際経済へ
の統合、金融通貨システムの改革、教育・職業訓練の改善、社会開発・環境保
全と調和した経済成長、行政改革、社会政治情勢の安定

<目標値> 経済成長率 7.5-8.0%

一人当たり GDP 700-750 米ドル(2010年)

2. ラオスの開発における主要な政策課題

<総論：開発計画・戦略を巡る問題点>

上述の通り、開発計画・戦略は存在するものの、実施面では慢性的な財政赤字のため、海外援助に依存せざるを得ず（ここ数年は公共投資事業の5～7割程度を援助に依存¹¹）、援助なしには開発計画の実施は不可能である。従って、ラオスが援助依存度を軽減し、自主的で自立的な開発、

⁸ 1964-73年のベトナム戦争中に米軍がラオスに投下したと言われる爆弾の量は200万トン以上と言われ、依然として国土の約3分の1の地域が残存する不発弾の危険に曝されている。

⁹ ラオス中部のナム・トゥン川にダムを建設し、発電量1070MWのうち995MWをタイに輸出し、残り75MWを国内で利用する計画。世界銀行、アジア開発銀行が資金協力を実施。2009年完成予定。

¹⁰ ラオス政府は鉱区を指定し採掘権を提供し、鉱区利用税・所得税を得ているのみであり、自らはプロジェクト主体ではない。

¹¹ 公共投資事業費は政府支出から経常支出（公務員給与等）を差し引いた額。公共投資事業に占めるODAの割合は、1999/2000年73%、2000/01年60%、01/02年48%、02/03年61%と推移している（Foreign Aid Report 2002-2003, Ministry of Foreign Affairs, Lao PDR）。

経済成長を実現するための自助努力を強化することが最大の課題である。

以下、ラオスにおける開発上の主要な政策課題を「人間開発」、「経済開発」、「ラオス社会の能力開発」の3つの側面から概観する。

<人間開発の状況及び課題>

ラオスにおける「人間開発」(＝人々の選択肢を拡大するプロセス)を促進していく上では、「人間の安全保障¹²⁾」の視点を踏まえ、「貧困削減」に向けての取り組み(特に山岳地域)が当面の最重要課題である。

a) 基礎的公共サービスの改善

国連開発計画(UNDP)の「人間開発報告(2005年度版)」によれば、人間開発指標¹³⁾ではラオスは177カ国中第133位(ASEAN10カ国中最下位)¹⁴⁾であり、またミレニアム開発目標¹⁵⁾(MDGs)に関するラオスの主要な開発指標¹⁶⁾は、乳児死亡率:出生者1000人中82人(2003年)、5歳未満児死亡率:出生者1000人中91人(2003年)、妊産婦死亡率:10万人中650人(2000年、調整値)、15-24才の識字率:79%(2003年)、初等教育就学率:85%(2002/03年)であり、東南アジア地域の中でも最も低いレベルに留まっている。また、下記の国勢調査の結果は基礎保健医療サービスや初等教育へのアクセスの改善が重要な課題であることを示している。

「第3回国勢調査¹⁷⁾(2005年3月実施)」(全国の調査対象村10,553村)

- 診療所のある村: 789村(7%)
- 小学校のある村: 8,461村(80%)
(うち不完全校(低学年のみ等)のある村: 4,704村(45%))
- 道路アクセスのある村: 7,012村(66%)
- 電化されている村: 3,716村(35%)
- 水供給を受けている村: 675村(6%)

b) 農村地域における課題

上記国勢調査が示すように農村地域における基礎インフラの整備の遅れが目立つ。特に山岳地域では村落道路、電化、水供給が十分整備されておらず、基礎的サービスが行き届かず、市場へ

¹²⁾人間の安全保障の考え方については、ODA大綱及び中期政策を参照。

¹³⁾ HDI: Human Development Index。各国の開発水準を経済指標に専らよるのではなく、人間開発の多様な側面(特に保健衛生と教育)に注目して測定することを目的にUNDPが作った指標。具体的には、出生時平均余命、識字率と就学年数、一人当たりGDPや購買力を基に算出される。

¹⁴⁾ ASEAN10カ国中ではシンガポールの25位が最上位であり、周辺国ではタイ73位、中国85位、ベトナム108位、ミャンマー129位、カンボジア130位となっている。

¹⁵⁾ 2000年9月の国連総会で採択された国際開発目標。2015年までに達成すべき8つの目標を明確な数値目標と達成期限とともに掲げている。8つの目標は、(1)極度の貧困と飢餓の撲滅、(2)初等教育の完全普及、(3)ジェンダーの平等・女性のエンパワメントの達成、(4)子どもの死亡率削減、(5)妊産婦の健康改善、(6)HIV/AIDS、マラリアなどの疾病の蔓延防止、(7)持続可能な環境、(8)グローバルな開発パートナーシップの構築。

¹⁶⁾ MDGs関連以外の主要指標は、出生時平均余命:54.5歳(2003年)、15歳以上成人識字率:68.7%(2003年)。

¹⁷⁾ 第1回は1985年、第2回1995年。

のアクセスが困難であることから生業形態が限定され、深刻な貧困に直面している。その結果、山岳地域の住民（多くは少数民族）と都市部、メコン河流域平野部の住民との所得格差が拡大する傾向にある。

ラオスは多様性に富む豊かな森林を有しているが、持続可能なレベルを超えた焼畑農業、過剰・違法伐採などにより、森林率¹⁸は1940年の約70%程度に対して、2002年は41.5%へと大幅に減少しており、森林の劣化・破壊は森林資源に生計を依存せざるを得ない山岳地域の貧困層（特に少数民族）に最も深刻な影響を及ぼしている。このような状況に対応すべく、2005年にわが国等の支援を受け、今後の森林セクターの開発の方向性を示す「森林戦略2020」¹⁹が策定されており、その実施が課題である。

一方、今後一部の山岳地域等では、水力発電開発、鉱物資源開発が急速に進展することが予想されるが、開発に伴う地域住民の生活環境、特に森林資源の減少、水質・水量の変化、生物多様性の減少等の負の影響を最小限に抑制できるよう、十分な事前の環境社会配慮の実施、事後の適切な対策の着実な実施が極めて重要となる。

主食である米の自給は2000年以降、国家レベルでは達成しているとされているものの、山岳地域の農村では道路の未整備などにより食料安全保障は依然として大きな課題である。また、国内中南部のベトナムとの国境山岳地域には多くの不発弾（UXO）が残存し、地域住民にとって深刻な脅威、開発の障害となっている。

<経済開発の状況及び課題>

ラオスの自立的・持続的な社会経済発展を促し、国家の歳入基盤を強化し、雇用を拡大する上で、経済開発の基盤であるインフラ整備や民間セクターの育成は重要な課題となる。

c) 経済インフラ整備

幹線道路・橋梁を中心とする運輸インフラ、電力、上水道施設といったハード面については、これまでわが国、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）などの援助を受けつつ着実に整備が進められているが、依然として大きな開発ニーズが存在する²⁰。また、新たなインフラの整備に加え、過去に整備されたインフラが経済成長に効果的に貢献できるよう、適切に維持管理され、有効活用されるための能力強化、制度構築といったソフト面での取り組みが重要となる。

d) 民間セクター（特に中小企業）の育成

民間セクターの育成は経済成長、政府の税収基盤強化にとって不可欠であるとともに、今後急増する若年労働人口のための雇用創出、貧困削減、更には社会安定の観点からも極めて重要な課

¹⁸ 樹冠を地上に投影した面積が占める割合が20%以上の森林に覆われた土地の割合。

¹⁹ 「森林戦略2020」には国・地方レベルにおける土地利用政策の形成・実施が含まれている。ラオスでは、個人には3年間の暫定期間の後、長期の土地使用権（譲渡・相続可能）が分配されるが、これは商業作物生産を促進するとともに使用地の確定による土地税の徴収を目的としている。一方、森林の分配は個人ではなく村落に対して行われる。

²⁰ 道路インフラについて言えば、主要幹線道路の整備は着実に進展しているが、それに接続する主要道路の整備は依然として遅れている。

題である。民間セクター育成においては、GDPの5割弱、労働人口の8割を占める農林業セクターとの連携を重視することが貧困削減を達成する上でも効果的かつ現実的な方策である。

ラオスとしてASEAN経済統合を積極的に活用し、海外直接投資を促進するためには透明性を確保した投資環境の整備が求められる。一方、域内関税の引き下げに伴い、近隣国から安価な産品が流入し、貿易赤字がさらに拡大することも危惧されており、国内製品の競争力向上・輸出力強化のための取り組みが急務である。また、ラオスでは、銀行セクターの独立性・自律性、競争原理が十分に確保されていないなど、金融制度が十分発達しておらず、国内貯蓄率は低い。また、このため、国内の余剰資金は、国内開発のために活用されず、むしろタイ側に流出しているとの分析もある。民間セクター活性化のためにも健全な金融制度の確立と、農村における貯蓄・信用組織の整備が待たれている。

<ラオス社会の能力開発の状況及び課題>

上述の人間開発及び経済開発の課題に対応するための前提条件として、それを担う人材の育成、組織の強化が不可欠である。ラオスが援助国・機関による援助を効果的に活用しつつ、持続的かつ自立的な発展を可能とするためには、社会全体の能力が底上げされなければならない、人材育成に留まらず組織強化、制度構築までを視野にいたした能力強化がラオスの開発における最重要課題のひとつである。

e) 開発計画策定・実施、マクロ経済運営

ラオスでは、経済開発を達成するための前提条件であるマクロ経済の健全な運営、適切な開発計画の策定・実施を担う人材が圧倒的に不足している。また政策・計画策定に不可欠な基礎的な統計（特に貿易統計などの経済統計）が十分に整備されていない。

f) 公共財政管理、債務管理

中央官庁の財政管理能力が不足している。特に今後建設されるナム・トゥン2ダムで発電される電力の輸出、鉱山開発により近い将来増加が見込まれる歳入を適切に管理することが今後のラオスの経済社会発展を大きく左右することから、財政管理能力をここ数年中に強化することが重要な課題である。また、一貫性に欠ける地方分権により中央政府の権限が弱体化した結果、財務省が県政府の歳入・歳出を掌握できていない。一方、公共投資事業の一元的な管理がなされておらず、開発計画の優先課題に沿って限られた資金を効率的に配分することが困難な状況である²¹。

ラオスはHIPC（重債務貧困国）の基準²²を満たしているが、ラオス政府はHIPCイニシアティブに基づく債務救済措置の適用を申請しないとの立場を維持しており、現状では歳入増や歳出

²¹ 2004年以降、公共投資事業予算の主管官庁が対外援助については外務省国際協力局、国家予算については計画投資委員会（CPI）と分断されており、財務省を含め三者間の調整が十分になされていない。一方、公共投資事業における援助依存度が高いことから、海外からの援助の予測性の低さがラオス側の調整を難しくしている面も否定できない。

²² 債務／輸出比率（NPVベース）が150%以上、又は債務／歳入比率（NPVベース）が250%以上であること。ラオスはこのいずれの基準も満たしている（債務／輸出比率：212.7%、債務／歳入比率：482.3%（2004））。

管理の能力向上により債務持続可能性を高めることが課題である²³。

g) 法制度整備

1991年の憲法制定の後、法治国家を目指して、法整備が順次進められているが、人材不足が大きな問題であり、現在わが国を含め複数の援助国・機関が支援を実施している。特に今後 ASEAN 地域経済統合、WTO 加盟を控え、関連法の整備が課題となっているが、市場経済化や投資促進、民間企業育成に不可欠な法的安定性や法制度に対する内外からの信頼は低く、法制度整備、司法機能の強化が急務である。

h) 人的資源の有効活用

ラオスでは高等教育を受けた人材を吸収できる民間企業の労働市場はまだ小さく、公務員への就職は縁故採用が一般的となっており、競争原理に基づく公務員採用試験・昇進制度の導入、公務員数の適正化とそれに伴う給与の引き上げが課題となっている。

i) 社会的弱者への対応

ラオスには基礎的公共サービスや市場経済の恩恵を受けられずにいる人々（山岳地域住民（特に少数民族）、障害者、失業者、麻薬等中毒者等の社会的弱者であり、概ね貧困層に一致）が依然多く存在する。従って、より多くの国民の社会経済開発への参画を実現し、社会全体の能力を強化するために、社会的弱者を保護・支援するための仕組みの整備等の制度構築が課題となっている。

＜わが国の「経済政策支援」が提起した開発課題：「統合」に向けてのラオスの挑戦＞

わが国は 2000 年から 2005 年にかけて、技術協力の一環として、ラオス政府機関（国立経済研究所）と共同で「経済政策支援（MAPS）」を実施してきた。同協力において、「ラオスにおいては、外資導入・輸出主導による東アジア型経済発展ではなく、豊富な天然資源や固有の財産を活かした独自の経済発展の形態が模索されるべきである」、また「今後の経済発展に向けてラオス政府による「統合に向けての挑戦（Challenge for Integration）」が課題となろう」との議論がなされた。ここでいう「統合」とは、ASEAN 地域経済統合のみならず、ラオス国内統一市場の形成に向けての地域間の統合、政府と民間セクターの協調も広く包含している。「経済政策支援」においては、ラオス政府が取り組むべき課題として、下記の点が指摘されている。

- ①マクロ経済政策・開発政策策定のための人材開発
- ②社会経済データ収集・分析能力強化
- ③徴税強化、徴税基盤拡大
- ④海外直接投資の誘致のための透明性のある政策の実施
- ⑤銀行セクターの独立性・自律性の確保
- ⑥農業政策の実施における地域の多様性への配慮
- ⑦ラオス独自の産品・有機農作物の生産促進、食の安全への配慮、品質認証機関の設置
- ⑧アジア市場・グローバル市場におけるラオス国内産業の強みと弱みの認識 など。

²³ 我が国が JICA 事業として 2000 年から 2005 年にかけて行った「経済政策支援」においては、これ以上債務残高が上昇すれば債務返済が困難となる可能性があるとして、債務残高を適正なレベルに抑制する必要性が指摘されている。一方で、借款による支援は、債務返済の必要性からラオス側のクレジット・カルチャー（融資を受けたら返済するという考え）に対する意識を高め、むしろ持続可能な経済成長に繋がるとの観点に立ち、譲許的な借款を活用する可能性を追求することも意義があるが、その前提としては債務持続可能性を高めることが不可欠である。

Ⅲ. わが国の対ラオス援助政策

<主要点>

●対ラオス援助の基本方針

貧困削減および人間開発に向けたラオスによる自助努力を支援すると共に、グローバル経済及び地域経済への統合に向けて、自主的・自立的かつ持続可能な経済成長を実現するためのラオスによる自助努力を支援する。

●対ラオス援助の3つの援助目標、6つの重点分野と重点分野別援助方針

(1) 「人間の安全保障」の視点から貧困削減を促進すべく、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けた着実な歩みを支援する。

①基礎教育の充実（教育環境・アクセス改善、就学阻害要因の軽減、教育の質の向上）

②保健医療サービス改善（母子保健サービス改善、保健医療分野の人材育成・制度構築、地域コミュニティの健康管理能力向上）

③農村地域開発及び持続的森林資源の活用（農村基盤施設・居住環境改善、地域住民の生計向上、食料安全保障の確保、農業・森林保全分野の政策実施・制度構築）

(2) 自主的・持続的成長の原動力となる経済成長を促進すべく、その基盤造りを支援する。

④社会経済インフラ整備及び既存インフラの有効活用

⑤民間セクター強化に向けた制度構築及び人材育成

（投資・輸出促進のための環境整備、民間セクター強化のための人材育成）

(3) 貧困削減と経済成長を達成する上でラオス側の自助努力の前提となる能力開発を支援する。

⑥行政能力の向上及び制度構築

（経済政策実施能力強化、公共財政管理、行財政改革、法制度・社会的弱者支援制度の整備）

1. 対ラオス援助の意義

わが国の安全と繁栄には、東アジア地域全体の安全と繁栄が不可欠であることは論を待たない。ラオスは、インドシナ半島の中央に位置し、ベトナム、タイ、カンボジア、中国及びミャンマーの5カ国と国境を接しており、これらの国々との緩衝地帯的な役割を果たしている。また、人口約2.5億人を要するメコン地域²⁴の巨大市場の中心にあるラオスの開発には、周辺国も強い関心を示している。このような地政学的条件から、「ラオスの安全と繁栄」は「メコン地域の安全と繁栄」の前提条件であり、更に「東アジア地域全体の安全と繁栄」の前提条件である。さらに、ラオスは1997年にASEANに加盟したが、ASEANが安定し、発展していくためには、ASEAN加盟国内で遅れているラオスの社会経済開発を底上げし、域内の格差是正を図ることが

²⁴ ここでは、ベトナム、タイ、ラオス、カンボジア、ミャンマー、及び中国雲南省の5カ国・1地域を指す。

課題となっている。このような観点から、ラオスの社会経済開発に資するような支援を行うことは我が国の ASEAN 重視政策及びメコン地域開発への支援方針に合致するものである。

2005年3月に日本とラオスとは外交関係樹立50周年を迎えたが、ラオスは日本の青年海外協力隊員が世界で初めて派遣された国の一つでもあり、その活動が首相に至るまで高く評価されている。また、ラオス紙幣の一つには、わが国の援助で建設された橋がデザインとして使用されているなど、わが国のODAは高く評価されており、両国は良好な関係を維持している。このような伝統的な友好関係により、国連などの国際場裡においても、日本とラオスは緊密に協力し合ってきている。我が国としては、ラオスを取り巻く政治、経済、社会情勢の変化を踏まえつつ、これまで築いてきた日・ラオス両国の関係を維持し、更に深化させる観点から、対ラオス支援を行う意義がある。

2. わが国の対ラオス援助を方向づける4つの視点

(1) 2つの開発課題：「経済成長」と「貧困削減」

ラオス政府の開発計画における最上位目標は「2020年までのLDCからの脱却」であり、その下に「経済成長」と「貧困削減」の2つの上位目標が並列的に掲げられている。「経済成長」は「貧困削減」のための必要条件であるが、十分条件ではないことから、成長を基礎とする持続的な貧困削減の重要性が示されている。一方、「貧困削減」への協力は、それ自体が必要であると同時に、健康状態の改善や識字率の向上を通じて、貧困層の経済活動への参加能力を高め、より広範な国民を経済成長プロセスに引き込むことにより、経済成長の基礎条件を作り上げる。従って、ラオスの現状を前提とすると、当面の間は「経済成長」と「貧困削減」の双方に対して、効果的な手段での援助が必要となる。そして、これらの援助は、例えばインフラ整備や教育分野への支援のように、質的に異なると同時に、それらの援助の効果が発現するまでの時間の長さも大きく異なる。そのため、一見すると「経済成長」と「貧困削減」への援助はそれぞれ別々のものにも見えるが、長い時間幅で見ると大きく相互関連してくることになる。以上のような意味で、「経済成長」と「貧困削減」の間に相互作用が存在しているのである。

(2) ラオス独自の経済成長モデル

ラオスはメコン河流域5カ国及び中国雲南省を併せた2.5億人の人口を要する巨大市場の中心部に位置する「陸の橋」として、今後域内運輸・流通の拠点となる可能性がある。また豊富な水資源による発電、鉱物資源開発、豊かな森林資源の持続的な利用、無農薬作物の栽培、多様性に富む伝統的な農村社会が生み出す独自製品の発掘、観光（エコ・ツーリズム）の発展の可能性が挙げられる。しかしラオスの経済成長の源泉を考えた場合、1990年代以降、成長の原動力となった製造業は規模が小さく、外資によるものを除くと、雇用創出、外貨獲得における役割には限界がある。また期待の大きい水力発電・鉱山開発については、環境・社会面の制約や資金確保の間

題もある。多様な独自産品は農村レベルでの所得向上・貧困削減には貢献しようが、国家経済レベルでの貢献度は当面限定的と見られる。このようにラオスの場合、成長の源泉と考えられるセクターは各々潜在的可能性と同時に制約要因を抱えている。また、ラオスは人口が少ない国であり、かつその人口が生態系の異なる多様な地域に居住している。これら多様なタイプの経済生活、国内インフラの不足もあって、いまだ一つの市場経済に統合されていない。従って、ある特定の数少ないセクターが成長の核として国内経済全体を引っ張るといったパターンの成長では、持続的成長の観点から十分とは言えない。従って、ラオスにおいては、多様な成長モデルないしパターンを組み合わせることが不可欠であり、特定セクターによって牽引される型の経済成長は想定しにくい。ラオスとしては、「陸の橋」としての地理的優位性を活かし、上述のような今後成長の可能性を秘めた諸分野につき、民間活力の導入や中小企業の育成を促しつつ、複合的な開発を進める等、経済・社会環境に適合した独自の経済成長モデルを模索する必要がある。

(3) ASEAN 地域統合・メコン地域開発の枠組み²⁵

ラオス政府は、2008年までのASEAN域内関税引下げに向けて取り組んでいる。関税引下げに伴う国内経済への負の影響も危惧されているが、むしろASEAN経済統合を積極的に活用すべく、域内の産業連携を念頭に置いた海外直接投資の誘致のための環境整備が課題である。わが国はラオスをASEAN域内統合、更には東アジアの成長のダイナミズムの中に引き込むための前段階としてメコン地域開発を位置づけ、2003年12月の「日・ASEAN特別首脳会議」において発表した「メコン地域開発の新たなコンセプト」に基づき、経済協力と貿易・投資の統合、「東西回廊²⁶」の「経済回廊」化などを踏まえ、対ラオス援助を検討すべきである。

(4) 自主的な経済社会開発に向けてのラオス国民の自信と誇りの醸成

ラオスが2004年11月のASEAN関連首脳会議及び2005年7月のASEAN関連外相会議を無事に主催したことは、国際社会にラオスの存在を強くアピールする貴重な機会となったばかりでなく、ラオス国民の自信と誇りを醸成する上で重要な機会となった。

わが国は、ラオス国民一人ひとりが一体となって国家建設に参加することが極めて重要な点を考慮し、ラオス国民の自信と誇りを醸成し、自主的な経済社会開発への参加を促すための支援を行っていくことが重要である。また、そのためには、直接的に国家開発にかかわる人材育成のみならず、将来を担う青少年の育成など、幅広くラオス国民へアプローチし、中長期的視野に

²⁵ ASEANの他にもADBの大メコン地域開発(GMS)、メコン河委員会(MRC、本部はビエンチャン)、CLV(カンボジア・ラオス・ベトナム)「開発の三角地帯」マスタープラン、ASEANのメコン河流域地域開発協力(AMBDC)、タイ主導のイラワジ・チャオプラヤ・メコン経済協力戦略(ACMECS)、日・ASEAN経済産業協力委員会(AMEICC)等があり、ラオスはこうした枠組みを通じて幅広く支援を得るべく努力をしている。

²⁶ 1990年代よりADB主導の下に整備が進められているインドシナを東西に横断する幹線道路。ミャンマー中部のモーラマイン＝タイ中部・東北部・ムクダハン＝ラオス中南部サバナケット＝ベトナム中部のダナンを結ぶ。わが国は東西回廊の道路整備、橋梁・トンネル建設のためにラオス(無償資金協力、円借款)、タイ及びベトナム(共に円借款)に協力を行っている。

立った支援を行うことが重要である。

3. わが国の対ラオス援助の基本方針

「ODA 大綱」で示された①開発途上国の自助努力支援、②「人間の安全保障」の視点、③公平性の確保、④我が国の経験と知見の活用、及び⑤国際社会における協調と連携という5つの基本方針、及び①貧困削減、②持続的成長、③地球的規模の問題への取組、④平和の構築という4つの重点課題を踏まえつつ、ラオス政府の「NGPES」および「社会経済開発5ヵ年計画（2006-2010年）」の実施を支援するという観点から、『**貧困削減および人間開発に向けたラオスによる自助努力を支援すると共に、グローバル経済及び地域経済への統合に向けて、自主的・自立的かつ持続可能な経済成長を実現するためのラオスによる自助努力を支援すること**』をわが国の対ラオス援助の基本方針とする。

4. 3つの援助目標、6つの重点分野と重点分野別援助方針

上記基本方針を達成すべく、以下の3つの援助目標（1）—（3）および6つの重点分野と重点分野別援助方針（①—⑥）を掲げる。

- （1）「人間の安全保障」の視点から貧困削減を促進すべく、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けた着実な歩みを支援する。
- （2）自主的・持続的成長の原動力となる経済成長を促進すべく、その基盤造りを支援する。
- （3）貧困削減と経済成長を達成する上でラオス側の自助努力の前提となる能力開発を支援する。

上記（3）は（1）及び（2）の目標達成を支える共通の課題としても位置づける。

以下、上記（1）から（3）の援助目標とそれに対応した6つの重点分野と重点分野別援助方針につき詳述する。

（1）「人間の安全保障」の視点から貧困削減を実現すべく、MDGsの達成に向けた着実な歩みを支援する。貧困の度合いが著しい山岳地域を重点地域とする。

①基礎教育の充実

ラオスの劣悪な教育環境に鑑み²⁷、わが国が2002年に発表した「成長のための基礎教育イニシアティブ」に基づき、MDGsの目標2（普遍的初等教育の達成）、目標3（ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上）の達成に向けて、下記の課題へのラオス政府の取り組みを支援する。

（教育環境・アクセス改善、就学阻害要因の軽減）

就学率・修了率の向上を目的として、後述の教育の質の向上（ソフト面の支援）と組み合わせつつ、小学校校舎の建設及び老朽化・狭隘化した校舎の修復への支援を行う。校舎及び付随施設の整備にあたっては、地域に根ざし、適正な維持管理がなされるような方策（住民参加手法の導

²⁷ UNDPの人間開発指標を参照。なお、ジェンダーの視点に着目すれば、初等教育から高等教育を合計した就学率は男性67%、女性55%（2002/03年）、15歳以上の成人識字者は男性77%、女性61%（2003年）。（UNDP人間開発報告2005年度版）

入を含む)に留意する。また、就学阻害要因の軽減、就学率・修了率の男女間格差の是正に結びつくような方策を積極的に考慮する²⁸。

(教育の質の向上)

ラオス側の援助受容能力を十分に配慮しつつ教師に対する研修を継続していくとともに、国際機関や NGO との連携を視野に入れた教科書・教材の普及の方途を検討する。

② 保健医療サービス改善

ラオスの劣悪な保健医療状況に鑑み、2005年6月に我が国が発表した『「保健と開発」に関するイニシアティブ』、ラオス保健省の掲げる「保健戦略 2020」を踏まえ、またわが国協力で策定された「保健マスタープラン」を活用し、下記の課題へのラオス政府の取り組みを支援する。

(母子保健サービス改善)

MDGs の目標 4 (幼児死亡率の削減)、目標 5 (妊産婦の健康の改善) の達成に向けて、貧困地域に裨益する形で母子保健に焦点をあてた協力を実施する。MDGs の目標 6 (HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止) については、「世界エイズ・結核・マラリア対策基金²⁹」による活動などとも協調しつつ、母子保健の視点を重視しつつ支援する。

(保健医療分野の人材育成、制度構築)

医療従事者の技術レベル向上、医療機器の維持管理のための従来からの協力に加え、今後、制度構築・改革面からのアプローチを抜本的に強化する。特に協力効果の持続可能性を高めるために行政システム強化を重視し、また保健医療システムの管理能力の向上のための協力を行う。

(地域コミュニティの健康管理能力向上)

地域住民が保健医療施設を容易に利用できない山岳地域においては、住民・児童に対する公衆衛生知識の普及のための啓発活動³⁰を通じて、コミュニティの健康管理能力を向上させるための支援を実施する。また、下記③の農村地域の生活環境改善のための支援との連携を重視する。

③ 農村地域開発及び持続的森林資源の活用

農林業に依存する農村地域の開発支援としては、限られた行政機関の能力を前提としつつ、豊かな自然資源と相互扶助能力の高い農村社会というラオスの強みを活かした農業・農村振興の仕組みを提案し、農村社会の能力強化を図ると共に、最低限必要な行政能力の向上を図るための協力を実施する。

(農村基盤施設・居住環境改善)

地域住民による計画・実施・維持管理への参加を前提とした農村道路、給水・電化施設、小規模

²⁸ 保護者等への啓発教育に加え、学校保健、校舎建設にともなう学生寮建設、児童による水汲み労働軽減のための井戸掘削等。

²⁹ 2002年1月に世界三大疾病を予防・治療するために設立された世界基金であり、グローバル・ファンドとも呼ばれる。各国政府、民間セクターから資金を調達する。

³⁰ 教育現場を通じた協力においては教育省とも協力・連携する。

灌漑などの整備、及び既存施設の適切な活用・維持管理のための制度構築と能力向上に対する支援を行う。また、地域住民の深刻な脅威となっている不発弾（UXO）処理のための支援を行う。

（地域住民の生計向上）

豊富な森林資源の持続可能な利用やアグロ・フォレストリー、畜産等の有機的な連携を通じた地域住民の持続的な生計向上への支援を実施する。また、余剰作物の市場での販売、部分的な商品作物への転作による所得向上を促進すべく、生産・販売グループの組織化、農民への啓発活動や技術指導、市場情報の提供といった支援を実施する³¹。これらの協力を実施する際には、広く他の地域にも裨益するような方策を考慮する。

（食料安全保障の確保）

山岳地域では、食料供給が量・質共に不十分であることが重要な問題となっていることから、食糧援助を必要に応じ行うと共に、改良品種の高品質の稲種子の生産・流通、流通改善のための農村インフラ整備、村落部における低投入養殖技術の普及体制整備への支援を実施する。

（農業・森林保全分野の政策実施・制度構築）

わが国の協力により策定された農業開発のマスタープランである「総合農業開発計画」の着実な実施への支援、及び「森林戦略 2020」に基づく森林資源の保全に向けた実施機能強化、モニタリングへの支援を行う。また、農業・農村開発計画の策定・実施・モニタリングの前提となる農業統計整備への支援を実施する。

（2）経済成長を通じた貧困削減という視点を踏まえつつ、自立的・持続的成長の原動力となる経済成長を促進すべく、その基盤造りを支援する。特に経済活動の拠点となる首都ビエンチャン、東西経済回廊の中核都市サバナケット等を重点地域とする。

④ 社会経済インフラ整備³²及び既存インフラの有効活用

（社会経済インフラの整備）

ASEAN 地域経済統合の進展を念頭に置きつつ、民間セクター活性化に不可欠な社会経済インフラ整備につき、無償資金協力を中心とし、ラオスの債務負担能力の十分な分析を踏まえた上で、有償資金協力の可能性も念頭におきつつ実施していく。具体的には、運輸インフラの整備（道路・橋梁等）、最大の外貨獲得産業である発電・送電システムの整備（発電所及び送電線）、都市住民の生活環境改善にも資する都市の環境インフラ（上水道等）の整備に向けた援助を実施する³³。

³¹ 生産者が組織化されることにより市場における価格交渉力が強化される。また、市場における需給状況次第では農作物の収量拡大がかえって農家の収入減を招くこともあるため、市場情報の提供は重要な意味を有する。

³² 東アジアにおいて、わが国 ODA と民間セクターの間の「正のフィードバック効果」により、自律的な経済成長のダイナミズムを引き起こした「日本型 ODA モデル」を想起しつつ、経済成長への貢献は民間企業の役割が大きく、民間資金を取り込んでいくための ODA の触媒的な役割を認識する必要がある。その観点から、わが国民間企業の参画を念頭においた官民パートナーシップ（PPP）によるインフラ整備については、将来的なラオスにおける活用の可能性も念頭におきつつ、わが国がタイ、ベトナム、インドネシアで実施している PPP 促進のための側面支援（「アジア PPP アクション」）の成果をラオス側に積極的に紹介していくことも検討できよう。

³³ 社会経済インフラの整備は、今後外貨獲得源として期待される観光分野や鉱物資源分野の成長にも資すると期待される。ま

(既存インフラの有効活用)

わが国援助により整備された施設を含む既存のインフラ（上水道、電力施設、道路、空港等）が適正に維持管理されるための人材育成、組織強化、制度構築への支援を実施する。

⑤ 民間セクター強化に向けた制度構築及び人材育成

経済成長のための原動力であり、貿易収支の改善、政府の税収基盤の拡大にも貢献する民間セクター育成³⁴のための環境整備、制度構築、行政サービスの機能強化のための技術協力を実施する³⁵。また、国際機関の特別基金などわが国 ODA スキームを幅広く有効活用していく。一方、ODA による支援を民間企業活動の活性化のための触媒として活用するという視点を重視する。

(投資・輸出促進のための環境整備)

投資手続や通関制度の改善、輸出振興にも貢献する国際基準に合った農作物の品質認証・検疫制度確立、国内余剰資金の国内開発への有効利用のための金融制度改革といった分野への協力を実施する。特にラオス国内において農産品に付加価値を生み出すべく、輸出向け農作物加工分野の中小企業育成を重視し、市場情報提供、「食の安全」等にも焦点を当てた協力を実施する。わが国が提案した「一村一品」運動³⁶については、モデル地区を選定し、マーケティング面も重視した支援を実施する。

(民間セクター強化のための人材育成)

経済成長を担う人材育成の拡大を目的として、ラオス国立大学、日本人材開発センター等を拠点として、協力を行う。また、JICA による技術協力だけでなく JETRO³⁷、AOTS³⁸などのわが国政府の民間人材育成のための枠組みを有する機関との連携・協力を強化して、より効果的な人材育成を進める。

(3) 貧困削減と経済成長を達成する上でラオス側の自助努力の前提となる能力開発を支援する。

能力開発は個人のレベルに加え、人材の適正配置、能力の組織的蓄積による組織能力強化、さらに制度構築までを視野に入れ、協力効果の持続性、自律発展性を確保することが重要である。この考えに基づき、ここでは、まず、上記（1）及び（2）の重点分野に横断的にかかわる公共セクター全般にわたる能力開発支援につき言及する。また、それ以外の能力開発についても、国

た、運輸インフラの整備は、メコン地域物流ネットワークの整備や貧困地域への市場アクセスの確立にも資すると期待される。

³⁴ 今後外貨獲得源として成長が期待される鉱物資源分野、観光分野等を含む。鉱物資源分野については、ラオス全土の鉱床ポテンシャルに未知な部分が多く、投資に必要な情報も整備されていないが、インドシナ全域の地質や近隣国の鉱床の状況から今後開発が有望な分野として期待されている。

³⁵ 特に 2005 年 4 月に開始された ASEAN 包括的経済連携協定のわが国・ラオス間の二国間交渉におけるラオス側の能力強化に資する技術協力を実施する。

³⁶ ラオス政府は「一村一品」(One District One Product) という用語を使用。

³⁷ 日本貿易振興機構

³⁸ (財) 海外技術者研修協会

民一人ひとりが自信と誇りを持ち、自主的に国家建設に参加する基盤作りを支援する。

⑥ 行政能力の向上及び制度構築

(経済政策立案・実施能力の強化、公共財政管理、行財政改革)

上記①～⑤に関連する分野横断的な課題として、マクロ経済・開発政策立案・実施能力の強化、歳入増（徴税強化・税収基盤拡大）・歳出適正化等の公共財政管理、公共投資プログラム立案・実施能力の強化、公務員制度改革を含む行財政改革の推進が挙げられる。これらの課題への適切な取り組みは、個々の援助国・機関による援助効果を持続させ、ラオスの自律的な発展を実現する上でも不可欠であることから、わが国も技術協力、留学生支援無償等により、当該分野の行政官（中央・地方レベル）の能力向上、組織強化、制度構築を支援する。公共財政管理分野における協力に関しては、PRSO（貧困削減支援オペレーション）により公共支出管理強化プログラム（PEMSP）の実施など行財政改革の支援に取り組む世銀との協調を図る。

(法制度、社会的弱者支援制度の整備)

市場経済化、ASEAN 地域経済化への着実な歩みを支援すべく、これまでのわが国協力の成果を踏まえた民商事分野での法整備のための基盤作り・人材育成³⁹、司法制度の強化等、法制度の信頼向上に向けた支援を行う。また、社会的弱者を保護・支援し、より多くの国民の社会経済開発への参加を確保するための制度構築に向けての基盤作りを支援する。

5. 我が国援助実施上のアプローチ

ラオスに対する今後のわが国援助の実施においては、上述の「開発課題」、「重点分野・課題別援助方針」に基づく課題を念頭に置きつつ、下記の5つのアプローチを重視する。また、「過去のわが国援助事業の評価」（末尾参考資料5. 参照）にあるとおり、これまでわが国援助はラオス側より高く評価され、日・ラオス友好関係増進にとって重要な外交ツールとしても機能してきていることに鑑み、今後もかかる重要性に留意した支援を実施していく。

- 【1】ラオス側のオーナーシップ強化、日本側の責任の自覚
- 【2】よりニーズに合致し、より効果的・より効率的な援助の実施
- 【3】ラオス社会の地域性・多様性を尊重した協力
- 【4】援助協調・連携の一層の推進
- 【5】メコン地域案件の実施に当たりラオスへの裨益効果の確保

以下、5つのアプローチにつき詳述する。

- 【1】ラオス側のオーナーシップ（当事者意識）強化、日本側の責任の自覚

³⁹ ここでの人材には省庁・国会の法律担当職員、司法関係者を含む。

(ラオス側援助受け入れ機関のオーナーシップ強化)

過去にわが国が実施した援助に対して、ラオス側の財政状況の逼迫、不十分な人材配置、維持管理意識の欠如が指摘されている。また、援助への過度の依存が慢性化した結果、ラオス側のオーナーシップが希薄になり、ドナー主導型の援助に陥りやすい傾向にある。従って、ラオス側のオーナーシップを強化すべく、各セクターの開発課題等を日本・ラオス間で共有し、我が国の援助を有効に活用させるための政策対話を実施し、対話型の案件形成⁴⁰を指向する。

(日本側の援助国としての責任の自覚)

わが国は援助国としての責任を十分に認識し、ラオス側の援助受容能力を厳しく精査し、適正な援助規模や協力内容を設定する。具体的には、協力効果の持続性、自律発展性に焦点を当てた事後評価を重視し、評価結果を新規案件の検討において慎重に考慮する。機材・施設に関しては、過去からの連続的な援助受入れに伴い累積的に増加するラオス側の維持管理費を考慮し、新規協力は極力抑制的に対応することし、既存施設・機材による協力効果の発現及び持続性を確保するためのフォローアップの取組みを最優先する。

【2】よりニーズに合致し、より効果的・より効率的な援助の実施

(援助実施における時間軸の考慮)

開発課題によって、援助効果が短期的に発現する場合と発現に時間を要する場合⁴¹があるが、援助の実施においても設定すべき時間的な枠組みは異なる点を認識しつつ、個々の開発課題とラオス側の援助ニーズに最も適した時間軸とそれに基づく援助手法を検討する。その際、早急な援助の成果を求め過ぎる結果、ラオス側のオーナーシップを犠牲にしないように留意する。

(援助実施目的の明確化、プログラム・アプローチの強化)

サブ・セクターレベルでの開発課題と援助目標を明確に設定し、実施段階において援助の「選択と集中」を進める。開発課題に対応するために援助の目標を規定するシナリオを策定し、そのシナリオを実現するため、及び単発型案件の援助効果の持続性の問題に対応するためにプログラム・アプローチ⁴²を位置づける。具体的には、プログラム目標の下に複数の援助案件を垂直的（時系列的）に配置する⁴³、あるいは同時並行的（役割分担的）に連携させる形で配置する⁴⁴。また、プログラム・アプローチでは、我が国援助をより効果的・効率的に実施するため、有償資金協力、

⁴⁰ 対話型案件形成の手段として、また援助の予測可能性を向上させるために、多年度ローリングプランの作成を検討する。

⁴¹ 例えば、インフラ案件への支援の場合は施設完成後のみならず、建設段階においても現地での雇用創出や物資調達等により経済効果が発現するが、一方、人づくり、制度構築といった分野への援助は一般的に効果の発現に時間を要する。

⁴² 複数の個別プロジェクトを同一のプログラム目標の下に配置し、個々のプロジェクトの目標を達成することにより、上位目標としてプログラム目標を達成するというアプローチ。

⁴³ 例えば、一つの援助案件において当初予定の援助効果が発現した後（あるいは発現する見込みがある場合）に次の段階の援助案件を実施する。この場合、一つの案件の成果が次の案件の成果を生み出す前提条件として位置づけられる。このようなアプローチはラオス側にプラスのインセンティブを与え、自助努力を引き出すことにもつながると期待できる。

⁴⁴ 例えば、共通の課題に向けて、同時期に並行的に、政策レベル（政策アドバイザー型専門家）、中間実務者レベル（技術移転型専門家）、草の根レベル（ボランティア）での協力を有機的に組み合わせた複層的なアプローチに基づく援助を実施する。異なるレベルの協力の成果が相乗効果を生み出すことにより、援助効果の持続性が確保されることを目指す。

無償資金協力、技術協力等の各援助手法間の有機的な連携の強化⁴⁵に留意する。

さらに、複数の開発課題の間の関連性に着目し、より総合的なアプローチをとることにより、一層の援助効果が期待出来る場合には、プログラム・アプローチ間の連携を推進する⁴⁶。

(見返り資金の有効活用)

過去にわが国が供与したノンプロ無償、食糧援助等に基づく見返り資金については、わが国援助により整備された施設や機材の維持管理のための予算として積極的に活用することを含め、より戦略的に活用することをラオス側に働きかける。

【3】ラオス社会の地域性・多様性を尊重した協力

(ラオス社会の既存の相互扶助システムの活用)

伝統的な農民社会に根付いた相互扶助組織がラオスの自助努力を基礎とした経済社会発展、社会の安定に果たしうる役割は大きく、わが国としてもその組織力による自助努力を阻害しないような慎重な配慮を行いつつ、組織力の強化に貢献する援助を重視する。

(伝統的農村社会の多様性への配慮)

ラオスの農村社会ではそれぞれの民族が固有の文化・社会習慣を有しているため、全国一律の農村開発モデルの適用は難しく、各地域の特性・多様性に配慮した上で援助を実施する⁴⁷。

【4】援助協調・連携の一層の推進

(他ドナー国、国際機関との協調・連携の強化)

ドナー間援助協調を単なる情報交換ではなく、援助資金のより効率的・効果的な活用のための協議の場と捉え、わが国も積極的な役割を果たす。特に教育・保健セクターはセクター・ワイド・アプローチ⁴⁸などの動きに積極的に対応する。また、他ドナーとも協調の上、協力効果の発現を確保する上で不可欠となる制度構築・改革につきラオス側に積極的に働きかけていき、ラオス側の積極的な取り組み姿勢の有無を新規案件の採択、案件継続の妥当性の判断材料とする⁴⁹。

(NGO、コミュニティ組織との連携の強化)

⁴⁵ 公的対外債務指標が HIPC（重債務貧困国）の基準値を上回るなど、債務償還能力が限定的であるラオスに対しては、有償資金協力は今後も限定的になるものと見込まれる。債務償還能力を高めるのに効果的な援助の在り方を慎重に検討するとともに、限られた援助資源を効率的かつ戦略的に活用するため、各援助手法間の有機的な連携の強化が重要である。

⁴⁶ 例えば、農村インフラ（道路・井戸）の改善や学校保健の導入が十分な連携を有して実施されれば、児童の就学率向上および児童の健康向上がお互いに相乗効果を生み出しつつ、実現していくことが期待される。

⁴⁷ この点から、わが国援助の重点項目にも言及された「一村一品」運動への支援は、各地域の輸出可能な特産物の発掘を目指すものであるが、地域の独自性・多様性を活かした地域産業振興支援とも言える。

⁴⁸ 教育や保健などのセクターにおいて、援助受入国政府や援助国・機関等の関係者が、一貫したセクター全体の開発政策に基づき、相互に整合的な活動を行う取り組みのこと。セクター・プログラム、セクター開発プログラム等、他にも様々な呼称がある。

⁴⁹ 例えば、教師・医療スタッフの僻地勤務に伴う給与割増制度を含む給与システムの抜本的な見直し、卒業後に一定期間の僻地勤務を義務付ける教員養成校奨学金制度の導入、財政管理強化の一環として公共支出追跡調査（PETS）の本格的導入、見返り資金活用による教員・医療スタッフ住宅建設・通勤手段（自転車）提供、といった点を他の援助国・機関とも協調しつつ、ラオス政府に働きかける。

わが国援助においても草の根レベルの協力のパートナーとして、NGO に加え、伝統的農村を基盤とするコミュニティ組織との連携を強化していくこととし、その際コミュニティ・レベルにおける既存のシステムを重視し有効に活用する。

(近隣諸国との連携強化を踏まえた南南協力の実施)

我が国は、近隣 ASEAN 諸国の経験や人的資源を活かした南南協力の形でのラオス支援を強化する。このような協力は、ASEAN 地域統合の促進や IAI⁵⁰推進にも寄与する。また、メコン河委員会⁵¹等の地域的枠組みとの連携も重視する。

【5】メコン地域案件の実施に当たりラオスへの裨益効果の確保

(メコン地域案件によるラオスへの裨益効果を確保するための手当て)

地域経済統合の推進を目的とする広域案件の形成⁵²・実施は今後とも引き続き重要であるが、当該案件がラオスにもたらす裨益効果がラオス側負担⁵³に見合うものかを慎重に検討し、ラオスへの裨益効果を確保するための方策を組み込むように留意する。必要に応じて、当該案件によるラオスへの裨益効果を確保するための追加的な支援を組み合わせる。

(負の影響の防止・緩和)

周辺国とのネットワーク化にともなう移動人口の増加、及びそれがもたらす HIV/AIDS 等の感染拡大のリスクについての配慮を行うとともに、必要に応じて適切な防止・緩和措置を検討する。

特に、メコン地域開発にあたりメコン流域の自然資源の持続的な管理に配慮することが、ラオスにおける多様な人々の生活や長期的な安定成長にとり非常に重要であることから、水資源の保全と循環、生態系、森林資源、土壌、生物多様性などの保全に十分配慮する必要がある。

6. 我が国援助の実施に当たっての留意点

ODA 大綱、ODA 中期政策を踏まえ、わが国援助の重点分野共通の横断的な留意点として、環境・社会配慮、ジェンダー配慮を重視するとともにガバナンスの改善状況に留意する。

具体的には、援助案件の実施に当たり、JICA、JBIC の「環境社会配慮ガイドライン」に沿って、計画の早い段階から環境・社会への負の影響の有無につき慎重な検討を行うこととし、影響が生じないことを確認するか、または影響を最小限に留めるための適切な措置を講じることを徹底する⁵⁴。

⁵⁰ ASEAN 総合イニシアティブ。ASEAN 域内の格差を是正し、ASEAN の地域的競争力を高めることを目的として、2000 年 11 月の第 4 回 ASEAN 非公式首脳会議において立ち上げが合意された協力枠組み。

⁵¹ メコン河委員会（本部はビエンチャン）は、ラオス、タイ、ベトナム、カンボジアの 4 カ国の独自のイニシアティブに基づき、水資源に係わる利害調整、持続可能な開発を促進している。

⁵² 域内協力の事業案件の形成過程においてもラオスが相応の裨益効果を得られるように長期的な人材開発策を検討することも重要であろう。

⁵³ 特に円借款にともなう返済義務、無償プロジェクトの場合では維持管理コスト。

⁵⁴ 特にナム・トゥン 2 ダム建設プロジェクト（脚注 9 参照）については、プロジェクト承認に先立ち、世銀等が時間をかけて環境社会影響評価調査を実施しており、その際に蓄積されたノウハウをわが国はじめ他ドナーで共有することは重要な課題

ジェンダー配慮については、案件形成・実施段階において、男性と女性が平等に開発に参画することを妨げることなく、男女それぞれの開発課題やニーズを明確にするとともに、どちらかに特別な負担が求められることのないように配慮する。また、貧困削減支援における女性の地位・所得向上、基礎教育支援における女子児童の就学率向上の重視など、案件実施による達成目標の中に女性への裨益効果を明確に位置づける⁵⁵。

ガバナンスに関しては国民の声が政策に反映される政治制度の確保、法の支配の強化、政府による適切な情報公開、汚職撲滅に向けた防止活動・取締強化、農村コミュニティの役割強化等につき前向きな取り組みがなされているかに留意する。また援助に関連して公務員の規律問題が過去に指摘されており⁵⁶、わが国も公務員の規律強化に向けたラオス側の取り組み状況を注視する。

であろう。

⁵⁵ ラオス政府におけるジェンダー平等の推進機関（ナショナル・マシンアリー）として「国家女性委員会（NCAW）」が設置されている。

⁵⁶ 例えば、援助により供与された車両が当初の目的以外に使用される、整備された医療施設のベッドが病院関係者の親族・知人などに優先的に占有されるといった事例が報告されている。

参考資料

1. ラオス基本情報

| |
|---|
| ●正式国名：ラオス人民民主共和国（首都：ビエンチャン） |
| ●面積：24万平方キロ（タイ、中国、ベトナム、カンボジア、ミャンマーと国境を接する内陸国） |
| ●人口：約561万人（第3回国勢調査：2005年3月） |
| ●政体：人民民主共和制（ラオス人民革命党による一党支配体制） |
| ●公用語：ラオス語、通貨：キープ（1ドル=10,800キープ、2005年8月現在） |
| ●一人あたりのGDP：（491ドル）（2005年） |
| ●GDP成長率（対前年比）：2004年6.4%（推定値）、05年7.3%（予測値）（世界銀行、2005年） |

2. ラオス経済情勢および主要な経済指標

ラオスのGDPに占める割合（2001-2002年時点）は、農業（林業を除く）が47.5%（農業就労者は労働人口の8割）、工業（鉱業・電力を除く）が20.9%、サービス業が25.1%、林業・電力・鉱物を合わせた天然資源分野が6.5%である。1990年代以降の経済成長は、工業・サービス業の成長（特に民間セクターによる輸出増加）により牽引されたが、今後は電力・鉱物分野の占める割合が急速に拡大すると予測されている。

国家予算については、2003/04年の歳入約3.35億ドルに対して、歳出は約4.63億ドル（共に推定値）であり、財政赤字はGDPの8.4%に達している。ラオス政府は、継続的に大幅な財政赤字を海外からの援助で埋め合わせている状況である。ここ数年、歳出全体の3～5割程度（歳出か経常支出を差し引いた公共投資事業支出の5～7割程度）を援助が占めている状況であり、優先度に基づく歳出管理と併せ、歳入増加のための財政基盤強化、歳入源としての民間セクター育成に向けた環境整備が課題となっている。

<主要マクロ経済指標（2001年-2005年）> 'East Asia Update', 2005年11月, 世界銀行

| | 2001年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 |
|---------------|-------|-------|--------|-------|-------|
| GDP成長率（対前年比） | 5.8% | 5.8% | 5.8% | 6.4% | 7.3% |
| 消費者物価指数（対前年比） | 7.5% | 10.6% | 15.5% | 10.5% | 5.9% |
| 貿易収支（百万米ドル） | -288 | -263 | -261 | -451 | -398 |
| 海外直接投資（百万米ドル） | 24 | 60 | 69 | 257 | 141 |
| 対外債務/GDP比 | 82.7% | 88.8% | 103.4% | 91.5% | 85.4% |
| 外貨準備高（*カ月分） | 2.9 | 3.1 | 3.4 | 4.0 | 4.0 |

*2004年は推定値、2005年は予測値。貿易収支はいずれの年もマイナス（赤字）。外貨準備高は商品・サービスの輸入額ベース。

3. これまでのわが国の対ラオス援助の実績

わが国は、1991年以來、ラオスにおける二国間援助では第1位のシェアを有する援助国であり、年間概ね75～90百万ドル程度の二国間援助を実施してきている。1998年3月に派遣された経済協力総合調査団による政策対話等を踏まえ、わが国は1999年度以降、ラオスの経済自立化の前提となる経済、社会基盤の確立を念頭に置いた上で、1) 人づくり、2) BHN⁵⁷支援、3) 農林業、4) インフラ整備、を対ラオス援助の重点分野に設定して積極的に協力を実施してきた。援助形態別の二国間援助⁵⁸では、無償資金協力として、運輸部門を中心とするインフラ整備、BHN支援、農業・農村開発等を重点分野として支援を行い、1999年度から2004年度までの6年間で累計は約356億円に達している。また、技術協力については、人づくり、社会基盤整備、農業・農村開発、保健医療分野を中心として協力を実施してきており、1999年度から2004年度までの6年間で累計は約204億円に達している（無償資金協力、技術協力のスキーム別内訳は別表1及び2）。有償資金協力については、1999年度から2004年度の間では、2001年度に「第2メコン国際橋架橋計画」（約40億円）を実施し、また2004年度に「メコン地域電力ネットワーク整備計画」（約33億円）⁵⁹の供与を決定している。

<別表1：対ラオス無償資金協力の実績（1999年度-2004年度）> (単位：億円)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 一般無償 | 66.27 | 39.92 | 38.58 | 41.04 | 26.33 | 21.29 |
| ノンプロジェクト無償 | — | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 10.00 | 5.00 |
| 債務救済 | 2.83 | 2.79 | 2.73 | 2.68 | — | — |
| 食糧援助 | 3.10 | 4.00 | 3.80 | 5.00 | 4.00 | 3.00 |
| 食料増産援助 | 5.00 | 3.50 | 4.50 | — | — | — |
| 草の根無償 | 2.63 | 3.02 | 2.97 | 1.33 | 0.25 | 0.80 |
| 文化無償 | 0.30 | 0.43 | 2.45 | 0.43 | 0.33 | — |
| NGO支援無償 | — | — | — | 0.20 | 0.20 | 0.08 |
| 合計 | 80.13 | 68.66 | 70.03 | 65.68 | 41.11 | 30.17 |

⁵⁷ ベーシック・ヒューマン・ニーズ。低所得層の民衆に直接役立つものを援助しようとする援助理念。1973年の米国国際開発庁（USAID）の「New Direction 政策」に端を発し、その後の「世界雇用会議」（1976年）などを通じて開発目標の一つとしてBHNを充足させる必要があるとの認識が定着した。

⁵⁸ わが国は二国間援助に加え、国際機関を経由した支援、NGO・地域コミュニティ等への直接支援も行っている。

⁵⁹ 2004年11月にビエンチャンで開催されたASEAN+3首脳会合の際に行われた会合において小泉総理より供与を表明。

＜別表 2：対ラオス技術協力の実績（1999 年度-2004 年度）

（単位：百万円）

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 研修員事業（人） | 354 | 390 | 447 | 504 | 614 | 672 |
| 専門家派遣（人） | 116 | 128 | 145 | 108 | 122 | 171 |
| 調査団派遣（人） | 196 | 217 | 278 | 251 | 191 | 201 |
| 協力隊派遣（人） | 25 | 24 | 18 | 18 | 20 | 10 |
| その他ボランティア（人） | 9 | 10 | 19 | 16 | 15 | 11 |
| プロジェクト技術協力（件） | 1 | 5 | — | 1 | 5 | 4 |
| 開発調査（件） | 1 | 5 | 4 | 1 | 1 | — |
| 経費総額（百万円） | 3,155.76 | 3,489.26 | 4,486.18 | 3,544.70 | 2,982.86 | 2,773.40 |

＜別表 3：対ラオス有償資金協力の実績（1999 年度-2004 年度）＞

（単位：億円）

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------|------|------|-------|------|------|-------|
| 有償資金協力 | — | — | 40.11 | — | — | 33.26 |

4. 他ドナー（援助供与国、国際機関）による援助状況⁶⁰

＜概観＞

ラオスは、ここ最近、年間約 4 億ドル程度の海外援助を得ているが、この援助総額は政府の年間予算とほぼ同額であり、ラオスの開発は援助によって支えられていると言える。無償（贈与）と有償（借款）の比率は 2003～04 年度の場合で、57 対 43、二国間援助と国際機関援助の比率は 52 対 48 となっている（計画投資委員会 Foreign Aid Report 2002-2003）。

＜二国間援助＞

日本以外の主要な二国間ドナーは、スウェーデン、仏、豪州、独、中国、越などである。

スウェーデンは従来のインフラ整備、森林管理、統計分野の能力強化、税制改革支援等多分野にわたる援助から貧困削減と民主社会開発の促進に対象を絞った援助に転換している。また、施設の建設から施設の維持管理のための制度構築支援を重視する傾向にある。

仏は、これまで重視してきた文化面での援助を引き続き実施、その他では、村落開発分野を重点項目としつつ、保健分野では医師をはじめとする医療スタッフの研修を実施している。

豪州は、教育へのアクセス向上を通じた人材開発（山岳地帯での少数民族への初等教育支援、豪の大学・大学院への留学生派遣）、土地所有権の確認に向けての支援を通じた市場経済の促進、貧困層の生計支援といった分野での協力を実施している。また、ラオスの WTO 加盟支援を重視しており、今後、貿易の促進・拡大と連携した能力強化への支援を計画している。

⁶⁰ 参考文献：ラオス政府外務省「外国援助報告書 2002-2003 年度」

中国は、近年ラオスへの経済援助を急速に拡大しており、新興ドナーとしての存在感が増しているが、ドナー会合への関与も限定的であり、その援助の実態も必ずしも明らかではないが、援助分野は留学生受入、公務員研修、道路整備、ダム建設、病院建設等と多岐にわたっている。

米国については、1975年の革命に至るまで、ラオス王国政府の右派・中立派を支えてきたため、革命後、急速に存在感が減少し、現在では麻薬対策（ケシ栽培の撲滅を目指した総合村落開発、入管・通関官吏への研修等）、HIV/AIDS 予防および感染者支援、不発弾（UXO）処理支援、WFP や国際 NGO を通じた貧困層への食料援助など、人道的な援助を重視している。

<国際機関等>

世界銀行／国際開発協会（IDA）、国際通貨基金（IMF）、アジア開発銀行（ADB）、国連機関（国連開発計画（UNDP）、国連児童基金（UNICEF）、世界食糧計画（WFP）等 15 機関）、EU、メコン河委員会（MRC）などがラオスに対し、援助を実施している。

世界銀行は、ラオスにおける経済改革を推し進めつつ、比較的多額の譲許的融資（81 百万ドル、2003～04 年度⁶¹）を国際開発協会（IDA）を通じて供与しているが、2005 年度はグラント（贈与）による支援を行っている。貧困削減支援借款（PRSC）を通じた国有銀行・公企業改革を含む経済改革を引き続き推進することによりマクロ経済の安定化を図るとともに、ガバナンスの強化、特にナム・トゥン 2 ダム建設プロジェクトによる電力輸出からの歳入管理を念頭に置いた公共財政管理分野での支援を重視している。

ADB は、世界銀行と同様に経済改革の推進を重視し、2003～04 年には 58 百万ドルの譲許的融資を供与している。大メコン河流域圏開発（GMS）を念頭にラオスが地域経済の一部として成長するとの観点から、中国、タイ、ベトナムの市場と連携することを期待しつつ、ラオスでは「北部」に焦点を当てつつ、インフラ整備、貧困削減のための社会セクター、エネルギー、農村開発などにおける援助を実施している。

IMF は、これまで貧困削減・成長ファシリティ（PRGF）、4 条協議等を通じて、適切な財政・金融政策の実施や、構造改革、とりわけ徴税・歳入管理の中央集権化を通じたマクロ経済の安定化を支援している。

UNDP を中心とする国連機関は、貧困削減及びラオスが国際社会で約束した MDGs の達成に向けて、能力強化を重視し、公平な開発、持続可能な発展の支援を実施しており、2002-03 年には合計 27 百万ドルの無償援助を実施している。支援アプローチとしては、最近では「人権に基づく開発」⁶²を強調している。

<国際 NGO>

ラオスでは、国内 NGO の活動は基本的には認められておらず、また国際 NGO についても活

⁶¹ 世銀の年度（Fiscal Year）は 7/1-6/30。

⁶² Right-based approaches to development. 国際人権の基準に基づき、人権を促進し保護することを目的とする人間開発のプロセスのための枠組みであり、国際人権の基準を開発の計画、政策、実施プロセスに盛り込んでいくというアプローチ。（UNHCHR ホームページ、www.unhchr.ch/development/approaches-04.html）

動上の制約を受けている。2005年8月現在、ラオスで活動する国際NGOは約60団体であり、活動分野は、農業、村落開発、教育、保健、天然資源管理、環境、旱魃・洪水被害に伴う緊急人道援助、麻薬対策、不発弾処理、人材開発等広い分野にわたっている。国際NGOは、政府による支援が行き届かない山岳少数民族、社会的に不利な条件にある女性、障害者等に対し、規模は小さくとも、ラオス人の能力強化を重視した直接的な支援活動を実施している。

<ドナー（援助国・国際機関）協調>

ラオス政府・ドナー間の政策対話の枠組みとしては、半年に1回定期会合が開催されている他、2004年初頭にNGPESの優先分野及び横断的課題をカバーする8つのワーキング・グループ⁶³が設置され、分野別の具体的な政策協調、ドナー内部のみならず、ドナーと政府機関との政策対話が推進されている。

5. 過去のわが国援助事業の評価

<外部有識者による評価>

2005年3月に公表された「ラオス国別評価」⁶⁴は、「ラオス政府の開発政策との整合性を重視してきたわが国の協力は、援助対象機関の能力強化や質の高い経済・社会インフラの整備を通じて、ラオス経済の活性化とラオス国民の生活の向上に寄与してきており、高く評価されている」と指摘する一方で、今後の対ラオス援助の実施における主な課題として、以下の点を挙げている。

- 主要ドナーとして、ドナー・コミュニティの中でより主導的な役割を果たす。
- 援助政策、各重点分野及びサブ・セクターレベルにおける目標を明確に設定する。
- 実施済の協力案件につきモニタリング・評価を実施し、政策にフィードバックする。

<JICAによるプロジェクト評価>

上記「ラオス国別評価」とは別にJICAとして過去のプロジェクト案件の評価を行った結果、全体的な傾向として、下記の問題点が指摘されている。

- 1) プロジェクト協力の終了後にラオス側が協力の成果を自助努力で持続・発展させる上で困難が生じている。わが国協力の内容に成果の持続のための制度構築支援を含める、或いはラオス側による制度構築の実施をわが国協力の実施の条件とする等の措置が必要であった。
- 2) モデル地区・機関を設定する協力では、協力終了後にラオス側の自助努力により、協力成果が他地域・機関へ波及することが期待される。しかし、ラオスでは、予算及び人材上の制約がある、技術・知識が組織として共有されない、成果の持続・他への波及のための計画策定能力が欠如しているといった理由により、成果が広く波及することは困難な場合がある。そのため、日本側で何らかのフォローアップが必要である。

⁶³ 保健、教育、インフラ、農業・農村開発、マクロ経済・民間セクター、ガバナンス、不発弾処理、薬物規制の8つ。2005年8月現在、わが国は、保健分野の議長、インフラ分野の副議長、麻薬分野はミニ・ダブリン会合と関連づけ、豪州と交代制で議長を務めている。

⁶⁴ 1997年～2003年度に供与された案件を対象として、外部有識者が日本の対ラオス援助政策・実績を評価したもの。

- 3) 予算の有効活用の観点から、近年目に見える形で援助効果を出すことの重要性が強調されているが、早急な効果を求める結果、ラオス側のオーナーシップに十分に留意せず、プロジェクトの実施が日本側主導に陥る事例が見られた。
- 4) ラオス側の逼迫した財政状況及び維持管理意識・能力の欠如から、建設された施設や供与された資機材の維持管理が十分に行われていない場合がある。

「対ラオス国別援助計画」 目標体系図

| 基本方針 | 3つの援助目標 | 6つの重点分野 | 重点分野別援助方針 |
|---|---|--|--|
| <p>貧困削減及び人間開発に向けたラオスによる自助努力を支援する。</p> <p>グローバル経済及び地域経済統合に向けて、自主的・自立的かつ持続可能な経済成長を実現するためのラオスによる自助努力を支援する。</p> | <p>(1) 「人間の安全保障」の視点から貧困削減を実現すべく、MDGs（ミレニアム開発目標）の達成に向けた着実な歩みを支援する。</p> <p>（貧困の度合いが著しい山岳地域を重点地域とする。）</p> | <p>①基礎教育の充実 （MDG 目標 2（普遍的初等教育の達成）、目標 3（ジェンダー平等の推進・女性の地位向上）の達成が目標）</p> | <p>(教育環境・アクセス改善、就学阻害要因の軽減) 小学校校舎の建設、老朽化・狭隘化した校舎の修復（住民参加型手法の導入を含む） 保護者等への啓発教育、学校保健、学生寮建設、児童による水汲み労働軽減のための井戸掘削等</p> <p>(教育の質の向上) 教師に対する研修、教科書・教材の普及（国際機関・NGO との連携）等</p> |
| | | <p>②保健医療サービス改善</p> | <p>(母子保健サービス改善) MDG 目標 4（幼児死亡率の削減）、目標 5（妊産婦の健康の改善）、目標 6（HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止）の達成、「世界エイズ・結核・マラリア対策基金」との協調</p> <p>(保健医療分野の人材育成、制度構築) 医療従事者の技術レベル向上、医療機器の維持管理能力強化、保健医療システムの管理能力向上</p> <p>(地域コミュニティの健康管理能力向上) 住民・児童に対する公衆衛生知識の普及のための啓発活動（下記③の農村居住環境改善と連携）</p> |
| | | <p>③農村地域開発 及び持続的森林資源の活用</p> <p>（ラオスの強み（豊かな自然資源と相互扶助能力の高い農村社会）を活かした農業・農村振興の仕組みを提案、最低限必要な行政能力の向上を図るための協力）</p> | <p>(農村基盤施設・居住環境改善) 農村道路、給水・電化施設、小規模灌漑などの整備、既存施設の適切な使用・維持管理のための支援、地域住民の脅威である不発弾（UXO）の処理支援</p> <p>(地域住民の生計向上) 森林資源の持続的な利用、アグロフォレストリー・畜産等の有機的な連携、剰作物の市場での販売・部分的な商品作物への転作による所得向上に向けた生計向上への支援、他地域への裨益効果の拡大</p> <p>(食料安全保障の確保) 食糧援助、高品質稲種子の生産・流通改善のための農村インフラ整備、低投入養殖技術の普及</p> <p>(農業・森林保全分野の政策実施・制度構築) 「総合農業開発計画」の着実な実施、「森林戦略 2020」の実施機能強化・モニタリングへの支援、農業・農村開発計画の策定・実施・モニタリングの前提となる農業統計整備への支援</p> |
| | | <p>④社会経済インフラ整備 及び既存インフラの有効利用</p> | <p>(社会経済インフラの整備) 運輸インフラ（道路・橋梁等）の整備、発電・送電システム（発電所及び送電線）の整備、都市環境インフラ（上水道施設）の整備への支援</p> <p>(既存インフラの有効活用) 既存の上水道、電力施設、道路、空港等の適正維持管理のための人材育成、組織強化、制度構築支援</p> <p>(投資・輸出促進のための環境整備) 投資手続・通関制度の改善、農産品輸出振興のための品質認証・検疫制度の確立、金融セクター整備への支援（輸出向け農作物加工分野を重視）、「一村一品」運動のフォローアップ支援</p> <p>(民間セクター強化のための人材育成) 経済成長を担う人材育成の拡大（ラオス国立大学、日本人材開発センターを拠点、JETRO 等と連携）</p> |
| | | <p>⑤民間セクター強化に向けた制度構築 及び人材育成</p> | <p>(経済政策実施能力強化、公共財政管理、行財政管理) マクロ経済・開発政策立案・実施能力の強化、公共財政管理、公共投資プログラムの計画立案・実施能力の強化、公務員制度改革を含む行財政改革等の分野の行政官（中央・地方レベル）の能力向上、組織強化、制度構築</p> <p>(法制度、社会的弱者支援制度の整備) 法制度の信頼向上のための支援（民商事分野での法整備のための基盤作り・人材育成、司法制度の強化等）、より多くの国民の社会経済開発への参加を確保するための制度構築</p> |
| | | <p>⑥行政能力の向上及び制度構築</p> | <p>(民間セクター強化のための人材育成) 経済成長を担う人材育成の拡大（ラオス国立大学、日本人材開発センターを拠点、JETRO 等と連携）</p> |
| | <p>(2) 経済成長の根幹となる社会経済インフラの整備、民間セクター育成を支援する。</p> <p>（経済活動の拠点となる首都ビエンチャン、東西経済回廊の中核都市サバナケット等を重点地域とする。）</p> | <p>(3) ラオス側の自助努力の前提となる能力開発を支援する。</p> <p>（(1)と(2)の目標達成を支える共通の課題）</p> | |