

要 約

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。

II. 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う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り組んでいること、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、人作り、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、人作り、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。

III-II 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、NSED P（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、農村開発、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分野と整合している。また、NSED P（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。NSED P（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。NSED P（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、NSED P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、運輸インフラであり、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「人作り」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が設けられていない。

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、經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たすことのみならず、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経験し、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。