

## 第 3 章 対ラオス援助政策の目的に 関する評価

## 第3章 対ラオス援助政策の目的に関する評価

本章では、わが国の対ラオス援助の目的について、わが国援助の上位政策との整合性、ラオスの開発ニーズとの整合性、わが国メコン地域開発政策との整合性を確認するとともに、他ドナー・国際機関の援助政策との比較をすることによってその妥当性を検証する。

### 3.1. わが国の ODA 政策との整合性

#### 3.1.1. わが国 ODA 政策における対ラオス援助の位置づけ

##### (1) 対ラオス国別援助方針策定の背景および対ラオス援助の位置づけの確認

対ラオス援助における基本認識については、1998年3月に作成された「対ラオス経済協力総合調査団対処方針」で以下の3点が指摘されている。

- ◆ ラオスを含むインドシナ諸国の安定・発展がアジア・大洋州地域の平和と安定を維持している上で極めて重要。またラオスの経済開放化政策等の民主化の動きは ODA 大綱に合致する。
- ◆ 経済運営のノウハウ習得に係るわが国の協力がラオスから求められていると同時にわが国もこれまでラオスに対ラオス二国間援助のトップドナーとして積極的な支援を行っている。
- ◆ ラオスはインドシナ地域でもタイ、ベトナム、カンボジア、中国の間に位置し、その発展は極めて重要である。

このような認識を踏まえ、対ラオス援助の一層の効果的・効率的な実施に留意しつつ対ラオスの援助を実施する必要があると判断した結果、対ラオス国別援助方針の策定に至ったものと考えられる。

##### (2) 対ラオス国別援助方針における目標の確認

対ラオス国別援助方針は、基本方針、ラオス経済の現状と課題、開発計画、援助実績の4つの項目で構成されており、基本方針において、「わが国の援助対象国としての位置づけ」、「わが国の援助の重点分野」、「留意点」が示されている。しかしながら、「援助の目的」として明示されたものはない。一方、基本方針においては、ラオスに対する援助を行う理由が示されている。そこで、対ラオス援助の動機・理由から類推し、わが国のラオスに対する援助政策目標（援助の目的）は「ラオスの持続的経済発展の支援」であったと想定した。

また、ラオスにおける開発の現状と課題、開発計画等に関する調査研究および1998年3月の経済協力総合調査団等によるラオス側との政策対話を踏まえ、「人造り」、「BHN支援」、「農林業」、「インフラ整備」の4分野が援助の重点分野とされており、それぞれの分野の下位に優先的に支援が行われるサブセクターが設定されている。

本評価では、具体的に定められた4重点分野を中心に対ラオス援助政策の目的の整合性の検証を行うこととする。

### 3.1.2. 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の策定時には、1992年6月に閣議決定された政府開発援助大綱(旧 ODA 大綱)<sup>1</sup>が存在していた。また、旧 ODA 中期政策<sup>2</sup>は、1996年5月に OECD 開発援助委員会(DAC: Development Assistance Committee)により策定された「新開発戦略」(BOX3-1)の目標を念頭に、旧 ODA 大綱の下策定され、1999年に策定・公表された。よって、ここでは、上位政策として位置づけられる旧 ODA 大綱および旧 ODA 中期政策との整合性を検証する。図 3-1 に対ラオス国別援助方針とわが国 ODA 上位政策との関係図(目標体系図)を示す。

#### (1) 旧 ODA 大綱との整合性

旧 ODA 大綱には、基本理念、原則、重点事項、ODA の効果的実施のための方策、内外の理解と支持を得る方法、実施体制等がまとめられている。

まず、基本理念においては、開発途上国の「自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー(経済社会基盤)および基礎生活分野の整備等を通じて、…資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、ODA を実施する」と明記されている。一方、対ラオス国別援助方針においては、持続的経済発展を目的とし、人造り、BHN 支援、インフラ整備を含む重点分野をもって援助を行うとしており、旧 ODA 大綱の基本理念に沿ったものとなっている。

次に、旧 ODA 大綱の原則で掲げられている「環境と開発を両立させる」との関係では、対ラオス国別援助方針における重点分野の「農林業」の「焼畑対策・森林保全」はその趣旨に合致しているものである。また、ラオスが民主化、経済開放政策を推進している状況であったことに鑑みれば、旧 ODA 大綱の「開発途上国における民主化の促進、市

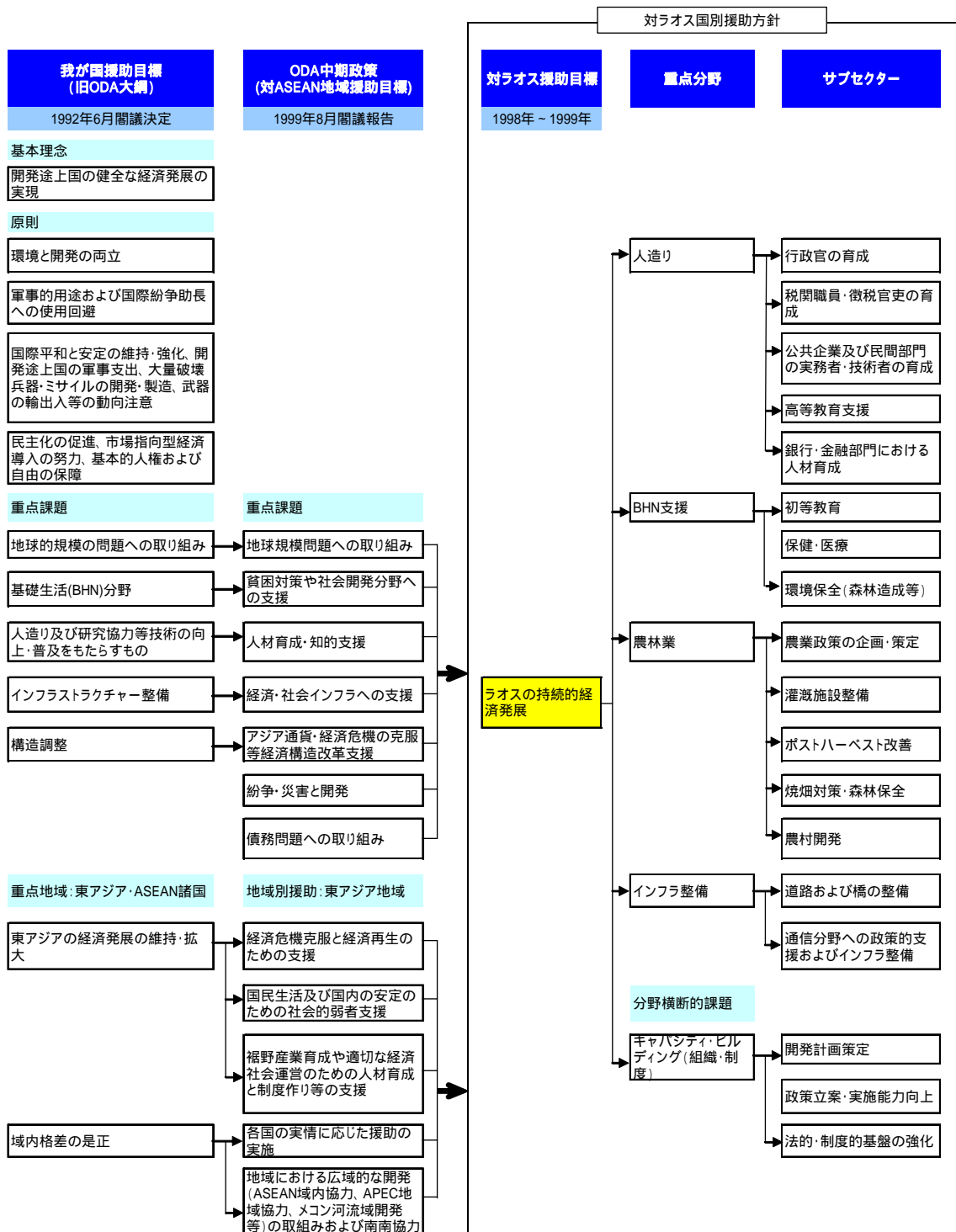
<sup>1</sup> ODA 大綱は、2004年8月に閣議決定により改定され、「この ODA 大綱の下に、ODA 中期政策や国別援助計画を作成し、これらに則った ODA 政策の立案及び実施を図る」としている。

<sup>2</sup> ODA 大綱が改定され、また、策定後5年近くが経過したことを鑑み、抜本の見直しを行い、新たな中期政策を策定することが必要とされ、2005年2月に新 ODA 中期政策が策定・公表されている。

場指向型経済導入の努力並びに基本的人権および自由の保障状況に十分注意を払う」との原則は十分考慮されていたものと考えられる。

さらに、旧 ODA 大綱の重点事項にある重点課題（「項目」）においても、ここに掲げられている基礎生活分野（BHN）、人造り、インフラストラクチャー整備に対し、対ラオス国別援助方針の重点分野である人造り、BHN 支援、インフラ整備に合致しており、この点でも旧 ODA 大綱に整合していると言える。

図 3-1 対ラオス国別援助方針とわが国 ODA 上位政策との関係



出所: 調査団作成

## (2) 旧 ODA 中期政策との整合性

旧 ODA 中期政策においては、重点課題として、 貧困対策や社会開発分野への支援( 基礎教育、保健医療、WID/ジェンダー )、 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、 紛争・災害と開発、 債務問題への取組みを挙げており、さらにラオスを含む対東アジア地域の援助のあり方として、以下の点を重視するとしている。

- 経済構造調整をはじめとした経済危機克服と経済再生のための支援
- 国民生活および国内の安定に資するための社会的弱者への積極的支援
- 裾野産業育成や適切な経済・社会運営のための人材育成と制度造り等の支援
- 貧困対策、経済・社会インフラ整備、環境保全対策、農業・農村開発における各国の実情に応じた援助の実施
- 地域における広域的な開発 ( ASEAN 域内協力、APEC 地域協力、メコン河流域開発等 ) の取組みおよび「南南協力」への支援

対ラオス国別援助方針の重点分野である「人作り」は上記の人材育成と制度造り等の支援に、「BHN 支援」は社会的弱者への支援および貧困対策に、「農林業」は環境保全対策および農業農村開発に、「インフラ整備」は経済・社会インフラ整備に合致する。また、同方針では、メコン河流域開発等を通じて広域的な開発に対する支援についても言及している。このように、対ラオス国別援助方針は、それ以降に策定された ODA 中期政策の重点課題にも対応している。

### BOX3-1 DAC 新開発戦略と対ラオス支援

1996 年 5 月に DAC により策定された新開発戦略では中心的コンセプトとして 3 点を掲げている。

- 途上国が自国の開発の現状を踏まえた成果重視型の開発計画を自ら策定し、責任をもって遂行していくこと(オーナーシップ)。
- 途上国とドナーがパートナーシップのもと共同で開発に取り組むこと。
- 開発の進捗状況を開発計画に照らして定期的にモニター、評価することにより、より効果的な開発を推進していくこと。

加えて、具体的な達成すべき目標として、 貧困削減、 初等教育の普及、 初等・中等教育における男女格差の解消、 乳幼児死亡率の削減、 妊産婦死亡率の削減、 リプロダクティブ・ヘルスに係る保健・医療サービスの普及、 環境保全のための国家戦略の策定、 環境資源の回復という 8 つの項目で具体的達成数値目標が掲げられている。対ラオス国別援助方針では、上記の DAC 新開発戦略の具体的目標に寄与すると考えられる BHN 支援(貧困削減、初/中等教育、保健・医療に寄与)、農林業(特にサブセクター「焼畑対策・森林保全」が環境保全、環境資源回復に寄与)が重点分野とされている。

### 3.2. ラオスの開発ニーズとの整合性

ここでは、わが国の対ラオス国別援助方針とラオス政府の開発政策を比較検討し、ラオスの開発ニーズとの整合性を検証する。ただし、ラオス政府が策定した開発計画が必ずしも現実に即し、体系が整っているものとは限らないことに留意する必要がある。例えば、2020年まで年平均7%のGDP成長率を維持すると目標が掲げられているが、前章の表2-1で示した通り近年の実質GDP成長率は6%に満たない状況であり、その数値目標は野心的である。また、NSEDP（1996-2000年）にある一人当たりGDP500ドルについては達成されておらず、2002年時点の一人あたりGDPが365ドルであったことを考慮すると、NSEDP（2001-05年）の550ドルも達成不可能と考えられる。ラオスでは、2020年目標を掲げ、その達成を意識し、2010年中期計画、8つの国家優先プログラム、NSEDP、NGPESなど、様々な開発計画を有しているが、それぞれの位置づけやそれらの中に示されている戦略の具体的な実施方法や実施のための予算手当てが確立されていない。

図 3-2 ラオスの長期-中期 開発計画

| 開発目標   | 開発戦略  | 中期社会経済開発戦略   |
|--|---|--|
| 2020年長期計画  | 2010年中期計画   |  |
| 2020年までの後発開発途上国から脱却  | <p>持続的開発に留意しつつ社会経済開発を促進する。</p> <p>人的資源、天然資源を生かした開発を目指し、所得の公平な分配を保障する。</p> <p>政府が主体的に関わる開発を行い、行政の効率化と国家の防衛を行う。</p> | <p>初等教育および職業訓練システムの普及</p> <p>水力発電、高速道路等のインフラ整備の拡充</p> <p>輸入代替産業の促進による外貨準備高の拡大</p> <p>ASEAN加盟国を中心とした外国貿易と投資の促進</p> <p>金融市場の構築に向けたF/Sの実施</p> <p>法律と規制の整備による行政組織効率の向上</p> |
| <p>3つのステップ:<br/>                     (1)NEMの実施<br/>                     (2)構造調整およびキャパシティ・ビルディング<br/>                     (3)人間中心の持続的開発</p> |   |  |

出所: 第7回ラウンドテーブル会合資料(ラオス政府)、「2001年党大会後のヴェトナム・ラオス-新たな課題への挑戦-」第7章移行経済国ラオスの現状と課題(鈴木基義)、JICA資料より調査団作成

表 3-1 ラオス開発目標指標

|                    | 2020年長期計画     | 2010年中期計画 | NSEDP<br>(1996-2000年) | NSEDP<br>(2001-2005年) |
|--------------------|---------------|-----------|-----------------------|-----------------------|
| 実質 GDP 成長率<br>(年率) | 7%            | 7%        | 8～8.5%                | 7～7.5%                |
| 一人当たり GDP          | 1,200～1,500ドル | 700～750ドル | 500ドル                 | 500～550ドル             |
| 識字率(15歳以上)         | 90%           | 84%       |                       |                       |
| 平均余命               | 70歳           | 67歳       | 男性 56歳<br>女性 58歳      | 63歳                   |
| 人口予測               | 830万人         | 670万人     |                       | 590万人                 |

出所: ラオス開発計画各種資料より調査団作成。

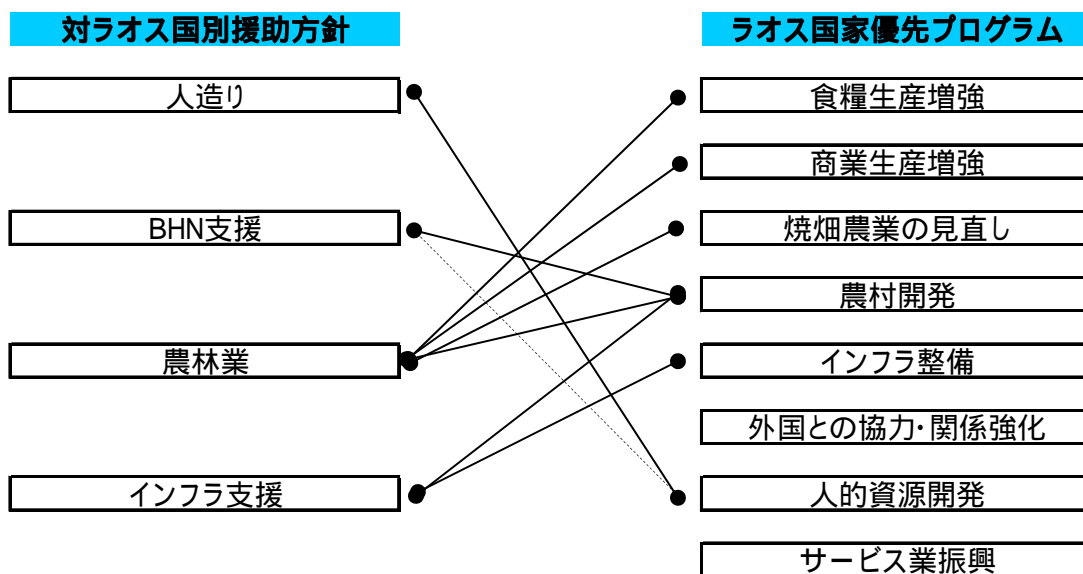
一方、ラオス政府は、2020年までにLDCから脱却するという2020年目標を政策の命題としていることを党大会やラウンドテーブル会合等の場で繰り返し発言している。また、その達成のために掲げた8つの国家優先プログラムについても一貫して重視している。そして、2020年目標や8つの国家優先プログラムを上位目標・プログラムとして掲げつつ、分野別の5ヵ年の目標が設定されているNSEDPを実質的な国内公共投資や経済活動の指針としている。また、NGPESが第8回ラウンドテーブル会合(2003年9月)で発表されてからは、貧困削減の観点からNGPESの国家開発戦略としての重要性が増している。ここでは、8つの国家優先プログラムとわが国の援助方針の整合性を確認し、NSEDPとNGPESについても検証することとする。なお、2020年目標、8つの国家優先プログラム、NSEDP(1996-2000年)は対ラオス国別援助方針策定前、NSEDP(2001-2005年)およびNGPESは同方針策定後に発表されたものであることを踏まえ、それぞれを検証する。

### 3.2.1. 8つの国家優先プログラムとの整合性

「LDCからの脱却」という2020年目標の達成に向け決定された国家優先プログラムでは、(1)食糧生産増強、(2)商品生産増強、(3)焼畑農業の見直し、(4)農村開発、(5)インフラ整備、(6)外国との協力・関係強化、(7)人的資源開発、(8)サービス業振興の8つの重点分野が設定されており、わが国ラオス国別援助方針で掲げられている4つの重点分野は、BHN支援を除き、ラオスの国家優先プログラムの5重点分野と整合している(図3-3)。BHN支援についても、初等教育についてはラオス国家優先プログラムの人的資源開発に寄与するものであり、わが国の対ラオス国別援助方針は8つの国家優先プログラムに対し、全体的にバランスの取れた設定がなされている。また、BHN支援については、国家開発プログラムには指定されていないが、ラオスにおいて対応が必要と認識されている保健・医療および環境配慮の分野に対する協力を行う方針が示されている。



図 3-3 対ラオス国別援助方針（重点分野）とラオス国家優先プログラム



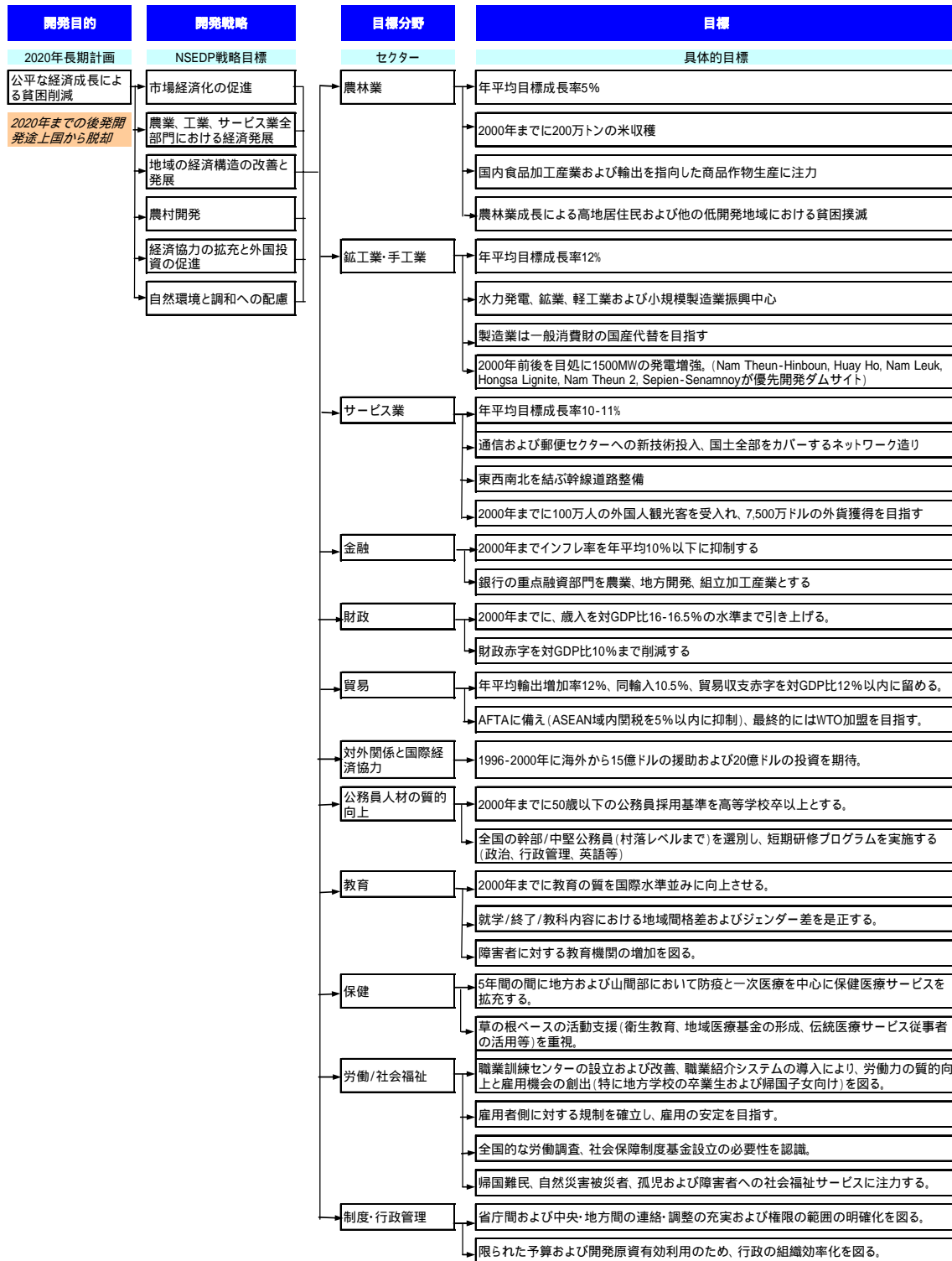
出所：調査団作成

注：実線は直接的に関係があるもの。点線はサブセクターで部分的に関係があるもの。

### 3.2.2. NSEDP (1996-2000年) との整合性

NSEDP (1996-2000年) の目標体系図を図 3-4 示す。

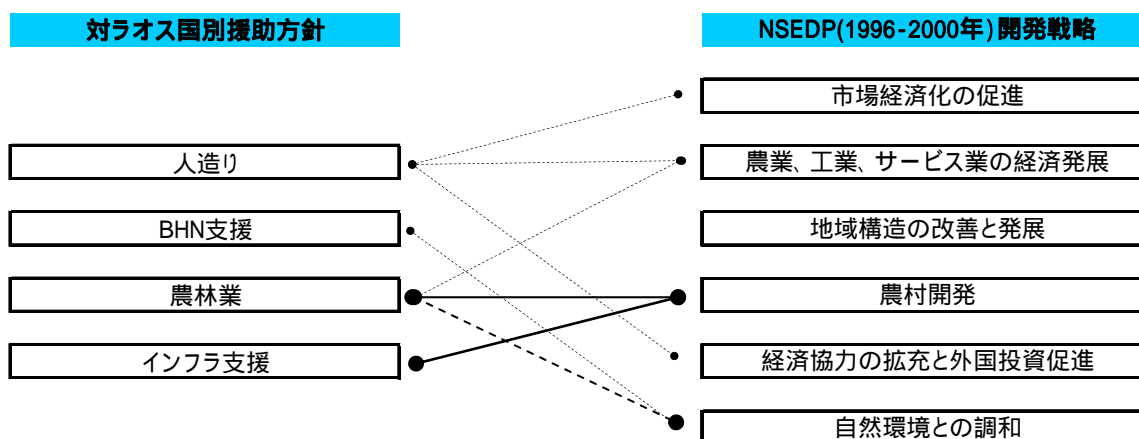
図 3-4 NSEDP (1996-2000年) の目標体系図



出所: 外務省委託「経済協力計画策定のための基礎調査 国別経済協力計画 (ラオス)」(1998年)および在ラオス日本大使館「ラオス概況」(1999年)より調査団作成。

NSEDP（1996-2000年）では、開発戦略として、（1）市場経済化の促進、（2）農業、工業、サービス業全部門における経済発展、（3）地域の経済構造の改善と発展、（4）農村開発、（5）経済協力の拡充と外国投資の促進、（6）自然環境との調和への配慮を挙げている。これら開発戦略目標とわが国の対ラオス国別援助方針の重点分野を図3-5で比較すると、人造りやインフラ支援など、間接的には農業、工業、サービス業の経済発展等に寄与するものはあるが、それぞれの開発戦略に直接関係するものではない。

図3-5 対ラオス国別援助方針（重点分野）とNSEDP（1996-2000年）開発戦略

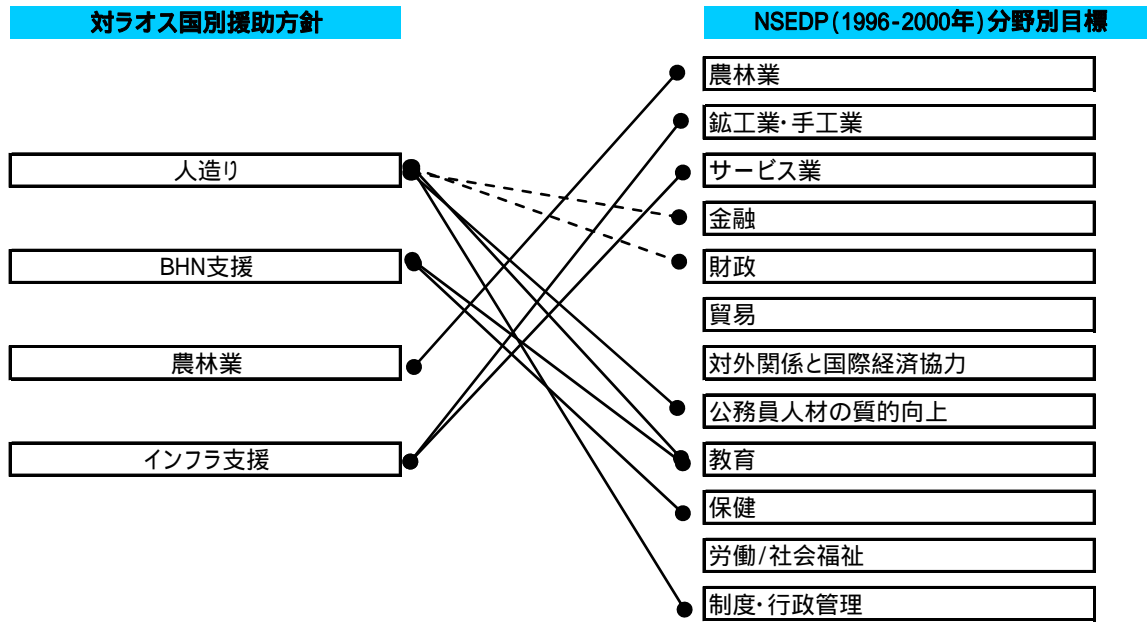


出所：調査団作成

注：実線は直接的に関係があるもの。点線は部分的に関係があるもの。

このように、一見NSEDP（1996-2000年）とわが国対ラオス国別援助方針は整合していないように見えるが、一方で、NSEDP（1996-2000年）で掲げられた分野別目標においては、わが国の示す援助方針は直接的に具体的目標へ貢献するものが多いことがわかる（図3-6）。NSEDP（1996-2000年）において、その開発戦略と具体的に設定された分野別目標が必ずしも論理的に体系立てて整理されておらず、分野別目標には開発ニーズが羅列されたことから、対ラオス国別援助方針の重点分野が分野別目標と整合したものと考えられる。

図 3-6 対ラオス国別援助方針（重点分野）と NSEDP（1996-2000年）分野別目標



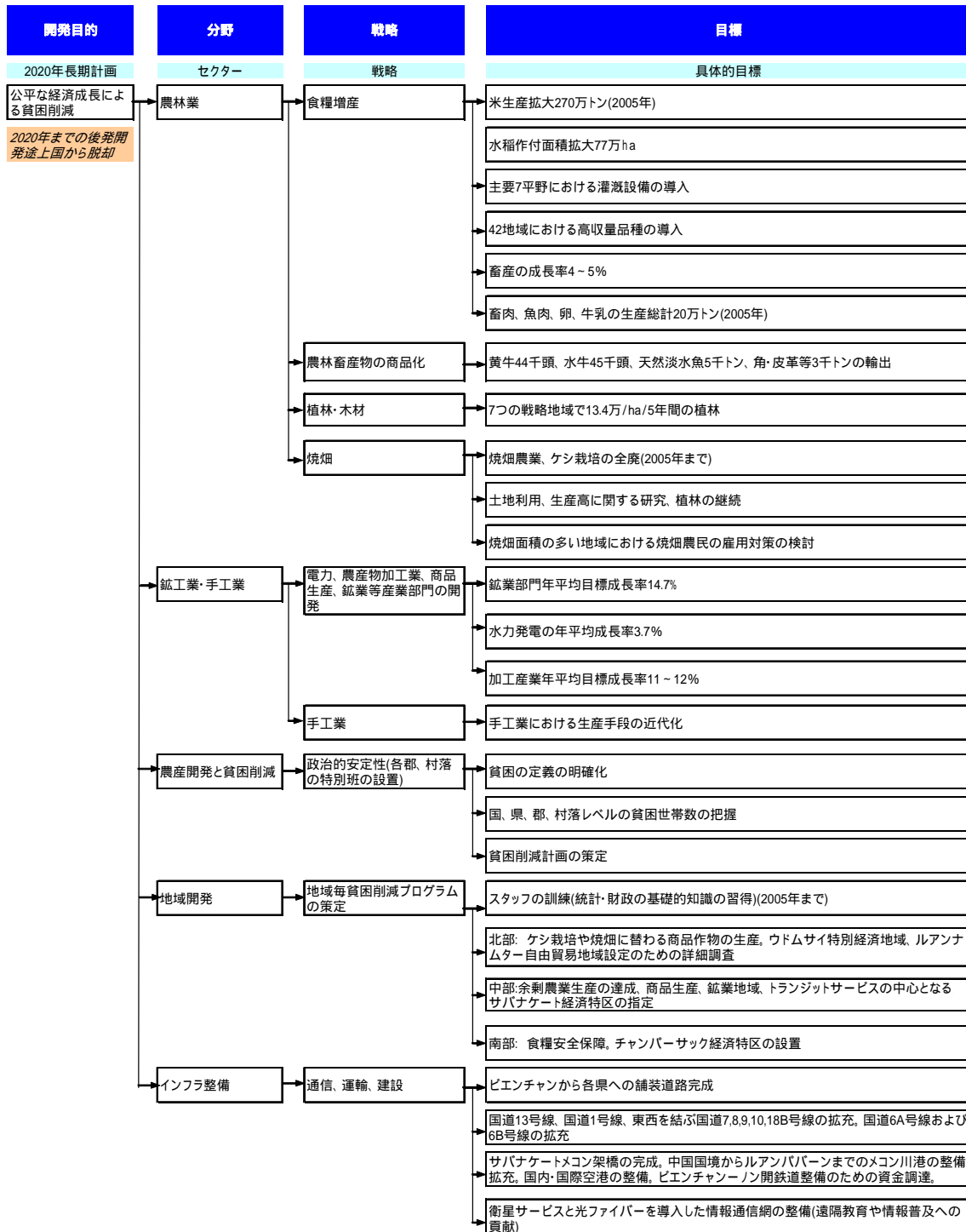
出所：調査団作成

注：実線は直接的に関係があるもの。点線は部分的に関係があるもの。

### 3.2.3. NSEDP (2001-05年) との整合性

NSEDP (2001-05年) では、図 3-7 に示す通り、分野別に詳細の戦略、目標を設定している。

図 3-7 NSEDP (2001-05年) の目標体系図



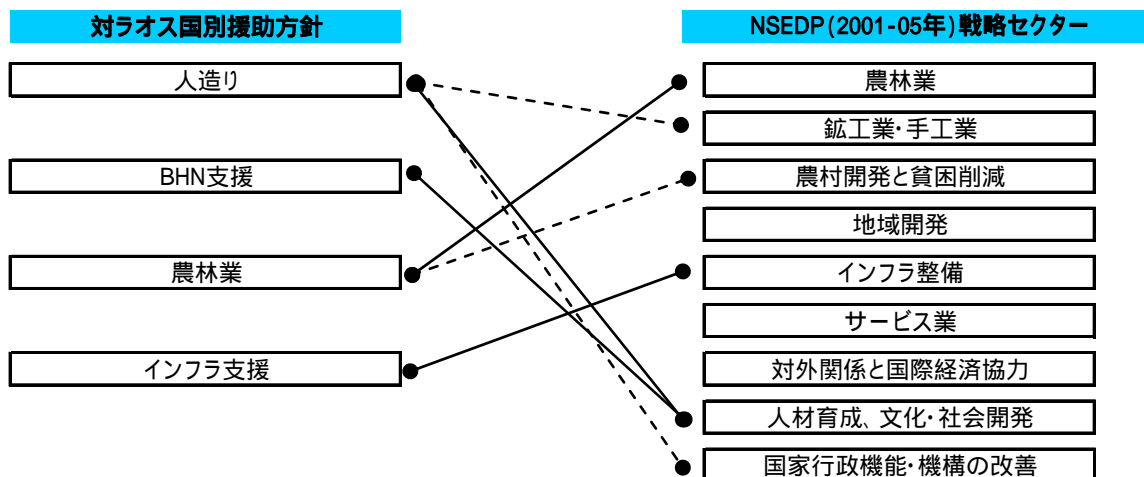
(次ページへ続く)

| 開発目的                                  | 分野           | 戦略           | 目標  |   |
|---------------------------------------|--------------|--------------|---|---|
| 2020年長期計画                             | セクター         | 戦略           | 具体的目標   |   |
| 公平な経済成長による貧困削減<br>2020年までの後発開発途上国から脱却 | サービス業        | 貿易と観光        | AFTAのメリットを享受し、WTOへの加盟を目指す<br>メコン川観光ツアー、村落ツアーの促進、ルアンパバーンの地域観光センター化による観光客数15%/年増加       |   |
|                                       |              | 金融・銀行        | 歳入/GDP比率18%(2005年まで)、財政赤字をGDPの5%程度に抑える。<br>規則・法律に基づき、外貨使用管理を行い外貨準備を効率的に調整する。          |   |
|                                       |              | 科学技術・環境      | 農林業および加工産業分野への研究開発適用、GDPの1%程度の予算を科学研究に配分。   |   |
|                                       |              | 対外関係と国際経済協力  | 外国投資と開発協力   | 対外開放政策による海外からの資本流入および技術移転(2005年までに無償資金協力11億ドル、有償資金協力7~8億ドル、総額18~19億ドルの支援を期待)                                    |
|                                       |              |              | 外国直接投資  | 投資促進のための規制緩和、手続きの簡略化、透明化の促進。(主な投資先:電力発電、軽工業、農産物加工、鉱業)   |
|                                       |              | 人材育成、文化・社会開発 | 公務員の人材育成  | 政府職員の質的向上(修士号取得者450人、学士号取得者3500人、準学士号取得者7500人の体制)   |
|                                       |              |              | 教育  | 遠隔地、少数民族地域、低開発地域の義務教育の普及および職業訓練校の増設<br>初等教育就学率86%、中等教育52%、高等教育24%の達成(2005年まで)<br>公共投資総額の12%を教育分野に配分。            |
|                                       |              |              | 保健  | 家族計画(性感染症とHIV/AIDS予防)推進、プライマリーヘルスケアサービスの充実<br>平均寿命63歳、妊産婦死亡率350人/10万人、5歳未満乳児死亡率70人/1000人、ワクチン接種率90%以上(2005年まで)。 |
|                                       |              |              | スポーツ  | 総合スポーツセンター建設、2009年SEAゲーム(東南アジアスポーツ大会)招致にむけた国立スタジアムおよび室内競技場の建設。  |
|                                       |              |              | 情報文化  | ラオ語、文学の研究、メディアを通じた伝統文化の認識強化、歴史文化博物館の完成、歴史的建造物の保存・修復、地方テレビ局開局、図書館の増設による情報媒体の増加。                                  |
|                                       | 労働・社会的公正     |              | 短期職業訓練センターの拡充、職業訓練を通じた30万人の労働者育成および外国人労働者の削減  |   |
|                                       | 国家行政機能・機構の改善 |              | 国家行政機能・機構強化   | 省庁間の連絡・調整能力強化<br>地方分権化および中央から地方への人材派遣による行政の効率化促進  |
|                                       |              | マクロ経済運営      | 経済データベースの改善<br>国有企業の競争力効果および効率的経営・利益創出のための変革  |   |
|                                       |              | 法律施行         | 既存規則・法律の再検討・修正  |   |
|                                       |              | 投資           | 毎年GDPの25~30%相当の資金(40億ドル)調達、公共投資は8つの優先重点分野を中核にGDPの12~14%を配分、公共投資の47%は国内調達、53%は海外からの調達。 |   |

出所：鈴木基義「経済国ラオスの現状と課題」（アジア経済研究所『2001年党大会後のヴェトナム・ラオス-新たな課題への挑戦-』2002年）より調査団作成

NSEDP(2001-05年)はNSEDP(1996-2000年)に比べ、セクターごとに開発戦略が設定され、より体系立った分野別の目標が定められている。NSEDP(2001-05年)はわが国対ラオス国別援助方針策定後に策定・発表されたものであるが、インフラ整備の具体的事業など、わが国の支援と共通するものもあり、わが国の援助とラオス政府の開発政策が互いに影響しているように見える。また、図3-8で示す通り、わが国対ラオス国別援助方針重点分野は、NSEDP(2001-05年)で示される開発セクターをカバーする分野も多く、整合性は高い。

図 3-8 対ラオス国別援助方針（重点分野）と NSEDP（2001-2005 年）分野別目標



出所：調査団作成

注：実線は直接的に関係があるもの。点線は部分的に関係があるもの。

### 3.2.4. NGPES との整合性

ラオス政府は、第8回ラウンドテーブル会合（2003年9月）において、貧困削減に焦点を当てた政策をNPEP（現NGPES）として発表した。NGPESの発表までに、2000年にI-PRSPの作成、2000年のラウンドテーブル会合でのラオスの開発に係る開発パートナーと協議を行い、2001年からはセクター別に県、郡レベルでのコンサルテーションを行った。

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、国家社会経済開発計画の一部としての「貧困削減政策・実施計画」と位置づけられている。根幹となるマクロ経済セクターの安定を重視しつつ、優先セクターとして農林業、教育、保健、運輸インフラの4セクターを挙げており、それぞれのセクターで基本政策、優先事項、投入プロジェクトについて述べられている。図3-9にNGPESの目標体系図を示す。

図 3-9 NGPES の目標体系図

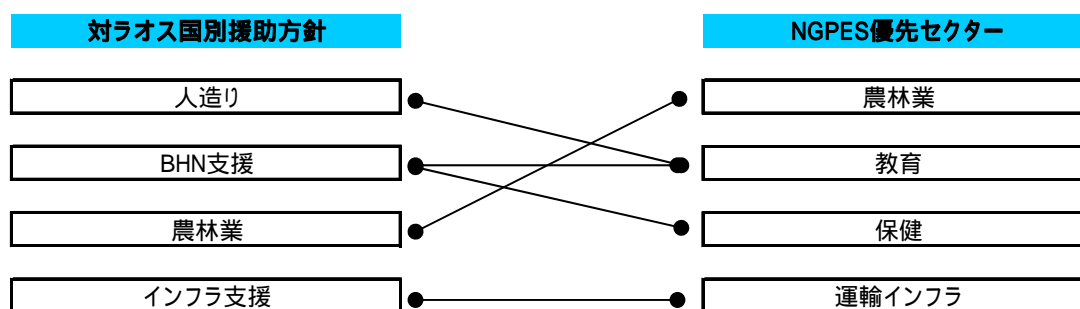


出所: Lao People's Democratic Republic, (2003), "National Growth and Poverty Eradication Strategy" より調査団作成



NGPES の目標体系図にあるように、中期的な優先セクターは、まさにわが国対ラオス国別援助方針の重点分野と重なる分野であり、貧困削減対策の観点からもラオスの開発ニーズを踏まえた援助方針であり続けているといえる。

図 3-10 対ラオス国別援助方針（重点分野）と NGPES の優先セクター



出所：調査団作成

なお、NGPES では、優先セクターの他、分野横断的事項として、ガバナンス、環境、ジェンダー、HIV/AIDS 対策が貧困と関わる問題として取り上げられている。また、特別プログラムとして、麻薬対策（ケシ栽培撲滅）、不発弾処理が重要な課題として掲げられている。

NGPES では、全国 142 郡のうち、72 郡を貧困郡、さらに貧困郡のうちの 47 郡を最貧困郡と位置づけ、2003 年から 2005 年の期間は、最貧困 47 郡に優先的に投資を行うとしている。他方、貧困削減を目指した具体的なプログラムも掲げられているが、その実施に関しては、必要な予算が確保されているものではない。また、NGPES の発表以前に策定されていた NSEDP（2001-2005 年）との整合性が図られたものではない。現在 NSEDP（2006-2010 年）が作成中であるが、具体的な実施計画および予算策定において NGPES との整合性を図ることが課題となっている。

### 3.3. メコン地域開発政策との整合性

ラオスにおける開発政策には、メコン地域<sup>3</sup>全体の開発のための取組みが影響している。メコン地域開発をめぐる動きとして、90 年代初めのインドシナ地域の情勢安定を背景に、1992 年の ADB 主導による大メコン圏（GMS: Greater Mekong Subregion）地域協力プログラムの開始、1995 年のメコン河委員会（MRC: Mekong River Commission）<sup>4</sup>発

<sup>3</sup> メコン河流に位置するベトナム、ラオス、カンボジア、タイ、ミャンマー、中国雲南省を指す。なお、タイおよび中国雲南省を除く国々をそれぞれの国名の頭文字をとって CLMV と総称する。

<sup>4</sup> 他に存在する枠組みとして、日 ASEAN 経済産業協力委員会（AEM-METI Economic and Industrial Cooperation Committee: AMEICC）、ASEAN メコン河流域開発協力（ASEAN Mekong Basin Development Cooperation: AMBDC）、ASEAN 統合イニシアティブ（Initiative for ASEAN Integration: IAI）などがある。

足など、多くの国際的組織および枠組みが存在する。

わが国も 1995 年 2 月にわが国主導によるインドシナ総合開発フォーラム( FCDI: Forum for Comprehensive Development of Indochina ) を開催するなど、国際的取組みとメコン地域開発を重視し、積極的に支援する体制をとっている。ここでは、国際的枠組み、わが国のメコン地域開発政策について、その概要をまとめ、わが国対ラオス援助政策とメコン地域開発政策の整合性を分析する。

### 3.3.1. 国際的枠組み

メコン地域開発の特徴としては、域内の広域的な開発という形態をとり、ASEAN 内の域内格差是正が課題として認識されていることが挙げられる。ASEAN 加盟国の中でも、CLMV 諸国(カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム)と他加盟国との経済水準の格差は明らかであり、その解消のためにわが国をはじめとする域外国、国際機関からの支援が必要との認識が広がり、様々な取組みが行われるようになった。アジア経済危機後の ASEAN 経済の低迷により勢いを失った時期があったものの、ASEAN 経済の回復に伴って再度国際的な関心が高まった。1999 年に 10 カ国への拡大を果たした ASEAN がメコン地域開発の重要性を掲げ、アジア太平洋経済社会理事会( ESCAP )も 2000 年 6 月に 2000 年～2009 年を「メコン地域開発協力の 10 年」とすることを決議している。

なお、様々な主体のイニシアティブによる多くの枠組みが存在するものの、これら全てが活発に機能しているわけではない<sup>5</sup>。他方、ESCAP による HI-FI プラン<sup>6</sup>のように、インドシナ総合開発フォーラム、Advisory Assistance to Industry for Export Promotion (AAIEP)、GMS 貿易ワーキンググループの 3 つの枠組みのもと行われている枠組みもあり、効率的・効果的な協力体制の整備も行われている。主要なメコン地域開発の枠組みは、表 3-2 に示すとおりである。

<sup>5</sup> 例えば、AMBDC はセクターごとのプロジェクトリストを検討しているが、実質的に取り上げられているのはマレーシアの強い意向に基づくシンガポール・昆明間鉄道事業のみとなっている。

<sup>6</sup> HI-FI プランは ESCAP 貿易産業局によって推進されているプログラムで、正式名称を Hi-Fi Plan for Private Sector Development in the Greater Mekong Subregion という。Hi-Fi は、Human Resources Development at the Enterprise Level, Institutional Capacity Building, Facilitation Measures, Investment Promotion の頭文字をとったもの。

表 3-2 主要メコン地域開発協力の枠組み

|            | GMS   | メコン河委員会   | ASEAN 統合イニシアティブ (IAI)   | インドシナ総合開発フォーラム (FCDI)   |
|------------|---|---|---|---|
| 枠組みの主導国・機関 | ADB 主導<br>(日本も積極的に協力)   | タイ、ベトナム、ラオス、カンボジアによって構成される国際機関  | ASEAN 主導  | 日本主導<br>UNDP:人材育成分野の調整<br>ADB:インフラ開発分野の調整<br>ESCAP: 貿易・投資分野の調整  |
| 地域内参加国     | タイ、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマー、中国(雲南省)   | タイ、ベトナム、ラオス、カンボジア   | タイ、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマー   | タイ、ベトナム、ラオス、カンボジア   |
| 対象セクター     | 運輸、エネルギー、通信、観光、環境、人材育成、貿易、投資  | 航行、洪水対策、農業、漁業、水力発電、環境保護<br>メコン川の水資源と関連資源の利用・管理に係るすべての分野   | インフラ、情報通信、人材育成  | インフラ、貿易、投資、人材育成   |
| 主な取組み      | 1992 年に ADB のイニシアティブにより開始以降、閣僚会合、高級事務レベル会合、8 セクター毎のフォーラムまたは、ワーキンググループの開催などにより域内の経済協力に関する方針が決定されている。閣僚会合では、優先的プロジェクトが承認され、ドナーに提示して支援が集められる。GMS における経済協力では、持続可能な経済成長を促進し、流域内の人々の生活水準を向上させることを目的として、GMS 諸国間の貿易と投資の奨励、開発機会の実現または増大、国境を越えた問題の解決または緩和、共通の資源または政策ニーズの達成を目標としている。<br>GMS プログラムのうちでも、フラッグシップとされるプログラムにタイ-ラオス-ベトナムを結ぶ東西回廊整備事業がある。 | 1957 年のメコン河下流域調査調整委員会、その後の政治不安のために活動停滞。1978 年のメコン河下流調査調整暫定委員会の設立を経て、1995 年に現在のメコン河委員会 (MRC) が発足した。大臣級代表による Council、局長級による Joint Committee、常設の事務局によって構成され、加盟各国に国内メコン委員会が存在する。2002 年の Work Program において 5 カ年で達成すべき目標として、水資源利用規則の策定/実施、自然資源管理および持続的開発の枠組みとしての流域開発計画プロセスの確立および優先的プログラム・プロジェクトの計画・実施、環境面および社会経済面の管理システム、政策ガイドラインの策定、流域全体の開発および調整のための効果的組織の確立、が掲げられた。 | 2000 年 11 月のアセアン非公式首脳会議の議長シンガポールのゴー・チョクトン首相によって定期化され、アセアン首脳間で合意された。ASEAN 級加盟国と新規加盟国 (CLMV) の格差是正による新規加盟国のアセアンへの統合を促進するとともに、アセアンの地域的競争力を高めることを目的とする。インフラ整備、人材育成、情報通信技術、地域経済統合を優先 4 分野とし、タスクフォースやワークショップが開催されている。 | 1993 年に宮沢喜一首相(当時)が提唱。1995 年第 1 回閣僚会議開催。社会経済開発における地域レベルでの協力について、ニーズと機会を捉えることを目的とする。1998 年 11 月に流域 6 カ国および国際機関を集めたワークショップを開催し、開発戦略と優先分野の明確化、関係国・機関の協力の確保、広域開発のフラッグシップ・プロジェクトの推進が議論された。その後、メコン地域開発の多くの枠組みの整理統合を目指し、民間部門アドバイザリーグループを ADB/GMS のビジネスフォーラムへの統合するなど、重複を避けるための発展的解消が進められた。 |

出所：野本啓介「メコン地域開発をめぐる地域協力の現状と展望」(国際協力銀行『開発金融研究所報』第 12 号 2002 年 9 月)および外務省各種資料を基に調査団作成。

### 3.3.2. わが国のメコン地域開発支援

わが国は、1993年のFCDIの設置提案以来、メコン地域の開発を重視し、その開発に関する維持・強化のため関連会合（閣僚会合、シンポジウム、ワークショップ等）を開催するなど、国際的なイニシアティブをとっている。わが国は、メコン河流域を一つの経済圏として捉え、その開発への取組みにあたって、以下の3点を基本方針とした。

地域全体としての均衡のとれた開発を図るため、ラオスとカンボジアの開発を重視する

国境を跨ぐ開発プロジェクトの積極的実施する

持続的開発の前提となる環境保全および人材育成分野の支援を重視する

特に、FCDIにおける閣僚会合、ワークショップ、シンポジウムの開催、GMSの基幹プロジェクトとして進められている東西回廊の整備への支援が重点的に実施された。その他、ADBとともに、GMS関連のワークショップ開催等、GMSの取組みを積極的に支援し、また民間との協力を推進するとの観点からGMSビジネス・フォーラムも開催した。さらには、メコン河委員会（MRC）事務局への財政支援、専門家派遣も行っている。

最近のわが国政府の動きとして、メコン地域で平和が定着し、経済成長が望まれ、ASEAN拡大に伴い地域格差の解消が重要課題となり、タイ、中国、インドなど、近隣諸国新たな協力（支援）国との連携の契機になり、日本・ASEAN関係のさらなる発展が必要とされている、という状況を受け、2003年12月に日ASEAN特別首脳会議で「メコン地域開発の新たなコンセプト」が表明された。ここでは、メコン地域開発の3つのビジョン（地域の一体性強化、環境と調和、持続的な経済成長の実現）3つの拡充（協力分野、アプローチ、主体の拡充）具体策の三本柱（経済協力の充実、貿易・投資の活性化、連携の強化）という新しいイニシアティブが表明されている。

このようなわが国政府の取組みは、国際的枠組みと協調しつつ進められている。特に、メコン地域開発の枠組みであるGMSの取組みやそれを主導しているADBとの連携において、上述の通りわが国は積極的に関与している。各種会合やワークショップを通じて、わが国政策をメコン地域開発の開発方針に反映させるべく働きかけがなされ、効果的かつ効果的な支援が行われている。

対ラオス政策支援においても、1998年3月の対ラオス経済協力総合調査団派遣時に策定された対ラオス経済協力総合調査団対処方針では、「援助実施上の留意点」として、大メコン圏開発構想の促進を挙げ、ラオスについても東西回廊計画の一部をなす第2メコン国際橋架橋事業や国道9号線の整備について触れている。加えて、1999年7月に

行われた政策協議において、4つの重点分野の有効性が確認されると同時に、東西回廊の活性化への協力の重要性も確認されており、メコン地域開発と対ラオス支援の整合性が図られている。

### 3.4. 他ドナー・国際機関の援助政策との比較

2001/02年度で、ラオスに対して、18カ国、国際機関（国連機関を除く）8機関および国連機関14機関、国際NGO71団体が援助を行っている。主要なドナー、団体は表3-3の通りである。これらのドナーは、それぞれがラオスに対して戦略を持って支援を行っている。ここではまず、わが国と他ドナーの援助政策を比較し、わが国援助の独自性について分析する。また、あわせて主要ドナー別の援助政策をレビューする。

表 3-3 ドナー・NGO による対ラオス援助実績

| 【二国間・国際機関】 |            |               |            | 【国際 NGO】 |   |              |
|------------|------------|---------------|------------|----------|---|--------------|
| 順位         | ドナー名       | 援助額<br>(百万ドル) | シェア<br>(%) | 順位       | ドナー名                                    | 援助額<br>(千ドル) |
| 1          | 日本         | 104.93        | 27.7       | 1        | Danish Red Cross                        | 678          |
| 2          | ADB        | 57.82         | 15.3       | 2        | Adventist Development and Relief Agency | 584          |
| 3          | 国連グループ     | 34.28         | 9.0        | 3        | German Agro Action                      | 491          |
| 4          | 世銀         | 34.13         | 9.0        | 4        | Minsai Center                           | 454          |
| 5          | 中国         | 19.72         | 5.2        | 5        | Save Children Fund Australia            | 444          |
| 6          | ノルディックファンド | 16.16         | 4.3        | 6        | World Vision                            | 426          |
| 7          | 欧州連合（EU）   | 14.27         | 3.8        | 7        | Action Nord Sub                         | 420          |
| 8          | フランス       | 11.8          | 3.1        | 8        | Save the Children Norway                | 406          |
| 9          | オーストラリア    | 11.79         | 3.1        | 9        | Care International                      | 380          |
| 10         | ドイツ        | 11.69         | 3.1        | 10       | The Consortium                          | 376          |

出所：国際協力機構「平成15年度 JICA 国別事業実施計画」（2004年）

わが国の対ラオス国別援助方針の重点4分野に対応する他ドナー・国際機関の援助方針・実績をみると、わが国が重点とする分野に対し各援助機関も支援を行っていることがわかる。また、わが国より援助額が少ない他ドナーは、援助対象分野をかなり絞り込んでいるが、わが国はラオスのあらゆる開発ニーズに対応できるような重点分野をわが国の対ラオス援助方針で掲げているといえる。

特に、他の二国間ドナーは、ラオスにおける貧困削減を目的とし、BHN 支援や農林業および農村開発としてのインフラ整備への支援を実施している。最大の対ラオス援助国であるわが国の支援は、貧困削減に資する協力も行いつつ、ラオスの発展を妨げている最大の要因とも言われる人材不足に対応すべく、各分野での人材育成、高等教育支援など「人作り」に焦点を当てている一方、インフラ整備に重点を置いていることがわかる。

また、国際援助機関を中心に、「ガバナンス<sup>7</sup>」強化のための行政・政策支援、金融改革支援、キャパシティ・ビルディング支援が行われているが、わが国は、人造りと並行してラオス政府の開発計画策定・政策立案実施能力の向上、法的・制度的基盤強化を行っていることが特徴として挙げられる。さらに、東西回廊支援など、GMS プログラムをはじめとするメコン地域開発への支援を、わが国は ADB と協力しつつ積極的に行っている。

---

<sup>7</sup> 1992年に世銀が発表した「ガバナンスと開発」におけるガバナンスの定義では、ガバナンスの3つの重要な側面として、(1)政治体制（複数政党制、三権分立など）、(2)国の経済的・社会的資源の活用に関する権力の行使のあり方、(3)政策の立案・実施や行政運営能力が挙げられている。

表 3-4 分野別各ドナーの援助実績・方針

| 重点分野                   | わが国対ラオス国別援助方針  | 他ドナー・国際機関の援助実績・方針 |   |
|------------------------|--|-------------------|---|
|                        |  | ドナー名              | 支援分野、援助政策・方針  |
| 人造り                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政官の育成</li> <li>・税関職員・徴税官吏の育成</li> <li>・公共企業および民間部門の実務者・技術者の育成</li> <li>・高等教育支援</li> <li>・銀行・金融部門における人材育成</li> </ul> | ドイツ               | ・職業訓練   |
|                        |  | EU                | ・金融部門における人材育成                                       |
| BHN                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・初等教育</li> <li>・保健・医療</li> <li>・環境保全（森林造成等）</li> </ul>  | ADB               | ・プライマリ・ヘルスケア、基礎教育、教員育成、給水事業支援                       |
|                        |  | WB                | ・基礎教育、カリキュラム開発、幼児の栄養摂取、母子健康、地域保健（Rural Health）、森林管理 |
|                        |  | UNICEF            | ・基礎教育、開発と女性/MID、マラリア対策、プライマリ・ヘルスケア、給水事業支援           |
|                        |  | 豪州                | ・基礎教育、地域保健（Rural Health）                            |
|                        |  | EU                | ・初等教育、疾病予防  |
|                        |  | UNDCP             | ・薬物対策   |
|                        |  | デンマーク             | ・生物多様性保全  |
|                        |  | ドイツ               | ・家族保健、水系管理、農村給水                                     |
|                        |  | スウェーデン            | ・初等教育、医療研究所、森林管理、農村給水                               |
|                        |  | UNDP              | ・不発弾処理  |
|                        |  | アメリカ              | ・不発弾処理  |
| FAO                    | ・森林管理  |                   |   |
| 農林業                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・農業政策の企画・策定</li> <li>・灌漑施設整備</li> <li>・ポストハーベスト改善</li> <li>・焼畑対策・森林保全</li> <li>・農村開発</li> </ul>                       | ADB               | ・灌漑、農村金融、小自作農支援                                     |
|                        |  | FAO               | ・家畜、漁業支援  |
|                        |  | UNDP              | ・農村開発   |
|                        |  | UNODC             | ・Alternative Development                            |
|                        |  | WB                | ・土地に関する権利の確立、低地農業開発                                 |
|                        |  | 豪州                | ・土地に関する権利の確立  |
|                        |  | ドイツ               | ・農村開発   |
|                        |  | EU                | ・家畜   |
| インフラ整備                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・道路および橋の整備</li> <li>・通信分野への政策的支援およびインフラ整備</li> </ul>  | ADB               | ・発電事業、農村電化、農村道路、域内道路、空港、都市開発                        |
|                        |  | 豪州                | ・農村インフラ整備、マイクロ水力発電                                  |
|                        |  | WB                | ・農村電化、水力発電（ナムテン2）、国道整備、道路維持管理基金、                    |
|                        |  | フランス              | ・都市開発   |
|                        |  | スウェーデン            | ・農村道路   |
| UNDCP                  | ・支線道路  |                   |   |
| キャパシティ・ビルディング（分野横断的課題） | <ul style="list-style-type: none"> <li>・開発計画策定</li> <li>・政策立案実施能力向上</li> <li>・法的・制度的基盤の強化</li> </ul>   | ADB               | ・公共投資管理、会計・監査、キャパシティ・ビルディング支援                       |
|                        |  | IMF               | ・マクロ経済マネジメント  |
|                        |  | UNDP              | ・行政改革支援   |
|                        |  | WB                | ・公共支出管理、キャパシティ・ビルディング支援                             |
|                        |  | UNDCP             | ・法制度強化  |
| その他                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・東西経済回廊</li> </ul>  | ADB               | ・メコン河流域開発、産業林プランテーション                               |
|                        |  | UNICEF            | ・ジェンダーと開発   |
|                        |  | IMF               | ・銀行・金融監督  |
|                        |  | WB                | ・金融セクター開発、SOE 改革                                    |
|                        |  | 豪州                | ・民間銀行監査   |
| ドイツ                    | ・中小企業支援  |                   |   |

出所: ADB Country Strategy and program(July 2002)、United Nations Development Program, 1998, Lao People's Democratic republic's (Lao PDR) Development Partners, Profiles of Cooperation Programs を基に調査団が作成。



表 3-5 他ドナー・国際機関の援助政策

| ドナー    | 援助政策   |
|--------|--|
| ADB    | <p>ラオス国別戦略プログラム（CSP: Country Strategy and Program）を作成し、3カ年の援助方針を策定している。ここでは、重点分野として、地方開発と市場へのリンケージ、人材開発、持続的環境管理、民間セクター開発、ガバナンスおよびキャパシティ・ビルディングを挙げ、ラオス北部貧困地域と援助協調を視野に入れたGMS東西回廊を重点的に支援すると位置づけている。また、ADBはメコン地域開発のためのGMSプログラムを積極的に実施しており、対ラオス援助においても、わが国援助と協調しつつGMSプログラムと融合させて実施している。さらに、ADBは、2001年9月にラオス政府と長・中・短期目標について合意し、ADBのCSPで掲げる援助戦略を反映させた上で具体的な達成目標を掲げている。</p>  |
| WB     | <p>Country Assistance Strategy（CAS）を1999年3月に作成し、その中でラオス政府の長期目標およびNSEDP(1996-2000年)が定めた貧困削減、インフラ開発および人的資源開発を支援することを表明している。また、ラオス援助政策の目的として、マクロ経済安定化と構造改革、持続的貧困削減に向けた経済成長基調への復調、社会サービスの普及とインフラ整備、潜在的生産力の顕在化を挙げている。その上で、それら達成のために、IMFとの連携による経済安定化支援、構造改革促進、保健・教育セクターへの投資、農村開発・天然資源管理への投資を優先分野と位置づけている。その上で、WBは、マクロ経済安定化を貧困削減の必要条件として強調し、当面はIMFやADBと強調しつつラオス政府のマクロ経済安定化政策と金融セクター構造改革を支援するとしている。具体的には、参加型の農村開発を目的とした貧困削減基金事業（PRPF: Poverty Reduction Fund Project）を2002年6月から開始しており、道路インフラ、基礎教育、保健医療への支援および地方分権化に向けた中央・地方政府の人材育成を行っている。また、道路整備・維持管理、地方開発および財政強化に重点を置いたプロジェクトも実施している。</p>   |
| 国連グループ | <p>国連は2002年7月に国連開発支援フレームワーク（UNDAF: United Nations Development Assistance Framework 2002-2006）を作成し、その中でラオス政府の2020年までにLDCを脱却するとの長期目標達成に向けた取組みを支援するとしている。具体的には、開発・貧困削減政策・戦略、BHN対策、天然資源の持続可能な活用および文化的遺産の保護、人権、男女平等、グッドガバナンスの確保をもってラオスへの支援を行い、その過程については、持続可能なキャパシティ・ビルディング、住民参加、権利に基づくアプローチ（right-based approach）、男女平等、地域規模、ステークホルダー間の充実した連携を重視して進めるとしている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•UNDP: ラオスにおいて貧困削減および人造りを主要目的に掲げ、ラオスの長期目標およびミレニアム開発目標(MDGs)の達成を使命として支援を行っている。UNDPは優先支援分野を、民主的ガバナンス、貧困削減、エネルギーと環境、不発弾処理、HIV/AIDS対策とし、ラオス政府への、援助機関との調整やドナー協調に対する支援（ラウンドテーブル会合開催支援等）も積極的に実施している。</li> <li>•UNICEF: UNICEFの支援は、ラオス政府の「2020年までに乳児死亡率、5歳未満児死亡率、妊産婦死亡率、栄養失調を減少させる」という目標達成に寄与することを目的としている。また、2001年末に作成された2002-06年国別戦略計画（CPS: Country Programme Strategy）では、生存・成長・開発、児童とコミュニティ開発の理解、水と環境衛生、児童保護、コミュニケーションと権利擁護（Advocacy）、HIV/AIDS予防と治療の6つのプログラムを設定している。</li> </ul> |
| 中国     | <p>中国によるラオス支援は、近年、ラオス・中国間の経済関係の緊密化を反映し、援助額が急増している。第3ナム・マング水力発電、セメント工場建設、砂糖工場建設など借款による産業・電力案件が中心となっている。また、国立文化ホール建設やルアンプラバン病院建設など無償援助も増加している。ただし、中国については、DAC統計等にも掲載されず、ドナー会合への参加も少なく、援助実績で不透明な点が多い。</p>   |
| EU     | <p>貧困削減を目標として持続的開発、ラオスの世界経済への統合、民主主義強化、法による支配および人権と自由の尊重を重視した援助を実施している。援助対象地域を北部・南部貧困地域とし、主に地方開発（灌漑整備、穀物生産、畜産、農民組織育成、マイクロファイナンス）、保健医療（マラリア対策、STD対策、リプロダクティブ・ヘルス）、森林保全、中央銀行強化など、全て無償で行っている。</p>   |



| ドナー    | 援助政策  |
|--------|---|
| フランス   | フランス開発庁（AFD）が中心となり、主に農村開発、都市計画・インフラ整備、保健医療の分野に無償援助を実施している。具体的には、ボンサリー・サイニャブリー両県における農村開発、ビエンチャン市での灌漑整備、ルアンプラバンの街並保存・都市開発、ビエンチャン市インフラ整備（配電網、浄水供給など）の協力が行われている。一方で、フランス語教育に力を入れており、ビエンチャンにおけるフランス語センター設立、ラオス人行政官や留学生に対する語学訓練が実施されている。  |
| 豪州     | 主にプライマリーヘルスケア、村落開発、教育、インフラ整備、政策支援に対する無償援助を実施している。具体的には、ADBと協力した女性のための基礎教育、年間約40名の長期奨学金事業、ホアパン・ボンサリー県における保健向上・村落開発、国道1号・13号の橋梁建設、ASEAN統合・WTO加盟支援、国営銀行改革支援等を行っている。中でも、1994年に完成したラオス・タイ友好橋が代表的な援助として広く認識されている。一方、近年は、保健、村落開発・農業、インフラ整備の分野への支援は減少している。9.11事件以降、オーストラリア政府にとっては安全保障の観点から二国間支援よりも地域戦略としての支援に重点が移されている。   |
| ドイツ    | 技術協力公社（GTZ）による技術協力および復興金融公庫（KfW）による資金協力が行われている。主として貧困削減を目標とし、北部地域開発と経済改革・市場経済化、教育・保健衛生分野の人的資源開発を重視している。主要案件として、国家行政学院体制整備（市場経済政策セミナー）、中小企業振興、ルアンナムター・ボーケーオ県における農村開発、ナムグム川流域資源管理、国道6号線改良、職業訓練等がある。   |
| スウェーデン | スウェーデン国際開発庁（SIDA）が無償援助による貧困削減と社会格差是正に向けての支援を行っている。1999-2003年の対ラオス国別開発協力戦略（CSDC: Country Strategy for Development Cooperation）において、協力の目標を「貧困削減と社会格差の是正、民主主義強化と人権保護」を掲げている。主要案件として、国立農林研究所強化、道路整備（国道8号線および地方道路）、国立統計センター強化、教育質向上、法制度整備、環境管理などがある。なお、2001年度から「2020年森林管理戦略構想」の策定をラオス農林省、JICAと共同で実施している。   |
| NGO    | <p>ラオスでは、従来、ローカルNGOは認められていなかったが、近年になって省庁の直轄下に置かれ、数少ないながらも Participatory Training Center、Credit Group、Handicap Association などローカルNGOが活動している。ローカルNGOの活動が小規模である理由として、国内NGOの活動は政府による規制を受けており、政治組織としての「大衆組織」がラオスに存在することが挙げられる。大衆組織の活動範囲は村落レベルまで広がっており、ラオス政府、ドナー等のパートナーとして草の根活動を行っている。また、その活動は、住民参加を促進するための中核的な存在と位置づけられている。代表的なものにラオス女性同盟（LWU: Lao Women's Union）、ラオス青年同盟（LYO: Lao Youth Organization）、ラオス国家復興前線（LFNR: Lao Front for National Reconstruction）、ラオス労働組合連合（LFTU: Lao Federation of Trade Unions）がある。</p> <p>ラオスで活動する国際NGOの数は増加の傾向にあり、2001/02年度は71団体が活動している。国際NGOの活動は、保健衛生、人材育成、教育、農林業など多岐に渡る。しかし、国際NGOの活動には、外務省国際組織部の許可が必要とされるなど、様々な規定や手続きが設定されており、その活動にも登録の義務、関係機関との合意文書締結などが必要とされ、制約が多い。また、ラオス政府は国際NGOの貢献を評価しながらも政治的な活動に対しては慎重な姿勢をとっており、国際NGOの活動は公共サービスの実施が主となっている。ラオスにおける支援の多くが国際NGOの活動領域である農村開発、基礎教育、保健衛生等の分野でもあり、わが国援助においても、草の根無償資金協力や開発福祉支援事業等のスキームを活用し、連携が進められている。</p> |

出所：調査団作成

### 3.5. 結論と考察

#### 3.5.1. 対ラオス援助政策の目的に関する分析のまとめ

本章では、わが国の対ラオス国別援助方針における目的について、わが国の上位政策、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し、他ドナー・国際機関の援助政策との比較を行った。その結果、以下のような結論を導くことができる。

- ◆ 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、援助の目的が明示されていない。援助政策目標を「持続的経済発展に向けた支援」と想定するも、具体的な評価作業においては、明示されている重点分野およびサブセクターの分析を行う必要があった。
- ◆ 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。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、人造り、BHN 支援、農林業、インフラ整備の重点分野およびメコン地域開発支援等、同方針の内容は ODA 中期政策の重点課題にも対応している。
- ◆ ラオスは、2020 年までに LDC から脱却するという目標の下、複数の開発計画を有している。その開発計画間で整合性が必ずしもとられているものではないが、8 つの国家優先プログラム、NSEDP（1996-2000 年および 2001-05 年）、NGPES と対ラオス国別援助方針の整合性を確認したところ、ほとんどの開発計画と整合していることがわかった。
- ◆ わが国は、ADB 主導による GMS の取組みを中心に、メコン地域開発に対しても積極的に支援を行っている。対ラオス国別援助方針策定前に行われたラオス経済協力総合調査団や 1999 年 7 月の政策協議での議論の場でも、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。
- ◆ ラオスに対して支援を行っているドナー・国際機関の援助方針・実績を確認したところ、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分野で他ドナーも援助を実施していることがわかった。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、ラオスのあらゆる開発ニーズを組み込むことができるような重点分野が掲げられていることにある。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も特徴として挙げられる。また、ADB と協調しつつ、東西回廊支援など、メコン地域開発への支援が積極的に行われている。

### 3.5.2. 対ラオス援助政策の目的に関する留意点

#### (1) 対ラオス援助の目的および援助戦略

本章では、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評価できる。

しかし、3.1.1 で述べた通り、「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、本評価ではそれを「持続的経済発展」と想定したものの、その「目的」達成のための長期・中期戦略についても確認することができなかった。すなわち、目的達成のための道筋をつくる援助戦略の中に重点分野が組み込まれ、その延長線上に重点分野のサブセクターが掲げられていたか否か、検証することはできなかった。わが国 ODA 上位政策やラオスの開発ニーズ等との整合性がとられた上で、わが国がラオスに対して実施する援助の戦略が検討されることが必要である。

#### (2) アジア経済危機とラオスの開発ニーズ・開発政策との関係

アジア経済危機前後におけるラオスの開発ニーズおよびそれに応じた開発政策の変化は、1996年3月の第6回党大会と2001年3月の第7回党大会での政治報告に現れている。第6回党大会では、1990年代前半の順調な経済成長を背景に、それまでの NEM に見られる自由化政策の拡大が主張されていたが、第7回党大会では、経済成長が鈍化し、政治・社会の安定が揺らぎはじめたとの認識から自由市場経済体制の中での新たな拠り所として社会主義へ回帰する動きがあった。例えば、急激な国営企業改革を省みて、国営部門を重要部門と位置づけ、山岳地帯や少数民族地域のインフラ整備における国営企業の重要性が明記されている。

また、第6回党大会で掲げられた2020年目標は、第7回党大会においても「2020年までに一人当たり年間所得を3倍にする」と繰り返されている。さらに、現在の NGPES が NPEP として公表された時に、ブンニャン首相は「2020年目標に向かって NPEP に則った政策を実行する」と表明している。これは、ラオスで貧困削減の達成が2020年目標に合致したものと考えられていることを指している。アジア経済危機後の経済停滞を経て、ラオスは、国家目標として「経済成長」に加えて「貧困削減」についても重視するようになったと言える。

わが国は、NGPES 策定の過程において、ラウンドテーブル会合などでラオス政府および他ドナーとの協議を行い、様々な機会に「貧困削減」の観点からも意見を発表してい

る。プロジェクトの実施にあたっては、貧困削減を意識した取組みが行われるようになっているが、今後さらに貧困地域に焦点を充てた支援を検討することも必要となろう。