

第 4 章 対ラオス援助政策のプロセス に関する評価

第4章 対ラオス援助政策のプロセスに関する評価

本章では、わが国の援助政策の策定および実施プロセスの適切性・効率性を評価する。プロセスの適切性については、まず、対ラオス国別援助方針の策定プロセスにおける組織や体制を検証し、次にラオスの開発計画策定プロセスを確認し、ラオス側による開発ニーズの把握が十分に行われていたかを検証する。さらに、ラオス援助実施プロセスにおける整合性を検証すべく、対ラオス国別援助方針と実施機関（JICA および JBIC）の援助実施計画・方針との整合性や実際の案件形成プロセスを確認する。プロセスの効率性の検証においては、まず、援助スキーム間の連携実績やその結果を評価し、加えて、他ドナー・国際機関との協調による取組みを検証する。

4.1. 対ラオス国別援助方針の策定プロセスの適切性¹

対ラオス国別援助方針は、外務省の資料によると、1996 年度実施の「ラオス国別評価」、1997 年度実施の「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）」（報告書は 1998 年 3 月）、同じく 1997 年度に設置された JICA の「ラオス国別援助検討会」（報告書は 1998 年 3 月）の成果を踏まえ、外務省経済協力局調査計画課（当時）によって作成された。また、1998 年 3 月に派遣された経済協力総合調査団によるラオス政府高官との政策対話の実施により、援助の重点分野を含む援助方針をラオス側と確認した後、発表に至っている。

1996 年実施の「ラオス国別評価」では、本格的な対ラオス援助が開始された 1966 年以降の取組みを振り返り、それまでの対ラオス援助の妥当性、効率性、波及効果（インパクト）、自立発展性の面から評価が行われ、教訓が得られている。「経済協力計画策定のための基礎調査」では、各セクター別の現状と課題が明確にされた上で、経済協力総合調査団派遣に向けた政策提言案が作成された。さらに、JICA「ラオス国別援助検討会」では、援助の重点分野を含めたわが国援助のあり方が議論された。特に、この「ラオス国別援助検討会」で取りまとめられた援助の重点分野は、農業農村開発、人的資源開発、インフラストラクチャー・エネルギー開発、環境保全・環境資源管理であり、また、農業農村開発や人的資源開発への協力については BHN 支援も念頭に置かれた支援分野が示された。これらは、対ラオス国別援助方針の重点分野（人造り、

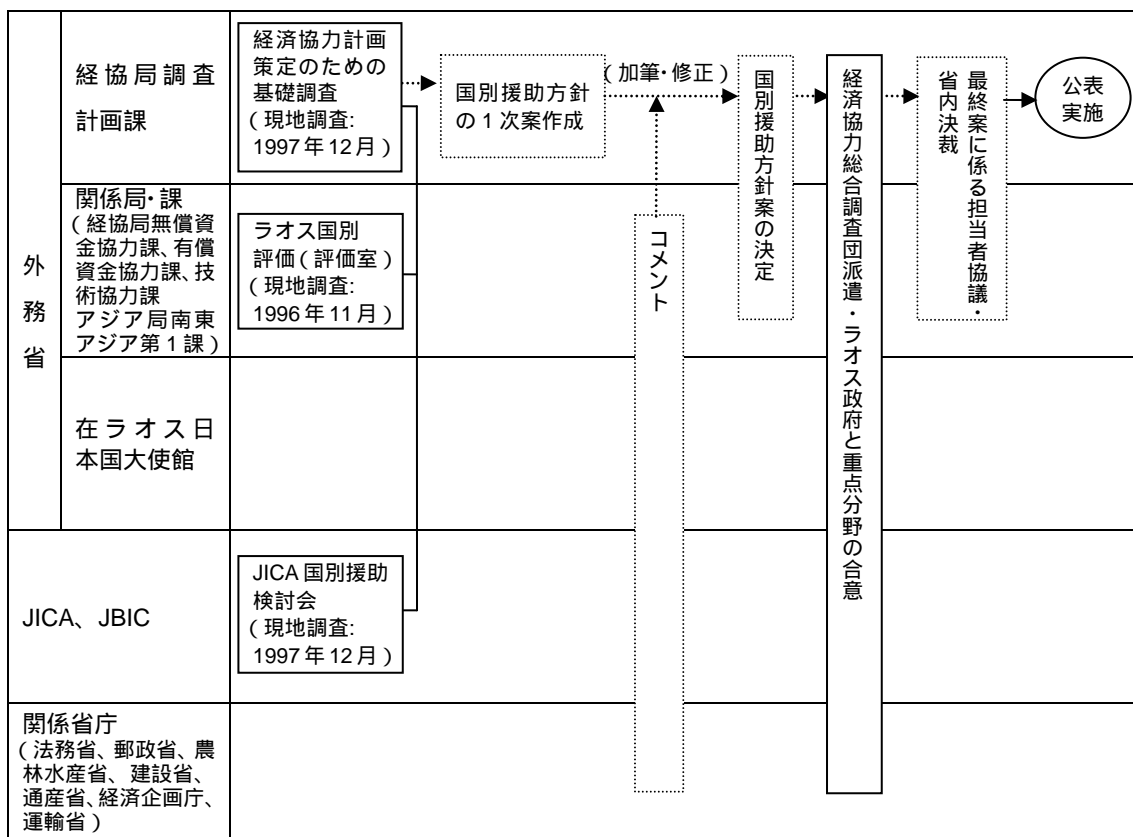
¹ 対ラオス国別援助方針の策定プロセスの適切性に関する分析は主に外務省の資料をもとに行ったが、策定までの詳細プロセスは残されている文書ではわからないものもあった。例えば、外務省関係局・課、JICA、JBIC、関係省庁との策定前の事前協議の内容、回数、それぞれの対ラオス国別援助方針一次案に対するコメントなどは不明である。よって、ここでの分析は、文書などからわかるプロセスの大枠を確認したものである。

BHN 支援、 農林業、 インフラ支援)と同じ方向性を有しており、援助方針立案の際、「ラオス国別援助検討会」での提案が参考にされていることがわかる。

外務省の資料および関係者へのヒアリングに基づく、対ラオス国別援助方針策定プロセスを図 4-1 に示す。1998 年 3 月の経済協力総合調査団派遣の前に作成されている調査団対処方針には重点分野を含む対ラオス国別援助方針案が示されており、これをもってラオス政府との協議が行われた。経済協力総合調査団は、外務省参与を団長とし、外務省の関係各課、関係省庁の代表者等、16 人のメンバーで構成され、JICA、OECF (現、JBIC) もオブザーバーとして参加をしている。また、調査団は、ラオス政府との協議のみではなく、他ドナー (UNDP) との意見交換やサイト視察も行った。

第 1 次案作成から方針案決定までの外務省各関係課および関係機関等との協議やコメントの反映などの策定プロセスの詳細は不明であるものの、経済協力総合調査団派遣に際して、外務省関係各課および関係機関の参加を得て、ラオス側との対話についても関係者それぞれが確認できる体制となっていた点は、適切であったと考えられる。

図 4-1 対ラオス国別援助方針策定プロセス



出所: 外務省資料、ヒアリングをもとに調査団作成。

注: 名称は 1998 年当時のものを使用。

4.2. ラオス側による開発ニーズの把握プロセス

ここでは、ラオス政府の開発計画（特に NSEDP）策定のプロセスを確認し、ラオス国内で開発ニーズがどのように把握され、政策に反映されていたかを検証し、ラオスのニーズの変化に対し、わが国の対ラオス援助政策がどのように対応されていたかを分析する。

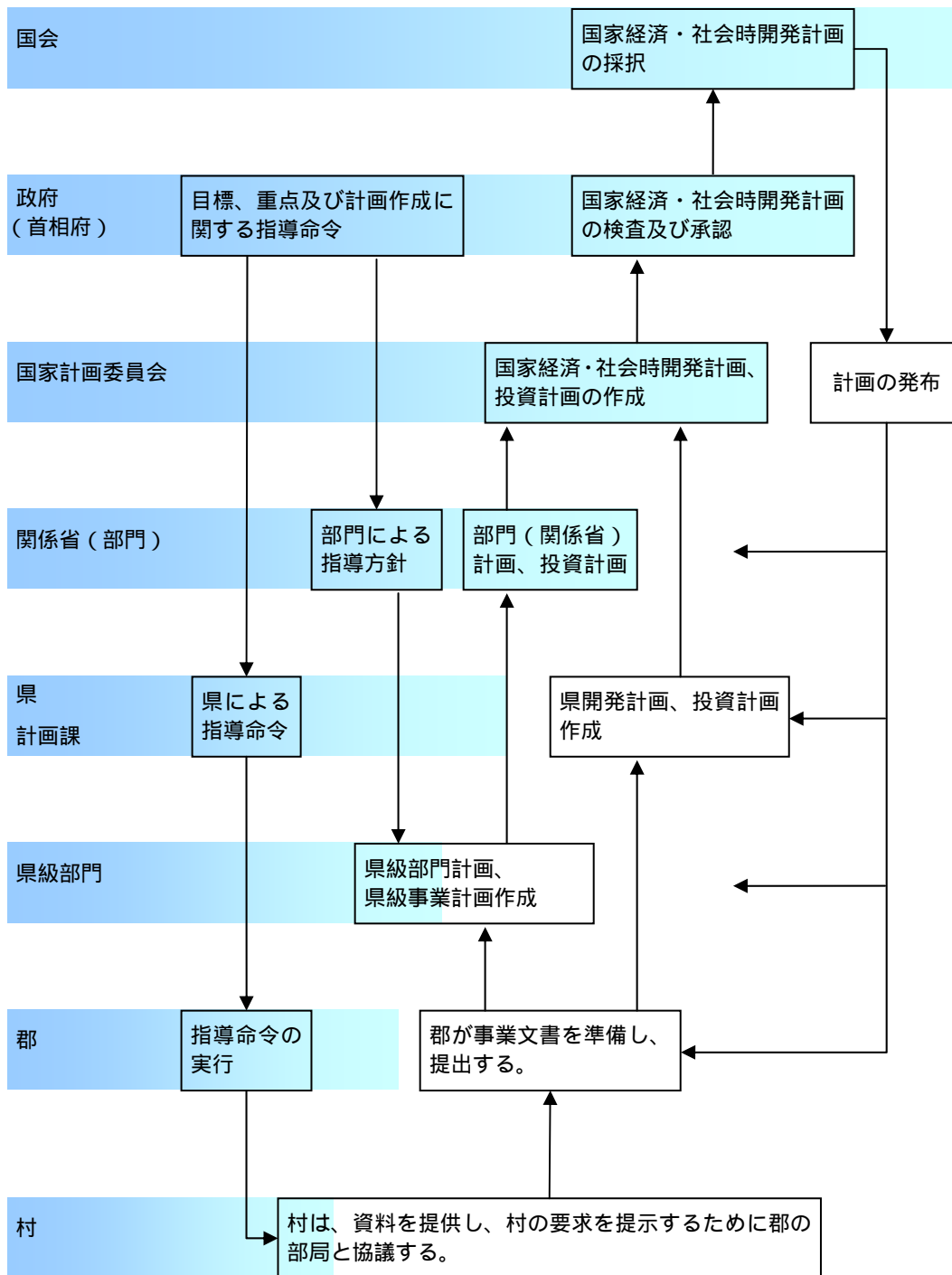
4.2.1. ラオスにおける開発ニーズの把握プロセス

NSEDP は、首相府、CPC、各省（Ministry）、県、郡、村の地方政府組織のそれぞれが関与した上で策定されている。NSEDP の作成および発布プロセスは図 4-2 の通りである。

ラオスにおいては 1996 年以降、財政再建および行政の効率化を目的として地方分権化が進められ、地方政府の権限拡大が図られた。これにより、各県のニーズが開発計画作成の過程で反映される機会が得られている。しかしながら、郡・村レベルの計画策定能力が低いために、実際は郡・村レベルの代わりに県が地方の計画を策定しているケースが見られる。また、各省の計画についても県党常務委員会の審議や県の会議の決定に合わせて修正されることになっており、県の決定権が大きい。

また、制度が十分に確立されないままの地方分権化は、ラオスの財政管理や開発事業の実施に問題を引き起こしている。援助事業の受入機関や窓口は、ラオス中央政府にあるが、中央政府のオーナーシップの意識が薄く、また権限もないことから、実際の援助事業の実施が困難になるという問題も生じている。

図 4-2 国家経済・社会開発計画作成及び発布過程



出所： 瀬戸裕之「ラオスの中央・地方関係における県党・行政権力の役割」95 ページ（天川直子編『ラオスの市場経済化 現状と課題』2004年 アジア経済研究所）
 注： 県級部門とは、各省庁の県レベルの事務所を指す。例えば、保健省の下に設置された保健局などが相当する。

4.2.2. ラオスのニーズへの対応

(1) 対ラオス国別援助方針策定時のラオスのニーズの反映

対ラオス国別援助方針の策定にあたっては、前述の通り、事前にラオス国別評価、経済協力計画策定のための基礎調査、JICA 国別援助検討会を実施しラオスの開発ニーズを把握するプロセスがとられていた。1998年3月の対ラオス経済協力総合調査団派遣時においては、ラオス首相、関係省の大臣との協議のほか、重点分野ごとの個別協議、他ドナーとの会合を通じ、ラオスの開発ニーズを確認している。また、それら協議の結果、特にラオス政府との重点分野を含むわが国協力の方針について、ラオス政府と調査団は合意を交わしている。さらに、無償資金協力および技術協力に関しては、年次協議などの政策協議等を通じてラオスのニーズが定期的に確認されている。このようにラオスの中央政府レベルでのニーズを反映するためのプロセスは適切にとられていたと考えられる。

(2) 対ラオス国別援助方針策定後のラオスのニーズの変化に対する対応

経済協力政策協議ミッションの派遣（1999年7月）

1998年3月の対ラオス経済総合調査団派遣後、ラオスのニーズの変化を確認する機会が1999年7月に経済協力政策協議ミッション（無償・技協・開協）の派遣により得られている。この経済協力政策協議に際しては、事前に当時の外務省経済協力局開発協力課、政策課、技術協力課、無償資金協力課、有償資金協力課、アジア局南東アジア第1課、JICA 企画部地域第1課の間で、対処方針およびとり進め方についての打ち合わせや勉強会が3度行われている。また、本政策協議は、JICA 地域部準備室（実施部門）室長を団長とし、援助実績のレビュー、重点分野、実施上の問題点等に関するラオス政府との意見交換、ラオスの開発政策およびわが国への協力ニーズの確認、案件実施に関する方向付けについての議論が行われ、対ラオス国別援助方針の重点4分野への支援の有効性が確認されている。

また、対ラオス経済協力に関する当面の課題として、東西経済回廊の活性化、政策支援の実施について言及された。東西経済回廊はメコン地域開発の観点から、政策支援に関してはマクロ経済政策の企画・立案の観点からその協力のニーズが高まっていたものであり、政策協議で議論されたのは妥当であったと考えられる。

一方、本政策協議ミッションは、JICA 地域部準備室および企画部地域第1課、外務省経済協力局技術協力課および開発協力課、無償資金協力課、通

産省通商政策局経済協力部技術協力課から構成され、有償資金協力関係者の関与が薄くなっている。これは、LDC に対するラオスにおける有償資金協力による支援が限定的にならざるを得ないことが背景にあったとみられるが、政策協議の場においては、本来有償資金協力の面からも議論が行われることが妥当であったと考えられる。

現地 ODA タスクフォース (2003 年度～)

2003 年度の要望調査(6 月)の前に在ラオス日本国大使館、JICA ラオス事務所、JBIC バンコク事務所から構成される現地 ODA タスクフォースが設置された。そこでは、対ラオス国別援助方針における重点分野の解釈および考え方が整理され、対ラオス援助の意義について議論されている。その議論の結果、援助を行う理由として、後発開発途上国ラオスの持続的発展(貧困削減)、ASEAN・地域経済圏の発展、友好国ラオスに対するさらなる友好関係の促進と外交関係強化を目的として援助を行う必要があることが確認されている。これは、NGPES 策定以降の「貧困削減」に資する協力のあり方が重視され、同時に、地域開発の重要性を再認識するものとも解釈できる。

この他、技術協力の一環である「ラオス経済政策支援」をはじめとする政策立案および各セクターの開発計画策定への支援を通じ開発ニーズが把握されている。ラオス政府の自主的な取組みを促し、ラオスの政策策定能力向上を目的とする協力は、ラオスの開発ニーズを把握する上でも有益な取組みであると言える。

4.3. 対ラオス援助実施プロセスにおける整合性

わが国の対ラオス援助は、無償資金協力を外務省、技術協力を JICA、有償資金協力（円借款）を JBIC が担当するという体制になっている。事業の実施に当たっては、実施機関である JICA および JBIC がそれぞれに援助実施計画・方針を策定している。ここでは、JICA、JBIC のそれぞれの援助実施計画・援助実施方針を策定プロセスおよび内容面から検証するとともに、案件形成プロセスを確認し、対ラオス援助実施プロセスの整合性を検証する。

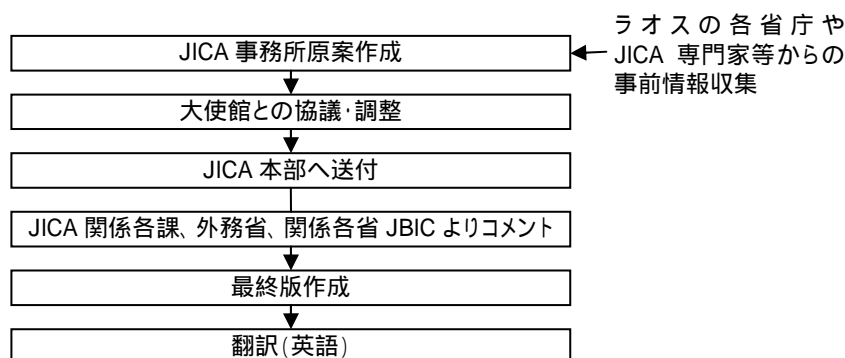
4.3.1. 援助実施機関の援助実施計画・方針との整合性

(1) JICA 国別事業実施計画

対ラオス国別援助方針が策定される前までは、JICA は事業実施のために「国別援助実施指針」を作成していた。「国別援助実施指針」では、1995 年 5 月および 1997 年 1 月のプロジェクト確認調査の結果を踏まえ、(1)（農林業を基礎とする）経済的自立と安定成長、(2) 市場経済化、(3) 行政と行政能力の強化、(4) BHN の強化、(5) 環境保全を重点課題目標とし、メコン地域等の国境地域の開発に対する援助も重点的に取り組むとされた。

JICA の組織改正により 1999 年度に地域部が創設され、2000 年度からは「国別事業実施計画」が作成されている。同計画では、より包括的な事業実施方針や具体的な事業計画が示されるようになった。本評価では、対ラオス国別援助方針との整合性を検証するために、2000 年度以降に作成された「国別事業実施計画」を対象に分析を行う。ラオス国別事業実施計画は、近年までは、3～5 年に 1 度改訂されるものとの位置づけであり、策定作業は図 4-3 に示す通りである。

図 4-3 国別事業実施計画策定作業フロー



出所: JICA からのヒアリングをもとに調査団が作成

原案作成前にラオス省庁や関係機関で活動している専門家等から事前の情報収集を行い、それらの情報を踏まえて、JICA 現地事務所が原案を作成している。また、この原案は在ラオス日本国大使館とのすり合わせ後、JICA 本部経由で外務省をはじめとする関係省庁・各機関からのコメントを反映する機会を経て最終的にまとめられている。この最終版は英語でまとめられ、ラオス側との共有が可能となっている。なお、JICA 現地事務所はラオス政府との定例会議を行っており、円滑な事業実施に向け、ラオス側との意思疎通が図られている。

2000年6月に策定された2000年度JICA国別事業実施計画は、人作り、BHN支援、農林業、インフラ整備を援助重点分野とし、対ラオス国別援助実施方針での重点分野とそのサブセクターをほぼ網羅している(図4-4)。また、各重点分野の現状および問題点とその問題の原因を把握・分析したうえで、解決のための方針・方向性(開発課題)を設定し、協力目的を明示したJICAの協力プログラムを決定している。さらに、事業ローリングプランとして、JICAの協力プログラムに対応する協力スキームを5年先まで計画し、具体的な支援方法が検討されている。

2003年度JICA国別事業実施計画は、対ラオス国別援助実施方針の重点分野を中心にしつつも、NSEDP(2001-05年)、NGPES等で強調されている優先重点課題を考慮し、中期的優先課題が整理され、2000年度のものに比べより焦点が絞られていることが特徴である。さらには、JICAの協力の基本的な考え方として、先述の現地ODAタスクフォースでの議論を踏まえた援助の考え方を明示し、ラオスの自主的かつ主体的な努力を支援するとの基本方針を立てている。

以上の通り、JICAにおける援助方針は、対ラオス国別援助方針の方向性を踏まえて作成されており、関係機関との調整が十分に行われ、ラオス側のニーズも再度確認されるような策定プロセスを経ている。

図 4-4 2000 年度 JICA 国別事業実施計画の目標体系図

重点分野	開発課題	JICAの協力プログラム	
人造り	経済・社会運営に関わる行政官の育成	法制度支援 市場経済化支援 地域開発支援 援助調整	
	高等教育の充実	国立大学工学部拡充計画 国立大学経済経営学部設立支援	
	技術者育成	ラオス人技術者の育成	
基礎生活分野支援	基礎教育政策制定、組織整備	教育政策策定プログラム	
	教育(初等・中等)の充実	初等教育の向上プログラム 中等教育の向上プログラム	
	生活環境の改善、環境管理行政整備支援	環境管理行政整備支援プログラム	
	環境行政職員養成・訓練		
	全国環境モニタリングシステム整備		
	医療技術の向上、医療基盤の拡大・強化	保健政策支援プログラム	
	医療サービス、医療基盤の拡充	中核病院改善プログラム	
	医療従事者の養成、郡病院等への配置、技術向上	医療従事者の養成・技術向上プログラム	
	公衆衛生知識の普及、地域レベルの保健衛生の改善	感染症予防プログラム	
	医療サービスへのアクセスの改善	衛生環境改善プログラム	
	生活環境改善		
	リプロダクティブ・ヘルスの改善	リプロダクティブ・ヘルス改善プログラム	
農林業	体系的農業開発戦略の策定		
	インセンティブ向上、現状把握、問題の明確化	農業セクターの近代化	
	農林水産業セクターの行政の組織・人造り向上		
	恒久堰等による小規模灌漑施設の整備		
	農民の組織化		
	高収益作物への転換による農家所得の向上	地域別農業開発プログラム	
	農業金融の充実		
	高収量品種の研究開発と農民への普及		
	畜産業務の強化		
	作物多様化の研究開発と農民への普及		
	市場へのアクセス改善	農村産業の育成	
	農産加工業の育成		
	林業行政の体制整備および制度作り	林業セクターの近代化	
	制度の普及および実施能力の向上		
	焼畑安定化対策の実施		
	住民による森林保全復旧の推進	森林保全	
	荒地の復旧		
	住民参加による生態系の管理・保全		
	国全体の交通ネットワーク構築、道路行政強化		
	インフラ整備	大規模橋梁建設および改修	
		河港湾および航路整備	
		空港および航空網整備	
首都都市整備			
交通安全の法規整備		運輸インフラプログラム	
技術者の技術向上道路維持管理力がある民間企業の育成			
メンテナンス、リハビリに必要な資金源確保			
インドシナの国際輸送網整備			
国際物流政策の策定			
通関制度整備、通行料徴収制度確立			
ヴェトナム等外国港湾利用手続き、協定等の把握			
メコン河護岸保護		メコン河護岸保護プログラム	
通信マスタープラン作成			
電気通信網整備			
地方都市電話網整備			
通信行政の強化・通信公社の能力向上		通信インフラプログラム	
通信基盤整備への民間資本の導入			
光ファイバーの整備、国際光ファイバー網と国内通信ネットワークの結合			
国立テレビ局の能力向上			
環境基準・技術基準の制定			
組織および人的資源の効率化			
電力売買およびデベロッパーとの交渉能力向上			
計画的な発電施設の建設	電力・エネルギー開発プログラム		
発電設備のメンテナンス			
太陽光発電、省水力発電などの再生可能エネルギー活用			
国内電力供給用送電系統整備			
環境に配慮した観光育成の制度整備	観光プログラム		
不発弾除去処理	不発弾プログラム		

出所：2000 年度 JICA 国別事業実施計画をもとに調査団作成。

図 4-5 2003 年度 JICA 国別事業実施計画の目標体系図



出所： 2003 年度 JICA 国別事業実施計画をもとに調査団作成。

(2) JBIC 国別業務実施方針

これまでのラオス向け円借款の供与実績は、1974年6月および1976年4月のナムグム水力発電事業（Ⅰ）（Ⅱ）、1996年11月のナムルック水力発電建設事業、2001年12月の第2メコン国際橋架橋事業の4件²となっているが、ラオスの経済・財政規模や債務返済能力等を踏まえると、対ラオス円借款供与の頻度・額ともに限定的にならざるを得ない状況にある。数年に一度のみの実施となっている対ラオス円借款事業の供与時にあわせて対ラオス円借款業務に係る援助方針が策定されており、個別円借款事業の供与方針については、事業の案件形成や採択までに外務省、財務省、経済産業省等の関係省庁やJICA、場合によっては他ドナーとの協議・調整が行われている。

ラオスに対する円借款事業の方針としては、JBICの前身であるOEFCによって、ナムルック水力発電建設事業の供与前の1996年9月にラオスに関するカントリーペーパーが策定されている。1999年のOEFCと日本輸出入銀行との統合後は、円借款事業全体の基本方針を示す「海外経済協力業務実施方針」が3年ごとに策定されているが、ラオスは年次供与国ではないことから、ラオスに対する国別業務実施方針は定期的に策定されてはいない³。

なお、対ラオスの円借款事業の実施にあたっては、2001年12月の第2メコン国際橋架橋事業の承諾時にあわせて「国別業務実施方針（2001年12月）」が策定された。同方針では、ラオスの政治・社会状況、マクロ経済状況を概観し、ラオス政府の開発計画をレビューした上で、円借款支援対象となる主要セクターとして、電力セクター、運輸セクター、農業セクター、についての分析がなされている。また、わが国の援助動向（援助実績、JICAとの連携）、他ドナーの動向を確認し、対ラオス国別援助方針、海外経済協力業務実施方針を踏まえ、ラオスの経済・社会状況、開発優先分野を考慮し、「経済社会基盤整備に寄与し、投資効率の高い分野として電力、運輸セクターを、また貧困対策に資する分野として農業セクターを支援重点対象とする」としている。さらには、円借款事業には「人材育成や行政能力向上等のソフト面のコンポーネントを取り入れるよう検討する」ことも示されている。ラオスに対する借款供与額は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強化の重要性についても指摘されている。

² 2004年11月の日・ラオス首脳会談において、新たに「メコン地域電力ネットワーク整備計画」への円借款の供与が明らかにされた。

³ ただし、地域（東アジア地域及び東南アジア地域）の方針は明記されている。

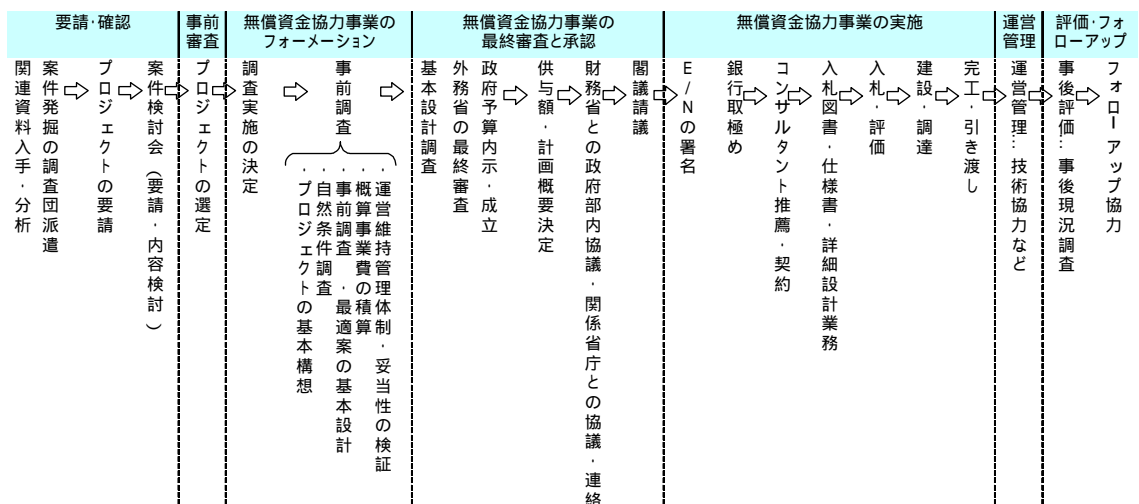
4.3.2. 案件形成プロセスの適切性

本節では、援助スキーム（無償資金協力、技術協力、有償資金協力）ごとに、案件形成プロセスにおいて、対ラオス国別援助方針およびラオスの開発ニーズが反映されていたか、それぞれのプロセスに係るフローチャートを作成し、検証する。

(1) 無償資金協力

無償資金協力事業の実施は外務省によって行われている⁴。無償資金協力事業のサイクルと主要業務について、図 4-6 に示す。援助の候補案件については、原則として毎年一回実施されるわが国の統一要望調査に対する回答としてラオス政府から要請が提出される。また、在ラオス日本国大使館とラオス側援助受入担当機関との面談などの際に、ラオス側から候補案件が示されることがある。在ラオス日本国大使館に出されたプロジェクト実施の要請を受け、対ラオス国別援助方針に照らし合わせて要請内容の検討が行われ、援助対象候補案件として適当と考えられるものについては、外務省からの指示に基づき、JICA が事前調査団を派遣する。調査団は、事業の基本構想、事業効果、適正規模、概算事業費の積算等について、詳細に調査を行う。その後、わが国政府部内協議を経て閣議決定がされ、さらにラオス政府との間で交換公文（E/N：Exchange Note）⁵の内容について合意、交換公文署名の手続きがとられている。

図 4-6 無償資金協力事業のフロー



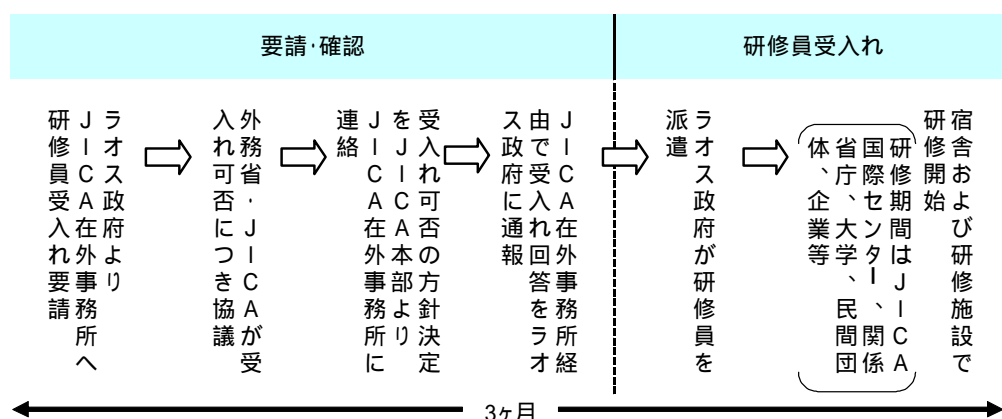
出所：外務省監修「経済協力参加への手引き」2003年 財団法人国際協力推進協会および国際協力機構「JICA年報」2003年版より調査団が作成

⁴ 無償資金協力のうち、一般無償、水産無償、食糧援助および食糧増産援助については、実施促進に関わる業務を JICA が担当している。
⁵ 書簡の交換という形で行われる国際約束の一種。援助に際して交換される E/N には、援助国政府および被援助国政府との間で合意した援助供与内容が政府間合意として記される。

(2) 技術協力

わが国政府ベースの技術協力としてラオスに行っているものは、研修員受入、専門家派遣、青年海外協力隊派遣、機材供与、プロジェクト方式技術協力⁶、開発調査などがあり、それぞれの実施にあたっては、JICA が中核的な役割を果たしている。それぞれの援助スキームの案件形成プロセスを図4-7～11に示す。

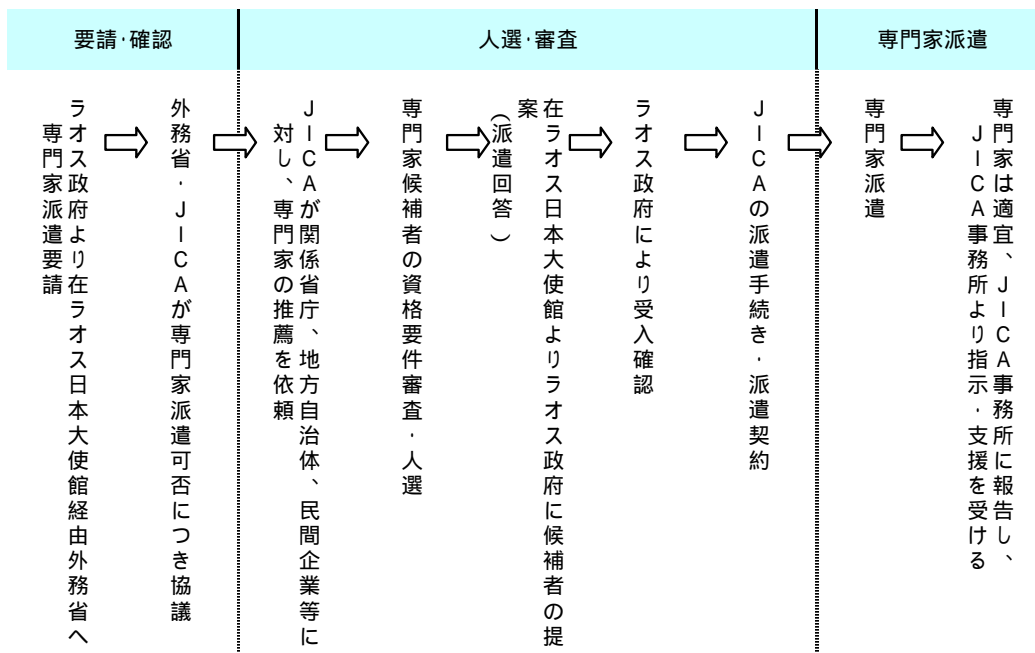
図 4-7 研修員受入れのフロー



出所:外務省監修「経済協力参加への手引き」2003年 財団法人国際協力推進協会および国際協力機構「JICA年報」2003年版より調査団が作成

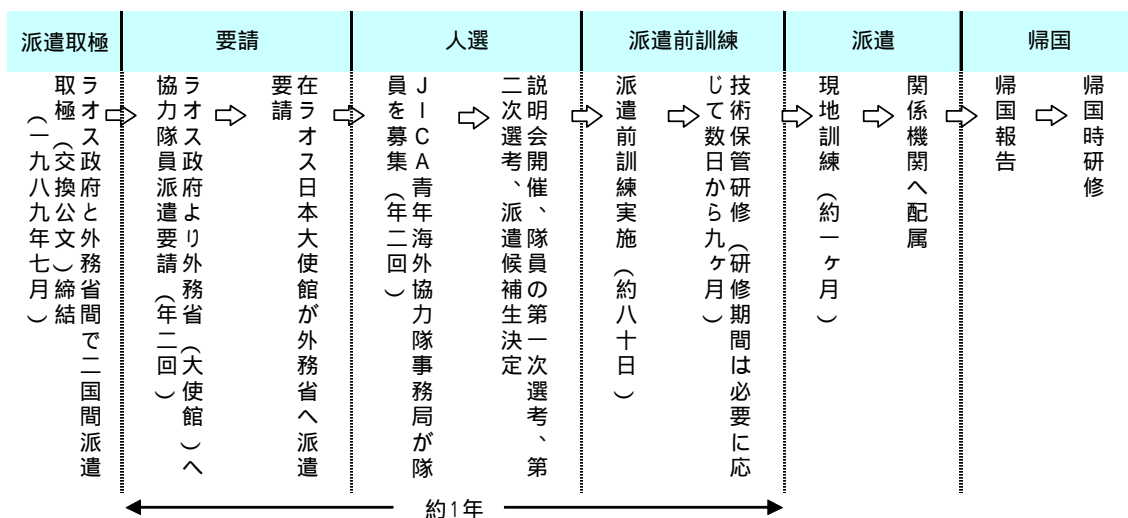
⁶ 2002年度以降、「技術協力プロジェクト」というスキームが導入されている。詳細は、BOX4-1参照。

図 4-8 専門家派遣のフロー



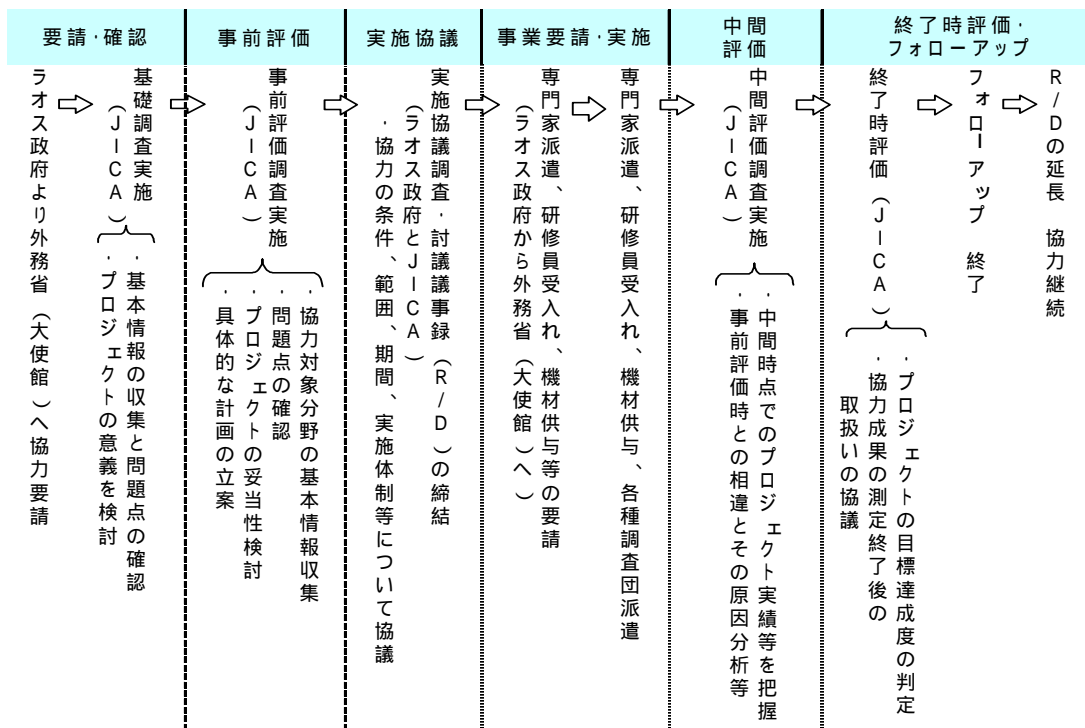
出所:外務省監修「経済協力参加への手引き」2003年 財団法人国際協力推進協会および国際協力機構「JICA年報」2003版より調査団が作成

図 4-9 青年海外協力隊派遣のフロー



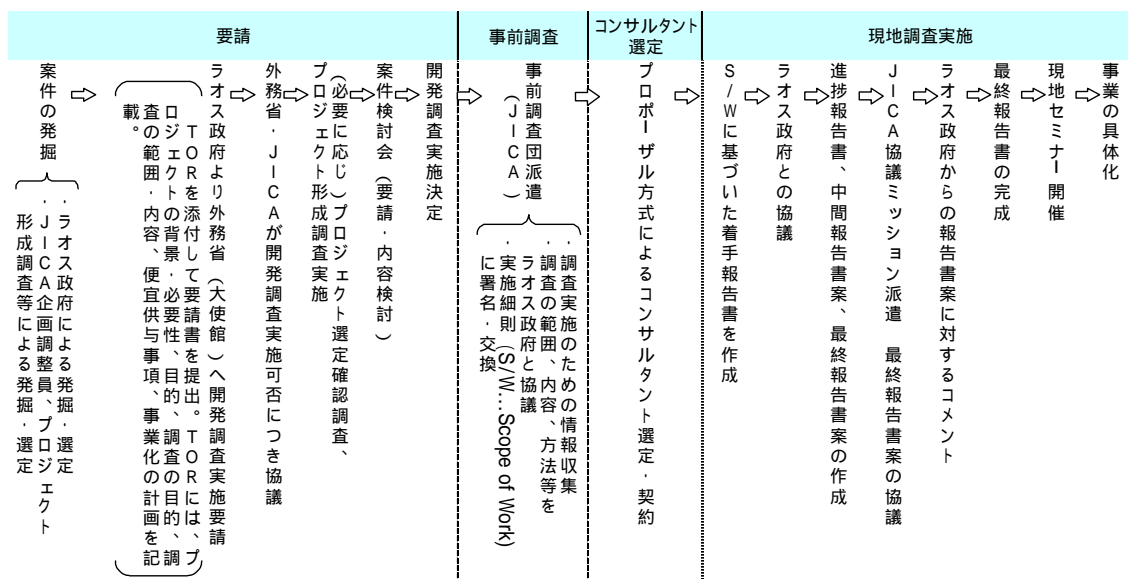
出所:外務省監修「経済協力参加への手引き」2003年 財団法人国際協力推進協会および国際協力機構「JICA年報」2003版より調査団が作成

図 4-10 プロジェクト方式技術協力のフロー



出所：外務省監修「経済協力参加への手引き」2003年 財団法人国際協力推進協会および国際協力機構「JICA年報」2003版より調査団が作成

図 4-11 開発調査のフロー



出所：外務省監修「経済協力参加への手引き」2003年 財団法人国際協力推進協会および国際協力機構「JICA年報」2003版より調査団が作成

BOX4-1 技術協力プロジェクト

JICA では、2001 年度まで、専門家派遣、研修員受入れ、機材供与を 1 つのプロジェクト（事業計画）として統合し、プロジェクトの立案から実施、評価までを一貫して計画的かつ総合的に運営・実施し、効果的・効率的な技術の移転を図る「プロジェクト方式技術協力」を実施してきた。2002 年度以降は、プロジェクト方式技術協力の概念を基本に、類似の技術協力事業（専門家チーム派遣、研究協力、アフターケア等）を統合して、より幅広く、柔軟にプロジェクトを展開できる「技術協力プロジェクト」が導入されている。本スキームは、途上国の援助重点分野について、途上国政府の要請に応じて特定の目的、内容、範囲を定めて、一定期間内に目標を達成することを目指した途上国政府との共同事業である。よって、実施方法としては、途上国の特定機関において、予め政府間で合意されたプロジェクト枠組みや計画に沿って技術協力活動が実施される。プロジェクト開始前に、JICA はプロジェクトのコンセプトや枠組み、内容、実施体制等に関し、検討を重ねる。必要に応じ、途上国に調査団を派遣し、途上国政府・機関とプロジェクトの目的、内容等の詳細を協議するとともに、関連調査やデータの収集を行い、事前評価を行う。このような検討の結果、実施計画にまとめられたプロジェクトは、途上国側実施機関と JICA の間で討議議事録（R/D：Record of Discussions）の署名後、実施に移される。

それぞれのスキームによって、プロセスは異なるものの、ラオス政府からの申請を経て、外務省および JICA による検討がなされ実施に移されることは共通している。要請を行う前段階として、ラオス国内では、各県から候補案件がラオス中央政府に集められ、ラオス政府内でスクリーニングがされたうえでわが国政府に提出される流れとなっている。2002 年度以前には、要請に際して、ラオス側での案件形成が不十分である、または、申請書にある記載事項が不十分であるなどの理由で、採択に結びつかない件数が多く見られた⁷。

そうした状況の改善の必要性とともにおよび JICA で現場主導の傾向が強まっていることを背景に、2003 年度以降は、要請案件の質と熟度を高める努力が行われている。ラオス政府からの要請がある前の要望調査で、ラオス政府、日本国大使館、JICA 事務所主催で、各省庁等を対象に要望調査説明会を実施し、わが国のラオスに対する援助の方向性および援助の重点分野について説明するとともに、具体的な案件要請の手続き等についても解説している。また、要望調査の結果挙げられた候補案件は、現地 ODA タスクフォースによるスクリーニングにかけられ、ラオス政府との案件検討会を経て、絞り込まれた案件のみが現地大使館から外務省に要請案件として送られている。これは、近年、要請主義による案件採択が基本にありつつも、よりドナーとしてのわが国側からの視点も反映した援助を行うような努力がなされていることが背景にあるものとみられる。

⁷ 例えば、2002 年度は約 300 の案件が要請されたが、そのうち約 70 件のみがわが国政府の検討のために推薦された。2003 年度以降、要望調査前の説明会の実施や現地 ODA タスクフォースによる絞込みの結果、要請案件の件数は 100～120 に減少し、より精査された内容の案件約 30～40 件がわが国政府の検討のために推薦されるようになった。

一方、案件形成から事業実施、事業モニタリング・評価に至るまでラオス側の参加が十分に得られていない事例もある。例えば、ラオス側のキャパシティ不足を背景に、各省庁や既存プログラム・プロジェクト先に派遣されている専門家等に依存する形で案件形成が行われている。この場合、形式的にはラオス政府からの要請となっているものの、ラオス側の本来的なオーナーシップに基づく開発事業とならない可能性がある。また、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。

(3) 有償資金協力

ラオスに対する有償資金協力案件は限られた事例のみである。ここでは、2001年12月に借款契約（L/A：Loan Agreement）⁸の調印が行われた第2メコン国際橋架橋事業の例をもって案件形成プロセスを確認することとするが、タイとラオスとの二国間にまたがる案件であり、その案件形成は通常の円借款事業と異なるものであった。第2メコン国際橋架橋事業は、約10年かけてL/A調印に至っており、その過程を図4-12に示す。

第2メコン国際橋架橋事業は、メコン地域開発上重要なプロジェクトとして案件形成が進められたものであり、ADBが主導するGMSの重点事業として位置づけられる東西回廊計画を整備するためラオスとタイの国境間を結ぶ国際橋を整備するものである。そのため、本事業は、ラオスおよびタイ両政府からの正式な要請を受ける前から、メコン地域開発の観点から重要とされ、わが国政府とラオス・タイ両国政府やADB等、他ドナーとの協議が重ねられてきたものである。

⁸ 円借款の具体的実施のため、E/Nにより合意済みの事項および借款実施に必要な手続き、権利・義務関係について詳細を規定するもので、JBICと相手国政府（または借入機関）との間で締結される。

図 4-12 第2メコン国際橋架橋事業の案件形成プロセス



また、要請後は、補完調査として OECF (当時) による案件形成促進調査 (SAPROF: Special Assistance for Project Formation) によって、フィージビリティ・スタディ (F/S: Feasibility Study)⁹ が実施された。その後、OECF の審査ミッションが派遣され、その審査の結果、事業の円借款供与の妥当性が確認され、外務省によって供与形態、金額、金利、償還期間等の条件、その他の供与方針案が策定された。供与方針は、外務省、大蔵省 (現、財務省)、通商産業省 (現、経済産業省)、経済企画庁 (現、内閣府) の間で協議 (4 省庁協議¹⁰) され、また、運輸省など関係省庁からの知見・ノウハウの提供を受け、政府の方針が決定されている¹¹。この供与方針の決定後、わが国政府によって、ラオス、タイ両国に円借款供与の事前通報、JICA との連携 D/D スキーム¹² による詳細設計が行われ、E/N 締結、L/A 調印に至っている。

本事業は、円借款事業では初めての二国間に跨る広域インフラ整備事業であり、案件形成初期の段階から、ADB など他ドナーとの調整が行われ、また、ラオス政府のみならずタイ政府との協議およびラオス・タイ間の調整・合意が必要とされたこと、ラオス財

⁹ 技術的側面、経済・財務的側面、環境的側面、社会的側面からプロジェクトの実施可能性、妥当性、投資効果を分析するためにプロジェクトの実施前に行う調査。借款の対象として適切なプロジェクトであるかの判断を行う審査資料となる。

¹⁰ 現在の円借款事業の供与方針の決定にあたっては、外務省、財務省、経済産業省による 3 省協議が行われている。

¹¹ ラオスへの円借款供与に係る政府間協議については、ラオスの債務返済能力の分析が重要視されることから、財務省との十分な協議が行われている。

¹² JICA の開発調査による詳細設計 (D/D) と JBIC による円借款を組み合わせるプロジェクトを実施するスキーム。

政に関する慎重な検討が行われたことから案件形成に通常の円借款事業より長い年月が必要となっている。

なお、本事業は、対ラオス国別援助方針策定前からラオス政府とわが国が協議を行って案件形成が進められたものであるが、対ラオス国別援助方針や政策協議における重点分野やメコン地域開発の議論に通じる事業である。

4.4. 援助スキーム間の連携

わが国の対ラオス援助実績では、以下の事例にある通り無償資金協力、技術協力、有償資金協力間の連携が多く見られる。

表 4-1 援助スキーム間の連携

連携事業例	連携内容
<ul style="list-style-type: none"> ・国道9号線改修計画（無償） ・第2次国道9号線改修計画（無償） ・第2メコン国際橋架橋事業実施設計調査（開発調査） ・第2メコン国際橋架橋事業（有償） 	東西回廊事業の9号線改修を無償、国際橋建設を有償が実施し、国際橋建設の詳細設計を技協で実施した。
<ul style="list-style-type: none"> ・新セタティラート病院建設計画（無償） ・セタティラート病院改善プロジェクト（プロ技）… 専門家派遣、研修員受入れ、機材供与等を含む ・調査団派遣 ・医療機材サービスセンター建設（草の根無償） ・フロントライン機材供与協力隊派遣 	中核病院改善プログラムとして、セタティラート病院の医療水準向上のため、プロ技で各分野の専門家派遣、研修員受入れ、機材供与が総合的に実施された。また、運営指導等のための調査団派遣が行われると同時に、無償で建設された新病院へ移転が計画された。その他、草の根無償や協力隊の支援もあった。
<ul style="list-style-type: none"> ・ラオス国立大学施設・ラオス日本人材協力センター建設計画（無償） ・ラオス国立大学経済経営学部支援およびラオス日本人材協力センター（プロ技）… 専門家派遣、研修員受入れ、機材供与等を含む ・日本語教育、英語教育協力隊派遣 	ラオス国立大学経済経営学部設立支援プログラムとして、プロ技、無償による協力、および専門家派遣、日本語教育や英語教育の協力隊派遣が行われた。
<ul style="list-style-type: none"> ・森林保全・復旧計画（1）（2）（プロ技）… 長期・短期専門家派遣、研修員受入れ、機材供与を含む ・森林経営専門家派遣 ・森林経営協力隊派遣 ・造林センター建設計画（無償） ・ヴァンヴィエン地域森林保全流域管理計画調査（開発調査） 	森林保全プログラムとして、プロ技（2フェーズ）で技術移転および行政制度への助言に関する技術協力が行われた。また、無償で建設された造林センターでプロ技の職員研修や住民の啓蒙・教育活動が行われている。森林経営専門の協力隊員による複数県での啓蒙活動なども実施された。

注：「無償」は一般プロジェクト無償、「有償」は有償資金協力、「プロ技」はプロジェクト方式技術協力、「協力隊派遣」は青年海外協力隊派遣の略称。

1997～2003年度に実施された一般プロジェクト無償事業の多くの案件で専門家派遣や開発調査、プロジェクト方式技術協力等の技術協力との組み合わせで支援が行われている。同事業または同分野での異なるスキームによる複数事業が実施され、それぞれの投

入資源が相互に補充し有効活用され、または相乗効果による事業効果の向上がみられる。また、連携の方法に関しては、個別事業の要員としての専門家派遣や調査業務のみならず、当該セクターの制度改善のための支援等、総合的な支援を行うことによる支援の相乗効果を狙った事例も見られる¹³。また、第2メコン国際橋架橋事業においては、JBICによる有償資金協力とJICAによる開発調査を連携して行う「連携D/D」スキームが活用され、JICA および JBIC それぞれのノウハウによって援助の質的向上が図られた。

なお、JICA のスキーム間の連携実績を見ると、多くの案件は対ラオス国別援助方針における重点分野ごとに JICA 国別事業実施計画で課題や問題が分析され、協力の目的を明示した上で、目的達成に必要な協力プログラムが設置されている。単独で事業が実施されるのではなく、様々な援助の形態により目的達成が図られており、それらが結果的に「連携」の形をとっているものである。具体的には、通常のプラクティスとして、例えば、無償資金協力事業と並行して、その事業効果向上のために必要に応じて同分野への専門家の投入や協力隊との連携が図られている。

4.5. 他ドナー・国際機関との連携

1983 年から定期的にラウンドテーブル会合が開催され、ラオス政府と主要ドナーとの政策協議が行われてきた。特に、援助協調の重要性がクローズ・アップされてきたのは、ラオス政府が「2020 年までに LDC から脱却すること」および貧困削減を開発目標に掲げた 1997 年の第 6 回ラウンドテーブル会合以降である。また、ドナー側の動きとしては、1997 年にコフィ・アナン国連事務総長が自ら提唱した国連改革パッケージにおいて開発分野の改革により、国連開発支援フレームワーク（UNDAF：United Nations Development Assistance Framework）の導入が発表され、ラオスにおいても UNDP を中心に国連国別チーム（UNCT：United Nations Country Team）¹⁴が結成され、国連機関の協調体制が強化されたことがきっかけとなった。

さらに 1999 年にはラオスに対し PRSP アプローチが適用されることとなり、国連国別チームによるラウンドテーブル会合のレビューが行われた。この結果、ラオス政府の

¹³ 例えば、運輸インフラ協力プログラムでは、無償で 9 号線改修やパクセー橋建設等の協力を行う一方、建設運輸部門における官房長付き計画アドバイザーや地域開発・都市交通計画の専門家派遣などが行われている。

¹⁴ 国連改革パッケージにおける開発分野の改革で、国連本体諸機関の開発事業活動に関する本部レベルの調整・連携を行うグループとして各国国連機関のトップで構成される国連開発グループ（UNDG：United Nations Development Group）が設置され、国連システムの開発関連機関が現地レベルで共通の開発目標に基づき、それぞれのマンデーや特性を活かしつつ協力して開発計画を策定、事業を実施し、モニタリングを行う体制を築くための援助受入国内の枠組みとして UNDAF が導入された。

ODA に関する管理能力の不足やドナー間の援助協調が不十分であったことなどが指摘された。これを受けて、第 7 回以降、ラウンドテーブル会合を継続的な政策協議プロセスとすることで合意され、2000 年に開始された第 7 回ラウンドテーブル会合では、ラオス政府、国際機関、二国間ドナー、NGO を含む協調体制のもと、PRSP および第 5 次 5 カ年計画について協議された。

1997 年度以降に開催されたラウンドテーブル会合の主要テーマは以下の通りである。

表 4-2 ラウンドテーブル会合主要テーマ

開催場所	主要テーマ
第 6 回会合 (1997 年 6 月) ジュネーブ	公平と貧困削減 (農村開発と人材育成)、ガバナンス
第 7 回会合 (2000 年 11 月) ビエンチャン	国家開発計画、貧困削減戦略書 (PRSP)、公共投資優先分野、援助管理・調整および将来の展望
第 8 回会合 (2003 年 9 月) ビエンチャン	国家貧困撲滅計画 (NGPES)

出所: 外務省および JICA 資料より調査団作成

特に、第 7 回会合以降は会議の場所をビエンチャンとし、貧困削減のための NGPES の作成に対する協議や、主要セクター (農業、教育、保健、道路、森林、村落開発、マクロ経済) の会合 (ミニラウンドテーブル会合) が開かれ、各セクターの現状や政府の方針および戦略についてドナーと政府間で協議がなされている。第 7 回会合におけるミニラウンドテーブル会合での議論の詳細は表 4-3 の通りである。ラウンドテーブル会合には、わが国からも外務省、JICA、JBIC 等が参加し、各セクターや NGPES への提言を行っている。

表 4-3 第7回会合時のミニラウンドテーブル概要

戦略	ドナーの意見
<p>1. 農林省の計画策定能力強化と地方分権化</p> <p>2. 農民および農林業リサーチ研究所および農業普及局の人材育成および総合的農業システムの開発</p> <p>農業</p> <p>3. 市場の調整</p> <p>4. 対外貿易の促進</p> <p>5. 平地における農業改善</p> <p>6. 傾斜地における持続的開発と環境管理および移動式焼畑農業の安定化</p> <p>7. 灌漑の整備</p>	<p>・平地での周辺国の食糧供給を目指す前に輸入作物の国内供給のための体制構築が必要。</p> <p>・灌漑施設の整備は立地条件と投資効率を考慮し、対象地域を明確にする必要がある。</p>
<p>1. アクセスの均衡（学校建設の拡大、既存の学校再建・修復、社会教育へのアクセス拡充）</p> <p>2. 質の向上（教員開発の向上、一般教育のカリキュラム改訂、職業技術・高等教育におけるカリキュラム・指導教材の開発、国立大の医学部・法学部・経済学部の向上）</p> <p>3. 関連性の向上（教育の効率性の向上、教育と労働市場の需要との連携強化、異なる教育段階や教育方式同士のつながりを強化）</p> <p>教育</p>	<p>・従来、教育のアクセス拡充に重点が置かれていたが、質の向上も重要。</p> <p>・初等/中等/高等教育への連携を重視するとともに社会に活用できる基礎教育や職業・技術教育の拡充をもって将来必要となる人材の育成や貧困削減につなげる必要がある。</p>
<p>1. プライマリーヘルスケアの充実</p> <p>2. 伝染病の治療と予防</p> <p>3. 病院や診療所および保健サービスの質の向上</p> <p>4. 健康管理促進と健康教育</p> <p>5. 保健医療従事者の質の向上</p> <p>6. 既存の病院の改良と改善</p> <p>7. 医療費用システム確立</p> <p>8. 医薬品の供給</p> <p>9. 保健研究の推進</p> <p>10. 効率的な予算管理・運営システムの確立</p> <p>保健</p>	<p>・貧困層の保健サービスへのアクセス確保のための具体的な戦略が必要。</p> <p>・保健省の資金不足が深刻。保健セクターの予算の9割を援助で賄っており自国の資金投入の検討が望ましい。</p> <p>・健康保険導入に関しては、行政側の体制が整っていない。</p> <p>・保健医療従事者への技術向上については職業別に必要な技能を検討する必要がある。</p>
<p>1. 道路セクターの制度的枠組み開発と管理システムの統合</p> <p>2. 均衡のとれた予算配分と投資効率重視</p> <p>3. 道路維持管理のための過重車両対策</p> <p>4. 持続的な国内基金の設立</p> <p>5. 国内建設業界振興のための環境整備</p> <p>6. 重点地域の農村開発促進のための道路整備と県および郡の中心地を結ぶ通年通行可能な道路整備</p> <p>7. 環境や社会に与える悪影響を最低限に抑制</p> <p>8. 交通安全の向上</p> <p>9. 道路計画・工事における地域社会の参加を奨励</p> <p>道路</p>	<p>・地域社会を含めた道路開発計画の促進と事業の透明性の確保が重要。</p> <p>・道路の維持管理は過重車両の取り締まりだけでなく、防災や設計不良など多面的な支店から考察するべき。</p> <p>・道路整備は地域の総合開発や環境保全と連携しつつ実施する必要がある。</p>
<p>1. 移動式焼畑の安定化と貧困削減</p> <p>2. 生態系保全</p> <p>3. 森林資源の持続的管理</p> <p>4. 植林・造林</p> <p>5. 林産業の発展</p> <p>6. 高地の農業システム、アグロフォレストリー、樹種の研究強化</p> <p>7. 法制度の枠組みと人的資源開発</p> <p>森林</p>	<p>・焼畑問題が過大に取り扱われている。林業セクターの民営化・民間活用、違法伐採、森林に依存する住民の問題についての考察をすべき。</p> <p>・農村開発、農業、道路などの他セクターとの関連性を重視すべき。</p> <p>・住民による森林管理および森林経営を推進していく必要がある。</p> <p>・政府の意思決定プロセス、伐採量割り当て、国営林業企業等に関する情報公開を充実してほしい。</p>
<p>地方主体の開発計画立案を行い、県と郡の行政官の育成を目指す。パイロット県としてボリカムサイを選定し、道路と灌漑施設の優先的整備、移動式焼畑農法の安定化、法整備等による環境対策、行政官育成、農村金融や普及サービスの向上、母子保健向上のための保健医療施設の拡充、保健医療職員の育成、小学校建設等を具体的課題とする。</p> <p>村落開発</p>	<p>・参加型アプローチの程度等が不明。</p> <p>・インフラや灌漑ばかりが強調されており、社会セクター分析が不十分。</p>
<p>1. 財政：税制政策による歳入増加、歳出の合理化、資本部門と経常部門のバランス留意</p> <p>2. 税制：徴税基盤の拡大、自然資源に対するロイヤルティ収集機能強化、付加価値税導入などの税制改革</p> <p>3. 貿易：輸出拡大、建築資材・生活消費財・食品の国内供給率向上、関連法規の整備、輸入相手国の多様化等</p> <p>4. 金融：制度強化、中央銀行の役割強化、国営商業銀行の競争力強化、人材育成</p> <p>マクロ経済</p>	<p>・効率的な公共投資の配分が必要。特に社会セクターへの投資拡大が重要。</p> <p>・セクター毎の政策とマクロ経済政策との関連が不明瞭。</p> <p>・マクロ経済改革に必要なコストやタイムテーブルの策定が望ましい。</p>

出所： JICA 資料を基に調査団作成。

政策に関するドナー協調に関しては、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、消極的であったため、ラウンドテーブル会合を除きあまり活発でなかった。NGPES 発表後、ラオス政府は UNDP からの支援を受けつつ、NGPES で明記されている重点分野やクロスセクターの 8 つの分野におけるワーキング・グループを設置した。各分野におけるドナー間、ドナーとラオス政府間の情報交換が 2004 年 11 月から開始されており、今後のより活発なドナー協調を行うための体制が整えられている。なお、「ジェンダー」については、全分野に関連することとして、すべてのワーキンググループで議論されることとされている。

表 4-4 ドナー協調ワーキンググループ

重点分野・クロスセクター	議長	共同議長	他グループメンバー
教育	オーストラリア	UNICEF	ベルギー、フランス、ドイツ、日本、スウェーデン、ADB、EU、FAO、UNESCO、WB、WFP
保健、HIV/AIDS	日本	WHO	オーストラリア、ベルギー、フランス、ルクセンブルグ、アメリカ、ADB、UNFPA、UNICEF、UNDP、WB、WFP
インフラ	ADB	日本	ベルギー、フランス、ドイツ、スウェーデン、アメリカ、UNICEF、WB
農林業・農村開発、資源管理	フランス	スウェーデン/ADB	ベルギー、ドイツ、日本、EU、FAO、IFAD、UNODC、UNDP、WB、WFP、UNODC (ノンレジデント:カナダ、デンマーク、フィンランド、スイス、GEF、UNIDO)
マクロ経済、民間セクター開発	IMF	WB	オーストラリア、フランス、日本、ドイツ、スウェーデン、ADB、EU、UNCDF、UNDP (ノンレジデント:MPDF)
ガバナンス	UNDP	スウェーデン	オーストラリア、フランス、ドイツ、日本、アメリカ、ADB、EU、UNICEF、UNODC、WB (ノンレジデント:カナダ、フィンランド、ノルウェー、スイス)
麻薬対策	日本	オーストラリア	MDG (ミニ・ダブリン・グループ: MDG 会合) の正式メンバー、UNICEF、UNODC
不発弾処理	UNDP	カナダ	オーストラリア、ベルギー、ドイツ、日本、ルクセンブルグ、韓国、アメリカ、EU、UNDP、UNICEF (ノンレジデント:デンマーク、フィンランド、オランダ、ミュージーランド、ノルウェー、イギリス)

出所: 在ラオス日本国大使館資料より調査団作成

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向けた動きに配慮し、ラオスに対する支援を行っている。特に、PRSP 策定プロセスに関しては、2000 年から JICA によって実施されていた「経済政策支援」において専門家の派遣を行い、貧困削減政策作成への支援を行っている。「総合農業開発マスタープラン」や「保健マスタープラン」など、各セクターの包括的な戦略作りへの支援は、ラオス政府の政策策定に貢献するだけでなく、援助協調の指針となるものとして評価される。

また、すでに、プロジェクトレベルでは、保健分野において、JICA による無償資金協力および技術協力と世界保健機関（WHO：World Health Organization）、UNICEF などのドナーとの連携が進められている。NGPES の実施に対する援助協調が本格的な議論が 2004 年 11 月から開始されたところであるが、設置された 8 つのドナー・ワーキング・グループにおいては、わが国は多くの実績を有する保健およびインフラ分野に加えて、麻薬対策の 3 つのワーキンググループにおいて議長もしくは共同議長を務め、その他のワーキンググループのすべてに参加し、積極的に関与する姿勢を示している。

こうした援助協調に対するわが国の姿勢は、他ドナーから好意的に受け止められていると同時に、トップドナーとしてのわが国がより主導的な役割を果たすことが期待されている。

4.6. 結論と考察

4.6.1. 対ラオス援助政策のプロセスに関する分析のまとめ

対ラオス援助政策のプロセスについては、以下の検証結果を得た。

- ◆ 対ラオス国別援助方針は、過去の援助政策・実績の評価が行われたラオス国別評価（1996 年度）、ラオスの社会経済開発の現状と課題（1998 年当時）や各セクターの分析がなされた「経済協力計画策定のための基礎調査（1997 年度）」、有識者による検討委員会によって重点分野に関する議論が行われた「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・公表されている。よって、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。
- ◆ 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るとともに、メコン地域開発、政策支援の実施について言及がなされており、ラオスのニーズの変化に沿った対応が行われてきた。また、2003 年度からは、現地 ODA タスクフォースによって、対ラオス国別援助方針における重点分野の解釈および考え方が整理され、対ラオス援助の意義について議論されている。
- ◆ ラオスにおいては県の権限が大きく、県の意見が開発計画作成の過程で反映される機会が得られているものの、制度が未整備で、中央政府による適切な公共支出管理がなされないまま県による予算策定・執行が行われている。また、援助事業の受入機

関や窓口はラオス中央政府にあるが、中央政府のオーナーシップの意識が薄く、また権限もない一方で、地方レベルでの事業実施のキャパシティも不十分であることから、開発事業の実施に支障をきたしているケースもみられる。

- ◆ 案件形成プロセスについても適切性が確認されており、2003年度以降、現地での要望調査前の説明会の開催などを通じ、ラオスからの要請内容の向上を目指した取組みが行われている。一方、ラオス政府の主体性が低く、案件形成・実施能力不足を背景に、ドナー主体のプロジェクト形成が行われている。わが国の ODA 案件の形成においても、ラオス側の自立的な取組みは極めて限定的であり、日本側関係者が案件形成のプロセスに深く関与している一方で、ラオス側の当事者意識が薄い事例も見られた。参加型開発の重要性にも焦点が充てられる中、ラオス側の案件形成・実施能力の向上が課題となっている。また、日本の ODA の方向性・方針を明確にした上で、ラオス側と今後何に対して援助を行うかという議論を通じて、案件形成もより援助政策の枠組みにおいて体系的に行うプロセスが求められる。
- ◆ ラオスの経済・財政規模や債務返済能力等を踏まえ、ラオスに対する円借款供与の可能性は限られている。JBIC においては、ラオスへの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り込みを行っている。
- ◆ 多くのラオスにおける一般プロジェクト無償協力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るなど、ラオスに対する支援事業については、わが国の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。
- ◆ ラオスにおけるドナー協調は、2003年以降活発になりつつある。また、わが国は、他ドナーとのプログラム・プロジェクトレベルでの協調を行っており、特にメコン地域開発における ADB 等、他ドナーと積極的に協調し、効率的な援助のための努力を行っている。

4.6.2. 対ラオス援助政策のプロセスに関する留意点

(1) 対ラオス国別援助方針策定の取り進め方

対ラオス国別援助方針策定については、外務省が中心となり、実施機関である JICA、JBIC および関係省庁が主に関与していた。しかし、NGO を含む民間、有識者等の政府

機関以外からの意見を聴取する機会は得られていなかった¹⁵。

(2) 対ラオス援助政策の見直し方法

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定されていない。一方、対ラオス援助を取り巻く環境は、NGPESによる策定・貧困削減に向けた取組み、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。このような環境の変化の中、わが国の援助政策のあり方について、定期的にレビューする機会を制度として設けることは、よりラオスの開発ニーズに即した援助を行う上で有益である。

(3) 援助政策の妥当性の検証のプロセス

第3章で見たように、本評価の対象とした対ラオス国別援助方針では、必ずしもわが国のラオスに対する援助の目的は明示されておらず、そのため、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どまった。したがって、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。

わが国の援助スキームごとの案件形成プロセスについても、対ラオス国別援助方針およびラオスの開発ニーズが反映されたものであったかを検証するというアプローチによる分析を行なったことが、案件形成プロセスは適切であったとの結論を得た。しかしながら、本評価において援助政策の妥当性そのものと同様、案件の妥当性を検証するプロセス（要請案件のスクリーニングの際の基準、事前調査、事前評価の適切性）についての分析は行なえていない。

わが国の援助政策およびそれに基づく案件の質の向上という観点から、ラオスの実情に即した開発のあり方に留意した、援助の目的および目標を明示した援助政策を立案するプロセスが必要である。また、目的意識の高い援助政策のもとでこそ、案件形成プロセスにおける案件実施の妥当性についても検証がより明確に行えるようになり、より効果の高い案件の実施に結びつけることが可能となる。

¹⁵ 近年、ラオスを含む各国について策定が進められている国別援助計画においては、経団連、NGO、学者・専門家からの参考意見の聴取、ローカル NGO 等を含む現地関係者の意見も取り入れつつ、策定が行われている。