

## 第 6 章 総合評価と対ラオス国別援助 政策への提言

## 第6章 総合評価と対ラオス国別援助政策への提言

### 6.1. 総合評価

本評価においては対ラオス国別援助政策の 目的の整合性、 策定・実施プロセスの適切性・効率性、 援助政策の結果、の3つの観点から、分析を行った。評価結果の概要は以下の通りである。

対ラオス援助方針はわが国 ODA の上位政策に即しており、重点分野のレベルにおいて、ラオスの開発計画・戦略の目標とも合致している。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たと評価される。対ラオス援助政策の目的の整合性が確保された背景には、援助政策の策定・実施プロセスについては、外務省をはじめとするわが国国内関係各省庁、在ラオス大使館、援助実施機関である JICA、JBIC 間での必要な協議・調整が行われ、また、ラオス側の開発ニーズを適切に反映すべく、然るべきタイミングでの協議・調整が実施されたことが挙げられる。

対ラオス国別援助政策の結果については、1997 年の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、援助規模の縮小や支援対象分野の絞込みを行う中、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、ラオスの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。対ラオス援助実施方針に掲げられた重点4分野および経済政策支援などのキャパシティビルディングへの支援は、ラオス政府に高く評価されている。

他方、わが国がラオスに対する援助を行う意義・目的は対ラオス援助政策において明示されていない。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るため、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い。しかしながら、本評価において設定した「ラオスの持続的経済発展の支援」といった大きな枠組みの目的・目標に対しては、妥当性を持つ結果となっている。これは、上位の抽象的な目的・目標に対しては、セクターレベルにおいてどのような目的の支援が行なわれても、必ず何らかの形で有効性が確保されるためである。

しかしながら、対ラオス援助政策の目的や目標が明示されていないことから、わが国 ODA により年間 100 億円前後の投入が行われているにも関わらず、わが国 ODA が NSEDP に掲げる目標や MDGs などラオスの開発目標の達成に具体的にどのように、そしてどの程度貢献しているのかを客観的に評価することが難しくなっている。また、わ

が国の援助政策の目標に対する各重点分野に対する ODA の有効性や効率性の評価に課題を残している。

対ラオス援助政策を評価するにあたって留意すべき外部要因は、アジア経済危機を契機とする他ドナーの対ラオス援助戦略の転換である。量的削減に加えて、対象分野の絞込みが行われていることは、わが国援助の相対的な重要性を高めるだけでなく、援助の効率性の観点から、援助協調とそれに基づくドナー間の連携の重要性を高めることとなった。

すでに、プロジェクトレベルにおけるわが国の援助スキーム間の連携および他ドナーとの連携が行われているが、貧困削減を目的とする国家戦略である NGPES が策定されたことから、援助政策レベルにおける援助協調がクローズアップされてきている。対ラオス援助におけるトップドナーであるわが国が、援助協調においてラオス側のオーナーシップを引き出しつつ、ドナーコミュニティにおいて主導的な役割を果たすことが期待されている。

なお、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、開発事業にかか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。

## 6.2. 今後の援助政策への提言

本評価によって得られた課題と教訓をとりまとめ、策定が予定されている「対ラオス国別援助計画」等、今後の対ラオス援助政策への提言を行う。

### 6.2.1. 対ラオス援助における課題と教訓

#### (1) わが国の対ラオス援助の戦略

対ラオス国別援助方針においては、ラオスに援助を行うことの意義・目的は明示されていないが、対ラオス援助政策の策定プロセスでの議論などから

- LDC であるラオスの貧困削減および BHN 充足
- メコン地域開発の一環としてのインフラ開発

といった課題への対応が対ラオス援助において意識されていたものと考えられる。対ラオス国別援助方針における重点 4 分野は基本的にラオスの開発ニーズに幅広く対応で

きるよう総花的に掲げられているが、わが国の対ラオス援助におけるプライオリティは明らかではなく、必ずしも体系だった支援は行われていない。

同じセクターへの支援であっても、目的が異なれば、重点をおくべきサブセクターも異なり、アプローチも異なってくることになる。プロジェクトごとにアドホックに課題に対応するのではなく、わが国として対応すべき課題を明確にし、少なくともサブセクターレベルにおいて支援の目的と目指すべき方向性を明確にすることが求められる。

ただし、多くのドナーが援助対象分野を絞り込む中、わが国の ODA の重要性が高まっている。LDC として、かつ ASEAN 後発加盟国として多くの開発課題を抱えるラオスへの開発ニーズに対し、トップドナーであるわが国としては、目的性を明確にしつつ、援助資源の有効性および効率性を極大化するための対ラオス援助戦略をもつ必要がある。

## (2) 他ドナーの援助政策のサイクル・実施体制の把握・分析

ラオスにおいては援助協調が進みつつある中、他ドナーの援助政策のサイクルおよび実施体制を把握し、連携の可能性も含めて、わが国の援助戦略のあり方を検討することは援助政策の有効性および効率性を高める上で重要である。

国際機関、二国間ドナーを含む、ラオスの主要ドナーは、それぞれ一定期間を対象とする国別援助戦略を策定し、その枠組みの中で対ラオス支援を実施している。国際機関やスウェーデンなどの一部の二国間ドナーは、対象期間中に中間レビューを行い、援助政策目標の進捗状況やその効果などをモニタリングし、さらに終了時には現況把握をかねて援助戦略のレビューを行ったうえで、次期援助戦略を策定している。

近年のドナーの動きとして特徴的であるのは、各ドナーにおいて援助の全体予算がタイトになる中、各国への予算配分を成果主義で行うドナーが出てきていることである。例えば、スウェーデンは、援助政策の中間レビューにおいて、実施した援助の成果の程度を指標によって測定し、それによって残りの期間における援助額を決定するといった、援助の成果に基づいた、いわゆる「成果主義」の方針を打ち出している。

被援助国の要請に基づいて支援の規模なども決定している、わが国の現状の援助プロセスでは、スウェーデンのような成果に基づいて援助額を決定するといったシステムの導入については議論のあるところであろうが、中間レビューなどにより援助の成果をモニタリングすることは、援助戦略の方向性やアプローチの有効性や、投入の規模、タイミング等の妥当性および効率性の確認につながり、援助の改善を行うことになるものと考えられる。

### (3) キャパシティ・ビルディング

本評価を行うにあたって実施した現地調査では、ラオス政府関係者との面談、他ドナーとの情報交換、わが国 ODA によるプロジェクトの視察を行ったが、現地調査による現況確認において、ラオスの開発のボトルネックが援助受容能力(キャパシティ)にあることが改めて確認された。

わが国の対ラオス支援においても、研修員の受入やセミナーの開催等を通じた人造りが実施されているが、研修員の数やセミナー受講者の数は把握されていても、研修・セミナーの内容が実務においてどのように生かされているか等の人造りの効果については確認されていない。個人を対象とする研修が個人の知識の蓄積にとどまらず、個人の行動変容から組織変革に貢献し、キャパシティビルディングに寄与することが求められる。

他方、現在のラオスは、ドナーの提言や勧告を受入れて、プロジェクトを実施しているものの、オーナーシップの意識に欠け、ドナーの支援が終了した後、財源不足や人材不足のため、整備されたインフラや社会サービスの運営維持管理が行えず、期待された効果を発現させることができない、また、発現した効果を持続させることが出来ないといった問題を抱えている。

問題が起こればドナーに対する支援を求めればよいといった、安易なドナー依存体質がラオス政府内に蔓延しつつある。LDC であるがゆえに、譲許的な条件により、無償資金協力および技術協力を中心とする、いわゆる「手取り足取り」の援助が、多数のドナーによって行われている。そのため、LDC からの脱却が開発目標として掲げられながら、本当にそこから抜け出そうというインセンティブが働かず、いわゆる「援助のわな」に陥っている。キャパシティビルディングについては、ドナーが支援を行うほど、依存体質が強まるといった皮肉な結果も生じているように見受けられる。ラオス側の援助依存体質を改善させ、ラオス側のオーナーシップの意識を引き出すような、援助による働きかけが求められる。

### (4) ラオスの財政基盤の強化

中央政府の徴税能力および公共支出管理の能力が脆弱である。ラオスにおいては政府歳出に占める資本支出の比率が非常に高く、経常支出との不均衡が生じており、ドナーからの資金を充当できない経常支出において予算不足であることが問題となっている。

経常支出における予算不足は、政府の一般管理費や資本支出によって実施された既存事業の人件費を含む事業費、維持管理費などが適切に手当てされないことが事業効果発現を妨げる可能性がある。資金協力による開発事業への支援を行うに当たって、事業の効

果の発現、持続性の確保に重要である経常支出をいかに確保するかといった財政管理への配慮が求められる。

## 6.2.2. 対ラオス国別援助計画への提言

### (1) 援助政策目標の明確化

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ためのみならず、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、援助を実施するうえで、目的と戦略は論理的に不可分である。援助政策の目的を明確にすることにより、目的を達するための戦略を立てることが可能となる。

援助政策の結果として達成すべき大目標の設定により、わが国援助の目指すべき方向性を示し、重点分野ごとにも達成すべき目標（中目標）を掲げる必要がある。中目標については、大目標との整合性や方向性の検証を行うために、適切で、分かりやすく、かつ、進捗状況が把握しやすいものを掲げる必要がある。

なお、対ラオス援助政策の目的を検討する際には、ラオスにおける貧困削減と ASEAN 地域統合における経済発展の 2 つの要素に留意することが肝要である。

貧困削減という観点からは、地域間格差の是正が重要な課題となっている。目標値は下回っているものの、ラオス経済は 5% 台での成長を続けており、ビエンチャンなど都市部の発展につながっている一方で、地方との格差が広がっている。成長の果実をいかに貧困削減に結び付けていくかという課題に対する支援を検討することが求められる。

ASEAN 経済地域統合の観点からは、東西回廊など輸送網の整備などが進められてきている。しかしながら、ASEAN 地域経済の発展とラオスの社会経済発展が両立するものとなっているのかについては、改めて検証した上で、今後の支援を考えていくことが必要である。

### (2) 戦略的援助への転換

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。

ラオスの持続的経済発展を促し、援助の効果を最大化するためには、ラオスの社会経済発展にとって真に適切な開発戦略とは何かを考え、それに近づけるべくわが国の援助戦略も検討されるべきであり、わが国として支援すべき重点分野についても目的性を明確にしつつ、見直すことが求められる。様々なレベルで様々な開発ニーズを抱えているラオスの限られた開発資源を最大限に生かした開発戦略が模索されるべきであり、ドナーとしてもいわゆる「ラオスの身の丈にあった発展」への支援について検討すべきである。

特に援助の効率性の観点からは、これまでのラオスの多様なニーズに対応する幅広い支援の意義と有効性を国別援助計画の策定にあたっては再検証するべきである。その際には、現在取組みが始められた援助協調の視点から、他ドナーとの役割分担や連携も視野に入れることも肝要である。

本評価においては、わが国の各重点分野へ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、少なくとも国別援助計画においては下記の視点から重点分野を検討することが必要と考えられる。

#### **ラオスの経済発展のための地域経済統合への支援：インフラ整備と産業育成**

現状では整備されたインフラを活かし、経済発展をどのように促すかの開発戦略が策定されておらず、周辺地域の産業育成や経済活性化のための戦略は具体化していない。例えば、現在、タイ国境からベトナム国境までをつなぐ国道9号線が整備され、第2メコン国際橋架橋の建設が進んでいる。これにより、タイからベトナムへの輸送時間は大幅に短縮されることになり、タイとベトナム間との貿易が拡大されることが予測されるものの、通過点となるラオスではこうした国際輸送網の強化による機会をいかに発展に結びつけるかといった具体的な戦略は見えていない。「東西回廊の整備によってラオスが得るものは排気ガスだけ」といった皮肉もささやかれており、わが国からの今後の支援についてはこうした懸念も踏まえ、ラオス側から見たASEAN地域統合による便益を実現するためのアプローチをラオスとともに構築し、実施をサポートすることが求められる。インフラの活用・向上による経済発展をいかに促すかという観点からのアプローチの強化が有効性の拡大に影響すると考えられる。

特に、ASEAN地域経済への統合がラオスの経済発展にとっての最大の機会として捉えられている中、農産物、森林資源、水資源、鉱物資源など、ラオスの地場資源を活かした産業育成のための戦略作りとその実施が重要な鍵となる。わが国は、これまで重点分野として農林業への支援を行ってきたが、地域経済統合におけるラオスの経済発展に不可欠な産業振興の観点から、国民の大多数が従事している主要セクターである農林業の活性化に対する支援策を見直すことも必要となろう。

また、こうした産業・貿易振興を支える人材育成も重要な課題となっており、高等教育への支援のニーズも高い。産業人材の育成という観点では、主要セクターである農林業振興と連携する形で中・高等教育における自然科学系教育の強化および質の向上や、これまであまり焦点が当てられてこなかった、中小企業経営者や起業家の育成というアプローチが検討されよう。

### **貧困削減への支援：BHN 支援と貧困地域への支援**

貧困削減は LDC であるラオスにとって喫緊の課題であり、BHN の充足に向けた支援に対するニーズが高いことは、本評価の結果からも確認されている。教育分野においては、初等・中等教育への学校建設による物理的アクセスの拡大とともに、教員の養成、教科書の整備・普及を通じた質の向上を最優先分野となろう。保健分野については、プライマリーヘルスケア・サービスの普及とともに、これまで取り組んできた技術協力の効果を持続させ、さらにラオス側による改善の努力を求める支援が必要と考えられる。BHN 支援においては、わが国も含めてすでにプロジェクトレベルでの連携が行われているが、各ドナーの予算も限られる中、より戦略的に連携・役割分担を行い、持続性を伴った効果の高い支援のアプローチを検討することが重要である。

また、貧困削減については、国境地域や北部山岳地帯の貧困層の生活水準を向上させるためのアプローチも検討されるべきである。現在、WB、ADB 等のドナーによる貧困アセスメントが行われているが、貧困削減のための適切なアクションプランを策定し、実施していくには、わが国もこうした活動への支援を行うことも必要である。そのうえで、貧困削減に資する小規模インフラ整備、雇用創出等に焦点を当てた支援が重点分野としての選択肢となろう。また、わが国がドナー・ワーキング・グループの麻薬対策グループの議長を務めていることも鑑み、貧困対策の一環として麻薬対策についてもアプローチを検討することが求められよう。

### **分野横断的課題：ジェンダーへの取組み**

MDGs にもジェンダー格差の解消が掲げられ、また、ドナーワーキンググループでも横断的イシューとしてジェンダーへの取組みが掲げられていることを鑑み、わが国としても同様にわが国援助においてジェンダーへの取組みを横断的課題として位置づけるべきである。その際には、単なる抽象的な目標として掲げるのではなく、各プロジェクトにおいてどのようにジェンダーに取り組んでいくのかということを確認にする必要がある。ジェンダーが明確にプロジェクトのコンポーネントとされない場合でも、案件形成の初期の段階から女性の参加を求める（例えば、ラオス女性同盟との連携）などの具体的なアプローチを援助戦略として示すことが求められる。

### (3) 戦略的援助政策と案件形成プロセスの一貫性の確保

本評価では、ラオス側の問題点として開発オーナーシップの欠如や低い援助受容能力などが明らかになっている。今後のわが国の援助の妥当性・効率性の向上にとっては、国別援助計画における支援の方向性の明確化とその方向性にそった案件形成をラオス側の主体性を育てながらいかに行うかが鍵となる。

まず、国別援助計画の策定過程において、わが国のODAの方向性・方針、すなわち、わが国の援助政策の目的・目標を示し、また、できるだけ具体的に各重点分野への支援の目的・目標を示したうえで、ラオス政府との協議において、今後何に対して援助を行うかということを議論し、共通の理解を持つことが重要となる。このようなプロセスが取られることで、重点分野の目標達成に向けたより戦略的に体系立てられた案件形成がおこなわれるようになり、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、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なうことも必要である。案件の妥当性・ニーズを確認しつつ、ラオス側のオーナーシップの意識を高め、主体性の拡大を図るには、案件形成の段階から適切な関係者の参加に基づく計画作りを行うことも求められ、わが国の援助において参加型開発への支援の取組みをより強化することも肝要である。

### (4) ラオスの開発オーナーシップとキャパシティの強化に向けた支援

ラオスの援助受容能力は財源、人材等の面から限定的であり、総花的な支援を行うことで、援助の実施に支障をきたし、援助効果の発現を阻害するという弊害も見られる。

開発のアプローチを検討する際には、問題として指摘されている政府のガバナンスなどを含めて、開発のボトルネックがどこにあるのか、また、外部からのインターベンションによって可変性があるか、期待されるプラスの変化は持続性があるかなどを詳細に検討することが必要である。そもそも、ラオス側で問題を問題として認識していないことが、ラオス側のオーナーシップの欠如の背景にあることも考えられる。

特に、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させ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、パフォーマンス指標を設定することも一案である。これは、わが国の援助目標の明確化ともつなが

るものであるが、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ろう。そこでは、参加型開発への取組みをより強化するアプローチも求められる。

また、パフォーマンス指標については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も不可欠である。キャパシティ・ビルディングの一環として、適切なモニタリングを行うのに不可欠な基本的統計データを含むベースラインデータの整備への支援も視野に入れる必要である。

#### **(5) ニーズに即した支援を可能とする援助スキームの導入**

ラオスにとって基幹インフラ・サービスの整備は、国土全体の開発を進める上での重要性が高い。これまで、わが国からの支援においては、幹線道路への支援に重点が置かれていたが、幹線道路へのアクセス道路の整備が遅れており、また、幹線道路の周辺地域の経済活動も限定的であるラオスにおいては、幹線道路の利用者は限定されてしまい、将来的には効果が期待できるものの、ネットワークが拡充されない限り、投資効果は拡大せず、援助の非効率を生み出すことになる。これまでの無償資金協力では、地域のニーズに合わせた低スペックのアクセス道路や農村道路等の小規模インフラの整備への対応は行われていない。ラオスのように小規模インフラの整備の有効性が高い場合には、短期的な効果を期待でき、かつ地域間格差の是正にも貢献する、小規模農村インフラ整備を通じたネットワークの拡大に対応する支援なども、新たなスキームの導入により検討することが可能になる。

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。例えば、草の根無償による初等教育への支援においても、初等教育の普及および質の向上の阻害要因となっている教科書配布への支援を対象とするなどの対応が挙げられる。