

## 事業事前評価表

## 1. 案件名

国名：ラオス人民民主共和国

案件名：第9次貧困削減支援オペレーション

L/A 調印日：2014年1月10日

承諾金額：500百万円

借入人：ラオス人民民主共和国政府（The Government of the Lao People's Democratic Republic）

## 2. 事業の背景と必要性

## (1) 当該国における開発実績（現状）と課題

ラオス国は、1975年の建国以来、社会経済開発を進めている。内陸国という地理的条件などにより発展が遅れ、依然として後発開発途上国（Least Developed Countries。以下、「LDC」という。）として位置づけられているものの、近年、水力発電及び鉱業開発や建設投資に牽引され、堅調な経済成長を遂げており、GDP 成長率は過去数年間にわたり約8%を記録しており、貧困率は1992年の45.0%から20.5%（2012年）まで低下してきている。しかし、2020年までのLDCからの脱却と2015年までのミレニアム開発目標（Millennium Development Goals。以下、「MDGs」という。）の達成を目標としている同国では、財務・公共財政管理の強化、天然資源セクターにかかる持続的な歳入管理、教育及び保健における持続可能な公共財政メカニズムの構築、産業多様化及び競争力強化が、喫緊の開発課題として指摘されている。

特に、教育と保健セクターについてはMDGsの達成が危惧されている状況にあり、両セクターへの政府支出の改善等は急務である。MDG2（「普遍的な基礎教育の達成」）に関しては、教育セクター開発計画を通してこの達成に向けた取り組みを行っており、初等教育就学率については改善がみられるものの、初等教育の最終学年まで到達する生徒の割合（残存率）は70%（2011-2012年度値）と目標の95%を大幅に下回っている等、教育の質には課題が残されており、その解決に向けた取組の一つとして、スクールブロックグラント（学校補助金）を通じ、教育スポーツ省が定める教育の質基準の普及が進められている。MDG5（「妊産婦の健康状態の改善」）に関しては、妊産婦10万人あたりの死亡数が2011年時点で470人と、目標の260人には更なる努力を要する。このため、看護師・助産師を急ぎ増加させる必要があるが、そのための医療人材育成計画の策定等が急務となっている。

## (2) 当該国における開発政策と本事業の位置づけ

ラオス与党人民革命党は、1996年の第6回党大会において、「2020年までにLDCから脱却する」ことを国家目標として掲げ、同目標達成に向けて、ラオス政府は、「第7次国家社会経済開発計画」（National Socio-Economic Development Plan。以下「NSEDP」という。）（2011～2015年）を策定している。同NSEDPの中で、MDGs達成が目標の一つとして掲げられており、その達成が危惧される、教育・保健の両セクターに重点を置いていくべき旨、示されており、本事業はかかる方針に合致するものである。

(3) 当該国に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国対ラオス国別援助方針（2012 年 4 月）では、援助の基本方針として「MDGs 達成及び LDC からの脱却への支援」を掲げており、重点分野には「教育環境の整備と人材育成」及び「保健医療サービスの改善」が含まれている。JICA は、「基礎教育改善プログラム」に基づき、基礎教育分野における教育の質の向上に向けた支援を中心に取り組み、とりわけ、教員の指導力向上、学校運営改善に向けた協力を注力している。また、「母子保健改善プログラム」に基づき、妊産婦死亡率が高いことを踏まえ、母子保健、特に、質の高い看護・助産人材育成のための制度整備を支援している。さらに、政策立案・ドナー協調プロセスの構築支援、政策立案プロセスからその実施までの体制の整備・強化を支援している。

(4) 他の援助機関の対応

本事業をリードしている世界銀行は、現行の「国別パートナーシップ戦略（CPS）」（2012～2016 年）にて、①公共セクター管理の強化、②競争性と連結性の支援、③持続的な天然資源管理、④包摂的開発を開発の重点方針として位置付け、NSEDP を支援する枠組みとして 2004 年より貧困削減支援オペレーション（Poverty Reduction Support Operation。以下、「PRSO」という。）を実施している。

ADB は、包括的・持続的な経済成長と貧困削減を全体目標と位置付け、教育、農業と資源、水資源供給とその他国内インフラやサービス、エネルギーに対する支援を重点方針として位置付けており、EU は、貧困削減を全体目標と位置付け、農業、貿易・経済発展、教育・保健、UXO 削減、公共財政管理、ガバナンス、人権などにおいて、ラオスを支援している。

(5) 事業の必要性

本事業は、第 9 次 PRSO（第 3 シリーズ）に位置付けられ、公共財政管理、社会セクター（教育・保健）を含むラオス政府の政策を充実させ、同国の持続的開発を支援するものである。JICA は、教育・保健セクターにおける技術協力、無償資金協力による蓄積された知見を活かし、今次 PRSO への参画により、これらを活かした政策立案・実施の後押しや、包括的支援が可能となる。教育については技術協力で形成したモデルの全国展開、保健については技術協力の成果の制度化が可能となる。以上から、本事業は、同国の課題・開発政策及び我が国・JICA の援助方針にも合致するため、JICA が本事業の実施を支援する必要性・妥当性は高い。

**3. 事業概要**

(1) 事業の目的

本事業は、財政支援及び政策提言を通じてラオス政府が進める制度改革（公共財政管理・天然資源歳入管理・社会セクター開発・産業多様化及び競争力強化）を支援することにより、政策改革の推進及び我が国を含めたドナーとの政策対話の促進を図り、もって同国の貧困削減及び経済成長に寄与するものである。

(2) 事業概要

本事業は、以下の四つの分野にかかる政策・制度改善を行うものである。

2013 年 9 月迄に実施済みの 主要政策アクション	（参考） 2014 年 9 月迄に実施予定の 主要政策アクション
① 財務・公共財政管理の強化	

<ul style="list-style-type: none"> <li>○公的債務管理にかかる法令案の首相府の承認</li> <li>○地方予算のための組織コードの適用と、中央レベルでの教育・保健セクターへの 2012/2013 年度予算配分</li> <li>○公共セクター会計にかかる法令の首相府への提出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○2014/2015 年度予算上での、各省庁・各県の支出上限の規定</li> <li>○地方予算のための組織コードの適用と、中央レベルでの農業・公共事業セクターへの 2012/2013 年度予算配分</li> <li>○全県歳入口座の国庫移管と、予算への反映、国庫ネットワークを通じたディスパース</li> </ul>
<b>② 天然資源セクター（鉱業及び水力発電）にかかる持続的な歳入管理</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○鉱業歳入委員会の設立と、鉱業財政体制問題及び課題などの財務大臣への報告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○鉱業・水力発電の財政体制にかかる政策改革案の議論</li> </ul>
<b>③ 教育及び保健における持続可能な公共財政メカニズムの構築</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○全国の 30%の郡における学校の支出報告書収集</li> <li>●<u>スクールブロックグラント（学校補助金）(*)の着実な予算執行とモニタリング、教育の質基準(EQS) (**)</u>に係る研修の計画実施・モニタリング</li> <li>○人材開発ロードマップも含めた、母子保健無料化政策及びヘルスエクイティ・ファンド(***)拡大のための財政・モニタリング計画の提出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○全国の 95%の郡における学校の支出報告書収集</li> <li>●<u>EQS 研修の全国展開と初等教育のモニタリングのための実施計画の承認</u></li> <li>○人材開発ロードマップも含めた、母子保健無料化政策及びヘルスエクイティ・ファンド拡大にかかる計画の実施と、保健統計報告書（National Health Statistics Report）の指標のモニタリング</li> </ul>
<b>④ 産業多様化及び競争力強化</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○税関リスク管理アプローチの実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ナショナルシングルウィンドウの試行的導入</li> <li>○Doing Business(****)の規制改革アクションプランの承認</li> </ul>

○：トリガー、●：アクション

下線：日本が改革事項としてインプットを行った項目（教育・保健）。次年度分については交渉予定の内容。

\*各学校に生徒数に応じた額の補助金を配分するもの。

\*\*教育の質とアクセスの改善の方策として、ラオス教育スポーツ省が策定・導入したもので、教育の実践概念の説明と学校で目指されるべき具体的な内容を示している。

\*\*\*政府・ドナーにより拠出。貧困層による医療機関への支払を代替する。

\*\*\*\*世界銀行・IFC が発表している「ビジネス環境の現状」報告書。年に一度（10 月）、世界 185 か国の主要な事業規制や制度をランキングしている。

(3) 円借款対象額：500 百万円

(4) 事業実施スケジュール：2012 年 10 月～2013 年 9 月を予定（計 12 ヶ月）。貸付完了時（2014 年 3 月）をもって事業完成とする。

(5) 事業実施体制

- 1) 借入人：ラオス人民民主共和国政府（The Government of the Lao People's Democratic Republic）
- 2) 事業実施機関：財務省（Ministry of Finance）
- 3) 事業実施体制：財務大臣が議長を務める PRSO 運営委員会と、その下に設けられている技術事務局が、定期的に改革の進捗につきモニタリング・報告の責任を負う。

(6) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010 年 4 月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 貧困削減促進：本事業は、ラオス政府の貧困削減と経済成長の達成を目標とする NSEDP を支援するものである。

3) 社会開発促進（ジェンダーの視点、エイズ等感染症対策、参加型開発、障害者配慮等）：本事業は、妊産婦への保健医療サービスの改善や、その多くが女性である看護師・助

産師のエンパワーメントを目指している。

(7) 他ドナー等との連携：本事業は、世界銀行（2千万ドル:約20億円）とEU（4百万ユーロ:約5億円）との協調融資。政策アクション設定・モニタリングにおいて連携。

(8) その他特記事項：特になし。

#### 4. 事業効果

(1) 定量的効果

1) 運用・効果指標

指標名	基準値（2011/2012年）	目標値（2015年）
年度初めに地方の予算をシステム入力する省庁数	0（2011/2012）	4
現金残高連結を行う省庁の割合（%）	0（2011/2012）	70
鉱物及び水力発電セクターにおける財務基準	なし	1
小学校全5学年における主要3科目の教科書：児童数	1:1.8（2010/2011）	1:1
初等教育のEQSに沿ったアセスメント完了郡数	0（2012）	30（600校以上）
助産専門技能者の立ち合いによる出産の割合（%）	37（2009/2010）	50
税関手続きにかかる時間（日）と必要文書数	時間:DB(*)-46、ES(**)-11 必要文書数: DB-10	時間:DB-28、ES-7 必要文書数: DB-7
ラオスでの新規事業開始にかかる時間（日）とコスト	時間: DB-93、ES-14 コスト: GNIの7.6%	時間: DB-60、ES-7 コスト: GNIの6%

\*Doing Business の略。法律上・手続き上で必要とされる標準的な「日数」又は「文書数」

\*\*Enterprise Survey の略。世銀により実際に確認された「所要日数」

2) 内部収益率：算出せず。

(2) 定性的効果：公共財政管理・社会セクター（教育・保健）における政策・制度の改善。

#### 5. 外部条件・リスクコントロール

立法措置を伴う政策・制度改善については、行政府のコントロールを超えた遅延等が生じるリスクがあり、教育・保健分野の政策・制度改善については、財政の悪化により、予算確保が難しくなるリスクがあり、計画全体の進捗に影響する可能性がある。

#### 6. 過去の類似案件の評価結果と本事業への教訓

(1) 類似案件の評価結果：ベトナムの第3・4・5次貧困削減支援借款の事後評価等から、政策・制度改善に向けた枠組みづくりに貢献する上では、きめ細かい技術協力を現場レベルで実施することで支援対象分野の改革が促進されるとの教訓が得られている。

(2) 本事業への教訓：本事業においては、「コミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクトフェーズ2」や「母子保健人材開発プロジェクト」等の関連する技術協力を本事業と連携させて実施し、引き続き枠組みづくりへの関与や、アクションの達成状況のモニタリングを行う。

#### 7. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる指標：

- ① 財務・公共財政管理の強化に係る成果
- ② 天然資源セクター（鉱業及び水力発電）にかかる持続的な歳入管理に係る成果
- ③ 教育及び保健における持続可能な公共財政メカニズムの構築に係る成果
- ④ 産業多様化及び競争力強化に係る成果

指標名	基準値 (2011/2012 年)	目標値 (2015 年)
年度初めに地方の予算をシステム入力する省庁数	0 (2011/2012)	4
現金残高連結を行う省庁の割合 (%)	0 (2011/2012)	70
鉱物及び水力発電セクターにおける財務基準	なし	1
小学校全 5 学年における主要 3 科目の教科書：児童数	1:1.8 (2010/2011)	1:1
初等教育の EQS に沿ったアセスメント完了郡数	0 (2012)	30 (600 校以上)
助産専門技能者の立ち合いによる出産の割合 (%)	37 (2009/2010)	50
税関手続きにかかる時間 (日) と必要文書数	時間:DB(*)-46、ES(**)-11 必要文書数: DB-10	時間:DB-28、ES-7 必要文書数: DB-7
ラオスでの新規事業開始にかかる時間 (日) とコスト	時間: DB-93、ES-14 コスト: GNI の 7.6%	時間: DB-60、ES-7 コスト: GNI の 6%

(2) 今後の評価のタイミング：貧困削減支援オペレーション第 3 シリーズ（第 8 次貧削減支援オペレーション～第 11 次貧困削減支援オペレーションを予定）の終了 1 年後。

以 上