ラオス

2017 年度　外部事後評価報告書

円借款「第 2 次貧困削減支援オペレーション」「第 3 次貧困削減支援オペレーション」

「財政強化支援借款」「第 9 次貧困削減支援オペレーション」

外部評価者：早稲田大学　飯沼健子

０. 要旨

本事業は、財政支援及び政策提言を通じてラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」という。）政府が進める制度改革を支援することにより、ラオスの中長期国家計画に掲げられた諸分野の改革の推進を図り、もってラオスの貧困削減及び経済成長に寄与するものである。本事業の実施は、審査時の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に整合していた。本事業の枠組み及びアプローチについても、貧困削減・経済成長に向けた各セクターの課題を具体的計画として策定し一貫性があるため、妥当性は高い。運用・効果指標の約半数は目標値を達成したものの、企業設立に必要な日数、輸出入に必要な書類数、赤字国営企業数、ラオス政府の EDL への電力未払い料金額、年度初めに地方の予算をシステム入力する省庁数、小学校 5 学年における主要 3 科目の教科書・児童数の割合、といった指標が未達成であった。本事業を通じ財政管理等の分野の組織的能力の強化が図られたほか、貧困削減に資する社会セクター予算配分に関し保健セクターにおいて改善があった。従って有効性・インパクトは中程度である。この他に、JICA は技術協力プロジェクトや無償資金協力との連携を通じて、蓄積された知見を活かした政策アクションへの提言やラオス政府関係省の事業調整能力の向上に貢献した点において、本事業に付加価値を与えた。

１. 事業の概要

事業位置図（ラオス全土）

ラオス財務省との協議の様子

１．１　事業の背景

ラオスは内陸国という地理的条件と 1975 年まで長期にわたった内戦の影響から、経済社会開発が遅れており、国際連合が定める「後発開発途上国」（Least Developed Countries、以下、「LDC」という。）として分類されてきた。1986 年には「新経済メカニズム」として市場経済原理の導入を決め、経済開放政策を推進することとなった。1996 年のラオス人民革命党第 6 回党大会では、2020 年までに LDC から脱却することを掲げた。この達成に向け、2004 年には、「貧困削減戦略ペーパー」（Poverty Reduction Strategy Paper、以下「PRSP」という。）[1]として位置付けられる長期の国家計画である「国家成長貧困撲滅戦略」（National Growth and Poverty Eradication Strategy、以下「NGPES」という。）[2]を策定し、以来、貧困削減と経済成長が国家目標とされてきた。2015 年までの達成を目指すミレニアム開発目標（Millennium Development Goals、以下「MDGs」という。）を重要項目の一つに掲げた第 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）が 5 カ年計画として策定されるなど、貧困削減と経済成長を推進する必要性はこれまでになく強まっていた[3]。

2000 年代以降、発展途上国への援助では従来の援助方式であるプロジェクト・アプローチの反省から、プログラム・アプローチ[4]への移行が進展してきた。2005 年には国際公約として「援助効果にかかるパリ宣言」が採択され、被援助国のオーナーシップ強化、被援助国の政策との整合性、援助国間の調和化、成果マネージメント、援助国・被援助国間の説明責任の 5 項目が掲げられた。

こうした国際的な流れを受け、ラオスにおいても 2006 年にラオス政府とドナーが「援助効果にかかるビエンチャン宣言（Vientiane Declaration on Aid Effectiveness）」により、オーナーシップの助長、国家政策との整合性の強化、開発方法の調和化と簡易化、結果優先の事業管理、相互説明責任について宣言がなされ、援助の効果を高める機運が高まっていた[5]。

世界銀行はプログラム・アプローチの援助方式として一般財政支援を各国で行ってきたが、ラオスでは初めてとなる一般財政支援を貧困削減支援オペレーション（Poverty Reduction Support Operation、以下、「PRSO」という。）として 2005 年より開始した。PRSO は、公共資

---

[1] 世界銀行及び IMF が 1999 年より実施してきたプログラムで、開発途上国が自国の開発計画を策定するものである。特に公共支出を貧困削減に繋がる分野に向けることが強化されてきた。国際復興開発銀行/世界銀行『年次報告 2001 年』2001 年、pp. 42-43。

[2] ラオスの国家開発計画で、持続的な成長と貧困撲滅を国家目標として掲げ、そのためにマクロ経済の安定化、ビジネス環境の整備、公共セクターのガバナンス強化、持続的な歳入確保を進めることが示された（Lao People's Democratic Republic, *National Growth and Poverty Eradication Strategy (NGPES)*, 2004.）。

[3] JICA 提供資料。

[4] OECD はプログラム・アプローチの特色として以下の点を挙げている。(a)ホスト国ないしホスト機関のリーダーシップに基づく、(b)一つの包括的プログラム及び包括的予算枠組、(c)ドナーの調和化に関する正式なプロセスと、報告、予算、財政管理、調達に関する調和化されたドナー手続き、(d)プログラム設計、実施、財政管理、モニタリング及び評価に関する現地システムの使用を増やす努力（OECD（国際協力銀行訳）「援助効果にかかるパリ宣言」2005 年 3 月より、OECD, "Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery," 2005.の再引用）。

[5] World Bank, "World Bank in Lao PDR," Issue No. 4, March-April 2007, pp. 1-2.

源管理の改善、公共支出政策の改善、持続的な成長のための政策・制度改革の支援を通して、公共資源利用の改善、社会サービス支出の増加、経済成長の維持を目指す。PRSO は更に、同時期に世界銀行が中心になり開発が進められたナムトゥン 2 水力発電ダムや、その他の天然資源事業からの公共資源を、貧困削減及び経済成長のために有効に活用できるように、公共支出管理の強化を支援するという位置付けにある[6]。

国際協力銀行（以下、「JBIC」という。）は、最初の協調融資ドナーとして 2006 年に PRSO2 に参加、続いて 2007 年に PRSO3 に参加した。更に、2008 年の JBIC の海外経済協力業務と国際協力機構（以下、「JICA」という。）の統合を経て、JICA は 2009 年に PRSO5、2013 年に PRSO9 に参加した。本借款資金は、輸入決済資金に対して支出する形で供与され、貸付実行された円貨を輸入決済資金に充てることにより、ラオス政府は貸付実行された円貨と同額の内貨を留保することができ、この内貨は政策を実施する上での一般財源として使用されるという形態であった。

PRSO の仕組みは、PRSP に示された国家目標を達成するために必要な政策・制度改革項目について、ラオス政府と政策対話を行い、「政策マトリックス」としその達成を確認の上資金援助を財政支援の形で行うものである。より具体的には政策・制度改革を達成するために必要な「政策アクション」を定め、その中でも特に重要な政策アクションを年度ごとに「トリガー」として設定し、これがラオス政府により達成されたことの確認をもって、グラントもしくは融資契約締結の決定を行い全額のディスバースを行うものである[7]。

PRSO 全体はシリーズ化されており、第 1PRSO シリーズでは PRSO1～3 を 3 年間で実施し、第 2PRSO シリーズは PRSO4～7 を 4 年間に渡り行った。第 3PRSO シリーズは PRSO8～11 で 4 年間とされたが、トリガーの十分な達成がなかったことから、PRSO10 は中止、11 は実施されなかった[8]。

---

[6] World Bank, “International Development Association Program Document for a Proposed Credit in the Amount of SDR3 Million (US$4.5 Million Equivalent) and a Proposed Grant in the amount of SDR3.6 Million (US$5.5 Million Equivalent) to Lao People’s Democratic Republic (PDR) for a First Poverty Reduction Support Operation,” March 11, 2005, p. 21. ナムトゥン 2 水力発電ダムは、12 億米ドルの民間部門事業であり、1,020 メガワットとラオス最大の発電容量を持ち、ラオス政府の株式保有は 25%である。世界銀行は 5,000 万米ドルの部分リスク保証と 2,000 万米ドルの無償資金協力を通して支援した。

[7] JICA 提供資料。当該年度の PRSO において、次年度の PRSO のトリガーが設定される。また、当該年度の PRSO では前年度に設定されたトリガーの進捗が確認される。こうした流れにおいて、目標が達成されたトリガーを「プライヤーアクション（既達成改革項目）」と呼ぶ。

[8] PRSO10 に向けての議論で、状況の変化に対応するためにプライヤーアクションとトリガーの修正が図られたが、PRSO10 において 2014 年 4 月までに達成すべき 8 項目のトリガーのうち、達成できたものは 1 項目、部分的達成が 3 項目、達成できなかった項目が 4 項目あった（2016 年 6 月 30 日時点の政策マトリックス、World Bank, “Implementation Completion and Results Report”, No. ICR108561, 2016, pp. 7-9）。世界銀行は、この理由として 2013 年から 2015 年に改革の実施が妨げられたことを指摘し、以下の三点の要因を挙げている（*Ibid.*, p. 11, pp. 20-21）。

第一に、財務省など主要省庁による改革 PRSO プログラムへのコミットメントの低下が最大の要因であったとしている。例えば 2012 年後半に政府は公務員給与を大幅に引き上げたため、非譲許的借入を増加した。また、資金管理情報システム（Treasury Management Information System: TMIS）設立を推進できず、公共財政管理（Public Finance Management: PFM）改革に影響を与えた。第二に、関係省庁と調整を行い、財務省主導の改革を実施することが困難であった。第三に、国際商品価格の下落により、歳入が減少し、スクール・ブロック・グラントや母子保健の無料化などを完全に実施するための財政が圧

１．２　事業の概要

本事業は、ラオス政府が進める政策・制度改革を支援することにより、長期及び中期の国家家開発計画である NGPES/NSEDP に掲げられたラオスの各分野での改革の推進、政策対話の促進を図り、もってラオスの貧困削減及び経済成長に寄与するものである。日本が参加した 4 事業が評価対象であり、概要は以下のとおりである。

事業名	第 2 次貧困削減支援オペレーション（以下「(a)」）	第 3 次貧困削減支援オペレーション（以下「(b)」）	財政強化支援借款（以下「(c)」）	第 9 次貧困削減支援オペレーション（以下「(d)」）
PRSO 枠内略称	PRSO2	PRSO3	PRSO5	PRSO9
円借款承諾額/実行額	500 百万円 / 500 百万円	500 百万円 / 500 百万円	1,500 百万円 / 1,500 百万円	500 百万円 / 500 百万円
交換公文締結/借款契約調印	2006 年 12 月 / 2007 年 2 月	2008 年 2 月 / 2008 年 2 月	2009 年 11 月 / 2009 年 11 月	2013 年 12 月 / 2014 年 1 月
借款契約条件	金利 0.01%、返済 40 年（うち据置　10 年） 調達条件　一般アンタイド			
借入人/実施機関	ラオス人民民主共和国政府 / ラオス財務省			
事業完成	2007 年 3 月	2008 年 3 月	2009 年 12 月	20014 年 3 月
本体契約	―			
コンサルタント契約	―			
関連調査リティー・スタディ：F/S）等（フィージビ	「ラオス貧困削減支援業務における公企業改革案の策定」調査（2005 年） 「ラオス国工業開発計画準備調査」（2010 年）			
関連事業	【技術協力】 「貿易促進強化プロジェクト」（2009～2012 年） 「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト」（2004～2007 年、「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト」（2007～2010 年）、「公共投資プログラム運営監理能力強化プロジェクト」（2008～2011 年） 「税関分野におけるガバナンス強化及び貿易円滑化」（2013～2017 年）			

迫された。

なお、世界銀行は財政安定化の達成とグリーン成長に向けて前進を支援する目的で、2017-2018 年に Green Resilient Growth Development Policy Financing を実施した。

	「理数科現職教員研修改善プロジェクト」（2010～2013 年） 「南部 3 県におけるコミュニティ・イニシアチブによる初等教育改善プロジェクト（Supporting Community Initiatives for Primary Education Development in the Southern Provinces, 以下「CIED」という。）」（2007～2011 年） 「CIED フェーズ 2」（2012～2016 年） 「保健セクター事業調整能力強化」（2006～2010 年） 「母子保健統合サービス強化プロジェクト」（2010～2015 年） 「保健セクター事業調整能力強化フェーズ 2」（2010～2016 年） 「母子保健人材開発プロジェクト」（2012～2016 年） 【円借款附帯プロジェクト】 「国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト」（2012～2015 年） 【無償資金協力】 「チャンパサック県及びサワンナケート県学校環境改善計画」（2010 年） 「南部地域保健サービスネットワーク強化計画」（2011～2013 年） 【他機関事業】 世界銀行:“Nam Theun 2 Multipurpose Project” (2005～2017) “Public Finance Management Strengthening Program (PFMSP)” (2007～2013), ”Customs and Trade Facilitation Project, Trade Development Facility,” (2008～2017)（オーストラリア・EC 参加の Multi-Donor Trust Fund を含む） EU: “Basic Education Quality and Access in Lao PDR – BEQUAL” (2015～2019), “Support to the Education Sector Reform in Lao PDR” (2015～2017), “Partnership for improved nutrition in Lao PDR – Strengthening nutrition Governance for multi-sectoral response and scaling up nutrition-specific actions” (2016～2021).

２. 調査の概要

２．１　外部評価者

飯沼健子（学校法人　早稲田大学[9]）

２．２　調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2017 年 11 月～2019 年 1 月

現地調査：2018 年 3 月 27 日～4 月 7 日、2018 年 7 月 14 日～7 月 20 日

２．３　評価の制約

本事業は、先述のとおり貸付実行された円貨を輸入決済資金に充てることで内貨を留保

[9] 受注者である学校法人早稲田大学の補強要員。所属は専修大学経済学部（教授）。

しラオス財務省の一般財源に充てるものであるが、その使途は特定されない。つまり財務省から関係省庁への予算配分を特定できないため、財務面の持続性分析は困難である。

３.評価結果[10]

３．１　妥当性（レーティング：③[11]）

３．１．１　開発政策との整合性

ラオス政府はPRSPとして長期的な国家開発計画であるNGPES（2004年）を策定し、貧困削減と持続的経済成長を国家目標に掲げた。中期的計画であり第6次5カ年計画にあたるNSEDP（2006～2010年）は、同様に貧困削減に焦点を当てており、第2PRSPに定められた。同計画は急速かつ安定した発展、ASEANやWTOの枠組みでの競争力強化、経済開発と社会開発の両立、社会経済インフラストラクチャーの拡充を目標とした。続いて策定された第7次NSEDP（2011～2015年）は、8%以上の経済成長と一人当たりGDP1,700米ドルの達成、貧困削減を含めたMDGs達成やインフラストラクチャー整備及びLDC脱却のための多様な経済基盤の構築、持続的な開発、政治の安定・公平性、地域的・国際的統合への取り組みなどを目標とした。これらの主要な国家開発計画に対して、まず(a)はNGPESに、(b) (c)はNSEDP（2006～2010年）に、(d)は第7次NSEDP（2011～2015年）に基づき実施されており、いずれの事業も、各審査時の国家開発計画及び政策と整合していた[12]。特に、第7次NSEDPではMDGs達成が危惧される教育及び保健セクターを重要項目の一つに掲げていることから、(d)が教育及び保健における制度改善を重点的に組み込んだことの意義は評価できる。更に事後評価時の5カ年計画である第8次NSEDP（2016～2020年）においてもLDC脱却を主要目標に掲げ、その達成のために、経済的脆弱性を軽減した上での持続的かつ包摂的な経済成長、公共・民間セクターの能力強化に繋がる人材育成、全ての民族グループにおける貧困削減、全ての民族グループの男女が質の高い教育と保健サービスにアクセスできること、天然資源と環境が効果的に保全されグリーン成長と持続可能性に則り活用されることなどを目指しており、これまでの政策的方向性を保ちながら貧困削減と持続的成長を進展させる計画になっている。以上から、本事業は審査時、事後評価時において開発政策との整合性が認められる[13]。

---

[10] 本事業は、プログラム型借款であり、インプット（財政支援）とアウトプット（政策改革）の定量的な比較が困難であるため、効率性の評価は行わない。なお、サブ・レーティングは、「妥当性」、「有効性・インパクト」のみ付与し、総合レーティングは付与しない。

[11] ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

[12] 国家開発計画として、The Government of Lao PDR, *National Growth and Poverty Eradication Strategy (NGPES)*, 2004.　Committee for Planning and Investment, *NSEDP (2006-2010)*, 2006. Ministry of Planning and Investment, *The Seventh Five-Year NSEDP (2011-2015)*, 2011.を参照。MDGs進捗状況については、The Government of Lao PDR and the United Nations, *The Millennium Development Goals Progress Report for the Lao PDR 2013*, 2013.

[13] Ministry of Planning and Investment, "The 8th Five-Year *National Socio-economic Development Plan* 2016–2020," June 2016. また、事後評価時の各セクター計画は国家計画である第8次NSEDPに呼応しており、いずれのセクターでも国家計画と同様に引き続き貧困削減及び経済成長を主柱に据えた取り組みがなされている。本事業と関連する主なセクター計画は、財政 *Public Finance Development Strategy 2025*、国営企業 *Strategic Plan on Restructuring State-Owned Enterprises (SOEs)*、国債 *Roadmap of Bond Market Development in*

３．１．２　ニーズとの整合性

３．１．２．１　開発ニーズ

中長期国家目標を目指す上で、ラオス政府は多くの開発ニーズに直面していた。まず、貧困削減にかかわる主要ニーズとしては、(a)の時点から MDGs 達成を目標としていたものの、貧困率は 2002/2003 年度に 33.5%と深刻な状況であった。(d)の計画時点に至っても、2020 年までの LDC からの脱却と 2015 年までの MDGs 達成を目指す上で、(1)財務・公共財政管理の強化、(2)天然資源セクターにかかる持続的な歳入管理、(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、(4)産業多様化及び競争力強化が、喫緊の開発課題であった。またこの頃、教育と保健セクターについては MDGs の達成（特に MDG2「普遍的な初等教育の達成」、MDG5「妊産婦の健康状態の改善」）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が急がれていた。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）と目標の 95%を大幅に下回っていた他、教育の質の改善が課題であった。また妊産婦 10 万人当たりの死亡数が 470 人（2011 年）であり、目標の 260 人（2015 年）に向けた改善が急務であった[14]。このような状況下、(d)において、MDGs の中で最も進捗が遅れていた初等教育及び母子保健分野をより本格的に組み入れたことは、同国の重要な開発ニーズを適切に捉えている[15]。

次に、経済成長に関する主要なニーズとして、(a) (b)の実施前には、(1)国営企業改革、民間セクター開発、金融セクター改革など、市場経済化のための構造改革、(2)外国直接投資の誘致促進、(3)道路・電力などインフラストラクチャー整備、(4)健全な財政基盤の強化が挙げられており、それぞれ以下の課題を抱えていた[16]。

(1)ラオス政府は「新経済メカニズム」以降、金融セクター改革、国営企業改革、民間セクター開発などの分野で構造改革を推進してきた。しかし、金融セクターは小規模かつ脆弱で市場における適切な機能を果たしていないこと、国営商業銀行の多くが国営企業向け不良債権を抱えていること、大規模国営企業の恒常的な赤字、民間セクターは多くの阻害要因のために未発達であることなどの課題があった。

(2)外国直接投資は、1988 年の外国投資管理奨励法の施行以来増加してきた。2000～2006 年には電力部門に対する直接投資が投資額における圧倒的なシェアを占めており、特に 2005 年時点でナムトゥン 2 水力発電所への投資が外国直接投資全体の 83%を占めていた。電力部門に次ぐ主要投資分野は鉱業部門であるが、電力・鉱業以外の有望産業がないこと、周辺アジア諸国と比して投資コストが高いこと、道路などインフラストラクチャーの未整

Lao PDR (2011-2020)、インフラストラクチャー*Infrastructure Sector Plan (2016-2020)*、保健「第 8 次保健セクター開発計画（2016-2020）」「2025 年までの保健セクター改革戦略とフレームワーク」、教育 *Education Sector Plan (2016-2020)*.などがある。

[14] JICA 提供資料。

[15] The Government of Lao PDR and the United Nations. *The Millennium Development Goals Progress Report for the Lao PDR 2013*. United Nations, 2013.

[16] (1)～(4)の全て、JICA 提供資料。

備や不透明な投資認可プロセスなどが、ラオスへの電力部門以外の直接投資を阻んできた。

(3)インフラストラクチャーは、整備が不十分であるため経済成長の阻害要因となってきた。例えば、2005 年時点で国道の舗装率は 53%、県道・地方道の舗装率は 3%であり、世帯電化率については 47%（2004 年）であった。道路・送配電網などの整備の遅れの他、電力セクターでは不適切な電気料金の設定による発電コストの未回収問題があり、財務健全性の確保が課題であった。

(4)財政分野では、歳出入管理の問題から恒常的な財政赤字を抱えてきた。その背景には、税務行政の地方分権化政策が推進されている一方で地方政府の徴税能力が低く歳入基盤が弱いこと、歳出においては中央政府の予算策定及び予算執行の能力が低いことなどの課題があった。公的対外債務では恒常的に大きな負債を抱えており、2005 年には重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Country: HIPC）イニシアティブの適格国とされていた。ラオス政府は同イニシアティブによる債務救済を受けることなく、債務返済及び貧困削減に取り組んできたものの、財政基盤の強化が不可欠とされてきた。

本事業はこれらのニーズに対して、公共支出管理能力の強化、金融セクターの強化、国営企業（SOE）のパフォーマンスの改善、公益事業部門の財務的持続可能性の改善、限られた歳入の中で貧困削減対策を重視した予算策定、歳出の透明性の確保や説明責任の担保、民間セクター育成、周辺国国際社会との経済的な統合の促進、資源管理の改善、につながる支援を提供した。

３．１．２．２　資金ニーズ

本事業審査時における財政赤字のファイナンスは、国内金融市場が未整備で国内借入は限定的であるため対外借入により補填されており、その大半は世界銀行、ADB、JBIC（当時）などによる譲許的な借款によるものであった。経常支出については、当時の歳入レベルでまかなうことが可能であったものの、インフラ整備などを目的とした資本支出（開発予算）が歳出の半分以上を占め、その大半は海外援助によりまかなわれていた（表１）[17]。こうした資金ニーズに応えて本事業を実施したことの意義は大きい。

表１　ラオスの財政：歳入・歳出及び赤字補填の推移

（単位：億キープ）

	2002/2003	2003/2004	2004/2005*	2005/2006**
歳入及びグラント	2,794	3,103	3,875	5,316
歳入	2,341	2,821	3,337	3,956
グラント	453	283	538	1,360
歳出	4,107	3,967	5,126	6,716
経常支出	1,527	1,890	2,479	2,949
資本支出（開発予算）	2,370	1,853	2,647	3,512

[17] ラオスでは歳入にグラント（無償資金協力）を含めた値と、含めない値を示す。

債務返済予備費	120	224	0	255
財政収支	▲1,223	▲864	▲1,251	▲1,400
ファイナンス	1,223	864	1,259	1,400
国内借入（ネット）	97	▲59	▲205	▲82
海外借入（ネット）	1,108	923	1,460	1,482
誤差	18	0	4	0

出所：IMF, 2005 Article IV Consultation Staff Report, 2006

* 改定予算。

** 予算計画。

更に(c)の計画段階では、世界金融危機の影響を受け、観光収入の落ち込み、資源価格下落による輸出及び資源関連歳入の減少、投資計画の延期による財政及び国際収支の悪化は免れないとされていた[18]。財政収支の悪化に対し国内での資金調達手段は限定的であり、海外で債券を発行することも困難であるため、財政ギャップの多くはドナーからの支援に頼らざるを得ない状況であった。こうした金融危機による財政ギャップの悪化が懸念された際の資金ニーズにも、本事業は応えている。

以上より、本事業は開発ニーズとの整合性が高い。

３．１．３　日本の援助政策との整合性

日本の「対ラオス国別援助方針」(2006 年、2012 年）では、援助主要目標として、(1)MDGs 達成に向けた着実な歩みを支援すること、(2)自律的・持続的成長の原動力となる経済成長を促進すること、その基盤造りを支援すること、(3)貧困削減と経済成長に向けた自助努力につながる能力開発、の 3 目標を掲げた。PRSO は(3)の分野の基盤となる公共資源管理の改善を通じ、(1)における優先的な貧困対策課題への重点的な予算配分を行いつつ、(2)における民間セクター育成を含む持続的成長の推進を目指した。従って本事業は日本の援助政策に十分に整合している。

３．１．４　事業計画やアプローチ等の適切さ

本事業は多国間ドナー協調であり、全体の概要は表２のとおりである。欧州共同体（EC）は教育分野を重点的に掲げ PRSO3 から参加し、オーストラリアも教育を中心として PRSO4 から参加した。

なお、日本の協力形態が無償資金協力ではなく有償資金協力となった主な理由が 2 点ある。まず、当初の主要事業内容が国営・民間の企業部門や金融セクターの支援などであり、主に BHN やインフラストラクチャー整備を対象とする日本からラオスへの無償資金協力になじまないという点、また、日本の無償資金協力予算が減少傾向にある中、メコン地域を

[18] World Bank. *Impact of the Financial Crisis and Recent Economic Developments in Lao PDR*. Vientiane: the World Bank Office, 2009.

経済協力の重点地域として同地域への ODA を拡充することを示した「日本・メコン地域パートナーシップ・プログラム」（2007-2010 年）の実施も含め、円借款を活用することが援助量を確保する上で必要とされた点である[19]。ラオス政府側もこうした日本側の状況を理解した上で、譲許的な有償資金協力により協調融資に参加したことを高く評価している[20]。

表２　PRSO 全体概要

案件名	年	ドナー	援助額	援助方式	重点分野
PRSO 第 1 シリーズ					
PRSC1[21]	2005	世界銀行	1 千万米ドル	有償・無償	①公共資源管理の改善、②公共支出政策の改善、③持続的成長
PRSO2	2006	世界銀行	800 万米ドル	無償	
		日本	5 億円	有償	
PRSO3	2007	世界銀行	1 千万米ドル	無償	
		日本	5 億円	有償	
		欧州共同体（EC）	300 万ユーロ	無償	
PRSO 第 2 シリーズ					
PRSO4	2008	世界銀行	1 千万米ドル	無償	投資環境の改善を通じた持続的成長ならびに天然資源管理・貿易の促進、公共財政管理システム強化と公共サービス提供の向上
		EC	300 万ユーロ	無償	
		オーストラリア	2.5 百万豪ドル	無償	
PRSO5	2009	世界銀行	1 千万米ドル	無償	
		日本	15 億円	有償	
		EC	300 万ユーロ	無償	
		オーストラリア	2.5 百万豪ドル	無償	
PRSO6	2010	世界銀行	1 千万米ドル	無償	
		欧州連合（EU）[22]	300 万ユーロ	無償	
		オーストラリア	2.5 百万豪ドル	無償	
PRSO7	2011	世界銀行	1 千万米ドル	無償	
		EU	300 万ユーロ	無償	
		オーストラリア	2.5 百万豪ドル	無償	
PRSO 第 3 シリーズ					
PRSO8	2012	世界銀行	2 千万米ドル	無償	①財務・公共財政管理の強化、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、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
PRSO9	2013	世界銀行	2 千万米ドル	有償・無償	
		日本	5 億円	有償	
		EU	400 万ユーロ	無償	
PRSO10	2014	世界銀行	実施せず		
		日本			
		EU			

[19] JICA 提供資料。
[20] ラオス財務省聞き取り。
[21] 第 1 回目の支援は貧困削減支援借款（Poverty Reduction Support Credit: PRSC）として実施され、第 2 回目以降 PRSO の名称になった。
[22] リスボン条約（2009 年 12 月 1 日発効）により EU に国際法人格が付与され、外交政策を担う組織である欧州対外行動庁（EEAS）が設立されたことを受け、これ以降の外交関係では EC に代わり EU の呼称が用いられる。

PRSO11	2015	世界銀行	実施せず	の構築、④産業多様化及び競争力強化のための制度改革
		日本		
		EU		

出所： JICA 提供資料より作成。

援助アプローチの評価として、以下では、日本が世界銀行主導の PRSO スキームに参加したことの妥当性、及び政策マトリックスの内容の妥当性を検証する。

３．１．４．１　日本が PRSO の枠組みに参加したことの妥当性

日本は 1991 年以来ラオスに対する最大の援助国であり、PRSO に参加したことは、包括的な支援を他ドナーと協力して行う上で、また日本の援助経験と多分野の援助事業間連携を活かす上で極めて重要であった。先ず、いずれの PRSO も公共財政管理を主柱に据えているが、公共財政管理の性質上極めて多様なセクターとサブセクター（税、予算、会計、国庫管理、人材育成など）が関わっており、多岐に渡る分野を支援してきた日本が、包括的支援項目の網羅を可能とする多国間ドナー協調スキームに参加したことは意義があった。また、PRSO では、各ドナーの関連分野の援助事業との関連付けにより PRSO の対象分野を側面から支援することを推奨しており、援助形態と援助分野で多くの事業経験がある日本が PRSO に参加することで、関連分野事業による PRSO 枠内の改革項目の側面支援と同時に、個別の関連分野事業の推進が可能となった。(a) (b) への参加は、JBIC（当時）が調査を通じて提言した公企業改革案の実施を促進した。また、(a) (b) (c)を通じて日本が推進を支援してきた経済特区に関する改革が、全国的な工業開発基本構想、ビエンチャン、サワンナケート、チャンパサックの工業団地計画、そしてビエンチャンの工業団地第一期開発地区のフィージビリティ調査実施に繋がった[23]。(d)への参加は、「南部 3 県におけるコミュニティ・イニシアチブによる初等教育改善プロジェクト（CIED）」（2007～2011 年）、「CIED フェーズ 2」（2012～2016 年）、「保健セクター事業調整能力強化」（2006～2010 年）、「母子保健統合サービス強化プロジェクト」（2010～2015 年）、「保健セクター事業調整能力強化フェーズ 2」（2010～2016 年）、「母子保健人材開発プロジェクト」（2012～2016 年）といった数多くの技術協力プロジェクトの実施促進・効果発現に必要な改革を促進した

また、日本が最も早い段階で PRSO に参加したことは、その後 EC/EU とオーストラリアの参加を誘引することにもなり、ドナーの協調促進に繋がった。実際に、オーストラリアが PRSO4-7 に参加した理由は、これにより世界銀行、日本、EC/EU といった主要ドナーとラオスの貧困削減のために協力する上で鍵になると判断し、援助効果にコミットする上でも重要だと判断したからである[24]。

[23]「ラオス国工業開発計画準備調査」国際協力機構、2010 年 6 月。
[24] Bob Warner and Malcolm Bosworth, “Lao PDR PRSO 4-7 Independent Completion Report.” Commissioned by AusAID, Vientiane, 2011, p. 2.

なお、PRSO の様な多分野の知見を要する事業では、援助国側のあらゆる機関が連携して取り組む必要がある。更に日本では、2008 年 JICA/JBIC 海外経済協力業務の統合前後で本事業の実施機関が JBIC から JICA に移行し、事業実施上一貫性の維持と一層の連携協力が必要であった。日本は在外公館や現地 JICA 事務所などで構成される「現地 ODA タスクフォース」を作っており、必要に応じて会議を招集し協議を行っていた[25]。こうした制度的な背景も日本側諸機関の円滑な協力に繋がったとみられる。

以上より、ドナー間協調と側面支援の点から見て、日本が PRSO の枠組みに参加したことは妥当であった。

３．１．４．２　政策マトリックスの内容の妥当性

PRSO の妥当性を政策マトリックスの内容から見ると、その論理的経路は国家目標である貧困削減・経済成長の下で一貫性がある。各セクターにおいて、貧困削減と経済成長に繋がる重要項目・重要課題を取り上げ、それを論理的かつ合理的に具体的分野の目標として設定している。

政策アクション間のレベルについては、計画や予算を、「作成」するだけのもの、「承認」までのもの、「実施」するものなど、分野によってレベルが異なる。従って、政策アクションに付随する達成目標の適切性についても、容易なものと困難なものがあった[26]。実際に、達成目標設定の適切性については疑問の声も寄せられた[27]。当時のアクション策定担当者でなければ分かり得ない内容でもあり、本評価ではそれらがどの様な根拠で策定されたかの背景を精査することはできなかったが、難易度の高い指標が設定された改革項目の実施は実務担当者にとっては対応が困難であった。

また、政策アクション策定に際しては、基本的にはラオス政府と世界銀行が政策アクションの選定を行ったが、日本側も意見表明を行い政策アクションに影響を及ぼした。(a) (b)では、JBIC（当時）が公企業改革支援調査を通じて行った提言が、PRSO の政策アクションに反映されるように政策対話を通して働きかけた[28]。また、(d)での教育セクターの政策アクションの策定時、世界銀行の提案（学校補助金の使途のマネージメント）で学校教育への資金注入自体を重視した方法に対して、注入された資金をいかに活用するかを重視した実践的な考え（学校補助金が有効に使われるための研修の重視）を日本側から提示し、ある程度政策アクションに取り入れることができた[29]。

以上より、本事業の実施は、ラオスの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致している。事業計画・アプローチについては、日本が PRSO の枠組みに参加したことの意

---

[25] 日本政府関係者聞き取り。
[26] ラオス財務省、関係省庁聞き取り。
[27] ラオス関係省庁、JICA 専門家聞き取り。
[28] 日本政府関係者聞き取り。
[29] 日本政府関係者聞き取り。

義は大きい。政策マトリックスの内容も国家目標である貧困削減・経済成長の下で一貫性があり、各セクターにおいて政策的重要項目・重要課題を取り上げ、それを具体的分野の政策アクションとして設定している。日本大使館、JBIC（当時）、JICA が事業間連携と政策対話に積極的に関わり、日本の重点分野の他関連事業による側面支援とも組み合わさり効果的な援助形態を創出することができた。よって、妥当性は高い。

３．２　有効性・インパクト[30]（レーティング：②）

３．２．１　政策アクション／トリガー（政策・制度改革項目）

貧困削減と持続可能な経済成長との国家目標を達成するために必要な政策分野と制度改革項目が設定され、各項目ごとに複数の政策アクションが設定された。そのなかでも特に重要な政策アクションが年度ごとにトリガーとして設定された。ほとんどのトリガーは達成されたが、一部については部分的な達成であっても項目として達成と判断された。例えば、(b)：トリガー8（電力セクター行動計画の実施）の②未払い料金決済の促進という項目に関しては、審査時には、未払い料金の削減計画策定が未了であったが、①電力料金見直し、②電力ロスの改善など他項目の進捗を踏まえ全体として達成と判断した。なお、事後評価時にも未払い料金の削減計画策定に至っていない。ラオス電力公社（EDL）によると、改革目標や世界銀行からの指摘も認識しているものの、実際のところ新たな未払い料金が累積しており、政府機関からの支払いは必要額の 10 分の 1 程度とみられる[31]。

３．２．２　定量的効果（運用・効果指標）

事業の効果を測るため、各政策分野・制度改革項目に関し目標値及び目標年（3 から 5 年後）を設定している。効果発現状況は、事業や指標によりばらつきがある（表３）。(a) (b) (c) (d)の指標達成度については、(a) (b) は基準値からの改善とみなされ、4 指標中全てを達成してした。これに対して、(c) (d)は具体的な数値目標を掲げ、(a) (b)よりも難易度が高かった。結果として、(c) は 12 指標中 6 指標を達成し、5 指標は未達成、1 指標はデータ不明、(d)は 8 指標中、3 指標のみが達成され、一部達成が 2 指標、2 指標は未達成、1 指標はデータ不明であった。未達成となった指標は、企業設立に必要な日数、輸出入に必要な書類数、赤字国営企業数、ラオス政府の EDL への電力未払い料金額、年度初めに地方の予算をシステム入力する省庁数、小学校 5 学年における主要 3 科目の教科書・児童数の割合であった。

また、指標によっては、その指標のみを確認することだけでは制度改革の進捗状況は把握できず、全体の傾向の中で成果の有無を判断する必要がある。例えば、(d)の項目 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ついては、指標上は達成であった

[30] 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。
[31] このほかにも事務的な問題として、監査上の理由から料金の支払いには請求書原本が必要であり、EDL は請求書の再発行はできないシステムであるため、原本を紛失すると料金を支払えないという問題が生じる（現地関係者聞き取り）。

が、更なる財政的課題が確認されたことから完全に達成されたとは言い難い[32]。

表３：運用・効果指標と成果

(a)(b)	基準値 (2003 年)	目標値(2007 年)	実績値(2007 年)[33]
		事業完成年	事業完成年
1　公共資源管理の改善			
赤字 SOE の割合 【達成】	30%	基準値からの改善	10.2% (2006 年) (中央の SOE のみ[1])
SOE の年間赤字合計額の削減 【達成】	2,000 億 Kip	基準値からの改善	1,920 億 Kip（2004 年）（年間インフレ率は約 10%であるため赤字総額の削減は更に大きい[2]）
第 1 次リストラ対象 SOE4 社の赤字合計額の削減【達成】	190 億 Kip	基準値からの改善	左記の改善**
2　公共支出政策の改善			
電気へアクセスできる農村人口の割合【達成】	43%　(2004 年)	基準値からの改善[4]	55%（2007 年）

[1] 国家資産管理局 (State Asset Management Department)による査定。
[2] 2006 年には改革が維持されていることが確認され、その時点では中央の国営企業が収入損失全体の 9 割以上を占め、390 億 Kip であった。
[3] World Bank, “Implementation Completion and Results Report,” No. ICR0000592, 2009.によると、リストラ対象国営企業 4 社の赤字合計額は、PRSC1（2006 年実施の世界銀行の有償資金協力事業）において 2,650 億 Kip から 730 億 Kip に減少した（p. 4）（年の記載はなし）。
[4] 世界銀行の指標設定では、「2010 年 1 月 1 日までに 55%に増加」となっている（*Ibid.*, p. x）。

(c)	基準値 (2006 年)	目標値(2011 年) (PRSO7 終了時)	実績値(2011 年)[34]
		事業完成年	事業完成年
1　ビジネス環境の整備、投資誘致			
企業設立日数【未達成】	163 日	70 日	92 日[1]
企業登録数（全体に対する新規登録%）【達成度不明】	N/A	10%増/年	N/A（新規を区別してデータ収集を行っていないため）
2　貿易及び国際・地域間協定の実施			
輸出・輸入日数【達成】	出：66 日 入：78 日	出：32 日 入：33 日	出：26 日[1] 入：26 日[1]
輸出入書類の数【未達成】	出：12 種 入：16 種	出：7 種 入：8 種	出：9 種[1] 入：10 種[1]
GDP に占める総貿易割合（%）【達成】	69%	78%	98.2%[2]
3　国営企業の業績とモニタリング			
赤字国営企業（第 1 次～3 次）	13 社	半数へ減少	状況把握可能な国営企

[32] World Bank, *op. cit.*, 2016, pp. 15.
[33] 実績値は PRSO1～3 を通じて、PRSO3 終了時の 2007 年 3 月末までに期待される。実績値データ出所は World Bank, *op. cit.*, 2009, pp. ix-xii.
[34] PRSO7 終了時の実績値。実績値データ出所は World Bank, *op. cit.*, 2012, p. 37-42.

企業数【未達成】			業の 40%（24 社）（2018 年）[3]
赤字国営企業の損益比率[4]【達成】	42%[5]	20%[5]	0.001%(2008)
ラオス政府の EDL への電力未払い料金額【未達成】	1,130 億 Kip	0	料金の約 9 割が未払い（2018 年）[6]
4　国営商業銀行の透明性と商業化			
国営銀行システムによる不良債権総額率【達成】	21.2%	5%以下	2.18%(2011 年)
民間セクターへの融資額【未達成】	71.6%	80%以上	73.4%(2012 年)
5　公共サービス提供（保健・教育）			
47 優先郡の小学校総就学率【達成】	28.4%	28.4%以上	92.0%(2012 年)[7]
総経常予算支出に占める経常保健予算支出率【達成】	3.9%[8]	3.9%以上	4.3% (2009/2010 年度)

[1] World Bank, *Doing Business*, 2013.
[2] World Bank, World National Accounts data, and OECD National Accounts data files. ただし、同データベースによると、2006 年 GDP に占める総貿易割合は 82.0%、2011 年は 91.7%であった。
[3] 財務省聞き取り（2018 年）。状況把握可能な国営企業 187 社のうち、60 社の財務状況をモニタリングしたところ、うち約 40%が赤字であった。
[4] 全利益額に対する全損額の割合。
[5] World Bank, "Implementation Completion and Results Report," No. ICR2006, 2012.によると、基準値は 4.8%、目標値は 20%減少と記載されている。
[6] 世界銀行報告書（*Ibid*., p. 37.）では未払金は 0 となり、達成したとされているが、関係省庁聞き取り（2018 年）によると、未払金問題は解決していない。
[7] 教育省提供。
[8] 2007/2008 年度の値。

(d)	基準値(2011/12 年)	目標値(2015 年)	実績値(2015 年)[35]
		事業完成年	事業完成年
1　財務・公共財政管理の強化			
年度初めに地方の予算をシステム入力する省庁数【未達成】	0	4	2 省及びビエンチャン特別市
現金残高連結を行う省庁の割合【達成】	0%	70%	95%（口座の 95%が移行済であることから推測）
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			
鉱物及び水力発電セクターにおける財務基準【達成度不明】	なし	1	不明
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			
小学校全 5 学年における主要 3 科目の教科書：児童数の割合【未達成】	1：1.8	1：1	1:1.2（2015 年末）
初等教育の EQS に沿ったアセスメント完了郡数【達成】	0	30 郡（600 校）以上	80 郡（2521 校）
助産専門技能者の立ち合いによる出産の割合【達成】	37%（2009/10）	50%	58%（2015 年 7 月）

[35] PRSO8～11 を通じて、PRSO11 終了の 2015 年の実績値。実績値データ出所は World Bank, *op. cit.*, 2016, pp. iiv-xi.

4　産業多様化及び競争力強化			
税関手続きにかかる時間（日）と必要文書数【一部達成】	時　間　：DB*46 ES**11 文書：DB10	時間：DB28 ES7 文書：DB7	時間：DB26 ES2 文書：DB8
ラオスでの新規事業開始にかかる時間（日）とコスト【一部達成】	時間：DB93 ES14 コスト：7.6%（GNI 比）	時間：DB60 ES7 コスト：6% (GNI 比)	時間：DB73 ES N/A コスト：4.9% (GNI 比)

*DB = doing business（法律上必要とされる標準日数・文書数）
**ES = enterprise survey（実際の所要日数）

適切な目標値の設定は大きな課題である。先述のとおり、容易な指標と困難な指標の差がある上、セクターと個別項目によっては難易度に差があることが実務レベルで指摘された[36]。指標の目標値は関係省庁の政策計画への取組姿勢に影響を及ぼす可能性がある。欧州会計監査院も、2010 年に一般財政支援の成果指標の適切な目標値を設定することの難しさを指摘しており、目標値が高すぎたり低すぎたりすることは、インセンティブをそぐことになる[37]。

指標策定自体の課題のほかに、指標達成に向けて実務的な取り組みを担う担当省庁の組織制度的状況も重要な要素である。担当省庁に十分な予算配分が向けられない場合や、担当部署の人員が政策制度改善に対応するには十分でない場合は、困難な指標が設定されることは深刻な負担となる。政策上の必要性だけでなく、実務レベルの現状も見据えたうえで指標設定はなされるべきであろう。

このほかに、指標を達成したか否かを判断する統計データについての問題が見られる。例えば国営企業改革では、全ての国営企業についてのデータを財務省担当部局が把握しているわけではない。これは過去に財務省以外の管轄に置かれてきた国営企業が多いことなど、制度的経緯が理由である。このほかに、指標の達成度を判定する上で適切なデータ自体が存在しない指標もある。例えば、企業登録率（全体に対する新規登録（%））という指標があるが、ラオス政府のデータ収集では、新規企業を区別して把握しておらず、現存の登録企業数だけを確認しているため、新規企業登録率のデータ自体が存在しない。こうした統計データの制約の現状を踏まえて指標を注意深く設定する必要があろう。

更に、公共統計データの質の問題もある。公共・民間セクターの多くの分野で、正確で調和化された統計データ整備が不十分である。ラオス財政統計だけを取り上げても、歳入実績の正確な把握・管理の問題、予算非計上（オフバジェット）の歳出問題、財政データ作成上の不整合や齟齬など、財政データの精緻化の課題をはじめ、多くの問題点が指摘されている[38]。統計データ収集・管理の体制、予算、専門的人員確保における制約が大きいものの、正

[36] 専門家、関係省庁聞き取り
[37] Warner and Bosworth, *op. cit.*, p. 20.
[38] 金田輝秀「ラオス財政統計の課題と改善に向けた取組み」鈴木基義編『変貌するラオスの社会と経済：現状と展望』JICA ラオス事務所、2013 年、223-252 頁。

確なデータの欠如は、政策改革の進捗の多くを指標で評価する本事業の円滑な実施の妨げになり得る。以上より、データ存在の有無、データ収集・管理の実情を考慮して指標を設定することは不可欠である。

３．２．３　定性的効果（その他の効果）

本事業の実施による直接的な定性的効果として、(a) (b) (c) (d)共通で、財務管理等の分野の組織的能力を強化し、政策アクションを通じて、定期的な資金管理・報告を行うようになった点などの改善事項が挙げられる[39]。

世界銀行の評価によると、(a) (b) (c) (d)共通の直接的な効果として、PRSO プロセスは、財政管理などの分野の組織的能力を強化し、政府が開発アジェンダへの参画やドナーとの貧困削減政策対話・調整により力を注げるような効果をもたらした、としている[40]。また、世界銀行は、意図した効果以外のものとして、政府がセクター戦略の有用性を認識したこと、改革における政府の実際の能力や特に政府が力を入れるべき分野が明らかになったことを指摘した[41]。

事後評価時には制度面で更なる進展があり、公共債務について数値目標を掲げた公共債務管理法（Public Debt Management Law）が、2018 年国会にて承認された。

なお、審査時に示された定性的効果は以下のとおりだが、前述した公共支出管理能力の組織能力強化を除き、本事業が直接的に影響を与えるものではなく、その効果は間接的かつ中長期的なものであり、ほかにも多くの要因がある中で発現に至るため、次節のインパクトにて取り上げる。

事業名	期待される定性的効果
(a)(b)	①公共支出管理能力の強化 ②金融セクターの強化 ③SOE のパフォーマンスの改善 ④公益事業部門の財務的持続可能性の改善 ⑤限られた歳入の中で貧困削減対策を重視した予算策定 ⑥歳出の透明性の確保や説明責任の担保 ⑦民間セクター育成 ⑧周辺国・国際社会との経済的な統合の促進 ⑨資源管理の改善
(c)	①行政におけるガバナンスの改善 ②公共財政管理の分野での予算執行の改善 ③公共サービス提供の改善 ④民間セクター分野におけるビジネス環境の改善や貿易促進 ⑤持続的開発への寄与
(d)	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

[39] 個別の事業では、(a)で公共支出管理プログラム（Public Expenditure Management Strengthening Program: PEMSP）実施計画及び能力向上計画が財務省により承認され、(c)において、財務省が教育省・保健省と連携し、年度のセクター予算配分方式を導入するための戦略及び実施計画を完了し、(d)において、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・保健セクターへの予算配分などが行われた。
[40] World Bank, *op. cit.*, 2009, p. 17.
[41] *Ibid.*, p. 18.

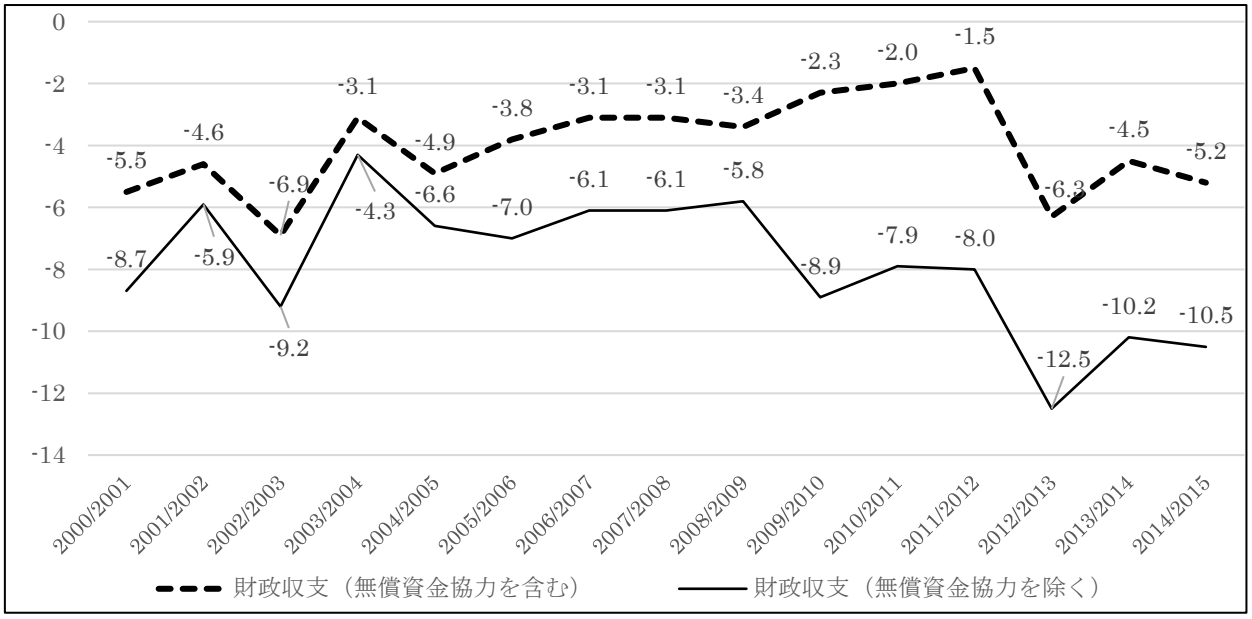
３．２．４　インパクト

３．２．４．１　インパクトの発現状況

本事業において政策・制度改革項目を支援することによる間接的かつ中期的なインパクトとして、公共財政管理の改善、貧困削減対策につながる予算策定、民間セクターのビジネス環境改善の発現状況を本節で確認する。本事業の上位目標である貧困削減・経済成長は、間接的かつ長期的なインパクトと捉えるが、本事業がどの程度寄与したのかを検証することは困難であるため分析は行うが、評価判断には含めない。

（１）公共財政管理の改善

恒常的な財政赤字に悩まされてきたラオスの財政は海外援助依存度が高い。財政収支データでも無償資金協力を含む場合と含めない場合を類別して示している。2009/2010 年度以降一層赤字比率が増し、無償資金協力に依存することで財政収支の更なる悪化を回避していた（図 1)。

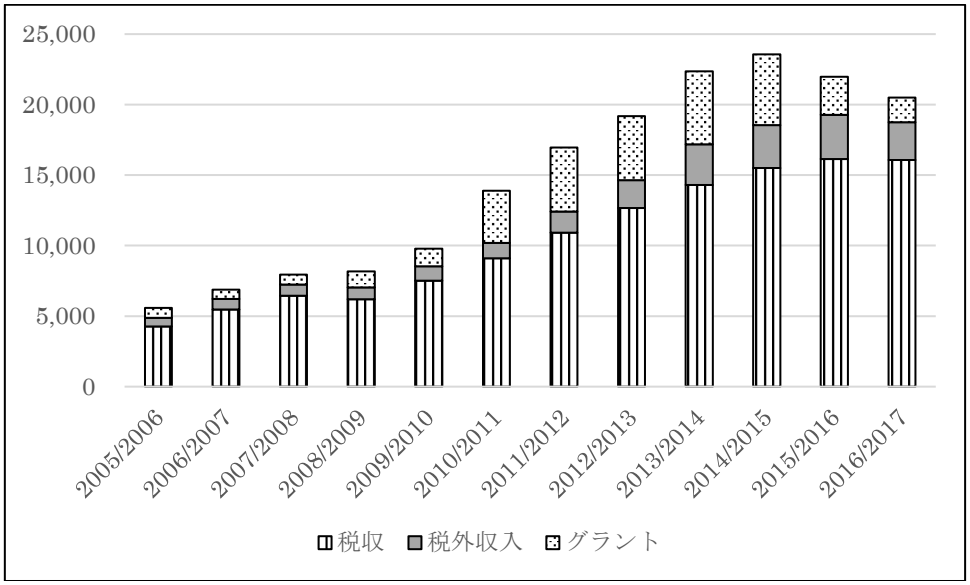


出所：Ministry of Finance, Government Finance Statistics Annual Report for 2013-2014, p.15. 2010 年以降は、Ministry of Finance, Government Finance Statistics Annual Report for 2014-2015, p. 57.より作成。

図１：財政収支（対 GDP 比）（%）の推移

無償資金協力への依存が大きいものの、ラオスは 2020 年に LDC 脱却を目指しており、LDC 脱却により無償資金協力が供与されなくなることへの懸念は大きい。実際に 2015/2016 年度からは無償資金協力が減少したことで歳入も減少に転じた（図２）[42]。

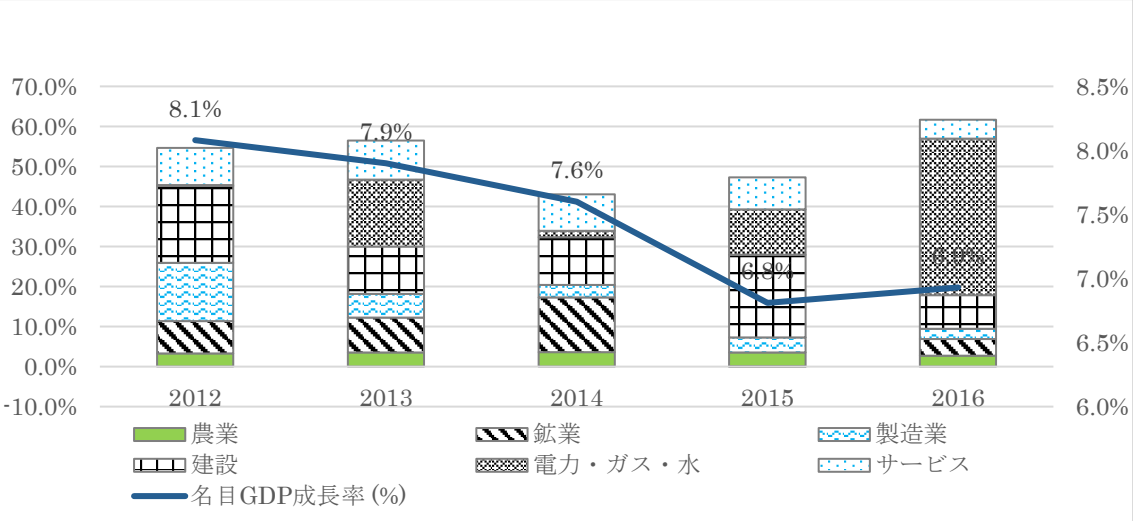
[42] 2015/2016 年度から、税収・税外収入も減少に転じたが、これは天然資源（銅）の国際価格が下落したこと、及び産出量が減少したことにより、法人税・資源税・コンセッション等の収入が減少し、税収及び



出所：IMF, Staff Report for the 2010 Article IV Consultation, 2010. IMF, Staff Report for the 2012 Article IV Consultation, 2012. IMF, Staff Report for the 2014 Article IV Consultation, 2014. IMF, Staff Report for the 2017 Article IV Consultation, 2017. Ministry of Finance, Government Finance Statistics Annual Report for 2013-2014.より作成。

図２：歳入構成の推移（10 億 Kip）

公共財政管理において、ラオスは特に歳入レベルが低く、歳入の安定的確保が大きな課題である。水力発電による売電収入は、近年では 2013 年及び 2016 年に GDP 成長率への寄与度が最も高かった（図３）。更に 2020 年より売電収入が倍増すると見込まれ、歳入の安定的確保と経済成長において期待されているが、それまでの財政状況は極めて厳しい[43]。



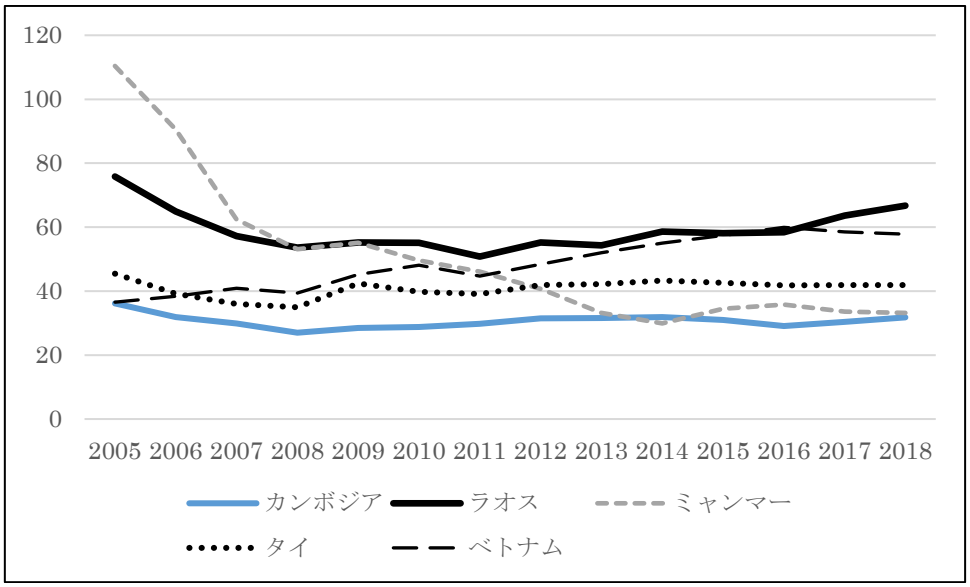
出所：Lao Statistics Bureau.より作成。

図３：名目 GDP 成長率及び産業別寄与度（%、2002 年名目）

税外収入の減少となった（IMF, Staff Report for the 2017 Article IV Consultation, 2017.）。

[43] 専門家聞き取り。

ラオスの公的債務も恒常的に高いレベルにある。図４は一般政府粗債務推移をラオスと近隣諸国で比較したものだが、2008 年から事後評価時に至るまで、ラオスの債務比率は域内で最も深刻な状態にあり、改善の兆しはみられない。2016 年には公的債務は GDP の 68%に達し、2017 年に IMF・世界銀行の債務持続性分析はラオスを「high risk of debt distress（赤信号想定）」に引き上げた[44]。こうした財政状況の悪化の背景には、インフラストラクチャーへの投資が増大していること、鉱業開発は停止していることなどがある[45]。



出所：International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2018.より作成。

図４：一般政府粗債務推移：メコン地域の国家間比較（対 GDP 比、%）

以上の状況より、財政状況は改善がみられないが、その背景には、PRSO のような個別の事業規模では影響を及ぼし得ない経済構造と行政上の要因が多数ある。

（２）貧困削減対策につながる予算策定

貧困削減に直結する保健・教育などの社会セクターは、政策上優先されない限り一般的に十分な予算確保が難しい分野である。本事業では、貧困削減対策につながる保健・教育分野予算の改革を盛り込み、(c)において、財務省が教育省・保健省と連携し、年度のセクター予算配分方式を導入するための戦略及び実施計画を完了させることを盛り込んだ。

貧困削減につながる予算配分の具体的指標として、「総経常予算支出に占める経常保健予算支出率」が含まれていた。保健省は例年予算増加を申し入れてきたところで、PRSO でこ

[44] World Bank. *Lao Economic Monitor 2017*. Vientiane: The World Bank Lao PDR, 2017.
[45] 専門家聞き取り。

の項目がトリガーとなったことは重要であった[46]。保健予算は 2009/2010 年度から 2013/2014 年度の間に実数が倍以上となり、対政府支出割合も 6.3%に増加した（表４）。その後の計画でも保健予算を増加させる計画が組まれるなど、PRSO が保健予算分野に与えたインパクトが認められる[47]。

表４：保健医療支出

＼　　年	2009/2010（実績）	2012/2013（実績）	2013/2014（実績）	2014/2015（計画）	2015/2016（計画）
実値（10 億キープ）	604	1,072	1,437	1,864	1,917
実値（100 万ドル）	70.5	134	182	233	237
対政府支出割合（%）	4.9	5.0	6.3	7.3	7.4

出所：Ministry of Finance's Official Gazettes and State Budget Plans, as cited in World Bank, *Lao Economic Monitor 2017,* Vientiane: The World Bank Lao PDR, 2017, p. 50.

これとは対照的に、教育予算については、2015 年改正教育法で教育予算割合を 18%以上にすることが定められたにも拘らず、例年 13～15%に留まり、事後評価時でも未だ到達をみていない[48]。

（３）民間セクターのビジネス環境

ラオスの民間セクターが本格的に発展し始めたのは 2000 年代以降であり、多くの産業が未発達な状態で、企業活動や外国投資を誘致する上で法整備や制度整備が必要とされていた。本事業では、ビジネス環境の整備と投資誘致を改革項目の一つとして掲げた。表５のとおり、ビジネス環境を示す Doing Business 指標において、法人設立の容易さを示す順位は 185 カ国中 141 位（2017 年）と、極めて困難な状況である。法人設立必要日数については徐々に改善しているものの、電力接続や輸出入には多くの日数を要し、ビジネス環境は未だにかなり多くの課題がある。

[46] 省庁関係者聞き取り。

[47] 但しこの増加分は当初 2012 年公務員給与の増加を反映しており、その後徐々に給与以外の経常支出の割合を増加させる予定であった。2013/2014 年度では、政府保健予算の 70%（1 億 3 千万 US ドル）が給与関連の経常支出（33%）と資本支出（37%）に充てられた。残りの 30%（約 5 千 5 百万 US ドル）が給与以外の経常支出に充てられた。特に保健施設レベルで給与以外の経常支出が少ないことは、保健ケアとサプライサイドに関して深刻な示唆を持つ。財政的制約への対応から、施設レベルで収入を確保するために使用料や薬の回転資金の導入に至った（*Ibid.*, p. 47）。

[48] 関係者聞き取り。

表５：ラオスの Doing Business 指標の推移

指標　＼　年	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
法人設立：容易さ（1=最も容易 185=最も困難）	..	..	..	..	..	..	..	136	139	141
法人設立：必要日数（日）	85	85	85	77	87	87	87	87	67	67
電力事情：接続必要日数（日）	..	134	134	134	134	134	134	134	134	134
税率：利益に対する比率（%）	33.5	31.4	31.4	31.4	31.4	26.3	25.8	25.3	26.2	26.2
輸出：必要日数（日）	..	..	..	..	..	..	12	12	12	12
輸入：必要日数（日）	..	..	..	..	..	..	14	14	14	14

出所: World Bank, Doing Business.

（４）貧困削減

貧困削減の代表的な国際目標である MDGs では、2015 年の達成を目指して、本事業と同時期に取り組みが行われていた。MDGs の貧困指標と教育・保健指標では、部分的な改善がみられた。

貧困削減を掲げた第 1 目標である MDG1（極度の貧困と飢餓の撲滅）のうち、本事業分野と関係する目標を表 6 に示した。ターゲット 1-A の「1 日 1 ドル未満で生活する人口割合の半減」は 2012 年に達成した[49]。ターゲット 1-C では、飢餓に苦しむ人口を半減させたが、低体重と発育阻害についての目標は達成できなかった。

表６：MDGs の貧困指標（ラオス）

目標 1：極度の貧困と飢餓の撲滅						
ターゲット 1-A：2015 年までに 1 日 1 ドル未満で生活する人口の割合を 1990 年の水準の半数に減少させる						
	1992	1997	2002	2007	2012	2015 目標
1.1. 貧困線未満で生活する人口割合（全体）（%）	46.0	39.1	33.5	27.6	23.2	24.0
1.2. 貧困ギャップ比率（%）	11.2	10.3	8.0 (2002/2003)	6.5 (2007/2008)	5.5 (2012/2013)	6.0
1.3. 国内所得または消費全体のうち、最も貧しい 5 分の 1 の人口が占める割合（%）	8.8 (1992/1993)	7.7 (1997/1998)	8.5 (2002/2003)	7.9 (2007/2008)	7.2 (2012/2013)	-

[49] The United Nations in Lao PDR. *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals: Laying the base for 2030.* Vientiane: The United Nations in Lao PDR, 2017. 同報告書では「2015 年までに 1 日 1 ドル未満で生活する人口の割合」の達成値表示はないものの達成したとしている。

ターゲット 1-C：2015 年までに飢餓に苦しむ人口の割合を 1990 年の水準の半数に減少させる						
	1993	2000	2006	2011/2012	2015	2015 目標
1.8. 低体重の 5 歳未満児の割合（WHO 標準にて算出）（%）	39.8	36.4	31.6	26.5	25.5	22.0
1.9. 発育阻害の 5 歳未満児の割合（WHO 標準にて算出）（%）	53.6	48.2	47.6	44	35.6	34.0
1.10. カロリー消費が必要最低限のレベル未満の人口の割合（%）	42.8 (1990-92)	37.9 (2000-02)	26.9 (2005-07)	21.4 (2010-12)	18.5 (2014-16)	21.4

出所: The United Nations in Lao PDR. *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals: Laying the base for 2030.* Vientiane: The United Nations in Lao PDR, 2017.より作成。

MDG2（初等教育の完全普及の達成）では、「初等教育の純就学率」の目標は 2014 年（推定）に達成したものの、「中等教育の総就学率」「初等教育残存率」「若年層識字率」で、改善が遅く未達成であった。MDG4（乳幼児死亡率の削減）の「乳幼児死亡率」「予防接種率」「低体重の 5 歳未満児の割合」において、改善が遅く未達成であった。

MDG5（妊産婦の健康の改善）の「妊産婦死亡率」の目標は達成したが、ほかの目標は未達成で、なかでも「医師・妊産婦の立ち合いによる出産の割合」は未達成であった。MDG6（HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止）では、「マラリアと結核の有病率」において目標を達成したが、「HIV/エイズの蔓延を食い止め、その後減少させる」「HIV/エイズ治療への普遍的アクセス」は未達成となった[50]。

本事業と同時期に行われた MDG 達成に向けた取り組みで、初等教育純就学率、妊産婦死亡率に関する目標が達成されたことは評価に値する。初等教育の完了、中等教育への進学、教科書の拡充、また母子保健などの保健サービスの拡充が健康上の脆弱性を軽減させることなどでは、MDGs の達成には至らなかったものの、これらの極めて重要な開発目標が PRSO の政策アクションに含まれていたことは意義がある。例えば、世界銀行も指摘しているとおり、PRSO ではスクール・ブロック・グラント及び母子保健無料化政策の予算・支出・モニタリング管理で、十分な達成が見られたことは、何らかの形でこうした課題解決に役立ったといえる[51]。

（5）経済成長

本事業が実施された 2000 年代半ばから 2010 年代はじめは、目覚ましい経済成長を遂げた（表７）。本事業は経済成長にとって時期的に要となるタイミングで実施され、経済成長に寄与し得る改革の推進を後押ししたと考えられる。ただし、本事業が経済成長に与えた具体的な貢献度を特定することはできない。

[50] *Ibid.*, pp. 1-4.
[51] World Bank, *op. cit.*, 2016, pp. 15-16.

表７：主要経済指標

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
GNI （100 万ドル）（PPP、実質値、2011 年基準、国際ドル表示）	n.a.	n.a.	12,827	17,532	24,715	36,666
一人当たりの GDP（ドル）（PPP、実質、2011 年基準、国際ドル表示）	1,708	2,024	2,485	3,115	4,219	5,755
一人当たりの GDP 成長率（%）（年間）	3.7	4.6	4.1	5.4	6.9	5.9
対内直接投資（100 万ドル）（国際収支ベース、純額、フロー、名目 US$）	6,000	95,100	33,890	27,720	278,806	1,421,167
対内直接投資（%）（対 GDP 比、純額、フロー）	0.69	5.39	1.96	1.01	3.91	9.88
対外債務残高（%）（GNI 比）	204.3	122.8	152.4	122.8	97.4	94.6

出所：World Bank, World Development Indicators.

３．２．４．２　その他、正負のインパクト

（1）自然環境へのインパクト

(a)(b)(c)の審査時、特段の環境への影響が予見されないセクター（財政支援）であり、かつ「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」（2002 年 4 月）に掲げる影響を及ぼしやすい特性や影響を受けやすい地域に該当しないとされていた。(d)の審査時、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010 年 4 月）により環境への望ましくない影響は最小限であると判断された。事後評価時、環境への影響は本事業では該当しないことを実施機関より確認した。

（2）住民移転・用地取得

本事業による住民移転・用地取得は発生していない。

（3）ジェンダーへのインパクト

PRSO 全体としては、ジェンダーの視点を政策マトリックスにも指標にも取り入れておらず、個別のアクション実施の中での関係省庁やドナーの取り組みにゆだねられている。

本事業では、母子保健無料化政策のための保健人材に係る計画策定及び実施、保健統計指標の改善とそのモニタリング・サイクルの確立により、女性の健康に与えたインパクトはあるとみられる。また、改革の推進により、看護師・助産師の育成、スキルと知識の向上を図ることができ、多くが女性である母子保健人材のエンパワーメントが行われたと推測される。

このほかに、インパクトの発現過程の問題として、担当省庁のキャパシティに関係する状況も鑑みる必要がある。従来のプロジェクト・アプローチでは、ドナーごとにプロジェクト運営手続きが異なるため、特に外国援助への依存度が高い国の行政機関にとってプロジェクト運営上の負担が大きい。しかし、受益国政府の負担軽減も意図しているプログラム・アプローチによる援助協調であっても、PRSO の計画・実施・運営及び政策対話には多大な労力がかかる。財務省をはじめ、各関係省庁の計画局が実際の政策アクション達成に向けて努力をする必要があり、毎年その年度の成果を政策対話において報告し、次の年度の交渉を行うことから、人材・予算に制約があるラオス政府にとっては負担が大きい[52]。

有効性に関し運用・効果指標の約半数は目標値を達成したものの、一部達成や未達成の効果指標が複数見られた。本事業を通じた定性的効果としては「公共財政管理などの分野の組織的能力の強化」が図られたほか、インパクトでは、「貧困削減につながる予算配分」の保健セクターに裨益をもたらしたが、「公共財政管理の改善」「民間セクターのビジネス環境」へのインパクトは見られなかった。

以上より、本事業の実施により一定の効果の発現がみられ、有効性・インパクトは中程度である。

３．３　持続性

３．３．１　運営維持の体制

制度改革に伴い、モニタリング体制を整えたセクターも見られた。例えば国営企業が再編されたことに伴い、再編過程のモニタリングが政府によって行われた。

PRSO の政策マトリックスについては世銀本部からのミッションがモニタリングを行ってきた。JICA 専門家は赴任時期と重なる場合はモニタリングにも積極的に参加した。先述のとおり、保健分野のセクターアドバイザーが保健省の保健人材技術作業部会を設置し、モニタリングを行った。この例に見られる様に、JICA 専門家によるモニタリングは持続性の向上に貢献できる体制整備に寄与した[53]。

なお、事業効果の持続性という観点からは、事後評価時には、PRSO が行われた事実を政府関係者も援助関係者もほとんど認識していない状況である。多くの当時の担当者は定年や異動となっており、現担当者らに PRSO の協力経験が組織として受け継がれることは難しい。資金協力により直接的に人的・物的成果が生じる協力方式ではないこと、貧困削減・経済成長の大目標に対して注入されている政府資金・援助資金全体から見ると PRSO 自体は小規模であることなどから、PRSO の経験は意識的に引き継ごうとしない限り失われてしまうといえる。

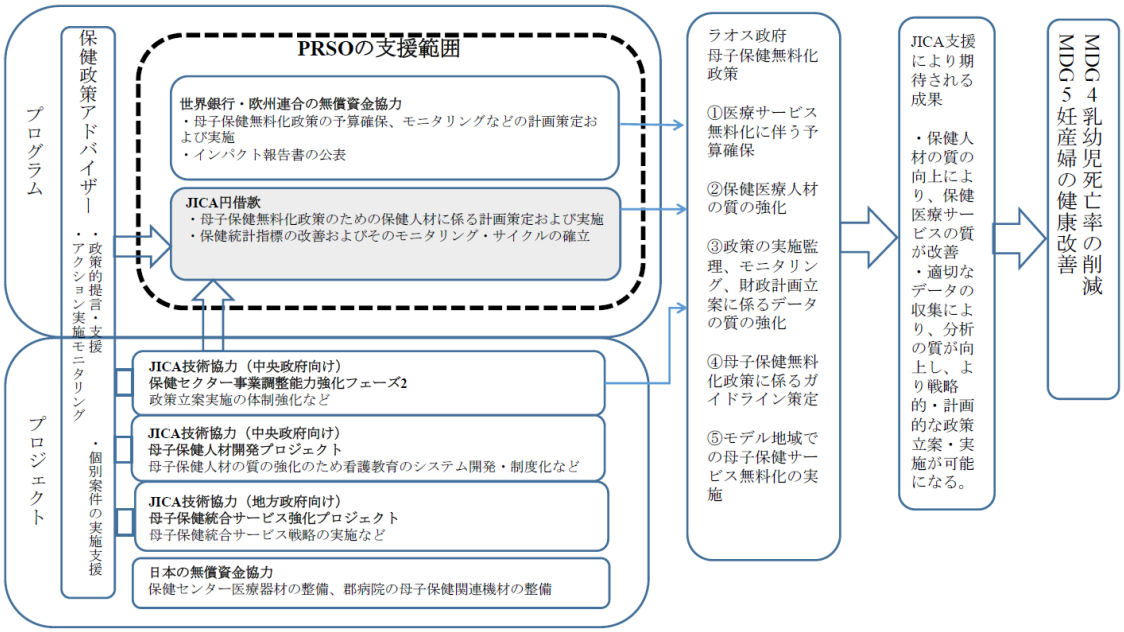
---

[52] 関係省庁聞き取り。
[53] 元専門家聞き取り。

３．４　JICA の付加価値

先述のとおり、ラオスの PRSO では援助国のその他の支援と連携させることを前提としていた。本事業は、ラオスの開発政策上重要な課題に対しての融資であり、日本側は援助実績の多い分野での経験を踏まえた政策対話を行い改革の実施を支援するという体制を取っており両国にとって意義があった。 実際に、他援助機関からも、本事業が幅広く PRSO を支援すると同時に、教育・保健分野への支援及び財政支援を重点的に行った点で、重要な援助協調パートナーとして評価されている[54]。

具体的には、PRSO9 の実施にあたり、保健セクターでは、技術協力プロジェクト「保健セクター事業調整能力強化フェーズ 2」が、同フェーズ 1 で整備した事業調整メカニズムをとおして、保健省と開発パートナーが政策及び実務の計画・戦略を具体化していく体制を強化し、事業手続きの調和化・標準化を図りながら、保健省の事業調整能力の向上を支援していた。この調整枠組みを活用して PRSO9 の実施を確認・促進した（図５）。

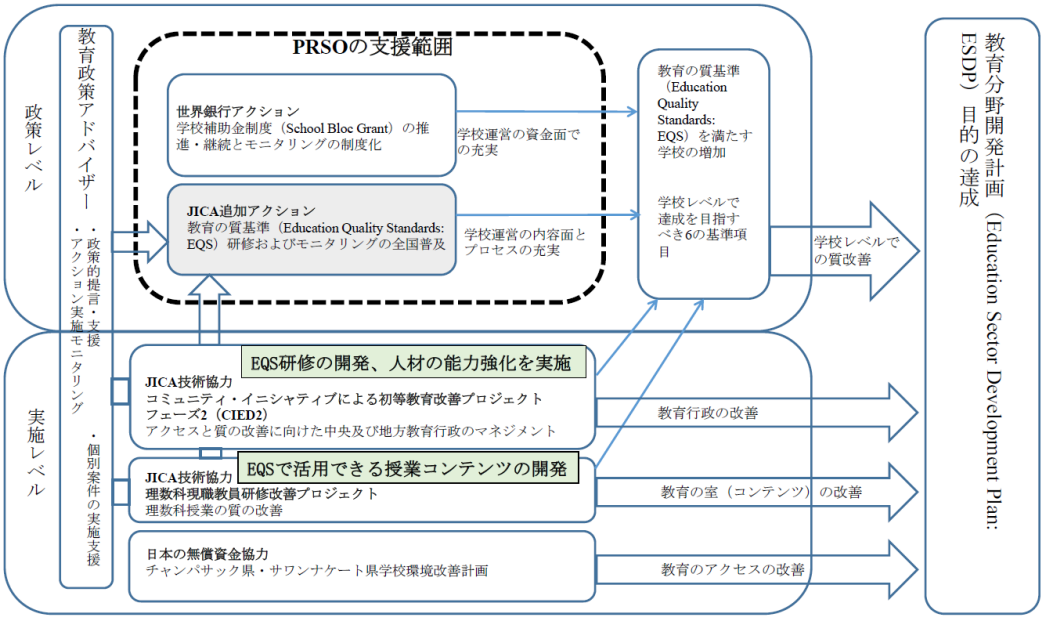


出所：JICA 提供資料より作成。

図５：PRSO9 及び JICA スキームによるラオス母子保健政策支援概念図

また、教育分野でも技術協力 2 事業と無償資金協力 1 事業が、PRSO において JICA が追加した教育の質に関する政策アクションと包括的に結びついて、世界銀行が提示した教育の量的側面を強化する政策アクションを補完する形となり有効であった（図６）。

[54] World Bank, *op. cit*., 2016.



出所：JICA 提供資料より作成。

図６：PRSO9 及び JICA スキームによるラオス教育政策支援概念図

本事業は開発政策借款であるが、財務省はじめ関係省庁側も技術協力と連携させることの重要性を認識している。技術協力で長らく実績がある JICA がその蓄積がある分野で側面支援を行うことは極めて重要であり、かつ本事業との連携で他資金協力事業と技術協力プロジェクトの有効性を高める相乗効果もある。実際に、「１．２　事業概要」で示した日本の関連事業との連携協力が行われ、これらの事業関係者から PRSO の政策アクションやトリガーの設定に際して技術的な提言が提供され重要な役割を果たした。こうした意味で、長らく現地に密接にかかわりながら多様な支援事業を行ってきた日本が開発政策借款に携わることでもたらされる付加価値は大きい。

４．結論及び提言・教訓

４．１　結論

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を支援することにより、ラオスの中長期国家計画に掲げられた諸分野の改革の推進を図り、もってラオスの貧困削減及び経済成長に寄与するものである。本事業の実施は、審査時の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に整合していた。本事業の枠組み及びアプローチについても、貧困削減・経済成長に向けた各セクターの課題を具体的計画として策定し一貫性があるため、妥当性は高い。運用・効果指標の約半数は達成したものの、企業設立に必要な日数、輸出入に必要な書類数、赤字国営企業数、ラオス政府の EDL への電力未払い料金額、年度初めに地方の予算をシステム入力する省庁数、小学校 5 学年における主要 3 科目の教科書・児童数の割合、といった指標が未達成であった。本事業を通じ財政管理等の分野の組

織的能力の強化が図られたこと、貧困削減に資する社会セクター予算配分に関し保健セクターにおいて改善があった。従って有効性・インパクトは中程度である。この他に、JICA は技術協力プロジェクトや無償資金協力との連携を通じて、蓄積された知見を活かした政策アクションへの提言やラオス政府関係省の事業調整能力の向上に貢献した点において、本事業に付加価値を与えた。

４．２　提言

４．２．１　実施機関への提言

第 2 及び特に第 3PRSO シリーズで達成されなかった指標が複数あることについて、今後も制度改革を持続する上で、政策対話においてどのような現状把握であったのかを再認識し、未達成の政策アクションと指標について関係省庁がモニターできるように働きかけを行えることが望ましい。省庁部局によっては、改革促進に携わる体制が不十分である場合も多く人員確保・予算配分の上で一層の配慮が求められる。

一般財政支援では被援助国・ドナーの双方にとってオーナーシップの強化や援助の調和化など多くの有益な側面があるが、事業実施の大前提の一つに、透明性の確保がある。本事業では、貸付実行された円貨は輸入決済資金に充当された。ラオス政府は貸付実行された円貨と同額の内貨を留保し、この内貨を国家予算口座に移転することにより政策改革を推進するための一般財源として使用することとしていた。この内貨分の使途は定められていないが、財政管理における透明性を高め、関連情報を継続的に関係省庁に対して公開することで、関係省庁より一層の理解と協力を得られるであろう。

４．２．２　JICA への提言

本事業で取り組んだにも拘らず未達成となった改革項目に関して、各担当省庁がモニタリングを行えるように、該当分野の JICA 事業スキームを引き続き活用し、政策アドバイザー及び JICA 専門家が側面支援を行えるように協力することが望ましい。

４．３　教訓

（１）財政支援と他援助形態を組み合わせたアプローチ

ラオスの PRSO では当初から配慮されていた様子であるが、財政支援はほかの援助形態と組み合わせることが事業の円滑な実施の上で不可欠である。まず各改革分野の政策に直接働きかける事業であることから、各分野の政策アドバイザーが果たす役割は大きい。更に技術協力との組み合わせは効果的で、トリガーの設定からモニタリングまで、技術協力専門家によるきめ細かな側面支援を行える可能性があり成果が期待できる。同時期に技術協力が存在しない場合は、可能な限り手厚い関連調査の実施、または他事業形態との連携により、該当分野の専門家が側面支援を行えるようにすることが望ましい。

（２）指標設定及び統計データの問題点

政策マトリックスにおいて指標を設定する際の困難な点が認められた。容易な指標であると改革に向けた努力に繋がらず、困難な指標であると担当省庁にとっての負担が大きい。特に担当省庁への十分な予算配分が向けられない場合や、担当部署の人員が政策制度改善に対応するには十分でない場合は、困難な指標が設定されることは深刻な負担となり得る。指標の設定に際しては、可能な限り担当部局の当事者を巻き込んだ形で協議することが望ましい。

また、指標を達成したか否かを判断する統計データの整備不足とデータの質の問題があった。また、担当部局が把握していない場合や、指標の達成度を判定する上で適切なデータ自体が存在しない場合もあった。データ収集及びデータ管理も側面支援に組み込んだ形で実施することが必要である。

（３）プログラム・アプローチによる一般財政支援の留意点

プログラム・アプローチでは、ドナーごとに異なるプロジェクト運営手続きが行われることによる被援助国の運営上の負担を軽減することが一つの優位性とされる。政策対話と援助協調を促進できることは好ましいことではあるものの、そこに費やされる時間と労力、政策アクションや指標の設定・成果についての報告など、被援助国政府にとっての負担は大きいため、被援助国政府の人員・体制・能力に配慮を向ける必要がある。本事業では、改革分野の各担当省庁は、追加予算措置がない状態で政策アクションを実施しなければならず、通常業務に加えて新たな活動業務の負担増加となったことは留意するべきであろう。

以上