

ラオス

2018年度 外部事後評価報告書

技術協力プロジェクト「JICA-ASEAN 連携ラオスパイロットプロジェクト」

外部評価者：EY 新日本有限責任監査法人 高木 秀行

0. 要旨

本事業は、東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟国¹の先行加盟 6 カ国とラオスを含む新規加盟 4 カ国との域内開発格差の是正が、ASEAN 共同体²の設立に向けた最重要課題とされていたことを受け、新規加盟国支援のための JICA と ASEAN の連携協力により、ラオスをパイロット国として実施された。本事業では、ラオスの強みである豊かで美しい天然資源と環境を利用し、他国と差別化を図りながら持続的開発をめざすという観点から、三つの協力コンポーネント（農業、環境管理、観光）が実施された。

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おり、妥当性は高い。本事業の実施により、各協力コンポーネントの取り組みが担当省庁の制度として確立したが、事業完了までに国内普及は進展しなかったため、プロジェクト目標は一部達成されていない。上位目標である ASEAN 統合の促進については、域内開発格差縮小をはじめ多くの目標が未達成のまま ASEAN 共同体が設立された一方で、本事業の各協力コンポーネントを通じた持続可能な開発の継続・拡大を通じて、中長期的に域内開発格差是正へ貢献することが期待できる。以上より、有効性・インパクトは中程度である。事業期間については計画内に収まったものの、事業費が計画を上回ったため、効率性は中程度である。政策面、制度・体制、技術面、財務面の持続性は維持されており、持続性は高い。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

¹ ASEAN は 1967 年にタイ、インドネシア、シンガポール、フィリピン、マレーシアの 5 カ国（原加盟国）で設立し、1984 年にブルネイが加盟している（先行加盟 6 カ国）。その後、90 年代にカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム（新規加盟 4 カ国）が加盟している。

² 2015 年末に、ASEAN の三つの共同体（「政治・安全保障共同体」「経済共同体」「社会・文化共同体」）が設立されている。

1. 事業の概要

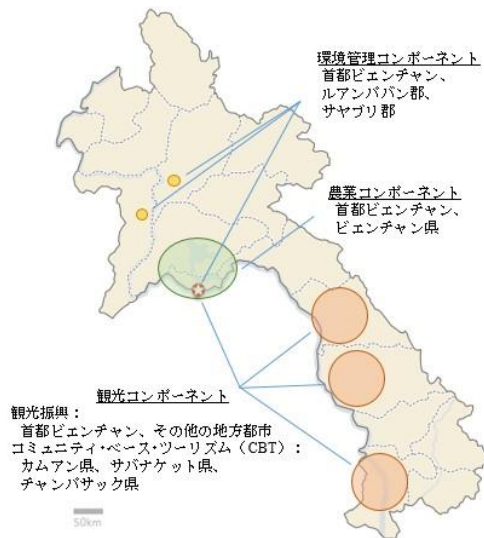


図 1. 事業位置図



写真 1. 技術移転された農業生産方法を続けているパイロット農家グループの収穫の様子（首都ビエンチャン近郊）

1.1 事業の背景

ASEAN 加盟 10 カ国は、2008 年 12 月に発効した ASEAN 憲章に基づいて、2015 年までに ASEAN 共同体を設立するという目標を掲げ、統合に向けた「ASEAN 統合ロードマップ」に沿った取り組みを進めていた。しかしながら、開発レベル及び ASEAN 統合に向けた対応状況に関して、新規加盟国であるカンボジア、ラオス、ミャンマー及びベトナム（CLMV）が立ち遅れており、地域統合促進のための域内格差の是正は統合に向けた最大の課題となっていた。このため、ASEAN による共同体実現のための取り組みとして、「ASEAN 統合イニシアチブ（Initiative for ASEAN Integration、以下「IAI」という）」等の各種の取り組みが進められ、新規加盟国に対する支援は、平等に一括して行うという手法が採られていた。

こうした状況において、ASEAN は、新規加盟国のなかでも開発の進捗度合いや社会・文化的な差異があることから、各国のニーズを踏まえてテイラーメイドの支援を行うという新たな方針を打ち出し、同取り組みに対して、二国間援助の経験と実績を有する JICA に連携協力を求めた。本事業は、新たな支援方針のもと、ラオスを ASEAN 新規加盟国の格差是正のためのパイロット国として、ASEAN 統合ロードマップに沿ったラオス政府の取り組みを、日本と ASEAN 双方のリソースを活用して支援することを目的に実施された。具体的な支援内容として、ラオスの強みを生かした持続可能な発展への協力を行うべく、「クリーンな環境」と「グリーンな経済」をテーマとした戦略ビジョン「Clean, Green and Beautiful Laos」というコンセプトのもと、安全で品質の高い農産物振興、環境管理、観光振興の 3 分野（以下、それぞれ「農業コンポーネント」、「環境管理コンポーネント」、「観光コンポーネント」という。）が協力コンポーネントとして選定された。

1.2 事業の概要

上位目標	ASEAN 統合に向けて域内開発格差が縮まり、地域統合が促進される	
プロジェクト目標	ASEAN 統合に向けた域内開発格差是正のためのラオス政府、ASEAN 事務局、JICA による三者協力のメカニズムが構築され、機能する	
成果	成果 1	ラオス並びに ASEAN において、ASEAN 統合に向けた ASEAN 域内開発格差是正のための施策を促進する適切な実施体制が確立し、強化される
	成果 2	各協力コンポーネント及び関係する ASEAN 事務局間のリンケージの強化、及び ASEAN 各国と日本からの協力リソースの活用によって、ASEAN 域内格差是正に向けたイニシアチブが促進される
	成果 3	ASEAN 統合に効果的に対応するためのラオス政府の能力が強化される
日本側の事業費	1,244 百万円	
事業期間	2010 年 10 月～2015 年 10 月	
事業対象地域	首都ビエンチャン、ビエンチャン県、ルアンパバン郡、サヤブリ郡、カムアン県、サバナケット県、チャンパサック県	
実施機関	計画投資省	
その他相手国協力機関など	外務省、農林省、天然資源環境省、公共事業運輸省、情報文化観光省、ASEAN 事務局	
我が国協力機関	なし	
関連事業	<p><技術協力></p> <p>農業コンポーネント：「有機農業促進プロジェクト」（2013 年～2016 年）、「クリーン農業開発プロジェクト」（2017 年～2022 年）</p> <p>環境管理コンポーネント：草の根技術協力「首都ビエンチャン市における市民協働型廃棄物有効利用システム構築支援事業」（2015 年～2018 年）</p> <p>観光コンポーネント：「東西回廊における実践的な観光開発プロジェクト」（2008 年～2011 年）、「サバナケット県及びサラワン県における一村一品プロジェクト」（2008 年～2012 年）</p> <p><無償資金協力></p> <p>「環境的に持続可能な都市における廃棄物管理改善計画」（2014 年 3 月）</p> <p><その他国際機関、援助機関等></p>	

	<p>農業コンポーネント：ドイツ国際協力公社（GIZ）及びタイ国際開発協力機構（TICA）の共同実施「ラオス GAP 強化プロジェクト」（2012 年～2015 年）</p> <p>環境管理コンポーネント：アジア開発銀行（ADB）「Greater Mekong Sub-region Tourism Infrastructure for Inclusive Growth Project」（2014 年～2020 年）、GIZ「Luang Prabang – Handle with Care Project」（2016 年～2019 年）</p> <p>観光コンポーネント：ADB「Greater Mekong Subregion: Sustainable Tourism Development Project」（2009 年～継続中（第 3 フェーズ））</p>
--	--

1.3 終了時評価の概要

1.3.1 終了時評価時のプロジェクト目標達成見込み

プロジェクト目標「ASEAN 統合に向けた域内開発格差是正のためのラオス政府、ASEAN 事務局、JICA による三者協力のメカニズムが構築され、機能する」は、指標①「三者協力のメカニズムに係る協働作業の枠組みが精緻化される」の体制が確立していること、指標②「ASEAN コミュニティ・ロードマップ上で示された協力対象分野（農業、環境、観光）の取り組みが、ラオスにおいて実施される」が、それぞれおおむね達成しつつあることから、これら指標の達成度に基づき、達成できると判断されていた。

1.3.2 終了時評価時の上位目標達成見込み

上位目標「ASEAN 統合に向けて域内開発格差が縮まり、地域統合が促進される」は、指標「人間開発指標（Human Development Index、以下「HDI」という。）におけるラオスと ASEAN（先進）6 カ国平均との格差が縮小される」の達成見込みとして、ラオスの 2013 年における HDI は世界ランク 139 位であり、シンガポールの 9 位からフィリピンの 117 位までの間に位置する先行加盟 6 カ国との格差は、依然大きいとしていた。

1.3.3 終了時評価時の提言内容

- ① 上位目標の達成に向け、以下の提言がなされていた。
- 事業全体：計画投資省（Ministry of Planning and Investment、以下「MPI」という。）と外務省（Ministry of Foreign Affairs、以下「MoFA」という。）を中心とした国内調整メカニズムの強化・継続
 - 農業コンポーネント：農業生産工程管理（Good Agriculture Practice、以下「GAP」という。）³の普及・展開のための農林省（Ministry of Agriculture and Forestry、以下「MAF」という。）のクリーン農業基準センター（Clean Agriculture Standard Center、以下「CASC」という。）や植物防疫センターなどの関係機関の密接な連携と活動

³ 安全、安心な農業生産を促進するための生産工程管理手法。食品安全、環境管理、作業員の健康・安全・福利、製品の品質向上という四つのモジュールから成る基準が定められている。

の継続、GAP 農家グループの組合員や県農林普及局（Provincial Agriculture and Forestry Office、以下「PAFO」という。）及び郡農林事務所（District Agriculture and Forestry Office、以下「DAFO」という。）の GAP ファームアドバイザーの更なる能力向上、GAP 認証取得のための農家グループへの適切なフォロー、GAP マーケット開設支援、GAP ロードマップの最終化

- 環境管理コンポーネント：天然資源環境省（Ministry of Natural Resources and Environment、以下「MoNRE」という。）による環境的に持続可能な都市（Environmentally Sustainable Cities、以下「ESC」という。）⁴ガイドライン及びマニュアルを活用した ESC の全国への推進、リサイクル業者の発掘、ESC ビジョン策定支援の継続
 - 観光コンポーネント：コミュニティ・ベース・ツーリズム（Community-based Tourism、以下「CBT」という。）⁵をはじめとした観光振興における一層の官民連携
- ② 持続性の確保に向け、以下の提言がなされていた。
- 事業全体：MPI と MoFA を中心とした国内調整メカニズムの強化・継続、能力強化や人材活用に係る予算確保
 - 農業コンポーネント：CASC 展示農場及び施設・機材の保守管理のための計画・予算確保
 - 環境管理コンポーネント：行政機関における、廃棄物管理の施設・機材の適切な維持管理に係る能力の向上
 - 観光コンポーネント：CBT を支援するための公的セクターの財源

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

高木 秀行（EY 新日本有限責任監査法人）

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：2018年8月～2019年11月

現地調査：2018年11月1日～12月13日、2019年2月24日～3月1日

⁴ 大気、水、土地の3分野に関わる環境問題を中心に、活動計画や戦略を策定し実施されている ASEAN の都市の環境問題に対する取り組み。ASEAN 加盟各国において、一つ以上の都市が ESC として登録されており、ラオスはビエンチャン、ルアンパバン、サヤブリの3都市が登録されている。

⁵ 地域住民の生活様式や文化を観光資源とし、コミュニティによって管理・運営される。本事業では、「ラオスの自然、文化、歴史、民俗にまつわる観光資源を適切かつ持続的に活用した観光振興」をめざし、エコツーリズムや仏教、伝統工芸などの観光資源を持つパイロット村を選定し、支援が実施された。

3. 評価結果（レーティング：B⁶）

3.1 妥当性（レーティング：③⁷）

3.1.1 開発政策との整合性

① 国家開発政策との整合性

ラオスの国家開発政策は、継続して、開発と社会と環境のバランスが保たれた持続可能な開発を推進していた。計画時の「第7次国家社会経済開発計画（2011年～2015年）」は、環境に配慮した持続的な経済社会発展に優先度を与えていた。事業完了時の「第8次国家社会経済開発計画（2016年～2020年）」のドラフト⁸には、持続可能な開発を推進する具体的な施策として、本事業の協力コンポーネント3分野である農業、環境管理、観光が優先開発課題に含まれていた。また、域内開発格差是正の方針が示されていた。

本事業の計画時のASEANの共同体設立に向けた政策に関しては、「ASEAN経済共同体ブループリント（2007年）」⁹において、先行加盟6カ国とラオスを含む新規加盟4カ国との域内開発格差の是正が最重要課題であるとされていた。ASEAN共同体の設立を間近に控えた事業完了時においても、引き続き「ASEAN共同体ビジョン2025」¹⁰及び「ASEAN経済共同体ブループリント（2016年～2025年）」¹¹において、設立後の域内開発格差是正の方針が示されていた。

以上より、本事業の実施は、計画時及び事業完了時のラオスの開発政策並びにASEANの共同体設立に向けた政策と整合している。

② セクター開発政策との整合性

協力コンポーネント3分野の開発政策は、以下のとおり計画時・事業完了時ともに、本事業の取り組みを推進していた。

⁶ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁷ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

⁸ 2016年4月に正式承認されている。

⁹ ASEAN経済共同体設立の工程表であり、単一の市場と生産基地、競争力のある地域、公平な経済発展、グローバルな経済への統合、の4分野にわたる課題の解決を、2008年から2015年にかけて実施することを定めていた。

¹⁰ 共同体設立後の更なるASEAN統合をめざしたビジョン。ASEAN共同体設立が宣言された2015年11月のASEAN首脳会談において採択された。

¹¹ ASEAN経済共同体の目標達成に向けた工程表。その他二つの共同体のブループリントと併せて、上記の首脳会談において採択された。

表1. 協力コンポーネントに関するセクター開発政策

コンポーネント	計画時	事業完了時
農業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「ASEAN 統合ロードマップ」：ASEAN GAP の導入 ・ 「クリーン農業政策」（2006年）：GAP の定義・分類 ・ 「農業戦略 2011～2020」（案）：GAP の導入を強調 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「第7次農林業セクター開発5カ年行動計画」（2011年～2015年）：安全な農産物生産による付加価値化をめざす「クリーン農業」に焦点 ・ 「食料安全保障及び商業生産プログラム」（2010年～2015年）：付加価値の高い農業生産や加工食品産業の推進
環境管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「ASEAN 環境的に持続可能な都市イニシアチブ (AIESC)」：ルアンパバン、首都ビエンチャン、サヤブリが登録 ・ 「国家環境戦略 2020」及び「環境アクションプラン 2011～2015」：ESC の推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・ MoNRE の環境管理アクションプラン（2011年～2015年）：本事業の対象都市における廃棄物管理能力強化 ・ MoNRE の環境政策：ESC ガイドラインの普及を推進
観光	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「ASEAN 統合ロードマップ」及び「ASEAN 観光産業統合ロードマップ」：ASEAN 全体での観光振興の強化を推進 ・ 「国家観光開発戦略 2006～2020」：エコツーリズムの展開 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「国家観光開発戦略 2006～2020」：エコツーリズムの展開 ・ 情報文化観光省（Ministry of Information and Tourism、以下「MICT」という。）のCBT推進方針：地方の就業や収入の改善に貢献する貧困緩和策としてのCBTの推進

出所：事前評価時は JICA 提供資料、事業完了時は各カウンターパート（Counterpart、以下「C/P」という。）機関提供資料

3.1.2 開発ニーズとの整合性

計画時のラオスは、特に国民総所得（GNI）、貧困率、基礎教育就学率等において ASEAN 先行加盟国との開発格差が大きく、ASEAN 統一市場の形成に向けた取り組み等も遅れていた。こうした状況のもと、本事業の各協力コンポーネントは、域内開発格差の是正に向けて、ラオスの強みである豊かで美しい天然資源と環境を利用し、他国と差別化を図りながら持続的開発をめざす観点から計画された。JICA の提案した戦略的ビジョン「Clean, Green and Beautiful Laos」(2010年2月)に基づき、優先分野のうち「グリーンな経済」の優先プロジェクト例からエコツーリズム振興・観光基準及びクリーン農業¹²振興、「クリーンな環境」からはエコモデル・低排出の環境管理をベースに、各協力コンポーネントの計画が策定された。

事業完了時においても、ASEAN 域内開発格差の是正は未達成のまま、引き続き ASEAN 共同体の課題となっている。このため、持続可能な開発をめざして計画された

¹² 有機栽培をはじめとした安心・安全、持続的な農業。

各協力コンポーネントの取り組みは、下記のとおり引き続き必要とされていた。

- 農業コンポーネント：ラオスは内陸国であるが、近年は周辺諸国を結ぶ陸上輸送インフラが整備されつつあり、このため同国産のオーガニック、減農薬農産物は、質の高い農産物として輸出も増加しつつあった。また、北部 6 県のバナナプランテーションや中南部の稲作地帯において、輸出向け農産物の GAP 認証取得のニーズが高かった。
- 環境管理コンポーネント：主要都市の廃棄物収集には改善の余地があり、処分場における処理も環境的に健全ではない状況であった。こうした課題への対処のための、行政の廃棄物管理能力の向上が必要であった。
- 観光コンポーネント：首都ビエンチャンと地方の経済格差が広がるなか、農業に加え、観光は地方の重要な産業と位置付けられ振興されていた。特に、CBT は地方の貧困緩和策の一つであった。

以上より、協力コンポーネント 3 分野ともに、計画時から事業完了時を通じて、持続的開発に向けた開発ニーズは高く、本事業の実施は、計画時及び事業完了時のラオスの開発ニーズと整合している。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

本事業は、計画時の段階において、以下の日本の援助政策と整合していた。

① 対 ASEAN 援助方針

「新千年期における躍動的で永続的な日本と ASEAN のパートナーシップのための東京宣言（2003 年 12 月）」¹³の基本原則と価値観において、「ASEAN 共同体を実現する努力に際し、開発援助及び支援プログラムを通じて、ASEAN の経済発展及び統合努力に高い優先度を与える」としている。具体的には、行動のための共通戦略の（2）「経済発展と繁栄のための基礎の強化」において、ASEAN 統合及び持続可能な開発に対する支援を明記している。

② 国別援助方針

日本の対ラオス国別援助方針（2006 年 9 月）の基本方針において、「貧困削減及び人間開発に向けたラオスによる自助努力を支援すると共に、グローバル経済及び地域経済への統合に向けて、自主的・自立的かつ持続可能な経済成長を実現するためのラオスによる自助努力を支援する」としている。本事業はこうした援助政策に基づき実施されたものである。

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おり、妥当性は高い。

¹³ 将来の日・ASEAN 関係の基本的方向性の指針として、2003 年 12 月の日・ASEAN 特別首脳会談において採択された。

3.2 有効性・インパクト¹⁴（レーティング：②）

3.2.1 有効性

本事業は、ASEAN 新規加盟国を支援する JICA と ASEAN の連携協力モデルとしての「三者協力メカニズム」を構築することを目的に、ラオスをパイロット国として実施されたものであり、具体的には、連携協力において以下の事業サイクルを実施するための手続きを標準化するものとして計画された。

① ASEAN と JICA がラオス（及び ASEAN 新規加盟国）に対して三角協力を実施するための体制整備、並びに

② 三者協力に基づくプロジェクトの計画、実施及びモニタリング・評価

本事業の実施段階において、三者協力メカニズムは、MPI と MoFA を中心に、各協力コンポーネントの関係省庁との連携を図る「国内調整メカニズム」と、ASEAN 事務局が ASEAN ワーキンググループ等と各協力コンポーネントとの調整を行う「ASEAN 連携」という形で構築された。

3.2.1.1 成果

本事業の完了時点において、各成果は以下のとおり、おおむね達成していたと判断される。

表 2. 成果の実績・達成度

成果	実績・達成度
成果 1 「ラオス並びに ASEAN において、ASEAN 統合に向けた ASEAN 域内開発格差是正のための施策を促進する適切な実施体制が確立し、強化される」	<p>指標①「2011 年 3 月までに、ラオスにおける三者協力の実施組織が設置される」は、三者協力メカニズムに係る体制が確立し、それぞれが役割を担っていた。MIP 及び MoFA は関係省庁の調整、進捗確認、必要なアドバイスの提供、モニタリングを、ASEAN 事務局は ASEAN ワーキンググループとの調整やほかの CLMV 国でのワークショップ開催・セミナー参加、ASEAN 域内の専門家の招へいを、JICA は専門家派遣、事業実施及びモニタリングを行うこととされた。</p> <p>指標②「実践的な年次活動計画が毎年(第 1 四半期に)策定される」の年次計画並びに指標③「ASEAN によって、協力実施に係るモダリティの柔軟性を備えた IAI ガイドラインが策定される」の IAI ガイドラインが策定された。</p> <p>以上より、成果 1 はおおむね達成していたと判断する。</p>
成果 2 「各協力コンポーネント及び関係する ASEAN 事務局間のリンケージの強化、及び ASEAN 各国と日本からの協力リソースの活用によって、	<p>指標①「安全で品質の高い農産物の振興、環境的に持続可能な都市づくり、観光振興の促進に関する ASEAN イニシアチブが、関連省庁の政策に組み込まれる、あるいは公文書化される」は、各協力コンポーネントが ASEAN 各国からの協力リソース活用のもと、おおむね計画どおり実施され、それぞれの関係省庁の政策に組み込まれた。各協力コンポーネント目標の達成度は、以下のとおり：</p> <p>・農業コンポーネント： コンポーネント目標「安全で品質の高い</p>

¹⁴ 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。

成果	実績・達成度
ASEAN 域内格差是正に向けたイニシアチブが促進される」	<p>農産物の振興のために、ラオスにおいて GAP が導入される」は、GAP 認証システムが導入され、首都ビエンチャン及びビエンチャン県のパイロット農家グループによる実践を通じて運営されていた。一方で、事業完了までの GAP 農産物の生産と流通は多くなかったことから、目標はおおむね達成していたと判断する。</p> <p>・環境管理コンポーネント： コンポーネント目標「ラオスにおいて、AIESC に基づき、環境的に持続可能な都市づくりが促進される」は、首都ビエンチャン、ルアンパバン、サヤブリの対象3都市における廃棄物管理の向上が達成していた¹⁵。また、全国の県庁所在地から参加を募り、ESC ガイドラインの普及ワークショップが開催され、このうち3都市¹⁶に対して、ESC ビジョン¹⁷策定等の支援が行われた。このため目標は、ほぼ達成していたと判断する。</p> <p>・観光コンポーネント： コンポーネント目標「官民連携と中央と地方の連携により、ラオスの自然、文化、歴史、民俗にまつわる観光資源を適切かつ持続的に活用した観光振興体制が確立される」は、観光振興が全国規模で実施され、CBT の活動がカムアン県、サヤブリ県、チャンパサック県のパイロット3県において実施された。ただし、CBT の振興に向けた制度は確立したとはいえない（持続性の「制度・体制」の項に後述）。このため、コンポーネント全体としての達成度は、限定的であったと判断する。</p> <p>指標②「ASEAN 統合に向けラオス政府の関係省庁・機関によって実施された、ASEAN 域内開発格差是正のための活動が、ASEAN の文書や報告書に言及される」は、本事業の有効性が ASEAN 文書（IAI 中間レビュー報告書）に言及された¹⁸。</p> <p>以上より、成果2はおおむね達成していたと判断する。</p>
成果3「ASEAN 統合に効果的に対応するためのラオス政府の能力が強化される」	<p>指標①「各協力コンポーネント及び関係する ASEAN 分野別機関間の協働作業の枠組みが構築される」は、ASEAN 連携に関して、各協力コンポーネントの関係省庁が関連する ASEAN セクター部局との関係を強化し、実務レベル協議を行うことにより、ASEAN の共通課題への対処をラオス国内で円滑に実施することに貢献した。</p> <p>指標②「ラオス MOFA、MPI、並びに三つのコンポーネント関係省庁との間の協働作業の枠組みが構築される」は、MPI と MoFA を中心とした国内調整メカニズムが機能し、関係省庁に対して助言と調整が行われた。本事業の実施において、MPI と MoFA は、協力コンポ</p>

¹⁵ パイロットプロジェクトで実施された廃棄物の削減、再利用、再資源化（Reduce、Reuse、Recycle：3R）のなかには、事後評価のサイト視察において、一般家庭でコンポストを続けている世帯は多くないなど、あまり継続状況が良くないものもみられた（この点について、後述の「教訓」を参照）。

¹⁶ 本事業期間中に、ビエンチャン県バンビエン、ホリカムサイ県パークサン、サバナケット県カイトーン・ポムウィハーンの3都市を対象に、ESC ビジョンの策定及び優先セクターの選定等が行われた。

¹⁷ ESC ビジョンは、都市環境の改善を実現するための戦略として作成されたものであり、改善の対象を「社会経済環境」「自然環境」「社会生活環境」の三つに分類したうえで、各分類に含まれる項目とその達成目標が設定されている。

¹⁸ この中で、本事業のような包括的なプログラム協力の有効性について言及があり、IAI プロジェクトとして認証すべきとの勧告がなされた。

成果	実績・達成度
	<p>一ネット各分野のワークショップ及び年 1 回実施の会議への参加を通じた各協力コンポーネントの進捗確認、月次、四半期、年次の報告書を通じたモニタリング、関係省庁に対する予算確保などについての必要なアドバイスの提供を行い、コンポーネント活動の予算確保や地方政府との連携につながった。</p> <p>指標③「ラオス政府関係省庁及び機関において、ASEAN 統合目的の理解が高まる」及び指標④「ASEAN フォーラムにおいて、ASEAN 統合に係る新しいモダリティとしての本事業の紹介をラオス政府が行った回数」は、本事業の C/P による ASEAN 意識向上セミナーの開催や、ASEAN フォーラムにおける本事業の紹介が継続して行われた。</p> <p>以上より、成果 3 はおおむね達成していたと判断する。</p>

3.2.1.2 プロジェクト目標達成度

プロジェクト目標「ASEAN 統合に向けた域内開発格差是正のためのラオス政府、ASEAN 事務局、JICA による三者協力のメカニズムが構築され、機能する」の達成状況は、三つの協力コンポーネントのパイロットプロジェクト実施を通じて、国内調整メカニズム並びに ASEAN 連携が機能し、各コンポーネント目標に係る効果の発現に寄与した。国内調整メカニズムが機能したことにより、省庁横断的な取り組みと中央と地方政府の連携といった、開発課題の解決に向けた行政機能の促進が図られた。「ASEAN 連携」は ASEAN セクター部局との関係強化において機能した。JICA は日本側の協力事項を遂行するとともに、ラオス側及び ASEAN と協働し、本事業の実施において総合調整の役割を果たした。

表 3. プロジェクト目標の指標の実績・達成度

指標	実績・達成度
三者協力のメカニズムに係る協働作業の枠組みが精緻化される	ラオス政府、ASEAN、JICA それぞれにおいて、三者協力メカニズムに係る体制が確立した。具体的には、ラオス国内においては、ASEAN、IAI を担当する MoFA と開発プロジェクトを総括する MPI 及び JICA が協働し、各コンポーネント実施担当省庁との協働作業の体制が確立した。ASEAN においては、ASEAN のセクター開発課題に機動的に対応するために、各コンポーネント実施担当省庁と ASEAN セクター部局との連携が構築された。JICA はプロジェクト予算の措置、ラオス政府機関間の調整、ASEAN 事務局及び同局内 IAI ユニットへの問題提起と課題解決に向けた働きかけを行い、ラオス政府、ASEAN 事務局、JICA の三者間の総合調整を行う機能が確立した。
ASEAN コミュニティ・ロードマップ上で示された協力対象分野（農業、環境、観光）	・農業コンポーネント： GAP の導入・基礎作りに成功し、パイロットとして実施した 3 サイトの農家グループは GAP 認証を取得したが、国内普及は限定的であった。国内普及のための活動として、地方行政や大学関係者に対する GAP 紹介のためのワークショ

指標	実績・達成度
の取り組みが、ラオスにおいて実施される	<p>ップ（計3県）やGAPファームアドバイザーに対する研修が実施された。ただし、パイロットプロジェクトで実施したような農家グループに対する具体的な支援を伴ったものではなかったこともあり、事業完了までに、活動の対象となった地域においてGAP認証取得のため取り組みには進展しなかった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・環境管理コンポーネント： ESCはラオスの関係機関であるMoNRE及び公共事業運輸省（Ministry of Public Works and Transport、以下「MPWT」という。）にとっての都市環境改善の基本政策となっている。パイロット3都市において廃棄物管理が向上したが、ESCガイドライン普及ワークショップに参加した都市並びにESCビジョン策定等の支援を受けた都市において、事業完了時までに具体的な取り組みには進展しなかった¹⁹。 ・観光コンポーネント： パイロット3県において、それぞれ複数のCBT対象村が選定され支援が行われた。国内普及のための活動として、セミナーの実施及びCBTのハンドブック等の共有（計6県）が行われたが、事業完了までに、活動の対象となった地域において具体的な取り組みには進展しなかった。

以上より、三者協力メカニズムは構築され、各協力コンポーネントのパイロットプロジェクトの実施において機能した。一方で、各協力コンポーネントの取り組みの国内普及は限定的であった。上位目標が達成されるためには、各協力コンポーネントの取り組みが国内において普及し、持続的な開発を通じて域内開発格差の是正に貢献する必要があるという観点から、プロジェクト目標は一部達成されていないと判断する。



写真2. 学校でのペットボトルリサイクルは、次の世代への環境教育に役立っている（ルアンパバン市）



写真3. 木彫り彫刻の振興を行ったCBTパイロット村には、視察時も多く観光客が訪問していた（チャンパサック県）

¹⁹ ESCビジョン策定の支援を受けた3都市のうち、カイソーン・ポムウィハーンでは、事業完了後の2018年に都市環境に係る県令を改訂しており、都市の美化、緑化に関して明記し、廃棄物処理に関する村長の責任や、ルールに違反した場合の罰金を定めている。同市では現在、新しい県令の周知に努めている。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 上位目標達成度

1) 事業全体のインパクト

上位目標「ASEAN 統合に向けて域内開発格差が縮まり、地域統合が促進される」の達成状況は、「政治・安全保障共同体」「経済共同体」「社会・文化共同体」から成る「ASEAN 共同体」が 2015 年末に発足しているが、域内開発格差の是正が進んでおらず、ASEAN の市場統合も当初期待されたレベルには達していない。このため、共同体発足後に新たに発表された ASEAN 共同体ビジョン 2025 及び ASEAN 経済共同体ブループリント（2016 年～2025 年）により、さらに 10 年後を見据えて市場統合を進める姿勢が示された形となっている。また、指標として設定された HDI の格差縮小についても、ラオスと ASEAN 先行加盟 6 カ国との差は縮まっておらず、未達成と考えられる。

表 4. 上位目標の指標の実績・達成度

指標	実績・達成度
人間開発指標（HDI）におけるラオスと ASEAN（先進）6 カ国平均との格差が縮小される	計画時点である 2010 年のラオスの HDI 値は 0.546、ASEAN 先行加盟 6 カ国平均は 0.762。事後評価時点で公表されている最新の HDI 値（2017 年）は、ラオスが 0.601、ASEAN 先行加盟 6 カ国平均は 0.789 であった。格差は 2010 年の 0.216 から 0.188 へ 0.03 変動しているが、ほぼ横ばいで推移していることから、縮まっているとはいえない ²⁰ 。

上位目標及び指標の達成度としては、上記のとおり未達成である一方で、これらは事業完了 3 年後の目標としては高い設定であり、さらには本事業による開発課題の解決以外の多くの要素が関係すると考えられる。また実際に、本事業以外にも、ラオスの開発格差是正に資する多くのプロジェクトが各国・機関の支援のもと行われており、設定されている上位目標及び指標の達成は、これらの複合的な効果によってもたらされるものと捉えるべきである。

上記の理由から、本事後評価では、計画時に設定された指標に加え、各協力コンポーネントの実施による持続可能な開発を通じた上位目標の達成に向けての貢献を重視し、それぞれ分析を行っている。現地調査にて確認を行った、各協力コンポーネントの効果の発現状況は以下のとおり。

²⁰ United Nations Development Programme (UNDP) URL アドレス：
<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (2018 年 11 月アクセス)

2) 各協力コンポーネントの持続可能な開発への効果

① 農業コンポーネント²¹：

事業完了後も、CASC では主に輸出用農産物の農業生産者に対して、ニーズに応える形で GAP 認証取得の支援を継続している：

- 北部 6 県のバナナプランテーション（14 社が GAP 認証取得済）
- カムアン県の米生産者（3 郡 17 村の農家グループ約 360 世帯が GAP 認証取得済）
- サバナケット県の米生産者（2 農家グループに対する支援提供、GAP 認証は未了）
- チャンパサック県のキャベツ生産者（1 農家グループ 15 世帯が GAP 認証取得済）

今後の研修予定として、サヤブリ県（野菜、コメ、メイズ）、ビエンチャン県（野菜）、カムアン県（野菜）などを、リクエストに応じて行っていくとしている（2019 年前半まで 5 件が計画済み）。

こうした GAP 認証取得の支援は、GAP 認証を取得した農家による輸出向け農産物の生産増大に貢献している。サバナケットの精米工場では 2017 年に約 150 トンの GAP 米を農家と取引し、ヨーロッパへ輸出している。このほか、チャンパサック県のキャベツ農家がタイへ、北部 6 県のバナナプランテーション企業が中国へ輸出している。GAP 認証の取得は、農家の収入の増加・安定にもつながっている（例：輸出用米生産農家では、収入が 10%増加している²²）。

② 環境管理コンポーネント²³：

対象 3 都市では、本事業により廃棄物収集計画の策定がなされ、これに基づき実施された無償資金協力「環境的に持続可能な都市における廃棄物管理改善計画」（2014 年 3 月）（廃棄物収集施設・収集車両等の整備）との相乗効果により、事業完了後も継続的に廃棄物収集量・収集率が増加している。この結果、廃棄物収集率の対象 3 都市の平均は、2013 年の約 47%から 2018 年の約 74%へ、大幅に改善している。

²¹ C/P 機関ヒアリング：MAF、CASC、カムアン県 PAFO、GAP サイト視察：GAP パイロット農家（ビエンチャン首都・県）、GAP 普及農家（カムアン県の米農家）、電話インタビュー：GAP 普及農家（チャンパサック県のキャベツ農家）、精米工場（サバナケット県）

²² ヒアリングを行ったカムアン県の GAP 普及農家は、精米工場と契約を結んでおり、GAP 米を非 GAP 米と比べて 10%高く購入することが約束されている。

²³ C/P 機関ヒアリング：MoNRE、MPWT、ビエンチャン市管理局（Vientiane City Office for Management and Services、以下「VCOMS」という）、ルアンパバン市都市開発管理庁（Urban Development Administration Authority、以下「UDAA」という）及び天然資源環境局（Department of Natural Resources and Environment、以下「DoNRE」という）、サヤブリ市 UDAA、ESC サイト視察：ビエンチャン首都（廃棄物中継基地及び最終処分場、保健省、3R 及び 1 次収集のパイロット村、病院、市場）、ルアンパバン市（最終処分場、3R・1 次収集のパイロット村、学校、病院）、サヤブリ市（最終処分場、3R・1 次収集のパイロット村、市場）、ESC 普及都市ヒアリング：バンビエン市 DoNRE、パークセン市 DoNRE、カイソーンポムウハーン市 UDAA

表 5. 対象都市の廃棄物収集率の事前・事後比較（人口比）

（単位：％）

都市	2013 年	2018 年	増加率
ビエンチャン	20.5	79.6	288
ルアンパバン	68.4	76.6	12
サヤブリー	51.4	66.6	30
平均	46.8	74.3	59

出所：C/P 機関提供資料

ESC ガイドラインの普及は、全国の都市を対象に行われている。事業完了後、これまで全 15 県²⁴に対するワークショップが行われており、このうち 3 都市（カムアン県ターケーク、フアパン県サムヌア、サラワン県サラワン）では、MoNRE 及び DoNRE が支援の中心となり、都市環境において対処すべき課題の優先付けなどを示したアクションプランを作成済みである。なお、アクションプランをもとに、これら 3 都市ではそれぞれ、環境改善のためのプロジェクト形成を計画中である。MoNRE では今後さらに、3 都市（ウドムサイ県ウドムサイ、サヤブリー県パーカイ、アッタプー県アッタプー）に対して、アクションプラン作成の支援を予定している。

③ 観光コンポーネント²⁵：

MICT は全国規模の観光振興策として、第 3 回ラオス観光年²⁶を 2018 年に開催しているが、この運営において、本事業にて観光振興の支援を行った第 2 回ラオス観光年（2012 年）のノウハウやパンフレットをはじめとした観光情報資料が活用された。MICT はまた、ASEAN 統合ロードマップの優先分野「ASEAN 全体での観光振興の強化」並びに観光産業統合ロードマップの「ASEAN を単一の観光目的地としていく方針」を推進しており、ウェブサイトにて ASEAN 諸国の政府観光サイト及び ASEAN の観光サイトとのリンクを設けるなど、ASEAN 加盟国間の連携を図っている。

²⁴ 2017 年 7 月ビエンチャン（中央部 5 県を対象）、2017 年 12 月パクセー（南部 5 県を対象）、2018 年 1 月ルアンパバン（北部 5 県を対象）にて実施された。

²⁵ C/P 機関ヒアリング：MICT、カムアン県情報文化観光局（Provincial Information, Culture and Tourism Department、以下「PICTD」という）、サバナケット県 PICTD、チャンパサック県 PICTD、CBT サイト視察：カムアン県パイロット村（タム、パレム）、サバナケット県パイロット村（ポンタート、ドンムアン、ドンデン）、チャンパサック県パイロット村（ノンブン、ドンコ、ドンコー）

²⁶ Visit Laos Year 2018 として、宗教（仏教）や農耕サイクルに関係したラオスの伝統的なお祭りを中心に様々なイベントを企画し、観光客の増加につなげるもの。ラオスへの外国人観光客数は 2015 年の 460 万人をピークに減少に転じ、2017 年は 380 万人にとどまっていたが、2018 年は 410 万人に回復している。

In Partnership with



出所 : Laos' official tourism website²⁷

図 1 . ASEAN 加盟各国の観光ウェブサイトとのリンク

CBT の活動では、対象 3 県においてそれぞれ 7 村～8 村をパイロット村とし、地域の自然や文化、伝統を活かした観光促進の支援が行われた²⁸。本事後評価の現地調査では、これらのうち各県から支援規模の大きい 3 村程度を選定のうえ視察し、各村の観光客数記録あるいは村民の観光客数推移の把握をもとに、ほとんどのパイロット村で支援の実施以降に観光客数が増加していることを確認した（観光客数の規模は、年間数百人～1 万人ほど）。一方で、そのほとんどでは入場料や宿泊費、土産物販売等の収入は、増加しているとはいえ金額規模は小さく、地域住民の経済的裨益は大きいとはいえない²⁹。事業完了後の CBT の普及も小規模にとどまっており、CBT 普及のための予算が確保されていないこと、また、JICA、ADB のプロジェクトを実施していない県では地方行政・住民ともに CBT のノウハウがないことから、他地域への普及は難しい状況となっている。

事後評価時点における各協力コンポーネントの効果の発現状況をまとめると、農業コンポーネントの GAP は各地で GAP 農産物の生産が広がりを見せており、持続可能な開発の効果は比較的高いと考えられる。環境管理コンポーネントは、パイロットプロジェクト対象 3 都市では持続可能な開発の効果は高く、今後は ESC ガイドライン普及都市における環境改善の更なる取り組みが必要と考えられる。観光コンポーネントは、第 3 回ラオス観光年（2018 年）の観光振興が一定の効果をもたらしているが、CBT による持続可能な開発の効果はこれまで高いとはいえず、今後の CBT の改善と普及が必要と考えられる。

²⁷ URL アドレス : <http://tourismlaos.org/index.php> (2018 年 11 月アクセス)

²⁸ 投入金額などの支援規模はそれぞれ異なる。パイロット村の半数ほどは小規模な支援であった。

²⁹ 特にエコツーリズムでは、入場料がラオス Kip (LAK) 5,000 (約 70 円)、宿泊費が LAK 15,000 (約 200 円/換算レートはともに 2018 年 11 月時点) などと低いこともあり、施設の維持管理やプラスチックごみの処理といった、観光サイトとしての運営管理を行ううえで必要となる支出を観光収入で賄うという仕組み作りができていないパイロット村がみられた(この点について、後述の「教訓」を参照)。

以上より、上位目標の指標とされた **HDI** の格差縮小は未達成であるが、各協力コンポーネントの実施による持続可能な開発の効果は、今後の継続・拡大を通じて中長期的に域内開発格差是正へ貢献することが期待できることを考慮し、上位目標は一部達成されていると判断する。

3.2.2.2 その他のインパクト

各協力コンポーネントは、以下のとおり自然環境への正のインパクトをもたらしている。

- 農業コンポーネント：C/P 及び GAP を実施している農家によれば、GAP に沿った農薬の適正使用と適切な施肥を行うことが、農薬と化学肥料の使用量を減らすことにつながり、環境への負の影響を低減することに貢献している。
- 環境管理コンポーネント：C/P 及び同コンポーネントを担当した専門家によれば、本事業の活動である廃棄物管理の改善並びに ESC ガイドラインの普及を通じて、環境への負の影響を低減することに貢献している。また、廃棄物管理の改善は、世界遺産都市であるルアンパバンにとって社会的・経済的に極めて重要な課題であり、関連案件の無償資金協力「環境的に持続可能な都市における廃棄物管理改善計画」との相乗効果と併せて、本事業はルアンパバン市街地の世界遺産登録を維持することにも貢献している。
- 観光コンポーネント：C/P 及び CBT のパイロットサイト住民によれば、エコツーリズムをはじめとした CBT のパイロットサイトでは、自然環境保護が観光振興において大切であるとの意識が高まっており、自然環境の保護に貢献していると考えられる。また、その他の CBT パイロットサイトを含め多くの村で観光客が増加しているが、環境への負の影響は特にみられない。

本事業の実施により、各協力コンポーネントの取り組みが担当省庁の制度として確立し、国内の他の地域への普及に向けた取り組みが行われた。しかしながら、上位目標が達成されるためには、各協力コンポーネントの取り組みが国内において普及し、持続的な開発を通じて域内開発格差の是正に貢献する必要があるという観点から、プロジェクト目標は一部達成されていない。上位目標は、ASEAN 共同体が多くの目標を未達成のまま設立され、本事業の指標として設定された **HDI** の格差縮小についてもラオスと ASEAN 先行加盟 6 カ国との差は縮まっていないことから、未達成と考えられる。一方で、本事業の各協力コンポーネントを通じた持続可能な開発の今後の継続・拡大を通じて、中長期的に域内開発格差是正へ貢献することが期待できる。

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

3.3 効率性（レーティング：②）

3.3.1 投入

投入の計画及び実績は表6のとおり。計画時点では、投入計画の詳細は未確定であった。

表6. 投入の計画・実績比較

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	長期専門家 3名 （チーフアドバイザー、環境、グリーンエコノミー/業務調整） 短期専門家/コンサルタント （観光振興、安全・安心な農産物振興、環境管理の各分野 / 人数の明記なし）	長期専門家 6名（累計） （三者協力メカニズム：4名（累計）、農業コンポーネント：1名、観光コンポーネント：1名） 短期専門家/コンサルタント 15名 （三者協力メカニズム：1名、農業コンポーネント：3名、環境管理コンポーネント：7名、観光コンポーネント4名）
(2) 研修員受入	人数・詳細の記載なし	農業コンポーネント：本邦研修2回、第三国研修（タイ） 環境管理コンポーネント：本邦研修2回、第三国研修（ベトナム、タイ、インドネシア） 観光コンポーネント：本邦研修2回、第三国研修（インドネシア、シンガポール、タイ、マレーシア）
(3) 機材供与	金額・詳細の記載なし	三者協力メカニズム：PC等のオフィス機器、車両 農業コンポーネント：展示農場の施設整備、圃場管理機材等の機材供与 環境管理コンポーネント：ごみ箱等の活動に必要な資機材、廃棄物処理施設の改良工事、重機等 観光コンポーネント：ビデオカメラ、PC等の活動に必要な機材
(4) その他	—	在外事業強化費
日本側の事業費合計	合計 900 百万円	合計 1,244 百万円
ラオス側の投入	1. カウンターパート配置 2. プロジェクトオフィス及び付帯設備 3. 運営費の一部負担	1. カウンターパート配置 53名 2. プロジェクトオフィス及び付帯設備 3. プロジェクト運営管理費
ASEAN 側の投入	1. 短期専門家 2. ボランティア派遣 3. 研修員受入	1. 短期専門家 2名 2. 講師 2名

出所：JICA 提供資料

3.3.1.1 投入要素

本事後評価では、C/P に対して、事業実施における貢献・阻害要因に関するヒアリングを行った。そのなかで、専門家と C/P との関係について、より緊密な連携のもと問題解決に向けた議論が行われるべきであったという考えが聞かれた。こうした指摘に関して、専門家は円滑なコミュニケーションを通じて現地事情と課題の認識を深めたうえで、適切な対処を行うような事業実施の形を取るべきであったと考える（この点について、後述の「教訓」を参照）。

3.3.1.2 事業費

全体の事業費は、計画の 900 百万円に対して実績は 1,244 百万円であり、計画を上回った（計画比 138%）。事業費が増加した主な要因は、計画時には未定であった農業コンポーネントの農業研修場の施設整備や、環境管理コンポーネントの最終処分場のアクセス道路、し尿浄化槽汚泥処理施設、感染症医療廃棄物専用焼却炉等の整備や重機の供与が追加されたことであった。

3.3.1.3 事業期間

全体の事業期間は、計画・実績ともに 5 年 0 カ月であり、計画どおりであった（計画比 100%）。ただし、専門家派遣の遅れ等により農業及び環境管理コンポーネントの開始に遅れが生じた。特に遅れが大きかった農業コンポーネントでは、「GAP の広報・啓発」に係る活動内容が当初の計画よりも少なくなった。このため、協力コンポーネントの開始の遅れが効果の発現にも一部影響したと考えられる。

以上より、本事業は、事業期間については計画内に収まったものの、事業費が計画を上回ったため、効率性は中程度である。

3.4 持続性（レーティング：③）

3.4.1 発現した効果の持続に必要な政策・政治的関与

1) 事業全体に関する政策

域内開発格差の是正に関しては、2015 年末の ASEAN 共同体設立後も、ASEAN 共同体ビジョン 2025 及び ASEAN 経済共同体ブループリント(2016 年～2025 年)において、ASEAN 共同体設立後の域内開発格差是正の方針が示されており、各協力コンポーネントの取り組み（GAP、ESC、CBT）が推進されている。また、「第 8 次国家社会経済開発計画（2016 年～2020 年）」において、域内開発格差是正の方針が示され、協力コンポーネント 3 分野の基本理念である持続可能な発展を通じた、後発開発途上国（LDC）脱却が目標とされている。

2) 各協力コンポーネントに関する政策

各協力コンポーネントに関する政策としては、関係省庁の事後評価時点の政策において、以下のとおり本事業の取り組みが維持されている。

- 農業コンポーネントは、農業政策（「農林セクター5カ年計画（2016年～2020年）」及び「2025年に向けた農業開発戦略」）において、引き続きGAPが推進されており、特にGAP米の輸出増加を目標としている。
- 環境管理コンポーネントは、「第8次国家社会経済開発計画（2016年～2020年）」の経済成長と都市環境の両立をめざす政策指針により、都市環境の整備が一層重視されており、環境的に持続可能な都市（ESC）の目標数³⁰が設定されている。
- 観光コンポーネントは、「第8次国家社会経済開発計画（2016年～2020年）」の地方振興策に、CBTを含む多様な観光開発の改善が含まれている。MICTの政策においては、全国的な観光振興に加え、CBTを特に地方の貧困緩和の観点から推進している。

以上より、ASEAN及びラオス政府の政策において、持続可能な開発を通じた開発格差の是正が推進されており、その具体的な方法として、各協力コンポーネントの取り組み（農業コンポーネントのGAP、環境管理コンポーネントのESC、観光コンポーネントのCBT）が推進されていることから、政策面の持続性は維持されている。

3.4.2 発現した効果の持続に必要な制度・体制

1) 事業全体に係る制度・体制

本事業の実施において、JICAとASEANが被援助国と連携して事業を実施するモデルとして、「国内調整メカニズム」と「ASEAN連携」という二つの調整機能で構成される体制が整備された。事業完了後、「国内調整メカニズム」の機能は、MPIの通常業務である各セクター計画の実施状況の確認³¹並びに各省庁の公共投資プログラムの検討を通じた、各協力コンポーネントの取り組みのモニタリング及び支援として継続している³²。「ASEAN連携」は、各協力コンポーネントのASEANワーキンググループ会合への参加が継続しており、MoFAが渡航費用の提供や参加のための調整を行い、結果報告を受けている。各協力コンポーネントに対するモニタリングや連携の事後評価時点の状況は、以下のとおり。

- 農業コンポーネント：GAPの推進・普及の取り組みは、食料安全保障及び商業的生産に関する農業分野の事業計画のなかでMPIの確認が行われ、活動予算の確保に

³⁰ 第8次国家社会経済開発計画は、2020年までに少なくとも10都市がESCとして認定されることを目標としている。

³¹ 各セクター計画の実施状況として、6カ月ごとにMPIへレポートが提出される。

³² JICAは2004年以降継続して、MPIを実施機関としたプロジェクトやセクタープログラムの管理能力向上のための技術協力プロジェクトを実施しており、MPIのプロジェクトモニタリング能力の向上が図られている（事後評価時点では、「公共投資計画管理改善プロジェクト」（2019年～2021年を予定）が実施中である）。

つながっている。GAPに係る ASEAN ワーキンググループ会合³³では、各加盟国における GAP 関連活動の報告、GAP 基準に関する協議、各国の経験の共有などを議題としている。

- 環境管理コンポーネント：ESC 普及の取り組みは、都市環境改善のための事業計画・実施のなかで MPI の確認が行われ、活動予算の確保につながっている。ESC の普及はまた、第 8 次国家社会経済開発計画において ESC 認定都市の目標が設定されていることから、この達成に向けた ESC 普及ワークショップへ MPI も参加するなどの連携も継続している。ESC に係る ASEAN ワーキンググループ会合では、都市環境の問題として、主に廃棄物管理や汚水処理・下水道整備を議題としている。
- 観光コンポーネント：観光振興の取り組みは MICT の観光セクター及び事業の計画・実施のなかで、また、CBT は本事業に引き続き実施されている下記の ADB プロジェクトの計画・実施のなかで、MPI の確認が行われ、活動予算の確保につながっている。観光振興及び CBT に係る ASEAN ワーキンググループ会合では、主に六つの ASEAN 観光基準（環境に配慮したホテル、伝統的な食事の提供、公衆トイレ、ホームステイ、エコツーリズム、文化・自然遺産）に関係する内容を議題としている。ワーキンググループ会合のほか、MICT は毎月開催されている観光振興に関する ASEAN 加盟国ミーティングや ASEAN プラス 3 会合に参加しており、ASEAN 連携が維持されている。

2) 各協力コンポーネントの制度・体制

各協力コンポーネントの事後評価時点における制度・体制は、以下のとおり。

① 農業コンポーネント：

- 制度：GAP ロードマップが MAF 農業局により承認されており、主に輸出用農産物の農業生産者に対して、ニーズに応える形で GAP 認証取得の支援が継続・拡大していることから、GAP は MAF の制度として確立している。
- 体制：GAP 認証取得の支援体制は、PAFO 及び DAFO と植物防疫センターとの連携で研修を実施しており維持されている。

② 環境管理コンポーネント：

- 制度：MoNRE は、ESC ガイドラインの掲げる「Green, Clean and Beautiful Laos」のコンセプトに基づく都市環境整備を、各都市で推進している。
- 体制：ESC ガイドラインの普及は、中央政府においては MoNRE を中心に、MPI、MoFA、MPWT との連携のもと、地方政府からの要請に基づき行われている。各都市では、MoNRE の支援のもと、DoNRE を中心に市庁と県公共事業運輸局が連携し、廃棄物管理や汚水処理、都市の美化・緑化等の都市環境整備の取り組みを進めている。

³³ ASEAN ワーキンググループ会合は毎年行われ、各加盟国が持ち回りで主催している。

③ 観光コンポーネント：

- 制度：MICT では、ASEAN 全体での観光振興の強化が制度として確立しており、ASEAN と連携しながら観光振興を行っている。CBT に関しては、MICT の方針として引き続き推進されているが、その普及はプロジェクトベースの実施（ADB の類似プロジェクト「Greater Mekong Sub-region: Sustainable Tourism Development Project」(2009 年～継続中(第 3 フェーズ)) のみとなっており、制度として確立しているとはいえない。
- 体制：MICT 及び CBT パイロット県の PICTD の C/P のほとんどは、引き続き観光振興と CBT の業務に従事している。また、観光振興において、旅行会社、ホテル、レストランとの連携が維持されている。

以上より、本事業の実施において整備された国内調整機能のモニタリング・支援と ASEAN 連携が維持されており、各協力コンポーネントの制度・体制も、おおむね維持されている。

3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術

1) 事業全体に係る技術

「3.4.2 発現した効果の持続に必要な制度・体制」に前述のとおり、パイロットプロジェクトを実施する体制として機能した「国内調整メカニズム」及び「ASEAN 連携」は現在、ラオス関係省庁の通常業務の中に組み込まれ、モニタリングや支援を継続している。このため、技術面の持続性の検証において、事業効果の持続性に影響が大きい各協力コンポーネントの技術面に重点を置いた評価判断を行っている。

2) 各協力コンポーネントの技術

各協力コンポーネントの事後評価時点における技術面の持続性は、以下のとおり。

- ① 農業コンポーネント：C/P であった CASC 職員が GAP 研修を継続しており、GAP ロードマップに基づき PAFO/DAFO の GAP ファームアドバイザーの能力向上に努めていることから、技術は維持されている。GAP 認証取得に対して、生産管理から認証取得のための書類作成まで、農家グループへの一貫した支援を行っている。
- ② 環境管理コンポーネント：中央政府、パイロットプロジェクト対象 3 都市とも、ESC ガイドラインに基づく都市環境管理に係る技術を維持している。パイロットプロジェクト対象 3 都市において、廃棄物の収集・管理方法並びに供与車両・機材等の運営・維持管理に係るマニュアルを組織内で共有し、活用している。また、MoNRE 及び MPWT では本事業にて作成されたマニュアルを活用し、新しく配属された職員に研修を行うなど、技術の維持に努めている。
- ③ 観光コンポーネント：中央政府、パイロットプロジェクト対象 3 県とも、C/P は本事業で習得した観光振興及び CBT の方法を、現行の ADB のプロジェクトでの実践

を通じて維持している。CBT パイロットサイトの多くも、本事業で習得した技術を維持している。

以上より、各協力コンポーネントとも、C/P は本事業で習得した技術を維持・活用していることから、技術面の持続性に関して、特段の問題はない。

3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務

1) 事業全体に係る財務

「3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術」に前述の理由により、財務面の持続性の検証において、事業効果の持続性に影響が大きい各協力コンポーネントの財務面に重点を置いた評価判断を行っている。

2) 各協力コンポーネントの財務

各協力コンポーネントの事後評価時点における財務面の持続性は、以下のとおり。

- ① 農業コンポーネント： ラオス政府が食料安全保障及び商業的農業生産を推進していることにより、DOA に対して GAP の推進・普及のための予算が配賦されており、全国の農家グループのニーズに応える形で、GAP 認証取得の支援が行われている。このため、財務的持続性に問題はないと判断する。GAP 生産物の販売促進については、事業完了後の GAP 認証取得は基本的に輸出用農産物において行われており、国内消費向けは現状ではニーズが低いこと優先度も低いことから、財務的持続性の評価判断には特に含めない扱いとした。
- ② 環境管理コンポーネント： 各対象都市では、本事業の制度構築支援により、財務的に持続可能な水準の廃棄物収集料金の設定が実現している。また、関連案件の無償資金協力「環境的に持続可能な都市における廃棄物管理改善計画」（2014年3月）の実施による収集効率化が、収集契約の増加を可能としている。この結果、本事業及び上記の関連案件の実施前は廃棄物管理に係る運営・維持管理予算として中央・地方政府からの予算配賦を受けていたが、事後評価時点では基本的に廃棄物収集料金で賄われており、補助金に依存しない財務状況となっている。ESC の普及に関しては、環境的に持続可能な都市の認定に係る目標達成に向けた支援活動が継続されている。このため、財務的持続性の問題は特にないと判断する。
- ③ 観光コンポーネント： CBT の普及・促進に係る予算は不足していることから、財務的持続性には問題があると考えられる。この要因は、CBT は大きな経済効果が期待できるものではなく、地方の貧困緩和の観点から推進されているものであるため、必ずしも政策的優先度が高くないことにある。ただし、CBT の普及・促進に係る予算不足が、観光コンポーネントのインパクト発現に影響しているという判断のもと、有効性・インパクトの判断に反映済みであることから、持続性の判断には反映しないこととする。

以上より、財務面の持続性は維持されている。

3.4.5 運営・維持管理の状況

各協力コンポーネントにて供与された主な施設・機材の、事後評価時点における運営・維持管理の状況は、以下のとおり、いずれも良好な状態が維持されている。

- ① 農業コンポーネント：CASC の GAP 展示農場では、（乾季は休耕期間であるため）雨季に研修を実施している。大学からの学生の研修も受け入れている。供与された施設のうちビニールハウスのシートが 2018 年の暴風雨で破損したが、大規模な被害ではなく、近々修理を行う予定としている。トラクター等の機材は、良好な状態が維持されている。
- ② 環境管理コンポーネント：改良工事がなされた廃棄物処理施設や供与された重機等の運営維持管理は適切に行われており、良好な状態が維持されている。
- ③ 観光コンポーネント：大きな比重を占める機材供与や施設整備はない。

以上より、本事業は、政策・政治的関与、制度・体制、技術、財務、いずれも問題なく、本事業によって発現した効果の持続性は高い。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業は、ASEAN 加盟国の先行加盟 6 カ国とラオスを含む新規加盟 4 カ国との域内開発格差の是正が、ASEAN 共同体の設立に向けた最重要課題とされていたことを受け、新規加盟国支援のための JICA と ASEAN の連携協力により、ラオスをパイロット国として実施された。本事業では、ラオスの強みである豊かで美しい天然資源と環境を利用し、他国と差別化を図りながら持続的開発をめざすという観点から、三つの協力コンポーネント（農業、環境、観光）が実施された。

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おり、妥当性は高い。本事業の実施により、各協力コンポーネントの取り組みが担当省庁の制度として確立したが、事業完了までに国内普及は進展しなかったため、プロジェクト目標は一部達成されていない。上位目標である ASEAN 統合の促進は、域内開発格差縮小をはじめ多くの目標が未達成のまま ASEAN 共同体が設立された。一方で、本事業の各協力コンポーネントを通じた持続可能な開発の継続・拡大を通じて、中長期的に域内開発格差是正へ貢献することが期待できる。以上より、有効性・インパクトは中程度である。事業期間については計画内に収まったものの、事業費が計画を上回ったため、効率性は中程度である。政策面、制度・体制、技術面、財務面の持続性は維持されており、持続性は高い。以上より、本事業の評価は高いといえる。

4.2 提言

4.2.1 実施機関及び協力機関への提言

- 協力コンポーネント間の連携：各協力コンポーネントの取り組みについて調査を行った結果、相互に関係する点がみられた。関係省庁・機関が連携して、以下のような取り組みを行うことによって、相乗効果により一層の効果発現が期待できると考えられる。なお、連携の体制としては、C/P へのヒアリングにおいて、タスクフォースや委員会の設置が提案された。
 - GAP 農産物の販売促進： ニーズの高い消費者に対して GAP 農産物を提供することを通じた、安全性の周知と知名度の向上が、販売促進の一つの方法として考えられる。この中で、外国人旅行者をはじめとする健康・安全志向の比較的高い利用者に向けた、ホテルやレストランでの GAP 野菜などの提供を行う場合、観光コンポーネントとの連携が有効であると考えられる。
 - 農業生産者に対する有機ごみコンポストの推奨： ホテル、レストラン等の業務排出生ごみのコンポストが、本事業の環境管理コンポーネントにおいてルアンパバンで実施され、現在も継続している（本事業では「オフサイトコンポスト」と定義されている）。コンポストによって生産される有機肥料は、GAP で利用することにも適していることから、上記のホテルやレストランでの GAP 野菜などの提供に環境管理コンポーネントの連携も加わり、オフサイトコンポストを併せて行っていくことが効果的であると考えられる。
 - エコツーリズム観光サイトの環境管理： 特にエコツーリズムにおいて、観光サイトの美化は重要な事項の一つであるが、村落住民は近年増加しているプラスチックごみの管理を適切に行うことができず、サイト視察中もこの点について相談を受けることが多かった。こうした村落におけるごみの収集・管理について、観光コンポーネントと環境管理コンポーネントが連携を図り、村落住民に対する制度作りなどの支援を通じて改善することが望まれる。

4.2.2 JICA への提言

特になし

4.3 教訓

環境管理コンポーネント：

- 関連する制度を前提とした 3R パイロットプロジェクトの実施： 廃棄物管理のパイロットプロジェクトでは、住民参加型の固形廃棄物管理の一環として 3R の活動が行われた。しかしながら、ラオスではその前段階といえるごみ収集・処分改善の途上ということもあり、事後評価時のサイト視察では、一般家庭のコンポストや市場のレジ袋削減など 3R の継続状況が良くないことがうかがえた。MoNRE によれ

ば、3Rに係る制度が未整備の状態で行われたことが、要因の一つとして考えられる。こうした経験を踏まえ、MoNREでは事後評価時点において、3Rに係る制度整備に取り組んでおり、3Rに関する内容を含む固形廃棄物管理に係る規則及び技術指針を策定中であり、国家3Rアクションプランを近く策定することを予定している。また、MPWTからは、3Rを推進するうえで、自治体の廃棄物管理行政における分別収集の実践が必要であるという指摘がなされている。

今後の廃棄物管理に係る類似案件において、3Rのパイロットプロジェクトを行ううえで、住民側の取り組みがより促進され継続されるためにも、先行して上述のMoNREが取り組んでいるような制度整備が行われ、さらには行政の分別収集やリサイクル市場の確保といった、3Rが実践されるための環境整備が行われるべきであると考えられる。

観光コンポーネント：

- 観光地としての経営基盤整備に対する支援： CBTのエコツーリズムについて、サイト視察を行ったパイロット村では、施設の維持管理やプラスチックごみの処理といった、観光サイトとしての運営維持管理を行ううえで必要となる支出を観光収入で賄うという仕組み作りができていなかった。観光地としての経営基盤整備が十分ではなかったことが、観光資源として重要な美しい風景や快適性が維持されない状況となっており、事業効果の発現及び持続性にも影響していると考えられる。こうした課題について、C/Pへのヒアリングによれば、本事業の実施において専門家とC/Pとの意見交換が活動の細部にまで行き渡らない部分があったことが一つの要因であった。この結果、観光地経営の基本的なノウハウを持たない地方の村落住民にとっての支援ニーズを汲み取り技術移転することが、事業の活動の中で十分に行われなかった。

本事業の教訓として、専門家はC/Pとのより円滑なコミュニケーションを心掛け、双方の意見交換を通じて、現地事情に則した課題認識と、専門的見地に基づく適切な対処策の検討を行うべきであると考えられる。JICAの進捗確認においても、C/Pとの直接対話・相談の機会を増やし、認識された課題を事業にフィードバックするなど、現地事情を汲んだ活動実施が確保されるような、更なる配慮が望まれる。

また、今後のCBTに係る類似案件においては、施設の維持管理やごみ処理といった、観光地としての運営維持管理を行ううえで必要となる支出を観光収入で賄うという仕組み作りを、事業の活動を通じて行うべきであると考えられる。

以上