

ラオス人民民主共和国：高まる気運

膨大な課題を抱えているにもかかわらず、ラオス人民民主共和国(PDR)はこれまでに実現された改革を足場とする機会が拡大する中、持続可能な開発への道のりを歩んでいます。人口600万人足らずのこの小さな内陸国は貧困と闘い、社会的不平等の改善に取り組み、その豊かな天然資源を管理する能力の強化を図っています。

ラオスPDRは2001年以来、貿易、民間セクター開発、ならびに公共財政運営の構造改革を行いながら毎年6.5%の成長率を達成してきました。2005年の成長率は7%となり、2006年には7.3%近くになると予想されています。

国別指標	1995	2005
一人当たり国民総所得(GNI)(単位:ドル、アトラス・メソッド)	290	460
インフレ率(CPI、平均年率、単位:%)	6.3	7.2
対外債務(GNIに占める割合、単位:%)	148.8	111.1
貧困率(国内貧困ラインを下回る人の割合、単位:%)	46.0	31
初等教育就学率(該当年齢者に占める割合、単位:%)	58(1991)	84
子供の死亡件数(5歳未満の子供1000人に対して)	163(1990)	70
人口(単位:100万人)	4.4	5.6
人口増加率(年間増加率、単位:%)	2.5	2.0

出典:世界銀行、「世界開発指標」、2005年国勢調査。

世界で最も貧しい国々を対象とする世界銀行の基金である国際開発協会(IDA)は、この国の貧困削減戦略を支援しており、14億5000万ドル規模という画期的な事例となるナムトゥン2水力発電プロジェクトのプロジェクト準備において革新的なアプローチをとりました。これが触媒となって新たな経済転換が起こり、この国がさらに広範囲に開発に取り組めるようにする世界の関係者に影響を与えました。



国別成果

市場志向経済への移行。

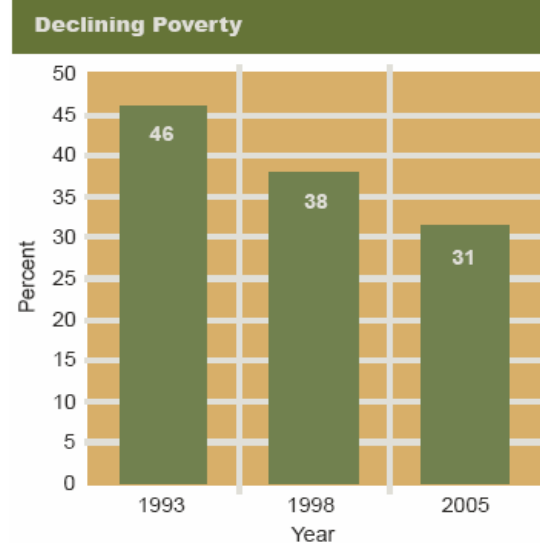
ラオスPDRには天然資源が豊富にあり、鉱業、水力発電、林業を支えています。また活力にあふれたメコン流域の中心部という、恵まれた地域にも位置しています。1990年、この人口の希薄な小内陸国は中央計画経済から市場志向型経済へと転換を始めましたが、迅速かつ持続可能な形で経済開発が進むかどうかの見通しは不確かなものでした。ソビエト連邦の崩壊により、年間外国援助資源の3分の2が失われました。これに代わってIDAなどのドナーからの融資がこの国の経済移行を支えました。

1997年のアジア通貨危機の波及は経済を後退させましたが、ラオスPDRの経済は安定を取り戻しました。この国が回復したのは従来になかった園芸作物や衣類の輸出を民間セクターが積極的に手がけたことによるところが大きかったほか、木材も貢献しました。対外債務は相変わらず悩みの種であるものの、2004年の対GDP比率83%から2005年には77%に下がりました。外国貿易や投資の積極的な受け入れ、国内価格の自由化、自営農場の創設、国営生産・販売部門の売却、そして単一為替レート、これらが皆、経済成長のための強力な基盤となりました。

貧困削減は大きく進展しているものの結果にはばらつきが。

貧困世帯数は1992/93年には全体の46%であったのが2002/03年には約33%に減少し、予想では2005年には貧困者の数は31%まで下がるとされています。けれども貧困には地理的・空間的に大きなばらつきがあります。例えば都市部では村落よりも、道路の整備された地域は整備されていない地域よりも、そして南部は中央部や北部よりも貧困率が低くなっています。少数民族は人口のわずか3分の1しか占めていませんが、この国の貧困層の半数以上を構成しています。

貧困率の低下



出典：2005年度ラオスPDR貧困調査。

ほかにも懸念されることとして、ミレニアム開発目標(MDG)に関するラオスPDRの指標の一部は東アジア・大洋州地域で最下位にあります。例えば平均寿命は地域平均の70歳と比較して55歳となっており、初等教育純就学率は地域の99%と比べ84%で、1000人に対して98人という子供の死亡件数は地域平均である37人の2倍以上となっています。

ラオスPDRは堅実なマクロ経済枠組みを維持してきましたが、国内歳入(約4億ドル、対GDP比12%未満)はMDGを達成するにはまだ不十分です。ラオスが貧困と社会問題を克服しようというのであれば、年間7%の成長率を達成し、2020年までこのレベルを持続させることが必要になるでしょう。

政府は、詳細かつ明確に定められた2006-10年の国家社会経済開発計画(NSEDP)の中で実行可能な貧困削減戦略を策定しました。公共財政、環境、投資環境、ガバナンス、社会的管理改革など政策転換を積極的に進めています。こうした改革を実現する能力がおそらくは、短期間のうちに成果を出そうとするときの大きな障害となっているでしょう。

国際コミュニティとの新たなパートナーシップ。

ラオスの国際コミュニティとのかかわりは、これまでよりもはるかに強くなりました。2001年以来、国の行方を変えるかもしれない14億5000万ドル規模、1070メガワットのナムトゥン2水力発電

(NT2)プロジェクトへのIDAの関与は、このシフトの大きなきっかけとなりました。政府が25%を出資するNT2プロジェクトは、貧困削減と環境保護のための収入を生み出すことを目指しています。

ナムトゥン2

2005年に世銀理事会により承認されたナムトゥン2水力発電(NT2)プロジェクトにより、ラオスPDRはタイに電力を輸出する一方で、国内用に75メガワットの電力も生産することができますようになります。

最初の10年間で平均3000万ドル(名目)の歳入を生み出し、その後急上昇して2020-34年には1億1000万ドル(名目)になるでしょう。この収入が2005年には4億ドルにすぎなかった政府収入を大きく押し上げるものとなります。

公共支出管理プログラムやIDAが出資するさまざまなキャパシティ・ビルディング・イニシアティブを通じて、政府は、2010年のNT2業務開始に伴い、収入管理およびプロジェクト実施能力を高めることになるでしょう。

社会・環境緩和のためのIDA贈与およびIDA部分リスク保証(ならびにMIGA保証)を通じて、世銀はプロジェクトが環境的にも社会的にも健全な方法で開発され、得られた収入が優先度の高い貧困削減と環境保護プロジェクトの資金として利用されるよう尽力しています。

2007年初めには移転世帯の半数以上が自ら選択した最終定住地に移動を終えました。残りの1200世帯は2007年中ごろまでに移転を完了する予定です。移転した村人たちは住居、道路、学校の整備、そして一層持続可能な生活を送ることができるようにするための包括的な生計支援パッケージの恩恵を受けます。

ナムトゥン2に関する詳しい内容は <http://www.worldbank.org/laont2> をご覧ください。

各国の関係者がNT2とラオスの開発への取り組み拡大を支援するために集まっています。ラオスPDRのさらなる支援に向けてチャンスはまだあ

ります。

IDAの貢献

1977年から2006年にかけて、ラオスPDRに対するIDAの援助総額は8億3900万ドルに達し、そのうち9%は贈与の形をとりました。この間IDAは、日本やアジア開発銀行に次いで第3位の政府開発援助の源泉となりました。過去10年にわたるIDAの平均援助額は年間3700万ドルに達し、歳入を約10%増やしました。

融資プログラムは4つの政策支援プロジェクトと、農村開発、林業、運輸、エネルギー、通信、教育、保健、産業のための一連の融資で構成されたものでした。

ほかのドナーや国際機関からの補完的支援もあり、ラオスは国家のインフラシステムの基盤を築き、質の高い保健・教育サービスを利用しやすいようにし、中央計画経済から市場経済への移行を促進することができました。

IDAとNT2 - 変化への引き金。

2001年以来、NT2プロジェクトへのIDAの取り組みは、ラオスPDRと世銀、そしてその他の開発パートナーとの関係を質的に変化させるきっかけとなりました。目指したのは、ラオスPDRが持続可能な開発に向けて歩みを始められるよう支援し、プロジェクトと共に国家による開発の取り組みに対しても国際的な支援体制を構築することでした。NT2の準備段階では、ラオスPDRにおける援助の計画立案と実行に広範囲の効果をもたらした意思決定枠組みを軸とした、新たなIDA事業戦略が採用されました。

例えばNT2の準備にあたって、政府には貧困削減と環境保護において具体的な成果が得られる開発戦略とプログラムの実現が求められました。国内キャパシティ・ビルディングのための技術協力を通じて実現された、マクロ経済改革、貧困削減、および持続可能な成長に関するIDAと政府との強力なパートナーシップがその実現に役立っています。

国内キャパシティの向上とはすなわち、IDAなどのドナーが開発に対してより高度なアプローチをとることができるということです。その結果、包括的なセクター戦略を設計することができるように

なりました。スウェーデンのSIDAが関与している教育セクターがその例です。

プロジェクトの承認も世銀のセーフガード政策の策定と実行を必要条件とされました。このプロジェクトレベルの「デュー・ディリジェンス」は、透明性と開示により、すべてのステークホルダーとのパートナーシップや関わりを推進する発展的枠組みにおいて実施されました。

NT2支援決定における3番目の柱として、政府が国家の開発戦略およびNT2プロジェクト自体に対する幅広い支援を国際的ドナーやシビルソサエティから獲得することが必要とされました。これが国際コミュニティや地元参加者たちとのかつてないほどに開かれた協議のきっかけとなりました。独立外部監視グループが設けられ、プロジェクト支援のための公的・商業的資金動員に向け多大な努力が払われました。

NT2の準備は公開性と参加型という点で完全な変化をもたらし、政府は将来の交渉のための貴重な経験を得ることができました。

ガバナンス、公共財政の管理、そしてサービス提供の品質は今やラオスPDRにおいて幅広い対話の中核を成しており、成長にとっての根深い妨げに政府を立ち向かわせると同時に、シビルソサエティや開発パートナーとの協議は新たなレベルへと展開しています。

多角的支援の提供。

世銀グループはさまざまなIDA手段を駆使して分野横断的な複雑さをもつプロジェクトの問題に取り組み、新たなビジネスアプローチを支援しました。

3つのプロジェクト手段により資金が直接提供されました。2000万ドルのIDA贈与は、政府のナムトゥン電力会社(NTPC)への出資とNT2プロジェクトの社会・環境面での影響の管理および独立監視・評価のための資金の一部に充てられました。NTPCへの協調商業融資に4200万ドルのIDA部分リスク保証がつけられました。世銀グループのひとつである多数国間投資保証機関(MIGA)は、タイ(NT2電力の外部購入者)とラオスPDRの政治的リスクをカバーする、NTPCへの協調商業融資および株式投資に約9000万ドルの保証を提供しました。

このほか個々のIDAプロジェクトも以下の分野で貢献しました。すなわち、地方への電力の恩恵普及、NT2地域のコミュニティのための機会拡大、水力発電などのインフラセクターにおけるセーフガード・プログラムの運営などといった環境・社会目標の支援、生物多様性保全、流域の管理計画、広範なメコン川地域における住民の認識向上、公共財政運営の改革、そして地方・国家レベルでのキャパシティ・ビルディングです。

ほかのドナーたちとの協力で援助の効果を高める。

アジア開発銀行などの二国間ドナーとの合同ポートフォリオ・レビューは、世銀独自の慣習を改善するうえで有効な基盤となりました。3つの貧困削減支援オペレーション(PRSO)と個別のIDAプロジェクトやマルチドナー信託基金により、ドナー支援が調和のとれたものとなり、政府の政策とも整合のとれたものとなりました。PRSOのプログラムは、公的資源管理、公共支出政策、そして持続可能な成長の大きく3つの政策分野に焦点を絞っています。公的資源の管理改善のためのキャパシティ向上や国営企業の監視強化への取り組みのほか、とりわけ投資環境の改善に向けての法的枠組み開発を支援し、収益構造、特に林業や関税における改革に着手しました。

ラオスPDRにおけるIDAの効果は多くのセクターに広がっています。

構造改革: 中央計画経済から市場経済への転換は顕著ではあるものの、ゆっくりと進んでいます。投資や民間セクター開発のための環境が改善されました。民間投資はごくわずかな額であったのがGDPの11%を上回るまでになり、公共投資を上回りました。政府の多年度にわたる公共支出管理強化プログラム(PEMSP)は大きく勢いをつけました。新予算分類システム、大手の国営企業(例、ラオス航空)に対する独立外部監査やその他(特定された休眠中の企業14社の3分の1)の再編、そして医療従事者や教員への給料遅配の大幅な改善などが政策改革により実現しました。

教育: すでに完了した教育セクター開発プロジェクトでは、多言語カリキュラムの開発や小中学校向けの新しい教科書および指導書によって7つの県で教育の質向上を支援しました。このプロ

プロジェクトの下で277の小学校と31の中学校が建設され、300万冊を超える教科書と20万冊の指導書が印刷・配布されました。

農村開発: 農業開発プロジェクトは、農業生産の増大にコミュニティを参加させることによって農村地域の貧困削減を支援しています。プロジェクトでは小規模かんがいシステムの修復や農村の上下水道設備の改善を支援しています。先ごろ完了した高地開発・生物多様性保全プロジェクトは、コミュニティの生活を向上させると同時に周辺保護区域の生物多様性を保護するためのものでした。

天然資源および環境: 農村開発のための持続可能な林業プロジェクトは、この国の重要な天然資源である森林を参加型の持続可能な管理体制の下に置くものです。これにより、森林とその貴重な資源の管理を向上させるために政府とコミュニティの間にパートナーシップが形成され、林産物の販売から得られた収入を地域コミュニティで公平に分かち合う政策がとられています。

コミュニティの参加により、聖なる森など文化遺産をはじめとする社会的・文化的価値のある区域が確実に保護されるでしょう。土地利用計画や森林管理にコミュニティが参加することによって、土地保有権や資源利用権も明確になります。ラオス環境・社会プロジェクトを通じてIDAは、環境保護基金を設立して水力発電セクターの環境・社会的持続可能性に関する国家政策を実行し、指定河川流域の総合管理を改善し、コミュニティの生物多様性管理のために資源を割り当てる実行可能な融資メカニズムを導入するための援助を提供しています。

インフラ: 1997年に第三次幹線道路整備プロジェクトがスタートした当時、国道13号線 — 国内道路交通網の中心路線 — は砂利道のために時速35 kmでしか走れず、整備を必要とする深刻な状態でした。プロジェクトではこの道路を200 kmにわたって改良した結果、車両運転費用を約3900万ドル節約することができました。走行速度は時速80 kmに伸び、市場までの時間が平均5時間から平均3時間に短縮されました。プロジェクトによって持続可能な道路維持管理枠組みが策定され、自己目標を60%上回って2万3000 kmの道路の定期メンテナンスが行われるようになりました。

地方インフラプロジェクトは、125の村の約5万2000人の住民のための道路や水道設備を含む基本インフラの復興と改良によって、ウドムサイ県とボンサリ県の貧困削減と生活水準向上に役立っています。新しい道路によって、孤立した農村コミュニティにも年間を通して往来が可能になるでしょう。プロジェクトではこのほか、主に少数民族が住んでいる165の農村コミュニティの住民約4万2000人に低コストの上下水道サービスも提供しています。

南部地方農村電化プロジェクトは10年間で農村人口の15%から46%へと電気利用を3倍に増やし、送電線の延長によって721の村の5万1805世帯に電気を提供し、さらに6097世帯(僻地)にも電力網以外のシステムによって提供しています。配電の損失は、総電力消費が増えたにもかかわらず、1998年には19%であったのが2003年には16%に下りました。全体として、1993年からの一連のIDA融資は9万8800世帯(電力供給を受けている全世帯の21%近く)への電力供給を支援しました。

社会的保護: 貧困削減基金は、地方政府と地域コミュニティが協力して最も差し迫った開発ニーズを見極め、こうしたニーズに充てられる公共投資を計画・管理するために役立っています。同基金は村落および地区レベルでの参加型意思決定・紛争解決プロセスを支援するために地域コミュニティに権限を与えると共に地域の機関を強化し、女性や貧困者を意思決定に取り込ませるようにしています。

3年間の活動を通じて、2000近くの村の貧困者コミュニティによって1200を超えるサブプロジェクトが選定され、完了し、実現されました。これまでのところ、貧困削減基金によって900以上の村が清潔な水を利用できるようになりました。僻地の村には240以上の学校が建設され、2000 km近い道路が改良され、さまざまな村どうしに40以上の橋が架けられました。

保健: 保健サービス改善プロジェクトの目的は、保健サービスの質を向上させ融資を行うことにより、ラオスPDRの国民、特に貧困者や農村住民の健康状態改善を支援することです。

現在進行中の鳥・ヒトインフルエンザ抑制・対策プロジェクトは、ラオスPDR政府による国家計画実行を支援しています。この計画は、ラオスPDR

におけるAHI感染症などの動物原性感染症による人間や養鶏セクターへの脅威を最小限に抑え、抑制の準備をしてインフルエンザの大流行やその他の新たな伝染病に対応することを目的としています。

コミュニティの認識を高めるための取り組みが進められており、病気発生の早期報告や処分命令の順守を奨励することになる法令および補償ガイドラインの準備作業が進められています。

保健システム改革・マラリア抑制プロジェクトの下に、地方、地区、コミュニティレベルの保健ファシリティが改築・新築され、10のマラリア抑制ステーションが設置され、啓蒙活動が行われ、4300人以上のスタッフがトレーニングを受けました。プロジェクトは社会的弱者のための基本的な医療サービス利用の増進に貢献し、マラリアの罹患率を下げました。

土地所有: 市場経済移行をめざす政府政策の重要な要素となるのが、効率的な土地市場の開発です。土地所有プロジェクトは、土地所有者に自分の土地の正式な所有権を提供するためのものです。所有権は銀行ローンの担保となり、これが事業拡張や新規事業の設立に役立ちます。アパート建設など、大掛かりなプロジェクト投資を促進することさえあります。ラオス女性連合のプロジェクト参加は、土地所有の利点とリスクについて女性に知らせるという重要な役割を果たしました。その結果、プロジェクトに参加しなかった県と比較して、女性の名義にて合同で所有権が登記された土地の区画数は男性だけの名義で登記された数を超えました。

残された課題

今後10年はラオスPDRにとって改革を続行し、さらなる投資を呼び込む重要な時期となるでしょう。

組織的改革に向けて

人間開発が遅れていることへの対応のほか、ラオスは迅速かつ調和のとれた継続的成長を実現するためにほかにも深刻な障害に立ち向かう必要があります。これには中央および地方政府のキャパシティの弱さ、未熟な民間セクター、そして物理的インフラの不備があります。ビジネスのしやすい環境、国内シビルソサエティの強化、

効果的なメディアも必要となります。

近年の成長の大部分は水力発電や鉱業への外国投資の増加によるものでした。将来の成長はこうした分野への投資継続 – 社会的にも環境的にも健全な方法で – に依存しますが、経済的多様化を促進できるかどうかにもかかっています。

貧困削減と社会の格差解消に向けた課題は手ごわいものです。市場経済に移行しながらこうした困難な問題に取り組もうという意欲がこの国にあることは、力強く発展的な政治的コミットメントが示しています。民間セクター向けの投資環境は改善されましたが、まだ十分ではありません。政府はインフラや社会サービス提供のための課題にも対処し始めている一方で、この国全体における人や制度面でのキャパシティの制約に取り組んでいます。

大規模で持続的な資本フローの呼び込み

政府が改革課題を実行に移し、その長期的な開発目標を達成するためには外部からの高度の財務・技術支援が欠かせません。ラオスPDRは援助効果向上に係るビエンチャン宣言を通じて積極的に国際支援を求め、援助の効果を高める方法を探っています。

資源を成果に結び付ける

援助効果向上に係るビエンチャン宣言（パリ宣言の特定地域版）が2006年11月に、政府と22の開発パートナー（これまで参加していなかった地域ドナーを含む）によって調印されました。

この宣言は、政府とドナーが協力して政府開発援助の効果を高めて成果判定の精度を高めるための枠組みとなっています。

近年のこの国でのIDAの成功は、世銀などの国際機関がとりもつ国際コミュニティとの関係緊密化の効果を立証しており、こうした取り組みに対する支持が高まりつつあります。

国家社会経済開発計画（2006–10年）では、経済成長と貧困削減の持続・加速を目指す意欲的な改革プログラムを定めています。

このプログラムの資金として、政府開発援助（ODA）から毎年約3億5700万ドル、海外直接投資（FDI）から毎年約6億ドルが必要となり、国家貯蓄は必要額のわずか30%ほどしかカバーできないと予想されています。

現在ODAは年間約2億から2億5000万ドル、FDIは年間約5億ドルと見積もられています（その大部分は鉱業と水力発電セクターに投入）。大規模な追加海外融資誘致の実現可能性については検証が必要ですが、ラオスPDRが海外からの大規模で持続的な長期的資本流入を必要としていることは明白です。

ラオスPDRへのODA投入の重要性や多数のドナーに効果的に対応する能力は限られていることを考えると、IDAのような多国間チャネルは援助提供のための特に有効な手段となります。十分な財政支援 – 最近のIDAの流れがそうであるように、できれば贈与という条件で – はドナーの関与や対話を促進し、投融资を含む一連の支援、分析・技術協力、世界的・地域的アクセスを提供するのに役立つでしょう。

ラオスの膨大な資金ニーズの中でも特に、IDA資源は以下の分野において最も生産性を発揮するでしょう。

- ・ 構造改革およびキャパシティ・ビルディングの勢いの維持。
- ・ 天然資源プロジェクトに対する民間投資のための政策枠組みの改善。
- ・ ガバナンス向上、特に地方分権化という状況において基礎となる公共財政運営システムの強化。
- ・ 環境管理の強化および社会政策の改善。
- ・ 政府の基本福祉サービス提供能力の向上。
- ・ ラオスPDRと拡大メコン地域との結びつきを強めるための経済統合プログラムの支援。
- ・ 農業および工業への民間セクター投資の奨励。

プロジェクトの成果を高めるために過去から学ぶ。

世銀の独立評価グループ（IEG）により過去5年間にわたって実施されたIDAプロジェクトおよびプログラム評価において主要開発分野が検証されました。対象となったのは、高地農業開発、林業、土地所有、幹線道路および道路維持管理、

農村地域の電化、保健、財政運営、そして構造調整融資などのプロジェクトです。総じて目に見える具体的な成果と強力なキャパシティ・ビルディング・コンポーネントを伴うプロジェクトは、その開発目的を十分もしくはある程度十分に達成しており、国内プロジェクト・プログラム管理能力に大きく貢献したとされています。

新しいプロジェクトの成果は過去のプロジェクトよりも高くなっています。これはIDAの準備、ドナー間の調整、国家のコミットメントにおける改善が反映されているからです。けれども複雑な事業、例えば財政運営や構造調整イニシアティブなどの成果は十分とはいえませんでした。IDAプログラムは、ラオスPDRにおけるこの組織的転換の期間中に政策改革と投資の相乗効果を探るための確固とした分析作業の基盤を必要としています。この分析作業を策定して実行し、効果をモニターする国内キャパシティ・ビルディングに向けて一層の努力が欠かせません。改革プログラムに自主性を持つことが成功の大きな要因であるからです（ただしときには失敗の根本原因となることもあります）。

2003年の対象国調査の結果、ラオスPDRに対するIDAの最大の貢献は、融資、ドナー間の調整、そしてキャパシティ開発の分野におけるものでした。

インフラ開発、金融システム、環境、規制改革、ならびにエネルギー開発へのIDAの関与が優先事項として挙げられました。

ラオスPDRにおいてIDAが掘り下げた調査を実施することを内外のレビューで提言されている分野としては、分権主体との協力モデルの改善、厳密な業績基準よりもむしろ成果の重視、そしてほかのドナーとのパートナーシップの効果的な利用などがあります。

2007年4月。

<http://www.worldbank.org/ida>