

膨 大な開発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)では、成長の持続可能性が高まっており、これまでに実現された改革を基にさらに前進するための機会が拡大しています。人口600万人ほど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ながら、その豊かな天然資源の管理能力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、公共財政運営の構造改革を行いながら毎年6.7%の成長率を達成し、2007年の成長率は8%に達しました。金融危機の影響により、2009年のGDP成長率は、2008年の7%から5%前後に低下する見通しです。

国別指標	1992/93	2004/05	2007
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	630
インフレ率 (CPI、平均年率、単位:%)	6.3	7.2	4.5
対外債務 (GNIに占める割合、単位:%)	148.8	111.1	84.4
貧困率 (国内貧困ラインを下回る人の割合、単位:%)	46.0	33.5(*)	N/A
初等教育就学率 (該当年齢者に占める割合、単位:%)	58 (1991)	84	118
子供の死亡件数 (5歳未満児1,000人に対して)	163 (1990)	98	70
人口 (単位:100万人)	4.4	5.6	5.9
人口増加率 (年間増加率、単位:%)	2.5	2.0	2.1

出典：世界銀行、「世界開発指標2009」。
(*)2002/03

世界銀行の一機関で世界の最貧国を支援する国際開発協会(IDA)は、この国の貧困削減戦略と改革プログラムを支援しており、14億5000万ドル規模のナムトゥン2水力発電プロジェクトの準備において革新的な総合的アプローチを採用しました。これが触媒となって新たな経済改革が起こり、この国のさらに広範な開発の取り組みを支援するべく世界の関係者に影響を与えました



ラオスPDRの開発実績

市場志向経済への移行

ラオスPDRには森林や多種多様な生物、土地、水、鉱物などの天然資源が豊富にあり、国の経済発展を支えています。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位置にもあります。1990年、人口が少なく国土も小さなこの内陸国は、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発展を遂げられるかどうかは不明でした。ソビエト連邦の崩壊により、年間外国援助の3分の2が失われましたが、これに代わってこの国の経済移行を支えたのは、IDAなど他のドナーからの資金です。

マクロ経済の状況は近年、改善をみせています。特に、1997年のアジア通貨危機の後、改革が進み、資源セクターや非資源セクター、外国直接投資(FDI)、輸出が大幅な経済成長を牽引したことで、この傾向は顕著になっています。他の国々同様、ラオスPDRも世界的な経済危機に対処しながらマクロ経済の安定性維持という難題を抱えています。国の対外債務は、2008年末の正味現在価値で対GDP比約35%と、今も高い水準にあります。債務返済は引き続き対処可能な範囲内です。民間投資、特にFDIは、政府による地域内外との統合加速、さらには、法的枠組みと投資環境の若干の改善を受け、ここ数年で劇的に増加しましたが、この分野ではまだ課題が山積しています。

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年の46%から2002/03年には約33.5%に減少しています。貧困には地理的要因が大きく影響しており、貧困層全体の半数が北部に住み、北部の一部の県では4分の3近くの人々が貧困状態にあります。また、少数民族の貧困は特に深刻です。もうひとつの懸念は、ミレニアム開発目標(MDG)に関するラオスPDRの指標の一部が東アジア・大洋州地域で最低の水準にあることです。例えば、平均寿命は、地域平均の70に対し、61歳となっており、初等教育純就学率は84%(地域平均は99%)で、子供の死亡件数は1,000人当たり98人と、地域平均である31人の2倍以上です。

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7億5500万ドル、対GDP比約14.2%)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するなら、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、慎重に準備した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。また、公共財政、環境、投資環境、ガバナンス、社会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の問題が、短期間のうちに結果を出そうとするときの大きな障害となっているようです。

ナムトゥン2水力発電プロジェクトが新たな関与の呼び水に

国際社会との関わりが数年前よりもはるかに強くなっている現在、変革をもたらす可能性のある14億5000万ドル規模、1,070メガワットのナムトゥン2水力発電(NT2)プロジェクトは重大な触媒の役割を果たしています。NT2プロジェクトは、政府が25%を出資しており、収益は貧困削減と環境保護のために使うことを目指しています。2001年以降、プロジェクト準備のためにIDAの革新的な業務アプローチが採用されてきた結果、国のためにNT2プロジェクトの準備が整ったと同時に、同プロジェクトに対する国の準備も整いました。その中で、同プロジェクトは各国の関係者に影響を与え、NT2のみならずラオスによる開発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政府が必要としている能力開発や譲許的融資に対する支援を拡大する機会が今こそ開かれているのです。

NT2水力発電プロジェクト

本プロジェクトの下、ラオスPDRは、国内用に75メガワットの電力を発電する一方で、タイにも電力を輸出します。25年間の契約期間に20億ドルの歳入(最初の10年間に年間平均3000万ドル、次の15年間に平均1億1000万ドル)を生み出す予定であり、現在4億ドルの歳入は大幅に増えることとなります。

IDAの貢献

IDAは改革プログラムと並行して支援を提供

1977年から2008年にかけて、ラオスPDRに対するIDAの援助総額は9億1400万ドルに達し、そのうち16%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3番目に大きな額の開発援助を提供しました。過去10年における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5つの政策支援プロジェクトの他、農村開発、林業、運輸、エネルギー、通信、教育、保健、工業の分野での一連の融資で構成されたものでした。他のドナーや国際機関からの補完的支援もあり、ラオスはインフラ・システムの基盤を築き、質の高い保健・教育サービスのアクセスを高め、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 - 変化の引き金

2001年以来、IDAがNT2プロジェクトに関与したことは、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。IDAが関与したのは、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、プロジェクトに対してと同様、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ためでした。NT2の準備段階では、新たなIDA業務戦略が採用され、プロジェクト支援の「増減」は、決定枠組み（DF）を基に決定されました。また、同枠組みを補完するため、総合的なリスクの特定・緩和戦略や、プロジェクトの実行可能性を評価する一連の「デュー・ディリジェンス」手法も取り入れられました。DFは、以下の3つの柱で構成されました。

- 1) 政府は貧困削減と環境保護において具体的な結果を出す開発戦略とプログラムを実施しなければならない。
- 2) プロジェクトの開発担当機関と政府は、プロジェクトの技術、財務、経済的側面、ならびにセーフガード政策の策定と実施がIDAの認める基準を確実に満たすようにする。
- 3) 政府は、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しなければならない。

その結果、IDAおよびラオスPDRはまず、国内でのキャパシティ・ビルディングのために技術支援を提供し、マクロ経済改革、貧困削減、持続可能な成長について強力なパートナーシップを築きました。このパートナーシップは、政府の開発計画の策定と実施に広範囲に影響を及ぼしました。現在、IDAをはじめとするドナーは、例えば教育や運輸など、オーストラリア国際開発庁（AusAID）が関わるセクターにおいて、総合的なセクター戦略の策定と実施に貢献しています。

同プロジェクトの2つめの柱は、従来型のプロジェクト・レベルの「デュー・ディリジェンス」に関わるもので、これは、すべてのステークホルダーとのパートナーシップとその関与を促進する発展的な枠組みの下で、透明性と開示に支えられて、実行されました。3つめの柱は、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。外部に独立監視グループが設置され、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。商業的には、年末にタイやラオスの送電網に売却が始まる予定です。環境、社会、収入管理面での成果は、25年の契約期間という長期的な時間枠で実現されるでしょう。同プロジェクトは多くの課題を抱えながらも、引き続き着実なパフォーマンスを実現しています。

IDAはNT2の新しい業務アプローチを支援

世銀グループはさまざまなIDA手段を駆使して、さまざまな分野にわたるため複雑な同プロジェクトに組み込み、新たな業務アプローチを支援しました。資金は、3つのプロジェクト手段により、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への協調民間融資に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直接投資に約9000万ドルの保証を提供しました。

NT2のアプローチが協議と開放性において新しいレベルを実現

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、幅広い対話の中核を成しており、政府はこれらを前提に、成長にとっての根深い妨げに立ち向かうと同時に、シビルソサエティや開発パートナーとの協議を新たなレベルへと展開します。NT2の準備は公開性と参加型という点で長期的な変化をもたらし、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。

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、生物多様性保護、流域の管理計画、広範なメコン流域における住民の意識向上、公共財政運営の改革、そして県・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と援助効果の向上

アジア開発銀行などの二国間ドナーと合同で実施したポートフォリオの検証は、IDA独自の慣習を改善する上で有用な基盤となりました。5つの貧困削減支援業務(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、ドナー支援の調和化が図られ、政府の政策との整合も進みました。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3大政策分野に焦点を絞っています。特に公的資源のよりよい管理のための能力向上や国営企業の監視強化への取り組みのほか、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、特に林業や関税に関する改革に着手しました。

IDAの影響がラオスPDRの多くのセクターに

構造改革: 中央計画経済から市場経済への転換は大きく進み、投資や民間セクター発展に向けた環境が改善されました。外国投資の承認額はごくわずかであったのが、2007年にはGDPの25%を上回るまでになりました。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、大手の国営企業に対する独立外部監査やその他の

企業の再編、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。これらはいずれも、政策融資と技術協力を通じたIDA支援の結果です。

教育: 新たに完了した教育開発プロジェクトでは、カリキュラムを開発し、小中学校向けの新しい教科書および指導書を用意することで、7つの県で教育の質向上を支援しました。この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。実施中の第二次教育開発プロジェクトは、6つの県の19の最貧困地域における初等学校の就学・終了状況の改善に取り組んでいます。これまでに、退学率は2004年の8.9%から2008年には7.9%に低下し、初等教育の完全普及達成に寄与しています。

農村開発: 農業開発プロジェクトは、農業生産量拡大にコミュニティを参加させることによって農村部の貧困削減を支援するもので、小規模な灌漑システムの修復や農村部の上下水道設備の改善を支援しました。先ごろ開始されたカムワン開発プロジェクトには、1)サービス提供やインフラ整備(NT2水力発電プロジェクトの下流域における灌漑整備支援を含む)の分権化に関する計画立案プロセスや公共財政管理の強化、2)透明性が高い参加型の農村生計プロジェクトに関する現地・県レベルの能力構築、の2つの柱があります。

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現地コミュニティで公平に分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。2件の土地登記プロジェクトは、計画的な登記により土地登記を加速させるのに成功し、結果的に当初の目標を上回る成果を上げました。

ラオス環境・社会プロジェクトを通じてIDAは、この国が、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、指定河川流域を総合的に管理し、コミュニティの生物多様性管理に資源を直接回す実行可能な融資メカニズムを導入するに当たり援助を提供しています。

インフラ: 1996年に第3次幹線道路整備プロジェクトが始まった当時、国内道路交通網の中心であるはずの国道13号線は、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。同プロジェクトは、この道路を200 kmにわたって改良した結果、車両運送費用約3900万ドルの節約を実現しました。走行速度は時速80 kmに伸び、市場までの所要時間も平均5時間から平均3時間に短縮されました。

現在、第2段階にある道路補修プログラムは、国内の17県すべての道路網の持続可能な保守管理のため、融資・管理システムを拡充させてつあります。道路料金収入は2002年の300万ドルから2008年には2000万ドルに増え、全国の道路網保守コストの半分をまかっています。現在、舗装された国道の約83%、県道網の46%、地区道路の37%が、「まずまずの状態にある」とみなされています。さらに、一年を通じて走行可能な状態の農村道路とつながっている村落は300に上ります。IDAの支援により、2万3000キロ近くの道路が定期的な保守作業強化の恩恵にあずかっています。

2007年に完了した県インフラ・プロジェクトは、125の村の約5万2000人の住民を対象とした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、ウドムサイ県とポ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、これまで孤立していた数多くの農村コミュニティと、年間を通じた往来が可能になるでしょう。また同プロジェクトにより、2つの地域に住む2万1700人を対象に水道が整備され、193の村落の住民約7万1400人が世界保健機関(WHO)の水質基準を満たす農村上水道を使用できるようになりました。さらに、主に少数民族が暮らす181の村落における教育支援の結果、保健衛生面の行動が改善されました。

IDA資金により実施中の農村電化プロジェクトは、南部にある7つの県の農村世帯まで送電線を延長し、送電網を利用しない再生可能エネルギーを全国で普及させるなど、電力セクターの発展を支援します。これまでに、約1万9300の農村世帯がラオス電力公社(EdL)の送電網に接続され、送電網以外でも約3万7500世帯が電気を使用できるようになりました。現在、電力アクセスは全国の61%となっており、送電による損失率は、1998年には19%であったのが2008年には14%未満に減りました。その結果、温室効果ガスの排出削減も進んでいます。同プロジェクトはまた、電力セクターの財務状況改善も目指しており、EdLは、2007年に初の黒字を計上し、2008年も黒字を維持しました。

社会的保護: 貧困削減基金は、地方政府と現地コミュニティが協力して、橋、学校、保育園、病院、公民館、上水道システム、灌漑・排水システムなど、最も差し迫った開発ニーズを見極め、コミュニティがこうしたニーズに取り組む公共投資を計画・管理するのに役立っています。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現地コミュニティに権限を与えると共に現地機関を強化し、女性や貧困者を意思決定に参加させるようにしています。

保健: 保健サービス改善プロジェクトは、保健施設の質を向上させ利用を促進するため、8つの県の保健サービスについて計画立案と予算編成を改善し、成果指向を高めています。その目的は、保健分野に対する融資の公平性、効率性、持続可能性を向上させることにより、国民、特に貧困者や農村住民の健康状態を改善することです。

外部機関の評価

2008年に行われたクライアント調査で、IDAは、貧困削減、教育アクセス、インフラ、外国直接投資の増大・促進の支援、公共財政管理システム強化の各分野での貢献が一番大きかったとされました。特に、環境・社会面で適切な緩和措置を講じ、資金・技術面で必要な支援を提供したとして、ナム・タウン2プロジェクトが選ばれました。

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の実行を支援するものです。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ることを目的としています。インフルエンザの大流行やその他の新たな伝染病に備え、抑制し、対応するための取り組みが、パンフレットやトレーニングを通じてコミュニティの意識を高めるなどして、進められています。H5N1により農家が被った損失の補償プログラム、さらにはフィードバックのためのコミュニティ・ホットライン・サービスが始まったことで、早期報告が増えています。

今後の課題

制度全体の改革とさらなる投資が必要

人間開発の遅れへの対応に加え、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。具体的には、中央および州政府の能力の脆弱さ、未熟な民間セクター、物理的インフラの不備、そして天然資源の問題のある管理などです。また、もっとビジネスのしやすい環境や国内シビルソサエティの強化、より効果的なメディアも必要とされています。

これら3つの分野についていくらかの進歩は見られます。メディア、投資、非営利団体について一連の法令と布告が成立し、現在施行に向け準備が進められています。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す。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 – にかかっていますが、経済の多様化を促進できるかどうか重要な鍵となります。

今後10年が決定的に重要

貧困削減と社会の格差解消は実に手ごわい課題です。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。政府はインフラや社会サービス提供のための課題に対処し始めている一方で、この国全体における人材や制度面での能力不足の問題にも取り組んでいます。

資金面・技術面で外国からどれだけの支援を得られるかが極めて重要です。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・技術支援が欠かせないからです。ラオスPDRは、援助効果向上に係るピ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。

近年のこの国でIDAが成果を上げたことは、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。

大規模で持続的な資本の流入が必要

国家社会経済開発計画(2006–10年)には、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の概要が述べられています。このプログラムの資金として、政府開発援助(ODA)が年間約3億5700万ドル、海外直接投資(FDI)が年間約6億ドル、それぞれ必要となります。国家貯蓄が必要額のわずか30%ほどしかカバーできないと予想されているからです。

現在ODAは年間推定約2億ドルから2億5000万ドル、FDIは年間推定約5億ドルです(その大部分は鉱業と水力発電セクター向け)。大規模な追加海外融資獲得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が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形で – があれば、ドナーの関与や対話を促進し、投融資、分析・技術協力、世界的・地域的アクセスなどの一連の支援が促進されるでしょう。

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。
- ・ 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。

援助資金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。これにより、政府とドナーが協力して政府開発援助の効果を高めて結果をより正確に評価するための枠組みが構築されました。

2009年7月。

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