



アセアン経済共同体とラオス

ラオス開発援助研究会 座長

鈴木 基義 編著

Written and Edited by Prof. Dr. Motoyoshi Suzuki

<執筆者>

寺井 義明	渡井 慎也
新村 隆之	瀬尾 充
長岡 明	木下 俊和
須田 大	須田 裕美
岩品 雅子	園田 美和
小原 ひろみ	石上 盛敏

JICA ラオス事務所発行

アセアン経済共同体とラオス

ラオス開発援助研究会 座長

鈴木 基義 編著

Written and Edited by Prof. Dr. Motoyoshi Suzuki

<執筆者>

寺井 義明

新村 隆之

長岡 明

須田 大

岩品 雅子

小原 ひろみ

渡井 慎也

瀬尾 充

木下 俊和

須田 裕美

園田 美和

石上 盛敏

JICA ラオス事務所発行

本書に収められた論文の論旨、提言等の内容、引用データ等はすべて各執筆者の責任において取り纏められたものであり、国際協力機構(JICA)としての公的な見解を示すものではありません。

本書は、情報の提供を目的としており、何らかの行動を勧誘するものではありません。本書は、各執筆者が信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、JICAはその正確性、完全性を保証するものではありません。本書に示された考え方などは、各執筆者による原稿作成時点でのものですので、その妥当性、信憑性等は読者ご自身で判断なさるようお願いいたします。

アセアン経済共同体とラオス

ラオス開発援助研究会 座長 鈴木 基義 編著

<目次>

巻頭の辞 JICA ラオス事務所長 米山 芳春.....	1
序章 知識は普及し連鎖しなくてはならない 鈴木 基義.....	3
第1章 ラオスの労働問題 鈴木 基義.....	5
第2章 ラオスの財政状況と予算法改正の取り組み 寺井 義明.....	19
第3章 ラオスの金融制度 渡井 慎也.....	39
第4章 ラオスの電力セクターの現状と課題 新村 隆之.....	59
第5章 ラオス農業の現状と ASEAN 経済統合 瀬尾 充.....	81
第6章 ラオスにおける有機農業の現状、課題と対応 長岡 明.....	106
第7章 ラオスのツーリズムの現状と課題 木下 俊和.....	122
第8章 ラオスにおける法曹養成制度改革 須田 大.....	140
第9章 ラオスにおける職業技術教育訓練の現状と課題 須田 裕美.....	153
第10章 ラオスの基礎教育開発の進展と 「学校に基盤を置いた教育行政」に向けた JICA の取り組み 岩品 雅子.....	177
第11章 ラオスにおける看護人材開発における現状と課題 園田 美和.....	193
第12章 ラオスの保健セクターの現状： 2025年のユニバーサル・ヘルス・カバレッジ達成に向けて 小原 ひろみ....	203
第13章 ラオスの寄生虫症の現状と課題 石上盛敏.....	218
執筆者一覧.....	227

巻頭の辞

本書は、ラオス国に在住し、同国の開発課題に関心を寄せる有志によってまとめられた「変貌するラオスの社会と経済：現状と展望」（2013年8月）、及び「ラオスの開発課題」（2014年3月）の続編であり、同書で扱われた分野の最新情報、及び同書では含まれていなかった分野の現状と課題をまとめたものである。

インドシナ半島の内陸部に位置し、四囲をベトナム、カンボジア、タイ、ミャンマー、中国に囲まれたラオスは、2006年以降、鉱物資源や水力発電開発等に牽引され、年7%後半から8%程度の堅調な経済成長を示しているが、地勢、地形、人口、人的資源等の制約要因を抱え、教育や保健分野の指標が低く、未だ後発開発途上国の一つに数えられている。

ラオスは、2020年までに後発開発途上国からの脱却を目標に掲げ、経済の成長、社会や文化の発展、環境の保全のバランスを取りながら社会経済開発に取り組んでいる。2016年には、「第8次社会経済開発5ヵ年計画（2016-20）」（NSEDP）を策定し、従前の5ヵ年計画と同様の戦略的方向性の下で、1) 強い経済基盤と経済的脆弱性の低減、2) 人材開発、貧困削減、質の高い教育・医療へのアクセス、ラオス特有の文化の保護・発展、3) グリーンかつ持続的な自然資源と環境の保護と活用、自然災害や気候変動への備えを掲げ、この成果の実現を通じて、持続可能な開発目標（SDGs）達成に向けたバランスのとれた持続可能な発展を目指して各種政策に取り組んでいる。日本政府は、これらラオス政府の社会経済開発方針を踏まえ、2016年9月に日本・ラオス首脳会談がラオスの首都ヴィエンチャンで開かれ、ラオスの目指す将来像とその実現に向けた両国間の協力の方向性を示す「ラオスの持続的な発展に向けた日本・ラオス開発協力共同計画」が合意・発表された。本共同計画においては、1) 周辺国とのハード・ソフト面での連結性強化、2) 産業の多角化と競争力強化、そのための産業人材育成、3) 環境・文化保全に配慮した均衡のとれた都市・地方開発を通じた格差是正、を協力の3本柱として設定し、上記三本柱の着実な実施のため、マクロ経済・財政の安定化、法の支配の推進、行政能力の向上、不発弾除去等の横断的な課題にも取り組むこととしている。JICAは、これら開発課題の解決に向けて、有償・無償の資金協力や技術協力プロジェクトの実施、政策アドバイザーなどの専門家やボランティアの派遣と共に、日本のNGOや地方自治体、中小企業との協働による支援等を行っているところである。

本書は、ラオスの労働、金融、財政、法律、観光、電力、農業、教育、保健といった幅広い分野の課題の対応策がJICA派遣の専門家を中心としたラオスの持続的な発展を願う有志によってまとめられた。今回取りまとめられた成果は、各自の専門性を生かして、それぞれの切り口からラオスの開発問題が深く検討、分析されており、今後のラオスの開発課題を考える上で大変有益なものである。なお、本書の内容は、各執筆者が個人の立場で記載したものであり、所属組織やJICAとしての見解を示したものではありません。

最後に、本書の取りまとめに尽力いただいた鈴木基義氏を始め、論文、報告の執筆者の方々、そして研究会で議論に参加されたメンバーの皆様に心より感謝申し上げます。本書の発行により、研究会の活動により集積された知見が、JICA 関係者もちろんのこと、ラオスの開発課題に取り組む関係者に広く共有され、それぞれの活動の一助となることを期待している。

JICA ラオス事務所

所長 米山芳春

序 章

知識は普及し連鎖しなくてはならない

ラオス開発援助研究会 座長
ラオス計画投資大臣 特別顧問
ラオスビジネス商業大学 学長
鈴木 基義

ラオス開発援助研究会が設立されたのは、2007年4月のことである。JICAよりラオスに長期派遣されている専門家の知識と経験を派遣先の機関の限られた空間に閉じ込めたり専門家個人の研究や経歴のなかにとどめておくのは非常に惜しいと、常日頃から感じていたことがラオス開発援助研究会設立の動機だ。知識は普及し連鎖しなくてはならない。電力事業に悪戦苦闘する専門家もいれば、ラオスの有機農業と対峙しているものもいる。ラオスの寄生虫について心血を注いで研究する専門家もいる。彼らの知識と経験を専門家自身はもとよりJICAの枠を超えて共有するのに研究会はよい機会の場合となったはずだ。研究会は、専門家自身の専門分野を超えて、専門の異なる他の専門家の知識と経験を学ぶ場を提供し、新しいアイデアや学際的な発想を生み出すよい機会となる。ラオス開発援助研究会は、発足から2008年7月までの間、毎月1~2回程度、開催されてきた。もし異なる知識と経験を持つ専門家同士で共有する研究会の活動が、成果物として書籍を公表することができるなら、専門家の枠を超え、ラオスに関心のある人々に知識と経験を普及させることができるだろう。こうして以下の3冊の書籍を刊行し、ラオス日本人材開発センターにおいてシンポジウムを開催した。シンポジウムには70人を超えるラオス在住の人々が押し寄せた。

1. 鈴木基義・山田紀彦編『内陸国ラオスの現状と課題』JICAラオス事務所・ラオス日本人材開発センター。2008年3月。
2. 鈴木基義編著『ラオスの社会・経済基盤』JICAラオス事務所発行。2008年7月。
3. 鈴木基義編著『ラオスの産業基盤』JICAラオス事務所発行。2008年7月。

月日の経つのは早いもので、書籍刊行から4年が過ぎた。ラオスが開発途上の国であるだけに発展のスピードは速く、著しい社会経済の変化のもとで、前書籍で使用したデータをアップデートするだけでも重要な社会貢献となるものと、編者は認識をもった。また同研究会の再開を望む声がきかれ、刊行した書籍のリニューアルができないかという要請を受けたところ、JICAラオス事務所との協議をもとに、同研究会の再開を決意するに至り、2012年4月から毎月1回研究会を開催してきた。ラオスに関心のある人々に、専門家の蓄積した知識と経験を共有したいという所期の想いは強く、下記の2冊の書籍を刊行した。

4. 鈴木基義編著『変貌するラオスの社会と経済：現状と展望』JICAラオス事務所発行。2013年8月。
5. 鈴木基義編著『ラオスの開発と協力』JICAラオス事務所発行。2014年8月。

『変貌するラオスの社会と経済：現状と展望』と『ラオスの開発と協力』は、ラオス開発援助研究会において、JICA専門家やシニア・ボランティア、援助関係者、国際機関職員、ラオス研究者等が闊達な議論を行い、発表された研究をもとに各発表者がその責任の下に執筆したものである。

ラオスが市場経済化に向かって舵を切ったのは、1986年のことである。ラオス政府は、11月の党大会で「チンタンカーン・マイ」（新思考）を採択し、「新経済管理メカニズム」の導入を確認した。複数為替レートの本一化や中央銀行と商業銀行の分離、価格統制の撤廃、外国投資奨励管理法の施行など、移行経済国が一様に進めた市場経済化戦略にラオスも着手した。しかし、ラオスは社会主義の政治体制を堅持したまま市場経済化を推進するという「グラジュアリズム」の戦略を採用したのが特徴である。共産党を否定するという「ショック療法」で強引に市場経済化を進めた東欧諸国では政争の域を超え内乱にまで発展してしまった。社会経済が著しく疲弊した東欧諸国とは異なり、ラオスはその後も政治的に安定した国家運営を継続することができた。ラオスは、社会主義を堅持したまま市場経済化を進める政経分離主義により、政治的な安定の基で経済を着実に発展させてきたことが自信となって、1997年のアセアン加盟に動いたと編者は思量する。反共連合として成立したアセアンに社会主義諸国が加盟することを予言した人は30年前には誰もいないはずだけに、編者には感慨深いものがある。

2015年12月31日には、アセアン経済共同体がスタートした。関税の撤廃と非関税障壁の撤廃を柱とするアセアンの新しいスキームに、ラオスもまた迅速に変革を進めなくてはならない。しかし関税の撤廃も非関税障壁の撤廃もまた、新しい共同体の取り組みであるが、実際にはすべて各国の国内問題を先決することなく着手することができない課題であるといっても過言ではない。ラオスにも国際関係と国際経済に精通した強力なリーダーが必要だ。2016年1月にはトンルン・シースリット氏が新首相に指名され、同年4月に国民議会で承認された。アセアン議長国となったラオスは、首脳会議など重要なアセアンの会議をラオスで開催してきた。同年9月に開催されたアセアン首脳会議ではアセアンの首脳だけでなく、米国のオバマ大統領や習近平中国国家主席、安倍首相も招待され、世界の注目を浴びることに成功した。

誰もが新しいラオスを感じたに違いない。ラオス開発援助研究会は、歴史の証人としてこの時代の変化を洞察すべく、本書を刊行することになった。より多くの方に情報を共有したいとの思いから、インターネット上での閲覧ができるようにJICAに要請している。

本書の作成に当たり、まず執筆者の皆様に心より感謝申し上げたい。毎回の研究会にはJICAラオス事務所牧本小枝前次長や大木扶由子所員にご出席いただきご協力をいただいた。最終校正には、JICAラオス事務所作道俊介次長、押切康志次長、町田豊所員、須田裕美在外専門調整員、青木雅基企画調査員に御礼申し上げます。最後に本書の発行に多大なるご理解とご支援をいただいた米山芳春所長に厚く御礼申し上げます。多くの方々に読んでいただければ幸甚である。

第1章

ラオスの労働問題

ラオス計画投資大臣 特別顧問
ラオスビジネス商業大学 学長
鈴木 基義

1. AEC 発足

2015年12月31日の大晦日に、アセアン経済共同体（ASEAN Economic Community---AEC）が発足し、2016年の幕が切って落とされた。AECが注目を浴びる最大の理由は、域内の貿易品に対し輸入関税が撤廃されるからだ。「物品貿易に関する基本的協定」（ASEAN Trade in Goods Agreement ---ATIGA）は、AECによる物品の自由な移動を実現するための礎となる協定である。

ラオスがアセアンから物品を輸入する場合、輸出企業であれば、材料・部品の輸入関税はAEC以前から免税となっているので、AECの前後で大きな差異はない。ただし、ラオスからタイ等AEC加盟国へ加工して輸出する場合、あらかじめ原産地証明（フォームD）を取得し、貨物に添付する必要がある。フォームDを取得しない輸出品については、タイ政府が輸入関税や付加価値税を免税扱いにしないので注意が必要である（鈴木[2016b]）。

再輸出をしない物品の輸入については、AECによる関税撤廃は、ラオス国内の消費者の効用を高める大きな効果をもつべきであろう。たとえば自動車の輸入についてみてみよう。トラックやバスを含む自動車やバイクの輸入関税をAECが発足した2015年12月31日に撤廃したことから、AECが進める「域内の関税撤廃」「貿易の円滑化」「投資の自由化」等の措置が進んでいることは確かだ。しかしここにAECの落とし穴があることを指摘したい。輸入関税の引き下げ・撤廃措置は関税収入の減少に直結する。ラオスでは、車種ごとに税率は異なるが、自動車の輸入に高率の輸入関税を付加していたが、AEC発足に合わせ、自動車の輸入関税を完全に撤廃した。しかし輸入価格の付加価値税10%と、税率が商品によって異なる物品税が課税されるために、輸入価格はAEC発足前と余り変わらなくなる。経済発展の初期段階にあるラオスのような税制基盤の脆弱な国は、関税収入の減少を、物品税や付加価値税のような「隠れ輸入関税」によって補填するしかないのである。つまり輸入関税の撤廃だけでは意味がない。AECの実効性を確かなものにしていくためには、輸入時点のすべての税金の合計を限りなくゼロに近づけていく努力と方策が必要となる。結局のところ、関税収入の減少分をどのように補填することができるかという各国の財政事情、すなわち国内問題がAECの成否を左右することになる。

外国人労働に関してみると、タイの景気がやや下降気味であるとはいえ、1日300バーツの最低賃金がさらに引き上げられるとの観測が流れるなかで、労働集約産業や建設産業、家政婦業では、外国人労働の存在感が益々高まっている。筆者との面談のなかで、タイ労働省幹部は、タイにおける不法外国人労働者数は、ミャンマー人230万人、カンボジア人130万人、ラオス人50万人を超えると推計していた。AECを牽引すべきタイが、未熟練労働の移動を禁じているAECの規則を平然と破っているのが現状である。

その上、タイはカンボジアとラオスとミャンマーの国境に計5カ所の経済特区を建設し、隣国から外国人単純労働を受け入れるという政策を打ち出している。越境の外国人労働者を安価に雇用できるよう、全国一律の賃金制度を廃止し、地域ごとに異なる最低賃金制度も模索しているとも言われる。AECの実効性を高めるにはタイに紳士的な規範が求められるのではないか。

しかしより重要なことは、ラオスのなかに雇用機会を増やしていくことだ。タイへの出稼ぎ労働者を帰還させるとともにタイへの出稼ぎを減らしていくためには、ラオス国内に働く場が必要となる。さもないと出稼ぎ労働の流出を食い止めることはできない。

本稿では、第2節において日本の対ラオス投資について概説する。日本からの投資が急増している実態を業種別および地域別に説明する。第3節では、ラオスの労働問題について議論する。ラオスは小人口なので、労働人口も当然少ないという先入観が支配的である。労働者が少ないのであれば労働者の募集も困難を極め、日本企業の進出が進めば、遅からず賃金も高騰するだろうというのが、新聞などに見られる一般的な論調である。筆者は、ラオスで操業する日系製造業25社に対し、労働調査を実施し、労働者不足という定説が正しい議論か検証してみたい。

2. 日本の対ラオス投資状況

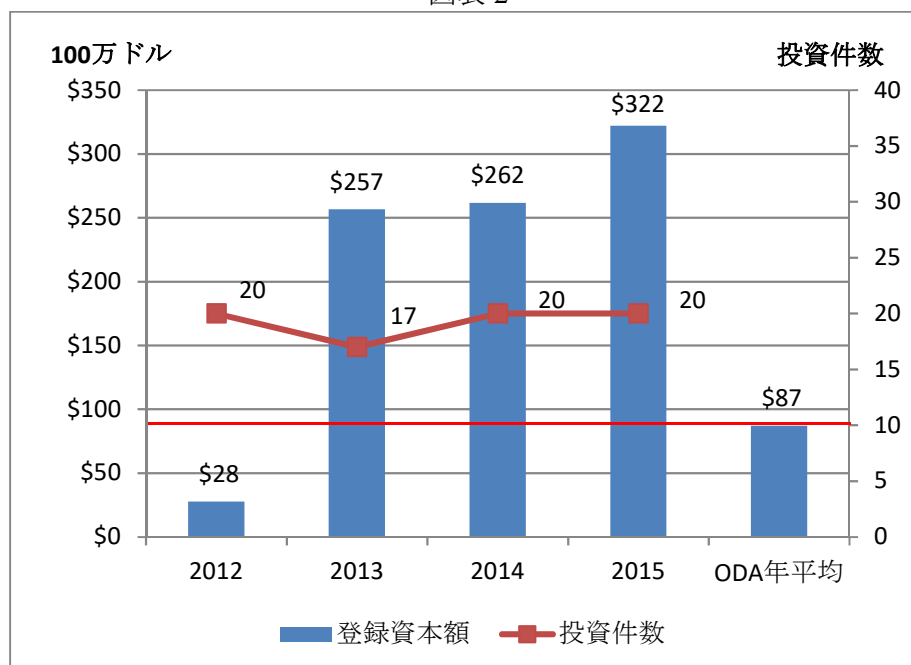
日本の対ラオス投資は、登録資本ベースで 2012 年の 2,768 万ドル(20 件)から 2013 年に 2 億 5,651 万ドル(17 件)、2014 年に 2 億 6,168 万ドル(20 件)、2015 年には 3 億 2,203 万ドル(20 件)¹に増大した(図表 1)。2012 年の 2800 万ドルと比べると 10 倍前後に増大している(図表 2)。

図表 1

	2012	2013	2014	2015
登録資本額	\$ 27,683,000	\$256,510,000	\$261,681,251	\$322,030,000
2012 年と比べた増加率		9.3%	9.5%	11.6%
投資件数	20 件	17 件	20 件	20 件

(出所) 筆者作成

図表 2



(出所) 筆者作成

¹ 件数のなかには、代表事務所や経済投資協力了解覚書 (MOU) や代表事務所ライセンスも含まれる。

一方ラオスに対する日本の援助は、1991年から連続してトップドナーの地位を占めてきた。日本の援助は円ベースで公表されるので、ドルに換算する必要がある。対ドル為替レートは年平均を使い、2010年から2014年までの過去5年間の日本のODA（=無償資金協力+技術協力）をドル換算すると、年平均8,716万ドルとなる。注目すべきは2012年まで日本からの公的資金の流れが日本の民間資本の流れを大幅に上回っていたのが、2013年以降、民間投資が日本のODAを大幅に上回るように増大したことであり（図表3）。ラオスにおいても民間の時代が到来したのかと言えそうであるが、まだまだインフラも未整備であり、財政資金の余裕のないラオスでは十分な公共投資を行うことができない現状では、外国から援助が引き続き重要な存在として位置づけられている。

図表3 日本の対ラオス無償資金協力と技術協力

年度	無償資金協力 (億円)	技術協力 (億円)	合計 (億円)	年平均為替レート (\$1=円)	合計 (\$)
2010	31.11	30.69	61.8	87.8	70,403,361
2011	41.75	38.64	80.4	79.8	100,730,512
2012	47.06	36.11	83.2	79.8	104,235,467
2013	62.11	34.4	96.5	97.6	98,887,553
2014	35.44	29.76	65.2	105.9	61,541,482
平均			77.4	90.2	87,159,675

(出所) 筆者作成

業種別に2015年の日本の投資を見ると、製造業が5件(25%)、サービス業6件(30%)、農林業3件(15%)、銀行・金融3件(15%)、建設2件(10%)、通信1件(5%)の計20件であった。2014年と比べて、製造業が15ポイント減少する一方、サービス業が2倍の件数に達した(図表4)。

日本の対ラオス投資を業種別に見ると、まず製造業では、2015年1月にVITAパーク経済特区（(Vientiane International Trade Area Special Economic Zone---SEZ)にキャスター製造のシンク、4月にパクセー・ジャパン中小企業専用経済特区に皮製財布を生産するナダヤラオと5月に自動車用ワイヤーハーネスを生産するダイワラオにライセンスが交付された。サワン・ジャパン経済特区には、10月にコネクタを生産するCiviLux、11月にプラスチック・ワイヤーを生産する木谷電気にライセンスが交付された。

サービス業では、2月に首都ヴィエンチャンにVillaホテルやLARCOホテル、5月にサワン・セノ経済特区のゾーンB1にいずれの自動車修理工場、11月には、首都ヴィエンチャンのリンピンマーケットに栃木のイチゴを卸すラオジャパンマーケティングにビジネスライセンスが交付された。

農林業では、4月にヴィエンチャン県の北浦肥料、パクセー・ジャパン中小企業専用経済特区にジャパンフラワーズ(11月)と水鳥(12月)にライセンスが交付された。工場の建設には至っていないが、ジャパンフラワーズは冷凍食品の素材の一次加工(塩漬け)を行い日本へ輸出することを計画している。水鳥は椎茸を栽培し乾燥させて輸出する予定である。

銀行・金融業では、2月に自動車やバイクの割賦販売を行うラオアセアンリーシング(LARCO)、5月にホンダの原付バイクやクボタの農業用機械の割賦販売を行うGLリーシング(ラオ)(いずれも首都ヴィエンチャン)にビジネスライセンスが交付された。11月には三菱東京UFJ銀行・アユタヤ銀行が計画投資省と経済投資協力の覚書(Memorandum of Understanding---MOU)を締結した。2014年2月に三菱東京UFJ銀行はラオス計画投資省(MPI)との間で経済協力MOUを締結していたが、同年12月に約6400億円でアユタヤ銀行をTOBによる買収が成立したことを受けて改めてMOUを締結したものである。

建設では、サワン＝セノ経済特区のラオ西松建設にビジネスライセンスが交付された。建設分野は規制緩和により外国資本の資本占有率が49%まで認められるようになった。

図表4 日本の対ラオス外国直接投資：業種別

業種	2012年		2013年		2014年		2015年	
	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%
製造業	8	40.0	4	23.5	8	40.0	5	25.0
サービス	4	20.0	6	35.3	3	15.0	6	30.0
農林業	6	30.0	3	17.6	2	10.0	3	15.0
輸送	1	5.0	1	5.9	1	5.0		
銀行・金融	1	5.0	2	11.8	5	25.0	3	15.0
水力発電			1	5.9	1	5.0		
建設							2	10.0
通信							1	5.0
合計	20	100.0	17	100.0	20	100.0	20	100.0

(出所) 筆者作成

2015年の日本の対ラオス投資を地域別に見ると、首都ヴィエンチャンとサワンナケート県、チャンパサック県に集中している。そのうち全体の55%が首都ヴィエンチャンに集中している。サービス業の6件中5件が(約8割)が首都ヴィエンチャンに進出している。サワンナケート県とチャンパサック県への日本の投資はすべて経済特区に行われている(図表5)。

図表5 日本の対ラオス外国直接投資：地域別

県名	2012年		2013年		2014年		2015年	
	投資件数	%	投資件数	%	投資件数	%	投資件数	%
首都ヴィエンチャン	10	50.0	9	52.9	13	65.0	11	55.0
サワンナケート県	3	15.0	3	17.6	5	25.0	5	25.0
チャンパサック県	3	15.0	2	11.8	1	5.0	4	20.0
シェンクワン県	1	5.0	1	5.9	1	5.0		
カムアン県	1	5.0	1	5.9				
ヴィエンチャン県	1	5.0						
ボリカムサイ県	1	5.0						
ボケオ県			1	5.9				
合計	20	100.0	17	100.0	20	100.0	20	100.0

(出所) 筆者作成

3. 労働調査

ラオスの人口は少ないので、労働人口も当然少ないから、労働者の募集も簡単にはいかず、やがて賃金も高騰するだろうというのが、新聞などに見られる一般的な論調である。ラオスでは30社の日系製造業が操業しているが、そのうちの25社(=83パーセント)に対し、労働調査を実施し、労働者不足という定説が正しい議論か検証してみた。

調査対象となった工場の地理的内訳は、(1)特区外12社と、(2)特区内13社の計25社である。(1)の特区外の会社は、首都ヴィエンチャン内の一般の土地で操業する11社とサワンナケートの一般の土地1社の計12社である。(2)経済特区内で操業する会社は、①VITAパークの2社、②サワンナケート県のサワン＝セノ経済特区で操業する6社(ゾーンB:2社、ゾーンC:3社、ゾーンD:1社)、③パクサー・ジャパン中小企業専用経済特区で操業する5社の計13社である。

3.1. 労働者数

まず基本情報として、第 1 社～第 25 社のワーカー数の規模で分類した会社数を、図表 6 に示す。1000 人以上のワーカーを雇用する工場は 1 社のみで、この会社は一眼レフを組み立てる第 15 社（図表 8）で 1500 人を雇用していた。500 人以上 999 人以下の工場は 4 社、300 人以上 499 人以下の会社は 6 社、100 人以上 299 人以下の工場は 7 社、100 人以下の工場は 7 社であった。300 人以下の工場は、全体の 56% を占める。

図表 6 日系製造業 25 社のワーカー数から見た規模

ワーカー数	会社数	%
1000 人以上	1 社	4.0%
500～999 人	4 社	16.0%
300～499 人	6 社	24.0%
100～299 人	7 社	28.0%
100 以下	7 社	28.0%
合 計	25 社	100.0%

（出所）筆者作成

3.2. 雇用総数

25 社が雇用しているワーカー数は合計で 8,000 人であった（図表 7）。VITA パーク経済特区の 2 社が合計 504 人、サワン=セノ経済特区で操業する 6 社が合計 2,924 人、パクセー・ジャパン中小企業専用経済特区の 5 社が合計 469 人を雇用している。3 つの経済特区で雇用されるワーカー数は、3,897 人である一方、首都ヴィエンチャン・ヴィエンチャン県とサワンナケート県の経済特区ではない一般の土地で操業する 12 社が 4,103 人を雇用している。このように 2015 年現在では、経済特区の圏外で操業する日系企業が雇用するワーカー数は、経済特区内の日系企業が雇用するワーカー数よりも多い。その理由は、図表 8 で明らかなように、経済特区に日系企業が進出するようになったのは、2012 年からである。主にヴィエンチャンで操業する縫製などの日系企業が進出したときには、経済特区の整備が進んでおらず、経済特区には進出したくても進出できなかった事情がある。

図表 7 日系製造業の立地とワーカー数

立 地	会社数	雇用数	平均	
			ワーカー数/社	ワーカー数/社
VITA パーク SEZ	2 社	504 人	252 人	
Savan=セノ SEZ	6 社	2,924 人	487 人	特区：278 人
パクセー・ジャパン SME SEZ	5 社	469 人	94 人	
一般の土地	12 社	4,103 人	342 人	特区外：342 人
合計	25 社	8,000 人	320 人	320 人

（出所）筆者作成

3.3. 平均ワーカー数

25 社のワーカー数の平均は 1 社当たり 320 人であった。立地別にみると、サワン=セノ経済特区の平均ワーカー数は 487 人と一番多く、VITA パーク SEZ の 252 人と比べ 1.9 倍の水準となった。パクセー・ジャパン SME 専用経済特区は中小企業専用の経済特区のため、1 社平均 94 名で、100 人を下回っていた。民間の土地で操業する 12 社は 1 社当たり 342 人を雇用していた。全 25 社の総ワーカー数は 8,000 人であった。日系の製造業がラオスで 8,000 人の雇用を創出しているという事実は、雇用機会の少ないラオスでは尊いことである。

3.4. 各社の雇用状況とワーカーの募集

これらの 25 社に対し、工場が設立され操業が開始された年から最新年までの労働者数を調べたものを、図表 8 に示す。

調査の結果、募集をかけても労働者が集まらないと答えた工場は一社もなかったことは注目に値する。ラオスでは新聞を読んでいる労働者は余りいないため、最も一般的募集方法は社員による口コミであり、この方法が一番効果的であると、日本人工場長は口をそろえる。ワーカーに募集を開始していることを伝え、翌日には工場に村人が面接に訪れる。第 24 社の場合、ラオス人スタッフがフェイスブックを通じて募集を知らせると、翌日 10~15 人位が面接に訪れるという。工場の門に募集の張り紙をする会社も少なくはない。また近隣の村の市場に張り紙をしたり、テナントの店主に募集を知らせると、翌日には村人が面接に来るといふ。ラオスでは口コミが効果的であるということは、工場に対するワーカーの不満もまたたやすく口コミで村落社会に流れ、工場の評判がたちまち落ちる恐れがあることと同義である。実際に工場の悪評が立ち、最も近隣の村からワーカーが一人も集まらなくなった事例がある。第 14 社は、操業間もないため現在 74 名のみが就業しているが、募集に問題はなかった。しかし 2017 年には 700 人体制の工場を操業する計画を前に、同社社長は 300 人を超える頃から募集が少しずつ難しくなるのではないかと漠然とした危惧をもっている。第 16 社はワーカーの確保に問題はないものの、機械・電気の知識をもつ経験者・技術者の採用には苦勞をしているとのことであった。専門知識や技術を有する人材の確保が難しい状況は当面続くものと思われる。第 17 社の募集は 2015 年の場合、5 月と 11 月の 2 回行ったが、全く問題なく採用できている。第 19 社は合弁パートナーが人材派遣会社を営むので、募集には直接関与していない。この人材派遣会社は、第 15 社の募集も担っており、募集に困難な問題は全く発生していないと回答している。

3.5. 需要減に対応したワーカーの削減

図表 8 から明らかなように、設立時には少ないワーカー数からスタートするのがすべての工場に共通した雇用戦略である。その後、次第に雇用数を増大させていく過程をたどるのが、確認された一般的な傾向である。しかしワーカー数を削減している工場もいくつか見られる。第 1 社は 1999 年に 38 人でスタートし、2010 年に 741 人まで増大を遂げるが、その後次第に雇用を削減し、2015 年には 377 人と半減するまでに至る。同社は、デジタルカメラやインスタントカメラに搭載するフラッシュのトリガーコイルを生産する会社であるが、近年、デジタルカメラはスマートフォンに押され、需要が縮小した煽りを受けている。スマートフォンに使用されるフラッシュはデジタルカメラのそれとは技術的に異なるため、スマートフォンに搭載できるフラッシュを生産するための技術革新を進めている。第 2 社は、大阪に本社をもつ靴を生産する会社で、ヴィエンチャンに 3 工場を操業する。2004 年に 80 人のワーカーでスタートし、2008 年に 450 人にまで増大したが、その後削減の一途を辿り、2015 年には創業時に近い 100 人まで減少した。ワーカー削減の理由は、日本での需要の減少に合わせた生産調整をした結果となった。第 12 社は、新しい機械を導入したので、人員削減をおこなった。25 社すべてにおいて、季節変動ではないワーカー数の減少は、おおむね需要減・販売減に伴う会社都合による削減であって、労働側の問題ではなかった。また経済特区においても非経済特区においてもストライキの発生は皆無であった点は、周辺諸国のタイやカンボジアと比べて労働環境の健全性を示すものである、ラオスの投資環境の優位性をもっとアピールしていくべきであると筆者は思料する。

3.6. 離職率

25 社における工場労働者の離職率（＝月当たり退職者/その月の工場労働者総数）は、月当たり 0~10%であった。0%の意味は、一人も辞めない月があるという意味である。しかし 3 か月以内でやめていく人を離職率に含めないとすれば、工場の離職率は月 4~5%程度に下がる。タイや中国の縫製産業の月間離職率 40%程度と比べると、ラオスの離職率は低いと言ってよい。しかし工場を運営する管理者側の立場を察すれば、会社が訓練を与えたワーカーが辞めていくのは一人であっても耐えられないに違いないと共感できる。

図表 8 在ラオス日系製造業のワーカー数の推移

立地	会社番号	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
一般の 土地	1	38	112	190	233	297	351	317	691	641	593	560	741	529	369	397	496	377	
	2						80	200	300	400	450	350	300	300	280	250	200	100	
	3										N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	385	365	365	
	4										90	150	180	200	251	332	321	425	
	5												200	400	400	420	420	400	
	6											102	176	321	479	324	591	691	890
	7													229	333	471	532	569	594
	8													15	25	48	67	83	92
	9														180	330	350	360	480
	10																		20
	11																	536	270
経済特区	サワンナ ケート	12							N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	114	90	
	VITA パーク	13													60	310	450	430	
	14																0	74	
	ゾーン B: サワン・ ジャパン	15														400	1100	1300	
	16																81	101	
	ゾーン C: サワン パーク	17														4	323	264	
	18																1	54	
	19															50	380	650	
	ゾーン D	20																706	555
	21														35	185	180	129	
	パクセー・ ジャパン SME	22														40	120	180	
	23																	50	50
	24																	40	80
	25																	15	30

(出所) 筆者作成

3 か月以上勤務したワーカーは 1 年間はやめない傾向があるというのも工場に共通した認識が見られた。生まれて初めて工場で働く人が大半であることを前提にしてみれば、仕事の内容をある程度理解し、仕事の内容が自分と合わないとは認識できるまでに、3 か月かかるという。賃金や待遇に満足できないワーカーや工場内の友人もできず疎外感を味わうワーカーは、3 か月以内で離職する傾向があるという。したがって仕事の適性がわかるまでの 3 か月は、離職もやむなしとある意味開き直れば、離職率の問題は違った次元から観察できるようになるはずだ。換言すれば、3 か月以上勤務したワーカーが離職しないように、注意深くケアする必要があるということである。仮に 3 か月以上勤務したワーカーが離職した場合、しっかりと離職理由を聴取することが、工場の管理運営にとって非常に重要な示唆を与えるに違いない。本来なら彼らは 1 年間は勤務を継続するワーカーであるからだ。

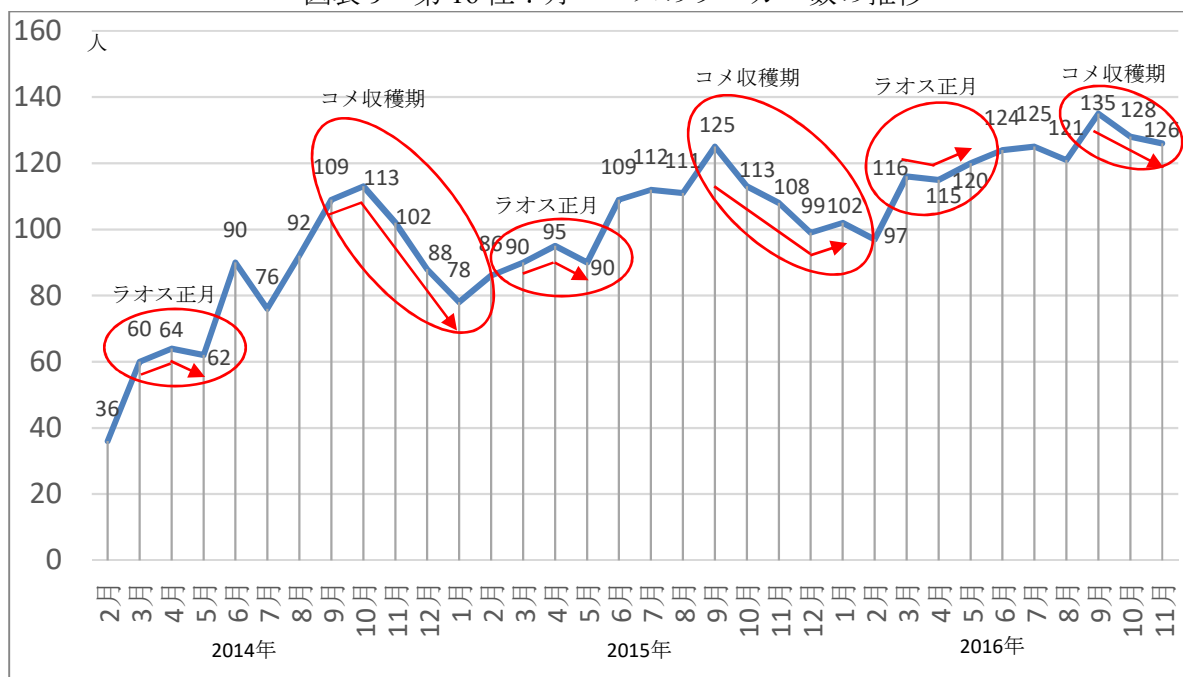
パクセー・ジャパン 中小企業専用経済特区で操業する第 23 社は、1 年間で離職者はわずか 5 名にすぎなかった。月当たりで換算すると 1.4% と低い離職率となる。第 24 社は、2016 年 1 月の離職率が 3.8% (=3 人/80 人)、2 月の離職率が 1.3% (=1 人/80 人) と、非常に低い離職率であった。パクセー・ジャパン SME 専用経済特区では、入居企業のすべてが同一賃金・手当という大原則のもとで操業しているため、企業間賃金格差が存在せずワーカーの移動が起こりにくいことが、この低い離職率により実証されていると言えよう。

3.7. ワーカー数の季節変動

ラオスの暦は仏暦のため、お正月は 4 月に祝われる。またコメの収穫は早生種なら 10 月に、中生種なら 11 月に、晩生種なら 12 月に行われる。これは、収穫期に必要な労働量を一時期に集中させないための農民の知恵だ。このラオス正月とコメの収穫期が、ラオスの日系企業で働くワーカーの離職のタイミングに影響を及ぼしていると言われている。

サワン＝セノ経済特区で操業する第 16 社の月ベースのワーカー数の推移を、図表 9 に示す。同社は、2014 年 2 月に工場の操業を開始した。同年 3 月の 60 人から 4 月のラオス正月には 64 人に増加したのち、5 月には 62 人にわずかではあるが 2 人減少した。この時はラオス正月の影響はないと判断できる。コメ収穫期の 1 か月前の 9 月のワーカー数は 109 人であったが、10 月には 113 人に 4 人増加したのち、11 月に 102 人に、12 月には 88 人に減少した。

図表 9 第 16 社：月ベースのワーカー数の推移



(出所) 筆者作成

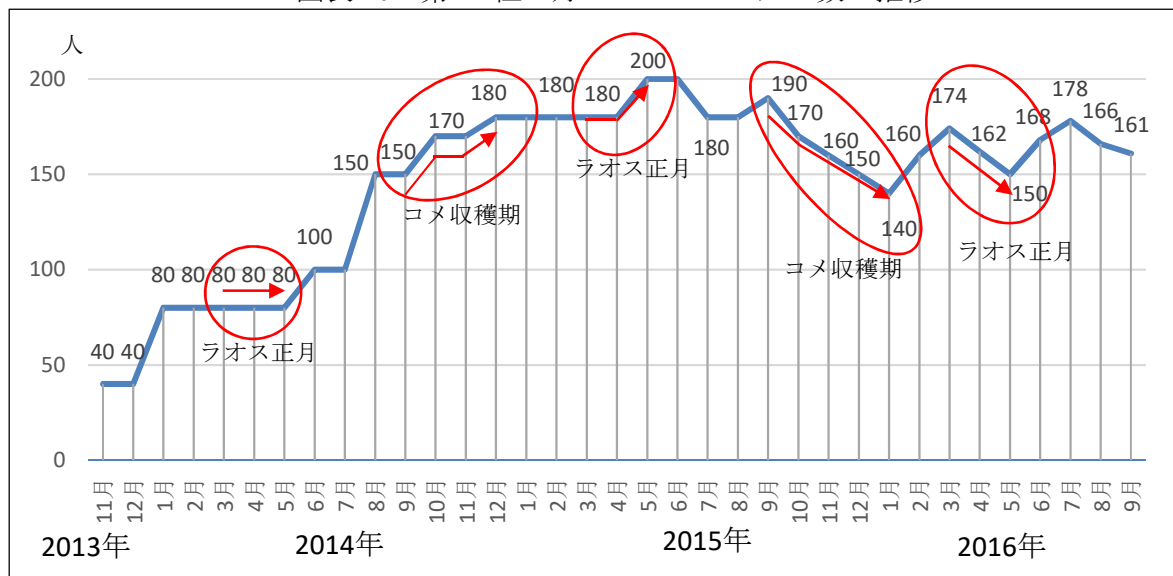
収穫期が終了した 1 月にもワーカー数は減少し、78 人となった。2014 年のコメ収穫期はワーカーの離職に影響を及ぼしていると言える。2015 年のラオス正月は、3 月の 90 人から 4 月には 95 人に 5 人増加し、正月の明けた 4 月に 90 人へ前月比、正月前の 3 月の水準に戻った。このことからラオス正月と離職との相関関係がほとんどないと判断できる。2015 年のコメの収穫期では、収穫の始まる 1 か月前の 9 月の 125 人から、10 月の早生種の収穫には 113 人へ、11 月に 108 人、12 月に 99 人まで、26 人減少した。コメの収穫期にワーカーは離職すると言える。2016 年では、ラオス正月の前月の 3 月の 116 人から 4 月には 115 人へ 1 名減少し、5 月には 120 人に増加している。ラオス正月は離職に影響を与えているとは思われない。2016 年の収穫の始まる 1 か月前の 9 月の 135 人から 10 月の早生種の収穫には 128 人へ、そして 11 月には 126 人へ、3 か月で 9 人減少した。

以上をまとめると、第 16 社の場合、ラオス正月とワーカーの離職にはほとんど相関がみられない。一方、コメ収穫期はワーカーの離職行動に影響を及ぼしていると言える。

しかしラオスの正月明けやコメの収穫明けは、ほとんどの月において雇用数が増加している点も見落とせない。

パクセー・ジャパン中小企業専用経済特区で操業する第 22 社の月ベースのワーカー数の推移を、図表 10 に示す。同社は、2013 年 11 月に工場の操業を開始した。2014 年のラオス正月の前月の 3 月から 4 月の正月を経て 5 月までワーカー数は 80 人のまま推移した。ラオス正月の影響は全くないと判断できる。コメ収穫期の 1 か月前の 9 月のワーカー数は 150 人であったが、10 月と 11 月にそれぞれ 170 人、12 月に 180 人へと 10 人増加したのち、収穫期が終了した 1 月も 180 人を維持した。農村が働き手を必要とするコメ収穫期においても、工場のワーカーの離職に影響を全く及ぼしていない。2015 年ラオス正月では、前月の 3 月のワーカー数は 180 人であったが、正月の 4 月も同数を維持し、正月の明けた 5 月に 200 人へ 20 人増加した。2015 年のラオス正月と離職は相関関係がないと判断できる。2015 年のコメの収穫期では、収穫の始まる 1 か月前の 9 月に 190 人から 10 月の早生種の収穫には 170 人へ、11 月に 160 人、12 月に 150 人へと 4 か月間に 40 人も減少した。コメの収穫期とワーカーの離職は相関があると言える。2016 年では、ラオス正月の前月の 3 月の 174 人から 4 月には 162 へ 12 人減少し、5 月には 150 人にさらに 12 人減少した。ラオス正月は離職への影響があると言える。以上をまとめると、第 22 社の場合、2014 年のラオス正月とコメ収穫期、ならびに 2015 年のラオス正月においては、ワーカーの離職とは、全く相関がみられないだけでなく、ワーカー数が増加している点に注目したい。一方は、2015 年のコメ収穫期と 2016 年のラオス正月においては、ワーカーの離職行動に影響を及ぼしていると言える。

図表 10 第 22 社の月ベースのワーカー数の推移



(出所) 筆者作成

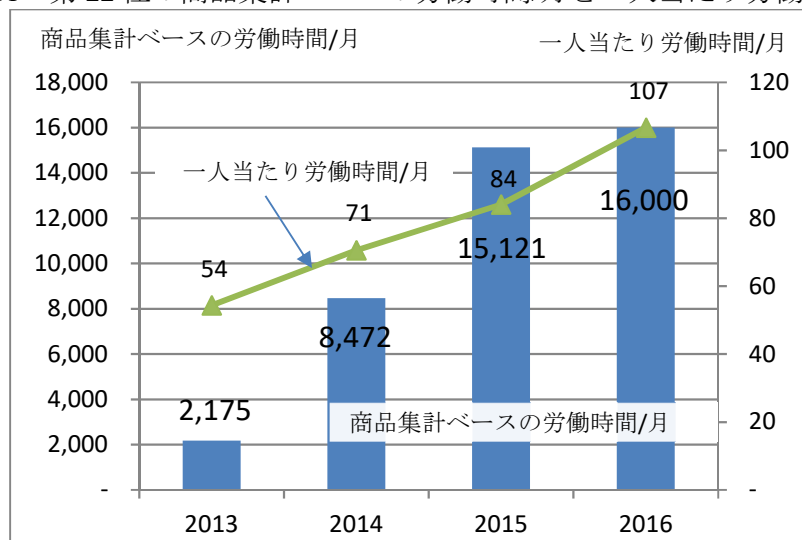
3.8. 労働者の生産性

ラオスで操業する日本人経営者の間では、ラオス人の生産性は中国人の3分の1とかタイ人の2分の1程度などとししばしば言われることがある。ラオス工場が操業を開始した直後は、研修の効果が十分に現場の作業効率に反映されていないので生産性が低いことは容易に想像できる。ラオス工場での労働生産性は、時間の経過とともに向上していくのか、関心が集まる場所である。

パクセー・ジャパン中小企業専用経済特区で操業する第22社は、がんの抗がん剤治療で毛髪を失った患者のかつらを生産する工場である。この工場の特徴は工場独自で生み出された歩合給制が採用されていることにある。たとえばAという製品を完成させると、ワーカーの勤務表に8時間の労働時間が記載される。これを定義労働時間と呼ぼう。しかしワーカーのなかには、定義時間以内で完成できない人もいるだろう。この時同社はラオスの最低賃金をこのワーカーに保証する。仮に定義時間8時間の製品Aを4時間で完成させることができるワーカーには、1日に製品Aを2つ生産することができるので、1日当たり16時間の定義労働時間が加算されていく。仮に毎日製品Aを2つずつ生産することができれば、このワーカーの月給は最低賃金の2倍の水準となる。

第22社の定義労働時間に基づいた商品集計ベースの労働時間/月と一人当たり労働時間/月の推移を、図表11に示す。2013年の定義労働時間に基づいた商品集計ベースの労働時間/月は2,175時間であった。これをワーカー数40人で割ると、一人当たり労働時間/月として54時間が得られる。2014年の商品集計ベースの労働時間/月は8,472時間に増加し、一人当たり労働時間/月もまた71時間に前年比30%も増加した。2015年の商品集計ベースの労働時間/月は15,121時間に増加し、労働生産性を示す一人当たり労働時間/月もまた84時間に前年比24.8%も増加した。2016年には商品集計ベースの労働時間/月は16,000時間に増加すると推定され、一人当たり労働時間/月もまた107時間に前年比42%も増加した。2016年は、生産開始した2013年と比べて商品集計ベースの労働時間/月は7.4倍に、そして労働生産性を示す一人当たり労働時間/月は2倍に増大している。パクセ工場の労働生産性は、すでに同社のタイ工場の労働生産性を凌駕したと、同社社長は胸を張る。縫製業は一般に流れ作業すなわち分業を主とする生産工程で行われる。チームの協力が不可欠だ。一方、かつらの生産は、最初の一本目の植毛から最後の一本の植毛まで一人のワーカーが責任をもって従事する職人的な生産方法がとられる。この生産方式は歩合給制と非常に合致していることが、同社工場の生産性の増大に著しく寄与している。

図表11 第22社の商品集計ベースの労働時間/月と一人当たり労働時間/月



(出所) 筆者作成

しかしそれだけではなく、一人当たり労働時間/月の高位達成者には、特別給の支給や、ラオス正月明けに懇親会を開催し、皆勤賞を与えるタイミングのうまさや、くじ引きの一等賞にはオートバイ、2等賞にはスマートフォンが当たるなどワーカーの離職を抑制し、モチベーションを引き出す工夫も、労働生産性の上昇に寄与していると思料される。

ラオスにパイオニア的に工場進出した勇敢な会社の多くが、賃金上昇に対し弾力性の高い縫製産業であった。これらの会社は、主に経済区が整備できていなかったためにヴィエンチャンの民間の土地（非経済特区）に進出せざるを得なかった。そして事業の拡大により、第2、第3工場を建設した会社が計7社あった。図表8の「一般の土地」に進出した12社のうち4社が第2工場を、そして3社が第3工場まで建設している。このうち靴の生産を行う2社のうち、その1社が第2工場を、もう1社が第3工場を建設している。縫製では、4社のうち2社が第2工場を、1社が第3工場を操業している。第11社はかつらを生産する工場をヴィエンチャンの一般の土地に建設した後、第2工場をサワン・セノ経済特区に建設した（図表12）。ラオスで労働者の募集が困難であるのであれば、このように全12社のうち7社が第2・第3工場まで建設する意思決定をするわけがないのである。

図表12 第2工場と第3工場の建設

	会社番号	製品	第2工場	第3工場
	1	コイル		
	2	靴	第2工場	第3工場
	3	縫製	第2工場	
	4	コイル	第2工場	第3工場
	5	縫製	第2工場	
一般の土地で操業	6	縫製	第2工場	第3工場
	7	靴	第2工場	
	8	医療品		
	9	縫製		
	10	栽培		
	11	かつら	第2工場	
	12	靴下		

(出所) 筆者作成

4. 経済特区による雇用吸収能力の推計

VITAパークは、台湾が出資するLao VITA Development Co., Ltdによって110ヘクタールの面積を開発されている。VITAパークではすでに20社が操業し、26社が予約しており、合計で88ヘクタールが取得されている。残りの22ヘクタールが今後レンタル可能な工場用地となる（図表13）。

サワン＝セノ経済特区は、ゾーンA、B、CおよびDを合わせて1,112ヘクタールの面積をもつ。305ヘクタールのゾーンAのうち50ヘクタールが税関に使用されているため、255ヘクタールがレンタル可能な工場用地として残る。Namtha Road-Bridge Construction Co. Ltdによって開発されている経済特区は、ゾーンBの20ヘクタールとゾーンB1の353ヘクタールを合わせて373ヘクタールの用地からなるが、現在8ヘクタールが工場や物流業者に貸し出されており、残りは365ヘクタールが残る。マレーシアのSavan Pacifica Development Co. Ltd.によって開発が進められるゾーンCこと「サワンパーク経済特区」は、234ヘクタールの用地を有する。操業している工場数34社、建設中1社、予約18社の計53社が88ヘクタールを占拠するため、146ヘクタールがレンタル可能な工場用地として残っている。ゾーンDはもともと経済特区のなかに居住する住民の移住先として開発を予定していたところに、工場が進出し、3ヘクタ

ールが貸し出されているので、残りは197ヘクタールである。合計すると、サワン＝セノ経済特区の用地は963ヘクタールが工場用地として今後貸し出すことができる。

パクセー・ジャパンSME専用経済特区はKM 14 点の400ヘクタール、km17地点の8ヘクタール、km19地点の193ヘクタールの610ヘクタールの用地があるが、10ヘクタールがレンタルされているため、591ヘクタールがレンタル可能用地として残る。

タケークSEZでは1,035の開発予定地のうち20ヘクタールに予約がはいつているので、1,015ヘクタールがレンタル可能用地として残る。

これら4つの経済特区の総面積は2,858ヘクタールとなるが、レンタル済みの面積を控除すると2,591ヘクタールが将来レンタル可能な面積となる。経済特区の総面積を工場用地にすることはできない。他国の工業団地の例からも、そのうちのおよそ20%に当たる用地は、管理棟や道路、下水施設、変電所、洪水調整池、並木、職業訓練センターなどに割り当てなければならないので、実質2,073ヘクタール(=2,591ha×0.8)が将来のレンタル可能面積となる。

工場の敷地面積は、どんな製品をどのような工法でどのくらい生産するかにもよるが、ラオスの経済特区では1工場あたり平均1ヘクタールの用地がレンタルされているので、2,073ヘクタールの面積に2,073社(=2,073ha÷1ha)が入居できることになる。筆者の今回の調査によれば、経済特区のなかで操業する日本企業は1社あたり平均278人を雇用している(図表7)ので、単純な計算であるとはいえ、2,073社で57万5,294人(=2,073×278人)のワーカーに雇用機会を提供できる。

図表 13 ラオスの製造業4経済特区

VITA SEZ			サワン＝セノSEZ			パクセー・ジャパン SME SEZ				タケークSEZ			総計= 1+2+3+4	
面積	リース済 面積	残り 面積	ゾ ン	面積	リース 済 面積	残り 面積	立地	面積	リース 済 面積	残り 面積	面積	リース済 面積		残り 面積
110	操業20社 予約26社 88 ha	22	A	305	税関 50ha	255	Km14	400	2社 3ha	397	1,035	予約20社 操業0社 20ha		
			B: 20 B1: 353	373	4社 8ha	365	Km 7	8	4社 6ha	2				
			C	234	53社 88ha	146	Km19	193	1社 1ha	192				
			D	200	1社 3ha	197								
110	88	(1) 22	合計	1,112	149	(2) 963		601	10	(3) 591	1,035	20	(4) 1,015	2,591
実質利用可能面積 (80%と仮定)						2,591ha×0.8□2,073ha								
1工場の用地						平均1ha								
最大受け入れ可能工場数						2,073ha÷1ha=2,073社								
特区内1工場平均ワーカー数						平均278人								
特区内における総雇用創出数						2,073社×278人=57万6,294人								
ラオス人不法・合法労働者inタイ						50万人以上								

(出所) 筆者作成

5. 終わりに

タイ労働省幹部によれば50万人以上のラオス人出稼ぎ労働者がタイで就業している。彼らは、必ずしもタイのラオスよりも高い賃金を目当てにタイへ出稼ぎに行っている訳ではなく、ラオスには彼らの雇用を吸収する機会が少ないから出稼ぎに行かざるを得ない。国家の大事は、国民に雇用を与えることにある。また毎年14~15万人の労働人口が市場に参入している(Laos' National Statistical Bureau [2016])。農業と国内企業への就職だけでは、現状の労働人口を吸収できていないのが事実である。

新しい投資奨励法が 2016 年の 10 月の国会で承認された。第 42 条には、「奨励分野」として「教育、保健、農林業、林産物加工業、イノベーションや高度技術を使用する産業、持続可能な観光業、その他の環境に優しいサービス産業」があげられているが、「製造業」が明記されていない。ラオス政府は、経済発展の初期段階にあるラオスにおいて労働集約的な製造業が軽視しているように思われる。第 42 条に「製造業」を追記するよう、在ラオス日本国大使館、JICA ならびに JETRO は、ラオス政府に再三提言してきたが、追記されなかった。技術レベルの未熟なラオスでは、当面の間、「イノベーションや高度技術を使用する産業」よりも「労働集約的な製造業」の重要性を再認識し、政策や法律に反映させていく必要があるのではないだろうか。

上記の分析からラオスの経済特区には2,000社以上の工場を誘致できる空間が広がる。ラオスはタイの港から700kmも離れていると、ラオスの立地の不利さが強調される一方で、タイとラオスの間を流れるメコン川には4本の国際橋が建設されて、ランドリンクによるコネクティビティーが大幅に改善されてきた。経済特区に外国企業を誘致するためには、ラオスの経済特区のインフラが今以上に整備され、経済特区の管理運営が改善されるとともに、教育や医療を含むソフトのインフラと道路や電力、水道などのハードのインフラの整備に加え、辺諸国に負けない投資奨励法と経済特区法の恩典が今後も継続されなくてはならない。

<参考文献>

1. Laos' National Statistical Bureau [2016], *Results of Population and Housing Census 2015*.
2. 鈴木基義編著『ラオスの社会・経済基盤』JICAラオス事務所発行。2008年7月。
3. 鈴木基義編著『ラオスの産業基盤』JICAラオス事務所発行。2008年7月。
4. Daisuke Hiratsuka, Keola Souknilanh & Motoyoshi Suzuki, "Chapter 7 Industrialization through vertical production networks: Can Laos Participate in Vertical Production Networks?" Daisuke Hiratsuka and Fukunari Kimura (Edited.), *East Asia's Economic Integration - Progress and Benefit -*, Macmillan. September 2008.
5. 鈴木基義『ラオス経済の基礎知識』日本貿易振興機構(JETRO)。2009年3月。
6. Motoyoshi Suzuki and Souknilanh Keola, "Perspective of Savan=Seno Special Economic Zone and Vientiane Industrial Park in the Lao PDR," Akifumi Kuchiki and Masatsugu Tsuji (Ed.), *Formation of Industrial Clusters in Asia and Regional Integration*. Institute of Developing Economies, JETRO, March 2009.
7. Motoyoshi Suzuki, "Sub-regionally Complementary Industrialization Policy for the Lao P.D.R.," Naoko Amakawa (Edited), *The Experience and Prospects of Late-Comer ASEAN Countries*, National University of Singapore. 2010.
8. Motoyoshi Suzuki, "Industrialization Strategy of Laos -Agglomeration and Fragmentation-," Ikuo Kuroiwa (Edited), *Plugging into Production Networks—Industrialization Strategy in Less Developed Southeast Asian Countries*, National University of Singapore Press. 2010. pp.115-145.
9. Motoyoshi Suzuki, Sheka Bangura & Alimamy Bangura (Eds.), *Poverty Reduction and*

10. Motoyoshi Suzuki, “Export Processing Zones and WTO SCM Agreement,” Akifumi Kuchiki and Masatsugu Tsuji (Ed.), *Industrial Clusters, Upgrading and Innovation in East Asia*. Edward-Elger Publishing Ltd. 2011. pp.73-87.
11. Motoyoshi Suzuki, “Case Study of Industrial Zones in Laos: Prospect of Vientiane Special Economic Zone,” Akifumi Kuchiki and Masatsugu Tsuji (Ed.), *Industrial Clusters, Upgrading and Innovation in East Asia*. Edward-Elger Publishing Ltd. 2011, pp.105-138.
12. 鈴木基義編著『変貌するラオスの社会と経済：現状と展望』JICAラオス事務所発行。2013年8月。
13. 鈴木基義編著『ラオスの開発と協力』JICAラオス事務所発行。2014年8月。
14. 鈴木基義「地域補完型でラオスは発展するータイ+ワン・チャイナ+ワンの進化」藤岡資正編著『日本企業のタイ+ワン戦略』同友館。2015年7月。 pp.71-93.
15. 鈴木基義[2016]「AECの成果は、国内問題」『日本物流新聞』8月10日。 p. 12.

第2章 ラオスの財政状況と予算法改正の取り組み

JICA 専門家財務統計・財政政策アドバイザー

寺井 義明

はじめに

本章では、ラオスの財政について取り上げる。ラオスは、近年、堅調な経済成長を遂げる一方で、財政赤字の増大という課題に直面している。ラオス政府は、財政健全化策に取り組んでいるものの、開発資金へのニーズが高い状態が続いていることから、長期的には政府債務の増加が懸念される。第1節では、ラオスの財政統計の概要について紹介する。第2節では、ラオス政府の財政統計に基づき財政の現状を説明し、その課題について触れる。第3節では、財政運営の健全化を目指し、2015年12月に国民議会で採択された改正予算法の考え方を紹介して、ラオス財政の将来の展望を考える。

第1節 ラオスの財政統計

1. 財政統計（GFS）とは

財政統計（Government Finance Statistics: GFS）は、一国の財政状況の分析を通じて財政政策などのマクロ経済政策の策定に資するものである。

国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）は、国際通貨基金協定第8条に基づき、加盟国に対し、様々な一般的義務を課しているが、財政統計をはじめとする経済に関する情報の提供もそのひとつである。提出を求められるマクロ経済に関する統計には、財政統計のほか、国民経済計算（GDP）、国際収支統計（Balance of Payments: BOP）、マネー金融統計（Monetary and Financial Statistics: MFS）があり、定期的な報告が求められている。また、国毎に異なった統計作成が行われるのを避ける観点から、それぞれの統計に国際的な作成基準¹が決められており、財政統計については、IMFの『財政統計マニュアル』（Government Finance Statistics Manual: GFSM）が定められている。

IMFの財政統計マニュアル（GFSM）の初版は1986年に公表されているが、その計上方法は、当時主流であった現金の収支という事実に従って計上する「現金ベース」であった。その後、2001年にマニュアルの第2版（GFSM 2001）が公表されて、その計上方法は一定の期間にわたる損益計算や、その時点の簿価でなく、評価時点の時価を基準に計上する「発生ベース」（現在の国際的会計基準の主流）に改められた²。最新の財政統計マニュアルは、国民経済計算（System of National Accounts: SNA）の概念とより整合性を図ることを目標に2014年に改定された版（GFSM 2014）である。

2. ラオス財政統計の現状

前述の通り、IMFの加盟国は、財政統計を定期的に提出することが求められており、ラオス財務省においても、財政統計を提出している。ラオスの財政統計は、基本的には『IMF マニュアル初版』（GFSM1986）に準拠しており、現金ベースにより作成されている。ただし、一部の報告様式については2001版を採用している。なお、ラオス政府は、IMF等の支援を得

¹ 経済統計において統計作成マニュアル等が必要な要因としては、①Standardization（国際的基準による標準化）、②Transparency（統計の透明性）、③Consistency（他の経済統計との整合性）、④Comparability（他国のデータとの国際比較可能性）などが指摘される。

² 会計基準における発生主義は、企業の期間損益を適切に記録するための考え方であり、損益計上を目的としない国の予算・決算において発生主義の会計処理を全面的に採用すべきなのかについては留意する必要がある。日本の財政統計においても発生主義は採用されていない。

て、同マニュアル 2001 版への移行を目指しているところである。

ラオスの財政統計の作成にあたっては、以前より IMF から、財政データの脆弱性と統計作成・報告の遅延が課題として指摘されている。財政データの脆弱性という点では、データの正確性や計数の不一致（歳出と歳入のファイナンスを合わせてもゼロにならない）の問題があり、この要因として計上時期のズレ、延滞分の報告漏れなどの問題が指摘されている。また、統計作成・報告という点では、報告の遅延が慢性化していることなどが指摘されている。こうした問題は、2015 年 2 月に公表された IMF4 条協議報告書の中でも指摘されている。

これら財政統計の分野は引き続き外部からの支援が必要な分野であり、現在、JICA 専門家においては、歳入等の統計作成事務に携わる職員の能力強化等を目的として、職員を対象とした歳入等データ作成に関するマニュアルを作成したり、ラオス財務省が発行する財政年次報告書の作成支援など行っている。

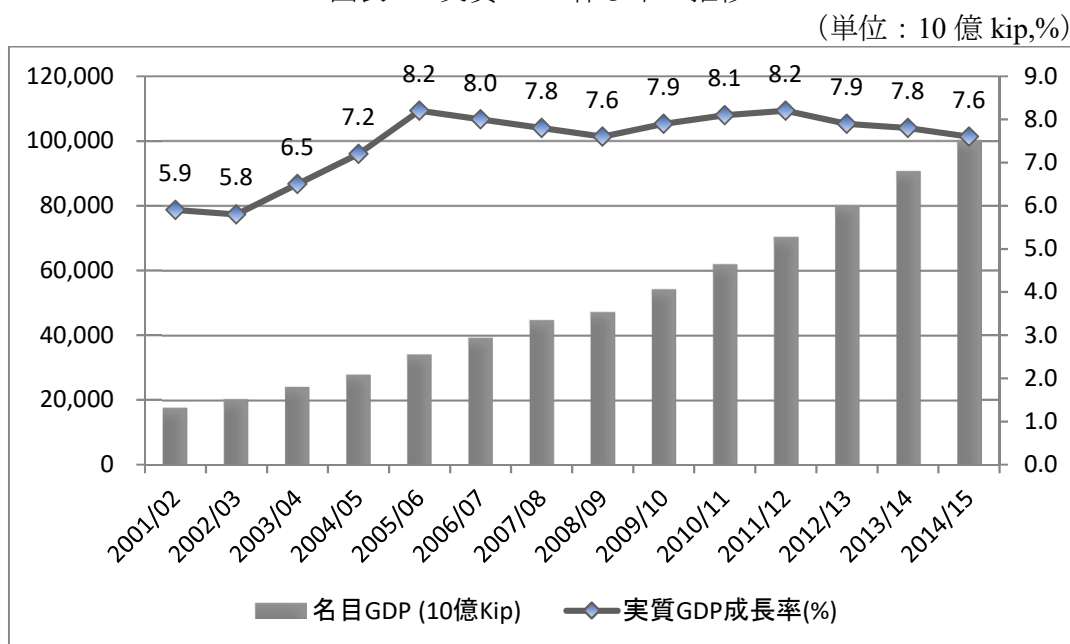
第 2 節 ラオスの財政状況と課題

1. ラオスの財政状況

(1) 経済成長

ラオスの経済成長は、近年、7～8%台の高い実質 GDP 伸び率を示しており、直近の 2014-15 年度³は同 7.6%と前年度の 7.8%を下回ったものの、メコン周辺国と比較しても堅調な経済成長を遂げている。また、2015-16 年度の経済成長率は同 6.9%が見込まれている。

図表 1 実質 GDP 伸び率の推移⁴



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

(2) 財政収支

一般的に政府の歳入と歳出の差を財政収支と定義するが、ラオスの財政収支に関する関係を示すと以下の通りである。歳入に返済の必要のない無償資金協力（グラント）が含まれていることを特徴としてあげることができる。

³ 第 3 節 2(1)参照。

⁴ 図表データは章末の付表に記載している（以下の図表同じ）。

図表 2 ラオスの財政収支 (恒等式)

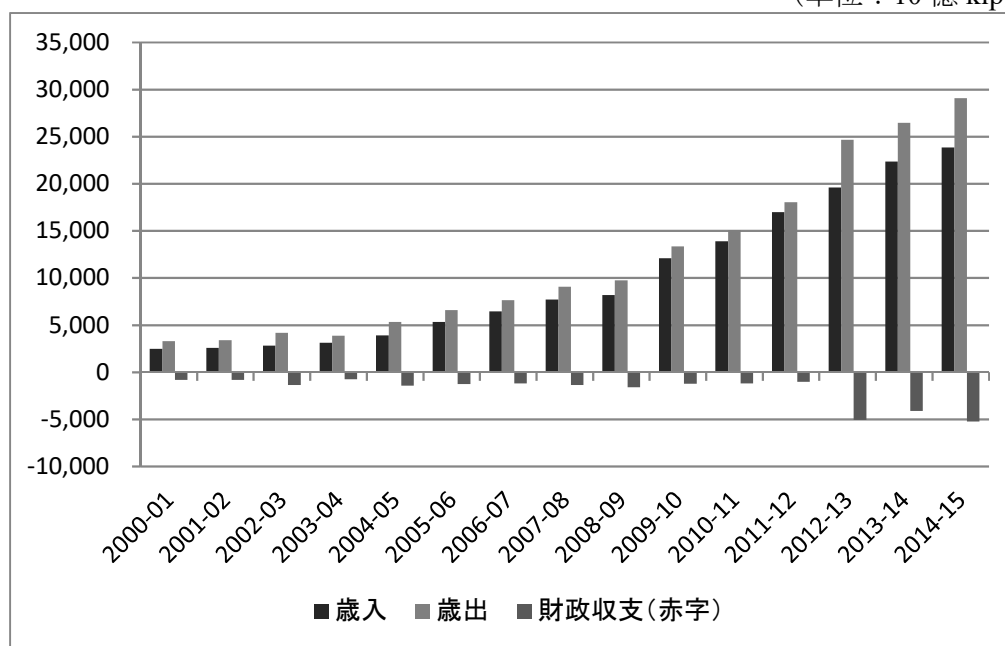
財政収支 (Fiscal Balance, Overall Cash Balance)	歳入(Revenue)-歳出(Expenditure) =借入(Financing)
歳入(Revenue)	国内歳入(Domestic Revenue、税金(Tax Revenue) と税外収入(Non-tax Revenue)の合計) + 無償資金協力(Grants)
歳出(Expenditure)	経常支出 (Current Expenditure) + 資本支出 (Capital Expenditure)
ファイナンス(Financing)	国内ファイナンス(Domestic Financing)+ 外国ファイナンス(Foreign Financing)

(出所) 筆者作成

歳入（無償資金協力を含む）から歳出を差し引いたラオスの財政収支をみると、2000年度以降、慢性的な財政赤字で推移している。2005年度から2011年度にかけての財政赤字は対GDP比で減少傾向にあったものの、2012年度に歳出の増加を主因に財政赤字が拡大して、そのGDP比は6.3%に急増した。この水準は、政府が財政健全化の観点から定めている目標値であるGDP比5%を上回ることになった。その後もラオス政府は緊縮的な財政運営に努めているものの、2014年度の財政赤字は同5.2%と、2013年度（同4.5%）より拡大し、政府の目標値同5%を若干上回った。

図表 3 財政収支の推移

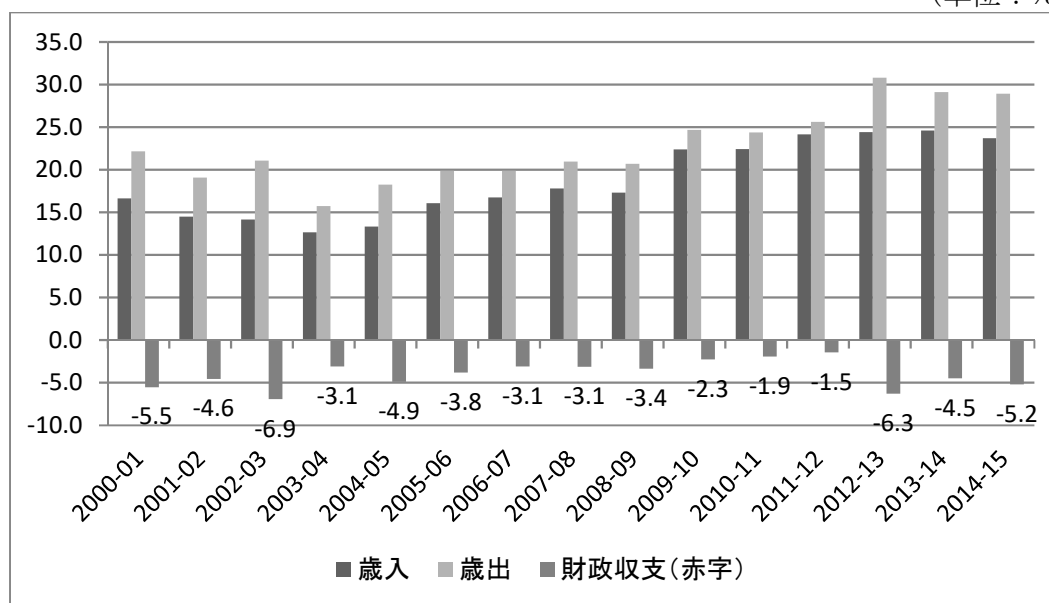
(単位：10億 kip)



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表 4 財政収支の推移（計数は財政収支赤字の GDP 比）

（単位：％）



（出所） Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

(3) 歳入

ラオスの歳入は国内歳入と無償資金協力で構成されるが、このうち国内歳入は税収と税外収入の合計である。歳入はラオスの経済成長に伴い、2009年度以降増加傾向にあった。2014年度の歳入は、23兆8,579億 Kip と前年度比 6.7%の増加となったものの、GDP 比では 23.7%と前年度（同 24.6%）を下回った。また、2014年度の国内歳入は、18兆5,344億 Kip と前年度比 7.8%増となったものの、GDP 比では 18.4%と前年度（同 18.9%）を下回っている。

税収は、近年、歳入全体の約 7 割、GDP 比で 15%を占める。税項目別では、付加価値税（Value-Added Tax: VAT）、物品税（Excise tax）、法人税（Profit tax）や輸入税（Customs duties）が上位を占め、この 4 つで税収全体の約 7 割を占めている。また、税収の直間比率（推計）をみると、2014年度は 33：67 と、直接税（33%）に対し、間接税（67%）の割合が高いことがわかる。また、ラオスの税項目において間接税の割合が高い要因としては、輸入品に課税される税項目（VAT、輸入税、物品税）の比率が相対的に高いことを指摘できる。

図表 5 税収の直間比率（推計）

（単位：％）

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
直接税	37.3	39.7	38.6	36.1	33.1
間接税	62.8	60.3	61.4	64.0	66.9

（注）税項目は改正予算法の区分に従った。

直接税：事業税、所得税、天然資源税、土地税など。

間接税：付加価値税(VAT)、物品税、輸入税、輸出税やロイヤリティなど。

（出所）筆者作成

近年、ラオスの税収が金額ベースでも、GDP 比ベースでも増加してきた要因としては、以下の点があげられる。ひとつは、銅や金などの鉱物の産出や水力発電などの国内資源から生じる税収が伸びていること（もっとも 2013 年度は鉱物価格の低迷が事業税の減少に影響している）、もうひとつは、2010 年度に売上税（Turnover Tax）を引継いで導入された VAT が増加していることである。この時期は消費意欲の高まりを背景に車等の輸入が増加しており、VAT、輸入税や物品税の増加に寄与したとみられる。

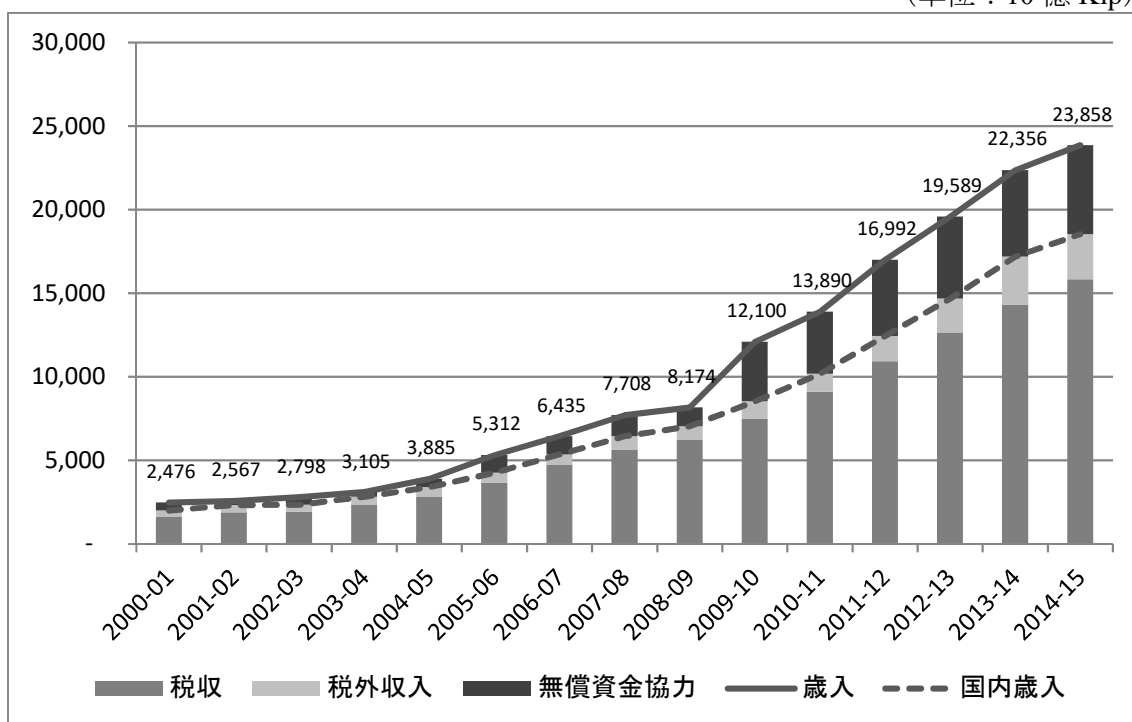
2014年度の税収は、15兆8,189億Kipと前年度比10.6%増加し、GDP比でも15.7%と前年度（同15.7%）並みの水準となった。2014年度の税収は、鉱物価格の下落により天然資源税などが減少した一方で、VATなどが増加した。なお、ラオスの税制度に関しては、税の徴収事務の運営が弱く、このことが財政の不均衡の一因になっているとの指摘もある。

税外収入には、国有企業からの配当や利子、航空機の上空利用料や行政手数料等の受け取りが含まれる。近年は、歳入全体の10%前後、GDP比で概ね2~3%台で推移している。2014年度の税外収入は、2兆7,155億Kipと前年度比6.0%減少し、GDP比で同2.7%と前年度（同3.2%）を下回った。

無償資金協力には、ODA資金の中でも、対価の支払いを求められない無償資金協力の資金などが含まれる。無償資金協力は、歳入の大きな項目を構成しており、年毎に変動はみられるものの、歳入全体の2割超、GDP比では概ね5~6%を占めている。2014年度の無償資金協力は、5兆3,235億Kipと前年度比3.0%増加したものの、GDP比では5.3%と前年度（同5.7%）を下回った。

図表6 歳入の推移

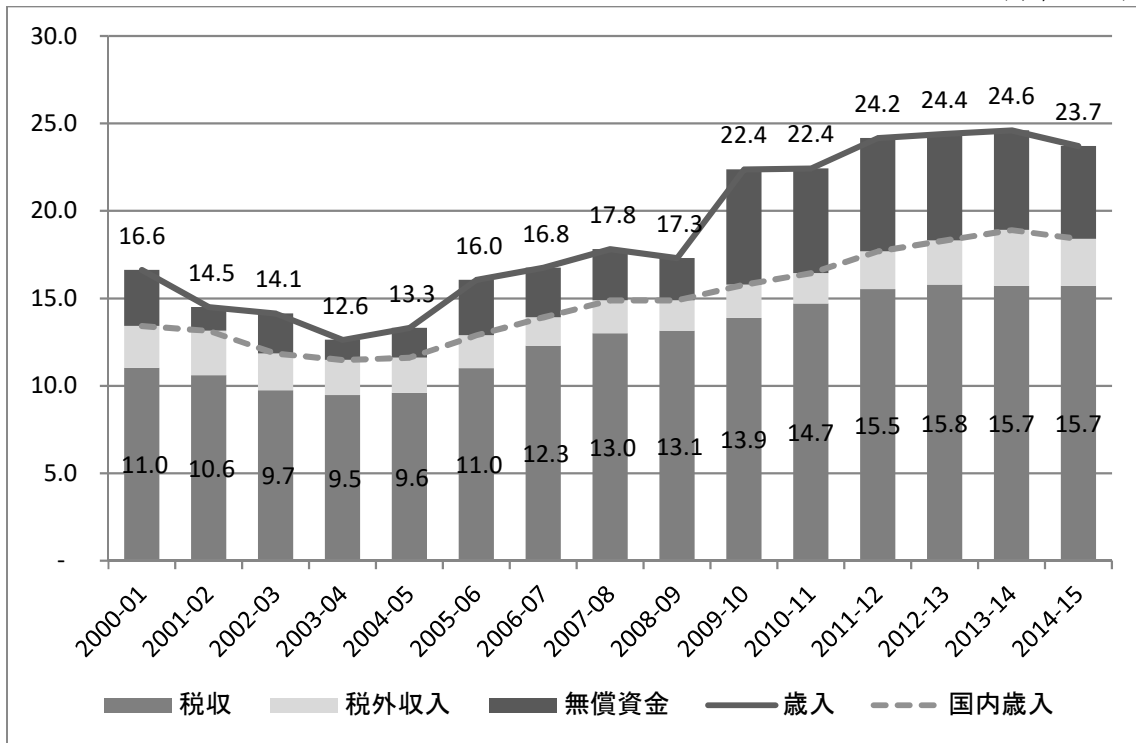
(単位：10億Kip)



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表7 歳入の推移 (GDP比)

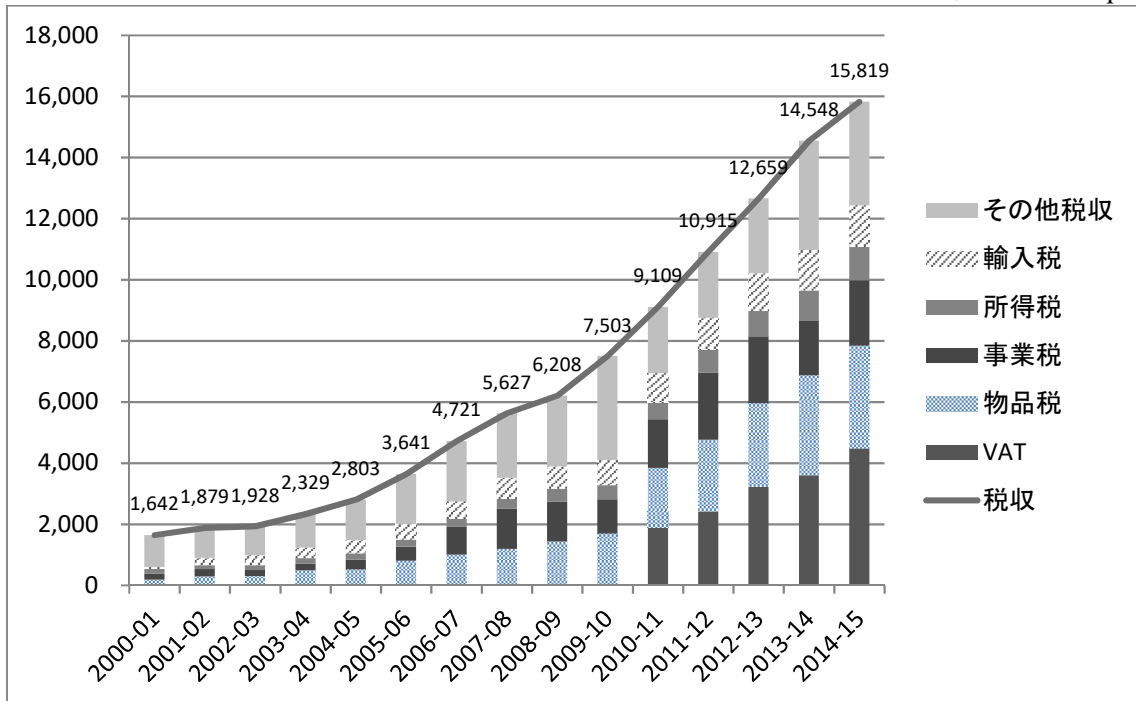
(単位: %)



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表8 歳入項目の推移

(単位: 10 億 kip)



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

(4) 歳出

ラオスの歳出は、開発事業の支出に必要な資本支出 (Capital Account) とそれ以外の支出に必要な経常支出 (Current Account) とに大別される。歳出は、2004 年度以降穏やかな増加傾

向にあったものの、2012年度は、公務員給与や債務返済（いずれも経常支出）が増加しており、財政赤字の急増につながった。その後の財政健全化策の実施により、2013年度以降の歳出はGDP比で前年度を下回っている。

2014年度の歳出をみると、29兆908億Kipと前年度比9.9%増加したものの、GDP比では28.9%と前年度（同29.1%）を下回った。このうち、2014年度の経常支出は17兆6,854億Kipと前年度比4.8%増加したものの、GDP比では17.6%と前年度（同18.6%）を下回った。一方、資本支出は11兆4,054億Kipと前年度比18.8%の増加となり、GDP比でも11.3%と前年度（同10.6%）を上回った。

歳出（2014年度）の内訳をみると、経常支出が歳出全体の61%、資本支出が39%となっている。資本支出が歳出全体に占める割合は、2000年代初めの60%程度から最近の40%程度まで低下傾向にある。

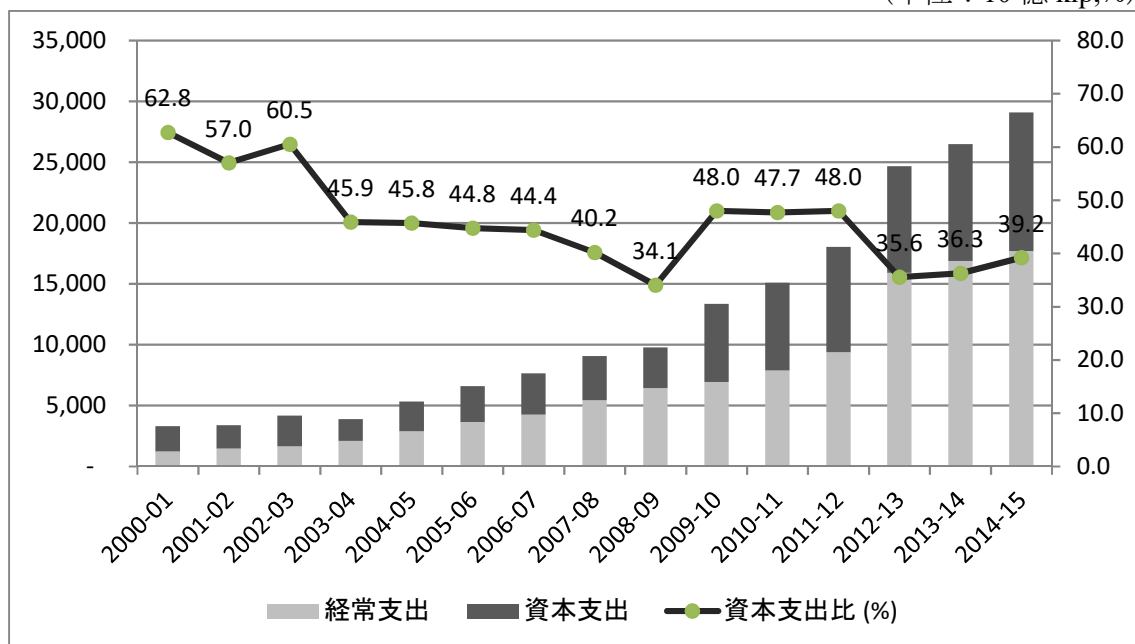
経常支出には、一般的な行政経費などが含まれるが、その内訳をみると、2012年度以降、公務員給与（賃金・給与）と元本と利子の支払いに充てられる債務返済の割合が高くなっていることがわかる。このうち、公務員給与をみると、政府は、2012年度に公務員給与本体を引き上げるとともに、公務員手当を新たに支給した⁵。これにより、歳出全体に占める割合は36%まで高まり、財政状況を圧迫する要因となった。このため、政府は、総人件費の抑制に取り組み、2013年度の公務員給与本体の引上げは行ったものの、前年度支給した公務員手当を廃止した。また、公務員の新規採用も抑制したため、公務員給与総額は前年度並みの水準に留まった。2014年度も、公務員給与本体は据え置かれた。また、債務返済では、ラオスの場合は、開発に必要な資金は、無償資金協力では賄いきれないため、外部からの借入りに頼らざるをえない状態であるが、こうした借入れを行った場合、元本に加えて利子を支払わなければならない。2012年度には債務返済の期日が到来した支出が大きかったことがその要因であるが、その後の動きについては引き続き注視する必要がある。

次に、2014-15年度の政府予算計画を使って、歳出予算をセクター別にみてみよう。歳出予算全体から軍事・治安や債務支払い関係を除いた事業予算（人件費を含む）27兆5,088億Kipの内訳についてみると、教育・スポーツ、公共投資・運輸、保健・医療、労働・保険の分野が重点政策となっていることがわかる。ラオスの経済成長のためには、国内産業を育成し、国民の経済的便益につながる分野に投資していくことが大切であり、こうした分野で将来担い手となる人材の育成を可能とする投資に力を入れていくことが必要であろう。

⁵ 公務員賃金・給与の本体賃金（給与 index）は、2012年度に3,500から4,800へ、2013年度に4,800から7,600へそれぞれ引き上げられたが、2014年度には据え置かれた。公務員手当は、2012年度に月額76万kipが支給されたが、2013年度に廃止された。

図表 9 歳出の推移

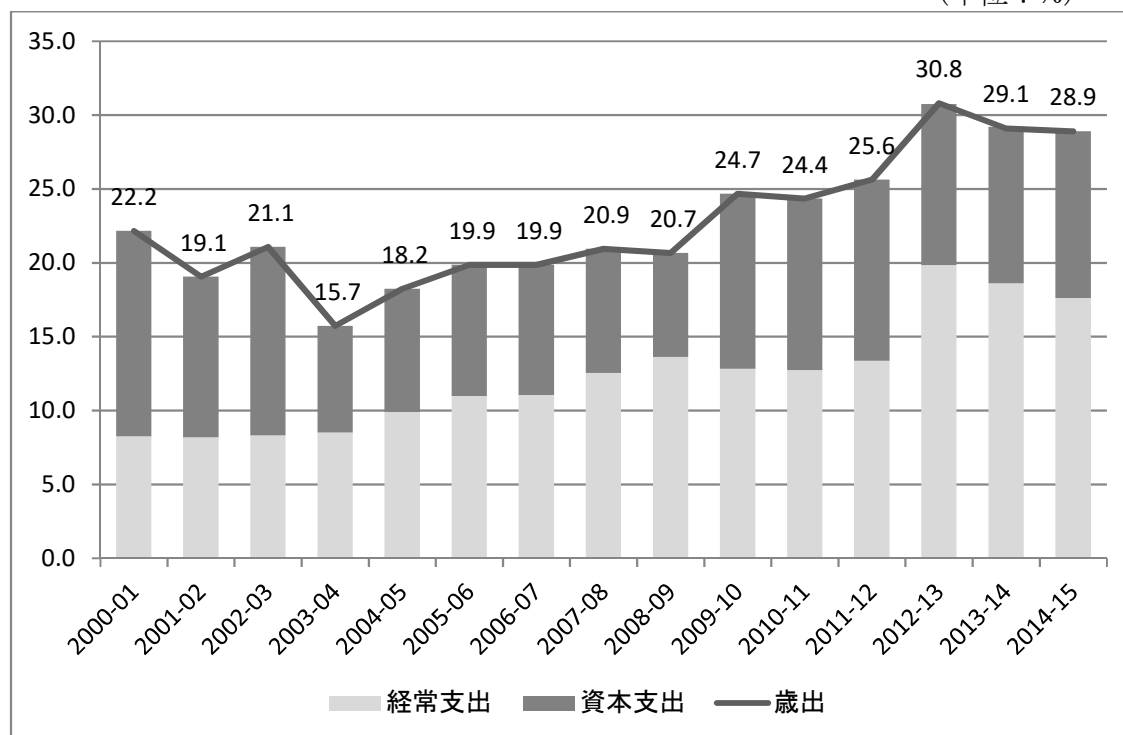
(単位：10 億 kip,%)



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表 10 歳出の推移 (GDP 比)

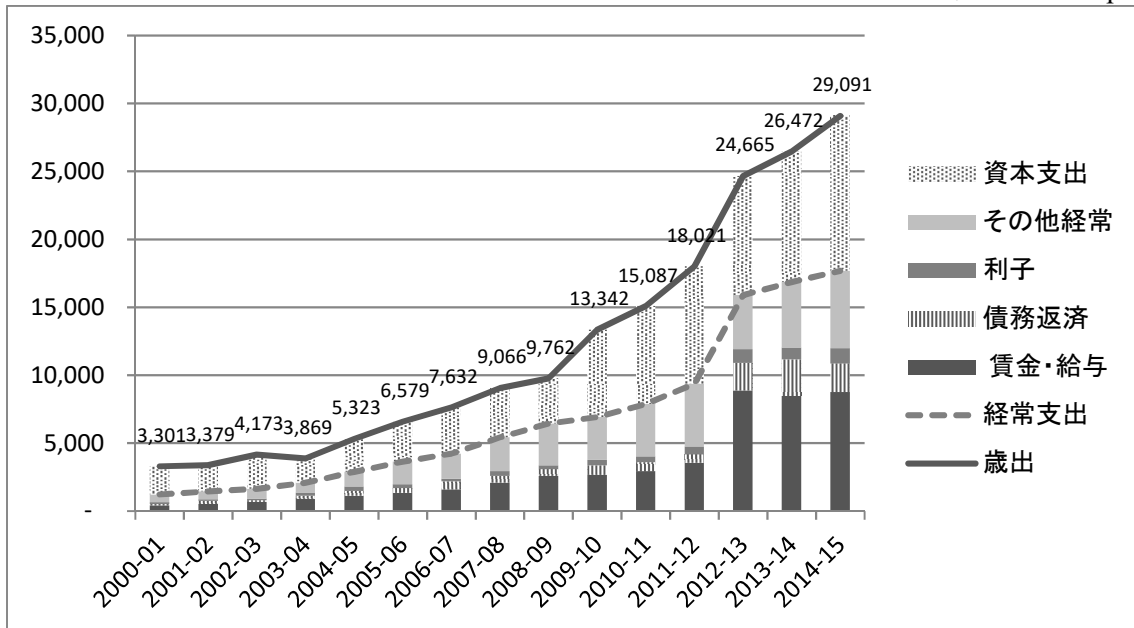
(単位：%)



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表 11 歳出項目の推移

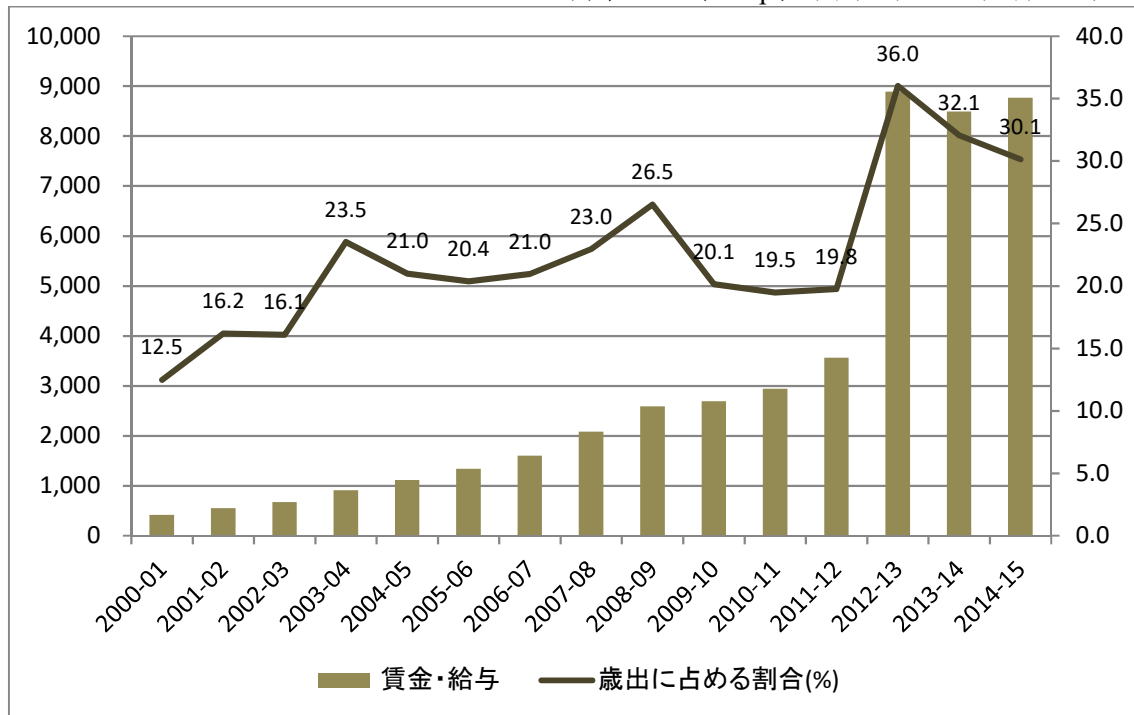
(単位：10 億 kip)



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表 12 公務員給与支出の推移

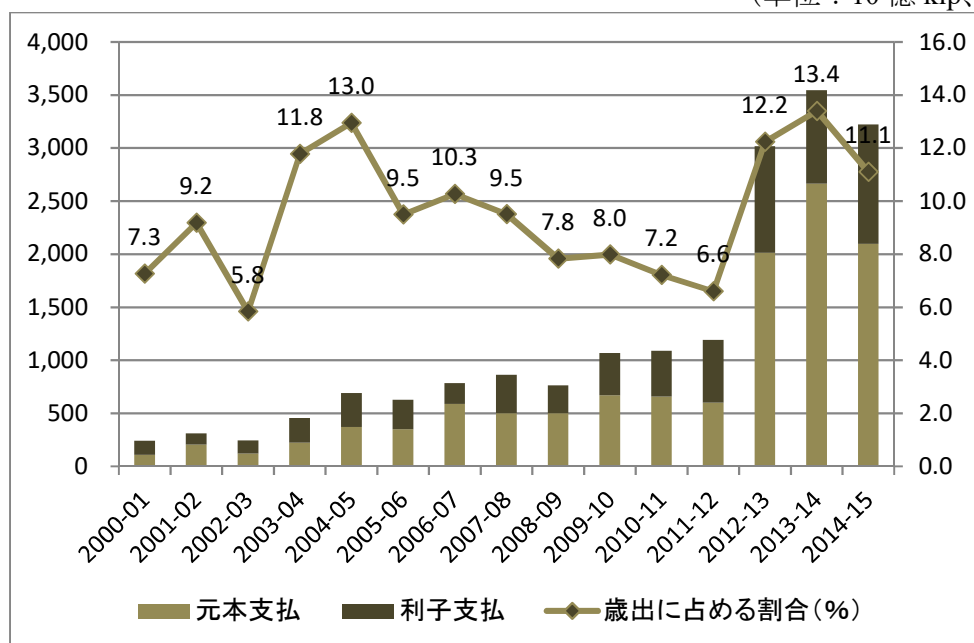
(単位：10 億 kip、歳出に占める割合：%)



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表 13 債務返済（元本・利子）支出の推移

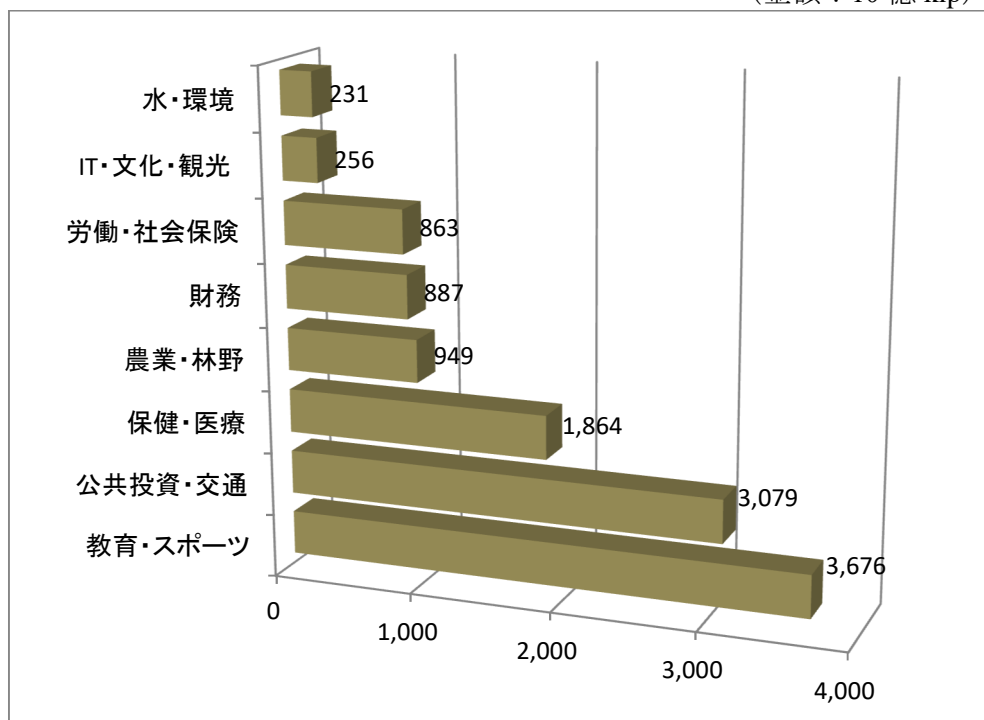
(単位：10 億 kip、%)



(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表 14 歳出予算のセクター別内訳 (2014-15 年度)

(金額：10 億 kip)



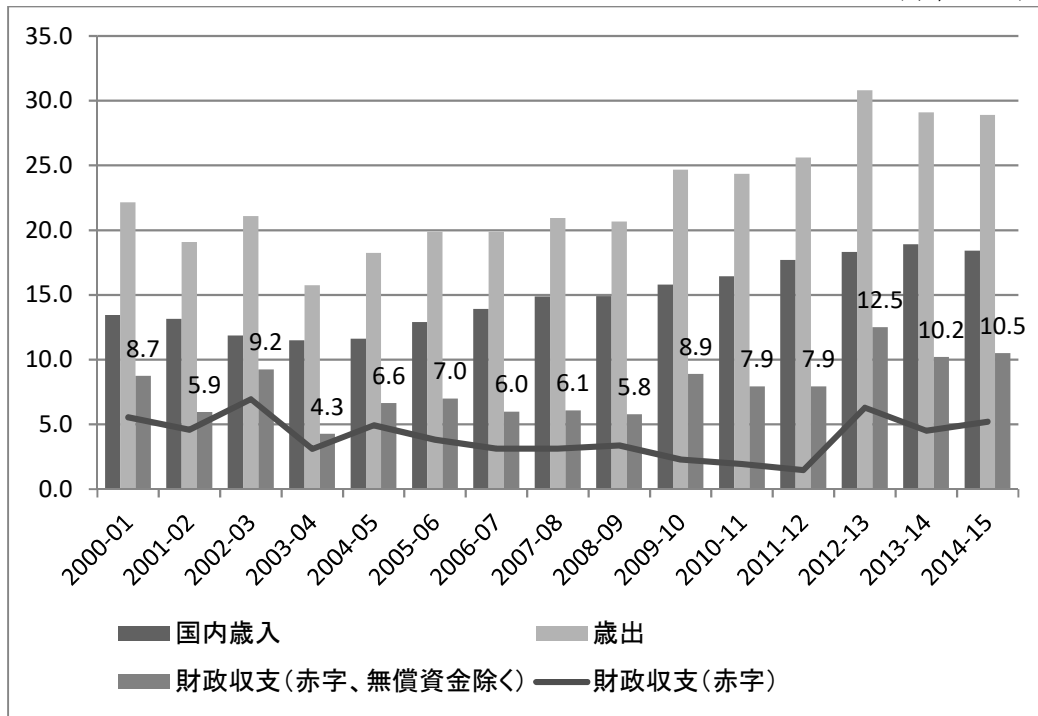
(出所) Ministry of Finance: State Budget Plan for FY2014-15

(5) 財政赤字とファイナンス

前述の通り、ラオスの歳入には無償資金協力 (2014 年度で歳入総額の 22%) が含まれるが、これを除いた歳入から歳出を差し引いたいわゆる“実力ベース”の財政収支を求めると、2014 年度は GDP 比で 10.5%の赤字となり、財政統計上の財政赤字 GDP 比 5.2%の倍の水準となっている。

図表 15 財政収支の推移 (財政収支赤字の GDP 比)

(単位：%)

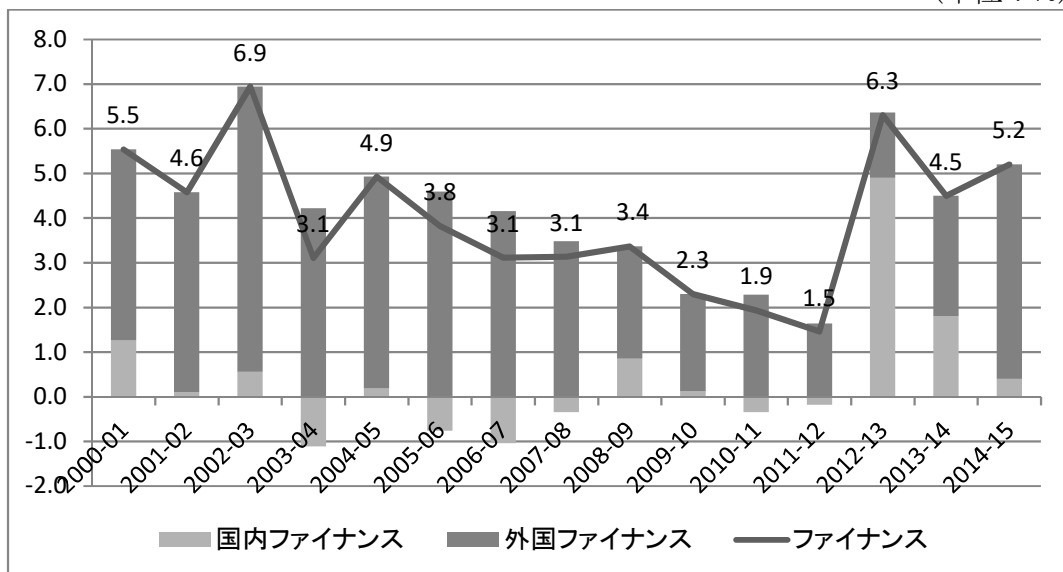


(出所) ラオス財政統計年報より筆者作成

政府部門の財政赤字は、一般的には国内の民間部門や外国からの借金でまかなわれることになる。ここでラオスの財政赤字に相当するファイナンスの推移 (ネットベース) をみると、2000 年度以降、主に外国からのファイナンスで埋められてきたことがわかる。ただし、財政赤字の急増した 2012 年度は、国内からのファイナンスが外国からのファイナンスを上回っている。国内からのファイナンスとしては、民間銀行からの借り入れや国内における国債の発行によるものが、外国からのファイナンスでは、ラオス政府が海外で発行する外国通貨建て国債の発行などが含まれる。

図表 16 ファイナンスの推移 (GDP 比)

(単位：%)

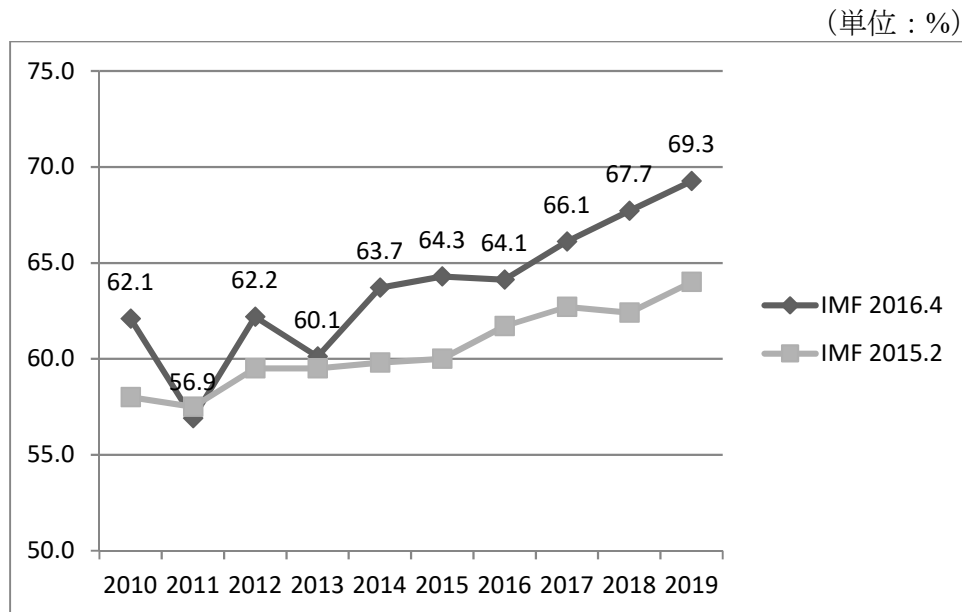


(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

(6) 政府債務残高

ラオス財務省は現時点では政府債務残高のデータを公表していない。このため、IMF のデータ（2016年4月発表）をみると、公的債務残高（公的保証分を含む）は2015年末でGDP比64%と推計されており、近年、公的債務残高が増加傾向にあることがわかる。

図表 17 公的債務残高の推移（GDP 比）



（出所）IMF-WEO(2016年4月)、4条協議報告書（2015年2月）

2. ラオス財政の課題

- (1) 以上1.でみたように、ラオス政府は、近年、財政安定化の観点から、税収等の歳入を増加させるとともに、歳出を抑制する財政運営を行っており、足元では財政収支の大幅な悪化には一定の歯止めがかかっている。しかしながら、歳入の伸びが停滞する一方で、堅調な経済成長を背景に歳出の押し上げ圧力が存在するため、財政赤字のGDP比は5%程度で推移すると見込まれ、今後とも、歳入の増加、歳出合理化努力は避けられない情勢にある。
- (2) 歳入面では、ラオス政府内では、歳入目標に対する歳入不足、特に税収不足が話題になっている。税収は、これまで経済成長に伴い伸びてきたものの、鉱物資源や輸入品に依存する税構造は残っており、中期的には、非鉱物分野からの税収を増加させる課税ベースの望ましいあり方について検討されるべきである。また、海外からの直接投資の促進のために様々な租税減免措置が認められているが、税収との関係では、これらの租税減免ルールの見直しも避けられないと思われる。徴税体制に関しては、ラオスでは、地方政府にあたる県(Province)や郡(District)に属する税務職員が主に税の徴収事務に従事しているが、不正行為等を要因に国民の税務行政に対する評価は必ずしも高くない。さらに、納税者自身の納税意識も高いとはいえず、滞納の未然防止の観点からも納税者の意識改革が課題であろう。
- (3) 歳出面では、公務員給与や債務返済にかかる支出が増加することが見込まれる一方で、持続可能な成長に寄与する資本・社会（教育、保健等）分野への予算配分が必要である。また、近年、地方政府で、国会の承認を得ていないインフラ投資（ghost project）の存在が発覚するなどガバナンスに関する問題が発生しており、適切な予算執行と不正行為の予防等が求められる。

- (4) ファイナンス面では、財政赤字が累積する中では、今後も大きなファイナンスが見込まれることから、これへの対応が課題である。財政赤字が大きくなると、元本の償還や利払いに追われてしまうことになりかねないので警戒が必要である。ラオスの公的債務残高は、2015 年末で GDP 比 64%程度 (IMF 推計) とされており、現時点では譲許的なものが多いと見込まれるものの、資金需要が高い中でさらに増加する可能性もあり、今後とも公的債務の動向には注視する必要がある。
- (5) 2016 年 1 月に国会で議決された『第 8 次国家社会経済開発計画』(8th Five Year National Socio-Economic Development Plan (2016-2020:NSEDP)) において、ラオス政府は、同期間 (2016-2020 年度) 中の財政目標値を決定した。財政収支項目では、財政赤字を名目 GDP 比 5%以内に抑えることを含む財政目標が示されており、こうした目標の達成には、歳入、歳出両面の改革が必要である。

図表 18 第 8 次国家社会経済開発 5 カ年計画における財政目標値(2016-2020 年度)

GDP 成長率	7.5%を下回らない (前提)
歳入	GDP 比 19-20% (グラント含む)、うち国内歳入 (税+税外収入) は同 16-17%
歳出	GDP 比 25%以内、うち給与関係支出は国内歳入の 45%以内
財政収支 (赤字)	GDP 比 25%以内、

(出所) 筆者作成

第 3 節 改正予算法の概要

1. 経緯

ラオス予算法 (State Budget Law) の改正法案は、2015 年 12 月、国民議会で議決され、成立した (その後、2016 年 5 月の国民議会において最終版が承認されている)。予算法の改正は、前回 2006 年 12 月以来 9 年ぶりとなる。

今回の改正法の背景には、第 2 節でみたように、近年、財政赤字が拡大する中で、歳入、歳出両面の改革が喫緊の課題となっていることがあげられる。こうした財政安定化の必要性に加えて、予算執行段階における予算外プロジェクトの発覚や徴税職員による不正行為等の財政規範上の問題も度々報告されており、こうした点も予算法改正の背景として指摘される。

2. 改正のポイント

(1) 財政年度の変更

ラオスの財政年度は、従前は 10 月～翌年 9 月であったが、これを 1 月～12 月の暦年に改める。暦年ベースの適用は、翌年度 (2017 年 1 月～12 月) からとなっており、このため移行期間の 2015-16 年度は 15 か月予算となる (実際には、2015 年 10 月～2016 年 9 月の 12 カ月と同年 10 月～12 月の 3 カ月予算で構成される)。ラオス企業の会計年度は暦年ベースとなっており、こうした不一致を避けることで税収の増加につなげたい面もあるようである。

(2) 歳入、歳出項目の標準化

改正前では、歳入、歳出項目と実際の予算項目との不一致がみられたが、これが改められた。歳入面では、税収における直接税と間接税という概念 (租税主体にかかる分類) が導入され、それぞれの税項目が示された。歳出面では、経常支出と資本支出との二つに分割し、それぞれの歳出項目が表示された。

(3) Multi-year Budget Framework の導入

以前より、ラオスの予算は単年度主義を採用しているが、今回、多年度方式 (Multi-year Budget Framework) を一部導入することとなった。具体的には、政府予算案を国会へ提出す

る段階で、財務省は当年度分の詳細な予算案とともに、それ以降2年度分の予算枠もあわせて提出するというもの。例えば、2017年度予算案の提出時には、その年度の詳細な予算案とともに2018年度と2019年度の予算枠も同時に提出することになる。ただし、後年2年度分の予算は大きな項目だけに限られるため、多年度方式の導入は、必ずしも単年度主義の放棄や複数年度予算を意図したものではない。しかしながら、中期的な予算枠が示されることで財政拡張に対する一定の歯止めとなる可能性がある。

(4) 財務大臣に予算編成・執行・管理の強い権限を付与

世界的には、予算編成に関する事務は財務省が所管し、財務省に特別の地位などが与えられていることが多い⁶。ラオスにおいては、以前より、以下の問題が指摘されてきた。

予算編成を行うのは財務省であるが、他方で、投資計画省（Ministry of Planning and Investment: MPI）は公共投資事業の運営・管理全般に責任と権限を有するため、競合的な関係になりやすく、公共投資計画の策定等を通して実質的な予算配分や案件承認に関与することが多かった。このため、経常支出は財務省、資本支出（開発予算）は投資計画省といった実質的な役割分担となる一方で、両者の調整も不十分であったことから、予算と公共投資計画のリンケージが弱いなどの問題が起こっている。国家予算全体を統括的にみる政府機関が実質的に不在なことが、ラオスにおける適正な予算編成や執行に悪影響を及ぼした点も指摘される。

旧法でも、財務省（Primary Ordinator）と他省（Ordinators）の区別はあったものの、予算への関与は並列的で必ずしも財務省に強い権限が付与されているとは言えなかった。改正法では、国家予算全体を統括的にみる財務省の役割（責任）に関する条文を独立させて、財務省の予算編成・執行・管理上の役割を明確にしている。そのうえで、予算編成等における投資計画省（MPI）の権限や協議関係、他省との関係を整理している。これにより、予算に見合った公共投資計画の執行が可能になると期待される。

また、国家予算を総括的にみるという立場から、財務省に対し、予算執行等で不正行為があった場合に、事業者への中止命令を発する権限や、対外借入やグラント受入れといった対外の分野で外国政府や国際機関との協議等を主導したり、対外債務を管理する立場が明記された。

図表 19 予算編成・執行・管理における財務省と計画投資省の主な役割

財務省	計画投資省
<ul style="list-style-type: none"> ● 歳出配分基準、会計基準の策定や予算編成における主導的立場 ● 予算計画の統合、予算執行の管理、補正予算案の作成、最終会計報告の作成 ● 予算執行状況に応じた借入の実施 ● ドナーと協議して対外債務の分野における主導的立場、対外債務の管理 ● 投資計画省と協議して公共投資計画の財源面での決定 ● 年度予算計画の編成と政府への提出 ● 予算執行における監督、モニタリング、会計監査の実施 ● 年度決算ガイドラインの策定と SAO（会計検査機関）への提出 	<ul style="list-style-type: none"> ● 戦略計画、5 年社会経済開発計画、公共投資計画（第 1 レベル）の立案 ● 財務省と協議して社会経済開発計画と公共投資計画の予算シーリングを設定 ● 社会経済開発計画と公共投資計画のプロジェクト執行における管理、モニタリング、監査、評価を主導 ● 公共投資の執行におけるオーナーシップ

（出所）改正予算法から筆者作成

⁶ 例えば日本において、財務大臣は特別な地位は認められていないものの、予算編成において国庫大臣として、各省庁からの予算要求の査定等を行う権限を有している。

(5) 地方の財政上の役割の明示

ラオスでは、近年、中央政府と地方政府の合意に基づく地方分権化（decentralization）の方針により、郡レベルへの権限移譲と機能強化が推進されている。

改正前でも、地方政府の予算上の役割は明示されていたものの、地方レベルの県（Province）や郡（District）という行政単位まで分けた役割は明示されていなかった。改正法では、財政分野における中央政府と地方政府の役割をあらためて規定するとともに、地方における県と郡を区別したうえで、それぞれの役割や執行手続きを規定している。さらに、予算配分の観点から、中央と地方への歳入となる税項目について定義している。具体的には、当該税収が中央政府や地方政府（県と郡）のどこに帰属するかを規定している。

また、議会を通じた財政のコントロールという観点から、従前より国会の果たす予算上の役割に関する条文があったが、これに加えて、新設される地方議会の役割についての規定が新たに設けられた。

図表 20 地方政府の財政上の役割

県・首都ヴィエンチャン	郡
<ul style="list-style-type: none"> ● 戦略計画、社会経済開発計画、年度予算の策定を主導する（県レベルのもの、以下同じ） ● 開発計画や予算にかかるガイダンスの策定 ● 歳入の管理、監督、徴収促進 ● 投資プロジェクトの実施促進、管理 ● 財務省と協議のうえで歳入徴収と歳出執行の管理、検査 ● 財務省管理下で財務職員の管理、検査 	<ul style="list-style-type: none"> ● 戦略計画、社会経済開発計画、年度予算の策定を主導する（郡レベルのもの、以下同じ） ● 開発計画や予算にかかるガイダンスの策定 ● 歳入の管理、監督、徴収促進 ● 投資プロジェクトの実施促進、管理 ● 財務省と協議のうえで歳入徴収と歳出執行の管理、検査 ● 財務省管理下で財務職員の管理、検査

（出所）改正予算法から筆者作成

図表 21 中央と地方政府の財源となる主な歳入項目

中央政府	地方政府	
	県・首都ヴィエンチャン	郡
<ul style="list-style-type: none"> ● VAT,物品税、事業税（中央政府管理下にあるもの） ● 輸入税、輸出税 ● VAT,物品税、法人税、手数料（輸入関係） ● 天然資源からの歳入（木材、鉱物） ● Overflight 料、ロイヤルティ ● 国家建物・土地使用税（中央管理下） ● 外国からのグラント（中央管理下） 	<ul style="list-style-type: none"> ● VAT,物品税、事業税（県管理下にあるもの） ● 土地税（県管理下） ● 国家建物・土地使用税（県管理下）、 ● 外国からのグラント（県管理下） 	<ul style="list-style-type: none"> ● VAT,物品税、事業税（郡管理下にあるもの） ● 所得税、印紙税 ● 土地税（郡管理下） ● 国家建物・土地使用税（郡管理下） ● 県により配分された資金

（出所）改正予算法から筆者作成

(6) 予算外支出等の禁止

最近、一部地方政府において、国会の議決を経ていないプロジェクトへの支出などが相次いで発覚して問題となっている。いわゆる”ghost project”であるが、こうした予算非計上（オフバジェット）や予算の限度額を超えた支出を禁止し、国会で可決された予算計画に基づく歳出予算の適切な執行が求められている。また、予算外支出等があった場合には、財務省に中止を命令する権限を付与する旨の規定が追加された。

(7) 規範の順守と不正行為の禁止

ラオスにおいては、徴税職員の横領や賄賂等の不正行為が問題となっている。このため、徴収事務に従事する職員に対して規範の順守を促す観点から、法・規則や予算計画に基づく執行を求め、不正行為を禁止する規定が新設された。さらに、徴収や支出事務に携わる財務省職員（Financial official）に対し、法・規則に基づかない支出行為や利益相反行為等を禁止したり、予算関連職員（Budget Units）に対し、歳入の過少申告や法・規則に反する支出等を禁止する規定も盛り込んでいる。

3. ドナー事業への影響

今回の法改正は、ドナーの事業運営に直接の影響が及ぼすものではないものの、予算編成・執行において予算の裏付けを反映した公共投資計画の策定・実施が可能になることや、予算外支出や不正行為の禁止等により財政規範が向上することで、ラオス政府への信頼を高め、開発資金の動員・配分の適切化にも寄与するものと考えられる。

しかしながら、当地のドナー関係者からは改正予算法に対して概ね肯定的な意見がきかれたものの、同法で規定された制度改革の実現可能性やラオス政府の実行能力に対する懸念も示されたことは心に留めるべき点であろう。

おわりに

以上みてきた通り、ラオスの財政安定化に向けて、ラオス政府は適切な財政運営の実施に努めており、今回の予算法改正もその方向性に沿ったものといえる。他方で、今回の予算法改正の内容は予算制度の改革にとどまらず、財政規範を正す意思を明確に示すなど意欲的なものとなっているものの、その実行能力については懸念も示されているところ、ラオス政府は改正予算法に示された制度改革を着実に図っていくことが求められる。

<参考文献>

Ministry of Finance, *Government Finance Statistics Annual Report for FY2013-14*

Ministry of Finance, *Government Finance Statistics Annual Report for FY2014-15*

Ministry of Finance, *State Budget Plan for FY2014-15*

Ministry of Planning Investment, *8th Five Year National Socio-Economic Development Plan (2016-2020) 2016*

金田輝秀『ラオス財政統計の課題と改善に向けた取り組み』2013年（ラオス開発援助研究会）

図表 22 ラオスの財政状況

(金額:10 億 kip)

年度	2005/06	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
1.歳入	5,312	13,890	16,992	19,587	22,356	23,858
1.1 国内歳入	4,266	10,181	12,428	14,674	17,187	18,534
1.1.1 税収	3,641	9,109	10,915	12,652	14,297	15,819
1.1.2 税外収入	625	1,073	1,513	2,022	2,889	2,716
1.2 無償資金	1,046	3,709	4,565	4,913	5,170	5,323
2.歳出	6,579	15,103	18,021	24,665	26,472	29,091
2.1 経常支出	3,635	7,906	9,365	15,888	16,869	17,685
2.2 資本支出	2,945	7,197	8,656	8,777	9,602	11,405
3.財政収支 (=1-2)	-1,267	-1,213	-1,029	-5,078	-4,116	-5,233
(除く無償資金=3-1.2)	-2,313	-4,922	-5,593	-9,991	-9,285	-10,556
4.ファイナンス	1,267	1,213	1,029	5,078	4,116	5,233
4.1 国内	-253	-200	-155	3,905	1,675	374
4.2 外国	1,520	1,413	1,184	1,173	2,441	4,859

(GDP 比 : %)

年度	2005/06	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
1.歳入	16.1	22.4	24.2	24.4	24.6	23.7
1.1 国内歳入	12.9	16.4	17.7	18.3	18.9	18.4
1.1.1 税収	11.0	14.7	15.5	15.8	15.7	15.7
1.1.2 税外収入	1.9	1.7	2.2	2.5	3.2	2.7
1.2 無償資金	3.2	6.0	6.5	6.1	5.7	5.3
2.歳出	19.9	24.4	25.6	30.8	29.1	28.9
2.1 経常支出	11.0	12.8	13.3	19.8	18.6	17.6
2.2 資本支出	8.9	11.6	12.3	10.9	10.6	11.3
3.財政収支 (=1-2)	-3.8	-2.0	-1.5	-6.3	-4.5	-5.2
(除く無償資金=3-1.2)	-7.0	-7.9	-8.0	-12.5	-10.2	-10.5
4.ファイナンス	3.8	2.0	1.5	6.3	4.5	5.2
4.1 国内	-0.8	-0.3	-0.2	4.9	1.8	0.4
4.2 外国	4.6	2.3	1.7	1.5	2.7	4.8

(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表 23 ラオスの歳入 (項目別)

	(単位：10 億 kip, %)					
年度	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2014/15
1. 税収	9,109	10,915	12,652	14,547	15,819	100.0
事業税 (Profit Tax)	1,592	2,196	2,188	1,785	2,129	13.5
所得税 (Income Tax)	543	744	856	987	1,099	7.0
売上税 (Turnover Tax)	510	411	191	151	248	1.6
VAT	1,893	2,416	3,221	3,597	4,481	28.3
物品税 (Excise Tax)	1,948	2,344	2,734	3,270	3,363	21.3
輸入税 (Import Duties)	965	1,047	1,205	1,336	1,357	8.6
輸出税 (Export Duties)	115	105	92	321	230	1.5
その他手数料 (Other fees)	532	537	871	1,294	1,235	7.8
天然資源税 (Natural Resourced Tax)	527	706	700	949	587	3.7
木材ロイヤリティ (Timber Royalties)	93	79	108	263	540	3.4
水力ロイヤリティ (Hydro-power Royalties)	195	178	212	371	355	2.2
その他税収	195	151	275	224	355	1.2
2. 税外収入	1,073	1,513	2,022	2,639	2,716	
3. 国内歳入 (1+2)	10,181	12,428	14,674	17,187	18,534	

(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表 24 ラオスの歳出 (項目別)

	(単位：10 億 kip, %)					
年度	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2014/15
1. 経常支出 (Current Expenditure)	7,906	9,365	15,888	16,869	17,685	100.0
賃金・給与 (Wages & Salaries)	2,940	3,560	8,884	8,488	8,765	49.6
社会経済的移転 (Transfer)	1,866	2,015	2,184	2,333	2,557	14.5
資機材 (Materials & Supplies)	1,438	1,747	1,696	2,157	2,917	16.5
債務返済 (Debt Payment)	657	599	2,013	2,664	2,097	11.9
利子返済 (Interest)	447	591	1,005	881	1,126	6.4
対外支払 (External)	373	473	467	683	885	5.0
国内支払 (Domestic)	74	117	538	198	241	1.4
その他	358	400	106	331	224	1.3
2. 資本支出 (Capital Expenditure)	7,197	8,656	8,777	9,602	11,405	100.0
国内融資案件 (Local Finance)	1,838	2,653	2,485	3,183	3,494	30.6
外国融資案件 (Foreign Finance)	5,359	6,003	6,291	6,419	7,911	69.4
3. 歳出 (1+2)	15,103	18,021	24,665	26,472	29,091	

(出所) Ministry of Finance: GFS Annual Report for FY2013-14/FY2014-15

図表 1 実質 GDP 伸び率の推移

	(10億Kip,%)													
	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
名目GDP (10億Kip)	17,718	20,386	24,185	27,999	34,222	39,345	44,777	47,225	54,282	61,925	70,343	80,199	90,650	100,250
実質GDP成長率(%)	5.9	5.8	6.5	7.2	8.2	8.0	7.8	7.6	7.9	8.1	8.2	7.9	7.8	7.6

図表 3 財政収支の推移

	(10億Kip)														
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
歳入	2,476	2,567	2,798	3,105	3,885	5,312	6,435	7,708	8,174	12,100	13,890	16,992	19,589	22,356	23,858
歳出	3,301	3,379	4,173	3,869	5,323	6,579	7,632	9,066	9,762	13,342	15,087	18,021	24,665	26,472	29,091
財政収支	-825	-811	-1,375	-764	-1,438	-1,267	-1,197	-1,357	-1,588	-1,243	-1,197	-1,029	-5,078	-4,116	-5,233

図表 4 財政収支の推移 (GDP 比)

	(%)														
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
歳入	16.6	14.5	14.1	12.6	13.3	16.0	16.8	17.8	17.3	22.4	22.4	24.2	24.4	24.6	23.7
歳出	22.2	19.1	21.1	15.7	18.2	19.9	19.9	20.9	20.7	24.7	24.4	25.6	30.8	29.1	28.9
財政収支	-5.5	-4.6	-6.9	-3.1	-4.9	-3.8	-3.1	-3.1	-3.4	-2.3	-1.9	-1.5	-6.4	-4.5	-5.2

図表 6 歳入の推移

	(10億Kip)														
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
歳入	2,476	2,567	2,798	3,105	3,885	5,312	6,435	7,708	8,174	12,100	13,890	16,992	19,589	22,356	23,858
税収	1,642	1,879	1,928	2,329	2,803	3,641	4,721	5,627	6,208	7,503	9,109	10,915	12,652	14,297	15,819
税外収入	358	449	417	494	584	625	620	812	823	1,036	1,073	1,513	2,022	2,889	2,716
無償資金協力	476	240	453	283	497	1,046	1,094	1,269	1,143	3,562	3,709	4,565	4,913	5,170	5,323
国内歳入	2,000	2,327	2,345	2,822	3,387	4,266	5,341	6,439	7,030	8,538	10,181	12,428	14,676	17,187	18,534

図表 7 歳入の推移 (GDP 比)

	(%)														
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
歳入	16.6	14.5	14.1	12.6	13.3	16.0	16.8	17.8	17.3	22.4	22.4	24.2	24.4	24.6	23.7
税収	11.0	10.6	9.7	9.5	9.6	11.0	12.3	13.0	13.1	13.9	14.7	15.5	15.8	15.7	15.7
税外収入	2.4	2.5	2.1	2.0	2.0	1.9	1.6	1.9	1.7	1.9	1.7	2.2	2.5	3.2	2.7
無償資金協力	3.2	1.4	2.3	1.1	1.7	3.2	2.8	2.9	2.4	6.6	6.0	6.5	6.1	5.7	5.3
国内歳入	13.4	13.1	11.8	11.5	11.6	12.9	13.9	14.9	14.9	15.8	16.4	17.7	18.3	18.9	18.4

図表 8 税収項目の推移

	(10億Kip)														
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
VAT											1,893	2,416	3,221	3,597	4,481
物品税	179	286	293	483	523	800	999	1,190	1,432	1,687	1,948	2,344	2,734	3,270	3,363
事業税	205	243	225	222	307	459	919	1,322	1,303	1,125	1,592	2,196	2,188	1,785	2,129
所得税	153	125	140	179	215	234	252	333	425	462	543	744	856	987	1,100
輸入税	57	240	316	351	429	515	573	674	726	832	965	1,047	1,205	1,336	1,357
その他税収	1,048	984	953	1,093	1,330	1,633	1,979	2,108	2,321	3,397	2,168	2,167	2,456	3,573	3,389
税収	1,642	1,879	1,928	2,329	2,803	3,641	4,721	5,627	6,208	7,503	9,109	10,915	12,659	14,548	15,819

図表 9 歳出の推移

	(10億Kip,%)														
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
歳出	3,301	3,379	4,173	3,869	5,323	6,579	7,632	9,066	9,762	13,342	15,087	18,021	24,665	26,472	29,091
経常支出	1,229	1,452	1,647	2,092	2,888	3,635	4,243	5,424	6,437	6,937	7,890	9,365	15,888	16,869	17,685
資本支出	2,072	1,926	2,526	1,777	2,435	2,945	3,389	3,642	3,324	6,406	7,197	8,656	8,777	9,602	11,405
資本支出比	62.8	57.0	60.5	45.9	45.8	44.8	44.4	40.2	34.1	48.0	47.7	48.0	35.6	36.3	39.2

図表 10 歳出の推移 (GDP 比)

	(%)														
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
歳出	22.2	19.1	21.1	15.7	18.2	19.9	19.9	20.9	20.7	24.7	24.4	25.6	30.8	29.1	28.9
経常支出	8.3	8.2	8.3	8.5	9.9	11.0	11.0	12.5	13.6	12.8	12.7	13.4	19.8	18.6	17.6
資本支出	13.9	10.9	12.8	7.2	8.3	8.9	8.8	8.4	7.0	11.8	11.6	12.2	10.9	10.6	11.3

図表 11 歳出項目の推移

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
	(10億Kip)														
歳出	3,301	3,379	4,173	3,869	5,323	6,579	7,632	9,066	9,762	13,342	15,087	18,021	24,665	26,472	29,091
経常支出	1,229	1,452	1,647	2,092	2,888	3,635	4,243	5,424	6,437	6,929	7,890	9,365	15,888	16,869	17,685
賞金・給与	412	547	671	910	1,117	1,341	1,600	2,082	2,588	2,688	2,940	3,560	8,884	8,488	8,765
債務返済	106	203	120	221	371	348	586	500	500	668	657	599	2,013	2,664	2,097
利子	134	107	123	235	318	277	198	361	264	398	431	591	1,005	881	1,126
その他経常	577	595	732	726	1,081	1,669	1,859	2,480	3,085	3,174	3,862	4,615	3,986	4,837	5,698
資本支出	2,072	1,926	2,526	1,777	2,435	2,945	3,389	3,642	3,324	6,414	7,197	8,656	8,777	9,602	11,405

図表 12 公務員給与支出の推移

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
	(10億Kip,%)														
賞金・給与	412	547	671	910	1,117	1,341	1,600	2,082	2,588	2,688	2,940	3,560	8,884	8,488	8,765
歳出比	12.5	16.2	16.1	23.5	21.0	20.4	21.0	23.0	26.5	20.1	19.5	19.8	36.0	32.1	30.1

図表 13 債務返済（元本・利子）支出の推移

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
	(10億Kip,%)														
債務返済(元本)	106	203	120	221	371	348	586	500	500	668	657	599	2,013	2,664	2,097
利子	134	107	123	235	318	277	198	361	264	398	431	591	1,005	881	1,126
(計)	240	310	244	456	689	625	784	861	764	1,066	1,088	1,190	3,018	3,545	3,223
歳出比	7.3	9.2	5.8	11.8	13.0	9.5	10.3	9.5	7.8	8.0	7.2	6.6	12.2	13.4	11.1

図表 15 財政収支の推移（財政収支赤字の GDP 比）

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
	(%)														
国内歳入(a)	13.4	13.1	11.8	11.5	11.6	12.9	13.9	14.9	14.9	15.8	16.4	17.7	18.3	18.9	18.4
歳出(b)	22.2	19.1	21.1	15.7	18.2	19.9	19.9	20.9	20.7	24.7	24.4	25.6	30.8	29.1	28.9
財政収支((a)-(b)、 無償資金除く)	8.7	5.9	9.2	4.3	6.6	7.0	6.0	6.1	5.8	8.9	7.9	7.9	12.5	10.2	10.5
財政収支	5.5	4.6	6.9	3.1	4.9	3.8	3.1	3.1	3.4	2.3	1.9	1.5	6.3	4.5	5.2

図表 16 ファイナンスの推移（GDP 比）

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
	(%)														
ファイナンス	5.5	4.6	6.9	3.1	4.9	3.8	3.1	3.1	3.4	2.3	1.9	1.5	6.3	4.5	5.2
国内	1.3	0.1	0.6	-1.1	0.2	-0.8	-1.0	-0.3	0.8	0.1	-0.3	-0.2	4.9	1.8	0.4
外国	4.3	4.5	6.4	4.2	4.7	4.6	4.2	3.5	2.5	2.2	2.3	1.6	1.5	2.7	4.8

第3章 ラオスの金融制度

公益財団法人 国際金融情報センター アジア第2部 研究員
渡井 慎也

はじめに

現在のラオス(ラオス人民民主共和国)は1975年にラオス人民革命党によって建国された。建国後、党は社会主義化を図ったものの、経済が停滞したため1979年に市場経済の一部導入を決定し、1986年には「チンタナカーン・マイ(新思考)」政策が提唱され、市場経済への移行を柱とした改革・開放政策が推進された。

現在、名目GDPでみたラオスの経済規模はASEAN10か国中最も小さいが、1996年の第6回党大会で「2020年までの最貧国からの脱却」という国家目標が掲げられた。さらに2016年の第10回党大会では、「2030年までの上位中所得国入り」という目標が示された。

これらの目標達成に向けた諸政策等により、2014、2015年の実質GDP成長率(以下、成長率)は7%台と高い成長率を維持し、一人あたり名目GDPも2,000ドルに迫っている。

ラオスの金融制度は近年急速に発展してきているが、金融規模はまだ小さく途上段階にある。また後述するようにラオスでは、現地通貨キープに加え、米ドルやタイバーツが経済活動において広範に使用されており、現在ラオス政府はドル化・バーツ化からの脱却を図っている。

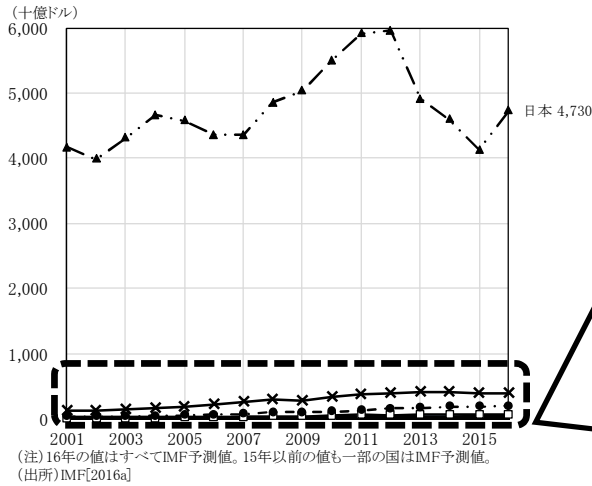
本章ではラオスの金融制度について、まず近隣諸国と比較した後、中央銀行による金融政策について考察する。続いて、銀行部門の各種統計からその特徴を把握し、2011年1月11日から取引を開始した株式市場の現状に触れる。また、本章の最後では国際収支統計などを用いて、経常収支が赤字かつ外貨準備高が少ないラオスの現状を探る。

第1節 CLMV 諸国等の比較

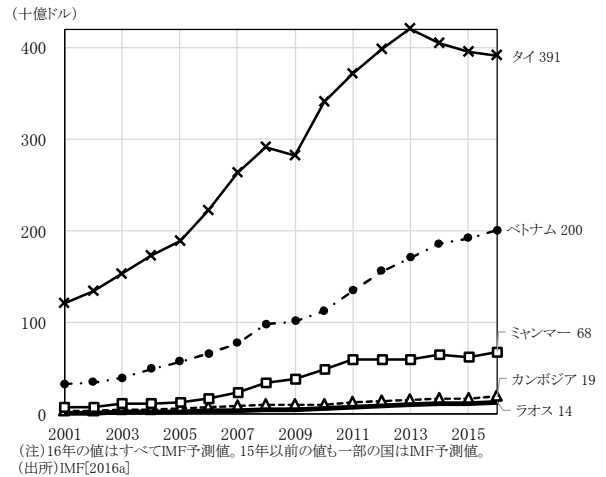
ラオスの経済規模および金融規模を把握するため、CLMV諸国(カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム)に加え、メコン地域においていち早く製造業の一大集積地を築いたタイ、および日本との比較を行う。

まず経済規模に関し、上述6カ国のGDP統計を比較する。ラオスの名目GDPはASEAN諸国の中で最も小さいものの、成長率は7~8%前後と高水準で推移しており、一人あたりGDPでは、ミャンマーやカンボジアを上回り、ベトナムに迫る水準である(図表1~5)。

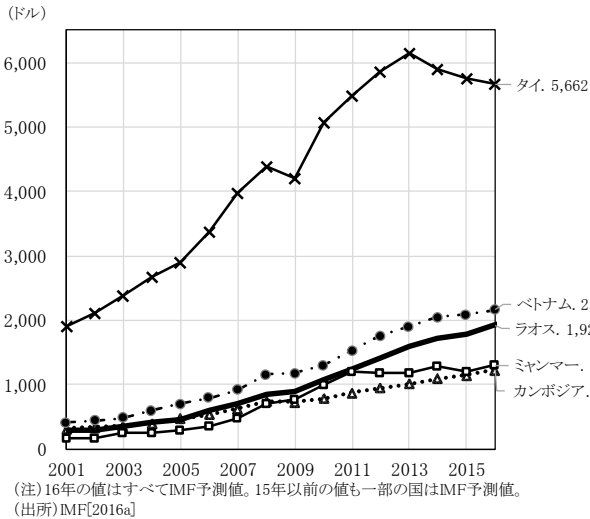
図表1 名目GDP



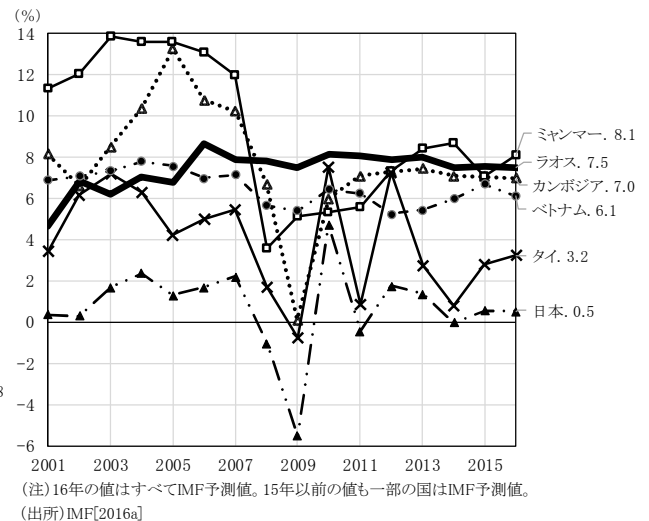
図表2 名目GDP(日本を除く)



図表3 一人あたり名目GDP



図表4 実質GDP成長率



図表5 CLMV諸国等の経済規模

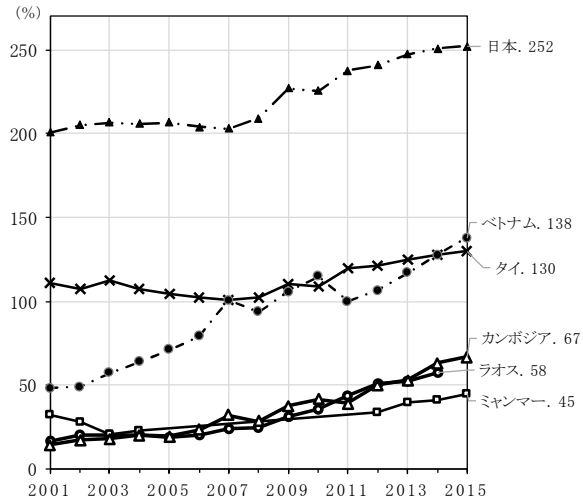
(名目GDP:十億ドル、一人あたりGDP:ドル、実質GDP成長率:%)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
日本	名目GDP	4,357	4,356	4,849	5,035	5,499	5,909	5,957	4,909	4,596	4,124	4,730
	一人あたりGDP	34,105	34,099	37,976	39,476	43,095	46,225	46,705	38,552	36,151	32,479	37,304
	実質GDP成長率	1.7	2.2	-1.0	-5.5	4.7	-0.5	1.7	1.4	0.0	0.5	0.5
タイ	名目GDP	222	263	291	282	341	371	397	420	404	395	391
	一人あたりGDP	3,379	3,978	4,380	4,206	5,063	5,479	5,846	6,148	5,889	5,742	5,662
	実質GDP成長率	5.0	5.4	1.7	-0.7	7.5	0.8	7.2	2.7	0.8	2.8	3.2
ベトナム	名目GDP	66	78	98	102	113	135	156	171	186	191	200
	一人あたりGDP	797	920	1,154	1,181	1,297	1,532	1,753	1,902	2,049	2,088	2,164
	実質GDP成長率	7.0	7.1	5.7	5.4	6.4	6.2	5.2	5.4	6.0	6.7	6.1
ミャンマー	名目GDP	17	23	34	38	50	60	60	60	66	63	68
	一人あたりGDP	346	478	704	770	997	1,197	1,182	1,180	1,279	1,213	1,307
	実質GDP成長率	13.1	12.0	3.6	5.1	5.3	5.6	7.3	8.4	8.7	7.0	8.1
カンボジア	名目GDP	7	9	10	10	11	13	14	15	17	18	19
	一人あたりGDP	536	628	742	735	782	878	946	1,010	1,096	1,144	1,228
	実質GDP成長率	10.8	10.2	6.7	0.1	6.0	7.1	7.3	7.4	7.1	7.0	7.0
ラオス	名目GDP	4	4	5	6	7	8	9	11	12	13	14
	一人あたりGDP	602	701	862	891	1,070	1,236	1,414	1,594	1,718	1,787	1,921
	実質GDP成長率	8.6	7.8	7.8	7.5	8.1	8.0	7.9	8.0	7.5	7.6	7.5

(出所)IMF[2016a]

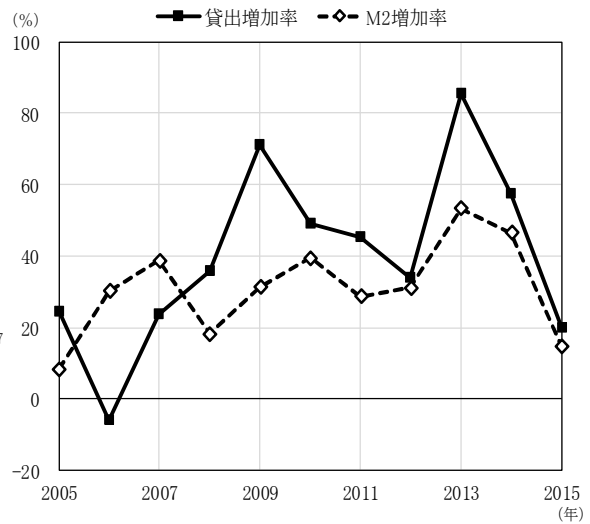
続いて、同じ6か国の金融規模を比較するため、貨幣供給量(M2)¹対GDP比をみると、日本、タイ、ベトナムが100%を超えている一方、カンボジア、ラオス、ミャンマーはGDPの40~60%程度となっている(図表6)。ラオスは、一人当たりGDPではベトナムに迫る水準であるのに対し、貨幣供給量ではベトナムとの間に開きがみられ、経済規模に比べラオスの金融規模が小さいことが伺える。ただし貨幣供給量の増加率をみると、銀行による貸出しの増加に伴い、ラオスはカンボジアとともに高い伸びを示しており、金融規模の拡大が急速に進んでいる(図表7)。なお政府は2106~2020年の目標として、貨幣供給量の増加率を年平均24%に設定している。

図表6 貨幣供給量(M2)対GDP比



(注)ラオスの2011年以降の値は、Bank of the Lao PDR[2014]より算出
ミャンマーの2005~2011年はWorld Bankにおいて未公表
(出所)World Bank[2016]、Bank of the Lao PDR[2014]

図表7 ラオスの銀行貸出およびM2増加率(前年比)



(出所) Bank of the Lao PDR[2008a]~[2015d]

図表8 CLMV諸国等のM2対GDP比、増加率

		増加率 (%)									
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
日本	GDP比	204.0	202.8	209.1	227.0	225.5	237.4	240.7	247.2	250.5	251.9
	増加率	-0.7	0.6	0.7	2.1	1.7	2.9	2.2	3.5	3.0	3.1
タイ	GDP比	102.1	100.4	102.5	110.0	109.1	120.0	121.2	124.5	128.0	129.7
	増加率	8.2	6.3	9.2	6.8	10.9	15.1	10.4	7.3	4.7	4.4
ベトナム	GDP比	79.2	100.6	93.7	105.6	114.9	99.8	106.5	117.0	127.5	137.6
	増加率	29.7	49.1	20.7	26.2	29.7	11.9	24.5	21.4	19.7	14.9
ミャンマー	GDP比	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	33.7	39.3	40.8	44.7
	増加率	27.3	29.9	14.9	30.6	42.5	30.4	31.7	33.6	20.0	30.7
カンボジア	GDP比	23.4	32.2	28.4	37.5	41.6	39.1	50.1	52.9	63.0	66.9
	増加率	40.5	61.8	5.4	35.6	21.3	3.9	39.4	16.0	29.6	15.1
ラオス	GDP比	20.1	24.1	24.3	30.8	35.9	43.7	50.5	52.1	57.6	0.0
	増加率	26.7	38.7	18.3	32.4	39.1	28.7	31.0	53.4	46.5	14.7

(出所)World Bank[2016]、Bank of the Lao PDR[2014]

第2節 金融政策

ラオス中央銀行は、緩和的な金融政策をとることで銀行の預金・貸出金利が低くなるよう誘導している。加えて、預金準備率の調整および公開市場操作により、経済成長に資するよう金融の安定を図っている (Bank of the Lao PDR[2015d])。

¹ 貨幣供給量を表す指標として、マネースtock統計にM1、M2、M3などの指標がある。M1=現金通貨+当座預金。M2=現金通貨+国内銀行などに預けられた預金。M3=M1+準通貨+譲渡性預金=現金通貨+全預金取扱機関に預けられた預金。(準通貨=定期預金+措置貯金+定期積金+外貨預金)。

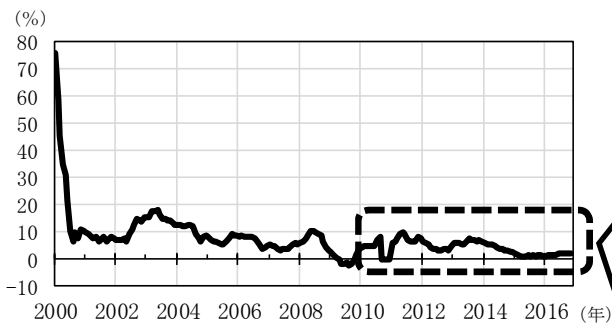
1. インフレ

ラオスの2015年通年の消費者物価指数（Consumer Price Index---CPI）上昇率は、+1.3%であった（図表9～11）。構成比で大きな占率となっているのは、食品および非アルコール飲料（36.5%）、輸送・通信（24.2%）、家具（5.6%）、住宅・水道・電気・燃料費（5.3%）などである。ラオスにおけるインフレの要因は、例えば天候の変動が農林水産品の生産に影響を与えこれらの価格が変動する場合や、産油国の政情や国際的な資金フローの動向により油価が変動する場合、為替レートの変動により輸入品価格が変動する場合など、様々な要因が考えられる。特に、輸入品に関しては、多くの消費財や工業製品を輸入に依存するラオスでは、タイをはじめとする主要貿易相手国の通貨に対する為替レートの影響を受けやすい（2015年ラオスの輸入全体に対するタイからのシェアは60.9%）。

アジア通貨危機の影響を受け、1998年に+91%、1999年に+128%と著しく高いインフレ率となったが、この要因としては、貿易停滞などによる歳入の減少を補うため政府が紙幣を増刷したこと、ラオスの通貨キープの大幅な減価により輸入品価格が上昇したこと、などが挙げられる。その後高インフレは収束し、2009年以降、CPI上昇率は一桁台で推移しており、近隣諸国と比較しても足もとの物価は安定している²。

インフレの目標について政府は5%未満としているものの、上述のように、国外の影響を受けやすいため、ラオス中央銀行は金融政策によるインフレのコントロールにおいて、難しい舵取りを求められている。

図表9 消費者物価指数(CPI)前年同月比(2000年～)



(出所)ラオス中央銀行ホームページより筆者作成
<http://www.bol.gov.la/english/index5.php>

図表10 消費者物価指数(CPI)前年同月比(2010年～)



(出所)ラオス中央銀行ホームページより筆者作成
<http://www.bol.gov.la/english/index5.php>

図表11 消費者物価指数(CPI)前年比

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
27.0%	7.8%	10.6%	15.6%	10.6%	7.2%	6.9%	4.5%
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
7.6%	0.0%	0.1%	7.6%	4.3%	6.4%	4.1%	1.3%

(出所)ラオス中央銀行ホームページより筆者作成
<http://www.bol.gov.la/english/index5.php>

2. ラオス中央銀行の金融政策

ラオス中央銀行が金融政策手段の一つとして用いている政策金利は、2002年以降³、支払期日7日以内の短期金利となっている。2010年9月以降、5%に据え置かれていたが、低インフレが続く中2015年7月に5年ぶりに4.5%に引き下げられ、2016年10月には4.25%にさらに引き下げられた（図表12、13）。

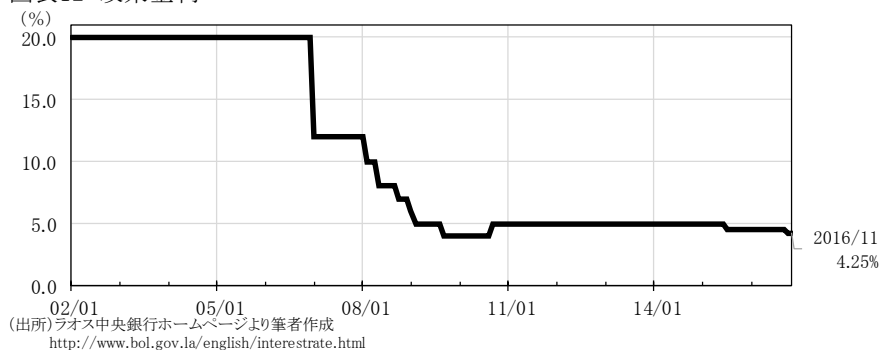
また11月にラオス中央銀行は、市中の金利を引き下げるため、銀行の預金・貸出金利に上

² IMFによれば、カンボジアは2008年に+25.0%、ミャンマーは2007年に+30.9%のCPI上昇率となった。

³ 2002年以前の政策金利は、3か月以内の短期金利が用いられていた。1992年には24%であり、1994年に35%に引き上げられた後、2001年まで据え置かれた。

限を設けた（Vientiane Times[2016]）。具体的には、預金金利は物価上昇率を2%以上超過してはならず、また、預金金利と貸出金利の差は4%を超過してはならないと規定した。

図表12 政策金利



図表13 政策金利

2002/01	2007/01	2008/02	2008/05	2008/10	2009/01	2009/02	2009/09	2010/09	2015/07	2016/10
20.00%	12.00%	10.00%	8.00%	7.00%	6.00%	5.00%	4.00%	5.00%	4.50%	4.25%

(出所) ラオス中央銀行ホームページより筆者作成

http://www.bol.gov.la/english/interestrate.html

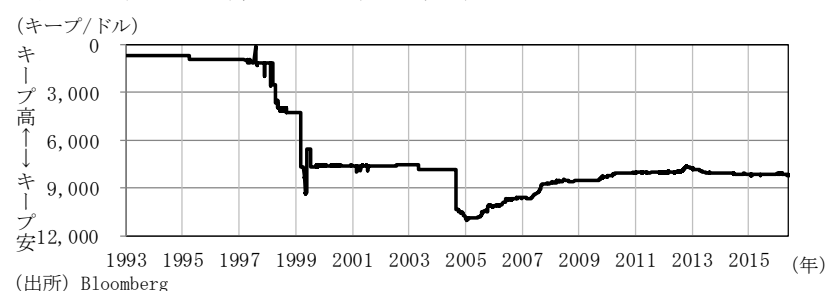
ラオス中央銀行は金融政策として政策金利のほか、預金準備率操作、公開市場操作、流動性供給を行っている。預金準備率は、キープ建て預金に対して5%、外貨建て預金に対して10%と定められている。公開市場操作は、中央銀行債を発行することによって行われている。ただし、ラオス国内の債券市場は未発達の段階にあり、効果的な公開市場操作のためには、今後の債券市場の発達が求められる。また流動性供給は、レポや債券購入によって行われている。

3. 為替制度

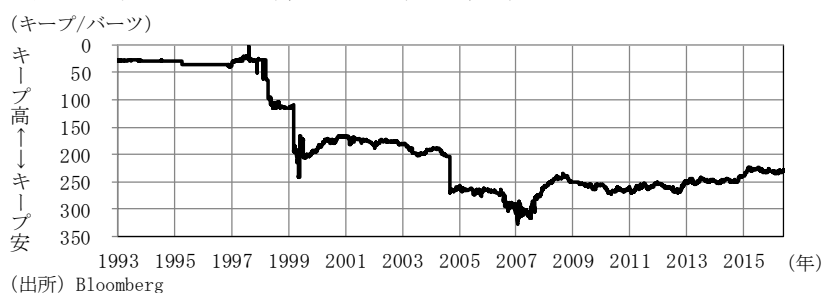
ラオスの通貨単位はキープ (Kip) である。ラオスは1988年に単一為替レート制を、1995年9月に対米ドルレートの管理フロート制を導入した。1997年のアジア通貨危機や2004年から2005年にかけての米国およびタイの利上げの影響を受けて、キープは急落した。2015年12月および2016年12月の米国利上げに際して、キープの対米ドル為替レートが下落する局面もみられたが、今のところ影響は軽微にとどまっている。2016年12月時点では1ドル=8,200キープ台半ばとなっている。一方、対タイバツ相場は15年3~4月のタイ中銀の利下げ等を背景にバツに対してキープが上昇し、16年12月は230キープ/バツ近辺で推移している(図表14~17)。

なお、安定的な為替レートを維持するため、政府は主要通貨に対する為替の年間変動率を5%以内に収める方針を示している。

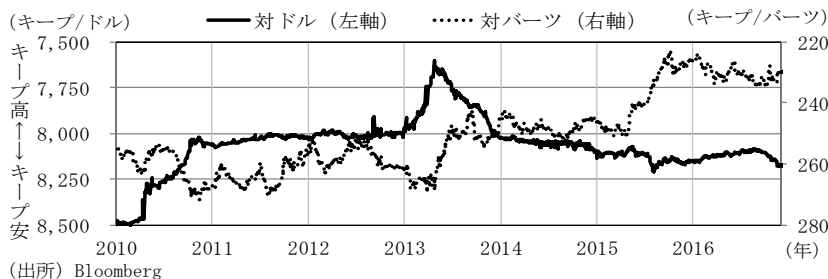
図表14 対米ドル為替レート (1993年~)



図表15 対タイバツ為替レート (1993年～)



図表16 対米ドル・対タイバツ為替レート (2010年～)



図表17 対米ドル・タイバツ為替レート

	2010				2011				2012				2013			
	3月末	6月末	9月末	12月末	3月末	6月末	9月末	12月末	3月末	6月末	9月末	12月末	3月末	6月末	9月末	12月末
対米ドル	8,470	8,257	8,122	8,057	8,051	8,020	8,022	8,025	7,991	8,005	8,017	7,987	7,845	7,765	7,851	8,022
対タイバツ	263	255	268	268	266	261	257	254	260	253	260	261	268	250	251	245

	2014				2015				2016			
	3月末	6月末	9月末	12月末	3月末	6月末	9月末	12月末	3月末	6月末	9月末	12月末
対米ドル	8,043	8,049	8,054	8,099	8,111	8,108	8,145	8,148	8,119	8,095	8,108	8,184
対タイバツ	248	248	248	246	249	240	224	226	231	230	234	228

(出所) Bloomberg

日用品の多くをタイから輸入するラオスでは、消費財の購入を米ドルやタイバツで支払うことが多い。キープのほか米ドルやタイバツが外貨のまま流通し、ドル化もしくはバツ化現象がみられるほか、北部では人民元も流通している。また、貯蓄目的に金が貨幣機能の一部を担っている。

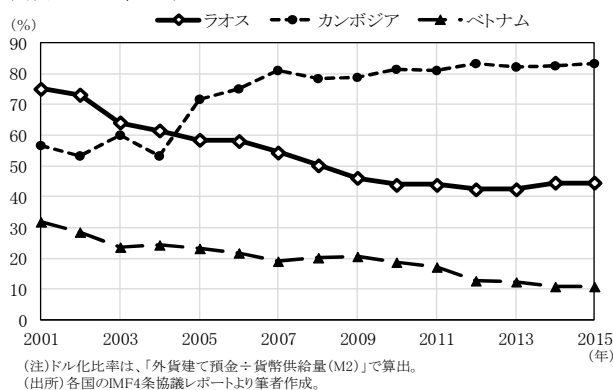
このドル化およびバツ化の背景には、過去に短期間でキープの為替レートが暴落したことから、ラオス国内におけるキープの信認が低いことがある。つまり、1997年のアジア通貨危機による貿易縮小で関税収入が大幅に減少し、歳入不足となった政府は中央銀行による借入れで資金調達すべく紙幣を増刷したため、キープの為替レートの暴落、および年間のCPI上昇率が140%超にも達する大幅な物価上昇を招いた。そのためラオス国内では、国民が保有資産の価値を守るため、もしくは決済機能の安定性を確保するため、経済活動において米ドルやタイバツが広範に流通している。

ドル化およびバツ化の影響について、外貨準備高が低水準で銀行の外貨建て資産も少ないラオスでは、ドル預金の引き出しの急増に銀行が耐えられない可能性がある。また、金融政策や金融仲介機能も制約される懸念がある。例えば、中央銀行が行う金融政策については、政策金利の変動による貨幣供給量の調整の効果が減少してしまう。金融仲介機能については、一時的な資金不足に陥った金融機関に対する中央銀行の「最後の貸し手機能」が大幅に制約される点や、金融機関が為替リスクを減らすためにドル預金を国内でキープ建てで貸し出さずに海外でドル建てで運用することにより、金融仲介機能が高まらない可能性がある。

政府は、脱ドル化に向けて、対米ドル為替レートを安定させることで本国通貨キープの信認を高めるほか、商品表示の外貨建てを禁止し外貨の取扱いに規制をかけるなど、本国通貨の利用を促進している。2015年末時点の預金に占める外貨建て（主に米ドル建ておよびバツ建て）の割合は50.0%となった。外貨建て預金残高がキープ建て預金残高を上回る状況が

長らく続いていたが、上述の政府の対応の効果もあり徐々に脱ドル化が進んでいる（図表 18、19）。

図表18 ドル化比率



図表19 ドル化比率

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ラオス	75.1	73.1	63.9	61.3	58.3	58.2	54.5	50.4	46.1	44.0	43.9	42.5	42.4	44.4	44.4
カンボジア	56.5	53.3	60.1	53.4	71.4	74.8	80.8	78.2	78.6	81.4	80.9	83.1	82.2	82.6	83.0
ベトナム	31.7	28.4	23.6	24.3	23.0	21.6	19.2	20.3	20.4	18.5	17.2	12.8	12.5	10.9	10.8

(出所)各国のIMF協議レポートより筆者作成。

第 3 節 ラオスの銀行

ラオスには、中央銀行のほかに国有商業銀行、合弁銀行、民間銀行、現地法人、外国銀行支店、駐在員事務所がある（図表 20）。

1. 中央銀行

ラオス中央銀行（Bank of the Lao P.D.R.）は、1988年3月12日に、当時唯一の銀行であったラオス国立銀行の中央銀行業務と商業銀行業務を分離し、通貨および与信に関するマクロ経済管理を行う中央銀行として誕生した。1995年10月14日には、法律上、政府の一部として省と同格になり、商業銀行や金融機関を監督する最高機関となった。総裁は、首相の推薦の下、国会の承認後に国家主席が任命、免職するとされており、中央銀行の独立性は低いとみられている。

2. 国有商業銀行

ラオスには国有商業銀行は、現在以下の4行がある。2015年末時点で、国有商業銀行の資産、預金、貸付はそれぞれ銀行全体の46%、58%、47%を占めている。その占率は近年縮小傾向にあるものの、依然ラオス国内における存在感は大きい。

①『ラオス外国貿易銀行』（Banque Pour Le Commerce Exterieur Lao---BCEL）

ラオス中央銀行法および商業銀行の管理に関する法令のもと、ラオス国立銀行から分離した商業銀行部門の再編を経て1989年11月に誕生した。ラオス国内最大の銀行であり、ラオス証券取引所に開設当初から上場しているが、大半の株式をラオス政府が保有している。

②『ラオス開発銀行』（Lao Development Bank---LDB）

2003年4月に『ラオマイ銀行』（Lao May Bank）と『ラオサン銀行』（Lao Xang Bank）の合併に伴い設立された。中小企業への融資を主な業務としている。

③『農業振興銀行』（Agricultural Promotion Bank---APB）

1993年に農業部門の開発銀行として設立された国有政策銀行である。利益を求めない経営や貸出の仕組みが脆弱であったことなどを背景に、2002年には不良債権比率が88%に達したため、2003年から経営の立て直しを図っている。これらの取組みを背景として、

Vientiane Times[2011]によれば、同行の不良債権比率は2010年には3.3%にまで縮小したとされている。

④『ナニョバイ銀行』(Nayoby Bank---NBB)

農業振興銀行 (APB) の再編に伴い2006年9月設立された、ラオス中央銀行管理下の非営利政策銀行である。貧困根絶のため、財政資金を原資に、貧困地域に居住する農民への低利融資などを行っている。

3. 民間銀行

(1) 合弁銀行

中央銀行もしくは国有商業銀行が出資している合弁銀行は、現在以下の4行がある。

①『ラオベト銀行』(Lao-Viet Bank---LVB)

1999年6月にベトナムの『ベトナム投資開発銀行』(Joint Stock Commercial Bank for Investment and Development of Vietnam---BIDV) とラオス外国貿易銀行 (BCEL) が50%ずつ出資し設立された。

②『バンクフランコラオ』(Banque Franco-Lao---BFL)

2010年9月にフランスの『BPCEグループ』(Groupe BPCE) 傘下『BRED バンクポピュレール』(BRED Banque Populaire) の子会社『コフィブレド』(COFIBRED) が54%、ラオス外国貿易銀行 (BCEL) が46%出資し設立された。

③『ラオチャイナ銀行』(Lao China Bank---LCNB)

2014年1月に中国の富滇銀行 (Fudian Bank) が51%、ラオス外国貿易銀行 (BCEL) が49%出資し設立された。

(2) 民間銀行

民間銀行は、現在以下の6行がある。

①『合弁開発銀行』(Joint Development Bank---JDB)

1989年10月にタイの投資家が70%、ラオス国立銀行 (現在のラオス中央銀行) が30%出資し設立された。2010年6月にラオス中央銀行の保有株式を買い入れ、タイの投資家の100%出資となった。また、2012年10月には、ラオスの投資家が全株式を取得したため、国内投資家が100%出資する民間銀行となった。

②『ポンサワン銀行』(Phongsavanh Bank---PSV)

2007年3月に純民間銀行として開業したラオス資本の銀行。

③『ST銀行』(ST Bank---STB)

2009年7月にS.T.グループの銀行として設立されたラオス資本の銀行。

④『インドチャイナ銀行』(Indochina Bank)

韓国資本のコーラオ (KOLAO) グループの銀行として2009年2月に開業した。出資者はコーラオ (KOLAO) グループ (出資割合66%) のほか、軍共済組合 (Military Mutual Aid Association--- MMAA、同17%) および公務員共済組合 (Public Officials Benefit Association---POBA、同17%) となっており、いずれも韓国資本である。

⑤『ブーヨンラオ銀行』(Booyong Lao Bank)

2009年9月に韓国の建設会社ブーヨンの100%出資により設立された。

⑥『ラオス建設銀行』(Lao Construction Bank---LCB)

2012年2月に中国の投資家 (80%) とラオスの投資家 (20%) の出資により設立された。

⑦『マルハンジャパン銀行ラオ』(Maruhan Japan Bank Lao)

2013年2月に日本のマルハングループが100%出資する形で、日系として初めてラオスに設立した商業銀行である。マルハングループによる商業銀行設立は、2008年にカンボジアで同じく日系初の商業銀行を設立したのに続き、2例目である。

(3) 現地法人

外国に本社がある現地法人は、現在以下の9行がある。

<オーストラリア：1行>

①『ANZ銀行』(Australia and New Zealand Bank---ANZ)

<カンボジア：2行>

②『アシレダ銀行』(Acleda Bank)

③『カナディア銀行』(Canadia Bank)

<スイス：1行>

④『国際商業銀行』(International Commercial Bank---ICB)

<タイ：1行>

⑤『カシコン銀行』(Kasikornthai Bank)

<ベトナム：3行>

⑥『サコム銀行』(Sacom Bank)

⑦『ベトインバンク』(Vietin Bank)

⑧『サイゴン・ハノイ商業株式銀行』(Saigon-Hanoi Commercial Joint Stock Bank)

<マレーシア：1行>

⑨『RHB銀行』(RHB Bank)

(4) 外国銀行支店

ラオス国内に支店のみ設置している外国銀行は、現在以下の13行がある。

<タイ：5行>

①『バンコク銀行』(Bangkok Bank)

②『クルンタイ銀行』(Krung Thai Bank---KTB)

③『アユタヤ銀行』(Bank of Ayudhya)

④『TMB銀行』(Thai Military Bank---TMB)

⑤『サイアム商業銀行』(Siam Commercial Bank---SCB)

<台湾：2行>

⑥『國泰世華銀行』(Cathay United Bank)

⑦『第一商業銀行』(First Commercial Bank)

<中国：2行>

⑧『中国工商銀行』(Industrial and Commercial Bank of China---ICBC)

⑨『中国銀行』(Bank of China)

<ベトナム：1行>

⑩『軍隊商業銀行』(Military Commercial Joint Stock Bank)

<マレーシア：3行>

⑪『パブリックバンク』(Public Bank)

⑫『メイバンク』(Maybank)

⑬『CIMBタイ銀行』(CIMB Thai Bank)

図表 20 ラオスの銀行分類図

ラオス中央銀行		
< 国有商業銀行 > 4 行		
ラオス外国貿易銀行	ラオス開発銀行	農業振興銀行
ナニョバイ銀行		
< 民間銀行 > 32 行		
< 合弁銀行 > 3 行		
ラオベト銀行	バンクフランコラオ	ラオチャイナ銀行
< 民間銀行 > 7 行		
合弁開発銀行	ポンサヴァン銀行	ST 銀行
インドチャイナ銀行	ブーヨンラオ銀行	ラオス建設銀行
マルハンジャパン銀行 ラオ		
< 現地法人 > 9 行		
ANZ 銀行	アシレダ銀行	国際商業銀行
RHB 銀行	カシコン銀行	サコム銀行
ベトインバンク	カナディア銀行	サイゴン・ハノイ商業株式銀行
< 外国銀行支店 > 13 行 18 支店		
バンコク銀行 ビエンチャン支店	バンコク銀行 パクセ支店	クルンタイ銀行 ビエンチャン支店
アユタヤ銀行 ビエンチャン支店	アユタヤ銀行 サヴァンナケート支店	TMB 銀行 ビエンチャン支店
サイアム商業銀行 ビエンチャン支店	パブリックバンク ビエンチャン支店	パブリックバンク シカイ支店
パブリックバンク サヴァンナケート支店	パブリックバンク パクセ支店	軍隊商業銀行 ラオス支店
中国工商銀行 ビエンチャン支店	メイバンク ラオス支店	CIMB タイ銀行 ビエンチャン支店
國泰世華銀行 ビエンチャン支店	中国銀行(バンクオブチャイナ) ビエンチャン支店	第一商業銀行 ビエンチャン支店

(出所) Bank of the Lao PDR[2015d]より筆者作成。

第 4 節 各種銀行関連統計

続いて、銀行関連統計からラオスの銀行部門の現状を考察する。

1. 総資産

銀行の総資産残高は、いずれの形態においても増加傾向にあり、2015 年末では 97.7 兆キープ

と名目 GDP (100.4 兆キープ) の 97% を占めた (図表 21)。総資産残高の増加率 (前年同期比) は、年により差があるものの、大幅なプラスで推移している。総資産残高のシェアを銀行種類別にみると、2015 年末時点では、国有商業銀行 4 行で 4 割超とラオス国内における存在感は大きい (図表 22)。ただし国有商業銀行のシェアは、2010 年の約 6 割から徐々に低下し、2015 年末は 46% となった。それに代わり、外国銀行支店は進出支店数の増加等に伴いシェアを高め、2015 年末は 26% となった。合弁銀行と民間銀行のシェアはそれぞれ 10%、19% であった。

図表21 銀行の総資産残高

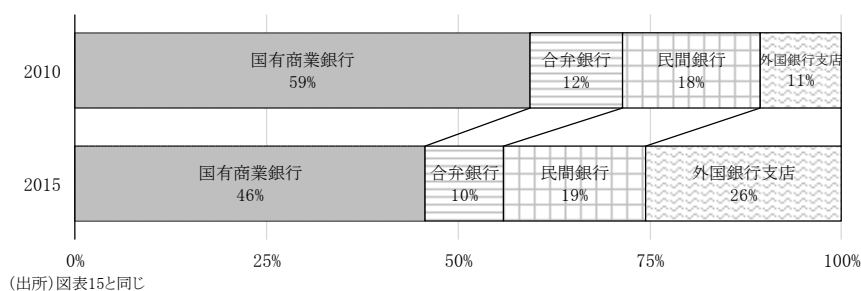
(単位:兆キープ)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
国有商業銀行	16.5	21.5	28.3	32.8	41.8	44.6
前年比	(38.4%)	(29.9%)	(31.5%)	(16.1%)	(27.4%)	(6.8%)
合弁銀行	3.4	3.9	4.8	6.8	8.1	10.0
前年比	(143.9%)	(17.4%)	(20.4%)	(42.8%)	(19.8%)	(22.6%)
民間銀行	5.0	7.3	9.1	11.6	14.1	18.1
前年比	(73.7%)	(46.6%)	(24.4%)	(26.6%)	(21.7%)	(28.5%)
外国銀行支店	3.0	3.5	8.7	11.1	17.2	25.0
前年比	(27.7%)	(16.7%)	(149.9%)	(27.9%)	(54.4%)	(45.7%)
合計	27.9	36.3	50.8	62.3	81.2	97.7
前年比	(50.4%)	(30.0%)	(40.2%)	(22.5%)	(30.4%)	(20.4%)
名目GDP比	(52.2%)	(58.2%)	(72.0%)	(77.6%)	(89.4%)	(97.3%)

(注)各年末の値。

(出所)Bank of the Lao PDR[2011a]~[2015d]より筆者作成。

図表22 総資産内訳の推移



2. 預金

預金残高は、増加基調であり、2015 年末では 57.9 兆キープと名目 GDP (100.4 兆キープ) の 58% となっている (図表 23)。前年比 2 桁の増加率が続いている。預金残高のシェアを銀行種類別にみると、国有商業銀行のシェアが低下傾向にあるものの、2015 年末時点では約 6 割と依然高いシェアを占めている (図表 24)。

図表23 銀行の預金残高

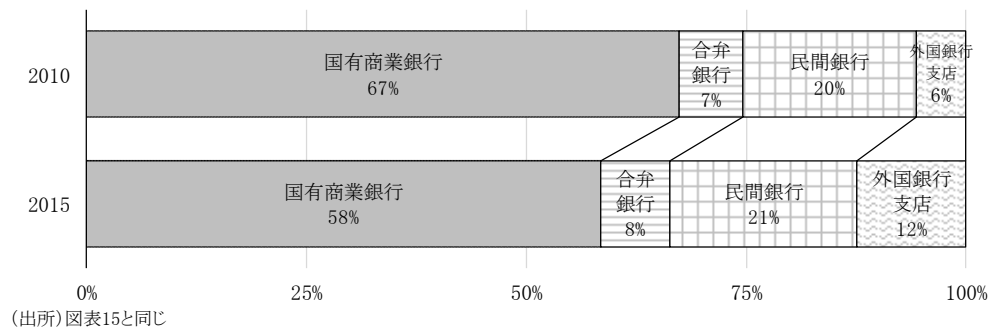
(単位:兆キープ)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
国有商業銀行	11.7	14.2	19.1	23.6	30.7	33.9
前年比	(32.3%)	(22.0%)	(34.1%)	(23.7%)	(30.0%)	(10.4%)
合弁銀行	1.2	1.2	2.1	2.9	4.2	4.6
前年比	(90.2%)	-(1.0%)	(72.7%)	(36.5%)	(42.5%)	(10.0%)
民間銀行	3.4	4.9	6.4	8.4	9.8	12.4
前年比	(196.8%)	(45.1%)	(30.3%)	(31.3%)	(15.7%)	(26.5%)
外国銀行支店	1.0	1.1	2.0	3.3	5.2	7.1
前年比	-(1.2%)	(11.7%)	(85.9%)	(59.4%)	(60.6%)	(36.5%)
合計	17.3	21.5	29.7	38.2	49.8	57.9
前年比	(43.1%)	(24.3%)	(38.1%)	(28.7%)	(30.4%)	(16.3%)
名目GDP比	(32.4%)	(34.5%)	(42.0%)	(47.6%)	(54.8%)	(57.7%)

(注)各年末の値。

(出所)図表15と同じ。

図表24 預金残高内訳の推移



2015年のキープ建ての預金金利をみると、普通預金は0.10～3.00%、3か月定期預金は1.50～5.00%、6か月定期預金は2.50～5.00%、1年定期預金は3.00～8.00%となっている。一方パーツ建て預金金利は、普通預金が0.12～2.25%、3か月定期預金が0.50～4.00%、6か月定期預金が0.65～5.00%、1年定期預金が0.80～6.50%となっている。また米ドル建て預金金利は、普通預金が0.10～2.25%、3か月定期預金が0.20～4.00%、6か月定期預金が0.40～5.00%、1年定期預金が0.70～6.50%となっている。いずれの種類の前金も、キープ建て預金金利が外貨預金金利を上回っている。為替制度に管理フロート制を導入しており、対米ドル為替レートが安定していることを背景に、高いキープ建て預金金利は、キープ建て預金増加のインセンティブになっているものとみられる。

3. 貸出

貸出残高の増加率は、2013年まで前年比+40%前後の高い伸びを示したが、2014年以降やや鈍化している。その中において合弁銀行は2015年に前年比+83.2%と高い伸びを示している。残高は2015年末で48.3兆キープと名目GDP(100.4兆キープ)の48%となっている(図表25)。順調な経済成長を背景に、企業や個人の資金需要が高まってきているものとみられる。産業別にみると、近年は工業・手工業や建設部門への貸出が顕著に増加しており、工業・手工業部門への貸出残高は商業部門を抜き最大になった(図表26)。一方、農業やサービス部門への貸出の伸びはやや緩慢である。銀行種類別に貸出残高をみると、総資産や預金と同様、かつては国有商業銀行が60%以上を占めていたが、近年そのシェアは低下傾向にある(図表27)。しかしながら、4行のみである国有商業銀行が、総資産、預金残高、貸出残高いずれも4割以上のシェアを占めており、依然存在感は大きいといえる。銀行全体の預貸率は、2014年以降、貸出増加率の鈍化に伴いやや低下し、80%前後となっている(図表28)。

図表25 銀行の貸出残高

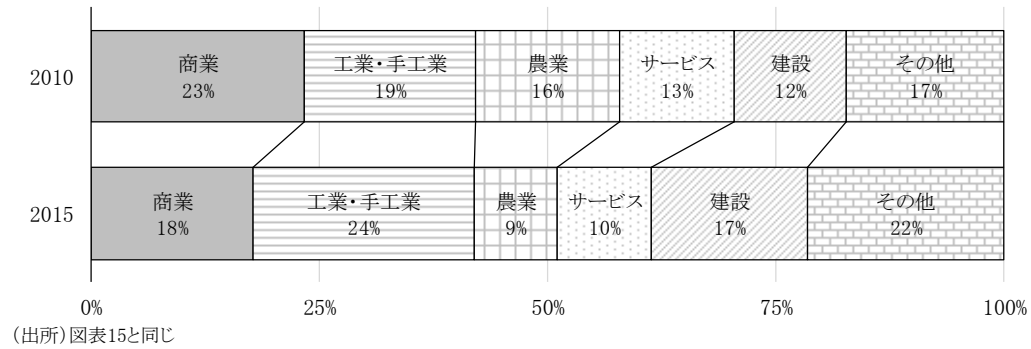
(単位:兆キープ)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
国有商業銀行	7.7	11.3	16.5	NA	21.8	22.9
前年比	(38.8%)	(46.3%)	(46.3%)	NA	(32.2%)	(4.8%)
合弁銀行	0.9	1.1	1.0	NA	3.8	6.9
前年比	(37.9%)	(19.0%)	(-13.7%)	NA	(289.7%)	(83.2%)
民間銀行	2.6	3.5	5.0	NA	7.8	10.4
前年比	(211.0%)	(36.0%)	(42.4%)	NA	(55.3%)	(33.5%)
外国銀行支店	1.5	1.7	3.1	NA	6.9	8.1
前年比	(16.9%)	(10.2%)	(83.2%)	NA	(124.6%)	(17.3%)
合計	12.8	17.6	25.6	35.4	40.3	48.3
前年比	(44.6%)	(37.9%)	(45.2%)	(38.6%)	(13.7%)	(19.9%)
名目GDP比	(23.9%)	(28.3%)	(36.2%)	(44.2%)	(44.4%)	(48.1%)

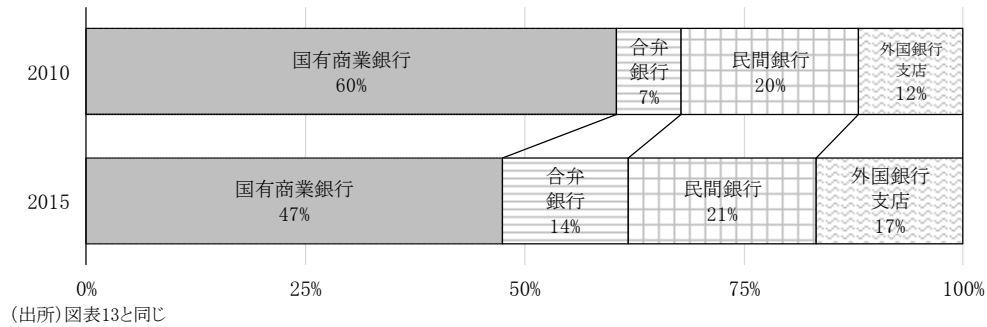
(注)各年末の値。2013年の内訳については、未公表のため2014年の前年比は、2012年対比。

(出所)図表15と同じ。

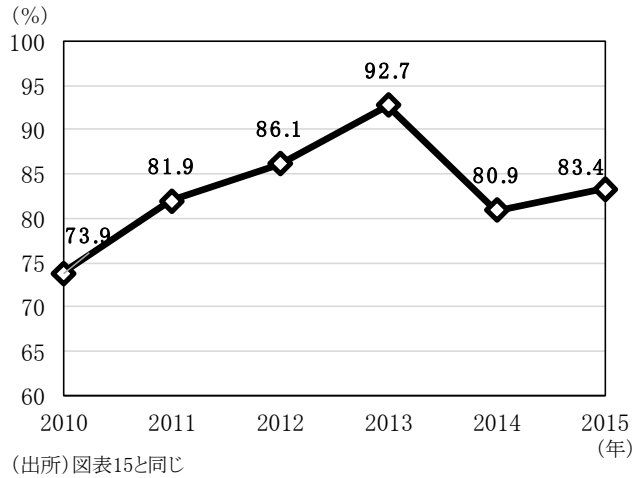
図表26 貸出残高の産業別内訳推移



図表27 貸出残高内訳の推移



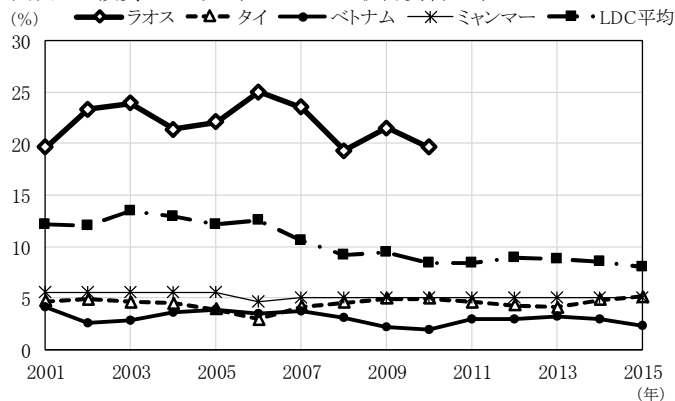
図表28 預貸率



最も信用度の高い顧客に対する、2015年のキープ建ての1年間貸出金利は、5.33～15.46%となっている。一方パーツ建ては、4.20～12.00%となっている。また米ドル建ては、4.80～12.00%となっている。

ラオスにおける預貸スプレッドは World Bank[2016a]で2010年まで公表されているが、これによれば20%前後で預貸スプレッドは推移しており、周辺諸国の預貸スプレッドと比較すると異常に大きかった(図表29、30)。しかしながら、Bank of the Lao PDR[2015]によれば、2015年のキープ建て期間1年の預金および貸出金利の中央値は、それぞれ5.50%、10.395%で、預貸スプレッドは4.895%となる(図表31)。同様に米ドル建ての預貸スプレッドは4.80%となり、直近は周辺国と同水準まで縮小していることが伺える。また上述のとおり、2016年11月にラオス中央銀行は、銀行の預金・貸出金利に上限を設け、預金金利と貸出金利の差は4%を超過してはならないと規定したため、今後ラオスの預貸スプレッドは縮小していくことが想定される。

図表29 預貸スプレッド(World Bank統計資料より)



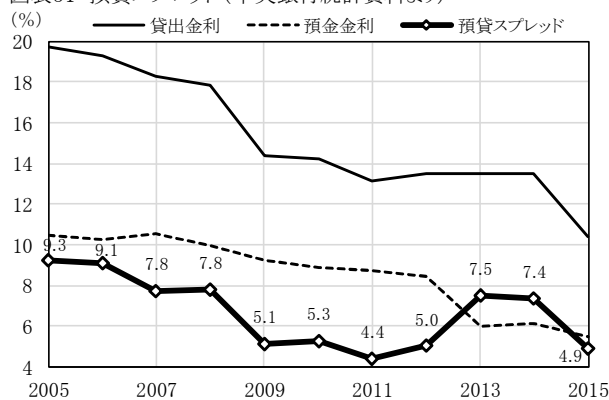
(注)カンボジア、および2011年以降のラオスの値は未公表。LDC(後発開発途上国)の定義は国際連合の定義に基づく。
(出所)World Bank[2016]

図表30 預貸スプレッド(World Bank統計資料より) (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ラオス	19.7	23.3	23.9	21.4	22.1	25.0	23.5	19.3	21.5	19.6	-	-	-	-	-
タイ	4.7	4.9	4.6	4.5	3.9	2.9	4.2	4.6	4.9	4.9	4.6	4.3	4.1	4.8	5.1
ベトナム	4.1	2.6	2.9	3.6	3.9	3.5	3.7	3.1	2.2	1.9	3.0	3.0	3.2	2.9	2.4
ミャンマー	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	4.7	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
LDC平均	12.2	12.0	13.4	13.0	12.2	12.5	10.6	9.2	9.4	8.4	8.4	8.9	8.8	8.5	8.0

(出所)World Bank[2016]

図表31 預貸スプレッド(中央銀行統計資料より)



(注)キープ建て、1年間の貸出・預金金利より算出。

(出所)Bank of the Lao PDR[2008a]~[2015d]

International Monetary Fund[2014]によれば、14年上期に不良債権比率が大きく上昇した。特に国有商業銀行は、13年末の2.7%から14年6月末には8.2%に上昇した一方、国有商業銀行の自己資本比率⁴は同期間に6.7%から2.9%に低下している⁵。公共インフラ投資関連で不良債権が集中していると指摘されている。Bank of the Lao PDR[2015]によれば、2015年末の不良債権比率は3.0%と低水準であるものの、銀行部門全体に占める国有商業銀行の存在感が大きいだけに、貸し渋りの発生等を通じ、实体经济に悪影響を及ぼす懸念がある。International Monetary Fundは、金融安定化に向け、①金融規制の段階的な導入、②健全な融資手続きおよび監督機能の強化、③国有商業銀行の資本増強、などが必要であるとしている。

⁴ 1988年7月にパーゼル銀行監督委員会が公表したBIS自己資本比率規制に基づく自己資本比率(分子に自己資本、分母にリスクの大きさを示す数値)。国際統一基準は、8%以上とされている。1998年からバーゼルの抜本的見直しが行われ、2004年にバーゼルIIが公表された。また、2007年の世界的な金融危機を受け、再び見直しが行われ、2010年に新しい規制の枠組(バーゼルIII)が合意された。バーゼルIIIは2013年から段階的に実施され、2019年に完全に実施予定。

⁵ なお、他の形態の銀行について2014年6月末の自己資本比率をみると、民間銀行が27.7%、合弁銀行が16.2%、外国銀行が48.6%であり、国有商業銀行が突出して低い水準となっている。

第5節 ラオス向け与信残高

国際決済銀行（Bank for International Settlements---BIS）報告銀行によるラオス向けの与信残高（最終リスクベース⁶）は近年増加傾向にあり、2016年6月末は14.7億ドルとなった（図表32）。内訳をみると、フランスがラオスの宗主国であったことを背景に、かつてはフランスが最大であった。近年フランスからの与信残高が減少する一方、2013年以降は日本が最大の債権国となり、そのシェアは2016年6月時点で5割を超えている。なおラオスの経済に影響の大きいタイや中国が、国際決済銀行（BIS）報告銀行加盟国に含まれない点には注意が必要である⁷。

図表32 国際決済銀行（BIS）報告国による国際与信残高（期末）

(単位：百万ドル)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 6月
合計*	326	359	410	715	846	1,270	1,467
日本	11	67	91	382	533	652	841
台湾	2	0	0	2	52	288	245
ヨーロッパ	313	287	298	287	211	229	276
フランス	207	209	215	213	132	162	179
ベルギー	33	0	0	0	0	0	0
イタリア	0	0	0	0	5	24	58
豪州	0	0	2	43	39	97	104
米国	0	0	4	2	0	0	0
クロスボーダー与信	325	359	410	713	846	1,065	1,299
現地向け与信**	0	0	0	2	0	205	168

(注) 報告銀行は31か国。国際与信は、貸出、債券及び株式を含む。

*：最終リスクベースにおける債務者は、担保受入、証券化商品やクレジットデリバティブ等による信用リスク移転を勘案して属する地域・国を分類。

(出所) Bank for International settlements[2016]より筆者作成

第6節 証券市場

ラオス証券取引所（Lao Securities Exchange---LSX）の設立は『第6次国家社会経済開発計画』（2006～2010）の一つの政策目標として進められた。2007年9月19日に、ラオス中央銀行と韓国取引所（Korea Exchange---KRX）との間で取引所設立計画の覚書が署名された。ラオス中央銀行が51%、韓国取引所（KRX）が49%を出資し、2010年10月10日、ラオス証券取引所（LSX）がビエンチャンに開設された。2011年1月11日、EDL ジェネレーション公社（EDL-Generation Public company---EDL-Gen）およびラオス外国貿易銀行（BCEL）の2社を上場会社として取引が開始された。13年5月には、電子取引システム（Home Trading System）が正式に稼働開始した。その後、13年12月に不動産のラオワールド（LWPC）、14年12月に石油卸売・小売り大手のペトロリウム・トレーディング・ラオ（PTL）、15年12月に Souvanny Home Center（SVN）が新規上場した。ラオス証券取引所（LSX）は、20年までに少なくとも25社の上場を目指しているものの、16年12月現在、上場企業は5社にとどまっている。

取引時間は8時30分から11時30分までとなっている。また決済は、取引参加者および投資家間が約定日から2日後の10時まで、ラオス証券取引所（LSX）および取引参加者間が約

⁶ 与信先の所在地ではなく、与信の最終的なリスクがどこに所在するかを基準に、国・地域の分類を行う。たとえば、米国金融機関のロンドン支店に対する与信は、「英国向け」ではなく「米国向け」となる。また、英国所在の英国企業に対する与信に米国金融機関の保証が付されている場合は、「英国向け」ではなく「米国向け」となる。

⁷ 国際決済銀行（BIS）報告銀行は、アイルランド、アメリカ、イギリス、イタリア、インド、オーストラリア、オーストリア、オランダ、カナダ、韓国、ギリシャ、シンガポール、スイス、スウェーデン、スペイン、台湾、チリ、デンマーク、ドイツ、トルコ、日本、ノルウェー、パナマ、フィンランド、ブラジル、フランス、ベルギー、ポルトガル、香港、メキシコ、ルクセンブルクの31か国となっている。

定日から2日後の14時までとなっている。

ブローカー業務を行っている証券会社は、ランサン証券公社(LANEXANG Securities Public Company---LXS) および BCEL-KT 証券会社 (BCEL KT Securities Company Limited---BCEL-KT)、ラオチャイナ証券会社 (Lao-China Securities---LCS) の3社である。ランサン証券公社 (LXS) はベトナムの証券会社サコムバンク証券 (the Sacombank Securities Joint Stock Company---Sacombank-SBS) とラオス開発銀行 (LDB) の合弁、BCEL-KT 証券会社 (BCEL-KT) はタイの KT-ZMICO 証券 (KTZMICO Securities Co., Ltd---KT-ZMICO) とラオス外国貿易銀行 (BCEL) の合弁証券会社である。またラオチャイナ証券会社 (LCS) は、中国の太平洋証券と農業振興銀行 (APB)、ラオス情報産業の3社による合弁である。

株価指数として、2011年1月11日を基準(1,000)としたラオス証券取引所総合指数(LSX Composite Index)がある。直近の同指数は、2015年3月27日に1,567ポイントに達した後は下落に転じ、2016年11月末には1,027ポイントとなった(図表33、34)。2015年の総取引額に占める外国人投資家の割合は85.5%と極めて高い。また2015年末時点の外国人投資家の株式保有占率は20.0%であるが、外国人投資家が保有できる株式の上限は上場企業によって異なる規制が設けられている。たとえば、発行済み株式数が最多のEDLジェネレーション公社(EDL-Gen)の場合、外国人投資家全体の保有比率が25%を超えてはならないとされている。

図表33 LSX総合指数の推移



(出所) Bloomberg

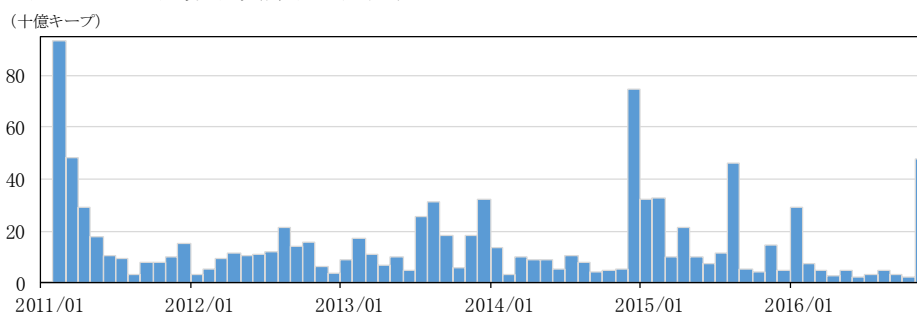
図表34 LSX総合指数 (ポイント)

2011				2012				2013			
3月末	6月末	9月末	12月末	3月末	6月末	9月末	12月末	3月末	6月末	9月末	12月末
1,321	1,094	938	899	1,033	990	1,049	1,215	1,408	1,341	1,309	1,253

2014				2015				2016			
3月末	6月末	9月末	12月末	3月末	6月末	9月末	12月末	3月末	6月末	9月末	12月末
1,326	1,302	1,379	1,414	1,553	1,360	1,236	1,174	1,161	1,117	996	1,015

(出所) Bloomberg

図表35 ラオス証券取引所 各月売買代金



(出所) ラオス証券取引所、CEICより筆者作成

図表36 ラオス証券取引所 各四半期売買代金 (十億キープ)

2011/1Q	2011/2Q	2011/3Q	2011/4Q	2012/1Q	2012/2Q	2012/3Q	2012/4Q	2013/1Q	2013/2Q	2013/3Q	2013/4Q
141,716	57,048	20,050	32,927	18,251	32,830	47,077	25,631	36,930	21,540	74,524	55,876
2014/1Q	2014/2Q	2014/3Q	2014/4Q	2015/1Q	2015/2Q	2015/3Q	2015/4Q	2016/1Q	2016/2Q	2016/3Q	2016/4Q
26,431	23,199	22,215	84,575	74,371	39,048	63,172	23,607	41,028	9,340	10,964	50,030

(出所) ラオス証券取引所、CEICより筆者作成

第7節 国際収支から見た金融

ラオスの成長率は2011～2015年の平均で7.8%と、高成長を続けている一方、経常収支はGDP比で2桁の赤字が恒常的に続いている。また、World Bank[2016a]によれば外貨準備高は15年末時点で輸入比2.0か月分⁸と、一般的に警戒ラインとされている水準（輸入比3.0か月分）を下回っている（図表37）。外貨準備高がさらに減少すれば、貿易時の決済や対外債務の返済が滞る懸念があるほか、為替レートの急変動に対しラオス中央銀行がとりうる対応が限られるなどの悪影響を及ぼす可能性がある。

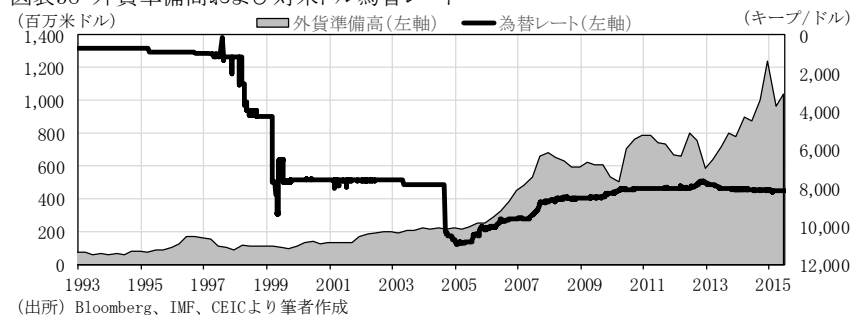
図表37 ラオスの経常収支および外貨準備高等

	96	97	98	99～2000	01～05	06～10	11	12	13	14	15
実質GDP成長率(%)	6.9	6.9	4.4	5.2	6.3	8.0	8.0	7.9	8.0	7.5	7.6
CPI上昇率(%)	19.1	19.5	90.1	68.4	10.3	5.0	7.6	4.3	6.4	5.5	5.3
経常収支対GDP比(%)	-11.9	-10.9	-5.8	-3.3	-15.6	-17.1	-18.4	-29.3	-28.9	-22.8	-23.1
外貨準備高(百万ドル)	176	117	117	139	242	814	1,178	1,274	1,065	1,219	1,043
輸入比(月)	3.0	1.9	2.2	2.8	4.3	6.1	4.9	4.3	3.4	3.0	2.0
短期対外債務比(倍)	1975.6	1394.7	693.2	290.7	110.3	15.8	19.0	27.1	1.3	1.4	N.A.

*外貨準備高の短期対外債務比は、04および15年の値が公表されていない。「01～05年」は「01～03、05年」の平均値。

(出所)IMF[2016a]、World Bank[2016]より筆者作成

図表38 外貨準備高および対米ドル為替レート

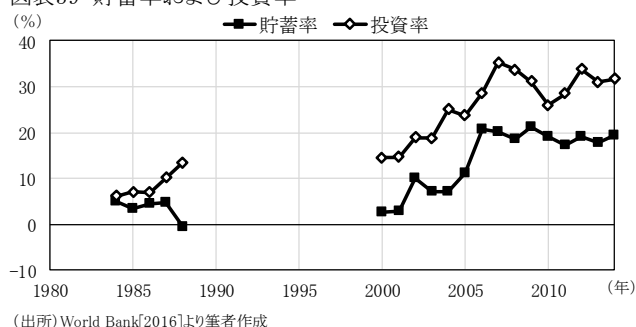


慢性的な経常赤字の要因は、水力発電所建設や鉱山開発などに伴う資材輸入の増加を背とした、大幅な貿易赤字である。

ラオスの貯蓄率と投資率⁹については、常に投資率が貯蓄率を上回って推移している（図表39、40）。両比率の過去の推移をみると、設備投資などの活発な投資により機械・設備といった資本財の輸入が増加する状況は今後も続くことが想定される。

経常収支の赤字は金融収支の資金の流入超という形でファイナンスされているが、金融収支の内訳をみると、直接投資およびその他投資の流入超が大きい（図表41）。

図表39 貯蓄率および投資率



⁸ 2013年末の外貨準備高について、World Bank[2016a]では輸入比3.4か月分とされている一方、International Monetary Fund[2014]では輸入比1.0か月分と、さらに厳しい統計が出されている。

⁹ 貯蓄率は総貯蓄（gross saving）を国民総所得（gross national income---GNI）で除して求め、投資率は総資本形成（gross capital formation）を国民総所得（GNI）で除して求める。ラオスについては、データを入手できない年があるため、グラフが不連続となっている。

図表40 貯蓄率および投資率(ラオス)

(%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
貯蓄率	2.9	10.2	7.2	7.2	11.1	20.8	20.1	18.7	21.1	19.2	17.3	19.2	17.7	19.3
投資率	14.7	18.9	18.8	25.1	23.6	28.6	35.3	33.7	31.2	26.0	28.5	33.8	31.0	31.7

(出所)World Bank[2016]より筆者作成

図表41 金融収支

(単位:百万米ドル)

	2001~2005	2006~2010	2011	2012	2013	2014	2015
金融収支	-126	-442	-529	-821	-853	-1565	-2645
直接投資	-18	-267	-301	-294	-427	-913	-1079
証券投資	NA	-54	-11	-6	-7	-361	-531
その他投資	-97	-157	-165	-415	-343	-451	-1209
外貨準備(増減)	-11	-7	-52	-107	-76	160	175

(出所)IMF[2016b]より筆者作成

おわりに

ラオスの金融は未成熟で規模が小さく、未だ発展途上の段階にあるが、経済成長とともに急速に拡大している。また、これまでみられたドル化の状況についても、政府や中央銀行の脱ドル化に向けた取り組みにより徐々に是正されつつある。

一方で、慢性的な経常赤字や僅少な外貨準備高については、金融や経済の安定性の観点から、改善が望まれる。政府は16年10月に「第8次社会経済開発計画(2016~20年)」を見直した。予算法の改正に加え、成長率の目標も引き下げられるなど、今後の経済運営は高度成長一辺倒ではなく、財政および金融の健全性をより重視する方向に舵を切る姿勢が示された。

銀行部門については、依然大きな存在感を誇る国有商業銀行の健全性悪化の傾向が顕著にみられる。ラオスにおいては、貸付先となる企業の多くが中小の家族経営企業であり、財務諸表等が整備されないことなどから、債務者のリスクに応じた融資審査が困難であることが指摘されている。こうした状況下で貸出残高が急速に拡大することは、不良債権の増加を通じて金融システムを不安定化させる可能性がある。今後は、各銀行が与信審査や債権管理の能力向上を図るとともに、与信先の多様化およびリスクの分散化を進めていくことが求められる。

<参考文献>

Bank of the Lao PDR [2008a], *Lao Financial Statistics Quarter 2, 2008*

———— [2008b], *Lao Financial Statistics Quarter 3, 2008*

———— [2008c], *Lao Monetary Statistics Quarter IV, 2008*

———— [2009a], *Lao Monetary Statistics Quarter I, 2009*

———— [2009b], *Lao Monetary Statistics; Q2/2009*

———— [2009c], *Monetary Statistics, QIII 2009*

———— [2009d], *Monetary Statistics, QIV 2009*

———— [2010a], *Lao Monetary Statistics; Q1-2/2010*

———— [2010b], *Lao Monetary Statistics; Q3-4/2010*

———— [2011a], *Lao Monetary Statistics; Q1-2/2011*

———— [2011b], *Lao Monetary Statistics; Q3-4/2011*

———— [2012a], *Monetary Statistics Q1-2/2012*

———— [2012b], *Monetary Statistics Q3-4/2012*

- [2013], *Monetary Statistics Q1-2/2013*
- [2014a], *Economic Performance quarter 01/2014*
- [2014b], *Economic Performance quarter 02/2014*
- [2014c], *Quarterly Report Q3/2014*
- [2014d], *Quarterly Report Q4/2014*
- [2014e], *Annual Economic Report 2014*
- [2015a], *Quarterly Report Q1/2015*
- [2015b], *Monetary Statistics Report Q2/2015*
- [2015c], *Monetary Statistics Report Q3/2015*
- [2015d], *Monetary Statistics Report Q4/2015*
- World Bank [2016], *The World Development Indicators 2016*
- International Monetary Fund [2002], *Article IV Staff Reports, Lao People's Democratic Republic: 2002 Article IV Consultation and Second Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility, and Request for Waiver of Performance Criteria -- Staff Report*
- [2003], *Article IV Staff Reports, Vietnam: 2003 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2004a], *Article IV Staff Reports, Lao People's Democratic Republic: 2004 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2004b], *Article IV Staff Reports, Cambodia: 2004 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2004c], *Article IV Staff Reports, Vietnam: 2004 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2005a], *Article IV Staff Reports, Lao People's Democratic Republic: 2005 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2005b], *Article IV Staff Reports, Vietnam: 2005 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2006a], *Article IV Staff Reports, Cambodia: 2006 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2006b], *Article IV Staff Reports, Vietnam: 2006 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2007a], *Article IV Staff Reports, Lao People's Democratic Republic: 2007 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2007b], *Article IV Staff Reports, Cambodia: 2007 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2007c], *Article IV Staff Reports, Vietnam: 2007 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2008a], *Article IV Staff Reports, Lao People's Democratic Republic: 2008 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2008b], *Article IV Staff Reports, Cambodia: 2008 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2008c], *Article IV Staff Reports, Vietnam: 2008 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2009a], *Article IV Staff Reports, Lao People's Democratic Republic: 2009 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2009b], *Article IV Staff Reports, Cambodia: 2009 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2010a], *Article IV Staff Reports, Cambodia: 2010 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2010b], *Article IV Staff Reports, Vietnam: 2010 Article IV Consultation - Staff Report and Public Information Notice*
- [2011], *Article IV Staff Reports, Cambodia: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation*
- [2012a], *Article IV Staff Reports, Lao People's Democratic Republic: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation*
- [2012b], *Article IV Staff Reports, Vietnam: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation*
- [2013a], *Article IV Staff Reports, Cambodia: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation*
- [2013b], *Article IV Staff Reports, Lao People's Democratic Republic: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation*
- [2014a], *Article IV Staff Reports, Lao People's Democratic Republic: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*
- [2014b], *Article IV Staff Reports, Vietnam: 2014 Article IV Consultation - Staff Report*

- [2015], *Article IV Staff Reports, Cambodia: 2015 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2016a], *World Economic Outlook October 2016*
- [2016b], *International Financial Statistics 2016*
- [2016c], *Article IV Staff Reports, Cambodia: 2016 Article IV Consultation - Staff Report*
- [2016d], *Article IV Staff Reports, Vietnam: 2016 Article IV Consultation - Staff Report*

Bank for International Settlement [2016], *International Banking and Financial Statistics, September 2016*

Vientiane Times [2011], “*Agriculture Promotion Bank not ready to become public company*”(February 9, 2011)

——[2016], “*Ceilings imposed to lower interest rates: bank governor*”(November 4, 2016)

加藤淳[2015], 「着実に金融深化するラオスの銀行セクター」, 公益財団法人国際通貨研究所
国際協力銀行[2014], 「ラオスの投資環境」

関税・外国為替等審議会 外国為替等分科会 アジア諸国との金融協力等に関する専門部会
[2016], 「報告書」

堀江正人[2014], 「ラオス経済の現状と今後の展望～発展のビッグチャンスを迎える内陸国ラオス～」 三菱UFJ リサーチ&コンサルティング

児玉卓 [2015], 「カンボジア、ラオス、ミャンマーの金融・資本市場」, 『ASEAN 金融資本市場と国際金融センター』アジア資本市場研究会編

第4章 ラオスの電力セクターの現状と課題

JICA専門家電力政策アドバイザー
新村 隆之

はじめに

ラオスの電力セクターは、①国民の生活水準向上及び社会経済活動に資する、②電力輸出から得られる外貨収入を国家財政の基盤強化に繋げる、という2つの大きな役割を担っている。ラオスの開発可能包蔵水力は2,300万kWと推定されているが、2015年末現在においてはその約17%に相当する400万kWが開発されたにすぎず、未開発水力地点が多く残されている。2015年末時点のラオス国の発電設備は合計約600万kWで、民間の独立発電事業者（Independent Power Producer; IPP）による水力発電所が約88%を占めている。年率10%を超える旺盛な国内電力需要の増加に対して、国営の発電設備（約62万kW）では国内需要全体の約30%しか賅えず、ラオス電力公社（Electricité Du Laos; EDL）はIPPからの電力購入及び隣国のタイ・中国・ベトナムからの電力輸入により需給バランスを保っているのが現状である。

本稿では、ラオス国の電力事業体制、電力政策及び法制度、エネルギー資源、電力需給、隣国との国際連系、電気料金、地方電化、等々の電力セクターの現状を概説して同セクターが今後取り組むべき課題を抽出し、その解決方策について提案する。

第1節 電力事業体制

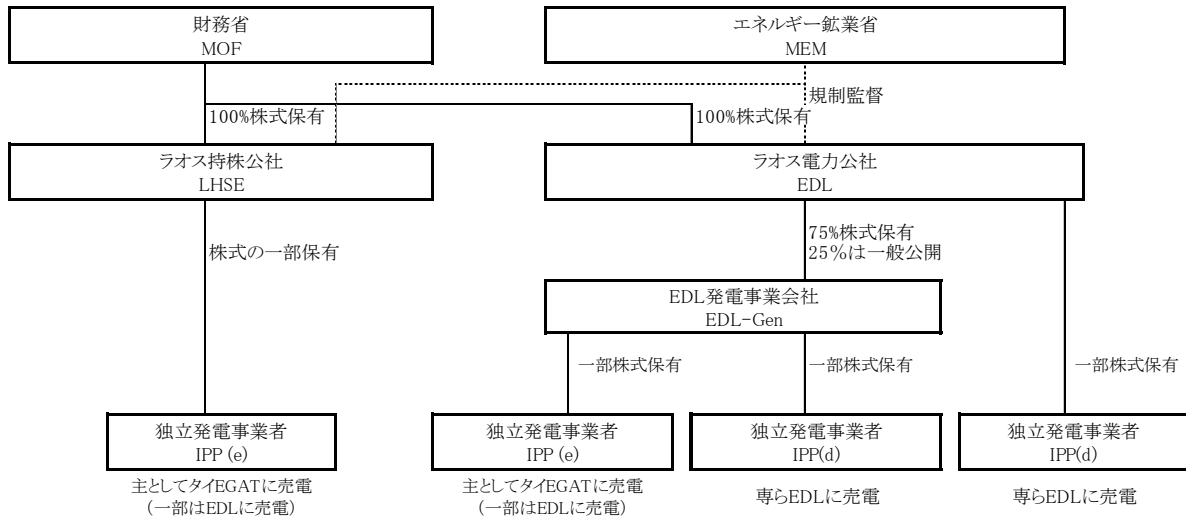
フランス統治時代の1950年に公共事業省の下に電力庁が設置され、ラオス全国の発送配電一貫事業が始められた。電力庁は1962年にラオス電力公社（EDL）に改組され、発送配電一貫事業を引き継いだ。1975年にラオス人民民主共和国が建国され、電力事業の監督官庁として工業手工芸省（Ministry of Industry and Handicraft; MIH）が発足した。1990年代後半以降、IPPを中心とする水力開発が加速されるのに合わせて電力分野の政府組織体制の強化が図られ、2006年にMIHに代わりエネルギー鉱業省（Ministry of Energy and Mines; MEM）が設立されて今日に至っている。

図1 電力事業体制の沿革

	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2010s
	1953フランス統治から独立、内戦へ		1975ラオス人民民主共和国建国				
規制当局	1950公共事業省電力庁発足		→ ×	1975MIH発足		→ ×	2006 MEM発足 →現在に至る
国営企業		1962電力庁がEDLに改組					→ 現在に至る 2010.12 EDL-Gen分社化
独立発電事業者					1998 初のIPP(e)運開	↓	→ 現在に至る 2010初のIPP(d)運開

（出所） JICA服部聡之 [2015] 「ラオス電力セクターの現状と課題」 より筆者作成

図2 電気事業者の構成



IPP(d) : 国内向IPP、IPP(e) : 輸出向IPP

(出所) JICA服部聡之 [2015] 「ラオス電力セクターの現状と課題」 より筆者作成

表1 電気事業者の概要

電気事業者	概要
ラオス電力公社 (EDL)	1962年に設立された電力公社。発電／送変電／配電事業を行っている。2015年末現在、12発電所 (23.6万kW) が運転中である。
EDL-発電事業会社 (EDL-Gen)	2010年12月にEDLから5MW以上の発電事業部門を分離した子会社。2011年1月に運用開始したラオス証券取引所に上場し一部の株式 (25%) を民間に公開している。2015年末現在7発電所 (38.7万kW) が運転中である。
ラオス持株会社 (Lao Holding State Enterprise; LHSE)	IPP事業会社への出資を目的に2005年に設立された国営持株会社。Nam Theun2 (運転中)、Hongsa石炭火力 (運転中)、Xepian-Xenamnoy (工事中)、Nam Ngiep 1 (工事中) 等の発電プロジェクトに出資している
独立発電事業会社 (IPP) ¹	隣国への電力輸出及び国内供給を目的として、2015年末現在22発電所 (計516.3万kW) が運転中である。
県エネルギー鉱業局 (Provincial Department of Energy and Mines; PDEM)	県エネルギー鉱業局は2015年末現在、2か所の小水力発電所を所有・運用している。

(出所) 筆者作成

第2節 電力政策

エネルギー鉱業省 (MEM) の前身の工業手工業省 (MIH) は、「2020年までに世帯電化率90%を達成する」という大目標のもとに次の4つの基本政策から構成される「電力セクター政策」を2001年に発表した。

- 社会経済開発を促進するための電力安定供給

¹ 独立発電事業者 (IPP) : 隣国への電力輸出を主とする IPP (e)と、国内電力供給を主とする IPP (d)に大別される。

- 歳入確保のための海外輸出用の電源開発の促進
- 電力セクターの法制度整備の推進
- 電力セクター構造改革の推進

その後2006年にMEMが設立され、2008年に「2006~2020年のエネルギー鉱業セクター開発戦略」が発表された。開発戦略の内容は上記2001年の電力セクター政策を踏襲するものであった。MEMは第8次5カ年計画（2016~2020年）策定にあわせて、エネルギー鉱業分野の5カ年計画（2016~2020年）、2025年に向けた開発戦略、及び下記の2030年ビジョンを2015年12月に作成した。

2030年ビジョン

- 2030年までに世帯電化率98%を達成する
- 持続的、効率的及び競争力のある全ての国内資源を開発する
- 国内送電網の強化及びメコン地域の電力融通を促進する
- ラオス国のすべてのセクターへの安定的な電力供給を進める

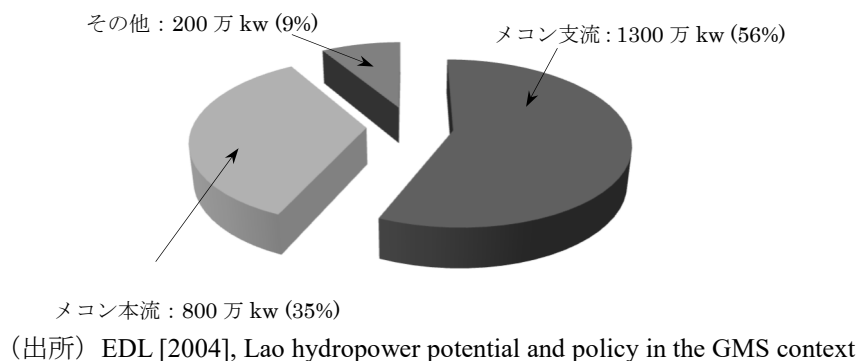
第3節 エネルギー資源

1. 水力

ラオスの開発可能包蔵水力は2,300万kWとされている。その中メコン川支流の水力プロジェクトは1970年²にメコン川委員会により初めて策定され、1984年³にはWATCOにより見直しが行われて合計約1,300万kWと推定されている。

メコン川本流下流域の水力プロジェクトの中で、Pak Beng、Luang Prabang、Xayabouri、Pak Lai、Xanakham、Don Sahong、Thakhoの7プロジェクトはラオス国内、Pak Chom、Lat Sua、Ban Koumの3プロジェクトはラオス・タイ国境、Stung Tren及びSanborの2プロジェクトはカンボジア国内に位置している。

図3 ラオスの河川別開発可能包蔵水力



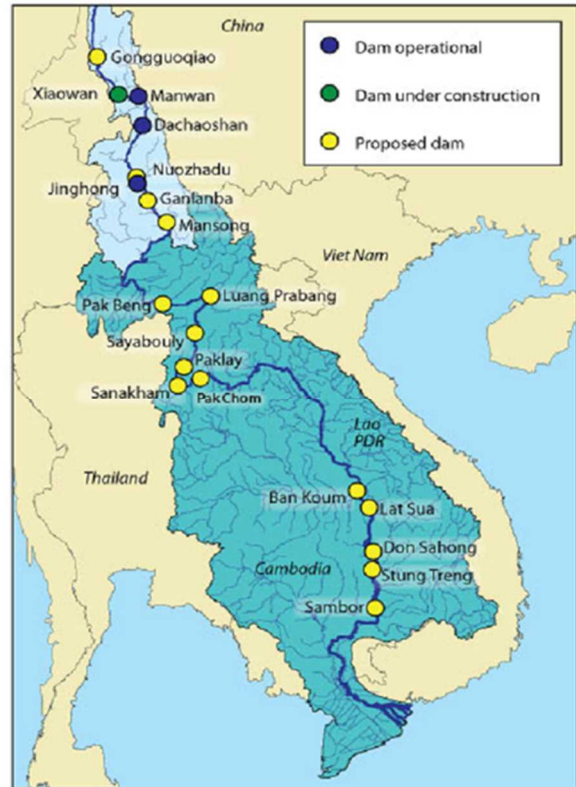
Xayabouri水力計画（128.5万kW）はIPP事業者により2012年12月に着工し、2019年運転開始の予定で、122.5万kWがタイへ輸出され6万kWがラオス国内に供給される。またラオス南部のDon Sahong水力計画（26万kW）もIPP事業者により2016年1月に着工し2019年運転開始の予定で、主にラオス国内に電力供給される。Xayabouri及びDon Sahong計画以外のラオス国内のメコン川本流計画は、2016年10月時点では調査・計画段階にある。

² Mekong Secretariat, "Inventory of Promising Tributary Projects in the Lower Mekong Basin-Volume II: Laos", Bangkok, Thailand, Dec.1970

³ WATCO, "Lower Mekong Water Resources Inventory-Summary of Project Possibilities", Report to Mekong Secretariat, Bangkok, Thailand, Sep.1984

図4 メコン川本流下流域の水力計画

No	計画名	開発会社	設備出力 (万kW)
1	Pak Beng	Datang International Power Generation (中国)	123.0
2	Luang Prabang	Petrovietnam Power Corporation (ベトナム)	141.0
3	Xayabouri	SEAN & Ch. Karnchang Public Co. Ltd (タイ)	126.0
4	Pak Lay	CEIEC & Sino-Hydro (中国)	132.0
5	Xanakham	Datang International Power Generation (中国)	70.0
6	Pak Chom	Joint FS by Panya Consultants commissioned by Ministry of Energy in Thailand and MEM in Lao PDR	107.9
7	Lat Sua	Italian Thai Asia Corp. Holdings (タイ)	187.2
8	Ban Koum	Charoen Energy & Waters Asia Co. Ltd (タイ)	68.6
9	Don Sahong	Mega First (マレーシア)	24.0
10	Thakho	Compagnie Nationale du Rhone (仏) and EDL	5.0
11	Stung Treng	Open Joint Stock Co. Bureyagesstroy (露)	98.0
12	Sambor	China Southern Power Grid (中国)	260.0
	計		1,342.7



(出所) メコン川委員会 [2009], MRC SEA Hydropower on the Mekong Mainstream “Inception Report-Vol. II, Mainstream Project Profile Summaries”

注1) 上表の開発会社及び設備出力は出所レポートに記載されているデータであるので、2016年時点でのデータと異なる計画もある。

注2) 上図の水力プロジェクトの状況（運転中、建設中、計画中）は2009年10月当時のデータであり、メコン川下流域（ラオス、タイ、カンボジア、ベトナム）ではXayabouriダム及びDon Sahongダムが2016年現在で建設中である。

2. 石炭

ラオスで産出される石炭は、古生代～中生代の地層に賦存する無煙炭・瀝青炭と、新生代の地層に賦存する褐炭とに大別される。褐炭は主に北部で、無煙炭は中部～南部で埋蔵が確認されている。

褐炭及び無煙炭を合わせた埋蔵量は約6億トンと推定され、その90%に相当する約5億3700万トンが褐炭である。約5億トンの褐炭埋量を有するHongsa炭田の褐炭は、Hongsa石炭火力発電所（187.8万kW、2016年運開）へ年間約1,400万トンが供給されている。

3. 天然ガス及び石油

ラオスでは天然ガス及び原油は産出しておらず、石油製品は100%輸入に依存しており、その90%は隣国のタイ経由の輸入が占めている。モータリゼーションの進展による石油製品の需要増に対応するために、内陸国のラオスにとって石油製品の輸送手段の多角化が大きな課題となっている。2014年実績では、石油製品の中でディーゼルが72%、ガソリンが22%を占め、セクター別では運輸交通部門が96%を占めている。ガスまたは石油火力での利用は無い。

4. 再生可能エネルギー

エネルギー鉱業省 (MEM) は、2011年10月に「再生可能エネルギー開発戦略」を制定した。①2025年の全エネルギー消費量の30%を再生可能エネルギーで賄う、②運輸交通部門のエネルギー消費量の10%をバイオ燃料で賄う、の2項目を戦略目標に挙げている。表2にラオスの再生可能エネルギーの現状及び上記戦略の目標値を示す。

表2 再生可能エネルギーの現状と2025年目標

種別	現状	2025年目標
水力 (15,000kW以下)	15,000kW以下の水力ポテンシャルは約200万kWと推定されている。2014年末時点で計3万kWの発電所が運転中、計8.3万kWの発電所が建設中である。	40万kW
太陽光	ラオスの太陽日照度は3.6～5.5 kwh/m ² 、年間日照時間は1,800～2,000時間。2014年末時点で246村に12,237基、合計432kWの太陽パネルが設置されている。タイの民間企業は2015年にラオス政府とMOUを締結し、Sekong県に60万kWのソーラーファームを建設する計画である。	3.3万kW
風力	信頼度は低い、ラオスの開発可能風力ポテンシャルは280万kWと言われている。ラオス中部～南部のベトナム国境沿いの高地 (Savannaket及びKhammouane県) のポテンシャルが高い。	7.3万kW
バイオマス	バガス (サトウキビの搾りかす) を燃料とする発電所がAttapeu県 (30,000kW) とSavannaket県 (9,700kW) で運転中である。製糖工場の所内電力を供給している自家発電所で、余剰電力をEDLに売電している。	5.8万kW

(出所) MEM [2011] Renewable Energy Development Strategy in Lao PDRより筆者作成

第4節 電力事業の法制度

「電力法」は1997年4月に制定され、2008年及び2011年12月に改正されて現在に至っている。2011年12月に改正された電力法は11章81条から構成されている。JICAの支援により下記の電力法の実施細則が施行されている。

- 電力技術基準 (Lao Electric Power Technical Standards; LEPTS)、2004年制定
- LEPTS運用ガイドライン、2007年制定
- 保安規定、2007年制定

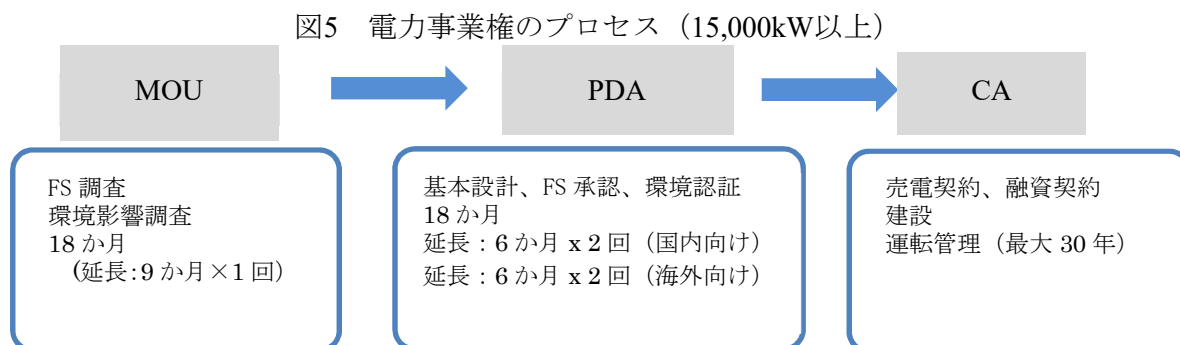
以下は電力法の主たる内容である。

(1) 事業権手続き (第29条)

- 電力事業権には事業段階に応じて、了解覚書 (Minutes of Understanding; MOU)、プロジェクト開発契約 (Project Development Agreement; PDA)、事業契約 (Concession Agreement; CA) の3種類がある。
- MOUの期間延長は最大9か月で1回限り。PDAの期間延長は最大6か月で、電力輸出プロジェクトのPDAは最大3回、国内供給プロジェクトは最大2回までの延長が可能。

(2) 事業権期間 (第33条)

- CAの事業権契約はCA締結日から有効となり、商用運転開始日 (Commercial Operation Date; COD) から30年を超えない期間で終了する。



第5節 電力需給

1. 電力需要

堅調な経済成長を背景に電力消費は順調な伸びを示し、2005～2014年の平均伸び率は15.9%で、GDP (Kip表示) の年平均成長率7.9%の約2倍の値を示している (表3)。

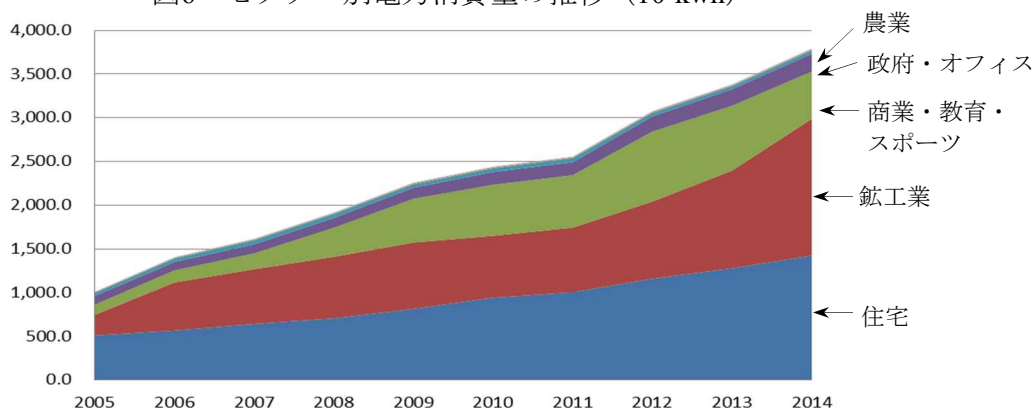
図6にセクター別の電力消費量の推移 (2005～2014年) を示す。2014年データでは鉱工業需要が最も大きく41.2%、次に住宅用需要37.6%、商業・教育・スポーツ需要が14.3%で、この3セクターで全体の93%を占めている。

表3 国内電力消費量 (10⁶kwh) とGDP成長率 (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	年平均
国内電力消費量 (10 ⁶ kwh)	1,007	1,114	1,298	1,916	2,258	2,441	2,556	3,075	3,0381	3,791	
同上 伸び率 (%)	-	10.6	16.5	47.5	17.9	8.1	4.7	20.3	10.0	12.1	15.9%
名目GDP (10億Kip)	21,459	23,314	25,142	27,099	29,132	31,501	34,034	36,722	39,648	42,591	
同上 成長率 (%)	-	8.6	7.8	7.8	7.5	8.1	8.0	7.9	8.0	7.4	7.9%
名目GDP (億USD)	27.17	35.48	42.17	52.92	55.82	68.42	80.62	94.00	107.88	116.81	
同上 成長率 (%)	-	30.6	18.9	25.5	5.5	22.6	17.8	16.6	14.8	8.3	17.6%

(出所) MEM [2015] Electricity Statics 2014 of Lao PDR, IMF [2015] World Economic Outlook Database

図6 セクター別電力消費量の推移 (10⁶kwh)



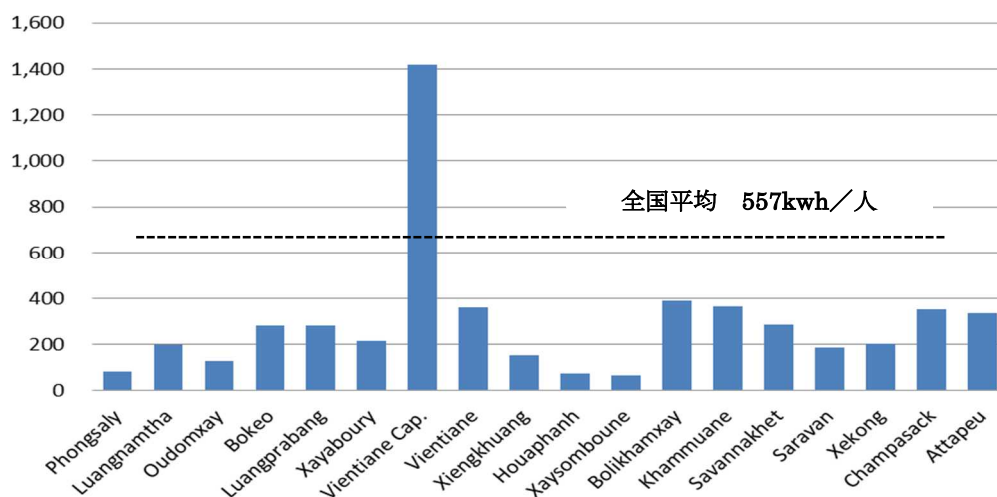
(単位：10⁶kwh)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
住宅	511	567	642	707	813	943	1,004	1,160	1,278	1,424
鉱工業	237	549	626	703	760	707	740	883	1,118	1,564
商業・教育・スポーツ	116	138	181	332	500	584	599	800	740	540
政府オフィス	99	97	104	113	127	146	149	174	189	205
農業	35	40	47	44	39	43	46	39	35	36
大使館	9	8	9	9	10	11	9	10	10	13
娯楽	6	7	7	7	8	8	8	9	9	9
合計	1,011	1,406	1,616	1,916	2,258	2,441	2,556	3,075	3,381	3,791

(出所) MEM [2015] Electricity Statistics 2014 of Lao PDR

図7の県別1人当たりの電力消費量 (kwh/人、2014年) が示すように、首都Vientianeのみが全国平均を上回る1,416kwh/人で、他の県はいずれも全国平均を大きく下回っている。

図7 県別1人当たりの電力消費量 (kwh/人、2014年)



(出所) MPI [2015] Lao Statistical Yearbook 2014, 及びMEM [2015] Electricity Statistics 2014 of Lao PDR,より筆者作成

各県の年間最大電力を単純合計した全国大での最大電力の経年変化を表4に示す。2005年の31.3万kWから2014年には74.4万kWと年平均約10%の伸びを記録している。

表4 年間最大電力（万kW）の推移

年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	年平均
最大電力	31.3	36.5	37.5	34.5	40.5	47.6	52.7	61.4	64.9	74.4	
伸び率		16.6%	2.7%	-8.0%	17.4%	17.5%	10.7%	16.5%	5.7%	14.6%	10.1%

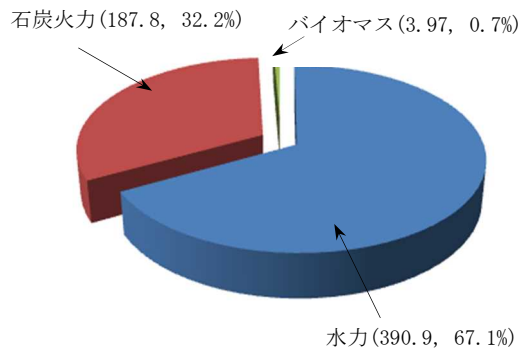
（出所）MEM [2015] Electricity Statistics 2014 of Lao PDR

2. 電力供給

(1) 発電設備

2015年12月末現在のラオスの総発電設備容量は582.7万kWで、水力発電が67%（390.9万kW）、石炭火力発電が32%（187.8万kW）を占める。その他に、サトウキビの搾りかすを用いたバイオマス発電所（民間）が2か所（9,700kW及び30,000kW）、太陽光発電システム（合計586kW）等がある。太陽光発電システムは未電化地域のオフグリッド電化として使われている。ラオスで初めての石炭火力発電所（Hongsa石炭火力発電所：62.6万kW@3台、計187.8万kW）は、2015年6月、同年11月、2016年3月に1号機、2号機、及び3号機がそれぞれ運転を開始した。事業者別には、EDL/EDL-Genが10.7%（62.3万kW）、IPP(d)が12.7%（74万kW）、IPP(e)が75.9%（442.3万kW）で、民間セクター（IPP）による発電設備が全体の88.6%を占めている。

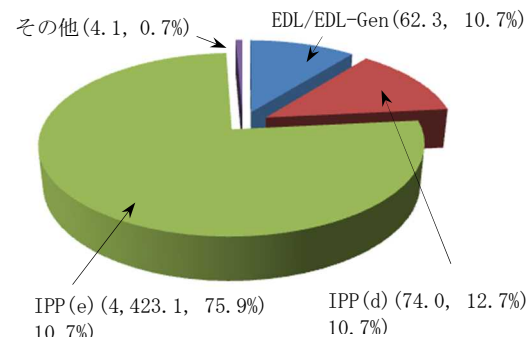
図8 電源別の発電設備容量（万kW，%）



電源別	発電設備容量
水力	3,908,690 kW (67.1%)
石炭火力	1,878,000 kW (32.2%)
バイオマス	39,700 kW (0.7%)
太陽光	586 kW (0.01%)
計	5,826,976 kW

（出所）EDL及びMEM資料より筆者作成

図9 事業者別の発電設備容量（万kW，%）



事業者別	発電設備容量
EDL/EDL-Gen	623,390 kW (10.7%)
IPP (d)	739,530 kW (12.7%)
IPP (e)	4,423,100 kW (75.9%)
その他	40,956 kW (0.7%)
計	5,826,976 kW

(2) 送変電設備

ラオス国内の電力供給区域は北部／中部 1／中部 2／南部の4地域に区分されている。EDLの国内系統は北部／中部 1／中部2の3地域が115kV送電線で連系されているが南部地域とは繋がっていなかったが、中部 2地域のPakbo変電所（Savannakhet県）から南部地域のSaravane変電所（Saravane県）間の115kV送電線2回線（約200km、円借款）が2016年8月に完成し、ラオス全土が連系されることとなった。

北部地域のOudomxay県Namor変電所と中国雲南省は2009年に115kV送電線で結ばれ、中国から最大6万kWの電力を輸入している。また隣国の中国、タイとの国境地域においては中圧送電線（35/22kV）により中国及びタイから電力を輸入している。Hongsa石炭火力は2016年3月に全運開し、500kV専用送電線でタイへ電力を輸出している。

中部 1地域は首都Vientianeを含むラオス最大の電力消費エリアであり、主に115kV系統で構

成されている。同系統にはEDL-GenのNam Ngum1 (15.5万kW)、Nam Leuk (6万kW)、Nam Mang3 (4万kW)、及びIPP(d)のNam Lik1-2 (10万kW)、Nam Ngum 5 (12万kW) の主要発電所が接続されていて、中部 1地域及び北部地域に供給している。また、タイNong Khai系統とはPhontong変電所経由115kV送電線で接続されていて、タイとの間で電力融通が行われている。ベトナムと国境を接しているHuaphanh県は中圧送電 (35/22kV) によりベトナムから電力を輸入しているが、2011年にHuaphanh県の首都Xamnuaまで115kV送電線が延伸された。中部 1地域のIPP(e)はNam Ngum 2 (61.5万kW) が稼働中で、IPP専用のNabong変電所を經由して500kV送電線がタイUdon3変電所まで接続されている。なお、同500kV送電線はNam Ngum 2のIPP専用線であるが、他のIPPプロジェクトNam Ngiep1 (27.2万kW、建設中) のタイ電力輸出にも共通使用することで検討が進められている。

表5-1 既設発電設備一覧

	発電所名	県名	出力 (kW)			運開年	所有者
			合計	国内向け	輸出处向け		
EDL	Nam Dong	Luangprabang	1,000	1,000	0	1970	EDL
	Nam Ko	Oudomxay	1,500	1,500	0	1996	EDL
	Nam Ngay	Phongsaly	1,200	1,200	0	2001	EDL
	Nam Boun 1	Phongsaly	110	110	0	1996	EDL
	Nam Sae	Oudomxay	80	80	0	2012	EDL
	Nam Mong	Luangprabang	80	80	0	1996	EDL
	Nam San	Vientiane	110	110	0	1995	EDL
	Nam Sat	Vientiane	250	250	0	1999	EDL
	Nam Et	Vientiane	60	60	0	1995	EDL
	Nam Sana	Vientiane	14,000	14,000	0	2015	EDL
	Houay Lamphan Gnai	Xekong	88,000	88,000	0	2015	EDL
	Nam Khan 2	Luangprabang	130,000	130,000	0	2015	EDL
	小計		236,390	236,390	0		
EDL-Gen	Nam Ngum 1	Vientiane	155,000	155,000	0	1971	EDL-Gen
	Nam Leuk	Vientiane	60,000	60,000	0	2000	EDL-Gen
	Nam Mang 3	Vientiane	40,000	40,000	0	2005	EDL-Gen
	Nam Song	Vientiane	6,000	6,000	0	2012	EDL-Gen
	Selabam	Champasak	5,000	5,000	0	1969	EDL-Gen
	Xeset 1	Saravane	45,000	45,000	0	1991	EDL-Gen
	Xeset 2	Saravane	76,000	76,000	0	2009	EDL-Gen
		小計		387,000	387,000	0	
Others	Mit Lao sugar mill	Savanakhet	9,700	9,700	0	2012	Mit Lao sugar mill Factory (Private)
	Nam Ka 1	Xiengkhuang	24	24	0	1999	Sunlabop Company (Private)
	Nam Ka 2	Xiengkhuang	75	75	0	2002	Sunlabop Company (Private)
	Houay Samong	Attapeu	113	113	0	2003	Houay Samong Power Company (Private)
	Houg Anh sugar mill	Attapeu	30,000	30,000	0	2013	Mit Lao sugar mill Factory (Private)
	Houay Ngou	Xayabouly	7.5	7.5	0	2011	Provincial Development of Energy&Mining (PDEM)
	Gnot Ou	Phongsaly	450	450	0	2015	Provincial Development of Energy&Mining (PDEM)
	Solar Photovoltaic		586	586	0		Institute of Renewal Energy Promotion (IREP)
		小計		40,956	40,956	0	

(出所) MEM資料より筆者作成

中部2地域は中部 1地域と115kV送電線で連携されている。またPakxan/Thakek/Pakboの3変電所と隣国タイとの間で115kV送電線がそれぞれ接続されていて電力融通が行われている。中部 2地域のIPP(e)であるThen Hinboun (44万kW) 及びNam Theun 2 (107.5万kW) は、それぞれ230kV及び500kVのIPP専用送電線でタイへ電力を輸出している。

南部地域の115kV系統にはEDL-GenのXeset 1 (4.5万kW)、Xeset 2 (7.6万kW)、Xelabam (5万kW) の3つの発電所が接続されていて、Bangyo変電所を経由してタイEGATとの電力融通が行われている。またIPP(e)は Houay Ho (15.2万kW) が稼働中で、230kV専用線によりタイへ電力を輸出している。

表5-2 既設発電設備一覧

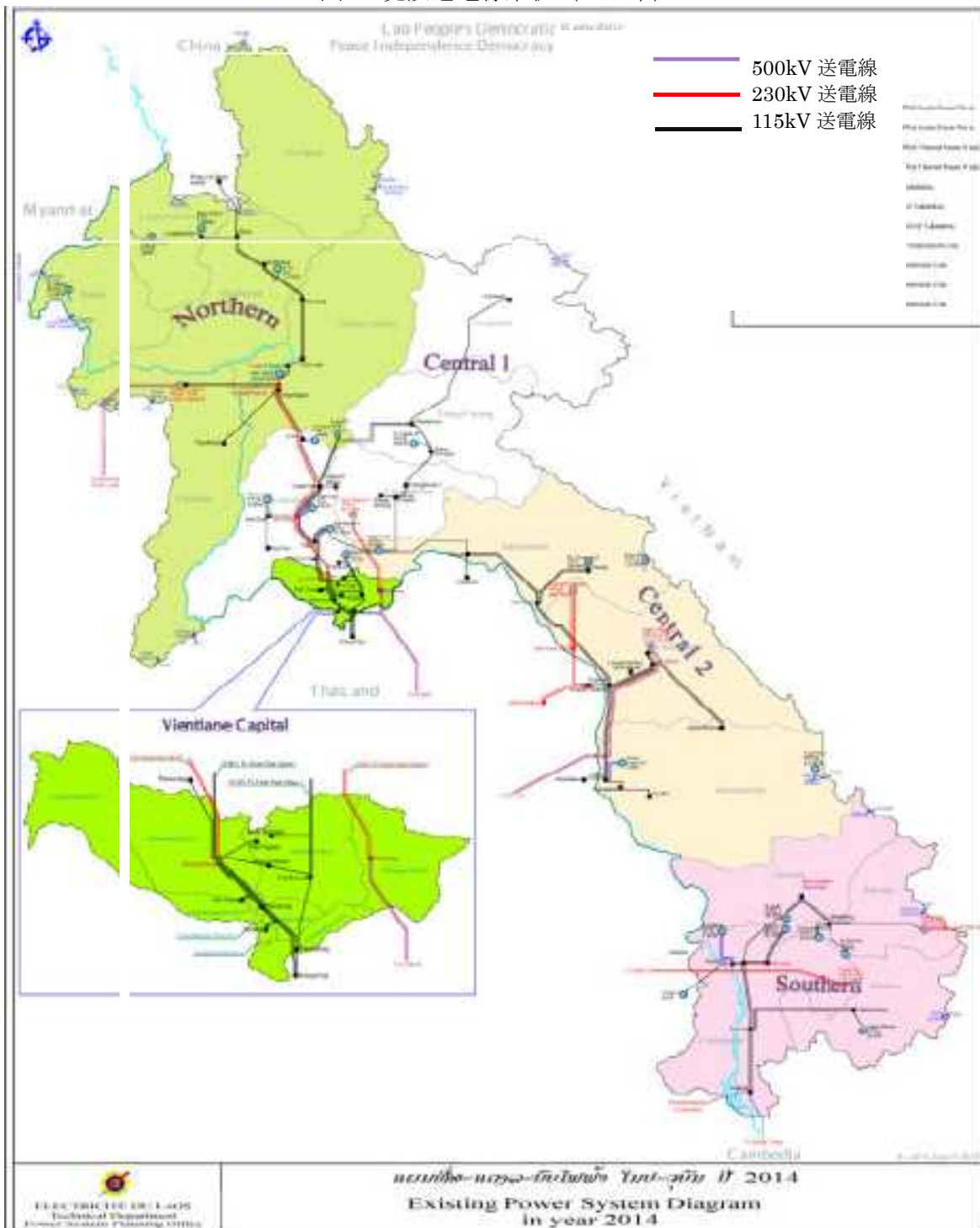
	発電所名	県名	出力 (kW)			運開年	所有者
			合計	国内向け	輸出向け		
IPP (d) (国内用)	Nam Nhone	Bokao	3,000	3,000	0	2011	Nam Nhone Power Company (ラオス)
	Nam Tha 3	Luangnamtha	1,250	1,250	0	2011	Nam Tha3 Power Company (ラオス)
	Nam Long	Luangnamtha	5,500	5,500	0	2013	Nam Long Power Company (ラオス)
	Nam Lik 1/2	Vientiane	100,000	100,000	0	2010	Nam Lik 1/2 Power Company: China Water & Energy (中国) 80%, EDL 20%
	Nam Ka	Xiengkhuang	80	80	0	2013	Nam Ka Power Company (ラオス)
	Nam Ngiep 3A	Xiengkhuang	44,000	44,000	0	2014	Phongsupthavy Construction Company (ラオス)
	Tadlang (Nam Saen)	Xiengkhuang	5,000	5,000	0	2014	Bor Thong Intre Company (ラオス)
	Nam Ngum 5	Xaisomboune	120,000	120,000	0	2012	Nam Ngum5 Power Company: Sinohydro (中国) 85%, EDL 15%
	Nam Gnouang 8	Borikhamxay	60,000	60,000	0	2012	Nam Gnouang 8 Power Company: EDL 60%, GMS Power (タイ) 20%, Statkraft (スウェーデン) 20%
	Tadsalen	Savanakhet	3,200	3,200	0	2012	Tadsalen Power Company: SIC Manufacture (タイ) 100%
	Nam Phao	Borikhamxay	1,700	1,700	0	2011	Phao Power Company: Simeung Group (韓国) 87%, Phathanakethphudoy Co. (ラオス) 13%
	Xe Namnoy 1	Attapeu	14,800	14,800	0	2014	Xe Namnoy 1 Power Company: Phongsupthavy Road & Bridge Co. (ラオス) 100%
	Nam Ou 2	Luangprabang	120,000	120,000	0	2015	Nam Ou 2 Power Company: Sinohydro (中国) 85%, EDL 15%
	Nam Ngiep 2	Xiengkhuang	180,000	180,000	0	2015	Nam Ngiep 2 Power Company: China Water & Energy (中国) 90%, EDL 10%
	Nam Sun 3B	Xaysomboun	45,000	45,000	0	2015	Phongsupthavy Construction Company (ラオス)
Nam Beng	Oudomxay	36,000	36,000	0	2015	Nam Beng Power Company: China National Electrical Equipment Co. (中国) 80%, EDL 20%	
	小 計		739,530	739,530	0		
IPP (e) (輸出用)	Theun-Hinboun	Khammuane	440,000	8,000	432,000	1998/2012	Nam Theun-Hinboun Power Company: EDL-Gen 60%, Statkraft (スウェーデン) 20%, GMS Power (タイ) 20%
	Nam Theun 2	Khammuane	1,088,000	75,000	1,013,000	2010	Nam Theun 2 Power Company: EDF (フランス) 35%, LHSE (ラオス) 25%, EGCO (タイ) 15%, Italian Thai (タイ) 15%
	Nam Ngum 2	Xaisomboune	615,000	0	615,000	2010	Nam Ngum2 Power Company: Ch Kamchang Co. (タイ) 28.5%, EDL 25%, Ratchaburi (タイ) 12.5%, Shlapak Group (米国) 4%, PT Construction & Irrigation (タイ) 4%, Team Consulting (タイ) 1%
	Hongsa lignite	Xayabouly	1,878,000	100,000	1,778,000	2015	Hongsa Power Company: Banpu Power (タイ) 40%, RH International (シンガポール) 40%, LHSE (ラオス) 20%
	Houay Ho	Attapeu	152,100	2,100	150,000	1999	Houay Ho Power Company: Glow Co. (ベルギー) 67.25%, Hemaraj Land & Development (タイ) 12.75%, EDL 20%
	Xekamman 3	Sekong	250,000	25,000	225,000	2013	Xekamman 3 Power Company: Viet-Lao JSC (ベトナム) 85%, EDL 15%
		小 計		4,423,100	210,100	4,213,000	
	合 計		5,826,976	1,613,976	4,213,000		

(出所) MEM資料より筆者作成

EDLの230/115kV変電所が北部地域に1か所（Luangprabang 2変電所）、中部 1地域に2か所（Hinheup変電所及びNisaithong変電所）、115/22kVの変電所は北部地域に6か所、中部 1地域に22か所、中部 2地域に12か所、南部地域に8か所ある。

EDLの配電システムは北部、首都Vientiane及び南部の3部署によって運営管理されている。中圧配電システムの電圧は12.7kV、22kV、25kV、34.5kV及び35kVで、低圧配電システムは400/220V、3相4線式である。ラオスの主要な中圧配電システムは22kVで、2005～2014年の至近10年間で16,286 kmの22kV配電線を建設し、2014年末現在において24,688kmとなっている。

図10 既設送電線系統（2014年）



(出所) EDL [2015] Electricity Statistics 2014

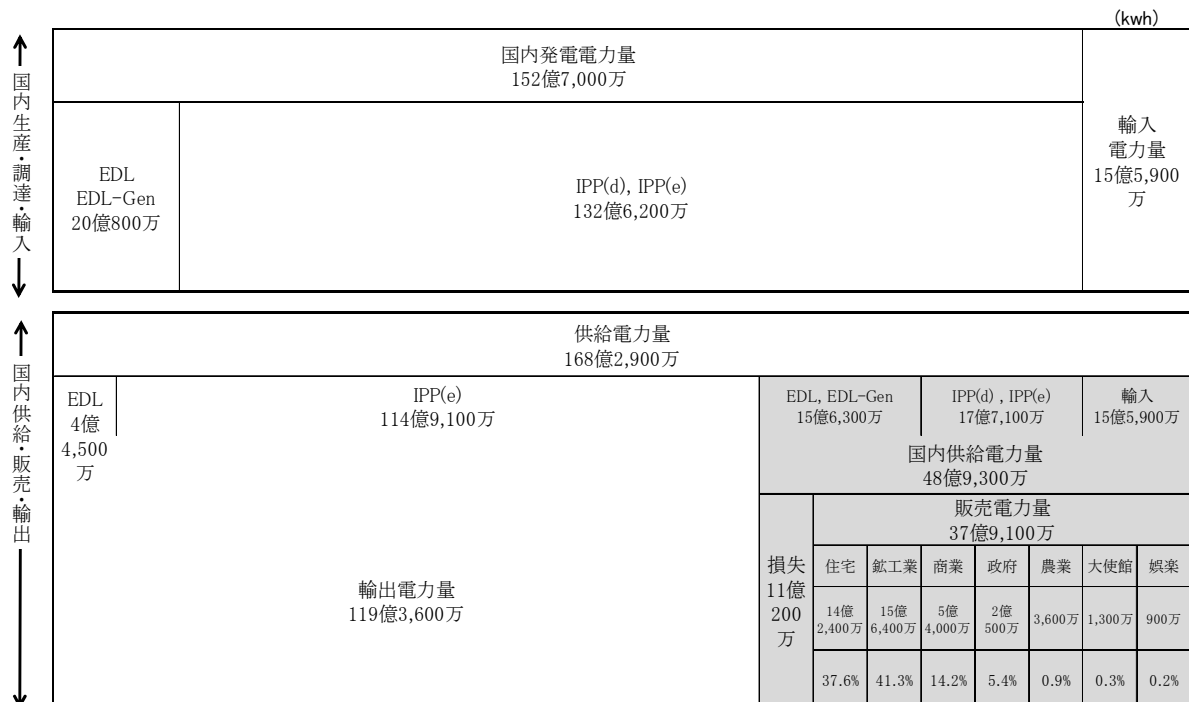
3. 需給バランス

ラオス国内需要に対する電力供給は図11の着色部（右下部）に示すように下記の3通りである。

- EDL及びEDL-Gen所有の発電設備からの電力供給
- IPP事業会社所有の発電設備からの電力購入
- 隣国のタイ・中国・ベトナムからの電力購入

ラオスは国内の豊富な水資源を活用して、発電電力量152億7,000万kwh（2014年実績）の約78%に相当する119億3,600万kwhを隣国のタイ、ベトナム及びカンボジアへ輸出している。一方、隣国のタイ、中国、及びベトナムからそれぞれ12億8,600万kwh、2億3,800万kwh、3,500万kwh、合計15億5,900万kwhの電力を輸入し、国内電力需要の32%を隣国からの電力輸入により賄っている。その原因としては、①電源設備の大半を占める水力発電設備の供給力が乾期には大幅に低下する、②IPP事業会社の発電設備の約80%以上が輸出専用である、③隣国と国境を接する辺境地域の送配電線網が十分整備されていないので隣国から電力を輸入している、等が挙げられる。

図11 電力需給バランス（2014年実績）

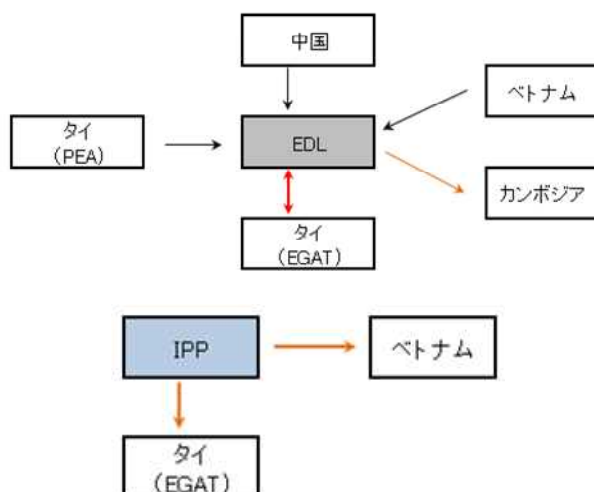


（出所）MEM [2015] Electricity Statistics 2014 of Lao PDRより筆者作成

4. 隣国との電力取引

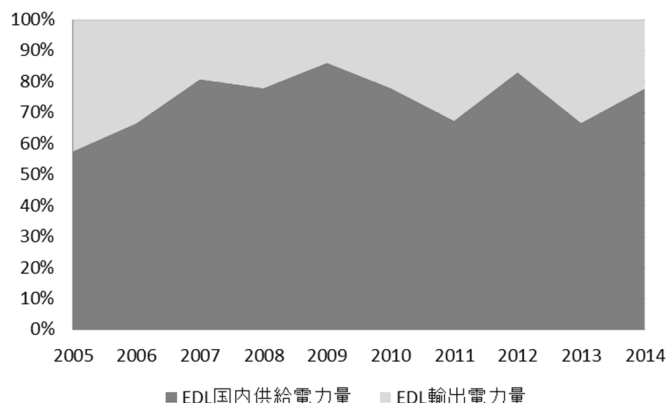
EDLは115kV送電線を介して、中部4か所及び南部1か所においてタイ電力公社（Electricity Generating Authority of Thailand; EGAT）と電力取引（電力輸入及び輸出）を行っている。またEDLは主に22/35kV送電線を介してタイ地方配電公社（Provincial Electricity Authority; PEA）、ベトナム電力公社（Electricity of Vietnam; EVN）、中国南方電網公司（China Southern Power Grid Company; CSG）から電力を輸入していて、カンボジア電力公社（Electricite Du Cambodge; EDC）へは電力を輸出している。なお、電力輸送用のIPP事業会社の専用送電線は、230kV送電線（対ベトナム及びタイ）及び500kV送電線（対タイ）が運用中である。

図12 ラオスと隣国との電力輸出入



2005～2014年において、EDLの総発電電力量に対する国内供給電力量の割合は58～86%、輸出電力量の割合は14～42%で推移している。一般に雨期には、国内向けの水力発電設備（IPPも含む）から余剰電力が生じるので、EDLは115kV送電線を介してEGATへ電力を輸出している。

図13 EDLの国内供給電力量と輸出電力量の関係



(上段:10⁶kwh 下段:%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1) 総発電電力量	1,715.6	1,640.1	1,398.4	1,777.6	1,655.9	1,552.7	2,082.8	1,895.9	2,077.8	2,008.3
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2) 国内供給電力量	987.9	1,093.1	1,130.4	1,385.8	1,426.4	1,211.4	1,404.5	1,575.5	1,387.0	1,563.1
	58%	67%	81%	78%	86%	78%	67%	83%	67%	78%
3) 輸出電力量 = 1) - 2)	727.8	547.1	268.0	391.8	229.5	341.3	678.3	320.4	690.8	445.2
	42%	33%	19%	22%	14%	22%	33%	17%	33%	22%

(出所) MEM [2015] Electricity Statistics 2014 of Lao PDRより作成

隣国タイ、中国、ベトナムからの輸入電力量は年々増加傾向にある。2014年の輸入電力量15.6億kwhは10年前の2005年に比べて約5倍に増え、EDLの電力輸入総額は約7,600万ドルで、EDLの2014年支出総額の約10%に相当する。一方、EDLの電力輸出総額（2014年）は1,750万ドルで2014年収入総額の約2.3%であった。2014年実績では、タイからの輸入量が全体の82.5%と最も多く、次いで中国からが15.3%、ベトナムからが2.2%、平均買電単価はタイが4.67¢/kwh、ベトナムが7.61¢/kwh、中国が6.84¢/kwhである。電力取引量が最も多いEDL/EGAT間の2007年以降の電力輸出入バランスを見ると、2011年を除いて輸入超過傾向にあり、年々その超過量は増大して2014年は692.5百万kwhの輸入超過を記録した。

表6 EGAT/EDLの輸出入バランス (百万kwh)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
輸入(EGAT ⇒ EDL)	248.3	289.3	290.5	409.4	431.0	719.0	819.8	526.9	908.4	882.1	1,137.7
輸出(EDL⇒EGAT)	507.1	727.8	547.0	268.0	391.8	229.5	341.3	678.3	320.4	690.8	445.2
バランス(輸出-輸入)	258.8	438.5	256.5	▲ 141.4	▲ 39.2	▲ 489.5	▲ 478.5	151.4	▲ 588.0	▲ 191.3	▲ 692.5

(出所) MEM [2015] Electricity Statistics 2014 of Lao PDR

5. 中長期需給バランス

EDLが作成した2030年までの電力需給バランス案を図14-1に示す。図中の供給力は国内供給向けの発電設備出力を表していて、輸出用IPP発電所の出力は含まれていない。水力発電所は雨期には設備出力と同程度の供給力を確保できるが、乾期には出力が低下して設備出力の約56~60%の供給力となる。ラオス全体で見ると、2018年以降は乾期においても供給が需要を上回り余剰電力が生じることになる。余剰電力は2020年が132万kW（乾期）~439万kW（雨期）、2025年が454万kW（乾期）~1,100万kW（雨期）、2030年が473万kW（乾期）~1,281万kW（雨期）と予測される（図14-2）。

北部及び南部地域の需要規模は小さいが、同地域では多くの水力発電所が計画されているので、将来は大きな余剰電力が生じる。中部 1地域は2019年までは10万~20万kWの電力が不足するので北部地域からの電力融通またはタイからの電力輸入が必要であるが、2020年以降は供給が需要を上回ることになる。中部 2地域は2021年~2027年の雨期を除いては10万~80万kWの電力が不足するので、中部 1地域または南部地域からの電力融通またはタイからの電力輸入が必要である（図14-3、図14-4）。

図14-1 電力需給バランス (10³ kW)

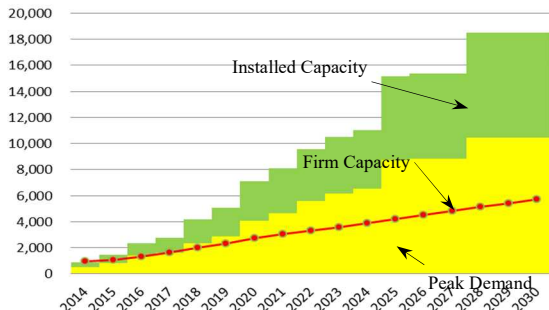


図14-2 雨期及び乾期の余剰電力 (10³ kW)

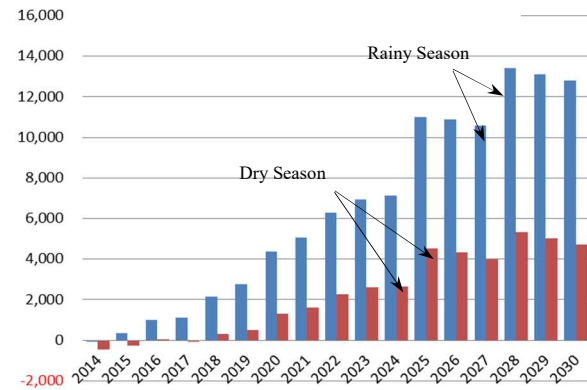


図14-3 地域別の余剰電力（乾期、10³ kW）

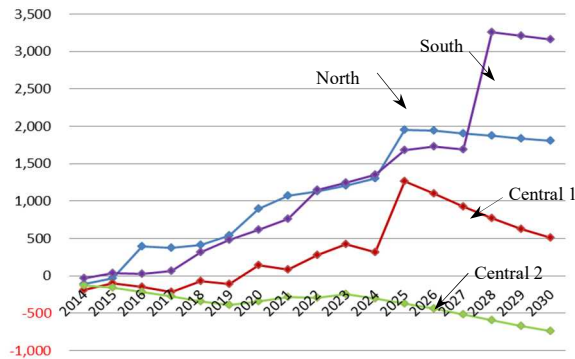
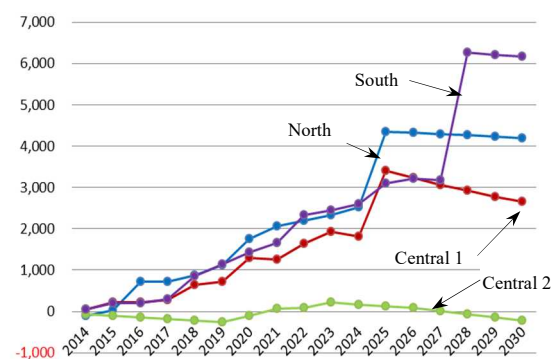


図14-4 地域別の余剰電力（雨期、10³ kW）

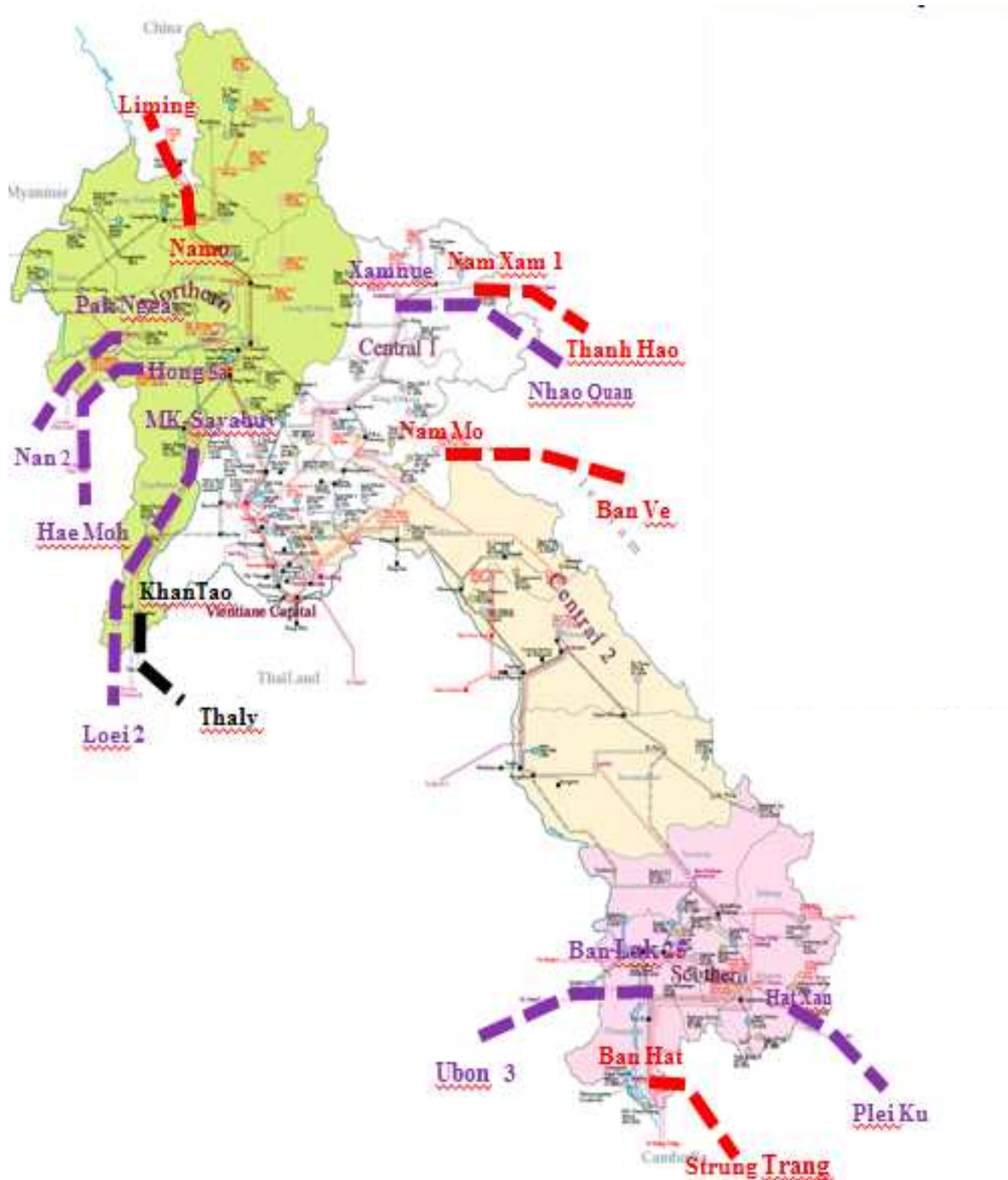


出所：EDL [2015] PDP2016-2030案より筆者作成

第6節 国際連系

図15は2020年までに完成が期待される国際連系線プロジェクトである。この中にはIPP事業者所有の輸出専用送電線と、隣国との電力取引に供されるEDL送電線が含まれている。例えば、Hongsa~Mae Mohの500kV送電線、及びXayaboury~Loei2の500kV送電線はタイ輸出が主目的のIPP専用送電線である。同図の他の送電線はEDL送電線で、国内供給用の発電設備から生じる余剰電力を隣国のタイ、ベトナム、中国、カンボジア等へ輸出するほかに、国内の需給逼迫時には隣国からの電力輸入にも使用される。一方、ASEAN連系及び大メコン地域 (Greater Mekong Subregion; GMS) 連系を目指して各国の電力関係機関が共同で域内連系線の調査検討を行っている、ラオスの国際連系送電線はこれらASEAN連系及びGMS連系構想の一部となることを期待されている。

図15 国際連系送電線計画 (115/230/500kV) の現状



No.	Project Name		Voltage (kV)	Region	Progress
	From	To			
1	Hongsai	Mae Moh	500	North	Under operation
2	Nam Mo	Ban Ve	230	Central 1	Under construction
3	Nam Xam 1	Thanh Hoa	230	Central 1	Plan
4	Liming	Namo 2	230	North	Under construction
5	Paklai	Thaly	115	North	Under construction
6	Ban Hat	Stung Treng	230	South	Plan
7	Had San	Pleiku	500	South	Plan
8	MK-Xayabury	Loei 2	500	North	Under construction
9	Ban Lak 25	Ubon 3	500	South	Plan
10	MK-Luang Prabang	Nho Quan	500	North	Plan
11	Pak Ngeuy	Nan 2	500	North	Plan

(出所) MEM資料

第7節 電気料金

1. 国内小売料金

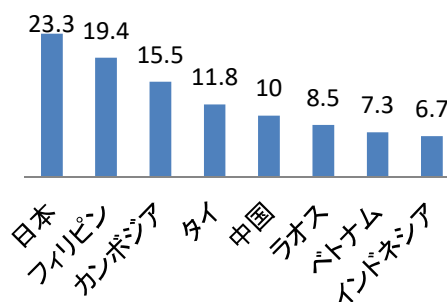
ラオスの電気料金は需要家別及び受電電圧別の従量料金制を採用している。ラオスの電気料金水準(2013年の平均電力料金:8.48¢/kwh)はフィリピン・カンボジア・タイより低く、ベトナム・インドネシアよりやや高い水準である(図16)。

2012年の料金改定で2013～2017年までの電気料金が定められ、毎年2%ずつの料金値上げが決められている。この2%は実際の物価上昇率(2011年7.6%、2012年4.3%、2013年6.4%、2014年5.5%)より低いので、実質の電気料金は低下傾向にある。

2018年以降の新電気料金制度については、①乾期及びピーク時の電力供給力を重視する、②EDLの収支改善を図る、③インベスターの開発インセンティブを高める、④省エネ・節電を推進する、等を目的とする季節別(雨期及び乾期)及び時間帯別(ピーク及びオフピーク時)の新しい電気料金制度を、ラオス政府は2015年末において検討中である。

EDLの販売電力量は順調な経済成長及び電化率の向上に合わせて着実に増加し、至近10年間(2005～2014年)で販売電力量は約3.7倍、料金収入は約5.1倍に増加している(表7)。

図16 各国の平均電気料金 (US ¢ /kwh、2013年)



(出所) (社) 海外電力調査会 [2015] 「アジア諸国の電力統計 2013年度」

表7 EDLの国内販売電力量、料金収入及び平均電力料金の推移

年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
国内販売電力量 (百万kwh)	1,011	1,116	1,298	1,578	1,901	2,228	2,399	2,874	3,381	3,791
電気料金収入 (10億kip)	516	576	679	855	1,039	1,245	1,341	1,787	2,252	2,620
平均電力料金 (kip/kwh)	510	516	523	542	547	559	559	622	666	691
平均電力料金 (US ¢ /kwh)	4.76	5.09	5.44	6.21	6.41	6.76	6.95	7.75	8.48	8.57
為替レート (US ¢ /kwh)	10,706	10,147	9,607	8,720	8,533	8,262	8,047	8,023	7,857	8,065

(出所) EDL: Electricity Statistics 及びMEM: Electricity Statisticsの各年版から筆者作成

2. 国内買電料金

EDLは、分社化したEDL-Gen所有の発電所及び独立系発電事業者（IPP）の発電所から電力を購入して国内に供給している。2010年にEDLからEDL-Genに移管された7発電所の買電契約では、契約期間が30年（更に10年間の更新付）、買電単価は2017年まで413.89kip/kwh+VAT10%（2014年の為替レートで5.65¢/kwh）で年率1%のエスカレーション、と規定されている。

EDLの「Electricity Statistics 2014」に掲載されている買電量(kwh)と買電額(US\$)からIPP発電所の買電単価を計算した結果（表8）によれば、EDLは2014年実績では2,233.3百万kwhの電力量をIPP事業者等から購入して、買電単価は4.04～10.00¢/kwhでその平均は4.47¢/kwhである。

表8 独立系発電事業者（IPP）からの買電量、買電額及び買電単価（2014年実績）

発電所名	買電量（百万kwh）	買電額（百万US\$）	買電単価（¢/kwh）
Theun Hinboun	368.44	14.88	4.04
Houay Ho	3.35	0.16	4.78
Nam Lik 1/2	527.67	23.89	4.53
Nam Theun 2	319.90	13.22	4.13
Nam Ngum 5	500.00	23.18	4.64
Nam Nhone	11.52	0.82	7.12
Nam Phao	6.74	0.43	6.38
Tad Salen	15.00	1.01	6.73
Nam Ka	0.10	0.01	10.00
Mit Lao Sugar Factory	5.51	0.30	5.44
Houg Anh Sugar Factory	1.06	0.07	6.60
Nam Theun 2 (Extension)	368.44	14.88	4.04
Nam Tha 3	3.74	0.23	6.15
Nam Long	30.92	1.96	6.34
Xenamnoy	52.87	3.59	6.79
Nam Sane	3.12	0.21	6.73
Nam Nghiep 3A	14.88	0.91	6.12
合計	2,233.26	99.75	平均 4.47

（出所）EDL [2015] Electricity Statistics 2014から筆者作成

3. 隣国との輸出入電力料金

(1) タイ（EGAT及びPEA）

EGATとの電力輸出入は115kV送電線を通じて行われていて、EGATとEDLは2013年4月に電力輸出入契約（2013年～2016年）を更新締結している（表9）。EGATからの輸入料金は1.74 Baht/kwh、EGATへの輸出料金は1.60 Baht/kwhで、輸出料金は輸入料金より0.14 Baht/kwh低く規定されている。更に、年間輸入電力量が年間輸出電力量を超えた場合は、その超過分の電力料金はピーク時が3.6781 Baht/kwh、オフピーク時が2.0412 Baht/kwhで、通常の輸入料金より割高（ピーク時は2.1倍、オフピーク時は1.5倍）に規定されている。また、PEAからの電力輸入は22kV送電線を通じて行われていて、EGATからの輸入料金単価より高く、更にデマンド・チャージ、サービス・チャージ、燃料自動調整分等が付加される。

表9 対タイの輸出入料金

(単位：Thai Baht/kwh)

時間帯	輸出 (EDL→EGAT)	輸入 (EDL←EGAT)		
		通常	緊急	輸入>輸出
ピーク時間帯	1.60 (4.5 ¢ /kwh)	1.74 (4.9 ¢ /kwh)	1.60 (4.5 ¢ /kwh)	3.6781 (10.4 ¢ /kwh)
オフピーク時間帯	1.20 (3.4 ¢ /kwh)	1.34(3.8 ¢ /kwh)	1.20 (3.4 ¢ /kwh)	2.0412 (5.8 ¢ /kwh)

時間帯	輸入 (EDL←PEA)	
ピーク時間帯	2.6950 Baht/kwh (7.6 ¢ /kwh)	デマント・チャージ:132.93 Baht/kw, サービス・チャージ:228.17 Baht/月、燃料調整費: 0.9255 Baht/kwh (変動あり)
オフピーク時間帯	1.1914 Baht/kwh (3.4 ¢ /kwh)	

ピーク時間帯：9～22時（月～金）、オフピーク時間帯：22～9時（月～金）、0～24時（土、日、祝祭日）

注：()内の単価 ¢ /kwhは2015年後半の換算レート1US\$=35.5Baht/kwhで換算。

(出所) EDL [2013] Annual report 2012

(2) ベトナム

ベトナムEVNからの電力輸入は35/22kV送電線を通じて行われていて、輸入電力料金は6 ¢ /kwhである。

(3) 中国

2014年末現在、北部ラオスのLuangnamtha県Sing郡は22kV送電線、Oudomxai県Namo郡は115kV送電線及び10kV送電線、Phongsaly県Nod Ou郡は22kV送電線、等を通じて中国から電力輸入を行っている。MEMのElectricity Statistics 2014 of Lao PDRに記載されている2014年買電量及び買電額より輸入電力料金を計算した結果を下表に示す。

表10 対中国の輸入電力料金

県名	送電線	買電量 (百万kwh)	買電額 (百万US\$)	輸入電力料金 (¢ /kwh)
Luangnamtha	22kV	8.76	0.76	8.7
Oudomxai	115kV, 10kV	221.19	14.76	6.7
Phongsaly	22kV	8.26	0.78	9.4

(出所) MEM [2015] Electricity Statistics Yearbook 2014 of Lao P.D.Rより筆者作成

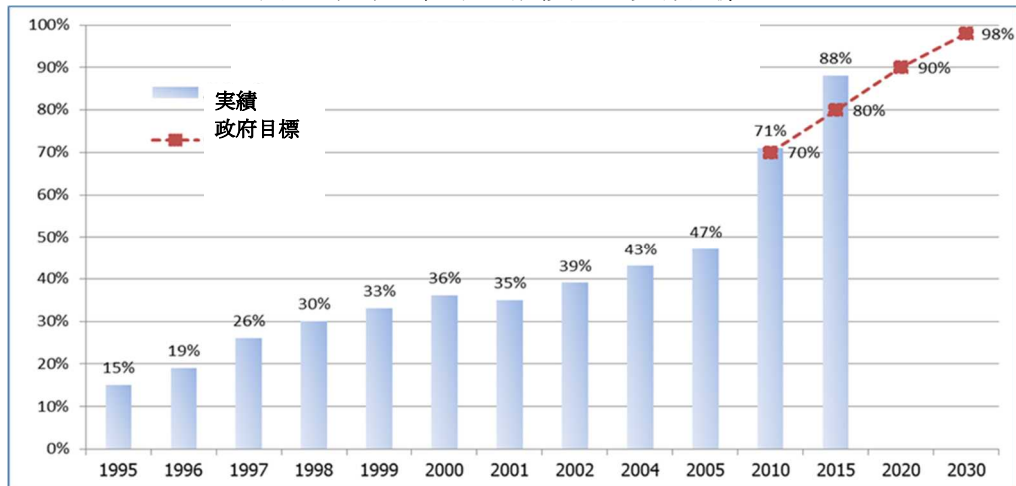
(4) カンボジア

ラオス南部のChampasack県から22kV送電線を通じて、2010年からカンボジアへ電力輸出をしている。輸出電力量は2010年が6.6Gwh/年、2014年が13.8Gwh/年である。EDLのElectricity Statistics 2012、2013及び2014に記載されている2012年、2013年及び2014年の売電量及び売電額より電力料金を計算した結果、輸出電力料金は8.7 ¢ /kwhである。

第8節 地方電化

図17に示すように、20年前の1995年当時は僅か15%の電化率であったが、ラオス政府は「2020年までに世帯電化率90%を達成する」ことを目標にして、送配電線の延伸及びソーラーホームシステムの普及等を積極的に進めることにより、2015年の世帯電化率は88%に達した。また、エネルギー鉱業省は新たに2025年及び2030年の電化率目標をそれぞれ95%、98%に設定している。

図17 世帯電化率の推移及び政府目標



(出所) MEM資料

2014年末現在、ラオス全体では未電化郡は2郡(Houaphan県及びBorikhamxay県に各々1郡)あり、いずれもベトナム国境に接している。また未電化村落は1,566村で、村落電化率は81.7%である。世帯電化率88.3% (電化世帯981,404) の中、EDL系統による電化世帯数は967,696世帯、オフグリッドによる電化世帯数は13,708世帯であり、EDL系統による電化世帯が全体の98.6%と大半を占めている。

県別の世帯電化率には大きな格差があり、最も低いのはラオス最北部で中国雲南省と国境を接しているPhongsaly県の46.2%、次いで北東部Houaphan県の63.8%、南部Sekong県の68.7%である。EDLの送配電線延伸工事は主に既設道路沿いに実施されているので、道路整備が進んでいない辺境の山間部の村落は未電化で残されているのが現状である。

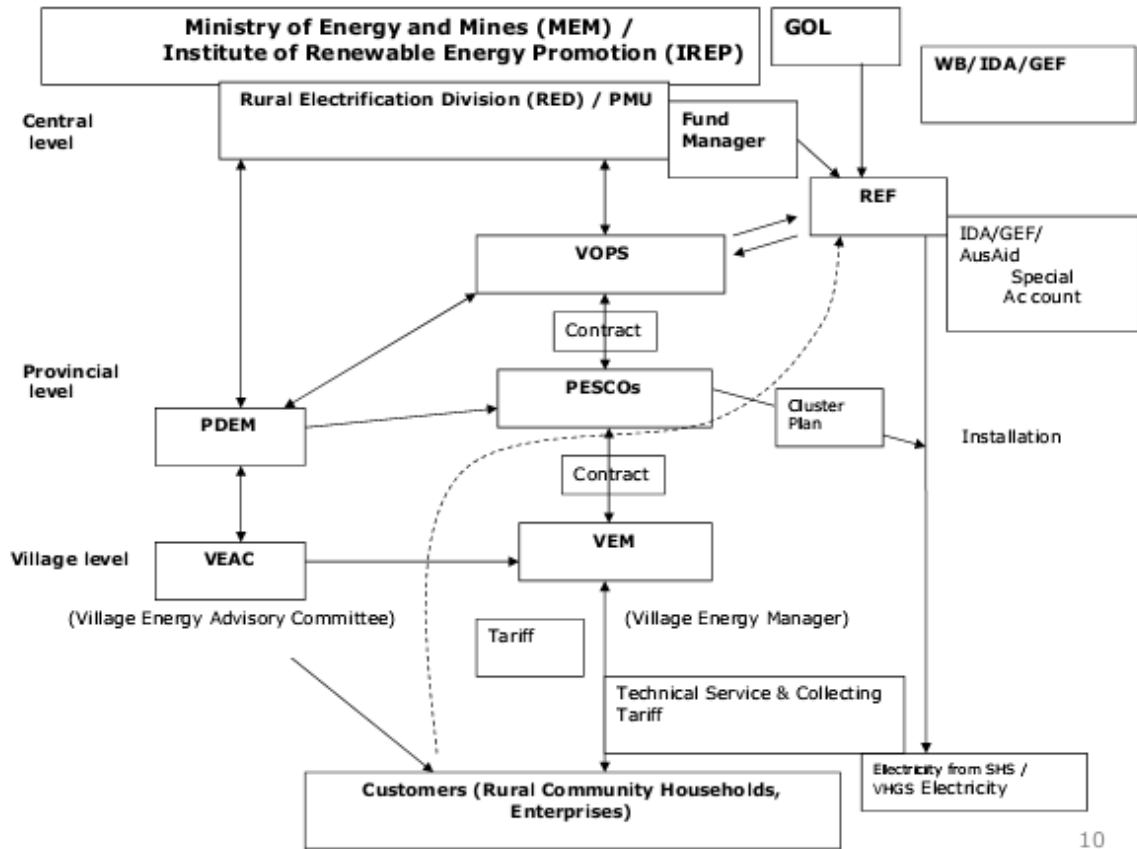
ラオスの地方電化は、①ラオス政府予算、②EDL予算、③ドナーからの無償援助、④民間企業のIOU⁴方式による配電線延伸、⑤NGOによるオフグリッド電化、等により進められてきた。民間企業のIOU方式による配電線延伸事業とは、県が民間企業と覚書を締結して送配電線事業コストを完成後の一定期間で県が民間企業に返済する方式である。然しながら県の財源不足により、配電線敷設及び道路新設等の地方インフラ整備をこのIOU方式で実施する例が多くなり、地方財政を圧迫しているという弊害が生じているので、地方インフラ整備をIOU方式で行う覚書締結は2015年より禁止されている。

EDLの送配電線が既に延伸されている地域では、各県のEDL支所が維持管理・料金徴収も行っている。一方、ソーラーホームシステム (Solar Home System; SHS) 等によるオフグリッド電化の場合は、例えば図18に示すような管理・運用体制を敷いている。この体制は現在Luangnamtha県、Oudomxay県、Xayabury県、Xiengkhuang県、Khammuane県、Champasack県、Attapeu県で実際に運用されていて、民間ベースで地方電気サービス会社 (Provincial Electricity Service Company; PESCO) が設備の維持管理・料金徴収を行っている。なお、他の県のソーラーホームシステム (Solar Home System: SHS) は規模が小さく民間ベースでは採算性が悪いことより、PESCOの代わりに県エネルギー鉱業局 (Provincial Department of Energy and Mines; PDEM) が維持管理・料金徴収を行っている。PESCOを中心とするオフグリッド電化体制は運用して数年が経過し、下記のような問題が生じてきている。

- 雨期における村落へのアクセスが非常に悪く、電気料金の徴収が困難である。
- SHSの修理費用が高額 (機器代及び輸送費) となり、料金契約を解約する世帯がある。
- 不正な会計処理を行うPESCOがある。

⁴ IOU : I owe you

図18 SHSオフグリッド電化の維持管理体制



注) VOPS: 村落オフグリッド電化推進及び支援 (Village Off-grid Promotion and Support)
 REF: 地方電化基金 (Rural Electrification Fund)
 (出所) MEM資料

第9節 電力セクターの課題と方策

1. 長期電源開発計画及び長期系統開発計画の整備

ラオスは豊富な水力が資源を活用した電力輸出国でありながら、国内電力需要の旺盛な伸びに国内供給力が追いつかず、電力輸入国でもある。需要センターは首都Vientianeを含むラオス中部であり、北部及び南部は電源地域と位置付けられ、2016年中にSavanakhet (中部) ~ Saravane (南部) の115kV送電線が完成すれば北部~中部~南部は115kV系統で結ばれることになり、ラオス全国の電力融通が可能となる⁵。

建設中及び計画中の水力発電計画が順調に進めば、国内需要を満たすばかりでなく数百万kW規模の余剰電力が生じると予想される。水力を中心とするラオスの今後の電力開発戦略は、国内電力供給はもとより隣国への電力輸出に重点が置かれ、民間投資のIPP事業による発電所が大半を占めることになる。IPP事業による発電所は①電力輸出、及び②国内供給目的の2種類がある。また、15,000kW以上の発電計画は中央政府が許認可権限を有しているが、15,000kW以下の発電計画は地方政府に許認可権限が委譲されている。さらにMEMは、「今後の水力開発は発電専用ではなく、河川水を利用する他セクターにも資する持続的開発計画でなければならない」という国家政策を2014年に打ち出している。

このような背景のもとで、中長期電源開発計画 (Power Development Program; PDP) 策定にあたっては、EDL自身の発電計画に加え、民間投資による発電計画、及び15,000kW以下の中

⁵ 2016年8月完工

小水力計画、等の幅広い情報に基づいて、①国内電力供給、②隣国への電力輸出、③灌漑／工業用水／上水等の社会開発計画との整合性、等を総合的に勘案しなければならない。さらに今後の余剰電力の対応策として、隣国のタイ、ベトナム、中国、カンボジア、ミャンマー等との2国間連系またはGMS地域間の国際融通を視野に入れたラオス国内の長期系統開発計画の策定が必要である。

PDPに関する法制度については、電力法（2012年改正）の第10条「電力開発計画（Electricity Development Plan）」において、中長期電源開発計画の目的及び基本概念について規定されているが、PDPの対象とする期間、PDPに盛り込む詳細内容、関係省庁の役割及び担務、等の詳細については規定されていないのが現状である。隣国のタイ、ベトナムが5年毎にPDPを作成していることを参考にして、電力法第10条に基づく省令（ガイドライン）を策定してPDPの内容を詳細に規定することが望まれる。

2. 地方電化マスタープランの策定

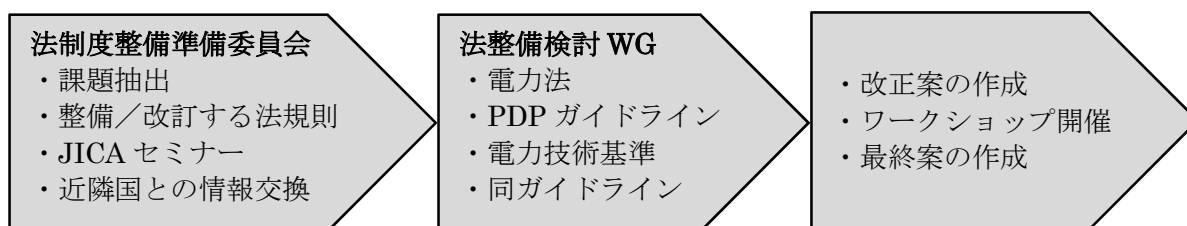
主に送配電線延伸の順調なる進展によって世帯電化率は2015年末で約88%に達し、2020年までに国家目標90%を達成する見通しである。エネルギー鉱業省（MEM）が2015年12月に策定した2030年ビジョンでは、この世帯電化率を2030年には98%まで高めることを新たな目標にしている。これまでの送配電線延伸はドナー支援を受けて行ってきたが、今後はドナー支援を以前ほどに期待できないことが予想されるので、国家予算他で地方電化を進めて行かなければならない。また、未電化で残された地域は、これまで以上の山奥または辺境地域であり、送配電線延伸には高額な事業費が予想される。MEMによれば、EDL、地方政府、中央政府の地方電化方針がバラバラで、未電化地域への配電線延伸計画を地方政府からEDLに申し入れても、その未電化地域が優先電化地域に指定されなければ延伸計画が実施されないのが現状である。

今後の地方電化を確実に推進していくためには、電化率98%の達成という2030年目標を目指して、中央政府のMEMが中心となり、地方政府のPDEM、EDL及び関係省庁／機関と協働で、送配電線延伸計画及び必要資金、送配電線延伸対象外の地域の電化計画（小水力、バイオマス等による電化）及び必要資金、資金調達方法（ドナー支援、国家予算、他）等を網羅した地方電化マスタープラン（～2030年）を策定することが望まれる。

3. 電力セクターの法制度整備

法整備というテーマでは、第9節1で述べた電源開発計画策定ガイドラインの他に、電力法の改正、電力技術基準及び同ガイドラインの改訂、等が挙げられる。電力セクターに関する法制度整備準備委員会を立ち上げて、関係機関（MEM、EDL、EDL-Gen、LHSE等）が電力セクターに関する法制度の問題点及び課題の抽出、整備／改訂すべき法令規則類、必要なテクニカル・ツールの洗い出し等を行い、必要に応じて法制度に関連して近隣国との情報交換を行う。続いて、テーマ毎にワーキンググループを編成して改正案を作成し、ワークショップで関係者の意見を取り入れた後に最終案を作成することが望まれる。

図19 電力セクター関連の法制度整備



（出所）筆者作成

<参考文献>

1. JICA [2012] 「ラオス国エネルギーセクター情報収集・確認調査 ファイナルレポート」
2. JICA [2013] 「電力セクター事業管理能力強化プロジェクト ファイナルレポート」
3. JICA [2013] 「Project for the Implementation of the Governance Mechanism for Sustainable Power Development Planning, Final Report」
4. JICA服部聡之 [2015] 「ラオス電力セクターの現状と課題」
5. 海外電力調査会 [2015] 「アジア諸国の電力統計2013年度」
6. Ministry of Planning and Investment [2015] 「Statistical Yearbook 2014」
7. Ministry of Energy and Mines [2011] 「Law on Electricity (amended)」
8. Ministry of Energy and Mines [2011] 「Renewable Energy Development Strategy in Lao PDR」
9. Ministry of Energy and Mines [2012] 「Strategic Power Sector Development in Lao PDR」
10. Ministry of Energy and Mines [2012] 「Electricity Statistics Yearbook 2011 of Lao PDR」
11. Ministry of Energy and Mines [2013] 「Electricity Statistics Yearbook 2012 of Lao PDR」
12. Ministry of Energy and Mines [2014] 「Electricity Statistics Yearbook 2013 of Lao PDR」
13. Ministry of Energy and Mines [2015] 「Electricity Statistics Yearbook 2014 of Lao PDR」
14. Ministry of Energy and Mines [2015] 「GMS Battery-Lao PDR Power Development Program」
15. EDL [2004] 「Lao Hydropower Potential and Policy in the GMS context」
16. EDL [2011] 「Annual Report 2010」
17. EDL [2013] 「Annual Report 2012」
18. EDL [2015] 「Electricity Statistics 2014」
19. EDL-Gen [2015] 「Annual Report 2014」
20. World Bank [2010] 「Lao P.D.R Development Report 2010: Natural Resource Management of Sustainable Development, Hydropower and Mining」
21. World Bank [2012] 「Lao P.D.R : Twenty Years of National Electrification」
22. Asian Development Bank [2010] 「Update of the GMS Regional Master Plan」
23. Mekong River Committee [2010] 「Strategic Environmental Assessment of Hydropower on the Mekong Mainstream」
24. IMF [2015] 「World Economic Outlook Database」

第5章 ラオス農業の現状とASEAN経済統合

JICA専門家農業政策アドバイザー
瀬尾 充

はじめに

ラオスは、2000年に入って主食であるコメの自給を達成したと言われており¹、農業政策は、単なる量的生産の増加から、国民の栄養状態の向上、気候変動への対応など生産技術及び生産物の質の改善、そして商業的生産の振興へと力点を移しつつある。また、ASEAN各国は2015年末までに経済統合を進めるべく取組を進めてきた。ラオスもASEAN経済共同体（ASEAN Economic Community---AEC）の一員として、モノ、サービス及び人の移動が円滑に行われるようASEANの経済発展のため相応の役割を果たすことが期待されており、同国もこれを全土的な発展の好機として最大限活かすべく種々の施策を進めつつある。この中で、農業生産及び農産品貿易の振興が鍵となる分野の一つとなることは間違いないであろう。

ラオスにおける経済活動の活発化は、一方で無秩序な開発、環境汚染、食品の安全性、地域間の格差等の問題も引き起こしており、ラオス政府はこの対応のための法制度・執行体制の整備を進める必要に迫られている。

このような背景の中、2016年から2020年にかけての政府の農業政策の実行指針となる『第8次国家社会経済開発計画（8th Five-Year National Socio-Economic Development Plan---NSEDP8）』（ラオス計画投資省）及び『第8次農業・林業開発計画（8th Five-Year Agriculture and Forestry Development Plan---AFDP8）』（ラオス農業林業省）が、そして更に、より中長期の農業政策の指針として、『農業開発戦略2025・ビジョン2030』（ラオス農業林業省）が策定された。このような新たな政策的枠組みの中でラオスの各種農業関連施策は進められようとしている。本稿では、農業をめぐる現状を各種データに基づいて見渡した上で、農政の展開方向を概説する。加えて、ASEAN経済統合に向けた政府及び企業の農業分野における取組に焦点を当て、この課題について論じたい。

第1節 ラオスの農業をめぐる状況

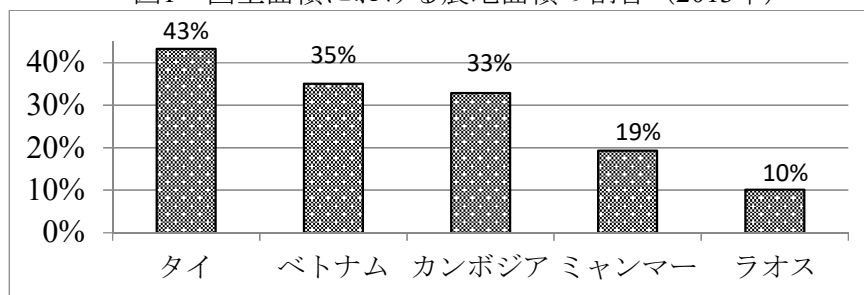
1. ラオス農業の位置付け

図1は、国連食糧農業機関（FAO）が取りまとめている統計（FAOSTAT）に基づき、国土面積における農地面積²の割合をラオスとタイ、ベトナムなどその周辺国と比較したものである。周辺国にはチャオプラヤー川、紅河、メコン川などの広大なデルタが発達し、これらで水田農業などが展開されているため、20~40%の高い割合となっている。一方、ラオスは主として中南部のメコン川沿いに平地が存在するものの、周辺国のデルタと比べると小規模で、農地面積の割合は10%と低い割合である。

¹ MAF [2015b]の Introduction に言及あり。ラオスにおけるコメの自給に関する考察については、IRRI [2012]の 49-52 頁に詳しく述べられている。

² FAOSTAT では、現状において単年性及び多年生の農作物の作付けが行われている土地、永年性の作物の作付けが行われている土地及び恒久的な牧草地の合計を「農地面積」と定義している。

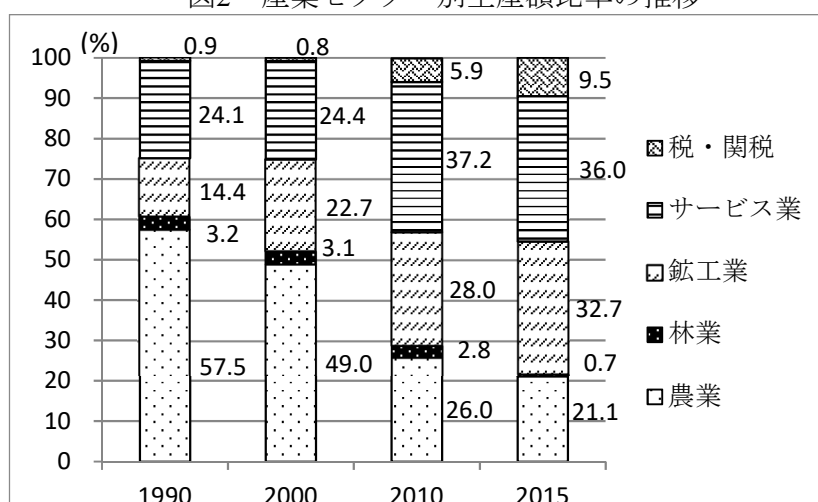
図1 国土面積における農地面積の割合（2013年）



出所：FAOSTAT

ラオスにおける農業の経済上の位置付けであるが、農業分野（ここでは林業を除き、水産業を含む）の国内総生産（GDP）に占める割合は1990年には60%近くあったが、2015年には21.1%にまで低下している（図2）。農業分野の生産額について2010年と2014年とを比較すると、8.4兆kipから10.2兆kipへと約22%増加しているが、鉱工業及びサービス業の成長率が相対的に高いため（それぞれ、約50%、約42%）、前述のような状況となっている（表1）。なお、後述のとおり、AFDP8においては、2020年時点で農業・林業分野のGDPに占める割合を19%とすることを目指している。

図2 産業セクター別生産額比率の推移



出所：横井[2013]及びMPI [2016a]から筆者作成

表1 産業セクター別の生産額³の推移（2010年及び2014年の比較）

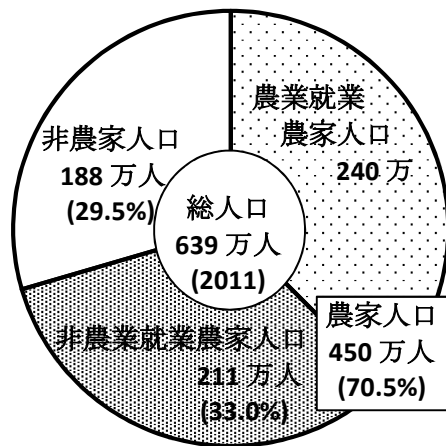
産業セクター	2010年 (百万kip)	2014年 (百万kip)	成長率 (%)
農業	8,420,987	10,246,262	21.7
林業	897,882	345,603	-61.5
鉱工業	8,153,265	12,262,178	50.4
サービス業	11,993,720	16,991,095	41.7
税・関税	2,035,056	2,801,309	37.7
合計	31,500,910	42,646,447	35.4

出所：MPI [2012]及びMPI [2016a]から筆者作成

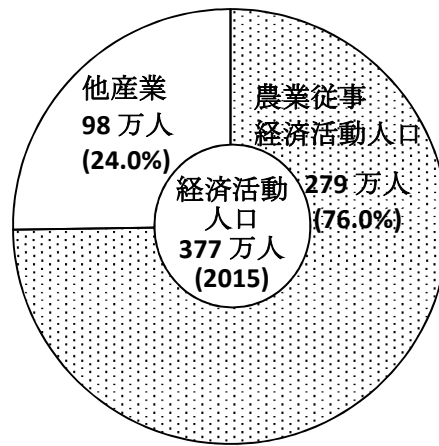
³ いずれも実質 GDP（基準年価格：2002年）ベースでの比較による。2014年は暫定値。

2010/11農業センサスによると、農家人口は450万人で、全人口639万人（2011年）に占める割合は70.5%である（図3-1）。一方、FAOSTATによると、2015年の経済活動人口377万人における農業従事者は279万人であり、76%を占めている（図3-2）。

図3-1 総人口に占める農家人口 図3-2 経済活動人口に占める農業従事者の割合



出所：横井 [2013]



出所：FAOSTATから筆者作成

以上から、ラオスでは、国土の土地利用における農業への利用の割合は周辺国と比較して低く、また、経済的には相対的にその地位が低下傾向にあるものの、国民生活の大半が直接・間接に農業に関わっており、依然としてその役割は大きいものとなっている。

2. 農業生産の状況

以下、ラオス農業林業省（以下、農林省）が作成している農業統計に基づいて、農業生産の傾向について概説する⁴。

(1) 作付概況

農作物の作付面積については、コメが98万ヘクタールと圧倒的に多く、続いて、とうもろこし（25万ヘクタール）、野菜（18万ヘクタール）、でん粉作物（10万ヘクタール）、コーヒ（9万ヘクタール）、果物（8万ヘクタール）等となっている（表2）⁵。

⁴ 農林省の農業統計については、実測による検証がなされない、各地域の報告に基づくものであるなど、その信頼性について様々な課題が指摘されている。したがって、絶対的な値というよりも、大まかな傾向を把握するものとしてご覧いただきたい。

⁵ コメは雨季作、乾季作及び陸稲作の合計面積。とうもろこしは主に飼料用のもので、スイートコーンを含む。でん粉作物は、キャッサバ、サツマイモ、ジャガイモ、ヤムイモ及びタロイモの合計。果物は「果樹」として括られているものとバナナ、パイナップル、パパイヤ、スイカ、レモン及びメロン類の合計。

表2 主要農作物の作付面積（2015年）

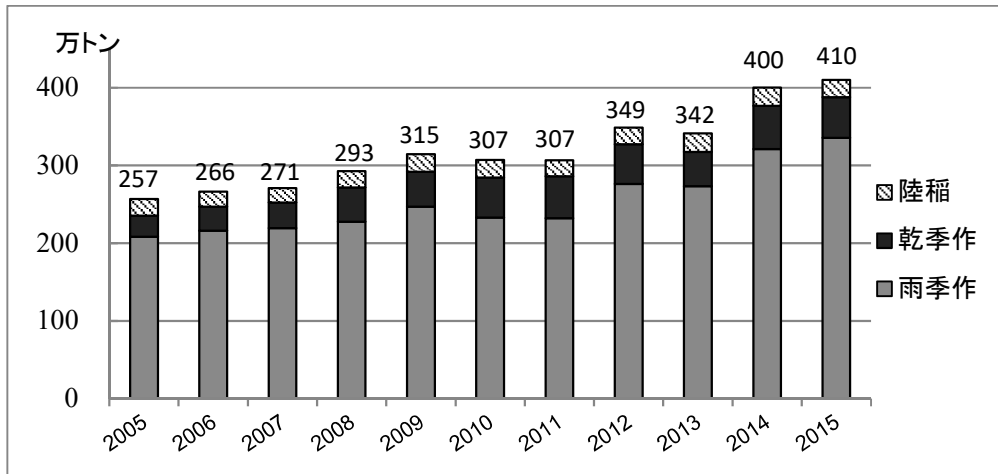
順位	作物名	作付面積(ha)	順位	作物名	作付面積(ha)
1	コメ	984,932	6	果物	81,765
2	とうもろこし	254,025	7	はとむぎ	78,725
3	野菜	179,690	8	さとうきび	36,130
4	でん粉作物	101,885	9	落花生	20,880
5	コーヒー	93,385	10	豆類	17,215

出所：MAF [2016a]から筆者作成

(2) コメ

コメの生産状況を見てみると、特に雨季作において順調に生産を伸ばしてきており、2014年には400万トンに到達している（図4）。この増加には、収穫面積、単位面積当たり収穫量双方の増加が寄与している。

図4 近年のコメの生産量の推移



出所：横井 [2013], MAF [2015a]及びMAF [2016a]から筆者作成

県別の生産量を見てみると、サワンナケート県、チャンパサック県、サラワン県、首都ヴィエンチャン、カムアン県と、ラオス中南部のメコン川流域の比較的広い低地を擁する県が名を連ねている（表3）。一方、陸稲に関しては、フアパン県、サイニャブリー県、ルアンパバーン県、ウドムサイ県と北部県が中心となっている。

表3 コメの主要生産県（2015年）

①稲作合計（100%）

順位	県名	県位置	収穫面積(ha)	生産量(t)
1	サワンナケート	中部	231,613	1,028,419
2	チャンパサック	南部	122,960	566,815
3	サラワン	南部	91,875	426,323
4	首都ヴィエンチャン	中部	71,230	344,300
5	カムアン	中部	78,052	341,280
	全国計		965,152	4,102,000

②雨季作（82%）

順位	県名	県位置	収穫面積(ha)	生産量(t)
1	サワンナケート	中部	200,050	863,890
2	チャンパサック	南部	112,117	505,885
3	サラワン	南部	75,935	351,800
4	カムアン	中部	69,579	295,200
5	首都ヴィエンチャン	中部	54,064	254,300
	全国計		755,243	3,357,640

③乾季作（13%）

順位	県名	県位置	収穫面積(ha)	生産量(t)
1	サワンナケート	中部	29,863	161,625
2	首都ヴィエンチャン	中部	17,166	90,000
3	サラワン	南部	13,130	67,020
4	チャンパサック	南部	10,843	60,930
5	カムアン	中部	8,223	45,850
	全国計		99,018	520,000

④陸稲（6%）

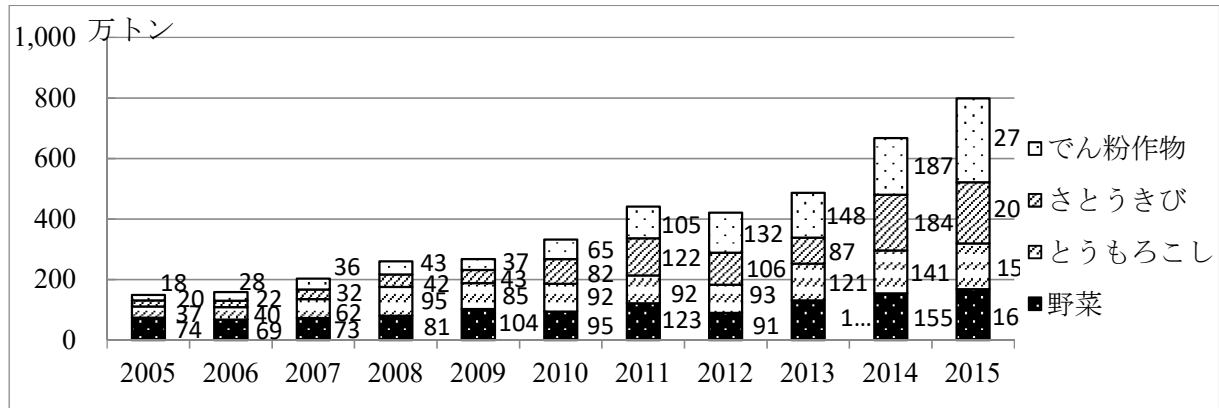
順位	県名	県位置	収穫面積(ha)	生産量(t)
1	フアパン	北部	16,647	45,244
2	サイニャブリー	北部	12,099	30,988
3	ルアンパバーン	北部	19,630	28,876
4	ウドムサイ	北部	10,500	18,160
5	シェンクワン	中部	7,066	16,100
	全国計		115,400	235,755

出所：MAF [2016a]から筆者作成

(3) 商品作物

ラオスにおける主要な商品作物であるでん粉作物、さとうきび、とうもろこし及び野菜の生産動向を見てみると、全作物とも大きく増加してきているが、特に、でん粉作物とさとうきびの生産の伸びが著しい（図5）。これら作物については、近年、国内・国外需要の増加とともに、中国、タイ等の外国資本により原料生産や加工場設立への投資がなされている。

図5 近年の商品作物の生産量の推移



出所：横井 [2013], MAF[2015a]及びMAF [2016a]から筆者作成

これら作物の県別の生産状況を見てみると（表4）、野菜はボラベン高原での高原野菜の生産が盛んなチャンパサック県及びセコン県が上位となっている。さとうきび生産についてはサワンナケート県、アッタプー県等、でん粉作物についてはサラワン県、チャンパサック県、サイニャブリー県等での生産が多いが、これらの県では、地理的利便性も考慮され、タイ、ベトナム等からの需要に対応した投資及び生産が行われており、これら製品の加工原料としての、また加工品の輸出が盛んになってきている⁶。とうもろこしについては、サイニャブリー県、ウドムサイ県等北部県での生産が多いが、これらの県で生産されたとうもろこしは国内需要だけに向けられるのではなく、タイ、ベトナム及び中国へも輸出されている。これら商品作物については、総じて気候、市場の有無等の地の利を考慮して生産されており、農家は収益性などを考慮して作物を選択・転換してきている。

表4 商品作物の主要生産県（2015年）

① 野菜生産上位5県

順位	県名	県位置	生産量(t)
1	チャンパサック	南部	443,485
2	セコン	南部	356,250
3	サワンナケート	中部	104,085
4	ルアンパバーン	北部	101,471
5	ヴィエンチャン県	中部	101,085
	全国計		1,683,405

② さとうきび生産上位5県

順位	県名	県位置	生産量(t)
1	サワンナケート	中部	978,155
2	アッタプー	南部	539,505
3	ルアンナムター	北部	188,930
4	ポンサリー	北部	124,650
5	セコン	南部	108,590
	全国計		2,018,655

③ でん粉作物生産上位5県

順位	県名	県位置	生産量(t)
1	サラワン	南部	598,110
2	チャンパサック	南部	578,920
3	サイニャブリー	北部	430,665
4	ポリカムサイ	中部	365,195
5	ヴィエンチャン県	中部	131,325
	全国計		2,767,190

④ とうもろこし生産上位5県

順位	県名	県位置	生産量(t)
1	サイニャブリー	北部	335,465
2	ウドムサイ	北部	323,235
3	フアパン	北部	173,690
4	シェンクワン	中部	154,025
5	ルアンパバーン	北部	80,185
	全国計		1,516,250

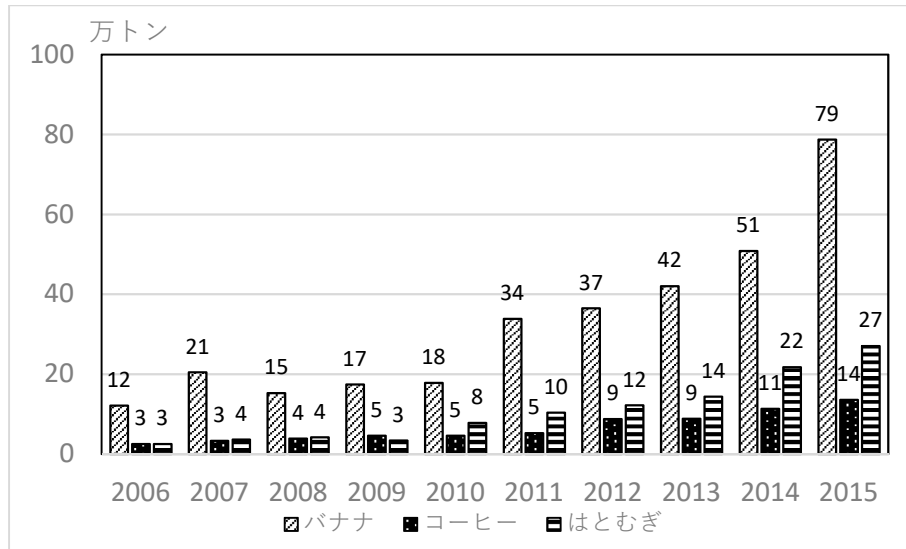
出所：MAF [2016a]から筆者作成

⁶ ALIC [2013]、Douangsavanh et al. [2012]、TKN/IISD [2012]、2016年5月4日付 Vientiane Times 記事「Saravan authorities seek help for cassava farmers after price falls」

(4) 輸出志向作物

図6は、商品作物の中でも、特に輸出志向が高いと考えられるバナナ、コーヒー及びはとむぎの生産の推移を示したものである。いずれも生産は増加傾向を示しているが、特にバナナ生産量の増加が著しい。

図6 近年の輸出志向作物の生産量の推移



出所：MAF [2007], MAF [2011], MAF [2013], MAF [2015a]及びMAF [2016a]から筆者作成

県別の生産状況を見てみると（表5）、バナナについては特に北部県での生産が多いが、これらの県では中国からのバナナ・プランテーションへの投資が積極的に行われている。例えば、ウドムサイ県では23の中国企業が約6,000ヘクタールで輸出用バナナを栽培している⁷。コーヒーについては、依然、ボラベン高原を擁するチャンパサック県、セコン県等での生産が太宗を占めている。はとむぎについても北部県での生産が多く、生産物は主としてタイや中国に健康飲料等の原料として輸出されている（日本へも少量ながら輸出されている）。

表5 輸出志向作物の主要生産県（2015年）

① バナナ生産上位5県

順位	県名	県位置	生産量(t)
1	ウドムサイ	北部	217,515
2	ボケオ	北部	178,315
3	サラワン	南部	160,330
4	ルアンナムター	北部	75,860
5	ルアンパバーン	北部	43,970
	全国計		787,000

② コーヒー生産上位5県

順位	県名	県位置	生産量(t)
1	チャンパサック	南部	68,680
2	セコン	南部	36,930
3	サラワン	南部	24,585
4	ルアンパバーン	北部	2,655
5	ポンサリー	北部	1,260
	全国計		135,925

③ はとむぎ生産上位5県

順位	県名	県位置	生産量(t)
1	サイニャブリー	北部	111,625
2	ヴィエンチャン県	中部	80,050
3	ルアンパバーン	北部	37,730
4	ウドムサイ	北部	26,025
5	ボケオ	北部	10,550
	全国計		217,605

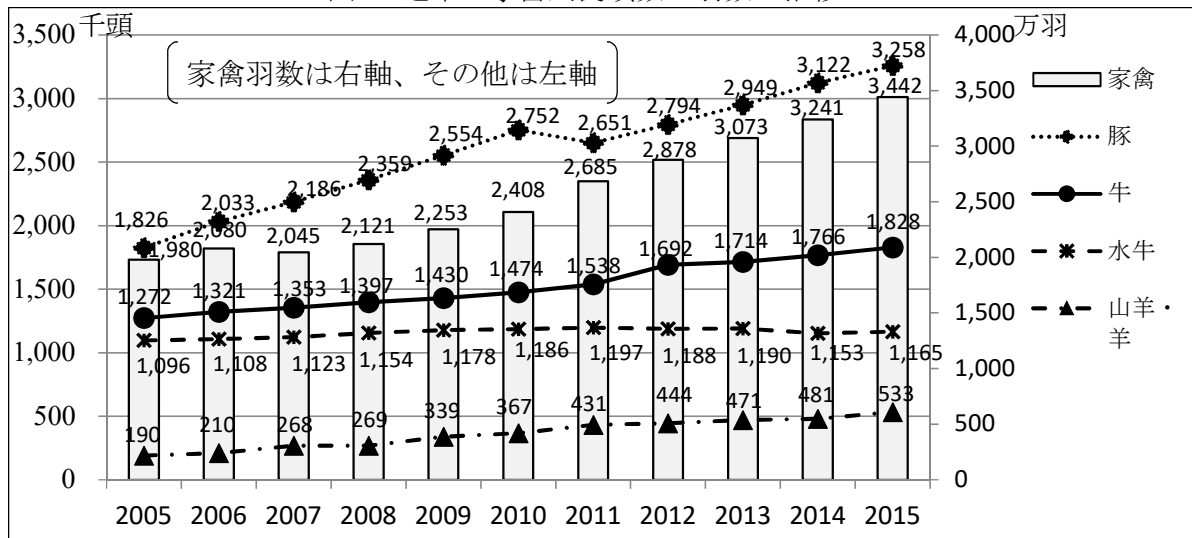
出所：MAF [2016a]から筆者作成

⁷ 鈴木[2017]

(5) 家畜

家畜・家禽の飼養頭羽数については、放し飼いで適地の減少、耕作の機械化等の影響により近年飼養頭数が減少傾向にある水牛⁸を除いて増加しているが、特に家禽及び豚の伸びが著しい（図7）。畜産分野においては、タイ系企業等からの投資や技術供与が行われ、都市近郊などで改良種を用いた商業的な畜産が発展している一方で、依然、在来種を用いた小規模経営農家も多数存在している。これら小規模経営農家にとっては、畜産は家計の安定や現金収入もたらすものとして重要な役割を担っている。

図7 近年の家畜飼養頭数・羽数の推移



出所：横井 [2013], MAF [2015a]及びMAF [2016a]から筆者作成

県別の状況を見てみると、総じてサワンナケート県、チャンパサック県、サラワン県等中南部の低地が広がる地域・都市へのアクセスのよい地域での飼養頭羽数が多くなっているが、一部山岳丘陵地の多い地域での生産も見られる（表6）。

表6 畜産物の主要生産県（2015年）

① 水牛飼養上位5県

順位	県名	県位置	飼養頭数 (千頭)
1	サワンナケート	中部	299
2	チャンパサック	南部	148
3	サラワン	南部	116
4	カムアン	中部	68
5	ヴィエンチャン県	中部	59
	全国計		1,165

② 牛飼養上位5県

順位	県名	県位置	飼養頭数 (千頭)
1	サワンナケート	中部	429
2	チャンパサック	南部	167
3	ヴィエンチャン県	中部	163
4	シェンクワン	中部	134
4	サラワン	南部	134
	全国計		1,828

③ 豚飼養上位5県

順位	県名	県位置	飼養頭数 (千頭)
1	サラワン	南部	795
2	サワンナケート	中部	320
3	チャンパサック	南部	240
4	ルアンパバーン	北部	232
5	ポンサリー	北部	231
	全国計		3,258

④ 家禽飼養上位5県

順位	県名	県位置	飼養羽数 (千羽)
1	チャンパサック	南部	6,439
2	サワンナケート	中部	3,454
3	サラワン	南部	3,321
4	アッタプー	南部	3,030
5	サイニャブリー	北部	2,767
	全国計		34,422

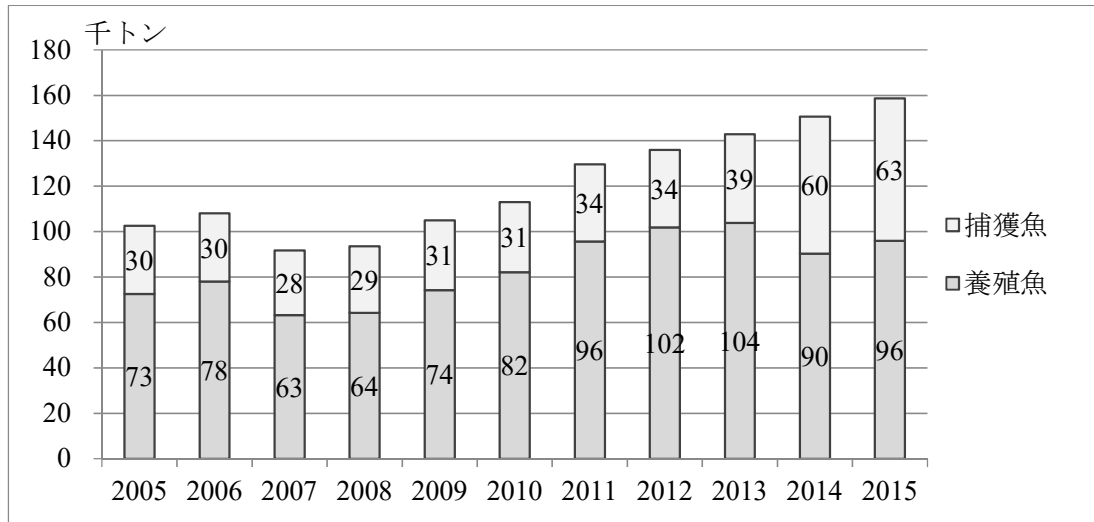
出所：MAF [2016a]から筆者作成

⁸ ラオスにおける水牛飼養頭数の減少の背景については、高井[2008]に詳しく述べられている。

(6) 水産

海に面していないラオスでは漁業は専ら川、湖沼、水田等の内水面で行われている。シルバーバーブ、ティラピアなどの魚肉生産は近年増加傾向にあり、約6割は養殖での生産となっている（図8）。需要増に対応して捕獲による魚肉生産量も増加しているが、持続的な水産資源の活用が課題となっている。

図8 近年の魚肉生産量の推移



出所：横井 [2013], MAF [2015a]及びMAF [2016a]から筆者作成

県別の状況を見てみると、捕獲、養殖とも、都市部の需要への対応のため、都市へのアクセスが良い中南部の県での生産が多い（表7）。しかしながら、漁業もまた地域の農家にとっての重要な現金収入源であることから、これらの県に限らず国内の広範な地域で行われている。

表7 魚肉の主要生産県（2015年）

① 魚肉生産（捕獲）上位5県

順位	県名	県位置	魚肉生産(t)
1	首都ヴィエンチャン	中部	16,338
2	ヴィエンチャン県	中部	9,161
3	サワンナケート	中部	8,324
4	チャンパサック	南部	7,384
5	カムアン	中部	3,779
	全国計		62,635

② 魚肉生産（養殖）上位5県

順位	県名	県位置	魚肉生産(t)
1	首都ヴィエンチャン	中部	32,305
2	チャンパサック	南部	12,783
3	サワンナケート	中部	10,592
4	ヴィエンチャン県	中部	8,080
5	カムアン	中部	6,432
	全国計		95,965

出所：MAF [2016a]から筆者作成

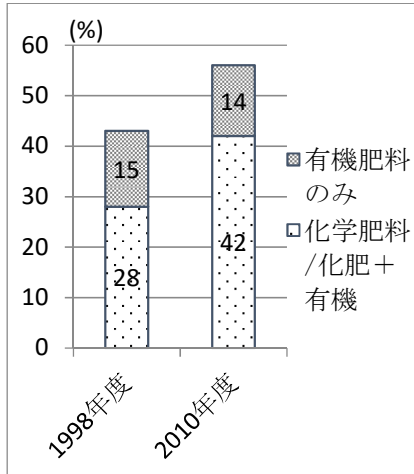
3. 農業資機材の使用状況

(1) 肥料の使用

肥料の使用については、2010年度⁹時点で、全農家の約60%となっている（図9）。地域別にみても、北部県での肥料の使用率の低さ（約25%）が顕著である（図10）。農地の生産性向上のため、施用基準に沿った化学肥料・有機肥料の使用も栽培技術上の課題とされているが、化学肥料については輸入に依存しているのが現状である。

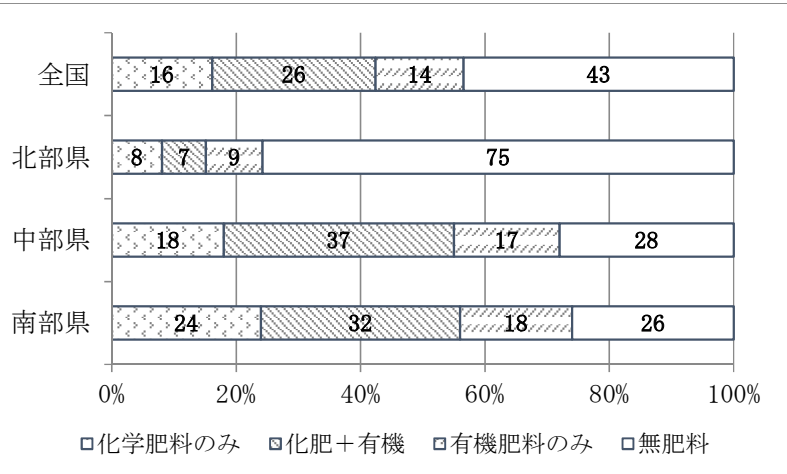
⁹ ラオスの会計年度は10月～翌年9月。2017年度から1月～12月に変更。

図9 肥料利用者の変化



出所：ACO [2012]

図10 地域別肥料利用者（2010年度）



出所：ACO [2012]

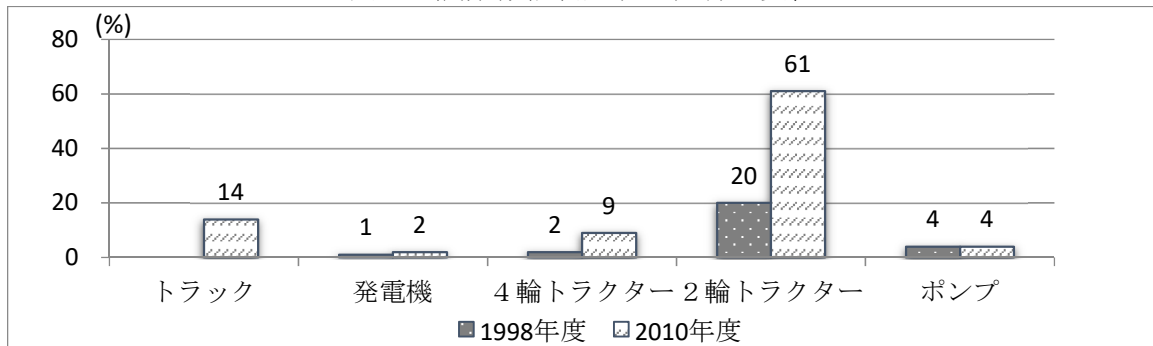
(2) 農薬の使用

農薬利用者の割合は、1998年度に11%であったのが2010年度には17%に伸びているものの、未だ低い割合に留まっている¹⁰。農薬についても輸入に依存しているが、使用可能なものとして農林省に承認された農薬の適正な使用が課題となっている。

(3) 農業機械の使用

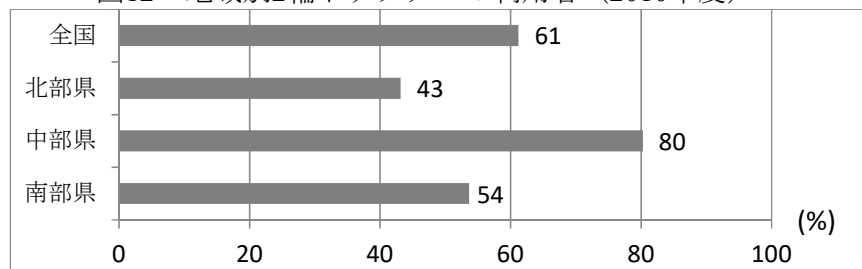
機械化は農業の近代化の鍵の一つとされている。2010年度時点での農業機械の使用は総じて極めて低い状況となっているが、二輪トラクターの使用が著しく伸びている（図11）。地域別にみると、中部県での二輪トラクターの使用が進んでいる（図12）。

図11 農業機械利用者の割合の変化



出所：ACO [2012]

図12 地域別2輪トラクターの利用者（2010年度）



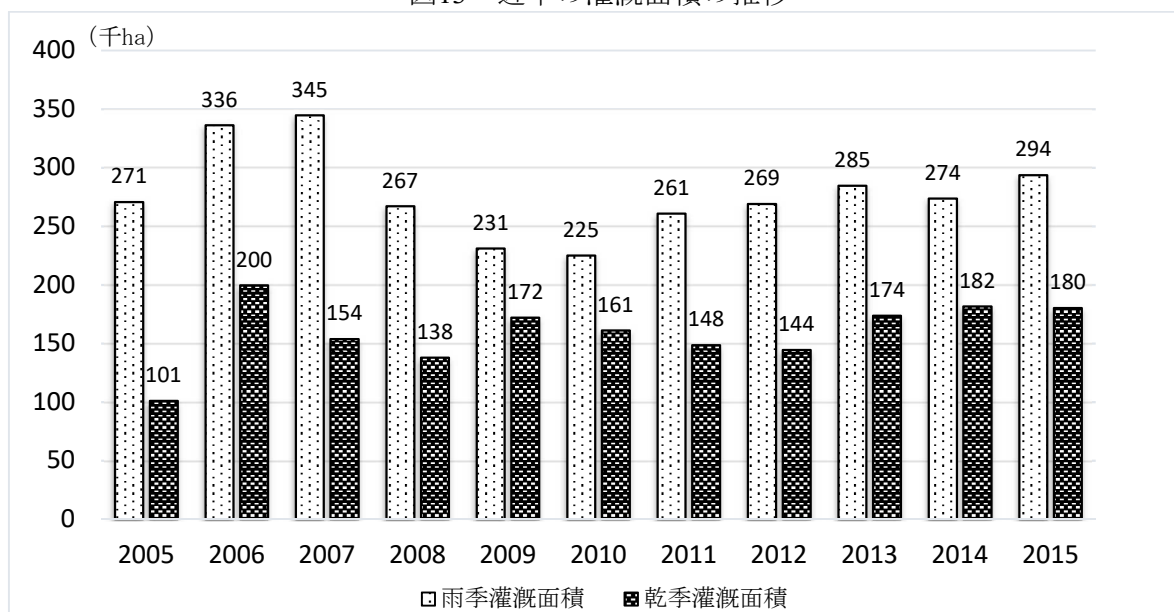
出所：ACO [2012]

¹⁰ ACO (Laos' Agricultural Census Office) [2012]より。

4. 灌漑の状況

灌漑面積は雨季、乾季ともここ10年は横ばい傾向である（図13）『第7次農林業開発5か年行動計画』においては、2015年までに乾季の灌漑面積を30万ヘクタール、雨季の灌漑面積を50万ヘクタールにするとの目標が設定されていたが、2015年時点で双方とも目標にはるかに及ばない状況である。この主な要因としては、2011年の雨季に受けた灌漑施設の大規模な損傷の修復がスケジュールどおりに進んでいないことが挙げられている¹¹。このことは、灌漑施設の修復や適切な維持管理により、ラオスの農業生産量及び生産性はまだまだ大きく伸びる可能性があることを示唆している。ラオス政府もこのことを重視し、全国の灌漑施設の修復に特別の予算を計上しているが、財源不足から十分な修復に至らないのが現状である。

図13 近年の灌漑面積の推移



出所：MAF [2007], MAF [2011], MAF [2013], MAF [2015a]及びMAF [2016a]から筆者作成

5. 農産物の輸出入の状況

(1) 輸出¹²

FAOSTATの2009年から2013年までのデータによると、農産品輸出額は増加傾向にある。個別の産品では、コーヒーに次いでとうもろこしが多くなっており、これら2品目が突出している（表8）。

表8 近年の主な輸出農産品の推移

(単位：1,000ドル)

順位	2009年		2010年		2011年		2012年		2013年	
	農産品計	68,064	農産品計	79,217	農産品計	118,080	農産品計	123,668	農産品計	146,731
1	コーヒー	28,439	コーヒー	33,424	コーヒー	72,350	コーヒー	63,259	コーヒー	72,589
2	とうもろこし	24,984	とうもろこし	26,114	とうもろこし	25,693	とうもろこし	27,251	とうもろこし	42,590
3	ごま	2,479	ごま	2,728	バナナ	2,270	果実類 (生鮮)	3,821	果実類 (生鮮)	4,411
4	バナナ	1,335	バナナ	1,758	果実調製品	1,621	バナナ	2,922	バナナ	3,106
5	果実調製品	1,132	果実調製品	1,427	ごま	1,527	果実調製品	1,479	ビール	1,672

出所：FAOSTATから筆者作成

¹¹ AFDP8 の Part I, IV., 2. Irrigation 参照。

¹² ここでは、FAOSTAT 及びラオス工業商業省の統計を基に輸出の概況について論じているが、それぞれの統計で対象とする品目の範囲や品目の括りが異なっているため、統計間での整合性が確保されていないことに留意する必要がある。

より詳細に最近の農産物の輸出の状況を見るために、ラオス工業商業省が取りまとめた2014年度の輸出データを見てみると、コーヒー、とうもろこしに次いでバナナが大幅に輸出額を伸ばしている（表9）。図6が示しているように近年バナナの生産増加が著しいことに鑑みれば、バナナの輸出が大きく伸びていることは十分想定されることである。この他、キャッサバ、砂糖、野菜等の商品作物と並んで、コメも輸出費目の上位に名を連ねている。

表9 農産品の輸出額（2014年度）

順位	品目名	輸出額 (1,000ドル)
1	コーヒー（未加工）	54,766
2	とうもろこし	42,242
3	バナナ	39,938
4	果実・ナッツ類	36,965
5	キャッサバ	33,606
6	砂糖	27,791
7	牛及び水牛	14,263
8	野菜（根菜類）	13,854
9	コメ	12,669
10	たまねぎ・にんにく	11,360

出所：ラオス工業商業省取りまとめ輸入データ（内部資料）から筆者作成

表10は、ラオス工業商業省が取りまとめている品目・国別の輸出データに基づき、大きな市場を有する近隣国（タイ、ベトナム及び中国）への農産物の輸出の状況をまとめたものである。表9と比較すると、とうもろこしはこの3か国がほぼ輸出先国であり（3か国で97%を占める）、バナナは9割強が中国に、キャッサバは8割強がタイに、砂糖は5割強がベトナムに輸出されていることが分かる。コーヒー（未加工）に関しては、この3か国合計で約40%を占めるにすぎず、他の地域への輸出が行われている¹³。また、特にベトナムに対して牛及び水牛（生体と考えられる）の輸出が多く行われていることが特徴的である。

表10 近隣国への農産品の輸出の状況（2014年度）

順位	タイ		ベトナム		中国	
	品目名	輸出額 (1,000ドル)	品目名	輸出額 (1,000ドル)	品目名	輸出額 (1,000ドル)
1	キャッサバ	27,586	コーヒー（未加工）	15,709	バナナ	35,211
2	たまねぎ・にんにく	11,325	とうもろこし	15,452	果実・ナッツ類	21,829
3	とうもろこし	10,951	砂糖	14,737	とうもろこし	14,543
4	果実・ナッツ類	9,460	牛及び水牛	10,017	野菜（根菜類）	6,002
5	キャベツ	8,997	果実・ナッツ類	5,653	キャッサバ	2,016
6	砂糖	8,052	キャッサバ	4,986	米	1,624
7	野菜（根菜類）	6,240	米	4,793	コーヒー（未加工）	1,092
8	コーヒー（未加工）	5,564	キャッサバ粉	4,358	油糧作物	678
9	油糧作物	4,974	卵	3,965	キャッサバ	501
10	バナナ	4,720	肉類	1,303	家畜類	460

出所：ラオス工業商業省取りまとめ輸入データ（内部資料）から筆者作成

¹³ Lao Coffee Association のホームページ（<http://laocoffeeassociation.org/index.php/en/about-lao-coffee/coffee-exports>）によると、ラオスのコーヒーは台湾、日本、EU 諸国、米国、タイ及びベトナムに輸出されているとしている。

(2) 輸 入

ラオスへの農産品の輸入品目に関しては、飲料や調製食料品が上位を占めている（表11）。この他、牛や豚（ともに生体）や食物のくず（飼料原料と考えられる）が多くなっている。

表11 近年の主な輸出農産品の推移

（単位：1,000ドル）

順位	2009年		2010年		2011年		2012年		2013年	
	農産品計	279,889	農産品計	288,964	農産品計	365,191	農産品計	417,350	農産品計	467,850
1	ノンアルコール飲料	40,000	調製食料品	36,341	ノンアルコール飲料	52,036	ノンアルコール飲料	85,642	調製食料品	67,152
2	蒸留酒	34,087	ノンアルコール飲料	34,222	調製食料品	44,988	調製食料品	55,355	牛	61,996
3	調製食料品	30,000	コーヒー抽出物	27,646	精製糖	35,234	食物のくず	36,590	ノンアルコール飲料	57,718
4	コーヒー抽出物	21,193	食物のくず	20,493	蒸留酒	28,799	豚	31,345	食物のくず	41,154
5	牛	20,555	精製糖	19,176	食物のくず	26,121	蒸留酒	30,204	コーヒー抽出物	28,716

出所：FAOSTATから筆者作成

6. 国民の栄養の状況

表12は5歳未満の発育障害児¹⁴のデータを示したものであるが、2015年度では全国平均で36%であり、2011年度の44%から改善している。しかしながら、この36%という割合は近隣の国の割合（タイ：16%[2012年]、ベトナム：25%[2014年]、カンボジア：32%[2014年]、ミャンマー：35%[2014年]）と比べて依然高い水準であり¹⁵、国民の栄養状態の改善はラオスにとって未だ喫緊の課題となっている。この割合を県別に見てみると、北部・南部の山岳丘陵地を含む県でその割合が高くなっている。これらの県の中には、ポンサリー県、フアパン県、セコン県及びサラワン県などのように2011年度から大きく改善している県もあるが、ウドムサイ県及びルアンパバーン県のようにさほど変化が見られない県もある。

表12 5歳未満の発育障害児の割合

2015年度 順位	県名	県位置	2015年度* (%)	2011年度** (%)
	全 国		36	44
1	ウドムサイ	北 部	54	55
2	ポンサリー	北 部	51	61
3	フアパン	北 部	48	61
4	セコン	南 部	46	63
5	ルアンパバーン	北 部	45	46
6	サイソンプーン	中 部	44	N.A.
7	サラワン	南 部	44	54

出所：*MOH and UNICEF [2016]及び**MOH and LSB [2012]から筆者作成

表13は2015年度の5歳未満の発育障害児の割合を県位置別及び居住区分別に見たものであるが、北部及び道路によるアクセスがない農村部で非常に高い割合となっている（それぞれ、44%、50%）。特に後者は、都市部と比較して2倍以上大きな割合となっている。

¹⁴ ここでは、測定された身長が、同年齢の基準的集団の身長の中央値から標準偏差の2倍以上下回る場合を発育障害児と定義している。

¹⁵ ASEAN/UNICEF/WHO [2016]による。

表13 5歳未満の発育障害児の県位置別・居住地別割合（2015年度）

分類		割合(%)
全 国		36
県位置	北 部	44
	中 部	28
	南 部	37
居住区分	都市部	23
	農村部（アクセス道路あり）	39
	農村部（アクセス道路なし）	50

出所：*MOH and UNICEF [2016]から筆者作成

第2節 ラオスの農業政策の方向

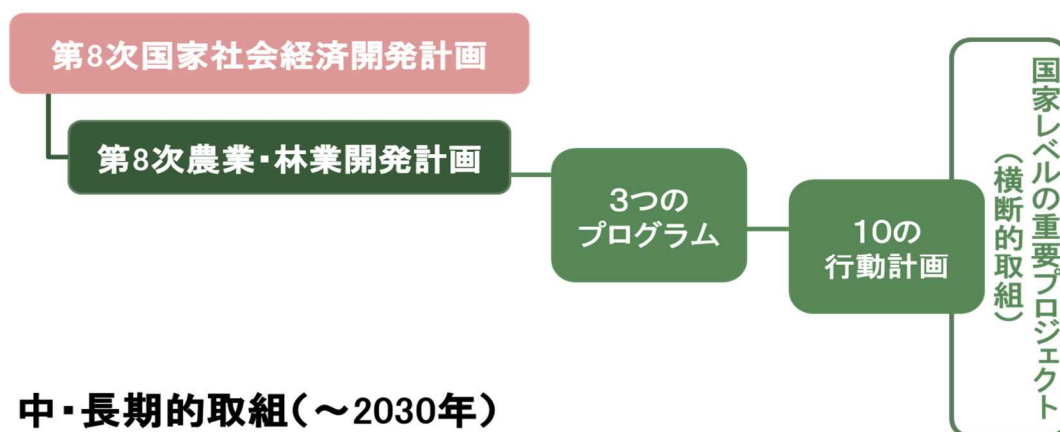
1. ラオスの農業政策の基本的枠組み

図14はラオスの現在の農業政策の枠組みを図示したものである。2016年から2020年にかけての、ラオスの社会経済開発に係る取組の実施計画として『第8次国家社会経済開発計画（NSEDP8）』が策定されているが、これを受けた農林業の実施計画として『第8次農業・林業開発計画（AFDP8）』が定められている。詳しくは後述するが、このAFDP8には、①国家食料安全保障、②農業・林業商品生産、並びに③持続的な森林及び森林管理・保全の3つのプログラムが政策の柱として定められている。これらを実施するものとして、政策分野別に10の行動計画が定められているとともに、これら10の政策分野を横断する課題として、2つの国家レベルの重要プロジェクトが定められている。

また、2030年までの農業分野の中長期的な取組方向を示した政策文書としては、『農業開発戦略2025及びビジョン2030』がある。これに対応する形で農林省各局・機関がそれぞれ個別に戦略・ビジョンを策定している。

図14 ラオスの当面の農業政策の枠組み

◇ 短期的取組(2016年～2020年)



◇ 中・長期的取組(～2030年)



出所：筆者作成

2. 2016年以降の農業政策の方向概括

農業分野においては、食料安全保障の確保及び商品作物生産の振興を政策の主要な柱とすることに関してはこれまでの『農業開発戦略2020』などと比較して変更はない。一方で、上記の政策文書において、全く新しい視点というものではないものの、特に強調されていると感じられる点が、適切な栄養供給の確保及びクリーン農業の推進である。

第1節で述べたとおり、ラオスの農業生産は総じて順調に伸びてきているが、依然として国民の栄養状況に課題がある。保健、農業、教育等様々な分野に跨る栄養の問題に対処するため、政府は2013年、副首相を議長とし、保健大臣、計画投資大臣、農林大臣等関連する省の閣僚・幹部を構成メンバーとする国家栄養委員会（National Nutrition Committee---NNC）を設立し、この分野横断的な課題に政府一丸となって当たっていくこととした¹⁶。農業政策分野での栄養に関する課題への対応が強調されているのにはこのような背景があるものと考えられる。

表14 NSEDP8における農業関連の主な個別政策目標

<p>Outcome 1 (経済) 強固な経済的基盤及び経済的脆弱性の低減による継続的で、確固とした、包括的な成長</p>
<p>◆ Output 1 持続的で包摂的な経済成長 [農林業セクター] ▶ 強く、持続的な農林業セクターの発展 ▶ 農業への土地の配分及び食料・商品作物生産の確保の継続（クリーン農業による地域の特色ある農業生産の増進、近代的技術を用いた集約的農業の促進） ▶ 農家の生産性の改善（近代的技術を用いる農業生産グループ・企業の設立などにより）</p>
<p>◆ Output 4 バランスのとれた地域・県の発展 ▶ 地域の発展を、各県の潜在可能性及び特質に基づくものとする。遅れた分野の経済的発展を推し進める適切な投資に注力する。 （北部、中央部及び南部それぞれの農業振興策を提示。）</p>
<p>Outcome 2 (社会) ・ 人材育成、官民セクターの能力向上 ・ 全民族グループの貧困削減、全民族グループ・男女の良質な教育及び保健サービスへのアクセス確保、特有な文化の保護・強化 ・ 政治的安定、秩序、正義及び透明性の維持</p>
<p>◆ Output 2 食料安全保障の確保及び栄養不良の削減 ▶ 生産力向上及び身体的、精神的及び情緒的な健全性の改善により、適切な栄養供給を伴った食料安全保障及び消費者の健康を確保することが重要な開発課題。</p>
<p>Outcome 3 (環境) ・ グリーン成長及び持続的な原則に基づく、天然資源及び環境の効果的な保護と活用、自然災害と気候変動への対応の準備と自然災害からの復旧</p>
<p>◆ Output 3 農業生産の不安定度の低減 ▶ 農業生産の不安定度を低下させ、持続的で安定した経済発展を促進することは、農民に安定した雇用を提供する上で重要。自然状況や気候変動を予測し、それらに備えることも農業にとって考慮すべき事項。さらに、安定した供給、市場及び価格が農業生産にとって重要。</p>

出所：MPI [2016b]から筆者作成

¹⁶ このための政策指針そして具体的施策として、2015年に『国家栄養戦略 2025 及び行動計画 2016-2020』が策定されている。

クリーン農業は、有機農業、農業生産工程管理（Good Agricultural Practices---GAP）¹⁷等、食品の安全性や環境に配慮した農業を総称する言葉としてラオスの農業政策上で使われている用語であるが、この用語が上記政策文書の中でラオス農業振興策におけるキーワードと化している感がある。以前の政策文書では、クリーン農業は商品作物生産の振興に位置付けられていたが（即ち、ラオスの農業のクリーンさを売りにして国内外の市場獲得を目指そうとするもの）、上記政策文書では、生産者及び消費者の健康にも資するものとしてこの用語が用いられている。

3. 第8次国家社会経済開発計画（NSEDP8）

『第8次国家社会経済開発計画（8th Five-Year National Socio-Economic Development Plan---NSEDP8）』においては全体目標の下、経済、社会及び環境の3分野それぞれの成果（outcome）が定められ、その下に達成すべき個別の政策目標（output）が設定されている。NSEDP8における農業分野に関連した主な個別政策目標をまとめたものが表14である。

4. 第8次農業・林業開発計画（AFDP8）

第8次農業・林業開発計画（8th Five-Year Agriculture and Forestry Development Plan---AFDP8）には、それが目指す端的な目標として以下が述べられている。

- ・ 焦点を絞った、近代的な農林業により、その総生産を年平均3.1-3.4%増加させ、2020年までにGDPの19%を占めるようにする。
- ・ 特にコメ（粳米）の生産に注力する。
 - 470万トンの生産を達成
 - うち、250万トン食料安全保障用
 - 100-150万トン国内販売・輸出用
 - 50-60万トン国内加工用
 - 10万トン種子用
- ・ 肉、卵及び魚の生産を39万トンにする。

そして、AFDP8をNSEDP8に示した目標を達成するものとするため、以下の3つのプログラムとこれを実施するためのプロジェクトを示した10の行動計画（表15）が示されている。

◆ 農業・林業セクターにおける3つのプログラム

- (1) 国家食料安全保障プログラム
 - ①利用可能な食料の確保、②食料への信頼性の確保、③食料へのアクセスの確保、④食料の衛生・安全性の確保
- (2) 農業・林業商品生産プログラム
 - ・ クリーンで持続的な発展の可能性を有する、産業化・近代化の考えに基づいた農林水産物の生産
 - ・ クリーン農業（有機農業、GAP等）の政策に従った、輸出に向けた生産
- (3) 持続的な森林及び森林資源管理・保全プログラム
 - ・ 長期的な林業生産分配計画の実施
 - ・ 植林の推進（10万ヘクタール以上）
 - ・ 全国1,500の村における、村レベルでの林地分配・管理計画の策定

¹⁷ 農業生産活動を行う上で必要な関係法令（食品安全、環境保全、労働安全に関するものなど）等の内容に則して定められる点検項目に沿って、農業生産活動の各工程の正確な実施、記録、点検及び評価を行うことによる持続的な改善活動のこと。

表15 農林業セクターにおける10の行動計画及び見込まれている予算（2016-2020年）
（単位：10億kip）

行 動 計 画	合計	割合(%)	国内予算	ODA
食料安全保障のための行動計画	323.05	9	194.25	128.80
農林業における商業的生産のための行動計画	276.90	7	166.50	110.40
森林・森林資源管理のための行動計画	184.60	5	111.00	73.60
固定的就業機会の提供・貧困削減のための行動計画	230.75	6	138.75	92.00
農林業インフラ整備のための行動計画	1,788.12	48	208.12	1,580.00
農地管理・開発のための行動計画	276.90	7	166.50	110.40
農林業研究・試験のための行動計画	253.82	7	152.62	101.20
農林業サービス促進のための行動計画	161.52	4	97.12	64.40
自然災害防止・対応のための行動計画	138.45	4	83.25	55.20
組織・人材育成のための行動計画	115.37	3	69.37	46.00
合 計	3,749.48	100	1,387.48	2,362.00

出所：MAF [2016b]から筆者作成

上記行動計画のうち、予算額が突出しているのはインフラ整備であり、このうち半分強が灌漑整備に当てられるものと考えられるが、その財源の多くがODA頼みであることが分かる。

さらに、上記10の行動計画を横断する重要な国家レベルのプロジェクトとして以下が示されている。

◆ 特に重要な国家レベルのプロジェクト

(1) 国家食料安全保障の確保ためのコメ生産プロジェクト

- ① コメ生産のための農地のゾーニング・転用防止（カムアン県、サワンナケート県等10の県を重点県として灌漑農業事業を推進）
- ② コメ生産のための灌漑整備計画
- ③ 種子の生産及び供給
- ④ 産業化・近代化された生産の確立

(2) 商品としての畜産物・水産物生産プロジェクト

- ① 家畜・魚の繁殖の発展・拡大
- ② 家畜・養殖魚用の飼料の生産・品質の改善
- ③ ワクチン・医薬品の生産・供給の改善
- ④ 畜産物・水産物の検査の改善
- ⑤ と殺場・畜水産加工施設の改善
- ⑥ 畜水産物の市場の改善及びバリューチェーンの発展
- ⑦ 獣医・水産専門家の育成

5. 農業開発戦略2025及びビジョン2030

本戦略・ビジョンの全体目標としては以下が掲げられている。

- 産業化・近代化の達成、包括的インフラ整備、食料安全保障の確保、栄養面からの品質確保、気候変動への適応、量・質において高い競争力のある農産物の生産。
- クリーン及び安全で、環境に優しい農業生産。
- 雇用・所得創出、都市-農村間の格差の縮小、全ての民族の象徴的文化の保護等への貢献。

この全体目標の下、達成すべき各農産品の具体的な生産目標が食料生産、商業的農産品生産それぞれについて定められている（表16）。

表16 2020年及び2025年の各農産品の生産目標

◆ 食料生産

	2020年	2025年
		<ul style="list-style-type: none"> ・ 農林業セクターの平均成長率：3.4% ・ 国家経済への寄与：19%
コメ	470万トン (もち米：うるち米=7:3)	500万トン (もち米：うるち米=7:3)
食料安全保障用	250万トン	250万トン
-消費用	210万トン	210万トン
-備蓄用	40万トン	40万トン
加工用	50～60万トン	50～60万トン
国内販売・輸出用	100万トン	150万トン
消費用の野菜・豆類・ごま	22.8万トン	30.6万トン
タロ・じゃがいも	30.4万トン	32.7万トン
果実	80万トン	82.5万トン
食肉・卵	26.3万トン	41.4万トン
魚類	22.5万トン	29.7万トン

◆ 商業的農産品生産

	2020年	2025年
コメ (国内販売・輸出用)	100万トン 黒米、ひよこ米など ニーズのある品種を生産	150万トン 黒米、ひよこ米など ニーズのある品種を生産
飼料用とうもろこし	130万トン	140万トン
コーヒー	12万トン	28万トン
さとうきび	200万トン	240万トン
キャッサバ	150万トン	160万トン
豆類	5万トン	5.2万トン
畜産物	近代的畜産が30%を占めるようにし、輸出を1～1.5万トンに伸ばす	近代的畜産が35%を占めるようにし、輸出を1.5万トンに伸ばす

出所：『農業開発戦略2025及びビジョン2030』から筆者作成

上記目標を達成する措置として、全般的措置、そして、食料生産及び商業的農産品生産それぞれについてより具体的な技術的・特定の措置が述べられている。

(1) 全般的措置

- 税制、貸付金、補助金、価格保証、備蓄形成等の政策の実施
- 国際条約に即した法令改正
- 投資促進
- 人材育成
- 産業化・近代化
- 農業生産グループ・協同組合の発展 等
-

(2) 技術的・特定の措置

① 食料生産

- 農地のゾーニング、灌漑整備、自然災害の影響の抑制、クリーン農業推進、農業資材利用の改善、技術普及の促進、研究・技術開発、食料備蓄の構築
- 畜水産物に係る生産・衛生措置の改善、研究開発、普及
- 十分な食料の安定供給、食料へのアクセス確保、食品の安全性・栄養分向上を通じた食料安全保障・栄養の確保

② 商品作物生産

- コメ、飼料用とうもろこし、コーヒー、さとうきび、キャッサバ及びゴムの木を国家の重要作物とし、また、はとむぎ、ごま、茶、たばこ、豆類、野菜、果樹等を地域の重要作物とし、地域の特色を活かした生産を実施
- 植物防疫、有望品種の探索・研究、加工・マーケティングとの連携
- 商業的な畜水産物の生産推進

第3節 ASEAN経済統合体（AEC）に向けた対応

1. AECについて

2015年12月末にAECが発足したが、ラオスは貿易全体におけるASEAN域内での貿易の占める割合が64%（輸出は71%、輸入は56%）と他のASEAN諸国と比較して高いため（ASEAN平均は貿易が24%、輸出が26%、輸入が22%）¹⁸、AECはラオスの発展のため非常に重要な意味を持つ。ASEANの首脳は2003年にAECを含むアセアン共同体の設立について合意し、その取組を2007年に採択された「AEC実施計画（ブループリント）」に沿って進め、ASEAN域内の物品、サービス、投資等の自由化を図ってきた。AEC発足を目前にした2015年11月、ASEANの首脳は、ダイナミックに変化する経済環境やASEAN域内外の状況を踏まえた、今後10年（2025年まで）のAECに係る取組を示した「AEC実施計画2025」を採択した。以下、これら実施計画等AECの実現に関する農業分野の取組を概説する。

2. AEC実施計画

AEC実施計画は、「単一市場と生産基地」、「競争力ある経済地域」、「公平な経済発展」及び「グローバル経済への統合」の4つの柱から構成されている。このうち最も農業分野に関連しているのが「単一市場と生産基地」であるが、この内容を見てみると以下の構成となっている。

- (1) 物品の自由な流れ
- (2) サービスの自由な流れ
- (3) 投資の自由な流れ
- (4) 資本の自由な流れ
- (5) 熟練労働者の自由な流れ
- (6) 優先統合分野（12分野）
- (7) 食品、農業及び林業

上記のうち、農業分野全体に大きく関連する項目は(1)及び(7)である。これらの内容について、以下に詳しく見てみたい。

① 物品の自由な流れ

この中でまず触れられているのは「関税の撤廃」である。ASEAN域内の物品貿易をより一層促進するため2009年に発効した「ASEAN物品貿易協定（ASEAN Trade in Goods Agreement---ATIGA）」に基づき、ラオスは表17に示すようなスケジュールで関税削減・撤廃を実行することとしている。

¹⁸ ASEANstats *Intra- and extra-ASEAN trade, 2015* より。

表17 ATIGAにおけるラオスの関税削減・撤廃スケジュール

	全品目数	2018年までに撤廃	2108年までに0～5%	2018年以降も5%超	関税削減・撤廃除外品目
品目数	9,558	9,206	265	-	87
割合	100%	96%	3%	-	1%

出所：ラオス農業林業省内部資料及びATIGAから筆者作成

注：品目数は、AHTN2012ベース。

このスケジュールに従えば、ラオスに関しては2018年には96%の品目の関税が撤廃されることとなる¹⁹。2018年までに0～5%の関税が維持される265品目はラオスにとってセンシティブとされる農産品である²⁰。2018年の関税撤廃まで猶予が与えられたこれらの品目の関税も貿易上実質的な障壁とはならないであろう。なお、関税削減・撤廃除外品目とされている87品目は、骨董品、武器、麻薬など、取引が制限されている品目である。

これに続いて、「非関税障壁の撤廃」、「原産地規則」、「貿易円滑化」、「税関統合」、「ASEANシングルウィンドウ」及び「基準・技術上の貿易への障害」についての取組が示されているが、その多くが貿易に関する制度・手続きの調和、簡素化及び透明化に関することである。

② 食品、農業及び林業

この分野でまず挙げられているのは、

➤ ASEANの食品・農産品・林産品の域内外の貿易及び長期にわたる競争力の向上である。これを達成する年限付きの具体的な行動として以下が列挙されているが、ほとんどの事項が規制や基準の調和に関することとなっている。

- 貿易上の重要品目についてGAP等のシステム構築（2012年まで）
- 検疫検査手続き及び動植物検疫措置の調和（2015年まで）
- 農薬の最大残留基準値の調和（2010年まで）
- バイテク製品に関する規制の調和（2015年まで）
- ASEAN域内で経済的に重要な農産品の安全性及び品質基準の調和（2015年まで）
- 動物由来の食品の安全のための動物衛生管理の調和（2015年まで）、等

これに続いて、

➤ ASEAN加盟国、国際的・地域的機関及び民間セクター間での協力、共同の取組及び技術移転の促進

➤ 農産品の市場へのアクセス強化、ネットワークメカニズムの構築等のためのASEANの農業協同組合の推進が挙げられている。

¹⁹ ラオスでは輸入品に関して関税の他、物品税（燃料、化粧品、嗜好品、贅沢品等に5～70%）及び付加価値税（基本的に10%）が課税されるが、これらについてはATIGAによる変更はない。

²⁰ 生きた動物、肉類、卵、野菜（たまねぎ、カリフラワー、レタス、にんじん、きゅうり、豆類、とうがらし等）、保存処理した野菜、乾燥野菜、乾燥豆類、いも類（キャッサバ等）、ナッツ類（アーモンド、ヘーゼルナッツ等）、果実類（パインアップル、グアバ、マンゴー、オレンジ、すいか、パパイヤ等）、米（粳、玄米、精米等）、やしの実、ひまわりの種、さとうきび及びたばこの葉。

3. AEC実施計画2025

本実施計画において、食品・農業及び林業（Food, Agriculture and Forestry---FAF）分野のビジョンとして「FAF分野を、単一の市場及び生産基地に基づくグローバル経済に統合された、競争力があり、包摂的で、強靱で、持続的なものとし、食料・栄養の安全保障及びASEANコミュニティの繁栄に貢献させる」が掲げられており、各国は以下の戦略的措置を講じることとされている。

- 農畜産物の生産増加
- 競争力及び経済統合を高めるための貿易円滑化の促進及び貿易への障壁の除去
- 持続的生産及び公平な分配の確保
- 気候変動、自然災害及びその他のショックへの強靱性の向上
- 製品の安全性、品質及び世界市場の基準への適合性を確保するための生産性、技術及び製品の品質の改善
- 持続的な森林管理の促進
- ハラル食品・製品の生産及び促進における協力の更なる向上
- 国際基準の達成を目指すことを含む、有機食品の生産基地としてのASEANの発展・促進

前実施計画の貿易円滑化や生産技術向上に係る措置の更なる促進にも引き続き触れつつ、ハラル食品・製品や有機農産物生産の促進などの特定の課題、そして、持続性や生産の果実の公平な分配のような社会の健全な発展に配慮した事項にも触れられている。

4. ASEAN経済統合イニシアティブ作業計画III

本作業計画IIIは、カンボジア、ラオス、ミャンマー及びベトナム（CLMV）の、ASEAN実施計画2025等のASEANでの実施約束の履行のため、2016～2020年の期間にこれらの国に対して行う支援策を取りまとめたものである（2016年ASEAN首脳会合にて採択）。2009年に策定された同作業計画IIの実施率が45%を下回った反省に立ち、CLMVのニーズを反映させた、より戦略的で焦点を絞った内容となっている。この食料及び農業分野の取組は以下のとおりである。

- ASEAN農業生産工程管理（GAP）の実施完了
- ASEAN養殖生産工程管理（Good Aquaculture Practices---GAqP）の継続実施
- ASEAN家畜（養鶏）生産工程管理（Good Animal Husbandry Practises---GAHP）の開始
- ポストハーベスト・ロスを低減するための技術普及
- 農業における水管理・水利用効率の改善に係る優良事例情報交換・能力構築
- 現行政策の影響評価及び優良事例を踏まえた国家食料安全保障戦略の策定
- 食料供給、備蓄形成及び食料輸入の多様化に係る能力構築

5. ASEAN経済統合に関するラオスの課題

上述のとおり、ASEAN経済統合の取組は、具体的に定められた目標に向かって進められてきているが、必ずしも全てが順調に実施されているとは限らない。ラオスが、タイ、ベトナム等の大きな市場を擁するASEANの4か国と国境を接しているという地の利を活かし、AECのメリットをより多く得るためにはどのような課題に取り組む必要があるか、農産物のバリューチェーン構築及びASEAN内での諸制度の調和の二点から述べたい。

(1) 農産物のバリューチェーン構築

生産者側が、一定水準以上の品質の農産物を、安定的に一定量生産する能力を備えることは商業的な取引のための重要な要素である。ラオスの小規模農家が大半を占めるという現状を踏まえるならば、これを達成するためには地域での組織的な取組が不可欠である。このことは、仲買人等との買取価格をめぐる交渉を有利に進めるためにも重要である。しかしなが

ら、このような取組を可能にする農業関連の協同組合²¹は2016年5月段階でラオス全国に7つしか存在しない（全てチャンパサック県であり、そのうち4つはコーヒー関連）²²。商品作物生産や契約農業は発展を遂げつつあるものの、仲買人等との取引は個別の農家ベースで行われているケースが未だ大半を占めるものと考えられることから、農協等の農家組織の育成のメリットに関する農家の理解醸成に努め、これを一層促進する必要がある。

また、付加価値を有する農産物の生産のためには、優良種子の使用から始まり、適切なポストハーベスト処理に至るまでの技術の向上が不可欠である。ラオスでは、優良種子の供給や技術普及に係る体制の未整備、農家の資金的余力のなさや技術向上への投資に対する消極的態度等の理由により、未だ多くの場合において市場の要求に応じた生産が行われているとは言いがたい。行政の農業関連サービス（種子、技術及び資金の提供等）の充実とともに、技術の向上が農家の収入向上につながるモデルケースをより多く作り出し、これに取り組む農家を増やしていくことが必要であろう。

上記の他、バリューチェーン構築のために、物理的な流通インフラ整備、卸売・市場の機能強化、流通・販売網の多様化などの取組を進めることもラオスにおいては依然重要な課題である。

(2) ASEAN内での制度の調和

ラオスの国内制度をASEAN域内の制度に調和させることは、非関税貿易障壁を除去することにつながるとともに、ラオスの農産品の国外市場での競争力確保、ラオス国内の商業的農業の健全な発展のために不可欠であるが、このことに関しては、AEC発足後の現段階においても未だ取り組むべき課題が残されている。例えば、有機農産物の認証に関しては、ラオス国内の認証制度は存在するものの、今後ASEAN内での調和を図るための改定が必要となっている。さらには、この制度を国際的に信頼性あるものとするため、国際基準に合致した認証システム及び検査施設を設立する必要もある。また、ASEAN経済統合イニシアティブ作業計画IIIに述べられているとおり、商業的畜水産の発展のため、ラオス国内におけるGAQP及びGAHPに関する国内制度整備も今後の課題である。

加えて、既に調和が図られている制度に関しても、財政的・人的資源の制約等からその執行に課題がある。GAPの適切な実行、国境での動植物検疫の体制強化並びに農薬及び肥料の適切な輸入（適正な登録、表示等）の確保はそのような課題に該当するであろう。事実、EU向けの一部の野菜（バジル等）について、植物検疫上の問題（有害生物の混入）があるとして農林省が2016年5月にそれらのEUへの輸出を停止するような事案も発生している²³。この課題への対応は、貿易の円滑化のみならず、農薬や肥料の不適切な使用によるラオス国内の環境への悪影響や人の健康被害の防止にもつながるものである。ラオス農産品の安全性（クリーンであること）の確保は、ラオス農業発展の生命線であることをラオス政府は深刻に受け止め、関連規制執行の適正化の具体的道筋を示し、国内外の財政的、人的そして技術的な資源を有効に活用しつつこれを着実に進めていく必要がある。

6. ラオスにおける商業的コメ生産の事例

上記のような課題がある中、従来ラオスにおいて自給的作物の色彩が強かったコメに関して、商業的生産に取り組んでいる二つの事例を紹介し、より実際的な事業運営の観点からラオスの商業的農業の課題について述べたい。

²¹ 「協同組合に関する首相令 No:136/PM」 [2010年]に基づいて設立され、登録されたもの。

²² 2016年4月時点でのラオス農業林業省農業普及・組合局調べ。これによると、定義は不明なるも、法人格を有さない農業者グループは全国に2,700弱存在する。

²³ ラオス野菜のEUへの輸出停止措置に関する経緯については、European Commission [2016]の4.Backgroundに詳しく述べられている。

(1) I社²⁴

I社はチャンパサック県に本社を置き、同県及びサワンナケート県を活動拠点としている。チャンパサック県に精米所2か所及びコメ種子センターを2か所所有し、サワンナケート県に精米所を2か所所有している（同社は、2016年7月に、新たに4か所（サワンナケート県2か所、チャンパサック県2か所）の精米所を開設したとの報道あり²⁵）。コメの栽培は契約農家に委託している。I社は自社種子センターでコメ品種の育成を行うとともに、農家に種子を提供し、更に栽培技術指導、農家グループ形成支援等も行っている。集荷したコメは同社の精米所で乾燥、調製、精米、貯蔵し、国内外に供給している。主な輸出先は中国及びタイである。筆者がサワンナケート県の数か所の契約農家に聞き取りを行ったところ、契約は基本的に個々の農家ベースで行われるが、生産面積、品種の割当等について地域の農家グループ（水利用組合）で調整を行うこともあるとのことであった。また、集荷はI社の集荷トラックが各農家を回って行き、品質に応じたコメの選別は精米所側で行っているとのことであった。農家は、地域の仲買人等他にもコメの売り先を有しているが、I社は、市況に拠らず決まった数量を契約で設定された価格（地域の標準的な買入価格であった）で買い入れるため、農家にとっての安定的な収益の確保につながっていることが伺えた（仲買人とは販売の都度交渉を行っている）。

表18 I社の2015年度のコメ買入実績

県名	雨季(t)	乾季(t)
チャンパサック県	30,000	25,000
サワンナケート県	15,000	10,000
合計	45,000	35,000

出所：I社プレゼンテーション資料 [2015年9月]

(2) P社²⁶

P社は首都ヴィエンチャンに本社を置き、ハットサイフォン郡を中心に事業を展開している。事業内容は、①機械を使用した稲作並びに②養鶏等の畜産及び魚の養殖とのことであるが、現在のところ①が主たる事業になっているようである。①の事業に関しては、約50台の農業機械（トラクター、コンバイン等）を所有し、農家からの依頼に基づいて農作業受託（全工程を依頼する農家もあれば、一部の農家もあるとのこと）を行うとともに、農業資材（種子、化学肥料及び農薬）の提供、収穫したコメの集荷、乾燥、調製、精米等も行っている。契約を行っている農家は約1,000世帯であり（現状においては、全て個々の農家と契約を行っている）、これによりカバーされている水田面積は約1,000ヘクタールである。同社は国内外にコメを供給しているが、2016年の販売予定数量は1万トンとのことであり、主な輸出先はタイである。また、国内のビール工場にも出荷を計画している。同社社長は、地域の農家が労働力不足に悩まされている一方、農業機械への投資に必要な資金が不足している状況を見て、このような事業を考え付いたとのことである。当該事業を小型農機での作業受託から始めたのは2011年からということであるが、現契約数が約1,000世帯まで急速に増えている状況に照らせば、他セクターとの労働競争が生じている首都ヴィエンチャンにおけるこのような事業に対する農家のニーズは非常に高いことが伺えた。

²⁴ 記述内容は2015年9月のI社プレゼンテーション資料及び筆者が2016年2月行った関係農家への聞き取りに基づく。

²⁵ Vientiane Times 2016年7月18日記事による。

²⁶ 記述内容は筆者が2016年5月に行ったP社からの聞き取り結果に基づく。

(3) 企業側から見える課題

最後に、I社及びP社から得られた情報に基づいて、商業的コメ生産を発展させる上でのラオスの主な課題について述べたい。

① 農家組織形成

企業側からすれば、契約相手がガバナンスのしっかりとした組織である方が、商業的意味のある数量の生産物を得やすい、契約等の事務手続きや様々な技術・仕様上の農家側への伝達・徹底を効率的に行えるなどのメリットがあるが、両社とも、農家側の組織的対応に問題があると指摘した。企業も、行政と協力しつつ、農家側における組織形成の意義についての理解を促し、組織的活動の拡大を図る努力が必要であろう。

② 農業・農業関連ビジネスへの融資制度の改善

P社の事例にあるとおり、農家は農業機械を導入しようとしても資金不足のためこれが困難となっている。農家が比較的大きな額の資金調達を行う際には、銀行（農業振興銀行、商業銀行等）から信用提供を受けることが多いが²⁷、ほとんどの場合年10%を超える利子率となっており、農家にとっては高い水準となっている。また、担保条件が厳しい、承認に時間がかかる、返済期間が短いなど、利用しづらいものとなっている²⁸。さらに、P社のような企業にとっては、銀行への返済が可能となるのは契約農家からの支払いを得た後、即ち収穫期以降であるが、銀行からは毎月の返済を求められる。I社からは、コメの買取に関し、ラオスの銀行から大規模な融資を受けることができなかったとの指摘もなされている。商業的農業及び農業関連ビジネスの発展のためには、従来から行われている金融セクターに係る制度構築・人材育成を着実に進めるとともに、農村地域に展開する小規模金融（貯蓄信用組合等）及び村落基金（村落開発基金等）の能力強化やこれら金融・基金、農業振興銀行及び援助機関との連携などによる、農業・農業関連ビジネスの実態を踏まえたより一層の金融サービスの充実が必要であろう。

③ 生産技術の向上

市場（特に海外）における競争力獲得のため、生産の各過程において適切に管理された技術を用いる必要があることは既に述べたとおりである。その典型的なものはGAPの導入であろう。海外市場をもにらんだ商業的生産を志向する農家がラオス国内では未だ少数である中で、企業側としては、市場の要求に応える品質管理を念頭においた農産物生産について農家の理解を得て、これを徹底することは大きな課題である。市場志向の生産に投資することが実際に報われる事例をより多く作り出し、これに関する農家の理解を広めていく必要がある。

④ 農業特有のリスクへの対応

ラオスにおいては、毎年のように洪水、干害、病虫害などによる農業への被害が発生している。伝統的な自給的農業体系は、ある程度このような自然災害のリスクに適応して発展してきたものと考えられるが、これを近代的で効率性を重視した商業的な生産に転換する場合には、このような新たな生産体系に相応する技術的な、または経営安定上の対応が求められる。前者に関しては、灌漑インフラ整備の推進や動植物防疫体制の充実等が、後者に関しては、農家及び農業に関わる企業のためのセーフティーネット措置（災害保険等）の創設等が必要であろう。

²⁷ UNCDF [2015]

²⁸ 国際協力機構及びアイ・シー・ネット株式会社 [2012]「3.4 農村世帯に対する金融」参照。本パラグラフにおける以降の考察に係る記述についても本文を参考にした。

おわりに

コメをはじめとし、ラオスの農業生産は総じて順調に生産を伸ばしている。作物の選択に関してはその時々々の市況や企業からの投資に影響を受けるものの、商業的農業も進展している。一方、農業インフラ（灌漑施設）の整備及び農業資機材の使用は総じて未だ低い水準に留まっているが、逆に考えれば、新たな農地の拡大を行うことなく、これらの改善により、更なる生産量及び生産性の改善が見込まれよう。農業生産の増加に伴い、農産物貿易も活発化している。

一方、国民の栄養状況の改善も依然課題となっている。特に多様な食料へのアクセスが制限されている地方においては、ただ農業生産を増やすだけではなく、バランスの取れた栄養の摂取に配慮した農業生産を振興していく必要がある。このような栄養確保の観点から、また、ラオス農業の独自性の維持のためにも、植物・畜水産資源の多様性の確保も農業の近代化と並行して推進していくべき政策であろう。

また、化学肥料の過剰施用や規制に準じない農薬の使用により、環境汚染や地域住民の健康に係る問題も現れている²⁹。化学肥料や農薬が使用されていない農地が多く存在することはラオス農業の有利な点の一つであることから、政府は、肥料や農薬の適正な使用に基づくクリーンな農業を今後のラオスの主要な農業政策の一つとして着実に推し進めていくことが必要であろう。

契約農業等による商業的農業の発展は、また一方で、農家の負債増加、契約の履行に係る紛争等の問題ももたらしていることから³⁰、このような問題に対処する行政及び利害関係者の対応も必要となつてこよう。

ラオスのような内陸国に対して、“landlocked”の不利な面に目を向けるだけでなく“land-linked”の特性を活かしていくべきとのスローガンはしばしば聞かれるが、事実、ASEANの4か国と地続きで国境を接するラオスにとってAECの持つ意味は、食料安全保障の確保及び商品作物生産の振興の双方において非常に大きい。AECの果実を確実に取り込むため、物理的そして制度的な環境整備においてラオス政府が実施すべきことは非常に多く多岐にわたる。財政的及び人的資源が限定される中では、現状に照らして優先的な政策分野・地域を特定し、そこにいかに内外の資源を集中させるか、そして、いかにそのような集中を可能とするメカニズムを作り上げ、その実効性を確保するかが重要な課題であろう。その政策の推進においては、民間セクターの参与を得ることが不可欠であり、また農家に対しても、それぞれを取りまく状況の変化に対応した意識の変革を促していく必要がある。

<参考文献>

ASEAN [2007] *ASEAN Trade in Goods Agreement*

_____ [2008] *ASEAN Economic Community Blueprint*

_____ [2015] *ASEAN Economic Community Blueprint 2025*

_____ [2016] *Initiative for ASEAN Integration (IAI) Work Plan III*

ASEAN/UNICEF/WHO [2016] *Regional Report on Nutrition Security in ASEAN, Volume 2.*

European Commission [2016] *Final Report of an Audit Carried out in The Lao People's Democratic Republic from 29 November 2016 to 08 December 2016 in Order to Evaluate The System of Official Controls for The Export of Plants to The European Union*

²⁹ NAFRI [2016]に中国企業の投資によるバナナ農園の人の健康及び環境への影響の可能性が言及されている。Banana Link のウェブサイトにおいてはバナナ農園による環境汚染の問題が報じられている。(<http://www.bananalink.org.uk/banana-industry-laos-dangerous-working-conditions-and-environmental-destruction>) [2016年4月20日付]

³⁰ NAFES/HELVETAS/SDC [2016]

- International Rice Research Institute (IRRI) [2012] *Lao People's Democratic Republic Rice Policy Study*
- Laos' Agricultural Census Office (ACO) [2012] *Lao Census of Agriculture 2010/11 Highlights*
- Laos' Committee for Planning and Investment (CPI) [2005] *Statistics 1975-2005*
- Laos' Ministry of Agriculture and Forestry (MAF) [2007] *Agricultural Statistics 2006*
- _____ [2010] *Strategy for Agricultural Development 2011 to 2020*
- _____ [2011] *Agricultural Statistics 2010*
- _____ [2013] *Agricultural Statistics 2012*
- _____ [2015a] *Agricultural Statistics 2014*
- _____ [2015b] *Agriculture Development Strategy to 2025 and Vision to the Year 2030*
- _____ [2016a] *Agricultural Statistics 2015*
- _____ [2016b] *Eighth (8th) Five-Year Agriculture and Forestry Development Plan (2016-2020)*
- Laos' Ministry of Health (MOH) and United Nations Children's Fund (UNICEF) [2016] *Lao Child Anthropometry Assessment Survey, Add-on to the 2015 National Immunization Survey, Final Report*
- Laos' Ministry of Planning and Investment (MPI) [2012] *Statistical Year Book 2011*
- _____ [2016a] *Statistical Year Book 2015*
- _____ [2016b] *Five Year National Socio-Economic Development Plan VIII (2016-2020)*
- Laos' Ministry of Health and Lao Statistics Bureau (MOH and LSB) [2012] *Lao Social Indicator Survey 2011-12*
- Laos' National Nutrition Committee [2015] *National Nutrition Strategy to 2025 and Plan of Action 2016-2020*
- Linkham Douangsavanh and Pasalath Kunsy [2012] *Final Study Report on Agriculture Investment Trends – The Role of Public and Private sector in Lao PDR*
- NAFES/HELVETAS/Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) [2016] *“Up to Necks”: A Short and Anecdotal Study of Indebtedness in Selected Farming Villages*
- Laos' National Agriculture and Forestry Research Institute (NAFRI) [2016] *Sustainable Commercial Agricultural Production: A Case Study of Commercialized Banana Production in Lao PDR*
- TKN/IISD [2012] *Business Models for Foreign Investment in Agriculture in Laos*
- UNCDF [2015] *How do farmers in Laos save and borrow? Implication for policy-making* 世界食料デー説明資料
- 鈴木基義 [2017] 「中国ラオス高速鉄道の建設に着手」金融ファクシミリ新聞社『ASEAN経済通信』1月16日
- 高井康弘 [2008] 「消えゆく水牛」横山智・落合雪乃編『ラオス農山村地域研究』めこん
- 横井誠一 [2013] 「ラオスの農業と農業政策：現状と発展の方向性」鈴木基義編著『変貌するラオスの社会と経済：現状と展望』JICAラオス事務所発行
- 国際協力機構 及びアイ・シー・ネット株式会社 [2012] 『ラオス国農業セクター情報収集・確認調査ファイナルレポート』

<参考ウェブサイト>

- 農畜産業振興機構 (ALIC) [2013] 「カンボジア・ラオスにおけるキャッサバ事情」
<<https://www.alic.go.jp/index.html>> 2016年9月16日アクセス
- ASEANstats <<http://asean.org/resource/statistics/asean-statistics/>> 2016年9月9日アクセス
- Banana Link <<http://www.bananalink.org.uk/>> 2016年9月14日アクセス
- FAOSTAT <<http://faostat3.fao.org/home/E>> 2016年5月12日アクセス
- Lao Coffee Association <<http://laocoffeeassociation.org/index.php/en/>> 2016年9月16日アクセス

第 6 章 ラオスにおける有機農業の現状、課題と対応

JICA 有機農業促進プロジェクトチーフアドバイザー
長岡 明

はじめに

有機農業 (Organic Agriculture) はラオス語で「カシカム・インスイ」と呼ばれている。日本語に直訳すれば「生命農業」ないしは「生きている農業」という意味だという人もいるが、ラオスにとって有機農業は外来の概念とはいえ、本文で述べる考え方からすれば正に「言いて妙」の表現と言えよう。

その「生命農業」であるラオスの有機農業であるが、これまで一定の展開を見ているものの、国全体ではまだまだ僅かであり多くの課題を抱えている。一方、世界に目を転じると、有機農業を実践している農地面積は、世界中の農地面積のほぼ 1% (2014 年) にしか達していないが、1990 年代以降、従事している生産者は着実に増加している状況にある¹⁾。

このような中、本稿では、有機農業の定義、捉え方から始めて、ラオスにおける有機農業のこれまでの発展経緯や現状についての概要を述べるとともに、問題点や今後の課題にも触れる。

なお本稿では、事実関係以外の考察等に係る記述は、必ずしも関係者の間で一致した考えではないことを留意されたい。

第 1 節 有機農業とは何か

1. 定義

有機農業については、各人各様の考え方や実践方法が存在しており、「化学農薬や化学肥料に依存しない」という点では捉え方がほぼ一致しているものの、万人が納得する世界共通の明確な定義がある訳ではない。しかし、まずはこの点から始め、有機農業を考える上での足がかりとしたい。

(1) 国際有機農業運動連盟²⁾ (International Federation of Organic Agriculture Movement : IFOAM)

有機農業とは、土壌、生態系及び人々の健康を維持する生産システムである。それは、悪影響のある投入物を使用せず、生態系のプロセス、生物多様性及び地域の条件に適合した物質循環に依存している。有機農業は、伝統、技術革新及び科学を結び付けて環境を分かち合うとともに、全ての関係者の公正な関係性及び生活の質の向上を促進するものである。(筆者仮訳)

Organic agriculture is a production system that sustains the health of soils, ecosystem and people. It relies on ecological processes, biodiversity and cycles adapted to local conditions, rather than the use of inputs with diverse effects. Organic agriculture combines traditions, innovation and science to benefit the shared environment and promote fair relationships and a good quality of life for all involved.

(2) 有機農業の促進に関する法律 (平成 18 年法律 112 号) 第 2 条

この法律において、「有機農業」とは、化学的に合成された肥料及び農薬を使用しないこと

¹ IFOAM, FiBL[2016], The World of Organic Agriculture –Statistics and Emerging Trends 2016

² 1972 年にパリで設立され、有機農業を推進してきた国際 NGO。世界 116 か国以上の約 770 団体が加盟。本部はドイツのボンにある。

並びに遺伝子組換え技術を利用しないことを基本として、農業生産に由来する環境への負荷をできる限り低減した農業生産の方法を用いて行われる農業をいう。

(3) 有機農産物の日本農林規格（平成 12 年 1 月 20 日農林水産省告示第 59 号）第 2 条における「有機農産物の生産」の定義

農業の自然循環機能の維持増進を図るため、化学的に合成された肥料及び農薬の使用を避けることを基本として、土壌の性質に由来する農地の生産力を発揮させるとともに、農業生産に由来する環境への負荷をできる限り低減した栽培管理方法を採用した圃場において生産すること。

IFOAM の場合、定義というよりは、むしろ基本理念を述べたような書き方であり、一般的で広く解釈できる半面、やや抽象的でわかりにくい。それに比較して、ここに引用した日本の 2 つの定義はより明確であり、有機農業とは、「化学農薬、化学肥料等の人工物の使用を極力避けた農業生産を通じて、可能な限り環境負荷を減ずるような農業」と捉えられ得る。そしてそのためには、「土壌の性質に由来する農地の生産力を発揮させる」とあることからわかるとおり、作物生産について言えば、その基本である「土づくり」をしっかりと行って地力を高め、化学農薬、化学肥料等に依存しなくても農作物が健全に育つような環境を確立・維持することが極めて重要となる。

2. 土づくりと有機農業

「土づくり」とは、一言で言えば「地力を高めること」であり、例えば、「土壌環境を改善し、作物が必要とする養分や水分をバランス良く十分に供給できるような能力、すなわち地力を高め、土壌の作物生産能力を維持していくこと」（『健康な土づくり技術マニュアル』青森県[2008]）ということである。「地力」とは、「土の性質に由来する農地の生産力」（地力増進法（昭和 59 年法律 34 号））と定義され、土壌が作物を生育させ得る能力のことであり、土壌の持っている次のような性質が総合的に優れていることと一般には考えられる。

- 物理性：土壌の硬さ、作土の厚さ、緻密度、通気性、透水性、保水性が適切に保持され、団粒構造³が形成されていることなど。
- 化学性：土壌の pH が適切であり、植物にとっての必須元素である 6 種の多量要素（窒素、リン、カリウム、カルシウム、マグネシウム、硫黄）及び 8 種の微量元素（マンガン、ホウ素、鉄、銅、亜鉛、塩素、ニッケル、モリブデン）をバランスよく含有することなど。
- 生物性：ミミズ・昆虫などの小動物や微生物（菌類、細菌等）が適度に存在・活動しており、有機物を適切に分解できることなど。

最初に述べた定義、考え方からすれば、このような「土づくり」をしっかりと行うことが有機農業にとっては必須であり、これを通じて、化学肥料や化学農薬に頼らなくても作物が十分に生育可能な条件を整備するとともに、環境にも極力負荷を与えず、かつ持続性のある農業が有機農業と言えよう。

第 2 節 有機農業を取り巻く状況

1. 世界における概要（2014 年）⁴

³ 土壌の粒子が小さな塊を形成している構造。粘土鉱物が、微量元素、腐食、土壌動物の糞などにより相互にくっつきあっており、隙間だらけで、保水性に富みながらも排水性・通気性も良好であり、作物の生育に適する。

⁴ この項の記述は、IFOAM, FiBL, 2016, *The World of Organic Agriculture –Statistics and Emerging Trends 2016* による。注釈のない限り、数字は 2014 年の値。

有機農業は、世界の172か国で実施されており、その行われている農地（以下「有機農地」という。）は4,370万ヘクタール⁵⁾で、全世界の農地面積の0.99%となっている。国別ではオーストラリア（1,720万ヘクタール）、アルゼンチン（310万ヘクタール）、アメリカ（220万ヘクタール）の順となる。全世界における有機農業に従事する生産者（以下「有機生産者」という。）の数は230万人で、国別ではインド（65万人）[2013年]、ウガンダ（19万人）[年不明]、メキシコ（17万人）[2013年]の順であり、生産者数の点では発展途上国が上位のほとんどを占めている。

他方、消費の方に目を向けてみると、全世界のマーケットサイズは800億USドルで、国別ではアメリカ（359億USドル）、ドイツ（205億USドル）、フランス（68億USドル）と並ぶ一方で、一人当たり消費額では世界平均が11USドル（約9ユーロ）、国別ではスイス（223ユーロ）、ルクセンブルク（164ユーロ）、デンマーク（162ユーロ）となり、生産面とは対照的に先進国での消費が多く、上位を占める。

そのほか、有機農業に係る規格（第4節6を参照）を持つ国は87か国（そのほか18か国が準備中）であり、また、参加型認証制度⁶⁾（Participatory Guarantee System : PGS）については、72か国において123の取組み（そのほか準備中が110）が存在する。

2. ラオスにおける概要

(1) 基本的な数値⁷⁾

生産面について、アジア全体での有機農地面積は360万ヘクタール（世界の8%）、有機生産者はおよそ90万人とされており、面積では中国（192万5千ヘクタール）、インド（72万ヘクタール）、生産者数ではインド（65万人）、フィリピン（17万人）が多い。ラオスにあっては、有機農地面積は6,275ヘクタールで全農地面積の0.3%、生産者数は1,342人（いずれも2011年）で、計算上は一人当たり面積が4.7ヘクタールにもなり、俄かには信じ難い。消費面に係るアジア及びラオスについての数値データは不詳である。なお、隣国のタイは有機農地面積37,684ヘクタール（全農地面積の0.2%）、生産者数9,961人で（いずれも2014年）、ラオスよりは有機農業が広く行われている実態が数字に反映している。ちなみに、日本の場合は9,889ヘクタール（全農地面積の0.3%）、2,130人（いずれも2012年）であり、全農地面積に占める割合はラオスと同じだが、両国の人口からすれば人数割合はずっと少ない。

(2) ラオス各県の状況

企業ベースの輸出活動は別として、全国各地に見られる有機市場における販売額の点からすると、ラオス各県別の有機農業に係る活動は首都ヴィエンチャンが最も活発であるが、ルアンパバーン、ヴィエンチャン、ウドムサイ、サワンナケートなどの各県でも行われており、総販売額は112億kip（約1億6千万円）に達する（表1）。

⁵⁾ この4,370万ヘクタール（organic agricultural land）に加え、「organic wild collection」（野生の果樹・キノコ・薬草・ナッツ類、養蜂など）に係る3,744万ヘクタールを併せた面積が「organic agricultural area」として統計上は計上されている。

⁶⁾ 「参加型認証制度（PGS）」とは、地域に焦点を当てた有機農産物等の品質保証システムである。それは、信頼、社会的なネットワーク、知識の交換・生産交流の基盤の上に、消費者の積極的な参加活動に基づいて、生産者を認定する」（IFOAMの定義）。すなわち、国や国際機関が行う公的な認証制度とは別のシステムとして、生産者と消費者が、その連携と相互の信頼関係に基づいて自分たちの認証規格を策定し、例えば認証過程には消費者も加わって透明性を確保するなどしつつ、認証を行う制度。

⁷⁾ この項の記述も、IFOAM, FiBL, 2016, The World of Organic Agriculture –Statistics and Emerging Trends 2016 による。注釈のない限り、数字は2014年の値。

表1 有機市場での販売（2014年）

県名	生産量 (t)	販売額(千 kip)
首都ヴィエンチャン	386.1	6,448,333
ヴィエンチャン	72.0	939,600
サワンナケート	N/A	342,000
チャンパサック	6.8	79,600
ルアンパバーン	N/A	2,418,000
ウドムサイ	175.4	877,250
シェンクワン	15.2	109,959
計	655.5	11,214,742

（出所）Champa Lao Co., Ltd., 2015, “Market Analysis Survey for Promoting OA in Lao PDR for LOAPP” から作成。輸出入分は含まない。

① 首都ヴィエンチャン(2014)

首都ヴィエンチャンでは、全9郡のうち、6つの郡（2012年には7郡）に野菜・果樹のグループ、1つの郡にコメのグループが存在する（表2）。2012年と比較すると、2014年にはグループ数は7割程度、メンバー数・栽培面積はおよそ半減しているが、首都ヴィエンチャン農林局からの聞き取りなどによれば、これは2011年に Helvetas（スイスのNGO）によるプロジェクト（第4節2を参照）が終了したことが大きな要因とされる。すなわち、プロジェクトの実施中は技術面、金銭面などの支援があったものの、プロジェクト終了後には、これらがインセンティブとなっていた生産者が脱落していったものと思われる。ただし、その後、メンバーが増加しているグループが2～3あり、人数に関して言えば底を打ったという観測もある（首都ヴィエンチャン農林局農業課談）。

表2 首都ヴィエンチャンの有機農業生産者グループ（2012年及び2014年）

作目	グループ数	メンバー数	栽培面積(ヘクタール)
野菜・果樹	9 (18)	147 (316)	98.2 (175.5)
コメ	10 (10)	284 (538)	396.6 (870.0)
計	19 (28)	431 (854)	494.8 (1,045.5)

*（ ）内は2012年（2013 & 2015, 首都ヴィエンチャン農林局資料による）

首都ヴィエンチャンでは、2006年から臨時のテント設営による生産者自らの有機農産物の販売が月1回のペースで始まった。その後、知名度が増すにつれて、月2回、週1回、週2回と次第に開催頻度が上がり、現在（2016年8月）は週に4回のペースで実施され、場所も、タートルアン広場のみからチャオファーム公園など、広がりを見せている。この2か所の市場での販売については表3のとおりであり、野菜が中心であるが、茶、桑茶、ジャムなどの加工食品が販売額では3分の1程度を占めており、「有機の産物は生鮮品が中心」とのイメージに反して、生鮮品に比較して付加価値があり価格は高めなためとはいえ、加工食品の割合が意外に多い。また、2016年8月には、生産者グループが運営する常設の店舗が正式に開店しており、生産者が販売面の知見を得るためのアンテナショップ、生産者と消費者の交流の場などの機能も期待されている。また市内には、有機農産物を扱った営業を展開している幾つかの民間企業等の店舗があり、自らの生産あるいは契約生産により、独自の供給ルートを通じて確保・商品構成した有機農産物やその加工品（ジャム、茶、シャンプー、石鹸等）を販売している。これらの商品においては、別掲のラオス認証機関（LCB）やタイ有機農業認証機関（ACT）によるものとは異なった独自の有機認証表示を行っている場合もある。

なお、首都ヴィエンチャン農林局では、市内の全ての郡に1か所ずつの有機農産物販売所（臨時設営の市場を含む。）を設置することを目標としており、常設店舗も加え、2016年8月現在で4郡に存在する。

表3 首都ヴィエンチャン内（2つの有機市場）の販売量と販売額（2014）

作目	野菜	果樹	キノコ	コメ	加工食品	計
販売量(t)	293.5 (76%)	62.9 (16%)	3.7 (1%)	26.1 (7%)	N.A.	386.1 (100%)
販売額(千 kip)	3,201,793 (50%)	567,814 (9%)	78,838 (1%)	350,805 (5%)	2,240,083 (35%)	6,448,333 (100%)

（出所）Champa Lao Co., Ltd., 2015, “Market Analysis Survey for Promoting OA in Lao PDR for LOAPP” から作成

② その他の県

その他の多くの県においても、それぞれの実情に応じて、様々な開発パートナーによる各種のプロジェクトが別記（第4節3を参照）のとおり実施された（あるいは実施中）ことがあるとともに、民間企業による輸出も盛んに行われている。

ルアンパバーン県では、「農業生物多様性イニシアティブ」（第4節3(2)を参照）による有機野菜のほか、有機コーヒー栽培が行われている。また、サワンナケート県では「持続的天然資源管理・生産性向上プロジェクト」（第4節3(1)を参照）による有機野菜栽培、シェンクワン県では持続的農業・環境開発協議会⁸⁾（Sustainable Agriculture and Environment Development Association : SAEDA）の支援による野菜やコメ、チャンパサック県では、ボラベン高原の有機栽培が知られており、コーヒー、茶、コメ、野菜などを輸出している企業が多く存在する。

なお、これらの各県では、それぞれの県農林局（Provincial Agriculture and Forestry Office : PAFO）が有機農業の振興に力を入れており、例えば農林局前や特設の場所以外で有機市場を開催していることが多い。このほか、ウドムサイ県、ルアンナムター県、サイニャブリー県でも農林局が有機農業の普及に努めているが、今のところ、あまり大きな動きにはなっていない様子である。

第3節 有機農業をめぐる施策

1. クリーン農業（CA）、有機農業（OA）、農業生産工程管理（GAP）

(1) クリーン農業（Clean Agriculture）

ラオスの農業政策においては、有機農業も含む、より広い概念として「クリーン農業」の推進が重要視されており、有機農業はその中の大きな柱の一つである。クリーン農業は、消費者の健康を考慮して2006年から議論されてきたところであるが⁹⁾、ラオスにおける有機農業の位置付けを考えるために、まずクリーン農業について説明する。

クリーン農業は、一言でいえば「化学肥料、化学農薬を極力使わずに農業生産活動を行うことを通じ、環境に対する負荷を低減しつつ、清浄な農産物を生産する農業」ということができ、その構成について、ラオス農林省農業局では次の4つから成るとしている。また、それぞれにおいて化学肥料等の資材の使用可否は表4のとおりである。

- ① 有機農業（Organic Agriculture: OA）
- ② 農業生産工程管理（Good Agricultural Practice: GAP）
- ③ 化学農薬を使用しない農業（Non-chemical Agriculture）
- ④ 伝統的農業（Traditional Agriculture）

⁸⁾ 「環境にやさしい農業」に基づく食糧安全保障と栄養の観点からの持続的な生計向上をビジョンとして掲げ、1991年にラオスで設立された非営利団体。

⁹⁾ アイ・シー・ネット株式会社, 2012, ラオス国農業セクター情報収集・確認調査ファイナルレポート

表4 クリーン農業における使用資材の可否

	有機農業	化学農薬を使用しない農業	農業生産工程管理
化学肥料	×	○	○
殺虫剤	×	×	○
殺菌剤	×	×	○
除草剤	×	×	○
ホルモン剤	×	○	○
GMO 種子 ¹	×	情報なし	情報なし

(注1) 遺伝組み換え技術を用いて作られた種子

(出所) CADC の資料により筆者作成

ちなみに、よく誤解される点であるが、クリーン農業に関連して頻繁に用いられる”Conventional Agriculture”という用語は、「化学農薬・化学肥料を大量に使用して生産性を向上させる従来型の農業」を意味しており、④の伝統的農業（農薬や肥料を使用しない粗放な農業）とは異なる意味であることに留意されたい。

(2) 農業生産工程管理 (GAP)

農業生産工程管理 (GAP) は、本稿で説明している有機農業とは全く別ではあるが、有機農業と並ぶクリーン農業の主要なコンポーネントとして相互に深く関連しているので、やや詳細にはなるが、ここで取り上げる。

農業生産工程管理 (GAP) とは、「農業生産の環境的、経済的及び社会的な持続性に向けた取組であり、結果として安全で品質の良い食用及び非食用の農産物をもたらすものである」

(FAO の定義、農林水産省仮訳)、あるいは「農業生産活動を行う上で必要な関係法令等の内容に即して定められる点検項目に沿って、農業生産活動の各工程の正確な実施、記録、点検及び評価を行うことによる持続的な改善活動のこと」(農林水産省ガイドライン) と定義されており、その考え方を食品工場での作業工程を例にとり説明すると次のようになる。

食品工場では、原材料の搬入、計量から始まって、異物除去、洗浄、殺菌消毒、破碎、煮沸・攪拌等の加工、成型、袋詰め、計量、製品検査、梱包、保管、搬出といった一連の工程を経て製品が出荷されるのが一般的であろう。この一連の工程のうち、例えば製品の品質管理、従業員の労働安全といった観点から重要と思われるポイントを抜き出し、作業状況を点検・確認して評価を行い、問題点があれば作業改善に生かすようなフィードバックシステムを設置しておいて直ちに改善を実行するとともに、このような過程を繰り返すことによって、製品や作業の安全性、信頼性を維持向上している。

農業生産工程管理 (GAP) とは、圃場などでの農業生産の過程においてもこれと同様に進める、つまり、準備、育苗、栽培管理、収穫・調製、出荷といった一連の作業の中で点検すべき項目を設定し、記録・評価を行って生産工程の一層の改善を進めていくものである。

農業生産工程管理 (GAP) については、世界的には 1997 年に EUREP (欧州小売業組合) が策定した Global GAP がある。アセアンでは、Food Safety (食品安全)、Environmental Management (環境管理)、Worker Health, Safety and Welfare (作業者の安全な作業環境)、Produce Quality (生産物の品質) の 4 つのモジュールから成る ASEAN-GAP を既に作成しており (2008)、ラオスでは、これに準拠した Lao GAP を策定済 (2012) である。なお、ASEAN 各国における国内 GAP の実施に当たっては、少なくとも「食品安全」をカバーしていれば、この 4 つのモジュールの全てを必ずしも同時に行わなくてもよいこととされており、Lao GAP では、「食品安全」のみを実施している (2016 年 8 月現在)。

2. クリーン農業の施策上の位置付け

クリーン農業については、農林省の基本施策に係る計画のあちこちで言及されており、幾つかの事例をあげると次のとおりである。

- (1) Agriculture Development Strategy to 2025 and Vision to the Year 2030 (May 2015) <ラオス農林省の戦略ビジョン>
- 「クリーン、安全、持続性のある農業」はこの戦略ビジョンの一つの柱であり、そのコンテキストで「クリーン農業の推進」が取り上げられている。(2.3.3: Vision to the Year 2030, 2.4.1: Overall Goals)
 - 「ラオスは、クリーン、安全、安心、持続性のある農業のポテンシャルを保持する国であり、クリーン農業 (OA と GAP を含む) を主要な優先課題とする」 (3.2.1.1 5): Clean Agriculture Production and Food Safety)
- (2) Development Strategy of the Crop Sector 2025 and Vision 2030 (Feb 2015) <農林省農業局の戦略ビジョン>
- 「OA、GAP 等による品質の証明とコントロールは商品輸出の重要な手段である」(PART I 1.6.5: Need for Quality Certification)
 - 「2025 年までに、総作付面積の 20%をクリーン農業とし、その半分が認証されていることを目標とする」(PART II 2.2.1: Overall Goals)
 - 「OA、GAP 等のクリーン農業の推進、各種基準の開発、国際基準との調和に集中すべきである」 (PART III 3.1.3: Plan of Action for Clean Agriculture Development)
 - 「2025 年までに、GAP に関連した農家・企業を 3% (100,000 農場)、OA に関連した農家・企業を 2% (70,000 農場) とする」 (PART III 3.2.5: Clean Agriculture Measure)

このように、クリーン農業は、これからの農政推進上の主要課題の一つであり、ラオス政府は、上記のとおり、多分に野心的な数値目標をもって推進していくこととしている。

第 4 節 有機農業展開の経緯とプロジェクト、制度

これまで、ラオスの有機農業に係る基本的な数値、各県の状況、施策等について述べたが、ここでは、経緯、関連プロジェクトや関連する制度など、有機農業をめぐる各般の事項について記述し、さらに別の面からラオス有機農業について説明する。

1. 経緯

有機農業が始まった経緯は国や地域によって異なる。欧米や日本などでは、1960～70 年代に起こった環境問題や健康への意識の高まり、更にそこから派生する食の安全性への不安、不公正な社会への疑義といった社会的な問題意識の中で、より自然で持続可能な農業生産へと理念が拡大していく中で、「化学農薬、化学肥料を大量に使用して生産性を上げる従来型の農業」からの脱却を図る希求が生まれ、有機農業の概念も確立していったと言われている。このような活動の方向性は、生産者と消費者の連携、地域コミュニティや公正な取引を重視する考えにもつながり、地域支援型農業¹⁰⁾ (community-supported agriculture: CSA)、フェアトレード¹¹⁾ (Fair Trade) などの考えや活動が生まれてきた。

一方ラオスの場合、欧米などのような社会的な要請による自然発生的なものではない。有機農業に関連する最初の動きは、1990 年代末に国際 NGO により導入された「持続的農業」(sustainable agriculture) の概念であるとされる。2000 年代前半には、従来の自給中心の農業

¹⁰⁾ 地域の消費者（会員）が地元の農業生産者に対して、例えば半年分の代金を前払いし、それによって生産された収穫物を会員で分配する活動を通じ、消費者が地元の農業を支えるシステム。元来は 1960 年代に日本で始まり、欧米にその後広まったとされる。

¹¹⁾ 発展途上国の原料や製品を適正な価格で継続的に購入することを通じ、立場の弱い途上国の生産者や労働者の生活改善と自立を目指す活動(Wikipedia)

の中で、化学農薬や化学肥料をあまり使用してこなかったラオスの状況をポテンシャル¹²⁾と捉え、農家の生計向上も視野に入れて、「有機農業は貧困削減に有効なツール」との認識が開発パートナー側、ラオス側に次第に広まった。そのような流れの中で開発パートナーによるプロジェクトが始まり、2004年から2011年まで、スイスのNGOである「ヘルベタス」(Helvetas Swiss Intercooperation)による有機農業・マーケティング振興プロジェクト (Project of Organic Agriculture Farming and Marketing in Lao PDR: PROFIL) が実施されたが、このプロジェクトこそが、ラオスにおける体系的な有機農業推進の始まりとなった。

2. PROFILの主な活動実績

PROFILにおいては、有機農業を推進するための様々な活動が総合的、体系的に実施された。具体的には、主な活動として、次のとおり川上から川下まで有機農業を実施するための一通りの整備を行われ、このほか、内部監査システム¹³⁾ (Internal Control System: ICS) の導入や各種のガイドラインや教材の開発もなされた。

- (1) 有機農業規格の策定 (2005年) : 下記6を参照
- (2) タートルアン広場での有機市場の開設 (2006年) : 第2節2(2)①を参照。
- (3) ラオス認証機関 (Lao Certification Body: LCB) の設立 (2007年) : 下記7を参照。
- (4) クリーン農業開発センター (Clean Agriculture Development Center: CADC) の設置 (2007年)

CADCは、元来は農業局傘下の施設であった種子増殖センターを改組して設立された部署である。有機農業セクションは、3つある業務セクションの一つであり、有機農業に係る研修・圃場での実証展示などを行っている。

3. 開発パートナーによる有機農業関連プロジェクト

有機農業については、いくつかの開発パートナーが実施するプロジェクトの中で従来から取り組まれてきている。ただし、前記のPROFILとLOAPP (第4節4を参照)を除き、ほとんどの場合、有機農業はそれぞれのプロジェクトの一つのコンポーネントとしての扱いである。

- (1) 持続的天然資源管理・生産性向上プロジェクト (Sustainable National Resource Management and Productivity Enhancement Project: SNRMPEP)

アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB) と国際農業開発基金 (International Fund for Agricultural Development: IFAD) との協調融資により、2010年から2015年まで南部5県において実施された。貧困削減、商業的農業の推進、天然資源管理を柱としており、有機農業は明確な一つのコンポーネントではないが、コーヒー、野菜などの有機生産も活動の中で取り組まれた。

- (2) 農業生物多様性イニシアティブ (The Agro-biodiversity Initiative: TABI)

スイス開発協力庁 (Swiss Agency for Development and Cooperation: ADC) とADBの支援により、ルアンパバーン県、シェンクワン県、フアパン県で2012年から2016年まで実施され、技術指導、資機材配布、有機認証取得への支援等を通じて、有機農業に取組む生産者グループに対しての普及活動を行った。

- (3) 持続的観光業・クリーン生産・輸出能力強化プロジェクト (Enhancing Sustainable Tourism, Clean Production and Export Capacity in Lao PDR)

¹²⁾ このような考え方は、「何もしないのが有機農業」という誤解にもつながりやすい。確かにポテンシャルではあるが、有機農業そのものではない。

¹³⁾ 生産者グループ内の有機農業技術の維持、実践、技術平準化等のため、グループ内で担当者を決め、メンバーの生産・販売のモニターや調整などを行うシステム。

国際連合貿易開発会議（United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD）、国際連合工業開発機関（United Nations Industrial Development Organization: UNIDO）、国際貿易センター（International Trade Centre: ITC）、国際労働機関（International Labour Organization: ILO）の4機関の資金による2011年から2016年までのプロジェクト。有機農業関係では、ルアンパバーンにおいて有機農家組合を設立し、技術指導や認証取得の支援などを行うとともに、多くの関係者が一同に会するラオス有機農業フォーラム（LOAF）を毎年開催して関係者間の意見交換や情報共有を行ってきた。

(4) 小規模農家支援プロジェクト（Smallholder Development Project）

ADBの融資により、ヴィエンチャン県、カムアン県、サワンナケート県、チャンパサック県の4県において、2003年から2011年（フェーズ1）及び2012年から2014年（フェーズ2）に実施され、農家グループ形成、有機認証取得支援、技術指導などを通じて、有機野菜の生産を促進した。

4. ラオス有機農業促進プロジェクト（Laos Organic Agriculture Promotion Project: LOAPP）

JICAでは、ラオス有機農業促進プロジェクト（LOAPP）を2013年9月から2016年9月までの3年間、次のとおり実施した。

対象地域：首都ヴィエンチャン

対象者：ラオス農林省農業局職員（規格課、クリーン農業開発センター）、首都ヴィエンチャン農林局（PAFO）及び郡農林事務所（DAFO）の職員

- 上位目標：有機農業促進のための体制が機能する。
- プロジェクト目標：有機農業促進のための体制が強化される。
- 成果：

(1) 有機農業開発国家戦略が作成される。

数次のワークショップやパブリックヒアリングを含む約2年にわたる検討を経て完成した「戦略」を2016年6月に印刷製本して配布した。

(2) 有機農業促進のためのCADC（クリーン農業開発センター）の能力が向上する。

様々な研修の実施を通じた担当職員の能力向上の結果、多くのトレーナーを養成したほか、カリキュラムや教材の作成により研修実施体制を整備した。また、温室、電気・水供給設備、生産物包装施設等の整備を行い、有機農業に係る研修・展示施設として機能を強化した。

(3) 有機農業促進のための規格課の能力が向上する。

研修等を通じて、農林省農業局規格課に所属する検査官のほぼ全員が一人で検査を実施できるようになるとともに、累次にわたるワークショップを開催して、認証機関に係る国際規格（ISO）に準拠したマニュアル等を作成した。

5. 有機農業開発国家戦略

有機農業開発国家戦略は、前記のとおり約2年をかけて策定されたが、ラオスにおける今後の有機農業の展開に係る重要な文書であるので、その内容にごく簡単に触れておきたい。戦略は「概観」と5つの章で構成され、それぞれの主な記述内容は次のとおり。

概観：クリーン農業の重要性、有機農業の意義とラオスの持つポテンシャル、PROFILの成果、有機農業の国内展開、今後の振興施策など。

第1章：ラオスにおける過去から現在までの有機農業発展のレビュー

有機農業に係る党大会の決定、規格と認証制度に準拠した有機農業の発展、残された問題（ICS、植物保護ネットワーク、有機種子の増殖、有機生産地域の登録、有機農業ビ

ジネスに対する投資などが未成熟)、得られた教訓(①政府の決定を方針、プログラム等に反映させた機関が円滑に有機農業を推進させたこと、②規格と認証制度に従った生産が有機農業促進に望ましいこと、③共通の方向性に沿った管理メカニズム、中央・地方間の調整等が成功のカギであること、④目標ベースのアプローチ、適切な技術、情報システム構築、民間企業参加が重要であること)など

第2章：有機農業に係る戦略的アクションプランの方向と目的

6つの課題(①土地利用の転換、②気候変動、③社会的消費パターンの変化、④地域的・国際的な経済統合、⑤質の高い認定・認証制度への要求、⑥非関税障壁を回避するための手段)に対応した有機農業生産の促進、期待される成果(①有機農家数目標の達成、②ラオス認証システムの改善、③販売促進キャンペーンと啓発活動の強化、④有機市場の開発、⑤人材開発と能力向上、⑥組織の改善。これらには、それぞれに①2016-2018年、②2021年まで、③2025年までの3フェーズに区分したアクションプランを設定)。

第3章：有機農業のターゲット

中央・地方の検査官の人数等各種の数値目標を含む制度の創設・改善、国内・国際市場の開発、生産物の品質管理など。

第4章：プログラムとプロジェクト

アクションプランとして、例えば「制度改善及び人材開発」、「技術普及及び生産開発」といったテーマを提示し、それぞれの下にその実行のための様々なプロジェクト案を列記するとともに、実施プラン及び予算プランの立て方を提示。

第5章：実施アプローチ

戦略を実施するために農業局がすべきこと(活動、指標、時間軸、責任者等を明らかにしたアクションプランの作成)、中央・地方レベルの義務と責任、運営委員会によるモニタリングと評価の実施など。

このように、有機農業開発国家戦略では、有機農業の位置付けと意義、展開の経緯、教訓、今後の方向、実施プロジェクト案などを網羅し、これまで政策文書の各所で触れられてきた有機農業について、ビジョンや今後の方策などを初めてまとめたものになっており、次は計画的な実施が急がれる。

6. 有機農業規格 (Organic Agriculture Standard)

有機農業に係る認証を行うためには、そのための規格が必要であり、ラオスの有機認証規格は、2005年12月に農林大臣決定として制定されている。この規格は、IFOAM及びACT(タイの有機認証機関)の規格に準拠し、10章31条の本文及び6つの付属書で構成され、圃場管理、生産、保存・包装・輸送、投入資材、評価・検査、表示ラベル、投入許可資材などについて規定している。

内容の特徴としては、①「クリーン農業の推進」が本基準策定の目的の一つ¹⁴⁾(第1条)、②「化学肥料、殺虫剤、ホルモン剤を含む全ての化学合成投入資材の使用禁止」を一般原則とすること(ただし、付属書中で言及されている資材は一定の条件の下で使用可能¹⁵⁾)。(第6条、第25条、付属書1)、③有機認証のための圃場転換期間が1年(果樹などの永年性作物の場合は1年半)¹⁶⁾(第9条)などがあげられる。

¹⁴⁾ もう一つは、農業の生産管理が農業法に従ったものとなること。

¹⁵⁾ 例えば、ボルドー液(殺菌剤)やジベレリン(植物ホルモン)は、作成方法、使用方法を遵守すれば使用可能。

¹⁶⁾ 日本の有機JASと比較すると半分の期間。

7. 有機認証制度

有機農業の捉え方や実践には様々なものがあり、各自がそれぞれ独自の考えに基づいて「有機」を主張すれば消費者の選択に誤解や混乱を招き、社会にとって負の影響を与える。そこで、「有機」の具体的な要件を明示し、それに準拠した生産、加工等が行われたことを保証するような制度が求められる。このための国際的な制度としては、前述の IFOAM による基準をはじめ、アメリカの全国有機プログラム (National Organic Program: NOP)、EU 有機農業規則、有機農産物に係る日本農林規格 (有機 JAS) などが知られている。

ラオスにおいては、別掲のとおり、PROFIL によってラオス認証機関 (Lao Certification Body: LCB) が 2007 年に設置された。LCB は、当初はクリーン農業開発センター (CADC) に置かれていたが、その後、農業局規格課に移され、現在に至っている。LCB には、理事会 (Board of Directors: BOD) 及びその下に執行委員会 (Executive Committee: EC)、技術委員会 (Technical Committee: TC)、品質管理委員会 (Quality Management Committee: QMC)、認証委員会 (Certification Committee: CC) などが置かれており、農林省農業局長、農業局内関係課の課長、関連他省の代表、消費者代表、NGO 代表などから構成される。なお、BOD 及び CC については、参加者の都合を調整しやすくして開催を容易にするため、各関係部局等からの代表を正副の 2 人制にすることとしている。

LCB の事務局業務は STD (農業局規格課) が行っているが、この課には LCB の検査官 9 名が配属され、検査マニュアルの開発、オペレーター (農家組合、民間企業等の認定申請者) からの申請に応じた検査の実施、検査・認証に関する情報収集、検査に関する知識・技術についての国際的認証機関との連携、認定証の発行事務などの所掌業務を担っている。

認証に当たっての流れは概ね次のとおりである。

- (1) オペレーターは申請書及び関連文書を農林省農業局へ提出する
- (2) 書類は規格課、更に、案件ごとに決められる担当検査官に回付される
- (3) 検査官は書類を確認し、不足情報等があればオペレーターに連絡して、追加・修正を要請する
- (4) 完全な書類が整った後、オペレーターは検査諸費用を支払う
- (5) 検査官はオペレーターとの日程調整を経て検査を実施し、検査報告書を作成する (検査官とオペレーターは署名)
- (6) 検査官は、認証委員会向けにサマリーレポートを作成する
- (7) 認証委員会を開催してレポートを確認・検討し、認証の可否を決定する
- (8) 担当検査官は結果をオペレーターに通知し、合格の場合は農業局が発行する認定証を送付する。なお、認証は 1 年間有効であり、更新を望む場合、オペレーターは新たに申請する。

第 5 節 課題と対応

1. 課題

◎ 考え方・制度面

(1) 有機農業への誤解

「土づくり」の必要性があまり認識されず、「何もしなければ有機農業」あるいは「化学農薬や化学肥料を使いさえしなければ、それが即、有機農業である」という誤解があり、混乱を来している。例えば、栽培上の何の手も加えていない街路樹や庭先からとってきた果樹、あるいは水耕栽培による農産物を「有機」と称していることがある。

(2) 普及指導体制が有効に機能していない。

「CADC→PAFO/DAFO→農家」という普及の流れについて、有機農業を指導できるようなトレーナーが地方レベルでは不足していることなどもあって、一部の地域を除いてはうまく働かず、普及が効率的に進展していない。なお、CADC から農家への直接の普及も行

われており、この方が研修効果のあがる場合もあるが、スポット的には有効ではあるものの、有機農業を全国に今後展開していくためには非効率である。

(3) 有機農業と農業生産工程管理の理解に混乱がある。

消費者のみならず行政官や生産者の間にも、この両者の違いについて、「化学農薬や化学肥料を全く使用しないのが有機農業、ある程度は使用してもよいのが農業生産工程管理」といった理解がある。これら投入物の使用のみに絞れば、そう言うこともできようが、本来、両者は次元の異なる話であり、極端なことを言えば、有機農業を行うための農業生産工程管理もあり得る。ただし、別項に述べたとおり、ラオスでは、農業生産工程管理の4つのモジュールのうち、先ず「食品安全」から始めているので、便宜上このような説明になるのかもしれない。しかし、そうであったとしても、農薬や肥料についての言及は当該モジュール中の一部であり、クリーン農業の普及担当者には根本的な点についての的確な理解の上での活動が求められる。別掲のように、両者ともにクリーン農業の重要な柱であり、両者の今後の進展には、的確な理解に基づいた普及活動が必要である。

(4) LCBによる認証は国際的な声価を得ていない。

ラオス認証機関（LCB）認証は、ごく一部の例外を除き、ラオス国内でしか有機認証として通用せず、国際的には殆ど意味を持たない。したがって、ラオス国内の有機農産物輸出業者は、他の認証、例えばタイ有機農業認証機関（Organic Agriculture Certification Thailand: ACT）や日本の有機JASによる認証など、国際的に声価のある認証を取得していることが多い。

◎ 実態面（技術、マーケット等）

(5) そもそも有機農業生産が国内で普及していない。

前述（第2節2(1)）のように、外来の概念である有機農業に係る農地面積はごくわずかであり（2011年で0.3%）、殆ど普及していない。

(6) 様々な困難性を抱えている。

有機農業を実施する上で困難と感じている点について、首都ヴィエンチャン内の有機農家を調査した結果¹⁷⁾によれば、野菜農家については、①近代的な機械とマーケティングが不足、②投資のための収入が不足、③家族労働力が不足、④土質が不良、⑤病虫害防除が困難、また、コメ農家については、①コメが低価格、②家族労働力が不足、③灌漑が不足、④近代的な機械がない、⑤病虫害防除が困難、となっている。

一方、有機農業を一度は実施していたがやめた農家について、その理由を尋ねた結果は、野菜農家では、①マーケットが限定、②栽培が困難、③労働力不足、④病虫害防除が困難、⑤農地不足、コメ農家では、①マーケットと買い手が限定、②低価格、③栽培が困難、④労働力不足、⑤病虫害防除が困難、という結果になっている。

まとめてみると、主に、①栽培面（耕種的事項及び病虫害防除）、②販売面（価格、マーケット、需要）、③経営面（資金、労働力）という3区分になる。この中で、例えば販売面では、有機農産物の販売場所があまり確保されていないということに起因している。第2節2(2)では各県の動きを簡単に述べたが、企業ベースの活動は別として、農家組合ベースの販売では首都ヴィエンチャンとシェンクワン県以外の活動はあまりうまくいっていないという報告もある¹⁸⁾。

(7) 有機農業を推進する具体的手順が欠如している。

別記のとおり、有機農業開発国家戦略は完成したが、そこには経緯と現状、今後の方向

¹⁷ Mixai Techno Engineering & Consulting Co, Ltd, 2014, “The Survey on Lao Organic Agriculture”

¹⁸ Champa Lao Co., Ltd, 2015, Market Analysis Survey for Lao Organic Agriculture Promotion Project (LOAPP)

と目的、目標数値等が記載されているものの、それを具体的に推進する手立ては決められていない。すなわち、これから向かうべき方向としてのコンセンサスは得られており、各政府機関等は従来それぞれに活動を行っているが、全体的として統一性を持った実際のオペレーション手順がない。

2. 対応

ラオスにおける有機農業には上記のような課題がある。これらに対し、個々の対応としては下記の方法が考えられるが、一言で言えば、「有機農業の裾野を広げつつ、販売面を促進してバリューチェーンを構築する」ということになる。

(1) 啓発活動及び技術指導を通じた有機農業の普及

別記のとおり、多くの地域では有機農業が全く実施されていない現状では、まずは啓発活動による裾野を拡大すること、一方で、首都ヴィエンチャン、チャンパサック県、ルアンパバーン県のように一定程度以上の展開が見られる地域では、レベルとニーズに応じた普及活動、例えば、①首都ヴィエンチャンでは現在の市場の更なる展開、②チャンパサック県ではタイへの一層の輸出振興を念頭に置いた方策、③ルアンパバーン県では観光客に対応した販売、マーケティングを展開するなど、各地で異なる実情にきめ細かく対応した推進方策の策定と実施が求められる。

(2) LCB 認証の声価向上

ラオス認証機関 (LCB) については、ほぼ国内でしか通用しない認証であり、国外ではほとんど効力を持たないため、現在、ISO/IEC17065 (認証機関に係る国際規格) に準拠した関係書類の整備を行ったところであり、このことは、いずれは LCB の声価向上に資するものであることに間違いはない。ただし、実際に ISO 取得の申請をするかどうかについては、声価向上の意義、取得に必要な経費と時間、今後の LCB 認証申請数の推移、国際認証との同等性確保の意義などに配慮してその得失を検討した上で判断すべきである。

(3) 有機農業戦略の着実な実施

有機農業戦略の策定が済んだ次の段階としては、運営委員会によって実施計画を策定し、これを実行に移す段階であり、さしあたっては早期に開催して、各事項の実施スケジュール、責任機関などを定めたロードマップが必要となる。すなわち、今後は戦略に規定された内容の着実な実施、及び事態が変化することもあり得るので、必要に応じて適宜に見直すことも求められる。

(4) 普及のための効率的な体制整備 (国、県、郡レベル)

JICA のプロジェクトである LOAPP では、首都ヴィエンチャンを対象地域として、まだ完全とは言えないが、国 (CADC)、県 (PAFO)、郡 (DAFO) の間の研修体系設立を支援してきた。この三者間の正に「有機的」な関係、すなわち相互のリソースとニーズに応じたきめ細かい研修・普及体制の確立が求められる。特に郡レベルでは、首都ヴィエンチャンにおいてさえ有機農業のトレーナーとなることが可能な人材は不足しており、その育成と資質向上が急務である。

(5) バリューチェーンの確立 (民間企業との協力促進)

有機農業生産の裾野を広げるには、生産から流通、消費までのしっかりとした流れが確立されなければならない。国際認証を取得して有機農産物の海外向け販路を確保しているような企業は別として、臨時市場で生鮮品を消費者へ直接販売するのが主要な収入源の生産者も多い中では、別記の加工関係にも関連するが、例えば民間企業との連携・協力関係も視野に入れた確実な販路が確保され、生産から消費までの流れが確立するよう努めることが求められる。

(6) 有機加工品の開発促進

現在、首都ヴィエンチャン、チャンパサック県などを中心に有機農業が盛んではあるが、多くは一次産品のレベルに留まっており、最終加工品の生産までには至っておらず、また近隣国の実需者の話からすると、ラオスには有機食品の原料生産地としての役割しか期待されていないようである。しかしながらいうまでもなく、加工には、裾物の利用、保管性の確保を通じた出荷調整、地元の雇用創出、付加価値の向上など多くのメリットがあることから、農林省と商工省との関係もあるが、まずは小規模でもよいので加工分野にも手を伸ばすことの得失を検討すべきである。

さらに、個々の対応を超えた制度的な面での対応案としては、次の諸点が考えられる。

(7) 有機農業と GAP の関係整理、及びその推進方策の整理

各種の施策文書において、有機農業と農業生産工程管理（GAP）はクリーン農業の両輪であるように規定されているものの、ラオスにおいてはその進展度合い、関係者の理解、今後の狙いなどに両者間で差異が見られる。したがって、両者の位置付けと関係の整理、それに基づく具体的な推進方策の策定と展開が求められる。例えば、①有機農業と農業生産工程管理（GAP）についての各ドナーによる支援成果のレビュー、②野心的な目標数値が掲げられている中で実際の推進、③全国一律ではなく、各県の実情に応じたきめ細かな推進方策とその実施などが必要である。

(8) 有機農業推進と認証の関係、位置づけの整理

有機農業の推進に当たっては、全国的にはまだまだ普及の余地があることから、まずは実践農家の増加を図ることが先であるが、それに関連して、ラオス認証機関（LCB）認証取得の扱いがある。国内の有機認証体制をきちんとするにはラオス認証機関（LCB）認証の取得を推進すべきではあるが、一方では認証取得を条件とすれば、普及が進まない恐れもある。例えば、敷居の低い認証制度として、別記（脚注6を参照）の参加型認証制度（Participatory Guarantee System: PGS）があり、既に一部の県では、ADB のプロジェクトにより導入に向けての取組み行われた経緯が以前にあるところ、その実績や国内事情を勘案して、ラオスでこれを更に行うことの是非も含め、検討を進めることが求められる。

(9) LCB の在り方の検討（実務の内容等）

現在、例えば、水耕栽培のものを「有機」と称して販売する業者が存在するなど「有機」の呼称や表示に混乱が見られる。これを避けるには、実際の販売現場を調査して、不適切な認証マークの使用や偽証などの確認（いわゆる「マーケットサーベイ」）をきちんと実施することや、認証の取得を必須として「有機」の表示や呼称を許可するのも一方法ではあるが、そのためには、LCB 認証を真に取得に値するような声価の高いものにするなど、制度の一層の整備・充実が必要となる。また、「有機」についての適切な表示、有機農産物の販売に係る啓発活動をラオス商工会や販売業者に対して行い、理解を深めることも求められる。

一方、現在、中央（農業局）の検査官のみが行っている LCB 認証の検査について、PAFO（県農林局）職員の中から近い将来の検査官を養成して検査業務を可能な限り委譲し、LCB 認証に係る全国ネットワークを構築するという農業局の構想に従い、中央の検査官は、検査技術等に関する PAFO への研修講師としての活動を開始しているところである。中央の検査官は、既に、タイ有機農業認証機関（Organic Agriculture Certification Thailand: ACT）によるインターン研修に随時参加し、ACT 検査官がラオス国内で行う ACT 認証の現地検査に同行して ACT の検査手法等を学習するなど研鑽を積んでいるが、今度は自らが PAFO への研修講師となる立場でもあり、その意味で検査官自身の一層の資質向上が必要である。

おわりに

これまで述べてきたように、ラオスの有機農業は、1990年代末の持続的農業の概念導入に始まり、2004～2011年のPROFILによる体系的な推進などを経てここまで進んできたものの、未だ発展途上であり、多くの課題を抱えている。しかし、国としての重要施策の一つに位置付けられ、今後とも推進の方向にあることは間違いない。これまで、中央・地方を含めたラオス政府、開発パートナー、民間企業、生産者、流通・販売等に係る業者など様々なステークホルダーの尽力によって進められてきた有機農業ではあるが、さらに、それぞれの関係分野の状況に応じた対応が必要であろう。第5節2で述べた以外にも、例えば、①消費者対応：調査の一事例では97%が「健康によい」と回答しており（複数回答可）¹⁹、タイで見られるように農業生産部局と保健担当部局とのコラボレーションにより有機農業を推進する、②技術普及：すべての県の農林局に、少なくとも数名は有機農業の基礎的な知識・技術を持った職員を養成する、③認証制度：地方も含めた全国的な検査業務体制を構築するため、（一部は既に開始されていると聞くが）中央の規格課に配属されている検査官が、初めは主要ターゲット県（将来的には全国の県）の農林局担当職員に検査技術を伝達するなどが考えられる。これらの中には有機農業開発国家戦略で既に触れられているものもあり、その意味でも、本文で触れたように、まずは「戦略」の着実な実施が求められる。

ラオスのこんにちの急速な経済発展の状況を考えれば、他国の例を考えてみても、安全な農産物に対する需要は着実に増加すると見込まれ、有機農業の伸びしろはある。従来よく言われてきた「貧困ゆえにほとんど化学肥料や化学農薬を投入できなかったことがかえって強み」というラオスの逆説的ポテンシャルを活かし、実際の発展に向けての材料とするには、これまで経験や発展経緯に立ち、実態に即した様々な方策を総合的に推し進める必要があるであろう。

<略語一覧>

ACT (Organic Agriculture Certification Thailand) タイ有機農業認証機関
ADB (Asian Development Bank) アジア開発銀行
CADC (Clean Agriculture Development Center) クリーン農業開発センター
CSA (Community-supported Agriculture) 地域支援型農業
DAEC (Department of Agricultural Extension and Cooperative) 農業普及・協同組合局
DAFO (District Agriculture and Forestry Office) 郡農林事務所
DOA (Department of Agriculture) 農業局
FiBL (Research Institute of Organic Agriculture) 有機農業研究所
GAP (Good Agriculture Practice) 農業生産工程管理
ICS (Internal Control System) 内部監査システム
IFAD (International Fund for Agricultural Development) 国際農業開発基金
IFOAM(International Federation of Organic Agriculture Movement) 国際有機農業運動連盟
ILO (International Labour Organization) 国際労働機関
ISO (International Organization for Standardization) 国際標準化機構
ITC (International Trade Centre) 国際貿易センター
JICA (Japan International Cooperation Agency) 国際協力機構
Lao PDR (Lao People's Democratic Republic) ラオス人民民主共和国
LCB (Laos Certification Body) ラオス認証機関
LOAF (Laos Organic Agriculture Forum) ラオス有機農業フォーラム
LOAPP (Lao Organic Agriculture Promotion Project) ラオス有機農業促進プロジェクト

¹⁹ Isabelle Vagneron et al, 2015, Consumer Perceptions of Organic Food in the Lao PDR

MAF (Ministry of Agriculture and Forestry) 農林省
MOIC (Ministry of Industry and Commerce) 商工省
OA (Organic Agriculture) 有機農業
OAS (Organic Agriculture Standard) 有機農業規格
PAFO (Provincial Agriculture and Forestry Office) 県農林局
PPC (Plant Protection Center) 植物保護センター
PROFIL(Promotion of Organic Farming in Lao PDR) 有機農業・マーケティング振興プロジェクト
SAEDA(Sustainable Agriculture and Environment Development Association) 持続的農業・環境開発協議会
SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation) スイス開発協力庁
SECO(Swiss State Secretariat for Economic Affairs) スイス経済省
SNRMPEP(Sustainable Natural Resources Management and Productivity Enhancement Project) 持続的天然資源管理・生産性向上プロジェクト
TABI (The Agro-biodiversity Initiative) 農業多様性イニシアティブ

<参考文献>

1. IFOAM, FiBL [2016] *The World of Organic Agriculture –Statistics and Emerging Trends 2016 –*
2. 国際協力機構 [2013] 『ラオス人民民主共和国有機農業促進プロジェクト詳細計画策定調査報告書』
3. Champa Lao Co., Ltd. [2015] *Market Analysis Survey for Lao Organic Agriculture Promotion Project (LOAPP)*
4. Viton Panyakul [2014] *Final Report on Accreditation and Certification System for Lao Organic Agriculture*
5. 阿久津隆男 [2014] 『専門家業務完了報告書』
6. アイ・シー・ネット株式会社[2012] 『ラオス国農業セクター情報収集・確認調査ファイナルレポート』
7. DOA, MAF [2015] *Development Strategy of the Crop Sector 2025 and Vision 2030*
8. Isabelle Vagneron et al.[2015] *Consumer Perceptions of Organic Food in the Lao PDR*
9. MAF [2015] *Agriculture Development Strategy to 2025 and Vision to the Year 2030*
10. Mixai Techno Engineering & Consulting Co., Ltd. [2014] *The Survey on Lao Organic Agriculture*
11. 農林水産省 [2012] 『有機農産物検査認証制度ハンドブック (改訂第5版)』

第7章

ラオスのツーリズムの現状と課題

-ASEAN経済共同体発足とその影響-

JICA-ASEAN 連携ラオスパイロットプロジェクト
観光振興コンポーネント業務調整員兼観光開発専門家
木下 俊和

はじめに

1990年に、ラオスを訪れた旅行者の数はわずか1万4千人¹であったが、近年大きく増加し2015年には約468万人²が訪れた。多くの外国人の訪問は、ラオスの社会や経済に大きな影響を与えるだろう。世界のツーリズムの拡大は、多くの国々にツーリズム産業の経済効果をもたらし、また、その効果に期待してツーリズム開発を推進する国も多い。近年のラオスの旅行者数の増加は、ラオス政府にそうしたツーリズムがもたらす経済効果に期待を持たせている。

ラオスは、内陸国であり5つの国と国境を共有しており、また、4つの国とは、ASEAN共同体（ASEAN Community: AC）の加盟国として協力関係にあり、それら周辺国の社会や経済の影響を受け易い環境にあると言ってよいだろう。そして、それらの国々との関係は、協力関係でもあり競合者としての関係でもあるという点で重要である。

2015年末、ASEAN経済共同体（ASEAN Economic Community: AEC）が発足した。AECは、ASEANがAC創設を合意して以来、徐々にその準備を進めてきたものであり、AEC発足に伴う加盟国に対する直接的な影響はそう大きくはないだろう。しかし、ASEAN加盟国のなかでも後発加盟国であるCLMV4カ国にとって、ACまたは、AECの協力関係はそれぞれの国の開発を進める上で重要なテーマであることは間違いないだろう³。ASEAN加盟国間の協力は重要であるし、特にツーリズムにおいて、AECが標榜する「ASEAN as A Single Tourism Destination（一つの観光目的地としてのASEAN）」は、インドシナ半島の真ん中に位置するラオスにとって、また、航空便の路線数が限定的であるラオスにとって、旅行者誘致を行う上で重要なことである。

本稿は、こうした背景の中でラオスのツーリズムの現状と課題について統計データを基に考察を行うとともに、AECの中でのツーリズム開発協力においてラオスツーリズムが今後発展する上で取り組まねばならない課題を明らかにし、それらに対する提言を行うことを目的とする。

第1節 ラオスのツーリズムの現状

1. ラオス情報文化観光省の組織

ラオスの観光部門について所管している行政省庁は、情報文化観光省（Ministry of Information, Culture and Tourism: MICT）である。MICTは、旧ラオス政府観光庁（Laos National Tourism Authority: LNTA）が旧情報文化省（Ministry of Information and Culture）に2011年に統合され現在に至っている⁴。観光局（Tourism Department）は、4つの部門に分かれており、観光開発局（Tourism Development Department: 以下開発局とする）、観光管理局（Tourism

¹ ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版

² ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版

³ Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnamの頭文字。

⁴ MICTは、情報局、文化局、観光局の3局で構成され、大臣の下、各局に副大臣が置かれている。

Management Department：以下管理局とする)、観光マーケティング局 (Tourism Marketing Department：以下マーケティング局とする)、そして、観光トレーニングセンター (Tourism Training Center：以下トレーニングセンターとする) で構成されている⁵。

中央省庁であるMICTの他に首都ヴィエンチャンおよび全国17県に観光局が置かれ、さらに郡には、郡観光事務所が置かれている⁶。MICTが全国を管轄するが、地方における観光部門の開発、ビジネス、マーケティング、また人材育成については、県観光局が主導しており、それらをMICTが監督していると言って良いだろう。

2. ラオスの旅行法

ラオスの旅行に関する法律は、2005年に改訂された旅行法による。本旅行法は、全10章79条から構成されており、第1章第1条に定められているように、「この旅行法は、観光の規則、基準、活動、管理を定め、文化、歴史、自然を活かした持続可能な観光産業発展を通じて経済発展に貢献すること、諸外国との国際協力関係、友好関係、相互理解を深めることを目的とする」と国家管理の下、ラオスの自然、歴史、文化を守り、適切な観光開発および観光運営が実施されるよう観光関連用語についての定義づけを行ったものといえるだろう。そこに見て取れるのは、ラオスの観光を発展させるための国家管理の法律とあってよいだろう。

3. 2015年のラオスツーリズム

(1) 2015年の受入旅行者数の概要

MICTは、ラオスの観光に関する統計をラオスツーリズム統計 (Statistical Tourism in Laos) として公表している⁷。統計を担当しているのは、開発局観光分析部にある統計チームであり、県観光局が調査したデータを集計し公表している。統計チームによると、ラオスの観光統計については、国連の関連機関である世界観光機関 (United Nations World Tourism Organization: UNWTO) が採用している統計規則に則って集計しているとのことである⁸。本稿におけるラオスツーリズムに関する統計データは、すべてツーリズム統計2015年版から引用した。

2015年のラオスを訪れた旅行者数 (表1) は468万4千429人で、うちアジア・大洋州地域からの旅行者の数が、436万7千480人と全旅行者数の93.2%を占めていた。さらにこの数字を絞り込むと、ASEAN加盟国からの旅行者数が、358万8千538人で、全旅行者数の76.6%を占めており、タイからの旅行者が232万1千352人、ベトナムからの旅行者が118万7千954人となっており、全旅行者数の75%がこれら2カ国からの旅行者で占められている。ラオスは、インドシ

⁵ ここに示した各部局の英語名は、MICTが公式に認める名称であるが、日本語表記については筆者が直訳したものである。なお、ここに示した組織概要は2016年7月現在のものである。

開発局は、国内観光地の開発に関する監督と県観光局の開発について指導を行っている。また、ラオスの観光統計の集計と公表についての責任部局でもある。管理局は、旅行会社やレストラン、その他の観光関連施設等ビジネスに関わる管理監督部局であり、外国人団体ツアーの届け出に関する管理や、各ビジネス関連企業の事業が適正に行われているかなどについて管理している。マーケティング局は、ラオスツーリズムの国内外におけるマーケティング活動について主管しており、宣伝媒体の作成やウェブサイトの管理、観光地の調査の実施などを行っている。また、国外で開催される観光博などへの出展を行っている。トレーニングセンターは、ラオスのツーリズム人材育成のための研修等を行うと共に、ラオスの民間の旅行者者に所属するガイドに対するライセンスの発給に係る研修を行っている。

⁶ 県観光局は、Provincial Information, Culture and Tourism Department: PICTDと英語表記される。また、郡観光事務所は、District Information, Culture and Tourism Office: DICTOと表記される。

⁷ 「ラオスツーリズム統計」の英語名がその時々で変更されているため、本稿においては、「ツーリズム統計」という名称で統一し、年次で区別する。

⁸ 旅行・観光サテライトアカウント (Tourism Satellite Account: TSA) は、SNA (System of National Account) のサテライトアカウントのひとつで、UNWTOが国際基準『TSA Recommended Methodological Framework 2008』 (TSA : RMF08) を示したもので、現在ツーリズム統計において多くの国々が採用している。

ナ半島の中央に位置する内陸国であり、5カ国と国境を接しているため、それら国境を有している国々からの人の往来が頻繁になることが想定される。さらにメコン川架橋やラオス国内の道路状況の改善によって陸路移動が容易になったことはラオス国内外の往来を促すという点で重要なことである。また、ラオスとタイ、またはベトナムとの歴史的な近接性が、1990年代から2000年代のラオスの経済発展にともなって結びつきを強くし、経済的な交流が人の往来に大きく影響を与えていると考えられる。

ASEAN加盟国以外の地域からの旅行者についてみると、非ASEANアジア・大洋州地域からの旅行者数が、約77万8千人、ヨーロッパからの旅行者が約21万7千人、米国やカナダ他南北アメリカ地域からの訪問者数が約8万9千人、そしてその他のアフリカや中東地域から約1万1千人となっている。国別では、中国からの旅行者の増加が著しい。2015年の中国からの旅行者数は約51万人で、2011年と比較して、約3倍に増加している。近年ラオスと中国の間では、貿易取引や外国直接投資などの経済的関係性が強まっており、その影響で中国からラオスへの旅行者が増加していると考えられる。その他の国々では、韓国から約16万5千人、米国から6万2千人、フランスからの5万5千人と続く。ラオスへの訪問者の多い国上位10カ国でラオスへの旅行者総数の95.1%を占めていることになる。

表1 国・地域別到着者数 (2015年)

国名	旅行者数 (人)	総旅行者数に占める割合 (%)
総旅行者数	4,684,429	100.0
アジア・大洋州計	4,367,480	93.2
ASEAN計	3,588,538	76.6
ブルネイ	865	0.0
カンボジア	20,625	0.4
インドネシア	6,019	0.2
マレーシア	24,095	0.5
ミャンマー	2,661	0.1
フィリピン	16,709	0.4
シンガポール	8,258	0.2
タイ	2,321,352	49.6
ベトナム	1,187,954	25.4
非ASEANアジア・大洋州	778,942	16.6
ヨーロッパ計	217,307	4.6
アメリカ計	88,987	1.9
アフリカ・中東計	10,655	0.2

出所：ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版、Table 5、12頁より筆者和訳作成

(2) 国際旅行者と地域旅行者の分類

ラオスの旅行者統計では、旅行者を「国際旅行者 (International Tourist)」と「地域旅行者、または域内旅行者 (Regional Tourist)」とに分類したのがある、その統計を表2に示した⁹。

2015年の国際旅行者の数は、64万3千62人で全旅行者の13.7%であった。一方、国境を共有する国々からの訪問者である地域旅行者数は、404万1千357人で、全体の86.3%を占めていた。地域旅行者はさらにボーダーパス利用者とパスポート利用者とに分類され、前者は146万2千951人で地域旅行者のうち36.2%、後者が257万8千416人で63.8%であった。地域旅行者のうちボーダーパスまたは、日帰りとされている旅行者の平均滞在日数は2日とされており、日常の

⁹ Regional Touristは、ラオスと国境を接するタイ、ベトナム、中国、カンボジアからの旅行者を指しており、ラオスに入国する際、パスポートを利用する者と、二国間で取り決められた滞在日数に制限のあるボーダーパスを利用して入国する場合とがある。

仕事や買い物、運送トラックの運転手などが多いと想定され、陸路または、渡し船による越境が考えられる。パスポート利用者の場合は、観光、およびその他のビジネス関連の訪問者と想定され、陸路や空路による越境または、渡航が想定される。

表2 ラオスの旅行者統計の分類（国際旅行者・地域旅行者）2015年

種別・国	ボーダーパス		ボーダーパス利用 または、日帰り	パスポート利 用	旅行者計	全旅行者に占め る割合(%)
	日帰り	宿泊				
全旅行者数	-	-	-	-	4,684,429	100
国際旅行者	-	-	-	643,062	643,062	13.7
地域旅行者	1,141,102	321,849	1,462,951	2,578,416	4,041,357	86.3
タイ	906,620	255,713	1,162,333	1,159,019	2,321,352	49.6
ベトナム	98,983	28,918	126,901	1,061,053	1,187,954	25.4
中国	132,519	37,377	169,896	341,540	511,436	10.9
カンボジア	2,980	841	3,821	16,804	20,625	0.4

注：タイおよびカンボジアからの旅行者はボーダーパス利用、ベトナムおよび中国からの旅行者は日帰り旅行者として発表されている。

出所：ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版、Table 3、11頁より筆者和訳作成。

表3 種別旅行者数・滞在日数・消費額および旅行収入2015年

種別	旅行者数(人)	平均滞在日数 (日)	1日1人当たりの平 均消費額(米ドル)	旅行収入(米ドル)
国際旅行者	643,062	7.5	76.5	368,956,823
地域旅行者	4,041,367	1~3	12.0~52.0	356,408,858

出所：ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版、Table 4、11頁より筆者和訳作成。

表3は、前出の国際旅行者と地域旅行者別にみた平均滞在日数、旅行者の消費額、旅行収入についてまとめたものである。国際旅行者の場合、平均滞在日数が7.5日で、1日1人当たりの平均消費額が76.5米ドルとなっており、直接的な旅行収入は約3億6千900万米ドルと推定されている。一方、地域旅行者の場合、平均滞在日数は、1日から3日、1日1人当たりの平均消費額も12米ドルから52米ドルと推定されており、その直接的な旅行収入は、総額約3億5千600万米ドルと推定されている。ラオスの現在の旅行者受入状況において、地域旅行者と呼ばれる近隣国からの旅行者は、滞在日数や1人当たりの消費額は、国際旅行者のそれらと比較してそれほど大きな額ではないが、その旅行者数が多いことから、直接的な旅行収入は国際旅行者と同様に極めて大きなウェートを占めていることがわかる。

ところで、MICTの開発局は、毎年国内の主要なチェックポイント、つまり出入国地などで国際旅行者に限ってのインタビューによる調査を行っている。年によって、サンプル数は異なるようであるが、おおよそ2000から3000程度のサンプルを集めているようである。調査項目は、入国の際のルート（陸路、空路）、性別、年齢、旅行者の職業、目的、宿泊施設の種類、同伴者、訪問回数、ラオスに関する情報の入手方法、関心事、訪問した（またはする予定の）県、今回の旅行における他の国への訪問の有無、滞在日数、消費額である。ここでは、調査項目中から旅行者の訪問目的について触れておきたい。表4は目的別の旅行者の割合について2010年から2015年までの結果をまとめた。最も割合が大きいのは休暇であった。つまり、純粋に観光旅行者として訪問したというもので、2015年で見ると全体の91.1%を占めている。次いで、ビジネス目的が3.5%、公用や会議、セミナー等が2.4%となっている。国際旅行者の多くは、観光目的であることが明らかである。2015年の統計から推計すると、国際旅行者64万2千62人のうち、約59万人は観光目的であったと推定される。このように、ラオスを訪れる旅行者のうち、国境を接していない国や地域から訪れる旅行者のほとんどは観光目的であり、ラオスツーリズムにとって重要な顧客であることは言うまでもないだろう。ただし、ここで

留意すべきは、ラオスを訪れる国際旅行者数は、全旅行者の13.7%にすぎず、今後この国際旅行者の割合を高めていくことが、ラオスにおいてツーリズムが、より経済効果の大きな産業として、エネルギーや鉱工業と並び優先分野と捉えられるために必要なことである。

表4 訪問目的別の旅行者の割合

目的	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010年～2015年の平均値
ビジネス	8.0	3.6	2.7	7.0	4.6	3.5	4.9
休暇	79.0	83.4	74.9	83.6	89.6	91.1	83.6
家族訪問	2.0	10.0	9.4	5.5	2.1	1.4	5.1
公用、会議、セミナー等	10.0	1.3	4.8	1.7	1.6	2.4	3.6
その他	1.0	1.7	8.2	2.1	2.1	1.6	2.8

出所：ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版、Table 1、6頁を基に筆者作成。

(3) 入国ポイント別の旅行者数

ラオスは、5カ国と国境を共有する内陸国である。外国人がラオスに到着する地点、つまり入国管理所（チェックポイント：Check Point）は、国内4カ所に存在する国際空港と全国に点在する21カ所の国境地点となる。

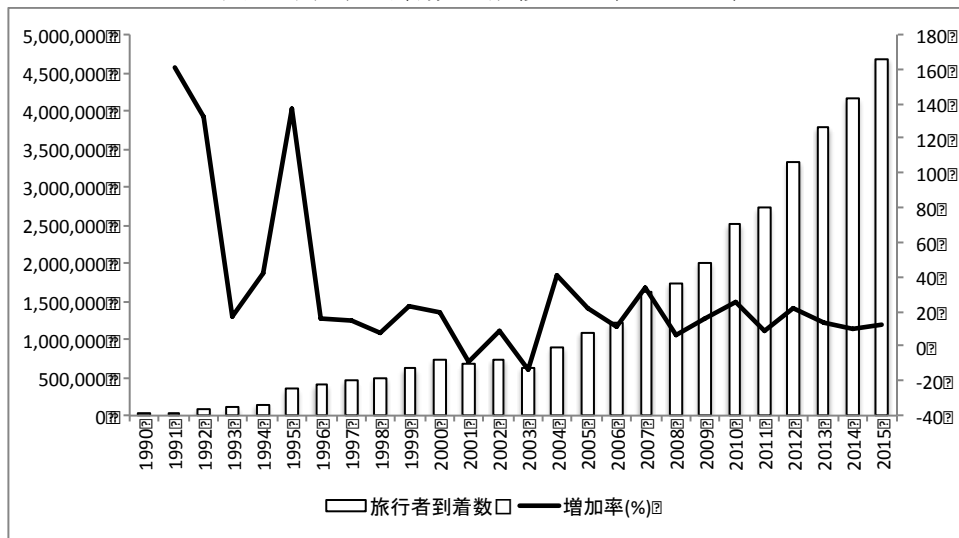
一般的に入国者数が多い地点は、首都の国際空港や著名な観光地に近接する国際空港などが想定される。ラオスにおいても4カ所の国際空港が、首都および世界遺産の存在するルアンパバーン、チャンパサク、そしてラオス中部に位置するサワンナケートにある。2015年にそれらの国際空港から入国した旅行者の数は、約52万人であった。最も航空便数の多い首都ヴィエンチャンのワッタイ国際空港で約39万人であった。ラオスの2015年の受入旅行者数のうち国際空港を入国地点としたのは11.1%にすぎず、残りの約400万人以上の旅行者はその他のチェックポイントから陸路で入国したこととなる。空港以外のチェックポイントからの入国では、首都ヴィエンチャンとタイ・ノンカイ県とを結ぶ第一友好橋から約122万人が入国している。次に多いのが、ラオス最大の人口を有し、近年経済特別区の設置や国道9号線の完全舗装化などから人の往来が増加しているサワンナケート県にある第二友好橋で約79万人が入国している。2011年にカムアン県とタイ・ナコンパノム県とに架けられた第三友好橋からは約12万人となっており、メコン川に架けられた友好橋からの入国者が多くなっている。また、その他には、ボリカムサイ県のナムパオやカムアン県のナパオ、サワンナケート県のダンサワンなどベトナムとのチェックポイントや北部の中国と国境を有するルアンナムターのポーテンなどのチェックポイントからの入国が増加してきている。内陸国であるラオスにとって、交通インフラが整備されることは、ツーリズム産業だけでなく、産業全体にとっても利益をもたらすこととなる。例えば、サワンナケートを通過する国道9号線と第2友好橋は、ベトナムからラオス、そしてタイへと伸びるインドシナ半島の中央部を横断する東西回廊として、地域の経済発展に重要な意味があり、今後さらに道路網の整備が進められるだろう。ラオスの弱点である交通インフラが改善されていくことは、ラオスの産業を活性化させ人の往来を促すことにもなる。

(4) ラオスツーリズムの拡大とその背景

ここまで、2015年現在の統計データを中心にラオスツーリズムを見てきたが、ここで、1990年から2015年までの旅行者到着者数の推移（図1）をみることによって、ラオスツーリズムの成長について考察してみる。現在公表されているラオスの到着旅行者数で最も古い統計は1990年で、この年のラオスを訪れた旅行者の数は、1万4千400人と記録されている。ラオスを訪れた旅行者の数は、その後1993年に10万人を越え、ラオスがASEANに加盟した1997年には約46万人となり、2005年に初めて1百万人を越えた。ラオスを訪れる旅行者の数は、2004年以降2015年までの間、毎年増加を続け、2012年に3百万人、2014年には4百万人を越え、2015年には468万人を越えた。特に2005年から2015年までの旅行者の年平均増加率は14.1%で、近年

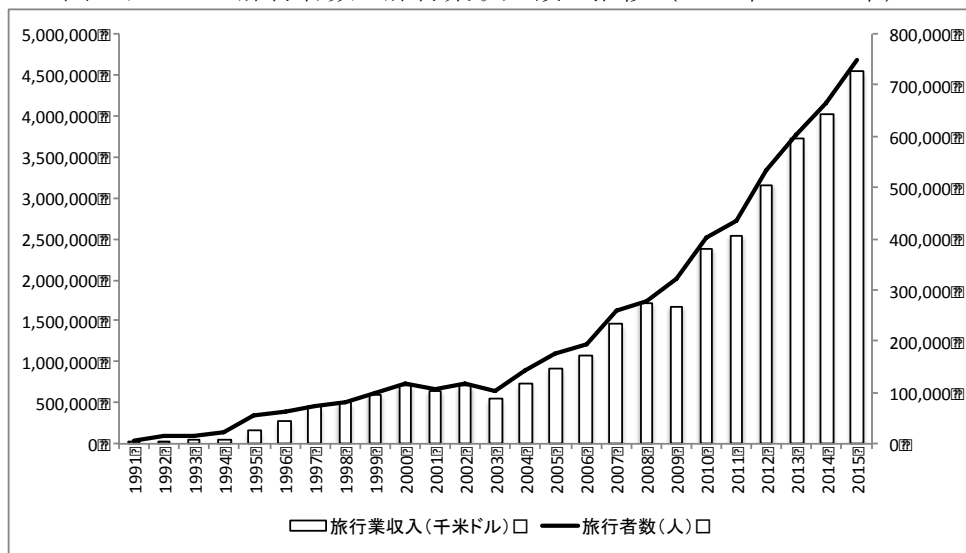
のラオスを訪れる旅行者の増加傾向は著しいものがある¹⁰。また、旅行者の増加は旅行収入の増加（図2）と直結しており、1990年に225万米ドルであった旅行収入は、2000年には1億米ドルを超え、2006年に約1億7千万米ドル、そして、2015年には7億2千5百万米ドルにまで増加し、その間の平均増加率は18.0%であった¹¹。そして、図3に示すように旅行収入のGDPに占める割合は、1990年にはわずか0.23%であったが、旅行者数が10万人を越えた1993年以降その割合は大きくなり始め、ASEANに加盟した1997年に大きく拡大した。それ以後、GDPに占める割合は増減しているが5.0%～6.0%を占めており、2015年は5.9%となっている。

図1 旅行者到着数の推移1990年～2015年



出所：ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版、Table 1、6頁を基に筆者作成。

図2 ラオスの旅行者数と旅行業収入額の推移（1991年～2015年）



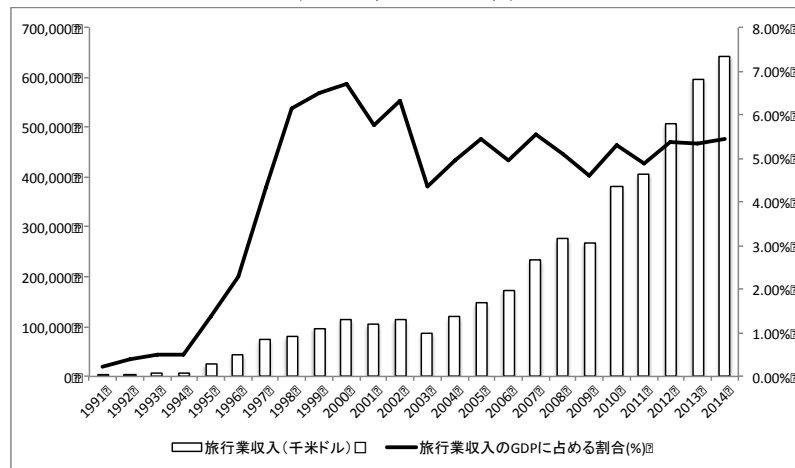
出所：ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版、Table 4、11頁より筆者和訳作成。

¹⁰ 2005年から2015年までの各年の旅行者数より年増加率を算出、それらの増加率を幾何平均して算出。なお、単純平均した場合15.9%であった。

¹¹ ラオスツーリズム統計2015に公表されている年旅行業収入額から年増加率を求め、単純平均して算出した。ここでは、2008年から2009年にかけて旅行業収入がマイナスとなっているため単純平均した。

ラオスを訪れる旅行者数が年々増加することによって、ツーリズム産業もまた拡大してきたことが伺われる。2003年の宿泊施設数887軒、部屋数1万2千289部屋（旅行者数約64万人）に対して、2015年には、施設数2,449軒、部屋数4万8千386部屋（旅行者数約468万人）へとそれぞれ約3倍、約4倍と拡大している¹²。また、年々施設1軒あたりの平均客室数が増加していることから、宿泊施設の大型化が推察され、2003年当時と比較すると、それだけラオスの旅行者を受け入れる許容数が拡大しているということである。

図3 ラオスの旅行業収入とそのGDPに占める割合の推移
(1991年～2015年)



出所：ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版、Table 4、11頁、世界銀行データベース、世界開発指標、GDPデータを基に筆者が算出作成。

これらの統計データによる考察を受けて、ラオスのツーリズムと経済産業についての関連性について検討してみたい。まず、1990年代以降ラオスを訪れる旅行者が増加したのは、1986年にラオスが新経済メカニズム導入、つまり市場経済化を始め、対外的な開放政策に転換したことにより、約10年間の閉鎖的な国際社会との関係性に大きな変化が生じたからである。開放政策は、旧西側諸国との交流を復活させ、開発援助の流入によってインフラ整備や人的資源の育成を促し、また、外国直接投資（FDI）の流入は工業化を促した。1997年にASEAN加盟を果たしたラオスにとって、アジア通貨危機は痛手ではあったが、2006年以降のラオス経済は急成長していくこととなった。国際関係の深まりは、人の往来をも促し、特に国境を接する国々との交流が活発化したものと考えられる。また、外国からの訪問者の増加は、観光インフラの増設とその改善を促し、旅行者の受入許容数が拡大してきたことも重要なことである。また、訪問者の増加が、ラオスに対する認知度を高め、ニューヨーク・タイムズやヨーロッパの旅行雑誌などのメディアに取り上げられるようになり、また、ヨーロッパ観光貿易会議（European Council on Tourism and Trade: ECTT）の世界ベスト観光目的地（World's Best Tourist Destination）に選ばれたことなどが、知名度向上を決定づけたものと考えられる。このように、ラオスのツーリズム産業を発展させるための様々な条件が整ってきたことが、近年のラオスへの訪問者数の増加と、経済効果を生み出している。

以上の統計データと考察から、ラオスを訪れる旅行者数は1990年代に増加し始め、その最大の理由と考えられるのはラオスの国際社会との繋がり拡大であり、旅行者が増加するにつれ、宿泊施設やその他の観光関連産業もまた発展し、旅行者数が10万人を越えた頃からラオス経済への貢献度も高まってきた。そして、特に最近5年間の旅行者数と旅行業収入の増加は著しく、ラオス政府はツーリズム産業のラオス経済への貢献に期待するようになっている。2011年にLNTAがMICTに統合という形ではあるが、実質的に省に昇格したこともその現れであろう。

¹² ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版、Table 1、6頁

第2節 ASEANツーリズムの協力体制とラオスツーリズムへの影響

1. ASEANツーリズムの現状

ASEAN事務局より入手した2008年と2014年のASEAN加盟国の旅行者到着者数とその増加倍率、および2014年の旅行収入を表5にまとめた。2014年の旅行者数は約1億3百万人で、2008年の旅行者数が約6千5百万人であったので、約6年間で1.6倍となった¹³。最も多く旅行者を受け入れているのはマレーシアで約2千7百万人、次いでタイの約2千4百万人、そして、シンガポールの約1千5百万人であった。特に注目したいのが、ASEAN加盟国のうち後発加盟国であるカンボジア、ラオス、ベトナム、そしてミャンマーの旅行者数の増加である。2014年の4カ国の合計旅行者数は約1千9百万人、ASEAN全体の約18.9%を占めるまでに増加し、2008年のその2.1倍に増加している。

旅行収入については、2014年の受取額で見ると最も収入額の大きいのはマレーシアで約198億米ドル、次いでシンガポールの約152億米ドル、そして、インドネシアの約111億米ドル、ベトナムの約110億米ドルであった。一方、最も少なかったのがブルネイの約2億2千万米ドル、次いでラオスの6億4千万米ドルであった。ラオスとほぼ同数の旅行者を受け入れているカンボジアの旅行収入額は27億米ドルとなっており、ラオスはその4分の1ほどであった。また、ラオスよりも旅行者数の少ないミャンマーの旅行収入額は17億米ドルであった。単純に推察するならば、カンボジアやミャンマーの旅行者1人当たりの消費額が、ラオスのそれよりも大きくなっているということである。その理由はいくつか考えられるが、例えば、滞在費（宿泊費、食費、その他）が高い、消費を促す環境（遊興施設等）がより多く存在する、滞在日数が長いなどである。いずれにしても、ラオスの観光産業は他の国の観光産業に比較して収入が少なくなっている点は、今後のラオスの課題として考慮が必要であろう。

表5 ASEAN加盟国の到着旅行者数とその増加倍率（2008年・2014年）

No.	国名	2008 (千人)	2014年 (千人)	旅行者増加数の倍率 2008/2014(倍)	2014の旅行収入 (百万米ドル)
1	ブルネイ	226	2,517	11.1	223
2	カンボジア	2,126	4,503	2.1	2,736
3	インドネシア	6,429	9,435	1.5	11,166
4	ラオス	2,005	4,159	2.1	641
5	マレーシア	22,053	27,437	1.2	19,808
6	ミャンマー	661	3,081	4.7	1,790
7	フィリピン	3,139	4,833	1.5	4,838
8	シンガポール	10,117	15,095	1.5	17,660
9	タイ	14,598	24,810	1.7	5,647
10	ベトナム	4,254	7,874	1.9	11,000
	ASEAN合計	65,606	103,745	1.6	75,509

注：統計期間は、各国各年の1月～12月である。但し、ブルネイのみ1月～8月の統計。

出所：2008年の旅行者数は、ASEAN Tourism Statistics Database (compiled from data submissions, publications/ reports, and/ or websites of national tourism organizations/ agencies. 06 Aug. 2013) より、2014年の旅行者数はASEAN Secretariat, ASEAN加盟国からの報告に基づく統計資料を基に筆者作成。

ここまで、ASEANのツーリズムを旅行者数と旅行収入額について現状をみてきたが、ツーリズム産業は、旅行者数の増加が旅行収入と直結しており、増加傾向が続くかぎり経済的な

¹³ UNWTOの旅行者数と異なっているのは、集計時期の違いのためと考えられる。

効果も大きくなる傾向があり、その点を踏まえてより経済効果を高めるようなツーリズム開発が求められる。そのため、域内の経済協力機構としてのAECの中で、ツーリズム部門は、域内への旅行者の誘致とそこから得られる経済的効果を最大化し、加盟国が公平に恩恵を受けるような取り組みを行っていく必要があるだろう。

2. ASEANのツーリズム政策

ASEANのツーリズム部門の最高機関は加盟国のツーリズムの担当大臣で組織されるASEAN観光大臣会議（ASEAN Tourism Ministers）であり、その下にASEAN国家観光機構（ASEAN National Tourism Organizations: ASEAN NTOs）が置かれている。ASEAN NTOsにおいて、開発、マーケティング、人材育成、その他の個別のワーキンググループが設置され、そこで議論された内容が年に2回開催されるASEAN NTOs会議において報告され、さらにASEAN観光大臣会議に提出され決議されることとなっている。それらの各国間の調整業務を行っているのがASEAN事務局（ASEAN Secretariat: ASEC）のインフラストラクチャー局（Infrastructure Division）のツーリズム部（Tourism Unit）である。

AEC創設の目的は、ASEAN地域における単一市場の生産基地とする、競争力のある経済地域を実現し、加盟国の公平な経済発展を促し、グローバル経済へと統合していくことである。ツーリズム分野においても、同様であり「ASEAN as A Single Tourism Destination」というスローガンのもと、加盟10カ国間の協力を促していった。しかし、ツーリズム分野においても道路、電気、水道といったインフラに加え、ホテル、レストラン、観光施設といった観光インフラの面、また、旅行者を受け入れるにあたっての人的資源の面、そして、ツーリズムに関する法律や制度の面でも、加盟国間の開発格差は歴然としており、さらにいえば、国によってその基準も異なっているというのが現実であった。

そうした背景の中、2015年ASEAN NTOsは、フィリピン観光省（Philippine Department of Tourism）を主調整者としてASEAN観光戦略2016-2025（ASEAN Tourism Strategic Plan 2016-2025:ATSP2016/2025）を作成、ASEAN観光大臣会議の承認を経て発行した。ATSP2016/2025概要によると、ポスト2015に向けた「包括的で」、「環境に配慮した」、「知識ベース」の経済成長に向けた、より戦略的なアプローチを構築することを目的としている。そこには、ASEANを「一つの旅行目的地としたマーケティング」、「質的基準」、「人的資源開発」、「連結性」、「投資」、「コミュニティの参加」、「安全と治安」、「自然と文化の保護」などの観点が盛り込まれている。そして、そのビジョンとして以下のように述べられている（ASEAN 2015）。

「ASEANは、2025年までにユニークで多様なASEAN体験を提供することによって質の高い観光目的地となることを目指す。そして、責任ある、持続可能で、包括的かつバランスのとれた観光開発が約束されることで、ASEANの人々の社会経済的幸福に貢献する」(ASEAN 2015)

上述のビジョンを達成するためにこれまでASEANで構築してきたASEANにおけるツーリズムに関する基準を定めたASEAN Tourism Standardや人材開発のための協定であるMRA-TP（Mutual Recognition Arrangement of Tourism Professionals）の実施とアジア開発銀行が実施しているASEAN域内の地域開発プログラムとの連携について述べている。ATSP2016-2025は、ASEANが今後10年間に於いて域内を一つの旅行目的地として、観光開発と旅行者誘致のためのマーケティング、人材育成についての長期的な計画を含み、それらを実行していくためのスケジュールと実行状況のモニタリングと評価について定めている。ASEAN NTOsは、ASECの調整の下で、ATSPの戦略に沿って各項目についてのワーキンググループを組織し、計画、実施、評価を行っていくこととなる。このように、ASEANが足並みを揃えて、基準を作成、実施していこうというものであるが、ASEANが多様性に富んだ地域であり、また加盟国間における開発格差、それは基本的な国家の発展はもとより、観光開発における開発格差も含めて、国によってその状況が異なっているため、全ての加盟国が同様に前述の基準や協定を遵守していくことは困難であることも事実である。

ASEANのツーリズム部門における協力関係は、乱暴な言い方になるが、旅行者が域内のどの国、どの地域を訪れても快適に旅行を続けることができるような観光開発と人材育成を行い、競争力をつけ、一体となった観光目的地となるということをめざすものである。しかし、加盟国間の状況に差異がある以上、容易にその実現をすることは困難であり、故により一層の加盟国間の協力が必須となるだろう。

3. ASEANのラオスツーリズムへの影響

第1節の表1に示したように2015年のラオス訪問者数約468万人のうちASEAN加盟国からの訪問者の数は約359万人で76.6%を占めている。しかし、そのうち351万人は、タイおよびベトナムからの訪問者で、その他のASEAN加盟国8カ国からは約8万人の2.2%にすぎない。表6は、2011年から2015年のラオスを訪問した国別の旅行者数の推移をまとめたものである。ASEAN加盟国からの旅行者数はいずれも増加傾向にあり、域内からの人の往来がラオスの旅行者数の増加に貢献していることは間違いないだろう。しかし、5年間の推移を見てみても、タイ、ベトナムからの旅行者数が一貫して大部分を占めている。タイ、ベトナムからの訪問者数が多い理由は、地理的に国境を接している国同士であることから、歴史的にも人々の往来が多かったこと、さらに第1節でも述べたように道路整備、メコン川架橋による交通インフラの発展がボーダーパスを利用した日常的な仕事や買い物などを目的とした往来者の増加を促したこと、そして、タイ、ベトナムからの外国投資が増加し、それらビジネス目的の人々の往来が頻繁になったことが要因として考えられるだろう。

ASEANのツーリズム政策は、ASEANが一つの巨大なツーリズム目的地となるよう観光インフラの発展を促し、人的資源開発を行い、域内のどの国、地域であっても旅行者が満足を得られるような観光開発を行うというものであるならば、域内からの旅行者数が少ないことは大きな問題ではないのかもしれない。しかし、見方を変えると、AECの単一生産拠点・市場の創設という点を意識するならば、ASEAN諸国の企業やその工場がASEAN域内の各地に点在していても不思議はなく、それにとまって人の往来が生じるはずである。しかし、旅行者数実績値からそうした傾向は弱いといっていよう。ラオスは、タイ、ベトナム以外の加盟国との関係も強化していくべきであり、それによってAECを通じた経済的恩恵を最大化する機会が得られるのではないだろうか。また、ラオスにとって域内外との経済的、文化的な関係性を強めていく余地が大きいと捉えるならば、今後のラオスの経済・社会の発展性は大きくなるだろう。

表6 ラオスのアジア・大洋州地域からの旅行者到着数の推移（2011年～2015年）

国名	2011	2012	2013	2014	2015
合計訪問者数	2,723,564	3,330,072	3,779,490	4,158,719	4,684,429
アジア・大洋州計	2,464,651	3,061,115	3,473,111	3,854,441	4,367,480
ASEAN計	2,191,224	2,712,478	3,041,233	3,224,080	3,588,538
ブルネイ	354	583	582	564	865
カンボジア	7,561	15,140	12,180	15,342	20,625
インドネシア	3,338	4,256	4,888	4,812	6,019
マレーシア	17,702	22,785	26,035	24,312	24,095
ミャンマー	1,765	1,730	1,947	2,157	2,661
フィリピン	11,847	14,281	16,318	15,719	16,709
シンガポール	7,130	10,545	9,685	9,621	8,258
タイ	1,579,941	1,937,612	2,059,434	2,043,761	2,321,352
ヴェトナム	561,586	705,596	910,164	1,108,332	1,187,954

出所：ラオス情報文化観光省、ラオスツーリズム統計2015年版、Table 5、12頁より筆者作成。

第3節 ラオスツーリズムの課題と提言

1. 過去の課題に対する考察

神澤はラオスツーリズムについて(1)航空運輸の脆弱性、(2)広範なインフラ整備の遅れ、(3)観光人材の不足、(4)首都ヴィエンチャンの梃子入れ、(5)メコン流域諸国との連携による観光促進の5つの課題を提起した(神澤 2003)。神澤が提起した課題は、ラオスの旅行者数が50万人を越え、1999年に1回目の観光年を実施した後の頃の状況を踏まえて提起したものであるが、現在のラオスツーリズムの発展にも共通する課題を有しており、これらに対しての考察を試みたい。

まず「航空運輸の脆弱性」についてであるが、これについては2015年現在改善の途上といえるだろう。現在ラオスには首都ヴィエンチャン、ルアンパバーンに加えサワンナケート、パクセの計4カ所の国際空港が開設され、就航航空会社はラオス国営航空を含む11社に、就航先は7カ国12都市と増えている¹⁴。また、ラオス最大の国際空港である首都ヴィエンチャンのワッタイ国際空港は、日本の支援の下で空港拡張事業が行われてきた。とはいえ、ラオスに就航している国際航空路線はいずれも東南アジア県内の短距離路線に止まっており、近隣国の国際空港がヨーロッパや米国、オセアニアなどの長距離路線を持っていることと比較すると依然として脆弱であり、最も経済的効果が大きいと予想される国際旅行者を獲得していくためには重要な課題である。

次に広範な「インフラ整備の遅れ」については、2000年以降大きく改善したといっているのではないだろうか。神澤は、ラオスの観光地の多くが農村地域にあるため、そこまでのアクセス道路が雨季になると通行不能となるなどの道路状況の不備について指摘している。近年のラオスの道路状況についてみると、2000年の道路の総延伸距離は約2万キロメートルであったが、2014年には約4万7千キロメートルに伸びている。舗装率は17.4%に止まっているものの、国道整備が進み、また、タイとの国境となっているメコン川に橋が架けられたことによって陸路による入国が可能となったことは大きな進展であろう。また、神澤は農村地域に存在する観光地へのアクセス道路が雨季になると通行不能となる点について指摘しているが、これについても完全とまではいかないが、主要な観光地については開発援助によるプロジェクトによって改善されつつある。現在も2015年に開始されたアジア開発銀行が進める大メコン川流域プロジェクト(Greater Mekong Sub-region Project: GMS)は、ラオスの複数の県において観光インフラ整備プロジェクトを行っているなど改善が進められている。また、電気の供給事情については飛躍的に改善されており(全国普及率約85%)、北部や南部の遠隔地(約50~60%)を除けば概ね良好な状態が維持されている¹⁵。通信網については、ラオス統計年報2014年版によると、携帯電話のネットワークは全国17県148の郡すべてに行き渡っているとしており、携帯電話の普及率も67.0%と2009年-2014年で29.8%増加しているとされている¹⁶。携帯電話の普及により遠隔地を除けば通信自体に問題はない状態となっている。一方で、医療については改善されているとはいえ、いまだ不安は残っており、ゲストハウスやホームステイを受け入れている村によっては、医療施設までの距離が遠い地域もあり旅行者を受け入れる上で重要な課題である。また、重病の場合、首都ヴィエンチャンでさえ外国人はタイ・ノンカイ県の病院に移送することもあることを鑑みると、医療の問題についてはツーリズムのみならずラオス全体の課題として重要である。ところで、ラオスが受け入れる旅行者数の増加と共に、観光インフラについても整備が進んできたと考えられる。観光インフラには、宿泊施設やレストラン、遊興施設、また観光地施設が想定されるが、年々ホテルやその他の宿泊施設の軒数、客室数、レストランや遊興施設数も増加している点については第1節でも述べ

¹⁴ ラオスに就航している各航空会社のホームページを参照。

¹⁵ Lao Statistics Bureau, 2015, "Lao Population and Housing Census 2015 Provisional Report," Ministry of Planning and Investment, p. 24.

¹⁶ ラオス統計年報、2014、(Lao PDR Statistical Yearbook 2014), p101, およびUNDP, 2015, "Human Development Report 2015." p.264

た。また、第8次国家社会経済開発5カ年計画（Five Year National Socio-Economic Development Plan VIII: NSEDP VIII）のサービス部門の主要な目標に25カ所の観光地開発を挙げている（NSEDP VIII 81-82頁）。旅行者に魅力のある観光地が増加すれば、それにともない、旅行者の滞在日数も増え、旅行収入も増額することを期待しての目標であろう。ツーリズム産業の発展にともない、そこに携わる人材育成も促されるだろう。MICTは、予算の制約がある中で、ツーリズム分野の公務員に対する研修や、民間のツアーオペレーターの観光ガイドに対するライセンスの発給のための2ヶ月間の研修を課すなどしている。しかし、人材の質の向上はやはり大きな課題として残されている点では、今後研鑽されるべき課題であろう。ASEANが作成したMRA-TPと関連のマニュアルは、ASEANの観光分野における格差是正のための基準でもあり、ツーリズムにおけるプロフェッショナルを育成するためにも大いに活用されるべき素材である。また、その他のASEAN基準を参考にラオスツーリズムの質の向上を図ることは、ラオスがツーリズム産業を発展させ、経済効果を最大限にするために必要不可欠なことである。

神澤が4番目に指摘した「首都ヴィエンチャンの梃子入れ」は、当時北部の古都で世界遺産に登録されたルアンパバーンへの旅行者が急増し、特に観光目的の旅行者が首都ヴィエンチャンを素通りしてしまうのではないかという点であった。当時の神澤の指摘は杞憂であったと思わせるほどの発展を見せているのが現在の首都ヴィエンチャンの姿ではなかろうか。ラオスのGDPは、2006年以降大きく増大し、ヒト、モノ、カネは首都ヴィエンチャンに集積している。例えば、ラオスでも最も人口の多い県は、サワンナケート県で97万4千人が居住している。次いで人口の多い県が首都ヴィンチャンであり82万8千人である¹⁷。しかし、人口密度で見ると、首都ヴィエンチャンは209人/km²、サワンナケート県は45人/km²となっており首都ヴィエンチャンへの人口集積が認められる¹⁸。また、首都ヴィエンチャンの1人当たりGDP（2006-2010年）は2,148米ドルと国内で最も高く、産業構造を見ても農業19.6%、工業44.7%、サービス業35.6%となっており他の県とは異なる状況となっていることから首都ヴィエンチャンへのヒト、モノ、カネの集積は明らかである¹⁹。ツーリズムにおいても、首都ヴィエンチャンはラオスの中央に位置し、国際線の就航路線が最も多く、第1友好橋によってタイ・ノンカイ県と連結しているため最大の入国ポイントとなっている。また、近年の首都ヴィエンチャン中心街では、明らかに外国人を意識したと思われるレストランやカフェが出店し、また、外国企業の出資による大型のショッピングモール、チェーンホテルの出店など旅行者を惹きつける素材も増えており、旅行者が首都ヴィエンチャンを素通りしてしまうという危惧はないと考えて良いのではないだろうか。

五つ目の「メコン流域諸国との連携」について、MICTおよびPICTDは高い意識を持っており、PICTDは最も近いタイやベトナム、カンボジアなどの最寄りの県観光局と定期的な会議を開催し連携を模索し、イベントの共同開催などを行っている。また、NSEDP VIIIには、ASEANやGMS、またアジア太平洋ツーリズム協会（Pacific Asia Tourism Association: PATA）とウェブサイトを通じた広報における連携の強化について言及しており、メコン流域諸国のみならず、ASEANやアジア太平洋地域との地域連携を意識しているようである。こうした連携は、広報だけではなく、より積極的な相互送客につながるような活動が必要であろう。そのためには、国、県レベルで情報共有を密にし、具体的なアクションプランとスケジュールを作成し実施するレベルにまで発展させなければならないだろう。

ここまで、2003年に神澤が指摘したラオスツーリズムの課題について現在に照らし合わせ考察を行った。神澤が指摘した課題は、ツーリズム開発においていずれも重要かつ基本的な

¹⁷ ラオス統計年報2014（Lao PDR Statistical Yearbook 2014）、22頁

¹⁸ Lao Statistics Bureau, 2015, “Lao Population and Housing Census 2015 Provisional Report,” Ministry of Planning and Investment, p.18.

¹⁹ 首都ヴィエンチャン以外の産業構造の割合は、概ね農業36%~70%、工業14%~39%、サービス業11%~35%となっている。Ministry of Planning and Investment, 2011, “The Seventh Five-Year National Socio-Economic Development Plan（2011-2015）,” Lao PDR, p. 40.

課題であり、現在に通じる課題でもある。そして、それらの課題については、ラオスの経済発展に伴い、徐々に改善がなされてきているが、各論で述べてきたように課題も残っており持続的な開発が行われることが期待される。

次節では、さらに現在のラオスツーリズムの課題とそれらに対する提言を行う。

2. 現在のラオスツーリズムの課題と提言

(1) ラオスツーリズム戦略の策定と課題

MICTでは、2014年以来新たなラオスのツーリズム開発の指針としてラオスツーリズム戦略2016-2020の策定を開始した。ところが、同じ2014年11月に開催された第25回ASEAN首脳会議では、2015年以降のASEAN共同体に関するネピドー宣言が採択され、2016年から2025年の期間において目標とすべきAECの姿を描いたASEAN経済共同体ブループリント2025（ASEAN Economic Community Blueprint 2025: ブループリント2025）が策定されたことにより、MICTが作成中であったラオスツーリズム戦略も2016年から2020年までではなく、2016年から2025年までの長期戦略とすることが決定された。その結果、戦略の作成は大幅に遅れ2016年5月現在完成していない。観光マーケティング局に確認したところ、大枠の案が完成したところで、鋭意作成を進めているとのことであった。AECが発足した現在加盟国との協力関係を含むラオスのツーリズム振興に係る戦略の作成が遅れていることは重要な問題であり、早急に作成されることが期待される。こうした、長期的な戦略とそれに伴う中期的、短期的なアクションプランが作成され、その計画に沿って様々なプログラムを進めていくことはラオスツーリズムのみならず、ADBを始めとするドナーによる開発援助計画にも支障を来すことになりかねない。その点でもMICTは、早急に戦略を取りまとめるべきである。

もう一点ラオスの観光振興戦略に関わることを指摘しておきたい。ラオスは過去にもドナーの協力を得て「ラオスツーリズム戦略2006-2020」や「ラオスエコツーリズム開発戦略2005-2010」といった戦略計画を策定した。また、2010年には、官民連携によるラオス・ツーリズム・マーケティング評議会²⁰が組織され、ラオス・マーケティング戦略計画²¹が策定され共有された。その後、観光年実施にあたりJICAが実施した技術プロジェクトであるラオスパイロットプログラム観光振興コンポーネント²²のサポートもあり、官民連携による観光年実施小委員会が組織され、2012年まで定期的な官民の会合が開催されていたが、2013年以降官民による会合は開催されていない²³。また、それ以後官民連携による持続的なマーケティング活動も行われていない。その最大の要因は、官側の不安定な予算措置にあり、民間を巻き込んだ会合の開催や持続的なマーケティング活動が困難であることが挙げられる。「予算がないからできない」という言葉は、MICT、やPICTD内では公然と聞かれることであり、2011年に旧LNTAが、MICTに統合され現在の形態になって悪化しているようである。予算の確保とその執行は、MICTやPICTDなどの職員の仕事に対するモチベーションを保つためにも是正されるべきことである。

(2) 観光統計データの正確な収集と分析の課題

ラオスの観光統計データは、開発局とPICTDとが協力して調査、情報収集を行い、MICT開発局がとりまとめ、3月から4月頃にラオスツーリズム統計年報として発行、公表している。

開発局は、県観光局の職員に対してデータ収集に関する研修を一年に一度実施し、正確なデ

²⁰ Lao Tourism Marketing Board: LTMB は、マーケティング局、民間旅行者、ラオス観光協会等の代表者等で構成される、ラオスの観光マーケティングについて協議する組織。

²¹ Laos Tourism 2011-2020 Marketing Strategy and Plan.

²² Laos Pilot Program Tourism Promotion Component: LPPTは、2010年10月から2015年10月まで実施され、農業、環境、観光の3分野における技術協力プロジェクトであった。観光振興コンポーネントでは、2012年の観光年における官民連携によるマーケティング振興とコミュニティベースの観光開発における協力を行った。

²³ 官側の認識では、小委員会はあくまで観光年を実施するための委員会であり、観光年終了とともに組織も解散したとの見方がなされている。

ータを収集するための指導を行っているが、収集されたデータの内容の正確性について疑問を持っており、データ収集の質の向上について継続的に指導しているとのことである²⁴。統計データの分析については開発局が行い統計年報に掲載しているとのことであるが、その記述はほとんどない。本来、統計データを基に、旅行者の傾向を分析しマーケティング戦略とアクションプランを立て実施していくべきであるが、この点に関して現状では不十分と言わざるをえない。また、観光マーケティング局にも観光マーケティング調査分析部（Tourism Marketing Research and Analysis Division）が設置され、独自の調査と分析を行っているが、その結果についてラオスツーリズム統計のような形での公表はされていない。ツーリズムに関する調査と分析を行う部署が複数の局に設置されていることは、それぞれの役割の元で調査の視点や内容が異なり、むしろ幅広い情報収集が可能であるため好ましいことである。但し、それぞれの部局で調査、分析した内容を共有し、それら情報を活用して効果的なツーリズム戦略やマーケティング戦略の作成に役立てることが重要である。一般的に考えるならば、両部局の調査分析結果を統合して、ラオスツーリズム年報として公表すべきであろう。

（3）旅行関連の法制度、仕組みづくりの課題

第1節で紹介したようにラオスでは旅行法が定められている。その内容は主に旅行、や観光に関する言葉の定義について定められている。それに対して、日本で定められている旅行業法およびその他の政令は、言葉の定義はもちろんであるが、旅行者の利便性を図り、安全かつ安心して旅行を行うことができること、そして日本の旅行業が健全に発展していくために必要なルールとして定められている。そこには、旅行業者の定義や旅行者に対する保障、收受すべき料金に関する内容、禁止事項など旅行者保護に関する様々な内容が網羅されている。また、旅行業者、運輸機関、宿泊施設などそれぞれが約款を定め旅行者との契約内容を明確に示している。しかし、ラオス旅行法にはそうした旅行者を保護するための具体的な項目は定められていない。そのため、旅行者と旅行サービス提供者との間でトラブルが生じることもある。

例えば、ターケークの例を挙げると、バスターミナルで客待ちをするトゥクトゥク²⁵が、到着した旅行者にたいして不適切な乗車料金を提示している問題が見られる。首都ヴィエンチャンにおいても、ラオス人と外国人とでトゥクトゥクの料金が異なることはラオスの旅行業界ではよく取りざたされる問題であるが、ターケークの例は度を超しており極めて悪質な例が散見される²⁶。また、ルアンパバーンでは、同地で有名な朝の托鉢への参加について、これも過度の料金を要求しているといった事例も散見される²⁷。

ここに挙げた例について対処するためには、現在のラオスにおいて困難な状況があることは承知している。トゥクトゥクの例については、その監督官庁が公共事業運輸省および県公共事業運輸局であり、観光省、観光局で即座に対応できる事案ではないという点である。一方、托鉢の例については、托鉢体験の料金設定が明確ではない点、また、取り締まりはどの官庁で行うのが明確ではないといった点で対応できていないと推察される。

ここまで述べてきた点を踏まえ、ラオスの実情に即した、適切な旅行のルールを制定し旅行者を保護することによって、ラオスの観光産業が健全に発展するための制度と仕組みを作ることが、ラオス経済に貢献できる観光産業が構築できるのではないだろうか。

（4）官民連携の課題

官民連携において重要な問題は、両者間に信頼関係が築かれていないことである。官側は、

²⁴ 2013年、2014年は予算の問題があり調査に関する研修は実施されなかった。

²⁵ ラオスで一般的に利用されている乗合いタクシー。

²⁶ バスターミナルからターケークのゲストハウスが多く位置しているメコン川河畔まで（約3kmの距離）、50万～80万キップ（US1.00=LAK8,045:2014年Asia Development Bank, Key Indicators for Asia and the Pacific.）を請求された。（旅行者からの情報）

²⁷ 托鉢の見学中に参加するよう誘われ、事後に50万キップを請求された。（旅行者からの情報）

不安定な予算とその執行という問題があるため、積極的な官民挙げての開発やマーケティング活動を行うことができないという現実を抱えている。そのため宣伝活動の一環である国内外で開催される観光展やキャンペーンイベントへの出展に際して、官側は、民間企業からの資金援助を期待しており、実際そうした働きかけが行われているようである²⁸。

一方、民間側からは手続の簡素化などの意見が公式または、非公式に表名されているが、一向に改善されないことに対して不満を抱いている。しかし、民間が官に対して抱えている不信感は少し違うところにあるようである。以下に、筆者が2014年に首都ヴィエンチャンに事務所を構える民間の旅行業者にヒアリングを行った際に挙げられた不満をいくつか示す。

実例1 外国からの団体ツアー受入れに際しての観光省への届け出

ツアーオペレーターは、団体ツアーの届け出をする際、観光省の3カ所の窓口へ届け出を提出しなければならない。そのため、限られた人員で運営しているツアーオペレーター側としては、1名の社員を半日の間、届け出のためにとられてしまうため手続きの簡素化を望んでいる。手続が簡素化されるならば、手続に係る費用が高くなっても構わないとまで述べている。しかし、MICTからのそれらの要望や提案に対する返事がない。

実例2 ガイドライセンス取得のための研修義務

外国からの旅行者のガイド業務を行うに当たり、ガイドは必ず観光省が実施する2か月間にわたるガイドトレーニングを受けなければならない。しかし、研修内容は実務的なものではなく、各ツアーオペレーターは自前でガイドを育成しており、これもまた大きな時間のロスであると考えており改善を希望している。

実例3 観光省だからこそその情報共有がなされない

例えば、全国にある国境における出入国情報（手続関連）など、ツアーオペレーターが取得困難な情報や、フェスティバル開催に関する情報など、公的機関であるからこそ迅速に得られる情報が、正確かつタイムリーに供給されることを望んでいる。

このように、様々な不満が民間側から挙げられるが、民間側が最も不満を募らせている問題の核心は、それらに対する改善が見られないことよりも、意見やコメントを官側に伝えた後、それに対する官側のレスポンスがないことにある。個別の手続きに関しては、それぞれ担当部局が検討すべき内容が多く、その場合、部局を横断的に総括する部局または、担当者がいないため、意見を聞くのみにとどまり、その結果放置されていると推察される。こうした両者間の隔たりが、官民連携の妨げになっている点は否めない。今後官民連携を深化させていくためには、両者が歩み寄り双方向的な情報共有を行い、お互いの現状を理解し、活動していくことが求められるだろう。そのための「コミュニケーション」の機会を持つよう両者が働きかけることが重要である。

(5) MICTおよびPICTD内部の課題

ラオスの官公署では、縦割型行政による業務形態がとられており、部局間をまたぐ横断的な業務については、その都度公式なレターを部局間同士で取り交わすこととなっている。そのため、例えば、開発局が得た情報で、マーケティング局にも共有すべき情報であったとしても、その情報がマーケティング局に共有されない場合がある。一例として、開発局が関与した観光地の情報について、マーケティング局が管理するウェブサイト上にアップされていないといった指摘がなされた。このケースに関して、マーケティング局は、ウェブサイト担当部署が確認作業を行い対処したが、そもそも情報が共有されていなかった可能性もある。また、前節で挙げた民間から要請された手続きの簡素化の問題は、観光マネジメント局が管

²⁸ 例えば、2015年4月にハノイで開催された観光展への出展経費はすべてサワンバガス（サワンナケートにあるカジノホテル）が負担し参加した。

轄している業務であるが、仮にこの問題についてマーケティング局が情報を得たとして、マネジメント局に情報共有がなされるかという点も確実ではない。MICTは四つの部局で構成されており、定期的な部局間の情報共有や意見交換のための会議が局長および部長レベルで行われているが、より詳細な情報を日常的に共有できるような連携が必要なのではないだろうか。本来、マーケティングとは製品の生産からその宣伝、流通までの包括的な活動であり、製品が消費者の元に届き、消費者の満足を確認するところまでの作業が必要である。それは、ツーリズムにおいても同様のことであり、各担当部署が協働しなければならない。MICTを想定するならば、各部局間で密な情報共有を行い、ラオスのツーリズム産業が健全に発展し、旅行者の安全と満足を確保し、ラオスの経済に貢献することが重要である。そのためには、部局内、部局間が連携するための内部組織を作り、自由に情報と意見を交換できるような環境を整備すべきである。こうした点で、縦割型行政の弊害が散見されるが、同様の弊害が部局内においても見られる。それは、同所属内で、他のスタッフの業務に関しては関知しないケースが多く、また、積極的に関与しようとする動きはなく、他者の業務に対しては消極的な姿勢が見られる。

例えば、マーケティング局で構築したデータベースの管理について、データベース管理の研修が行われた。複数名のスタッフが研修を受けたが、その後、組織改編のためスタッフの配置換えが行われた。その結果、データベース管理についての引き継ぎは行われず、データベースは情報の蓄積・更新も行われず放置された。また、MICTのウェブサイトやブローシャ作成のためのコンピュータソフトの扱い方に関する研修が行われたが、データベースの件と同様にそれら技能や知識、情報の共有は行われなかった。これらのケースでは、後任としてそれらの業務を担当することとなった職員もまた前任者に対してそうした技術や知識を共有するよう働きかけを行っていないようであった。前任者にやり方を教えてもらうよう促してみても、躊躇しているようであった。その背景にはラオス人特有の性格も関係しているようであり、これを変えるよう働きかけを行うことは容易ではないが、重要な課題であると思われる。

もう一点、MICTの内部的な課題を挙げておきたい。それは研修等に参加した職員が同僚に対して学んだ知識や技術の共有を行っていないという課題である。MICT職員およびPICTD職員は、MICT内で実施される研修や外国ドナーによる様々な研修に参加し、ツーリズムやマーケティング、開発についての知識やスキルを向上させてきた。そのため、研修の実施と、参加を望む声が多く聞かれる。MICTやPICTDの職員の中には、若く、知識、スキルが不十分な者も多くいたため研修が必要であるとの要望である。しかし、これまで研修に参加した職員は多く、彼らが若い職員たちに学んだことを共有する機会を設けることで研修を有効に活用できるのではないだろうか。しかし、観光省職員は、そうした知識や技術は専門家から直接学ぶことが重要であると考えており、同様の研修実施を要望する風潮がある。研修に参加した職員は、同僚に対して研修内容の共有を行うことで学んだことの復習にもなり、他者に教えるという行為は学んだ内容に対する理解を深めることにもなり有効な機会である。加えて、国内外の研修に参加し、知識や技術を学んだ職員は研修後、学んだことを活かすための仕事に携われるわけではなく、学んだ知識や技術を実践する機会が限られているという問題がある。学んだ知識や技術を、実務の中で活用することが個人の能力を高めることになり、その実践は同僚にも波及するのである。

ここに述べた問題点の根本は、いずれもラオスの行政機関の組織と業務における課題であり、さらに職員の仕事に対する意識についての課題である。これらを是正するには、多大な労力と時間とコストが必要なことであるが、それらが改善されることは、MICTやPICTDがラオスのツーリズムにおいて主導的立場にあることを鑑みれば今後のラオスツーリズムの発展にとって重要なことである。

3. ラオス国家社会経済開発5カ年計画にみるツーリズム目標-結論

NSEDPⅧは、ラオスツーリズムの2020年までに達成すべき目標数値を挙げている。まず、ラオスを訪れる旅行者数を2020年までに600万人とすること（2015年は468万人）、そして、旅

行者の平均滞在日数を10日以上とすること（2015年は国際旅行者で7.5日、地域旅行者が1～3日）、さらに旅行者から受け取る収入を最低でも9億5千3百万米ドル（2015年の旅行収入は国際旅行者と地域旅行者併せて約7億2千5百万米ドル）にするというものである。そのための政策として、25カ所の観光地の開発と一郡一品（One District, One Products: ODOP）²⁹運動の活用、ウェブサイトによる広報活動の強化とASEANやGMS、PATAなどとの地域連携の強化、また、2018年にラオスでは第3回目となる観光年（Lao Visit Year）の実施、さらに国内ツーリズムの振興などを挙げている。

ラオスを訪れる旅行者数が百万人を越えた2005年以降の旅行者数の年平均増加率を算出してみると14.1%であった³⁰。この増加率が維持されるためには、それを受け入れるためのラオスの観光施設（例えば宿泊施設）の収容可能人員が目標旅行者数の数を満たさなければならない。2015年のラオスの宿泊施設（ホテル・ゲストハウス）数は、2,449軒、客室数は48,386室で、客室稼働率は57.0%とされている³¹。単純に考えるならば、客室数には余裕があり、さらに、2005年から2015年までの宿泊施設の年平均増加率は6.7%、客室数の年平均増加率は11.1%となっており増加傾向にあることから受入可能な旅行者の数は増えることも予想される³²。自然災害や人災、感染症の流行、紛争といった負の影響がラオスに及ばないとするならば2020年までの600万人の旅行者受入は困難な目標ではないだろう。

旅行収入については、2015年の旅行者1人当たりの旅行収入が約155米ドルであり、単純に計算すると、2020年に600万人の旅行者がラオスを訪れるとするならば総旅行収入は9億3千万米ドルとなる。また、2005年から2015年の旅行収入の年平均増加率は18.0%であることからさらに旅行収入は増加する可能性もあり、旅行収入についても難しい目標ではないと思われる³³。ここで挙げた数値は厳密な計算によるものではないが、ラオスツーリズムの発展は大きな期待がありそうだ。こうしたツーリズムの発展と経済的貢献を確実にするためには、ラオスのツーリズムが旅行者に魅力的かつ快適な滞在ができるような環境を創り出すこと、そして、旅行者の支出を促すようなサービスの創出と産物の提供が重要な課題となるだろう。しかし、MICTはマーケティング活動を推進する上で予算の制約という問題を抱えている。そのため、国内では民間部門との密な連携が重要となる。また、公的部門だからこそ可能な近隣諸国との連携、特に相互的な送客につながるような連携を、官民双方のレベルで進めていくべきである。そのためには、ラオスのツーリズム関連施設とそこに携わる人的資源の質的量的向上を図ると共に、ASEANツーリズムがめざす一つの地域観光目的地となるよう、開発を進めていかなければならない。

NSEDPⅧで述べられているツーリズムに関する目標を達成するためにも、また、今後ラオスツーリズムがより大きな経済的貢献を果たしていくためにも、現在MICTが策定中のラオスツーリズム戦略2016-2025を一刻も早く完成し、MICTおよびPICTD、さらに民間部門とも共有し、具体的なアクションプランとその実施に繋げなければならない。そのためには、ラオスツーリズムを主導する立場にあるMICTやPICTDは、本稿で取り上げた内部的な課題を解消するとともに、民間部門との連携をより実効的に図っていく必要がある。

²⁹ 大分県の「一村一品運動」を導入したもので、ラオスでは郡単位で一品の特産物を創ることとした。

³⁰ ラオスツーリズム統計年報2015年版、Table1より2005年から2015年までの年間旅行者数のデータを基に年間増加率を算出、さらに年間増加率を幾何平均して算出。

³¹ ラオスツーリズム統計年報2015年版、Table 19、23頁より年間増加率を算出、さらに年間増加率を幾何平均して算出。客室稼働率は、同Table 16、22頁より引用。

³² ラオスツーリズム統計年報2015年版、Table 19、23頁より年間増加率を算出、さらに年間増加率を幾何平均して算出。

³³ ラオスツーリズム統計年報2015年版、Table1より2005年から2015年までの年間旅行収入のデータを基に年間増加率を算出、さらに年間増加率を単純平均して算出（2009年に旅行収入は減少しているため幾何平均は不可であった）。

<参考文献>

- 神澤隆、2003、「観光資源と開発」、(木内行雄、西澤信善、古川久継編、2003、『ラオスの開発と国際協力』、めこん)。
- 藤田昭雄、2013、「ラオスの観光産業の現状と展望」、(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)。
- ASEAN Secretariat, 2008, “ASEAN Tourism Standards.”
- ASEAN Secretariat, 2013, “ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals Handbook.”
- ASEAN Secretariat, 2015, “AEAN Community Based-Tourism Standard.”Lao Statistics Bureau, 2015, “Lao Population and Housing Census 2015 Provisional Report”, Ministry of Planning and Investment.
- Lao Tourism Marketing Board, 2010, “Laos Tourism 2011-2020 Marketing Strategy and Plan.”
- Ministry of Information, Culture and Tourism, 2005, “Lao PDR Tourism Strategy 2006-2020.”
- Ministry of Planning and Investment, “The Seventh Five-Year National Socio-Economic Development Plan (2011-2015) ,” Lao PDR.
- Ministry of Planning and Investment, “Five Year National Socio-Economic Development Plan VII (2011-2015) ,” Lao PDR.
- Ministry of Planning and Investment, “Five Year National Socio-Economic Development Plan VIII (2016-2020) ,” Lao PDR.
- The Law Committee of the National Assembly of Lao PDR, 2005, “Law on Tourism,” the Lao PDR.
- Tourism Development Department, “2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 Statistical Report on Tourism in Laos,” Ministry of Information, Culture and Tourism.
- Tourism Development Department, “2015 Statistical Tourism in Laos,” Ministry of Information, Culture and Tourism.
- 国土交通省ホームページ、観光庁『旅行業法（2011年改訂）』、
<http://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/sangyou/ryokogyoho.html>（2016年8月5日）。
- Bangkok Airways, <http://www.bangkokair.com/eng>（2016年8月5日）
- China Eastern Airline, <http://www.flychinaeastern.com>（2016年8月5日）
- China Southern Airline, <http://www.csair.com/en/>（2016年8月5日）
- Air Asia, <http://www.airasia.com/jp/en/home.page>（2016年8月5日）
- Jin Air, <http://www.jinair.com/Language/ENG/>（2016年8月5日）
- Lao Airlines, <http://www.laoairlines.com>（2016年8月5日）
- Lao Central Airlines, <http://www.flylaocentral.com>（2016年8月5日）
- Thai Airways, <http://www.thaiairways.com>（2016年8月5日）
- Silk Air, http://www.silkair.com/en_UK/sg/home（2016年8月5日）
- Vietnam Airline, <http://www.vietnam-airlines.flyvietnam.com>（2016年8月5日）

第8章

ラオスにおける法曹養成制度改革

法律人材育成強化プロジェクト（フェーズ2）チーフアドバイザー
須田 大

はじめに

現在、ラオスでは、裁判官、検察官、弁護士の養成システムや内容に関する改善活動が精力的に進められている。その大きな契機となっているのが、2015年の国立司法研修所（National Institute of Justice、通称「NIJ」）発足である。国立司法研修所の発足前は、最高人民裁判所、最高人民検察院、ラオス弁護士会において各別に研修が実施され、裁判官、検察官、弁護士が、それぞれ法定された資格要件の下、各別の研修を受講して資格を得るという制度になっていた。それが国立司法研修所の発足により、裁判官、検察官及び弁護士という、いわゆる法曹三者を目指す者を集めて統一的な研修が実施され、その統一的な研修を修めた者が法曹への道を進んで行くプロセスに変更されるに至った。

透明性が高く、社会から信頼される司法制度が確立されることは、円滑な市民経済活動の基本となるものであり、ラオスに進出する、あるいは進出を検討する外国企業等にとっても重要なファクターを構成するものと思われる。法曹は、その司法制度を担う重要なアクターであり、質の高い法曹が存在してはじめて信頼できる司法制度が保障されると言っても過言ではない。ラオス政府は、質の高い法曹を拡大再生産するシステムを確立することの重要性と緊急性に鑑み、法司法セクターにおける人材育成を、同セクターのマスタープランである「Legal Sector Master Plan（以下「LSMP」という。）」の柱の一つとして掲げ、重要施策の一つとしている¹。

本章では、第1節において、上記のような法曹養成制度改革が行われるに至った経緯と経過を述べ、第2節において、国立司法研修所設立後の法曹養成制度が具体的にどのように変わったのかを概観し、第3節及び第4節において、ラオスの法曹養成制度が抱える課題とその改善策について検討したい。なお、本稿は2016年8月現在における状況及び調査結果等に基づく報告である。

第1節 ラオスにおける法曹養成制度改革～国立司法研修所設立の経緯

1. 国立司法研修所設立前の法曹育成過程とその問題点

(1) 国立司法研修所設立前の法曹育成過程

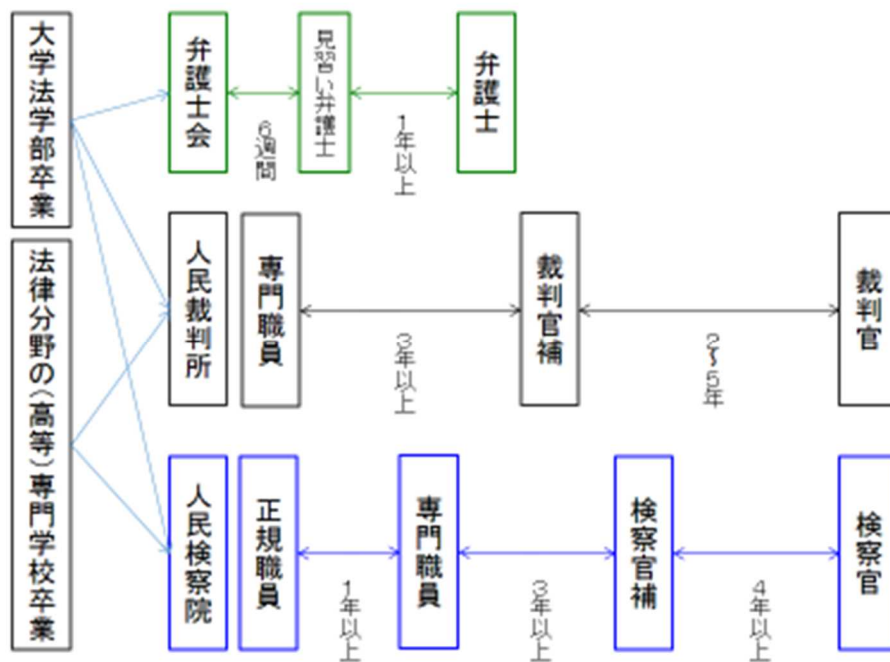
国立司法研修所は、2015年1月5日、司法省傘下の法律専門学校（以下、通称名の「ロー・カレッジ」と呼称する。）と司法省職員の研修機関であった法司法研修所が統合された司法研修所（Judicial Institute）の名称で設立され、その後、2015年4月21日付の首相令第101号に基づき、正式に国立司法研修所となった。この国立司法研修所が設立されるまでは、以下のような育成過程を辿り、法曹が養成されていた。

まず、裁判官の場合、裁判官になろうとする者は、法律分野を専攻にした高等専門学校卒

¹ LSMPでは、2020年までのrule of law state（法の支配国家）構築に向け、「Pillar 1: Legislative development of Lao P.D.R」「Pillar 2: Development of systematic, transparent, and effective law implementation and enforcement institutions」「Pillar 3: Development of human resources in the legal and justice sector」「Pillar 4: Development of legal databases and information resources and people's participation in the legal and justice sector」の4つを柱と掲げている。そして、このLSMP達成のためのプロジェクトであるSupport Project for LSMPでは、上記Pillar 3に対応するものとして「Output 3: More systematic development of legal and judicial professionals enabled through the establishment of a unified judicial training」が掲げられ、UNDPの支援の下、活動が実施されている。

以上の学歴を経て、人民裁判所に専門職員として採用され、その後、所定の研修を修めて「裁判官補→裁判官」と順次昇格して裁判官に任命されるというプロセスを辿っていた。次に、検察官の場合、検察官になろうとする者は、法律分野を専攻にした専門学校卒以上の学歴を経て、人民検察院に専門職員候補者として採用され、その後、所定の研修を修めて「正規職員→専門職員→検察官補→検察官」と順次昇格して検察官に任命されるというプロセスを辿っていた。最後に、弁護士の場合、法学士以上の学歴を有する者が、弁護士会の行う所定の研修を修めて見習い弁護士の身分を取得し、その後、弁護士の職業実習を経て弁護士試験を合格した者が司法省の許可を受けて弁護士の資格を得るというプロセスになっていた。すなわち、ラオスにおいては、日本と異なり、法曹が各別のプロセスを経て育成されるシステムになっていたのである²。(図表1参照)

図表1 国立司法研修所設立前の法曹養成プロセス



(出所) 筆者作成

(2) 国立司法研修所設立前の段階におけるラオス側の問題意識

上記のように、法曹を各別に育成するシステムに対して、ラオス政府の法司法関係者は、以下のような問題意識を抱いていた。すなわち、「現在、ラオスにおける法曹三者、すなわち裁判官、検察官及び弁護士の養成は、それぞれ行われている。つまり裁判官は最高人民裁判所、検察官は最高人民検察院、そして弁護士は弁護士会において、それぞれ養成されている。このように各別で行うことにより、それぞれの法律の知識や理解、専門技術等について相違が生じ、それぞれが得られた知識を応用するとき、つまり、政府の方針、法律及び政府の各法令を実務で適用するとき、特に訴訟の場面では統一的に行われていない。そのため、違反

² このように、法曹を統一的に育成するシステムを採用していない国はラオスだけではない。例えば、ラオスの旧宗主国であるフランスも、司法官（裁判官、検察官）と弁護士とを別途に養成するシステムを採用している。一方、日本では、第二次世界大戦後の1947年以降、いわゆる司法試験制度が導入され、現在の本格的な法曹三者の統一養成の形ができあがった。2006年に法科大学院制度が導入されてからは、法科大学院を修了した者が司法試験を受験し、その合格者が最高裁判所管轄の司法研修所に入所して約1年間の司法修習を受け、司法研修所の最終試験に合格した者が法曹となる資格を得るというプロセスを辿ることが基本になっている。

行為の解釈や法律条文の解釈において矛盾が生じ、犯人に対する罪責を下すときも不当となり、司法への信頼を確保することができない場合があるため、社会から批判されている。このような状況になっているのは、様々な原因があるが、その主な原因は、法曹三者がそれぞれ別々に養成されていることにある」という問題意識である³。この点、JICAが実施する法整備支援のプロジェクトでも、「ラオスでは、法律を体系的に整理することができる人材、理論と実務の双方を考慮しながら裁判実務や法学教育を行うことができる人材が不足していることが法司法分野の大きな課題である。その主な要因は、大学等の法学教育において、法律科目の講義では条文の説明のみが行われ、法理論の体系的な説明、条文と実務上の問題とが関連付けられた説明がなされていないことが多く、その結果、学生も表面的な条文の理解にとどまっている。他方、実務家は、その育成過程において、実務と法理論とを結びつけて考えるための情報や機会に恵まれておらず、その結果、法理論の裏付けがなく、時として条文からも乖離した実務が行われ、一貫性のない法運用や法執行が行なわれていることにある」旨の分析をしており⁴、その主たる原因が各別の法曹育成プロセスにあるか否かはともかく、前記のラオスの法司法関係者が憂慮していた現状は正鵠を得ていた認識と見てよい。

2. 国立司法研修所設立に向けた動き

前記のような問題意識がラオスの法司法関係者で共有される中、2012年2月、JICA主催の招へい事業として、司法省、最高人民裁判所、最高人民検察院及びラオス国立大学の高官らを日本に招き、日本・ラオス両国の司法制度と法曹制度の比較をテーマにした講義・意見交換、最高裁判所司法研修所訪問、最高裁判所訪問、法務省法務総合研究所訪問、日弁連訪問、及び立教大学法科大学院訪問などのプログラムを実施し、日本において行なわれている法曹育成制度に関する情報提供が行われた⁵。同招へい事業は、法と実務の乖離、一貫性のない法運用や法執行を解決するための方策として法曹育成プロセスの改革を模索していたラオスの法司法関係者に対し、日本の参考例を示すという位置付けで実施されたものであるが、ラオス司法省副大臣を始めとする司法関係機関の高官は、司法研修所の訪問・見学、日本の法曹関係者との意見交換等を通じて、法曹三者を統一的に教育する法曹育成制度に対する関心が更に高まった。そして、これを契機として、ラオスに日本型の法曹育成研修機関を設立しようとの気運が飛躍的に高まり、法曹三者の統一的養成（以下「法曹一元養成」という。）が推し進められることになった。

2012年12月には、司法省、最高人民裁判所及び最高人民検察院が三者合意書を交わし、司法省を中心に法曹一元養成事業を進めることが決定され、2013年3月には、司法省令により、法曹一元養成を行う研修所の設立について指導する幹部委員会や専門的に検討する専門委員会が設置された。さらに、2014年3月には、副首相が会長を務める統治・法務に関する国家会議が開催され、ラオスの現状に適合した形での法曹一元養成を行う研修所を早急に設立するよう指示が出された。

³ 当該発言は、2014年8月、JICA・法務省共催により実施した「日本・ラオス法曹人材育成強化共同研究」において、ジョムカム・ブッパリワン司法省法司法研修所長（当時）が述べたラオスの現状説明として日本側関係者に述べた内容の一部であるが、ラオス側の問題意識を端的に表しているものとして引用した。

⁴ かかる分析は、2010年7月から約4年間の協力期間で実施されたJICAの技術協力プロジェクト「法律人材育成強化プロジェクト（フェーズ1）」を開始するに当たり把握されていた背景事情である。

⁵ 本招へい事業には、ケート・キエティサック司法省副大臣（当時）、ジョムカム・ブッパリワン司法省法司法研修所長（当時）、カムパー・センダラー最高人民裁判所副長官、ブンクアン・タヴィサック最高人民裁判所司法研修所長（当時）、ランシー・シーブンファン最高人民検察院副長官（当時）、スパシット・ローワンサイ最高人民検察院検察官研修所副所長（当時）、サイコーン・サイナシンラオス国立大学副学長（当時）、及びヴィエンヴィライ・ティエンチャンサイ同大学法政治学部長の合計8名が参加した。

このようにラオス側において法曹一元養成を行う研修所を設立する動きが活発になる中、ラオス側関係者からは、より具体的な日本型の法曹養成プロセスについての情報提供が求められるようになり、これに応えるべく、2014年8月、JICA・法務省共催により「日本・ラオス法曹人材育成強化共同研究」が、日本弁護士連合会の主催する招へい事業と一部プログラムを共同実施する形で行われた。これには、法曹一元養成を行う研修所の幹部や講師になることが予定されていたメンバーが参加し、司法研修所訪問、東京地方裁判所訪問（司法修習担当裁判官との意見交換）、法科大学派遣教授（最高検検事）の講義・意見交換、司法研修所弁護士教官担当弁護士の講義・意見交換、東京地検総務部司法修習指導担当副部長や日弁連司法修習委員会副委員長との意見交換などを通じて、日本の法曹養成制度に関する詳細な情報の提供が行われた⁶。

ラオス側は、上記のような日本側からの情報提供を踏まえて更に準備を進め、2015年1月5日、従前の法科大学と司法省職員の研修機関が統合された組織として司法研修所（Judicial Institute）を設立し、第1期生の受入れを開始し、同研修所の中で法曹一元養成を行うようになり、その後、2015年4月21日付の首相令第101号に基づき、正式に国立司法研修所と名称も新たにし、法曹一元養成を推進することになったのである。

第2節 国立司法研修所設立後の法曹養成制度

1. 国立司法研修所設立による法曹養成プロセスの変化

国立司法研修所の設立により、ラオスの法曹養成プロセスは大きく変化した。すなわち前述のとおり、国立司法研修所が設立され、同研修所を中核とする研修期間中、将来、裁判官、検察官、弁護士という法曹を目指す者らが一元的に養成されるようになったのである。国立司法研修所に入所するために必要な要件は、以下のとおりとされている。すなわち、

- ①強い政治的な資質の持ち主であること
- ②法律分野を専攻した高等専門学校卒以上の学歴を有する者であること
- ③健康であること
- ④国家公務員でないこと
- ⑤33歳を超えない者であること（ただし弁護士になる者を除く）
- ⑥あらゆる犯罪につき有罪判決を受けた記録がないこと
- ⑦ラオス国籍を有する者であること（ただし弁護士になる者を除く）
- ⑧故意による刑事犯罪により裁判所で有罪判決を受けたことがない者であること
- ⑨規定に従った手数料を支払済みであること

の9要件である。

従前とは異なり、裁判官、検察官、弁護士を目指す法律専門学校や大学法学部の卒業者は、まず国立司法研修所の試験に合格して入所し、同所における約1年間の教育を経て卒業試験に合格することが求められ、国立司法研修所を卒業後、裁判官を目指す者は人民裁判所に、検察官を目指す者は人民検察院にそれぞれ採用された後、一定期間の職務経験と必要な研修を経て裁判官、検察官となり、弁護士を目指す者は弁護士会における研修を受け弁護士の資格を得るというプロセスになった。それぞれにつき、更に詳しく述べると以下のとおりになる。（図表2参照。それぞれの資格要件等については、参考条文を参照。）

⁶ 本件の訪日プログラムには、ジョムカム司法省法司法研修所長（当時）、ブンクワン最高人民裁判所司法研修所長（当時）、ポンペット・ウンケーオ最高人民検察院検察官研修所長、ソンマイ・シーウドムパン司法省法科大学長（当時）、司法省センパチャン・ウォンポートーン氏、ミサイ・テープマニー弁護士会長（当時）、ヴィエンサワン・パンタリー弁護士会副会長（当時）、ラソーンサイ・チャンタヴォン弁護士、マニチャン・ピラパン弁護士が参加した。うち弁護士4名は、日弁連の招へい案件により来日。

(1) 裁判官の場合

裁判官になろうとする者は、法律分野を専攻にした高等専門学校卒⁷以上の学歴を経て、国立司法研修所の入所試験に合格して入所し、約1年間の研修（以下「司法修習」という。）を受けて卒業試験に合格した後、人民裁判所に専門職員として採用される。その後、専門職員として3年間以上の勤務経験を経た者は、裁判官補になるための研修（以下「裁判官補研修」という。）を受ける資格を獲得し、裁判官補研修を修了すると裁判官補に昇格する。裁判官補は、その後の勤務成績により、早い者は2年間、遅い者は5年間の裁判官補としての勤務を経て、裁判官になるための研修（以下「裁判官研修」という。）を受ける資格を獲得し、そして、裁判官研修を修了した者が国会常務委員会の任命により裁判官になる。人民裁判所に採用されてからの研修は、最高裁判所司法研修所において実施される。

(2) 検察官の場合

検察官になろうとする者は、法律分野を専攻にした高等専門学校卒以上⁸の学歴を経て、国立司法研修所の入所試験に合格して入所し、約1年間の司法修習を受けて卒業試験に合格した後、人民検察院に専門職員候補者として採用される。その後、一般採用職員と共に新規採用者対象の研修を経て正規職員となり、正規職員として1年間以上の勤務経験を経た者が、専門職員になるための研修（以下「専門職員研修」という。）を受ける資格を獲得し、専門職員研修を修了すると専門職員に昇格する。専門職員として3年間以上の勤務経験を経た者は、今度は、検察官補になるための研修（以下「検察官補研修」という。）を受ける資格を獲得し、検察官補研修を修了すると検察官補に昇格する。検察官補として4年間以上の勤務経験を経た者は、検察官になるための研修（以下「検察官研修」という。）を受ける資格を獲得し、検察官研修を修了した者が最高人民検察院長官の任命により検察官になる。人民検察院に採用されてからの研修は、最高人民検察院検察官研修所において実施される。

(3) 弁護士の場合

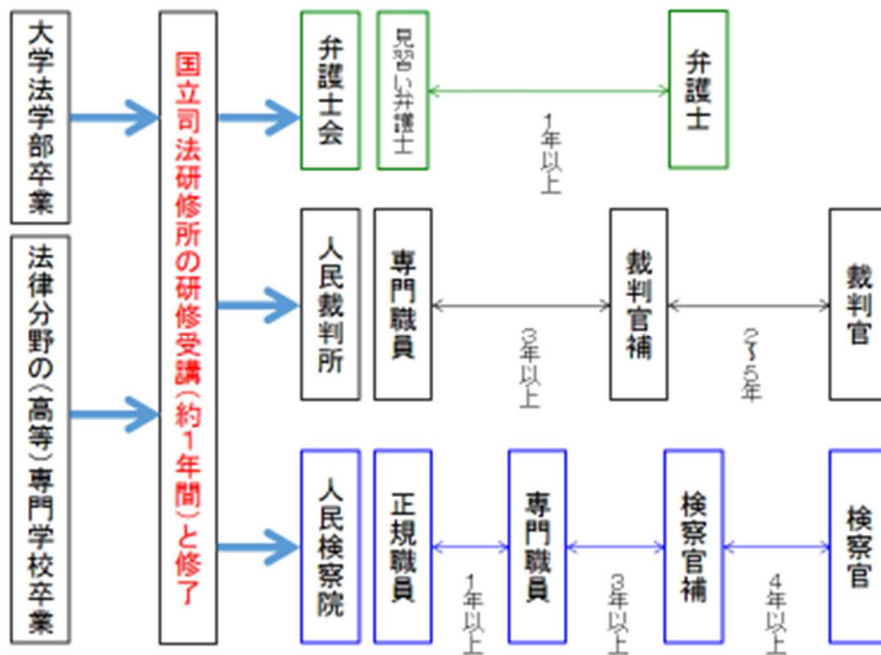
弁護士になろうとする者は、法学士以上の学歴を経て、国立司法研修所の入所試験に合格して入所し、約1年間の司法修習を受けて卒業試験に合格した後、見習い弁護士の身分を取得して弁護士職業実習を受ける資格を獲得する。弁護士職業実習を修了した者が、その後、弁護士会において実施される弁護士試験に合格し、司法大臣からの任命により弁護士資格を得る。国立司法研修所が設立される以前は、見習い弁護士の身分を取得する前提として、弁護士会が実施する研修を受ける必要があり、その上で見習い弁護士となつてからの弁護士職業実習を受ける必要があるとされていたが、同研修設立後は、見習い弁護士になるための研修は、司法修習の中で行われる弁護士事務所での実務修習によって履修したものと見做す取扱いになっているようである⁹。

⁷ 現在のラオスの法学教育では、法学に関する専門学校レベルの教育を実施しているのは、司法省傘下のロー・カレッジにおいてのみである。ロー・カレッジは、単なる専門学校ではなく高等専門学校であるが、2015年1月にJudicial Instituteの名称でのちの国立司法研修所が設立された際に、同研修所の一部門として吸収されており、以後、教育スポーツ省の教育改革の影響等から新規の入学を受け入れていない（2016年8月現在）。司法省関係者からの聞き取りによれば、ロー・カレッジの高等専門学校レベルの教育修了により得られるのはbachelorではなくhigher diplomaにとどまるとのことである。

⁸ 人民検察院法で定められた要件では、専門学校卒以上であるが、前記脚注5のとおり、現在では、法学の専門学校教育はすでに受入れが停止されているロー・カレッジにおいて行なわれている高等専門学校レベルの教育に限定されている（2016年8月現在）。また、国立司法研修所の入学要件でも高等専門学校卒業以上とされている。

⁹ 国立司法研修所設立後の取扱いは、2016年7月1日、筆者が行ったラオス弁護士会執行委員ニーワン・ソムセンディ弁護士からの聞き取りに基づく。

図表2 国立司法研修所設立後の法曹養成プロセス



(出所) 筆者作成

2. 国立司法研修所入所とその後の研修等

以下、主に国立司法研修所1期生に対して実施されたものを基に、司法研修所入所と修習内容等について概説する。

(1) 国立司法研修所入所のための選抜

国立司法研修所への入所者は、試験により選抜される。試験は、筆記試験と面接からなり、試験科目は、憲法、民法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法の5科目である¹⁰。1期生については、受験者数192名、合格者数150名（定員150名）、入所者数146名、2期生については、受験者数299名、合格者数200名（定員200名）、入所者数186名となっている¹¹。

(2) 修習内容

国立司法研修所のカリキュラムは、12か月間のフルタイムコースで設定されており、6か月間（1008時間）の理論学習、4か月間（672時間）の実務修習、2か月間（336時間）の試験、論文作成、復習、休暇、スタディツアー等で構成される。このうち、6か月間の理論学は、基本理論（288時間）と専門技術科目（720時間）に分けられている。

基本理論（9科目、288時間）での教育内容は、下記のとおりである。

- ①政治制度及び司法関係職員のモラルの理解
- ②司法関係職員の倫理
- ③検察官の職務

¹⁰ 第1期生及び第2期生に関しては、国立司法研修所の受験費用が4万キープ、年間の授業料が50万キープで運用されている（筆者が国立司法研修所専門部部長代理パタナー・ブングペン女史からの聞き取り調査に基づく。）

¹¹ 記載の人数は、筆者が2016年6月～7月の間に、数回にわたり、国立司法研修所のパタナー女史からの聞き取り調査に基づく。

- ④裁判官の職務
- ⑤弁護士の職務
- ⑥検察官、裁判官及び弁護士の各業務におけるコーディネーションメカニズム
- ⑦司法分野における国際協力
- ⑧無料法律支援
- ⑨法務事業

専門科目（2分野、23科目、720時間）での教育内容は、下記のとおりである。

（民事系11科目）

- ①民事訴訟法
- ②弁護士の民事関係書類作成技術
- ③調停技術
- ④民事事件における意見陳述書及び命令状の作成技術（検察官、裁判官、弁護士）
- ⑤民事事件における取調べ（事情聴取）
- ⑥民事事件の弁護技術
- ⑦民事事件ファイルの検討（研究）
- ⑧民事事件の公判技術
- ⑨民事事件判決作成技術
- ⑩弁護士による民事事件における法律相談
- ⑪検察による民事事件における法適用への監査監督及び民事事件判決の執行

（刑事系12科目）

- ①刑事訴訟法
- ②少年事件手続
- ③刑事事件ファイルの検討・研究（裁判官、検察官）
- ④刑事事件における捜査及び取調べ技術
- ⑤犯罪構成要件の分類及び刑罰
- ⑥刑事事件における弁護技術
- ⑦刑事事件における意見陳述書及びその他の令状の作成技術（検察官、弁護士）
- ⑧起訴
- ⑨刑事裁判の公判技術
- ⑩刑事事件における法律相談
- ⑪刑事事件判決作成技術
- ⑫検察による刑事事件における法適用への監査監督及び刑事事件判決の執行

実務修習（4か月間）では、研修生を人民裁判所、人民検察院、ラオス弁護士会のそれぞれの組織に配属し、ローテーション方式で全研修生に全機関での実務研修を受けさせる。

(3) 修習の評価等

教育学習結果の評価は、研修生の参加度、各科目の教育学習終了後に実施される試験や本コース終了時に実施される試験の点数、クラスへの出席点により行われる。

(4) 講師

日本の司法研修所では、裁判官、検察官、弁護士から構成される専属の教官が常勤で司法修習生の指導を行っているが、国立司法研修所では、国立司法研修所の幹部が講師を担当している極一部の一般教養的な科目を除き、法律分野の科目に関しては裁判官、検察官、弁護士といった実務家が非常勤として講師を担当している。

第3節 ラオスの法曹養成制度が抱える課題

前述の経緯や背景事情のもとに、国立司法研修所の設立をきっかけとするラオスの法曹養成制度改革が始まり、現在も進行中であるが、喫緊の解決すべき課題として、①計画性のない法曹（候補者）人口増加政策の見直し、②各教育段階の役割分担の徹底、③教育内容や手法の改善などが挙げられる。

1. 計画性のない法曹（候補者）人口増加政策の見直し

2015年以降、ラオスにおいて法曹を目指す者は、基本的には、約1年間の司法修習（国立司法研修所での研修と実務修習）を経るシステムとなったため、国立司法研修所の卒業生が法曹候補者の主な者となる。国立司法研修所では、1期生（2015年1月～2016年12月）として入所した146名中125名が卒業し、2期生（2015年11月～）に関しては186名が入所し、2016年7月現在、173名が修習中である。このように国立司法研修所設立後、既に125名の法曹候補者が生まれており、2期生の卒業時には更に150名前後の法曹候補者が加わることが見込まれる。（図表3参照）

図表3 国立司法研修所の受入れ状況等

	1期生 2015年1月～2015年12月	2期生 2015年11月～
受験者数	192名	299名
合格者数	150名 (定員150名)	200名(定員200名)
入所者数	146名	186名 (2016年7月現在173名)
卒業者数	125名	

(出所) 国立司法研修所関係者からの聴取りに基づき筆者作成

ところが実際の採用状況を見ると、1期生の場合、卒業生125名中42名が最高人民裁判所の専門職員として採用された¹²が、最高人民検察院に関しては新規職員の採用サイクルと国立司法研修所の卒業時期がずれたため1期生からの採用は行われておらず、最高人民裁判所に採用された者を除く83名中18名が弁護士職業実習を受けるべく待機中¹³であるに過ぎない。今後、最高人民裁判所の新規職員採用人数が維持されるとともに、最高人民検察院の新規職員採用状況が改善されなければ、多くの国立司法研修所卒業生は、法曹分野での活躍を望む場合に弁護士の道を選択せざるを得ないことになる。この点、ラオスの弁護士人口は、2012年152名、2013年172名、2014年206名、2015年206名と年々増加傾向にある（図表4）。例えば、隣国のカンボジアの場合、2012年646名、2013年722名、2014年725名、2015年797名、ベトナムにおいても、2012年7,476名、2013年8,281名、2014年9,064名、2015年9,915名といずれも増加傾向にあることに鑑みると、インドシナ諸国における大きな潮流として大きな問題はないよう

¹² 2016年6月、最高人民裁判所司法研修所シーサワン・ルワンラート所長からの聴取り調査に基づく。

¹³ 2016年7月、ラオス弁護士会ニーワン・ソムセンシー弁護士からの聴取り調査に基づく。

にも見える¹⁴。しかしながら、ラオスでは民事訴訟¹⁵においても刑事訴訟¹⁶においても職権主義的な色彩の濃い訴訟制度が採用されているため訴訟当事者の代理人としての弁護士が果たす役割は大きいとは言えず、また、上記のカンボジアやベトナムほど経済発展が進んでいるとは言えない状況のラオスにおいては、民間における弁護士利用のニーズが飛躍的に高まる見込みは現時点では低いと言わざるを得ないであろう。このような状況の中、国立司法研修所から毎年100名を超える法曹候補者が輩出され続けていくことは、ニーズの少ないところに多くの弁護士を送り込むことにつながり、弁護士業では生活できない弁護士を増やすこととなる。

法曹を目指して国立司法研修所に入ったものの、最高人民裁判所と最高人民検察院による安定的な新規職員の採用がないため裁判官や検察官への道も不透明・不安定であるし、弁護士になっても生活できない可能性があるとなれば、そもそも法曹を目指す者が少なくなり、その結果、優秀な人材が集まらなくなる可能性が高くなると言わざるを得ない。そしてこの問題は、国立司法研修所設立に象徴されるラオスの法曹養成制度改革成功の大きな障害となる。

最高人民裁判所、最高人民検察院による新規職員の採用や弁護士利用のニーズ等について、中長期的な予想を立てながら、法曹人口の増加計画を策定し実施することが必要であり、この点の対応が早期に行われることが強く望まれる。

図表4 ラオスの法曹人口推移

	2011年	2012年 (増減数)	2013年 (増減数)	2014年 (増減数)	2015年 (増減数)	2016年 (増減数)
裁判官	374名	385名 (+11)	396名 (+11)	405名 (+9)	421名 (+16)	417名 (-3)
検察官	350名	349名 (-1)	399名 (+50)	389名 (-10)	435名 (+46)	452名 (+17)
弁護士	133名	152名 (+19)	172名 (+20)	206名 (+34)	206名 (+0)	206名 (+0)
合計	857名	886名	967名	1000名	1062名	1075名

(出所) 最高人民裁判所司法研修所、最高人民検察院国際協力局、ラオス弁護士会からの聴取り調査より筆者作成。

2. 各教育段階の役割分担の徹底等

すでに触れたとおり、ラオスの法曹養成制度改革は国立司法研修所の設立を契機に本格的に始まっているが、同研修所の設立当時においては、大学での法学教育、国立司法研修所を中核とする司法修習教育、司法修習修了後の最高人民裁判所、最高人民検察院、ラオス弁護士会において行う研修が、それぞれどのような教育目標で実施されるべきかについて整理されておらず、役割分担が明確になっていなかった。そのため、大学での法学教育段階、司法修習教育段階、裁判所・検察院・弁護士会（以下「実務機関等」という。）での研修段階でそ

¹⁴ カンボジアの弁護士人口については、同国で実施中の「民法・民訴法普及プロジェクト」からの情報提供、ベトナムの弁護士人口については、同国で実施中の「2020年を目標とする法・司法改革支援プロジェクト」からの情報提供による。

¹⁵ ラオスの民事訴訟制度の概要は、石岡修 [2014]『ラオスの民事裁判制度』JICAラオス事務所。鈴木基義編著『ラオスの開発課題』第4章を参考にされたい。

¹⁶ ラオスの刑事訴訟制度の概要は、伊藤浩之 [2014]『ラオス改正刑事訴訟法の概要』ICD NEWS 第61号19頁～28頁を参考にされたい。

れぞれ実施するカリキュラムに無用な重複が数多く存在する状況にあった。例えば大学での法学教育段階でも、司法修習教育段階でも、実務機関等での研修段階でも、民事訴訟法、刑事訴訟法を学ぶ講座が設定され、極めて酷似した内容の講義が座学形式で行われるといった状況が起きていたのである。またラオスでは、法司法分野においての人材不足が顕著であるため、講師のリソースも限られており、一人の講師が、複数の段階において講師を担当せざるを得ない例が多く、このことも教育段階が異なるのに同じようなレジュメを使い同じような内容の講義が行われる背景事情になっていた。

2015年7月頃から、筆者が専門家を務める法律人材育成強化プロジェクト（フェーズ2）では、国立司法研修所、最高人民裁判所司法研修所、最高人民検察院検察官研修所及びラオス国立大学法政治学部にも各所属するメンバーによって構成されたワーキンググループが、上記の各教育研修段階で実施しているカリキュラムの検討や教育内容の調査等を行い、各教育研修段階での教育目標が定まっておらず役割分担が曖昧であるため実施カリキュラムに無駄な重複が多く存在することを明確にするるとともに、日本の法曹育成制度の理念や実施状況等を参考にしながら検討し、以下のような役割分担の整理を行った。すなわち、同ワーキンググループは、

- ①大学教育では、主に「(主要な) 法律に関して、基本的な条文の趣旨、条文の解釈、考え方を理解させる」ことに注力する
- ②司法修習教育段階では、主に「確定された事実に法を的確に当てはめて結論を導くことができる能力」と「確定された証拠に基づき必要な事実を抽出し、法を当てはめて結論を導くことができる能力」を獲得させることに注力する
- ③実務機関での研修段階では、主に、②の能力に更に磨きをかけるとともに、各法曹分野の実務家として必要な実戦的能力を獲得させることに注力する

以上を役割分担とし、これをベースに各教育研修段階での教育内容を設定すべきであるという結論を出すに至った。

このような役割分担の整理と関係者への周知徹底は、「大学教育→司法修習教育→各実務機関での研修」という法曹育成過程が、相互に有機的に連携した一連のプロセスとして行われ段階的な研修教育がなされるために必須であり、早期に実行される必要がある。これにより、複数の教育段階で講師を担当する者も、それぞれの段階でフォーカスすべき部分を明確に把握することができるので、教育内容や手法をそれぞれの段階に応じたものにすることができるようになるであろう。また、現時点では、大学教育、司法修習教育、各実務機関での研修の関係者が一同に会し、定期的に情報共有や意見交換を行う場が設定されていないので、上記の役割分担に関する関係者への周知徹底を契機として、定期的な協議の機会を設けることが望まれる。

3. 教育内容や手法の改善

ラオスでは、法理論研究が進んでおらず、例えば、ある法律の条文に関する文言の解釈が問題となった場合に、当該条文の立法趣旨に立ち返って解釈し結論を導くという思考方法を身に付けている法学者や法律実務家が非常に少ない現状にある。そのため、法学者や法律実務家の中には、単純な知識として法律に何が書いてあるかを熟知しているが、その実、表面的な条文文言の理解にとどまっているという者が少なくない。法学教育の現場においても、条文自体の知識を植え付けることに主眼が置かれた講義が多く行われ、法曹育成のための研修でも、法律に書かれた内容を法律の規定順序に従って説明するという講義が多く、法曹として必要とされる基本的な能力を涵養することに向けた効果的な教育がなされていない印象を受ける。このことは、具体的には、教育や研修の現場で、適切な教材の不足、未発達な教授法という形で現れている。例えば、法曹としての基本的な能力を考えた場合、証拠から問題解決に必要な事実を抽出して事実認定を行い、その事実に法を当てはめて結論を導くという一連の作業ができるようになることが必要である。そして、この一連の作業ができるようになるためには、当然、事実認定のトレーニングを行う教材等が必要となるし、論理的に事

実認定を説明し理解させるための教授法が準備されるべきである。しかし現在のラオスには、事実認定のトレーニングを行う適切な教材は見当たらないし、事実認定手法の研究が未発達であるため事実認定を論理的に説明し理解させるためのメソッドも確立されていない。

質の高い法曹を育成するためには、大学教育、司法修習教育、各実務機関での研修の、各段階において学生や研修生に身に付けさせるべき能力を目標として設定し、その能力を涵養するために必要な教材を開発し、その教材を利用することによる教育効果を最大化する教授法を研究し、実践することが必要である。教材開発と教授法の改善は、一朝一夕には終わらず、試行→検証→改善のプロセスを地道に継続的に繰り返すことによつてのみ行うことができるものである。ラオスでは、主に外国ドナーの支援により、この点に関する対応策が緒についたばかりであるが、目に見える形にとらわれて外国で利用されている教材や教育手法を何らの検討もなく鵜呑みにして利用・実施するのではなく、ラオス自らの力によつて試行錯誤しながら進めてもらいたい。

おわりに

ラオスにおいて、質の高い法曹を養成することができる段階的教育システムが構築され、それぞれの段階で身に付けるべき能力獲得に向けた効果的な教育が実践されるようになれば、質の高い法曹の拡大再生産が可能になる。質の高い法曹に支えられた司法制度こそが、社会から信頼され、市民の円滑な経済活動の基盤たりうるものであり、法曹養成制度改革が成功し、質の高い法曹が安定的に拡大再生産されるようになることは、持続的な経済発展にとつても不可欠の要素であるといえる。現時点では、改善すべき点が多く残っている状況ではあるが、関係機関の壁を超えた協力により、引き続き、この法曹養成制度改革を推し進めてもらうことを願っている。

参考条文

【憲法（2015年改正）】

第93条

最高人民裁判所副長官は、国家主席により任命、異動又は解任される。最高裁判所裁判官、人民裁判所の所長、副所長、裁判官は、国会常務委員会により、任命、異動、解任される。

第102条

最高人民検察院副長官は、国家主席により任命、異動、解任される。人民検察院の所長及び副所長、検察職員は、最高人民検察院長官により、任命、異動、解任される。

【人民裁判所法（2009年改正）】

第45条 裁判官

裁判官とは、その基準を満たし、国民議会の常務委員会に任命され、訴訟事件を審判する権利が与えられた者である。法律に則り任命された裁判官のみが、審判を下す裁判団の構成員となる。

第46条 裁判官の基準

人民裁判所の裁判官は以下のような総合的基準を満たさなければならない。

- 1 25歳以上で、出生時からラオス国籍を有する者であること
- 2 強い政治的資質を持つ
- 3 礼儀をわきまえ、革命的正義を身につけ、道徳的で、自己の職務活動に誠実な人であること
- 4 法律分野を専攻にした高等専門学校卒以上の学歴を有する者であり、裁判官職務の

研修コースを受けた者であること

5 健康であること

各級の人民裁判所における裁判官の基準は、別途、規定に定める。

【人民検察院法（2009年改正）】

第25条 人民検察院長官及び人民検察官の基準

人民検察院長官及び人民検察官は、以下の基準を満たさなければならない。

- 1 25歳以上で、生まれたときから、ラオス国籍を有する者
- 2 強い政治的な要素、革命的資質を持ち、道徳的に優れ、自己の職務遂行に対して誠実な人であること
- 3 人民検察院長官に関しては、法律分野において高等専門学校卒以上の学歴を有し、人民検察官に関しては、法律分野において専門学校卒以上の学歴を有する者であり、検察職務の研修コースを受けた者であること
- 4 意図的な犯罪で刑事上の罰を受けたことがないこと
- 5 健康であること

人民検察院長官及び人民検察官は各自、基準、級及び段があり、それについては別途、法規により定める。

第26条 選任、任命、転任及び解任

最高人民検察院長官は、国家主席の推薦により国民議会によって選任又は解任される。任期は国民議会と同じ任期を有する。最高人民検察院副長官は、最高人民検察院長官の推薦により国家主席によって任命、転任又は解任される。

高等人民検察院、県・都人民検察院、地区人民検察院の長官、副長官、人民検察官、人民検察事務官及び事務職員は、最高人民検察院長官によって任命、転任及び解任される。この人民検察院法第29条4号に定めている職員の任命、転任及び解任については、人民検察委員会の同意を得なければならない。

【弁護士法】

第9条 弁護士の要件

弁護士になろうとする者は、以下の要件をすべて満たすことが必要である。

- 1 ラオス国籍を持ち、また年齢が23歳以上であること
- 2 良き態度、潔白な精神、また民族、新体制そして人民の構成な権利と利益への誠実、倫理心を持つこと
- 3 法学学士以上の学歴を持つこと
- 4 弁護士としての職業研修を受講していること
- 5 弁護士職業実習を経ていること、または法律関連の一定の業務経験を持つこと
- 6 弁護士試験に合格していること
- 7 公職を懲戒免職になっていないこと。または故意の犯罪により自由剥奪刑の判決を受けていないこと
- 8 現職の公務員、軍人または警察官でないこと
- 9 健康であること

過去に国民議会議員であった者も弁護士になることができるが、本法14条に定められた弁護士職業実習を経ていることが必要である。

第16条 弁護士の任命

弁護士になろうとする者は、弁護士試験の結果発表ないし弁護士申請から30日以内に司法省大臣より任命を受けなければならない。弁護士として任命を受けた後、弁護士会の規則に従い、弁護士会に登録し、弁護士登録カードを受け取り、同時に会員として会費を支払う。弁護士は全員、法律サービスの提供をする場合には、自身でないし他の者と共同で法律企業

体を設立するか、どこかの法律企業体に所属すること。

<参考文献>

<英語文献>

Ministry of Justice, Office of the Supreme People's Prosecutor, People's Supreme Court, Ministry of Public Security [2009], MASTER PLAN ON DEVELOPMENT OF THE RULE OF LAW IN THE LAO P.D.R TOWARD THE YEAR 2020

<日本語文献>

石岡修 [2014]「ラオスの民事裁判制度」鈴木基義編著『ラオスの開発課題』JICAラオス事務所 第4章

伊藤浩之 [2014]「ラオス改正刑事訴訟法の概要」法務省法務総合研究所国際協力部『ICD NEWS 第61号』19-28ページ

第9章

ラオスにおける職業技術教育訓練の現状と課題

(特活) 国際協力NGO・IV-JAPAN

須田 裕美

はじめに

ラオスにおける職業技術教育訓練 (Technical and Vocational Education and Training: TVET) の開発の歴史は浅く、ラオス政府が産業人材育成を本格的に始めたのは2000年代後半に入ってからである。それまでは様々なアクターが個別に職業訓練を提供しており、規模の差はあるが村人の生活向上や現金収入創出といった目的で行うノンフォーマルな職業訓練が主流であった。2015年末のAEC設立にともない、労働市場の需要に応えられる技術を持つ人材の輩出が急速に求められるようになり、TVETへの国際支援も徐々に拡大してきた。

本稿はラオス教育スポーツ省およびその他のステークホルダーによるTVET開発への取り組みについて取り上げ、これらの取り組みの中で見えてきた課題に対し、筆者の5年にわたるTVET開発の現場経験を踏まえ、具体的な解決アプローチについての考察を述べるものとする。第1節ではラオスにおける職業技術教育訓練の全体像を整理し、第2節では特に教育スポーツ省がこれまで実施してきた取り組みの中で、浮かび上がってきた課題について説明している。第3節では教育スポーツ省が作成した『TVET開発計画2016-2020』に触れ、第4節では同計画が質の高いTVET実現に効果を発揮するために必要となる根本的な課題解決アプローチについての考察を述べている。

第1節 ラオスにおけるTVETの現状

1. TVET開発の変遷と主要関連法案および開発戦略

ラオスにおけるTVET開発は『2006年から2020年までの職業技術教育訓練戦略計画』(ラオス教育スポーツ省[2006])が最初の青写真と言えるが、そのほとんどが進捗していない。国家開発計画および教育開発計画の中でTVETがそれほど重要視されてこなかった¹ため、教育スポーツ省においてTVETは高等教育および職業技術局としてひとつにまとめられていた。そのため、従来のTVET開発は後期中等教育修了者を対象としたディプロマ(11+2あるいは11+3)²や学士号の授与に焦点が当てられたものだった。しかし、2015年のAEC設立が目前にせまると、目まぐるしく変化する地域経済において労働市場の需要に対応できる人材を多量に輩出する必要性が生じ、初等教育修了者および前期中等教育修了者といった低学位取得者を対象としたTVET開発へのニーズが急速に高まった。これを受け、2008年にTVET機能が高等教育から分離し、新たに職業技術教育局 (Technical and Vocational Education Department: TVED) が設置された³。

¹ 開発予算の大半をODAに依存するラオスでは、ドナーの関心事により開発政策が左右されることが多々ある。以前はドナーの関心事がMDG達成およびEFA (Education For All)に集中していたため、初等中等教育就学率や識字率などに重きを置いた政策が主流で、TVETはそれほど注目を集めてこなかった。また、一般教育開発と比較してTVET開発には多額の初期投資が必要になることや、目まぐるしい技術革新のスピードにあわせて投資をしていくことが限られた予算の中では難しかった。MoES [2006]

² 以前は初等5年、前期中等3年、後期中等3年の合計11年が一般教育であったが、現在は前期中等教育が4年間となり合計12年で、その後のTVET教育年数を加え12+2や12+3と表記される。

³ Website of TVED MoES

ラオス政府は学校教育が職業技術を必要とする新たな産業も含めた労働市場に呼応したものであるよう保証されるべきと強調し、教育スポーツ省はこれら労働市場の需要に応えられるような幅広い層の人材育成を可能にするものとして、統合職業教育訓練（Integrated Vocational Education and Training: IVET）（詳細は第2節で説明）を国家人財開発戦略の中心的役割を担うものとして位置づけることとした⁴。前期中等教育修了者を対象とした専門課程（9+3）⁵の開発に焦点をあて、国際機関がラオスの学校教育におけるTVET開発を本格的に開始したのは2010年のADBによる職業技術教育訓練強化プロジェクト（Strengthening Technical and Vocational Education and Training Project: STVET、2010年～2016年）からである。これを皮切りに、TVET開発への国際支援は過去5年間で急激に増加した⁶。

年月日	主要関連法案および開発戦略
2002年	国家訓練協議会（National Training Council: NTC）設立
2007年3月7日	2006～2020年までの職業技術教育訓練戦略計画
2008年11月17日	職業技術教育開発マスタープラン2008-2015
2009年4月	教育セクター開発枠組み（ESDF）2009-2015
2010年1月22日	職業技術教育訓練および技能開発に関する首相令
2011年9月	教育セクター開発5カ年計画（ESDP）2011-2015
2011年2月8日	後期中等教育カリキュラム施行承認および公開に関する教育スポーツ省令
2013年12月23日	職業技術教育訓練法
2013年12月24日	改定労働法
2015年3月30日	公的機関および民間機関による職業教育修了証発行についての教育スポーツ省令
2015年7月16日	改定教育法
2015年11月27日	職業技術教育訓練開発計画2016-2020
2015年11月30日	職業技術教育カリキュラム国家基準についての教育スポーツ省令
2016年1月5日	2030年までのビジョン、2025年までの戦略、および、第8次教育スポーツセクター開発5カ年計画（ESDP）2016-2020

2. TVET開発アクター

ラオスでは官民間問わず様々なアクターがTVETを提供しており、教育スポーツ省はその内容を把握しきれていないのが現状である。以下、現時点で筆者が把握している限りのラオス国内のTVET機関と国際開発援助団体の連携について紹介する。

(1) ラオス国内のTVET機関

公的部門では教育スポーツ省、労働福祉省のほか、保健省、農林省、財務省、情報文化省、司法省、ラオス銀行がそれぞれの分野に特化したTVET機関を持っている⁷。その他にラオス

⁴ MoES [2009]

⁵ 日本の専門学校、高等専門学校にあたる。

⁶ 国際開発援助機関のTVET開発プロジェクトの予算規模はAnnex3を参照。

⁷ 保健省傘下には保健科学大学と看護学校12校、医療リハビリセンターの傘下にある障害者のための職業訓練校（首都ヴィエンチャン、ナーサイトン郡シークッド村）などがあり、財務省傘下には訓練機関3機関、農林省傘下には特別訓練機関5機関、情報文化省傘下には訓練機関5機関、司法省傘下には訓練機関3機関、ラオス銀行には訓練機関1機関が存在する。MoES [2016]

人民革命党傘下の団体ではラオス女性同盟 (Lao Women's Union: LWU)⁸、ラオス青年同盟 (Lao Youth Union: LYU) が、民間セクターではラオスナショナル商工会議所や業界団体がそれぞれ独自にTVETを展開している。また、ラオスではローカルの市民団体 (Non-Profitable Associations: NPAs) による活動はあまり活発ではないものの、海外からの支援を受けながら職業訓練を展開している団体もある。活動内容やレベルに差はあるものの、存在している69のNPAsのうち12団体でTVETが実施されている⁹。

(2) TVET開発を支援する国際開発援助団体

図1はTVET開発を支援する国際開発援助団体の俯瞰図である。教育スポーツ省にはTVEDの他にノンフォーマル教育局 (Non Formal Education Department: NFED)、中等教育局¹⁰、高等教育局¹¹および各県の教育スポーツ局 (Provincial Education and Sports Service: PESS) や郡教育事務所 (District Education and Sports Bureau : DESB) がTVETに関与している。TVET開発に携わる国際開発援助団体は多くあるが、そのほとんどがTVEDかNFEDをカウンターパートにプロジェクトを実施している。TVEDをカウンターパートとし、ラオスにおけるTVET開発支援の中心的存在であるのがGIZ¹²およびADBである。その他に、SDC¹³、やLuxDev¹⁴、TICA¹⁵といった政府系援助機関がTVEDを支援している。また、TVEDが進めている学校教育としてのTVET開発に対し、NFEDでは従来生涯教育の一環として職業訓練を実施してきた。NFEDと共に職業訓練を実施してきた主なINGOにAPHEDA¹⁶とIV-JAPAN¹⁷がある。APHEDAは、2000年からLWUをカウンターパートに貧困層の女性を対象にした職業訓練を展開し、カリキュラム開発も行っている。IV-JAPANは、2001年からNFEDをカウンターパートに首都ヴィエンチャンにてノンフォーマル教育における職業訓練システムの開発を始め、2011年からはTVEDとともに新たな職業訓練スキームの開発およびTVET教員養成を行っている。

また、労働福祉省には労働技能開発局および年金病弱障害局があり、韓国国際協力機構 (Korea International Cooperation Agency: KOICA) が労働技能開発局をカウンターパートに

⁸ 首都ヴィエンチャン、ルアンパバーン県、シェンクワン県、ヴィエンチャン県、サワンナケート県、チャンパサック県、セコン県に職業訓練センターを所有しているが、最初の3県以外は予算不足によりあまり機能していない。

⁹ Learning House for Development [2014]

¹⁰ 2011年『教育セクター開発計画2011-2015 (ESDP 2011- 2015)』にて後期中等教育へのTVET導入が決められ、2011年2月8日に出された「後期中等教育カリキュラム施行承認および公開に関する教育スポーツ省令」により、後期中等教育にTVET基礎を導入することが承認された (参照Annex 4)。しかし、実際のところは学校側が訓練機材や教材の調達コストをまかなうことができず、実施されていない。今後、IVET校の近隣に位置する高等学校をパイロット校として実施する準備をしている。教育スポーツ省への聞き取り。

¹¹ 高等教育局とはJICAがラオス国立大学工学部とITサービス産業人材育成プロジェクトやラオス日本人材開発センター (LJI)を通して産業人材育成を支援している。

¹² Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (ドイツ連邦国際協力社)

¹³ Swiss Agency for Development and Cooperation (スイス開発協力庁)

¹⁴ Luxembourg Development Cooperation (ルクセンブルグ開発協力)

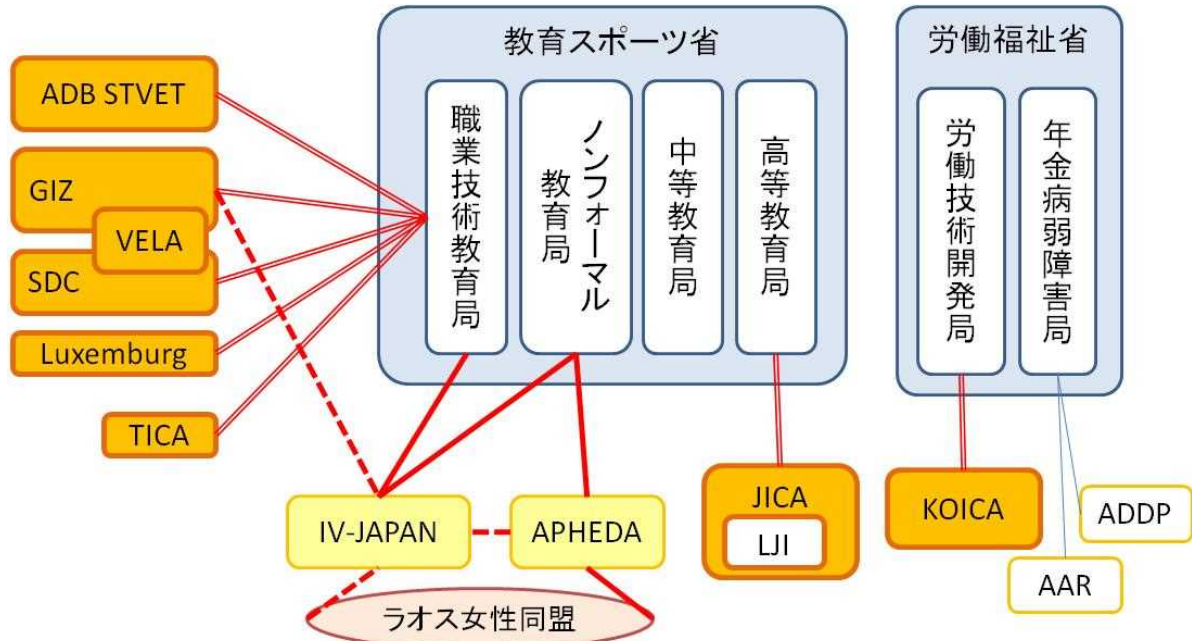
¹⁵ Thailand International Cooperation Agency (タイ国際協力庁)

¹⁶ Australian People for Health and Education Development Association.

¹⁷ International Cooperation NGO IV-JAPAN。IV-JAPANはJICA草の根技術協力事業 (パートナー型) スキームで短期職業訓練トレーナー育成プロジェクト (2011-2016) 約642,500USDを実施している。その他にNFEDをカウンターパートに、ナーサイトン職業訓練校の設立およびNFEDCにおける木工職業訓練校の設立、シェンクワン県職業訓練校建設、OJTプロジェクトで養成したトレーナーの配置されている職業訓練校への訓練資機材の提供などあわせて約482,000USD (2010-2016)の職業訓練事業を実施している。

2004年からLao Korea Vocational Training Centerを建設し、労働技能開発プロジェクトを展開してきた。当該センターは既に労働福祉省に譲渡され、現在はSkills Development Institute: SDIとなっている。SDIでは、コンピューター、自動車整備士、電気配線工、電子機器、調理、美容、縫製、木工、建築の9つの職種が提供されている¹⁸。コンピューターおよび自動車整備士、電気配線工が主要な職種となっており、これらのカリキュラムや教材はILO基準に従って作成されているが、その他の科目はまだ開発途上にあると言える。年金病弱障害局とは、日本のNGOであるADDP¹⁹とAAR Japan²⁰がそれぞれ草の根レベルで障害当事者を対象に職業訓練を展開している。

図1 国際開発援助団体の連携図



出所：筆者作成

(3) 教育スポーツ省と労働福祉省

教育スポーツ省と労働福祉省のそれぞれの傘下にあるTVET機関をまとめた組織図を、図2に示す。

①教育スポーツ省傘下のTVET機関

TVETの傘下には職業教育開発機関（Vocational Education Development Institute: VEDI）があり、TVET提供から、カリキュラム開発、教員養成までラオスのTVET開発の中枢を担っている。その他に、パクパサク技術短期大学（Packpasak Technical College）や、工科大学、ラオス観光ホスピタリティ国立研究所（Lao National Institute of Tourism and Hospitality: LANITH）、ラオスドイツ技術短期大学といったTVET機関が、公立・私立ともに各県に存在する²¹。

NFED傘下には地域ノンフォーマル教育開発センター（Non-Formal Education Development Center: NFEDC）が北部（ルアンパバーン県）、中部（首都ヴィエンチャン）、南部（チ

¹⁸ 2011年より中央職業能力開発協会（JAVADA）が「左官」「機械検査」「電気機器組立」等について技能評価技法研修、技能評価者講習を実施している。

¹⁹ アジアの障害者活動を支援する会（Asian Development with the Disabled Persons）

²⁰ 難民を助ける会（Association for Aid and Relief, Japan）

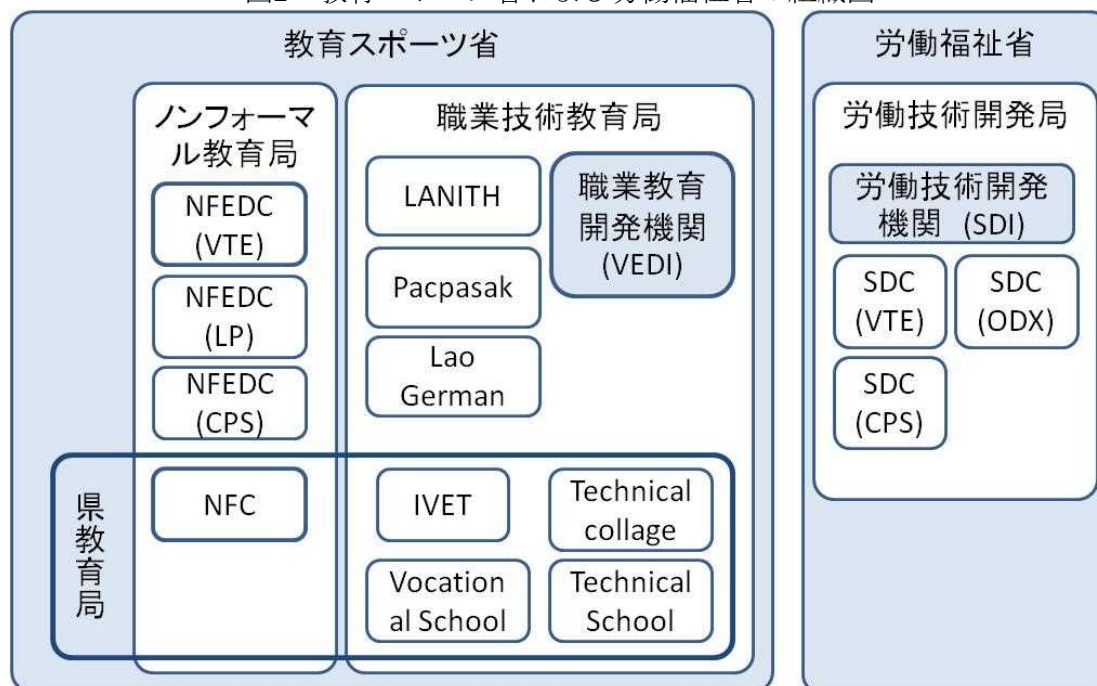
²¹ Annex 5参照。

チャンパサック県) にひとつずつ設立されており、各県のノンフォーマル教育センター (Non-Formal Education Center: NFC) を統括している。NFCはおもに識字教育や前期中等教育を中途退学者向けに提供してきたが、近年になってTVET基礎課程もカリキュラムに組み込むことになり、現在TVET教員養成を急いでいる。

②労働福祉省傘下のSkill Development機関

労働福祉省には労働技能雇用開発局 (Department of Skill Development: DSD) があり、その傘下に労働技能開発機関 (Skills Development Institute: SDI) および労働技能開発センター (Skill Development Center: SDC) が首都ヴィエンチャン、ウドムサイ県、チャンパサック県にある。

図2 教育スポーツ省および労働福祉省の組織図



出所：筆者作成

国全体としての産業人材育成を牽引していくのが、教育スポーツ省と労働福祉省の二つの省である。両省の連携がラオスにおける産業人材育成の強固な基盤づくりには不可欠であるが、足並みはそろわず開発体制は脆弱な状態にある。労働福祉省により提出された2010年首相令第36号『職業技術教育訓練および技能開発に関する首相令』において改めて両省が協働するように命令が出されたが、この首相令では教育スポーツ省の役割について具体的な記載がない。その後、教育スポーツ省が『職業技術教育訓練法：TVET法』を、労働福祉省が『改定労働法』を同時に提出し、両法律は1日違いで国会を通過した。しかしこれらの法律は同じテーマを扱いながら、両省が独自の規定を設けており国家方針として一貫性がない。

3. TVET就学状況

TVETの就学者数は、表1、表2のとおり増加傾向にある。私立TVET機関と比較して、公立TVET機関の就学者数の増加が顕著であった要因として、1) 国立大学の入学定員数の減少、2) 私立大学による学士号授与の一次停止、3) 公立TVET施設・機材および学生寮の質の向

上、4) 公立TVET進学者への奨学金の増加があげられる²²。奨学金についてはバウチャー教育支援プログラムとしてSTVETが2014年から約4,500名に支給、VELA²³が2013年から女性や少数民族、遠隔地在住者などの社会的弱者を対象に約2,000名に支給している。これらの社会的弱者を含む低学位取得者を対象とした短期職業訓練の就学者数は奨学金支給が停止した2015年度に落ち込み、TVET就学は奨学金の有無に左右されていると言える。しかし、今後10年は毎年約96,000人の若者が労働市場に輩出されるとされており²⁴、こういった人々が職業技術を習得できる環境が求められている。

表1 公立TVET機関の就学者数の推移

(単位：人)

学 位	教育年度				
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
学士号	807	1,737	2,216	1,042	55
上級ディプロマ	7,883	8,077	7,302	9,129	10,195
ディプロマ	8,522	7,324	339	55	13,081
修了証	909	1,358	2,029	3,046	2,933
合計	18,121	18,496	*20,886	*23,567	26,264

(注) 1. ラオス教育年度:10月～翌年9月

2. 表の数字と総計数が一致していない

出所：MoES [2016]

表2 私立TVET機関の就学者数の推移

(単位：人)

学 位	教育年度				
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
修士号	500	512	806	778	595
学士号	14,502	18,710	23,469	18,693	11,696
上級ディプロマ	17,345	15,833	15,745	21,785	23,766
ディプロマ	665	320	78	86	88
修了証			100		260
合 計	33,012	35,375	40,198	41,342	36,405

出所：MoES [2016]

第2節 教育スポーツ省におけるTVET開発の現状

本節ではこれまでTVETが抱えてきた課題に対し、教育スポーツ省がどのような取り組みを行ってきたのかを紹介し、その進捗および成果、そして新たに浮き彫りとなった課題についてまとめる。

²² MoES [2016] 国立大学の入学定員数の減少は、学士号取得者数を増やすために教育政策として国が奨学金を多く出し国立大学への就学者数を増やした結果、学生の質が低下したことが原因であると言われており、また、国立大学進学が叶わなかった学生が次に目指す私立大学による学士号授与の一次停止もその質の担保ができないことが原因であると言われてしている。

²³ Vocational Education in Laosのことで、GIZとSwiss Development Cooperation (SDC) による共同プロジェクト。

²⁴ WB [2014]

1. TVET関連の法整備および仕組みの強化

(1) 国家学位資格フレームワーク (NQF)

これまで、様々なアクターが独自のカリキュラムでTVETを提供してきたために、市場には訓練内容や期間が異なる修了証やディプロマが溢れていた。企業採用担当者や学校、生徒、保護者たちはこれらの修了証やディプロマの価値、つまり、その人物がどれだけの職務能力を保有しているかということや、進学するに足る能力を保有しているかどうかについて判断する術がなかった。こういった課題を解決するため、2008年のTVET開発マスタープランで国家学位資格フレームワーク (National Qualification Framework: NQF) の設定が盛り込まれているが、2016年7月現在で完成していない。

NQFは英語を直訳すると国家資格フレームワークだが、ラオス語原語はຂອບວຽກທີ່ການສຶກສາແຫ່ງຊາດで、直訳すると「国家学位フレームワーク」となり、日本でいう国家資格とは別のものを指す。日本では国家資格と学位は別のものとして位置づけられており、国家資格を取得するための国家試験の受験の際に、取得学位に応じていくつかの試験科目が免除される仕組みがそれぞれの職業に関する法律により定められている²⁵。しかし、ラオス教育スポーツ省が開発中のNQFは高等教育学位と国家資格が混同しており、また、日本のような国家試験や技能認定試験などの独立した資格認定の仕組みが確立していないため、学位取得が開業や就業の際の判断基準になってしまっている状態である。

(2) 教育スポーツ省と労働福祉省の連携

NQF開発は教育スポーツ省と労働福祉省が協働すべき課題であったが、それぞれが別々に開発を行ってきた。教育スポーツ省はTVETに関する資格を「職業資格フレームワーク (Vocational Qualification Framework: VQF)」とTVET法にて定義し、労働福祉省は改定労働法にて「労働技術資格 (Labor skill Qualification)」と定めている。これら二つの法律は一貫性に欠けるものの、それぞれの条文からは少しずつ歩み寄りの様子が伺え、ゆくゆくは図3のように定められると想定されている。しかしながら、それぞれの資格レベルの基準も定まっておらず、同じレベルのVQFと労働技術資格でも必要とされる訓練時間やカリキュラムに差があるのが現状である。

図3 NQF (案)



出所：GIZ、SDI資料および改正労働法、TVET法にもとづき筆者作成

²⁵ 中央教育審議会大学分科会大学院部会、文部科学省[2004]「国家資格と学位との関係について (主なもの)」

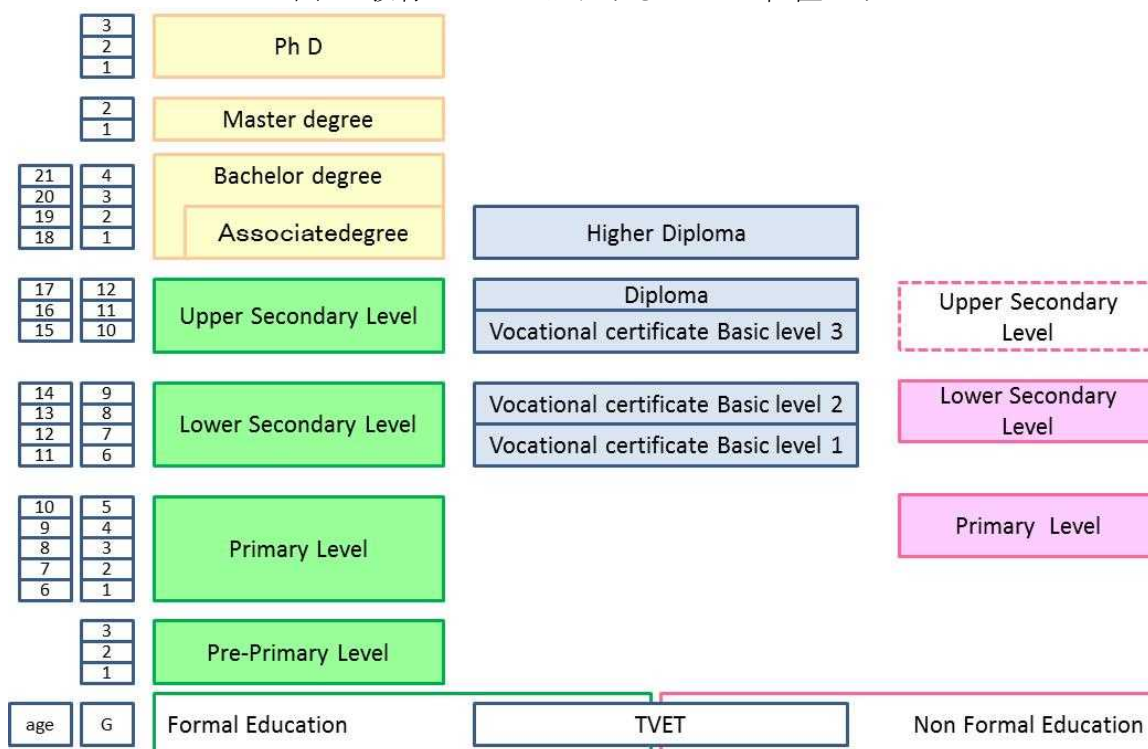
上述のとおり5段階に分けられることが確定した職業資格を取得するための学位として3つの修了証（Vocational Certificate Basic Level C1、C2、C3）と2つのディプロマ（Diploma、Higher Diploma）がTVET学位として設定され、それに従いカリキュラムが開発されることとなった。図4はNQFにおける職業資格とTVET学位の相対表で、図5は教育システムにおけるTVETの位置づけをTVET法に基づき整理したものである。また、表3はTVET学位取得に必要な入学基準や総訓練時間数を定めたものである。

図4 NQFにおける職業資格とTVET学位の相対表

Level 8				Doctor
Level 7				Master
Level 6				Bachelor
Level 5	Supervisor	High Technician	High Diploma	Associate Degree
Level 4	Engineer	Technician	Diploma	
Level 3	Skill worker	Skill worker	Vocational Certificate Level 3	
Level 2	Semi-skill worker	Semi-skill worker	Vocational Certificate Level 2	
Level 1	Basic worker	Basic worker	Vocational Certificate Level 1	
NQF	労働技術資格	職業資格	TVET学位	高等学位

出所：TVET法、改定労働法に基づき筆者作成

図5 教育システムにおけるTVETの位置づけ



出所：TVET法に基づき筆者作成。

(3) 学校教育TVET、ノンフォーマル教育TVETの間の単位認定

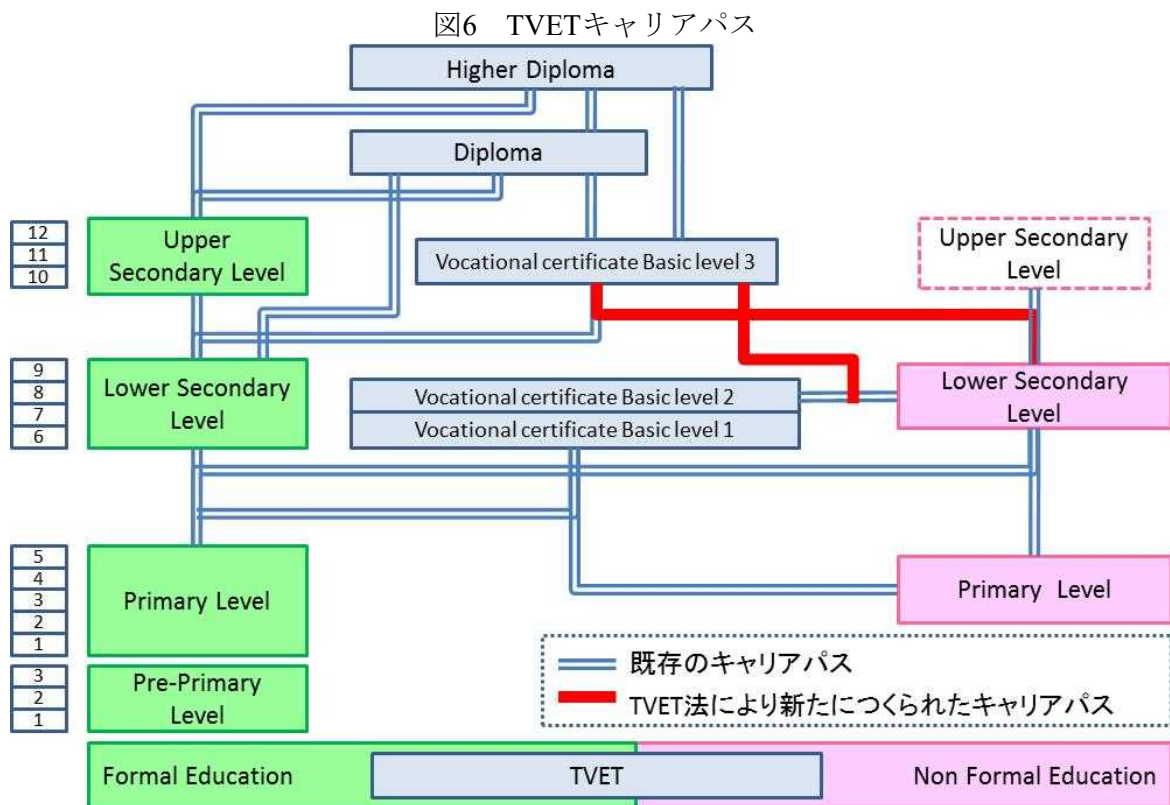
これまでTVET修了後に起業しようとしても、行政から修了証の有効性を認められず開業許可を得られなかったり、職業訓練修了後にさらに進学を希望した場合に入学基準に満たないとされ、進学できないといった実務面での障害が、ノンフォーマル教育のTVET機関で頻

繁に発生していた。訓練の質は学校教育TVETと同等あるいはそれ以上である場合もありながら、ノンフォーマル教育TVETであるというだけで修了証が認められないという状態が長年続いており、訓練生は開業や進学のために既に習得済みの職業技術を学校教育TVETで再度習得しなおさなければならなかった。

表3 TVET学位・資格別訓練概要

NQF	TVET学位	入学基準	訓練期間
Level 1	C1	初等教育修了あるいは同等、およびそれ以上の学位	3-6ヶ月
Level 2	C2	初等教育修了あるいは同等、およびそれ以上の学位	C1取得者は6ヶ月 1年
Level 3	C3	前期中等教育修了あるいは同等、およびそれ以上の学位	C2取得者は1年 前期中等教育修了者は最低2年
Level 4	Diploma	前期中等教育修了あるいは同等、およびそれ以上の学位	C3取得者は最低1年 前期中等教育修了者は最低3年 後期中等教育修了者は最低2年
Level 5	Higher Diploma	後期中等教育修了あるいは同等、およびそれ以上の学位	C3取得者は最低3年 Diploma取得者は1-2年 後期中等教育修了者は最低3年

出所：MoES [2016]



出所：TVET法に基づき筆者作成

これまでのTVET開発はディプロマやC3以上のレベルに焦点が当たっており、低学位取得者は対象とされてこなかった。しかし、新たにTVET法によりC1、C2の職業資格が追加されたことで、これまでノンフォーマル教育TVETとして短期職業訓練を修了した者にも職業資格が認められるようになった。図6はTVET法で新たに設定されたTVET教育システムに基づいたキャリアパスである。義務教育が従来の初等教育（P5）から前期中等教育（M4）まで

引き上げられた²⁶ため、職業資格C3に進学するには、前期中等教育の修了が必須条件となっている。C1、C2の職業資格があれば、ノンフォーマル教育の一般教育過程で前期中等教育を修了できれば、その先の進学がスムーズになる。結果として訓練期間の短縮やその間の経済的負担の軽減につながるため、TVET就学生のキャリアアップを促進できるようになった。ラオスの前期中等教育就学率は2012年度でようやく69%となっており、同年度の中退率はM1で11.7%、M2で9.4%、M3で5.9%、M4で5.2%と以前と比較して改善は見られるものの未だ高い水準にある。人口の大半が低学位取得者である現状で、これらの人々を対象としたC1およびC2の職業資格を認めることはTVETの裾野を広げるだけでなく、全体的な労働人口の底上げに繋がることになる。

(4) 学校教育TVET、高等教育の間の単位認定

TVETのキャリアパスでは上級ディプロマが最高学位となる。図4では、TVETにおける上級ディプロマは高等教育におけるアソシエイト・ディグリーと同等の学位になる。しかしながら、TVET上級ディプロマから大学の関連学部編入するのが難しいのが現状である。大学編入基準と照会して不足している科目の履修をしていくのが通常であるが、高等教育局とTVETの間でのカリキュラムの照合や単位認定についての協議はまだなされていない。

2. 統合職業教育訓練 (IVET)

AEC設立に向けて低学位取得者の労働力化への需要が高まってきたため、新卒者や既に就職している労働者、障害をもつ人々など老若男女問わず様々なターゲットがおかれた状況にあわせてTVETを提供する必要がでてきた。プログラムはフルタイムおよびパートタイムと訓練時間に柔軟性を持たせ、また、実務経験をインフォーマル教育としてカウントし、民間企業と連携した訓練の実施を重視することが示された。様々なニーズを持つ訓練生に包括的に対応するため、また既存の訓練施設における人的資源や訓練機材の有効活用のために、教育スポーツ省はひとつの学校の中で様々なレベルのTVETを提供できるようにする統合職業教育訓練 (Integrated Vocational Education and Training: IVET) を推進している。統合職業教育訓練校 (IVET校) に指定されている学校は全国に9県に設置されている²⁷が、その質に改善の余地が残る。

IVET校における修了証 (C1、C2、C3) レベルのTVET提供の重要性は地方において極めて高いといえる。教育スポーツ省は地方における前期中等教育修了者向けの専門課程 (9+2) を展開しようとしてきたが、高い中途退学率が続いた。これには様々な理由があるが、地方においては訓練生が前期中等教育修了の入学基準を満たしていたとしても、基礎学力が十分に備わっておらず訓練内容についていけないということがあげられる。その他には、家事手伝いや農作業の手伝いが優先されるなど訓練の価値に対する保護者の理解を得られないなど家庭の事情により訓練を中断せざるをえない文化的背景がある。このような環境で訓練生が全訓練課程を修了することは難しい。これをうけ、国際開発援助団体は短期間で分割された技術単位ごとに職業技術を習得できる短期職業訓練の提供に活動の方針を移してきている²⁸。

3. コンピテンシー・ベースト・トレーニング (CBT)

教育スポーツ省ではIVETの展開を加速させるために、STVETの中でコンピテンシー (職能) ごとの習得を主軸にしたコンピテンシー・ベースト・トレーニング (Competency Based Training: CBT) に重きをおいたTVET開発を推進してきた。コンピテンシー・ベースト・カ

²⁶ 改定教育法 (2015) M1~M4は中学1年から前期中等教育の4年間を、M5~M7は後期高等教育の3年間を表す。初等教育の5年間はP1~P5と表す。

²⁷ 参照Annex5。

²⁸ VELA (GIZ) への聞き取り調査。

リキュラム (Competency Based Curriculum: CBC) ²⁹はモジュール制 (Modular system) を導入している。コンピテンシーごとにモジュール訓練パッケージ (Modular Training Packages: MTPs) が生まれ、訓練生はそれらモジュールを一つずつ履修していくことで、最終的に必要とされるすべてのコンピテンシーを満たすことができる仕組みになっている。教育スポーツ省は2015年11月により『職業技術教育カリキュラム国家基準についての教育スポーツ省令』を出し、これまでの単位制カリキュラムに加えCBCを正式なカリキュラムのひとつとして設定した。また、CBC開発には基準となる職能基準 (コンピテンシー・スタンダード) の開発が前提になるが、教育スポーツ省および労働福祉省は別々に開発を進めているのが現状である³⁰。

これまで地方出身の訓練生は訓練への意思があっても経済的理由や文化的理由により中途退学を余儀なくされることが多々あった。モジュール制導入後はコンピテンシーごとに訓練がモジュール化されているため、ある程度まとまったモジュールを履修し、一度労働市場に戻り訓練生活にかかる経費を貯めてから復学が可能のため、包括的にコンピテンシーを身につけた人材の育成が促進されることになる。また、これまでTVETを受けたことはないが労働市場での実務経験の中でインフォーマルに職業技術を習得してきた人々にとっても、不足しているあるいは最新技術を扱うモジュールなど、自分に必要なモジュールを選んで履修することができる。基礎教育水準が均等ではなく様々なバックグラウンドを持つ人々を包括的に対象としなければならないラオスのTVET開発にとって、CBTの導入は画期的な仕組みであり、ラオスの人々の国民性や文化にも適合していると言える。それぞれのTVET機関が質の伴う訓練を提供できる体制が整った暁には大きな効果を発揮するものと考えられる。

4. TVET開発におけるPPP (Public-Private Partnerships)

TVET開発に民間企業を巻き込むことは、労働市場の需要に応えられるTVETの質の向上にとって必須とされてきた。これまでのPPPの最大の目的は訓練生やTVET教員の実践訓練機会の増加であったため、各学校がそれぞれ訓練生を民間企業に数週間から数ヶ月間インターンシップに送り単位認定するという仕組みをとってきた³¹。しかし、学校で習得する技術と実際に現場で必要とされる技術に乖離があることから、政策決定レベルでのPPPの必要性が認識されているものの、TVET開発に関わる民間企業経営者が少ないことから大きな進捗は見られていない。

GIZが民間企業での実地訓練 (Dual Cooperative Training: DCT) を盛り込んだカリキュラム³²の開発を始めたばかりであり、2016年9月から全国の6つのパイロット校³³において試験的に導入する予定である。ここで留意したいのは、学校で訓練すべき範囲と民間企業での実地訓練により鍛錬すべき範囲の境界線をどこに引くかということと、民間企業側のインセンティブの問題である。世界の技術進歩のスピードに合わせ、学校側が常に訓練機材を新しいものに買い換えるということは予算的に難しい。最新の機械を使用し技術を学ぶ環境を民間企業に整えてもらうことが狙いである。しかし、民間企業の負担が大きい訓練スキームになれ

²⁹ 2014年に17職種の前期中等教育修了者を対象としたCBCを完成させている。参照Annex 6. IV-JAPANは調理・縫製・美容・木工の職業訓練カリキュラムを「職業技術教育カリキュラム国家基準についての教育省令 (2015)」に従いCBCへと再構成した。

³⁰ 参照Annex 7

³¹ 「職業技術教育カリキュラム国家基準についての教育省令 (2015)」では140~160時間のインターンシップが1単位として認められると規定されている。

³² ドイツ系開発援助団体はDual Cooperative Trainingやin-company vocational trainingと称し、ラオスだけでなく東南アジア諸国を対象に展開している。

³³ ラオ・ジャーマン技術短期大学、パクパサック技術短期大学、ドンカムサン農業技術学校、ヴィエンチャン技術短期大学、ルアンパバーン職業技術学校、チャンパサック職業技術短期大学。

ば、協力企業側に訓練生受け入れに掛かる費用相応のメリットがなければ継続は難しい。STVETではSpecial skill contracting trainingとして、選抜された訓練生を1ヶ月民間企業の工場などで訓練するプログラムを実施している³⁴。生徒1人あたり2,000USDをADBが受入先の民間企業に支払う金銭的インセンティブを提案したものの、興味関心を示した民間企業は数少ない。財務面での持続可能な仕組みづくりが今後の課題であり、TVET開発に参画した民間企業に対し税制面での優遇制度を設けるといった案も出てはいるが、財務省との連携・調整が必要になる。人材育成投資と税収源とのバランスという国家戦略レベルの話になってくるため、実現までの道のりは長いと言える。国家の社会経済発展のために民間企業に協力を義務づけることも検討されてはいるが具体的になってはいない。

5. 国家職業技術教育および労働技能開発協議会（NTC）

TVET開発におけるPPP推進を含めたTVET関連のステークホルダーの連携強化を担うため、国家訓練協議会（National Training Council: NTC）が2002年に設置された。NTCは広く政策調整を行うメカニズムとして、関連する24の省庁の代表で構成され教育副大臣を議長とし発足した³⁵ものの、十分な資源がないことやステークホルダーからの関心の低さのために機能してこなかった。TVET法 [2013] では、「職業技術教育練および技能開発のための国家協議会（National Council for TVET and Skill Development: NTC（略語は変更無し）」と改名しており、NTC活性化の意図が読み取れる。その主な機能を、1) TVET開発政策や戦略についての助言および関連セクターへの周知、2) 職業教育マネジメントに関する法整備への助言、3) 職種、コンピテンシー・スタンダード、スキルスタンダードおよび技術試験についての助言、4) TVET開発におけるPPPについての規律への助言、5) Trade Working Group: TWGとその事務局の組成と解散、6) その他上層部からの業務命令の実行と定義している。NTC活性化の手段として教育省が省内にNTC-PO（Permanent Office）を設置しているが、その機能は十分に発揮されていない。NTC活性化はTVETマスタープランで既に指摘されており、官民双方からも強く要請があったものの旧態依然としており、改革にはセクターを超えたトップの政治判断が求められる。

6. 学校内店舗（OJT shop）における実践訓練

実践訓練機会の増加を目的とした新たな取り組みがある。民間企業におけるインターンシップは労働市場と密接に連携し、活きた職業技術を持つ被雇用者の育成には一定の効果を発揮する。しかし、経済規模の小さなラオスでは雇用機会は限定的であり、特に地方では習得した職業技術を活かし就職することが難しい。したがって、雇用機会により収入が左右される熟練被雇用者の育成だけでなく、自立して働くことができ、さらに雇用を産みだせる起業家の育成も必要である。そこで、職業技術も鍛錬でき、かつ小規模の起業家の輩出にも貢献する新たな手段として、学校内実地訓練店舗（On the Job Training shop: OJT shop）における実地訓練の取り組みを紹介する。

IV-JAPANが支援している職業訓練校³⁶は学校内にOJT shopを構え、訓練生が学校が所有する訓練機材を使用して一般のお客様に対してサービスを提供するというユニークな訓練形態を採用している。原材料費、水道光熱費、その他ゴミ回収費などの雑費はすべて訓練生の支出となり、利益はすべて訓練生の収入となる。午前8時から午後5時までの営業時間はすべて訓練時間となり、OJTを6ヶ月継続する。企業インターンシップでは職業技術の訓練に限られてしまう場合が多いが、OJT shopでは仕入れ、衛生管理、接客応対、経理など店舗運営に必

³⁴ 教育省への聞き取りおよびADB website。協力企業にはトヨタディーラー、ホンダディーラー、KPグループ、TACDOなどがある。

³⁵ Policy Review of TVET in Lao PDR [2013], UNESCO

³⁶ 2012年にVEDIの中にMizuki Advanced Vocational Training Centerを開設、調理・美容・縫製コースによる実地店舗を、2014年にはNFEDCに木工職業訓練校を開設、家具工場を操業している。

要なすべてのマネジメントを訓練生が担う。6ヶ月間の実地訓練により職業技術は鍛錬され、また、基本的な経営実務が実戦を通して身につくため、能力的には卒業後すぐに起業が可能となる。

また、このOJT shop型訓練スキームは職業訓練校運営においても効果的で持続可能な仕組みとなっている。訓練に必要な教材となる原材料は訓練生たちが自身のビジネスで生み出した利益によりすべて調達可能であるため、学校側の教材費の負担なく訓練実施が可能となっている。TVETにおいて教材費は実践を多く取り入れるほど大きく積み上がる課題であり、授業料に反映させれば訓練生の負担が増えるため、予算規模の小さな公立学校では実践を多く取り入れた訓練の提供が難しかった。この点でOJT shop型訓練は高い授業料を徴収する必要がなく、訓練生の経済的負担を軽減できる。そして、学校側も徴収する授業料で訓練校施設や機材の維持管理、事務用品費だけをまかなえばよい³⁷ため、ある程度のマーケットが存在するところであれば地方においても展開できるスキームである。

7. TVET教員および職員の能力開発

ラオスにおけるTVET教員の多くが低学位取得者であり、若く、そして実務経験のないまま学校卒業後すぐに教鞭をとっているのが現状である。職業技術レベルだけでなく、教授法や教材作成の能力の備わっていない教員が多く、教員の質がそのまま訓練の質に反映されている。基礎学力（読解力・計算能力）や基本的ライフスキルの欠如といった教員のキャパシティの限界が、高度な専門知識や技術の習得を阻んでいる。分野によっては緻密な計算にもとづく設計などが必要になるが、これらのスキルが欠如しているために総じて質が低くなる原因となっている。また、長い実務経験から高い専門技術を有していたとしても、それを論理的にわかりやすく教える能力が乏しく、正しく伝えるためのラオス語が身につけていないことが多い。また、マネジメントおよび業務管理能力といったソフトスキルも脆弱であり、訓練計画の立案やそれに沿った訓練実施や振り返りが出来ないため、質の高い訓練を提供することが困難である。

TVETマスタープランでは教員および職員の能力強化のため、就業前訓練（教授法や専門技術、コンピテンシー基準による訓練および評価方法）や現職教員訓練（技術および学位の向上）の実施、実務経験を積む機会の提供、教員養成機関としてのVEDIの強化、民間セクターからの専門家招聘、教員能力基準の設定などが盛り込まれたが、どれもまだ具体的な成果をあげるに至っていない。TVET法でTVET教員を理論教員と実践教員の2種に分類されることが定められ、民間において実務経験の豊富な人材を実践教員として採用し質を向上させるねらいがある。

これまでTVET教員養成は、VEDIとラオス国立大学工学部の2者が担ってきたが、2014年に両者を統合し、TVET教員養成機能をVEDIに集約することに決まった³⁸。STVETにより4段階のTVET教員能力基準がつくられている最中であり、それらの能力基準を満たすための教員養成カリキュラムや能力検定の開発がSTVET第2フェーズにて開始される予定である³⁹。

8. TVET情報システム

過去5年間に於いてADB、GIZ、ILOなどの国際機関により県別やセクター別での労働需要調査が部分的に実施されてはいるものの、包括的な労働需要の調査は2006年以来実施されていない⁴⁰。正確な労働市場からの情報に基づかないTVETが展開してきたため、建設などは労働需要の高い職種にも関わらず訓練生の興味関心が低く就学者数も少ない。しかし、他方でビジネスやIT、英語などの科目は高額な機材への投資が不要であるため、私立TVET校が多

³⁷ 公立校の場合、教員は公務員となり、給与は国家予算によって支払われる。

³⁸ MoES [2016]

³⁹ 教育省への聞き取り。

⁴⁰ MoES [2016]

く提供し、労働需要に対し供給過多という現象が起きている。ユネスコは労働福祉省がILOの支援を受け労働需要調査のシステムを構築していくべきであると提言している⁴¹。ADBがSTVETを通して労働福祉省と労働市場情報システム（Labor Market Information System: LMIS）の開発を実施しようとしているが、プロジェクト体制の問題により進捗していない。STVETでは教育スポーツ省とTVETに特化した教育マネジメント情報システム（TVET-EMIS）を開発し、学校別年度予算、学校別資産、訓練生や教員の情報登録、学校別予算、奨学金支給状況などの情報を管理できるシステムを構築し、情報入力が少しずつ開始されている。

9. TVETの品質保証

教育スポーツ省における教育全般の品質保証は2008年にQuality Assurance Center（現在のEducation Standard and Quality Assurance Center: ESQAC）の設置に始まり日が浅い。ESQACは現在30人程度の職員が配置されているが、その仕事の範囲は幅広く、限られた人数ですべての教育機関を網羅しなければいけないのが現状である。

TVETについては2011年にTVETQAマニュアルが開発され、少しずつ実施されてきている。TVETQAマニュアルは主としてTVET機関のガバナンスの質を評価対象としている。TVET実施機関の品質評価は10の品質基準と32の指標に基づいて、1) 自己評価（学校の職員・教員・生徒による1年毎の評価）、2) 内部評価（TVET、ESQAC、および地域のTVETQAネットワークによる2~3年毎の評価）、そして3) 外部評価（外部あるいは独立した機関による2~3年毎の評価で、卒業生を雇用している企業や組織が評価主対に含まれる）の3段階にわけて実施されることになっている⁴²。TVET機関の質に関するワークショップや評価者訓練の実施により、TVET機関が自己評価を実施できるようになったが、具体的な指標がないため自己評価の結果は実力を上回るものになっていることが多い。内部評価はTVET、ESQACがTVET機関を視察するにとどまっておらず、外部評価はまだ実施されていない。

卒業生のコンピテンシー保証は現在教育スポーツ省内では実施されていない。労働福祉省傘下のSDIがサワンナケート県のDaehanおよびKolaoの修理工場と連携しスキルテスト実施にむけて準備中である。しかし、その進捗状況によっては、教育スポーツ省内でもPPPにより企業内にテストセンターを設置する計画も予定されている⁴³。

第3節 TVET開発計画2016-2020

TVETマスタープラン2008-2015は、すべての活動のうち完遂したものが16%、進行中のものが65%、残りは未着手という結果となっている。進行中の活動の多くが国際援助によるもので支援の継続が予定されている。2008-2015年の活動は量に焦点を当ててきたが、2016-2020年は以下4つのコンセプトに沿って質と妥当性に焦点を当てた活動を展開していくとしている。

- 2008-2015年に開発した新しい8つの仕組みを強化（LMIS、EMIS、教員基準、学校基準、CBTモデル、中等教育における職業教育についての認識、NVQF、DCTなど）
- 全国的なパイロットプロジェクトの展開及び上記仕組みの普及
- パフォーマンスのモニタリング
- 持続的発展のための資源の最適化（特に機材と教員）

2020年度の公立TVET就学者数の目標は、合計で52,270名とされている。その内訳は初等教育修了者および前期中等教育中途退学者のうち10%がC1、C2就学（2,427名）、前期中等教育修了者のうち5%がC3就学（12,272名）、そして、後期中等教育修了者のうち25%がディプロマおよび上級ディプロマに就学（37,571名）となっている。

⁴¹ UNESCO [2013]

⁴² MoES [2011b]

⁴³ 労働福祉省および教育スポーツ省への聞き取り。

具体的な目標および戦略は以下のとおり。

上位目標

- 一般教育を修了したより多くの生徒が職業教育に入学するよう奨励する。
- 公立、私立の両方のTVET卒業生が雇用者から認められるだけの技術を持てるよう保証する。

目標

1. 職業技術学校やセンターをすべての県および適当な郡に設立し、すべての県が最低1校の学校あるいはセンターを所有している。
2. 既存の職業技術学校、職業訓練センター、および労働技術開発センターの向上と拡大。
3. 素質を備えた県の職業技術学校を短期大学に昇格させ、それらの学校がNVQFに沿って、様々なアプローチにより異なるレベルで訓練を提供可能にする。
4. 一般教育を修了した生徒の職業教育訓練へのアクセスを65%まで拡大し、職業教育機関に入学させる。うち25%は教育スポーツ省管轄下の職業機関に、残りは民間セクターやその他の職業機関への入学とする。

鍵となる追加目標

1. 最低10,000人の恵まれない環境にいる人たちがC1とC2コースのための奨学金を受け、1,000人が教育支援バウチャーを受ける。
2. C3とディプロマコースに入学する生徒の40%が奨学金を受ける。
3. TVETジェンダー平衡指数が50%となる。
4. 最低2,000人の生徒がDCTに入学する。
5. 最低20の新しい職能基準がTWGによって開発され、NTCによって承認される。
6. NVQFに関する法的書類が承認される。
7. 卒業生の追跡調査が3年毎に実施され、その結果がTVETコースの提供やカリキュラム改善に活用される。
8. TVET卒業生の技術と社会的能力が雇用者の80%に充分であると認められる。
9. 80-90%の訓練生が職業カウンセリングおよびガイダンスサービスにアクセスできる。
10. すべての訓練生がアントレプレナーシップのモジュールをコースの一部として履修する。
11. TVET機関は毎年、改定された品質保証指標に基づき外部評価を実施する。
12. TVET教員の資格向上の年次目標は、博士号1名、修士号5名、学士号10名、高等ディプロマ12名、「専門家教員」25~30名とする。
13. 地域産業界を含めた学校顧問委員会がすべてのTVET機関に設置され機能している。

戦略

1. TVET機関の能力開発、向上、および拡大
2. 社会や経済セクターのTVET開発への関与促進
3. TVETのアプローチおよび訓練形態の改善
4. TVET職員の就業前訓練および現職職員訓練
5. TVET品質保証
6. TVET情報システムの開発
7. TVET運営およびガバナンスの構造改善
8. TVETマネジメント、ガバナンスの政策および規定の形成

これら8つの戦略に従い、合計89の活動が計画されている。

第4節 ラオスにおけるTVET開発への効果的アプローチについての考察

TVETを質と量の両面で向上させ、適切な人材を労働市場に輩出していくには、TVET開発計画2016-2020を徹底して計画通りに実行することが肝要である。課題ごとに示された解決アプローチを具体的アクションレベルまで落としこめるかどうかが要となる。仮に実行力の課題が払拭されたとして、どのような活動を展開するにあたって外してはならない前提がある。その前提にもとづき、マクロ的視点、ミクロ的視点の両方からどのようなアプローチが必要であるかについて以下筆者の考察を述べる。

1. TVETに対する国民認識の改善のためのイメージ戦略

市場経済化とともに経済発展が急速に進んでいるにも関わらず、ラオス社会には農村社会の価値観が根強く残っており、特に産業の発展の遅れている地方の農村地帯では数少ない給与所得者である公務員を志望する傾向が色濃くでる。また、多くが熟練技術者としての生活にあまり馴染みがないため、民間企業で働くにしても事務的なオフィスワークを好む傾向がある。ゆえに一般高等教育への進学が重視されTVETはその次の選択肢となっている。現状のままでは人々はモチベーションが低いままTVETに就学することになるため、TVETが将来の成功や経済的豊さにつながることを早期に国民に気づかせる必要がある。マスメディアおよびソーシャルメディアを活用し、ラオス社会経済開発に貢献し成功している技術職プロフェSSIONナルを取り上げたプロモーションビデオを放映するなどして、洗練されたTVETを打ち出すイメージ戦略を展開していくことが、人々の認識改善、そしてTVET就学者数の向上に有効であると考ええる。

2. 組織横断的ガバナンスの強化

TVETはこれまで述べてきたように様々なアクターが存在しており、それぞれが独自に活動を展開している。TVET開発を推進していくには組織横断的なガバナンスの強化が必須となってくる。教育スポーツ省だけをとっても、ポストセカンダリーと呼ばれる高等教育局、TVED、NFED、中等教育局の間での連携、そして省庁レベルでは教育スポーツ省と労働福祉省、その他の関係省庁、および民間セクターとの連携が不可欠となっている。組織横断的なガバナンス強化を推進する主体としてNTC-POの活性化は最優先事項であるが、これはどの組織にも属さず中立的な立場を維持すべきであり構造改革が必要であると考ええる。

TVET開発は強化すべき領域が幅広く、また、複雑に絡み合っているため同時に推進していく必要がある。ひとつの国際開発援助機関だけではすべての開発領域をカバーするのは困難を極める。したがって、ドナー間におけるサブセクターごと、およびサブセクター内でのさらに細かい役割分担や連携も重要な鍵を握る。

3. TVET教職員のキャパシティに合わせたボトムアップによる能力開発

TVET開発の現場で痛切に感じるのは、TVET教職員の基礎学力や思考能力の低さがTVET開発の足枷となっていることだ。ここ数年でTVETを取り巻く環境は大きく変化しており、教育スポーツ省および中央の関連機関においてさえ新しいTVETスキームに精通している人材は限られているのが現状である。とくに、新しいスキーム開発にあたり海外から新しい用語や概念を輸入し、教育スポーツ省はそれぞれの用語にラオス語訳をつけている。訳語自体が一般のラオス人には目新しく、また定義の明確さにも欠けるため共通理解が遅れる原因となっている。開発当事者の足並みをそろえ開発を加速させていくには、TVET開発戦略や新しい概念を教職員に根気よく理解させ浸透させていくプロセスが必要である。

また、国際開発援助団体により様々な研修が行われ、現場のTVET教職員は新しい知識や概念に触れる機会が増えている。しかしながら、こういった研修内容も参加者のキャパシティの限界により正しく理解されない、また、記憶に残らないなど、参加者の処理容量を超えた情報がトップダウンで注がれ、そのまま流れ落ちていることが多い。彼らが新しく学んだ知識や概念を自らの業務に反映できるようになるためには、彼らのキャパシティに合わせた

参加型のボトムアップアプローチによる能力開発が、時間はかかるが大局的に見たときに効果的な支援となりうると思う。

<参考文献>

<英語文献>

Asian Development Bank [2015], *STVET Project – Consolidated Annual Report 2015 (January – December 2014)*, ADB Grant No. 0211-LAO, Ministry of Education and Sports, Vientiane, Lao PDR
Government of Lao PDR [2013], *Law on Technical and Vocational Education and Training (TVET) No.20/NA* (ກົດໝາຍວ່າດ້ວຍອາຊີວະສຶກສາ ເລກທີ 20/ ສພຊ)

_____ [2013], *Labor Law (Amended)*, No. 43/NA (ກົດໝາຍວ່າດ້ວຍແຮງງານ (ສະບັບປັບປຸງ) ເລກທີ 43/ ສພຊ)

Laos Japan Research and Consulting [2012], *Basic Study on Secondary Education, Technical and Vocational Education and Higher Education in Lao PDR*

Laos Ministry of Education and Sports [2007], *Strategic Plan for the Development of Technical and Vocational Education and Training from 2006 to 2020*, Vientiane, Lao PDR

_____ [2008], *Master Plan Development of TVET from 2008 to 2015*

_____ [2009], *Education Sector Development Framework 2009-2015*

_____ [2011a], *Education Sector Development Plan 2011-2015*

_____ [2011b], *Quality Assurance Manual for TVET Institutions*

_____ [2015], *Technical and Vocational Education and Training Development Plan 2016-2020*

_____ [2015], *Education Sector Development Plan 2016-2020*

Learning house for development [2014], *Directly of Lao CSO*

STVET <<http://www.stvetlao.org/>> 2016年6月9日

UNESCO [2013], *Policy Review of TVET in Lao PDR*

World Bank [2014], *Lao Development Report, Expanding Proactive Employment for Broad Based Growth*

<ラオス語文献>

Laos Minister of Education and Sports [2015], *ຂໍ້ຕົກລົງຂອງລັດຖະມົນຕີ ວ່າດ້ວຍມາດຕະຖານຫຼັກສູດອາຊີວະສຶກສາ ແຫ່ງຊາດ (Agreement of Minister of Education and Sports on National Standard of Technical and Vocational Education Curriculum)*

_____ [2015], *ຂໍ້ຕົກລົງຂອງລັດຖະມົນຕີ ວ່າການກະຊວງສຶກສາທິການແລະກິລາ ວ່າດ້ວຍການອອກປະກາສະບຍະບັດອາຊີວະສຶກສາ ພາກລັດ ແລະ ເອກະຊົນ (Agreement of Minister of Education and Sports on Vocational Certificate Issued by Public and Private Institutes)*

TVED, MOES <<http://www.moe.gov.la/tvet/index.php/using-joomla>> 2016年8月31日

<日本語文献>

津曲真樹[2013]「ラオス教育セクターの考察—ASEAN地域経済統合への道のりを念頭に—」

鈴木基義編著『変貌するラオスの社会と経済』JICAラオス事務所

水野敬子[2014]「ラオス教育セクター概説」

付表

付表1：略語および日本語対訳表

付表2：職業技術教育訓練用語のラオス語・英語・日本語対訳表および定義一覧

付表3：後期中等教育における職業教育カリキュラムの導入

付表4：ラオスにおける職業技術教育訓練機関一覧

付表5：主な国際開発援助団体によるプロジェクト別TVETカリキュラム開発の現状（2010年～現在）

付表6：職能基準（コンピテンシー・スタンダード）の開発状況

付表1 略語および日本語対訳表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ASEAN	Association of South East Asian Nations	アセアン、東南アジア諸国連合
AEC	ASEAN Economic Community	アセアン経済共同体
DCT	Dual Cooperative Training	相互連携訓練
DESB	District Education Sports Bureau	郡教育スポーツ事務所
DSD	Department of Skill Development	労働技能開発局（労働福祉省）
ESDF	Education Sector Development Framework	教育セクター開発枠組み
ESDP	Education Sector Development Plan	教育セクター開発計画
GIZ	Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit	ドイツ連邦国際協力社
INGO	International NGO	国際NGO
IVET	Integrated Vocational Education and Training	統合職業教育訓練
IV-JAPAN	International Cooperation NGO IV-JAPAN	国際協力NGO・IV-JAPAN
KOICA	Korea International Cooperation Agency	韓国国際協力機構
LANITH	Lao National Institute of Tourism and Hospitality	ラオス観光ホスピタリティ国立研究所
LuxDev	Luxembourg Development Cooperation	ルクセンブルグ開発協力庁
LWU	Lao Women's Union	ラオス女性同盟
MoES	Ministry of Education and Sports	教育スポーツ省
MoLSW	Ministry of Labour and Social Welfare	労働社会福祉省
NFED	Non-Formal Education Department	ノンフォーマル教育局
NFEDC	Non-Formal Education Development Center	ノンフォーマル教育開発センター
NPA	Non-Profitable Association	非営利組合（ラオスローカルNGO）
NTC	National Training Council (former)	国家訓練協議会（旧）
	National Council for TVET and Skill Development (current)	職業技術教育訓練および技能開発のための国家協議会
NQF	National Qualification Framework	国家学位資格フレームワーク
NVQF	National Vocational Qualification Framework	国家職能資格フレームワーク
PESS	Provincial Education and Sports Service	県教育スポーツ局
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	スイス開発協力庁
SDC	Skill Development Center	労働技術開発センター
SDI	Skill Development Institute	労働技術開発機関
STVET	Strengthening Technical and Vocational education and Training Project	職業技術教育訓練強化プロジェクト
TICA	Thailand International Cooperation Agency	タイ国際協力庁
TVED	Technical and Vocational Education Department	職業技術教育局（教育スポーツ省）
TVET	Technical and Vocational Education and Training	職業技術教育訓練
TWG	Trade Working Group	業界別ワーキンググループ
VEDI	Vocational Education Development Institute	職業教育開発研究所
VELA	Vocational Education in Laos	ラオス職業教育プロジェクト

付表2 職業技術教育訓練用語のラオス語・英語・日本語対訳表および定義一覧

1	Competency	特定の職種あるいは業務に必要な技術、職能のこと。これらをすべて満たすと職業基準を満たしたことになる。
	コンピテンシー	
	ສະມັດຖະພາບ	
2	Labor skill	改正労働法に定義されている労働技能。働くための技術、高度専門知識、能力および態度。
	労働技能	
	ສີມືແຮງງານ	
3	Skill Standard	労働技能基準。改定労働法で規定されており、それぞれの職種に必要とされる労働技能基準のこと。これらを満たしていれば労働技能が認められる。
	スキルスタンダード	
	ມາດຕະຖານສີມືແຮງງານ	
4	Vocational Standard	職業基準。TVET法で規定されており、それぞれの職種に必要とされる職業基準。これらを満たしていれば職業資格が認められる。
	職業基準	
	ມາດຕະຖານອາຊີບ	
5	National Qualification Framework	2016年6月時点で未設定。ラオス語を直訳すると国家学位フレームワークとなり、日本でいう国家資格とは異なるが、ラオスでは国家資格と学位がひとつにまとめられている。
	国家学位・資格フレームワーク	
	ຂອບວຽກງານສຶກສາແຫ່ງຊາດ	
6	Vocational Qualification	TVET法で規定されている職業資格の呼び方。国家学位資格フレームワークの構成要素となる。
	職業資格	
	ວຽກງານອາຊີບ	
7	Labor Skill Qualification	改定労働法2013に規定されている労働技能資格の呼び方。国家学位資格フレームワークの構成要素となる。
	労働技能資格	
	ວຽກງານສີມືແຮງງານ	
8	Formal education	学校制度の中で展開される教育。目的、方法、カリキュラム、就学期間が明確に定められており、教育修了の判断条件として成績がつけられ評価される。
	学校教育	
	ສຶກສາໃນລະບົບໂຮງຮຽນ	
9	Non - Formal education	ラオス語直訳をすると学校制度外教育。目的や形式、方法、学習期間に柔軟性を持たせた教育のことで、それぞれの受益者の実際の状況や需要に合わせて、学習内容やカリキュラムが柔軟に組まれる。
	ノンフォーマル教育	
	ສຶກສານອກລະບົບໂຮງຮຽນ	
10	In - Formal Education	学習者が自身の興味関心、状況や機会に応じて、他者や職場、社会、メディアおよびその他のリソースから学ぶことを通して自己教育すること。
	インフォーマル教育	
	ラオス語なし	
11	Life - Long Learning	人生の質を向上させるために、学校教育・ノンフォーマル教育・インフォーマル教育を組み合わせることで生まれた学習のこと。
	生涯教育	
	ラオス語なし	
12	Integrated Vocational Education and Training (IVET)	学校教育、ノンフォーマル教育、インフォーマル教育を取り込んだ訓練のアプローチ方法。それぞれの教育形態に応じた学習・指導がひとつの訓練機関において行われる、そこで習得した単位は学校教育およびノンフォーマル教育の間で互換を可能にする目的がある。
	統合職業教育訓練	
	ອາຊີວະສຶກສາລະບົບປະສົມປະສານ	
13	Dual Cooperative Training	実践的訓練に重きをおいた官民連携型の訓練のこと。学校では理論を教え、民間企業においては実践的訓練を積ませる。
	相互連携訓練	
	ラオス語なし	

*ラオス各省庁から出されている法案や戦略文書の英訳は、省庁間や翻訳者間により当てられる訳語が異なる場合が多い。本稿では、混乱を避けるためにラオス語原文に従い訳語を上記のように統一した。また、それぞれの教育セクターにおける専門用語の定義を2007年に出された「2006年から2020年までの職業技術教育訓練戦略計画」をもとに追記した。

*2010年に出された「職業技術教育訓練および技能開発に関する首相令」では、労働福祉省は「ສີມືແຮງງານ」を「skill」と翻訳しているが、2013年の改定労働法では「labor skill」に変更している。後者のほうがより正確な翻訳であるため、本稿では当該首相令を除き、「ສີມືແຮງງານ」の訳語には「labor skill」「労働技能」を用いることとする。

付表3 後期中等教育における職業教育カリキュラムの導入

	選択教科	教科内訳	授業時間数(G10)	授業時間数(G11)
1	経営 (ທຸລະກິດ)	経営 (ທຸລະກິດ)	68	68
2	農業 (ກະສິກຳ)	経営基礎 (ທຸລະກິດ KAB)	12	12
		農業 (ກະສິກຳ)	56	56
3	電気 (ໄຟຟ້າ)	経営基礎 (ທຸລະກິດ KAB)	12	12
		電気 (ໄຟຟ້າ)	56	56
4	建設 (ກໍ່ສ້າງເອຫະສະຖານ)	経営基礎 (ທຸລະກິດ KAB)	12	12
		建設 (ກໍ່ສ້າງເອຫະສະຖານ)	56	56
5	冶金 (ໂລຫະກຳວິທະຍາ)	経営基礎 (ທຸລະກິດ KAB)	12	12
		冶金 (ໂລຫະກຳວິທະຍາ)	56	56
6	自動車 (ຊ່າງລົດຍົນ)	経営基礎 (ທຸລະກິດ KAB)	12	12
		自動車 (ຊ່າງລົດຍົນ)	56	56
7	家庭科 (ການເຮືອນ)	経営基礎 (ທຸລະກິດ KAB)	12	12
		家庭科 (ການເຮືອນ)	56	56

*Know About Business: KABはILOにより開発された起業家教育プログラムのこと。ILOは生涯教育における起業家教育を推進しており、KAB中等教育や職業技術教育、高等教育において起業家教育を導入したいと考えている加盟国のニーズに応えるものとして開発された。ラオスでは高等教育局傘下にあるラオ・インディア起業家養成センターがラオス語の教科書を開発した。

出所：後期中等教育カリキュラム施行承認および公開に関する教育スポーツ省令[2011]に基づき筆者作成。

付表4 ラオスにおける職業技術教育訓練機関一覧

1. ラオスにおける職業技術教育訓練機関 (公立)

学校名
1 職業教育開発研究所 (VEDI)
2 ラオス観光ホスピタリティ国立研究所 (Lanith)
3 パクパサック技術短期大学
4 工科短期大学
5 ヴィエンチャン県技術短期大学
6 チャンパサック県職業技術短期大学
7 ラオ・ジャーマン技術短期大学
8 ヴィエンチャン・ハノイ友好職業技術短期大学
9 ドンカムサン農業技術学校
10 ボケオ県職業技術学校
11 ボンサリー県統合職業技術学校 (IVET)
12 フアパン県統合職業技術学校 (IVET)
13 シェンクワン県統合職業技術学校 (IVET)
14 ルアンナムター県統合職業技術学校 (IVET)
15 サイニャブリ県統合職業技術学校 (IVET)
16 ウドムサイ県統合職業技術学校 (IVET)
17 ルアンパバーン県職業技術学校
18 ボリカムサイ県職業技術学校
19 カムアン県職業技術短期大学
20 サワンナケート県職業技術学校
21 セコン県統合職業技術学校 (IVET)
22 サラワン県統合職業技術学校 (IVET)
23 アッタプー県統合職業技術学校 (IVET)

出所：TVEDウェブサイトより筆者作成 (2015年6月9日時点)

2. ラオスにおける職業技術教育訓練機関 (私立)

	首都・県名	学校名
1	首都ヴィエンチャン	コムセンター短期大学
2		ラッタナー・ビジネスマネジメント短期大学
3		ラオ・アメリカ短期大学
4		センサワン短期大学
5		スクサワット短期大学
6		スットサカ・マネジメント・テクノロジー短期大学
7		ティブワリ短期大学
8		クエスト短期大学
9		ケヴィン短期大学
10		ブッドウィセート短期大学
11		ラオ・インターナショナル短期大学
12		サナパイ短期大学
13		セッタ・ビジネスマネジメント短期大学
14		サイ経済開発短期大学
15		ラオ・シンガポール短期大学
16		サハキットサンパン短期大学
17		カムサワット短期大学
18		ラオ・コリア短期大学
19		ヴィエンチャン職業開発短期大学
20		ヴィエンチャン人材開発短期大学
21		シリムンクン短期大学
22		キャット短期大学
23		ラオヴィエン短期大学
24		ラオトップ短期大学
25		ミーサイ財務短期大学
26		パムアン短期大学
27		ヴィエンチャン・テクノロジー研究所
28		ライロゴス短期大学
29	ウドムサイ	ラッタナー・ビジネスマネジメント短期大学 (分校)
30		ラオ・インターナショナル短期大学 (分校)
31		カムピー短期大学 (分校)
32	ボンサリー	ミットパサー短期大学
33	ボケオ	トンサパー短期大学
34	ルアンナムター	ケオポーサイ短期大学
35		ソンバット・ビジネスマネジメント短期大学
36	ルアンパバーン	マニヴァン・ビジネスマネジメント短期大学
37		ロワン短期大学
38		サイニャデッド短期大学
39	フアパン	サマイフンファン・ビジネスマネジメント短期大学
40	サイニャブリー	チャンサムット短期大学
41		ハンタオ・ビジネスマネジメント短期大学
42		ラッタナー・ビジネスマネジメント短期大学 (分校)
43		パリサート・ビジネスマネジメント短期大学
44		アーサー開発短期大学
45	ヴォンチャルン・ビジネスマネジメント短期大学	

46	ヴィエンチャン県	ティップパポーン職業技術学校
47		ヴァンナサイ・ビジネスマネジメント短期大学
48		PCT・IT教育短期大学
49		センサワン短期大学
50	ポリカムサイ	コムビズ短期大学
51		スリニャ短期大学
52		ピアンチャルン短期大学
53	カムアン	ケオケンジャイ・ビジネスマネジメント短期大学
54		カムシスック・ビジネスマネジメント短期大学
55		サハキットサンパン短期大学（分校）
56		カムサワット短期大学（分校）
57		センサワン短期大学
58	サワンナケート	サイ経済開発短期大学（分校）
59		サトサワン・マネジメント研究所
60		サワン・ビジネスマネジメント短期大学
61		ソンシー短期大学
62		カムシスック・ビジネスマネジメント短期大学（短期大学）
63		サイソンバット・テクノロジー短期大学
64	チャンバサック	サイチャンパIT短期大学
65		ポンサワン・ビジネスマネジメント短期大学
66		スットヴィライ短期大学
67		フアシアオ短期大学
68	サラワン	サイパンニャ職業技術学校
69	アッタプー	コムビズ短期大学

出所：TVEDウェブサイトより筆者作成（2015年6月9日時点）

付表5 主な国際開発援助団体によるプロジェクト別TVETカリキュラム開発の現状（2010年～現在）

職 種		NVQF				
		C1	C2	C3	Diploma	High Diploma
1	自動二輪整備士（ຊ່າງສ້ອມແປງລົດຈັກ）	V		S		
2	自動車整備士（ຊ່າງສ້ອມແປງລົດຍົນ）			S		
3	農業機械整備士 （ຊ່າງສ້ອມແປງກົນຈັກກະສິກໍາ）			S		
4	溶接工（ຊ່າງຈອດ）			S		
5	戸棚製作者（ຊ່າງເຮັດຕູ້）			S		
6	家具塗装者（ຊ່າງສີໂດຍການພິນ）			S		
7	家具製作者（ຊ່າງຕໍ່ປະກອບວຽກງານໄມ）			S		
8	木工家具総合（ຊ່າງສ້າງໄມ້ເຜີນິເຈີ）	IV, V	IV			
9	建具工（ຊ່າງຕໍ່ປະກອບວຽກງານໄມ）			S		
10	れんが職人（ຊ່າງກໍ່ດິນຈ）			S		
11	コンクリート職人（ຊ່າງເບຕົງ）			S		
12	配管工（ຊ່າງນໍ້າປະປາ）			S		
13	大工（ຊ່າງໄມ້ໂຄງສ້າງ）			S		
14	建設（ຊ່າງກໍ່ສ້າງ）	V				
15	電気配線工（ຊ່າງຕິດຕັ້ງໄຟຟ້າ）	V		S		
16	帳簿係（ພະນັກງານບັນຊ）			S		
17	出納係、テラー、クラーク （ພະນັກງານຄັງເງິນສົດ, ບໍລິກອນແລະສະໝຽນ）			S		
18	秘書（ພະນັກງານເລຂານຸການ）			S		
19	営業とマーケティング （ພະນັກງານຂາຍແລະການຕະຫລາດ）			S		
20	調理・食品加工（ຊ່າງປຸງແຕ່ງອາຫານ）	IV, W, V, L	IV		L	
21	ホールマネジメント （Food and Beverage service）	L			L	
22	宿泊施設オペレーション （ການບໍລິຫານພັກ）				L	
23	観光オペレーション （ການບໍລິຫານທ່ອງທ່ຽວ）				L	
24	総合ホスピタリティ（ການໂຮງແຮມ）	W, V				
25	縫製・仕立（ຊ່າງຕັດຫຍິບ）	IV, W, V	IV			
26	美容（ຊ່າງເສີມສວຍຄວາມງາມ）	IV, W	IV			
27	酪農（ລ້ຽງສັດ）	V				
28	家庭菜園（ປູກຜັງ）					

IV: IV-JAPAN, L: Lanith, S: STVET, V: VELA, W: Lao Women's Union

出所：各機関への聞き取りをもとに筆者作成（2016年7月時点）。空欄は未開発。

付表6 職能基準（コンピテンシー・スタンダード）の開発状況

1. 教育スポーツ省による開発状況

業種	職種
自動機械整備	自動二輪整備士（ຊ່າງສ້ອມແປງລົດຈັກ）
	自動車整備士（ຊ່າງສ້ອມແປງລົດຍົນ）
	農業機械整備士（ຊ່າງສ້ອມແປງກົນຈັກກະສິກໍາ）
建築・建設	溶接工（ຊ່າງຈອດ）
	戸棚製作者（ຊ່າງເຮັດຕັ້ງ）
	家具塗装者（ຊ່າງສີໂດຍການພົ່ນ）
	家具製作者（ຊ່າງຕັ້ງປະກອບວຽກງານໄມ）
	建具工（ຊ່າງຕັ້ງປະກອບວຽກງານໄມ）
	れんが職人（ຊ່າງກໍ່ດິນຈ）
	コンクリート職人（ຊ່າງເບຕົງ）
	配管工（ຊ່າງນໍ້າປະປາ）
	大工（ຊ່າງໄມ້ໂຄງສ້າງ）
	電気配線工（ຊ່າງຕິດຕັ້ງໄຟຟ້າ）
ビジネス一般	帳簿係（ພະນັກງານບັນຊ）
	出納係、テラー、クラーク （ພະນັກງານຄັງເງິນສົດ, ບໍລິກອນແລະສະໝຽນ）
	秘書（ພະນັກງານເລຂານຸການ）
	営業とマーケティング（ພະນັກງານຂາຍແລະການຕະຫລາດ）

出所：STVET websiteに基づき筆者作成

2. 労働福祉省による開発状況

業種	職種	
建築 建設	コンクリート	溶接工
	れんが	タイル
	左官	家具
	塗装	配管
	電気	屋根
自動車 製造	自動車エンジン	自動車電子装置組立
	自動車塗装	自動車機器組立
	自動車電気配線組立	自動車サービス
レストラン・ホテル	ウェイター	パン職人
	バーテンダー	製菓見習い
	フード・ドリンクマネージャー	調理見習い
	ホールマネージャー	家事
インターネット・コミュニケーション・テクノロジー	コンピューター・ネットワーク・メンテナンス	ウェブ開発
	データベース構築	コンピューター・メンテナンス
	プログラマー	

出所：労働福祉省への聞き取りに基づき筆者作成

第10章

ラオスの基礎教育開発の進展と「学校に基盤を置いた教育行政」に向けたJICAの取り組み

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
チーフアドバイザー業務／政策・研修計画
岩品 雅子

はじめに

ラオスの教育セクターはこれまで、ラオスが最貧国から脱するための人的資源開発に資する核と認識されており、国家経済社会開発の文脈において教育セクターの課題が確認され、その課題に対する取り組みが行われてきた。

とりわけ基礎教育分野では、近年まで初等教育の完全普及を最優先課題としてきた（「2020年までの教育戦略構想」(Education Strategic Vision Up to the Year 2020) (教育省¹、[2000]) が、初等教育の純就学率等の統計上の順調なアクセスの拡大と依然として高い留年率・中退率を鑑み、2007年に発表された「国家教育システム改革戦略」以降、重点を教育レベルの国際水準への引き上げ、前期中等教育の延長（3年制から4年制へ）から義務教育化（2015年²）、技術学校・職業訓練の拡大に徐々にシフトしてきている。

本章では、2012年以降³の政策的背景と教育セクターの現状、課題、そして課題への対応策として「学校に基盤を置いた教育行政」(School-Based Management: SBM) に向けたJICA技術協力プロジェクトを概説し、それでも残る課題を検討する。

第1節 ラオスの教育セクターの現状と問題点

1. ラオス国家社会経済開発計画』における教育セクターの位置づけ

ラオスの教育セクターは、これまでの『ラオス国家社会経済開発計画』(National Socio-Economic Development Plan: NSEDP) においても、「最貧国から脱出するため、国家社会経済開発のための人材育成において非常に重要」という位置づけであった。

第8次5か年計画 (the 8th NSEDP) では更に、ASEAN経済共同体やグローバルに競争できるよう、労働力のスキルの向上、規律と忍耐力の向上 (discipline and tolerance)、技術職や専門家の増加、公務員・民間セクターや企業家の技術的・専門的能力の向上に重点を置いた人材育成が期待されている。

2. 近年の新しい政策文書

近年、初等教育の質の向上や国際水準への引き上げ、前期中等教育の義務教育化、ICTの積極的な導入を目指して、以下のような政策文書の策定や取り組みが行われてきた。初等教育に関しては、統計上は純就学率や純入学率など、教育へのアクセスは拡大しているものの、依然として留年率や中退率が高く、特に山岳地域に住む少数民族や、障害を持った子どもなど不利な立場にある子どもたちにとって、継続的に学ぶのが難しい状況がある。そのような現状を改善していくため、開発パートナーからの働きかけも受け、『少数民族の生徒のための

¹ 教育省は2011年から教育・スポーツ省と改称したため、本稿では原則として教育・スポーツ省と表記している。

² 改訂教育法

³ 2011年までの教育・スポーツ省の政策と取組については、鈴木基義編著『変貌するラオスの社会と経済：現状と展望』（JICAラオス事務所発行、2013年8月）内の「初等教育完全普及に向けた教育スポーツ省の10年間の取組」（岩品）を参照のこと。

寄宿舎学校管理規則』、『学校給食促進政策』、『児童労働廃止のための国家計画』、『障害を持った学習者のための行動計画』などの政策や計画が策定されてきた。更に2015年には開発パートナーも含めたオープンな議論を経て教育法が改訂された。2012年以降の新しい政策文書は以下の通りである。

A. 2012年以降の新しい政策文書

1. 政令『公職教員規定』の施行（2012年4月5日付 No. 177）
2. 中等教育の教科書を毎年1学年ずつ改訂（2012-13年度より、前期中等4年生から）
3. 小学校3年生からの英語教育の開始（2012-13年度から）
4. 教育質基準（Education Quality Standard）の設定（初等・中等は2012年度、高等は2013年度）
5. 省令『コミュニケーション戦略』（2013年12月31日付 No. 5774）、省令『ICT戦略』（2013年12月31日付 No. 5776）
6. 省令『少数民族の生徒のための寄宿舎学校管理規則』と政策（2013-14年度）
7. 省令『学校給食促進政策』と行動計画（2016-2020）（2014年2月10日付）
8. 政令『児童労働廃止のための国家計画』（2014年4月18日付 No. 136）
9. 省令『教員倫理規定』の施行（2015年5月6日付 No.1728）
10. 省令『障害を持った学習者のための行動計画』の策定（2015年7月8日）

改訂教育法にて2007年教育法から改訂された点は以下の通りである。

B. 改訂教育法の施行（2015年7月16日付 No.62）

1. 第1条「目的」から「貧困からの脱却」が抜けて「健康の増進」、「美しい伝統文化の保持」が加わり、「基準を満たし、質と持続性を持つためのマネジメントとモニタリング・評価」が加わった。
2. 前期中等教育（4年）の義務教育化（第28条）。
3. 外国語教育を、これまでは教育・スポーツ省（Ministry of Education and Sports: MoES）の認可が必要だったものを、「適切性と現場の状況に合わせて実施可能」と学校での自由な実施を許可。（第41条）
4. 「テクノロジー」の項が新たに加わった（第4章第2節）。MoESの基準に沿って、図書室、実験室、研究室、博物館、動物園、公園、自然公園、科学館、情報ネットワーク等の設立と活用を推奨。
5. 「教員」の項（第48条）で、教員とは「研究をし、学習者の学びを様々な方法で促進し支援する」が追加された。
6. 「監査と評価」（旧教育法第9章）が「質保証」（改訂教育法第8章）に代わった（内容はほとんど書かれていない）。
7. 新たに「学校と保護者と人々の禁止事項」が加わった。（第10章）（例. 学校内での酒類や麻薬の販売、質の悪い食べ物や飲み物の販売、土地建物の許可のない譲渡や転用、経済活動への利用等。）

3. 教育制度と各教育サブセクターの就学・進学状況

ラオスの教育制度は、就学前教育（3～5歳の3年間）、初等教育（6～10歳の5年間）、前期中等教育（11～14歳の4年間）、後期中等教育（15～17歳の3年間）、技術教育・職業訓練、高等教育から成っている。このうち、初等教育と中等教育が一般教育とされ、初等教育に加え2015年から前期中等教育も義務教育とされている。この他、学校に通えなかった子ども・青少年のためにノンフォーマル教育があり、初等教育レベルで3年間、前期中等教育レベルで3年間のプログラムがある。しかし、授業時間数が異なるため、初等教育・前期中等教育で提供する知識・技術と完全に同レベル（equivalent）にすることは本来的には難しいため、その後の子ども・青少年の就業機会を得る能力・継続的に学び続ける能力をフォーマル教育と同等レベルに引き上げることを目指している。

2005/06学校年度、2010/11学校年度と2015/16学校年度で比較した各教育レベルの就学率は以下の通りである。ラオスの学校年度は9月1日の新学期から翌年8月末までであり、本章内では学校年度を以下、「年度」と省略する。

表1 各教育レベルの就学率 (%)

指標	2005/06	2010/11		2015/16	
	全体	全体	女子	全体	女子
就学前教育就学率 (3-5才)(%)	10.6	24.5	24.8	49.1	49.2
就学前教育就学率 (5才)(%)	N/A	40.3	40.1	70.9	70.7
初等教育純入学率(%)	66.4	85.3	85.3	97.9	97.8
初等教育純就学率(%)	83.9	94.1	93.3	98.8	98.5
5年生残存率 (%)	62.0	70.0	69.2	79.6	80.7
初等教育修了率(%)	N/A	67.2	65.8	77.9	79.1
前期中等教育粗就学率(%)	51.7	62.9	58.4	82.2	80.0
後期中等教育粗就学率(%)	34.5	33.5	30.0	47.8	45.2

出所: MoES ESDP2006～2010、統計センターAnnual Report 2010/11と2015/16を基に筆者作成

就学率は全てのレベルで上昇してきており、特に就学前教育と前期中等教育のアクセスの拡大が近年顕著であることがわかる。初等教育についてはほとんどの子どもにアクセスの機会が提供されている一方、中等教育に進むに従って、就学率が低下していく。これを初等教育の最終学年である5年生の試験合格者の前期中等1年生に進学する生徒の割合、及び、前期中等から後期中等に移行する中等4年生の試験合格者から5年生への進学率を、表2に表す。

表2 初等から前期中等、前期中等から後期中等への県別進学率 (2015/16年度、%)

No.	県名	小学校5年生試験合格者から 中等1年生への進学率			中等4年生試験合格者から 中等5年生への進学率		
		全体	女子	男子	全体	女子	男子
1	首都ヴィエンチャン	100.4	97.8	102.9	99.8	97.6	102.0
2	ボンサリー	83.2	80.1	85.9	91.2	90.4	91.9
3	ルアンナムター	88.9	86.0	91.4	90.3	90.9	89.8
4	ウドムサイ	90.1	88.1	92.0	88.5	88.3	88.6
5	ボケオ	86.3	85.2	87.3	87.8	88.0	87.6
6	ルアンパバーン	89.3	86.7	91.8	87.9	86.8	88.8
7	フアパン	91.1	88.2	93.7	89.9	89.4	90.3
8	サイニャブリー	87.6	87.1	88.0	88.1	85.0	91.2
9	シェンクワン	95.1	92.9	97.2	92.9	91.9	93.8
10	ヴィエンチャン県	95.9	94.4	97.3	95.3	89.5	100.5
11	ボリカムサイ	91.6	89.8	93.3	89.6	87.6	91.3
12	カムアン	85.8	85.1	86.5	90.3	89.4	91.3
13	サワンナケート	89.4	90.1	88.8	88.4	85.6	91.4
14	サラワン	83.5	80.8	86.1	96.0	93.7	98.3
15	セコン	94.8	91.3	98.2	96.4	94.2	98.3
16	チャンパサック	85.0	83.7	86.4	123.0	132.4	115.4
17	アッタプー	92.9	90.0	95.8	92.5	95.0	90.7
18	サイソンブーン	97.2	97.6	96.8	90.5	85.2	94.7
	全国平均	90.4	88.7	92.0	93.8	92.5	95.1

出所: MoES統計センターAnnual Report 2015/16を基に筆者作成

初等教育から前期中等教育への進学率が全国平均で90.4%、前期中等から後期中等への進学率が全国平均で93.8%であり、県による格差が見て取れる。100%を超えている県は、他県からの進学があることを示している⁴。そして、サワンナケート県とサイソンブーン県の前期中等及び、ルアンナムター県、ボケオ県、アッタプー県を除く全ての県で、男子の進学機会が女子のそれを上回ることがわかる。

更に高等教育に進学する人数は限られ、2014/15年度のMoES Annual Reportによると、高等教育就学者数は全国で130,807人である。同じ2014/15年度の小学生総数が850,553人、参考までに2014/15年度に高等教育に進学した集団が小学生だった頃の2008/09年度の小学生総数908,880人と比べても、高等教育に進学する数は未だ限られていることがわかる。高等教育を提供できる学校数は全国で2014/15年度で、Technical Decreeが6校、ディプロマが110校、学士課程が58校、修士課程が5校、博士課程が2校である。

4. 残存率、留年率と中退率

前項の表2で見た通り、初等から前期中等、前期中等から後期中等などの次の教育レベルへの進学は、県の間での格差が見られるものの、多くの県で9割弱の生徒が次の教育レベルに進学している。このことと、表1で示された「初等教育はほとんどの子どもに普及し、前期中等が粗就学率で約8割、後期中等が5割弱」という状況は、生徒たちが最終学年に到達する前に中退してしまっている可能性を示している。

表3 初等・前期中等・後期中等の最終学年の県別残存率（2015/16、%）

No.	県名	小学校5年生残存率			中等4年生残存率			中等7年生残存率		
		全体	女子	男子	全体	女子	男子	全体	女子	男子
1	首都ヴィエンチャン	92.2	95.5	89.1	91.5	92.9	90.2	91.7	92.1	91.4
2	ポンサリー	79.7	76.8	82.3	73.9	79.5	69.3	92.6	92.5	92.6
3	ルアンナムター	86.0	86.7	85.4	79.8	82.9	77.4	89.8	91.4	88.6
4	ウドムサイ	75.6	76.0	75.2	73.1	73.7	72.5	83.8	83.1	84.3
5	ボケオ	79.9	81.4	78.4	76.8	75.5	77.9	88.2	87.4	88.9
6	ルアンパバーン	83.8	85.1	82.6	71.7	69.5	73.7	85.1	83.6	86.3
7	フアパン	83.7	83.0	84.4	69.4	66.5	71.9	83.5	84.2	83.0
8	サイニャブリー	91.1	91.5	90.8	81.7	82.1	81.3	79.7	77.5	81.8
9	シェンクワン	88.1	89.6	86.9	79.8	76.6	82.7	82.5	82.0	82.9
10	ヴィエンチャン県	89.1	91.3	86.9	81.2	80.4	82.0	86.2	86.4	86.0
11	ボリカムサイ	89.5	90.1	89.0	76.6	76.3	76.9	86.4	85.5	87.2
12	カムアン	76.4	77.9	75.0	74.6	73.5	75.7	87.7	87.0	88.4
13	サワンナケート	69.9	70.9	69.0	70.3	69.9	70.7	85.6	86.5	84.7
14	サラワン	59.7	57.2	62.2	67.0	69.3	65.1	82.4	81.8	83.0
15	セコン	61.3	62.4	60.3	77.6	78.8	76.5	94.7	94.2	95.1
16	チャンパサック	80.5	84.8	76.5	74.8	74.3	75.2	89.8	88.7	90.6
17	アッタプー	76.1	75.8	76.4	80.8	79.7	81.9	91.7	86.9	95.7
18	サイソンブーン	87.3	87.5	87.1	83.8	78.0	89.4	86.5	83.9	88.3
	全国平均	79.6	80.7	78.7	76.6	76.2	76.9	87.5	87.2	87.8

出所: MoES統計センターAnnual Report 2015/16を基に筆者作成

⁴ チャンパサック県の前期中等から後期中等への進学については、中等4年生の年度当初生徒数と次年度中等5年生の生徒数比で、全体が88.2%、女子が87.8%、男子が88.6%であり、男子の進学機会が若干多いと共に、他県からの流入が非常に多いことが見て取れる。

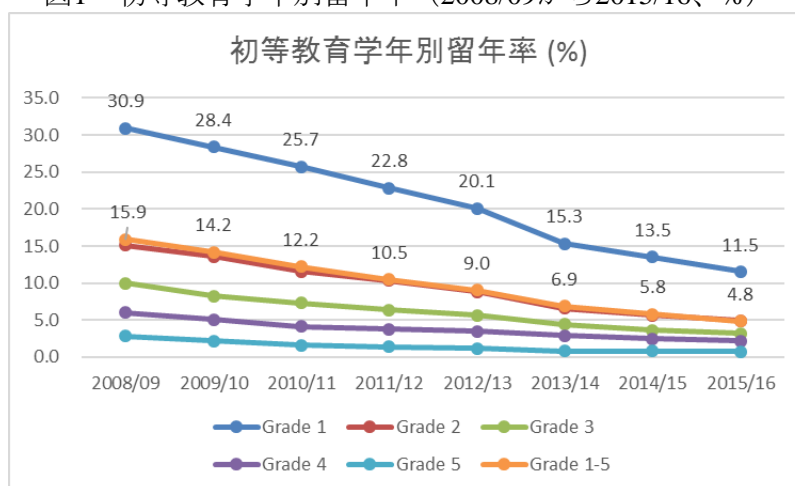
MoESは『教育セクター開発計画』(Education Sector Development Plan: ESDP)の目標に次いでミレニアム開発目標(MDG)を重視してきたが、そのうちMDG2の初等就学率は達成できたが、初等5年生残存率は達成できなかった。更にMDG3(ジェンダー平等指数)については、初等達成見込み(on-track)であるものも中等教育については未達成であった⁵。

このことは、初等教育であっても、入学あるいは学年当初の“就学登録”までは実施できているものの、その後の学びが保証されていないことを示している。初等、前期中等、後期中等の各レベルでの最終学年での残存率を表3に示す。

県ごとに特徴が異なるが、全般的に、首都ヴィエンチャン、サイソンブーン県、ヴィエンチャン県、ルアンナムター県、ボリカムサイ県、サイニャブリー県、シェンクアン県で比較的高残存率が高くなっている。初等教育では残存率における男女間格差はさほどないが、サイソンブーン県での前期中等教育(11.4%の格差)、アッタプー県での後期中等教育(8.8%)など、教育レベルが上がっていくにつれて男女間格差が拡大していく傾向が多く見られるようになっている。

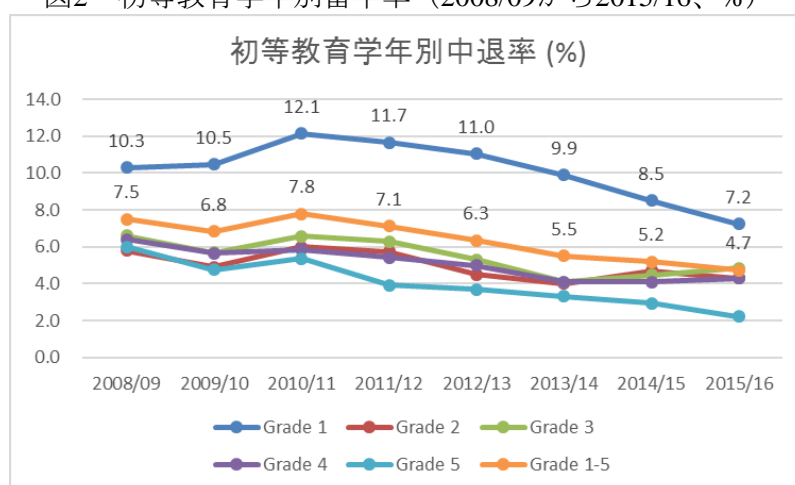
5年生残存率はその当該年度の留年率と中退率より「5年後、今の1年生のうちどのくらい引き続き通学しているか」を計算するものなので、低い5年生残存率の要因となっている留年率と中退率の学年別の推移を下のグラフに示す。

図1 初等教育学年別留年率(2008/09から2015/16、%)



出所: MoES統計センターAnnual Report 2008/09~2015/16を基に筆者作成

図2 初等教育学年別中退率(2008/09から2015/16、%)



出所: MoES統計センターAnnual Report 2008/09~2015/16を基に筆者作成

⁵ Laos' MoES [2015], Education Sector Development Plan (ESDP) 2016-2020.

グラフ中の数値は、それぞれ1年生の数値と、1～5年生の平均の数値を表す。留年率と中退率の双方において、1年生が特に高く、平均を押し上げる結果となっている。2008/09年度の「1年生の約1/3が留年し、10%が中退する」という状況からは年々着実に改善されてきたとはいえ、直近の2015/16年度でも1年生の留年率が11.5%、中退率が7.2%というのは未だ高い値であるといえる。従って、この章では、特に初等教育について課題と要因、解決策について考察する。

5. 初等教育が抱える課題

上述の統計データで示される教育課題と、その要因について、以下の点が挙げられる。

- (1) 高い中退率（4.7%）。低学年ほど高く、1年生が最も高い（7.2%）。
 - a. 親の移動労働について行く（田畑が遠い、出稼ぎ）、家事手伝い、親が就学促進をしない、6歳では入学せず（6歳時点でまだ体が小さいと親が判断するなど）、後に入学して卒業する前に働き手となる。
 - b. 学校が遠い（不完全小学校の問題）、山岳地ではコミュニティがそもそも小さく、学校を設置できない等
 - c. 教員不足と、教員配置の非効率性（遠隔地に教員が異動しない、派遣教員（Mobile teacher）を試行するも定着しない）
 - d. 生活言語がラオス語でないこと
- (2) 高い留年率（4.8%）。低学年ほど高く、1年生が最も高い（11.5%）。
 - a. 特に遠隔地での教員不足と複式学級
 - b. 教科書の不足と教科書そのものの問題（内容過多、教科書が間違っている、教員養成カリキュラム自体の問題等）
 - c. 教員の指導力不足、教員の遅刻・欠勤・早退
 - d. 児童の長期欠席（上述 1-a と関連）
 - e. 生活言語がラオ語でないこと
- (3) 教育の質・子どもの学習達成度が低い
 - a. ASLO II（学習達成度アセスメント）では「前期中等教育レベルの内容を学習することのできる」小学校5年生が、ラオス語で19.13%、算数で 0.16% に留まった。
 - b. 現職教員研修に関する体系だった政策が資格付与研修以外はなく、ドナー次第
 - c. 教科書改訂後、新しい教科書の指導法の研修の実施の遅れ・不足
 - d. 複式学級の指導法研修の不足
 - e. カリキュラム・教科書そもそもの問題（内容過多、教科書が間違っている、教員養成カリキュラム自体の問題等）
- (4) 教育マネジメントの未発達
 - a. 職員のキャパシティ（職能）の不足
 - b. 教育開発政策のコミュニティへの伝達不足、郡から小学校へのモニタリングの不足
 - c. 給与以外の経常経費の慢性的な不足
 - d. 校長の異動に伴う引継の欠如
 - e. 郡教育・スポーツ事務所（DESB）での統計収集後の分析・活用の不足
 - f. 教員配置の非効率性
 - g. 計画と財務の連携の無さ

第2節 ラオス政府とドナーによる取り組み

上述の課題に対して、ラオス政府とドナーも様々な取り組みを行ってきた。以下のリストは取り組み開始時期の早い順番であり、少数のドナーが支援している場合はドナー名を記載

した。現在でも続けられているものも少なくない。

1. 公平なアクセスを目指して

- 学校建設
- 複式学級の導入による不完全小学校の完全小学校化（遠隔地での教員不足と不完全小学校の問題への対応策として）
- 複式学級の指導法の研修（1999～2006年にアジア開発銀行 [Asian Development Bank: ADB]・オーストラリア外務・通商省 [DFAT]、及び2001～2010年に世界銀行 [World Bank: WB]、2004～2010年にEuropean Union: EU、2014年～NGO（社）シャンティ国際ボランティア会/JICA草の根パートナー型等）
- 少数民族出身の教員（特に女性）を増やすための初等教育修了者への教員養成学校進学のための奨学金付与（1999～2006年、DFAT、2015年より対象者を中等教育修了者に引き上げてDFAT）
- ラオス語理解を前提としない少数民族の児童のための教材の供与（1999～2006年にDFAT、1999～2002年にNGO（社）シャンティ国際ボランティア会等）
- 特別なニーズを持った児童のための統合教育戦略の策定と実施（2000～2005年 スウェーデン国際開発庁 [Swedish International Development Cooperation Agency: SIDA]、Save the Children、2003年～Catholic Relief Service: CRS等）
- 教員不足の解消のための教員養成学校の寄宿舎等の改修
- 貧困家庭の児童への奨学金
- トイレ・水など学校環境の改善（DFAT、UNICEF等）
- 学校保健（World Health Organization: WHO、JICA等）
- 学校給食（World Food Program: WFP等）
- 長年、就学阻害要因の1つとして指摘されてきた授業料・入学金（登録料その他様々な名称で徴収されてきた保護者の負担金）を廃止するための学校補助金（School Block Grant）の配賦（2011年よりマルチドナーファンドEducation for All-Fast Track Initiative: EFA-FTI [現在は「教育のためのグローバル・パートナーシップ」: GPE に名称変更]とフェーズ2（GPE II））
- 遠隔地への派遣教員の導入（2011～2014年、EFA-FTI、UNICEF。定着しないため終了）

2. 教育の質と妥当性の向上に向けて

- 現職教員研修（無資格及び低資格教員へのアップグレード研修 [1992～2007年、UNICEF]）
- 教科書改訂（1993～2000年、2005～2010年までWB、2015/16年よりDFAT・JICA）、新しい指導法に対応した試験の規則の導入
- 学校群（クラスター）制度と校内研修の導入・研修（2001～2006年にUNICEF）
- ローカル・カリキュラム研修（2002年～ Save the Children、UNICEF等）
- 障害を持った児童の統合教育の指導法研修（2002年～ Save the Children、UNICEF、CRS等）
- 教員養成・教員教育の実施に関する管理・調整能力の強化、教員養成カリキュラムの改善、11+1（高卒+1年）の教員養成課程の促進、教員養成学校教員の質の改善、教員養成課程の11+1年（高卒+1年）から11+2年（高卒+2年）への移行、教員養成機関のキャパシティ・ディベロップメント、現職教員研修の質の改善（2002～2010年、ADB/SIDA [EQUIP II/TTEST]）
- 教員養成機関のキャパシティ・ディベロップメント、教員養成学校教員の質の改善、フランス政府開発庁（l'Agence Française de Développement:-: AFD）、JICA等
- 児童中心の指導法やアクティブ・ラーニングに関する視学官（Pedagogical Advisor: PA）への研修（ADB/SIDA [EQUIP II/TTEST]、2004年ベルギー開発庁 [Belgian

Technical Cooperation: BTC/CTB]、EFA-FTI等)

- 校内研修の促進（郡PAの研修、学校群 [クラスター] リソース・センターの建設、校長と教科主事 [Academic Teacher] への研修、ガイドラインの開発、Academic TeacherとPAのトレーニング・モジュールの見直し）、児童の学力測定システムの改善（UNICEF等）
- 学校の質的改善から質保証システムの開発（2004年よりまずUNICEF支援でChild Friendly School の導入、2010年に学校評価システムとしての学校質基準 [School of Quality: SoQ] の導入 [UNICEF、JICA、Save the Children 等]、2012年より教育質基準 [Education Quality Standard] の促進 [上記団体に加えて2015年よりEU]）
- 継続進級の導入（2008年）
- 小学校3年生からの英語教育開始（2011年より）

3. 計画立案とマネジメントの向上に向けて

- 計画能力の強化 (Education Management Information System: EMIS、戦略的計画立案、モニタリングシステム、援助調整能力、政策形成分析能力、1993年～2000年にWB、2010～2014年にEFA-FTI、GPE)
- 学校改善計画の導入と学校運営研修（2002年WB）
- 学校の建物・設備の維持管理に関するコミュニティの貢献に関するガイドラインの整備（2006年 (Laos' Ministry of Education [2006b])) 等。
- 学校活動へのコミュニティ参加の促進（School Mapping、村教育開発委員会[Village Education Development Committee: VEDC] の設立支援・研修（2003～2007年にSIDA、2007～2011年にJICA））
- 中央・県・郡の責任と権限の再検討（特に、教員配置に関する県の責任について言及）
- 教員養成学校卒業後に赴任する学校で教職に就くことを生徒に入学時より確約させること
- 成果重視のモニタリング機能の強化（小学校3年生と5年生、中学9年生の学習達成度最低基準の策定）
- 教育視学官（PA）の役割及び中央・県・郡の役割再定義
- 教育行財政マネジメントの強化 (Annual Costed Sector Plan の導入、2012年からEU)
- 学校に基盤を置いた教育行政（School-Based Management）の導入・実施支援（2012～2016年、JICA）
- 教育計画・マネジメントについてUNESCO International Institute for Education Planning (IIEP) のE-learning の受講及び派遣支援（2014/15年からUNICEF、UNESCO）

このように、多数のドナーの支援で様々な取り組みが行われる中で、2004年に完成した政策文書『EFA国家行動計画』（*Education for All National Plan of Action 2003～2015*）は多くのドナーの参加の下、策定された。その後もドナー協調は徐々に進み、2006年に「ヴィエンチャン援助効果宣言」が採択され、政府主導のドナー調整システムとして2007年に Education Sector Working Group（ESWG）が立ち上がった。更に、ESWGの下に「基礎教育」、「ポスト基礎教育」、「教育マネジメントと実績審査」、「研究分析」の4つのフォーカル・グループが2011年に設置された。

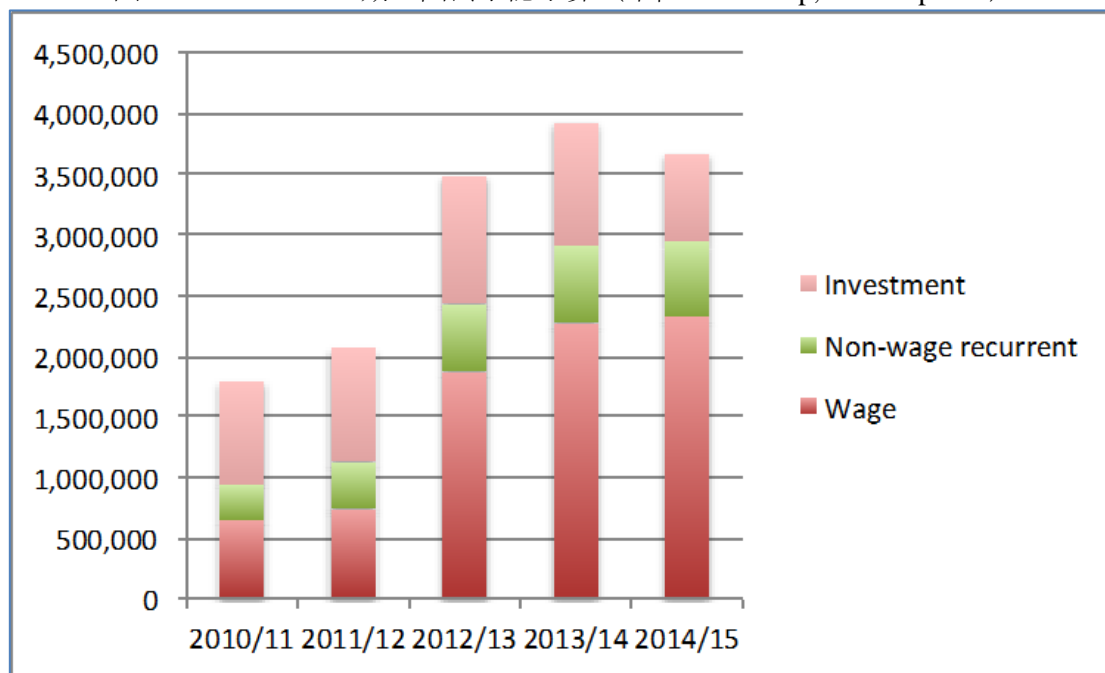
MoESの政策策定におけるドナー協調の必要性に加えて、個々の活動においてもドナー協調の必要性はMoESといくつかのドナーの双方が認識してきた。特に現職教員研修については、多くのドナーが様々な支援をしているが、研修実施について地域間・学校間の不均等が見られると共に、研修内容に関するドナー間の重複も散見されたため、就学前・初等教育局及び教員教育局を中心に現職教員研修モジュールの制度化が進められてきている。

後述するJICA技術協力プロジェクトでは、研修の制度化支援を活動の中で行った。

4. 教育財政

2010/11年度から2014/15年度の5年間、教育セクターへの国会承認予算額と実際の配分額は大幅に伸び、2014/15年度の実際の配分額は3兆7140億キープであった。その増加分の多くは、2012/13年度の公務員給与の増額に伴う給与と手当である。一方、経常支出に分類される学校補助金の導入で教育支出全体の25%を占めるようになることが期待された給与を除く経常支出は、教育支出の10%未満のままである。教育法で規定する公共支出からの18%の配分は達成されず、2014/15年度で14.6%に留まった。ESDP 2011-15期の国会承認予算額を投資予算、給与外経常経費、人件費の3つに区分したものを図3に、ESDP 2011-15期における教育財政目標値と実際の配分額を表4に示す。

図3 ESDP 2011-15期の国会承認予算（単位: million kip, current prices）



出所：ESDP 2016-2020より抜粋

表4 ESDP 2011-15期における教育財政目標値と実際の配分額

	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
ESDP 2011-2015 projected education share of State budget (*)	13.2%	14.4%	15.6%	16.8%	18.0%
ESDP 2011-2015 financing needs (bln kip) (*)	2,430	2,525	2,678	2,742	2,903
Actual share allocated (**)	13.2%	13.0%	14.5%	15.5%	14.6%
Actual budget allocated (bln kip) (**)	1,730	2,009	3,302	3,942	3,714

注: (*) data from ESDP, (**) data from MOF Official Gazettes

出所：ESDP 2016-2020より抜粋

各教育サブセクターへの予算配分割合は、初等教育に最も大きな割合が与えられているが、その就学者数の減少傾向と、就学前教育・中等教育の拡大のため、初等から徐々に就学前や中等教育にシフトしていく計画である。ESDP 2016-2020期の教育サブセクターごとの予算概算請求推計値を、表5に示す。2019/20年度までの期間、教育セクターには公共支出の17%が配分されるという想定に基づき、推計必要額と比較すると、政府予算配分では向こう5年間、常に必要額に満たず、更に2017/18年度までは推定ODA金額を足してもなお赤字の見通しである。

表5 ESDP 2016-2020期の教育サブセクターごとの予算概算請求推計値 (%)

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
ECED	8.6	8.5	8.6	9.6	10.1	11.0
Primary	36.2	36.2	33.2	32.7	30.8	30.4
Lower secondary	22.8	21.5	22.0	21.7	22.0	21.6
Upper secondary	11.0	10.6	11.7	12.1	12.6	12.2
TVET	3.2	3.6	3.9	4.0	4.2	4.2
Teacher Education (pre-service)	3.0	2.5	2.1	2.0	1.9	1.9
Higher Education	4.3	5.1	6.1	5.8	5.8	5.7
Non Formal Education	0.9	1.1	1.0	0.9	1.0	1.0
Management	10.0	9.9	9.6	9.7	10.3	10.2
Sport	-	1.0	1.9	1.4	1.3	1.8

出所: MoES Dept. of Planning (based on Planning Model) ESDP2016-2020より抜粋

表6 ESDP 2016-2020期の予算制約と財政ギャップ/余剰 (単位million kip)

	2015/16 (approved)	2016/17 (projected)	2017/18 (projected)	2018/19 (projected)	2019/20 (projected)
Government primary expenditure (excluding ODA)	19,777,000	21,989,000	24,655,000	27,603,000	30,866,000
Education share (%)	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0
Education share (excluding ODA)	3,383,825	3,738,130	4,191,350	4,692,510	5,247,220
Financing requirements	4,416,806	4,898,126	4,969,860	5,322,760	5,517,092
Financing gap/surplus (excluding ODA)	-1,032,981	-1,159,996	-778,510	-630,250	-269,872
Projected ODA in education	656,000	619,000	625,000	705,000	625,000
Financing gap/surplus (including ODA)	-376,981	-540,996	-153,510	74,750	355,128
Financing gap/surplus (cumulative)	-376,981	-917,977	-1,071,488	-996,738	-641,609

出所: ESDP2016-2020より抜粋

第3節 ラオス南部3県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト (CIED) とフェーズ2 (CIED II) による取り組み

このような状況下で、特に全ての子どもが少なくとも初等教育を修了できるよう、行政側だけでなく、学校・コミュニティの側が主体性を持った学校改善を目指して、ラオス政府の要請により、JICAが「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」を2007～2011年に支援した。そのフェーズ1 (CIED) と教育行政システムへの学校を基盤とするボトムアップの教育行政 (SBM) の導入・実施支援をしたフェーズ2 (CIED II) について詳述する⁶。

1. CIEDプロジェクト (2007～2011年)

(1) コンセプト:

⁶ JICAラオス事務所『南部3県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト終了時評価調査報告書』(2011年) 及び『コミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善フェーズ2終了時評価調査報告書』(2016年) とプロジェクトからの情報に基づく。

就学阻害要因には、行政（供給）側だけでなく、家庭側の事情も大きく作用することから、「子どもが小学校を卒業できるようにするためにはどうしたら良いのか」を、VEDCを含む学校関係者で考えて、学校改善計画を立て、実施し、振り返り、また実施するサイクルを回すことのできる学校を育成。MoES/県教育・スポーツ局（PESS）/DESBのトレーナーの育成。学校改善計画に基づき、学校・村レベルにはできないことをプロジェクトで支援。

(2) 対象地:

サラワン県（サラワン郡、ラオンガム郡）、セコン県（ラムム郡、タテン郡）、アッタプー県（サマキーサイ郡、サナムサイ郡）の3県6郡90校

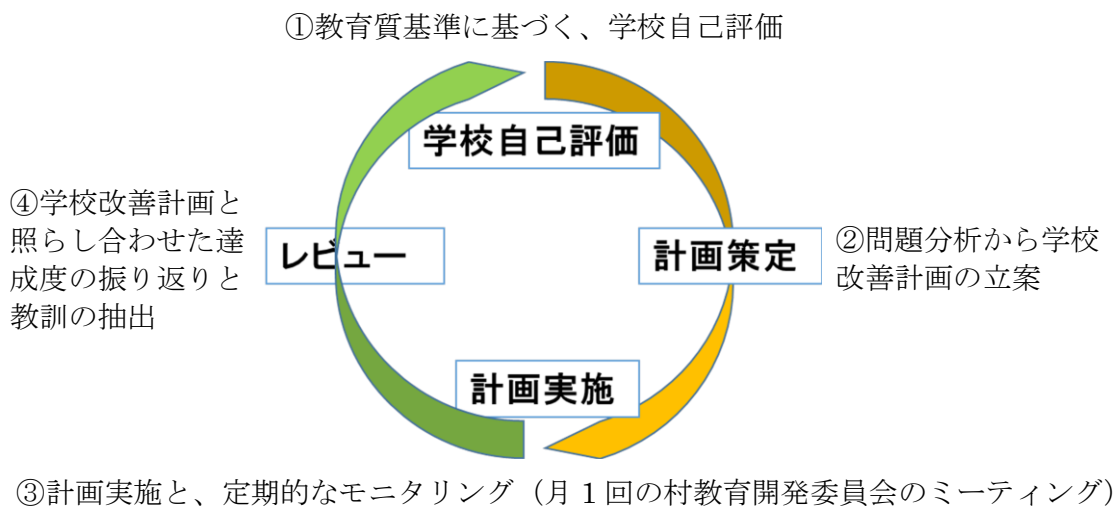
(3) 活動

- 5種類の研修のトレーニング・モジュール（参加型学校改善計画立案、学校改善計画の実施レビュー、学校運営モジュール、教材作成モジュール、指導法モジュール）のドラフト作成・編集・印刷、トレーニング・モジュール作成過程を通じてMoESトレーナーの研修、主にUNICEFとの調整・協調の下、MoES統一モジュールとしてのSoQ Training Moduleへの統合とチェック。
- 90校の校長への学校運営研修、VEDCへの参加型学校改善計画立案とレビュー・ワークショップ、教員への教材作成・指導法研修の実施
- 90校の学校改善計画に基づく支援（予算額は平均1校当たりUS\$1,000だが、学校の生徒数と基本条件 [既に井戸やトイレはあるか等] に応じてDESB/PESS/プロジェクト専門家と県内30校の合議で加重を付けた。支援したものの例：指導法研修、新しい教科書の使い方研修、学校修復の材料、就学前クラス設置の資材、校庭遊具の資材、スポーツ用品、楽器、井戸の設置、浄水器の設置、トイレ建設、教材作成のための材料）
- 県内合同ワークショップと3県合同ワークショップを通じた経験交流・努力が成果を生んでいる学校の視察

(4) 主な成果:

- PDCAサイクルを実施している学校が育った。
- 学校ごとに異なる問題に対応し、支援できる県・郡トレーナーが育った。
- 純就学率の向上、純入学率の向上、中退率の減少、留年率の減少

図4 学校改善のPDCAサイクル



2. CIED II (2012～2016年)

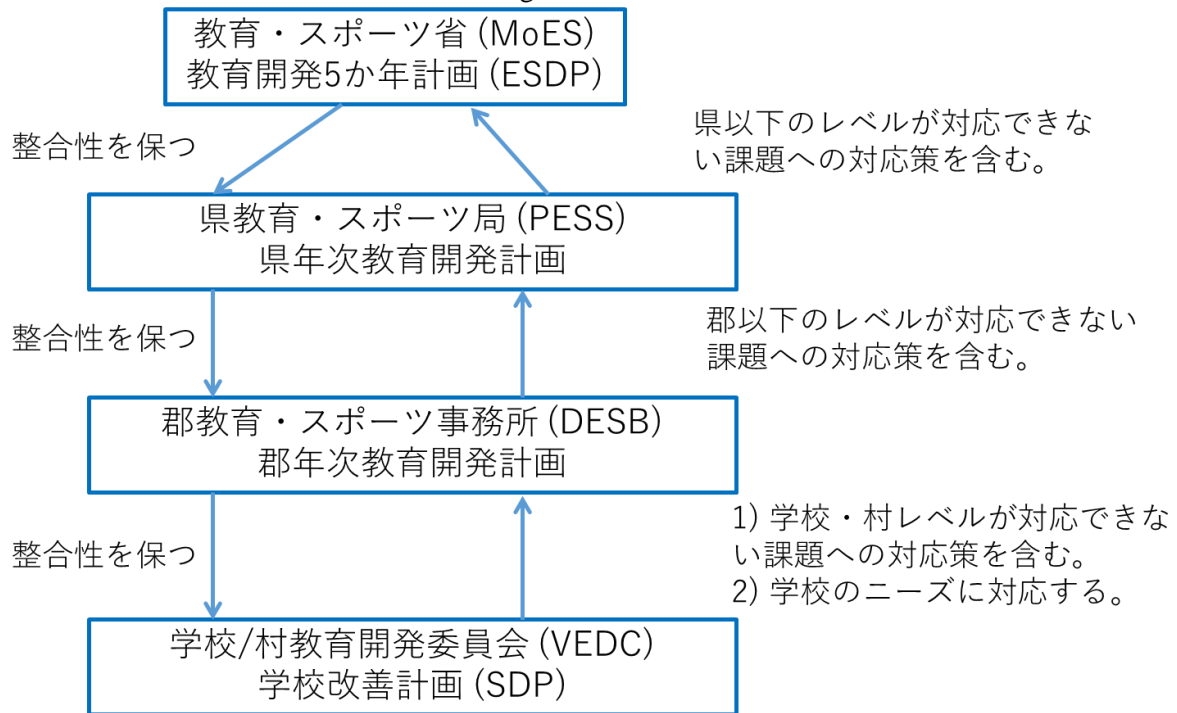
(1) コンセプト

CIED Iにて、学校改善計画を軸に、学校レベルのアクセスと質の改善が図れることが分かったため、これをラオスMoESの経常活動にしていく制度化支援をフェーズ2で実施。

DESBが見出した「各学校に対する支援策」をプロジェクト活動でなく、ラオス政府の通常の教育開発計画に位置付けることが必要であるため、DESBによる郡教育開発計画策定及びPESSによる県教育開発計画策定の能力強化。

学校ごとに異なる問題に対応し、学校改善計画立案・実施を通じて支援できる郡・県トレーナーの育成。

図5 ラオスにおけるSchool-Based Management（学校に基盤を置いた教育行政）の概念図



(2) 対象地域: 4県10郡全体（対象校アプローチではない）

- チャンパサック県（チャンパサック郡、スクマ郡、ムンラパモック郡、コーン郡）
- サワンナケート県（アーサパントン郡、ソンコーン郡、サイブリー郡）
- サラワン県（コンセドン郡、ラコンペン郡）
- セコン県（ラマム郡）

*GPE対象郡との重複を避け、GPEでも同じ研修モジュールを使って研修を行った。

(3) 活動

- SoQから教育質基準（Education Quality Standard: EQS）への改訂と学校補助金の導入に伴う研修モジュールの改訂
- EQSと学校補助金に関する研修に向けての省内各局の役割と実施体制にかかる省令の発布
- EQSに基づく学校評価とモニタリングのためのMoES統一フォーマットの作成
- EQSと学校補助金に関する研修に向けてのMoESマスター・トレーナーの育成
- EQSと学校補助金に関する研修に向けてのPESS/DESBトレーナーの育成
- 郡教育開発計画・県教育開発計画策定のOJT実施方法を記載したガイドラインの作成

- g. 郡教育開発計画・県教育開発計画策定のOJT実施に向けてのMoESトレーナーの育成
- h. 郡教育開発計画・県教育開発計画策定のDESB/PESSに対するOJTの実施
- i. DESB / PESSがより多くの問題を抱える学校を特定し、各学校の問題に沿った研修（VEDCとの学校改善計画立案、教員への指導法研修）を実施
- j. 教員とVEDCによる学校改善計画立案に対するDESB / PESSの支援能力の強化
- k. 県内合同ワークショップの実施（PESS/DESBが学校・コミュニティによる学校改善計画の実施をモニタリング・レビューすることにより教訓を抽出し、次年度の教育開発計画策定に活かす）
- l. 4県合同ワークショップの実施（上記活動k の成果を生かして、県・郡・学校レベルの教育開発計画策定の経験と教訓を共有し、次年度の教育開発計画策定に活かす）
- m. ラオス教育情報マネジメントシステム（Education Management Information System: EMIS）を補完し各学校の留年率と中退率を正しく計算するための、Co-EMISの開発支援と全国のPESS/DESBへの研修実施

(4) 主な成果

- a. 学校レベルへのトレーニング・モジュールの改訂
 - SoQからEQSへの改訂と学校補助金の導入に伴い改訂すべき3つのモジュール（校長への学校運営研修、EQSオリエンテーション、VEDC研修）の全てのモジュールが改訂された。指導法モジュールも改訂された。
 - GPE II との共同で、校長向け学校運営モジュール・VEDCとの学校改善計画立案モジュールを再度改訂した。再度改訂したバージョンは、2015年12月4日のフォーカル・グループ1会議で大筋合意され、省令 No. 1346/IFEADとして2015年12月8日付で承認された。
- b. 省内各局の役割と実施体制にかかる省令の発布
 - SBMガイドラインの承認にかかる省令No. 1345号が2015年12月8日に発布。
 - MoESマスター・トレーナーの承認にかかる省令No. 0144/IFEAD号が2016年1月11日に発布された。
- c. PESS/DESB にトレーナーを125名育成した。研修項目は、校長への学校運営研修指導、EQSオリエンテーション、VEDC研修と教員への指導法の研修。SBM全国研修実施体制の中で、CIED II で経験を積んできたPESSトレーナーがMoESトレーナーとして活動していく方針が決まった。
- d. 郡教育開発計画・県教育開発計画策定のOJT実施方法を記載したガイドラインを作成した。学校・郡・県の各レベルの教育開発計画策定トレーニング・モジュールは上述SBMガイドラインの添付資料という扱いになった。
- e. OJTを通じて各DESB/PESSが、学校の現状・各レベルの教育統計と成果指標・問題分析に基づく教育開発計画を策定できるようになった。
- f. 郡内の全ての学校のEQSによる学校評価スコア（平均）が上昇した。しかし、上昇幅はさほど大きくなかった。
- g. 郡教育開発計画策定のプロセスの中で確認された、より多くの問題を抱える学校に対し、VEDC研修や指導法研修などを実施した結果、これら脆弱校の教育質基準に基づく学校評価（MoES/PESS/DESBによる）のスコアは顕著に上昇し、郡平均のスコアとの格差が縮小した。
- h. 対象10郡内のほぼ全ての小学校が、学校改善計画を立案できるようになった。
- i. プロジェクト目標・上位目標として設定している教育統計（純就学率・純入学率・進級率・留年率・中退率）は各郡・県で改善した。しかし、当プロジェクトだけでなく他ドナーの支援も同地域には入っているため、必ずしもプロジェクトの成果とは言えない。

第4節 考 察

1. プロジェクトとしての終了と持続性

CIED I 及びII を通じて導入・実施してきたSBMは実施体制が省令として制定され、研修内容はMoES統一のトレーニング・モジュールとなった。

また、プロジェクトの考え方は、教育セクター開発計画（ESDP 2016-2020）の中に明記されている。ESDP 2016-2020において、初等教育では以下5つの戦略が立てられ、特にその戦略1)から4) にCIED I 及びII の活動が含まれている。

戦略1: 全ての子どもが性別・民族・障害や不利な立場に関わらず質を伴った初等教育を受け修了する。(学校建設・修復、施設、コミュニティによる就学支援、学校制度の見直し、継続進級)

戦略2: 指導と学びの質の向上（現職教員研修、校内・学校郡内研修、指導法の改善、教材の配布、カリキュラム改善、ラオ語と算数の指導法の改善、教員の継続的職能開発と教員養成・資格付与研修の連携強化、子どもの学習達成度の評価と分析、3年生からの英語教育、毎年5年生の2学期に学習達成度の評価と分析、図書室と読書機会の提供、障害児への支援とリハビリに関する教員のキャンペーンの向上）

戦略3: 学校運営の効率性の向上（学校を基盤とする教育マネジメントと校長の強化、指導主事による教員のサポートと経験のある教員を1年生に配置、1年生は複式学級にしない、学校改善計画の参加型立案と学校及び村教育開発委員会（VEDC）の主体性の強化、学校補助金の効率的な活用、学校関連法規の整備、学校運営のモニタリング評価の強化）

戦略4: 教育質基準に基づく学校改善におけるVEDCの主体性と参加の向上（VEDCの主体性・参加の促進と、モニタリング・支援の強化）

戦略5: 学校保健（学校給食の試行、栄養プログラム、学校菜園・家畜飼育、衛生・リプロダクティブヘルスケア・栄養改善へのコミュニティの参加、学校保健に関する校長の能力強化、学校内外の環境改善、水道・トイレ・手洗いの促進、学校での活動強化、音楽やスポーツ・労働活動などカリキュラム外活動の強化）

しかし、プロジェクトが実施してきた研修を、ラオス政府の全額負担で続けて行けるだけの給与を除く経常支出は慢性的に不足しており、MoESはその活動経費の多くをドナーの支援に頼っている。そのため、CIED II の活動は、他ドナープロジェクトにコンポーネントごとに引き継がれることとなった。

具体的には、学校レベルへの研修はGPE II により全国の校長とVEDCに対して研修が実施されることとなり、研修後のDESBから学校への継続的なモニタリング、コーチング、メンタリングはDFATによるBasic Education Quality and Access in Lao PDR（BEQUAL）プロジェクトに引き継がれることとなった。

プロジェクト存在期間中のドナー調整に加え、CIED I 及びII のカウンターパートが、SBM推進のためのマスター・トレーナー及びMoESトレーナーとして省令によって任命されたため、プロジェクトの経験は引き継がれることが期待される。今後他ドナーの知見もMoESが主体性をもって取り入れ、活動が向上・進展していくことが期待される。

2. 課題

SBMの導入・実施に向けて学校レベルからMoESレベルを行き来した結果、多数のドナーによる種々の多数の取り組みがあってもなお残っていると思われる課題を筆者の意見として、以下に示す。

1) 子どもの学習達成度の測定の実施体制の薄さ

- a. ASLOは数年に一度（不定期）、限られた地域のみで実施されるため、比較材料になりにくい。
- b. 試験は初等5年生の進級試験のみ郡レベルで問題作成され、その他の学年は各学校で試験問題が作られるが、5年生分を含め省による確認がない。
- 2) モニタリング・評価ネットワークを取り仕切っている監査局（Department of Inspection）のキャパシティが不足している
- 3) 毎年の“活動ベース”での予算執行承認が必ずしもタイミング的・内容的に適切とは言えない。
- 4) 各局・各サブセクター間の連携不足
 - a. 計画局と財務局の連携強化（ESDPでは謳われてはいる）
 - b. 省令同士間の軋轢（組織・人事局の能力向上と、各局間の連携強化が必要）
 - c. 初等と中等のカリキュラム策定における整合性の確保の必要性
- 5) 5か年計画がODAを織り込んだ上で毎年1000億キープ前後（2016年5月の為替レート \$1=0.013930キープ=111.099円で13億9300万円）の赤字を見越して計算されている。
- 6) 教育法で定めている「国家支出の18%以上が教育セクターに割り振られなければならない」という事項は、公共投資や財務省関連法規ではバックアップされていない。
- 7) 教育法で定める「経常支出は人数割り」では地域格差を埋められない。

これらの課題の解決は決して容易ではないため、ドナー連携を密にし、息の長い支援が今後も必要とされると思料する。

<参考文献>

<日本語文献>

水野敬子[2016]『ラオス教育セクター概説』

<英語文献>

Asian Development Bank [2001], *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on A Proposed Loan to the Lao People's Democratic Republic for the Second Education Quality Improvement Project.*

____ [2008], *Lao: Basic Education Sector Development Project, Project Administration Memorandum.*

AusAID, UNICEF, WFP and Laos' Ministry of Education [2006], *Access to Basic Education in Laos.*

AusAID [2005], *Lao-Australia Basic Education Project, Project Completion Report.*

Committee for Planning and Investment [2006], *National Socio-Economic Development Plan (2006-2010)*

Laos' Ministry of Education and Sports [2000], *Education Strategic Vision up to 2020*

____ [2004], *Education for All National Plan of Action 2003-2015*

____ [2006a], *Sixth Five Year Education Development Plan (2006-2010)*

____ [2007], *National Education System Reform Strategy (NESRS) 2006-2015*

____ [2009], *Education Sector Development Framework 2009-2015*

____ [2011], *Education Sector Development Plan (ESDP) 2011-2015.*

____ [2015a], *the Plan of Action on Education for Learners with Disabilities 2016-2020*

____ [2015b], *Education Sector Development Plan (ESDP) 2016-2020.*

Laos' Ministry of Planning and Investment [2015], *Five Year National Socio-Economic Development Plan VIII (2016-2020)*

Laos' Ministry of Labour and Social Welfare [2014], *National Strategy and Plan of Action on Prevention and Elimination of the Worst Forms of Child Labour in Lao PDR 2014-2020*

Swedish International Development Cooperation Agency [2007], *Detailed Project Report Prepared in Respect of Demand Driven Approach (DDA) to Education for All, Phase II Pilot Project (2005-2007)*

Teacher and Education Administrator Development Centre (TEADC), Faculty of Education, National University of Laos [2006], *Final Report Operational Study 6, Professional Development Networks Including Isolated Schools*

World Bank and Laos' Ministry of Education [2005], *Project Implementation Manual for Second Education Development Project (EDP II)*

_____[2015], *Project Appraisal Document on a Global Partnership for Education Grant to the Lao People's Democratic Republic for a Second Global Partnership for Education Project*

World Bank and Ministry of Education [2008], *Teaching in Lao PDR*

<ラオス語文献>

Government of Laos [2012], *Decree on Teacher, No. 177/GL*

Laos' Ministry of Education [1999], *Handbook for Education Administrators*

_____[2002a], *Handbook for Internal Supervision*

_____[2002b], *School Cluster Guidelines*

_____[2006b], *Ministerial Agreement on School Maintenance, No.1241/ss.sm/06*

_____[2010], *School of Quality (SoQ) Implementation Guidelines*

_____[2013], *Policy of the Ministry of Education and Sports on Information Communication Technology for Lao Education (ICT4LE) for Grade 1-12*

_____[2015], *Ministerial Decree on characteristic and ethic of teacher, No. 1728/MoES.ESQAC*

Laos's National Assembly [2007], *Education Law (Revised)*

_____[2015], *Education Law (Revised)*

第11章

ラオスにおける看護人材開発における現状と課題

JICAラオス母子保健人材開発プロジェクトチーフアドバイザー
園田 美和

はじめに

医療の質についてWHO（世界保健機関）は有効性、効率性、アクセスの確保、患者中心、公平性、安全性の6領域を上げており[1]、ラオスではいずれの領域において十分な質が担保されているとは言い難い。ラオスの保健医療人材数は約15,000人であるが、そのうち看護師は約 5,700人と保健医療人材の大きな割合を占めており、ラオスの健康課題に必要な質の高い保健医療サービスを提供するために、能力の高い看護師の育成が求められている。しかしこれまでには、専門職育成の教育基盤は十分で無い状況であった。また、人材の質を担保する国家システムや、国家試験が存在しないため、育成される人材の能力のばらつきや、医療現場でのサービスが均質に提供されないという問題がある。質が担保された保健サービスの実現のためには、一定の基準に基づいた全国統一の人材育成の体制や、医療従事者の免許制度が必要である。近年、ASEAN-MRA（相互認証協定）における、看護師の国際間移動基準を満たす資質を備えた人材開発の必要性が追い風となり、保健医療専門家のための法規や基準の策定、資格免許制度構築、看護教育と看護サービスの質が強化されつつある。

第1節 ラオス保健医療人材の概況

1. 保健医療人材開発における課題と現状

ラオス国における妊産婦死亡率（MMR）と乳幼児死亡率（IMR）はともに改善されてきているものの、MMR220（対出生10万人、2012）及びIMR66（対出生1,000人、2012）と、東南アジア地域の中で最も高く、依然として母子保健の改善は急務である。

(表1)日本とラオスの保健指標の比較*

	ラオス	日 本
人口 (2012)	6,646,000	128,057,352
平均寿命 (2012)	66	84
乳幼児死亡率 (対1000 出生数) (2012)	54	2.0
妊産婦死亡率 (対100 000 出生数)	220 (2012)	6.0 (2013)
医療従事者による出産介助率 (%) (2012)	40%	100%
GDPに占める医療保健予算支出割合(2011)	2.8%	10%
社会保険の人口普及率	19.6 %** (2012)	国民皆保険
病床数 (人口10000人当たり) (2012)	15 (ベッド占有率 47.7%**)	137
保健医療人材数 (人口10000人当たり) (2013)	医 師 1.8 看護職 8.8	医 師 23 看護職 114.9

* World Health Statistics, WHO (2014)

** Lao P.D.R. Health System Review, Asia Pacific Observatory on Health system policies, (2014)

母子保健サービスの効果的な実施に向けて、保健人材の確保は主要課題の一つとなっているが、ラオス国では人口約1,000人あたりの保健人材配置が都市部で5.4人、地方で1.3人に留まっている状態にある[2]。Global Health Workforce Alliance (世界保健人材連盟G)は、同数値が2.3人以下を保健人材不足の危機的状況にあたりとし、ラオス国における保健人材育成は最優

先事項となっている。また、ラオス政府は、2020年までの低開発国からの脱却を目標として挙げており、このゴールを達成するために、保健セクターリフォームフレームワークにおいては、保健医療サービスデリバリー、病院管理、保健医療人材、保健医療財政、ガバナンスと連携、保健情報システムを主な目標として掲げている[3]。質の高い保健医療サービスの提供においては、医療サービスの質を改善・保証し、その管理における基準整備の必要がある。

2. 保健医療人材にかかる政策、関連法規、資格免許制度の課題と現状

(1) 保健人材開にかかる政策の変遷

2005年に施行されたラオスで初の保健医療にかかる法律となる「ヘルスケア法」においては、医師・歯科医師・看護師・薬剤師等を含む16職種が保健医療専門職であることが定義づけられた。医療人材の資格、責任、倫理規定、また、医療評議会（カウンシル）が医療人材の責任機関であることが、初めて法律で定められた[4]。その後、2011年に発行された「保健人材開発戦略」において、能力開発、保健人材の利用促進、マネジメント強化、公平・平等な機会提供、インセンティブの強化が5本柱として2020年までの目標として定められている[5]。

(表2) ラオス保健医療人材にかかる主要な関係法規・政策施行にかかる年表

Year	Main Policy, Strategy, Legislations related to the Licensing system for healthcare professionals.
2005, Dec	Law on Health Care
2006, Dec	ASEAN MRA (Mutual Recognition Arrangement) on Nursing Services
2007, Jan	Ministerial Agreement on Healthcare Professional Council (No. 033/MOH/2007)
2007, Jan	Ministerial Agreement on Guideline for the Scope of Nursing Practice (No.040/MOH/2007) (Amended: No.726/MOH/2015)
2007, Feb	Ministerial Agreement on Organize Health Care Professional Council (No.303/MOH/2007)
2007, Jun	Ministerial Agreement on Nursing and Midwifery Regulations (No.656/MOH/2007)
2008, Jan	Nursing/Midwifery School Management and Implementation Guidelines (No.039/MOH/2008)
2009, Feb	ASEAN MRA on Medical Practitioners ASEAN MRA on Dental Practitioners
2011, Oct	The VIIth Five Year Health Sector Development Plan (2011-2015)
2011, Nov	Health Personnel Development Strategy by 2020 (No.831/MOH, Sep,28,2010)
2012, Jan	Ministerial Agreement on Stationing of New graduates in rural areas (No. 103/MOH/23, Jan, 2012)
2012	Health Sector Reform Framework Lao P.D.R 2013-2025
2013, Jun	Ministerial Agreement on National Competency for Licensed Nurses in Lao P.D.R (No.1132/MOH, 6 Jun 2013)
2014, Apr	Decree on Private Hospitals (No.151/Gov,28 Apr, 2014)
2014, Oct	Revised Curriculum for Higher Diploma Nursing Program, based on the nursing competency
2014, Dec	Law on Health Care (Amended)
2015, Jan	Ministerial Agreement on Medical Doctor Competency (No.095/MOH, 14, Jan, 2015)
2015, Jan	Ministerial Agreement on Dentist Competency (No.095/MOH, 14, Jan, 2015)
2015, Dec	Strategy on Healthcare Professional Licensing and Registration System in Lao PDR 2016-2025
2016, Feb	Guidelines for Management and Implementation of Non-University Higher Education Institution for Health (No.0176/MOH,2016)
2016 (Planned)	(Draft) The VIIIth Five Year Health Sector Development Plan (2016-2020)

出所：筆者作成

2012年に発行された「保健セクター改革枠組み」では、3期に分かれた保健改革が提唱され、フェーズ1（2013-2015）では、MDGs（ミレニアム開発目標）の達成に向けて、僻地への保健医療人材配置と定着強化が計画された。またフェーズ2（2015-2020）及びフェーズ3（2020-2025）においては、UHC（ユニバーサルヘルスカバレッジ）の達成に向け、地域のヘルスケアサービスのアクセスを担保するために、保健人材の量と質の双方を強化させることを目指している。この様に、保健医療人材の遠隔地における配置と定着促進から、サービスアクセス改善に向けた、保健医療人材の量と質を向上することへ政策が変遷している [3]。

(2) 資格免許制度にかかる現状と整備に向けた取組み

ラオスでは、保健医療専門職の試験免許制度は存在していない。2005年に施行されたヘルスケア法では、保健医療専門職に必要な条件について簡潔に明文化されているが、国家試験に基づく免許取得の義務や登録制度については、今日まで導入されていない。保健医療従事者は、各教育機関の卒業と、保健省による公的保健医療機関への雇用を以って、各専門職の業務に従事している現状である。このため、保健医療機関で働くラオス人、また外国人は、適切な知識・技術・態度を備えているかどうか証明ができない。また、真の保健医療専門職であるかどうかを保証する手段は、卒業証書以外には無い。2015年より開始されたASEAN経済協働統合体（ASEAN Economic Community, AEC）の相互認証協定（Mutual Recognition Arrangement, MRA）にラオスも加盟し、医師、歯科医師、および看護師の域内移動を可能にしている。また、昨今の私立病院開設増加や、医療サービスの質改善・安全な医療の提供を求める機運の高まりにより、保健医療従事者の質改善や保証を求める声が急速に高まっている。これらの背景をもとにラオスにおいても、保健医療専門職の資格制度整備が近年急速に求められる様になった。

これを受けて、2014年に施行された改正版ヘルスケア法[6]においては、国家免許制度や、保健医療専門職評議会による免許発行の審査役割が新たに規定された。また、JICA支援にて、免許制度の枠組み開発や、制度構築に向けた戦略策定に取り組んできた。ラオス政府は、ASEAN近隣諸国や日本も含む諸外国の制度を学びながら、保健医療専門職免許制度構築と、その効率的で効果的な実施を目指すための指針を策定し、Strategy on Healthcare Professional Licensing and Registration in Lao P.D.R 2016-2025 (Ministerial Decree, No.2098/03.December.2015) を公布した。この戦略を、組織的に早急に実施していくことが求められている[7]。

(表3) Strategy on Healthcare Professional Licensing and Registration in Lao P.D.R 2016-2025 (Ministerial Decree, No.2098/03.December.2015)

項目	内容
ゴール	各保健医療専門職は、より良い保健サービスの提供と、保健アウトカムの改善に寄与するために、それぞれの職責に基づく資格制度で定める必要な専門基準を備える。
目的	保健医療専門職評議会の責任に基づき、保健医療専門職免許登録制度に関する法的枠組とメカニズムを、実施・強化する。
戦略	① 保健医療専門職評議会 (Healthcare Professional Council) の組織と機能を強化する
	② 保健医療専門職の資格免許制度の法的枠組みを整備する
	③ 保健医療専門職免許取得のための国家試験を実施する
	④ 保健医療専門職の免許発行と登録に関する基準と方法を構築する
	⑤ 保健医療専門職の登録更新要件として必要な、継続教育システム (Continuing Professional Development system, CPD) を構築する
	⑥ 保健医療専門職の免許情報管理システムを開発し、また広報活動を強化する

出所：筆者作成

(3) 医療従事者の国際間移動と資格整備促進の必要性

2004年にASEAN-MRAに加盟したことで、医師・歯科医師・看護師のASEAN域内移動が可能となった。しかし、保健医療従事者の国際間移動は、各国で定める関連法規、教育システム、資格の規定等により、容易ではない [8]。特にラオスでは、基礎・専門教育レベルの低さや言語的バリア等により、保健医療人材の国際移動は、非常に稀である [9]。近年までは、ラオス国内で医療に従事する外国人は存在するものの、その医療行為の実施を規定する政策は存在せず、また、その行為を監督するシステムは存在しなかった[10]。MRAは外国人医療従事者を相互に認証するために、そのための法規の整備を各国に求めている [11-13]。これを受けてラオスでは、外国人医療従事者がラオスの民間医療機関で働く際には、ラオス政府からの承認を求める等の規定を策定した[14]。将来的には、外国の保健医療教育機関を卒業した者がラオスで保健医療に従事する場合には、ラオス国の医療資格免許が必要であり、ラオス語で国家試験に合格をする必要がある[8]。

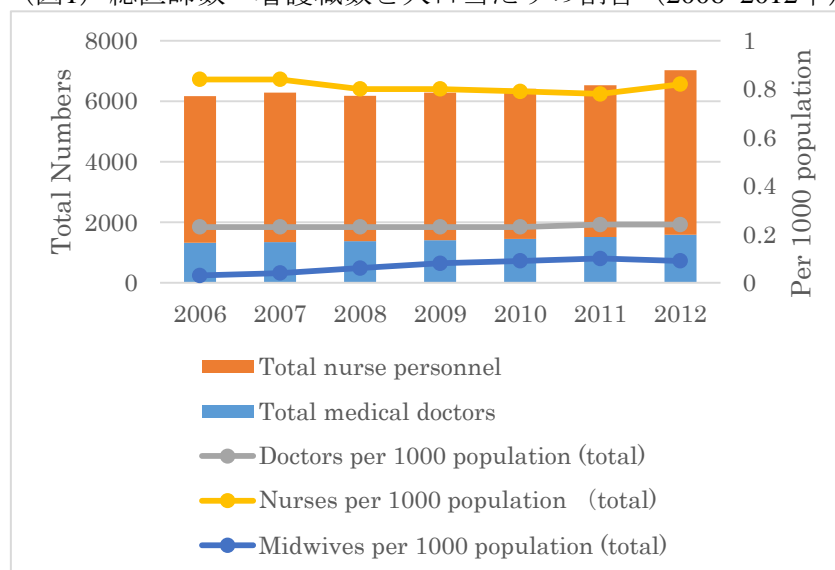
尚、WHOは、「保健人材の国際雇用に関するWHO世界実施規範（2010）」を定め、保健医療従事者の流入出に関する統計情報や規範策定、またその実施状況をWHOに定期報告するシステムを導入した[15]。

3. 慢性的な保健医療人材の量的不足と僻地-都市間における人材の不均等な配置格差

1988年から2009年の20年間において人口増加率は約23%であるものの、保健医療人材総数は基本的に変わっていない（1998年に12,481人、2010年12,422）。この保健人材数の増加の欠如は、保健医療機関における保健人材雇用ポスト（保健省からの公務員としての雇用割り当て）の数に起因する。近年まで、退職した人材ポストについては、ほとんど補充が無い様な状況であった。有資格の保健医療人材数（中級以上の医師、看護師、助産師）は3,873で（2010）、人口1,000人当たり0.69人に相当し、これは、WHOが推奨する人口1,000人当たり2.5人の医療従事者数よりも著しく低い（図2） [10]。

ラオスでは特に地域の保健医療従事者が不足しており、ミレニアム開発目標の達成に向け、地方に医療従事者を多く配置する政策を導入した。公務員として雇用された新卒保健医療専門職の3年間の地方勤務を義務化とし、また、これを専門職資格免許取得の条件としている（保健省令103/MOH, 23 Jan 2012)[16]。更に、改正版ヘルスケア法においても保健医療専門職の条件として、3年間の保健医療施設勤務経験を義務付けている。これにより、近年、ヘルスセンターレベルでの雇用の割合が増加した（図3）。

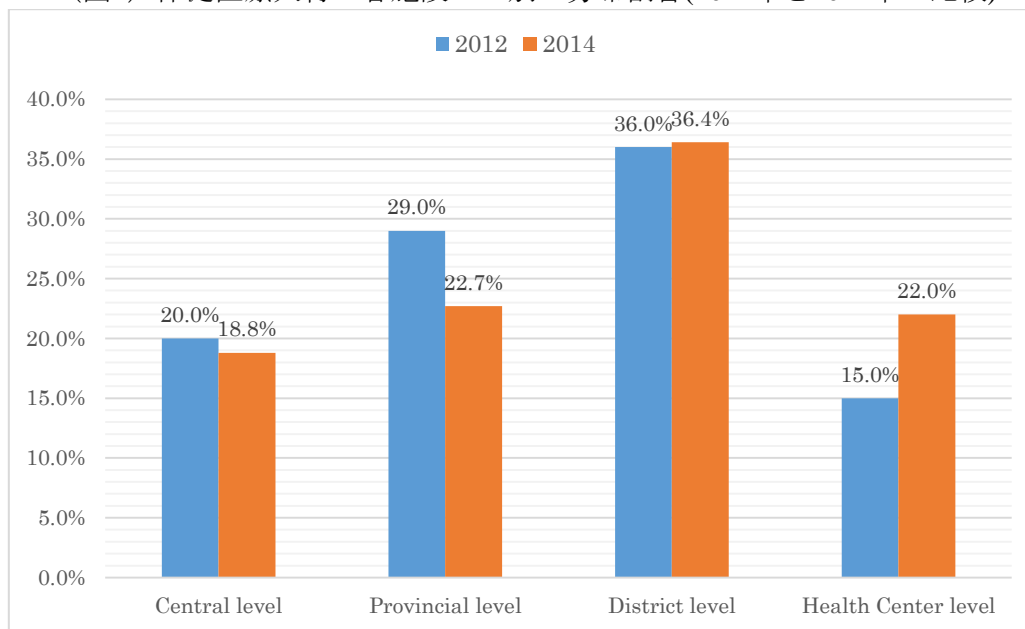
(図1) 総医師数・看護職数と人口当たりの割合（2006–2012年）



Source: Lao People's Democratic Republic Health System Review, 2014, Asia Pacific Observatory on Health System and Policies [16]

また、保健医療従事者数の都市と農村の地域格差を是正する手段の一つとして、少数民族が住む村落の保健医療従事者等を養成し、確保していくことも重要な政策の一つである。ラオスには48の少数民族が存在し、彼らの集落は主に僻地の山間部に点在する。また独自の言語をもち、その基礎教育レベルは決して高いとは言えない。このため、保健医療専門職養成校には、少数民族出身者の入学枠が特別に設けられている。

(図2) 保健医療人材の各施設レベル別の分布割合(2012年と2014年の比較)



Source: Ministry of Health, *Annual report on distribution of health personnel in 2012 and 2014* [29,30]

第2節 ラオス看護人材における課題と課題改善に向けた取組み

1. 看護関連法規

JICAの支援のもと、ラオス政府はヘルスケア法の下で、かつ看護助産にかかる最高規則である「看護助産規則」を2007年に施行した。また、その下部省令として、看護助産の業務範囲を規定する看護業務範囲ガイドライン(2008、2015改定)、助産業務範囲ガイドライン(2008)や、看護助産学校管理運営ガイドライン(2008、2015改定)を制定されている。しかし、それらガイドラインの運用は各施設に任せられており、施行の実施をモニタリング、評価するシステム整備の課題が残る。

2. ラオス看護教育の変遷

橋本は以下のとおり述べている。ただし、引用文中の図と表は筆者(園田)作成。「ラオスの初等教育は、小学校5年間の義務教育と、その後の中学4年、高校3年の12年間を普通教育としている。現在の看護教育は、12年間の教育を受けた高校卒業者に対して実施されているが、看護助産教育は、複雑な看護助産教育の変遷を経て今日に至っている(図5)(表3・4)。

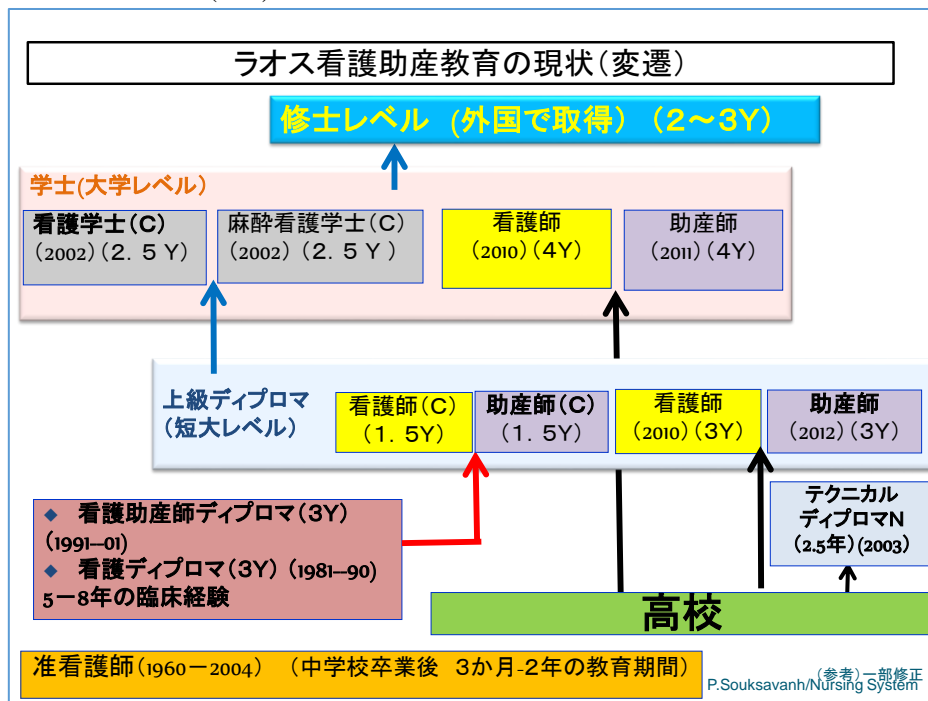
ラオスの看護助産教育は、1960年に准看護助産師課程において開始された。その後、保健省の長期的政策がないまま看護助産教育は実施され、様々な教育背景をもつ看護助産人材が存在している(図6)。1993年以前の准看護助産師課程は保健省の承認を受けておらず、教育内容、教育期間、入学資格も幅広く(教育期間は3~24ヶ月、入学時の教育レベルは小学校見卒業生から高校卒業まで)、提供されるケアの質の問題に大きく影響している。1993年以降の統一カリキュラムによる准看護助産師課程(2年間)は、2004年に終了した。

助産師養成は、1987から1990年にかけてDiploma 助産師3年課程が実施され、Diploma看護師3年課程と区別されたが、1991年からは既述の「看護助産統合カリキュラム」による看護助産師

が養成されている。しかし2007年に入り、国連ミレニアム開発目標達成に向けて助産師が不可欠であるという意識のもと、保健省は、地域助産師（Community Midwife）と登録助産師（Registered Midwife）の2種類の助産師養成を計画した。ともにIndirect Entry とDirect Entry が予定されているが、まずは現在、保健センターで働いている初級レベルの看護助産師を入学資格として、1年半程度の教育期間をもつIndirect Entry 地域助産師養成課程が2009年に開始された。授業料や宿舍は無料、養成期間中も給与は支払われ、実習では分娩介助20例と妊婦健診100例の実施が求められるようだ。」。

ASEAN-MRAにより、3年以上の看護高等教育を受けていることが、MRAによる域内移動の対象となることことができる。ラオスではこれまでに、2.5年のDiploma 看護教育が主流であったが、2015年から教育のアップグレード化が始まり、現在では3年のHigher Diploma 教育が主流になってきている。看護教育の高等化は近年開始されたものの、現在、臨床現場で働く看護職の学歴は依然と低い状況にあり、その傾向は特に地方においては顕著である（図5）。雇用を継続した状態での短大・大学への編入課程の充実化や、継続教育の強化が行われているところである。

(図3) ラオス看護助産教育の現状と変遷



出所：P. Souksavan、保健科学大学から聞き取りの上、筆者作成

(表4) 3保健医療短大（ルアンパバーン、サワンナケート、チャンパサック）と4保健医療専門校（ウドムサイ、シェンクワン、ヴィエンチャン県、カムアン）、2保健医療教育センター（サラワン、アッタプー）における全教育課程コースと2015年時の在学生生徒数

	2013年入学者	2014年入学者	2015年入学者	計(人)
上級看護師(3年制)	182	384	279	845
上級助産師(3年制)	0	27	147	174
上級医師補助者(3年制)	121	268	159	548
中級看護師(2.5年制)	124	133	39	296
地域助産師	140	150	0	290
中級医師補助者(3年制)	0	31	0	31
中級薬剤師	0	0	38	38
			総計	2,222

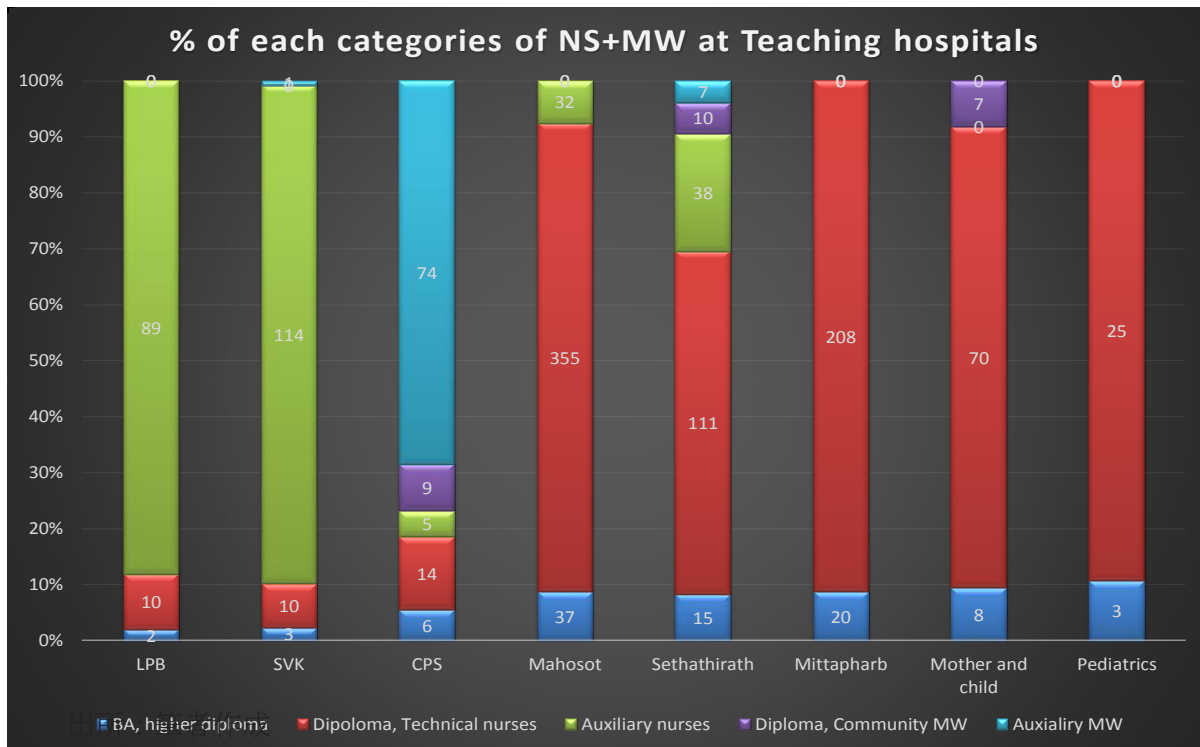
出典：保健省DST（Department of Science and Training）

(表5)保健医療科学大学における、2016年時の医学生、看護学生、助産学生数

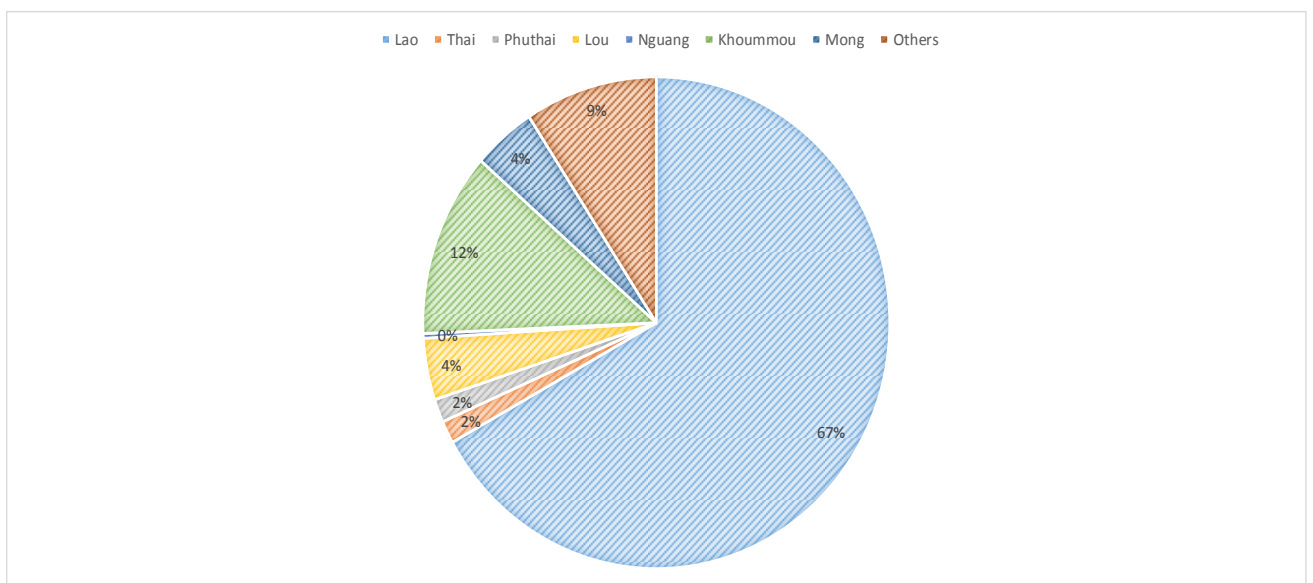
	計(人)
医師(6年制)	130
学士看護師(4年制)	45
学士助産師(3年制)	20
上級看護師(3年制)	40
上級助産師(3年制)	20

出典：保健省DST（Department of Science and Training）

(図4) 教育課程別の看護職の各レベルの保健医療施設への配置状況



(図5) 保健医療短大・保健医療学校における生徒の民族別割合



出所：筆者作成

3. 教育基準に基づいた看護教育内容の改善と学校管理システム構築

『看護助産学校管理運営ガイドライン』は、看護助産規則の履行にともない、学校運営管理に関する詳細な理念と規則を示すものとして、2008年に履行された。ラオスでは、保健医療教育機関の開設は保健省と教育省で許可されるものの、包括的な基準を用いた認可制度は存在しない。また学校から保健省への定期報告については、学校管理運営ガイドラインで義務付けられているものの、それに対する保健省や県保健局からの管理指導は無い現状である。また、教育の現場では、看護教員や実習指導者の量と質の問題、カリキュラムの非標準化、教科書や演習機材の不足、実習病院からの不十分な協力等の課題が依然と残る状況である。

これに対し、ラオス保健省はJICAの協力のもと、免許を取得した看護師に必要な資質、即ちコンピテンシー（National Competency for Licensed Nurse in Lao PDR）を定めた[17]。さらにそのコンピテンシーや、看護業務範囲ガイドラインで定める技能を習得している看護師を育成する教育カリキュラムを策定した。改定前カリキュラムにおいては、数学・化学等の基礎科目の単位数が多く、専門基礎や専門科目の単位数が少ない状況であった。改定版カリキュラムでは、教育省の規定を踏まえて、各看護学領域（基礎看護、成人看護、小児看護、母性看護、老年看護、地域看護、精神看護学を含む）の専門教育内容を増やし、国際標準的な内容とした。また、一定の基準に基づいた全国統一の教育実施の体制整備に向けて、改定版看護カリキュラムの効果的な運用を目指し、保健省を始めとする中央のスーパーバイザーチームが、「看護助産学校管理運営ガイドライン」で定める教育基準を用いて、各学校からの年間情報報告システム整備と各教育施設を指揮監督する体制（サポーターズスーパービジョン・M&E）を導入した。これは、将来的に学校認可制度の確立へと発展することが期待されている。

尚、ラオスの保健医療専門職教育機関は全て公的機関であるが故、教員数も国の公務員割り当てで決定され、教育機関単独での雇用ができない。教員不足は重篤な問題であるにも関わらず、定員を超えた学生の受け入れがあり、一人の教員が約30-50名の実習生の指導を行っている現状である。これは日本やタイの現状(教員1名に対し、学生数は8人程度)と比較すると、十分な指導ができる環境にあるとは言い難く、教育の質への悪影響は大きい。

(表7) 新旧看護上級ディカリキュラムの単位数比較

	教育・スポーツ省が定める単位数 (3年制の高等専門教育)	旧カリキュラムの単位数	2015年改定版カリキュラム単位数
基礎教育科目	6-8	26	9
専門基礎科目	30-38	32	37
専門科目	52- 64	41	57
選択科目	2-4	4	4
合計	90-114	107	107

出所：筆者作成

第3節 看護サービスの現状と課題について

保健医療施設における十分な数の看護師が存在しないことは前述の通りである。サービスの質に関しては、『看護業務範囲ガイドライン』は、看護助産規則の履行にともない、看護業務範囲に関する詳細な理念と規則を示すものとして、JICAの支援により策定され、2008年に履行されている。しかし、臨床現場では、看護師の教育レベルのばらつき等が見られ、標準化されたサービスが提供されていないという課題がある。

JICAで実施した現状調査によると、本ガイドラインは、各病院、特に中央病院では、看護業務において広く活用されており、ガイドラインと実際の看護業務において、大きな乖離は見られなかった。しかし郡病院など、医師の配置が少ない保健施設では、看護師が医師の役割を担う機会も多く、この乖離の幅は大きい。

また、現行のガイドラインでは、身体侵襲の高い医療行為や、医学的診断、薬剤処方等は医業とみなされ、看護師に禁止されている行為である。しかしラオスでは、医師が配置されている保健センターは全体の3.2%、医師補助が配置されているヘルスセンターは全体の17.4%のみであり（2013）[18]、看護業務の実情を必ずしも反映していない。保健省は、2014年「Standard of Community and Small Hospital」を発出しており、これには、各医療施設の機能、職員にかかる基準（職員にかかる基準は、添付3参照）が定められている。例えば、従来の郡病院にあたるCommunity Hospital（30床）には、職員数60名のうち、医師12名の配置が基準とされるが、ラオス国全域でこの条件を満たすには、相当の時間を要すると推測される。また従来の保健センターにあたるSmall Hospitalについては、医師の配置について明確な記載がない。つまり今後も、医師の配置数が限定的あるいは全く配置されない保健施設が生じ、一部の看護師が依然として、医療行為を医師に代わって実施せざるを得ない状況に直面する可能性が高い。

2014年の看護業務範囲ガイドライン改訂の際は、これらの点を考慮し、医師が配置されていないヘルスセンターで働く看護師の業務についても新たに明文化された。これによって、県・郡保健局の監督指導のもとに、国やWHO等が定めるガイドラインに基づき、必要な研修を受けた者は、医師の業務を担うことができるようになった。

ラオスでは、保健医療サービスの質改善は、保健政策に掲げられており、看護サービスの質改善も期待されている。ラオスでは、患者が入院した際には家族が付き添い、食事・移動・衛生・排泄等のケアは、家族により実施されており、看護師は投薬や医療的処置を主に行っている。日本でいう患者中心のサービスの実施や、患者満足度の向上といった概念は、昨今ラオスでも謳われるようになってきたものの、公的医療保険普及率が30%程度で、医療サービスへのアクセスが依然として低い。また、質の良い看護ケア・サービスを提供するという個々の看護師の意識も低い現状である。

なお日本においては、看護業務範囲や看護基準に基づき、一定の質のサービス実施の担保が、診療報酬や病院監査等で担保される仕組みがあるものの、ラオスでは、その様な基準やサービスの外部評価システムは存在しない。これに対し、JICAプロジェクトでは看護業務範囲ガイドライン整備と普及を行うと共に、中央病院で質の良い看護実践のモデル活動の導入と普及を行い、モデル実践を導入した病棟における患者満足度の向上がみられた[19]。

おわりに

ラオスの保健医療サービスの質強化のために、保健医療人材の質の強化は必須である。そのために、法規と資格制度の整備・専門教育の強化・保健医療施設における質の良いサービス提供を目指し、包括的に取り組む必要がある。特に、ラオスではまだ未整備である資格免許制度を確立することは、保健医療教育機関の卒業生の質を保証し、資格取得後も継続教育により能力研鑽を続けていく土壌となり、一方で倫理面において問題のある者から免許をなく奪えるシステムとなる。更に、現在増えている外国人医療従事者の流入を規制する正当な根拠にもなり、ラオスの保健医療の質を保証・改善するうえで絶対的に必要なものであると言える。「免許とは、人々の安全のために一般の人には禁止している行為を特定の人だけに許可するもの」であり、「免許を与えられた人は人々の安全を守ることができる知識と技能があると認定された人」[20]であることを申し添えたい。

<参考文献>

1. World Health Organization, *Quality of Care 2006*.
2. Phouthone V, C Paphassarang, K Theppanya, O Phathamavong, Arie R; *Analysis of Health Workforce Retention and Attraction Policies in Laos; 2014. World Bank, Washington, DC. © World Bank.*
3. MOH-Laos. *Health Sector Reform Framework Laos 2013-2025; 2012.*
4. MOH-Laos. *The Law on Health Care; 2005 (No. 09/NA/2005)*
5. MOH-Laos. *Health Personnel Development Strategy By 2020; 2011*
6. MOH-Laos. *The Law on Health Care (Amended); 2014. (No. 09/NA/2005)*
7. MOH-Laos. *Strategy on Healthcare Professional Licensing and Registration System in Laos 2016-2025; 2015. (No.2098/MOH/2015)*
8. Fukunaga Y. *Assessing the progress of ASEAN MRA on professional Services; 2015. ERIA Discussion Paper 2015-21.*
9. Kanchanachitra C, Lindelow M, Johnston T, Hanvoravongchai P, Lorenzo FM, Huong NL, Wilopo SA, dela Rosa JF. *Human resources for health in Southeast Asia: shortages, distributional challenges, and international trade in health services; 2011. The Lancet, Volume 377, Issue 9767, 769-781.*
10. Asia Pacific Observatory on Health Systems and Policies. *Lao People's Democratic Republic Health System Review; 2014. Health Systems in Transition Vol. 4 No.1 2014.*
11. ASEAN MRA (Mutual Recognition Arrangement) on Nursing Services; 2006.
12. ASEAN MRA (Mutual Recognition Arrangement) on Medical Practitioners; 2009.
13. ASEAN MRA (Mutual Recognition Arrangement) on Dental Practitioners; 2009.
14. MOH-Laos. *Ministerial Agreement on the Decree on Private Hospitals;2014 (No.151/Gov/2014)*
15. WHO. *Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel: second round of national reporting (WHA69/37, WHA69/37 Add.1), 2016*
16. MOH-Laos. *Ministerial Agreement on Stationing of New graduates in rural areas; 2012. (No. 103/MOH/2012)*
17. MOH-Laos. *Ministerial Agreement on National Competency for Licensed Nurses in Laos; 2013. (No.1132/MOH/2013)*
18. MOH Lao, *Annual Report on Health Personnel Distribution 2013*
19. JICA Project for Sustainable Development of Human Resources for Health to improve Maternal, Neonatal and Child Health Services in Lao PDR, *Project Completion Report (2016)*
20. 田村やよひ『私たちの拠りどころ保健師助産師看護師法』日本看護協会出版会、2008

<引用文献>

橋本麻由美『助産師教育』全国助産師教育協議会、2010;68:p6

第12章

ラオスの保健セクターの現状： 2025年ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ達成に向けて

JICAラオス保健政策アドバイザー
小原 ひろみ

はじめに

ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)の定義は「すべての人々が基礎的保健サービスを負担可能な費用で受けられる」である。ラオス保健セクターの政策書類である、「第8次保健セクター開発5カ年計画HSDP(2016-2020年)」と「2025年にむけての保健セクター・リフォーム：戦略とフレームワーク」では、2020年までに「基礎的保健医療サービスへのアクセス改善」と「受療時費用負担軽減」を目標とし、さらに2025年までに「UHCの達成」を目標としている。本稿では、UHC達成を目指しているラオス保健省の政策方向性、取組、課題について紹介する。特に2016年にラオス保健省主導で導入され、急速に全国展開をしている国家健康保険(National Health Insurance: NHI)について、これまで和文での具体的な報告はないことから、本稿において現時点でのNHIの制度と課題を紹介する。

第1節 保健セクター：ミレニアム開発（目標4、5、6母子保健、感染症対策）から、持続可能な開発目標(目標3：あらゆる年齢のすべて人々の健康)へ

近年、ラオスにおいては、保健指標の改善が見られ、ミレニアム開発目標(MDGs)のうち、保健に関連した目標に関し、ラオス保健省は、“国で設定した保健関連目標のうち、目標4、5、6の目標値をほぼ達成した。他方、目標1の栄養関連指標と目標6のHIVエイズ関連指標は、進捗は見られるが達成しなかった”としている¹。(目標1：極度の貧困と飢餓、目標4：乳幼児死亡率の削減、目標5：妊産婦の健康の改善、目標6：HIV/エイズ、マラリアその他の疾病の蔓延の防止)。「国で設定した保健関連目標」と表現される際には、国際的に規定されている目標に対する複数指標のうち、一部の指標のみ用いて達成と判断している場合がある。これら指標検討の際には、データソース(国内データ、国連推計値)とデータ年、さらに国内で設定したターゲットの達成か、それとも国際的ターゲットの達成か、について留意を要する。(例：国際的に目標値を達成しているかの判断には目標5Aの妊産婦死亡比や、目標4乳幼児死亡率については2015年発表の国連推定値を用いて1990年値と2015年値を比較することとなっている。ラオスは国際的定義と国連推定値を用いた場合でも、目標5Aの妊産婦死亡比の目標を達成しているが、目標4乳幼児死亡率削減は達成していない。)

ラオス政府が特に力を入れてきた母子保健は改善が認められている。母子保健指標改善の成功要因に関していくつかの分析がなされている。^{2,3} それらによると、保健セクター内の要因としては、母子保健改善に向けての政治的コミットメントが強かったこと、さらに、合計特殊出生率(一人当たりの女性が生涯に生む子どもの数)が1990年の6人から2013年には3

¹ Ministry of Health, *MDG Progress Report 2015- Progress and transition of Health related MDGs to SGs in Lao PDR*, 2016

<https://dl.dropboxusercontent.com/u/97574099/MDG%20report%20MOH%20Eng.pdf> (Accessed 10 Oct 2016)

² WHO, *Success factors for women's and children's health: Lao PDR*, WHO 2015

³ S Kuruvilla, et al. *Success factors for reducing maternal and child mortality*, Bull World Health Organ. 2014 Jul 1;92(7):533-44B.

名に低下したこと（目標4と5に好影響を及ぼした）。また、保健セクター外の改善（貧困削減、教育改善、水衛生の改善、経済状況の改善等）が挙げられている。他方、課題としては社会経済状況（居住地、民族、教育状況）による保健医療サービスへのアクセス状況に著しく差があり、公平性に課題があるとされている。^{4,5}

MDGsの後継として国連により定められた「持続可能な開発目標: SDGs」において、目標3が、保健分野関連目標である。⁶（目標 3. あらゆる年齢のすべての人々健康的な生活を確保し福祉を促進する）。MDGsの残された課題のほか、新たに顕在化した課題に対応する目標（非感染性疾患による早期死亡削減、精神保健、道路交通事故死傷者削減、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）達成等）、が挙げられている。UHCとは、「すべての人々が基礎的保健サービスを負担可能な費用で受けられる」を意味する。

表 1. 持続可能な開発目標SDGs 保健分野の指標 ラオスと他国との比較

SDG	指標	単位	ラオス	カンボジア	ベトナム	日本	WHO西太平洋地域	データ年
	総人口	(千)	6 802	15 578	93 448	126 573	1 855 126	2015
	出生時 平均余命	男性 (年)	64.1	66.6	71.3	80.5	74.5	2015
		女性 (年)	67.2	70.7	80.7	86.8	78.7	
		男女とも(年)	65.7	68.7	76.0	83.7	76.6	
	出生時 平均健康余命	(年)	57.9	58.9	66.6	74.9	68.7	2015
	妊産婦死亡比	(対 10万 出生)	197	161	54	5	41	2015
3.1	医療従事者により介助された分娩の割合	(%)	40	89	94	100	95	2006-2014
3.2	5歳未満死亡率	(対 1000 出生)	66.7	28.7	21.7	2.7	13.5	2015
	新生児死亡率	(対 1000 出生)	30.1	14.8	11.4	0.9	6.7	2015
3.3	15-49歳における新たなHIV感染	(対 1000 非感染人口)	0.2	<0.1	0.3	-	0.1	2014
	結核罹患率	(対 10万 人口)	189	390	140	18	85	2014
	マラリア罹患率	(対 リスクのある人口 1000人)	29.8	10.6	0.9	-	4.2	2013
	3ドースのB型肝炎ワクチン受けた乳児	(%)	88	97	95	-	92	2014
3.4	非感染性疾患(心血管疾患、がん、糖尿病、慢性呼吸器疾患)により30歳から70歳の間に死亡する確率	(%)	24.2	17.7	17.4	9.3	18.0	2012
	自殺による死亡率	(対 10万人口)	6.4	9.0	5.1	23.1	9.9	
3.5	一人当たりアルコール消費量(> 15歳以上)	(純アルコールとしてリットル)	7.5	6.1	8.7	7.5	7.6	2015
3.6	交通外傷による死亡率	(対 10万 人口)	14.3	17.4	24.5	4.7	17.3	2013
3.7	生殖年齢の既婚女性の 現代的方法による家族計画率	(%)	61.3	56.4	69.7	-	89.7	2005-2015
	10代の女性の出生率	(対 1000 15-19歳 女性)	94.0	57.0	36.0	4.4	15.3	2005-2015
3.a	15歳以上における、年齢調整喫煙率	男性 (%)	56.6	44.1	47.1	33.7	-	2015
		女性 (%)	9.1	2.8	1.3	10.6	-	
3.c	保健医療従事者	(対 1万 人口)	10.6	9.6	24.3	137.9	34.7	2005-2013
3.d	国際保健規則コアキャパシティの13のスコアの平均値		74	52	99	100	78	2010-2015
2.2	5歳未満児における(年齢に対し)低身長	(%)	43.8	32.4	19.4	7.1	6.3	2005-2015
	5歳未満児における(身長に対し)低体重	(%)	6.4	9.6	5.7	2.3	2.3	2005-2015
	5歳未満児における過体重	(%)	2.0	2.0	4.6	1.5	5.2	2005-2015

出典:世界保健統計 2016年 (World Health Organization 2016)

地域平均よりも悪い指標

⁴ WHO, *Regional Framework for Reproductive Health in the Western Pacific Region*, WHO, 2013

⁵ AJ D Barros, et al. *Equity in maternal, newborn, and child health interventions in Countdown to 2015: a retrospective review of survey data*, Lancet, 2012; 379: 1225-33

⁶ 「持続可能な開発のための2030アジェンダ」(仮訳) 外務省サイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf> (Accessed 10 Oct 2016)

SDGsで規定される保健関連指標について、近年のラオスのデータ（推定値含む）と、近隣国等と比較を表1に示す。ラオスの保健指標はWHO西太平洋地域の平均値に比較した場合、また、近隣国に比較した場合、劣っている指標がほとんどである。人々の健康状態と保健医療に関し、更なる改善が期待される。

従来の課題（保健医療従事者の量的不足、5歳未満児の低栄養、若年女性の妊娠、低い医療従事者介助の分娩割合等）についても、引き続き改善を要する。他方、ラオスにおいて、非感染性疾患（NCDs：心血管疾患、がん、糖尿病、慢性呼吸器疾患）の対策も必要である。NCDsによる早期死亡（30-70歳での死亡）確率は、日本が9%なのに比べ、ラオスでは24%と日本の2.6倍と高く、ベトナムやカンボジアよりも死亡確率が高い。ラオスにおいては、MDGs時代の健康課題であり、他国と比較し遅れをとっている母子保健とリプロダクティブ・ヘルス、感染症対策を引き続き推進しつつ、さらに、これまで十分取組まれていない新たな健康課題への対策を開始し、推進していく必要がある。

第2節 保健セクターに関連する中期開発計画、政策枠組み、優先領域

「ラオスの保健医療に関する情報収集・確認調査」⁷も参考にした保健セクターに関連する中期開発計画の概要を表2に示す。なお、過去の保健セクターの政策枠組については、既存書類⁸を参照されたい。MDGの時代と異なり、以下の3つの政策枠組すべてにおいて、「質の高いサービスへのアクセス改善」のみならず、「受療時の費用負担軽減」が強調されている。

1. 第8次国家社会経済開発5カ年計画 NSEDP (2016-2020)⁹

NSEDPの成果2アウトプット4は「質の高いヘルスケアサービスへのユニバーサル・アクセス」であり、方針、ターゲット、優先事業、実施方針が記載されている（表2）。方針は以下のとおり。

①統合された保健サービスの質を改善・拡大し、すべての人への保健医療サービスのアクセス保障、②僻地への保健医療サービス提供拡大を保障する保健医療施設の改善により、公的サービスのマネジメントを継続的に強化、③保健医療サービスの質を向上のために、保健医療従事者の育成と雇用により、予防と治療を提供するキャパシティ強化、④公的保健予算増加と健康保険カバーの拡大のための資金拠出により、保健セクターの持続可能な財政を担保、⑤子どもへの適切な栄養の担保、⑥コミュニティへの保健促進キャンペーン実施、⑦清潔な水と衛生施設の適切な提供、⑧学校保健・衛生の向上。

2. 第8次保健セクター開発5カ年計画 HSDP (2016-2020年)¹⁰

本開発計画では、ビジョン、方針、5カ年計画の目的、主たるターゲット（目標とする指標）を保健セクター全体に対して規定している。さらに、保健セクター内の8プログラムに関し、各々のサブ・プログラムを定め、各々に方針と機能、ゴール、優先プロジェクト・活動と予算、アプローチ等が記載されている。そして最終的に、横断的優先領域（表2）が規定されている。英語版にはUHCの記載はないが、「質の高いサービスへのアクセス改善」との記載がある。また、第8次国家社会経済開発5カ年計画のターゲットに整合し、「2020年までに、健康保険を人口の8割に普及する」ことが、「プログラム6：ヘルス・ファイナンス」のサブ・プログ

⁷ 国際協力機構/システム科学コンサルタンツ株式会社 『ラオス国 保健医療に関する情報収集・確認調査 ファイナルレポート』 2016年

⁸ 岩本あづさ・岡林広哲・橋本麻由美「第3章ラオスの保健医療の現状と課題」鈴木基義編著『ラオスの開発課題』JICAラオス事務所発行。2014

⁹ Ministry of Planning and Investment, *8th Five-Year National Socio-Economic Development Plan (2016-2020)* (Officially approved at the VIIth National Assembly's Inaugural Session, 20-23 April 2016, Vientiane)

¹⁰ Ministry of Health, *8th Health Sector Development Plan (2016-2020)*, Lao PDR

ラムのゴールとされている。

3. 2025年にむけての保健セクター・リフォーム戦略とフレームワーク¹¹

本戦略書は、保健セクター・リフォームに関する2025年までの戦略とフレームワークについて述べられている。優先5領域（表2）について、3フェーズに分け、中期的な目的と成果が記載されている。（フェーズ1：2013-2015年、フェーズ2：2016-2020年、フェーズ3：2021-2025年）。フェーズ1、2、3のゴールは各々、「保健MDG達成」、「基礎的保健医療サービスへのアクセス改善、受療時費用負担軽減」、「UHC達成」である。

表2. 保健セクターに関連する現在の政策枠組み、中期開発計画、優先領域

計画名とタイムフレーム		優先領域
第8次国家社会経済開発5か年計画 8 th NSEDP (2016-2020)	計画投資省	成果2アウトプット4：質の高いヘルスケアサービスへのユニバーサル・アクセス 主たるターゲット(目標とする指標)：2020年までに以下を達成 - 平均余命 71歳 - 1歳未満乳児死亡率を30 (1,000出生あたり) - 5歳未満児死亡率を40 (1,000出生あたり) - 妊産婦死亡比を160 (10万出生あたり) - 90%人口が清潔な水を用いる - 75%人口がトイレを用いる - 麻疹予防接種カバー率が子どもの90% - 健康保険カバー率を80%とする 優先事業：①保健センターの適切な設置と改善、郡病院と県病院の改善、②僻地への医療スタッフの育成、新卒医師の県レベルへのインターンとしての配置、③健康保険の拡大、④モデル・ヘルシー・ビレッジの継続、⑤食品安全及び医薬品質担保の検査実施と違法行為対策、⑥保健情報システムの改善
保健セクター開発5か年計画 8 th HSDP (2016-2020年)	保健省	優先領域 (1)：「本開発計画と、2025年までの保健セクター・リフォームの2020年分までの優先領域」であり、具体的には以下の5領域：①保健人材強化、②ヘルス・ファイナンス強化、③ガバナンスとマネジメント、④保健医療施設の改善、ケアの質の改善、病院が専門性をもってサービス提供できるレベルになるための投資、⑤保健情報システムの現代化と強化、モニタリングと評価のフォームを使えるようになるための能力強化 優先領域 (2)：「アセアン経済共同体に関する10分野のプログラムやプロジェクト」であり、具体的には以下の10領域：①サービスと十分技能を持つ保健医療人材、②感染症対策、③食品安全、④消費者保護、⑤不法ドラッグ、⑥公衆の安全、⑦精神保健、⑧ヘルスプロモーション、⑨衛生と環境保健、⑩前進するメカニズム開発
2025年にむけての保健セクター・リフォーム：戦略とフレームワーク (2013-2025)	保健省	優先領域5分野 (①保健人材、②ヘルス・ファイナンス、③ガバナンスとマネジメント、④保健サービスデリバリーと病院管理、⑤保健情報システム) について、中期的な目的と成果がフェーズごとに記載されている。 フェーズ1 (2013-2015年) ゴール：保健MDG達成 フェーズ2 (2016-2020年) ゴール：「基礎的保健医療サービスへのアクセス改善」と「受療時費用負担軽減」 フェーズ3 (2021-2025年) ゴール：UHC達成

出典：著者作成

¹¹ Ministry of Health Lao PDR, *Health Sector Reform Strategy and Framework till 2025*, 2016

第3節 2025年UHC達成にむけて- ラオスの保健セクター・リフォーム

UHCとは、「すべての人々が基礎的保健サービスを負担可能な費用で受けられる」が定義であり、公平性配慮と受療時費用負担軽減（Financial protection）が特徴である。UHCは、日本においては、時に「国民皆保険」と理解されることがあるが、国際的には健康保険のみを指す用語ではない。UHCは以下の3つの側面を含む¹²。

- ① サービスカバー率の向上：どのサービスを優先的に拡大するか。治療のみならず、予防・健康促進・緩和ケア等も含む
- ② 人口カバー率の向上：遠隔地や貧困層、障害者や少数民族等、サービスを届けることが困難な人々に特別な配慮が必要
- ③ 費用負担軽減； どのような保健医療サービスを費用負担軽減の対象とするのか

UHC達成のためには、これら3つの側面を、各国の政治的・財政的状况に応じて考慮し、強固な保健システムを構築していくことが必要とされている。

ラオス保健セクターにおいては、上記2節の通り、「2025年までの保健セクター・リフォーム：戦略とフレームワーク」において、2025年のUHC達成が目標となっている。本戦略書類に記載された事項の実施に関連し、「保健セクター・リフォームに関する国家委員会」¹³が、首相令により2014年に定義されていたものの、これまで1度、委員会が開催されただけで、活発ではなかった。2016年4月に新保健大臣就任後、保健大臣は、「UHC達成にむけて、保健セクター・リフォームを進めていくこと」をイニシアチブとしている。2016年7月には、保健省内の会合で、上記国家委員会の「保健省内事務局」が、プラットフォームとなり、UHCに向かう手段として、保健セクター・リフォームや健康保険等について検討していくことが合意された。2016年10月に保健省が実施し、JICAとWHOが支援した「保健セクター・リフォームフェーズ2（2016–2020）実施ワークショップ：UHC達成にむけて」において、保健大臣は、これまで存在した技術作業部会（TWG：Technical Working Group）を保健セクター・リフォームの5つの優先分野に整合して再編すると発表。2017年1月の省令発行により、保健セクター・リフォームに関する事務局と、5つの技術作業部会（①保健人材、②ヘルス・ファイナンス、③ガバナンスとマネジメント、④保健サービスデリバリーと病院管理、⑤保健情報）の担当者が任命され、援助団体とも働く、とされている。2017年9月に、これまで存在した3つの保健省内事務局（セクターワーキンググループ、保健セクター・リフォーム、サムサン地方分権）の統合が決定されかつ、た、中央保健省のみならず、公的学術機関や地方保健行政機関を含み、セクター・リフォームの実施体制が省令により規定された。今後、具体的な活動（技術作業部会の定期的な開催や、所掌の明確化、さらに、戦略計画の作成調整等）が期待される。

第4節 ヘルス・ファイナンス

世界銀行によると、ヘルス・ファイナンスは、UHCを達成するにあたっての保健システムのインプットの一つであるとされる。以下、ラオスにおける現状を述べる。

1. 総保健医療支出と自己負担割合：アセアン各国とラオスとの比較

WHOによると、図1のとおり、ラオスにおいては、一人当たりの総保健医療支出が33ドルと、アセアン諸国内ではミャンマーの次に低く、カンボジアの約半分、ベトナムの4分の1程度である。また、政府支出における一般政府保健支出割合は3.44%であり、アセアン諸国内では最低である。さらに、総保健医療支出に対する自己負担（アウトオブポケット、以後OOP）

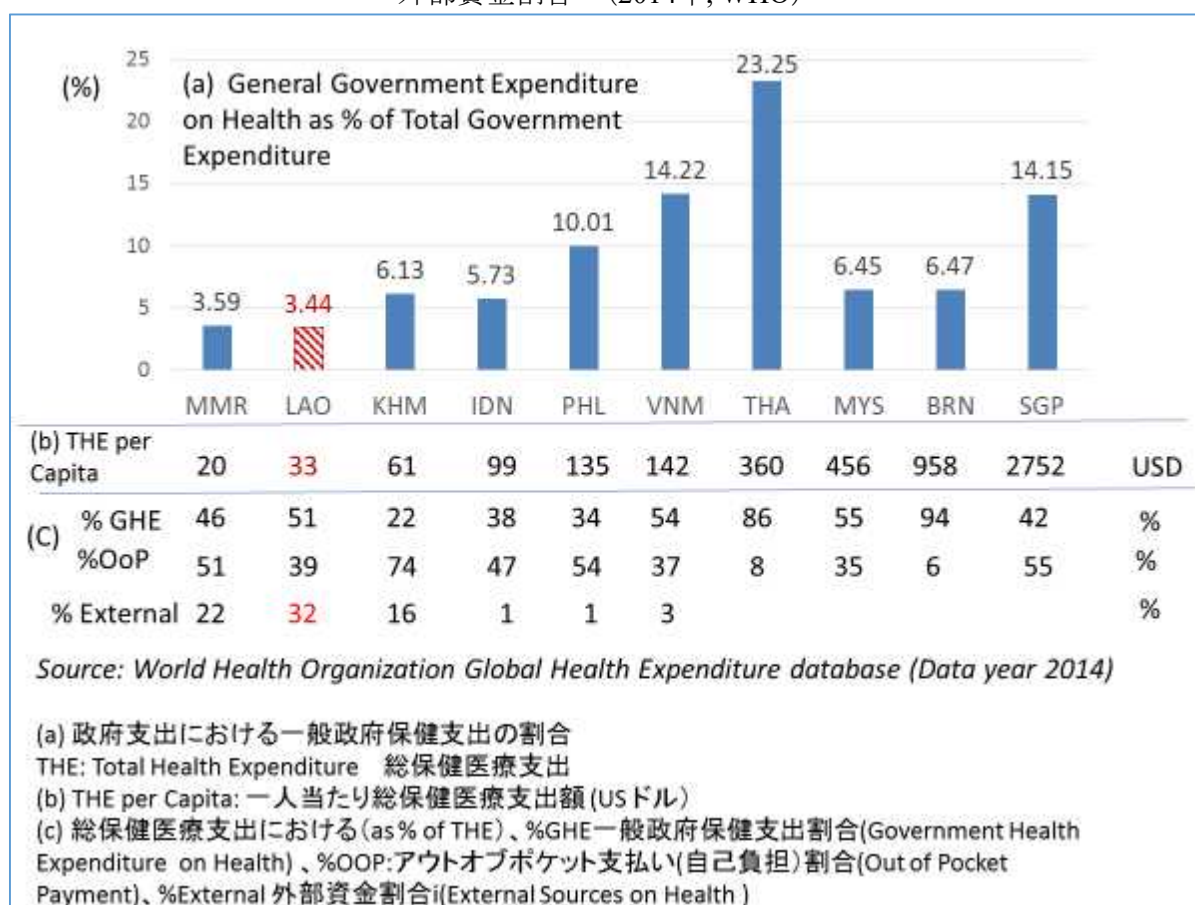
¹² WHO, “Health Systems Financing: The Path to Universal Coverage,” *World Health Report 2010*

¹³ Prime Minister Office, *Decree for National Commission Implement Health Sector Reform Strategy by 2020*, January 2014

割合は約4割と高い。そして、外部資金割合は約3割とアセアン諸国内で最も高い。

さらに、アセアン諸国では、「社会・健康保険カバレッジが対象人口の95%以上」を達成していない国¹⁴は、ラオスに加え、ミャンマー、カンボジア、インドネシア、フィリピン、ベトナムの計6カ国とされる。他方、タイ、マレーシア、ブルネイ、シンガポールでは、達成している、とされる。

図1. アセアン諸国の(a) 政府支出における一般政府保健支出割合(%)、(b) 一人当たり総保健医療支出額、(c) 総保健医療支出に対する一般政府保健支出割合、自己負担(OOP)割合、外部資金割合(2014年, WHO)



2. 保健への財源確保

世界銀行¹⁵によると、保健の財源として、一般政府歳入、OOP、社会・健康保険、外部資金等が挙げられている。一般的に、低所得国、中所得国、高所得国のそれぞれのグループの平均では、総保健医療支出の4-5割は一般政府歳入が財源となっており、2~4割がOOPである。また、低所得国群では、高所得国群に比較して、総保健医療支出におけるOOP割合と外部資金割合が高く、社会・健康保険割合は低い。他方、高所得国群では、低所得国群よりも、総保健医療支出における社会・健康保険割合が一般的には高くなる。とはいえ高所得国群であっても、社会・健康保険が総保健医療支出に占める割合は、約3割(平均値)に留まる。これらはいくまで所得別国群の平均値の比較であり、国別に見た場合、様々な財源の組み合わせが用いられている。

¹⁴ *Universal Health Coverage for 1/3 of the World's Population Lessons Learned from ASEAN Plus three countries*, ASEAN Plus Three UHC Network (Accessed June 2016)

¹⁵ *Financing for Universal Health Coverage*, Presentation by World Bank Group, Slides are provided by Ajoy Tandon and Somil Nagpal, October 2016.

3. 社会保障の財政余地 (Fiscal Space)

一般的に、途上国においても、社会保障の財政余地 (Fiscal Space) を作ることもできるとされている (例えば、公共支出再配分、税収増加、任意保険料徴収、援助団体へのロビー、不正な資金流出削減、財政金融政策活用、債務整理、景気刺激型マクロ経済政策等)¹⁶。ラオスにおいても、母子保健無料化スキームに、ナムトゥンⅡダムの売電収入が用いられる等 (財政金融政策活用の事例)、財政余地拡大に関する取組が行われている。

4. ヘルス・ファイナンス移行期 (Health Financing Transition)

ラオスにおいては、一人当たりGNI向上に伴い、いくつかの外部援助資金・基金等が減少する移行期(Health Financing Transition)に入っている。(世界銀行によると、ラオスの2000年と2016年の一人当たりGNIは、各々280ドル、2,050ドル。アトラス法) 例えば、GAVIワクチンアライアンスは、2017年から移行期として支援額を漸減し、2022年からはラオスは支援対象ではなくなる。2017年3月時点で、GAVIに関する移行期計画が策定され、政府予算を増やしていく方向性である。他にもグローバルファンド、ルクセンブルク開発協力庁による支援、UNFPAの避妊コモディに関して、資金拠出の移行期となっており、資金減額が予測されておりやはり各々の基金に関して資金以降計画が策定されつつある。ラオスでは、総保健医療支出における外部資金割合が32% (図1) と高いことから、ヘルス・ファイナンス移行期に、外部資金の減少に応じて、他の財源を確保する必要がある。他の財源が確保されない場合、総保健医療支出におけるOOP割合が増加する可能性もあると推察されている。

第5節 健康保険について：経緯、新健康保険制度、課題

前節の通り、国によってヘルス・ファイナンスの財源は、政府歳入、社会・健康保険、OOP、外部資金など、多様性がある。UHCを達成するために、社会・健康保険が必須というわけではなく、税制等を財源の主体としてUHCを達成している国もある。他方、ラオスにおいては、3節で述べたとおり、複数の政策書類に「健康保険カバー率向上 (2020年までに8割)」が含まれており、健康保険カバー率向上に、政治的注目が集まっている。

保健省は2017年12月に、『国家健康保険戦略2017-2020』¹⁷を発行し、2018年は国家健康保険法の国民議会承認を目指し、本法律案の策定を行っているところである。

1. これまでの社会・医療保障の経年変化と経緯

保健省資料によると、2008年時点で、何らかの社会・医療保障制度に加入していたのは全人口の5%であった。特に、いわゆるフォーマル・セクターにおいて、公務員及び民間を対象とした社会保障制度が整備され加入を伸ばしてきた。その後、援助団体の支援などによる貧困者対象の貧困者基金への加入も進んだ。何らかの社会・医療保障制度への加入率は、2010年には全人口の13%、2015年には全人口の約3割と拡大した。ただし、インフォーマル・セクターの非貧困者 (国民の約半分) を対象とする地域医療保険制度 (CBHI) は、保険料の事前支払いが任意とされていることから、加入は進まなかった。CBHIは2002年から開始されたが、加入率は2015年時点で対象の5%と低く留まった。途上国に典型的な、「フォーマル・セクターや所得の高い層及び貧困者には社会・医療保障があるが、インフォーマル・セクターの非貧困者には社会・医療保障が乏しい」状況であった。現時点の、社会・医療保障制度について、表3にまとめた。なお、これらの社会・医療保障スキームとは別に、公的医療施設における母子保健サービスに対する無料化制度が存在する。

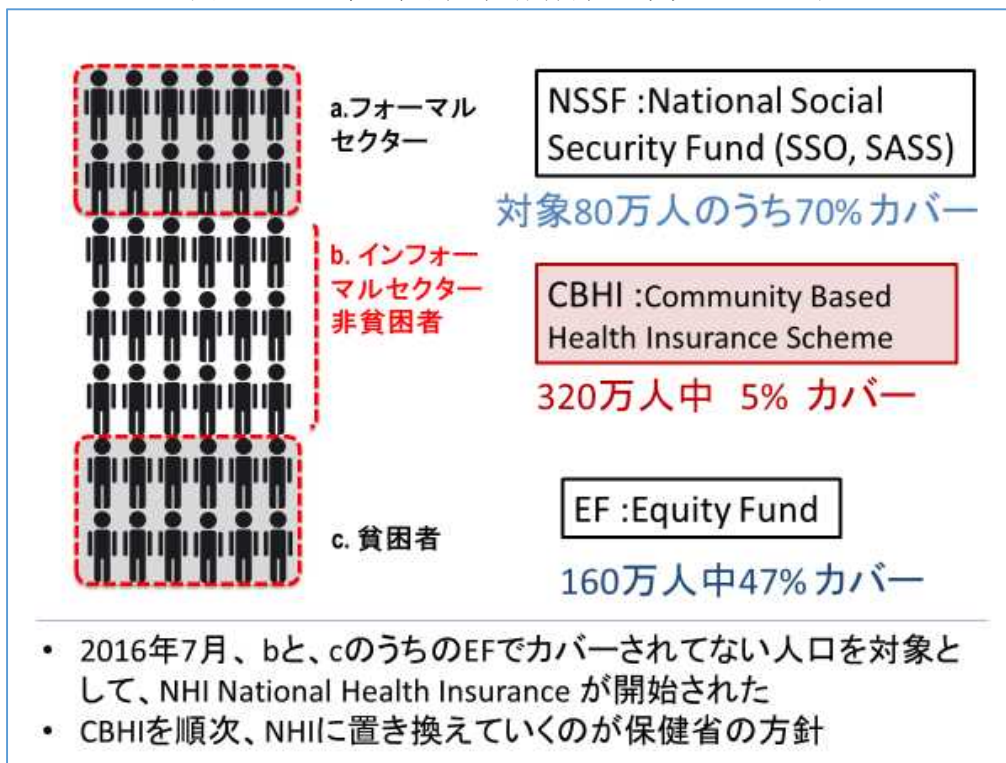
¹⁶ ILO, *Fiscal Space for Social Protection Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, 2015

¹⁷ Ministry of Health Lao PDR, *National Health Insurance Strategy 2017-2020*,

2. あらたな健康保険制度について¹⁸

上記の通り、インフォーマル・セクターの非貧困者に医療保障制度が進まなかった過去の経緯より、政府は、新たな健康保険制度（保険料の任意事前支払いがない制度。以後NHIと略）を、2016年から「インフォーマル・セクターの非貧困者」及び「貧困者基金の対象となっていない（もしくは対象ではあっても貧困者認定等による加入をしていない）貧困者」に対して導入することを決定した（図2）。保健省国家健康保険局が運営し、2016年7月より1県で開始され、急速に導入を拡大した（2017年12月時点、首都以外全県で導入講習済）。NHIは、タイのいわゆる「30パーツ制」に類似の制度とされ、税金による政府資金から、対象者1名あたり年3万kip（約3.7ドル）が県・郡健康保険局に支払われる。公的医療施設は診療に応じて請求を県・郡保険局に行く。県・郡健康保険局は、この請求に応じて、外来診療については人頭払、入院診療については、6段階の出来高払で支払う。公的医療施設では、患者からは一定の比較的安価な窓口負担を徴収するが、これは診療費徴収することが目的なのではなく、過剰な医療施設利用の予防が目的である。（外来診療の窓口負担額は、保健センターで5千kip、郡病院1万kip、県病院で1.5万kip、中央病院で2万kip。入院診療の窓口負担額は、保健センターで5千kip、県、郡、中央病院ではともに3万kipである。いずれも一回の外来受診、入院診療あたりの負担額である。）なお、貧困者は、「原則としてサービス受療時の窓口負担が免除される」と国家健康保険ガイドラインには記載はある。しかしながら、これに関する具体的な財源や病院への補填等は不明であり、貧困者ファンドの運用がない地域においては、実態としては医療施設に判断が任せられている。

図2. 2015年の社会・医療保障の対象とカバー率



出典：保健省国家健康保険局によるスライド（一部改変）2016年

3. NHI拡大のための現時点の計画

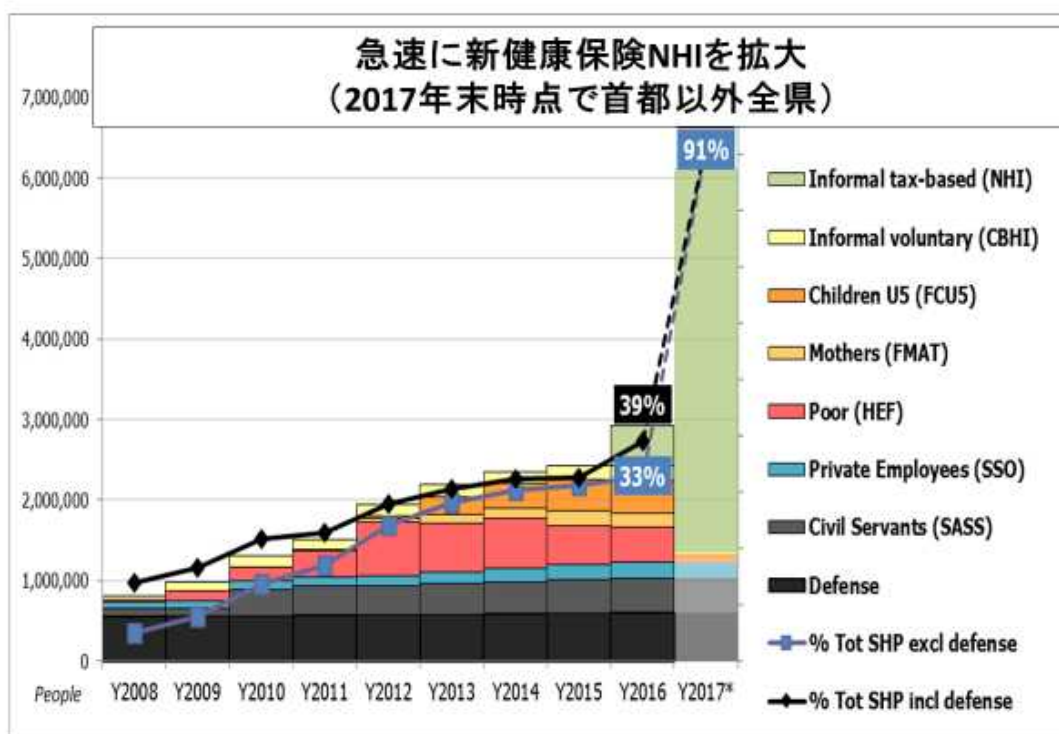
2016年12月時点では、5県、2017年末時点では、首都を除く全県において、NHI導入研修が完了し、急速に制度拡大を目指している。他方、実態としては、各県により、県・郡健康保

¹⁸ National Health Insurance Bureau, Ministry of Health, *National Health Insurance Fund Implementation Guideline*, , Lao PDR, 2016

険局のキャパシティに差があり、医療施設でのNH運用状況は異なっている。2017年には、年間22百万米ドルの政府からの拠出が決定された、との現地新聞報道があった。保健省国家健康保険局へのヒアリングによると、実際には、この4分の3程度が国家健康保険局に支払われ、NHIに用いられたとの情報があるが、本件について明確に記載をした書類を見つけることはできなかった。他方、少なからぬ額の政府資金が、健康保険向けに用いられだしているともいえる。

2015年時点で、全人口の3割が、何らかの医療保険制度に加入していると推定された。この新たなNHIスキームにより、県・郡保健局に対して、「フォーマル・セクター用社会・医療保障者加入者」を除く人口数に対し、1人あたり年3万kipの政府資金が支払われる。それをもって、「2016年12月には、社会保障・医療保障制度の人口カバー率は約4割となり、2017年末には、首都以外に導入したことから、同カバー率は、9割になった（2017年末のNHIのみの人口カバー率は約7割であった）」と、保健省は推定している（図3）¹⁹。各種政策書類において、「2020年には人口の8割が何かしらの社会保障・健康保険の対象となること」が目標であることから、“健康保険カバー率に関する政府の2020年目標を2017年末で達成した“、ということとなる。ただし、公的保健医療施設においてどの程度運用されているかについて実態は不明である。さらに、なんといっても、保健医療サービスの提供能力が乏しいことから、「NHIによる健康保険カバー率」は拡大しても、医療サービスへのアクセスは拡大しない可能性、公平な医療サービスアクセス改善に好影響を及ぼさない可能性もある。他にも、NHIの運用についての混乱についても、明確ではないものの、NGOsなどからの指摘がなされているところである。ついでに、2018年前半には、NHIに関する包括的なアセスメントの実施が、保健省と援助団体とで計画されている。

図3．健康保険カバー率の年次推移

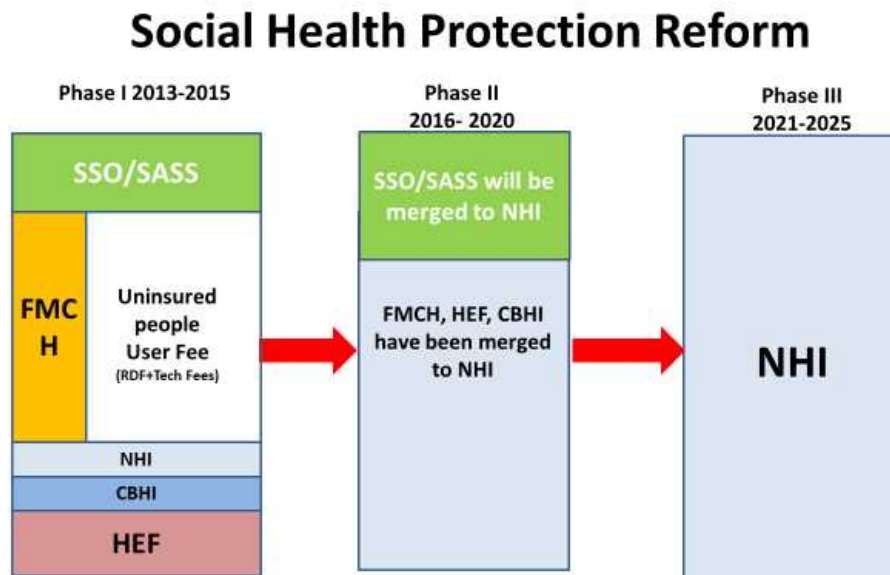


出典：ラオス保健省国家健康保険局、National Health Strategy 2017-2020（2017年12発行）

¹⁹ Key features of SHP in Lao PDR Year 2016, National Health Insurance Bureau, Ministry of Health, Lao PDR, 2017

2017年末に発行された、国家健康保険戦略2017-2020によると、この期間の資金ギャップは、17 Million USDであると推定されており、健康保険の着実な実施・運用と持続性について懸念がある。さらに、複数の健康保障スキームを統合していく政策は急速に決定されており(図4)、国家健康保険スキームと母子保健サービス無料スキームの統合に係る省令が、2017年9月に発行はされた。統合にむけての具体的な活動(統合版の実施ガイドライン策定等)は、今後実施される予定とされているところである。

図4. 多様な健康保険スキームの統合に係る保健省方針(2018年2月時点案)



出典： 保健省国家健康保険局によるスライド 2018年2月時点

略語： SASS: State Authority of Social Security 公務員社会保障制度 SSO : Social Security Organization 民間社会保障制度 FMCH : Free MCH 母子保健無料化スキーム、NHI : National Health Insurance 国家健康保険、CBHI : Community-based Health Insurance 地域医療保健制度、HEF: Health Equity Fund 貧困者健康基金

4. ラオスの健康保険に関する課題

タイの「International Health Policy Program」(IHPP)による、ラオス保健省国家健康保険局の視察と聞き取りに基づく報告書が2016年に発表された。同報告書²⁰では、以下の9項目が指摘されている。以下に引用する。

- ① 公的医療施設、特に保健センターや郡病院においては保健医療サービスが十分に提供されていない(2014年のSARA調査²¹によると、調査対象の保健センターと郡病院のうち、基礎的医療サービスを提供できる状態にあるのは6割程度のみ)。保健省国家健康保険局は、保健医療サービスの購入者(Purchaser)に相当するが、そもそも保健医療サービスがない場合、購入ができず意義が乏しい。基礎的保健医療サービスが、住民に近い保健センターや郡病院で幅広く提供されるようになることが、健康保険導入の大前提である。

²⁰ *Achieving Universal Health Coverage in Lao PDR: Strategic Direction*, The International Health Policy Program, Thailand, Sep 2016

²¹ WHO, *Service Availability and Readiness Assessment Survey*, 2014

表3 ラオスにおける社会保障・医療保障制度

社会保障と健康保険	年金及び他の所得保障＋医療保障		医療保障		
	①公務員社会保障制度	②民間社会保障制度	③地域医療保険制度	④健康保険*	⑤貧困者健康基金
	State Authority of Social Security (SASS)	Social Security Organization (SSO)	Community-based Health Insurance (CBHI)	National Health Insurance (NHI)	Health Equity Fund (HEF)
制度創設年	1993年開始、2006年改定	2001年開始	2002年開始、2016年から政府助成開始（今後④におきかえ）	2016年7月より1県で開始（2017年末に首都以外 全県で導入研修済）	2004年開始
監督省庁	労働社会福祉省	労働社会福祉省	保健省	保健省	保健省
対象者	公務員と家族	公務員以外のフォーマルセクター従事者（被用者）と家族	インフォーマルセクターの非貧困者 世帯ごとの加入	インフォーマルセクターの非貧困者＋貧困者健康基金に加入していない貧困者	貧困線以下と認定された世帯
加入の形態	強制加入	強制加入（一部任意加入）	任意加入	（加入登録なし）	事前の貧困者認定
対象人口	約40万人	約40万人	約320万人	③の対象とほぼ同じ（一部⑤の対象者）	約160万人
現在の加入率	97%	44%	5%	首都以外全県拡大	47%
	2015年時点で、全国民のうち約36%が加入と推定された。2016年末には、④の拡大に伴い、“全国民の4割が何かしらの医療保障によりカバーされていた”と推定（③を④におきかえ、また、⑤の対象ながらHEF利用ができない対象者にも④を用い、④の拡大によりカバー率を増加が保健省方針。）2017年末には、全国民の9割が何かしらの医療保障によりカバー済（全国民の7割がNHIによりカバー済）というのが保健省の見解				
資金源	公務員と政府	民間企業雇用者と民間企業社員	対象世帯（2016年から政府が5割負担）	政府資金（税収）	援助団体資金と一部政府資金
給付	傷病手当、妊娠手当、業務上災害手当、葬祭料、退職年金、遺族年金	医療・出産給付に、葬祭料、妊娠手当、労災、障害手当、退職年金、遺族年金	医療費	医療費	医療費、食事および交通費用
保険料	本人給与の8%、雇用者負担8.5%	賃金の4.5パーセントを被保険者、5.0パーセントを事業主が負担	世帯人数、都市部農村部等により異なる	政府資金のみ（自己負担額は、公的保健医療サービス受療時の少額窓口負担）	自己負担額はない

注：①と②は社会保障制度 NSSF (National Social Security Fund) に統合されることになっているが、現状では未統合

表作成 JICA (2018年2月)

注：③の対象者に対して徐々に④を導入し、置き換えていき、2017年末までに首都以外の全県で導入研修済

注：①-⑤のほかに、母子保健無料化制度Free MCHスキームを実施（加入者登録はない、財源はナムトゥン2ダム売電収入）健康保険ではない。NHIとFree MCHは統合される予定

* ④年間対象1名あたり3万Kipが県・郡健康保険局に支払われる。医療施設からの請求に基づき、外来診療は、人頭払、入院診療は、6段階の出来高払で健康保険局より公的医療施設に支払われる

出典：ラオス保健省国際会議発表資料（2016年6月）、ラオス保健省健康保険局健康保険実施ガイドライン（2016年5月）、独立行政法人 国際協力機構 アジア地域 社会保障セクター基礎情報収集・確認調査報告書各国編（2012年） 明治大学国際総合研究所 新興国マクロヘルスデータ、規制・制度に関する調査 ラオス（2014年）等

- ② フォーマル・セクター対象の社会保障（表3の①②）では、年間1名あたり、平均10万kipを医療施設に支払っている。これと比較すると、NHIの年間対象1名当たり3万kipの補填は低く、再検討が必要である。この3万kipという補填額は、保健医療サービスが乏しい僻地で実施されたパイロット事業から算出されたものである。そのため、他地域に当てはめた場合に齟齬が出る可能性が高い（例えば、公的医療施設利用回数が多い地域では、1人あたり必要な年間補填額も大きくなると推定される）。
- ③ 医療施設の利用率やサービス単価の変化を勘案した、複数のシナリオに基づく予測が必要である。
- ④ インフォーマル・セクターの非貧困者を対象とした本NHIスキームは政府予算が財源となっていることから、政府予算が適切かつ適時に国家健康保険局に支払われる必要がある。
- ⑤ 保健医療施設が提供しているサービスに係る費用について、健康保険からの診療報酬の補填が不十分な場合には、結果的に（公式もしくは非公式に）費用を患者に請求することとなり、については、OOP額が十分に低下しない可能性がある。
- ⑥ 公的医療施設利用者の窓口負担額の検討が必要である。政府からのNHI向けの財源が十分ではなく、かつ十分に財源が確保されるか予測可能性も低い現在、窓口負担額をもう少し高く設定するオプションもありうる。または、健康保険の対象を入院や手術等のやや高額な医療サービス支払いに対する補填に特化し、「経済的な惨状に陥る医療支出や、医療費による貧困化の予防に特化する」、というオプションも考えうる。
- ⑦ 複数の社会保障制度、健康保険制度の統合の検討が必要である。現状では、複数のスキームが存在することにより、各々のマネジメントが必要で非効率である。
- ⑧ 各種、社会保障制度、健康保険制度を規定している政策書類が整合しておらず、かつ複数の実施ガイドラインが存在し、実施に混乱が見られる。今後、政策書類や実施ガイドラインの改善や統合、整理が必要である。
- ⑨ 現在は、保健省内に国家健康保険局が存在するが、「保健医療サービスを提供する保健省」と、「提供されたサービスを購入する健康保険局」は、今後は独立した存在となっていくことが望ましい。これにより、説明責任も明確となる。なぜならば、保健医療サービスを提供する保健省は、UHC達成にむけて、「保健システム強化により、質の高い医療サービスに対するアクセスを高めていくこと」が求められており、保健サービス提供者として、国民とサービス受療者に対し説明責任がある。他方、国家健康保険局は、「国民に対する適切な費用負担軽減策を担保することにより、異なる対象者に対して公平な医療サービスへのアクセスを保障すること」が求められており、保健医療サービスの購入者として、健康保険対象者と納税者に対して説明責任がある。（引用終わり）

5. 国家健康保険局が課題を解決するために必要なキャパシティ

同報告書によると、上記の課題を今後解決していくために、国家健康保険局の多様なキャパシティ向上が求められる、としている。具体的には、①政策立案能力、②保険による医療サービスの購入を適切かつ戦略的に行っていくための分析能力、③説明責任を担保するための能力（健康保険に関する医療施設の監査、医療施設による適切な保険請求の担保、政府による国家健康保険局の監査等）、④公平な医療サービスアクセスを健康保険が担保しているかについてのモニタリング評価能力等のキャパシティが必要である。

第6節 プライベート・セクターに関して

1. 法的・省令・保健政策書類における位置づけ

2005年のヘルスケア法²²において、ラオスの保健医療システムは、公的（Public）とプラ

²² *The Law on Health Care; 2005 (No. 09/NA/2005) (Official English Translation)*

イベート (Private) の2つから構成されると位置づけられた。2014年の改正ヘルスケア法²³において、これら2つ以外に、公的とプライベート合弁 (Joint public-private) の保健医療システムが追加された。1991年の保健省によるプライベート・クリニックに関する規則²⁴、本規則を実施するガイドライン²⁵により、「病床をもたないプライベート・クリニック」に関する要件が規定された。2014年の「プライベート病院に関する首相令」²⁶により、病床のあるプライベート病院の要件が規定されている。「第8次保健セクター開発5カ年計画」によると、保健セクター・リフォームとして、パブリック・プライベート・パートナーシップ (PPP) の推進が、目標の一つとなっている。また、「2025年にむけての保健セクター・リフォーム戦略とフレームワーク」においても、「サービスデリバリーの拡大と患者満足度向上のために、プライベート・セクターからの投資は推奨されるべきであり、そのためにもプライベート・セクター向けの環境整備をすべき」、「PPPや公的病院のオートノミー化についても考慮すべき」とされている。

2. プライベート医療施設について

保健省治療局が、プライベート医療施設の登録・承認を行っている²⁷。保健省治療局資料 (2016年6月) によると、保健省に登録されているプライベート医療施設は、プライベート病院として17施設であり、プライベート・クリニックとして1,050施設である。(病床がある施設が病院、病床のない施設がクリニックとして、登録されていると推察されるが、明確に区別されているかどうかについては判断が困難である。本節においては、病院とクリニックをあわせて医療施設と呼ぶこととする)。17プライベート病院のうち、11施設は首都ヴィエンチャンにあり、ラオス資本のほか、中国、ベトナム、タイなどによる外国資本、外資とラオス資本との合弁の形態もある。プライベート病院における病床数の公式統計はない。

WHOの2014年の保健システムレビュー²⁸を引用する。①2010年時点で、登録されたプライベート・クリニックは222施設であったが、本登録数は小なすぎるものと推測、②2000年以降、プライベート・クリニック登録数は、首都と県都で増加、③プライベート・クリニックの多くは、公的医療施設で勤務する医療従事者が公的医療施設勤務時間帯以外に、サービスを提供する形態 (いわゆるDual Practice) と推察、④一般的に、プライベート医療施設に対する規制、許認可、認定は、厳格に実施されているわけではない。

現在、医療施設を対象とした保健情報システムは、公的医療施設のみを対象としていることから、プライベート医療施設による保健医療サービス提供量についての公的統計は存在しない。また、タイやベトナム等、国外での医療サービスを受療者は少なくないことは知られている。しかし、国外での保健医療サービスに関する統計が存在しないことから、その規模は不明である。今後は、プライベート医療施設で提供されている保健医療サービス量を把握することが課題となってくる。なお2016年時点で、上記5節に記載した健康保険制度すべてが公的医療施設のみを対象としていることから、プライベート医療施設における受診は、自費診療である。

²³ *The Law on Health Care (Amended); 2015.*(No. 58/NA/2014) (Unofficial English translation)

²⁴ *Guidelines On the Implementation of the Regulation of Private Clinics of the Ministry of Health* (No1122/MoH/1991) (Unofficial English translation)

²⁵ *Regulation of the Ministry of Health On Private Clinics* (No. 575/MoH) (Unofficial English translation)

²⁶ *Agreement on the Decree on Private Hospitals;2014* (No.151/Gov/2014)

²⁷ 『平成26年度新興国マクロヘルスデータ、規制・制度に関する調査 (ラオス)』明治大学国際総合研究所 ドゥリサーチ研究所 経済産業省平成26年度医療機器・サービス国際化推進事業

²⁸ WHO, “The Lao People’s Democratic Republic health system review,” *Health Systems in Transition*, Vol 4 No.1 2014, 2014.

3. 現時点での保健省の希望

サービスの量と質の双方を改善したいラオス保健省にとり、プライベート医療施設やPPP等、プライベート・セクターの活用への関心はある。ラオス保健省治療局資料（2016年6月）によると、以下のような取り組みを行う予定であるとのこと。しかしながら、具体的な計画策定や実施は、今後の課題である。①プライベート・セクターの活用のための、ヘルスケア法の改定、プライベート医療施設に関する規制の改定、②PPPを推進するための省令等の策定、③保健分野関連の投資に対する魅力的なインセンティブ確保（医療機器や医療製品に関する税の免除等、外国人医療専門家による期限付き免許による診療提供許可）、④製薬業界を含む関連分野への投資推奨等。

第7節 まとめ 2025年ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ達成に向けて

基礎的サービスの公平な担保：

上記1節で述べた通り、ラオスの保健セクターでは、社会経済状況(居住地、民族、教育状況)による保健医療サービスへのアクセス状況に著しく差があり、公平性が課題である。より公平に保健医療サービスへのアクセスを向上させるために、上記3、4および5節で述べた通り、保健医療サービス提供を強化することは必須であり、かつ受療時費用負担軽減とヘルス・ファイナンスを強化する必要がある。そもそも、総保健医療支出（上記4節）がアセアン諸国に比べて著しく低いことから、現実的には、2025年のUHC達成とは、まずは基礎的保健サービスへのアクセスを公平に担保することである。同時に上記1節のように、従来の母子保健、感染症対策のみならず、非感染性疾患等の新たな健康課題への対応も実施していく必要がある。

「基礎的サービスへのアクセス改善」と、「受療時費用負担軽減」は、保健セクター・リフォーム・フレームワークのフェーズ2の2020年までの目標としては適切であり、上記2節の通り、2020年までの保健セクターに関連する各種政策書類の目標は整合している。現在保健省は、上記3節の通り、保健セクター・リフォーム戦略とフレームワーク書類に規定されているセクター・リフォームを進めることをUHC達成に向かうための戦略としており、2020年の目標、2025年の目標にむけて着実な実施とそのモニタリングが期待される。

健康保険カバー率向上だけでは、受療時費用負担軽減とはいえず、UHC達成ともいえない：

健康保険カバー率の達成のみの議論にならずに、もともとのUHCの定義である、「すべての人々が基礎的保健サービスを負担可能な費用で受けられる」を念頭におき、公平性と受療時費用負担軽減が担保されるかについて、今後アセスメントやモニタリングの実施が肝要である。

上記5節で述べたとおり、2020年には健康保険カバー率8割達成というターゲットが各政策書類に含まれた現在、保健セクター内外において、健康保険への政治的関心が高い。他方、NHIが急速に拡大したとしても、国際的な定義では“健康保険カバー率だけをもってしてUHC達成”とは、言えない。上記3節の通り、UHCの原則に立ち返り、健康保険カバー率のみならず、多様な保健医療のサービスの拡大と、その人口カバー率の双方を上げていく必要がある。さらに5節の通り、新たな健康保険NHIの導入・拡大にも、多様な課題がある。現在の制度上、NHIを拡大したとしても受療時の費用負担が軽減するかについては不確実であり、また財源の持続性にも懸念がある。健康保険計画・実施・モニタリングと、さらに健康保険の制度の適切な改善に向けて、多様なキャパシティの強化が必要である。

また上記4節のように、ヘルス・ファイナンス移行期に入り、保健セクターにおける外部資金が減っていく状況であり、今後、代替の資金を担保する必要がある。

他国において、公的保健医療施設向けの健康保険カバー率を上げたとしても、もともと公的保健医療セクターへの信頼感が乏しく、プライベート医療施設や外国の保健医療サー

ビスを利用するなどし、OOPが減らない事例があること、また外部資金が減少する時期には、代替資金をみつけられなければ、OOPが増加する可能性があることを強調したい。6節のとおり、プライベート・セクターに対する環境整備と、プライベート・セクターによる保健医療サービス提供量の把握も今後の課題である。

今後、実際にNHI拡大により、公的医療施設受診時の費用負担を軽減するか、さらに総保険医療支出におけるOOP割合が減るのかについてのモニタリングは必須かつ重要である。

おわりに

ラオスにおいては、保健関連のMDGs目標の多くが達成された。それは、保健セクター内外のコミットメントと努力のみならず、1990年の保健指標やその推定値が相当悪かった背景や、上記1節の通り、保健セクター外の社会経済状況等の好影響などが関連している。MDGsの保健関連目標を達成したことが、政治的・技術的に今後の「成功の罨」にならないよう、将来に向けて保健セクター・リフォームを進め、サービス提供体制をさらに強化し、保健医療サービスの種類を徐々に拡大するとともに、それらに対するアクセスの公平性を担保していく必要がある。今後、外部援助資金の減少が想定され、また保健医療サービス受療者の費用負担軽減のために政府が健康保険の拡大を推進している現在、保健セクターではヘルス・ファイナンスと健康保険に関するキャパシティの強化の必要性がこれまで以上に高まっている。

UHC達成は、時に長い旅行（Journey）に喩えられるが、ラオスにおいては第3節の3つのUHCの軸（サービスのカバー、人口のカバー、そして費用負担軽減）の達成に向けて、相当長い道のりを要することが推察される。

第13章

ラオスの寄生虫症の現状と課題

JICAラオス国のマラリア及び重要寄生虫症の流行拡散制御に向けた
遺伝疫学による革新的技術開発研究プロジェクト
研究推進統括/集団遺伝学的解析・評価研究 専門家
石上 盛敏

はじめに

ラオスでは熱帯地方特有の寄生虫症や、日本ではすでに制圧に成功した寄生虫症が流行している。本章ではSATREPS^{注1)} プロジェクト『ラオス国のマラリア及び重要寄生虫症の流行拡散制御に向けた遺伝疫学による革新的技術開発研究プロジェクト』（2014年5月-2019年4月）で取り組んでいる寄生虫症を中心に、その現状と課題について解説する。本プロジェクトでは、ラオス保健省からの要請に基づき、マラリア、メコン住血吸虫症、並びにタイ肝吸虫症に関する調査・研究、研究者人材・保健医療人材の育成、並びに国の政策への助言を行っている。具体的には簡便で感度が高い診断技術の研究開発、開発した診断技術を用いた流行状況の調査、薬剤耐性マラリアの分布状況の調査等を、日本人研究者とラオス人研究者が共同で実施している。

注1) SATREPS: Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development (地球規模課題対応国際科学技術協力)

第1節 マラリア

1. マラリアの現状

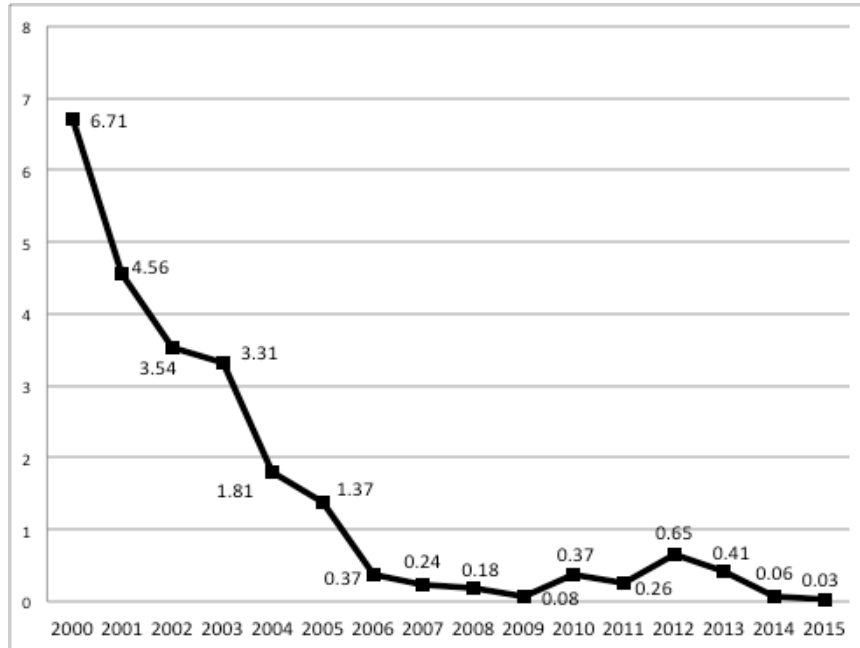
マラリアは、マラリア原虫がハマダラカによって人に媒介される熱帯・亜熱帯地方に広く流行する寄生虫症であり、AIDS、結核と並ぶ世界三大感染症の一つである。2016年、世界保健機関（WHO）の報告によると、2015年の世界の推定マラリア罹患患者数は2億1千2百万人で、同死亡者数は42万9千人であった[1, 2]。なお2000年の同罹患患者数は2億7千1百万人で、死亡者数は86万4千人であったので、死亡者数は大きく減少しているものの、罹患患者数の減少率は死亡者数の減少率に比べ低いと言える。

かつてマラリアは日本でも流行していたが、本州では1953年滋賀県彦根市の1症例を最後に[3]、沖縄県では1960年前後の西表島での症例を最後に、国内感染例は報告されていない。

2015年、WHOの報告によると、ラオスでは国民の92%がマラリア流行地域に居住している。ラオスでのマラリア対策は、世界基金（Global Fund Fight against AIDS, Tuberculosis and Malaria）の資金援助の下、ラオス保健省の感染症制御局（Department of Communicable Disease Control: DCDC）、並びにその下部組織であるマラリア学・寄生虫学・昆虫学センター（Center of Malariology, Parasitology and Entomology: CMPE）が中心となって、各地方の保健局と協力しながら実施されている。各地方の県保健局、並びに郡保健局にはマラリア学・寄生虫学・昆虫学センターの支部があり、それらの支部がマラリア対策を実施してきた。しかし2017年以降は組織改編が行われ、感染症制御局の地方支部として統合される計画である。

ラオス保健省の調べによるとマラリア死亡率（人口10万人当の死亡者数）は、2000年の6.71から2015年の0.03へと大きく減少し、ミレニアム開発目標（the Millennium Development Goals）の0.20を下回った（図1）。しかし、マラリア罹患率（人口1,000人当の罹患患者数）は、2000年の7.68から2015年の4.94と減少したものの、同目標値2.00を上回り目標を達成できなかった（図2）。

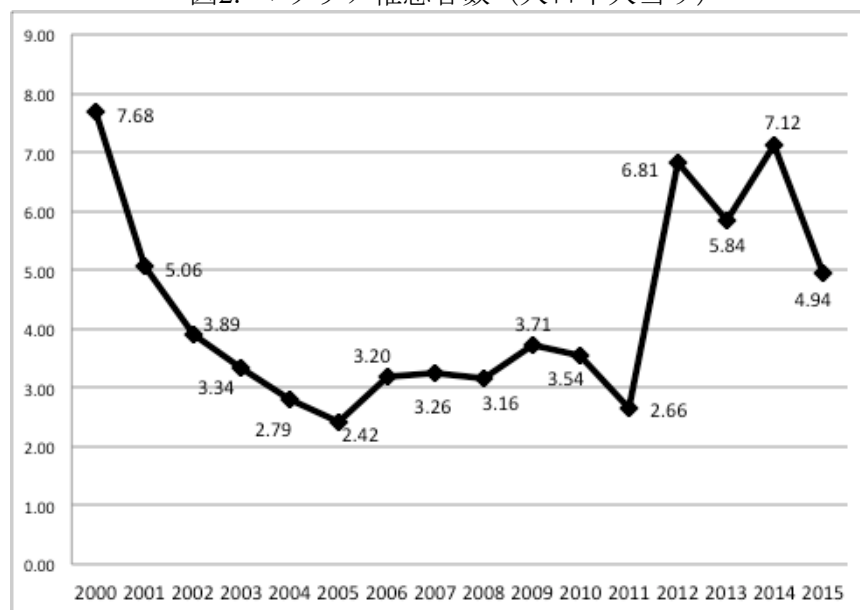
図1. マラリア死亡者数（対人口10万人当り）



出展：ラオス保健省マラリア学・寄生虫学・昆虫学センターより

ラオスのマラリア患者報告数の多くは南部5県、すなわちサワンナケート県、サラワン県、セコン県、チャンパサック県、およびアッタプー県に集中しており、2015年ラオス保健省の報告によると、その年の全マラリア患者報告数36,059症例のうち34,040症例（94%）が南部5県からであった。なおビエンチャン特別市ではマラリアが流行していないと言われている。ラオスでは医療機関に近い地域のマラリア患者が減少傾向にあり、よりアクセスが悪い村にマラリア患者が残っていると云える。また成人男性にマラリア患者が多い傾向が観察され、これは森林での労働と関連すると考えられる。特にラオス南部で木材の伐採が盛んなこととマラリアの流行が関連していると言われている。2016年にラオス政府が木材の伐採と移動を全面禁止（No. 15/Decree of the Prime Minister, issue date 13 May 2016）したことにより、今後、マラリア患者が大幅に減少する可能性が示唆される。

図2. マラリア罹患率（人口千人当り）



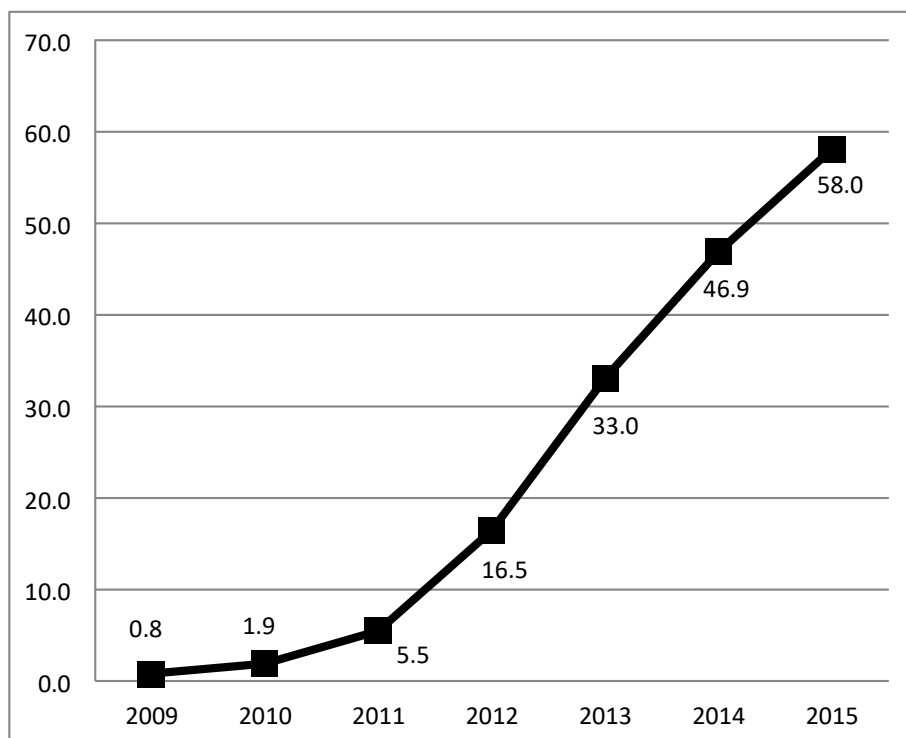
出展：ラオス保健省マラリア学・寄生虫学・昆虫学センターより

ラオス保健省はマラリア対策の5カ年計画（National Strategic Plan for Malaria Control and Elimination）を策定し、その計画に沿って対策を実施している。2017年現在は同5ヶ年計画2015-2020が実施されており、その策定にはWHOを始め、アメリカ合衆国国際開発庁（USAID）、アジア開発銀行（ADB）、JICA、その他各国のドナー機関、NGOが関わっている。また近年、WHOのイニシアチブの下、メコン地域のマラリア根絶を目指し各国がその期限を設定している。ラオスは2030年の根絶を目指している。

現在ラオスでのマラリア対策は、迅速な診断と適切な治療による患者対策、長期残効型殺虫剤浸潤蚊帳の普及による防蚊対策、並びに健康教育である。ラオスで用いられているマラリア診断方法は、顕微鏡検査と簡易の迅速診断テストキットの2種類があり、ビエンチャン市内の中央病院、県病院、並びに郡病院では顕微鏡検査が用いられ、顕微鏡がない保健センターや一部の村では簡易の迅速診断テストキットが用いられている。治療薬は中国の生薬であるクソニンジン（*Artemisia annua*）から抽出された抗マラリア薬アルテミシニンが用いられている。マラリア対策は薬剤耐性マラリアとの戦いと言われるほど耐性マラリア原虫の出現に悩まされてきた経験から、現在はアルテミシニンと他の抗マラリア薬との合剤（アルテミシニン併用療法：Artemisinin based combination therapy: ACT）が主流となっている。WHOはこのACTの使用を奨励し、アルテミシニン単剤の使用を禁止している。単剤ではマラリア原虫が薬剤耐性を獲得しやすいためである。しかし中国製のアルテミシニン単剤が広く市場に出回り取り締まりは難しい。なおアルテミシニンの発見により、中国の研究者ユウユウ・トゥが2015年、ノーベル医学生理学賞を受賞した。

ラオスでは合併症を伴わないマラリアの治療にはACTが第一選択薬として用いられており、公立医療機関での診断と治療は、世界基金の援助によりすべて無料である。またプライベートクリニックであっても所定の登録手続きを行うことで、公立医療機関で用いられている検査と治療を患者に無料で提供できる体制が構築されている（Public Private Mix）。さらにマラリアの高度流行地域の村（年間人口千人当のマラリア患者数が10以上）では、村落健康ボランティア、または村落マラリアワーカーが、マラリア迅速診断テストキットとACTを常備しており、住民は村でマラリアの検査と治療を受けることができ、マラリア対策に大きく貢献している。

図3. 全マラリア報告数に占める三日熱マラリアの比率



出展：ラオス保健省マラリア学・寄生虫学・昆虫学センターより

ラオスで流行しているマラリアは、重篤な症状を呈する熱帯熱マラリアと比較的軽度な三日熱マラリアの2種が主な種類であり、この原虫種の比率が近年大きく変化している。なおマラリアは病名であり、それを引き起こす病原体をマラリア原虫と呼ぶ。ラオス保健省の調べによると2009年、ラオスの全マラリア患者報告数に占める三日熱マラリアの比率は0.8%であったのに対し、2015年には58.0%にまで上昇した(図3)。

つまりそれだけ熱帯熱マラリアの占める割合が減少したことになる。マラリア対策が順調に進むと最初に熱帯熱マラリアの患者数が減少し、一時的に三日熱マラリア患者数の割合が増加する傾向が、他のマラリア流行地域(タイ、カンボジア、ソロモン諸島、ペルー、ブラジル)からも報告されている[4-9]。

この変化の原因はいくつか考えられる。それらは①熱帯熱マラリア原虫と三日熱マラリア原虫の競合説、②熱帯熱マラリア原虫と三日熱マラリア原虫の病原性の違い、③休眠体の有無と治療薬による説などである。①は、熱帯熱マラリア原虫と三日熱マラリア原虫が宿主生物(蚊と人)内で共存していると、三日熱マラリア原虫の増殖が抑えられるという考え方である。②は、人が熱帯熱マラリア原虫に感染すると高い確率で発症するのに対し、三日熱マラリア原虫は感染しても発症しない、または症状が比較的軽度なため、医療機関を受診する頻度が低いという考え方である。その結果、流行地域住民にとって、マラリア診断と治療へのアクセスが容易になると、最初に熱帯熱マラリア患者が減少するという考え方である。③は、休眠体を持つかどうかの違いである。三日熱マラリア原虫は、熱帯熱マラリア原虫と異なり、人の肝細胞内で休眠することが知られている。この肝臓内の休眠体(ヒプノゾイト)に効果がある抗マラリア薬は現在プリマキンのみであり、ラオスで第一選択薬として用いられているACTでは治療することが出来ない。しかし2017年現在、ラオスの公立医療機関でプリマキンは常備されておらず、一度、三日熱マラリアに感染した患者は、肝臓内で休眠する三日熱マラリア原虫を根治することができないため再発を繰り返している。マラリア流行地域で、再発と再感染を区別することは困難ではあるが、流行地域の医療従事者の聞き取り調査を行うと、同じ三日熱マラリア患者が、1か月程度の間隔で何度も医療機関を受診する場合が観察されるので、その中には再感染だけでなく再発も含まれていると推察される。

2. マラリア対策の課題

ラオス保健省が取り組んでいる対策は、流行地域住民への長期残効型殺虫剤浸潤蚊帳の配布率の向上、各医療施設からのレポーティングの改善、サーベイランスシステムの強化、抗マラリア薬の治療効果の評価(薬剤耐性マラリアのモニタリング)、非定住民(mobile and migrant population)への対策、各医療施設における必要な物品(診断キット、ACT等)の在庫管理の徹底(特に在庫切れを防ぐこと)、保健医療人材の能力強化、媒介蚊のコントロール、流行地域住民への健康教育等である。しかしこれらの取り組みだけでは不十分な点、あるいは評価しきれない点もある。

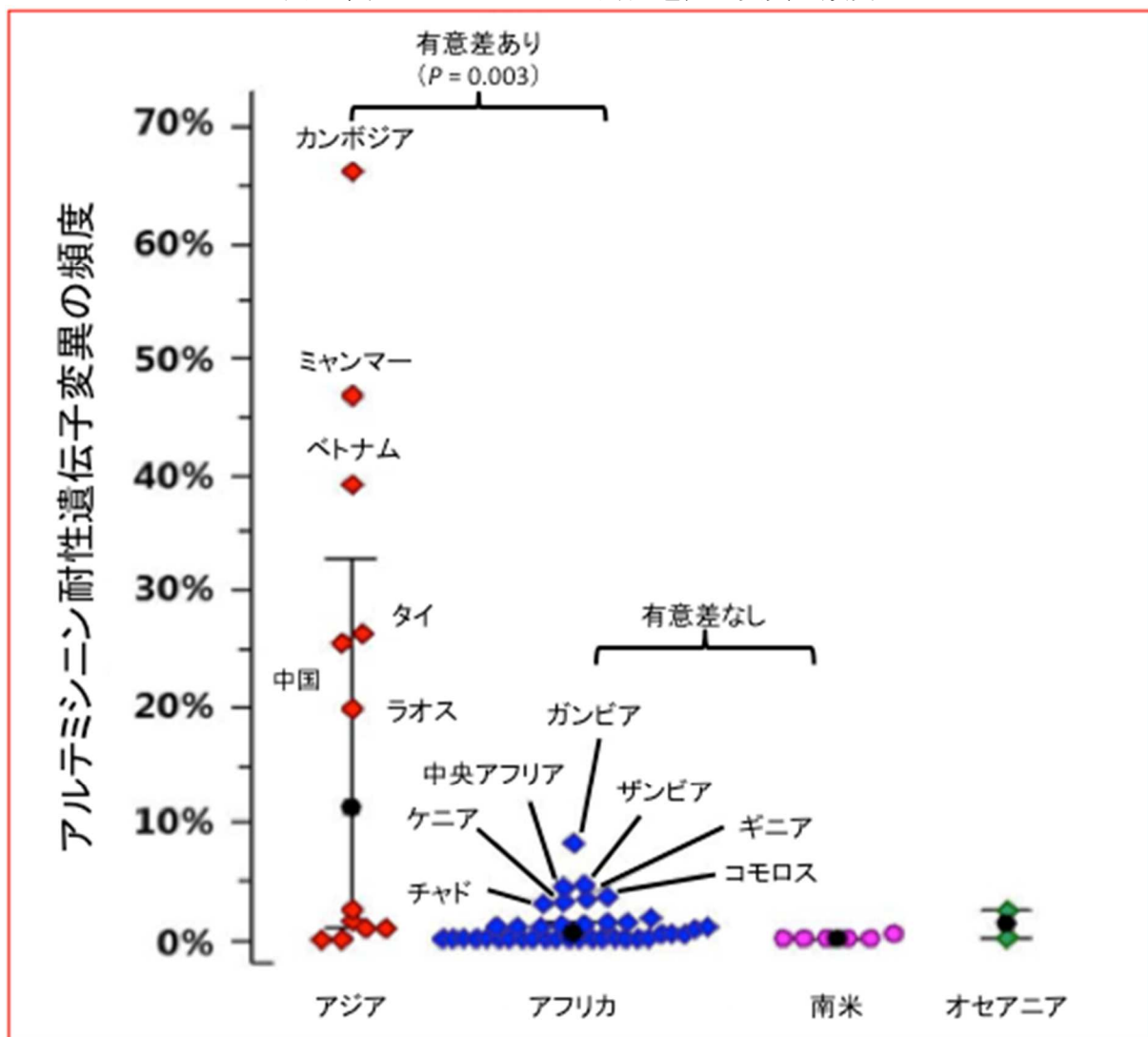
そこで現在、JICAプロジェクトで実施されているSATREPSプロジェクトでは、ラオス保健省の機関であるラオス国立パスツール研究所を拠点とし、CMPEと連携しながらフィールド調査を実施し、マラリアの疫学情報、並びにマラリア患者血液検体の収集と分析を行っている。これによりこれまで明らかにされていなかった現状と課題が明らかにされつつある。

その一つがマラリア原虫の無症状キャリアーの存在である。マラリア原虫の無症状キャリアーとは、人がマラリア原虫に感染しているが症状を示さない状態のことで、通常、体内のマラリア原虫数が少なく、ラオスの医療機関で用いられている顕微鏡検査や迅速診断テストでは検出できない場合が多い。そこで我々は、顕微鏡検査や迅速診断テストよりも検出感度が高い遺伝子診断技術(PCR法)を用いて、サワンナケート県、チャンパサク県、アッタープー県のマラリア流行地域に住む健康な住民の血液検査を実施した。その結果、ラオスのマラリア流行地域には無症状キャリアーが多く存在し(9%から12%)、しかもその多くが成人男性であったことから、森林での労働と滞在がマラリア感染に関連することが容易に想像された。また成人に多い理由としては、症状が出やすい乳幼児や子供と違い、成人男性は過去に何度もマラリアに感染した経験があり、一定の免疫を獲得しているため症状が出にく

いものと考えられる。さらに顕微鏡検査での検出限界以下であってもハマダラカの吸血で、次の人への感染が成立することが知られており[10-13]、マラリア根絶を達成するためには、顕微鏡検査や迅速診断テストでは検出できない無症状キャリアーを見つけて治療する必要があると考えられる。

次に本プロジェクトが明らかにした点は、アルテミシニン耐性熱帯熱マラリアの拡散である。現在、ラオスのマラリア治療の第一選択薬はACTであるが、このアルテミシニンに対する耐性がカンボジアのタイ国境付近で2009年に世界で初めて報告され、徐々に他のメコン地域からも報告されている[14-18]。本プロジェクトでラオス人患者から2013年に採取された熱帯熱マラリア原虫検体のDNA解析を実施し、アルテミシニン耐性に寄与する*k13*遺伝子の変異を確認した。この解析では熱帯熱マラリア原虫122検体の約20%に遺伝子変異が観察され、その成果はパスツール研究所国際ネットワークの合同調査報告として、2016年に国際学術専門誌に発表された(図4)[19]。なお本プロジェクトでは2015年以降、ラオス南部5県の156の医療施設から継続的にマラリア患者血液検体を採取している。これらの検体の遺伝子解析を実施することで、アルテミシニン耐性型遺伝子変異を持つ熱帯熱マラリア原虫が、流行地域毎にどのように拡散していくのかを経時的にモニタリングすることが可能である。これらの調査、研究によって得られるデータはラオス保健省が薬剤選択を行う上で非常に重要なデータとなる。

図4. 国別アルテミシニン耐性遺伝子変異の頻度



出展：店国別、地域別、熱帯熱マラリア原虫*k13*遺伝子変異の頻度。文献19を一部改編。

第2節 メコン住血吸虫症

メコン住血吸虫症 (schistosomiasis mekongi) はラオス南部チャンパサック県とカンボジア北部のメコン川流域にのみ流行している寄生虫症で、WHOが定める「顧みられない熱帯病 (Neglected Tropical Diseases)」の一つである。メコン住血吸虫症を引き起こすメコン住血吸虫 (*Schistosoma mekongi*) は、淡水産の貝 (*Neotricula aperta*) を中間宿主、人を終宿主とする寄生虫である。人への感染は感染貝から泳ぎ出たメコン住血吸虫の幼虫 (セルカリア) が、人の皮膚を貫いて血流に侵入することで成立する (経皮感染)。症状は急性期には発熱、腹痛などで、慢性期になると虫卵が諸臓器 (特に肝臓) の血管に塞栓することで炎症や肉芽腫を形成し、肝硬変、貧血、脾腫、消化器障害、腹水などを併発し、放置すると衰弱して死亡する[20]。ラオスで実施可能な診断方法は、糞便の顕微鏡検査により虫卵を確認する方法である。治療は抗寄生虫薬プラジカンテルの内服である。

1988年から1990年にかけて、ラオス保健省がWHOの支援を受けて、チャンパサック県コーン郡の流行地域にある30村落で実施した調査では、学童の有病率 (虫卵陽性率) が5.4%から98.2%で、平均して42.2%であった[21]。1989年から1999年にかけて、コーン郡の流行地域住民を対象としたプラジカンテルによる集団治療 (mass drug administration: MDA) が実施され、患者は激減し村落ごとの有病率は平均で0.4%以下となった。しかし2003年の調査で再び患者の増加が確認されたため、2007年から再び年1回のMDAを、コーン郡とムラパモック郡の202村落を対象に実施している。MDAは2016年現在も実施中である。なお2014年、8村落 (sentinel sites) を対象とした罹患率調査では平均4.8%で、2015年の調査では0%から1%であった[22]。

表1. 2016年に実施した糞便検査によるメコン住血吸虫症の有病率

調査地域の種類	郡名	村落名	調査人数	有病率
センチネルサイト ^{注1}	コーン	コーン	219	6.8
	コーン	ロンカン	203	3.0
	コーン	ポンプアイ	230	0.0
	コーン	ソンベノック	211	2.4
	コーン	タマケップ	224	8.0
	ムラパモック	サンワ	210	0.0
	ムラパモック	ナディ	216	0.0
スポットチェックサイト ^{注2}	コーン	ハンコーン	147	1.4
	コーン	トーラティ	191	0.0

出展：JICA SATREPSプロジェクトとラオス保健省との合同調査結果

注1：毎年調査を行う村、注2：年毎にランダムに選ばれる村

WHOは2020年までにラオスとカンボジア両国のメコン住血吸虫症の根絶 (Elimination as a Public Health Problem) を目指し、CL-SWASH (Community-led multi-sectorial intervention for elimination of schistosomiasis and soil-transmitted helminthiasis) を関係省庁 (保健省、教育省、農業省、環境省) 並びにUNICEF等と協力しながら実施している[22]。具体的な活動は対策計画の立案、評価、トイレの普及を含む衛生的な水の確保、並びに健康教育である。WHOからの財政面での援助はMDAに用いるプラジカンテルの調達くらいであり、MDAの実施や評価に係る経費は各国政府が負担する必要がある。

2016年9月から10月にかけて、ラオス保健省の感染症制御局、マラリア学・寄生虫学・昆虫学センター、チャンパサック県保健局、各郡保健局、ラオス国立パスツール研究所、並びにJICA

による合同流行状況調査が実施された。調査は11月に実施されるMDAの前に、すなわち9月から10月にかけて、コーン郡から7村落を、ムラパモック郡から2村落を選定して住民の有病率を調査した。調査対象者は各村落から有病率が比較的高いと言われる学童（小学校の低学年）100名と成人100名の合計200名を目標に、住民台帳からランダムに選び出した。検査方法はWHOが推奨する Kato-Katz法による糞便検査の他に、ろ紙採血した乾燥血液を用いた抗体検査（ELISA法）の2つの方法で実施された。糞便検査の結果を表1に示した。調査を実施した9村落中、5村落で糞便検査による虫卵陽性者が観察され、有病率の平均は2.4であった。

抗体検査の結果は、現在、ラオス国立パスツール研究所で解析中であるが、陽性率は糞便検査の結果よりも高い傾向が認められた。一般的に住血吸虫の抗体はプラジカンテルの内服により治癒した後も数年間は残ることが知られている。したがって抗体陽性者の中には現在、罹患している者（有病者）と、すでに治癒している者の両方が含まれていると考えられる。

第3節 タイ肝吸虫症

タイ肝吸虫症（*Opisthorchiasis viverrini*）は、タイの東北部、並びにラオスの中部から南部にかけて広く流行する食物媒吸虫類感染症であり、住血吸虫症と同じく「顧みられない熱帯病」の一つである。タイ肝吸虫（*Opisthorchis viverrini*）は、淡水産の貝（*Bithynia*族）を第一中間宿主、コイ科の魚を第二中間宿主、人を含むほ乳類を終宿主とする寄生虫である。人への感染は、タイ肝吸虫に感染した魚の生食、あるいは不十分な加熱調理をした魚料理を食べることで成立する。人が本寄生虫に感染すると10年間あるいはそれ以上無症状、または軽度の症状（発熱、腹痛、疲労、食欲不振、貧血など）のみで、数十年後に胆管ガンを発症することが知られている。ラオスには胆管ガンによる死亡者が一定数あると予想されているが、診断が難しく実際の患者数は不明である。これまでラオス全土を網羅的に調査したデータがないため、実際にどれだけの感染者が存在するかは不明であるが、WHOの報告によると推定200万人が感染していると言われている[23]。またFürstらの報告によるとタイとラオスで約800万人の感染者がいると推定されている[24]。さらにタイとラオスの本寄生虫症による経済的損失は年間1億2千米ドルと推定されている[25]。この経済的損失とは主に治療費、並びに長期間働けなくなることによる損失である。

魚の生食を止めトイレを適切に使用すれば、この寄生虫の生活サイクルを断つことができる。しかし、ラオスでは魚の生色や、生魚の発酵食品（パデック）を食べる食文化があるため感染を防ぐのは非常に難しい。ラオス保健省は、ボリカムサイ県、カムアン県、サラワン県、アッタプー県、チャンパサック県の流行地域でMDAと健康教育を実施しているが、感染地率は依然として高い。

第4節 その他の寄生虫症等について

ラオスには上記の寄生虫症の他にも様々な寄生虫症が流行しているので、最後に簡単に紹介する。まず食事から感染する寄生虫症としては、有鉤条虫症、無鉤条虫症、肺吸虫症が上げられる。有鉤条虫症は、有鉤条虫が感染した豚肉の生食により感染する。特にラオスで注意したい食品は、ソンムーと呼ばれる発酵豚肉ソーセージである。この名前は酸味（ソン）がある豚肉（ムー）という意味である。豚肉のミンチに香辛料などを混ぜたものを、バナナの葉に包んで常温で発酵させた食品であり、発酵が十分であれば本寄生虫は死んで感染は成立しないが、不十分だと感染のリスクがある。通常、小腸に寄生する寄生虫であるが、稀に脳に寄生して（囊虫症）、頭痛やてんかん発作を起こす場合もあり危険である。詳細な調査データはないものも、ラオスとタイの東北部には、潜在的に有鉤条虫症、並びに囊虫症患者が一定数存在すると予想されている。無鉤条虫症は、無鉤条虫が感染した牛肉の生食により感染する。有鉤条虫と同じく小腸に寄生する寄生虫である。肺吸虫症は、肺吸虫が感染した淡

水産のカニ（サワガニ）を生食することによって感染する。通常、肺に寄生して、結核と類似した症状（咳と血痰）、並びに胸部X線像を呈し、稀に脳に移行する場合も報告されている。ラオスでよく食べられるパパイヤサラダに、サワガニを入れることがある。十分に加熱したものであれば感染のリスクはないが、加熱が不十分であったり、生で食べる場合、または塩漬けが十分にされていないと感染のリスクがある。これらはすべて「顧みられない熱帯病」に含まれる食物媒吸虫類感染症である。

土壌から伝搬する寄生虫症としては鉤虫症がラオスでは広く流行している。これは靴を履かずに土の上を歩くことが直接的な感染原因であるが、トイレを使用しないことも感染サイクルが維持される根本的な原因である。主な症状は貧血で、子供の場合他に低栄養による発育不振が知られている。これも「顧みられない熱帯病」に含まれる土壌伝搬寄生虫症である。

その他、蚊によって媒介されるマラリア以外の疾患について簡単に紹介する。寄生虫症ではリンパ系フィラリア症がラオス南部アッタプー県のみで流行が続いているが、近年、象皮病を呈する重症患者はいない。現在、根絶に向けて流行地域住民を対象としてMDAが実施されている。なおリンパ系フィラリア症も「顧みられない熱帯病」の一つである。その他、蚊によって媒介されるウイルス性疾患がラオスに多い。日本脳炎やデング熱[26]、最近ではチクングンヤやジカ熱も確認されており[27, 28]、ラオスでの防蚊対策には常に気を付ける必要がある。特にデング熱は周期的な流行が観察され、最近では2013年に、ビエンチャンを含むラオス全土で大流行した。その後、状況は落ち着いているものの、いつ次の大きな流行が発生するか予断を許さない状況である。なおラオス国立パスツール研究所では、ビエンチャンにおけるデング熱患者発生状況を週報という形で、ラオス保健省DCDC、WHOラオス事務所、JICAラオス事務所等の関係機関と共有している。

おわりに

ラオスの観光産業促進の一環として、近年エコツーリズムが注目を集めているので、感染症の観点から少し話をしたい。エコツーリズムの活動として、森や鍾乳洞の探索、森に設置したツリーハウスでの宿泊、並びに野生生物の観察などがあげられる。森にはサルを含む野生生物が多く棲息し、鍾乳洞にはコウモリが多く棲息している。サルやコウモリは狂犬病を始めとする既知のウイルスの他、未知のウイルスに感染していることが予想される（狂犬病の感染源は犬だけではない）。近年、東南アジアでは野生のサル由来のマラリア原虫（*Plasmodium knowlesi*）が人に感染する例が報告されており、マレーシアでは死亡例も数多く報告されている[29, 30]。したがって観光地として旅行者を迎える前に、適切な事前調査と防御策の徹底を実施する必要がある。ラオス国立パスツール研究所は、ラオス政府と協力しながら、ラオスにおけるサルマラリアの有無に関する調査や、コウモリやダニなどウイルス等の病原体を媒介する生物の調査を実施している。

一般的なことではあるが、ラオスの開発や援助に関わる際は、感染症にかかるリスクを減らすために、接種可能なワクチンは渡航前に接種し、怪しい食品は口にせず、不用意に犬や動物に触れないこと、また必要がなければ森や鍾乳洞に近づかないことが重要である。

<参考文献>

1. WHO. *World Malaria Report 2015, Geneva, Switzerland, 2015.*
2. WHO. *World Malaria Report 2016, Geneva, Switzerland, 2016.*
3. 田中誠二, 杉田 聡, 安藤敬子, 丸井英二. 「風土病マラリアはいかに撲滅されたか — 第二次大戦後の滋賀県彦根市—」『日本医史学雑誌』2009;55(1):15–30.
4. Putaporntip C, Hongsrimuang T, Seethamchai S, Kobasa T, Limkittikul K, Cui L, et al. *Differential prevalence of Plasmodium infections and cryptic Plasmodium knowlesi malaria in humans in Thailand. J Infect Dis.* 2009;199:1143–1150.
5. Steenkeste N, Rogers WO, Okell L, Jeanne I, Incardona S, Duval L, et al. *Sub-microscopic malaria cases and mixed malaria infection in a remote area of high malaria endemicity in Rattanakiri province, Cambodia: implication for malaria elimination. Malar J.* 2010;9:108.

6. Waltmann A, Darcy AW, Harris I, Koepi C, Lodo J, Vahi V, et al. *High rates of asymptomatic, sub-microscopic Plasmodium vivax infection and disappearing Plasmodium falciparum malaria in an area of low transmission in Solomon Islands.* *PLoS Neglect Trop Dis.* 2015;9:e0003758.
7. Branch O, Casapia WM, Gamboa DV, Hernandez JN, Alava FF, Roncal N, et al. *Clustered local transmission and asymptomatic Plasmodium falciparum and Plasmodium vivax malaria infections in a recently emerged, hypoendemic Peruvian Amazon community.* *Malar J.* 2005;4:27.
8. Oliveira-Ferreira J, Lacerda MV, Brasil P, Ladislau JL, Tauil PL, Daniel-Ribeiro CT. *Malaria in Brazil: an overview.* *Malar J.* 2010;9:115.
9. WHO. *World Malaria Report 2014, Geneva, Switzerland, 2014.*
10. Boudin C, Olivier M, Molez JF, Chiron JP, Ambroise-Thomas P. *High human malarial infectivity to laboratory-bred Anopheles gambiae in a village in Burkina Faso.* *Am J Trop Med Hyg.* 1993;48:700–706.
11. Coleman RE, Kumpitak C, Ponlawat A, Maneechai N, Phunkitchar V, Rachapaew N, et al. *Infectivity of asymptomatic Plasmodium-infected human populations to Anopheles dirus mosquitoes in western Thailand.* *J Med Entomol.* 2004;41:201–208.
12. Schneider P, Bousema JT, Gouagna LC, Otieno S, van de Vegte-Bolmer M, Omar SA, et al. *Submicroscopic Plasmodium falciparum gametocyte densities frequently result in mosquito infection.* *Am J Trop Med Hyg.* 2007;76:470–474.
13. Muirhead-Thomson RC. *Low gametocyte thresholds of infection of Anopheles with Plasmodium falciparum; a significant factor in malaria epidemiology.* *Br Med J.* 1954;1:68–70.
14. Dondorp AM, Nosten F, Yi P, Das D, Phyto AP, Tarning J, et al. *Artemisinin resistance in Plasmodium falciparum malaria.* *N Engl J Med.* 2009;361:455–467.
15. WHO, *Global Malaria Programme, Update on artemisinin resistance, Geneva, Switzerland, April 2012.*
16. WHO, *Global Malaria Programme, Status report on artemisinin resistance, Geneva, Switzerland, January 2014.*
17. WHO, *Global Malaria Programme, Status report on artemisinin resistance, Geneva, Switzerland, September 2014.*
18. Ashley EA, Dhorda M, Fairhurst RM, Amaratunga C, Lim P, Suon S, et al. *Spread of artemisinin resistance in Plasmodium falciparum malaria.* *N Engl J Med.* 2014;371:411–423.
19. Ménard D, Khim N, Beghain J, Adegnika AA, Shafiul-Alam M, Amodu O, et al. *A Worldwide Map of Plasmodium falciparum K13-Propeller Polymorphisms.* *N Engl J Med.* 2016;374:2453–2464.
20. 吉田幸雄『図説人体寄生虫学』第7版, 南山堂, 東京, 2006.
21. 中村哲「メコン流域の風土病:ラオスのメコン住血吸虫症」『モダンメディア』2007;53:23–33.
22. *Draft Guidance for facilitators to develop plans to eliminate Schistosomiasis in Cambodia and Lao PDR by complementing human and animal deworming activities with interventions that improve access to safe drinking water, adequate sanitation and better hygiene and nutrition practices (CL-SWASH plans) Draft 8, 10 June 2016.*
23. WHO. *Report of WHO Study Group. Control of food borne trematode infection, WHO Technical Report Series, 849, 24–89, Geneva, Switzerland. 1995.*
24. Thomas Fürst, Jennifer Keiser, Jürg Utzinger. *Global burden of human food-borne trematodiasis: a systematic review and meta-analysis.* *Lancet Infectious Diseases.* 2012;12:210–221.
25. Ralph Muller and Derek Wakelin. *Worms and Human Disease, 2nd Edition, CABI Publishing, New York, USA, 2002.*
26. Akkhavong K, Paphassarang C, Phoxay C, Vonglokkham M, Phommavong C, Pholsena S. *Lao People's Democratic Republic Health System Review. Health Systems in Transition.* 2014;4(1).
27. *Activities Report 2014, Institut Pasteur du Laos, Vientiane, Lao PDR, 2015.*
28. *Activities Report 2015-2016, Institut Pasteur du Laos, Vientiane, Lao PDR, 2016.*
29. Singh B, Daneshvarb C. *Human Infections and Detection of Plasmodium knowlesi.* *Clin Microbiol Rev.* 2013;26:165-184.
30. Tanizaki R, Ujiie M, Kato Y, Iwagami M, Hashimoto A, Kutsuna S, et al. *First case of Plasmodium knowlesi infection in a Japanese traveller returning from Malaysia.* *Malar J.* 2013;12:128.

<執筆一覧>

鈴木 基義	ラオス計画投資大臣特別顧問・ラオスビジネス商業大学学長 (前JICA専門家 経済政策・投資促進アドバイザー)
寺井 義明	JICA専門家財務統計・財政政策アドバイザー
渡井 慎也	公益財団法人国際金融情報センター アジア第2部 研究員
新村 隆之	JICA専門家電力政策アドバイザー
瀬尾 充	JICA専門家農業政策アドバイザー
長岡 明	JICA有機農業促進プロジェクトチーフアドバイザー
木下 俊和	JICA-ASEAN 連携ラオスパイロットプロジェクト観光振興コンポーネント 業務調整員兼観光開発専門家
須田 大	法律人材育成強化プロジェクト (フェーズ2) チーフアドバイザー
須田 裕美	(特活) 国際協力NGO・IV-JAPAN
岩品 雅子	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 チーフアドバイザー業務/政策・研修計画
園田 美和	JICAラオス母子保健人材開発プロジェクトチーフアドバイザー
小原 ひろみ	JICAラオス保健政策アドバイザー
石上 盛敏	JICAラオス国のマラリア及び重要寄生虫症の流行拡散制御に向けた遺伝疫学 による革新的技術開発研究プロジェクト研究推進統括/集団遺伝学的解析・評 価研究 専門家

—執筆順—

＜編者紹介＞

鈴木基義 ラオス計画投資大臣特別顧問・ラオスビジネス商業大学 (LSBC) 学長。経済学博士。サワンナケート県/チャンパサック県/カムワン県知事顧問。ラオス国立大学/サワンナケート国立大学/チャンパサック大学 客員教授。ラオス開発援助研究会座長

1989年三重大学人文学部講師・助教授、在ラオス日本国大使館専門調査員、国連地域開発センター客員研究員、社団法人研究情報基金企画研究部長、タイ国立タマサート大学大学院客員教授、1998年三重大学教授を経て、2002年より鈴鹿国際大学学長。2006年ガーナ財務・経済計画省経済顧問 (JICA)、2007年4月よりラオス計画投資省政策顧問 (JICA)。2008年8月より広島大学・大学院国際協力研究科教授。2010年シエラレオネ財務経済開発省上級顧問 (JICA)。2012年よりラオス計画投資省上級顧問。2016年より現職

◆照会先 E-mail : suzukimo826@gmail.com

アセアン経済共同体とラオス

2018年3月発行

編著者 ラオス開発援助研究会 座長 鈴木基義

発行者 JICAラオス事務所

印刷 Pasaxon Printing

Hadxaykhao Village, Hadxayfong District,
Vientiane Capital, Laos
021-316517/020-77847868/020-22214516
