

外務省対ラオス国別開発協力方針（案）に関するパブリックコメント

2020年6月15日 日本国際ボランティアセンター

- ① 「国別開発協力方針（旧国別援助方針）・事業展開計画の概要」の「6. 国別開発協力方針の策定プロセス」によれば、現地 ODA タスクフォースが原案を完成させるまでに「関係機関／関係者（有識者・NGO・経済界等）からのコメント」を受けるとされているが、原案作成の段階においてこれら関係機関からコメントを募集したのか。もしそれが実施されていないのであれば、関係機関からのコメントを積極的に求めるべきであると考え。また、今回の方針案は2019年4月付けで、パブリックコメント受付開始まで1年以上が経過しているが、その間どのような経緯があったのかを示していただきたい。
- ② 前回の「対ラオス人民民主共和国 国別援助方針」（2012年）ではミレニアム開発目標（MDGs）の達成が後発開発途上国（LDC）からの脱却とともに援助の基本方針（大目標）に位置づけられていたが、今回の案ではMDGsの後継にあたる持続可能な開発目標（SDGs）の達成が援助の基本方針に位置づけられていない。それはどのような理由によるのかを示していただきたい。SDGsの達成は、ラオスの開発計画の一つである「社会経済開発戦略10カ年戦略2016-2025」の方針の一つになっており、また「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」（2016年）においても本計画の目指すラオスの将来像としてこれが掲げられており、重要性は極めて高いはずである。SDGsの観点では重点分野や留意事項などにすでに含まれており、個々の目標は各協力プログラムを通じて達成を図っていくとも考えられるが、例えばSDGsの5番目の目標「ジェンダーの平等を達成し、すべての女性と女児のエンパワーメントを図る」に関連して、国別開発協力方針（案）、事業展開計画（案）のいずれの箇所においてもジェンダーの平等について言及がなされておらず、これに関する取り組みが不十分に終わることが危惧される。SDGsの実現に向けた取り組みを漏れなく確実に推進するために、「SDGsの達成」を援助の基本方針として位置づけるべきであると考え。
- ③ 重点分野（中目標）として「財政安定化をはじめとするガバナンス強化および分野横断的な課題への対応」が掲げられているが、これに沿った開発課題1-1への対応方針や協力プログラムは、財政安定化を主眼とするものであると見受けられる。一方、2019年にラオスの人権活動家がタイで失踪し、SNSで政府の洪水対策を批判した女性が逮捕されるなどの事件が相次ぎ、こうしたラオスの人権状況に対して国連の特別報告者が懸念を表明する事態に発展している。このようなラオス社会の現状を踏まえるならば、ガバナンス面の強化は経済分野のみならず、社会の安定を確かなものとする人権擁護の分野にも振り向けられ、重点分野の一つとして位置づけられるべきであると考え。その点についての考えを示していただきたい。加えて、重点分野（中目標）（1）に「財政安定化および人権擁護をはじめとするガバナンス強化」の文言の追記が必要と考える。
- ④ 同じく重点分野（中目標）として「周辺国とのハード・ソフト面での連結性強化」や「産業の多角化と競争力強化、そのための産業人材育成」が掲げられ、各開発課題の対応方針として交通・運輸網のインフラ整備、水力発電を中心とする電源開発、投資促進などが示されているが、総じてこれらの目標や対応方針は経済成長の達成を指向するあまり、未だラオス社会が内包している社会的課題への対応が不十分な、バランスの欠いた内容になっていると考え。例えば、事業展開計画（案）の開発課題3-3農業開発において、開発課題の対応方針として「農業インフラの整備から生産・マーケティング・加工・流通・販売までを視野に入れたバリューチェーン構築のため包括的な支援を行う」ことが中心に据えられ、協力プログラムもそれに向けられたものとして計画されている。一方、就業人口の7割が農林水産業を営み、その大半が小規模農家であるラオ

スの農村部において、主食である米の年間を通じた自給もままならない住民は少なくない。前回の事業展開計画の開発課題2-1においても、農村地域において自給が達成できていない点や生産が天候に大きく依存し、技術が不足しているために生産性が低く留まっていることなどが少なくとも課題として明記されていた。ラオス政府は第8次NSEDPにおいて社会開発の推進（成果2）を実現するため、食料安全保障の確保及び栄養状態の改善等を進めるとしているが、こうした農村地域の現状で、果たしてバリューチェーン構築がどのように国民の食料安全保障の確保や栄養状態の改善に通じると考えているのかを示していただきたい。これらの課題解決のためには、商品作物の普及・生産性向上のみならず、農村地域における食料自給率向上の支援にあわせて取り組むべきであると考え。

- ⑤ 2011年度に行われた対ラオス国別援助方針（案）へのパブリックコメントを受けて出された「国別援助方針へのご意見募集結果（ご意見の概要と外務省からの回答）」によれば、項目15「ラオスにおける持続可能な森林利用の観点から、外国企業側の投資に際する国内法の遵守を促す枠組みづくり、ラオス政府の法執行力強化及び環境社会配慮向上のための法制度整備等を支援すべき。」というコメントに対して「本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、御指摘の点を参考にさせていただきます。」との回答が、また項目16「開発課題2-2及び1-3において、投資推進がもたらしうる負の側面、特に土地森林収用問題へ取り組むべき。」というコメントに対して「個別事業については、ODA大綱及び中期政策に基づき、環境や社会面への配慮を適切に実施していきます。」「本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、御指摘の点を参考にさせていただきます。」との回答がそれぞれなされているが、実際にどの案件でどのような配慮がなされ、どのように指摘点を参考にしたのかを具体的に示していただきたい。

投資プロジェクトがもたらす負の側面、特に土地森林収用問題はラオス国内での実例の報道も多く、開発に伴って不可避的に生まれる問題と考えられる。ラオスの中央・地方行政は制度面・組織面・人材面・財政面等において能力が十分でなく、社会状況に見合った効果的な政策の策定から、開発投資に際して影響を受ける現地住民との合意形成や補償に至るまでの行政サービスが行き届いていない。前回のパブリックコメントで指摘があった、外国企業の投資活動における国内法遵守を促す枠組みづくり、ラオス政府の法執行力強化及び環境社会配慮向上のための法制度整備の支援に加えて、上述した行政サービス強化のための実践における支援を今回の国別開発協力方針で明確に位置づけるとともに、例えば開発課題1-1の協力プログラムの一つである「法の支配発展促進プロジェクト」（2018年7月～2023年7月）においてこれらを具現化すべきであると考え。

- ⑥ 同上「国別援助方針へのご意見募集結果（ご意見の概要と外務省からの回答）」の項目17「REDD+が森林保全及びそこに暮らす人々の暮らしにとって最善の策であるかどうか、支援を通じて再考すべき。」というコメントに対して「本方針に基づく具体的な支援の実施に当たり、御指摘の点を参考にさせていただきます。」との回答があったが、実際にどの案件でどのように指摘点を参考にしたのかを具体的に示していただきたい。

今回の国別開発協力方針（案）においても、前回の国別援助方針に引き続きREDD+の取組強化が明確に打ち出されているが、REDD+は現地住民の諸権利を保護する、社会環境への影響を最小化するなどのセーフガードの実現が困難であること、保全される森林付近の現地住民がプロジェクトの意思決定から排除される傾向にあること、現地住民には二国間での二酸化炭素排出権売買をめぐる当事者意識が醸成されにくいことなどが問題として一般に指摘されている。これらのことからREDD+が森林保全及び現地住民の暮らしにとって最善の策なのかどうか、改めて再考すべきであると考え。

- ⑦ 今回の国別開発協力方針（案）は、「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」（2016年）の内容の多くを踏襲したものであると考えられる。今後、こうした日本・ラオス二国間の共同計画を策定する際には、本コメントで指摘された諸点が計画内容に反映されるとともに、関係機関／関係者からのコメントやパブリックコメントが積極的に募られることを期待する。

以上