

モロッコ国別評価報告書 要約

第1章 評価の目的と実施方針

1-1 評価の背景と目的

政府開発援助（ODA）は、わが国の国際貢献の主要な柱の一つであり、その規模は総額で世界のトップクラスを維持している。しかし近年、国際的にも国内的にもその効率的・効果的な実施が問われており、国民に対する説明責任の観点からもODAの評価の重要性が高まっている。

モロッコは、アフリカ大陸を欧州と結ぶ地政学的に重要な位置にあり、外交面では北アフリカ・地中海地域の安定や中東和平問題の解決に尽力している。また、内政面では、民主化、近代化を推進しつつあり、経済面においても、国内市場の開放及び外国投資の誘致による国内経済活性化に取り組んでいる。しかしながら、モロッコの最重要課題の一つである地域格差・社会格差は依然として際立っており、社会不安更にはテロリストの温床となる可能性も強く危惧されるので、今後とも同国の取り組みを継続的に支援していく必要がある。わが国にとってモロッコは主要なODA 供与国の1 つであり、アジア以外ではチュニジアとペルーと共に円借款年次供与国となっている。また、わが国は二国間ドナーとしては旧宗主国フランスに次ぐ第二のODA 供与国となっている。

本件評価はこのような状況を踏まえて、1999年にわが国とモロッコ政府の間の政策協議で合意された対モロッコ援助重点分野に沿って実施されたわが国のODA の成果を検証した。2007年度に予定されているわが国の「モロッコ国別援助計画」の策定に向けて、より効果的・効率的な援助の実施に参考となる教訓と提言を抽出することと同時に、ODA の透明性を確保すること、政府が説明責任を果たし、国民に広く理解を得ることも本件評価の目的とした。

1-2 評価の対象・期間

評価の対象は、2000～2005年度におけるわが国の対モロッコ援助政策及び実績（開始、継続、終了した案件）である。これまでわが国は「モロッコ国別援助計画」を策定していないため、本件評価では、1999年に合意された「6つの重点分野」及び、外務省の「国別データブック」に記載されている「モロッコに対するODAの意義」と「モロッコに対するODAの基本方針」の3項目をまとめて対モロッコ援助政策として捉え、同政策がどのような目的をもち、いかなるプロセスを経て策定・実施され、どのような結果をもたらしたのかを総合的に評価した。

1-3 評価の実施方法・評価の枠組み

本評価調査は、外務省経済協力局開発計画課（現、国際協力局評価室）が発行した「ODA評価ガイドライン第3版」（2006年5月）に準拠し、対モロッコ援助政策の「目的の妥当性」、同政策の「結果の有効性」、同政策の「プロセスの適切性」について調査・分析した上で総合評価をとりまとめ、提言を行った。具体的には、「評価の枠組み」（添付資料1）に沿って実施した。

1-4 評価調査の限界

今回の評価調査では、主として「6重点分野」をわが国の対モロッコ援助政策と捉えて評価を実施したが、「6重点分野」について目標は設けられていないため、「援助政策が設定した目標に対する達成度を測る」という形での評価を行うことはできなかった。

また、対モロッコ援助政策の「結果の有効性」の評価に関連して、状況の改善には様々な社会経済的要因が絡み合ってくるので、日本の援助のみを抽出して、それが実際にどれほど寄与しているのかを測定するのは困難であること、事業の進捗度によって、成果・インパクトの発現状況及びデータの整備状況にばらつきがあること、案件の組み立て上、プロジェクト目標が達成されても、それがインパクト発現を保障するとは限らない場合が多々あること、案件の性質によってその成果を測る上で定量的データよりも定性的データへの依存度が高い場合が多々あること、といった限界があった。従って、本件調査では、定量的データに加えて、現地調査での聞き取り等で入手した定性的データを積極的に活用した。

1-5 調査体制

本件評価調査は、評価主任、アドバイザー、外務省、コンサルタントを含む関係者を交えた協議により、評価の実施方法を確定し、調査を行った。

第2章 モロッコの開発状況と日本及び他ドナーの援助動向

2-1 モロッコの開発状況

2-1-1 政治・経済の現状

モロッコは国事全般が国王の判断と指示により決定されるという親政的な統治体制を基礎としているが、国王主導による民主化措置の導入も進められている。基本的外交姿勢としては、アラブ・イスラム諸国の一員としての立場を堅持しつつ、親欧米路線を保

ってきた。モロッコはイスラム会議機構でも設立以来中心的な役割を果たしており、イスラム圏における宗教的・文化的な重要性が高く影響力も大きい。

国民一人当たりの国民総収入（GNI）は1,220ドル（2000年）から1,730ドル（2005年）へと上昇傾向にあり、2001年から2005年までの平均経済成長率は4.8%である。しかし、農業が降雨量の多寡により大きく影響を受けること、輸入に依存する石油の国際市場価格変動が貿易収支に大きく作用する等外的要因の影響により、概して経済基盤は脆弱である。こうした課題を抱える中、モロッコは世界銀行及び国際通貨基金の支援を得て包括的な構造調整を行ってきた。対外経済政策では、競争力強化と経済多様化を図るべく、世界貿易機関を軸とした多国間協力、欧州連合（EU）、環地中海及びマグレブ諸国間を対象とした地域協力、米国や中国といった諸国との二国間関係強化を展開している。

2-1-2 開発援助の受け入れ体制

モロッコでは貧困削減戦略文書（PRSP）は策定されていない。ドナーは経済社会開発計画（2000～2004年）及びジェットウ首相が発表した優先課題に沿って緩やかに整合化（アラインメント）を図っている。ODAの受け入れ体制は、借款案件については、財務民営化省が実施機関と調整のうえ取りまとめ、優先順位を決め、実施・モニタリング・評価段階においても実施機関と密接な連携を取っている。無償資金協力や技術協力については外務協力省が窓口となっているが、案件採択後はドナーがモロッコ援助関係省庁と直接話を進めることが多い。援助受け入れに関するモロッコの主体性は高く、ドナーとの関係では主導権を持っている。またモロッコ側の負担事項に関して人材配置等の遅れはあるが、援助で整備された施設・機材の維持管理状況は総じて良い。

2-1-3 社会開発の現状

政府は公共支出の多くを社会開発に投入してきたが（2004年の統計で30%）、社会層・地域間の貧富の格差、高い非識字率、都市部及び若年層を中心とした高失業率問題等、多くの貧困・社会問題を抱えている。2006年に国連開発計画が発表した人間開発指標においても、モロッコは世界123位（チュニジアが87位）と、低中所得国としてはかなり低くなっている。ミレニアム開発目標における主要指標は、1990年に比較して改善が見られるが、都市・地方間、男女間の格差が顕著である。

2-1-4 経済社会開発計画（2000～2004年）

2000年8月に議会で承認された「経済社会開発計画（2000～2004年）」は、民主化・経済改革・社会格差是正を基本理念とし、以下の6つの目標を列挙している。

よりよい開発行政のための制度改革

経済の安定と投資拡大による経済成長と雇用創出

農村開発と地域格差是正

国土開発と都市整備

人的資源の開発と教育改革

基礎的ニーズの充足・社会保障の拡大・格差是正・あらゆる層の社会参加を通じた社会開発促進

2002年にジェットウ首相が発表した優先課題は、「経済社会開発計画（2000～2004年）」と大枠では同様の内容となっている。「経済社会開発計画」は2004年に終了したが、2007年に予定されている総選挙までは少なくとも後継の計画が策定される予定はない。従って、実質的には、2002年首相発表の優先課題が引き続き現在も有効であると考えられる。

2-1-5 人間開発に係る国家イニシアティブ（INDH）

2005年5月、国王モハメッド6世により「人間開発に係る国家イニシアティブ」（L'Initiative Nationale pour le Développement Humain: INDH）が発表された。モロッコでは貧困削減、地域・社会格差是正が開発優先課題として認識されてきており、国家経済社会開発計画や各セクター開発計画の中にもこれらの課題が盛り込まれている。INDHはこのような課題を中心に据えた初めての国家政策であり、貧困層の受益者を念頭に置いた地域中心型・セクター横断型・住民参加型の政策であることが特徴である。INDHは経済社会開発計画やセクター別開発計画に代わるものではなく、セクター別開発計画を補完するものと言える。

2-1-6 主要なセクター計画

各セクターの戦略にあわせて3年から20年の期間で目標が設定されているが、全体的な特徴は、いずれのセクターも出来る限り明確な数値目標を設定し、モロッコ関係省庁・機関がそのモニタリングを行ってきたことである。

2-2 わが国の対モロッコ援助

2-2-1 対モロッコ援助政策

モロッコに対するODAの基本方針として、モロッコ「経済社会開発計画」(2000～2004年)の基本理念ともなっている民主化、経済改革及び社会格差是正を支援するための、各形態による援助の実施が挙げられている。特に、地域格差是正への対応としてミレニアム開発目標(MDGs)の目指す分野については継続して実施していくと明記されている。援助の重点分野としては、1999年7月の包括的経済協力政策協議において、農業及び水産業の開発・振興、水資源開発、基礎インフラ整備、都市・地方間の格差是正及び貧困削減のための地方開発、環境、社会開発が重点分野とされている。

2-2-2 わが国の援助実績(2000年～2005年)

2000年から2005年(暦年)までのわが国のモロッコに対するODAの累計金額は、OECDの支出純額ベースで約9.9億ドルであり、そのうち政府貸付が5.2億ドル(返済金額を差し引いた金額)、無償資金協力が2.3億ドル、技術協力が2.5億ドルであった。

モロッコに対するわが国の援助を形態別にみると、2000～2005年度に開始、継続、終了した有償資金協力・無償資金協力(草の根・人間の安全保障無償を除く)・技術協力プロジェクト(技プロ)・開発調査合計41件の内訳は、有償資金協力が17件、無償資金協力11件、技プロ8件、開発調査が5件であった。セクター別にみると、農水産業、地方給水・電化、運輸、母子保健分野を中心とした援助が実施された。また、草の根・人間の安全保障資金協力は、2000年度以降年間12件から28件採択され、累計126件実施された。

2-3 モロッコへの援助動向

2-3-1 モロッコに対する援助全体の特徴

二国間ドナーにおけるシェアでは、わが国は2000年以降旧宗主国フランスに次いで、第2位となっているが、多国間ドナーも含めるとECに次いで第3位となっている。モロッコのODA受け取り総額に対して日本のODA資金の占める割合は、2000年～2001年には約20%であったが、2002年～2004年にかけては約10%に縮小している。これは、2000年から2004年の間、同国の援助受け取り総額と他のドナーの拠出額が増加傾向にあった中で、日本の拠出額が減少したためと考えられる。各セクターへのODA資金全体の配分を見ると、2000年～2005年において最も多くの資金が配分されているのは、教育、水・衛生といった社会インフラで、次いで経済インフラで、その中でも運輸のほか、近年ではエネルギーへの資金配分が大きくなってきている。

2-3-2 主要ドナーの援助動向

主要ドナーの対モロッコ援助戦略文書の共通点としては、多くのドナーが戦略文書を策定する際に、国家優先課題への整合化を図り、近年では格差是正及びINDHに対応するよう努力していること、体系図を用い、長期開発目標・戦略と重点課題の整合性を図っていること、他ドナーの援助動向、他ドナーとの補完性及び協力分野について分析していること、長期目標・戦略として、雇用創出を目指しての持続的経済成長を掲げつつ、同時に貧困削減・格差是正を掲げていること、横断的視点もしくは重点課題としてガバナンスの向上を挙げていること、戦略文書の対象期間を以前より長くしていること等が挙げられる。

2-4 モロッコの国家戦略・制度へのアラインメント（整合化）及びドナー間の調和化の動向

モロッコにおいては、ドナーが支払い、調達、監査、モニタリング・評価など、同国政府の制度を活用する頻度が高く、双方の制度を組み合わせる活用される場合が多いことが確認されている。また、モロッコは、主体性や調整能力が高く、政府主導で各ドナーへの協力要請が行われ、基本的にドナーは同国政府の開発計画に沿ってそれぞれの援助形態で事業を実施している。特に、道路・電化・給水等インフラ整備事業を中心に、モロッコ政府が各セクター計画の中でフェーズ・対象地域・区間をドナーに割り振る協調融資（パラレル融資）¹が多く実施されている。

基本的にモロッコ政府・ドナー間の支援国会合は実施されていないが、2005年以降INDHについては政府の主催でドナーとの会合が開催されている。また、ドナー間の情報共有・意見交換を目的として、水資源、環境、ジェンダー等課題毎にドナー会合が行われているほか、EUやイスラム系機関が加盟国・関係国間の会合をそれぞれ行っている。また、最近ではスペインやEU、UNDP等のイニシアティブで、ドナー全体の援助分野マッピングを目的としたプロジェクトデータベースを、財務民営化省と協力して構築していくことが検討されている。

¹ 協調融資(co-financing)には各金融機関が同じ案件に対して地域・部門等融資の対象を区分するパラレル融資(parallel financing)と、各金融機関が同じ案件に対して融資比率を決めて融資する共同融資(joint financing)がある。

第3章 評価の結果

3-1 対モロッコ援助の「目的の妥当性」に関する評価

3-1-1 わが国のODA政策との整合性

わが国の対モロッコ援助重点分野は、上位の援助政策である新旧 ODA 大綱及び新旧中期政策の基本方針・重点事項のうち、モロッコの開発課題に関連した部分を適切に踏まえており、整合性が高いと言える。

3-1-2 モロッコの国家開発計画との整合性

わが国の対モロッコ援助の6重点分野をモロッコ経済社会開発計画及びジェットウ首相演説における優先課題との整合性を検証した結果、「制度改革」以外は的確に対応していると言える。また、INDHの目標・精神である貧困削減・格差是正はモロッコの開発課題の中心と言えるが、これらの課題はわが国の対モロッコ援助政策においても従来から強く意識されている。6重点分野の中の「都市・地方間の格差是正及び貧困削減のための地方開発分野への支援」がそれに該当するが、その他の重点分野の下でも貧困削減・格差是正を目指した事業が多く実施されてきている。但し、男女格差の是正支援については、個別の事業では女性のニーズへの対応を意識的に行っている例も多く確認できるものの、対モロッコ援助の基本方針・重点分野にはジェンダーの視点は明記されていない。

3-1-3 国際的な優先課題との整合性

ミレニアム開発目標 (MDGs) とわが国の対モロッコ援助重点分野とを比較すると、モロッコと特に関連性が高い目標1「極度の貧困と飢餓の撲滅」、目標2「初等教育の完全普及の達成」、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7「持続的な環境の確保」の5項目に対して、日本の対モロッコ援助重点分野と対応が見られる。しかし上述の通り、目標3「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」については案件レベルの対応はあるものの、基本方針・重点分野においては言及がない。

3-1-4 他ドナーの援助政策との比較

評価対象期間において、多くのドナーは対モロッコ開発援助の上位目標として「雇用創出型の持続的経済成長」を掲げると同時に「貧困削減」「格差是正」を掲げており、わが国が対モロッコ援助基本方針として掲げている「民主化」「経済改革」「社会格差是正」と共通した内容になっている。また、重点課題を比較すると、わが国の対モロッコ援助 6 重点分野のうち、特に水資源開発、基礎インフラ整備、環境、社会開発等については、他援助機関も多かれ少なかれ実施していることが確認できた。

他方、わが国と他援助機関との相違点は、わが国を含め多くの援助機関が共通して上位目標・基本方針に掲げている「ガバナンス」、「民主化」に関して、他援助機関の多くは支援実績があるのに対し、日本はこれに対する明確な支援実績がないこと、日本の対モロッコ援助重点分野がモロッコの開発ニーズを網羅しているのに対し、他の援助機関の多くは重点分野を絞っている傾向が見られること、日本の援助政策においては、重点分野と上位目標との関係や、何を目指しどのようなアプローチで援助を実施するかという点が明確でない、という点である。これは、わが国の「モロッコ国別援助計画」が現在まで策定されておらず、援助政策の抜本的な見直し・整理を行う機会がなかったことにも起因すると思われる。

3-1-5 地域的枠組みとの整合性

モロッコは、イスラム・アラブ世界の一員であることに加えて、サブサハラアフリカ仏語圏諸国に対するリーダー的役割も果たしている。わが国の対モロッコ援助政策は、平和構築などモロッコに直接関連しない項目を除いては、中東及びアフリカ、いずれに対する地域的援助枠組みとも整合性が高いと言える。

3-1-6 結論・考察

わが国の対モロッコ援助政策は、モロッコの開発計画及び開発ニーズとの整合性が高く、また、日本のODA上位政策、国際的な優先課題、地域的援助の枠組みと比較しても、モロッコに関連する部分は適切に反映されており、妥当であった。一方で、援助政策の構成を見ると、上位目標（基本方針）と重点分野との関係、6重点分野の相互の位置づけ、横断的視点が体系的に整理されておらず、戦略性に乏しいものとなっており、全体としてみると総花的・網羅的なものとなっていた。

3-2 対モロッコ援助の「結果の有効性」に関する評価

3-2-1 援助重点分野への支援の結果

(1) 農業・水産業

a) 農業

わが国は農業技術向上と農業用水供給（灌漑）の2側面から支援を実施した。農業技術向上については、農業用機械普及職員の養成を実施し、さらに現在普及職員が農家を対象に研修を実施しており、今後のインパクトとして、指導を受けた農家の農業機械技術の向上と、その結果として労働時間の節減、作付面積の拡大等が期待される。灌漑分野については、大規模な灌漑整備1件と、伝統的灌漑施設（ハッターラ）についての開発調査1件を実施し、また草の根・人間の安全保障無償ではハッターラ整備を18件、そ

れ以外の小規模灌漑整備を 10 件実施して、地域住民から歓迎された。モロッコは既に一定の農業技術を有する水準にあるので、商業ベースでのインセンティブによる収量増加や品種改良等が可能と考えられる。わが国の協力をさらに戦略的に実施するとすれば、農業技術面よりは、今後は水資源の有効管理（灌漑）、地域格差是正・貧困削減の観点からの農村開発の支援が必要と考えられる。

b) 水産業

漁業国日本のノウハウが活かせるという比較優位があり、過去から一貫して協力実績が大きく、漁業省からの評価も高い。評価対象期間におけるわが国の協力案件は「研究・訓練施設の建設整備や職員の能力向上を通じての水産技術の開発と普及」及び「零細漁村・漁民支援」の 2 系統に分けられる。実施中で成果・インパクトが十分発現していない案件もあるが、水産業界全体への技術の普及等のインパクトが期待されている。

(2) 水資源開発

水資源開発分野では「水利全般」「農業用水供給（灌漑）」「飲料水供給」「下水道」の 4 側面で協力を行っており、モロッコ側からの評価は高い。農業用水（灌漑）については前項で述べたとおりである。水利分野では、水資源開発及び洪水対策について開発調査が 2 件実施され、マスタープラン作成過程で水利庁の能力向上に貢献したものと判断される。

飲料水供給整備分野においては、地方の中小都市を中心に上水施設整備を実施すると同時に、農村部については「地方飲料水供給計画（PAGER）」に沿って協力を実施してきた。評価対象期間における水道公社（ONEP）へのドナー支援額のうち、日本の拠出額はドイツの 27% に続いて 16.4% を占め 2 位になっている。草の根・人間の安全保障無償では、村落飲料水供給支援を 25 件実施した。農村部における飲料水へのアクセス率は 2000 年の 43% から 2005 年末には 70% まで上昇しており、わが国が貢献した部分も大きいと言える。下水道整備分野での日本の協力実績は円借款「下水道整備計画」1 件のみで現在実施中であるが、今まで下水施設がなかった中規模の 3 都市住民約 30 万人の生活状況改善が見込まれる。

(3) インフラ整備

a) 道路

高速道路整備において、評価対象期間内の日本の協力実績は、整備キロ数は大きくないものの高度な技術を要する重要な区間を担当している。一般道路分野では、円借款による道路整備事業 2 件及び草の根・人間の安全保障無償による村落道路整備事業 25 件を実施した。また、道路保守建設機械訓練センターに対しては、無償資金協力による機材整備及び、専

門家派遣・研修員受け入れ、第三国研修を行った。当センターでは設立以来、モロッコ人技術者約 3,600 人及びサブサハラアフリカの技術者約 100 人を育成した。当センターの入所希望者は常に多く、企業からの求人状況も安定しており、研修生の就職先等からの評価も高いとのことで、モロッコの道路整備技術向上に貢献しているものと判断できる。

b) 鉄道

鉄道分野の協力実績は円借款「メクネス・フェズ間鉄道複線化計画」1 件のみで距離的には限られているが、政府の優先課題に沿って 1970 年代から一貫して鉄道整備に協力したことは、物流の活性化等を通じてモロッコの経済発展に貢献するものと評価できる。

c) 電化

電化分野における日本の協力は全て「地方総合電化計画(PERG)」(1996 年～)に沿って実施されており、参加した第 2～第 4 フェーズでは担当地域数および金額においていずれもある程度の割合を占めている。農村部電化率は 2000 年の 45%から 2005 年には 81%まで上昇しており、わが国も貢献していると言える。

(4) 地域格差是正

評価対象期間の 2000～2005 年度に完了・開始・実施中の案件（円借款、無償資金協力、技術協力プロジェクト、開発調査のみ。草の根・人間の安全保障無償を除く）41 件のうち、23 件が地域格差是正・地方開発を目標に含めている。日本の事業対象地域はほぼモロッコ全土に分布している。地方開発関連で 3 種類以上の事業が実施された県はワルザザート、ティズニット、サフィ（いずれも電化、給水、中学校）とケニフラ（給水、妊産婦ケア、基礎教育）であった。2 種の事業（電化、給水、妊産婦ケア、基礎教育、中学校のうちいずれか）が行われた県は北部と中部に集まっている。わが国が担当した県の中で対象地域（村落）を選択するにあたっては、貧困度、就学率、給水率、電化率等の関連指標を見て、特に必要の高い地域を選定していることが各事業の資料から読み取れる。各事業において対象地域の住民の生活状況が改善していることから、日本の援助は地域格差是正に貢献していると考えられる。

(5) 環境

環境分野の協力実績は、「水資源」の項で触れた「下水道整備計画」以外は、専門家派遣・本邦研修のみとなっており、投入・成果とも他の重点分野に比べて限定的である。モロッコの経済発展に伴い顕在化してきている環境分野の課題には大気汚染、廃棄物処理、下水処理、再生エネルギー等があるが、これらの分野は日本の比較優位があるので、今後は積極的に支援していくのが望ましい。

(6) 社会開発

a) 保健医療

保健医療分野においては、「地方妊産婦ケア改善」の無償資金協力・技術協力プロジェクトが実施されている。事業対象地域においては、医療人材の増加及び彼らの妊産婦ケアに関する能力向上・意識向上、医療施設・機材の改善、医療機関で出産する妊婦の増加等、効果が出てきている。草の根・人間の安全保障無償は保健分野で 15 件実施された。

b) 教育

教育分野の開発調査「地方基礎教育改善計画調査」では学校運営委員会の改善計画を作成し、パイロットとなった学校では実際に生徒のドロップアウト率の低下が見られた。円借款「地方部中学校拡充計画」はまだ完了していないが、政府の中学校建設計画の約 3 分の 1 を建設することになっており、既に開校した地域では就学率の増加(特に女子)等のインパクトが出ている。小学校就学率が向上した今、中学校拡充は意義の高いことと思われる。また、教育分野では青年海外協力隊及びシニア海外ボランティアや草の根・人間の安全保障無償の貢献も大きい。

(7) 6 重点分野以外の協力実績

a) 海運

モロッコ唯一の高等船員教育機関である「高等海事学院」への技術協力プロジェクトは、船員教育の改善により当学院の能力向上及びモロッコ人船員のレベルアップに貢献したものと評価できる。また、2002～2004 年度には第三国研修も実施された。

b) 鉱業

技術協力プロジェクト及び開発調査「鉱物資源探査技術向上プロジェクト」の実施により、モロッコ鉱山探査投資公社 (BRPM) の探査技術が向上し、新たな探査プロジェクトも複数立ち上げられ、BRPM の国際的知名度が高まり国内外の機関との連携が強化されたことがインパクトとして確認されている。

(8) 分野横断的な課題

a) 貧困削減

評価対象の案件 41 件中、21 件が貧困削減を目標に含めていた。また、草の根・人間の安全保障無償案件の多くも貧困削減を上位の目標にしている。わが国の援助がモロッコの貧困削減にどれほど貢献したかを把握することは出来ないが、各事業のインパクトとしては電化や給水施設整備による生活条件の改善、就学率の向上、妊産婦ケアへのアクセス向上な

ど、事業対象地域の住民の生活向上が確認されている。

b) ガバナンス

わが国は今のところ、ガバナンス支援をモロッコで実施していない。日本がモロッコにおいてガバナンス支援を行うことには比較優位がないと考えられ、水資源など比較優位のある分野にてセクター改革支援をしていく方向が望ましいと思われる。市民社会の育成という面では、評価対象の6年間にわが国は草の根・人間の安全保障無償資金協力を126件実施し、NGOを支援した。

c) 人材育成

人材育成を直接の目標としている研究・訓練施設案件や中学校拡充計画の成果に加え、専門家・青年海外協力隊・シニア海外ボランティアによる指導や本邦研修の内容、各案件における技術移転の成果についてモロッコ側からの評価は概ね高く、この側面に貢献していることが確認された。JICA 帰国研修員 921 名(2006 年 11 月現在)が各分野で活躍するほか、JICA 帰国研修員同窓会も設立されている。

d) ジェンダー

評価対象期間内に実施されたわが国の援助案件 41 件のうち 15 件が男女格差是正・女性の状況改善を目標や活動内容に含めている。また、草の根・人間の安全保障無償でも、女性を対象としていることが案件名から判断できるものが 126 件中 11 件実施されたほか、女性の水汲み負担の軽減に貢献した飲料水供給や母子保健の案件も多数実施された。日本政府が 2005 年に発表した GAD (Gender and Development : ジェンダーと開発) イニシアティブの視点からみると、体系的なアプローチはとられていないが、各種案件形成時にジェンダー配慮は勘案されており、水くみ労働の軽減、妊産婦ケアの向上、学校教育・インフォーマル教育・職業訓練の推進等、様々な面で女性の生活状況改善の実績がみられる。

e) 三角協力

評価対象期間には、水産業、上下水道、道路整備、海運分野でサブサハラアフリカの 25 カ国を対象に第三国研修が実施された。研修の着実な実施状況及び日本のインプットへの高評価、協力の継続や拡大への期待から見て、わが国の協力はモロッコ側実施機関の、研修拠点としての能力向上及び持続性向上に貢献していると判断できる。研修参加国の能力向上にも貢献していると考えられるが、その点に係る評価は現在のところ実施されていないため判断はできなかった。

3-2-2 結論・考察

わが国の援助の貢献について、モロッコ政府側からは概ね高い評価を得ている。モロッコの開発ニーズに即した協力を行っていること、及び実施内容の質の高さと確実性を、日本の援助の強みとして挙げるモロッコ側省庁が多かった。日本の援助は、全体として有効な結果を出しており、セクター別に見ると特に水資源開発（灌漑、飲料水供給）とインフラ整備（道路、電化）における事業実績が大きい。但し、環境分野（下水道を除く）は他の重点分野に比べて投入・成果とも限定的であった。各案件を目標・活動内容から見ると個別に独立した「点」での協力となっている傾向があった。

3-3 対モロッコ援助の「プロセスの適切性」に関する評価

3-3-1 対モロッコ援助政策の策定プロセス

現在のところ「対モロッコ国別援助計画」は策定されておらず、1999年の包括的経済協力政策協議でモロッコ政府と合意した6重点分野において援助を実施している。同協議ではわが国の外務省と国内関係省庁、JICA、JBICとの協議を踏まえて対処方針を作成し、それに基づいてモロッコ側と重点分野を合意している。従って、策定プロセスは日本・モロッコ双方の関係者の協議・合意を経ており適切だったと言える。しかし「国別援助計画」が策定されていないことから、現在まで、わが国がモロッコを援助する意義や、方針・戦略、適切な規模については十分議論される機会がなかった。そのため、基本方針及び重点分野の組み立てが総花的・網羅的であり、貧困削減・男女格差是正等の分野横断的視点も含めて体系的に整理されていない。今後、「国別援助計画」を策定する際には、中東・アフリカ地域におけるモロッコ援助の位置付け及び意義をより明確化することが求められる。

3-3-2 援助実施プロセス

日本側実施機関であるJICA・JBICそれぞれの対モロッコ援助計画・方針の策定は、日本政府の対モロッコ援助政策及びモロッコの開発ニーズを踏まえ、わが国外務省をはじめとする関係機関との調整を経ており、適切だったと判断できる。一方で、日本側関係機関合同の対モロッコ援助計画・方針を作成する試みは最近始まったばかりであり、2008年のJICA・JBIC統合を前に、モロッコをパイロット国の一つとして「JICA・JBIC共同国別援助方針」の策定を検討中である。

わが国の援助が要請主義を原則としていることに加え、要請案件は一部の例を除いて、両国が合意した6重点分野に該当しているため、案件の形成と採択はモロッコのニーズを反映したものと言える。案件を採択するにあたっては、期待される成果、内容、案件

の成熟度等から総合的に判断して現地ODAタスクフォースと東京の関係機関が見解のすり合わせを行っている。案件形成・採択に関する課題としては、援助の予測性の向上、

モロッコの案件形成能力強化への継続的支援、案件採択に係る手続きの迅速化、プロセスの透明性の向上等が挙げられる。援助の予測性向上については、以前から、円借款の候補案件を記載した「ロングリスト」をモロッコ側との協議に活用しているが、わが国全体としての事業実施予定の俯瞰を可能にするシステムは、これまで存在しなかった。しかし、日本政府が円借款に関して導入した「ローリングプラン」(今後3～5年間の援助事業実施計画)では、円借款案件以外の日本の事業(実施中・予定・候補を含む)も記載されており、日本全体としての事業計画の把握が可能になり、援助の予測性の向上にも資すると思われる。

現地ODAタスクフォースとモロッコ政府・実施機関側の協議・意見交換が随時行われており、円借款案件についてはJBICパリ事務所から頻繁に事業監理ミッションが派遣されている。現行のシステムの範囲内では、モニタリング・評価は適切に実施されていると判断できる。

モロッコ政府関係者はわが国の援助の重点分野、援助形態(スキーム)、手続き、貢献等をよく理解している。一方でモロッコではドナー間での情報交換がそれほど活発でないこともあり、援助額第2位の実績に比して、わが国の援助についての他ドナーの認識は限定的な印象であった。

3-3-3 援助形態(スキーム)間の連携・協力

無償資金協力で建設・整備された施設に対して技術協力を行う連携例が数件確認され、その施設を拠点に三角協力を行っている例もみられた。特筆すべき連携例としては、実施中の技術協力プロジェクト「地方飲料水供給計画」の活動地域において円借款「地方電化計画」が実施され、結果として相乗効果が確認されたケースがある。地方開発が重要な課題であるモロッコにおいては、選択した対象地域においてセクターやスキームの枠を超えて開発課題に戦略的に取り組む必要があると思われる。

3-3-4 国家戦略・制度へのアラインメント(整合化)、他ドナーとの調和化及びNGOとの協力

2005年の「援助効果向上のためのパリ宣言」に基づき、わが国が現地政府の案件形成能力の強化や援助予測性の向上などに向けて努力していることが認められる。モロッコ側からは、日本の援助の確実性・質の高さを評価しつつ、他ドナーに比較して日本の案件採択にかかる所要時間が長く柔軟性に欠けるため、モロッコ側が計画した実施タイミン

グに合わないことがあるという意見が出された。援助効果向上の観点から、今後、日本の案件採択に係る手続きの迅速化への努力が求められる。

ドナー協調については、インフラ整備分野を中心に、モロッコ政府が各セクター計画の中でフェーズや対象地域・区間をドナーに割り振る協調融資(パラレル融資)は多いが、それ以外の形態での協力は見られなかった。現地NGOとの連携については、草の根・人間の安全保障無償資金協力の採択が年間約20件と、モロッコNGO全体の規模と比較すると数としては限られているが、支援先NGOの満足度は高い。資金の上限の引き上げといった要望はあるものの、基本的に現地住民のニーズにきめ細かく対応し、案件採択の公平性を保ち、管理体制をしっかりと整えていることが評価されており、今後も日本の援助に期待していることが認められた。

3-3-5 結論・考察

対モロッコ援助政策の「目的の整合性」「結果の有効性」を確保するようなプロセスがとられていたかを検証すると、東京及び現地で日本側関係者間の連絡が緊密にとられたうえで、モロッコ側との協議・意見交換が適切に行われていたこと、モロッコ側の主体性を十分に尊重してきたことで、ニーズに適合した支援を実施してきており、おおむね適切だと判断できる。一方で、モロッコ側は、案件採択までの手続きに時間がかかることについて、改善を求めている。

第4章 総合評価と提言

4-1 総合評価

わが国の対モロッコ援助政策を「目的の妥当性」の観点から評価すると、1999年に政策協議で合意した6重点分野には援助目標が示されていないが、6分野については、モロッコの開発ニーズとの整合性が高く、また、日本のODA上位政策、国際的な優先課題、地域的援助の枠組みとの整合性を見ても、日本の対モロッコ援助にあてはまる部分については適切に反映されている点で、妥当と言える。特に、モロッコの中心的な開発課題である「格差是正・貧困削減」については、わが国の対モロッコ援助政策でも重要視しており、6重点分野全てにおいてこの課題への取り組みを行ったことは妥当であったと言える。一方で、援助政策の構成を見ると、上位目標(基本方針)と重点分野、横断的視点の関係、6重点分野相互の位置付けが体系的に結び付けられておらず、戦略性に乏しいものとなっている。

「結果の有効性」を見ると、わが国の援助の貢献度は概ね高いと言える。協力のインパ

クトがセクター全体や全国に波及する事例は限られているものの、事業レベルでは対象地域での生活状況改善や、カウンターパート機関・人材の能力向上が確認されている。セクター別に見ると特に水資源開発（灌漑、飲料水供給）とインフラ整備（道路、電化）における事業実績が大きい。環境分野は他の重点分野に比べて投入・成果とも限定的であった。事業間の連携を見ると、同じセクター計画に沿った一連の事業（地方電化計画等）や、無償資金協力＋技術協力の連携例（水産物開発技術センター等）を除き、各案件の目標・活動内容は独立しており、相乗的な効果・インパクトには繋がっていない傾向があった。

「プロセスの適切性」について見ると、第一に、モロッコの開発ニーズを的確に把握する努力については、東京及び現地で日本側関係者間の連絡が緊密にとられたうえで、モロッコ側との協議・意見交換が適切に行われていたこと、モロッコ側の主体性を十分に尊重してきたことで、ニーズに適合した支援を実施してきており、概ね適切であった。しかし、対モロッコ援助の意義について今まで十分議論する機会がなかったことから、結果として現在の対モロッコ援助政策が体系的でなく、戦略性に乏しいものとなっている。第二に、実施機関の援助方針及び案件採択については、わが国の対モロッコ援助政策及びODA大綱・中期政策の留意点等を尊重しており、適切であった。しかし、援助の予測可能性については、日本側援助機関全体（オールジャパン）での案件候補・実施計画の把握を可能にするシステムが最近まで存在しなかったことが課題であった。また、日本の案件採択手続時間が長く、取り決め内容が柔軟性に欠けることから、モロッコ側が求めるタイミングでの事業実施ができない場合があった。第三に、援助形態（スキーム）間の連携については、今までは無償資金協力＋技術協力の連携にほぼ限られていたが、今後はセクター・スキームの枠を超えて連携し、対象地域の総合開発に取り組む等の努力が望まれる。第四に、ドナー間での協調例はインフラ案件での協調融資（パラレル融資）に限られていたが、政府の主体性が強いモロッコの状況に鑑みると、各ドナーがモロッコ政府・セクターの開発計画に沿って、それぞれの方法で援助を行っていくという現在のあり方を継続することに問題はないと思われる。第五に、わが国の援助について先方に周知する努力としては、モロッコ側が日本の援助重点分野・スキームについて良く理解していること、また貢献に対する評価が高いことから見ても、適切であったと思われる。一方で、モロッコではドナー間での情報交換がそれほど活発でないこともあり、対モロッコ援助額第2位の実績に比して、わが国の援助についての他ドナーの認識は限定的であった。

4-2 今後の対モロッコ援助政策への提言

4-2-1 援助の戦略化

(1) 対モロッコ援助の位置付け、意義、適切な規模の再検討

2007年度の「モロッコ国別援助計画」策定に際しては、対中東援助及び対アフリカ援助の枠組み全体の中でのモロッコへの援助の位置付け、モロッコ援助の意義とメリット、援助の適切な規模について再検討することが求められる。その上で、援助形態別の適切な規模についても、無償資金協力が減少傾向にある中で円借款及び技術協力は現状を維持するか、あるいは増やすべきか等を検討することが求められる。

(2) 重点分野の再整理

「モロッコ国別援助計画」の策定に際しては、上位目標（基本方針）と重点分野の関係、6重点分野の相互の関係、横断的視点の再整理が必要である。その際には、持続的経済成長及び社会的発展、貧困削減、地域・社会間格差の是正、の2つの支援の流れを踏まえて、6つの重点分野をモロッコのニーズ、日本の援助実績及び比較優位により総合的に再整理することも有効である。再整理した上で、国別援助計画の策定においては、貧困削減・格差是正を基本方針及び留意点と位置付けて、重点分野には含めない形にするかどうか、

社会開発分野を保健や教育等の特定のセクターに絞るか、地方開発分野を地方総合開発として、道路・農業・給水・電化・保健等を特定の地域で総合的に行うことを重点分野の一つとするか、INDHの精神に則り、農業・水産業分野についてはより「貧困削減・格差是正」の方向で取り組んでいくか、等について検討を進めることも一案である。

(3) 地域・社会格差是正支援における地域の「選択と集中」及び総合的な地方開発

日本の援助実施地域は拡散しているため、今後は日本側援助機関全体(オールジャパン)としてまず地域・社会格差是正支援の対象地域の選択基準を設定し、それに照らして地域を選択することも有効である。選択基準の案としては、INDH対象のコミュニティが多く、貧困度が高い地域、特にミレニアム開発目標にかかる社会指標が著しく低い地域、

過去に日本の支援実績がある地域、他のスキームやボランティアとの相乗効果が期待される地域、他ドナーが入っていない地域、あるいは入っていても分野が異なり、補完性がある地域、広報効果の高い地域、等が挙げられる。また、地域・社会格差是正及びINDHをより効果的に支援するためには、選択した地域において、道路・農業・給水・電化・保健・教育等の支援を地方総合開発計画として展開することも有効である。

(4) 人間開発に係る国家イニシアティブ（INDH）への参画（コミットメント）

わが国は財政支援を行わず、既存のスキームを活用してINDHの目的・精神に沿って支援を行うことを先方政府にすでに通知済みであるが、モロッコ側に必ずしも周知徹底していないので、今後も貧困削減、格差是正支援という枠内で支援してゆく旨の理解を継続的に求めていく必要がある。地方を対象にした各種事業及び草の根・人間の安全保障無償、青年海外協力隊・シニア海外ボランティアの配置によって、今後より一層INDHの精神と合致した協力を強化していくことが期待される。

(5) 環境・持続可能な開発の支援促進

環境分野はモロッコのニーズが高く、かつ日本の比較優位のある分野でもあるので、今後も重点分野としてより一層積極的に支援していくことが望ましい。政策レベルでは、日本は過去に「廃棄物管理計画」の開発調査も行っており、今後も法整備及びマスタープラン策定支援について検討することも一案である。プロジェクトレベルでは、候補案件として、河川流域整備、大気汚染対策、風力発電、下水道整備、廃棄物処理等が挙げられている。他ドナーの実施案件を見ると、風力発電、廃棄物処理、環境教育ではドイツが、下水道整備においては、ドイツ、EU、フランス等多くのドナーが先行して実績を積んでいるので、十分に情報交換をすることが肝要である。

(6) 三角協力の戦略化

モロッコ政府は三角協力を積極的に推進しており、日本も実績があるので、策定予定の「国別援助計画」においては留意点として盛り込むことも一案である。一方、プロジェクト実施に際しては、モロッコを通じて三角協力を行う意義を十分に検討し、戦略的に対象を選択していく必要がある。その選択基準の案としては、サブサハラアフリカ諸国においてニーズが高いもの（ミレニアム開発目標の達成に貢献する分野）、日本及びモロッコの比較優位のある分野（水資源、水産、道路等）、同じくフランス語圏アフリカの三角協力の拠点となっているチュニジアと重複しない分野（チュニジアの三角協力実績は海洋資源調査、廃棄物処理、リプロダクティブヘルスにおける情報・教育・コミュニケーション）、等が挙げられる。

4-2-2 貧困削減・男女格差是正など、横断的視点の強化

(1) 貧困層・社会的弱者への配慮の強化及び文化的多様性の保護の強化

地方電化・給水事業等における住民負担が重いことを考慮し、事業の案件審査時から事後まであらゆる段階で貧困層・社会的弱者へのより一層の配慮が必要とされる。例えば、円

借款事業では、 案件審査時において受益者の負担能力・負担意思に関する調査を貧困層・社会的弱者の視点からしっかり行う、 案件実施段階で「コンサルティングサービス」を活用し、社会的側面への対応を強化する、 事後評価において受益者調査等を実施し、住民負担の面で負の影響の有無を確認し、あれば具体策を練るなどが挙げられる。また、貧困地域の多くがベルベル地域というモロッコの特異な社会事情に配慮し、策定予定の国別援助計画においては、「文化的多様性の保護」を留意点として盛り込むことが望まれる。プロジェクトレベルにおいては、文化的多様性の保護の観点から、住民とのコミュニケーションを円滑に行うため、ボランティアの派遣に際してはアラビア語の他、地域によってはベルベル語の習得を推奨することも理想である。さらに、ボランティアの日常業務の中で、日本が実施している案件に対する住民の反応や不満を汲み取り、JICAを通じて現地ODAタスクフォースに報告し、必要に応じてオールジャパンとして具体策をとることも一案である。

(2) ジェンダー配慮の強化

日本は、プロジェクトレベルでは女性のニーズに意識的に対応している既存案件があるものの、EUのように政府のジェンダー政策形成及びその実施を支援するには至っていない。したがって、今後はプロジェクトレベルでの男女格差是正努力を継続しつつ、日本政府が2005年に発表したGADイニシアティブに沿って政策レベルでの男女格差是正支援を行うことが求められる。そのためにも今後はジェンダー分野のドナー会合への継続的な参加を通じて他ドナーの動向を把握したり、日本の協力可能な分野を模索することも一案である。

4-2-3 援助手法の活用と連携

(1) スキームの連携強化・連携パターンの多様化

これまでスキームの連携は、無償資金協力+技術協力(+三角協力)にほぼ限られていた。今後は、同じ地域において現地ODAタスクフォースがスキームの連携をはかり地方総合開発を行う、既存案件との連携も考慮して青年海外協力隊・シニア海外ボランティアの配置及び草の根・人間の安全保障無償案件の採択を行う、開発調査と円借款を連携して計画・実施する、円借款で施工中または事業後の案件について技術協力でソフト面の追加的支援を行う、日本の比較優位のあるセクターにてセクター改革支援を検討する、等様々な連携パターンを洗い出してみることが有効である。異なるスキーム間の連携で困難なのは、採択・実施のタイミングを合わせる点であることに鑑み、最近日本政府が円借款に関して導入した「ローリングプラン」を円借款のみならず日本のすべての援助事業を対象として作成し、今後3~5年を目安として長期的な観点から、内容、地域、スキーム、可能な連携例をマッピングすることも一案である。

(2) 無償資金協力の継続の検討及び多様なスキームの活用

モロッコは無償資金協力と技術協力の段階から円借款プラス投資の段階に移行しつつあるが、根深い貧困問題、地域・社会格差及び天災による脆弱性を考慮すると、一般無償資金協力の継続的適用の可能性を検討することが必要である。また、水産無償、文化無償に加え、洪水対策など緊急性を要する支援に際しては2006年度に新設された「防災・災害復興支援無償」の適用を検討するなど、モロッコに適用可能な無償資金協力スキームを洗い出してみることも有効である。

(3) ボランティア及び帰国研修員の積極的活用

モロッコではINDHへの対応など地方格差是正への支援が引き続き求められることから、前述したように既存案件との連携を考慮に入れ、新重点分野に沿って有機的に経験豊かなシニア海外ボランティアと機動力のある青年海外協力隊を配置していくことが期待される。また、JICA帰国研修員及び「JICA研修員同窓会」の人材を積極的に活用する具体的方法が検討されることが期待される。

4-2-4 援助政策策定・実施プロセスの改善

(1) 国別援助計画の策定プロセス改善

「国別援助計画」の策定プロセスにおいては、基本方針、重点分野、横断的視点、留意点が体系的に整理されること、現地ODAタスクフォースがカウンターパートとの窓口として原案のレベルから積極的に関与していくこと、日本政府の円借款に関する「ローリングプラン」や、検討中の「JICA・JBIC共同国別援助方針」を積極的に活用し、現場のニーズとの整合性を高めることが肝要である。

(2) 案件形成・選定・採択にかかる手続きの簡素化・迅速化・透明性向上

より一層手続きの簡素化・迅速化を促進するためには、わが国ODA全体の改革の中で、現場への権限委譲及びそれに伴う現場の人員増強、単年度主義の見直しなどを検討する必要がある。また、洪水対策・被災後の復興など緊急性のある案件については、「防災・災害復興支援無償」など迅速に対応できるスキームを活用することも一案である。一方、案件の採択状況及び不採用案件に対する十分な説明がなかったことに対して不満を持つ援助関係省庁もあったので、プロセスの透明性をより高めることが求められている。

4-2-5 現地体制の強化

(1) ODAタスクフォースのさらなる連携

現在JICA・JBICの「共同国別援助方針」策定が検討されており、外務省・JICA・JBICの三者間で情報共有・連携がしっかりとなされているが、策定予定の「国別援助計画」との整合性をはかるうえでも、三者のさらなる連携の強化と方針・戦略のすりあわせが望まれる。

(2) ナショナルスタッフ(モロッコ人職員)・帰国研修員の活用

モロッコへの援助額や案件数に比して現地の人員体制は限られており、今後環境やジェンダー等の分野での協力を強化し、ドナー会合へのより積極的な参加を図るためにも、現地体制の強化が強く望まれる。モロッコ側との関係の維持・強化、及びアラビア語による広報の推進などの観点からも、ナショナルスタッフ及び各省庁のJICA帰国研修員を積極的に活用していくことが望まれる。

4-2-6 国家戦略・制度へのアラインメント(整合化)、他ドナーとの調和化促進、及び日本のプレゼンス向上

現在わが国は援助効果向上に向けて努力しているが、よりモロッコの援助効果向上に貢献するためには、パリ宣言の12のモニタリング指標を再点検し、先に述べたような案件採択手続きの簡素化・迅速化、国内競争入札にかかる書式の他ドナーとの共通化、「国別調達アセスメントレビュー」の他ドナーとの共同評価、他ドナーとの合同調査団派遣の可能性についての検討、協調融資に加えて他ドナーとの他の形態での協力の可能性の模索、等の努力が求められる。

一方、日本の対モロッコ援助について比較的良く理解しているドナーとそうでないドナーとの間に差があるので、特定分野における特定ドナーとの協調の促進、広報手段の拡充、等のアプローチを通じて、今後はドナーコミュニティにおけるわが国のプレゼンスを高めていくことが望ましい。ドナー協調の促進については、日本の比較優位のある分野で進めることが望ましく、例えば、水資源分野においては日仏協調、環境分野においては日独協調を進めることも一案である。広報の拡充については、例えば、ナショナルスタッフ及びJICA帰国研修員を広報へ積極的に活用する、新しい国別援助計画の策定に際してドナーコミュニティと意見交換会を開催する、新しい国別援助計画、ローリングプラン、JICA・JBICの共同国別援助方針をフランス語、アラビア語、英語に翻訳し、在モロッコ大使館及びJICAモロッコ事務所のウェブサイトに掲載する、等も一案である。