

第4章 総合評価と提言

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、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。モロッコの開発ニーズを見ると、経済成長のためには投資促進、産業多様化、競争力強化、雇用状況改善等が重要課題であり、そのために必要な経済インフラ整備支援を行う必要がある一方、基礎サービス(Basic Human Needs: BHN)へのアクセスや所得等の面で拡大する社会階層間・地域間格差の是正支援や、経済成長や都市化に伴って顕在化してきた環境問題への支援を行う必要がある。さらに、「三角技術協力計画」に基づき、仏語圏サブサハラアフリカへの支援も期待されている。このような点を踏まえて、位置付け及び意義を再検討し、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、横断的視点の関係、6重点分野の相互関係の再整理が必要である。その際には、6つの重点分野を、上述したモロッコの開発ニーズ、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。その上で、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。基本方針・重点分野・横断的視点の組み立て方を検討するに際しては、ここ数年で改定された世界銀行やEU

等の主要ドナーの対モロッコ援助戦略文書を参照することが望ましい(表 2-17)。

(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対象のコミューンが多く、貧困度が高い地域(表2-5)、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(図3-9)、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。地方総合開発支援については、経済社会指標が全国平均より著しく低いケニフラ県において、EUが2001年から継続的に実施しており、参照することも一案である⁸³。

(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(表3-28)。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

⁸³地域の選択基準については、社会経済指標が全国平均よりはるかに低い山間地域であること、天然資源の枯渇が著しいこと、現在の農業生産方法が収入向上につながらないこと等が挙げられている。

Participatory Rural Development in the Central Middle Atlas Project (Khenifra Project Phase I: 2001-2005, Phase II: 2006-), EU National Indicative Programme 2005-2006, EU, 2004

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。さらに、環境教育分野において青年海外協力隊・シニア海外ボランティアを配置していくことも、モロッコにおける日本の環境分野の存在感（プレゼンス）向上が期待できるので、積極的に推進することが望ましい。

（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。三角協力は JICA の対モロッコ援助の 4 重点分野には含まれているが、現行の対モロッコ援助政策の重点分野としては挙げられていない。同じマグレブ地域のチュニジアの国別援助計画では三角協力が援助実施上の留意点の 1 つとして示されている。一方、プロジェクト実施に際しては、三角協力は途上国への直接支援に比べ日本の顔が見えにくくなる側面もあるため、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（MDG の目標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殊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。そのためには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、日本の比較優位及び実績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。具体的には、や の例として、円借款の「地方電化計画」と技術協力の「地方飲料水供給計画」を実施した地域に、女性技能訓練センターの設置を草の根・人間の安全保障無償協力で行う、 の例として、開発調査の「東部アトラス地域伝統式灌漑施設改修・農村開発計画調査」（2005 年終了）と円借款の「ハッターラ灌漑整備計画」（候補案件）のような連携を計画的に行う、 の例として「都市環境改善計画」（候補案件）（表 3-28）が採択されればその段階から上記案件に続く無償資金協力・技術協力案件を検討する、 の例として比較優位及び実績のある水資源分野でセクター改革支援（円借款の候補案件）に参画することも有効である。

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可能性の模索、等の努力が求められる。特に、他の形態での協力の可能性については、同項でユニセフのパートナーであるモロッコのNGOを草の根・人間の安全保障無償資金協力及び青年海外協力隊・シニア海外ボランティア・専門家の派遣等を通じて支援することのメリットと具体的な候補分野が挙げられているので、今後も検討を継続することが期待される。

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、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、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、 国別援助計画、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。上記文書を3ヶ国語で準備しておくことは、日本側援助関係者がモロッコ政府及び他ドナーと会合を行う際にも共通の情報発信ツールとして活用可能で、長期的にもオールジャパンとしての一体性の向上に貢献すると期待される。