

## 第5章 日本の対フィジー援助の国別評価(グループ1事例)

### 5-1 政策の妥当性

ここでは、外務省作成の各種文書(ODA 白書、ODA 国別データブック、国際協力重点方針、経済協力政策協議、国別案件形成・審査指針)から導き出されるフィジーに対する援助政策の整合性を、(1)日本の ODA 政策との整合性、(2)太平洋島嶼国地域の開発戦略・ニーズとの整合性、(3)国際的な優先課題との整合性、(4)他ドナーの援助との整合性、の4つの観点から検証する。

#### 5-1-1 日本の ODA 政策との整合性

第3章、3-2-2、4. の検証により、日本の ODA 上位政策(ODA 大綱及び ODA 中期政策)と対太平洋地域の援助政策(沖縄イニシアティブ、沖縄パートナーシップ)の整合性は十分とれていることが確認された。対フィジー援助方針は、沖縄パートナーシップの重点5分野(経済成長、持続可能な開発、良い統治、安全確保、人と人との交流)を踏まえて、フィジー固有の開発課題に対応するものであり、地域政策と同じく整合性が高いと結論できる。

また、ODA 大綱、中期政策に掲げられる重点課題(1. 貧困削減、2. 持続的成長、3. 地球規模の問題への取組、4. 平和の構築)についても、フィジーの重点分野は具体的支援内容で対応している(下表参照)。

表 5-1 ODA 大綱、中期政策の重点課題とフィジー援助重点分野の比較

ODA 大綱・中期政策の重点課題	対フィジー援助重点分野
1. 貧困削減	・教育・職業訓練 ・保健 ・水と衛生
2. 持続的成長	・インフラ ・貿易 ・投資 ・ICT
3. 地球規模の問題への取組	・環境 ・保健(感染症対策)
4. 平和の構築	・行政能力向上、制度整備 ・犯罪対策

出所: ODA 大綱、ODA 中期政策及び ODA 国別データブックをもとに評価チーム作成。

ただし、上記5分野を中心とした援助を実施することが基本方針である一方で、日本は暫定政権下のフィジーに対する援助を1. 教育、保健、社会的弱者支援等の国民の生活時向上に資するもの、2. 環境、感染症対策等地球規模問題の解決、改善に資するもの、に限定している。今後、同国の民主化に進捗がみられる場合は、ODA 大綱、ODA 中期政策に示される、「人間の安全保障」の視点、脅威にさらされている人々への裨益(ひえき)を重視する援助、といった基本方針と、フィジーが抱える緊急の課題(気候変動に伴う災害リスクの軽減・緩和、食料価格高騰への対応等)との整合性を更に高めることを検討する必要があると考えられる。

## 5-1-2 フィジーの開発計画との整合性

ここでは、第4章、4-1でのフィジー政府の開発動向整理を踏まえて、日本の援助方針がフィジー政府開発計画とどの程度整合性を有しているかを検証する。新中期開発計画は、現在、策定中であるため、ここでは、2002年11月に発表された中期開発計画（「戦略開発計画 2003-2005」）と日本の援助重点分野の整合性を検証する。以下に、同開発計画の優先課題と日本の援助重点分野の対比表を示す。

表 5-2 フィジー戦略開発計画と日本の援助重点分野の比較

戦略的開発計画(2003年-2005年)		日本の対フィジー援助重点分野											
		経済成長				持続可能な開発				良い統治	安全確保		人と人との交流
		貿易・投資	インフラ	漁業	観光	環境	保健	水と衛生	教育・職業訓練	行政能力向上・制度整備	防災	犯罪対策	人物交流及び文化交流の促進
安定のための自信／信頼の回復	安全保障、法と秩序の向上												
	国民和解と統合の促進												
	貧困削減												
	良い統治												
	憲法の見直し												
	農業分野の借地問題の解決												
成長のための自信／信頼の回復	格差是正のための措置												
	マクロ経済の安定												
	経済成長・雇用創出のための投資												
	公共セクター改革によるコスト削減												
	農村部・離島開発												
	構造改革による競争・効率性の促進												

※直接的に関連する分野は濃いグレー、間接的に関連する分野は薄いグレーで表示している。

出所：各文書をもとに評価チーム作成。

同開発計画は、作成当時の政治的・経済的傾向を踏まえた中期（3年間）の戦略的優先課題と、同戦略的優先課題と整合性を保つ更に詳細なセクター課題を設定している。上表から分かるとおり、日本の援助重点分野は、おおむねフィジー開発計画との整合性を保っている。特に、「教育・職業訓練」は、貧困削減、格差是正（教育機会の均等）、雇用創出のための投資、若年層・児童の保護、ICT強化、といった観点から相手国側の開発ニーズに横断的に関係し、整合性が高い。また、「インフラ」についても、経済成長を促進する基盤整備、及び都市と地方との基本的ニーズ充足度の格差を縮めるための要因として、整合の度合いが高いことが分かる。貿易・投資についても、国際市場におけるフィジー生産物の競争力強化、過度の輸入依存からの脱却というフィジー政府の方針と整合している。

その一方で、同開発計画を貫く主な基本方針は、(1)過度の輸入依存体質を改善し、輸出品の国際競争力を高めること、(2)不利な状況に置かれている国民（先住民、心身障害者、女性、若年層・児童等）への優遇的な支援を行うこと、(3)地方、離島の開発を進め都市-地方の格差を縮小すること、(4)法と秩序の回復、公共セクター改革を実行すること、(5)島嶼国としての脆弱性を緩和し、持続可能な資源利用を進めること、となっている。これらのセクター横断的な基本方針は、次期中期開発計画（SEEDS）ドラフトにも受け継がれており、今後、日本の援助方針を更新する際に、考慮にいれる必要があると考えられる。また、「国民和解と統合の促進」の重点分野では、国内の異なる民族・伝統に対する尊重を掲げており、この点も、援助方針を更新する際には、十分配慮すべき点である。

### 5-1-3 国際的な優先課題との整合性

第3章、3-2-2、4. にも示したとおり、国際的な開発優先課題を示す枠組みとして、「国連ミレニアム開発目標」(MDGs)及び小島嶼国開発途上国会議で採択された「モーリシャス戦略文書」がある。ここでは、MDGs 及び「モーリシャス戦略文書」と、対フィジー援助方針との整合性を検証する。

#### 1. MDGs

既に、第3章、3-2-2、4. において、MDGs と沖縄パートナーシップの整合性は十分保たれていることが確認された。したがって、同文書の重点分野をベースとする対フィジー援助方針も MDGs と整合性を保っているといえる。以下に、特に整合性が高いと考えられるMDGs と援助重点分野の比較を示す。

表 5-3 MDGs と対フィジー援助重点分野の比較

ミレニアム開発目標(MDGs)のゴール及びターゲット		対フィジー援助重点分野
ゴール 1: 極度の貧困と飢餓の撲滅	ターゲット 1-B: 女性、若者を含むすべての人々に、完全(働く意思と能力を持っている人が適正な賃金で雇用される状態)かつ生産的な雇用、そしてディーセント・ワーク(適切な仕事)の提供を実現する。	・教育・職業訓練
ゴール 2: 普遍的初等教育の達成	ターゲット 2-A: 2015 年までに、世界中のすべての子供が男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。	・教育・職業訓練
ゴール 3: ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上	ターゲット 3-A: 2005 年までに初等・中等教育における男女格差の解消を達成し、2015 年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。	・教育・職業訓練
ゴール 4: 乳幼児死亡率の削減	ターゲット 4-A: 1990 年と比較して 5 歳未満児の死亡率を 2015 年までに 3 分の 1 に削減させる。	・保健
ゴール 5: 妊産婦の健康の改善	ターゲット 5-A: 1990 年と比較して妊産婦の死亡率を 2015 年までに 4 分の 1 に削減させる。 ターゲット 5-B: 2015 年までにリプロダクティブ・ヘルス(性と生殖に関する健康)への普遍的アクセス(必要とする人が利用できる機会を有する状態)を実現する。	
ゴール 6: HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延防止	ターゲット 6-A: HIV/AIDS の蔓延を 2015 年までに阻止し、その後減少させる。	・環境 ・水と衛生
	ターゲット 6-B: 2010 年までに HIV/AIDS の治療への普遍的アクセスを実現する。	
	ターゲット 6-C: マラリア及びその他の主要な疾病の蔓延を 2015 年までに阻止し、その後減少させる。	
ゴール 7: 環境の持続可能性の確保	ターゲット 7-B: 生物多様性の損失を 2010 年までに有意(確実に)に減少させ、その後も継続的に減少させ続ける。	・環境 ・水と衛生
	ターゲット 7-C: 2015 年までに、安全な飲料水と基礎的な衛生設備を継続的に利用できない人々の割合を半減させる。	
	ターゲット 7-D: 2020 年までに、最低 1 億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。	
ゴール 8: 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進	ターゲット 8-A: 開放的で、ルールに基づいた、予測可能かつ差別のない貿易及び金融システムのさらなる構築を推進する。(グッド・ガバナンス、開発及び貧困削減に対する国内及び国際的な公約を含む。)	・行政能力向上・制度整備 ・貿易 ・投資 ・防災
	ターゲット 8-C: 内陸国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む。(小島嶼開発途上国のための持続可能な開発プログラム及び第 22 回国連総会の規定に基づく。)	

出所: MDGs 及び ODA 国別データブックをもとに評価チーム作成。

## 2. モーリシャス戦略文書

モーリシャス戦略文書についても、沖縄パートナーシップとの整合性が極めて高いことから、フィジー重点分野との整合性も高い(下表参照)。ただし、本章 5-1-1 でも述べたとおり、特に近年、顕在化している太平洋島嶼国地域共通の脆弱性への対応(気候変動に伴う災害リスクの軽減・緩和、食料価格高騰への対策等)については、今後、政策で強調することを検討すべきである。

表 5-4 モーリシャス戦略文書と対フィジー援助重点分野の比較

重点課題	モーリシャス戦略文書骨子	対フィジー援助重点分野
2. 自然及び環境災害	・自然災害の緩和、早期警報システムの構築 ・小島嶼国の自然災害に対する対応能力強化	・防災
3. 廃棄物処理	・廃棄物の持続可能なマネジメント方法の導入 ・国境を越えた有害廃棄物投棄の規制 ・廃棄物の海洋投棄削減	・環境
4. 沿岸及び海洋資源	・モニタリングを通じた水産資源の管理、漁業規制の履行	・漁業
5. 淡水資源	・水・衛生分野における能力強化	・水と衛生
6. 土地資源	・持続可能性、生産性を勘案した多様な農産品の生産 ・食品加工技術・マーケティング向上による生産品の質の確保 ・持続可能な養殖の推進	・漁業
8. 観光資源	・持続可能な観光開発の促進	・観光
10. 運輸・交通及びコミュニケーション	・航空・陸上・海上輸送システム改善に資する地域レベルの取組強化 ・ICTの利用拡大	・インフラ
13. 貿易：グローバル化及び貿易自由化	・国際市場における小島嶼国の制約、脆弱性への配慮	・貿易・投資
14. 持続可能な開発のための持続可能な能力開発及び教育	・基礎教育の完全普及・男女格差の是正 ・職業訓練の強化 ・遠隔教育の促進	・教育・職業訓練
15. 持続可能な生産と消費	・経済・社会・環境面での持続可能な生産と消費の促進	・貿易・投資 ・漁業 ・観光
17. 保健	・HIV/AIDS、マラリア、結核、デング熱、非感染性疾患、精神疾患への対応 ・伝染病の発生に関する地域・国家間の情報共有・対応	・保健

出所：モーリシャス戦略文書及び ODA 国別データブックをもとに評価チーム作成。

## 3. アジア・太平洋水フォーラム優先テーマ

第 3 章、3-2-2、4. で示したとおり、アジア・太平洋水フォーラム(APWF)第 1 回サミット(2007 年 12 月)では、A. 水インフラと人材育成、B. 水災害に対する脆弱性の克服、C. 健全な発展と水辺の生産性向上のための保全と再生、が優先テーマに設定されているが、対フィジー国別援助方針では、「水・衛生」、「漁業」、「防災」といった重点分野がこれらのテーマに対応しており、整合性は高い。

### 5-1-4 他ドナーの援助との整合性及び協調の課題

ここでは、第 4 章、4-1-3 での他ドナーの実績の整理をふまえて、日本の援助政策が各ドナーの援助政策とどの程度補完性を有しているかを検証する。また、ドナー間協調の課題

についても検証する。

まず、主要ドナーの対フィジー援助方針を以下にまとめる。

#### 1. オーストラリア

2006年以前は、公共セクター改革、法と秩序の強化(警察・刑務所整備を含む)を重点分野としていたが、クーデターによる暫定政権成立と同時に上記2分野への援助は停止している。同時に、保健、教育、地域開発、留学生受入れに重点分野を絞っている。

#### 2. EU

以前は、民間セクター支援(中小企業育成等)を重点分野に置いていたが、現在は、教育・保健分野でのMDGs達成を政策目標に掲げている。このほか、インフラ整備(道路・橋梁整備等)も支援分野である。また、今後は、水・衛生分野を重点分野に加える方針である。

#### 3. ニュージーランド

2006年のクーデターを受けて、暫定政府に直接裨益(ひえき)する援助事業は停止された。その一方で、クーデター以前に策定された国別援助計画(2005年-2010年)に基づき、(1)不法住居区の居住者の生活改善、(2)フィジーの民主化プロセス支援(選挙支援、土地情報システム構築支援等)、(3)地域社会強化の支援、を重点分野に据えている。

#### 4. UNICEF

地域の援助重点分野と同じく、教育、保健、児童保護、HIV/AIDS対策を重点分野としている。ただし、フィジーは低中所得国に分類されることから、重点国からは外れている。

#### 5. UNDP

重点分野を(1)良い統治、(2)危機回避・回復、(3)経済発展と貧困、(4)環境マネジメント及び気候変動、となっている。ただし、クーデターを受けて(1)の案件実施が限定的になっている。

#### 6. ADB

太平洋島嶼国においては、水・衛生、道路整備が重点セクターとなっている。ただし、フィジーの民主化の進捗が不透明なため、追加的な融資、新規案件実施ができない状況にある。

以上のとおり、クーデターによる民主化の遅れから、各ドナーとも政策レベルでは、暫定政府への直接的な支援につながるガバナンス分野への政策的コミットメントを避けている。結果として、フィジー国民に直接裨益(ひえき)する分野(コミュニティ・レベルの援助、教育、

保健等)に援助の重点を置いている。暫定政府の公約(2009年3月の総選挙実施)が履行され、民主化プロセスに進展がみられた場合、フィジー政府の開発計画の重点課題が、更に幅広くカバーされることが期待されるが、現状では困難である。また、2004年以降、政府が主導するドナー会合は開催されておらず、フィジー政府の開発計画を基に、各ドナーの援助の調和化を図る取組は停止している。

また、フィジー政府の援助調整能力の不足がドナー協調を阻害しているとの見方もある。この背景として、主要ドナーとしてプレゼンスの高いオーストラリア、ニュージーランドから派遣される技術アドバイザーが政府機関のポストを担い、「人材育成」ではなく「人材補完」を行ってしまうため、フィジー側の人材が育たないという要因が挙げられる<sup>1</sup>。さらに、オーストラリア、ニュージーランドは、フィジーにおけるプレゼンスを保持するため援助協調の取組への参加に前向きではないとの見解もある<sup>2</sup>。

他方、ドナーが連携してプロジェクトを実施している保健セクターでは、定例会合も持たれ、連携は十分取られている。また、その他のセクターについても、プロジェクト・レベルの各ドナーの棲み分け、重複回避は、ドナー間の協議によって確保されていることが、現地調査で確認された。日本も、各案件の事前調査等の機会を通じて、他ドナーとの棲み分けの確認を十分行っていることが確認された。

以上から、フィジーにおける他ドナー援助との補完性は、主としてプロジェクト・レベルにおいて、関係ドナーとの協議を通じて確保されているといえる。ただし、フィジーの現在の政治情勢、援助調整能力の低さ、主要ドナー(オーストラリア、ニュージーランド)の過大なプレゼンス等の理由から、フィジー政府が主導する協議の場がもたれていないため、ドナー間の政策レベルでの調整、調和化の進展は滞っている。

---

<sup>1</sup> 現地調査ヒアリングによる。

<sup>2</sup> 現地調査ヒアリングによる。

## 5-2 結果の有効性

ここでは、日本の援助政策と援助活動が、目的の達成に有効な結果をもたらしたかを評価した。しかし、フィジーの援助方針には、他国を対象とした国別援助計画・方針の例と同様、成果指標は設定されておらず、適切なデータが利用可能でないこと、また、国別援助方針で掲げられた目標は、1つの国・機関の援助活動のみで実現できるものではないことから、日本の個々の重点分野について、援助効果を厳密に測ることはできない。したがって、本評価では、日本が重点とする各分野における日本の援助実績を明らかにした上で、セクター別の課題をどの程度克服したかを検証することで、日本の援助の有効性・インパクトを可能な範囲で分析するに留めている。

### 5-2-1 経済成長

#### 1. 貿易・投資

##### 実績

貿易・投資分野での援助は、日本信託基金による ADB の技術協力プロジェクトとして実施する予定であった。承認されていたプロジェクトは以下の表のとおり。

表 5-5 貿易・投資分野の援助実績

支援内容	プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額 (単位:百万円)
貿易・投資 【重点分野】	商業的農業開発強化 (Strengthening Commercial Agriculture Development: ADB 日本特別資金)	2004年承認 2007年中止	日本信託基金	64.4
	公共セクター金融ガバナンス強化 (Strengthening Public Sector Financial Governance: ADB 日本特別基金)	2003年承認	日本信託基金	49.3

出所: 外務省、JICA 提供資料による。

2 案件のうち、「商業的農業開発強化」については、暫定政権により実施が停止され ADB の関連融資案件が中止された。

「公共セクター金融ガバナンス強化」については、1998 年から継続しているフィジーの財政改革を目指した「The Fiji Island's Financial Management Reform (FMR)」に対する支援を行うための財政専門家が 2003 年-2005 年の間に派遣され、FMR の改訂版実施フレーム等の作成を行った。

##### 成果

「公共セクター金融ガバナンス強化」は着実な成果をあげた。提案された FMR 実施フレ

ームは閣議承認され、また同時に作成支援をした Financial Management Act についても 2004 年に法制化され、2005 年より施行されている。

## 2. インフラ

### 実績

インフラ分野での援助は、以下の表のとおり。

表 5-6 インフラ分野の援助実績

支援内容	プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額 (単位:百万円)
インフラ 【重点分野】	ナンディ・ラウトカ地域上水道整備事業	1997年度調印	有償資金協力	2,287.0
	普及性可能性の高い再生可能エネルギー電源開発プロジェクト発掘型案件形成調査	2007年度承認	技術協力	-
	インフラ・サービス改善 (Improving Infrastructure Services: ADB日本特別基金)	2006年承認	日本信託基金	75.1
	第四次道路改善 (Fourth Road Upgrading (Sector): ADB日本特別基金)	2004年承認	日本信託基金	64.4
	民間航空及び空港改善 (Civil Aviation and Airports Improvement: ADB日本特別基金)	2003年承認	日本信託基金	76.2
	インフラ整備分野の草の根無償案件 (5件)	2003-2007	草の根無償	43.3
研修員受入れ (2003-2007): 公共・公益事業59人、エネルギー5人				
専門家派遣 (2003-2007): 公共・公益事業11人				
JOCV/SV派遣 (2003-2007): 保守操作部門28件、土木建築部門16件、港湾1件				

出所: 外務省、JICA 提供資料による。

「ナンディ・ラウトカ地域上水道整備事業」はフィジーを対象とした初めての円借款事業であった。その対象となったラウトカ市は同国砂糖生産の中心地、ナンディ市は国際空港が位置する観光の重要拠点である。人口規模においてもそれぞれフィジー第2、第3の都市であり、フィジー全人口の約15%を占める。同地域は、今後の人口増や、観光産業の一層の振興という政策に伴い、その水需要は大幅に増加する(年平均3.2%)ことが見込まれ、水道施設の更新・強化が必要とされた。同事業によって、水道施設は大幅に強化された。

「普及可能性の高い再生可能エネルギー電源開発プロジェクト発掘型案件形成調査」は、水力発電を検討するという内容の調査であった。

「インフラ・サービス改善 (Improving Infrastructure Services: ADB日本特別基金)」は、インフラ運営委員会の設立と、農村電化戦略の作成を内容としているが、暫定政権の意向により実施がストップしている。

「第四次道路改善(Fourth Road Upgrading (Sector):ADB 日本特別基金)」は、同国の道路改善のために必要な投資内容を調査し、その後の融資案件に備えるという内容であった。調査結果を活かすためのその後の追加調査や ADB 融資案件については、暫定政権における民主化の遅れが影響し、現在のところ延期されている。

「民間航空及び空港改善(Civil Aviation and Airports Improvement:ADB 日本特別基金)」は、観光産業が大きい同国の空港施設等の改善のために必要な投資内容を調査し、その後の融資案件に備えるという内容であった。調査結果を活かすための ADB 融資案件については、現在のところ承認待ち(2010 年目標)のままストップしている。

JOCV/SV 派遣については、2003 年度-2007 年度に保守操作部門 28 件、土木建築部門 16 件、港湾 1 件の派遣が実施されている。職種では、建築、測量、電力、都市計画、土木施工、等の隊員が派遣されている。

### インフラ分野開発予算額に占める日本の援助の割合

表 5-7 インフラ分野の DAC 諸国援助実績(100 万 USドル、ADB 各年平均レート換算)

	フィジー政府インフラ分野開発支出		DAC 諸国による二国間援助額					
	支出額	支出に占める割合	日本	オーストラリア	オランダ	フランス	カナダ	DAC 合計
2003	104.7	15%	0.80	0.00	0.25	0.01	0.02	1.08
2004	106.9	14%	1.78	0.01	-	0.03	-	1.82
2005	108.6	13%	1.62	0.34	-	-	-	1.96
2006	120.9	14%	1.00	0.01	-	-	-	1.01
合計	441.0	-	5.20	0.36	0.25	0.04	0.02	5.87
			89%	6%	4%	1%	0.3%	100%

出所: Strategic Development Plan 2007-2011: Annex 2: Implementation Monitoring and Evaluation, P179。DAC データ。

フィジーのインフラ分野開発支出は、2003 年-2006 年の累計額で約 441 百万 USドル、同国の開発支出のおおむね 13~15%を占めていた。同期間の DAC 諸国による援助額は約 6 百万 USドルで、フィジー政府支出のほぼ 1.3%に当る規模であった。そのうち、日本の援助は最も大きい 5.2 百万 USドル、同国のインフラ分野開発支出の 1.2%、DAC 諸国のインフラ分野援助合計の 89%に当る規模であった。

### 成果

「ナンディ・ラウトカ地域上水道整備事業」によって水道施設は大幅に強化され、乾季の断水等の障害はなくなりつつある。今後は、水道料金徴収などといったマネジメント部分の強化が望まれている。また、本案件のフォローアップとして派遣された SV(漏水対策)の評価も高く、今後も、こうした専門知識・技術を持つ JOCV/SV 派遣を実施してほしいとの要

望が先方政府よりなされた<sup>3</sup>。

ADB 日本特別基金関連の技術協力事業は、暫定政権の民主化進展プロセスの遅れによる影響によって、その後の融資案件を含めた事業サイクルが中止ないし延期されているため、成果にはつながっていない。

以上の結果をふまえ、インフラ分野では、フィジーの政治的状況から各案件の実施が遅れており、成果を測るには時期尚早である。ただし、JOCV/SV 派遣による技術移転の効果は、相手国政府に高く評価され、ニーズも高いことから、今後も継続的に派遣を実施することが望ましい。

### 3. 生計手段の確保

#### 実績

生計手段の確保についての援助は、以下の表のとおり。

表 5-8 「生計手段の確保」分野の援助実績

支援内容	プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額 (単位:百万円)
生計手段の確保	持続可能な生計の推進による女性の経済的エンパワーメント(UNDP日本WID <sup>4</sup> 基金)	1999年承認	日本信託基金	31.5
研修員受入れ(2003-2007): 農林水産44人、鉱工業7人、商業・観光8人				
専門家派遣(2003-2007): 農林水産18人				
JOCV/SV派遣(2003-2007): 農林・水産部門12件、加工部門2件				

出所: 外務省、JICA 提供資料による。

「持続可能な生計の推進による女性の経済的エンパワーメント(UNDP 日本 WID 基金)」は、フィジーのほか、サモア、バヌアツでも実施された。内容は、低所得層の女性を対象としたマイクロファイナンスの普及であった。

JOCV/SV 派遣については、2003 年度-2007 年度に農林水産部門 12 件、加工部門 2 件の派遣が実施されている。職種では、野菜栽培、家畜飼育、水産物加工、漁業生産、農業生産技術、木工等の隊員が派遣されている。

#### 成果

「持続可能な生計の推進による女性の経済的エンパワーメント(UNDP 日本 WID 基金)」

<sup>3</sup> Ministry of Works, Transport and Public Utilities ヒアリングによる。

<sup>4</sup> 開発における女性支援(WID: Women in Development)。

では、以下のような成果があった。

- ・ 貧しい女性へのマイクロファイナンスの拡大。地方及び都市部の 2,240 人の低所得女性への貯蓄モデル適用が成功。家庭の生活費や子供の教育費を賄うための貯蓄が日常的におこなわれるようになる。また、975 人の女性クライアントが零細企業や仲介業を経営
- ・ 女性の経済的エンパワーメントのための国家行動計画を内閣に提出
- ・ 22 の太平洋島嶼国の女性地域開発ワーカーを対象とした、零細事業や経営技術の訓練
- ・ フィジー、キリバス、パプアニューギニア、サモア、ソロモンの女性に対する、持続可能な生計、海産植物の利用、基本的経営技術、地方女性への知識普及等に関する訓練
- ・ 「7つの栄養豊富な海産植物」と題された冊子の出版と地域での配布

漁業分野においては、JICA 研修を通じた海洋資源管理等の研修による技術移転、JOCV/SV・JICA 専門家による水産加工品等の普及等の活動が、先方政府に高く評価されている<sup>5</sup>。また、南太平洋大学(USP)においては SV(水産物加工、養殖)が、現地の状況・ニーズに即した技術を移転する取組を行っており、カウンターパート、受益者から非常に高い評価を受けている。以上から、引き続き、同分野における適正技術の移転に注力することが望ましい。

## 5-2-2 持続可能な開発

### 1. 環境

国家開発計画 2007-2011 において、環境の持続可能性は、フィジーの持続可能な開発にとって重要な柱の1つに位置付けられている。生物資源の保護、健全な資源管理、ゴミの適切な管理は、環境の持続可能性にとって不可欠である。

### 実績

表 5-9 環境分野の援助実績

支援内容	プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(単位:百万円)
環境 【重点分野】	ナンドロガ・ナボサ県におけるゴミ・緑化活動啓蒙計画(日本NGO支援無償資金協力)	2003	無償資金協力	3.8
	廃棄物減量化・資源化プロジェクト	2008-2010 予定	技術協力プロジェクト	-
	環境分野の草の根無償案件(4件)	2003-2007	草の根無償	34.1

出所:外務省・JICA 提供資料による。

<sup>5</sup> Ministry of Fisheries and Forest ヒアリングによる。

## 成果

フィジーにとって、自然環境は重要な観光資源であり、廃棄物の不適切な処理は、観光資源を破壊するだけでなく、農漁村民の持続可能な生活を脅かすことにつながる。そのため、環境先進国である日本は廃棄物処理に関する支援や環境保全にかかわる支援を実施してきた。具体的には、日本 NGO 支援無償資金協力「ナンドロガ・ナボサ県におけるゴミ・緑化活動啓蒙計画」は、(財)オイスカを被供与団体とし、分別後の生ごみや落葉を堆肥化し、これを使用して植林を進めるものである。また、草の根無償によるゴミ収集車供与/整備計画や JOCV/SV による廃棄物対策、環境教育を実施している。このように、日本の環境分野に対する支援は地道ではあるが、フィジーの環境の持続可能性に貢献している。

## 2. 保健

保健分野は、フィジーの開発政策の柱の 1 つである。フィジー政府は、2002 年の「持続可能な開発に関する世界首脳会議」を受けて、開発政策に MDGs を反映させることを方針としている。また、日本の援助の重点分野であり、広域協力案件の実績もある。

これまでの日本による保健分野の援助の内容は、予防接種の普及(広域案件)、地方での保健サービスの改善に貢献するものが中心であった。これは、幼児死亡率の低減、感染症の予防等を含む MDGs を政策目標の 1 つとし、地方との格差を課題とするフィジーの政策に合致したものであった。ただし、同国の保健指標は、他の途上国に比べて既にかなり良い水準にあることから、成人病予防等の課題の重要度が高まりつつある。

保健省は、援助調整につき積極的に取り組んでいる。同省は、独自に主催するドナーミーティング(Cooperation Planning Meeting)を毎年開き、保健省が援助を必要とする事柄を主要ドナーに知らせると同時に、各ドナーの役割についての調整を行っている。ドナー側はそれぞれの重点分野コンポーネントにつき、このミーティングでプレッジをする。このような調整をドナーミーティングで行うため、保健省のニーズからはずれた援助が実施されることや、援助事業が重複するということはないという。

日本の技術協力プロジェクトについて、フィジー側とのコミュニケーションは良好で、技術的な水準も高く評価されている。

## 実績

保健分野の実績は以下の表のとおり。

表 5-10 保健分野の援助実績

支援内容	プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額 (単位:百万円)
保健、水・衛生 【重点分野】	新医薬品供給センター建設計画	2002-2003	無償資金協力	1,059.0
	大洋州予防接種事業強化プロジェクト(広域案件)	2004-2009	技術協力プロジェクト	142.1
	栄養政策立案プロジェクト	2006-2008	技術協力プロジェクト	9.6
	地域保健看護師現任教育プロジェクト	2005-2008	技術協力プロジェクト	60.3
	保健、水・衛生分野の草の根無償案件(19件)	2003-2007	草の根無償	106.6
研修員受入れ(2003-2007):保健・医療48人、社会福祉22人				
専門家派遣(2003-2007):保健・医療39人、社会福祉5人				
JOCV/SV派遣(2003-2007):保健衛生部門25件				

出所:外務省、JICA 提供資料による。

### 保健分野開発予算額に占める日本の援助の割合

表 5-11 保健分野の DAC 諸国援助実績(100 万 USドル、ADB 各年平均レート換算)

	フィジー政府保健分野開発支出		DAC 諸国による二国間援助額						
	支出額	支出に占める割合	オーストラリア	日本	ニュージーランド	ドイツ	フランス	アイルランド	DAC 合計
2003	68.5	10%	16.93	1.34	0.26	-	0.15	0.01	18.70
2004	72.6	10%	0.10	1.26	0.16	-	0.12	-	1.63
2005	74.9	9%	3.33	1.55	1.27	-	-	-	6.15
2006	75.8	9%	3.24	1.83	0.01	0.28	-	-	5.36
合計	291.8	-	23.60	5.98	1.70	0.28	0.27	0.01	31.84
			74.1%	18.8%	5.3%	0.9%	0.8%	0.03%	100.0%

出所: Strategic Development Plan 2007-2011: Annex 2: Implementation Monitoring and Evaluation, P179。DAC データ。

フィジーの保健分野開発支出は、2003年-2006年の累計額で、約292百万USドルで、同国の開発支出のおおむね10%を占めていた。同期間のDAC諸国による援助額は約32百万USドルで、フィジー政府支出のほぼ11%に当る規模であった。そのうち、日本の援助はオーストラリアに次いで二番目に大きい6百万USドル、同国の保健分野開発支出の2%、DAC諸国の保健分野援助合計の19%に当たる規模であった。

### 成果

新医薬品供給センター建設計画:

「新医薬品供給センター建設計画」は、フィジー医薬品供給センター(FPSC: Fiji

Pharmaceutical Services Center)の施設更新と運営強化を目的として実施された。FPSC は、必須医薬品の購入を一括して行い、近隣の太平洋島嶼国に対して要請に応じて低価格での販売を行っており、太平洋島嶼国における「医薬品共同大量購入計画」の推進を図る拠点的な役割を担っている。この「医薬品共同大量購入計画」に対応した「低価格」で「安全性と信頼性」を備えた医薬品の「安定供給」を目指す物流拠点の移転再生がプロジェクトの内容であった。主な成果は、以下のとおり。

- (1)FPSC における医薬品の保管環境の改善
- (2)FPSC における医薬品の安定供給の実現
- (3)FPSC のフィジー及び太平洋島嶼国における医薬品供給拠点としての役割の強化：案件実施後、「医薬品共同大量購入計画」対象国が拡大(2007 年調査時点でツバル、キリバス、ナウル、クック、ニウエ、トケラウの 6 か国・地域を対象)されたほか、それ以外でもサモア、トンガ、パプアニューギニア、バヌアツ等にも医薬品を供給

「大洋州予防接種事業強化プロジェクト(広域案件)」ー広域協力の成功例：

2004 年 3 月、ニュージーランドのオークランドで開催された WHO/UNICEF 合同ワークショップでは、太平洋島嶼国各国政府、WHO、UNICEF、オーストラリア、ニュージーランド、米国、日本をはじめとする各国際機関及び二国間援助機関が、予防接種プログラムを活性化するための「大洋州における予防接種プログラム強化(PIPS: Pacific Immunization Programs Strengthening)」を宣言した。これを受け、日本は PIPS の枠組みのもとで、太平洋島嶼国地域 13 か国を対象として、「ワクチン管理」「コールドチェーン管理」「安全予防接種」に関する地域研修の実施、予防接種拡大計画(EPI: Expanded Program on Immunization)政策・計画向上のための支援、EPI 活動従事者の育成を通じた協力を実施することとなった(詳細は BOX5-1 参照)。

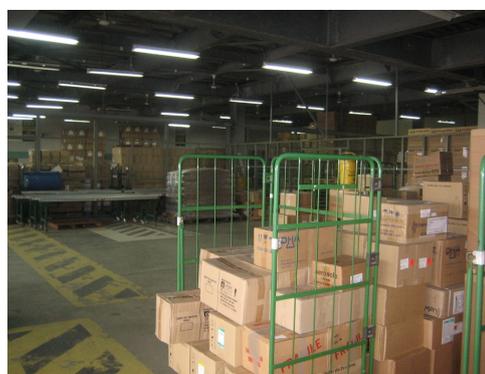
本プロジェクトは、太平洋地域における広域協力の成功例である。先に挙げた日本の無償資金協力で整備された FPSC を拠点として活用することで、発展性を持つ日本の継続的な援助を実施する効果があった。広域協力という観点から見ると、日本が単独で支援しているのではなく、地域機関(SPC)、国際機関(WHO、UNICEF)をパートナーに含めた国際的な広域事業の枠組みがベースにあることが実施の効果／効率性を高めている。案件実施のパートナーである UNICEF 地域事務所からも、FPSC/J-PIPS とともに効果の高い事業であるとの評価を受けている。本件は、広域事業を展開する際の参考となる事例と考えられる。

## BOX5-1: 大洋州予防接種事業強化プロジェクト

(Japanese Support to the Pacific Immunization Programs Strengthening : J-PIPS)

J-PIPS は太平洋島嶼国地域における EPI(予防接種拡大計画)<sup>6</sup>の支援を目的とした 5 年間(2005 年 3 月-2010 年 3 月)の技術協力プロジェクトである。対象は 13 か国であり(フィジー、クック諸島、キリバス、マーシャル、ミクロネシア、ナウル、ニウエ、パラオ、サモア、ソロモン、トンガ、ツバル、バヌアツ)、対象各国間相互の協力及び自助努力による地域の予防接種活動の維持管理及び人材育成を行うことを目的としている。本プロジェクトは、JICA、WHO、UNICEF、オーストラリア国際開発庁(AusAID: Australian Government Overseas Aid Program)、NZAID、米国厚生省疾病管理・予防センター(CDC: Centers for Disease Control and Prevention)、SPC 等が進める共同戦略(PIPS)の一部であり、これらの関係機関と毎年 1 回開催される「年次 PIPS 会議」、「月例 EPI 連絡協議会」を通じて定期的に情報交換、各種議論を行っている。

活動内容は、(1)対象国の予防接種活動・研修強化のための指導者を育成する年次地域研修(WHO、UNICEF との共同実施)、(2)対象各国における国内研修(コールドチェーン維持管理等)であり、これまでに、地域研修を 3 回(研修生計 129 名)、国内研修を 12 か国で行った。受講した指導者の多くは、コア・トレーナーとして自国での国内研修の実施、予防接種活動に従事している。現地調査では、特に、ソロモンの研修生が J-PIPS の講師を勤めるレベルまで成長していることが分かり、国内研修を主体的に進めている等の効果が確認された。今後の活動は、コア・トレーナーが本国でカスケード式の研修を実施するためのフォローアップが中心となる。



J-PIPS が拠点とする FPSC

<sup>6</sup> 太平洋島嶼国地域においては、WHO西太平洋事務局の技術支援により1977年以来予防接種拡大計画(EPI)が推進されてきており、ポリオを根絶するなど成果をあげてきている。また、DTP三種混合(ジフテリア、破傷風、百日咳)ワクチン、ポリオワクチン共に、予防接種率は1995年から80%を保っており、1997年からはB型肝炎ワクチンの定期予防接種への組み込み等、順調にEPIプログラムを進めている。(出所: JICA提供資料による)

### 栄養政策立案プロジェクト:

本件は、太平洋島嶼国地域で急増している生活習慣病に対応するため、WHO、UNICEF と連携して栄養改善政策の企画立案能力を向上させることを目的に現在実施中である。期待される成果は、以下の 2 点である。

- フィジー国保健省の栄養政策立案及び実施の能力向上
- 域内ワークショップの開催により、政策立案方法及びプロセスを太平洋島嶼国各国と共有する

### 地域保健看護師現任教育プロジェクト:

フィジーでは、現在、地方分権化が進められており、保健事業の年間計画の策定を地方保健局の責任とするなど、より地域特性・現場の意見を汲み上げる制度を構築しつつある。しかし、現場で地域保健を担当する看護師(地域保健看護師)たちは、現場での問題を分析し、活動計画を立て、スケジュールに沿って効率的な保健サービスを地域住民に提供するまでの十分なマネジメント能力が備わっているとは言えない。また、ヘルスセンターや看護ステーションでは、初期医療の提供からヘルス・プロモーション活動まで、地域保健看護師が 1 人で多くの業務を担っているケースが多い。他方、地域保健看護師を指導する職位の看護師らも、指導者としての自覚と能力が不足しており、地域保健活動や保健施設の管理は、統一されたガイドライン等もないまま看護師任せになっている。

こうしたことから、本件では、地域レベルでの現任教育を通じて、地域保健看護師の管理能力を向上させることを中心目的に据え、地域保健看護師による地域保健活動の質的向上を図ることとした。活動内容は以下の 4 点であった。

- 地域保健看護師の能力の基準と機能を定めること
- 地区指導者の現任教育に関する運営管理能力が向上すること
- 各地区において、地域保健看護師を対象とした現任教育が機能するようになること
- プロジェクトの成果が他地方及び他国に紹介されること

終了時評価によると本プロジェクトの目的はおおむね達成され(各種ワークショップの実施、「業務管理ハンドブック」、「地域保健看護師のためのハンドブック」、「能力基準表」の完成等)、フィジー側の評価も高い。その一方で、プロジェクト前半期の活動の遅れなどの影響から、地域保健看護師の能力向上もまだ途上段階にあり、十分なレベルに到達するまでにはもう少しの時間がかかるという。また、現任教育のシステムがフィジー側主導で今後も継続していくためには、これまで日本人専門家と共に業務に行ってきた「現任教育コーディネーター」の職位を、プロジェクト期間中だけの臨時ポストとして扱うのではなく、恒

久的なものにすることが不可欠であるとの提言も出された。

保健、水・衛生分野の草の根無償：

フィジー保健省による、保健、水・衛生分野の草の根無償案件に対する評価は高い。保健省のコメントは以下のとおりであった。

- ・ 草の根無償によって地方の保健所や病院の救急車等の整備が進み、大いに役立っている
- ・ 草の根無償の事業内容については、各保健所等からの年次報告によって把握している

JOCV/SV 派遣：

JOCV/SV 派遣については、2003 年度-2007 年度に保健衛生部門で 25 件の派遣が実施されている。職種では、養護、感染症対策、理学療法士、保健師、ソーシャルワーカー等の隊員が派遣されている。

保健省の JOCV/SV 派遣に対する評価は高く、「派遣されている JOCV/SV は技術レベルが高く、それぞれの専門領域でのプログラムの立ち上げや、日本からの援助の要請等についてとても良い働きをしている」とのコメントを得ている。

その一方で、JOCV/SV の側からのコメントとして、JOCV/SV がフィジーの人員不足を補うマンパワーとして期待されるという面が強いとの意見が聞かれた。また、フィジー人はプライドが高く「～ができない」とは言いたがらない傾向があることから、ボランティアからの技術移転という形にはなりにくいとの意見もある。したがって、ワークショップを開き、一緒に問題点を見つけていくといったアプローチをとる等の工夫を行っている。

以上から、保健分野での日本の援助は、J-PIPS でのマルチ・バイ協力をはじめとして、他ドナーとの連携のもと、効率性・効果の高い援助を実施していることが分かった。その一方で、広域支援による予防接種事業強化の取組は、今後、拠点国(フィジー)以外の対象国における研修の充実があり、フォローアップを継続的に行う必要がある。また、地域保健の分野では、技術協力プロジェクト、JOCV/SV 派遣等による地域医療の質を高める試みが一定の成果を得ていることが確認されたが、引き続き、専門家・JOCV/SV が「人材補完」ではなく「人材育成」に貢献するための努力・工夫が必要である。また、近年、急増する生活習慣病への対策等を含めた、フィジーにおける保健分野の課題の変化に対応する手法等を示す必要がある。

### 3. 教育

フィジーにおける教育分野の目標は、平和と繁栄のための国民教育である<sup>7</sup>。具体的には、都市から離れた地域に対する教育（校舎、学校の質等）の充実、フィジー系住民とインド系住民の相互理解を促進するための言語教育の実践、高等教育・職業教育の充実、能力・やる気のある教員の育成が課題である。

また、フィジーには、1969年に12の太平洋島嶼国がそれぞれ資金を拠出し、共同設立した南太平洋大学(USP)の本部キャンパスが設置されている。太平洋島嶼国は広大な海洋に島嶼が散在し、地理的遠隔性のために情報格差が著しく、社会経済発展上の大きな阻害要因となっている。そのため、日本は、衛星通信による遠隔教育ネットワークの構築のため、USPに加盟している12か国間の衛星通信機材・施設等の整備を行った(2000年度)。その後も、フィジー政府は、USPを拠点とした域内の情報格差是正のためのIT支援を要請し、下表に示すとおり、日本は継続的な支援を実施している。

#### 実績

表 5-12 教育分野の援助実績

支援内容	プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(単位:百万円)
教育・職業訓練 【重点分野】	南太平洋大学情報通信技術センター整備計画(詳細設計を含む)	2007-2008	無償資金協力	2,276.0
	南太平洋大学遠隔教育・情報通信技術強化プロジェクト(広域案件)	2002-2005	技術協力プロジェクト	500.0
	南太平洋ICTキャパシティビルディングプロジェクト(広域案件)	2008-2010 予定	技術協力プロジェクト	-
	南太平洋における遠隔地教育と参加型協議を通じた教師の地位向上(ユネスコ人的資源開発日本信託基金、広域案件)	2005-	日本信託基金	26.8
	南太平洋諸国における教育セクター管理能力の向上のための統計情報作成及び利用能力開発(ユネスコ人的資源開発日本信託基金、広域案件)	2004-2005	日本信託基金	30.3
	学校の耐震性向上プロジェクト(人間の安全保障基金(UNCRD <sup>8</sup> )、広域案件)	2004-2006	日本信託基金	100.4
	教育・職業訓練分野の草の根無償案件(36件)	2003-2007	草の根無償	224.3
JOCV/SV派遣(2003-2007):教育文化部門63件、スポーツ部門8件				

出所:外務省、JICA 提供資料による。

<sup>7</sup> 国家開発計画 2007-2011,p134 による。

<sup>8</sup> 国際連合地域開発センター(UNCRD:United Nations Centre for Regional Development)。

## 教育分野開発予算額に占める日本の援助の割合

表 5-13 教育分野の DAC 諸国援助実績(100 万 USドル、ADB 各年平均レート換算)

	フィジー政府教育分野開発支出		DAC 諸国による二国間援助額						
	支出額	支出に占める割合	オーストラリア	日本	ニュージーランド	フランス	ドイツ	アイルランド	DAC 合計
2003	128.4	18%	17.78	2.20	1.56	0.29	0.03	0.01	21.87
2004	154.5	20%	1.06	2.19	0.51	0.34	-	0.02	4.12
2005	165.3	19%	2.19	2.29	0.74	0.29	0.26	0.03	5.80
2006	160.2	18%	5.85	1.30	1.55	0.22	0.09	-	9.01
合計	608.4	-	26.88	7.98	4.36	1.14	0.38	0.06	40.80
			65.9%	19.6%	10.7%	2.8%	0.9%	0.1%	100.0%

出所：Strategic Development Plan 2007-2011: Annex 2: Implementation Monitoring and Evaluation, P179。DAC データ。

フィジーの教育分野開発支出は、2003年-2006年の累計額で約608百万USドル、同国の開発支出のおおむね18-20%を占めていた。同期間のDAC諸国による教育分野援助額は約41百万USドルで、フィジー政府支出のほぼ7%に当る規模であった。そのうち、日本の援助はオーストラリアに次いで二番目に大きい8百万USドル、同国の教育分野開発支出の1.3%、DAC諸国の教育分野援助合計の約20%に当たる規模であった。また、USPには、AusAID、NZAIDの経常予算への援助のほか、プロジェクトごとの取組に対する支援が行われている<sup>9</sup>。

## 成果

現在、フィジーの教育分野へのドナー支援は、オーストラリアが、カリキュラム、教育サービスシステムの改善、教師の能力向上のためにプログラム(The Fiji Education Sector Program)を実施し、学校の整備は、EU及び日本が中心となって行っている。EUの学校整備は、フィジー教育省の方針により遠隔地の学校整備を主に実施している。日本の草の根無償による校舎の整備は、現地ニーズ・日本側の施工管理の容易さなどを考慮し、比較的都市近郊の人口急増地域の学校に焦点を絞っている。このため、EUにおける学校整備との重複は避けられている。また、教育省は、EUの援助においてプロジェクト終了後の継続性が不透明であるのに対し、日本の学校整備に対する援助は継続性が見込めるとして、高く評価している。ただし、このことはEUによるプロジェクト終了後、離島など遠隔地における学校整備のニーズにどう対応するかという課題を提起している。

<sup>9</sup> 2004年の、オーストラリア及びニュージーランドのUSPの経常予算への援助は、それぞれ200万フィジー・ドル、300万フィジー・ドルであった。このほか、プロジェクト予算に、それぞれ124.5万フィジー・ドル、157万フィジー・ドルの支援を行っている。2008年、予算では、経常予算(7,100万フィジー・ドル)の約4%が両国の財政支援にあたる(現地調査ヒアリングによる)。

教育分野への JOCV/SV の派遣については、算数・数学教育やスポーツ、音楽、美術教育等の情操教育、障害者教育分野を中心に派遣を行っている。これらは、フィジーの教育システムにおいて、これまで焦点が当てられなかった分野であり、かつ他ドナーが着手していない分野であることから、教育省においてもその重要性が言及された。他方、カリキュラム策定等政策レベルの支援はオーストラリアが中心に実施している。今後、JOCV/SV の活動とカリキュラムとの一貫性を一層向上するためには、オーストラリアをはじめとする他ドナーとの連携のもと政策レベルでの支援の可能性も検討することが望ましい。また、現地調査では、同じ分野(例えば算数・数学教育)の JOCV/SV が複数いるにもかかわらず、JOCV、SV 同士の連携が十分なされておらず、面としての教育支援効果が発揮されていないケースも見られた。これは、隊員が分散されて配置されていることが一因であると考えられるため、同分野における横の連携が可能なように、ある地域への集中的な JOCV/SV 派遣、JOCV/SV の連絡・調整をする人員の配置を検討する必要がある。

USP に対する遠隔教育・情報通信技術強化、情報通信技術センター整備等については、USP の学生(約 2 万人)のうち、遠隔教育で学ぶ学生が全体の 56%を占めており、キャンパスへの物理的なアクセスが困難な学生に対する援助の効果が確認された。また、衛星通信ネットワーク(USPNet)強化の取組については、他ドナー(オーストラリア、ニュージーランド)との十分なコミュニケーションのもと援助の効率化が促進されたことが分かった<sup>10</sup>。現地調査ヒアリングでは、他ドナーのプロジェクト開始・終了時のみフォローアップをするやり方との対比で、日本の援助プロセス(相手側の意見を尊重する、十分なコミュニケーションのもと確実な案件形成・実施・フォローアップを行う等)が高い評価を得ている。その一方で、ソロモンの USP キャンパスでは、遠隔教育の効率的な実施に必要なスタッフ及び機材・施設整備が不十分で、遠隔教育の効用が十分活かせていないケースも確認された。今後は、メイン・キャンパス(フィジー)以外の USP キャンパスのキャパシティ向上にも支援を充実させることが望まれる。

### 5-2-3 安全確保

2006 年 5 月に沖縄で開催された第 4 回太平洋・島サミット(PALM4)において、日本政府は「安全確保」が「より強く繁栄した太平洋地域」の前提であること認識し、自然災害を含む安全確保のための取組を支援するため「4.安全確保(1)防災対策」を日本の支援策として表明している。

---

<sup>10</sup> JICA「フィジー諸島共和国南太平洋大学遠隔教育・情報通信技術強化プロジェクト終了時評価調査報告書」(2005 年 4 月)による。

## 実績

安全確保についての援助は、以下の表のとおり。

表 5-14 安全確保分野の実績

支援内容	プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額 (単位:百万円)
防災 【重点分野】	気象予警報能力強化及びネットワーク作り	2007-2009	技術協力プロジェクト	1.4
	防災分野の草の根無償案件(3件)	2003-2007	草の根無償	8.2
犯罪対策 【重点分野】	犯罪対策分野の草の根無償案件(3件)	2003-2007	草の根無償	21.3

出所:外務省、JICA 提供資料による。

## 成果

防災分野では、過去に無償資金協力で「気象観測・予報設備計画」(1995年度-1996年度、供与限度額 13 億 2,800 万円)が実施され、フィジー気象局の地域特別気象センター等整備が行われた。同センターは、南太平洋地域の熱帯低気圧警報センターとして、フィジーのみならず周辺島嶼国に対して、航空用・船舶用気象情報の提供並びにサイクロンの動向の監視及び予報情報の提供を行っている。「気象予警報能力強化及びネットワーク作り」は、上記案件を受け、フィジー及び周辺島嶼国の気象予警報にかかる人材育成・域内ネットワークの強化を実施することにより、機材供与、第三国研修、専門家派遣等による支援を行っている。現在、実施中の案件であり、現段階で成果を測ることは困難であるが、気候変動等の理由により自然災害に対する脆弱性が増す当該地域において、フィジーを拠点とする広域支援の取組として、今後、更なる展開が望まれる案件である。

### 5-2-4 人と人との交流

日本は、国際場裡(り)においてフィジーの支持を得ているが、経済協力を通じた中国のプレゼンスが高まる中、日本とフィジーの友好関係を維持・発展させるための「人と人との交流」の意義は大きい。

「沖縄パートナーシップ」の具体的な支援内容を示す「日本の支援策(ファクトシート)」では、重点分野である「人と人との交流」について、協力関係の基本をなすものと定義し、太平洋島嶼国との間の友好関係促進と相互理解のため、青少年交流、文化交流事業を進めていくことを明言している。青少年交流事業については、「高校生交流」、「子供交流」、「世界青年の船事業」等を通じて、向こう3年間で1,000人以上の青少年交流を行うことを目指すことが掲げられている。また、文化交流事業については、(1)「ユネスコ無形文化財保存振興日本信託基金」による支援、(2)文化無償資金協力を通じた文化・高等教育振興、文化財保護を目的とした機材供与・施設整備(施設建設・修復)、特に日本語教育、

柔道・空手等の日本武道活動、日本文化紹介事業に資する支援、の実施が挙げられている。

## 1. 青少年交流事業

青少年交流事業においては、外務省アジア大洋州局大洋州課が所管する「日本・PIF 未来創造高校生交流事業」が実施されている。これは、1995 年、相互理解と友好関係を深めることを目的として開始された「日本・太平洋島嶼国若人交流計画」を引き継ぐもので、2005 年度から現在の名称に変更した。目的は、日本と太平洋島嶼国の若い世代の相互理解と交流の促進を図り、(1)次世代のリーダーとなる高校生同士が相互の歴史について認識を深め友好関係を一層深めること、(2)太平洋島嶼国が抱える問題(地球温暖化による水面上昇、環境破壊等)について、若い世代間で共通の認識を持ち、解決策を探ることである。

以下に、これまでの実績をまとめる。

表 5-15 「日本・PIF 未来創造高校生交流事業」実績

年度	招聘			派遣		
	招聘国	人数		派遣国	人数	
		生徒	教員		生徒	教員
1995	パプアニューギニア、ミクロネシア、マーシャル	15	3	ミクロネシア	5	1
1996	ソロモン、フィジー、パラオ	15	3	パラオ	4	1
1997	キリバス	6	1	フィジー	6	1
1998	ナウル	5	1	ナウル	5	1
1999	サモア	5	1	サモア	5	1
2000	トンガ	5	1	トンガ	5	1
2001	バヌアツ	5	1	バヌアツ	5	1
2002	マーシャル、ツバル	4	2	マーシャル	6	1
2003	フィジー	6	1	フィジー	6	1
2004	パラオ	5	1	パラオ	5	1
2005	ミクロネシア	5	1	ミクロネシア	5	1
2006	サモア	5	1	サモア	5	1
2007	パプアニューギニア	9	1	(派遣実績なし)	-	-
	合計	90	18	合計	62	12

出所：外務省提供資料による。

上表のとおり、1995 年の同事業開始以降、日本からの高校生派遣人数は 74 人(教員 12 人)、太平洋島嶼国からの高校生招聘人数は 108 人(教員 18 人)である。

2005 年度には、ミクロネシアを対象国として招聘・派遣が実施されているが、日本・ミクロネシアの高校生が報告書を作成し、以下の感想を持っている。

表 5-16 「日本・PIF 未来創造高校生交流事業」(2005 年度)に参加した高校生の感想

日本の高校生	ミクロネシアの高校生
<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本の習慣と同じものがあった(靴を玄関で脱ぐ)。</li> <li>・日本の生活と違うことがあった(風呂で水しか出ない、家族・親類が多い、電化製品が揃っていない等)。</li> <li>・日本人の性格との類似点があった(人見知りをする等)。</li> <li>・ミクロネシアの高校生は自立していた(食事・洗濯を自分でする等)。</li> <li>・日本に好印象を持っていた。</li> <li>・経済的には豊かではないが、家族が仲良く暮らしていた。</li> <li>・廃棄物処理の問題が深刻だった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本人は清潔好きで、身なりもきちんとしていた。</li> <li>・ホスト・ファミリーはとても親切だった。</li> <li>・日本の都市、建築は素晴らしかった。</li> <li>・日本食はおいしかった。</li> <li>・日本のリサイクル・システムには驚いた。</li> <li>・高校は、ミクロネシアのものより設備が整っていた。</li> </ul>

出所: 外務省ホームページ掲載の報告書による。

このような、交流事業を通じた相手国との相違点、類似点への理解は、両国の友好関係を促進するために極めて有効であったと考えられる。フィジーに関しては、日本の高校生派遣が 1997 年度、2003 年度に実施され、計 14 人(教員 2 人)が派遣された。フィジー側からは、1996 年度、2003 年度に受入れが実施され、計 13 人(教員 2 人)が日本に招聘された。フィジーについては、高校生の報告書が公表されていないため、詳細は把握できないが、上記ミクロネシアの例のように、お互いの国に対する認識を深める機会となったことが推測される。

また、2002 年度からは、「少年少女自然体験交流事業」が実施されている。これは、多くの日系人がいるミクロネシアとの関係を深めることを目的として発案された子供たちの交流事業で、2001 年 9 月に開始された。外務省、文部科学省、相手国(パラオ、マーシャル、ミクロネシア)の後援により実施されており、2002 年度-2007 年度に、受入れ 409 人(うちマーシャル 41 人、ミクロネシア 292 人、パラオ 76 人)、派遣 1,459 人(うちマーシャル 82 人、ミクロネシア 971 人、パラオ 406 人)の実績がある。

ただし、これらの取組は、「沖縄パートナーシップ」で「人と人との交流」が重点分野に掲げられてからも、規模が拡大していない。上述の「日本・PIF 未来創造高校生交流事業」に参加した生徒たちの感想からも類推されるように、こうした事業がお互いの文化の相互理解につながり、今後の協力関係の基盤となることは明らかである。したがって、これらの人的交流事業の規模拡大が望まれる。

## 2. 文化交流事業

文化交流事業については、ユネスコ無形文化財保存・振興日本信託基金<sup>11</sup>による「メラネシアの消滅の危機に瀕する言語保存」プロジェクトが実施されている。同案件は、2000 年-2003 年に実施され、援助額は 129,385US ドルで、フィジー、パプアニューギニア、ソロモン、バヌアツを対象国とする広域案件である。同案件では、国際的な分類基準に沿ったメラネシアの言語調査、正書法の整備、初等教育用教材や視聴覚教材の作成等が行われ、土地固有の言語の重要性に関する地元の人々の意識を向上させ、地域及び国家が、その保護のために行動するよう促すことを目的としている。フィジー財務・国家計画及び砂糖産業省へのヒアリングでは、国民和解を目的として、土着言語の教育をカリキュラムに

<sup>11</sup> ユネスコの無形文化遺産の保護、振興を支援するため 1993 年に設立された日本信託基金である。

組み込む準備が進められていることが指摘されており、同案件を通じた協力は、この取組をサポートする意味で効果的であったと考えられる。

また、太平洋島嶼国地域における文化無償資金協力の実績(2003年度-2007年度)では、2003年度に3,630万円(スキーム全体の1.64%)、2004年度に4,960万円(スキーム全体の2.21%)が拠出されている。これらはフィジーに対する2案件(「フィジー公文書館に対するマイクロフィルム機材」、「情報・通信・メディア省テレビ製作部局に対するビデオ撮影・編集機材」)の実績であり、その他の国では行われていない。フィジー教育省へのヒアリングでは、情報・通信分野での施設・機材整備へのニーズが依然高いことが指摘されたことから、上記2件についても、このようなニーズを充足したことが推測される。

### 3. その他

これまでに述べたスキームが、「沖縄パートナーシップ」に定義される狭義の「人と人との交流」を促進する事業であったのに対して、広義においては、専門家・ボランティア派遣、研修員受入れ等による人と人との交流が図られている。

特に、ボランティア事業については、太平洋島嶼国の人口規模に対して多くの青年海外協力隊員(JOCV)が派遣されている。

表 5-17 各国人口に対する派遣中隊員数の割合(上位20位)

(ハイライトされている国は太平洋島嶼国)

	地域	国名	人口※1	派遣中隊員数※2	隊員1人当たりの人口
1	大洋州	パラオ	19,907	18	1,106
2	大洋州	マーシャル	52,700	19	2,774
3	大洋州	トンガ	99,298	28	3,546
4	大洋州	ミクロネシア	108,000	28	3,857
5	大洋州	バヌアツ	221,417	27	8,201
6	大洋州	サモア	185,000	22	8,409
7	中南米	セントビンセント	120,000	14	8,571
8	中南米	ベリーズ	290,000	30	9,667
9	中南米	セントルシア	170,000	16	10,625
10	大洋州	フィジー	827,900	44	18,816
11	アジア	ブータン	660,000	31	21,290
12	アジア	モルディブ	299,000	14	21,357
13	大洋州	ソロモン	534,000	20	26,700
14	大洋州	キリバス	92,428	2	46,214
15	アフリカ	ナミビア	2,100,000	36	58,333
16	アフリカ	ガボン	1,300,000	21	61,905
17	アフリカ	ジブチ	800,000	12	66,667
18	中南米	ニカラグア	5,140,000	65	79,077
19	アジア	モンゴル	2,635,200	32	82,350
20	中南米	パナマ	3,300,000	40	82,500

※1 各国の人口は、外務省ホームページ情報による。

※2 2008年9月30日現在の派遣中隊員の数。人数には、一般隊員、シニア隊員、短期緊急派遣隊員及び旧制度調整員を含む(JICAホームページによる)。

上表にみるように、各国人口に対する JOCV 派遣数では、太平洋島嶼国が上位を占めている。これは、太平洋島嶼国において、ボランティア事業による援助のインパクトが、相手国全体に浸透する素地があることを示すとともに、JOCV が「日本の顔」として相手国国

民に幅広く認知される存在であることを示している。フィジーにおいても、人口に対する隊員派遣数の割合は高く(10位)、これらの状況が当てはまると類推される。

また、JICA 青年海外協力隊事務局が 2006 年度に実施したボランティア事業評価<sup>12</sup>の総合報告書によれば、太平洋島嶼国地域において、受入れ機関スタッフ、受益者の日本への理解がボランティア派遣によって促進されたことが分かっている。同報告書によると、受入れ機関関係者に対する「ボランティア活動やその他の活動の結果、スタッフの日本に関する理解や知識がどのように変化したか」という設問に対して、「良く知っている」、「ある程度知っている」と回答した割合は、派遣前の 57.5%から派遣終了後の現在の 98.6%に飛躍的に上昇している(下図参照)。

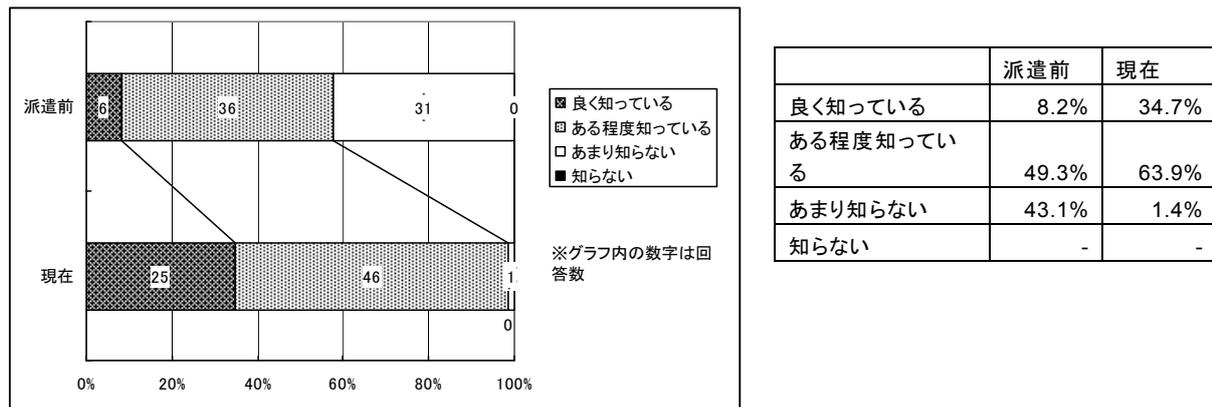


図 5-1 ボランティア派遣受入れ機関関係者の日本に関する理解・知識の変化

出所：平成 18 年度ボランティア事業評価総合報告書をもとに評価チーム作成

<sup>12</sup> ボランティア事業の目標である 1.「開発途上国・地域の経済及び社会の発展または復興への寄与」、2.「開発途上国・地域と日本との間の友好親善及び相互理解の深化」、3.「ボランティア経験の社会への還元」を 3 つの視点として事業を評価することとし、2004 年度から本格的な事業評価を行っている。本評価では、援助受入れ窓口機関、ボランティア(任期中及び帰国後)、受入れ機関及び受益者、本邦ボランティア関係者、市民へのアンケート調査によるデータ収集を行っている。

また、受益者に対する「ボランティア赴任前、赴任後の日本人についての印象の変化」についての設問では、「ポジティブな印象を持っている」と回答した受益者の割合が、ボランティア赴任前の 75.4%から赴任後の 98.3%に上昇している(下図参照)。

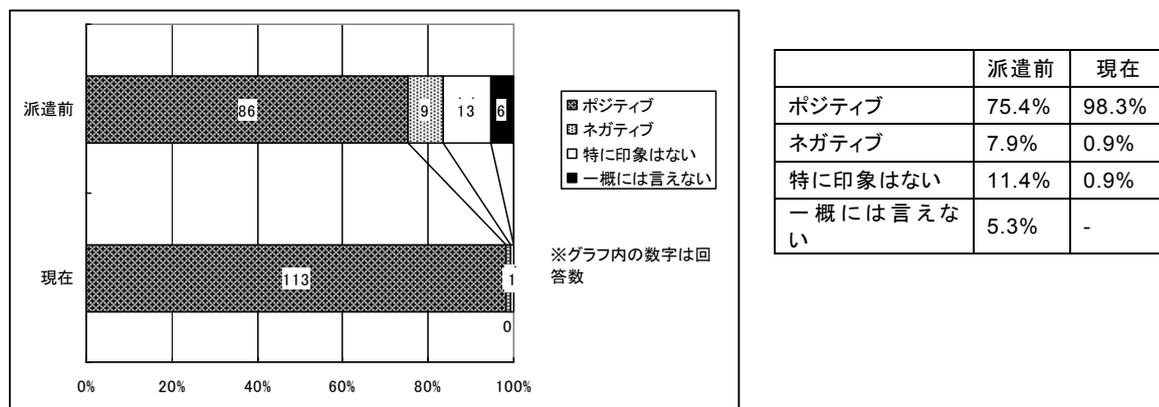


図 5-2 ボランティア派遣受益者の日本人に対する印象の変化

出所：平成 18 年度ボランティア事業評価総合報告書をもとに評価チーム作成

この結果に加えて、同報告書では、協力隊員が業務外でも各種の交流活動(日本語・日本の地理を教える、日本の文化を紹介する等)を通じて、相手国の人々の日本に対する認知度、親密度を上げる活動を行っていることが指摘されている。特に、フィジーにおいては、評価対象期間内(2003 年度-2007 年度)に、日本語教師(7 人)、柔道(2 人)、空手道(2 人)といった、日本文化を直接伝える職種の隊員が活動しており、「人と人との交流」の文化交流の目的に適(かな)った派遣がなされているといえる。

その一方で、日本の国民に対する太平洋島嶼国への理解を進める活動が十分であったかについては議論の余地がある。現地日本関係者からは、「日本の太平洋島嶼国地域へのイメージは「南国の楽園」であり、同地域の抱える開発課題、脆弱性についての日本国内の認識は低く、広報を更に進める必要がある」との意見がなされている。現地で生活をしたボランティアは、これらの国々の抱える課題の深刻さを、身をもって体験した貴重な情報源であり、帰国後の各種広報活動(シンポジウム・セミナー等での講演、国際協力出前講座への参加等)を更に充実させて、日本側の相手国への認知度を高める取組を発展させる必要があると考えられる。

### 5-2-5 良い統治

良い統治(行政能力向上、制度整備等)は、日本の中心的協力分野と位置付けられているが、オーストラリア、ニュージーランドのプレゼンスが大きく、また、2006 年のクーデター以降の暫定政権の民主化プロセスが依然不透明であるため、日本の同分野への支援は、限定的である。

## 実績

2006年のクーデター以降、政策アドバイザー等の専門家の派遣は行われていない。そのため、良い統治に対する具体的な支援は、研修員受入れが中心となっている。

表 5-18 良い統治分野の実績

研修員受入れ(2003-2007):計画・行政100人、人的資源91人
専門家派遣(2003-2007):計画・行政1人、人的資源26人

出所:外務省、JICA 提供資料による。

## 成果

現在、クーデターにより、フィジー政府の次官以上の幹部が入れ替わったこともあり、フィジー政府による援助の優先順位付けができていない状況との指摘がある<sup>13</sup>。今後、フィジーに対する援助の抑制姿勢が解除された際には、ソロモンにおける「援助調整能力向上」の専門家のような援助の効率化に資する専門家の派遣が有効である。また、フィジー政府における統計データの信頼性は低く、援助の効果を測る指標の信頼性も十分でない。行政の様々な活動の基礎データとなる統計部門への支援も行う必要がある。

<sup>13</sup> 在フィジー日本国大使館ヒアリングによる。

## 5-3 プロセスの適切性

### 5-3-1 フィジー援助計画の策定プロセス

太平洋島嶼国については、国別援助計画は策定されていないため、沖縄イニシアティブ、沖縄パートナーシップ、国際協力局作成の「国際協力重点方針・地域別重点課題」及び経済協力政策協議等をもとにして、各国の状況・ニーズを反映させた援助方針・重点分野を策定している。このため、ここでは、対フィジー援助計画の策定プロセスを検証する前に、まず、沖縄イニシアティブ、沖縄パートナーシップの策定プロセスの適切性について確認し、その上で、両文書を基に策定された対フィジー援助方針の策定プロセスの適切性を検証する。

#### 1. 対太平洋島嶼国援助政策の策定プロセス

沖縄パートナーシップの策定については、太平洋・島サミットを主管する外務省アジア大洋州局大洋州課、太平洋島嶼国への ODA を主管する国際協力局国別開発協力第一課が中心となりとりまとめを行った。策定に際しては、太平洋島嶼国の有識者、関係省庁・実施機関関係者の参加のもと「太平洋・島サミットに向けた有識者会議」が 5 回開催されている<sup>14</sup>。同会議においては、(1) 沖縄イニシアティブで提示された重点分野の実施状況のレビューと課題の抽出、(2) 次回太平洋・島サミットにおける日本の援助政策の方向性、が討議された。また、同会議へのインプットとして、現地調査も実施され(2006年2月)、相手側がとらえる開発課題・ニーズの把握が行われており、同調査から導き出された課題(情報通信、環境問題、水産資源管理、教育、良い統治、投資・貿易等)は、沖縄パートナーシップに適切に反映されている。また、同会議では、重点課題、援助額のコミットメントの提示だけではなく、対太平洋島嶼国支援における日本のプレゼンスを確保するための具体的な実施案まで話し合われ、実施につながる政策立案への努力が十分なされている。

本評価現地調査では、現地 ODA タスクフォースが、相手国政府との協議を通じて得た情報等を、適宜、本省に意見具申することで、沖縄パートナーシップへのインプットを行ったことが確認された。パシフィック・プランの優先課題(経済成長、持続可能な開発、良い統治、安全確保)のほかに、「人と人との交流」が支援重点分野に加えられたことは、人的交流が失われれば、日本の援助の裨益(ひえき)効果・外交的役割も薄れるとの現地 ODA タスクフォースを含めた現場の認識が反映されている<sup>15</sup>。

以上から、沖縄パートナーシップは、適切な情報収集・分析を踏まえ、十分な関係者のコミュニケーションのもと、策定されたと結論できる。

他方、沖縄イニシアティブの策定プロセスの分析については、当時の担当者へのヒアリング及び資料入手が困難であったことから、沖縄パートナーシップに関する情報と同レベルの情報収集を行うことができなかった。ただし、関係者へのヒアリングから、沖縄イニシアテ

<sup>14</sup> 外務省提供資料による。

<sup>15</sup> 国内関係者ヒアリングによる。

イブ策定に際しても、(1) 沖縄パートナーシップと同様の手続きが踏まれたこと<sup>16</sup>、(2) 現地 ODA タスクフォースからのインプットがなされたこと<sup>17</sup>、が確認された。したがって、相手側のニーズに対する情報収集、関係者間の合意形成が十分行われた上で、同イニシアティブが策定されたことが類推できる。

## 2. 対フィジー援助方針の策定プロセス

日本は、2003 年 8 月に対フィジー経済協力政策協議を実施し、日本側の援助重点分野及び援助形態ごとの基本方針を説明すると同時に、相手国側の開発政策・ニーズの把握を行った。フィジーの政治的混乱から、2003 年以降、同政策協議は実施されていないが、その後も、統一要望調査の際に行われるフィジー外務省高官との協議の場、その他の日常のやり取りを通じて、相手国側のニーズをくみ上げる働きかけは行われており、可能な範囲で適切なコミュニケーションはとられてきたといえる。

他方、2006 年 12 月のクーデター発生を受け、日本の対フィジー援助方針は、(1) 教育、保健、社会的弱者支援等の国民の生活向上に資するもの、(2) 環境、感染症対策等地球規模問題の解決、改善に資するもの、に限定されている<sup>18</sup>。また、クーデター以降のフィジー政府の中期開発計画更新の遅れ、政権交代に伴う人員刷新は、相手国政府開発計画の援助方針への反映、十分なコミュニケーションを通じた開発ニーズの把握を困難にしている。こうした阻害要因の解決は、先方政府の民主化プロセスの進捗によるところが大きく、今後の進展を見極めた上で解消されることが期待される。

### 5-3-2 援助実施プロセス

#### 1. 実施体制

##### (1) ODA タスクフォース

在フィジー日本国大使館の経済協力実施体制は、大使以下、経済協力担当書記官、専門調査員、草の根無償資金協力外部委嘱員で構成されている。フィジー大使館は、当該国のほか、ナウル、キリバス、ツバル、バヌアツを兼轄しており(2007 年度までミクロネシア、パラオ、マーシャル、2008 年度までトンガも兼轄)、臨時代理大使、専門調査員が配置されているマーシャルを除いて、3 人の経済協力担当書記官が分担して各国の ODA を担当している。

JICA フィジー事務所は、所長以下、次長 2 人、所員 3 人、ボランティア調整員 3 人、企画調査員 2 人で構成されている。また、地域事務所として、駐在員事務所のある 5 か国(パラオ、ミクロネシア、マーシャル、バヌアツ、トンガ)、駐在員事務所のない 3 か国(ナウル、キリバス、ツバル)を兼轄し、前者については駐在員のサポート、後者については実施プロセス全般を担当している。現地調査の結果、現地 ODA タスクフォースは、大使館と

<sup>16</sup> 国内関係者ヒアリングによる。

<sup>17</sup> 現地関係者ヒアリングによる。

<sup>18</sup> 日本国外務省提供資料による。

JICA 事務所の定期的な会合、日常のやりとりを通じて、十分なコミュニケーションをとっており、適切に機能していることが確認された。

現地 ODA タスクフォースは各国の援助事業を実施する上で事業展開計画(ローリングプラン)を、研修のみ実施しているクック諸島、ニウエを除いて策定している。事業展開計画はフィジーについても策定されており、同国に対する国別案件形成・審査指針に基づき、各重点分野の事業の方向性を示す内容になっている。限られた ODA 予算を使って効率的に援助を実施するため、広域技術協力プロジェクトを中心として対応する分野(廃棄物、保健等)や、ボランティア派遣、課題別研修等で対応する分野といった実施レベルの強弱をつける工夫がなされている。JBIC は、年次供与国(原則、毎年円借款の検討・協議を行う国)については、毎年、実施方針を策定しているが、太平洋島嶼国はすべて非年次供与国であることから策定していない。

実施体制について、現地調査では、JICA 地域事務所の所管する国が多いとの指摘がなされたが、実施プロセスにおいて不都合が生じているという事例は確認されなかった。他方、技術協力プロジェクトの実施については、駐在員事務所では対応が困難なため、太平洋島嶼国で実施できる国は限られている。したがって、事務所が存在する拠点国を中心とした広域案件が実施体制の面から活用されている。フィジーにおいても、特に成果が求められる重点分野(教育、保健等)については広域案件を中心とするプログラム化を図り、それ以外の重点分野については JOCV/SV 派遣、課題別研修等を組み合わせたプログラム化を行っていることが現地調査で確認された<sup>19</sup>。

フィジーを拠点とする広域支援には、教育セクターの南太平洋大学(USP)遠隔教育強化支援、及び保健セクターの予防接種事業強化支援(J-PIPS)がある。双方とも、拠点国であるフィジーへの投入を中心として太平洋島嶼国のその他の対象国全体への裨益(ひえき)効果を拡大させる試みであり、現地調査ではフィジー受入れ機関(USP、保健省)の高い評価を受けている。他方で、今後、拠点国以外の受け手側の国々(以下、受け手国とする)に対するフォローアップを充実させる必要性があることも確認された。両支援の受け手国となるソロモンでの現地調査では、広域支援のこれからの展開にかかわる課題が浮き彫りにされた。USP 遠隔教育強化支援については、USP ソロモン・キャンパスにおいて、衛星通信ネットワーク(USPNet)を利用した遠隔教育の有用性を十分に活かすためのスペース、機材が不足しており、また、更に離島への遠隔教育の拡充を実施するための支援が必要であることが確認された。予防接種事業強化支援では、受け手国のソロモンにおいて、地域研修で育成されたコア・トレーナーがソロモン国内研修の実施で主導的な役割を果たすまでに成長し、同支援が目指すカスケード式の人材育成が上手く機能していることが分かった。その一方で、その他の受け手国での人材育成、国内研修実施の状況はまちまちであり、J-PIPS 終了後も引き続きフォローアップを必要とすることが示唆されている。したがって、これらの取組の効果を発展的に継続するためには、今後、拠点国のみならず、受け手国でのフォローアップを更に充実させるための実施体制を構築する必要があると考えられる。

---

<sup>19</sup> 現地 ODA タスクフォース・ヒアリングによる。

## (2) 草の根無償及び JOCV/SV 派遣

草の根無償の実施体制については、現在の案件数(年間平均 14 件)を実施するのに十分な人員配置がされている。ただし、現在、離島、地方での案件実施は、実施プロセスの確実性(モニタリング・フォローアップまでの手厚い支援)を担保することを考慮すると、困難な状況である。開発ニーズの高いこれらの地域での案件を増やすためには、モニタリング、フォローアップまで含めた実施体制の強化が必要である。

JOCV/SV 派遣については、ボランティア 44 人に対して、ボランティア調整員が 3 人配置されており(2008 年 9 月 30 日現在)、十分な人員配置がなされていると言える。ただし、草の根無償と同様、今後、遠隔地、地方への派遣を考える場合、拡散性を克服するための実施体制の工夫が必要となる。一案として、1 つの地域に集中的に隊員及び隊員の調整を行うフィールド調整員・SV 等を配置し、お互いの連携・連絡関係を深めることで、地方の隔絶性を克服し、裨益(ひえき)効果を拡大することが考えられる。

以上から、今後、草の根無償、JOCV/SV 派遣の離島、地方での実施を強化するためには実施体制の拡充が必要とされるものの、現在の投入レベル、案件の配置では、実施体制は十分であると結論できる。

## 2. 案件形成・採択手順

### (1) 無償資金協力・技術協力プロジェクト

案件の形成は、フィジー政府の要請に基づいて行われる。ただし、要請内容と日本の援助方針の整合性を期すため、「国別案件形成・審査指針」(以下、審査指針)が毎年策定・更新されている。審査指針の策定に際しては、初年度はまず ODA タスクフォースが原案を作成し、在外公館を通じて本省に上げられる。本省では、国別開発協力第一課が原案を確認し、各課との協議を経て、最終版が策定される。フィジーにおいても同様のプロセスで審査指針が策定されており、ナウル、ツバル、キリバスについても、所管するフィジー ODA タスクフォースが原案を作成している。

こうして策定された審査指針に基づき、フィジー政府の要請案件を審査・採択する。無償資金協力及び技術協力プロジェクトの審査に際しては、まず現地 ODA タスクフォースが審査指針に沿って第一次のスクリーニングを行い、選定された案件が本省の審査に進む。本省では、国別開発協力第一課が要請案件と審査指針との整合性という観点から審査を行い、その後、無償資金・技術協力課が主に案件の実現性の観点から採択の可否を検討する。選定基準としては、このほか、外交関係、相手国の政治動向、他ドナーとの関係等の要素も考慮される。また、水産無償資金協力については、漁業協定締結の有無等も勘案される。有償資金協力(円借款)案件については、3 省協議(外務省、財務省、経済産業省)によって最終的な採択の可否が決定されるが、(1)案件の裨益(ひえき)効果、(2)借入国の返済能力、(3)外交的観点を主な選定基準としている。以上の一連のプロセスにおいて、不都合があった事例は確認されず、適切に機能していることが確認された。

草の根無償の案件採択については、フィジー大使館が主体となって実施している。申請団体からの要請書自体は1年を通じて大使館に提出されるが、それらの選定プロセスは、5月から10月に実施される。実施は14件程度である(2003年度-2007年度実績)。選定基準は、要請団体の適格性、要請プロジェクトの内容、規模、実施した場合の援助効果などであるが、最も採択数の多い教育案件(施設・機材整備等)については、都市近郊の生徒が急激に増加している地域を主な対象とし、選定基準としている。これは、EUが欧州開発基金(EDF:European Development Fund)で実施している地方の教育施設整備支援との役割分担が主な理由である。また、現在の人員配置では、地方でのモニタリング・フォローアップが十分に行えないことも原因であり、これは他分野の申請案件についても当てはまる。

選定に当たっては、事前に現地確認を行うなど案件の実施可能性の調査を行っている。離島・地方の要請案件については、同じ島に所在する他案件のモニタリング・フォローアップをする際に同時に調査を行う等の工夫を行っていることが分かった。

以上から、フィジーにおいては、案件実施可能性、モニタリング・フォローアップの実施可能性を十分見極めた上で、草の根無償の案件採択が行われていると結論できる。

## (2) 日本信託基金

国際機関を通じた日本信託基金の案件採択に際しては、日本の援助方針と国際機関の援助方針の整合性をとるための協議が実施されている。また、案件の承認プロセスにおいては、日本政府と実施機関との協議の場が持たれることが、各信託基金ガイドラインに明示されている。例えば、ADB 日本特別基金については、財務省を通じて、ADB 日本理事室からの案件打診がなされ、外務省は当該案件の適切性(援助方針との整合性、案件実施可能性等)を各課協議の上、承認の可否、更にどのような条件ならば承認できるかについてまで回答することができる。

その他の日本信託基金についても、以下のとおり、日本の援助政策との整合性を確保するための、選定基準・プロセスが設けられている。

表 5-19 日本信託基金の選定基準・プロセス

日本信託基金	ガイドラインに示される日本の援助政策との整合性を保つための選定プロセス
ADB 日本特別基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・案件プロポーザルが ADB 技術協力申請局に提出される前に、現地在外公館との協議が行われる(第 1 次承認プロセス)。</li> <li>・ADB 協調融資事業部に提出された案件プロポーザルは、日本政府の承認を得た上で、第 2 次(最終)承認プロセスに入る。</li> </ul>
日・UNDP パートナースHIP 基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・UNDP との効果的かつ効率的なパートナーシップの強化</li> <li>・UNDP 側から日本に対する支援要請プロセスの中で、在外公館や JICA 等の日本側関係者との協議の場を持ち、二国間支援との連携強化や日本の NGO との連携がなされることが望ましい。</li> <li>・UNDP 本部にて承認されたプロジェクト・プロポーザルは、日本政府に対して最終承認のため提出される。</li> </ul>
日本開発政策・人材育成基金(世界銀行)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各年度、日本政府と世界銀行が基金の規模、優先分野について協議し、年次政策文書を作成する。</li> <li>・提出された案件プロポーザルは、世界銀行(譲許的融資/グローバル・パートナーシップ室)の審査を経て、日本政府の最終審査により承認される。</li> </ul>
人間の安全保障基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・審査プロセスにおいて、国連人道問題調整事務所(OCHA: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)人間の安全保障ユニットは日本政府と内容の協議を行う。このプロセスで、日本政府は、コメント、検討事項を OCHA に送付する。</li> <li>・プロジェクトに実質的な変更がなされた場合には、最終承認プロセスにおいて、OCHA 人間の安全保障ユニットが、日本政府に対して変更の可否につき承認を求める。</li> </ul>
ユネスコ日本信託基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プロジェクト実施の決定に際しては、日本の外交政策との整合性、現在行われているプロジェクトの地理的配分等が考慮される。</li> </ul>

出所:各信託基金審査ガイドラインの情報を基に、評価チーム作成。

### 3. モニタリング・評価

モニタリング・評価については、技術協力は JICA、無償資金協力(草の根無償を含む)については大使館が中心となって実施している。

草の根無償のモニタリング・フォローアップについて、離島・地方の案件は、1 回の出張で、要請案件の実施可能性調査と同時に行うなどの工夫をして、適切に行われていることが確認された。また、モニタリング・フォローアップを十分に行える地理的条件の案件を選定していることから、案件実施の確実性、案件の効果・継続性が十分担保される形で同スキームが運営されていることが分かった。

### 4. フィジー政府との連絡・調整

日本は、2003 年 8 月に対フィジー経済協力政策協議、不定期の協議等を通じて、日本の援助方針の認知、相手国政府の開発ニーズの把握を行ってきた。また、2006 年度より ODA 説明会を実施し、日本の援助方針、スキームの概要等の説明を行っている。この説明会に参加した省庁関係者からは、日本の援助政策・実施プロセスについて十分理解が深まったとのコメントがあり、有効な手段であった事が確認された<sup>20</sup>。他方、ODA 説明会に参加していない、もしくは過去に日本の援助受入れを担当していないセクター省庁関係者からは、日本の援助方針、申請プロセスについて十分把握していないとの意見がなされて

<sup>20</sup> 財務・国家計画及び砂糖産業省ヒアリングによる。

いる<sup>21</sup>。これは、政変以降の人員刷新、相手国政府の省庁間の連携の薄さに起因するところが大きい。今後、ODA 説明会参加関係者を増やす等の手段により、更なる広報を行う必要があると考えられる。

また、日本信託基金を通じた国際機関による援助案件については、日本の援助資金を使った案件であることが受入れ省庁に把握されていないケースがあった。例えば、日本は、ADB 日本特別基金を通じて道路改善プロジェクト、空港改善プロジェクト等のフィジビリティスタディ支援を行っているが、こうした援助は、先方政府受入れ機関（建設・運輸・公共事業省）の認識として「実施機関（ADB）の援助」としてとらえられている場合がある。フィジビリティスタディに続く ADB による借款の新規承認が停止していることも一因であるが、日本信託基金の相手国側の認識を高める工夫が必要であると考えられる。また、現地調査では、日本の援助の広報について、他ドナーが専門の人員、予算を確保している一方で、日本はそれを実施するリソースが割当てられていないとの指摘がなされた<sup>22</sup>。

## 5. フィジー政府の受入れ体制

フィジー政府においては、財務・国家計画・砂糖産業省（以下、財務省）が主体となり国家開発計画を策定している。各セクター省庁は、この国家開発計画に沿ったセクター戦略文書、年次事業実施計画を策定し、それを基に、財務省にドナー援助要請の申請を行うことになっている。しかし、現状では、この原則は必ずしも守られておらず、ドナーに直接プロジェクトを申請する省庁も少なくない。結果として、財務省が把握していないプロジェクトの予算は、国家予算に反映されていない。財務省ヒアリングによれば、すべての案件の援助額を同省に報告しているのは EU、AusAID、ADB であり、日本も草の根無償案件以外は報告を受けているとのことである。今後、相手国政府省庁間の調整能力の低さを考慮に入れた上で、日本の援助案件の財務省への報告を更に徹底する必要がある。

また、開発目標の達成度合いを測るデータ収集能力について、フィジーを含む太平洋島嶼国では低く、モニタリングが適切に実施できないとの指摘がある<sup>23</sup>。したがって、統計データ収集・分析にかかわる技術協力、人材育成支援を行うことも検討する必要があると考えられる。

## 6. 他ドナーとの連携

2006 年 12 月のクーデター以降、日本を含めた主要ドナーは、援助の規模、重点分野を縮小しており、国別援助計画を策定または更新したドナーはない。また、2004 年以降、フィジー政府が主催する援助全般に関するドナー会合は行われていない<sup>24</sup>。新中期開発計画（Strategic Development Plan 2007-2011）が 2006 年に議会承認を得た後、ドナー会合が開催される予定であったが、12 月のクーデターにより実現しなかった。以上の状況から、政策レベルでのドナー協調はあまり進展しておらず、年次ドナー会合を開催している保健

<sup>21</sup> 建設・運輸・公共事業省ヒアリングによる。

<sup>22</sup> 現地 ODA タスクフォース・ヒアリングによる。

<sup>23</sup> 国内関係者、EU、USP ヒアリングによる。

<sup>24</sup> 保健セクターでは、保健省主催のドナー会合が毎年実施されている。

セクターを除いては、連携・調整は主にプロジェクト・レベルで行われている。

各分野における援助の棲み分けは、関係ドナー間の協議によって重複なく実施されている。日本は、案件の事前調査等の機会を利用して、援助の重複を避ける努力を適切に行っている。他方、現地調査では、日本の中長期的な援助政策の方向性の周知、援助の調和化促進、広報（日本の貢献度の十分な認知）の観点から、地域政策・国別援助計画に相当する方針を明示化・発信してほしいとの要望が地域機関、他ドナーから出された<sup>25</sup>。

他ドナーとの連携案件のグッド・プラクティスとして、「大洋州予防接種事業強化プロジェクト（J-PIPS）」が挙げられる。本案件は、WHO、UNICEF、AusAID、NZAID、米国 疾病予防対策センター（CDC）、太平洋共同体（SPC）が参加する「予防接種事業強化プロジェクト（PIPS）」の一翼を担っており、国際機関、地域機関と連携したマルチ・バイ協力の成功事例としての評価が高い。また、こうしたマルチ・バイ協力を基本とした広域案件の太平洋島嶼国地域での有効性は、ODA タスクフォース、フィジー政府、他ドナーで共有されている<sup>26</sup>。

以上から、フィジー政府の政治状況から、政策レベルでのドナー協調の進捗は滞っているものの、プロジェクト・レベルでは、マルチ・バイ協力による広域案件を中心に可能な範囲で連携が実施されていると結論できる。

## 7. 援助スキーム間の連携

フィジーにおいては、援助リソースが限られることから、広域案件を中心としたスキーム間の連携が活発に行われている。

地域機関（CROP）の1つである南太平洋大学（USP）への広域支援では、「南太平洋大学通信体系改善計画」（無償資金協力、1998 年度実施）で構築された衛星通信ネットワーク（USPNet）による遠隔教育拡充支援がなされている。この取組を引き継ぐ形で、遠隔教育の質の向上及び人材育成を目的とした「南太平洋大学遠隔教育・情報通信技術強化プロジェクト」（技術協力プロジェクト）、及び ICT 設備の拡充を目的とした「南太平洋大学情報通信技術センター整備計画」（無償資金協力）が実施され、ソフト、ハード面での補完的な支援が行われた。

また、「大洋州予防接種事業強化プロジェクト（J-PIPS）」（技術協力プロジェクト）と、「フィジー国新医薬品供給センター（FPSC）建設計画」（無償資金協力）の連携は密に行われている。J-PIPS が FPSC に事務所を構え活動の拠点としているほか、域内で展開する予防接種拡大計画（EPI）の医薬品・機材を保管する中継地点として同プロジェクトの活動を支援している。同時に、J-PIPS の活動により FPSC 施設内での医薬品在庫管理のみならず出荷中の温度管理（冷所保存が必要なワクチン類）を考慮したコールドチェーン技術が導入されるなど、医薬品物流全体に対する支援を可能にしている。

さらに、草の根レベルでの取組の連携、特に、ボランティア派遣とその他のスキームを結

<sup>25</sup> PIF 事務局、UNDP、UNICEF、ADB、RAMSI ヒアリングによる。

<sup>26</sup> 日本関係者、Ministry of Health、UNICEF ヒアリングによる。

びつける連携事例は多数行われており、フィジーにおけるボランティアの重要性を印象づけている。以下に、評価対象期間中のボランティア派遣と他スキームの連携事例を示す。

表 5-20 ボランティア派遣と他スキームとの連携事例(2003 年度-2007 年度)

連携プロジェクト	連携形態	ボランティア活動内容
フィジー気象観測予報システム整備計画(無償資金協力:1995 年度-1996 年度)	フォローアップ型	2001 年に機械工業 SV、2003 年より情報管理 SV を 2 代派遣。フィジー気象局内コンピューター機器のシステム管理等を指導。
フィラリア撲滅プログラム啓発活動支援計画(草の根無償:2004 年度)、医療器材供与(フォローアップ:1999 年度-2009 年度)	フォローアップ型	フィラリア対策で SV2 名、感染症対策で JOCV7 名(2001 年度-2007 年度)を派遣。
フィジー国南太平洋大学海洋研究施設整備計画(無償資金協力:1996 年度)	フォローアップ型	2004 年度より南太平洋大学(USP)海洋研究学部に水産物加工 SV を 2 代派遣。また、2007 年度より同学部に養殖指導 SV を派遣。
身障者職業訓練校通学バス整備計画(草の根無償:2005 年度)	並行・フォローアップ型	2004 年度に経営管理 SV 派遣。これまでに 5 名のボランティアが同職業訓練校に派遣されている。並行して研修員受入れ、マイクロバス供与(無償)、コンピューター 3 台供与(現地業務費)が実施されている。
プニモニ高校整備計画(草の根・無償、2005 年度)、ナウソリ高校整備計画(同上、2007 年度)、ナシヌ・サンガム学校整備計画(同上、2007 年度)	並行型	教育省地域開発課に建築 SV を 2 代(2004 年度-2008 年度)派遣。草の根無償による小学校教室増築の案件選定補助及び設計、建設監督支援を行った。2006 年度以降、10 校を調査し、うち 3 校で教室を建設した。
ナンボロ刑務所鶏舎供与計画(草の根無償、2005 年度)	パイロット型	野菜栽培指導 SV(2005 年度-2007 年度)の報告により、ナンボロ刑務所の職業訓練、生産部門強化のための養鶏場建設案件が申請された。結果、良質の卵が生産されるようになった。
地域保健看護師現任教育プロジェクト(技術協力プロジェクト:2005 年度-2007 年度)	フォローアップ型	同プロジェクト実施成果の地方展開を目指し、保健師 JOCV(2007 年度に短期隊員 1 名、2008 年度に一般隊員 1 名)が北部医務局に派遣された。今後、西部地区にも JOCV が派遣され、北部、中東部、西部の 3 地区で活動予定。
ラウトカ病院医療機器整備計画(草の根無償、2007 年度)	パイロット・フォローアップ型	ラウトカ病院に派遣された理学療法士 JOCV が、配属先機材整備の必要性を報告した結果、同案件による機材導入が実現した。現在、2 代目 JOCV が、その機材を利用して活動している。
フィジー国理学療法士臨床技術研修(草の根技術協力地域提案型:2008 年度)	並行型	沖縄県理学療法士会が、理学療法士 JOCV の同僚(3 病院)受入れを実施(1 か月)。

「パイロット型」:ボランティアの活動が発端となり、他スキームの案件形成や実施につながるもの。

「並行型」:ボランティアと他スキームが同一プログラム内にあり、相互補完的にそれぞれの課題を遂行しながら活動するもの。

「フォローアップ型」:過去のプロジェクト等の成果をボランティアが拡大、または有効活用するもの。

出所:JICA 提供資料による。

このように、ボランティアは、案件形成、実施、フォローアップの各段階で、他スキームとの連携を行っており、極めて重要な役割を担っていることが分かる。特に、草の根無償との連携の度合いは強く、相互補完的に効果を高めているといえる。

## 5-4 対フィジーODAに関する教訓

### 5-4-1 広域協力の有効性及び課題(J-PIPS、USP 支援)

フィジーは、太平洋島嶼国の中で保健、教育分野の広域支援の拠点国に位置付けられている。援助リソースが限られた太平洋島嶼国において、こうした広域拠点を設けた援助スキームは、効率化を図る上で大変有効であることが確認された。

J-PIPS については、マルチ・バイ協力のグッド・プラクティスとして、ほかの連携ドナー（UNICEF、WHO 等）からも高い評価を受けている。また、地域機関である SPC も巻き込むことで、地域全体としてのコミットメントを担保している点も自立発展性の観点から高く評価することができる。南太平洋大学（USP）の遠隔教育支援についても、USP という地域機関に直接支援を行うことで、加盟国の人材育成に寄与しており、拠点への投入が、各国に裨益（ひえき）する効率性の高い援助形態であるといえる。また、安全確保（防災）分野では、気象予警報にかかる人材育成・域内ネットワークの強化を通じて、地域の気候変動に対する脆弱性緩和に広域支援で対応している。

他方、これら広域支援共通の課題として、拠点国以外の国で事業展開を行う際のフォローアップ体制の拡充が確認された。J-PIPS の例では、年次地域研修で育成したコア・トレーナーが本国に戻り、同研修で得た知見を使って、国内研修を展開する際のフォローアップが課題となっている。ソロモンの事例では、コア・トレーナーが国内研修を主導するまでに育成されたことが確認されたが、その他の国ではコア・トレーナーの能力向上にはばらつきがあるという。現在、J-PIPS は各国での国内研修をサポートする段階にさしかかっており、案件終了後（2010年3月終了予定）、各国への専門家の配置等の手厚い支援を継続する必要がある。USP 遠隔教育支援についても、受け手側となる国の USP キャンパスにおける人材育成、施設・設備の拡充の必要性が確認された。フィジーにあるメイン・キャンパスの能力向上を促進するとともに、各受け手国のキャンパスの能力向上も進め、より広範な地域の人材へのコンテンツの配信を可能にする支援を継続する必要がある。

また、同時に、拠点国としてのフィジーの能力強化を図り、より効率的かつ効果的な広域支援を目指すことが肝要である。

### 5-4-2 草の根レベルに裨益（ひえき）するスキームの有効性及び課題（草の根無償、JOCV/SV 派遣）

フィジーにおいて、JOCV/SV 派遣、草の根無償といった、いわゆる草の根レベルに裨益（ひえき）するスキームは、小規模とはいわず大きなインパクトを持ち、主要な援助スキームであることが確認された。また、地域密着型の援助を継続的に行ってきたことで、相手国の開発ニーズに適切に応えてきたことのみならず、日本の顔の見える援助として、現地の人々の親日感情を醸成し、友好関係を維持・発展する原動力となってきたことが分かった。これらの草の根レベルでの支援は、現暫定政府下でも高く評価されており、今後も重要なインプットとして継続、発展（地方/離島での実施等）させていく必要がある。

JOCV/SV 派遣については、今後、遠隔地、地方への派遣を考える場合、拡散性を克服

するための実施体制の工夫が必要となる。一案として、1つの地域に集中的に隊員及び隊員の調整を行う「ボランティア専門家(仮)」を配置し、お互いの連携・連絡関係を深めることで、地方の隔絶性を克服し、裨益(ひえき)効果を拡大することが考えられる。

#### 5-4-3 新たな開発課題(食料安全保障、気候変動)の顕在化と日本の対応

5-1-2において、評価対象期間中、日本の対フィジー援助方針と相手国開発計画、開発ニーズとの整合性はおおむね保たれてきたことが分かった。その一方で、島嶼国固有の開発課題、特に食料安全保障、気候変動への対応については、フィジーにおいても緊急の問題として、その重要度が増してきている。食料安全保障については、日本は既に漁業支援を中心とする支援を当該国において継続的に実施してきており、日本の援助の優位性が認められる分野である。日本は過去に、無償資金協力、技術協力プロジェクトによる支援を同分野で実施してきた。近年は、フィジーの所得水準の高さから、こうした大型案件は実施していないが、専門家派遣、研修員受入れ、JOCV/SV派遣を通じて、継続的な技術移転を実施してきており、相手国実施機関、受益者から高い評価を得ている。また、日本の同分野の援助が、水産資源の持続的利用を目指したものであることも、中国等の援助とは一線を画した、島嶼国のニーズに即した支援として高く評価される要因である。このような持続可能な水産資源利用を促進する取組は、フィジーにおける安定的な食料確保、収入確保に直結するものであり、更なる強化が望まれる。

また、気候変動に対する取組については、気候変動の影響の緩和を目的とする防災分野での日本の優位性が高い。

#### 5-4-4 援助方針の明確化の必要性

現在、フィジーの政治的混乱から、主要ドナーはおおむね対フィジー国別援助計画の新規策定を見送っているが、太平洋島嶼国地域の他国については、地域別援助計画のみならず、個々の国別援助計画を策定しているドナーが多数を占める。日本は、先述のとおり沖縄パートナーシップを基にした援助方針を策定しているものの、相手国政府関係者、他ドナー関係者の認知度はおおむね低い。日本側の実施プロセスにおいては、国別援助計画がないことで支障を来たした例は確認されなかったが、その一方で相手国政府の援助調整プロセス、他ドナーとの連携促進の観点から、日本の対フィジー援助政策の明示化が望まれていることが現地調査で確認された。

こうした状況を改善するため、援助重点分野の絞込みを行った上で、日本の優位性を発揮できる分野を相手国政府、ドナー関係者に明示するための対外的な国別の援助戦略の策定が必要であると考えられる。現在の対フィジー援助方針の内容は、フィジー政府関係者との協議、及びドナー会合の場等を通じて発信されているものの、各関係者が日本の重点分野について十分に認知されるには至っていない。現在、フィジーは暫定政府下にあり、現時点で明確な計画を策定することは困難であるが、今後、政治の不安定性が改善され、他ドナーも積極的な支援を開始する際には、日本も重点分野をはっきりと示した国別の援助戦略を策定し、対外的に広く発信することが、日本の援助の優位性を示す有効な手段であると考えられる。