

平成 27 年度外務省 ODA 評価

太平洋島嶼国の ODA 案件に関わる
日本の取組の評価
(第三者評価)

報告書

平成 28 年 2 月

株式会社日本経済研究所

はしがき

本報告書は、株式会社日本経済研究所が、平成 27 年度に外務省から実施を委託された「太平洋島嶼国の ODA に関わる日本の取組の評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、日本の対太平洋島嶼国援助政策全般をレビューし、日本政府による今後の対太平洋島嶼国援助の政策立案、及び効果的・効率的な実施の参考とするための教訓を得て提言を行うこと、さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価実施に当たっては、大阪学院大学国際学部／一般社団法人太平洋協会理事長の小林泉教授に評価主任をお願いして、評価作業全体を監督していただき、また、大阪学院大学国際学部の畝川憲之准教授にアドバイザーとして、太平洋島嶼国についての専門的立場から助言を頂くなど、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA)、現地 ODA タスクフォース関係者はもとより、現地政府機関や各ドナーなど、多くの関係者からもご協力を頂きました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

平成 28 年 2 月

株式会社日本経済研究所

本報告書の概要

評価者(評価チーム):

・評価主任	小林 泉	大阪学院大学国際学部教授／(一社)太平洋協会理事長
・アドバイザー	畝川 憲之	大阪学院大学国際学部准教授
・コンサルタント	西川 圭輔	(株)日本経済研究所 主任研究員
	伊藤 友見	(株)日本経済研究所 研究主幹
	片桐 寿幸	(株)日本経済研究所 上席研究主幹
	原田 絵美	(株)日本経済研究所 副主任研究員

評価実施期間:2015年7月～2016年2月

現地調査国:フィジー, ツバル

評価の背景・目的・対象

太平洋島嶼国は、拡散性、狭隘性、遠隔性などの開発上の困難を抱えており、また、近年環境問題による影響が深刻化している。日本は太平洋島嶼地域に長年ODAを実施してきているが、同地域の特殊性に由来する課題や地域全体で取り組むべき課題がある。本調査では、2008年以降の日本の太平洋島嶼国に対する援助政策について、支援の成果を確認するとともに、今後の効果的・効率的な援助実施に役立つための教訓や提言に結び付けるべく評価を実施した。評価に当たっては、太平洋島嶼地域の14か国の島嶼国を概観しつつ、これらの中からフィジー・ツバルをケーススタディ国として選定し、現地調査を実施した。

評価結果のまとめ(総括)

●開発の視点

(1)政策の妥当性

日本の対太平洋島嶼国援助政策は、太平洋島嶼国の開発政策・開発ニーズ、日本の上位政策(開発協力大綱, ODA大綱, 及び太平洋・島サミット(PALM)で採択された協力の重点分野), 国際的な優先課題(気候変動, 防災等)と合致しており、また、日本の援助の比較優位性も高いことから、政策の妥当性は高いと判断される。

(2)結果の有効性

日本の援助は、全ての国の全ての分野にマクロ的な効果を与えるわけではないものの、島嶼国の開発課題の克服に果たした役割は十分あったと考えられる。案件によっては、島嶼国の特定セクターにおける課題の大部分を解決したような援助も確

認された。援助を実施している範囲については、PALM で表明した重点協力分野において ODA を中心とした様々な協力が行われていることが確認され、全体として島嶼国が抱える開発上の課題の解決に向けて大きく貢献したといえる。各援助事業の評価についても、全体的に効果的な事業が多いことが確認されており、各国の開発課題の克服の度合いや日本の援助の貢献度は全体として高いと判断された。

(3) プロセスの適切性

太平洋島嶼国の ODA 案件への日本の取組は、太平洋島嶼各国との調整、重層的な意見集約プロセスを経て決定されている。日本では、関係府省庁、関係機関、民間団体との間で意見交換が行われ、援助方針の策定、援助の実施が行われていることから、プロセスの適切性は高いと評価できる。

●外交の視点

太平洋島嶼国への日本の支援は、日本外交の推進に貢献している。特に、太平洋・島サミットでは支援分野やテーマ、支援額の明確化がはかられ具体的な方針が各国首脳と共有化されている。また、現地における日本の援助に関する認知度は高く、技術協力やボランティア事業といった「人」による協力の効果も大きい。

提言

(1) 大局的な観点からの島嶼国への援助の継続

太平洋島嶼国に対する援助を検討する際には、援助効率や絶対的な裨益人口規模のみを重視するのではなく、外交上の政治的・社会的な意義も含めより大局的な見地から、経済的自立を目指すことが難しい小規模島嶼国に対しても持続的に援助していくことが重要である。

(2) 民間セクターの関与を促す援助の実施

ODA を触媒として、日本と太平洋島嶼国との間で民間セクターの貿易・投資・観光関係を強化する具体的な取り組みを推進することが重要である。

(3) 事業の効果が継続されるような援助の実施

- (ア) 島嶼国では人材流出や政府の予算不足が慢性的な課題であることを前提として、維持管理が容易になるような耐久性の強い施設等の建設や、援助事業の終了後に民間部門による運営維持管理を促す援助計画を行うことが望ましい。
- (イ) 技術協力プロジェクトの実施に際して、島嶼国の人口が少ないことや人材流出が激しいことを前提として、長期的に技術協力を行うことにより着実にスキルを持ち合わせた人材を育成していくことが必要である。

(4)第7回太平洋・島サミットの宣言内容の実施及び第8回太平洋・島サミットの開催に向けて

- (ア) 過去に支援したインフラ整備事業に対しては、自然災害に対する強靱性を備えた改修事業を実施することが有効である。
- (イ) 太平洋諸島センターと連携しつつ、貿易・投資・観光分野における民間ビジネスの交流や事業化を、ODAを適宜活用しつつ促していくことが望ましい。
- (ウ) 援助自体の効果を高められるよう、政策的なレベルでも効果を測る基準や指標を設け、客観的に前回PALMからの協力内容を評価することが必要である。
- (エ) 人材育成等の支援の質的向上を図りつつ、「日本の顔の見える」支援事業を展開していくことが援助効果をより高めるために重要である。

目次

第1章 評価の実施方針	1-1
1-1 評価の背景と目的	1-1
1-2 評価の対象	1-1
1-3 評価の実施方法	1-5
1-3-1 評価の分析方法と枠組み	1-5
1-3-2 評価の実施手順	1-7
1-4 評価実施上の制約	1-8
1-5 評価の実施体制	1-9
第2章 太平洋島嶼国の概況と動向	2-1
2-1 太平洋島嶼国の社会, 政治経済の概要	2-1
2-2 太平洋島嶼国の社会経済概況	2-3
2-2-1 経済概況	2-3
2-2-2 貿易	2-6
2-3 太平洋島嶼国の開発動向	2-10
2-3-1 太平洋島嶼国の開発計画	2-10
2-3-2 日本による対太平洋島嶼国援助	2-14
2-3-3 他ドナーによる対太平洋島嶼国援助動向	2-25
第3章 評価結果	3-1
3-1 政策の妥当性	3-1
3-1-1 太平洋島嶼国の政策・開発ニーズとの整合性	3-2
3-1-2 日本の上位政策との整合性	3-4
3-1-3 国際的な優先課題との整合性	3-6
3-1-4 日本の支援の特徴, 比較優位性	3-8
3-1-5 政策の妥当性のまとめ	3-13
3-2 結果の有効性	3-15
3-2-1 日本の対太平洋島嶼国援助政策の重点課題に対する支援	3-15
3-2-2 結果の有効性のまとめ	3-32
3-3 プロセスの適切性	3-33
3-3-1 太平洋島嶼国に対する援助政策の策定プロセス	3-33
3-3-2 太平洋島嶼国に対する援助の実施プロセス	3-36
3-3-3 太平洋島嶼国に対する援助実施体制の適切性	3-37
3-3-4 他ドナー・国際機関との連携	3-39

3-3-5 プロセスの適切性のまとめ.....	3-39
3-4 外交の視点からの評価.....	3-41
3-4-1 外交的な重要性.....	3-41
3-4-2 外交的な波及効果.....	3-43
3-5 評価結果のまとめ.....	3-46
第4章 提言と教訓.....	4-1
4-1 提言.....	4-1
4-1-1 大局的な観点からの島嶼国への援助の継続.....	4-1
4-1-2 民間セクターの関与を促す援助の実施.....	4-2
4-1-3 事業の効果が継続されるような援助の実施.....	4-2
4-1-4 PALM 7 の宣言内容の実施及び PALM 8 の開催に向けて.....	4-3
4-2 教訓.....	4-5
4-2-1 他の主要ドナーとの十分な情報共有.....	4-5
4-2-2 小規模島嶼国における援助.....	4-6
添付資料.....	添付-1
添付資料 1. 現地調査日程	
添付資料 2. 主要面談者リスト	
添付資料 3. 現地調査写真	
添付資料 4. 評価の枠組み(フィジー・ツバル)	
添付資料 5. 参考文献	

太平洋島嶼国の位置図



出所：外務省ホームページ (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol89/>)

略語表

略称	正式名称	和訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
BACC	Budget and Aid Coordinating Committee	予算・援助調整委員会
COP	Conference of Parties	国連気候変動枠組条約締約国会議
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
EU	European Union	欧州連合
FSM	Federated States of Micronesia	ミクロネシア連邦
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GNI	Gross National Income	国民総所得
ICT	Information and Communications Technology	情報通信技術
JCC	Joint Coordinating Committee	合同調整委員会
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
J-PRISM	Japanese Technical Cooperation Project for Promotion of Regional Initiative on Solid Waste Management	大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト
MIRAB	Migration, Remittances, Aid, Bureacracy	移民・送金・援助・官僚機構
MSG	Melanesian Spearhead Group	メラネシアン・スピアヘッド・グループ
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NZ	New Zealand	ニュージーランド
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OFCF	Overseas Fishery Cooperation Foundation of Japan	公益財団法人 海外漁業協力財団
PALM	Pacific Islands Leaders Meeting	太平洋・島サミット
PEC	Pacific Environment Community	太平洋環境共同体
PIDF	Pacific Islands Development Forum	太平洋諸島開発フォーラム
PIF	Pacific Islands Forum	太平洋諸島フォーラム
PLG	Polynesian Leaders Group	ポリネシアン・リーダーズ・グループ
PRIF	The Pacific Region Infrastructure Facility	太平洋地域インフラ機関
S.A.M.O.A.	SIDS Accelerated Modalities of Action	小島嶼開発途上国行動モダリ

		ティの推進
SDP	Strategic Development Plan	戦略開発計画
SIDS	Small Island Developing States	小島嶼開発途上国
SPF	South Pacific Forum	南太平洋フォーラム
SPREP	South Pacific Regional Environment Programme	太平洋地球環境計画
SV	Senior Volunteer	シニアボランティア
UNDP	United Nations Development Program	国連開発計画
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	気候変動枠組条約締約国会議
UNICEF	United Nations Children's Fund	国際連合児童基金
USP	The University of the South Pacific	南太平洋大学
WHO	World Health Organization	世界保健機関

第1章 評価の実施方針

1-1 評価の背景と目的

日本の国際貢献の主要な柱である政府開発援助(ODA)には、国際的にも国内的にもより質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められており、外務省では ODA 評価を通じその充実に努めている。外務省では 1981 年から ODA 評価を開始し、これまで 30 年以上にわたり政策レベル及びプログラムレベルなどの評価を実施している。政策レベルの評価においては、これまで様々な教訓・提言が出されている。

太平洋島嶼国は、国ごとにその国家・経済規模、天然資源の有無、社会基盤の程度、政府の開発計画立案・実施能力、経常費用負担能力等がかなり異なっている。また、太平洋島嶼国は、国土が広大な地域に散らばり(拡散性)、国内市場が小さく(狭隘性)、国際市場から地理的に遠い(遠隔性)等、開発上の困難を抱えている。さらに近年では、気候変動による海面上昇など地球規模の環境問題による影響が深刻化している。日本はこうした状況を踏まえ、太平洋島嶼諸国の自立的・経済的な発展を後押しし、二国間関係を強化するため、地域の国際機関である太平洋諸島フォーラム(PIF)と協力し、また、1997 年からは 3 年に一度太平洋島嶼諸国の首脳と太平洋・島サミット(PALM)を開催し意見交換を行っている。2012 年に開催された第 6 回太平洋・島サミットでは協力の柱として①自然災害への対応、②環境・気候変動、③持続可能な開発と人間の安全保障、④人的交流、⑤海洋問題が挙げられ、この 5 本柱に沿って協力が進められてきた。日本は太平洋島嶼地域に対し、これまで長年にわたり ODA を実施し各国から高い評価を受けているが、案件の実施における同地域の気候条件の厳しさや人材不足に伴う維持管理能力の低さ等の太平洋島嶼地域ならではの特殊性に由来する諸課題を抱えている。また、気候変動等地球規模の環境課題等や交通・通信等、地域全体で取り組むべき課題もある。

本件調査では、ケーススタディ国として太平洋島嶼国から 2 か国(フィジー、ツバル)を選び、前回評価(2008 年)以降の日本の太平洋島嶼国に対する援助政策を全般的に評価し、これまでの支援の成果を確認すると共に今後の日本の援助の効果的・効率的な実施に役立つための教訓や提言に結び付けるべく評価を実施した。なお、評価実施に当たっては、今後の太平洋島嶼地域に対する ODA の案件形成及び実施を行う上での課題やニーズをも併せて検証することで、2015 年 5 月に開催された第 7 回太平洋・島サミット後の日本の対太平洋島嶼国支援に向けての有益な提言を抽出することも念頭に置いた。

1-2 評価の対象

本調査と同様の太平洋島嶼国に対する ODA 評価調査は 2008 年度に実施され、その際は 2003～2007 年度が調査対象期間となった。そのため、本調査においては 2008～2014 年度を対象期間とし、「太平洋島嶼国の ODA 案件に関わる日本の取組の評価」を評価対象とした。

具体的には、太平洋島嶼地域の 14 か国の島嶼国を概観しつつ、これらの中からフィジーとツバルにおいて現地訪問を含む詳細評価を実施した。フィジーは域内中心国として同地域では

大きな経済規模を有するほか、国際機関や二国間ドナーの拠点があり、広域プロジェクトのベースともなっていることも多い。そのため、地域全体の援助動向に関する情報を収集するのに最適な国であった。ツバルは前回の ODA 評価調査で訪問しなかった環礁国家であり、首都の高い人口密度、生活様式の変化による沿岸環境の悪化(高潮等の海面上昇による被害等)、廃棄物処理の問題など、様々な開発課題を有する国でもある。そのため、脆弱性が高く継続的な支援が必要であると考えられている国を訪問し、近年の日本の援助の成果及び課題を分析することは、「環境・気候変動」や「脆弱性の克服」といった日本の重点支援分野に合致する課題を抱える国への支援の効果及び今後のあり方、さらに極小島嶼国に対する支援の効果进行分析するという点で有益であった。

なお、大洋州には経済社会状況の異なる 14 か国他が存在することから、それらを一つとして捉えることは容易ではない。前回の ODA 評価調査では、太平洋島嶼 12 개국¹を 3 つのグループに分類したが、近年の JICA「大洋州地域国別分析ペーパー」では、液化天然ガスの産出・輸出など、ミネラルブームにより他の島嶼国とは大きく経済状況が異なってきたパプアニューギニア以外の 13 개국を以下のとおり 4 つのグループに分けている。今回の ODA 評価調査ではこれらの流れをおおむね踏襲し、14 개국を 4 つのグループに分類した²。ただし、これらの区分は島嶼国の開発可能性を明確に分類したものではなく、多様な経済状況にある太平洋島嶼国を捉える際に、全ての国家を同一視することを回避するための視点を持つためのものである。したがって、分類は大まかなものであり、必ずしも一定の厳密な基準を基にしたものではない。

表 1-2-1 開発ポテンシャルによる太平洋島嶼国の分類(過去の調査)

前回評価調査	JICA 大洋州地域国別分析ペーパー*
G1: 比較的資源が豊富で経済規模が大きく、地域への影響もある国 パプアニューギニア、フィジー	G1: 自立の可能性を有する国 フィジー、バヌアツ、ソロモン
G2: 当面援助が必要。将来諸制度が整備された場合自立可能性あり ソロモン、サモア、バヌアツ、トンガ	G2: 援助依存はあるが自立に向かうことができる国 サモア、トンガ
G3: 脆弱性が高く継続的援助が必要な国 ツバル、キリバス、マーシャル、ミクロネシア連邦、パラオ、ナウル	G3: 自立が困難な国 キリバス、ツバル
	G4: 旧宗主国に全面的に依存する国 ミクロネシア連邦、マーシャル、パラオ、クック諸島、ニウエ、ナウル

* パプアニューギニアは含まれていない。

¹ 当時、日本はクック諸島とニウエを国家承認しておらず「地域」と見なしていたが、2011 年 3 月にクック諸島を、2015 年 5 月にニウエを国家として承認した。

² 4 つ目のグループはさらに 3 つのサブグループに分類した(表 1-2-2 参照)。

表 1-2-2 開発ポテンシャルによる太平洋島嶼国の分類(今次調査)

開発ポテンシャル別の特徴	該当する島嶼国	
豊富な資源を背景により経済成長するとともに、地域への影響もある国	パプアニューギニア	
比較的経済規模が大きく地域への影響も大きな国	フィジー	
当面援助が必要であるが、将来的に自立に向かうことのできる国	ソロモン、バヌアツ、サモア、トンガ	
脆弱性が高く自立が困難であり、継続的に援助が必要な国	米国との自由連合関係	ミクロネシア連邦、マーシャル、パラオ
	NZとの自由連合関係	クック諸島、ニウエ
	その他(信託基金や残存リン鉱石に依存する国)	キリバス、ツバル、ナウル

太平洋島嶼地域を地理的・民族的な分類で捉える場合は、大きく分けると「メラネシア」「ポリネシア」「ミクロネシア」の3地域に分類することが一般的である。メラネシア地域にはパプアニューギニア、ソロモン、バヌアツ、フィジーが、ポリネシア地域にはサモア、トンガ、クック諸島、ニウエ、ツバルが、そしてミクロネシア地域にはミクロネシア連邦、マーシャル、パラオ、キリバス、ナウルが含まれる。地理的な分類と開発ポテンシャルの分類を比較すると、資源が比較的豊富にあり経済規模も大きなメラネシア地域はおおむね開発ポテンシャルが高く、規模が小さく環礁の多いミクロネシア地域の開発ポテンシャルは低いことがうかがわれる。ポリネシア地域はおおむねその間に位置づけられ、全体的には開発には困難が伴う国が多いといえる。

上記の分類では、ミネラルブームにより高い経済成長率を記録してきたパプアニューギニア、人口の4割程度を占めサトウキビプランテーションの労働者として移民定着したインド系住民が貨幣経済社会を築き、人口規模も90万程度と域内2位のフィジーがそれぞれ異なる文脈ではあるが、経済的な自立が可能な国と考えられる。他方、旧宗主国に財政・援助・移住といった点で依存している国や非常に人口規模が小さく小島嶼が拡散している国については、市場経済の原理が働かないことから経済的な自立は困難であると見られる。ただ、パプアニューギニアやフィジーほど経済発展が見られてはいないものの、極小島嶼国ではなく、一定の発展の可能性を有する国々として「当面援助が必要であるが、将来的に自立に向かうことのできる国(ソロモン、バヌアツ、サモア、トンガ)を想定した。これらの国は太平洋島嶼国の中では比較的人口規模が大きく資源も豊富な国(ソロモン、バヌアツ)、及び移民・送金が顕著に見られ観光開発も徐々に進んできている国(サモア・トンガ)であり、極小島嶼国とは異なる経済構造となっている。

このような特徴を有する太平洋島嶼地域に対する日本の援助は、前回 ODA 評価が行われた 2008 年度以降は、PALM5(「環境・気候変動」「人間の安全保障を踏まえた脆弱性の克服」「人的交流の強化」の3分野を中心に、その後3年間で500億円規模の協力を行うことを発表)及び PALM6 にて発表された重点分野(上記「1-1 評価の背景と目的」に既述)を基盤に展開されてきた。そのため、今回の調査ではこれらの重点分野を踏まえた日本の ODA 分野における協力をレビューし、2015年5月に開催された PALM7「福島・いわき宣言—共に創る豊かな未来—」において打ち出された①防災、②気候変動、③環境、④人的交流、⑤持続可能な開

発(人材育成を含む), ⑥大洋・海洋問題・漁業, ⑦貿易・投資・観光の実施に向けて評価結果から提言や教訓を導き出すことを狙いとした。

ただし, 以上に記した島嶼国の分類や援助重点分野に基づいた評価を実施するに当たり, 評価チームは評価の対象範囲や太平洋島嶼国における日本の援助の実施に関して以下の認識を有していた。まず, 本評価調査は ODA 分野を主に対象とし, 程度の差はあれども多くの島嶼国に共通する経済構造における援助の役割に留意した。太平洋地域³, 特にポリネシアとミクロネシアの小規模島嶼国の経済構造はしばしば「MIRAB」という言葉で表される。MIRAB とは 1985 年にニュージーランド(NZ)の学者によって提唱された極小島嶼経済の特徴を示す概念であり, M=移民(Migration), R=送金(Remittances), A=援助(Aid), B=官僚機構(Bureaucracy)を表している。この概念では, 「援助」は島嶼経済の開発における一要素をなすものとして捉えられており, 環太平洋地域の先進国への移民やそこから島嶼本国への送金が占める割合の大きさや, 国内市場では「政府」が労働市場で最も大きな割合を占める最大の雇用主であることがその他の特徴的な要素とされている。そのため, 本評価調査が対象とする「援助」は, 各国に投入される段階では, 島嶼国の開発を捉える際に「必要」な要素ではあるものの, 「十分」な要素ではないことに留意することが重要である。その一方で, メラネシアは人口や国土が域内では比較的大きく, 旧宗主国との関係においても移住・送金は顕著ではないことから, MIRAB モデルは当てはまらない。そのため, MIRAB は小規模島嶼国の経済構造を表すために用いられることが一般的である。

表 1-2-2 からは, 太平洋地域の島嶼国の多くは環境や経済の変化に対する脆弱性が高く自立発展可能性が低いいため, 継続的な援助が必要であると考えられる国が多いことが明らかである。特に規模の小さな島嶼国においては, いわゆる伝統的な経済開発モデルに立脚した近代化, 工業化, 市場経済化といった開発戦略は当てはまらず, 伝統的なサブシステム経済⁴を基盤としつつ, 「MIRAB」の各要素を維持・発展させていくことが経済的な脆弱性の緩和や, 経済構造の一定程度の多様化につながるものと考えられる。その一方で, ODA の供与に当たっては, 被援助国の経済開発が促進され中長期的には経済的な自立が達成されることが一般的に期待されている。しかし, 太平洋島嶼国の多くにはこのような自立は期待できない。そのような地域ではあるものの, 日本にとっては, 太平洋島嶼国は伝統的な近隣の親日国であり, 国際社会において日本を支持することも多く, また水産資源の供給水域やエネルギー資源の海上輸送路にもなっているなど, 戦略的重要性が極めて高い地域でもある。さらに, 近年はこれまでの伝統的なドナー以外にも様々な新興ドナーが太平洋島嶼国への援助を開始もしくは拡大しており, 日本の援助はそのような戦略性の観点からも実施されていることを念頭に置いておくことが重要である。

³ 第2章冒頭に示すとおり, 地理的・民族的な違いから太平洋地域はメラネシア, ポリネシア, ミクロネシアの3つの地域にさらに分類されることが多い。

⁴ 島嶼国に既にあるものを用いた自給自足的な生産・生活様式に基づいた経済を指す。

1-3 評価の実施方法

1-3-1 評価の分析方法と枠組み

本評価の実施に際しては、外務省「ODA 評価ガイドライン第9版(2015年5月)」に準拠し、経済協力開発機構開発援助委員会(OECD-DAC)の評価5項目(妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性(自立発展性))をベースとしつつ、基本的に開発の視点から「政策の妥当性」「結果の有効性」「プロセスの適切性」の3項目を基準とした評価を総合的に行った。さらに、日本の国益上の観点を踏まえ、外交の視点からの評価も例として試みた。

評価にあたって、援助政策の目標の整理を行った。本調査ではケーススタディ国としてフィジーとツバルを対象としたことから、これらの2か国それぞれについて、援助目標体系の整理を行った。フィジーについては、本調査実施時点において国別援助方針が策定されていなかったため、「対フィジー共和国 事業展開計画(2014年4月)」⁵に基づき援助目標体系図を作成した。

各評価項目の検証内容は以下のとおりである。

(1) 政策の妥当性

政策の妥当性については、太平洋島嶼国14か国の類似性が高いことを確認した上で、現地調査実施国であるフィジーとツバルについて詳細に分析することとし、これら2か国に対する日本の援助政策の①太平洋島嶼国の政策・開発ニーズとの整合性、②日本の上位政策(開発協力大綱、ODA大綱、及び太平洋・島サミットで採択された協力の重点分野)との整合性、③国際的な優先課題(気候変動、防災等)との整合性及び④日本の比較優位性、について検証を行った。

(2) 結果の有効性

結果の有効性については、日本の支援の貢献度を把握するとともに、当該地域における日本による二国間及び広域支援事業の結果を横断的に分析し、国・地域別、重点分野別での効果や課題を把握した。具体的には、ドナーによる当該地域への援助額に占める日本の割合を確認するとともに、各事業のアウトカムやインパクトを抽出し、その傾向を分析することにより、日本の対太平洋島嶼国援助政策の重点課題に対する支援がどのような効果・インパクトを及ぼしてきたかという有効性を検証した。検証に当たっては、既に実施された事後評価報告書などの文献調査に加え、フィジー・ツバルにおける現地インタビュー結果、及び国内における関係者へのヒアリング結果などの情報を整理・活用した。

(3) プロセスの適切性

プロセスの適切性については、太平洋・島サミットにおける重点分野の決定プロセスや、国

⁵ 援助目標体系図作成時点においては2014年4月版が最新であったが、その後2015年5月版が公開されている。

別援助方針・事業展開計画の作成プロセス等, 日本の対太平洋島嶼国の援助政策の策定プロセス, 及び日本側と各国政府との情報交換や他ドナーとの協調関係など援助のプロセスを確認し, 検証を行った。

(4) 外交の視点からの評価

外交の視点からの評価については, 国際社会の太平洋島嶼国への支援における日本の役割・プレゼンスが日本外交の推進にいかに関与するか, という視点から, 外交的な重要性及び外交的な波及効果について, 政治的, 社会的側面などから分析を行った。具体的には, 太平洋・島サミットにおける日本の援助に対する島嶼国の評価や, 現地における日本の援助に関する認知度, 技術協力やボランティア事業といった「人」による協力の効果等の検証を行った。

また, 開発の視点からの評価 3 項目については, 上記外務省ガイドラインに沿って, レーティングを行った。評価項目ごとのレーティングの基準は下表のとおりである。

表 1-3-1 開発の視点からの評価のレーティング基準

評価項目/調査項目	レーティング基準	
<u>政策の妥当性</u> (1) 太平洋島嶼国の政策・開発ニーズとの整合性 (2) 日本の上位政策との整合性 (3) 国際的な優先課題との整合性 (4) 日本の比較優位性	極めて高い	全ての調査項目において極めて高い評価結果であり、かつ戦略的に創意工夫を凝らした当該 ODA 政策の策定が行われていた。
	高い	ほぼ全ての調査項目において高い評価結果であった。
	ある程度高い	多くの調査項目において高い評価結果であった。
	高いとは言えない	多くの調査項目において高い評価結果ではなかった。
<u>結果の有効性</u> (1) 開発課題の克服度合い (2) 日本の援助の貢献度	極めて高い	全ての調査項目において極めて大きな効果が確認された。
	高い	ほぼ全ての調査項目において大きな効果が確認された。
	ある程度高い	多くの調査項目において効果が確認された。
	高いとは言えない	多くの調査項目において効果が確認されなかった。
<u>プロセスの適切性</u> (1) 援助政策の策定プロセスの適切性 (2) 援助の実施プロセスの適切性 (3) 援助実施体制の適切性 (4) 他ドナー・国際機関との連携	極めて高い	全ての調査項目において極めて適切に実施されたとの評価結果であり、かつ援助政策策定プロセス又は援助実施プロセスにおいて参考となるようなグッドプラクティスが確認された。
	高い	ほぼ全ての調査項目において適切に実施されたとの評価結果であった。
	ある程度高い	多くの調査項目において適切に実施されたとの評価結果であった。
	高いとは言えない	多くの調査項目において適切に実施されたとはいえない評価結果であった。

出所: 外務省「ODA 評価ガイドライン第 9 版(2015 年 5 月)」P.45「開発の視点からの評価 レーティング基準表(参考例)」に基づき作成

1-3-2 評価の実施手順

本評価は 2015 年 7 月から 2016 年 2 月までを調査期間として実施した。また、当該調査期間において、外務省大臣官房 ODA 評価室、国際協力局国別開発協力第一課、アジア大洋州

局大洋州課及び国際協力機構(JICA)関係者をメンバーとする検討会を計4回実施した。
本評価の具体的な作業手順は次のとおりである。

(1) 評価実施計画の策定

評価チームは、評価の目的、対象、評価方法、作業スケジュールを含む評価の実施計画(評価デザイン)案を、また、詳細評価を行うフィジー・ツバルについては、援助目標体系及び評価の枠組みを作成し、検討会において関係機関・部局と協議を行い、確定した。

(2) 国内文献・インタビュー調査

評価チームは、策定した評価の実施計画(評価デザイン)に基づき、評価の判断に必要な情報を収集するための国内調査を実施した。

国内調査としては、太平洋島嶼国の社会、政治、経済の概要、開発動向(開発計画、日本や他ドナーによる対太平洋島嶼国援助動向)、日本による援助事業の実施状況等について文献調査を行った。また、外務省関係部局、JICA、及び主な有識者へのインタビュー調査を実施するとともに、太平洋島嶼国において廃棄物管理の技術支援を実施している鹿児島県志布志市及び国立民族学博物館へのヒアリングも実施した。

(3) 現地調査

現地調査は、2015年9月20日から10月3日の日程で、フィジーとツバルにおいて実施した。ツバルにおいては、ツバル政府機関関係部局及び主な支援事業のサイト視察を行った。フィジーにおいては、フィジー政府関係部局、日本大使館・JICA フィジー事務所といった日本政府関係機関のほか、主な他ドナー機関、地域協力機関に加え、フィジーは日本の太平洋島嶼国における広域案件の拠点有する事業があることから、そうした事業のサイト視察を実施した。

(4) 国内分析・報告書作成

評価チームは、収集した情報を整理・分析し、評価結果を報告書(案)にとりまとめた。同案を最終検討会にて協議し、コメントを踏まえて調整を行ったうえで、報告書を作成した。

1-4 評価実施上の制約

本件評価調査は太平洋島嶼国のODA案件に関わる日本の取組を評価する調査であることから、その対象範囲はODA供与対象14か国に及ぶ。しかし、調査期間等の制約の関係上詳細調査を行ったのはフィジーとツバルの2か国に留まったため、必ずしも様々な状況下にある島嶼国の現状を網羅的に分析することはできなかった。文献資料で調査可能な内容については地域全体を対象とし、フィジーでの調査では他ドナーや地域機関からも地域全体について意見を聴取したが、域内では大国として位置づけられるフィジーと最も小規模な環礁国家であるツバルでの現地調査にて入手した情報に依拠する部分もあることに留意いただきたい。ただ、太平洋島嶼地域では両極端な位置づけを有する2か国にて現地調査を実施したことから、現

地調査を実施しなかった国の多くにも当てはまる点は少なくないものと考えられる。

1-5 評価の実施体制

本調査は、評価主任、アドバイザー、及びコンサルタントで構成する評価チームが実施した。評価チームのメンバーは以下のとおりである。

評価主任	小林 泉	大阪学院大学国際学部教授／(一社)太平洋協会理事長
アドバイザー	畝川 憲之	大阪学院大学国際学部准教授
コンサルタント	西川 圭輔	(株)日本経済研究所 主任研究員
	伊藤 友見	(株)日本経済研究所 研究主幹
	片桐 寿幸	(株)日本経済研究所 上席研究主幹
	原田 絵美	(株)日本経済研究所 副主任研究員

また、外務省大臣官房 ODA 評価室から、調査全体のオブザーバーとして鈴木康熙外務事務官が参加し、現地調査には石本毅上席専門官がオブザーバーとして参加した。

第2章 太平洋島嶼国の概況と動向

本章では、太平洋島嶼国の地理・社会・経済的特徴を明らかにすることが、当該地域に対する援助政策の重要性を理解することにつながるとの観点から、太平洋島嶼国の社会、政治経済の概要、太平洋島嶼国の社会経済状況ならびに、開発動向及び日本のこれまでの太平洋島嶼国の ODA 案件に関わる取組実績を概観する。

2-1 太平洋島嶼国の社会、政治経済の概要

太平洋島嶼地域には 14 の独立国家⁶が存在し⁷、地理的にはメラネシア、ポリネシア、ミクロネシアの 3 地域に分類される。太平洋の「島嶼地域」という総称には、日本の 1.2 倍の国土面積を有するパプアニューギニアから、わずか 21 平方キロメートルのナウルまで、大きさ、人口、資源など、多様性に富んだ国家が含まれている。ただ、島嶼国であることから広大な排他的経済水域を有している点は共通の特徴である。

また、特有の地理的障壁として、国土や人口が限定的で経済市場規模が小さい(狭隘性)、国土が広大な海洋に点在する島々で構成されている(拡散性)、欧米など国際市場へのアクセスが地理的に悪い(遠隔性)、地震や津波といった自然災害の影響を大きく受けやすい(脆弱性)、の 4 点が常に指摘される地域である。

各国の概要を表 2-1-1 に記載しているが、人口規模は国により、1,500 人のニウエから 7 百万人を超えるパプアニューギニアまで幅広い。

言語は英語を公用語とする国が多いが、各国・地域では多くの現地語も使用されている。また、宗教はキリスト教を信仰する国が多いが、フィジーではヒンズー教徒、イスラム教徒も少なくない。政治体制は、立憲君主制、共和制、大統領制など様々である。

所得状況については、DAC 分類で後発開発途上国から高中所得国までが含まれており、天然資源や主要産業の有無などにより多岐に亘っている。14 か国を分類すると、高中所得国が 7 か国(フィジー、クック諸島、トンガ、ニウエ、ナウル、パラオ、マーシャル)、低中所得国が 3 か国(パプアニューギニア、サモア、ミクロネシア連邦)、後発開発途上国が 4 か国(ソロモン、バヌアツ、ツバル、キリバス)となっている⁸。高中所得国が多いのは、送金や援助、補償といった外部からの資金流入による側面が大きく、必ずしも国内における生産活動の結果ではないという特徴があるためである(クック諸島、トンガ、ニウエ、ナウル、マーシャルなど)。

このように、太平洋島嶼地域の各国は地理、社会、政治、経済的にも非常に多様であるとい

⁶ 前回評価調査の際は 12 か国 2 地域という取扱いであったが、日本は 2011 年 3 月にクック諸島を、2015 年 5 月にニウエを国家承認したことから、ここでは 14 か国と表記する。

⁷ 本報告書で使用する国名については、ソロモン、バヌアツ、パプアニューギニア、フィジー、クック諸島、サモア、フィジー、ツバル、トンガ、ニウエ、キリバス、ナウル、パラオ、マーシャル、ミクロネシア連邦、とする。

⁸ DAC List of ODA Recipients, Effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows

える。

表 2-1-1 太平洋島嶼国の概要

	国名	人口 (人)	面積: 上段 (平方キロメートル) 排他的経済水 域: 下段(千平 方キロメートル)	民族	言語 (公用語, 共通 語)	主な宗教	政治体制	DAC 分類
メラネシア	ソロモン	561,200	28,900 135	メラネシア系 94%	英語(公), ピ ジン英語	キリスト教	立憲君主 制	後発開発 途上国
	バヌアツ	250,000	12,190 680	メラネシア系 93%	ビスラマ語 (公), 英語 (公), 仏語 (公)	キリスト教	共和制	後発開発 途上国
	パプアニュー ギニア	7,321,000	462,000 3,120	メラネシア系	英語(公), ピ ジン英語, モ ツ語	キリスト 教, 伝統的 信仰	立憲君主 制	低中所得 国
	フィジー	881,000	18,270 1,290	フィジー系 57%, インド 系37%	英語(公), フ ィジー語, ヒ ンディー語	キリスト 教, ヒンズ ー教, 回教	共和制	高中所得 国
ポリネシア	クック諸島	18,600	237 1,839	ポリネシア系 81%, 混血 ポリネシア系 15.4%	クック諸島マ オリ語(公), 英語(公)	キリスト教	立憲君主 制	高中所得 国
	サモア	190,400	2,830 120	サモア人(ポ リネシア系) 90%	サモア語 (公), 英語 (公)	キリスト教	立憲君主 制	低中所得 国
	ツバル	9,900	25.9 757	ポリネシア系	英語, ツバル 語	キリスト教	立憲君主 制	後発開発 途上国
	トンガ	105,323	720 700	ポリネシア系	英語(公), ト ンガ語	キリスト教	立憲君主 制	高中所得 国
	ニウエ	1,500	259 390	ニウエ人(ポ リネシア系) 90%	ニウエ語, 英 語	キリスト教	立憲君主 制	高中所得 国
ミク ロネ シア	キリバス	110,500	730 3,550	ミクロネシア 系98%	キリバス語 (公), 英語 (公)	キリスト教	共和制	後発開発 途上国
	ナウル	10,000	21.1 320	ミクロネシア 系	英語(公), ナ ウル語	キリスト教	共和制	高中所得 国
	パラオ	20,920	488 629	ミクロネシア 系	パラオ語, 英 語	キリスト教	大統領制	高中所得 国
	マーシャル	52,634	180 2,131	ミクロネシア 系	マーシャル 語, 英語	キリスト教	大統領制	高中所得 国
	ミクロネシア 連邦	103,549	700 2,978	ミクロネシア 系	英語, 現地 8 言語	キリスト教	大統領制	低中所得 国

出所: 外務省ホームページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pacific.html>)などより作成

地理的には、太平洋島嶼地域はメラネシア(黒い島々の意)、ポリネシア(多くの島々の意)、ミクロネシア(小さな島々の意)の3地域に分類され、それぞれの特徴は表 2-1-2 のようになっている。

表 2-1-2 太平洋島嶼地域の特徴

地域	国	特徴
メラネシア(黒い島々の意)	ソロモン, パヌアツ, パプアニューギニア, フィジー	<ul style="list-style-type: none"> ・火山島が多く、熱帯雨林が広がっていることから鉱物や森林資源に恵まれている。 ・文化的には首長制をとっている。 ・1,000 近くの言語集団からなる多種多様な文化が存在する一方、同一部族内の団結意識が強いことでも有名である。
ポリネシア(多くの島々の意)	クック諸島, サモア, ツバル, トンガ, ニウエ	<ul style="list-style-type: none"> ・火山島が多い。 ・首長階級と平民階級が分かれた階層社会が発達している。 ・航海術に優れた海洋民として知られる一方、国王や貴族の間で培われてきた豊かな音楽や芸能が各地で継承されている地域である。
ミクロネシア(小さな島々の意)	キリバス, ナウル, パラオ, マーシャル, ミクロネシア連邦	<ul style="list-style-type: none"> ・地質構造によって火山島とサンゴ島に分類される。 ・第一次世界大戦後第二次世界大戦まで日本の委任統治領となった国もあることから日系人が多く、日本の文化や言葉が残っている。多くの日系人が活躍している。

出所: 沖縄県ホームページ, 国立民族学博物館ホームページなどより作成

2-2 太平洋島嶼国の社会経済概況

太平洋島嶼国の各国の社会経済指標は表 2-2-1 のとおりであるが、国土・人口規模、資源賦存状況により経済状況も大きく異なっている。

2-2-1 経済概況

(1) 主要産業・経済成長

各国の主要産業は、農業・漁業などの一次産業が主体であり、その他、一部の国では観光業などのサービス産業も重要な産業となっている。また、パプアニューギニアやナウルでは鉱業も主要産業となっている。なお、ナウル経済を支えていた燐鉱石はほぼ枯渇し、現在の経済状態はかなり厳しいものとなっている。

近年の国別の経済成長率は、おおむねプラス成長であるが、政治的な不安定要因やサイクロンのような自然災害などにより経済成長に違いが現れている。

地域全体の経済状況をみると、太平洋島嶼地域の特徴である狭隘性、拡散性、遠隔性による経済発展の難しさ、また、域外先進国への行財政・貿易面での依存体質、さらに公的部門の割合の高さといった共通の開発課題を抱えており、1 人当たり GNI も決して高いとはいえない。

その一方で、温暖な気候を背景とした食料の自給自足体制や、伝統的な社会制度の下で共同体としての村落社会が確立していたこともあり、アジアやアフリカで見られるような絶対的貧困は一般的ではないといえる。

また、20 世紀後半以降、ポリネシアや一部ミクロネシア、さらに近年はフィジーにおいても、海外へ移住した島嶼国出身者からの送金が経済活動の重要な役割を占めるようになり、貴重な現金収入機会を島嶼社会にもたらすようになっている。

表 2-2-1 太平洋島嶼国の社会・政治経済概況

	国名	主要産業	GDP	1人当たりGNI	経済成長率
メラネシア	ソロモン	農業(コプラ, 木材), 漁業	10.96 億米ドル (2013 年)	1,810 米ドル (2013 年)	3.0% (2013 年)
	バヌアツ	農業, 観光業	8.28 億米ドル (2013 年)	2,870 米ドル (2013 年)	2.0% (2013 年)
	パプアニューギニア	鉱業(金, 原油, 銅), 農業(パーム油, コーヒー), 林業(木材)	152.9 億米ドル (2013 年)	2,430 米ドル (2013 年)	5.0% (2013 年)
	フィジー	観光業, 砂糖産業, 衣料産業	40.4 億米ドル (2013 年)	4,430 米ドル (2013 年)	3% (2013 年)
ポリネシア	クック諸島	観光業, 農業, 漁業(黒真珠養殖), 金融サービス	427 百万 NZドル (2013 年)	N.A.	3.2% (2013 年)
	サモア	農業, 沿岸漁業	8.0 億米ドル (2013 年)	3,970 米ドル (2013 年)	-1% (2013 年)
	ツバル	農業, 漁業	0.6 億米ドル (2013 年)	5,840 米ドル (2013 年)	1.0% (2013 年)
	トンガ	農業(コプラ, やし油, かぼちゃ), 漁業	4.7 億米ドル (2013 年)	5,450 米ドル (2013 年)	0.0% (2013 年)
	ニウエ	農業, 漁業, 観光業	N.A.	N.A.	3.0% (2011 年)
ミクロネシア	キリバス	漁業, 農業(コプラ)	2.7 億米ドル (2013 年)	2,780 米ドル (2013 年)	3.0% (2013 年)
	ナウル	鉱業(燐鉱石)	91 百万米ドル (2012 年)	12,577 米ドル ⁹ (2012 年)	4.9% (2012 年)
	パラオ	観光業	2.2 億米ドル (2013 年)	10,970 米ドル (2013 年)	-0.3% (2013 年)
	マーシャル	農業(コプラ, ココヤシ油), 漁業	2.2 億米ドル (2013 年)	4,200 米ドル (2013 年)	0.7% (2013 年)
	ミクロネシア連邦	水産業, 観光業, 農業(ココナッツ, タロイモ, バナナなど)	3.5 億米ドル (2013 年)	3,430 米ドル (2013 年)	0.6% (2013 年)

出所: 外務省ホームページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pacific.html>) などより作成

⁹ かつては燐鉱石の輸出で高い所得を得ていたが、燐鉱石の枯渇により現在は、植民地、信託統治時代を通じて旧宗主国が燐鉱石採掘によって獲得した利益のロイヤリティの受取、及び採掘によりダメージを受けた国土の補償、また豪州などからの援助に頼る経済構造になっている。近年、採掘技術の進歩により以前より深い部分から燐鉱石を産出できるようになったことから、対外的な負債を徐々に返済することも可能になりつつある。

(2) 島嶼国の対外経済構造

太平洋島嶼地域では、20世紀後半に多くの島嶼国が独立を果たしたが、その過程で対外的な経済関係も強まり、特に小規模島嶼経済については、上述のとおり MIRAB という頭字語に表される対外経済構造を有する国家が急速に広まっていった。国際収支の観点からは、大幅な貿易赤字を、移住した家族・親戚による多額の送金及び下表のとおり世界的に見て非常に高い1人当たり被援助額(160米ドル/年(2013年))が埋め合わせているという構造がそれに相当する。本調査で分類した開発ポテンシャルとの関係でも、開発ポテンシャルの高い国(パプアニューギニア・フィジー)の額は数十米ドルと少なく、「当面援助が必要であるが、将来的に自立に向かうことのできる国」であるソロモン、バヌアツ、サモア、トンガは数百米ドル、そしてそれ以外の「脆弱性が高く自立が困難」と考えられている国々への援助額はそれ以上となっている。これらの国々は小規模かつ人口も少ないことから、小規模の援助であっても、その与える影響は大きく、1人当たりの援助受取額が非常に多くなっている。特にNZと自由連合関係にあるニウエは人口が1,500人程度であることから、この傾向が著しく強い。全般的な傾向としても、人口規模の小さな国家や旧宗主国との間に自由連合関係を有している国家における1人当たりODA受取額が大きく、経済を支える重要な要素となっていることがうかがわれる。この経済構造は持続不可能という論調も一部の援助関係者や学識者から聞かれてきたが、数十年にわたり島嶼国に流入する送金や援助が島嶼経済を支えてきた¹⁰。日本も後述のとおり、太平洋島嶼地域に対して主要な援助国の一員と認識される水準の援助を供与してきている。

表 2-2-2 1人当たり ODA 受取額(2013年)

(単位:米ドル)

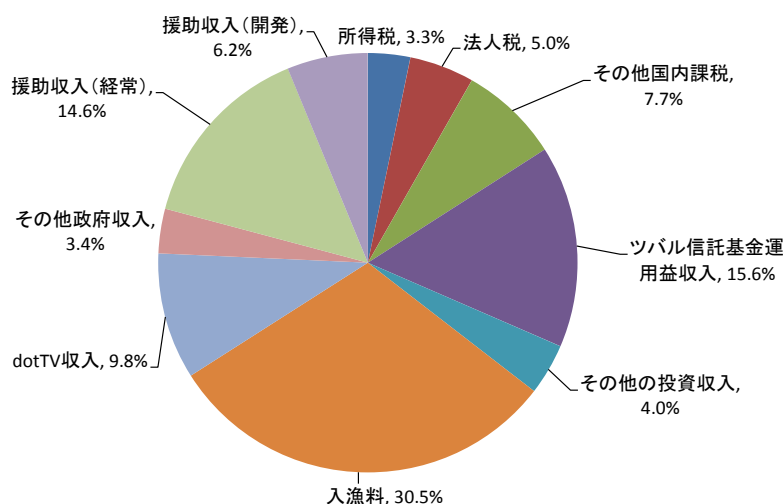
ミクロネシア		メラネシア		ポリネシア	
ミクロネシア連邦	1,353	フィジー	76	クック諸島	728
キリバス	483	パプアニューギニア	68	ニウエ	11,707
マーシャル	1,641	ソロモン	459	サモア	354
ナウル	2,741	バヌアツ	344	トンガ	485
パラオ	1,646			ツバル	2,021
平均額	1,169	平均額	101	平均額	871

出所: United Nations Secretariat, World Population Prospects 及び OECD-DAC, International Development Statistics online database より作成

¹⁰ 小規模島嶼国は同時に、MIRAB 構造に加えて、観光業や小規模な製造加工業など、外的ショックの要因に全体として対応できるように経済の多様化を図っている。

【BOX:小規模島嶼国ツバルの歳入構造】

ツバルは人口1万人、4つの島と5つの環礁からなる面積26km²という、太平洋島嶼国の中でも非常に小さな国家であり、本調査でも「脆弱性が高く自立が困難であり、継続的に援助が必要な国」に分類している。この極小国家の2015年の予算は国内歳入が44.2百万豪ドル、海外からの援助収入が11.6百万豪ドルであり、内訳は以下のとおりであった。



ツバルの国家歳入の内訳(2015年予算)

上図からは、国内課税収入の割合が16%と非常に低い一方で、それを上回る割合(20%以上)の援助収入が入っていることがうかがわれる。最大の収入源は外国漁船による入漁料であり、その他にツバルのインターネットドメインが「tv」であることから、そのライセンスによるいわゆる「dotTV」収入という特徴も見られる。その他に、ツバルには豪州やNZ等によって1987年に設立された「ツバル信託基金(Tuvalu Trust Fund)」という基金があり、豪州企業により運用されているが、この運用による収入が国家歳入の15%以上に上っている。このように、ツバルの国家予算は対外的な関係から生み出される歳入の割合が非常に高いことが特徴的である。

2-2-2 貿易

太平洋島嶼国の貿易について、最近のデータからは、豊富な輸出資源を持つパプアニューギニア及び一次産品の輸出が好調であったソロモンを除き、輸入が輸出を大きく上回り貿易赤字が続いている。鉱物や原油といった資源を主要輸出品とするパプアニューギニアを除き、各国の主要な輸出品は広大な排他的経済水域からの魚介類、水産物や農産物、木材といったものである。一方輸入品は、機械、車両、食料品、日用品といった生活必需品が中心になっている。

主要な貿易相手国は、地理的要因のほか国際連盟の委任統治領、国際連合の信託統治領であった関係から豪州、ニュージーランドや日本、また最近では中国が相手国となっている。

各国の貿易収支の詳細は表2-2-3のとおりである。

表 2-2-3 太平洋島嶼国の貿易の概要

	国名		総貿易額	主要貿易品目	主要貿易相手国	
メラネシア	ソロモン	輸出	661 百万米ドル (2013 年)	木材, 魚類, ココア	中国, 豪州, イタリア, タイ	
		輸入	574 百万米ドル (2013 年)	燃料, 食糧, 機械・車両	豪州, シンガポール, 中国, ニュージーランド	
	バヌアツ	輸出	250.5 百万米ドル (2013 年)	コブラ, 木材, カヴァ, 牛肉, ココア	タイ, 日本, マレーシア	
		輸入	970.6 百万米ドル (2013 年)	機械・輸送機器, 食料品, 日用品	中国, 日本, シンガポール	
	パプアニューギニア	輸出	11,068 百万米ドル (2013 年)	金, 原油, 銅, PALM 油, コーヒー, 木材	豪州, 日本, 中国, 独	
		輸入	6,954 百万米ドル (2013 年)	コメ, 食肉, タイヤ・チューブ, 紙製品	豪州, シンガポール, 中国, マレーシア, 日本	
フィジー	輸出	1,380 百万米ドル (2013 年)	衣類, 砂糖, 金, 魚類, 木材チップ	米国, 豪州, サモア, 英国		
	輸入	2,692 百万米ドル (2013 年)	機械・輸送機器, 工業製品, 食料品, 雑貨品, 鉱物燃料, 化学品	シンガポール, 豪州, ニュージーランド, 中国		
ポリネシア	クック諸島	輸出	13.0 百万 NZドル (2013 年)	魚介類, 黒真珠	日本, 中国, 豪州, ニュージーランド	
		輸入	116.99 百万 NZドル (2013 年)	食料品, 機械・輸送器具, 工業製品	ニュージーランド, フィジー, 米国, 豪州	
	サモア	輸出	179.2 百万米ドル (2013 年)	魚介類, ノニ製品, ビール, ココナッツクリーム	米領サモア, 台湾, 豪州	
		輸入	474.7 百万米ドル (2013 年)	食料品・食肉, 機械・輸送機器, 製造品	ニュージーランド, フィジー, シンガポール, 中国	
	ツバル	輸出	7.8 百万米ドル (2013 年)	魚介類	日本, 韓国, 豪州, フィジー	
		輸入	136.5 百万米ドル (2013 年)	工業製品	シンガポール, フィジー, 日本	
	トンガ	輸出	14.8 百万米ドル (2013 年)	かぼちゃ, 魚類, バニラ, カヴァ	ニュージーランド, 韓国, 米国	
		輸入	239.9 百万米ドル (2013 年)	食料, 飲料, 家畜, 機械・機器, 燃料, 石油製品	フィジー, ニュージーランド, 中国	
	ニウエ	輸出	346 千 NZドル (2011 年)	ココナッツ, ヤムイモ, タロイモ, 金属	ニュージーランド, 豪州, 日本, フィジー, サモア, クック諸島	
		輸入	14,000 千 NZドル (2011 年)	食糧, 鉱物, 燃料, 機械, 自動車		
	ミクロネシア	キリバス	輸出	85 百万米ドル (2013 年)	コブラ, 観賞用魚, 海草	タイ, コロンビア, 日本
			輸入	182 百万米ドル (2013 年)	食品, 輸送機器・機械, 工業製品	フィジー, 日本, 豪州
ナウル		輸出	25.0 百万米ドル (2013 年)	燐鉱石, 魚介類	ナイジェリア, 韓国, 豪州	
		輸入	143.1 百万米ドル (2013 年)	機械類, 車両, 建築材料, 雑貨, 食料品	豪州	
パラオ		輸出	20.8 百万米ドル (2013 年)	魚介類	日本, パキスタン, ベルギー	
		輸入	144.7 百万米ドル (2013 年)	機械・機器, 燃料, メタル, 食料品	日本, ドイツ, シンガポール, 中国	

マーシャル	輸出	34.2 百万米ドル	水産物, コブラ製品	米国, 豪州, 日本
	輸入	158.3 百万米ドル (2009 年)	食料品, 機械・車輛, 製造品	
ミクロネシア連邦	輸出	36.9 百万米ドル (2011 年)	魚類(マグロ類), ビートル・ナッツ	米国, 日本
	輸入	193.6 百万米ドル (2012 年)	食糧及び飲料製品(含む飲料水), 燃料及び機械油, 機械類	米国, 日本, シンガポール

出所: 外務省ホームページ, アジア開発銀行ホームページ, ニュージーランド外務貿易省ホームページなどより作成

日本と太平洋島嶼国との貿易をみると, 2014 年では日本の輸出に占める割合で 0.23% (1,669 億円), 輸入に占める割合で 0.33% (2,826 億円)とその割合に大きな変化はなく, 非常にわずかな貿易額であることがわかる。2010 年と 2014 年の比較において, 日本からの輸出額が 2,206 億円から 1,669 億円に減少しているのに対し, 輸入額をみると, 1,056 億円から 2,826 億円と約 2.7 倍に増えている。特に 2014 年については, パプアニューギニアからの液化天然ガスの輸入が開始されたことによるものが大きい¹¹。

表 2-2-4 日本と太平洋島嶼国との貿易推移(2010 年~2014 年)

(単位: 百万円, %)

年	日本から全世界への輸出	うち太平洋島嶼国への輸出	輸出シェア (%)	日本の全世界からの輸入	うち太平洋島嶼国からの輸入	輸入シェア (%)	全世界収支	うち太平洋島嶼国との収支
2010 年	67,399,627	220,619	0.33	60,764,957	105,572	0.17	6,634,679	115,047
2011 年	65,546,475	189,662	0.29	68,111,187	91,878	0.14	-2,564,712	97,783
2012 年	63,747,572	192,566	0.30	70,688,632	124,211	0.18	-6,941,060	68,355
2013 年	69,774,193	143,576	0.21	81,242,545	99,532	0.12	-11,468,352	44,044
2014 年	73,093,028	166,908	0.23	85,909,113	282,560	0.33	-12,816,084	-115,652

出所: 国際機関太平洋諸島センター「統計ハンドブック 2015 日本と太平洋島嶼国との間の貿易・投資・観光」より作成。なお, 四捨五入の関係で合計は一致していない場合がある。

国別に日本からの輸出額をみると, マーシャルが 2014 年で 1,254 億円と突出して大きいがこれは便宜置籍船によるものと考えられる¹²。マーシャルに次いでパプアニューギニアが 200 億円から 300 億円の規模となっている。その他の国は数億円から数十億円の輸出規模である。輸出品の内容としては輸送用機器(主に中古車)が多い¹³。

¹¹ 黒崎岳大, 「太平洋島嶼国と日本の貿易・投資・観光」太平洋諸島研究所による。

¹² マーシャル諸島における便宜置籍船については, 黒崎岳大, 「太平洋島嶼国と日本の貿易・投資・観光」太平洋諸島研究所 24-26 ページ及び 41-42 ページを参照。

¹³ 国際機関太平洋諸島センター「統計ハンドブック 2015 日本と太平洋島嶼国との間の貿易・投資・観光」による。

国別には、フィジーのように2010年から2014年の間に約2.5倍に輸出額が増えた国がある一方、パプアニューギニアやマーシャルのように減少している国もあり、まちまちの動きをしている。

表 2-2-5 日本の太平洋島嶼国への輸出(2010年～2014年)

(単位:百万円)

	国名	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
メラネシア	ソロモン	1,038	1,179	1,642	1,738	1,459
	バヌアツ	3,890	2,090	6,035	14,245	4,080
	パプアニューギニア	25,771	25,787	37,493	30,218	19,025
	フィジー	2,540	2,334	2,906	4,451	6,525
ポリネシア	クック諸島	46	100	121	149	154
	サモア	2,823	2,847	1,215	1,497	1,394
	ツバル	3,998	2,570	1,284	3,206	1,477
	トンガ	1,764	391	366	460	1,181
	ニウエ	4	6	6	93	591
ミクロネシア	キリバス	2,806	1,868	3,381	3,182	2,621
	ナウル	16	27	40	116	145
	パラオ	853	818	825	2,467	1,936
	マーシャル	173,762	148,768	135,457	80,756	125,408
	ミクロネシア連邦	1,307	876	1,794	999	912
合計		220,619	189,662	192,566	143,576	166,908

出所:国際機関太平洋諸島センター「統計ハンドブック 2015 日本と太平洋島嶼国との間の貿易・投資・観光」より作成。なお、四捨五入の関係で合計は一致していない場合がある。

一方、輸入ではパプアニューギニアからの輸入額が突出しており、太平洋島嶼国全体の8割以上を占め、2014年には92%(2,611億円)に達している。内容はそのほとんどが鉱物性燃料及び金属資源である。

既述のとおり、2014年にパプアニューギニアからの輸入額が急増したのは、液化天然ガスの輸入開始によるものである。また、広大な排他的経済水域を持つその他の太平洋島嶼国の国々からは魚介類が主に輸入されている¹⁴。特にマグロやカツオに関しては、日本の食卓に並ぶマグロ・カツオの約80%が太平洋でとれたものと言われている¹⁵。

¹⁴ 国際機関太平洋諸島センター「統計ハンドブック 2015 日本と太平洋島嶼国との間の貿易・投資・観光」による。

¹⁵ 黒崎岳大、「太平洋島嶼国と日本の貿易・投資・観光」太平洋諸島研究所による。

表 2-2-6 日本の太平洋島嶼国からの輸入(2010年～2014年)

(単位:百万円)

	国名	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
メラネシア	ソロモン	823	497	594	512	1,053
	バヌアツ	5,023	4,356	4,638	4,210	5,011
	パプアニューギニア	86,992	73,868	102,847	85,543	261,117
	フィジー	6,965	7,368	8,376	4,389	6,419
ポリネシア	クック諸島	1,516	1,170	1,633	1,121	1,901
	サモア	24	16	28	43	25
	ツバル	106	300	1,011	481	292
	トンガ	71	214	130	146	189
	ニウエ	3	1	4	11	16
ミクロネシア	キリバス	506	836	967	476	1,408
	ナウル	16	27	40	116	145
	パラオ	1,421	1,464	1,880	1,590	1,464
	マーシャル	909	744	692	337	2,723
	ミクロネシア連邦	668	915	1,143	311	597
	合計	105,572	91,878	124,211	99,532	282,560

出所: 国際機関太平洋諸島センター「統計ハンドブック 2015 日本と太平洋島嶼国との間の貿易・投資・観光」より作成。なお、四捨五入の関係で合計は一致していない場合がある。

2-3 太平洋島嶼国の開発動向

2-3-1 太平洋島嶼国の開発計画

(1) 地域全体の開発計画

太平洋島嶼地域では、2000年代に入り地域内での安全保障をめぐる地域協力や経済面での地域統合の動きが活発化し、その中で豪州とNZの主導の下、地域全体の開発計画として「パシフィック・プラン」が2004年に採択された。同プランは4つの戦略分野の下に13の目的を設定し、10年を目安にこれらの優先課題を解決していくために域内各国が地域主義の概念の下に協力の強化や統合の推進を行っていくこととしていた。4つの戦略分野は経済成長、持続可能な開発、良い統治、地域安全保障であり、13の目的は以下のとおりであった。

【経済成長】

- 持続可能な貿易(サービスを含む)及び投資の増加
- インフラ開発及び関連サービス提供の効率と効果の改善
- 開発への民間部門の参加と貢献の拡大

【持続可能な開発】

- 貧困の減少
- 天然資源・環境管理の改善
- 健康の改善
- 教育及び訓練の推進

- ジェンダーの平等の推進
- 若者の参加機会の促進
- スポーツへの参加並びに達成水準の向上
- 文化的価値, アイデンティティ, 及び伝統知識の承認と保護

【良い統治】

- 太平洋の資源管理と利用における透明性, 説明責任, 公平性, 及び効率性の改善

【地域安全保障】

- 安定と安全のための政治的・社会的諸条件の改善

この計画の施策のレビューは3年ごとに行われてきたが、2012年以降モラウタ元パプアニューギニア首相の主導により包括的な見直し作業が行われ、その後「太平洋地域主義枠組み(The Framework for Pacific Regionalism)」という地域的な統合を進めるための枠組みが2014年の太平洋諸島フォーラム(PIF)会合で合意された。

元々パシフィック・プランは、広域に島が点在する太平洋島嶼地域の特殊性を踏まえて地域主義(Regionalism)的な枠組みを強化することを目指していたが、様々な地域機関を中心に提案・承認された重点分野が多すぎた結果、一貫性が十分確保できなかったこと、各施策の評価基準が設定されていなかったこと、施策実施に際するガバナンスが弱かったことといった様々な課題を抱えていた。

包括的な見直しの結果、PIFでは、優先分野の絞り込みと決定を適切に行うことを目的として、フォーラム担当官委員会の下に専門家による小委員会「Specialist Sub-Committee of Regionalism」を立ち上げた。この小委員会は、メラネシア、ポリネシア、ミクロネシア、豪州、NZ、民間セクター、市民社会、小島嶼国の各代表合計8名で構成されており、毎年取り組むべき重点課題を特定し、PIF首脳会議に提案している。重点分野の数は5つ以下とすることを原則とし、例えば2015年には漁業、気候変動、子宮頸癌、ICT、西パプアの人権問題を重点分野として提案した。これらの重点分野の達成状況は、関係者との協議を経て定期的に評価し、見直しが行われていくことになっている。

太平洋地域主義枠組みにおいても、パシフィック・プランと同様に持続可能な開発、経済成長、ガバナンスの強化、及び安全保障が主要目的とされており、地域全体として各国が共に調整、協力、協働、調和、経済統合を推進していくとしていることから、全体的な開発の方向性は計画文書のいかに関わらずおおむね一貫しているといえる。

(2) 太平洋島嶼地域の地域協力の枠組み

(ア) 太平洋諸島フォーラム(PIF)

1971年8月、第1回南太平洋フォーラム(SPF)首脳会議が開催されて以来、大洋州島嶼国の首脳の対話の場として発展した。現在、太平洋島嶼14か国に加えて豪州・NZが加盟している地域協力機構であり、フィジーのスバに事務局を置いている。1989年からは、援助国を中心とする域外国との対話を開始したほか、ミクロネシア地域諸国の加盟に伴い、2000年には名称をSPFからPIFへと変更した。PIF総会には加盟国・地域の首脳が出席し、議長は加盟国

が1年ごとに持ち回りで務める。日本が3年に1度開催する太平洋・島サミット(後述)も、開催年の PIF 議長を共同議長としている。

(イ)太平洋諸島開発フォーラム(PIDF)

フィジーでは2006年にクーデターが発生し2014年9月まで軍事政権が続いたが、民主的な政府ではないとして豪州やNZを中心に批判が高まり、PIFへの参加資格を停止された¹⁶。それを主な背景として、フィジーは豪州やNZの支配的な影響がなく、より透明性が高い枠組みとして、PIFに代わる島嶼国主導の地域協力推進組織である太平洋諸島開発フォーラム(PIDF)を2013年に設立させた。太平洋島嶼国のうち8か国が設立に参加し、太平洋島嶼地域の23の国と地域¹⁷に参加資格があるが、PIFのメンバーである豪州・NZには参加資格が与えられていない。

(ウ)メラネシアン・スピアヘッド・グループ(MSG)

1986年にパプアニューギニア、ソロモン、及びバヌアツといったメラネシア諸国により設立されたサブリージョナルなグループである。加盟国の政治的及び経済的な連携を強化することを目的としており、1993年にはMSG加盟国間での地域貿易協定が締結された。1998年にはフィジーが同協定に正式加盟し、2008年にはバヌアツにMSG事務局が設立された。2009年にフィジーがPIF参加資格停止となってからは政治的な色彩を強め、近年ではニューカレドニアのカナック民族やインドネシアの西パプアの独立問題にも関与するようになっている。

(エ)ポリネシアン・リーダーズ・グループ(PLG)

MSGに対応する形で2011年にサモアの主導により設立されたサブリージョナルなグループである。サモア、トンガ、ツバル、クック諸島、ニウエの5か国の他に、アメリカン・サモア、仏領ポリネシア、トケラウもメンバーとなっている。教育、文化・言語、運輸、環境保全・気候変動、保健、農業・漁業、観光、貿易・投資等の分野で協力していくとされているが、事務局は設置されておらず、MSGのような具体的な活動は見られていない。

以上のように、太平洋島嶼地域ではPIF(旧SPF)が長年にわたって地域全体を網羅する共同体組織としての位置づけを有してきたが、MSGやPLG、さらにはミクロネシア連邦3大統領サミットといったサブリージョナルなまとまりといった動き、さらには上述のPIDF設立といった動きも出てきており、太平洋島嶼地域の域内協力の枠組みは変化してきていることがうかが

¹⁶ フィジーは2014年に民主的な選挙が行われた後、PIFへの復帰を認められているが、首脳レベルでは正式にメンバーとして復帰していない。

¹⁷ 本調査で対象としている14か国に加え、東ティモール、米領3地域(米領サモア、グアム、北マリアナ諸島)、仏領3地域(仏領ポリネシア、ニューカレドニア、ウォリス&フトゥナ)、NZ領1地域(トケラウ)、英領1地域(ピトケアン島)も含まれている。

われる。

(3) 太平洋島嶼国の開発計画

太平洋島嶼地域全体では、パシフィック・プランや太平洋地域主義枠組みといった開発計画が PIF 加盟国の協力の下に策定されており、優先分野も定められているが、各国でも様々な形でそれぞれの開発計画を有している。一部を挙げると、現地調査を実施したフィジー(比較的経済規模が大きく地域への影響も大きな国)では本件調査の対象期間には「戦略開発計画(2007～2011年)」と「民主化及び持続可能な社会経済開発へのロードマップ(2010～2014年)」が国家レベルの開発政策として位置づけられていた。ツバル(脆弱性が高く自立が困難であり、継続的に援助が必要な国)では、「持続可能な開発に向けた国家戦略(2005～2015年)」が同様の位置づけを有していた。さらに、開発ポテンシャル別に分類した場合に「当面援助が必要であるが、将来的に自立に向かうことのできる国」として分類された国の中からサモアを例として同国の開発計画である「サモア開発戦略」を整理すると、以下のとおりの開発の方向性が確認された。

表 2-3-1 評価対象国(一部)の開発計画

国名	国家開発計画	重点分野
フィジー	戦略開発計画(2007～2011年)	<安定性の維持> 平和と調和の促進, 安全・法と秩序の向上, 貧困削減, 良い統治の強化, 憲法の再検討, 農地賃貸問題の解決, 差別是正の実施 <成長の持続> マクロ経済安定の維持, 競争と効率の促進のための構造改革, 輸出所得の増加, 投資水準の引上げ, 地方・離島開発
	民主化及び持続可能な社会経済開発へのロードマップ(2010～2014年)	<良い統治の強化> 新憲法の策定, 選挙・国会の改革, 法・秩序の強化, 説明責任と透明性の強化, 効果的で見識があり説明できるリーダーシップの確保, 公的部門の効率性・効果・サービス提供の改善, 地方レベルの統合開発の構造の進展 <経済開発> マクロ経済の安定の維持, 輸出促進, 輸入代替, 投資水準の引き上げ, 生産的・社会的な目的に利用できる土地の拡大, 世界との統合や国際関係の強化 <社会・文化開発> 貧困水準の削減, 知識立脚型社会の創出, 保健サービス提供の改善, 共通の国家アイデンティティの進展及び社会的な結束の強化
ツバル	持続可能な開発に向けた国家戦略(2005～2015年)	良い統治, マクロ経済の安定, 社会開発, 離島開発, 民間投資促進・雇用創出, 教育・人材育成, 天然資源開発・環境保護, インフラ整備

サモア	サモア開発戦略(2008～2012年)	<経済政策> 持続的なマクロ経済の安定, 民間部門主導の経済成長と雇用創出 <社会政策> 教育・保健の改善, コミュニティ開発 <公共部門管理と持続可能な環境> ガバナンスの改善, 持続可能な環境と災害リスクの軽減
	サモア開発戦略(2012～2016年)	<経済部門> マクロ経済の安定, 農業の再振興, 輸出の再振興, 持続的な観光, ビジネス振興のための環境整備 <社会政策> 健康なサモア, より高い教育, 研修及び学習成果へのアクセスの改善, 社会的結束 <インフラ部門> 安全な飲料水及び基本的衛生への持続的なアクセス, 効率的・安全かつ持続的な交通システム及び交通網, 信頼性が高く安価なICT サービスへの全国展開, 持続的なエネルギー供給 <環境部門> 環境維持, 気候変動及び災害に対する強靭性

出所: 各国の開発計画より作成

以上のとおり, 評価対象期間の各国の開発計画は, 経済政策, 社会政策, ガバナンス, 環境など, 同様に幅広い分野にわたって開発課題を分析し, その後数年間の開発の方向性を示している。これらは, 地域全体で掲げた経済成長, 持続可能な開発, 良い統治, 地域安全保障といった重点分野ともおおむね整合性が認められるといえる。

2-3-2 日本による対太平洋島嶼国援助

日本による対太平洋島嶼国援助をみるにあたり, まずこれらの国々との外交関係について概観する。特に太平洋島嶼地域については, 1997年以降3年ごとに太平洋・島サミットが開催され, 首脳間の交流が図られているとともに経済協力やODAを通じての包括的対島嶼政策を構築する協議の場となっていることから当サミットの歴史とその成果を見ていくこととする。

(1) 太平洋・島サミットの歴史・内容(重点分野)

太平洋・島サミット(Pacific Islands Leaders Meeting: PALM)は, 日本が太平洋島嶼国の国々との関係を強化する目的で, 1997年に初めて開催され, 以後3年ごとに現在まで7回, 日本で開催されている。太平洋島嶼国は, 狭隘性, 拡散性, 遠隔性による経済発展の難しさを抱えており, 太平洋・島サミットではこうした様々な課題について共に解決策を探り, 太平洋島嶼地域の安定と繁栄を目指し, 首脳レベルで議論を行うものである。参加メンバー国は, 日本を含め17か国(豪州, ニュージーランド, ソロモン, バヌアツ, パプアニューギニア, フィジー,

クック諸島, サモア, ツバル, トンガ, ニウエ, キリバス, ナウル, パラオ, マーシャル, ミクロネシア連邦)となっており, 太平洋島嶼国 14 か国に加え, 豪州, ニュージーランドがメンバーである。

第 1 回から第 7 回の開催概要については, 表 2-3-2 に示すとおりである。

表 2-3-2 太平洋・島サミット開催概要

	開催日・場所	議長・共同議長	成果概要
1 回	1997 年 10 月 13 日 東京	・高村正彦外務政務次官(当時)	・「島嶼地域の経済現状」「同地域の開発と経済援助」「共通課題としての漁業資源管理・環境問題・廃棄物処理など」に関する共同宣言を採択 ・3 年ごとの会議開催の合意
2 回	2000 年 4 月 22 日 宮崎	・森喜朗総理大臣(当時) ・クニオ・ナカムラ(パラオ大統領(当時))	・宮崎イニシアティブ ①5 年間で 3 千人超の専門家, ボランティアの派遣 ②太平洋 IT 推進プロジェクトの実施(UNDP を通じて 100 万米ドル拠出) ③日・PIF パートナーシップ基金(100 万米ドル拠出) ④その他
3 回	2003 年 5 月 16～17 日 沖縄	・小泉純一郎総理大臣(当時) ・ガラセ(フィジー首相(当時))	・沖縄イニシアティブ ◎太平洋をより豊かで安全な地域にするために ①地域の安全保障強化 ②より安全で持続可能な環境 ③教育及び人材育成の改善 ④保健及び衛生の改善 ⑤活発で持続可能な貿易・経済成長 ◎日本・PIF の共同行動計画として ①3 年間で初等教育施設の新・増・改築や教材供与を 100 件 ②初等教育分野を中心に青年海外協力隊の人材 100 人派遣 ③ごみ処理に関する総合戦略策定の支援, モデルプロジェクトの実施, その他
4 回	2006 年 5 月 26～27 日 沖縄	・小泉純一郎総理大臣(当時) ・マイケル・ソマレ(パプアニューギニア首相(当時))	・沖縄パートナーシップ ◎より強く繁栄した太平洋地域のために ①貿易・投資・漁業・観光等の経済成長協力 ②持続可能な開発 ③制度整備・行政能力向上 ④組織犯罪対策などの安全確保

			<p>⑤人物・文化交流</p> <p>◎協力・支援の規模として、3年間で総額450億円規模の支援を表明</p>
5回	2009年5月22,23日 北海道トマム	<p>・麻生太郎総理大臣(当時)</p> <p>・タランギ(ニウエ首相)</p>	<p>・北海道アイランダーズ宣言</p> <p>◎エコで豊かな太平洋の下に</p> <p>①環境・気候変動</p> <p>②人間の安全保障</p> <p>③人と人との交流(キズナプラン)</p> <p>◎「太平洋環境共同体」構想として、68億円拠出のPEC基金を設置</p> <p>◎協力・支援の規模として、3年間で総額500億円規模の支援を表明</p>
6回	2012年5月25～26日 沖縄	<p>・野田佳彦総理大臣(当時)</p> <p>・プナ(クック諸島首相)</p>	<p>・沖縄キズナ宣言</p> <p>◎広げよう太平洋のキズナ</p> <p>①自然災害への対応</p> <p>②環境・気候変動</p> <p>③持続可能な開発と人間の安全保障</p> <p>④人的交流(キズナプロジェクト)</p> <p>⑤海洋問題(海洋環境／秩序・安全保障)</p> <p>◎協力・支援の規模として、3年間で総額5億米ドル規模の支援を表明</p>
7回	2015年5月22～23日 福島県いわき市	<p>・安倍晋三総理大臣</p> <p>・レメンゲサウ(パラオ大統領)</p>	<p>・福島・いわき宣言</p> <p>◎共に創る豊かな未来</p> <p>①防災、②気候変動、③環境、④人的交流、⑤持続可能な開発、⑥海洋・漁業、⑦貿易・投資・観光</p> <p>◎4,000人の人づくり・交流支援</p> <p>◎太平洋島嶼国の気候変動対策能力強化</p> <p>◎日本とのビジネス交流の一層の促進</p> <p>◎協力・支援の規模として、3年間で総額550億円以上の支援を表明</p>

出所:「パシフィックウェイ」2014 No.144, 外務省ホームページより作成

2015年5月に開催された第7回PALMにおける「福島・いわき宣言」では、①防災、②気候変動、③環境、④人的交流、⑤持続可能な開発、⑥海洋・漁業、⑦貿易・投資・観光、が重点テ

一マとして協力, 支援分野となっている。重点分野のテーマは, サミット開催時の状況¹⁸により力点のおき方に違いはあるものの, 基本的には第1回太平洋・島サミット以降引き続いて大きな変更はなく, 太平洋島嶼国の抱える課題(狭隘性, 拡散性, 遠隔性, 脆弱性)の解決・改善を共に図っていこうとするものである。さらに, 金銭的な支援だけでなく, 課題の解決・改善のための人づくり, 人的交流の積極的な支援も引き続き宣言されている。

(2) 日本による対太平洋島嶼国援助の規模(スキーム別)・分野別など

太平洋島嶼地域に対する援助規模及びスキーム別の状況を概観するため, 平成27年度開発協力重点方針(平成27年4月, 外務省国際協力局)から地域別供与実績を見てみると, 平成23年度から平成26年度で117億円から250億円の規模であり, 世界全体への供与額の0.9%から1.7%となっている。スキーム別では, 無償資金協力で世界全体の4.5%~5.7%, 技術協力で3.0%~3.4%のウェイトを占めている。

表 2-3-3 地域別供与実績

(単位: 億円)

		平成18-22年 度平均実績 (対世界比)	平成23年度 実績 (対世界比)	平成24年度 実績 (対世界比)	平成25年度 実績 (対世界比)	平成26年度 暫定実績 (対世界比)
世界	計	10,940.27	13,614.31	15,157.04	14,437.67	11,281.99
	有償	8,167.86	10,622.16	12,265.12	11,412.45	8,280.49
	無償	1,614.37	1,515.12	1,606.64	1,638.85	1,666.31
	技協	1,158.04	1,477.03	1,258.28	1,386.37	1,335.19
大洋州	計	139.54 (1.3%)	116.64 (0.9%)	250.38 (1.7%)	136.10 (0.9%)	124.84 (1.1%)
	有償	25.72 (0.3%)	0.00 (0.0%)	132.85 (1.1%)	0.00 (0.0%)	0.00 (0.0%)
	無償	71.92 (4.5%)	68.71 (4.5%)	75.50 (4.7%)	93.90 (5.7%)	79.14 (4.7%)
	技協	41.90 (3.6%)	47.93 (3.2%)	42.03 (3.3%)	42.20 (3.0%)	45.70 (3.4%)

出所: 平成27年度開発協力重点方針(平成27年4月, 外務省国際協力局)より作成

また, 人材の受入れ, 派遣の実績を見てみると, 大洋州地域は, 世界全体に占めるウェイト

¹⁸ 第3回の沖縄イニシアティブでは, PIFで承認された太平洋島嶼国地域政策枠組みとの調和が図られており, 第4回の沖縄パートナーシップでは, パシフィック・プランに沿った支援が謳われている。

が協力隊の派遣やその他ボランティアで高くなっている(2013 年度:全世界に占める大洋州のシェア, 協力隊 6.7%, その他ボランティア 10.2%)。

表 2-3-4 大洋州地域に対する日本の技術協力の年度別・形態別実績

(単位:人)

年度	研修員受入	専門家派遣	調査団派遣	協力隊派遣	その他ボランティア
2009	592 (1.4%)	184 (1.9%)	237 (3.5%)	342 (8.4%)	114 (9.7%)
2010	488 (1.7%)	207 (2.1%)	118 (1.7%)	140 (9.6%)	51 (11.9%)
2011	397 (1.2%)	253 (2.3%)	142 (1.7%)	102 (9.8%)	28 (9.6%)
2012	455 (1.5%)	207 (1.6%)	143 (1.7%)	78 (8.2%)	39 (12.3%)
2013	418 (1.9%)	268 (2.6%)	104 (1.7%)	72 (6.7%)	33 (10.2%)

注) ()内は、全世界に占める大洋州のシェア(%)

出所:外務省ホームページ「政府開発援助(ODA)国別データブック」2014 年版

太平洋島嶼国各国への二国間ODAについて、実績額の累計で見ると、大きな順から、パプアニューギニアが第 1 位、続いてフィジー、サモアとなっている。各国に対する援助額の詳細については、表 2-3-5 のとおりである。

有償資金協力が行われている国は、14 か国中 4 か国で、資金累計でパプアニューギニアが最大の援助国となっている。無償資金協力は、累計額でパプアニューギニアに対する 387 億円を筆頭にサモア(277 億円)、ソロモン(243 億円)、ミクロネシア連邦(207 億円)、パラオ(204 億円)、キリバス(202 億円)と 200 億円台が続く。技術協力では、パプアニューギニア(299 億円)、フィジー(270 億円)、サモア(130 億円)、ソロモン(107 億円)、トンガ(104 億円)となっている。

表 2-3-5 日本による対太平洋島嶼国援助

	国名		有償資金協力	無償資金協力	技術協力
メラネシア	ソロモン	2013 年度	なし	1.10 億円	5.07 億円
		累計	なし	242.80 億円	107.61 億円
	バヌアツ	2013 年度	なし	12.76 億円	3.08 億円
		累計	49.45 億円	129.19 億円	72.43 億円
	パプアニューギニア	2013 年度	なし	10.58 億円	11.36 億円
		累計	787.86 億円	387.60 億円	299.49 億円
フィジー	2013 年度	なし	1.22 億円	6.13 億円	
	累計	22.87 億円	188.08 億円	270.77 億円	
ポリネシア	クック諸島	2013 年度	なし	0.30 億円	0.11 億円
		累計	なし	1.09 億円	8.34 億円
	サモア	2013 年度	なし	20.08 億円	3.38 億円
		累計	45.98 億円	276.81 億円	130.34 億円
	ツバル	2013 年度	なし	16.52 億円	0.92 億円
		累計	なし	100.37 億円	24.63 億円
	トンガ	2013 年度	なし	2.86 億円	2.35 億円
		累計	なし	194.30 億円	104.31 億円
	ニウエ	2013 年度	なし	なし	0.09 億円
		累計	なし	なし	1.73 億円
ミクロネシア	キリバス	2013 年度	なし	9.57 億円	0.74 億円
		累計	なし	202.34 億円	46.43 億円
	ナウル	2013 年度	なし	1.08 億円	0.1 億円
		累計	なし	16.96 億円	4.10 億円
	パラオ	2013 年度	なし	1.44 億円	2.30 億円
		累計	なし	204.30 億円	62.86 億円
	マーシャル	2013 年度	なし	4.46 億円	1.47 億円
		累計	なし	146.99 億円	48.50 億円
	ミクロネシア連邦	2013 年度	なし	13.92 億円	2.46 億円
		累計	なし	207.25 億円	86.74 億円

出所: 外務省ホームページ「政府開発援助(ODA)国別データブック」2014 年版

14 か国について、人口一人当たりの日本からの無償資金協力額及び技術協力額を見てみると、パプアニューギニアやフィジーといった、経済規模が大きく開発ポテンシャルも高い国は人口も比較的多いことから1人当たりの協力額は少ない一方、脆弱性が高く自立が困難であり、継続的に援助が必要であると分類した国々に対しては協力が多傾向がある。ツバルやパラオといった人口が特に少ない国においては一人当たり援助額がより多くなっているが、同じく人口の少ない NZ と自由連合関係にあるクック諸島とニウエに対しては、援助額は少ない。これは、クック諸島やニウエの所得水準が高いこと及び日本がそれぞれ 2012 年、2015 年まで国家承認をしていなかったことから援助をあまり供与していなかったという背景がある。ミクロネシアに対しては、パラオ、ミクロネシア連邦、マーシャルといった、20 世紀前半に日本との関係が深く、地理的にも近接した国々を中心に、他の 2 地域よりも多くの援助が供与されている。

ただ、後述のとおり他ドナーとの比較では、歴史的背景や地理的な戦略性は強いわけではなく、地域全体に万遍なく援助をしていることがうかがわれる。

表 2-3-6 日本による対太平洋島嶼国援助(人口一人当たり)

	国名		無償資金協力	人口一人当たり(円)	技術協力	人口一人当たり(円)	
メラネシア	ソロモン	2013年度	1.10億円	196	5.07億円	903	
		累計	242.80億円	43,264	107.61億円	19,175	
	バヌアツ	2013年度	12.76億円	5,104	3.08億円	1,232	
		累計	129.19億円	51,676	72.43億円	28,972	
	パプアニューギニア	2013年度	10.58億円	145	11.36億円	155	
		累計	387.60億円	5,294	299.49億円	4,091	
フィジー	2013年度	1.22億円	138	6.13億円	696		
	累計	188.08億円	21,348	270.77億円	30,734		
ポリネシア	クック諸島	2013年度	0.30億円	1,613	0.11億円	591	
		累計	1.09億円	5,896	8.34億円	44,839	
	サモア	2013年度	20.08億円	10,546	3.38億円	1,775	
		累計	276.81億円	145,383	130.34億円	68,456	
	ツバル	2013年度	16.52億円	166,869	0.92億円	9,293	
		累計	100.37億円	1,013,838	24.63億円	248,788	
	トンガ	2013年度	2.86億円	2,715	2.35億円	2,231	
		累計	194.30億円	184,480	104.31億円	99,038	
	ニウエ	2013年度	なし	0	0.09億円	6,000	
		累計	なし	0	1.73億円	115,333	
	ミクロネシア	キリバス	2013年度	9.57億円	8,661	0.74億円	670
			累計	202.34億円	183,113	46.43億円	42,018
ナウル		2013年度	1.08億円	10,800	0.1億円	1,000	
		累計	16.96億円	169,600	4.10億円	41,000	
パラオ		2013年度	1.44億円	6,883	2.30億円	10,994	
		累計	204.30億円	976,577	62.86億円	300,478	
マーシャル		2013年度	4.46億円	8,474	1.47億円	2,793	
		累計	146.99億円	279,268	48.50億円	92,146	
ミクロネシア連邦		2013年度	13.92億円	13,443	2.46億円	2,376	
		累計	207.25億円	200,147	86.74億円	83,767	

出所: 外務省ホームページ「政府開発援助(ODA)国別データブック」2014年版

(3) 現地調査対象国における援助体系

日本による近年の太平洋島嶼国に対する援助体系及び主要プロジェクトについて、現地調査を実施したフィジー及びツバルについて表 2-3-7, 表 2-3-8 にまとめている。

援助重点分野(中目標: 環境・気候変動及び脆弱性の克服)から開発課題(小目標), 協力プログラムと上位目標から整合性をもって導かれる体系に位置づけられた個別プログラムが、有償資金協力, 無償資金協力, 技術協力, 専門家派遣, 青年海外協力隊/シニアボランティア

(JOCV/SV), 草の根協力, 機材供与などのスキームによって実現され, 国ごとの援助政策目標の達成が図られている。

第7回福島・いわき宣言における重点テーマである, ①防災, ②気候変動, ③環境, ④人的交流, ⑤持続可能な開発, ⑥海洋・漁業, ⑦貿易・投資・観光, とも整合性を持っている。

なお, フィジーに対する援助については, 2006年12月の同国のクーデター以降, 豪州, ニュージーランド, EUなどの主要ドナー同様, 日本も対フィジーODAの見直しを行い, ①教育, 保健, 社会的弱者支援などの国民の生活向上に役立つもの, ②環境, 感染症対策など地球規模問題の解決, 改善に役立つもの, ③広域支援, に限定した援助を行ってきた。その後, 2014年9月に公正で民主的な総選挙が実施され, 民主的なプロセスを経た新政権が樹立したことを踏まえ, これまでの制限措置を解除し, 環境に配慮した持続的経済成長と国民の生活水準の向上を図るための支援を中心に対フィジー経済協力を全面的に再開した。ただし, フィジーの国別援助方針については, 平成28年1月時点で未作成である¹⁹。

¹⁹ フィジーの国別援助方針の作成は, 開発計画・開発ニーズとの整合性の観点から, フィジーの新たな国家開発計画の策定を踏まえることが必要であるが, 従来のフィジー国家開発計画「民主化及び持続可能な社会経済開発へのロードマップ(2010~2014年)」の終了とともに速やかに策定される予定であった新しい国家開発計画は, 2016年1月現在作成されていない。主務官庁の一つであるフィジー財務省によれば2016年第2四半期までに策定される予定となっている。

表 2-3-7 対フィジー援助の目標体系図

<フィジー>

対フィジーのODAの意義	援助政策目標 対フィジー共和国 事業展開計画(2014年4月) (外交政策上の特記事項等)	援助重点分野 (中目標)	開発課題 (小目標)	協カプログラム名	プロジェクト名	スキーム	広域
フィジーの重要性 ・地政学的重要性 ・太平洋島嶼国の経済活動の中心	社会・経済基盤の強化を通じた持続的経済成長の達成と国民の生活水準の向上	環境・気候変動	環境保全	島嶼における循環型社会形成支援プログラム	大洋州地域廃棄物管理改善プロジェクト	技プロ	○
					フィジーを中心とした大洋州における志布志市ごみ分別モデルの推進	草の根技協	○
対フィジー支援の重要性 ・気候変動の影響に脆弱 ・同国の安定と発展は地域全体にとっても重要	「沖縄キズナ宣言」(2012年5月)で表明した以下の重点 ・自然災害への対応 ・環境・気候変動 ・持続可能な開発と人間の安全保障 ・人的交流 ・海洋問題	環境・気候変動	気候変動対策	自然環境保全プログラム	環境教育関連ボランティア派遣	JOCV/SV	
					ナンディ・ラウトカ地区水道事業に関する無収水の低減化支援事業	草の根技協	
特記事項: 2006年のクーデター発生を受け、分野を限定して支援を実施してきたが、2014年9月の民主的プロセスによる総選挙と新政権の樹立を受け、経済協力を全面的に再開。		脆弱性の克服	保健医療サービスの向上	島嶼型保健医療プログラム	生物浄化法を用いた村落給水改善のための人材育成プロジェクト	個別専門家	
					廃棄物管理関連研修	課題別研修他	
					ガウ島総合的開発支援: 太平洋しあわせ島づくり支援	草の根技協	
					沿岸資源管理関連ボランティア派遣	JOCV/SV	
					沿岸資源管理関連研修	課題別研修他	
					広域防災システム整備計画	無償	
					大洋州コミュニティ防災能力強化プロジェクト	技プロ	○
					大洋州気象人材育成能力強化プロジェクト	技プロ	○
					大洋州広域防災アドバイザー	個別専門家	○
					ナンディ川洪水対策策定プロジェクト	開発計画	
					中波ラジオ放送網整備計画	協定	
					気象・防災関連ボランティア派遣	JOCV/SV	
防災関連研修	課題別研修他						
再生可能エネルギー活用による電力供給プロジェクト	開発計画						
再生可能エネルギー関連研修	課題別研修他						
大洋州地域予防接種体制整備プロジェクト	技プロ	○					
地域保健看護師のための「現場ニーズに基づく現任研修」強化プロジェクト	技プロ	○					
生活習慣病対策プロジェクト	技プロ	○					
感染症対策医療特別機材(フィラリア)	個別機材	○					
保健士、看護師、理学療法士、医療機器整備、高齢者介護、栄養士等、保健関連ボランティア派遣	JOCV/SV						
沖縄ーフィジーリハビリランドプロジェクト(理学療法士)	草の根技協						
非感染症対策、地域保健関連研修	課題別研修他						
南太平洋大学情報通信技術センター整備計画	無償						
大洋州地域高等教育のためのICT構築プロジェクト	技プロ	○					
沿岸・資源管理アドバイザー	個別専門家						
教育施設整備	草の根技協						
教育・人材育成分野のボランティア派遣	JOCV/SV						
理数科教育関連研修	課題別研修他						
南南協力実施能力強化プロジェクト	技プロ	○					
貧困沿岸村落における住民参加型生計向上プロジェクト	草の根技協						
広域船舶維持管理アドバイザー	個別専門家	○					
広域海底資源環境アドバイザー	個別専門家	○					
レпка地域におけるコミュニティ開発を基盤とした遺産管理と観光開発システム	草の根技協						
小規模産業育成関連ボランティア派遣	JOCV/SV						
小規模産業関連研修	課題別研修他						
フィジー太陽光ホームシステムプロジェクト	マルチ	PEC基金					
フィジー淡水化プロジェクト	マルチ	PEC基金					
国際漁業振興協力事業	農林水産省技協						

注)現時点では、対フィジー国別援助方針が未策定のため、「対フィジー共和国 事業展開計画(2014年4月)」に基づき上記援助目標体系図を作成した。

表 2-3-8 対ツバル援助の目標体系図

＜ツバル＞								
対ツバルのODAの意義	援助政策目標 対ツバル国別援助方針(2012年12月) 基本方針(大目標)	重点分野 (中目標)	開発課題 (小目標)	協カプログラム名	プロジェクト名	スキム	広域	
<p>ツバルの重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地政学的重要性 ・経済的重要性(漁業) ・良好な二国間関係 <p>対ツバル支援の重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・気候変動の影響に脆弱 	<p>環境に配慮した持続的経済成長による自立への支援</p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p>「沖繩キズナ宣言」(2012年5月)で表明した以下の重点分野を踏まえた支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自然災害への対応 ・環境・気候変動 ・持続可能な開発と人間の安全保障 ・人的交流 ・海洋問題 	環境・気候変動	気候変動対策	防災プログラム	海面上昇に対するツバル国の生態工学的維持 沿岸災害対応のための磯養浜パイロットプロジェクト	科学技術 開発計画		
					大洋州地域気象分野団三國研修 大洋州広域総合防災アドバイザー 大洋州気象人材育成能力強化プロジェクト 大洋州地域廃棄物管理改善プロジェクト	第三國研修 個別専門家 技プロ 技プロ	○ ○ ○ ○	
			環境保全	島嶼における循環型社会形成支援プログラム	廃棄物管理分野関連課題別研修	課題別研修他		
			脆弱性の克服	教育機能強化	島嶼・遠隔地教育支援プログラム	モトファウラ高等教育施設整備計画 初等教育理科関連課題別研修	無償 課題別研修他	
		保健医療サービスの向上		島嶼型保健医療プログラム	感染症対策医療特別機材(フィリア)	個別機材		
					保健医療関連課題別研修 離島診療所整備	課題別研修他 草の根無償		
		経済活動の拡大		経済インフラ整備・維持管理能力強化プログラム	中波ラジオ放送網整備計画	無償		
					貨物旅客船兼用船建造計画準備調査	協準		
					貨物旅客船兼用船建造計画 広域船舶維持管理アドバイザー	無償 個別専門家		
					インフラ整備・維持管理能力強化関連研修	課題別研修他		
					南南協力実施能力強化プロジェクト ノン・プロジェクト無償資金協力	個別専門家 ノンプロ	○	
		ガバナンス強化		ガバナンス強化プログラム	PEC基金による淡水化装置及び太陽光発電プロジェクト	マルチ	PEC基金	
			国際漁業振興協力事業 開発政策アドバイザー		農林水産省技協 個別専門家			
			ガバナンス関連研修	課題別研修他				

(4) 太平洋島嶼国からの日本の援助への期待(分野・役割など)

日本が援助重点テーマとしている、環境・気候変動については、太平洋島嶼諸国の国家計画の重点分野のひとつとも合致しており、各国政府から援助に対して高い期待が寄せられている分野である。

また、太平洋島嶼国からは日本のハード・インフラに対する技術力について非常に高い評価が得られているとともに技術協力、草の根無償、ボランティア協力といった、コミュニティや人々との関わりを持った顔の見える支援に高い評価が得られていることが、本調査におけるヒアリングやこれまでの会議の場での発言から示されている。インフラ整備や技術協力など、他ドナーが中心に行っている財政支援とは異なる日本の独自性があることにも、高い評価が示されるとともに、引き続き日本の援助への期待が寄せられている。

さらに、南南協力や太平洋島嶼国地域全体に裨益する人材育成、保健医療、教育といった分野に対してもその役割が期待されている。例えば、電力技術者向けトレーニングコースや行政官育成コースを実施してきた「南南協力プロジェクト」では、フィジーを中心とした域内国(キリバス、ツバルなど)の専門人材育成への貢献ができており、フィジーへの支援が域内の他国にも効果をもたらしていることがうかがわれた。

日本の技術や知識を伝えることや人材を育成していくことを地理的に広域な太平洋島嶼国において日本が個別に実施していくことは、時間的・費用的にも効率的でないため、フィジーをハブとしたこのような南南協力を拡充していくことも有効な支援形態として受け止められている。

なお、現地調査の際に、ツバル財務省次官からは、今後の日本への期待として財政支援が挙げられた。これは、資金使途をツバル政府が決められるためであるが、財政支援に関しては他ドナーが中心に行っている。

日本は太平洋島嶼地域において旧宗主国とは異なった立場から地域全体を中立的にみることができるとともに各国からもそのような役割を期待されている側面があるものと考えられる。このような点からも当地域に対する現在の日本の援助政策は有効に実施されているものと評価できる。

【BOX: フィジー人事院による太平洋島嶼国に対する南南協力の取組】

- 当該事業は 2014 年 2 月から開始し、2017 年 1 月に終了の予定。キリバス、ツバルを対象とした人材育成事業としてスタートし、途中でナウルも対象国に追加された。人事院はこれまでフィジー政府職員の人材育成に従事してきたが、当プロジェクトのような地域レベルでの人材育成実施は初めての経験であった。
- これまで実施した研修は下記のとおり。
 - (1) 電力技術者向けトレーニングコース(2014/11): 域内研修実績を有する Pacific Power Association と Fiji Electric Authority の協力を得て実施。理論と実務研修で構成。キリバス(9 名)、ツバル(6 名)、ナウル(2 名)、ソロモン、フィジーが参加。
 - (2) 行政官育成コース(2015/3): 課長職レベル以上を対象。20 名が参加(キリバス 11 名、ツバル 9 名)。
 - (3) 若手行政官育成コース(2015/8): 理論 1 週間、実務 1 週間で構成。JCC メンバー省庁と連携して実施。
- 2015 年 3 月に中間評価を実施したが、明確なインパクトが発現しているとの評価結果であった。また、今後実施を予定している研修には、エアコン修理・メンテナンスコースなどがある。
- 南南協力事業は、地域への支援だけでなく、フィジー人事院への支援の側面も有しており、地域レベルでの研修実施能力の強化、知識の習得に役だっている。短期的・中期的には日本の資金支援が必要だが、長期的にはフィジーがオーナーシップを持って、持続的に実施していけるものと考えられる。

2-3-3 他ドナーによる対太平洋島嶼国援助動向

太平洋島嶼地域では、数多くの二国間ドナー及び多国間ドナーが援助を行ってきているが、金額面では、二国間では豪州、米国、NZ、日本、フランス、多国間では EU や ADB が伝統的なドナーであった。近年はこれらの国々に加えて、中国、インド、ロシア、イランなどのいわゆる新興ドナーが援助活動を展開するようになっている。

1980 年代以降日本は援助額を増加させ、主要援助国の一員となったが、地域全体への援助額はおおむね一貫して増加傾向にある。新興ドナーによる援助額はまとまったデータが存在しないため不明であり、DAC 主要援助国にとっても地域機関や被援助国を通じて若干の情報が入る程度とのことであったが、例えば中国は日本と同水準の援助額²⁰を、島嶼国首脳を集めた会議で発表していることから、全体では相当規模の援助になっていると考えられる。

これらのドナーのうち、フランスについては太平洋島嶼地域の独立国向けに拠出

²⁰ 太平洋島嶼 14 か国のうち、中国を国家として承認しているのは 8 か国、台湾を国家として承認しているのは 6 か国と分かれている。中国の援助はこれらの 8 か国のみに向けられているものであることから、1 か国当たりの平均的な援助水準は日本を上回る。

した援助は複数国向けのものを含めても全体の16%(2012年)に過ぎない。大部分がウォリス&フトゥナなどの海外領土の運営のための経費であり、開発援助とは性格の異なるものであることに留意する必要がある。米国の援助についても、1990年代まで続いた国連信託統治領向けの援助が引き続き多いという特徴がある。

下表に、近年のDAC主要援助国の二国間ODAの推移を示した。ここから、域内最大のドナーは一貫して豪州であり、しかも二国間ODAの半分以上を占めている。次に多かったのは米国であるが、NZも徐々に援助額を増やし、2012年には米国を上回る2位の規模となった。これらの二国間援助に加えて、EUやADBも年間100百万米ドル規模の援助を近年行っている。

表 2-3-9 大洋州地域に対するDAC主要援助国の二国間ODAの推移

(支出総額ベース, 単位: 百万米ドル)

国名	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
日本	166.93	129.83	196.88	184.69	152.39
米国	187.96	215.91	267.41	236.49	168.38
豪州	723.50	703.64	976.90	1,208.70	1,146.97
NZ	156.30	135.87	171.14	205.40	228.13
フランス	150.43	145.66	147.90	144.19	137.00
全DAC諸国合計	1,411.79	1,374.79	1,791.51	2,011.36	1,866.10

出所: 外務省ホームページ「政府開発援助(ODA)国別データブック」各年版

上表は地域全体に対する二国間援助額の推移を示したものであるが、以下の島嶼国別の主要援助国を見てみると、豪州が最大ドナーとなっている国が9か国に上っている。豪州はODA予算の25~30%を太平洋島嶼地域に投入しており、特に豪州に地理的に近いパプアニューギニアを中心としたメラネシア地域への援助額が大きいことが特徴的である。また、豪ドルを国内通貨としているナウル、キリバス、ツバル、さらにはサモアやトンガにも多くの援助を供与している。全体2位のNZはメラネシアとポリネシアのほとんどで豪州に次ぐドナーとなっているが、自由連合関係にあるクック諸島とニウエにおいては歴史的な関係から最大の支援国となっている。ミクロネシアにおける米国のプレゼンスの大きさも含め、主要ドナーの援助の規模は旧宗主国であるという歴史的な関係や地理的な近接性と大きく関連しているといえる。日本はこれらの国々に次ぐ規模で援助を展開しており、メラネシアとポリネシアでは3位、ミクロネシアでは2位の規模のドナーであることが多いことがうかがわれる。豪州やNZとの比較では、日本は歴史的な関係による重点地域は見られず、全ての国に対して万遍なく援助を供与しているといえ、国や経済の規模以外の要因で援助額が大きく異なるということはない。ただし、豪州やNZが基本的に無償援助事業を展開している一方で、日本はサモアやバヌアツに対する初の円借款事業をそれぞれ2007年、2012年に始めたほか、パプアニューギニアでも2000年以来新規に供与し

ていなかった円借款事業を 2010 年に再開するなど、金額の大きな援助事業を実施するようになってきていることから、国によっては金額が平均的にこれまでよりも高くなっていくことも見込まれる。

表 2-3-10 太平洋島嶼国の主要援助国(2012 年)

(支出総額ベース, 単位:百万米ドル)

	国名	1 位	2 位	3 位
メラネシア	ソロモン	豪州(225.67)	NZ(29.38)	日本(15.59)
	バヌアツ	豪州(67.54)	NZ(15.25)	日本(10.14)
	パプアニューギニア	豪州(498.57)	NZ(24.28)	日本(21.65)
	フィジー	豪州(57.04)	日本(20.33)	NZ(5.40)
ポリネシア	クック諸島	NZ(13.34)	豪州(4.41)	日本(0.44)
	サモア	豪州(51.49)	NZ(17.78)	日本(15.92)
	ツバル	豪州(14.64)	NZ(4.29)	日本(3.95)
	トンガ	豪州(29.65)	NZ(19.19)	日本(13.30)
	ニウエ	NZ(12.94)	豪州(6.44)	日本(0.09)
ミクロネシア	キリバス	豪州(30.35)	日本(17.38)	NZ(12.58)
	ナウル	豪州(23.30)	NZ(2.46)	日本(1.74)
	パラオ	日本(7.68)	豪州(6.56)	ドイツ(0.25)
	マーシャル	米国(59.63)	日本(10.07)	豪州(8.11)
	ミクロネシア連邦	米国(98.21)	日本(7.98)	豪州(7.66)

出所: 外務省ホームページ「政府開発援助(ODA)国別データブック」2014 年版

第3章 評価結果

本章では、日本の太平洋島嶼国の ODA 案件に関わる日本の取組について、「開発の視点」及び「外交的視点」から総合的に検証した。開発の視点については、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から評価を行った。

3-1 政策の妥当性

日本の援助政策の妥当性の検証に際しては、国別援助方針・事業展開計画に基づいた基本方針や重点分野を把握し、それらが島嶼国の開発政策やニーズ、日本の上位政策、国際的な優先開発課題と整合するかといった事項を確認することが重要である。

国別援助方針は、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、当該国の開発計画、開発上の課題等を総合的に勘案して作成する日本の援助方針であり、この別紙として、実施決定から完了までの段階にある個別の ODA 案件を、国ごとに設定した援助重点分野・開発課題・協力プログラムに分類して、一覧できるよう取りまとめたものが事業展開計画である。国別援助方針に基づいた、太平洋島嶼国向けの援助の基本方針と重点分野を、本調査で分類した開発ポテンシャル区分別に整理すると下表のとおりとなった。

援助の基本方針及び重点分野ともに複数の国に対して同じ目標が設定されることが多く、14 か国を対象としていながら、援助の基本方針は 3 つ、重点分野は 2 つに集約されている。しかし、太平洋島嶼国の抱える共通した開発課題を踏まえると、ある程度援助方針や分野が集約されるのは自然な流れであるほか、国ごとの実情を踏まえた具体的な援助事業は毎年改定される事業展開計画にて整理されている。また、傾向としては、メラネシア諸国に対しては、より自立に向けた支援を打ち出す姿勢が他の島嶼国と比べて色濃く打ち出されている一方、多くの国に対しては環境配慮や、経済・社会面を含む様々な脆弱性を克服するための支援を行っていくことが基本的な方針とされている。ツバル及びナウルといった人口 1 万人程度の国に対しては、経済成長を通じた自立への支援という表現に留まっている。また、全ての国に対して中目標では環境・気候変動に対する取組を支援することを掲げていることがうかがわれる。

本調査で用いている開発ポテンシャル分類との関係では、自立に向けた援助の方向性を強く打ち出しているパプアニューギニア及びフィジーは表 3-1-1 の上方にあり、当面援助が必要であるが将来的に自立に向かうことができる国と想定されている 4 カ国は表の真ん中に、そして脆弱性が高く自立が困難であり、継続的に援助が必要な国は表の下方に位置づけられている。全体的に、本調査の分類と援助の基本方針・重点分野との間には緩やかな整合性が見られるといえる。

本件調査では、太平洋島嶼国全体に対する分析に加え、現地調査を実施したフィジー及びツバルに対しては、次項以降に記載のとおり、より具体的に政策の妥当性

を確認した。

表 3-1-1 太平洋島嶼国の援助の基本方針と重点分野

国名	援助の基本方針(大目標)	重点分野(中目標)
パプアニューギニア	社会・経済基盤の強化を通じた持続的経済成長の達成と国民の生活水準の向上	経済成長基盤の強化／社会サービスの向上／環境・気候変動
ソロモン・フィジー		環境・気候変動／脆弱性の克服
バヌアツ・クック諸島・サモア・トンガ・キリバス・パラオ・マーシャル・ミクロネシア連邦	環境に配慮した持続的経済成長の達成と国民の生活水準の向上	
ツバル・ナウル	環境に配慮した持続的経済成長による自立への支援	

注1: フィジー向けの国別援助方針は策定されておらず、大目標は実質的に未設定である(中目標は事業展開計画に明記されている)。

注2: 日本はニウエを2015年5月に国家承認したが、同国向けの国別援助方針は策定されていない。

出所: 外務省ホームページ「各国の国別援助方針・事業展開計画」を基に作成

3-1-1 太平洋島嶼国の政策・開発ニーズとの整合性

「2-3-1 太平洋島嶼国の開発計画」において示したとおり、太平洋島嶼地域全体としては、「パシフィック・プラン」(2004年採択)、及びその後継として、「太平洋地域主義枠組み」(2012年合意)がある。前者においては、経済成長(インフラ開発及び関連サービス提供の効率と効果の改善等)、持続可能な開発(天然資源・環境管理の改善、健康の改善、教育及び訓練の推進等)、良い統治等が戦略分野として挙げられている。後者については毎年重点分野の見直しが行われるとのことだが、2015年については「気候変動」が重点5分野のうちの一つに挙げられており、PIF事務局へのヒアリング²¹によればこのテーマは当該地域にとり大きな課題であり、今後4～5年は継続して重点分野に位置づけられることが見込まれている。日本の対太平洋島嶼国の国別援助方針・事業展開計画等においては、「環境・気候変動」及び「脆弱性の克服(小目標として経済成長基盤の強化、経済活動の拡大、保健医療サービス/社会サービスの向上、教育機能強化、ガバナンス強化等)」が支援重点分野²²として掲げられているため、日本の援助政策は太平洋島嶼国の開発計画と整合しているといえる。

²¹ 2015年10月実施

²² 対パプアニューギニア国別援助方針については、重点分野として「環境・気候変動」に加え「経済成長基盤の強化(小目標として社会・経済インフラ整備・維持、経済活動の拡大)」と「社会サービスの向上(小目標として教育機能の強化・人材育成、保健・医療サービスの向上)」として掲げられている。

現地調査を実施したフィジー・ツバルについてより詳しく見ると、本評価の対象期間のフィジーの開発計画としては、フィジー戦略開発計画(SDP 2007-2011)及び民主化及び持続可能な社会経済開発へのロードマップ(RDSSD2010-2014)がある²³。SDP 2007-2011 においては、「安定性の維持」と「持続的成長」を掲げ、それぞれについて戦略的優先分野が示されている。これらの優先分野を支える計画として、社会開発(環境, 保健, 教育・訓練, 災害リスク削減・災害管理を含む)及び経済開発が含まれている。また, RDSSD2010-2014 においては, 良い統治, 経済開発, 社会文化開発の 3 分野について, 其々の分野のサブセクターについて政策目標や戦略を示している。社会文化開発分野のサブセクターには, 教育・訓練, 保健, 環境持続性, 災害リスク削減・災害管理, 地方・離島開発が含まれている。今後については, 2015 年-2020 年を対象とした開発計画の策定が進められているが, 現地政府機関へのヒアリングによれば, この新しい開発計画においても重点分野が大きく変わる可能性は低いとみられている²⁴。

また, RDSSD2010-2014 を補完する政策として, 「Green Growth Framework for Fiji」が 2014 年に策定されている。同枠組みは, 総合的・包括的な持続的開発を促進するためのツールとして, 下記の 10 の分野を特定し, それぞれの分野の主な課題と今後取るべき行動等について示している。

- ・気候変動と災害に対するレジリエンスの構築
- ・廃棄物管理
- ・持続的な島・海洋資源
- ・包括的社会開発
- ・食料安全保障
- ・淡水資源・衛生管理
- ・エネルギー安全保障
- ・持続的な輸送
- ・技術・革新
- ・グリーンツーリズム・製造業

以上のことから, 「環境・気候変動」と「脆弱性の克服」を援助重点分野として掲げている日本の対フィジー援助政策は, 同国の開発計画・開発ニーズとの整合性を有しているといえる。

ツバルについても, 前述のとおり, 持続的開発のための国家戦略(TE KAKEEGA II 2005-2015)において掲げられている 8 つの重要開発課題には, 「良い統治」, 「社会開発」, 「教育・人材育成」, 「天然資源(環境を含む)」, 「インフラ・支援サービス」が含まれている。また, 同国政府(財務省)へのヒアリング調査によれば, 現在ドラフ

²³ 本評価調査実施時点では, 総選挙後の新政権による開発計画は発表されていない。

²⁴ フィジー財務省へのヒアリング(2015 年 9 月実施)

ト段階の次期開発計画(2016-2020)においては、その重要性に鑑み気候変動は独立した分野として重点分野のひとつに位置づけられており、また、教育・保健・経済成長・ガバナンスも次期開発計画においても優先分野として位置づけられている²⁵。そのため、「環境・気候変動」と「脆弱性の克服」を援助重点分野として掲げている日本の対ツバル援助政策は、同国の開発計画・開発ニーズと整合しているといえる。

3-1-2 日本の上位政策との整合性

日本の上位政策との整合性を、(1)日本の ODA 政策との整合性、及び、(2)最近の太平洋・島サミットで打ち出された支援重点分野との整合性の観点から検証する。

(1)日本の ODA 政策との整合性

本項では、日本の ODA 政策の根幹と位置づけられている「政府開発援助(ODA)大綱」(2003年8月閣議決定)及び「開発協力大綱」(2015年2月閣議決定)との整合性を検証する。

「政府開発援助(ODA)大綱」においては、重点的に取り組む課題として、①貧困削減、②持続的成長、③地球的規模の問題への取組、④平和の構築、の4点を掲げている。このうち、①貧困削減については、「教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する」としている。また、②持続的成長については、「開発途上国の貿易、投資及び人の交流を活性化し、持続的成長を支援するため、経済活動上重要となる経済社会基盤の整備とともに、政策立案、制度整備や人づくりへの協力も重視する」としている。さらに、③地球的規模の問題への取組においては、「地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、人口、食糧、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪といった地球規模の問題は、国際社会が直ちに協調して対応を強化しなければならない問題であり、日本も ODA を通じてこれらの問題に取り組むとともに、国際的な規範づくりに積極的な役割を果たす」としている。

また、「政府開発援助(ODA)大綱」を改定し、2015年2月に定められた「開発協力大綱」においては、重点課題として、①「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減、②普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現、③地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築、の3点を掲げている。このうち、①「質の高い成長」とそれを通じた貧困削減については、「インフラ、金融、貿易・投資環境整備等の産業基盤整備及び産業育成、持続可能な都市、情報通信技術(ICT)や先端技術の

²⁵ 2015年9月現地調査ヒアリング時点

導入，科学技術・イノベーション促進，研究開発，経済政策，職業訓練・産業人材育成，雇用創出，フードバリューチェーンの構築を含む農林水産業の育成等，経済成長の基礎及び原動力を確保するために必要な支援を行う。同時に，人間開発，社会開発の重要性に十分留意し，保健医療，安全な水・衛生，食料・栄養，万人のための質の高い教育，格差是正，女性の能力強化，精神的な豊かさをもたらす文化・スポーツ等，人々の基礎的生活を支える人間中心の開発を推進するために必要な支援を行う。」としている。さらに，③地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築については，「低炭素社会の構築及び気候変動の悪影響に対する適応を含む気候変動対策，感染症対策，ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの推進，防災の主流化，防災対策・災害復旧対応，生物多様性の保全並びに森林，農地及び海洋における資源の持続可能な利用，健全な水循環の推進，環境管理等の環境分野での取組，高齢化を含む人口問題への対応，食料安全保障及び栄養，持続可能な形での資源・エネルギーへのアクセス確保，情報格差の解消等に取り組む」としている。

さらに，同大綱の地域別重点方針においては，「大洋州，カリブ諸国を始めとする小島嶼国については，多くの国・地域が小島嶼国ならではの脆弱性を抱えており，また，気候変動による海面上昇や自然災害による被害，水不足等，地球規模の環境問題の影響への対応が課題となっていることを踏まえ，小島嶼国の特殊性を勘案し，開発ニーズに即した支援を行う」としている。

以上のとおり，「政府開発援助(O DA)大綱」及び「開発協力大綱」のどちらにおいても，日本の対太平洋島嶼国の援助政策において重点分野として掲げられている「環境・気候変動」と「脆弱性の克服」(対パプアニューギニアの場合は「環境・気候変動」，「経済成長基盤の強化」，「社会サービスの向上」)に関する対応が挙げられていることから，日本の O DA 政策との整合性は高いといえる。

(2)近年の太平洋・島サミットにおける重点分野との整合性

「2-3-2 日本による対太平洋島嶼国援助」において示したとおり，2012年に開催された第6回太平洋・島サミットにおいては，「沖縄キズナ宣言」において，協力の5本柱として，①自然災害への対応，②環境・気候変動，③持続可能な開発と人間の安全保障，④人的交流，⑤海洋問題，が表明されている。また，2015年に開催された第7回太平洋・島サミットにおいては，「福島・いわき宣言ー共に創る豊かな未来ー」を採択し，①防災，②気候変動，③環境，④人的交流，⑤持続可能な開発，⑥海洋・漁業，⑦貿易・投資・観光，という7分野に焦点を当てつつ協力を進めることを決定している。

日本の対太平洋島嶼国の援助政策においては，前述のとおり，「環境・気候変動」と「脆弱性の克服」(対パプアニューギニアの場合は「環境・気候変動」，「経済成長基盤の強化」，「社会サービスの向上」)が重点分野として掲げられていることから，太平洋・島サミットにおける重点分野との整合性を有しているといえる。

以下に現地調査を実施したフィジー・ツバルについて詳細に見ると、対フィジー事業展開計画(2014年4月現在及び2015年5月現在)においては、「環境・気候変動」及び「脆弱性の克服」を援助重点分野としており、特に2015年5月現在の同事業計画については、「第7回太平洋・島サミットにおいて打ち出された日本の支援方針等を踏まえ支援を行う」と明記されている。これらの事業展開計画は、第6回・第7回太平洋・島サミットで示された、自然災害への対応、環境、気候変動、防災、持続可能な開発という分野と整合している。

日本の対ツバル援助政策においても、「2012年5月に行われた第6回太平洋・島サミットで採択された「沖縄」キズナ宣言」で表明した支援の重点分野を踏まえて支援を行う」と明記され、「環境・気候変動」及び「脆弱性の克服」が援助重点分野として掲げられており、第6回・第7回太平洋・島サミットで示された支援重点分野とも整合している。

以上より、日本の対太平洋島嶼国援助政策は、近年の太平洋・島サミットにおいて表明された支援重点分野と整合性を有しているといえる。

3-1-3 国際的な優先課題との整合性

本項では、国際的な優先課題として、環境、防災、小島嶼開発途上国のそれぞれについて、近年開催された国際会議における採択文書における重点分野と日本の援助政策の整合性について分析する。

(1) 気候変動枠組条約締約国会議(UNFCCC-COP)

2015年に開催された国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)においては、新たな法的枠組みである「パリ協定」が採択されている。同協定においては、「気候変動の脅威への世界的な対応を強化すること」を目的として掲げており、この目的を達成するための取組として、気候変動に対する適応(Adaptation)や、気候変動による悪影響に関連した損失と損害の回避・最小限化・対処することの重要性の認識、損失と損害に係る理解・行動・支援の強化等が明記されている。

日本の対太平洋島嶼国の事業展開計画においては、全ての国について気候変動対策が援助重点分野(中目標)における開発課題(小目標)の一つに掲げられており、UNFCCC-COPで採択された「パリ協定」との整合性は高い。

(2) 国連防災会議

第3回国連防災世界会議(2015年3月開催)において採択された「仙台防災枠組2015-2030」では、「人命・暮らし・健康と、個人・企業・コミュニティ・国の経済的・物理的・社会的・文化的・環境的資産に対する災害リスク及び損失を大幅に削減すること」を今後15年間で達成する成果として掲げ、「災害リスクの理解」、「災害リスクを管理する災害リスク・ガバナンスの強化」、「強靱性のための災害リスク削減への投資」、「効果的な災害対応への備えの向上と、復旧・復興過程における「より良い復

興」を優先行動としている。さらに、同文書においては、「災害は、小島嶼開発途上国に対して、その固有かつ特定の脆弱性のために、過度の影響を与えうるものである。災害の影響は、気候変動により激化したり悪化したりする場合もあり、持続可能な開発への進展を阻害するものである。小島嶼開発途上国のような特別な場合を考慮すると、強靱性の構築と、小島嶼開発途上国行動モダリティ推進への道(SIDS Accelerated Modalities of Action)の成果実施を通じた特別支援の提供が、極めて必要とされている。」との記載があるなど、特に小島嶼開発途上国については、各国のニーズと優先事項に応じた支援の必要性が指摘されている。

日本の対太平洋島嶼国の援助政策においては、「環境・気候変動」が重点分野として掲げられており、気候変動対策には防災や災害対策への支援が含まれている。

現地調査を実施した日本の対フィジー事業展開計画においては、援助重点分野「環境・気候変動」の開発課題の一つとして気候変動対策を掲げ、防災プログラムを実施している。対ツバル援助方針においても、気候変動対策支援は開発課題の一つに掲げられており、対ツバル事業展開計画においても、気候変動対策支援として防災プログラムが実施されている。

以上より、日本の対太平洋島嶼国援助政策は、国連防災会議で掲げられている優先分野との整合性を有しているといえる。

(3) 小島嶼開発途上国(SIDS)²⁶国際会議²⁷

2014年にサモアで開催された第3回小島嶼開発途上国国際会議においては、同会議の成果文書として「SIDS Accelerated Modalities of Action (S.A.M.O.A.), pathway」が採択されている。同文書では、合意された優先分野における行動の基準が示されており、下記の分野が掲げられている。

- ・ 全ての人にディーセントワーク(働きがいのある人間らしい仕事)をもたらす持続的・持続可能で、包括的・公平な経済成長
- ・ 気候変動
- ・ 持続可能なエネルギー
- ・ 災害リスク削減
- ・ 海洋

²⁶ SIDS メンバー国にはアジア、アフリカ、カリブ、大洋州地域などの計 39 か国があり、大洋州地域では、クック諸島、フィジー、キリバス、マーシャル、ミクロネシア連邦、ナウル、ニウエ、パラオ、パプアニューギニア、サモア、ソロモン、東ティモール、トンガ、ツバル、バヌアツの 15 か国がリストに含まれている(国連ウェブサイトより。なお、東ティモールは本調査では太平洋島嶼国に含めていない)。

²⁷ SIDS 国際会議は、1994年に「SIDSの持続可能な開発に関する国際会議」がバルバドスにおいて、また、第2回はモーリシャスにおいて「バルバドス行動計画の実施レビューのための国際会議」が開催されている。

- ・ 食糧安全保障・栄養
- ・ 水・衛生
- ・ 持続可能な運輸
- ・ 持続可能な消費と生産
- ・ 化学物質及び有害廃棄物を含む廃棄物の管理
- ・ 保健及び非伝染病
- ・ 男女平等及び女性のエンパワーメント
- ・ 社会開発
- ・ 生物多様性

以上のように、持続的・持続可能で包括的・公平な経済成長、気候変動、災害リスク削減、保健、社会開発は、S.A.M.O.A. pathwayにおいて優先分野として掲げられているため、日本の対太平洋島嶼国援助政策と整合的であるといえる。

3-1-4 日本の支援の特徴、比較優位性

日本の支援分野としては、NZ 高等弁務官事務所へのヒアリングによれば、特に災害リスク管理と廃棄物管理について日本の取組が目立っている旨の発言があった。廃棄物管理については、日本は広域支援を実施しているが、日本の専門技術が活かせる分野とみられている。災害リスク管理(防災)については、自然災害リスクにさらされた島国としての日本のこれまでの防災に係る豊富な経験が活かせる分野であると考えられる。

また、支援スキームの観点では、インフラ事業と草の根レベルの支援(草の根無償事業やボランティア派遣)が、特徴的な日本の支援として挙げられる。例えば、ツバルにおいては、他のドナーは主に財政支援を行っているのに対して、日本の支援は同国において主要なハード面支援を行っているドナーとして位置づけられている。ハード面を支援しているドナーには、日本と EU があるが、EU は小学校建設がメインで、日本は規模の大きいインフラプロジェクトが多い。

また、草の根事業やボランティア派遣については、現地調査を実施したツバル・フィジーにおける現地政府機関²⁸へのヒアリングにおいて、コミュニティによる草の根レベルの支援に対する高い評価や、コミュニティへの裨益を評価する声が聞かれた。前述のとおり、大洋州地域は無償資金協力や協力隊・その他ボランティアの派遣実績の世界全体に占めるウェイトが相対的に高いことから、大洋州地域における当該スキームの活用状況は裏付けされる。「2-3-2 日本による対太平洋島嶼国援助」において示したとおり、2011 年度～2014 年度の地域別供与実績における世界シェアが 0.9%から 1.7%であるのに対し、無償資金協力は世界全体の 4.5～5.7%とな

²⁸ ツバル財務省及び首相府、フィジー財務省及び外務省

っており、2011 年度～2013 年度の協力隊及びその他ボランティア派遣実績はそれぞれ 6.7%～9.8%及び 9.6～12.3%、となっている。

日本の支援の強みとしては、①技術力の高さが評価されていること、②草の根レベルの顔が見える支援が行われていること、③きめの細かな支援が行われていること、④民間協力や地方自治体協力を含めた多元的な支援を実施していることが挙げられる。

①の技術力の高さについては、ツバル首相府へのヒアリングにおいて、「日本の優れた技術に対する認識とインフラが供与されればその耐久性が長いことが人々に理解されている」、また、ツバル教育省へのヒアリングにおいては「日本は技術が優れているのでエンジニアリング、電子、ICT 等の支援が行われれば有益であろう」といったコメントが聞かれており、日本の技術は優れているという認識が現地でなされている状況が窺われた。

次に、②の草の根レベルの顔が見える支援が行われていることについては、前述のように太平洋島嶼地域においては草の根事業やボランティア派遣が多く、こうした草の根レベルの市民への働きかけ・支援がコミュニティレベルで裨益していることが現地において認識されていることから、日本の支援の強みのひとつと考えられよう。

また、③のきめの細かな支援については、フィジー外務省へのヒアリングにおいては「日本の支援はフィジーのニーズに合ったテーラーメイドな支援が行われている」とのコメントがあり、ツバル教育省へのヒアリングにおいては「事業完成 1 年後に施工業者が整備した施設を訪問しフォローアップを実施した。こうした点は日本の支援プロジェクトの良い点である」との発言がなされており、丁寧な対応が現地において評価されている状況が窺われる。他のドナーがセクターベースで複数年のスパンで支援を実施するのに対して、JICA では国別援助方針等に基づきプロジェクトごとにコミットして支援していくという支援方法も、こうしたきめの細かな支援の実現に寄与しているものと推察される。

④の多元的な支援の実施については、日本の支援は、JICA において「協力準備調査(PPP インフラ事業²⁹、BOPビジネス³⁰連携促進)」、「開発途上国の社会・経済開発のための民間技術普及促進事業」、「中小企業海外展開支援事業」など民間企業が提案・実施可能なスキームが整備されている。また、「草の根技術協力事業(地域提案型)」など地方自治体による提案・実施事業も行われている。大洋州地域においては、自治体協力の事例として鹿児島県志布志市による「ごみ分別モデルの推

²⁹ 開発途上国において、官民の適切な役割分担の下、民間活力を導入して高い効果と効率性を目指すインフラ整備事業

³⁰ 貧困層(BOP: Base of the Pyramid)が抱える様々な課題に対し、改善をもたらす民間ビジネス

進」(詳細は後述)や、自治体間協力と民間協力の両方が含まれた水資源管理にかかる沖縄連携案件(下記 BOX 参照)といった実績があり、こうした多角的な支援の実施は、日本による支援の強みのひとつと考えられる。

【BOX: 地方自治体間協力及び民間協力など多面的な支援の例: 水資源管理にかかる沖縄連携案件の事例】

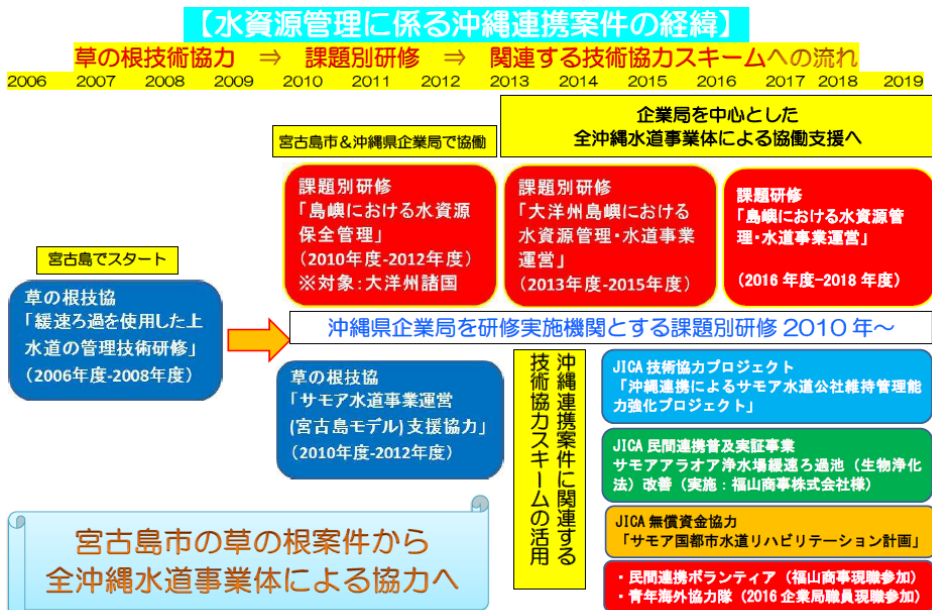
沖縄県の宮古島では、水資源が限られていたことから、計画的な水源開発と管理が進められていた。宮古島市では、微生物を活用した「生物浄化法(緩速ろ過方式)」を浄水システムに採用しており、環境にやさしく維持管理も容易な方法として、JICA の色々な支援スキームが活用され、サモアへの技術移転が行われてきている。

下図に示されているとおり、宮古島市による当該技術協力の始まりは、2006 年度から 2 年間にわたり実施された草の根技術協力(地域提案型)「緩速ろ過を使用した上水道の管理技術研修」であった。当事業は宮古島市水道局が実施機関となり、サモアを含む大洋州及びアジアの数か国を対象に行われた。その後、2010 年度からは、大洋州諸国を対象に沖縄県企業局を実施機関とする課題別研修が 2 回実施されてきており、2013 年度から開始したコースでは、沖縄県企業局を中心に同県内の水道事業者の協力を得て実施されている(2016 年から新たな研修コースが開始予定)。

サモアに対しては、前述の草の根技術協力事業の実施後、宮古島市は新たな草の根技術協力(地域提案型)事業を提案し、「サモア水道事業運営(宮古島モデル)支援協力」として、2010 年度～2012 年度にかけてサモア水道公社管理職員を対象とした支援が行われた。さらに、2014 年にはサモア水道公社の維持管理能力強化を目的とした技術協力プロジェクト、及び、浄水場の建設などを行う無償資金協力事業も開始されている。

また、民間企業による取り組みとして、2012 年に民間企業の提案による中小企業海外展開支援事業(案件化調査)「サモア アピア近郊に再生可能エネルギーを使った沖縄・宮古島モデル案件化調査」が、その後 2013 年には民間連携普及実証事業「アラオア浄水場緩速ろ過池(生物浄化法)改善への普及・実証事業」が採択・実施されている。

このように、宮古島市の提案により草の根技術協力として始まったサモアへの水資源管理にかかる技術協力は、課題別研修、技術協力事業、無償資金協力事業、民間連携事業という複数の支援スキームを活用し、地方自治体協力や民間協力などにより多面的に実施・継続されている。



(出所)JICA 沖縄国際センター

なお、フィジーにおける現地調査ヒアリング実施時、フィジー医薬品供給センターより日本の企業との連携への希望が表明されるなど、民間部門との協力に対する期待も高い。また、フィジー財務省へのヒアリングによれば、政府としても民間セクターの参画を重視しているとのことであり、また、内国・外国投資の促進と、こうした投資を呼び込むためのメカニズムの構築が重要と考えられている。

日本政府としても、第7回太平洋・島サミットにおいて、安倍総理大臣が情報交換やビジネス・マッチングなどビジネス交流を促進すべく、年1回程度のペースで太平洋島嶼国において貿易促進ワークショップの開催と経済ミッションの派遣を行う意図を表明しており、2014年6月にトンガにて「日本・トンガ貿易及び投資に関するシンポジウム」、2015年12月にはフィジーにおいて「日・フィジー貿易投資セミナー」が開催された。

JICAにおいては中小企業海外展開支援事業等民間連携事業を実施しており、下表のとおり、大洋州では、環境・エネルギー分野、廃棄物処理、水の浄化・水処理の分野で、これまでに12件が採択されている。第7回太平洋・島サミットにおいては、日本による貿易・投資・観光の促進のための取組に対して太平洋島嶼国側より高い期待が表明されたとのことであり、このようなJICAのスキームを活用して、民間企業のビジネス交流を側面支援することは、長い目で見て、被援助国の期待に応えることに貢献する有益な支援となる可能性があり、今後の取組促進も検討の余地があるものと考えられる。

表 3-1-2 大洋州における民間連携事業・中小企業海外展開支援事業

公示年度	分野	調査・事業名	対象国
2012	環境・エネルギー	沖縄県中小企業が有する島嶼地域での太陽光発電システムの技術・ノウハウ導入のニーズ調査	ソロモン, モルディブ, セーシェル
2012	環境・エネルギー	ソロモン諸島及びその他太平洋諸島における環境配慮型トイレ導入調査	ソロモン
2012	廃棄物処理	大洋州島嶼国における廃ガラスリサイクル沖縄モデルの導入案件化調査	バヌアツ, キリバス, トンガ, パプアニューギニア
2013	廃棄物処理	大洋州地域における廃プラスチック油化装置の普及に向けた案件化調査	パラオ, フィジー, サモア
2012	水の浄化・水処理	サモア アピア近郊に再生可能エネルギーを使った沖縄・宮古島モデル案件化調査	サモア
2014	水の浄化・水処理	汚濁水浄化処理装置の海外島しょ地域導入案件化調査	フィジー
2014	水の浄化・水処理	移動式飲料水製造システム導入案件化調査	ミクロネシア連邦
2013	環境・エネルギー	沖縄県中小企業が有する島嶼地域向け系統連系型太陽光発電システム導入技術の普及・実証事業	ソロモン
2014	廃棄物処理	ごみの分別回収・減量化を促進する油化装置の普及・実証事業	パラオ
2012	水の浄化・水処理	アラオア浄水場緩速ろ過池(生物浄化法)改善への普及・実証事業	サモア
2011	廃棄物処理	動静脈物流ビジネスモデル構築事業準備調査(BOP ビジネス連携促進)	パラオ, ミクロネシア連邦, マーシャル, パプアニューギニア
2013	環境・エネルギー	災害対応型沖縄可倒式風力発電システム普及促進事業	トンガ

出所: JICA ウェブサイト(2015年12月アクセス)

3-1-5 政策の妥当性のまとめ

政策・開発ニーズとの整合性については、日本の対太平洋島嶼国の援助政策は、太平洋島嶼地域の開発計画である「パンフィック・プラン」(2004年採択)、及び「太平洋地域枠組み(2012年合意)」と整合している。

日本の上位政策との整合性については、日本のODA政策である「政府開発援助(OA)大綱」及び「開発協力大綱」のどちらにおいても、日本の対太平洋島嶼国援助政策において重点分野として掲げられている「環境・気候変動」と「脆弱性の克服」(対パプアニューギニアの場合は「環境・気候変動」, 「経済成長基盤の強化」, 「社会サービスの向上」)に関する対応が挙げられていることから、日本のODA政策との整合性は高い。また、近年開催された太平洋・島サミット(第6回, 第7回)において示された重点分野との整合性も有している。

国際的な優先課題との整合性の観点では、気候変動枠組条約締約国会議、国連防災会議、小島嶼開発途上国に関する国際会議で近年採択された文書で示された優先分野と日本の援助政策は整合している。

日本の支援の特徴としては、特に日本の豊富な経験や専門技術を活かせる分野として、特に災害リスク管理(防災)と廃棄物管理での取組が目立っている。支援スキームとしては、インフラ事業と草の根レベルの支援(草の根無償事業やボランティア派遣)が、特徴的な日本の支援として挙げられる。また、日本の支援の強みとしては、①技術力の高さが評価されていること、②草の根レベルの顔が見える支援が行われていること、③きめの細かな支援が行われていること、④民間協力や地方自治体協力を含めた多角的な支援を実施していることがある。

以上より、日本の対太平洋島嶼国援助政策は、相手国の開発政策・開発ニーズ、日本の上位政策、国際的な優先課題と合致しており、また、日本の比較優位性も高いことから、政策の妥当性は高いと判断される。

3-2 結果の有効性

3-2-1 日本の対太平洋島嶼国援助政策の重点課題に対する支援

日本の太平洋島嶼国援助政策の重点分野は、「3-1 政策の妥当性」で検討したとおり、妥当性は高いと判断されたが、ここではそれらの政策に基づいた援助が全体として効果的であったかどうかを検証する。

(1)太平洋島嶼地域における日本の援助の割合

まず、太平洋島嶼地域における日本の援助の規模は、既述のとおり DAC 諸国の中では4位である。金額面での割合は下表のとおり、2008～2012 年には二国間援助全体の 8.2～11.8%と、約1割を占めている。ただし、これはあくまでも地域全体におけるマクロ的な数値であり、国別に見ると、日本の援助はパラオへの二国間援助の 51.9%、キリバスへの 28.6%、フィジーへの 23.0%、トンガへの 21.0%、サモアへの 18.6%というように、豪州や米国が重点的に支援している国以外で割合が高くなっている。日本の援助は全体的に 20 世紀後半以降の歴史的な関係性が他の援助国に比べて弱く、様々な国へ万遍なく援助をしているという特徴がある。

表 3-2-1 DAC 諸国による二国間援助に占める日本の援助の割合

(支出総額ベース, 単位: 百万米ドル)

国名	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
日本	166.93	129.83	196.88	184.69	152.39
全DAC諸国合計	1,411.79	1,374.79	1,791.51	2,011.36	1,866.10
日本の援助の割合	11.8%	9.4%	11.0%	9.2%	8.2%

出所: 外務省ホームページ「政府開発援助(O DA)国別データブック」各年版より作成

(2)援助事業の評価

日本の援助の定量的な(金額面での)貢献割合は以上のとおりであるが、これらの援助がマクロレベルでどのような効果を島嶼国に対してもたらしてきたかを定量的に分析(計量分析)することは困難である。そのため、ここでは実際に実施された様々な援助事業がどのような効果をもたらしているかを分析する。

日本の援助は援助政策目標に基づいて重点分野が設定され、その下に開発課題(小目標)、協力プログラム、そして各種プロジェクトがつながるという構造になっている。例えばフィジーでは、太平洋島嶼国の経済活動において中心的な役割を担っていることを背景に、(ヒアリングを基に評価チームで仮設定した)「社会・経済基盤の強化を通じた持続的経済成長の達成と国民の生活水準の向上」という援助政策の大目標から「環境・気候変動」「脆弱性の克服」という中目標を定めている。これらの中目標の下に、「環境保全」「気候変動対策」「保健医療サービスの向上」「教育機能強化」「経済成長基盤の強化」という5つの小目標、そのさらに下に「防災プログラム」や「産業振興プログラム」など7つの協力プログラムを設け、有償・無償資金協力

や技術協力等の様々な協カスキームを用いて数多くのプロジェクトを実施している。日本の援助方針がフィジー及びその他の太平洋島嶼国の開発政策やニーズに整合することは既に確認済みであり、日本の援助体系も大目標から各プロジェクトまで体系的なつながりがあることから、援助政策に立脚したプロジェクトの成果・インパクトを全体的に検討することにより、「結果の有効性」を全体的に評価することが可能である。

以上の考え方の下、2008年度以降に実施され JICA のホームページ³¹上で公開されている日本の援助事業の評価結果(30 案件分)を抽出し、全体的な傾向を分析した。効果やインパクトが十分に発現し、それらが持続する見込みがあるかどうかを事業ごとに調査した事後評価調査³²が最も本件調査の目的につながりが深いと考えられることから、ホームページ上に公開されている事業を整理した³³。各事業の総合評価結果「非常に高い」「高い」「一部課題がある」「低い」別に分類すると以下のとおり、30 件中 22 件(73%)が「非常に高い」もしくは「高い」という結果になり、5 件(17%)が「一部課題がある」、3 件(10%)が「低い」となった。全体的に、良好な評価結果が得られたと考えられる。

³¹ <http://www.JICA.go.jp/activities/evaluation/after.html>

³² 有償・無償資金協力及び技術協力事業の 3 つのスキームに共通する評価で、外部評価(原則 10 億円以上の事業を対象・外部評価者が実施)と内部評価(2~10 億円の事業を対象・JICA 在外事務所が実施)の 2 種類があり、いずれも事業完成後の段階で、DAC 評価 5 項目を用いて総合的な評価を行ったもの。

³³ 2008~2013 年度に実施された外部・内部評価のうち、全体的な評価結果が示されている事業のみを整理・記載した。なお、外部評価結果は 20 ページ程度の報告書、内部評価結果は数ページの評価結果票に取りまとめられているが、2009 年度は内部評価形式の調査が外部評価者によって簡易的に行われたことから、表中では「簡易型評価」と表した。

表 3-2-2 総合評価結果「非常に高い」:7件(23%)

案件名	国名	事業形態	分野	評価年	総合評価結果	妥当性	有効性・インパクト	効率性	持続性	備考
ベシオ港修復計画	キリバス	無償	港湾	2011年	非常に高い	高い	高い	高い	中程度	内部評価
第2次タラワ環礁電力供給施設整備計画	キリバス	無償	電力	2009年	非常に高い	高い	高い	高い	中程度	簡易型評価
島嶼間フェリー建造計画	サモア	無償	海運・船舶	2012年	非常に高い	高い	高い	高い	中程度	外部評価
アピア漁港改善計画	サモア	無償	水産	2010年	非常に高い	高い	高い	高い	中程度	内部評価
国際空港修復計画	ソロモン	無償	航空・空港	2009年	非常に高い	高い	高い	高い	中程度	簡易型評価
サラカタ川水力発電所改善計画	バヌアツ	無償	電力	2011年	非常に高い	高い	高い	高い	高い	外部評価
ペリリュー州北港整備計画	パラオ	無償	水産	2010年	非常に高い	高い	高い	高い	中程度	内部評価

協力種別内訳:無償資金協力=7件,技術協力=0件,有償資金協力=0件

分野別内訳:電力=2件,水産=2件,港湾=1件,海運・船舶=1件,航空・空港=1件

国別内訳:キリバス=2件,サモア=2件,ソロモン=1件,バヌアツ=1件,パラオ=1件

表 3-2-3 総合評価結果「高い」:15 件(50%)

	案件名	国名	事業形態	分野	評価年	総合評価結果	妥当性	有効性・インパクト	効率性	持続性	備考
1	大洋州予防接種事業強化プロジェクト	大洋州地域	技協	基礎保健	2012年	高い	高い	中程度	高い	中程度	外部評価
2	マラリア対策強化プロジェクト	ソロモン	技協	保健・医療	2012年	高い	高い	中程度	中程度	高い	内部評価
3	パラオ国国際サンゴ礁センター強化プロジェクト	パラオ	技協	環境問題	2009年	高い	高い	高い	中程度	中程度	簡易型評価
4	南太平洋大学遠隔教育・情報通信技術強化プロジェクト	フィジー	技協	高等教育	2008年	高い	高い	中程度	中程度	高い	外部評価
5	南タラワ水産業関連道路整備計画	キリバス	無償	水産	2011年	高い	高い	高い	高い	低い	外部評価
6	ガダルカナル島東部橋梁架け替え計画	ソロモン	無償	道路	2011年	高い	高い	高い	中程度	中程度	内部評価
7	職業訓練学校拡充計画	サモア	無償	職業訓練	2010年	高い	高い	中程度	高い	中程度	外部評価
8	フナフチ環礁電力供給施設整備計画	ツバル	無償	電力	2011年	高い	高い	中程度	高い	中程度	内部評価
9	離島間連絡船建造計画	トンガ	無償	海運・船舶	2013年	高い	高い	高い	中程度	中程度	外部評価
10	ヴァイオラ病院改善整備計画	トンガ	無償	保健・医療	2010年	高い	高い	高い	高い	中程度	外部評価
11	ポートビラ港埠頭改善計画	バヌアツ	無償	港湾	2013年	高い	高い	高い	中程度	中程度	外部評価
12	島間連絡道路改修計画	パラオ	無償	道路	2010年	高い	高い	高い	中程度	中程度	内部評価
13	マジュロ病院整備計画	マーシャル	無償	保健・医療	2009年	高い	高い	高い	高い	-	簡易型評価
14	ウエノ港整備計画	ミクロネシア連邦	無償	港湾	2011年	高い	高い	中程度	高い	中程度	内部評価
15	ポンペイ州周回道路整備計画	ミクロネシア連邦	無償	道路	2009年	高い	高い	高い	高い	低い	簡易型評価

協力種別内訳:無償資金協力=11 件, 技術協力=4 件, 有償資金協力=0 件

分野別内訳:道路=3 件, 保健・医療=3 件, 港湾=2 件, 基礎保健=1 件, 環境問題=1 件, 高等教育=1 件, 水産=1 件, 職業訓練=1 件, 電力=1 件, 海運・船舶=1 件

国別内訳:ミクロネシア連邦=2 件, ソロモン=2 件, パラオ=2 件, トンガ=2 件, マーシャル=1 件, フィジー=1 件, キリバス=1 件, サモア=1 件, ツバル=1 件, バヌアツ=1 件, 大洋州広域=1 件

表 3-2-4 総合評価結果「一部に課題がある」:5 件(17%)

案件名	国名	事業形態	分野	評価年	総合評価結果	妥当性	有効性・インパクト	効率性	持続性	備考
テレビ番組による授業改善計画プロジェクト	パプアニューギニア	技協	基礎教育	2011年	一部課題がある	高い	中程度	中程度	中程度	内部評価
廃棄物管理改善プロジェクト	パラオ	技協	都市衛生	2011年	一部課題がある	高い	中程度	中程度	中程度	内部評価
ホニアラ電力供給改善計画	ソロモン	無償	電力	2011年	一部課題がある	高い	中程度	中程度	中程度	外部評価
フナフチ港改善計画	ツバル	無償	港湾	2011年	一部課題がある	高い	高い	中程度	低い	内部評価
首都圏基幹道路改修計画	パラオ	無償	道路	2011年	一部課題がある	高い	中程度	中程度	中程度	外部評価

協力種別内訳:無償資金協力=3 件, 技術協力=2 件, 有償資金協力=0 件

分野別内訳:基礎教育=1 件, 都市衛生=1 件, 電力=1 件, 港湾=1 件, 道路=1 件

国別内訳:パラオ=2 件, パプアニューギニア=1 件, ソロモン=1 件, ツバル=1 件

表 3-2-5 総合評価結果「低い」:3 件(10%)

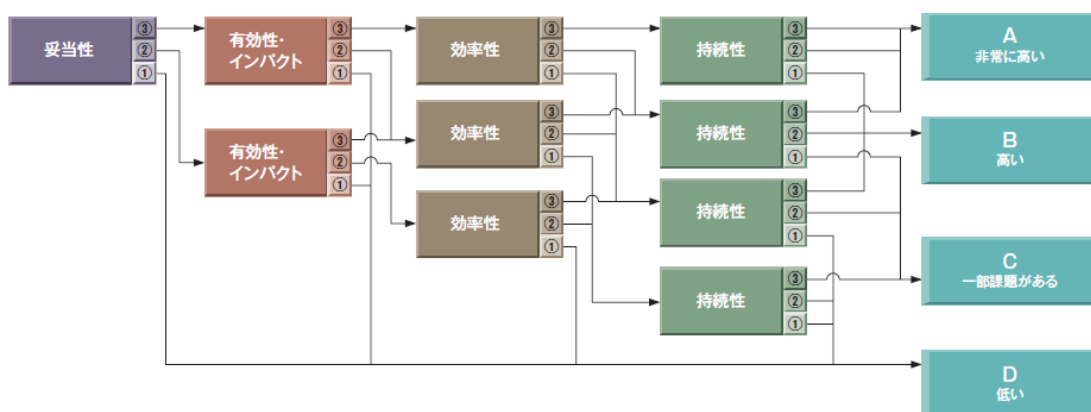
案件名	国名	事業形態	分野	評価年	総合評価結果	妥当性	有効性・インパクト	効率性	持続性	備考
クリスマス島沿岸漁業振興計画	キリバス	無償	水産	2013年	低い	高い	低い	中程度	中程度	内部評価
ウェワク市場及び棧橋建設計画	パプアニューギニア	無償	水産	2012年	低い	中程度	中程度	中程度	中程度	内部評価
マジロ環礁魚市場建設計画	マーシャル	無償	水産	2013年	低い	高い	低い	高い	高い	内部評価

協力種別内訳:無償資金協力=3 件, 技術協力=0 件, 有償資金協力=0 件

分野別内訳:水産=3 件

国別内訳:キリバス=1 件, パプアニューギニア=1 件, マーシャル=1 件

総合評価結果は、妥当性、有効性・インパクト、効率性、持続性というDAC評価5項目を基にJICAが事後評価で用いるレーティング・フローチャートにより導き出されたものである。



出所: JICA 事業評価年次報告書

図 JICA の事後評価で用いられるレーティング・フローチャート

評価項目別に見ると、妥当性は 1 案件を除くすべての案件で「高い」となっている。これは、ほぼ全ての案件において、日本は事業計画時及び事後評価時における太平洋島嶼国開発政策・ニーズ及び事業計画時の日本の援助政策に合致した援助を実施してきたことを意味するものである。

本項で特に焦点を当てている「有効性・インパクト」という、各事業の効果を測る項目については、総合評価結果に影響を及ぼした項目であるといえる。各事業の計画時に想定された効果の指標が達成されない場合には「有効性・インパクト」の評価は低くなり、「高い」と評価を受けた案件が 57%、「中程度」が 37%、「低い」が 7%であった。分野別では、ハード・ソフト両分野にわたって「中程度」もしくは「低い」となる案件があったが、特に水産、教育、保健、電力分野で複数見られた。

効率性は、「高い」が 53%、「中程度」が 47%と、評価結果がほぼ二分された。事業実施中の施工業者に対する入札不調などの結果事業費が予定価格を増加した場合や、資材の調達に時間を要したり悪天候に見舞われたりした結果事業期間が延長した場合などに「中程度」となっている案件が多かった。

5 つ目の評価項目の「持続性」は、他の項目に比べて全体的な評価結果が芳しくなかった。「高い」という評価結果となった案件は全体の 14%に留まり、「中程度」が全体の 4分の3を超える 76%であった。また「低い」も 10%存在した。この点は太平洋島嶼国での援助を考える上で特徴的であると思われる。特に、予算不足に起因する財務面の持続性への懸念、部品や資材の不足・調達時間不足といった維持管理上の課題、さらには維持管理における技術面の能力不足や、人材不足による体制の不十分さといった、様々な要因が、持続性の評価が高くないことへとつながった。

つまり、太平洋島嶼国においては、援助の効果を持続させるためには、維持管理上の課題にも併せて対応した援助を行っていくことが重要であることを示唆しているともいえる。人材不足及び技術不足については、援助事業で人材育成を行っても、そのような人材こそ国外に流出する傾向が強いと言われているが、特に前述のMIRAB 経済構造を有する国では、移民は「送金」という形で本国経済に貢献するという見方もあり、個々人の合理的な経済価値判断に基づく行動でもあることから、一定程度の人材流出は所与のものであり、国内に魅力的な雇用機会を創出することがさらなる流出を防ぐという視点で援助計画を行っていく視点が重要であると思われる。

総合評価が「低い」3 案件は、全て水産分野の案件であった。水産案件の中には「非常に高い」及び「高い」という総合評価を受けているものもあるため、セクターとしての一般化はできない、つまり水産分野の案件は全般的に評価が低いとはいえないが、「低い」と評価された 3 案件の特徴として、「有効性・インパクト」の評価の低さが全体的な評価を下げる要因となったことがうかがわれた。この項目が「低い」と評価された時点で総合評価も「低い」となるレーティング制度となっていることも大きな要因の 1 つであるが、3 案件全てにおいて、有効性を測る指標の目標値に対する実績値が未達成の状態にあった。前提としていた（プロジェクト範囲外である）首都への輸送船の定期運航が休止されたこと、燃料価格の高騰により出漁が控えられたこと、鮮魚に対する需要が限定的であったことなど、漁民の生活習慣や顧客の需要・選好といった現地事情を、より慎重に検証・分析した上で指標の目標値設定を行う必要があったという、日本側が計画時により留意すべき事項があったといえる。また、供与した漁船の多くが廃棄されたり故障したままスペアパーツが確保されないため活用されていなかったりという、島嶼国側の維持管理上の問題も効果の発現が十分でなかった要因となった。これらの点は、太平洋島嶼国への援助の有効性を高めていく上で非常に重要な点であると思われる。

メラネシア・ポリネシア・ミクロネシアといった地域別や国別、またセクター別で評価結果に一定の傾向はうかがわれなかった。また、開発ポテンシャル分類別による傾向も特段見られず、各事業の背景や特性によって評価結果は様々であった。ただ、「有効性・インパクト」のサブ・レーティングを付与する際は、計画値の達成度が大きなウェイトを占めており、定量的な達成度が十分でなかったことから必ずしも高く評価されなかった案件も少なくない。しかし、本件調査における現地調査や案件別の事後評価調査の際には、関係者から非常に大きな効果をもたらした貢献度の高い援助であるというコメントが多く聞かれた。例えばサモアやトンガに供与した島嶼間フェリーはそれぞれの国の内航海運にとって必要不可欠なライフラインとしての機能を有するものであり、経済的な効果に留まらず人々の安定的な移動や必要物資の供給を実現したものであった。またバヌアツの首都ポートビラのメイン埠頭は同国輸入の 95%を取り扱う港湾であり、改修により安全な利用を実現したことを通じて同国の経済活動を大きく下支えた。さらに、広域技術協力プロジェクトとして 13 か国にま

たがって実施された「太平洋予防接種事業強化プロジェクト」は、予防接種カバー率の向上やワクチンの冷蔵輸送体制(コールドチェーン)の確立を多くの国で実現し、人命の安全確保に大きく貢献した事業でもあった。本件調査におけるツバルでの現地調査の際には、同国教育省より、日本が改善を支援した中学校は同国唯一の公立中学校であり、若者に与えた効果は国全体に及ぶというコメントも得られた。また、ツバルの首都のフナフチ島における主要な電力供給手段であるディーゼル発電には燃料の購入が必要であるが、日本からのノンプロジェクト無償による支援がこの半分を賄っており、それが首都の社会経済に不可欠なものとなっているということも明らかとなった。このように、それぞれが個別の案件であっても、島嶼国にとってはマクロ的な効果・インパクトが非常に大きな案件にもなりうることから、太平洋島嶼地域では内容によっては1つの事業が援助政策の目指す「小目標(開発課題)」をそのまま実現する可能性もあるといえる。

太平洋島嶼地域では、個別案件の評価を通じて共通の課題も抽出され、それらに基づいた類似の提言・教訓が示されている。例として、詳細に調査の行われた外部評価10案件を中心に整理した³⁴ところ、次のような特徴がうかがわれた。

各事業の効果をさらに高め持続させるため、事業を実施した各国の政府機関に対しては、人材育成、財務状況の改善、基本的なデータの整備、維持管理の徹底、現状の十分な把握等が主な提言として挙げられた。

太平洋島嶼国では、NZ、豪州、米国の移民政策の影響もありそれらの国への移住者も多く、一般的にドナーにとっては援助事業を通じて育成した人材が流出すると受け止められることが多い。移住自体は個々人の判断によって行われ、送金という形で本国に経済的な利益が還元されるという側面もあるが、実施した事業の効果の持続性の観点からは、一定数の人材は実施機関内に確保され続ける必要がある。そのため、複数の人材育成を絶えず行っていくことが提言として挙げられている。

その他には、財務体質の改善や維持管理予算の確保といった財務面の課題を反映した提言も比較的多く見られた。公社や民間企業に委託されたフェリー事業や一

³⁴ 10案件は外部評価者による、現地調査を含む詳細な評価調査を通じて得られた結果を基に提言・教訓が提示されていることから、評価された30案件の特徴を代表する事業であったと考えられることから、本項における分析対象として抽出した。これらの10案件は以下のとおりであった。

【海運・船舶】「島嶼間フェリー建造計画(サモア)」「離島間連絡船建造計画(トンガ)」

【電力】「サラカタ川水力発電所改善計画(バヌアツ)」「ホニアラ電力供給改善計画(ソロモン)」

【道路】「首都圏基幹道路改修計画(パラオ)」「南タラワ水産業関連道路整備計画(キリバス、水産)」

【港湾】「ポートビラ港埠頭改善計画(バヌアツ)」

【保健】「太平洋予防接種事業強化プロジェクト(広域)」「ヴァイオラ病院改善整備計画(トンガ)」

【教育】「職業訓練学校拡充計画(サモア)」

部の電力事業については、財務体質が健全であり、剰余金の一部の積み立てやさ
らなる投資を行っているような例も見受けられるなど、有効性を高める観点から運
営・維持管理における参考になるような事例もあった。

より初歩的な課題として、人材不足や非効率な運営を背景とした不十分な現状把
握やデータの未整備といった課題も散見されており、実態の把握を徹底するとともに、
そのための人材を育成する必要も指摘されている。

表 3-2-6 太平洋島嶼国の実施機関に対する提言

提言分野	セクター	提言の要点
人材育成	運輸	人材の海外流出という課題に対し、複数の技術者の同時育成が必要
		高度な知見を有する電気技師の確保や既存技術者の能力向上を進めていくことが必要。
財務 (基金積立・ 予算確保・料 金徴収)	運輸	健全な財務体質が実現できていることから、将来を見据えて利益の一 部の基金への繰り入れが重要
	保健	ワクチン向け予算は確保されているが、研修やアウトリーチ活動に対す る予算も十分確保し、関係者の能力向上を図ることが重要
	道路	道路維持管理基金などを設けて、維持管理予算を確保することが必要
	電力	メーターの読み取りの徹底、料金徴収率の向上、盗電の減少による財 務体質の改善が必要
データ整備	道路	交通状況や道路へのインパクト等を把握できるような基本的なデータ収 集・整備が必要
		維持管理のためのデータ収集やそれに基づいた維持管理計画の策定・ 予算確保が必要
	運輸	港湾管理者として基本データの整備や民間業者のオペレーションの実 態の把握が必要
維持管理	道路	維持管理計画を策定し計画とおり実施していくことが必要。また、通行 車両の過積載を制限することも道路の劣化防止や寿命の長期化にとつ て重要
	運輸	フェリー運航の安全性確保のため、離島の港湾を浚渫することが必要 本事業整備対象区域以外の港湾施設の適切な点検・管理による劣化 の防止が必要
現状把握	道路	施設の劣化や機能不全に関して維持管理状況や発生原因を客観的に 把握することが必要
		道路の安全かつ長期的な利用のために車両の速度や重量を把握し適 切な施策を講じる必要がある
その他	運輸	【安全性の向上】将来的に岸壁が増加することから、安全なオペレーシ ョンのために港湾全体として曳船を追加することが必要
	電力	【計画と実施】さらなる供給能力の増強に向けた計画を確実に実施す ることが必要 【利用者教育】節電に関して利用者側の意識を改善することが望ましい

個別案件の事後評価報告書では JICA に向けた提言もなされているものが多く、他ドナーとの情報共有による連携効果の向上や技術支援の継続による人材の育成に関するものが代表的に見られた。

表 3-2-7 日本側(JICA)への提言

提言分野	セクター	提言の要点
他ドナーとの情報共有	道路	関連事業を他ドナーが実施することに伴い、本事業との連携効果を高めるために情報提供をしていくことが重要
技術支援	保健	効果が十分に発現し根付いているわけではない中で、他ドナーとの連携の下に継続的な支援を検討することが必要
	運輸	実施機関独自の取組を促す一方で、技術者の能力向上のために技術指導を行い本事業の効果の持続性を確保していくことが重要 実施機関の業務範囲が今後拡大することが見込まれるため、さらなる能力向上のためにボランティアや専門家による協力を今後も継続することが重要

各事業の実施を通じて、プラス・マイナスの両面において今後の類似事業実施の際に留意すべき点、つまり教訓が示されている。その分野は下表のとおり「無償資金協力と技術協力の相乗効果」「施設整備と機材調達のコラボ」「ドナー間の情報共有」「十分な計画の必要性」「維持管理能力の向上」など、多岐にわたる。その中でも特に、

- ・ 長年にわたって専門家やシニアボランティア等を通じた人材育成を実施してきたことにより、供与した船舶の維持管理が一定の水準で実施され、利用者の利便性向上や実施機関の財務体質の改善にも貢献した事例
- ・ ドナー間での連携が行われたことにより、各ドナーの事業が重複のない形かつ連携して実施され、開発課題の改善に大きく貢献した事例
- ・ 太平洋島嶼国が共通して抱える維持管理上の課題である部品・資材の調達の困難性に対して、維持管理が最小限になるような十分な事業内容を計画する必要性
- ・ 事業対象地の実情をより詳細に調査した上で事業効果の達成度を測る指標を設定する必要性
- ・ 事業の計画段階で維持管理能力が十分ではないと判断される場合には、事業の一環として能力向上をこれまで以上に図り事業の一部として実施することの重要性
- ・ 予防的な維持管理システムの導入が結果的に維持管理費用を抑制するほか、受益者の利便性も十分確保した事例

は代表的かつ特徴的な教訓と考えられる。

表 3-2-8 各事業から得られた今後への教訓

教訓分野	セクター	教訓の要点
無償資金協力と技術協力の相乗効果	運輸	長年にわたる技術協力が行われてきた中での無償資金協力事業の実施により、維持管理能力が向上しており、船舶の安定的な運航を確保することができた。利用者の利便性向上や実施機関の健全な経営にも貢献した
施設整備と機材調達の組合せ	運輸	個別の無償資金協力事業とされることの多かったコンポーネントを1つの事業として実施したことにより、事業目的を総合的に達成することが可能となった
セクターにおけるドナー間の情報共有	保健	他ドナーとの情報共有と連携により、セクター内での役割分担が可能になり、予防接種活動全体が地域全体で向上した
十分な計画の必要性	道路	自然条件や資材調達上の制約等を踏まえ、事業実施の段階で維持管理が最小限になるような内容を計画することが重要
	運輸	調達機材が過酷な状況下で使用されることに加え、実施機関の維持管理能力が十分でなく、部品調達も容易ではないことを考慮に入れた事業内容を検討することが望ましい
	水産	プロジェクトの設計・計画段階において、生活習慣及び販売活動の傾向などを慎重に検証・分析した上で、運用効果指標の目標値の設定を行うことが望ましい
	電力	事業実施後の運営・維持管理に係る費用を十分に検討し、関係者間の情報共有化を図っておくことが重要
維持管理能力の向上	運輸	維持管理に係る関係主体の権限・責任・予算を予め明確にするとともに、維持管理主体の能力向上の支援を行うことも重要
	道路	自立的な維持管理活動を実現するために、十分な能力が実施機関に備わっていない場合は研修や OJT を事業に組み込んで能力強化を図ることが重要
維持管理システムの導入による安定運航	運輸	予防的維持管理システムを導入したことにより、結果的に安定的な運航が実現するとともに、財務面の負担も軽減されたことから、このようなシステムの導入可能性を検討することが望ましい

島嶼国では、施設や機材を突然供与しても、それらのメンテナンス能力が備わっていなければ長期にわたって有効に活用することはできないが、日本の協力では、技術的な能力向上という人材育成を長年続ける中で供与したことにより適切な維持管理が行われた。このような事例は、人材不足という困難性を抱える島嶼国においては全体的な効果の高いアプローチであったといえる。

様々なドナーが支援を行っていた保健(予防接種能力強化)分野では、特定のドナー機関が中心となって他ドナーとともに定期的に会合を開いて情報共有や、地域の課題克服のための様々な活動内容をそれぞれ中心的に支援するドナーを特定しことにより、全体として予防接種の能力向上を実現した。地域会議の運営や政策立案は世界保健機関(WHO)や国連児童基金(UNICEF)が支援し、日本はワクチン

のコールドチェーンの整備や各国での人材育成のための研修等を担当するというような形で調整が図られ、結果的に単独の事業としての効果を超えた開発課題の解決が進展したことも特筆すべき援助協調例であった。「3-3 プロセスの適切性」でも言及しているとおおり、太平洋島嶼地域ではインフラ分野の援助に係るドナー協調の枠組みである太平洋地域インフラ機関(The Pacific Region Infrastructure Facility: PRIF)というドナー間の枠組みもあり、効率的・効果的なインフラ整備が行われることも期待される。このようなドナー協調は、適切に運営管理されることにより島嶼地域が抱える大きな課題の解決に結び付く可能性があると考えられる。

太平洋島嶼国では、製造業が発達していないこともあり、維持管理に必要な部品等はあらゆるものを輸入に依存しているため、部品調達に要する費用や期間が比較的大きくなる傾向がある。故障が生じるとこのような制約により維持管理が円滑に進まないことが多い。また、維持管理を行うための人材や能力も不十分であることが一般的に認識されていることから、これらの制約条件を十分に考慮した事業計画を行うこと、つまり長期的な耐用性の高い施設・機材の整備、人材育成の同時実施、部品調達の容易性を考慮した機材供与といった要素を踏まえた援助の計画を行うことが、有効性を高めていくために重要な観点である。

また、実施した事業の評価においては、計画時に基準値や目標値が十分な調査を経ないまま過大に設定されていたため、実績値が目標値に遠く及ばなかった事例も散見された。適切な指標や目標値を設定することは、開発上の課題を現実的な観点から解決することにつながる他、日本にとっても税金を原資とする援助資金の適切な使い道を検証する上で重要である。

以上より、上記の教訓は今後の援助計画において大いに参考になる視点であると考えられる。

【BOX: 環境分野における広域的な協力～国際機関との連携による循環型社会の実現に向けた取組～: 大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクトの実施と日本の地方自治体による協力】

日本は 2000 年の PALM 2 以降, 太平洋島嶼国の廃棄物管理分野での協力をこれまで 15 年にわたり展開してきた。5 年毎に協力期間を切り分け, 一貫して太平洋島嶼地域の地域機関である太平洋地域環境計画 (SPREP) と連携して事業を実施している。

期	協力期間	主な協力内容
第 1 期	2000～2005 年	サモア, パラオ, バヌアツにおいて準好気性埋立を用いた最終処分場の改善や廃棄物管理計画の策定などを実施
第 2 期	2006～2010 年	大洋州地域廃棄物管理戦略の改訂や国家廃棄物管理計画策定支援, 第三国研修, 内国研修を通じた廃棄物管理人材育成, 準好気性衛生埋立方式を活用した既存処分場改善及び処分場維持管理に関する支援事業, さらにグッドプラクティスの普及, 廃棄物管理に係る情報, 人材ネットワークの構築などの支援を実施
第 3 期	2011～2016 年	大洋州島嶼国の廃棄物管理にかかる総合的基盤(人材と制度)を強化するため, 固形廃棄物管理の人的資源の強化, 環礁低地での廃棄物管理に関しての研究の実施, 標準的な廃棄物調査の手法の開発, 太平洋島嶼国間の情報ネットワークの強化, 廃棄物地域戦略の進捗をモニタリングする域内の体制の確立に係る活動を実施

これらの事業を通じて, 地域全体の廃棄物管理計画の改訂・策定支援や人材データベースの構築等が SPREP と共に効果的に展開されているほか, 域内諸国間の協力が強化され, 域内各国間での研修が実施されてきている。

第 3 期は「大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト (J-PRISM)」といプロジェクト名で実施されており, その主要理念には 3R の推進による循環型社会の推進がある。日本では 3R の取り組みは進んでいるが, その中でも太平洋島嶼国と同様に焼却処分場を持たず, 基本的には埋立によりごみを処分している地方自治体もある。そこでの取り組みは太平洋島嶼国におけるごみの分別に大きな示唆を与えるものとして, ごみの減量化を推進する鹿児島県志布志市による協力も 2008 年より開始された。同市では, 志布志モデル「混ぜればごみ, 分ければ資源」というコンセプトの下, ごみを 27 分類して可能な限りの 3R 及び最終処分場の延命化を推進しており, 同市の専門家の派遣や, 太平洋島嶼国の廃棄物管理関係者の受入研修などを通じて, 廃棄物管理システムを推進してきた。



フィジーでの 3R セミナーの様子(2011 年)
出所: 志布志市市民環境課ホームページより



志布志市の最終ごみ処分場
出所: 評価チーム撮影(2015 年 11 月)

地方自治体が国際協力として太平洋島嶼国の廃棄物管理の改善に関わる意義については、志布志市市民環境課によると、

- ・ 様々な形で志布志モデルが取り上げられることで市民が自らの環境施策に「誇り」を感じている。
- ・ 国内のみならず海外に「志布志モデル」として紹介され技術支援が行われていることも市民にとって大きな自信となっている。
- ・ 志布志市民に、面倒だと捉えられがちな 27 種別にもわたる分別を依頼しやすい環境がさらに整うという効果も出ている。
- ・ 志布志モデルに接触した太平洋島嶼国の行政担当官が自国の廃棄物管理に活かしていきたいという考えに至っていることは非常に意義深い。

という意見が得られており、太平洋島嶼国の開発課題の解決に留まらず、日本の地方自治体にとっても世界との結びつきや自らの施策への自信や誇りを感じられるといった効果も生み出していることがうかがわれた。

(3) 援助重点分野・開発課題の解決への貢献

日本は太平洋島嶼国の自立的・経済的な発展を後押しし、二国間関係を強化する一環としてこれまでに7回の太平洋・島サミット(PALM)を開催してきた。ここでは、PALM 5 及び PALM 6 の重点分野に対する日本の ODA の貢献を全体的に検証することとする。PALM における重点分野は、既述のとおり PALM 5 では①環境・気候変動、②人間の安全保障、③人と人との交流の3分野、PALM 6 では①自然災害への対応、②環境・気候変動、③持続可能な開発と人間の安全保障、④人的交流、⑤海洋問題の5分野が掲げられた。PALM 5 の3分野は PALM 6 でも引き続き重点分野となっていたことから、主に PALM 6 での援助重点分野・開発課題の解決に向けて ODA がどのように貢献したかに焦点を当てた。

PALM 6 で表明した協力の5本柱の要点は以下のとおりであった。

表 3-2-9 PALM 6 における重点協力分野の要点

重点分野	要点(特に ODA に関連する項目)
自然災害への対応	<ul style="list-style-type: none"> 東日本大震災の経験を共有すべく、(1)太平洋災害早期警報システム、(2)太平洋自然災害リスク保険、(3)国際会議の主催等のイニシアティブを表明。
環境・気候変動	<ul style="list-style-type: none"> 緑の気候基金(開発途上国の温室効果ガス削減と気候変動の影響への適応を支援する基金で、2010年のCOP16で設立が決定)を含む、COP17の成果に留意するとともに、COP18に向けた課題を認識。 (1)気候変動への適応支援、(2)廃棄物処理、森林保全、水資源管理等の支援、(3)再生可能エネルギー導入促進に向けたSIDS-DOCK(島嶼国における再生可能エネルギーの導入を支援するプログラム)へのコミットメントを表明。 太平洋環境共同体(PEC)基金の進捗に謝意。島嶼国は、同基金の拡充を要請。
持続可能な開発と人間の安全保障	<ul style="list-style-type: none"> 島嶼国固有の脆弱性を踏まえ、教育、保健、インフラ整備等の重要性を確認。 債務持続可能性の改善の重要性を強調し、新興ドナー国を既存の援助協調メカニズムに関与させることが重要であることを確認。
人的交流	<ul style="list-style-type: none"> (1)被災地訪問を含む「キズナ・プロジェクト」、(2)JETプログラムの島嶼国への拡大、(3)ボランティア派遣の継続、(4)人材育成面での防衛協力、(5)島嶼国との査証緩和等
海洋問題	<ul style="list-style-type: none"> 海洋環境・安全保障、漁業等の分野における協力を確認。

出所:外務省ホームページより評価チーム作成

これらの重点協力分野を本評価調査の目的に照らして再整理すると、防災、環境・気候変動、脆弱性の克服(のためのインフラ整備等)、漁業分野における協力が ODA に関連する項目として抽出できる。実際に、太平洋島嶼国に対する国別援助方針では、「環境・気候変動」及び「脆弱性の克服」が重点分野とされており、PALM で表明した内容を汲んだものとなっている。

防災、気候変動分野では、サイクロン・地震・津波等の被害を受けやすい一方で情報伝達が容易ではないという課題を受け、気象・地震観測や予警報の能力向上のための施設整備や研修等の事業をフィジー、トンガ、サモア等において実施したほか、ツバルやソロモンではラジオ網を整備して防災情報が離島部を含め全国に伝達されるようにした。また、コミュニティの防災能力を向上させるため、予警報の発令や河川水位の観測をコミュニティ内で効率的に伝達し迅速に避難する体制づくりを支援した広域技術協力プロジェクトも実施されるなど、島嶼国が抱える課題を解決するための支援を様々な国で行ってきている。気候変動については、緑の気候基金への拠出に加え、ツバルにてサンゴ礁や有孔虫による砂の堆積メカニズムを研究した科学技術協力プロジェクトや、日本の援助で建設したパラオの国際サンゴ礁センタ

一にてサンゴ礁の生態系の研究能力の強化に向けた支援を行うなど、生態系の解明や維持に関する協力もあり、短期的には効果は見られないかもしれないものの中長期的に島嶼社会の環境面での持続性に貢献することも期待される。

環境分野では、既述のとおり、狭い国土の中での廃棄物処理という問題に域内の11か国や地域機関と共に、「大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト」をはじめとする広域プロジェクト等を通じて、持続的な廃棄物管理の確立に向けた制度構築や人材育成を進めてきた。また、再生可能エネルギー導入推進に向けた動きもトンガでの事業をはじめとして具体的な動きが出ているほか、太平洋環境共同体基金(PEC基金:後述)のように、太平洋島嶼国14か国全てに対して、太陽光発電もしくは海水淡水化装置の設置を促進する事業を展開した。PALMで表明されたこれらの協力に対しては、最終的な評価結果はまとまっていないが、十分な成果を生み出している評価が出ている事業や、PALMの場で島嶼国首脳から謝意が表明されるなど、一定の効果を挙げている。

脆弱性の克服については、運輸・エネルギー分野等のインフラ整備、また保健・教育分野を中心とした社会開発における多くの開発協力が実施されてきた。運輸インフラの整備は金額面で比較的大きな分野であり、島嶼が点在する地域であるという特性に鑑みて、港の整備やフェリーの建造を中心とした協力を実施してきた。港湾はバヌアツで無償資金協力による既存埠頭の改修に加えて、同国初の円借款事業として多目的埠頭を豪州との連携により建設している。キリバスやツバルでも埠頭の建設を行ったほか、サモアやトンガでも老朽化した港湾の整備を実施している。フェリー建造は、サモア、トンガ、ツバル、マーシャル、ミクロネシア連邦に対して行われ、人の移動や物資の輸送のみならず、公共サービスへのアクセス向上の観点で各国に非常に大きな効果をもたらしている。また、漁港整備等の漁業面でのインフラ整備も複数の国で実施されてきた³⁵。太平洋島嶼国は独自のエネルギー資源に乏しく、ディーゼル燃料の輸入による電力供給が主流である。この分野においては、上述のとおりトンガにおけるマイクログリッドシステム整備や、PEC基金を通じた大洋州9か国³⁶における太陽光発電システムの導入及び環境プログラム無償資金協力による4か国³⁷における「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」の実施、さらには発電所の改善をキリバス、バヌアツ、ソロモン、ツバルで実施した他、サモアにおいても、アジア開発銀行や豪州との協調融資により、同国電力公社の掲げた電力開発計画の実施を同国初となる円借款事業で支援している。

³⁵ さらに、漁業分野では、OFCFにより技術指導や資機材の供与なども大洋州の複数の国において行われている(<http://www.ofcf.or.jp/activities/development.html>)。

³⁶ クック諸島、ミクロネシア連邦、フィジー、キリバス、ニウエ、マーシャル諸島、サモア、ソロモン、トンガ

³⁷ ミクロネシア、パラオ、マーシャル、トンガ

また、PALM では島嶼国特有の脆弱性を踏まえ、持続可能な開発を目指す中、教育・保健分野も重要であることが打ち出されており、この分野でも予防接種の改善に関する広域プロジェクトや生活習慣病の改善に向けた広域プロジェクトの実施や、複数の国における現任看護師に対するトレーニングの実施など、広域的なアプローチを取ってきた。教育分野についても、島々の散在による教育機会の格差も存在することから、高等教育分野において島嶼地域のための大学として位置づけられる南太平洋大学に対して無償資金協力・技術協力を長年にわたって実施し、各国で講義を受けられるようにした他、国内の交通網が未発達で地域間の連携の少ないパプアニューギニアでも、国立教育メディアセンターを整備して授業内容の全国的な共有を図っている。さらに、草の根・人間の安全保障無償資金協力では、各国で多くの小学校等の建設も行われており、複数のスキームを用いた支援が行われている。

これらの各分野における協力に加え、2016年2月時点で、JOCVがフィジー、キリバス、マーシャル、ミクロネシア連邦、パプアニューギニア、ソロモン、トンガ、バヌアツ、サモア、パラオの計10か国において206名、SVがキリバス以外の9か国において68名活動している³⁸。これは、PALMの場で「人的交流」として言及されている「ボランティア派遣の継続」に合致するものであり、様々な分野で派遣先の国々の人々との協働や指導が行われている。

以上のとおり、援助の規模や分野について国ごとの濃淡はあるものの、日本の支援はPALMの場で打ち出された重点分野に沿って着実に実施されてきていることが確認された。PALMは島嶼国の首脳と定期的に意見交換を行う重要な外交の場として位置づけており、PALMで打ち出された重点分野はその後の日本の対太平洋島嶼国外交の柱ともなっている。ODA分野については、PALM6で打ち出された防災、気候変動、環境、持続可能な開発と人間の安全保障、人的交流、漁業協力全てにわたり、全面的もしくは部分的に日本の協力が確認された。個別事業の評価という点では、上述のとおり課題がある事業もあるものの、全体としては外交政策に沿った援助が様々な分野で行われており、効果も概ね高いといえることができる。

なお、2015年に開催されたPALM7では、PALM6に比べ、大きな項目として貿易、投資、観光が追加された。従来のODAによる関係のみに留まらず、日本と太平洋島嶼国とのビジネス交流の重要性が再認識されてきたことが背景にあるといえる。特に島嶼国首脳からは島嶼国の産品が日本市場に有利にアクセスできるようになることや、持続的な経済成長のための有効な手段として観光業を発展させる必要性が強調されるなど、日本への期待は高い。既述のとおり、民間連携事業・中小企業海外展開支援事業や、トンガやフィジーでの貿易・投資に係るセミナーが開催されるなど、観光分野以外では実際に具体的な取り組みが見られる。ODAとの関係では、

³⁸ <http://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/results/index.html>

今後島嶼国の小規模ビジネスが地元の資源を用いて、民間の力で持続的に輸出入を行っていくための制度やインフラ整備を行っていくことがこれらの方向性に合致するものと思われる。

3-2-2 結果の有効性のまとめ

日本の援助政策の目標は、援助重点分野～開発課題～協力プログラム～プロジェクトに至るまで一貫した体系を有していることから、本調査では援助事業の成果・インパクトを全体的に検討することにより、「結果の有効性」を全体的かつ間接的に評価した。援助政策の下には、前回(2008年)の評価調査時には設定されていなかった、国別援助方針・事業展開計画もニウエ以外の全ての国に対して策定³⁹されており、各国に対する援助には一定の方向性が示されていたといえる。これらの援助の目標体系における結果の有効性は、全ての国の全ての分野にマクロ的な効果を与えるわけではないものの、重点分野として設定した各国の開発課題の克服に果たした役割は十分あったと考えられる。案件によっては、運輸・港湾・保健・教育分野の事例に見られたように、島嶼国のセクターにおける課題の大部分を解決したようなものも確認された。これは、当該地域への援助の特徴であるといえる。本件調査の対象期間に実施された個別事業の事後評価結果からは、総合評価結果が「高い」以上であった案件は全体の4分の3近くに上っており、「一部課題がある」「低い」と判断された7案件のうち、有効性・インパクトが低いとされた案件は2案件に留まった。

政策レベルにおいては、PALM 5及び6での重点協力分野を踏まえ、防災、気候変動、環境、持続可能な開発と人間の安全保障、人的交流、漁業といった分野で、日本の援助が取りうる様々なスキーム(無償資金協力、有償資金協力、技術協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力、ボランティア派遣等)を用いた協力が行われていることが確認された。PALM において表明された重点協力分野と日本の援助政策目標・重点分野・開発課題の間には十分な整合性が認められたほか、島嶼国が抱える開発課題の克服にも全体として大きく貢献したといえる。援助の目標体系の下に実施された各事業の評価についても、上述のとおり全体的に効果的な事業が多いことが確認されており、全体として日本の太平洋島嶼国における援助は成果を挙げているといえる。

以上より、各国の開発課題の克服の度合いや日本の援助の貢献度は全体として高いと判断される。

³⁹ 対フィジーは事業展開計画のみ。

3-3 プロセスの適切性

ここでは、日本の太平洋島嶼国に対する援助政策における「策定プロセス」、「実施プロセス」及び「援助実施体制」の適切性並びに受入れ国側の体制について見ていくこととする。評価手法としては、実際の策定プロセス、実施プロセス、実施体制についての文献調査、外務省（本省（アジア大洋州局大洋州課及び国際協力局国別開発協力第一課）、在フィジー日本大使館）及び JICA（本部及びフィジー事務所）に対するインタビュー並びに現地調査でのインタビューを活用した。

3-3-1 太平洋島嶼国に対する援助政策の策定プロセス

太平洋島嶼国については、他の ODA 対象国同様、国別援助方針及び国別援助方針の別紙としての事業展開計画が策定されている⁴⁰。これらは二国間援助に関するものであり、太平洋島嶼地域に対する支援を包括的にまとめた政策文書は存在しない。ただ、開発協力重点方針（外務省国際協力局：年度ごとに更新、最新版は平成 27 年 4 月）には各地域⁴¹の重点課題が記載されており、対太平洋島嶼国支援については、「太平洋・島サミットを踏まえた協力関係の維持、島嶼国の特別な脆弱性への配慮」の見出しの下、①東日本大震災の経験を踏まえた防災協力、②環境・気候変動、再生可能エネルギー、③持続可能な開発と人間の安全保障、④人的交流、⑤海洋問題、の 5 点があげられている。また、太平洋・島サミットにおける議論の成果として採択される各宣言⁴²についてもその内容から太平洋島嶼地域に対する支援をまとめた政策文書のひとつであるといえる。

援助政策の策定に当たっては、大方針としての開発協力大綱（現大綱は 2015 年 2 月閣議決定）の下、国別援助方針（5 年を目途に、被援助国ごとの開発ニーズを踏まえ、その国の開発計画、開発課題などを総合的に勘案し、その国に対する日本の援助重点分野や方向性を示す）、開発協力重点方針（年度ごとに、外交政策の進展や新たに発生した開発課題に迅速に対応するために重点事項を明確にするもの）が策定され、開発協力政策の一貫性が確保されている。

⁴⁰ 国別援助方針は 5 年を目途にその国の開発計画、開発ニーズを総合的に勘案し、援助重点分野や方向性を概括的に記載しているが、別紙として添付されている事業展開計画は国ごとの実情を反映し、実施決定から完了までの段階にある ODA 案件を毎年改定して記載している。

⁴¹ アジア・大洋州、中東・パキスタン・中東アジア・コーカサス・欧州、アフリカ、及び中南米となっている。

⁴² 例えば、第 7 回太平洋・島サミットの「福島・いわき宣言」、第 6 回太平洋・島サミットの「沖縄キズナ宣言」がそれにあたる。

表 3-3-1 開発協力政策の枠組み

大方針	開発協力大綱	政府の開発援助の理念や原則などを定める(現大綱は 2015 年 2 月閣議決定)。
中期の方針	国別援助方針	5 年を目途に、被援助国ごとの開発ニーズを踏まえ、その国の開発計画、開発課題などを総合的に勘案し、その国に対する日本の援助重点分野や方向性を示すもの。
	分野別開発政策	個別分野・課題における日本の援助の基本方針と具体的取組を示した政策文書(保健, 教育, 環境, 水・衛生, ジェンダー, 防災などについて策定)。
個別課題・案件	開発協力重点方針	年度ごとに、外交政策の進展や新たに発生した開発課題などに迅速に対応するための重点事項を明確にするもの。
	事業展開計画	被援助国ごとに、実施決定から完了までの段階にある ODA 案件を、その国の援助重点分野・開発課題・協カプログラムに分類して一覧にしたもの。

出所: 外務省ホームページより作成

国別援助方針の策定プロセスについては、表 3-3-2 のような流れに沿って策定されている。

作成期間は半年間ほどであり、まず現地 ODA タスクフォース⁴³側の作業に1か月間程度を要する。その後、本省内及び関係府省庁間との協議、パブリックコメント(40 日間)を経て完成する流れである。現地側、関係府省庁間だけの意見でなく広くパブリックコメントを吸収した上で援助方針を策定するという点で公平性を持った策定プロセスであると評価できる。

⁴³ 現地日本大使館と JICA の現地事務所との間で、日本の援助政策の立案や実施体制、さらには、他ドナーなど関連機関との連携強化を目的とした協議の場。現地日系企業や日本の公益機関などが参画するものもある。

表 3-3-2 国別援助方針の策定プロセス

現地 ODA タスクフォース	外務本省	関係機関/関係者
<ul style="list-style-type: none"> ・国別援助方針の原案作成開始 ・先方政府との協議 <li style="text-align: center;">↓ ・現地関係機関との協議 <li style="text-align: center;">↓ ・国別援助方針の現地 ODA タスクフォース原案完成 ・国別援助方針原案の外務本省への送付 	<ul style="list-style-type: none"> ・国別援助方針原案の推敲 ・関係府省庁へのコメント依頼 <li style="text-align: center;">↓ ・関係府省庁からのコメント反映 ・パブリックコメント <li style="text-align: center;">↓ ・パブリックコメント締切 ・現地 ODA タスクフォースからの最終コメント及びパブリックコメントを反映 ・最終案を調整 <li style="text-align: center;">↓ ・外務省内での手続き完了 ・ホームページ上で公開 	<ul style="list-style-type: none"> 関係機関/関係者(有識者・NGO・経済界など)からのコメント <li style="margin-top: 100px;">・関係府省庁からのコメント <li style="margin-top: 100px;">・関係者からのコメント

出所:外務省ホームページより作成

また、太平洋島嶼地域への包括的支援を示した太平洋・島サミットの宣言の策定プロセスを 2015 年の第 7 回太平洋・島サミット(PALM7)の重点分野が決定していった流れから見ていくこととしたい。

2012 年の PALM6 の 1 年半後の 2013 年 10 月 26 日に中間閣僚会議が開催された。この会合では、PALM6 のフォローアップと次回 PALM7 に向けての問題点の

技術協力プロジェクトの実施に際して、島嶼国の人口が少ないことや人材流出が激しいことを前提として、長期的に技術協力を行うことにより着実にスキルを持ち合わせた人材を育成していくことが必要である。

太平洋島嶼地域では、様々な物資を輸入に頼っていることや市場が小さいことから、援助事業終了後の維持管理において、部品や資材の調達に困難が伴うことが多いことが明らかとなった。また、維持管理のためのスキルを持った人材は環太平洋の先進国へ流出する傾向も強く、継続的に組織内に確保することが容易ではないことも共通の課題である。技術協力プロジェクトでも、育成した人材の海外流出や、島嶼国政府の予算不足のためにプロジェクトの終了に伴い実質的な継続活動が消滅してしまうといった問題がある。そのため、当該地域への援助を計画する際には、これらの課題を考慮に入れ、維持管理が容易になるような事業内容にすることや、各国で入手容易な形で維持管理が可能になるような資機材を用いることなど、さらには民間委託等を通じて、島嶼国政府が援助事業を自主的に継続実施していくようなインセンティブづくりを組み込んでいくといった視点を持つことが重要である。例としては、サモアの島嶼間フェリー建造事業では、無償資金協力によるフェリーの供与のみでなく、それ以前から長年にわたって専門家やボランティア(SV/JOCV)による技術協力が行われ、運営維持管理を担う人材の育成を進めてきたことが、フェリーの良好な維持管理を支えていることが明らかとなったことが挙げられる。また、バヌアツの水力発電事業では、運営・維持管理全体が競争入札で落札した民間企業に委託され、安定的な電力供給事業として利益を生む形で継続されていることも確認された。援助の内容によっては、事業期間にとらわれない形で能力向上支援を行うことにより、その能力が単一の資金協力事業の持続性ではなく、当該分野における様々な事業や活動に応用可能なものとなること、また、民間活力を活用することの全体的な事業効果と持続性の双方を確保することができたものといえる。

また、人口が少ないことから人材不足は慢性的な課題であるため、廃棄物処理分野における長年の技術協力のように、より長い期間をかけた協力が太平洋島嶼国に対しては特に重要であると思われる。

4-1-4 PALM 7 の宣言内容の実施及び PALM 8 の開催に向けて

- ・ 過去に支援したインフラ整備事業に対しては、自然災害に対する強靱性を備えた改修事業を実施することが有効である。
- ・ 太平洋諸島センターと連携しつつ、貿易・投資・観光分野における民間ビジネスの交流や事業化を、ODA を適宜活用しつつ促していくことが望ましい。
- ・ 援助自体の効果を高められるよう、政策的なレベルでも効果を測る基準や指標を設け、客観的に前回 PALM からの協力内容を評価することが必要である。
- ・ 人材育成等の支援の質的向上を図りつつ、「日本の顔の見える」支援事業を展開していくことが援助効果をより高めるために重要である。

太平洋島嶼地域の共通の課題を解決すべく、PALMにおいては、最近は防災、気候変動、環境、持続可能な開発、人的交流が共通して挙げられ、さらに PALM 7 では漁業、貿易・投資・観光が新規に重点分野として明記された。特に防災や気候変動分野は、近年の自然災害の頻発による太平洋島嶼国の被災状況に鑑みて、例えば過去に支援したプロジェクトについて、自然災害に対する強靱性を備えた改修事業を実施することも検討に値すると思われる。なお、過去に支援したインフラ等の改修・修復を検討する際には、島嶼国の実施機関の維持管理が不十分であることが多いという問題はあるものの、経年劣化した施設等が放置されたままになることにより日本の援助の評価が低下することのないよう、配慮することも重要である。

また、貿易・投資・観光は新たに設けられた分野であることから、本調査で言及した最近の取組の継続に加え、日本政府とPIFの下に設立されている国際機関「太平洋諸島センター」を活用しつつ、民間ビジネス交流から実際の持続的なビジネス関係を促すきっかけを、ODA を活用して創り出していくことが望ましい。特に、「豊富な資源を背景により経済成長するとともに、地域への影響もある国」「比較的経済規模が大きく地域への影響も大きな国」であるパプアニューギニア及びフィジー、さらに「当面援助が必要であるが、将来的に自立に向かうことのできる国」であるソロモン、バヌアツ、サモア、トンガにおいてその動きを強化していくことが効果的な手順であると考えられる。「脆弱性が高く自立が困難であり、継続的に援助が必要な国」に対しては、必ずしも経済的な裨益効果のみならず、上述したとおりより大局的な観点から援助を行っていくことが重要である。PALM 7に向けた有識者会合の提言⁵⁴にもあるとおり、PALM 4以降、その後の3年間の拠出額を表明するようになっているが、望

⁵⁴ 「3-3-1 太平洋島嶼国に対する援助政策の策定プロセス」にもあるとおり、PALM 7 の開催に先立ち有識者会合が計 5 回開催され、(1)太平洋・島サミットの実績の評価、(2)日本が太平洋島嶼国との関係強化を通じて目指すもの、(3)第7回太平洋・島サミットにおける重要分野、効果的な ODA の活用、(4)太平洋・島サミット・プロセスの再検討について議論が行われた。その結果、太平洋島嶼国への支援のあり方については、

- ・ PALMにおいてその後3年間の支援総額を表明することが島嶼国側の最大の関心事項となっていることは望ましいことではないこと
- ・ 支援の打ち出し方については、新たな対島嶼国外交の方針も踏まえた上で特に支援の質的向上を図ることに力点を置いて「日本の顔の見える」支援事業を展開していくこと
- ・ 具体的な案件形成は、対象国・地域の実情を把握し、実現可能性や裨益効果を十分に検討した上で引き続き実施すること
- ・ 日本からの一方的な支援の表明にとどまることなく、島嶼国側からも何らかのコミットメントを表明してもらうなど、PALM はイコール・パートナーシップに基づいたプロセスであることを明確にすべきであること

が提言として打ち出された。全文は

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000070412.pdf>

に掲載されている。

ましい流れであるとはいえない。拠出額以上に援助自体の効果を高められるように、事業レベルのみならずより政策的なレベルでも効果を測る基準や指標を設け、少なくとも毎回の PALM の開催前には客観的に前回 PALM からの協力内容を評価することが必要であると思われる。また、援助効果をより高める手段として、人材育成等の分野での支援の質的向上を図ることに力点を置いて、「日本の顔の見える」支援事業を展開していくことが重要と考えられる。人口の少ない島嶼国においては、顔の見える援助の効果は大きいものとなると思われる。

以上の提言をまとめると表 4-1-1 のとおりである。

表 4-1-1 提言及び想定される提言の対応機関

提言	対応機関			対応期間
	外務省	日本大使館	JICA	
大局的な観点からの島嶼国への援助の継続	◎	○	○	中期
民間セクターの関与を促す援助の実施	◎	○	◎	中期
事業の効果が継続されるような援助の実施(運営・維持管理の容易化を促す援助の実施, 長期にわたる人材育成)	○	○	◎	短期
第7回太平洋・島サミットの宣言内容の実施及び第8回太平洋・島サミットの開催に向けた提言				
過去に支援したインフラ整備事業に対する, 自然災害に対する強靱性を備えた改修事業の実施	◎	○	◎	短期
貿易・投資・観光分野における, ODA を活用した民間ビジネスの交流及び事業化の推進	◎	○	◎	短期
政策レベルでの効果測定基準・指標の設定と, 協力内容の評価	◎	○		短期
「日本の顔の見える」支援事業の展開	○	◎	◎	短期

注: ◎: 対応機関, ○: 支援機関, 短期: 1~2 年。中期: 3~5 年

4-2 教訓

4-2-1 他の主要ドナーとの十分な情報共有

各ドナーとも、限られた資源を用いて太平洋島嶼地域の多くの国々をカバーしなければならず、各事業の実施において各ドナーが直面する状況は似通っていた。太平洋島嶼地域では、ドナー間の連携メカニズムが確立しているわけではなかったが、様々なチャンネルを通じて他ドナーの動向は結果的に把握されており、事業内容の

添付資料

1. 現地調査日程
2. 主要面談者リスト
3. 現地調査写真
4. 評価の枠組み(フィジー・ツバル)
5. 参考文献

添付資料 1 現地調査日程

(フィジー・ツバル:2015年9月20日～10月3日)

日付	行程	宿泊地
9/20(日)	日本発	
9/21(月)	シドニー経由, フィジー着	スバ
9/22(火)	フィジー→ツバル移動 ・ツバル財務経済開発省, 首相府ヒアリング	フナフティ
9/23(水)	・ツバル教育青年スポーツ省, 内務省, 消防ヒアリング ・ツバルプロジェクトサイト調査(中波放送局, 海水淡水化プラント, 沿岸災害対応のための礫養浜パイロットプロジェクト)	フナフティ
9/24(木)	・ツバル通信運輸省, 公共事業・インフラ省ヒアリング ・ツバル財務経済開発省 現地調査終了報告 ツバル→フィジー移動	スバ
9/25(金)	・フィジー財務省, 外務省ヒアリング ・JICA フィジー事務所, 在フィジー日本大使館ヒアリング	スバ
9/26(土)	・資料整理・分析	スバ
9/27(日)	・資料整理・分析	スバ
9/28(月)	・フィジープロジェクトサイト調査(スバ市コンポストセンター, フィジー医薬品供給センター) ・南太平洋大学, フィジー人事院ヒアリング	スバ
9/29(火)	・ニュージーランド高等弁務官事務所, オーストラリア高等弁務官事務所ヒアリング ・フィジー農村・海洋開発・国家災害管理省国家災害管理局ヒアリング 評価主任, アドバイザー, オブザーバー フィジー発	スバ/ 機中泊
9/30(水)	・フィジー国土鉱物資源省, 地方政府・住宅・環境・インフラ・運輸省環境局ヒアリング ・JICA 生活習慣病対策プロジェクトオフィスヒアリング 評価主任, アドバイザー, オブザーバー 帰国	スバ
10/1(木)	・PIF 事務局, 国連開発計画ヒアリング	スバ
10/2(金)	コンサルタント フィジー発	機中泊
10/3(土)	コンサルタント帰国	

添付資料 2 主要面談者リスト

1. 国内面談者	
外務省	国際協力局 国別開発協力第一課 外務事務官 アジア大洋州局 大洋州課 外務事務官
独立行政法人国際協力機構(JICA)	東南アジア・大洋州部 東南アジア第六・大洋州課 主任調査役 社会基盤・平和構築部 技術審査役兼国際科学技術協力室長 国際協力専門員(環境管理・廃棄物)/J-PRISM チーフアドバイザー
志布志市役所	市民環境課 課長
国立民族学博物館	館長
2. ツバル現地調査面談者	
財務経済開発省	Permanent Secretary Finance Senior Aid Advisor
首相府	Assistant Secretary Climate Change Coordinator
教育青年スポーツ省	Director Education School Supervisor Principal Motofoua Secondary School Senior Assessment Officer
内務省	Director Regulatory Officer for Waste Management
通信運輸省	Permanent Secretary
公共・インフラ省	Assistant Secretary Manager for Tuvalu Electricity Corporation
消防	Supervisor Fire Truck
中波放送局	局長 Chief Engineer
海水淡水化プラント	Plant Manager
沿岸災害対応のための礫養浜パイロットプロジェクト	日本工営株式会社
3. フィジー現地調査面談者	
在フィジー日本大使館	特命全権大使 公使参事官 一等書記官
JICA フィジー事務所	所長 次長
財務省	Overseas Development Assistance Unit Principal Economic Planning Officer

	Senior Economic Planning Officer Economic Planning Officer
外務省	Director for Corporate Services (former director for Asia) Director for Oceania, Asia & Russia Bureau Acting Senior Foreign Service Officer, Desk Officer-Japan
人事院	Project Director Project Manager Acting Director, Policy, Research and Advisory Div. Project Counterparts Team Leader, Fiji Volunteer Service
農村・海洋開発・国家災害管理省 国家災害管理局	Acting Director Acting Principal Assistant Secretary (Emergency Planning and Coordination) Principal Disaster Management Officer
国土鉱物資源省	Technical Officer Higher Grade, Mineral Resources Dept.
地方政府・住宅・環境・インフラ・運輸省 環境局	Acting Director Senior Environment Officer
スバ市コンポストセンター	Senior Health Officer, Suva City Council Project Officer, Suva City Council
フィジー医薬品供給センター	Chief Pharmacist Warehouse Manager Administration Officer Principal Pharmacy Officer
JICA 生活習慣病対策プロジェクトオフィス	チーフアドバイザー
南太平洋大学	Director ITS
Pacific Islands Forum 事務局	Pacific Regionalism Adviser Project Manager, Pacific Environment Community (PEC) Fund
国連開発計画(UNDP)	Deputy Resident Representative
ニュージーランド高等弁務官事務所	First Secretary Development (Fiji & Tuvalu) Development Programme Coordinator (Bilateral)
オーストラリア高等弁務官事務所	Counsellor, Regional First Secretary, Regional Senior Programme Manager, Regional Partnerships & Aid Effectiveness Counsellor, Development Cooperation – Fiji & Tuvalu

添付資料 3 現地調査写真



無償資金協力により整備された
中波放送局の設備
(ツバル)



無償資金協力により改善された
フナフチ港
(ツバル)



沿岸災害対応のための礫養浜
パイロットプロジェクト事業サイト
(ツバル)



PEC 基金を活用して整備された
海水淡水化プラント
(ツバル)



草の根無償で供与された消防車
(ツバル)



草の根無償資金協力で整備された
スバ市コンポストセンター
(フィジー)



草の根無償資金協力で整備された
スバ市コンポストセンター作業場
(フィジー)

無償資金協力を活用して構築された
南太平洋大学の遠隔教育ネットワークの設
備 (フィジー)



無償資金協力により設立された
Japan-Pacific ICT センター
(フィジー, 南太平洋大学内)



Japan-Pacific ICT センターの
多目的講堂(フィジー)



フィジー人事院でのヒアリング
(フィジー)



技術協カプロジェクト「地震観測網の運用プ
ロジェクト」(フィジー, 鉦物資源省)

添付資料 4 評価の枠組み(フィジー・ツバル)

評価の枠組み(フィジー)

評価項目		評価内容(指標)	情報源(ヒアリング以外)	情報収集先
評価対象: 太平洋島嶼国の ODA 案件に関する日本の取組の評価(フィジー) 評価対象時期: 2008年度~2014年度				
政策の妥当性	1 日本のODA政策との整合性	ODA大綱、開発協力大綱、中期政策、北海道アイランダーズ宣言、沖縄キズナ宣言と整合性を有しているか ・ 我が国の対フィジー援助方針は、ODA大綱、開発協力大綱、中期政策とどのように整合しているか(上位政策の内容と「フィジーに対する ODA の考え方」の一致度) ・ 第5~6回 PALM における重点課題とフィジーへの協力重点分野の整合性検討(両文書の比較検討)	ODA大綱 開発協力大綱 中期政策 第5~7回 PALM における宣言文書 国別データブック	左記文献 外務省、JICA 有識者
	2 フィジーの開発ニーズとの整合性	フィジー戦略開発戦略(SDP)2007-2011及び民主化及び持続可能な社会経済開発へのロードマップ(RDSSD)2011-2014と整合性を有しているか ・ 我が国の対フィジー援助は、全般的にどの程度フィジーの開発戦略と整合性を有しているか(各開発戦略のレビューにおける我が国援助の位置づけ) ・ 対フィジー援助重点分野は、開発戦略との程度整合性を有しているか(援助重点分野への援助投入量・割合とフィジーの開発戦略における優先度との一致度)	フィジー戦略開発戦略(SDP)2007-2011 民主化及び持続可能な社会経済開発へのロードマップ(RDSSD)2011-2014 国別援助方針・事業展開計画 国別データブック	左記文献 外務省、JICA フィジー政府(特に首相府) 有識者(例:近大姫路大 東教授)
	3 国際的な優先課題との整合性	国際的な優先課題への対応と整合し、矛盾がないか ・ 我が国の対フィジー援助方針は、域内各国の協議及びパートナーシップの下に策定されたパシフィック・プランや太平洋地域主義枠組みと整合しているか ・ その他地球規模の開発優先課題と整合しているか	パシフィック・プラン、太平洋地域主義枠組み 国別データブック プロジェクトデータベース(フィジー) ミレニアム開発目標、世界開発報告、人間開発報告等	左記文献 外務省、JICA 太平洋諸島フォーラム(PIF) フィジー政府(国家災害管理局等)
	4 他ドナーとの関連性	他ドナーの支援内容と調和の取れた援助となっているか 我が国の援助の特徴や比較優位性はどのような点で顕著か ・ フィジーにおける主要ドナーと我が国の援助方針との間には共通点、相違点、補完性があるか(各ドナー戦略文書の調和の度合い) ・ それらの重点分野の違いとフィジー政府の開発戦略との間にはどのような調和が成り立っているか ・ PALMの場で豪州、NZと共に発表した共同宣言内容はどの程度進展しているか	主要ドナー地域・国別援助戦略	左記文献 外務省、JICA、PIF フィジー政府(首相府等) 豪州、NZ、UNDP 他国連機関、ADB等の主要ドナー
結果の有効性	1 開発課題の克服度合い	太平洋島嶼国及びフィジーに対する援助戦略とその実施は、フィジーの開発課題をどの程度克服したか ・ 日本の援助は、フィジーの開発戦略に掲げられた課題の解決にどのよう貢献し、効果をもたらしたか(定性・定量)	経済社会指標 開発戦略のレビュー文書	左記文献・指標 フィジー政府(首相府、戦略計画省、外務省) 外務省、JICA
	2 日本の援助の貢献度	対フィジー援助における重点課題はどの程度達成されたか ・ 対フィジー援助重点分野に沿って形成された個々の案件は、目的として設定された十分な結果を出しているか 【保健】予防接種率向上の度合い、ワクチン管理体制の強化、地方・離島部における保健看護師の人材育成強化等の状況 【教育】情報通信技術及び遠隔教育環境の拡充・強化の状況、教育インフラ環境向上、算数・数学教育の改善、情報教育の普及整備状況 【環境・防災】自然災害に対する早期警戒網の整備、気象予報電の能力向上、コミュニティ防災体制の改善状況、再生可能エネルギー開発・活用技術向上 【地方貧困削減】地方・離島部における生計向上 ・ 個々の案件の実施の結果、どのような改善(アウトカム、インパクト)が見られ、マクロレベルでの効果に結び付いたか	案件データベース 各種評価報告書 フィジー統計局・フィジー準備銀行統計資料 人間開発報告等	左記文献・資料 外務省、JICA フィジー保健省、教育省、環境省、農業省、エネルギー局、気象局、USP 等(調査対象案件により異なる) 豪州、NZ、UNDP等の主要ドナー調査対象案件関連専門家、JOCV/SV
プロセスの適切性	1 策定プロセスの適切性	対フィジー援助方針・事業は適切なプロセスにより策定されたか ・ 対フィジー援助方針・事業は、関係者との十分な情報共有、分析、合意の下に策定されたか ・ 対フィジー援助方針・事業においては、フィジーの特殊性にあった案件形成が行われたか ・ 対フィジー援助方針・事業は、適切な意思決定プロセスにしたがって実施されたか	各種評価報告書 関係者間の協議議事録 政策協議議事録等	左記文書 外務省、JICA 現地 ODA タスクフォース フィジー政府(首相府等) PIF 事務局 豪州、NZ、UNDP等の主要ドナー
	2 実施プロセスの適切性	対フィジー援助は適切なプロセスにより実施されたか ・ 4つの重点分野における課題へのアプローチが実施されたか(案件実施状況) ・ 日本とフィジーの間で、政策協議やセクター別委員会を通じてフィジーとの十分な意見交換と理解をもって実施されたか ・ 案件の実施過程を定期的に把握するプロセスは取られていたか ・ 他ドナーとの連携はどのように図られていたか(協議開催の頻度、協議関係)	二国間協議議事録 ドナー間協議記録 個別案件実施報告書 各種評価報告書	左記文書 外務省、JICA フィジー政府(首相府、案件別各機関等) 豪州、NZ、UNDP等の主要ドナー
	3 援助実施体制の適切性	対フィジー援助の実施体制は整備されていたか ・ 在フィジー日本大使館、JICA フィジー事務所による ODA タスクフォースや本省の実施体制は妥当であったか ・ オールジャパンによる運営は行われていたか。その運営は効果的であったか	ODA タスクフォース議事録 各種調査・評価報告書	左記文書 外務省、JICA フィジー政府(首相府、案件別各機関) 民間企業(個別案件)
	4 他ドナー・国際機関との連携	対フィジーの援助計画の策定・実施において他ドナーとの連携は適切なプロセスにより実施されたか ・ 政策策定、案件形成、実施プロセスにおいて他ドナーとの連携がどのように行われ、それが日本の援助を効果的・効率的に実施する上でどの程度適切であったか	個別案件実施報告書 各種評価報告書 ドナー間協議議事録	左記文書 外務省、JICA 豪州、NZ、UNDP等の主要ドナー 主要事業の連携ドナー
外交の視点からの評価				
1 外交的な重要性	国際社会の太平洋島嶼国への支援における日本の役割・プレゼンスが日本外交の推進にいかんにか貢献しているか ① 政治的側面 ・二国間関係の強化 ・地政学的位置づけの重要性 ・外交の深化 ② 社会的側面 ・基本的価値観の共有		PALM 成果文書	外務省、JICA フィジー政府(首相府、案件関連省庁)
	2 外交的な波及効果	① 政治的側面 ・国際社会の太平洋島嶼国への支援に関する議論をリードできたか ・日本のプレゼンスの向上につながったか ② 経済的側面 ・経済関係の強化 ③ 社会的側面 ・相手国との友好関係の促進 ・対日感情の向上 ④ その他 ・民間人的交流		PALM 成果文書 要人との会談議事録等

注:「情報収集先」欄における「外務省」は外務本省及び在フィジー日本国大使館、「JICA」は JICA 本部及びフィジー事務所を指す。

評価の枠組み(ツバル)

評価項目		評価内容(指標)	情報源(ヒアリング以外)	情報収集先
政策の妥当性	1 日本のODA政策との整合性	ODA大綱、開発協力大綱、中期政策、北海道アイランダーズ宣言、沖縄キズナ宣言と整合性を有しているか ・ 我が国の対ツバル援助方針は、ODA大綱、開発協力大綱、中期政策とどのように整合しているか(上位政策の内容と「ツバルに対する ODA の考え方」の一致度) ・ 第5~6回 PALM における重点課題とツバルへの協力重点分野の整合性検討(両文書の比較検討)	ODA大綱 開発協力大綱 中期政策 第5~7回 PALM における宣言文書 個別データブック	左記文庫 外務省、JICA 有関係
	2 ツバルの開発ニーズとの整合性	ツバルの「持続的開発戦略(2005-2015)」と整合性を有しているか ・ 我が国の対ツバル援助は、全般的にどの程度ツバルの開発戦略と整合性を有しているか(各開発戦略のレビューにおける我が国援助の位置づけ) ・ 対ツバル援助重点分野は、開発戦略とどの程度整合性を有しているか(援助重点分野への援助投入量・割合とツバルの開発戦略における優先度との一致度)	National Strategy for Sustainable Development: 2005-2015 Tuvalu and Secretariat of the Pacific Community Joint Country Strategy 2008-2012 個別援助方針・事業展開計画 個別データブック	左記文庫 外務省、JICA ツバル政府
	3 国際的な優先課題との整合性	国際的な優先課題への対応と整合し、矛盾がないか ・ 我が国の対ツバル援助方針は、域内各国の協議及びオーナーシップの下に策定されたパンフィック・プランや太平洋地域主義枠組みと整合しているか ・ その他地球規模の開発優先課題と整合しているか	パンフィック・プラン、太平洋地域主義 枠組 個別データブック ミレニアム開発目標、世界開発報告、 人間開発報告等	左記文庫 外務省、JICA 太平洋諸島フォーラム(PIF) ツバル政府
	4 他ドナーとの関連性	他ドナーの支援内容と調和の取れた援助となっているか 我が国の援助の特徴や比較優位性はどのような点で顕著か ・ ツバルにおける主要ドナーと我が国の援助方針との間には共通点、相違点、補完性があるか(各ドナー戦略文書の調和の度合い) ・ それらの重点分野の違いとツバル政府の開発戦略との間にはどのような調和が成り立っているか ・ PALM の場で豪州、NZと共に発表した共同宣言内容はどの程度進展しているか	主要ドナー地域・個別援助戦略	左記文庫 外務省、JICA、PIF ツバル政府 豪州、NZ、UNDP 他国連機関、 ADB 等の主要ドナー
結果の有効性	1 開発課題の克服度合い	太平洋島嶼国及びツバルに対する援助政策とその実施は、ツバルの開発課題をどの程度克服したか ・ 日本の援助は、ツバルの開発戦略に掲げられた課題の解決にどのように貢献し、効果をもたらしたか(定性・定量)	経済社会指標 開発戦略のレビュー文書	左記文庫・指標 ツバル政府 外務省、JICA
	2 日本の援助の貢献度	対ツバル援助における重点課題ほどの程度達成されたか ・ 対ツバル援助重点分野に沿って形成された個々の案件は、目的として設定された十分な結果を出しているか 【気候変動対策】海岸浸食対策、災害対応能力強化等の状況 【環境保全】廃棄物排出量の抑制状況 【教育機能強化】高等教育施設及び体制の整備状況 【保健医療サービスの向上】感染症対策及び保健医療施設の整備・改善状況 【経済活動の拡大】運輸・通信関連インフラの整備及びソフト支援 【ガバナンス強化】開発政策の策定・適宜支援 ・ 個々の案件の実施の結果、どのような改善(アウトカム、インパクト)が見られ、マクロレベルでの効果に結び付いたか	案件データベース 各種評価報告書 人間開発報告等	左記文庫・資料 外務省、JICA ツバル政府各省庁(調査対象案件により異なる) 豪州、NZ、UNDP 等の主要ドナー 調査対象案件関連専門家、 JOCV/SV
プロセスの適切性	1 策定プロセスの適切性	対ツバル援助方針・事業は適切なプロセスにより策定されたか ・ 対ツバル援助方針・事業は、関係者との十分な情報共有、分析、合意の下に策定されたか ・ 対ツバル援助方針・事業においては、ツバルの特殊性にあった案件形成が行われたか ・ 対ツバル援助方針・事業は、適切な意思決定プロセスにしたがって実施されたか	各種評価報告書 関係者間の協議議事録 政策協議議事録等	左記文庫 外務省、JICA 現地 ODA タスクフォース ツバル政府(首相府等) PIF 事務局 豪州、NZ、UNDP 等の主要ドナー
	2 実施プロセスの適切性	対ツバル援助は適切なプロセスにより実施されたか ・ 2つの重点分野における課題へのアプローチが実施されたか(案件実施状況) ・ 日本とツバルとの間で、政策協議やセクター別会合を通じてツバルとの十分な意見交換と理解をもって実施されていたか ・ 案件の実施過程を定期的に把握するプロセスは取られていたか ・ 他ドナーとの連携はどのように図られていたか(協議開催の頻度、協議関係)	二国間協議議事録 ドナー間協議記録 個別案件実施報告書 各種評価報告書	左記文庫 外務省、JICA ツバル政府 豪州、NZ、UNDP 等の主要ドナー
	3 援助実施体制の適切性	対ツバル援助の実施体制は整備されていたか ・ 在フィジー日本大使館、JICA フィジー事務所による ODA タスクフォースや本省の実施体制は妥当であったか ・ オールジャパンによる運営は行われていたか、その運営は効果的であったか	ODA タスクフォース議事録 各種調査・評価報告書	左記文庫 外務省、JICA ツバル政府 民間企業(個別案件)
	4 他ドナー・国際機関との連携	対ツバルの援助計画の策定・実施において他ドナーとの連携は適切なプロセスにより実施されたか ・ 政策策定、案件形成、実施プロセスにおいて他ドナーとの連携がどのように行われ、それが日本の援助を効果的・効率的に実施する上でどの程度適切であったか	個別案件実施報告書 各種評価報告書 ドナー間協議議事録	左記文庫 外務省、JICA 豪州、NZ、UNDP 等の主要ドナー ドナー間協議議事録
外交の視点からの評価				
1 外交的な重要性	国際社会の太平洋島嶼国への支援における日本の役割・プレゼンスが日本外交の推進にいかに関与しているか ① 政治的側面 ・ 二国間関係の強化 ・ 地政学的な位置づけの重要性 ・ 外交の深化 ② 社会的側面 ・ 基本的価値観の共有	PALM 成果文書	外務省、JICA ツバル政府	
2 外交的な波及効果	① 政治的側面 ・ 国際社会の太平洋島嶼国への支援に関する議論をリードできたか ・ 日本のプレゼンスの向上につながったか ② 経済的側面 ・ 経済関係の強化 ③ 社会的側面 ・ 相手国との友好関係の促進 ・ 対日感情の向上 ④ その他 ・ 民間の人的交流	PALM 成果文書 要人との会談議事録等	外務省、JICA ツバル政府 JOCV/SV 等	

注:「情報収集先」欄における「外務省」は外務本省及び在フィジー日本大使館、「JICA」はJICA 本部及びフィジー事務所を指す。

添付資料 5 参考文献

外務省「政府開発援助(ODA)大綱」, 2003 年。

外務省「開発協力大綱」, 2015 年。

外務省国際協力局「平成 27 年度開発協力重点方針」, 2015 年。

外務省大臣官房 ODA 評価室「ODA 評価ガイドライン(第 9 版)」, 2015 年。

黒崎岳大「太平洋島嶼国と日本の貿易・投資・観光」太平洋諸島研究所, 2014 年。

国際機関太平洋諸島センター「統計ハンドブック 2015 日本と太平洋島嶼国との間の貿易・投資・観光」, 2015 年。

国際協力機構「事業評価年次報告書」, 2014 年。

太平洋諸島研究所「パシフィックウェイ」No.144, 2014 年。

Government of Fiji, *Strategic Development Plan 2007-2011*.

Government of Samoa, *Strategy for the Development of Samoa (SDS) 2008-2012*

Government of Samoa, *Strategy for the Development of Samoa (SDS) 2012-2016*

Government of Tuvalu, *2015 National Budget*

Ministry of National Planning (Government of Fiji), *Roadmap for Democracy and Sustainable Socio-Economic Development 2010-2014*, 2009.

Ministry of Strategic Planning, National Development and Statistics (Government of Fiji), *A Green Growth Framework for Fiji*, 2014.

OECD-DAC, *International Development Statistics Online Database*

Tuvalu Government, *TE KAKEEGA II National Strategy for Sustainable Development 2005-2015*, 2005.

United Nations, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 2015.

United Nations, *SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway*, 2014.

United Nations, *World Population Prospects*

UNFCCC-COP, *Adoption of the Paris Agreement*, 2015.

Pacific Islands Forum Secretariat, *The Framework for Pacific Regionalism*, 2014.

Pacific Islands Forum Secretariat, *The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration*, 2006.

外務省 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>

国際協力機構(JICA) <http://www.jica.go.jp>

UN conference on Small Island Developing States

<http://www.sids2014.org/index.php?menu=14>

アジア開発銀行ホームページ(Key Indicators)

<http://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2015#country>

沖縄県知事公室広報交流課ホームページ

http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/chijiko/kohokoryu/kense/publicity/kohoshi/kohoshi/back/2012/documents/04-05_3.pdf

外務省ホームページ「各国の国別援助方針・事業展開計画」

外務省ホームページ(太平洋・島サミット(PALM))

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/

外務省ホームページ(地域別インデックス(大洋州))

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pacific.html>

外務省ホームページ(政府開発援助(ODA)国別データブック)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni.html>

外務省ホームページ(ODAと地球規模の課題 気候変動)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/>

外務省ホームページ(ODAと地球規模の課題 防災)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bousai.html>

外務省ホームページ(ODAと地球規模の課題 小島嶼開発途上国(SIDS))

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/sids/sids.html>

鹿児島県志布志市市民環境課ホームページ

<http://www.city.shibushi.lg.jp/docs/2013091100045/>

国際協力機構ホームページ(事後評価)

<http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/after.html>

国際協力機構ホームページ(民間連携)

http://www.jica.go.jp/activities/schemes/priv_partner/index.html

国際協力機構ホームページ(技術協力プロジェクト)

<http://www.jica.go.jp/project/fiji/002/outline/>

国立民族学博物館ホームページ(研究テーマ, トピックス)

<http://www.minpaku.ac.jp/museum/showcase/fieldnews/themetopics/intoh/theme04>

ニュージーランド外務貿易省ホームページ(Countries and Regions/ Pacific)

<https://www.mfat.govt.nz/en/countries-and-regions/pacific/>