

第3章 新たな援助の方向性



ボリビア「氷河減少に対する水資源管理適応策モデルの開発」ラパス市郊外の観測地点で気象の観測データをパソコンに読み込む日本人専門家とボリビア人技術者(写真提供:久野真一/JICA)

第1節

プログラム・アプローチの強化

日本の経済・財政状況が厳しい中で、国民の幅広い理解を得ながら、限られた予算で最大限の効果を上げるためには、「選択と集中」による戦略的で効果的な援助を行う必要があります。このため「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」(2010年6月発表)においてもプログラム・アプローチ(個別プロジェクトを越えて、特定の開発課題に対し援助手法を組み合わせる)を強化していく方針を打ち出しました。

これまでは、原則として途上国からのプロジェクトごとの要請に基づいて、個別の支援案件の実施を検

討してきたため、支援の必要性や成果を判断するのに、どうしても個別案件(プロジェクト)にのみ着目しがちでした。今後は、途上国との政策協議に基づいて、特定の開発課題の解決に向けた目標を設定した上で、その目標達成に必要な具体的案件を導き出していく、プログラム・アプローチに移行していくこととなります。

このやり方により、プログラム目標の達成に必要な個別のプロジェクトについて、無償資金協力、有償資金協力または技術協力といった様々な援助手法を有機的に組み合わせることで、プロジェクト間の相乗効

果を高め、全体としてより大きな成果を上げることが期待できます。また、プログラム目標の達成に必要な投入要素や規模についてある程度予測ができるようになり、相手国政府や他ドナーにとっても中長期的な開発・援助戦略が立てやすくなります。さらに、日本による支援の政策的意図や援助の効果等についてより筋道だった説明が可能となり、政府としての説明責任

を果たすことにもつながります。

プログラム・アプローチに試行的に着手するため、既に下記の試験的プログラムを選定しています。今後こうしたプログラムの増加を図ることで、徐々にプログラム・アプローチの浸透・強化に取り組んでいく予定です。

【試験的プログラム】

- (1) インドネシア「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」
運輸・交通の容量・能力が飽和状態にあるジャカルタ首都圏において、運輸・交通・物流の関連インフラ整備および効率化を通じて、同地域の投資環境・ビジネス環境の改善を目指すもの。
- (2) ガーナ「アッパーウエスト州母子保健システム強化プログラム」
日本が重点的に支援を実施しているアッパーウエスト州における母子保健システム(母子保健についての予防や治療サービスを組織的に提供する仕組み)の改善を目指すもの。
- (3) タンザニア「コム生産能力強化プログラム」
日本も主要援助国として援助協調を進めているタンザニアにおいて、特に不安定な生産能力に悩む農業分野に着目し、コム生産力の増強を目指すもの。
- (4) バングラデシュ「基礎教育内容向上プログラム」
就学率が向上している一方で、修了率の低さ(中途退学率や留年率の高さ)が問題となっているバングラデシュにおいて、教育の質を向上させることによって、初等教育の修了率向上を目指すもの。
- (5) ラオス「電力整備プログラム」
水力開発のポテンシャルが高いにもかかわらず国内の電力供給不足および低い電化率に悩むラオスにおいて、安全かつ安定的な電力供給の拡大を目指すもの。



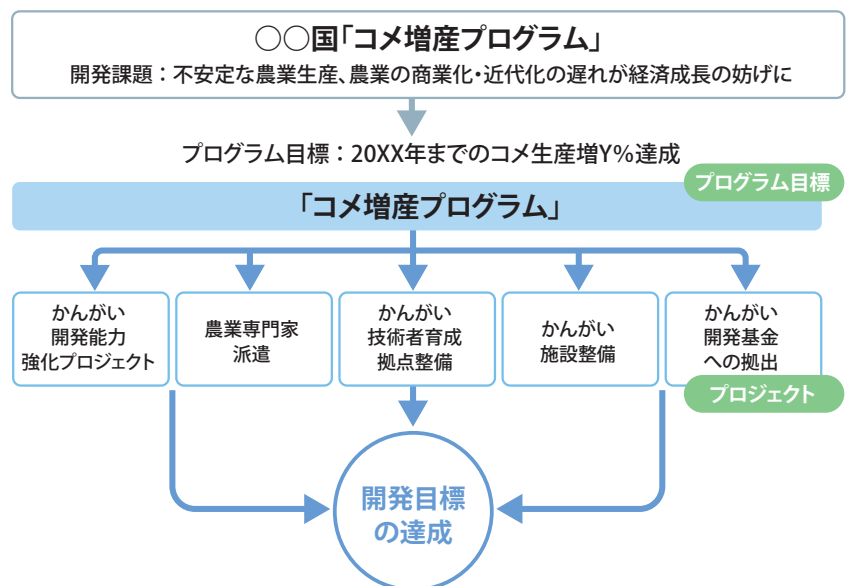
インドネシアの首都ジャカルタ市内の帰宅時間帯の渋滞。公共交通のインフラ整備が求められている(写真提供:久野真一/JICA)

プログラム・アプローチ(イメージ図)

プログラム・アプローチ：援助ニーズの詳細な分析、途上国との政策協議に基づいて、開発課題とその解決に向けた開発目標(プログラム)を設定し、そこから具体的な援助対象(プロジェクト)を導き出していく



(写真提供:篠田有史/JICA)



多国間援助(国際機関を通じた援助:マルチ)と二国間援助(バイ)の間の協調を「マルチ・バイ連携」と呼んでいます。マルチ・バイ連携の目的は二点あります。一つは、国際的な援助の流れを二国間の援助政策に反映させるとともに、日本に比較優位がある二国間援助の手法を援助受入国内や国際社会におい

て主流となる考え方にすることです。もう一つは、分野共通の目標の下で、二国間と多国間援助を効果的に組み合わせ、日本が行う援助の効果向上を図ることです。

このような望ましい連携を実現するためには、以下のような取組を行っていく必要があります。

- 日本の援助につき、途上国政府のセクタープラン(分野ごとの開発計画)の下で、プログラム化(個別プロジェクトを越えて、特定の開発課題に対し援助手法を組み合わせる取り組み)を強化。
- セクタープランの策定・評価および政策協議へ援助国として積極的に参加し、政策を提言。
- 成果の提示方法(指標等)を研究・導入(当該国の関係指標等により成果をモニタリング・評価する)。
- 日本の取組を拡大するための援助協調枠組み^{*}の積極的活用。
- 世界エイズ・結核・マラリア対策基金、世界銀行(日本基金を含む)、UNICEF、アジア開発銀行(ADB)^{注18}、アフリカ開発銀行(AfDB)^{注19}等の国際機関、EFA-FTI(「万人のための教育」ファスト・トラック・イニシアティブ)等との連携。
- 試験的实施国での成果および経験を多国間のフォーラムに積極的に発信。

このような取組を行っていくことにより様々な成果が考えられます。たとえば保健分野では、支援が相手国の中央レベルから地方レベルまで一貫した戦略の下で実施されることによって、成果を定量的に測定できる環境を整えることができます。こうした環境の下では、日本の支援の成果を目に見える形で現地、日本国内、国際社会において効果的に発信することが可能になります。教育分野では、基礎教育分野における課題(障がい児や言語的少数派に属する児童等、疎外された子どもの教育へのアクセス改善、教員育成等の教育の質の向上、学校運営の改善等)に対処するため、一定の成果を上げている日本による支援を、マルチ・バイ連携を通じて拡大し、効果をさ

らに高めることが考えられます。また、途上国の教育セクタープランの中で、日本の現場での成功例を発信していくことも有効です。このような成果を目指して、引き続きマルチ・バイ連携を促進していきます。



マルチ・バイ連携を積極的に進めている Bangladesh の「母性保護サービス強化プロジェクト」病院で生まれたばかりの赤ちゃんとお母さん(写真提供:岡清香)

用語解説

* 援助協調枠組み

複数の援助国・機関等が開発の優先度について合意を形成し、援助政策や実施方法を統合したり、相互に補い合うために行う一連の活動を規定する枠組みのこと。

注18：アジア開発銀行 ADB：Asian Development Bank

注19：アフリカ開発銀行 AfDB：African Development Bank

第3節

ODA事業の透明性向上と継続的改善

2010年6月に発表した「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」においては、援助の計画(Plan)、実施(Do)、評価(Check)、フォローアップ活動(Act)という一連の事業サイクル(英語の頭文字をとって「PDCAサイクル」)の中で、次のような取組を通じて、援助の透明性向上(「見える化」)を進めようとしています。すなわち、第三者の関与を得ることでODAの説明責任の向上を図る、援助の効果を明示する、プロジェクトの現状や成果などを目に見える形にする、わかりやすい評価報告書を作成する、といったものです。これらを通じて援助の透明性を高め、情報開示を強化することとしました。この方針を踏まえ、2011年1月には「戦略的・効果的な援助の実施に向けて～見える化の徹底とPDCAサイクルの強化～」を発表し、10月にはそのフォローアップとして「戦略的・効果的な援助の実施に向けて(改訂版)～ODA事業の透明性向上と継続的改善～」を発表しました。(PDCAサイクルについては150ページ参照)

2011年中の取組としては以下のものを実施しました。計画段階において、国別援助方針を導入しました。これは、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、相手国の開発計画、開発上の課題などを考慮した上で策定する国別の援助方針であり、今後3年をめどに原則としてすべてのODA対象国について策定することとしています。これまでの国別援助計画とその下で策定された事業展開計画を統合し、より簡潔で戦略性の高いものに改編して、「選択と集中」による援助の方向性の明確化を目指します。また、個別の案件については実施に係るPDCAサイクル強化の観点から2011年10月に第1回開発協力適正会議を開催しました。経済界・言論界・NGOなど外部の有識者からなる委員との意見交換を通じて、有償資金協力・無償資金協力・技術協力の個別事業を対象に、調査の段階から適正化を図るものです。評価段階では、外務省におけるODA評価の体制を強化し、その独立性を強化するため、評価機能を2011年4月に国際協力局から

大臣官房に移管、ODA評価室を新たに設置するとともに、ODA評価室長には外部から評価専門家を迎えました。JICAにおいては、有益な教訓やモデルが得られそうな案件については、より詳細な事後評価を行うこととし、また、ホームページ上に評価報告書の検索データベースを加えるなど、評価の質の向上と評価情報へのアクセス改善を図りました。

ODAに対する国民の理解と支持をさらに得ていくための広報のあり方として、2010年10月にJICAのホームページ上(外務省ODAホームページから直接リンク)に透明性向上のための「ODA見える化サイト」を立ち上げました。全世界で展開しているODA事業のうち、JICAが実施を担当する有償資金協力、無償資金協力および技術協力の各案件について、各事業の概要、案件の形成から完了までの過程を国民にわかりやすく伝えるため、写真や、事前・事後評価などの情報を随時掲載しています(2011年9月末までに455件を掲載)。現在実施中の案件のみならず、過去10年程度の間完了した案件にも遡った掲載について、2013年度末を目標に実施する予定であり、できる限り包括的な情報開示を目指しています。日本NGO連携無償資金協力をはじめとする、外務省が実施主体となる無償資金協力の案件についても外務省のホームページに随時掲載しています。



ODA見える化サイト <http://www.jica.go.jp/oda>

1. インフラの開発がなぜ途上国の経済成長にとって有益か

貧困削減のためには、地域の経済活動を活性化させ、安定的な雇用を生み出すことが有効な手段となります。経済活動活性化の方策としては、域外からの投資を呼び込むこと、および域内の貿易を活性化させることが考えられます。こうした方策の実現を加速させるために必要となるのが、原材料・製品の輸送網や操業に必要な電力供給など、経済活動を支えるインフラ

(経済社会基盤)の整備です。

新成長戦略*においては「パッケージ型インフラ海外展開」*を国家戦略プロジェクトとして掲げ、その取組を強化していますが、これは日本の復興と成長とともに、開発途上国における経済成長と貧困削減に大きく役立つものです。

2. 域外からの投資促進による経済振興

開発途上国への投資を促進することにより、新たな産業の創出、技術移転、雇用促進など多様な効果がもたらされます。企業が活動を行うためには、ソフト・ハード面で様々な要素が必要ですが、中でも重要な要素の一つが、経済活動を支えるインフラの整備です。

日本企業の投資先として期待が高まる地域におい

て、日本政府は、道路・橋梁・鉄道・港湾・空港などの輸送網の整備に向けた支援を実施しているほか、情報通信技術、再生可能エネルギーやスマートグリッド(次世代送電網)など、日本が持つすぐれた技術も活用して、電力の安定確保に向けた支援などを進めています。



カンボジア「国道1号線改修計画」この事業により道幅が広げられて渋滞が解消された(写真提供:佐藤浩治/JICA)

3. 地域の経済統合推進による域内貿易活性化

ある地域同士が貿易を行う場合、地理的な距離に比例した物流コストが発生します。一般的には、距離が離れるほど貿易量は低減しますが、輸送インフラを整備することによって、輸送日数の短縮・輸送量の増加を図ることができ、輸送コストを低減させ、貿易を盛んにすることが可能です。物理的に離れた経済圏同士を輸送インフラで連結することで経済圏を新たに統合することができ、その域内における貿易の活性化が期待できます。また、こうした経済統合は、域内の格差是正にも有効です。

日本は、世界各地で経済回廊(20ページ用語解説参照)などの広域インフラ整備の支援を行っており、域内貿易活性化を通じた開発途上国の経済成長実現に取り組んでいます。2010年度においても、日・ASEAN首脳会議で、「ASEAN連結性に関するマスタープラン」(19ページ図版参照)実施に貢献する用意があると表明したほか、第4回アフリカ開発会議(TICAD IV) ^{ティカッド} フォローアップにおいても、アフリカの成長加速化のためのインフラ整備を掲げるなど、引き続き支援に取り組んでいくことを表明しています。

4. 開発途上国でのインフラ整備を推進するための諸制度

開発途上国でのインフラ整備を支援するために、日本は従来よりODAを様々な形で活用してきました。新成長戦略においては「パッケージ型インフラ海外展開」を国家戦略プロジェクトとして掲げており、開発途上国でのインフラ整備を支援するための諸制度についても、これを発展させ、有効活用するための検討がなされています。

JICAでは、民間企業の知識・経験、資金、技術等を活用するとともに、民間企業の海外展開を後押しするため、官民連携(PPP)インフラの事業化調査の提案を民間より公募し、提案した企業に調査を委託する制度を2010年度より開始しました。また、途上国の開発に寄与する民間事業へ直接の出資・融資を行うJICA海外

投融資*制度についても再開し、試験的に行う案件への出資・融資に向けた準備を進めています。

さらに、2011年8月には、パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合および外務省における「ODAのあり方に関する検討」^{注20}での議論を受け、中進国および中進国を超える所得水準の開発途上国に対し、具体的なパッケージ型インフラ案件の受注や資源獲得等のために直接的に有効であることが確認できる場合には、案件によっては、戦略的かつ例外的に円借款を活用していくことが決定されました。

こうした様々な制度を活用し、開発途上国でのインフラ整備を引き続き支援していきます。

用語解説

* 新成長戦略

日本経済を成長させるための政策。7つの戦略分野①環境・エネルギー、②健康(医療・介護)、③アジア経済戦略、④観光立国・地域活性化、⑤科学・技術・情報通信、⑥雇用・人材、⑦金融、と21の国家戦略プロジェクトを定めた。

* パッケージ型インフラ海外展開

「新成長戦略」にて、「パッケージ型インフラ海外展開」として官民連携によるインフラ事業展開を推進している。アジアを中心とするインフラ需要に対して、民間企業の取組を支援し、日本企業が電力、鉄道、水、道路事業などの海外でのインフラ整備をめぐり、施設建設などのハードインフラだけでなく、その事業運営に必要な知識・経験、技術の移転、管理運営に関する人材育成などのソフトインフラ整備まで、パッケージ型に支援する考え方。

* JICA海外投融資

JICAが行う有償資金協力で、日本の民間企業が途上国で実施する開発事業に対し、必要な資金を出資・融資するもの。民間企業の開発途上国での事業は、雇用を創出し経済の活性化につながるが、様々なリスクがあり高い収益が望めないことも多いため、民間の金融機関から十分な資金が得られないことがある。「海外投融資」は、そのような事業に出資・融資することにより、開発途上地域の開発を支援するもの。支援対象分野は①MDGs・貧困削減、②インフラ・成長加速化、③気候変動対策。円借款は途上国政府に行う経済協力に対して、海外投融資は、日本の民間企業が途上国の政府以外の民間企業と行う活動に対し支援を行うことを通じて開発に貢献するもの。

注20：「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」2010年6月29日付： <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata.html>

第5節

環境・気候変動分野への協力と 途上国で活かされる日本の技術

気候変動は、干ばつや洪水などの異常気象や温暖化による海面上昇など生活環境に様々な影響を及ぼします。これらに効果的に対処するためには、資金や技術、知識、インフラ、管理能力などの経済社会環境を整備する必要がありますが、^{注21}特に開発途上国では、そのような資金や技術、知識が不足しているため、気候変動への取組が遅れがちです。このため、たとえば、自然災害が起きたときに対応が不十分だったり、遅れたりすることにより被害が拡大してしまう場合があります。2010年、日本はこうした開発途上国の自然災害に対処する能力の向上のため、災害対策用の資機材の調達資金を供与する無償資金協力を、アジア、アフリカを中心とする25か国において実施しました。2011年にカンボジアで集中豪雨などが発生した際には、この協力により供与された日本製の重機が洪水で決壊した堤防などの修復作業で活躍し、カンボジア政府から感謝されました。

また、気候変動に伴い、地域によっては降水量の減少や干ばつの発生などにより水不足に陥りやすくなるのが懸念されており、安全な水へのアクセスの確保も課題になっています。2010年には、砂漠地域にあり水不足の著しいチュニジア南部の都市で、安定した水の供給を確保するため、日本の技術を用いた、塩分濃度の高い地下水を淡水化する施設の調達資金を供与する無償資金協力を実施しました。

気候変動の原因となる温室効果ガスは、先進国のみから排出されているものではありません。世界の排出量の半分以上は、京都議定書において、排出削減義務を負わない開発途上国から排出されています。世界全体での排出削減を達成するためには、こうした開発途上国から排出される温室効果ガスの削減にも努める必要があります。このため、先進国には、排出削減を進めていく能力や資金が不足している開発途上国の取組を積極的に支援していくことが求められています。

2010年、日本は、大規模な干ばつのために水力発電による電力供給が減少し、電力不足が深刻化しているケニアにおいて、地熱発電所を建設する円借款を供与しました。この協力では、日本のすぐれた地熱発電用の蒸気タービンを用いることで、ケニアの電力供給を安定させるばかりでなく、同規模の火力発電を用いた場合に比べて温室効果ガスの排出を削減することが期待されています。

多くの開発途上国では、気候変動問題のみならず、急速な経済成長や都市化による大気汚染、下水道が十分に整備されていないことによる水質汚濁など、様々な環境問題に直面しています。2009年、日本は、交通渋滞とそれに伴う大気汚染が深刻なインドネシアのジャカルタ首都圏において、都市高速鉄道システムを整備する円借款を供与しました。また、同年には、十分に処理されていない下水の海への流出が沿岸部の水質汚濁の原因となっているパプアニューギニアの首都ポートモレスビー市において、下水道施設を整備する円借款を供与しました。

開発途上国におけるこうした環境・気候変動分野の協力には、日本の企業が参加し、日本のすぐれた環境関連技術やインフラ関連技術が応用されているものがたくさんあります。

日本としては、これらの取組を政府・民間ともによく連携しながら行うことにより、日本のすぐれた技術がますます多くの開発途上国で活かされ、また、開発途上国の環境・気候変動問題への取組の助けになることを期待して、今後も支援を実施していきます。



ブラジル「ピリングス湖流域環境改善計画」では、下水道の整備、湖周辺住民の生活環境の向上、環境保全を目指す(写真提供:久野真一/JICA)

注21：ここで述べられているように、気候変動やそれに伴う気温・海面上昇などに対して、対処療法的に、たとえば、護岸工事や土壌の栄養改善、伝染病予防などを行うことを「適応」と呼ぶ。一方で、時間はかかるが根本的な解決を図るため、エネルギーの効率的な利用や省エネ、二酸化炭素の回収・蓄積、吸収源の増加などを行うことを「緩和」という

紛争、テロ問題の 根本的解決に向けたODAの活用

現在も世界各地では紛争が続き、また紛争が終結した場合であっても、再び紛争状態に陥る危険性を抱えた国が数多くあります。国連開発計画 (UNDP) がまとめた「人間開発報告書2005」によれば、ミレニアム開発目標 (MDGs) の達成に最も遠いと思われる34の開発途上国のうち、22か国が紛争継続中、または紛争後の不安定な状況にあります。また、紛争から立ち直ったばかりの国のうち、約4割 (アフリカのみに注目すれば約6割) が、再び紛争状態に陥っています。

紛争により疲弊し、統治能力を失った、いわゆる「破綻国家」がテロ活動の拠点となり、周辺地域や世界全体に対する脅威となる危険性もあります。たとえば、アフガニスタンでは、依然として武装勢力によるテロが続いています。アル・カーイダに代表されるように、テロ組織は国際化され、先進国でテロを起こす例もあります。2010年だけでも、アフガニスタンやパキスタン、イラク各地での自爆テロのほかに、3月のロシア・モスクワ地下鉄における連続爆弾テロや、5月の米国・ニューヨーク・タイムズスクエア爆弾テロ未遂、12月のスウェーデン・ストックホルム中心部における自爆テロといった事件が発生するなど、テロ問題は、引き続き国際社会共通の脅威、課題となっています。

自国の安全と繁栄が国際社会の平和と安定の上に成り立っている日本は、紛争やテロ問題の解決に向けた取組をこれまで積極的に行ってきました。たとえば、アフガニスタンやイラクなどの国々において、元兵士の武装解除、動員解除および社会復帰 (DDR)^{注22}や警察支援、地雷の除去などに対する支援です。また、アフガニスタンでは、2011年7月から開始された治安権限移譲プロセスの

着実な進捗と治安の安定を目的として、警察官の給与・訓練支援、識字教育などの取組を行っています。日本と特に関係の深い東南アジア諸国に対しては、出入国管理、航空・港湾における保安、税関、法執行などの分野で、国際的なテロ防止対策に役立つ様々な支援を行っています。

依然として紛争やテロが続く中、日本は国際社会の責任ある一員として、より効率的、効果的な取組を行っていく必要があります。たとえば、2011年7月に公表された『『PKOの在り方に関する懇談会』中間取りまとめ』では、オールジャパンとしての連携の強化として、国連PKOなどの平和維持活動とODAを含む外交活動との戦略的かつ効果的な連携が提案されています。今後も日本は、グローバルな安全保障環境を改善し、日本の安全と繁栄の確保につながるよう、貧困削減、紛争、テロ問題の根本的な原因の解決などのために、ODAのより適切な活用を模索していきます。



アフガニスタン「基礎職業訓練プロジェクト」職業訓練センターで学ぶ電気・電子科の学生
(写真提供:レイモンド ウィルキンソン/JICA)

注22：元兵士の武装解除、動員解除および社会復帰 DDR: Disarmament, Demobilization and Reintegration