

第1章 評価のまとめと提言・教訓

本章は、平成24年度ODA評価「キューバ国別評価」の概要である。同評価は、1) 対キューバODAの意義を踏まえ、日本の対キューバODA政策を全般的に評価し、今後のODA政策の立案や実施のための教訓や提言を得ること、2) 評価結果を公表することで国民への説明を果たすとともに、キューバ政府や他ドナーに同結果をフィードバックすることでODAの広報に役立てること、3) 評価を通じたODAの改善や見える化の促進に寄与すること、を目的として実施された。

日本の対キューバ援助は、開発の視点において、全体として高い妥当性が認められ(政策の妥当性)、キューバの開発にある程度貢献し(結果の有効性)、実施プロセスはおおむね適切かつ効率的であった(プロセスの適切性)と評価された。外交の視点においては、両国間の外交関係強化にある程度貢献するものであったと評価された。なお、キューバに対する協力は全体量が極めて限られており、協力重点分野以外への技術協力や草の根・人間の安全保障無償資金協力(以下、草の根無償)、並びに国際緊急援助(以下、緊急援助)や文化無償資金協力(以下、文化無償)も無視できない割合を占めること、また緊急援助や文化無償は外交面での貢献度が高いと考えられることから、本評価では協力重点分野以外の協力と緊急援助及び文化無償も評価の対象とした。

以下、まず第4章及び第5章を踏まえた評価のまとめとして、開発の視点からの評価及び外交の視点からの評価を概観する。次いで、それぞれの評価結果を受けて、今後の対キューバ援助における政策立案・実施に係る提言とともに、本評価を通じて得られた教訓を示す。

1-1 評価のまとめ

1-1-1 開発の視点からの評価

1 政策の妥当性

日本は、これまで対キューバ国別援助方針(計画)を策定していない。そのため、外務省国別データブックに示されている日本のODAの「意義」、「基本方針」、「重点分野」の3項目を検討の上、本評価における対キューバ援助政策を表1-1のとおり設定し、評価の対象とした。

表1-1 本評価における対キューバ援助政策

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● 協力の意義<ul style="list-style-type: none">(1) キューバが重視する社会的弱者への配慮を可能とするような持続的な開発を促進する。(2) キューバの一部地域で問題となっている海洋汚染などの環境問題への取組を支援する。● 協力基本方針<ul style="list-style-type: none">(1) キューバが追求する「社会的公正」に配慮しつつ、直面する開発課題に効果的 |
|--|

に取り組むことができるような対キューバ経済協力を実施する。
 (2) 技術協力のみならず、キューバ国民が直接利益を受けられるような案件を中心とした支援を実施する。

- 協力重点分野
- (1) 環境
- (2) 農業(食糧増産)

出所: 外務省「国別データブック」などに基づいて評価チーム作成。

日本の援助の事業実績を整理・分類したところ、環境分野において協力が集中していたのはハバナ湾浄化、ハバナ市都市固形廃棄物管理、水資源開発・管理、農業(食糧増産)分野においては稲作振興であり、これらを協力重点分野の評価の単位とした。また、緊急援助と文化無償も事業実績分類に位置付け、評価の対象とした。なお、緊急援助は人道的な協力という性格を有することから、開発の視点に基づく政策の妥当性は評価しなかった。以下は、政策の妥当性の評価結果である。

日本の対キューバ援助政策にある協力の意義、基本方針、重点分野は、いずれもODA大綱・中期政策において言及されており、対キューバ援助政策は日本のODA上位政策と整合性が高い。今後、対キューバ国別援助方針の策定に当たっては、民間セクターとの連携を打ち出した日本の国際協力理念「開かれた国益の増進」(ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ)や日本が有する優れたシステム・技術の海外への提供をうたう「日本再生戦略」など政府戦略との整合性にも留意することが期待される。また、文化無償についても、各事業は文化無償の目的に合致し、また文化無償の目的はODA大綱に整合していることからその妥当性は高い。

一方、キューバでは、共産党大会承認文書が同国における開発の方向性を示す指針とみなされることから、同文書と対キューバ援助政策の整合性を評価した。日本の対キューバ援助政策で示されている協力重点分野は、キューバの第5回共産党大会「経済決議」(1997年10月)及び第6回共産党大会「党と革命の経済・社会政策指針」(以下、「経済・社会政策指針」)(2011年4月)においてその重要性が言及されており、日本の対キューバ援助政策とキューバの開発計画との整合性は高い。さらに、日本の対キューバ援助政策で示されている協力重点分野は、人間の安全保障の概念、ミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)や持続可能な開発・食料安全保障など国際的な優先課題との整合性も高い。

ハバナ湾浄化、ハバナ市都市固形廃棄物管理、水資源開発・管理、稲作振興が協力の中心になったのは、日本側が日本の比較優位性、もしくは国際的イニシアティブを発揮できる分野を考慮してキューバの要請を採択した結果とうかがえた。一方、キューバ側にとっては、他ドナーによる協力と比較して、技術協力による支援が日本に比較優位のある協力形態として認識されていた。その理由の一つとして、日本が草の根無償、緊急無償資金協力(以下、緊急無償)以外の無償資金協力を実施していないこともあろうが、技術協力が、特定の分野において開発調査、技術協力プロジェクト、専門家派遣、本邦研修を組み合わせ、継続的・多面的に実施されてきたことによると

考えられた。なお、他ドナーとの相互補完性については、日本は他ドナーの資金援助を想定してハバナ湾浄化のためのマスタープラン策定に係る協力を実施するなど、他ドナーの支援との相互補完的な協力の実現を目指してきた。しかし、そのような相互補完性を追求するにはドナー全体の援助額が極めて限られていたため、実現が困難であった。

以上から、整合性・関連性が高いと結論付けられた項目が多く、かつ妥当でないとされた項目はなかったことから、日本の対キューバ援助政策の妥当性は高いと評価する。

2 結果の有効性

協力重点分野である環境と農業(食糧増産)分野におけるこれまでの日本の援助の有効性を評価するに当たり、協力重点分野の目標・指標・目標値が設定されていないという制約があった。そのため、評価チームが目標体系図を作成し、仮の指標・目標値を設定して、援助の効果についての定量的な評価を試みた。その上で、協力重点分野(環境・農業(食糧増産))、文化無償、緊急援助の日本の援助の貢献度について、インタビューなどから得た定性的な情報も踏まえつつ評価した。しかし、日本の援助額は極めて限定的かつ開発調査や調査研究分野での協力が中心であったことから、日本の協力の貢献度は厳密には判断できなかった。

環境分野における協力の目標は、キューバ環境法前文にあるとおり、環境と自然に調和した生活環境が整備されることと考えられる。環境分野は多岐にわたる課題を抱えているが、そのうち、日本は、1)河川や湾などの水質の改善、2)水資源の適切な利用、3)都市固形廃棄物の適正な管理、に対象を絞って協力を行ってきた。

1)の実現のため、キューバ政府による湾岸の工場などへの排水規制で一定程度ハバナ湾の水質が改善され、全国の湾浄化のための取組も始まった。日本も「ハバナ湾汚染源対策調査(開発調査)」(2002～2004年)などでさらなるハバナ湾水質改善への協力を行ったが、キューバ政府の資金調達力不足により開発調査提言の多くを事業化できず、本評価チームが設定した仮の目標値の水質目標値には到達していなかった。

2)の目的のため、カウンターパートである水資源庁(INRH: Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos)へ技術移転を行い、同庁の調査能力が強化されたことが確認された。しかし、水資源の適切な管理・利用には、調査能力向上に加えて莫大な投資も必要であり、仮の指標とした飲料水へのアクセスは改善されていなかった。

3)の実現のために実施中の技術協力プロジェクトにより、ハバナ市公共サービス局の車輛整備工場の技術力が向上し、ごみ収集車などの稼働率が上昇した。しかし、ハバナ市都市固形廃棄物の適切な管理のためには、新規最終処分場の建設やごみ減量のための市民の行動の変容など残された課題も多かった。このように、個別事業レベルでは日本の協力による改善が確認できたものの、上位レベルの課題克服には特にキューバ政府が資金不足からこれまで先送りしてきた事業の実施が必

要であり、キューバ政府の資金調達努力が不可欠であることはもちろんであるが、当面、日本を始めとするドナーの資金協力も期待されるところであった。

農業（食糧増産）分野への協力は、キューバ政府の最重要課題の一つである食糧自給率の向上に資することが目的であった。日本が同分野における協力の中心としてきた稲作振興に対しては、開発調査や実施中の技術協力プロジェクトのほか、各種本邦研修及び草の根無償など様々な形で継続的に支援が実施されてきた。これらの協力は、地域特性に見合った優良種子の生産、同種子の計画的な生産・普及システムの構築など米の単位収量の増大を目指すための基盤作りが中心で、これまでの一連の支援により、過去の技術協力プロジェクトの対象地域（全国の米の作付面積の約40%）においては平均20%の単収増が見込まれる優良種子の特定・配布及び体制整備が行われ、同種子を利用した米生産が行われた。しかし、キューバにおける供給面での肥料・農機具など投入財不足、価格インセンティブの不足、生産連鎖の非効率性、卸売市場の不在など流通面での課題など米の増産に不可欠な諸課題も考慮すると、食糧増産への貢献度という意味ではこれまでのところ限定的と言わざるを得ない。また、稲作振興以外にも、畜産分野や水産分野などで技術協力プロジェクト、本邦・第三国研修、草の根無償など様々なODAスキームを活用した協力が実施されてきたが、これらは分野が多岐にわたる上、稲作振興への協力よりもさらに投入量が限られており、マクロレベルの効果を測れる規模ではなかった。これら稲作振興以外の協力は、日本の対キューバ協力の基本方針に沿ったキューバ国民に直接裨益をもたらす協力であるが、限られた全体の投入量を考慮すると、協力の選択と集中、またスキーム間連携の促進を行って、稲作振興のさらなる効果の発現を目指すことに注力することも一案である。

文化無償実施の目的は、キューバの教育、科学、技術及び文化水準が向上することである。対キューバ協力においては、例えば、「国営ラジオ・テレビ協会に対する文化無償」（2002年）によって、キューバで日本の良質な教育・ドキュメンタリー番組が全国放送され80%もの高視聴率を獲得した。また、「ハバナ市歴史事務所プラネタリウム機材整備計画」（2006年）によって、ハバナ市街の科学技術文化センターにプラネタリウムが開設され、来場者数は11万人を超えた。これらの文化無償は裨益対象がキューバ国民一般と広範囲であることから、国民の教育、科学、技術及び文化に触れる機会を増加させ、さらにはこれらの分野に対する知識や関心を高めることに有効であった。

緊急援助としては、キューバを襲ったハリケーン「グスタフ」、「アイク」（2008年）に対して、日本は緊急無償を実施するとともに、草の根無償も補完的に活用した。本支援は、被災民、とりわけ社会的弱者向けの緊急的な食糧支援やその後の生活環境の復興に寄与しており、支援地域の復旧・復興のために貢献した。また、2012年、ハリケーン「サンディ」被害への物資供与を行った。

3 プロセスの適切性

協力重点分野の選定・確認プロセスは、日本側・キューバ側関係者の多様な意見を十分に聴取しており、適切であった。協力重点分野は、2000年のプロジェクト確認調査団派遣で両国政府により合意され、それらは2001年度国際協力機構(JICA)キューバ国別援助検討会において、国内有識者からも優先的援助課題と確認された。その後、1998年以降毎年開催されてきた政策対話において、「協力分野を変更しない」という理解が共有され、2011年6月のJICAミッション派遣の際も、「環境」と「農業(食糧増産)」を引き続き協力重点分野とすると確認された。また、日本を含め外国機関が経済企画省などキューバ政府の政策決定機関と協議機会を得るのは容易ではないという制約はあるが、個別事業の関連省庁との対話などそれに代わる方法で継続的に現地ニーズが把握されていた。

援助実施体制においては、キューバにJICA在外拠点がないことによって、業務運営や情報収集、知見の蓄積などにおいて制約があった。しかし、在キューバ日本大使館とJICAメキシコ事務所の密接な連携や、援助調整専門家や企画調査員派遣による実施体制強化、2009年の技術協力協定締結など、援助実施の効率化に向けて様々な対策が検討・実施されていた。

案件形成・採択は、対キューバ援助政策にのっとり、かつ適切なプロセスで実施されていた。技術協力については、協力重点分野が絞られていることもあり、基本的に協力実施中の事業担当省庁の要請に応じて案件が形成されていた。草の根無償については、銀行口座開設・送金や資機材調達の諸手続きが複雑であることから、国際NGOを活用した協力を中心として実施されていた。

事業実施プロセスにおいては、日本側でコントロールが難しい要因、例えばキューバの煩雑な各種手続き・調達システム、予算措置の不足によるキューバ側負担費用の執行遅延、カウンターパート及び専門家の国内外の移動規制、非公開情報が多いことなど様々な制約があり、常に効率的に事業が実施されたとは言い難い。その一方で、キューバ中央政府機関を中心に人事異動が少ないことから、カウンターパートと長期にわたり信頼関係を構築しながら技術協力を実施できたこと、また帰国研修生が継続的に業務に従事することで組織として知見が蓄積されていることから、技術移転の効率性・持続性は高いと評価された。

緊急援助のうち物資供与はJICAが実施すると整理されているが、キューバにはJICA在外拠点が設置されていないため、ハリケーン「サンディ」(2012年)被害への物資供与は、キューバ国内では在キューバ日本大使館が中心となり、キューバを兼轄するJICAメキシコ事務所と連携しつつ対応した。同援助の実施に当たっては、2008年の緊急無償対応の経験を活かし、より迅速な対応が実現した。

また、援助の効率化を図るため、他国・国際機関との情報交換が適宜実施されていた。一方、キューバ政府のイニシアティブによりドナーの住み分けも図られていた。

対キューバ国別援助方針(計画)が策定されていなかったため、政策・協力重点

分野レベルでのモニタリングは必ずしも十分ではなかったが、個別事業については規定のガイドラインに基づくモニタリング・評価が行われていた。草の根無償による協力についても、大使館の草の根無償担当の外部委嘱員により、規定のガイドラインに基づいた評価が行われており、そのプロセスは適切であった。

広報活動については、現地では日本大使館が主体となり、テレビニュースや共産党機関紙など発信力の大きいメディアを活用した広報が行われていた。日本国内では、外務省・JICA ホームページともにイベント時のプレスリリース、個別案件概要などが掲載されていた。

以上から、日本の対キューバ援助政策は、様々な制約があるものの、これまでに培ってきた信頼関係や既存の資源を最大限に活用して、おおむね適切かつ効率的に実施されたと評価する。

1-1-2 外交の視点からの評価

日本とキューバは、1929年に外交関係を樹立して以来、安定的な二国間関係を継続してきた。その結果、日本とキューバは安定的な信頼関係を築くことのできる友好国となっており、両国からほぼ毎年要人が往来している。また、この10年間における日本の対キューバ支援は、キューバの大量政治犯逮捕に対する制裁（2003～2008年）として欧州連合（EU: European Union）が援助を中断していた時期にも、投入量は少ないものの継続して実施されてきた。

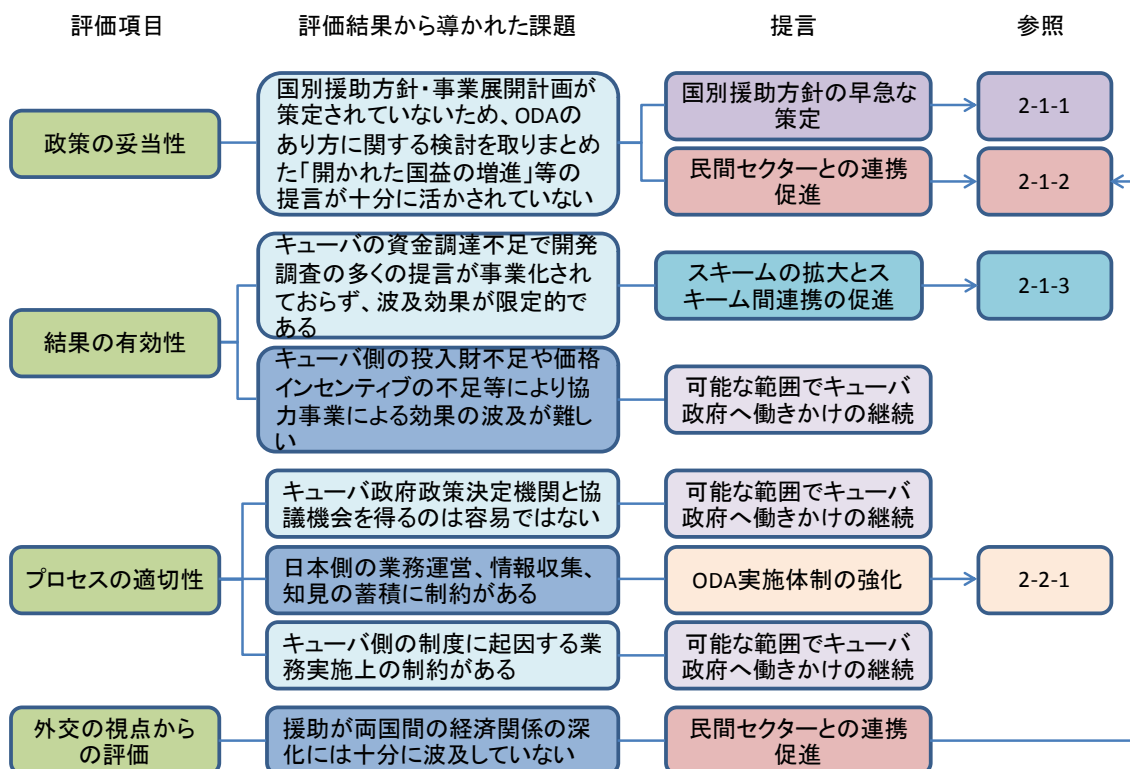
外交的な波及効果としては、日本の協力は二国間の友好関係の促進に寄与していた。特に、裨益対象が広くキューバ国民一般であり、かつ「日本の顔」が見える協力として実施されてきた文化無償や草の根無償などの効果が高かった。このような協力は、国際社会における両国間の連携強化、例えば防災や軍縮などについての理念を共有する一助となっていると考えられる。その一方で、二国間の経済関係は、キューバ政府の債務不履行やそれに伴う日本政府の貿易保険引き受け停止によって、この10年間大きな進展が見られなかったことから、ODAが両国間の経済関係の深化に波及効果をもたらしたとは判断し難い。

以上から、両国間における経済関係の深化の観点においては、日本の対キューバ協力による波及効果は限定的であったと判断される。その一方、日本の協力の投入量は限られているものの、安定的・継続的に実績を重ねてきたことから、両国間における外交関係の強化にある程度貢献するものであったと判断される。

1-2 提言

本評価結果から導かれた課題及びそれらに対する提言は、図1-1のとおりである。なお、2014年は、支倉常長が慶長遣欧使節の一員として日本人として初めてキューバに上陸してから400周年となる二国間の交流史上の節目の年である。このような好機を活かし、キューバにおける日本のプレゼンス強化を図りつつ、下記の提言が実行に移されることが期待される。

図1-1 本評価結果から導かれた課題及びそれらに対する提言



出所：評価チーム作成。

1-2-1 政策・戦略の策定に関する提言

1 国別援助方針の早急な策定

日本のODAのより効果的・効率的な実施に向けてPDCAサイクル¹の導入が進む中、対キューバ国別援助方針の早急な策定と国民への情報提供が必要である。国別援助方針策定に当たっては、第6回共産党大会で承認された「経済・社会政策指針」に基づき、計画が支配するが市場の諸傾向も考慮されたとしたキューバ政府の経済システムの「刷新」(第3章3-2-3参照)に対する支援と、以前からキューバが追求してきた社会的公正への支援を並行して実施することを提案する。なお、前述したとおり、現在の協力重点分野(環境・農業)に対する協力は妥当性が極めて高いことから、継続に値するものとする。同様に、緊急援助及び文化無償も有効性が高いことが確認されたことから、積極的な検討・実施が期待される。

2 日本の民間セクターを後押しできるような協力

現状では、ホテルなどへ積極的に投資しているスペインや、ベネズエラに次いで貿易額が大きい中国、外交関係がないにも関わらず近年急速に経済関係を深めている韓国など、キューバ経済の将来性を見越して経済関係を拡大する国々に、日本

¹ PDCAサイクルとは、事業の形成(Plan)、実施(Do)、評価(Check)、改善(Act)の4段階を繰り返すことで、事業の継続的な改善を図る手法。

は大きく遅れをとっている。中長期的にさらなる投資環境の改善も期待される中、日本も、前述の国際協力理念「開かれた国益の増進」や政府戦略「日本再生戦略」などの実現のため、日本の民間企業が将来キューバとの経済活動を活発化させる基盤づくりに着手することが期待される。

そのため、当面の方策として、ODA による資機材供与を拡大し、日本製品の高い品質・機能をキューバ政府・国民に周知させることが効果的である。現在、技術協力プロジェクトで供与した日本製機材の有効性は関係者に高く評価されているが、その評判・評価が広くキューバ政府や国民一般にまで伝わるには至っていないと思われる。キューバにおいて日本製品の良さが実感される機会を拡大することは、将来的な日本の民間セクター進出のために大いに資することと思われる。

このほか、民間セクターの活動支援を図ることを目的とした日本の協カスキームである BOP ビジネス²連携促進のための協カ準備調査の実施などを通じて、ODA による民間セクター支援の可能性を調査・検討することが期待される。また、外務省が推進する ODA を活用した中小企業などの海外展開支援事業における「途上国政府への普及事業」などを通じ、日本の技術・製品などの試用・導入の働きかけを試みる、といった方策も考えられる。

3 スキームの拡大とスキーム間連携の促進

人的資源は有するものの、資機材不足のため開発が遅々として進んでいないキューバにおいては、資機材供与の効果的な投入が極めて有効であることが確認された。例えば農業（食糧増産）分野で協カを中心であった「稲作振興」のための技術協力は、開発調査によるマスタープランの策定、技術協カに必要な資機材供与を含む技術協カプロジェクトの実施、及び研修員受入れが戦略的に組み合わせられ、一定の成果を収めてきた。一方、同分野において、これら技術協カと草の根無償はこれまで特に戦略的な連携は図られてこなかった。日本の限られた協カ投入量に鑑みて、技術協カプロジェクトと草の根無償の連携を戦略的に検討し、協カの有効性を高めていくことが望まれる。

さらに、日本の対キューバ ODA の効果をより一層高いレベルにまで到達させるため、一般プロジェクト無償資金協カ（以下、一般無償）や環境・気候変動対策無償資金協カなどへの協カスキーム拡大の検討を提案する。特に、これまで日本の ODA による開発調査を通じて策定してきたハバナ湾汚染源対策マスタープランなど 3 つのマスタープランにおける優先事業を実現するため、対キューバ支援における日本 ODA のスキーム拡大を図っていくことが期待される。

なお、無償資金協カの有効性は、社会セクターを中心にした草の根無償の実施により、環境・農業（食糧増産）以外の分野においても確認されている。特に保健医

² 「BOP ビジネス」とは、Base of the Economic Pyramid（経済ピラミッドの裾野）の訳。BOP と呼ばれる低所得層を対象とする国際的な事業活動。民間企業と開発援助機関が連携し、収益を確保しながら、貧困層の生活向上など社会的課題の解決に向けて貢献するもの。

療分野については、「経済・社会政策指針」においてその重要性がうたわれつつも政府予算の優先的な配分が以前ほど期待できなくなっており、キューバ政府自身も保健医療分野は協力重点分野である旨ドナーに説明するなど³、キューバ側のニーズが高い分野である。また、全てが国有部門である保健医療分野は、一旦その機材の有効性が確認され、全国的に展開されるとなれば、その発注量が大きいことから市場性もあり、上述の民間セクターを後押しする協力となる可能性が大きい。メキシコにおける医療分野の官民連携案件のように、ODA と日本企業との連携強化のための施策である「成長加速化のための官民パートナーシップ」に沿った民間連携の検討も考えられる⁴。さらに、現在、同分野は協力重点分野ではないが、「キューバが追求する『社会的公正』に配慮しつつ、直面する開発課題に効果的に取り組むことができるような対キューバ経済協力を実施する」という協力基本方針にも合致している。まずは草の根無償の対象分野の選択と集中を行い、今後、キューバの国内事情の変化やそれに伴う対キューバ協力に係る国際的な動向の変化を契機に、協力重点分野の拡大・一般無償へのスキーム拡大が実現した際には、保健医療分野も含め、段階的な協力の拡充が期待されるところである。

1-2-2 援助手法・援助手続きに関する提言

1 ODA 実施体制の強化

現在、対キューバODAは、JICA 在外拠点には設置せず、在キューバ日本大使館と JICA メキシコ事務所の連携及び援助調整専門家や企画調査員の派遣により、事業の円滑な運営・実施が図られている。この実施体制は、実現可能性や現在の援助投入量を考慮した費用対効果の面から、おおむね妥当であると考えられる。

一方、キューバでは、例えば通信事情の問題が大きく、インターネット回線が遅い、電話がつながり難いなど、効率性の観点から執務上の様々な制約がある。このような状況に鑑み、現状でより円滑に協力を実施するため方策として、資機材面でのバックアップ体制を強化することを推奨する。例えば、性能の良いコンピュータや通信機器などを整備することで、業務の一定の効率化が図られる。

中長期的に協力の拡大を検討する場合には、2009 年に締結された技術協力協定の枠組みを最大限に活かして体制を強化することが有効と思われる。具体的には、技術協力協定で言及された JICA 在外拠点の開設も視野に入れた実施体制の強化が考えられる。在外拠点として法人格を得ることで、現在 JICA メキシコ事務所が遠

³ 2012 年 10 月 17 日、外国貿易外国投資省(MINCEX)の、支援国に対するキューバの国際協力方針についての説明会席上の発言(2012 年 10 月 30 日に評価チームが実施した、在キューバ日本大使館からの聞き取りに基づく)。

⁴ 「成長加速化のための官民パートナーシップ」は、平成 20 年 4 月に発表された官民連携促進策で、日本の活動と ODA などの公的資金との連携を強化することによって、途上国の成長を加速化する事を目的としたものである。具体的な施策としては、(1)官民連携に関する民間からの提案案件の採択、実施、(2)官民連携促進のための定期的な官民政策対話の実施、(3)途上国現地における官民連携の促進があり、メキシコにおける医療分野の案件(JICA とテルモ株式会社による心臓カテーテル術の研修)はこのうち(1)を活用したものである(外務省ホームページ「官民連携」に基づく)。

隔で行うこととなっている専門家や調査団派遣などに係る手続き業務を現地で実施可能となり⁵、援助窓口である外国貿易外国投資省（MINCEX: Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera）との関係強化や一層の業務効率化が可能となる。また、法人として銀行口座の開設や、執務車輛の保有と運転手の雇用なども可能となることから、さらなる運営管理業務の効率化も見込まれる。このほか、情報収集力の強化、知見の蓄積、現地ニーズに基づいた案件形成、米国の経済制裁に起因する調達の難しさへの対応などを通し、現地特殊事情を踏まえたより円滑な事業運営管理も可能となる。このように中長期的視野に立った ODA 実施体制の強化は、キューバのこれからの経済発展と日本の民間企業の進出拡大の可能性を見越した有効な投資であると思われる。

また、近年キューバでは数年おきに自然災害が発生し、在キューバ日本大使館が中心となり、キューバを兼轄する JICA メキシコ事務所と連携しつつ、日本政府による緊急援助を実施してきたが、同援助のうち緊急援助物資供与は JICA が実施すると整理されている。また、2008 年度から一般文化無償も外務省・大使館から JICA へ移管されている。これら事業の円滑な実施のためにも、ODA、特に JICA 実施体制の強化が望まれる。

1-2-3 提言の対応機関とタイムフレーム

想定される提言の対応機関とタイムフレームは、表 1-2 のとおりである。

表 1-2 想定される提言の対応機関とタイムフレーム

	提言		対応機関				タイム フレーム
			本邦本部レベル		現場レベル		
			外務省	JICA 本部	日本 大使館	JICA メキシコ 事務所	
1-2-1 政策・ 戦略の策定 に関する提 言	1 国別援助方針の早急な策定		◎	○	○	○	短期的に 実施
	2 日本の民間セク ターを後押しできる ような協力	民間セクター支援の可能性の 調査	○	◎			短期的に 実施
		日本の民間企業が経済活動 を行うための基盤づくり	◎	○	○		中長期的 に実施
	3 スキームの拡大 とスキーム間連携 の促進	スキーム間連携の促進			◎	○	短期的に 実施
		スキームの拡大	◎	○			中長期的 に実施
1-2-2 援助 手法・援助手 続きに関する 提言	1 ODA実施体制の 強化	資機材面のバックアップ体制 の強化		◎		○	短期的に 実施
		JICA在外拠点の開設も視野 に入れた実施体制強化		◎		○	中長期的 に実施

注：◎対応機関、○支援機関

出所：評価チーム作成。

⁵ 2009 年に締結された技術協力協定により、JICA メキシコ事務所がこれまで在キューバ日本大使館が担ってきた専門家派遣手続きなどを実施できるようになっているが、2012 年 10 月現在、移管は完了していなかった。

1-3 教訓

本評価結果から、以下のとおり、キューバのみならず他国においても広範に適用される留意事項を抽出した。

1-3-1 外交関係における ODA の意義

日本の対キューバ援助投入量は限られていたものの、安定的に実施されてきたことにより、友好な外交関係が確立し、その継続が促進されたことが確認された。特に日本の比較優位である技術協力は、その成果が短期的に目に見えにくいものもあるが、両国関係者相互の信頼関係が醸成されていることがうかがえ、この信頼関係が両国の友好関係のさらなる強化に貢献することが期待できる。このように、安定的・継続的な ODA の実施は、外交的にも意義が高いと考える。

一方、「開かれた国益の増進」など日本の ODA に係る新戦略においては、民間セクターとの連携がうたわれており、日本経済の不安定な状況が続く中、国益につながる援助とすることが ODA に対する日本国民の理解を得るためには不可欠であると考え。協力対象国の開発ニーズに鑑みつつ、今後民間セクターとの連携をより意識した協力の実施が必要であり、ひいては外交関係における ODA の意義をさらに高めるものである。

1-3-2 充実した支援体制の必要性

各援助対象国にはそれぞれ特異な状況や日本との関係性があり、一つとして同じ状況下にある国はない。現在、ODA に係る実施体制は援助量に応じてその規模や体制が検討され、JICA 在外拠点の規模や人員体制なども決定されているが、援助量が限られていても、時機を得た情報収集や相手国との調整業務のため、在外拠点の設置、もしくはキューバにおける援助調整専門家派遣のように、たとえ 1 名であっても常駐者の配置やローカルスタッフの活用など最低限必要な支援体制の確立が必要である。また、執務の効率化につながる最新のコンピュータやプリンター、コピー機など高機能事務機器の設置などを通して資機材面でのバックアップ体制を充実させることにより、少しでも効率的かつ円滑に業務を実施できる環境づくりに取り組むことが望まれる。