

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

本評価で得られた評価結果をまとめると概要以下のとおりとなる。

1-1-1 目的の妥当性について

1. 被援助国の政策・ニーズとの整合性

日本援助の重点分野は相手国政府との政策協議を経て決定されている。また、エクアドル政府側で当時有効であった開発計画や同国の抱える開発課題を踏まえたものとなっている。ただし、2007年1月のコリア現大統領就任以前は、エクアドル政府の政権交代が相次いだことから、厳密な意味で各政権の開発計画との整合性を確保することができてきたかどうかは必ずしも明確でない。

2. 日本の上位政策との整合性

現地 ODA タスクフォースと先方政府との協議の上特定された、日本の対エクアドル支援の重点分野(貧困対策、環境保全、防災)は、ODA 大綱に掲げる重点分野と合致する。他方、公式な文書としては明示されていないが、外務省によれば、日本の対エクアドル政策の主な柱は、同国は南米諸国の中でも比較的開発が遅れていることから、同国の脆弱性を補強し、ひいては南米の安定的発展を支援し、また、エネルギー資源を安定的に確保するという観点から政策を展開することであるとのことであり、本来、援助との有機的連携が期待されるが、現状では連携が明確ではない。いずれにせよ、本件評価の調査時点では、エクアドルという個別の国に対する日本の外交方針と日本の対エクアドル援助方針との整合性を丹念に検討することはそもそも困難であった。

3. 他ドナー・国際社会の援助政策との整合性

日本の重点分野のうち、貧困対策、環境保全は、エクアドルの主要開発課題として、多くの他ドナーも共通して重点分野に据えている。防災を大きな柱にしているドナーは日本以外に見当たらないが、フランス、ドイツ等が同分野で援助を実施してきている。欧米ドナーや国際機関がガバナンス強化を重要課題に掲げる一方で、日本は同分野を重点課題に掲げていない。

1-1-2 結果の有効性について

日本の対エクアドル援助の結果の有効性について、主として、貧困対策、環境保全、防災の3つの重点分野から評価を行った。

1. 貧困対策

職業訓練や山間部コミュニティ開発等の技術協力、ノンプロ無償を通じた中小企業育成支援、2KRによる農村支援、草の根・人間の安全保障無償資金協力による教育・保健セクター支援など、多岐にわたり貧困対策に資する援助を実施したことが確認された。これらの個別の援助はおおむね着実な成果を挙げ、相手国政府や住民から評価されている。他方、中長期的に自立可能な形で貧困対策を進めていくためには、エクアドルの経済産業基盤整備が必要だが、同分野での援助はあまり行われてきていない。

2. 環境保全

ガラパゴス諸島海洋環境保全計画プロジェクトは、現地当事者間の協力による自主的な取組を促す上で着実な成果を挙げている。また、草の根・人間の安全保障無償資金協力による太陽光発電施設整備支援は、ガラパゴスの生態系保護に向けた住民の環境意識向上を支援した。なお、エクアドル全土で見た場合、ガラパゴス以外の地域においても、アマゾン自然体系保護や下水道整備のニーズが存在しており、本土における環境保全支援の可否を検討する余地が有る。

3. 防災

火山監視能力強化プロジェクトは、エクアドル政府の火山予知機関である地球物理研究所の機能強化に貢献し、近年発生した火山噴火の際の早期警報の発出にも寄与した。ただし、エクアドルの火山対策には、住民の啓蒙や火山情報の都市計画への反映など、日本の支援ではカバーし切れていない課題もある。

4. その他

チンボラソ地下水開発プロジェクトやクエンカ、リオバンバの巡回医療計画では、日本の援助を活用し機材等を丁寧に使い続けていることを確認した。

1-1-3 プロセスの適切性・効率性について

1. エクアドル側との協議・調整

現在の日本の支援重点分野は、現地 ODA タスクフォースを中心としたエクアドルとの政策協議を経て決定された。ただし、その後、エクアドルの政権交代により十分な政策協議が行われないう状況が続いている。2007 年 成立したコリア政権は安定政権となる可能性があり、今後同政権との間で政策協議が可能な状況が整ってくる可能性がある。

2. 日本側関係機関間の協議・調整

在エクアドル日本大使館と JICA(職員と専門家)の間で月 1 回現地タスクフォース会合が行われ情報共有がなされている。旧 JBIC はリマ事務所が管轄しているが、進行中の円借案件が無く新規案件の話も無いためか、過去 2 年間で年間 1~2 回程度しか出席が無い。

3. ドナー間の協議・調整

コリア政権発足以前までは世界銀行やスペインの主導でドナー会合を開催、日本も参加していたが、コリア政権発足後は自然消滅した。現在、2007 年に発足したエクアドル国際協力庁(AGECI: Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional)が主体的にドナー調整に取り組む姿勢を見せており、ドナー各国・機関はこの取組を見守る方向である。

1-2 提言

以上の総合評価を踏まえ、以下の提言を行う。

提言1: 対エクアドル外交政策及び同国への援助との連携の明確化

エクアドル及び同国周辺地域に対する日本の外交政策の方向性及び同国に援助することの意義はこれまで対外的に必ずしも明確に提示されてこなかった。同国の一人当たり国民総所得(GNI: Gross National Income)は 2,840 ドル(世界銀行 2006 年データ)と、もう少しでいわゆる中進国と呼ばれる高中所得国入りする低中所得国¹

¹ 本報告書ではこうした国を「準中進国」と呼ぶこととする。

であり、日本と地理的に遠く政治・経済的結びつきが強いとは言えない同国に対して援助を行うことについて広く日本国民の理解を得るためには、日本外交における同国の意義、同国に対して援助を行うことの意義を明確にする必要がある。例えば、全地球的な環境保全の取組に資するような支援を実施する、日本の資源外交に資する援助を実施する、アジアの防災に資するような防災協力を行う、等の意義付けが考えられる。以下に挙げる提言には、今後の工夫の方向性を示す提言も含まれている。

また、今後は日本への波及効果が生じるように援助を工夫する余地がある。例えば、ガラパゴスの海洋保全の技術は、沖縄の海洋保全にいかせる可能性があることが、専門家から指摘されている。

提言2: 日・エクアドル間の政策対話の強化

主としてエクアドル側の頻繁な政権交代とそれに伴う各省幹部の頻繁な交代に起因し、近年、日本と同国との政策対話が不十分な状況が続いている。このため、例えば、今後援助ツールとして活用が期待される円借款についてエクアドル側担当省である財務省が正しい認識を有していないといった状況が見られるなど、両国間の情報共有・相互理解に不足が見られる部分が散見される。

このように頻繁な政権交代に伴う支障が見られる一方で、援助現場を見た場合、エクアドル側カウンターパートは概して援助実施に協力的であり、日本の援助の活用に熱心である。すなわち、エクアドルは、日本の援助から卒業し経済発展を達成したアジアの一部の国のように、日本援助を活用し機材等を丁寧に使い続けることのできる国であると言える。日本としても、こうしたエクアドル側の自助努力に答えるべく、より総合的な支援を行うため、ODA に関する政策対話政府ミッションを派遣すると共に、改めて日本の ODA の仕組みを説明する援助セミナー等を開催すべきである。

2007 年に発足したコリア政権は、今後の動向を見守る必要があるとはいえ、比較的安定した政権となる兆しを見せており、同政権の動向や同政権下の体制整備を見守りながら、政策対話強化を図ることが可能であると考えられる。

提言3: 貧困削減のための産業基盤強化支援の実施

エクアドルは一人当たり GNI2,840 ドルと見かけは準中進国だが、実態としてエクアドル経済は石油収入に大きく依存している一方で、産業基盤は脆弱であり、自立可能な状況とはほど遠い。

これまで日本は「貧困対策」のために、職業訓練や農村開発等を通じて直接的な裨益(ひえき)効果を持つ援助を実施してきた。このようなアプローチは引き続き妥当性を持つ一方で、今後は、産業基盤強化に資する援助を実施することで、同国全体と

しての経済自立性を高めもって貧困削減を促していくことも必要である。特に、GNI のレベルが上がり一般無償資金協力の卒業が必要となる中で、今後は、産業基盤整備のために円借款活用を検討する余地がある。

ただし、コリア政権は、社会セクター重視の姿勢を示しており、経済セクターを重視するアプローチは同政権との間で軋轢(あつれき)を生む可能性がある。また、国際通貨基金(IMF: International Monetary Fund)、世界銀行との関係や昨年12月の一部自国債の利子不払い宣言を勧案すると、金利・期間面などで優遇された円借款資金といえども借り入れに慎重な姿勢を示す可能性が高い。日本としては、同国の自立可能な発展のためには産業基盤インフラ整備をしていくことに対して十分な配慮を行う必要性を政策対話等の機会を利用して説明していくことも必要となろう。

提言4: 周辺地域や地域外への波及効果を考慮した費用対効果の高い援助実施

同国の一人当たり GNI のレベルや、同国と日本との政治・経済的な結びつきの程度を考えた場合、同国のみに貢献する援助を多額に実施していくことについて日本国民の理解を得ていくことは難しい。このため、同国のみならず、同国の周辺地域であるアンデス地域、ひいては中南米全体、更には環太平洋地域への波及を考慮した費用対効果の高い援助を実施していくことが必要である。

例えば、防災分野では、アンデス共同体で進む災害協力と日本防災協力との連携を図るとか、アンデス地域の津波警報機能強化をすることで、アジアにおける津波対策に貢献するといった工夫が可能である。また、平和構築支援として、コロンビアとの北部国境や、ペルーとの南部国境地域の支援を行うことで、同地域全体としての安定化を促す支援を行うことも可能である。このような支援は、平和協力国家を目指す日本の外交方針にも合致する。

周辺地域に波及する援助を行うという観点では、エクアドルを援助の受け手として見るだけでなく、援助の担い手として活用していくような取組も将来的課題となる。エクアドル政府の援助窓口である国際協力庁(AGECI)や、技術協力プロジェクトのエクアドル側実施機関である職業能力開発機構(SECAP: Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional)は、援助の担い手となっていくことについて強い意欲を示していた。日本としては、このような積極性を認識し、彼らが将来的には防災分野などで周辺地域に援助関係者を派遣したり、周辺地域の研修生を受け入れたりする形で、援助の提供者側となるよう成長していけるような配慮を、個別の援助の実施の中に盛り込んでいくことが望ましい。

提言5： 外務本省や近隣公館との連携による現地 ODA 広報の強化

エクアドルにおける ODA 広報活動とその成果について確認したところ、日本大使館として種々の ODA 広報活動に取り組んでいるにもかかわらず、現地報道機関関係者や一般市民の間で、日本の ODA の活動内容やその成果について必ずしも十分に認知・理解されていないことが分かった。また、このように日本大使館の ODA 広報が十分な成果をあげていない理由について検討を行ったところ、報道機関に対して定期的かつ豊富な情報提供が行われていないことがその原因となっている可能性があることが分かった。

報道関係者の立場に立った場合、彼らが日本の ODA に関心を持って記事や番組としてとりあげるためには、日ごろから日本の ODA に関する情報に触れる機会を持ち、かつ、記事にしやすいような情報提供を受けたいという気持ちがある。そのため、現地日本大使館としては、不定期にプレスツアーを開催したり、個別案件の情報提供をしたりするだけでなく、日本の ODA に関する基礎情報、最新の案件情報、日本の政治・経済・文化等の関連情報等、記事や番組の作成に資するような情報を毎週、隔週や少なくとも月 1 回程度の頻度で定期的に情報発信をしていくことが望ましい。

しかしながら、現在の在エクアドル日本大使館の体制を考えた場合、同大使館が単独でそれだけの情報発信をしていくことは困難である。このような状況の中で、現地大使館からの情報発信を強化するためには、外務本省や近隣大使館と連携することにより、現場での負担を軽減する工夫が必要であろう。例えば、外務本省との連携としては、現在日本語だけで作成されている ODA メールマガジンの全文とは言わないまでも、重要なトピックとなる一部だけでもスペイン語で作成し、中南米公館に提供することが可能であろう。また、他にメールマガジンに掲載すべきスペイン語の ODA 関連コンテンツについて、中南米地域の公館で協力してローテーションで作成・共有していくことも考えられる。