

## 第1章 評価のまとめと提言

日本の対エジプト援助は、後に述べるとおり、政策の妥当性、結果の有効性及びプロセスの適切性のすべての項目において高い評価を得た。また、外交戦略的な観点からも日本の対エジプト援助は、地政学的な要衝に位置するエジプトとの外交関係の重要性、アフリカ・中東地域の安定・地域の持続的発展を十分に考慮して行われていた。エジプトも中東・アフリカ地域の安定化に向けて建設的な役割を果たすことを重視しており、両国の外交政策の方向性は合致していることが確認された。とりわけエジプト日本科学技術大学プロジェクト(E-JUST)や三角協力<sup>1</sup>等は、そうした両国の戦略的方向性を具体化した試みとして、ひいては日本の国益を考慮した協力として評価できる。

自国の安全と繁栄を引き続き確保する上で、日本がエジプトの社会・経済開発に対して継続的かつ積極的に支援していくことは肝要である。一方、エジプト経済は2000年代半ば以降に高成長を実現し、2008年の世界的な金融危機によって一時的に成長率は低下したものの、2010年末現在は年率6%程度の経済成長を達成している。2009年度の1人当たり国民所得は2,070米ドルに達しており、中長期的にはさらなる成長が見込まれることから、これまでの援助方針を見直す時期に来ているというのが、米国国際開発庁(USAID)をはじめ、各ドナーの現在の共通認識となっており、日本もこうした状況を踏まえて援助計画の見直しに向けた準備を始める必要がある。

以下1-1に、第4章を踏まえた評価のまとめを述べた上で、1-2で日本のエジプトに対する援助計画の立案及び実施に関する提言を示す。次期対エジプト援助計画は、これら提言を踏まえて策定されることを期待する。

### 1-1 評価のまとめ

#### 1-1-1 政策の妥当性

対エジプト国別援助計画に掲げられた援助の意義及び援助の方向性、目標体系図に示された重点分野はいずれも、ODA大綱及びODA中期政策において言及されており、整合性が高く、また、日本のエジプトとの外交関係の重要性とその方針にも沿ったものであることが確認された。エジプトの主要な長期計画である社会経済開発長期ビジョン(2002/03-2021/22)及び現行の5か年計画である第6次5か年計画(2007/08-2011/12)と対エジプト国別援助政策との整合性についても高いことが確認された。

国際的な優先課題との整合性については、ミレニアム開発目標(MDGs)が2015年までに達成すべき目標として掲げる8つのゴールのそれぞれについて、国別援助計画で対応していることが確認された。このほか、気候変動問題に対処するための国際的な取組と対エジプト国別援助計画との整合性も図られていた。

ドナーの援助政策との関連性及び日本の優位性については、日本の援助重点分野は日本が相対的に優位性をもつと認識されている分野を含んでいることから、自らの強みに立脚した

<sup>1</sup>先進国ドナーと新興ドナーのパートナーシップの下、受益国と共同で実施される支援

援助政策を策定していると考えられる。しかしながら、日本の援助政策の重点分野は広範な領域にわたっており、日本の国別援助計画は、過去10年間で重点分野の絞り込みを進めるドナーや、エジプトを二国間援助プログラム対象国から外したドナーの動きとは対照的なものであったといえる。

一方、他ドナーとの相互補完という観点からは、日本の国別援助計画において重点分野とされていないガバナンスについて日本が拠出した基金を活用してUNDPが協力を実施している事例のように、日本が援助手段の「使い分け」を行うことによりエジプト側の幅広い開発課題に対応しようとする動きが見られた。

以上より、日本の対エジプト援助政策が目指した方向性は、エジプトの開発ニーズ、日本の上位政策、国際的な優先課題への対応、他ドナーの支援・日本の比較優位性の観点から、おおむね妥当であったと判断される。

### 1-1-2 結果の有効性

対エジプト援助の援助計画目標は、「持続的成長と雇用創出の実現」、「貧困削減と生活水準の向上」、「地域安定化の促進」となっている。エジプト経済・社会における援助の比重は大きいとはいえないこと、日本の援助計画目標や重点セクター目標において定量的な目標値は設定されていないこと、また、多数のドナーが個別にもしくは連携して協力を行っているセクターも多いことから、エジプト社会・経済の改善に対する投入面や成果から日本の貢献を明確に示すことは難しい。こうした制約を踏まえた上で検証した結果は以下のとおりである。

「持続的成長と雇用創出の実現」については、同期間の日本の対エジプト援助総額の過半を占める最大の資金投入セクターで、有償資金協力を中心としつつ支援を行ってきた。エジプトが政策的に重視する風力発電をはじめとした新・再生エネルギーは、これまでに日本の大きな量的貢献が認められており、こうした政府の先駆的な取組に協力することによって日本は一定の存在感を示しているといえる。また、日本は多様なスキームによる協力を通じてエジプト政府の政策策定・実施プロセスに関与しており、それぞれの政策分野において方向性や仕組み、具体的施策など幅広い面からの改善に貢献してきた。更に、大エジプト博物館や E-JUST 等、日本はエジプト政府にとって政策的重要性が高い象徴的なプロジェクトへの協力をエジプト側の要望に応じる形で行ってきており、これらはプロジェクト終了後に大きなインパクトが見込まれることに加えて、両国間の外交的重要性やエジプトの対外戦略への支援、またエジプト国民の認知度の向上という点から大きな貢献が見込まれる。

「貧困削減と生活水準の向上」については、上述の「持続的成長と雇用創出の実現」と比較すると、支援金額は5分の1程度であるが、案件数(草の根・人間の安全保障無償資金協力を含む)は3倍以上であり、エジプト側の開発ニーズに細やかに対応した結果、多数の案件が実施されてきたものと考えられる。国内調査及び現地調査を通じて日本の援助の有効性を検証していく中で、日本・エジプト双方の関係者から「貧困削減と生活水準の向上」のための案件形成についても聴取したところ、いずれの案件もエジプト政府の開発計画に沿ってエジプト側のニーズを優先的に考慮しつつ丁寧に形成されてきたことが確認された。これが結果的に受益

者の満足度を高めることにつながっていると推察される。一方、日本の ODA は現在減少傾向にあり、今後、より選択と集中を進めることで戦略的な援助を実施していくことが求められている。エジプト政府が自助努力で対応できるようになってきた分野も確認されていることから、日本も協力の在り方を見直し、より援助の必要な分野に支援をシフトさせる、あるいは、より援助を必要としている地域や対象を絞り込んでいく必要が出てきていると考えられる。

「地域安定化の促進」については、すべての第三国研修が両地域の社会・経済開発ニーズに沿って実施されていたことが確認されたことから、地域の安定化に対して一定の成果を上げてきたと言えるであろう。また、第三国研修や第三国専門家派遣は、本邦研修や邦人専門家派遣といった二国間援助と比較して、極めて少額で多くの人材を育成することができるという利点があることは特筆すべきことである。

南南協力支援の成果はエジプト側の能力に大きく左右されるが、各研修評価報告書にみるように研修受講者の満足度は総じて高く、研修による受講者の能力の向上も確認された。成果をもたらした要因としては、エジプト側政府の両地域における豊富な外交実績、第三国研修の実施機関が有する技術的能力及びこれら研修を運営する能力、並びにアフリカ・中東諸国支援に対する関係者のコミットメントの高さ等が考えられる。地域安定化に対する支援は、エジプト政府からも高い評価を得ており、今後に対する期待も大きいことから、援助スキームの多様化により更に拡大していくことが求められる。

さらに、上記3つの援助計画目標の上位目標である「エジプトが競争力のある安定した経済社会へ移行することを支援する」に対する日本の貢献の観点から検証したところ、評価対象期間において、所得格差、地域格差、男女格差などの格差緩和という点については目に見える成果を上げたとは言いが、ビジネス環境の改善状況、経済成長等の実績からは、順調に競争力ある経済社会に進展してきたといえる。

以上より、日本の対エジプト援助政策は、3つの援助計画目標に基づき実施された個別案件が総じてプラスの成果をもたらしていること、また、競争力のある経済社会への移行についても一定の成果を上げていることから、有効であったと判断される。

### 1-1-3 プロセスの適切性

2008年版国別援助計画は、在エジプト日本大使館、JICA、JETRO等で構成される現地 ODA タスクフォース(TF)の主導により東京 TF やエジプト政府の意見を踏まえおおむね適切に策定されていた。一方、同計画の策定時に際しては「選択と集中」を、留意事項の1つとしてとりあげ、検討が行われたが計画の内容面では2000年版と大きく変わらない結果となった。

案件の形成・採択については、国別援助計画に沿って適切なプロセスを経て実施されていた。また、援助スキーム間の連携により効果の最大化を図る努力もみられた。エジプト政府とコミュニケーションもおおむね円滑に行われており、エジプト政府側のニーズの把握についても日常的なコミュニケーションを通して十分に行われていた。ただし、特定分野の援助の強化や地域の重点化といった「選択と集中」については、その重要性は援助計画策定当時から関係者の間で十分に認識されているものの、いまだ検討段階であり、具体的な実施には至って

いない。援助実施体制では、エジプト政府側の援助受け入れ能力に向上の余地があるが、これについては「援助効果向上のためのカイロ行動計画」の策定を通じて改善が期待されている。

支援案件のモニタリング・評価は、国際協力機構(JICA)と大使館により適切に行われていた。一方、政策レベルでのモニタリング・評価の定期的な実施は今後の課題である。エジプトにおいてドナー間の連携は定期的に行われるドナー会合、分野別会合に加え、個別にも行われている。日本はとりわけ有償資金協力において他ドナーとの連携・協調・棲み分けを積極的に行い、成果を上げてきたが、他ドナーの中には援助の更なる効果的・効率的な実施を目指すべく、政策レベル・プログラムレベルでの連携・協調を図っているところもあった。

エジプト国内における日本の援助の広報活動は活発に行われており、現地における日本の援助の認知度も高かったが、日本国内における対エジプト援助に関する認知度は現地に比べて低いのが現状である。

以上より、日本の対エジプト援助政策は、援助政策の妥当性及び有効性を確保する上でおおむね適切に策定・実施されたと判断される。

### 1-2 提言

#### 1-2-1 政策の策定・方向性を検討する上での提言

##### (1) 国別援助計画の戦略性の強化

前述のとおり、2008年に策定された対エジプト国別援助計画では、「選択と集中」という考えに立って、重点分野・課題の絞り込みが検討されたが、内容面では2000年版と大きく変わらない結果となった(第4章4-3-1)。案件の形成・採択過程においては援助スキーム間の連携により効果の最大化を図る努力が行われているが、特定分野への援助の強化や地域の重点化といった「開かれた国益」で言及されているような「選択と集中」については、その重要性については援助関係者の間で十分に認識されているものの、いまだ検討段階であった(第4章4-3-2)。

昨今の日本の経済・財政状況をかんがみると、援助予算が今後増えていく状況は想定しにくい。そのため、日本の援助のプレゼンスを維持しつつ、「選択と集中」の観点から効果的な援助を実施していくための具体的な戦略を検討する必要がある。

戦略の検討に際しては、まず、国別援助計画に添付している目標体系図の再整理から始めることを提案する。目標体系図は、本来は被援助国の課題に対して設定された重点セクター目標を効果的・効率的に達成することを目的に、戦略的に選択されたサブセクターに従って個別案件を形成する際に準拠するものであるべきである。しかしながら現行の国別援助計画は、実質的にはそれぞれの重点セクターに属する個別援助の内容を示した分野分類表に近いものとなっている。例えば、結果の有効性では、限られた援助額と事業数であるにもかかわらず国別援助計画の中で「社会福祉の向上」を1つの重点セクターとして独立してとりあげることの意義、また、この大きな課題に対して、個別事業から発生する限られた成果を寄せ集めることで十分な支援と言えるのか、といったことが指摘されている(第4章4-2-2)。

目標体系図の整理に際しては、「選択と集中」の観点から支援範囲の絞り込みも重要となる。現行の計画では、「持続的成長と雇用創出の実現」、「貧困削減と生活水準の向上」、「地域安定化の促進」を目標としており、これはエジプトの開発政策に合致しているものの、広範な内容となっているため、どの要請案件についてもいずれかの目標に当てはまり、国別援助計画の内容に照らすだけでは「選択と集中」を実現することは難しいのが現状である。

過去の援助実績から、日本の援助の強み、弱み、他ドナーの動向、さらにはエジプト側の開発能力等を十分に精査し、限られた資源をどこに充て、またどのような援助スキームを用いることがエジプトの開発を支援する上で最も効果的・効率的であるかについて分析を行った上で、目標体系図の最終化を図るべきである。その際には、2011年中をめどに策定される予定の「カイロ・アジェンダ行動計画」の内容にも十分に配慮する必要がある。

## (2) 地域協力のさらなる強化と拡大

アフリカ地域の開発、中東地域の平和を目的とした三角協力はエジプト政府の期待が大きい支援の1つであり、またこれまでに成果も上がっている。三角協力への継続的な支援はもちろんのこと、さらなる拡大を目指していくことが望ましい。例えば、2003年以降、第三国研修のみを三角協力の支援手段としているが、第三国専門家の派遣やエジプト外務省技術協力基金(EFTCA)の援助能力に資する支援等、支援内容の多様化により支援の強化と拡大を図ることを考慮していくべきである(第4章4-2-3)。例えばE-JUSTで育成された人材を将来的に三角協力の担い手として活用するなど、日本が二国間協力として実施するプロジェクトにおいても三角協力との連携を考慮しつつ計画・実施する等が考えられる。

地域協力においては、受益国(中東・アフリカ地域諸国)に対する日本のアカウンタビリティを確保することも重要である。そのためには、エジプト外務省の対外援助政策に関する定期的な情報収集はもちろんのこと、日本がエジプトと共同で実施している地域協力支援についての受益国に対する説明をエジプトだけに任せず、日本からも積極的に説明していく努力が求められる。例えば、新対エジプト国別援助計画が策定される際に、在エジプト中東・アフリカ諸国公館を対象とした説明会をエジプト現地にて開催し、日本の地域協力に関する支援方針をエジプト政府との共同で提示することを提案する。

## (3) 援助アプローチの見直し

エジプトの経済・社会発展状況に鑑み、他ドナーの中には援助から撤退する組織、援助方針の見直しを行う組織も出始めており、日本もこうした動きを踏まえて対エジプト援助の在り方を再検証する必要がある(第4章4-1-4)。例えば、これまで日本が協力してきたエジプト政府省庁機関の中には、組織能力、予算能力が共に高まり、自助努力で開発が進められるような組織もあると考えられる。こうした状況は日本の支援による成果の1つとして考えることができ、喜ばしいことである。一般的な都市部の上下水道施設などはエジプトがおおむね自助努力で対応できるようになっているとも考えられる事例の1つであり(第4章4-2-2)、こうした分野に

対しては、これまでの無償資金協力や技術協力プロジェクトによる開発を直接的に支援するアプローチから、人材育成や行政管理といった政策実施の中上流における開発マネジメントに対する支援(例えば政策アドバイザーの派遣)、三角協力、有償資金協力等の支援アプローチへ移行していくことを提案する。

#### (4) 民間企業等との連携の強化

現地ODAタスクフォースには現在日本貿易振興機構(JETRO)が参加しているが、エジプトにおける日本の観光産業のプレゼンスの高さや、E-JUST といった産学連携を意図した大学の設立を踏まえ、日本企業との連携・情報共有は不可欠である。日本からの観光客を受け入れている旅行会社やエジプトに工場を有する企業等を会合のテーマに応じてタスクフォースに招待する等、タスクフォースを外に開き、民間企業の知見を積極的に取り入れる努力をし、オールジャパンで援助に取り組むことが重要である(第4章 4-3-2)。

他方、本評価調査でエジプトにおける ODA 以外の公的資金(OOF)の実績を把握することを試みたが、外務省にはその情報が整理されておらず、国際協力銀行(JBIC)の実績以外は確認できなかった。政府開発援助と民間企業、OOF 等との連携の重要性は「開かれた国益」でも謳われており、その重要性については援助関係者間で認識されているが、民間企業等の動向が十分に掴めていないのが現状である。連携を図る前に先ずは OOF や民間企業の計画・準備中、実施中並びに終了案件に関する情報が定期的に援助関係者と共有できるようなシステムを構築することから始める必要がある。

#### (5) エジプト情勢を踏まえた短期的な支援の提供

2011年1月25日にカイロやアレクサンドリアなど都市部を中心に発生した抗議デモは、当初は政治改革及び生活水準の改善を要求するものであったが、次第にデモ隊の要求はムバラク大統領の退陣へと収斂し、ついに同年2月11日にムバラク政権は崩壊した。ムバラク政権に代わって実権を掌握したエジプト軍最高評議会は、2月13日に憲法停止及び人民議会解散を発表した。軍最高評議会は、憲法を改正した後、2011年後半をめどに大統領選挙を実施し、新政権成立後に実権を移管することを発表している。

ムバラク政権の崩壊によって大規模な抗議デモは収束したが、その直後から国内各地で労働ストライキが頻発するなど、国民の経済的不満が噴出している。また、抗議デモに伴う経済活動の停滞のため、エジプト財務大臣は2010/11年度の経済成長率見通しを下方修正するなど、回復基調にあった経済成長率の減速が余儀なくされている。さらに、食料品を中心とした物価上昇が続いており、中低所得者層の生活水準の悪化が懸念されている。以上のように、民主化への展望は開けたものの、早期に社会情勢が安定化するかどうかは不透明な状況となっている。

2011年2月時点では、今後1年程度で新しい政治体制が構築され、新政権の下で中長期的な経済発展政策が策定されると考えられている。しかしながら、エジプトが円滑に新体制に移

行するには、今回の一連の抗議デモ及び今般の物価上昇によって経済的困難に直面している国民に対して迅速に効果の実感できる支援を行い、早急に社会情勢を安定化させる必要がある。既にエジプト暫定内閣は、公的部門の賃金引き上げや低所得者向けの社会保障基金の増額などを表明しているが、日本としてもエジプトの早期安定化を支援すべく、短期的な追加支援を行うことは有意義であると考ええる。

迅速に効果を発揮できる支援策としては、例えば雇用創出手段として、観光産業などで一時的に失業状態にある労働者を活用したインフラ整備、低所得者支援 NGO の能力構築やかんがい設備の整備・維持などが考えられる。特に NGO は、今後役割の拡大が見込まれ、NGO で活躍する人材の育成及び組織の能力構築も必要となる。NGO の能力構築は、裨益(ひえき)者となる低所得者層にも資するものであり、中長期的な観点からも有用であると考ええる。

また、低所得者層への支援としては、社会保障制度などの利用に不可欠な ID カードの作成支援、零細企業向け研修(納税、社会保障制度など企業活動をする上で必要となる制度の研修)などが考えられる。いずれの制度も直接的に低所得者層が裨益するものとして、また短期的にも成果が期待できる支援である。

今後、エジプトが円滑な民主化及び中長期的に安定的な社会を構築するためには、早期に効果を発揮する支援によって、移行段階における安定化を実現する必要がある。一方で、拙速な支援とならないよう、これまでの実績を活用できる支援を検討するべきである。

## 1-2-2 政策を実施する上での提言

### (1) 外交戦略上、重要性が高い事業の確実な実施と持続性の確保

三角協力、E-JUST 等、援助事業の中でもとりわけ外交戦略的な観点から重要性が高く、相手国政府の期待が大きい協力については、事業終了時に高い成果を上げるのはもちろんのこと、日本側としてプロジェクトによる支援が終わった後にいかに実質的かつ持続的にその成果を維持・発展し、長期な視点から両国の良好な外交関係に活かしていくかが重要となる。例えば、日本が過去に支援したスエズ運河橋やオペラハウス、カイロ大学小児病院は、建設後十数年以上経っているが、案件の成果は今も持続しており、エジプト国民の認知度も高い。日本はこうした好事例を今後も増やしていくべきである。

実施中案件の中で特にエジプト政府が政治的意思を有し、日本側の期待も高い案件は、E-JUST である。現地ヒアリングでは、高等教育・科学研究担当大臣より、日本の政情が将来的に E-JUST に対する日本の関わり方に影響を与えるのではないかと懸念が示された。両国の良好な関係を今後も維持・拡大していくためにも、日本は政情に関わらず本案件に対する日本側のコミットメントを維持していくことはもちろんのこと、本案件終了後も日本の関与が維持・拡大できるような仕組み(日本企業との連携等)を案件が終了するまでに確実に形成しておくことが重要である(第4章 4-2-1)。

## (2) 国別援助計画策定の背景・経緯の記録

国別援助計画はエジプト政府及び国民、日本国民に対して日本の援助政策について伝達する手段でもあり、また、日本とエジプトの援助関係者間での情報共有という観点からも重要である。過去の国別援助計画の策定過程については、これまで関係者間であまり共有されてこなかったことが本調査を通じて確認された(第 4 章 4-3-1)。国別援助計画の策定プロセスに関する情報は、国別評価の実施時、並びに国別援助計画の見直しの際に重要となることから、今後は文書化し、国別援助計画の別添資料とする等して整理・保存することを提案する。

## (3) 広報のさらなる強化

前述のとおりスエズ運河橋、オペラハウス、カイロ大学小児病院などは先方政府関係者から高く評価されるとともに、現地の人々の認知度が高い案件として顔の見える援助の実現に大きな役割を果たしてきた。一方、日本において対エジプト ODA 案件の認知度はそれほど高いとはいえない。特に、平和センターのように国際機関を通じた支援に関する日本国内における広報の在り方については強化する余地がある。

また、日本国民という場合、エジプトに観光に来るような少しでもエジプトに関心がある人と、そうでない人とがいる。日本人観光客を受け入れている旅行会社へのインタビューによると、前者の日本人は、現地において無償資金協力や草の根・人間の安全無償資金協力で提供された救急車やモバイルスクール車に関心を示し、更に詳細な情報を求める傾向があるとのことである。こうした人々に対しては旅行会社の協力を得つつ、ODA 案件に関する詳細情報をより積極的に提供し、理解を深めてもらうことも重要である。一方、後者の日本人のように、エジプトや ODA との接点が少ない一般国民に対する情報発信には、書面での情報提供に留まらず、テレビや雑誌、会合等、よりビジュアル化を意識した広報活動が必要である。また、今後、開発マネジメント支援にかかる人材育成等を中心とした技術協力を進めていく場合、エジプトの一般国民との接点を引き続き確保し広範な認知を得るために、計画段階において相手国関係機関と共同で広報計画を策定するなど、効果的な認知度向上を十分に図ることを検討すべきである(第 4 章 4-3-2)。

提言の優先度及び想定される提言の対応組織は以下のとおりである。

	提言	優先度	対応組織
政策の策定・方向性を検討する上での提言	国別援助計画の戦略性の強化		現地 ODA タスクフォース 国際協力局 国別開発協力第 3 課
	地域協力のさらなる強化と拡大		在エジプト日本大使館
	援助アプローチの見直し		現地 ODA タスクフォース

	提言	優先度	対応組織
	民間企業等との連携の強化		国際協力局 国別開発協力第3課 現地 ODA タスクフォース
	エジプト情勢を踏まえた短期的な支援の提供		国際協力局 国別開発協力第3課 中東アフリカ局 中東第一課 在エジプト日本大使館 JICA
政策を実施する上での提言	外交戦略上、重要性が高い事業の確実な実施と持続性の確保		国際協力局 国別開発協力第3課 中東アフリカ局 中東第一課 在エジプト日本大使館 JICA
	国別援助計画策定の背景・経緯の記録		現地 ODA タスクフォース 国際協力局 国別開発協力第3課
	広報のさらなる強化		国際協力局評価・広報室 在エジプト日本大使館 JICA