

平成 18 年度外務省第三者評価

「マダガスカル国別評価」報告書要約

第 1 章 調査の目的と方法

マダガスカルに対する ODA の意義として、豊かな自然が同国の宝であり、開発と環境保全の両立がマダガスカルだけでなく世界にとっての課題であること、また、貧困削減とそれを可能にするための開発が喫緊の課題であること、アジア経済のダイナミズムを南部アフリカひいてはアフリカ全体へとつなげていくゲートウェイとして「アジア・アフリカ協力」のモデルとなりうること、またマダガスカルの経済・社会開発が周辺地域の安定と発展へとつながる可能性を秘めていること等が挙げられる。

上記のような観点に鑑み、対マダガスカル援助において、2007 年度以降「国別援助計画」が策定されることが検討されており、他ドナーの援助の実施方法を比較対象としつつ、我が国のマダガスカル援助の目的、プロセス、成果を評価し、今後のマダガスカル援助及び我が国の援助実施体制・方法全体への含意、提言を導き出すことが本報告の課題である。

評価の対象は 97 年と 05 年に策定された援助政策とした。評価のポイントは政策目的の妥当性、政策策定・実施プロセスの適切性、実施結果の有効性の 3 項目とした。評価は、評価の視点、項目、内容・指標、情報源、情報収集先を整理した評価の枠組みに則って実施した。

評価調査は国内調査と現地調査に分けられる。調査方法は、国内調査では文献サーベイと関係機関訪問インタビュー、現地調査では関係機関訪問インタビューと援助プロジェクトサイト視察等の方法を採用した。

第 2 章 マダガスカル政治・経済・社会の状況と開発課題

2.1 マダガスカルの近年の政治状況

1960 年にフランスから独立を果たした後、1972 年までのあいだ仏共同体内の共和国として親仏政策がとられていた。1972 年に経済低迷などを背景とした政治的混乱が生じ、その結果、軍事政権が成立した。同軍事政権下では親仏路線から社会主義路線への転換がなされた。その後 90 年代に入ってから社会主義の行き詰まりにより、民主化や憲法改正を求める内外からの圧力を背景として大規模なデモとストライキが発生し、社会的・政治的混乱が長引いたが、1992 年に国民投票により新憲法が採択され、経済体制的には 20 年近く続いた社会主義より自由主義への転換が行われた。

2001 年 12 月に行われた大統領選挙の結果をめぐり、ラチラカ前大統領とラヴァルマナナ現

大統領との間で対立が起こり、再び政治的混乱に陥った。2002 年 2 月ラヴァルマナナ氏が一方的に大統領就任を宣言する一方、7 月にラチラカ前大統領はフランスへ出国し、事態は収束に向かった。続く 12 月の国民議会選挙ではラヴァルマナナ大統領派が圧勝し、2003 年後半以降は徐々に内政も安定化してきている。同大統領は、「迅速かつ持続的な発展」をスローガンに経済再建と良い統治を目指した政権運営を進めた。2006 年 12 月に大統領選挙が行われ、社会経済の安定化を背景にラヴァルマナナ現大統領が再選された。

2.2 マダガスカルの近年の経済社会状況

経済社会状況

マダガスカルは 1960 年の独立以来過去 40 年間に、1 人当りの国内総生産がほぼ半減するなど経済状況が悪化してきた。独立以来ほぼ 10 年周期で起きる政治的混乱がマダガスカルの経済の発展を妨げてきた大きな原因の一つといえる。

2002 年に成立したラヴァルマナナ現政権は、2003 年 7 月以降、「依存経済から市場経済へ」のスローガンの下、国全体のあらゆるリソースを動員して、農業開発、外資誘致、民間セクターの活性化を通じて経済状況を改善し、経済成長の実現による貧困脱却を目指す新経済政策を展開している。また、行政の浄化、治安維持にも積極的に取り組み、内政の安定化を推し進めたことにより、経済状況も好転してきた。経済成長率も 2003 年 9.8%、2004 年 5.3%、2005 年 4.6%を達成した。

一方で、伝統的な外貨収入源であるエビ、バニラ等の国際市況低迷や原油価格の高騰に伴うインフレの進行、繊維製品の輸出低迷など外部経済環境の悪化に起因する問題、および民間セクターの設備投資能力の欠如、農業生産性(米、バニラ、コーヒー等)の低迷、劣悪なインフラ、非効率な行政組織、未整備な投資・ビジネス環境など国内的要因に起因する多くの開発上の課題を抱えている。

貧困状況

2005 年に実施された家計調査によれば、全国的な貧困人口比率は 68.7%で、2001 年の 69.6%から僅かではあるが改善している(1 日 2133 キロカロリーのエネルギーを摂取するのに必要な食品群を購入する為に必要な所得(食糧貧困線)を基準に貧困層と非貧困層とを識別している)。

社会的指標については、保健や初等教育分野で改善が見られる。例えば、5 歳未満の幼児死亡率が 1000 人当たり 130 人(2001 年)から 94 人(2004 年)へと大幅に改善している。また、6 歳から 10 歳までの初等教育就学率が 64.9%(2001 年)から 98.0%(2005 年)に、初等教育修了率についても 35.0%(2001 年)から 60%(2005 年)へと大幅に改善している。尚飲料水へのアクセス率については、29.5%(2002 年)から 31.3%(2005 年)へとわずかな改善となっている。

2.3 マダガスカルの開発動向

マダガスカル政府の開発戦略

2003 年 7 月にマダガスカル政府は、MDGs を達成するため初めての**貧困削減戦略ペーパー (PRSP)**を作成し、公表した。その後 2004 年 11 月に大統領の国家ビジョン「**マダガスカル・ナチュレルモン (Madagascar Naturellement)**」が最上位の開発理念として公表された。この長期ビジョンは、依存経済から市場経済への本格的な移行を企図し、2015 年までに達成すべきマダガスカルの経済・社会像と、その達成に向けて環境に配慮しながらマダガスカルの潜在能力を最大限に有効活用することの重要性が唱えられている。

2006 年 11 月 10 日にマダガスカル政府は、2007 年～2012 年を対象期間とし、マダガスカル・ナチュレルモンの長期ビジョン及び MDGs に沿った中長期開発戦略「**Madagascar Action Plan (MAP)**」を公表した。同文書の基本的な方針は 2004 年 11 月に策定したマダガスカル・ナチュレルモンを引き継いだものである。すなわち、持続可能で高い経済成長を実現し、国際市場での競争にも耐えられる強固な経済構造を構築し、貧困削減と国民生活の改善を推し進めることを大目標としている。

さらに MAP の開発優先項目は次の 8 分野で、それぞれについて現状、目標、戦略、施策、実施主管官庁、数値目標が明示されている：

(1) 責任ある統治、(2) インフラ、(3) 教育改革、(4) 農村開発と緑の革命、(5) 保健・家族計画・HIV/エイズとの闘い、(6) 高度経済成長、(7) 環境への配慮、(8) 国民の連帯

主要ドナーと援助協調

二国間ドナーでは、旧宗主国であるフランスを筆頭として、米国、日本、ドイツ、スイス等が主要なプレイヤーとなっており、二国間ドナーの数は比較的限られているといえる。また、国際機関等マルチのドナーでは、世銀 (IDA)、IMF、EC、アフリカ開発銀行、UNDP、UNICEF が主要なプレイヤーとなっている。なお最近中国との協力関係が急速に深まってきており、官民両レベルでの相互交流が活発化するとともに大型プロジェクトも実施ないし計画されており、中国がドナーの一角として台頭してきている。

上述したとおり、ドナーの数が限られているため、公式な援助協調の枠組みはないが、従来から世銀を中心とした一般財政支援基金への参加者 (世銀、フランス、アフリカ開発銀行、EC) 及び同基金オブザーバー (IMF、米国) の間では緊密な情報交換や連携がなされているようである。また、保健や教育等の主要セクターに関しては、マダガスカルの関係省庁とドナーの間で、定期的な情報交換が行われている。

2.4 日本の協力

マダガスカルに対する ODA の基本方針

1997 年に実施された政策協議において、**1) 基礎生活分野 (教育、保健・医療、水供給)、2) 地方開発に資するインフラ整備、3) 農業・水産業・環境分野、4) 人づくり分野**を重点分野として援助を実施することが確認された。

2005 年 4 月に開催されたアジア・アフリカ首脳会議の折、ラヴァルマナナ大統領より小泉総理に対し協力要請がなされ、その具体化のため 2005 年 5 月以降、我が国大使館、JICA 事務所関係者及びマダガスカル側関係者による作業部会「日本・マダガスカル・パートナーシップ・ワーキンググループ」が設置された。上記作業部会での協議を受け、2006 年～2010 年度を対象とした援助実施計画「対マダガスカル・ローリング・プラン」案がまとめられつつある。その一方で、当時、大統領府が中心となって MAP を策定作業中であったため、MAP の完成を待って援助実施計画の最終調整を行う予定となっていた。同国に対する「国別援助計画」は未だ策定されていないが、現地日本大使館等において具体的な戦略案作りが進んでいる。

重点分野への援助活動概要

過去 10 年間におけるマダガスカルに対する援助活動は、「重点分野」に対し満遍なく実施されている。特筆すべきは、一連のマジュンガ大学病院センターに対する援助が、我が国とフランスとの連携により、それぞれの援助の比較優位性を生かした形で実施されてきたことである。

また、アロチャ湖南西部地域流域管理及び農村開発調査においては、アジア・アフリカ協力により適正農業技術の移転がインドネシア人専門家によって行われてきており、南西部飲料水供給計画（無償資金協力）第 2 フェーズにおいては、飲料水施設の住民による維持管理を目的としたソフト面での指導に関し、地元 NGO の支援を得るなどの新しい試みもなされてきている。

青年海外協力隊の人数も飛躍的に伸びており、執筆時現在 26 名が活動している。その他、一般無償資金協力案件としては、小学校建設、主要幹線道路改修・建設、地下水開発、病院建設・施設整備等が実施されてきている。また、食糧援助、草の根・人間の安全保障無償資金協力、サイクロン災害に対する緊急援助も実施されてきている。

第 3 章 我が国の援助目的の妥当性

3.1 我が国の援助目的と重点分野

マダガスカルに対する我が国の援助政策は、1997 年の政策協議以来、さまざまな場面での両国間の議論を通じて発展してきてはいるが、未だ国別援助計画に類する体系的・包括的な文書として取り纏められ公表されるには至っていない。

これまで公表或いは策定されてきた援助目的と重点分野に関する考え方は、1997 年のマダガスカル政府と日本政府との政策協議により定められた 4 つの重点分野、その後 2005 年に行われた両国政府によるパートナーシップ・ワーキンググループ(Working Group: WG)での協議を踏まえ再整理した 6 つの重点分野（外務省 ODA ホームページの区分けによる）、そして現地調査でのインタビューを通じて明らかになった国別援助計画策定に向けた大使館（案）である。

従って、これまでの一連の我が国の援助方針の策定過程のなかでは必ずしも明確な援助目的は設定されてきておらず、妥当性を検討することには一定程度の限界があるものの、重点分野をもとに日本の援助政策が目指すべき方向に関する妥当性を検討する。

3.2 マダガスカル国家開発計画との整合性

マダガスカル国家開発計画は、2003 年に MDGs 達成のため包括的な国家開発計画として初めての PRSP が策定されたのを皮切りに、その後マダガスカル独自のヴィジョンや課題を取り入れつつ、従来の計画を発展・統合させていく形で、それらを MAP へと結実させた。MAP は、MDGs 及びマダガスカル・ナチュレルモンで掲げられた長期ヴィジョンを基礎とし、PRSP 実施からの教訓も取り込んでおり、現在最も包括的な国家開発方針といえることができる。

他方、我が国援助のあり方については、この間にこれらの一連の国家開発方針を踏まえつつ、日本・マダガスカル・パートナーシップ・ワーキンググループや現地 ODA タスクフォース等で議論が行われてきており、MAP が 2006 年 11 月に公表された現在、MAP を踏まえた上で、さらなる調整が行われつつある。我が国の援助重点分野は、総じてマダガスカル国家開発計画・ヴィジョンを踏まえており、妥当性を持っていると判断される。

3.3 国際的優先課題との整合性

前節で述べたように、マダガスカル国家開発計画は、2003 年に策定された PRSP に始まり、2006 年の MAP へと順次 MDGs を軸として新しい計画が従来の計画を包含する形で発展してきている。MDGs の 18 のターゲットとの対応関係等を検証した結果、対マダガスカル援助重点分野と MDGs との整合性は概ね保たれていると言えよう。また、我が国が主導的な役割を果たしてきた一連の TICAD プロセス、ことに東京行動計画に代表される対アフリカ支援における重点分野に関しても、紛争後の国/地域等を対象とした「平和の定着」以外は概ねカバーされていると言え、整合性は保たれている。

3.4 我が国 ODA 上位政策との整合性

我が国 ODA 上位政策としては新旧 ODA 大綱とそれらに対応した新旧中期政策がある。これらの中には、平和構築やアジア通貨・経済危機への対応など、マダガスカルには事実上該当しない項目が含まれている。これらの項目を除く主要重点課題は、概ねマダガスカル支援の重点分野と対応しており、整合性が確保されている。

3.5 他ドナーとの役割分担の妥当性及び我が国支援の優位性

マダガスカルにおいてはドナーの数が限られており、未だ制度化された援助協調の枠組みはない。一般財政支援基金への参加者（世銀、フランス、アフリカ開発銀行、EC）及び同基金オブザーバー（IMF、米国）の間では、一定程度の情報交換や連携がなされている。また、保健や教育等の主要な社会開発セクターでは、マダガスカル政府関係省庁とドナーとの間で定期的な情報交換が行われている。ドナー間の役割分担は、それぞれの優位性に基づき、結果として実現している。

日本の他ドナーとの具体的な連携事例としては、フランスとの間の協力関係が特筆される。フランスと共同で実施した「マジュンガ大学病院センター総合改善プロジェクト」においては、日本が機材の供与等ハード面の支援を行う一方、フランスは病院運営に関する技術支援等ソフト面の支援を実施している。各々の優位性を活かしたプロジェクト運営がなされたと言える。

第 4 章 我が国の援助プロセスの適切性

4.1 対マダガスカル援助政策策定プロセスの適切性

日本政府はマダガスカル国に対する国別援助計画を策定していないが、既存の我が国援助政策としては 1997 年の日本・マダガスカル両国政府の政策協議により確認された重点 4 分野及び 2005 年 5 月以降大統領府の主導により設置された現地大使館、JICA 事務所及びマダガスカル政府関係者による作業部会「日本・マダガスカル・パートナーシップ・ワーキンググループ」により確認された重点 6 分野が存在する。いずれの策定プロセスにおいても、マダガスカル政府関係者との連絡調整は密に行われたものと評価できる。

他方、アフリカ開発銀行、フランス、世銀、EC といった他の主要ドナーは、PRSP から MAP への移行時期にタイミングを合わせ、2005 年ごろから国別援助政策(Country Assistance Strategy: CAS)の改定準備を始めている。その際には、これらのドナーとマダガスカル政府の間で、情報交換やそれぞれの国の計画策定のためのコンサルテーションが行われた模様であり、日本と他ドナーとの連絡調整は今後の検討課題として残ったと言える。

4.2 対マダガスカル援助実施プロセスの適切性

4.2.1 援助実施計画の援助政策との整合性

JICA は従来マダガスカル政府からの要請をベースとして比較的幅広い分野において協力を実施してきたが、1997 年の政策協議で合意した重点分野を踏まえ、2002 年の政情安定後に再確認・整理を行い、1) 保健・医療分野 2) 水供給 3) 農業・農村開発 4) 森林・自然環境保全の 4 つの重点分野を定めた。

その後 2003 年 2 月に JICA 現地事務所が開設され、国別実施計画は平成 17 年度(2005 年度)から策定されている。2005 年以降の日本・マダガスカル・パートナーシップ・ワーキンググループ会合にも参加し、それによって合意された重点事項を反映させ、平成 17 年度(2005 年)の国別実施計画では重点分野を 1) 村落開発分野(持続可能な農業開発の推進、持続可能な自然環境保全の推進、持続可能な水産開発の促進)2) 基礎生活分野(母子保健の改善、感染症対策の推進、安全な水へのアクセス、フォーマル教育の推進、ノンフォーマル教育の推進)3) 経済開発分野(インフラ整備、民間セクター開発・貿易投資)の 3 点に整理した。

このことから、対マダガスカル援助重点分野は援助実施機関の援助実施計画に反映されていると判断される。

4.2.2 政策立案組織と実施組織の連絡・協議実績

マダガスカルでは、在マダガスカル大使館、JICA 事務所、JICA 専門家によって ODA タスクフォースが組織されている。ODA タスクフォースへの参加状況を示した資料によると、2005 年 4 月以降、平均して月 1 回以上の全体会合が開催されている。全体会合の回数に比して「分野会」と呼ばれる分野別会合の開催は少ないが、これは ODA タスクフォース自体が小規模であるため、全体会合がその機能を果たしているものと考えられる。全体会合の頻度、タスクフォースの構成を見

る限り、政策立案組織と実施組織の連絡・協議は密になされていると評価できる。

4.2.3 現地 ODA タスクフォースの組織・人材配置・評価体制

在マダガスカル日本大使館では大使、参事官、書記官 1 名、他省庁からの出向者 1 名、草の根・人間の安全保障無償資金協力外部委嘱員 1 名の計 5 名が中心となり経済協力を携わっている。JICA マダガスカル事務所は 2006 年 10 月時点、在外職員・ボランティア調整員・企画調査員・経理支援要員として日本人職員 6 名、ナショナル・スタッフ 5 名、その他非常勤、派遣スタッフが 10 名の計 21 名の体制である。

外務省はマダガスカルを国別援助計画策定対象国としており、JICA は同国を対アフリカ援助協力方針の中の支援重点国の一つに指定している。また、在マダガスカル大使館も JICA 事務所も近隣のモーリシャス、コモロを兼轄している状況にある。今後、マダガスカル政府とドナー間の援助協調が活発化する可能性がある。その場合には、現地 ODA タスクフォース(在マダガスカル大使館及び JICA 事務所)の人員体制は、強化が検討されるべきである。

事業評価は、技術協力プロジェクトについては事前・中間・終了時・事後(終了後 3 年)の各段階で実施している。無償資金協力案件については、その案件が 10 億円以上である限り、その実施の妥当性に関し、事前に有識者との協議を行うことが義務づけられている。

4.2.4 マダガスカル側援助受入機関・関係省庁との連絡・調整

マダガスカル関係省庁及び援助受入機関との連絡・調整については、具体的な頻度等に関する資料は得られていないものの、現地でのインタビューでは、マダガスカル側関係省庁より緊密なコミュニケーションが取れているとの発言があった。

また、JICA では従来から主要セクターに関し日本人のアドバイザー・専門家を派遣しており、これら専門家が、それぞれのセクターでの豊富な知識と経験を生かして、各専門分野での助言から、案件形成、事業実施の支援を、マダガスカル政府の関係省庁のみならず在マダガスカル日本大使館、JICA 事務所に対しても行っていることが、マダガスカル側受入機関との良好な連絡・調整の一助となっている。

4.2.5 他ドナーとの連絡調整

援助実施プロセスにおける他ドナーとの連絡調整については、マダガスカルで活発に援助に参加しているドナーの数が比較的限られているため、制度化された援助協調の枠組みがなくても日常的な交流の中で協調を進めることが可能であり、実際それで問題はないと複数のドナー機関が指摘している。

他方、一般財政支援を実施し、マダガスカル政府とパートナーシップ協定を結んでいる世銀・アフリカ開発銀行・EC・フランス及びオブザーバーである IMF・米国は年 2 回の定期モニタリング等の機会に、それぞれの本部から専門スタッフをマダガスカルに派遣するなどして援助協調に努めると共に、平素より特に緊密な連携体制が構築されている模様である。また、保健分野、教育分野においては、定期的に分野別ドナー会合が開催されており、他ドナー、マダガスカル政府と在マダガスカル日本大使館および JICA 事務所の積極的な情報交換が行われていることが確認された。

保健分野においては、1998 年から地方基幹病院の整備・強化に関するフランスとの連携、および感染症対策に関する UNICEF との連携が行われている。フランスとの連携においては、我が国の無償資金協力による機材整備に加えフランスが病院運営・医療技術面からの技術協力を実施するという双方の優位性を生かした援助が行われ、成果を残している。

また、マダガスカルにおいてはインドネシア・タイ等のアジア人専門家を活用したアジア・アフリカ協力（南南協力）が 2000 年から実施されている。農業分野においては農業適正技術の移転の目的でインドネシア人専門家がマダガスカルに派遣され、小規模農民に対し自ら作製、修理が可能な農機具の開発指導を行っている。マダガスカル側関係機関の評価は高く、在マダガスカル・インドネシア大使館では、インドネシアがこの方式による我が国およびマダガスカルとのさらなる協力の拡大を望んでいることが表明されている。インドネシア人農業専門家派遣の成功に倣い、多くの開発途上国専門家がマダガスカルにおいて適正技術を効果的に移転できるように、支援の拡充を検討する必要があるものと思われる。

第 5 章 我が国の援助結果の有効性

援助結果の有効性の分析に関して、(1) 評価対象期間が限られており、案件数が少ないこと、(2) 我が国のみならず他ドナーによる援助活動の影響が非常に大きいこと、(3) 近年の我が国の援助案件は、タイミング的に援助効果発現まで至っていないこと等の要因により、それぞれの分野における日本の援助のマダガスカル社会系全体に対する貢献度を定量的に分析することは非常に困難である。そこで、本調査においては、次のような方法で、我が国援助のインパクトを概括的に推定することとする。まず我が国援助全体のマクロ的インパクトについては、我が国援助総額の相手国予算に対する比率を検証する。さらに分野別のインパクトとしては、重点分野毎の 1) セクター開発指標の改善度の評価、2) マダガスカル側ニーズへの日本援助の貢献度の評価、3) マダガスカル政府及びドナーの主観的評価の聴取、の 3 つの方法を通じて、インパクトを分析する。

5.1 我が国援助の相手国予算に対する比率

1997 年から 2005 年の我が国の援助実績は、無償資金協力が 3 億 3790 万 USドル、技術協力が 5864 万 USドル、政府貸付等は 1997 年から 2004 年まで 1823 万 USドル、2005 年の 1 億 4751 万 USドルの債務免除によりマイナス 1 億 2928 万ドルとなっている。

2001 年以降のマダガスカルの国家歳出及びマダガスカル開発支出をそれぞれ 100 としたときの我が国援助額の比率を検証してみると、歳出総額を 100 としたときの比率のレンジは 0.91 から 7.53、開発支出については 2.26 から 30.19 と高い比率を占めていることが読み取れる。

5.2 援助重点分野での活動の有効性

日本政府のマダガスカルに対する既存の援助方針としては 1997 年のマダガスカル・日本両国政府の政策協議により決定された重点 4 分野、2005 年からのパートナーシップ・ワーキンググループでの議論を踏まえ取り纏められた重点 6 分野、並びに国別援助計画策定に向けた大使館（案）が存在する。右を踏まえ、(1) 農業開発・森林・自然環境保全、(2) 水産振興、(3) 保健・医

療、(4) 水供給、(5) 教育及び人的資源開発、(6) 輸送インフラ整備、(7) 貿易・投資・鉱業振興の7分野を、有効性を検証する上での対象重点分野とする。

上記7分野に関し、1) セクター開発指標の改善度、2) マダガスカル側ニーズへの日本援助の貢献度、3) マダガスカル政府及びドナーの主観的評価、の3つの観点から我が国援助活動の有効性を検証する。

5.2.1 農業開発・森林・自然環境保全

農業分野はわが国の対マダガスカル援助の中で、最大の支援が行われている分野である。農業関連指標からは近年の生産拡大、生産性の上昇が認められる一方、食糧自給率のさらなる改善等課題も残る。日本は無償資金協力援助による食糧援助・食糧増産援助を継続的に実施しているほか、穀倉地域であるアロチャ湖地方で開発調査を実施中である。この開発調査は流域を一帯として捉え農産物増産・生産基盤強化、流域管理強化、森林資源改善に係るマスタープラン作成及びパイロットプロジェクトを実施しており、マダガスカル側関係者から今後の事業化への期待が寄せられている。

アロチャ湖地方と並ぶ穀倉地帯であるアンチラベでは、農業機械訓練センターへの専門家派遣、無償機材供与支援が行われている。アンチラベは成長モデル都市構想のひとつであるアグロポール構想の中心であり、この地で適正農業技術の普及に対する支援を実施することは、他地域への波及効果というインパクトに結びつく可能性が指摘できる。農業分野における日本の支援は、全国的な食糧援助・食糧増産援助に加え、主要穀倉地帯を中心とした技術協力を組み合わせる形で効果的に実施され、農業セクターの開発に貢献していると言えよう。

5.2.2 水産振興

マダガスカルにおいて水産業は外貨獲得産業であり、漁獲量は年々増加傾向にある。以前はエビに限定されていた輸出品目の多様化が進んでいる他国内消費も増加傾向にあり、沿岸漁業従事者も増加してきているが、同時に資源管理の必要に迫られている。水産振興分野においては、日本はマジュンガ州でエビ養殖関連施設、流通施設の建設や、それら施設と連携する形で小規模エビ養殖の促進を目的とした技術協力プロジェクトの実施等、水産流通および輸出の振興に加え、資源保全管理・小規模漁民支援において有効な支援が行われている。また、農耕・牧畜・水産省へ水産行政アドバイザーが派遣されている。

5.2.3 保健・医療

保健・医療分野においては過去数年間のみであるが主要指標のほぼ全てに改善が認められる。保健医療分野において日本は地方基幹病院の整備・強化、母子保健、感染症(マラリア)予防の分野で無償資金協力及び技術協力を実施している。日・仏の協調で支援が行われたマジュンガ大学病院センターに関しては、日本が無償資金協力により機材整備を行い、フランスが病院運営・医療技術面からの技術協力を実施するという双方の優位性を生かした協調が行われ、プロジェクト終了後に行われた合同評価でその有効性が確認されている。保健・家族計画省は日本の保健分野における支援の決定過程がマダガスカルの現状・ニーズ・優先順位を反映したものであり、案件実施においては中央政府からコミューンまでの全行政レベルを尊重したものであったと評価している。

5.2.4 水供給

安全な水へのアクセスがある人口割合は近年都市部・農村部ともに増加してはいるが、それでも都市部 66 パーセントに対し農村部は 15 パーセントであり、依然として低い水準にある。日本は無償資金協力による給水事業に加え、南部地域における自立的・持続的飲料水供給のマスタープラン作成を目的とした開発調査を実施している。日本は 1980 年代初頭から無償資金協力による南部での給水事業を実施しており、地域レベルで安全な飲料水のアクセス向上の効果が発現していることも考えられるが、それを裏付ける地域レベルでのデータは入手できなかった。水供給分野は日本が長期にわたって継続して支援している分野であり、援助の有効性の確認のためにも事後評価の実施が検討されてもよいと考えられる。

5.2.5 教育及び人的資源開発

15 歳以上の識字率は 57 パーセント前後で推移しているものの、初等教育就学率は現政権が学費・教材を無料化したこともあり、2004-05 年には 97-98 パーセントにまで改善された。しかしながら、初等教育の修了率を見ると、近年上昇しているとは言え 2005 年でも 60 パーセントに留まっており、更なる改善が課題と言える。教育分野では日本は無償資金協力による小学校建設及び機材供与で実績を残しており、初等教育へのアクセスを保証するというマダガスカル側の目標の達成に貢献している。学校建設は複数のドナーが実施しており、以前はアクセスの良い地域に支援が集中する傾向が見られたが、教育科学研究省がドナー協調を主導するようになりその問題は解決されつつある。管轄省である教育科学研究省は、日本の無償資金協力による学校建設は着実に実施されており、建設された施設も耐久性が高く、高品質であると高く評価している。一方、サイクロンのない地方でも現地水準の建設仕様に比して、サイクロン耐性に準ずる強固な学校が建設されていることがあるとし、建設地域の風土によっては仕様を落とし単価を下げ、その代わりに建設数を増やして欲しいとのコメントも寄せられた。なお、上記のような要請を受け、第一次、第二次小学校建設に続く第三次では、平成 18 年度より開始した新制度「コミュニティ開発支援無償資金協力」によって、現地の小学校教室建設水準と現地建設業者を活用した「アンツィラナナ州およびトリアラ州小学校教室建設計画」の実施に協力することを決定している。

5.2.6 輸送インフラ整備

現政権に転換した 2002 年以降、地方道路整備率、修復実施率など輸送インフラに係る指標は確実に改善していることが読み取れる。マダガスカルにおいては道路網の整備の遅れが日常の主要食料品等の調達から輸出入に至るまでの障壁となっており、輸送インフラ整備は MAP でも重要分野に指定されている。日本は無償資金協力として、南部から国土を縦断し首都へ繋がる国道七号線と、東部のトアマシナ港と首都を繋ぐ国道二号線を効率的に接続するバイパスの建設事業を行っている。これは近年の交通量の増大と車輛の大型化により悪化している首都の交通渋滞を回避して国道七号線と国道二号線を結びつけるという意味で、非常に意義の大きい案件である。このバイパスは 2006 年に完工したばかりで、まだ効果の発現には至っていないが、こうした輸送インフラ分野における支援は穀倉地帯、工業地帯、鉱業生産地等から国内市場や輸出港への物流効率化など、今後多方面に及ぶ効果が発現することが見込まれる。

5.2.7 貿易・投資・鉱業振興

貿易・投資・鉱業分野は 1997 年政策協議による重点分野、2005 年以降のワーキンググループ会合によって合意された重点分野には含まれていないものの、国別援助計画策定に向けて対マダガスカル援助に関する重点分野についての考えを取り纏めた大使館(案)に民間セクター開発のコンポーネントとして挙げられている。MAP の重点分野である「経済成長の推進」には貿易・投資・鉱業の推進が不可欠であることから、今後の支援が望まれている分野であると考えられる。この分野に対応する日本による援助案件はまだ行われていないが、2006 年 4 月から大統領府経済開発顧問として JICA 専門家が 1 名派遣されている。

5.3 援助重点分野以外での活動

1997 年から 2005 年までの間に、コレラ禍、サイクロン、洪水等の被害に対する災害緊急援助を 6 件(総計約 7200 万円)実施している。同期間に支出されたノン・プロジェクト無償資金協力は 25 億円に上る。有償資金協力については、政治的混乱の後、マダガスカル再建支援のため 2002 年から 2004 年にかけてパリで開催された復興支援フレンズ会合において主要ドナー間でリスクが合意されたのを受け、日本は 2005 年に JBIC に対する全ての円借款債務(総計 174 億円相当)について債務免除を行った。また、PRSP・MAP で重点分野として取り上げられているガバナンス等の分野については要請があれば JICA の集団研修コース等で対応することが検討されている。

5.4 我が国の援助結果の有効性についてのまとめ

いずれの分野においても日本の援助のみを取り出して、定量的な側面からの分析を厳密に実施することは困難であるものの、事業単位で見た場合高い効果が発現していることが確認される事例が複数あった。また、マダガスカル政府関係省庁より日本の支援の質の高さについて多く言及されたことは高く評価される。

マダガスカル側のニーズの反映度については、日本の重点分野いずれについても、PRSP・MAP の重点分野となっているものであり、その中でも貧困層の割合の高い地域、対応の遅れている地域への支援が多かったことから、全般にマダガスカル側ニーズを反映した案件形成、実施であったものと評価できる。また、マダガスカル側が重点分野としていながら日本が重点分野とはしていないガバナンス等の分野については USAID、UNDP 等の他ドナーによって支援が行われているため、マダガスカル側の重点開発分野はおおむねカバーされていると考えられ、各ドナーの優位性を生かした支援が行われていると理解される。

マダガスカル政府機関および他ドナーに対する聞き取り調査の中で、日本援助案件に対して数件の批判や疑問が示された。これらについては一つ一つ検討し、改善すべき点と、関係当事者に説明を行うべき点に整理して対処する必要がある。このうち「説明を行うべき点」で特に重要なものに関しては、今後、日本の援助について、現地社会・ドナー・コミュニティー等に対する積極的な情報発信を検討するなどして、周知を図るべきである。

第 6 章 総合評価と提言

6.1 総合評価

前章までに詳述したように、マダガスカル政府各省庁において一般に、我が国のマダガスカル援助は高く評価されており、他のドナーからもより深い協力とより広い協調が求められている。我が国のマダガスカルに対する支援は、同国国民の福祉向上に貢献している蓋然性が高く、今後も継続的な支援が求められている。一方、マダガスカルの開発課題は山積しており、貧困削減の必要性が、政府、国民、他ドナーによって強く認識されている。我が国は、マダガスカルの持続的開発と貧困削減に貢献することにより、マダガスカルとの友好関係をさらに深めることが期待されている。

このような総合評価は、以下の 3 つの評価基準に沿った分析に基づいている。本レポートの冒頭に述べられたように、本評価は、「目的の妥当性」、「プロセスの適切性」、「結果の有効性」を評価基準の 3 つの柱として実施された。ちなみに「プロセス」には政策決定プロセスと実施プロセスが含まれる。以下、具体的な総合評価を述べる。

まず、目的の妥当性については、全般的に高く評価される。対マダガスカル援助の上位目標としては、以下の 3 つのタイプのものがある：(1)マダガスカル政府の掲げるもの、つまり貧困削減戦略および、これを 2007-2012 年の間に具体化させるマダガスカル行動計画(MAP: Madagascar Action Plan)、(2)国際社会が掲げるもの、つまりミレニアム開発目標および TICAD 東京行動計画、そして(3)我が国の掲げるもの、つまり ODA 大綱および中期政策等である。本文で詳述されたように、これまで 5 年間に実施された対マダガスカル援助は、これら 3 つの主体が掲げる目的に、いずれも整合的に実施されてきた。

次に、プロセスの適切性については、概ね達成されたと評価される。より具体的に言えば、これも本文で詳述されたように、実施プロセスについては大きな問題がない。これに対し、政策決定プロセスに関しては、国別援助計画策定のタイミングとそれを契機とした他ドナーとの連絡・調整という観点から、一つの大きな留意点がある。政策決定はマダガスカル政府、および他ドナーとの連絡調整の下、我が国の政策決定プロセスに基づいて遂行されるべきである。このうち、マダガスカル政府関係者との連絡調整は密になされており、この点についてはむしろ高く評価される。

課題として残ったのは、他ドナーとの連絡調整を深めることである。第 4 章の 4.1.3 で詳述したように、いくつかの主要ドナーは 2006 年中にマダガスカル PRSP が適用期限を迎えることを意識し、PRSP を引き継ぐ MAP 策定にタイミングを合わせて国別援助計画を策定する準備を進め、このタイミングで情報交換やそれぞれの国の計画策定のためのコンサルテーションを相互に進めていた。これに対して我が国の対マダガスカル国別援助計画は本評価終了後に着手されることが想定されており、他ドナーの CAS 策定のための相互のコンサルテーションからは距離を置いていた。これによって、対マダガスカル政府と我が国との、いわば「縦の連絡調整」は十分に成されたものの、他ドナーとの間の「横の連絡調整」は二義的な重要性が置かれるに止まった。他ドナーとの連絡調整は有効な政府開発援助の必要条件ではないが、これを進めなかった場合に、我が国の ODA が孤立しかねないというリスクを生じるので、軽々に扱うことはできない。

最後に、結果の有効性については、今回検討した限りにおいて高く評価される。本評価にお

いて結果の有効性は、現地視察とマダガスカルでの政府関係者、我が国大使館・援助機関担当者、他ドナーの担当者等のインタビュー、および公表されているデータを活用することによって実施された。

今次の評価の一環で視察できた主たるプロジェクトは「アロチャ湖南西部地域流域管理及び農村開発計画調査」、「国道七号線バイパス建設計画」の2件のみであった。また、今次の評価チームは、上記プロジェクトの方法の中心である農業や道路建設に詳しい者が含まれていない。そのうえ現地調査期間が2週間と限られていたこともあり、「結果の有効性」に関する詳細な調査はプロジェクト毎の評価に譲らざるを得ない。その前提の下に両プロジェクトの有効性を論ずるとすれば、これらは共に日本人専門家の高い技術とプロフェッショナリズムの下、有効に実施されていると看取された。また、前者のプロジェクトの有効性を高めるのに貢献しているのはインドネシア人専門家を活用したアジア・アフリカ協力であることが特筆される。

それ以外の評価は、インタビュー結果とデータ分析を組み合わせることで実施された。いくつかのマダガスカル省庁、他ドナーにおいて部分的な批判や疑問が寄せられた。それらについては改善または情報発信を強めることで対応することが求められる。

6.2 提言

上記の評価に基づき、以下の提言を行う。

6.2.1 PRSP 策定・改定時期の把握とそれに合わせた国別援助計画策定

本提言は、国別援助計画策定のタイミングとそれに伴う援助協調に関するものである。我が国の対マダガスカル国別援助計画の策定は早くて2007年度が想定されているが、これはマダガスカルにおけるPRSPの失効とそれに伴うMAPの策定からは遅れたタイミングになってしまっている。一方上述のように、マダガスカルにおいてはPRSPの失効をにらみ、それに合わせて主要ドナー（世界銀行、EC、フランス、アフリカ開発銀行）がCASの策定を進め、そのプロセスでマダガスカル政府とのみならず、これらドナー間で政策協議を深めていた。Joint CASが作成される動きまではなかったようであるが、このようにPRSPやそれに類する開発計画を被援助国が策定する際に、それにタイミングを合わせてCASを策定し、その際にドナー協調を進めるという慣習が、多くのドナーの間で共有されつつあるように見える。したがって、今後、我が国が援助対象国の国別援助計画を策定する際には、当該国のPRSPの策定や更新の時期に十分留意する必要がある。そして、当該国におけるドナー協調に積極的に参加できる見通しが立ち、かつまたそれが望ましいと判断される場合には、そのタイミングに合わせて国別援助計画を策定すべきである。そのような場合には、援助協調も自ずと推進され易いであろう。

6.2.2 現地におけるより広範な情報発信の必要性

本提言は、今後の対マダガスカル支援に関するものである。本評価に関する現地調査で、首都アンタナナリヴの他ドナーの現地代表やそれに準じる地位にある官吏に対してインタビューを行った際、我が国の援助プロジェクトの細部（入札手続き、プロジェクトの進め方等）に関して、批判や疑問が表明されることがあった。それらの中で、改善すべきところは虚心坦懐に改善すべきである。一方、その中のいくつかは誤解に基づくものであった。しかし誤解であるからといって、放置し

ておくのは得策ではない。問題は、当該ドナーの現地責任者が我が国の援助プロジェクトの実施方法に疑問を感じており、それが解消されないまま、「日本のプロジェクトには問題がある」と認識してしまっているという事実である。

この問題の一端は当該ドナー側に帰せられるべきものである。マダガスカル支援に関して相応の重要性を有している我が国の援助について、確かな知識・情報を得るために、応分の努力がなされて然るべきである。しかし、この問題の責任の全てを当該ドナーに帰することは正しくもなく、また我が国にとって得策でもない。当該ドナーはマダガスカルにおいて援助協調を進めており、一ドナーの意見や見解が複数のドナーの共通認識としてマダガスカルにおいて、かつまた国際社会において発信されないとは限らないからである。

結論を言えば、この問題を当該ドナーの認識不足として片づけるのではなく、我が国からマダガスカル政府・社会への積極的な情報発信活動への契機とすべきである。具体的に言えば、我が国の対マダガスカル援助の中で特筆すべきものを現地で大々的に PR してはどうか。例えば現在実施されている「アロチャ湖南西部地域流域管理及び農村開発計画調査」が今後より拡大・拡充して実施される場合には、アロチャ湖地域で同様の趣旨で支援を進めているフランスと協力してセミナーを開催してはどうか。当然のことながら同セミナーにはマダガスカル政府関係者、フランス援助機関関係者のみならず、その他ドナー関係者、市民社会、メディア、学界等、広く参加を呼び掛けるべきである。これによって、日仏協力が実質的に深化すると共に、我が国が他ドナーと協力してマダガスカル支援を行う姿勢を内外に示すことになる。このような情報発信を進めることにより、我が国の援助について「知らないとは言わせない」状況をつくと共に、真摯に胸襟を開いて、他ドナー、市民社会の声に耳を傾ける重要な機会とすべきである。

6.2.3 対マダガスカル援助の経験の発信：アジア・アフリカ協力(南南協力)の成果

次に、我が国の現在実施している対マダガスカル援助から得られる教訓を記す。これは対マダガスカル援助の評価から得られた、他国への援助に対する提言である。

本文に述べられているように「アロチャ湖南西部地域流域管理及び農村開発計画調査」においては既にインドネシア人専門家を活用した適正技術開発が進められており、現地において高い評価を得ている。このことから、マダガスカルにおけるアジア・アフリカ協力(南南協力)は、今後、その有効性が期待できる分野であると言える。

我が国の援助の意義を正当化する論拠として、通常は、その援助に我が国が優位性を持っているということが挙げられる。しかし、被援助国には我が国が優位性を持っていない分野に大きなニーズが存在する場合がある。また、当該分野の優位性をいくつかの開発途上国が有している場合もある。そのような場合には、我が国が当該開発途上国の専門家を招聘し、その分野に大きなニーズのあるもう一つの開発途上国に派遣することが大きな意義を持ち得る。つまり、我が国に優位性のない分野でも、南南協力を利用すれば、有効な支援が可能となるのである。しばしば援助評価の基準の一つとして、「評価対象プロジェクトの実施に関して我が国に優位性があるかどうか」が重要視される。南南協力の成功は、この基準の必要性を弱め、我が国の政府開発援助の可能性を広げるものである。

我が国は開発途上国の立場から先進国の立場になってかなりの年月を経た。したがって、我が国で活躍する専門家では現在の後発開発途上国のニーズに応えられない場合があるのは当然である。具体的に言えば HIV/エイズ、マラリア対策は明らかに我が国よりもいくつかの開発途上国（例えばタイ）の専門家の方が実践的技術に関して優位性を有している場合があるだろう。東・東南アジアとの連携を強めようとしている我が国としてはそれら地域との協力関係を深めつつ、協同してアフリカ支援を行う意義がある。マダガスカルにおけるアジア・アフリカ協力の成功は、他の開発途上国における南南協力、特にアジア・アフリカ協力の更なる推進を支持する事例を提供している。