

第 6 章 総合評価と提言

本章では、これまで述べてきた個別評価を総合し、我が国の対マダガスカル政府開発援助、および国際協力行政一般に対する提言を導き出す。以下、総合評価、提言の順に述べる。

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、マダガスカルを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当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」状況をつくると共に、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、マダガスカルに於けるアジア・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。

以上