

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ¹

1-1-1 政策の妥当性

1. 日本の対マラウイ援助方針とマラウイの開発政策との整合性

対マラウイ援助のマラウイ側のカウンターパートである財務省や、マラウイの開発計画策定を担う経済計画開発省へのヒアリングを通じて、日本の援助方針とマラウイの開発計画は整合的であるとの認識が示された。また、個別の分野ごとの政策においても、各担当省へのヒアリングを通じて、たとえば農業食糧安全保障分野では付加価値向上、生産性向上、作物多様化、環境気候変動分野では環境保全のための森林増加、教育分野では中等学校における就学促進など、日本の援助がマラウイの目指す方向性と合致していることが示されている。総じて、政策レベルにおいても事業レベルにおいても、日本の援助方針とマラウイの開発政策は整合的である。

(第3章:3-2, 3-4, 第4章:4-1-1参照)

2. 他ドナーの援助計画との連携状況

現地では、セクター・ワイド・アプローチ(SWAp:Sector Wide Approach)やセクター作業部会を通じて、援助調整を図っており、他ドナーと援助計画の連携を図りつつ、結果としても、他ドナーと連携した援助を実施できていると評価できる。また、米国や英国をはじめとする対マラウイ援助の規模の大きなドナーについては、マラウイ政府が作成している開発政策である「ビジョン2020」などにに基づき援助を実施していることもあり、日本の援助方針と主要ドナーとの援助方針は方向性が概ね一致している。

加えて、技術協力や青年海外協力隊(JOCV:Japan Overseas Cooperation Volunteers)をはじめとした現場レベルを重視した日本の援助はマラウイにおける長期的な視野からの裨益が期待されるが、これは、他ドナーと比較したマラウイにおける日本の援助の特徴であり、優位な点となっているものと評価できる。

(第3章:3-3, 第4章:4-1-2参照)

3. 日本のODA・外交政策との整合性

日本の対マラウイ援助政策では、「持続的な経済成長の後押し」、「社会開発」、「インフラ開発」、「その他(ガバナンスなど)」が重点分野として示されている。その一方で、政府開発援助

¹ 評価の背景と目的、評価の対象と期間や評価の実施方法については、第2章を参照とされたい。

(ODA:Official Development Assistance)大綱および ODA に関する中期政策においては、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球的規模の問題への取組」、「平和の構築」が重点課題として掲げられており、それぞれ対マラウイ援助政策と関連している。加えて、対マラウイ援助関係者へのヒアリングなどを通じて、ODA 大綱や ODA 中期政策を踏まえて対マラウイ援助政策が策定されていることが確認された。

(第3章:3-4, 第4章:4-1-3参照)

1-1-2 結果の有効性について

マラウイ全体に対して、日本の援助がどの程度寄与したかという観点から結果の有効性を定量的に示すことは難しいが、総じて、日本の援助の社会開発分野を中心としたその有効性が現地関係者インタビューなどを通じて確認された。一方、経済開発分野については、プロジェクト数もそれほど多くなく、マラウイの財政状況を受けて円借款を実施できないため規模が比較的小さいこともあり、社会開発分野と比較するとインパクトは限定的であったものとする。具体的な効果は、分野ごとに、主として事業単位で評価した。

(第3章:3-1, 3-2, 3-4, 第4章:4-2参照)

1. 農業・農村開発

農業・農村開発分野においては、個別の事業を通じて、マラウイの農業・農村開発分野に寄与していることを確認した。たとえば、「シレ川中流域における村落振興・森林復旧プロジェクト(COVAMS:Community Vitalization and Afforestation in Middle Shire)」では、日本の援助による地域の農業の生産性向上が定量的に示されている。具体的には、メイズを従来の方法で栽培した場合と比較して、本プロジェクトで取り入れた技術を用いて栽培した場合は、メイズの生産量が1.5倍程度伸びるという結果も確認されている。今後、同様の活動が事業を実施した地域の周辺へ広がるようになれば、当該事業の効果は全国レベルに及ぶものと考えられる。

そのほか、日本の農業・農村開発分野のODAは、①単純に農業生産性を向上させるだけではなく持続的な農業の発展に裨益している点、②農業・農村開発分野にとどまらず環境保全、住民の能力向上、発電効率性の向上といった他分野にも効果が波及している点、③他ドナーの援助の基礎となり相乗効果を創出している点、において有効であったと評価できる。

(第3章:3-1, 3-2, 3-4, 第4章:4-2-1参照)

2. 基礎教育拡充

基礎教育分野においては、マラウイの初等教育純就学率が90%を超え²、中等教育の拡大・

² UNESCO「Institute for Statistics」によると、2009年の初等教育純就学率は96.9%。

改善が重要となる中で³、日本は中等教育段階への援助を積極的に展開し、教育施設の整備、教員の能力向上、地方教育ガバナンスの向上などに寄与している。たとえば、「中等学校改善計画」では、複数の中等学校に対して一般教室、理科実験室、図書室、女子寮などを増設しており、現地関係者からも日本の援助を通じて留年・退学が減少し就学が促進されたこと、理科実験室設置対象校を核として教員の能力向上が波及していることなどが指摘された。実際、中等教育純就学率は2005年の約23.4%から2011年の約29.3%まで、中等教育有資格教員比率は2005年の約47.9%から2011年の約59.4%まで上昇している。

また、とりわけ「理数科教師」職種では、2012年11月30日時点で累計191人のJOCVが派遣されており(派遣中含む)、世界でもっともJOCV派遣数(累計、2012年11月30日時点で1,581人)が多いマラウイの中でも、職種別にみると「理数科教師」は最多の派遣数となっている。その主要な投入先であるマラウイ大学ドマシ教員養成校は、学校名がマラウイの紙幣(20クワチャ)に印字されており、JOCVをはじめとした日本の教育分野における援助のインパクトの大きさが推察される。

今後も、このような現場レベルに根ざした基礎教育拡充支援を展開することが期待される。

(第3章:3-1, 3-2, 3-4, 第4章:4-2-2参照)

3. 水資源開発

水資源開発分野においては、都市部のみならず地方部に対しても給水施設や井戸の建設、それらを維持・管理するための援助を展開し、マラウイにおける水へのアクセス拡大という主要課題の解決に寄与している。たとえば、「地方給水運営維持管理プロジェクト」では、農村部で安全な水を確保しやすくするため、住民参加型で給水施設を維持管理するための支援を展開し、井戸が整備されたことで女性が遠くの川まで水をくみに行く負荷が解消されたなどの効果が確認された。実際、農村部で安全な水を利用できる人口の割合を見てみると、2005年は約68%であったのに対し、2007年から2010年にかけては80%弱に改善している。

また、水資源開発分野では非政府組織(NGO:Non-Governmental Organization)を活用した援助も効果的に実施されており、現地関係者からも現場に根ざしたきめ細かい支援が為されているとの評価が得られている。たとえば、日本のNGOである公益社団法人 日本国際民間協力会(NICCO:Nippon International Cooperation for Community Development)のマラウイ事務所は、日本NGO連携無償資金協力の枠組みで、人糞と尿を使用して肥料を作るエコロジカル・サニテーション・トイレや井戸の建設を進めており、住民の生活の質の向上に寄与している。

今後も、現場レベルに根ざし、農村部にも配慮した水資源開発支援を展開することが期待される。

(第3章:3-1, 3-2, 3-4, 第4章:4-2-3参照)

³ 初等教育就学率の上昇に伴い質の向上が大きな課題となっているが、同教育課程に対する援助は、世界銀行やDFID等が積極的に行っており、その意味でも日本による中等教育段階への援助は重要と考えられる。

4. 保健・医療サービスの向上

保健・医療サービス分野においては、病院運営改善、公衆衛生改善、ヒト免疫不全ウイルス（HIV: Human Immunodeficiency Virus）／後天性免疫不全症候群（AIDS: AIDS）対策などの援助を通じて、国連ミレニアム開発目標（MDGs: Millennium Development Goals）の構成要素である乳幼児死亡率の削減、妊産婦の健康改善、HIV/AIDS やマラリアなどの疾病まん延防止に寄与している。たとえば、「病院運営改善に向けた 5S-KAIZEN-TQM 普及」では、日本型の品質管理手法である「5S-KAIZEN-TQM」を活用した保健医療施設の機能改善支援を行い、現地関係者からは 5S が病院内で浸透しており行動変容が見られたこと、快適な環境で保健医療行為を行えるようになったことなどの評価が得られた。実際、乳児死亡率（新生児 1,000 人のうち 1 歳になるまでに死亡する人数）は 2000 年の 99 から 2010 年の 58 へ、5 歳児未満死亡率（1,000 人のうち 5 歳になるまでに死亡する人数）は 2000 年の 167 から 2010 年の 92 へ減少しており、産婦死亡率（100,000 件の出産のうち死亡する人数）も 2000 年の 840 に対して 2010 年は 460 と改善が見られる。

また、「保健衛生」分野の JOCV 派遣数は、2012 年 11 月 30 日時点で累計 434 人であり、マラウイにおける分野別の JOCV 派遣数の中では最も多い。その貢献は、現地関係者からも高く評価されており、たとえば JOCV が活動しているドーワ病院では、派遣隊員の尽力により病院における衛生状態が改善した他、全般的な業務改善が促進されたとの声が聞かれた。

今後も、現場レベルに根ざし、人を通じたきめ細かい保健・医療サービス支援を展開することが期待される。

（第3章:3-1, 3-2, 3-4, 第4章:4-2-4参照）

5. 運輸交通インフラ整備

日本の援助は、一般プロジェクト無償資金協力が中心であるため、援助規模は 1 件当たり 5-10 億円とそれほど大きくないものの、マラウイ政府からの要望に応じて実施しているものであり、マラウイの運輸交通インフラセクターの開発に寄与していることが確認できた。たとえば、一般プロジェクト無償資金協力の「バラカーサリマ間国道五号線橋梁橋りょう架け替え計画」により整備された道路橋では、評価チームが現地を視察した際にも、自動車・バス・トラック・自転車・歩行者などによる一定頻度の利用が確認できており、当該地域の住民をはじめとして、交通確保の観点から重要であることが確認できた。

また、30 年以上前に日本からの円借款により整備されたカムズ国際空港（リロングウェ）に対して、現在もなお、カムズ国際空港の改修や安定的な運用に資する協力を行っており、長期的にマラウイの運輸交通インフラを維持していることが確認できた。

（第3章:3-1, 3-2, 3-4, 第4章:4-2-5参照）

6. 電力開発

地方電化については、他ドナーがほとんど取り組んでいない分野ということもあり、日本の援助が高く評価されていた。地方の電化率にどの程度定量的に寄与したかという点は明確ではないが、少なからず寄与はあったものと評価できる。具体的には、日本は、技術協力プロジェクトである「地方電化推進プロジェクト」により、長期専門家などの派遣を通じて、マラウイにおける地方電化に資するマスタープランやマニュアルなどの作成を実施したが、これは、マラウイエネルギー鉱山省(当時)⁴などによる地方電化関連プロジェクトの効率性を高め、地方電化の推進に寄与したとのことであった。マラウイ全体では地方電化率が2005-2009年で約5%から10%超と、5%程度改善しているが、これに日本の援助が一定程度寄与しているものと考えられる。

総じて、電力開発分野における、日本の援助の投入量は他の分野と比較すると事業数、援助規模とも限定的ではあるが、投入量と比較してその効果は大きいものと評価できる。

(第3章:3-1, 3-2, 3-4, 第4章:4-2-6参照)

7. そのほか

上述およびそのほかの分野にもまたがるテーマである「ガバナンス」においては、とりわけ財政面の能力強化を目的とした援助を展開し、現地政府のガバナンス改善に寄与している。たとえば、「公共投資計画(PSIP:Public Sector Investment Programme)能力向上プロジェクト」では、経済計画開発省の計画・運営・管理能力を強化するため専門家の派遣やワークショップの開催などを実施し、この間マラウイの予算公開指数(OBI:Open Budget Index)が2008年の28から2010年の47へ改善された。

また、同じく複数分野にかかわる「ジェンダー」については、明確にジェンダー格差の解消を主目的とした事業は無いものの、教育や保健などの分野における事業の中で、ジェンダーの観点から明確な効果が創出されている。たとえば、教育分野においては女子寮の建設などにより女子就学者数が増加し、保健分野においては保健医療施設改善などにより産婦死亡率の低下に結びついていると考えられる。実際、女子の中等教育純就学率は2005年の約21.9%から2011年の約28.8%へ、女性中等教育有資格教員比率は2005年の60%程度から2011年の約73.5%へ上昇している。

さらに、日本の対マラウイ援助の皮切りであるJOCV派遣は、2012年11月30日時点で累計1,581人にのぼり、世界最多の派遣数となっている。その活動は、活動現場や先方政府から高く評価されており、現場に根ざしたきめ細かい援助に対する肯定的な意見が現地関係者から多数寄せられた。たとえば、HIV/AIDS対策に係る活動を展開している地域では、行政組織によるHIV/AIDS対策についての月例レポート作成・提出率が他地域に比して高い、栄養に係る活動を展開している地域では、食事内容や栄養に関心を持つ住民が増加した、といった効果が

⁴ エネルギー鉱山省は、現在、エネルギー省と鉱山省に分離されているが、評価チームの現地調査時にはエネルギー鉱山省であったため、本報告書では、「エネルギー鉱山省(当時)」と記載している。

確認されている。また、JOCV 派遣 40 周年にあたる 2011 年には、ムタリカ大統領(当時)主催のレセプションが開催されるなど、首脳レベルからも高い評価を受けていることがうかがえる。加えて、JOCV としての活動が、隊員自身にとってもグローバル感覚を磨く貴重な経験になっており、日本のグローバル人材を育成・蓄積する効果も果たしているとの声も聞かれた。ただし、日本・マラウイ双方の関係者間の理解・信頼度や人脈形成密度などをより高める観点から、他の援助スキームとの一体的な案件形成・実施や他ドナーとの連携、個人ではなくグループ型での派遣、延長も含めた任期の柔軟な設定、派遣隊員間の業務引き継ぎに関する制度整備などの改善策も考えられる。

(第3章:3-1, 3-2, 3-4, 第4章:4-2-7参照)

1-1-3 プロセスの適切性

1. 日本の対マラウイ援助政策の策定プロセス

日本の対マラウイ援助政策の策定プロセスが明確となっている公開文書はないものの、日本の対マラウイ援助政策に関しては、外務省と独立行政法人国際協力機構(JICA: Japan International Cooperation Agency)以外のステークホルダーがそれほど多くないことから、本邦関係者内で十分に問題意識が共有された上で、上位政策である、ODA 大綱にのっとり、策定されているものと評価できる。外務省関係者によれば、外務本省と在マラウイ日本国大使館が、対マラウイ援助方針を協議した内部資料は保存されており、関係者間協議を経て、対マラウイ援助政策は策定されているとのことであったことが証左となる。

平成 24 年 4 月に策定された国別援助方針が改訂されていく中で、対マラウイ援助の策定プロセスも公開されていくものと考えるが、本件評価のみならず定期的に対マラウイ援助政策の策定プロセスが評価されていくためにも、策定プロセスが関連文書の公開などを通じて明確化されることが望まれる。

(第4章:4-3-1参照)

2. 援助実施プロセスと援助実施に係る関係機関間の協議・調整

(1) 現地 ODA タスクフォース

現在、対マラウイ援助政策の策定・実施などのための現地 ODA タスクフォースは、在マラウイ日本国大使館と JICA マラウイ事務所を中心として定期的の実施されており、対マラウイ援助政策の策定・実施について協議されている。現地 ODA タスクフォースを軸とした本邦機関内の意思疎通については特段問題が無いことが確認できた。

(2) 現地政府機関との連携

総じて、本邦機関と現地政府機関の連携は適切に図られており、援助の実施プロセス上、本

邦機関の連携の不備が対マラウイ援助の実施に影響を及ぼしているような事実は特段なかった。現地政府機関との連携という視点からは特段の問題が無いものと評価できる。

（３）他ドナーとの連携

総じて、本邦機関関係者へのインタビューを通じて、他ドナーとの連携は基本的に実施されていることがうかがえた。一方、マラウイにおける他ドナーへのインタビュー結果を踏まえると、日本の援助実施プロセスに関して、①他ドナーにおける日本のプレゼンスの弱さ、②援助の実施に当たり他ドナーとの協調に対する試みの少なさの２点が課題となっているものと評価できる。具体的に、１点目の課題に関連して、実務面から、ドナー会合をはじめとして、ドナー調整をはかる場面で、日本の関係者の発言が少ないといった声も聞かれてきた。また、２点目の課題に関しては、日本の援助は全般的に技術協力に偏重しているという認識がなされていたり、日本は独立して援助を実施する方向にあるという認識がなされていることが、本件評価のインタビューを通じて明らかになった。

（４）広報活動

援助に関する広報活動を適切に実施していると評価できる。現地マスメディアへのインタビューを通じて、日本の援助はマラウイの国民に広く周知されているとの評価があったが、これは広報活動が適切になされている証左とも考えられる。

また、日本の援助は良い成果を挙げている一方で、広報活動をさらに強化することで、マラウイ国民に対する日本の援助の認知度もさらに上がるのではないかといった意見も聞かれた。今後は、広報活動の強化により、日本の援助をマラウイ国民に広く知ってもらい、外交上の効果向上などに結び付けていく可能性も考えられよう。

（５）その他の連携状況

JICA マラウイ事務所では、隣国に所在する JICA モザンビーク事務所とナカラ回廊整備計画などについて、定期的に協議し、連携を保っているなど、マラウイ関係者のみならず、隣国の本邦機関とも連携を図っているとのことであった。隣国との連携は、対マラウイ援助の効率性向上の観点から今後一層重要となるものと考えられる。

（第４章：４－３－２参照）

1-1-4 外交の視点

1. 外交上の重要性

マラウイ国内に拠点を持っている本邦企業は限られており、民間レベルでマラウイにおいて活動している本邦企業は１社^５にとどまる。日本とマラウイの外交は援助関連協議が中心となっ

^５外務省「政府開発援助（ODA）国別データブック 2011」参照

ている中、対マラウイ援助は日・マラウイ間の外交関係を維持する上で重要なツールとなっているものと評価できる。

さらに、マラウイは、一人当たり国民総所得（GNI：Gross National Income）が 330 ドル（2010 年）となっており、アフリカにおける最貧国の一つとも位置付けられている。マラウイの政治については、比較的安定が保たれているものの、経済基盤が脆弱であり続けられれば、政治的な脆弱性が顕在化する可能性も全くは否定できない。ODA を通じて、マラウイの社会・経済基盤の構築に寄与し、政治・経済の状況を安定させることは、マラウイが平和で、かつ持続的な成長を続けられることに多いに寄与するものであると考えられる。したがって、マラウイに対して ODA を継続的に供与することは、日本の外交理念である「国際的な平和と繁栄」の上で重要な行動の一つであると評価できる。

（第4章：4－4－1 参照）

2. 外交的な波及効果

これまでの日本の援助は、現場レベルを対象とした活動が中心となってきた。したがって、日本の対マラウイ援助が、日・マラウイ間の経済関係に直接的に何等かの裨益をもたらしたということは明確ではない。しかし、日・マラウイ間には、一定の貿易があることから、対マラウイ援助により築かれてきた良好な関係を基盤とした経済波及効果は間接的にも存在するものと評価できる。たとえば、日本の ODA はマラウイ国民に広く周知され、本件評価のインタビュー調査を通じて、おおむね好意的な回答が多かったことから、マラウイ国民の日本に対する好意的な印象という形を通じて、国際場裡におけるマラウイの日本に対する支持につながっている可能性は十分にある。

また、マラウイにおける JOCV の OB・OG が中心となって運営している日本マラウイ協会は、東京において、駐日マラウイ大使館と定期的に交流を図っており、日・マラウイ間の良好な関係の維持に寄与している。そのほか、マラウイに在住する日本人の人数も、日本に住むマラウイ人の人数も、過去 10 年間で増加しているが、JOCV をはじめとする ODA を通じて、日・マラウイ間が良好な関係を維持されているため、人的な交流が図られやすいということも、増加の一因であると考えられる。さらに、このような交流が維持されることによって、日本としては、マラウイ側とのチャンネルが増え、外交の観点からも将来的に効力を発揮することが期待できる。

なお、本邦企業について、現在マラウイに進出している本邦企業は1社であり、日本の対 ODA が本邦企業の進出に寄与しているという事実は見られないが、今後も ODA を通じて、日本に対する良好な印象を維持できれば、資源確保などの観点や本邦企業の進出といった形で、将来、本邦企業などにも良い効果を享受する可能性はある。将来的に、日・マラウイ間で、経済関係の強化が必要となる場合に備えて、ODA を通じた日・マラウイの関係を維持していくことが重要と考える。

（第4章：4－4－2 参照）

1-2 提言

1-2-1 本件評価の提言に係る基本的な考え方

日本の対マラウイ援助は 1971 年から今日まで累計 1,500 人以上の派遣実績がある JOCV 活動の他、技術協力や無償資金協力などを通じて、農業や保健、インフラ分野において、これまでマラウイの開発に一定程度寄与してきたことが本件評価結果よりうかがえる。特に、日本の援助による、現場レベルの改善への寄与に対して評価する声も多くあった。また、JOCV の活動をはじめとして、日本のマラウイにおける援助は、マラウイ国民やマラウイ政府関係者から基本的に認知されていることも本件評価結果より明らかとなり、援助活動を通じて、マラウイにおける日本のプレゼンス向上に寄与している点は間違いなく、さらには、日・マラウイの良好な外交関係の維持にも寄与しているものと考えられる。

その一方で、マラウイ政府は、中所得国入りを目指した長期的な開発政策である「ビジョン 2020」や、中期開発政策である「マラウイ成長開発戦略(MGDS: Malawi Growth and Development Strategy)」(2006 年から取り組まれていた MGDS は 2011 年 6 月に終了し、現在は MGDS II に沿って中期開発政策が進められている)、さらには、マラウイの短期的な経済成長のため 2012 年に策定された「景気回復計画(Economic Recovery Plan)」といった政策を策定し、これらを軸として開発政策を進めている。これらの開発政策の中では、貧困削減や保健医療などの基礎的な開発ニーズだけではなく、インフラ整備や観光産業の活性化などの経済開発も開発目標として強く打ち出している。

しかし、マラウイにおいては、慢性的な外貨準備不足や経常収支の赤字などからも示唆されるとおり、マクロ経済は頑健ではない。国全体の財政収入の約 40%を欧州連合(EU: European Union)や英国などの開発パートナーからの一般財政支援に依存している状況であり、政策レベルにおいても主要国からの援助は不可欠である。また、昨今は毎年 7%程度の経済成長率を遂げている年もあるとはいえ、一人当たり GNI は 330ドルであり、他のサブサハラ諸国と比較してもその水準は決して高くない。さらに、国民の約40%は1日1ドル以下で生活している貧困層であり、教育へのアクセスの改善や安全な水へのアクセスの改善、保健医療サービスの充実など、MDGs という国際的な開発目標を達成するためには、現場レベルの援助の継続も不可欠である。

このような視点を踏まえると、マラウイにおいては、経済開発に資する援助と社会開発に資する援助をバランスよく提供していくことが今後より重要となってくる。また、開発に係る課題が深く広範にわたることから、現場レベルに資する援助だけではなく、政策レベルの機能向上に資するような援助も重要である。

現場レベルを中心とした日本の技術協力や無償資金協力などによる援助は、マラウイにおいてマラウイ政府だけでなく他ドナーからも高く評価されており、「1-1-2 結果の有効性について」でも示したとおり、特に安全な水へのアクセスの向上や教育の質の向上といった、マラウイ

の社会開発促進上のインパクトは非常に大きかったと思われる。一方、日本の援助の経済開発へのインパクトは、社会開発へのインパクトや他ドナーによる経済開発への寄与などを勘案すると決して大きくはないものとする⁶。

本件評価においては、上述した状況を踏まえて、今後の日本の対マラウイ援助について、以下の4つの提言を記す。

提言1は、これまでの日本の援助のマラウイにおける優位性を際立たせるためのものである。日本が長年にわたり培ってきた、マラウイに対する「日本らしい」援助という観点から、他ドナーには見られない丁寧な日本の援助を持続していくという視点に基づくものである。

提言2～提言4は、現場レベルの、社会開発に資するような日本の援助が、これまでと同様に、あるいは強化されて実施されることを前提としている。すなわち、これまでの援助に対する評価結果を基として、こういった視点を加えれば、マラウイの開発目標達成に向けた動きを日本として加速させることができるかという点を重視している。

1-2-2 提言1: JOCV をはじめとする現場レベルの援助の発展

日本全体の ODA 予算が縮小する中で、JOCV に代表される、日本の知恵や経験を活かした効率的な援助スキームは今後も日本の重要なツールとなる。特に、マラウイにおいては、依然として、MDGs の達成をはじめとする社会開発の促進が重要な開発課題となっている。現地インタビュー結果に鑑みても、日本の ODA の特徴は、現場レベルに強く、長期的な視野からマラウイの社会開発に着実に寄与しているという評価が得られている。このような日本の援助の優位性は、過去数十年にわたって、日本の地道な援助活動により築かれてきた「財産」であり、マラウイにおいては、今後もこの「財産」を活かした援助の継続が必要である。

特にこれまでマラウイへ派遣した JOCV の数は、他国へ派遣した JOCV と比較しても格段と多く、JOCV を起点として、日本はマラウイとの貴重な人脈を築くことができている。ODA 予算が限られる中で、ODA の外交的な効果の向上も重要となることから、今後は ODA を通じて構築された人脈を通じて、日・マラウイ間の外交関係の強化に結び付けることも視野に入れることが必要である。すなわち、ODA 供与を通じて現場レベルの二国間の人脈を強化しつつ、さらに、外交レベル・政策レベルにもその効果を幅広く波及させることを JOCV の実施に当たって留意していくことが求められる。プロジェクト期間が決まっており、対象が定期的に変遷する技術協力や無償資金協力などのスキームにも増して、JOCV はより密な人脈の形成が期待できる。

このような、JOCV をはじめとする現場レベルの援助の発展は、数十年にわたり現場レベルの援助をマラウイに対して実施してきたがゆえに成し得るものである。また、ボランティア派遣を援助として積極的に実施してきていない他のドナーが現場レベルの援助を中心とした対マラウイ援助政策をとることは難しく、日本の援助の比較優位を示すという観点からも有効である。ODA に対する財政的な制約が厳しくなる中、JOCV が受け入れられやすいというマラウイ固有

⁶ 経済開発の面から、たとえば、日本が提供している「ノンプロ無償資金協力」を通じてマラウイ側は中小企業の育成支援等につながっているというケースもあり、他のドナーがあまり目を向けない民間中小企業の育成という経済開発に日本は質的に貢献していることもある。

の特徴を活かして、技術協力と JOCV を組み合わせた援助を戦略的に実施していくことなどができれば、現場レベルの援助が質的に向上していくことも期待できる。

また、本提言は後述する提言2、提言3、提言4の実施に当たっても基礎となる提言とも位置付けられる。

1-2-3 提言2:周辺国との地理的な繋がりを活かした開発の促進に資する援助の実施

昨今、マラウイの北部においてウランの採掘がはじまるなど、地下資源の経済への寄与も確認されつつあるが、周辺のモザンビークやザンビアなどと比較すると、地下資源の存在が持続的かつ飛躍的な経済成長に至る兆候はまだ見られない。また、マラウイは内陸国であり、外国との貿易を中心として、経済開発のためには周辺国との連携が不可欠である。たとえば、マラウイで生産されたものを、アジアや欧米などへ輸出しようとするれば隣国のモザンビークの北部に位置するナカラ港や同国中部のベイラ港を利用することとなり、モザンビークとの連携は重要となってくる。

また、周辺のモザンビークやザンビアなどは、豊富な地下資源を中心として、昨今急速な経済成長を遂げつつあり、外国企業からの投資も積極的に行われている。たとえば、マラウイとの国境から比較的近い、モザンビーク北東部のテテ周辺においては、ブラジル企業などにより石炭の採掘が進められているが、ここで採掘された石炭の輸出のために、マラウイ南部を通過しナカラ港までの石炭輸送を目的とした鉄道の整備が進んでいる。これは一方で、マラウイが国境を接している国の成長の機会をマラウイに取り入れるチャンスが、今後増えていくことを意味するものととらえられる。

すなわち、マラウイは、内陸国ではあるが、周辺に開発の芽が多数あり、経済成長の機会は増加傾向にある。このような機会を活用するため、マラウイにおいては、電力や道路をはじめとするインフラに加えて、このような隣国の成長と相乗効果を発揮しながら自国の成長を図るようなアイデアも重要となってくる。

このような状況を踏まえて、今後、日本の援助はマラウイが持つ周辺国との地理的な繋がりを活かすような援助を積極的に展開すべきである。たとえば、ナカラ回廊関連プロジェクトの推進と並行して、マラウイ南部からナカラ港までの交通インフラが整備されることを活かして、マラウイ南部に製造業の集積や農産物の輸出拠点整備を促進するようなプロジェクトの形成を進めることがあげられる。周辺国の開発と同調した開発は、マラウイ自身の開発促進を容易にするとともに、「ビジョン 2020」に掲げられている目標の一つである、持続的経済成長と開発にも資する。

日本は、今日、マラウイの財政状況などに鑑み、マラウイに対して円借款を提供しない方針となっている。そのため、世界銀行やアフリカ開発銀行(AfDB:African Development Bank)がマラウイにおいて実施しようとしているような道路整備などのネットワーク形成型の大規模な援助を、日本が単独で積極的に実施することは、短期的には難しい。しかし、アジアなどで培ってきた産業育成のための投資環境整備に資する援助などを通じて、マラウイにおける南部アフリ

力地域の経済成長の「核」を形成していくことは、円借款以外のスキームを駆使することで一定程度可能であるものとする。また、日本は既にモザンビークにおいてナカラ回廊関連プロジェクトを積極的に実施しており、本件評価で示したとおり、JICA マラウイ事務所も周辺諸国のJICA 事務所と連携しつつ各種援助を実施していることから、マラウイを中心として、地域開発的な方向性で援助を実施するための素地は形成されている。さらに、中長期的に、円借款が再開されるようなタイミングがあれば、そのような「核」を中心として、インフラ整備などへの展開も可能となり、マラウイの地理的な特性を活かした持続的な開発が可能となる。現段階では、ナカラ回廊の整備が完了していないことから、たとえば、ナカラ回廊後の物流の変化（特に、マラウイ国内を通過する物流の量や品物の変化）を調査したり、ザンビアやモザンビークとの国境の関税の状況を調査したりすることが考えられる。

ただし、マラウイは周辺国と比較すると経済的にも脆弱な側面があるため、マラウイと周辺国との地理的な繋がりが強くなることによって、かえって、マラウイが過度な競争に曝され、マラウイの産業育成が難しくなるなどの可能性もある。このようなリスクを考慮し、あらかじめマラウイの比較優位性について考慮して、本提言を促進する必要がある。たとえば、モザンビークと比較すると英語でビジネスができるという優位性、ザンビアと比較すると港までの距離が物理的に近いという優位性を活かし、産業育成を図り、マラウイの競争力を強化することが重要である。その上で、周辺国との地理的な繋がりを活かした開発の促進に資する援助を実施していく必要がある。

1-2-4 提言3: マラウイ国内における産業基盤形成に向けた援助の促進

マラウイの国家財政の規模や一般財政支援に大きく依拠している財政構造に鑑みれば、公共投資に大きく依存した経済成長モデルを描くことは当然のことながら難しい。また、マラウイは、金融セクターのアクセスの悪さが世界経済フォーラム(World Economic Forum)で指摘されていることを筆頭に、世界銀行による「ビジネス環境の現状ランキング(Doing Business Index)」においても、投資のしやすさを示す総合順位は 183 か国中 145 位となっているなど、投資環境の悪さが多方面で指摘されている。

このような中で、マラウイの開発政策の中で言及されているような経済成長を達成するためには、民間セクターの開発が不可欠であり、日本の援助もマラウイにおいて民間セクターが醸成されるような方向性をもって実施されるべきである。

このため、第一に、民間企業がマラウイで経済活動を継続的に実施するための産業基盤整備という観点からの援助が必要である。その上で、「景気回復計画(Economic Recovery Plan)」などのマラウイの開発政策と整合性が図られるべく、エネルギー、観光、鉱業、農業、交通情報といった分野の民間セクター育成に資するという点も、援助を実施する上では重要な視点となろう。

中でも、もっとも民間企業の醸成が期待されるのは農業分野である。マラウイにおいては農業が国内総生産(GDP: Gross Domestic Product)の約 40%を占める基幹産業である。農業

分野の成長が進めば自ずと国全体の経済成長を下支えすることが可能となる。

具体的な援助のアプローチとしては、現場レベルからのアプローチと政策レベルからのアプローチという2つのアプローチが想定される。たとえば、農業分野であれば、現場レベルからのアプローチとしては、シレ川中流域プロジェクトのように、技術協力を通じて、個別農家の農作物の生産力を上げていき、マラウイにおける農業分野を民間企業にとって魅力的なものとするという方向性である。一方、政策レベルからのアプローチとしては、日本からの援助をベースとして、国内外の企業がマラウイ国内でビジネスを興す際のインセンティブを付与し、新たなビジネスの呼び水になるような制度を設計するという方向性である。

この際、本邦企業のマラウイへの進出は現在に至るまで、ほとんど見られない⁷が、援助を通じて、本邦企業のマラウイへの参入が促進されるようになっていけば、日本の国益という観点からも援助効果が発現されることも期待される。本邦企業の進出という観点から、本邦企業にとってはマラウイの情報が非常に乏しく、新規参入の取っ掛かりをつかみにくいという点は、マラウイにおける本邦企業の数が少ない大きな要因となっているものと考えられる。本邦企業のマラウイ進出に対する障害を取り除くという観点からも、企業側からみて比較的风险の少ないODA 案件を取っ掛かりとすることも有用である。加えて、上述した農業分野のための産業基盤形成を意図しつつ、本邦企業が実施できる援助という観点からは、道路分野や電力開発分野の援助が、日本側、マラウイの双方において有効である。道路や電力などの基礎的な経済インフラが整備されれば、マラウイ側としては、輸送コストの低下による農産物の競争力強化や農業加工物の製造が可能となることによる高付加価値化なども望めるようになり、一方、日本としても、マラウイの周辺地域への拠点化ということも視野に入れることができるようになる。

1-2-5 提言4：比較優位を踏まえた日本主導による協働的援助の実施

マラウイにおいては、米国、英国、EU をはじめとして、各ドナーが積極的な援助活動を展開している。特に、英国や EU はマラウイに対して一般財政支援を実施しており、マラウイの国家財政を支援している。また、マラウイにおいては、主要ドナーが協調し、SWApなどにより、効率的な援助を実施している。日本も農業分野の農業セクター・ワイド・アプローチ（ASWAp：Agricultural Sector Wide Approach）へ積極的な関与をするなどして、他ドナーと援助協調を図りつつ、マラウイにおける援助効果を高めようとしていることが本件評価によっても確認されている。

また、JICA が 2012 年までマラウイ南部のシレ川流域で実施していた、土壌流出防止などを図ったプロジェクトである、「COVAMS」に関連して、世界銀行や AfDB が、日本と情報交換もしつつ、シレ川流域の開発に資する援助を開始するような動きも見られる。日本の対マラウイ援助額は、一般財政支援や有償資金協力を実施していないこともあり、金額単位で比較すると、その規模は英国国際開発庁（DFID：Department for International Development）や米国国際開発庁（USAID：United States Agency for International Development）などよりも非常に小さく

⁷ 外務省「政府開発援助（ODA）国別データブック 2011」によると本邦企業のマラウイ進出は1社にとどまる。

なっている。しかし、シレ川中流域のプロジェクトのように、技術協力をベースとして、他ドナーのイニシアティブを取った上で、援助を進めていくという手法は、日本の対マラウイ援助の限られた予算の中で効率的な援助を実施する上では非常に重要であるものと考ええる。

すなわち、今後は、対マラウイ援助の効果を高めるべく、他ドナーと援助の重複を避けることに重きが置かれがちな「援助協調」という枠組みを超えて、「協働的援助」を推進することが重要である。「協働的援助」とは、日本を含めたドナー間のリソース・スキームを組み合わせた援助という位置付けであり、他ドナーと協働で援助を実施し日本の援助と他ドナーの援助のシナジー効果を発現させるような援助を指す。具体的には、他ドナーが道路整備を借款により実施する場合に、当該道路の維持管理を行うための人材を日本が技術協力により育成することで、単に道路を整備するだけではなく、長期的に整備効果の発現が期待できる道路とすることなどが考えられる。

日本の援助は英国や米国と比較すると援助額は小さく、単独の援助だけでは効果が限定的になってしまう側面が否めない。一方で、本件評価結果にも見られたとおり、日本はボランティア事業を含めてマラウイの現場レベルにおける援助を過去数十年にわたり着実に実施しており、他ドナーと比較すると、現場レベルでの効果的な援助のあり方については知見が深いものと考えられる。日本の ODA 関連予算の動向などを考慮すれば、今後も対マラウイ援助の規模が飛躍的に増加するようなことは考えにくい。そのため、日本を含めたドナー間のリソース・スキームを組み合わせた、「協働的援助」の実施をめざすことで、予算規模に対する対マラウイ援助の効果を増幅することが可能となるものと考えられる。

ただし、援助に対する考え方はドナーによって大きく異なるため、他ドナーと調整することは容易でないものとする。本提言はすべての側面において、ドナー間で協働して援助を実施すべきとするものではなく、日本とパートナーとなるドナー間で、双方の方針・政策に合致する分野・プロジェクトを中心として、お互いの援助の効率性の向上が期待される場合に、協働で援助を実施すべきであるという趣旨である。

加えて、日本の対マラウイ援助政策については、2012 年 4 月に「対マラウイ共和国 国別援助方針」が策定されて、関係主体に対して明文化されたが、他ドナーとの協働的援助を促進するためにも、国別援助方針のような詳細な文書を通じて、日本の対マラウイ援助政策を明確化することが重要であろう。

1-3 提言の分類

上記の4つの提言についてとりまとめると以下のようになる⁸。下表は、各提言を 1)政策・戦略の方向性に関する提言、2)援助手法・援助手続に関する提言に整理した上で、それぞれの提言について、どの機関が主導的役割を担いながら検討すべきかを表している。

提言1については、本邦・本部レベルで戦略的に、JOCV などの現場レベルの援助手法を継続・発展すべきという観点から、外務本省、JICA 本部に対する提言となっている。

提言2については、主に日本の対マラウイ援助政策の政策的な方向性について述べているものであり、本邦本部のみならず、現場レベルにおいても調整が必要という観点から、本邦本部レベル・現場レベルの双方に対する提言となっている。

また、提言3は主に日本の対マラウイ援助政策の政策的な方向性について述べているものであるため、特に外務本省、JICA 本部に対する提言となっている。

さらに、提言4については、特に、現場レベルの機動力向上が不可欠であることから、現場レベルに対する提言となっている。

表 1-1 提言の分類

	本邦本部レベル (宛先:外務本省・JICA 本部)	現場レベル (宛先:日本大使館・JICA 現地事務所)
政策・戦略の 方向性レベル	・ 提言2:周辺国との地理的な繋がりを活かした開発の促進に資する援助の実施 ・ 提言3:マラウイ国内における産業基盤形成に向けた援助の促進	・ 提言2:周辺国との地理的な繋がりを活かした開発の促進に資する援助の実施
援助手法・援助 手続レベル	・ 提言1:JOCV をはじめとする現場レベルの援助の発展	・ 提言4:比較優位を踏まえた日本主導による協働的援助の実施

出所:評価チーム作成

また、各提言の検討・実施に向けたタイムフレームとしては、提言1を継続し、提言2と提言4を早急に実施すること、提言3を中期的に実施していくことを提案する。

提言1については、既存の援助の方向性を否定するものではないことから、実行に至るまで、それほど時間がかかるものではないものとする。

提言2については、既に、周辺国において経済開発活動が活発化していることから、特に提言の実現に資する調査活動、情報収集などについては、早急に検討していくべき事項と考える。

また、提言4についても、他ドナーとのコミュニケーション向上などが主眼に置かれているものであり、援助に係る情報交換などのレベルでは、行動に移すこと自体はそれほど難しいもの

⁸ 本表は、外務省『平成 21 年度外務省第三者評価:過去の ODA 評価案件のレビュー』(2010 年 3 月)において提言された軸に沿って分類している。

ではないものとする。提言4はまずは行動に移すことが重要と考える。そして、中期的には、具体的な協働的な援助の実現が望まれる。

最後に提言3については、マラウイの経済成長のビジョンなどをもとに、日本の限られた予算・スキームの中で、提言実現のための効果的な案件を綿密に検討する必要があると考えられるため、中期的に実施すべき事項と位置付けた。

表 1-2 提言の検討・実施のタイミング

タイムフレーム	提言
早急に実施	・ 提言1: JOCVをはじめとする現場レベルの援助の発展 ・ 提言2: 周辺国との地理的な繋がりを活かした開発の促進に資する援助の実施 ・ 提言4: 比較優位を踏まえた日本主導による協働的な援助の実施
中期的に実施	・ 提言3: マラウイ国内における産業基盤形成に向けた援助の促進

出所: 評価チーム作成