

第4章 評価結果

4-1 政策の妥当性

4-1-1 日本の対マラウイ援助政策とマラウイの開発政策との整合性

対マラウイ共和国国別援助方針では、「深刻な貧困からの脱却のための支援」という基本方針(大目標)の下、「農業・鉱業などの産業育成のための基盤整備」および「基礎的社会サービスの向上」の2点が重点分野(中目標)として掲げられている。また、国別援助方針以前に策定されていた事業展開計画や外務省国別データブックなどにおいては、「持続的な経済成長の後押し」、「社会開発」、「インフラ開発」に加え、ガバナンスや参加型協力などの「その他」が示されている。

一方、2000年に策定されたマラウイの長期国家開発計画「ビジョン 2020」においては、持続的成長と貧困削減のための目標として、「グッドガバナンス」、「持続的経済成長と開発」、「活発な文化」、「経済インフラ」、「社会開発」、「科学技術」、「所得・富の公平で公正な配分」、「食糧安全保障と栄養改善」、「持続的な資源・環境管理」の9点が掲げられている。これらマラウイの開発政策と、上述の日本の対マラウイ援助方針との整合性は、以下のとおり確認できる。

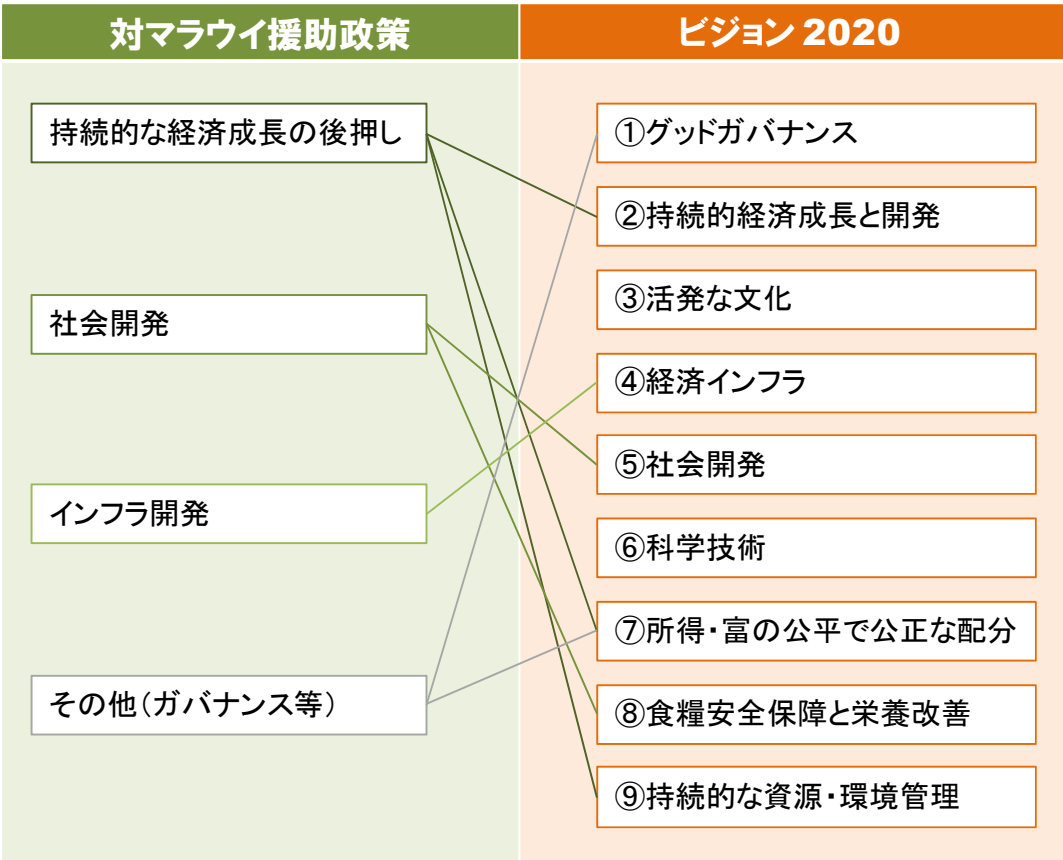


図 4-1 国別援助方針以前の重点分野とビジョン 2020 との整合性

出所: 評価チーム作成
注: 本件評価対象を踏まえて作成

上図を見ると、「ビジョン 2020」の 3 点目の目標である「活発な文化」および 6 点目の目標である「科学技術」については、必ずしも日本の対マラウイ援助方針の中で明示されていないが、そのほかの点については基本的に整合的であるといえる。ODA 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においても、日本の援助方針とマラウイの開発計画とが整合的であるとの認識が示された。

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、教育科学技術分野では中等学校における進学促進など、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。

以上より、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と評価できる。

4-1-2 他ドナーの援助計画との連携状況

第三章で示したとおり、OECD-DAC メンバー国をはじめとして、主要ドナーはマラウイに対して、様々な分野の援助を実施している。日本が対マラウイ援助の重点分野としている、農業・農村開発、基礎教育拡充、水資源開発、保健・医療の改善、運輸交通インフラ整備、電力開発については、他ドナーも積極的に援助を実施していることがうかがえる。「対マラウイ援助概況 (MALAWI AID ATLAS 2010/11FY)」から対マラウイ援助のドナー別／セクター別の実施中のプロジェクト数をみると、日本の援助は他ドナーが積極的に実施している教育分野や経済ガバナンス分野の援助をカバーしている他、あまり他ドナーが援助を実施していないエネルギー・鉱業分野の援助を実施していることが分かる。さらに、SWAp 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。

	ADB	Arab Donors	AusAID	Canada	CDC	DFID	EU	FICA	GDC	Global Fund	ICEIDA	IFAD	Ireland	Japan	Norway	P.R. China	R. India	USAID	World Bank	ONE UN	FAO	UNFPA	UNICEF	UNDP	UNESCO	UNIDO	UNHCR	UNAIDS	WFP	WHO	Total
Agriculture	2					2	8	15				1	10		7			7	3	27	23			2		2					82
Democratic Governance				1		7	4		3				7		3			1		15			2	9			4				41
Economic Governance	1		1		5	6			3			1	3	3				1	10			5		5							34
Education	2		2		6				6		1			4		1		8	4	7			3		3				1		41
Energy and Mining						1	1							1						3				3							6
Environment, Lands, and Natural Resources							3						1	2	5				1	1				1							13
Gender, Youth and Sports													1		6			2	1	14			7	2	4			1	12		24
Health	1			1	11	7	2	1	3	5	2		5	1	6			29	1	40	1	11	2	4			1	12		9	115
ICT and R&D																			1	0											1
Integrated Rural Development	1						2		2			2	1	1				1		3	1			2							13
Public Administration																			1	1				1							2
Roads, Works and Transport	2	3				1	5							2		1	1		2	0											17
Tourism, Wildlife and Culture															3	1				4						4					8
Trade, Industry and Private Sector Development						1	1										1	3	2	3			2			1					11
Vulnerability, Disaster and Risk Management						6							9		1			1		5			1	2				2			22
Water, Sanitation and Irrigation	2	2	1			3					1			2			1	1	2	2			2								17
Total	11	5	1	5	11	39	32	16	17	5	4	3	35	16	34	3	3	53	19	135	25	23	12	35	7	3	5	13	3	9	447

Note: Numbers represent number of active projects in each sector. Projects are deemed to be active if they made an actual disbursement during the fiscal year. For donor agencies, only those agencies and projects that are responsible for fund disbursement are listed as being active in the sector. For sectors, the Government has noted that there is need to do more work in redefining sector support when entering aid data in Aid Management Platform because some donor funds do not really fall under the sectors to which they are allocated in the System.

図 4-2 対マラウイ援助のプロジェクト数(ドナー別／セクター別, 単位: 件)

出所: マラウイ財務省, 「MALAWI AID ATLAS 2010/11FY」

また、本件調査によるマラウイにあるドナー関係者へのヒアリングを通じて、日本の援助は他国の援助計画と協調的であることがうかがえた。たとえば、水資源分野においては、日本の援助と AfDB の援助は補完的であるというコメントもあった。このように、他ドナーの援助計画と整合的な援助を実施することで、日本の対マラウイ援助の効率性も高めている。

さらに、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いドナーについては、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」などに基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。

下図をみると、スキーム面においても、日本の援助は技術協力に比較的重点をおいており、キャパシティビルディング(能力向上)を通じて、マラウイの開発に寄与していることが分かる。

日本の援助額自体はそれほど大きくないが、各分野のキャパシティビルディングを通じて、他ドナーの援助効果を高めるような援助を実施しているといえる。

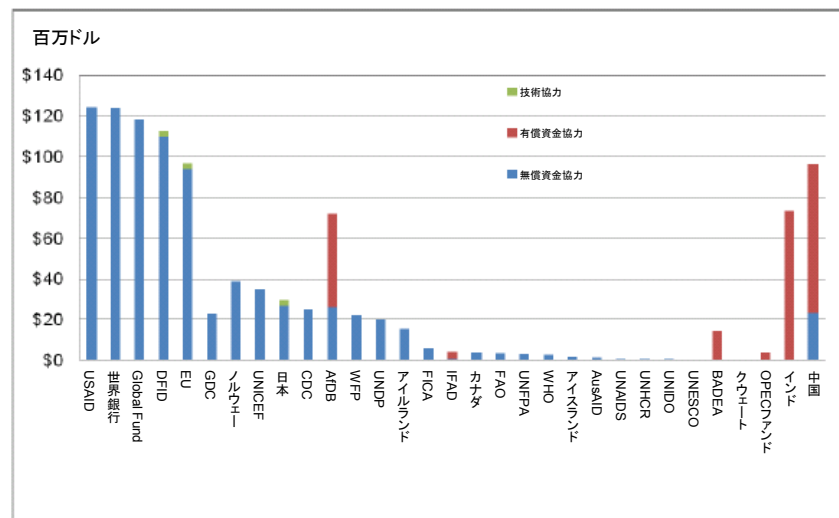


図 4-3 援助規模(ドナー別/スキーム別, 単位:百万ドル, 再掲)

出所: マラウイ財務省, 「MALAWI AID ATLAS 2010/11FY」

また、技術協力や JOCV 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。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優位な点となっている。たとえば、マラウイ政府の中からは、日本の援助は長期的な視点に立っており、マラウイの持続可能な成長可能性に寄与しているというコメントがあった。また、他ドナーからも日本の現場レベルの援助は日本の優位性である旨のコメントが多数あった。

4-1-3 日本の ODA・外交政策との整合性

対マラウイ援助政策と日本の ODA・外交政策との整合性について、2003 年に改定された ODA 大綱および 2005 年に策定された ODA に関する中期政策、過去 5 年間の国際協力重点方針に焦点を当てて評価を行った。その結果、以下のとおり対マラウイ援助方針と日本の ODA・外交政策が整合的であることが確認された。

1. ODA大綱およびODA中期政策との整合性

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。一方、ODA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、それぞれ以下のとおり対マラウイ援助政策と関連している。なお、外務省における対マラウイ援助政策策定の担当者へのヒアリングにおいても、大綱や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。

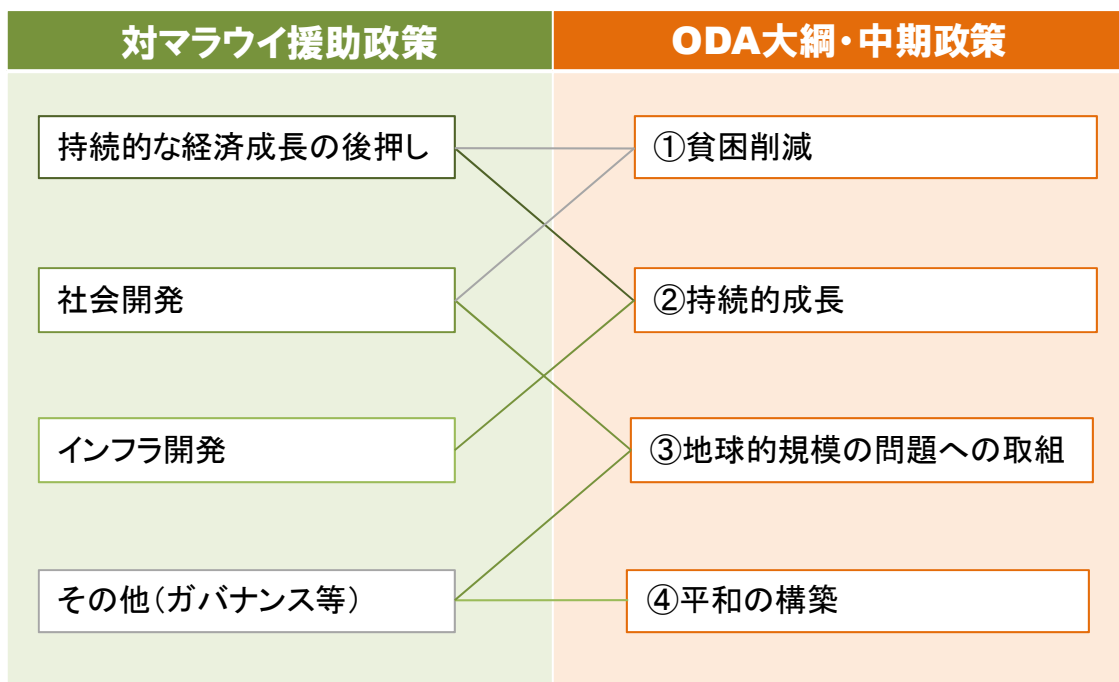


図 4-4 対マラウイ援助政策と ODA 大綱・ODA 中期政策との整合性

出所: 評価チーム作成

2. 日本の外交政策との整合性

過去 5 年間の国際協力重点方針において、対アフリカ地域の中核として「TICADIVのフォローアップ」が挙げられ、具体的には「成長の加速化」、「人間の安全保障の確立」、「環境・気候変動問題への対処、水開発」⁴⁶が掲げられている。これらは、対マラウイ援助政策と以下のとおり関連しており、両者の整合性が確認された。

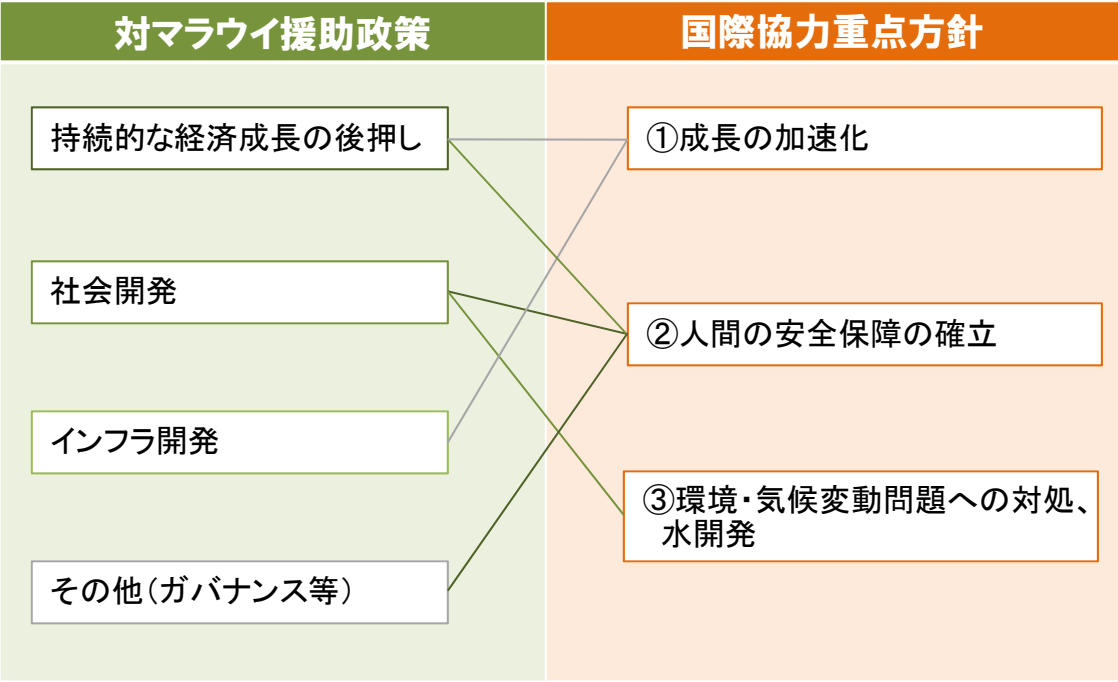


図 4-5 対マラウイ援助政策と国際協力重点方針の整合性

出所: 評価チーム作成

⁴⁶ 「水開発」の文言が明示されたのは、平成 23 年度国際協力重点方針からであり、平成 22 年度までは「環境・気候変動問題への対処」のみ。

4-2 結果の有効性

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で結果の有効性を定量的に示すことは難しいが、総じて、日本の援助について、現地関係者インタビューなどを通じ、社会開発分野を中心としたその有効性が確認された。その一方で、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、円借款を実施できないため規模が比較的小さく、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。

4-2-1 農業・農村開発

1. マラウイにおける農業・農村開発分野の動向

マラウイでは、GDP の 39%、外貨獲得の 80%を農業に依存している他、労働力の 80%以上が農業に従事しているなど、農業はマラウイの最重要セクターとなっている。農業セクター内では、小規模農家がセクターGDP の 70%に貢献しており、主にメイズ、キャッサバ、サツマイモといった生活に必要な作物を生産しているが、伝統的な土地所有制度の下、人口増加により小區画化した農地しか利用できず、その生産量は伸び悩んでいる。また、小規模農家が平均的な技術を用いた場合の潜在的な生産量と実際の生産量には穀物で 38%から 53%のギャップがあるとされており、農業の効率性にも課題がある。

「ビジョン 2020」では、農業セクターについて、政策の欠如や非効果的な組織の取組、不十分な投資によってその潜在力を発揮しきれていないと認識している。そして、小規模農家の土地の 75%がメイズ生産に充てられていることに鑑みて、食糧生産を増加させるための戦略的課題を、作物と事業の多角化の推進とメイズへの依存からの脱却と規定した上、農業研究に対する投資水準引き上げ、豆類の間作穀物栽培や混作の促進、そのための政治的・地域的指導者の協力の奨励、特定の肥料の勧奨などを戦略的オプションとして掲げている。

MGDS では、農業を経済成長と富の創造を牽引するものとして位置付けているとともに、食糧安全保障の確保がその必要不可欠の前提であるとしている。その上で、マラウイの食糧生産性の低さについては、雨水への過度な依存と低いかんがい開発水準、時代遅れの農業慣例の継続使用といった農業内部の要因や、高い高速交通コストや少ない農業組織、貧弱な品質管理といった農業を取り巻く環境に問題意識が向けられており、このような問題に対処するための主要な戦略として、小規模農家による主要作物の生産の拡大と集約化、農業ビジネススキル向上のための地方によるサービスの提供、既存の土地に関する権利の認識・明確化・適切な法制による保障の確保などを挙げている。

農業分野については、マラウイ農業食料安全保障省が、MGDS の目標達成の手段としてさらに詳細な「マラウイ農業セクター・ワイド・アプローチ(ASWAp :Malawi Agricultural Sector

Wide Approach (2011-2015)」を策定している。ASWAp は、重点エリア(Focus Area)、主要支援サービス(Key Support Services)、分野横断的課題(Cross-Cutting Issues)を下表のとおりに定めている。

表 4-1 ASWAp の概要

重点エリア	要素
1. 食糧安全保障とリスク管理	1. メイズの生産性の向上と収穫後損失(post harvest losses)の削減を通じたメイズの自給 2. 食糧生産の多様化と、作物・家畜・魚介類に着目した家庭レベルでの栄養状況改善のための栄養源の多様化 3. 国家レベルにおける食糧安定のためのリスク管理
2. 商業的農業, 農産物加工, 市場開発	1. 歳入と収入の増加のための、種々の高価値農業商品の輸出 2. 価値の付加と輸入代替を主な目的とする農作物加工 3. 公的・民間部門のパートナーシップを通じたインプットとアウトプットのための市場開発
3. 持続可能な農地・水管理	1. 持続可能な農地管理 2. 持続可能な農業用水管理とかんがい開発
主要支援サービス	
1. 技術生産 (generation) と普及	1. 必要な技術の優先性と技術的・規制的サービスの提供に関する、結果・市場志向の研究 2. 農家主導のエクステンション・サービスと研修サービス
2. 組織の強化と能力開発	1. 公的運営システムの強化 2. 公的・民間部門の能力開発
分野横断的問題	
1. HIV の予防と AIDS の影響の緩和	1. ジェンダーと HIV/AIDS の主流化
2. ジェンダーの平等と権利の保障	

出所: マラウイ農業食料安全保障省, 「Malawi Agricultural Sector Wide Approach 2011-2015」などより評価チーム作成

このように、マラウイにおいては、農業・農村開発は、国全体の開発政策として最も重視されている分野である。また、本件調査では、マラウイの様々な援助関係者へヒアリングを実施したが、過去のみならず、現在においても、農業セクターを重要視する意見が多数聞かれた。これは、産業構造が農業中心であり、農業セクターの向上はマラウイの経済開発に大きく寄与する点に加えて、国民の農業従事者の割合が高く、農業の付加価値向上は、農民の収入を増加させ、貧困率を低減させるという効果も期待でき、社会開発の観点からも重要と考えられている。

2. 日本のODAの有効性

(1) 農業・農村開発分野へのインプット

過去 10 年間程度の農業分野における日本の対マラウイ援助を下表にとりまとめた。農業分野における日本の援助の特徴としては、まず、かんがい農業振興に力点を置いている点あげられる。たとえば、ブワンジバレー地域のかんがい施設の整備には、無償資金協力で 2006 年に 9.6 億円の規模の援助を実施する他、小規模かんがい開発技術協力プロジェクトなども実施している。そのほか、「一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト」を筆頭に農村開発に資する技術協力も積極的に実施している。

スキームとしては、技術協力と無償資金協力が中心となっている。特に、技術協力については、長期専門家派遣や第三国研修などを実施することにより、財政的な側面の支援だけではなく、人材開発などを図った支援を実施していることがうかがえる。

表 4-2 農業分野の日本の対マラウイ援助(日本 NGO 連携無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2011	循環型農業と衛生改善による包括的な環境保全型村落開発事業(第2フェーズ)	0.390億円	・本事業は、マラウイ共和国中部州ドーワ県ナンブーマ地区26か村を対象として、フェーズ1で組織化された村落内の各種委員会と協働で、井戸(12基)やエコサントイレ※(60基)の建設やフェーズ1で立ち上げたローカルシードバンク運営指導に加えて、新たに蚊帳配布および啓蒙活動による感染症対策やヒマワリ油を用いた商品開発および販売事業を開始する。 ※エコサントイレ:エコロジカル・サニテーション・トイレの略で、し尿を分離して衛生的に処理し、堆肥としての利用を可能とする。
2011	ムジンバ県における地域活性化に向けた農民自立支援プロジェクト	0.487億円	・ムジンバ県内の約420世帯の小規模農家を対象に、(1)営農技術などの改善に向けた研修を実施し、(2)習得技術の実践による生産性と収入の向上を図り、(3)成功・失敗体験をノウハウとして他の農家に伝授する「伝達農家」の育成を行う。この一連のプロセスを地域活性化のモデルとして国内全土への波及を狙う3か年事業。 ・今次第3フェーズは最終年として、主に、農民グループのレベルアップに向けた農業経営能力の強化、伝達農家が実施する研修の質の向上と組織強化に向けたフォローアップ支援、また、政府による普及手法の採用に向けた働きかけなど、終了後の自立発展を見据えた活動を行う。
2010	循環型農業と衛生改善による包括的な環境保全型村落開発事業(第1フェーズ)	0.250億円	—
2010	ムジンバ県における地域活性化に向けた農民自立支援プロジェクト(第2フェーズ)	0.330億円	—
2009	マラウイ共和国ムジンバ県における地域開発活性化に向けた農村支援プロジェクト	0.103億円	—

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

表 4-3 農業分野の日本の対マラウイ援助(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

年度	案件名	供与金額(単位:円)
農林水産		4,935,966
2009	ンカタベイ県チクウィナ研修所内農民研修者用宿泊所建設計画	4,935,966

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

表 4-4 農業分野の日本の対マラウイ援助(技術協力)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2006 ～2009	小規模かんがい開発技術協力プロジェクト	機材供与: 約20,896 千円 ローカルコスト負担: 約69,572 千円 日本側投入: 1. 長期専門家 2名 2. 短期専門家 3. 機材供与 4. 普及員向け国内研修 5. かんがい技術者向け本邦研修 相手国側投入: 1. 受益農民グループからの労働力提供 2. 小規模かんがい施設建設のための諸資材 3. 地方普及局, 県普及局, 普及所, 各レベルでの人的支援 4. 事務所スペース 5. かんがい局からのカウンターパート人材	・マラウイ国において農業は、持続的な経済成長と貧困削減への鍵となる重要なセクターと位置付けられているが、そのほとんどは天水に依存する自給自足の農業であるため、農業生産性は低く干ばつなどの自然災害に対し脆弱である。 ・しかし、これらの諸問題の解決策としてのかんがい農業開発は、政府の財源、および参加型開発を推進できる人材の極端な不足、技術の不足などの制約から遅々として進んでいない。 ・こうした背景から、JICAは開発調査や専門家派遣を行いさらなる実証的な技術支援を行ってきた。これに対し、先方政府から当該技術協力のさらなる普及・展開が要請された。	かんがい水資源開発省
2007 ～2012	シレ川中流域における村落振興・森林復旧プロジェクト	日本側投入: 総額約4.1億円 1. 長期専門家 3名 2. 短期専門家 2名 3. 資機材 現地活動費 相手国側投入: 総額約0.5億円 1. 人員の配置 2. 建物・施設 3. プロジェクト予算	・シレ川中流域は、当国最大の商業都市ブランタイヤ市の北部に位置するため、同市への農産物、電力などの供給において重要な地位を占めるが、同地域の森林資源は人口増加に伴う薪の採取と畑作地の拡大により急激に減少し、同地域のみならず広範な地域に悪影響が発生するに至った。 ・このため、マラウイ国政府は日本政府に対し、当地域の森林資源の減少を食い止める方策についての支援を依頼し、我が国は1999年から2000年までにマスタープラン調査を、2002年から2004年までに開発調査による実証調査を実施した。 ・調査の結果、同手法のパイロット地域における一定の成果が確認されたことから、マラウイ国政府は我が国に対し、これまでの協力で有効性の実証された手法をより広範な地域に拡大することを目的とする技術協力プロジェクトの実施を要請した。	鉱物資源エネルギー環境省
2011 ～2014	中規模かんがい開発プロジェクト	3.5 億円 日本側投入: 1. 長期専門家 2. 短期専門家 3. その他、必要に応じて人材を派遣 4. 供与機材(車両など) 5. 研修員受入れ 6. 活動に必要な費用の一部 相手国側投入: 1. カウンターパート人件費 2. プロジェクト事務所 3. 活動に必要な費用	・本プロジェクトは、マラウイ共和国のかんがいガイドラインに基づき、プロジェクト対象地域におけるかんがい事業(新規開発・改修)の実施を通じて、計画・施工管理～維持管理にかかるかんがい事業関係者(かんがい技師・農業普及員)の能力強化、並びにモニタリング・評価体制の構築を目的とするプロジェクトである。	農業かんがい水資源開発省

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2005 ～2005	かんがい施設管理	日本側投入: 1. 個別専門家1名(6.0 M/M) 2. 現地業務費 3. (必要に応じ)機材 相手国側投入: 1. カウンターパートの配置 2. 専門家執務スペースの提供	・日本政府は、マラウイ国政府の要請に基づき、かんがい施設などの建設を行ったが、大規模な洪水による堤防の決壊や幹線水路の破壊により十分なかんがい用水の供給ができず、当初期待した効果を得られていない状況にある。 ・このため、ブワンジェバレーかんがい地区を対象として、重機を用いたかんがい施設管理(特に圃場整備)に係る技術指導を行い、圃場整備を促進することを目的として専門家を派遣する。また、OJTによる圃場整備の結果として、かんがい可能面積の拡大も目的とする。	農業かんがい食糧安全保障省
2011 ～2015	持続可能な土地管理促進プロジェクト	2.9 億円 日本側投入: 1. 専門家(短期・長期) 2. カウンターパート研修 3. 資機材(車輛など) 相手国側投入: 1. 人員配置 2. 施設など 3. 管理費(人件費、光熱費、など)	・本事業は、マラウイ共和国が促進する持続的土地管理技術(Sustainable Land Management)について、土壤肥沃度向上技術を強化すると同時に、既存の技術をベースに専門技術員・普及員を対象とした研修を行うことを通じ、農業食料安全保障省の持続的土地管理技術の普及能力を向上させることを目的とする。	農業かんがい水資源開発省
2011 ～2016	一村一品運動実施能力強化プロジェクト	日本側投入: 1. 長期専門家:2名 2. 短期専門家 3. 本邦研修 4. 第三国研修(タイおよびその他一村一品関係実施国を想定) 5. 現地活動費 6. 供与機材 相手国側投入: 1. マラウイ側スタッフの配置 2. 予算の確保 3. 事務所スペースの確保	・マラウイ共和国では、大分県の「一村一品運動」を参考にしてマラウイ版「一村一品運動(OVOP)」に取り組んでおり、2003年にはOVOP事務局を設置した。 ・一方で、OVOPグループによる生産活動が軌道に乗るに伴い、各グループにおいてはさらなるマーケットへのアクセスや、品質コントロール、経営力強化など様々な課題が出てきている。OVOP事務局は既存のOVOPグループ支援に忙殺され、新たな課題に十分応えられない状況にある。 ・この状況に対応し、さらなるOVOP推進を目指して、マラウイ政府は日本政府に対し技術支援を要請した。	産業貿易省
2005 ～2010	一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト	日本側投入: 1. 長期専門家の派遣 2. 短期専門家の派遣 3. C/P研修 4. 機材供与 5. カウンターパート研修 6. 調査団の派遣 7. 事業運営経費の負担 相手国側投入: 1. カウンターパートおよび総務スタッフの配置 2. 土地、建物および他の必要な施設の提供	・マラウイ共和国では、一村一品戦略計画策定、一村一品プロジェクトガイドライン策定など、推進の枠組みが整備された。2004年3月には全国10箇所地域産品振興プロジェクトが開始された。 ・これに対し、日本政府もワークショップへの見返り資金の提供などを通じて協力を行った。 ・こうした両国の協力実績を踏まえ、マラウイ共和国は、2004年5月に、我が国に対して技術協力プロジェクトの要請を行ない、この要請に対して、OVOP推進体制の確立に対する支援と研修を中心とした人材育成を図ることを目的として本件プロジェクトを開始した。	一村一品運動事務局

出所: JICA ウェブサイトより評価チーム作成

(2) 農業・農村開発分野における日本の ODA のアウトプットおよび成果

まず、マラウイ全体の農業・農村開発分野の状況を定量的に確認した。図 4-6 はマラウイにおける作付面積を品目別に示したものであるが、主要産品であるメイズを中心として、作付面

積が着実に増加していることがうかがえる。また、マラウイにおける主要農産物であるのメイズの生産量をみると 2006～2009 年は、それ以前と比較すると、比較的増加していることが分かる。一方、メイズの生産量については、年によってばらつきが大きく、農業生産が必ずしも安定しているとはいえない。

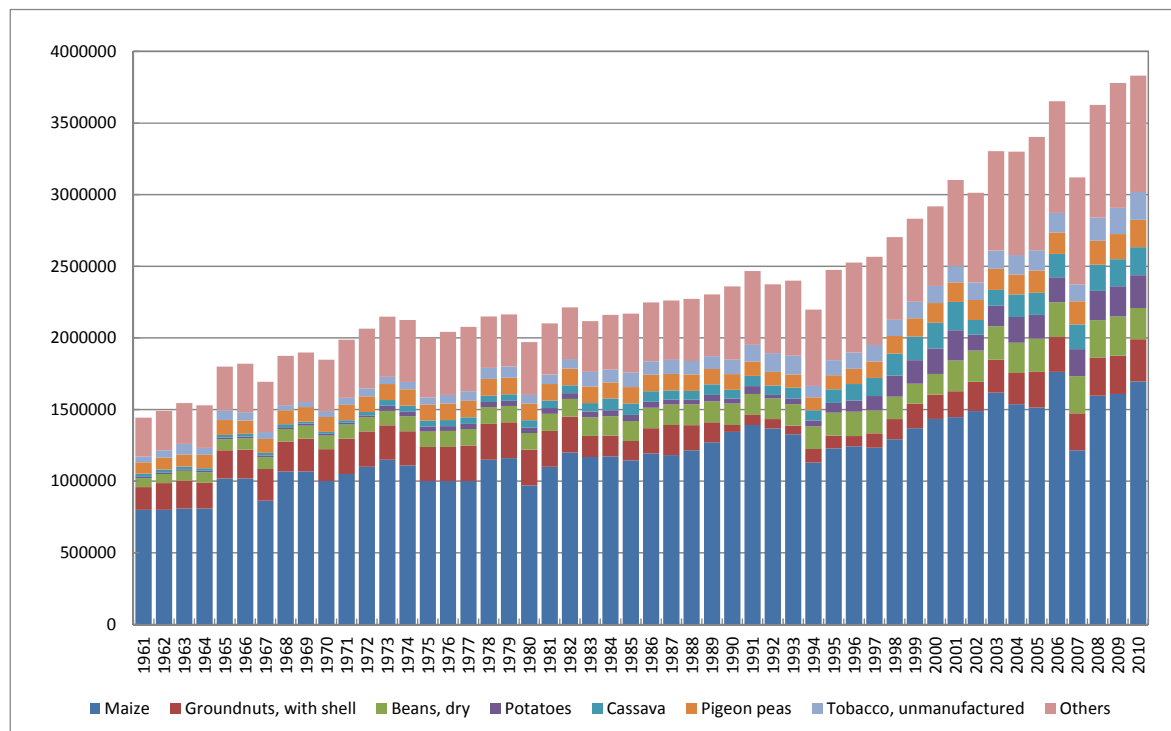


図 4-6 マラウイにおける主要農業産物の作付面積の推移(単位:ヘクタール)

出所:FAO「FAO STAT」などより評価チーム作成

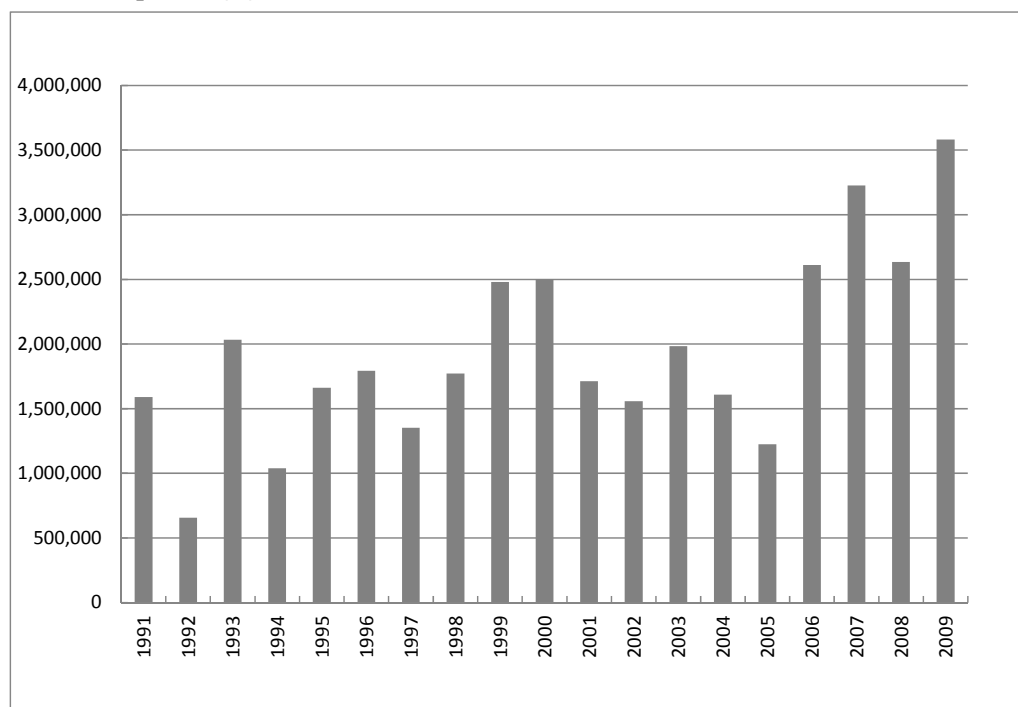


図 4-7 マラウイにおけるメイズの生産量の推移(単位:トン)

出所:FAO「FAO STAT」などより評価チーム作成

一方、上述したとおり、農業・農村開発分野に対してはマラウイ政府、各ドナーとも重点的に援助を実施しており、日本の ODA によるマクロなインパクトを定量的に推し量ることは難しい。すなわち、上述したマラウイにおける定量的な農業・農村開発分野の改善に日本の ODA がどの程度寄与したかという点について言及することは困難である。定量的な分析については、後述するケーススタディにおいて検討することとし、ここでは、関係者からのコメントをもとに、定性的に日本の ODA の農業分野における有効性を検討する。

農業・農村開発分野において、日本の ODA の有効性は、JICA が実施している個別事業の評価報告書などを通じて、個々の援助プロジェクトのマラウイの農業・農村開発に対する直接的な寄与も確認できた（後述、ケーススタディも参考）。加えて、日本の ODA は、①単純に農業生産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、エンパワーメント拡大（社会的地位の向上）や電力開発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出している点、から有効であったと考えられる。

1 点目について、たとえば、JICA では、技術協力により、小規模かんがいに係る技術普及を実施した。これは、恒久的・大規模なかんがい施設を整備するためには高いコストや技術が必要となるため、地元で手に入る材料を使って、農民が自らかんがい施設の整備を行えるよう支援したものである。整備されるかんがい施設自体は、簡易な構造物であるため、雨期に河川の水量が増して堰が壊れることを想定しており、その場合でも農民自らの技術で乾期に修復をして繰り返し利用できることを目指したものである。農民の金銭負担が小さく、農民が容易に習得可能な技術を利用しているため、プロジェクト終了後もロコミで技術が広まり、最終的には 1,500 か所程度の小規模かんがい施設が整備されたとされているとのことである。この事例では、一般農民がかんがい農業を導入する上で、一定程度の役割を果たしたと考えられる。この事例にとどまらず、JICA の農業・農村開発分野の援助は、持続可能性の高い農業に貢献していることが、関係者へのインタビューなどを通じても確認された。

2 点目については、技術協力プロジェクトとして実施された「一村一品運動(OVOP)のための制度構築と人材育成プロジェクト」や「COVAMS」などから確認できる。「OVOPのための制度構築と人材育成プロジェクト」により、現在、50 程度の品目が OVOP の一環として農村地域などで生産されている。品質向上などの課題はあるものの、マラウイ国内のマーケットなどでは販売されるようになってきている。OVOPは、農村開発に資するだけではなく、農民や農村の女性の雇用機会創出などを通じて、農民や女性へ裨益し、貧困改善や女性のエンパワーメント拡大（社会的地位の向上）などにも寄与している。また、「COVAMS」では、農民の農業技術向上と同時に農地からの土壌流出を防ぎ、マラウイ国内の電力の 90%以上を賄っているシレ川流域の水力発電所の発電効率向上にも寄与している。このように、日本の ODA による農業・農村開発分野の援助は、他の分野にもその効果が波及しており、マラウイの全体的な開発目標の達成に対しても有効であるものと考えられる。

また、3 点目について、具体的に、他ドナーがマラウイ南部のシレ川流域におけるプロジェクトの実施に当たって、「COVAMS」で得られた知見が JICA から提供され、プロジェクトの効果向

上に資する可能性が確認できた。

(3) ケーススタディ

ここでは、JICA が実施した技術協力である「COVAMS」の結果を確認することで、具体的な日本の ODA の農業・農村開発分野における有効性を確認する。

「COVAMS」は、マラウイ南部を流れるシレ川流域における流域保全に向けて、地域住民による土壌保全と持続可能な森林資源管理が実践されることを目指し、地域住民の育林や土壌浸食対策、生計向上に関する知識・技術の習得をはじめとする住民の能力強化を支援したプロジェクトである。たとえば、土壌流出防止を目的として等高線に沿って畝を形成しメイズを栽培する技術を導入した結果、土壌流出量が削減されると同時にメイズの生産性が向上したことが実証的にも確認されている。

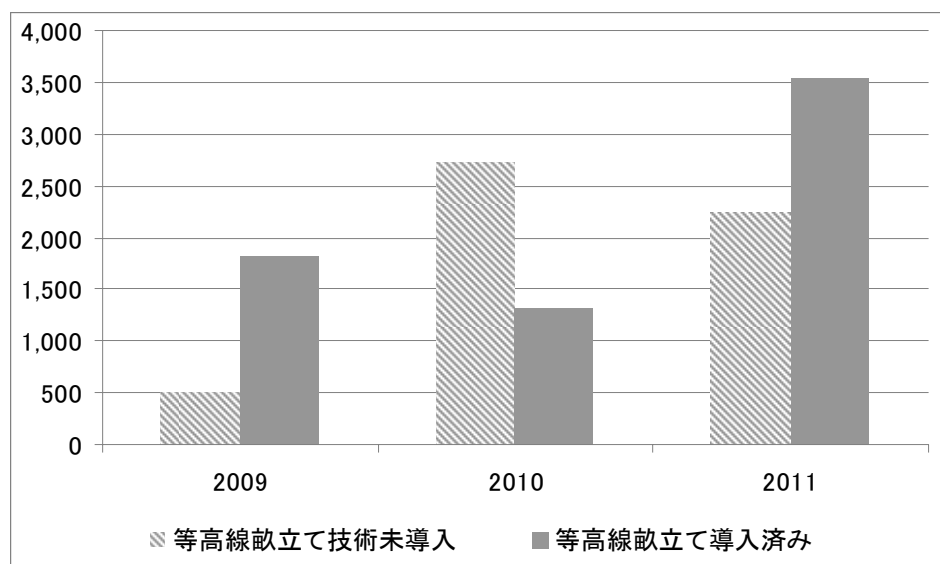


図 4-8 COVAMS により導入された等高線畝立て技術を導入した農地と導入しなかった農地のメイズの生産量の比較(単位:kg/ヘクタール)

注:2010 年度は等高線畝立て技術未導入農地の環境設定に問題があったため、等高線畝立て技術未導入農地の生産量が上がってしまったことが判明している。

出所:COVAMS 専門家提供資料より評価チーム作成

また、単純な農作物の生産量の向上のみならず、等高線畝立て技術の普及体制の構築や育林なども同時に実施しており、農業・農村開発の基盤整備や環境などの様々な開発目標に寄与しているプロジェクトであると考えられる。



図 4-9 写真:COVAMS の事業の説明を受ける評価チーム(左)と COVAMS により導入された植栽技術をもとに等高線に沿って畝が整備された農地(右)

4-2-2 基礎教育拡充

1. マラウイの基礎教育分野における開発・援助の動向

マラウイにおける教育分野の中核的な政策は、NESP である。NESP は、2008 年に中期教育セクター計画として策定され、「誰もが裨益する平等なアクセスの拡大」、「教育の質向上による退学・留年の減少」、「教育行政・運営の改善による効果的・効率的な教育サービスの提供」の3つを主軸として、2017 年までに推進・達成すべき事項が掲げられている。基礎教育分野における優先課題として示されている具体的な事項は、以下のとおりである。

表 4-5 NESP における主要課題(基礎教育分野)

大項目	初等教育	中等教育
誰もが裨益する 平等なアクセスの 拡大	- 純就学率と修了率の向上 5・8 年生の就学率改善(特に女子) - 教育施設の改善・拡大・最大活用 - 民間セクターの参入促進 - 補完基礎教育方式の強化	- より公正な生徒の選定・受入れ - 教育施設の改善・拡大・最大活用 - 民間セクターの参入促進 - 教員数／有資格教員数の増加 - 補完中等教育方式の強化
教育の質向上に よる退学・留年の 減少	- 教師の質の向上 - クラス規模の縮小 - 初等カリキュラム・レビュー(PCAR)のフォロー - 視察と監査の強化 - 教師に対するインセンティブの導入	- 教師の質の向上 - 教員に対するインセンティブの導入 - 視察や監督の強化 - 中等カリキュラム・レビュー(SSCAR) - カリキュラムの妥当性の向上(エイズ予防)
教育行政・運営の 改善による効果 的・効率的な教育 サービスの提供	- 学校運営へのコミュニティの動員 - 教育の地方分権化の推進 1・2 年生のクラス規模縮小、留年、中途退学、非学齢就学縮小のための政策対応の導入 - 達成度のモニタリングと内部効率の強化	- 達成度のモニタリングと内部効率の強化 - ジェンダー課題とエイズに関する支援 - PTA と(学校)運営体系の強化 - 財務面での透明性促進

出所: JICA, 「マラウイ国 JICA 国別分析ペーパー」およびマラウイ教育科学技術省, 「National Education Sector Plan」より評価チーム作成

上記のような目標を達成するための短期計画(2009 年から 2013 年)として策定されたのが「教育セクター実施計画(ESIP: Education Sector Implementation Plan)」である。ESIP では、

NESP の方向性を踏まえて、以下のような 9 つの主たる目標を設定している。

表 4-6 ESIP における主たる目標

大項目	主たる目標
平等なアクセスの拡大	• 学校の建設・修繕 • 総就学率の抑制と純就学率の上昇 • 初等・中等教育就学におけるジェンダー格差の解消
教育の質向上	• 初等教育(特に 1 から 3 年生)における児童・教員比の低下 • 学習成果の測定・モニタリング • あらゆる教育施設の体系的かつ恒常的な査察
教育行政・運営の改善	• 初等教育の運営・財政の分権化 • 留年率・退学率の低下を通じた効率性向上 • 民間セクター・民間資金の活用促進

出所: マラウイ教育科学技術省, 「Education Sector Implementation Plan」より評価チーム作成

これらの計画と連動して、各ドナーはマラウイにおける教育分野に多くの援助を投入している。たとえば、2008/2009 会計年度から 2010/2011 会計年度までの各ドナーによる援助額の推移を見ると、2008/2009 会計年度は総額約 7300 万ドルであったのに対し、2010/2011 会計年度は総額約 1 億 6,800 万ドルと増加している。

表 4-7 教育分野における各ドナーの援助額推移(単位:ドル)

ドナー	2008/2009 年度	2009/2010 年度	2010/2011 年度
総額	73,383,459	101,905,529	167,676,973
AfDB	1,707,457	10,745,544	7,511,129
カナダ	7,752,387	3,730,901	2,181,898
DFID	20,254,365	20,800,887	20,659,846
EU	124,230	0	0
GDC	5,706,763	3,447,245	11,927,240
アイスランド	2,098,270	361,010	459,239
アイルランド	431,607	372,760	0
日本	2,307,681	3,931,821	4,905,980
中国	0	30,000,000	39,959,749
UNICEF	0	4,218,321	7,614,965
ユネスコ UNESCO	0	48,773	648,341
USAID	5,778,640	6,015,634	19,327,512
世界銀行	10,090,656	13,149,594	41,473,218
WFP	17,261,317	17,261,317	11,557,705

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

また、2010/2011 会計年度の教育分野における各ドナーの遂行プロジェクト数は、合計 41 件であり、件数が多い順に USAID (8 件)、DFID およびドイツ開発公社 (GDC : German

Development Cooperation) (いずれも 6 件), 日本および世界銀行 (いずれも 4 件) となっている。

表 4-8 教育分野における各ドナーの遂行プロジェクト数 (2010/2011 年度)

ドナー	プロジェクト数	ドナー	プロジェクト数
AfDB	2	中国	1
カナダ	2	UNICEF	3
DFID	6	ユネスコ UNESCO	3
GDC	6	USAID	8
アイスランド	1	世界銀行	4
日本	4	WFP	1

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

なお, 2010/2011 会計年度の教育分野における各ドナーの援助額とプロジェクト数を整理すると, 1 プロジェクト当たりの平均援助額は約 400 万ドル, 1 ドナー当たりの平均援助額は約 1400 万ドルである。

表 4-9 教育分野における援助実績 (2010/2011 年度)

援助総額	167,676,973 ドル
遂行プロジェクト数	41 件
ドナー数	12 ドナー
プロジェクト当たり平均援助額	4,089,682 ドル
ドナー当たり平均援助額	13,973,081 ドル

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

2. 日本のODAの有効性

(1) 教育分野へのインプットおよびアウトプット

2003 年度以降, 日本は教育分野において一般プロジェクト無償資金協力で 3 件, 草の根・人間の安全保障無償資金協力で 9 件の援助を実施している。このうち, たとえば「中等学校改善計画」では, マラウイ政府が NESF において中等教育の就学者増加などを優先課題として掲げている一方, 施設整備が十分に追いついていない現状に鑑み, 複数の中等学校に対して一般教室, 理科実験室, 図書室, 女子寮などを増設するための資金を供与した。また, 「ドマシ教員養成校改善計画」では, マラウイ政府が有し各教員の早期育成や女性教員比率の向上を掲げていることを勘案し, マラウイ最大規模の教員養成校であるドマシ教員養成校において, 中等教育教員養成校として必要な施設改善・機材整備に必要な資金を供与した。

これらの供与金額および概要は, 以下のとおりである。

表 4-10 教育分野の日本の対マラウイ援助(一般プロジェクト無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2011	第二次中等学校改善計画	10.85億円	・この協力は、マラウイ北部および中部の中等学校6校に対し一般教室、理科実験室および図書室等並びに女子寮(農村部における5校分)を増設するための資金を供与するものがある。
2010	中等学校改善計画	11.98億円	・この協力は、マラウイ南部州および中央州の中等学校6校に対し一般教室、理科実験室および図書室など並びに女子寮(農村部における4校分)を増設するための資金を供与するものである。
2004	ドマシ教員養成校改善計画	5.68億円	・本計画は、ドマシ教員養成校において中等教育養成学校として必要な施設の改善および機材の整備に必要な資金を供与するものである。

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

表 4-11 教育分野の日本の対マラウイ援助(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

年度	案件名	供与金額(¥)
2011	ングウェニヤ小学校校舎建設計画	9,934,803
2011	カフクレ地域中高等学校女子寮建設計画	9,557,888
2011	カスング中高等学校施設修復計画	8,156,049
2010	グブランタイヤ市ンディランデ・ヒルビュー小学校校舎増築計画	4,992,716
2009	ンシガリラ中高等学校 孤児のための無料中高等学校拡大計画	4,949,871
2009	マンゴチ県マンゴチ中高等学校女子寮建設計画	4,781,878
2008	ナテンジェ研修所改修計画	4,970,418
2008	ゼヨ小学校建設計画	2,490,068
2003	ベンブ小学校普通教室増築計画	2,704,252

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

同様に、2003 年度以降に実施している教育分野の技術協力プロジェクトは 3 件である。このうち、たとえば「県教育開発計画制度化プロジェクト」では、1998 年にマラウイ政府が策定した「教育セクター政策と投資に係る 10 カ年計画」を受けて実施された県教育開発計画作成のための開発調査を踏まえ、県教育開発計画が継続的に策定・更新されるための行政官能力向上と制度化に向けた支援を展開した。また、「中等理数科現職教員再訓練プロジェクト」では、マラウイにおいて中等教育段階の有資格教員が極端に不足していること、その状況がとりわけ理数科科目において顕著であることなどを勘案し、中等理数科現職教員に対する再訓練を包括的に実施した(BOX 1 参照)。

これらのインプットおよび概要は、以下のとおりである。

表 4-12 教育分野の日本の対マラウイ援助(技術協力)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2008 ～2012	中等理数科現職教員再訓練プロジェクトフェーズ2	3.5億円 日本側投入: 1. 長期専門家:2名 短期専門家:必要に応じて派遣 2. 機材供与 3. 在外事業強化費 4. 調査団 相手国側投入: 1. ナショナルコーディネーター:2名 2. フルタイム中央研修講師:7名 パートタイム中央講師:7名 3. 執務環境 4. カウンターパート人件費, 光熱費など	・マラウイ国における劣悪な教育環境を鑑み, JICAによって2004年から3年間, 中等理数科現職教員再訓練プロジェクト(SMASSE)フェーズ1を実施し, マラウイ国南東部教育管区において, 理数科教員向けの教員研修を支援した。 ・フェーズ1終了時には, マラウイ国教育科学技術省より, 対象地域を全国6教育管区(北部教育管区, 南東部教育管区, 南西部教育管区, 中西部教育管区, 中東部教育管区, 南高地部教育管区)として展開させるべく, SMASSEフェーズ2が要請された。	教育科学技術省
2004 ～2007	中等理数科現職教員再訓練プロジェクト	日本側投入: 1. 長期専門家の派遣 2. 短期専門家の派遣 3. カウンターパート研修 4. 機材供与 5. INSET実施運営費の一部負担 相手国側投入: 1. カウンターパート, 運営管理スタッフ配置 2. 建物・施設の提供 3. プロジェクト運営経費(ランニングコストなど)	・マラウイ共和国の中等教育においては, 理数教科目の有資格教員の極端な不足が大きな課題の一つである。 ・国家教育政策であるPIF(教育政策と投資計画)や, ケニアにおいてSMASSE(中等理数科強化計画)を共同で実施しているが, 経済的および技術的インプットは限られている。 ・現在までに積み重ねられた成果をさらに強化し, 中等理数科現職教員に対する支援を本格的に開始して目に見える効果を上げるためには, 技術協力プロジェクトとして包括的・体系的な協力を行う必要があると判断され, 本プロジェクトの要請がなされた。	教育省

出所: JICA ホームページより評価チーム作成

また, これまで教育分野で派遣された JOCV は, 2012 年 11 月 30 日時点で 369 人であり, 職種別では「理数科教員」が 191 と最も多い⁴⁷。教育分野における職種別の JOCV 派遣数は, 以下のとおりである。

⁴⁷ 191 人は, 職種別で見るとマラウイへの JOCV の中で, 他分野への派遣も含めて最も多い。

表 4-13 教育分野の日本の対マラウイ援助(JOCV 派遣数)

職種名	派遣中	帰国	累計
経済・市場調査	0	3	3
統計	0	2	2
デザイン	1	3	4
社会学・文化人類学	0	2	2
司書・学芸員	0	7	7
秘書	0	8	8
コンピュータ技術	4	52	56
PC インストラクター	2	4	6
青少年活動	6	18	24
プログラムオフィサー	1	10	11
環境教育	1	1	2
観光業	1	3	4
写真	0	6	6
映像	1	7	8
家政	0	6	6
手工芸	0	4	4
服飾	1	13	14
紳士服	0	1	1
品質管理	0	1	1
図学	0	2	2
理数科教師	9	182	191
小学校教諭	1	3	4
幼児教育	0	3	3
計	28	341	369

出所: JICA 提供データより作成(2012 年 11 月 30 日時点)

(2) 教育分野における日本の ODA の成果

上述のとおり、日本はこれまで、主に中等教育段階に重点を置いて援助を展開してきた。実際、マラウイにおける 2005 年以降の中等教育純就学率の推移を見てみると、2005 年の約 23.4%から 2011 年の約 29.3%まで、着実に増加してきていることが分かり、日本の援助が一定程度貢献していることが推察される。

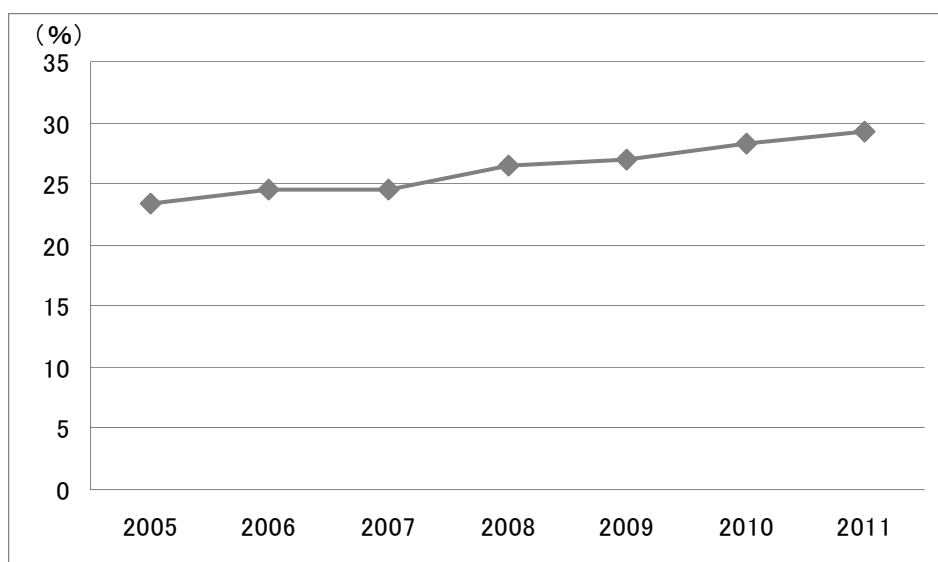


図 4-10 中等教育純就学率の推移

出所: UNESCO, 「Institute for Statistics」ウェブサイトより評価チーム作成

同様に, 2005 年, 2008 年, 2011 年のマラウイにおける中等教育の有資格教員比率を見てみると, 2005 年の約 47.9%から 2011 年の約 59.4%にかけて継続的に増加しており, 他ドナーが主として初等教育段階の支援に力を入れていることを勘案しても, 日本の援助による成果を反映した改善と解釈することが可能である。

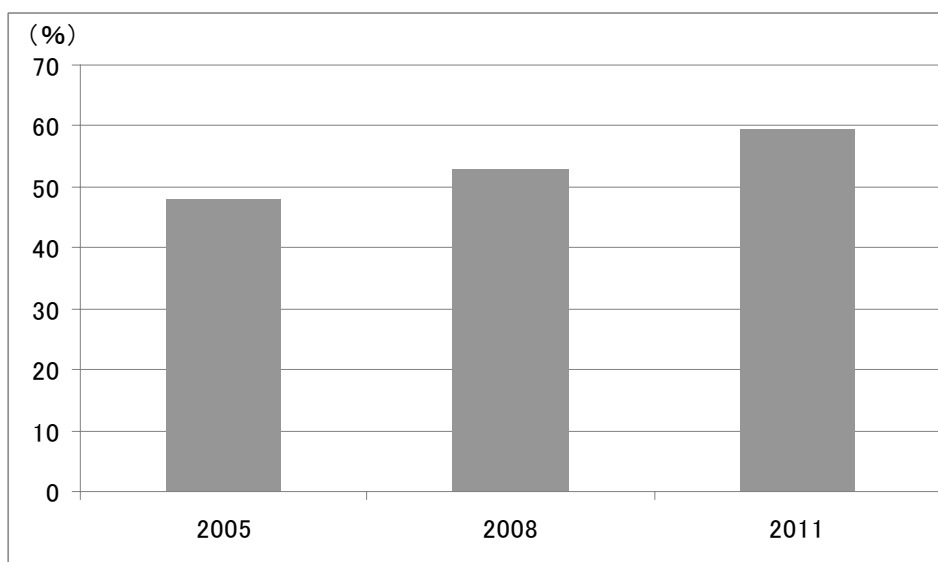


図 4-11 中等教育有資格教員比率

出所: UNESCO, 「Institute for Statistics」ウェブサイトより評価チーム作成

また, 現地で実施した教育科学技術省職員へのヒアリングにおいては, 日本の援助による成果として, 中等教育段階における理数科の試験合格者増加・進学促進, 地方教育ガバナンスの向上, 女子の就学促進, 学校のキャパシティ(施設)の増加などが指摘された。さらに, 多数の

JOCV 派遣をはじめとして日本の援助が投入されている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、マラウイ社会に対するインパクトの大きさが推察される。



図 4-12 20 クワチャ紙幣(DOMASI TEACHERS TRAINING COLLEGE と印字されている)

出所:

http://www.google.co.jp/search?q=malawi+20+kwacha&hl=ja&tbo=u&rlz=1C2CHNY_jaJP434JP456&tbn=isch&source=univ&sa=X&ei=OysKUbHBFc3OmgWyhYHICQ&ved=0CC4QsAQ&biw=869&bih=607#imgsrc=dXrFw1hSxtMvOM%3A%3BBDF7ubb-yLWAXM%3Bhttp%253A%252F%252Fbimg2.mlstatic.com%252Fmalawi-20-kwacha-2012-lancamento_MLB-F-2917624644_072012.jpg%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.mercadolivre.com.br%252Fjm%252Fpms%253Fsite%253D337566%2526id%253D2021%2526as_opt%253D%252Fjm%252Fitem%253Fsite%253DMLB%2524%2524id%253D244104995%3B1200%3B594 (2013 年 1 月 31 日アクセス)より

(3) ケーススタディ: 中等学校改善計画

ここでは、教育分野の援助の中から、ケーススタディとして「中等学校改善計画」の有効性について検討する。

当プロジェクトは、上述のとおり、マラウイの NESP を踏まえ、中等学校における就学者数の拡大と教育の質向上を目標として、複数の中等学校に対して一般教室、理科実験室、図書室、女子寮などを増設するものである。

本件評価の現地調査では、教育科学技術省などの政策策担当者へのヒアリングに加え、中等学校改善計画のサイトの一つであるムセチェ中等学校を訪問し、建設現場や授業風景を視察するとともに、学校長に対してインタビューを実施した。これを通じて、定性的な評価として以下の成果が確認された。

- 日本による支援を通じて、2 年生から 3 年生への進級試験の結果が改善し、留年・退学が減少し、進学が促進された。
- 女子寮の建設は、安全面や費用面できわめて重要な役割を果たしている。安全面については、女子が長い時間をかけて通学する場合、通学路で暴行事件の被害にあうケー

スが見られるが、寮生活となればそうした心配が不要となる。また、学校外の近隣の宿泊施設に泊まるよりも、学校の女子寮の方が費用面で安く賄うことができる。

- （現在建設中である）理科実験室は、ムセチェ中等学校のための財産ではなく、この実験室を活用して周辺の学校から教員を集めて研修を実施することにより、地域クラスター⁴⁸の核としての役割も果たすことができる。

⁴⁸ 教育分野における地方分権及び開発推進を図るために定められた地域別学校群。学校群ごとに、生徒の学習や教員の能力強化等に関する活動を推進している。



図 4-13 写真: 中等学校改善計画プロジェクトサイト
(左上: 建設中の校舎, 右上: 授業風景, 左下: 建設中の講堂, 右下: 建設中の女子寮)



図 4-14 写真: 中等学校改善計画プロジェクトサイト(プロジェクト実施前の風景)

BOX 1: 中等理数科現職教員再訓練プロジェクト(フェーズ 2)で達成された成果

中等理数科現職教員再訓練プロジェクトは、中等教育の理数科授業と学習の質向上を目的として、対象地域の中等理数科教員に対して定期的な現職教員研修を実施できる基盤構築を目指すものである。この結果、以下のような成果が確認された。

成果1: 地方研修講師の能力強化

4 回実施された中央研修のうち第 1 回から第 3 回までは、対象者のほぼ全員(第 1 回 165 名/177 名, 第 2 回 188 名/192 名, 第 3 回 234 名/244 名)が修了し、知識・スキルを獲得した。第 4 回については、対象者の多くが最終日に参加せず修了認定されなかったが、プロジェクトの中で補完的研修が予定されている。これら中央研修に参加した地方研修講師は 207 名にのぼり、地方研修を継続するために必要な研修講師が育成されたと考えられる。なお、中央および地方研修講師の能力評価の結果からは、いずれも高い能力を備えている(目標値を超えている)ことが分かるが、依然として研修時間管理能力やファシリテーション能力に関する課題も指摘されている。

成果2: 中央・地方における研修センターのリソースセンターとしての強化

中央研修センター(ドマシ教員養成大学)および地方研修センター(中学校 19 校に設置)の修繕、機材整備は、施設環境改善のためのガイドラインに沿って計画とおり実施された。研修教材・機材は各研修において活用されているだけでなく、ガイドラインに沿って周辺校への貸し出しも実施されている。ただし、各センターの施設・機材維持管理状況にはばらつきがあることが確認されている。

成果3: 中央・地方の現職教員研修およびモニタリングの実施

中央研修 4 階、地方研修 2 回、研修のモニタリング・評価活動が計画とおり実施され、地方研修は各回とも 2,500 名以上の教員が参加した。このうち第 2 回地方研修では、全教育管区統一の研修教材が開発された。これらを通じて、研修実施者の研修運営管理力の強化、モニタリング・評価実施者の経験・ノウハウの蓄積が促進されている。

成果4: 学校・地方教育行政における持続的な現職教員研修の運営体制強化

実施した中央研修および地方研修に係る予算は、いずれもマラウイ教育科学技術省により確保された。これらの研修を通じて、運営管理にかかわるナショナルコーディネーター、地方コーディネーター、地方研修センター管理者全員が運営管理能力強化の研修に参加し、現職教員研修実施において行政機関の管理者に期待される役割や責任の理解を深めた。ただし、執行は研修開始直前になるなど、予算配布のプロセスに課題が残る他、燃油価格の高騰に伴う予期せぬ交通費の増加などへの対応については改善の余地が認められる。

出所: JICA, 「中等理数科現職教員再訓練プロジェクトフェーズ 2 終了時評価」をもとに評価チーム作成

4-2-3 水資源開発

1. マラウイにおける水資源開発分野の動向

マラウイにおける水資源開発分野の中核的な政策は、「国家水計画(National Water Policy)」である。同計画は、2005 年に策定された水分野の包括的な計画であり、MDGs などの国際的な動向を踏まえて 2015 年までに解決すべき課題と具体的な行動を示している。具体的な目標は、以下のとおりである。

表 4-14 国家水計画における政策目標

政策目標
・ 持続可能かつ統合的な水資源管理・開発の実現 ・ 水質の確保(汚染の防止) ・ 都市部, 周辺都市部, 商業地域における安定的な水供給の実現 ・ 地方部における安定的な水供給の実現 ・ 持続可能な農業開発のための効果的・効率的な水資源の利用・保全 ・ 持続可能なかんがい開発のための効果的・効率的な水資源の利用・保全 ・ 水資源に悪影響を与えない適切な運輸・運航分野の開発・管理 ・ 水資源に悪影響を与えない適切な漁業分野の開発・管理 ・ 水力発電のための効果的・効率的な水資源利用 ・ 湖沼隣接地域におけるエコ・ツーリズム施設開発や娯楽の規制 ・ 貯水や水保全・管理における森林分野との協働推進 ・ 政策の実施状況および効果の評価

出所: マラウイ水資源開発かんがい省, 「National Water Policy」より評価チーム作成

これらの計画と連動して、各ドナーはマラウイにおける水資源開発分野に多くの援助を投入している。たとえば、2008/2009 会計年度から 2010/2011 会計年度までの各ドナーによる援助額の推移を見ると、2008/2009 会計年度は総額約 2700 万ドルであったのに対し、2010/2011 会計年度は総額約 8,900 万ドルと増加している。

表 4-15 水資源開発分野における各ドナーの援助額推移(単位:ドル)

ドナー	2008/2009 年度	2009/2010 年度	2010/2011 年度
総額	27,364,286	70,429,975	89,304,971
AfDB	12,187,524	7,561,932	8,053,364
BADEA	0	3,125,898	6,113,005
AusAID	0	0	1,500,000
カナダ	204,127	0	0
DFID	453,775	729,243	1,223,601
EU	0	2,850,885	0
FICA	0	714,726	0
GDC	64,062	0	0
アイスランド	929,099	899,328	539,073
日本	3,247,310	2,685,034	798,136
OPEC ファンド	0	1,362,896	1,690,461
インド	0	0	30,000,000
UNICEF	0	1,989,927	6,806,495
USAID	393,824	22,352,975	18,632,000
世界銀行	9,884,564	26,157,133	13,948,836

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

また, 2010/2011 会計年度の水資源開発分野における各ドナーの遂行プロジェクト数は, 合計 17 件であり, DFID の件数がもっとも多く 3 件, 次いで AfDB, アラブ諸国, 日本, UNICEF, 世界銀行が 2 件ずつとなっている。

表 4-16 水資源開発分野における各ドナーの遂行プロジェクト数(2010/2011 年度)

ドナー	プロジェクト数	ドナー	プロジェクト数
AfDB	2	日本	2
アラブ諸国	2	インド	1
AusAID	1	UNICEF	2
DFID	3	USAID	1
アイスランド	1	世界銀行	2

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

なお, 2010/2011 会計年度の水資源開発分野における各ドナーの援助額とプロジェクト数を整理すると, 1 プロジェクト当たりの平均援助額は約 500 万ドル, 1 ドナー当たりの平均援助額は約 900 万ドルである。

表 4-17 水資源開発分野における援助実績(2010/2011 年度)

援助総額	89,304,971 ドル
遂行プロジェクト数	17 件
ドナー数	10 ドナー
プロジェクト当たり平均援助額	5,253,234 ドル
ドナー当たり平均援助額	8,930,497 ドル

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

2. 日本のODAの有効性

(1) 水資源開発分野へのインプットおよびアウトプット

2003 年度以降、日本は水資源開発分野において一般プロジェクト無償資金協力で 4 件、草の根・人間の安全保障無償資金協力で 3 件の援助を実施している。このうち、たとえば「地下水開発計画」では、マラウイにおいて安全な水を利用できる人口の割合が特に農村部で小さく、下痢などの疾病が頻発していることを踏まえ、ハンドポンプ付きの深井戸給水施設を整備するための資金を供与した。また、「リロングウェ西地区地下水開発計画」では、同じく地方における安全な水利用を促進することを目的として、ハンドポンプ付き深井戸建設に加えて、地域住民を主体とする施設維持管理技術指導を行うために必要な資金を供与した。

これらの供与金額および概要は、以下のとおりである。

表 4-18 水資源開発分野の日本の対マラウイ援助(一般プロジェクト無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2010	地下水開発計画	4.26億円	・この協力は、対象地域にハンドポンプ付き深井戸給水施設を120箇所整備するものである。
2007	リロングウェ西地区地下水開発計画	2.87億円	・マラウイ政府水資源開発省が、地下水源開発のため、同国中央部のリロングウェ県西南部の2郡において深井戸施設の建設を実施するための資金を供与する。(このプロジェクトは計画の3期目であり、コンゴニ郡61本、カロロ郡55本の合計116本の深井戸建設を行う。)
2006	リロングウェ地下水開発計画(第2期)	3.71億円	・本計画では、給水率23%という給水事情が悪い地域であるリロングウェ県西南部カロロ郡、コンゴニ郡を対象に、ハンドポンプ付き深井戸施設の建設、右の工事に必要な井戸掘削関連機材の調達、および同政府が進めるコミュニティベースの維持管理プログラムの技術指導を行うものとする。
2005	リロングウェ西地区地下水開発計画(第1期)	3.06億円	・本計画は、23%という非常に低い給水率であるリロングウェ県西南部カロロ郡、コンゴニ郡を対象に、ハンドポンプ付き深井戸施設の建設、右の工事に必要な井戸掘削関連機材の調達、および同政府が進めるコミュニティベースの維持管理プログラムの技術指導を行うものである。

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

表 4-19 水資源開発分野の日本の対マラウイ援助(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

年度	案件名	供与金額(円)
2011	カスング県サンテ地区・ウィンベ地区安全な水供給計画	9,976,633
2010	カトウंगा地区安全な水供給計画	4,749,256
2008	ンジェワ地区井戸建設計画	4,959,005

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

同様に、2003 年度以降に実施している水資源開発分野の技術協力プロジェクトは 1 件である。この「地方給水運営維持管理プロジェクト」では、マラウイの農村部で安全な水を住居近くで利用できる人口割合が低く、生活用水の確保に多くの時間と労力を費やさざるを得ず、経済活動へ従事する時間が割かれるため貧困が助長されている現状に鑑み、CBM による給水施設の維持管理を適切に行うための支援を展開している。

本件のインプットおよび概要は、以下のとおりである。

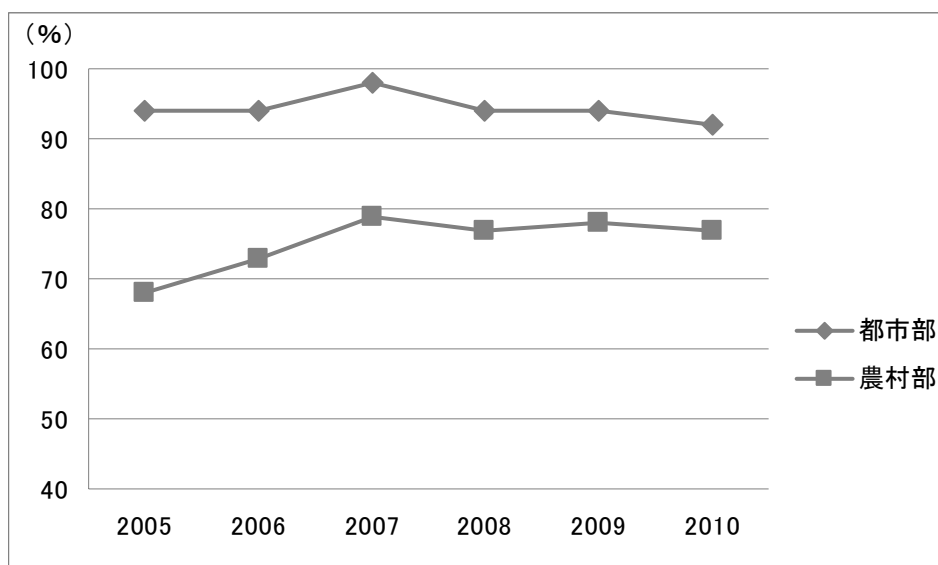
表 4-20 水資源開発分野の日本の対マラウイ援助(技術協力)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2011 ～2015	地方給水運営維持管理プロジェクト	日本側投入： 1. 専門家派遣 2. 機材供与(事務機器、車両、バイク、など) 相手国側投入： 1. 人件費、専門家執務スペース、など	・マラウイでは、都市部に比べて農村部の安全な水に対するアクセス率は約50%と低い。 ・これに起因する様々な課題に対応するため、マラウイ政府は、世界銀行やUNICEFなどの支援により、CBMによる維持管理フレームワークの構築に取り組んでいるが、その確立までにはいまだ至っていない。 ・このような背景の下、マラウイ国政府は「地方給水運営維持管理プロジェクト」を日本に要請、これを受け、我が国は、2010年11月に詳細計画策定調査団を派遣し、技術協力の必要性を確認、協力内容の枠組みについて先方政府と合意した。	農業かんがい水資源開発省

出所: JICA ホームページより評価チーム作成

(2) 水資源開発分野における日本の ODA の成果

上述のとおり、日本はこれまで、とりわけ農村部・地方部における安全な水の利用を促進するための援助を展開してきた。マラウイにおいて安全な水を利用できる人口割合の推移を見ると、2005 年の時点で既に 90%を上回っていた都市部については、ほぼ横ばいの動きとなっているが、農村部については、2005 年は約 68%であったのに対し、2007 から 2010 年にかけては 80%弱の値を示している。この改善の背景には、日本による地下水開発や地方給水運営維持管理に関する支援が一定程度寄与しているものと考えられる。



(農村部:500m 以内, 都市部:200m 以内)

図 4-15 安全な水を利用できる人口割合

出所: マラウイ農業かんがい水資源開発省, 「Malawi Sector Performance Report 2011, Irrigation, Water and Sanitation」より評価チーム作成

また、現地で実施した水資源開発かんがい省職員へのヒアリングにおいては、日本の援助による成果として、NGO の活用も含めたきめ細かい活動を通じて、マラウイにおける井戸をはじめとした給水施設の数が増加し、安全な水の利用状況が改善したこと、とりわけ交通環境の

悪い地域においてその成果が顕著であることなどが指摘された（BOX 2 参照）。

（3） ケーススタディ：地方給水運営維持管理プロジェクト

ここでは、水資源開発分野の援助の中から、ケーススタディとして「地方給水運営維持管理プロジェクト」の有効性について検討する。

当プロジェクトは、上述のとおり、とりわけ農村部で安全な水を確保するため多くの時間と労力を費やす必要がなくなるよう、住民参加型で給水施設を維持管理するための支援を行うものである。

本件評価の現地調査では、水資源開発かんがい省などの政策策担当者へのヒアリングに加え、地方給水運営維持管理プロジェクトのサイトを訪問し、援助により設置されている施設視察や井戸使用者に対するインタビューを実施した。これを通じて、定性的な評価として以下の成果が確認された。

- 安全な水を簡単に利用できるようになった。
- 井戸が整備されたことにより、女性が遠くの川まで水をくみに行かなくてもよくなり、負荷が低減した。

一方で、さらに解決すべき課題として、以下が挙げられた。

- 井戸などが故障した際、修繕するのに高い費用がかかるため、すぐに対応することが難しい場合がある。（持続的な維持管理・利用という面で課題が残る）
- 井戸の付近にトイレがあり、衛生管理に一層の配慮が必要である。（利用する水の安全面で課題が残る）



図 4-16 写真: 地方給水運営維持管理プロジェクトサイト
(左上: 井戸, 右上: ポンプに貼られたステッカー, 下: ポンプを利用する住民)

BOX 2: NGO「NICCO」による活動

NICCO は、主に途上国における緊急援助、環境保全、自立支援、人材育成を柱として活動する日本の NGO であり、マラウイ事務所では ODA(日本 NGO 連携無償資金協力)を主たる財源として、安全な水(飲料用・農業用)確保のための井戸建設や、人糞と尿を使って肥料を作るエコロジカル・サニテーション・トイレ(エコサン・トイレ)の設置、マラリア対策のための蚊帳配布、農業技術の移転を実施しており、裨益対象となる住民は延べ4,000人程度にのぼる。

NICCO マラウイの活動の特徴は、上述のような活動に加えて、知識の普及と継続的ケアを重視している点である。たとえば、井戸建設のプロジェクトであれば、単にハードを作るだけでなく、周辺地域住民による委員会を設置し、そこで井戸を管理するための方法や必要な費用のねん出方法(井戸の隣に農園を併設して農作物を栽培・売却する、など)について教えている。

井戸の設置場所は、地元の業者と設置場所候補の村の代表者と話し合いをさせ、地形などを勘案して決定する。その結果、一つの村に一つの場合があれば、二つの村に一つを作ることもある。ただし後者の場合、管理権を巡って争いになることがあるため、あらかじめルールを決めるようにしている。

なお、知識普及という点で同様に重点を置いているのは、学校を活動の拠点として選んでいることである。たとえば、エコサン・トイレを設置する際、地域の学校の学校管理委員会とPTAを通じてエコサン・トイレのコンセプト(一回ずつ灰を上からかぶせて蓋をし、満杯になったら6か月留め置く)や活用方法(肥料作りから農作物栽培までの一連の流れ)について普及し、人糞・尿から作られた肥料に対する拒否感の解消も図っている。また、子どもにも関連する知識を提供し、子どもを通じて親が知識を得られる効果も狙っている。

出所: NICCO マラウイ事務所 岡田克彦代表へのインタビューをもとに評価チーム作成

4-2-4 保健・医療の改善

1. マラウイにおける保健・医療分野の動向

マラウイにおける保健・医療分野では、2004 年に SWAp を導入し、2011 年までの行動計画「Programme of Work」を策定・推進してきた。その後継として、2011 年に策定されたのが「保健分野戦略計画(HSSP:Health Sector Strategic Plan)」であり、2016 年までに達成すべき目標として、以下を掲げている。

表 4-21 HSSP における目標

目標
- 質の高い必須保健パッケージ(Essential Health Package:EHP)*の対象領域拡大・普及（施設建設、緊急輸送体制整備など） - EHP を提供するための保健システムの強化（専門人材の蓄積、機材整備、監視・評価、スタンダード設定など） - 健康に対するリスク要因の低減（職場や学校における健康増進、公衆衛生改善、健康的な生活習慣の呼びかけ、災害リスク管理など） - EHP の提供における公正性と効率性の向上（ファイナンス戦略の開発、リソース配分方法の精査など） ※マラウイの主要疾患対策（予防接種、マラリア、母子保健、結核、急性呼吸器感染症、下痢、HIV/AIDS・性感染症、住血吸虫症、栄養不良、目・耳・皮膚感染症、一般傷病）をパッケージ化して無償で提供する施策。

出所：マラウイ保健省、「Health Sector Strategic Plan」より評価チーム作成

なお、HEEP で示されている具体的な主要評価指標は、以下のとおりである。

表 4-22 主要評価指標

No.	指標	基準値 (2010～11)	目標値 (2015～16)
健康			
1	- 産婦死亡率	675/100,000	155/100,000
2	- 新生児死亡率	31/1,000	12/1,000
3	- 乳幼児死亡率	66/1,000	45/1,000
4	- 5 歳未満死亡率	112/1,000	78/1,000
健康サービス			
5	- EHP 普及率(EHP を提供できる施設の割合)	74%	90%
6	- 妊娠初期に産前ケアを始める妊婦の割合	9%	20%
7	- 産前ケアを終了する妊婦の割合	—	—
8	- 2 回以上の間欠的予防治療を受ける妊婦の割合	60%	90%
9	- 熟練した医療従事者に付き添われる出産の割合	58% (HMIS) 75% (WMS)	80% 80%
10	-Penta III 利用率	89%	94%
11	- はしかの予防接種を受ける 1 歳児の割合	88%	90%

No.	指標	基準値 (2010～11)	目標値 (2015～16)
12	- 必要な予防接種を受ける1歳児の割合	63.7%	
13	- 前夜に殺虫剤処理済蚊帳の中で眠れた妊婦の割合	49.4%	80%
14	- 前夜に殺虫剤処理済蚊帳の中で眠れた5歳未満児の割合	55.4%	80%
15	- 医療施設外で48時間以内に新生児産後医療を受けられる割合	—	—
16	- 熟練した医療従事者により7日以内に産後ケアを受けられる女性の割合	10%	30%
17	- 産前ケアを受ける15～24歳の妊婦のHIV有病率	12%	6%
18	- 妊娠末期に抗レトロウイルス療法を受けるHIV保有妊婦の割合	35%	82%
19	- 廃棄物管理基準を満たす保健施設の割合	35%	55%
20	- 保健サービスに満足している調査対象者の割合	83.6% (都市部) 76.4% (地方部)	90% (都市部) 90% (地方部)
健康の決定要因			
21	- 整備されたトイレを持つ家庭の割合	46%	60%
22	- 安全な水を手に入れる家庭の割合	88% (MICS 2006)	—
23	- 発育不良の子どもの割合	47.1% (DHS 2010)	—
24	- 憔悴した子どもの割合	4.0% (DHS 2010)	
リスク要因			
25	- 避妊普及率	42% (DHS 2010)	60%
保健システムのアウトプット (利用可能性, アクセス, 質, 安全性)			
26	- OPDを利用する人数	1,316/1,000 人	>1,000/1,000 人
27	- 緊急産科ケアを提供する保健施設の割合	98% 90%	134% 100%
28	- 到達が難しい地域において県保健局と協定を結んだ民間サービス提供者の割合	76%	—
29	- 保健施設委員会の監視を受ける毎月の薬物送達の割合	85%	95%
30	- 直近7日間に各種薬品の在庫を抱える保健施設の割合	TT vaccine= 98% LA=98% Oxy= 95% ORS= 97% Cotrim = 99% Diaz Inj.= 94% All Rapid HIV Test kits=89% TB drugs= 99%	全薬品 100%
31	- 監視とフィードバックを受ける保健施設の割合	63%	100%
32	- データを報告する施設の割合	96%	—
33	- データを適時報告する県の割合	52%	90%
34	- 病床利用率	50%	80%
健康投資			
35	- 来院時に機能する資機材を有する保健施設の割合	—	—
36	- 来院時に水, 電気, 通信が使える保健施設の割合	79% w 81% e 90% c	100% w 100% e 100% c
37	- EHPを提供するための最低限のスタッフを備えた保健センターの割合	臨床医=30% 看護師=50% 環境衛生官=48% 総合=19%	臨床医=80% 看護師=75% 環境衛生官=70% 総合=45%
38	- 保健分野への政府予算配分	12.4%	15%

出所: マラウイ保健省, 「Health Sector Strategic Plan」より評価チーム作成

これらの計画と連動して、各ドナーはマラウイにおける保健・医療分野に多くの援助を投入している。たとえば、2008/2009 会計年度から 2010/2011 会計年度までの各ドナーによる援助額の推移を見ると、2008/2009 会計年度は総額約 2 億 5400 万ドルであったのに対し、2009/2010 会計年度は総額約 1 億 9,200 万ドルに落ち込んだものの、2010/2011 会計年度は総額約 2 億 9,800 万ドルと再び増加している。

表 4-23 保健・医療分野における各ドナーの援助額推移(単位:ドル)

ドナー	2008/2009 年度	2009/2010 年度	2010/2011 年度
総額	254,019,865	191,780,695	298,199,442
AfDB	6,298,118	3,422,500	4,819,244
カナダ	49,411	2,929,399	1,314,302
CDC	4,172,202	11,365,622	24,668,969
DFID	29,691,477	28,919,354	36,443,467
EU	6,441,060	771,168	638,703
FICA	330,120	2,748,893	1,400,987
FAO	13,732	148,175	53,699
GDC	8,869,073	6,091,163	2,578,222
Global Fund	111,770,649	29,428,797	109,650,178
アイスランド	2,011,624	861,896	816,801
アイルランド	29,985	0	2,890,442
日本	1,534,314	1,424,425	497,880
ノルウェー	23,135,630	27,239,646	8,869,352
UNFPA	34,568	278,578	1,464,370
UNICEF	0	3,481,715	10,480,461
UNDP	2,276,453	2,516,743	2,059,349
UNHCR	166,814	186,182	170,642
UNAIDS	333,689	302,247	483,825
USAID	50,901,086	64,718,467	74,563,610
世界銀行	3,689,202	0	11,585,639
WHO	2,270,658	4,945,726	2,749,299

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

また、2010/2011 会計年度の保健・医療分野における各ドナーの遂行プロジェクト数は、合計 115 件であり、USAID の件数がもっとも多く 29 件、次いで国連合同エイズ計画(UNAIDS:

(12 件)、英連邦開発公社(CDC: Commonwealth Development Corporation)および UNFPA(いずれも 11 件)、世界保健機関(WHO: World Health Organization)(9 件)、日本(7 件)となっている。

表 4-24 保健・医療分野における各ドナーの遂行プロジェクト数(2010/2011 年度)

ドナー	プロジェクト数	ドナー	プロジェクト数
AfDB	1	日本	1
カナダ	1	ノルウェー	6
CDC	11	UNFPA	11
DFID	7	UNICEF	2
EU	2	UNDP	4
FAO	1	UNHCR	1
FICA	1	UNAIDS	12
GDC	3	USAID	29
Global Fund	5	世界銀行	1
アイスランド	2	WHO	9
アイルランド	5		

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

なお, 2010/2011 会計年度の保健・医療分野における各ドナーの援助額とプロジェクト数を整理すると, 1 プロジェクト当たりの平均援助額は約 260 万ドル, 1 ドナー当たりの平均援助額は約 1,400 万ドルである。

表 4-25 保健・医療分野における援助実績(2010/2011 年度)

援助総額	298,199,442 ドル
遂行プロジェクト数	115 件
ドナー数	21 ドナー
プロジェクト当たり平均援助額	2,593,039 ドル
ドナー当たり平均援助額	14,199,973 ドル

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

2. 日本のODAの有効性

(1) 保健・医療分野へのインプットおよびアウトプット

2003 年度以降, 日本は保健・医療分野において一般プロジェクト無償資金協力で 2 件, 日本 NGO 連携無償資金協力で 9 件, 草の根・人間の安全保障無償資金協力で 4 件の援助を実施している。このうち, たとえば「地方保健医療施設改善計画」では, マラウイにおいて平均余命の向上や 5 歳未満児死亡率の低下を実現するため, 老朽化が激しい多くの保健医療施設を改善する上で必要な資金を供与した。また, 「マラリア対策計画」では, マラウイ政府が策定した「マラリア対策計画」に基づき, マラリア感染リスクの高い 5 歳児未満と妊産婦を主たる対象とした蚊帳の配布を展開するための資金を供与した (BOX 3 参照)。

これらの供与金額および概要は, 以下のとおりである。

表 4-26 保健・医療分野の日本の対マラウイ援助(一般プロジェクト無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2006	地方保健医療施設改善計画	7.17億円	・マラウイの保健医療事情は, サハラ以南アフリカ諸国の中でも劣悪であるにもかかわらず, 地方部の保健医療施設の多くは建設から40年~60年以上を経て老朽化が激しく全国広範囲に亘っており, 同国の限られた保健医療予算で対応するには困難であるため, 本計画では, 地方保健医療施設の改善および機材の調達に必要な資金を供与するものとする。
2003	マラリア対策計画	2.77億円	・本計画では, マラリア感染リスクの高い5歳未満児と妊産婦を主なターゲットにした蚊帳の配布に必要な資金を供与するものである。

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

表 4-27 保健・医療分野の日本の対マラウイ援助(日本 NGO 連携無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2011	循環型農業と衛生改善による包括的な環境保全型村落開発事業(第2フェーズ)	0.390億円	・本事業は, マラウイ共和国中部州ドーワ県ナンブマ地区26か村を対象として, フェーズ1で組織化された村落内の各種委員会と協働で, 井戸(12基)やエコサントイレ※(60基)の建設やフェーズ1で立ち上げたローカルシードバンク運営指導に加えて, 新たに蚊帳配布および啓蒙活動による感染症対策やヒマワリ油を用いた商品開発および販売事業を開始する。 ※エコサントイレ: エコロジカル・サニテーション・トイレの略で, し尿を分離して衛生的に処理し, 堆肥としての利用を可能とする。
2010	HIV/AIDS検査相談所(HTCセンター)整備計画事業 (第3フェーズ)	0.939億円	—
2010	循環型農業と衛生改善による包括的な環境保全型村落開発事業(第1フェーズ)	0.250億円	—
2010	マラウイ共和国中部ンコタコタ県における保健・医療・衛生および栄養改善事業(フェーズ3)	0.544億円	—
2009	マラウイ共和国中部ンコタコタ県における保健・医療・衛生および栄養改善事業(フェーズ2)	0.499億円	—
2008	マラウイ共和国中部ンコタコタ県における保健・医療・衛生および栄養改善事業(フェーズ1)	0.445億円	—
2008	マラウイにおけるHIV/AIDS検査相談所(HTCセンター)整備計画事業 (第2フェーズ)	0.999億円	—
2007	マラウイにおけるHIV/AIDS検査相談所(VCT)整備計画事業	0.893億円	—
2004	マラウイ・タンザニア国境地域におけるHIV/AIDS対策事業	0.099億円	—

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

表 4-28 保健・医療分野の日本の対マラウイ援助(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

年度	案件名	供与金額(¥)
2011	ムジンバ県ムコマ・ヘルスセンター設備修復計画	2,664,215
2010	ダエヤン・ルケ・ミッション病院CTスキャン医療サービス導入計画	19,928,000
2007	クリニック太陽光発電電化計画	8,797,092
2004	第2次クリニック太陽光発電電化計画	8,243,950

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

同様に、2003 年度以降に実施している保健医療分野の技術協力プロジェクトは 3 件である。このうち「医療機材維持管理プログラム支援プロジェクト」では、マラウイにおいて医療機器が使用者の誤った操作により故障するケースが多いことを踏まえ、地方の特定地域に対して、医療機材技術者および使用者の医療機材維持管理能力を強化するための援助を展開した。また、「北部 HIV/AIDS 検査相談所(VCT: Voluntary Counseling and Confidential Testing) 整備計画プロジェクト」では、マラウイにおける HIV/AIDS 感染率が高く、同国の社会経済に深刻な打撃を与えているとを勘案し、性感染症予防と治療、家族計画普及機能を備えた統合型の VCT を整備するための援助を実施した。

これらのインプットおよび概要は、以下のとおりである。

表 4-29 保健・医療分野の日本の対マラウイ援助(技術協力)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2006 ～2010	医療機材維持管理プログラム支援プロジェクト	日本側投入: 1. 長期専門家: 1名 (1年次: 1,000万円, 2年次以降: 2,000万円×3か年, 最終年次: 600万円) 2. ローカルコンサルタント: 1名 (1年次: 990万円, 2年次以降: 1,100万円×3か年, 最終年次: 200万円) 3. 機材供与: 現地研修用機材など 4. 在外事業強化費(研修実施費など) 相手国側投入: 1. カウンターパート配置 2. JICA専門家執務室 3. ローカルコスト負担: 研修実施経費	・地方部4か所に建設された州維持管理ユニット、県の医療機材技術者およびユーザーに対する医療機材維持管理能力強化のための技術支援の要請があった。	保健省
2005 ～2008	北部 HIV/AIDS 検査相談所(VCT)整備計画プロジェクト	日本側投入: 1. 資機材(試薬保管用冷蔵庫、啓発活動のための車両や映写機器など) 2. 啓発資材印刷 3. 人件費・活動費 相手国側投入: 1. クリニック職員	・マラウイ共和国当局は、「国家HIV/AIDS戦略」(2000年)において、VCTを、社会経済基盤を揺るがすHIV/AIDSまん延のインパクトを緩和する重要な手段の一つとして位置付け、今後国内で一層のサービス拡充を目指す、としている。 ・しかし、サービス提供が可能な地域は、主要都市部と南部県と限られた状態にあり、地方部住民にとって、当該サービスへのアクセスはきわめて限られている状況である。 ・本プロジェクトによる性感染症予防と治療、家族計画普及機能を備えた統合型VCTへのアクセス向上は、病院内VCTと並んで費用対効果が高く、さらにマラウイ共和国において社会的弱者とされる女性に対する配慮という点からもインパクトの大きいプロジェクトとされる。	—

出所: JICA ウェブサイトより評価チーム作成

また、これまで保健・医療分野で派遣された JOCV は、2012 年 11 月 30 日時点で 434 人であり、マラウイへの JOCV 派遣数を分野別で見ると最も多い。保健・医療分野における職種別の JOCV 派遣数は、以下のとおりである。

表 4-30 保健・医療分野の日本の対マラウイ援助(JOCV 派遣数)

職種名	派遣中	帰国	累計
医師	0	7	7
歯科医師	0	12	12
看護師	0	66	66
保健師	0	21	21
助産師	0	73	73
臨床検査技師	0	51	51
診療放射線技師	0	12	12
薬剤師	2	80	82
言語聴覚士	1	1	2
作業療法士	0	7	7
理学療法士	1	15	16
養護	0	1	1
義肢装具士・製作	0	1	1
栄養士	6	27	33
公衆衛生	4	5	9
水質検査	0	3	3
エイズ対策	8	25	33
衛生工学	0	1	1
医療機器	0	4	4
その他	0	9	9
計	22	421	443

出所: JICA 提供データより評価チーム作成(2012 年 11 月 30 日時点)

(2) 保健・医療分野における日本の ODA の成果

上述のとおり、日本はこれまで、施設整備や機材維持管理、計画策定など多様なアプローチにより、健康改善や死亡率低下を目指して保健・医療分野への援助を展開してきた。マラウイにおける乳児死亡率(新生児 1,000 人のうち 1 歳になるまでに死亡する人数)および 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)の推移を見ると、乳児死亡率は 2000 年の 99 から 2010 年の 58 へ、5 歳児未満死亡率は 2000 年の 167 から 2010 年の 92 へ、それぞれ減少しており、日本の援助が一定程度寄与していることが推察される。

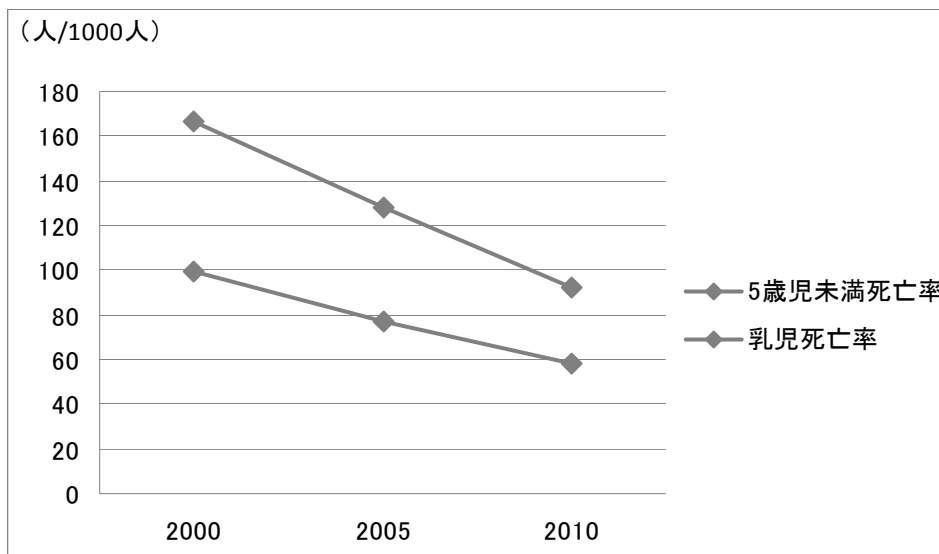


図 4-17 乳児死亡率および5歳児未満死亡率の推移

出所: WHO, 「Global Health Observatory Data Repository」より評価チーム作成

また、産婦死亡率(100,000 件の出産のうち死亡する人数)の推移を見ると、2000 年の 840 に対して 2010 年は 460 と半数程度に減少している。さらに、マラリアによる 5 歳児未満死亡者数と 15~49 歳人口における HIV 有病率の推移を見ても、いずれの指標も 2003 年以降、継続的に減少傾向にある。上述のとおり、日本はこれまで病院の環境整備やマラリア対策、HIV/AIDS 対策を推進しており、以下のような指標に見られる改善の主要因として、日本の援助が寄与していることが考えられる。

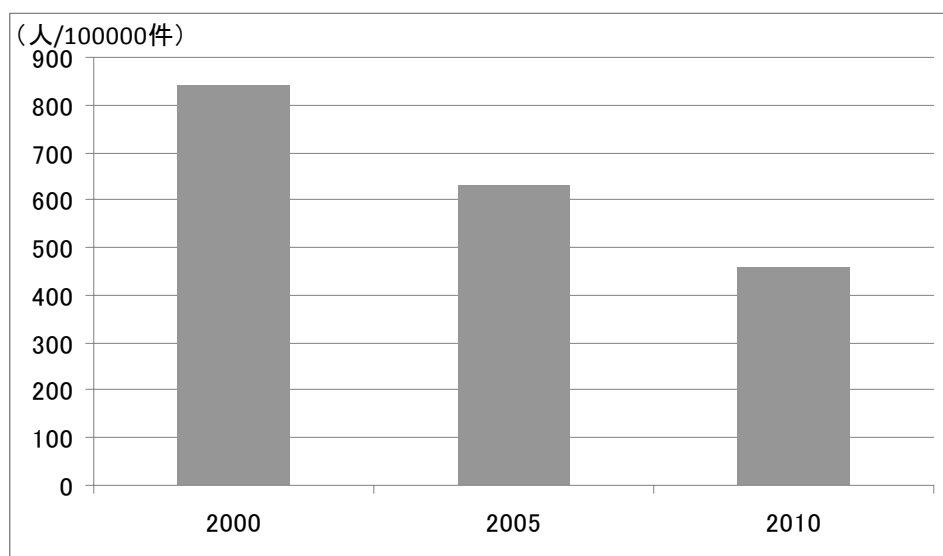


図 4-18 産婦死亡率の推移

出所: WHO, 「Global Health Observatory Data Repository」より評価チーム作成

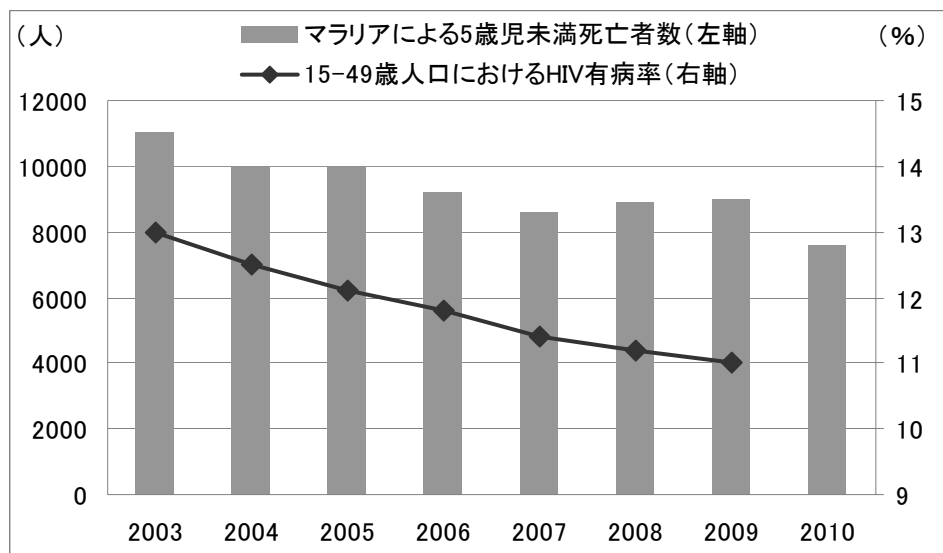


図 4-19 マラリアによる5歳児未満死亡者数と 15～49 歳人口における HIV 有病率の推移
出所: WHO, 「Global Health Observatory Data Repository」より評価チーム作成

また、現地で実施した保健省職員へのヒアリングにおいては、インフラ整備や人材の能力向上などを包括した日本の援助による成果として、MDGs の構成要素のうち目標 4「乳幼児死亡率の削減」、目標 5「妊産婦の健康の改善」、目標 6「HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病のまん延の防止」について改善が見られるとの指摘が為された。

(3) ケーススタディ: 病院運営改善に向けた 5S-KAIZEN-TQM 普及

ここでは、保健・医療分野の援助の中から、ケーススタディとして「病院運営改善に向けた 5S-KAIZEN-TQM 普及」の有効性について検討する。

当プロジェクトは、マラウイの保健医療施設の多くで、有能な保健医療人材、資機材、財源、正確な保健情報などの諸資源が不足していること、結果として安全かつ質の高い保健医療サービスの提供が阻害されていることなどを踏まえ、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プログラム支援を行うものであり、ドーワ県病院とムジンバ県病院をパイロット病院として活動を展開してきた。

本件評価の現地調査では、パイロット病院の一つであるドーワ県病院を訪問し、院内を視察するとともに、5S 活動の担当職員などに対してインタビューを実施した。これを通じて、定性的な評価として以下の成果が確認された。

- 日本の援助により推進されている「5S(整理・整頓・清掃・清潔・躰)」の取組は、病院内で浸透しており、(部署により程度の差はあるものの)職員は積極的に実践している。もともとマラウイ人はきれい好きということもあり、ひとたび「5S」のやり方を覚えると、好んで実践する傾向があるようだ。
- 「5S」の浸透により、様々な業務がスムーズに実施できるようになった。何がどこにあるかすぐに把握することができ、また快適な環境を作ることにより前向きに仕事に取り組

むことができている。

- 「5S」のような取組は、マラウイ人の趣向に合致しており、お金をかけずに心に働きかけて行動変容を促し、業務の質を高める一つのモデルとして評価できる。



図 4-20 写真:病院運営改善に向けた5S-KAIZEN-TQM 普及プロジェクトサイト
(左上:診察を待つ患者, 右上:整理して置かれた医療器具,
左下:5S の方法などに係る掲示(手前は JOCV 隊員), 右下:清掃された調理場)



図 4-21 写真:病院運営改善に向けた 5S-KAIZEN-TQM 普及プロジェクトサイト(プロジェクト実施前の風景)

(左:試薬などが乱雑に置かれた机, 右:書類が無造作に貼り付けられた掲示板)

BOX 3: マラリア対策計画で達成された成果

マラリア対策計画では、マラウイにおける死亡の主要因であるマラリアの感染を予防することを目的として、マラリア抑制に必要な殺虫剤浸漬蚊帳と殺虫剤浸漬材キットの供与を行った。この結果、以下のような成果が確認された。

成果1: 蚊帳を使用する世帯・住民の増加

本プロジェクトによる直接的な効果として、新たに 20 万世帯、約 100 万人の住民が蚊帳を使用することが可能となった。これにより、今後さらにマラリア感染が予防され、罹患率と死亡率が低下していくことが期待される。

成果2: 家計の救済

マラリアに係る診療費は、一世帯当たり 35 ドルといわれており、とりわけ貧困家庭の経済状態を圧迫していた。その一方で、本プロジェクトを通じて蚊帳を利用し、マラリア感染を予防することで、当該診療費の削減につながり、結果として家計が改善された。

出所: JICA, 「マラリア対策計画事後評価」(2008)をもとに評価チーム作成

4-2-5 運輸交通インフラ整備

1. マラウイにおける運輸交通インフラの動向

(1) 道路

マラウイには総延長 15,451km の国指定道路(コミュニティ道路を除いた道路)があり, 国内貨物輸送の 70%, 国内旅客輸送の 99%を支えている他, 国際貨物・旅客輸送の 90%に貢献している。このうち, 都市・市街地間を結ぶ主要道路(Main road)は 3,357km(約 22%)を占め, その約 84%が舗装されている。しかし, 国指定道路全体では舗装道路は 26%に過ぎず, 道路状態についても非舗装道路の 50%以上で「普通(fair)」または「貧弱(poor)」となっている。

マラウイの各種開発政策や文献から, 運輸交通インフラ整備に係る過去 10 年間程度の状況・方向性については, 以下のとおり考察される。

表 4-31 マラウイの道路状態(2009 年)

状態	舗装道路		非舗装道路		合計	
	Km	%	Km	%	Km	%
良好(good)	2,426	60	5,000	44	7,426	48
普通(fair)	1,361	33	2,654	23	4,015	26
貧弱(poor)	286	7	3,724	33	4,010	26
合計	4,073	100	11,378	100	15,451	100

出所: マラウイ交通公共インフラ省「道路局五か年戦略ビジネスプラン」より評価チーム作成

「ビジョン 2020」では, マラウイ国内の道路は設計・管理・維持が政策の欠如により貧弱であるとされ, この状態を解消し, 効果的な道路開発と管理システムを構築するために, 道路当局への新道建設・建設費調達・管理権限の付与や, 道路安全基準の強化, 適切な料金設定と設計基準の策定が戦略的オプションとされている。

MGDS は, 交通インフラ全般の脆弱性を指摘して, マラウイ製品に占める輸送コストの割合が他の開発途上国と比べてもきわめて高く, マラウイ製品の国際競争力が削がれていることを問題視している。その上で, 道路インフラの未整備による高い輸送費や貧弱なアクセス性は, マラウイが内陸国であることや国内市場が小さいこと, 運営環境がいまだ非効率的であることに起因するとともに, 道路維持のバックログや危険で通行できない道路網の存在(道路網の 37%が貧弱な状態にある), 競争の欠如, 道路関連諸税などにより深刻化していると分析している。MGDS の中長期的な目標は道路輸送コストの削減とされており, この達成のために下記の主要戦略を掲げている。

- 小区域(sub-region)が合意する基準を満たす全天候型道路の改修と改善
- 修正した「パフォーマンス・ベースの条件によるメンテナンス契約(Performance-Based

Term Maintenance Contracts)」の使用を通じた定期的な道路メンテナンスの実行によるバックログの解消

- 質の高い道路建設のための地方民間部門の能力構築
- 木面(timber-deck)橋りょうのコンクリート橋面への置き換え
- 都市および地方の道路網のメンテナンス
- すべての非舗装道路を普通から良好な状態への改修
- モニタリングと運営への民間部門の参入
- 道路使用料の適切化
- 国内の道路標識などの統一(harmonising)
- 貨物の流通に関する情報調整の改善(Improving information coordination on the flow of cargo)
- 全主要交通回廊でのワン・ストップ・ボーダ・ポストの設置

(2) 空港

マラウイの空輸セクターの課題は、空港や管制官の数の少なさ、整備・訓練の不足、不適切な組織運営や支援的な商業活動の欠如による国内便数の少なさであるとされている。「ビジョン 2020」は、このような課題を解決し、空輸セクターを観光や輸出を促進するセクターに発展させるため、新空港の建設や、既存空港の近代化による安全性と質の向上、環境に対する新たな懸念への対処、既存の法制の見直しによるセクターの改革などを戦略的オプションとしている。

MGDS ではさらに、近隣諸国に比べたフライトコストの高さ、着陸権規制の強さ、主要空港の国際基準の非遵守などを問題視し、中期的には、空輸産業の競争力、持続可能性、効率性を高め、国際基準を満たすような安全性、効率性、信頼性を有する航空インフラを築くとしている。

2. 日本のODAの有効性

(1) 運輸交通インフラ分野へのインプット

運輸交通インフラ分野における日本の対マラウイ援助実績を確認すると、基本的には一般プロジェクト無償資金協力を通じて実施されていることが分かる。運輸交通インフラの中でも、道路分野と航空分野の援助が中心となっている。供与金額としては5～10億円程度の案件が多くっており、地域的には、南部のブランタイヤをはじめとして、中部～南部のプロジェクトが多くなっている。

表 4-32 運輸交通インフラ分野の日本の対マラウイ援助(一般プロジェクト無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2011	第二次国道一号線南ルクル橋架け替え計画	1.11億円	・本計画は、橋脚の護岸工事などを完了させるために必要な資金を供与するものである。
2010	カムズ国際空港航空航法システム改修計画	7.78億円	・本計画は、厳しい財政事情をかかえ十分な整備を行うことができないマラウイに代わり、同空港の改修を行うものである。
2010	ブランタイヤ市道路網整備計画(第二次)	8.99億円	・この協力は、国際回廊の結節点であるブランタイヤ市における交通状況の改善のために必要な資金を供与するものである。
2009	国道1号線南ルクル橋架け替え計画	8.83億円	・本件協力は、ルクル橋を2車線橋の南ルクル橋として架け替える際に必要な資金を供与するものです。
2009	太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画	6.60億円	・本計画は、首都リロングウェの国際空港であるカムズ空港施設の電力系統に連系する太陽光発電システムの整備に必要な資金を供与するものです。
2008	ブランタイヤ市道路網整備計画	5.29億円	・マラウイ政府地方自治・開発省が、同国南部のブランタイヤ市内の幹線道路2路線(7.9km)の改修・整備を実施するための協力をを行う。今回の協力は計画の第2期であり、チベンベレ・ハイウェイおよびリビングストーン通りの改修(約4.36km)を行う。
2007	ブランタイヤ市道路網整備計画	8.54億円	・マラウイ政府地方自治・開発省が、同国南部のブランタイヤ市内の幹線道路2路線(7.9km)の改修・整備を実施するための協力をを行う。今回の協力は計画の第1期であり、「チベンベレ・ハイウェイ」の改修を中心に行う。
2005	バラカーサリマ間国道五号線橋りょう架け替え計画	6.91億円	・本計画は、国道5号線南部区間サリマ-バラカ間にある、洪水によって被災し損傷が激しく、技術的にも修復が難しい4橋の架け替えにつき、マラウイ国政府が日本政府に無償資金協力を要請したものである。

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

(2) 運輸交通インフラ分野における日本の ODA の成果

運輸交通インフラ分野において、道路分野はマラウイ政府が最も重要視している部類にあるものと考えられる。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、規模が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。

また、30 年以上前に日本からの円借款により整備されたリロングウェのカムズ国際空港は、現在もマラウイの玄関口として、マラウイからアフリカ地域の主要都市を結ぶ航空便が運航しており、マラウイの交通上の重要な拠点となっている。日本は、円借款により空港整備を行っているだけでなく、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。

一方、マラウイに対して円借款の供与をできない中で、今後も、マラウイの新規道路整備に対する日本の ODA の寄与は限定的とならざるを得ない。道路関連計画の策定などを通じて、運輸交通インフラ分野の開発に寄与していくという方向性も考えられよう。

BOX 4: 日本の ODA の道路分野における成果

本件評価では評価対象期間における道路分野の日本の ODA のうち、「バラカーサリマ間国道五号線橋りょう架け替え計画」により整備された道路橋の施設と「ブランタイヤ市道路網整備計画」の一環として整備されている、ブランタイヤ市内の道路の状況について確認した。

「バラカーサリマ間国道五号線橋りょう架け替え計画」により整備された道路橋では、自動車・バス・トラック・自転車・歩行者などが通過しており、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。本件評価チームが当地を訪れた際は乾期であったため、一部の橋りょうの下の河川は干上がった状態であったが、雨期となれば、周辺に迂回路が無いことから、橋りょうがなければ、交通行動に影響が及ぶ可能性も高い。また、橋りょう上には、日本の援助で整備されたことを示す日本の国旗が付されており、地域住民などに対して、日本の援助のプレゼンス向上にも寄与しているものと考えられる。



図 4-22 写真:「バラカーサリマ間国道五号線橋りょう架け替え計画」により整備された橋りょう

一方、マラウイの南部の中心としてあるブランタイヤにおいて、「ブランタイヤ市道路網整備計画」の一環として整備されている道路は、交通量が非常に多く、同市内の交通上、非常に大きな役割を果たしていることがうかがえた。



図 4-23 写真:「ブランタイヤ市道路網整備計画」の一環として整備されている道路

4-2-6 電力開発

1. マラウイにおける電力開発の動向

マラウイは、バイオマス(薪炭材、木炭、穀物残さ)、石炭、河川、太陽光など電力源に比較的恵まれた国であるが、構造的・運営的・組織的課題を抱え潜在力を発揮できていない。2005 年においては、マラウイの発電能力は285 メガワットであったが、このうち220 メガワットしか稼働せず、265 メガワットの電力需要(ピーク時)を満たすことができなかった。また、マラウイ国内の発電の98%がシレ川での水力発電に依存しているため、乾期に対する発電の脆弱性が問題となっている。さらに、家庭の電力網への接続はリロングウェでは30%、そのほかの都市では35%を達成しているのに対し、地方部で電力化している家庭はわずか2%に過ぎない。地方部の調理用途の主な燃料はいまだ薪炭材である(地方部に居住している人口の98%が燃料を薪炭材に依存)ため、これに伴う乱伐や土壌浸食、水資源の減少も問題となっている。⁴⁹

このような事情の下、「ビジョン 2020」は、電力供給の独占的な構造や競争の欠如、不十分なサービスなどの原因によって電力が不足し、価格が高くなっているとし、下記の戦略的オプションに取り組んで電力の効率的な供給を達成するとしている。

1. 集水エリアのより良い保全により水不足を避ける
2. 隣国からの供給に接続する
3. 産業を自由化する
4. マラウイ電力供給公社(ESCOM :Electricity Supply Corporation of Malawi)の権限の一部を民間に移譲する
5. 安価な電力網構造と配線設計の採用により電力の幅広い普及を促進する
6. プリペイド式のメーターを利用して需要サイドに立った電力供給の調整を行う
7. この形式のエネルギーの使用に関する市民教育に取り組む

MGDS は、電力不足の原因として、「ビジョン 2020」に記載されたものに加えて、機器のメンテナンスに必要なスペアパーツが高額であることや、水力発電に影響する水草やヒヤシンスのシャイア川での繁茂、代替的なエネルギー源に関する地域レベルのコミットメントの欠如を挙げている。また、アクセス性、信頼性、持続可能性の高い電力供給を達成するとともに、環境への影響に配慮しながら地方のコミュニティに代替的なエネルギーを供給することを中期的目標に設定し、このために ESCOM などのサービス・プロバイダーの運営の改善、モザンビークとの接続の加速、シレ川や他の主要河川における小規模水力発電ステーションの建設などを行うとしている。さらに、電源の拡大、小規模水力発電ステーションの開発促進、太陽光発電によるオフ・グリッド電力供給の実現のための地方電化プログラムも主要な戦略とされている。

⁴⁹ 世界銀行、「CAS2007-2010」

2. 日本のODAの有効性

(1) 電力開発分野へのインプット

日本の電力開発分野の対マラウイ援助としては、一般プロジェクト無償資金協力と草の根・人間の安全保障無償資金協力による太陽光発電整備と技術協力による地方電化推進が実施されている。

表 4-33 電力開発分野の日本の対マラウイ援助(一般プロジェクト無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2009	太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画	6.60億円	・本計画は、首都リロングウェの国際空港であるカムズ空港施設の電力系統に連系する太陽光発電システムの整備に必要な資金を供与するもの。

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

表 4-34 電力開発分野の日本の対マラウイ援助(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

年度	案件名	供与金額(単位: 円)
2007	クリニック太陽光発電電化計画	8,797,092
2004	第2次クリニック太陽光発電電化計画	8,243,950

出所: 外務省 ODA ホームページより評価チーム作成

表 4-35 電力開発分野の日本の対マラウイ援助(技術協力)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2006 ～2009	地方電化推進プロジェクト	日本側投入: 1. 長期専門家: 1名 - 短期専門家: 4名 2. 本邦/第三国研修 年間2人×3週間程度 3. 機材供与(コンピュータなど) 4. 運営費用 5. 調査団 相手国側投入: 1. カウンターパートの配置 2. 執務室の提供 3. 現地調査の出張費	・エネルギー鉱業天然資源省エネルギー局地方電化課を中心とするマラウイ政府の地方電化事業実施能力の向上を図り、マラウイ政府が進める地方電化プログラムの計画実施能力を改善することを目的として実施するものである。	エネルギー鉱山省(当時)

出所: JICA ウェブサイトより評価チーム作成

(2) 電力開発分野における日本の ODA の成果

電力開発分野において、日本の ODA の成果として最も大きいのは、地方電化の促進である。マラウイの電力開発分野を管轄している、マラウイエネルギー鉱山省(当時)へのヒアリングによると、ドナーの中で日本のみが、地方電化を主たる目的とした援助プロジェクトを実施しており、日本の援助の地方電化促進に対する貢献は非常に高いとのコメントがあった。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)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。

実際に、国レベルでも、マラウイにおける地方電化率は、2005～2009 年の間で上昇してい

ることが確認できる。

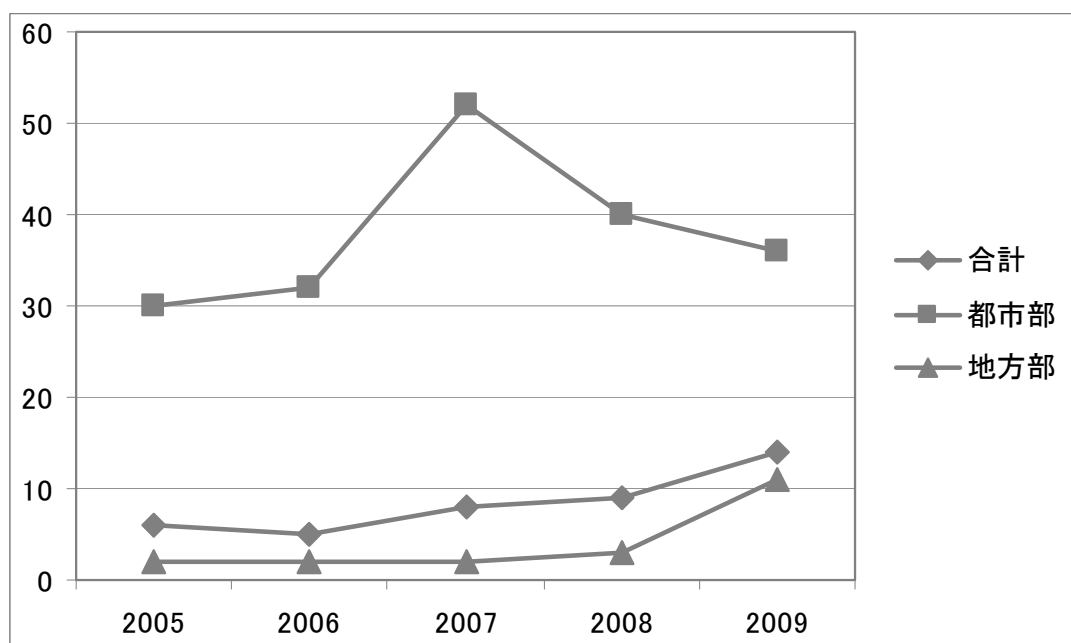


図 4-24 マラウイにおける家庭の電化率の推移(単位: %)

出所: マラウイ統計局公表資料などより評価チーム作成

また、日本の援助は、他分野の援助と同様に専門家派遣を伴っている点に対するマラウイ政府側の評価が非常に高く、長期的にみても、マラウイの電力開発に裨益しているとのことであった。

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。

4-2-7 そのほか(ガバナンス, ジェンダー, JOCV)

ここでは、複数の分野にまたがるテーマとして、ガバナンス, ジェンダー, JOCVについて、有効性を確認する。なお JOCV については、他項目のような政策分野ではなく、援助スキームの一つであるが、マラウイに対する日本の援助を評価する上で一つの重要な要素となるため、本項において整理する。

1. ガバナンス

マラウイ政府は、ガバナンスに関する改革として、公財政・経済管理改革プログラム(PFEM RP: Public Financial and Economic Management Reform Programme)を2011年より実施している。PFEM RP の主たる目標は、①財政規律の担保、②政府戦略の成熟度に応じた財政資源配分の実施、③支出に見合う価値創造の実現、の3点であり、その中で注力すべきテーマとして挙げられているのは以下のとおりである。

表 4-36 PFEM RP において重視されているテーマ

目標
- 計画策定と政策・施策(Planning and policy) - 資源の活用(Resource Mobilisation) - 予算編成・管理(Budgeting) - 調達(Procurement) - 官民連携(半官半民)での資金調達(Parastatal financing) - 内部監査を含む会計・財政管理(Accounting and financial management including internal audit) - キャッシュ・負債管理(Cash and debt management) - 監視・報告(Monitoring and Reporting) - 外部監査(External Auditing) - プログラム管理(Programme management)

出所: マラウイ財務省, 「Public Financial and Economic Management Reform Programme」より評価チーム作成

一方、これまで日本は、ガバナンスに関する援助の一環として、技術協力プロジェクトとして「PSIP 能力向上プロジェクト」を実施してきた。本プロジェクトは、マラウイ政府が策定したMGDS 実現する上で、各開発プログラム・プロジェクトの効率的・効果的な監理能力が必要であることを踏まえ、PSIP プロセスにおける経済計画開発省の計画・運営などの能力強化支援を展開するものであり、PFEM と密接に関連するものである。具体的なインプットなどは、以下のとおりである。

表 4-37 日本の対マラウイ援助(ガバナンス関連, 技術協力)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2009 ～2011	投資計画(PSIP) 能力向上プロジェクト	日本側投入: 1. 長期専門家:1名 2. 短期専門家 3. ローカルコンサルタント 4. 機材 PC他 5. ワークショップ・セミナー開催経費 6. 本邦研修・第3国研修・現地国内研修 相手国側投入: 1. マラウイ経済計画開発省事務次官, PSIP部が属する開発局の局長, 副局長, スタッフ(9名) 2. プロジェクト執務室の供与, 改装 3. プロジェクトに必要な経常経費	・マラウイ共和国では、中期的開発戦略としてマラウイ成長開発戦略(Malawi Growth Development Strategy:MGDS)(2006/07～2010/11)を策定している。 ・しかしながら、2008年に大統領府と UNDP が共同で実施した公務員能力開発評価では、マラウイ共和国政府のプログラム・プロジェクト管理能力向上が課題となっている。 ・こうした背景から、JICAはPSIPプロセスにおけるマラウイ経済計画開発省の開発計画・運営・管理能力強化を目的として、2009年7月から2011年7月までの予定でマラウイ経済計画開発省をカウンターパート(C/P)として「公共投資計画(PSIP)能力向上プロジェクト」を実施している。	開発計画協力省

出所: JICA ホームページより評価チーム作成

上記プロジェクトに関連するガバナンス指標である OBI は、92 項目から予算プロセスの透明性を示す指標であり、透明性が最も低い 0 から最も高い 100 までの値をとる。マラウイについては、本プロジェクト開始前の 2008 年における OBI は 28 であったが、2010 年は 47 に改善されており、日本の援助が一定程度寄与していることが推察される。

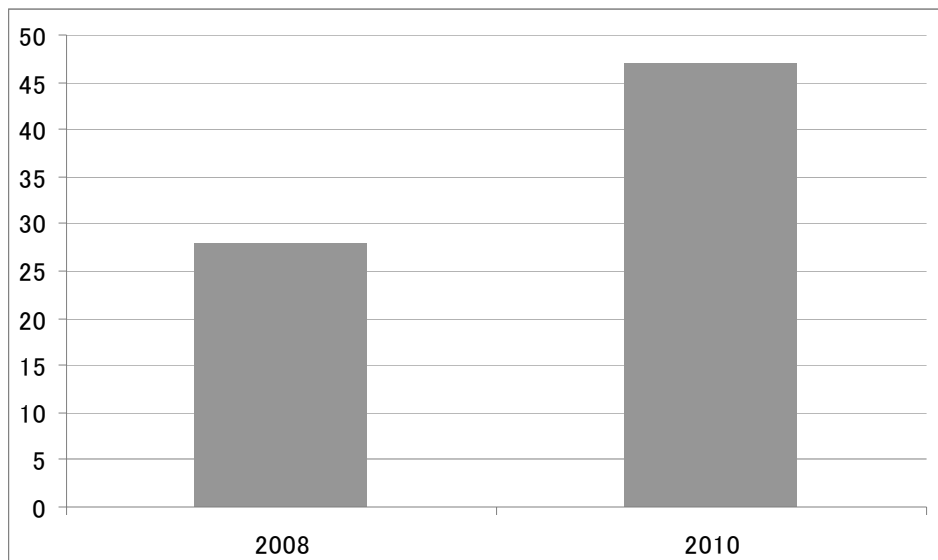


図 4-25 予算公開指数の推移

出所: International Budget Partnership, 「Open Budget Index 2010 Malawi」より評価チーム作成

2. ジェンダー

ジェンダーは、あらゆる分野において解決されるべき課題であり、上述のように、マラウイ政府が策定した各種開発計画においても、日本や他ドナーが展開してきた政策および事業においても指摘されているところである。

ただし、ジェンダーおよび青少年育成・スポーツの分野について、2008/2009 会計年度から2010/2011 会計年度までの各ドナーによる援助額の推移を見ると、2008/2009 会計年度は総額約 1100 万ドルであったのに対し、2010/2011 会計年度は総額約 900 万ドルと減少している。

表 4-38 ジェンダー・青少年育成・スポーツ分野における各ドナーの援助額推移(単位:ドル)

ドナー	2008/2009 年度	2009/2010 年度	2010/2011 年度
総額	10,887,100	5,345,455	8,954,127
AfDB	5,145,730	241,313	0
カナダ	187,317	2,892	0
アイルランド	0	0	27,992
ノルウェー	3,282,414	1,382,085	2,023,117
UNFPA	0	0	534,085
UNICEF	0	1,769,905	4,475,094
UNDP	2,271,639	1,749,148	1,089,986
UNAIDS	0	186,526	115,406
USAID	0	13,586	173,422
世界銀行	0	0	515,025

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

2010/2011 会計年度のジェンダー・青少年育成・スポーツ分野における各ドナーの遂行プロジェクト数は、合計 24 件であり、国連人口基金(UNFPA: United Nations Population Fund)の件数がもっとも多く 7 件、次いで Norway が 6 件、UNDP が 4 件となっている。

表 4-39 ジェンダー・青少年育成・スポーツ分野における各ドナーの遂行プロジェクト数
(2010/2011 年度)

ドナー	プロジェクト数	ドナー	プロジェクト数
アイルランド	1	UNFPA	7
ノルウェー	6	UNICEF	2
USAID	2	UNDP	4
世界銀行	1	UNAIDS	1

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

なお、2010/2011 会計年度のジェンダー・青少年育成・スポーツ分野における各ドナーの援

助額とプロジェクト数を整理すると、1 プロジェクト当たりの平均援助額は約 370 万ドル、1 ドナー当たりの平均援助額は約 110 万ドルである。

表 4-40 ジェンダー・青少年育成・スポーツ分野における援助実績(2010/2011 年度)

援助総額	8,954,127 ドル
遂行プロジェクト数	24 件
ドナー数	8 ドナー
プロジェクト当たり平均援助額	373,089 ドル
ドナー当たり平均援助額	1,119,266 ドル

出所: マラウイ財務省, 「Malawi Aid Atlas 2010/11FY」より評価チーム作成

このような中で、マラウイにおけるジェンダーに関連する指標のうち、たとえば日本が重点を置いて援助を実施してきた中等教育分野について、女子の純就学率の推移を見てみると、2005 年の約 21.9%から 2011 年の約 28.8%にかけて継続的に改善している。また同様に、女性中等教育有資格教員比率の推移を見ると、2005 年および 2008 年は 60%強程度であったが、2011 年には約 73.5%となっており、ジェンダーを意識した日本の援助が効果を創出している可能性が考えられる。

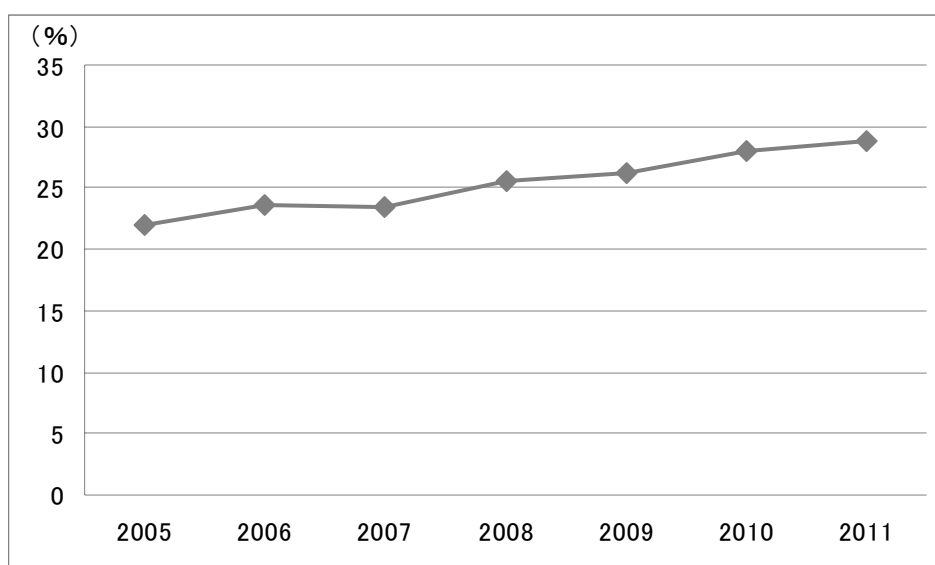


図 4-26 女子の中等教育純就学率の推移

出所: UNESCO, 「Institute for Statistics」より評価チーム作成

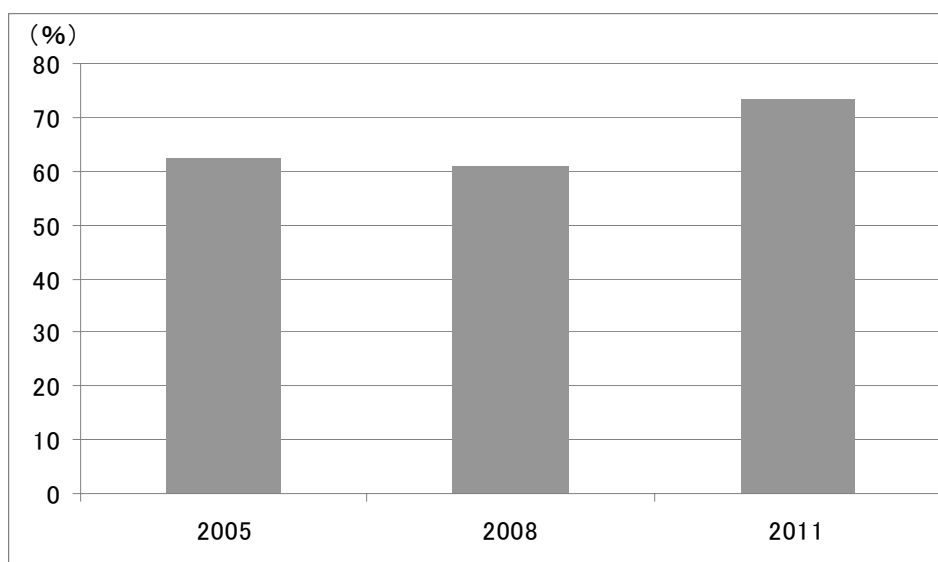


図 4-27 女性の中高等教育有資格教員比率

出所: UNESCO, 「Institute for Statistics」より評価チーム作成

また、上述のように政策担当者へのインタビューやサイト視察などから、水資源開発分野における井戸の整備を通じて、女性が遠くまで水をくみに行かなくてもよくなったこと、保健・医療分野における病院の施設整備を通じ、妊産婦の健康が改善されたことなどが、日本の援助によるジェンダー関連の成果として確認された。

3. JOCV

日本の対マラウイ援助は、1971 年の JOCV 派遣を皮切りとして展開されており、以降 2012 年 11 月 30 日までに累計で世界最多の 1,581 名が派遣されてきた⁵⁰。部門別の派遣人数は、以下のとおりである。

表 4-41 マラウイへの JOCV 派遣人数

部門	派遣中	帰国	累計
農林・水産	28	240	268
加工	0	31	31
保守操作	2	267	269
土木建築	1	151	152
保健衛生	22	421	443
教育文化	28	348	376
スポーツ	1	16	17
計画・行政	2	23	25
計	84	1,454	1,581

出所: JICA 提供データより評価チーム作成(2012 年 11 月 30 日時点)

なお、2003 年度以降の派遣数は以下のとおりであり、30 人から 50 人強の間で推移している。

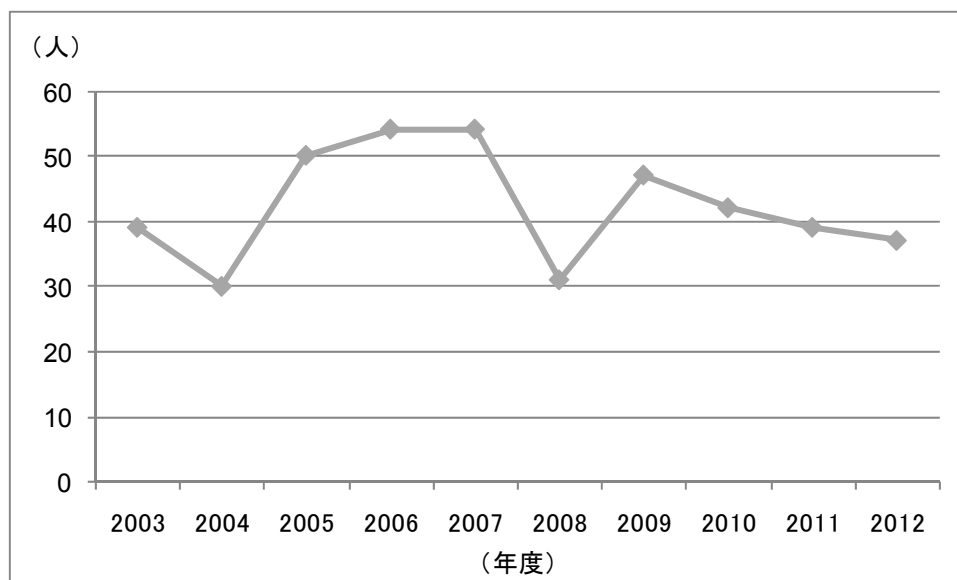


図 4-28 対マラウイ JOCV 派遣数の推移

出所: JICA 提供データより評価チーム作成(2012 年 11 月 30 日時点)

⁵⁰ マラウイにおける JOCV 派遣数が多い背景としては、マラウイ政府のガバナンスが脆弱な中で、草の根レベルからの社会開発を目指すことが有効・必要であり、そのための有効なツールとして JOCV が積極的に活用されたことが考えられる。

また関連データとして、過去の JOCV 派遣数(累計)の上位 15 か国は以下のとおりであり、1,500 人を上回っているのはマラウイの他にフィリピンのみである。

表 4-42 過去の JOCV 派遣数(累計)上位 15 か国

順位	国名	派遣数(人)	順位	国名	派遣数(人)
1	マラウイ	1,581	9	ホンジュラス	1,125
2	フィリピン	1,512	10	ネパール	1,062
3	ケニア	1,476	11	パラグアイ	1,057
4	タンザニア	1,407	12	モロッコ	916
5	ザンビア	1,271	13	セネガル	902
6	マレーシア	1,270	14	スリランカ	844
7	ガーナ	1,173	15	ボリビア	836
8	バングラデシュ	1,139			

出所: JICA 提供データより評価チーム作成(2012 年 11 月 30 日時点)

これらの活動は、先方政府および活動現場において高く評価されており、本件評価の現地調査における政策担当者やサイト関係者へのインタビューにおいては、JOCV が現場に根ざしてきめ細かな活動をしているとの意見が示された。また、2011 年には JOCV 派遣 40 周年を記念してムタリカ大統領(当時)主催のレセプションが開催されたり、日本において JOCV の OB/OG が作る日本マラウイ協会が駐日マラウイ共和国大使と定期的に交流を図るなど、両国間の良好な関係構築・維持に JOCV が重要な役割を果たしていることが分かる。同時に、JOCV の OB/OG へのインタビューからは、マラウイにおける JOCV としての活動経験が、グローバル感覚を磨く貴重な経験になったとの意見も聞かれ、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ことが推察される。

ただし同時に、JOCV の活動に関する既存研究⁵¹や本邦援助関係者からは、今後、限られた予算の中で日本の対マラウイ援助の効果を最大限に高め、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 JOCV 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対応についても併せて検討すべきとの指摘がなされている。

⁵¹ 「世界と日本の未来を創るボランティア～JICA ボランティア事業実施の方向性～」(JICA ボランティア事業実施のあり方検討委員会 2011)

BOX 5: JOCV の活動事例 1(エイズ対策)

①活動内容

ムジンバ県における地域組織のマネジメント力を強化して HIV/AIDS 対策を進めるため、地域組織の月例会議の場を利用して、「PDCA サイクル」や「リーダーシップ」などの講義を実施している。同時に、積極的に活動している地域組織を対象として巡回し、継続的に予防啓発が為されるよう指導者育成を行っている。これらの活動に際しては、ムジンバ県に派遣されている医療系他職種の隊員と協働しており、たとえば栄養士隊員を招待してクッキングデモンストレーションを実施したりしている。そのほか、静岡県富士市立吉原商業高校と連携して、HIV/AIDS により親を亡くし学校へ行けない孤児の学費支援を行っている。

②活動を通じた成果

地域組織は、県に対して月例レポートを提出することになっているが、JOCV が派遣されている地域と派遣されていない地域の月例レポート提出率を比較すると、JOCV が派遣されている地域の方が高い数値を示しており、マネジメント力が高いものと考えられる。

③自分自身にとっての活動意義

途上国の人々と共に、日本では遭遇しないような問題を解決していくのはとても有意義であると感じている。また立場的にも、マラウイではいわゆる「上司」として活動することが多く、将来へ向けて良い経験になっていると思う。



図 4-29 写真: JOCV 活動風景
(クッキングデモンストレーション)

出所: 2012 年 10 月現在派遣中の JOCV へのアンケートをもとに評価チーム作成

BOX 6: JOCV の活動事例 2(栄養士)

①活動内容

ドーワ県において、栄養士として病院で活動している。院内キッチンでは、5S を中心に日々の衛生管理、安定した食事提供を目標として取り組んでいる。また、NRU(主に栄養失調をケアする部署)やART(HIV 陽性患者が通院する施設)スタッフとも連携し、栄養アセスメントや栄養指導など行っている。赴任当初から行っていた 5 歳児以下健診でのヘルシートークはスタッフに移行した。院外では、予防の観点からの栄養教育も不可欠との考えに立ち、徒歩圏内 2 つのプライマリースクールで授業を持っている他、ART のアウトリーチに同行して栄養指導を行っている。

②活動を通じた成果

あまり食事内容に関心のなかった住民が少しずつ興味を持つようになり、マラウイで推奨されている食品グループである「6 フードグループ」が浸透してきた。また院内でも、スタッフが栄養士としての職業を理解し、JOCV の活動に協力してくれるようになっていく。

③自分自身にとっての活動意義

日本の常識が通じない不便な生活を通して、いかに毎日をよりよく暮らしていくかを学んでいる。働くことを優先し、慌しく過ごす生活と違い、マラウイでは、人間らしく、温かく、協力して生きることのすばらしさを感じる。



図 4-30 写真: JOCV 活動風景
(左: 村人への指導, 右: 栄養掲示板)

出所: 2012 年 10 月現在派遣中の JOCV へのアンケートをもとに評価チーム作成

BOX 7:JOCV の活動事例 3(公衆衛生)

①活動内容

ヘルスセンターに配属されており、地域にてヘルスワーカーへの助言・指導を行っている。主な活動としては、村人の疾病予防の啓発や衛生指導、乳幼児および妊産婦に対する病気予防、健康、栄養、保健衛生指導、村の衛生状況調査などが挙げられる。

②活動を通じた効果

必ずしも大きな変化が生じているわけではないが、協働して公衆衛生の課題解決に取り組むことの意義・楽しさが、村人などに伝わっているように感じる。

③自分自身にとっての活動意義

マラウイでは日本で見られない病気や感染症に対応する必要があるため、関連する知識が増え勉強になる。また、一生懸命に生きているマラウイ人を目前にして、毎日を大切に生きることの大切さや人生観について色々と考えさせられる。



図 4-31 写真:JOCV 活動風景
(左右:村人への指導)

出所:2012 年 10 月現在派遣中の JOCV へのアンケートをもとに評価チーム作成

BOX 8:JOCV の活動事例 4(村落開発)

①活動内容

任地であるムチンジ県内には、日本をはじめ様々な国や NGO の支援で設置された井戸や簡易水道が 1,300 個所以上存在しており、そのほとんどは、井戸の建設と同時に井戸管理組合が村人たちにより作られている。井戸管理組合の役割は「住民からの井戸使用料収集」「井戸の維持管理」「消耗部品の交換作業」などであるが、中には井戸管理組合が作られていなかったり、作ってから長期間経っているため組織が機能していなかったり消滅している場合がある。そこで、そうした井戸管理組合を巡回して組織運営の再教育などを行っている。具体的には、井戸管理組合メンバーを集め井戸の仕組みや簡易修理の方法を教えたり、組合が消滅している井戸には、村長などの有力者に組合を作るよう呼びかけをお願いしたりしている。さらに、井戸の利用状況の悪い井戸管理組合には適切な井戸周りの清掃などの維持管理を指導し、時には水の適切な取扱い方や、手洗い指導などの衛生教育も行っている。

出所:2012 年 10 月現在派遣中の JOCV へのアンケートをもとに評価チーム作成

4-3 政策・実施プロセスの適切性

4-3-1 日本の対マラウイ援助政策の策定プロセス

これまで示したとおり、日本の対マラウイ援助政策として、明文化され外務省より公表されている文章は、主として 2006 年以降に策定されている事業展開計画と 2012 年 4 月に公表された国別援助方針である。2012 年以前、国別の援助政策については、特定の国に対して「国別援助計画」が策定されていたが、対マラウイについては過去に国別援助計画は策定されてこなかった。ODA 国別データブックなどから、対マラウイ援助の基本方針や重点分野などについては把握できるものの、ODA 国別データブックに示されている対マラウイ援助の重点分野の決定プロセスを現時点で把握できるものはない。すなわち、本件評価の対象期間とした過去 10 年間の日本の対マラウイ援助政策の策定プロセスについて、具体的にどのような手順を踏んでいたかという点は不明瞭な側面もあり、評価することは難しい。

一方、2012 年 4 月に策定された「国別援助方針」の策定プロセスについては、本件評価のインタビュー調査などを通じて、本邦関係機関（外務本省、JICA 本部、在マラウイ日本国大使館、JICA マラウイ事務所など）間の円滑なコミュニケーションの下で策定されていたことがうかがえた。対マラウイ援助政策に関しては、外務省と JICA 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。このような手順は、国別援助方針策定以前も、対マラウイ援助政策を定める際に取りられていたものと考えられ、対マラウイ援助政策の策定プロセスについては本質的な問題は無いものと考えることが妥当であろう。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。

今後、国別援助方針が策定・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。

4-3-2 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

過去 10 年間、日本はマラウイに対して、技術協力を通じて、毎年数十億円規模の援助を実施してきている。本件評価のために実施した関係機関へのインタビュー結果に基づけば、日本の対マラウイ援助については、ステークホルダー間の適切な意思疎通の下に政策が策定・実施されているものと考えられる。以下では、日本の対マラウイ援助に関係する機関ごとに、対マラウイ援助政策の実施プロセスと実施に係る関係機関間の協議・調整状況を評価する。

(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に実施されており、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。また、在マラウイ日本国大使館と JICA マラウイ事務所は現地 ODA タスクフォース以外の場面においても、日常的な意思疎通を図っている。マラウイ現地において、援助実施プロセスに係る問題は特段ないものと考えられる。そのほか、マラウイ国内に拠点を置く NGO から意見聴取を行っているなど、援助の効率を高めるべく、援助政策策定・実施のために適切なプロセスがとられているものと評価できる。

(2) 現地政府機関との連携

マラウイにおいては財務省が援助のカウンターパートとなっている。毎年5月ごろに財務省が各省庁からの要望案件を聞き、財務省と開発協力省で折衝をする。その上で、8月ごろに要望案件リストはロングリストになり、在マラウイ日本国大使館へ提出される。そのロングリストをもとに、本邦現地 ODA タスクフォースで議論を行い、ショートリスト化した上で、日本大使館および JICA 事務所から外務本省および JICA 本部へ連絡し、それを受けて日本による援助を決定してマラウイ政府へ提示するというプロセスにより具体的な援助の実施に移行している。このように、対マラウイ援助の実施プロセスについては、明確なプロセスを経て実施されているものであり、特段の問題点は無いものと評価できる。

また、具体的に事業を進める上でのプロセスについて、他ドナーと比較して日本に援助を申請する際には若干時間を要することもあるが、事業実施上、大きな問題とはなっていないといった主旨のマラウイ政府関係者からのコメントが多く存在した。

総じて、本邦機関が現地政府機関との連携を怠っているようなことにより、日本の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認められておらず、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

第三章の中で示したとおり、マラウイにおいては、OECD-DAC メンバー国をはじめとして、多くのドナーが援助活動を実施している。マラウイ政府と援助国政府、開発パートナーが参加する

ハイレベルフォーラムを筆頭として、セクター作業部会などの機関を通じて、ドナー間の援助調整が図られている。

日本も 16 分野のセクター作業部会のうち 10 分野のセクター作業部会へ参加しており、特に、農業、貿易・産業・民間セクター開発、教育、道路・公共事業・運輸のセクター作業部会には積極的に参加している。

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インタビューする中では、日本の援助実施プロセスに係るいくつかの課題が指摘されており、今後、改善を図る必要があるものと考えられる。具体的には、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考察される。

1点目に関連して、特にこれまで日本の対マラウイ援助政策が「国別援助計画」のような形で文書化されていなかったため、日本の援助政策が他ドナーに十分理解されていなかった可能性が大きい。また、実務的には、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指摘もあった。他ドナーにおける日本のプレゼンスの弱さ自体は、対マラウイ援助の有効性や適切性などを評価する上で重要な事象ではないが、中長期的には他ドナーの援助計画と整合的な援助の実施の観点から影響がでる可能性も否定できない。

また、2点目に関しては、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。

他ドナー中には、方向性が合致すれば、日本と協調して援助を実施したという意向をもっているドナーもいることから、他ドナーとの連携強化をしていくことで、より効率的かつ効果的な援助の実施を達成できる可能性もあるだろう。

このような評価に至っている背景としては、在マラウイ本邦機関の人的リソース不足などが原因となっている可能性もあることから、原因を見極めた上で、より効率的な対マラウイ援助の実施という観点から、今後の方向性を見極める必要があるものと考えられる。

(4) 広報活動

日本のマラウイにおける ODA について、その直接的な受益者からは、非常に評価する声が多い。マラウイのメディア関係者からは、「日本の援助は、教育や農業など多様なセクターで具体的に人々の生活改善に寄与しており、多くの人に認知され、肯定的に評価されており、在マラウイ日本国大使館ができてからは、国民レベルというよりも政府レベルにおいて日本の存在感が一層浸透するようになってきているのではないか」といった趣旨のコメントも聞かれた。

一方、昨今マラウイにおいて積極的な支援を展開している中国などと比較すると、広報活動をより積極的に行う余地があるのではないかと、いった趣旨のコメントもあった。

その一方で、日本の援助は良い成果を挙げている一方で、広報活動を強化することで、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) そのほかの連携状況

昨今、マラウイの隣国のモザンビークでは、ナカラ回廊整備計画が進展するなど、隣国の経済開発が進んでいる。このような中、日本の援助も、隣国の情勢に応じて、適切な事業が行われるべく、各国の本邦機関が密に連携を図っていく必要がある。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。

BOX 9: 草の根・人間の安全保障無償資金協力による迅速な援助の実施

現在、日本政府は、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」により、カスング県サンテ地区・ウィンベ地区の住民へ安全な水を供給するための援助を実施している(案件名は「カスング県サンテ地区・ウィンベ地区安全な水供給計画」)。同プロジェクトの被供与団体となっているのは、マラウイで井戸の整備などの支援を実施している NGO 団体である「Pump Aid」である。同団体に対して、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」のスキームの長所を尋ねたところ、援助の手続きが簡潔でありすぐに援助の効果(井戸を整備することで地域の住民に対して安全な水を提供)を発現させることができたとの意見が聞かれた。また、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の供与対象となっている分野や裨益層は、他のドナーがあまりターゲットとしていないこともあり、日本の援助の特徴となっていることもうかがえた。

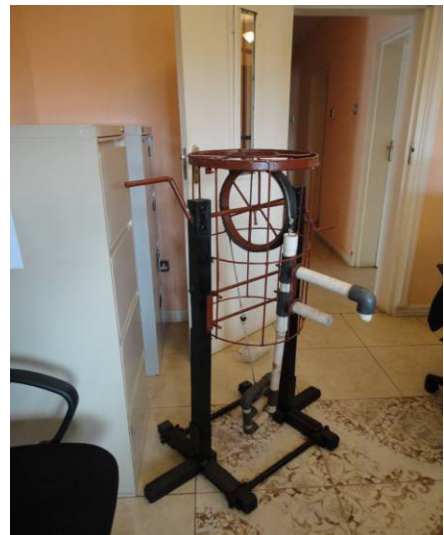


図 4-32 評価チームによる「Pump Aid」に対するインタビューの様子
(左: インタビューの様子, 右: 「Pump Aid」が整備している井戸)

4-4 外交の視点

以下では外交の視点から、日本の対マラウイ援助について評価を行う。具体的には、まず、外交上の重要性の観点から、①マラウイとの外交関係上の日本の ODA の重要性はどの程度か、②日本の外交理念である「国際的な平和と繁栄」の上でマラウイの重要性に対マラウイ ODA はどの程度寄与しているかという視点から評価を実施する。加えて、外交的な波及効果について、①対マラウイ援助が日・マラウイの経済関係にどの程度波及しているか、②マラウイによる国際場裡における日本の立場の支持に対して対マラウイ援助が寄与しているか、③マラウイへの本邦企業の進出に対マラウイ援助が寄与しているかという観点から評価を実施した。

4-4-1 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社にとどまる。また、マラウイ企業が日本で活動しているというケースもほとんど見られない。民間レベルの日・マラウイの交流が限定的である点から、日本の対マラウイ援助は、マラウイの政府レベル・国民レベルにおいても日本との関係が最も意識される場面であると考えられる。したがって、日・マラウイ間の関係において、援助関連プロジェクトは、実質的な日・マラウイ間の交流が促進される重要な場面の一つであるものと考えられる。他の交流の場面が少ないことから、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。

マラウイは、一人当たり GNI 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。

4-4-2 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、一定程度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的波及効果は間接的にも存在するものと評価できる。

具体的に、こういった場面で対マラウイ援助が、外交的な波及効果としてマラウイによる国際

場裡における日本の立場への理解と支持につながったかという点は明確ではない。一方、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、マラウイによる国際場裡における日本の立場への理解と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され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 年間では増加しているが、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、マラウイに進出している本邦企業は1社であるということから、現在、マラウイへの進出については積極的な動向は見られないものの、今後、マラウイにおいて、資源採掘が活性化すれば、進出意欲を持つ本邦企業が現れる可能性もある。実際、マラウイ北部ではウランの採掘が外資企業により開始されるなど、資源開発のポテンシャルが顕在化し始めている。前述したとおり、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、二国間の経済交流などにも良い効果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。

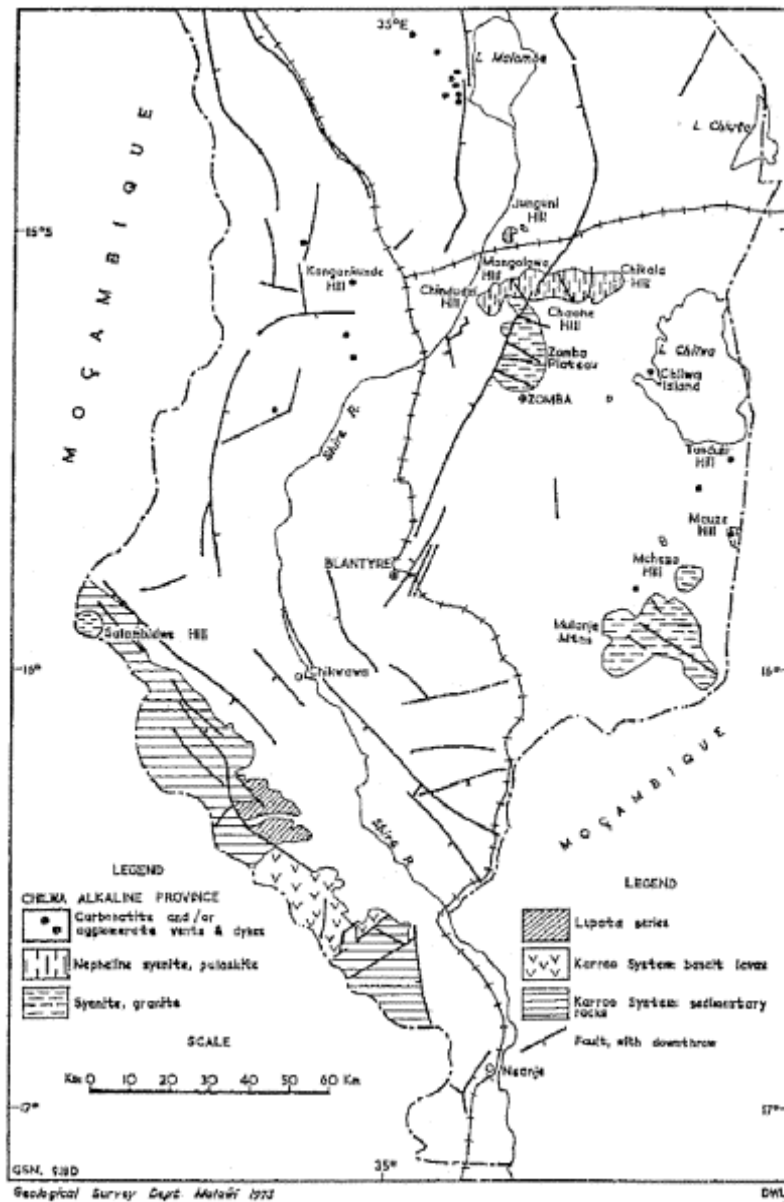


図 4-33 マラウイにおける資源分布の状況

出所: 独立行政法人 石油天然ガス・金属鉱物資源機構, 「資源開発環境調査マラウイ共和国」