

第3章 日本の対ニカラグア援助の評価

本章では、日本のニカラグア国別援助計画を「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの視点から総合的に検証する。

3-1 政策の妥当性

本節では、2002年策定のニカラグア国別援助計画を、日本の上位政策（新旧政府開発援助（ODA: Official Development Assistance）大綱、新旧 ODA 中期政策、「東京宣言」及び「行動計画」）、ニカラグア上位開発計画（成長強化・貧困削減戦略（SGPRS: A Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy）、及び国家開発計画（PND: Plan Nacional de Desarrollo））¹、国際的な優先課題への取り組みであるミレニアム開発目標（MDGs: Millennium Development Goals）、他ドナーの支援動向と対比させ、それらとの整合性を検証した。なお、各政策における重点分野間の優先度及び重み付けを測るため、日本の援助実績、ニカラグア上位開発計画の予算案、主要ドナーの援助実績も比較対照の参考とした。

3-1-1 日本の ODA 政策との整合性

日本の上位政策には、新旧 ODA 大綱、新旧 ODA 中期政策、ならびに中米地域については「東京宣言」及び「行動計画」がある。ただし、対ニカラグア国別援助計画策定時点（2002年10月）に実施されていた上位政策は旧 ODA 大綱、旧 ODA 中期政策のみであるため、まず、両政策と同計画との整合性を検証した。続いて、国別援助計画実施中に発表された新 ODA 大綱、新 ODA 中期政策、並びに「東京宣言」、「行動計画」と国別援助計画の整合性を検証した。

1. 旧 ODA 大綱（1992年－2003年）及び旧 ODA 中期政策（1999年－2005年）との整合性

旧 ODA 大綱及び旧 ODA 中期政策とニカラグア国別援助計画との整合性を表 3-1 に示す。国別援助計画に掲げられている対ニカラグア支援の意義（友好関係の維持、民主化支援、最貧国への支援）は、旧 ODA 大綱の基本理念、原則でも触れられており、整合している。特に、「最貧国への支援」については、同大綱の重点事項の項目で、「世界全体の貧困や経済の困難に目を向ける必要」を強調し、アジア地域への支援に重点に置きながらも、後発開発途上国を含む最貧国への支援を継続することが明確にされている。したがって、中南米における低所得国の一つであるニカラグアへの援助の妥当性は、旧 ODA 大綱によって支持されている。

¹ 第2章2節でも述べたとおり、ニカラグアの国家開発計画は調査対象期間に多数発表されているが、ニカラグア政府のみならずドナー他関係者にも広く支持されている計画として SGPRS 及び PND を比較対象に設定する。

第3章 日本の対ニカラグア援助の評価

ニカラグアの援助政策目標の一つである「民主化の一層の定着」については、旧大綱、旧中期政策ともに強調されており整合性が高い。「持続可能な経済社会発展」については、旧大綱では主に環境的側面からみた持続可能な発展に言及しているのに対して、旧中期政策では、経済的持続発展（民間セクターの活性化を促す経済社会基盤整備）への言及もみられる。国別援助計画には、後者の視点が強く反映されており、この点については旧中期政策との整合性が高いといえる。

対ニカラグア援助の各重点課題（農業・農村開発、保健・医療、教育、道路・交通インフラ整備、民主化支援、防災）については、特に旧中期政策の「地域別援助のあり方」に詳述されている課題に沿っており、整合性が高い。旧中期政策の課題として挙げられている「環境保全支援」については、国別援助計画では独立した課題として扱われていないが、「防災システム強化」のなかで、森林保全等に対する支援の必要性について言及されている。

表 3-1 旧 ODA 大綱及び ODA 中期政策と国別援助計画との整合性

	国別援助計画	旧ODA大綱	旧中期政策
意義	友好協力関係の維持	・日本と他の諸国、特に開発途上国との友好関係の一層の増進	
	民主化支援	・開発途上国における民主化の促進	・民主化及び経済改革努力に対する積極的な支援
	最貧国への支援	・人道的見地からの飢餓と貧困への取り組み ・世界全体の貧困や経済の困難に目を向ける必要性 ・アフリカ、中近東、中南米、東欧及び大洋州等の地域（への）日本の国力に相応しい協力	
援助政策目標	民主化の一層の定着		・民主化及び経済改革努力に対する積極的な支援
	持続可能な経済社会発展	・地球規模での持続可能な開発	・民主化及び経済改革努力に対する積極的な支援 ・民間活動の活性化及び海外からの投資促進に資する環境整備のための経済・社会インフラ整備等への支援
重点課題	農業・農村開発		・基礎教育、保健医療、農業・農村開発、地域間格差是正のための基礎インフラ整備等、貧困緩和のための支援
	保健・医療	・基礎生活分野（BHN）を中心とした支援 ・経済社会開発の重要な基礎条件であるインフラストラクチャーの整備	・基礎教育、保健医療、農業・農村開発、地域間格差是正のための基礎インフラ整備等、貧困緩和のための支援
	教育	・基礎生活分野（BHN）を中心とした支援 ・経済社会開発の重要な基礎条件であるインフラストラクチャーの整備	・基礎教育、保健医療、農業・農村開発、地域間格差是正のための基礎インフラ整備等、貧困緩和のための支援
	道路・交通インフラ整備	・経済社会開発の重要な基礎条件であるインフラストラクチャーの整備	・基礎教育、保健医療、農業・農村開発、地域間格差是正のための基礎インフラ整備等、貧困緩和のための支援
	民主化支援	・開発途上国における民主化の促進	・民主化及び経済改革努力に対する積極的な支援
	防災		・ハリケーン被害を受けた中米諸国に対する復旧・復興支援

出所：旧 ODA 大綱、旧 ODA 中期政策、国別援助計画を基に作成。

2. 新 ODA 大綱（2003 年－現在）及び新 ODA 中期政策（2005 年－現在）との整合性

新 ODA 大綱及び新 ODA 中期政策とニカラグア国別援助計画との整合性を表 3-2

に示す。国別援助計画における対ニカラグア支援の意義のうち「友好協力関係の維持」については、新 ODA 大綱の「目的」の項目に掲げられている。「民主化支援」については、新 ODA 大綱、新中期政策ともに明記しており整合性が高いが、両文書ともに「平和の構築」の概念がより強く打ち出されている。「最貧国への支援」について、新 ODA 大綱では、中南米は比較的開発の進んだ国がある一方で、依然として脆弱な国があることを指摘し、域内及び国内の格差に配慮した協力の必要性を説いている。これは、ニカラグアが中南米の最貧国の一つであるとの認識のもとで、同国への協力を主張する国別援助計画の主旨と一致している。国別援助計画の援助政策目標である「持続可能な経済社会発展」については、新 ODA 大綱、新中期政策ともに、民間セクターの活動促進を通じた持続的成長支援を掲げており整合している。

また、ODA 大綱、中期政策では、「人間の安全保障」の視点のもと、「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」を重点課題としてとらえている。表 3-2 に示したとおり、両文書に明記されている具体的な援助実施方針と、国別援助計画の重点課題との整合性は極めて高い。

このように各政策文書の内容に関して比較すると、ニカラグア国別援助計画は上位政策との整合性が高いことが確認された。

表 3-2 新 ODA 大綱及び新中期政策と国別援助計画の整合性

	国別援助計画	新ODA大綱	新中期政策
意義	友好協力関係の維持	・各国との友好関係や人の交流の増進	
	民主化支援	・民主化・人権の保障の促進	・平和の構築支援
	最貧国への支援	・中米域内及び国内の格差に配慮した協力	・貧困層を対象とした直接的な支援
援助政策目標	民主化の一層の定着	・民主化・人権の保障の促進	・平和の構築支援
	持続可能な経済社会発展	・貿易、投資及び人の交流の活性化を通じた持続的成長	・貿易・投資を含む民間セクターの活動促進を通じた持続的成長支援
重点課題	農業・農村開発	・教育、保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力の重視	・貧困層が裨益するような農産物市場や漁港、農道、灌漑施設等の小規模な経済インフラ整備 ・農村地域の発展に資する農業生産性向上支援
	保健・医療	・教育、保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力の重視 ・経済社会基盤の整備	・教育、保健、安全な水、居住の場の確保、電化等の基礎社会サービスの拡充
	教育	・教育、保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力の重視 ・経済社会基盤の整備	・教育、保健、安全な水、居住の場の確保、電化等の基礎社会サービスの拡充
	道路・交通インフラ整備	・経済社会基盤の整備	・道路、港湾等の運輸インフラ整備支援
	民主化支援	・民主化・人権の保障の促進 ・地雷除去を含む武器の回収及び廃棄	・平和の構築支援
	防災	・紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するための「人間の安全保障」の視点の導入	・貧困層の災害への脆弱性の緩和

出所：新 ODA 大綱、新 ODA 中期政策、国別援助計画を基に作成。

3. 「東京宣言」及び「行動計画」との整合性

日本国内閣総理大臣と中米統合機構（SICA：Sistema de la Integración Centroamericana）加盟国コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア及びパナマ並びにSICA準加盟国のドミニカ共和国の大統領及び副大統領が参加して2005年8月に実施された日本・中米首脳会談において、日本・中米関係の中長期的な指針となる「東京宣言」及び同宣言の内容を実現するための具体的計画である「行動計画」が採択された。上記両文書は、2002年策定のニカラグア国別援助計画策定から約3年後に採択されたものであるという事実留意し、以下に整合性を検証した。

「東京宣言」において合意されている「友好・交流・協力関係の一層の強化」、「平和と民主主義の定着への協力」、「貧困削減、持続可能な開発への支援」は、国別援助計画の意義及び援助政策目標に一致する。また、同宣言では、「インフラ整備・拡充」、「様々な分野における生産性の拡充」、「中米地域に甚大な被害をもたらすハリケーン、地震等の自然災害に対する予防プログラム」への日本の支援が約束されており、国別援助計画の重点課題で示されている援助の方向性と合致している。

「行動計画」においては、より具体的な最優先課題が明示されているが、選挙支援、インフラ整備支援（道路、橋梁、空港、港湾、上下水道施設、病院、教育施設等の建設・改善）、防災に関する人道的・技術的支援など、これまでニカラグアにおいて、国別援助計画に基づき実施されてきた日本の援助を継続することが確認されており、「行動計画」と国別援助計画の整合性は高いと考えられる。

一方で、「東京宣言」及び「行動計画」では、広域協力への日本の援助が強調されている。「東京宣言」においては、日本が中米統合プロセスを支持し、広域的なプロジェクトに対する支援を継続する用意があることが確認された。「行動計画」においては、広域協力、中米統合の促進について個別の項目を立てて取り上げられており、広域協力については、現在、ニカラグアでも実施されている算数教育の広域プロジェクトほか、リプロダクティブヘルス、防災等の広域協力への支援が明言されている²。

また、中米統合の促進については、プエブラ・パナマ計画に対する支援に積極的に取り組む旨が明記されている。こうした広域協力の視点は、国別援助計画策定時点では、未だ明確な方向性として顕在化していなかったこともあり同計画の中では限定的な記述に留まっている。実施レベルでは、広域協力の観点が浸透し、実際に案件形成が進められていることを勘案すれば、次回国別計画策定時に盛り込むべき視点であると考えられる。

² リプロダクティブヘルス、防災に関しては、ニカラグアではまだ広域プロジェクトとしては実施されていない。

3-1-2 ニカラグアの開発計画との整合性

本節では、評価対象期間(2002年—現在)に上位国家開発政策に位置づけられている SGPRS(第1次貧困削減戦略文書(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)及びPND(第2次PRSP)と国別援助計画の整合性を見た上で、日本の対ニカラグア援助政策とニカラグアの国家開発計画との整合性を検証する。

1. SGPRS(2002年-2005年)との整合性

SGPRSでは、4つの優先課題ならびに3つのセクター横断的課題が提示され、その下に具体的な開発目標が示されている。

表3-3に示すとおり、特に内容面で整合性が高い優先課題は、「経済発展」、「人的資源開発」である。「経済発展」については、農業生産性の向上、農村の生活環境改善においてSGPRSとの整合性が高く、実施レベルにおいても、貧困農民支援/食糧増産援助、草の根・人間の安全保障無償を利用した農道建設、農村飲料水供給プロジェクト等、整合性の高い案件を形成している。「人的資源開発」についても、日本の援助が教育、保健分野に注力していることから極めて整合性が高い。「ガバナンス向上」については、国家機能の近代化、土地所有権、刑務所システム改善等の問題に対処しており整合性を有しているが、後述するとおり、実施レベルでの投入は少ない。「環境保全」については、特に自然災害リスクマネジメント能力向上での整合性が高く、実施面でもそれに見合った投入をしている。「社会的公平性の確保」については、母子保健向上への支援及び社会的脆弱層の社会参加に対する取組への支援を掲げており整合性が高い。「地方分権化」については、国別援助計画では「国家機能の近代化の勧奨」という限定的な記述に留まっている。

表 3-3 SGPRS と国別援助計画の整合性

	SGPRS	国別援助計画
1. 経済発展	<ul style="list-style-type: none"> ・経済成長率およびインフレ率の安定 ・農村の生産性向上、インフラ整備等 ・農業生産性の向上および市場の拡大 ・安全な水・衛生へのアクセス向上 ・住環境整備 ・中小企業支援および輸出・投資振興 	<ul style="list-style-type: none"> ・経済インフラ(道路・交通インフラ)整備への支援 ・農産物流通・商品化、市場拡大等への支援 ・農村部の貧困緩和 ・地方農村部での小規模水源開発 ・農村インフラ開発
2. 人的資源開発	<ul style="list-style-type: none"> ・初等教育・識字率の拡充 ・妊産婦死亡率および乳幼児死亡率の改善 ・栄養失調の改善 ・リプロダクティブ・ヘルスに関するサービスの改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・初等教育での就学率改善、教育の質の向上に資する支援 ・保健・医療での社会インフラ及び機材の整備 ・基礎的な衛生・医療事情及びインフラの改善 ・子供の保健、母子保健、感染症対策、リプロダクティブ・ヘルスにおけるPRSP目標達成支援 ・地方保健システムの制度面での強化、保健・公衆衛生分野における地域人材育成
3. 脆弱グループの保護	<ul style="list-style-type: none"> ・政策立案、計画実施および評価能力の強化 ・脆弱性、リスクに対する社会保障および介入 ・市民参加、連携の促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的脆弱層(孤児、身障者、児童労働者、女性など)の社会参加に対する取組みへの支援 ・地域コミュニティレベルでの防災能力強化
4. ガバナンス向上	<ul style="list-style-type: none"> ・法秩序、透明性、説明責任の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・国家機能(司法改革、会計検査院改革、選挙法改正等)の近代化の勧奨 ・土地所有権、刑務所システム改善等の問題への対処
5. 環境保全	<ul style="list-style-type: none"> ・環境破壊の回避、生物多様性の維持 ・自然災害リスク・マネジメント能力向上 ・土地利用計画能力向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・自然災害に対する脆弱性緩和(森林保全・造成、水資源・土壌管理、アグロフォレストリー等) ・道路保守管理等の資機材整備、道路・橋梁の維持管理に係る技術指導、助言
6. 社会的公平性の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・女性、子供の権利の保証 ・原住民の権利の保証 	<ul style="list-style-type: none"> ・子供の保健、母子保健、感染症対策、リプロダクティブ・ヘルスにおけるPRSP目標達成支援 ・社会的脆弱層(孤児、身障者、児童労働者、女性など)の社会参加に対する取組みへの支援
7. 地方分権化	<ul style="list-style-type: none"> ・公共サービスの効率性向上 ・行財政能力の向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・国家機能(司法改革、会計検査院改革、選挙法改正等)の近代化の勧奨

出所：SGPRS(2001年7月)、国別援助計画を基に作成。

2. PND(2006年－2010年)との整合性

次に、PND との整合性について検証する。PND においては、4 つの優先課題(経済発展、人的資源開発及び社会保護の促進、社会・生産部門インフラ整備、ガバナンス向上及び公共セクターの近代化)が提示されており、旧国家開発計画よりも更にセクター横断的な目標設定となっている。

表 3-4 PND と国別援助計画の整合性

新国家開発計画(PND)		国別援助計画
1. 経済発展	<ul style="list-style-type: none"> ・規制枠組み及び事務手続きの効率化 ・所有権の確立 ・中小企業への金融サービスの充実化 ・輸出および投資の振興 ・クラスター産業の育成 ・農村開発 ・環境保全 	<ul style="list-style-type: none"> ・小規模金融(マイクロクレジット)を活用した援助 ・経済インフラ(道路・交通インフラ)整備への支援 ・農産物流通・商品化、市場拡大等への支援 ・農村部の貧困緩和 ・地方農村部での小規模水源開発 ・農村インフラ開発
2. 人的資源開発および社会保護の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・教育 ・保健 ・職業訓練による技術向上 ・労働条件の向上 ・社会保障の向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・初等教育での就学率改善、教育の質の向上に資する支援 ・保健・医療での社会インフラ及び機材の整備 ・子供の保健、母子保健、感染症対策、リプロダクティブ・ヘルスにおけるPRSP目標達成支援 ・地方保健システムの制度面での強化、保健・公衆衛生分野における地域人材育成 ・職業訓練分野、特に女性や社会的弱者を対象にした人材育成支援 ・社会的脆弱層(孤児、身障者、児童労働者、女性など)の社会参加に対する取組みへの支援
3. 社会・生産部門インフラ整備	<ul style="list-style-type: none"> ・幹線道路建設・改修 ・一般道路・農道の建設・改修 ・港湾・空港建設および改修 ・水・衛生にかかわる施設の建設・改修 ・保健施設建設・改修 ・教育施設建設・改修 ・住環境改善 ・電化 	<ul style="list-style-type: none"> ・道路・交通インフラ整備支援 ・初等教育での就学率改善、教育の質の向上に資する支援 ・基礎的な衛生・医療事情及びインフラの改善 ・保健・医療での社会インフラ及び機材の整備
4. ガバナンス向上および公共セクターの近代化	<ul style="list-style-type: none"> ・ガバナンス向上 ・公共セクターの近代化 	<ul style="list-style-type: none"> ・国家機能(司法改革、会計検査院改革、選挙法改正等)の近代化の勧奨

出所：PND(2005年11月)、国別援助計画を基に作成。

整合性の高い優先課題は、「人的資源開発及び社会保護の促進」、「社会・生産部門インフラ整備」である。特に、「社会・生産部門インフラ整備」については、道路・交通インフラ整備、教育、保健・医療という3つの重点分野との整合性が高い。ただし国別援助計画において、物的インフラとしては道路・交通インフラのみが挙げられており、PNDに列挙されている他の物的な社会・生産部門インフラ、例えば水や電化といったニーズは対応していないことに注意が必要である。

また、「人的資源開発及び社会保護の促進」においても、教育、保健、職業訓練による技術向上、ならびに社会保障の向上の諸目標に対して具体的な支援内容を明示している。

PNDでは「経済発展」の項目について、市場へのアクセス、生産性向上、輸出振興・投資の拡大といった視点が旧計画よりも更に強くなっている。これに対して、国別援助計画では、主に農村開発及び農業生産性向上に係わる分野での整合性を保っている。

なお、ガバナンス向上及び公共セクターの近代化については、国別援助計画では限定的な記述に留まっている。

第3章 日本の対ニカラグア援助の評価

3. 重点分野の整合性

ここでは、国家開発計画（SGPRS）の予算配分と、国別援助計画に基づく日本の対ニカラグア援助実績（2002年－2005年）を比較することにより、両政策の各重点分野に対する優先度及び重み付けが整合しているかを検証する。

表 3-5 に見られるとおり、日本の援助は、ニカラグアの家計画における予算配分に概ね沿ったかたちで実施されており、両政策における優先分野の整合性は高いといえる。

表 3-5 SGPRS の分野支出計画と日本の援助実績の比較

国家開発計画 (SGPRS)			日本の援助実績
開発テーマ	個別目標	予算に占める割合 (%)	実績に占める割合 (%)
1. 経済発展	・経済成長率およびインフレ率の安定	2.29	7.49
	・農村の生産性向上、インフラ整備等	22.98	18.22
	・農業生産性の向上および市場の拡大		
	・安全な水・衛生へのアクセス向上	16.96	0.67
	・住環境整備	1.16	0.00
	・中小企業支援および輸出・投資振興	0.32	0.00
2. 人的資源開発	・初等教育・識字率の拡充	22.19	22.70
	・妊産婦死亡率および乳幼児死亡率の改善	10.93	24.47
	・栄養失調の改善		
	・リプロダクティブ・ヘルスに関するサービスの改善		
3. 脆弱グループの保護	・政策立案、計画実施および評価能力の強化	9.28	1.68
	・脆弱性、リスクに対する社会保障および介入		
	・市民参加、連携の促進		
4. ガバナンス向上	・法秩序、透明性、説明責任の確保	1.24	0.01
5. 環境保全	・環境破壊の回避、生物多様性の維持	3.49	4.04
	・自然災害リスク・マネジメント能力向上		
	・土地利用計画能力向上		
6. 社会的公平性の確保	・女性、子供の権利の保証	0.00	0.00
	・原住民の権利の保証		
7. 地方分権化	・公共サービスの効率性向上	0.18	0.00
	・行財政能力の向上		
8. その他			20.72

注：SGPRS、日本の援助実績それぞれの上位 3 分野をグレーでマークしている。

出所：SGPRS (2001 年 7 月)、ODA データブック、外務省提供資料、JICA 提供資料を基に作成。

SGPRS の第一の柱である経済発展においては、日本の援助は農村の生産性向上、インフラ整備、農業生産性の向上といった個別目標に、的確に対応している。その一方で、安全な水、衛生へのアクセスについては、草の根・人間の安全保障無償による案件を多数実施しているが、全体に占める投入金額の割合は低い。第二の柱である人的資源開発について、教育と保健に焦点を当てた日本の援助は、ニカラグアの家計画に

合致している。脆弱グループの保護についても、草の根・人間の安全保障無償案件を中心とした援助を実施しているため、投入の割合は開発計画に比べて低い。ガバナンス向上については次節で述べるとおり、他ドナーの援助が集中しており、日本の援助は相対的に規模が小さい。また、環境保全については、日本の援助の配分割合が、開発計画における配分割合にほぼ等しいが、これは「自然災害リスクマネジメント」への支援額が大きいためである。

3-1-3 国際的な優先課題との整合性

途上国の発展を目指す国際的な取組であるミレニアム開発目標（MDGs：Millennium Development Goals）では、2015年までに達成すべき以下の8つの目標を掲げている。「目標1. 極度の貧困と飢餓の撲滅」、「目標2. 初等教育の完全普及の達成」、「目標3. ジェンダー平等推進と女性の地位向上」、「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、その他の疾病の蔓延の防止」、「目標7. 環境の持続可能性の確保」、「目標8. 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進」。

日本の国別援助計画は、特に「目標1」、「目標2」、「目標4」、「目標5」、「目標6」との整合性が高い。「目標1」に対応する日本の支援内容としては、「農村部の貧困緩和」が挙げられている（第1章、図1-1参照のこと）。「目標2」、「目標4」、「目標5」、「目標6」については、保健・医療、教育における「初等教育就学率改善」、「母子保健・リプロダクティブヘルス改善」、「感染症対策」と直接的に対応している。

3-1-4 他ドナーの援助との整合性

本節では、第2章3節の主要ドナーの援助政策・実績を踏まえて、国別援助計画に基づく日本の対ニカラグア援助と他ドナーの支援内容との役割分担の状況について検証した。なお、日本の各重点分野におけるドナー間の貢献度及びドナー間の調整については、3.2「結果の有効性」、3.3「プロセスの適切性」で詳述する。

主要ドナーの援助政策における重点分野と日本の国別援助計画における重点分野との比較を表3-6に示した。同表では、ニカラグアの国家開発計画（SGPRS及びPND）に従い重点分野の分類を行い、各ドナーの援助政策・方針に明記されている分野をグレーで色付けしている。

表3-6に示したとおり、主要ドナーの援助政策における援助重点分野は、ニカラグアの国家開発計画における重点課題を補完的に網羅している。

「マクロ経済の安定・成長」については、米州開発銀行（IDB：Inter-American Development Bank）、世界銀行のみが重点援助分野として挙げているが、HIPC イニシアティブによる債務免除により、日本をはじめとする他ドナーも貢献している分野である。「輸出及び投資の振興」については、教育、保健、ガバナンス・民主化といった分野

と比較すると、重点援助分野に掲げるドナーは少ない。

社会経済インフラ整備について、特に道路、橋梁の建設・補修の分野での日本の役割が大きい。同分野において同じく援助を行っている IDB とはプエブラ・パナマ計画 PPP (Plan Puebla Panamá) に関連した道路補修プロジェクトの橋梁架け替えを日本が援助する³等の連携があり、補完性の高い援助が実施されている。一方、日本が援助対象としておらず、昨今ニカラグアにおいてニーズの非常に高い発電については、ベネズエラと台湾が支援を表明している⁴。

次に、農業分野であるが、この分野を重点とするドナーは他の分野(教育、保健、ガバナンス等)と比較して少ない。農業セクターにおいては地方生産開発農業部門プログラム(PRORURAL: Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo)を中心としたプログラム化、コモン・ファンド型支援の流れが進んでいる。

教育・保健分野についてはニカラグアの最重点課題のため、各ドナーとも援助政策の中に明記しているが、日本が集中的に行っているような学校、病院等のインフラ整備を実施しているドナーは少ないことから⁵、日本の両分野における重要性が明らかである。なお、日本の両分野における援助は、技術協力等もあるものの、他ドナーと比較すれば学校や病院建設といったインフラ整備への重点に特長があり、財政支援等に付随する政策対話等のソフト面を重視する他のいくつかのドナーの援助との棲み分けがなされていると言える⁶。

ガバナンス分野は、主要ドナーの全てが援助政策に盛り込んでおり、中でも財政支援型援助を推進するグループが力点を置いている。自然災害対策を含む環境分野については、重点分野に挙げているドナーは限られており、日本の防災分野を中心とした援助の政策的な重要性は高いと言える。

第2章2節及び3節でも述べたとおり、近年、農業、保健・医療、教育の各セクターにおいて、いくつかの主要ドナーが援助形態を財政支援、セクター・ワイド・アプローチ(SWAPs)に重点を移す傾向がある。これらの取組に参加しているドナーは、プロジェクト援助を中心とする日本の援助方針に対する一定の理解を示す一方で、日本との更なる連携強化、情報共有を求めている⁷。

³ IDB 及び石油輸出国機構(OPEC: Organization of the Petroleum Exporting Countries)による道路補修が実施されるアコヤパーサン・カルロス間のサンタフェ橋の架け替えが日本の援助で実施される(運輸インフラ省でのヒアリングによる)。

⁴ 在ニカラグア日本国大使館及び JICA ニカラグア駐在員事務所でのヒアリングによる。

⁵ 教育省でのヒアリングによる。

⁶ この点については、他ドナーでのヒアリングでも確認された。

⁷ 欧州共同体(EC: European Commission)、スウェーデン大使館、国連開発計画(UNDP: United Nations Development Programme)でのヒアリングによる。

表3-6 日本の重点分野と主要ドナーの援助分野の比較

		SGPRSおよびPNDにおける重点課題											
対ニカラグアODAに占める割合(%) (2002-2006年)	マクロ経済		インフラ	農業・農村開発		教育	保健	ガバナンス・民主化			環境		
	マクロ経済の安定・成長	輸出および投資の振興	社会経済インフラ整備(運輸・交通、エネルギー、水・衛生)*	農業生産性向上	農村開発	初等教育・職業訓練の拡充	母子保健および保健システム向上	ガバナンス向上(法秩序、説明責任の確保)	地方分権化	市民社会の参加促進	社会的弱者(女性・先住民)の権利保証	環境保全	自然災害リスクマネジメント能力向上
1 IDB	21.55												
2 世界銀行	15.80												
3 EU	8.42												
4 日本	6.77												
5 米国	6.53												
6 スウェーデン	6.03												
7 デンマーク	5.21												
8 ドイツ	3.91												
9 オランダ	3.39												
10 スペイン	3.17												

*PNDでは、教育、保健セクターのインフラ整備についても当該項目に含めていますが、重複を避けるため教育、保健分野のインフラ整備については、それぞれ「初等教育・職業訓練の拡充」、「母子保健および保健システム向上」に分類することとする。
出所：各ドナー援助政策文書およびホームページ資料を基に作成。「対ニカラグアODAに占める割合」のデータについては外務省提供資料を基に作成。

3-2 結果の有効性

本節では、2002年以降に実施された日本の援助活動の有効性とインパクトを検証する。ただし、他の国別援助計画と同様に、同計画についても援助の成果を測るための指標は設定されていない。これは、日本の援助を他の国・機関の援助活動から切り離し、その効果のみを厳密に測ることができないという制約があるためである。

したがって、セクター別の有効性・インパクトの検証では、まず、(1)日本の援助実績および(2)開発予算額に占める日本の援助の割合を示し、日本の援助が各重点分野においてどの程度のシェアを持っているのかを検証する。その検証結果を受けて、(3)セクター別のマクロ・地域指標の改善度を評価する。なお、セクター別マクロ・地域指標の選定に際しては、日本の援助実績のアウトカム指標となり得る指標を選定しているが、援助実績が少なく、アウトカム指標と日本の援助との因果関係が限定的なセクターについては、アウトプット指標(個別プロジェクトの成果)を用いた検証を行うこととする。

3-2-1 農業・農村開発

ニカラグアにおいて農業は国内総生産の3割、就労人口の4割を占めており⁸、同国の主要産業として位置づけられている。農林水産分野の総輸出に占める割合は、コーヒー、牛肉、海産品、砂糖を中心に全体の81.3%に上る。一方、ニカラグアは未だに国連食糧農業機関(FAO: Food and Agriculture Organization)の食糧不足認定国の一つとされており、日本を含む国際社会から食糧援助を受けなければならない状況にある。特に、零細農家により生産されているコメ、フリホール豆、トウモロコシ、ソルガム等の基礎穀物の生産性が低いことが課題になっている。ニカラグアの国家開発計画(2005年)において、農業は、「貧困削減に向けた経済成長」を達成するための手段の一つとして位置づけられており、その中でも食糧安全保障は農業・農村開発の最優先課題として挙げられてきた。

実績

日本の対ニカラグア援助において、農業・農村開発分野に対する援助は、資金投入額別にみて教育、保健に次いで3番目に多い。日本の国別援助計画の農業・農村開発分野の方針では、ニカラグアの抜本的な貧困問題の解決を目指すとして、食糧援助や地方農村部の中・小・零細農家に対する生産活動への支援を行ってきた。さらに、最近では米国・中米・ドミニカ共和国自由貿易協定(DR-CAFTA: Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement)⁹及び米州自由貿易圏構想(FTAA: Free Trade Area of the Americas)¹⁰の動きを踏まえ、農産品輸出の可能性

⁸ The World Bank Data Statistics (2003)を参照。

⁹ 米国と中米6か国(エルサルバドル、ホンジュラス、グアテマラ、コスタリカ、ニカラグア、ドミニカ共和国)との間の自由貿易協定を指す。

¹⁰ キューバを除く南北アメリカ34か国が参加し、相互に関税を撤廃するだけでなく、貿易や投資の自由化を目指す。

を意識した支援も重視されるようになっている。

表 3-7 農業・農村開発分野における援助実績

支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
農村部の 貧困緩和	貧困農民支援/食糧増産援助	2KR	2002, 2003, 2005	17.65
	食糧援助(WFP拠出)	KR	2005, 2006	2.55
	農村飲料水供給計画(13件)	草の根・人間の 安全保障無償	2003-2005	0.87
農業基盤 整備	農道建設機材整備計画	一般無償	2004	8.12
	農村道路・橋梁改善計画(15件)	草の根・人間の 安全保障無償	2002-2006	1.33
農業組織 の育成	漁村修理作業所建設計画、農村女性養蜂 支援計画(2件)	草の根・人間の 安全保障無償	2003	0.13
維持管理 技術移転・ 関連技術 の研究	小規模農家野菜生産支援計画(1件)	草の根・人間の 安全保障無償	2002	0.04
	中小規模農家牧畜生産性向上プロジェクト (PROGANIC)	技術協力プロ ジェクト	2005-2010	1.75
	生物防除技術支援プロジェクト	技術協力プロ ジェクト	2002-2005	0.45
農産物流通・商品化 および市 場拡大	農畜産物市場開拓調査	開発調査	2003-2004	-
	新農作物導入支援プロジェクト	技術協力プロ ジェクト	2003-2004	0.10
森林保全・ 造成 水資源・土 壌管理	農村部水道システム改善計画(7件)	草の根・人間の 安全保障無償	2003-2005	0.51
小計				33.50
JOCV派遣(7件) SV派遣(8件) 専門家派遣(56件) 研修員受入(86件)				

注：2002年度から2006年度の間実施、継続されていた案件。金額は2006年度までの総計。専門家派遣及び研修員受入については、農林水産部門の件数。

出所：外務省ホームページ、ODA データブック、外務省及び JICA 提供資料を基に作成。

農業・農村開発分野における日本の援助実績を表 3-7 に示す。これをみると、日本は農村地域の経済振興と中小農民の生活向上を図るため、資機材の供与と技術や制度の強化といったハードとソフトの両面で支援を行ってきていることがわかる。ハード面では、「貧困農民支援¹¹(2KR: Second Kennedy Round)」により肥料を、また、一般無償や草の根・人間の安全保障無償により農道の砂利舗装整備や農道整備用のフリート(機材群)の供与をした。ソフト面では、2002年から2006年までに4つの技術協力プロジェクトを実施している。「生物防除技術支援プロジェクト」では、日本、メキシコ、ニカラグアの三角協力により、生物農薬の生産技術確立と中小規模農家への技術普及を

¹¹ 2004年までは「食糧増産援助」と称した。

行った。「新農作物導入支援プロジェクト」では、第一次産品を中心とした優位性のある潜在的輸出産品の生産技術の普及を行った。「中小規模農家牧畜生産性向上プロジェクト (PROGANIC: Proyecto de Mejoramiento de la Productividad Ganadera para los Productores de Pequeña y Mediana Escala en la República de Nicaragua)」では、チョンタレス県(10市)とボアコ県(6市)の中小規模農家を対象に、牛の育成技術の向上と営農の改善が現在行われている。このほか、米州農業協力機構 (IICA: Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture) の協力を得てニカラグアの農産物の国際的競争力の調査を実施した。さらに、日本は、農牧林業省に対し、農業開発アドバイザーを派遣し、日本の援助の円滑な実施を促進するとともに、ニカラグア政府の農業・農村開発にかかる政策形成、実施に際しての助言や指導も行っている。

この他に、「2KR」見返り資金プロジェクトで2001年-2007年に計610.2kmの農道を整備している他、「ニカラグア・ピターヤ中小生産者協会強化支援計画」(2004年、0.15百万USドル)、「中小農民に対する食糧農業生産支援計画」(2007年、0.36百万USドル)等農業分野における事業を実施している。また、ノンプロジェクト無償の見返り資金プロジェクトとして「ダリオ市農村都市部総合生産力開発計画」(2002年、0.12百万USドル¹²)、「レオン県及びチナンデガ県ゴマ生産中小農民組合強化支援計画」(2003年、0.44百万USドル)、「長雨の被害を受けた道(農道)の緊急修復計画」(2007年、1.32百万USドル)等の事業が実施されている。

開発予算額に占める日本の援助の割合

ニカラグア政府の農業・農村開発分野の開発予算は、2003年から2007年の累計額で1,810百万コルドバとなっており、その内訳は、贈与が58.49%、借款28.64%、債務救済7.35%、その他の財源5.52%である。また、主要ドナーは、表3-8に示す通り、国連世界食糧計画(WFP: World Food Programme)、世界銀行、IDB、そして「地方生産開発農業部門プログラム(PRORURAL)を通じたコモン・ファンド」¹³となっている。WFPは、干ばつや洪水に頻繁に見舞われる地域において、頻発する自然災害の影響を緩和するため、フード・フォア・ワーク(労働の対価としての食糧援助)や栄養失調の危険にある妊婦及び授乳婦に対する栄養補給食の配給を行っている。世界銀行及びIDBは、債務救済支援のほか、農産物の競争力強化に対する技術支援や中小農家へ

¹² 2006年12月31日の為替レートを適用し、1USドル=17.2コルドバで換算。OANDA (<http://www.oanda.com>)による。

¹³ PRORURAL策定に際しては、農牧林業省、ニカラグア農業技術院、林業庁、農村開発庁、日本、スイス、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、ドイツ、ノルウェー、オランダ、オーストラリア、世銀、IDB、FAO、IICA、EUが行動規範に署名を行った。バスケットファンドには、フィンランド、スウェーデン、スイス、ノルウェーが参加している。農業分野のバスケットファンド委員会は、農業技術庁(INTA: Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria)、国家林業庁(INAFOR: Instituto Nacional Forestal)、農業信用基金、農村開発庁(IDR: Instituto de Desarrollo Agrario)、基本生産物会社(国営)、環境庁、国土調査庁で構成されており、これらがセクター計画を策定、評価(監査)を行っている。現在、カナダ、世界銀行がこれに参加するか検討中である。

の金融支援を行っている。二国間ドナーでは、スウェーデン、米国、日本の順となっている¹⁴。スウェーデンは、2002年以降、農村開発、特に農業政策に焦点を当てた支援を展開している。また、米国は、コーヒー等の国際競争力の高い農産物を対象に、生産性の向上と市場アクセスの拡大を支援している。

表 3-8 農業・農村開発分野におけるドナー別援助実績(2003年-2007年の累計)

(単位は US 百万ドル)

	ドナー	借款	贈与	債務救済	合計
多国間	世界銀行	21.11	-	0.37	21.48
	WFP	-	23.04	-	23.04
	IDB	4.43	-	7.37	11.79
	PRORURAL	-	9.35	-	9.35
	中米経済統合銀行	4.34	0.27	-	4.61
	EU	-	4.22	-	4.22
	CATIE*	-	1.69	-	1.69
	FAO	-	0.98	-	0.98
	その他	0.12	0.36	-	0.47
二国間	スウェーデン	-	5.80	-	5.80
	米国	0.15	4.55	-	4.70
	日本	-	3.62	-	3.62
	オランダ	-	2.32	-	2.32
	デンマーク	-	2.29	-	2.29
	スペイン	-	1.72	-	1.72
	その他	-	1.38	-	1.38

*熱帯農業研究教育センター(CATIE: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza)

出所: 大蔵省「ニカラグア国家予算書」(2003年-2007年)を基に作成。

注: 2006年12月31日の為替レートを適用(1USドル=17.2コルドバ¹⁵)。

成果(マクロ・地域指標の改善状況)

1989年に開始されて以来、2004年を除き毎年供与されている「2KR 援助」は、農業分野における日本の援助の中でも投入金額が大きい。2KR では、ここ数年肥料のみが調達されており¹⁶、その量は毎年 10-12 千トン前後となっており、これはニカラグア国内の肥料流通量の 10%程度にのぼる。2KR により調達された肥料は主に小規模農民により有効に活用され、農業生産量の増加、ひいては小規模農民の生活向上につながっている¹⁷。食糧生産の拡充を表す指標を表 3-9 に示す。

表 3-9 食糧生産指数

	1999-2001年	2002年	2003年	2004年
食糧生産指数 (1990-01=100)	100	109	119	121
一人当たりの食糧生産指数 (1990-01=100)	100	103	111	109

出所: FAO 統計局

¹⁴ 米国のミレニアム挑戦公社(MCC: Millennium Challenge Corporation)による支援は含まれていない(5年間で33.7百万ドル(約637.3百万コルドバ、年間約127百万コルドバ(2008年1月6日 Bloomberg 為替レートで換算))を支援することを約束)。

¹⁵ OANDA(<http://www.oanda.com>)による。

¹⁶ 2000年までは農機と肥料が調達されていたが、2001年からは肥料のみとなっている。

¹⁷ JICA「ニカラグア国 平成17年度貧困農民支援調査報告書」(2005年)を参照。

上表に示す通り、1999年－2001年の値を100とする食糧生産指数は、毎年上昇している。また、表3-10に示す通り、1990年－1992年時点におけるニカラグアの食糧援助依存率は22.2%と中米の中で突出して高かったが、2001年－2003年の数値では、中米地域の中では依然として高いものの5.4%にまで低下しており、改善がみられる。

表 3-10 食糧総消費量に占める食糧援助の割合 (%)

	1990-1992年	2001-2003年
ニカラグア	22.2	5.4
エルサルバドル	11.8	3.1
ホンジュラス	9.7	3.2
グアテマラ	9.1	4.9
コスタリカ	5.1	0

出所：FAO 統計局

食糧生産指数は自然条件やその他多数の影響を受けているため、これを2KR援助により調達された農業資機材や「生産防除技術支援プロジェクト」等の直接的な成果として結論づけることはできないが、日本の援助が同国の食糧生産の拡大において重要な役割を果たしてきたという評価が農牧林業省及び農村開発庁でなされていた。

「農畜産物市場開拓調査」及び「中小規模農家牧畜生産性向上プロジェクト(PROGANIC)」は、ニカラグアの経済成長を支援するという点で開発目標との整合性が高い。牛肉の輸出は2002年から急増し、輸出額では1位を占めており、近年ではチーズ等の酪農製品の輸出も増加している。牧畜生産の安定と拡大は、同国の経済を左右する重要な課題であり、日本をはじめドナーからの支援が期待されている。なお「中小規模農家牧畜生産性向上プロジェクト(PROGANIC)」については、現在実施中であるため、現時点で日本の援助効果を判断するのは時期尚早であるが、将来的には、モデル地域の中小規模牧畜農家の食牛の生産技術が向上することにより、対象地域全体の食牛の生産技術が向上し、ひいては畜産品及び酪農製品の輸出に貢献することが期待されている(詳細はBox 3-1を参照のこと)。

最後に、PRORURALでは、(1)貧困削減、(2)食糧生産性向上、(3)小規模生産者支援、(4)環境保全、(5)女性支援、(6)カリブ沿岸地域支援、の6つの点が特に重視されているが、日本のこれまでの援助は、特に、貧困削減、食糧生産性向上、小規模生産者支援の3点における貢献が大きいとして、農牧林業大臣から、直接評価チームに対して高い評価が伝えられたことが特筆される。さらに技術研修については、このような支援は他のドナーからは得られないため今後も必要であるとの意見が示された。

Box 3-1 小規模牧畜農家の生産性向上を支援

「中小規模農家牧畜生産性向上計画プロジェクト(PROGANIC)」は、中小規模農家の食牛の生産技術を向上し、営農を改善することを目指している。モデル地域となったのは、中央山岳地帯に位置するチョンタレス県(10市)とボアコ県(6市)である。

評価チームはチョンタレス県にある2つのモデル農家を訪問した。1軒目の農家は広大な敷地を持っており、牧場の他に飼料用の牧草栽培も行っていった。家長は、ここ1年ほど、毎日牛の種付けや子牛の誕生、売買等をPROGANICで配布されたカレンダーに記録している。これによって、子牛の年齢が把握しやすくなり、また、妊娠しない牛も特定できるようになったと話す。さらに、飼料が無くなる時期に体重が減り、それによって乳量が減ることもわかった。これらの結果、1年を通して一定量の飼料を確保することの重要性を痛感し、小規模ではあるがサトウキビ等、これまで栽培していない作物を飼料用に栽培し、乾期に備える対策を取り始めた。

2軒目の農家は、一軒目の農家から更に山奥に立地していた。ぬかるんだ道を少し上がったところに家と畜舎があり、40頭ばかりの牛や豚を飼育している。ここでも、玄関の直ぐ横にPROGANICで配布されたカレンダーを壁に張り、牛の記録を行っている。雌牛は、子牛を産んでから1〜2年間乳を出す。したがって、毎年子牛を産ませるのが、牛を増やすためにも、そして牛乳を得るためにも重要である。しかし現地の農家は、初乳を子牛に飲ませることによって、子牛に種々の病気に対する免疫効果が生じることを知らないため、初乳を子牛に与えずに、牛乳として売りに出していた。そこで、日本人専門家たちは、せめて産後15日は子牛に授乳することを提案し、農家側もようやくその考えに理解を示し始めている。

ニカラグアの飼養農家は約9.7万であり、そのうちの約85%はPROGANICで対象となっているような中小牧畜経営農家である。生産の大きな部分を担う中小牧畜経営農家の効率化はニカラグア農業発展の基本課題であるが、モデル農民が新しい技術を理解し、それを受入れ、さらに実践に移して上記のような成果を実感できるようになるまでには長い年月を要する。PROGANICのような経験を、ニカラグア政府として、いかに効率的・効果的に他の地域に広く普及していくことができるかが課題である。



PROGANIC で配布されたカレンダー



モデル農家での活動の説明

Box 3-2 サン・ファン・デル・スルの漁業を支援

首都マナグアから車で約2時間南下したところに、サン・ファン・デル・スルと呼ばれる小さな漁港がある。ここに、日本は2005年に水産無償資金協力¹⁸により、11.96億円を用いて漁業施設整備を行った。援助金額では、評価対象期間に実施された案件の中で最も大きい案件である。具体的には、水揚げ岸壁や荷捌き場、捕獲した水産物の冷蔵のための製氷施設などが整備され、2007年9月に竣工式が行われた。

水産庁(INPESCA: Instituto Nicaragüense de Pesca y Agricultura)によれば、ニカラグアの沿岸経済は漁業・養殖の発展に大きく依存しており、その開発のためには特に小規模・零細漁民への支援が重要であるとのことであった。零細漁民を対象とした同案件は、このようなニカラグアのニーズに合致していると考えられる。

同計画で建設された施設は、評価チームが訪問した2007年10月までの間、殆ど使用されていなかった。同施設のうちの1つである製氷施設については、1日230キントル(氷を量る単位)を生産する能力のある施設であるが、水産庁の説明によれば、漁民の需要の小ささから、使用量は1日3キントルに留まっていた。その理由は、原油高によるガソリン代の高騰、餌不足、海流変化であり、前政権における不十分な協力体制の結果と説明された。

本件事業を担当するコンサルタントの推計によれば、2007年12月には2,350キントルの氷が販売されたとのことである¹⁹。さらに2008年2月の、本評価チームによる電話インタビュー²⁰によれば、2008年1月頃からエビ等の漁獲が増え、同施設利用が増えた結果、海産物のコスタリカへの輸出が伸びている。このような施設運営の改善が今後も続くよう、見守っていく必要がある。

¹⁸ 1960年代後半より、多くの開発途上国が自国沿岸海域の漁業資源を排他的に利用する権利の主張を強めてきた。これら途上国による要請に応じ、漁業面における日本との友好協力関係を維持・発展させる目的で、1973年に、本無償資金協力が開始された。援助対象国の選定に当たっては、日本との漁業分野における友好関係が考慮されており、国別援助計画とは切り離された形で実施されている。

¹⁹ 本件事業を担当するコンサルタントが先方政府関係者より聴取したところ、12月の氷の販売額は94,000コルドバであり、1キントルを40コルドバで販売していることから、12月に2,350キントルが販売されたと推計したものである。

²⁰ サン・ファン・デル・スル施設長ホセ・バジェホス氏への電話インタビューである。

3-2-2 保健・医療

ニカラグアは、国家開発計画(SGPRS、PND等)において保健・医療セクターを重点課題の一つに位置づけ、妊産婦死亡率・乳幼児死亡率の改善、リプロダクティブヘルスに係わるサービスの質及びアクセスの向上、慢性的栄養不良の改善を目標として掲げている。保健省においても国家開発計画の方針を受けて、2004年－2015年の国家保健計画を策定し、妊産婦死亡率改善、乳幼児死亡率改善を最重要課題としている。また、これらの問題と若年妊娠・出産との関わりに言及し、思春期リプロダクティブヘルス(ARH: Adolescent Reproductive Health)向上への取り組みの重要性を強調している。さらに、保健省は国家保健計画の実施に向けた2004年－2009年の5カ年計画を策定し、セクター計画に沿った案件形成を各ドナーに要請している。現時点では、同計画の実施についてセクター・ワイド・アプローチが推進されており、スウェーデン、オランダ、スペイン、フィンランド、オーストリアの共通基金である国家保健基金(FONSALUD: Fondo Nacional de Salud)が主として支援をしている²¹。

実績

日本の対ニカラグア援助において、保健・医療分野への資金投入は2番目に大きい。特筆すべき点として、無償資金協力を通じた保健・医療施設整備への継続的な支援が挙げられる。日本は、1991年に開始された「医療機材整備計画」(9.93億円)以降、「グラナダ病院建設計画」(17.63億円)、「児童保健強化計画」(14.43億円(第一次及び第二次の合計))を通じて、ニカラグアにおける保健医療インフラ整備の充実に尽力してきた。国別計画策定以降も引き続き、「ボアコ病院建設計画」、「太平洋側地域医療センター整備計画」、「西部2県保健医療センター整備計画」等を通じて保健医療インフラ整備の援助を継続している。

また、「グラナダ病院建設計画」、「ボアコ病院建設計画」は、いずれも技術協力プロジェクト²²と連携して地方医療制度の改善支援(「グラナダ地域保健強化プロジェクト」及び「思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト」)を行っており、ハードとソフトの総合的な支援を実施している。現在実施中の「思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト」については、国家開発計画の重点課題の一つである母子保健の向上に目標を定めた支援が、スキーム間の連携(無償資金協力、技術協力プロジェクト、青年海外協力隊派遣)のもとで進められている(詳細はBox 3-2を参照)。

水・衛生分野においては「マナグア市中長期上水道施設改善計画調査」(開発調査)及び草の根・人間の安全保障無償による水道システム改善、飲料水供給計画が実施

²¹ 保健省でのヒアリングによる。

²² 「グラナダ地域保健強化プロジェクト」については、技術協力プロジェクトの前身であるプロジェクト方式技術協力で実施されている。

第3章 日本の対ニカラグア援助の評価

されている。

表 3-11 保健・医療分野における援助実績

支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
インフラ・機 材整備およ び維持管理 能力強化	太平洋側地域医療センター整備計画(第2期)	一般無償	2002	6.58
	西部2県保健医療センター整備計画	一般無償	2004	8.28
	ボアコ県病院建設計画(詳細設計を含む)	一般無償	2005-2007	14.12
	マナグア市中長期上水道供給計画調査	開発調査	2003-2005	2.23
	保健医療施設および水道システム等改善計画(30件)	草の根・人間の安全保障無償	2002-2006	2.32
母子保健・リ プロダクティ ブヘルス改 善	第三次児童保健強化計画	一般無償	2002	4.30
	「予防接種拡大計画」のためのユニセフに対する無償	一般無償	2003	6.05
	思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト	技術協力プロジェクト	2005-2009	2.14
感染症対策	飲料水供給計画(11件)	草の根無償/草の根・人間の安全保障無償	2002-2006	0.56
地方保健制 度強化	グラナダ地域保健強化プロジェクト	技術協力プロジェクト	2000-2004	0.77
	地域医療/保健向上計画(7件)	草の根・人間の安全保障無償	2002-2006	0.40
人材育成	看護教育機材整備計画	一般無償	2004	2.42
			小計	50.17
JOCV派遣(83件) SV派遣(2件) 専門家派遣(36件) 研修員受入(97件)				

注:2002年度から2006年度の間実施、継続されていた案件。金額は2006年度までの総計。専門家派遣及び研修員受入については、保健・医療、社会福祉部門の件数。
出所:外務省ホームページ、ODA データブック、外務省及び JICA 提供資料を基に作成。

開発予算額に占める日本の援助の割合

ニカラグア政府の保健・医療制度改善分野の開発予算は、2003年から2007年の累計で2,916百万コルドバであり、スキームの内訳は、贈与が51.05%と割合が大きく、続いて借款30.41%、債務救済13.37%、その他の財源5.17%となっている。日本は、贈与全体の27.54%を拠出しており(第1位)、資金的貢献度は高い。また、FONSALUDが2006年より資金拠出を開始しており、贈与全体に占める割合が高くなってきている。この他には、EU、国連人口基金(UNFPA:United Nations Population Fund)、フィンランド、ルクセンブルクの拠出額が大きい。以下に保健・医療分野のドナー別資金貢献度を示す。

表 3-12 保健・医療分野におけるドナー別援助実績(2003年-2007年の累計)

(単位は US 百万ドル)

	ドナー	借款	贈与	債務救済	合計
多 国 間	IDB	35.02	-	19.55	54.57
	世界銀行	14.28	0.89	2.88	18.05
	FONSALUD	-	20.52	-	20.52
	EU	-	10.38	-	10.38
	UNFPA	-	6.03	-	6.03
	その他	-	7.76	0.23	7.99
二 国 間	日本	-	23.83	-	23.83
	フィンランド	-	7.22	-	7.22
	ルクセンブルク	-	4.67	-	4.67
	スペイン	2.25	-	-	2.25
	スウェーデン	-	1.97	-	1.97
	その他	-	3.28	-	3.28

出所:大蔵省「ニカラグア国家予算書」(2003年-2007年)を基に作成。

注:2006年12月31日の為替レートを適用(1USドル=17.2コルドバ²³)。

保健省のヒアリングにおいては「グラナダ病院建設計画」及び「ボアコ病院建設計画」の保健・医療サービス及びアクセス向上への貢献が特に言及され、高い評価を得ていることが確認された。「マナグア市中長期上水道施設改善計画調査」については、世界銀行が同調査の内容・提言を参考にしたプロジェクト形成・実施を検討している²⁴。これは同調査の有用性を示しており、今後世界銀行等他ドナーと連携した協力の礎となりうる。「看護教育機材整備計画」では、実習用機材(実習用モデル、標本及び模型、処置用具、視聴覚機材、医療家具等)が全国の看護学校8校に供与されている。供与先の看護学校でのヒアリングから、同プロジェクトで供与された機材を実習で使用することにより、より質の高い看護師を育成することが可能になったことが確認された²⁵。

成果(マクロ・地域指標の改善状況)

国別援助計画では、保健・医療分野における「インフラ・機材整備および維持管理能力強化」への支援が重点として挙げられており、日本はこれまで太平洋地域を中心とする保健・医療施設の整備・改善を実施してきた。この成果を測る上で、保健・医療施設の増加とそれに伴う傷病者の医療施設へのアクセス率の向上が成果指標とされている。表3-13によると、傷病者の保健・医療施設へのアクセス率が全国レベルで低下している一方で、日本が主に援助を実施してきたマナグア、太平洋地域においては、医療施設へのアクセス率が向上している。この成果が、日本の援助による保健・医療施設の増加のみに因ると見ることはできないが、日本の支援がいくぶんかは貢献したものと考えられることができるであろう。

²³ OANDA (<http://www.oanda.com>)による。

²⁴ JICA ニカラグア駐在員事務所でのヒアリングによる。

²⁵ マナグア保健工科学院でのヒアリングによる。

表 3-13 傷病者の医療施設へのアクセス率の推移(2001年－2005年)

(単位:パーセント)

年	全国	都市部	農村部	マナグア	太平洋地域	中部地域	大西洋地域
2001	49.6	53.5	44.6	53.4	50.7	46.7	47.8
2005	48.9	54.2	42.8	54.7	51.5	46.1	41.0

出所:統計庁, *Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición del Nivel de Vida 2005*, (2007年5月)

国別援助計画における重点であり、ニカラグア政府の優先課題とも合致する「母子保健・リプロダクティブヘルス改善」については「思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト」及び「グラナダ地域保健強化プロジェクト」等が実施されている。「思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト」については、2005年開始の案件であり、まだ成果の発現を測る段階にはない。しかし、先行案件である「グラナダ地域保健強化プロジェクト」については、対象地域における母子保健サービス指標での大きな改善が認められなかった反面、県保健局の能力向上については効果が確認されている²⁶。したがって、後続案件も含めて更なる改善が期待される。

そのほか、水・衛生分野については、表 3-14 に示すとおり、ニカラグアでも成果指標の改善が見られるが、中米地域の他国に比して遅れ気味である。日本は草の根・人間の安全保障無償を通じて、飲料水供給及び水道システム改善を全国レベルで展開している。依然として課題の多い同分野に対して、住民が直接裨益する援助を実施しているという点において、高く評価することができる。

表 3-14 安全な水への持続的なアクセスを有する人口の割合(1990年－2004年)

	衛生設備(トイレ)への持続的なアクセスを有する人口		安全な水への持続的なアクセスを有する人口	
	1990	2004	1990	2004
ニカラグア	45.0	47.0	70.0	79.0
エルサルバドル	51.0	62.0	67.0	84.0
グアテマラ	58.0	86.0	79.0	95.0
コスタリカ	-	92.0	-	97.0
ホンジュラス	50.0	69.0	84.0	87.0

出所:UNDP「人間開発報告書」(1991年、2006年)

²⁶ JICA「ニカラグア共和国グラナダ地域保健強化プロジェクト終了時評価報告書」(2004年8月)による。

Box3-3 思春期リプロダクティブヘルス強化へのネットワークづくり

ボアコ県テウステペ市の民家では、NGO「カサ・デ・ロス・トレス・ムンドス」に派遣されている青年海外協力隊員(JOCV)が若者達に演劇の指導を行っていた(下写真)。彼らは現在、ニカラグアで開催されるエイズ中米国際会議「CONCASIDA2007」で上演する HIV/AIDS 社会劇の練習に取り組んでいる。これは、「思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト」の活動の一環であり、社会劇を通じて同世代の若者達に思春期リプロダクティブヘルス(ARH)の情報・知識を共有する試みである。

ニカラグアにおいて妊産婦死亡率改善、乳幼児死亡率改善、家族計画普及は極めて重要な開発目標である。中米・カリブ海諸国は若年層(15歳から19歳)の出産が世界的にみて多い地域であるが、その中でもニカラグアの若年出産の割合は高い。また、思春期の若者の性交渉、避妊に係わる知識の不足、性暴力の頻発といった諸条件から初交年齢の低下、若年妊娠の増加が進んでいる。こうした状況において、ニカラグア政府は思春期層に対する教育とサービスの充実を図るため、具体的な啓発普及のための対策を始めている。「思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト」(略称、SakuRA)はこうした背景から、2005年11月に開始された。同プロジェクトでは、対象地域のグラナダ県、ボアコ県において思春期の若者が必要とする正しい知識、質の高いリプロダクティブヘルス・サービスが提供されるための保健施設スタッフに対する研修の実施、機材の供与等の活動を行っている。また、若者がピア・プロモーター(同じ立場の仲間として、情報共有を促進する役割)として運営する思春期クラブの活動支援、若者と彼らを取り巻く地域(学校、地区組織、NGO、地方自治体等)のネットワーク強化も、SakuRAの活動目標である。プロジェクト・オフィスは保健省内にあり、カウンターパートと密接にコミュニケーションをとる環境で活動が行われている様子が見られた。社会劇を教える隊員のほか、本プロジェクトでは5名のJOCV(助産師)が連携して活動を行っている。テウステペ市の病院に配属されたJOCVのカウンターパートから「病院の人手が足りず、医師が若者のケアまで手が届かない中で、JOCVのサポートは有難い」とのコメントがあり、彼らが地域医療システムに根付いた活動をしていることが強く印象づけられた。



JOCVと演技の練習をする若者達

3-2-3 教育

「教育機会の拡充」は、ニカラグアの国家開発計画(SGPRS、PND)において常に最重要課題の一つとして取り上げられており、初等教育就学率の改善、及び職業訓練の機会の拡充を通じた人的資源の開発が目標に掲げられている。2001年3月に策定された「国家教育計画(2001年-2015年)」では、(1)教育の普及及び公平性の確保、(2)教育の質の向上、(3)科学技術教育の促進、(4)教員の待遇改善及び質の向上、(5)教育行政の地方分権化が目標として掲げられている。教育省は、この計画に基づき、2005年から2008年の優先的課題を定め、戦略的に対処するための計画書を発表した。教育セクターにおいてもセクター・ワイド・アプローチの普及が進められており、教育セクター支援プログラム(PROASE: Programa de Apoyo al Sector Educativo、デンマーク、オランダ、カナダのコモン・ファンド)が資金拠出を開始している。

実績

日本の対ニカラグア援助において、教育分野への資金投入は最も大きく、日本はこれまで無償資金協力を通じて、全国の基礎教育施設の建設、整備、改修を段階的に実施してきた。1995年にカラソ、マサヤ、グラナダの3県を対象として始まった第1フェーズ「初等学校建設計画」(9.2億円)をはじめとして、1999年の第2フェーズ「第2次初等学校建設計画」(レオン県、チナンデガ県、30.1億円)、2003年の第3フェーズ「マナグア県基礎教育施設整備計画」(マナグア県、17.3億円)、そして現在実施中の第4フェーズ「リバス県・ボアコ県及びチョンターレス県基礎教育施設建設計画」(13.8億円)に至るまで各県毎に集中的かつ効率的な投入を行い、太平洋側全県で無償資金協力による基礎教育施設整備を実施している。これに加えて、草の根・人間の安全保障無償によって小学校・中学校等教育施設建設、職業訓練校・養護学校等の整備及び機材強化が全国的に実施され、一般無償による段階的な教育施設整備プロジェクトのみでは対応しきれない草の根レベルのニーズを補完している。

また、日本はハード面のみならずソフト面においても中米広域案件である「初等教育算数指導力向上プロジェクト(PROMECM: Proyecto para el Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Matemática en la Educación Primaria)」を実施している(プロジェクトの詳細についてはBox 3-4参照)。

この他に、小学校教師、理数科教師、体育教師、コンピューター技術、自動車整備等の分野において、基礎教育拡充及び職業訓練の充実を目的とした協力隊派遣が実施され、草の根レベルでの技術移転活動を実施している。また、ノンプロジェクト無償の見返り資金プロジェクトとして「小学校栄養補給計画(学校牛乳プロジェクト)」(2002年-2003年、3.47百万USドル²⁷⁾が実施されている。

²⁷ 2006年12月31日の為替レートを適用し、1USドル=17.2コルドバで換算。OANDA (<http://www.oanda.com>)による。

表 3-15 教育分野における援助実績

支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
初等教育 就学率改善	第二次初等学校建設計画(第3期)	一般無償	2002	10.96
	マナグア県基礎教育施設整備計画(第1期、第2期、第3期)	一般無償	2003、 2004、2005	16.72
	リバス県、ボアコ県及びビヨンターレス県基礎教育施設建設計画(第1期、第2期)	一般無償	2005、2006	13.81
	初等教育算数指導力向上プロジェクト(PROMECEM)	技術協力プロジェクト	2006-2010	0.41
	小・中学校等教育施設改善計画(69件)	草の根無償/草の根・人間の安全保障無償	2002-2006	5.64
職業訓練	職業訓練校・養護学校等整備・機材強化計画(29件)	草の根無償/草の根・人間の安全保障無償	2002-2006	1.54
			小計	49.08
JOCV派遣(83件) SV派遣(2件) 専門家派遣(2件) 研修員受入(24件)				

注：2002年度から2006年度の間実施、継続されていた案件。金額は2006年度までの総計。専門家派遣及び研修員受入については、人的資源部門の件数。

出所：外務省ホームページ、ODA データブック、外務省及び JICA 提供資料を基に作成。

開発予算額に占める日本の援助の割合

以下に、教育分野における各ドナーの援助実績を示す。

表 3-16 教育分野におけるドナー別援助実績(2003年-2007年の累計)
(単位は US 百万ドル)

	ドナー	借款	贈与	債務救済	合計
多 国 間	世界銀行	29.53	1.65	22.74	53.92
	IDB	16.48	0.22	10.53	27.23
	WFP	-	15.97	-	15.97
	EU	-	11.33	-	11.33
	UNICEF	-	1.76	-	1.76
	その他	-	2.04	-	2.04
二 国 間	日本	-	23.69	-	23.69
	米国(USAID)	-	5.43	-	5.43
	デンマーク	-	2.93	-	2.93
	台湾	2.70	-	-	2.70
	カナダ	-	2.37	-	2.37
	スペイン	-	2.30	-	2.30
	フィンランド	-	1.19	-	1.19
	スイス	-	0.78	-	0.78
	その他	-	0.38	-	0.38

出所：大蔵省「ニカラグア国家予算書」(2003年-2007年)を基に作成。

注：2006年12月31日の為替レートを適用(1USドル=17.2コルドバ²⁸)。

ニカラグア政府の教育分野の開発予算は、2003年-2007年の累計で2,850百万コルドバであり、その内訳は、贈与が43.48%、借款29.39%、債務救済20.07%、その

²⁸ OANDA (<http://www.oanda.com>)による。

他の財源 7.06%である。日本は、贈与全体の 32.88%を拠出しており(第 1 位)、資金の貢献度は高い。この他、多国間では世界銀行、IDB、WFP、二国間ドナーでは米国、デンマークの援助額が大きい。

成果(マクロ・地域指標の改善状況)

教育の拡充を開発目標に掲げるニカラグアにおいて、一つの地域に特化することなく広範かつ集中的な基礎教育施設整備・改修を行う日本のスキームは、この分野における援助の模範例として、教育省からも高い評価を得ており、既に第 5 フェーズ(4 県)の申請が行われている²⁹。以下に、各県において日本のプロジェクトで建設・整備等が実施された小学校の件数を提示する。

表 3-17 日本の無償資金協力によって改築・増築が行われた小学校数

県	国立、市立および自治校数	改築・増築を行った小学校数
チナンデガ	420	38
レオン	495	36
マナグア	431	34
リバス	207	11
チョンタレス	419	27
ポアコ	377	23

出所：教育省提供資料及び各案件報告書をもとに作成。

表 3-18 に示すとおり、ニカラグアの初等教育における就学者数は、年々増加している。この就学者数の伸びを、日本の無償資金協力、草の根無償ならびに草の根・人間の安全保障無償による教育施設建設・整備支援のみによって実現した成果と主張することは出来ないが、増加する就学年齢児童に対する受け入れ側の物理的キャパシティを拡大したという点において、日本の支援が少なからず貢献したものと推測される。

表 3-18 初等教育就学者数の推移(2000 年－2004 年)

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
初等教育就学者数(人)	166,715	163,832	178,880	183,709	199,291

JICA 「ニカラグア共和国 リバス県・ポアコ県及びチョンターレス県教育施設建設計画基本設計調査報告書」(2005 年 3 月)

また、「初等教育算数指導力向上プロジェクト(PROMECEM)」については、同案件が教育の質(算数指導力向上)を高める取組であり、定量的データで成果を測ることが難しいこと、また、2006 年度に開始され、まだ効果の発現を測る段階にないことから、結果の有効性を検討することは困難である。他方、本案件はプロジェクト開始以前の 2005 年から広域案件としてニカラグアが参加することが決定し、中央政府の技官 4 名

²⁹ 教育省でのヒアリングによる。

がコアグループとして業務に従事している。同案件の直接の成果として、(1)教育大臣がパイロット校以外の全ての教員養成校についてもPROMECEMの教授法を適用すると決定したこと、(2)教育省の財源でPROMECEM作成の教科書の全国普及を進めること、が挙げられる。プロジェクト実施の早い段階から、中央機関のコミットメントが得られている点で同案件の持続性、及びインパクトは非常に高いといえる。

その一方で、ホンジュラスにおける先行案件で形成された枠組みや実施方法を、どのようにしてニカラグアの実状に応用するかという課題がある。具体的に言えば、ホンジュラスで構築された教授法や、作成された教科書が、ニカラグアの教育現場の実状に完全には合致していないため、両者の違いを埋める努力が必要とされている。

Box3-4「教育の質」を高める取組み

初等教育算数指導力向上プロジェクト(略称、PROMECEM)は、2006年4月に開始された5年間の技術協力プロジェクトである。ニカラグアの初等教育については、就学率の低さのみならず、「教育の質」も課題となっており、その原因については教師の知識・指導力の不足が一因として挙げられている。こうした状況をふまえて、算数指導力の改善を通じて児童の算数学習能力を向上するための本案件が実施されることになった。

PROMECEM は、ホンジュラスの先行案件(PROMETAM)で確立された手法を周辺国においても活かす広域プロジェクトの一つであり、ニカラグアのほか、ホンジュラス、エルサルバドル、グアテマラ、ドミニカ共和国もこのプロジェクトに参加している。

PROMECEMでは、教育省の技官4名を中心に、PROMETAMで作成された教員用指導書と児童用作業帳をニカラグアの国情に合わせて改訂し、それらを用いて技官が全国8教員養成校の算数科教員(18名)に対して研修をする。研修を受けた算数科教員は、養成校の学生にその使用法を教授することで将来的にニカラグアの子供達の算数学習能力が向上することを目指すというものである。

今回の調査では、チナンデガ県の教員養成校を訪問したが、ちょうど訪問時に、小学2年生用の教員用指導書改訂のための会議が開催されているところであった。教育省技官3名のほか、実際に教員用指導書を試験的に使用している現地適用化モデル校³⁰の教師、およびモデル校に配置されている青年海外協力隊員が参加しており、教員用指導書の使い勝手、改善点についての活発な議論がなされていた。また、教員用指導書が試験的に使用されている現地適用化モデル校を訪問し、協力隊員が教員用指導書を効果的に活用して授業を進める様子を実際に見ることができた。今までの暗記型の指導方法に慣れた現場の教師にとって、自分で授業を組み立てることを求められる教員用指導書には戸惑いが大きいとのことであったが、その一方で様々なアイデアを使って教える PROMECEM の指導法に対して肯定的な見方も根付いてきている。また、こうした現場の戸惑いに対して、協力隊員が自らの活動を通じて効果的なアドバイスを随時行っており、プロジェクトと協力隊員の連携が機能していることが確認できた。

プロジェクトは2011年3月まで実施される予定であるが、開始前の2005年から教育省技官4名が教員用指導書の適合作業を開始している。また、教育大臣が PROMECEM の教科書を高く評価し教育省の自主財源で全国に普及することを決定していることから、持続発展性の高い効果的な案件であるといえる。



現地適用化モデル校での授業の様子

³⁰ 現地適用化モデル校とは、ホンジュラスで開発した算数教材を、ニカラグアの現状に適用させるための試験的使用を行う協力校のことである。

3-2-4 道路・交通インフラ整備

ニカラグアでは、旅客輸送及び物流活動のほぼ 90%が道路を通じて行われているため、同国の経済・社会開発は陸上輸送に大きく依存している。一方、同国の道路舗装率は 14.3%³¹と、中米諸国の中で最も低い状況にある。国道網の、実に 7 割が未舗装道路である。

ニカラグア政府は国家開発計画(2005 年)において、域内貿易の拡大に資するため、運輸交通機関を整備し国内外のヒトとモノの動きを効率化すること、及び農村地域における道路整備を行い貧困農民の教育や保健医療施設へのアクセスを向上することの重要性を強調している。同計画に基づき、運輸インフラ省は、「国家・運輸計画 2001 年－2010 年」を策定し、これに沿って順次計画を実行に移しているところである。

オルテガ政権の発足以来、運輸インフラ整備計画の内容について大きな変更は見られないものの、大西洋側の地域の道路・橋梁整備の優先度がこれまで以上に高まっている。大西洋側の地域は、特に道路・橋梁インフラ整備が遅れており、貧困層住民の割合も多い。ニカラグア政府は、大西洋岸地域の発展による東西地域の経済格差是正、エル・ラマ港を拠点とした米国等との貿易強化を地域経済開発の主眼として、エル・ラマ港の改修及び国道 7 号線の改修を実施中である。また、中米諸国の経済統合と域内の総合的な開発を目的とした「プエブラ・パナマ計画(PPP)」においては中米地域の物流活性化のための国際幹線道路網整備が進められている。したがって、太平洋岸の主要道路と大西洋岸を結ぶ幹線道路の整備が重視されている。

実績

道路・交通インフラ整備分野では、グアサウレ橋の架け替えを行ってきたほか、大西洋側のエル・ラマ港と首都マナグアを結ぶ国道 7 号線上に架かる4つの橋梁³²の架け替え工事を行う予定である。このほか、草の根・人間の安全保障無償及び 2KR 見返り資金により、小規模な道路舗装整備や農村道路の改修工事等を数多く実施している。また、ノンプロジェクト無償の見返り資金プロジェクトとして「ベイリー橋敷設計画」(2002 年、0.45 百万 USドル³³)が実施されている。

道路・交通インフラ分野における日本の援助実績を表 3-19 に示す。

³¹ CEPAL Statistical Yearbook 2006, を参照し、国土面積 130,000 km²を道路総延長 18,669 kmで割ることで算出した。

³² ラス・リマス橋(32m)、オコン・グア橋(65m)、キナマ橋(39m)、ムアン橋(65m)である。

³³ 2006 年 12 月 31 日の為替レートを適用し、1USドル=17.2 コルドバで換算。OANDA (<http://www.oanda.com>)による。

表 3-19 道路・交通インフラ整備分野における援助実績

支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
主要幹線 道路の整備	国道7号線主要橋梁架け替え計画(詳細設計)	一般無償	2006	0.43
	グアサウレ橋架け替え計画	一般無償	2002	1.65
	道路・橋梁建設、敷石舗装計画(17件)	草の根・人間の安全保障無償	2002-2006	1.51
小計				3.59
JOCV派遣(0件) SV派遣(3件) 専門家派遣(1件) 研修員受入(19件)				

注:2002年度から2006年度の間実施、継続されていた案件。金額は2006年度までの総計。専門家派遣及び研修員受入については、運輸・交通部門の件数。
出所:外務省ホームページ、ODA データブック、外務省及び JICA 提供資料を基に作成。

開発予算額に占める日本の援助の割合

2003年から2007年までの予算実績によれば、ニカラグア政府のインフラ開発予算6,496百万コルドバのうち、借款が3,650百万コルドバ(予算全体の56.19%)、贈与が906百万コルドバ(13.19%)、その他の財源が1,519百万コルドバ(23.39%)、債務救済が419百万コルドバ(6.46%)であり、予算の半分以上が借款である。

道路・交通インフラ整備分野の主要ドナーを表3-20に示す。同分野における主要援助機関・国は、IDB、世界銀行、中米経済統合銀行、デンマーク、EU、日本、スペインである。世界銀行は農村地域の生産性向上を目的として、また、IDBは競争力強化による経済成長を目的として、ニカラグアの非都市地域を中心とした道路整備を支援している。デンマークは、主に1998年のハリケーン・ミッチで被害を受けたマナグアーラマ間及び非都市地域の道路整備に対する支援を行っている。また、支援の対象としては、学校、医療施設、市場等から孤立した地域を中心としている。このほか、米国は、レオン市を中心としたニカラグア東部地域住民の市場及び社会サービスへのアクセスの向上を目的として、ミレニアム挑戦会計(MCA: Millennium Challenge Account)より、2005年から2009年の5年間で92.8百万ドル(約1,596百万コルドバ³⁴)を拠出し、道路整備と運輸交通省の道路投資、維持管理、計画能力の向上のための技術移転を行うことを約束している。これが実現すると、米国の拠出額がIDBを上回り1位となる。なお、一般無償資金協力により数々の橋梁の架け替え計画を実施した2001年以前に比べると、2002年以降の日本の道路・交通インフラ整備分野に対する年間平均支援額は減少傾向にある。

³⁴ 2006年12月31日の為替レートを適用し、1USドル=17.2コルドバで換算。OANDA (<http://www.oanda.com>)による。

表 3-20 道路・交通インフラ整備分野におけるドナー別援助実績
(2003年－2007年の累計)

(単位は US 百万ドル)

	ドナー	借款	贈与	債務救済	合計
多 国 間	IDB	72.22	-	21.94	94.16
	世界銀行	60.66	-	2.45	63.11
	中米経済統合銀行	39.61	3.23	-	42.84
	EU	-	16.10	-	16.10
	北欧開発基金	10.31	-	-	10.31
	OPEC	8.75	-	-	8.75
二 国 間	デンマーク	-	26.62	-	26.62
	スペイン	20.68	0.20	-	20.88
	日本	-	6.58	-	6.58

出所：大蔵省「ニカラグア国家予算書」(2003年-2007年)

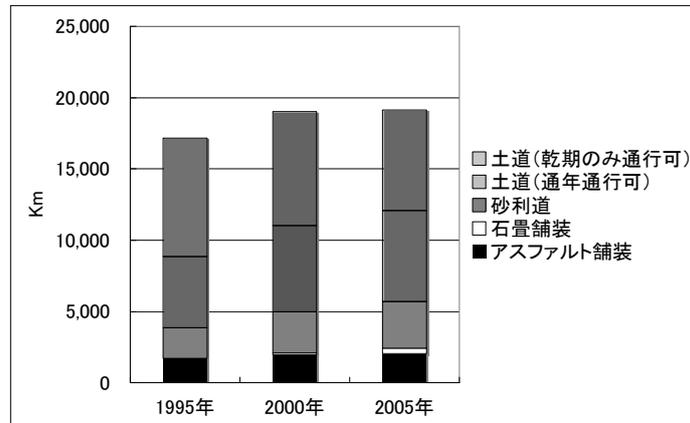
成果(マクロ・地域指標の改善状況)

日本の道路・橋梁整備支援の成果を測るためには、支援が行われた道路・橋梁において交通量や移動速度を計測するという方法があるが、国道7号線上の3つの橋梁の架け替え事業が現在進行中で未だ完工していないこと、また、他ドナーの援助の成果と日本の援助の成果を識別するのが難しいことから、同重点分野の成果の達成度を数量的に測定することは困難である。しかしながら、日本は同国のインフラ整備政策に沿った形で支援を行ってきた。現在建設中である国道7号線上の4つの橋梁の架け替えは、開発の遅れている大西洋岸をつなぐものとして重要である。

このほか日本は、草の根・人間の安全保障無償や2KR見返り資金、農道建設機材整備により、ニカラグアの道路網の改善に貢献してきた。道路網の質的改善を示すマクロ指標として、ニカラグアの状態別国道網延長距離の推移を図表3-1に示す。これに見る通り、道路総延長に占めるアスファルト、石畳、砂利舗装、未舗装道路(通年通行可)の割合は年々高まっており、また、それに対応して未舗装道路(乾期のみ通行可)の割合は徐々に低下している。このような同国の道路事情の改善には、日本の支援が少なからず貢献したものと見られる。

同分野における日本の援助は、ニカラグア政府ならびに他ドナーにより高く評価されていた。これは、1995年以降、日本が数々の橋梁架け替えや道路整備を継続的に支援してきたことが、ニカラグア国民の日本の支援への高い信頼につながったものと思われる。特に、日本が建設した橋梁は、1998年にハリケーン・ミッチが到来した際にも損傷がなかったというエピソードが、日本の技術水準の高さを示すものとして、現在でもしばしば言及される。

図表 3-1 ニカラグアの状態別国道網延長距離(1995年、2000年、2004年)



年	単位	アスファルト舗装	石畳舗装	砂利道	土道(通年通行可)	土道(乾期のみ通行可)	合計
1995年	延長(Km)	1,717	0	2,150	5,002	8,277	17,146
	比率(%)	10%	0%	13%	29%	48%	100%
2000年	延長(Km)	1,957	138	2,885	6,058	7,994	19,032
	比率(%)	10%	1%	15%	32%	42%	100%
2005年	延長(Km)	2,033	390	3,275	6,386	7,054	19,138
	比率(%)	11%	2%	17%	33%	37%	100%

出所：運輸インフラ省 RD Vial de Nicaragua, 1990-2005

道路・交通インフラ整備における日本の援助は、住民が日々目にするものだけに、ニカラグア国民に強く印象づけられる効果が期待できる。過去には、日本が支援した橋梁がニカラグアの記念切手の図柄として採用されたことがある。さらに付言すれば、PRSP策定以降は、インフラ整備支援を優先とするドナーが減りつつあるため、ニカラグア政府の日本の支援に対する期待は大きい。

3-2-5 民主化支援

民主主義の定着及び持続可能な社会経済発展のためには、まずその基盤となる平和構築、人間の安全保障確保、及び社会経済インフラの整備が必要不可欠である。ニカラグアは、1990年の民主化以降、民主主義の普及、ガバナンスの強化に取り組んでおり、特にボラーニョス前政権時から、汚職撲滅等の行政能力の向上について積極的な取組を見せている。

実績

民主化支援分野において日本は、公平で透明な選挙の実施を支援するため、2006年のニカラグア大統領選挙・国会議員選挙に対し、米州機構(OAS: Organization of American States)経由で約1,110万円の緊急無償資金協力を行った。また、これに合わせて日本からOAS選挙監視団のメンバーを派遣している。さらに、草の根・人間の安全保障無償を通じて「青少年選挙参加促進計画」及び「投票促進キャンペーン計画」を支援した³⁵。

³⁵ 見返り資金を活用し、選挙人台帳作成のための協力も実施している(外務省提供情報による)。

このほか、日本は見返り資金³⁶を活用した地雷除去に対する協力も行っている。1979年から始まったサンディニスタ民族解放戦線と反政府武装勢力コントラとの内戦により、ホンジュラス国境周辺及びその他の戦闘地域に埋設された対人地雷は、ニカラグアの民主化定着及び平和構築の大きな阻害要因となっている。支援の具体的な内容は、以下の通りである。2001年には、地雷除去機2台の供与及び除去作業のための資金として約2億2500万円を、2002年には地雷除去機の部品取り替え等の維持管理資金として約1億300万円を、2004年には地雷除去機1台の供与と訓練費として約1億1,000万円、さらに地雷原へのアクセス道路建設(69キロの農道建設)として約1億1,895万円を、そして2006年には合計3台の地雷除去機のメンテナンスと除去作業にかかる費用として約9,000万円の支援を行っている。

地雷除去に対する直接的な支援のほかに、子供達への地雷注意キャンペーンとして日本政府が国連児童基金(UNICEF:United Nations Children's Fund)経由で15万ドルを援助し、ビデオ(「警告の声」Voces de alerta)やポスターの作成及び巡回教育に使用されている。これらは、地雷禁止条約第5条に基づき、2009年5月までに全ての対人地雷を撤去すると公約しているニカラグアの、地雷撤去目標達成を支援するものである。

この他、見返り資金プロジェクトとして「国家検察財務管理庁開発強化計画」(2002年、0.50百万USドル³⁷)、「検察庁組織開発強化計画」(2002年、1.22百万USドル)、「地方レベルにおける会計検査院強化支援計画」(2003年、0.40百万USドル)、「地方10県における留置施設改善計画」(2003年、0.73百万USドル)等の事業が実施されている。

表 3-21 民主化支援分野における援助実績

支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
制度面における助言	ニカラグア大統領選挙・国会議員選挙に対する緊急無償資金協力(OAS経由)	緊急無償資金協力	2006	0.11
	民主化支援分野の草の根案件(3件)	草の根・人間の安全保障無償	2002-2006	0.19
小計				0.30
JOCV派遣(0件) SV派遣(0件) 専門家派遣(9件) 研修員受入(48件)				

注:2002年度から2006年度の間実施、継続されていた案件。金額は2006年度までの総計。専門家派遣及び研修員受入については、計画・行政部門の件数。

出所:外務省ホームページ、ODAデータブック、外務省及びJICA提供資料を基に作成。

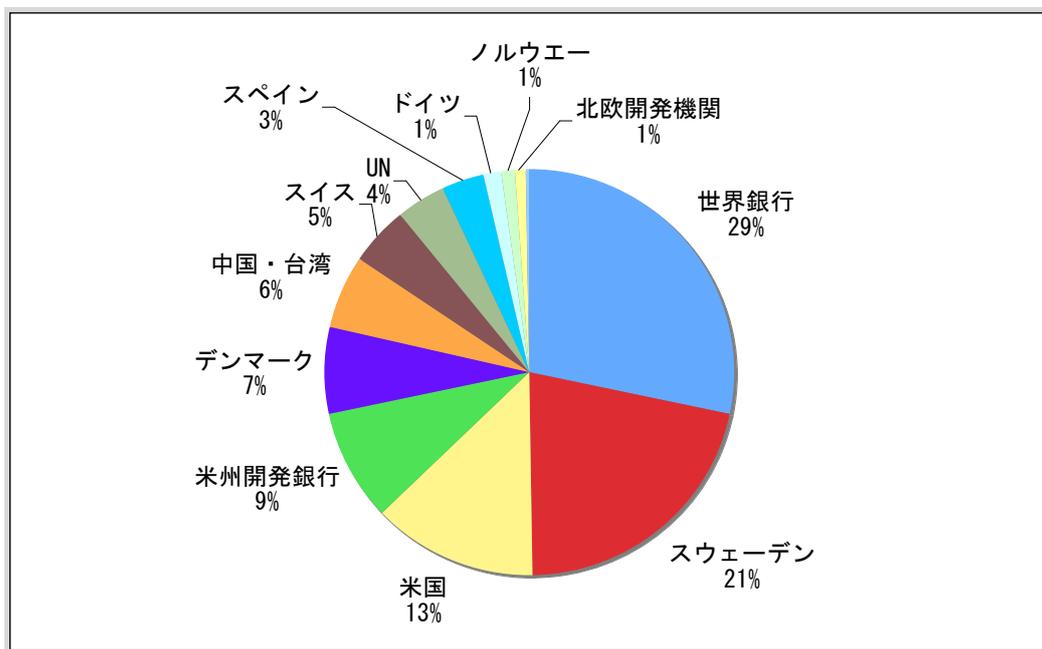
³⁶見返り資金とは、日本食糧援助、食糧増産援助及びノンプロジェクト無償資金協力において被援助国政府に義務付けられた積立金制度である。被援助国政府が日本の援助資金(外貨)及びその利子を利用して調達した物資の相当額(本船積込渡し条件(FOB:Free on Board)価格)を現地通貨建て銀行口座に積み立てる。被援助国はその用途について日本と協議の上、経済・社会開発に資する事業や物資の調達等に使用する。

³⁷2006年12月31日の為替レートを適用し、1USドル=17.2コルドバで換算。OANDA(<http://www.oanda.com>)による。

開発予算額に占める日本の援助の割合

民主化／ガバナンスは、セクター横断的な課題であるため、ニカラグア政府の支出額及び各援助機関の援助額を正確に把握することは困難であるが、各ドナーの援助戦略書、援助方針文書によれば、ニカラグアで援助活動を行っているほぼ全てのドナーが何らかの形で同分野への支援を行っている。これらの情報を総合すると、民主化支援に対する日本の援助は、他のドナーに比べてそれほど大きくない。2004年の援助実績では、多い順に世界銀行(29%)、スウェーデン(21%)、米国(13%)、米州開発銀行(9%)、デンマーク(9%)となっている。

図 3-1 ガバナンス強化に対する支援状況(2004年・総額 25 百万ドル)



出所：ニカラグア外務省のデータを基に作成

日本が民主化支援の中でも特に積極的に援助を行っている地雷除去については、日本の他に、二国間援助ではイタリア、フランス、オランダ、スペイン、ドイツ、カナダ、米国、EU、英国、ノルウェー、スウェーデン、デンマーク等、また、国際機関では OAS、UNICEF、UNDP 等が支援を行っている。日本の支援は、除去活動が中心であるが、その他のドナー全体は、犠牲者支援、事故予防教育・広報活動等、多様な支援を実施している。

成果(マクロ・地域指標の改善状況)

上述したように民主化支援分野における日本の支援実績は極めて限定的であるため、民主化支援分野の中でも日本が直接的に協力を行ってきた対人地雷除去の実績についての指標から、この分野における日本の支援の有効性を検証する。具体的には、1998年の時点に対人地雷数 147,303 発が確認され、2006年2月までにそれらの90.5%が除去された。しかしその間、新たに 11,660 発が見つかったため、2007年

当初の残留地雷数は27,318発にのぼる。ニカラグア政府は、一日も早く全ての地雷を撤去すべく活動を行っているが、このように未確認地雷が次々と発見されるため、除去作業を完了するのは容易ではない³⁸。さらに、2006年には15,391発の地雷を撤去する予定であったが、地雷原へのアクセス道路が整備されていないため、実際にはその12%(1,987発)しか除去作業は進んでいない。一方、「対人地雷モニタリング報告書2006年」では、2006年から地雷原へのアクセス道路が整備され始め、最新の地雷除去機も導入されたため、今後除去率は上がるとの見通しを示している。

このように、少なくとも対人地雷の撤去という、ニカラグアの民主化の一つの重要な目標の達成に日本は大きく貢献している。

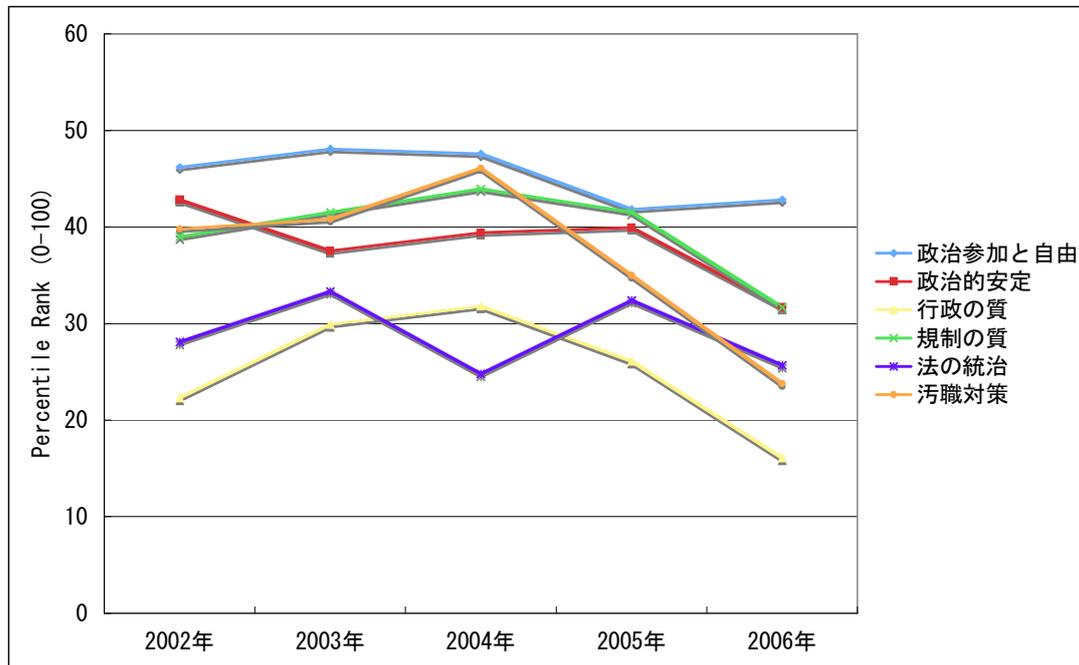
ガバナンス改善状況を示す一般的指標としては、世界銀行研究所(WBI: World Bank Institute)が作成しているガバナンス指標³⁹がある(図3-2参照)。日本の援助の成果とは直接関係はつけられないものの、参考までに見てみると、ニカラグアは世界銀行が挙げる6つの指標⁴⁰の全てに関し、2006年の数値が2002年の数値より悪化している。中でも特に悪化が目立つ指標は「行政の質」と「汚職対策」であり、やや改善の兆しが見える指標は「政治参加と自由」である。したがってニカラグアの民主化全般においては、目立った改善があったとは言い難い。このガバナンス指標の改善の停滞から、この分野への支援の必要性の高さが見て取れる。

³⁸ Nicaragua, *Landmine Monitor Report 2006* を参照のこと。

³⁹ 世界銀行作成による Worldwide Governance Indicators 2007 は、1996年から2006年のデータを基に算出されている。<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>

⁴⁰ 「政治参加と自由」「政治的安定性」「行政の質」「規制の質」「法の統治」「汚職対策」である。

図 3-2 ニカラグアのガバナンス指標 (2002 年 - 2006 年)



出所：世界銀行 World Governance Indicator 2007 より作成。

3-2-6 防災

ニカラグアはその地理的条件から、過去幾度となく地震、火山、津波、ハリケーン、洪水、早魃、崖崩れ等の自然災害にさらされてきた。中でも1998年10月に上陸したハリケーン・ミッチによる被害は、同国において過去最大であり、約4,000人の死者・行方不明者、4万戸の住宅被害、83基の橋梁被害があったと言われている。最近では、2007年9月にハリケーン・フェリックスがニカラグア北東部を直撃し、6万人以上が被害を受けた。

ニカラグア政府は、ハリケーン・ミッチ(1998年)の被災以降、防災を国家の重要課題と認識し、2000年3月に大統領府に国家防災委員会(SINAPRED: Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres)を設立して、本格的に防災への取組を開始した。特に、平常時からの自然災害によるリスク軽減と、国民の日常生活における防災対策を重視している。

実績

日本の防災分野における援助は、1990年代後半まで、緊急災害援助や災害を受けた地域の復興支援が中心であった。しかし、最近では、これらの災害が生じた後の支援に加え、住民の防災意識を醸成し、災害被害の軽減を促すような予防技術移転型の援助を重視している。

具体的には、2001年以降、日本は防災分野において、緊急援助物資供与、開発調

査、技術協力プロジェクト、草の根・安全の保障無償資金の協力を行っている。緊急援助物資供与では、集中豪雨による災害(2004年)及びハリケーン・フェリックスによる災害(2007年)の際に、毛布、テント、発電機等を支援した。開発調査としては、「防災地図・情報基盤整備計画調査」及び「主要道路網の自然災害に対する脆弱性診断及び防災計画調査」を実施し、ニカラグア政府に対し防災計画の策定技術を支援している。また、「北部太平洋岸地域防災森林管理計画調査」では、中央政府といくつかの市に対し、住民参加型の視点での持続的な森林管理のあり方についての調査、提案を行っている。技術協力プロジェクトでは、「ビジャヌエバ市自然脆弱性軽減及びコミュニティ農村開発支援プロジェクト」及び「住民による森林管理プロジェクト」を実施している。前者では、ビジャヌエバ市内に位置する8つの村落の住民を対象として、自然災害に対する抵抗力を付けるための住民参加型村落開発活動に関する技術移転を行っている(詳細はBox 3-4を参照)。後者では、村落の住民に対して森林管理計画の策定技術やそれに基づく村落活動の改善支援を行っている。このほか、草の根・人間の安全保障無償により、ヌエバ・セゴビア消防署機材強化計画、サン・フェルナンド森林火災予防軽減支援計画、ハラパ森林火災予防・軽減支援計画が実施されている。このように、日本は、ニカラグア政府の防災への取組を、中央政府と住民の双方に対して総合的に支援してきている点で、高く評価できる。防災分野における日本の援助実績を表3-22に示す。

表 3-22 防災分野における援助実績

支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
早期警戒システム整備	防災地図・情報基盤整備計画調査	開発調査	2003-2006	5.40
	主要道路網の自然災害に対する脆弱性診断及び道路防災計画調査	開発調査	2001-2002	2.07 *
人材育成および技術移転	北部太平洋岸地域防災森林管理計画調査	開発調査	2000-2004	4.96 *
	森林火災予防・軽減支援計画(2件)	草の根・人間の安全保障無償	2002	0.07
地方レベルの防災能力強化	集中豪雨災害に対する緊急援助	緊急援助物資供与	2004	0.12
	住民による森林管理プロジェクト	技術協力プロジェクト	2005-2010	0.69
	ビジャヌエバ市自然脆弱性軽減及びコミュニティ農村開発支援プロジェクト	技術協力プロジェクト	2003-2008	0.58
	消防署機材強化計画(1件)	草の根・人間の安全保障無償	2002	0.10
小計				13.99
JOCV派遣(2件) SV派遣(0件) 専門家派遣(56件) 研修員受入(86件)				

注:2002年度から2006年度の間実施、継続されていた案件。金額は2006年度までの総計。専門家派遣及び研修員受入については公益事業・社会基盤部門の件数。

* 案件の実施期間が評価対象期間(2002-2006年度)を超えているため、拠出額を月毎に均等割りし、評価対象期間と重なる期間分のみを算入した。

出所:外務省ホームページ、ODA データブック、外務省及び JICA 提供資料を基に作成。

開発予算額に占める日本の援助の割合

ニカラグアに対する緊急災害支援の窓口は SINAPRED であるが、防災を目的とした森林管理計画は国家林業庁 (INAFOR: Instituto Nacional Forestal)、防災地図はニカラグア国土調査庁 (INETER: Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales)、道路防災計画は運輸インフラ省と、防災に関わる政府機関が多岐にわたるため、防災分野としての政府予算の把握及び各ドナーの資金的貢献度を特定することはできなかった。

各ドナーの援助戦略によると、防災を目的とした支援を行っているのは日本と世界銀行のみである。世界銀行は、2001 年から中央政府の災害管理能力の向上に資するため、10 年間で約 13.5 百万 US ドルの支援を行っている⁴¹。環境保全を含む広義の防災には、デンマーク、ドイツ、スペイン等も支援している。また災害時には、日本をはじめ、米国、フランス、ベネズエラ、韓国、台湾、国際機関、非政府組織 (NGO: Non-Governmental Organizations) 等、多数の国・機関が緊急援助として物資援助や資金援助を行った実績がある⁴²。

成果(マクロ・地域指標の改善状況)

「防災能力の向上」を表すマクロ指標は存在せず、数値を用いた分析は不可能であった。前述した通り防災分野の活動は分野横断的なものが多く、指標を特定することが困難であることが一因である。また、被災状況(死者数、被災者数等)は政府の防災能力に関わらず、自然災害の発生場所や発生時期に大きく左右されることも、評価を難しくしている要因である。

そこで以下では、日本の援助の成果を個別に検討する。まず災害緊急援助により供与された物資については、支援物資が的確に被災者に届けられており、被災者の日常生活の復旧に役立っていることが、SINAPRED の報告書に示されている。次に「防災地図・情報基盤整備計画調査」については、調査の実施を通じて得られた情報や技術が、調査後の火山活動のモニタリングに役立っているとの見解が、INETER でのインタビューにおいて得られた。また、調査終了後に行われた研修には、INETER の職員 21 名が参加し、リモートセンシング、地形図及び災害予測地図の作成、環境マネジメント、流域管理、災害マネジメント、地震観測等について学び、その技術を現場で活かしているという。なお、日本の支援により太平洋側地域の地理情報システム (GIS: Geographic Information System) データ、災害予測値図等は整備できているが、2007 年 9 月にハリケーン・フェリックスの被害を受けた大西洋側地域の情報は未整備であるため、各国からの緊急援助の際に正確な情報を提供できずに混乱が生じたとのことである。「防災地図・情報基盤整備計画調査」の成果を更に上げるためには、他の地域についても早急に、同様の防災地図情報を整備する必要がある。

⁴¹ Project Document, *Natural Disaster Vulnerability Reduction Project*, 2001, World Bank を参照のこと。

⁴² SINAPRED ホームページによる。

「ビジャヌエバ市自然脆弱性軽減及びコミュニティ農村開発支援プロジェクト」については、8つの村落において、住民の居住区における自然災害脆弱性及び防災の必要性についての認識が深まっており、その結果、脆弱性軽減に向けた開発計画が策定されている⁴³。さらに、最近起きた災害時に、プロジェクトで育成された人材がコミュニティレベルで活躍したという事実も特筆される。なお、「住民による森林管理プロジェクト」については、現在実施中であるため成果を検討する段階にない。

⁴³ 同プロジェクトの終了時評価報告書、ASODEL (Asociación para el Desarrollo Local) 及びプロジェクト対象住民へのヒアリングによる。

Box 3-5 コミュニティによる防災への取組みと成果

1998年に多大な被害をもたらしたハリケーン・ミッチの来襲の際、ニカラグアは日本をはじめ、国内外から多くの緊急支援を受けた。しかし、災害時は道路事情も悪く、また支援を受けるためには様々な手続きを踏む必要があったため、送られた物資が実際に被災民の手に届くのは、数日、あるいは数週間かかるというのが実態で、それまでの間、被災者は自らの力で苦難を凌がなければならなかった。この経験から、ニカラグアでは住民が日頃から自然災害に関する知見を深め、防災対策に取り組むことの重要性が認識されるようになった。

評価チームは、日本が支援しているコミュニティ防災支援案件「ビジャヌエバ市自然災害脆弱性軽減及びコミュニティ農村開発プロジェクト」の実施現場を訪問し、パイロット地域のプロジェクト関係者の協力のもと、プロジェクトのこれまでの成果についてフォーカスグループ・ディスカッション(少人数によるグループ討議)を行った。コミュニティ防災委員会の副コーディネーターを務めるフォアンさんは、「このプロジェクトは自分にとって心理的な変化をもたらした」と誇らしげに話した。これまでは、台風が来てもどうすることもできず、部屋の中にじっとこもり、水位が上がらないことを祈っていた。だがプロジェクトのお陰で、今は緊急時の行動手順がわかっている。事実、このプロジェクトを開始した後に熱帯性低気圧「スタン」とハリケーン「フェリックス」が同地域を襲ったが、プロジェクトで作成した特製の地図で避難経路を確認することができたし、事前の打ち合わせに従って、地域住民の中でトラクターを持っている人が女性と子供を連れて先に避難する等、非常にスムーズに避難ができたという。また、同プロジェクトが始まるまでは、地域の協働活動に参加できるのは年配の男性のみであったが、このプロジェクトでは青年、女性の参加も促進し、彼らの能力向上が図られている。識字教育を担当しているフローレスさんは、プロジェクトの開始当時は、大勢の前で意見を述べることにとまどいを感じていたが、今では自分が発言することに自信がもてるようになったと話す。



フォーカス・グループ・ディスカッションの様子

このプロジェクトでは、政府や援助機関からの支援を受けるために必要となる書類の作成方法の指導も行っている。この活動を通じ、住民は支援が来るのを受動的に待つのではなく、支援を受けるために自らが行動することの重要性を学んでいる。実際に、今回訪問した地域には、市や援助機関へ住民が申請し、その結果得られた井戸や浄水タンクがいくつか見受けられた。さらには、実施機関(ASODEL: Asociación para el Desarrollo Local)により開発された、自然災害に対する「脆弱性測定手法」が普及していた。これら防災に直接関係した技術に加え、生計向上や教育(識字)の向上等の日常生活の改善に資する活動が組み合わせられるといったような形で、住民の参加意欲を高めるような工夫がなされていたことも特筆される。

3-2-7 その他

これまで日本の援助案件を、6つの重点分野毎に検討した。以下では、重点分野には分類されいながら、特筆すべき案件について記す。

債務削減

日本は2004年7月、HIPCに対する債務削減の枠組みに基づき、ニカラグア政府の全ての円借款債務(129億1,800万円)を免除した。大蔵省へのヒアリングによれば、債務救済が行われるまで、ニカラグアのGDPに占める債務の割合は300%以上であったが、HIPCイニシアティブにより、130%にまで低下した。このような債務救済支援は、財政赤字削減、外貨準備高の増加につながり、ひいては貧困対策のための資金捻出に役立っているとのことであった。第2章でも述べた通り、ニカラグアのマクロ経済指標は近年好転していることから、債務削減は一定の成果をニカラグア経済にもたらしたと考えられる。

Box 3-6 日本の広報に資する援助

1991年に専門家と青年海外協力隊の派遣を始めて以来、専門家及び協力隊員は技術移転を通じて、国民に直接「顔の見える援助」を実施してきた。この活動は、ニカラグア政府高官に高く評価されており⁴⁴、また新聞等の報道によりニカラグア国民に広く知られることで⁴⁵、両国の友好関係の更なる発展に貢献している。特に、協力隊派遣は全国を網羅しており、協力隊受入機関及び付近の住民に対する日本の援助を強く印象付けている。また、日本で実施する研修も有効であると評価されている。研修コースを受講した人材が各省庁に戻り、研修で学んだことを活かして業務を行っていることが、運輸インフラ省、国土調査庁でのヒアリングの際に示された。

これら友好協力関係の高い評価が、目に見える形で表されることもある。2005年2月には、日・ニカラグア(中米)外交関係樹立70周年記念式典が、大統領をはじめとする政府高官出席のもとで開催され、日本とニカラグアの更なる友好関係の発展が約束された。また、記念式典に合わせて発行された記念切手の図柄には、協力隊員の活動及び日本

の援助で架け替えられた橋が採用された。さらに同年10月に、常陸宮同妃殿下がニカラグアを御訪問された際には、これまでの日本の援助への謝意を示す冊子が出版された。この他にも、ゴミ収集

友好記念切手および冊子



車の贈与が、草の根・人間の安全無償資金協力によって実施されており、2002年から2005年の4年間に全国各地で25件が実施されている。評価チームがオルテガ大統領と面談した際にも、日本が支援したゴミ収集車が日本による支援の好例として話題にされた。ゴミ収集車は、ニカラグアの環境の改善に資するものであるとして、大変高く評価されている。評価チーム滞在中も、首都マナグアにおいて、日本のODAマークを付けたゴミ収集車の姿が散見された。

これらの援助は、投入額の観点からは一般無償、技術協力プロジェクト等と比較すると規模が小さいが、日本の広報の観点からは相手国政府及び国民の日本への理解を着実に促進している。

⁴⁴ 運輸インフラ省でのヒアリングによる。

⁴⁵ 例えば、NGOの環境青年団に配属の隊員、ディリアンバ保健センター配属の隊員が、「ごみのポイ捨てをやめて、ニカラグアと自分の健康を守ろう」というメッセージを込めて共同で作曲、作詞をしたサルサの楽曲が地元の歌手の協力のもとCD収録された。この曲を通じて子供たちの環境衛生への意識向上を高める活動が、「La Prensa」をはじめとするニカラグアの新聞各紙に採り上げられ、国民に広く知られるところとなった。「La Prensa」記事(2007年1月27日)、「El Nuevo Diario」記事(同年2月5日)、「Hoy」記事(同年3月25日)による。

3-3 プロセスの適切性

以下では、国別援助政策の策定プロセスと、援助の実施プロセスの適切性を評価する。

3-3-1 ニカラグア国別援助計画の策定プロセス

一般に、これまで世界各国の国別援助計画が作成された際の策定に至るまでの記録が詳細に残されている例は少ない。ニカラグアに関しても、2002年にニカラグア国別援助計画が策定された際の記録は、外務省本省にも在ニカラグア日本大使館にも、系統立てて残されているわけではない。

日本の政府関係者へのヒアリングによれば、2002年ニカラグア国別援助計画は、当時のニカラグアの開発計画、他ドナーの動向、ODA大綱、中期政策、さらにこれまでの日本の援助実績等を踏まえて策定されたものである。ニカラグア政府関係者へのヒアリングでも、彼らが日本の6つの重点分野についてよく知っており、これらを重点としてきた日本の援助計画に対する評価も高かった。これは、日本関係者が日常的にニカラグア政府と対話を重ね、相手国のニーズを的確に汲み取り、計画に反映してきたことの結果であると思われる。

今回の評価対象であるニカラグア国別援助計画が策定された当時は、現地タスクフォースが設立されていなかったため、現地の国際協力関係者の援助計画策定への関与の度合いが低かった。ニカラグアの国別援助計画の英語版もスペイン語版も作成されていなかったため、先方政府や他ドナーに、日本がどのような問題意識に基づき、どのように支援しようとしているのか等の具体的な方針が十分に伝わらなかった。今後、ニカラグア国別援助計画を見直す際には、現地タスクフォースが中心となり、ニカラグア政府や他ドナーのニカラグア事務所との対話を深めた上で援助計画を策定し、それを英語、スペイン語でも発信することが有用である。

3-3-2 援助実施プロセス

1. 日本側関係機関の現在の援助実施体制

現在外務省では、国際協力局(旧経済協力局)国別開発協力第二課が地域別・国別の援助方針と開発調査を、同局無償資金・技術協力課が、無償資金協力及び技術協力個別案件を管轄している。中南米局中米課は、援助実施プロセスに直接的には関与しないが、外交政策的な意思決定が必要な際や、要人会談で重要性が確認された事項・案件については、担当課と協議を行うなどして地域課としての考えを伝えている。

現地では、在ニカラグア日本大使館が無償資金協力案件を、JICA駐在員事務所が

技術協力案件を管轄している。また、両者の意見交換は、毎月開催される現地 ODA タスクフォースの定例会合において行われている。タスクフォースには、大使館及び JICA 職員に加え、その時々議題に応じて JICA 専門家も出席している。大使館と JICA 職員は、このような定例会合以外でも随時話し合いの場を設けており、両者の連携、意思疎通は良好である。大使館と JICA の分業は、適切に行われている。

また、外務省本省と現地 ODA タスクフォースの連携状況についても、両者は必要に応じて適宜情報交換を行っており、良好と言える。2007 年 9 月にハリケーン・フェリックスがニカラグアを襲った際には、現地大使館の報告を受け、外務省本省は、他のドナーよりもいち早く緊急援助の供与に踏み切り、約 1,100 万円相当の緊急援助物資を現地に送り届けた。この日本援助関係者の迅速な対応は、ニカラグア政府から高く評価されている。これは、本省と現地の日頃から緊密な関係を築いてきたことが成果となって現れた好例といえる。

その一方で、規模の小さい大使館、JICA 事務所の共通の問題として、ODA に従事する職員の陣容の量的・経験的充実が求められることも事実である。ODA 予算全体が縮小されている中、陣容の量的拡充が困難であるとしたら、利用可能なあらゆる手段を講じて国内外の情報を収集すると共に、経験を深めていくことにより、少ない陣容でより有効な援助を行う必要がある。

JICA 事務所の援助実施体制については、今ひとつの懸念が残る。日本の ODA 全体の流れとして、現地への権限委譲が強化されつつあり、ニカラグアについても同様の動きの中で援助活動が行われているが、JICA ニカラグア事務所の位置付けが駐在員事務所であるため、案件実施の権限は親事務所である JICA エルサルバドル事務所にあり、人員数が少なく抑えられている。JICA ニカラグア事務所の実施案件数は増加傾向にあり(2007 年度は新規 5 件の技術協力プロジェクト開始を予定)⁴⁶、事業量に対して人員が不足気味である。将来的にこの傾向が続くならば、効果的・効率的な援助の実施が難しくなる可能性がある。JICA 事務所の数は、組織の予算的な理由から世界的に減らす方向であるが、事業規模、事業量、他の近隣国の JICA 事務所との比較等の観点、また、ニカラグアにおける現地 ODA タスクフォースの活動状況を見つつ、定期的に JICA 事務所の体制を見直すことも必要であろう。

2. 案件形成・採択手順

案件の形成は、ニカラグア政府の日本への要請に基づいて行われている。ただし、形成された案件と国別援助計画との整合性を期すため、本省は毎年「新規案件要望調査に係る国別留意事項(以下、国別留意事項)」(平成 18 年 8 月より国別審査指針と改名)を作成し、現地に伝達している。「国別留意事項」には、ニカラグア国別援助計画の重点分野毎の留意点、スキーム毎の留意点等が記されている。

⁴⁶ JICA ニカラグア駐在員事務所ホームページを参照のこと。

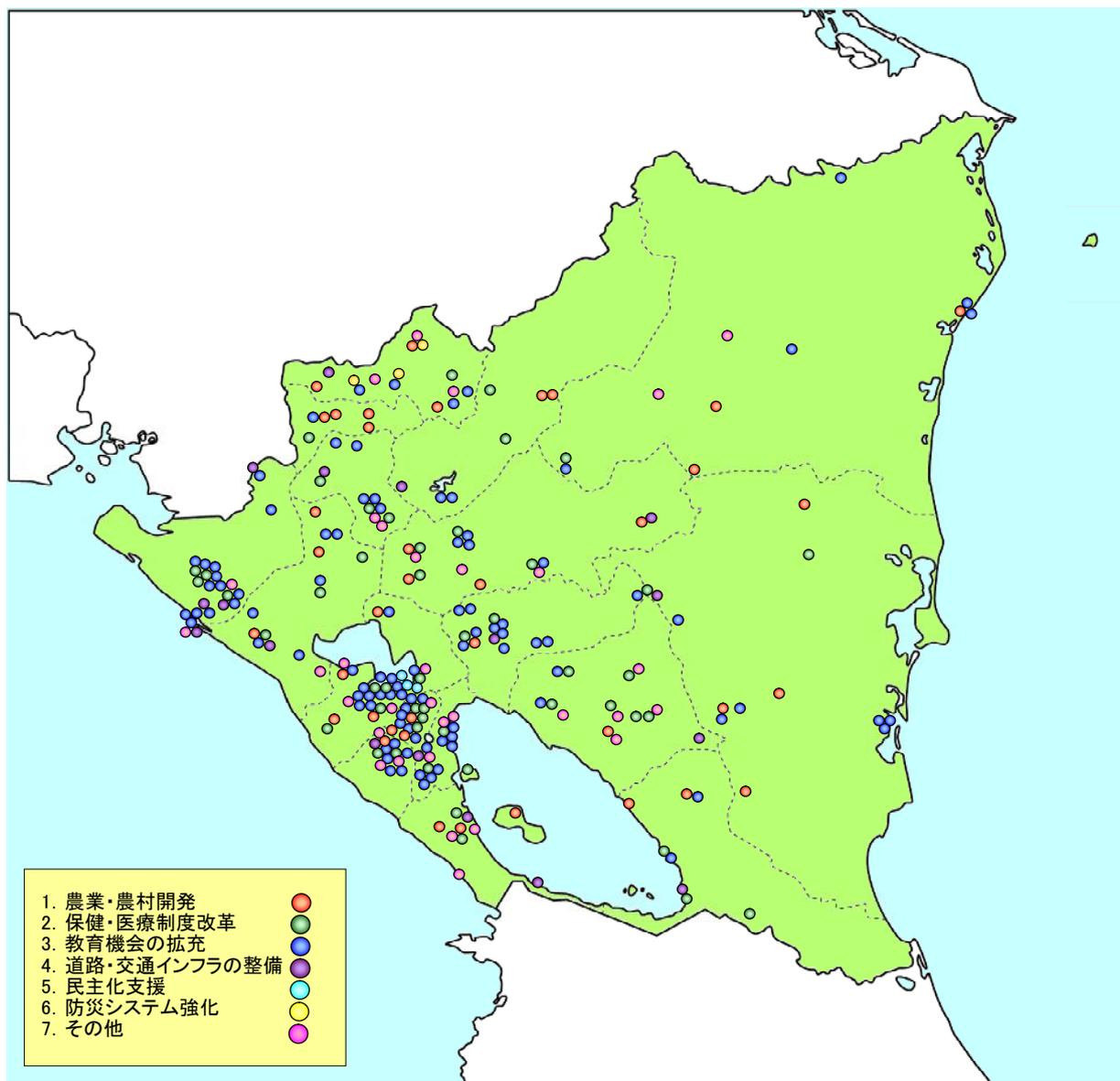
無償資金協力及び技術協力プロジェクトの案件採択に際しては、ニカラグア政府と大使館の協議を経て、要請書とともに案件の優先順位を明記した書類が本省に提出される。本省では、まず、国別開発協力第二課が(1)要請された案件と日本の重点分野の整合性、(2)ニカラグア政府の開発計画における優先順位や必要性の度合いを確認する。その後、無償資金・技術協力課が(3)案件の完成度の観点、(4)技術的な実行可能性の観点、(5)予算上の優先順位等から審査を行っている。日本の援助予算は、国別、分野別に予算が配分されているわけではないが、スキーム毎には配分されており、おおよその予算枠が明示される。2002年から2005年までの実績では、無償資金協力は年平均約34億円、技術協力プロジェクトは年平均約12億円実施されている。オルテガ大統領をはじめ各省庁の高官から、日本の援助はニカラグアの開発ニーズに合致しているとして高い評価を受けていることから、日本の案件形成・採択過程はニカラグアの主体性を確保しつつ、適切に行われてきたと言える。

草の根・人間の安全保障無償資金協力の案件形成及び採択は、大使館が中心となって行っている。ニカラグアにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力の実施方法には細かな工夫が施されており、特筆に値する。例えば、同スキームにおいては、個々のニカラグアの団体・機関が案件形成を行うが、計画書を作成するに当たり同スキームをよりよく理解してもらうために、毎月説明会を開催している。このような大使館の努力もあり、要請件数は、2002年度391件、2003年度466件、2004年度294件、2005年度248件、2006年度275件もの多数を記録している。2003年度以降、要請件数は概ね減少傾向にあるが、これは説明会を開催したことにより、提案者自身による自己規制が働き、案件がより実現性の高いもののみ絞られるようになったためであると大使館は解釈している。

このような経緯を経て各団体から要請された案件は、経済協力担当書記官2名と草の根班の現地職員2名及び委嘱員3名による一次審査を受ける。一次審査の内容は、書類及び現地視察となっており、大使館が作成している「草の根・人間の安全保障無償資金協力 選考チェックポイント表」に基づき、審査が行われる。チェックポイント表は、分野、経済社会背景、申請者の属性⁴⁷、地域性、年間直接・間接裨益(ひえき)者数(費用対効果を反映する)等の観点の評価項目があり、それぞれにプラスまたはマイナスの得点が明記される。合計得点数が5点以上の案件は2次審査に進むことができる。2次審査の対象案件の選定は、大使及び大使館職員が行っている。2007年度の実績によれば、要請が上げられた275件のうち、1次及び2次審査を通過し、残ったのは35件である。こうして選定された草の根案件は、図3-3に示すとおり、ニカラグアのほぼ全域で実施されている。

⁴⁷ この点については、組織の事業実施能力と自助努力という2つの視点が重視されている。この他の審査項目としては、組織体制・資金管理の状況、過去に草の根案件を実施した際の実施状況(各種報告書の提出状況、経理監査状況等)等の評価基準がある。

図 3-3 草の根・人間の安全保障無償案件配置図(2002年度-2006年度)

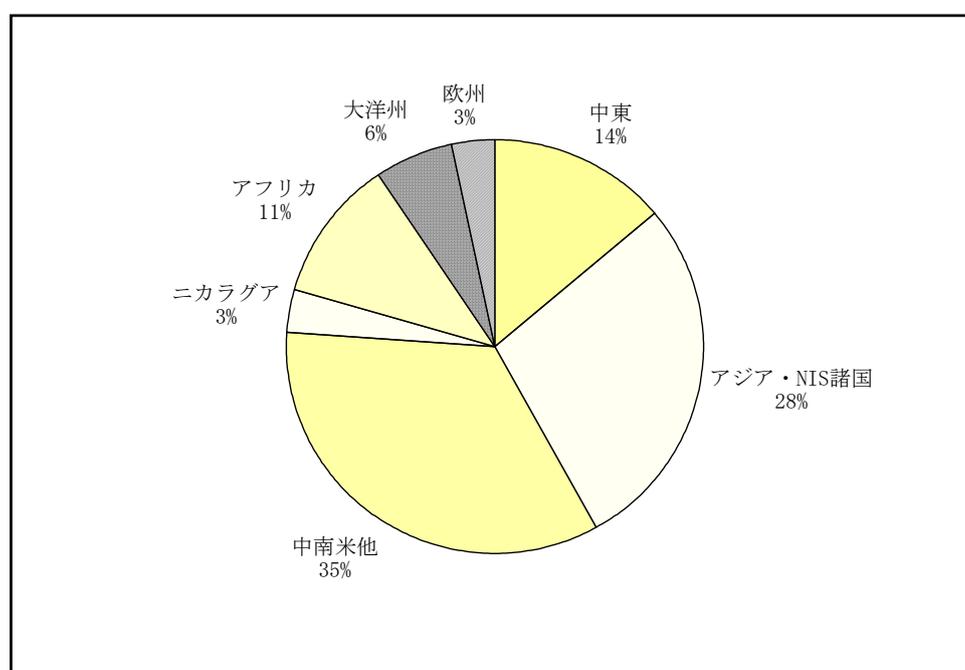


出所:外務省提供資料をもとに作成。

草の根・人間の安全保障無償資金協力案件は、個々の供与額が小さいものの、貧困層を直接支援できる援助スキームとして有用である。また、中南米地域の援助実績はアジアやアフリカ地域に比べて少ないものの、(図 3-4)に示す通り、同スキームの実績で見ると、中南米地域が最も多い。中でもニカラグアは少なからぬシェアを示している。中南米地域への援助額が減少する中、こうしたスキームをうまく活用し、日本のプレゼンスを高める努力は重要である。ニカラグア大使館は、ニカラグアの開発に最も効果的な案件を採択できるよう、独自に選考基準を作成し、個々の案件を厳密に審査し、また事業実施中・実施後のモニタリング・評価も徹底して行っている。

こうした大使館の取組状況から、ニカラグアの草の根・人間の安全保障無償資金協力の実施方法は他の大使館の模範となりうるものと言える。

図 3-4 草の根・人間の安全保障無償資金協力実績(2006 年度)



出所：外務省ホームページ 約束日別贈与契約データより調査団が作成。

他方、JICA は、外務省が作成するニカラグア国別援助計画、国別留意事項に加え、「JICA ニカラグア国別事業実施計画」に基づいて案件の発掘・形成を行っている。JICA 国別実施計画は、日本の国別援助計画に沿って策定されているため、両者の内容に大きな齟齬はない。以下表 3-23 に、ニカラグアの国別援助計画と事業計画の比較表を示す。

表 3-23 国別援助計画と国別事業実施計画の重点分野比較

国別援助計画(2002年度-現在)		JICA ニカラグア国別事業実施計画 (平成19年度版)	
重点分野	重点課題	援助重点分野	開発課題
農業・農村開発	農村部貧困緩和、農業基盤整備、農業組織の育成、維持管理技術移転、農産物流通・商品化及び市場拡大、森林保全・造成、水資源・土壌管理	農業・農村開発	農畜産物の生産性向上(持続的農業生産技術、家畜生産向上)、輸出産業の育成(生産物競争力強化)、農村生計の向上(貧困地域所得向上)
保健・医療	インフラ・機材整備及び維持管理能力強化、母子保健・リプロダクティブヘルス改善、感染症対策、地方保健制度強化、人材育成	保健衛生・医療	公衆衛生強化(基礎保健改善、生活衛生改善)
教育	初等教育就学率改善、職業訓練	教育	教育機会の充実、教育水準の向上(基礎教育、職業技術、ノンフォーマル教育)
道路・交通インフラ整備	主要幹線道路の整備、道路保守管理のための資機材整備・技術移転、道路防災への助言	道路・交通インフラ	道路網・橋梁整理(道路・橋梁のリハビリ、道路維持管理計画の策定)
民主化支援	制度面における助言、対人地雷除去	民主化支援	ガバナンス及び公共セクター強化、地方分権化及び地方自治体強化・開発
防災	早期警戒システム整備、人材育成及び技術移転、地域レベルの防災能力強化	防災	自然災害復興及び社会の脆弱性軽減支援(防災管理システム整備)

以上のように、各重点の項目や課題に齟齬は生じていないが、実際に案件を分野に振り分ける際には、分類が困難な場合もあるという。例えば、「住民による森林管理プロジェクト」は、国別援助計画の分類では「防災」の下に位置づけられるが、事業の目標は、むしろ防災よりも、環境保全に近い。

3. モニタリング・評価

ニカラグア政府は、開発事業のうち、ドナーの援助で実施された事業についてはモニ

タリング・評価の対象としていない。したがって、各ドナーが個々の事業について、モニタリング・評価を行うことが期待されている。

日本の対ニカラグア経済協力案件のモニタリング・評価は、技術協力案件については JICA が、また、無償資金協力案件及び草の根・人間の安全保障無償資金協力案件については、大使館が中心となって行っている⁴⁸。モニタリング・評価により得られた教訓等を、次の案件採択時及びプロジェクトの実施時において適宜反映させる努力も見受けられた。

草の根・人間の安全保障無償資金協力案件の評価がガイドラインにより全世界で義務づけられるようになったのは、完了モニタリング⁴⁹については平成 17 年度、中間モニタリングについては平成 18 年度からである。また、案件のフォローアップ⁵⁰が義務づけられたのは、平成 16 年度からである。しかし、在ニカラグア日本大使館では、平成 15 年度から独自にフォローアップ調査を実施しており、また、同調査は、平成 10 年度以降に実施され、かつ、資料が残っている案件全てについて行われている。ニカラグアでは年間 50 件以上の草の根・人間の安全保障無償資金協力をニカラグアのほぼ全域で実施しており、それら個々の案件をモニタリングしていくことは一般的に容易ではないが、ニカラグア大使館では他の国に先行して体系的にモニタリングに取り組んできており、これについて高く評価できる。

以上から、日本の援助事業に対するモニタリング・評価は適切に実施されていると言える。

4. ニカラグア政府との連絡・調整

政策レベルでは、大使館がニカラグア政府と必要に応じて連絡・調整を行っている。特に、案件要望調査の提出期限となる8月には、ニカラグアの国際協力担当外務副大臣等との協議を行い、個々の案件の優先順位等についての確認を行うのが慣例である。

事業レベルでは、技術協力案件については JICA の事務所員が、また、無償資金協力案件については大使館員が中心となり、先方政府との対話を行っている。さらに、個別案件に関する対話では、省庁によっては派遣されている技術協力専門家を通じて説明を行い、日本の援助方針と手法の理解を促している。こうした努力によってか、本評

⁴⁸ 無償資金協力のうち、貧困農民支援（いわゆる 2KR）については、JICA が事前及び事後の調査を行っている。

⁴⁹ 草の根・人間の安全保障無償資金協力案件の完了モニタリングとは、贈与契約締結後、施設建設案件であれば施設が適切に建設されること、資機材調達案件であれば調達した資機材が適切に利用される等、贈与契約に記された計画期限までに、案件が当初の計画通り進捗し、完了することを在外公館が確認することをいう。被供与団体は期限までに報告書を提出し、また在外公館によるサイト視察等に積極的に協力する必要がある。また、被供与団体は、計画変更の必要性が発生した場合や、事業完了時に資金残額がある場合には、贈与契約に基づき、直ちに在外公館に報告し、協議を行う必要がある。

⁵⁰ 草の根・人間の安全保障無償資金協力案件のフォローアップとは、在外公館が、贈与契約に基づき実施されたプロジェクトの完了直後及び事業完了から 2 年後に、プロジェクトが当初の想定通りの効果を生んでいるかを検証することをいう。

価のための関係各省庁へのヒアリングに際しては、「日本の援助方針や手続きに関しては十分に説明を受けており、よく理解している」との意見が表明されることが多かった。また、要請内容を見ても、ニカラグア政府が日本の援助方針から大きく逸れた案件を要請するようなことは起きておらず、両国の意思疎通は良好であると思われる。

一方、外務省及び保健省、農牧林業省、運輸インフラ省の関係者より、「日本の援助は支援の要請から採択・実施までに要する時間が長く、かつまた、採択に至るまでの進捗状況についての情報が少ないため、その間の状況がわからないので困る場合がある」との指摘を受けた。要請・採択・実施までのプロセスが長引く場合には、審査の進捗状況を定期的に伝える等して、先方政府との情報共有を図っていくことが重要である。

5. ニカラグア側の受入れ体制

二国間援助の援助受入れ窓口は外務省対外経済協力庁(SREC: Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación)、多国間援助は大蔵省である。また、大統領府技術庁(SETEC: Secretaría Técnica de la Presidencia)が、ニカラグアの開発課題と援助の整合性という観点から、全体を監督している。各省庁は、国家開発計画に沿って案件の形成を行い、援助が必要な場合はSREC又は大蔵省へ要請書を作成、提出する。その後、SRECが案件の優先順位づけを行い、それをSETECへ提出する。SETECでは、外務省の優先順位づけを基に妥当性を確認し、技術的な観点から審査を行い、案件実施の承認を行う。SETECは、法律550号に従い、次年度実施の案件全てについて、事前に把握し予算に計上する。

これら機関のうち、日本との関わりが最も大きいのは、SRECアジア局である。各省庁が日本の技術協力案件、無償資金協力案件、ノンプロジェクト無償資金協力案件、見返り資金案件について要請を行う際には、先ず同局に要請書を提出する。このSRECアジア局に対し日本は、4代、10年以上に亘り政策アドバイザーとして専門家を派遣し、政府職員に日本の各種援助スキームへの要請方法、実施手順等の周知を支援してきた。日本の専門家から指導を受けてきたアジア局の職員は、専門家の存在が「日本の多様な援助スキームを理解し、日本の援助方針を総合的に理解するために大変役立っている」と述べていた。また、これまで日本の専門家を直接担当した同局の職員は、政権交代後も同じ職務に就いており、政策アドバイザーの努力は、どの党が政権を握るかに関わらず、活かされていることが見て取れた。

このような政策アドバイザーは、農牧林業省へも派遣されている。農牧林業省へ派遣された農業開発アドバイザーは、農牧林業省が日本へ援助を申請する際の調整、日本側の援助方針に対する理解の促進等を図っている。

ニカラグアでは、政権が交代する度に多くの人材を入れ替えるのが常であり、これにより、専門知識を有した公務員の人材不足が深刻な課題となっている。日本が、ニカラグア政府機関に政策アドバイザーを派遣することは、日本の援助の着実に効果的な実

施を実現する上で重要であり、このような支援は政権が安定するまで、当面は継続していくことが望まれる。

6. 他ドナーとの連携

政策レベルにおける他ドナーとの情報交換は、第2章でも触れたとおり、主にニカラグア政府と共に開催しているドナー会合において行われている。ドナー会合は2か月に一度の頻度で開催されており⁵¹、日本は、5つのドナー国及び国際機関(クインテットと呼ばれている)から成るグローバル・テーブルのドナー側代表を務め、また、現地 ODA タスクフォースがセクター・テーブルに参加し、援助協調に関わる政策対話に参画している。セクター・テーブルには、教育、保健、ガバナンス、生産性・競争力、インフラがあり、このうち、日本は保健、教育、生産性・競争力、ガバナンスの4つのテーブルに参加している。セクター・テーブルでは、日本が行っている各分野でのプロジェクトの実施状況を他ドナーに報告するなど、情報提供の面で協力してきており、これまでに日本の援助が他のドナーの支援事業と重複する等の問題は見られない。これは、日本が他ドナーとの定期的な対話を通じ、各ドナーの動きを的確に把握してきた結果と思われる。

事業レベルにおける他ドナーとの具体的な情報交換の方法については、日本側が開発調査や技術協力プロジェクトで作成した各種調査報告書を他ドナー・国際機関へ配布する事、電子メールにより各種セミナーやワークショップ資料の共有を図る事等により行われている。世界銀行は現在、ニカラグアに対して上水道整備プロジェクトの実施を検討しているが、この事業は日本が実施した「マナグア市中長期上水道施設改善計画調査(開発調査)」での提言を踏まえた内容となっている。この他、第3章1節の「政策の妥当性」で述べた通り、IDBとも橋梁案件で連携した実績がある。

このように特定のプロジェクトで連携を行う場合には、ドナー会合とは別個に、連携を行う機関と個別に会合を開催するのが一般的となっている。しかしながら、日本の働きかけは、実務レベルでの日常的な情報交換において弱く、特に技術支援のようなソフト分野での支援については、ドナー側の関心が高いにも関わらず、十分な情報がドナー側に伝わっていなかった。ドナー会合のような公式な会議で提示される情報は公式の内容に留まりがちである。また、ニカラグア政府側の援助調整能力も十分とは言えない状況であるため、他の援助機関は、公式な会議の意見交換と並行して、各ドナーに個別案件に関する具体的な情報交換を行うことが極めて重要と考えている。日本も、ドナー間の連携を案件が重複していないか否かを確認することに留まらず、日本の援助の具体的な内容を積極的に他ドナーに伝え、他ドナーとの補完性を高めた形で援助を実施していくことが望ましい。その為には、担当者レベル、日常業務レベルにおいて、日本も他ドナーとの非公式な情報交換をより積極的に行っていく必要がある。

ウェブサイトを通じた他ドナーへの情報提供という面では、在ニカラグア大使館のホー

⁵¹ 新政権発足後は、開催頻度が減り、1年に2回になっている(2008年2月現在)。在ニカラグア日本国大使館提供資料による。

ムページ(スペイン語ページ)が充実している。具体的には、日本の対ニカラグア援助の概要について大使が発表した際のパワーポイント資料や、経済開発に関するワーキング・ペーパー(議論を自由に展開する論説や論文)を数点掲載している⁵²。また、JICA事務所のホームページ(同じくスペイン語ページ)では、重点分野別に案件概要を紹介している⁵³。しかし、その内容は他ドナーのホームページと比べて、援助政策文書やプロジェクト文書へのアクセス、他の関連サイトへのリンク数、写真掲載点数等、全般的に情報量が少ないと思われる。ウェブサイトは日本の援助について情報発信を行う重要なツールとなり得ることから、見直しが求められる。

7. 日本の援助スキーム間の連携

援助スキーム間の連携は、大使館経済協力担当書記官、JICA 事務所員、専門家、青年海外協力隊員による「意見交換会」を中心に行われている。代表的な連携案件として、「思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト」及び「初等教育算数指導力向上プロジェクト」における、技術協力プロジェクト(技術協力専門家)と協力隊員の連携が挙げられる(Box3-7)。JICA は近年、ニカラグアに派遣する協力隊員⁵⁴を決定する際、ニカラグアにおける日本の支援重点分野との整合性を重視するようになっている。そのうえで、可能な範囲で技術協力専門家と協力隊員の協働が指向されている。上記2つの案件については、ニカラグア政府より要請が出された時点で、協力隊員との連携が計画されていた。

ニカラグアは他の国に比べても技術協力プロジェクトと協力隊員の連携が進んでいる国であり、その戦略的な取組は高く評価される。しかしその一方で、連携によって生じた新しい協力体制に対応する指揮命令系統について整理が必要な場面もみられる。

Box 3-7 ニカラグアにおける技術協力プロジェクトと青年海外協力隊の連携事例

『思春期リプロダクティブヘルス強化プロジェクト』

技術協力プロジェクト専門家は保健省及びパイロット県保健局をカウンターパートとして、主に青少年グループの組織作りと強化を行っている。また、協力隊員は、同プロジェクトで開発されたエイズ予防のための教材を用いて、エイズ予防をテーマとした劇の指導等を青少年に対して行っている。

『初等教育算数指導力向上プロジェクト』

技術協力プロジェクト専門家は、教育省本省及び教員養成校において教材開発及び教員養成システムの構築を行っている。協力隊員は同プロジェクトのパイロット地区にある小学校及び他県の教員養成校に配属され、校内における教材及び教授法の活用状況や問題点などについてプロジェクトチームに報告を行っている。

⁵² http://www.ni.emb-japan.go.jp/esp/index_esp.htm

⁵³ <http://www.jica.go.jp/nicaragua/espanol/>

⁵⁴ ただし、シニアボランティアについてはこの限りではない。

8. 地域協力における取組

「初等教育算数指導向上プロジェクト(PROMECEM)」は、中米5か国(ホンジュラス、エルサルバドル、グアテマラ、ドミニカ共和国)広域協力案件として実施されており、ホンジュラスにおける日本の援助経験をニカラグアに活かす形で実施されている。また、「中小規模農家牧畜生産性向上プロジェクト(PROGANIC)」は日本・チリ・パートナーシップ・プログラム(JCPP: Japan-Chile Partnership Program)⁵⁵の枠組みに基づき、チリ人専門家の活用やチリでの研修を実施している。さらに現在、シャーガス病対策や防災分野においても広域協力の実施が検討されているところである。このようにニカラグアでは、「東京宣言」および「行動計画」の方針を踏まえ、地域協力における取組を行っている。

中南米地域では、言語、文化的背景において共通性が高く、また、域内協力及び地域経済統合が進んでいることから、広域協力や南南協力が他の地域に比べて実施しやすい環境にある。地域の予算が年々減少している中で、第三国専門家や第三国研修、広域協力等を通じて、域内のリソースを活用することは、援助の効果的かつ効率的な活用を実現する上でも極めて重要であり、今後とも積極的に取組むことが期待される。

⁵⁵JCPPは、これまでの日本からチリに対する二国間協力で培われた成果を基本としながら、両国の人的・財政的リソースを組み合わせることで他の途上国への協力を「協働」で行うための枠組み。1999年6月、在チリ日本国大使及びチリ外務大臣間で合意文書が署名された。