

第4章 提言

2002年－2006年におけるニカラグアでの日本の政府開発援助は、全体として現地の援助関係者の間で好ましい評価を得ており、かつまた今後の支援の継続が強く求められている。また、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性は、おおむね満たされている。いくつかのプロジェクトは、ニカラグアにおいて支援活動をしている他のドナーがその成功を認め、日本に今後の協力的実施を求められるほど高く評価されていた。また、少なくとも前政権までの5年間においては、日本の政府開発援助による貢献が、ニカラグアとの外交関係に関しプラスに作用してきたことが強く推測された。それら全てを勘案すれば、ニカラグアに対する日本の政府開発援助に対しては、概ね、高い評価をつけることができる。

この認識に基づき、以下では今後の日本の対ニカラグア ODA に関して、ひいては今後の日本の ODA 全体に関して得られた含意を、提言として記す。

4-1 対ニカラグア ODA に関する提言

4-1-1 新しいニーズへの対応

ニカラグア社会・政治・経済、および対ニカラグア政府開発援助は、これまでの5年間に生じたのとは別個の、非常に重要な課題に直面している。これは2007年の政権交代のみならず、社会・経済の根本的な構造変化、そして国際環境の変化にも起因するものであり、ニカラグア政府には、それらの課題への対処が求められている。

その変化の一つの象徴は、近年の原油価格の高騰により、ニカラグア全体が深刻なエネルギー不足に見舞われていることである。第2章において述べられたように、首都マナグアにおいては、連日計画停電により、一日のうちのかなりの時間に電力が供給されない状態である。この問題に対して危機感を募らせた新政権は、エネルギー部門を対外援助受入の主要セクターとして挙げるに至った。世界的にエネルギーや食糧価格が高騰する中で、地球温暖化防止と統合的な政策をニカラグアが採ることができるかどうかは、国際的な重要性を持つ。

一方、日本が2002年に策定した対ニカラグア国別援助計画の重点分野のいずれにもエネルギー部門は含まれておらず、日本の国別援助計画とニカラグアにおけるニーズの間に乖離が生じている。これは、2002年当時と比較し、現在の社会・政治・経済・環境の事情が異なっていることから生じた乖離であり、2002年当時の重点分野に不足があったことを必ずしも意味しないが、当時と現在の国内情勢、世界情勢の違いは明らかに認められる。

エネルギー部門は昨今世界的に、民営化の対象の主要部門として位置づけられてきた分野である。したがって、大きなニーズがあったからといって、それが公的セクターを

通じた ODA によって対応されるべきかどうかについては一考の余地がある。かつまたニカラグアにおいて同部門は、政府の関心が高く、それがゆえに介入の可能性も高い分野と見なされている。それだけに、日本の政府開発援助が同部門に用いられるべきかどうかについては、まだまだ慎重な検討が必要であるが、今後、対ニカラグア国別援助計画を策定する際には、日本から同部門への支援が全く不可能とはならないよう配慮するべきである。

エネルギー問題に加え、水質汚染、廃棄物処理といった環境問題の重要性も高まっている。これらの分野は、従来の国別援助計画の重点分野に挙げられていなかった。しかし、重点分野と関わりなく採用、実施されることも多い「草の根・人間の安全保障無償」を通じての支援要請が環境関連分野で増加している。これは現地のニーズの高まりを反映していると考えられる。エネルギー・環境問題は 2008 年 7 月の洞爺湖サミットでの中心的課題の一つでもあることから、この新しいニーズへの対処の準備ができ、他のドナーとの適切な分業が図られる場合には、水質汚染対策、廃棄物処理に代表される環境問題に対する日本の支援の可能性を残しておくべきであろう。

最後に、今ひとつ近年悪化が著しい問題として、治安問題が挙げられる。この分野も現地のニーズが高い分野として指摘しておきたい。

4-1-2 援助実施機能強化

第 2 章及び第 3 章において述べたとおり、援助協調の進むニカラグアでは、数多くのドナーが支援活動を行っており、それらのドナーの優位性を尊重し、日本の支援の特長も主張しつつ、競合・協調していくことが課題となっている。

競合するにしても協調するにしても、それらを有効に行うためには、他ドナーの事情や思想を知ることが有用である。今日、各ドナーの援助方針は、各ドナーの国内または組織内の文脈のみならず、国際援助潮流に大きく影響されている。国際援助潮流は、主要ドナーの援助方針変化に加えて、国際開発理論、経済学、社会学等、幅広い議論の中から生まれてくるものである。このような議論は、国際場裡、国際援助コミュニティ、学界、新聞雑誌紙面等で闘わされ、その中で多くの人々に支持されたものが国際援助潮流を構成していく。

ニカラグアの援助の現場においても、このような国際援助潮流が色濃く反映されていた。セクター・ワイド・アプローチ、財政支援、コモン・ファンド、援助の集中砲火、成果主義、といった概念が、ニカラグア政府関係者、ドナーの間で広く言及されていた。他ドナーやニカラグア政府の間の援助の実態を解釈し、将来を予測するためには、これらの概念に通暁することが有利である。

しかし、このように幅広い国際援助潮流の展開を把握することは並大抵ではない。数多くの国際協力関係スタッフが常駐している在外公館であればともかく、ニカラグアのように、限られた人数のスタッフで広い範囲の援助全体をカバーしているようなケースにお

いて、国際援助潮流についていくためには、常に困難が伴う。ニカラグア ODA タスクフォースにおいては、本省、JICA 本部、およびニカラグア政府の間で解決されるべき懸案が多いためか、援助の国際潮流や他ドナーの動向を含む幅広い分野に関する情報交換の場として活発に機能しているようには見受けられなかった。

さらに JICA 事務所も駐在員事務所という位置づけにされており、案件実施の権限は親事務所の JICA エルサルバドル事務所にある。そのためか、JICA ニカラグア事務所においては、増加傾向にある実施案件に対して、特に人員の面での制約が大きい。

ODA 予算全体が縮小されている中、大使館についても JICA 事務所についても、予算や陣容の量的拡充は困難であろう。であるならば、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、スタッフの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ほかない。

効率向上のための手段は何通りか考えられよう。勉強会やメーリング・リスト等を活用した現地 ODA タスクフォース内のより緊密な情報共有は有用であろう。また、情報共有や動員の範囲を、現地 ODA タスクフォースよりさらに拡大して、青年海外協力隊や現地日本人社会全体に広げる¹ということも考えられてよい。このような情報共有や組織化は、ODA タスクフォースのメンバーの知識を増やすと同時に、直接・間接に協力活動に動員できる人材の発掘や育成のためにも有効である。

4-2 日本の ODA 全体に関する提言 : 非アフリカ低所得国への援助

ニカラグアで実施されている支援の実績は、日本の ODA 全体に対していくつかの示唆を与える。以下では、近年の対ニカラグア ODA の特徴的スキームである草の根・人間の安全保障無償の実施から得られる含意と、非アフリカ低所得国と位置づけられるニカラグアへの今後の支援に関して留意されるべき観点について述べて、本報告書の結びとする。

4-2-1 ODA タスクフォースの創意を活かす : ニカラグアでの経験より

2002 年 - 2006 年の間にニカラグアにおいてなされた日本の支援のうち、非常に特徴的なのが草の根・人間の安全保障無償の実施・運営方法である。「3-3-2 援助実施プロセス」で触れたように、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いる。提案者を対象とした説明会を頻繁に開催しているほか、独自の選考チェックポイント表に基づき、審査を行っている。草の根・人間の安全保障無償資金協力案件は、個々の額は小さいものの、提案時にも実施時にも、そして評価の際にも、現地の人々と大使館が直接交流する機会の多い援助形態である。ニカラグアにおいては、このように自らの手をかけて、手作りに草の根・人間の安全保障無償の実施方法に工夫を加え、これを現地の人々との直接の交流や、それ

¹ これはバングラデシュの ODA タスクフォース等で実施されているアプローチである。

を通じた同国社会・経済動向に関する情報収集の一助ともしていた。このように草の根・人間の安全保障無償スキームを活用した、日本のプレゼンス(存在感)を高める努力は大変有効であると見受けられた。このような独自の工夫を施して支援を実施することは、受益者にもその意気が伝わるであろうし、関わるスタッフの志気も上がるものである。その意味で、他国で実施される草の根・人間の安全保障無償に対して、一つの模範として推奨しうる。

ただし、これは草の根・人間の安全保障無償の ODA 全体に占める割合を高めるべきだ、と言っているわけではない。個別かつ少額の支援が多数実施されることは、援助全体の有効性という意味でも、かつまた実施に伴うコストという意味でも困難があろう。ここで提言として強調しておきたいのは、現地 ODA タスクフォースが独自の工夫を施して実施するアプローチの重要性である。独自の工夫を考えるプロセスの中で、スタッフの間に創意のムードが醸成され、スタッフの援助案件に対する愛着や主体性(オーナーシップとも呼ばれる)を高めることは、受益者との交流の際にもスタッフの自信となって表に現れるであろうし、何よりもスタッフの志気を高め、自らが経験の蓄積や能力の向上に取り組む動機付けともなるであろうと考えられる。その意味で、草の根・人間の安全保障無償であれ何であれ、スタッフと共に独自の工夫を施す試みは、ODA タスクフォース全体の活性化につながるものと考えられるので、広く推奨したい。

4-2-2 プレゼンスを維持するためにも援助協調を:まずは情報収集・提供から

ニカラグアは一人当たり所得が 1,000 ドルで²、中米では所得が最も低い、その所得水準はサハラ以南アフリカの多くの国々の一人当たり所得の倍以上に相当する。近年、他のドナーがアフリカへの支援の重視を方針として打ち出す中で、日本も同調してアフリカ重視の姿勢を示している。中にはスウェーデンのように、ニカラグア支援からの撤退を決めたドナーもある。

一方、イギリスを始めとする多くの二国間ドナーは、一時の援助疲れ状態から脱し、積極的な開発途上国支援を行う姿勢を鮮明にしている。スウェーデンにしても、援助総額は、今後も増やす予定である。これに中国や中東諸国、マレーシア、韓国等の新興ドナーが参入し、未だに援助疲れの只中にある日本に対する理解は得られにくい状況にある。しかし財政的制約等から、今後、日本の ODA が減っていく蓋然性は高い。であるならば、問題になるのは、ニカラグアのような非アフリカ低中所得国において、今後日本の援助額が減り、ドナー全体の中の相対的地位が下がっていった場合に、どのようにして援助の有効性を高め、それを通じて日本のプレゼンスを維持・向上させられるか、ということである。

日本はこれまでは援助額が比較的多いことから、周囲のドナーとの協調をあまり意識せずに、単独でニカラグア支援を行っていても、ニカラグア政府・国民から評価され、

² 世界銀行, *Nicaragua Data Profile*, (2006 年)による。

他のドナーからも敬意を払われてきた。しかし今後、援助額で後れを取るようなことがあれば、その場合には、額以外の面で存在感を高めていく必要がある。それは、援助案件や技術移転の質でもあり得るし、またはドナー全体の意思をまとめ、「援助」というチームワークを推し進めるリーダーとしての役割でもあり得る。おそらくは、存在感を高めるのに貢献しうる全ての方法に取り組むべきであろう。

援助協調に関し、日本はこれまで、大使レベルではともかく、国際協力の担当者レベルではそれを推し進めるリーダーではなかった。単独で大きな支援をすることのできるドナーとして、他のドナーと協調する必要性が小さかった、ということが、それを説明する一因であろう。しかしそもそも「協調」は、日本社会や日本企業が得意としてきたことであった。和を尊ぶ精神性や他人への気配り、チームワーク志向と協調性、そして、それらを成り立たせるための前提としての綿密な情報収集と根回し、といった日本の特長は、何故か国際協力の世界ではこれまで十分に発揮されてこなかった。今後、援助額という「力」で勝負ができなくなるならば、「技」で勝負せざるを得なくなる。日本の「技」とは技術協力等の質であろうし、他のドナーと協力するチームワークでもあろう。

より具体的に言えば、非アフリカ低所得国においては、今後援助額が減少する可能性も念頭に置いて、援助協調の輪の中に入り、より積極的に情報収集や情報提供を進める必要がある。コモン・ファンドのような、日本国内関係機関の調整に手間取る事柄以外にも、他ドナーと協力して行い得ることはある。例えば、いくつかのドナーと協力して行う援助案件、協力して行う広報、現地政府に対する協調行動、等々である。まずは、受動的なセクター・ワイド・アプローチへの参加から、「将来の積極的な援助協調」を見据えた情報収集のための参加へと視点を切り替えるだけでも、他のドナーと協力してできる活動の可能性の範囲が違ってくることに、期待したい。