

# 第 1 章 提言

## 1-1 総論

### 1-1-1 太平洋島嶼国地域に特徴的な経済と環境の脆弱性に焦点を当てた支援―「人間の安全保障」の実現に向けて

太平洋島嶼国地域の美しい海と豊かな海洋資源は、同じ太平洋の島国である日本にとって、そして人類全体にとって重要な公共財である。日本と太平洋島嶼国との関係は、単純な「支援する側とされる側」ではなく、同じ島国として「エコで豊かな」太平洋を共有するパートナーである。他方、太平洋島嶼国地域において、特に焦点を当てるべき特徴的な課題としては、グローバリゼーション下における脆弱性の高まり、とりわけ経済及び環境における脆弱性が挙げられる。さらに、太平洋島嶼国地域において特に脆弱な国々や、すべての国々における脆弱な生活環境におかれた人々の生活に着目することも重要である。

第 1 に、経済面においては、国土が広大な地域に散らばり(拡散性)、国土や人口、国内市場が小さく(狭隘性)、国際市場から地理的に遠い(遠隔性)等の困難をかかえている。また、食料価格の高騰等の外的経済ショックに対して脆弱である。第 2 に環境面においても、ゴミ問題等の生活環境の悪化及び気候変動や災害に対して脆弱である。こうした太平洋島嶼国地域に特徴的な脆弱性に対し、日本の国際協力の基本理念である「人間の安全保障」に基づく取組の重要性がますます高まってきている。日本の支援を通じて、様々な脅威から「保護」するとともに、こうした脅威に対抗するための「エンパワメント」を図っていく必要がある。また、「国家による人々の生活の安全保障」を強化するとともに、これを補完するものとして、草の根コミュニティを強化し、「人間一人ひとりの生活の安全保障」を実現していくことが求められる。

評価対象期間における太平洋島嶼国地域への政策である沖縄パートナーシップは、包括的な内容となっている反面、ややもすると「総花的」であった。これからの太平洋島嶼国地域への支援は、経済や環境の脆弱性に焦点を当て、地域共通あるいは各国のニーズと日本の優位性を踏まえたうえで、「選択と集中」を行い、人間の安全保障の実現を図っていく必要がある。

### 1-1-2 「食と職」: 経済の脆弱性への対応―近代的経済部門の成長と伝統的自給経済部門の強化の二重戦略と「人づくり」

経済の脆弱性に対する支援として、グローバル化が進展する中で、近代的な経済発展を通じた雇用の確保及び所得向上等の開発指標の向上に示される近代化を、各国・地域

の状況に応じて支援することが引き続き重要である。他方、太平洋島嶼国の人々の暮らしを根底で支えているのは、こうした近代的な経済システムとは異なる、伝統的な自給経済(サブシステム・エコノミー)である。伝統的自給経済部門は決して「遅れた」もの、「開発の阻害要因となるもの」ではなく、むしろグローバル化の中で行き過ぎた市場経済がもたらす「外的ショック」に対するセーフティ・ネットにもなり、安定した生計の基盤として持続可能な開発に貢献しうる。具体的には、この地域の多くの国々が食料を輸入に頼る中で、食糧価格の急激な高騰は人々の「食」の安全を脅かすものであるが、伝統的な自給農業の振興を図ることによって、こうした脆弱性を緩和することができる。したがって、各国・地域の状況に応じた「食と職」、つまり、伝統的自給経済部門の活用と近代的経済発展を同時に支援する二重戦略(デュアルトラック)、近代的経済発展のみを追及する開発ではない現地の伝統部門に基づく内発的発展を尊重した「もう一つの発展」あるいは「もう一つの近代化」(オルタナティブ・モダニティ)を志向することが求められる。さらに、こうした二重戦略を実現していくための人材の育成とキャパシティの向上のために、日本の協力において優位性のある「人づくり」、すなわち、教育・保健セクターへの支援の強化を行うことが重要である。

#### 1-1-3 「環境と防災」:環境の脆弱性への対応ー日本のイニシアティブによる太平洋環境共同体(仮)及び日本太平洋環境基金(仮)を目指して

冒頭で述べたとおり、太平洋島嶼国地域の美しい海と豊かな海洋資源は、同じ太平洋の島国である日本にとって、そして人類全体にとって重要な公共財である。その一方で、太平洋島嶼国は環境においても脆弱性にさらされている。国土の狭隘性等からゴミ問題が深刻化しており、安全な水の確保も大きな課題である。気候変動やこれと関連する災害も大きな問題となりつつあり、日本は、環境・防災分野の支援を、これまでの実績を踏まえて更に強化することが重要である。また、日本と太平洋島嶼国は、支援する側とされる側という関係乗り越え、太平洋を共有する同じ島国としての対等なパートナーであるという、より大きな視野に立って「太平洋環境共同体」(仮)の構築を目指していくことが重要である。日本は、これまで環境分野において、京都議定書、G8サミット等で大きな成果を挙げてきており、これらを踏まえて、アジア・太平洋地域での環境分野イニシアティブを推進していくことが重要である。さらに、これを具体化させるため、様々なプロジェクトに加えて、地域全体の環境セクターワイド支援のための「日本太平洋環境基金」(仮)の創設を目指していくことが重要である。

#### 1-1-4 太平洋島嶼国地域共通課題への広域的支援と、開発ポテンシャルに応じた個別の支援の二重戦略

太平洋島嶼国が上述のような経済や環境の脆弱性といった地域共通の課題をかかえている一方で、各国の開発課題やニーズは多様である。こうした太平洋島嶼国の課題に

効果的に対応するには、二重の戦略、つまり地域共通の課題に対するアプローチ(マルチ・バイによる広域案件等)と、各国の個別の状況にきめ細かく対応したアプローチ(国別の援助戦略、発展段階・開発ポテンシャルに応じた支援)の二重のアプローチによる支援が必要である。

広域的支援については、上述のとおり地域全体の共通の課題の中で焦点を明確化した政策を基に実施していく必要がある。日本は保健分野における J-PIPS 等で既に大きな実績を上げてきているが、今後の方向性としては、1. 地域に広域拠点国を設定し、そこを基点として周辺国に裨益する援助を展開する(例、J-PIPS)、2. 特定の国でのグッド・プラクティスを周辺国・地域に普及する(例、サモアの廃棄物処理対策支援の広域化)、3. 地域全体のセーフティ・ネット強化を面的に支援する(例、上述の環境セクターワイド支援)、といった方策が考えられる。

他方、各国の個別的支援も重要である。太平洋島嶼国地域の国々は 14 の国・地域を有し、ミクロネシア、メラネシア、ポリネシアといったサブリージョンがあり、さらにサブリージョン内の国々も多様である。したがって、たとえ個々の国の規模が小さくとも効果的な援助のためには一口に「太平洋島嶼国」とくくることは適切ではない。単に各国の一人当たり国内総生産(GDP: Gross Domestic Product)だけでは測ることはできず、各国の開発資源や政治、社会体制、環境等に対して多面的に配慮した「開発ポテンシャル」別のアプローチが必要であり、これを踏まえた上での各国の状況に応じた個別的援助アプローチ(国別の援助戦略)が必要である。

#### 1-1-5 草の根アプローチの戦略的活用と人々の目線に立った顔の見える支援

日本の太平洋島嶼国地域への支援は、他ドナーと比べて、より顔の見える、受入れ国の人々の視点に立ったアプローチをとっており、このことが高く評価されている。とりわけ、この地域は小さい島々からなる国が多いため、青年海外協力隊(JOCV: Japan Overseas Cooperation Volunteers)や非政府組織(NGO: Non Governmental Organization)、草の根・人間の安全保障無償資金協力(以下、草の根無償)、草の根技術協力といった、機動性の高い、きめの細かい草の根アプローチが有効である。こうした成果を踏まえて、草の根アプローチをより戦略的に活用し、効果を挙げていくことが求められる。また、この際、重要になるのは、必ずしも相手国援助政策のみからは読みとれない、地域の人々のニーズ・視点を汲みとる姿勢である。

以上の観点、本調査の評価・分析結果を踏まえて、太平洋島嶼国地域共通の援助に対する提言を 1-2 で行う。続いて、評価チームが設定した開発ポテンシャルに基づくグループ分け(既存の資料を参考とし<sup>1</sup>、必ずしも、特定の開発指標にとらわれない分類を太平洋島

<sup>1</sup>小林泉、「太平洋島嶼国論、第四章 島嶼援助論」の分類を参照。

嶼国各国について行ったもの(表 1-1 参照)に基づき、それぞれのグループごとの提言を行う。

グループ 1 とグループ 2 については、現地調査を踏まえた国別評価の対象であるフィジー諸島共和国(以下、フィジーと略す)とソロモン諸島(以下、ソロモンと略す)を各グループの事例としてとりあげ、それぞれ独立した項目(1-3 及び 1-4)にて提言をまとめている。また、グループ 3 については環礁国 3 か国を、既存資料をもとに分析し、提言をまとめた(補論 1-5)。なお、対象国選定、グループ分類の詳細については、第 2 章、2-2、及び第 3 章、3-2 で詳しく述べる。

表 1-1 太平洋島嶼国地域各国の開発ポテンシャル別分類

太平洋島嶼国地域各国の開発ポテンシャル別分類		
グループ 1	比較的資源が豊富で経済規模が大きく、地域に政治的影響力のある国々	フィジー、パプアニューギニア独立国(以下、パプアニューギニアと略す)
グループ 2	当面援助必要・将来諸制度(土地制度、社会制度等)が整備されて人材育成が進んだ場合自立可能性有	ソロモン、サモア独立国(以下、サモアと略す)、バヌアツ共和国(以下、バヌアツと略す)、トンガ王国(以下、トンガと略す)
グループ 3	脆弱性が高く、継続的援助必要国	ツバル(環礁国)、マーシャル諸島共和国(以下、マーシャルと略す、環礁国)、キリバス共和国(以下、キリバスと略す、環礁国)、ミクロネシア連邦(以下、ミクロネシアと略す)、パラオ共和国(以下、パラオと略す)、ナウル共和国(以下、ナウルと略す)

※ 詳細については、章末の表 1-3 を参照のこと。

## 1-2 太平洋島嶼国地域共通の援助への提言

太平洋島嶼国地域において特に焦点を当てるべき共通の特徴である経済と環境の脆弱性及び同地域に対する日本の援助の実績と教訓等を勘案し、日本の優位性を活かし、より効率的な支援のために「選択と集中」を進める中での太平洋島嶼国地域共通の援助の方向性を以下のように提言する(表 1-2)。提言を導く道筋として、まず本評価調査結果(環礁国の分析を含む)を提示し(下表右端の列)、次に調査結果から導きだされる教訓を明示した上で(下表中央の列)、結論として抽出される提言(下表左端の列)をまとめた。

表 1-2 太平洋島嶼国地域共通の援助への提言

提言	教訓	調査結果
<p><b>基本認識:</b>日本と太平洋島嶼国は太平洋の美しい自然と豊かな資源を共有する同じ島国のパートナー</p> <p><b>基本方針:</b>経済や環境の脆弱性に焦点を当てた、「人間の安全保障」の実現に向けた支援</p> <p>1. 援助の焦点を以下のとおり明確に定めてプログラム化を図る:</p> <p>(1)「食と職」分野:経済の脆弱性への支援</p> <p>(1-1)食料安全保障(自給農業振興及び漁業開発)</p> <p>(1-2)地域開発(地方における自給経済の安定と現金収入の確保)</p> <p>(1-3)基礎教育とスキル教育(現金収入の機会をつかむことができる人材の育成)</p> <p>(1-4)保健(これまでの実績を活かした MDGs<sup>2</sup>サポート、J-PIPS<sup>3</sup>等の継続)</p> <p>(1-5)「食と職」の安定のための市場へのアクセスと地域ネットワークを結ぶインフラ整備</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>太平洋島嶼国地域の優先課題を特定し、焦点を明確にして効果を高める必要がある。</li> <li>地域に共通の優先課題は「食と職」及び「環境と防災」であり、こうした課題に対するアプローチを明確にした支援を行うことに重点を置く必要がある。</li> <li>相手国側の受容能力から見て、技術協力プロジェクトによる人材育成、NGO 支援無償協力、草の根技術協力、ボランティア派遣、草の根無償のような顔の見えるタイプで、インパクトのある援助を地道に進めることが得策である。特に、ボランティア(以下「JOCV/SV<sup>4</sup>」という)派遣や草の根無償は、相手国のニーズにきめ細かく対応することができる上、裨益(ひえき)効果が高い。</li> <li>日本に実績があり優位性が認められる支援は、「食と職」分野では農・漁業開発、地域開発、教育、保健、「環境と防災」分野では、気候変動による災害対策、水資源確保等であり、これらを活かす支援を実施する必要がある。</li> <li>インフラ整備も日本の優位性が認められるが、今後は上記 2 分野に焦点を当て、明確な目的を持った上で案件を厳選する必要がある。例えば、流通を促進し、「食と職」の確保の安定化を図り、ひいては地域の平和と安定につながることを目的とした地域ネットワークを結ぶインフラ整備等である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>実施レベルでは広域協力(教育、保健、環境等)を中心とした重点分野の重み付けが行われている。</li> <li>日本は当該地域ドナー5 位(2006 年度)であり、全分野を効果的にカバーすることは難しい。</li> <li>地域機関(PIF<sup>5</sup>)は優先課題の絞込みを進めており、その最重要課題は「食料安全保障」である。</li> <li>漁業は、地元の食料確保(沿岸漁業等)、輸出や市場での販売等による現金収入の確保、入漁料の確保、の観点から重要である。また、日本が援助実績・知見を十分に有する分野であり、継続的に支援する必要がある。</li> <li>日本はこの地域の水産資源に大きく依存しており、漁業振興は日本にとっても重要である。</li> <li>現地調査(ソロモン)からは、自給農業の振興による食料の確保と地方における現金収入手段の確保という課題が確認された。</li> <li>保健分野での広域協力の成功例である J-PIPS は、継続的な支援が望まれている。</li> <li>都市と地方の格差を是正するための「地域開発」分野への援助を行う必要がある。</li> <li>ソロモンでは、復興フェーズの基礎インフラ整備から、都市-地方を結ぶインフラ整備に開発ニーズがシフトしている。</li> <li>日本の優位性が認められる分野として、インフラ整備(港湾、道路、エネルギー)</li> </ul>

<sup>2</sup> ミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)。

<sup>3</sup> 大洋州予防接種事業強化プロジェクト(J-PIPS: Japanese Support to the Pacific Immunization Program Strengthening)。

<sup>4</sup> シニア海外ボランティア(SV: Senior Volunteers)。

<sup>5</sup> 太平洋諸島フォーラム(PIF: Pacific Islands Forum)。

<p>(2)「環境と防災」分野：環境の脆弱性への支援-「太平洋環境共同体」(仮)を目指した取組</p> <p>(2-1)廃棄物対策等、環境への脆弱性軽減(特に環礁国)</p> <p>(2-2)水資源確保(島嶼国共通課題)</p> <p>(2-3)気候変動に伴う自然災害への対応</p> <p>(2-4)防災のためのコミュニティ強化と人づくり</p> <p>(2-5)環境・防災のためのインフラ整備</p> <p>(2-6)広域の環境セクター支援のための「日本太平洋環境基金(仮)」の設立</p>		<p>ギー)、防災、漁業、環境(特に廃棄物処理)が挙げられている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・島嶼国共通の課題である安定した水供給の確保対策が必要である。</li> <li>・気候変動・防災の重要性も高まってきている。</li> <li>・日本の援助の特徴として、無償案件の施工の確実性と質の高さ、草の根無償・JOCV/SV 派遣・NGO の連携による地域密着型の援助等が挙げられている。</li> </ul>
<p>2. 太平洋・島サミット開催の意義を踏まえた、日本の対太平洋島嶼国地域重視姿勢を示すのに見合う割合の援助を実施する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本のイニシアティブによって太平洋諸島フォーラム(PIF)加盟各国・地域の首脳が一同に会する太平洋・島サミットを開催してきたことは国際的に高い評価を受けており、引き続き日本にとって同地域の重要性が高いことをアピールすることが必要である。</li> <li>・その一方で、太平洋島嶼国地域への援助の比重が低下すると、同地域へのコミットメントが薄れているとの印象を相手国側に与えかねない。</li> <li>・太平洋島嶼国に対する日本の外交的重要性を示すためにも支援の充実と政治的コミットメントの履行が必要である。</li> <li>・これまで成果を上げてきた日本の支援の持続性を高め、スケールアップを図り、新たな開発課題に対応するための効果的な支援が必要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・太平洋・島サミットの開催に示される日本の太平洋島嶼国重視の姿勢は高く評価されており、今後も友好関係を維持する努力が必要である。</li> <li>・太平洋島嶼国は国際場裡(り)においてもおおむね日本の立場を支持しているが、他方、オーストラリア、ニュージーランドに加えて近年では中国のプレゼンスが拡大しており、注意が必要である。</li> <li>・日本は同地域の漁業資源に大きく依存しており、日本経済にとっても友好関係を継続、更に発展させることは重要である。</li> <li>・前回の太平洋・島サミットでのコミットメント(3年で450億円規模)に対して、2007年度までの二国間援助の実績231.75億円を含め、オールジャパンで目標達成に向け努力中である。</li> <li>・上記1でみたような、様々な、新しい課題が顕在化している。</li> <li>・広域案件は、拠点国以外での展開・フォローアップのフェーズにきている。</li> <li>・日本の援助に占める、対太平洋島嶼国地域の援助の割合は、1998年には1.7%であったのが、2006年には1.0%に落ち込んでいる。</li> </ul>
<p>3. 「国別の援助戦略」の策定：民間協力にも配慮した包括的でビジブルな支援戦略を策定し、相手国・他ドナーに明示し、援助の効率化を図る。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国ごとに異なる開発ニーズ、発展段階やポテンシャルに応じて、援助戦略を立てる必要がある。</li> <li>・必ずしも日本が他国で策定しているような大掛かりな「国別援助計画」でなくとも、地域戦略と同時に「国別の援助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・太平洋島嶼国の国々は個別の開発ニーズを抱えている。</li> <li>・地域援助方針に沿って対象国ごとの日本の援助重点分野は策定されている。</li> <li>・日本側の実施体制としては、審査指</li> </ul>

<sup>6</sup> 政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)。

	<p>戦略」を策定する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「国別の援助戦略」を通じて、相手国の実情に即したきめ細やかな質の高い援助を実施するとともに、相手国や他ドナーに対しても日本の援助政策をビジブルに示すことで、日本の援助政策への理解を深めてもらうことが可能となり、これを踏まえた上での援助調整や案件の要請が可能となる。また、これにより援助の効率化が期待できる。</li> <li>・ODA<sup>6</sup>のみで解決できる課題は限られており、民間協力にも配慮した包括的なアプローチをとる必要がある。</li> </ul>	<p>針、事業展開計画(ローリングプラン)が有効に働いている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・他方、日本の援助方針について、相手国・他ドナー側には、明確なイメージがないとの声があり、これにより日本の方針が正確に理解されず、援助の透明性や効率化において支障をきたしている。</li> <li>・先方政府、他ドナーにとって、援助調整を図る上で日本の国別援助戦略が明確であることが望ましいとの声がある。</li> <li>・日本と各太平洋島嶼国との協力関係を更に発展させるには、ODAのみならず、投資や貿易を含めた民間協力(入漁料交渉、観光促進、航空路線の確保等)も必要としている。</li> </ul>
<p>4. 焦点を明確にしたプログラム化の推進： 上記の2つの重点分野に基づき、プロジェクトやスキームの連携によるプログラム化を行い、援助の効率化、効果を高める。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「国別の援助戦略」を策定し、これに基づき、援助重点分野を整理し、目標体系図を作成した上で計画的にプログラム化を図る必要がある。</li> <li>・各プログラムにおけるプロジェクトやスキーム間連携を体系化、強化する必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国別援助計画の欠如により、目標体系図が作成されていない。</li> <li>・本評価の過程で「想定される目標体系図」を作成した結果、事後的に「プログラム」とみなすことが出来る案件が確認された。</li> <li>・他方、評価対象年度では明確にスキーム間での連携が図られている事例が少ない。</li> </ul>
<p>5. ボランティア専門家(仮)の創設とJOCVの戦略的投入： 優先分野と地域を選定し、専門性の高いボランティアを中心に集中的に配置するとともに、ボランティアベースでの広域協力を行う。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多くの太平洋島嶼国においてはJOCV/SVによる支援が機能している。</li> <li>・援助効果を更に高めるためには、広く薄く投入するのではなく、優先分野と地域を決めてそこに集中的な投入をすることを検討する必要がある。</li> <li>・最もニーズの高い地方へのJOCV/SV派遣を可能にする受入れ体制強化が必要である。</li> <li>・集中的投入と同時に連携を調整する役割を担うのに十分な専門性を持った人員を配置する必要がある。調整を行う人員には、より高度な知見が必要とされるため、現行のシステムでのSV、またはフィールド調整員<sup>7</sup>を更に発展させ、ボランティア専門家(仮)<sup>8</sup>を創設し、これを充てることが望ましい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・JOCV/SV派遣は技術水準がマッチしており裨益効果が高く、また顔の見える支援であることから相手国側の評価も高い。</li> <li>・島嶼国の地理的特徴から、実施・受入れ体制が十分整っていないため、現状では地方への展開が困難である。</li> <li>・地理的に離れているため、隊員間の直接的な連携がとりにくい。</li> <li>・SVは必ずしもJOCVの調整の役割を担う目的のボランティアではなく、フィールド調整員は、ボランティアの位置付けではない。</li> <li>・APSD<sup>9</sup>の自給農業振興の地域開発プロジェクトではJOCV派遣、無償案件との連携が模索されている。</li> <li>・JOCVは、広域研修等のスキームを活用し、地域レベルでの連携を図ることを模索している。</li> </ul>

<sup>7</sup> 「フィールド調整員」は、特定のプログラムに位置づけられている複数のボランティアを対象に、当該ボランティアの活動に対する種々の支援を行うと共に、関連分野・セクターに関する知識・経験・現場感覚を活かして当該プログラムのうちボランティア事業に関する部分の運営管理を行う。2005年10月から、従来のボランティア調整員の一形態(現場型の調整員)として派遣を開始している(出所:国際協力機構(JICA:Japan International Cooperation Agency)ホームページ情報による)。

<sup>8</sup> 「ボランティア専門家(仮)」は、特定の地域・分野に対するJOCV/SVの集中的投入を実施する際、1. 当該国・地域への知見、2. 現地で普及可能な適正技術、3. コーディネーターとしての柔軟性・機動力、を有する比較的若い人材を登用し、ボランティア間の連絡・調整を担うことを目的とするボランティアの一形態(調整型のボランティア)を念頭に置いている。

<sup>9</sup> 特定非営利活動法人 エーピーエスディ(APSD:Asia Pacific Sustainable Development)。

<p>6. NGO/市民社会との連携強化、及び現地 ODA タスクフォースを中心とした迅速で機動的な草の根無償、草の根技術協力の活用を行う。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ NGO/市民社会との連携によるグッド・プラクティスのスケールアップが重要である。</li> <li>・ 国自体の規模が小さく、さらにその中に小さな村落が多数分散している島嶼国においては、適切な規模の案件を機動的に実施することが望ましい。</li> <li>・ 小額の案件(500 万円以下)については本省の決裁を仰ぐのではなく、現地 ODA タスクフォース等で議論の上、決裁・実施する等の工夫を行い、プロセスの迅速化、案件の小型化を図る必要がある。</li> <li>・ 地方部においても案件の形成、実施、フォローアップを手厚く行うことのできる体制を構築することが必要である。</li> <li>・ 草の根無償、草の根技術協力の地方での案件実施体制の強化及びフォローアップ・評価の充実のためには NGO/市民社会との連携が必要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ NGO/市民社会は現地の課題やニーズに即した内発的で独創的なプロジェクトを行っており、こうしたグッド・プラクティスを草の根無償案件、草の根技術協力との連携によって充実させることは有効である(例:ソロモン APSD の自給農業の振興・地域開発活動)。</li> <li>・ 他ドナーの「小規模プロジェクト」と比較して1件当たりの金額が大きい一方で、実施件数が少ない。</li> <li>・ 草の根無償では、各案件について本省決裁を仰がなくてはならず、迅速性に欠け、行政コストもかかっている。</li> <li>・ 首都から離れた地方部で実施するには実施体制が不十分であり、現場視察等が十分に行えない等の理由から遠隔地の案件の採用が困難なケースが見受けられる。</li> <li>・ NGO/市民社会と草の根無償案件との連携には実績があり、グッド・プラクティスとして当該地域で有効なことが証明されている(例:ソロモン APSD の活動との連携、市民社会のコネクションを活用した案件フォローアップ等)。</li> </ul>
<p>7. キャパシティ・ディベロップメントを通じて、特に開発政策の基礎となる情報収集・分析能力強化への支援を行う。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人材育成やインスティテューションメモリの拡充を図り、指標データ収集能力向上を支援する必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府機関の人材の能力不足あるいは不十分なインスティテューションメモリにより、太平洋島嶼国の統計データ収集能力は低いため、援助の有効性を測る指標の信頼性が十分でない。</li> <li>・ 例えば、防災分野で GIS<sup>10</sup>を活用する技術が地域機関(USP)<sup>11</sup>にはあるが、各国のデータが揃っていない。</li> <li>・ このため、開発課題のプライオリティづけや、これに基づく支援要請のプライオリティづけが十分とはいえない。</li> </ul>
<p>8. ビジネスでセクターワイドな広域支援のスケールアップ・プログラム化の促進:マルチ・バイ協力の推進、グッド・プラクティスの広域化、広域の環境セクター支援のための基金の設立。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ マルチ・バイ協力に加え、広域案件を中心とした重点分野の更なるプログラム化を進める必要がある。</li> <li>・ 拠点国以外の受入れ国におけるフォローアップを拡充する必要がある。</li> <li>・ 環境等、他ドナーが取り組んでいない重要課題に対する広域でのセクターワイド支援は日本の援助の独自性を示す上で重要である。そのために、日本太平洋環境基金(仮)といった目的を明確にした基金を、SPREP<sup>12</sup>等の地</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 既存のマルチ・バイ協力に基づく広域案件は効率性の面から有効である。</li> <li>・ 実施レベルでは、広域案件を中心として重点分野のプログラム化が行われている。</li> <li>・ 広域案件の今後の課題は、拠点国以外の受入れ国での展開・フォローアップにある。</li> <li>・ 国ベースの一般財政支援(例:米国のコンパクト)、SWAp<sup>13</sup>(例:ソロモンにおける保健、教育分野)は既に実施さ</li> </ul>

<sup>10</sup> 地理情報システム(GIS:Geographic Information System)。

<sup>11</sup> 南太平洋大学(the University of the South Pacific)。

<sup>12</sup>太平洋地域環境計画(SPREP:South Pacific Regional Environmental Programme)。

	域機関とも協力して設立し、日本のODAの実績を向上することを検討する必要がある。	れており、日本がこれら既存の枠組に積極的に加わることの意義、必要性は必ずしも明確ではない。 ・ADB <sup>14</sup> の日本特別基金への認知度は必ずしも高くない。
9. 日本の援助政策・案件の更なる認知度の向上のための取組を行う。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本の援助政策の認知度を上げるための「国別の援助戦略」の策定が必要である。</li> <li>・また、ADBが作成しているような相手国の現状や開発課題の分析とこれに対する日本の支援を簡潔にまとめたパンフレット等を作成するなど、更なる広報が必要である。</li> <li>・相手国側の援助調整プロセスを円滑にするために、日本の援助実施状況の連絡・報告を十分行う必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本の援助政策、実施案件について、国別援助計画がないこともあり、必ずしも十分な認知がされていないケースがある。</li> <li>・ADBにおける日本信託基金による実施案件が日本の援助と理解されていないケースがある。</li> <li>・草の根無償は、直接被援助団体とコミュニケーションをとるため、実施状況を援助受入れ窓口省庁、セクター省庁が十分把握していないケースがある。</li> </ul>

### 1-3 フィジー(グループ 1)に対する援助への提言

ここでは、フィジーを事例に、1-1 で示した 3 段階の開発ポテンシャルのうち、グループ 1 の島嶼国への提言を行う。

まず、この提言の基礎となる本評価調査で得た教訓を以下に示す。

1. 限られたリソースの有効活用を行うため、実施レベルでは各援助重点分野に対する重み付けが行われている。政策レベルでもこれをサポートする必要があり、日本の援助に優位性が認められる分野、相手国の開発課題に即した分野に焦点を当てた援助を行う必要がある。
2. 援助リソースの限られる太平洋島嶼国地域では、フィジーを拠点とする広域支援は有効なスキームであり、フィジーの広域協力拠点としての能力を高める必要がある。
3. 日本の援助方針について、先方政府、他ドナーの認知度は高くなく、より明確な国別の援助戦略を策定し、対外的に周知を促す必要がある。
4. フィジーにおいて、JOCV/SV 派遣、草の根無償といった、いわゆる草の根レベルに裨益(ひえき)するスキームは、小規模とはいえ大きなインパクトを持つ主要な援助スキームである。その一方で、最もニーズの高い地方/離島での実施には、現状の実施・受入れ体制、限られたリソースでは困難が伴う。

<sup>13</sup> セクター・ワイド・アプローチ(SWAp: Sector-Wide Approach)。

<sup>14</sup> アジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)。

### 1-3-1 広域協力の拠点としての能力強化(人づくり=教育・保健、防災)と、ニーズの高い課題(「食と職」、観光)への対応

フィジーにおける援助重点分野は、現在、沖縄パートナーシップの5重点分野を基本として、その下のサブセクター・レベルでフィジーの国別課題に対処する項目が設けられている。しかし、実施レベルでは、資金、実施体制(日本側及び相手国側)の制約から、すべての重点分野にリソースを平均的に配分するのではなく、核となる案件がある分野については、その案件を中心としてプログラム化を図り、それ以外の分野については、JOCV/SV 派遣、研修、草の根無償といったスキームによりカバーする体制が敷かれている。こうした実施面での選択と集中の試みは、対フィジー援助方針にも反映されるべきであり、政策面でも以下のとおり、広域協力の拠点としての能力強化とニーズの高い課題への対応の2点に焦点を当てることでリソースの分散を防ぎ、より手厚い支援の実施が可能となる。

#### 広域協力の拠点としての能力強化

フィジーにおいて日本の援助が優位性を発揮する分野(重点分野)として、まず、既に実績があり、相手国にも認知度の高い人づくり(保健、教育)、防災分野への継続した支援が挙げられる。フィジーは、人づくり(保健、教育)及び防災分野の広域支援の拠点国に位置付けられているが、援助リソースに限られた太平洋島嶼国地域において、こうした地域協力の拠点を設けた援助スキームは、効率性を図る上で大変有効であることが確認された。なお、フィジーがこれらの分野の広域協力の拠点となる前提として、焦点を明確にした地域戦略、地域の他の島嶼国との連携の強化、マルチ・バイ協力、地域機関との連携、及びフィジー国内におけるキャパシティの向上とこれら重点分野での開発の促進があげられよう。

#### 保健と広域協力

現在、フィジーを拠点国とした「太平洋予防接種事業強化プロジェクト(J-PIPS)」では、育成されたコア・トレーナー(フィジーで研修を受けた各対象国の人材)が各国で研修を展開する段階に至っている。今後、J-PIPS の効果を域内各国に普及するためには、各国での研修展開のフォローアップを確実に行うことが重要である。また、フィジーの近年における新たな課題の顕在化(生活習慣病の急増等)を踏まえた、今後の協力における手法等を示す必要がある。

#### 教育と広域協力

高等教育分野では、同じくフィジーを拠点国とする「南太平洋(USP)大学遠隔教育ネットワーク強化プロジェクト」、「USP 情報技術センター整備計画」が実施され、援助受入れ機関である USP から日本の継続的で柔軟な支援プロセスが高い評価を受けている。その一方で、現地調査では、拠点国であるフィジーの施設整備、人材育成が着々と進む中、受け手側のキャンパス(ソロモン)の受入れ能力(設備、人材)の不十分さが確認された。遠隔

教育の有効性を十分に発揮するためには、拠点のみならず受け手側のキャパシティを向上することが肝要であり、今後、受け手国も含めた遠隔教育支援を展開・発展させる必要がある。また、基礎教育分野においては、JOCV/SV 派遣による技術移転や草の根無償による学校建設等において成果を上げており、引き続きこれらのスキームの活用を進めるとともに、今後は現金収入を得るための人的資源の確保の観点から、スキル教育の拡充を図ること、そして、JOCV の広域研修制度を活用したボランティアベースでの広域協力の展開を促進することが重要である。

### 気候変動・防災と広域協力

気候変動に対する取組については、気候変動の影響の緩和を目的として、特に日本が優位性を持つ防災に特化して支援することが望ましい。まず、日本は防災に関する知見を最大限に活用し、2005 年 1 月の国際防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組 2005-2015」の着実な実施とそのための国際協力を推進することを明言しており<sup>15</sup>、気候変動がもたらす自然災害に対して脆弱な太平洋島嶼国地域に対する支援を強化する必要がある。日本は、これまでにフィジーを拠点国として「気象予警報能力強化及びネットワーク作り」により、防災分野の人材育成を行ってきた実績がある。また、USP でのヒアリングでは、同大学が GIS を利用したサイクロン等自然災害の危険性を事前に予測する技術を有しているものの、利用に必要な太平洋島嶼国各国の空間情報が揃っておらず、その適用が困難であることが確認された。こうした空間情報のデータベース構築への支援を含めて、日本のこれまでの経験を活かした援助が促進されることが期待される。さらに、防災を含む環境分野におけるセクターワイドな広域協力を行うため、「日本太平洋環境基金（仮）」を設立し、SPREP をはじめとする地域機関とも協力して、キャパシティ・ディベロップメントやプログラムアプローチによる援助を支援していく必要がある。

### ニーズの高い課題への対応

次に、フィジーにおいてニーズの高い緊急の開発課題であり、かつ日本が優位性を持つ分野として、食料安全保障（漁業）及び観光への対応が挙げられる。

### 食料安全保障（漁業）における「食と職」

食料安全保障については、特に、漁業における日本の援助の優位性が認められる。日本は過去に、「漁業振興計画」（1979 年度）、「地域漁業開発計画」（1981、1983、1988、1989 年度）、「ラオトカ漁港整備計画」（1986 年度）、「南太平洋大学海洋研究施設整備計画」（1996 年度）といった無償資金協力、水産養殖に係る技術協力（1981 年度-1987 年度）等を実施してきた。また、農林水産部門における専門家派遣、研修員受入れ、漁業分野での SV 派遣を継続的に実施している。これらの日本の援助は、カウンターパート、受益者から、水産資源の持続可能な利用を促進する技術移転として高く評価されている。フィジーの所得水準が高い等の理由から、近年、大型の無償資金協力は実施されていない

---

<sup>15</sup> 外務省ホームページによる。

が、引き続き、インフラ、人材育成におけるフィジー側の日本に対する期待は高い。また、USPにおいてはSV(水産物加工、養殖)が、現地の状況・ニーズに即した技術を移転する取組を行っており、カウンターパート、受益者から非常に高い評価を受けている。以上のような持続可能な水産資源利用を促進する取組は、フィジーの安定的な食料及び現金収入(「食」と「職」)の確保につながると考えられる。

## 観光

観光については、フィジーの貴重な外貨収入源であるにもかかわらず、近年の政治的混乱から安定的な産業として発達していない。直近の2006年12月のクーデターにより、観光業をはじめとするフィジーの基幹産業は軒並み低迷し、2007年のGDP成長率は、-3.9%になった。また、2009年3月28日をもって成田/ナンディ線が運航停止となることが決定され、日本からの観光客の減少が予想される。こうした状況下では、民生を安定させる取組(保健、教育等)による市民社会の活力回復を促すことに加えて、フィジーの観光セクター開発支援を行い、経済回復を促進することが重要である。既に観光は、重点分野「経済成長」の下で取り組まれているが、ODAのみならず民間セクターとの連携も視野に入れた援助を更に促進することが求められる。

以上に挙げた人づくり(教育、保健)、気候変動・防災、そして食料安全保障(漁業)における「食と職」及び観光の各分野は、フィジーの開発ニーズに適合し、かつ日本のこれまでの実績、知見が十分活用できる分野である。こうした分野に特化した援助の実施を、政策面でも明示化しサポートすることで、より裨益効果の高い、手厚い支援が可能になる。

また、J-PIPS、USP 遠隔教育支援の事例からも明らかなように、地域機関を巻き込んだ広域案件をコアにしたプログラム化を進めることは、リソースの制約を克服し、相手側のオーナーシップ及び取組の持続性を高める有効な手段であると考えられる。特に、J-PIPSの例にみられるように、マルチ・バイ協力(国際連合児童基金(UNICEF: United Nations Children's Fund)、世界保健機関(WHO: World Health Organization)等)の広域案件を採用することで、他ドナーとの連携が促進され、リソースの拡充も図ることができる。したがって、上記、各分野に焦点を当てることと並行して、マルチ・バイ協力を中心としたプログラム化を進めること、フィジーの地域拠点としての能力強化を図ることが重要である。

### 1-3-2 国別の援助戦略策定による日本の援助政策のビジブルな明示ー重点の明確化によるプログラム化、効率化と援助調整の促進

日本は、先述のとおり沖縄パートナーシップを基にした援助方針を策定しているものの、相手国政府関係者、他ドナー関係者の認知度はおおむね低い。日本側の実施プロセスにおいては、国別援助計画がないことで支障を来たした例は確認されなかったが、その一方で相手国政府の援助調整プロセス、他ドナーとの連携促進の観点から、日本の対フィジー

援助政策を明示化することが望まれていることが現地調査で確認された。また、日本の援助の特徴(継続的で手厚い支援、施工の確実性・成果物の質の高さ、地域密着型の顔の見える支援)が高い評価を受ける一方で、日本が強みを発揮する分野に対する認識は、余り高くはなかった。

こうした状況を改善するため、1-3-1 で提案した重点分野に政策的な焦点を当てることを行った上で、これらを相手国政府、ドナー関係者にビジブルに明示するための対外的な国別の援助戦略を策定する必要があると考えられる。対フィジー援助方針の内容は、フィジー政府関係者との協議、及びドナー会合の場等を通じて発信されているものの、各関係者が日本の重点分野について十分に認知されるには至っていない。現在、フィジーは暫定政府下にあり、現時点で明確な計画を策定することは困難であるが、今後、政治の不安定性が改善され、他ドナーも積極的な支援を開始する際には、日本も援助の焦点や重点分野をはっきりと示した国別の援助戦略を策定し、対外的な周知を目指すことが、日本の援助の優位性を示す有効な手段であると考えられる。

### 1-3-3 JOCV/SV 派遣のプログラムにおける位置付けの明確化ーボランティア専門家(仮)による連携強化とリソースの「選択と集中」

現地調査において、JOCV/SV 派遣は、地域密着型のスキーム、日本の「顔の見える援助」の代表として、カウンターパート、受益者から高い評価を受けていることが確認された。また、フィジーの人口に対する派遣数の割合は、他地域のそれと比べて高いため、草の根スキームとは言いつつも、ボランティアの知見を活かした技術移転の波及効果が極めて高く、重要なインプットとしてとらえられていることも分かった。

その一方で、現在の受入れ体制では、最もボランティアが必要とされる地方への派遣が困難であること、同じ職種のボランティア間の連携による派遣効果の向上が十分でない事例があることも確認された。

既にフィジーに対する援助の重要な役割を担う JOCV/SV 派遣の効果を更に上げるためには、まず、必要とされる地方への積極的な派遣を可能にする受入れ体制、ボランティア間の連携を促進する実施体制の整備が求められる。このためには、国別の援助戦略の各セクター・プログラムにおけるボランティアの役割を明確にし、「選択と集中」を行った上で、リソースを傾注する分野・地域等を特定し、同じプログラムに従事するボランティアの連絡・連携を調整する人員を配置することが必要である。調整を行う人員には、より高度な技術・知見が必要とされるため、現行のシステムにおいては SV、または、フィールド調整員を充てるのが考えられるが、1)SVはボランティア間の調整が本来業務とされていないこと、2)フィールド調整員については従来のボランティア調整員の待遇であり、ボランティアではないこと等の制約がある。したがって、1-2(太平洋島嶼国地域共通の援助への提言)で提

案したとおり、専門性・地域の知見を有し、比較的若く機動性のあるボランティア（「ボランティア専門家（仮）」）を上記業務に従事させるシステムを導入することが一案として考えられる。このように、プログラム内でのボランティアの位置付けを明確にし、ボランティア専門家（仮）によるボランティア間の横の連携を促進するシステムを採用することで、プログラム目標により沿った活動が可能になり、必要とされる地方への「選択と集中」によるボランティアの投入を行うことができ、より一層の成果を挙げることが期待される。

#### 1-3-4 草の根無償の実施体制強化－ニーズの高い地方・離島での現場主導による実施の効率化

草の根無償は、有償資金協力、一般無償資金協力、技術協力プロジェクトに比べて規模が小さく、市民社会のニーズを補完的に汲み上げるスキームとして一般的に位置付けられているが、フィジーを含む太平洋島嶼国においては、裨益（ひえき）効果の高い、重要なインプットとして相手国に認識されている。フィジーでは、主として教育、保健分野の施設・機材整備が実施されており、現地調査では教育省、保健省に高く評価されていることが分かった。

その一方で、現在の実施体制では、フォローアップを十分に行い、説明責任を担保するとの理由から、地方での実施は限定的である。こうした草の根レベルに裨益（ひえき）するスキームが必要であり、しかも金額的には小規模であっても高い裨益（ひえき）効果が見込まれる地方での実施を進めることは、JOCV/SV 派遣の場合と同様、日本の顔の見える援助を促進する上で重要である。他方、日本の援助の特徴とされる案件の確実性、柔軟性、フォローアップの充実を地方・離島での実施において確保することは、現在の体制では困難である。

したがって、案件の形成、実施、フォローアップ等を手厚く行うことのできる体制を構築することが求められる。現地調査では、NGO との連携や現地コンサルタントと委嘱契約を行う等の柔軟な対応により、より適切な実施プロセスが行えるとの意見が出された。

また、2002 年度までは 500 万円以下かつ特定分野の案件については在外公館が実施の可否を決定し本省へ報告する規定であったものが、2003 年度以降、すべての案件について本省での承認・決定が行われることになったが、これにより本スキームの足の速さが制限されたとの意見がなされている。一方で、候補案件の適正な実施、また、日本の予算の適正な執行のためには、着手前の実現可能性の検証を十分行うことが必要との指摘もある。このため、引き続き、在外公館の負担軽減を考慮しつつ、より機動的な案件形成・実施を地方でも行うことができるような手法を検討し、効率化を促進することが必要であると考えられる。

## 1-4 ソロモン(グループ 2)に対する援助への提言

次に、ソロモンを事例に、1-1 で示した 3 段階の開発ポテンシャルのうち、グループ 2 の島嶼国への提言を行う。

まず、この提言の基礎となる本評価調査で得た教訓を以下に示す。

1. ソロモンでは、伝統的な自給自足経済による生活と現金収入や仕事を創出する近代的開発との調和は不可欠であり、ソロモンにおける「食」と「職」の確保を図るかぎとなる。
2. 民族紛争(「エスニック・テンション」)後のインフラ整備について、そのタイミング、内容に関して日本の支援の果たしている役割が高いことが明らかとなった。今後は、復興フェーズにおける支援から、より自立的発展を促す支援へと変化するが、引き続きソロモンの発展段階に合ったきめ細かな支援が望まれる。
3. 「地域開発」、「食料安全保障」を達成する上で重要な役割を果たすのが NGO/市民社会である。APSD による自然循環型農業普及事業は NGO/市民社会との連携のグッド・プラクティスの 1 例であり、今後こうしたグッド・プラクティスのスケールアップを図る必要がある。
4. ソロモンにおいて、JOCV の果たす役割が大きい事が確認された。ただし、ソロモンは多くの陸島、洋島(火山島、サンゴ礁)からなる国家であることから、JOCV の分散投入は、成果が見えにくくなる恐れがあり検討が必要である。
5. 民族紛争(「エスニック・テンション」)以降の復興フェーズでは、日本のタイムリーで迅速なインフラ整備が評価を受けた。今後は、基幹インフラの整備を主眼とした復興フェーズから、経済の自律発展性を一層後押しするインフラ整備が求められる。

### 1-4-1 「食と職」の確保に資する援助を一伝統的な自給自足の生活をベースとし、近代的な現金収入の手段を得る取組に対する二重戦略の支援

ソロモンでは、自給自足的な生活が今も見られ、生活基盤の確保、食の確保に貢献している。一方、若者は都会の生活や現金収入を得ようと首都ホニアラを中心に都会に出て職を得ようとする。しかし、首都ホニアラにはこうした若者を吸収するだけの十分な職がない。

そこで、グループ 2 に分類されるソロモンにおいては、伝統的な自給経済による食料確保といった自給自足の生活をベースとして、雇用による現金収入確保が可能となるような近代的開発を推進する二重戦略(デュアルトラック)による開発支援が望まれる。すなわち、「食」と「職」を分離して考えるような開発ではなく、「食」と「職」の確保を同時に実現できるような複眼的思考の開発の発想である。このためには、1-2 で提言した「食と職」分野への支援を複合的に行うことが重要である。

#### **1-4-2 地域開発を通じた紛争要因の除去－都市と地方との格差を是正する取組への支援**

1998 年末から 2003 年にかけての民族紛争(「エスニック・テンション」)は、マライタ島からガダルカナル島に職を求めて出てきた住民とガダルカナル島に暮らす住民との間における激しい対立であった。そのため、地域開発を進め、地域間格差をなくすことによって、首都ホニアラを中心とする、ガダルカナル島への人口の集中を防止することが開発目標の 1 つとされた。「アウキ市場及び棧橋建設計画」(無償資金協力)は、マライタ島の経済発展に役立ち、都市と地方との格差是正につながる案件であり、上記開発目標に合致する好事例といえる。今後も、こうした地域間の開発のバランスを考慮した支援が必要である。

#### **1-4-3 NGO/市民社会と連携した「地域開発」と「食料安全保障」－グッド・プラクティスの構築とスケールアップへの支援**

1-4-1、1-4-2 で提案した「地域開発」、「食料安全保障」への支援を効果的なものにする上で重要な役割を果たすのが NGO/市民社会である。「マライタ州に於ける持続可能な地域開発を目指した定置型有機農業普及の為の支援事業(草の根技術協力)」では、現地に根付いた活動で技術普及を継続している APSD が、普及事業(パーマカルチャーセンター)を日本の援助スキームによって実施している。自然循環型農業を採用し、人々の生活環境にある自然物を有効利用することにより、焼畑よりも比較的安定した定置型農業を通じて換金作物と自給用作物の収量を確保することを目指しており、自給経済の強化という現地のニーズを適切に汲み上げたグッド・プラクティスである。現在、JICA ソロモン支所は、同事業をソロモンにおける地域開発モデルを作るためのパイロット事業と位置付け、他の援助スキームとの連携を検討している。こうした、現地の人々の視点からのニーズを汲み上げるグッド・プラクティスの構築・スケールアップを NGO/市民社会の主導で支援することは、ソロモンの地域開発、食料安全保障を担保する上で極めて重要である。

#### **1-4-4 JOCV の集中的投入とボランティア専門家(仮)による目に見える成果を目指す**

ソロモンは多くの陸島、洋島(火山島、サンゴ礁)からなる国家であることから、JOCV の分散投入は、ともすれば成果が見えにくくなる可能性がある。このような状況を防ぐためにも、JOCV の集中的投入により、グッド・プラクティスを作り、それを他の州や地域に広めるといった工夫を行うことで目に見える成果を目指すことが必要である。この際、1-2 で提言した「ボランティア専門家(仮)」を調整役として配置し、JOCV 間の連携を密にし、効果を高めることも検討すべきである。

#### 1-4-5 復興・緊急援助から自立的発展につながる焦点を明確にしたインフラ整備支援への展開

2003年以降の民族紛争(「エスニック・テンション」)後の復興フェーズでは、「国際空港修復計画」、「ホニアラ電力供給改善計画」、「ガダルカナル島東部橋梁架け替え計画」(すべて無償資金協力)など、日本のタイムリーで迅速なインフラ整備が評価を受けた。また、2007年4月の震災・津波による被害では、緊急無償資金協力による緊急援助物資供与や日本 NGO 連携無償資金協力による復興支援などが大きな成果をあげている。今後は、基幹インフラの整備を主眼とした復興フェーズや震災・津波被害に対する緊急支援から、経済の自立発展、都市と地方の格差の縮小といった、焦点を明確にしたインフラ整備への展開が求められる。

#### 1-5 補論 環礁国(グループ3・極小島嶼国)への支援のありかた

最後に、環礁国(マーシャル、ツバル、キリバス)を事例に、1-1で示した3段階の開発ポテンシャルのうち、グループ3の極小島嶼国への提言を行う。グループ3については、既述のとおり現地調査を行っていないため、文献等による調査に基づいて、補論として支援のあり方を提言する。

##### 1-5-1 環礁国の特徴と支援の方向性:グローバル化による様々な脅威からの保護とエンパワメント

島嶼国分類のグループ3に含まれる極小島嶼国は、国土や人口規模が極めて小さいため、通常の産業開発が難しく、自立は困難であると考えられる。極小国と同様の条件にあるクック諸島やニウエ等のように、ニュージーランドに主権の一部を委任することによって非独立国となる一方で恒久的な財政拠出を確保する方向に進んだ場合があることから独立国家として成り立っていくことの困難さがうかがえる。他にも米国との自由連合協定を持つミクロネシア、マーシャル、パラオも財政援助を受けている。

したがって、このような極小島嶼国に対しては、国土面積や人口の規模が大きく、自国内に開発に活用できる資源が存在するフィジーやソロモン等の国々とは、開発の方向性や、それを支援するための援助のあり方についても大きく異なる。

なかでも本評価で分析の対象としている環礁国(マーシャル、ツバル、キリバス)は、グローバル化によって気候変動をはじめ環境や経済の面で様々な脅威にさらされ、脆弱性が増している。したがって、グローバル化による様々な脅威からの保護とエンパワメントという観点から「食と職」及び「環境と防災」に焦点を当てた支援が求められている。

### 1-5-2 「食と職」における保護とエンパワメント

環礁国においてはその経済の脆弱性のために、他の島嶼国にもまして、「食」つまり基礎生活分野(BHN: Basic Human Needs)である水や食料の確保が重要である。これらの国々においては自給経済が生活の基盤となっており、BHNを充足させ、グローバル化による経済変動に対するセーフティ・ネットを確保するためにも伝統部門の強化が必要となる。また、インフラについてはBHNを充足するための生活関連の基礎的インフラに特に焦点を当て、草の根無償等を機動的に活用して整備する必要がある。

他方、近代部門の成長は上述の通り非常に困難であるため、「職」すなわち雇用による現金収入の機会が移民や海外での就労と送金が重要となる。したがって「人づくり」、特に教育においては、こうした海外への出稼ぎや移民による雇用機会を増大するための基礎教育及びスキル教育を、JOCV/SV の投入や NGO との連携において充実していくことが重要である。

さらに、太平洋島嶼国とりわけ環礁国においては、産業開発が困難なため、入漁料等のレント収入の安定的確保とそのための水産資源の有効活用も重要となる。これら送金やレント収入等については ODA だけでは十分に対応できない非 ODA 分野への配慮も重要である。

### 1-5-3 「環境と防災」における保護とエンパワメント

環礁国においては、気候変動の影響や国土の制約等により、環境面においても脆弱性が高い。まず、環礁国は国土が小さく海拔も低いため、気候変動による深刻な脅威(水没、高潮、台風等)が懸念され、これに対する対応が喫緊の課題である。防災においては、広域的な視野に立った GPS 等を利用した監視システム、早期警戒システム及び JOCV や NGO によるコミュニティベースでの防災教育等が重要である。

次に、廃棄物処理も限られた国土の中では深刻な問題であり、土地利用の見直しとも関連して優先して取り組むべき課題である。その際、一国だけで取り組むのではなく、サモアの廃棄物案件のグッド・プラクティスに学ぶ等、広域的な視野を持って取り組んでいく必要がある。

また、こうした「環境と防災」分野への取組を広域的な視野で強化するために、日本太平洋環境基金(仮) 目的を明確にした他ドナーが取り組んでいないビジブルなセクター支援をおこない、相手国の環境セクターの財政基盤の向上やキャパシティ・ディベロップメントを図るとともに、プログラム化された支援を行っていく必要がある。

表 1-3 太平洋島嶼諸国開発ポテンシャル別分類

	国名	特徴・可能性	人口 (万人)	陸地面積 (km <sup>2</sup> )	海洋面積 (1,000 km <sup>2</sup> )	1人あたりGDP (USドル)	産業・資源・財政基盤
グループ1	パプアニューギニア	天然ガスを含めて鉱物資源の埋蔵量が豊富で資源的には大国。だが、近代的諸制度や物資の流通が十分に行き届いていない地域の安易な開発は国民生活を混乱させる危険が大。	590	462,243	3,120	926	銅、金、木材、コブラ、コーヒー、ココア。
	フィジー	砂糖と観光が二大産業。既に都市部では近代経済が定着。資金援助より技術、民間の経済協力が必要。PIF事務局が所在する等、太平洋島嶼国地域の拠点としての位置づけにある。	80	18,272	1,290	3,170	砂糖黍、精糖業、金、漁業、木材、観光業、軽工業、コブラ、バナナ、ココア。
グループ2	ソロモン (後発開発途上国(LDC: Least Developed Countries))	地方では、近代的社会制度が十分でないため、開発には注意が必要。国土が比較的広く、木材、漁業資源は豊富。将来的には資源開発の可能性あり。自給経済が重要。地域格差やエスニックテンションといった問題も抱えている。	50	27,556	1,340	661	漁業、コブラ、パームオイル、木材、ココア。
	バヌアツ(LDC)	フランス人が開発した商品作物、牧畜業が産業化している。これを国民が引き継ぎ、輸出産業としている。	20	11,880	680	1,668	牛、コブラ、ココア、コーヒー。
	サモア(LDC)	コブラと若干の農産物以外の特別な産業資源なし。ただし、自給農業のバランスがよく、生存経済は豊か。穏やかな商品農業開発可能性あり。	20	2,935	120	1,980	コブラ、パームオイル、貝、魚、海外送金。
	トンガ	国内の小規模工業団地が成功。農業はカボチャ等が主要輸出産品であり、新たな輸出産品も検討。	10	747	700	2,319	コブラ、カボチャ、魚、海外送金、軽工業。
グループ3	キリバス (環礁国、LDC)	漁業開発可能性あり。国土が分散、環礁島のため産業開発困難。気候変動への対応が開発課題の一つ。自給経済が生計の中心。	10	720	3,550	1,287	魚、コブラ。海外送金。リン鉱石基金あり。
	ミクロネシア	漁業資源の産業化、島によって観光開発の可能性あり。4州に分散するため、人口、面積のわりに非効率。	10	701	2,978	2,183	コブラ、魚、タカセ貝。自由連合協定で米国の財政援助。
	パラオ	観光開発が有望。漁業の開発可能性あり。	2	494	629	7,267	観光、漁業。自由連合協定で米国の財政援助。
	マーシャル (環礁国)	国土すべてが環礁のため、産業開発は困難。廃棄物処理を含む環境保全も開発課題。自給経済が生計の基盤。漁業資源の開発可能性あり。	6	181	2,131	2,515	コブラ、魚、米基地収入自由連合協定で米国の財政援助。
	ツバル (環礁国、LDC)	環礁島のため産業開発困難。自給経済が生計の基盤。環境問題や気候変動による深刻な影響が懸念される。	1	26	900	2,834	コブラ、信託基金、援助。
	ナウル	資源枯渇後の国土開発困難。	1	21	320	2,625	リン鉱石、国外資金。

小林泉、「太平洋島嶼国論、第四章 島嶼援助論」の分類を参考とする。なお独立国ではない島嶼地域は含まれていない。人口：ODA データブック 2007、1人あたりGDP：ADB データ(2007年)による。