

## 第4章 総合評価と提言

### 4-1 総合評価

本評価においては、日本の対チュニジア援助政策を「政策」、「結果」、「プロセス」の3つの視点から評価を行った。前章までに記述した評価結果の要点を各々の視点ごとにまとめると以下のとおりとなる。

第一に、政策の視点においては、日本の対チュニジア援助政策の妥当性について、被援助国の政策・ニーズ、上位政策、他ドナー・国際社会の援助政策の3側面から評価を行い、いずれの側面においてもおおむねその妥当性が確認された。例えば、被援助国の政策・ニーズとの関係においては、日本の援助重点分野がチュニジアの開発計画の優先課題や現地ニーズに合致していたことが確認された。また、日本の上位政策との関係については、ODA大綱に掲げる「自助努力支援」といった理念や、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球的規模の問題への取組」といった重点分野との整合性が確保されていることが確認された。しかし一方で、民主化の促進や基本的人権状況に十分注意を払うといったODA大綱に掲げる原則との関係でいまだ改善の余地があることや、日本の対チュニジア援助政策のガイダンスとなるべきチュニジアやその周辺地域に対する日本の外交方針が必ずしも明確ではないといった点が確認された。

第二に、結果の視点においては、産業レベルアップ、水資源開発・管理、環境といった重点分野を中心に行われた日本の援助が、着実に効果をあげていることが確認された。ただし、個別セクターごとや国家経済全体へのインパクトを見た場合には、チュニジアがそもそも国家財政の大半を援助に依存するような国ではないこと、日本は第二位のドナー国とはいえ、ドナー全体に占める日本援助の規模は必ずしも大きくないことから、日本援助のインパクトを定量的に把握することは困難であった。とはいえ、チュニジア政府・援助受入機関担当者からは日本の援助の果たす役割の重要性や効果について評価する声が多く聞かれており、このような声は日本の援助の有効性の証左と言える。しかしながら、このような日本援助の成果について、チュニジア国内において必ずしも周知されていないことも課題として確認された。

第三に、プロセスの視点においては、日本の援助政策の策定・遂行・フォローアップに至る一連の過程でおおむね適切な手続きが踏まれていることが確認された。チュニジアにおいては、他の被援助国で見られるような定期的なドナー会合が開催されていないが、チュニジア政府が自ら強いイニシアティブを取ってドナーとの協議・調整を行っており、日本政府・援助機関もチュニジア政府当局者と緊密に連絡・連携して援助を遂行してきたことが確認された。また、日本と他ドナー・国際機関との間でも、アドホックな形ではあるが協議・連携が適切に行われていることが確認された。しかし一方で、日本の対チュニジア国別援助計画の内容が十分に共有されていないことが確認されたり、個別の援助実施手続きについて問題点が指摘されたりす

るなど、今後改善すべき点があることも確認された。

これらの個別の視点ごとに得られた評価結果に加え、本評価では、中進国に移行しつつある国（以下、準中進国）であるというチュニジアの性質に十分に配慮することが、総合的な観点において重要であることが分かった。

まず、準中進国に対する援助は、低所得国や低中所得国に対する援助とは異なる独自の意義を有することを再認識することが重要である。準中進国は、被援助国としての豊富な開発経験を持ち、かつ、援助供与国としての能力を持ちつつある国である。すなわち、チュニジアは、日本がより広い地域に対して援助効果を及ぼし、さらには日本とこれら地域との関係を強化するためのパートナーとなりうる国であるということであり、日本はこの重要性をしっかりと理解し、パートナーとして育成するための支援を行っていく必要がある。また、チュニジアが中進国に移行していく中で、日本としては、対チュニジア援助に期待する成果を単に同国の経済発展や格差是正だけに求めるのではなく、同国一国の枠を超えた広い波及効果を含めてとらえることが重要である。チュニジアのように発展段階が進んだ国に対しては、格差是正といった開発のゆがみを是正する援助も重要であるが、加えて、国際的な課題・地球規模の課題に貢献するための援助がますます重要となってくる。さらに、チュニジアを地域や国際社会における連携パートナーとしていくことに伴い、単に援助国と被援助国という関係を越えた協力関係を進めるための効率的・効果的なプロセスの在り方を考えていく必要があるだろう。

以下では、このような総合評価結果を踏まえ、日本の対チュニジア援助、ひいては日本援助全般の改善に資するよう提言を行う。

#### 4-2 提言

##### **提言1: 中東、アフリカ等周辺地域との外交関係強化のための対チュニジア ODA の位置付けの明確化と活用**

ODA が重要な外交ツールの1つであることを踏まえれば、日本外交における対マグレブ外交の位置付けを明確にした上で、マグレブ地域内におけるチュニジアの位置付け、さらには対チュニジア外交政策上の ODA 政策の位置付けを明確にすることが望ましい。

チュニジアは、中東の国、アフリカの国、そして地中海の国という3つの顔を持つ国であり、これら周辺地域との関係を強化するための拠点としての役割が期待できる。したがって、チュニジアに対する日本の ODA は、日本と同国との関係強化に加えて、日本とチュニジア周辺地域との関係強化やこれら地域の安定に向けた両国のより高い次元の提携に資するように実施されることが望ましいと考える。

例えば、中東の国、アフリカの国という側面においては、中東、アフリカ地域を対象とした日本とチュニジアとの三角協力のさらなる推進により、日本と中東、アフリカ地

域の関係強化を推進していくことが期待される。また、TICAD や NEPAD (アフリカ開発のための新パートナーシップ) といった地域協力枠組みにおいて ODA を活用した連携を行うことも考えられよう。

さらに、地中海の国としての側面においては、フランスをはじめとする欧州諸国との連携・協調を更に強化していくことが望ましい。例えば、フランスは、日本と同様、チュニジアとの三角協力を熱心に取り組んでおり、同国と協力してチュニジアとの三角協力を当たることも一案である。

他方、中進国入りが近いような準中進国であるチュニジアに対し援助の必要性があるのかとの声も聞かれるが、日本が重点的に支援した非アジアの国が中進国入りし、さらに将来被援助国から卒業するとともに他の開発途上国を援助する側になるとすれば、援助本来の目的を達成することとなる。この観点から、日本はチュニジアの確実な発展のために他のドナーとともに引き続き支援することが肝要であり、そのために必要な支援プログラムを検討すべきであろう。

## 提言2:チュニジアの強みを生かした三角協力の戦略化と実施

チュニジアを日本と中東、アフリカ地域との関係強化のための重要拠点として位置付けた場合、三角協力はそのための有効な手段となる。チュニジア自身、アフリカ、中東を対象とした技術協力を熱心であり、そのための日本との協力を強く望んでいる。また、準中進国であるチュニジアは、開発経験を積んだ人材が豊富であり、その経験を周辺地域の開発に生かしていくことが求められる。また、チュニジアは、近い将来には中進国になることが予想され、今後は、被援助国であるだけでなく、援助国としての役割を果たすことが強く求められるようになってくる。日本としては、このような中、チュニジアを重要な地域援助推進のパートナーとして位置付け、10 年以上を見据えて、援助国に成長することを促すための協力を行うことが期待される。

チュニジアは仏語・アラビア語圏にあり、かつ、英語教育も進んでいることから、これらの言語を母語とする地域への協力を強みを有するが、さらに、分野ごとに見ても、女性の地位が高い国情、障害者問題に関心が高い国情等から技術移転に強みを有する分野がある。例えば、保健分野ではリプロダクティブ・ヘルス、教育分野では女性や障害者に対する教育といった分野がこのような分野に相当しよう。また、中小企業支援等の産業レベルアップの分野でも、自国の経験を活かした三角協力ができよう。加えて、現地調達においてチュニジアテレビ局からは、放送番組制作関連分野における協力の可能性も示唆されたところ、文化協力の一環としてかかる支援を行うのも一案であろう。

さらに、日本とチュニジアとのパートナーシップを地球規模の課題解決のために活用することも重要である。イスラム圏における女性の地位の向上は、イスラムの穏健化を促進するという効果があることも指摘されており、チュニジアの女性分野におけ

る強みを活かして周辺地域への支援を行うことは、テロ撲滅への協力の一環ともなりうる。また、地球環境問題に対する協力として、日本が環境分野でチュニジアに支援してきた経験を活かして、周辺地域に対して三角協力を行っていくことも考えられる。

日本は、1999年にチュニジアとの間で「日本・チュニジア三角技術協力計画」に合意し、三角協力の戦略を打ち出した。この計画は5年後の2004年ごろに見直されることになっていたが、今日に至るまで改定がなされていない。三角協力の戦略的活用のためには戦略の明確化が必要であり、既に述べたチュニジアの強みを生かしつつ、同国を援助国へ成長させていくような戦略の策定が期待される。

### 提言3：格差是正、民主主義・人権状況改善等の残された課題の解決に向けたODAの活用と工夫

チュニジアは一人当たりGNIで見れば既に2,970ドルの水準に達しているが、国全体を俯瞰すると、地域間や所得層間でまだ大きな経済格差が残っている。このような格差は、放置すれば情勢不安定化の要因にもなりうるものである。このため、貧困層、社会的弱者に対する配慮を援助に盛り込むことが、チュニジアの安定的な経済発展に必要である。貧困層、社会的弱者を救うためには、経済全体の底上げも必要であり、産業レベルアップ等を重視したチュニジア政府の開発戦略に沿って日本が援助を行うことはそれとして重要である。

しかし一方で、そのような中で取り残される貧困層・社会的弱者層に直接裨益(ひえき)する援助が必要である。このような目的に照らし合わせると、援助を必要とする人々に直接手が届き、目に見える実効性の高い援助を行うことができる草の根・人間の安全保障無償資金協力は有用である。日本政府は既に、女性・障害者といった社会的弱者を対象とした支援を中心に草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用してきたが、その件数・金額は年々低減傾向にある。チュニジアに対する日本のODA供与額が減少していくのは、同国の経済成長に伴いやむを得ないと考えられるが、そのような中であっても、格差是正に効果を持つ草の根・人間の安全保障無償資金協力については、今後とも有効活用されるべきである。

また、チュニジアは、経済水準が高く、政情も安定しているが、一般市民の中からは民主化の遅れ、現政権の独裁的政権運営に対する不満の声も聞こえる。日本は、民主化、人権といった価値をODA理念として掲げており<sup>84</sup>、対チュニジアODAの実施に当たっては、単に同国の経済発展を促すだけではなく、チュニジアの人権状況・民主化状況の改善にも十分な配慮を行う必要がある。ただし、民主化・人権といった

<sup>84</sup> 日本ODA大綱では、援助実施の原則の中で「開発途上国における民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」とうたっている

価値観に配慮するといっても、これらの価値観を外交的その他の圧力によって一方的に押し付けようとしても、それがその国の民主主義・人権の実現に必ずしも効果的ではないことは、他国の経験からも明らかである。他の主要ドナーからも、チュニジアの民主主義・人権状況は懸念しつつも、明確かつ有効な手立てを打ち出せていないという声が聞こえてくる。

このような状況の下、日本政府としては、引き続きチュニジア政府との対話を重視し、同国政府の開発政策に即した援助の実施につとめる一方で、他ドナーとも協調しつつ民主主義・人権状況の改善を促すような工夫を援助の中に取り入れていく必要がある。例えば、チュニジア政府の開発優先分野に合致する分野(例えば、リプロダクティブ・ヘルス等)において活躍するNGOを支援する等、チュニジア政府の理解を得つつ、市民社会の強化に貢献するような援助の仕方が模索できるものと考えられる。

#### 提言4:チュニジア国内における日本 ODA 広報の強化

日本の対チュニジア支援を日本とチュニジアとの二国間関係の更なる強化につなげ、さらに、中東、アフリカ、地中海地域との関係強化に向けた日・チュニジア間の協力関係の強化につなげていくためには、日本の対チュニジア援助の貢献・成果がチュニジア国民に周知され、チュニジア国民の親日感情の高まりにつながるよう、しっかりとした広報が行われる必要がある。

今回評価の現地調査では、チュニジア政府関係者から日本の援助に対する高い評価と感謝が表明された一方で、NGO 関係者やジャーナリストからは、日本の対チュニジア援助の内容や貢献が一般にあまり認識されていないことが指摘された。

チュニジアに対する日本の援助は、フランスや一部の国際機関に比べれば規模は小さいものの、ボルジュ・セドリア・パークのように開発モデルとなるような援助や、草の根・人間の安全保障無償資金協力のような裨益(ひえき)者に直接届くような援助をはじめ、チュニジアの経済発展や生活改善に結びつくような援助を着実にやってきている。このような成果をチュニジアの人々にしっかりと知ってもらうための広報努力が必要であろう。その際、日本が比較優位性を持ち、かつ先方政府のニーズが高い分野をアピールすることで、チュニジア政府との関係強化を目指すべきである。それと同時に、市民に直接裨益(ひえき)している草の根・人間の安全保障無償資金協力案件を広報することで、日本の姿勢を一般市民に対してアピールすることも重要である。このようなターゲットと効用に考慮した広報戦略を実現するに当たっては、電子メール・ニュースレターといった手段を通じて、チュニジア社会のオピニオンリーダーや報道関係者への情報発信を強化することが望まれる。また、広報戦略の一環として、親日的なジャーナリストに対して一層積極的に記事を書いてもらうように依頼することも一案であろう。

## 提言5: 援助プロセスの改善と相互理解促進による日本・チュニジア間の連携強化

日本政府・援助機関とチュニジア政府・関係機関との間においては、援助政策の擦り合わせから、援助案件の選定、契約、実施、事後評価に至るまでのそれぞれの段階で協議・調整がおおむね適切に行われていることが確認された。しかし一方で、日本の援助の実施プロセスに関して個別具体的な問題点・要望点も多く指摘された。指摘された問題点・要望点の中には、援助プロセスの改善が可能と考えられるもの、援助の適切な実施のために必要でありむしろその必要性に対する理解促進が必要であるもの、国際的取決めや日本の制度上変更が容易ではなく先方政府側の理解を得ることが重要であるもの等、種々異なる性質を持つ課題が含まれている。いずれにしても、指摘されている問題点・要望点をそのまま放置することは両国間の協力関係に負の影響を与えかねず、変更できるところは変更し、変更できないところは相互理解を促す努力をすることで、両国間の連携強化を図っていくことが望ましい。

指摘されたプロセス上の問題点のうち、比較的容易に実行できるのは情報共有面におけるプロセス改善である。例えば、対チュニジア国別援助計画の翻訳版が策定されていなかった点については、少なくとも英語版を作成して頒布することがチュニジア政府や他ドナーとの相互理解に大きく資するであろう。また、日本の援助機関と日本のコンサルタントとの間の契約書に関して、案件の円滑な実施上必要な部分について契約内容を英語で承知したいという要望に対しても対応が可能であろう。

一方で、プロセス自体を見直すよりも、むしろ、現在のプロセスの妥当性や必要性についてチュニジア側にしっかりと説明を行い、相互理解の促進を図っていく必要がある指摘点も多く存在する。例えば、チュニジア側から、日本の支援決定にかかる事前審査に「時間がかかりすぎる」という指摘があることについては、質の高い援助を確保するために必要な手続きであることをチュニジア側に理解してもらう努力が必要である。また、入札手続きや審査、コンサルタント選定に係るプロセスに関する問題点の指摘については、要望に対して即座に変更することが必ずしも容易ではなかったり、そもそも変更が望ましいかどうか慎重に検討する必要がある点も多く存在する。このような指摘点については、プロセスの改善が可能であるか日本政府内部で検討を行うのと並行して、チュニジア側の理解を促すための努力を行うことが必要である。なお、即座の変更は容易ではないかもしれないが、例えば、コンサルタント経費の軽減のため、円借款のコンサルタントを JICA 専門家として無償で派遣して欲しいという要望が挙げられた。こういった例は、EU やドイツが行っている援助においても見られ、こうした専門家を通じて、結果としてチュニジアにとって余り馴染みのない日本の技術を紹介する機会にもなろう。

## 提言6:シニア海外ボランティアの有効活用のための制度改善

チュニジアのような準中進国では、産業レベルアップ支援等、日本の経済発展の経験を生かした支援を行う上で、シニア海外ボランティアのニーズが高い。また、シニア海外ボランティア志願者側から見ても、チュニジアのような準中進国は生活環境が確保されており、赴任地として魅力があるものと考えられる。実際、チュニジアでは従来シニア海外ボランティアの派遣数が多く、現地での援助活動に貢献してきているが、そのような中、ボランティア事業の位置付け、現地側理解と志願者側理解とのミスマッチ等に起因する問題も発生している。

シニア海外ボランティア制度は、「自分の持っている技術や経験を活かしたいという情熱を持つ中高年層を支援するプログラム」であり、「ボランティアの方々が、その国の人々と直接触れ合い交流することから生まれる、草の根レベルの国際友好・親善の実現」する制度であると位置付けられている。しかしながら、シニア海外ボランティア参加者の中には、このような制度趣旨を踏まえて現地に出任したものの、現地受入れ側から専門家に相当する貢献を期待されて戸惑うケースがあるとのことである。また、語学能力等の面で、応募段階で示された資格要件と現地で要求される能力が異なる等の問題も生じているとのことである。

これらの問題を回避するためには、まず、シニア海外ボランティアの位置付けを明確化し、資格・目的に応じて二段階に分けることも一案ではないかと考えられる。シニア海外ボランティア志願者の中には、高度な専門技術を有し、それを積極的に活用して通常のJICA専門家に相当するような業務に従事したいと考える方々もいるであろう。一方で、自らの技術や経験を活かしつつも「国際友好・親善大使」としての役割を重視する方々もいるであろう。受入れ側でも、専門家と同様の役割を期待する場合と、よりアドバイザー的な貢献を期待する場合等に分かれるであろう。このようなボランティア側及び受入れ側のニーズの相違を踏まえた上で、シニア海外ボランティアの位置付けを整理することによって、双方で誤解が生じるのを防ぎ、より良い貢献ができるような運用が可能となるものと考えられる。