

# キューバ国別評価

## 評価チーム

- ・評価主任: 玉川大学 経営学部 高千穂安長教授
  - ・アドバイザー: 専修大学 経済学部 狐崎知己教授
  - ・コンサルタント: 株式会社 コーエイ総合研究所
- 評価実施期間:** 2012年8月～2013年2月



出所 Oficina Nacional de Estadísticas e Información. (2012b).

“Panorama Económico y Social Cuba 2011,”

## 評価の背景と目的

キューバが重視する社会的弱者への配慮を可能とするような持続的な開発を促進し、同国の環境問題への取組を支援することは、ODA 大綱の重点課題及び同国との良好な関係の構築の観点から意義が大きい。このため日本は 1) キューバが追求する「社会的公正」に配慮しつつ、直面する開発課題に効果的に取り組むことができる経済協力の実施、 2) 技術協力のみならず、キューバ国民が直接利益を受けられるような案件を中心とした支援の実施、を基本方針として、対キューバ経済協力を実施している。

上記協力の意義と基本方針を踏まえ、1) 日本による 2001 年度以降の対キューバ ODA 政策を全般的に評価し、今後の ODA 政策の立案や実施のための教訓や提言を得ること、2) 評価結果を公表することで国民への説明を果たすとともに、キューバ政府や他ドナーに同結果をフィードバックすることで ODA の広報に役立てること、3) 評価を通じた ODA の改善や見える化の促進に寄与すること、を目的として評価を実施した。

## 評価結果

### 主要ポイント

日本の対キューバ援助は、開発の視点において、全体として高い妥当性が認められ(政策の妥当性)、キューバの開発にある程度貢献し(結果の有効性)、実施プロセスはおおむね適切かつ効率的であった(プロセスの適切性)と評価された。

### 政策の妥当性(日本や相手国の方針と合っていたか。必要な支援であったか。)

対キューバ援助政策にある協力の意義、基本方針、重点分野は、いずれも ODA 大綱、中期政策といった上位政策と整合している。また、同重点分野はキューバの開発計画とみなされる共産党大会承認文書や国際的な優先課題(人間の安全保障の概念、ミレニアム開発目標等)と整合していることから、妥当性が高い。ドナー全体の援助額が極めて限られていたため相互補完性を追求することは困難だったが、他ドナーの支援の方向性とも一致しており、日本は比較優位性や国際的イニシアティブを発揮できる分野で協力していた。

### 結果の有効性(相手国の開発目標にどの程度/どのような効果があったか。)

日本の協力重点分野の指標・目標(値)が設定されていないという制約があったため、評価チームが目標体系図を作成した上で仮にそれらを設定し、インタビューなどから得た情報を踏まえつつ、援助の効果について定量的かつ定性的に評価した。日本の援助額は極めて限定的かつ開発調査や調査研究分野での協力が中心であったことから厳密には判断できなかったものの、協力重点分野の目標の達成にある程度貢献していた。

## プロセスの適切性(支援の実施プロセスは円滑であったか。問題点は無かったか。)

協力重点分野の選定・確認プロセスは、日本側・キューバ側関係者の多様な意見を十分に聴取しており、概して適切であった。援助実施体制については、キューバにJICAの在外拠点がないことによる制約があったが、在キューバ日本大使館とJICAメキシコ事務所の密接な連携や、要員派遣による実施体制の補強、2009年の技術協力協定締結など、援助実施の効率化に向けて様々な対策が検討・実施されていた。事業実施プロセスにおいては、例えばキューバの煩雑な各種手続きなど日本側でコントロールが難しい要因があり、常に効率的に事業が実施されたとは言い難い。その一方で、キューバ中央政府機関を中心に人事異動が少ないことから、カウンターパートと長期にわたり信頼関係を構築しながら技術協力を実施できたこと、また帰国研修員が継続的に業務に従事することで組織として知見が蓄積されていることから、技術移転の効率性が高いことが確認できた。

## 外交の視点からの評価

安定的・継続的に実績を重ねてきた日本の協力は、両国間の友好関係の促進に寄与しており、両国間の外交関係の強化にある程度貢献するものであったと判断される。一方、対キューバ協力の投入量は限られていたことから、両国間の経済関係の深化に与えた波及効果は限定的であった。なお、2014年は慶長遣欧使節の一員として支倉常長が日本人としてキューバに初上陸してから400周年となる両国間交流史の節目であることから、キューバにおける日本のプレゼンス強化を図りつつ、ODAの外交的な重要性及びODAによる外交的な波及効果を高めていくことが期待される。

## 主な提言・教訓

### 提言1: 政策・戦略の策定に関する提言

#### (1) 国別援助方針の早急な策定

日本のODAのより効果的・効率的な実施に向けてPDCAサイクルの導入が進む中、対キューバ国別援助方針の早急な策定と国民への情報提供が必要である。

#### (2) 日本の民間セクターを後押しできるような協力

日本の国際協力理念や日本の再生を目指す各種戦略に基づき、ODAも日本の民間企業が将来キューバとの経済活動を活発化させる基礎づくりに寄与することが期待される。例えば、ODAによる資機材供与の拡大により、日本製品の高い品質・機能をキューバ政府・国民に周知させることが効果的である。また、民間セクターの活動支援を目的とした日本の協力スキーム(例: BOPビジネス連携促進のための協力準備調査)を通じ、民間セクター支援の可能性を調査・検討すること、日本の技術・製品等の試用・導入の働きかけを試みるのも一案である。

#### (3) スキームの拡大とスキーム間連携の促進

開発効果を確実にするため、開発調査、技術協力プロジェクト、研修員受入れなどを戦略的に組み合わせることはもとより、これら技術協力と草の根・人間の安全保障無償資金協力の連携を戦略的に検討し、協力の有効性を高めることが望まれる。さらに、段階的に、一般無償資金協力や環境・気候変動対策無償資金協力などへの協力スキーム拡大の検討を提案する。

### 提言2: 援助手法・援助手続きに関する提言

#### (1) ODA実施体制の強化

今後、協力のより効果的・効率的な実施のため、2009年に締結された技術協力協定の枠組みを最大限に活かして体制を強化することが有効と思われる。

## 教訓1:外交関係におけるODAの意義

※教訓はキューバのみならず他国においても広範に適用される留意事項。

安定的・継続的なODAの実施は両国間の友好関係や信頼関係の醸成に寄与していることから、外交的に意義が高いと考える。一方、日本のODA新戦略「開かれた国益の増進」などの達成や日本国民のODAに対する理解を得るためには、各援助対象国のニーズに鑑みつつ、今後民間セクターとの連携をより意識した協力の実施が必要であり、ひいては外交関係におけるODAの意義をさらに高めるものである。

## 教訓2:充実した支援体制の必要性

現在、ODAに係る実施体制は援助量に応じてその規模や体制が検討され、JICA在外拠点の規模や人員体制なども決定されている。しかし各援助対象国の特異な状況や日本との関係性を踏まえ、援助量が限られていても、時機を得た情報収集や相手国との調整業務のために在外拠点の設置、もしくはキューバにおける援助調整専門家のように、たとえ1名であっても常駐者の配置やローカルスタッフを活用するなど最低限必要な支援体制を確立することが必要である。また、より効率的かつ円滑に業務を実施する環境づくりができるよう、最新のコンピュータやプリンター、コピー機など高機能事務機器の設置を通じて資機材面でのバックアップ体制を充実させることが望まれる。



「ハバナ県サンホセ・デ・ラス・ラハス地区における酪農生産性向上計画」(草の根無償)で提供された牛乳タンクと受益者



青年の島・日系人との面談

注)ここに記載されている内容は、上記評価チームの見解であり、日本政府の立場や見解を反映するものではありません。