

第1章 提言・教訓

1-1 提言

本評価の結果に基づき、今後の日本の対ルーマニア／ブルガリア援助のために、またルーマニア／ブルガリア援助と類似する特徴を持つ他国への援助により効果的に裨益（ひえき）させるために、評価チームは以下を提言する。

なお、本評価の対象国であるルーマニア／ブルガリアは、日本の政府開発援助（ODA）卒業の段階に差し掛かっている。このため、以下の提言は、ルーマニア／ブルガリア援助と類似する特徴を持つ他国への援助をも対象とした提言となるよう一般化を試みたものである。

提言1:「国別援助計画」あるいはそれに準じる援助計画の策定

PDCA サイクル¹を構築し、国民への説明責任を果たすために、日本のODA対象国について、現行の「国別援助計画」に準じる形で、援助目的、方針、重点分野を明らかにした「国別援助計画（簡易版）」あるいはそれに準じるものの策定・文書化を提言する。

PDCA サイクルの構築と維持は骨太方針にも謳われ、全省庁的なコンセンサスとなっている。ODA政策も例外ではなく、評価から得られた教訓や提言を次の行動計画に反映するように努めてきた。援助計画とはまさにPDCA サイクルのP(plan)にあたる場所である。よって、援助計画がないということはPDCAの「P」が欠落することになり、PDCA サイクルの構築と維持を困難にすることになる。

本評価の主要な目的の一つは、2007年1月に念願のEU加盟を果たし、ODA卒業の段階に差し掛かったルーマニア／ブルガリアに対する日本の援助政策を総括的に評価し、その成果を確認することである。これまで両国の国別援助政策に対する評価は実施されていない。このため今回の評価は、ルーマニア／ブルガリアが民主化・市場経済化移行を開始した1990年代初頭からEUに加盟した2007年までの約17年間を評価対象期間と設定した。ルーマニア／ブルガリアに対する「国別援助計画」はこれまで一度も策定されていないことから、公開されているODA白書及び国別データブックに記載されている援助指針、政策協議の資料、要望調査関連資料（国別留意事項を含む）、関係諸機関へのヒアリング等、入手可能な情報を分析した上で、日本の援助政策がどのようなものであったのかを確認する必要があった。しかし、評価期間が長期にわたるため、関連資料の入手は容易ではなく、加えて担当者をはじめとする関係者の多くは既に異動しているため、全評価期間を通じて正確な情報を得ることは極めて困難であった。2008年現在、ルーマニア／ブルガリアを含め、日本の二国間ODA対象国の80%以上にあたる123か国については国別援助計画が策定されていない。

援助計画は、政策担当者や実施機関の案件管理手段であるだけでなく、当該国におけるODAが目指す目的と方向を示すメッセージでもあり、相手国政府及び国民、また日本国民への

¹ PDCA サイクルという名称は、サイクルを構成するPlan(計画)、Do(実施・実行)、Check(点検・評価)、Act(処置・改善)の4段階の頭文字をつなげたものである。

伝達手段である。また、援助計画を策定し、それを公開することは国民への説明責任という点からも肝要であることは言うまでもない。加えて、援助計画の内容は、経済協力だけでなく文化協力²を含めた、当該国における日本のODA全体を踏まえた包括的なものとなることが望まれる。

今回の評価対象国であるルーマニア／ブルガリアへの日本の援助は、相手国のニーズを的確に把握し、それに合わせた高い整合性を有することが確認され、かつ相手側の社会・経済体制、援助受け入れ能力に応じ援助スキームを調整していった方法は、効果的かつ効率的であったと評価できるものの、相手国国民や日本国民への確たるメッセージ発信の観点からすると、国としての明確な援助計画が必要であった。ルーマニア／ブルガリアについては、ODA卒業が目前にあることから、現行の国別援助計画をこれから作成する必要は認められない。しかしながら、ODAによる協力が継続される限り、少なくとも公開されているODA白書及び国別データブックへの実績等の記載は、継続されるべきである。

援助を行うかぎりなんらかの援助計画を策定することが必要であると考え、全ての国に重点国と同等の援助計画を求めることは、時間の面からもコストの面からも現実的でない。したがって、現行の国別援助計画に準じる形で、援助目的、方針、重点分野を明らかにした国別援助計画(簡易版)、ストラテジー・ペーパー、あるいはそれに類するものを作成することを提言する。

提言2: 日本がトップドナーでない国における援助の工夫の他への活用

日本がトップドナーでない国においては、人的交流・人材育成、日本の比較優位性、日本の独自性を重視した支援等を行うことにより、少ない援助量でより大きな効果が得られるような工夫を意図的に行うことを提言する。

援助計画が策定されていない国については、一般的に援助投入量が少ない国であることが多い。ルーマニア／ブルガリアの場合、ODAのトップドナーはEUであり、規模を比較すると、日本はEUの10分の1程度であった。また、日本のODA総額に占めるルーマニア／ブルガリアへの援助額は、金額が大きい年度でも、3、4%程度に留まっている。

しかしながら、ルーマニア／ブルガリアにおいては、日本は以下の工夫を行うことによって、投入量は比較的少ないながらも他ドナーからの差別化を図ることができた。量的に比較優位を持たない場合には、ルーマニア／ブルガリアの事例を参考にして、少ない援助量でより効果が得られるような工夫を意図的に行っていく必要がある。

1) 人的交流・人材育成を重視した協力

日本の技術協力(専門家派遣、ボランティア派遣、研修員受入れ、技術協力プロジェクト等)は、移転した技術、機材が相手国に根付くような人材育成を重視していることで定評がある。今回の

² 本評価報告書における「文化協力」の定義は、文化無償資金協力、草の根文化無償資金協力、及びODAによるユネスコ等国際機関を通じた協力、文化遺産への協力、文化分野における専門家派遣・招聘等を包括する概念とする。

評価を通して、ルーマニア／ブルガリアでも日本の人材育成を重視した援助が高く評価されていることが確認できた。今後も人材育成を重視した協力を継続し、日本の協力で育成された人材のネットワークを通じて技術移転の成果を共有・普及するとともに、後継の協力への支援、日本の協力からのアセットの維持・活用を担う人材を確保することが重要である。

2) 日本が比較優位を持つ分野への協力

ルーマニア／ブルガリアとも日本の最先端の技術への関心が高く、日本の得意分野についてもよく承知していたことから、日本が比較優位を持つ分野（地震災害対策、港湾整備、省エネ対策、地下鉄建設、食品品質管理等）での援助に期待が集中していた。同時に、日本側からも日本が比較優位を持つ分野での案件形成を促進した。こうした双方からの働きかけにより、ルーマニア／ブルガリアでは、他ドナーとは一線を画した支援、日本の比較優位を生かした支援が可能となった。日本が比較優位を持つ分野を援助の重点分野に設定し、かつその方針を明確に相手国に示していくことが重要である。

3) 日本が独自性を持つ分野への協力

ルーマニア／ブルガリアの国立文化施設に対する日本の文化無償資金協力による機材供与、施設建設などは、他のドナーにはない貴重な存在であったと高く評価されている。文化分野への協力は、政府関係者のみならず一般国民にも分かりやすい協力であるため、広報効果も高く、二国間関係の発展には有効なスキームである。日本の ODA が終息する中で、文化分野への協力は今後も継続が予定されていることから、貴重な外交ツールとしての活用も期待できる。

提言 3: ODA 卒業国への戦略的支援の実施

ODA 卒業国に対しては、これまでの援助で培われた人的アセットを維持・活用し、ドナー化支援を行う等、ルーマニア／ブルガリアを先行事例として活用し、戦略的支援シナリオを準備することを提言する。

1) 援助を通して培われた人的アセットの維持・活用

ルーマニア／ブルガリアが EU 加盟条約に調印した 2005 年以降、日本は両国の ODA 卒業を見据えた援助のあり方を模索してきた。ODA 卒業国における課題として共通に指摘されるのは、これまでの援助によって蓄積された有形・無形のアセットの維持と活用である。

両国の場合には、人材育成を基本方針として、様々な分野で技術移転が実施されたことから、これまでの有形のアセットを維持・活用していく人材は十分に育っている。また両国が EU に加盟し、経済社会状況も今後さらに安定・発展していくことが期待されることから、有形のアセットの維持・活用についても、両国の自助努力に任せることで特段の問題はないと考える。

他方、JICA 同窓会のような、人的アセットの維持・活用に関しては、今後の日本とルーマニア／ブルガリアの二国間関係に直結する事項でもある。例えば、ブルガリア JICA 同窓会の事例のように、自国の ODA へのリソースパーソンの提供や品質管理(TQM)活動の表彰といった具体的な目標・タスクをもつことにより、人的アセットの存在意義はより高まり、また持続性の高い

活動が続けられるものと期待される。ODA からの卒業を前に、人的アセットが維持・活用されるための支援を掘り起こす努力が重要である。

2) ドナー化支援

EU 加盟に伴い、ルーマニア／ブルガリアは、GNI の一定規模を ODA として投じることが義務付けられている。しかしながら、援助経験の少ない両国には援助体制が整っておらず、人的・組織的なキャパシティ・ディベロップメント(CD)が必要である。ただし、援助卒業国に対して日本が「丸抱え」で支援を行うということでは日本国民の理解を得るのは困難であろう。また、卒業国の自立発展性の観点からも、CD にかかる企画を共同開発する、あるいは一定の費用負担を条件とするような工夫が必要である。

また、卒業国にとっては、CD の先に具体的な援助案件の発掘という課題がある。CD のプログラムに加えて、援助案件を日本と共同で開発、実施するようなシナリオが用意されていることが望ましい。すでに、ルーマニア／ブルガリアとも周辺国から、技術支援の要請を受けている。要請の中には、日本が両国に協力をした地震災害対策、省エネ対策等が含まれており、このような分野には日本がルーマニア／ブルガリアと共同で第三国に援助を行う「三角協力」を実施する価値が高い。その際、ルーマニア／ブルガリアの JICA 同窓会のリソースを活用できれば、ドナー化支援のモデルの一つとなるだろう。

さらに、「三角協力」を実施する際には、最終的な援助対象国となる第三国の選定を慎重に行うことが肝要である。援助対象となる国は、ルーマニア／ブルガリアといったパートナー国との政情、近隣国との関係など日本の外交上の視点にも留意して選定する必要がある。この観点からは、最終援助先となる第三国が決定した後、歴史的背景や政治社会情勢等を考慮した上でパートナー国として適切性を検討するのが現実的な方法である。

このように、日本の援助の経験と援助を通じて両国に蓄積されたアセットが活かされるような ODA 案件をルーマニア／ブルガリアと日本が共同で開発し、実施するようなシナリオを作ることができれば、日本国のみならず諸外国に対してもアピールしうるドナー化支援となると考える。

1-2 教訓

本評価の結果を踏まえて、今後の参考として評価チームが得た教訓の詳細を以下に示す。

1. 国別援助計画がなかったにもかかわらず、対ルーマニア／ブルガリア援助がおおむね適切に実施された要因

日本が「案件選定に係る透明性の向上の一環」として、国別援助計画の作成を決定したのは 1998 年のことであり、最初の国別援助計画が作成されたのは 2000 年 3 月であった。2008 年現在、国別援助計画が策定されている国は 24 か国であり、日本の二国間 ODA 対象国の約 17% である。国別援助計画の策定対象国の選定は、援助量、戦略的重要性、世界的な開発課題との関係、地域的バランス、被援助国における新しい動き(援助協調等)を総合的に考慮して ODA 総合戦略会議での検討を経た上で行われている。その結果、これまで中・東欧諸国につい

では、ルーマニア／ブルガリアを含め、いずれの国も国別援助計画策定の対象となっていない。

評価の観点からいえば、援助計画がないことは決して歓迎すべきことではない。計画はそこに関与すべき人々に目指すべき目標と方向を示す羅針盤であり、進捗管理の礎になるからである。しかしながら、ルーマニア／ブルガリアの場合には援助計画がない中であって、援助案件の形成、実施がおおむね適切に推進され、結果を出している。それが可能であったのには幾つかの理由があると思われる。

第1に、本評価の対象期間である1990年から2007年までの間、ルーマニア／ブルガリアの国家目標においても、西側諸国及び日本の対ルーマニア／ブルガリア支援方針においても、大きな変化が見られなかった点が挙げられる。ルーマニア／ブルガリアは、体制転換後、民主化・市場経済化及びEU加盟を国家目標として努力してきた。そして、日本を含む西側陣営は、民主主義・市場経済という同じ価値観を共有するパートナーへの支援として両国への援助を行ってきた。日本は、一貫してG24の支援枠組みのもと、市場経済化支援、EU加盟支援を二国間援助の基本方針としてきた。従って、日本の対ルーマニア／ブルガリア援助は、国別援助計画がなかったにもかかわらず、国際的な援助潮流、日本の外交政策、さらに両国のニーズと高い整合性を有していたと評価できる。

第2に、具体的な支援の内容については、相手国の状況とその時々を的確に把握し、それに合わせて柔軟に決定してきた点が指摘できる。ルーマニア／ブルガリアでは、当初、相手国が日本の援助受け入れに不慣れであったことから、まず、行政官や企業管理者を対象とした研修員受入事業、日本が得意とする生産管理、経営管理、環境保全、省エネルギー、農業、インフラ等の分野での専門家派遣や開発調査を実施した。そして、相手国の援助受け入れ体制がある程度整ってきたところでプロジェクト方式技術協力を開始し、マクロ経済が安定してきたところでインフラ整備のための円借款を導入した。このように、相手国のニーズと援助受け入れ能力の拡大に見合った形で援助スキームを調整していった方法は、効果的かつ効率的であったと考えられる。

第3に、投入できる援助量(金額)が限定されていたことにより、日本側諸機関の密接なコミュニケーションを通じて、慎重な案件形成、実施、モニタリングが可能となった点が挙げられる。大使館、JICA、旧JBICのそれぞれが案件形成、実施に関する規定を設けており、その枠組みを踏まえて、相手国のニーズや援助受け入れ能力、他ドナーの援助動向等に関する調査を十分行った上で適切な案件形成を行った。このため、重複や混乱を避けつつ、相手国のその時々ニーズに合致した、日本の比較優位性の高い案件を選定・実施し、フォローしていくことができたと考えられる。

そして、第4にJICAのルーマニア／ブルガリアにおける長年の活動の実績が挙げられる。1990年代初頭の研修員受入及び専門家派遣に始まり、ボランティア派遣、開発調査や技プロなど、日本は人材育成分野での幅広い活動実績を有する。研修生の中には、帰国後、援助受け入れ窓口機関や実施機関の要職に就いたものも多く、専門家・ボランティア派遣や開発調査、技プロを通じて蓄積された人的ネットワークや日本援助の知名度と相俟って、後継の日本のODA案件形成や実施の際の大きな下支えになっていたのではないかとと思われる。

2. 国別援助計画に準ずる計画策定の必要性

ルーマニア／ブルガリアでは、国別援助計画策定対象とならなかったが、案件形成、実施、モニタリングはおおむね順調に進められてきた。しかしながら、援助計画未策定による問題点も本評価調査を通じて看取された。

第 1 に、説明責任上の援助計画の必要性が挙げられる。援助計画は、PDCA サイクルに基づいた政策策定機関や実施機関の案件管理の手段であるだけでなく、当該国における日本の ODA の目標と手段を示すメッセージであり、相手国政府及び国民、日本国民に伝達する手段でもある。こうした説明責任を果たす上でも、国別援助計画、或いはこれに準ずる計画を策定する必要性は高い。本評価も日本国民への説明責任の一環として実施されているが、ルーマニア／ブルガリアに対する明文化された援助計画がなかったことから、ODA 白書や政策協議の資料（国別留意事項を含む）での合意事項等入手可能な文書に当たり、日本の援助政策がどのようなものであったかをあらためて整理・検証する必要がある。また、評価対象期間が長期にわたるため、担当者の異動や内部文書等の散逸により、全評価期間を通じて正確な情報を得ることが極めて困難であった。国別評価を実施する際には、こうした評価可能性も考慮して対象国、対象範囲を設定する必要がある。

第 2 に、日本とルーマニア／ブルガリアの援助関係者間での情報共有という観点からの必要性が挙げられる。体制転換後、民主化・市場経済化、EU 加盟を国家目標としてきたルーマニア／ブルガリアに対し、日本の ODA は一貫して市場経済化支援を目標とし、EU 加盟支援を基本方針に掲げてきた。こうした総論としての援助方針は、日本側諸機関の間でも十分共有されており、日本とルーマニア／ブルガリアとの間でも合意が形成されていた。しかし、目標実現のための具体的な手段や個々の支援内容といった援助の各論部分まで関係者間で共有されていたとは言い難い。なんらかの明文化された援助計画が策定されていれば、より情報共有は容易になり、記録文書として長期間保管される可能性も高まったであろう。

第 3 に、経済協力だけでなく文化協力を含めた、より包括的な援助計画の必要性が挙げられる。ルーマニア／ブルガリアでは、援助開始当初から文化無償資金協力が実施されており、二国間関係の発展に大きく貢献していることが本評価調査でも確認された。しかしながら、これまで援助の重点分野に文化振興が含められたことはなく、ODA タスクフォース会合等で文化協力が他の経済協力学スキームとの関連で議論されたこともなかった。これはルーマニア／ブルガリアだけに見られる現象ではなく、これまで、世界各国の国別援助計画や援助方針の策定、案件形成において、文化協力が経済協力との関連で議論され進められることが少なかった。こうした状況は、外務省国際協力局が経済協力を、広報文化交流部が文化協力をそれぞれ担当しているという、縦割りの行政機構も一因と考えられる。つまり、単に援助計画が文書化される必要があるというだけでなく、より包括的な援助計画の策定が必要だということである。既に、2008 年 10 月から新 JICA に一般文化無償案件の実施が移管され、今年度から経済協力と文化無償の要望調査が一体化されたことから、今後は、より経済協力と文化協力の連携や整合性を高めていく必要がある。

3. 日本がトップドナーでないルーマニア／ブルガリアにおける援助効果の促進要因

一般的に、援助計画が策定されていない国については援助投入量が少ない場合が多い。日本は EU 加盟国(ドイツ、フランス、オランダ等)やアメリカとともに、体制転換直後よりルーマニア／ブルガリアへの支援を開始した国の一つである。しかし、ルーマニア／ブルガリアに対する ODA のトップドナーは EU であり、日本の ODA と規模を比較すると、ルーマニアでは約 15 倍、ブルガリアでは約 8 倍である。ルーマニア／ブルガリアが最重要課題としていた EU 加盟を果たすために、EU の膨大な法体系であるアキ・コミュノテールと国内法の整合・遂行能力の強化が不可欠であったことから、EU は援助規模のみならず、支援内容においても、両国にとって最大かつ最重要なドナーであった。

日本の支援規模は、対ルーマニア二国間協力の中では第 4 位、対ブルガリア協力では第 3 位である。しかし両国にとって日本からの援助は、他のドナーにはない比較優位性をもつ支援であったと高い評価を得ており、日本のプレゼンスは決して低くない。この理由は、日本の支援が次の特徴を持っていたことにあると考えられる。これらの特徴は、全ての援助対象国において必ずしも有効とは限らないが、ルーマニア／ブルガリア同様、日本がトップドナーではない国において日本の顔が見える援助を行う上で参考になると考える。

1) 人的交流・人材育成を重視した協力の有効性

第 1 に、JICA のルーマニア／ブルガリアにおける長年の活動の実績が挙げられる。日本は、1990 年代初頭の研修員受入及び専門家派遣に始まり、ボランティア派遣、開発調査や技プロなど、人材育成分野での幅広い活動実績を有する。両国ともに、共産党時代から親日的であったが、これに加えて、体制転換後の ODA を通じて蓄積された人的ネットワークや日本援助の知名度が、後続案件の形成や実施の際の大きな下支えになってきたと考えられる。

日本の技術協力は人を介した協力であり、移転した技術や機材が相手国に根付くような人材育成を重視しているとの定評がある。今回の評価調査を通して、日本が技術協力に限らず、無償資金協力、有償資金協力においても人材育成を重視していたことがルーマニア／ブルガリアから高く評価されていることが確認された。両国は、EU、世銀、西側諸国からも専門家を受け入れていたが、日本の専門家のように現場で共同作業を行いながら技術移転を行うというスタイルはほとんど取られていなかったとのことである。

日本は、人的交流を通じた相手国の人材育成を重視する協力を今後も継続すべきであろう。さらに、日本の協力で育成された人材のネットワークを構築し、それを通じて技術移転の成果を共有・普及するとともに、後継の協力への支援、日本の協力からのアセットの維持・活用を担う人材を確保することが必要である。

2) 相手国のニーズがあり、かつ日本が比較優位を持つ分野への協力を行ったこと

次に、日本は比較優位を持つ分野を中心に支援を行うことを基本方針としていた点である。これは、トップドナーである EU が幅広い分野で支援を行っていたこと、また日本の投入できる援助量(金額)が限定されていたこと等の背景から、より優位性のある領域へ協力することを心掛けることになったと考えられる。

ルーマニア／ブルガリアとも旧体制時代からの親日国であり、日本は高い技術を持つ国として尊重されていた。ブルガリアでは、「バルカンの日本になる」という言葉があった程である。両国とも日本の最先端の技術に関心があり、日本が得意とする分野を熟知していた。このため、日本の支援に対する期待は、日本が比較優位を持つ分野に集中していた。ルーマニアの「地震災害軽減計画」、「コンスタンツァ南港整備計画」、ブルガリアの「省エネルギー関連案件」、「ソフィア地下鉄拡張計画」、「はっ酵乳製品開発計画」等はその代表例であり、両国からは、日本への要請理由として、日本が比較優位を持つ分野であるからとの明確な回答を得た。日本側も、EUとの競合を避けて、日本が比較優位を持つ分野を援助の重点分野に設定していた。そして、ルーマニア／ブルガリアが、日本の高い技術支援を受け入れるだけの知識・能力及び体制を有している中進国であったことから、日本が比較優位を持つ分野への協力はどれも高い効果を発現する結果となった。

このように、対ルーマニア／ブルガリア協力においては、相手国側が日本の専門性の高い分野を熟知し、かつ日本の高い技術を伴う協力を受け入れる体制・能力があったこと、同時に、日本側も積極的に比較優位性の高い分野で案件形成の努力を行ったことが高い成果につながったと考えられる。

3) 日本の独自性を発揮できる援助スキームの活用により、他ドナーとの差別化を図れたこと

ルーマニア／ブルガリアに対する日本の文化無償資金協力は、両国にとって他に例のない協力であった。両国が日本の文化無償資金協力の対象となったのは、体制転換直後の 1991 年度からであり、以降ほぼ毎年 1 件の文化無償資金協力が実施されてきた。協力の対象は、首都の国立文化施設を対象に、博物館、美術館、図書館、劇場、交響楽団、ラジオ・テレビ局への機材供与と多岐にわたる。協力開始当時、両国の所得は比較的高く、一般無償資金協力の対象ではなかったため、文化無償協力は、有効に利用できるスキームの一つであったと考えられる。両国にとっては、逼迫した財政のもと自国の文化保全・文化振興の予算が捻出できなかった中で、日本の支援は他のドナーにはない貴重な存在であったと高く評価されている。文化協力は、政府関係者のみならず一般国民にも分かりやすい協力であるため、広報効果も高く、二国間関係の発展には有効なスキームである。技術協力スキームが終息する中で、文化協力は今後も継続が予定されていることから、貴重な外交ツールとしての活用が期待される。

4) ルーマニア／ブルガリアが親日国であったこと

ODA は外交手段の一つであるとも言われるが、そうであるならば両国間の関係向上に向けて ODA がどのように寄与しているのかを説明することも求められる。ODA と二国間関係の発展との因果関係を説明することは困難であり、これまで ODA 評価では明確に言及されてこなかった。しかしながら、ルーマニア／ブルガリアにおいては、二国間関係発展の促進要因として言及しうる点がある。

第 1 に、体制転換後、ルーマニア／ブルガリアの社会システムが大きく崩れ、経済状態が極端に悪化した最も困窮した時代に、日本はタイミング良く支援してくれたという印象を未だに強く持たれているという点である。今回の現地調査においても、ルーマニア／ブルガリア政府の援助

担当窓口や実施機関において同様の意見が聞かれた。この点は、ODA が政府間の関係に寄与しているという一つの根拠材料である。

第2に、ルーマニア／ブルガリアでは、テレビ、新聞等を通して日本のODAにかかる広報が頻繁に行われており、日本のODAに対する同国国民の認知度が高いことが窺われる。特に、ブルガリアでは、草の根無償協力、文化無償資金協力の署名式・完工式の様子が毎回国営テレビでゴールデンタイムに放映されており、広報効果が高いと考えられる。

第3に、ルーマニア／ブルガリアには親日的な国民が多い点が挙げられる。両国と日本との関係は、旧共産党時代から現在に至るまで良好で、要人往来も頻繁である。2003年11月～2004年1月にかけて、ルーマニア／ブルガリアを含む中・東欧6か国³を対象として行われた対日世論調査によると、90%以上が日本に好意を抱いている（ただし、ハンガリーにおいては80%近く）、85%以上が信頼できる国と考えたと回答しており、ルーマニア／ブルガリアの親日度が裏付けられる結果であった。以上のような友好関係が、ルーマニア／ブルガリア国民の日本援助への関心を喚起しやすく、日本の援助の有効性を高める要因になったと考えられる。

4. ODA 卒業のインパクトの大きさを認識し、卒業後への戦略的支援を検討する必要性

被援助国が一定の経済発展を遂げODAから卒業することは、ODAの目標であり、ODAの最大の成果、到達点であると言える。しかしながら、援助卒業は、援助を介した直接的な諸関係がなくなるということでもあり、二国間関係の維持・発展という点では留意しなければならない点もある。即ち、援助が終了することによって、これまでODAを媒介として構築されてきた日本と相手国の諸機関、団体、個人との関係が断絶することにもなりかねないというインパクトの大きさを十分に認識し、これまでの援助国－被援助国の関係から対等なパートナーとしての関係に移行させていくための十分な戦略を用意しておく必要があるということである。

こうしたODA卒業がもたらす関係性の変化は一般的に予想されることであるが、評価チームも現地の状況を見聞するまでは、そのインパクトの大きさを実感を伴って認識することはできなかった。両国への援助に携わる日本人関係者にとっても、現地と日本との認識の乖離は小さくなかったと考えられる。

体制転換後、日本とルーマニア／ブルガリアの間にはほとんど政治的、経済的な摩擦がなく、二国間関係は極めて良好であった。ルーマニア／ブルガリアは、要人往来に際して常に日本の援助に対する謝意を表明し、国際場裡でも常に日本を支持してくれた親日国である。これまで、援助を通しての諸機関との関係が総体的に多く、これにより多くの有形・無形の関係が築かれてきたが、ODAという媒体が失われた後もEUの中に両国を親日国として残し、良好な二国間関係を結び続けることができるかどうかは、有効な卒業戦略を用意できるかどうかにかかっており、外交戦略としても重要である。

現在、ルーマニア／ブルガリアでは、援助を通して培われた人的アセットの維持・活用、第三国への援助の共同実施等がODA卒業後の戦略として検討されている。

³ 調査対象国は、ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロバキア、ブルガリア、ルーマニアの6か国。

まず、人的アセットの維持・活用に関しては、ブルガリアにおいて具体的な取り組みが始められている。ブルガリアの JICA 同窓会は、2009 年 3 月の JICA 事務所閉所後の活動や資金源について検討を行い、ブルガリアのドナー国化に向けて、ODA 事業へのリソースパーソンの提供を検討している。同窓会メンバーには、日本の援助窓口省庁・実施機関をはじめとする中央官庁や地方都市の要職に就いている者、産業界、保健・医療機関、大学等の研究者も多く存在する。JICA 同窓会は世界の様々な国に設置されているが、一般的に同窓会の自立発展性は不確かである。これまで JICA 事務所は、同窓会活動を側面支援し、帰国研修員全員を対象とした名簿管理を行ってきたが、JICA 事務所閉所後は、同窓会に名簿管理の役割が引き継がれ人材管理データとして活用することが可能である。同窓会のリソースを自国の ODA で活用するという具体的な目的を持つことによって、これまで培われてきた人的アセットの持続的な活用が期待される。

また、ブルガリアでは、「ビジネス人材育成センター(技プロ)」及びそのフォローアップ支援からの波及効果として「Bosei Quality Award(望星品質賞)」「(ブルガリア版「デミング賞」)」が設立され、2008 年に第 1 回授賞式が行われている。望星品質賞は、品質管理(TQM)活動に取り組む優良企業を表彰する制度であり、「ビジネス人材育成センター」プロジェクトの一環として開催された品質管理フォーラムや日本研修を通じて TQM 活動への関心が深まったことから設立機運が高まったものである。TQM 活動を対象とした表彰制度はブルガリアでは初めてであり、ブルガリア産業界の品質向上、国際競争力強化に繋がることが期待されている。賞の運営は、JICA 技術プロジェクトの協力対象機関であるソフィア総合経済大学付属大学院、ブルガリア商工会議所、東海大学同窓会の三者が行っており、表彰制度運営にかかる費用は中小企業振興を目的とした EU の財政支援プログラムから調達している。

以上のように、JICA 同窓会や事業関連の集まりを組織化し、具体的なプロジェクトなどの目的やタスクを担ってもらうことで、これらが持続的に機能することが期待される。

ODA 卒業支援ツールの創設も重要な懸案事項である。現在の日本の ODA スキームは、それぞれの目的・対象が厳格に定められている。そうした枠組みは ODA 事業の公正な実施のためには有効に機能している。一方、被援助国からドナー国への移行の過程で利用できる、ODA に替わる支援ツールは用意されていない。日本との関係は、ODA の供与国・被援助国であるか、ODA を供与する必要のない対等な外交パートナーであるかのいずれかに規定されてしまう。

ルーマニア／ブルガリアの場合は、EU 加盟によってドナー国化が義務付けられ、2010 年までに GNI の 0.17%を、2015 年までに 0.33%を ODA として拠出しなければならない。これまで他国への援助経験が少ない両国政府にとっては、ドナー化は大きな課題となっている。したがって、なんらかの ODA 卒業支援ツールにより両国がドナー国化する過程を人的・組織的な CDs の視点から支援し、日本との関係が継続するような仕組みを考案することが外交上の観点からも有益であると言えよう。そして、CD の具体的な成果として、例えば、日本と共同で第三国への ODA を実施する「三角協力」が考えられる。ルーマニア／ブルガリアとも周辺国から技術支援の要請を受けている。要請内容には地震災害対策や省エネ対策も含まれていることから、このような日本の比較優位性の高い分野においてルーマニア／ブルガリアと「三角協力」を実施すること

ができれば、双方にとって価値の高い協力となる。ただし、ルーマニア／ブルガリアともに、日本の ODA からの卒業を目前にしていることから、両国への CD 支援や日本との共同実施を行う場合には、相応の費用負担を伴う等、卒業国としての自立発展性を損なわない工夫が必要である。

また、「三角協力」を行う場合には、最終的な援助対象となる第三国の選定を慎重に行う必要がある。例えば、ブルガリアの場合、支援要請があった周辺国としてセルビア、グルジアがあるが、グルジアの場合は、情勢悪化のため協力関係の構築は困難となった。また、セルビアの場合は、コソボとの政情からパートナー国及び日本との外交関係の視点からも留意が必要となる。さらに、ルーマニア／ブルガリアといったパートナー国の選定の際は、パートナー国の専門家個人や研修機関の能力よりも、パートナー国自身の援助実施機関の能力がどの程度育っているかが重要となる。ルーマニア／ブルガリアがドナー国として他国へ技術支援を行う際、JICA 同窓会のリソースを活用できれば、ドナー化支援のモデルとしてアピールできるものとなるが、そのためにも、両国がドナー国として独り立ちするまでの CD 支援を継続することが求められている。

また、2008 年度に創設された外務省のプログラムである「日本文化発信プログラム」は、ODA のスキームではないが、ルーマニア／ブルガリアも対象となっており、これまでの JICA ボランティアや専門家派遣による成果の持続を狙ったものとして評価できる。ほかにも、例えば、日本企業の投資を誘致するための環境整備や、そのための OOF(Other Official Flows: ODA 以外の政府資金、輸出金融・投資金融等のその他政府資金をいう)の活用方法に関する戦略作成、文化交流などが考えられる。

5. 効果的な広報活動の維持・強化

日本の対ルーマニア／ブルガリア援助は、規模的にはそれ程大きくはなく、大型インフラ案件は数件に留まっている。しかし、小規模ながら案件数の多い一般文化無償及び草の根文化無償、草の根無償協力については、両国ともにメディアで大きく報道されており、特にブルガリアでは国営テレビ等で頻繁に放映されている。これは、ルーマニア／ブルガリアに対し協力を開始した 1990 年代初頭、まだ両国の政情が安定しない時分より、大使館を中心とする関係諸機関が現地メディアとの信頼関係の構築に努力してきた結果である。広報記事数等のデータによる裏付けが必要ではあるが、広報を通じて日本の援助の認知度が高まり、認知度が高まることによって親日派・知日派が増加し、後継の日本の協力が円滑に実施されて高い効果が発現するという好循環が生まれたのではないかと考えられる。

ルーマニア／ブルガリアでは、一般文化無償及び草の根文化無償、草の根無償協力は継続される予定である。また、継続中の円借款案件が数件残っていることから、今後も、積極的な広報活動の維持・強化が求められる。