

第7章

「外交的効果」 に関する評価

7-1 「外交的効果」に関する評価の考え方と方法

本章では、2011年の「ODA評価ガイドライン」改訂を受けて、新たに評価項目として設定された、「外交上の評価」を試行的に実施した。

「ODA大綱」には「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じてわが国の安全と繁栄の確保に資すること」がODAの目的と述べられているとおり、日本の安全と反映にどのように貢献しているかを評価することがODAの外交的効果を評価する上で重要な視点となる。本章では、(1)日本とセネガルの外交関係の重要性が確認できるか、(2)日本のセネガルにおける職業訓練分野への支援が、セネガルと日本の二国間関係の強化に貢献しているか、(3)同分野における三角協力を通じて、日本とセネガル周辺国との外交関係の強化に貢献しているか、(4)国際的な職業訓練分野への貢献という文脈から、ドナー・コミュニティの中で日本の職業訓練分野への支援が評価されているかという4点を確認することを目的とした。具体的な評価方法としては、外交関係の強化という抽象的な効果を扱うため、現地調査で得た外交関係に関する関係者の言及という定性的な情報を中心として、前向きな効果が確認できるかという評価を行った。

なお、CFPTへの独占的・集中的関与によるセネガル(あるいはその周辺国)との外交関係の強化、セネガルの職業訓練分野全体への協調的関与によるドナー・コミュニティでの評価向上、CFPTの存在感の相対的低下と共にCFPT支援の「出口」模索の時宜をもたらし得るセネガルの職業訓練分野全体の質の向上といった様々な効果の評価は、時として相反する結果となる可能性がある。そうした場合、何を「外交的効果」あるいは「国益」と捉えるかという視点を定めることが必要となってくることは、1-3で教訓として前述したとおりである。

7-2 「外交的効果」に関する評価

7-2-1 日本とセネガルの外交関係の重要性

ここでは、日本のセネガルに対する職業訓練分野への支援の外交的効果を評価する前に、日本とセネガルの外交関係の重要性を確認し、ODAを通してセネガルとの外交関係を深化させることが妥当であるかを評価した。

セネガルに対する基本的なODA政策が示されている2007年に策定された「対セネガル国別援助計画」によれば、セネガルは内政面、外交面、日本との歴史的関係において以下のような特徴を持っているとされている。

- (1) 1960年の独立以来一度も軍事クーデターを経験しておらず、1976年の複数政党制を導入、2000年3月の大統領選挙において政権交代が平和裡に行われたこと、2007年の大統領選挙においても現職が大きな混乱もなく再選されたことなど、他のアフリカ諸国に比べて民主主義が成熟しており、西部アフリカの平和と安定のための中核国である。
- (2) セネガルは穏健な現実路線外交を基本としており、旧宗主国のフランスを始め多くの先進国、アラブ、イスラム諸国と友好関係を築いている。また、アフリカ連合(AU)、西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)等のアフリカ地域機関にも積極的に関与し、地域紛争終結に向けた仲介役を務める等、アフリカ外交において重要な地位を占めている。
- (3) 我が国とは従来から良好な関係を維持しており、1984年の皇太子同妃両殿下(当時)の御訪問を始めとして、2003年の2度に亘る大統領訪日等活発な要人往来が行われてきている。また、現職大統領は「アフリカ開発のための新パートナーシップ: NEPAD」提唱者の一人であり、我が国の対アフリカ外交の基軸である TICAD(アフリカ開発会議)プロセスにも積極的に参画しており、国際場裡における様々な協力関係も構築している。

これらの指摘は、「国別援助計画」以外にも各種のセネガル関係の資料から指摘されていることであり妥当性が高いといえる。日本との関係に関しては、西アフリカ仏語圏の中で最も早い1962年という早期から在外公館が設置されており、西アフリカフランス語圏における最大の経済規模を誇るコートジボワールの政情不安も相俟って、セネガルはこの地域における日本にとっての重要な外交関係国となっている。以上のような特徴からセネガルに対して ODA を実施していくことは、日本とセネガルの二国間の友好・協力関係を深化していくことにつながり、西アフリカとアフリカ全体に対する外交関係の強化をも期待できることから、外交的な意義が深いと言える。

7-2-2 日本とセネガルの二国間関係に対する外交的効果

日本のセネガルに対する職業訓練分野への支援の大部分を占める CFPT への支援は、1982年のCFPT 建設計画以降、現在まで断続的に続けられてきており、日本とセネガルの友好関係を象徴するシンボリック的存在としてセネガル国内で認識されている。この点については、過去の案件評価報告書や今回実施した現地調査において確認された。例えばセネガル外務省でのヒアリング調査では、セネガル政府の教育・職業訓練分野への関心は非常に高く、日本のこの分野に対する支援はセネガルにとって重要な役割を果たしているという認識を持っており、日本の協力に対して感謝と今後の継続的な支援を望んでいることが示された。また、CFPT の評判は、CFPT の存在する首都ダカールに留まらず、セネガル全土において卒業生が活躍しており全国的な知名度があることや、日本の CFPT への支援は就職という目に見える形での成果が現れているため、一般にも理解されやすく日本の貢献が広く知られていること等が紹介された。目に見える支援という点については、他ドナーの職業訓練分野への支援はカリキュラムなどの理論的な支援が多く、国民レベルでの貢献の認知は進んでいないため、

日本の支援は外交の面から価値があるということであった。その他、セネガルにおいて日本の貢献が浸透している証左として、一般には正式名称である Centre de Formation Professionnelle et Technique(CFPT)よりも、日本学校(Ecole japonaise)という呼び名の方が浸透しているとのことが複数の機関から聞かれた。

また、CFPT の設立以来、「弛まぬ努力、強力なリーダーシップ、深い対日理解によって適切な運営」を行ってきたことを称え、現在の CFPT の校長に対して、日本政府から平成 23 年度春に叙勲され、2011 年 11 月に在セネガル日本大使館において叙勲伝達式が行われた¹⁴⁶。同伝達式には、CFPT 関係者のほか、現職の職業訓練・技術教育大臣をはじめとするセネガル政府関係者や在セネガル外交団等の約 80 名が出席した。

以上のように、長期間にわたって無償資金協力、技術協力を組み合わせて CFPT への支援を継続して実施してきたことは、日本とセネガルの二国間関係の象徴的なものになっているといえる。このことから、日本の CFPT への支援は、日本とセネガルの二国間関係を深化・強化する上で重要な役割を担ってきたという評価することができる。



CFPT 教員へのヒアリングの様子
出典:みずほ情報総研撮影

7-2-3 南南協力(三角協力)を通じた日本とセネガル周辺国およびセネガル自体との関係に対する効果

CFPT を通じた南南協力(三角協力)として、5-3で述べたように第三国研修と第三国専門家派遣、留学生の受け入れが実施されているが、これらを通して、対象となっている国々と日本との関係の強化・深化に繋がっているか、という点を評価することが、本項の第一の目的である。

5-3において、セネガルを通じた周辺国への南南協力/三角協力が支援の受け入れ国にとって効果があることが確認された。日本にとっても、在外公館やJICA事務所等が存在しな

¹⁴⁶ 在セネガル日本大使館ホームページに叙勲式の様子が紹介されている。引用部分は同ホームページより。(http://www.sn.emb-japan.go.jp/jp/20111130.html)

い国も幾つかあり、単独では支援することが難しい地域もある。このような国に対して、日本の技術協力を間接、直接に供与することができるということを通して、その度合いは二国間関係による支援よりも小さいにせよ、日本と周辺国への関係に正の効果があると考えられる。セネガル外務省へのヒアリングの中では、日本のセネガルへの職業訓練分野への支援を通して、西アフリカでの日本のプレゼンスの向上に貢献しているという意見も聞かれた。コンゴ民主共和国大使館へのヒアリングでも、第三国研修の効果に良い印象をもっており、日本の技術を信頼して教員を派遣していることが確認された。また、現地で実施している INPP への支援との相乗効果も期待されているところであり、コンゴ民主共和国と日本との二国間関係にプラスの効果があるということができるであろう。

一方、CFPT を通じた南南協力(三角協力)は、西アフリカにおける地位・プレゼンスの向上という「セネガルにとっての外交的効果」をもたらすことが考えられる。この効果について、それをもたらした日本の協力をセネガルが感謝すれば、日本とセネガルとの二国間関係はさらに深化・強化され、また日本にとっての「外交的効果」となると考えられる。



在セネガル・コンゴ民主共和国大使館でのヒアリングの様子
出典:みずほ情報総研撮影

7-2-4 日本のドナー・コミュニティにおける評価に対する外交的効果

ここでは、日本の支援が国際社会の中で有意義なものとして認識されることが、日本の国際的な地位を高めるという観点から、ドナー・コミュニティの中での日本の支援に対する認識が日本の国際的存在感の向上に効果があるかという点から評価を行った。

まず、他ドナーからの日本のセネガルにおける職業訓練分野に対する認識としては、CFPT の卒業生が非常に高い就職率であることは、職業訓練校の支援として非常に重要な点であり効果のある支援であると認識しているとの声が聞かれた¹⁴⁷。また、日本の 30 年近くに渡る CFPT への継続的支援によって、セネガルの中でも評価されているという点から、日本の

¹⁴⁷ 現地調査、CIDA でのヒアリング(2011 年 11 月 17 日)による。

支援に好感をもっているという意見もあった¹⁴⁸。このように、日本の CFPT への支援は、ドナー・コミュニティにおいてもグッドプラクティスとして認識されている。一方、日本の援助手法については、第 6 章でも言及したとおり、「プログラム・アプローチをとっていない¹⁴⁹」といった意見があり、積極的に他ドナーと協力関係を構築していくような姿勢がみられたとは言い難い側面があることは否めない。日本のように 1 つ機関を継続的に 30 年近く支援するというような支援形態は、効果という点からは他ドナーからも評価されているが、他ドナーと協力関係を築くことやドナー間のコミュニティにおいて存在感を発揮するような点には課題が残るといえるであろう。

7-3 「外交的効果」に関する評価：まとめ

本章では、日本のセネガルにおける職業訓練分野での協力の「外交的効果」を評価した。その結果、日本とセネガルの二国間関係のみならず、日本とセネガル周辺国に対する外交的効果も確認することができた。日本の援助を土台とした南南協力(三角協力)が、「セネガルにとっての外交的効果」をもたらし、それが「日本にとっての外交的効果」に繋がる可能性も認められた。一方、セネガルのドナー・コミュニティにおいては、CFPT の卒業生の就職率という点では評価されているものの、ドナー間での協調や支援アプローチに対してはまだ貢献を開拓する余地が多分にあり、その点で存在感を示すには至っていない。

このように、日本のセネガルにおける職業訓練分野での協力は、一定の課題は残るものの、その外交的効果は概ね高いと言えることが分かった。このような成功の要因は、本評価での現地調査や過去の調査に鑑みて、事業を 30 年近くに亘って継続的に支援してきたことと、CFPT の校長に代表される CFPT 側の対日理解の深さやリーダーシップ、的確な判断にあると考えられる。30 年近くに亘り、最新の機材・技術の面で協力してきたことは、セネガル政府とセネガル国民に対して大きなインパクトを与えてきた。また支援の内容についても、南南協力の拠点としての機能の付加や、コースの改廃、取得できる資格の追加といった状況に合わせた変革を継続的に行ってきたことが、外交的効果の維持に大きな意味を持ったと考えられる。

しかし、このような継続的支援は、「結果の有効性」に関する評価において「出口戦略」に関する課題を指摘したとおり、自立発展性を阻害するような動機付けにも繋る可能性があると考えられる。また、CFPT 側の対日理解やリーダーシップ、的確な判断については、「プロセスの適切性」に関する評価において指摘したように、個人の特長に依拠しているとも考えられるところがあり、適切なプロセスを確保するための組織的な構造に欠ける感は否めない。つまり、外交的な効果とセネガルの開発効果は完全には一致せず、ある部分においては日本の外交的効果を希求することが、セネガルの開発効果に必ずしも繋がらないという「トレード・オフ(二律背

¹⁴⁸ 同上。

¹⁴⁹ 同上。AFDでのヒアリング調査でも同様の意見が聞かれた。

反)の関係」となる可能性もあることが指摘できるであろう。