

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

三角協力は国の上位政策、国際的な援助潮流、運営方針、リソース国と受益国の政策やニーズと整合性が高く、政策としての妥当性は高い。しかし、リソース国との関係には戦略性が希薄で、外交政策との整合性は十分ではない。日本の三角協力は研修と専門家派遣に多大な実績があり、リソース国と受益国からも肯定的な評価を受けていることから結果の有効性は高いと言える。三角協力は、従来認識されてきた効率性に加えて、外交面での戦略性や民間セクターへの裨益効果を持ったツールであることが再確認された。プロセスの適切性に関しては、この機能を適切に認識したうえで、改善していく必要がある。外交の視点からは、日本の国際社会における知的貢献を高める貴重な手段として、高く評価できる。

1-1-1 三角協力の概要と基本方針

これまで「三角協力(Triangular Cooperation)」という言葉には世界共通の定義は与えられてこなかったが、この概念は一般的に経済開発機構 - 開発委員会(OECD-DAC)加盟国や、近年では国連開発計画(UNDP)や世界銀行などの国際機関が支援する開発途上国間の経済協力を意味している。そもそもの考え方は、1970 年後半からの新興工業経済地域(NIEs)の出現などにより、先進諸国の援助に頼らない途上国間の協力の重要性が認識され始めたことに起因している。

かつて独立行政法人国際協力機構(JICA)は、三角協力を推進する一般的理由として日本の最新の資本・知識集約的技術が開発途上国の実情とニーズに適合しないため、労働集約的中間技術の移転の必要性を指摘してきたが、現在では日本の技術を移転するという発想から日本の援助にリソース国を介在させ、共同で現地に適合する技術を開発する、というスタンスに変わりつつある¹。

日本が過去に実施してきた三角協力の軸は、第三国研修と第三国専門家派遣である²。第三国研修は日本の協力により建設、技術協力が行われた施設と人員を利用し、ある途上国が周辺国から研修員を受け入れるにあたり、その事業を日本が側面的に支援するもので、1970 年代半ばから実施されている。第三国研修は主にJICAにより実施され、2011 年度にはこの枠組みを通じて約 3,500 人の研修員を受け入れた実績がある。同年度の本邦での研修と現地国内における研修を含めた研修員受入れ総数が約 27,800 人(2011 年度 JICA 年次報告書)であることからすると、

¹ 最近では「ナレッジ・シェアリング」や「ナレッジ・エクスチェンジ」という言葉のように、技術・知識は上から下に流れるものだけでなく、協力を行うことによってドナー側も共に学んでいく、という協調的な考え方が一般的である。

² 日本の三角協力はこれ以外にもドナー化支援、そして国際機関の基金を通じての協力などがある。

全体の約 13%がこの形態の研修で実施されている。

三角協力を通じた支援としては第三国の人材を専門家として活用する第三国専門家派遣の制度もある。2011 年度には 105 人(2010 年度からの繰り越し分を含む)の第三国専門家を派遣した実績がある。

第三国専門家派遣のメリットは、社会環境が受益国に類似した国から適切な専門家を派遣できることに加え、派遣される専門家にとっても技術協力を通じて自らの能力をさらに向上しようとする動機付けとなることがあげられるが、その派遣数は最近 10 年で減少傾向にある。JICA は減少の理由を不明としているが、日本人専門家を調達する場合に比べて時間がかかること、さらに最近では外務省や JICA 内には日本のプレゼンスが出しにくいことを理由に第三国専門家派遣を好まない傾向が存在すること、優秀な第三国専門家を連続的に雇用することが透明性確保の点から難しく、ワンポイントでしか使えないという心情的な敬遠思考などが影響していると考えられる。

たしかにこれらの点は懸念の材料ではあるが、それは三角協力がもたらすメリットとあわせて検討されなくてはならない。三角協力のメリットは政府開発援助(ODA)を通じて長年援助対象国に蓄積してきた知見や人的ネットワークを大いに活用できることにある³。例えば、JICA はシンガポールに対し、リー・クワン・ユー元首相の要請で 1980 年代に 8 年間の生産性向上プロジェクトを実施したが、これによって多くの官民の専門家が同国に育ち、いま近隣諸国やアフリカへの国際協力で活躍している。

また JICA はザンビアの投資環境整備のために、マレーシアからマハティール時代の産業開発庁(MIDA)副長官を専門家として同国に派遣し、具体的な政策提言やマレーシアからの投資誘致を実施した(ザンビア投資促進プロジェクト(略称「トライアングル・オブ・ホープ(ToH)事業」)。こうした個々の実績を明示的に認め、日本をハブとし新興国を担い手として「有からさらなる有」を生むという、次世代の協力展開を主導するものが三角協力である。

三角協力は日本が援助してきたアジアの開発経験を世界に伝えるという次元にとどまらず、世界銀行や開発援助委員会(DAC)などの欧米型とは異なる発想を持つ東アジア・ドナーの緩やかな知的ネットワークを新たに形成するという意味でも意義深いものである⁴。

日本の ODA は付帯条件を押し付けがちな欧米型の援助とは一線を隔し、受け手の視点を重視するという点で独自性を築いてきた。「日本の三角協力は、対象国の自立性を尊重した援助であることから受け入れやすい」という意見は、本評価で現地調査を実施したザンビア・マレーシア双方の行政官から広く聞かれた。この独自性を

³ さらに援助の効率性や費用対効果をメリットとして上げる関係者も多いが、これについては厳密な検証がなされていない。一方そのデメリットとしては、「日本の顔が見えにくい」ことを筆頭に、準備に時間がかかる、日本への裨益が少ないなどが挙げられている。

⁴ 日本の産業協力人材が枯渇しはじめている現在、日本人や日本企業にこだわらず、アジア新興国の専門家を他の途上国支援のために動員するメカニズムを構築すべきであると考えるのは当然である。本評価を通じて提言するのは、現行の三角協力の枠組よりも大きな戦略性をもったメカニズムである。

日本の外交に生かすためには、新興国・途上国のニーズ、日本国民・企業にとっての利益、日本の比較優位分野の集合を発見し、速やかに具体的行動として打ち出すことが必要である。

日本の三角協力の例



ネパール・ルワンダ間の代替エネルギー分野の三角協力(2011年)
(ネパールでの研修でバイオ燃料の作り方を学ぶルワンダ人研修員)



ケニア・アフリカ諸国間の理数科教育強化プロジェクト(2003年)
(ナイロビでの物理実験の様子)



エジプト・サブサハラ・アフリカ諸国間の稲作技術研修(2010年)
(エジプトでの田植えの実習)



メキシコ・エルサルバドル間のTAISHIN(耐震)プロジェクト(2003年)
(耐震普及住宅モデルに関する実証実験)



NGOによるスリランカ・マレーシア間のマングローブ植林プロジェクト(2008年)
(マレーシアのサラワクの先住民がスリランカを訪ねてマングローブの保全について学んだ)



アルゼンチン・南米3か国間の南米南部家畜衛生改善のための人材育成プロジェクト(2005年)
(ボリビアにおける狂犬病予防接種キャンペーン)

1-1-2 政策の妥当性の評価

三角協力に関する基本政策は 2003 年に改訂された現行の「政府開発援助大綱(ODA 大綱)」の中の基本方針の一つである「国際社会における協調と連携」に掲げられている。その中で「我が国は、アジアなどにおけるより開発の進んだ途上国と連携して南南協力を積極的に推進する」⁵と謳われており、南南協力への支援、つまり三角協力が方針として重視されている。また、2005 年に制定された「政府開発援助に関する中期政策」(ODA 中期政策)では、ODA 大綱の基本方針がそのまま引き継がれ、「南南協力の推進を含めた国際社会における協調と連携を踏まえる」点が強調されている。また、2008 年、第 3 回援助効果向上に関するハイレベルフォーラム

⁵ 政府開発援助大綱:参議院ウェブサイト
(http://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chousa/h17/pdf/0-1.pdf)

(アクラ HLF)⁶以降、南南・三角協力は開発効果の観点から国際的な議論の高まりを見せている。特に2011年の第4回会合(釜山 HLF)では新興国などの多様な開発主題の重要性が高まってきていることを背景に、南南・三角協力への注目度がさらに高まっており、国連においても積極的に推進されるべきものとして重視されている。

このように南南・三角協力の議論が国際的な盛り上がりを見せている中、日本の三角協力は世界で最も先進的な好事例として国際社会で取り上げられており、この観点からすると日本が世界の南南・三角協力をリードしている、といっても過言ではない。例えばウィーンで開催された「南南協力 Expo 2012」では、JICAが国連南南協力賞を受賞した。すなわち日本は三角協力についての議論をけん引する国際的なリード役を担っている。

日本の独自性に基づいた実績が国際社会での援助スキームの主導権をとっていることから考えても、三角協力の妥当性は高いと言える。また、政策を実施する JICA の三角協力の運営方針は、開発援助効果の最大化という視点から一貫性と戦略性が認められ、実際の援助活動もその運営方針に沿って進められている。このため、三角協力の運営方針は開発援助効果という観点では上位政策である ODA 大綱や中期計画に整合していると言える。

一方、今日の援助を巡る議論では、ODA は国益確保の「手段」であるという認識が強まっている(2010年「開かれた国益の増進⁷」)。これまでの三角協力は開発効果の増大のための手段として活用されてきたが、外交のツールとしての可能性や日本の民間セクターに裨益するという観点では十分論じられてこなかった。また、リソース国との関係性において、ドナー化支援の出口戦略は希薄で、外交政策との整合性を議論するに至っていない。このように日本が実施してきた三角協力には、国際社会をリードしてきた高い妥当性が認められる一方で、新時代に対応した新たな戦略性が求められている。

1-1-3 結果の有効性の評価

「南南協力」、「三角協力」は近年、国際協力の主要なテーマとなっており、2008年以降、UNDP、世界銀行、OECDなどの機関が好事例の収集を行うとともに当該協力の効果と影響について評価を試みている。おおむね、どの機関も南南協力を伝統的な南北協力を補完する途上国同士の水平的な協力として捉え、三角協力については既存の二国間援助や国際機関を通じた援助を補完する新たな手段として有効

⁶ 援助効果向上に関するハイレベルフォーラムは先進国、新興国、途上国、そして NGO などの代表が一堂に会し、効果的な開発援助のあり方などについて話し合う閣僚級の国際会合。第3回アクラ HLF では、新興ドナーを含む 125 か国と 30 機関が包括的かつ効果的開発パートナーシップの創立のためアクラ行動計画に合意し、第4回釜山 HLF では「効果的な開発協力のための釜山パートナーシップ」に合意した。

⁷ 「開かれた国益の増進」:2010年、外務省が ODA に対する国民の理解と支持を得るため、経済界、NGO、日本に事務所を置く国際機関、各界有識者などとの意見交換を踏まえ取りまとめた文書。外務省ウェブサイト：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata/pdfs/saisyu_honbun.pdf

であると前向きな議論を展開している⁸。

日本の三角協力は1975年から開始した第三国研修が一時期、4千人規模にまで増え、1994年から開始した第三国専門家派遣も毎年100人規模で推移していた。ここ20年間は、全世界のパートナーシップ・プログラム締結国である12の開発協力パートナー国などと共同で南南協力支援を継続的に実施している。援助国に提供した三角協力の有効性については、過去10年に実施された国別評価報告書を検証した結果⁹、三角協力を提供したすべての援助国で肯定的な評価を受けていた。これらの実績を踏まえると、三角協力は有効な政策であるといえる。

現地調査を実施したザンビアのToH事業については、リソース国政府の介入を期待せず、第三国専門家（厳密には第三国人材の活用であり、受入れ政府からの第三国専門家正式要請が不要な形態）を派遣したため、リソース国外務省のマレーシア技術協力プログラム(MTCP)局¹⁰の関与はなく、同局の機能強化に対する支援の有効性を判断するに至らなかった。しかしながら、受益国であるザンビアの経済発展のレベルに即した投入が行われ、ザンビア関連省庁からも高い評価を受けた。また、同プロジェクトはJICAが実施した中間評価を踏まえ、受益国機関の要望に応える形で日本からも専門家を投入した。現在のザンビアの経済と同レベルからスタートし、大きな成長を遂げたマレーシアの専門家の知見による投資誘導の諸政策のインプットを基盤として、日本からは最先端の技術と現代情勢に即した技術的支援が受けられたことに先方政府機関は良好な評価を行っていた。

日本がかつて支援を行ってきた国々は経済力を持ち、開発パートナーとして成長してきた。支援を受けた援助機関の自立の度合いに差はあるものの、それぞれが援助予算を持ち、事業を実施していることが確認でき、現リソース国に対しての日本の従来の外交政策や援助支援の実績も有効であったことが確認された。

1-1-4 プロセスの適切性の評価

これまで三角協力はJICAにおいて事業を効率的に実施するツール、あるいは援助卒業国との新たな関係作りの形態としてとらえられてきた。本評価では、第4章においてJICAが好事例として認識している100件程度の三角協力の内容を分析し、その機能としての戦略性を整理した。その結果、三角協力については、効率性のみでない、特に外交面での戦略性や民間のビジネスセクターへの裨益効果を持ったツールとして活用できることが判明した。

これまでの三角協力に関する実施プロセスについては、現行の「制度的な枠組み」

⁸ Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness. OECD. March 2010.
Triangular Co-operation and Aid Effectiveness - Can Triangular Co-operation Make Aid More Effective. OECD. September 2009.

Enhancing South-South Triangular Cooperation. UNDP. 2009.

⁹ 詳細については、図表5-9「国別評価報告書(外務省ODA評価)にみる三角協力の評価」を参照。

¹⁰ マレーシアの外務省政策戦略計画局の国際協力のプログラムは「マレーシア技術協力プログラム(Malaysia Technical Cooperation Program: MTCP)」と呼ぶ。

の中では適切なものとなっている。ただしこれについても枠組み自体が適切か否かは別の問題であり、枠組み自体にさらなる戦略性を持たせる必要がある。

日本の三角協力がこれほど世界の中でも注目されるのは、まずその歴史的経緯の中でも特に2000年代初頭から東南アジアを中心とした日本のODAを受けた国々が国際社会の中で台頭してきた事実が挙げられる。これに加え、JICAが採用した現場主義の考えに沿って多くのグローバル人材が育成され、リソース国、受益国双方に造詣の深い人材が育成されてきたことがあげられる。その意味で三角協力が国際社会から高い評価を得ているのは、日本が育成してきたリソース国の人材や産業、JICA職員の育成方針の賜と言える。

したがって、三角協力の課題はその実施プロセスにあるのではなく、総体としてその枠組みにおける戦略性のさらなる検討にあるといえる。ただし、第5章でも指摘しているとおり、プロセス上の改善の余地もあり、これらについては以下の提言の部分でその対応策を検討する。

1-1-5 外交の視点からの評価

日本が先行する南南協力、三角協力、官民連携などの重要性は国際的に認識されており、持続可能な開発のための南南協力と三角協力の実施の必要性も共有されている。この意味では、三角協力はODA予算が減少している中で、日本の国際社会に対する知的貢献の割合を高めている貴重な手段として高く評価できる。他の援助スキームと異なり、三角協力はモノや施設をもって世界に向けて広報する、というのではなく、その意味では実質的な成果を国際社会に公表することは、国際社会における日本のプレゼンスの強化の観点からも重要な意味があり、日本として一層の戦略的発信が必要である。

なお、現地調査を実施したりソース国としてのマレーシア、受益国としてのザンビアでは、双方とも政府の高官レベルでは日本の外交目標を十分に理解していることが伺われ、三角協力を含む日本のODAを通じた支援による波及効果の一つと考えられる。

1-2 今後の三角協力に向けての提言

「1-1 評価のまとめ」でも部分的に触れたとおり、評価調査の結果浮かび上がった三角協力における現状の課題点を整理すると以下のとおりとなる。

(課題)

1. 共通した三角協力の定義の不在
「三角協力」という言葉の捉え方が、組織や時代によって変わるため、全体像が把握されなかった。
2. 三角協力の案件形成・実施における戦略の深化の必要性

三角協力の機能(戦略性)が今まで十分整理されておらず、外交目標の観点からより広く活用できる点が見逃されていた。

3. 戦略に合わせた条件整備(プロセス上の改善)の必要性
三角協力の機能を効率的に運用できる環境が十分整っていなかった。
4. パートナーシップ・プログラムにおける戦略の不在
リソース国との協力関係について定めるべきパートナーシップ・プログラムも相手国や年代によって取り決め内容にばらつきがある。締結国がどのようにして選ばれたのかについても説明がなく、戦略性が見られない。
5. 三角協力の質の向上
日本の三角協力はリソース国と受益国から高い評価を得る一方、スピード感のなさを指摘されるなど、外交の場でアピールできるようなブランディングがなされてこなかった。

これらの課題に対処するため、以下のとおり5項目を提言する。

(提言)

1. 三角協力の定義の明確化
2. 三角協力の案件形成・実施における戦略の深化
3. 戦略に合わせた条件整備
4. パートナー国との互恵的協力関係実現のための政策支援
5. 国際交渉における日本の優位性に資する体制強化

1-2-1 三角協力の定義の明確化

第3章に示したとおり、南南協力・三角協力の定義は年代によって変遷があり、省庁間でも違いがある。このことが過去の案件の分類を困難にし、日本が実施してきた三角協力の規模感や全体像を曇らせてきた。

JICAでは三角協力を次のように定義している。「南南協力とは、ある分野において開発の進んだ開発途上国が、別の途上国の開発を支援する国際協力の形態。三角協力は、先進国や国際機関と、支援を行う途上国が連携して、支援を受ける途上国の発展・開発のための共通の案件目標を設定し実施すること¹¹⁾」。その一方で、ODA白書には以下の記述がある。「南南協力では、多くの場合、援助する側の途上国に能力上の制約(資金が足りないなど)があり、その場合に、先進国から、この協力に対して、技術、資金、援助の経験・知識などを補うことがある。これが途上国間の協力を先進国(北)も参加する「北・南・南」による「三角協力」と呼ばれるものである。ここには新興国がドナーとなるための支援、国際援助協調枠組みへの参加に向けた支援も含まれている(2011年ODA白書24頁、26頁)。」

第3章に示したとおり、従来の三角協力の定義は、南南協力の中に位置付けられ

¹¹⁾ JICA ウェブサイト(http://www.jica.go.jp/topics/2011/20111209_02.html)より抜粋

るドナー化支援に関する狭義の概念であった。しかし、現在外務省、JICA が用いている三角協力はむしろ南南協力全体を包含するより広義の概念である。この定義は、ODA 関係者を通じて徐々に浸透すると考えられるものの、いまだ三角協力和南南協力の使い分けが混在しており、国民に対して狭義の概念のみを与えることになりかねない。このため、現段階で頻繁に用いられている三角協力の定義として第 2 章に整理した。外務省と JICA はこれをたたき台として議論を進め、統一した三角協力の定義を共有すべきである。

第 2 章(2-2-1)に示した三角協力の定義の概要

本報告書では、南同士の開発協力(南南協力)に対する先進国(日本など)の支援を三角協力とする。ここには新興国のドナー化に対する支援、国際援助協調枠組みへの参加に向けた支援も含まれる。また、特にリソース国が受益国の要請に基づき相応の費用負担を行っているものを「狭義の三角協力」とした。

1-2-2 三角協力の案件形成・実施における戦略の深化

(1) 案件形成に関する戦略性

三角協力に関する案件形成や業務実施の知見は JICA に集積している。三角協力にはかつて日本が支援した国のドナー化を支援するという重要な目的がある。主に東南アジアの国に対しては、例えば JICA-ASEAN 地域協力会議(JARCOM)のように、その考え方が適用されている。ドナー化を支援する場合、日本との新たな関係作りを模索する中での三角協力は、その外交ツールとしても重要な役割を果たしている。

しかし、この時期が過ぎ、ドナー化支援を受けていた国が経済的に対等な立場になった瞬間、当該国が日本にとって継続的にパートナーであり続けるかどうかはわからない。三角協力のデメリットとして取り上げられる「日本の顔が見えにくくなる」部分はまさに諸刃の剣で、真のパートナーになりえない国の外交プレゼンスに貢献するだけで終わってしまうことにもなりかねない。外務省は、三角協力にリソース国が真の意味で日本のパートナーであり続けるか否かを念頭に置き、プロジェクトの効率性の向上のみならず、リソース国の将来の日本との関係性を考慮して案件形成を行うべきである。すなわち、リソース国選定の戦略がまずあるべきで、単純に時間やコストの節減というメリットだけを求めて短絡的に三角協力を拡大すべきでない。

第 5 章「5-1 政策の妥当性」に示すとおり、三角協力の実施を担う JICA では三角協力を政策としてとらえ、この機能(戦略性)を外交目標の観点から十分に活用するという考え方が今まで整理されてこなかった。例えば、従来の三角協力案件は日本の民間セクターに裨益する、という視点が希薄であったと思われる。これは、このスキームが JICA の中で閉じられた手法となっているため、どちらかと言うと受益国の「開発目標の充足」のために、人道的な立場から援助効率の向上を主眼として使わ

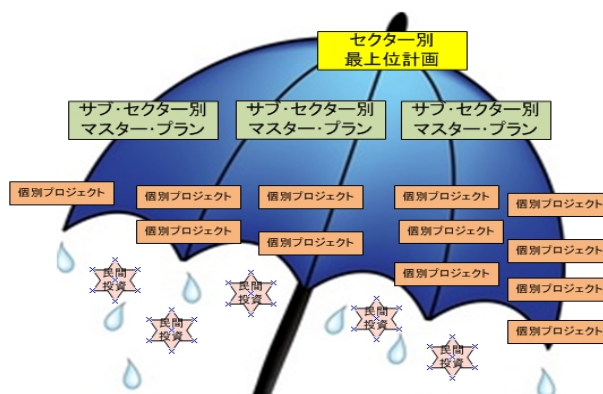
れる機会が多いからである。従って、途上国の開発効果という視点に加え、日本への裨益の観点から、民間セクターが進んで案件形成を行う環境を整え、それを国が支援する仕組みを取り入れる必要があると考えられる。

従来実施されてきた三角協力の中には、「日本の(産業関連の)基準や製品がリソース国を通じて受益国に伝播した」「プロジェクトの最終成果が日本の(食料や防衛の)安全保障に貢献した」というものも多く、リソース国を通じて実施することで、単に日本からの一方的な売り込みでない安心感を与えるケースもある¹²。

その意味で言うと、三角協力には、例えば従来日本がリソース国に支援してきた十八番の分野(鉄道システム、JIS 規格、資格制度など)を共同で提案し、受益国に安心感を与えつつも日本の国益の増進(民間セクターの参入など)を促すといった戦略性を持たせることが重要である。

さらに補足するならば、現地調査を実施した ToH 事業では、マレーシア人専門家¹³をプロジェクトの形成段階で投入し、短期間のうちにザンビアの貿易投資セクターの全体フレームを形成した。セクター全体に係るプログラムを三角協力を通して日本の ODA が設計したことによって、当該分野で日本が一気に主導権を取り、プログラムに包含される様々なプロジェクトの主導的立場を発揮することが可能な状態となった。(図表 1-1)

図表 1-1 プログラム・アプローチのイメージ



さらに日本が従来弱いとされてきた分野で三角協力を適用することによって、受益国の開発目標の上流部門での主導的立場を確保することができる。このことは受益国への貢献を日本の考え方に基づいて実施できるという政策の一貫性や、日本の民間セクターに貢献の大きいプロジェクトが創出しやすくなることなどを可能にするため、国益の確保という観点からの戦略性は高い。ちなみに ToH 事業では、マレーシア人専門家が国家の開発目標の上流部分をデザインしたが、当人が、この貢献が「日本の支援によるものである」ことを常日頃ザンビア側にもアピールしてくれていたため、ザンビアの関係者は一様にマレーシア人専門家を主導しているのは日本であることを十分理解していた。

以上を実現させるためには、まず外務省と JICA の三角協力案件形成レベルでの外交戦略、国益増進戦略の共有が必要である。さらに現在 JICA の内部に蓄積されている三角協力形成のメカニズムとその形成に必要な情報の一部を民間レベルまで

¹² 本報告書第 4 章で示したモザンビークにけるドイツ、ブラジルのパートナーリングでドイツの工業規格を導入した例、など

¹³ JICA「第三国専門家派遣業務マニュアル」によれば、厳密には ToH 事業のマレーシア人コンサルタント派遣は受入れ国からの要請書に基づく第三国専門家派遣ではなく、技術協力プロジェクトの在外事業強化費を活用した「講師派遣(第三国人材の活用)」にあたる。

棚卸しする必要があると思われる。具体的には、三角協力に関する需要側と供給側（リソース国の人的資源など）をデータベース化、オープン化することである。これには UNDP などが採用している情報システムを使った本格的なものから、数年に一度コンサルタントへ情報取りまとめを発注してこれを定期的に更新する、などの方法が考えられる。

(2) 実施における戦略性

三角協力の効果の最大化を狙うためには、案件選定の戦略に加え、実施（浸透）の戦略が必要となる。ODA 予算削減の渦中であって、案件によっては日本のコミットメントをどこまで行い、どのように国益に反映させるかという案件別戦略も重要であろう。

新興ドナーの中には、日本の援助が終了した後、継続されていない案件の上に援助を実施し、あたかも自らの成果のように見せているところがある。日本の三角協力は日本政府の手が関与している段階では問題なく稼働している。ただし、三角協力は第三国の開発パートナーが存在するため、日本にとってこのような相手にタダ乗りされるリスクは高まる。今まで日本は三角協力終了後の事業展開シナリオについてはその具体案を考えてこなかったのが実情である。

例えば ToH 事業では、行政の改革などにより傘の部分を作ったが、いざ企業を誘致する段階になるといまだ苦戦している部分が見られる。以下はその例である。

- マレーシアの農業部門への投資家は、ザンビアでのステビア栽培を検討しており、約 4,000 ヘクタールの取りまとめをザンビア側に依頼していたが、いまだ同国では地元における部族長の権限が強く、土地の取りまとめを行うことができず投資を断念した。
- 携帯電話製造事業に投資したインド系会社は、日産 2,000 台の製造能力を持つが、中国政府の補助金付きで輸出されている中国の携帯電話との価格競争に苦戦している。ザンビア政府は投資した企業を保護してやろうとする意志があるが、問題は中国政府が補助金付きで輸出している携帯電話であり、これがある限り国内産業は育成されない。

そのため三角協力の実施においては、継続する末端事業の進展の仕組みをあらかじめ仕込んでおく時期が必要になる。これはまさに三角協力の実施中に知恵をめぐらすものであろう。ToH の例で言うと、投資誘致活動に興味を示す企業が登場した段階で、起業の課題を提示できるコンサルティング機能の導入や、セクター別の優先投資地区の事前絞り込み作業などが該当する。

JICA は定期的な組織内の会議で、このような「継続する末端事業の進展の仕組み」を協議する必要がある。その際留意すべき点はおおむね以下である。

- 今後の事業の展開シナリオと直面するリスク
- リソース国(開発協力パートナー)の思惑
- 日本の国益へのつながり

1-2-3 戦略に合わせた条件整備

(1) 第三国専門家の採用条件の柔軟化と若手人材の育成

「5-3 プロセスの適切性」に示したとおり、第三国研修の実施は拡大を見せている一方で、第三国専門家派遣数は減少傾向にある。減少の理由には様々な要因が考えられるが、ToH 事業に見られたような第三国専門家の有利点が JICA を含む実務者の間で認識されておらず、その積極的な活用に至っていないと考えられる。また、近年、特に調達に透明性に関して説明責任が問われる中で、ToH 事業で見られたような有能な民間人第三国専門家の積極的な活用を促す内部規定が整っていないという背景¹⁴がある。

上述(「1-2-2 (1) 案件形成に関する戦略性」)のとおり三角協力に特別な戦略性が見いだせれば、このような第三国専門家の柔軟な調達方法についても再度検討がなされるべきであると考えられる。具体的にはドナー化支援を行っている国で毎年何人かの専門家については最もスピーディーな特命随意契約での調達を正式に認めることである。また、当該分野での日本人人材が希薄であるがゆえ、第三国専門家を活用する場合、そのような希薄な分野における日本人人材の育成も同時並行して実施すべきである。具体的には、第三国専門家の派遣に合わせて日本人若手人材を補助人材として「研修」させ、将来日本独自で当該分野に対応できるよう人材育成を図る。特に「国境問題専門家」や「政策立案支援専門家」などは日本では養成するのが困難であり、第三国研修を担当する講師や第三国専門家から習得すべき経験やノウハウは多い。今まではこのようなリソースを受益国のためだけに(日本がファイナンスすることで)活用してきたが、今後は三角協力の過程で第三国専門家を稼働させながら日本人の若手人材の育成も行うべきである。特に、国境問題や政策立案の分野に加えて、熱帯農業や地域に特有の保健衛生など、日本の経験からは直接導き出すことのできない分野について、若手人材育成の側面を計画段階から組み込んでいくことの意義は大きい。

(2) 第三国研修におけるオーナーシップの醸成

現状の第三国研修においては、まずリソース国が日本に要望書を上げるという手順になっているため、研修内容も講師もリソース国が選ぶようになっている。従い、こ

¹⁴ JICA では現在、受入れ国側(受益国)がリクルート先機関(リソース国)あるいは候補者について事前に明らかでなく、派遣国で候補者を探す場合に、どのような方法で確保するのか、現在は統一された決まりがない。例えば候補者が民間コンサルタントである場合には、その選定方式をローカルコンサルタント選定方式に倣って実施するのか、または自由に契約して良いのか明示されていない。民間の人材をひとつのプロジェクトで継続的に活用しようとする、特命随意契約を行うことが最も効率的であるが、それには特命随意契約を行うための明確な理由が求められる。一方これを入札で調達しようとする、様々な手続きに多くの時間を必要とする。

の方法では受益国側が講義の内容や講師の選択ができず、ニーズ中心の手続きとはなっていない。このため、まず受益国に要望書を出させるというしくみに変えるべきである。また、受益国が研修実施国や内容を選べるよう、あらかじめデータベースに基づく研修メニューのようなものを渡しておくことが有効である。こうすることで、受益国は自らが選んだ研修に研修生を繰り出すことになり、研修生も目的意識を持って参加することになる。また、受益国から選ばれたリソース国にも指名されたことによる自信が生まれ、開発協力へのモチベーションの向上にもなる。このことは、開発途上国の自助努力支援を強調している ODA 大綱とも合致する。

1-2-4 パートナー国との互恵的協力関係実現のための政策支援

(1) パートナーシップ・プログラムの意義と戦略性の見直し

第5章「プロセスの適切性」でも示すとおり、現在締結されているパートナーシップ・プログラムの意義を再確認する必要があると思われる。日本は現在 12 か国（締結した順に、シンガポール、タイ、エジプト、チュニジア、チリ、ブラジル、アルゼンチン、フィリピン、メキシコ、モロッコ、インドネシア、ヨルダン）とパートナーシップ・プログラムを結んでいるが、それが拘束力をもつパートナー選定の条件になっている訳ではなく、その効力については疑問が残る。さらにパートナーシップ・プログラムの締結内容についても程度の差があり、1) 日本側との費用分担の目安を決めているものから、2) 将来的にこれを決定することを謳ったもの、3) 全く記載のないものなどがある。また 2) のケースにしても、決定交渉をどのタイミングで実施するのか、という規定が盛り込まれているものではなく、締結内容自体の拘束性は極めて低い。

外務省は、パートナーシップ・プログラムの必要性についてさらに議論を進めるべきであると考えているが、もしパートナーシップ契約を存続させる場合、記載されるべき事項について重要なのは、おおむね以下の内容であろうと思われる。

- 提携の分野と内容（第三国研修，第三国専門家派遣，国際会議 etc.）
- デマケ（コスト負担）の考え方
- 第三国研修，国際会議実施の場合の参加国招聘の手続きに関するプロセス
- 案件発掘，共同実施の採択に関する体制と手続き
- 提携関係見直し，更新時期

マレーシアやイランのようにパートナーシップ・プログラムの締結は行われていないがリソース国としての活用の度合いが高い国や、DAC に加盟せず自らが新興ドナーのリーダーとして地位を確立していこうとしている中国¹⁵など、もしパートナーシップ・プログラムの存続が国益に適うという観点から、戦略的に重要であるということであれ

¹⁵ 「中国の対外援助をめぐる中国国内での最近の議論の動向」渡辺 紫乃（2012）。ただし現段階（2012年12月末）での日中関係の現状から言うと中国とのパートナー関係樹立の実現は難しいかもしれない。

ば、これらの国とのパートナーの検討も行っていくべきである。

さらに現在のパートナー12 か国の地理的な守備範囲をみると、中央アジアロシア語圏、インド・中国の国境に位置するヒマラヤ諸国、中東のクルド系¹⁶住民の多い国への支援については将来的な三角協力パートナーを得ることに意味があると考えられる。前者は日本が長年支援を行ってきたベトナム、後者はトルコなどが有望なパートナー候補となろう。

(2) 新興ドナーとの共生戦略の策定とドナー化支援の出口戦略の形成

「5-1 政策の妥当性」に示したとおり、日本が所属する DAC は援助する側の原則を決め、それが守られているかをチェックする立場にある。日本に対してはタイドや商業的援助を厳しく追及してきた経緯があり、基本的には欧米主導の国際組織である。その母体である OECD は、中国、インド、ブラジルなどの新興国を援助する側に参画させようと OECD 加盟を勧めているが、新興国側は賛成していない¹⁷。

第3章で見たとおり、現在 DAC 諸国の経済的パワーも従来の勢いはない。その一方でアジアを中心とした国々、特に中国、インド、ODA 卒業国となったシンガポール、卒業に近づくマレーシア、タイ、インドネシアが台頭してきている。そのため DAC の援助原則に固執すると、ODA を外交的手段として活用する、とした ODA 大綱の目的を達成することが困難になることが危惧される。従って新興途上国とのパートナーシップに優先順位を設けながら、互恵的な協力関係を ODA でどのように実現していくかという点について、共生のための戦略が求められている。韓国、タイ、マレーシアなど過去に日本の援助を受けながら、日本の開発協力の理念に近い形で供与を始めた国から協力関係を構築していくことも一案である。

また、三角協力の大きな柱の1つがドナー化支援であった。現在日本は 12 か国とパートナーシップ・プログラムを締結し、ドナー化を支援しているが、第5章「5-1 政策の妥当性」で示したとおり、これをどこまで(いつまで)実施するのかという出口戦略が形成されていない。援助を実施する側としての能力強化をどの段階まで行うかについての指標がないということは、必要のない能力強化にお金が使われることにもなりかねず、援助卒業国の日本に対する過度な依存心を生みかねない。三角協力を形成する現場の担当者の視点からは、当該国との ODA を通じた関係を失うことには抵抗があるため、シンガポールのように一人当たり GDP が日本より高い国に対しても、同国との共同事業に日本が大部分の財政的支援を行っている場合がある。外務省は JICA と共同で、ドナー化支援の出口戦略を早急に形成すべきである。

本項目については、最低限以下の内容についての議論を開始すべきである。例えばリソース国との三角協力を通じての関係に当たっては、以下の2点を念頭に置くこ

¹⁶ トルコ・イラク北部・イラン北西部・シリア北東部など、中東の各国に広くまたがる形で分布し、独自の国家を持たない世界最大の民族集団である。人口は2500万～3000万人といわれている。中東ではアラブ人・トルコ人・ペルシャ人(イラン人)の次に多い。

¹⁷ 特に地球環境問題では経済新興国を中心に、先進国は先に地球を汚染した責任をとるため率先的に CO2 削減を行うべきであり、後発の発展を阻害する枠組を途上国に適用すべきではない、と反発している。

とが重要であると考えられる。

- 共同実施プロジェクトの応分の費用分担
- リソース国との関係で日本の出口戦略を規定する主要指標

その際、ドナー化を支援することによって日本の協賛国として活動してくれる国とそれが期待できない国の区分けを適当な段階で行い、日本への協賛が期待できない国に対しては ODA 以外の外交努力を通じてその関係を改善していくべきである。

1-2-5 国際交渉における日本の優位性に資する体制強化

三角協力に関する日本の貢献と戦略を外交の場を通じてアピールする体制を強化する必要がある。近年では 2011 年に韓国の釜山で開催された第 4 回援助効果向上に関するハイレベルフォーラム(釜山 HLF)の閣僚級会合開会式において、米国のクリントン国務長官が日本-ブラジルが実施したモザンビークでの「アフリカ熱帯サバンナ農業開発プログラム(通称「プロサバナ(ProSAVANA)」)」を紹介するなど、国際的な認知度も高まっている。しかし、「5-2 結果の有効性」に示したとおり、被援助国を訪問する日本の政府閣僚が三角協力としての優位性を生かした援助案件を率先して先方政府要人に紹介し、この積極的な活用が国際社会への貢献として機能した例はいまだ少ない。その意味で高い戦略性をもった三角協力は、さらに国際社会での日本の立場を向上させるために政府閣僚による外交ツールとしてその位置付けを高めていくべきである。

DAC 諸国(欧米ドナー)に比べた日本の三角協力の強みとその戦略性は以下のとおりである。

- 「日本が世界から求められてきたことを真面目に実行していることのひとつが三角協力である」という声をマレーシアとザンビアではよく聞いた。三角協力は現場重視の優れた方法であることは国際舞台でアピールできる。これに対して他のドナーは、自国のプレゼンスを高めるため、あくまでドナー国の利益にかなった「傘」をかぶせようとし、自国を援助国の中枢部分に配置する。ToH 事業についても効果を高めるため、異なる国籍の人材を国家の中枢部で活躍させたことは国際的に評価を得ている日本の真面目な態度に起因するものである。
- 日本が堅実に実施してきたアジア諸国への支援によって成長してきたリソース国の成長が現在の日本の三角協力を推進する手足になっている。これに対して他のドナーの実施する三角協力は、このような一步一步の積み重ねがなく、リソース国を経済政策や外交の点で味方につけるのが困難である。

以上から三角協力は日本の ODA が DAC 諸国の援助手法とは違う独自の強みをもつものとして十分訴求できると考えられる。この三角協力を高質化していくため、今後の三角協力について、日本は以下の点を留意すべきである。

- 三角協力を評価する際、安易に「日本の顔が見える」という表現は使うべきではない。言葉の使い方によって「三角協力＝日本以外の国が入っている＝顔が見えない」という短絡的な考え方を生みかねない。
- JICA が試験的に導入している「地域協力予算」のように、現地事務所の裁量で使えるリソース国の強みを生かした三角協力の案件形成を促進するための予算¹⁸が充実し、日本の戦略的要件を満たしたリソース国には重点的に配分すべきである。

¹⁸ パートナーシップ・プログラムの維持管理コストは微々たるものである。これを効率的に活用することが効果的であろう。