

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

日本は、戦後の復興過程において ODA を開始し、自ら「南南協力」の経験を有している。先進ドナー国入りした後は、こうした経験も踏まえつつ、途上国間の「南南協力」を支援する「三角協力」を実施し、早くも 1975 年には欧米ドナー国に先駆けて第三国研修を開始、その後も第三国専門家派遣やパートナーシップ・プログラムを通じた支援といった形で、人材開発に重きを置きながら、継続的に「三角協力」を実施してきている。

近年、多くの新興ドナーが台頭し、かつての途上国も開発協力提供国に成長してきている。こうした中、2011 年の釜山ハイレベルフォーラムでも議論されたように、「南南協力」は効率的な支援のあり方として国際社会の注目を集め、同時に、先進国による「南南協力」支援、すなわち「三角協力」にも関心が寄せられている。その結果、こうした取組に豊富な知見と経験を有する日本は国際ドナー社会の大きな期待を集めている。

今日の日本は、新興のリソース国との連携を模索しながら「三角協力」を積極的に実施していく意思を見せている。また、今後、援助卒業国が増加するとみられる中で、従来の開発援助のみだけでなく、開発アクターとそのアプローチの多様化を踏まえた新たなアプローチが求められている。この点、三角協力は、援助卒業国および中進国との関係の維持・強化に資する一つの有効な手段になり得るものとして、単に開発的側面のみならず、外交的側面も併せ持つアプローチとなっている。

本件三角協力の評価は、過去に実施してきた三角協力のスキームを評価し、三角協力をこれまで以上に戦略的に活用し、より効果的・効率的な案件形成・実施を図るための有益な提言や教訓を得ることを目的とする。

2-2 三角協力の定義と評価の対象

2-2-1 三角協力の定義

提言の一つとして「1-2-1 三角協力の定義の明確化」で提案したとおり、外務省と JICA は本評価で定める三角協力の定義をたたき台として、統一した三角協力の定義を持つべきである。

従来の調査研究報告書では「南南協力」の一部として三角協力が位置付けられていた。三角協力は図表 2-1 に示す「4. 開発途上国間技術協力(TCDC)活動への支援」、「5. 開発途上国のドナー化支援」として区分されていたケースが多かった。

図表 2-1 従来の南南協力の機能イメージ

(* J は日本, S は南南協力に関わる開発途上国を指す。矢印は人的・物的・その他の投入を指す。点線の囲った部分は日本が実施する協力の範囲を示す。)

三角協力の機能	イメージ図*	目的・評価項目	国別援助計画と南南協力実施国支援との関係性
1. 開発途上国 (援助卒業国を含む)の人材および資源の活用		<ul style="list-style-type: none"> ● 最終受益国への技術協力効果 ● 必要不可欠な投入(専門家, 研修受け先)を日本国内で調達できない場合, または国外の資源の方が適当と認められる場合, 専門家を日本以外から採用したり研修先を第三国に求めたりすることでカバーする。 	最終受益国支援戦略をより重視
2. 日本の協力成果の普及発展		<ul style="list-style-type: none"> ● 最終受益国への技術協力効果 ● 「現地化された技術」の普及およびさらなる改善 ● 域内経済格差是正という側面が他のタイプに比べて強い 	最終受益国(または地域)支援戦略をより重視
3. ドナー間連携		<ul style="list-style-type: none"> ● 最終受益国への技術協力効果 ● 他ドナーとの連携による効率化および広報強化 	
4. 開発途上国間技術協力 (TCDC)活動への支援		<ul style="list-style-type: none"> ● ドナーとしての場を与えることによる広義のドナー化支援 ● 最終受益国への技術協力効果 ● 域内(経済)格差是正 	双方, 同程度重視する(ただし案件の規模に応じて柔軟に対応)
5. 開発途上国のドナー化支援		<ul style="list-style-type: none"> ● パートナー国(左図のS1)の援助実施能力向上 	リソース国(S1)支援に対する日本の戦略性との整合をより重視

出所) 課題別指針(南南協力)(JICA, 2005)

日本の三角協力は従来南南協力の一部として定義されていたため、ODA 大綱や中期開発計画にも「南南協力」の一部として説明されている。本評価では近年の趨勢を鑑み、南南協力和三角協力の定義が融合し、特に日本が支援している南南協力事業をすべて「三角協力」と捉えていることに着目した²⁰。

図表 2-2 三角協力の位置付け



出所) 評価チーム

さらに三角協力の中でも、リソース国の役割に注目し、受益国からの正式な要請に基づいて、リソース国も費用の一部を負担する場合を三角協力とする、という意見も関係者の間では存在する。本評価では、厳密な意味での定義がなされていない三角協力の現状を鑑み、図表 2-2 に示すとおりの位置付けで、南南協力、三角協力に広義、狭義の意味を持たせた。すなわち世界のドナーに広い概念で捉えられている(広義の)南南協力**のうち、途上国間

(南→南)の協力を(狭義の)南南協力とした。さらに(広義の)三角協力とは、「南南協力の内、日本が支援しているもの」、(狭義の)三角協力とは、「三角協力の内、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」とした。

** (広義の)南南協力は、先進国ドナーや国際援助機関が実施する南南協力の概念を含むものであり、(狭義の)南南協力(途上国が途上国を支援する)と区分した。

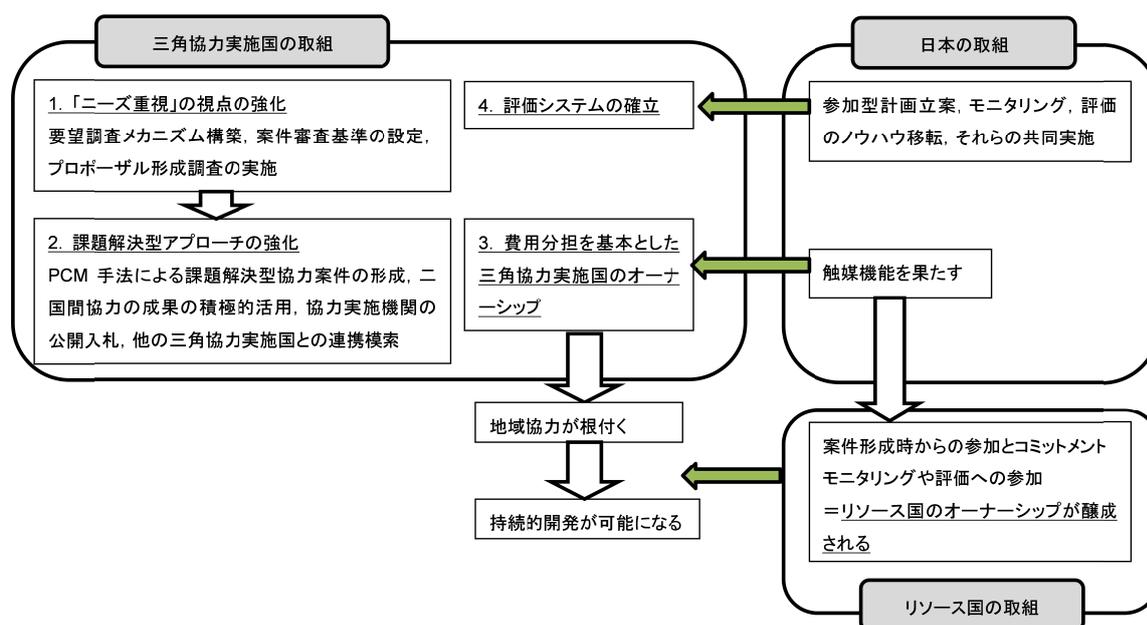
なお、三角協力の意義や目的は、従来から以下のとおり認識されている。

1. 効果的、効率的な協力が可能になる
2. 援助リソースの拡大が可能になる
3. 日本の過去の援助投資の回収、成果の再利用ができる
4. 持続的開発に資することができる
5. 中進国との新たな二国間関係が構築できる

²⁰ 2000年代前半までは、南南協力という範囲の中に三角協力が1つの機能として位置付けられていたが、近年ではその位置付けは逆転している。2011年度版政府開発援助(ODA)白書では、三角協力を「新興国がドナーとなるための支援、国際援助協調枠組への参加に向けた支援のほか、日本はこれらの新興国が途上国に対し協力を展開すること(南南協力)を、三角協力として技術・資金面で支援しています」として位置付け、三角協力の定義を南南協力の上位概念として捉えている。

三角協力は、内発性、相互学習、互惠性、自助・自立などを内包する手段であり、従来の先進国から途上国への一方通行の援助観を塗り替えるものであった。持つものから持たざるものへの一方的な援助ではなく、発展しつつある国同士が互いに学び合う共同体づくりや、各国が独自に取り組んできた開発の経験や問題意識を分かち合える環境形成は、国際的な地域協力事業の先駆けとなったと言える。

図表 2-3 三角協力を取り巻く取組の連携のイメージ



出所) 山田真美「南南協力支援の課題、取組、改善案」、国際協力研究 Vol. 21 No.2(通巻 42 号)
(2005 年 10 月)より評価チーム作成

2-2-2 評価の対象

評価対象には「対象地域」「対象プロジェクト群」「対象期間」など、何らかの適切な限定軸が必要である。三角協力のよう定義が近年になって変わってきている援助スキームで、世界中の地域をカバーし、かつその手法も多様化している重点課題の評価については、これを設定しないと、評価の焦点がぼけて一般的な分析しかできないばかりか、読み手にとっても評価対象の姿が見えにくいものとなる。一方で、例えば「対象期間」にのみ固執して対象期間を限定してしまうと広範囲の地域性やプロセスの多様化の視点を見誤ることになる。本評価業務では、限定軸を日本が締結しているパートナーシップ・プログラムの締結国に置き、そのパートナー(すなわちリソース国)との間で実施してきた代表プロジェクトをそれぞれの国別に1つずつ選定し、総計12の「プロジェクト群」を1次的な分析対象とした。

また JICA 企画部国際援助協調企画室から随時提供された約 100 件に上る南南

協力の好事例のデータベース、南南協力のコンポーネントを含む事業の評価報告書なども2次的な分析対象として活用した。

さらに、本評価ではパートナーシップ・プログラムのそもそもの意義や必要性についても検討を行っている。そのため、現地調査を行ったマレーシアを非締結国側の事例として分析した。その定量分析は元来、パートナーシップ・プログラム締結国での実施プロジェクト群と非締結国でのプロジェクト群の効果を比較検討すべきものであるが、机上調査のみで信頼できる情報を得るのは不可能であった。そのためこの分析は過去の報告書からの事例は示したものの、あくまで定性的なものにとどめた。

現地調査はマレーシアに加え、「投資促進プロジェクト(ToH)」を通じてマレーシアがリソース国として活躍し、良好な成果を残したとされるアフリカのザンビアにて実施した。ザンビアにおける ToH は、日本の援助の枠組みで、マレーシアとザンビアが共にステークホルダーとして機能した。ザンビアでは主に、ToH の貢献度、ToH におけるマレーシアと日本の棲み分けの認識、について調査を行ったが、同国を巡る各ドナーの支援状況についても把握し、その中で日本の三角協力がどのような位置付けとして認識されているか、などの総体的な評価についても聞き取りを行った(ToH のケーススタディについては第6章参照)。

ToH は、図表 2-2 の「(広義の)三角協力」の一部である。本件評価は本来であれば「(狭義)の三角協力」についても特定プロジェクトについて現地調査を行う必要があったことを認識しているが、これは様々な理由から適わなかった。

2-3 評価の枠組み

評価の枠組みの概要は以下のとおりである。

図表 2-4 評価の枠組み概略

評価視点	評価項目	評価内容・指標
I. 政策の妥当性	日本の援助政策との整合性	日本の三角協力支援は日本の ODA 政策と整合しているか。 ・ ODA 大綱(ODA 大綱にある「基本理念」、「原則」、「重点分野」などとの整合性)との整合 ・ ODA 中期政策との整合 ・ 「開かれた国益を目指して」との整合
	国際的な援助潮流との整合性	三角協力の取組テーマ ・ MDGs との整合 国際会議における重要性の認識 ・ 釜山ハイレベルフォーラム(2011 年) ・ 国連ブエノスアイレス会議(1978 年) ・ アフリカ開発会議(1993 年) ・ アジア・アフリカフォーラム(1994 年)

評価視点	評価項目	評価内容・指標
	政策と運営方針の整合性	三角協力が運営方針に沿って戦略性を持って実施されているか。
	リソース国, 受益国から見た三角協力案件の整合性	リソース国の政策やニーズとの妥当性 受益国の政策やニーズとの妥当性
II. 結果の有効性	国際社会からの評価	国際機関による三角協力全般に対する評価 ・OECD ・UNDP 国際社会での日本の三角協力に対する評価
	過去の評価報告書にみる結果の有効性	国別評価報告(外務省 ODA 評価) ToH 事業
	目標体系図でみる結果の有効性	中間目標の評価 ・リソース国の自立支援の促進 ・援助の多様化による援助効果の拡大 ・本邦技術の活用と親和性の高い援助の実現 開発の上位目標の評価
III. プロセスの適切性	全体プロセス	・案件発掘 ・要望調査 ・計画通報 ・実施協議
	案件形成以前	リソース国選定の経緯と背景
	案件形成プロセス	・第三国研修 ・第三国専門家派遣 ・一つの目標に向けてのパートナー国との共同取組
	実施プロセス	・第三国研修 ・第三国専門家派遣
	モニタリング・評価プロセス	・第三国研修におけるコース運営・管理および評価 ・第三国専門家派遣における運営・管理および評価 ・終了時評価調査
	プロセスの適切性に関する課題と改善の方向性	リソース国へ意図した開発の考え方はどのように伝えられるか。 リソース国と認識の不一致があった場合どのように対応するか。 ・第三国研修における要請プロセス ・従来型費用分担システム ・イコールパートナーとの事業 ・パートナーシップ・プログラムの意義と必要性

評価視点	評価項目	評価内容・指標
VI. 外交の視点	国際社会における日本のプレゼンスの強化	・釜山ハイレベルフォーラム(2011年) ・国際社会における日本の援助哲学の浸透
	日本の外交目標の理解の増進	相手国政府のどこの階層まで理解されているか。

出所) 評価チーム

2-4 評価調査の実施方法

本評価調査では、外務省評価ガイドライン(ODA 評価ガイドライン, 第 7 版, 2012 年 4 月)に基づき, 主に「政策の妥当性」, 「結果の有効性」, 「プロセスの適切性」の観点から総合的な分析を実施した。

評価対象は, 現在日本がパートナーシップ・プログラムに調印している 12 か国をリソース国として実施した事業(約 15 件), JICA 企画部が三角協力の優良案件として提示した事業(85 件), さらにインターネットから検索した海外事例(約 10 件)の総計 100 件強に上る。また, 現地調査を実施した 2 か国がリソース国, 受益国となって 2006 年~2010 年に実施された「ザンビア投資促進プロジェクト」(ToH 事業), 現在日本-ブラジルがイコールパートナーで実施しているモザンビークの ProSAVANA も評価対象に加えた。以上を「評価対象プロジェクト群」として政策評価の対象とした。

さらにパートナーシップ・プログラムは非締結であるが, 日本のリソース国としての活用が多い国(マレーシア, スリランカ, ケニア)については, パートナーシップ・プログラムそのものの意義と必要性を論じる際にその関連プロジェクトを適宜分析した。

評価は, 「政策の妥当性」, 「結果の有効性」, 「プロセスの適切性」の三つの視点から分析した。まず日本の援助方針と相手国側のニーズの整合性を「政策の妥当性」の視点から評価した。「結果の有効性」については, 三角協力のスキームを包含するプロジェクトのアウトプットやアウトカムの内容を整理することによって, 当初予定された開発目標が達成されているかをリソース国, 受益国双方について検証した。また「プロセスの適切性」については, 政策やプログラムの妥当性や有効性が確保されるためのプロセスが取られていたかを検証した。

本評価調査では, 三角協力の概要(第 3 章)に鑑み, 三角協力実施による外交的な波及効果を評価しようと考え, そのために多くの時間を費やした。しかしながら, 従来の個別事業の評価では当該国の外交的な重要性や三角協力の外交面での波及効果は議論されてこなかったこともあり, 従前の事後評価の情報ではこれを評価することができなかった。そのため, 外交的波及効果の評価は主に限られた事業での評価のみを対象とした。

関連する作業として, 特に現地調査を実施した「ザンビア投資促進プロジェクト」の内容や相手側の評価が読み手側にも伝わるように, なるべく多くの図表や写真を使

用した。なお、本調査で実施した国内外でのヒアリング、データ収集については、以下の内容で実施した。

(1) 国内でのヒアリング調査

2012年8月から2012年12月に至る現地調査期間を除いた国内作業期間に外務省、JICA、開発コンサルタント会社へのヒアリングを実施した。面談先については付属書参照のこと。

(2) 現地でのヒアリング調査・データ収集

現地調査を2012年10月4日から10月7日にかけてマレーシア(リソース国)、および2012年10月17日から10月28日にかけてザンビア(受益国)の2回に分けて実施した。両国は、三角協力を通じた ToH 事業を通じて、日本の三角協力支援のもと、リソース国(マレーシア)、受益国(ザンビア)としての繋がりがある。現地調査では両国における政府機関、投資に関連する民間セクター、学識関係者、第三国派遣専門家、他ドナー関係機関(世界銀行、フィンランド大使館)、日本の在外公館へ訪問し、援助政策やプロジェクトの効果などに関して協議した。現地調査の日程と面談先については巻末の別添2を参照願いたい。現地調査には評価チームから、初回のマレーシアへは渡辺紫乃アドバイザー、高野正志、大野健太が、2回目のザンビアへは佐藤仁評価主任、高野正志、安倍士、大野健太が参加した他、外務省大臣官房 ODA 評価室の益永雅博事務官がオブザーバーとして同行した。

2-5 評価実施体制

本評価は、評価主任、アドバイザーおよびコンサルタントで構成される評価チームによって実施した。評価チームのメンバーは以下のとおり。

評価主任

佐藤 仁 東京大学東洋文化研究所准教授

アドバイザー

渡辺 紫乃 埼玉大学教養学部准教授

コンサルタント

高野 正志 株式会社野村総合研究所 上席コンサルタント
安倍 士 バリュープランニング・インターナショナル株式会社
大野 健太 バリュープランニング・インターナショナル株式会社