第5章 三角協力の評価

5-1 政策の妥当性

三角協力を日本の上位政策,国際的な援助潮流,運営方針,そしてリソース国と 受益国それぞれの政策・ニーズに照らし合わせ,その整合性について分析した。

5-1-1 日本の援助政策との整合性

「三角協力」は、2010 年 6 月の ODA 見直し取りのとりまとめ文書に初めて登場したいまだ新しい言葉である。

三角協力に関連が深い記述が初めて援助政策に登場したのは,1992年6月に閣議決定された政府開発援助(ODA)大綱である。そこでは「開発途上国の発展段階に適した技術移転などに資するため、必要に応じ当該技術に関する技術開発に取り組むとともに、他の開発途上国の有する知識や技術の十分な活用を図るための支援を行う」ことが記されている。それに続いて1998年8月に制定されたODA中期政策では、「開発段階や言語・文化などについて共通点の多い開発途上国間において、適正な技術が円滑に移転される効果が期待されるのみならず、近隣国間で協力が行われることにより、経費節減効果も期待できる」と記載されている。

2003 年に改訂された ODA 大綱は「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」という目的を達成するために5つの基本方針を掲げている。「国際社会における協調と連携」はその基本方針のひとつであり、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。また、地域協力の枠組みとの連携強化を図るとともに、複数国にまたがる広域的な協力を支援する」と謳っている。

2005 年に策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 大綱に引き続き、重点課題を取り組む際に依るべき基本方針のひとつとして、「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」としている。

2010 年 6 月, 外務大臣の指示により外務省が「開かれた国益の増進ー世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる一」を取りまとめた。これは ODA に対する国民の共感が十分には得られていないとの認識の下、ODA に対する国民の理解と支持を得るための見直しを行った上で、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られた文書である。この文書を元に次期 ODA 大綱が改定されることが文書に明記されており、今後の ODA 政策に与える影響が極めて大きい文書である。その中では「新興ドナー、地域との連携」が掲げられ、そのための活動として(1) 新興ドナーとの連携、(2) 地域のネットワーク型の連携が掲げられている。(1)においては、日本は「今後とも他のドナーや国際機関と連携して新興ドナーに対する国際ルール遵守の働きかけを続ける」とし、「アジア諸国等へ

の ODA よる支援で蓄積された知見・経験・人脈を活用し、新興ドナーと協力して三角協力を推進する」としている。(2)においては、「関係国が共通の課題について一緒に取り組むために、関係者間でネットワークの形成を図る『ネットワーク型』の協力を推進する」としている。このように、三角協力に関しては、近年の世界情勢の変化とともに時代を追ってより具体的な記述がなされてきた。

2011 年版 ODA 白書では南南協力を先進国が支援する形が「北・南・南」の「三角協力」(2011 年 ODA 白書 26 頁)と定義付けられた。このように三角協力(定義については時代とともに微修正されてきているが)は、日本の ODA 事業の創成期から援助政策の中で意識され、それが常に ODA 政策の中で言及されてきた。特に近年の政策では三角協力が以前にも増して強調されてきている。そして三角協力がアフリカ支援やアジアのリソース国との関係強化のための基本政策として位置付けられている。一連の歴史的位置付けを鑑みるに、三角協力は日本の開発援助政策の基本方針に合致していると言える。

5-1-2 国際的な援助潮流との整合性

国際的な優先課題として最も広く認知されているものは 21 世紀に国際社会が取り組むべき課題として国連が定めたミレニアム開発目標 (MDGs) 61である。2015 年までに期限を定め、国際社会として、「極度の貧困と飢餓の撲滅」、「初等教育の完全普及の達成」、「ジェンダー平等推進と女性の地位向上」など 8 つの目標を掲げた。JICA は「人間の安全保障 62」を MDGs 達成のための中心的な概念に据え、その中で南南・三角協力の推進を柱として掲げている 63。第 4 章で見てきたとおり、実際に三角協力を用いて実施されている案件は「貧困削減」、「初等教育」、「ジェンダー」、そして「気候変動対策」など、いずれも MDGs の開発目標に当てはまる分野がほとんどである。このことから、日本は三角協力を通して国際的優先課題の解決に積極的に取り組んできたことが分かる。

三角協力に関する議論が世界的な盛り上がりを見せ始めた 2008 年以降, それ以前から開発途上国の「オーナーシップ」と「自助努力」を重視し, 三角協力の推進役を担ってきた日本の援助にも注目が集まることとなった。また, 外務省・JICA も日本の三角協力の実績を国際社会に積極的にアピールしながら経験と知識の共有を通して連携を図ってきた。

国連では2008年頃から矢継ぎ早に南南・三角協力推進のための改革が進展している。この一連の動きの中で、国連の報告書の中には日本の取組が好事例として多数紹介されている。2012年5月に開かれた第17回国連ハイレベル委員会(HLC)

⁶¹ ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs): 2000 年 9 月, ニューヨークの国連本部で開催された国連ミレニアム・サミットに参加した 189 の国連加盟国代表が, 21 世紀の国際社会の目標として, より安全で豊かな世界づくりへの協力を約束する「国連ミレニアム宣言」を採択した。この宣言と 1990 年代に開催された主要な国際会議やサミットで掲げられた開発目標をまとめたもの。

⁶² JICA ウェブサイト(http://www.jica.go.jp/about/direction/security/summary.html)

⁶³ JICA ウェブサイト(http://www.jica.go.jp/aboutoda/mdgs/challenge/index.html)

会合で配布された 2009 年から 2010 年までの南南協力に関する進捗報告書⁶⁴においても、「三角協力の主な提供者としてカナダ、ドイツ、日本、スペイン、そして米国が挙げられるが、中でも日本と米国は多様な課題に取り組みながら、最大の三角協力のポートフォリオを持つ国である」とされている。また、同報告書は「キャパシティー・ビルディングは三角協力の鍵である」とした上で、その好事例として JICA の太平洋・カリブ海地域における防災リスク管理と気候変動に関するプログラムを挙げている⁶⁵。また、日本の資金協力により南南協力スペシャル・ユニットの食糧、災害リスク管理、そして民間セクター開発の分野での実績も紹介されている。さらに 2008 年より JICA が主催者となり、南南協力に関する国連機関の局長級会合を毎年開いてきたことも紹介されている。

続く2011 年 11 月に開催された第 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)では、中野外務大臣政務官が日本の三角協力事例を発表し、「アジアの経験(成長、開発の触媒的役割)や三角協力」をはじめとする日本の成果を国際社会に積極的にアピールしている。また、開会式ではクリントン米国国務長官が、今後、伝統的ドナーと新興ドナーや民間セクターが協働することの重要性を指摘した上で、優良事例として、JICA がブラジルで実施した「日伯セラード農業開発協力事業」の実績を基に、日本・ブラジル・モザンビークの三角協力で実施しているプロサバンナ(ProSAVANA)を取り上げた。

2012年11月,各国・国際機関の南南協力の実施責任者が一堂に会する「南南協力 Expo 2012」がウィーンで開催され、JICA が国連南南協力賞を受賞した。JICA ホームページによると、これは優良事例や教訓の共有など40年近くの長きにわたる取組が評価された結果である、と説明されている。しかし、それだけではなく、閉会式において Chartres 国連南南協力ハイレベル委員会副議長が「きれいな病院」プログラム⁶⁶に触れて、「途上国のオーナーシップを最大限に尊重しつつ、JICA が知識のファシリテーション役を効果的に果たしている革新的な三角協力事例⁶⁷」と賛辞を送った。これらは欧米型の援助とは違う、相手の「オーナーシップ」を尊重した日本型のきめ細やかな三角協力の成果が、国際社会に評価されたものであると思料される。

このように、日本の三角協力の国際社会におけるプレゼンスは高く、また日本は国際会議の場での経験共有を通して、他のプレイヤーと積極的に連携を図っている。特に近年、南南・三角協力の重要性が国際社会で認められてきた中で、けん引役として日本が果たす役割は大きく、その意義は DAC 諸国の中でも日本の独自性を訴

5-3

Review of progress made in implementing the Buenos Aires Plan of Action, the new directions strategy for South-South cooperation and the Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation,pp.12

⁶⁵ EU によるアフリカ, 中東, アジアにおける化学, 生物, 放射性物質, 核化(CBRN)センターへの連携行動能力強化プロジェクトも同様に好事例とされた。

⁶⁶ JICA が 2005 年に開始したアジア・アフリカ知識協創プログラム(AAKCP)の一環として、スリランカのキャッスルストリート女性病院の活動で得られた知見を活かし、日本型品質管理手法を用いたアフリカ諸国における保健医療サービスの改善を目指したプログラム。

⁶⁷ JICA 研究所ウェブサイト(http://jica-ri.jica.go.jp/ja/topic/post_34.html)

求するものとして、あるいは DAC 諸国と G77 諸国の間に生まれつつある確執⁶⁸を乗り越え、国際社会に日本が開発した新たな手法を提示できることからその妥当性は高いと判断される。

5-1-3 政策と運営方針の整合性

「5-1-1 日本の援助政策との整合性」に記載のとおり、三角協力に関連する関連政策としては ODA 大綱、ODA 中期計画、そして「開かれた国益」が存在する。次にこれらの政策と実際の運営方針についてその整合性を検証する。JICA には内部資料として 2005 年に作成された「課題別指針(南南協力)」がある。現在三角協力を扱っている JICA 職員からするとすでに内容が古すぎる、という声も上がっているが、本評価ではこの指針がいまだ三角協力の運営に一定の影響力のある資料であると考えられるため、これを運営方針として扱う。

まず運営方針における地域と三角協力運用のアプローチにおける一貫性という点を確認する必要がある。三角協力がどのような運営方針の下, どの国を対象として実際の援助活動を行っているかという点を確認することにより, 地域的な運営方針の一貫性を評価する。

そのために、以下に示すとおり、地域ごとに JICA の三角協力に関する運営方針を表の上段に配し、下段にサンプルとして取り上げた案件の概要をまとめた。評価対象のサンプルとなる案件は次の要領で選んだ。

- 1. リソース国として本報告書で評価対象群としている 12 か国のパートナーシップ・プログラム締結国と、締結国ではないが日本と連携して事業を実施する頻度の多いマレーシア、スリランカ、そしてケニアを加えた合計 15 か国を選定
- 2. それぞれのリソース国が日本と共同で実施した事業の中で、最も三角協力の要素が色濃く反映されている案件をサンプルとして選定

(1) ASEAN 諸国をリソース国とする案件

ASEAN 諸国の場合は、タイをリソース国とした周辺国経済開発協力機構能力強化プロジェクトとインドネシアリソース国とした貧困削減のための能力開発がまさに「域内でのリソースの活用」という運営方針に沿ったものである。周辺国経済開発協力機構(NEDA)はタイの有償(一部無償を含む)資金協力の実施機関として2005年に開設された新しい組織であり、周辺国への研修拠点としての能力向上を目指した案件であった。貧困削減のための能力開発プロジェクトは日本政府とインドネシア政

_

⁶⁸ 国際ルールの適用を巡っては DAC 諸国と G77 諸国の一部に意見の相違がある。日本の「開かれた国益」では国際ルールを巡り DAC 諸国の一員としての立場が強調されているのみである。 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。 新興途上国とのパートナーシップを順守し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について、政策を再検討する必要がある。

府の合意に基づき進められた他の開発途上国の貧困削減のための能力強化研修プロジェクトであり、ASEAN 域内の「格差是正」という方針に合致している。もう一つの運営方針として「TICADIII を踏まえたアフリカ支援」があるが、第 6 章のケーススタディで取り上げるマレーシアをリソース国としたザンビア投資促進プロジェクト(ザンビア)はまさに TICAD プロセスの議論の中から形成された案件である。シンガポールとフィリピンについては、TICAD プロセスを念頭に形成された案件かどうかは不明であるが、アジアの開発経験をアフリカへ伝えるという方向性は共通している。

図表 5-1 運営方針と案件の整合性

地域ごとの JICA の運営方針(主な考え方, 進め方, 見通し)(「課題別指針(南南協力)」pp.22, JICA, 2005)

● ASEAN地域内協力

ASEAN地域内の格差是正に寄与すべく、域内リソースの活用、JARCOMなどのメカニズムに基づいた案件形成など

● アジア-アフリカ協力

TICADIIIにおける日本政府の方針を踏まえ、ASEANにおいて新興ドナー化を目指す国々のアフリカ協力の活動支援

サンプル案件

リソース国	案件名(受益国)	案件概要	JICA 運営方針と 整合する部分
シンガポール	地方自治研修能力 強化計画(タンザニア)	効果的な研修制度の導入による地方自治庁の研修運営管理能力の強化が目的。同庁職員がシンガポールにてリーダーシップ・マネジメント研修受講。	アジア-アフリカ協力
タイ	周辺国経済開発協力機構能力強化プロジェクト(ラオス,ミャンマー,カンボジア)	タイ周辺国経済開発協力機構(NEDA) の能力強化のため、職員に対する日本 人専門家による研修とOJT。	ASEAN 地域内の格 差是正, 域内リソー スの活用
フィリピン	中南部持続的小規 模灌漑開発管理計 画(ケニア)	農民組織化の第三国専門家(短期)としてフィリピン国国家灌漑庁(NIA)から専門家を派遣。	アジア-アフリカ協力
インドネシア	貧困削減のための 能力開発(カンボジ ア,ラオス,ミャン マー,東チモール 他)	他の開発途上国の貧困削減のための能力強化研修プロジェクト。	ASEAN 地域内の格 差是正, 域内リソー スの活用
マレーシア	ザンビア投資促進プロジェクト(ザンビア)	マレーシア人コンサルタントを第三国人材として派遣し、投資環境整備を目的とした制度改革や能力開発。	TICAD の「アジアの 経験をアフリカへ」の 議論の中から形成さ れた

出所)評価チーム

(2) 中南米諸国をリソース国とする案件

中南米諸国の場合は運営方針どおり、「地域共通課題への地域内協力」を目指した案件がほとんどである。例えば、日本が技術移転したチリのアウストラル大学全国酪農繁殖飼養管理訓練センター(CENEREMA)は、他の中南米諸国から研修生を集め実施したものである。乳牛肉牛生産分野の連携能力強化という点で地域共通課題のための協力であった。日本とブラジルがモザンビークで実施している「アフリカ熱帯サバンナ農業開発プログラム(ProSAVANA)」は両国が対等なパートナーとして案件形成段階から協同したという点で先進的な三角協力であり、これも「日伯パートナーシップを通じたアフリカ支援」という運営方針に合致している。

図表 5-2 運営方針と案件の整合性

地域ごとの JICA の運営方針(主な考え方, 進め方, 見通し)(「課題別指針(南南協力)」pp.24, 25)

- 言語, 歴史, 文化的な共通性や地域統合へのモチベーションの高さなどの優位性を生かした地域 共通課題への地域内協力
- 日伯パートナーシップ・プログラム(JBPP)を通じたアフリカ支援
- 技術協力プロジェクトにおける地域連携・展開の視点の導入(域内普及・発展の拠点化支援)
- 既存パートナーシップ・プログラム(ブラジル、アルゼンチン、チリ、メキシコ)促進と効果的活用
- 南南協力関係人材・組織強化のための研修・専門家の派遣など

サンプル案件

プランル ネロ				
案件名(受益国)	案件概要	JICA 運営方針と 整合する部分		
小規模酪農家支援	乳牛肉牛生産の技術改善と経済効率	域内普及・発展の拠		
プロジェクト(ニカラ	化のための能力強化を目的とし、日本	点化支援, 南南協力		
グア, エルサルバド	が技術移転した大学の訓練センターで	関係人材・組織強化		
ル他)	の第三国研修。			
アフリカ熱帯サバン	ブラジルのセラード開発の成功経験を	JBPP を通じたアフリ		
ナ農業開発プログラ	活かし、日伯共同で実施する農業技術	力支援		
ム(ProSAVANA)	開発と技術移転。			
(モザンビーク)				
広域協力を通じた	日本が支援した大学を拠点に家畜衛	家畜衛生という地域		
南米南部家畜衛生	生・疾病診断技術の成果の周辺国への	共通課題への域内		
改善のための人材	普及と人的連携の構築	協力,拠点化支援,		
育成 PJ(ボリビア,		南南協力関係人材・		
パラグアイ, ウルグ		組織強化		
アイ)				
応用ロボット工学	日本がメカトロニクス分野の技術者養成	域内普及・発展の拠		
(ボリビア, チリ, コ	のため支援した職業技術教育活性化セ	点化支援, 南南協力		
ロンビア他)	ンターの成果の周辺国への普及を目指	関係人材・組織強化		
	した第三国研修			
	小規模略農家支援 プロジェクト(ニカラ グア,エルサルバト アフリカ熱帯サロン ナ農(ProSAVANA) (モザンビーク) 広南米のアンビカカ家のボリウル がアイ) 応用がアイ、アイ でボリロボッチリーボッチリーボッチリーボッチリーボッチリーボッチリーボッチリーでボッチリーでボッチリーでボッチリーでボッチリーのボッチリーのボッチリーのボックをは、アインのボットのボックをは、アインのでは、アインのではないのではないのではないのではないのではないのではないのではないのではない	小規模酪農家支援 プロジェクト(ニカラ グア,エルサルバド ル他)		

出所)評価チーム

(3) 中近東諸国をリソース国とする案件

中近東諸国をリソース国とする場合は、NEPAD を通じたサブサハラ・アフリカ諸国 支援と、アラブ協調を基にしたイラクやパレスチナなど紛争地の支援の二つの流れが ある。事例として取り上げた案件もいずれかの枠組みに収まる性質のものである。

図表 5-3 運営方針と案件の整合性

地域ごとの JICA の運営方針(主な考え方, 進め方, 見通し)(「課題別指針(南南協力)」pp.27)

- TICADIIIフォロー 北アフリカ諸国を通したアフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)支援
- エジプト・ヨルダンではアラブ協調の視点からイラク、パレスチナ支援

サンプル案件

_	ファル来口			
	リソース国	案件名(受益国)	案件概要	JICA 運営方針と 整合する部分
	エジプト	建設機械訓練(パレ	インフラ整備に関わる人材育成のた	アラブ協調の視点か
	1	スチナ自治区)	めの第三国研修	らのパレスチナ支援
		リプロダクティブ・ヘ	ニジェール保健省の情報伝達技術	北アフリカ諸国を通
	· · -	ルス分野における	(IEC)の管理能力強化のための第三	じたNEPAD支援
	チュニジア	IEC 強化支援(二	国専門家派遣	
		ジェール)		
		零細漁業普及振興	日本の協力による訓練センター建	北アフリカ諸国を通
		(セネガル, ギニア,	設, 漁船員の技術向上, 普及員制度	じた NEPAD 支援
	モロッコ	モーリタニア)	などの成果の仏語圏アフリカ諸国へ	
			の普及を目的とした第三国専門家派	
			遣と第三国研修	
		パレスチナ向け第三	民間防衛, 水供給システム, そして司	アラブ協調の視点か
	ヨルダン	国研修「消防・救急	法分野の人材の能力開発のための	らのパレスチナ支援
		技術」	第三国研修	
		(パレスチナ自治区)		

出所)評価チーム

(4) アフリカ諸国をリソース国とする案件

アフリカ諸国がリソース国となる場合、TICAD III プロセスを踏まえたアフリカ域内協力の推進が運営方針のひとつであるが、対象案件は「TICAD V 横浜宣言」における「文化及びジェンダーに配慮したカリキュラム、教材及び訓練マニュアルといったテーマに関しての知見及び経験の共有」という点で整合している。SMASE-WECSA(SMASE-WECSA:Strengthening of Mathematics and Science Education Western、Eastern、Central and Southern Africa)は、ケニアにおける現職教員研修を通じた理数科教育改善の経験をアフリカ諸国で共有し、アフリカ地域内の理数科教育の振興と連携促進を目的として設立されたネットワークである。JICA は

SMASE-WECSAのパートナーとして、ケニア教育省と協力して、ケニアで実施されるメンバー国向け第三国研修や技術支援、経験共有ワークショップなどに対する支援を行っている。

図表 5-4 運営方針と案件の整合性

地域ごとの JICA の運営方針(主な考え方, 進め方, 見通し)(「課題別指針(南南協力)」pp.25, 26)

- TICAD IIIを踏まえたアジア・アフリカ協力支援(ニーズ・リソースマッチング, 新規案件形成メカニズムとしてのアジア・アフリカ知識共創プログラムの導入など)
- TICAD IIIを踏まえたアフリカ域内協力の推進(北アフリカ諸国によるサブサハラ・アフリカ諸国対象の第三国研修と第三国専門家派遣)

サンプル案件

リソース国	案件名(受益国)	案件概要	JICA 運営方針と 整合する部分
ケニア	中等理数科教育強化計画フェーズⅡ (サブサハラ・アフリカ諸国)	ケニアにおけるSMASE-WECSAメンバー国向け第三国研修や技術支援、経験共有ワークショップなどを通し、アフリカ域内の理数科教育の改善を目的とする。	TICADを踏まえたアフリカ域内協力の推進

出所)評価チーム

(5) 南西アジア諸国をリソース国とする案件

スリランカをリソース国としたアフリカ向け対象案件は日本が援助してきた一定の技術水準を持つ機関の活用という面で運営方針に沿うものとなっている。また、対象案件である「きれいな病院」はアジア・アフリカ知識共創プログラム(Asia-Africa Knowledge Co-creation Program: AAKCP)の枠組みを基に形成された案件であり、TICAD プロセスを踏まえている。日本の産業界で適用されている 5S 活動(整理,整頓,清掃,清潔,躾),カイゼン(KAIZEN:工場など作業者が中心となって行う作業効率の向上や作業安全性の確保などの改善活動),総合的質管理(Total Quality Management: TQM)の手法を導入し、これを発展させて活用することで病院のサービスの改善に成功したスリランカの病院がリソースになる点において、運営方針にある「日本の援助」のエッセンスが取り入れられている。

図表 5-5 運営方針と案件の整合性

地域ごとの JICA の運営方針(主な考え方, 進め方, 見通し)(「課題別指針(南南協力)」pp.24)

- 日本が長年援助してきたスリランカ、パキスタン、インドにおける一定の技術水準を有する機関 の活用
- 地理的条件と英語力を生かしたアフリカ, 中東などへの南南協力

サンプル案件

リソース国	案件名(受益国)	案件概要	JICA 運営方針と 整合する部分
スリランカ	きれいな病院 (サブサハラ・アフリ カ諸国)	受益国の保健行政機関と医療機関を対象に 5S,カイゼン,総合的管理活動の導入と定着を支援することにより,パイロット病院での活動の円滑化と保健省の全国展開を目指したプログラム	5S,カイゼン,総合 的質管理を導入し, 業務改善に成功した スリランカの病院の 活用

出所)評価チーム

リソース国の属する地域ごとの検証をまとめると、JICA 運営方針と対象案件の目的と方針はおおむね合致しており、地域ごとの運営方針は妥当なものであると言うことができる。地域的には、日本の援助を受けながら経済発展を遂げた被援助国からの卒業を目前に控えた ASEAN、中南米、南西アジア諸国をリソース国としてサブサハラ・アフリカ諸国への援助へと向かう流れと、もうひとつはそれぞれの地域におけるJARCOM や SMASE-WECSA などの地域内連携システムを通じた格差是正や共通課題への協力である。そしてこれら二つの援助の流れはいずれもリソース国の開発経験を横展開するという援助効果の最大化を目指した姿であったと考えられる。このことから、三角協力は一貫した方針を持って展開しており、「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」とした ODA 大綱の基本方針に沿ったものであると言うことができる。

しかし、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。JICA の三角協力の運営方針は支援地域ごとの開発ニーズに対する整合性は高いことが認められるが、国益に資する部分に関しては三角協力が戦略を持って活用されてきたとは言い難い。例えば、「開かれた国益の増進」には、「民間企業などとの連携:日本の技術・システムの活用」が重視されているが、三角協力が日本の民間セクターに裨益するという視点は備えていなかった。

また, リソース国といつまでどのように連携して行くか, という方向性については, JICA 運営方針の中においても, J-SEAM などの連携システムにおいても示されていない。特に, リソース国行政機関の人材や施設の能力強化が含まれ, ドナー化支援の要素が大きい案件については, そのリソース国への支援をいつまで続け, その後どのような連携の形態に移るのかという点について疑問が残る。パートナーシップ・プログラムの締結国に関しては, 「4-2 パートナーシップ・プログラムの有効性」でも述

べたとおり、プログラムの中にはいつまで実施すべきかの指標について必ずしも明記されておらず、出口戦略についての記述がない。また、パートナーシップ・プログラム締結国とスリランカやケニアなど締結していない国の政策的な違いも明らかでない。これらのことから、リソース国との関係性についての戦略性が必ずしも明確になっていない。

外交関係は必ずしも数値で測れるものではなく、個別の事情に合わせた柔軟なものでなくてはならないが、パートナーシップ・プログラムに援助卒業に向かう中進国との関係作りという役割が期待されている以上、日本とパートナー国が次の関係に至るための目安としての指標は、パートナーシップ・プログラムの機能を明確化させる上でも必要であろうと思われる。あるいはパートナーシップ・プログラムに代わる新たなパートナー国との合意書があってもよいと考えられる。日本として特定のリソース国に関して南南協力の支援やドナー化支援をいつまで続けていくのか、何らかの基準と考え方を設ける必要がある。

5-1-4 リソース国、受益国から見た三角協力案件の整合性

三角協力は、日本のような「北」に分類される援助国にとってはプロジェクトの効果を上げるための手段として使われ、また外交政策のツールとしても可能性を秘めたものであることは第4章で述べた。しかし、三角協力を使った個別案件が実際に「南」であるリソース国と受益国の政策や開発ニーズとの整合性はあったのであろうか。

5-1-3 で挙げたサンプルの案件を対象として、三角協力の案件がそれぞれリソース国と受益国にとって妥当性があるのか、以下の表にまとめ、検証した。

図表 5-6 リソース国・受益国の政策・ニーズとの妥当性

案件概要	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
1) <u>地方自治研修能力強化計画</u> 4 人のタンザニア地方自治庁職員がシンガポールにてリーダーシップ・マネジメント研修を受講	シンガポール パートナーシップ・プログラムでは、日本の協力に基づいて自ら蓄積してきた技術や知識の開発途上国への波及が目的のひとつ。しかし当該研修が「日本の協力に基づいた」成果であるかは不明。シンガポールをリソースとする 妥当性は確認できない 。	タンザニア 国として地方分権化を推進する中、 地方自治体指導層のリーダーシップ の欠如、地方自治体のキャパシティ の低さが課題であった。 妥当性は高い。
2) <u>周辺国経済開発協力機構能力強化プロジェクト</u> タイ周辺国経済開発協力機構(NEDA)の	タイ タイODA戦略である開発援助戦略的枠 組み(2007-11)では「社会経済発展の ための地域的協力関係の強化」とタイが 「教育と研修の分野でベストプラクティス	ラオス、ミャンマー、カンボジア 本案件では受益国は直接関与しないため、受益国の政策に対する本案 件の 妥当性は確認できない 。

案件概要	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
職員に対する日本人 専門家による研修と 実地訓練	を提供していると国際的に認知され、開発協力の拠点となること」が目的に含まれるため 妥当性は高い 。	
3) <u>ケニア中南部持続</u> <u>的小規模灌漑開発管理計画</u> 農民組織化の第三国専門家(短期)としてフィリピン国国家灌漑庁(NIA)から専門家を派遣。	フィリピン 援助政策と実施は国家経済開発庁 (NEDA)が所管するが、政策上の援助 の位置付けは不明。しかしパートナー シップ・プログラムでは日・比両国の人 材・技術・資金を組み合わせた開発途 上国の経済・社会開発の共同支援が謳 われており、 妥当性は高い と言える。	ケニア 政府の経済復興戦略(ERA)は、灌 漑開発を食料安全保障、所得向 上、雇用機会の創出、貧困削減に 寄与する開発手段として重視。また 先行したミニプロジェクトにおいて派 遣されたNIAの短期専門家をケニア は大きく評価した経緯がある。妥当 性は高い。
4) <u>貧困削減のための</u> 能力開発 他の開発途上国の貧 困削減のための能力 強化研修プロジェクト	インドネシア 1955年バンドゥンにおけるアジア・アフリカ会議の開催以降、非同盟運動の中心として途上国援助を重視。パートナーシップ・プログラムはアジア・アフリカにおける他の途上国の経済・社会開発の共同支援を定めており、 妥当性は高い 。	カンボジア, ラオス, ミャンマー, 東チモール, ケニア, など終了報告書における研修参加者への5段階評価では,「出身国の政策や課題に対する研修の妥当性」に4.6,「出身国のニーズに対する研修コースの妥当性」に4.45が付けられた。このため 妥当性は高い 。
5) ザンビア投資促進 プロジェクト(ToH 事業) マレーシア人コンサルタントを採用し、ザンビア投資環境整備を目標とした事業	マレーシア マレーシア技術協力プログラム(MTCP) は基本方針に「マレーシアの開発経験 を他の途上国と共有」を掲げており、 妥 当性は高い と言える。ただし、本案件は マレーシア政府の公的な要請に基づい ていない。	ザンビア 長期国家開発計画「Zambia Vision 2030」は「国内外からの質の高い投 資を促進するための環境整備」を目 標として掲げている(pp.10)。第5次 国家開発計画 2006-2010 年 (FNDP)および第6次国家開発計画 2011-2015 年(SNDP)では投資環 境改善と投資増加の必要性が説か れている。 妥当性は高い 。
6) 小規模酪農家支 援プロジェクト 日本が技術移転した 大学の訓練センター での第三国研修	<u>チリ</u> 「中南米の連携強化と安定への貢献」を 目的として南南協力を 1991 年に開始。 政策に照らし合わせて、 妥当性は高い 。	<u>ニカラグア, エルサルバドル他</u> 終了時評価表では, 研修員へのアンケートで「93%が研修目的・内容は自国の政策プログラムに合致している」と答えたため, 妥当性は高い 。
7) <u>アフリカ熱帯サバンナ農業開発協力</u> (ProSAVANA)	ブラジル 同国外務省は対外協力方針である「受 益国の住民の社会正義・生活水準の向	<u>モザンビーク</u> 食糧生産と雇用増加を目的とした 「緑の革命戦略」, 国際的な食糧事

案件概要	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
ブラジルのセラード開発の成功経験を生かした日伯共同の農業技術開発と移転	上および持続的開発」を達成するための手段として南南協力を重視 ⁶⁹ 。パートナーシップ・プログラムは優先地域としてポルトガル語圏アフリカ諸国、優先課題として農業や職業訓練などを掲げ、 妥当性は高い 。	情に対応するための食糧生産行動計画(PAPA 2008-2011), そして「農業生産性と競争力の向上」を目標に掲げる農業部門開発戦略計画(PEDSA 2010-2019)との妥当性は高い。
8) <u>広域協力を通じた</u> 南米南部家畜衛生改 善のための人材育成 PJ 日本が支援した大学 を拠点に家畜衛生・疾 病診断技術の成果の 周辺国への普及と人 的連携の構築	アルゼンチン 南米南部共同(MERCOSUR)地域統合の観点から同国水平協力基金 (FOAR ⁷⁰)が南南協力に積極的に取り組んできた。終了時評価表によれば、同国文部省の方針は広域からの学生の受入れに積極的。パートナーシップ・プログラムにおいても、主な対象国が近隣国、重点分野に農業(特に畜産)が挙げられ、 妥当性は高い 。	ボリビア,パラグアイ,ウルグアイ 終了時評価によれば,各国の大学では卒業した獣医師に対する再教育や情報提供などの研修コースが実施され,また広域活動の重要性が認識されている。本案件を通して移転された診断技術や研究成果が各国大学の研修コースに反映されており, 妥当性は高い と言える。
9) <u>応用ロボット工学</u> JICA が実施した「職業技術教育活性化センター」の成果を周辺国に普及するための第三国研修	メキシコ 合衆国政治憲法第3章第89条10項 は「発展のための国際協力」を大統領の 義務として明記(JICA, 2010)。三角協 力について「伝統的なドナー=受益者と いう関係性を打ち破る ⁷¹ 」ものとして重視 されている。 妥当性は高い。	ボリビア, チリ, コロンビア, コスタリカ他 <u>か他</u> 終了時評価によれば 86.55%の参加者が「研修内容は所属機関の戦略に照らし合わせて必要なものであった」と回答。 妥当性は高い 。
10) <u>建設機械訓練</u> パレスチナ自治区(ガ ザ, 西岸) のインフラ 整備に関わる人材育 成のための第三国研	エジプト エジプト外務省技術協力基金(EFTCA) を通して主にアフリカに対して技術協力 を行ってきた実績があるが、本案件とエ ジプトの対外政策上の妥当性は確認で きなかった。	アフリカ諸国 現在入手可能な資料からは、なぜパレスチナの復興にサブサハラ・アフリカ諸国から研修生を送り出すのかについて、妥当性は確認できなかった。
11) <u>リプロダクティブ・</u> <u>ヘルス分野における</u> <u>IEC 強化支援</u> ニジェール保健省の 情報伝達技術(IEC)	チュニジア チュニジア政府は、1994年のカイロ国際人口開発会議(ICPD)で採択された 行動計画に基づき、国家レベルでリプロ ダクティブ・ヘルスを推進している。チュ	ニジェール 2002年, ニジェール政府は貧困削減戦略文書(PRSP)を策定し, 基礎教育, 保健医療, HIV/エイズ・人口など8分野を優先セクターとして挙げ

⁶⁹ ブラジル国際協力庁ウェブサイト
(http://www.abc.gov.br/abc_eng/webforms/interna.aspx?secao_id=90&Idioma_id=1)
70 アルゼンチン水平協力基金(Fondo Argentino de Cooperacion Horizontal: FOAR)
71 メキシコ国際協力ウォッチ(Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México) ウェブサイト(URL:http://www.observacoop.org.mx/TemasEstrategicos.php?q=11)

	_	
案件概要 	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 │
の管理能力強化のた めの第三国専門家派 遣	ニジア技術協力事業団(ATCT)がアフリカ地域からの研修員受入れを実施している。このため、 妥当性は高い 。	ている(外務省, 2005)。このため 妥 当性は高いと言える。
12) <u>零細漁業普及振興</u> 日本の協力による訓練センター建設,漁船員の技術向上,普及員制度などの成果の仏語圏アフリカ諸国への普及	モロッコ 主にサブサハラ・アフリカ諸国に対し効果的・効率的な技術協力を行うため「アフリカにおける南南協力推進のための日本・モロッコ三角技術協力計画」の枠組み文書に合意し、第三国研修および第三国専門家派遣の推進を掲げている。このため 妥当性は高い と言える。	セネガル, ギニア, モーリタニア 終了時評価表によると, 研修生の 80%以上が第三国研修で扱われた テーマはニーズに合致しており, 研 修の成果に満足していると回答。研 修員の所属組織の責任者への聞き 取りからも研修内容が自国の政策 に合致していたことが確認されてい る。このため, 妥当性は高い 。
13) パレスチナ向け 第三国研修「消防・救 急技術」 民間防衛, 水供給シ ステム, そして司法分 野の能力開発のため の第三国研修	ヨルダン パートナーシップ・プログラムでは「主に イラク、パレスチナ、その他アラブ諸国を 対象として、日本から移転済みの技術 の再移転・普及をはじめとする第三国研 修を中心に行う」と掲げられており、 妥 当性は高いと言える。	パレスチナ自治区 終了報告書によると研修のプログラム目標と参加者ニーズはアンケート 調査による4段階のうち平均3.13となっており、ニーズに対する 妥当性 は高い。
14) <u>ケニア共和国</u> 中等理数科教育強化 計画フェーズⅡ ケニアにおける SMASE-WECSA メン バー国向け第三国研 修や技術支援, 経験 共有ワークショップな ど	ケニア 終了時評価報告書によれば、ケニア国 家開発計画において、中等教育の理数 科の強化が重点課題とされていた。また、SMASE-WECSA 自身がケニアの 教員研修を通じた理数科教育改善の経 験を地域内で共有することにより理数科 教育の振興を目的として設立されたた め、 妥当性は高い 。	サブサハラ・アフリカ諸国 サブサハラ・アフリカ域内において参加国が発足当初の 2001 年の 11 か国から 2011 年には 27 か国に大幅に増加していることから、サブサハラ・アフリカ諸国の現職教員への理数科プログラムのニーズは高いことが分かる。従い、ニーズに対する妥当性は高いと言える。
15) きれいな病院 受益国の保健行政機 関と医療機関を対象 に 5S 活動の導入と定 着を支援することにより、パイロット病院での 活動の円滑化と保健 省の全国展開を目指 したプログラム	スリランカ 現在入手可能な資料からは、スリランカ政府の対外協力に関する政策は存在しないようだが、国内に南南・三角協力の拠点を有する。例えば政策研究所(IPS)は G77 諸国へ研究成果を共有している。JICA の支援を受けた歯科医師養成機関は第三国研修の拠点となっている。これらの実績から 妥当性は高い 。	サブサハラ・アフリカ諸国 ー連のアフリカ開発会議(TICAD)で保健医療の質の向上がうたわれてきた。特に、TICADIVで宣言された横浜行動計画には、「10万人の保健医療人材の研修」および「1,000箇所の保健医療施設の改善」という目標がかかげられた。よって本案件の妥当性は高いと言える。

出所) 評価チーム

図表 5-6 の検証の結果、ほとんどの案件でリソース国・受益国双方の政策あるいはニーズと合致することが認められる。このことから日本が関わってきた三角協力はリソース国・受益国双方にとって妥当なものである、と言うことができる。

5-2 結果の有効性

結果の有効性について、国際社会での三角協力の有効性、実績にみる三角協力 の有効性、目標体系図で見る結果の有効性への貢献の側面から検証を行った。

図表 5-7 結果の有効性を検証したプロジェクトー覧

プロジェクト名	実施年	リソース国	受益国
南南協力を通じた投資促進環境整備プロジェクト(ToH 事業第 1 フェーズ)	2006 年 ~2009 年	マレーシア	ザンビア
ザンビア投資促進プロジェクト -トライアングル・オブ・ホープ(ToH 事業第 2 フェーズ)	2008年 ~2012年	マレーシア	ザンビア
日伯協働によるアフリカ熱帯サバンナ農業開発 協力(ProSAVANA-JBM)	2009 年 ~現在	ブラジル	モザンビーク
広域協力を通じた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 ~2010年	アルゼンチン	ホ゛リヒ゛ア、ハ゜ラク゛アイ、 ウルク゛アイ
小規模酪農家支援プロジェクト	1999 年 ~2004 年	チリ	中南米 15 か国
零細漁業普及振興	2004 年 ~2011 年	モロッコ	仏語圏西アフリカ 沿岸諸国

出所)評価チーム

国際社会では、「南南協力」、「三角協力」は近年、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情報の共有と三角協力の効果と影響について評価を試みており、おおむね、どの機関においても南南協力は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であると前向きな議論を展開している⁷²。

⁷² Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness OECD,南南協力タスクチームウェブサイト (http://www.southsouth.org/uploads/pdf/Boosting_SS_Cooperation_in_the_Context_of_Aid_Effectiveness.pdf) Triangular Co-operation and Aid Effectiveness - Can Triangular Co-operation Make Aid More Effective, OECD, 2009: 南南協力タスクチームウェブサイト(http://www.oecd.org/dac/46387212.pdf) Enhancing South-South Triangular Cooperation. UNDP, 2009: 南南協力のための国連ハイレベル会合ウェブサイト (http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/E_Book.pdf)

過去の日本の援助を振り返ると、1975年から開始した第三国研修は一時期、4千人規模にまで増え、遅れて 1994年から開始した第三国専門家派遣も漸減傾向にはあるものの、100人規模で推移している。過去 20年間に亘り、アジア・中東・アフリカ・中南米のパートナーシップ・プログラム締結国に対してドナー化支援を行うとともに、南南協力支援を継続的に実施している。また、過去 10年に実施された ODA の受益国を対象とする国別評価報告書(外務省 ODA 評価)をみると、三角協力は全て肯定的な評価を受けている。これらの実績を踏まえると、三角協力は有効な事業であるといえる。

ToH 事業では、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第三国人材の派遣であった(JICA「第三国専門家派遣業務マニュアル」によれば、この種の派遣については、「厳密には第三国専門家ではなく講師派遣(第三国人材の活用)」としている)こと、そして派遣候補者がすでに公職を離れ民間コンサルタントであったことから、リソース国政府機関に人選や所属先管理経費負担などと言った直接的な協力を要請する必用がなかった。従って、リソース国政府の援助国化への自助努力支援の促進という視点で、本件を評価するのは、妥当性に欠けると言えるが、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、関連機関からも高い評価を受けた。また、中間評価を踏まえ、受益国機関の要望に応える形で、リソース国だけではなく、日本から派遣講師を投入した。経済発展の過程の類似性から学べる投資促進のための諸政策のインプットをマレーシアからの派遣講師(第三国人材)が行ったうえで、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機関からの評価を受けた。

5-2-1 国際社会からの評価

三角協力・南南協力支援が国際的にどのように認知され、評価されているかについて、OECD の「Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness」、「Triangular Co-operation and Aid Effectiveness – Can Triangular Co-operation Make Aid More Effective」、そして UNDP の「Enhancing South-South Triangular Cooperation」を参照資料として検証した。

OECD-DAC 加盟国の 3 分の 2 の国が何らかの形で三角協力を実施している。リソース国はアフリカではエジプト,ケニア,南アフリカなど,アジアではインド,マレーシア,フィリピンなど,東欧ではロシアが,そして中南米ではアルゼンチン,ブラジル,チリなどがあげられる。開発課題分野は農業,教育,食料安全保障,保健,貿易促進,交通・運輸,水資源など,多岐にわたっている。三角協力が二国間協力を補完する新たな手段と認識し,三角協力が効果的に開発課題を達成できる大きな理由のひとつとして,三角協力が立場の違う関係者のそれぞれの得意とするところ(比較優位な部分)を組み合わせて,いままで二国間協力では得られなかった援助効果を発揮す

ることで、受益国の開発課題を解決できる、との見解を示している。

図表 5-8 三角協力の有効性にかかる評価

機関	検証と評価
OECD	 受益国は自国のニーズに基づき、開発発展過程のより近いリソース国からの知見や技術を適正に導入することができる。このことは、同様の開発課題に近年までリソース国が直面していた、もしくはしていることで、より身近なリソースからの技術移転や情報共有が可能なため、より効果的な援助が実現できた。 リソース国の経験やノウハウは効果的な三角協力の貢献要素のひとつであることが、事例研究から確認された。 DAC 加盟国は三角協力の枠組みをとおして、資金援助のみならず自国の見解や専門技術を受益国に移転することができた。 南南協力は途上国がお互いに協力をしてパートナーシップの影響を深めることは可能であるが、リソース国となる途上国の援助資金は十分とは言えず、その意味で、ドナー国を含めた三角協力はより安定かつ継続した援助を展開できる手段として全ての関係者に利益をもたらす手段である。 事例から結論できることは、三角協力が水平パートナーシップ強化の潜在的な可能性をもち、全てのパートナーがお互いに学び、恩恵を受けることができることである。
UNDP	 リソース国は、三角協力の枠組みの中で、自国の海外援助資金不足を補う意味のみならず、ドナー国や国際機関からの技術能力開発、政策や制度的枠組みの強化のための支援を受け、国際協力を通してのノウハウの習得しつつ、国際舞台での評価と信頼の獲得に貢献している。 リソース国の開発経験に基づいたノウハウや、過去のドナー国からリソース国への技術移転のスケールアップを通して、援助効果を増大することができた。

出所) Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness, OECD
Triangular Co-operation and Aid Effectiveness - Can Triangular Co-operation Make Aid
More Effective, OECD, 2009

Enhancing South-South Triangular Cooperation, UNDP, 2009

事例収集・分析を行った OECD および UNDP 両機関の報告書によると、いまだ、 十分な検証はされつくされたとは言い難く、かついくつかの課題を抱えてはいるが、 途上国の開発課題を解決するために三角協力を活用することについての積極的な 議論が見られた。さらに、三角協力のより積極的な活用を促すための今後の好事例 の情報共有と活用の促進が提言されている。これらのことから、少なくても国際的な 援助機関においては、三角協力の有効性は十分認められている。と考えられる。

一方,日本の実施してきた三角協力は,「5-1-2 国際的な援助潮流との整合性」で述べたとおり世界をリードしてきた経緯もあり,これまで多数の国際社会の場で賛辞の対象とされてきた。

Box. 国際社会で示された日本の三角協力への評価事例

■国連南南協力賞を受賞^{*1}

2011 年 11 月に開催された「南南協力 Expo 2012」で、南南協力の実施支援、優良事例や教訓の共有など 40 年近くに亘る取組が評価され、南南協力賞を初めて受賞した。

また、JICA の実施している病院管理に関する三角協力(通称「きれいな病院」プログラムが保健分野において、そしてJICAがドミニカ共和国と連携してハイチの農業普及員などの能力強化を支援してきた「対ハイチ農業技術研修コースプロジェクト」がソリューション賞を受賞した。

■第4回援助効果向上に関するハイレベルフォーラム

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プロサバンナ(ProSAVANA)を紹介した。

■ラテン・アメリカ・カリブ海諸国共同体会合*2

ドイツ国際協力公社(Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit: GIZ)の代表から「JICA の主張の多くに共感しつつ、三角協力のメリットとして支援地域を熟知するパートナーの補完性を挙げ、大きな効果が得られると考える」というコメントを含む発表のほか、中南米地域の政府関係者からも好意的なコメントが出されるなど、JICA事業への高い関心が伺えた。

出所)*1 JICA ウェブサイト(http://www.jica.go.jp/press/2012/20121119_01.html)
*2 南南・三角協力を議論する国際フォーラムで JICA の事例や経験を共有
JICA ウェブサイト

(http://jica-ri.jica.go.jp/ja/topic/shared_jicas_experiences_in_south-south_cooperation_at_international_forum.html)

5-2-2 過去の評価報告書にみる結果の有効性

過去の日本の開発援助で実施された三角協力についての評価を分析し、三角協力の有効性について検証した。

その方法として、2000 年以降の国別評価報告書(外務省 ODA 評価)から三角協力(南南協力支援を含む)に関する記述とその評価を整理した。パートナーシップ・プログラムを締結している国だけではなく、締結をしていない国(マレーシア、インド、トルコ、スリランカなど)においても三角協力が実施されている場合にはこれを検証した。全ての国に共通していることは、ドナー化支援を含め、重点分野の中で開発課題が提議され、その開発課題解決の手段として三角協力が実践されてきたことである。

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

国名/	重点分野	者 ODA 評価/にみる三角協力の評価 結果の有効性の評価*
評価年度		
タイ (2011 年)	第三国に対する共 同支援	タイの援助国化に対しての日本の寄与は一定程度あるものと評価できる。タイの ODA 予算は増えており、NEDA の組織も強化されていることから、日本の専門家派遣などが一定程度寄与しているものと評価できる。
マレーシア (2010年)	援助実施能力の強化と日マ間の援助協調の推進	人材育成に直接的に資する第三国研修は高い成果をあげており、 開発課題に対して貢献している。この研修を通じて、マレーシアが自 国の経験を近隣国や他の途上国と積極的に共有しようとする姿勢 も評価されるなど、マレーシアの技術移転および人材育成における 専門性とその能力を紹介する上で、有効な機会であった。 第三国研修を実施することにより、実施機関は研修運営能力およ び職員の技術・知識が向上するなどのプラス面での効果があったと 回答している。
エジプト (2010 年)	(1) 中東の平和と 開発のための支援(2) サブサハラ・アフリカ諸国の開発 支援	地域安定化の促進のための支援はすべて両地域の社会・経済開発ニーズに沿って実施されていたことが確認されたことから、地域の安定化に対して一定の成果を上げてきたと言うことができるであろう。 研修受講者の満足度は総じて高く、研修による受講者の能力向上も確認された。第三国研修の実施機関が有する技術的能力およびこれら研修を運営する能力、およびアフリカ・中東諸国支援に対するコミットメントの高さが伺える。
ブラジル (2009 年)	第三国対する支援	日本の援助資源(資金, 人材, 特定分野の技術など)の不足を補う 一方, ブラジル側実施機関・専門家の能力向上を支援するという点 で, また, ブラジルとの関係強化という点で日本にとって極めて意義 が高い。
インド (2009 年)	人材育成・人的交 流の拡充	対インド ODA の総額に占める割合は大きくないものの、日印関係を水平的な協力関係と位置付ける上で、有効な役割を果たしていることが認められた。
トルコ (2008年)	南南支援協力	トルコの南南協力は、JICA が技術協力プロジェクトを通じて長期的に協力を行ってきた防災、先端技術、環境の分野で実施されている。先端技術分野では、日本が鉱物資源調査探査総局(MTA)に対して移転した地下資源開発やリモートセンシング技術を第三国に普及するものである。「エネルギー効率・管理研修」においては、JICAの技術協力プロジェクトにより整備・育成された研修施設および講師が活用されており、第三国の研修生から高い評価を得ている。

国名/ 評価年度	重点分野	結果の有効性の評価*
スリランカ (2007 年)	南南支援協力	「口腔保健教育」「遠隔教育情報技術者育成」技プロがあり、両大学の能力向上に対するこれまでの支援の成果を踏まえ、第三国からの研修生への研修が実施されており、波及効果を与えている。
チュニジア (2007年)	三角協力	日本・チュニジア両政府の[三角協力に対する]積極的な姿勢を示す枠組み文書の存在やチュニジア政府側の積極的評価, さらにはUNFPA*による肯定的評価を勘案すると, 協力を開始した初期段階としては一定の成果を挙げているものと考えられる。 *South-South Collaboration in Capacity Development 2005. UNFPA
モロッコ (2006 年)	三角協力	研修の着実な実施状況および日本のインプットへの高評価,協力の継続や拡大への期待から見て,日本の協力はモロッコ側実施機関の研修拠点としての能力向上および持続性向上に貢献していると判断できる。

出所) 2001 年度~2011 年度国別評価報告書(外務省 ODA 評価)から三角協力・南南支援協力についての記載を抜粋)

日本とブラジルによる三角協力を例に実績をみると、中南米地域における貢献度 の大きさが明らかになる。

日伯三角協力は 1985 年に開始された。第三国研修(TCTP)は 1 コースおよび研修員 13 人から始まり、1989年には日伯対アフリカ協力が開始した。2000年の日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム(JBPP)締結を機に、TCTPコース数は二桁に増え、これ以降研修員数も継続的に 100 人を超えている。2011年度の TCTP 実績値は 125 人である。2007年には協同プロジェクト・共同セミナーが開始し、2008年には 10 人程度の研修員数が翌年には 70 人と大幅に増加している。日伯モザンビーク協働によるプロサバンナ(ProSAVANA)をはじめとして、2011年度の第三国研修は 17 コース、年間 200 人以上の研修生を受け入れた。

1997 年にはブラジル人専門家派遣を開始している。ブラジルの三角協力の特徴的なこととして、モザンビークへの協力のように、日系ブラジル人専門家の派遣により、日本による援助・支援を印象付けることが可能となることから、リソース国としてのブラジルを重視している。また、日系ブラジル人は言葉の障壁がなく、日本の技術を伝えることも可能であることからも、JBPP 枠外協力においても専門家数が右肩上がりに増えている。

このような三角協力の実績における量的な増加は、開発課題解決への貢献度を増 やしていると言える。主に中南米周辺諸国の受益国とブラジル双方に対する裨益効果 が発現し、開発課題の解決に役立ったことから、三角協力の有効性が推断できる。

写真 人材育成プロジェクト(三角協力案件)







断技術向上のための研修風景

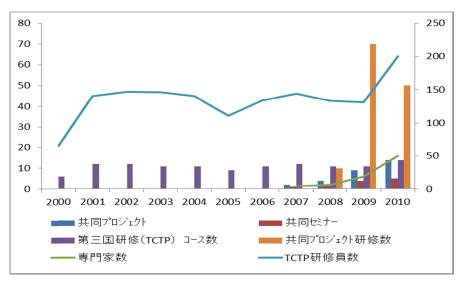
ラ・プラタ大学(アルゼンチン)での診 JICA アルゼンチン事務所での研修生 の修了証明授与式

酪農場で頻発している牛の流行性白 血病の調査研究

「広域協力を通じた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~2010年)アルゼンチン・ボリビア・ パラグアイ・ウルグアイ

出所) JICA ウェブサイト

図表 5-10 ブラジルの三角協力の推移



出所) JICA ブラジル事務所

次に今回のケーススタディの対象となっている ToH 事業の結果の有効性について 検証する。JICA が実施した終了時評価調査では、ToH 事業の結果の有効性は高い と結論している。プロジェクト目標である「投資家に好ましい環境が整備される」につ いては、投資家は ZDA の提供するサービスおよびザンビアの投資政策環境は過去 数年間で改善されていると感じており、現在のビジネス環境にはおおむね満足してい るという外国人投資家などを対象にした調査結果を根拠とし、プロジェクト目標が達 成されているとしている。また、客観的指標として、世界銀行が刊行する「Doing Business」の 2011 年版において、ザンビアはその年にビジネス環境が改善した国の トップ 10 にランクインされたことを示し、プロジェクト開始前と比較して明らかに投資環 境が整備されたことを示している。その結果,評価に必要な十分な統計データが得られなかったとしながらも,プロジェクト目標はほぼ達成されたとし,結果の有効性が高いと結論づけている⁷³。

ToH事業の上位目標である国内外からの投資の促進については、ザンビアにおける投資合計額および ZDA が扱う非鉱業部門の投資額が近年急激に増加していることが認められる。

ToH 事業の JICA 終了時評価調査報告書の中では、以下のとおり分析しており、 上位目標が達成される基盤が整備されたことが伺える。

経済成長率、政治の安定性、インフラストラクチャー、労働生産性など、プロジェクトによる貢献以外の重要な諸要因がザンビアへの投資の決定要因となっているのは明らかである。その意味では、もしこれらの要因に大きな変化がなければ、プロジェクトの効果、すなわち ZDA の能力強化と投資関連政策の改善が継続することによりザンビアへの国内外からの投資件数および金額はさらに増加し、また投資分野の多角化も進むと考えられる。したがって、上位目標は長期的に達成されることが見込まれる 74 。

		2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010年	2011 年
	可額 万米ドル)	253	741	1,908	10,876	2,008	4,328	5,414
-	うち非鉱業	191	668	1,539	3,415	1,791	3,321	4,431
実行	ラ額 エルバルト	357	616	1,324	939	695	1,729	1,982

図表 5-11 ザンビアの投資の推移

(百万米ドル)

雇用数

(認可,人)

10,251

31,225

17,259

36,763

39,845

8,256

5-2-3 目標体系図でみる有効性

9.559

三角協力は開発課題を解決するための手段であり、第 3 章でもみたとおり、第三国研修、第三国専門家派遣、国際セミナー、プロジェクト型案件がある。本調査では評価の目標体系図を作成することで、プロジェクトのアウトプットやアウトカムが開発の上位目標にどのように関連づけられるかを明示した(図表 5-12)。三角協力の最終目標を「効率的で効果的な政府開発援助(ODA)」とし、それを実現するための 3 つの中間目標を定義した。リソース国の自立支援の促進では、ドナー化支援の効果

5-21

注) 1. 認可された投資額が実行されるまでには通常, 中期(3~5年)あるいは長期(5年以上)の 期間を要する

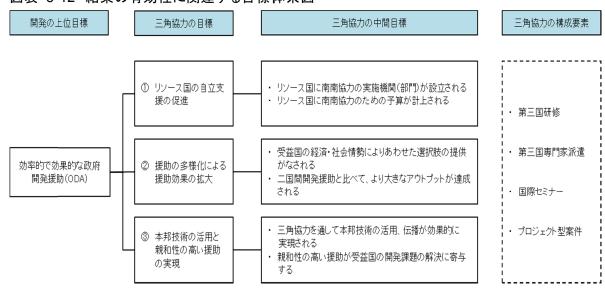
^{2. 2008} 年の認可額には、中国からの大規模鉱業プロジェクトを含むが、まだ実行されていない 出所) ザンビア共和国ザンビア投資促進終了時評価調査 帰国報告会資料。2012 年 7 月。JICA

⁷³ ザンビア共和国ザンビア投資促進終了時評価調査 帰国報告会資料, 2012 年 7 月, JICA

⁷⁴ 同上

を実施機関(部門)の設立とリソース国の南南協力のための予算化状況から評価する。援助の多様化による援助効果の拡大は、二国間協力以外に三角協力がどのような援助スキームを提供することができたか、その効果はどうであったのか、そして費用面ではどのような効果があったのかを評価する。本邦技術の活用と親和性の高い援助の実現では、過去にリソース国に技術移転された技術や知見が受益国にいかに効果的に伝播されたか、プロジェクトの受益国への親和性が開発課題の解決にどれだけ寄与したかを評価することで、目標の達成度を評価する。

以下,中間目標を上述の視点から分析し,最終目標に関する有効性の評価については外務省による受益国の政策評価報告書からその有効性の評価を読み解きこれを分析した⁷⁵。



図表 5-12 結果の有効性に関連する目標体系図

出所)評価チーム

(1) 中間目標の評価

(ア) リソース国の自立支援の促進

「リソース国の自立支援の促進」を達成するためには、主にリソース国側の積極的働きかけと確固たるコミットメントが求められる。その中で、日本の支援は、実施機関の制度設計や組織開発、職員の能力開発、そして第三国研修や第三国専門家派遣の費用の一部負担による側面支援などがある。

「リソース国に南南協力の実施機関(部門)が設立される」(中間目標の 1 つ目)ために日本が行うドナー化支援は大きく分けて 2 つある。1 つ目はリソース国の実施機

 $^{^{75}}$ 受益国に対して実施してきた ODA の評価を「三角協力」と「それ以外のスキーム」に分けて読み解くことは困難である。受益国にすれば、実施されてきた援助効果が三角協力によるものか否かを判断するのは困難であるためである。そのため、受益国に対して実施した ODA の有効性には当然のことながら「三角協力による事業の有効性」が包含されているものと判断した。

関の能力向上のための直接的技術支援(技術協力プロジェクト,日本人専門家派遣,本邦研修など),そして2つ目は援助実施機関が三角協力のスキームの下で実施する当該国の援助事業をとおしてノウハウや知見を蓄積するものである。対象国のうち,直接的な技術支援を行った国としてタイがあげられる。2008年から3年間に亘り,長期専門家が派遣され,援助実施機関である周辺国経済開発協力機構(NEDA)が方針枠組み,業務戦略,業務計画が実施できるように技術支援を行い,当初の目的が達成されたことが報告されている。

過去に日本は、タイ、フィリピン、インドネシア、チリ、ブラジル、アルゼンチン、メキシコ、エジプト、マレーシア、およびケニアの当該国援助機関やマレーシアの現地技術協力機関に対して機関・人材の能力向上や南南協力推進を図るために人材をJICA 事務所内に配置するなどの活動を実施した 76 。このうち 5 か国 77 では援助機関の中に計画委員会が設置され、6 か国では長期専門家の派遣や企画調整員の配置などを通じて対象機関の組織や人材の能力向上の向上、調整が促進された。

図表 5-13 リソース国自立に関する目標評価

評価指標	国名
援助機関に計画委員会が設置された国	アルゼンチン, インドネシア, チュニジア, チリ, ブラジル
対象機関の組織・制度が強化された国	アルゼンチン, インドネシア, シンガポール, タイ, マレーシア, フィリピン

出所)評価チーム

「リソース国に南南協力のための予算が計上される」(中間目標の 2 つ目)について、リソース国は援助機関の事業実施のための予算をもち、夫々のパートナーシップ・プログラムに合意内容に従い、三角協力事業の費用負担をしていることからも、目標は達成されていると言える。JICA とアジアの新興ドナーとのパートナーシップ・プログラムにおけるコスト負担率は、個別プロジェクトの実情に合わせた取り決めはあるものの、タイが 30%から 50%、インドネシアが 5%から 30%、マレーシアとシンガポールが 50%、フィリピンが 15%以上となっている⁷⁸。

_

⁷⁶ アジア地域新興ドナーの南南・三角協力支援の現状と今後の方向性(一般財団法人 国際開発センター, 2011 年 3 月)

⁷⁷ JICA 案件概要表, アジア地域新興ドナーの南南・三角協力支援の現状と今後の方向性(一般財団法人 国際開発センター, 2011 年 3 月), 国別評価報告書(外務省 ODA 評価)などから評価チームが取り纏めた78 「アジア地域新興ドナーの南南・三角協力支援の現状と今後の方向性」調査研究報告書(一般財団法人 国際開発センター, 2010 年 3 月)

写真 三角協力事業の例



「地方分権における母子保健向上のた 「多文化国家における平和構築」(マハ 「ケニア中南部持続的小規模灌漑開 2012年) 第三国研修 リソース国:インドネシア 受益国: パレスチナ. アフガニスタンなど 出所) JICA ウェブサイト



第三国研修 リソース国:マレーシア 受益国:スーダン, イラク, アフガニスタン



めの地域保健計画」(2006 年~ ティール元首相による講演)(2009年) 発管理計画」(2005年~2010年)第 三国専門家派遣 リソース国:フィリピン 受益国:ケニア

現在も継続的にリソース国の自立支援促進の事業は実施され続けているが、初期 の目標である援助機関の設立と南南協力のための予算計上は複数の国で、ほぼ達 成されたと考えられる。

(イ) 援助の多様化による援助効果の拡大

「受益国の経済・社会情勢によりあわせた」(中間目標の 3 つ目)技術支援が行わ れた好例として、ケーススタディのザンビアの ToH 事業があげられる。カウンターパー ト機関である通商貿易産業省(MCTI), ザンビア開発庁(ZDA)はともに、ToH事業は ザンビアの経済発展段階により近く 同様な発展経験を有しているマレーシアからの 専門家の派遣が事業の成功の要因のひとつであると回答している。さらに、マレーシ アからの専門家派遣に加え、日本からの要所での専門家派遣は第三国専門家派遣 を補完し、援助効果の拡大に貢献した、と現地でのヒアリングの際に説明を受けた。

また、アルゼンチンの「広域協力を通じた南米南部家畜衛生改善のための人材育 成プロジェクト」の終了時評価調査報告書の中で、家畜疾病の診断、伝染病予防な どの国ごとのレベルの差が大きいが、日本が 20 年間近くアルゼンチンのラ・プラタ大 学で実施してきた家畜衛生・疾病診断技術にかかる成果を活用し、同国に隣接する ボリビア、パラグアイ、ウルグアイを対象として家畜衛生改善のための技術移転と強 化を実施し、その結果の有効性が確認されている。

「二国間開発援助と比べてより大きなアウトプットが達成」(中間目標の 4 つ目)さ れた例としては、同案件において日本が移転した技術を隣国に拡張するスケール アップ効果があげられる。同様に、チリで実施された「小規模酪農家支援プロジェクト」 は 1999 年から 2004 年に JICA が実施したプロジェクトでアウストラル大学および CENEREMA が習得した知識, 経験を活用し, 中南米の対象 15 か国の実務者 60 人に対して研修が実施され、個別に各国に対して二国間援助を実施するのに比べ、

より少ない日本からの直接投入でより大きなアウトプットを達成することが可能となった。本プロジェクトでは、各国のニーズに対応した研修テーマが選定され、また同分野に専門性を有する日本人専門家が派遣されており、チリ国側のカウンターパートに対しても日本の最新技術や知識の移転も実施し、チリ側の能力向上にも寄与したことから、より高い援助効果の実現が見いだされたと言える。

三角協力の考えられるメリットの一つとして援助の効率化があげられる。同じ投入量に対してより大きな効果が期待できる、もしくは従来の二国間協力と比べて、より少ない投入量で同等の援助効果が期待できることが一般的に認識されている。二国間援助と比較するとリソース国の人材や設備などを活用した場合は発生経費面でコストを削減できると考えられているが、3国間の調整費用などの調整コストが多く発生するという指摘もあり、必ずしも二国間援助と比べると費用効果があるわけではない、という意見もある⁷⁹。

「中南米・カリブ地域における三角協力の開発インパクトレビュー調査」報告書(JICA)(2010年)によると、第三国研修はリソース国の実施機関が研修員の受入れ支援などを行うため、二国間援助の本邦研修と比較して日本側の経費負担は少なく、第三国専門家派遣は当該専門家の人件費はリソース国が原則負担することになっており、日本人専門家を派遣することと比較し日本が負担する人件費を抑えることができる、と述べている⁸⁰。調整コストについては、結論を一般化することはできないとしながらも、第三国研修の実施に伴う調整コストはおおむね二国間協力と同水準もしくは相対的に少ないと認識される傾向にあることが分かったとし、二国間協力と比較した三角協力の効率性と経費と業務量の両面から分析した結果として、三角協力においては、日本の経費負担が節減されていることがわかった、と述べている。ただし、業務量(調整コスト)の観点からは、三角協力との間でどちらかが効率的かは一概には結論づけることは困難だったと結論づけている⁸¹。

-

⁷⁹ Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness, OECD

Triangular Co-operation and Aid Effectiveness - Can Triangular Co-operation Make Aid More Effective, OECD, 2009

Enhancing South-South Triangular Cooperation. UNDP, 2009

⁸⁰対象中南米・カリブ国の場合はリソース国が負担をしているようであるが、ToH事業のように日本が負担するケースもあり、必ずしもリソース国が負担するとは限らない。

^{81 「}中南米・カリブ地域における三角協力の開発インパクトレビュー調査 報告書」(JICA, 2010 年 9 月)

Box. 三角協力の効率性:調整コスト(業務量)ーケーススタディ

受益国での調査結果によると、三角協力に投入した人月(M/M) と当該三角協力と同等の規模の金額、期間、分野の技術協力を二国間で実施した場合に発生すると想定される M/M を比較したところ、第三国研修は三角協力に投入した M/M は二国間協力と比較して少なくなる傾向があるとの結果が得られた。受益国 JICA 事務所によると、異なる分野、規模の第三国研修であっても、総じて二国間協力(想定)と比較するとM/M の投入が少なく、フェーズごとにみても、案件発掘形成、プロジェクトの実施管理・モニタリング、終了時評価・事後評価の全ての段階において、若干であるが二国間協力よりも三角協力の投入が少なくなっている。

図表 5-14 三角協力と二国間協力の投入の比較

受益国	プロジェクト名	プロジェクトフェーズ	三角協力M/M (実績)	二国間協力M/M (想定)	(三角協力)-(二国間協力)
パラグアイ	植物ウィルス病防除管理(第三国研修)	案件発掘形成	0M/M	0.1M/M	-0.1M/M
		プロジェクトの実施監理・ モニタリング	0.2M/M	0.4M/M	−0.2M/M
712271		終了時評価·事後評価	0.2M/M	0.1M/M	0.1M/M
		合 計	0.4M/M	0.6M/M	-0.2M/M
受益国	プロジェクト名	プロジェクトフェーズ	三角協力M/M (実績)	二国間協力M/M (想定)	(三角協力)-(二国間協力)
	チリ身体障害者リハビリテーションコース (第三国研修)	案件発掘形成	0M/M	1M/M	-1M/M
エルサルバドル		プロジェクトの実施監理・ モニタリング	0.1M/M	1M/M	−0.9M/M
עריו אטר פי ערב		終了時評価·事後評価	0.05M/M	0.2M/M	-0.15M/M
		숌 計	0.15M/M	2.2M/M	-2.05M/M
受益国	プロジェクト名	プロジェクトフェーズ	三角協力M/M (実績)	二国間協力M/M (想定)	(三角協力)-(二国間協力)
ボリビア	(第三国研修)	案件発掘形成	0.1M/M	0.15M/M	−0.05M/M
		プロジェクトの実施監理・ モニタリング	0.1M/M	0.15M/M	-0.05M/M
		終了時評価·事後評価	n/a	n/a	n/a
		숌 計	0.2M/M	0.3M/M	-0.1M/M

注) 人月(man-month: M/M)とは 1 人が 1 か月で行うことのできる作業量を示す単位。 出所) 中南米・カリブ地域における三角協力の開発インパクトレビュー調査報告書, JICA, 2010 年 9 月

(ウ) 本邦技術の活用と親和性の高い援助の実現

「三角協力を通して本邦技術の活用、伝播が効果的に実現」(中間目標の5つ目)され、また「親和性の高い援助が受益国の開発課題の解決に寄与」(中間目標の6つ目)した例として、アルゼンチンの「広域協力を通じた南米南部家畜衛生改善のための人材育成プロジェクト」があげられる。日本が20年間近く、アルゼンチンのラ・プラタ大学で実施してきた家畜衛生・疾病診断技術移転にかかる成果を活用し、同国に隣接するボリビア、パラグアイ、ウルグアイを対象として家畜衛生改善のための技

術移転と強化を実施し、その結果の有効性が確認されている。

(事例 1)

日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるプロサバンナ(ProSAVANA)も、日本 の長年にわたるブラジルへの農業技術をモザンビークに適用しようというものであり、 まさに親和性の高い技術の活用が受益国の開発課題の解決のために適用されてい るという例である。

(事例 2)

モロッコでは日本の無償資金協力によるララシュ漁業技術教育訓練センター建設 による沿岸漁業を営む漁船員の技術向上、漁村の指導者の養成支援や「零細漁業 改良普及システム整備計画」の実施による普及員制度の新たな導入を通じ、零細漁 業の普及促進に取り組んだ。モロッコ政府はその成果を西アフリカ沿岸諸国に紹介、 普及すべく第三国研修「零細漁業普及復興」を実施し、5年間で仏語圏アフリカ14か 国から 90 人の研修生を受け入れ、その後、フェーズ 2 も実施し、2011 年度までの 3 年間で 10 か国から 72 人の研修生を受け入れた。研修員の大部分が向上させた知 識・能力を会議・セミナーの開催, プロジェクト形成やマニュアル作成といった形で業 務還元させていると評価していたことから. プロジェクト目標はおおむね達成され. 一 部課題を残しながらも結果の有効性が確認できたと報告された⁸²。

以上のような事例から、三角協力を通して日本の技術が投入、伝播され、効果的 に受益国の開発課題の解決に寄与したことが伺える。

過去における三角協力事業においては、6つの中間目標(図表 5-12 記載)はおお むね達成されていると考えられることから、3 つの三角協力の目標も達成されている と考えられる。上位目標である、「効率的で効果的な政府開発援助(ODA)」は必ずし も三角協力だけで実現できるものではないが、上記の事例から三角協力は、効率的 で有効な政府開発援助に資するものであると考えられる。

(2) 開発の上位目標の評価

日本が育て上げたパートナー国と共同で実施してきた三角協力が、現在の受益国 の開発目標達成にどれほどの有効性を持っていたかを検証する。ここでは過去 5 年 間,外務省が実施した ODA 国別評価の中で,いかなる形であれ対外援助を実施し たことのない国を「純粋な援助受入れ国」として取り上げ、国別評価の「結果の有効 性」の部分から(三角協力を含む)日本の援助の受益国への有効性が高かったのか どうかを検証した。

当然のことながら ODA 国別評価の有効性評価は、当該国に提供した援助の一部

⁸²第三国研修「零細漁業普及振興フェーズ 2」 終了時評価表 JICA

が三角協力であったことから、包含的に三角協力の有効性を判断する基準となりうると考えた。

図表 5-15 国別評価報告書(外務省 ODA 評価)の中での「純粋な援助受入れ国」*1

評価年度	国名	「純粋な援助受 入れ国」	三角協力事業 実施国(受益国) ^{*2}	三角協力事業の 有効性の記載
	インドネシア	×	-	-
	スリランカ	×	-	-
2007	中国	×	-	-
2007	モンゴル	0	×	-
	ニカラグア	0	×	-
	チュニジア	×	-	-
	モザンビーク	0	0	0
	エクアドル	0	×	-
2008	太平洋島嶼	0	0	×
	ルーマニア/フ゛ルカ゛リア	0	×	-
	トルコ	×	-	-
	バングラデシュ	0	×	-
	エチオピア	0	0	×
2009	インド	×	-	-
	ブラジル	×	-	-
	ガーナ	0	×	-
	フィリピン	×	-	-
	マレーシア	×	-	-
2010	エジプト	×	-	-
	ボリビア	0	0	×
	ウガンダ	0	×	
0044	タイ	×	-	-
2011	ペルー	×	-	-

備考)*1 いかなる形であれ対外援助を実施したことのない国

図表 5-15 に示した全案件については直接的に三角協力の有効性に踏み込んだ記述がなされているわけではないが、モザンビーク、太平洋島嶼、エチオピア、ボリビアで日本が実施してきた ODA についての有効性が高いと判断されている。この評価は、三角協力のみで実施された事業はごくわずかであるかもしれないが、「三角協力を含む」日本の援助が受入れ国の開発目標達成のために有効であったことを意味している。

^{*2:} 国別援助方針もしくは事業展開計画に三角協力に該当する事業が掲載されている国 出所) 国別評価報告書(外務省 ODA 評価)

図表 5-16「純粋な援助受入れ国」 に対する日本の ODA の有効性評価

国名/ 評価年度	有効性の概要	評価	
モザン ビーク (2008 年)	日本の重点支援セクター(農業・農村開発,教育,保健・医療,給水・衛生,道路・橋梁)における開発目標の進捗・達成状況はセクターによって若干のばらつきがあるものの,社会指標にも改善の傾向が見られ,日本の援助は全体として有効な結果を出している。日伯パートナーシップ・プログラムの枠組みのもと,第三国研修は両国により成功裡に実施されてきている。	モザンビークの開発目標,ニーズに合致した日本の援助政策とその展開,そして他ドナーと競合するのではなく,協調することでセクターへの投入が効果的であったことが,有効な結果となったと考える。	
太平洋 島嶼 (2008 年)	日本の基幹インフラ整備は、現地ニーズを適格に把握した時宜を得た援助であった。地方開発分野においては、「食と職」の確保について効果が上がっている。 青年海外協力隊の活動は、同国において技術移転の主要スキームとして高い評価を得ていることのみならず、日本とソロモンの友好関係の構築に大きな役割を果たしてきたことが確認された。ソロモンは国際社会において日本への積極的な支持を行っており、入漁料、民間投資においても協力的な立場を維持している。	青年海外協力隊を中心としたスキーム間連携が評価を受けただけではなく、活動の姿勢が日本に対する親近感を高め、友好関係を促進したことが評価されており、ひいては、国際社会における日本への積極的な支持にまで結びついていることは、外交面の成果として、大きな成功のひとつと言えよう。	
エチオピア (2009 年)	日本の重点支援セクター(農業・農村開発,生活用水の管理,社会経済インフラ,教育,保健)における開発目標の主要な指標は全般的に改善の傾向がみられ,日本の援助は全体として有効な結果を出している。エチオピア側は、日本の技術力をいかしたインフラ整備,現場志向のきめ細かい支援,無償資金協力と技術協力の連携,支援の高い質と実施の確実性を高く評価している。	他ドナーと援助政策においることを は、被援助国が資金を を画し、被援助国が資金を を高くないないが、複数のセクタ接を 高く評価され、かつエチオピつの接所のオーナーシップを助長のの経行のと な実践的なに所の経歴ののがあるを伝授しながら付加価によることは、エチオにののがあることは、エチオにののがあることは、エチオることがらがらいることも、とののの有効性は評価できる。	
ボリビア (2010 年)	「社会開発」分野では貧困削減のための社会開発支援を実施しており、ボリビア側に高く評価され、「ガバナンス強化」については行政能力強化に貢献していることが確認できた。その一方、「生産力向上」については、有効性を評価することが困難であった。プロジェクト目標である10市での灌漑施設の建設および利用は達成される見込みが高い。総合的な農村開発にむけた実施体制の構築を目標としたプロジェクトでは、農家の生産性向上のためのミニプロジェクトを実施し、少しずつであるが成果を挙げており、酪農支援を受けた農家の収入増や農地整備が土壌流出防止につながったとの事例がある。	第三国研修が実施されていたのは地方開発分野(農業・灌漑整備など)であった。その分野の有効性の評価は個別案件のアウトプットと事例紹介のみで、個別案件が効果、が効果の有効性について対する援助対しての表響について判断ができない。ボリビアへの援助という点では、一部の援助重点分野では有効性を確認するに至らなかったが、それ以外については援助の有効性は認められたことが伺える。	

備考)*いかなる形であれ対外援助を実施したことのない国

出所) 国別評価報告書(外務省 ODA 評価)

5-2-4 結果の有効性の結論

これまでの分析に基づき、三角協力の有効性については、以下の理由から十分高いものと評価した。

- 日本の三角協力は国際社会からも有効性に関する高い評価を得ていること。
- 日本でも三角協力に関する評価が度々実施されてきた。ただしそれらはリソース国の視点からの評価, 受益国の視点からの評価, 日本国内の援助効率性や内部プロセスからの評価など, 三角協力の様々な側面からの部分的評価であった。これらを総体的にみてもその有効性については高い評価がなされていること。
- 目標体系図に基づいて中間目標,最終目標に関しての評価を整理してもその 有効性を確認できること。

ただし、これまでの日本の三角協力は受益国のニーズをベースに日本が支援してきた国をリソースとして、受益国の開発目標の達成を最終目標として実施してきたものである。「5-1 政策の妥当性」でみたとおり、今後日本の国益への貢献といった新たな戦略が組み込まれた場合については、目標体系図についても新たな視点が盛り込まれることになる。そのため結果の有効性を実現していくためには、リソース国との関係上の数値目標や受益国との外交上の有効性など、新たな指標設定を行っていく必要がある。

5-3 プロセスの適切性

プロセスの適切性については、まず三角協力の全体プロセスを把握した上で、これを案件形成以前、案件形成プロセス、実施プロセス、モニタリング・評価プロセスに分けて分析を行った。特に案件形成のプロセスについてはこれが事業の計画段階で形成されるケース、事業の途中段階で形成されるケースがあることに留意した。また、モニタリングについては、リソース国が費用負担を行った場合にのみ実施されるケースが一般的であることを念頭に置いた。さらに、分析を通じて抽出されたプロセスの適切性に関する課題と改善の方向性についてとりまとめた。

5-3-1 三角協力の全体プロセス

第2章で示した三角協力の位置付け(図表 2-2)のうち、(広義の)三角協力については JICA の国別援助計画の作成段階で、JICA が主導して計画、実施がなされる。一方(狭義の)三角協力については、リソース国の費用負担を含むため、案件形成段階からリソース国の関与があるため、その意味で案件形成や実施、モニタリング段階での役割分担が求められる。大規模な(狭義の)三角協力の実績はいまだ少ない。

その中でもプロサバンナ(ProSAVANA)は、そのスケールから言って日本とリソース国が案件形成段階から関わった代表案件である。

以下に第三国研修および第三国専門家派遣の一般的な案件形成プロセスを示す。

く案件発掘>

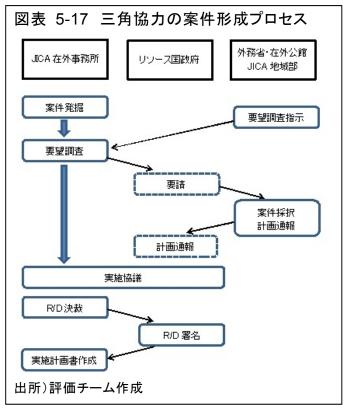
第三国研修および第三国専門家派遣案件の発掘は、基本的に JICA が主体となって行なわれる。これまでに発掘された案件の例では、過去に日本の無償資金協力、プロジェクト技術協力、専門家派遣などが実施された機関/施設を受入れ先として研修の実施可能性を検討したケース、リソース国政府や研修実施機関が JICA に提出した研修プロポーザルが基になるケース、第三国研修の研修生から非公式に第三国専門家派遣の要請を受けたケースなど、さまざまな形態がみられる。また、必要に応じてプロジェクト形成調査を実施する場合もある。案件形成は例年、3 月から 7月にかけて行われる。

く要望調査>

途上国政府に対しては、日本大使館とJICA 在外事務所が協働で、次年度に参加 したい研修案件を確認する調査を行う(=要望調査)。案件検討と要望調査は、例年

8月から10月にかけて行われる。 発掘された案件は、日本がリソース国に対して実施している要望調査において、口上書にて要請され、第三国専門家派遣については日上書と併せて正式な派遣要請書(通称 A1 フォーム)が提出される。 送付された「要望調査票」および A1 フォームは、JICA 本部で検討される。

要望調査は、継続案件についても行う。第三国研修については、 受益国、研修対象者、研修内容、 研修時期などの見直しを判断することを目的として、また、第三国



専門家派遣については、受益国、受入れ機関のニーズなどの見直しを判断することを目的として行う。

<計画通報>

要望調査の結果を踏まえ、JICA本部は、次年度計画案を策定し、これを基に外務省と協議を行う。案件検討で実施する意義があると評価され、かつ要望調査で途上国側から一定数の参加希望があった案件は、外務省が最終的に実施を決定する。実施する案件の決定は、例年12月に行われる。その後、途上国に対して、各国が参加する案件を通知する。実施が決定した案件は3年間続けて実施される(第三国研修の場合)⁸³。外務省により承認された計画は、外交ルートを通じて案件実施の前年度末、または当該年度の初めにリソース国の在外公館に通報され、JICA在外事務所に対してはJICA本部から連絡される。計画通報においては、計画された案件は、「当該年度に実施予定のもの」、「当該年度に調査団を派遣し、実施可能性を検討するもの」、「次年度以降の検討課題とするもの」、「採択案件として取り上げ困難なもの」の4つに分類して示される。継続案件についても基本的に新規案件と同じ手続きが行なわれる。

これに平行して、日本の外務省が、受益国に対して通報を行う。継続案件については外務省が受益国の在外公館に対し、割り当て国の希望有無、また、希望する場合は、在外公館から受益国政府に対し当該研修の案件名、実施国についての正式な通報を行う。なお、新規案件については、基本的にリソース国が、独自の外交チャンネルを通じて受益国に対する通報を行う。

く実施協議>

第三国研修の事前調査では、受入れ国(リソース国)の JICA 事務所が実施機関と協議し、以下の事項を確認する。

- 域内研修ニーズの把握(域内各国における当該分野の人材育成ニーズ, 域内各国における予想応募機関など)
- 研修実施体制(実施国における当該分野の技術レベル,予算措置,実施機関の運営能力など)
- 研修計画(協力期間, コース名称, 目的, 到達目標, カリキュラム, 割当国, 日本側の技術面での支援の必要性, 日本側との費用分担割合, 業務分掌など)

以上の協議を踏まえ、受入れ国(リソース国)JICA事務所とリソース国の実施機関との間で Record of Discussion(R/D)に合意、署名交換する。

⁸³ 本報告書第4章でも示したとおり、運用期間は柔軟に設定されている。ただし現在では3か年の場合が多い。

5-3-2 案件形成以前

そもそも案件形成段階の受益国支援の開発目標についてどのようにリソース国を 決めていくのだろうか。日本の三角協力が世界のドナーの中でも注目されている理由 の1つがここの部分の強みである。

JICA の中にリソース国を発想できる能力が備わった背景として以下の 2 点があげられる。

その 1 つは、JICA の組織体制が現場主義を重視し、多くの職員が現場を見て現場で考え、現場で助言するように整備されていることである。これは緒方貞子 JICA 前理事長の貢献によるところが大きい。リソース国の選定は、受益国だけを知っていても、リソース国だけを知っていてもできない。双方のニーズとスキル・人材の需給状況を知っていなければこのマッチングは不可能である。その意味で JICA には両国の事情に精通した人材が多く、さらに両国を知る人材が業務会議や様々な組織内のイベントを通じてコミュニケーションできる環境にあることが、JICA の三角協力の案件形成能力を高めている理由の1つとなっている。

もう1つは、例えばタイやマレーシアといった卒業移行国に赴任した職員が、当該国との継続的な関係強化のため、三角協力を念頭に置いた案件形成を当初から想定していることである。そのためタイ、マレーシア、ブラジルといった援助卒業国・卒業移行国の JICA 事務所が現在の三角協力案件形成の最先端となっている。すなわち組織上の定款はともかく、このような JICA の海外拠点が三角協力案件形成の拠点オフィスとして機能していることが、優良な案件形成の源となっている。第 4 章でも触れたとおり、日本は現在12か国の新興ドナーとパートナーシップ・プログラムを締結しているが、パートナーシップ・プログラムの意義や必要性については今後の協議が待たれる。

5-3-3 案件形成プロセス

案件形成はリソース国の JICA 事務所を拠点として, リソース国と共同で実施されている。例えばマレーシアでは JICA マレーシア事務所とマレーシア外務省が共同で案件形成を行う機会も多くなっており, そのために共同で行うアフリカ出張や案件形成会議の機会も増加している。三角協力の柱である(1) 第三国研修, (2) 第三国専門家派遣については, 主に以下の案件形成プロセスが見られる。さらに新たな取組としてプロサバンナ(ProSAVANA)に見られるように, 案件形成段階から1つの開発目標に向けて日本, ブラジル両政府が役割を分担する, という大掛かりな案件形成のスタイルも登場してきた。

JICAでは「地域協力予算」の導入を東南アジア地域で2011年から試行している。地域協力は地域共通課題(例:海上保安,特殊救難など)の解決を目的とし,第三国研修,第三国専門家など国・地域の課題・援助戦略に基づいた案件形成を促進するもので,非常に評価できる。

(1) 第三国研修

第三国研修は、1) 援助国のニーズに基づく研修テーマの設定、2) リソース国の選定、3) リソース国と日本との間の役割分担、費用分担の協議、4) 参加者の招聘、の一般的プロセスを踏襲する。1) 援助国のニーズに基づく研修テーマの設定については、JICA の現地事務所が把握している研修ニーズを地域レベル、世界レベルに昇華させている。研修テーマの設定については第4章で述べたとおり、援助の効率性を追求する目的でこれを設定するケースが最も多く、日本の外交目的や国益を追求するという視点はいままであまり多くはなかった。優良な案件を形成するためには「受益国のニーズ」を持った JICA 職員と「リソース国のニーズ」を持った JICA 職員の協議の機会を増やす、あるいは案件形成段階で活用できる共通にデータベースを構築する、といった手段が考えられるが、今まではこのような取組を戦略的に実施してはこなかった。

(2) 第三国専門家派遣

第三国専門家派遣については従来、リソース国の JICA 事務所が国内外の優秀なリソース人材に注目し、これを特定受益国のニーズと組み合わせて案件化するというプロセスが一般的であった 84 。第三国専門家派遣には受入れ国の要請書に基づく派遣と、技術協力プロジェクトの在外事業強化費などによる派遣の形態がある。後者の場合、当該プロジェクトの要請がすでに受入れ国政府から出されているため、当該人材の派遣について個別の要請書が出されない場合もある 85 。

しかしながらこのプロセスには問題がある。現在 JICA の規定では特命人材を帰属して活用する契約には複雑な手続きとこれを妥当とする正当な理由が求められる。そのため、近年では第三国専門家調達のインセンティブが薄れており、これが第三国専門家派遣実績の減少の一因となっている。一方、受入れ国(受益国)やリソース国政府機関に相談しても適当な専門家の情報が得られない場合には、まずリソース国の中で透明性の高い入札を行って専門家を選定する、というプロセスが考えられるが、このプロセスはいまだ採用されたことはない。

(3) 一つの開発目標に向けてのパートナー国との共同取組

現在モザンビークで実施されているプロサバンナ(ProSAVANA)における日本,ブラジルの協力が例として挙げられる。この取組はいまだ緒に就いたばかりで将来的な検討事項も多い。このプロセスは基本的に日本とパートナー国双方が自国のリソー

⁸⁴ 第三国専門家派遣の正式な手続きでは、受入れ国(受益国)のニーズを確認する要望調査と受入れ国からの正式な要請を踏まえる。正式な要請の段階では、派遣元機関(リソース国)および候補者について可能な限り具体的に明記させることとされている。(JICA「第三国専門家派遣業務マニュアル)」、2008 年 9 月)

⁸⁵ ザンビア投資促進プロジェクトでマレーシア人の第三国専門家を活用したケースがこれに該当する。厳密には要請書に基づかない第三国人材の派遣は,第三国専門家派遣ではなく,「講師の派遣」とされる(JICA,2008)。

スへのファイナンスを通じて 1 つのプロジェクト目標を達成しようとするものである。換言すれば 1 つのプロジェクトを両国で実施しようとするものである。そのため、受益国からの要請状についても日本とパートナー国両国の認証が求められる。

5-3-4 実施プロセス

第三国研修と第三国専門家派遣の実施プロセスは以下に示すとおりである。両スキームについては効率的に行われており、個別プロセスについての課題は見当たらない。ただし、三角協力の進化とともに、日本とリソース国の立場が対等化し、かつ共同で実施するプロジェクトが大型化すると、将来に向けての課題が顕在化してくる。本評価では日本・ブラジル・モザンビークの三角協力による「アフリカ熱帯サバンナ農業開発プログラム(ProSAVANA)」を例にとってこれを評価した。結果は次節「5-3-6プロセスの適切性に関する課題と改善の方向性」に示す。

(1) 第三国研修

リソース国での第三国研修の実施が決定すると, リソース国が参加者の募集, 参加者決定, 研修機材の整備(リソース人材の調達), 研修の運営を実施する。以下にそのプロセスの概要を示す。

く募集>

R/D の署名を受けて、研修実施機関は、募集要項(通称 GI)を作成し、リソース国と受益国間の外交ルートを通じて、受益国に GI を送付して参加者の募集を行う。基本的に募集は、リソース国自身がその外交ルートを通じて行うことになっているが、リソース国の在外事務所が受益国の在外事務所に GI⁸⁶を送付するなどして、協力受益国の在外事務所が当該第三国研修の関係省庁に対して応募を促進するよう努めている。

<参加者決定>

研修実施機関は、外交ルートを通じて正式要請があった応募者から参加者を選考し、その結果を外交ルートで通報する。リソース国の在外事務所は、参加者決定後、参加予定研修員リストを入手し、JICA本部に送付する。

<研修基盤整備機材>

実施機関における研修の実施に不可欠な機材の整備が不十分であり、資金不足により実施機関が独自に機材の購入または更新ができない場合は、リソース政府の要請を受けて必要機材の供与を検討する。

86 本邦研修の場合は、JICA が受益国側に研修参加者の募集要項(General Information: GI)を送付する(ex.課題別研修の場合)。受益国政府は自身が抱える課題と案件の内容を比べて、参加組織と候補者を決めて日本側に推薦し、推薦を受けた日本側が最終的にその案件に参加する組織と候補者を決定する。

機材の供与計画は、要望調査票に添付する機材要望調査票をもとに、当該年度の実施案件決定後に JICA 本部が策定する。

(2) 第三国専門家派遣

<派遣通知>

R/D の締結を受けて JICA 在外事務所は、第三国専門家 に対して正式な派遣通知を送 る。

<派遣準備>

JICA 在外事務所は、専門家に対して、派遣国および派遣受入れ機関に関する情報の提供および派遣にかかる諸事項の説明を行う。

<派遣>

協力受益国における JICA 在外事務所は、必要に応じて

第三国専門家の派遣期間中のケアを行う。

図表 5-18 第三国研修の実施プロセス JICA 本部 R/D署名 参加者決定 募集 (受益国に立地す るJICA事務所の 支援) 派遣手続き 現地調達支援 資金支援 実施 ı 1 研修指導調査団 研修機材整備支援 研修レポート (参加者による研修評価) 終了時評価 実施指示 終了時評価 終了・延長の判 出所)南南協力支援評価調査(外務省, 2003年)

5-3-5 モニタリング・評価プロセス

モニタリング・評価プロセスは、1) コース運営・管理および評価と 2) 終了時評価調査の二つのプロセスによって構成されている。ただし、これらは日本政府のプロセスとして実施されており、結果についてはリソース国にも送付されるが、モニタリング・評価プロセス全体をリソース国と共同で実施したという例は今までほとんどない。またリソース国が実施した受益国の参加者に対するアンケート調査などの結果は現地のJICA 事務所などを通じて JICA 本部にフィードバックされるため、日本が財務的な意味で主導権を取っている三角協力についてのモニタリング・評価プロセスをリソース国と共同で実施する意義は見当たらない。ただし、外務省が平成 23 年に実施した「アジア地域新興ドナーの南南・三角協力支援の現状と今後の方向性」調査研究報告書によると、多くの ASEAN のリソース国においてもモニタリング・評価体制は未整

備⁸⁷であることから、今後のパートナー国支援はこの分野での体制整備を含めたものとすべきであろう。

<第三国研修におけるコース運営・管理および評価>

在外事務所は、コース実施にあたり開講式、閉講式、評価会などに参加するとともに、可能な限り実施中のコースに足を運び、研修実施状況を把握するよう務めている。特に評価会では、研修員に対するアンケート調査を行ない、実施機関からのコースレポートを添付して JICA 本部宛に送付する。

<第三国専門家派遣における運営・管理および評価>

受益国の JICA 事務所が通例の(日本人の)専門家派遣と同様, 定期的な進捗状況の確認を行っており, 派遣された専門家による進捗報告は, JICA 本部ならびにリソース国の JICA 事務所にも送付される。

<終了時評価調査>

第三国研修,第三国専門家派遣については,JICA が終了時評価を行う。本評価は,原則的に最終年度の前年度に行なわれることが多い。評価では,目標達成度を図り,延長の必要性および実施方法のあり方について協力実施国又は実施機関と協議する。また,評価の結果から教訓や提言を引き出し,第三国研修や第三国専門家派遣全体のあり方や実施方法改善に努めている。

5-3-6 プロセスの適切性に関する課題と改善の方向性

三角協力の組成から終了までのプロセスを整理してきた中で、第三国研修における要請プロセス、費用分担システム、そしてイコールパートナーとの事業における仕組みの3つの課題が明らかとなった。

(1) 第三国研修における要請プロセス

現状受益国は費用負担の必要がないため、研修生がトップの個人的なコネクションで選定されたり、参加者が観光気分で来訪したり、という可能性がある。要請書はリソース国から日本に挙げられるオファー型であるが、研修や技術者派遣は本来受益国のニーズを反映したものであるべきであり、受益国が要請書を出す方法が順当であると考えられる。同時に、受益国から「特定リソース国の経験から学びたい」という要望が出るのが本来の姿である。その意味では、要請を出す手順は時代に即したものとは言い難い。

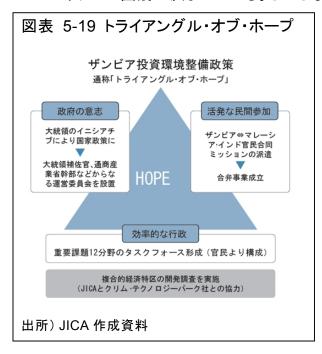
リソース国側から見れば、受益国から指名されることによる威信が生まれる。また

⁸⁷ アジア地域新興ドナーの南南·三角協力支援の現状と今後の方向性(一般財団法人 国際開発センター, 2010年3月)

この改善策の場合、受益国が要請すれば必要な研修メニューが要求されるため、リソース国は真剣にニーズに沿ったカリキュラムを作る責任が生まれる。JICA の中のマネジメントも同様であり、現状、第三国研修を支援する場合、リソース国向けに配分される予算が使われることになり、受益国の JICA 事務所は費用負担がない。これについても受益国が要請を出し、費用負担も受益国の JICA 事務所がこれを負担する、といった改善の余地がある。

(2) 従来型費用分担システム

現在リソース国と JICA 側の三角協力に関する費用負担は、これまでの慣行に基づいてリソース国別に決まっている。しかしながら、第 6 章のケーススタディで取り上



げたザンビア投資促進プロジェクト (ToH)のように、日本人の専門家ではこれを実現できなかったと思われる難易度の高い案件もある。その一方で、リソース国の人材を使った第三国研修など、リソース国への見返りもある程度期待できる三角協力については、リソース国の利益に結びつき難易度は低~中程度である。

例えば ToH 事業のような難易度が高い事業は JICA がより大きな費用負担をするというような、三角協力案件の難易度別に応じた JICA とリソース国の費用分担があってもよいと思われる。すなわち解決したいテーマのレベ

ル別に,技術プロジェクト,第三国研修,あるいは第三国専門家派遣など最適なスキームの選定を可能にし、日本の政策の目的やリソース国への裨益の程度に応じて費用負担率を決定する、といったより柔軟なオプションについての検討が必要になると考えられる。

(3) イコールパートナーとの事業

現段階ではナカラ回廊を取り巻く農業開発(プロサバンナ(ProSAVANA))は、日本が支援したセラード開発の横展開をブラジルとのイコールパートナーで実施するという話題性もあり、各種マスメディアに取り上げられている88。

当プロジェクトはその規模や体制面において日本による初の試みであり、外務省 当局もその成果を注視している。当該プロジェクトを担当する日本のコンサルタント会

_

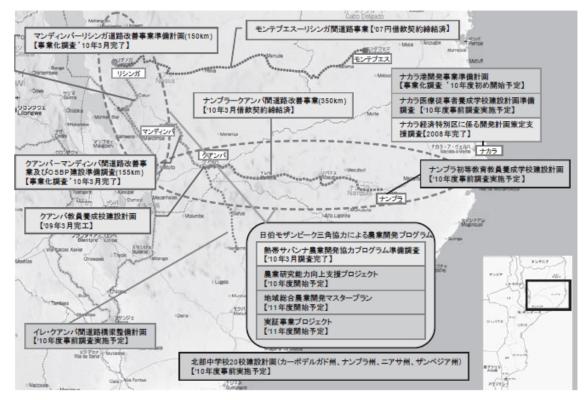
⁸⁸ 日経ビジネス 2012 年 8 月 28 日号, 朝日新聞 2012 年 6 月 22 日朝刊 など

社への聞き取りによると、モザンビーク政府の日本への信頼は非常に高く、計画段階から当事者意識が高いとの評価がなされている。その一方で、「イコールパートナー (ブラジル)との意見対立の際の調整機能」「ブラジル側の体制についての事前チェック」「日本サイドのリスクヘッジ」の 3 点については、今後の事業の進展に伴って更なる検討が必要になると評価している。以下はその具体例である。

図表 5-20 プロサバンナ(ProSAVANA)における将来的な検討事項

顕在化しつつある課題	将来の改善の方向性
 日本とパートナー国の意見が対立した際の調整の仕組み作り。 パートナー国側のコンサルタントとの技術的な意見の裁定の仕組み。さらに裁定事項をプロジェクトに反映する仕組み。 	意見対立の際の調整機能
 パートナー国側の本件についての予算措置。 体制や役割分担についての事前の合意。 パートナー国側の実施体制(本国の担当機関のどこに連絡が届いているのか不明なケースがある。またパートナー国側が現場への十分な権限の委譲を行っていない場合がある。) 	パートナー国の体制の事 前チェック
● 日本,パートナー国が同じプロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM)で動いている場合の両国の責任の所在(互いの失敗について共同責任を追う必要がある。一方これを日本主導でやると,パートナー国のプレゼンスを失うというジレンマが生じる可能性がある)。	日本のリスクヘッジシステ ム

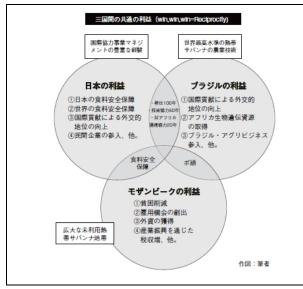
出所) 評価チーム



図表 5-21 モザンビーク ナカラ回廊周辺のプロジェクト実施状況

出所) 国際農林協会 Vol.33 (2010年)

図表 5-22 プロサバンナ(ProSAVANA)の三角協力体制の構想



<構想>

農業生産拡大の高いものの、開発の進んでいなかったナカラ回廊地域の農業開発を進めることで、地域の小農の貧困削減、食料安全保障に貢献しつつ、経済成長に貢献する農業の展開可能性も見込む。

(モザンビークとブラジルの親和性)

- ●ポルトガル語が公用語
- ●農業開発ポテンシャル大(対象作目は,自 給用作物(キャッサバ,トウモロコシなど),商 品作物(綿,タバコなど),新規作物)
- ●復興後の政治的安定など

出所) 左図 国際農林協会 Vol.33 (2010年)

(4) パートナーシップ・プログラムの意義と必要性

2003 年に外務省が実施した「南南協力支援評価調査」に示されているとおり、パートナーシップ・プログラムは外務省の主導で素案が作成・締結されたが、その時点では必ずしも JICA や現地の援助窓口機関は大きな関わりを持っていなかった。すなわち、パートナーシップ・プログラムは三角協力の運営主体である JICA にとって必ずしも使いやすいプログラムではない可能性がある。その証左として、パートナーシップ・プログラム締結国がリソース国として選ばれることが必ずしも一般的ではないことがあげられる。また同評価調査でも指摘されたとおり、行動計画の策定や年次協議の開催など、国別のパートナーシップ・プログラムに記載されている項目が必ずしも強制力を持っておらず、例えば行動計画の策定については「必要性が低い」という理由で不実施の場合も多い。

その意味でパートナーシップ・プログラムの意義と必要性は再度見直しを行うべきである。もし同プログラムの意義と必要性を再確認した場合には、第 4 章に示したとおり、このプログラムをさらに戦略的に活用することが望まれる。

5-4 外交の視点

5-4-1 国際社会における日本のプレゼンスの強化

2011 年の 11 月~12 月にかけて実施された釜山 HLF は, 計 156 か国の援助機関から 3,500 人の参加を得て実施された。

日本は、アジアの経験(成長、開発の触媒的役割)や三角協力をはじめとする、国際協力における日本の成果をアピールした。その成果として、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が認識された。また「効果的援助から効果的開発のための協力」を模索する中で、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が共有された。具体的には、南南協力は協力関係を豊かにするものであり、(1) 三角協力の活用を普及し、(2) 南南協力・三角協力を最大限活用し、(3) 南南協力の主体間の知識の交換、相互学習と調整のネットワークの発展を奨励し、(4) 能力強化を支援することが提案された。このフォーラムで果たした日本の役割は大きく、国際社会における日本のプレゼンスを強くアピールすることができたものと評価できる。

日本が国際社会に向けて伝えてきたのは、かつて支援を行った国と共同で途上国を支援することで、受益国の開発目標の達成と同時にリソース国と日本の双方がさらなる援助の高みをめざす、という新たな援助哲学である。三角協力は日本の援助哲学や独自の手法を DAC 諸国にも認知させる上で有効なツールである。

三角協力は他の援助スキームと異なり、モノや施設をもって世界に広報する、というものではない。その意味では実質的な成果を国際社会の場で公表することが最も 重要である。ただし同じ南南協力においても、実施国のカラーを強く打ち出した例もあ り(右下の写真), 日本としても一層の広報に関しての工夫が必要になろう。

写真 国際社会におけるプレゼンスの示し方



釜山 HLF における南南協力・三角協力サイドイベントでの挨拶 出所) 外務省ウェブサイト (http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sei mu/nakano/hlf4.html)



南南協力のスキームで中国がザンビアに供与 した MCTI の来賓者会議室 出所)評価チーム撮影

5-4-2 日本の外交目標の理解の増進

現地調査を実施したリ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た。例えば、現地調査中にヒアリングを行ったザンビア財務省幹部からは、「国際機関などにおける日本の外交目標についての理解は十分しており、個人的には積極的に日本の立場を支持したい」との言及もあった。その意味では同国における日本大使館の外交活動は日本からの ODA などの様々な支援に合わせたギブ&テイクの認識を十分に浸透させているものと評価できる。

また例えば、参議院の ODA 調査班が 2012 年 1 月から 2 月にかけて実施したアフリカ 3 か国への調査によると、訪問したモザンビークでは同国首相から日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるプロサバンナ(ProSAVANA)への感謝とともに、2020 年オリンピックについて「モザンビーク国民は日本で開催されることを期待しており、東京開催を応援したい。」という言葉を引き出している89。

このように、日本の三角協力に関係する上記 3 か国の高官との間では、日本の外交目標についての理解が十分であることがうかがわれ、三角協力を含む日本の ODA による波及効果の一つと考えられる。

⁸⁹ 参議院ウェブサイト(http://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chousa/h23/pdf/1-2.pdf)