第6章　ケーススタディ：ザンビア投資促進プロジェクト

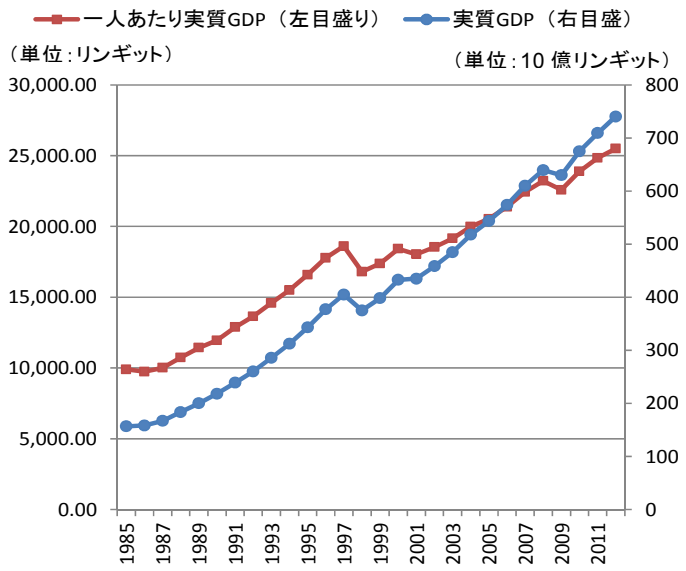
6-1　リソース国としてのマレーシア

6-1-1　マレーシアの社会・経済状況

マレーシア政府は 1991 年以来，国家的ビジョンとして 2020 年までに「独自型の先進国」になることを目指した「ビジョン 2020」を掲げている[90]。

ビジョン 2020 のもとで，マレーシアは順調に経済発展を続けてきた。かつてはゴムと錫の輸出に頼る典型的なモノカルチャー型経済であったが，1985 年以降，工業化政策（外資規制緩和）を通じて飛躍的な経済成長を達成し，成長率は 1988 年から 9 年連続で 8%を超えた（外務省 HP「マレーシア概要」）。1998 年，アジア経済危機の影響を大きく受けマイナス成長を記録したが，景気対策や日本の資金援助などによって経済は急速に回復し，1999 年第 2 四半期からはプラス成長に転じた（外務省）。2008 年の世界金融危機では輸出の大幅減少などにより影響を被ったものの（2009 年：▲1.7%），2010 年第 1 四半期は 10.1%と大きく回復した（外務省）。以降は四半期ごとにおおよそ 4～6%の間で順調な経済成長を続けている。

図表 6-1　マレーシア GDP の推移



出所）IMF ウェブサイト
（http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.asp）より評価チーム作成

6-1-2　マレーシアの対外援助の基本方針と実施状況

(1)　対外援助の基本方針

マレーシアの対外支援はマレーシア技術協力プログラム（Malaysian Technical Cooperation Programme: MTCP）として 1978 年の英連邦首脳会議で決定され，1980 年より開始された[91]。当初，主管庁は首相府経済企画院（EPU）であったが，2010 年 1 月より外交と対外協力の一体化による業務効率化のため外務省に移管さ

[90] マレーシア首相府ウェブサイト（http://www.epu.gov.my/184）
[91] マレーシア MTCP ポータルサイト（http://mtcp.kln.gov.my/）

れた（マレーシア外務省 MTCP 担当部門より聞き取り）。

MTCP ホームページによるとプログラムの目的は以下の 4 つである。

1. マレーシアの開発経験を他の途上国と共有する。
2. マレーシアと他の途上国との二国間関係を強化する。
3. 国家的あるいは集団的な自立を基軸にした南南協力を推進する。
4. 南南協力の手法として途上国間技術協力（TCDC）を推進する。

このことから，マレーシアは自らを南の一員として捉え，水平的な南南協力を目指していることが分かる。聞き取り調査においても，MTCP 関係者からは自らの支援を指して「援助」とは呼ばず，「協力(cooperation)」という言葉が使われていた。MTCP 部門長によれば，マレーシアは自らを「ドナー」と呼ぶことはなく，あくまで「成功体験を共有する途上国の一員」という認識が根底にある。この点は伝統的な DAC 諸国による援助のスタンスと明確に異なり，マレーシアの国際協力の特徴をよく表していると言える。

外交政策上，ASEAN との関係が最も重視されてきた中で，MTCP もそれに準拠している。マレーシアは域外諸国を排除しない「開かれた地域主義（open regionalism）」を掲げており，加盟国間の相互協力を通して，域内の平和と繁栄を目指すことを表明している（国際開発センター，2011）。

部門長によると，MTCP の哲学に「持続的な社会経済開発」が掲げられている背景には，地域間での協力なくして成長は持続しない事実を歴史から学んだ経緯がある，ことがあげられている。例えば，インドネシアの経済が悪化すれば，失業者がマレーシアに流入し，病院などの公共サービスがそうした失業者に無料で提供されることとなり，マレーシアの納税者の負担となる。また別の事例として，1997 年のアジア通貨危機があげられた。その際，先進国の著名な企業や投資家はマレーシアから一斉に資金を引き揚げ，マレーシア経済は窮地に陥った。しかし，その危機を救ってくれたのが，マレーシアを含め途上国同士が南南協力を通して開発した小規模な市場の存在であった。このような地域主義が MTCP を特徴づけている要素のひとつであることがマレーシアの対外協力の大きな特徴となっている。

(2) 対外協力の活動内容

MTCP の活動は以下の 5 種類に分類される。

1. 短期研修（研修生の受入れ）
2. 長期研修（奨学金による留学生受入れ）
3. 視察団受入れ
4. 専門家派遣

5. 社会経済開発プロジェクト（学校への PC 配布や漁民への魚網配布事業など）

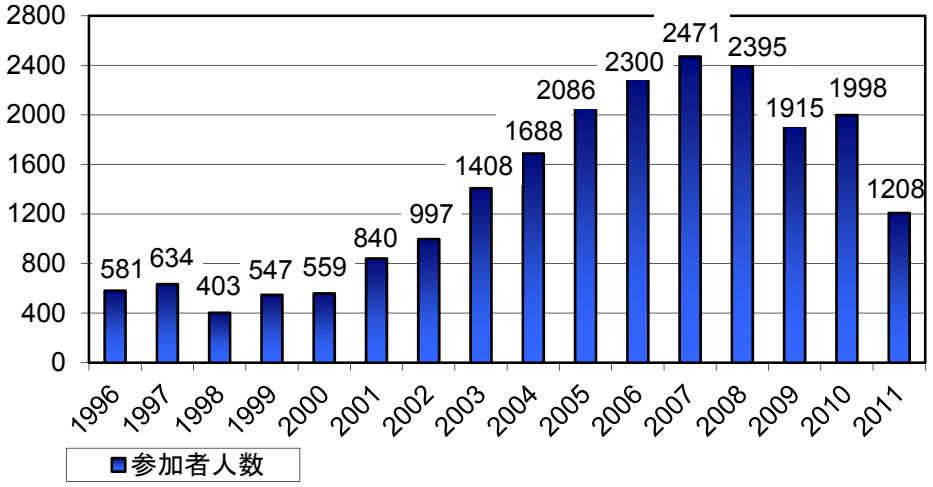
その考え方として，「人材開発は国々が持続的な社会経済開発を達成するための不可欠な触媒である」とされている。そのため研修活動に最も力が注がれており，第 10 次マレーシア 5 か年計画では MTCP 予算の 8 割強が短期研修に充てられている。

短期研修の科目は「マネジメントと行政」，「科学技術および IT マネジメント」，「経済・財政・貿易」，「外交」，「環境」，「農業」，「社会開発」，など 10 分野が設けられている。

MTCP 部門長によると，1980 年のプログラム開始以来，累計の裨益者は 138 か国，約 25,000 人を数える。研修参加者数と研修コース数ともに 2000 年以降，急速に伸びているが，2008 年と 2009 年は世界金融恐慌の影響で減少した。2010 年に一時増加を見せるものの，2011 年は研修参加者数よりトレーニングの質に重点を置く方針へ転換したことにより，研修生は減少した（マレーシア外務省）（図表 6-2）。しかし実際には後述するとおり，予算の削減も参加者減少の原因と思われる。

専門家派遣は MTCP 予算の 2.9%を占め，年間 2，3 件ほど実施される。昨年 2011 年以降の実績として，インド高速道路建設事業への専門家派遣とバングラデシュ漁業支援事業への専門家派遣がある。また，マレーシアが専門知識で誇る最大の強みの 1 つにはイスラム銀行システムの分野がある。しかし，近年中東諸国が高給でこうしたマレーシア人イスラム銀行専門家をヘッドハントすることが多く，頭脳流出が著しい（MTCP 部門長）。

図表 6-2 短期研修参加者数の推移

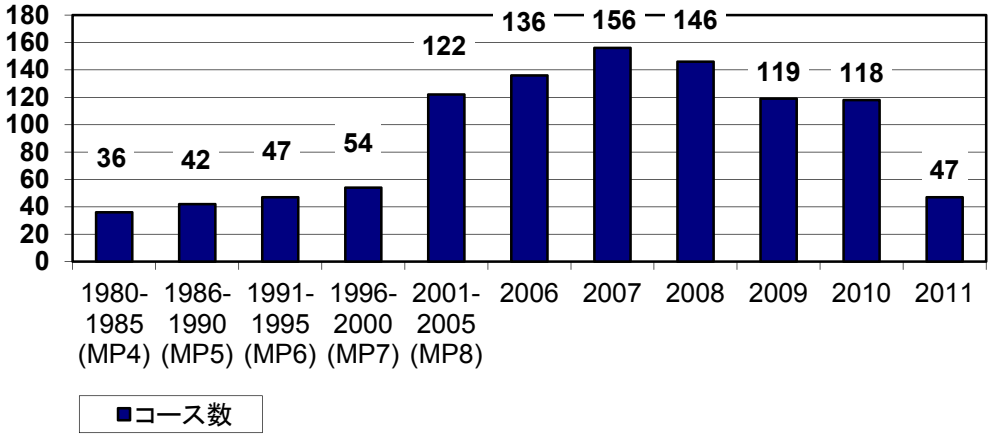


出所）マレーシア外務省作成資料

政策戦略計画局はこのような二国間協力の他に，MTCP 部門の中で他機関と共

同で実施する第三国研修プログラム（Third Country Training Programme: TCTP）を持っている。主な協力機関としては UNDP, UNIDO, JICA, コロンボ計画, 豪州国際開発庁（AusAid）などがある（マレーシア外務省）。

図表 6-3 短期研修開催コース数の推移



出所）マレーシア外務省作成資料

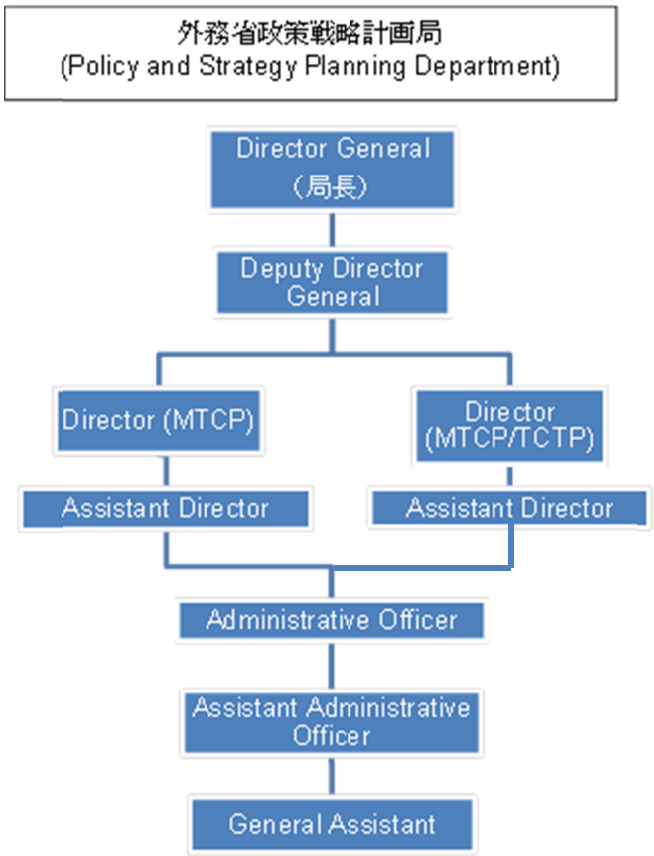
同部門長によると, 研修は相手国行政機関の中間管理職を主な対象としており, 参加者が帰国後, 本国の職場で同様の研修ができるよう, トレーナーを育てるための研修である「トレーニング・トゥー・トレーナー（Training to Trainer）」のアプローチを採用している。研修参加者の出身地別では, ASEAN が 33%, その他のアジア地域が 27%, アフリカ地域が 25%となっており, ASEAN 地域に最も重点が置かれていることが分かる。それ以外の地域では, アジア・アフリカ地域との協力を重視している。アフリカ地域の中では英語が通じること, 同じ英連邦の行政組織体制を基礎にしていることから, 英連邦構成国が優先される。

(3) 対外協力の実施体制

短期研修の研修先は 62 機関あり, そのうち 31 は政府機関, 30 は半官半民の機関である。研修申請の手続きとして, まず申請者が出身国政府の承認が記された申請書をマレーシア在外公館に提出する。その後, 申請書はマレーシア外務省に渡り, 外務省が研修先の振り分けを行う。研修機関として政府から認可されるためには, 施設と専門性において厳しい基準を満たさなければならない（マレーシア外務省 MTCP 部門長）。

MTCP の実施体制としては, 外務省政策戦略計画局（Policy and Strategy Planning Department）が MTCP 全体を管轄し, 企画からモニタリングまで全てのプロセスを統括する（図表 6-4）。政策戦略計画局において MTCP を担当する職員は 9 人であり, 事業企画, 在外公館, 相手国政府, 研修機関との調整, モニタリングなどを行う。

図表 6-4 MTCP 実施組織戦略計画局



出所）評価チーム

MTCP 部門長によると，2010 年 1 月，MTCP が首相府首相府経済企画院（EPU）から外務省へ移管されて以降，在外公館とのネットワークを通して情報が効率的に収集できるようになった。また外務省へ移管されたことで，より外交的な配慮がなされることが可能になったとのことである。

MCTP への申請の決済は政策戦略計画局長と局内 3 部門から各 2 人ずつが参加する委員会が行う。2011 年は 140 のプロポーザルを受け付けたが，予算の範囲内で 56 事業が採用となった。

MCTP の予算は基本的に年度ごとの税収に連動している。マレーシアの対外援助には毎年一定の予算が下りるわけではなく，基本的に経済状況によって予算が増減するしくみとなっている。2010 年 10 月に発表された 2011 年以降の予算 5 か年計画では，MTCP 予算は世界金融危機を反映して 75%削減された（Malaysia Australia Education Project for Afghanistan (MAEPA 3), 6 頁）。2010 年は単年で 40 百万リンギット（約 10 億円）の割り当てだったのに対し，2011 年と 2012 年はそれぞれ 10.3 百万リンギット（約 2 億 5750 万円）の割り当てとなっている（MAEPA）。

(4) 日本との関係

マレーシア外務省は，主に以下の 3 分野において南南協力を拡充している。JICA マレーシア事務所はマレーシアの南南協力を側面から支援している（JICA, 2010）。

1. アセアン統合支援（IAI）/域内共通課題への協力
   - 中小企業振興，農業，環境保全などを通した格差是正
   - 鳥インフルエンザ，税務管理，税関，テロ対策などへの対応
2. アジア・アフリカ協力推進会議（TICAD）に基づいたアフリカ支援
   - 貿易・投資促進，農業・農村開発，理数科教育などの分野における第三国研修，技プロ，本邦研修へのマレーシア機関・人材の活用
3. イスラム地域への協力推進

- 復興支援人材育成（ミンダナオ）におけるイスラム初等教育制度視察，ハラル食品制度・産業視察，平和構築セミナーの実施など
- 南タイ平和構築における南部タイ 6 大学ネットワーク支援
- 多民族国家構築経験の共有（アフガニスタン，イラク，スーダン）

6-1-3　マレーシア国際協力の展望

マレーシアは自らの対外協力を先進国のそれとは明確に区別し，「援助」ではなく「開発経験の共有」であるとの認識に立ってきた。このため，マレーシアはいわゆる「ドナー」になることを志向しておらず，あくまで南の一員との立場に立っている。

それでもなお，マレーシア外務省は自らの対外協力の質を業務効率や事業効果の面で改善しようと積極的に取り組んでいる。MTCP 部門長からの聞き取りによれば，外務省に移管されて以降，評価基準メカニズムを取り入れる試みがなされている。現在，マレーシア外務省の職員がJICAの事業評価についての研修を受けている。また，マレーシア外務省は JICA とドイツ国際協力公社（GIZ）のモニタリングに関する研修に職員を送り出しており，これまで統一されていなかったモニタリング手法の確立を図っている。MTCP 部門長は，JICA と共同で実施する事業で得られる一番のメリットとして，マレーシア外務省職員が実地訓練を通してマネジメントを学べる点を挙げている。

ToH 事業について，JICA マレーシア事務所はマレーシア人コンサルタントと直接契約を結んだため，マレーシア政府の関与は特になかった。しかし，JICA マレーシア事務所は，マレーシア政府と事業についての情報を共有しており，ToH の実績を EPU，MIDA，その他投資窓口の諸機関に紹介している。より効果の高いプロジェクトの実施を目指し，日本から学ぶマレーシアにとって，ToH の実績は自国のリソースを日本が高く評価していることから大きな励みになっているものと思料される。 これまで見てきたとおり，マレーシア政府は自らが実施する国際協力を「援助」とは考えず，欧米型のドナーとは明らかに異なる協力の形を将来像として描いている。それは他の地域を排除しない「開かれた地域主義」の下，他の途上国と開発経験の共有を通し，途上国間の連携を深めるための手段としての開発である。先進国の中でも欧米型の援助とは一線を隔し，「自助自立」を掲げてきた日本の開発協力にマレーシアが寄せる信頼は大きい。また，短期間で経済成長を遂げたマレーシアの開発の経験は他の途上国のモデルと成り得るばかりか，日本の開発援助にも与える示唆は多い。今後ますます日本とマレーシアの三角協力は必要性を増してくるであろう。

6-2　援助受入れ国としてのザンビア

6-2-1　ザンビアの社会・経済状況

ザンビアは 1964 年の独立後政治的に安定しており，1991 年に複数政党制に復帰して以来，民主主義も定着している。地域共同体である東南部アフリカ共同市場（COMESA[92]）の本部があるほか，南部アフリカ開発共同体（SADC[93]）の加盟国であり，南部アフリカ地域の政治的安定と民主主義，経済発展に貢献している[94]。

ザンビアの経済は，植民地時代から続く銅の生産に依存するモノカルチャー経済（銅が総輸出額の約 7 割を占める）であるが，ザンビア政府は農業，観光をはじめとして産業の多角化に積極的に取り組んでいる。こうした産業多角化の努力に加え，2004 年以降の銅の国際価格上昇と高値安定を背景とした投資の拡大と輸出の伸びにも支えられて，2004 年以降は GDP 成長率 6～7%と高度成長を実現している[95]。堅実な経済成長を示す一方，ザンビアが抱える最大の経済・社会問題は若年層の高い失業率と，国民の 60%が貧困生活線（Poverty Line）以下であるという貧困問題にある。

ザンビア政府は依然として国内の貧困率が 60%以上，地方部では 77%と高いことを問題視し，「公平な開発」を政策目標として掲げている。マクロ経済の安定を維持しつつ，社会的公平・公正の確保に焦点をあてるため，農業，教育，保健，地方分権化への予算配分を増加した社会経済開発を重視している[96]。

ザンビアの人間開発指数[97]は 0.430 であり，人間開発低位国に位置する。（187 か国・地域のうち 164 位）。この指数は人間開発低位国の平均である，0.456 を若干下回っており，サブサハラ・アフリカ諸国の平均値である 0.463 も下回っている。男女不平等指数は，人間開発上で女性に不利に働く労働市場，保健，エンパワーメントの3つの側面で男女格差を測るもので，ザンビアの男女不平等指数は 0.627（2011 年）で，サブサハラ・アフリカ諸国の平均値（0.610）を上回り，男女格差が若干ではあるが高いことを示している[98]。（男女不平等指数は数値が高いほど男女格差が大きいことを示している。一方，人間開発指数は数値が高いほど評価が高いことを示す）。

多次元貧困指数は 2010 年に導入された指標で，健康，教育，生活水準の3つの側面から貧困の度合いと頻度を明らかにするもので，途上国で暮らす 3 分の 1 近くの人々が３種類全ての貧困に直面している。ザンビアでは人口の 64.2%が多次元貧

---

[92] COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) 東南部アフリカ諸国を中心に 19 か国が加盟する経済・貿易圏の形成を目的とした地域機関。
[93] SADC (Southern African Development Community) 経済統合・共同市場を標榜し，紛争解決・予防のための活動を行っている。
[94] 「対ザンビア共和国　国別援助方針」 外務省　2012 年 4 月
[95] ザンビア「政府開発援助（ODA）国別データブック 2011」 外務省
[96] 同脚注 96
[97] 人間開発指数（HDI）：国連開発計画（UNDP）が発表をしている人間開発報告書で発表をしている指数のことで，各国の人間開発の度合いを測る包括的な経済社会指標のことである。HDI は各国の達成度を長寿，知識，人間らしい生活水準の 3 つの分野について測ったものである。（UNDP 東京ホームページ上　パンフレット）
[98] Human Development Report 2011 – Sustainability and Equity: A Better Future for All. Zambia. UNDP

困に直面しており，さらに 17.2%の人達が多次元貧困に陥る可能性が高い，と報告されている。貧困生活線以下の貧困層を示す，「購買力平価（PPP）1.25ドル/日以下」の人口は 64.3%で，3 分の 1 近くの人達が貧困生活線以下の生活を送っている。多次元貧困指数と「購買力平価（PPP）1.25 ドル/日以下」の数値の差がほとんどないことからも，貧困ライン以下で生活をしているひとのほとんどが多次元貧困層でもあることが理解できる[99]。図表 6-6 はザンビアの主要開発指数を示す。

図表 6-5 人間開発指数，主要社会開発指数（1980～2011 年）

	出生時平均寿命	将来の正規教育の年数	過去の正規教育の年数	一人当たりの GNI	人間開発指数
1980	52.0	7.6	3.3	630	0.401
1985	51.2	8.3	4.0	350	0.405
1990	47.5	7.9	4.7	440	0.394
1995	43.5	7.9	6.1	350	0.379
2000	42.0	7.9	5.9	310	0.371
2005	44.4	7.9	6.3	500	0.394
2010	48.5	7.9	6.5	1,070	0.425
2011	49.0	7.9	6.5	1,160	0.430

備考）将来の正規教育の年数：5 歳の子供が将来に受けられると見込まれる正規教育の年数
過去の正規教育の年数：25 歳以上の成人が過去に受けた正規教育の年数
一人当たりの GNI： Atlas Method（実勢ドル価格）

出所）Human Development Report 2011−Sustainability and Equity: A Better Future for All. Zambia. UNDP

図表 6-6 主要開発指数

開発指数			最新年	1990年
極度の貧困の削減と飢餓の撲滅	所得が1日1ドル未満の人口割合	(%)	63.8（1990−2005年）	−
	下位20%の人口の所得または消費割合	(%)	−	−
	5歳未満児栄養失調割合	(%)	−	−
初等教育の完全普及の達成	成人（15歳以上）識字率	(%)	70.9（2009年）	65
	初等教育就学率	(%)	90.7（2009年）	−
ジェンダーの平等推進と女性の地位の向上	女性生徒の男子生徒に対する比率（初等教育）	(%)	99.0（2009年）	−
	女性識字率の男性に対する比率（15～24歳）	(%)	66.2（2005年）	−
乳幼児死亡率の削減	乳児死亡率	（出生1000件あたり）	68.9（2010年）	109.2
	5歳未満児死亡率	（出生1000件あたり）	141（2009年）	179
妊産婦の健康の改善	妊産婦死亡率	（出生1000件あたり）	470（2008年）	390
HIV/エイズ，マラリア，その他の疾患の蔓延の防止	成人（15歳～49歳）のエイズ感染率	(%)	13.5（2009年）	12.7
	結核患者数	（10万人あたり）	433（2009年）	297
	マラリア患者数	（10万人あたり）	34,204（2000年）	−
環境の持続可能性確保	改善された水源を継続しして利用できる人口	(%)	60（2008年）	49
	改善された衛生設備を継続して利用できる人口	(%)	49（2008年）	46
人間開発指数			0.430（2011年）	0.394

出所）ザンビア 「政府開発援助（ODA）国別データブック 2011」 外務省

[99] 同脚注 98

2011 年の一人当たりの GNI（国民総所得）は 1,160 ドル（WDI2012）[100]で，2011 年 7 月より低所得国より低中所得国へ格上げとなった[101]。ザンビアの実質 GDP（国民総生産）は予測値で 2011 年は 6.7%で，ザンビア政府のマクロ経済目標値である 6.8%をほぼ達成した数値となっているが，前年と比べると 0.9 ポイント減速した。これは，鉱業部門の業績が一時的に低迷したことが原因であるため，中期的にはザンビアの経済予測はいまだ明るいといえる[102]。一方インフレ目標が 7.0%であるのに対し，2010 年 10 月の予測値は 7.2%となっており，GDP とあわせてほぼザンビア政府が目標とする経済成長を遂げているといえる[103]。

図表 6-7 ザンビアの実質 GDP とインフレーション（2009～2011 年）（単位：%）

	実質 GDP			インフレーション		
	2009	2010	2011*	2009	2010	2011*
ザンビア	6.4	7.6	6.7	9.9	7.9	7.2
世界	-0.7	5.1	4.0	n/a	n/a	n/a
先進国	-3.7	3.1	1.6	0.1	1.6	2.6
日本	-6.3	4.0	-0.5	-1.1	-0.7	-0.4
サブサハラ・アフリカ諸国	2.6	5.4	5.2	10.4	7.5	8.4

備考）n/a 該当なし。 ＊は予測値
出所）ザンビア銀行 年報 2011 年。ザンビア銀行

産業別 GDP 比をみると，農林水産業が総生産の約 4 分の 1 を占めており，国内での主要食糧需要を満たしている。短期的には今後も農業が主要産業であることが期待されるが，近年の雨季の遅れや農村部での灌漑インフラの整備の遅れにより，将来的には農業部門の成長は減速することが予測されている。鉱業部門については，2013 年にかけて大幅な成長が予測され，2010 年の 4%弱から 10%への成長が予測されている[104]。

今後，ザンビアの経済発展のためには鉱物資源だけに依存しない経済的多様化を実現することが重要といわれている。製造部門はザンビアの長期的経済成長と雇用戦略を鑑みたとき，重要な戦略的部門といえるが，2006 年と比べると 11.2%から 9.1%と GDP 比で若干の縮小をみせている。製造部門をけん引しているのは特に農産加工品への投資であり，今後もこの分野での投資が期待される[105]。

---

[100] GNI (Gross National Income) WDI （World Development Indicators：世界開発指標）。一人当たりの GNI：Atlas Method （実勢ドル価格）
[101] ザンビア「政府開発援助（ODA）国別データブック 2011」 外務省
[102] Zambia – OECD Country Report 2012. OECD 2012 (www.africaneconomicoutlook.org)
[103] 2011 年の経済成長は交通運輸・物流・通信，農業，建設業などによるところが大きい。また，インフレーションの前年から下がったのは，食料，非食料品の価格が下がった影響による。国際収支は前年の 0.83 億ドルから 2.44 億ドルの黒字と大幅に増え，外貨準備高は前年のほぼ倍となる 2.7 億ドルを記録したが，財政赤字は目標値より高い GDP 比で 16.6%であった。
[104] Zambia – OECD Country Report 2012, OECD, 2012
[105] 同脚注 104

図表 6-8 GDP に占める産業の割合（対 GDP 比 %）

産業	2006 年	2010 年
農林水産業	21.8	21.0
鉱業	4.5	3.8
製造業	11.2	9.1
電力・ガス・水	3.3	3.0
建設業	13.2	21.1
卸売・小売業・ホテルなど	21.4	17.5
運輸・通信	4.6	4.1
金融・不動産・サービス	10.3	9.6
公共部門	2.8	2.3
その他	6.9	8.6
GDP	100	100

出所）Zambia － OECD Country Report 2012. OECD 2012

6-2-2 ザンビアの開発目標

ToH プロジェクトは 2007 年に開始したことから，本節では第 5 次国家 5 か年計画（2006 年～2010 年）について概略を示す[106]。

ザンビアの国家計画は，国家長期展望 2030 年，中期計画として国家 5 か年計画があり，それを実現するための歳出計画である中期歳出の骨格，そして各年の活動計画にわけられる。第 5 次国家 5 か年計画は 2006 年 12 月に公布され，2006 年～2010 年の 5 か年計画，主にセクターごとの開発戦略を示している。

第 5 次国家 5 か年計画では，前期は 4.8%であった年率経済成長目標を最低 7%に定め，鉱業を中心としながらも周辺の産業開発，そして特に農業部門の開発を促進しつつ，雇用創出と貧困削減に向けた安定した経済開発を目指した[107]。年率 7%の経済成長を既存の経済基盤と規模，特に当時の農業と製造部門は市場規模が小さく，輸出も少なかったこともあり，達成することは難しいと考えられ，民間事業部門の拡大が必要不可欠であるとの認識がなされていた。そのため，政府は投資環境を

[106] 第 5 次国家 5 か年計画（2006～2010 年）（ザンビア政府，2006 年 12 月）

[107] 1999 年以降の経済発展は資本集約的な鉱業，卸売・小売業貿易，建設業が主で，かつ特定地域と都市部に集中していたために国全体，特に農村部での雇用創出と貧困削減に大きく貢献するものではなかった。6割の国民が貧困状態にある中，政府の大きな役割は雇用の創出，労働集約的な産業の育成，貧困からの脱却にあり，そのためには農業部門への投資，とくに大規模な商業的農業への投資が必要であるとまとめている。また，生産高を増やすための農業分野への最新技術の導入も課題のひとつにあげている農業分野も含め，持続的経済発展には経済インフラの開発，特に道路・橋梁，ダムや通信施設の建設への投資は必要不可欠であり，経済発展のけん引役として都市部の投資も重要であるとしながらも，農村部の雇用創出と貧困削減を実現するための構造改革も目指していく必要があると計画で述べている。このような経済発展は政府だけが実現しうるものではなく，民間部門の成長にも大きく依存することになるため，民間企業と協働して熟練労働者を育成していくための人材開発・育成が重要となってくる。以上の観点を踏まえ，第 5 次国家 5 か年計画はマクロ経済政策，社会開発，経済構造調整として，インフレ・政策金利・為替レートの安定，貧困削減，社会保障の実現，民間部門開発（特にビジネス・投資環境の改善）などを柱とする政策を策定した。

整備し，外国直接投資を呼び込むため，マクロ経済環境の安定のための政策を打ち出した。

政府は 2 つの構造改革政策の柱として，1) ビジネス・投資環境の整備にともなう民間事業部門開発の促進，2) 効率的な公共サービス提供のための機能強化を提言した[108]。

ザンビアの長期的かつ安定的経済発展には，競争力がある民間事業主導の輸出志向工業化，特に製造部門が不可欠であるとの認識のもと，ザンビア政府は国内外からの投資誘致のため様々な政策と戦略を国家5か年計画で提言している。その中の主要なものとしては，国内，海外貿易の自由化，公営企業の民営化，そして投資・輸出奨励金などによる投資促進制度の見直しなどがあげられている。また，投資促進制度の見直しとともに，政府は投資部門だけではなく，政府全体としての公共行政の抜本的見直しを提言し，行政手続きの効率化，行政機関の機能強化と職員の能力向上を目標として掲げている。

ToH はまさにこのような背景のもとで提案・実施されてきたのである。

6-2-3　主要ドナーのザンビアへの投資状況

ザンビアへの資本流入は大きくわけて，公的機関からの二国間，多国間・地域，国際機関からの開発援助という形態と，民間資本投の2つがある。ここではまず，公的機関からの資金援助について示す。

2010 年の海外からの資金援助は 2006 年以降，最低水準に達した。2009 年の 8.6 億ドルから半分以下の 3.5 億ドルにまで急落した。予定されていた海外資金援助の大幅な下落は，主に複数の共同パートナーが資金援助の約束を満たさなかったためであり，その原因としては世界規模の金融危機の影響や，支援国の被援助国に対する支援戦略が政治的理由で変更になった，などがあげられている[109]。

図表 6-9 海外資金援助（2006～2010 年）（百万ドル）

	2006	2007	2008	2009
国内総生産（GDP）	10,702	11,541	14,705	12,805
資金援助 （百万ドル）	588.7	668.5	856.9	857.0
資金援助 対 GDP 比 （%）	5.50	5.80	5.80	6.70
一人当たりの資金援助額 （ドル）	49.0	54.0	68.0	66.0

出所）ザンビア開発協力報告 2009 年　国家計画・財務省　2010 年 12 月

[108] 民間事業部門開発の促進のために定めた 6 つの改善目標のうち，以下の 4 つについては ToH 事業に直接関連するものであった。
(1) 官民の対話を促進し，民間事業開発を支援する政府機関の機能強化とマクロ経済環境の整備
(2) 規制の枠組みと民間事業開発促進のための投資法の見直し
(3) 企業の新規参入の行政的障壁の解消および高い経済成長が見込まれるセクターへの投入
(4) 起業支援とエンパワーメント強化を通した中小・零細企業の潜在力の掘り起し

[109] この他，ザンビア政府の援助資金の不正利用が発覚し，支払いが一時停止したことも原因の 1 つである。

支援国（国際機関を含む）別の実際の援助支出額をみると，EU（11.3%）に続き，二国間援助では米国が全体の1割強を支援して第一位の支援国となっている。旧宗主国の英国，そしてオランダ，ノルウェー，デンマークなどのヨーロッパ諸国がそれに続いている。国際機関では，UN に続き，世界銀行グループ，国際農業開発基金（IFAD）などが主要な援助機関となっている。その他第三機関は，援助国が国際機関（UNDP，FAO，UNICEF など）の基金に拠出した資金がザンビアに援助されたものである。日本の資金援助は 2006 年以降，ほぼ横ばい傾向で，ザンビアの資金援助の 4.1%を占めている。日本の資金援助のセクター別の内訳は，交通運輸（道路など）が 32%，農業が 27%，保健・HIV/AIDS 対策が 15%，水資源関連が 11%となっている。（2010 年）

図表 6-10 共同パートナーの援助支出額（第三機関経由も含む）（百万ドル）

共同パートナー	2006	2007	2008	2009	合計	内訳（%）
米国	25.5	30.7	136.2	127	319.4	10.4
英国	68.2	62.9	66.0	69.6	266.7	8.7
国連	66.3	58.0	65.4	75.9	265.6	8.6
世界銀行/IDA	52.8	71.6	61.1	71.4	256.9	8.3
EU	87.7	68.2	112.6	155	423.5	13.7
オランダ	32.9	59.4	69.3	35.5	217.3	7.1
ノルウェー	41.2	44.1	44.2	43.7	165	5.4
デンマーク	42.7	41.0	27.0	35	154.4	5
アフリカ開発銀行	32.2	17.6	47.0	38.8	131.8	4.3
ドイツ	22.3	35.6	31.4	35.6	128.1	4.2
日本	**34.5**	**20.3**	**36.5**	**21.6**	**126.9**	**4.1**
スウェーデン	47.1	50.0	55.1	25.4	173.8	5.6
アイルランド	17.9	18.0	29.3	7	90.6	2.9
世界基金	5.1	26.6	44.7	27.4	83.4	2.7
中国	4.3	41.1	7.8	22.1	80.6	2.6
フィンランド	7.6	18.3	14.8	7	62.8	2
カナダ	2.4	15.3	7.6	3.5	32.3	1
IFAD	9.1	3.5	2.9	0.1	19	0.6
OPEC 基金	6.3	3.5	0.8	3.8	10.7	0.3
北欧開発基金	1.7	1.4	1.8	0	8.7	0.3
インド輸出入銀行	2.2	1.8	0.1	0.9	4.1	0.1

共同パートナー	2006	2007	2008	2009	合計	内訳（%）
クウェイト基金	1.5	0.0	0.0	1.1	2.4	0.1
BADEA	0.0	0.3	0.0	127	1.4	0
その他第三機関経由	3.0	1.7	7.5	42.6	54.8	1.8
合計	**614.5**	**690.9**	**869.1**	**905.7**	**3080.2**	**100.0**

備考）BADEA（Arab Bank for Economic Development in Africa）アフリカ経済開発のためのアラブ銀行
IFAD (International Fund for Agricultural Development) 国際農業開発基金
出所）ザンビア開発協力報告 2009 年（第 1 版） 国家計画・財務省 2010 年 12 月

開発援助の援助形態をみると，半分がプロジェクト型の援助に資金が投入され，財政支援（予算支援），セクターワイドと続いている。旧宗主国である英国，そして EU，ノルウェーは援助資金の半分以上が国の財政補てんに直接援助されており，その他の北欧，ヨーロッパ諸国の援助形態に財政支援の占める割合が他国と比べると高いことが特徴的である。

図表 6-11 援助形態別援助実績（2006～2009 年）（百万ドル）

援助形態	2006	2007	2008	2009	合計	合計比（%）
予算支援	136.2	158.7	243.9	238.2	777	26.1
無償資金協力	136.2	158.7	212.1	205.6	712.6	
有償資金協力	0.0	0.0	31.8	32.6	64.4	
セクターワイドアプローチ（無償）	80.9	137.1	145.4	125.4	488.8	16.4
バスケットファンド（無償）	15.0	15.5	18.4	17.6	66.5	2.2
プロジェクト型	322.7	328.1	431.6	460.0	1542.4	51.9
無償資金協力	229.8	211.3	352.0	394.1	1187.2	
有償資金協力	92.9	116.8	79.6	65.9	355.2	
人道援助（無償）	33.9	29.6	17.6	15.8	96.9	3.3
合計	**588.7**	**669.0**	**856.9**	**857.0**	**2,972**	**100**

備考）セクターワイドアプローチ：援助国などと被援助国が協力して，保健や教育など個別の分野（セクター）毎に整合性がある開発計画（プログラム）を策定・実施すること
バスケットファンド：被援助国が特定目的もしくは一般財源補てんの一部として設立する基金のこと
出所）ザンビア開発協力報告 2009 年 国家計画・財務省 2010 年 12 月

ザンビアでは政府と支援国との間で援助協調が行われている。援助協調はザンビアの開発方針に基づき，援助効率と調和化のために政府とドナーの間で定めた枠組みで，現在はザンビア共同援助戦略（JASZ II：Joint Assistance Strategy for Zambia II）に基づいている。日本もドナー会合に出席をしており，17 セクターのうち，9 つに参加している。

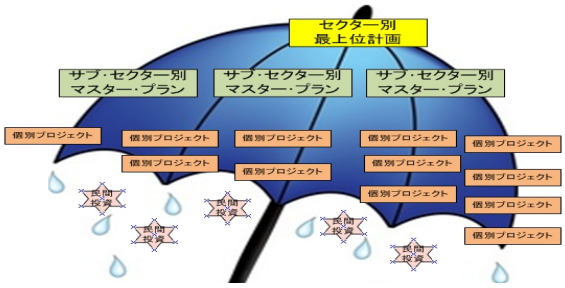
図表 6-12 は，JASZII の枠組みのもとで，各ドナーの比較優位を踏まえ，各セクターにおける各ドナーの役割分担について，政府とドナーが策定したものである。日本は ToH 事業をとおして，貿易投資促進分野の上流である政策策定や制度設計などの全体フレームの形成に貢献し，プログラム・アプローチとして主導権を取ることで，傘にぶら下がる様々なプロジェクトに対して優位な立場を発揮することが可能となる立場にあった（図表 6-13）。しかし，実際には日本が最大の主導権を持つリード・コーポレーティング・パートナーとなった分野は電力である。貿易投資を含む経済活動分野において日本はアクティブ・ドナーとして積極的に関与している。電力分野は日本のザンビアへの援助政策上，重要な分野として位置付けられており，リード・コーポレーティング・パートナーであることの妥当性と意義は高いといえる。政策や制度設計まで実施した貿易投資促進分野についても同様と言え，日本はアクティブ・パートナーとして援助協調や政策支援へ積極的に関与しているが，リード・コーポレーティング・パートナーとしてより主導権を取る立場にいても不自然ではない。

図表 6-12 ドナーのセクターごとの活動

		日本	ADB	EU	国連機関	世界銀行	カナダ	デンマーク	フィンランド	ドイツ	アイルランド	オランダ	ノルウェー	スウェーデン＊	イギリス	アメリカ	主要／活動中合計
インフラストラクチャー	エネルギー	L	A	B	B	L						B/P	B/N	L			3L/1A
	運輸・交通	A	A	L		L		A/P		A/P					B		2L/4A
人間開発	教育・研修	A	A		L	A		A/P		B	L	L/P	B/P			A	3L/5A
	保健	B		A	L	A	A							A	L	L	3L/4A
	HIV & AIDS	A/P		B	L	A	B/P	A/P		B	L	P	B/P	A	A	L	3L/5A
	水と公衆衛生	A	L	B	A	L		A/P		L					B/N	A/N	3L/4A
主要経済活動	農水産業	A	L	L	A	A			L				A	A		A	3L/6A
	製造業・商業・貿易	A	A	B	A	A			L			P			L	A	2L/6A
	観光		B			L											1L/0A
サポート	環境・自然資源		A		L	L		A/P	L				A			A/N	3L/4A
	ガバナンス			L	L	A		A/P	B	A	A	P	A	B	L	A	3L/6A
	地方分権・地方自治体	A/P		B	A	B				L	A						1L/3A
	科学技術		A		B				A	B/N							0L/2A
横断的分野	ジェンダー			B	L				B	B	L	A/P	A	B	L	A	3L/3A
	居住				B/N									B/P			0L/0A
	マクロ経済		A	L	A	L			A	A	B	A/P	A	A	L	A	3L/8A
	社会的保護				L				B/N		A		A/N		L		2L/2A
リードドナー数		1	3	4	7	6	-	-	3	2	3	1	-	1	6	2	

備考）L：リードドナー，A：活動中，B：参加（非積極的），N：新規参加，P：段階的撤
　　スウェーデンは 2012 年に支援計画を更新するため，変更の可能性あり。
出所）Joint Assistance Strategy for Zambia II. 2011-2015, Annex 2. 2011 年 11 月

図表 6-13 プログラム・アプローチのイメージ（図表 1-1 の再掲）



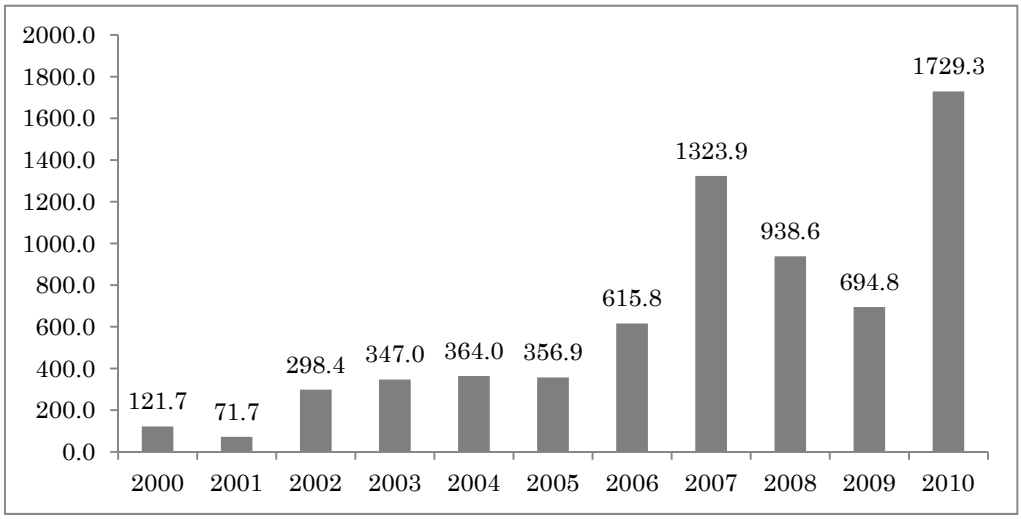
次に民間投資を中心としたザンビアの近年の外国直接投資についてみることにする。

経済スキャンダルの影響を受けた 2008 年，2009 年を除き，海外からの直接投資は急増傾向にある。特に，金融恐慌の影響が一段落した 2010 年

は前年の 2 倍以上の海外投資が流入した。

2010 年の大幅な投資増は，政府の賢明なマクロ経済管理がもたらした主要マクロ

図表 6-14 外国直接投資の推移（2000～2010 年）（百万ドル）



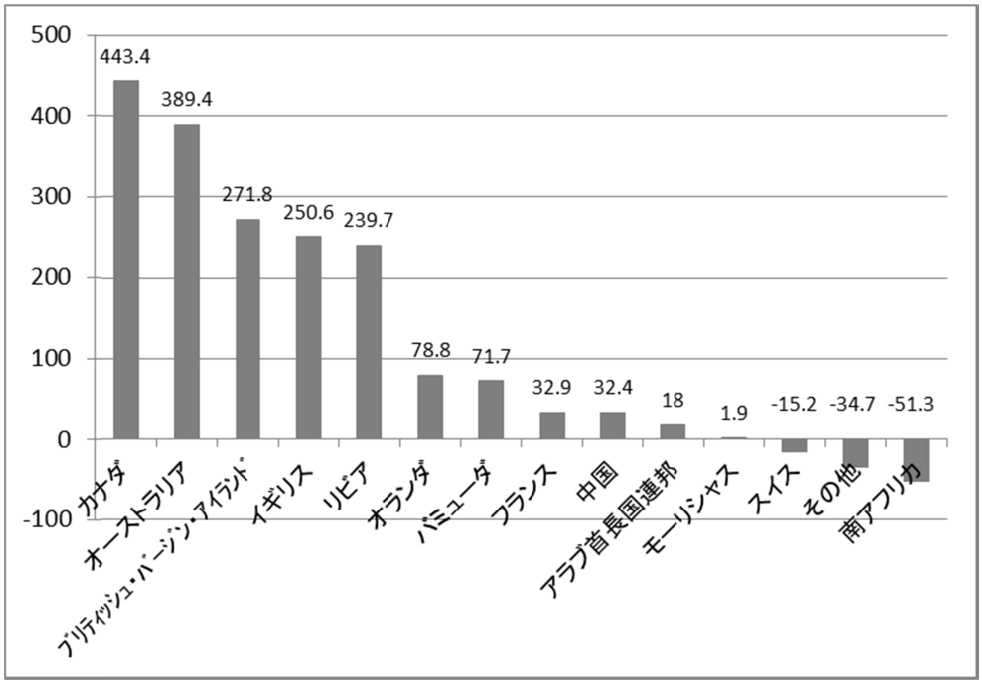
出所）外国民間投資と投資家概観 報告書（2011 年）ザンビア銀行，ザンビア開発庁（ZDA），統計庁

経済指標（インフレ率，国内市場成長率など）の好転と安定による投資環境の改善が主要な理由にあげられる。言わばザンビアの FDI（外国直接投資）は世界の潮流に沿った増加傾向をみせているともいえる（国連貿易開発会議（UNCTAD）報告書）。主要な投資先は鉱業部門であるが，製造業，建設業，観光，そして金融セクターにも投資流入の増加傾向がみられる。また，近年ザンビアは PPP（官民連携）や合弁事業などを通じた大型プロジェクトの投資先となっており，新興国である中国やインドからの投資が活発になっている。ザンビア政府は外国直接投資の前向きな傾向を追い風に，今後も主要経済部門である，鉱業，製造業などへの投資誘致を促進させる考えで，建設が進められているマルチ・ファシリティ・エコノミック・ゾーン（複合的経済特区[110]）への産業誘致につなげたいと考えている[111]。

投資国別の 2010 年の FDI は下図のとおりである。カナダ，オーストラリア，英国，そして英領バージン諸島の 4 か国だけで FDI 流入額の 78.4%を占めている。スイス，南アフリカは投資流入額より流出額のほうが多くなっていることがわかる。

[110] 基礎インフラ（電力・水道・排水設備など）が既に建設されている施設
[111] 外国民間投資と投資家概観 報告書（2011 年） ザンビア銀行，ZDA，統計庁

図表 6-15 外国直接投資額（投資国別）（2010 年）（百万ドル）



出所）外国民間投資と投資家概観報告書（2011 年） ザンビア銀行，ZDA，統計庁

6-3 ザンビア投資促進プロジェクト（ToH）

6-3-1 三角協力形成の経緯

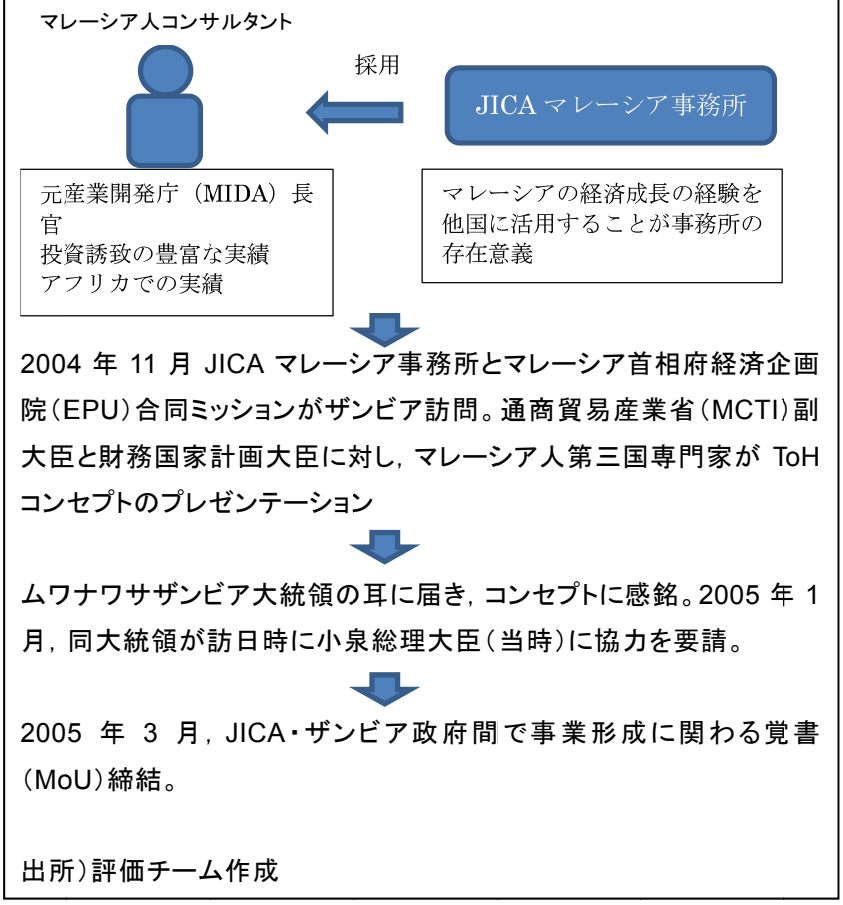
ザンビア投資促進プロジェクトは 2006 年 7 月から 2009 年 3 月まで実施された「南南協力を通じた投資促進環境整備プロジェクト（ToH プロジェクト）」と，その後継事業として 2008 年 9 年 8 月から 2012 年 6 月まで実施された「ザンビア投資促進プロジェクト ートライアングル・オブ・ホープー」の 2 事業からなる。本書では両者を総称して「ToH 事業」と呼ぶ。

三角協力案件として ToH 事業が誕生した背景には，JICA マレーシア事務所が南南協力を積極的に推進する方針を取ってきた経緯がある。

JICA マレーシア事務所は ODA，直接投資，貿易が三位一体となって行ってきた日本の支援がマレーシアの経済成長に大きく貢献した経験を他国への支援に生かすことを事務所の存在意義として捉えていた。また，TICAD のプロセスの中で「アジアの開発経験をアフリカに」という方針のもと，日本に学んだマレーシアの海外直接投資の経験がアフリカに適用可能ではないかと考えていた。同国経済はかつて天然資源に依存するモノカルチャー経済であった点でアフリカ経済と構造上類似点がみられる。また行政の面でも英国植民地時代を基にしている点で共通している。

この開発経験に精通している専門家として JICA は，元マレーシア産業開発庁（MIDA）副長官で，アフリカの投資促進分野で国際的に有名であったマレーシア人コンサルタントに注目していた。同氏はマレーシア高度経済成長を支えた MIDA 副長官

図表 6-16 ザンビア投資促進プロジェクトの発展経緯



出所）評価チーム作成

として豊富な経験があり，日本のパナソニック社のマレーシア誘致の責任者を務めた経験もある。同氏はかつて日本の通産省が行った官民の協力体制と政府全体の政策協調を重視しており，投資促進のみならず，外資を誘致するためのエネルギー，道路整備，通信など，各分野の政策協調を通じたサクセス・モデルを自身の中で持っていた（JICA マレーシア事務所）。また，同氏は 1990 年から 1991 年にかけて，ジンバブエとタンザニアに投資センターを設立した実績もある（マレーシア人第三国専門家より聞き取り）。この経緯から，JICA マレーシア事務所は産業開発庁を退官後，コンサルタントとして働いていたマレーシア人コンサルタントをアフリカでの案件形成ミッションのために雇用することを決定した。

2004 年 11 月，JICA マレーシア事務所とマレーシア首相府経済企画院（EPU）の合同アフリカミッションがザンビアを訪問した。ミッションの目的はアフリカに対するマレーシアの開発経験を生かした事業の売り込みであった（JICA より聞き取り）。特にザンビアでは，商業貿易産業省（MCTI）副大臣と財務国家計画大臣に対し，投資環境の競争力を高めるためのコンセプト「トライアングル・オブ・ホープ[112]」のプレゼンテーションを行い，これが日本政府への要請につながった[113]。

このように，ToH 事業は基本的にマレーシア人第三国専門家のコンセプトとプレゼ

[112] 「トライアングル・オブ・ホープ（Triangle of Hope: ToH）」コンセプト： 国の経済発展のためには，政府の意志，効率的な行政，躍動的な民間の三つの力の連携が不可欠とするマレーシア人第三国専門家ジェガセサン氏（Dato' J. Jegathesan）のコンセプト。天然資源など自然条件に根差した優位性から人によって実現する競争優位性への思考の転換を説いた。

[113] このプレゼンテーションの内容がムワナワサザンビア大統領の耳に届き，コンセプトに感銘を受けた大統領は 2005 年 1 月，訪日した際，小泉総理大臣（当時）と緒方 JICA 理事長（当時）に ToH コンセプトについて言及し，経済分野での日本の協力を要請した。

ン能力ありきで始まったと言える。マレーシア人第三国専門家の経験と能力がザンビア大統領を巻き込みながら事業形成を強力に推進した。

Box. JICA マレーシア事務所の三角協力への取組

JICA マレーシア事務所はマレーシアの開発経験が活かせるニーズがあれば，今後も三角協力を推進していく方針である。2012 年度より同事務所には「地域協力予算」が試行的に導入された。地域協力予算とは，マレーシア以外の国も対象として使われる資金であり，第三国研修，専門家派遣，地域共通課題（例：海上保安，特殊救難など）の解決のための支援などが含まれる。

6-3-2 三角協力としての特殊性

本事業を特徴付ける点として，JICA によるマレーシア人第三国専門家の採用が挙げられる。マレーシア人民間コンサルタントを採用するという点では，第三国専門家派遣に分類され得るが，ToH 事業は要請書と費用負担の 2 点において通常の第三国専門家派遣とは異なっていた。

通常の第三国専門家派遣では，受入れ国（受益国）が日本政府に提出した要請が採択された場合，かつ特定のリソース国が派遣国として指名された場合に，第三国専門家が派遣される。しかし，ToH 事業では，JICA が直接マレーシア人民間コンサルタントを採用したこと，また，具体的な協力スキームとして技術プロジェクト方式で実施することが決定され，コンサルタントについては現場での協力活動費（在外事業強化費）を利用した傭人（ローカルコンサルタント）雇用形式でプロジェクト活動に従事することとなったため，こうした第三国専門家派遣の要請書は存在していない。

また伝統的な第三国専門家派遣では，専門家にかかる旅費や人件費は通常リソース国が負担する。マレーシアでの第三国研修の場合，ここ 10 年間は習慣的にマレーシア側と日本側で 50:50（研修施設の提供や人件費など費用以外の負担分は含まれない）の割合で費用が分担されてきた。しかし，ToH 事業では受益国であるザンビアからマレーシア政府へ派遣要請があったわけではなく，JICA のイニシアティブによって開始されているため，マレーシア側は費用を負担していない（JICA マレーシア事務所）。

このように，採用の形態としては第 2 章で定義した広義の三角協力に含まれ，マレーシア人第三国専門家が同国の費用負担なしに採用された形であると言える。ただし公示などを通じた公開入札の方式では，リソース国の経験豊富な専門家をタイミングよく調達できたとは考えにくい。本案件のように受益国の政府中枢にコミットし，国の投資環境を全分野において改革し，実際に投資を呼び込むまでを迅速に実施するという難易度の高い専門性をもつ人材は日本では調達が困難である。このような専門家を一つのプロジェクトで継続的に活用するためには，特命随意契約が必要で

あるが，現行のシステムではこの手続きが徐々に困難になっている。

6-3-3　事業概要

2006 年 7 月，ザンビア政府の要請に基づき，JICA は ToH 事業の第 1 フェーズとなる「南南協力を通じた投資促進環境整備プロジェクト」を開始した。本プロジェクトでは，投資環境整備に必要な 12 の「アクション・アジェンダ[114]」（政策提言）の実施およびモニタリング，投資家に必要な情報の整備と公開，そして投資促進活動に関わる技術支援を 2009 月 3 月まで実施した。

ザンビア政府と合同で実施された当事業終了時評価において，総評として高い評価を得る一方，投資家への窓口となる ZDA の能力強化を中心に，12 のアクション・アジェンダのさらなるフォローアップの必要性が確認された[115]。

このため，2009 年 8 月から 2012 年 6 月まで後継事業である「ザンビア投資促進プロジェクト ートライアングル・オブ・ホープー」が実施された。投資家に好ましい投資環境が整備されることがプロジェクト目標であった。その目標の下で，ZDA が他の関連省庁と連携して質の高いサービスを提供できるようになること，海外直接投資（FDI）の促進のための ZDA の能力が向上すること，そしてまだ未達成のアクション・アジェンダが達成されることを目指したそして第 1 フェーズで洗い出された ZDA の能力不足という課題に対処するため，オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）で業務改善を担当する日本人長期専門家が投入された。

6-3-4　事業効果

JICA 終了時評価報告書によると，「プロジェクト目標はおおむね達成された」とある。2012 年 6 月，終了時評価で実施されたザンビアで操業する企業，経済団体，そして外国人投資家を対象としたヒアリングでは，投資家は ZDA の提供するサービスおよび投資環境は改善されていると感じ，現在のビジネス環境にはおおむね満足している，との結果を得ている。

またマレーシア人の第三国専門家自身が引率した投資促進セミナーやインセンティブの付与など積極的な誘致活動により，2012 年 6 月の事業終了時には 10 の投資プロジェクトが進展しており，そのうち 9 の投資プロジェクトが認可された（1 プロジェクトは認可手続き中）。事業の成果別の評価は図表 6-19 のとおりである。

---

[114] 12 の政策提言は分野別になっており，次のとおりである。教育，保健/医療，観光，農業，綿花，銀行/金融，航空貨物/内陸貨物の拠点，行政手続きの簡素化，情報通信，複合的経済特区（MFEZ），鉱業，中小企業振興。各分野にはそれぞれ活動項目があり，当初，全 237 項目であったが，プロジェクト中間レビューにおいて 100 項目に整理・統合された。

[115] 当初のカウンターパートは内閣府，通商貿易産業省（MCTI），そしてザンビア投資センター（ZIC）であったが，2007 年 1 月，ZIC を含む 5 機関を統合して新設されたザンビア開発庁（ZDA）がカウンターパートとなった。ZDA は投資促進の中心的な役割を担うが，統合前の 5 機関の効率的な情報共有と整備の体制が不十分であり，外部からの照会に対応できていないという問題を抱えていた。また職員の経験不足から，民間から十分に信頼が得られておらず，統合効果が十分に発揮されていない問題があった。

図表 6-17 ToH 事業の成果に関する評価（2012 年 6 月現在）

	達成された指標ごとの成果	指標ごとの課題
成果 1	● セクタープロファイル（各産業分野の強みを洗い出すフォーマット）8 点，サブセクタープロファイル 4 点，製品プロファイル 2 点が作成された。毎年更新を予定。 ● データベース管理システムの導入などにより投資記録フォローアップの程度が向上 ● 作成された投資促進ツール（例：「Investor's Guide Handbook」，「Zambia, Africa's New Frontier for Investments and Profits」など多数 ● 作成された投資家向け申請マニュアル ● ZDA 利用者からのフィードバックチャネル（アフターケア担当者，官民関係者のワークショップなど）	● 職員間の情報共有が不十分
成果 2	● 投資促進ミッション用プレゼンテーションツールの質にセミナー参加者から好評を得た。 ● 投資促進ミッション派遣 8 回（インド 6，マレーシア 3 回，タイ 1，南アフリカ 1），投資促進セミナー13 回開催を通して 30 のジョイント・ベンチャーのプロポーザルがザンビア企業によって作成された。 ● 確度の高い 9 件のプロジェクトへの投資が認可された。1 件が認可手続き中	
成果 3	● アクション・アジェンダ活動項目数を 237 から 100 に整理統合 ● アクション・アジェンダ 100 項目中 61 項目達成（未達成の項目は民間セクター開発プログラム（PSDRP）に移管	● アクション・アジェンダ 100 項目中 39 項目が未達成

出所：終了時評価報告書より評価チーム作成

しかし，事業終了から 3 か月経った 2012 年 10 月に行った本評価の現地聞き取り調査では，企業からZDAの投資アフターケアに関して，「十分ではない」とする意見もあった。当初，ToH 事業によりマレーシア投資家団体と覚書を結んだ私立大学は，借り入れを予定していたマレーシア系銀行が出資を中止し，融資の実現に至っていない。同大学の投資担当職員は，ZDA は内部用の報告書を書くが，実際に企業へのフォローには反映されていない，と述べている。

6-3-5 事業における三角協力の作用

ToH 事業に三角協力がどのように作用したかを分析することは，将来の三角協力の有用性のヒントとなる。本項ではマレーシア人の第三国専門家と日本の JICA が事業の中で果たした役割を明らかにすることで，三角協力の作用を明らかにする。

(1) マレーシア人第三国専門家の果たした役割

ToH の中でマレーシア人第三国専門家の果たした最も大きな役割は，トップダウン

によるザンビア政府のプロジェクトへの関与を引き出したことと，ZDA を中心に据えた投資政策の改革，そしてマレーシアでの成功体験の活用であった。以下これらを解説する。

＜トップダウンによるザンビア政府のプロジェクトへの関与の醸成＞

ToH 事業は類稀な経験を持ったマレーシア人第三国専門家のコンセプトが事業形成に大きく影響した。事業開始当初からその巧みなプレゼンテーション能力により，ザンビア大統領と閣僚をプロジェクトに関与させ，改革案を閣議決定させたように，上からの改革を主導していった方法に大きな特徴がある。政府高官のコミットメントを引き出したことが ToH 事業の成功要因であったことは評価の一致するところである。

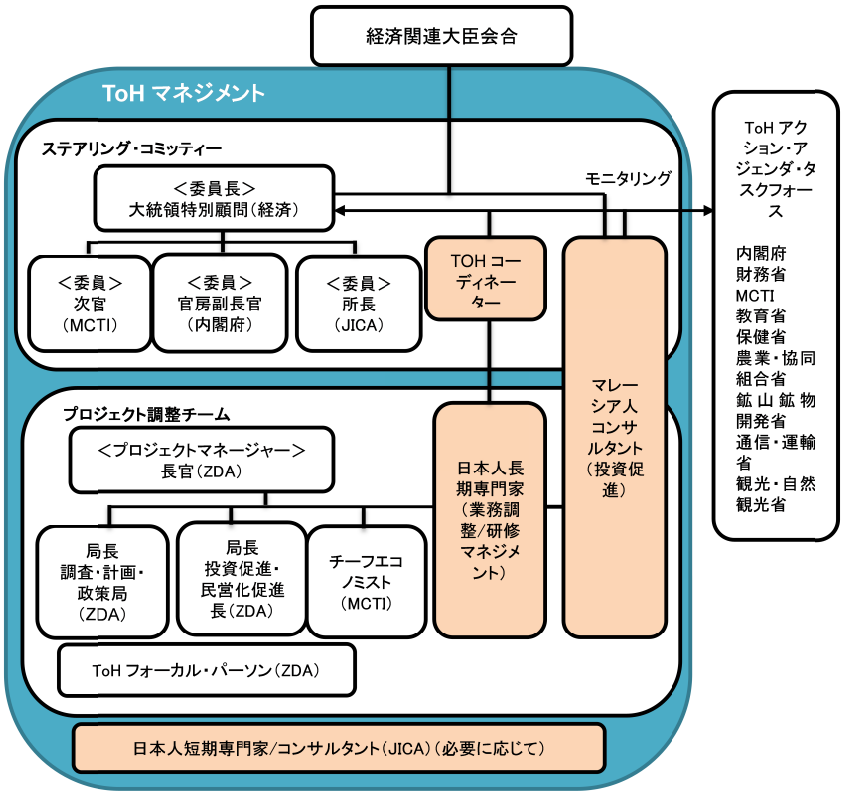
＜ZDA を中心に据えた投資政策の改革＞

ToH 事業の提案の二つの重要な柱は，投資促進事業を実施する ZDA の機能強化と，投資に関する政策改革である。この政策改革を監理する主体として，大統領特別顧問を議長に，MCTI 次官，内閣官房副長官，そして JICA ザンビア事務所長をメンバーとしていた運営委員会（ステアリング・コミッティー[116]）を設けた。また，具体的な投資促進機能強化の支援に関わる調整は ZDA 長官を議長に，ZDA 内にプロジェクト調整チームを設けた（図表 6-18）。この一連の体制改革により，大統領のコミットメントの下，省庁横断で投資促進活動のモニタリングを行う仕組みができあがった。

こうして強力な実施体制を確立する一方，マレーシア人第三国専門家は投資促進に必要な行政サービス効率化や民間セクターへのインセンティブ付与など，マレーシア政府の経験を生かす具体的な施策を提言した。提言に基づき，大統領の指示により官民合同のタスクフォースが形成され，12 の政策提言書（アクション・アジェンダ）が取りまとめられた。提言は内閣承認を得た後，省庁横断のタスクフォースによるモニタリング体制の下，実行に移された。

[116] ステアリング・コミッティーに関して，第三国専門家と JICA は事業の準備段階から ToH 事業実施のための条件としてザンビア側に申し入れていた。コミッティーにはザンビア大統領任命の元に大統領顧問を議長に据え，各省次官級をメンバーに入れることを条件とした。なぜなら，行政自体を見直す必要があり，そのためにはトップのリーダーシップがなければ進まないとの認識があったからである（JICA より聞き取り）。また，事業準備段階において，大統領，大臣，政治家，行政官，民間など多くのステークホルダーに対しマインドセット変化のためのワークショップを行い，意識の変化を促したことにより，ハイレベルな政治的コミットメントを得た。

図表 6-18 ToH 事業の実施体制



出所）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--詳細計画策定調査報告書(JICA,2009)

＜マレーシアでの成功体験の活用＞

マレーシア人第三国専門家の MIDA での経験を生かし，マレーシアの投資促進ツールをザンビアに適用するよう改定したものが ToH 事業での投資ミッションのセミナーで使われ，参加者から好評を得た。その他，投資対象となるセクター概要と投資ニーズに関する情報をまとめたセクタープロファイルのフォーマットや，個別投資プロジェクト紹介資料の作成を指導したのもマレーシア人第三国専門家であった[117]。

(2) JICA の果たした役割

ToH において JICA の果たした役割は，側面支援としてのネットワーク形成支援，日本の進んだ経営改革手法を活用して，カイゼン活動を中心とする組織経営手法を伝播したことに要約される。

＜ネットワーク形成支援＞

第 1 フェーズにあたる 2006 年から 2009 年までの事業において，マレーシア人第

[117] 本評価チームが 2012 年 10 月関係省庁や企業を対象に実施した聞き取り調査によると，マレーシア人第三国専門家の改革の手法はおおむね高い評価を得ていた。特に「実績に基づいた実際的な手法が勉強になった」，「ザンビアの開発ステージにより近いマレーシアの技術は受け入れやすい」という評価が多かった。

三国専門家が数々の制度改革や投資促進において前面に出て牽引し，JICA はプロジェクト管理や事務局業務への支援などマネジメント業務が中心であった。しかし第 1 フェーズ終了後，ZDA の個々の職員の実務能力は向上したものの，組織の能力開発の必要性が指摘された。このため第 2 フェーズにあたる 2009 年 8 月開始の後続事業では，ZDA 職員と企業を対象にした研修を担当する日本人長期専門家の派遣を通じて，省庁間の連携，組織内の情報共有，PDCA サイクルを通じた業務改善など，日本的な組織ネットワーク化の手法を ZDA に伝達することを大きな柱として位置付けた。

＜カイゼン活動＞

2011 年 4 月に実施された第 2 フェーズの中間レビューにおいて ZDA 職員の日常業務のさらなる能力向上の必要性が指摘されたため，オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）で業務改善を担当する日本人長期専門家が投入された。具体的にはプロジェクトの一環として JICA 日本人専門家が ZDA 内部でカイゼン活動を指導した。またプロジェクトとは別に，JICA は 2008 年 3 月からザンビア製造業協会（ZAM）にシニア・ボランティアを派遣し，全国的なカイゼン活動を通して，民間企業，公共機関，大学，職業訓練所などの経営改革を直接指導した[118]（JICA 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 －中間レビュー調査 附帯報告書，2011）。聞き取り調査によると，ToH 事業の関係省庁や企業，団体の多くが JICA によるカイゼン活動を高く評価していることが分かった。ザンビア商工会議所（ZACCI）は，「カイゼン活動は効率化に関して企業が直面する実際的な課題を取り上げているので役立った」と述べている。カイゼン活動に関しては，日本の強みを生かせた事例となった。

(3) 三角協力がもたらした効果

ToH 事業はマレーシアの経済成長の経験を体現したマレーシア人第三国専門家による国のトップレベルへのコミットメントの下に進めた改革と JICA による日本の強みとするプロジェクト・マネジメントと組織能力開発の部分が車の両輪となって大きな効果をもたらした事業であったと言える。時間軸で見ると，まず有能な第三国専門家が改革を推進する骨組みの部分を一気に作り，比較的時間を要する能力開発の部分は JICA が担当した。

当時 ToH 事業に関わった JICA 関係者の多くは，事業におけるマレーシア人第三国専門家の功績は日本人の専門家では成しえなかったであろうとする。それは，モノカルチャー経済であった国に世界中から投資を集め，有数の工業国へと変身を遂げるまでの仕事をひとりで成し遂げた経験を持つ人材が日本にはおそらく存在しないか

[118] ToH 事業で派遣されている専門家も，シニア・ボランティアを支援する形でこのカイゼン活動に協力している。2011 年 2 月 18 日～19 日，2011 年カイゼン全国大会（2011 Kaizen Conference）には 220 名が参加し，全国的な気運の高まりを見せている（JICA，2011）。ZDA に登録されたカイゼン活動への参加グループ数は 2009 年の 9 グループ 59 人から，2011 年には 85 グループ 502 人へと大幅に増加した。

らである。事業の成功要因となったのがマレーシア人第三国専門家の経験と実績に基づいた ToH コンセプトであり，これがザンビア大統領や閣僚からの賛同を得た。この高いレベルのコミットメントはマレーシア人第三国専門家のプレゼンテーション能力はもちろんのこと，マレーシアの経済発展に関与してきた体験事例があってこそ得られたものである。その意味では，ToH 事業をモデルとして，今後短期間で目覚ましい経済発展を遂げた中進国のリソース人材を見出す努力も行うべきである。

マレーシア人第三国専門家への評価は，ザンビア側関係者でも非常に高い反面，ToH 事業自体は JICA による事業であるとしてザンビア側には認知されていた。これはザンビアの関係者に対し，マレーシア人第三国専門家が ToH は JICA の事業であることを十分に説明していたためである。さらに 2004 年，ザンビア大統領が来日した際に，当時の小泉総理大臣にプロジェクトの実施を依頼した事実からも，事業開始前から日本のプレゼンスは十分に確保されていたことが分かる。三角協力はともすれば「顔が見えない」ことが批判されるが，ToH 事業に関してはむしろマレーシア人第三国専門家のプレゼンテーション能力が日本の広報に役立てられた。

6-3-6　三角協力の課題と展望

ToH 事業のような開発効果と外交の両面で有用性が高い事業を実現させるためには，これを一過性の事例とするのではなく，同様の三角協力案件が生まれる環境を整えることが重要である。

三角協力の受益国になるケースが多いアフリカ諸国や JICA 事務所にはリソースの所在国が把握しにくいため，リソース国の政府あるいは JICA 事務所からのオファーが先行するケースが多いと思われる。ToH 事業も最初は JICA マレーシア事務所から事業の提案を行っている。従ってもし受益国側にもリソースに関する情報があれば，よりニーズとリソースが適合する可能性は高くなると考えられる。また，開発効果の視点からは，支援を要請する当事者のオーナーシップが重要であり，受益国側が選択できるようなリソースに関する情報のパッケージがあれば，なお開発効果の高いプロジェクトが形成される可能性が高まるであろう。そのようなリソースの情報一覧が受益国側関係者にタイムリーに提示できるよう，まず JICA 全体で共有できるような仕組み作りを提案したい。

Box.　企業側からみた ToH 事業

ザンビアの首都ルサカにある Cavendish 大学には現在 4000 人の生徒が学ぶ。この大学は施設の増設を通してアフリカ中から生徒を呼び寄せる大学となることが長らく念願であった。2009 年 12 月，ToH 事業の一環としてマレーシアで行った投資セミナーをきっかけに，マレーシア人投資家グループ「ギャラント（Gallant）」が大学への融資を決定した。2010 年 11 月，8,000 人収容の新キャンパスの増設，学生寮，ショッ

ピング・モールを兼ね備えた総合施設の建設へ250万ドルの融資の合意書の署名式が，バンダ大統領（当時）立会いの下行われた。

しかし，署名式から数か月か経過した後，ギャラントに資金を貸し出す予定であったマレーシアの銀行（EXIM Bank）が融資を断り，融資は中止となった。大学側はExim Bank が融資を断った理由を聞き出そうとしても，不明のままである。投資家グループは代わりの借入先を探すとしているが，事業開始から 2 年半経った現在まで，よい回答は得られていない。合意を反故にされた形の Cavendish 大学は建設事業を中断している。

大学の投資担当は，「ToH 事業は方向性が大変良かったと思う。ザンビア開発庁（ZDA）の 5 年の免税措置はビジネスに有利で，大きな助けである。しかし，実際の問題へのフォローアップが十分でない」と言う。「ZDA には報告書を提出して進捗を報告するようになっているが，実際のリアクションはない。ZDA は出資企業に会社登記を与えるファシリテーターとしての実績は報告書などで強調するだろうが，実際その後うまくいっていないビジネスは企業の責任にされるだろう」ということであった。

この事例は，実際にうまく行っていない投資事業として多くの教訓を含んでいる。ZDA が今後，このような大学あるいは企業に，どう継続的に別の投資のオファーを呼び寄せられるか，ToH 事業での能力強化の成果が問われている。

Cavendish 大学の授業風景。校舎はルサカ市内の 4 階建の古いビルである。ToH 事業のコンセプトでは，内陸国であるザンビアはアフリカの教育ハブになることが目標のひとつとなっている。（2012 年 10 月撮影）