

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

本件評価の主たる評価対象政策である「対タイ経済協力計画」を、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の視点から評価したところ、総じて否定的な点は見当たらなかった。

一方、対タイ経済協力が策定された 2006 年以降もタイ経済は堅調な成長を続け、世界銀行のデータでは、2010 年のタイの一人当たり国民総所得は 4,210 ドルに達しており、2006 年と比較するとタイを取り巻く環境は変化している。経済成長に加えて、過去(2006 年以前を含む)の日本を中心とした対タイ ODA の成果により、タイが自国の問題(人間の安全保障分野の問題など)を自立的に解決できる余地が高まってきているものと考えられる。

以下、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の視点に基づく、本評価で得られた評価結果を示す。

1-1-1 政策の妥当性

1. 日本の対タイ援助方針とタイの開発政策との整合性

対タイ経済協力計画においては、二国間協力による最終的な目標として、「タイの持続的成長」、「タイの成熟化に伴う問題の解決」、「人間の安全保障の実現」の3点が掲げられており、また、第三国に対する共同支援の目標として、メコン地域やアジア・アフリカ等における「人間の安全保障の視点、地球的規模の問題への取組」が掲げられている。

一方、対タイ経済協力計画が策定された2005年頃から検討されていた、2006-2011年のタイにおける開発目標を示した、第10次国家経済社会開発計画における最大の目標は、「環境に配慮した幸福な社会(Green and Happiness Society)」となっており、「タイの持続的成長」、「タイの成熟化に伴う問題の解決」、「人間の安全保障の実現」という対タイ経済協りに整合的であるといえる。また、第10次国家経済社会開発計画においては、「環境に配慮した幸福な社会(Green and Happiness Society)」という大目標の下、7つの重点を掲げているが、これと対タイ経済協力計画の二国間協力による最終的な目標は、おおむね整合的であるといえる。

さらに、タイ国家経済社会開発委員会(NESDB: National Economic and Social Development Board)へのヒアリングを通じて、日本の対タイ ODA の最終目標と国家経済社会開発計画は整合的であることが確認された。さらに、タイ保健省やタイ運輸省などへのヒアリングを通じて、高齢化対策や鉄道分野への日本による援助は、タイの政府機関が重点的に取り組んでいる分野・方策と整合的であることが確認された。

総じて、政策レベルにおいても、実務レベルにおいても対タイ経済協力計画に示されている重

点目標とタイの開発政策と重点的に取り組んでいる分野は整合的であることが確認された。

2. 他ドナーの援助計画との整合性

対タイ経済協力計画が検討されていた当時から、他ドナーは既に対タイの二国間援助を収束させる方向で調整していた。また、直近で対タイ二国間援助を実施しているドナーにおいても、たとえば、ドイツ技術協力公社（GTZ：Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit）は対タイ援助の基本的な方針を、「持続可能な経済発展」、「環境保護と気候変動の緩和」、「エネルギーの効率化と再生可能エネルギー」、「近代化」、「南南協力（South-South cooperation）」に定めており、アジア開発銀行（ADB：Asian Development Bank）は「インフラ」、「資本市場の近代化」、「環境」を対タイ援助の重点分野に定めている。これら他ドナーの援助方針は、全般的に、「対タイの二国間協力については漸減傾向」という点や、二国間協力の最終目標（「タイの持続的成長」など）や日本とタイの三角協力などによる第三国に対する支援を掲げた対タイ経済協力計画と整合的であると考えられる。

3. 日本のODA・外交政策との整合性

関係機関へのインタビュー結果においても、ODAに係る日本の上位政策と対タイ経済協力計画の整合性が損なわれないように作成されているとの回答があり、また、対タイ経済協力計画は上位政策との整合性に考慮し、同計画の中でODA大綱や政府開発援助に関する中期政策といった政府の上位政策が十分にレビューされている。このように作成段階から十分に日本のODA・外交政策と対タイ経済協力の整合性の確保が図られており、以下に述べるように、個別の内容をみても、日本のODA・外交政策と同計画は整合的であるといえる。

（1）ODA大綱及び中期政策との整合性

対タイ経済協力計画は、タイだけではなく、タイとの三角協力による第三国の人間の安全保障の視点から重要な課題に取り組むべき点が明記されているなど、2003年8月に閣議決定された、政府開発援助大綱（ODA大綱）と非常に整合的な計画となっていると評価できる。また、政府開発援助に関する中期政策では、人間の安全保障の視点を軸として、重要な課題が4つ設定されているが、その中で、まさに「持続的成長」が重要な課題の1つとして位置づけられており、「タイの持続的成長」が掲げられているなど、対タイ経済協力と考え方全般が整合的であるといえる。

（2）日本の外交政策との整合性

対タイ経済協力計画が策定された近傍の国際協力重点方針である、「平成19年度国際協力

重点方針」における、対アジア地域の重点方針を確認すると、同方針においては、経済成長の基盤づくりや東南アジア諸国連合(ASEAN:Association of Southeast Asian Nations)内協力、アジア・アフリカ協力支援、伝統的親日国との関係の維持・強化といった点が国際協力を実施する上で重視されている。対タイ経済協力計画では、タイの持続的成長や三角協力を通じた、タイの近隣国などへの支援、ひいては、「経済協力のための新しいパートナーシップ」を謳っている。「平成 19 年度国際協力重点方針」だけみても、日本の外交政策と対タイ経済協力計画は整合的であるといえる。

1-1-2 結果の有効性

「結果の有効性」について、対タイ経済協力計画において定められた重点支援分野ごとに、分析を行った。なお、実際の対タイ経済協力計画においては、スキーム毎に協力分野が定められているが、今般の事業展開計画においては対タイ経済協力計画に基づき「持続的成長のための競争力強化」、「社会の成熟化に伴う問題への対応」、「第三国に対する共同支援」を重点分野と置いていることから、事業展開計画における重点分野に則して結果の有効性の評価を行った。

1. 持続的成長のための競争力強化

2006 年以降 5 件の有償資金協力案件を実施しているが、いずれもインフラ関連プロジェクトであり、経済発展が著しい中、依然として不足しているインフラ整備に対して、有償資金協力は、直接的にインフラ整備を促進するという観点から有効であったといえる。また、タイ自身の財政の安定化や事業の適切なモニタリングといった観点からも、タイの持続的な成長に資する円借款は有効であったと考えられる。

タイに対しては、技術協力についても、人材育成などの分野を中心として実施されてきたが、タイの中長期的な自動車産業の定着やタイ全体の自立的かつ持続的な経済発展の観点から、日本の ODA も一定程度寄与したものと評価できる。

2. 社会の成熟化に伴う問題への対応

環境管理体制支援や高齢化対策の観点からは、日本のすぐれた知見が移転され、経済成長の中で深刻となりがちな環境問題や急激な少子高齢化などへの適切な対応を自立的かつ継続的に図れるような知識や技術の移転を中心とした援助が効果を挙げていると評価できる。また、草の根・人間の安全保障無償協力は、継続的に実施され、人間の安全保障の視点から、タイの状況改善に一定程度寄与しているものと評価できる。

3. 第三国に対する共同支援

タイ自身が目指していたタイの援助国化に対して日本は専門家派遣やタイと共同の三角協力を積極的に実施したことにより、タイのドナーとしての能力が高まったものと評価できる。

1-1-3 政策・実施プロセスの適切性

1. 日本の対タイ経済協力計画の策定プロセス

現在の日本の対タイ経済協力計画の策定に向けた検討は、2004年5月に開催された「第15回 ODA 総合戦略会議」において、旧タイ国別援助計画の改訂が決定されてから開始されている。その後、日本における3回の「ODA 総合戦略会議」の議論などを経て、2006年5月に公表されており、旧計画の決定から現行の計画策定までに2年を要した。この点について、「ODA 戦略会議」の議事録などを総合的に勘案すれば、総じて、対タイ経済協力計画は、適切なプロセスの下、効率的に作成されたと評価できる。ただし、従来の国別援助計画よりも内容の簡素化が求められる国別援助方針が導入されることから、これまでの情報ストックなどを十分に活用しつつ、策定プロセスを短期化・迅速化に努めることが望まれる。

2. 援助実施における関係機関間の協議・調整

(1) 現地 ODA タスクフォース

タイでは、在タイ王国日本国大使館、JICA タイ事務所、国際協力銀行(JBIC:Japan Bank for International Cooperation)バンコク事務所、日本貿易振興機構(JETRO:Japan External Trade Organization)バンコク事務所の4者で構成される ODA タスクフォースや、ODA タスクフォースと同じメンバーで構成される「4J 会」と称するインフォーマルな会合を通じて、ODA に限らず、日本の関係者がタイやその周辺地域に係るトピックについて、情報共有・意見交換が図られているなど、援助実施のプロセスの適切性が確保されるように、日本側関係者間で積極的な協議がなされているものと評価できる。なお、2011年10月以降、バンコク、アユタヤ等まで被害が及んだタイ洪水に際し迅速に日本政府として専門家派遣等を実施する等のアクションは、このようなタイ現地における日本の援助関係機関の緊密なコミュニケーションを裏付けるものと評価できる。

(2) 現地政府機関との連携

日本の対タイ援助のうち、円借款については、タイ財務省が受入窓口となっており、その他の無償資金協力(草の根・人間の安全保障無償資金協力を含む)・技術協力については、タイ国際開発協力機構(TICA:Thailand International Development Cooperation Agency)が受入窓口となっている。日・タイ双方の対タイ援助の関係機関へのインタビュー結果を総合的に勘案すれば、対タイ援助の実施に係る日本側とタイ側の連携は、援助の実施を大きく阻害するような側面はなかったものと考えられる。一方、タイ側の円借款の繰上返済の要望に対する日本の対応の若干の遅れや要望調査の実施の効率など、対タイ経済協力計画以降、プロセス上の課題

が散見されたため、今後タイだけではなく、中所得国から中進国へ移行する国において同様の課題が上ってこないように、日本側の関係機関間で情報共有・対応方針を検討しておく必要がある点を指摘する。

(3) 他ドナーとの連携

現在、対タイ援助のためのドナー会合は定期的には開催されていない。日本以外のドナーは、2004年以降、対タイの二国間援助をかなり縮小しており、タイへの二国間協力の調整を図るためのドナー会合の意義が薄れていることによるためであると考えられる。一方、個別のドナーとの協議・連携については、随時実施されており、対タイ援助については、個別の協議が一定程度実施されることで、援助実施のプロセスの適切性が確保されているものと評価できる。

3. 新しい協力を行うにあたっての留意点への対応

対タイ経済協力計画においては、最後に「新しい協力を行うにあたっての留意点」として、「地域レベルでの現地機能強化」、「新たな共同の枠組み」、「意思決定の迅速化」、「草の根・人間の安全保障無償資金協力等の拡充」の4点について言及しているが、「地域レベルでの現地機能強化」や「新たな共同の枠組み」などの視点から、日本の関係機関間や日・タイの関係機関間の関係の一層の強化を図るべく工夫がなされる余地は幾許かあったものとする。

4. 対タイ経済協力計画に基づく対タイ事業展開計画への展開プロセス

対タイ経済協力計画と最新の対タイ事業展開計画の間で重点分野の設定方法が異なっているが、その理由としては、対タイ事業展開計画策定時に対タイ経済協力計画を柔軟に解釈したためと理解できる。ただし、当該理由については、説明責任の視点から、対タイ事業展開計画などにおいて明記されるべき事項であったものとする。

1-2 提言

基本方針:「二国間からリージョン(地域)への重点化」

日本にとってタイは最も良好な関係にある国の1つであり、過去 50 年以上にわたる日本とタイの特別な友好関係の下、日本の ODA の中でも、対タイ ODA は最も成功を納めた事例といえる。しかし、日本などによる対タイ ODA は、タイの経済成長につれて、様々な課題に対してタイだけで対応できるケースも増加しつつあることがうかがえた。この点については、タイ政府関係者間でも十分に認識されつつあるものと考えられる。今後とも、タイが順調に経済成長の道をたどれば、タイの裨益のみを主眼とした対タイ ODA の必要性が低くなるという方向性は自然な流れであるものとする。

一方、「リージョン(メコン地域、ASEAN 地域、東アジア地域など)」の視点からタイを捉えたときに、タイが有するリージョンの拠点性という特性は、日本においては経済・外交などの側面から非常に重要であると考えられる。たとえば、対メコン諸国の援助という視点に立てば、他ドナー(米国国際開発庁(USAID: United States Agency for International Development)や ADB)はタイを含めた「リージョン」に対する援助の拠点をタイに設置しているなど、「リージョン」の援助に係る情報がタイ・バンコクに集約される方向がうかがえる。また、対 ASEAN 諸国という視点に立てば、タイは世界でも有数の日系企業の集積地であり、今後も日系企業がタイを拠点として、周辺諸国へと活動を拡大していく可能性も十分に高いものと考えられる。さらに、タイには、国連アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)の本部を初め、30 近くの国連機関、国際機関が、地域事務所やタイ国別事務所、あるいは両方を置いて、タイ及び周辺国を含むアジア太平洋地域で活動しており、日本が国際機関との連携を図り地域外交を拡充強化させるという側面からもタイの重要性は高いものと考えられる。

2015 年のアセアン共同体の発足などにより、タイが属する「地域」を構成する国同士の関係性はますます深化していくものとする。その中で、日本を含めた各ドナーによる援助は、「二国間」の視点よりも、「リージョン」の視点に基づいて実施される潮流が高まるものと考えられる。

以上に鑑み、日・タイ二国間の親密な関係により構築された人的ネットワークなどのストックを十二分に活用しつつ、今後も引き続き日本がタイを含めた「地域」において高いプレゼンスを維持するためには、対タイ ODA の重点を「リージョン」に置き、継続することが重要であるものと考えられる。また、タイ自身も TICA や NEDA を通じて、ラオスやカンボジアなどの周辺諸国の発展に資する援助を実施していることから、対タイ ODA の重点を「リージョン」に置くことは、タイからも一定程度理解が得られるものとする。

基本方針の考え方に則り対タイ ODA を継続すべく、以下3つの提言を示す。なお、本提言は、対タイ ODA の重点を「二国間からリージョン」へ移行させることを意図しているものであり、日・

タイの二国間関係全般について言及しているものではないこと、また、日本の国益の観点からは二国間の対タイ ODA の重要性が否定されるものではないことを申し添える。

1-2-1 提言1:対タイ ODA の分野の絞込み

対タイ ODA については、「リージョン」への裨益を最優先するという考え方にに基づき、タイの「リージョン」としての優位性をうかがえることができる以下の3分野を軸とすべきである。ただし、以下の3分野以外についても「リージョン」への裨益が十分に高いのであれば、これ以外の分野の対タイODAの二国間経済協力を否定するものではない。他方、タイのみの裨益に限定される分野(たとえば、タイ国内のみの貧困問題など)の対タイODAについては原則として控えるべきである¹。

1. 分野1:「リージョン」のネットワークの構築に資する分野

「リージョン」の最も小さな枠組みであるメコン地域においては、継続して高い経済成長をとげるためには、物流などに資するネットワークの拡充が重要な課題となっている。「リージョン」のネットワークの拡充は、メコン地域だけではなく世界的にも有数の自動車産業の集積地となったタイの産業発展・高付加価値化に向けた大きな動力になるものと考え²。港湾や道路については、過去の日本による ODA の成果などもあり、比較的整備されつつあるものの、ロジスティクスの改善や自動車交通からの転移による環境負荷低減効果も期待される鉄道については比較的整備が遅れている上、日本の高度な技術を求めるタイ関係者の要望も多いことから、円借款などを活用して、タイの鉄道整備を援助するということが、一例として考えられる。また、あらゆる産業において、情報通信の果たす役割の重要性が増しつつあることから、継続的にタイを中心とした「リージョン」における通信ネットワークの整備のための対タイ ODA 実施も十分に考えられる。

2. 分野2:「リージョン」のサステナビリティ(持続可能性)の向上に資する分野

メコン、ASEAN、東アジアとタイを取り巻く様々なレベルの「リージョン」の経済は、2008 年のいわゆる「リーマンショック」以降も堅調に成長している。一方、経済発展が進むに連れて、大気汚染、国際河川流域の水質汚染や気候変動など、「リージョン」におけるサステナビリティの低下に対するリスクが自ずと高まっていくものと考えられる。このような状況下において、「リージョン」の拠点であるタイに対して、これまでと同様に環境関連の技術移転や環境管理体制の強化を継続的に実施していく意義は、これまで以上に大きくなるものと考えられる。特に、タイにおける地域のサステナビリティの向上に資する活動は、日本の過去の技術協力などの効果もあり、既に萌芽が育っている。以上を踏まえ、今後は、日・タイによる第三国向けの協力を含めて、「リージョン」のサステナビリティの向上に資する分野について、対タイ ODA を継続していくことが重要であると考えられる。

¹ 当該分野に対して、ODA以外の形で日本が協力することを否定するものではない。

² たとえば、本件評価で実施した現地調査時のインタビューによれば、バンコクから西へのロジスティクスの改善には、ミャンマー南西部のダウエイ港の整備とそこに至るバンコクからのアクセス道路の改善の寄与は大きいという意見も多数聞かれた。

3. 分野3:「リージョン」のアイデンティティ(独自性)の強化に資する分野

アセアン共同体の設立などを控えて、ASEAN 域内を筆頭に、タイを含む「リージョン」内の文化・学術の交流は今後さらに活発化していくことが期待される。また、「リージョン」における教育水準も着実に高まっていくものと考えられる。すなわち全般的に人材の高度化が図られ、「リージョン」のアイデンティティが強化される時期に差し掛かっている。既に、日本とタイは産・官・学、あらゆるレベルで(ODAによる専門家派遣・研修を含めた)文化・学術交流を積極的に行ってきた実績があるが、これにより築かれた基盤を活かしつつ、かつ上記状況に鑑み、今後は、文化・学術の交流の枠組みを日本とタイを含めた「リージョン」へと拡大すべきタイミングに差し掛かっているものと考えられる。「リージョン」のアイデンティティが強化される今般のタイミングで、日本が ODA を活用し、「リージョン」と積極的に文化・学術交流を図ることで、日本と「リージョン」の間の相互理解が深まり、日本と「リージョン」の良好な関係構築に資するものと考えられる。また、学術交流によるタイにおける技術の高度化は、たとえば、タイにおける河川管理の高度化による洪水リスクの低減などの効果をもたらすなど、タイに多く進出している日系企業への裨益も期待されるため、国益の観点からも重要である。さらに、タイや「リージョン」の各国が ODA 卒業となった後も、日本とタイや「リージョン」の友好関係継続のための基盤が形成される効果も期待できる。

1-2-2 提言2:「リージョン」への援助実施に向けた日本側機関の体制の改善

今後、タイ国内のみの受益を意図した対タイの二国間援助については縮小していくことが既定路線となりつつある中、対タイの二国間援助の実施を担っている、JICA の現地事務所の規模も縮小しつつある。一方、他ドナーの状況を見ると、対タイの二国間援助は縮小傾向となっているが、タイの現地事務所に地域をモニタリングするための地域支援機能を付与しており、「リージョン」という枠組みにおける対タイを含めた援助は依然として重要視しているものと考えられる。さらに、他ドナーは「リージョン」に係る情報がタイに集中しやすい体制となっているものと考えられる。このような状況に鑑み、JICA もタイ事務所に対して地域をモニタリングするような機能を付与することなども早急に検討すべきと考える。なお、日本においては他ドナーと異なり、ラオス、ベトナム、インドネシアなどの ASEAN 諸国における二国間援助も各国の事務所が活発的に実施していることから、タイ事務所に再び地域をモニタリングするような機能を付与するのであれば、各国の事務所との関係に十分配慮すべきと考える。

さらに、JICA のみならず、大使館レベルでも、「リージョン」レベルの交流を活発化させること(たとえば、ASEAN 各国の経済担当公使を半期に一度タイなどで会合を実施し、援助方策の地域レベルの調整を図るなど)が重要であると考えられる。

最後に、「リージョン」という枠組みで援助を実施していくためには、タイ側とのパートナーシップが一層重要となる。今後は、日本側(大使館、JICA など)とタイ側(TICA、タイ周辺諸国経済開発協力機構(NEDA:The Neighbouring Countries Economic Development Cooperation

Agency))で積極的に意見交換を行い、日・タイによる三角協力を推進していくべきであると考えられる。

1-2-3 提言3:基本方針を踏まえた対タイ援助スキーム・規模に係る留意事項

対タイ経済協力計画においては、援助スキームとして、技術協力を中心とした展開を図っており、円借款については、必要に応じた実施にとどめるべきとされていた。一方、前述したとおり、「リージョン」の視点からみると、タイと周辺国内を結ぶインフラを中心として、今現在も決して十分であるといえる状況にはない。タイは地理的に地域の交通の要衝(東西回廊など)となっており、タイ国内のインフラ整備は周辺諸国への波及効果も期待される。

また、タイは TICA や NEDA といった実施機関が、近隣国(ラオス、カンボジアなど)を対象とした援助の実施に意欲的であることから、日本としても TICA や NEDA の第三国向けの援助活動を軌道に乗せるべく支援することが求められる。

このような状況に鑑み、基本方針が踏襲されるのであれば、対タイ ODA については、援助スキーム・規模にはかかわらず実施されるべきである。

1-3 提言の分類

上記の3つの提言について、とりまとめると以下ようになる³。下表は、各提言を 1)政策・戦略の方向性に関する提言、2)援助手法・援助手続に関する提言に整理した上で、それぞれの提言について、どの機関が主導的役割を担いながら検討すべきかを表している。

提言1と提言2は主に日本の対タイ援助政策の政策的な方向性について述べているものであるため、特に外務本省、JICA 本部に対する提言となっている。また、提言2については、日本側機関の援助実施の手続を地域単位で調整しながら実施すべきという主旨も含まれていることから、本邦本部レベル・現場レベルの双方に対する提言となっている。さらに、提言3については、具体的な事業実施方針を検討する際に、地域の状況を見ながら戦略を定めるべきという主旨であることから、現場レベルに対する提言となっている。

表 1-1 提言の分類

	本邦本部レベル (宛先:外務本省・JICA 本部)	現場レベル (宛先:大使館・JICA 現地事務所)
政策・戦略の 方向性レベル	<ul style="list-style-type: none"> ・ 提言1:対タイ ODA の分野の絞込み ・ 提言2:「リージョン」への援助実施に向けた日本側機関の体制の改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 提言3:基本方針を踏まえた対タイ援助スキーム・規模に係る留意事項
援助手法・援助 手続レベル	<ul style="list-style-type: none"> ・ 提言2:「リージョン」への援助実施に向けた日本側機関の体制の改善 	

出所:評価チーム作成

また、各提言の検討・実施に向けたタイムフレームとしては、提言1、3を早急に実施すること、提言2を中期的に実施していくことを提案する。

提言1に示した対タイ ODA の分野の絞込みは、対タイ国別援助方針の改訂を検討する際には十分に考慮すべき事項であり、早急に検討を開始することが可能である。また、提言3については、既存の政策枠組みの中で、早急に実施可能な提言である。最後に提言2については、タイを含めた周辺地域の日本の関係機関全体による検討・調整が必要な事項であることから、検討は早急に開始すべきと考えるが、実現については、中期的に実施すべき事項と位置づけた。

表 1-2 提言の検討・実施へのタイミング

タイムフレーム	提言
早急に実施	<ul style="list-style-type: none"> ・ 提言1:対タイ ODA の分野の絞込み ・ 提言3:基本方針を踏まえた対タイ援助スキーム・規模に係る留意事項
中期的に実施	<ul style="list-style-type: none"> ・ 提言2:「リージョン」への援助実施に向けた日本側機関の体制の改善

出所:評価チーム作成

³ 本表は、平成 21 年度過去の ODA 評価結果の評価において提言された軸に沿って分類している。