

国際協力機構特定テーマ評価「経済連携」最終報告書
貿易分野における社会的能力の形成とその支援のあり方
要約

はじめに

本特定テーマ評価「経済連携」は、国際協力機構（JICA）が外部評価として広島大学・三菱総合研究所共同企業体に委託したものである。2005年2月から2006年3月の契約にもとづき、評価対象であるインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイの4カ国について、4回の現地調査、現地コンサルタントに実施を再委託した企業アンケート調査などを通じて貿易分野における社会的能力の形成とその支援のあり方について分析・評価した。

評価にあたっては、共同企業体の評価チームおよび有識者評価委員（以上、外部評価関係者）JICAが委嘱した評価アドバイザー、JICA企画・調整部事業評価グループおよび国際協力機構経済開発部第一グループ、関係政府機関のオブザーバーによる評価検討会を6回開催し、評価内容を検討した。本報告書は以上の分析・評価・委員会による検討の結果をまとめたものである。

1. 評価の背景と目的および枠組み

1.1 評価の背景と目的

東アジア地域では、アセアン諸国による域内の経済統合のみならず、アセアンに日本・韓国・中国を加えたアセアン+3 および2国間交渉の枠組みによる自由貿易協定（FTA）を含めた包括的経済連携協定（EPA）の動きが加速している。こうした近年のEPA協定締結の動きは、日本自身が構成員となる東アジア地域の貿易・投資拡大を通じて、日本を含めた域内全域の経済の活性化につながるものとして期待されている。

JICAは1980年代以来、インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシアに対して、プロジェクト方式技術協力（現、技術協力プロジェクト）である「貿易センター」¹をはじめとした貿易実務研修の拠点の整備およびキャパシティ・ディベロップメント（CD）を中心とした貿易投資分野への技術協力を長期間実施してきた。

一方、東アジア地域の貿易・投資環境が大きく変貌し、緊密化した相互依存関係を前提とした、域内の新たな発展のあり方・相互関係の確立が求められている。こうした動きの中で、今後JICAとしても、経済連携の強化を通じて、より公正かつ効率的な競争市場を

¹ インドネシア、フィリピン、タイでは当該機関を「貿易研修センター」と呼んでいたが、現地調査の結果、これらのセンターが必ずしも研修のみに専念しているわけではないことが確認できた。例えば、マレーシア貿易開発公社（MATRADE）は若干の研修を実施しているものの、活動の中心は貿易ミッション派遣、見本市開催、関連情報提供などの輸出振興業務である。また、インドネシアでもフェーズ3の対象である地方貿易研修・振興センター（RETPC）は名称通り、輸出に関連する研修と輸出振興が活動の二本柱になっている。以上のことから、これら対象プロジェクトのあり方を援助におけるアプローチの1つと捉える場合、「貿易研修センター」アプローチと考えるのは必ずしも適当でないと考えられるため、輸出振興を含むより一般的な「貿易センター」アプローチと捉えて評価を進める。

実現するための制度構築やバランスのとれた経済基盤の形成、および民間セクターの競争力強化を支援していく必要性が高まっている。貿易・投資環境の変貌は、支援のあり方にも影響を及ぼしている。1980年代には特定の産業に絞った振興政策が中心であったが、近年は世界貿易機関(WTO)やFTA、EPAへの対応に焦点が移り、より市場原理に即した方法が求められている。

このような状況を踏まえて、JICAは次の3点を目的として、外部機関である広島大学・三菱総合研究所共同企業体に評価を委託した。

- (1) 経済連携を促進する社会的能力の内容を、政府、企業部門等の各アクターの視点から整理し、これらが貿易・投資の全体的なシステムにどのように作用するのか分析する。加えて、能力形成の経路を時系列で分析する。ステージの発展に伴い、これらアクターの役割及びその関係がどのように変化するのか分析する。
- (2) 評価調査対象国の貿易・投資分野に関する社会的能力を発展段階ごとに区分し、JICAが評価対象国それぞれの能力形成過程において、どのようなインパクトを与えてきたか、また、「貿易センター」等の協力が今後どのような役割を果たしていくべきか(自立発展性)を、日本の他機関(国際協力銀行(JBIC)、日本貿易振興機構(JETRO)等)による協力も踏まえつつ、評価する。
- (3) あわせて、東アジア地域において経済連携に向けた動きが加速する中で、より公正かつ効率的な競争市場を実現するための制度構築、バランスのとれた経済基盤の形成、および民間セクターの競争力強化を促進するためにはどのような措置がとられるべきかを提言としてまとめる。

1.2 評価の枠組み

1990年代になって、途上国のオーナーシップにもとづく途上国自身のマクロ的(社会的)能力を向上させることが持続的な開発パフォーマンスを生み出すために不可欠であり、そのためいわゆるCDアプローチの重要性が指摘されてきた(Fukuda-Parr ed 2002)。

本報告書では、CDアプローチを具体化するために必要とされるキャパシティ・アセスメント(CA)の方法論として社会的能力アセスメント(SCA)を提案する。SCAによって社会全体としての輸出能力を明らかにし、その結果にもとづいて効果的援助(Aid effectiveness)を達成するために必要な援助投入および援助による社会的能力形成への貢献を評価する。SCA手法は、広島大学21世紀COEプログラム「社会的環境管理能力の形成と国際協力拠点」が研究開発してきたもので、その基本的枠組みは以下の通りである。

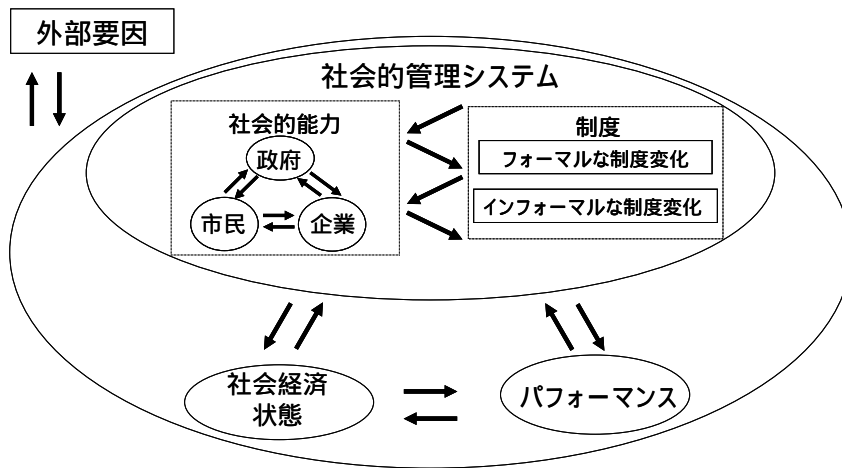
まず、社会的能力(Social Capacity)を開発問題に対処するための政府・企業・市民の各社会的アクターの能力とアクター間の相互作用を含む包括的な能力として定義する。ただし、こうした社会的能力の概念を貿易分野のCD(Trade Capacity Development, TCD)に適用する際には、以下の3点に留意する必要がある。

- (1) 環境・教育・保健など他の開発・援助対象分野と比べると、企業部門の役割が大きく、政府部門の役割は相対的に限定される。
- (2) 市民社会の役割はさらに限定される。

(3) 援助・協力が開発(貿易)パフォーマンスに与えるインパクトは相対的に小さい(為替市場や輸出先市場の景気、また他国との競争上の相対的位置などの影響が大きい)。

さらに、社会的能力と制度との相互関係を、社会的管理システム (Social Management System) として捉える (松岡・朽木編 2003)。図 S.1 に示したように、社会的管理システムは、社会経済状態やパフォーマンスとの相互規定の中で成り立っており、さらに外部要因との間でも同様の関係が想定できる。以上のような全体としての社会システムをトータル・システムと呼ぶ (松岡・朽木編 2003、松岡他 2005)。

図 S.1 トータル・システムと社会的管理システム



(出所) 松岡他 (2005)

以上の枠組みを踏まえた上で、評価設問 (Evaluation Questions) を設定し、国内調査および現地調査を行い、評価を行った。設問の大項目は以下の通りである (中項目、小項目も含めた設問体系は表 S.1 に示す)。

評価設問 (Evaluation Questions) :

大項目 : JICA が対象 4 カ国で実施した貿易分野の一連の援助 (「貿易センター」など) が、各国の同分野のキャパシティ・ディベロップメントにとって有効であったのか。その際、現地政府の政策体系との整合性及び他の援助機関との連携に配慮されていたか。

p.S-2 の目的との関連でいうと、目的の (1) (SCA) が中項目の 2~4、目的の (2) (援助評価) が中項目の 1 にそれぞれ対応している。目的の (3) は、これらの分析・評価結果にもとづく提言である。

表 S.1 本評価の設問体系

評価項目：大項目

JICAが対象4ヶ国で実施した貿易分野を中心とした一連の協力（「貿易センター」など）が、各国の同分野のキャパシティ・ディベロップメントにとって有効であったのか。その際、現地政府の政策体系との整合性及び他の援助機関との連携に配慮されていたか。

評価項目	中項目	小項目	必要な情報・データ	情報源	データ収集方法
1. JICAの当該分野における援助の投入は、時期・量・質・現地政府の政策や他ドナーの投入との関係で適切であったか。		1.1 社会的能力の発展段階との間に適合性はあったか。	2.4データ、JICA関連援助プロジェクト	関連文献 JICA	資料レビュー インタビュー
		1.2 現地政府の政策との間に整合性はあったか。	JICA関連援助プロジェクト、現地政府政策	関連文献 関係省庁・部局	資料レビュー インタビュー
		1.3 日本の他の機関との連携がとれていたか。	JICA及び他ドナー関連援助プロジェクト	関連文献 他ドナー	資料レビュー インタビュー
		1.4 日本の上位政策との一貫性がとれていたか。	JICA関連援助プロジェクト、日本政府政策	関連文献	資料レビュー
2. 社会的能力（社会全体としての能力）形成と社会経済状態及び輸出パフォーマンスの間には、どのような関係性があったか。		2.1 政府部門、企業部門の総体としての社会的能力はどのように推移してきたか。	3.1, 3.2, 4.1, 4.2データ		
		2.2 社会経済状態はどのように推移してきたか。	所得水準など関連データ	統計資料	資料レビュー
		2.3 輸出パフォーマンスはどのように推移してきたか。	工業品輸出比率など関連データ	統計資料	資料レビュー
		2.4 社会的能力、社会経済状態、輸出パフォーマンスの間にはどのような関係性があったか。	2.1-2.3データ		
3. 企業部門の輸出に係わる能力はどのように形成されてきたか。		3.1 企業の各能力要素別の能力はどのように形成されてきたか。 ・対策立案・実施 ・人材・財政的・物的組織資源 ・知識・技術（経営ノウハウ・情報）	各能力要素別の能力形成状況	統計資料 企業	資料レビュー インタビュー 質問票調査
		3.2 企業の属性（産業、規模、資本構成）と能力形成はどのような関係にあるか。	企業の属性及び能力形成状況	企業	質問票調査 インタビュー
		3.3 経済・業界団体や輸出支援産業（経営コンサルタント、研修サービス、商社など）はどのような貢献をしてきたか。 ・政策提言 ・輸出支援サービス	活動状況 企業による評価	関連文献 経済・業界団体 関係省庁・部局 企業	資料レビュー インタビュー 質問票調査
		3.4 政府部門の施策は輸出企業の能力形成にどのような影響を与えたか。	企業による評価	企業	質問票調査
4. 政府部門の輸出を促進するための能力はどのように形成されてきたか。		4.1 政府の各能力要素別の能力はどのように形成されてきたか。 ・政策立案・実施 ・人材・財政的・物的組織資源 ・知識・技術（ノウハウ・情報）	各能力要素別の能力形成状況	統計資料 企業	資料レビュー インタビュー 質問票調査
		4.2 中小企業育成、投資誘致など関連政策及び機関との連携は適切に行われてきたか。	各施策の整備状況 主要関係省庁・部局の活動状況	統計資料 関連文献 関係省庁・部局	資料レビュー インタビュー
		4.3 「貿易センター」の輸出振興活動は適切に行われてきたか。	「貿易センター」の活動状況	統計資料 関連文献 「貿易センター」	資料レビュー インタビュー

（出所）筆者作成。

本評価の対象国は、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイの4カ国とする。この4カ国は貿易、投資を通じて日本と密接な経済関係を持っているだけでなく、貿易・投資分野の援助についても比較的大規模な投入が行われてきた。「貿易・投資・援助の三位一体」政策の文脈で援助がどのように位置づけられてきたかについて検討する上で、非常に適していると考えられる。

「三位一体」にもとづく通産省のアセアン協力（AC）事業は1982年に始まった。1983年には、主要な評価対象となるJICAプロジェクトの貿易センターが、最初にタイで設立された。JICAを含む日本の貿易分野における協力が本格化したのがこの時期であることから、本評価の主な対象期間は1980年から2005年とした。

この期間中、貿易分野援助の対象は主に製造業の地場中小企業であった。また、こうした企業の振興は、輸出振興のみならず雇用創出などを通じた貧困削減が期待でき、広く社会経済開発の文脈でも重要である。このため、地場中小製造業を評価の主要な対象とする。

「貿易分野」は、貿易実務やマーケティングに関する企業向けサービス提供、関連する法・制度整備といった直接的な輸出振興、さらに近年ではWTOやFTAへの対応などが主な対象となるが、これに加え、中小企業・裾野産業育成に関わる援助も評価スコープに含むこととした。狭義の貿易分野におけるCDの重要性はいうまでもないが、実際に輸出パフォーマンスを改善するにはそれだけでは不十分である。生産性の向上などより一般的な企業の競争力向上が、同時に求められるためである。

2. 評価の方法

2.1 社会的能力アセスメント（SCA）

（1）アクター・ファクター分析（Actor-Factor Analysis）

アクター分析は、現在の社会的能力のレベル・状態を、それぞれの社会的アクター（政府・輸出企業・民間輸出サービス提供者）の能力状態および相互の関係性という視角から分析する。ファクター分析は、「政策・対策の立案・実施能力（政策・対策要素＝P要素）」

「能力が体化される人的・物的・財政的組織資源（人的・物的・財政的組織資源要素＝R要素）」、「その基盤として必要な知識・情報・技術（知識・技術要素＝K要素）」という3要素を採用する。この3つのファクターは、具体的な政策・対策実施を念頭に置いてわけたものである。例えば、法律・政策の立案の形で一定の程度「P要素」が整備されていたとしても、「R要素」や「K要素」が不十分であれば円滑な実施は望めない。3要素の全てが揃ってはじめて能力形成がパフォーマンスの向上につながると考えられる。

企業の輸出能力については、3要素に関する指標を4カ国で対象全期間にわたり得ることが難しかった。このため、「P要素」の代理指標として「製造業の労働生産性（付加価値額/就業者数）」を、「R要素」の代理指標として「全就業者に占める製造業就業者比率²」を、「K要素」の代理指標については「中等教育の粗就学率³」を採用した。

² より詳細には、資本ストックから測定可能な物的側面、政策金融を含めた財政的側面も考慮に入れる必要がある。

³ 粗就学率は「(標準学齢期以外の在籍者を含む)全在籍者数/標準学齢期人口」である。これに対して、

政府部門では、「P要素」として「貿易振興法や中小企業基本法などの制定、輸出・中小企業振興中期計画の策定」、「R要素」として「貿易研修センター、輸出振興機関、中小企業専門機関、中小企業専門金融機関の設立」、「K要素」として「貿易や製造業に関わる統計・白書類、輸出・中小企業に関わる政府機関の年報発行」をそれぞれベンチマークに採用し、能力形成を分析した。

さらに、企業と政府の関係性についても、両者の対話・会合の実施状況について評価を行った。

(2) 発展ステージ分析 (Development Stage Analysis)

社会的な能力形成の発展ステージを、「システム形成期」、「システム稼働期」、「自律期」という3つのステージに分け、現状の社会的な能力水準がどのステージにあたるのかを明らかにする。また、そこにどのように至ったのか、合理的な次の社会的な能力水準の目標とそこにいたる経路はいかなるものかなどを分析することを通じて、開発政策や援助政策のプログラム化にとって必要となる適切な援助投入の量と質、タイミング、順序などを明らかにする前提を構築する。

具体的に各国の発展ステージ分析にあたっては、アクター・ファクター分析の対象項目(2アクター×3ファクターに加え、両者の関係性)の評価にもとづいて、システム形成期からシステム稼働期への移行、システム稼働期から自律期への移行を示した。

2.2 貿易分野の社会的な能力形成と JICA 援助の評価

本報告書の評価視点として、まず「貿易分野における JICA 援助の総合評価」と「対象国の社会的な能力形成への JICA 援助の貢献」の2つを設定し、各評価視点について経済協力開発機構・援助委員会(OECD・DAC)5項目に関わりのある評価基準をおいた。こうした基準のうち、本評価の目的に関連が深いと考えられる以下の項目について検討を行う。

(1) 援助の社会的な能力(政府部門)形成への貢献(有効性、効率性)

プロジェクト投入によるCDへの直接的貢献を中心に評価する。JICA援助と社会的な能力形成の関係をみることを通じて、途上国の自助努力をはじめとする他の投入を含めた貢献状況を分析する。

(2) 社会的な能力発展ステージと援助の適合性(援助の投入・退出のタイミング:妥当性)

援助の種類別投入・退出がどの発展ステージで実施されたかを整理し、各国における援助投入のタイミング、量、質(対象アクター・ファクター)、順序の整合性を評価する。

(3) 国内関係機関との連携と上位政策との一貫性(妥当性)

日本の貿易分野における協力政策は、「援助、貿易、投資の三位一体を通じた成長志向の開発戦略」という点が特徴である。JICAの援助投入がこの上位政策と一貫性を持ち、国内関係機関とも十分な連携がとれていたかを評価する。

純就学率は「標準学齢期の在籍者/標準学齢期人口」を表す。

(4) 途上国の開発政策との整合性（妥当性）

各国の固有の条件や発展段階に応じて立案される側面と、長期的な発展目標や外的な競争条件などの影響によって決められる側面を持つ途上国の開発政策と JICA 援助との整合性を評価する。

(1) と (2) については、社会的能力形成と援助投入の関係を多面的に捉えることの重要性を勘案して、「援助の社会的能力（政府部門）形成への貢献」と「社会的能力発展ステージと援助の適合性」の両方を分析することにした。とくに (1) は、1980 年以降の援助投入状況の詳細データ（投入金額・M/M など）を入手することが困難であったため、毎年の実施プロジェクト数をもとに検討した。プロジェクト数については、国際協力事業団国際協力総合研修所（2003）などをもとに整理し、JICA 現地事務所の確認のうえで 4 カ国の主要な援助投入をリスト化した。

本来、各プロジェクトの特徴を踏まえた定量化を行うことが望ましいが⁴、データ制約から明確な形で入手できるプロジェクト数を採用せざるを得なかった。とはいえ、他の地域の途上国と比較すると、対象 4 カ国は類似した投入が実施されてきたといえる。このため、プロジェクト数による分析に限界はあるものの、大枠としては援助による能力形成への貢献、効果・効率性についての検討を行うことができたと考える。

次節以降では、1、2、で説明した評価の枠組み、評価方法を用いて、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイの対象 4 カ国を調査・分析した結果を説明する。

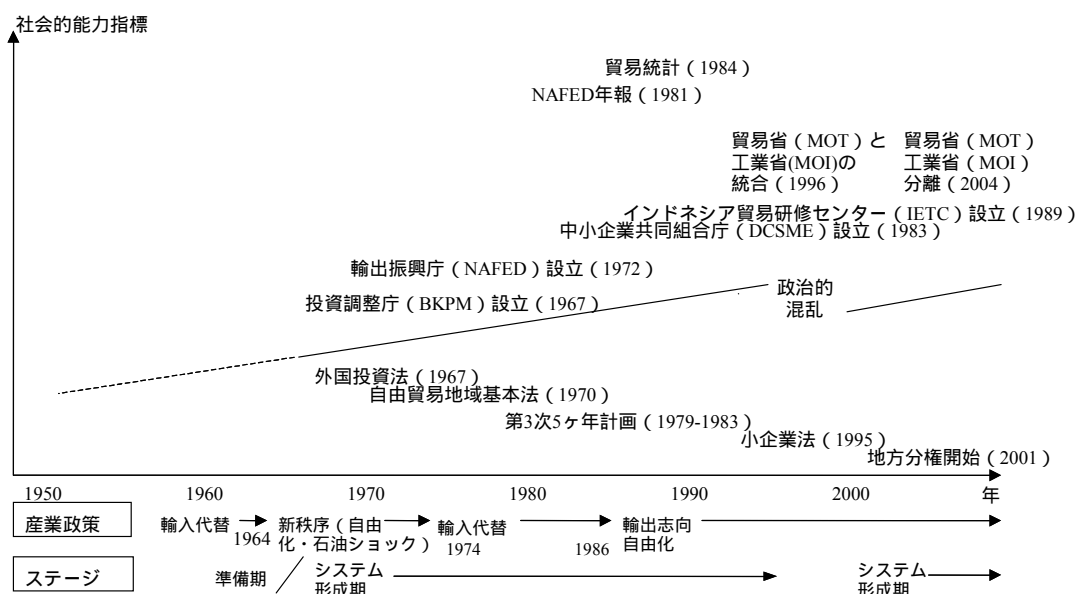
3. インドネシア

3.1 社会的能力の形成経路と発展ステージ

企業・政府部門の分析にもとづき、インドネシアの貿易分野における社会的能力の形成過程を図 S.2 に示す。インドネシアの社会的能力は企業・政府とも、1990 年代半ばまでの形成の成果を十分に生かすことができず、政治的混乱や経済危機の影響でむしろ一旦後退し、現在はシステム（再）形成期をようやく終えようとしていると評価できる。

⁴ 各プロジェクトの投入金額が入手できたとしても、十分ではない。人への投入か機材への投入かによってその効果の現れ方は異なるため、より現実に即した分析を実施するには、例えば投入類型別の係数をかけるといった作業が必要になる。

図 S.2 インドネシアにおける貿易分野の社会的能力形成



(出所) 現地調査インタビューおよび各種文献より筆者作成。

政府部門の能力要素の形成について、まず「政策・対策要素 (P 要素: 産業・貿易の中長期計画 (国家開発計画) 輸出・中小企業振興に関わる基本法・基本計画の策定)」は全般にベンチマークを順調に達成していることがわかる。「人的・物的・財政的組織資源要素 (R 要素: 輸出振興機関の設置・海外および地方事務所の設置、中小企業振興機関の設置、環境変化に応じた組織再編)」は、環境変化に応じた組織再編が未だに不十分である。地方分権や本省レベルでの合併、分離が混乱を招き、「R 要素」の停滞が他の 2 つの能力要素形成の阻害要因となっていると考えられる。「知識・技術要素 (K 要素)」は、統計の発行については一定の水準を満たしているが、関連分野の白書や関連機関の年報については改善の余地がある。統計と比較して、残りの 2 つをまとめるには、政策的あるいは組織の戦略的判断がより求められることから、この点に能力形成の阻害要因があると考えられる。

次に企業部門については、マレーシアやタイとの比較では必ずしも高い水準とはいえないものの、1980 年代初頭から各能力要素が順調な伸びを示している。外国直接投資 (FDI) 誘致が、「K 要素」を他の 2 つのファクターに反映させる促進要因になっていたと考えられる。政府と企業 (業界団体も含む) の関係性については、2004 年に前インドネシア商工会議所 (KADIN) 会頭が経済担当調整大臣に就任したこともあり、近年強化されたと評価できる (以上、p.S-24 の表 S.10、p.S-25 の表 S.11 参照)。

3.2 政府の能力形成に対する JICA 援助の貢献

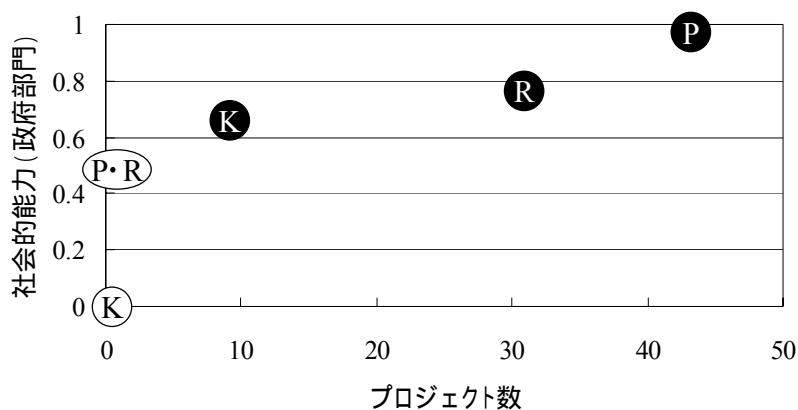
図 S.3 では、JICA 援助による政府部門の能力形成への貢献⁵をみるため、横軸に「プロジェクト数」、縦軸に「社会的能力 (政府部門)」をおき、1980 年と 2005 年の能力要素別

⁵ JICA の援助が政府部門に直接投入されてきたことから、政府部門の輸出振興能力に焦点をあてた。

の変化を示した。ここで「プロジェクト数」は、まず期間中に実施された貿易分野のプロジェクトを関連が深いと考えられる能力要素別に分類し、要素別に各年の実施プロジェクト数を合計したものである（表 S.2）。「社会的能力（政府部門）」については、能力要素別に設定したベンチマークの達成状況に基づいて、達成済みを 1、未達成を 0 とおき平均を算出し、0~1 の指標化を行った。

その結果、インドネシアの場合は全般に多く援助を投入した要素について能力形成が進んでおり、援助の効果が出ていることがわかった。「K 要素」は他の要素と比較すると低い能力水準にとどまっているが、相対的に少ない投入であったにもかかわらず、1980 年と比較して高い伸びを示しており、効率性が高かったと考えられる。

図 S.3 インドネシアにおける政府の能力形成に対する JICA 援助の貢献



(注1) P は政策・対策要素、R は人的・物的・財政的組織資源要素、K は知識・技術要素。

(注2) は 1980 年時点の能力水準、 は 2005 年時点の能力水準。

(出所) 筆者作成。

3.3 社会的能力の発展ステージと JICA 援助の整合性

表 S.3 に、インドネシアにおける社会的能力の発展ステージと JICA 援助の投入状況を示した。期間中、インドネシアはシステム形成期であったため、全ての援助投入を表中の同期の部分に示した。援助投入については、「P 要素」、「R 要素」、「K 要素」という能力要素別に整理している。

表 S.3 インドネシアにおける社会的能力の発展ステージと JICA 援助の投入

社会的能力の発展ステージ		システム 形成期	システム 稼働期	自律期
政策・対策 (P)	輸出振興開発計画	2		
	貿易関連法制度整備 (WTOなど自由化・円滑化対応)	13		
	中小企業・裾野産業・工業振興開発計画	24		
	産業関連法制度整備	4		
人的・財政的・物的組織資源(R)	貿易関連組織整備・人材育成 (税関・検疫、貿易金融など)	1		
	貿易センター支援 (民間企業対象の輸出支援、情報提供、研修)	22		
	中小企業・裾野産業・工業振興	8		
	中小企業振興機関	0		
知識・技術 (K)	統計など貿易関連情報・技術の収集・分析・公開支援	9		
	統計など工業関連情報・技術の収集・分析・公開支援	0		
南南協力支援		0		

(注) 数字は各年の実施プロジェクト数の合計。

(出所) 筆者作成。

1980年代半ばのインドネシアの輸出志向工業化戦略への転換に対応し、中小企業振興や工業振興さらに貿易研修センターへの JICA 援助が行われた。これらの投入はインドネシアにおけるシステム形成に貢献をしたと考えられる。1997年の経済危機およびその後の混乱でシステムの再構築が必要になり、従来の援助を継続すると同時に貿易関連の法制度整備、組織整備・人材育成が新たに加わり多様な援助投入が行われた。

インドネシアでは、マレーシアやタイと比較して必ずしも社会的能力の形成が十分でなかった⁶。このため、システム稼働期への移行を実現するために重点的な能力形成が必要な

⁶ 能力形成が十分でないというのは、あくまでマレーシアやタイと比較した場合のことであって、世界の途上国一般と比較した場合にはインドネシア(および後述するフィリピン)が大きな成果を上げてきたことは否定できない。システム形成期の最終段階までの能力向上および JICA の援助がその過程で果たしてきた役割は評価されるべきである。

状況と捉えられる。さらに、他の3カ国と比べると人口、面積などで規模が大きいため、より多くの資源投入が必要である点も指摘すべきだろう。したがって、引き続きインドネシア自身およびJICAを含むドナーによる能力形成のための資源投入が必要である。

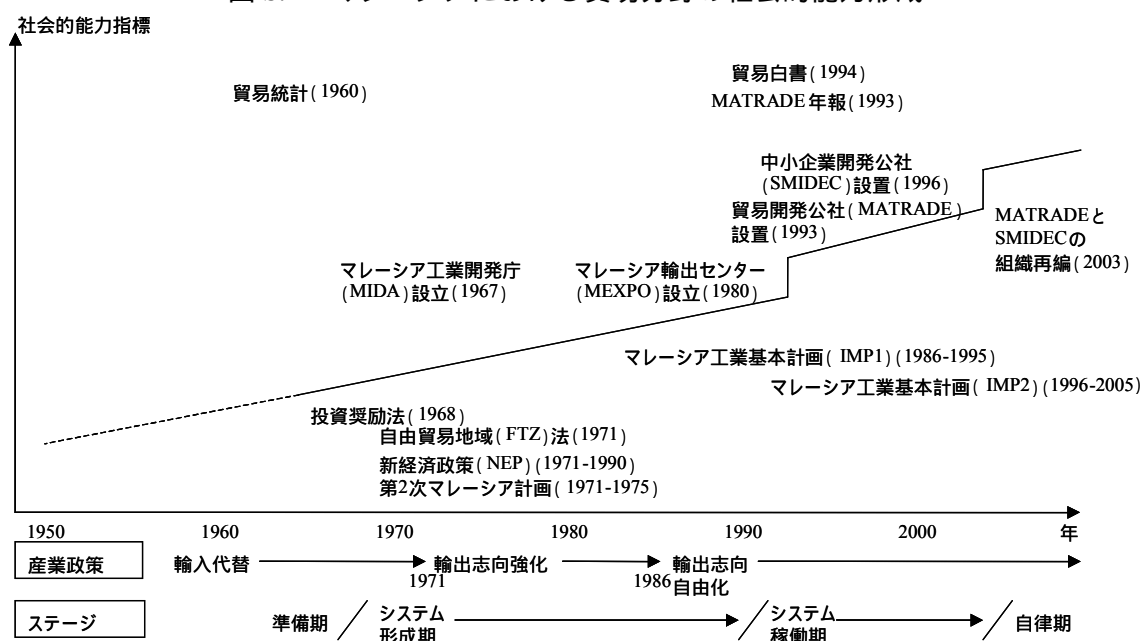
ただし、インドネシアでも個別のプロジェクトレベルで見ると、援助受入から卒業して地方展開、さらにはアフリカ支援が検討されているインドネシア貿易研修センター（IETC）のような順調な能力形成を果たしている事例もみられる。

4. マレーシア

4.1 社会的能力の形成経路と発展ステージ

企業部門・政府部門の分析にもとづき、マレーシアの貿易分野における社会的能力の形成過程を図 S.4 に示す。マレーシアでは政府部門と企業部門のいずれにおいても順調に能力形成が進んでいるといえる。社会的能力の発展ステージは、1990年代前半にシステム形成期からシステム稼働期に入り、2000年代前半には自律期へ移行しつつあると評価できる。

図 S.4 マレーシアにおける貿易分野の社会的能力形成



(出所) 現地調査インタビューおよび各種文献より作成。

政府部門の能力要素の形成については、法制度面、計画面（政策・対策要素 = P 要素）で 1980 年代半ばまでに基本的な整備を終え、組織面（人的・物的・財政的組織資源要素 = R 要素）ではマレーシア貿易開発公社（MATRADE）やマレーシア中小企業開発公社（SMIDEC）をはじめとする関連機関が順調に形成されてきたと考えられる。

企業部門は、3 要素ともに能力水準、伸びのいずれも順調な推移を示してきている。この背景には、FDI 誘致が「知識・技術要素（K 要素）」を他の 2 つのファクターに反映させ

る促進要因になっていたと考えられる。マレーシアは、1980年当時から能力水準が対象4カ国の中で相対的に高かった。2000年以降の水準をみると先進国と比較すると低いものの、順調に伸びてきている。個別企業レベルだけでなくマレーシア工業連盟（FMM）に代表されるように有力な経済団体も政策提言と企業向けサービスの両面で能力が向上している。

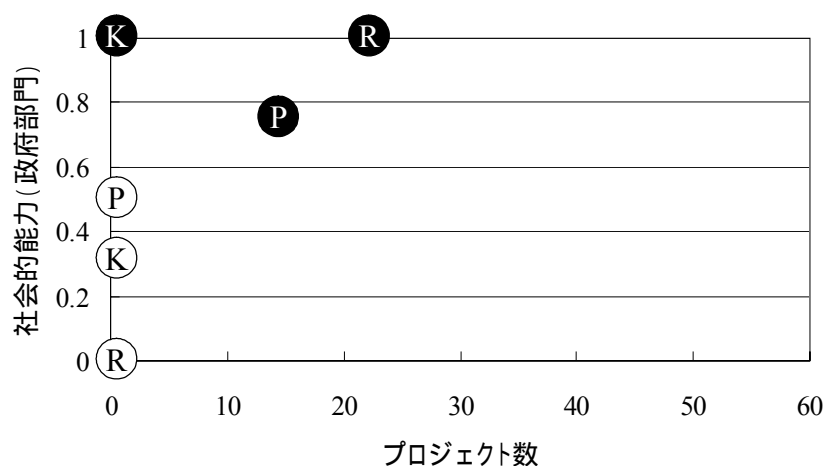
政府と企業（業界団体も含む）の関係性については、一定の水準を満たしていると考えられる。FMMの提言にもとづき MATRADE が設立され、現在も密接な連携を行っていることに典型的に現れている（以上、p.S-24の表 S.10、p.S-25の表 S.11 参照）。

4.2 政府の能力形成に対する JICA 援助の貢献

図 S.5 では、インドネシアと同様の方法で横軸に「プロジェクト数」、縦軸に「社会的能力（政府部門）」をおいて、1980年と2005年の能力要素別の変化を示し、JICA 援助による政府部門の能力形成への貢献を整理した。「プロジェクト数」は、表 S.4 に示したように、貿易分野のプロジェクトを関連が深いと考えられる能力要素別に分類し、要素別に各年の実施プロジェクト数を合計したものである。

その結果、マレーシアでは比較的少ない援助投入であったにもかかわらず、能力形成が順調に進んでいることがわかった。現地のオーナーシップが強く、マレーシア主導で能力が形成されたため、援助投入にあたって必要に応じて最小限に近い形で実施されたためであると考えられる。

図 S.5 マレーシアにおける政府の能力形成に対する JICA 援助の貢献



（注1）Pは政策・対策要素、Rは人的・物的・財政的組織資源要素、Kは知識・技術要素。

（注2）は1980年時点の能力水準、は2005年時点の能力水準。

（出所）筆者作成。

表 S.4 マレーシアにおける JICA 援助の開発課題別投入

能力要素	開発課題	案件名	1980	1985	1990	1995	2000
政策・対策 (P)	貿易関連法制度整備	WTOキャパシティ・ビルディング協力プログラム					
	中小企業・裾野産業・工業振興開発計画	工業分野開発振興計画					
		クリムハイテク工業団地建設計画					
		工業分野振興開発計画(裾野産業)					
		裾野産業技術移転計画調査					
		マレーシア政府系金融機関による中小企業向けアドバイザー・サービス能力向上のためのアクションプラン策定支援(海外開発計画調査費)					
人的・物的・財政的組織資源 (R)	貿易センター支援	貿易開発公社					
	中小企業・裾野産業・工業振興	金属工業技術センター					
		ファインセラミック研究					
		鑄造技術センター					

(出所) 筆者作成。

4.3 社会的能力の発展ステージと JICA 援助の整合性

表 S.5 に、1980 年から 2005 年までのマレーシアにおける社会的能力の発展ステージと JICA 援助の投入状況を示した。期間中、マレーシアはシステム形成期からシステム稼働期、さらに自律期へと発展ステージの移行を果たしてきたため、援助投入を表中のそれぞれのステージに当たる部分に記入した。援助投入については、「P 要素」、「R 要素」、「K 要素」という能力要素別に整理している。

表 S.5 マレーシアにおける社会的能力の発展ステージと JICA の援助投入

社会的能力の発展ステージ		システム 形成期	システム 稼働期	自律期
政策・対策 (P)	輸出振興開発計画			
	貿易関連法制度整備 (WTOなど自由化・円滑化対応)		2	2
	中小企業・裾野産業・工業振興開発計画	5	3	2
	産業関連法制度整備			
人的・財政的・物的組織 資源(R)	貿易関連組織整備・人材育成 (税関・検疫、貿易金融など)			
	貿易センター支援 (民間企業対象の輸出支援、情報提供、研修)		6	
	中小企業・裾野産業・工業振興	15	1	
	中小企業振興機関			
知識・技術 (K)	統計など貿易関連情報・技術の収集・分析・公開支援			
	統計など工業関連情報・技術の収集・分析・公開支援			
南南協力支援				

(注) 数字は各年の実施プロジェクト数の合計。

(出所) 筆者作成。

マレーシアのシステム形成期からシステム稼働期にかけては、裾野産業・中小企業振興を含む工業振興関連プロジェクトが実施された。その後、システム稼働期から自律期への移行期にかけては、MATRADE への支援や WTO キャパシティ・ビルディングといった貿易関連援助が実施された。各種のプロジェクト投入が順調に卒業(Exit、退出)を迎えているため、全般に順を追ってプロジェクトが実施されていることを確認できる。マレーシアが自律期に入ってきたことと関連して活発化しているのが、マレーシア技術協力プログラム(MTCP)スキームで実施されている南南協力である。貿易・投資分野では、国際貿易産業省(MITI)、マレーシア工業開発庁(MIDA)、国立生産性公社(NPC)等を受入機関とした研修生受入を実施している。JICAによる南南協力支援も検討が進められている。

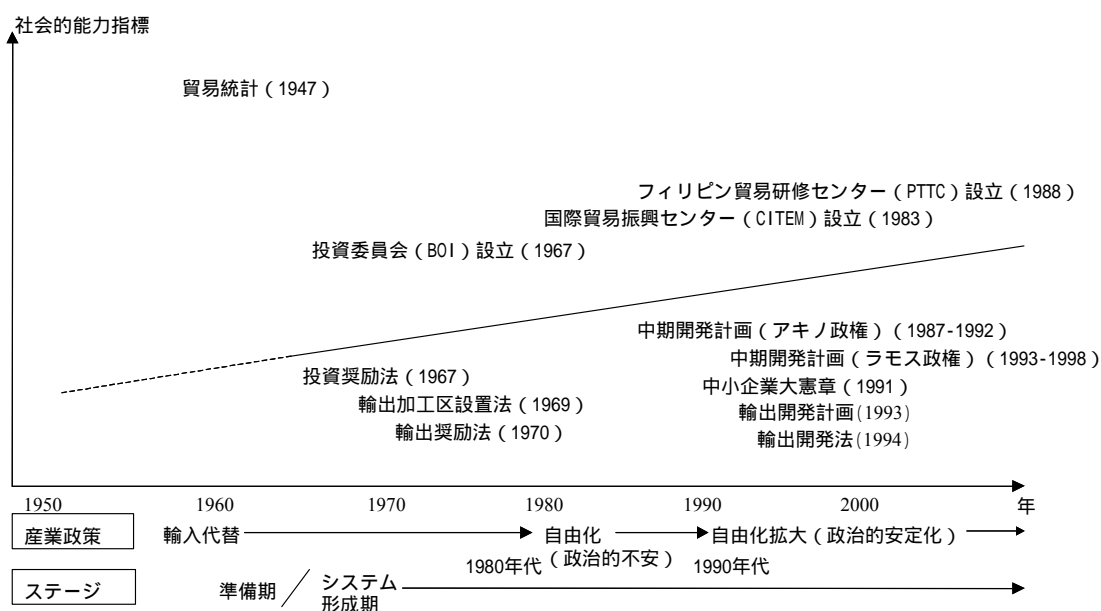
5. フィリピン

5.1 社会的能力の形成経路と発展ステージ

政府・企業の各部門での分析にもとづいて、フィリピンの貿易分野における社会的能力の形成過程を図 S.6 に示す。

フィリピンの社会的能力は、企業・政府とも教育水準や外形的な政策・行政組織・計画策定に関しては一定の成果を上げてきたものの、それを輸出パフォーマンスの向上につなげられるような実施能力が十分に伴っていない。このため、システムが本格的に稼働する水準には至っていないと考えることができる。

図 S.6 フィリピンにおける貿易分野の社会的能力形成



(出所) 現地調査インタビューおよび各種文献より作成。

政府部門の能力要素の形成について、まず「政策・対策要素 (P 要素: 産業・貿易の中長期計画 (国家開発計画) 輸出・中小企業振興に関わる基本法・基本計画の策定)」は全般にベンチマークを順調に達成していることが分かる。「人的・物的・財政的組織資源要素 (R 要素: 輸出振興機関の設置 (海外および地方事務所の設置) 中小企業振興機関の設置、環境変化に応じた組織再編)」は輸出振興機関 (具体的には国際貿易振興センター (CITEM) が海外および地方事務所を持っていない) が他の 3 カ国と比べて整備が進んでいない。人的・財政的制約が政策・計画実施の十分な実施を妨げているため、「R 要素」の能力向上の停滞が他の 2 つの要素能力形成の阻害要因となっていると考えられる。

「知識・技術要素 (K 要素)」は、統計の発行については一定の水準を満たしているが、関連分野の白書や関連機関の年報については、改善が求められる。統計と比較して他の 2 つをまとめるには政策的あるいは組織の戦略的判断がより必要であることから、この点に

能力形成の阻害要因があると考えられる。

次に企業部門については、初期条件（1980年）に恵まれていたにもかかわらず、伸び悩んでいる。「K要素（中等教育粗就学率で代理）」は期間中4カ国のトップを守ってきたが、これが「R要素（全就業者中の製造業就業比率で代理）」に関わる能力形成につながっていないため、「P要素（労働生産性で代理）」にも反映されない状況である。

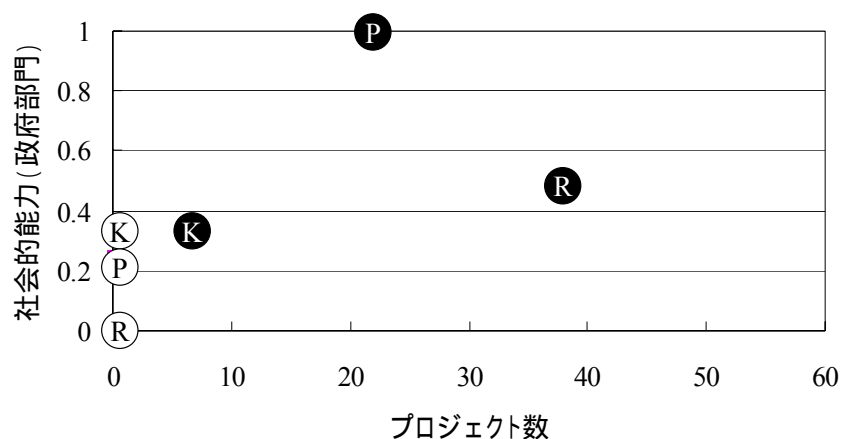
政府と企業（業界団体も含む）の関係性については、一定の水準を満たしていると考えられる。1994年に官民の代表から構成される輸出開発評議会が設置され、民間による政策提言を受け入れる基盤が形成されている（以上、p.S-24の表S.10、p.S-25の表S.11参照）。

5.2 政府の能力形成に対する JICA 援助の貢献

図S.7では、インドネシアと同様の方法で横軸に「プロジェクト数」、縦軸に「社会的能力（政府部門）」を置いて、1980年と2005年の能力要素別の变化を示し、JICA援助による政府部門の能力形成への貢献を整理した。「プロジェクト数」は、表S.6に示したように、貿易分野のプロジェクトを関連が深いと考えられる能力要素別に分類し、要素別に各年の実施プロジェクト数を合計したものである。

フィリピンでは、他の3カ国と比べた場合、必ずしも十分な貢献がみられなかった。プロジェクト数がインドネシアやタイと比べて少な目であることだけでなく、政府部門が人的・財政的に資源が限られていることが制約になって能力形成につながっていないことの影響も考えられる。要素別にみると、「R要素」および「K要素」の向上が限定的であったことがわかる。

S.7 フィリピンにおける政府の能力形成に対する JICA 援助の貢献



(注1) Pは政策・対策要素、Rは人的・物的・財政的組織資源要素、Kは知識・技術要素。

(注2) は1980年時点の能力水準、 は2005年時点の能力水準。

(出所) 筆者作成。

表 S.6 フィリピンにおける JICA 援助の開発課題別投入

能力要素	開発課題	案件名	1980	1985	1990	1995	2000
政策・対策 (P)	輸出振興開発計画	カビテ輸出加工区開発・投資振興計画					
	貿易関連法制度整備	WTOキャパシティ・ビルディング協力プログラム					
	中小企業・裾野産業・工業振興開発計画	石炭工業技術開発マスタープラン					
		工業分野振興開発計画					
		フィリピン国産業環境マネジメント調査					
		フィリピン中小企業開発計画策定支援プログラム					
	産業関連法制度整備	工業標準化・品質向上計画					
		フィリピン工業所有権近代化					
人的・物的・財政的組織資源 (R)	貿易センター支援	貿易研修センター					
		貿易研修センター(フォローアップ)					
	中小企業・裾野産業・工業振興	金属鑄造技術センター					
		工業標準化・電気試験技術					
		ソフトウェア開発研修所					
		金型技術向上					
		フィリピン電気・電子製品試験技術協力事業					
		地方食品包装技術改善プロジェクト					
知識・技術 (K)	貿易関連情報・技術の収集・分析・公開	フィリピン貿易手続所要時間調査					
	工業関連情報・技術の収集・分析・公開	フィリピン生産統計開発計画					
		フィリピン生産統計開発計画フォローアップ調査					

(出所) 筆者作成。

5.3 社会的能力の発展ステージと JICA 援助の整合性

表 S.7 に、1980 年から 2005 年までのフィリピンにおける社会的能力の発展ステージと JICA 援助の投入状況を示した。期間中、フィリピンはシステム形成期であったため、全ての援助投入を表中の同期の部分に示した。援助投入については、「P 要素」、「R 要素」、「K 要素」という能力要素別に整理している。

表 S.7 フィリピンにおける社会的能力の発展ステージと JICA 援助の投入

社会的能力の発展ステージ		システム 形成期	システム 稼働期	自律期
政策・対策 (P)	輸出振興開発計画	1		
	貿易関連法制度整備 (WTOなど自由化・円滑化対応)	4		
	中小企業・裾野産業・工業振興開発計画	10		
	産業関連法制度整備	7		
人的・財政的・物的組織資源 (R)	貿易関連組織整備・人材育成 (税関・検疫、貿易金融など)			
	貿易センター支援 (民間企業対象の輸出支援、情報提供、研修)	8		
	中小企業・裾野産業・工業振興	30		
	中小企業振興機関			
知識・技術 (K)	統計など貿易関連情報・技術の収集・分析・公開支援	2		
	統計など工業関連情報・技術の収集・分析・公開支援	5		
南南協力支援				

(注) 数字は各年の実施プロジェクト数の合計。

(出所) 筆者作成。

全般的にはインドネシアと同様、2000年以降に様々な内容の援助が集中的に投入されている。日本の貿易投資分野の経済協力の実績はフィリピン貿易研修センター(PTTC)だけでなく、通関システム強化やWTOキャパシティ・ビルディングなどがあり、さらに食品包装関連の技術協力プロジェクトも実施されている。裾野産業振興に特化した投入がないが、これは裾野産業を必要とする外資の活動が他の対象国と比較して活発でなく、こうした協力へのニーズが小さいことが反映されたためと考えられる。

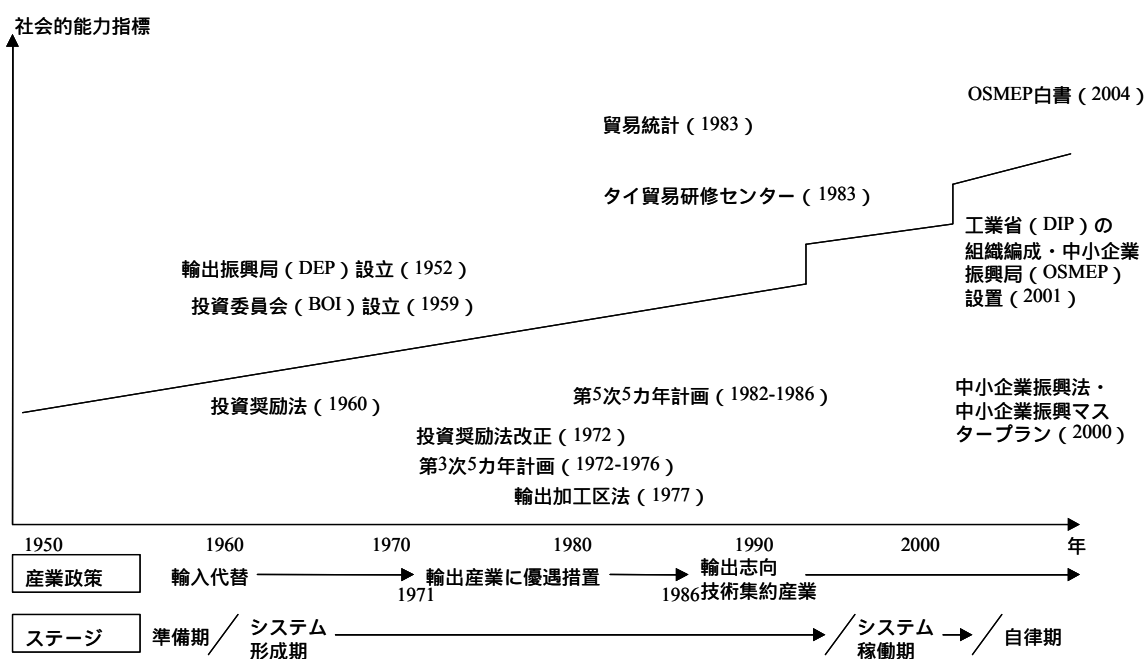
フィリピンでは、マレーシアやタイと比較して必ずしも社会的能力の形成が十分でなかった。このため、システム稼働期への移行を実現するために重点的な能力形成が必要な状況と捉えられる。したがって、引き続きフィリピン自身およびJICAを含むドナーによる能力形成のための資源投入が必要である。

6. タイ

6.1 社会的能力の形成経路と発展ステージ

政府・企業の各部門での分析にもとづいて、タイの貿易分野における社会的能力の形成過程を図 S.8 に示す。政府部門、企業部門のいずれにおいても全般に順調な形で能力形成が進み、社会的能力の発展ステージは、1990 年代前半にシステム形成期からシステム稼働期に入り、2000 年代前半には自律期へ移行しつつあるといえる。

図 S.8 タイにおける貿易分野の社会的能力の形成



(出所) 現地調査インタビューおよび各種文献より作成。

政府部門の能力要素の形成については、ほぼ全ての項目について、ベンチマークを順調に達成していることがわかる。政府の輸出振興能力は、法制度面、計画面（政策・対策要素 = P 要素）では 1980 年代半ばまでに基本的な整備を終え、組織面（人的・物的・財政的組織資源要素 = R 要素）では商業省や工業省、とくに輸出振興局（DEP）や中小企業振興局（OSMEP）をはじめとする関連機関の活動が順調に展開されてきたと考えられる。

企業の輸出能力は、1980 年当時から対象 4 カ国の中では比較的高い水準であった。2000 年以降の水準をみると先進国との比較ではまだ低い、この間、ほぼ一貫して伸びている。3 要素ともに能力水準、伸びがマレーシアに及ばないものの、順調に推移している。「知識・技術要素（K 要素）」の代理変数として採用した中等教育の粗就学率は、著しい伸びを示している。製造業の現場の能力形成には中等教育の果たす役割は重要であるため、潜在的な能力向上の可能性が高まっているといえよう。個別企業レベルだけでなくタイ工業連盟（FTI）に代表されるように有力な経済団体も政策提言、企業向けサービスの両面で能力が

形成されている。

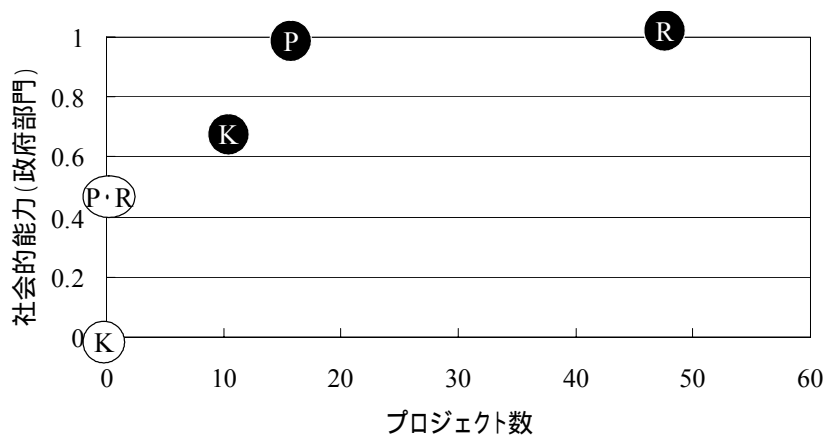
政府と企業（業界団体も含む）の関係性については、一定の水準を満たしていると考えられる。FTI と DEP や投資委員会（BOI）による共同のミッション受入・派遣は、成果を上げている（以上、p.S-24 の表 S.10、p.S-25 の表 S.11 参照）。

6.2 政府の能力形成に対する JICA 援助の貢献

図 S.9 では、インドネシアと同様の方法で横軸に「プロジェクト数」、縦軸に「社会的能力（政府部門）」をおいて、1980 年と 2005 年の能力要素別の変化を示し、JICA 援助による政府部門の能力形成への貢献を整理した。表 S.8 に示したように、貿易分野のプロジェクトを関連が深いと考えられる能力要素別に分類し、要素別に各年の実施プロジェクト数を合計したものである。

タイの場合、全般に多く援助を投入した要素について能力形成が進んでおり、援助の効果が出ている点、「K 要素」は他の要素と比較すると低い能力水準にとどまっているが、相対的に少ない投入であったにもかかわらず、1980 年代初頭との比較でいうと高い伸びを示している点でインドネシアと同様の結果であった。

図 S.9 タイにおける政府の能力形成に対する JICA 援助の貢献



(注1) P は政策・対策要素、R は人的・物的・財政的組織資源要素、K は知識・技術要素。

(注2) ○ は 1980 年時点の能力水準、● は 2005 年時点の能力水準。

(出所) 筆者作成。

表 S.8 タイにおける JICA 援助の開発課題別投入

能力要素	開発課題	案件名	1980	1985	1990	1995	2000
政策・対策 (P)	貿易関連法制度整備	APEC地域WTOキャパシティ・ビルディング協力プログラム					■
	中小企業・裾野産業・工業振興開発計画	工業分野開発振興計画			■		
		工業分野開発振興計画(裾野産業)				■	
		タイ中小企業クラスター及び地域開発に資するコンサルティング・サービスの開発(海外開発計画調査費)					■
	産業関連法制度整備	工業規格・検査計量制度開発調査		■			
		中小企業振興支援					■
		中小企業診断					■
	人的・物的・財政的・組織資源 (R)	貿易センター支援	貿易研修センター		■		
貿易研修センター(フォローアップ)					■		
中小企業・裾野産業・工業振興		金属加工・機械工業開発			■		
		工業標準化試験研修センター			■		
		国立コンピュータ・ソフトウェア研修センター				■	
		北部セラミックセンター				■	
		生産性向上				■	
		中小企業診断制度構築					■
		金型技術向上					■
		工業標準化試験研修センター(アフターケア調査団)					■
知識・技術 (K)	工業関連情報・技術の収集・分析・公開支援	工業所有権情報センター				■	
		タイ国家計量標準機関					■

(出所) 筆者作成。

6.3 社会的能力の発展ステージと JICA 援助の整合性

表 S.9 に、1980 年から 2005 年までのタイにおける社会的能力の発展ステージと JICA 援助の投入状況を示した。期間中、タイはシステム形成期からシステム稼働期、さらに自律期へと発展ステージの移行を果たしてきたため、援助投入を表中のそれぞれのステージに当たる部分に記入した。援助投入については、「P 要素」、「R 要素」、「K 要素」という能力要素別に整理している。

表 S.9 タイにおける社会的能力の発展ステージと JICA の援助投入

社会的能力の発展ステージ		システム 形成期	システム 稼働期	自律期
政策・対策 (P)	輸出振興開発計画			
	貿易関連法制度整備 (WTOなど自由化・円滑化対応)		2	2
	中小企業・裾野産業・工業振興開発計画	4	2	2
	産業関連法制度整備	1	3	
人的・財政的・物的組織 資源(R)	貿易関連組織整備・人材育成 (税関・検疫、貿易金融など)			
	貿易センター支援 (民間企業対象の輸出支援、情報提供、研修)	7		
	中小企業・裾野産業・工業振興	16	23	2
	中小企業振興機関			
知識・技術 (K)	統計など貿易関連情報・技術の収集・分析・公開支援			
	統計など工業関連情報・技術の収集・分析・公開支援		7	3
南南協力支援				

(注) 数字は各年の実施プロジェクト数の合計。

(出所) 筆者作成。

全般的にマレーシアと同様、必要な内容の協力が順を追って実施されてきたといえる。具体的には、1980年代に入って輸出志向が強まるのに呼応して、まず国際貿易研修センター（ITTC、現国際貿易研修所（ITTI））への投入が始まった。その後、工業振興、中小企業振興・裾野産業振興に関して複数の開発調査や技術協力プロジェクトが実施されている。システム稼働期から自律期への移行段階では、WTO キャパシティ・ビルディングやタイ中小企業クラスター及び地域開発に資するコンサルティング・サービスの開発、タイ国家計量標準機関プロジェクトといった各要素でより産業横断的な援助が実施されている。

7. 評価結果および教訓と提言

7.1 貿易分野の社会的能力形成と JICA 援助の評価

7.1.1 政府の能力形成への貢献評価

前述のように、各国政府の 1980 年および 2005 年の能力水準と JICA 援助の投入をそれぞれ照らし合わせて、援助投入による貢献の状況を明らかにした。ここでは、各国についての能力形成状況を示した上で、分析結果をまとめて示す。

表 S.10 に、政府部門の能力要素の形成状況を示した。まず「政策・対策要素（P 要素：産業・貿易の中長期計画（国家開発計画）、輸出・中小企業振興に関わる基本法・基本計画

の策定)」は、全般にベンチマークを順調に達成していることが分かる。一方、「人的・財政的・物的組織資源要素 (R 要素：輸出振興機関の設置 (海外および地方事務所の設置)、中小企業振興機関の設置、環境変化に応じた組織再編)」および「知識・技術要素 (K 要素：統計書の発行、白書の発行、関連機関による年報の発行)」は、マレーシア、タイとインドネシア、フィリピンの間に能力の格差がある。政府と企業 (業界団体も含む) の関係性については、各国とも一定の水準を満たしていると考えられる。

表 S.10 対象 4 カ国の貿易分野における社会的能力
(政府の能力及び政府 - 企業の関係性)

能力要素	能力評価のチェック項目	インドネシア		マレーシア		フィリピン		タイ	
		1980年	2005年	1980年	2005年	1980年	2005年	1980年	2005年
政策・対策 (P)	産業・貿易の中長期計画(国家開発計画)の策定	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	輸出振興に関わる基本法の制定	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	中小企業振興に関わる基本法の制定		✓				✓		✓
	(政府-企業の関係性) 政府と企業間の対話・会合の実施		✓		✓		✓		✓
人的・財政的・物的組織資源 (R)	輸出振興機関の設置	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
	輸出振興機関の海外事務所の設置	✓	✓		✓			✓	✓
	中小企業振興機関の設置		✓		✓		✓		✓
	自律的な組織編成				✓				✓
知識・技術 (K)	統計書の発行		✓	✓	✓	✓	✓		✓
	貿易白書の発行				✓				
	輸出振興機関による年報の発行		✓		✓				✓

(注) 項目が達成されている場合、チェックを記入した。

(出所) 筆者作成。

企業については、表 S.11 に示したように、3 要素ともに比較的高水準のマレーシア、それに続くタイ、さらにインドネシアの 3 カ国が、能力要素の順調な伸びを示している。これに対して、フィリピンは初期条件 (1981 年) に恵まれていたにもかかわらず、伸び悩んでいることが分かる。

表 S.11 対象 4 カ国の貿易分野における社会的能力（企業の能力）

	政策・対策(P) (製造業の労働生産性、 米ドル、 2000年価格)	人的・財政的・物的 組織資源(R) (全就業者に占める 製造業就業者比率、%)	知識・技術(K) (中等教育粗就学率、 %)
インドネシア	1,628 (1981年)	8 (1981年)	29 (1980年)
	3,932 (2003年)	13 (2002年)	61 (2002年)
マレーシア	10,316 (1981年)	15 (1982年)	48 (1980年)
	16,935 (2004年)	21 (2004年)	70 (2002年)
フィリピン	6,754 (1981年)	10 (1981年)	64 (1981年)
	6,507 (2004年)	10 (2004年)	84 (2002年)
タイ	4,842 (1981年)	7 (1981年)	29 (1980年)
	10,052 (2004年)	15 (2004年)	81 (2002年)

(出所) 筆者作成。

能力水準と援助投入量の 2 軸でプロットした結果、4 カ国において各能力要素の水準は全て向上しており、JICA 援助は貢献要因の 1 つとして役割を果たしてきたといえる（図 S.3、図 S.5、図 S.7、図 S.9 参照）。インドネシアとタイは、援助投入と社会的能力の水準が比例する形になっており、比較的貢献が大きかったと考えられる。これに対してマレーシアは、援助投入が必ずしも多くなかったにもかかわらず、期間中に社会的能力が大きく向上している。中でも「R 要素」が最も能力形成が進んでいる。フィリピンでは、十分な貢献がみられていない。要素別にみると、とりわけ「R 要素」および「K 要素」の向上が小さい。

7.1.2 貿易分野における社会的能力の発展ステージと JICA 援助の適合性

各国の社会的能力の発展ステージ分析にもとづき、4 カ国における JICA 援助と社会的能力の発展ステージとの適合性を明らかにする。援助投入の特徴にもとづいて、JICA 援助を事後的に整理すると 2 つの類型に分けることができた。以下、この 2 類型を手がかりにして適合性に関する評価を行った。

第 1 類型は、社会的能力の形成にしたがって援助の重点分野が移行し、順次それに対応する援助が実施されるものである。対象国のうち、マレーシアとタイが該当し、両国での援助は社会的能力の発展ステージと適合していたと考えられる。マレーシアの場合はシステム形成期からシステム稼働期にかけて工業振興、システム稼働期に入ってから貿易センター（輸出振興）自律期にかけて貿易制度整備への投入が実施された。タイの場合、工業振興と貿易制度整備についてはマレーシアと同様で、システム形成期に貿易（研修）センターへの投入が行われた。

第 2 類型は、システム稼働期への移行を実現するために、ある段階で様々な内容の協力を同時に実施するパターンである。第 1 の類型を「順次投入型」とすれば、第 2 の類型は「追加投入型」といえる。インドネシアとフィリピンが第 2 類型に該当する。社会的能力の形成が十分でなく、システム稼働期への移行を実現するために、援助と現地の自助努力の総体として重点的な投入が実施されてきたと考えられる。

以上のように、社会的能力の発展ステージと JICA 援助の適合性を事後的にみると、マ

レーシア、タイの方が効率性とオーナーシップの確保の観点からより望ましい。ただし、既にオーナーシップがあったから効率的な援助ができたという方が実態に即しているだろう。インドネシア、フィリピンも、状況に応じた援助投入という意味では適合性を持っていたと考えられるが、途上国側の一層の自助努力を促し、オーナーシップにもとづく能力形成を進めるための取り組みが求められる。

7.1.3 上位政策との一貫性、JICA と日本国内関係機関との連携

貿易分野の援助は、「援助・貿易・投資の三位一体」という上位政策に基づいて行われてきた。こうした取り組みは、東南アジア諸国で最も典型的に現れたといえる。協力による途上国の投資環境の改善が、日系企業など外国企業の新たな投資の呼び水となり、輸出拡大に貢献し、ひいては途上国の経済発展に貢献してきた。具体的には、道路や鉄道、港湾、空港、通信などの運輸・通信部門や電力などの経済インフラ整備支援が、日系企業の投資環境の改善に結びついた。また、海外技術者研修協会（AOTS）や JICA などを通じた途上国の技術者や管理者の日本での研修、海外貿易開発協会（JODC）と JICA などが行ってきた日本からの専門家派遣事業を通じた人材育成も、途上国の貿易分野における「人づくり」に貢献した。

これらを本評価の分析枠組みである各アクターに関連づけてみると、以下ようになる。政府部門の能力形成に対する日本の協力の役割分担は、基礎的条件整備のハード面は主に JBIC が円借款で担い（インドネシアやフィリピンでは無償資金協力によるインフラ整備もあった）、JICA は制度整備といったソフト面を担ってきた。貿易関連施策の立案実施面への支援は、JICA に加え一部 JETRO（輸出工業化支援、一村一品運動など）が担ってきた。また、政府部門の提供する輸出支援サービスへの協力も多くは JICA が担い、一部は輸出振興機関への協力として JETRO が行ってきた。中小企業の能力形成に対する協力は、もっぱら JETRO、JODC、AOTS が担ってきた。経済・業界団体や輸出支援産業の能力向上は、JETRO が担ってきた。

こうした役割分担により、JICA と日本国内関係機関との連携も大枠では確保されていたと評価できる。また、それぞれの途上国では日本大使館、JICA、JBIC、JETRO などによる ODA タスクフォースがもたれ、緊密な連携を行えるように工夫されてきている。しかし、今後の展開を考える上では、必ずしも従来の役割分担にとらわれることなく、より効果的な協力のあり方という観点から、役割分担のあり方を議論する必要がある。

とくに、世界的なドナーの動向をみると、「G to G（政府から政府）」に援助チャンネルを限る場合の問題を克服するために、途上国の固有の条件や発展段階に応じて「G to G（政府から政府）と G to B（政府から民間）」のベスト・ミックスを図る方法が主流となっている（当該分野では民間部門が最終的裨益者になる協力が多くを占めるが、ここでいう「G to B（政府から民間）」は、最終的裨益者でなく直接的裨益者が民間部門であるかどうか注目している）。その際、機関ごとの役割分担が固定的であると、各機関のスキームの短所、例えば JICA の場合、G to G のためプロジェクトが実施されるまでの期間が比較的に長いこと、JETRO の専門家派遣のスキームは短期を対象としていることなどによって、柔軟に対応できない恐れがある。例えば、フィリピンやインドネシアなどの社会的能力の形成が順

調に進んでいない途上国においては、政府から民間へというチャンネルをより強化する必要があり、従来の役割分担にもとづく協力に加え、さらに新たな連携のあり方を検討することが求められる。

7.1.4 途上国の開発政策との整合性

評価対象の4カ国は、1980年代半ばまでに輸出志向工業化政策を採用した。具体的には、低利融資提供等により政策的に輸出産業での投資拡大を奨励し、また補助金給付、輸出関税率引き下げなどの政策を実施してきた。また、WTO、FTA、EPAを通じた自由化が進むにつれて、輸出産業の支援は企業・個別産業を対象にしたものから、企業が十分にその能力を発揮できるような制度・環境作りへと移ってきている。

この間、インドネシアやフィリピンは、マレーシアやタイのような近隣の輸出能力の形成が相対的に進んでいた国との対抗上、現地国政府としても、ドナーとしても戦略的にこうした国々と同様のターゲットを設定してきた。その点で各国における協力の投入は開発政策との間で整合性を持っていた。ただし、インドネシアやフィリピンによるこうした開発政策自体が妥当であったかどうかについては、国内産業の保護政策との関連も含め、より慎重に検討する必要がある。

すでに一定の産業発展を果たし相対的に所得も高くなった国、対象国でいうと現在のタイやマレーシアは、一定の社会的能力形成を果たしている。したがって、現地政府の政策の焦点は、こうした能力形成を前提としたより付加価値の高い産業の育成になる。これらの国に対する直接的な援助や協力は、政府ベースの協力よりも民間ベースの協力を主体とし、直接投資や製品輸入を促すことが適当である。両国では既にこうした協力のシフトが進んでいる。また、後発国に対する南南協力の拠点としての役割を果たすための支援も課題となるが、この点はJICAも既に検討を進めているところである。

7.2 教訓と提言

本節では、対象国についての評価結果から得られる教訓を踏まえ、必ずしも社会的能力の形成が進まない状況において、援助効果を高めるための提言を行う。具体的には、社会的能力の発展段階を正確に捉え、事前のプログラム策定および「政府から民間」アプローチの積極的な展開を行ったうえで、現地国の戦略への対応に配慮しつつも社会的能力に合わせた的確な援助を投入することの重要性を指摘する。

(1) 援助のプログラム化

本評価のインドネシア、フィリピンに関する分析結果によると、JICAの援助は政府の能力形成に一定の貢献を果たしてきたといえる。ただし、より広く企業の能力形成を含めた社会的能力全体の発展ステージとの適合性を考えると、最大の課題であるシステム稼働期への移行が果たせていない。したがって、さらに対象国のオーナーシップを高めるための援助投入が求められる。以上のことから、包括的なキャパシティ・ディベロップメント、本評価の枠組みでいうと2つのアクターと3つの能力要素（ファクター）からなる社会的

能力形成に配慮した援助プログラム策定が必要である。

実際の援助プログラム策定に当たっては、社会的能力アセスメントの結果として得られるアクター・ファクター別の能力水準および発展ステージにもとづいた援助投入のタイミング、量、質、順序を検討する必要がある。中でも、システム形成期からシステム稼働期への移行を実現するために、どのような援助を投入していくかが焦点になる。また、各課題の援助投入終了後は、途上国自身のオーナーシップによる必要な資源投入が実施されることを想定している。

システム形成期の初期段階、あるいはそれ以前の準備期から自律期までの過程は数十年におよぶ場合も想定されるため、1つのプログラムで網羅することは現実的でない。本評価の対象期間中、援助のあり方が産業政策中心から自由化対応への配慮も必要になったことからわかるように、環境変化に伴うプログラムの組み替えは不可避である。実際のプログラムは、システム稼働期への移行といった中期的な課題を設定し、5年～10年といった期間で策定されることになる。

ただし、ここではシステム形成期から自律期までの全体像を明らかにするという観点から、大枠としての長期的な協力プログラムを示す。対象4カ国の経験の分析およびOECD（2001）、国際協力事業団国際協力総合研修所（2003）を踏まえて、社会的能力の発展ステージに応じた貿易分野の協力プログラムの概要を表S.12に示した。上述のような性格上、個別の国・地域にそのまま適用できるものではなく、ある種の理念型として位置づけられるべきものである。

表 S.12 社会的能力の発展ステージに応じた貿易分野の協力プログラム

貿易分野

社会的能力の発展ステージ		準備期	システム形成期	システム稼働期	自律期
政策・対策 (P)	輸出振興開発計画				
	貿易関連法制度整備 (WTOなど自由化・円滑化対応)				
人的・財政的・物的組織 資源(R)	貿易関連組織整備・人材育成 (税関・検疫、貿易金融など)				
	貿易センター支援 (民間企業対象の輸出支援、情報提供、研修)				
知識・技術 (K)	統計など情報収集・分析・公開支援				
南南協力支援					

工業振興分野

社会的能力の発展ステージ		準備期	システム形成期	システム稼働期	自律期
政策・対策 (P)	中小企業・裾野産業・工業振興開発計画				
	産業関連法制度整備				
人的・財政的・物的組織 資源(R)	中小企業・裾野産業・工業振興				
	中小企業振興機関				
知識・技術 (K)	統計など情報収集・分析・公開支援				
南南協力支援					

(注)濃いグレー地は重点的な援助投入、薄いグレー地は予備的またはフォローアップ的な援助投入を示す。

(出所)筆者作成。

協力プログラムは、大きく輸出振興に直接的に関わる内容(貿易分野)と広く企業の競争力向上を目的とする内容(工業振興分野)の2つに分かれる。

(狭義の)貿易分野については、準備期に輸出振興に関わるマスタープランを作成する。マスタープランでは、自律期に至るまでの能力形成についての基本方針を示し、援助を必要とする分野を明確にする。その際、狭義の貿易分野だけでなく、企業の競争力強化に関する内容についても配慮した上で計画を立案する。このマスタープランにもとづき、システム形成期からシステム稼働期にかけて、3つの要素に関連する援助を投入していく。まずシステム形成期には、「貿易自由化に関連する法制度整備(P要素)」、「税関・検疫、貿易金融などの組織整備・人材育成(R要素)」、「統計など情報収集・分析・公開支援(K要素)」を実施する。この時期に、関係機関では統計、白書、年報といった情報の収集整理にもとづく一般向けの情報提供や、個別の産業や企業向けのコンサルティングの形で知識・技術の収集・分析・公開の能力を高めていくことが求められる。

こうした能力形成が一定の成果を上げた段階(システム形成期の後期と想定)で、「貿易円滑化に関連する法制度整備(P要素)」、「貿易センター支援(R要素)」への投入を開

始する。貿易センターに関連していうと、タイの事例では貿易研修センターへの援助が実施されたが、これに加えて輸出振興機関（タイでは DEP、マレーシアでは MATRADE）への援助も同時に行われることが効果的であろう。研修センターと輸出振興機関は一体的に運営されることが望ましいためである。いずれにしても政府部門 3 要素の能力形成（組織の整備については政府でなく商工会議所や業界団体の能力形成の場合があり得る）を通じて、輸出企業の能力を向上させる体制が整う。企業側も対応する能力形成によって能力発展プロセスの促進に貢献できる。すなわち、マスタープラン、法制度の立案過程における参画促進や法制度に関する理解向上、関連組織によるサービス提供に対するフィードバック促進のための協力の可能性がある。

システム稼働期初期には、システム形成期後期に実施していた協力を引き続き実施する。能力形成が完了した段階で、インドネシアでみられたように貿易センターの地方展開を行うとより大きなインパクトをもたらすことができる。また、EPA、FTA 対応に関するコンサルティング能力の形成も重要になってくる。こうしたシステム形成期からシステム稼働期に至る一連の援助を活用して、能力発展ステージが自律期に至ると、南南協力を支援するための援助へと重点を移行させていくことになる。

これに対して工業振興分野でも、基本的には同様の順序立てた援助投入が必要となる。いずれにしても（狭義の）貿易振興と中小企業・裾野産業振興は輸出パフォーマンスを向上させるための車の両輪であり、互いに有機的な連携を図りつつプログラムを実施していく必要がある。

さらに、援助プログラムの実効性を確保するためには、貿易分野、中小企業・裾野産業振興だけでなく、公的部門の改革、市場条件の整備といった横断的な視点からも並行して対応を考える必要がある。国レベルの社会経済開発計画の中で輸出振興、貿易振興の位置づけを検討することも求められるだろう。

また、各国で独立したプログラムを実施することによって、地域レベルでは必ずしも資源の有効配分ができない可能性がある。この点は、各国の利益に配慮しつつ、地域共同体レベルでの政策調整、協力プログラムの策定が必要になる。4 カ国については、東南アジア諸国連合（ASEAN）や「東アジア共同体」の枠組みの中で各国がメリットを享受できるような、輸出振興・中小企業振興政策を検討することが望まれる。

(2) G to G (政府から政府) から「G to G (政府から政府) プラス G to B (政府から民間)」
へ

途上国の CD 支援において最も重要なポイントの一つは、多様なアクターの関係性を活用し、社会の総体としての能力向上を計ることである。その際、援助の対象となるアクターを限定するのではなく、どのアクターに働きかけるのが効果的なのかという観点から事前に検討すべきである。例えばフィリピンの場合に典型的に現れているように、政府部門が人的・財政的制約に縛られていると、政府よりも商工会議所や業界団体をはじめとする民間部門を支援する方が効果的な場合もある。CD の過程で重要な包括性と内発性を確保する観点からも、民間部門の積極的な参画を促すことは有効な方法といえる。

世界銀行、国際金融公社（IFC）、国際労働機関（ILO）、米国国際開発庁（USAID）、英

国国際開発省（DFID）、ドイツ技術協力公社（GTZ）などで構成される小企業振興ドナー委員会は、Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention 2001 Edition を発表している。同報告書では、市場原理に基づく効率性を追求するため、企業に直接サービスを提供する BDS プロバイダーへの援助でなく、プロバイダーを支援する BDS ファシリテーターへの援助を提唱している。現在、各援助機関によってこのガイドラインに基づいた援助が進められている。このように世界的なドナーの動向からすると、政府から民間へという援助のチャンネルに関する展開は有力な選択肢として定着しているといえる。ただし、大枠としてのチャンネル展開は有効としても、プロバイダーとファシリテーターを固定的に考える必要はなく、社会的能力の発展ステージに応じて柔軟な支援のあり方を考えた方がよいだろう。

カナダ国際開発庁（CIDA）は、インドネシアやフィリピンでプロバイダー支援を実施している。フィリピンの Pearl 2 などでは、商工会議所や工業会からのプロポーザルを審査した上で支援先を決める。さらに、四半期ごとに成果を評価して、結果が芳しくなければ支援を打ち切る方法をとっている。こうした工夫を通じて、競争的な環境を作り出している。ファシリテーター支援との関連でいえば、支援終了後の持続性が十分に期待できる場合に限ってプロバイダー支援を行うという方法が必要である。プロバイダーが自前でサービス供給できるようになったら、その時点でファシリテーター支援に重点を移せばよい。長期的な発展ステージを考えると、プロバイダー支援とファシリテーター支援は決して代替的なものではない。両者の補完性に留意して支援を実施することが求められる。

（３） 南南協力への展開

日本と東アジア各国との間で進められている EPA 交渉については、交渉の難航や、調印はされたものの除外される項目が多く、必ずしも実効性を持たないといった批判もある。こうした状況を改善するには、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム（CLMV）など経済発展段階の低い諸国の TCD 支援を進めることが不可欠である。この際、域内でより発展段階の進んだ今回の対象 4 カ国、中でもマレーシアとタイが、南南協力の担い手としての役割を果たすことが期待される。将来の東アジア共同体への展望を拓く上でも、こうした取り組みの重要性が、これまで以上に高まっているといえよう。

より視野を広げて、開発援助分野で最大の課題であるアフリカ支援についても、4 カ国が南南協力の担い手になることが期待される。既にマレーシアでは、前述のように政府系機関が研修生受入やセミナー開催を行っている。MATRADE も、2006 年度から研修生を受け入れる予定である。インドネシアの IETC でも、JICA の支援を受けて、アフリカ諸国を対象とした南南協力を検討している。

JICA および日本の他の機関にとっては、「開発の成果だけでなく CD の過程も重視」するという従来の援助の経験を生かした南南協力支援を通じて、援助の質を変える試みとなることが期待できる。4 カ国にとっては、経験の再整理を通じて自国の政策のより効率的・効果的な形で策定・実施していくためにも有益であろう。システム形成期から稼働期への移行段階にあるインドネシアやフィリピンにとっては、限定的な展開にならざるを得ないが、それでも他国に伝えることを前提として経験を再整理することは、大きな学習効果が

あり、自国のオーナーシップを高めることもできるだろう。

CLMV にしろサブサハラ・アフリカにしろ、経験の適用を考えるには、製造業だけでなく農業分野の能力形成も視野に含めるなど、検討すべき課題は少なくない。アフリカ諸国の内発性（オーナーシップ）にもとづき、アジアとアフリカの違いを踏まえた4カ国の開発経験の適用可能性について丁寧に伝える必要がある。さらに、対象国の政策との整合性やドナー間の連携を図ることも必要である。

いずれにしても、貿易分野における日本の協力経験、4カ国の開発経験を再整理し、4カ国が南南協力を行う際のガイドラインとして利用できるよう整備することが、こうした取り組みの第一歩として重要であろう。