

# ～外部機関による評価～ 特定テーマ評価「南南協力」

## 報告書目次

### 要約

- 第1章 評価調査の概要
- 第2章 JICAの南南協力支援の概要
- 第3章 事例分析
- 第4章 アンケート調査結果に基づく分析
- 第5章 地域横断的分析
- 第6章 提言
- 巻末 第三者意見（2次評価）



ケニアの第三国研修に参加する近隣国の研修員

独立行政法人国際協力機構（以下、JICA）は、南南協力を「途上国が相互の連携を深めながら技術協力や経済協力を行いつつ、自立発展に向けて行う相互の協力」と定義し、様々な支援を通してその推進を図ってきた。具体的には、日本による技術協力の成果を踏まえて南南協力の中核となる国を実施国として選定し、他の途上国（受益国）を対象に研修員を受け入れる「第三国研修」や、専門家を派遣する「第三国専門家」といった事業を実施してきている。

しかしながら、近年、南南協力支援の範囲の拡大や支援形態の多様化が見られるようになってきており、それに伴って、南南協力支援の現状を把握するとともに、運用・制度面での今後の課題を明らかにすることが必要になっている。

こうした背景のもと、より効果的・効率的な南南協力支援を実施していくための方策を明かにするため、2005年8月から2006年3月にかけて、以下の3つの目的のもと特定テーマ評価「南南協力」を実施した。

南南協力支援は、実施国や受益国の各々の関係者において、どのように位置付けられ実施されてきたのかを整理・分析する。

実施国、受益国の開発におけるJICA南南協力支援の貢献・効果を分析する。

今後の効果的・効率的な南南協力支援の実施に向けて、運用面や制度面から提言を行う。

本評価では、2005年8月から9月にかけて、アジア、中南米、アフリカのそれぞれの地域において現地調査を実施した。現地調査では、各地域における主要な南南協力実施国（タイ、インドネシア、メキシコ、チリ、ケニア）と受益国（ラオス、カンボジア、エルサルバドル、ウガンダ）を事例分析の対象として選定した。また、これら9ヶ国以外にも、各国政府の技術協力窓口機関とJICA事務所を対象としたアンケート調査を行った。

なお、本評価は、株式会社かいほつマネジメント・コンサルティングに委託し、「外部機関による評価」として行った。評価結果の概要を以下に示す。

### 【評価結果サマリー】

#### 南南協力支援の形態と関係者にとっての位置づけ

JICAによる南南協力支援の主な形態としては、実施国が複数の受益国から研修員を受け入れる「第三国集団

研修」が実施されてきた。これは、かつて日本から技術協力を受けた機関が研修実施機関となり、次の段階として近隣の受益国に日本の技術協力の成果を普及するという趣旨のものであり、通常、実施国から日本への要請に基づいて開始される。その結果、こうした第三国集団研修は、日本および実施国側の協力枠組みにおいて実施される傾向が強いため、受益国側（研修員を派遣する側）は受け身で対応することも多く、研修機会をどのように生かしていくのか、といった組織や国としての戦略が必ずしも明確でないケースが見受けられた。

他方、近年ではこうした実施国との国際約束に基づいた南南協力支援に加えて、ある国で日本が実施する技術協力プロジェクトにおいて、その投入要素の1つとして近隣国の援助リソースを活用する、という形態が増えつつある。これは、受益国の要請に基づいた技術協力の中で実施国リソースを活用した研修や専門家派遣を実施するという支援形態である。こうした支援形態の下では、受益国のニーズに対応した柔軟な南南協力が可能である一方、実施側の（国としての）関与は希薄になりがちである。

このほか、JICAによる南南協力支援のあり方には地域ごとの特徴も見られる。

アジア地域では、従来型の第三国集団研修を多く実施してきたが、近年、一部の実施国に新興援助国としての成長が見られる。これらの実施国からは、日本とのより対等なパートナーシップの構築を求める声があがっている。また、受益国ニーズへの対応を強化する必要にも迫られており、これら状況変化の中で南南協力支援の形態が多様化してきている。例えば、案件形成の際に実施国リソースと受益国ニーズをマッチングさせるメカニズムとして、「JICA-ASEAN 地域協力会議（JARCOM）」が設置されているほか、リソース活用型の第三国研修の増加などの動きが見られる。

中南米地域では、もともと言語や文化などの面で地域の共通性が高く、域内で共通する開発課題に対しても、従来から域内協力を進める中で解決していこうとする独自の動きがある。こうした背景のもと、JICAによる南南協力支援も総じて高い成果を上げており、南南協力の更なる促進に向けて新興援助国のドナーとしての能力強化に焦点を当てた支援も行っている。

アフリカ地域では、主に日本からの援助受け入れ実績がある実施機関を拠点として第三国集団研修を行ってきた。しかし、実施側においても未だ人材や資金面での

制約があり、域内での技術的な優位性が援助の受け入れ実績などに左右される傾向がある。このため、南南協力支援は分野ごとに各実施機関の優位性を生かす形で進められてきており、実施国と受益国の関係では水平性が見られる。

## 南南協力支援の貢献・効果

南南協力支援も、通常の二国間技術協力と同様、最終的には受益国における効果を上げようとするものである。このため、受益国のキャパシティ・ディベロップメントの観点から、南南協力支援の有効性について分析を試みた。

まず個人レベルについては、ほとんどのケースで効果が発現している。これは、例えば第三国研修等への参加者にインタビューを行った場合、自らの知識や技術力の向上に研修が役立ったとする回答が大半を占めることから明らかである。

しかしながら、受益国の組織レベルでの効果については、ケース・バイ・ケースで発現の程度が異なる。これは組織によって、戦略的に南南協力を位置づけ、その機会を組織的に活用しているか否かが異なるためである。例えば第三国集団研修のように、研修機会が実施側主導で提供される場合には、受益側はその時々で都合がつく人材を派遣するといった受け身の対応をとる傾向があり、研修の効果を計画的・組織的に生かしていない事例も少なくない。このため近年では、受益国における技術協力プロジェクトの投入要素の1つとして南南協力支援を実施し、その戦略的な位置づけを明確化することで組織レベル(もしくはそれ以上)の効果発現を図るケースが増えてきている。

上記のような受益国のキャパシティ・ディベロップメントの観点からの効果に加えて、南南協力支援に固有の効果がある。まず、通常の二国間協力と異なり、特に実施国が新興援助国である場合、南南協力を通じたドナーとしての能力向上により、援助リソースの拡大が期待される。更に、アジアや中南米地域に見られるように地域経済統合の流れの中で、格差是正や共通課題の解決に向けた域内協力を推進することができる。また、南南協力が、言語や文化に類似性が認められる実施国と受益国の間で行われる場合には、意思疎通や教材準備などの点で効果的な協力を行うことができる。加えて、技術を適用する環境も類似することから、機材の維持管理や運用の観点からも、現地の事情に即した技術(適正技術)の移転が促進される。なお効率性の観点からは、受益国の近隣の国を拠点とした協力を行うため、低い投入費用での実施が可能であり、費用対効果が高い協力を実現できる。

南南協力支援による効果の全体を見る場合は、受益国における効果に加えて、こうした南南協力支援ならではのメリットも考慮する必要がある。

## 提言

以上の分析をふまえた主な提言は以下のとおり。

### (1) 受益国との関係において

受益国との関係においては、JICAは受益国を軸に据えた南南協力支援を強化する必要がある。

最終的に協力効果の発現を目指すのは受益国であることから、受益国のニーズや事情に即した案件形成・実

施を進める必要がある。具体的には、案件形成時に受益国側の開発戦略に(=受益国の課題解決を目的としたプロジェクトやプログラムの投入要素として)明確に位置づけることや、案件運営において受益国ニーズに柔軟かつ迅速に対応していくことが求められる。

特に第三国集団研修については、実施国を中心に行ってきた従来の案件形成・実施から、受益国を中心に据えたものに重点を移し、受益国ニーズを適切に反映した研修内容となるよう、また研修員派遣機関が計画的・組織的に活用できる研修機会となるよう配慮することが重要である。

また、受益国での効果発現を促進するため、協力終了後も必要に応じて継続的な支援(フォローアップ)を提供できるような体制を整えることが有効となる。

### (2) 実施国との関係において

実施国との間では、JICAは関係機関とのパートナーシップをさらに強化することが求められる。

特に、一部の実施国に新興援助国としての成長が見られることをふまえ、これらの国々と南南協力を進めていく場合には、援助窓口機関と援助政策(重点協力分野など)のすり合わせを十分に行い、協力分野や方針に関し日本との一致が見られるものについて、共同事業としての南南協力を進めることが考えられる。その際、日本と実施国が共同で実施する南南協力について、より対等なパートナーシップの下に実施していく必要がある。

また、各分野で指導的な地位を確立している実施機関は、南南協力を通じた効果発現を促進していくうえで有効なリソースを提供する。南南協力のリソース拡大の観点から、かつて日本からの援助を受け入れた実績を有する機関に限らず、質の高い実施機関とのネットワークを強化するとともに、これらリソース情報の蓄積・共有を進めていくことが求められる。

### (3) 実施国・受益国間関係への関与において

上記(1)(2)をふまえて、JICAは南南協力支援の推進に当たって、受益国ニーズと実施国リソースのマッチングを図れるよう、関係機関間の情報交換を促進する仕組みや体制を構築することが重要になる。特に、個別の南南協力案件の形成・実施に際して、受益機関と実施機関相互のコミュニケーションを促進するよう働きかけ、各段階(ニーズ調査、研修目標の設定、研修員の選定、研修内容の決定、モニタリング評価、フォローアップなど)における関係者間の円滑な情報共有・連携を確保する。

JICAにおいては、南南協力支援の実施に関わる各種情報(南南協力案件の実績、第三国研修への参加者リスト、協力の成果、ニーズ・リソース情報など)のさらなる蓄積・共有を進め、継続的に南南協力支援の改善をはかっていくための体制を整備することが求められる。

上記の提言をふまえ、JICAは、(a)受益国に対するJICA協力戦略における南南協力投入要素の位置付けの明確化、(b)制度・手続きの見直し、(c)受益国ニーズと実施国リソースのマッチングの仕組みを改善するための方策の検討、(d)南南協力支援に関わるJICA内の情報管理体制の改善、などの取り組みを進めることとしている。

本件に関するお問い合わせ先：

JICA 企画・調整部事業評価グループ

FAX: 03-5352-5490、Email: pctepc@jica.go.jp

報告書は以下からダウンロードいただけます。

<http://www.jica.go.jp/evaluation/index.htm>