

独立行政法人国際協力機構

# 外部機関による評価 特定テーマ評価「南南協力」 報告書

平成 18 年 3 月  
( 2006 年 )

株式会社いはつマネジメント・コンサルティング

企
JR
06-06

独立行政法人国際協力機構

外部機関による評価  
特定テーマ評価「南南協力」  
報告書

平成 18 年 3 月

( 2006 年 )

株式会社いはつマネジメント・コンサルティング

本報告書に記載されている意見は、評価調査団によるものであり、JICA を代表するものではない。

## 序 文

独立行政法人国際協力機構（JICA）では、評価の客観性と透明性を高めるとともに、有識者の専門知識を活用して評価の質を向上させるため、従来から外部有識者の評価への参加を推進しています。特に、テーマ別評価などのプログラム・レベルの事後評価については、その一部を大学や民間コンサルタント会社といった外部機関に委託しています。本特定テーマ評価「南南協力」についても、特に幅広い視野と中立的な立場からの評価を行うことを目的として、外部機関による評価として行いました。

JICA は、南南協力を「開発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」と定義しています。こうした南南協力を支援・推進していくことは、援助リソースの拡大や域内協力の促進にもつながることから、JICA は、途上国のキャパシティ・ディベロップメントを進めるうえで有効な方法として活用する方針を打ち出しています。

本評価は、こうした動きをふまえて、より効果的な南南協力支援を実施していくための方策を明らかにすることを目的として行いました。評価にあたっては、第三国研修や第三国専門家といった JICA の南南協力支援に対して、「実施国、受益国、日本の 3 者がそれぞれどのように位置づけて行ってきたのか」「実施国と受益国の双方においてどういった効果を挙げてきたのか」などの点について、分析を加えています。本評価から得られた提言については、今後の南南協力支援分野の案件形成・実施の際に活用し、より効果的・効率的な事業の実施に役立てていく所存です。

なお、JICA では、2003 年度から全てのテーマ別評価について、「外部有識者による 2 次評価（当該分野や評価分野に知見を有する外部第三者による 2 次評価：評価の評価）を導入し、その結果を報告書に掲載しています。本評価結果に対する 2 次評価の執筆に快く応じてくださった、細野昭雄・在エルサルバドル特命全権大使と、牟田博光・東京工業大学大学院社会理工学研究科長の御両名に厚く御礼申し上げます。

最後に、本評価調査にご協力とご支援をいただいた全ての関係者の皆様に対し、心より感謝申し上げます。

2006 年 3 月

独立行政法人国際協力機構  
理事 小島 誠二

# 伝 達 状

独立行政法人国際協力機構

理事 小島 誠二 殿

特定テーマ評価「南南協力」最終報告書をここに提出いたします。南南協力とは、“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協力”であり、貴機構では、我が国の開発協力と途上国リソースによる協力の組み合わせなどによって、こうした南南協力を支援しています。本調査の目的は、貴機構のこれまでの南南協力支援について、その成果を明らかにするとともに、今後の協力の効果的かつ効率的な実施に資する実用的な教訓を得ることにあります。

本調査では、これまで我が国は多様なスキームによって南南協力支援を実施してきたことを認識した上で、(i) そうした南南協力支援を広義にとらえて評価対象とすること、(ii) 個々の南南協力支援案件ではなく、一連の支援を南南協力支援事業として包括的に捉えて評価すること、(iii) 我が国ばかりではなく、我が国とともに南南協力を支援する実施国とその受益国の双方の視点でも評価すること、を基本方針としました。

さらに本調査では、アジア、中南米、アフリカの3地域を調査対象地域とし、各地域から南南協力の実施国、受益国をそれぞれ1~2カ国程度選定し、2005年8月から9月にかけて現地調査を行いました。またその後、貴機構在外事務所と援助窓口機関に対するアンケート調査を行い、現地調査結果を補完しました。本調査報告書は、こうした調査で得られた結果を基に作成したものです。

本調査を終えるにあたって、貴機構関係者の方々に心より感謝申し上げるとともに、現地調査で訪問した国々の関係諸機関から調査団に対して賜った多大なる支援と協力について深く感謝いたします。貴機構の南南協力支援は活用次第で我が国の国際協力のインパクトを増大できるものと期待されております。本報告書が南南協力、南南協力支援の改善とさらなる成果の発現に寄与することを祈念申し上げます。

2006年3月

特定テーマ評価「南南協力」 調査団  
団長 岡部 寛

# 目 次

序文  
伝達状  
略語表  
要約

## 第1章 評価調査の概要

1.1 本調査の背景と目的	1
1.1.1 我が国と南南協力支援	1
1.1.2 本調査の背景	1
1.1.3 本調査の目的	2
1.2 本調査の枠組み	2
1.2.1 基本方針	2
1.2.2 評価対象と評価設問	3
1.2.3 評価手法	5
1.3 評価の手順と情報収集の方法	9
1.4 実施体制	10

## 第2章 JICAの南南協力支援の概要

2.1 南南協力の定義	13
2.2 国際的な潮流と我が国の政策	13
2.2.1 歴史	13
2.2.2 我が国の南南協力支援政策	15
2.3 南南協力支援の実績	16
2.3.1 JICAの南南協力支援の概要	16
2.3.2 地域別に見た我が国の南南協力支援	20

## 第3章 事例分析

3.1 アジア地域（実施国：タイ、受益国：ラオス、カンボジア）	26
3.1.1 調査対象案件の概要表	26
3.1.2 南南協力支援の実態	29
3.1.3 南南協力支援の貢献・効果	39
3.1.4 援助枠組みと南南協力の特性	47
3.1.5 アジア地域における南南協力支援の促進にかかる課題	49
3.2 中南米地域（実施国：チリ、メキシコ、受益国：エルサルバドル）	52
3.2.1 調査対象案件の概要表	52
3.2.2 南南協力支援の実態	55
3.2.3 南南協力支援の貢献・効果	60

3.2.4	中南米地域における南南協力支援の促進にかかる課題.....	72
3.3	アフリカ地域（実施国：ケニア、受益国：ウガンダ）.....	74
3.3.1	調査対象案件の概要表.....	74
3.3.2	南南協力支援の実態.....	76
3.3.3	南南協力支援の貢献・効果.....	81
3.3.4	アフリカ地域における南南協力支援の促進にかかる課題.....	90
<b>第4章 アンケート調査結果に基づく分析</b>		
4.1	アンケート調査の目的.....	96
4.2	調査方法.....	96
4.3	調査結果.....	97
4.4	まとめ.....	103
<b>第5章 地域横断的分析</b>		
5.1	南南協力支援の形態.....	104
5.1.1	各地域の支援形態の特徴.....	104
5.1.2	多様化する南南協力支援事業.....	104
5.2	関係機関の位置付け.....	108
5.2.1	関係機関による南南協力支援案件の位置付けと関与の度合い.....	108
5.2.2	各地域の共通点・相違点をもたらしている主な要因.....	109
5.3	南南協力支援の成果.....	110
5.3.1	貢献・効果の発現状況.....	110
5.3.2	成果に関わる促進要因と阻害要因.....	111
5.4	南南協力の優位性.....	114
<b>第6章 提言</b> .....		
6.1	地域共通の主要課題と提言.....	116
6.2	地域固有の主要課題と提言.....	121
<b>巻末 第三者意見（2次評価）</b> .....		125
<b>添付資料</b>		
1	調査対象国の選定プロセス.....	添付-1
2	現地調査対象国の選定に使用したデータ.....	添付-4
3	現地調査日程.....	添付-8
4	現地調査面談者リスト（敬称略・訪問順）.....	添付-14
5	南南協力の国際的動向の歴史.....	添付-27
6	他ドナーの南南協力支援の枠組み.....	添付-28
7	アンケート調査票.....	添付-30

## 略 語 表

略語	英語/スペイン語	日本語
ACIC	Agency in charge of international cooperation	援助窓口機関
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional	チリ国際協力庁
AICAD	African Institute for Capacity Development	アフリカ人造り拠点
AIHD	ASEAN Institute for Health Development, Mahidol University	タイ国マヒドン大学アセアン保健開発研究所
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
C/P	Counterpart personnel	カウンターパート
CARICOM	Caribbean Community	カリブ共同体
CD	Capacity Development	キャパシティデベロップメント
CENAPRED	Centro Nacional de Prevencion de Desastres	メキシコ国立防災センター
CENDEPESCA	Centro de Desarrollo Pesquero	エルサルバドル水産開発局
CENEREMA	Centro Nacional de Capacitación y Entrenamiento en Reproducción y Manejo Animal	チリ国アウストラル大学全国家畜繁殖飼養管理訓練センター
CENICA	Centro Nacional de Investigaciony Capacitacion Ambiental	メキシコ国立環境研究研修センター
CENMA	Centro Nacional del Medio. Ambiente	チリ国環境センター
CLMV	Cambodia, Laos, Myanmar, Viet Nam	カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム
CONAF	Corporacion Nacional Forestal	チリ農業省森林公社
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DANIDA	Danish International Development Assistance	デンマーク国際開発援助
ECDC	Economic Cooperation among Developing Counties	途上国間経済協力
EXPORTA	The Agency for Export Promotion of El Salvador	副大統領府輸出振興局
G77	Group of 77	77ヶ国グループ
GCA	Global coalition for Africa	アフリカのためのグローバル連合
IAI	Initiative for ASEAN Integration	アセアン統合イニシアティブ
ICESPO	Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía	中米高等警察研究所



略語	英語/スペイン語	日本語
IDEA	Initiative for Development in East Asia	東アジア開発イニシアティブ
IPSR	Institute for Population and Social Research, Mahidol University	タイ国マヒドン大学人口社会調査研究所
IT	Information Technology	情報技術
JARCOM	JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting	JICA-ASEAN地域協力会議
JBPP	Japan-Brazil Partnership Program	日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム
JCPP	Japan-Chile Partnership Program	日本・チリ・パートナーシップ・プログラム
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JKUAT	Jomo Kenyatta University College of Agriculture and Technology	ジョモ・ケニヤッタ農工大学
JMPP	Japan-Mexico Partnership Program	日本・メキシコ・パートナーシップ・プログラム
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteer	青年海外協力隊
KEFRI	Kenya Forestry Research Institute	ケニア林業研究所
KEMRI	Kenya Medical Research Institute	ケニア中央医学研究所
KMITL	King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang	タイ国キング・モンクット工科大学ラカバン校
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MERCOSUR	Mercado Comú del Sur	南米南部共同市場
MOU	Memorandum of Agreement	覚書
MWA	Metropolitan Waterworks Authority	タイ国首都圏水道公社
NAETC	National Agricultural Extension and Training Center, Kasetsart University	タイ国カセサート大学国立農業普及研修センター
NAM	Non-Aligned Movement	非同盟運動
NEPAD	The New Partnership for Africa's Development	アフリカ開発のための新パートナーシップ
NGO	Non Governmental Organizations	非政府組織
NWTTI	National Waterworks Technology Training Institute	タイ国水道技術訓練センター
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助

略語	英語/スペイン語	日本語
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
PALOP	Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa	ポルトガル語公用語アフリカ諸国
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリクス
PEAP	Poverty Eradication Action Plan	貧困撲滅行動計画
PP	Partnership Program	パートナーシップ・プログラム
PPJA	Partnership Program for Joint Cooperation between Japan and Argentina	日本・アルゼンチン・パートナーシップ・プログラム
PROCHILE	Dirección de Promoción de Exportaciones	チリ外務省輸出振興局
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略書
SEMASTEIA	Centre for Mathematics, Science and Technology Education in Africa	ケニア国アフリカ理数科技術教育研修センター
SESEMAT	Secondary Science and Mathematics Teacher's Project	ウガンダ国中等理数科教員養成プロジェクト
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana	中米統合機構
SMASSE	Strengthening of Mathematics and Science in Secondary Education Project, Phase II	ケニア国中等理数科教育強化計画フェーズ2
SSC	South-South Cooperation	南南協力
TCDC	Technical Cooperation among Developing Countries	途上国間技術協力
TCED	Third Country Expert Dispatch	第三国専門家
TCTP	Third Country Training Program	第三国研修
TCTPG	Third Country Training Program for Group	第三国集団研修
TICA	Thailand International Development Cooperation Agency	タイ国際開発協力事務局
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	東京国際アフリカ開発会議
UMCE	Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	メトロポリタン教育大学
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
WSSD	World Summit on Sustainable Development	持続可能な開発に関する世界首脳会議

# 要約

# 要 約

## 1 本調査の背景

2003年8月に閣議決定されたODA大綱において、「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」とされている。これを受けてJICAは、中期計画（2003年10月～2007年3月）の中で、「開発途上国の能力開発の有効な方法であり、援助リソースの拡大、域内協力の促進にもつながる南南協力支援事業を充実させる」と強い姿勢を打出している。さらには、2003年度に「南南協力」課題タスクフォースを発足させ、南南協力支援への取り組みをより一層強化している。

1974年、途上国間の技術協力である「南南協力」に対する我が国の初めての支援として、第三国研修が開始された。南南協力に対する我が国支援の形態は、その後第三国専門家派遣、パートナーシップ・プログラム（PP）など多様化してきている。さらにその後、中南米諸国など数カ国とPPが締結され、新たな南南協力支援案件が実施されつつある。また、上述した課題タスクフォースによって南南協力支援の概念整理も進み、それにともなってJICA事業戦略における南南協力支援の位置付けや、受益国が抱える開発課題に対する効果など、南南協力支援について新たに整理・検証すべき課題が明らかになってきた。

こうした状況を踏まえ、南南協力支援のこれまでの実績を基にその成果を明らかにするとともに、今後の協力の効果的かつ効率的な実施に資する実用的な教訓を得ることを目的に、本調査が実施された。

## 2 本調査の目的

本調査の目的は以下のとおりである。

- (1) 南南協力実施国、受益国、日本の3者間で、どのような関係で南南協力、南南協力支援が実施されてきたのか、これまでの協力を踏まえて分類をする。また、南南協力、南南協力支援が3者それぞれの政策、戦略においてどのように位置づけられてきたのか整理・分析する。
- (2) JICA 南南協力支援の実施国と受益国において、協力の結果として当該国の開発にどのような貢献・効果があったのか分析をする。
- (3) 今後、JICA が効果的・効率的な南南協力支援を実施するにあたり、支援の計画・実施面や戦略・制度面を含めて、配慮・改善すべき点を提言として取りまとめる。

## 3 評価対象と評価設問

本調査における評価対象はJICAが実施する南南協力支援事業全体であり、個々の案件ではない。調査対象地域は、アジア、中南米、アフリカの3地域とし、現地調査の対象国は各地域からそれぞれ

南南協力の実施国 1~2 カ国、受益国 1~2 カ国程度を前提とし、JICA との検討を経て以下の各国に決定された。各国で実施されている南南協力支援案件の中から、各地域の特徴と分析の焦点に基づいて事例研究の対象案件を抽出した。アンケート調査は、各地域内で JICA 在外事務所（JOCV 事務所は除く）の置かれている国を対象とした。

- ・ アジア： 実施国- タイ、インドネシア（ASEAN 事務局）  
受益国- カンボジア、ラオス
- ・ 中南米： 実施国- チリ、メキシコ（参考）  
受益国- エルサルバドル
- ・ アフリカ： 実施国- ケニア  
受益国- ウガンダ

#### 4 評価手法

分析の流れとして、大きくは事例分析、アンケート調査、地域横断的分析に分けることができる。これらの分析によって提言を導いた。

##### （1）事例分析

収集した情報・データの整理・分析には、原則として、以下の方法を用いた。ただし、各地域における南南協力支援の現状が大きく異なっていることから、実際の適用については、現状の理解しやすさや分析結果の有用性を最優先するために、各地域間であえて統一せず、各地域を調査・執筆した団員の判断に委ねることとした。

##### a) 南南協力支援における関係機関の明確化

南南協力の特徴の一つに、関係機関の数が多いたことがあげられる。南南協力支援の場合は、JICA 本部のほか下図の 6 機関が関わることとなる。事例分析の対象とした案件の実態や貢献・効果の発現状況については、各調査対象地域において、これら機関へのインタビュー結果を中心に分析した。



#### b) 関係機関による案件の位置付けと関与の度合い

本調査では、上記関係機関において、それぞれ南南協力支援案件の役割が、政策や戦略・計画の中でどの程度明確にされているか位置付けを明確にするとともに、その位置付けにはどのような意向や背景があるのかについても分析した。さらには、各関係機関が、プロジェクトの案件発掘から実施までのプロセスにどの程度関わりどのような役割を果たしているのか、案件に関する情報をどの程度管理しているのか、あるいは案件自体をどの程度認識しているのかを明確にした。

#### c) JICA 課題別指針による「機能5分類」

南南協力がタスクフォースは、南南協力支援事業の実態を検討するため、これまで JICA が実施してきた第三国研修や第三国専門家に加え、PP や広域セミナーなど南南協力支援として展開されている諸事業についてその果たしている機能に着目し5つに分類している。本調査では、南南協力支援の実態について理解を深めることを目的に、この「機能5分類」を用いた整理も行った。

#### d) 貢献・効果（成果）

JICA 南南協力支援の主要スキームが第三国研修と第三国専門家であり、これらが当該国の開発に与える貢献・効果は、下表の3つのレベルで、段階的な能力向上のプロセスとして発現されると考えられる。したがって、本調査では、南南協力支援案件の貢献・効果が3つのうちどのレベルで発現しているのか、その要因は何かを中心に分析した。

表1 貢献・効果の分類

貢献・効果のレベル	貢献・効果発現の内容
個人	研修を受けた、あるいは専門家の指導を受けた個人の知識・技術の向上。
組織	個人レベルでの貢献・効果の発現による、受益機関、実施機関、窓口機関など南南協力支援案件に直接関係した組織の変化。具体的には、組織の知識・技術の向上、組織の体制・制度・システムなどの変化を指す。
国・社会	組織レベルでの貢献・効果の発現による、当該組織の外部に波及した変化。具体的には、国の政策・戦略・制度や、組織周辺の人々の意識・文化などの変化を指す。

#### e) 成果をもたらした促進要因及び阻害要因

上述した調査・分析結果を踏まえ、南南協力支援案件による成果の発現に影響を与えたと考えられる「促進要因」と「阻害要因」について分析を加えた。

#### f) 南南協力の促進にかかる課題

現地調査の結果を総括し、より効果的・効率的な南南協力支援に向けた JICA への提言に導くため、南南協力促進にかかる課題について分析した。

#### g) 案件の形態による分類

南南協力支援事業の包括的な分析という観点から、本調査で対象とした南南協力支援案件は、現地

調査の結果に基づきその形態によって以下のように分類、分析することがもっとも妥当であると判断した。したがって、基本的にそれぞれの分類を単位として分析を進めることとした。

- ・ 第三国集団研修（技術協力プロジェクトに組み込まれず単独で実施される研修）
- ・ 契約ベースによる第三国研修（技術協力プロジェクトの一部）
- ・ 第三国専門家の活用（技術協力プロジェクトの一部）
- ・ その他（各地域によって異なる）

## （２）アンケート調査

実施国、受益国それぞれの JICA 事務所、援助窓口機関を対象にアンケート調査を実施し、その結果に基づき、以下の観点から分析した。アンケート調査では、現地調査を通じて実施した事例分析の結果を補完することを目的とした。

- ・ 南南協力の位置付けと戦略
- ・ 南南協力実績に対する情報確保・活用
- ・ 第三国集団研修の計画と実施へのかかわり
- ・ 南南協力のフォローアップと成果の把握

## （３）地域横断的分析

南南協力支援の今後の方向性にかかる提言を導き出すために、事例分析とアンケート調査の結果に基づき、現状や成果、課題などの特徴について、各地域の共通点、相違点を比較し分析した。

## 5 南南協力の定義

南南協力の定義は必ずしも世界的に統一されていないが、JICA では南南協力課題タスクフォースが中心となって「南南協力」および「南南協力支援」を以下のとおり定義している。

- |        |  |
|--------|--|
| 南南協力   | ： 途上国（援助卒業国を含む）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協力            |
| 南南協力支援 | ： 日本の開発協力と開発途上国リソースによる協力の組み合わせ、あるいは上述した「南南協力」を先進国や国際機関などが様々な形で支援すること |

## 6 各地域の特徴と事例分析の焦点

### （１）アジア地域（実施国：タイ、受益国：ラオス、カンボジア）

アジア、特に東南アジア地域では、南南協力の歴史は古い。南南協力支援は JICA が実施した技術協力プロジェクトの成果を踏まえて主に第三国集団研修の形で行われてきた。近年は第三国集団研修に加え第三国専門家の形で行われている。特に域内格差の是正に焦点があてられており、CLMV 諸国

であるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムに対する開発への効果を目指して、南南協力を重視するようになってきている。このような背景のもと、最近においては、南南協力をより組織的に実施することを目的として、2002年にJICA-ASEAN地域協力会議(JARCOM: JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting)を創設し、域内のリソースを活用した南南協力を力を入れている。JARCOMは、受益国のニーズを中心に実施国のリソースとの丁寧なマッチングを通じた効果の高い南南協力案件を形成する必要があるとの東南アジア地域のJICA事務所と各国援助窓口機関の認識の下に構築されたものである。また、東南アジア地域では、域内統合の議論が盛んであり、地域協力としての南南協力が開始されている。他方、最近の現地指向の流れの中で、技術協力プロジェクトなどの伝統的な技術協力形態においても、近隣国の開発経験を利用する例も増えてきており、例えば、近隣国の技術リソースを活用した人材育成、主に契約ベースによる第三国研修が実施されている。このような例も、近隣国の開発経験・技術の利用による南南協力の一環として議論されるようになってきている。

アジアの事例分析は、このような複雑化する南南協力の実態を踏まえつつ、実施国であるタイと受益国であるラオス、カンボジアにおけるJICA事務所、援助窓口機関、実施機関と受益機関の南南協力に対する位置付け、それぞれの相互関係、貢献・効果の実態、南南協力の制度について焦点をあてて行った。

## (2) 南米地域(実施国:チリ、メキシコ、受益国:エルサルバドル)

中南米地域では、言語、文化的背景において共通性が高く、また、域内協力及び地域経済統合が進んでいることから、地域に共通する開発課題に対し、域内で協力しつつ開発しようという動きがある。そして、南南協力はこのような域内の開発を進めていく上での一つ的手段として注目されている。2005年10月にはコロンビアにおいて「南南協力に向けたキャパシティ開発(CD)セミナー(通称ボゴタセミナー)」が開催されたほか、2006年1月にはエルサルバドルにおいて同セミナーのフォローアップ会合が開催されており、域内の南南協力に取り組む強い意欲が見受けられる。また、これら会合では、中南米各国がわが国の南南協力支援にかかる取り組み事例を紹介されるとともに、その成果が高く評価されている。

他方、中南米地域に対する我が国ODAについてみると、その予算は年々減少しており、今後もその傾向が続くことが見込まれる。こうした中で、同地域における南南協力支援は、援助リソースの効果的かつ効率的な活用を実現する上でも極めて重要であるという認識の下強く推進されている。さらに、第三国集団研修及び第三国専門家派遣といった従来型の南南協力支援における豊富な実績を基に、中南米地域では新しい援助モダリティが生まれている。具体的には、日本とチリのパートナーシッププログラム(JCPP)の枠組みの中で実施されているミニプロジェクトや広域セミナー等がある。このような状況を踏まえ、中南米地域の調査・分析では、多種多様な南南協力支援のモダリティのあり方や、域内協力と南南協力支援の関係に重点をおいた。なお、本稿においては、JCPPにかかる調査結果に基づいた分析、考察を主に行っており、日本・メキシコ・パートナーシップ・プログラム(JMPP)、日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム(JBPP)、日本・アルゼンチン・パートナーシップ・プログラム(PPJA)については対象外とした。



### (3) アフリカ地域(実施国:ケニア、受益国:ウガンダ)

アフリカ地域に対する我が国の ODA 予算は増加傾向にあるものの、総予算に占める割合はアジア、中南米に比べて依然として小さい。そのため、開発が相対的に進んでいないアフリカ地域にとっては、我が国が技術協力や無償資金協力を通じてこれまで蓄積してきた人的・物的資源は貴重な資産であるといえる。したがって、同地域では限られた援助リソースを効率的に活用するという観点から、南南協力を捉えることが出来る。さらには、貧困削減ペーパー (PRSP) を軸に国家開発が進められている同地域では、財政面に加えて開発戦略の策定における主体性という面からもドナーに大きく依存せざるを得ない。

調査を実施した 2 ケ国では、技術協力プロジェクトの実施機関による第三国集団研修が南南協力の中心となっている。したがって、主たる調査対象を第三国集団研修とするほか、地域内における技術協力プロジェクトから別の技術協力プロジェクトに対する南南協力支援も調査対象とした。また、後述するようにアフリカ地域では南南協力の水平性が大きな特徴であることから、受益国として設定したウガンダが実施国として関わっている南南協力案件についても調査した。アジア・アフリカ協力案件については、直接の調査対象ではなかったが、地域支援事務所の役割や支援体制については調査に含めた。なお、アフリカ地域では調査対象 2 ケ国における調査結果に基づいて地域的な傾向を導き出すこと試みており、我が国とパートナーシップを結んでいるチュニジア、モロッコ、エジプトは調査・分析の対象外とした。

## 7 アンケート調査結果に基づく分析結果

本調査では、受益国と実施国の JICA 事務所と援助窓口機関に対して質問票を配布し、回答を求めた。配布先は、JICA 事務所 57 ケ所、駐在員事務所 23 ケ所の計 80 事務所と窓口機関 80 機関であり、回収率はそれぞれ、53%、43%であった。

### (1) 受益国と実施国、JICA 事務所と窓口機関における差異

#### a) 南南協力に対する政策、戦略の有無

南南協力に対する政策の位置付けを見ると、実施国の JICA 事務所で位置付けを行っている割合は 56 %であるのに対し、受益国の JICA 事務所で位置付けを行っている割合は 35%と低い。実施国の窓口機関と受益国の窓口機関で南南協力を位置付けている割合は、それぞれ 83%、32%であり、差異が見られた。また、南南協力に対する戦略については、実施国の JICA 事務所で戦略を有している割合は 63%であるのに対し、受益国の JICA 事務所では 35%と低い。実施国の窓口機関と受益国の窓口機関で南南協力を位置付けている割合は、それぞれ 83%、36%であり、政策に対する割合と同様に差異が見られた。このような状況からは、南南協力を実施する側では、概ね南南協力を開発援助の一手段として認識していることが伺われた。他方、受益国の様相はこれと異なる。受益国の多くの事務所が、南南協力における投入を計画の中で投入手段として認識していないことが分かった。

#### b) 南南協力実績に対する情報確保・活用

情報の蓄積と情報の活用は、各機関が南南協力事業の実態を把握しているか、いないかを見る項目である。一般に、事業について強い関心を有していれば、情報の収集や蓄積に熱心であり、また、活用も目的指向になる。情報の蓄積については、実施国の JICA 事務所では 56% が、また、窓口機関では 75% が実施していた。他方、受益国では、情報蓄積を行っている JICA 事務所の割合は 23% と低い。窓口機関は 41% と JICA 事務所よりは高い。情報の活用については、実施国の JICA 事務所では 31% が、また、窓口機関では 75% が行っていた。他方、受益国では、JICA 事務所の情報蓄積を行っている JICA 事務所の割合は 12% と低い。窓口機関は 36% と JICA 事務所よりは高い。このような状況からは、実施国の JICA 事務所と窓口機関は、実施者として情報収集に努めていることが分かる。他方、受益国では、JICA 事務所の情報収集はほとんど行われていなかった。

#### c) 第三国集団研修の計画・形成と実施への関わり

実施国の JICA 事務所と窓口機関が既存の第三国集団研修の計画・形成に関わっている割合は、それぞれ 100%、83% と全 JICA 事務所とほとんどの窓口機関が関与しているのに対して、受益国の JICA 事務所と窓口機関の関与の割合は、それぞれ 8%、0% でほとんど皆無に近かった。一方、第三国集団研修の実施への関わりについても同様の傾向である。実施国の JICA 事務所と窓口機関が既存の第三国集団研修の実施に関わっている割合は、それぞれ 81%、83% とほぼ同じであるのに対して、受益国の JICA 事務所と窓口機関の関与の割合は、それぞれ 8%、0% とほとんど皆無であった。このことから、第三国集団研修が、具体的には、実施国の JICA 事務所の関与から開始されていることが分かる。また、実施国窓口機関として自国の援助政策として JICA と共同で計画策定している事例も見られた。これに対し、受益国の JICA 事務所、窓口機関の関与はほとんど見られなかった。

#### d) フォローアップと成果の把握

南南協力についてのフォローアップへの関わりは、受益国、実施国の JICA 機関、窓口機関ともに低い。実施国 JICA 機関、窓口機関の南南協力に対するフォローアップに関わる割合は、それぞれ 13%、42% である。また、受益国の JICA 事務所、窓口機関のその割合は、それぞれ 27%、18% である。また、南南協力の成果に対する認識は、受益国、実施国の JICA 機関と窓口機関ともに低い。実施国 JICA 機関、窓口機関が南南協力の成果を把握している割合は、それぞれ 25%、17% である。また、受益国の JICA 事務所、窓口機関のその割合は、それぞれ 15%、9% である。フォローアップについては、実施国の JICA 事務所では、受益国へ調査団を派遣したり、帰国研修員の現況調査などを行ったりしている事例が見られた。しかし、行われているフォローアップも研修に参加した各個人のレベルに留まっており、派遣元機関の変化、例えば、派遣元機関の能力向上のためのフォローアップを行っている例はなかった。実施国の窓口機関として、フォローアップとして、JICA 事務所との研修終了時の合同評価をあげているものが散見された。受益国では、フォローアップとしては、帰国時のレポートの提出、インタビューなどが主体であった。しかし、多くの窓口機関からは「特にフォローアップ活動は実施していない」との回答が多かった。

## (2) アジア、アフリカ、中南米における差異

### a) 実施国の JICA 事務所

実施国の JICA 事務所の基本的な特徴は、すべての事務所が南南協力の実施者として、南南協力の主要な形態である第三国集団研修の形成作業と計画の策定作業に関わっていることである。しかし、他の項目では、アジア、アフリカ、中南米の間で違いが見られた。中南米の JICA 事務所は位置付け、戦略、データ収集・活用の項目で高い割合を占めており、南南協力を重視する傾向があることが分かる。他方、アジアの JICA 事務所では南南協力はある程度の優先度を置かれているが、援助手段として主要な位置を占めてはいない。アフリカでは事務所の関心は薄い。アジア、中南米においては、事業の実施にも関わっているが、アフリカでは関わりは少ない。研修自体のフォローアップ、また、成果の把握は全体的に強くない。

### b) 実施国の窓口機関

実施国の窓口機関における特徴は、アジア、中南米の窓口機関とアフリカの窓口機関の間に大きな違いがあることである。アジア、中南米では、南南協力を政策的、戦略的に位置付け強い関わりを持っているのに対し、アフリカの窓口機関の関わりは非常に小さい。アジア、中南米のいくつかの国では援助プログラムを持って外交政策の一環として援助を行なっている。アジアと中南米の違いは、中南米の窓口機関はフォローアップと効果の把握に関心を示しているのに対して、アジアの窓口機関の関心は低いということであった。

### c) 受益国の JICA 事務所

受益国の JICA 事務所の特徴としては、中南米の JICA 事務所が南南協力を援助の政策、戦略に位置付け、援助の手段としてみている点である。これに対して、アジアの事務所の関心はきわめて低かった。アジアの事務所では、南南協力、特に第三国集団研修を開発課題のための手段としては意識していないことが分かる。また、特定の開発効果を特には期待していないことも分かる。アフリカの JICA 事務所の関心もアジアと同様に低かった。

### d) 受益国の窓口機関

実施国の窓口機関の特徴は、受益国の JICA 事務所の傾向と類似している。中南米の窓口機関が南南協力を援助の政策、戦略に位置付け、援助の手段としてみているのに対して、アジアの窓口機関での関心は低い。フォローアップ、効果についても、中南米の窓口機関では強く意識しているが、アジアでは期待は小さい。アフリカにおいては、受益国の窓口機関はほとんど関係が無い状況である。このような状況は、中南米の受益国では、JICA 事務所と窓口機関において開発課題を解決する手段として南南協力を議論する素地を持っているが、アジア、アフリカではほとんど無く、議論の対象になっていないことが伺える。これに対し、中南米においては、実施国と受益国の間でそれなりのコミュニケーションがとられていると考えられる。

## (3) まとめ

大きな特徴としては、実施国と受益国の対応に大きな違いがあることが指摘できる。アンケート調

査からは、南南協力、特に、第三国集団研修は、多分に実施国指向の事業であるといえる。しかし、地域によって違いが生じていることも事実である。アジアでは、基本的に実施国の枠組みで事業は実施されていた。受益国の関わりは小さく、開発手段としての意識も低かった。しかし、中南米では、若干様相を異にしていた。実施国と受益国との間にそれなりのコミュニケーションがとられているようであった。また、受益国は開発手段として意識もしていた。他方、アフリカでは、南南協力は実施国というより、実態は JICA の援助枠組みで実施されていた。実施国、受益国の窓口機関の関わりは小さかった。

## 8 事例分析の結果と地域横断的分析

### (1) 南南協力支援の各地域における特徴

南南協力支援は、第三国研修、第三国専門家を主体に実施されてきたが、事例分析の結果を踏まえれば、地域ごとにその支援形態に特徴があることが分かる。以下に述べるように、それぞれの地域の特性に合わせた南南協力支援が実施されており、その結果として南南協力支援事業が多様化している。

#### a) 支援形態

現地調査の結果に限っていえば、アジア地域ではパートナーシップ・プログラム (PP) の締結が進んでいるものの、実態は日本側の援助戦略などに沿った案件、つまり日本自身の協力の一環として実施されている案件がほとんどである。中南米地域では、第三国研修のほか広域セミナーやミニプロなど様々なスキームが展開されており、JICA 課題別指針による「機能 5 分類」にある機能すべてが包括されている。日本の協力の一環と考えられる案件も多く見られるが、アジア地域に比べパートナーの立場や考えをより尊重した協力が進められているといえる。「厳密な意味での南南協力支援」が最も進んでいる地域と考えられる。アフリカ地域では、技術協力プロジェクトを通じて日本側の援助戦略を極めて強く前面に押し出した支援が行われている、というのが現状である。

#### b) 関係機関の関わり

アジアでは、タイに見られるように JICA 事務所は、PP の下でニュー・ドナー化を支援する一方、タイの援助政策の一環として第三国集団研修を実施してきた。他方、南南協力の実施機関である高等教育機関、専門技術教育機関、訓練機関、付属教育機関などは、研修事業を海外ビジネス、国際化として捉え、JICA と TICA の意向も踏まえて、研修を計画・実施している。しかし、受益国の JICA 事務所、窓口機関の関心は低く、また、受益機関の対応は、研修応募要項の受領を基にアドホックに研修員を選任しており、計画的な対応には至っていない。

アフリカでは、JICA の技術協力プロジェクトによって第三国集団研修が行われており、JICA 事務所やプロジェクトが主導している事例が見られたのが特徴的であった。しかし、実施国の窓口機関、受益国の JICA 事務所、窓口機関の関心は低い。他方、中南米では、他地域と異なり、受益国の関心は高い。中南米では、実施国であるチリに見られるように JICA 事務所は援助計画に位置付けて南南協力を支援し、窓口機関である国際協力庁は、他国との連携を強めるために開発の度合いが同レベル

の国同士の協力である水平協力を促進に努めている。そのような状況の下で実施機関も積極的に南南協力に関わっている。また、受益国の JICA 事務所、窓口機関、受益機関においても、開発課題に位置付けて対応していることがうかがえた。

#### c) 事例分析とアンケート調査結果の総括表

表 2、3 は事例分析とアンケート調査の結果をまとめたものである。

#### d) 各地域の共通点・相違点をもたらしている主な要因

関係機関の関与と位置付けは、各組織の持つ政策や戦略上の目標を達成するために、個々の案件の役割がどの程度明確になっているかという点と密接につながっているといえる。この点についてアンケート調査の結果からも、実施国側の JICA 事務所と援助窓口機関の関与が受益国側に比べて 2 倍近く強いこと、その理由として実施国側は案件実施のために予算付けをしており、そのために開発戦略などに位置付ける必要性が生じていること、その一方で受益国側では南南協力支援を投入として認識しておらず、したがって予算付けや事業計画における位置付けも要さないことがあげられている。

### (2) 貢献・効果の発現状況

調査対象とした第三国研修は、アジアと中南米では、それぞれの分野で国内に指導的な教育機関としての地位を確立している実施機関によって行われており、インタビュー結果からも研修参加者の技術の習得、知識の向上に寄与していることを確認できた。

しかし、受益機関に対する効果は、研修員派遣元の研修に対する関与の程度によって異なっている。アジアでは、第三国集団研修は、一般に研修員の募集は実施側の意向で不定期に行われるため研修員派遣機関は研修に対して受身の対応を行っており、計画的なものとはなっていなかった。それゆえ、研修効果は、個人の技術や知識の向上の範囲にとどまるものがほとんどであった。他方、受益国の技術協力プロジェクトの一環として実施された契約ベースによる第三国研修では、受益機関が研修実施機関を選択するとともに研修内容について研修実施機関と詳細に検討して決めており、研修機関の関与は大きく、研修の効果がプロジェクトの目標にまで及んでいた。

中南米では、第三国研修に対する受益国の JICA 事務所、窓口機関、受益機関の関心は概して高く、研修の成果は個人レベルを超えて組織レベルへの効果として発現している事例も見られた。他方、アフリカでは、実施中の技術協力プロジェクトにおいて第三国集団研修が行われていることから、研修の技術レベルが確保されていた。この点に関して、JICA の技術プロジェクト関係者を対象として行われた場合、あるいはウガンダの例のように受益機関に研修と関連するプログラムがある場合などには組織レベルにまで研修成果が発現されていたが、そうでない場合には概して参加者の知識の取得に留まっていた。

表2 南南協力支援活動にかかる総括表1(支援形態、事例分析、アンケート調査)

	支援形態	事例分析		アンケート結果	
		位置付け	成果	位置付け	成果
アジア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・確立された研修機関による第三国集団研修</li> <li>・技術協力プロジェクトの一要素としての契約ベースによる第三国研修実施</li> <li>・専門家派遣による技術協力プロジェクトの共同実施など</li> <li>・JARCOM による第三国研修の形成と実施</li> <li>・南南協力としての枠組みとしてのパートナーシップ・プログラム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・開発格差の是正を目指した協力</li> <li>・実施国の元 JICA 支援機関を実施機関とした研修(第三国研修)</li> <li>・専門家派遣による共同プロジェクト</li> <li>・実施国と受益国のツートラックによる協力: 実施国の外交政策の一環としての協力、受益国の JICA プロジェクトとして実施</li> <li>・受益国と実施国のニーズマッチングの努力(JARCOM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・確立された実施機関による研修・技術レベルの確保</li> <li>・受益機関の第三国研修に対する受動的な対応: 成果は受講者の技術的向上が主</li> <li>・契約ベースの研修の下での成果の確保</li> <li>・JARCOM 形成案に対する成果への期待</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施国の南南協力(第三国研修)に対する関心と計画・実施への関与の高さ</li> <li>・受益国における南南協力(第三国研修)に対する関心と実施への関心の低さ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施国の JICA・窓口機関とも第三国研修の成果の把握への関心の低さ</li> <li>・受益国の JICA・窓口機関とも第三国研修の成果の把握への関心の低さ</li> </ul>
中南米	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本の支援した機関での第三国研修</li> <li>・南南協力としての枠組みとしてのパートナーシップ・プログラム</li> <li>・チリの技術協力プロジェクト経験を基にした JICA と実施国の共同プロジェクト(専門家派遣、第三国研修)</li> <li>・パートナーシップ・プログラムの一環としてのミニ・プロジェクトの実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水平協力としての協力</li> <li>・受益国における投入として南南協力の重視</li> <li>・受益国関係機関の関心の高さ</li> <li>・実施国による戦略的な協力の推進</li> <li>・実施国の強みを生かした協力</li> <li>・JICA と受益国のパートナーシップの重視</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受益国における技術協力プロジェクトとしての成果の確保</li> <li>・研修員の個人レベルを超えた成果の発現事例の存在</li> <li>・第三国集団研修の成果は受講者の技術的向上が主</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施国の南南協力(第三国研修)に対する関心と実施への関与の高さ</li> <li>・受益国における南南協力(第三国研修)に対する関心と実施への関心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施国の JICA・窓口機関とも第三国研修の成果の把握に対する関心</li> <li>・受益国の JICA・窓口機関とも第三国研修の成果を把握に対するある程度の関心</li> </ul>
アフリカ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・技術協力プロジェクトの主要構成活動としての JICA プロジェクトを対象とした協力</li> <li>・技術協力プロジェクトを実施機関としての第三国研修</li> <li>・元 JICA 支援機関を実施機関とした第三国集団研修</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水平協力としての協力</li> <li>・JICA プロジェクト・モデルの拡大</li> <li>・日本の実施中のプロジェクトにおける第三国研修の実施</li> <li>・JICA 主導の南南協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受益国における技術協力プロジェクトとしての成果の確保</li> <li>・第三国集団研修の成果は受講者の技術的向上が主</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施国 JICA 事務所による協力の形成・計画</li> <li>・実施機関を主体とした南南協力の実施</li> <li>・その他の関係機関の関心の低さ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施国の JICA・窓口機関とも第三国集団研修の成果の把握への関心の低さ</li> <li>・受益国の JICA・窓口機関とも第三国集団研修の成果の把握への関心の低さ</li> </ul>

表3 南南協力支援活動にかかる総括表2(促進要因、阻害要因、課題)

	促進要因	阻害要因	課題
アジア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指導的教育機関としての実施機関の存在</li> <li>・ 実施機関の日本の援助に対する親近感</li> <li>・ 実施機関の外交政策の一環としての事業に対する認識</li> <li>・ 受益機関の認識の強さと契約ベースによる第三国研修の目的に対する研修機関の課題・人材養成などにおける明確な位置付け</li> <li>・ 関係機関のコミットメント</li> <li>・ 受益機関による計画的な研修の実施</li> <li>・ 現地活動費の柔軟な活用による案件の実施</li> <li>・ 受益機関と実施機関のコミュニケーション</li> <li>・ 技術協力プロジェクトの一要素としての研修位置付けの明確さ</li> <li>・ 受益国 JICA 事務所の支援</li> <li>・ 柔軟な実施機関の選定(類似語学の重視など)</li> <li>・ 類似言語の重視(タイラオス)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実施機関と第三国集団研修員派遣機関のコミュニケーションの無さ</li> <li>・ 第三国集団研修員派遣機関の受動的な対応</li> <li>・ 第三国集団研修員の計画的派遣の難しさ</li> <li>・ 第三国集団研修ニーズのミス・マッチング</li> <li>・ 第三国集団研修員のレベルのアンバランス</li> <li>・ 受益国 JICA 事務所の関与、主体性を発揮する難しさ</li> <li>・ 事業の位置付けの不明確さ</li> <li>・ 国際約束などの位置付けの難しさ</li> <li>・ 派遣先の制度による難しさ(期間、処遇など)</li> <li>・ 多数の関係者の存在と調整の難しさ</li> </ul>	<p>政策・戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ パートナーシップのあり方の再考の促進</li> <li>・ 国際約束概念の再整理</li> </ul> <p>制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ JARCOM プロセスのより効果的な制度構築</li> </ul> <p>運用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第三国集団研修の募集・実施プロセスの最構築</li> <li>・ 情報の蓄積と共有化の促進</li> <li>・ 技術協力プロジェクトをコアとした近隣リソースの活用</li> </ul>
中南米	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 関係機関における開発課題に対する認識と南南協力の位置付けの明確化</li> <li>・ 域内における連携意識の存在</li> <li>・ 受益国ニーズの十分な把握</li> <li>・ 関連機関間のコミュニケーションの多さ</li> <li>・ 質の高い実施機関の存在</li> <li>・ 語学的文化的類似性</li> <li>・ 関連機関の南南協力に対する関心・意識の高さ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ミニ・プロジェクトにおける実施国・受益国の意思の疎通</li> <li>・ 実施機関の資金負担</li> </ul>	<p>政策・戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実施国の援助戦略の強化を図る協力</li> </ul> <p>制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 南南協力支援のプロジェクト化</li> </ul>
アフリカ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 共通の言語・文化・環境・歴史など</li> <li>・ 受益側のニーズを把握(事前調査、コース評価、帰国研修員調査)</li> <li>・ 受益機関が実施する技術協力プロジェクトの投入として活用</li> <li>・ 受益機関が実施するプログラムの投入として活用</li> <li>・ 研修終了後、受益機関が第三国集団研修の成果を活用する体制を構築</li> <li>・ 受益機関が実施する技術協力プロジェクトの投入として活用</li> <li>・ 臨機応変な投入が可能</li> <li>・ 受益側のニーズに合わせた協力内容を計画することが可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 施設・設備の不一致</li> <li>・ 不十分なニーズ把握</li> <li>・ 言語(英・仏・ポルトガル語)の不一致</li> <li>・ 現地活動費と既存スキームでは、日当・宿泊費が異なっていること</li> <li>・ 要請書の取り付けが困難な外交関係</li> </ul>	<p>政策・戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ JICA の支援における位置付けの明確化</li> <li>・ 自立発展性の考え方の整理</li> </ul> <p>制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 柔軟性のあるシステムの確立</li> <li>・ 実施国のリソースと受益国のニーズとのマッチングのためのシステム構築</li> <li>・ 南南協力経費の確保</li> </ul> <p>運用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第三国集団研修における受益者ニーズの確認</li> <li>・ 第三国研修のフォローアップ</li> <li>・ 経費基準、選定基準の明確化</li> </ul>

アンケート調査の結果からは、実施国、受益国双方の JICA 事務所、窓口機関において、南南協力支援のフォローアップへの関わりや成果に対する認識がともに低いことが明らかになっている。その要因として、実施機関や受益機関では第三国集団研修はあくまで個人レベルの能力開発ととらえていること、したがって組織として成果を把握したり、それを波及させたりする関心や取り組みが乏しいことにある。このほか、特に受益機関においては、第三国集団研修は不定期に実施されるため、組織の開発戦略において計画的に活用することが難しい、ということも要因としてあげられる。こうしたことが改善されない限り、組織レベルにおける大きな成果は期待できないといえる。

### **(3) 成果に関わる促進要因**

#### **a) 指導的な実施機関の存在**

成果をもたらした要因としては、まず、それぞれの分野で国内に指導的な教育機関としての地位を確立した機関が実施機関として選択されていたことである。これらの機関は、JICA 事務所、窓口機関の委託する内容に自機関の保持する資源を使い適した研修コースを計画・実施する能力を有している。また、南南協力のために自機関の教員、研究者から適切な専門家を選択し適切な専門家を派遣することが可能である。

#### **b) 関係機関の強い関心と関与**

関係機関の強い関心と関与が成果をもたらした要因の一つと考えられる。特に受益国の JICA 事務所、窓口機関、受益機関の南南協力に対する強い関心と関与が促進要因としてあげられる。

#### **c) 関係機関が連携できる実施体制**

連携によって関係機関の関心と関与が高まってきており、成果も出始めている。こうしたことから、案件の関係機関がお互いにうまく連携できる実施体制の存在は、成果の発現に貢献する要因と考えられる。

#### **d) 関係機関による明確な位置付け**

関係機関において南南協力支援案件を政策上あるいは戦略上明確に位置付けることで、目標達成に向けた意欲や関心も高くなり、実施プロセスへの関与も強まり、その結果、案件の成果が発現されやすくなるといえる。

#### **e) 受益機関の成果に関する認識の明確さ**

第三国研修の成果は研修結果が派遣元に適切にフィードバックされることによって確保される。また、フィードバックには、研修員を派遣する、あるいは専門家を受け入れる受益機関の成果に対する認識が明確になっていることが重要である。技術協力プロジェクトにおける契約ベースによる研修では、それ自体の成否がプロジェクトの成果に影響を与えるものであり、計画的に実施されていた。第三国集団研修においても、研修員の派遣機関が人事政策、また、自組織の課題解決に対して明確に位置付けられて派遣された場合に適当な成果として現れていた。



#### f) 実施機関と受益機関のコミュニケーション

実施機関が受益機関の目的を明確に認識しているときに成果が出ていた。成果が発現された案件では、開発ニーズと開発リソースを結びつける努力がなされていたといえる。

#### g) 言語の共通性

第三国研修や第三国専門家の実施において、実施国と受益国の間に共通あるいは類似した言語が使われていることが、成果発現の大きな要因の一つであるといえる。また、こうした国々では、言語の共通性ばかりではなく、文化、環境、歴史などの面でも共通点、共有できる点を多く持っており、そうしたことも合わせて成果の発現に貢献していた。

### (4) 成果に関わる阻害要因

#### a) 第三国集団研修での研修員の計画的な派遣の難しさ

受益機関が研修員を募集する際、その時たまたま対応できる職員を派遣するといった受け身の対応になっていた。組織が抱える課題に対応するために研修候補者が選定されている事例は少なかった。また、受益国の JICA 事務所の関心や関与が乏しいことが指摘されている。JICA の関与が乏しいため、受益国窓口機関の関心も低くなる。このような、計画的な対応の難しさ、受益国側における受け身の対応、低い関心・関与が研修の成果を限定的にする要因となっていた。

#### b) 実施機関と受益機関のコミュニケーションの不足

第三国集団研修では、研修員の選定は、研修募集要項に対して外交チャネルによって提示された候補者から実施機関が選定し確定していた。しかし、実態は、外交チャネルでの選定段階で候補者が絞り込まれており、研修実施機関が選定を行うにあたっての自由度は小さかった。結果として、実施機関は受益機関と具体的な成果を共有することができず、成果の確保も難しくなっていた。

#### c) 南南協力支援の位置付けの不明確さ

事例分析およびアンケート調査の結果として南南協力支援が JICA の国別の事業計画にまだ十分に位置付けられていないことがわかった。特に、受益国では、第三国集団研修の位置付けは多くの JICA 事務所で明確になっていなかった。JICA 事務所は、これらの研修を投入の重要な要素として開発課題に対する事業として組み込むことができず、結果として、南南協力活動をより効果あるものにする事ができていなかった。

#### d) 言語の難しさ

研修員全体における比率は小さいながらも、言語の壁は研修の成果を発現させる上で阻害要因となっていることがうかがえた。

#### e) 施設・設備の不一致

実施機関と受益機関において使用している機材・設備が異なると、第三国集団研修で学んだ技術・知識が受益機関で活用できず、その結果、貢献・効果の発現を阻んでいた。こうした研修には、参加

の前提条件を満たしていない受益機関が研修員を派遣しているためであり、受益国における研修員の選定が問題といえる。

#### f) 研修内容の不一致

第三国集団研修の内容が受益国のニーズに合っていないければ、研修成果が組織的・社会的な貢献・効果を生み出すことは難しい。

### (5) 南南協力の優位性

南南協力、南南協力支援がそれ以外のスキームと比べてどういった場合に優位性を持つのか、またその際の課題は何かについて既述部分から抽出する。

#### a) 現地や近隣国のリソースの活用による効率性

研修実施機関や専門家の派遣元機関が受益国の近隣にあれば、日本を含め遠方の国での研修実施やそうした国からの専門家派遣に比べて低い費用ですみ、効率的であることはいうまでもない。その場合、特に域内南南協力への支援は優位性を持つといえる。ただし、費用が安くても質を確保できること、つまり現地のニーズに合った的確な支援ができることが前提である。

#### b) 言語、文化、歴史の類似性による適正技術や知識の提供

言語だけではなく、文化や社会経済状況、歴史的背景、現在の開発レベルなどが類似している国々の場合にもあてはまる。事例でみたタイとラオスのケースもそうであるし、中南米においても域内諸国間において協力が進んでいること、アフリカ英語圏諸国の間でも水平協力の形で協力が行われていることは、そうした面での類似性を持つ国々間の協力という点が大きな特徴である。このような場合、特に受益側が必要とする適正技術や知識を、実施側は理解、提供しやすいという点で南南協力は優位性を持つ。特に域内での南南協力は極めて有効な手段になるといえる。

#### c) 我が国の援助形態の多様化

援助形態という観点から南南協力支援をとらえると、従来型のバイやマルチ協力に加えて、例えばJARCOM やパートナーシッププログラムを通じた援助卒業国への支援、具体的には「開発途上国間技術協力(TCDC)活動への支援」、「ドナー化支援」といった形で我が国の援助形態を多様化させている。このような支援形態は他のドナーにはあまり見られないことであり、多様な援助形態を持っていることは、上述した優位性とともに我が国援助の特徴として国際社会や国民にアピールすることができる。またタイやチリなど援助卒業国あるいはそれに近い国々との間では、南南協力支援を通じて新たな関係を構築し、その上でさらに新たな支援のやり方を共同で企画・実行することも可能となる。つまり、やがてはJICA-TICA や JICA-AGCI がイコールパートナーとして他の途上国へ支援を提供する、そのために両国が新たな南南協力支援の方法を検討するようになることが期待される。さらには、開発レベルの高いこうした国々に対して、新たな形で支援を続けることによって、我が国のドナーとしてのプレゼンスを維持することも可能であろう。

## 9 地域共通の主要課題と提言

### (1) 政策的な課題と提言

#### a) 受益国関係機関における南南協力支援の位置付けの明確化

南南協力活動をより効果あるものにするためには、特に受益国の JICA 事務所や受益機関など関係機関において、第三国集団研修を投入の重要な要素としてとらえ、開発課題に対する事業の一部として組み込むことを提言する。具体的には、JICA の国別事業計画や受益機関の活動計画における中長期・短期的それぞれの目標に基づき、まず、それらを達成するための手段として南南協力の活用を検討する。南南協力が有効な手段であると判断されれば、南南協力あるいは南南協力支援の戦略や活動内容を具体的に設定する。その上で、受益国援助窓口機関や実施機関との間で調整や合意形成を図る。南南協力支援にかかる個々の案件については、設定された戦略や活動内容に照らしつつ案件形成や詳細な計画づくりをする。

### (2) 制度的な課題と提言

#### b) 教育機関との連携強化

南南協力支援は、地域や国の現状、開発課題に対応するために多様な形態をとるようになっている。また事例分析の結果は、南南協力を通じて開発途上国の知識、技術、経験を他国でも活用できる可能性が高いことを示している。南南協力の成果を促進する要因として、それぞれの分野で国内に指導的な教育機関としての地位を確立している実施機関の存在があげられた。南南協力を通じて、開発途上国の知識、技術、経験をより広く活用するシステムを構築し、さらにその成果を確保するためには、こうした機関と連携した事業の実施促進やネットワーク構築に努めるよう提言したい。

#### c) 実施機関と受益機関における南南協力の成果の共有化

成果の発現をより確実にするためには、実施機関と受益機関において南南協力の成果など情報を共有化するシステムを構築することを提言したい。これによって事業内容や成果が双方にとって明確になり、かつフィードバックも適切に行われるようになると考える。

#### d) 実施国・受益国関係機関のコミュニケーション促進

南南協力は実施国と受益国において多数の関係機関が関連する事業である。コミュニケーションが円滑に進むことによって、各関係機関は自己の役割を明確に認識し適切な行動が取れるようになる。また、実施国は受益機関の開発ニーズを把握することができ、ミス・マッチングを減らすことができる。そうした目的を達成するために、中南米、アフリカにおいても、JARCOM のように実施国・受益国の関係機関間のコミュニケーションを促進する仕組みや体制の構築を提言したい。

#### e) 第三国集団研修における受益機関の計画的な研修員派遣制度の確立

第三国集団研修では、研修のオファーは研修員派遣機関においては不定期なものであり計画的に対応するのは難しいとのことであった。そのため、研修コースの計画時に、多年度にわたり特定の人数を特定の機関に枠として配分するなど、組織の開発ニーズに対応し計画的に研修員を派遣できる制度の導入を検討するよう提言したい。

## f) プロジェクト化

現在、第三国集団研修や第三国専門家派遣は個別に実施されることが多いため、南南協力支援としての成果やインパクトは小さく、既述したように個人レベルを超えた成果としてはあまり見えてきていない。したがって、南南協力支援案件を受益国におけるプロジェクト化、つまり技術協力プロジェクトの一部として形成・実施することを提言する。これによって、関係者の関与が強まるとともに、目標の達成に向けてモニタリングが適切に行われる可能性が高まり、それがより高い成果につながるという期待が持てる。

## (3) 運用面の課題と提言

### g) JICA 事務所における関連情報の共有化

JICA 事務所において、南南協力支援の実績をきちんと把握し、活動のモニタリング・評価を行うことができるような情報収集・整理・蓄積のための制度・システムの構築を提言する。本邦研修では現在すでに参加者のデータベースが存在しており、全ての第三国研修においてもそうした形で整備していくことが望まれる。

### h) 第三国集団研修の計画・実施プロセスの再検討

南南協力支援案件は二国間援助案件に比べ関係者が多く手続きも複雑である。そのため、計画から実施に至るまでの時間が実施国内だけで行われる案件に比べて極めて長い。また研修計画・実施の手続きが、実施国の援助窓口機関や受益国における大使館など外交チャネルを通じて行われ、そのために実務を担当する実施機関と受益機関がリンクしていない。こうしたことから、南南協力支援にかかる現在の計画・実施プロセスを見直すよう提言する。具体的には、受益国・実施国双方で実務レベルの関係者がそのプロセスに参加し、特にニーズとリソースについて十分な情報交換ができるようにすること、その際、場合によっては研修参加者や機関の見直しをすること、手続きの簡素化を進め案件の形成から実施までの時間を短縮すること、要請書の必要性について再検討することなどである。

### i) 研修のフォローアップ体制の確立

研修のフォローアップ、つまり研修員に対する研修終了後の支援は、第三国研修の貢献・効果を発現させるために効果的であるが、ニーズ調査や研修の実施ほど熱心には取組まれていなかった。研修の貢献・効果を広く波及させるためには、このようにフォローアップまでを含めた形で南南協力支援を計画・実施することを提言したい。その一方で、フォローアップの実施にもやはり大きな費用を要するので、どの機関がどこまでそれを負担するのか JICA、実施国、受益国の3者間でのより具体的な検討が必要である。例えば、初回のニーズ調査は JICA が負担する、研修後に評価をし成果をあげていることを確認した上で研修を継続させる、次回からのニーズは受益側でとりまとめ実施側に通知する、などの仕組みをつくっておけば効率性も高まると考える。

## 10 地域固有の主要課題と提言

### (1) アジア

#### a) JARCOM の枠組みの整理

JARCOM ではニーズを踏まえた研修コースの形成に努めていたが、実際にはなかなかそうした案件が形成し得ていなかった。また、JARCOM の位置付けについて、JICA とタイなど一部の国との間では必ずしも一致していなかった。したがって、より大きな成果の発現のためには、JARCOM の果たすべき役割や責任範囲を含め、受益国の開発課題を基にした協力ニーズを汲み取り、JICA の技術協力プロジェクトの一投入要素としての研修実施、ASEAN 加盟諸国の技術協力プロジェクト間での知識・技術・経験の共有化のための研修など、多様な援助形態を組み合わせた案件形成をすることができるよう、つまり JARCOM にとってさらに選択肢が増えるよう、より柔軟な制度づくりを進めるよう提言する。

#### b) パートナーシップのあり方の再考の促進

タイとはパートナーシップ・プログラム (PP) を通じて行われる南南協力支援案件の多くは、たとえ資金分担にアンバランスがあっても共同して支援を行うのであれば、基本的に関係国が対等な関係にあることが望ましい。PP を締結している国々とより連携を深め、今後南南協力支援案件を拡大していくために必要なこととして、以下の提言をする。

- ・PP 締結国と実施する案件が PP 案件なのか、あるいは受益国における日本の二国間援助を支援してもらった案件なのか、その違いを明確にする。その上で、どちらの案件をどの程度実施するのかバランスを検討する。技術事業をより有効にするためには、開発途上国の技術と経験の活用は有効であり、PP 案件の比重を大きくし、パートナーシップに基づく共同プロジェクトの位置付けを増やしていくことを検討する。
- ・PP 案件として実施する場合には、PP 締結国側の援助政策や予算とも十分に刷り合わせつつ、JICA や PP 締結国双方が実現可能なレベルで、実施計画の策定や体制の構築をする。

#### c) 国際約束概念の再整理

近年、南南協力支援の形態が多様化しており、協力実施の根拠となる国際約束の考え方を整理することが必要である。現在の日本と実施国または受益国との国際約束は、事業の実施主体の帰属によって決められていた。タイの第三国集団研修では研修実施国に対する援助供与として国際約束を締結しているが、本来の受益者は研修員を派遣する受益国である。また、地域協力案件では、関係国間でどのような国際約束の形式がよいのか、どのような手続きをとるべきか、必ずしも明確な合意には至っていない。改善のためには、南南協力における国際約束の方式は、原則としてその受益国への援助として見直すことを提言したい。原則を明確にすることによって日本、実施国、受益国の関係も明確になる。その上で、支援の形態や手続き方法を整理していくことが必要になる。

## (2) 中南米

### a) TCDC 支援の推進

実施国としてチリをみると、自国の ODA として域内で行っている二国間協力も年々増えており、成果もあがっている。チリを中心に域内ネットワークが構築されており、こうしたことからチリはすでにニュードナーとしてのステータスを確立しつつある。中南米地域における我が国の ODA 予算そのものが減少傾向にあり、援助リソースの効果的、効率的な活用が極めて重要となっている。そうした状況からは、チリの二国間あるいは広域援助援助に対する日本の支援、つまり「開発途上国間技術協力 (TCDC) 活動への支援」が今後有望になると考える。TCDC 支援は、限られた予算の中で成果を発現させるとともに、わが国のプレゼンスを維持していく上で、さらには域内協力を支援するという意味からも有効な手段と考えられる。したがって TCDC 支援を積極的に推進するよう提言する。

### b) 実施国の能力を考慮に入れたパートナーシップの推進

チリとの間では JCPP を結んでいるものの、南南協力支援の実施においては日本の援助戦略が優先されている。上述のように、チリのドナーとしての能力が着実に上がっている今日、やがて日本とチリが上下の関係ではなく同等のパートナーとなり、案件を共同で実施することになると考えられる。その一方で、援助の成果を強く求める日本のやり方と、複数の受益国の共通ニーズに広く応えるチリのやり方は異なっている。したがって、我が国が効果的に南南協力支援を実施するためには、日本側の援助方針を堅持しつつも、実施国側の意向、予算、援助モダリティの未整備といった援助実施上の制約を十分に理解し、双方にとってメリットがあるよう、さらには受益国に対してしっかりと成果を発現できるよう、実施国との協議を通じて案件を形成・実施していくことを提言する。

## (3) アフリカ

### a) 技術プロジェクトを活用した南南協力支援の促進

アフリカ地域内では多くの国の開発レベルが同程度であり、文化や歴史を共有していることから、どの国が実施国でどの国が受益国といった明確な区分がない。また、知識や技術を持った人的資源が限られているため、第三国集団研修などによる能力向上の必要性はきわめて高い。その一方で地域内には研修できる機関が少ないという現状もあり、能力向上に対するこれまでの我が国の支援は高く評価されていた。アフリカにおいては JICA の技術協力プロジェクトが主体となって南南協力を推進しており、それによってある程度の成果が確保されていた。このような状況を考えれば、今後も従来どおり、JICA の技術協力プロジェクトを通じて近隣諸国との連携を図りながら南南協力活動を展開することを提言したい。そのためには、技術協力プロジェクト間のネットワークの構築や連携体制を整備していくことが必要であろう。

### b) 自立発展性が期待できないアフリカ地域での南南協力支援

アフリカ地域への援助増額をコミットしている我が国としては、また他地域と比べて開発が遅れている地域だからこそ、支援の継続は不可欠である。その中で、南南協力支援は効率性や妥当性などの面からメリットがあると考えられる。しかしながら、アフリカ地域では、財政面や開発の主体性の面からほとんどの案件で自立発展性の確保が難しい状況にある。したがって、南南協力支援においても

同様に JICA の継続的な支援が不可欠であろう。そのため、自立発展性については他の地域とは必ずしも同じに議論せず、アフリカ地域への南南協力支援が不可欠として、そのあり方や、それをいつまで続けるのかといった目標設定が必要である。そのために以下の提言をしたい。

- ・上述のとおり JICA 技術協力プロジェクトを通じた南南協力支援を基本とし、特に受益国に対する JICA 技術プロジェクトにおける投入の一部として、南南協力支援を位置付ける。
- ・しかしながら、南南協力支援を目的化せず、費用対効果が高いと判断された場合にのみ南南協力支援を計画・実施する。支援はあくまで手段であることを JICA 関係者の間で周知徹底する。
- ・実施国に対しては、受益国におけるより大きな成果、つまり個人レベルを超えた成果を発現させることが目的の場合に、さらに受益国においても何らかの JICA 支援が見込まれる場合にのみ、南南協力支援を実施する。
- ・受益国においては、南南協力支援の中心は、契約ベースによるものや集団研修に関わらず近隣諸国での第三国研修や第三国専門家の派遣が中心となる。ただし域内で調達が難しい、例えば高度技術が必要とされるような案件においては、アジアや中南米との地域間協力を検討する。
- ・南南協力の 1 つであるアジア・アフリカ協力の推進は、JICA アフリカ東南部地域支援事務所の機能の一部になっている。ニーズとリソースのマッチングは極めて重要であることから、同事務所の人員を増強する、あるいはアジア側にも担当者を置くなどの措置を検討する。

# 第1章

## 評価調査の概要



# 第1章 評価調査の概要

## 1.1 本調査の背景と目的

### 1.1.1 我が国と南南協力支援

1950年代、戦後復興の途上にあった我が国は、海外から多額の資金援助を受ける開発途上国の一つであった。そうしたなか、1954年にはコロンボ・プランに加盟し、他の途上国からの研修員受入による技術協力を開始した。さらに1974年には、途上国間の技術協力である「南南協力」に対する我が国の初めての支援<sup>1</sup>として、第三国研修が開始された。南南協力に対する我が国支援の形態は、その後第三国専門家派遣、パートナーシップ・プログラム（PP）など多様化してきている。我が国は、開発途上国への技術支援のみならず、南南協力支援を通じて、途上国と途上国とを結びつけ相互に開発を促進する触媒としての役割も果たしてきたドナーであるともいえる。これまで培ってきたこのような我が国の経験と実績は、他の多くのドナーには見ることができない固有なものである。

### 1.1.2 本調査の背景

2003年8月に閣議決定されたODA大綱において、「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」とされている。これを受けてJICAは、中期計画（2003年10月～2007年3月）の中で、「開発途上国の能力開発の有効な方法であり、援助リソースの拡大、域内協力の促進にもつながる南南協力支援事業を充実させる」と強い姿勢を打出している。さらには、2003年度に「南南協力」課題タスクフォースを発足させ、南南協力支援への取り組みをより一層強化している。

南南協力支援の評価という観点からは、これまで、個々の第三国研修について、技術協力プロジェクトと同様の5項目評価を基本とした終了時評価を実施している。また、横断的な評価としては、2000年度に特定テーマ評価「南南協力支援」を行い、タイとシンガポールの第三国研修と第三国専門家派遣事業を対象とした評価が行われた。

その後、中南米諸国など数カ国とPPが締結され、新たな南南協力支援案件が実施されつつある。PPは、第三国専門家や第三国研修といった個々のスキームを一定の戦略のもとに活用できるという点で、新たな南南協力支援のあり方を示唆する可能性を秘めている。さらには、上述した課題タスクフォースによって南南協力支援の概念整理も進み、それとともにJICA事業戦略における南南協力支援の位置付けや、受益国が抱える開発課題に対する効果など、南南協力支援について新たに整理・検証すべき課題が明らかになってきた。

例えば、JICAの課題別指針（南南協力）<sup>2</sup>によれば、『「南南協力支援」の中には、JICAの協力活

<sup>1</sup> 以下、「南南協力支援」とする。定義については第2章を参照のこと。

<sup>2</sup> 平成17年1月、JICA

動の質を飛躍的に高め、日本の国際協力のインパクトを大きく増大できる重要な要素が豊富に含まれている。ところが南南協力支援活動の範囲が拡大し事例が多様化するにつれ、様々な目的と手段が交錯し、関係者の間に混乱と批判が見受けられるケースが出てきた。その結果、「南南協力支援」が持つ大きな潜在的魅力を十分に発揮できないことが懸念されるようになっている<sup>3</sup>との指摘がある<sup>3</sup>。

こうした状況を踏まえ、南南協力支援のこれまでの実績を基にその成果を明らかにするとともに、今後の協力の効果的かつ効率的な実施に資する実用的な教訓を得ることを目的に、本調査が実施された。

### 1.1.3 本調査の目的

本調査の目的は以下のとおりである。

- (1) 南南協力実施国、受益国、日本の3者間で、どのような関係で南南協力、南南協力支援が実施されてきたのか、これまでの協力を踏まえて分類をする。また、南南協力、南南協力支援が3者それぞれの政策、戦略においてどのように位置づけられてきたのか整理・分析する。
- (2) JICA 南南協力支援の実施国と受益国において、協力の結果として当該国の開発にどのような貢献・効果があったのか分析をする。
- (3) 今後、JICA が効果的・効率的な南南協力支援を実施するにあたり、支援の計画・実施面や戦略・制度面を含めて、配慮・改善すべき点を提言として取りまとめる。

## 1.2 本調査の枠組み

### 1.2.1 基本方針

評価にあたり、本調査全体に関わる基本方針を以下のとおりとした。

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>(1) 「南南協力支援」事業の範囲</li><li>(2) 多様なスキームを南南協力支援事業として包括的に捉えた評価</li><li>(3) 南南協力支援の実施国・受益国双方の視点からの評価</li><li>(4) 南南協力支援事業のより効率的・効果的实施のための具体的提言</li></ol> |
|---|

#### (1) 「南南協力支援」事業の範囲

我が国がこれまで南南協力支援として実施してきた事業の中には、日本の協力の効率的実施や効果の普及などを第一の目的としたものも含まれている。これは、厳密には、途上国が相互の連携によって自立発展を目指すという本来の「南南協力」<sup>4</sup>に対する支援とは区別すべきである。ただし、JICA 南南協力課題タスクフォースではこうした事業も南南協力支援活動の一つとして検討している<sup>5</sup>。よって、本調査においてもこうした事業は南南協力支援として、評価対象に含めることとした。

<sup>3</sup> JICA 『課題別指針（南南協力）』7 ページ参照

<sup>4</sup> 定義については第2章参照のこと。

<sup>5</sup> JICA 『課題別指針（南南協力）』

## (2) 多様なスキームを南南協力支援事業として包括的に捉えた評価

これまで我が国が行ってきた南南協力支援のスキームの中では、JICA の第三国研修と第三国専門家派遣がもっとも歴史が古い。このほか、他の途上国・地域の開発を共同で支援するための総合的枠組みとして、日本政府と途上国政府との間で PP が締結され、その下で様々な協力が行われている。また、カンボジア農村開発計画などにみられるように、日本と途上国が他の途上国の問題解決のために共同で支援する三角協力、開発の進んだ途上国（援助卒業国を含む）に対してドナーとしての能力強化を図るためのドナー化支援、ASEAN など域内協力への支援など、これまで我が国があまり携わってこなかった形態の支援も近年実施されるようになってきた。本調査においては、個々の南南協力支援案件ではなく、これら一連の支援を南南協力支援事業として包括的に捉えて評価することとした。その観点から、分析に相応しいと考えられるいくつかの南南協力支援案件に焦点をあて「事例分析」として調査分析することとしたほか、分析結果を補完するために「アンケート調査」も合わせて行うこととした。

## (3) 南南協力支援の実施国、受益国双方の視点からの評価

南南協力支援事業が多様化している現在、関係者も多くなっているが、日本の南南協力支援の概念は必ずしも南南協力実施国、受益国と共有化されていない<sup>6</sup>。よって、従来の日本の南南協力支援の考え方がどれだけ実施国や受益国の中で受け入れられているのか、日本の南南協力支援を受け入れる背景にはどのような思惑<sup>7</sup>があるのかなど、戦略的に南南協力支援をどのように位置付けているのか、南南協力支援の成果をどの程度把握しているのか、あるいは関心を持っているのかなど、実施国・受益国双方の視点から評価することとした。

なお、我が国による南南協力支援は、上述したように、もともと我が国の技術協力の成果の普及発展を意図しており、そのため第三国研修を中心に実施されてきた。しかし今日、援助の最終受益国における効果が重視され、それが南南協力支援の成果の一つと認識されるようになってきている。また、貧困削減戦略文書（PRSP）の導入などにより受益国の政策が体系化されつつあり、それに基づく援助協調の枠組みも見られるようになってきている。こうした背景も踏まえて、今回、受益国における南南協力支援の効果を調査に含めることとした。

## (4) 南南協力支援事業のより効率的・効果的実施のための具体的提言

JICA の南南協力支援活動は、活用次第で日本の国際協力のインパクトを増大できるものと期待されている。本調査では、今後我が国が南南協力支援事業の拡大に資することができるよう、得られた評価結果から具体的な提言を導きだすことを心がけた。

### 1.2.2 評価対象と評価設問

本調査における評価対象および評価設問は以下のとおり。

<sup>6</sup> 『平成 12 年度特定テーマ評価「南南協力支援」』2001 年

<sup>7</sup> 外交的・政治的な戦略、能力強化をしたいというニーズなど

## (1) 評価対象

上述のとおり、評価対象は JICA が実施する南南協力支援事業全体であり、個々の案件ではない。調査対象地域は、アジア、中南米、アフリカの3地域とし、現地調査の対象国は各地域からそれぞれ南南協力の実施国1~2カ国、受益国1~2カ国程度を前提とし、JICA との検討を経て以下の各国に決定された<sup>8</sup>。事例分析の対象とする案件は、各地域内で実施されている南南協力支援案件の中から、各地域の特徴と分析の焦点<sup>9</sup>に基づいて抽出した。アンケート調査は、各地域内で JICA 在外事務所（JOCV 事務所は除く）の置かれている国を対象とした。なお、本調査は各地域の協力を基本的な評価対象とし、アジア・アフリカ協力については直接の対象としないこととした。

- ・ アジア： 実施国- タイ、インドネシア（ASEAN 事務局）  
受益国- カンボジア、ラオス
- ・ 中南米： 実施国- チリ、メキシコ（参考）  
受益国- エルサルバドル
- ・ アフリカ： 実施国- ケニア  
受益国- ウガンダ

また、JICA 内部では、南南協力支援のあり方に係る検討が継続されており、例えば「東南アジア地域事業実施方針（案）」<sup>10</sup>の中で東南アジアにおける南南協力支援の方向性が示されたり、「南南協力支援推進に向けた制度改善提案」<sup>11</sup>では効率的・効果的な事業運営を図るための制度改善案が出されたりしている。こうしたことから、本調査は、原則として2005年11月時点までに調査団が入手した情報を基に分析することとした。

## (2) 評価設問

本調査の主要な評価設問は、上述した3つの調査目的にそって表1-1のように設定された。設問は上述した調査目的の(1)に、設問 と は同(2)に、設問 は同(3)に答えることを意図している。

表 1-1 調査目的と対応する設問

調査目的	主要な評価設問
(1)	南南協力支援事業は、日本・実施国・受益国の3カ国及び各国の JICA 事務所、援助窓口機関、実施機関と受益機関が <u>どのように関係して実施されているか</u> 。
(2)	南南協力支援事業の <u>貢献・効果とは何か</u> 。 南南協力支援事業には <u>どんな貢献・効果があるか</u> 。

<sup>8</sup> 選定理由は添付資料1と2を参照

<sup>9</sup> 第3章冒頭を参照

<sup>10</sup> アジア第一部、平成17年9月15日(JICA 内部資料)

<sup>11</sup> 南南協力課題タスクフォース、2005年9月(JICA 内部資料)

調査目的	主要な評価設問
(3)	南南協力支援の諸事業（第三国研修、第三国専門家派遣、パートナーシップ・プログラム等）は、南南協力支援の目的 <sup>12</sup> を達成すべく <u>効率的に運営されるように制度設計</u> されているか。

### 1.2.3 評価手法

本調査における分析の流れおよび評価設問との関わりを図 1-4 に示した。分析の流れとして、大きくは事例分析、アンケート調査、地域横断的分析に分けることができ、これによって提言が導かれる。

#### (1) 事例分析

収集した情報・データの整理・分析には、原則として、以下の方法を用いた。ただし、各地域における南南協力支援の現状が大きく異なっていることから、実際の適用については、現状の理解しやすさや分析結果の有用性を最優先するために、各地域間であえて統一せず、各地域を調査・執筆した団員の判断に委ねることとした。

#### a) 南南協力支援における関係機関の明確化

南南協力の特徴の一つに、関係機関の数が多いことがあげられる。通常の二国間援助の場合は、JICAのほか、援助対象国の援助窓口機関と実施機関の3機関が現地における主要関係機関となるが、南南協力支援の場合は実施国に加えて受益国においても上記に相当する3機関、すなわち計6機関が関わることとなる（下図参照）。事例分析の対象とした案件の実態や貢献・効果の発現状況については、各調査対象地域において、これら機関へのインタビュー結果を中心に分析した。



図 1-1 南南協力支援の実施に関わる機関

#### b) 関係機関による案件の位置付けと関与の度合い

本調査では、上記関係機関において、それぞれ南南協力支援案件の役割が、政策や戦略・計画の中

<sup>12</sup> 目的は、「新興援助国との連携・リソース活用による最終受益国に対する援助の効率化・インパクト増大」及び「新興援助国のドナー化支援」とされている。（JICA『課題別指針：南南協力』2005年1月）

でどの程度明確にされているか位置付けを明確にするとともに、その位置付けにはどのような意向や背景があるのかについても分析した。さらには、各関係機関が、プロジェクトの案件発掘から実施までのプロセスにどの程度関わりどのような役割を果たしているのか、案件に関する情報をどの程度管理しているのか、あるいは案件自体をどの程度認識しているのかを明確にした。

### c) JICA 課題別指針による「機能5分類」

南南協カタスクフォースは、南南協力支援事業の実態を検討するため、これまで JICA が実施してきた第三国研修や第三国専門家に加え、PP や広域セミナーなど南南協力支援として展開されている諸事業についてその果たしている機能に着目し、以下の5つに分類している(表 1-2 及び図 1-2)。本調査では、南南協力支援の実態について理解を深めることを目的に、この「機能5分類」を用いた整理も行った。

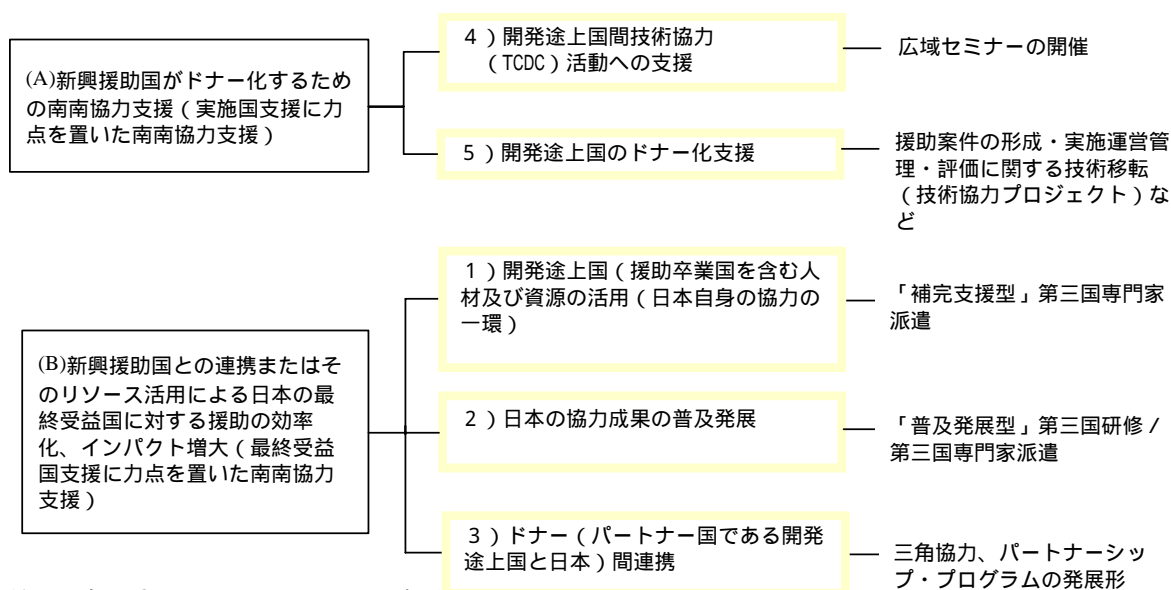
表 1-2 課題別指針による南南協力支援の機能5分類

機能分類	イメージ	概念・定義・意義	支援対象	最終受益国における日本の国別援助計画との整合性
1. 開発途上国の人材および資源の活用		最終受益国への協力効果発現を主目的とし、日本の人材や日本内部での研修では対応できない場合、開発途上国の人材や研修で対応することがより適切である場合に選択する。	最終受益国を重視	最も必要
2. 日本の協力成果の普及発展		日本の技術協力の成果を他の国や地域に普及発展させることが目的である。すでに援助卒業国とみなされつつある国からの第三国専門家や第三国研修が中心となるが、彼らのイニシアティブが問われないため、その分彼らの本協力形態に対する理解と協力が必要である。	最終受益国、周辺地域	必要
3. ドナー間連携		日本と他のドナー(開発途上国)が対等の立場で連携し、それぞれの資源を活用してより発展の遅れた最終受益国を支援する。連携する国が協力に向けたイニシアティブとオーナーシップを有していることが必要である。	最終受益国を重視	必要
4. 開発途上国間技術協力(TCDC)活動への支援		開発途上国や地域が他の開発途上国や地域に協力をする場合、日本が様々な形(財政面や活動実施に係る便宜供与など)で側面支援する。実施国、受益国双方が支援の対象である。実施国の能力強化は第一義的な目的ではない。	最終受益国、実施国ともに重視	原則必要(ただし案件の規模により柔軟に対応)
5. 開発途上国のドナー化支援		開発途上国が南南協力を政策として持ち実行している場合、あるいは実施に強いインセンティブを持つ場合、その国(新興援助国)のドナーとしての機能強化や組織構築を様々な形で支援する。支援対象に最終受益国は含まれない。	実施国を重視	必ずしも必要ではない

凡例

- J : 日本
- S : 南南協力に関わる開発途上国
- 矢印 : 人的・物的・その他の投入
- 点線内 : 日本が実施する協力の対象範囲

出所：JICA「課題別指針：南南協力」2005年1月、8-15頁表2-1及び図2-2



注：図中の番号（A）や1）は、出所元と対心している。

出所：JICA「課題別指針：南南協力」7-13頁より作成。

図 1-2 南南協力支援の目的、機能、活動の例

#### d) 貢献・効果（成果）

後述するように JICA 南南協力支援の主要スキームが第三国研修と第三国専門家であり、これらが当該国の開発に与える貢献・効果は、(1)研修に参加する個人、あるいは専門家から技術移転を受ける個人：「個人レベル」、(2)研修員を派遣する機関、あるいは専門家を受入れる機関：「組織レベル」、(3)組織の外：「国あるいは社会レベル」の3つのレベルで、段階的な能力向上のプロセスとして発現されると考えられる。したがって、本調査では、南南協力支援案件の貢献・効果が3つのうちのレベルで発現しているのか、その要因は何かを中心に分析した。分類の基準は表 1-3 のとおり。なお、本調査では「貢献・効果」を「成果」としてとらえることとした。

表 1-3 貢献・効果の分類

貢献・効果のレベル	貢献・効果発現の内容
個人	研修を受けた、あるいは専門家の指導を受けた個人の知識・技術の向上。
組織	個人レベルでの貢献・効果の発現による、受益機関、実施機関、窓口機関など南南協力支援案件に直接関係した組織の変化。具体的には、組織の知識・技術の向上、組織の体制・制度・システムなどの変化を指す。
国・社会	組織レベルでの貢献・効果の発現による、当該組織の外部に波及した変化。具体的には、国の政策・戦略・制度や、組織周辺の人々の意識・文化などの変化を指す。

#### e) 成果をもたらした促進要因及び阻害要因

上述した調査・分析結果を踏まえ、南南協力支援案件による成果の発現に影響を与えたと考えられる「促進要因」と「阻害要因」について分析を加えた。

#### f) 南南協力の促進にかかる課題

現地調査の結果を総括し、より効果的・効率的な南南協力支援に向けた JICA への提言に導くため、南南協力促進にかかる課題について分析した。

#### g) 案件の形態による分類

南南協力支援事業の包括的な分析という観点から、本調査で対象とした南南協力支援案件は、現地調査の結果に基づきその形態によって以下のように分類、分析することがもっとも妥当であると判断した。したがって、基本的にそれぞれの分類を単位として分析を進めることとした。

- ・ 第三国集団研修（技術協力プロジェクトに組み込まれず単独で実施される研修）
- ・ 契約ベースによる第三国研修（技術協力プロジェクトの一部）
- ・ 第三国専門家の活用（技術協力プロジェクトの一部）
- ・ その他（各地域によって異なる）

### （２）アンケート調査

実施国、受益国それぞれの JICA 事務所、援助窓口機関を対象にアンケート調査を実施し、その結果に基づき、以下の観点から分析した。

- ・ 南南協力の位置付けと戦略
- ・ 南南協力実績に対する情報確保・活用
- ・ 第三国集団研修の計画と実施へのかかわり
- ・ 南南協力のフォローアップと成果の把握

アンケート調査では、現地調査を通じて実施した事例分析の結果を補完することを目的とした。そのために、実施国と受益国との比較や各地域間の比較をとおして、南南協力支援に対する取り組みの共通点を明らかにすること、そこから一定の傾向を抽出するとともに、その要因を考察することをねらいとした。

### （３）地域横断的分析

南南協力支援の今後の方向性にかかる提言を導き出すために、事例分析とアンケート調査の結果に基づき、現状や成果、課題などの特徴について、各地域の共通点、相違点を比較し分析した。



### 1.3 評価の手順と情報収集の方法

上述した評価手法を踏まえ、本調査を2005年7月から2006年3月まで以下の工程で実施した。

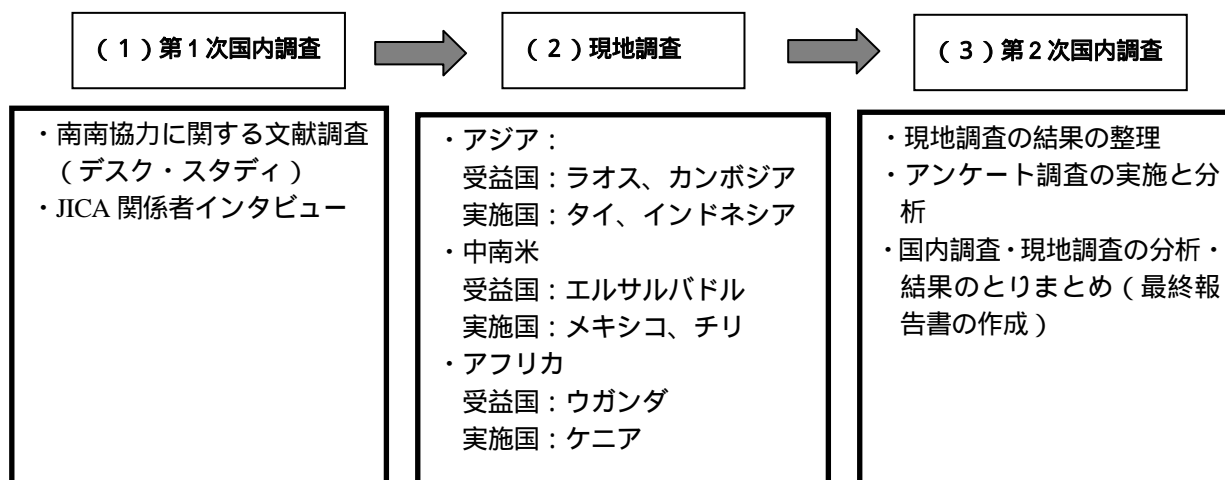


図 1-3 調査工程

#### (1) 第1次国内調査

##### a) 南々協力に関する文献調査（デスク・スタディ）

第1次国内調査として、2005年7月から8月にかけて、JICAの南南協力支援に関連する調査報告書、第三国研修の終了時調査報告書などをレビューするとともに、我が国政府の南南協力支援に関する政策、他機関による南南協力支援などについて情報収集した。

##### b) JICA 関係者インタビュー

JICAとの検討会とは別にJICA関係各部署でヒアリングを行い、本調査の内容及各地域の南南協力支援について意見を聴取し、現地調査対象案件の選択や調査項目の策定に反映させた。

#### (2) 現地調査<sup>13</sup>

現地調査は、アジア、中南米、アフリカの3地域でそれぞれ別の団員チームが20日間ずつ実施し<sup>14</sup>、南南協力支援に関わる実施国と受益国を訪問した。実施国では、援助窓口機関、第三国研修実施機関、第三国専門家派遣元機関、関係省庁、JICA在外事務所インタビューを行った。受益国では、援助窓口機関、第三国研修員派遣元機関、第三国専門家受入機関、関係省庁、プロジェクトサイト、JICA在外事務所を対象とした。このほか、第三国研修講師、第三国専門家、帰国した第三国研修員にもインタビューを行った。

<sup>13</sup> 現地調査日程は添付資料3、現地調査面談者リストは添付資料4を参照のこと。

<sup>14</sup> アジアは8月21日～9月9日、中南米は8月28日～9月16日、アフリカは9月4日～9月23日。

### (3) 第2次国内調査

#### a) アンケート調査

第1次国内調査における文献調査や関係者からのヒアリング結果をふまえ、アンケート調査票案を作成し、アジアと中南米地域の現地調査の際にプレテストを実施した。現地調査終了後にアンケート調査票を最終化し、JICA 全在外事務所 80 ヶ所 (JICA 事務所 57 ヶ所、駐在員事務所 23 ヶ所) とこれら事務所のカウンターパートにあたる援助窓口機関 80 ヶ所に配布した。回収結果は、JICA 事務所 53%、援助窓口機関 43%であった。

#### b) 国内調査・現地調査の分析・結果のとりまとめ

現地調査とアンケート調査の結果をとりまとめ、地域別、地域横断的それぞれの分析を行った。これらの分析結果について提言を導き出し、JICA との検討会を通じて最終化した。

## 1.4 実施体制

### (1) 調査団員

本調査は以下の団員により実施された。

氏名	所属	担当業務	現地調査 担当地域
岡部 寛	株式会社かいはつマネジメント・ コンサルティング	総括	アフリカ
三好 皓一	立命館アジア太平洋大学大学院ア ジア太平洋研究科	評価計画	アジア
シーク 美実	財団法人国際開発センター	事業戦略・制度分析	中南米
町田 賢一	株式会社かいはつマネジメント・ コンサルティング	協力効果分析 実施国	アフリカ
岡村 美由規	株式会社かいはつマネジメント・ コンサルティング	協力効果分析 受益国	中南米
ダハラン・ナリマン	立命館アジア太平洋大学大学院ア ジア太平洋研究科	協力効果分析 統計分析	アジア

### (2) 執筆分担

本報告書の執筆者は以下のとおり (\*印は主筆)。

第1章	岡部 寛*、岡村 美由規
第2章	岡部 寛、岡村 美由規*
第3章	3-1 三好 皓一
	3-2 シーク 美実
	3-3 岡部 寛、町田 賢一*

第4章	三好 皓一*、ダハラン・ナリマン
第5章	岡部 寛、三好 皓一*
第6章	岡部 寛*、三好 皓一

(3) 検討委員会

JICA 検討委員会のメンバーは以下のとおり。

氏名	所属		
<b>【事業評価グループ】</b>			
三輪 徳子	企画・調整部	事業評価グループ長	
佐藤 和明	企画・調整部	事業評価グループ	評価企画チーム長
田中 章久	企画・調整部	事業評価グループ	テーマ別評価チーム
岩瀬 誠	企画・調整部	事業評価グループ	評価企画チーム
小早川 徹	企画・調整部	事業評価グループ	評価企画チーム
<b>【南南協力課題タスクフォース】</b>			
室澤 智史	中南米部	次長	
上條 直樹	中南米部	管理チーム長	
岩崎 英二	地球環境部	第二グループ	環境管理第一チーム長
竹原 成悦	企画・調整部	企画グループ	事業企画チーム
北田 智恵美	支援ユニット		
<b>【地域部】</b>			
勝又 晋	アジア第一部	第一グループ	東南アジア第二チーム長
小西 伸幸	アジア第一部	第二グループ	東南アジア第四チーム主査
小林 丈通	アフリカ部		

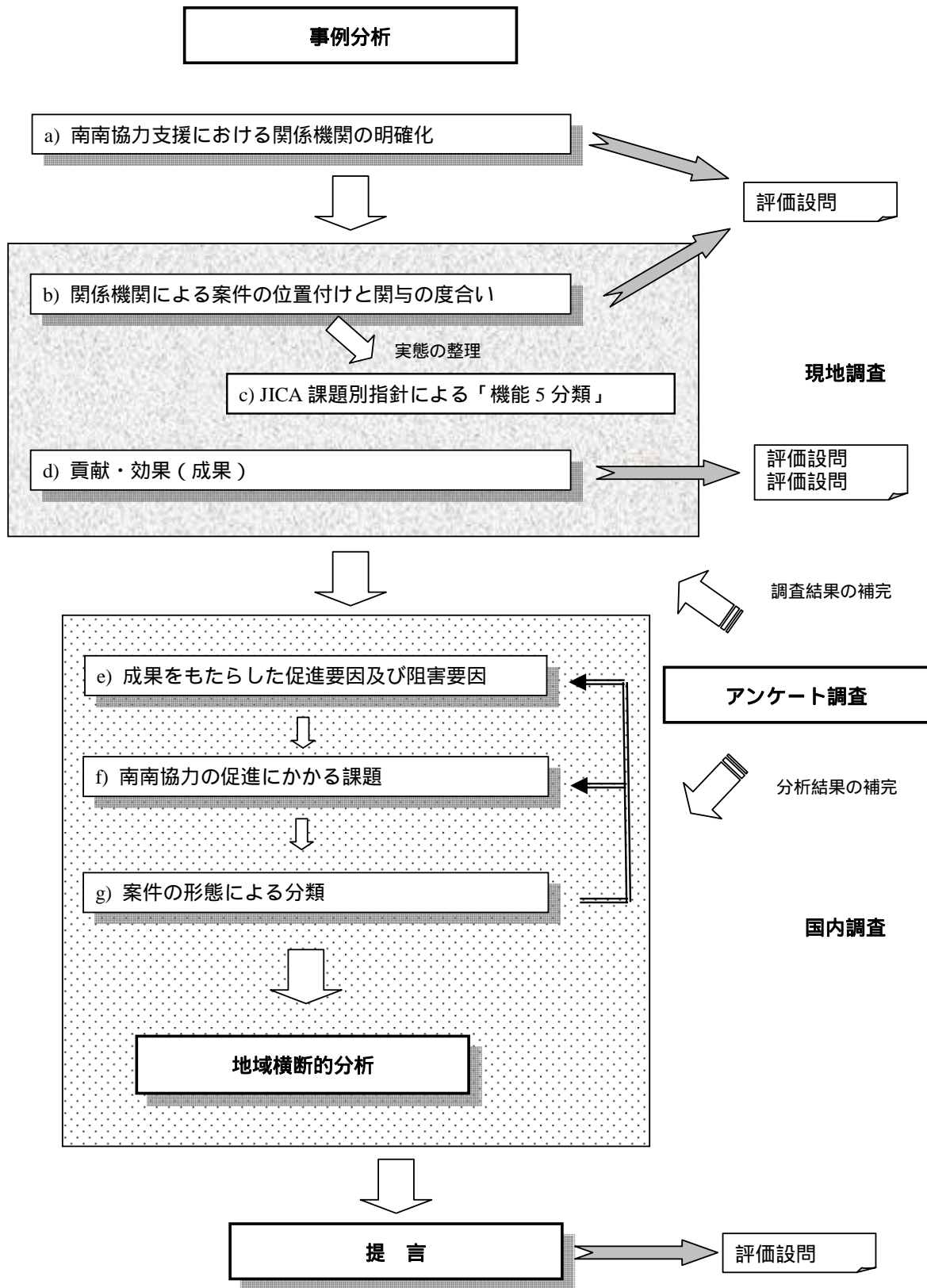


図 1-4 分析の流れ

## **第 2 章**

### **JICA の南南協力支援の概要**

## 第2章 JICAの南南協力支援の概要

### 2.1 南南協力の定義

南南協力という概念は、南北間の垂直的な関係に基づく伝統的な援助とは異なり、南と南の水平的な協力関係に意義を見出すものである。南南協力の定義は必ずしも世界的に統一されてはいないが、一般には開発途上国同士の技術協力を指す「途上国間技術協力（Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC)）」と、政府間経済協力及び民間セクターによる投資・貿易分野における協力を指す「途上国間経済協力（Economic Cooperation among Developing Countries (ECDC)）」の2つを包括した協力と考えられている。UNDPは南南協力の定義を「開発途上国がお互いの優れた開発経験や技術を学習し共有することによって、開発を効果的に進めるための形態」としている<sup>1</sup>。

JICAでは南南協力課題タスクフォースが中心となって「南南協力」および「南南協力支援」を以下のとおり定義している。

南南協力	： 途上国（援助卒業国を含む）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協力
南南協力支援	： 日本の開発協力と開発途上国リソースによる協力の組み合わせ、あるいは上述し た「南南協力」を先進国や国際機関などが様々な形で支援すること

なお、外務省は南南協力について明確な定義を示していないものの、ODA白書や政府主要閣僚（総理大臣、外務大臣等）の国際議場等における演説から、その定義を「より開発の進んだ開発途上国が、自国の開発経験と人材などを活用して、他の（後発）開発途上国に対する協力（主に技術協力の形態をとって行われる）」としていると考えられる<sup>2</sup>。

### 2.2 国際的な潮流<sup>3</sup>と我が国の政策

#### 2.2.1 歴史

北の先進国から南の途上国に対する援助が一般的だった経済・技術協力において、開発途上国同士における協力、つまり、南と南の水平的な協力関係である「南南協力」というコンセプトが語られるようになったのは主に1970年代からである。1978年に国連の支援を得てアルゼンチン・ブエノスアイレスで開催された途上国間技術協力に関する国際会議において採択された『ブエノスアイレス行動計画』は、初めて南南協力を明確に定義づけ、その促進のための具体的な行動を勧告したという意味において、南南協力のルーツといえる。その後、南南協力は以下に記すとおり、国連を中心とするドナーによる支援と、途上国自身によるイニシアチブの2つの流れを通して発展してきた。

<sup>1</sup> <http://www.undp.or.jp/tcdc/framework.html>

<sup>2</sup> 外務省『2003年度版 ODA 白書』[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusho/03\\_hakusho/ODA2003/html/honpen](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusho/03_hakusho/ODA2003/html/honpen)

<sup>3</sup> 南南協力の国際的動向の歴史は添付資料5、他ドナーの南南協力支援の枠組みは添付資料6を参照のこと。

## (1) 国連を中心とする南南協力支援の動き

1972年、国連総会において途上国間協力作業部会を発足させたことに伴い、UNDPは途上国間協力部を設立して南南協力に対応することとなった。その後1975年に開催された統治委員会において、南南協力に対する各国政府の関与と技術協力プログラムの実施に関わる方針「New Dimension」が採択され、以後UNDPは国連機関における南南協力推進の中核となった。

これに伴い、UNDPの具体的な活動としては、まず「国連総会の途上国間協力に関するハイレベル会合」の開催があげられる。初回会合は1980年に開催された。これは1978年の「プエノスアイレス会合」のフォローアップを目的とし、以後原則として隔年で実施されている。1995年には『南南協力推進のための優先されるべき分野』として、貿易と投資、債務、環境、貧困削減、生産と雇用、マクロ政策、教育、保健医療、技術移転、農村開発が採択された。加えてUNDPは、南南協力関連の国際会議開催に係る調整、南南協力を実施する途上国と国連機関との関係支援、南南協力に係る情報提供や組織強化など、様々な形で南南協力促進のための活動を実施している。UNDP途上国間協力部は2003年に南南協力部と名称を変更し、これに伴い、南南協力という用語がますます一般的な呼称となりつつある。なお、UNDPの途上国間協力部は、1997年に南南協力に関する取り組みを積極的に行っている途上国を「中心国(Pivotal Countries)」として指定した。現在は26ヶ国が該当している<sup>4</sup>。

## (2) 途上国による南南協力に対する取り組み

1964年の第1回国連貿易会議において、参加した77の途上国は連帯して政治的、経済的、社会的平等と発展を目指すことを目的にGroup of 77(G77)を発足させた。以後「南」側の集団的自助という観点から積極的に南南協力推進に取り組んでいる。具体的には、1981年に「途上国間経済協力(TCDC)」に係る『カラカス行動プログラム』、及び1997年に同プログラムを改訂した『サン・ホセ宣言・行動プログラム』を含む南南協力関連の決議・宣言を自ら採択し、国連の各種決議案に盛り込む努力を続けている。1983年には『カラカス行動プログラム』実施のためにペレ・ゲレー口信託基金を設立、案件の実施支援を行っている。近年では2000年に開催された「第1回南サミット」で『ハバナ行動プログラム』を採択、南南協力をグローバル化がもたらす課題に対応するための有効な手段の一つとして提示している。続く2003年の「G77南南協力ハイレベル会議」では、『ハバナ行動プログラム』の進捗状況の確認と中間評価が実施された。

一方、1961年に設立された非同盟諸国(NAM: Non-Aligned Movement)においても、G77と同様の観点から南南協力の重要性を説いており、1992年に行われた第10回非同盟諸国首脳会議などで、この趣旨に沿った決議を採択している。

<sup>4</sup> UNDPが指定したPivotal Countriesは次の26カ国: ガーナ、モーリシャス、ナイジェリア、セネガル、南アフリカ、中国、インド、インドネシア、マレーシア、パキスタン、韓国、シンガポール、タイ、エジプト、チュニジア、マルタ、トルコ、アルゼンチン、ブラジル、チリ、コロンビア、コスタリカ、キューバ、メキシコ、ペルー、トリニダード・トバゴ

## 2.2.2 我が国の南南協力支援政策

### (1) ODA 大綱における位置づけ

日本は、戦後復興の途上にあつた 1954 年 10 月 6 日にアジア及び太平洋の共同的経済社会開発のためのコロンボ・プラン（通称：コロンボ・プラン）への加盟を閣議決定し、政府ベースの技術協力を開始した。1974 年には我が国の技術協力の成果を他の国に普及すべく第三国研修を開始し、以来今日まで様々な形態に変化しつつも、途上国のオーナーシップを尊重した技術協力を行ってきた。

我が国が初めて南南協力支援を ODA の戦略に位置づけたのは、1992 年 6 月に閣議決定された「政府開発援助大綱（ODA 大綱）」においてである。ここでは、「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」と述べている。次いで、1998 年 8 月に策定された「政府開発援助に関する中期政策（ODA 中期政策）」では、「開発段階や言語・文化等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、経費節約効果も期待できる」と述べている。

90 年代から激変した国際情勢に伴って 2003 年 8 月に改訂された「政府開発援助大綱（新 ODA 大綱）」の基本方針においても、南南協力支援を積極的に推進する我が国の姿勢は変わらず、「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」と明記されているのは第 1 章で述べたとおりである。また 2005 年 2 月に策定された「政府開発援助に関する中期政策（新 ODA 中期政策）」においては、「（ODA 大綱の）重点課題に取り組むにあたっては、ODA 大綱の基本方針である開発途上国の自助努力（オーナーシップ）支援、（中略）、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」と記されており、南南協力の推進とそのための支援は、新 ODA 大綱の重点課題である貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題への取り組み、平和の構築に対処する重要な取り組みとして位置づけられている。

### (2) 国連総会など国際議場における日本政府の方針表明

近年、日本政府は国連の場や様々な国際会議においても南南協力の推進を積極的に表明している（表 2-1）。2005 年はミレニアム宣言及びミレニアム開発目標（MDGs）の中間審査の年であり、国連はミレニアム・プロジェクト報告書の中で、中進国による積極的な後発途上国支援を打ち出している。そのような状況下で、我が国政府は、2005 年 2 月に DAC 非 OECD 新興ドナー会議、4 月にアジア・アフリカ首脳会議（バンドン会議）、5 月に南南協力ハイレベル会合などの場を通じて、我が国の行う南南協力支援を強く打ち出している。また同年 9 月開催の第 60 回国連総会で採択された「2005 年世界サミット成果文書」には、南南協力の実績と大きな潜在能力を認識し、さらなる協力の促進を奨励することが含まれている<sup>5</sup>。

我が国は、1994 年にコロンボ・プランに「南南協力拠出金」を創設し、また 1996 年には UNDP に「人造り基金」を設置するなど資金面の支援も行っている。こうしたことから、先進援助国の中でも

<sup>5</sup> 同文書のパラグラフ 40



南南協力支援をその政策に明示的に位置づけ積極的に推進している極めてユニークなドナーであるといえる。

表 2-1 G8 サミットにおける南南協力の議論

時期	サミット名	採択文書、議論内容
1997年6月	デンヴァー会議	「南南協力に関する国際会議」構想を表明。同年（1997年）にバンコクで開催された「第2回アジア・アフリカ・フォーラム」、「沖縄・南南協力に関する国際会議」開催について表明。
2002年6月	カナナスクス／ウィスラー会議	「G8 アフリカ行動計画」を採択。アフリカ自身が策定した「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」に対する支援と、協力の基礎となるG8の対応策をまとめたもの。また2003年9月開催のTICAD IIIにも言及。
2003年6月	エピアン／パリ会議	2002年に採択された「G8 アフリカ行動計画」の進捗報告書がアフリカ個人代表により作成され、G8 首脳に提出された。
2005年7月	グレンイーグルズ会議	アフリカ支援に係る特別文書が採択された。日本は「我が国の対アフリカ開発支援イニシアティブ」に沿って支援を表明。G8としては、アフリカ諸国自身が自国の開発に第一義的責任を負うことを明確にした上で、G8がより一層アフリカを支援していくことで一致。

出所：外務省ホームページ <http://mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/index.html> に首脳会議・外相会議（G7/G8）の一覧が載っており、それぞれサミットごとにリンクが貼られて概要が分かるようになっている。

## 2.3 南南協力支援の実績

### 2.3.1 JICA の南南協力支援の概要

#### （1）第三国研修

JICA による南南協力支援のうち、もっとも歴史が長い第三国研修は 1974 年に導入された。1974 年の国際協力事業団年報には「第三国研修は、開発途上諸国の域内で類似した環境の近隣諸国から研修員を受入、技術移転を効率的に実施する現地研修方式で、我が国は援助供与国として、研修員に対する外国旅費、滞在費、研修経費等の必要な経費を負担し、研修実施国と共同して研修を行う研修方式である」と記されている<sup>6</sup>。

第三国研修の標準的なケースは、過去に JICA の協力を受けた機関を実施機関として、現地の事情に適応させた日本の技術・ノウハウを周辺国に再移転する、というものである。今日の第三国研修

表 2-2 年度別第三国集団研修実施国・コース数・参加者数

年度	実施国数	コース数	参加者数
1994	21ヶ国	86コース	1,489人
1995	20ヶ国	89コース	1,662人
1996	23ヶ国	100コース	1,662人
1997	22ヶ国	104コース	1,750人
1998	26ヶ国	122コース	2,240人
1999	30ヶ国	128コース	2,293人
2000	29ヶ国	130コース	2,246人
2001	33ヶ国	133コース	2,189人
2002	33ヶ国	139コース	2,250人
2003	34ヶ国	151コース	2,335人

出所：国際協力機構「課題別指針：南南協力」2005年1月、30-31頁。

<sup>6</sup> JICA 『平成 12 年度特定テーマ評価「南南協力支援」』平成 13 年 11 月、1-2 頁

には、集団・個別の2つの形態がある。集団研修は、複数の開発途上国から参加者を集めて研修を実施するものである。個別研修は、旧来のプロジェクト方式技術協力・技術協力プロジェクト・個別派遣専門家のカウンターパートを主な対象とする個別研修で、日本より第三国で研修を実施した方が効率的、効果的であると判断された場合に実施されている。

第三国集団研修は、1976年にタイの養蚕研究研修センターでラオスの研修員4名を受け入れたことに始まり、2003年度には34カ国で2,335名(表2-2)の研修員が参加するまでになった。第三国研修はJICA研修事業全体のおよそ14%を占めている

表2-3 地域別の第三国集団研修実績

地域/年度	1990年度	1995年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度
アセアン	43%	54%	48%	45%	41%	42%
東・中央アジア	0%	0%	1%	1%	2%	1.50%
南西アジア	6%	5%	4%	3%	4%	4%
大洋州	6%	2%	1%	2%	1%	2%
中南米	35%	23%	19%	23%	23%	22.50%
中近東	7%	11%	16%	8%	18%	17%
アフリカ	4%	5%	9%	15%	8%	8.50%
欧州	0%	0%	2%	4%	3%	2%

主な実施国の例(2002年度)

アセアン：シンガポール、インドネシア、タイ、マレーシア、フィリピン  
 中南米：ブラジル、アルゼンチン、メキシコ、チリ  
 中近東：エジプト、チュニジア、モロッコ、ジョルダン、トルコ等  
 アフリカ：ケニア、ガーナ、ザンビア、セネガル

出所：国際協力機構「課題別指針：南南協力」2005年1月、30-31頁。

7。地域別には、ASEAN地域<sup>8</sup>と中南米地域において多く実施されており、2003年度の実績ではASEAN地域が全体の42%、中南米地域が22.5%を占めていた(表2-3)。

## (2) 第三国専門家派遣

1990年代に入り、南南協力支援の新たなスキームの多くが整備・導入され、現在見られるような包括的な内容となった。一つは1995年に開始された第三国専門家派遣である。これは「日本の技術協力を補完・支援するため、または日本が実施した技術協力の成果を普及・発展するため、途上国の優れた人材を専門家として他の途上国に派遣する」制度である。1995年度には10名の派遣人数であったが、1999年には100名を超え、2003年度には113名に達している(表2-4)。第三国専門家の派遣元地域は、圧倒的に中南米が多く、2003年度では全体の80%を占め、ついでASEAN地域の16%となっている(表2-5)。

表2-4 第三国専門家派遣人数

年度	人数(人)
1995	10
1996	15
1997	35
1998	51
1999	115
2000	125
2001	118
2002	109
2003	113

出所：JICA「課題別指針：南南協力」平成17年1月、32頁表A1-3

<sup>7</sup> 研修員の受入実績に基づく。JICA『国際協力機構年報2004』2004年9月、図表4-2「事業別人数実績(新規分)」165頁

<sup>8</sup> 「ASEAN地域」は東南アジア地域とすべきであるが、表記については原典に従った(以下同じ)。

表 2-5 地域別の第三国専門家派遣実績

地域 / 年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度
アセアン	53%	43%	29%	27%	21%	16%
東アジア・南西アジア	6%	10%	9%	6%	1%	
中南米	40%	37%	58%	58%	71%	80%
中近東		7%	1%	8%	4%	2%
アフリカ		1%	2%	1%	4%	2%
欧州		3%	1%			

注) 空白は派遣が0%の場合。

注 2) 派遣元国の例 (2003年度)

アセアン: タイ、フィリピン、インドネシア

中南米: アルゼンチン、ブラジル、チリ、メキシコ

中近東: エジプト

アフリカ: マラウイ

出所: 国際協力機構「課題別指針: 南南協力」平成17年1月、32頁表A1-4。

### (3) パートナーシップ・プログラム

パートナーシップ・プログラム (PP) は 1994 年に導入され、同年にタイ及びシンガポールと締結されている。これは「我が国政府と南南協力実施国 (援助卒業国を含む) 政府との間で合意された、共同で他の国・地域への開発努力を支援・協力するための総合的な枠組み」とされている。同プログラムは、新興援助国 (Emerging Donors) へのドナー化支援であると同時に、そうした援助国と共同でより開発が必要な他の途上国に対する支援の取り組みについて設定したものである。この枠組みの下で、研修、専門家派遣、セミナー開催などを実施するとともに、必要に応じ JICA の援助実施に係るノウハウを実施国の援助機関に技術移転している。2005 年 1 月現在、12 カ国とパートナーシップ・プログラムを締結している (表 2-6)。

### (4) その他の取組み

近年は、複数の受益国を対象とする広域協力や、地域全体へ支援を行う地域協力も実施されるようになってきた。これに加えて、カンボジアを対象にインドネシア、マレーシア、タイなど ASEAN 数カ国と共同で行った三角協力「カンボジア農村開発計画」がある。これは、日本人専門家と ASEAN 諸国の専門家<sup>9</sup>が農業や生計向上の分野で農村開発を支援するというものである。アジア地域ではこの他にも複数の広域技術協力プロジェクトが実施されている。

<sup>9</sup> 日本国政府が設立した UNDP 人造り基金を活用して派遣。

表 2-6 パートナーシップ・プログラムの概要

名 称	概 要
日本・タイ・パートナーシップ・プログラム (Japan-Thailand Partnership Programme: JTTP)	1994年に開始。第三国集団研修を2000年までに15コース・250人に拡大することを目標とし、達成した。2003年にフェーズ2を締結。アジア地域（とくにCLMV諸国）における第三国研修、第三国専門家派遣を実施。
21世紀のための日本・シンガポール・パートナーシップ・プログラム (Japan-Singapore Partnership Programme for the 21 Century: JSPP 21)	1994年に締結。1997年に「イコールパートナー」として南南協力を推進するためのJSPP21を締結し、2001年にその延長に係る合意文書を締結。2002年度は、17コースの共同研修の他、カンボジアにおける共同セミナーを実施。アジア及びアフリカ諸国に対し第三国研修を実施。
日本・エジプト三角技術協力計画 (Japan – Egypt Triangular Technical Cooperation Programme for the Promotion of South-South Cooperation in Africa)	1998年に開始。アフリカ地域を対象に第三国研修及び第三国専門家派遣を実施。2002年度は、農業、保健医療分野等7コースの第三国研修、4名の第三国専門家派遣を実施。なお、本プログラムの枠外でも、日本と対中東地域三角協力を実施。
日本・チュニジア三角技術協力計画 (Japan – Tunisia Triangular Technical Cooperation Programme for the Promotion of South-South Cooperation in Africa)	1999年に締結。2002年には第三国研修3コース、第三国専門家3名の派遣を実施。リプロダクティブ・ヘルス、水産、環境の分野で伝語圏アフリカへの協力を実施。
日本・チリ・パートナーシップ・プログラム (Japan–Chile Partnership Programme: JCPP)	1999年に締結。中南米地域を対象に第三国研修、第三国専門家派遣、国際セミナー、プロジェクト型の案件等を実施。2003年2月に評価を実施、同時にJCPP更新に係る合意文書締結。2003年より3年間、技術協力プロジェクト「JCPP強化」を実施。
日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム (The Japan–Brazil Partnership Programme: JBPP)	2000年に締結。初期段階においてはポルトガル語圏アフリカ（アンゴラ、モザンビーク等）を協力対象とすることで合意。2001年から保健・農業分野で共同研修を開始。
日本・アルゼンチン・パートナーシップ・プログラム (Partnership Programme for Joint Cooperation between Japan and Argentina: PPJA)	2001年5月に署名。ニーズ確認のため周辺国に対する合同調査を実施し、農業分野を中心に周辺国（パラグアイ、ポリビア、ペルー）を対象とする第三国研修及び第三国専門家派遣を開始。
日本・フィリピン・パートナーシップ・プログラム (Japan-Philippines Partnership Programme : JPPP)	2002年1月に署名。周辺国を対象とする第三国研修を実施。PP締結以降に実施されている第三国研修について、今後JPPP案件として改めて整理する見込み。日比合同調査団を2002年7月に東ティモールに派遣し、2003年に同国向け第三国研修を実施。
日本・モロッコ三角技術協力計画 (Japan-Morocco Triangular Technical Cooperation Programme for the Promotion of South-South Cooperation in Africa)	2003年9月に署名（従来より第三国研修等を実施）。協力対象はアフリカ諸国。
日本・メキシコ・パートナーシップ・プログラム (Japan-Mexico Partnership Programme: JMPP)	2003年10月に署名（従来より第三国研修等を実施）。
日本・インドネシア・パートナーシップ・プログラム (Japan-Indonesia Partnership Programme: JIPP)	2003年12月に署名（従来より第三国研修等を実施）。
日本・ヨルダン・パートナーシップ・プログラム (Japan-Jordan Partnership Programme: JJPP)	2004年12月に署名（従来よりアフガニスタン復興支援等の第三国研修等を実施）。

出所：JICA「課題別指針：南南協力」、平成17年1月を基に加筆。

南南協力支援に関する国際会議・セミナーも活発に開催されている（表 2-7）。1998 年には沖縄県名護市で「南南協力支援会合」を外務省と共催した。ここではアジア、アフリカ、中南米から南南協力を積極的に実施している 15 カ国を招聘し、経験・ノウハウの共有と実施面での共通課題の明確化などを目的に協議した。参加 15 カ国のうち 12 カ国が日本とパートナーシップ・プログラムを締結している。また 2001 年には、東京において国際シンポジウム「21 世紀の開発協力 南南協力支援のあり方」を UNDP と共催した。これは開発途上国の実施機関、窓口機関、他ドナーから参加者を得て、実務者ワークショップと一般公開シンポジウムという二部構成で実施された。

## 2.3.2 地域別に見た我が国の南南協力支援

### （1）アジア地域

2003 年の我が国の二国間 ODA をみると、アジア地域の中でも特に東アジアおよび東南アジア地域に対する援助額は全体の 31.5% を占めている<sup>10</sup>。このことから、東アジア地域は、政治、経済そして ODA 政策上、我が国にとってきわめて重要な地域であるといえる。同地域は、高い経済成長を遂げ、新興援助国として地位を築きつつある韓国やシンガポールのような国がある一方で、カンボジアやラオスなどの後発開発途上国が存在している。そのため、域内格差の是正や民間貿易・投資の円滑化のための制度整備など、域内の経済統合に向けた課題に取り組んでいる。このような状況の下、日本は、東アジア地域での南南協力や ASEAN における広域協力を推進してきた。

ASEAN に向けた協力について我が国は、2002 年 8 月に東アジア開発イニシアティブ東京会合にて出された「東アジア開発イニシアティブ（IDEA）閣僚共同声明」において「東南アジアの後発途上国にとって ODA がもつ特別な重要性を確認しつつ、三角協力を補完された南南協力を推進することの意義を確認」<sup>11</sup>している。また、2003 年 12 月の日・ASEAN 特別首脳会議においても南南協力の推進を確認するなど<sup>12</sup>、近年南南協力のイニシアティブをとっている。また JICA においても、上述のように ASEAN は社会経済の開発が比較的進んだ国々とそれ以外の国々の格差が大きいことから、域内諸国の開発格差是正に向けた地域協力を重点的に取り組んでいる。代表的な例として、本調査の事例研究の一つである「JICA-ASEAN 地域協力会議（JARCOM）」があげられる。

<sup>10</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04\\_databook/01\\_e\\_asia/e\\_asia.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04_databook/01_e_asia/e_asia.html)

<sup>11</sup> [http://mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g\\_kawaguchi/idea\\_02/kyodo\\_s.html](http://mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_kawaguchi/idea_02/kyodo_s.html) 「東アジア開発イニシアティブ（IDEA）閣僚共同声明（仮訳）」2002 年 8 月 12 日

<sup>12</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_koi/asean\\_03/shunou.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asean_03/shunou.html) この会議で日タイ・パートナーシップ・プログラム・フェーズ 2 が合意・署名された。またメコン地域開発の重要性が確認されている。

表 2-7 外務省・JICA による南南協力に関連する国際会議等

時期	場所	シブジウム・国際会議名	共催者等	概要
1998年5月20日～21日	沖縄	「南南協力支援会合」	外務省	アジア、アフリカ、中南米で積極的に南南協力を展開している15カ国（シンガポール、マレーシア、インドネシア、タイ、フィリピン、韓国、中国、トルコ、エジプト、ケニア、チュニジア、ブラジル、メキシコ、チリ、アルゼンチン）が参加。 以下の点を討議、検討。 ・知識、経験、ノウハウの共有化 ・実施面での共通の課題の明確化 ・南南協力実施にかかる制度・体制のあり方 ・援助受け取り国との関係構築のあり方
2001年10月4日～5日	東京	国際シンポジウム「21世紀の開発協力-南南協力支援のあり方」	UNDP	開発途上国の南南協力実施機関・窓口機関及び他ドナー等の参加のもと、実務者ワークショップ及び一般公開シンポジウムという二部構成のシンポジウムをUNDPとの共催により開催。 ・実務者ワークショップにおいては、事例紹介の後、これを踏まえた南南協力及びその支援に関する率直な意見交換が行われ、援助を取り巻く環境が変化中、南南協力の意義に鑑み、先進国の支援のもと、これを積極的に推進していくべきことが再確認された。 ・また、ITを活用したネットワーク構築などの具体的手法や、持続可能性・政策支援・効果的な評価・受益者の参加などといった共通課題について活発な議論がなされた。 ・一般公開のシンポジウムにおいては、有識者、NGO、学生、在京大使館など幅広い層で構成された参加者130名強に対し、JICA・UNDPにより、南南協力支援の成果がいくつかの事例を中心に紹介された。
2002年7月	マレーシア・クアラルンプール	ASEAN地域協力推進会議（2004年に、JICA-ASEAN地域協力会議に名称変更）		・ASEANの地域格差是正を目標とし、域内各国のニーズとリソースのマッチングによる効果的な地域協力を推進する。2002年以降毎年開催されている。
2002年9月	南アフリカ・ヨハネスブルグ	「持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）」におけるワークショップ		・WSSDのサイドイベントとして開催された、南南協力をテーマとしたワークショップ。それまでJICAが南南協力支援を行ってきた開発途上国のカウンターパートからの発表を通じ、JICAの取り組みを紹介。 ・ワークショップにおいては、南南協力支援に関する日本の取り組みについてのプレゼンテーションに加え、南南協力実施国（タイ、チュニジア、チリ、ケニア）関係者（JICAとの協力を携わるカウンターパート）から、日本の支援による南南協力の事例が紹介された。 ・ワークショップには、開発途上国政府関係者、NGO等も含め140名以上が出席し、南南協力実施にあたっての周辺国に対するアプローチの方法、アジアの経験のアフリカへの適用等について、活発な質疑応答が行われた。
2003年5月	アメリカ・ニューヨーク	「UNDP・TCDCハイレベル会合」		・チリ・国際協力庁（AGCI）による日本・チリパートナーシップ・プログラム（JCPP）のプレゼンテーションを通じ、それまでJICAが行ってきたチリの南南協力推進支援に関する取り組みを紹介。
2003年12月	モロッコ・マラケシュ	「G77南南協力ハイレベル会合」		・JICAモロッコ事務所が在モロッコ大使館とともに出席し、JICAの南南協力支援に係る取りまとめについて資料配布。
2004年1月	チリ・サンティアゴ	「パートナーシッププログラム国際セミナー」		・2003年9月からチリ国で実施中の技術協力プロジェクト「JCPP強化」の一環として実施。 ・パートナーシッププログラム（PP）締結国の援助窓口機関担当者、JICA事務所南南協力担当者が初めて一堂に会して、経験を共有し、今後のPPの枠組みにおけるより効果的な協力の実現にむけて議論を実施、成果を共同宣言として取りまとめた。
2004年9月	コロンビア・ボゴタ	「キャパシティ・ディベロップメント（CD）に向けた南南協力セミナー」	（主催）コロンビア国際協力庁、チリ国際協力庁	・コロンビア国際協力庁及びチリ国際協力庁の主催のもと、UNDP、世界銀行、GTZ、その他のドナー及び中南米地域代表者が参加。 ・2004年2月に東京で開催された、CDと有効な援助をテーマとして国際シンポジウム「キャパシティ・ディベロップメント：概念から実践へ」において南南協力がCDに有効であると認識したチリ、コロンビアなど中南米諸国からの発意により実現。 ・セミナーでは、「ボゴタ宣言」として、南南協力とCDの重要性についてまとめられた。2005年度後半に再度セミナーが開催されることが決定した。
2005年10月	コロンビア・ボゴタ	「南南協力に向けた能力開発」フォローアップ地域セミナー	（主催）コロンビア国際協力庁、チリ国際協力庁	・2004年9月に同場所で開催された「CDに向けた南南協力セミナー」のフォローアップとして実施された。 ・参加国からJICAの南南協力支援に対する感謝の声が多数あり、UNDP南南協力スペシャルユニットからもJICAの南南協力支援を高く評価された。 ・CDに貢献するプロジェクト案が4開発分野にわたり提案され、2006年1月にエルサルバドルで開催される「チリ水平協力評価計画会合」などの場を活用して、今後案件内容の詳細が議論される。 ・コロンビアが「南南協力のためのラテンアメリカ基金」構想を提案、UNDPが10万ドルの拠出をコミットした。 ・2006年はアルゼンチン国ブエノスアイレス市にて本セミナーが開催されることが合意された。

出所：国際協力機構「課題別指針：南南協力支援」35-38頁及び国際協力機構ホームページ「南南協力」  
http://www.jica.go.jp/infosite/issues/ssc/index.html、他内部資料より作成。

## (2) 中南米地域

中南米地域は、歴史的経緯から言語・文化・慣習・宗教に類似性が高く、水平協力としての南南協力が実施されてきている。域内諸国の経済的・政治的連携は年々深まっており、経済連携の強化を通じて各国の経済発展を促進すると同時に、人口規模や面積が小さい国が集まる中米などでは地域統合を通じて国際的な発言力を高める戦略をとっている。地域統合として中米統合機構(SICA)があり、メンバー7カ国がそれぞれ得意分野において域内貢献するなど、地域協力、つまり南南協力が日常的に行われている。また経済統合としては中米共同市場、カリブ共同体(CARICOM)、南米南部共同市場(MERCOSUR)、アンデス共同体があり大変活発である。我が国はこうした地域経済統合の動きを見据えつつ協力をを行っている。

域内の中進国であるブラジル、アルゼンチン、チリ、そして地理的には北米に入るメキシコを、我が国は「長年にわたる日本の経済協力の実績が実を結び、第三国に支援することが出来る段階に入った国」として、これら諸国と連携して積極的に南南協力を進める方針をもっている<sup>13</sup>。これらの国とはPPを締結しており、2005年8月に東京で開催された日本・中米首脳会談では「東京宣言：行動計画」を採択し、「日本は、SICA諸国に対する広域協力を補完するため、日本・メキシコ・パートナーシップ・プログラム(JMPP)、日本・チリ・パートナーシップ・プログラム(JCPP)等の枠組みも活用する」として、中米地域への広域協力と南南協力をとを組み合わせた支援を行うことを表明した<sup>14</sup>。

このほか、JICAは長年ブラジルを中心に第三国研修、第三国専門家派遣の実績を重ねてきており、近年はPPの枠内で多様な形態の南南協力支援を発展させてきている。近年の対アフリカ協力においても、ブラジルがポルトガル語圏アフリカ諸国(PALOP諸国)<sup>15</sup>を対象とした第三国研修を実施している。ブラジルと我が国は2000年にPPを締結しているが、その締結前の1989年からブラジルはアフリカ地域の研修員を受け入れており、1989年から2004年までの15年間の実績は累計で235名にのぼっている<sup>16</sup>。2005年はミレニアム開発目標の中間審査の年であり、同年1月にアナン国連事務総長に提出された『国連ミレニアム・プロジェクト報告書：開発に投資する』の中で、ブラジルはPALOP諸国への発展に寄与できる国とされており、アフリカ開発への貢献に期待が寄せられている<sup>17</sup>。

---

<sup>13</sup> 2004年度ODA白書

<sup>14</sup> 外務省ホームページ [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/latinamerica/j\\_latin05/k\\_keikaku.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/latinamerica/j_latin05/k_keikaku.html)

<sup>15</sup> PALOP諸国：アンゴラ、モザンビーク、カーボヴェルデ、ギニアビサウ、サントメ・プリンシペを指す。

<sup>16</sup> JICA内部資料

<sup>17</sup> *Millennium Project Report to the UN Secretary-General: Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, p.236, 2005 January.

### (3) アフリカ地域

冷戦終結後の1990年代は、先進諸国がいわゆる援助疲れに直面した時期である。ODA額は減少し、国際社会のアフリカに対する関心が低下していった。我が国はこのような状況の重大さを認識し、アフリカ問題に対する国際社会の関心を喚起するため、1993年にアフリカ開発会議(TICAD)を国連、アフリカのためのグローバル連合(GCA)と共催した。その後UNDP、世界銀行を共催者に加え、1998年にTICAD II、2001年にTICAD 閣僚レベル会合、2003年9月にはTICAD IIIを開催した。TICADはアフリカ開発の推進に向けた我が国独自のイニシアティブである。

こうしたTICADプロセスにおいて、アフリカ開発の基本理念はアフリカ諸国のオーナーシップとパートナーシップとされ、そのためにアジアの開発経験を活用することがうたわれている。TICAD IIIで採択された「TICAD 10周年宣言」では、TICADプロセスの功績として「アジア・アフリカ協力の推進は、アフリカ開発の道筋に多様性とダイナミズムを提供した」と評価し、アジア・アフリカの地域間における南南協力をさらに強化することを提唱している。TICADプロセスを通じてどのようにアジア・アフリカ協力が推進されてきたかについて表2-8に示した。

アフリカ地域の開発のために南南協力を活用することについて、我が国はG8首脳会議においても繰り返し主張し、声明などに反映させてきた。例えば2005年7月に英国スコットランドで開催されたグレンイーグルズ・サミットに先立って「我が国の対アフリカ開発支援イニシアティブ」を発表、アジア・アフリカ協力のさらなる強化を表明した。



表 2-8 TICAD プロセスとアジア・アフリカ協力

時期	TICAD プロセス	採択文書、議論内容
1993年5月	TICAD I	「アフリカ開発に関する東京宣言」を採択。将来の南南協力「アジアの経験をアフリカへ」の推進がうたわれた。日本は「南南協力に関する国際会議」構想を表明。
1997年6月	「第2回アジア・アフリカ・フォーラム」	バンコクで開催。
1998年5月	「沖縄・南南協力に関する国際会議」	世界15カ国の参加を得て南南協力を討議。
1998年10月	TICAD II	「東京行動計画」を採択。アフリカ諸国の自主性の発揮、先進国や国際機関との協力・連携の強化、アジア・アフリカ協力の推進などがうたわれる。 「東京行動計画を踏まえた我が国の新たなアフリカ支援プログラム」では、以下が設定された。 ・ 1998年から5年間で第三国研修を通じてアフリカから1,000名の研修員をアジア・北アフリカ諸国で受け入れる。 ・ インドネシア南南技術協力センター（ブルネイからインドネシアへの支援により建設）をアジア側南南協力の拠点と位置づけ、向こう5年間で1,000名程度の研修員受入をする資金の支援。 ・ アジア・アフリカ・フォーラムの開催
2003年9月	TICAD III	「TICAD 10周年宣言」を採択。TICAD プロセスの功績として、アジア・アフリカ協力の推進に言及。また対アフリカ開発協力の理念の1つとして南南協力の強化を再確認。また、日本政府は開会式において「日本の対アフリカ支援イニシアティブ」を発表。
2005年4月	アジア・アフリカ首脳会議（バンドン会議）	「新たなアジア・アフリカ戦略的パートナーシップ」を採択。TICAD など既存のアジア・アフリカ連携のイニシアティブを補完し、活用することの重要性を確認。同会議に日本は G8 より唯一参加。

出所：外務省ホームページ。 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc\\_0.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc_0.html) に TICAD の概要および主要文書のリンクが貼られている。

JICA は 2000 年より、アフリカの貧困削減および社会・経済開発のための能力開発を目的とした「アフリカ人作り拠点（AICAD）」事業を実施している。これによって、東アフリカ 3 国<sup>18</sup>の共同研究開発事業や研修・普及事業の実施、情報共有のためのネットワーク化を行っている。アジア・アフリカ協力については、アジアでの研修事業にアフリカの研修員が参加したり、アジアの第三国専門家をアフリカに派遣するなど、アフリカに対するアジアの開発経験の移転が進められており、AICAD もその一端を担っている。また、2005 年 3 月には「アジア・アフリカ知識共創プログラム」が開始され、アジアとアフリカの研修員が互いの知見を共有し、アジアのリソースとアフリカのニーズのマッチングが図られようとしている。この他、現在 JICA によって実施中あるいは実施が予定されている主なアジア・アフリカ協力事業は下表のとおりである。

<sup>18</sup> ケニア、ウガンダ、タンザニア

表 2-9 JICA が実施中あるいは実施予定の主なアジア・アフリカ協力事業

分野	事業	内容
農業・農村開発	タイ第三国研修「農業普及」	2005年2月の日・タイ合同プロジェクト形成調査に基づき立案、実施されている(2006年1月)。
	マレーシア第三国集団研修「貧困削減と農村開発」	2004年11月の日・マレーシア合同プロジェクト形成調査を受けて実施予定(2006年5月)。
	ネリカ米普及支援	WARDA(西アフリカ稲開発協会)とIRRI(国際稲作研究所)の共同研究の成果であるNERICA米の普及。WARDAやウガンダなどに日本人農業専門家を派遣。
貿易・投資促進	海外直接投資促進(ザンビア、ウガンダとマレーシア)	ザンビアでマレーシアの開発経験を紹介(2005年3月、6月)、ザンビア側が自らの投資促進プログラムを作成中。ウガンダで開催されたNEPAD・OECD投資イニシアティブ会合では、マレーシアの経験を紹介(2005年5月)。
	貿易促進研修(ケニア・タンザニア・ウガンダとインドネシア)	AICADで行う研修の計画立案のため、3カ国の輸出振興関係者が、技術協力プロジェクトを実施中のインドネシア貿易研修センターを訪問(2005年11月)。
中小企業振興	マレーシア第三国集団研修「中小企業振興」	2004年11月の日・マ共同プロジェクト形成調査を受けた研修を実施予定(2006年5月)。

出所：JICA 内部資料

# 第 3 章

## 事例分析

## 第3章 事例分析

### 3.1 アジア地域（実施国：タイ、受益国：ラオス、カンボジア）

アジア、特に東南アジア地域では、南南協力の歴史は古く、南南協力の実施はそれなりの成熟度を有している。南南協力支援は JICA が実施した技術協力プロジェクトの成果を踏まえて主に第三国集団研修の形で行われてきた。近年は第三国集団研修に加え第三国専門家の形で行われている。特に域内格差の是正に焦点があてられており、CLMV 諸国であるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムに対する開発への効果を目指して、南南協力を重視するようになってきている。このような背景のもと、最近においては、南南協力をより組織的に実施することを目的として、2002年に JICA-ASEAN 地域協力会議（JARCOM：JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting）を創設し、域内のリソースを活用した南南協力に力を入れている。JARCOM は、受益国のニーズを中心に実施国のリソースとの丁寧なマッチングを通じた効果の高い南南協力案件を形成する必要があるとの東南アジア地域の JICA 事務所と各国援助窓口機関の認識の下に構築されたものである。また、東南アジア地域では、域内統合の議論が盛んであり、地域協力としての南南協力が開始されている。他方、最近の現地指向の流れの中で、技術協力プロジェクトなどの伝統的な技術協力形態においても、近隣国の開発経験を利用する例も増えてきており、例えば、近隣国の技術リソースを活用した人材育成、主に契約ベースによる第三国研修が実施されている。このような例も、近隣国の開発経験・技術の利用による南南協力の一環として議論されるようになってきている。

アジアの事例分析は、このような複雑化する南南協力の実態を踏まえつつ、実施国であるタイと受益国であるラオス、カンボジアにおける JICA 事務所、援助窓口機関、実施機関と受益機関の南南協力に対する位置付け、それぞれの相互関係、貢献・効果の実態、南南協力の制度について焦点をあてて行った。

#### 3.1.1 調査対象案件の概要表

事例として取り上げた対象案件等の概要は表 3-1 のとおりである。

表 3-1 アジア地域における調査対象案件の概要

案件参照番号	分野	調査対象案件名(使用スキーム) (ラオス、カンボジア)	実施期間	調査対象南南協力支援協力機関 (タイ)
a	情報通信技術	ラオス国立大学工学部情報化対応人材育成機能強化プロジェクト(ITブリッジ・コース)(技術協力プロジェクト) (受益国:ラオス) 【目標】 1. ラオス国立大学工学部によりIT分野における人材が育成され、官・民のIT需要への対応を図る。 2. 同大学のIT分野学士課程運営能力が強化される。 【特徴】 三角協力案件として日本・タイが共同でラオスに対する協力を実施。技プロに対する投入として、タイからの第三国専門家派遣を実施している。	2003年～ 2006年	タイ国キング・モンクット工科大学  【協力内容】 ラオス国立大学工学部に、第三国長期専門家2名、第三国短期専門家を年10-12名派遣している。
b	水資源・防災	ラオス水道事業体人材育成プロジェクト(技術協力プロジェクト)(受益国:ラオス) 【目標】 1. ラオス水道事業体の技術力・運営能力の向上を図る。 2. ラオス水道事業体職員の業務遂行能力の向上を図る。 【特徴】 技術協力プロジェクトに対する投入として、現地活動費を活用した契約ベースによる第三国研修や第三国専門家派遣が実施されている。	1998年～ 2008年	タイ国首都圏水道公社(MWW)水道訓練センター(NWTII)  【協力内容】 2005年に、ラオス国ピエンチャン水道公社から10名の研修員を受け入れた。
c	水資源・防災	カンボジア水道事業体人材育成プロジェクト(技術協力プロジェクト)(受益国:カンボジア) 【目標】 1. 都市部における安全な水へのアクセスを拡大する。 2. 水道施設の運転及び維持管理能力の向上と、上水道分野の人材育成体制を改善する。 【特徴】 技術協力プロジェクトに対する投入として、本邦研修とタイにおける契約ベースによる第三国研修を組み合わせた協力を実施している。本研修は現地活動費を活用して実施されている。	2003年～ 2006年	タイ国首都圏水道公社(MWW)水道訓練センター(NWTII)  【協力内容】 2005年に、カンボジア国プノンペン水道公社から6名の研修員を受け入れた。
d	保健医療	ラオス子供のための保健サービス強化プロジェクト(技術協力プロジェクト)(受益国:ラオス) 【目標】 1. 子どもの健康水準の改善を図る。 2. 関係者の積極的参加により小児保健サービスを改善する。 【特徴】 技術協力プロジェクトに対する投入として、現地活動費を活用して、タイにおける契約ベースによる第三国研修を実施した。	2002年～ 2007年	タイ国コンケン大学看護学部、チェンマイ大学  【協力内容】 2004年にラオス保健省から15名の研修員を受け入れた。

e	保健医療	カンボジア母子保健プロジェクト（技術協力プロジェクト） （受益国：カンボジア）	フェーズ ： 1995年～ 2000年、 フェーズ ： 2000年～ 2005年	タイ国マレーシアの下記大学
		【目標】 母子保健改善のための人材育成を図る。 【特徴】 技術協力プロジェクトに対する投入として、本邦研修とタイ・マレーシアにおける契約ベースによる第三国研修を組み合わせた協力を実施している。これらの研修は現地活動費を活用して実施されている。同センターは無償資金協力によって建設された。		【協力内容】 カンボジア保健省国立母子保健センターに対する契約ベースによる第三国研修を実施、実績は以下のとおり。 ・タイ国コンケン大学：2000年(6名)、2001年(6名)、2002年(1名) ・マレーシア国サラワク大学：2001年(2名)、2002年(2名) ・タイ国マヒドン大学：2001年(1名)
f	保健医療	プライマリーヘルスケア（第三国研修） （受益国：ラオス、カンボジアその他アジア諸国）	1987年～ 2002年	タイ国マヒドン大学アセアン保健開発研究所（AIHD）
		【目標】 地域保健ワーカーや指導者の育成を図る。 【特徴】 実施機関であるアセアン保健研究所（AIHD）は1982年から実施された無償資金協力により設立された。さらにプロジェクト方式技術協力を実施し、保健衛生技術と知識の向上が図られた。		【協力内容】 年1回実施され、今までにのべ157名の研修員を受け入れている。また、1994年からは個別研修としてAIHDの修士コースへの参加も開始された。
g	保健医療	人口・リプロダクティブ・ヘルス（第三国集団研修） （受益国：ラオス、カンボジアその他アジア諸国）	1999年～ 2003年	タイ国マヒドン大学人口社会調査研究所（IPSR）
		【目標】 人口計画、リプロダクティブ・ヘルス分野で、学問的知識を提供するとともに、より高度な人材育成を行う。 【特徴】 実施機関はJICAの協力を受け入れた実績はない。		【協力内容】 年1回実施され、のべ69名の研修員を受け入れた。
h	情報通信技術	上級電気通信工学（第三国集団研修） （受益国：ラオス、カンボジアその他アジア諸国）	1993年～ 2002年	タイ国キング・モンクット工科大学（KMITL）
		【目標】 電気通信の先端技術を提供する。 【特徴】 本研修など、電気通信技術の第三国集団研修は、日本国政府とタイ王国政府の共同支援により1978年に始まった。		【協力内容】 年1回実施され、のべ184名の研修員を受け入れた。
i	ジェンダー主流化	農村生活の向上における女性の役割（第三国集団研修） （受益国：ラオス、カンボジアその他アジア諸国）	1995年～ 1999年	タイ国カセサート大学国立農業普及研修センター（NAETC）
		【目標】 地域開発における女性の役割に関する知識、技術を提供する。 【特徴】 第1フェーズの研修の後中断したが、検討結果を基に第2フェーズとして再開された。		【協力内容】 年1回実施され、のべ77名の研修員を受け入れた。

j	農業開発・農村開発	熱帯における持続的農業生産（第三国集団研修） （受益国：ラオス、カンボジアその他アジア諸国）	1995年～1999年	タイ国カセサート大学国立農業普及研修センター（NAETC）
		【目標】 持続的農業のために利用可能な資源の最適活用と環境保全を重視した農業生産技術を提供する。 【特徴】 NAETCはJICAの協力を基に発展した組織であり、タイの農業普及の主要な研修センターとして活動しており、その成果を基にした研修である。		【協力内容】 年1回実施され、のべ80名の研修員を受け入れた。
k	水資源・防災	水道供給技術（第三国集団研修） （受益国：ラオス、カンボジアその他アジア諸国）	1992年～2001年	タイ国首都圏水道公社（MWW）水道訓練センター（NWTTI）
		【目標】 水道供給技術についての知識・技術を指導する。 【特徴】 2001年以降はTICAが独自に実施中。		【協力内容】 約5週間の研修が、年1回実施された。

出所：（出所）現地調査におけるインタビュー及びプロジェクト関連資料などを基に作成

### 3.1.2 南南協力支援の実態

#### （1）関係機関における南南協力の位置付け

本評価では、実施国としてタイ、受益国としてラオスとカンボジアを対象として現地調査を行った。関係機関としては、実施国においては、JICA タイ事務所、実施国窓口機関であるタイ外務省タイ国際開発協力事務局（TICA）、研修の実施機関と専門家の派遣機関が、また、受益国では、JICA 事務所、受益国窓口機関、研修員派遣機関、専門家受入れ機関があげられる。しかし、それぞれの機関の南南協力支援活動の位置付け、また、関わりは一樣ではなく、特に南南協力支援の形態によって異なっている。このような位置付けの違いが、南南協力の実施状況とその成果に影響を与えている。現地調査におけるインタビュー等を基にしたこれら機関に位置付けは以下のとおりである。

#### a) 実施国としてのタイ

##### JICA タイ事務所（実施国 JICA 事務所）

JICA タイ事務所は、タイ政府が指向するドナー化に関わる能力向上のための支援を行うことを方針としており、南南協力支援に積極的に取り組んできた。具体的には、タイ政府とパートナーシップ・プログラムを締結し、従来からその枠内で主に第三国集団研修の実施と第三国専門家の派遣を行ってきた。また、最近においては、第三国研修を含む地域内のリソースを活用した南南協力案件をより効果的なものにするために、JARCOM における受益国のニーズに対応する案件の発掘・形成とともに東南アジア域内の課題に対応する地域協力プロジェクトの実施に力を注いでいる。特に JARCOM については取りまとめ機関として積極的に対応している。なお、2004年10月には、JICA 地域支援事務所がタイに新設され、JARCOM の取りまとめ機関としての役割は同事務所の機能として整理されている。

このような背景を踏まえて、タイ事務所の第三国集団研修との関わりを見てみたが、案件の発掘・形成と実施とではその関わり方が異なっている。事務所は、課題の選出や実施機関の選定等に大きな関わりを持っている。また、案件の選定は、窓口機関である TICA との共同作業で進められているが、実際には、JICA の技術協力を受けた機関を実施機関とするという日本側の意向が強く反映されている。しかし、第三国集団研修の実施段階における JICA 事務所の関わりはそれほど大きくはない。案件の選定後は、研修は、実施機関が JICA と TICA の意向も研修も踏まえて内容を計画し、TICA の実施枠組みの下で実施している。基本的にタイ事務所は付与された予算の範囲で南南協力支援を進めているが、事業の範囲は、事業の実施管理が中心の活動を行っている。結果として、JICA 事務所は研修コースの終了時の研修結果については関心があるが、受益国における受益機関の変化など研修の成果については強い認識を持ち得てはいない。また、情報についても蓄積するまでに至っていない。

### **タイ国際開発協力事務局（TICA）：実施国窓口機関**

タイ政府は、二国間援助の受け入れを要請する一方、自らを「エマージング・ドナー」と位置付け援助国への移行に努めている。その一環として、技術経済協力局（DTEC）を、外務省次官室直属の一部局としてタイ国際開発協力事務局（TICA）へと改組した。また、外交政策と連携して、受け入れ援助を減らしつつ援助国へ向けての変革を行った。このような一連の動きから、財務省所管の周辺国経済基金（NECF）を周辺国への借款を行う独立機関として周辺国経済開発機構（NEDA）に改編した。このような体制の下で、タイは、直接利害の関係する近隣諸国であり、また、ASEAN の低所得国である CLMV 諸国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）に対する協力を力を入れている。また、最近では、これらの周辺国だけではなく、南アジアや近隣紛争国、そしてアフリカへの支援に対しても力を入れ始めている。

JICA が支援する第三国研修（個別・集団）と第三国専門家はこのような TICA の開発協力プログラムの一環として実施されている。特に、TICA は、JICA との協力プロジェクトでは複数国を対象とする第三国集団研修などの協力を、また、特定国との二国間協力は自国の技術協力プロジェクトとして実施することを重視している。二国間協力は CLMV 諸国を対象として行っており、政策対話を毎年行い、協力対象国ごとに協力パッケージを策定し、協力を推進している。しかし、TICA は、第三国集団研修については、案件自体日本側の意図を色濃く出した協力であり、TICA の意向が十分に反映されていない、また、受益者のニーズを十分に汲み取った協力ができていないと考えている。特に、タイの国内政策との整合性の観点から、国内政策に基づく優先機関と日本が想定する実施機関との間に齟齬がある場合を問題視しており、常に日本の援助実績のある機関を実施機関とすることに対して疑義を持っている。JARCOM についても、受益国のニーズとのマッチングが図られてきているとの認識を示しているが、案件検討、採択のプロセス自体は日本主導となっており、意思決定のプロセスが外から分かりづらいと考えている。また、パートナーシップの概念についても疑義を持っており、特に、日本と実施する第三国研修事業は共同実施と捉えており、一律にタイが日本に対して案件実施の要請を提出することを問題視している。例えば、アフリカに対する日本との協力は、日本がタイから実施のための要請を求めたことにより実施が見送られていたが、TICA から要請書ではなくニーズを



「Inform」するという口上書が出され、実施されている<sup>1</sup>。

### 実施機関（第三国研修の実施機関など）

タイにおける南南協力は、日本の援助実績のある機関が実施機関として行っている。事例対象である第三国研修の実施機関であるマヒドン大学アセアン保健開発研究所（AIHD）、マヒドン大学人口社会調査研究所（IPSR）、キング・モンクット工科大学（KMITL）、カセサート大学国立農業普及研修センター（NAETC）、首都圏水道公社（MWW）、水道訓練センター（NWTTI）は、IPSを除き日本の協力実績を有している。これらのタイの南南協力の実施機関は、高等教育機関、専門技術教育機関、訓練機関、付属教育機関など、それぞれの分野で国内の指導的教育機関としての地位を確立しているが、ほとんどの機関は、日本からの技術協力を基に発展してきたことを認識している。日本の技術協力を歴史的に捉え、現在の機能を基に、研修の実施、また専門家の派遣を行っていると考えている。また、受託している多くの研修は、委託元の要望に基づき、自組織のリソースを使い要望に合わせた研修内容として実施している。JICAの研修も研修内容は委託元であるJICAやTICAの委託内容で決めている。また、これらの実施機関は、これらの事業を、国際化の機会、または、海外ビジネスの促進と捉えている。（Box 3-1）

#### Box 3-1 タイの研修実施機関

例えば、タイの首都圏水道公社水道訓練センターは、日本の協力により設立されたものであり、JICAの技術協力プロジェクト実施時の写真を展示するなど、日本からの協力を強く意識するとともに、国内を主体に多数の研修を実施している。南南協力はこのような機能を基に、委託先の要請に基づき研修コースを計画し行っている。同センターでは、1992年から2001年までJICAの研修を継続的に行うとともに、同研修終了後は、TICAの協力プログラムの基で周辺国を対象に同様の研修を行っている。また、最近では、JICAのラオスのヴィエンチャン水道公社に対するラオス水道事業体人材育成プロジェクト、カンボジアのプノンペン水道公社カンボジア水道事業人材育成プロジェクトからの研修を契約ベースで受託している。このような研修は、海外向けのビジネス・ニーズとして受け取られており、このような事業の促進を図るために国際部局を立ち上げ力を入れている。このような現象は、他の実施機関でも同様であり、カセサート大学国立農業普及研修センターなどは、日本の協力による施設をもとに拡張をおこない、国内海外向けに研修事業を拡大している。

### b) 受益国としてのラオスとカンボジア

#### JICA 受益国事務所：JICA ラオス事務所、JICA カンボジア事務所

受益国のラオスとカンボジアのJICA事務所は、在外事務所による第三国集団研修についての認識は高くはない。一方、技術協力プロジェクトの一環として実施される契約ベースによる第三国研修には強い関心を示している。また、JARCOMの下で、両事務所とも案件の発掘・形成に努めている。

JICA事務所は、技術協力プロジェクトの一環として実施される契約ベースによる第三国研修を、

<sup>1</sup> その後、パートナーシップ案件は、従来のプロセスと切り離し、タイからの要請がなくても、日本・タイ・パートナーシップ・プログラムの合同委員会において合意すれば、日本政府として案件検討できる仕組みを検討し、TICAに提案している。

事務所の主要プロジェクトである技術協力プロジェクトの一部として実施している。また、近隣諸国のリソースを使った契約ベースによる第三国研修は事務所に配分された予算の管理対象であり、主体的な管理が可能であると考えている。これらは戦略的な使用ができる手段と認識している。また、JARCOM による研修案件の発掘形成は、受益国であるラオス、カンボジアの事務所のイニシアティブによって、すなわち、JICA 事務所による受益国の研修ニーズを明らかにすることによって始めて動くものであり、事務所が責任を負うものと考えている。これらの業務はそれぞれの事務所の事業の実施計画を構成するものになっている。このような状況については、現地調査時に、それぞれの JICA 事務所で詳しく説明を受けることができた。同時に重要性を強調された。

これに対して、タイなどで行っている第三国集団研修の位置付けは大きく異なっている。ラオス、カンボジアからは現在実施中の第三国研修に対して、研修員を派遣しているにもかかわらず、それぞれの国における認識は高くなかった。第三国集団研修は、事務所の事業の実施計画における課題解決のための手段としては位置付けられてはいない。それぞれの事務所において第三国集団研修に派遣された第三国研修員の名簿を求めたが、事務所において名簿は存在していなかった。在外事務所では、事務所のどのカウンターパート機関が、どのような第三国集団研修に、どのような人を派遣しているかは、ほとんど把握していなかった。(Box 3-2)

**Box 3-2 受益国 JICA 事務所の第三国研修への関与に係るコメント**

JICA の関与がないことについては、問題意識を持っているが、JICA 事務所では、第三国集団研修については実態を把握していない。実際的な事務は実施国大使館が実施しており、事務手続きは、実施国大使館、カンボジア外務省、研修員派遣省庁という流れで、問題が無い限り JICA 事務所は関与していない。(JICA 事務所)

### 受益国ラオス、カンボジアの窓口機関

ラオスとカンボジアにおいては、南南協力の受益国の窓口は二重構造になっている。ラオスでは、外務省の ASEAN 局と国際経済協力局、カンボジアでは、外務省 ASEAN 局とカンボジア開発評議会がそれぞれ窓口機関として機能している。これは、一義的には、外務省内における ASEAN と日本に対する部局の所掌の違いによるものである。しかし、このような状況によって、南南協力については第三国集団研修への研修員派遣手続きと、JARCOM による案件形成、実施への参画では、それぞれの国の部局の対応が異なっている。特に、開発関連窓口であるラオス外務省国際経済協力局とカンボジア開発協議会の南南協力への関わりは、JARCOM 設置後に変化している。JARCOM 設置前は、これらの機関の南南協力のかわりは少なかった。

TICA が実施する第三国集団研修は基本的に外交チャネルを使って実施されており、受益国ではタイの在受益国大使館と受益国の外務省 ASEAN 局がコンタクト窓口として研修内容、研修候補者などについて事務的な手続きを行っている。ラオスでは研修員派遣機関となる実施官庁などとのやり取りは国際経済協力局が行っている。しかし、カンボジアでは従来開発評議会はほとんど関与していなかった。研修の通知は、研修コースごとにアドホックに行われており、それぞれの開発政策に計画的に結び付けられてはいない。基本的な考え方は、それぞれの国の人材の技術・知識の一般的水準の向上

であるとの認識である。

JARCOM 設置後、経済開発・協力調整機関であるラオス外務省国際経済協力局とカンボジア開発評議会の南南協力に対する関わりが増えてきている。これは、JARCOM による研修案件の発掘形成作業は、受益国であるラオス、カンボジアのイニシアティブによって始めて動くものであり、JICA 事務所との共同作業が増えてきていることによる。

### 受益国の受益機関（受益国の研修員派遣機関など）

現地調査では、受益国であるラオスの受益機関として、国立大学工学部、保健省、ヴィエンチャン水道公社を、カンボジアの受益機関として、保健省国立母子保健センター、プノンペン水道公社、報通信技術庁、教育文化省国立高等教育研究所、郵便通信省、農業林業水産省林野庁を訪問した。これら機関の南南協力支援活動に対する対応はその実施主体、形態によって異なっていた。

第三国集団研修については、訪問したラオス、カンボジアの各機関とも、研修のオファーに対して応えるという受身の対応を行っている。また、特徴的なことは、JICA の第三国集団研修は、各機関にとっては国際機関やドナーによる多数の研修のオファーの一部である場合が多いということである。しかし、研修のオファーは派遣機関においてはアドホックなものであり計画的に対応するのは難しいとのことであった。オファーを受けたときに派遣し得る職員の中から候補者を選定している場合が多かった。また、複数の研修を受けている職員を見つけることはそれほど難しいことではなかった。それぞれの研修については、研修オファー元が異なるという認識であり、特に、近隣諸国での研修であるから南南協力であるという概念で捉えてはいなかった。派遣の取りまとめ、また、候補者の選定の責任者、部局は人事関連部局であり、彼らは研修を職員のキャリア形成の一部、研修の効果は個人の知識の習得と考えている傾向がうかがえた。組織の特定の課題の対応のために研修候補者を選定することは少ないようであった。プロジェクトの一環として実施される契約ベースによる第三国研修とは大きな考え方の違いが見られた。研修についてのインタビューでは、オファー型の研修と契約ベースによる第三国研修の経験者は二つを区別していた。また、オファー形の研修では学位取得のための研修、すなわち修士、博士のための研修を重視する傾向が見られた。（Box 3-3）

#### Box 3-3 第三国研修に対する研修員派遣機関の対応に係るコメント

日本政府による奨学金（JDS）などの長期研修も含め、海外からの研修のオファーは多くある。研修生の選考はテストによって行われるが、英語力が十分なスタッフが限られるため、皆に平等に機会が与えられるわけではない。このため、たとえば、関連する専門技術が異なったとしても、英語のできる人材を部門横断的に選定し派遣せざるを得ない場面もある。このように、必ずしも適切な人材を派遣できないケースもあるが、帰国後の知識・技術の共有を義務化するなどのフォローを行えば、研修生派遣の機会を逸するよりもまだと考えている。（研修員派遣機関）

他方、研修員派遣機関の考え方は、技術協力プロジェクトにおける契約ベースによる第三国研修においては、このような第三国集団研修などのオファー型の研修とは大きく異なっている。技術協力プロジェクトの一環として実施される契約ベースによる第三国研修は、自組織が実施する技術協力プロ

ジェクトの一部であり、どのような研修を行うか、また、どのような成果を確保するかが重要視され、研修に対する内容、成果に関する関心は高く、自組織における位置付けを明確にしていた。

## (2) 南南協力支援の実施状況

### a) 第三国集団研修の実施手続き

本件評価調査では、関連機関にインタビューを行い第三国集団研修の実際の手続きについて確認した。第三国集団研修は、大使館、JICA 事務所、TICA 等の現地機関と本邦関係機関により案件採択が検討され、研修実施機関が研修を実施するという形がとられている。研修事業は、TICA からの要請に基づき実施されている。第三国集団研修の研修員の応募は、タイ外務省の外交チャネルを使って行われている。作成された研修募集要項は、タイの在受益国大使館を通じて、受益国の外務省に送付される。ASEAN の受益国の外務省では、窓口として ASEAN 局が一般に対応している。研修募集要項は、ASEAN 局から直接関連官庁に、または国際協力局を経由して、関連官庁に配布される。関連官庁では、接受した研修募集要項は関連部局にまわされ、関連部局は候補者を選定し外務省に結果が報告される。外務省は候補者リストを自国にあるタイ大使館に、タイ大使館はこれを TICA に送付している。研修員の選定は、研修募集要項に対して外交チャネルによって提示された候補者から実施機関が選定し確定している。しかし、実態的には、外交チャネルでの選定段階で候補者が絞り込まれており、研修実施機関が選定を行うにあたっての自由度は小さい (Box 3-4)。

#### Box 3-4 研修実施機関による研修員の選定に係るコメント

短期研修については政府間協力であるため、TICA に対して外交ルートを通じて応募がなされ、彼らが入選を行っている。このため、我々受入機関が、入選の過程で直接のコンタクトを研修員と取ることが出来ない。仮に、(派遣元の国に関連の JICA プロジェクトがある場合など) JICA プロジェクトからの研修員の推薦があれば、screening process を行ううえで助かると思う。(研修実施機関)

(研修員の派遣などの協力受入に際して) 国内の適切なコンタクト先を当たっていたとは言い難い。・・・いつも同じところに (研修員の応募などを) 打診していた印象がある。この傾向は今も同じで、外交ルートを使う限り常に適切な機関からアプリケーションを受け取れるとは限らない。(研修実施機関)

研修では、技術水準の検討、成功事例と失敗事例の提示、また帰国後のアクションプランなどの作成など、研修参加者の成果を上げるために研修内容の充実に努力がなされている。

### b) 第三国専門家派遣

社会、文化、経済が類似している場合には、第三国専門家の技術は受益国への適用可能性は高いようである。特に、タイの第三国専門家がラオスに派遣されるように言語的な類似性がある場合には大きな利点となっている。ラオス国立大学工学部 IT ブリッジ・プロジェクトは、2003 年 4 月から 2006 年 3 月まで (3 年間)、ラオス国立大学工学部を対象に実施されている。日本の技術とともに、タイのキング・モンクット工科大学の技術と経験が活用され、それぞれ機関の役割が明確にされ、共同実施プロジェクトとして実施されている。南南協力の利点が活用された事例である。技術指導は、日本から長期専門家と短期専門家も派遣されているが、タイからの第三国専門家が主体的に行っている。他方、英語でなくタイ語で研修を行うことによってこのようなプロジェクトができたとの共通認識が

関係者にあった。(Box3-5)

**Box 3-5 ラオス国立大学工学部情報化対応人材育成機能強化 (ITブリッジ) プロジェクトに係るコメント**

(IT bridge について) ラオスとは言語に類似性があるので、テキスト作成などの協力も迅速に行うことが出来る。・・・

IT bridge では、タイから専門家を派遣してラオス側のニーズをつかむとともに、カリキュラムも適宜変更して、先方のニーズに合った協力となるよう配慮した。・・・KMITL はラオス国立大学工学部の学生が学士およびさらに上の学位が取れるように協力してきた。ラオス、日本、タイの協力でのラオスにとっての利点は、ラオ語とタイ語が同じ言葉であること、また文化や気候が似ていることであり、財政的にこの方法は特に専門家を派遣するのに費用効果が高い方法であった。(実施国専門家派遣機関)

**c) 受益国の技術協力プロジェクトの一部としての南南協力：契約ベースによる第三国研修**

本評価では、受益国の技術協力プロジェクトの一要素として契約ベースで近隣諸国のリソースを活用して実施された第三国研修も事例として調査した。これらのラオスとカンボジアのプロジェクトは、日本の技術協力プロジェクトとして実施されているが、タイやマレーシアの関連機関を活用し、研修コースを設置し、日本の技術と経験を補完するような体制を組み、プロジェクト展開を行っている。水道事業では、タイの水道技術訓練センターで、保健事業では、タイ・コンケン大学、チェンマイ大学、マレーシア・サラワク・ジェネラル・ホスピタルでの研修をプロジェクトの活動として組み込んでいた。研修は、ラオス、カンボジアの JICA 事務所と研修実施機関、また、専門家派遣機関との業務委託契約によって行われていた。特徴として、研修の受益者であるそれぞれのプロジェクトの意思により研修コースが組み立てられており、第三国集団研修において実施関連機関によって設置される従来の研修コースとは違いがあった。研修員派遣機関の期待する成果を踏まえた計画的な研修参加者の選定が行われており、研修実施機関と研修員派遣機関において成果に対する認識と成果の発現について確認が共有されていた。(Box3-6)

**d) JARCOM による研修コース**

JARCOM は、南南協力を、東南アジア地域の格差是正を促進するとともに受益国のニーズにあったものにするための JICA と ASEAN 加盟諸国の協議のメカニズムとして設置された。(Box 3-7)

年次会合では、ASEAN 加盟諸国のオーナーシップを重視し、個別の国のニーズに対して案件の形成に努めている。開催国の援助窓口機関がホストになり、受益国側がニーズや協力を期待する国名を含めて開示し、支援国側はその可能性を検討している。その後、調査団を要請国に派遣し、正確なニーズを把握したうえで案件形成を行うというシステムを目指している。年次会合は JICA が開催費を持ち、年に一回事務所の持ち回りで実施されている。タイなど先発 ASEAN 加盟国では、旅費の全額または一部を自国予算から支出する国もある。年次会合の議題選定を含む準備は、開催地の JICA 事務所と援助窓口機関が、メンバー国の JICA 事務所や援助窓口機関と調整しながら行っている。会合の中のニーズとリソースのマッチングのセッションでは、ASEAN の国それぞれにバイで交渉がなされ、開発が進んでいるタイやマレーシアが、開発が遅れている CLMV 諸国に何が出来るか二国間の協議

で行われている。現在までに、ベトナムによるデジタル・コミュニケーション・ネットワーク操作・管理技術の普及、マレーシアによる CLMC 諸国に対する環境保全、灌漑システム管理訓練プログラムなどの研修プログラムが形成され、ASEAN 統合イニシアティブ (IAI) に対する支援プロジェクトとして登録されている。

#### Box 3-6 技術協力プロジェクトの一環としての契約ベースによる研修事例

ラオス水道事業体人材育成プロジェクトでは、ラオス水道事業体の技術力・運営能力の向上を目的に、ラオス全国の水道事業体職員の業務遂行方法（水道管敷設・管理、浄水場運転管理、水質管理の各分野）の改善を図っているが、タイのリソースの活用がプロジェクト活動の一環として計画段階から組み込まれていた。日本からの長期専門家および短期専門家の派遣、また、日本におけるカウンターパート研修とともに、タイでの研修やタイからの専門家の招聘を組み込んでいた。海外研修は、タイの水道技術訓練センターを活用した海外研修（合計 68 名）とを組み合わせで行っていた。また、タイの水道技術訓練センターからの指導員（2 名）を受け入れていた。言語が類似しており、短期間に相当数のラオスの人材を研修できることを利点として考えた。関係者の研修に対する意識も明確であった。研修内容は、実施機関との間で協議されて決められていた。

カンボジア水道事業人材育成プロジェクトでは、研修は、カンボジア JICA 事務所とタイ水道技術訓練センターとの間の契約により研修コースを実施した。しかし、研修はそれほど人数が大きくなり、また、ラオスと比較して言語上の利点もないので、主要な研修は本邦研修でまかない、当初の計画とは異なり、開発途上国特有の課題についてのみタイの水道局と契約ベースで研修を依頼していた。両プロジェクトとも形の上では相似性があるが、それぞれの発展状況や語学の違いなどによって研修アプローチには相違がみられた。

カンボジア母子保健プロジェクト（フェーズ 2）では、タイ・コンケン大学、マレーシア・サラワク総合病院での第三国研修に、2000 年からの 2002 年にかけて、それぞれ、13 名、4 名の職員を派遣した。研修は、同センターの日本専門家によってカンボジアのニーズを踏まえて立ち上げられたものであり、研修にあたっては専門家が一部同行し対応しており、きめ細かい成果管理を可能にしていた。

#### Box 3-7 JARCOM 設置の背景

2003 年度に JICA が ASEAN 域内で支援した第三国研修のコースの数は、全体の約 4 割を占める。しかしながら実施にあたっては、シンガポールやタイ、マレーシアなど ASEAN 発足当初からの加盟国に対する「ニュードナー化支援」という日本の意図が強く反映され、これらの国の施設や人的リソースといった実施能力を中心に案件形成が行われてきた。そのため、研修に参加する側の国の開発ニーズが必ずしも正確に反映されていないといった側面をあわせもっていた。参加国にとっては、期待した研修成果を十分に得ることができず、また実施国側としても、研修コース数は多いものの、十分な効果のある協力活動が実施できないという悩みにつながっていた。

( [http://www.jica.go.jp/jicapark/frontier/0408/02\\_b.html](http://www.jica.go.jp/jicapark/frontier/0408/02_b.html) 2005 . 8.6 )

### ( 3 ) 南南協力支援と関係機関の位置付けの特徴

表 3-2 は、以上の調査結果を基に、南南協力活動と関係機関の位置付けの傾向、特徴を見るためにとりまとめたものである。表には、事例で見られた主要点を記載した。結果として、以下の 3 点を指

摘できる。

事例研究の結果から、アジアにおける南南協力支援活動の特徴として、まず、南南協力活動を大きく二つに区分し得る点があげられる。一つ目の区分は開発の進んだ実施国を主体とする第三国集団研修事業活動である。第三国集団研修では、実施国のタイ JICA 事務所、窓口機関である TICA の支援の下で実施機関が自機関の技術と経験を活用して研修コースを実施している。実施国の窓口機関である TICA は、援助政策の一環として第三国集団研修を支援している。受益国は、実施国の外交チャンネルを通しての研修募集要項を行なっているが、受益国の受益機関は受身で対応しており、また、ラオスやカンボジアの JICA 事務所や窓口機関である外務省国際協力局やカンボジア開発評議会の関わりも少ない。二つ目の区分は受益国を主体とする南南協力活動である。受益機関が、受益国の JICA 事務所、窓口機関の支援を得て自機関の JICA 技術プロジェクトの活動の一部においてプロジェクトの一つの要素として位置付け、近隣諸国の技術、経験を活用している。契約ベースによる第三国研修では、JICA 事務所が研修実施機関との間で契約を締結するなど、JICA 事務所の関与も大きい。第三国専門家の受け入れでは、受益国の関連機関の関与に加え実施国の専門家派遣機関の関与が大きい。このように二つの流れがあることが分かる。

第二点としては、受益国の開発課題のための研修ニーズと実施国の研修能力を結び付けようとする動きを指摘できる。特に、このような動きは、開発の遅れている CLMV 諸国であるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムに対する格差の是正を目指して行なわれており、JARCOM はこのような機能を担っている。JARCOM は、研修に参加する側の国の開発ニーズを研修に反映させようとするものであり、実施国と受益国の関係機関を巻き込み研修コースの形成・計画に努めている。JARCOM の案件形成過程を通じて、従来小さかった受益機関の南南協力に対する関与が大きくなってきている。他方、JARCOM はニーズを考慮したシステムであるが、多数の関係機関が関与するため、案件の形成までに時間がかかるとの認識も存在する。

第三点として、これらの南南協力の活動を支える実施機関の存在があげられる。これらの実施機関のほとんどは、過去に日本の支援を受け現在の指導的教育機関となっている。実施機関は、JICA や TICA の意向を踏まえて、自機関のリソースを活用し研修内容を決定しており、また、これらの活動自体は、国際化、海外ビジネスの一環として南南協力を実施している。

表 3-2 南南協力事業と関係機関の位置付け

	JICA 在外事務所 (実施国)	JICA 事務所 (受益国)	窓口機関 TICA (実施国)	窓口機関 (受益国)	実施国 研修機関	受益国 受益機関
第三国集団研修 [該当案件：表 3-1、f、g、h、i、j、k]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ニュードナー支援として実施</li> <li>・日本の支援したプロジェクトを基にした研修プログラムを支援</li> <li>・費用負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施国の外交チャネルで応募が行われているため問題があった場合以外ほとんど関与せず</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・援助政策の一環として実施</li> <li>・研修の募集等の事務手続きは外交チャネルを使い実施</li> <li>・費用負担</li> <li>・JICA の協力実施機関を中心に実施しているとの批判あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・研修募集要項に基づく研修員派遣機関の選定等の手続き</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・研修実施機関として委託先にあわせた研修コースの作成</li> <li>・研修員の入選に対する制約あり</li> <li>・自機関のビジネスの一環として実施</li> <li>・国際化の一環として実施</li> <li>・外交政策の一環としての認識</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人材養成の一環として対応</li> <li>・研修募集要項にアドホックに対応</li> <li>・計画的より研修に対する受動的な対応</li> </ul>
技術協力プロジェクト <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 契約ベースによる第三国研修</li> </ul> [該当案件：表 3-1、b、c、d、e]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特に関与せず</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国別計画対象案件としての対応</li> <li>・ 契約などの事務手続き</li> <li>・ 費用負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特に関与せず</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特に関与せず</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 研修実施機関として委託先にあわせた研修コースの作成</li> <li>・ 自機関のビジネスの一環として実施</li> <li>・ 国際化の一環として実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実施事業内容の重要な要素</li> <li>・ プロジェクトの一環として計画的に実施</li> <li>・ 費用負担</li> </ul>
技術協力プロジェクト <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第三国専門家の活用</li> </ul> [該当案件：表 3-1、a]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 専門家の派遣先の選定</li> <li>・ 事務手続き</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国別計画対象案件としての対応</li> <li>・ 費用負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 派遣機関への支援</li> <li>・ 派遣認可などの手続き</li> <li>・ 費用負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特に関与せず</li> </ul>	<p>( 専門家派遣機関 )</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ラオス国立大学工学部の技術プロジェクトなどのマルチパートナー案件の場合：協力機関として参加</li> <li>・ 費用負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実施事業内容の重要な要素</li> <li>・ プロジェクトの一環として計画的に実施</li> </ul>
JARCOM 形成第三国研修	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 取りまとめ機関</li> <li>・ 案件形成の促進</li> <li>・ 費用負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開発課題に対する研修ニーズの確認</li> <li>・ 案件形成の支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開発課題に対する研修ニーズへの対応</li> <li>・ 案件形成の支援</li> <li>・ 費用負担</li> <li>・ JICA 中心との批判あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開発課題に対する研修ニーズの確認</li> <li>・ 案件形成の支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開発課題に対する研修ニーズへの対応</li> <li>・ 案件形成作業</li> <li>・ 研修プログラムの計画と実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人材開発政策における研修に研修ニーズの発掘</li> <li>・ 研修計画に基づく研修員の計画的な派遣</li> <li>・ 研修成果の計画的なフィードバック</li> </ul>

( 出所 ) 調査団作成



### 3.1.3 南南協力支援の貢献・効果

#### (1) 貢献・効果の発現状況

本評価では、実施国タイと受益国ラオス、カンボジアの JICA 在外事務所と窓口機関、そして、実施国タイの研修実施機関と受益国ラオス、カンボジアの研修員派遣機関を取り上げ、南南協力関連事業における成果に対する認識の程度と成果の発現状況について調査を行った。残念ながら、本評価調査では成果の達成状況を十分に確認することは、成果が具体的かつ明確に規定されておらず難しかった。それゆえ、関係機関の成果に対する認識を調査し、成果の発現状況についての評価を補った。現地調査におけるインタビュー等を基にした調査結果は以下のとおりである。

#### a) 第三国集団研修の成果について

第三国集団研修は、前述のように実施国の JICA 事務所と TICA によって形成され、過去に JICA の技術協力を受けた機関が主に研修機関として研修コースを実施している。形態は実施側からのオフアードであり、本事例においても、実施側である JICA タイ事務所、TICA、そして実施機関の関心は高い。

実施機関は、特に、研修のコース内容、研修員の選定、研修での知識の確保の程度などその運営に対して相当の努力を払っていた。研修では、技術水準の検討、成功事例と失敗事例の提示、また帰国後のアクションプランなどの作成など、研修参加者の成果を上げるために研修内容の充実に努力がなされていた。しかし、個人の能力向上、知識の確保を超えて、組織能力の向上などについては、責任の範囲と考えておらず、研修員派遣機関の研修に対する考え方よると考えていた。実施機関自体は、研修自体をそれぞれの派遣先が抱える特定の課題に答えるというより、一般的な課題に応える形で研修を運営しており、個人の能力の向上以上の成果を期待することは難しいと考えていた。

また、第三国集団研修においては、ほとんどの実施機関が、研修がどのような効果を上げているかフォローアップを行うことを業務としては考えておらず、研修後のフォローアップを研修実施機関として行っていなかった。また、研修実施機関は受益国の研修員派遣機関の期待する成果を把握していなかった。受益国の成果の発現については、実施機関が参加した評価活動などにおいて情報をえる機会はあるが、恒常的に情報を得ていなかった。帰国研修員と JICA 事業との関連性、連携の有無などについては知識を持ち合わせていなかった。しかし、研修実施機関は、研修効果の発現のためには研修制度自体の制約の存在を認識していた。(Box 3-8)

#### Box 3-8 研修実施機関の研修と成果に係るコメント

ラオス以外の国々に対しては英語のテキストを作成するなど、それなりの労力が必要であるし、言語の違いがコミュニケーション上の障害となることもある。しかし、言語面や文化面での違いは、研修を行ううえでの本質的な問題にはならず、研修を行った結果として到達する技術レベルに大きな違いはない。(研修実施機関) 研修員が帰国後に個人の知識以上の成果を出すためには、TICA か JICA が研修員の組織化を行う、あるいは関連システム構築の支援を行うなど、何らかのフォローアップを行うことが必要と考える。研修だけだと、期待された成果の達成は難しいのではないか。(研修実施機関)

他方、受益国の関連機関である JICA 事務所、窓口機関の研修成果に対する関心は低かった。研修員についての情報を確保するシステムは、ラオス及びカンボジアでも見られなかった。ラオス、カンボジアの研修員派遣機関も、研修に対しては、オファーを待って対応しており受身の対応、すなわち、計画的に対応しているわけでは必ずしも無かった。個人レベルの研修の効果については聴取できたが、個人の知識向上を超えての成果は発現についてはほとんど聞くことはできなかった。派遣機関も基本的に個人レベルの知識の向上を期待していた。

しかし、研修後の効果は派遣機関の研修に対する姿勢による違いも見られた。研修員の所属機関の責任者が強く研修成果の実践を求めたときには、例えば、カンボジアの母子保健センターの個別研修による医療行為の変革に見られたように、効果は個人の知識習得を超えて組織への効果を生み出している場合もあった。また、研修実施機関と研修員派遣機関が地域内の協力活動のために経常的な接触があり、相互に連絡を取り合っただけで適任者を採択した場合などには、候補者の目的と候補者所属機関とのニーズが合致することになり、域内協力活動への貢献など個人レベル以上の成果が発現していた。

#### b) 技術協力プロジェクトの一環として実施された契約ベースによる第三国研修の成果

契約ベースによる第三国研修は、技術協力プロジェクトの目的を達成することを目的として技術プロジェクトの投入の一部として実施されていた。受益国の JICA 事務所と受益機関とも成果に対する具体的な認識を持っていた。研修の内容は、技術協力プロジェクトの実施主体である研修員派遣機関の意向に基づいて決められていた。プロジェクトの関係者、特に日本の専門家とプロジェクト実施機関のカウンターパートを中心に、プロジェクトの目的にあわせ研修委託先と綿密な協議を行い研修分野、研修内容、研修水準を決めていた。研修の効果としては、研修参加者の知識、技術の向上に留まらず、組織的に派遣機関の能力の向上とともに、実施中の技術協力プロジェクトの目的への寄与が想定されていた。(Box 3-9)

##### Box 3-9 技術協力プロジェクトの一環として実施された研修プログラムに係るコメント

第三国研修については、プロジェクトの専門家が直接現地に赴き、カンボジアの事情にあった研修実施機関を探した上で、コースを特設した。これにより、ニーズに合った質の高い研修を提供できたが、そこにいたる準備は大変だった。また、派遣前の研修や帰国後の報告会も開き、研修生のサポートをきちんと行った。帰国研修生は自ら国内向けの研修を実施している。(受益国研修員派遣機関)

ラオス事務所はこのような技術プロジェクトの中で実施することは効果があると考えている。また、実施機関であるタイの水道技術訓練センターの対応も目的指向である。(受益国事務所)

#### c) JARCOM メカニズムにより形成された第三国研修プログラムの成果への認識

関係機関は、JARCOM メカニズムにより形成された第三国研修プログラムは、形成時における JICA 在外事務所、実施国と受益国の窓口機関、実施国の研修実施機関と受益国の研修員派遣機関の参加により、それぞれの機関に期待される成果についての認識を強くすることができると考えていた。特に実施国の研修実施機関と受益国の研修員派遣機関が共通の成果を認識することができるので、成

果の達成の可能性は高くなると考えていた。また、JARCOM のメカニズムは、第三国集団研修のシステムの欠点を補える制度としての可能性を有している、また、JARCOM による第三国研修の形成は、実施側指向の研修から、受益側指向の研修への移行を目指すものと認識していた。(Box 3-10)

**Box 3-10 JARCOM メカニズムにより形成された案件に係るコメント**

形成される案件の分野は様々であり、JARCOM の場で個別に二国間の交渉を進めることで、受益国のニーズを汲み上げたよく考えられたプロジェクトが形成される。(受益国 JICA 事務所)

JARCOM 下で形成した研修プログラムには、マレーシアでの看護、フィリピンでの航空管制がある。後者では、フィリピンで訓練を受けた Trainer がカンボジア国内で研修を実施している。CDC (カンボジア開発評議会) としては、こうした JARCOM 案件を今後も増やして行きたいと考えている。(受益国窓口機関)

JARCOM のもとで形成されつつある最近の研修は、needs とのマッチングがきちりと図られている。(実施国窓口機関)

**d) 第三国専門家の成果について**

第三国専門家の従来からの受け手は JICA の技術協力プロジェクトである。その意味では、第三国専門家は技術プロジェクトの中で適切に位置付けられることによって、初めて成果が期待できる。ラオス国立大学工学部 IT ブリッジ・プロジェクトにおいては、タイの専門家の役割がプロジェクトの一環として適切に位置付けられていた。また、タイ専門家としての利点を意識し技術指導にあたっていた。また、不可欠な要素として、派遣元の専門家に対する支援が挙げられるが、IT ブリッジ・プロジェクトでは、支援元のキング・モンクット工科大学 (KMUTL) が自組織の協力案件と強く認識するとともに期待する成果を認識し支援を行っていた。

**(2) 南南協力支援の期待と成果**

表 3-3 は、前節までの調査結果を基に、関連機関の南南協力関連事業の成果に対する認識の程度と、事例に基づくその成果の発現状況の傾向、特徴を見るために取りまとめたものである。結果として、以下 3 点を指摘しえる。

第一点として、南南協力支援は、確立された実施機関によって、自機関のリソースを活用し、JICA や TICA によって委託された第三国集団研修などが実施されており、研修効果として研修参加者に知識の向上や技術の習得に寄与している点が指摘できる。調査においても、実施機関は、研修内容はテキストの改善、カリキュラムの充実に努めており、研修参加者の知識の向上や技術の習得を可能にしていることがうかがえた。

表 3-3 南南協力関連機関の事業成果に対する認識と事業成果の発現

	事業成果に対する認識						事業成果の発現
	JICA 在外事務所 (実施国)	JICA 事務所 (受益国)	窓口機関 TICA (実施国)	窓口機関 (受益国)	実施国 研修機関	受益国 受益機関	
<p>第三国集団研修</p> <p>[該当案件：表 3-1、f、g、h、i、j、k]</p>	<p>・ JICA の技術協力受益機関のリソースの活用に注力</p>	<p>・ 特に認識していない。</p>	<p>・ 課題と実施機関の能力に注力</p>	<p>・ 特に認識していない。</p>	<p>・ 委託先にあわせたカスタマイゼーション</p> <p>・ 研修コースにおけるアウトプットの確保に注力</p>	<p>・ 研修に対する受動的な対応</p> <p>・ 組織としての研修目的が必ずしも明確になっていない</p>	<p>・ 個別研修員の知識向上に寄与</p> <p>・ ほとんどの派遣機関では組織の能力向上に直接的には貢献していない</p>
<p>技術協力プロジェクト</p> <p>・ 契約ベースによる第三国研修</p> <p>[該当案件：表 3-1、b、c、d、e]</p>	<p>・ 特に認識していない</p>	<p>・ プロジェクトの上位目標・プロジェクト目標を達成する手段として認識</p>	<p>・ 特に認識していない。</p>	<p>・ 開発計画の一環として認識</p>	<p>・ 委託先にあわせたカスタマイゼーション</p> <p>・ 研修コースにおけるアウトプットの確保に注力</p>	<p>・ 実施プロジェクトの一環として研修内容の明確化およびその効果に注力</p>	<p>・ 技術協力プロジェクトの活動の一部として成果達成に貢献している</p> <p>・ 組織の能力向上に寄与している</p>
<p>技術協力プロジェクト</p> <p>・ 第三国専門家の活用</p> <p>[該当案件：表 3-1、a]</p>	<p>・ 特に認識していない</p>	<p>・ プロジェクトの上位目標・プロジェクト目標を達成する手段として認識</p>	<p>・ 派遣専門家の派遣を通して認識</p>	<p>・ 開発計画の一環として認識</p>	<p>( 専門家派遣機関 )</p> <p>・ ラオス国立大学工学部の技術プロジェクトなどのマルチパートナー案件の場合、協力機関としての認識が強い。費用負担。</p>	<p>・ 実施プロジェクトの一環として業務内容の明確化およびその効果に注力</p>	<p>・ 技術協力プロジェクトの一部として派遣されており、業務内容の明確化によって成果を確保することができる。</p> <p>・ ラオス国立大学工学部の技術プロジェクトなど言語の類似性によって成果を出している。</p>
<p>JARCOM 形成第三国研修</p>	<p>・ 開発ニーズの確認</p> <p>・ 開発ニーズにあった案件の形成</p>	<p>・ 開発ニーズの確認</p> <p>・ 開発ニーズにあった案件の形成</p>	<p>・ 開発ニーズの確認</p> <p>・ 開発ニーズにあった案件の形成</p>	<p>・ 開発ニーズの確認</p> <p>・ 開発ニーズにあった案件の形成</p>	<p>・ 開発ニーズの確認</p> <p>・ 開発ニーズにあった案件の形成</p>	<p>・ 開発ニーズの確認</p> <p>・ 開発ニーズにあった案件の形成</p>	<p>・ 受益国のニーズを反映させる努力をしており、成果が期待できる。</p>

( 出所 ) 調査団作成

第二点は、成果の程度の南南協力支援事業による違いである。第三国集団研修では、成果は概ね個人の知識の向上と技術の習得に留まっていたが、技術プロジェクトの一部として実施された契約ベースによる第三国研修では、成果の発現は個人を超えて組織レベルに達していた。契約ベースによる第三国研修は、受益機関の成果に対する明確な認識の下に、実施機関と詳細な協議のよって研修内容を決め実施されていた。他方、第三国集団研修では、受益機関の対応は、概ね研修募集要項に対するアドホックな対応であり、計画的に研修員を派遣するものでなく、また、明確な成果を認識するものではなかった。実施機関と受益機関との成果に対する認識と共有の有無が、それぞれの事業の成果の違いを生み出していた。

第三点としては、このような受益機関と実施機関の成果に対する認識と共有化を促進する動きとして JARCOM の設立があげられる。JARCOM は、受益機関の開発ニーズを実施機関の事業に反映させる努力をしており、成果が期待されていた。

### (3) 成果をもたらした促進要因と阻害要因

表 3-4 は、南南協力支援活動の成果に対する促進要因と阻害要因を前節までの考察を基に事業活動ごとに整理したものである。以下、主要な要因をとりあげ考察する。

#### a) 促進要因

##### ・指導的教育機関としての実施機関の存在

本調査の研修実施機関は、高等教育機関、専門技術教育機関、訓練機関、付属教育機関などであり、共通してそれぞれの分野で国内の指導的教育機関としての地位を確立していた。また、国際的にもその地位を認められていた。研修を依頼する JICA、TICA、また、実施機関の研修ニーズを自機関が所有する研修リソースを基に研修を計画していた。また、研修生の研修終了時の研修水準を確保できるように努めていた。研修水準の確保は、このような実施機関の存在に負うところが大きかった。

##### ・受益機関の成果に関する認識の明確さ

研修成果は研修結果が派遣先に適切にフィードバックされることによって確保される。また、フィードバックには、研修員を派遣する、また、専門家を受け入れる受益機関の認識が明確になっていることが重要である。技術協力プロジェクトでは契約ベースによる第三国研修は技術協力プロジェクトの投入の一要素として明確に位置付けられていた。また、研修自体の成否がプロジェクトの成果に影響を与えるものであり、計画的に実施されていた。このような状況は、第三国集団研修においても、研修員の派遣機関が人事政策、また、自組織の課題の解決に対する明確な位置付けをして派遣した場合にも適当な成果の発現として見られた。

##### ・実施機関と受益機関のコミュニケーション

実施機関が受益機関の目的を認識しているときに成果が出ていた。技術協力プロジェクトにおける契約ベースによる第三国研修では、受益機関が実施機関を選択し契約ベースで研修を委託し

ていた。契約にあたっては、受益機関と実施機関の間で研修内容について密接な打合せを行っていた。結果として、研修実施機関は研修の内容について受益機関の目的にあったものにするのが可能になっていた。また、研修後は次回の研修内容へのフィードバックのために合同で評価を行うなど、研修をより目的に合うものに改善していた。他方、JARCOM メカニズムによって形成・計画する研修においても、実施機関と受益機関は、打合せを行い、開発ニーズを開発リソースに結びつけ、研修内容をより研修目的に適うようにする努力をしていた。

表 3-4 成果をもたらした促進要因と阻害要因

	促進要因	阻害要因
第三国集団研修 [該当案件：表 3-1、f, g, h, i, j, k]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指導的教育機関としての実施機関の存在</li> <li>・ 実施機関の日本の援助に対する経験と知識</li> <li>・ 実施機関の外交政策の一環としての事業に対する認識</li> <li>・ 受益機関の認識の強さと研修目的に対する研修機関の課題・人材養成などにおける明確な位置付け</li> <li>・ 関係機関のコミットメント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実施機関と研修員派遣機関のコミュニケーションの無さ</li> <li>・ 研修員派遣機関の受動的な対応</li> <li>・ 研修員の計画的派遣の難しさ</li> <li>・ 研修ニーズのミスマッチング</li> <li>・ 研修員のレベルのアンバランス</li> <li>・ 受益国 JICA 事務所の関与、主体性を発揮する難しさ</li> </ul>
技術協力プロジェクト ・ 契約ベースによる第三国研修 [該当案件：表 3-1、b, c, d, e]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指導的教育機関としての実施機関の存在</li> <li>・ 実施機関の日本の援助に対する経験と知識</li> <li>・ 受益機関による計画的な研修の実施</li> <li>・ 現地活動費の柔軟な活用による案件の実施</li> <li>・ 契約ベースにすることによるビジネスとしての対応</li> <li>・ 受益機関と実施機関のコミュニケーション</li> <li>・ 技術協力プロジェクトの一要素としての研修の位置付けの明確さ</li> <li>・ 受益国 JICA 事務所の支援</li> <li>・ 柔軟な実施機関の選定（類似語学の重視など）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業の位置付けの不明確さ</li> <li>・ 国際約束などの位置付けの難しさ</li> </ul>
技術協力プロジェクト ・ 第三国専門家の活用 [該当案件：表 3-1、a]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指導的教育機関としての実施機関の存在</li> <li>・ 実施機関の日本の援助に対する経験と知識</li> <li>・ 実施機関の協力に対する意思</li> <li>・ 類似言語の重視（タイラオス）</li> <li>・ 関係機関のコミットメント</li> <li>・ 関係機関の役割分担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 派遣先の制度による難しさ（期間、処遇など）</li> </ul>
JARCOM 形成第三国研修	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 指導的教育機関としての実施機関の存在</li> <li>・ 関係機関のコミットメント</li> <li>・ 関係機関の役割分担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多数の関係者の存在と調整の難しさ</li> </ul>

### ・実施機関における南南協力の戦略的な位置付けの明確さ

本調査の対象となった第三国専門家は、受入機関で実施する技術協力プロジェクトに派遣され、期待どおりの成果をあげていた。その要因の一つは、専門家の派遣元機関において、この活動が戦略的に位置付けられていることによる。本プロジェクトは、ラオス国立大学工学部、タイのキング・モンクット工科大学（KMITL）、JICAの3機関による共同事業であった。専門家を派遣しているKMITLは、期待される成果を達成するために組織をあげた支援を行っている。実施機関が南南協力を共同プロジェクトとして位置付けを明確にすることによって、積極的な取り組みを促されたことが成果発現の要因の一つといえる。

### ・言語の共通性

契約ベースによる第三国研修や第三国専門家の実施において、実施国と受益国の間に共通あるいは類似した言語が使われていることが、成果発現の大きな要因の一つであるといえる。タイとラオスにおける類似性は、言葉の壁による障害をなくし、研修や指導など受益国への支援が円滑に行われることにつながっていた。ラオス国立大学工学部情報化対応人材育成機能強化（ITブリッジ）プロジェクトでは、タイ人専門家によるタイ語のテキスト作成が迅速であったこと、また、ラオス水道事業体人材育成プロジェクトでは、タイの水道技術センターから契約ベースによる第三国研修と第三国専門家を受けていたが、英語が弱い研修員に対してタイ語で技術移転を行えることが利点であった。また、タイとラオスには言語の共通性ばかりではなく、文化、環境、歴史などの面でも共通点、共有できる点を多く持っており、そうしたことも合わせて成果の発現に貢献していた。

### ・実施機関の日本の援助に対する経験と知識

タイにおける南南協力の実施は、日本の援助実績のある機関が実施機関として行っていた。これらのタイの南南協力の実施機関は、高等教育機関、専門技術教育機関、訓練機関、付属教育機関など、現在それぞれの分野で国内の指導的教育機関としての地位を確立しているが、ほとんどの機関は、日本からの技術協力を基に発展してきたことを認識していた。技術協力プロジェクトの一環として実施された契約ベースによる第三国研修の実施機関もタイの水道技術訓練センターや、タイ・コンケン大学、チェンマイ大学、マレーシア・サラワク・ジェネラル・ホスピタルも日本の協力を受けていた。タイの首都圏水道公社水道訓練センターは、日本の協力により設立されたものであり、JICAの技術協力プロジェクト実施時の写真を展示するなど、日本からの協力を強く意識するとともに、国内を主体に多数の研修を実施していた。日本の技術協力を歴史的に捉え、現在の機能を基に、研修の実施、また専門家の派遣を行っていた。このような日本の技術協力に対する経験と知識は、JICAの支援する南南協力において共通の基盤を形作っており、南南協力の円滑な運営・実施方法に寄与していた。

## b) 阻害要因

### ・ 第三国集団研修での研修員の計画的な派遣の難しさ

第三国集団研修の研修員募集は、カンボジアの例にも見られるように研修員派遣機関にとってアドホックなものであり、計画的に活用することは難しかった。したがって、受入機関が研修員を募集する際、その時たまたま対応できる職員を派遣するといった受け身の対応になっていた。人事関連部局は、研修を職員のキャリア形成の一部と位置付け、個人レベルでの知識の習得が目的とした上で研修員を選定していた。組織が抱える課題への対応するために研修候補者が選定されている事例は少なかった。

### ・ 南南協力支援の位置付けの不明確さ

ラオス、カンボジアでは、現在タイなどで実施中の第三国集団研修に対する認識は高くはなかった。第三国集団研修は、事務所の事業の実施計画における課題解決のための手段としては位置付けられていなかった。それぞれの事務所において第三国集団研修に派遣された第三国研修員の名簿を求めたが、事務所において名簿は存在していなかった。在外事務所では、事務所のどのカウンターパート機関が、どのような第三国集団研修に、どのような人を派遣しているかは、ほとんど把握していなかった。カンボジアでは従来開発評議会はほとんど関与していなかった。このような受益国の JICA 事務所、窓口機関における第三国集団研修の南南協力位置付けの不明確さが、実施国との南南協力に対する期待する成果に対する共通認識の欠如を生み出し、結果としての成果の発現を限定的にしてきたと考えられる。

### ・ 実施機関と研修員派遣機関のコミュニケーションの無さ

第三国集団研修では、研修員の選定は、研修員募集要項に対して外交チャネルによって提示された候補者から実施機関が選定し確定していた。しかし、実態的には、外交チャネルでの選定段階で候補者が絞り込まれており、研修実施機関が選定を行うにあたっての自由度は小さい。このため、実施機関が、人選の過程で直接のコンタクトを研修員と取ることは行われていなかった。また、研修員の派遣などの協力受入に際して国内の適切なコンタクト先をあたっていたとは言い難い、外交ルートを使う限り常に適切な機関からアプリケーションを受け取れるとは限らないとの指摘もあった。また、受け入れ機関が受益機関の研修員を派遣する意向も研修によって何をフィードバックしたいのかもわからない状況になっていた。結果として、実施機関は受益機関と具体的な成果を共有することができず、成果の確保も難しくなっていた。

### ・ 使用言語の難しさ

第三国集団研修では、実施機関は、研修レベルをそれぞれの機関の行っている教育、研修などのレベルにあわせて研修の内容を決めている場合が多く、カンボジア、ラオスなどについては英語レベルが合わないとの印象をもたれていた。また、受益機関は、英語力が十分なスタッフが限られるため、関連する専門技術が異なっても、英語のできる人材を部門横断的に選定し派遣せざるを得ない場面もあった。このような状況は、JICA や窓口機関の援助の優先度の高いカンボジア、ラオスからの研修員の派遣を難しくするとともに、開発課題への対応を阻害する要因と



なっていた。

### 3.1.4 援助枠組みと南南協力の特性

本節では、以上の分析結果を踏まえ、JICA と TICA の援助枠組みと南南協力支援事業の実施と成果について考察し、南南協力の特質を明らかにする。また、パートナーシップのあり方、国際約束のあり方、また、各事業の制度的な、運用上の整理に対する示唆を提示する。図 3 - 1 は、この様な観点から事例対象の協力の区分を、また、共同プロジェクトの範囲と、実施国、受益国との国際約束の領域を示したものである。

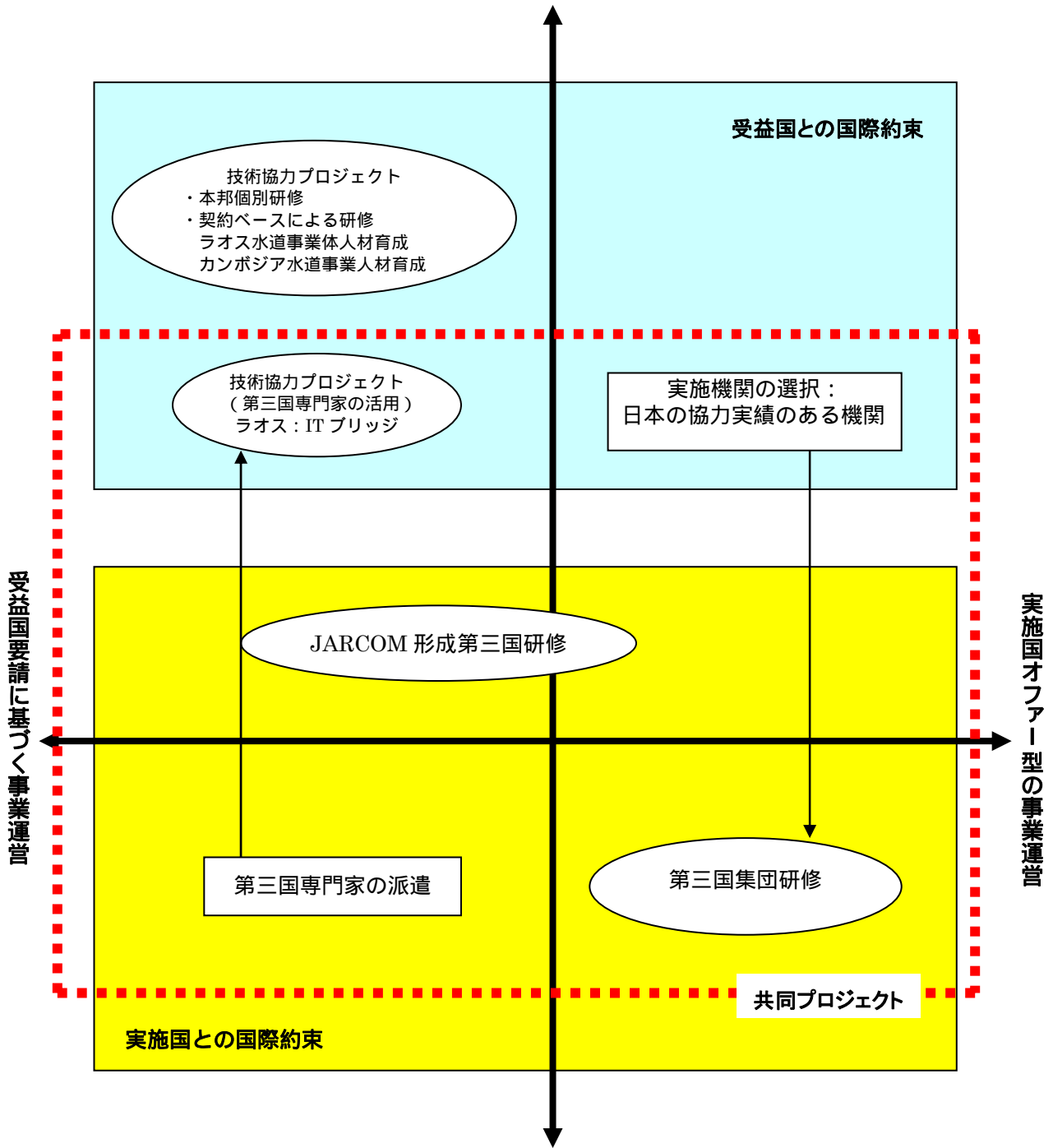
縦軸は、JICA と TICA の援助枠組みの影響の程度を示す。縦軸を上方向に行くに従い JICA の援助協力枠組みで、すなわち JICA の政策・戦略の一部を明確に構成する事業として技術協力事業が実施されることを示す。他方、下方向に行くに従い TICA の援助枠組みで、すなわち南南協力実施国である TICA の政策・戦略に基づいて実施される技術協力事業を示す。JICA と TICA の援助の政策と戦略は当然異なっており、共同で実施する事業・活動は JICA と TICA との政策・戦略の一致した特定の位置を占め実施されることになる。事業ごとの位置付けが重要となる。

他方、横軸は、事業自体の指向性を示す。右方に行くに従い実施国のオファー型の協力を表わす。オファー型の協力では、事業活動は主に実施機関による事業受益者の知識・技術の確保を保障する観点から行われる。これに対して、左方は、受益国の要請に基づき実施される協力を表わす。受益国の要請に基づき実施される協力では、事業は受益者が要請する成果を踏まえて事業実施機関が事業内容を決めて運営される。成果を発現させるためには、実施国のオファー型の事業運営を受益国の要請を満たす事業運営に変えていくことが必要になる。

このような枠組みの下にみると、第三国集団研修は、JICA の枠組みでの案件の選定・形成と実施国である TICA の枠組みでの事業実施という二重の枠組みで実施されており、不安定な要素を抱えているといえる。このような状況が、第三国集団研修には日本の意向が色濃く反映されている、必ずしもタイ側の希望する形態とはなっていないとの TICA の発言を生み出したと考えられる。また、実施国オファー型の事業運営であり、成果は研修参加者個人の知識の向上と技術の習得に留まっており、成果の発現にも制約がある。制度的な整理と受益国の要請に基づく事業運営への移行が求められる。

このような第三国集団研修に対しては、現在 JARCOM メカニズムの下で改変が行われている。基本的には、受益国の開発ニーズを基にした案件の形成を目指すものであり、受益国の要請指向である。しかし、JARCOM メカニズム自体、JICA と実施国の援助枠組みのどこに位置付けるか、まだ必ずしも明確になっていない。タイ政府は受益国のニーズをくみ上げる JARCOM を評価しながらも、その案件形成は依然として JICA 主導であるとしている。ASEAN の統合イニシアティブとどこまで整合性を取るかによっても枠組みのとり方は変わってくると考えられる。

JICA の援助枠組みの下での技術協力の実施



出所：調査団作成

図 3-1 南南協力事業・活動の位置付け

技術協力プロジェクトの投入の一環としての契約ベースの近隣国のリソースの利用は有効な手段である。JICA の枠組みのもとで受益国の要請に基づく協力として位置付けられる。より積極的に活用できる制度、運営システムとして整理することが重要である。

第三国専門家は、JICA の枠組みに近隣国のリソースの活用と位置付けられる。このようなシステムを、共同プロジェクトとして今後はどこまで実施国の枠組みに近づけるのか議論が必要である。ラオス国立大学工学部人材養成機能強化（IT ブリッジ）プロジェクトは、そのような方向性を示す貴重な事例である。

### 3.1.5 アジア地域における南南協力支援の促進にかかる課題

アジア、特に東南アジア地域は日本の重点援助地域であり、従来 JICA の協力を通じて培ってきたリソースを活用するという考え方で南南協力支援を行ってきたが、今後はいかに受益国重視の視点、域内協力支援の視点を持つかが重要となる。現在、そのために JARCOM の枠組みによる案件形成が強化されつつある。以下、今までの考察を踏まえ、南南協力・南南協力支援の課題を、政策・戦略、制度、運用に整理して記述する。

#### （１）政策・戦略

##### ・パートナーシップのあり方の再考の促進

日本とタイはパートナーシップ・プログラムを結び、両国が協力して他の開発途上国に対する南南協力支援を実施することになっている。しかし実際は、共同プロジェクトの実施にタイ側からの要請書が必要であったり、第三国集団研修には日本の意向が色濃く反映されていたり、必ずしもタイ側の希望する形態とはなっていない。

南南協力支援プロジェクトの多くは資金の分担を含む共同プロジェクトであり、基本的に関係者が対等な関係で事業を実施することが望ましい。このような観点に立つならば、タイに対して我が国へ要請書の提出を求めることは、いささかパートナーシップの考え方に反するものである。結果として、例えば前述のようにタイ側が要請書の提出を拒否したためアフリカに対する共同支援の実施が遅れたケースも見られた。その後、パートナーシップ案件は、従来のプロセスと切り離し、タイからの要請がなくても、日本・タイ・パートナーシップ・プログラムの合同委員会において合意すれば、日本政府として案件検討できる仕組みを検討し、TICA に提案されている。このような制度作りを積極的に促進することによって、実施国や JICA の責任が明確になるとともに、利害関係者との協議・調整もしやすくなる。

JARCOM による南南協力案件の形成は、受益国のニーズをより反映させることができるメカニズムとして、タイ側からも一定の評価を得ている。しかし、案件形成には依然として JICA が主導権を握っていると共に、そのプロセスが外部からわかりにくいと指摘されている。このようにタイ側は、JICA の考えがタイ側のそれに比べて優先される現在のパートナーシップに疑問をもって

いる。タイのドナーとしての能力向上のためにも、双方の国別援助計画などの上流部分での調整を強化するなど、タイ側の主体性やオーナーシップをより尊重することを検討すべきである。また、このような考え方にたつことにより、将来にわたっての実施国との良好な関係も促進することができる。

#### ・国際約束概念の再整理

近年、南南協力支援の形態が多様化しており、協力実施の根拠となる国際約束の考え方を整理することが必要である。現在の国際約束は、日本と実施国、または、受益国との国際約束は、事業の実施主体の帰属によって決められている。例えば、タイの第三国集団研修では研修実施国に対する援助供与として国際約束を締結しているが、本来の受益者は研修員を派遣する受益国であり、タイからは援助供与に対する国際約束締結について疑義が出てきている。

改善のためには、南南協力における国際約束を主にその受益国への援助として整理していくことが必要である。原則を明確にすることによって日本、実施国、受益国の関係も明確になる。その上で、各援助の形態を整理していくべきである。

### (2) 制度

#### ・JARCOM プロセスのより効果的な制度構築

東南アジア地域では、域内の各 JICA 事務所が、JARCOM の枠組みを近隣国また ASEAN 加盟諸国で実施する南南協力支援、特に第三国研修を、受益国に対する開発計画の中に位置付け、目的を明確にする制度として展開していくことに努めている。そのような方向性は適切なものであり、JARCOM をより一層の効果的な制度として発展させていくことが重要である。

しかし、ニーズを踏まえた研修の形成は必ずしも簡単ではない。JARCOM でニーズを踏まえた研修コースの形成に努めているが、実際には必ずしも十分な数の案件形成には至っていない。また、JARCOM の位置付けについて、JICA と実施国の間では必ずしも一致していない。タイ政府は受益国のニーズをくみ上げる JARCOM を評価しながらも、その案件形成は依然として JICA 主導であるとしている。さらには、JARCOM が東アジア共同体形成のイニシアティブとどこまで整合性を取るかによっても位置付けは変わってくると考えられる。このままでは期待に比して成果が少なく、JARCOM 自体の発展も危うくしかねない。

### (3) 運用

#### ・第三国集団研修の募集・実施プロセスの再構築

第三国集団研修の具体的な手続きに目を向ければ、手続き自体の問題も大きい。第三国集団研修の研修員の応募は、実施国の外交チャネルを使って行われている。そのために、実施機関が、受益国の関連機関、また JICA 事業の関連機関や関係者と直接に連絡を取ることは制度上なく、事業の成果に対する認識が薄くなっている。このような研修員の選定続きを取っているのが、実態的には実施機関は受身の形で研修事業を実施している。このような選定手続きの下では、JICA

の実施国事務所と受益国事務所の関与も選定手続きの側面支援など限られたものとなり、実態的にはほとんど関与をしていない。このような状況を考えるならば、このような外交チャネルを使うやり方から、たとえ外交チャネルを使うとしても、実施機関を中心とした関係者との直接的な協議等による研修員選定手続きを増やしていくことが、より受益国のニーズにあった、また、JICAの国別、課題別戦略にあったものになると考える。

#### ・情報の蓄積と共有化の促進

第三国研修の参加者の情報は、アドホックには第三国集団研修者の名簿を確保することができるが、JICAでは蓄積・確保されていなかった。このような状況は、第三国研修を、計画的に、また、組織的に受益国の開発に位置付けていくことを難しくする。特に、受益国の技術協力プロジェクトの投入要素としての第三国研修、第三国専門家派遣実績、協力内容の把握や共有を困難にしている。より一層の計画性が必要である。そのためには、まず、研修参加者の参加情報の蓄積が必要である。本邦研修については、現在データ・ベースが存在する。同様に、第三国研修についての研修の事務手続きの中に参加者情報を確保する工程を組み込み、恒常的な参加者情報の確保・蓄積を行うことが必要である。また、このようなデータ・ベースを基に、受益国における参加者情報の共有化を図り、開発課題に対するプロジェクト、プログラムとしての位置付けを明確にすべきである。

他方、タイ、マレーシア、シンガポールでは、自国の実施する第三国集団研修のインベントリーを整備している。東南アジア地域のJICA事務所はこのようなインベントリーの共有化を始めている。このようなインベントリーの共有化は、受益国の開発ニーズとのマッチング促進、また、これら諸国との役割分担の明確化に役立つものであり、一層の促進が必要である。また、このような情報の共有化にJARCOM中でも更に積極的に取り上げていくことが重要である。

#### ・技術協力プロジェクトをコアとした近隣リソースの活用

ラオスとカンボジアの技術協力プロジェクトでは、近隣国の技術・経験を活用した契約ベースによる第三国研修をプロジェクトに位置付け実施し成果を得ている。また、ラオスの国立大学工学部の技術協力プロジェクトでは、タイのリソースを活用し共同プロジェクトとして実施している。このように技術協力プロジェクトをコアとした近隣国のリソースの活用は、その目的を明確にしやすい。他方、JICAは課題の解決のために、投入要素を柔軟に組み合わせたプログラム・アプローチを追及している。

このような状況を考えれば、技術協力プロジェクトをコアにした近隣国のリソースを活用した契約ベースによる第三国研修の実施や専門家の受け入れは、その柔軟性を促進するものと考えられる。より一層の活用を促進するシステムの整理が必要と考える。

### 3.2 中南米地域（実施国：チリ、メキシコ、受益国：エルサルバドル）

中南米地域では、言語、文化的背景において共通性が高く、また、域内協力及び地域経済統合が進んでいることから、地域に共通する開発課題に対し、域内で協力しつつ開発しようという動きがある。そして、南南協力はこのような域内の開発を進めていく上での一つ的手段として注目されている。2005年10月にはコロンビアにおいて「南南協力に向けたキャパシティディベロップメント（CD）セミナー（通称ボゴタセミナー）」が開催されたほか、2006年1月にはエルサルバドルにおいて同セミナーのフォローアップ会合が開催されており、域内の南南協力に取り組む強い意欲が見受けられる。また、これら会合では、中南米各国がわが国の南南協力支援にかかる取り組み事例を紹介されるとともに、その成果が高く評価されている。

他方、中南米地域に対する我が国 ODA についてみると、その予算は年々減少しており、今後もその傾向が続くことが見込まれる。こうした中で、同地域における南南協力支援は、援助リソースの効果的かつ効率的な活用を実現する上でも極めて重要であるという認識の下強く推進されている。さらに、第三国集団研修及び第三国専門家派遣といった従来型の南南協力支援における豊富な実績を基に、中南米地域では新しい援助モダリティが生まれている。具体的には、日本とチリのパートナーシッププログラム（JCPP）の枠組みの中で実施されているミニプロジェクトや広域セミナー等がある。このような状況を踏まえ、中南米地域の調査・分析では、多種多様な南南協力支援のモダリティのあり方や、域内協力と南南協力支援の関係に重点をおいた。

なお、本稿においては、JCPP にかかる調査結果に基づいた分析、考察を主に行っており、日本・メキシコ・パートナーシッププログラム（JMPP）、日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム（JBPP）、日本・アルゼンチン・パートナーシップ・プログラム（PPJA）については分析、考察の対象外としていることを予めお断りする。

#### 3.2.1 調査対象案件の概要表

中南米地域における調査対象案件の概要は以下のとおりである<sup>1</sup>。なお、本件評価調査はテーマ別評価であることから個別案件についての評価は行っておらず、同地域における南南協力支援を考察する上で参考となる案件について、文献調査を行い必要に応じてプロジェクト関係者に対するヒアリング調査を行った。

---

<sup>1</sup> 表 3-5 の「案件参照番号」は文中に出てくる案件番号に対応している。

表 3-5 中南米地域における調査対象案件の概要

案件参照番号	分野	調査対象案件名（使用スキーム） （エルサルバドル）	実施期間	調査対象南南協力支援協力機関 （チリ、メキシコ）
a.	水産業	<b>貝類増養殖開発計画（技術協力プロジェクト）</b> 【目標】東部地域沿岸部の零細漁民の主な収入源である赤貝、カキについて、種苗生産および養殖・育成の技術を水産開発局の技術者を通じて住民に移転した零細漁民を組織化した上で、水産資源の管理意識向上を図る。 【特徴】チリで過去に実施された技術協力プロジェクト「貝類増養殖開発計画」で確立されたマガキの人工種苗生産および養殖技術を南南協力支援として適用し、プロジェクトの成果に向けた側面支援が行なわれている。	2005 年～ 2008 年	<b>（チリ）チンキウエ公社、経済省漁業次官官房</b> （チンキウエ公社） 【協力内容】 合計 2 名のチリ人専門家の派遣が予定された。 （経済省漁業次官官房） 【協力内容】 チリ人専門家派遣とチリにおける契約ベースによる第三国研修が予定されている。
b.				<b>（チリ）カトリカ・デル・ノルテ大学</b> 【協力内容】 適用可能な養殖技術（第三国集団研修）の実施機関、第三国専門家派遣等。
c.	防災	<b>耐震普及住宅の建築普及技術改善プロジェクト（技術協力プロジェクト）</b> 【目標】低所得者を対象に、住居の耐震性を高め生活の安全を確保するために、低コストで耐震性が高い住居建設の資材・工法開発および普及を目指す。 【特徴】1990 年に日本の無償資金協力によって建設されたメキシコ国立防災センター（CENAPRED）からの技術協力が本プロジェクトの活動の主要投入となっている。	2003 年～ 2008 年	<b>（メキシコ）地震防災センター（CENAPRED）</b> 【協力内容】日本・メキシコパートナーシップ・プログラム（JMPP）を通じて、短期専門家の派遣（累計 8 名）、メキシコないしエルサルバドルでの在外研修を実施。
d.	組織強化		2003 年～ 2006 年	<b>JCPP 強化（チリに対する技術協力プロジェクト）</b> 【目標】チリ国際協力庁の JCPP 活動実施能力が強化される。 【特徴】ドナー化支援型南南協力支援案件。日本とチリが共同で第三国に技術協力を行うプロジェクト型協力案件（ミニプロジェクト）を試行的に実施することを通じて、援助案件のマネージメント能力（形成、実施、モニタリング、評価）の強化を図っている。
e.	治安	<b>麻薬対策（JCPP 広域セミナー）</b> 【目標】麻薬対策に係る中米警察官への研修を通じて、違法薬物の総合的な予防および対策を取り上げ、地域内の警察ネットワーク形成を促進する。 【特徴】研修参加対象となっている国家公安アカデミーは中米警察機構（ICESPO）の事務局も兼任している。広域協力を視野に入れた南南協力支援案件。		<b>（チリ）国家警察</b> 【協力内容】警察活動の分野で中米地域を対象に過去にセミナーを 2 回現地で開催した他、ICESPO を対象とした広域セミナーをチリで実施。

f.	環境	<b>土壌・水保全に重点を置いた小流域の総合管理(第三国集団研修)<sup>2</sup></b>	1999年～2003年 2004年～2008年	<b>(チリ)農業省森林公社(CONAF)</b>
		<b>【目標】</b> 中南米諸国の研修員に対して、総合的流域管理の理論及び実践方法を提供し、自然資源管理及び持続的開発を促進する。 <b>【特徴】</b> 93年～99年の技術協力プロジェクトのカウンターパートである CONAF による南南協力。	<b>【協力内容】</b> 中南米 18ヶ国を対象に土壌浸食対策、土壌保全・改善等にかかる第三国集団研修を実施。	
g.	教育	<b>教育の質の向上と機会均等ディプロマコース(JCPP 広域セミナー)</b>	2003年～毎年実施	<b>(チリ)メトロポリタン教育大学(UMCE)</b>
		<b>【目標】</b> 教育行政の改善を通じて中南米諸国の貧困削減に貢献するため、研修参加者がそれぞれの国で質の高い平等な教育を導入し指導するための技術を身につける。 <b>【特徴】</b> 2002年にホンジュラスで開催された JCPP 広域セミナーにおいて参加国よりチリの教育改革での成功をもとに、教育の機会平等と質の向上についての協力が要請された。中南米 13ヶ国が参加している南南協力。	<b>【協力内容】</b> セミナーを開催。日本の知見を活用したり、日本が他の国で実施した案件の成果を普及する等効果的なセミナーを実施するためにチリ国内リソースに加えて、ホンジュラス派遣中の日本人専門家の協力を得て実施。	
h.	農業	<b>牛繁殖・飼育管理・サンタ・ロサ・デ・リマ畜産組合生産性向上支援<sup>3</sup>(JCPP ミニプロ)</b>	2003年～2006年	<b>(チリ)アウストラル大学全国家畜繁殖飼養管理訓練センター(CENEREMA)</b>
		<b>【目標】</b> 乳肉牛繁殖、人工授精、品種改良、飼養管理、生産者経営を改善するための技術が開発・普及され、サンタ・ロサ・デ・リマ畜産組合農家の家畜生産が向上する。 <b>【特徴】</b> 1997-2001年まで実施された「家畜衛生」個別専門家派遣のフォローアップ的な位置付け。ミニプロジェクトの実践例であると同時に、案件の遠隔管理(チリからエルサルバドルをモニタリングする)及び、南南協力支援によって形成された案件。	<b>【協力内容】</b> 人工授精、繁殖、品種改良、飼養管理等の専門家を派遣し、小規模酪農の生産性向上プロジェクトを実施。	
i.	輸出振興	<b>輸出振興機関能力強化(JCPP ミニプロ)</b>	案件形成中	<b>チリ/外務省輸出振興去局(PROCHILE)</b>
		<b>【目標】</b> エルサルバドル輸出振興局(Exporta El Salvador)において市場リサーチと貿易情報の包括的システムが構築される。 <b>【特徴】</b> 日本からの長期専門家も要請されているが、現在の最優先課題は組織強化であること、専門家の TOR やカウンターパート体制が未だ明確にならないことを鑑み、JCPP 案件が先行して要請された。2004年に副大統領府直轄機関として設立されたエルサルバドル輸出振興局「Exporta El Salvador」に対する能力強化。	<b>【協力内容】</b> 本プロジェクトは現在形成中であり、ProChileからの専門家の派遣や研修員の受け入れが検討されている。	

出所：現地調査におけるインタビュー及びプロジェクト関連資料などを基に作成  
 文献調査及び受益国関係者からの情報のみ。

<sup>2</sup> 2004年度より「環境回復を考慮した土壌・流域持続的管理」として実施。

<sup>3</sup> チリ側のプロジェクト名は「家畜繁殖」



### 3.2.2 南南協力支援の実態

#### (1) 政策・戦略における位置付け

##### a) 実施国としてのチリ

JICA チリ事務所は、ODA 大綱、JICA 中期計画、JCPP の合意を踏まえて、我が国の南南協力支援を極めて積極的にサポートしており、第三国集団研修、第三国専門家派遣、ドナー化支援を目的としたチリに対する技術協力プロジェクトでは主体的に案件を形成・実施している。

同事務所は、『南南協力事業を進めていく上で最も重要なのは、日本と同様の立場で（＝イコールパートナーとして）、他の第三国（＝最終受益国）を援助するチリの立場や視点などを尊重し、互いに議論を深めながら、最終的には、最終受益国にとって最も利益があるように、日本とチリとがそれぞれの「強み」を活かして事業を進めることが重要』という認識のもと、南南協力支援に取り組んでいるようである。

チリ側の南南協力窓口機関である国際協力庁（AGCI）は、JCPP について、日本とチリとは文化、言語などが大きく異なる中で、共同で一つのシステムを作り、第三国の開発に貢献することは世界の協力の中でも稀なものであり、その実施過程そのものに大きな価値があるとして、JCPP を高く評価している。また、JCPP はチリと日本の 40 年以上の協力の結果から生まれたよい遺産だと理解されている。それゆえ、JCPP の案件の選択についても、チリと日本のニーズ・関心が重なるところで選ぶとともに、過去に日本がチリに協力した技術・知識を他国に再移転することの重要性を強く認識していることが、AGCI Arturo Vergara Moreno 水平協力部長に対するヒアリングで確認された。

チリはアルゼンチン、コロンビア、ベネズエラとの間でも公式に技術協力協定（GG ベース）を締結する等して、相互協力を進めている他、域内の国々に対しての協力を行なっているが、同水平協力部長は、チリにとっての「水平協力」は「受益国との連携を強める」ためであり、そのための活動を進めてきているため、チリはドナーではないという考えを表明している。具体的には、チリが支援を行った国から将来的に支援を受ける可能性もあるため、チリはドナーという立場ではなく、あくまでも「水平協力（開発の度合いが同レベルの国同士の協力）」を推進する中南米諸国のパートナーであることを主張している。チリのドナー化を支援する我が国とは援助の捉え方において若干の違いがあるように見受けられるが、わが国が現在実施している JCPP 強化プロジェクトは、チリの域内における水平協力の推進に多いに役立っており、地域の発展に貢献していることに違いはないことが確認された。

チリの実施機関については、JICA のパートナーとして南南協力支援に協力をしている。これら機関の多くは、わが国の南南協力支援案件以外にも多数の研修事業、調査・研究事業を実施しており、運営ならびに財政面において組織として自立している。例えば、チリ環境センター（CENMA）は年度予算の 20% を国費から、80% を国家および民間部門に対するコンサルティングサービス等の独自事業から得ている。また、参考として訪問したメキシコの環境省環境センター（CENICA）でも 1995 年から 10 年間で合計 138 コース、7075 名に対してセミナーや研修を実施してきている。わが国の南

南協力支援は、直接的に組織の収入につながるわけではなく、また、国内の人材を対象とした研修に比べて手続きも複雑で時間がかかるにもかかわらず、日本の南南協力支援に積極的に協力する実施機関の考え方についてヒアリングした。その結果、「受けてきた協力を恩返しする時期が来た(CENMA) (CENICA) 他」「JICA から受けてきた技術・知識を他国に伝えたい(CONAF)」「他国を訪問することで新たな知識を得ることができる。諸外国との関係を築くことができる(CENEREMA (CONAF))」等、過去の日本の協力実績をベースに組織へのメリットを十分に認識した上で南南協力支援に協力してきていることが確認された。

## b) 受益国としてのエルサルバドル

JICA エルサルバドル駐在員事務所では、南南協力支援案件を国別事業実施計画の目標を達成するための「手段」の一つとして考えており、南南協力支援による第三国研修と本邦研修への派遣、あるいは第三国専門家と日本人専門家の受け入れは同じレベルとして位置付けている。南南協力支援関連事業を国別事業実施計画(平成17年版)の事業ローリングプランの中に組み込み、各事業のモニタリングを行っている。また、第三国研修に派遣された帰国研修員の把握については、2003年より駐在員事務所の研修担当者が適宜データベース化を行なっている。

さらに、南南協力の受け手として南南協力支援案件のオファーは前向きに受け入れたいという意向はあるが、南南協力支援ありきではなく、あくまで対エルサルバドル国別事業実施計画の文脈の中にそれを位置付け、「選択と集中」「現場主義」の方針に基づき、二国間ベースの技術協力プロジェクトとの密接なつながりを持たせつつ効果的に使いたいとの考えである。そういう意味において、南南協力支援案件の中でも特にエルサルバドルの技術協力プロジェクトの投入及び活動の一部として位置づけられた第三国専門家派遣および契約ベースによる第三国研修については、同事務所が最も主体的に案件に関与でき、かつ効果を管理できる案件と考えられている。一方、チリのドナー化支援に位置づけられたミニプロジェクトについては、プロジェクトの実施・運営面においては強く関与しているが、人的、資金的投入が小さいため技術協力プロジェクトに比べて関与は限定的であるというのが同事務所の考えである。

南南協力支援の窓口機関であるエルサルバドル外務省についてみると、各省庁から提出された要望書を取りまとめた上で各ドナーに支援を要請しているが、その際にドナーからの支援が二国間援助であるか南南協力支援であるかについて特に意識している様子はなかった。外務省が重視しているのは、国家政策(Plan del Gobierno “País Seguro”)に沿って各省庁から提出されるニーズとドナーからのリソースのマッチングであり、省庁レベルでは、研修の内容が各省庁のニーズを満たしているかどうかという観点を重視している。

南南協力支援の受益機関についてみると、例えば**教育省**では、2004年8月に樹立した新政権が打ち出した新国家政策「País Seguro」に基づいて省の長期戦略である「2021計画(Plan Nacional de Educación 2021)」<sup>4</sup>を策定している。また、同省の戦略を目的と手段の関係で表す目的体系図に整理し、個別

<sup>4</sup> 本戦略は、6分冊から構成され、第1、2部は目標と戦略(どのような国家、学校、教育にしたいか)、第3部は目

プロジェクトがその体系図のどこに位置づけられるかを明確にしている。例えば、JICA とチリにより開催された広域セミナー「g. 教育の質の向上と機会平等ディプロマコース」への職員の派遣は、計画の第2部に示されている戦略(教育の質の向上)を達成するための手段として位置付けられていた。JICA の南南協力支援案件のみならず、教育に関する研修・事業は全て4つの戦略のいずれかに位置付けて実施されている。

教育省の戦略ほど詳細な内容ではないものの、環境省でも新国家政策に基づいて、環境政策・環境省強化戦略を策定し、全ての活動を同戦略に照らして実行していることが確認されたことから、他の省庁でも内容の質や深さは異なるにしろ類似の戦略が策定されていると想定される。

### c) 機能5分類にみる中南米地域の南南協力支援

ここでは、中南米地域の南南協力支援案件の実態に合わせて JICA 南南協力機能5分類に当てはめた場合、どのように整理されるかについて、地域の特徴に留意しつつ考察する。

機能 : 「開発途上国の人材および資源の活用」については、JCPP 強化プロジェクトを除き全ての案件がこれに該当すると考えられる。中南米地域では、言語・文化的背景が共通していることから同じ域内の人材を活用することが容易であることに加え、実施機関<sup>5</sup>の能力が総じて高いため、他の地域と比べても、このタイプの南南協力支援を実施できる環境が整っていると考えられる<sup>6</sup>。

他方、チリの協カリソースを活用した案件でこの機能に分類されるものは、日本のみならず JCPP に対して規模は小さいものの、他のドナーによっても数多く形成されている。USAID は、木材技術分野でポリビア(サンタクルス)に対して技術協力をしている。スウェーデンは対ポリビアとの二国間協力を補完する形で三角協力を実施しており、(ポリビア・スウェーデン・チリの間でプロジェクト R/D を締結)、木材技術分野においてラボ建設にチリの専門家を送っている。そのほか、ベルギーは、チリに資金を提供し、ニカラグア、ホンジュラスへの支援を行なっていることがわかった。

機能 : 「日本の協力成果の普及発展」については、受益国であるエルサルバドルの JICA 技術協力プロジェクトの活動や投入に位置付けられていない第三国研修(いわゆる第三国集団研修)、受益国であるエルサルバドルの JICA 技術協力プロジェクトに位置づけられている契約ベースによる第三国研修・第三国専門家、ドナー化支援に位置づけられたミニプロジェクトがこれに分類されると考えられる。実態としては、ここに分類された案件

---

標値、第4部から第6部は2009年までの行動計画となっている。

<sup>5</sup> 中南米における地震研究、防災研究の規模として最新の設備を有しているメキシコの地震防災センター(CENICA)、チリで初めてISO17025を取得したチリの大学環境センター(CENMA)、優秀な教授群を有し研修実績が豊富なチリのカトリカ・デル・ノルテ大学やアウストラル大学など。

<sup>6</sup> 「麻薬の消費防止および不法運搬抑制」は、チリが対応することが効果的、効率的であるという利点に加えて、本研修は中南米地域の共通課題をテーマとした研修であり、また、日本独自の人材や日本内部での研修では対応が困難な分野の支援として分類される。

は、過去に日本が援助した技術協力の成果がベースとなりつつも、実施機関の技術や知識のカスタマーゼーションがすでに進んでいることがわかった。

機能：「ドナー間連携」については、チリは1999年、メキシコは2003年に日本とパートナーシップを締結しているため、それ以降に計画された南南協力支援案件は全てここに分類されると考えられる<sup>7</sup>。特にチリの場合は、JCPPにおいてコストシェアリングをしており、現時点においてチリ側の費用負担率は50%となっている。この機能は、より発展の遅れた開発途上国への協力を念頭に置いた定義となっているが、「e.麻薬対策」においては、チリはドナーとしてイニシアティブをとっているというよりもむしろ、水平協力を推進する上でのパートナーとして日本との協力を進めているというのが実態であることがわかった。

機能：「開発途上国間技術協力（TCDC）活動への支援」について、ここに分類される日本の関与は未だ限定的であるが、日本側の支援を受けつつも、チリ側が運営の主体となることを意識しながら実施されている広域セミナーやミニプロジェクトは、この機能に分類されると考えられる。ただし、ミニプロジェクトの本来の目的は次の機能「ドナー化支援」の一環として日本側が中心となって案件形成を行い、その後はチリ側が実施主体となりつつも、現地の運営・体制はJICAエルサルバドル事務所が主体的にサポートするという形で実施されていること等から、純粋な意味での「TCDC活動への支援」型の南南協力支援とは言えない。

他方、チリはアルゼンチン、コロンビア、ベネズエラとの間で公式に技術協力協定（GGベース）を締結する等により積極的に相互協力を進めている。これに加え、チリとアルゼンチンが協力してグアテマラで援助活動を行うなど、後進国に対しての協力も積極的に行なっており、TCDCにおいてチリは多くの実績を有していることが確認された。このような状況から、我が国が将来的にTCDC型南南協力支援を拡大するための素地があることがうかがえる。

機能：「開発途上国のドナー化支援」については、「d. JCPP強化」および当案件の活動に組み込まれているミニプロジェクトはまさにドナー化支援を第一義的な目的として実施されている。JCPP強化プロジェクトの中で新しい援助モダリティとして実施されているミニプロジェクトは、日本、チリ、受益国の3者によって共同で形成されており、援助の実施・運営主体をチリとして日本がそれを側面的に支援する体制をとっている。

---

<sup>7</sup>「開発途上国（パートナー国）が日本とともにパートナーとして協力をを行う明確な意思を持って、より発展の遅れた開発途上国に対して協力を実施することを目指す」という「ドナー間連携」の定義に従い分類したが、本分類の留意事項である「パートナー国が最終受益国の開発課題解決のための独自の協力を行うのだというドナーのイニシアティブとオーナーシップを有しているか」、という点においてチリはドナーとしてはまだ発展段階であるため、厳密に分類するには更に調査を要する。

以上のような実態を踏まえ、各関係機関の南南協力支援への関わり方を主体性の観点から援助モダリティ別の観点でとりまとめた表が、表 3-6 である。さらに同表では各スキームが機能 5 分類のどれに該当するかを参考までに示した。この表から読み取れる特徴は以下のとおりである。

- ・「第三国集団研修」（例えば『f. 土壌・水保全に重点を置いた小流域の総合管理』（第三国集団研修））では、その研修を運営管理する実施国における JICA 在外事務所と研修を実施する実施国実施機関が主体的に関与している。
- ・「受益国の技術協力プロジェクトの活動や投入に組み込まれており、契約ベースで実施されている第三国研修および第三国専門家派遣」（例えば『a. 貝類養殖開発計画にチリより派遣された第三国専門家派遣』）では、第三国集団研修にくらべて、受益機関が主体的に関与している。
- ・「広域セミナー（例えば『g. 教育の質の向上と機会均等ディプロマコース』）」では、実施国の窓口機関と実施国実施機関が主体的に関与している。
- ・「ドナー化支援を目的とした技術協力プロジェクト（例えば『d. JCPP 強化』）」では、援助の主体である実施国 JICA 在外事務所と援助の受け手となる実施国窓口機関が主体的に関与している。
- ・「ドナー化支援に組み込まれたミニプロジェクト（例えば『h. 牛繁殖・飼育管理・サンタ・ロサ・デ・リマ畜産組合生産性向上支援』）」では受益国窓口機関をのぞき、全ての関係機関が主体となって関与しており、他の援助モダリティと比較して最も多くの関係者が案件の運営、実施に関与している。

ただし、この表では、各スキーム内で実施された個別案件を特徴化して表しているため、個別案件での各組織の関与の度合いや関心の度合いはこの表からは読み取れることはできない。例えば、「c. 耐震普及住宅の建築普及技術改善プロジェクト」は、技術協力プロジェクト/契約ベースによる第三国研修および技術協力プロジェクト/第三国専門家に分類され、受益国 JICA 在外事務所が主体となる案件に分類されるが、同案件は、日本、メキシコ、エルサルバドルの三角協力として位置付けられており、在エルサルバドルメキシコ大使館及び CENAPRED の代表者はプロジェクトの定期協議にも積極的に出席する等、受益国のみならず実施国側関係者の関心も高い案件である。また、「e. 麻薬対策」のように、援助受入窓口が中米警察機構（ICESPO）の事務局を兼任し、プロジェクトが地域としての最優先課題に取り上げられている案件は、受益国側の関心が比較的高くなっている。

表 3-6 関係機関の南南協力支援への関わり方

組 織	関係機関の南南協力支援への関わり方					
	JICA在外事務所 (実施国)	JICA在外事務所 (受益国)	窓口機関 (実施国)	窓口機関 (受益国)	研修機関 (実施国)	受益機関 (受益国)
援助モダリティ 通常の第三国集団研修 機能 機能 機能	主體的に案件を形成、実施に関与	・国別事業実施計画の目標を達成するための「手段」の一つ ・実施国からのオフアーベース	JICAのパートナーとして協力	・国家政策の目標を達成するための「手段」の一つ ・実施国からのオフアーベース	JICAのパートナーとして協力	分野別政策の目標を達成するための手段の一つ
技術協力プロジェクトの活動に組み込まれた契約ベースの第三国研修 機能 機能 機能	受益国JICAからの要請ベース或は協議ベースで案件を形成、実施	・技術協力プロジェクトの目標を達成するための「手段」の一つ ・プロジェクトの形成、実施・運営、評価を主幹	JICAのパートナーとして協力	・国家政策の目標を達成するための「手段」の一つ ・受益国JICAからの提案ベース	JICAのパートナーとして協力	プロジェクトの目標を達成するための手段の一つ
技術協力プロジェクトの投入に組み込まれた契約ベースの第三国専門家の活用 機能 機能 機能	受益国JICAからの要請ベース或は協議ベースで案件を形成、実施	・技術協力プロジェクトの目標を達成するための「手段」の一つ ・プロジェクトの形成、実施・運営、評価を主幹	JICAのパートナーとして協力	・国家政策の目標を達成するための「手段」の一つ ・受益国JICAからの提案ベース	JICAのパートナーとして協力	プロジェクトの目標を達成するための手段の一つ
広域セミナー 機能 機能 機能	パートナーとしてチリ側の意向を尊重して実施	国別事業実施計画の目標を達成するための「手段」の一つ	チリの重要な援助モダリティの一つとして主体的に案件を形成、実施	・国家政策の目標を達成するための「手段」の一つ	JICAのパートナーとして協力	分野別政策の目標を達成するための手段の一つ
ドナー化支援を目的とした技術協力プロジェクト 機能	主體的に案件を形成、実施	N/A	直接的な受益者	N/A	N/A	N/A
ドナー化支援に組み込まれているミニプロジェクト 機能 機能 機能 機能	受益国JICAと共同で案件を形成、実施	国別事業実施計画の目標を達成するための「手段」の一つ ・実施国からのオフアーベース	実施国JICAと共同で案件を形成、実施	・国家政策の目標を達成するための「手段」の一つ ・実施国からのオフアーベース	JICAのパートナーとして協力	分野別政策の目標を達成するための手段の一つ

出所：（出所）現地調査におけるインタビュー及びプロジェクト関連資料などを基に作成

### 3.2.3 南南協力支援の貢献・効果

本評価では、実施国チリ、メキシコおよび受益国エルサルバドルの JICA 事務所と窓口機関、そして、実施国チリ、メキシコの研修実施機関と受益国エルサルバドルの南南協力支援受け入れ機関を取り上げ、南南協力支援の貢献・成果の発現状況について調査を行った。現地調査におけるインタビューを基にした調査結果を南南協力支援の援助モダリティ別に以下に取りまとめた。

#### （1）貢献・効果の発現状況

##### a) 第三国集団研修及び広域セミナー

「e. 麻薬対策」では、エルサルバドル内閣省国家公安アカデミーの所長より、同セミナーに参加した ICESPO の職員が ICESPO の主催する研修の講師や専門家として中米地域に派遣され、研修で習得した知識や技術を職場で活かしていること、また、ICESPO の主催する研修の講師や専門家として中米地域に派遣された際に研修で取得した知識を活かす等、チリとエルサルバドルという二国間協力の支援としての成果に留まらず、中米域内全体の治安改善に貢献していることが確認された。一方、

複数国を対象とした案件<sup>8</sup>では、案件の終了時（研修、セミナーの終了時）にはアウトプットレベルでの成果を確認することができても、一つの機関が国内外から受ける研修数が多いため<sup>9</sup>、特定の研修が与えた組織へのインパクトを把握することはできなかつた。しかしながら、教育省、環境省では、各機関のアクションプランに基づき研修への参加の有無を決定、研修員を選定し、さらに、帰国後は帰国研修員にレポートの提出を義務づける（環境省）等して、研修で得た知識や技術をきちんとフィードバックしていることがわかつた。個別研修員の知識・技術の向上が派遣元の組織の知識・向上に至までの一連の仕組みが機能していると想定するならば、研修への参加は組織のキャパシティディベロップメント（CD）に貢献していると結論づけられる。また、セミナーは、チリ側が積極的に実施していきたい援助モダリティの一つとなっている。

#### b) 受益国の JICA 技術プロジェクトに位置付けられた契約ベースによる第三国研修及び第三国専門家派遣

「a. 貝類増養殖開発計画」において契約ベースによる第三国研修に参加した CENDEPESCA の帰国研修生へのヒアリングによれば、帰国後にチリでの研修内容を活用してドライ・ラボラトリーを整備し、これにより業務上の効果が大幅に改善された（詳しくは Box 3-11 参照）。また、別の帰国研修員は、現在実施中の技術協力プロジェクト「a. 貝類増養殖開発計画」のカウンターパートとして勤務しており、研修で得た知識や技術をプロジェクトの中で直接活用しているようであった。「c. 耐震普及住宅の建築普及技術改善プロジェクト」の関係者についても、実験ラボを建設し、自らの手で耐震構造の実験を開始できるようになってきた（詳しくは Box 3-12 を参照）。また、移転された技術を同僚や組織内で共有する等、個人レベルの知識・向上が組織レベルの知識・向上にもつながっていることも併せて確認された。

#### c) ドナー化支援を目的とした技術協力プロジェクト及びミニプロジェクト

カウンターパートである AGCI より、JCPP の経験を他の国際機関・ドナーとの協力を進める上で重要な手引きとしているとの意見が聞かれた。また、「d. JCPP 強化支援プロジェクト（技術協力プロジェクト）」の枠組みの中で実施されているミニプロジェクトの案件形成、モニタリング・評価を通じて、AGCI 職員の援助案件の運営・管理能力も向上していた（AGCI Arturo Vergara Moreno 水平協力部長）。

ミニプロジェクト「i. 牛繁殖・飼育管理・サンタ・ロサ・デ・リマ畜産組合生産性向上支援」については、サンタ・ロサ・デ・リマ市の農業組合の帰国研修員から、チリでの研修を受けたことが業務へのやる気につながっているとの意見が聞かれた。また、チリ専門家の指導を受けたミニプロジェクト対象の酪農家では、牛乳生産量、酪農家の経営、家畜の衛生等の面で明らかに向上していた。同ミニプロジェクトは、受益国において援助効果を上げると同時に、AGCI が案件形成にかかるノウハウや受益国関係者を交えて PCM 研修を実施する能力を身につけている等、チリ側のドナーとしての能力向上にも大きく貢献している（詳しくは Box 3-13 を参照）。

<sup>8</sup> 「土壌・水保全に重点を置いた小流域の総合管理」や「教育の質ディプロマコース」

<sup>9</sup> エルサルバドル農牧省で年間 100 件以上

Box 3-11 エルサルバドル技術協力プロジェクト「貝類増養殖開発計画」  
(2005年1月~2008年1月)

エルサルバドルでは、1979年から1992年まで続いた内戦および2001年の大地震の影響により、地方開発の遅れや農漁村部と都市部の所得格差の拡大が深刻化している。特に東部地域は国内でも世帯収入や識字率が低く、社会経済開発が遅れている地域である。本プロジェクトは、東部地域の沿岸部を対象とし、零細漁民の主な収入源である赤貝、カキについて、種苗生産および養殖・育成の技術を水産開発局の技術者を通じて住民に移転し、また零細漁民を組織化した上で、水産資源の管理意識の向上を図ることを目的としている。これによりプロジェクト対象地域において貝類増殖を中心とする生計向上モデルが普及され、ひいては住民の収入の多角化につながる事が期待されている。



エルサルバドル・「貝類増養殖開発計画」プロジェクト

このプロジェクトでは、チリで過去に実施された技術協力プロジェクト「チリ貝類増養殖開発計画」で確立されたマガキの人工種苗生産および養殖技術を南南協力支援として適用し、プロジェクトの成果に向けた側面支援が行なわれている。

同プロジェクトはJCPP案件の一つとしても位置付けられており、合計3名のチリ人専門家の派遣とチリ国内における契約ベースによる第三国研修の実施が予定されている。

本プロジェクトに先立ちチリでは貝類養殖の第三国集団研修を実施してきており、研修に参加した職員が同プロジェクトのメンバーとなって活躍している。

チリの第三国集団研修に参加した本プロジェクトの関係者は、「日本の技術協力を受けつつ発展してきた過去30年間のチリの経験はとて参考になる。」と話している。また、研修後も業務上で疑問点についてチリ人の講師と電子メールでやり取りをしており、共通の言語が使用できるといいうのも南南協力の最大のメリットであろう。

南南協力のメリットは技術面においても生かされている。例えば、プロジェクトの実施過程において、現地で調達できない資材があり困っていたところ、チリの専門家から最新の資材がなくても代用できるものがあるとして、マーケットから調達してきたもので簡易の資材で代用する方法を伝授してもらっている。今は貝養殖のための立派な装置を有するチリもかつてはエルサルバドルと同じ状況を経験してきたチリの専門家の知識と技術が、発展段階にいるエルサルバドルの養殖技術の発展を支えている。



チリの専門家のアドバイスを受けて作った簡易式養殖実験設備

このプロジェクトの成功要因は、**貝類養殖技術分野において域内でトップ技術を有するチリがプロジェクトに**関与していることが大きい。

特に、「マガキ」の養殖については、メキシコではマガキの生産を行っていないこと、コスタリカについてはマガキ養殖を行っているが、技術レベルが不足しているなどの理由からチリの他にこの分野で優位性のある中南米諸国はない。

プロジェクトの成果が現れるまでにはまだ時間を要するが、同案件は、日本の技術がチリを通してエルサルバドルに移転されている例と言える。