

# 第2章 途上国のキャパシティ・ディベロップメントへの貢献

## 外部機関による評価「経済連携」 —貿易分野における社会的能力の形成とその支援のあり方—

### 1 評価調査の概要

#### (1) 背景と目的

JICAは1980年代以降、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイに対して、プロジェクト方式技術協力(現、技術協力プロジェクト)である「貿易センター」をはじめとした貿易投資分野への技術協力を長期間実施してきた。一方で近年、東アジア地域の貿易・投資環境が大きく変貌し、緊密化した相互依存関係を前提とした、域内のあらたな発展のあり方・相互関係の確立が求められている。JICAとしても、経済連携の強化を通じて、より公正かつ効率的な競争市場を実現するための制度構築や、バランスのとれた経済基盤の形成、および民間セクターの競争力強化を支援していく必要性が高まっている。

このような状況をふまえて、JICAは、1980年から2005年までの上記4カ国における貿易分野援助を、各国の能力形成の過程をふまえて総合的に評価し、対象国および他の途上国における今後の当該分野援助の改善に資する教訓・提言を得ることを目的として、外部機関である広島大学・三菱総合研究所共同企業体(以下、共同企業体と表記)に評価を委託した。

#### (2) 評価の実施期間・体制

##### 1) 評価調査期間

2005年2月から2006年3月まで。当該期間内に対象国であるインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイの4カ国に対して4回の現地調査を行った。

##### 2) 評価実施体制

JICA企画・調整部事業評価グループを主管とし、共同企業体に委託、「外部機関による評価」として実施した。また以下の評価委員、評価アドバイザー、JICA経済開発部および関係政府機関のオブザーバーからなる検討委員会を設置した。評価はこの検討委員会が決定する方針にそ

って実施し、調査の実施と評価における価値判断、および報告書の執筆は、外部評価者である共同企業体が担当した。

##### 【評価委員】

朽木 昭文	独立行政法人日本貿易振興機構理事
鈴木 厚	独立行政法人日本貿易振興機構企画部事業推進主幹
吉田 久嗣	日本インドネシア石油化学投資株式会社監査役

##### 【評価アドバイザー】

浦田 秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
丹呉 圭一	国際協力銀行理事
田辺 輝行	国際協力銀行開発金融研究所長

#### (3) 調査の対象

貿易、投資を通じて日本と密接な経済関係を有しているだけでなく、貿易・投資分野の援助についても比較的大規模な投入が行われてきたインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイの4カ国を対象国とした。評価対象期間は、JICAの貿易センタープロジェクトをはじめとする、日本の貿易分野における協力が本格化した1980年から2005年とした。また、おもな対象産業は、この期間中に貿易分野援助のおもな対象であった地場中小製造業とした。対象協力分野は、「貿易分野」として貿易実務やマーケティングに関する企業向けサービス提供、関連する法・制度整備といった直接的な輸出振興、さらに近年ではWTOや自由貿易協定(FTA)への対応などをおもな対象としたが、これに加え、中小企業・裾野産業育成にかかわる協力も評価スコープに含むこととした。

## 2 評価の枠組み

### (1) 評価設問

本評価では、対象国における貿易分野のキャパシティ・ディベロップメント(CD)を分析する方法として、JICAに

おけるキャパシティ・アセスメント手法が検討段階であることに鑑み、社会的能力アセスメント(SCA)手法を用いた。SCA手法は、広島大学21世紀COEプログラム「社会的環境管理能力の形成と国際協力拠点」が研究開発してきたもので、まず社会的能力(Social Capacity)を、開発問題に対処するための政府・企業・市民の各社会的アクターの能力とアクター間の相互作用を含む包括的な能力として定義\*し、分析するものである。本評価は、SCAによって、社会全体としての輸出能力とその形成過程を明らかにし、その結果に基づいて、効果的援助を達成するために必要な援助投入および援助による社会的能力形成への貢献を分析・検証する。なお、評価に際しては、日本の他の援助関係機関との連携による能力形成への貢献も加味した。

以上の枠組みをふまえ、本評価の評価設問の大項目として「JICAが対象4カ国で実施した貿易分野の一連の援助(「貿易センター」など)が、各国の同分野のCDにとって有効であったのか。その際、現地政府の政策体系との整合性およびほかの援助機関との連携に配慮されていたか」を設定し、さらにその内訳として以下の中項目を設定した。

- ①JICAの当該分野における援助の投入は、時期・量・質・現地政府の政策や他ドナーの投入との関係から見て適切であったか。
- ②社会的能力形成と社会経済状態および輸出パフォーマンスの間にはどのような関係性があったか。
- ③企業部門の輸出にかかわる能力はどのように形成されてきたか。
- ④政府部門の輸出を促進するための能力はどのように形成されてきたか。

## (2) 評価の方法

### 1) 社会的能力アセスメント(SCA)

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

アクター分析は、現在の社会的能力のレベル・状態を、それぞれの社会的アクター(政府・輸出企業・民間輸出サービス提供者)の能力状態および相互の関係性という視点から分析する。ファクター分析は、①「政策・対策の立案・実施能力(政策・対策要素=P要素)」、②「能力が体化される人的・物的・財政的組織資源(人的・物的・財政的組織資源要素=R要素)」、③「その基盤として必要な知識・情報・技術(知識・技術要素=K要素)」という3要素を採用する。3要素のすべてがそろってはじめて、能力

形成がパフォーマンスの向上につながると想定される。

他方で企業の輸出能力については、3要素に関する指標を4カ国で対象全期間にわたり入手することがむずかしかつたため、「P要素」の代理指標として「製造業の労働生産性(付加価値額/就業者数)」を、「R要素」の代理指標として「全就業者に占める製造業就業者比率」を、「K要素」の代理指標については「中等教育の粗就学率\*\*」を採用した。また、政府部門では、「P要素」として「貿易振興法や中小企業基本法などの制定、輸出・中小企業振興中期計画の策定」、「R要素」として「貿易研修センター、輸出振興機関、中小企業専門機関、中小企業専門金融機関の設立」、「K要素」として「貿易や製造業にかかわる統計・白書類、輸出・中小企業にかかわる政府機関の年報発行」をそれぞれベンチマークに採用し、能力形成を分析した。さらに、企業と政府の関係性についても、両者の対話・会合の実施状況について評価を行った。

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

社会的能力形成の発展ステージを、「システム形成期」「システム稼働期」「自律期」という3つのステージに分け、現状の社会的能力水準がどのステージにあたるのかを明らかにすることとした。また、そこに至るプロセス、合理的な次の社会的能力水準の目標とそこに至る経路はいかなるものかなどの分析を通じて、開発政策や援助政策のプログラム化にとって必要となる適切な援助投入の量と質、タイミング、順序などを明らかにする前提を構築することとした。具体的には各国の発展ステージ分析にあたっては、アクター・ファクター分析の対象項目(2アクター×3ファクターおよび両者の関係性)の評価に基づいて、システム形成期からシステム稼働期への移行、システム稼働期から自律期への移行を示した。

### (3) 貿易分野の社会的能力形成とJICA援助の評価

本評価調査の評価視点として、まず「貿易分野におけるJICA援助の総合評価」と「対象国の社会的能力形成へのJICA援助の貢献」の2つを設定し、社会的能力形成と援助投入の関係を多面的にとらえることの重要性を勘案して、「援助の社会的能力(政府部門)形成への貢献」と「社会的能力発展ステージと援助の適合性」の両方を分析することにした。特に前者は、1980年以降の援助投入状況の詳細

\* ただし、本概念を貿易分野のCDに応用する際には、貿易分野は、ほかの開発・援助対象分野と比べ企業部門の役割が大きく、政府部門・市民社会の役割は限定されること、また援助が開発(貿易)パフォーマンスに与えるインパクトは、為替などほかの要素に比べ相対的に小さいことに留意が必要である。

\*\* (標準学齢期以外の在籍者を含む)全在籍者数/標準学齢期人口

細データ(投入金額・人月など)を入手することが困難であったため、毎年の実施プロジェクト数をもとに検討した\*。

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

### 3 評価分析

#### (1) 対象4カ国の社会的能力の形成状況

各国政府の1980年および2005年の能力水準とJICA援助の投入をそれぞれ照らしあわせて、援助投入による貢献の状況を明らかにした。ここでは、各国の能力形成状況の分析結果を示す。

表3-6に、政府部門の能力要素の形成状況を示す。まず「政策・対策要素(P要素：産業・貿易の中長期計画[国家開発計画]、輸出・中小企業振興にかかわる基本法・基本計画の策定)」は、全般にベンチマークを順調に達成していることがわかる。一方、「人的・財政的・物的組織資源要素(R要素：輸出振興機関の設置[海外および地方事務所の

設置]、中小企業振興機関の設置、環境変化に応じた組織再編)」および「知識・技術要素(K要素：統計書の発行、貿易白書の発行、輸出振興機関による年報の発行)」は、マレーシア、タイとインドネシア、フィリピンの間に能力の格差がある。政府と企業(業界団体も含む)の関係性については、各国とも一定の水準を満たしていると考えられる。

企業については、表3-7に示したように、3要素ともに比較的高水準のマレーシア、それに続くタイ、さらにインドネシアの3カ国が、能力要素の順調な伸びを示している。これに対して、フィリピンは初期条件(1981年)に恵まれていたにもかかわらず、伸び悩んでいることがわかる。

企業・政府部門の分析に基づき、4カ国の貿易分野における社会的能力の形成過程を発展ステージ分析として総括し、図3-2に示す。対象4カ国とも1960年代初頭からなかばにかけ、貿易振興に関する法整備、所管政府機関の整備などのシステム形成期が始まった。その後、マレーシアは1980年代後半に、タイは1990年代後半にそれぞれシステム稼働期へ移行し、また2000年以降は、自ら環境の変化に応じた組織再編を行えるようになったことに見られるように、自律期へ移行しつつある。一方、インドネシアとフィ

表3-6 対象4カ国の貿易分野における社会的能力(政府部門および政府-企業の関係性を含む)

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

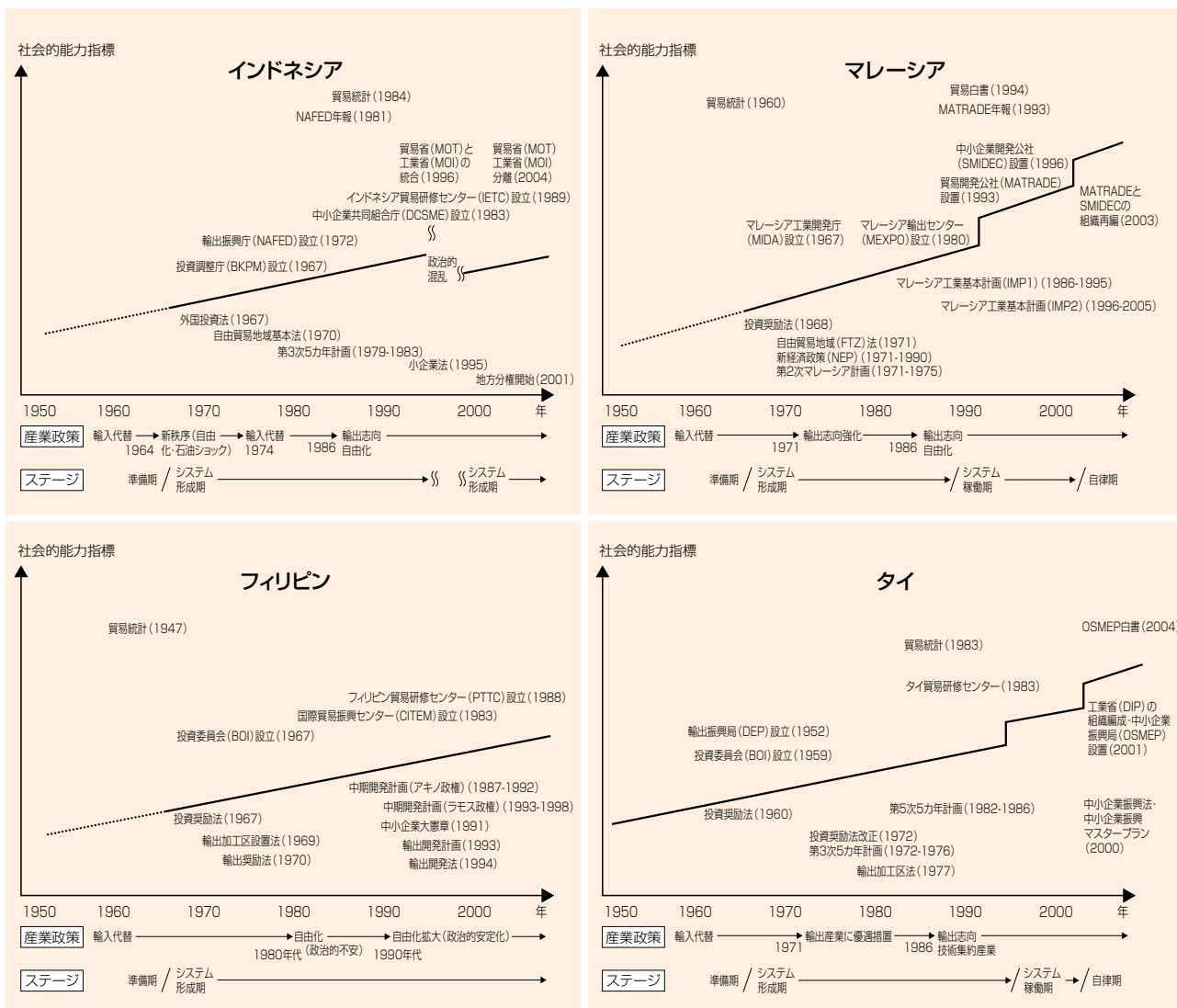
(注)項目が達成されている場合、チェックを記入した。

表3-7 対象4カ国の貿易分野における社会的能力(企業部門)

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

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

図3-2 対象4カ国における貿易分野の社会的能力形成



リピンは、1990年代なかばにシステム形成期の最終段階に達していた。しかしインドネシアは、1997年の経済危機後の混乱を受けたことから、再度、システム形成をやり直さなければならない状況となり、現在もシステムの再形成を続けていると考えられる。フィリピンは、政府部門の貿易振興能力が不足しており、企業部門も生産性の伸び悩みが見られる。法制度などの形式的整備は完了しているものの、それが輸出パフォーマンスに結びついていない。フィリピンは、システム形成期の最終段階にとどまっていると考えられる。

## (2) 各国の社会的能力形成へのJICA援助の貢献

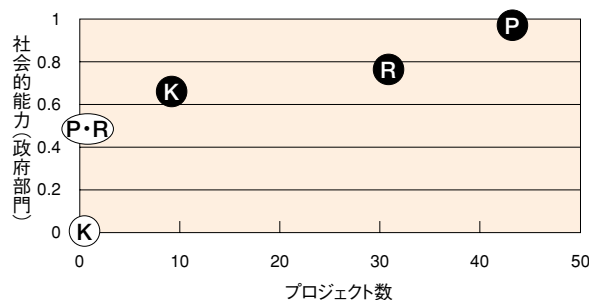
### 1) インドネシア

#### ① 政府の能力形成に対するJICA援助の貢献

図3-3では、JICA援助による政府部門の能力形成への貢献\*を見るため、横軸に「プロジェクト数」、縦軸に「社会

的能力(政府部門)」を置き、1980年と2005年の能力要素別の変化を示した。ここで「プロジェクト数」は、まず期間中に実施された貿易分野のプロジェクトを関連が深いと考えられる能力要素別に分類し、要素別に各年の実施プロジェクト数を合計したものである(プロジェクトの内訳は表3-8を参照)。

図3-3 インドネシアにおける政府の能力形成に対するJICA援助の貢献



(注1)Pは政策・対策要素、Rは人的・物的・財政的組織資源要素、Kは知識・技術要素  
(注2)○は1980年時点の能力水準、●は2005年時点の能力水準。

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







地方への遠隔研修(インドネシア地方貿易・振興センター)

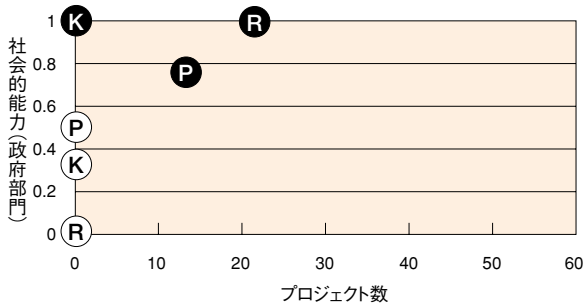
ただし、インドネシアでも個別のプロジェクトレベルで見ると、援助受入から卒業して地方展開、さらにはアフリカ支援が検討されているインドネシア貿易研修センター(IETC)のように、順調な能力形成を果たしている事例も見られる。

## 2) マレーシア

### ①政府の能力形成に対するJICA援助の貢献

図3-4では、インドネシアと同様の方法で横軸に「プロジェクト数」、縦軸に「社会的能力(政府部門)」を置いて、1980年と2005年の能力要素別の変化を示し、JICA援助による政府部門の能力形成への貢献を整理した。「プロジェ

図3-4 マレーシアにおける政府の能力形成に対するJICA援助の貢献



(注1) Pは政策・対策要素、Rは人的・物的・財政的組織資源要素、Kは知識・技術要素  
(注2) ○は1980年時点の能力水準、●は2005年時点の能力水準

表3-9 マレーシアにおけるJICA援助の開発課題別投入

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

クト数」は、表3-9に内訳を示したように、貿易分野のプロジェクトを関連が深いと考えられる能力要素別に分類し、要素別に各年の実施プロジェクト数を合計したものである。その結果、マレーシアでは比較的少ない援助投入であったにもかかわらず、能力形成が順調に進んでいることがわかった。現地のオーナーシップが強く、マレーシア主導で能力が形成されたため、援助投入にあたって必要に応じて最小限に近い形で実施されたためであると考えられる。

### ②社会的能力の発展ステージとJICA援助の整合性

表3-9のとおりマレーシアのシステム形成期からシステム稼働期にかけては、裾野産業・中小企業振興を含む工業振興関連プロジェクトが実施された。その後、システム稼働期から自律期への移行期にかけては、貿易開発公社への支援やWTOキャパシティ・ビルディングといった貿易関連援助が実施された。このように各種のプロジェクト投入は、全般に順を追って実施されていることが確認できる。マレーシアが自律期に入ってきたことと関連して活発化しているのが、マレーシア技術協力プログラム(MTCP)スキームで実施されている南南協力であり、JICAによる南南協力支援も検討が進められている。

## 3) フィリピン

### ①政府の能力形成に対するJICA援助の貢献

図3-5では、インドネシアと同様の方法で横軸に「プロジェクト数」、縦軸に「社会的能力(政府部門)」を置いて、1980年と2005年の能力要素別の変化を示し、JICA援助による政府部門の能力形成への貢献を整理した。「プロジェクト数」は、表3-10に内訳を示したように、貿易分野のプロジェクトを関連が深いと考えられる能力要素別に分類し、要素別に各年の実施プロジェクト数を合計したものである。フィリピンでは、他の3カ国と比べた場合、必ずしも十分な貢献が見られなかった。プロジェクト数がインド

ネシアやタイと比べて少なめであることだけでなく、人的・財政的に政府部門の資源が限られていることが制約になって、能力形成につながっていないことの影響も考えられる。要素別に見ると、「R要素」および「K要素」の向上が限定的であったことがわかる。

②社会的能力の発展ステージとJICA援助の整合性

表3-10のとおり全般的にはインドネシアと同様、2000年以降にさまざまな内容の援助が集中的に投入されている。日本の貿易投資分野の経済協力の実績はフィリピン貿易研修センター(PTTC)だけでなく、通関システム強化やWTOキャパシティ・ビルディングなどがあり、さらに食品包装関連の技術協力プロジェクトも実施されている。

フィリピンでは、マレーシアやタイと比較して必ずしも社会的能力の形成が十分でなく、システム稼働期への移行を実現

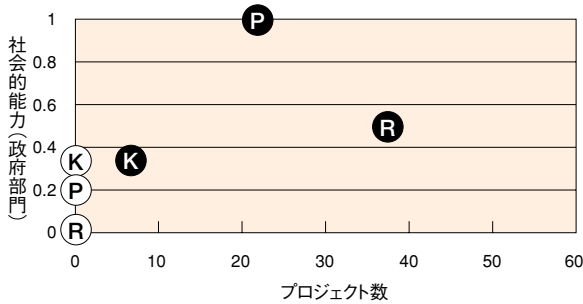
するために重点的な能力形成が必要な状況ととらえられる。したがって、引き続きフィリピン自身およびJICAを含むドナーによる能力形成のための資源投入が必要である。

4) タイ

①政府の能力形成に対するJICA援助の貢献

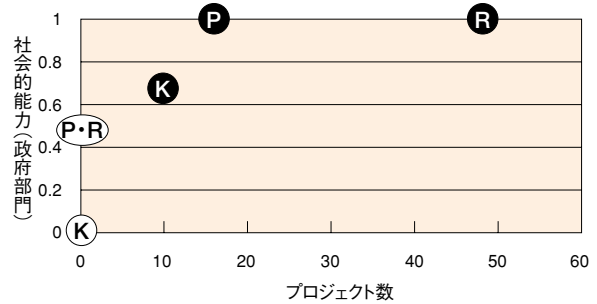
図3-6では、横軸に「プロジェクト数」、横軸に「社会的能力(政策部門)」を置いて、1980年と2005年の能力要素別の変化を示し、JICA援助による政府部門の能力形成への貢献を整理した。「プロジェクト数」は、表3-11に内訳を示したように、貿易分野のプロジェクトを関連が深いと考えられる能力要素別に分類し、要素別に各年の実施プロジェクト数を合計したものである。タイの場合、インドネシアと同様、全般に多く援助を投入した要素について能力形成が

図3-5 フィリピンにおける政府の能力形成に対するJICA援助の貢献



(注1) Pは政策・対策要素、Rは人的・物的・財政的組織資源要素、Kは知識・技術要素  
 (注2) ○は1980年時点の能力水準、●は2005年時点の能力水準

図3-6 タイにおける政府の能力形成に対するJICA援助の貢献



(注1) Pは政策・対策要素、Rは人的・物的・財政的組織資源要素、Kは知識・技術要素  
 (注2) ○は1980年時点の能力水準、●は2005年時点の能力水準

表3-10 フィリピンにおけるJICA援助の開発課題別投入

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

表3-11 タイにおけるJICA援助の開発課題別投入

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

進行しており、援助の効果が発現している。また、「K要素」は他の要素と比較すると低い能力水準にとどまっているが、相対的に少ない投入であったにもかかわらず、1980年代初頭との比較でいうと高い伸びを示している。

②社会的能力の発展ステージとJICA援助の整合性

表3-11のとおり全般的にマレーシアと同様、必要な内容の協力が順を追って実施されてきたといえる。具体的には、1980年代に入って輸出志向が強まるのに呼応して、まず国際貿易研修センター(ITTC、現国際貿易研修所(ITTI))への投入が始まった。その後、工業振興、中小企業振興・裾野産業振興に関して、複数の開発調査や技術協力プロジェクトが実施されている。システム稼働期から自律期への移行段階では、WTOキャパシティ・ビルディングやタイ中小企業クラスターおよび地域開発に資するコンサルティング・サービスの開発、タイ国家計量標準機関プロジェクトといった各要素で、より産業横断的な援助が実施されている。

## 4 評価結果

### (1) 政府の能力形成への貢献評価\*

前述のように、各国政府の1980年および2005年の能力水準とJICA援助の投入をそれぞれ照らしあわせて、援助投入による貢献の状況を明らかにした。能力水準と援助投

入量の2軸でプロットした結果、4カ国において各能力要素の水準はすべて向上しており、JICA援助は貢献要因の1つとして役割を果たしてきたといえる(図3-3～図3-6)。インドネシアとタイは、援助投入と社会的能力の水準が比例する形になっており、比較的貢献が大きかったと考えられる。これに対してマレーシアは、援助投入が必ずしも多くなかったにもかかわらず、期間中に社会的能力が大きく向上し、なかでも「R要素」が最も能力形成が進んでいる。他方でフィリピンでは、十分な貢献が見られていない。要素別に見ると、とりわけ「R要素」および「K要素」の向上が小さい。

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

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

第1類型は、社会的能力の形成に従って援助の重点分野が移行し、順次それに対応する援助が実施されるものである。対象国のうち、マレーシアとタイが該当し、両国での援助は社会的能力の発展ステージと適合していたと考えられる。第2類型は、システム稼働期への移行を実現する

\* ここで述べる「貢献」とは、第1部第3章「JICAプログラムの評価」で使用している「貢献の概念」よりも広義の、より一般的な意味で用いられている。



ために、ある段階でさまざまな内容の協力を同時に実施するパターンである。第1の類型を「順次投入型」とすれば、第2の類型は「追加投入型」といえる。インドネシアとフィリピンが第2類型に該当する。

社会的能力の発展ステージとJICA援助の適合性を事後的に見ると、マレーシア、タイのほうが効率性とオーナーシップの確保の観点からより望ましいと考えられる。ただし、すでにオーナーシップがあったから効率的な援助ができたというほうが実態に即しているだろう。インドネシア、フィリピンも、状況に応じた援助投入という意味では適合性をもっていただけと考えられるが、途上国側のいっそうの自助努力を促し、オーナーシップに基づく能力形成を進めるための取り組みが求められる。

### (3) 上位政策との一貫性、JICAと日本国内関係機関との連携

日本の貿易分野の援助は、「援助・貿易・投資の三位一体」という上位政策に基づいて行われてきた。こうした取り組みは、東南アジア諸国で最も典型的に現れたといえる。協力による途上国の投資環境の改善が、日系企業など外国企業のあらたな投資の呼び水となり、輸出拡大に貢献し、ひいては途上国の経済発展に貢献してきた。これらを本評価の分析枠組みである各アクターに関連づけて見ると、以下ようになる。

政府部門の能力形成に対する日本の協力の役割分担は、基礎的条件整備のハード面はおもに国際協力銀行(JBIC)が円借款で担い(インドネシアやフィリピンでは無償資金協力によるインフラ整備もあった)、JICAは制度整備といったソフト面を担ってきた。貿易関連施策の立案実施面への支援は、JICAに加え一部日本貿易振興機構(JETRO)が輸出工業化支援、一村一品運動などを通じて担ってきた。また、政府部門の提供する輸出支援サービスへの協力も多くはJICAが担い、一部は輸出振興機関への協力としてJETROが行ってきた。中小企業への能力形成に対する協力は、もっぱらJETRO、海外貿易開発協会(JODC)、海外技術者研修協会(AOTS)が担ってきた。経済・業界団体や輸出支援産業の能力向上は、JETROが担ってきた。

こうした役割分担により、JICAと日本国内関係機関との連携も大枠では確保されていたと評価できる。また、それぞれの途上国では日本大使館、JICA、JBIC、JETROなどによるODAタスクフォースがもたれ、緊密な連携を行えるように工夫されてきている。しかし、今後の展開を考えるうえで、必ずしも従来の役割分担にとらわれるこ

となく、より効果的な協力のあり方という観点から、役割分担のあり方を議論する必要がある。

### (4) 途上国の開発政策との整合性

評価対象の4カ国は、1980年代なかばまで、低利融資提供などを通じ政策的に輸出産業での投資拡大を奨励し、また補助金給付、輸出関税率引き下げを行うなど、輸出志向工業化政策を採用した。また、WTO、FTA、EPAを通じた自由化が進むにつれて、輸出産業の支援は企業・個別産業を対象にしたものから、企業が十分にその能力を発揮できるような制度・環境づくりへと移ってきている。

この間、インドネシアやフィリピンも、より発展段階の進んだマレーシアやタイと同様の政策ターゲットを設定してきており、その点で各国における援助の投入はそれぞれの開発政策との間で整合性をもっていた。ただし、インドネシアやフィリピンによるこうした開発政策自体が妥当であったかどうかについては、国内産業の保護政策との関連も含め、より慎重に検討する必要がある。また、すでに現在のタイやマレーシアのように一定の社会的能力形成を果たしている国々では、現地政府の政策の焦点は、より付加価値の高い産業の育成になる。これらの国に対する直接的な援助や協力は、政府ベースよりも民間ベースの協力を主体とし、直接投資や製品輸入を促すことが適当であり、両国ではすでにこうした協力へのシフトが進んでいる。

## 5 教訓と提言

本節では、対象国についての評価結果から得られる教訓をふまえ、必ずしも社会的能力の形成が進まない状況において、援助効果を高めるための提言を行う。具体的には、社会的能力の発展段階を正確にとらえ、協力プログラムの策定および「政府から民間」アプローチの積極的な展開を行ったうえで、社会的能力にあわせ的確な援助を投入することの重要性を指摘する。

### (1) 援助のプログラム化\*

本評価のインドネシア、フィリピンに関する分析結果によると、JICAの援助は政府の能力形成に一定の貢献を果たしてきたといえる。ただし、より広く企業の能力形成を含めた社会的能力全体の発展ステージとの適合性を考えると、最大の課題であるシステム稼働期への移行が果たせて

\* ここで述べる「プログラム」とは、中長期的視点からの協力計画を指し、第1部第3章「JICAプログラムの評価」で使用している「JICAプログラム」の定義とは必ずしも一致するものではない。

いないことから、包括的な能力形成に配慮した援助プログラム策定が必要である。

実際の援助プログラム策定にあたっては、社会的能力アセスメントの結果として得られるアクター・ファクター別の能力水準および発展ステージに基づいた援助投入のタイミング、量、質、順序を検討する必要がある。なかでも、システム形成期からシステム稼働期への移行を実現するために、どのような援助を投入していくかが焦点になる。

システム形成期の初期段階、あるいはそれ以前の準備期から自律期までの過程は数十年に及ぶ場合も想定されるため、1つのプログラムで網羅することは現実的でない。実際のプログラムは、システム稼働期への移行といった中期的な課題を設定し、5年から10年といった期間で策定されることになる。ここではシステム形成期から自律期までの全体像を明らかにするという観点から、大枠としての長期的な協力プログラムを示す。対象4カ国の経験の分析およびOECD(2001)\*、JICA国際協力総合研修所(2003)\*\*をふまえ、社会的能力の発展ステージに応じた貿易分野の協力プログラムの概要を表3-12に示した。上述のような性格上、個別の国・地域にそのまま適用できるものではなく、ある種の理念型として位置づけられるべきものである。

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

(狭義の)貿易分野については、準備期に輸出振興にかかわるマスタープランを作成し、自律期に至るまでの能力形成についての基本方針を示し、援助を必要とする分野を

明確にする。その際、狭義の貿易分野だけでなく、企業の競争力強化に関する内容についても配慮したうえで計画を立案する。このマスタープランに基づき、システム形成期からシステム稼働期にかけて、3つの要素に関連する援助を投入していく。

まずシステム形成期には、「貿易自由化に関連する法制度整備(P要素)」「税関・検疫、貿易金融などの組織整備・人材育成(R要素)」「統計など情報収集・分析・公開支援(K要素)」を実施する。こうした能力形成が一定の成果を上げた段階(システム形成期の後期と想定)で、「貿易円滑化に関連する法制度整備(P要素)」「貿易センター支援(R要素)」への投入を開始する。貿易センターに関連しているという、タイの事例では貿易研修センターへの援助が実施されたが、これに加えて輸出振興機関(タイではDEP、マレーシアではMATRADE)への援助も同時に行われることが効果的であろう。研修センターと輸出振興機関は一体的に運営されることが望ましいためである。いずれにしても政府部門3要素の能力形成を通じて、輸出企業の能力を向上させる体制が整い、企業側も対応する能力の形成によって能力発展プロセスの促進に貢献できる。すなわち、マスタープラン、法制度の立案過程における参画促進や法制度に関する理解向上、関連組織によるサービス提供に対するフィードバック促進のための協力の可能性がある。

システム稼働期初期には、システム形成期後期に実施していた協力を引き続き実施し、能力形成が完了した段階で、インドネシアで見られたように貿易センターの地方展開を行うと、より大きなインパクトをもたらすことができる。

表3-12 社会的能力の発展ステージに応じた貿易分野の協力プログラム

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

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

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

\* Organization for Economic Cooperation and Development (2001) *The DAC Guidelines: Strengthening Trade Capacity for Development*.

\*\* 国際協力機構 国際協力総合研修所(2003)『開発課題に対する効果的アプローチ 貿易・投資促進』

また、EPA、FTA対応に関するコンサルティング能力の形成も重要になってくる。こうしたシステム形成期からシステム稼働期に至る一連の援助を活用して、能力発展ステージが自律期に至ると、南南協力を支援するための援助へと重点を移行させていくことになる。

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

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

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

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

途上国のCD支援において最も重要なポイントの1つは、多様なアクターの関係性を活用し、社会の総体としての能力向上をはかることである。その際、援助の対象となるアクターを限定するのではなく、どのアクターに働きかけるのが効果的なのかという観点から事前に検討すべきである。この意味でCDの過程で重要な包括性と内発性を確保する観点からも、民間部門の積極的な参画を促すことは有効な選択肢の1つといえる。世界的なドナーの動向から見ても、政府から民間へという援助のチャンネルに関する展開が有力な選択肢として定着してきている。ただし、社会的能力の発展ステージに応じて、企業に直接サービスを提供するプロバイダーへの支援とプロバイダーを支援するファシリテーターへの支援を、両者の補完性をふまえて柔軟に実施することが求められる。

## (3) 南南協力への展開

今後、日本と東アジア各国との間の経済連携を円滑に進めていくためには、評価対象とした4カ国に加え、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム(CLMV)など域内で経済発展段階の低い諸国の社会的能力開発を支援することも重要である。将来の東アジア共同体への展望を拓くうえでも、こうした取り組みの重要性が、これまで以上に高まっているといえよう。

また、開発援助分野で最大の課題であるアフリカ支援についても、すでにマレーシアやインドネシアが取り組みを始めているように、4カ国が南南協力の担い手になることが期待される。JICAおよび日本の他の機関にとっては、南南協力支援を通じて各国の経験を生かし、「開発の成果だけでなくCDの過程も重視」した援助に変革していく試みとなることも期待できる。システム形成期から稼働期への移行段階にあるインドネシアやフィリピンにとっては、限定的な展開にならざるを得ないが、それでも他国に伝えることを前提として経験を再整理することは、大きな学習効果があり、自国のオーナーシップを高めることもできるだろう。



開発途上国の人づくりという観点から、2005年度には第2章で紹介した「経済連携」のほかに、評価結果の総合分析「高等教育」を実施しました。以下に、その概要を紹介します。

### 1. 総合分析のねらい

途上国における「知の拠点」としての重要性が増すと予想される大学を中心とした、JICAの高等教育支援の案件を対象とし、「教育活動の改善」「研究機能の向上」「社会活動の実践」という大学の3機能に基づき、個別案件の評価結果の横断的分析を試みた。

### 2. 分析結果

本総合分析は、さまざまな分野・学部、および地域にわたる案件(8カ国、12案件)を対象に、上記の3機能に基づき類型化し、アプローチ、インパクト/波及効果、自立発展性の視点から分析した。

#### (1) 案件のアプローチ

「教育活動の改善」型案件は、大学の教員・カリキュラム・施設の改善や人材の増強を通じて、また「研究機能の強化」型は研究環境の整備や研究者の能力向上を通じて、ともに産業界での優秀な人材の増加や研究成果の活用による開発課題の改善をめざすという、中長期的なアプローチをとっている。これに対して、「社会活動の実践」型は、農民のグループ化、植林、養魚池管理といった地域開発事業に大学が直接かかわるなど、比較的短期間で活動の成果を得ることが想定されている。なお、社会活動の実践は、大学の教育機能・研究機能を活用して行われるものであるため、調査対象とした「社会活動の実践」型の案件は、いずれも他の2類型との複合が基本になっている。

#### (2) 案件のインパクト/波及効果

「教育活動の改善」型と「研究機能の強化」型の案件では、上位目標の達成

までにそれぞれ就労機会、研究成果の活用機会の確保といった外部条件を抱えている。これら外部条件に対して、大学による卒業生の就職支援などの取り組みも見られたが、大学と産業界との連携や研究成果の政策への反映に向けた取り組みなどは十分にされておらず、何らかの対処策が協力のなかに組み込まれることが望ましいと考えられる。「社会活動の実践」型は、他の類型との複合であるため、案件がめざす目標が関係者間で十分に共有できていない案件もあり、目標を具体的に設定し、関係者の認識を一致させておくことが重要になっている。さらに、今回の調査結果からは、日本国内の協力大学との継続的な連携が、インパクトの発現において大きな影響を与えていることが明らかになった。

#### (3) 案件の自立発展性

自立発展性の側面では、すべての類型の案件で財源の確保が最大の課題であるが、他の2類型に比べて「社会活動の実践」型の案件は、大学が社会に直接働きかけを行うこともあり、貧困削減に資するという観点でドナーからの支援が得られやすく、資金調達面で比較的恵まれた状況のものが多い。また、案件で提供された資機材の保管・維持もすべての類型に共通する課題であるものの、一方で機材の導入と維持自体が、案件終了後の他の機関からの支援受け入れや、組織発展に貢献している例も見受けられた。

### 3. 教訓

分析の結果をふまえ、案件終了後の自立発展性を高め、かつインパクトを拡大・普及していくための教訓として、

以下の4点を取りまとめた。

#### (1) 「社会活動の実践」型複合案件の形成

高等教育機関の能力強化の観点や、地域の大学がもつリソースの活用という合理性の観点から、「社会活動の実践」と他の機能を組み合わせた複合案件の実施により、高等教育機関による社会活動への取り組みを支援することが重要である。

#### (2) マネジメント改善に向けた支援

運営管理、財務管理、資機材管理など、マネジメントに関する支援が必要不可欠である。特に適切な資機材の管理は、対象機関の社会的評価を高め、社会活動への取り組み機会を与える、優秀な人材の確保に好影響をもたらすなど、案件の自立発展性に対する意義が大きい。

#### (3) 日本の大学との継続的な連携

案件形成段階から日本の大学が組織的に関与し、案件終了後をも想定したうえで、どのような連携形態・内容であれば継続するかという点を視野に入れることが重要である。

#### (4) 南南協力への展開

対象機関が南南協力を通じて国外、域外他機関とのネットワークを構築していくことに対し、JICAとしても支援していくことが求められる。



供与機材を活用するカウンターパート(タイ・モンクット王ラカバン工科大学)