

第3章 国・地域間の パートナーシップの強化

外部機関による評価「南南協力」

1 評価調査の概要

(1) 背景と目的

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

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

こうした背景のもと、より効果的・効率的な南南協力支援を実施していくための方策を検討するため、特定テーマ評価「南南協力」を実施した。

(2) 評価の実施期間・体制

1) 評価調査期間

2005年8月から2006年3月まで(アジア地域現地調査：2005年8月21日～9月9日、中南米地域現地調査：2005年8月28日～9月16日、アフリカ地域現地調査：2005年9月4日～9月23日)。

2) 評価実施体制

本評価は、株式会社かいはいつマネジメント・コンサルティングに委託し、「外部機関による評価」として行った。評価調査の進捗に際しては、JICA企画・調整部事業評価グループが事務局となり、JICA南南協力課題タスクフォースをはじめとする関係者からなる検討委員会を設置し、評

価の方針や結果について適宜意見交換を行った。

(3) 調査の対象

アジア、中南米、アフリカの各地域から主要な南南協力実施国(タイ、インドネシア、メキシコ、チリ、ケニア)と受益国(カンボジア、ラオス、エルサルバドル、ウガンダ)を選定し、事例分析の対象とした。なお、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なかから、各地域の特徴と分析の焦点に基づいて抽出した。

また、上記の9カ国以外にも、現地調査を補完するため、各国政府の技術協力窓口機関とJICA事務所を対象としたアンケート調査を行った。アンケート調査は、各地域でJICA在外事務所が設置されている国を対象とした。

なお、本調査は各地域内での協力を基本的な評価対象とし、地域間の協力(たとえばアジア・アフリカ協力)については、直接の評価対象としないこととした。

表3-13 事例分析の対象国

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

2 評価調査の枠組み

(1) 評価設問

上述した調査目的にしたがって、以下の評価設問を設定した。

- ①南南協力支援は、実施国や受益国の各々の関係者において、どのように位置づけられ、実施されてきたのか。
- ②実施国、受益国の開発において、JICA南南協力支援にはどのような効果があったか。
- ③今後の効果的・効率的な南南協力支援の実施*に向けて、

* 南南協力支援の目的は、「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」および「新興援助国のドナー化支援」とされている(国際協力機構「課題別指針：南南協力」2005年1月)。

運用面や制度面においてどういった改善が必要か。

(2) 評価手法

上記の評価設問をふまえ、以下の分析を行った。なお、分析の枠組みとして、大きく事例分析とアンケート調査に分けることができる。

1) 事例分析

事例分析では、選定した対象国において現地調査を行い、文献調査とサイト視察、インタビュー調査を通して、南南協力支援の実施体制や案件についての情報収集を行った。さらに、収集した情報を、地域ごとに以下の観点から分析・整理した。

① 支援形態の分類

JICA南南協力支援の形態はさまざまであることから、分析を行うにあたって、大きく以下の4つに分類・整理することとした。

● 第三国集団研修

JICAによる支援のもと、ある開発途上国(実施国)が他の途上国(受益国)から人員を受け入れ、優れた開発経験や知識・技術の移転・普及を行うもの。第三国集団研修では、当該分野に関係する複数の途上国の人材を一堂に集めた研修を実施する。過去にJICAが協力を実施した機関が研修実施機関となり、現地適応化された日本の技術、知識やノウハウを周辺国などに移転する、というパターンが一般的である。

● リソース調達としての第三国研修

受益国に対する日本の援助計画を実現するのに必要な投入であるが、日本国内でこれを調達できない場合、または国外のリソースのほうがより適当と認められる場合、第三国からリソースとしての研修受入機関を契約ベースで調達しようとするもの。受益国で実施しているJICAの技術協力プロジェクトの投入の一部として、カウンターパートを対象に実施するパターンが一般的である。

● 第三国専門家派遣

JICAによる支援のもと、ある開発途上国(実施国)から他の途上国(受益国)へ優れた開発経験や知識・技術の移転・普及を行うために専門家が派遣されるもの。日本による技術協力をより効果的に実施するため、支援要員としての第三国の専門家の知識・技術が有効と判断される場合(補完・支援型)や、日本の技術協力の成果の効果的な普及発展をはかるうえで、そのカウンターパートの知識・技術の活用が特に有効と判断される場合(普及発展型)に派遣される。

● その他

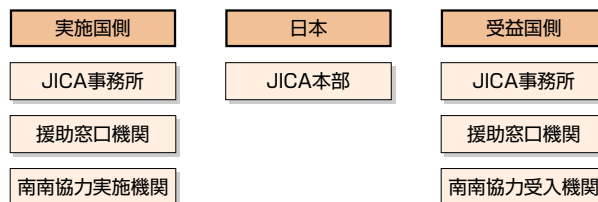
上記のほか、地域ごとに特徴が異なる南南協力支援形態がある。たとえば、アジア地域では、南南協力支援案件の形成の際に実施国リソースと受益国ニーズをマッチングさせるメカニズムとして、「JICA-ASEAN地域協力会議(JARCOM)」を設置している。また、中南米地域では、新興援助国のドナーとしての能力強化に焦点を当てた技術協力を実施するとともに、その枠組みのなかで実施国と日本が共同で受益国への支援を行う「ミニプロジェクト」を展開している。

② 関係機関による南南協力支援案件の位置づけと関与の度合い

南南協力支援では、実施国、受益国、日本の少なくとも3カ国がかかわってくるため、通常の二国間協力と比較して必然的に関係機関が多くなる(図3-7)。

事例分析では、調査対象国のこれら関係機関においてインタビュー調査を行い、それぞれ南南協力支援案件の役割が、政策や戦略・計画のなかでどの程度明確にされているか位置づけを確認するとともに、その位置づけにはどのような意向や背景があるのかについても明らかにするよう分析を試みた。

図3-7 南南協力支援の実施にかかわる機関



③ 効果

JICAによる南南協力支援が受益国の開発に与える効果は、次の3つのレベルにおける段階的な能力向上プロセスとして発現すると考えられる。a. 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)、b. 研修員を派遣する機関、あるいは専門家を受け入れる機関(組織レベル)、c. 組織の外(社会あるいは国レベル)。したがって、本調査では、南南協力支援案件の効果が3つのうちの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。分類の基準は表3-14のとおり。

④ 効果発現の促進・阻害要因と今後の課題の抽出

南南協力支援案件による効果の発現にプラスの影響を与えたと考えられる要因(促進要因)と、マイナスの影響を与えたと考えられる要因(阻害要因)を明らかにした。そのう

表3-14 効果の分類

効果のレベル	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。
社会・国	組織レベルでの効果の発現による、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。

えて、今後、より効果的・効率的な南南協力支援を実施していくにあたって、取り組むべき課題を地域ごとに抽出した。

2) アンケート調査

上記の現地調査を通じて実施した事例分析の結果を補完し、より偏りのない形で全体的な傾向を把握するため、アンケート調査を実施した。アンケート調査では、広く各国政府の技術協力窓口機関とJICA事務所を対象とし、特に以下の観点からの情報収集と分析を行った。

- ①南南協力の位置づけと戦略
- ②南南協力実績に対する情報確保・活用
- ③第三国集団研修の計画と実施へのかかわり
- ④南南協力のフォローアップと効果の把握

なお、分析にあたっては、実施国と受益国との比較や各地域間の比較を通して、南南協力支援に対する取り組みの共通点や違い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 評価結果

(1) 事例分析

1) アジア地域(実施国:タイ、受益国:カンボジア、ラオス)

①関係機関による南南協力支援の位置づけと関与の度合い

関係機関へのインタビューの結果から、第三国集団研修とリソース調達としての第三国研修とで、それぞれの位置づけ・関与の度合いが異なることが明らかになった。

第三国集団研修の場合は、実施国JICA事務所と窓口機関による支援のもと、実施機関が自らの技術と経験を活用して研修コースを実施している。多くの場合、日本側は自らの技術協力の成果を近隣国へ普及する手段として、実施国窓口機関は自国の援助政策の一環として、実施機関は自らの国際化推進と海外ビジネスの一環として、こうした第三国集団研修に取り組んでいる。第三国研修は実施国から日本への要請に基づいて開始されるため、日本および実施国の協力枠組みにおいて実施される傾向が強い。このため、

受益国の研修員派遣機関はいわば受け身で対応することが多く、研修機会をどのように生かしていくのか、といった組織としての戦略が必ずしも明確でないケースが見受けられた。また、より広く南南協力をどのように生かしていくのかといった国レベルの戦略面からも、受益国の窓口機関やJICA事務所による関与が十分でない傾向が見られた。

他方、リソース調達としての第三国研修は、受益国からの要請に基づいた技術協力の投入要素の1つとして実施されるため、受益国を主体とする協力活動の側面が強い。この支援形態では、受益国JICA事務所が実施国の研修実施機関との間で契約を締結するなど、受益国JICA事務所の関与も大きくなる。このため、受益国のニーズに対応した柔軟な南南協力が可能となる一方、実施国窓口機関の関与は希薄になる傾向がある。

なお、第三国専門家においても、受益国からの要請に基づいた技術協力の投入要素の1つとして派遣される場合、上記と同様リソース調達としての側面が強く、受益国の関連機関の関与のもとニーズに即した支援を提供しうる。

このように、関係者が必然的に多くなる南南協力支援において、実施国と受益国双方の関係機関の関与が不均一にならないよう、アジア地域では「JICA-ASEAN地域協力会議(JARCOM)」を設置している。JARCOMは、南南協力支援案件の形成時に、実施国と受益国の関係機関およびJICAが一堂に会する場を設けることで、受益国側の開発ニーズを協力内容に適切に反映させようとするものであり、いわば実施国リソースと受益国ニーズをマッチングさせるメカニズムといえる。JARCOMを通じて、従来の第三国集団研修では限定的だ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。

②南南協力支援の効果

調査の対象とした研修実施機関では、独自にカリキュラムの充実やテキストの改善に努めてきており、協力を実施する側として十分な技術力を有していた。これらの実施機関は、第三国研修の実施を国際化の推進など自機関の発展の機会ととらえていた。しかし、多くの研修は受益国に固有の課題解決を目的として運営されておらず、研修員に一

一般的な知識を伝えるにとどまっていた。実施機関は、受益国でのフォローアップなどを通じた組織レベルでの能力向上や課題解決については、自らの責任の範囲と考えていなかった。

実施側におけるこうした状況のもと、特に第三国集団研修では、研修員の派遣にあたって受益側関係機関の戦略・関与が希薄であることから、研修効果はおおむね研修員個人の知識の向上と技術の習得にとどまる傾向があった。すなわち、研修員派遣元の機関では、実施機関の募集に対して計画的な研修員候補の選定や派遣を行わず、また、そもそも研修の機会を組織レベルで生かすことを想定していない場合もあり、個人のレベルを超えて広がる効果は限定的であった。

他方、リソース調達としての第三国研修では、研修参加にあたって受益側関係機関の主体的な関与と明確な目的意識があることから、研修効果も個人を超えて組織のレベルで発現しているケースが多く見られた。これには、研修実施機関も受益国の特定の課題・ニーズに対する認識を得やすい、受益国側で技術協力プロジェクトが実施されているため研修前後で支援・フォローを得られる、といった事情も寄与していた。

第三国専門家についても、受益国における技術協力プロジェクトの投入要素の1つとして位置づけられる場合には、リソース調達としての第三国研修と同様に高い効果を上げていた。ただし、第三国専門家の場合は、専門家派遣元の組織的なサポートを得ることができるかどうかも重要な要素であることが明らかになった。

このように、アジア地域では、支援形態によって特に受益側における目的意識と関与の主体性にバラツキが見られ、協力効果に対する認識を実施側とどの程度共有できるかによって、その発現状況に違いが出ていたといえる。

なお、JARCOMの設立によって、こうした実施側と受益側双方における認識の共有化促進が期待されていたが、設立後間もないこともあり、具体的な効果の検証には至らなかった。

③効果発現の促進・阻害要因と今後の課題

■促進要因

アジア地域で見られた南南協力支援の効果を促進する要因として、まず指導的教育機関としての実施機関の存在を挙げることができる。本調査の対象とした研修実施機関は、高等教育機関や訓練機関などであったが、効果的な協力を実施している実施機関は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おり、南南協力を

自立的に実施していくうえで十分な技術力を有していた。また受益機関の効果に関する認識の明確さも、重要な促進要因の1つとして挙げることができる。受益機関が研修員を派遣するにあたっての目的意識と主体的な関与は、効果が個人レベルを超えて発現するか否かを大きく左右する。さらに、こうした受益側の目的意識を実施機関が十分認識している場合に、協力の効果が促進される傾向がある。これは、リソース調達としての第三国研修において見られるように、実施機関が受益機関の目的・ニーズに即した研修内容となるよう配慮する余地が生まれるためと考えられる。したがって、実施機関と受益機関の間の密接なコミュニケーションも効果を促進する要因といえる。このほか、第三国専門家のケースでは、専門家の派遣元である実施機関が南南協力を戦略的に位置づけて組織的なサポートを提供することが、効果的な活動を展開するにあたって重要な要件となる。最後に、重要な促進要因の1つとして、言語の共通性が挙げられる。リソース調達としての第三国研修や第三国専門家を通して南南協力を支援する場合、実施国と受益国で共通もしくは類似した言語が使用されていれば、講義や指導のみならず、教材の作成などにおいても効果的・効率的な支援を実施することができる。アジア地域では、タイとラオスの間の協力でこうした利点を見出すことができた。

■阻害要因

南南協力支援の効果を阻害する要因として、アジア地域では特に第三国集団研修の実施に関連したものが多く見られた。まず、第三国集団研修は原則として実施国側の枠組みで進められる色彩が強いため、受益機関は受け身の対応をとりがちであり、組織的・計画的に研修員を派遣することがむずかしいことが挙げられる。同時に、JICA事務所や窓口機関といった受益国側の関係機関においても、国レベルでの課題解決の手段として位置づけが明確でないケースが多く、結果として研修の効果を限定的にしてきた側面は否めない。受益国JICA事務所において、どういった機関から、どういった第三国集団研修に、どのような人材を派遣しているかについて、多くの場合十分な情報を把握・蓄積していないことは、こうした位置づけの不明確さの反映ともいえる。また、リソース調達としての第三国研修で見られた状況とは逆に、第三国集団研修では実施機関と受益機関の間のコミュニケーションの不足が阻害要因として認識された。第三国集団研修の研修員選定プロセスは、基本的に外交チャンネルを用いて行われるため、研修実施機関がより適切な機関から適切な人材を選定するうえでの自

由度は小さい。また、こうしたコミュニケーションの不足が、適切な人選のみならず組織間での目的意識の共有を阻む要因となっていた。

このほか、南南協力支援の効果を具体的に阻害する要因ではないものの、効果的な案件形成を進めていくにあたって留意すべき課題として、特に実施国の窓口機関からJICAとの対等なパートナーシップの必要性が指摘された。日本とタイはパートナーシップ・プログラム*を結び、両国が協力してほか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との見解が示された。

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)

①関係機関における南南協力支援の位置づけ

中南米地域では、もともと言語・文化的背景において共通性が高く、また、地域経済統合も進展しつつあることから、地域に共通する開発課題に対しても、域内で協力しつつ開発しようという動きがある。南南協力は、このような域内協力を進めていくうえでの有効な手段の1つとして注目されており、域内での南南協力に取り組む意欲は強い。また日本側においても、援助リソースの効果的かつ効率的な活用に向けた有効な手段として、南南協力は強く推進されている。

こうした背景のもと、リソース調達としての第三国研修や第三国専門家のみならず、第三国集団研修についても、受益国の関係機関(JICA事務所、窓口機関、受益機関)それぞれが自らの戦略に位置づけつつ、明確な目的意識のもと主体的に関与していた。ただし、第三国集団研修については、アジア地域と同様、実施国側の関与が相対的に大きくなる傾向が見られた。

また、今回調査の対象となった実施国(チリ)では、新興援助国としての能力強化に焦点を当てた支援(ドナー化支援)を技術協力プロジェクトとして行っており、その枠組みのなかでミニプロジェクトや広域セミナーなどのあらたな形態の南南協力支援を展開している。こうしたドナー化支援の一環としての南南協力支援において、実施国の窓口機関と実施機関が主体的に関与するのは当然であるが、特にミニプロジェクトでは受益国窓口機関を除くすべての関

係機関が主体的に関与しており、ほかの南南協力支援の形態と比較して最も多くの関係者が案件実施に関与していた。

②南南協力支援の効果

中南米地域においては、第三国集団研修においても、研修員を派遣する受益機関が主体的に関与しており、自ら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、研修員を選定している。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などして、研修で得た知識や技術をきちんと組織内にフィードバックする仕組みを確立していた。個々の研修が組織能力の向上にどの程度寄与したかを評価するのは容易ではないが、こうした仕組みが有効に機能していると想定すれば、個人レベルを超えた組織レベルでの効果発現につながっていると考えられる。

また、リソース調達としての第三国研修と第三国専門家については、組織レベルの知識向上に役立つだけでなく、具体的に移転された知識や技術を活用して実験施設を整備・改善するなど、具体的に受益国の課題解決に向けた業務改善がはかられている事例が見られた。この支援形態では、アジア地域と同様、組織レベル以上での効果発現が確認された。

ドナー化支援の一環として実施されているミニプロジェクトでは、その案件形成やモニタリング評価を通じて、実施国窓口機関における援助案件の運営管理能力の向上が協力の効果としてもたらされていた。こうした実施国側で発現するドナーとしての能力向上という効果に加えて、受益国においても、たとえばミニプロジェクトのもとで技術移転を受けた酪農家で牛乳生産量や家畜衛生などが明らかに改善するなど、課題解決に向けた具体的な効果が発現している事例が見られた。

③効果発現の促進・阻害要因

■促進要因

中南米地域で見られた促進要因として、まず言語、文化、社会的背景、環境が共通している点が挙げられる。特に共通の言語でコミュニケーションがとれることは、効果的・効率的な技術移転やフォローアップを可能にするとの意見が多く聞かれた。また、南米地域ではメルコスールのような経済統合を進める過程において、低所得国の経済水準の底上げにかかる課題の整理が進められており、南南協力が地域の課題を解決する1つの手段として広く認知されていた。実際に、地域の課題を取り上げた南南協力支援案件

* 援助国へ移行した開発途上国と日本が、費用の負担を含めた対等のパートナーとして、共同してほかの開発途上国に対する援助を実施するための枠組み。日本・タイ・パートナーシッププログラム(Japan Thailand Partnership Programme)は1994年開始。

で、地域レベルでの効果の広がりが見られた事例もあった。このように南南協力を実施する目的が明確であることから、毎年継続的に関連するセミナーが開催されるなど、南南協力を地域として推進する体制が整っていた。さらに、こうした定期的な会合などを通して、実施国側が受益国のニーズの把握に努めていることから、ニーズとリソースのマッチングが比較的うまくいっていた。また、大半の実施機関は組織運営能力や技術力の面で高い質を有しており、南南協力以外にも国内外で数多くの技術協力を行うなど、受益国の発展状況にあわせた処方箋を提供する能力を有していた。さらに、受益機関の側にも、自らの戦略に照らして研修員の派遣を決定する、個人から組織へのフィードバックの仕組みをつくるなど、協力効果を個人レベルにとどめることなく、組織レベルに高めようとする努力が見られた。

■ 阻害要因

中南米地域では、南南協力支援は一定の効果を上げており、特に効果の発現を妨げるような要因は見受けられなかった。ただし、ドナー化支援の一環として実施される南南協力案件は実施国と受益国の能力強化という2つの目的を追求する形になるため、関係者間で案件の位置づけに対する認識に濃淡が見られたこと、また、一部の実施機関から南南協力の実施費用の負担感について問題意識を提示されたことなどは、潜在的な課題として指摘できる。

3) アフリカ地域(実施国:ケニア、受益国:ウガンダ)

① 関係機関における南南協力支援の位置づけ

他地域に比べ相対的に開発が進んでいないアフリカ地域では、実施国側においてもいまだ人材面や資金面での制約があり、援助の受入実績などが域内での技術的な優位性を左右する傾向がある。このため、同地域における南南協力は、比較的発展の進んだ実施国が受益国に対して垂直的な関係をもって実施するというよりは、分野ごとに各実施機関がその優位性を生かした水平的な関係で進められている。たとえば、本調査の対象国であったウガンダについては、ケニアによる南南協力の受益国としてのみならず、JICAを含めた複数のドナーによる支援のもと、周辺国に対して南南協力を提供する実施国としての側面も有していた。このため、南南協力はドナー主導で推進される傾向が強く、実施国・受益国の窓口機関による国としての戦略・関与は限られたものとなっていた。

こうした状況のもと、多くの第三国集団研修は、JICAが実施国において技術協力プロジェクトを実施するなかで、その活動の1つとして行われていた。このため、

JICA事務所を含めた実施国側の関係機関は、第三国集団研修をプロジェクトの投入の1つとして認識する傾向があり、その意味で南南協力支援の位置づけは明確になっていた。他方、受益機関は研修の機会を人材育成の手段としてとらえているものの、研修募集に対する応募など受け身の対応にとどまっており、案件の形成についても主体的にかかわっていなかった。また、受益国のJICA事務所をはじめとする関係機関の戦略・関与は総じて弱く、支援の受入状況の把握も十分ではなかった。ただし、こうした第三国集団研修の受益国においても、同時期に類似分野の技術協力プロジェクトが実施されているケースがあり、そのような場合は、受益機関の側においてもプロジェクトの具体的な目標を達成するうえでの投入要素として明確に位置づけられていた。

リソース調達としての第三国研修および第三国専門家については、今回調査の対象となった事例は限られていたが、いずれも受益国で技術協力プロジェクトが実施されていた。このため、受益機関も目的達成に向けて自らのニーズを南南協力の内容にも反映させるよう関与していた。

② 南南協力支援の効果

第三国集団研修については、ほとんどの研修参加者が研修内容を十分に理解し、あらたな知識・技術を習得するなど、個人レベルでの効果が確認された。しかしながら、組織レベルでの効果はケースバイケースで異なっており、研修成果を戦略的に活用する意向が十分でないこと、成果を組織内で共有するための体制が構築されていないことなどの理由から、効果が個人レベルを超えて広がりを見せていない受益機関が見られた。他方、第三国集団研修の成果を活用して、帰国後に自らの組織の活動領域を広げたり、課題解決に向けた具体的な計画を策定したりするなど、組織レベルでの効果が発現しているケースもあった。受益機関において類似分野のJICAプロジェクトが実施中であるか、プロジェクトが実施されていなくても組織的な体制が整っている場合に、こうした個人レベルを超える効果が発現していた。

なお、特にアフリカ地域で顕著なのは、第三国集団研修の実施機関においても組織レベルの効果が認識されていた点である。アフリカ地域の実施機関にとって研修を実施する機会は必ずしも多くないため、第三国集団研修は自組織の研修実施能力を向上させるうえで絶好の機会となっていた。特に、複数のアフリカ諸国からの研修員とのディスカッションを通してさまざまな事例や経験を吸収することにより、講師個人の能力開発に貢献しているとの意見が聞かれた。

また組織レベルの効果として、実施機関の知名度向上とほかの研修事業の受注増などの効果が指摘された。

リソース調達としての第三国研修と第三国専門家については、今回調査の対象となった事例は限られるが、受益機関での技術協力プロジェクトが実施されているため、組織レベルの効果が期待されていた。

③効果発現の促進・阻害要因

■促進要因

中南米地域と同様、アフリカ地域においても言語、文化、環境、歴史において共通する点が多いことが、研修の効果を促進する要因の1つとなっていた。なかでも、サブサハラアフリカ諸国は一部の例外を除いて文化、歴史、自然環境が類似しており、研修員と講師は共通のバックグラウンドをもっていることから、活発かつ有効な経験の共有がはかられていた。また、事前の受益国におけるニーズ調査や、研修参加者によるコース評価、さらに研修終了後の活動調査を行うことによって、研修員のニーズを把握し研修内容に反映することが、研修員の理解と帰国後の受益機関における活用を促進していた。このほか、リソース調達としての第三国研修や第三国専門家のように、受益国における技術協力プロジェクトが進行中である場合、特に協力を受け入れる受益機関がコストの一部を負担するなどのオーナーシップの高まりが見られた。このような場合、案件形成段階におけるニーズの反映や実施段階における目的達成に向けた取り組みなどの点で、受益機関からより積極的な関与を引き出すことができていた。さらに、リソース調達としての第三国研修は、案件の形成から実施までを比較的短期間で行うことができ、受益側にとって必要な時期に投入することができる点でも促進要因の1つとなっていた。最後に、受益機関が南南協力によって得た知識・技術を普及・活用することを目的とした事業を実施している場合、そのための組織的な体制が整っており、個人レベルを超える協力効果が発現している傾向が見られた。

■阻害要因

実施機関と受益機関において使用している機材・設備が大きく異なるため、研修で学んだ技術・知識の受益機関による活用が進まず、効果発現が十分ではなかった事例が見られた。特に、実施機関で用いる機材が受益機関のものに比べ著しく高度である場合などは注意が必要である。また、基本的なことではあるが、協力の内容が受益国のニーズに合致していない場合、組織的・社会的な協力効果を生み出すことはむずかしい。受益国のニーズを把握するための取



ケニアの第三国研修に参加する近隣国の研修員

り組みや、研修参加者によるコース評価のフィードバック、講師のニーズに対応する柔軟性などが不十分である場合、協力の効果が限定的なものとなっていた。

(2) アンケート調査

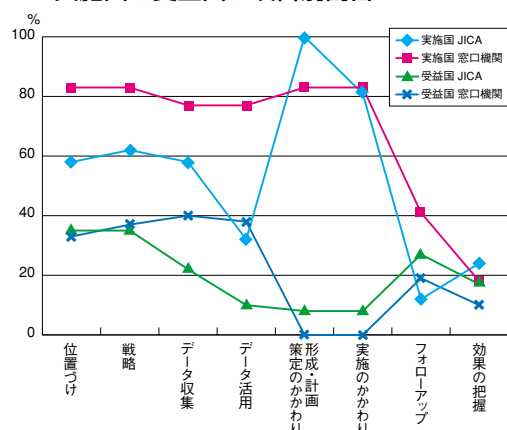
本調査は、実施国および受益国のJICA事務所と援助窓口機関を対象に行った。

1) 南南協力の位置づけと戦略

JICA事務所については国別事業実施計画に南南協力支援を位置づけているか否か、窓口機関は開発計画として具体性を有しているか否かを基準に、南南協力にかかる政策の有無を判断した。加えて、JICA事務所および窓口機関とも具体的な戦略をもって南南協力支援に取り組んでいるか否かを基準に、南南協力実施にかかる戦略の有無を判断した。

この結果、南南協力を実施する側では、JICA事務所および窓口機関とも、おおむね南南協力を開発援助の一手段として認識している傾向が明らかになった。特にJICA事務所については、南南協力支援を「移転した技術を近隣諸国へ広げる有効な援助形態」として認識しているケースが多く見られた(図3-8)。

図3-8 実施国と受益国の項目別割合



(注) 縦軸：回答が得られた全JICA事務所/窓口機関のうち、各項目についての取り組みを行っている事務所/機関の割合
横軸：調査項目

他方、受益国の多くのJICA事務所が、南南協力を事業実施計画のなかで投入要素の1つとして認識していない傾向が明らかになった。アンケートでは、「特に位置づけていない」「現時点では研修員募集の連絡があってはじめてコースの割り当てを把握する状況であり、戦略を構想できる状況にない」などの回答が散見された。また、受益国の窓口機関は、特に第三国集団研修を「職員の技術・知識のアップデート」など個人レベルの能力向上の手段と位置づけている場合が多く、明確に開発計画と結びつけているものは少なかった。

2) 南南協力実績に対する情報確保・活用

本項目では、各機関が南南協力事業の実態を把握しているか否かを判断した。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。

調査の結果、実施国のJICA事務所と窓口機関は、おおむね情報収集に努めていることが明らかになった。他方、受益国では、JICA事務所による情報収集はほとんど行われておらず、「第三国集団研修への研修員派遣にかかる手続きへの関与が希薄である」「実際に研修に参加した研修

員の氏名や人数などについて援助窓口から連絡がない場合もある」などがその理由として挙げられていた(図3-8)。

また、JICA事務所における情報の活用については、「相手国政府との政策協議など会合の際の発表資料」などを目的とするものが多かった。受益国の窓口機関における情報の活用については、「人事院への報告」や「関係会議への報告」を目的とするものが多く、開発計画と関連づけて活用されている事例は少なかった。

3) 第三国集団研修の計画と実施へのかかり

実施国のJICA事務所と窓口機関の大半が第三国集団研修の計画・形成にかかわっているのに対して、受益国のJICA事務所と窓口機関では非常に低い水準にとどまっていた。また、実施段階についても同様の傾向が見られた(図3-9～図3-12)。

こうした結果の背景には、一般に第三国集団研修が実施国JICA事務所の関与から開始されることがあるといえる。具体的には、実施国のJICA事務所がプロジェクト形成調査などを活用して積極的に案件形成している事例や、実施国窓口機関が自国の援助政策のもとにJICAと共同で計画

図3-9 各地域における実施国のJICA事務所の項目別割合評価

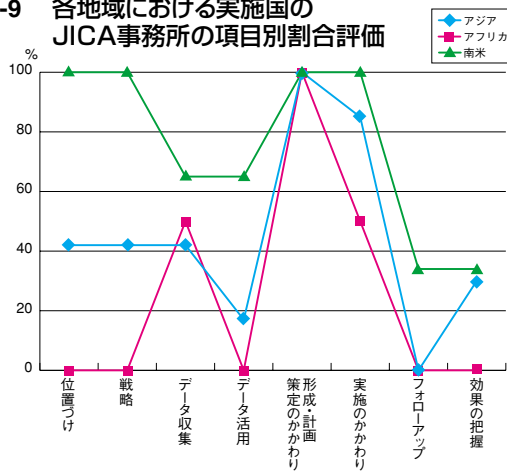


図3-10 各地域における実施国の窓口機関の項目別割合評価

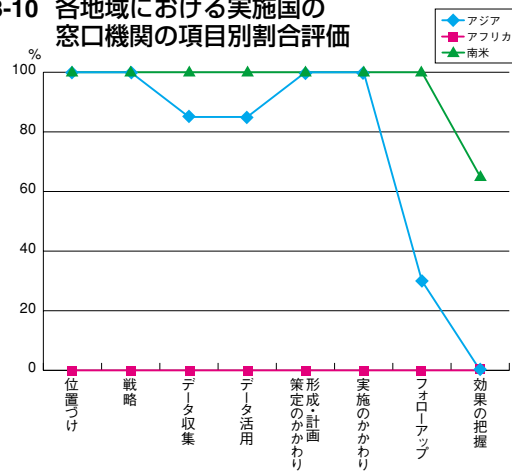


図3-11 各地域における受益国のJICA事務所の項目別割合評価

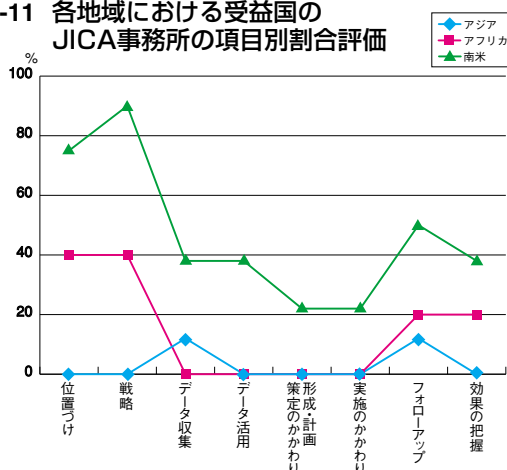
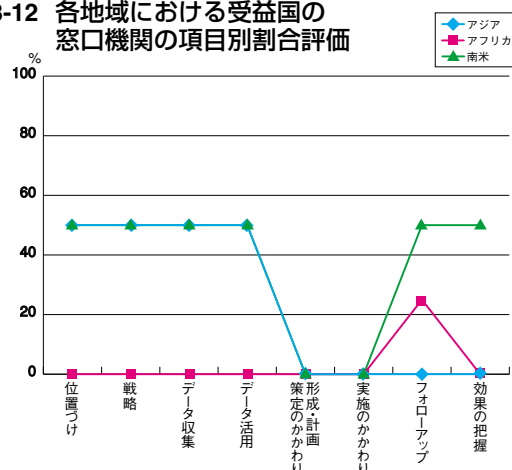


図3-12 各地域における受益国の窓口機関の項目別割合評価



策定している事例が見られた。特にアフリカ地域では、「新規案件の立ち上げの際には日本側関係者のサポートが必要である」との見解も見られた。

他方、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。前述のように、受益国側は研修員募集の際にはじめてコースの割り当てを把握する状況にあるため、基本的に受け身の対応を余儀なくされていた。

4) 南南協力のフォローアップと効果の把握

南南協力のフォローアップについては、実施国および受益国のJICA事務所、窓口機関のいずれも低い水準の関与にとどまっていた。また、南南協力の効果に対する認識についても低い水準にとどまっていた(図3-8)。

フォローアップの具体例としては、実施国のJICA事務所において、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、これらの事例でも、研修員個人のレベルでのフォローアップにとどまっており、派遣元機関の変化、たとえば、組織としての能力向上に向けたフォローアップを行っている事例はなかった。一方、受益国側が認識しているフォローアップの事例としては、帰国時のレポート提出、インタビューなどが挙げられた。しかし、多くの窓口機関から「特にフォローアップ活動は実施していない」との回答が得られた。なお、研修の効果については、JICAと実施国との間で実施される合同評価が、効果を把握するよい機会として関係者の間で認識されていた。

5) 地域別の特徴について

アンケート調査からは、特に第三国集団研修については多分に実施国指向の事業であること、このことから実施国と受益国との間で関与の度合いや対応に大きな違いがあることが、全体的な傾向として明らかになった。しかし同時に、地域ごとに次のような特徴があることがわかった。

アジア地域では、第三国集団研修が多く実施されていることもあり、全体としては実施国の枠組みで案件が実施される色彩が強かった。そのため、受益国のかかわりはおおむね小さく、開発を進めるにあたっての手段としての意識も低かった。他方、日本からの大きな投入を期待できない中南米地域では、実施国と受益国ともに南南協力に対する意識が高く、両者の間のコミュニケーションも十分とられていた。特に受益国において、開発を進めるにあたっての手段の1つとして南南協力を位置づけていた。アフリカ地域における南南協力については、実施国というよりもむしろJICAの援助枠組みで実施される色彩が強かった。したがって、実施国および受益国の窓口機関による関与は限定的であった(図3-9～図3-12)。

(3) まとめ

以上の事例分析とアンケート調査の結果に基づき、南南協力の実施状況(支援形態、位置づけ、効果)および効果発現に向けた促進・阻害要因について、その地域別の特徴をそれぞれ表3-15と表3-16に取りまとめた。

表3-15 地域別の南南協力実施状況(支援形態・位置づけ・効果)

	支援形態	位置づけ	効果
アジア地域	① 第三国集団研修 ② リソース調達としての第三国研修 ③ 第三国専門家 ④ JARCOM	① 実施国関係機関による位置づけが明確な一方、受益国関係機関の位置づけは弱い ② 受益国における位置づけは明確だが、特に実施国窓口機関の関与は薄い ③ 受益国における位置づけは明確 ④ 実施国と受益国双方の関係機関における位置づけは明確	① 受益機関における個人レベルの知識向上と技術習得にとどまり、組織レベルでの効果は限定的 ② 受益機関において、個人のレベルを超えて組織以上のレベルで効果が発現 ③ 同上 ④ 高い効果が期待される
中南米地域	① 第三国集団研修 ② リソース調達としての第三国研修 ③ 第三国専門家 ④ ドナー化支援の一環としてのミニプロジェクトや広域セミナー	① 相対的に実施国の関与が大きいが、受益国の関係機関においても明確に位置づけられる ② 受益国における位置づけは明確 ③ 同上 ④ 受益国窓口機関を除くすべての関係機関が明確な位置づけのもと主体的に関与	① 受益機関において、個人レベルを超えた効果(組織レベルの知識向上など)の発現あり ② 受益機関における組織レベルの効果のみならず、社会レベルでの効果発現が見られる事例あり ③ 同上 ④ 受益国における社会レベルでの効果に加えて、実施国窓口機関の組織能力が向上
アフリカ地域	① 第三国集団研修(おもに実施機関を対象とした技術協力プロジェクトが同時並行で実施される) ② リソース調達としての第三国研修 ③ 第三国専門家	① 実施国関係機関による明確な位置づけ(特にJICA主導の側面が強い)。他方、受益国関係機関の位置づけは、関連のプロジェクトが実施中である場合を除いて一般に弱い ② 受益国における位置づけは明確 ③ 同上	① 受益機関では個人レベルの能力向上が見られるが、組織レベルの効果発現は位置づけが明確な場合のみ。なお、実施機関においても、技術協力の一環として組織レベルの能力向上に貢献 ② 組織レベルでの効果発現が期待される ③ 同上

表3-16 地域別の促進要因と阻害要因

	促進要因	阻害要因
アジア地域	<ul style="list-style-type: none"> ● 指導的教育機関としての実施機関の存在 ● 受益機関の効果に関する認識の明確さ ● 実施機関と受益機関の密接なコミュニケーション ● 実施機関における南南協力の戦略的な位置づけ（第三国専門家） ● 実施国と受益国の間の言語の共通性 	<ul style="list-style-type: none"> ● 受益機関による組織的・計画的な研修員派遣の困難性 ● 受益国における国レベルの位置づけの不明確さ ● 実施機関と受益機関のコミュニケーションの欠如 ● 実施国と日本との間の対等なパートナーシップの不足
中南米地域	<ul style="list-style-type: none"> ● 実施国と受益国の間の言語、文化、社会的背景、環境の共通性 ● 地域レベルでの南南協力の明確な位置づけ ● 受益国ニーズと実施国リソースのマッチング ● 組織運営面や技術面で質の高い実施機関の存在 ● 受益機関における組織的な戦略の明確さと効果普及のしくみの構築 	<ul style="list-style-type: none"> ● 特になし
アフリカ地域	<ul style="list-style-type: none"> ● 実施国と受益国の間の言語、文化、社会的背景、環境の共通性 ● 実施機関による研修員のニーズ把握と研修内容への反映に向けた取り組み ● 受益機関によるコストシェアリング ● 受益機関における関係性の高い事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ● 実施機関と受益機関における使用機材・設備の乖離 ● 受益国ニーズを反映しない協力内容

4 提言

以上の分析をふまえた、おもな提言は以下のとおり。

(1) 受益国との関係において

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

最終的に協力効果の発現をめざすのは受益国であることから、受益国のニーズや事情に即した案件形成・実施を進める必要がある。具体的には、案件形成時に受益国側の開発戦略に(受益国の課題解決を目的としたプロジェクトやプログラムの投入要素として)明確に位置づけることや、案件運営において受益国ニーズに柔軟かつ迅速に対応していくことが求められる。

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

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

(2) 実施国との関係において

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

特に、一部の実施国に新興援助国としての成長が見られることをふまえ、これらの国々と南南協力を進めていく場合には、援助窓口機関と援助政策(重点協力量野など)のすりあわせを十分に行い、協力分野や方針に関し日本との

一致が見られるものについて、共同事業としての南南協力を進めることが考えられる。その際、日本と実施国が共同で実施する南南協力について、より対等なパートナーシップのもとに実施していく必要がある。

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

(3) 実施国－受益国間関係への関与において

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

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