

既存ドナーはいかにして新興ドナーのパートナーと成り得るか？

—インドネシアとタイによる開発協力からの示唆—

遠藤慶^{*}、コブチャイ・ソンシーサガー[†]、リンバ・アンディ・ベッセ[‡]、
千住万紀子[§]、平良靖^{**}

要約

近年、国際開発協力分野においては、新興国ドナーの台頭により、従来の経済協力開発機構・開発援助委員会（Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee: OECD-DAC）ドナーを中心とした援助構造が大きく変化しつつある。本レポートは、東南アジア地域における代表的な新興国ドナーであるインドネシアおよびタイを事例として、両国の開発援助制度、援助哲学、実務上の課題を整理、分析するとともに、既存ドナー、とりわけ日本、国際協力機構（JICA）との援助協調の可能性を検討することを目的とする。

本レポートは、文献調査に加え、インドネシアおよびタイの援助関係者へのインタビューおよび質問票調査に基づき分析を行った。その結果、両国はいずれも自国の歴史的経験や理念を基盤とした独自の援助哲学を確立し、新興ドナーとしての位置づけを強めつつある一方で、実施能力、財源、人材、評価手法、援助統計管理、国際規範との整合性やその調整（バランスング）といった多面的な課題を抱えていることが明らかとなった。

新興ドナーにとって既存ドナーとの援助協調は、単なる資源補完にとどまらず、制度構築、評価能力向上、官民連携の推進、国際規範への対応といった能力強化の観点からも大きな意義を有することが示唆される。今後、国際開発協力の質をより一層高めていくためには、新興ドナーと既存ドナーが相互学習を進め、それぞれの援助哲学と国際規範との均衡を意識しつつ、具体的かつ実践的な協調の枠組みを構築していくことが重要である。

キーワード: 新興国との知識共創、新興ドナー、援助協調、インドネシア、タイ

^{*}国際協力機構（JICA）ネパール事務所兼緒方貞子平和開発研究所（Endo.Kei@jica.go.jp）

[†]国際協力機構（JICA）タイ事務所

[‡]国際協力機構（JICA）緒方貞子平和開発研究所

[§]国際協力機構（JICA）東南アジア・大洋州部

^{**}国際協力機構（JICA）アメリカ合衆国事務所

ナレッジ・レポートは、開発、開発協力に関する知見の共有・深化に資することを目的として、JICA 事業関係者が自らの経験、知見に基づく論考を比較的自由的な形式で発表するものです。なお、そこで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

謝辞: 本レポートの作成に際し、多大なご協力をいただいた関係各位に深く感謝いたします。インタビューや質問票調査にご協力いただいたインドネシア、タイの関係者の皆様をはじめ、草稿に対して貴重なコメントをお寄せいただいた主査の大野泉先生、亀井温子副所長を始めとする関係者の皆様に厚く御礼申し上げます。また、多面的なご支援をいただいた「新興国との知識共創」研究会事務局、および活発な議論を通じて多くの示唆をくださった研究会メンバーの皆様に、深く感謝の意を表します。

はじめに

近年、国際開発協力の担い手は多様化し、従来の経済協力開発機構・開発援助委員会 (Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee: OECD-DAC) 諸国の既存ドナーに加えて、新興国が自国の経験を活かして援助を展開する動きが強まっている。多くの非 DAC 諸国は、南南協力 (South-South cooperation: SSC)¹ が歴史的に強調してきた相互利益、水平性、非干渉、連帯といった原則を協力の基盤として維持しつつ、同時に DAC が重視する透明性の向上、国際データベースへの報告、効果性の追求といった実務にも部分的に関与するようになってきている (Calleja et al., 2023)。SSC の理念は、1955 年のバンドン会議や 1978 年のブエノスアイレス行動計画 (Buenos Aires Plan of Action: BAPA) 以来、「南」の主体性や水平的パートナーシップを重んじる独自性として確立されてきたが、2000 年代以降の非 DAC の新興ドナーの増加と国際的役割の拡大に伴い、多くの国がこうした原則を維持しつつ、OECD や他の国際開発コミュニティへの参加の意欲を示している (Calleja et al., 2023)。実際、グローバル開発センター (Center for Global Development: CGD) の調査研究が構築した「オープンネス」指標によれば、評価対象となった非 DAC 主要 54 カ国中 32 カ国が、国際フォーラムへの参加、開発協力データの報告、三角協力²、多国間機関または地域開発銀行への関与の 4 項目において一定の関与を見せており、非 DAC 諸国の多くが従来の SSC 的アプローチに加えて、DAC 的な透明性、説明責任の規範の視点も取り入れていることが示唆されている (Calleja et al., 2023)。

他方で、既存ドナー (DAC 諸国) と新興ドナー (非 DAC 諸国) の間で援助協調は依然として限定的である。CGD の別の調査研究によれば、2024 年時点で少なくとも 85 カ国が開発協力機関を有し、開発協力に参加する非 DAC 諸国も拡大しているものの、DAC 諸国と非 DAC 諸国は歴史的、制度的、政治的背景の違いから、協力が主流化されていない状況が続いている (特に、援助原則、価値観の相違、能力制約、政治的リスク、そして歴史的な不平等に起因する不信感が複合的に作用し、協調のインセンティブを低下させている点が問題の根底にあると考えられている) (Calleja et al., 2024)。一方で、こうした協調の複雑な困難性については実証的な分析が十分とは言えず、特に、新興ドナーと既存ドナーの協調がどのように可能となるのか、新興ドナー側が既存ドナーに何を期待しているのか、既存ドナー側はいかなる形で協働を設計し得るのかを包括的に検討した研究は限定的である。

かかる背景を踏まえ、本レポートでは、東南アジア地域において、開発援助の実施機関を設立し、開発援助に積極的な新興国の代表例と考えられる、インドネシアとタイに注目し、今後、国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency: JICA) を含む既存ドナーが、新興ドナーとどう関わることができるのかを検討する。Calleja et al. (2023) によれば、両国は、国際開発コミュニティへの参加意欲が相対的に高いドナーとされており、このことから、両国をケースとすることは、新興ドナーとの関わり方を検討する上で重要と考えられる。これまで、インド

¹ 「ある分野において技術や知見を有する開発途上国が、他の開発途上国の開発を支援すること」(JICA ウェブサイト)。

² 「先進国や国際機関が、途上国が他の途上国に対して行う南南協力を、資金・技術・運営方法などで支援すること」(JICA ウェブサイト)。

ネシアとタイによる開発援助に関する先行研究では、両国がどのように援助国へと転じてきたのかが議論されてきた。例えば、Sato and Awidya (2019)は、両国の援助行動が政府の理念よりも各省庁の役割分担や官僚制の歴史的な形に強く影響されていると指摘している。しかし、その後の援助制度の変化や現在、SSC の理念や両国の援助哲学が実際にどのように両国の制度や開発事業に結びついているのか、また、既存ドナーがインドネシアとタイとどの様に援助協調ができるかについては、まだ十分に明らかになっていない。

そこで本レポートは、インドネシアおよびタイの援助関係者へのインタビューおよび質問票調査を通じて、両国における、(1)援助の実施体制、手法、協力分野、対象地域などの現状、(2)援助哲学と戦略、(3)それを実現する際に直面している課題、(4)既存ドナー（なかでも日本、JICA）との協調可能性の四点を中心に整理、検討する。本レポートは、以下の実務家の方々からの情報に基づくものである(表 1 参照)。なお、同情報はインタビュー時点のものであることと、組織の見解を必ずしも反映するものではない点は、本レポートの限界として留意が必要である。

表 1 研究における情報源

インタビュー		
1	インドネシア外務省関係者	2025年11月10日
2	Indonesian Agency for International Development (Indonesian AID)関係者	2025年11月18日
3	Indonesian AID 関係者(JICA 内部セミナー)	2025年10月14日
4	Thailand International Cooperation Agency (TICA) 関係者	2025年10月10日
5	同上	2026年1月8日
6	Neighboring Countries Economic Development Cooperation Agency (NEDA) 関係者	2025年10月10日
7	同上	2025年12月9日
質問票調査への回答		
1	インドネシア外務省	2025年10月16日
2	Indonesian AID	2025年10月31日
3	NEDA	2025年12月1日

1. インドネシア・タイの援助概要

1.1 インドネシア

現在のインドネシアの開発援助は、主に外務省(Directorate General of Economic Relations and Development Cooperation)と財務省傘下のインドネシア国際開発庁(Indonesian Agency for International Development: Indonesian AID)により実施されている。インドネシアの援助規模の総額に関する公式なデータは見当たらないが、OECD (2022)のデータに基づけば、国際機関への出資を除く開発援助の総額は、年間、数千万ドル規模であると想定される。開発援助に関わる外務省(Directorate General of Economic Relations and Development Cooperation)の職員数は約100名である一方、Indonesian AIDの職員数と事業規模は、それぞれ約45名、

年間約 3,900 万ドル (2024 年時点) である³。

対外援助の専門機関である Indonesian AID が設立されたのは 2019 年であるが、インドネシアの開発援助、南南協力の歴史は古い。その起源は、1955 年のアジア・アフリカ会議 (いわゆる、バンドン会議) であり、インドネシアは同会議を契機に、非同盟諸国である「南」諸国の連帯と相互協力の理念を掲げ、南南協力を開始した (佐藤, 2021)。インタビューによれば、1970 年代初頭には、技術協力、研修事業、三角協力のための基本的な制度は概ね整備された⁴。数十年の時を経るにつれ、インドネシアの開発協力は拡大していき、国家官房、国家開発企画庁 (BAPPENAS)、外務省などの複数の省庁にて、技術協力や研修などの業務の実施、案件の要請受付やスクリーニングなどが分担 (一部重複) される形で進められるようになった (本レポートでは、過去の経緯については割愛する)。その後、2014 年からのジョコ・ウィドド政権にて、政府機関間の調整不足の解消と東南アジアの大国としての地位を確立したいという同政権のイニシアティブの下、現在の援助体制の姿に形作られた (佐藤, 2021)。

2019 年より始まった現在の援助の体制は、援助の実施体制、ガバナンスの観点で非常に特徴的である。まず、インドネシアの開発協力 (South-South and Triangular Cooperation: SSTC) は、冒頭触れたとおり、大きく二つのチャンネルによって実施されている⁵。一つは、従来の外務省、各省による南南協力および三角協力である。国の一般会計予算を原資とし外務省、各省が技術協力、研修を実施するが、全体を外務省リードの下、国家調整チーム (National Coordination Team: NCT) (外務省、財務省、BAPPENAS、国家官房からなる国家調整チーム。いわゆる「four pillars」省庁。図 1 参照。) が統括する⁶。もう一つは、2019 年に設立された Indonesian AID が「four pillars」省庁と協調の上実施する南南協力、三角協力である。Indonesian AID による協力は、「grant」と呼ばれ、技術協力、研修に加え、返済の義務を課さずに資金を贈与する無償資金協力も実施されている⁷。Indonesian AID の興味深い特徴は、国家予算から支出された対外援助基金 (endowment fund) の資金を定期預金に加え、国債や社債等で運用し、その収益を用いて援助を実施している点である (図 2 参照)⁸。この独特の資金調達、管理手法は、単なる実務上のプロセスではなく、Indonesian AID の 3 つのミッションの一つとして明示的に掲げられており、インドネシアが Indonesian AID を通じて開発援助の規模拡大と持続性の向上を目指していることが伺える⁹。

また、インドネシアの援助の特徴として、実施する政府の一体性、一貫性が挙げられる。何れのチャンネルの援助も、基本的に「four pillars」省庁により調整されるため¹⁰、国としての援助

³ インドネシア外務省に派遣されている国際開発協力能力向上アドバイザーからの情報 (2026 年 4 月時点)。

⁴ インタビュー 3。

⁵ インタビュー 1-3、質問票調査回答 1, 2。

⁶ 質問票調査回答 1。

⁷ インタビュー 3、質問票調査回答 1。

⁸ インタビュー 3。

⁹ 具体的に、「投資やパートナーシップを通じて、国際開発協力資金の運営における自律性を促進する (To promote independence in the management of international development cooperation funds through investment and partnerships)」というミッションが掲げられている。残る 2 つのミッションは、①より透明・効率的・効果的な開発協力の実施と②SDGs、人道支援の推進、外交・自国経済のサポートである。

¹⁰ 質問票調査回答 1。

の方向性は一体的であるように見える¹¹。その方向性とは、外交利益(援助を通じた世界の平和、安定、繁栄の促進)と経済的利益(援助を通じた自国経済、産業の振興)の追求である¹²。インドネシアの援助は、憲法が掲げる、自由、恒久平和、社会正義に基づく世界秩序を推進する外交政策に基づき実施されているが、加えて、経済外交上も重要な役割を果たしている¹³。

このことは、具体的な援助政策からも読み取れる。インドネシアの援助の対象国は、いずれのチャンネルの場合も、基本的に外交政策上の国家優先事項、地域的近接性、後発開発途上国、経済パートナーシップの観点から検討されている¹⁴。その対象は、東南アジア、東アジア、南太平洋、南・中央アジア、サブサハラ・アフリカ、中東、南・中央アメリカおよびカリブ海、東欧、インド太平洋を含む世界的な範囲がカバーされている¹⁵。一方で、優先分野・領域に対しては、保健、食料安全保障、教育等がインドネシアに優位のある分野と考えつつも、何れのチャンネルの援助についても、現時点では、特定の分野を優先するような硬直的なアプローチは採用されていない¹⁶。この特徴は、インタビューや質問票調査からの情報でも一貫しており、インドネシアの援助が、外交利益と経済的利益を目指し、関連法令、指針に基づき、政府一体的に実施されていることを表している¹⁷。

¹¹ Indonesian AID 設立時に、「four pillars」省庁間、特に財務省と外務省の競合があったという話もあるが(Sato and Awidya, 2019)、少なくとも現在は、形式上は一体的な印象である。

¹² インタビュー1, 3、質問票調査回答2。

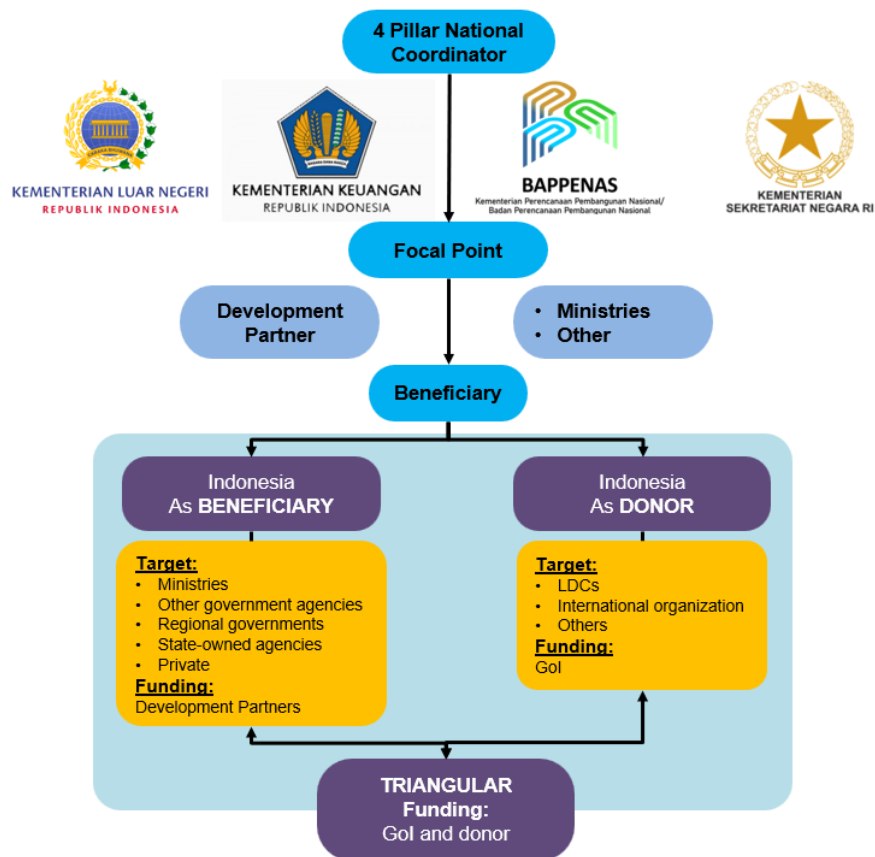
¹³ 外務省の援助担当局が「Director General of Economic Relations and Development Cooperation」であることから、開発援助と経済関係が一体として扱われていることが伺える。

¹⁴ 質問票調査回答1。

¹⁵ インタビュー3、質問票調査回答1。

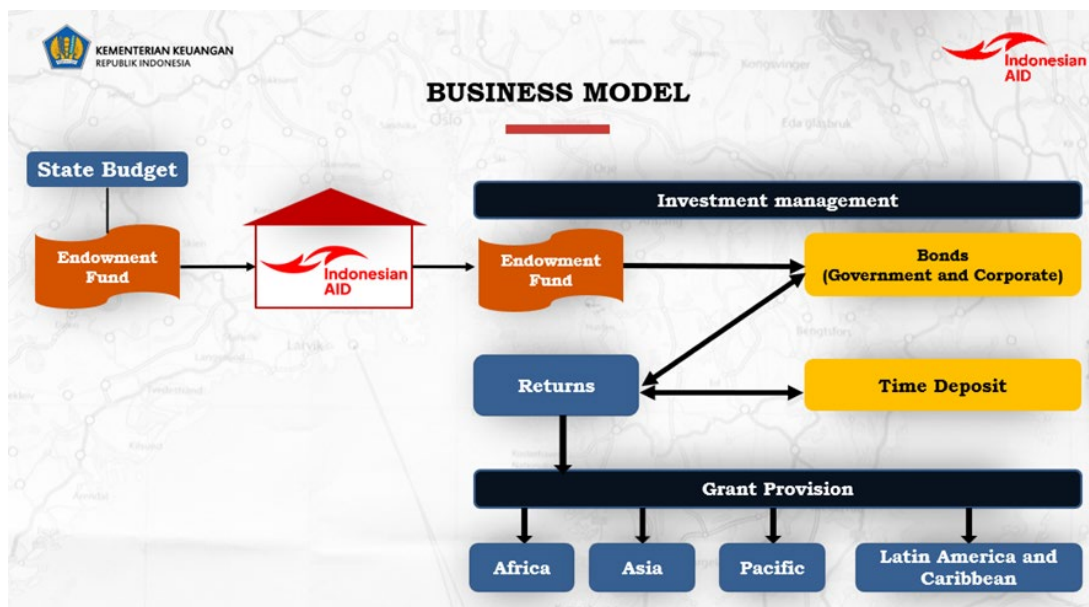
¹⁶ インタビュー3、質問票調査回答1, 2。

¹⁷ なお、国家中期計画の優先事項の一環として、現在、国際開発協力に関する戦略と法的枠組みの基本構想を策定中とのこと。



出典: インドネシア国際開発協力能力向上アドバイザー資料

図 1 National Coordination Team (NCT)の概要



出典: Indonesian AID 資料

図 2 Indonesian AID のビジネスモデル

1.2 タイ

タイの開発援助は主に、タイ国際開発協力機構（Thailand International Cooperation Agency：TICA）、周辺諸国経済開発協力機構（Neighboring Countries Economic Development Cooperation Agency：NEDA）を通じて実施されている。TICAは、外務省の一部局であり、主に技術協力事業や研修事業、無償資金協力を実施しているのに対し、NEDAは財務省傘下の機関であり、主に周辺諸国（タイの近隣のラオス、カンボジア、ミャンマーなど）に対してインフラ開発に係る資金の融資や関連する技術協力、無償資金協力を実施している。OECD（2025）によれば、タイの援助規模は年間約6,790万ドル（2023年時点）である。TICAの職員数と援助規模は、それぞれ約40名（2024年時点）、年間約1,500万ドル（2018年時点）¹⁸、NEDAの職員数と事業規模は、それぞれ約60名、年間約7億5,000万ドルである¹⁹。

TICAとNEDAの設立は、それぞれ2004年、2005年であるが、タイの開発協力の歴史はそれ以前に遡る（表2参照）。

表2 タイによる開発援助の歴史

	出来事・組織
1950	タイがコロンボ計画に参加し、被援助国として国際援助を本格的に受入開始
1959	国家開発計画の策定と調整の中核機関である National Economic and Development Board (NEDB) 設立
1961	NEDBによる国家初の経済開発計画の策定
1963	技術協力・無償資金協力の受入機関である Department of Technical and Economic Cooperation (DTEC) 設立（1972年から首相府傘下、2004年から外務省傘下へ） ²⁰
1970年代	第三国研修・SSC 開始（限定的に援助供与を開始）
1992	DTECで蓄積された経験と人材を基盤として、Thailand International Cooperation Agency (TICA) 設立準備を目的とした Thailand International Cooperation Program (TICP) 開始
1996	周辺国向け有償資金協力（融資）の枠組みとして財務省内に Neighboring Economic Cooperation Fund (NECF) 設立
2002	ODAドナー化方針を正式表明
2004	TICPを制度的基盤として、無償・技術協力を担う専門援助機関である TICA 設立
	タクシン首相による「no more aid」発言を契機とする、タイのドナー国家化
2005	NECFから専門援助機関として Neighboring Countries Economic Development Cooperation Agency (NEDA) に再編

出典：Sato and Awidya (2019)などを基に作成

¹⁸ <https://tica-thaigov.mfa.go.th/en/page/overview-on-oda-2018?menu=5f477253fddf6e10407062d2>

¹⁹ TICA、NEDA 職員からの情報（2026年4月時点）。情報源ごとに、統計の取り方（ネット・グロスなど）に違いがあるものと考えられる。

²⁰ <https://tica-thaigov.mfa.go.th/en/page/60701-history?menu=5d7da97015e39c3fbc00b5f5>

1959年に国家開発計画の策定と調整の中枢機関である国家経済開発委員会(National Economic Development Board: NEDB)²¹が設立され、1961年に国家初の経済開発計画が策定された²²。1963年には技術協力の受入機関である技術・経済協力局(Department of Technical and Economic Cooperation: DTEC)が設立され、同機関で蓄積された経験と人材を基盤として、1992年にTICA設立準備を目的としたタイ国際協力プログラム(Thailand International Cooperation Program: TICP)が開始された。その後、2004年には外務省傘下の専門援助機関としてTICAが設立された。以降、TICAは外務省内で制度的、組織的に拡大し、実務的自立性の高い現在の体制に至っている。一方、NEDAに関しては、前身となる周辺国経済協力基金(Neighboring Economic Cooperation Fund: NECF)が、財務省の財政政策局(Fiscal Policy Office: FPO)が管轄する基金として1996年に設立され、2005年に日本の海外経済協力基金(Overseas Economic Cooperation Fund: OECF²³)をモデルとしてNEDAとして再編された(佐藤, 2021)。

現時点で、開発協力全体の政策指針を示す包括的な大綱、法律はないものの、TICA、NEDAを通じた開発援助は、何れもタイの20カ年国家戦略「National Strategy (2018-2037)」に基づく独自の計画(「Strategic plan 2023-2027」(TICA)、「Midterm plan 2026-2030」(NEDA))に基づき実施されている。20カ年国家戦略は、「足るを知る経済(Sufficiency Economy Philosophy: SEP)哲学に基づいた、安全、繁栄、持続可能性を備えた先進国」をビジョンとして掲げ、国際社会の共通目標である持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals: SDGs)を推進することを謳っている。即ち、詳細は後述するが、SDGsやSEPを実現すべく、タイはTICAやNEDAを通じた技術協力、資金協力を実施している。このため、TICAは、SDGsに関連した、エネルギー・環境、保健医療、農業・農村開発、観光、科学技術などの9分野を優先分野として掲げている²⁴。また、NEDAは、中期計画の中で、持続可能性の全ての三側面、即ち、①メコン圏内の貿易、投資、バリューチェーンの拡大という経済面、②環境リスクの低減と気候変動への適応促進という環境面、③生活の質の向上、格差是正という社会面への対応を重要な柱として設定している²⁵。

TICA、NEDAの開発援助の供与先の特徴は、何れも近隣諸国を中心としている点にある²⁶。インタビューによれば、近隣諸国の状況はタイにも影響を及ぼすため、安全保障の観点から近隣諸国が最優先に考えられているとのことである²⁷。特に、NEDAによる協力は、その組織名のとおり、大部分がカンボジア、ラオス、ミャンマーという隣接国に集中している²⁸。最近では、TICAは近隣諸国以外への協力の重要性も認識しており、その研修事業や奨学金供与は、ア

²¹ 1972年の国家経済社会開発委員会(National Economic and Social Development Board: NESDB)への改編を経て、2018年に国家経済社会開発評議会(National Economic and Social Development Council: NESDC)へ改称された。

²² <https://www.nesdc.go.th/en/interesting-facts/history-of-nesdc/>

²³ 現在のJICAが行っている有償資金協力業務を、かつて専門に担っていた機関。

²⁴ TICA's strategic plan 2023-2027; https://sdghelpdesk.unescap.org/sites/default/files/2024-11/TICA_Factsheet.pdf

²⁵ 質問票調査回答3、NEDA's midterm plan 2026-2030。

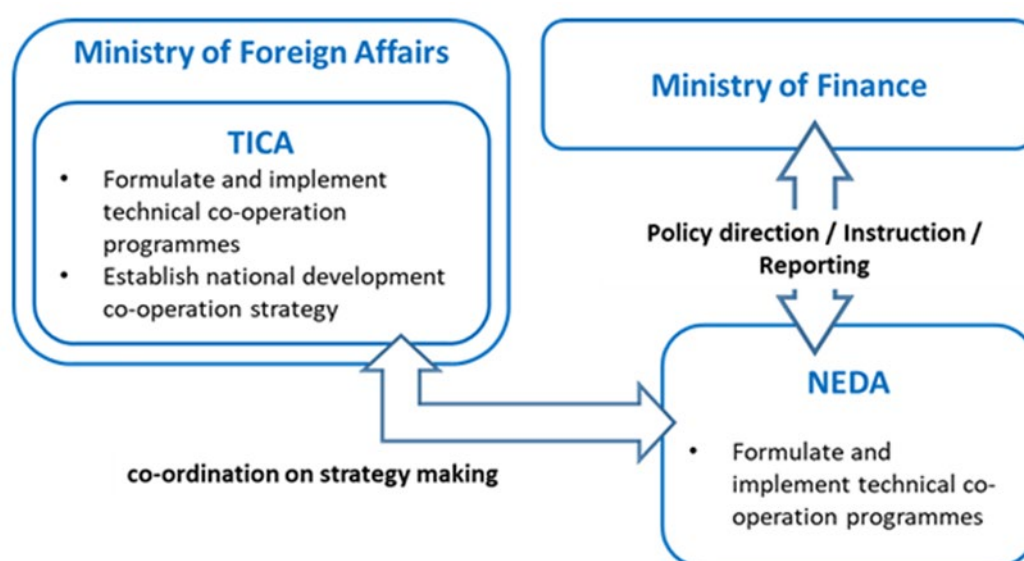
²⁶ インタビュー4-7、質問票調査回答3。

²⁷ インタビュー5。

²⁸ 質問票調査回答3。

フリカやラテンアメリカにまで広がってきている²⁹。一方で、NEDA によるインフラ開発協力は、その融資条件がタイバーツ建てのタイド借款³⁰であることから、今のところ自国企業が事業展開しやすいタイ近隣諸国に止まっている³¹。

各組織の運営については、TICA が政府予算を原資にしているのに対し、NEDA は約半分を政府予算、残りの半分を借款の返済資金や民間金融機関からの借り入れ等で賄っている³²。タイの開発援助は主に TICA、NEDA が中心となって実施されるが、TICA の Director General をチェアとした、NEDA や関連省庁の代表で構成される委員会にて、定期的の開発援助政策の方向性やモニタリング、評価等が協議、共有される仕組みになっている³³。また、OECD (2022)によれば、TICA、NEDA、外務省、財務省間で、タイの技術協力に関する戦略立案において密に連携が取られているようである(図3参照)。



出典: OECD (2022)

図3 タイの技術協力における関連機関の連携

²⁹ インタビュー5。

³⁰ 事業のコンサルタントやコントラクターとして、タイ企業がリード企業として参画する必要があり、融資額の50%以上をタイ製品で調達することが条件付けられている。

³¹ インタビュー7、質問票調査回答 3。インタビューによれば、タイから離れた国の場合、相手国側が国際競争入札を希望するケースや、物理的距離のためタイ企業が関心を示さないケースなどがあるとのことであった。

³² インタビュー6。

³³ インタビュー5。幹部レベル、実務レベルの各階層で議論、情報共有する仕組みが構築されている。

2. 援助哲学と戦略

2.1 インドネシア

インドネシアの開発援助は、通称「Indonesia model」と呼ばれる特徴的な援助哲学に則っている³⁴。その中核にあるのは、被援助国とのパートナーシップ、透明性、相互利益を重視し、被援助国のオーナーシップと知識共有を重視するという哲学である³⁵。援助の際には、被援助国の文化や固有の理念を考慮し、援助する側に主導権がある関係ではなく水平関係の援助を追求している³⁶。加えて、包括性、即ち、すべての関係者と協議、連携を重ね、被援助国の声を増幅し援助に反映していくという哲学がある³⁷。特に、「困難への直面、回復力、および発展への熱望 (struggle, resilience and aspirations)」の観点で共通言語を持つグローバルサウスの国々との連携が重要視されている³⁸。また、開発協力における長期的な持続可能性の観点も重視されている³⁹。興味深い点は、この哲学をインドネシア独自のものとして確立させることを目指しており、様々な開発援助機関を参考としつつも、特定の開発援助機関をロールモデルとしていない点にある⁴⁰。一方で、独自のモデルを目指すものの、インドネシアは、国際法、規則、決議などの国際規範の遵守を前提としている⁴¹。

この援助哲学を支えるのは、先の章で触れた憲法、バンドン会議の理念である⁴²。1945年に制定された憲法では、自由、恒久平和、社会正義に基づく世界秩序の確立に加え、「国民の知的生活の向上 (Mencerdaskan kehidupan bangsa)」を使命として掲げており、教育と人材育成を重視した、世界の国々への分け隔てない知識共有が開発援助においても重視されている⁴³。また、1955年にバンドン会議で採択された最終コミュニケ (Final Communiqué) の「世界平和及び協力の促進に関する宣言 (Declaration on the promotion of world peace and cooperation)」の中で、全人種、全国家の平等や相互利益と協力の促進等が原則として掲げられている⁴⁴。当時議長国を務めたインドネシアとしては、このバンドン精神に則り、水平関係のパートナーシップを全世界のグローバルサウスの国々と構築、リードする方針であることと理解される。

「Indonesia model」の援助哲学は、援助の実務レベルにも反映されている。例えば、援助事業においては、単発の事業を実施するわけではなく、ある事業に関連する事業を連続的に複数実施することで、開発効果を引き上げるというプログラムのアプローチの戦略を取ろうとして

³⁴ インタビュー2。

³⁵ インタビュー1, 2、質問票調査回答 1, 2。

³⁶ インタビュー1-3。政府高官からは、特定の価値観を押し付けるような援助をすれば、「We may win the battle, but we will lose the war. (つまり、長期的に持続可能な援助とはならないだろう)」とのコメントがあった。

³⁷ インタビュー1。

³⁸ 質問票調査回答 1。

³⁹ インタビュー2。

⁴⁰ インタビュー1, 2。この点は、今回のインタビューに加え、日経新聞「アジア『ODA 卒業組』が開発協力に日本型で JICA と連携」(下田敏編集委員、2024年10月10日)の Thor Lumbantobin 前長官 (Indonesian AID) へのインタビューでも確認されている。

⁴¹ インタビュー1, 2。

⁴² インタビュー1、質問票調査回答 2。

⁴³ 質問票調査回答 2。

⁴⁴ 計 10 の原則が定められた、通称、平和十原則 (The Ten Principles of Bandung, Dasasila Bandung)。

いる⁴⁵。また、持続可能性の観点から、三角協力を積極的に実施していくという戦略も取られている⁴⁶。三角協力は、インドネシアのリソース不足を先進国、国際機関が補うという意味のみならず、相互扶助の形を実現する協力形態として期待、活用されている⁴⁷。加えて、被援助国のオーナーシップを確保するため、ボトムアップ型のニーズに応じた援助を重視している⁴⁸。

援助哲学の実務への落とし込みにおいては、重要な論点として、環境社会配慮面の取り扱いがある。この点は、関係者でも考えが多様であるようだが、ある政府高官からは、環境社会配慮については国際基準への遵守を基本としつつも、それが被援助国の開発事業の進展を困難にすることがないように、現地の実施体制、能力を踏まえてある程度柔軟に対応することが「Indonesia model」の一つの特徴となり得るとのコメントがあった⁴⁹。この論点は、インドネシアがBRICSに2025年1月に正式加盟している一方で、同時にOECD-DACの加盟に向け前向きに検討をしている状況を鑑みれば興味深い⁵⁰。インドネシアは、OECD-DACの加盟も見据え、同規範に沿う高いレベルの環境社会配慮基準に沿うよう取り組んでいる一方、これが同国の優先事項や開発における哲学を置き換えるものではない点にも留意している⁵¹。

2.2 タイ

タイの開発援助は、「足るを知る経済(SEP)」という明確な哲学に基づく⁵²。SEPは、故プミポン国王(ラーマ9世)によって提唱された、行動、消費、投資など全てが過不足なく、ちょうど良い状態であることが重要という趣旨の哲学である。言い換えれば、コミュニティレベルでも国家レベルでも、単に利益の最大化や高速成長を目指すのではなく、持続可能でレジリエントな開発、成長を重視する理念である。同理念は、1970年代に提唱されたが、1997年のアジア通貨危機の際にその重要さが認識され、国家理念として定着した。特筆すべきは、それが、単なる哲学、理念の提唱に止まらない点である。SEPを他国に普及するため、異なる分野を対象とした6つのSEPトレーニングセンターがタイ国内に設立されており、そこで実際に他国の研修員が学習するという形にまで具現化されている⁵³。

⁴⁵ インタビュー2。例えば、事業開始前に実現可能性調査(Feasibility study:FS)、それに基づく詳細設計(Detailed design:DD)を実施した上で事業を開始。その後、独力で持続的に事業が継続するよう、関連する研修の実施などの戦略が取られている。

⁴⁶ インタビュー1、質問票調査回答2。

⁴⁷ インタビュー1、質問票調査回答2。三角協力を通じ、インドネシア側にとっても相互学習の機会となる「効果的」な三角協力を目指しているとのこと。

⁴⁸ インタビュー1。一方で、首脳会談や大臣間の協議により決定される、トップダウン型の協力もあるとのことであった。なお、ボトムアップ型のニーズに応じた援助の実施においては、情報収集等の面で在外大使館の役割が大きいとの認識が示された。

⁴⁹ インタビュー2。環境社会配慮に関する透明性は、確実に担保されるべきとのコメントがあった。なお、環境社会配慮に係るガイドライン、運用方法については、現在策定中とのことであった。

⁵⁰ インタビュー3、質問票調査回答1。インドネシアは現在、OECD加盟に向けた初期覚書の提出段階であり、OECD-DACとワークショップの開催等の形で関係を強化しつつ、同機関の政策を注視している状況とのことであった(具体的には、インドネシアが国際開発援助の受益者、提供者としてのポートフォリオを把握できる報告メカニズムや指標を比較検討しているところとのことであった)。

⁵¹ インタビュー2、質問票調査回答2。

⁵² インタビュー4,5。

⁵³ インタビュー4,5。タイは地形、気候が地域で異なるため、6か所の異なる地域にあるセンターでは、それぞれの地域の特徴を活かして、例えば、農業、土地改良、水資源管理、村落開発・コミュニティ強化などの研修が実施されている。

SEP の概念の中心にあるのは持続可能性であり、見方によっては、現在の世界全体の共通目標である SDGs に先んじて持続可能性の重要性を提唱、促進していたと捉えられる。SDGs の誕生後、タイ政府は 2021 年に「循環型グリーン経済 (Bio-Circular-Green Economy: BCG)」モデルを打ち出し、持続可能な経済成長、地域・農村コミュニティの強化、環境問題への対応で SDGs へ貢献する方針を決めた⁵⁴。TICA はこれに従い、農業、食品、バイオエネルギー・マテリアル、医療、観光等の分野で資源循環、低炭素、持続可能性を重視した協力アプローチを取ることとし、SEP に基づく援助哲学を更に強固なものとした⁵⁵。NEDA に関しては、その計画の中には SEP について明示がされていないようであるが、先に紹介したように、中期計画において持続可能性の経済、環境、社会の 3 つの柱の重視を明確に掲げており、SEP の理念が援助哲学として位置付けられていると見なせる⁵⁶。また、NEDA の前身である NECF が、1988 年にチャーチャーイ政権によって打ち出された「戦場から市場へ (From Battlefield to Marketplace)」に象徴されるインドシナ政策という歴史的背景のもとで成立してきたことを踏まえると、NEDA はインドシナ周辺諸国との経済協力を重視する援助哲学を有しているといえることができる。

また、協力の形態に関しては、特段名称があるわけではないが、水平関係のパートナーシップ型の協力、被援助国のオーナーシップを尊重した協力を援助哲学としている。例えば、TICA の協力に関しては、基本的に相手国からのニーズに基づくアプローチを採用しているとのことであった⁵⁷。また、NEDA のインフラ事業では、タイド条件ではあるものの、相手国のコントラクターがタイのコントラクターとジョイントベンチャーやパートナーシップを形成できるようにすることで、相手国のオーナーシップや水平関係を高める取り組みをしている⁵⁸。

このように、タイは比較的独自の援助哲学を採用しているが、同時に、国際的な援助規範も意識している。タイは既に OECD 加盟の意向を表明しており、DAC 加盟についても、能力向上や国際的地位の確立の観点から重要と考えている⁵⁹。一方で、BRICS に関しては公式に加盟を目指しているにもかかわらず⁶⁰、OECD-DAC 加盟に関しては、まだ表明した段階であり、加盟のメリット、デメリットを分析中であるというコメントもあった⁶¹。特に NEDA に関しては、タイドでの借款事業を軸としているが、これは OECD-DAC の掲げるアンタイド援助の原則と相いれないため、今後、動向が注目される⁶²。

また、昨今の国際情勢がタイの開発援助に影響を与える可能性がある点にも留意が必要で

⁵⁴ インタビュー4, 5。

⁵⁵ インタビュー4, 5。

⁵⁶ 質問票調査回答 3。加えて、NEDA は、質の高いインフラの推進を通じて、インフラ事業の持続可能性を高める方針を掲げている。

⁵⁷ インタビュー5。例えば、ラオスとは開発協力に係る年次会合を実施し、そこでラオスの問題と開発ニーズを共同で特定し、協力プログラムや計画に落とし込むというメカニズムを有するとのことであった。

⁵⁸ インタビュー7、質問票調査回答 3。

⁵⁹ インタビュー4-7、質問票調査回答 3。

⁶⁰ タイは、2025年1月に BRICS のパートナー国となっている。

⁶¹ インタビュー5。なお、OECD-DAC 加盟を見据え、2006年から ODA 実績データを DAC に提出しているとのことであった。

⁶² インタビューによれば、タイの援助関係者は、遅かれ早かれタイド条件緩和の検討をしなくてはならないことを認識していた。なお、OECD-DAC 加盟のもう一つの障壁と考えられる環境社会配慮面に関しては、現時点で特段問題視されていないようであった。

ある。インタビューでは、昨今の世界情勢に鑑み、今後、既存ドナーが安全保障の観点から、自国と繋がりにより強い地域の協力を重点を置く可能性があるという懸念の声も聞かれた⁶³。一方で、タイとしては、現在の近隣諸国を重視した援助を基本としつつも、予算や機会があれば、近隣諸国を超えた国、地域に援助を拡大することも検討するとのことであった⁶⁴。

3. 援助哲学実現のための課題

3.1 インドネシア

インタビュー、質問票調査を通じ、「Indonesia model」の実現に向けた、戦略から実務まで様々な課題が指摘された。第一に、Indonesian AID による援助における計画、ニーズベースの事業デザインの強化が挙げられる⁶⁵。現在の開発援助事業は、その理想とはやや隔たりがあり、プログラムベースではなく事業ベースで行われることが多く、包括的なニーズ評価やセクター別の優先事項に必ずしも基づかない計画となっている⁶⁶。また、インドネシアが重視しているボトムアップ型のニーズに応じた援助に関しても改善の余地があり、エビデンスに基づく計画を強化することで、被援助国からのニーズとインドネシアの開発目標および外交政策上の優先事項とを合致させ、より戦略的に開発効果を高めたいと考えている⁶⁷。

第二に、モニタリング、評価、および学習 (Monitoring, Evaluation, and Learning: MEL) の標準化の課題が挙げられる。現状、開発援助事業に関して、統一されたモニタリングおよび評価フレームワークが存在しない状況である⁶⁸。共通の基準や指標を整備することで、事業実施における説明責任、透明性、そして組織的学習を強化したいと考えている⁶⁹。評価に関しては、事業の進捗や遂行度を測る形に加え、事業実施によるマクロ的、包括的な評価の重要性も認識しており、今後、他機関の基準や測定方法等の知見も学びたいとのことであった⁷⁰。なお、Indonesian AID では、プロジェクトの評価、準備、実施に関する詳細な運営ガイドラインを現在策定中である⁷¹。

第三に、民間部門との連携、開発援助における革新的資金調達の課題が挙げられる。開発援助資金が限られている一方、援助の対象が全世界であることもあり、官民連携や従来の資金調達方法を越えた革新的な資金調達手法のニーズが高まっている⁷²。具体的には、民間

⁶³ インタビュー5。

⁶⁴ インタビュー5。

⁶⁵ インタビュー2, 3、質問票調査回答2。

⁶⁶ インタビュー2, 3、質問票調査回答2。現状、多くの事業が1年程度の短期的かつ単発的な形であり、中長期的な視点はそれほど浸透していないとのことであった。理想としては、研修事業を例に取れば、最初の数年は一般的な研修の継続でよいが、その後は、被援助国が独力で当該開発を継続できるかという点を重視した、政策提言を含む、研修を超えた協力を実施するプログラムのアプローチであるという認識が示された。

⁶⁷ インタビュー1, 3、質問票調査回答1。

⁶⁸ インタビュー2, 3、質問票調査回答2。

⁶⁹ インタビュー3。

⁷⁰ インタビュー2。事業効果の包括的な評価については、特に教育、保健分野の様な社会開発事業に対してその活用を期待しているとのことであった。

⁷¹ 質問票調査回答2。

⁷² インタビュー2、質問票調査回答1, 2。加えて、資金不足の解決策として、三角協力への期待が昨今高まっているとのことであった。

資金と開発機関による資金を組み合わせるブレンデッド・ファイナンスによる資金調達や Indonesian AID における借款事業(原資が返済され利息収入も得られる)への業務拡大が検討されている⁷³。資金調達手法の拡大は、現在の技術協力、無償資金協力による比較的小規模の援助を超え、インフラ開発や大規模技術協力プログラムなどの大規模な援助も可能にする意味でも、その重要性が認識されている⁷⁴。

第四に、Indonesian AID における援助統計データの整備が挙げられる。関連データが各省庁や機関に分散しており、Indonesian AID が実施する援助関連データの全容が十分に把握できていない現状がある⁷⁵。各事業、財務のリアルタイムのモニタリングを可能とする統合的なデータシステムの開発が、アカウンタビリティ向上の観点からも期待されている⁷⁶。援助統計データの整備は Indonesian AID に限った話ではなく、OECD-DAC への加盟のため、インドネシア全体として、国際開発援助に係るポートフォリオの全容を把握できるメカニズムを構築する必要性が認識されている⁷⁷。

第五に、優先セクターの検討と関連省庁間の調整の向上が挙げられる。先に触れたように、現在、インドネシアの開発援助においては、政府全体としての包括的な協力の指針が策定されておらず、優先分野、セクターは設定されていないため、何らかの方針が必要という意見がある⁷⁸。各セクターが各省庁に紐づいているため、優先セクターの調整は、省庁間の調整を意味するが、この関係省庁の調整こそが、外交政策と国家経済の両利益をよりよく追求する上での課題という見方もある⁷⁹。

最後に、インタビューや質問票調査では直接指摘されなかったものの、国際規範と「Indonesia model」の両立は課題となろう。「Indonesia model」は国際規範の遵守を前提として掲げているが、一方で、被援助国の利益のため、環境社会配慮面を柔軟に検討する必要性に関しても一定の認識が示されている⁸⁰。このため、将来的には、インドネシアの援助哲学を、特に西側諸国の国際規範とどう折り合いをつけるかが課題になる可能性がある。

3.2 タイ

タイは援助哲学である SEP の理念に基づき、堅調にその援助を実施してきているが、インタビュー、質問票調査の結果によれば、今後の更なる拡大のために、以下の課題が指摘される。第一に、プログラムの長期に亘る援助アプローチの確立が挙げられる。現在、比較的短期的な開発事業となっているが、単発的な事業の場合、数年後には何も残らない可能性があるため、開発効果の持続性の観点から、より長期にわたる有機的なプログラムのアプローチの採

⁷³ インタビュー2、質問票調査回答 1, 2。

⁷⁴ インタビュー2、質問票調査回答 2。

⁷⁵ インタビュー2。

⁷⁶ インタビュー2。

⁷⁷ 質問票調査回答 1。

⁷⁸ インタビュー3、質問票調査回答 1,2。一方で、セクターに優先順位を付けた場合、それに制約を受け、援助の検討が硬直的になるという懸念もあるようである。なお、優先地域に関しては、設定されているものの、「Indonesia model」の援助哲学の下、全世界に対して援助が展開されている。

⁷⁹ インタビュー3。関係省庁の連携に関しては、開発援助の中核となる「four pillars」省庁間の連携についても、予算配分等において実際どの程度機能しているのか分析が必要という意見もあった。

⁸⁰ インタビュー2。

用が課題となっている⁸¹。理想としては、プログラムのアプローチにより、持続的に開発協力事業が続くことで、民間ビジネス、投資事業にまで拡大していくことが期待されている⁸²。また、NEDA の借款に関しては、プロジェクト毎の予算措置であるため、各国に対して、中長期的な事業計画を示せないという課題もある⁸³。

第二に、予算や組織規模の制約の問題が挙げられる。インタビューによれば、既存ドナーに比して、予算や組織規模がまだ十分でないと認識されており、今後、援助対象を近隣諸国外に広げる際にも、この予算と組織規模の制約が課題になり得ると指摘されている⁸⁴。例えば、NEDA の借款に関しては、1 プロジェクトあたりの最大融資額が 30 億バーツ⁸⁵と設定されており、将来的により多く必要とされるであろう、大規模、複雑なインフラ開発事業への資金提供が困難な状況である⁸⁶。また、組織規模に関しては、TICA は人的資源が限定的であり、将来の事業拡大や、OECD-DAC へ加入した場合の関連統計情報の取りまとめ、報告の事務作業に対応するためには、更なる人員の増強が必要な状況である⁸⁷。

第三に、事業評価能力の向上が課題に挙げられる。TICA では現在、プロジェクトをアウトプットベースで評価しているが、実際にそのプロジェクトが社会経済に与える効果に係る包括的な評価については実施していない⁸⁸。このため、政府がプロジェクトの包括的な効果を確認できるような評価手法の必要性が指摘されている⁸⁹。

第四に、タイの開発援助に関して、自国民の理解を継続して保つ必要があることが挙げられる。タイは、近隣諸国に優先的に開発援助を実施していることに加え、NEDA によるインフラ開発協力の可視性が高いため、自国民から、何故、自国ではなく他国を助けるのかという批判が生じやすい⁹⁰。このため、自国民の理解を得る観点から、NEDA は譲許的な融資の条件として、事業者や製品に関してタイド条件を設けている⁹¹。一方で、タイド条件の設定は、国際規範の遵守の問題とも大きく関わる。特に、OECD-DAC はアンタイド援助の原則を導入しているため、タイは将来、借款事業の形態や条件の見直しを求められる可能性がある⁹²。また、昨今のタイ・カンボジアにおける国境付近の緊張状態など、国民の支持や世論に影響を及ぼす外部要因も無視できない。こうした要因は、タイ世論の反発を招く可能性があるため、プロジェクトを推進する上での大きな課題となると考えられる。

第五に、これに関連して、特に NEDA の他機関との協調における課題も挙げられる。NEDA

⁸¹ インタビュー5。

⁸² インタビュー5。

⁸³ インタビュー7、質問票調査回答3。

⁸⁴ インタビュー5、7、質問票調査回答3。

⁸⁵ 約 9,500 万米ドル、約 150 億円。

⁸⁶ 質問票調査回答3。この状況を克服すべく、NEDA は、民間資金(Public Private Partnerships: PPP)を用いたブレンデッド・ファイナンス等の新たなファイナンススキームを活用予定。なお、予算規模の問題に加え、基本的にパーツ建てでの融資のため、近隣国以外の国の借入への興味が限定的であるという問題もある。

⁸⁷ インタビュー4、5。

⁸⁸ インタビュー5。

⁸⁹ インタビュー5。特に、人材育成分野での包括的な効果評価手法について関心があるとのことであった。

⁹⁰ インタビュー7。

⁹¹ インタビュー7。事業のコンサルタントやコントラクターとして、タイ企業がリード企業として参画する必要があり、融資額の 50%以上をタイ製品で調達することが条件付けられている。

⁹² 加えて、現在は目立った問題が見られないものの、環境社会配慮面に対する立場も、将来の論点になると考えられる。

は、パーツ建てでタイド条件を付けた融資形態を取っているため、他の開発金融機関との協調融資は課題が多い⁹³。NEDAの借款は、前述のとおり予算規模の制約から融資額が限られるため、将来的には協調融資のニーズが高まると考えられる。このため、この観点からも、将来、借款事業の形態や条件の見直しを求められるかもしれない。

4. 新興ドナーとの援助協調の未来: JICA、既存ドナーは、新興ドナーとどの様に援助協調できるか?

4.1 インドネシア、タイの援助の評価(総括)

JICA、既存ドナーと新興ドナーとの援助協調の可能性を論じる前に、ここでは、インタビュー、質問票調査で得られたインドネシア、タイによる援助の情報(第1章~3章)を総括する。インドネシアとタイは、それぞれの歴史や発展経験を基に培ってきた理念を持つと同時に、自国の経済、外交利益とのバランスをとりながら開発援助を実施している点で共通している。一方で、両国は新興ドナーとして、異なる形での明確な援助哲学と制度構築を進めており、その特徴は既存ドナーとの協働可能性を評価するうえで重要な示唆を与える。両国の特徴を整理すると、表3のとおりである。

インドネシアの援助は、1955年バンドン会議に起源を持つ南南協力の精神を基盤に、「Indonesia model」と呼ばれる水平性、相互利益、文化的尊重を重視した独自の哲学を明確に打ち出している。同国の援助は「four pillars」省庁による統合的なガバナンスのもと運営され、外交的利益と経済利益の両立を図る設計となっている。また、Indonesian AIDが基金の運用益を用いて援助を実施するというユニークな資金調達方式を採用し、さらに三角協力の積極活用を通じて、自国のリソース不足を補いつつ、相互学習型の協力を展開している。一方で、プログラムのアプローチの強化、モニタリング、事業効果の包括的な評価体系の未整備、民間資金の導入、援助統計の分散管理、優先セクターの未設定といった課題が残る。また、独自の「Indonesia model」の実現に向け、環境社会配慮面等に関して、伝統的な国際規範(OECD-DAC規範)にどの程度アラインさせるかも今後の議論の焦点の一つとなるだろう。

一方、タイは、「足るを知る経済(SEP)」を中心理念として掲げ、持続可能性、レジリエンスを重視した援助哲学を特徴としている。TICA(技術協力)とNEDA(インフラ開発への融資)が中核を担い、とりわけ近隣諸国への協力を最重要視する点がインドネシアとの対照的な部分である。タイはSEPの普及を目的とした研修センターを国内に複数設置するなど、自国の理念を具体的な制度として体现している。また、TICAの研修事業は相手国のニーズに基づく水平的パートナーシップを志向し、NEDAは隣国に対するタイド条件付き融資を継続している。課題としては、予算・組織規模の制約、プログラムのアプローチの強化、事業効果の包括的な評価体系の未整備、そして国際規範との整合性(特にタイド条件とOECD-DAC規範との整合性)といった課題が残る。

両国を総合的に評価すると、インドネシアはバンドン精神に則り、水平関係のパートナーシップを全世界のグローバルサウスの国々と構築することを目指している点、また、外交、経済を

⁹³ インタビュー7。現在は、タイド条件の問題があるため、他国際開発機関との協調融資は実施されていない。代替案として、プロジェクトスコープを分け、それぞれの機関が独立して融資をするパラレル融資の形態が採用されている。

包摂した戦略性に特徴がある。一方、タイはメコン諸国を中心とした近隣諸国の重視、援助哲学の明確さと哲学の実際の援助への具現化(SEP トレーニングセンターなどの設立)に独自性がある。また、タイに関しては、地理的条件、自国産業界からのニーズ、国内での説明責任の観点から、インフラ事業へのタイド条件での有償資金協力もされていることが特徴的である。両国とも援助哲学は確立しているものの、制度運用、評価能力、国際規範への適合、民間連携の強化などの面には課題がある状況であり、日本を含む既存ドナーがパートナーとして貢献できる領域と考えられる。

表3 インドネシアとタイの開発援助の概要

	インドネシア	タイ
援助哲学	「Indonesia model」: 水平性、相互利益、文化尊重、南南協力精神	「足るを知る経済(SEP)」: 持続可能性、過不足のない開発、レジリエンス
歴史的背景	バンドン会議、非同盟の理念	故プミポン国王の哲学、アジア通貨危機後の国家理念化
主要機関	「four pillars」省庁(外務省、財務省、BAPPENAS、国家官房)、Indonesian AID(財務省関連機関)	TICA(外務省)、NEDA(財務省関連機関)
援助対象地域	世界的に広範(外交・経済利益重視)	近隣国中心(安全保障上の優先性)。ただし、今後対象を近隣諸国外に広げていく意向あり。
協力形態	技術協力、無償資金協力	技術協力、無償資金協力、有償資金協力(タイド条件の融資)
資金調達	外務省: 政府予算 Indonesian AID: 基金(endowment fund)の運用益	TICA: 政府予算 NEDA: 政府予算、借款の返済金、民間借入
国際規範との関係	OECD-DAC 加盟を検討しつつ柔軟性も確保。BRICS 正式加盟。	OECD-DAC 加盟を検討。有償資金協力のタイド条件が課題になる可能性。BRICS パートナー国(正式加盟を申請中)。
認識されている主な課題	プログラムのアプローチの強化、モニタリング、事業効果の包括的な評価体系の強化、民間資金の導入、統計の散在、優先分野の不明確さ	プログラムのアプローチの強化、予算・規模制約、事業効果の包括的な評価体系の強化、自国民への説明責任、他機関との協調の際の各種制約

4.2 新興国ドナーにとっての既存援助機関との協調の意義: JICA はどのように援助協調できるか?

4.2.1 インドネシア

インドネシアにとっての既存援助機関との協調の意義は、第一に、援助実施に係るリソース不足の解消と援助体制、実施に係るノウハウの強化にあると考えられる。まず、インドネシアの開発援助の国家予算は、世界中の国々を援助の対象とするのには十分ではなく、在外大使館に関しても、アフリカ等の一部の国には存在しない(大使館がある場合でも、開発援助を実

施、監督できる人材が不十分なこともある)⁹⁴。これら財源、在外拠点、人材等の不足により、インドネシア独力で開発援助を実施するのが困難な場合は、既存援助機関と協調し三角協力を展開しているのが現状である⁹⁵。

しかしながら、既存援助機関との協調には、リソース不足の解消というやや消極的な動機のみならず、先に紹介した援助哲学実現の障壁となっている課題を解決するためのノウハウを、既存援助機関から獲得したいという積極的な動機が大きいと考えられる。事実、インタビューにおいては、援助哲学実現のための課題の解決方法として、既存援助機関から学びたいという意見が挙げられた⁹⁶。インドネシアは、「効果的」な三角協力を推し進めていく方針であり、その中核となるのは、三角協力が被援助国の利益のみならず、援助国間でも相互学習の機会となるというコンセプトである⁹⁷。開発援助事業を通じ、インドネシアと既存援助国(機関)が援助規範、援助政策、メカニズム、ツールなどを率直に議論することで、お互いの理解を深め、より質の高い開発援助の実現を目指している⁹⁸。

協調相手の既存援助機関として、インドネシアは JICA に大きな期待を寄せている。援助実施体制に関しては、特に JICA が既に有する、包括的なニーズ評価やセクター別の優先事項を踏まえた、長期的視点で複数の事業を連続的に実施するプログラムのアプローチに加え、MEL や環境社会配慮等の各種ガイドライン、実施監理体制の構築に関するノウハウ共有が期待されている⁹⁹。また、個別の事業レベルにおいても、特に保健医療、農業、再生可能エネルギー、防災関連、民間投資分野等での協調が期待されている¹⁰⁰。インドネシアの三角協力については、外務省リードによるものにおいては、これまで JICA を含め、ドイツ(GIZ)、オーストラリア等との協調実績がある¹⁰¹。一方で、Indonesian AID による協力における協調実績は、現時点では JICA のみであり、インドネシアからの JICA への期待、重要度が事業レベルからも感じ取れる¹⁰²。

JICA への高い期待の背景には、これまでの JICA による長年の援助活動に信頼が寄せられていることがあるようである。インタビューでは、途上国への押し付けではない水平関係での

⁹⁴ インタビュー1、質問票調査回答 2。

⁹⁵ インタビュー1。既存援助機関との協調においては、何れの機関も独自の予算サイクル、手続きを有するため、調整コストがかかるが、現状、大きく問題視されていない。

⁹⁶ インタビュー1, 2。

⁹⁷ インタビュー1、質問票調査回答 1。

⁹⁸ インタビュー1。

⁹⁹ インタビュー2、質問票調査回答 2。

¹⁰⁰ インタビュー1。JICA 以外の既存援助機関との協調についても、同様の優先セクターであるとのことであった。どの既存援助機関と協調をするかについては、現時点では具体的な選定基準は無く、例えばアフリカの保健医療や農業事業であれば、アフリカに拠点を多く有し、当該セクター事業を実施している JICA と協調するという形で協調相手が決定されているとのことであった。

¹⁰¹ インタビュー1。例えば、JICA とはアフリカ諸国向けに、貿易と投資に関する能力構築プロジェクトや母子保健分野のプロジェクトを実施した。また、GIZ とはアフリカ諸国向けの再生可能エネルギーに関する三角協力、オーストラリアとは災害リスク軽減に関する三角協力を実施している。

¹⁰² インタビュー2。イスラム開発銀行(IsDB)、世界銀行、世界食糧計画(WFP)などの国際機関との協調はあるものの、資金の拠出の性格が強く、「co-financing」(直接的な共同事業の意)とは捉えられないとのことであった。Indonesian AID と JICA の協調例としては、パレスチナ向けのアボカド栽培管理研修(JICA:コストシェア、研修内容の調整、Indonesian AID:アボカドの育苗、水管理、病害虫対策、収穫後のバリューチェーン構築などに係る技術移転)がある。また、東ティモールにおける養殖分野においても、JICA による調査と Indonesian AID による養殖技術の移転を通じた協調が行われている。

援助スタイルが日本の援助の特徴であり、それが信頼感に繋がっているとの指摘があった¹⁰³。また、日本の援助は、被援助国の裨益と自国の国益の追及のバランスが上手く取られているとの評価もあった¹⁰⁴。加えて、三角協力のパートナーとしても、JICA は関係者の意見に耳を傾け、柔軟に対応してくれるという意見もあった¹⁰⁵。このような高い評価が本音なのか社交辞令によるものかは不明であるが、現在の自国第一主義により揺れる世界情勢の中で、日本、JICA には変わらずいつも信頼できるパートナーでいて欲しいという期待も聞かれた¹⁰⁶。

上記の情報を踏まえれば、JICA としては、技術協力プロジェクトや専門家派遣、研修を通じ、インドネシア外務省、Indonesian AID の援助実施能力向上に係る包括的な協力が可能と考えられる。また、三角協力を積極的に活用したいという意向を鑑みれば、JICA 事業部、事務所による、具体的な三角協力量業ニーズのより積極的な掘り出し、実施も重要になってくると考えられる。なお、三角協力等の個別事業の形成、実施に関しては、インドネシア側のリソース(現地事務所、予算など)の制約も考慮し、JICA 側のリソースも活用した効率的なデザインとすることが期待される。

4.2.2 タイ

タイにとっての既存援助機関との協調の意義は、第一に援助実施に係るリソース不足の解消にあると考えられる。前述のとおり、タイは特に予算が限られているという課題を抱えているが、他の開発協力機関と協調することで、これに対応しようと考えている。例えば、TICA は、限られた予算で最大効果を挙げられるよう、既存援助機関とコストシェアリングする形での三角協力を実施している¹⁰⁷。また、NEDA は、プロジェクトスコープ毎に各開発金融機関が独立して融資をするパラレル融資を、既存援助機関と協調して供与することで、限られた予算に対応をしている¹⁰⁸。

一方で、単なる資金ギャップを埋める目的以外に、既存援助機関から開発援助に係る経験とノウハウを学び、自身の開発協力を適応したいという積極的な動機も強いと考えられる¹⁰⁹。これを示す好事例として、タイが日本から学び、適用した、タイ版の一村一品運動(One Tambon One Product: OTOP)の例が挙げられる¹¹⁰。これは、日本の一村一品運動(One Village One Product: OVOP)をモデルに、現地の資源を使ってイノベーティブな製品を生み出すことを目的に、タクシン元首相がタイで推し進めた政策であり、JICA も技術協力や青年海外協力隊の

¹⁰³ インタビュー1, 2。

¹⁰⁴ インタビュー2。多くの援助国、機関が被援助国の裨益と自国の国益の追及のバランスを取ろうとしているが、一部の国では国益に重点が置かれているケースもあるとのことであった。

¹⁰⁵ インタビュー1。何れの既存援助機関も地域やセクター毎に援助予算を設定しており、概して変更に硬直的であるが、JICA は対話により比較的柔軟に対応しているとのことであった。

¹⁰⁶ インタビュー1。

¹⁰⁷ インタビュー4。例えば、JICA とは 50%-50%の負担で第三国研修を実施している。

¹⁰⁸ インタビュー7。例えば、JICA がカンボジアの国道 5 号線(メコン地域の主要幹線である南部経済回廊の一部)を円借款で整備し、NEDA が接道する道路の技術協力(調査、設計)や関連道路へ借款を融資することで、タイとカンボジアの地域開発を共同で実施した例がある。

¹⁰⁹ 特に、SDGs を達成する観点から、他の開発協力機関と連携して三角協力を実施することで、よりインパクトのある開発協力を実現したいというコメントもあった。

¹¹⁰ インタビュー4, 5。

派遣を通じて OTOP の推進に協力してきた¹¹¹。現在では、TICA を通じて、商品開発やパッケージング等に係る専門家の近隣諸国への派遣や研修を実施している。

インタビューによれば、タイが既存援助機関との協調を期待している分野としては、気候変動、環境、地域連携(開発)、公衆衛生面、観光、教育などが挙げられた¹¹²。特に、先進国と比して技術やイノベーションという面でナレッジ、経験が限られていることから、このような先進的な分野での協調を先進国に期待しているとのことであった¹¹³。援助協調に関しては、特定の国に拘ることはなく、全ての国、ドナーに門戸を開いており、分野によって特定国を優先するといったルールや基準も特段ないとのことであった¹¹⁴。一方で、JICA の長年に亘る協力もあり、日本、JICA への信頼は相当大きい¹¹⁵。相手国と水平的な関係での寄り添う形での開発援助が、相手国の信頼構築に寄与してきたのだろうとのことであった¹¹⁶。

また、タイが抱える開発援助に関する課題に対して、日本の開発援助の経験の活用が正に期待されている分野もある。まず、開発援助をビジネス、民間投資事業にまで拡大させる、いわゆる官民連携分野である¹¹⁷。特に、タイは現在、技術協力と資金協力を異なる組織で実施していることから、JICA のような一元的な開発機関が開発協力をどのように経済協力を繋いでいるかに興味があるとのことであった¹¹⁸。また、近年では、JICA が海外投融資スキーム等により、PPP 事業、ブレンデッド・ファイナンス事業を推進している点にも興味を示している¹¹⁹。また、特に NEDA は、近隣諸国へのインフラ事業に対する国民への理解を得ることを課題としていることから、タイド条件の設定方法等に関して、日本の知見の活用を期待している¹²⁰。加えて、課題として認識している事業効果の包括的な評価手法の確立についても、JICA の知見の活用が期待されるとのことであった¹²¹。

最後に、タイと JICA との援助協調を強化する手段として、定期的な会合の開催も期待されている¹²²。既に NEDA と JICA との間では、毎年ハイレベル会合が開催されているが、TICA を巻き込む形での同様の会合や、より包括的に開発協力問題を議論する国レベルの会合、実務レベルでの関係者会合の機会も設け、タイ、JICA の援助協調のモメンタムを失わないようにすることも重要である。

上記の情報を踏まえれば、インドネシアのケースと同様に、JICA としては、技術協力プロジェクトや専門家派遣、研修を通じ、TICA、NEDA の援助実施能力向上に係る包括的な協力が

¹¹¹ インタビュー4, 5。例えば、コミュニティ起業家育成、地域体験プログラム開発、製品プロモーション、品質改善、マーケティングなどに関する協力がされてきた。

¹¹² インタビュー5,7。

¹¹³ インタビュー5。

¹¹⁴ インタビュー5。首都のバンコクは国際都市であり、多くの開発援助機関が事務所を設けており、様々な機関と援助協調に関する情報交換がされているとのことであった。

¹¹⁵ インタビュー5, 7。事業レベルでの協力のみならず、開発機関の組織体制づくりへの協力も評価されている(例えば、JICA は、NEDA のマニュアルやガイドラインの策定等に対する協力も実施してきた)。

¹¹⁶ インタビュー5, 7。

¹¹⁷ インタビュー5, 7。

¹¹⁸ インタビュー5。

¹¹⁹ インタビュー7、質問票調査回答 3。

¹²⁰ インタビュー7。

¹²¹ インタビュー4, 5。

¹²² インタビュー4, 5。

可能と考えられる。特に、タイの場合は、NEDA による借款事業があるため、JICA の円借款、ブレンデッド・ファイナンス事業のノウハウや資金協力と技術協力の組み合わせの好事例の提供などが可能と考えられる。また、先進的な分野での三角協力や援助協調に係る定期的な会合の実施という具体的な協調の意向が示されていることを鑑みれば、JICA 企画部、事業部、事務所を中心に、これらの連携可能性を模索していくことが期待される。なお、三角協力等の個別事業の形成、実施に関しては、タイ側のリソース(現地事務所、予算など)の制約も考慮し、JICA 側のリソースも活用した効率的なデザインとすることが期待される。

結論

本レポートは、インドネシアとタイという新興ドナーの制度、援助哲学、実務上の課題を整理、分析し、既存ドナーとの協働の可能性を検討した。その結果、両国は、独自の理念を基盤に新興ドナーとしての位置づけを強めつつある一方、実施能力、資金、人材、評価手法、国際規範との整合性など、多面的な課題を抱えていることが明らかとなった。インドネシアは「Indonesia model」に基づく水平協力と三角協力を強みとしつつ、計画手法やモニタリング、評価手法の整備、統計管理の改善、「Indonesia model」の国際規範との差別化、調和のバランスなどを必要としている。タイは SEP を中核理念として確立し、近隣諸国を中心に協力を展開しているが、特に今後援助対象地域を広げる可能性を勘案すると、組織規模や予算面の制約、タイド条件と国際規範の調和などに課題を抱える。

こうした状況を踏まえれば、新興ドナーにとって、既存ドナーとの協調は大きな意味を持つであろう。新興ドナーは単に不足する資源を補うためだけでなく、自国の援助能力を高める観点からも、制度構築や評価手法、官民連携などの知見を求めている。特に JICA は長年の協力実績や信頼性から、三角協力、資金協力等の事業面や組織体制整備の面で重要なパートナーとして期待されている。今後、開発援助がより質の高い形で発展するためには、新興、既存ドナー双方が相互学習を重ね、具体的に協調できる分野、協力体制を模索すると共に、双方の援助哲学と国際規範の均衡を取る枠組みの創出が重要と考えられる。その際には、本研究がインドネシアとタイの事例を通じて示した各新興ドナーが有する固有の援助哲学や援助形態、実施体制等を踏まえ、それぞれに応じたアプローチを模索することが必要であろう。

<参考文献>

- Calleja, R., S.C. Bellés, and B. Cichocka. 2024. *Exploring barriers and opportunities for deepening cooperation across DAC and non-DAC providers*. CGD Policy Paper 321. Washington, DC: Center for Global Development.
<https://www.cgdev.org/publication/exploring-barriers-and-opportunities-deepening-cooperation-across-dac-and-non-dac>.
Available at <https://www.cgdev.org/publication/exploring-barriers-and-opportunities-deepening-cooperation-across-dac-and-non-dac>
- Calleja, R., B. Cichocka, and S. C. Bellés. 2023. *How do non-DAC actors cooperate on development?* CGD Policy Paper 294. Washington, DC: Center for Global Development.
<https://www.cgdev.org/publication/how-do-non-dac-actors-cooperate-development>.
- OECD. 2022. *Development co-operation systems in southeast Asia: Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, Thailand and Viet Nam*. OECD Development Perspectives 24. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/50b93151-en>.
- . 2025. *Development co-operation profiles: Thailand*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-profiles_04b376d7-en/thailand_701f6430-en.html.
- Sato, J., and S. Awidya. 2019. *Variety of middle-income donors: Comparing foreign aid approaches by Thailand and Indonesia*. JICA Research Institute Working Paper 180. 1 – 39.
https://www.jica.go.jp/english/jica_ri/publication/workingpaper/wp_180.html.
- 佐藤仁(2021)『開発協力のつくり方—自立と依存の生態史』東京大学出版会.