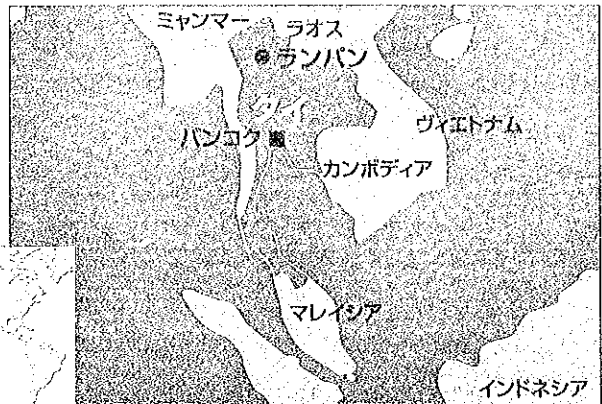


参加型手法導入の試み



実施地域 ランバン

1. 調査の経緯と目的

参加型評価は、開発のための受益者の参加やオーナーシップの強化が重視されるなかで近年注目を集めている概念であり、いまだ定まった定義はないものの、JICAにおいては「最終受益者を含めた幅広い関係者（ステークホルダー）が評価計画の作成、情報の提供・収集・分析、プロジェクトの当初計画の修正などに可能な限り参加して行う評価¹⁾である」と定義している²⁾。また、参加型評価の目的（即ち実施することにより期待される効果）として以下の4点があげられている。

- (1) マネージメント能力の強化
- (2) オーナーシップ（主体性）の向上
- (3) 効果的なフィードバックの推進
- (4) アカウンタビリティ（説明責任）の確保

しかし、参加型評価への関心が高まりつつある一方で、その方法論は明確になっておらず、JICAにおいても具体的に導入するまでにはいたっていないのが現状である。

このような状況を踏まえ、本調査は地域産業振興型である「タイ北部セラミック開発センター計画」をケーススタディの対象として参加型評価手法の導入を試み、参加型評価の概念を整理するとともに、今後参加型評価を実施するにあたっての課題や教訓を整理し、知見を得ることを目的に実施された。

本調査の主たる目的は次の2点である。

- (1) 「タイ北部セラミック開発センター計画」を既に終了時評価が実施されていることから、評価5項目のうち自立発展性とインパクトの観点に絞って評価する。

- (2) JICAで適用可能な参加型評価手法の研究・開発に向けた提言をする。

2. 評価対象案件

- (1) プロジェクト名：タイ北部セラミック開発センター計画
- (2) 協力形態：プロジェクト方式技術協力
- (3) 協力期間：1992年10月14日～1997年10月13日
- (4) 相手側実施機関：セラミック開発センター（CDC）
- (5) 相手側所管官庁：工業省工業振興局（DIP）
- (6) 協力の内容：
 - 1) 上位目標
タイ北部産陶磁器の質が向上する。
 - 2) プロジェクト目標
CDCがタイ北部陶磁器企業に対し、原料利用、製造技術などに関する情報と技術指導を提供することができる。
 - 3) 成果
 - a) CDCの運営管理体制が整備される。
 - b) 原料利用及び製造技術の研究開発に必要な資機材が整備・維持管理される。
 - c) 原料利用及び製造技術に関する知識技術を身に付けたカウンターパートが育成される。
 - d) 研究開発による成果が、出版物、研修コース

注1) ここでいう「評価」はプロジェクト終了時における評価のみを指すものではなく、事前評価、実施中のモニタリング、終了時評価、事後評価を含めたものを指す。

注2) 国際協力事業団（2001）「国際協力と参加型評価」

・セミナーを通じ、普及される。

- e) 陶磁器企業に対する個別の技術指導ができるようになる。

3. 調査団構成

日本側調査団に加え、タイの援助受入窓口機関である DTEC (タイ首相府技術経済協力局) 職員 2 名が調査に参加した。また、タイ側は独自に評価レポートを作成した。

日本側

団長・総括：三好 皓一 JICA 企画・評価部評価監理室長

評価手法：角田 宇子 亜細亜大学 助教授

受益者分析 (住民)：山田 恭稔 社会開発国際調査研究センター 副研究員

受益者分析 (企業)：白川 浩 JICA 鉱工業開発協力部第一課

評価計画：加瀬 晴子 JICA 企画・評価部評価監理室

効果分析：笹尾 龍二郎 (株)アイ・シー・ネット

タイ側

Ms. Duanohathai Chenchavit (Monitoring and Evaluation Sub-division, Planning Division, DTEC)

Mr. Vishinu Sanitburoot (Japan Sub-division, External Cooperation Division1, DTEC)

4. 調査団派遣期間 (調査実施時期)

2000 年 10 月 30 日～2000 年 11 月 8 日

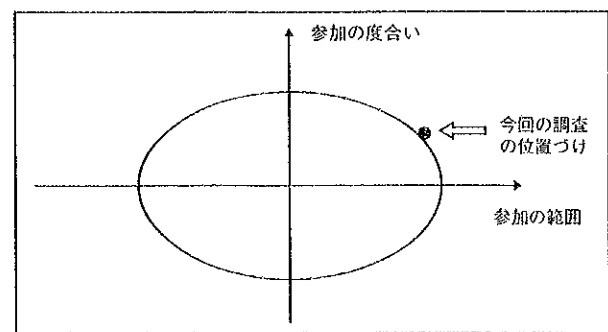
5. 評価方法

(1) 本調査の参加型評価としての位置づけ

参加型評価を実施するには、参加の範囲と参加の度合いの 2 つの方向を検討する必要がある (図 1 参照)。参加の範囲とは、評価を行う際に、プロジェクト実施者だけでなく、受益者を含む広範な利害関係者 (ステークホルダー) のどこまでを評価のプロセスに巻き込むのかということである。また、参加の度合いとは、利害関係者らが、評価計画の作成、情報の提供・収集・分析などの評価の各種プロセスのどこまでに参加するのかということである。

本評価においては、本プロジェクトが計画当初の

図 1 参加型評価における今回の調査の位置づけ



参加型アプローチを用いて行われていた案件ではないことや時間の制約を考慮し、参加の度合いについては可能な範囲で深めることとし、参加の範囲を拡大することを重視した。

(2) 評価方法

本調査では、日本の協力はすでに終了しているが CDC の活動は現在も継続中であることから、過去に行われた日本の協力を直接評価するのではなく、受益者である陶磁器業者の視点から同センターの活動に対する評価を行ってもらい、その結果を踏まえて協力アプローチについて考察することとした。評価調査の流れは図 2 に示すとおりであるが、現地調査は以下の 3 段階に分けて実施した。

第 1 段階：プロジェクト関係者が CDC に関して独立して意見を述べる段階 (第 1 次評価) であり、CDC や陶磁器業者、有識者などに対するインタビュー調査を通じて行った。

第 2 段階：第 1 段階で得られた調査結果に対してプロジェクト関係者が意見を述べる段階 (第 2 次評価) であり、評価ワークショップを開催し、CDC 職員または陶磁器業者の自由討論を通じて行った。

第 3 段階：第 1・2 段階の双方の結果や統計資料などを合わせて幅広い視点から行う段階 (第 3 次評価) であり、タイ側と日本側がそれぞれ独自に評価を行った。

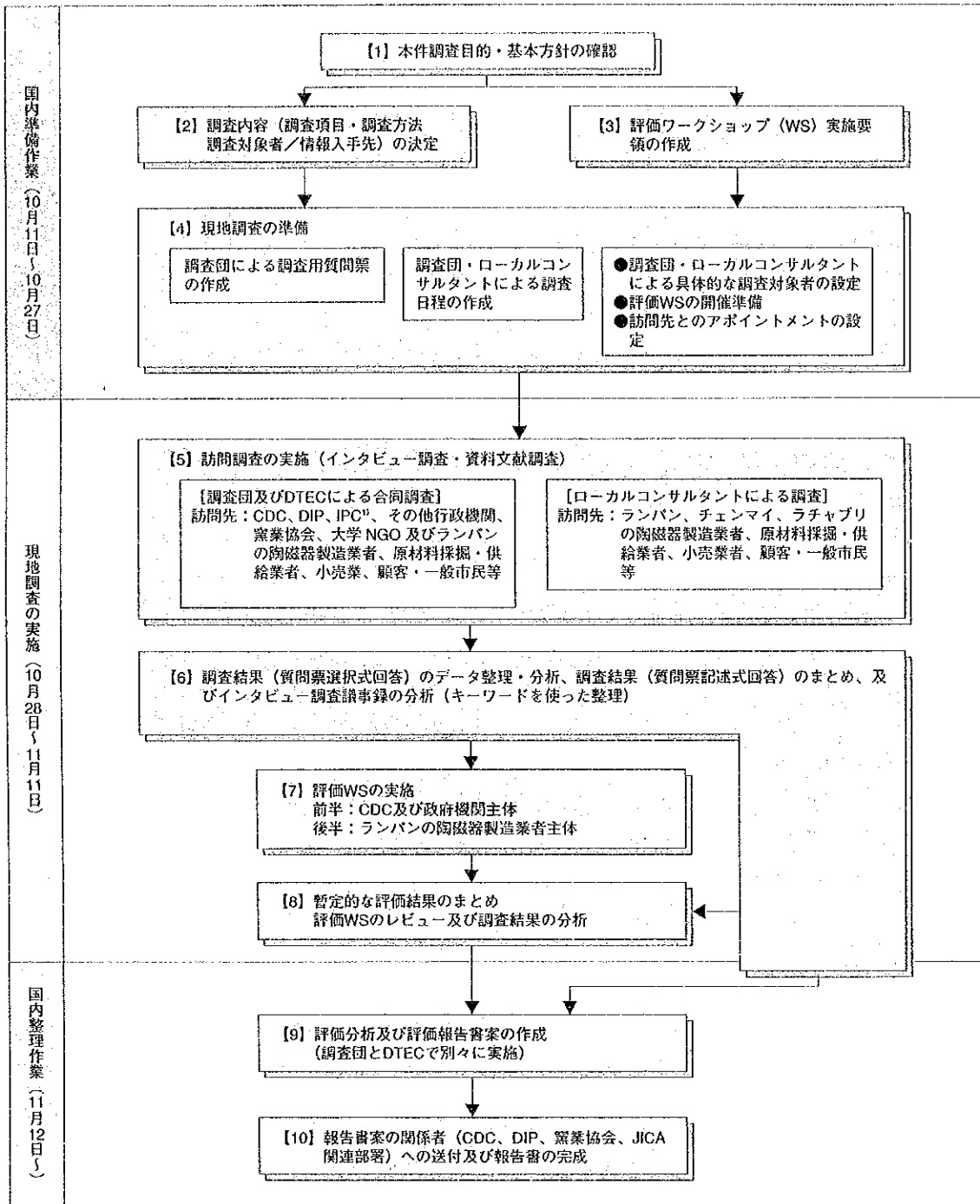
なお、評価の最終的な取りまとめは日本側が実施した。

6. 現地調査方法

(1) 資料・文献調査

以下の資料・文献を入手し、分析を行った (括弧

図 2 調査の流れ



1) IPC: 工業振興センター

内は出所)

- ・プロジェクト各種報告書及び開発調査報告書 (JICA)
- ・窯業に関する輸出統計 (チェンマイ税関事務所)
- ・窯業に関する各種統計 (ランバン県産業局)
- ・タイ・パーツの為替レートに関する情報 (タイ中央銀行)

(2) インタビュー調査

調査対象地域はプロジェクトのインパクトを検証する意味合いから、プロジェクト実施地であるランバン地域のみならず、チェンマイ、ラチャブリの2地域も比較対象として調査を行った。なお、比較対象地の選定条件は1) プロジェクトの直接的な対象地域ではないこと、2) 関連企業の集積度が比較的

大きい地域であること³⁾、などである。

インタビュー調査対象者は表1に示すとおり、1) プロジェクト実施機関、2) プロジェクト所管官庁、3) プロジェクトの直接受益者、4) プロジェクトの間接受益者、5) プロジェクト関係者（元派遣専門家）、6) その他の関係者（窯業協会、大学教官など）の6つのカテゴリーにあてはまる組織・グループ・個人とした。また、3) と4) の受益者に対しては、ローカルコンサルタントの統括のもと、現地の大学生を現地調査員として活用し、3地域（ランバン、チェンマイ、ラチャブリ）に分かれて調査を行った。

(3) 評価ワークショップ

(1)、(2)の結果をもとに、参加型による評価のためのワークショップを実施した。主な目的は、1) プロジェクトの当事者・関係者に対して調査結果を知らせる、2) 調査結果を受けてプロジェクトの評価についての議論を行う、3) 評価についての議論を通じてCDCの今後のあり方について検討することであった。

ワークショップは午前の部と午後の部に分けて実施され、午前の部の参加者はCDCから33名、工業省から1名、IPCから2名の計36名であった。午後の部については、製造業者ら計19名が参加した。

ワークショップはファシリテーター（DTEC職員）による進行のもと、調査団からの調査結果の発表のあと、それに対する議論というプロセスで実施された。



調査団による陶磁器業者へのインタビューの様子

7. タイ北部陶磁器産業の動向

(1) 全体の動向

タイ全国及びランバン、チェンマイを含む北部の陶磁器産業について図3の輸出額の推移から、以下が確認できる。

プロジェクトの実施後に陶磁器の輸出額はタイ国全体では実施前の2倍、プロジェクトサイトであるランバンを含む北部地方では3倍以上に伸びている。1997年以降に輸出額の大幅な増加がみられるが、インタビュー調査によれば、これは経済危機でタイバーツが下落したことにより価格競争力が増したことが影響しているとのことであった。

(2) 陶磁器製造企業数の推移

1) 企業数についてもプロジェクトが実施された

表1 インタビュー調査対象者

カテゴリー	組織名	評価へのかかわり	調査実施者 (括弧内はサンプル数)	調査内容
プロジェクト実施機関	CDC	第1次評価 第2次評価	調査団	プロジェクト終了後のCDCの活動状況、陶磁器産業へのインパクト
プロジェクト所管官庁	工業省、IPC	第1次評価 第2次評価	調査団	同上
プロジェクトの直接受益者	陶磁器製造業者	第1次評価 第2次評価	現地調査員(103) 調査団	CDCの知名度、サービス活用度、サービスへの評価、CDCに対する要望など
	原料採掘・供給業者	第1次評価	現地調査員(4)、調査団	同上
プロジェクトの間接受益者	小売業者	第1次評価	現地調査員(17)	陶磁器の質の評価、陶磁器産業の与えたインパクト
	顧客・一般市民	第1次評価	現地調査員(99)	同上
プロジェクト関係者	元派遣専門家		調査団	プロジェクトの実施プロセス
その他の関係者	窯業協会、大学教官など	第1次評価	調査団	プロジェクト終了後のCDCの活動状況、陶磁器産業へのインパクト

注3) ラチャブリは調査時点で国内第2位、チェンマイは国内第4位の陶磁器企業数であった。

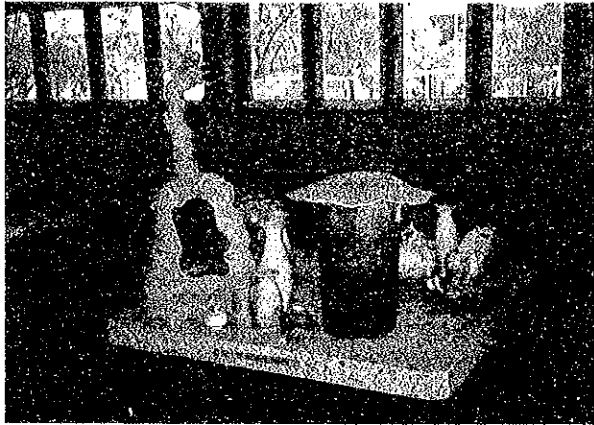
1992年以降増加傾向にあり、プロジェクト開始以前には50件程度であった企業数は1999年時点で230件に増えている。(図4参照) また、雇用者数についても同様に増加傾向にある。

2) ランパンの陶磁器業者の規模別の特徴と問題点

本調査ではCDCの直接受益者である陶磁器製造業者に対し大規模なインタビュー調査を行ったが、その際にタイ工業省の分類区分を参考に企業を規模別に4つのカテゴリー(大・中規模、小規模、零細規模、家内工業規模)に分類した。表2は規模別の特徴を示している。

さらにランパンの陶磁器業者が抱えている問題点については図5のとおり、大・中規模業者ではマネージメントを問題点としてあげる企業が非常に多い。小規模業者ではマーケティングと生産技術が最も多く、ついで資金となっている。零細規模業者でも同様に生産技術・資金・マーケティングが主な問題点となっている。家内工業規模業者ではマーケティングが非常に大きな問題点となっており、ついで資金となっている。

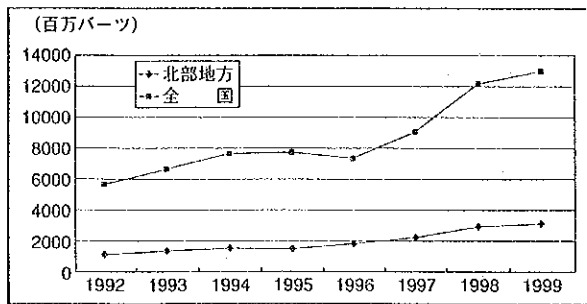
また、生産技術情報の入手先については、大・中



セラミック開発センター(CDC)で作成された試作品

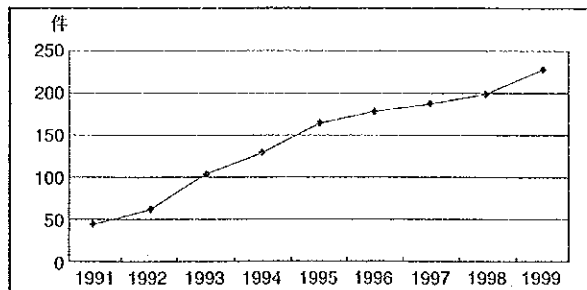
規模業者は海外の陶磁器業者や仲買人から、小規模企業についてはCDCや印刷物を含む比較的多様な情報入手先から、零細規模企業については国内の陶磁器業者や組合などから、そして家内工業規模については主にCDCからと、規模によって情報の入手先に違いがみられた。

図3 タイ北部製の陶磁器の輸出額の推移



出所: チェンマイ税関事務所 大蔵省関税局

図4 タイ北部製の陶磁器製造企業の推移



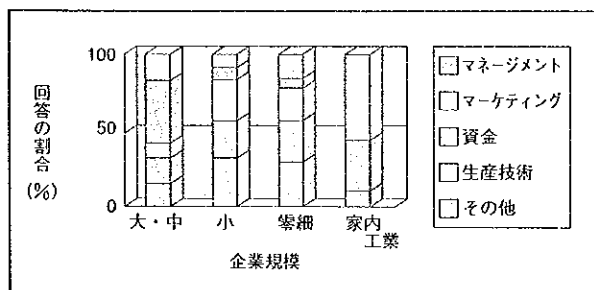
注: 上図で、北部とは、主にランパン・チェンマイを示す。
出所: ランパン県産業局

表2 陶磁器製造企業の規模別の特徴

企業規模	調査企業数	従業員(平均値)	資本金(千円)	1年間の売上高(千円)	製品の輸出比率
大・中	4	505.0	26,750	141,500	0.76
小	30	64.6	2,050	6,208	0.70
零細	18	28.2	339	1,961	0.43
家内工業	7	4.6	343	262	0.00
不・明	7	63.0	3,000	3,950	0.00
平均/合計	66	74.8	3,000	13,065	—

注1) 平均値、単位: 千パーツ

図5 企業規模別問題点



8. インタビュー調査の結果

(1) 自立発展性

自立発展性についての CDC 職員からのインタビュー調査の結果は以下のとおりであった。

- 1) 組織：組織体制・人員については大きな変化はない。スタッフからは給与については満足ではないものの、仕事にはやりがいを感じているとの発言が多くみられた。2000 年秋に全体の半数を占める臨時雇用職員の解雇が決まっているが、その影響については上層部と下層部で意見の違いがみられた。
- 2) 財務：1997 年の経済危機以降予算は減少傾向にあり、CDC の活動にも影響がみられる。
- 3) 技術：研修、セミナーについてはプロジェクト終了後もある程度の規模で継続している。陶磁器業者からの技術レベルについての評価結果は図 6 のとおりであった。

企業規模別の 4 段階評価の結果は、図 7 のとおりである。陶磁器製造企業による CDC の技術サービ

図 6 CDC の技術サービスに対する評価 (全体)

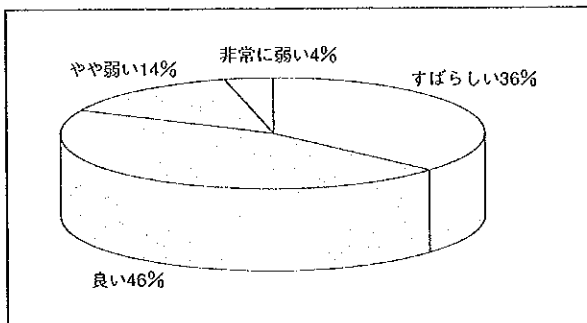
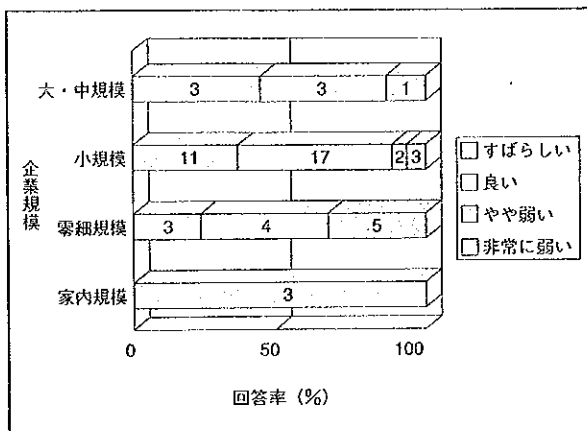


図 7 CDC の技術サービスに対する評価 (陶磁器業者のみ)



スに対する評価は、「すばらしい」が 36%、「良い」が 46%であり、合せて 8 割を上回っている。

調査団のインタビュー調査の結果、利用した企業の CDC へのコメントとして表 3 にあげたような意見がだされ、企業規模ごとに若干の違いがみられた。

(2) インパクト

上位目標である「陶磁器の質の向上」の達成度合や陶磁器産業に CDC が与えた影響などについて、受益者である陶磁器製造業者を中心としたインタビュー調査の結果は以下のとおりである。

1) CDC から学んだ技術の活用度

品質の向上の前提となる「CDC により普及した技術の活用度」についてみると、3 調査地（ランバン・チェンマイ・ラチャプリ）で調査した計 103 社の陶磁器製造企業のうち、63%に相当する 65 社が CDC のサービスを受けたことがあるとしている。さらに、これら 65 社のうちの 60%が CDC から学んだ技術を「非常に/かなり活用した」と回答している。

2) CDC の支援による品質向上の度合

3 調査地域の計 103 社の陶磁器製造企業のうち 55 社の 70%が自社の製品の品質が「著しく/かなり向上した」と答えており、CDC はこれら企業の製品の質の向上に一定の貢献をしたといえる。

表 3 CDC サービスを利用した企業の CDC への意見 (自由コメント)

<大・中規模製造業者>

「ラボ規模で試験をしたい時に CDC に依頼することがある。工場レベルの知見が不足しており、現在より良いものを製造するのに必要な技術提供などが困難である。」

「品質管理・工場管理などに関する研修は、生産性向上に役立っている。CDC が存在することで今のレベルにいたる時間と経費が節約できた。」

<小規模製造業者>

「周囲の技術は変わっているのに、技術レベルが同じである。testing は活用している、機械がよい。」

「社員が研修を受けたり、サンプル持参で相談したことがある。指導には来てほしいが、来てもらえない。」

<零細規模>

「CDC の職員が年 2、3 回来て窯の点検、釉薬や彩薬の説明してくれる。CDC の指導により実際に問題が解決した。」

「過去にセンターで受けた研修コースは期間が 1 週間と短く、テーマが具体的なのでよく参加している。上業のコースは面白かった。デザインのコースでは自分には基礎がないので教えている内容が高度過ぎてわからなかった。しかし研修よりも工場に来て指導してもらう方がよい。」

3) 小売業者及び顧客からの評価

上記に加え、3 調査地域の小売業者 17 名のうちの 47%が、顧客・一般市民 99 名のうちの 72%がタイ製の陶磁器の質が近年向上したと述べており、上記の製造業者の自己評価をある程度裏づけている（図 8、9 参照）。

9. 評価ワークショップによる評価

今回の評価では、プロジェクトの当事者が評価結果に関する情報を総合した評価の機会に参加し、議論を行うことで、今後の CDC のあり方について検討することを意図してワークショップを開催した。しかしながら、実際には、ワークショップに提示する情報整理の方法の問題や時間の制約もあり、事実確認についての議論が多く、本来意図したような評価活動はできなかった。

評価に関するコメントは多くはなかったが、そのなかで CDC 職員と製造業者との間で最も意見が異なった点として、CDC 職員の工場への訪問指導があげられた。事前のインタビュー調査では、製造業者側からは製品の品質を上げるためにも自社を訪問し、

製造工程全体を見たうえで指導してほしいとの声が多く寄せられていたのに対し、CDC 上層部からは CDC は政府の機関であるため、製造業者側がセンターを訪問して相談するべきとの意見が示された（ただし、現在でも一部の部署では職員が工場に訪問指導を行っている）。

10. 日本側(調査団)と DTEC(タイ側)による評価

最後に、調査団と DTEC は、ワークショップの議論も踏まえてさらに広い観点から評価を行う最終評価者を行った。日本側とタイ側の評価結果の要約は表 4 に示したとおりである。

別々の見解が生じることは差し支えないので、相互に独立した評価を実施する旨事前に確認していたが、結果的に両者の内容にはほとんど違いはみられなかった。これは、調査終了後に互いの意見交換を行ったことも多少作用していると思われるものの、基本的には、日本・タイ側双方ともにプロジェクトの当事者がほとんど関与しておらず、中立性の高い評価となったためと思われる。

これらすべての結果を踏まえた日本側評価団による最終評価については表 5 のとおりである。

図 8 小売業者による陶磁器の品質の評価

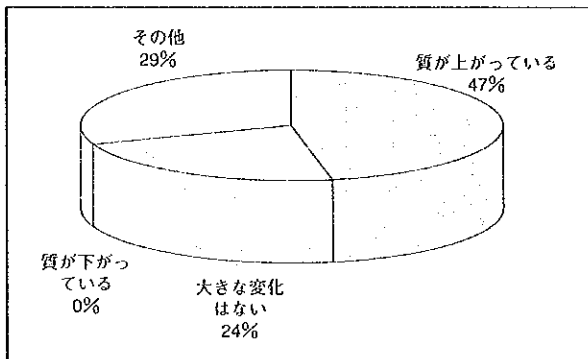


図 9 顧客／一般市民による陶磁器の質の変化の評価

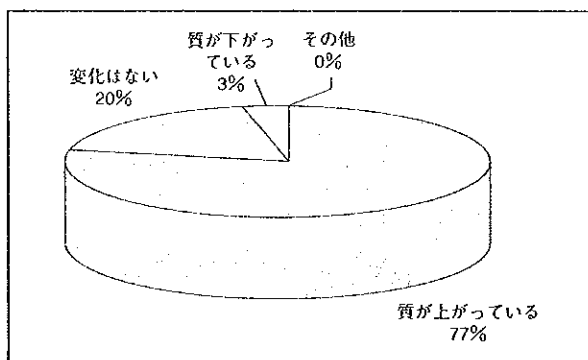


表 4 日本側とタイ側による評価の要約

	タイ側評価	日本側評価
1) 自立発展性		
組織・人材・制度	やや弱い	やや弱い
技術	あまり高くない	十分とは言えない
財務	明確な判断なし	やや弱い
2) インパクト	悪くない	ある程度ある

11. 参加型評価としてのレビュー

(1) 調査方法に関するレビュー

- 1) 質問票をベースにしたインタビュー調査と、自由回答を中心としたインタビュー調査による結果の相違

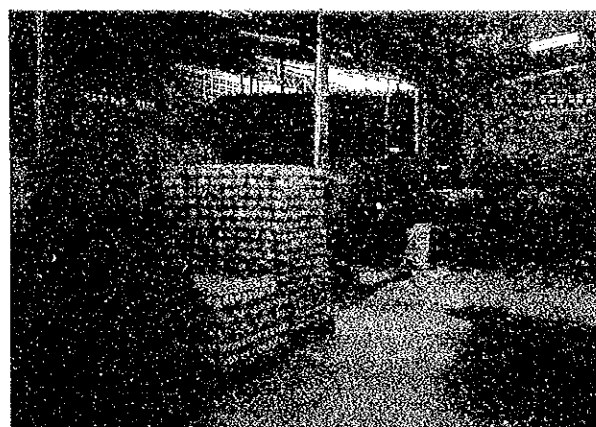
陶磁器製造業者については、「CDC の技術サービス」に関する評価の内容は、質問票への回答と実際のインタビュー内容とで差がみられた。すなわち、質問票の選択式回答では高い評価が示されているものの、実際のインタビューにおけるコメ

ントでは、CDCに関する厳しい指摘もあった（技術レベルの変化のなさや工場への訪問指導に限られていること）。このように質問票の選択式回答の結果が実態に比してやや高く現れたのは、そもそもタイ人の気質として数字で具体的な評価点を示す場合には厳しい評価を示すことに対するためらいがあったためであると思われ、選択式の回答だけではなく自由記述式の、または質問項目に限定されない質問方法が重要であるといえる。

2) 広範なステークホルダーから、また1つのカテゴリーに対し複数の階層から意見を聞いた結果判明した見解の相違

今回の調査ではインタビュー調査の対象を広げた結果、タイ陶磁器産業や製品の品質に関する様々な関係者からの見方が明らかになり、またCDCへの工場への訪問指導の必要性等のようにCDCの活動に対するCDC側の見方と陶磁器業者の見方の相違が浮き彫りとなった。また企業規模別にその特徴や問題点、CDCとのかかわりを分析したところ、CDCの果たしている役割が規模によって異なっていることが明確になった。

また、CDCの職員に対する調査においても、公務員（管理職・一般職員）と臨時職員の立場の違



大・中規模業者の工場内の様子。輸出用に梱包された製品（マグカップなど）が並ぶ

いによって、CDCの活動の継続性に対する評価が異なる傾向がみられ、2000年9月に臨時職員が解雇されるという状況もこれに影響していると考えられる。

さらに、大学等のCDC以外の技術情報の提供を行っている機関についてもインタビューを行った結果、技術情報提供する機関全体のなかでのCDCの位置づけが明らかになったことに加え、同じ工業省がランパン地域で民間の専門家（大規模陶磁器業者）を活用して中小企業の指導を行うプロジェクトを実施したことが明らかになった。な

表5 日本側評価団の最終評価

<p>1) 自立発展性</p> <p>A 人材・組織・制度 総職員数は、プロジェクト終了時も現在も50名と変化はないが、2000年に予算上の問題から臨時雇用職員（約半数）がすべて解雇される予定であることからこの面での自立発展性はやや弱いように感じられる。</p> <p>B 財務 1997年以降は、経済危機の影響もあり予算が減少傾向にあり、センターの活動に影響を与えていることから、財務的に見た自立発展性もやや弱いと思われる。</p> <p>C 技術 技術面では、一定の自立発展性があるものの十分とはいえない。CDCの対外的な技術サービスについてみると、研修活動や技術指導はほぼプロジェクト活動時の規模で実施されているが、CDCの利用者である工場側の技術水準が向上していることを考えると、CDCの技術についても現状の機能を維持するためには技術を絶えず革新していくことが必要であると思われる。</p>
<p>2) インパクト</p> <p>A 上位目標の達成度 本プロジェクトの上位目標は、ある程度達成されたものといえよう。ただし、CDCの技術サービスに関しては、インタビュー調査ではやや厳しい評価も出ており、CDC（本プロジェクト）の上位目標達成への直接の貢献度は必ずしも明確ではない。</p> <p>B その他の効果</p> <p>a) 知名度 製造業者に小売業者、顧客や一般市民を加えた全調査対象者223名でみても全体の64%がCDCを知っていることから、その知名度は高いといえる。</p> <p>c) 産業振興 関係者の意見を総合すると、北部タイの陶磁器産業の発展は、タイ・パーツ安による価格競争力の向上などがより強く影響しているものと思われるが、CDCがあったことで今のレベルにいたるまでの時間と経費を節約することができたとの回答が多く寄せられており、3調査地域の55社のうち約半数の26社が、CDCからの技術支援の効果として売上が増えたと答えていることからCDCは限定的ではあるが、産業振興の一因となる貢献はなしたものだといえる。</p>

注4) 大・中規模企業では試作品や分析試験、比較的小さい規模の企業では研修・セミナーや技術指導など。ただし、最も規模が小さい家内工業規模については基礎的な知識を知らないことや工場の改善に使える資金がないことが効果発現の阻害要因になることもある。

お、その際にはインタビューした相手から次のインタビュー先を開き出してアポイントメントを取りつける調査法が効果を発揮した（製造業者→民間専門家→工業省担当者と紹介してもらい訪問）。

3) CDC の影響がある地域（ランパン）とない地域（チェンマイ、ラチャブリ）の比較

結果的にはチェンマイ・ラチャブリのセラミック業界も CDC とは関係をもち、またラチャブリの製品はランパンとは種類が異なっていたため、あまり明確な比較はできなかった。

12. 教訓・提言

(1) CDC の今後に向けての提言

すでに評価の部分でみてきたように、全体の傾向としてはプロジェクトの目指した陶磁器輸出の振興及び北部タイの陶磁器産業の振興が進行しているが、プロジェクト自体の自立発展性は、組織・技術・財務のいずれの観点からも弱まりつつあり、これまで実現してきた効果の今後の維持発展が不確実になってきたということがいえる。

今後 CDC を社会にとってより必要性の高い組織としていくためには、以下の2点が必要であると思われる。

- 1) 現状分析、外部環境や内部組織の現状についての分析による CDC のあるべき姿（CDC の機能・対外サービス）の再構築と具体的な課題の明確化
- 2) 企業への実地指導の強化、研修の質の向上、企業活動を支援する触媒的な役割の増大等セン



小規模業者の工場内の様子

ターとしての機能強化

(2) 参加型評価の実施に向けての提言

1) 調査の結果、企業と CDC の見方が相違しており、企業が CDC 職員の企業訪問の必要性を感じているのに対し、CDC 側は必要ないとする姿勢がみられた。これらはタイの行政機関に共通していえる特徴であると思われるが、プロジェクトが当初想定していた「実施期間中にセンター内の技術レベルを向上させ、終了後に外部に技術を移転する」という効果波及のプロセスはタイ国においては実現性が低いということが示唆されよう。本プロジェクトは決して外部への情報提供を怠っているわけではなく、セミナーや研修コース等についてはプロジェクト実施中と同程度の規模で継続されている。しかしながら、1993 年の設立以後、プロジェクト実施期間を通じてセンター内での活用を継続しているなかで、センター外での訪問指導等については自然と活動の視野から外れていくような組織風土が定着していった可能性は否定できないものと思われる。プロジェクト実施期間中に外部への技術提供を行うよう活動策定時に留意する必要がある。

多様化する利用者のニーズにセンター独自で適切に 대응していけるよう、センターの利用者や団体から直接的に意見や要望を聞き、それを活動に反映できるような体制（職員の企業訪問、大学との連携、研修生による研修コースの評価など）をプロジェクト期間中に習慣づけること確立することが不可欠である。

上述の体制を確立するために、援助機関である JICA には行政組織の一部であるセンター（実施機関）と利用者（団体）との橋渡しの役割を担うことが期待されていると思われ、期待に応えられるような体制を構築できるよう具体的な方策をとる必要がある。

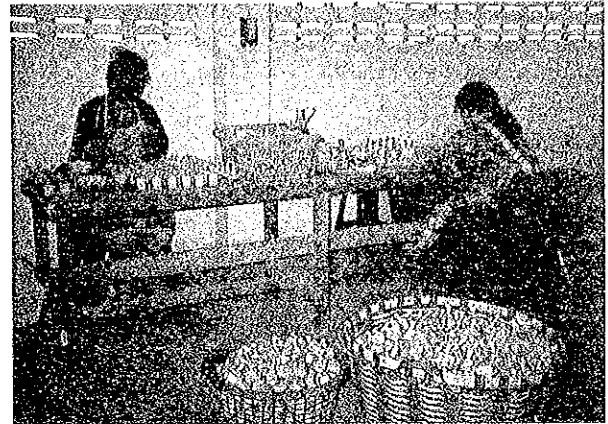
2) 参加型評価として参加範囲を広げる（多数のステークホルダーが参加する）ことは有意義であり、今後 JICA で評価を行う際にも可能な限り取り入れていくことが重要であろう。他方、手法としての参加の度合いを高めること（相手側の評価への参加や参加型ワークショップの開催）については限られた時間で行うことは容易ではない。ま

た、特に階層や官民の格差がある社会においてワークショップを実施する場合には、参加者が本音を言えないなど、実効性に限界がある場合もある。さらに、プロジェクトの計画段階から実施段階までは参加型の経験がないステークホルダーに対し、評価段階のみ公式の場で自分の考えを自由に述べる参加型とするのも容易ではないだろう。このため、手法としての参加についてはそのプロジェクトの状況に応じ、ケース・バイ・ケースで判断することが求められよう。

3) JICAによる参加型評価について

参加型評価では相手方の学習を促し、協力事業へのオーナーシップを向上させることが目的の1つであり、このためには相手側のカウンターパートによる評価基準の設定や評価情報の収集を含む「自己評価」の実施が望まれる。一方、援助実施機関により実施される評価では、対外的なアカウントビリティや事業へのフィードバックも評価の目的に含まれることから、その参加型評価では、それらを損なわない範囲でできる限り参加型の要素を取り入れることが必要である。

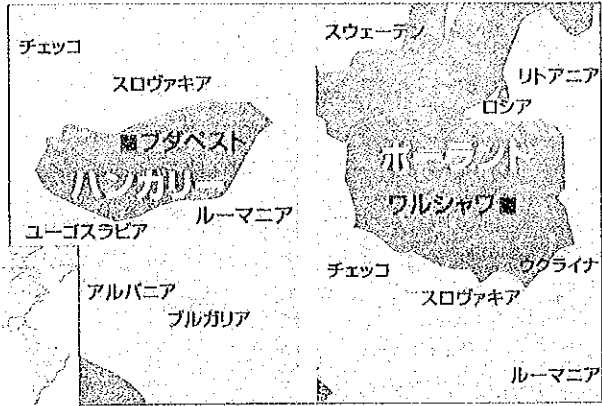
なお、これら2種類の目的を満たすためには、カウンターパート機関の自己評価のみを行うのではなく、彼らが外部に対しどのような役割を果たしているかについての受益者の視点からの評価をあわせて行うことも有効であると思われる。



地域の女性を雇用して生産を行なう

東欧市場経済化

実施地域 ポーランド、ハンガリー、
日本



1. 調査の背景・経緯と目的

1989年以降、中・東欧諸国はポーランド・ハンガリーを先駆けとして、社会主義計画経済から市場経済への転換を図っており、欧州連合（EU）加盟がこれら諸国の共通の目標となっている。

我が国は、先進諸国からなるG24¹⁾の対ポーランド・ハンガリー支援国会合の枠組みに基づき、これら諸国に対し市場経済化への協力を行っている。我が国の協力は、1990年からポーランド・ハンガリーを対象にした研修員受入れから開始された。以降、順次支援対象国を拡大し、対中・東欧諸国支援国会合となり、チェッコ・スロヴァキア、ルーマニア、ブルガリア、ユーゴスラヴィア、アルバニアへも協力を拡大した。本評価時点でのJICAによる中・東欧諸国への協力は、研修員受入れを中心に、専門家派遣、開発調査、プロジェクト方式技術協力、青年海外協力隊派遣と拡大し、現在は無償資金協力も実施されるにいたっている。

中・東欧諸国の市場経済化の試みは、その開始から10年近くが経過しており、ポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴァキア²⁾の4か国は市場経済への移行が確実に進捗しOECDへの加盟を果たしているが、他方、市場経済化が立ち遅れている諸国があるのも事実である。

このような状況を踏まえ、本評価においては、ポーランド・ハンガリー両国を対象として、市場経済化に係る過去のJICAの協力について、評価することとした。本評価の目的は、評価結果から中・東欧諸国への市場経済化にかかわる今後の協力方針の改善と、協力案件の形成・実施の改善に係る教訓・提

言を導き出すことである。

2. 評価対象案件

評価対象案件は下表のとおりである。

形態	案件名(研修コース名)
プロジェクト型	
ポーランド	重要政策中核支援「産業政策」
ハンガリー	プロジェクト方式技術協力「生産性向上」
開発調査	
ポーランド	国有企業リストラクチャリング計画
	省エネルギー計画マスタープラン調査
	総合交通計画調査
	国鉄民営化支援計画
ハンガリー	国有自動車部品企業リストラクチャリング計画
	ボルショド発電所性能向上・環境保全再建計画
	省エネルギー計画
集団研修(ポーランド・ハンガリー対象)	
国別特設	生産管理
国別特設	総合的品質管理
国別特設	経営管理
東欧特設	財政金融
東欧特設	産業政策
東欧特設	マクロ経済
東欧特設	中小企業振興
東欧特設	環境
東欧特設	産業公害防止
東欧特設	産業環境対策
東欧特設	省エネルギー対策
東欧特設	大気汚染防止技術
東欧特設	環境行政
東欧特設	廃棄物処理
東欧特設	衛生行政
東欧特設	海外貿易振興政策
東欧特設	農産物市場経済
東欧特設	運輸交通一般
東欧特設	電気通信経営管理
個別専門家派遣	
ポーランド	財政・金融システム
	財政・金融政策
	保険
ハンガリー	大気汚染研究

3. 評価フレームワーク

(1) ポーランド・ハンガリーのそれぞれにおいて、市場経済化にかかる以下の項目についての調査を行う。

- 1) 相手国側政府の政策・方針の把握
- 2) 各ドナーの支援実績の把握
- 3) 市場経済化の進捗状況の把握
- 4) JICA の協力事業の評価

①個別案件評価

協力の中心である研修員受入れ、開発調査、プロジェクト方式技術協力、専門家チーム派遣について、評価5項目に基づいて評価するとともに、協力の効果発現・阻害要因について把握する。

②総合評価

上記の1)～3)の把握及び個別案件評価の結果を踏まえ、市場経済化に係るJICAの協力の総合評価を取りまとめる。

(2) ポーランド・ハンガリー両国の評価結果を踏まえ、今後の中・東欧諸国への協力方針の改善と、協力案件の形成・実施にかかる教訓を抽出する。

4. 調査団構成

団長・総括：西村 可明 一橋大学経済研究所教授
 市場経済化動向：吉野 悦雄 北海道大学大学院経済学研究科教授
 市場経済化支援：山田 健 JICA アフリカ・中近東・欧州部中近東・欧州課
 評価企画：杉本 充邦 JICA 企画・評価部評価監理室調査役
 評価分析：青木 祐二 監査法人トーマツ

5. 調査団派遣期間（調査実施時期）

2000年7月2日～2000年8月5日

6. 市場経済化に向けた課題とその達成度

市場経済化とは、社会主義計画経済から市場経済への移行のことであり、市場経済とは、市場が生産と消費あるいは需要と供給の主要な調整メカニズムとして機能するような経済を指す。市場経済化に向けた課題としては、以下の7つがあげられる。

- 1) 国有企業の民営化

- 2) 内外取引の自由化、通貨の交換性の導入、自由競争の確立
- 3) 中央銀行と商業銀行から成り立つ銀行部門の確立
- 4) 証券市場の成立
- 5) 市場経済に立脚した国家財政制度や税制の確立
- 6) その他市場経済が機能するための諸制度の整備
- 7) 市場経済に対応する人材の育成

市場経済化の達成指標としては、EBRD（欧州復興開発銀行）の「移行報告（Transition Report）」（1998年）で示された「移行指標」がある。これによれば、ハンガリー、ポーランド、チェッコ、スロヴァキアなどの7か国が市場経済化の先進国となっている。また、GDPに占める民間セクターの比重は、ハンガリーは80%、ポーランドにおいても70%に達しており2000年の時点では両国は全体として市場経済化が最も進んでいる国と見なし得る。

7. ポーランド・ハンガリーの開発政策へのドナーの援助

(1) ポーランド

ポーランドは、市場経済化への軌道を確実にたどっている。特に経済は旧社会主義体制諸国のなかでも突出した成長を記録するなど、好調な状態を維持している。しかし、インフレ率は依然として高く、国有企業の民営化も思うようには進んでいない。一方、民営化に伴う清算が原因となって、地方に非常に多くの失業問題と地域間格差が生み出されており、体制移行に伴う歪みが発生している。

こうした課題に取り組むポーランドに対する援助を実施している主要な国際機関としては、欧州連合（EU）のポーランド・ハンガリー経済復興援助（PHARE）プログラム、欧州復興開発銀行（EBRD）、及び世界銀行グループの国際復興開発銀行（IBRD）と国際金融公社（IFC）があげられる。

注1) 経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）に加盟している24か国及び国際機関（世界銀行、欧州連合）からなる。

注2) チェッコ・スロヴァキアは、1993年1月にチェッコとスロヴァキアの2か国に分離している。

二国間援助では、トップドナーであるドイツ以外に、主な援助国にはアメリカ、イギリス、フランスがある。

EUは、1990年から1999年までの10年間にポーランドに対してPHAREプログラムを通じて主に政策助言のための資金を供与しており、その支援対象は、インフラ整備、社会開発、農業、民間企業振興、行政管理、環境保全、国営企業民営化に及んでいる。

EBRDは、ポーランドに11億6,700万ユーロの信用供与及び出資を表明し、その活動範囲を主に民間企業部門への支援に集中してきている。

IBRDは、1990年以降、37億4,400万ドルの信用をポーランドに供与してきた。また、IFCは、1989年以来、2億8,600万ドルを民間企業に貸し付けており、1億2,400万ドルの保証を引き受けている。その他、IFCは1億4,700万ドルの協調融資も行っている。

(2) ハンガリー

ハンガリーに対する援助を行っている主要な国際機関は、EUのPHAREプログラム、世界銀行グループ、EBRD及び国際通貨基金（IMF）である。また、制度・政策助言を行っている主な二国間援助国には、アメリカ、イギリス、ドイツがある。その他の二国間援助国は、フランス、スイス、オーストリア、オランダ、日本、カナダである。これらに加えて、EU加盟国はハンガリーに対して、EU加盟準備のための助言を行っている。

EUは、PHAREプログラムを通じて、1990年から1997年までの間、7億7,000万ユーロ以上を供与

してきた。1998年には、さらに8,700万ユーロの供与が合意されている。

世界銀行は、ハンガリーに対して1998年半ばまでに総額38億ドルの信用供与をコミットしている。EBRDは、1991年から1998年までの間、59プロジェクトに総額1,030万ユーロの無償の技術協力を約している。

ハンガリー向けのアメリカのプログラムは、1998年までに総額2億4,400万ドルにのぼっており、1999年9月に終了した。また、イギリスの中・東欧市場経済化及び民主化支援の技術協力プログラムであるノウハウファンドは、1998年までにハンガリーに約200万ポンドを投じている。

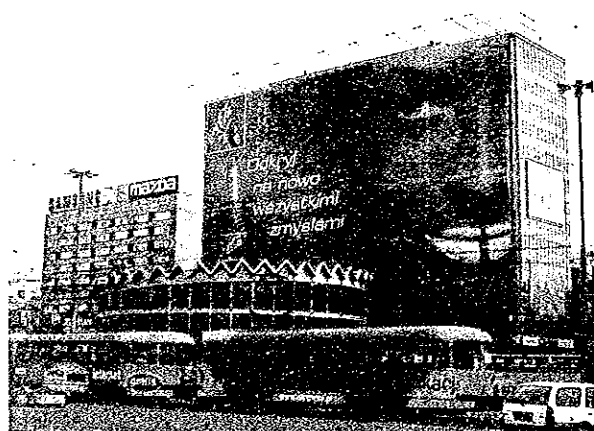
8. JICAの東欧支援の特徴と実績

(1) 東欧諸国への協力の経緯

我が国の東欧への協力は、当初ポーランドとハンガリーの2か国に対して、1990年から実施され、その後、順次対象国が拡大されてきたという経過をたどっている。我が国は、G24の枠組みのもとで援助協定の観点からEU加盟を最終目標とする中・東欧諸国の市場経済化を側面から支援している。我が国の協力は、1990年に当時の海部首相が2か国に対する協力内容と金額を国際的に公約（総額19億5,000万ドル（うち技術協力については、5年間で2,500万ドル））し、開始された。ただし、EU等の国際機関の圧倒的な資金量（合計でDAC援助額の6割以上を占める）による協力に比べ、我が国の協力は当初からあくまで補完的な性格を有している。

なお、中・東欧諸国支援は、短期間に多額の資金需要を賄うため、通常は開発途上国には分類しないDACリストパート2³⁾に掲載されている諸国への支援ではあるが、財源にはODA予算を活用することについての合意がDACの場合でなされたことから、我が国も他国と同様ODA予算を活用して協力をを行っている。

また、中・東欧諸国への市場経済化支援は、日本と異なる欧州地域の文化・社会・政治・経済システムへの統合を前提にした協力であることを特徴として理解する必要がある。そのような前提のもとで、日本の制度・システム・政策の紹介を通じて行われた日本の技術協力の有効性にはおのずと限界があ



市場経済化が進むワルシャワ市内（ポーランド）

り、日本側の提言が受け入れられることへの制約となった。具体的には、EU加盟を政策目標とする中・東欧諸国では、法・社会経済制度のいずれにおいてもEU加盟の前提としてEU基準を採用する必要から、日本の制度に依拠する提言は、政策のなかに組み込まれたものもあるが、採用の範囲が狭められる結果となった。

(2) ポーランド・ハンガリーに対する協力重点分野

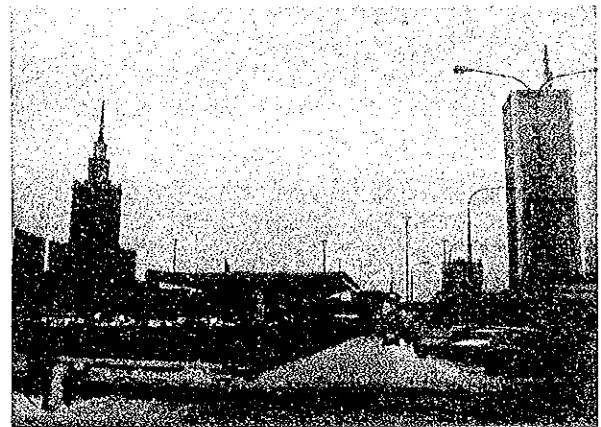
前述のポーランド・ハンガリーの政策目標に対応するため、JICAは、1) 体制移行後の市場経済化をさらに確実なものにするための財政金融・産業政策などの政策立案・制度構築、2) 旧社会主義政権のもとで疲弊した経済・社会インフラのリハビリ・近代化、3) 旧社会主義政権のもとで楽観視され、深刻化していった環境問題への対策、の3点を最重要課題として、以下の取り組みを行った。

1) 市場経済化への支援

経済再建支援の観点から、国営企業の企業再編、民営化への協力を実施した。具体的には、制度・政策支援のために、財政金融・保険・経済産業政策・中小企業振興・生産性向上・投資促進分野での協力が実施された。なお、市場経済化の紹介にあたっては、日本の経験に基づく産業化のモデル（生産管理・経営管理・品質管理・労務管理・産業政策等）が適用された。

2) 経済インフラへの支援

計画経済体制下で建設された道路・鉄道などのインフラの修復とそれらの事業体の再編のための協力については、開発調査などにより積極的に実施した。しかし、電気通信・放送分野の協力は、欧州のドナーが実施していたこともあり、研修員受入れなどを通じて限定的にしか実施されなかった。



旧社会主義時代に建造された地下式のワルシャワ中央駅（ポーランド）

3) 環境改善への支援

計画経済体制での環境対策の不備により環境が悪化していたため、産業公害対策などの環境分野での協力を、研修員受入れ、開発調査、専門家派遣などにより広範に実施した。特に東欧では当初円借款が環境分野にのみ適用されていたため、円借款との連携を図るために環境分野に集中して開発調査を実施した。

(3) 実施体制

1) 協力形態の確立

a) 東欧地域特設研修・国別特設研修

短期間に大量の人材を育成する必要があることから、協力開始当初に東欧地域に対象者を限定した地域特設研修コースや国別特設研修コースを新設して、大量の研修員受入れ（ポーランド約700名、ハンガリー約650名）を可能とする体制を整えた。

b) 重要政策中枢支援

市場経済移行国に対して財政金融政策、産業政策など政府の重要政策の立案を担当する中枢機関に直接協力を行う「重要政策中枢支援」を1995年に開始した。

研修員受入実績

(単位：人)

年度	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	合計
ハンガリー	50	94	107	100	79	56	41	27	25	23	26	21	649
ポーランド	50	106	104	98	78	58	51	34	38	36	32	27	702

(*2000年度は計画数)

注3) OECDのDACは、援助対象国をパート1とパート2に分類しており、パート1には後発開発途上国から高所得国までのODA対象国が列記され、パート2には高所得国以上の1人当たりGNPを有するODA卒業国（シンガポールなど）及びCEEC/NIS（中・東欧諸国及び旧ソ連諸国）が列記されている。

2) 国内の人材の活用

研修員受入れ、専門家派遣にあたっては、従来からの行政官の受け入れ、派遣に加え、主に生産管理・経営管理の分野で多くの民間企業のマネージャーを受け入れ、また、専門家として民間企業のノウハウを有するコンサルタントを派遣した。この結果、内容の多様化に伴い、本邦の協力機関も従来の行政機関・技術系研究所・技術系大学に加え、これまで協力する機会が少なかった民間企業であるシンクタンク、会計監査法人、サービス業、金融業等と、業種が拡大した。

3) 在外事務所の整備

a) JICA オーストリア事務所の設置

中・東欧支援に際し、当初 JICA は在外事務所を持たず、在外公館が技術協力の実施に必要な業務を行っていた。JICA はこれらの在外公館を支援するため、オーストリアのウィーンに事務所を設置して、後方支援を行っている。

b) 協力対象国への駐在員事務所の設置

協力の拡大の一環として、ハンガリー・ポーランド・ブルガリア・ルーマニアに、青年海外協力隊の派遣が開始されたことに伴い、各国に協力隊調整員事務所を開設し、さらに駐在員事務所に改組して現場で大使館の業務を支援している。

9. 評価結果

中・東欧諸国支援における JICA の主要な活動の形態は次の 4 分野に要約できる。すなわち、1) 研修員受入れによる人材育成、2) 重要政策中核支援を通

じた知的支援、3) 専門家派遣・プロジェクト方式技術協力による企業経営ノウハウの移転、4) 開発調査による政策提言及び企業経営コンサルティングである。ポーランドではこのすべてを、ハンガリーでは、2)を除いたすべてを実施している。日本の技術協力は、量的には DAC メンバーのなかでドイツに次いで 2 番目であり、両国から高い評価を得ている。

(1) 研修員受入れによる人材育成

1990 年から 1999 年の期間に、両国から日本における研修に 600 名以上が参加し、市場経済化に関連した様々なトピックを学んでいる。

ポーランドで JICA 研修の派遣窓口を務める「研修・人的資源のためのタスクフォース (BKKK)」は、研修員受入れを高く評価している。例えば、ハンガリー環境省では、日本における環境分野の研修参加者数が 10 年間で 100 名を超え、同省内で日本で研修を受けた人材が一大勢力となりつつあることを指摘している。また、日本の研修の特徴として、他国の研修コースに比して研修参加者数が多く、かつ期間も長く、またテーマが包括的であることをあげている。この結果、日本の環境保全システム全体が学べるうえ、最新テクノロジーも知ることができた点を評価している。

なお、研修員受入れに関しては、当初援助受入れに不慣れであった中・東欧諸国に対して、まず、行政官・企業管理者を研修員として日本へ受入れて日本の社会経済制度・企業制度などを紹介して理解させ、その後、専門家派遣か開発調査を実施するというアプローチを採用した。これは効率的な方法であったと評価できる。

(2) 重要政策中核支援による知的支援

ポーランド経済省を対象として実施した重要政策中核支援は、ポーランド経済の国際競争力の強化のため産業政策支援全般を目的とするものであったが、実際には中小企業促進・地域開発・技術開発の 3 分野に活動内容が限定されていた。これは、これ以外の分野で産業政策を推進することに EU が消極的であったことに起因する。しかし、本事業で派遣した長期専門家は、こうした制約条件やポーランド経済の実状を理解し、日本の経験を踏まえて政策策定に貢献した。この点は、ポーランド政府の政策文書に日本人専門家の提言が直接活用されたケースが多く



ハンガリーの元 JICA 研修員「生産性向上プロジェクト」

あることから明らかである⁴⁾。

技術開発分野では、JICAの支援により技術を求める組織の需要と技術の供給を仲介する技術情報システムが構築され、また、日本人専門家の助言もあり技術庁が設立された。今回の調査で、経済省経済戦略局の関係者は本協力は資金面や質の面で満足のものであったと述べたうえで、専門家チームの協力活動の柔軟性を協力効果発現の促進要因として強調していた。これは、インハウス・アドバイザーとしての専門家による、現状を踏まえた現実的なアドバイスが、極めて高く評価されたものと考えられる。

このほか、ポーランドでは、大蔵省に派遣された長期専門家が政府による外債発行のための技術的支援を行い、世界銀行やEBRDとの交渉のあり方についても助言するなどの支援を行って、外債発行の実現に貢献している。

(3) 専門家派遣・プロジェクト方式技術協力による企業経営ノウハウの移転

企業経営ノウハウの移転は、JICAが市場経済化に直接的に関与した分野である。最も典型的であるのは、ハンガリーにおける「生産性センター(HPC)」のケースである。

HPCが企業診断と研修を通じて技術移転を行った企業は5年間で200社に達し、しかも外資系企業が多数にのぼったと報告されている。ハンガリー工業の定款資本(資本金)に占める外資の割合は60%に達しており、外資系企業がハンガリーにおける市場経済化と工業の再建に果たした役割は決定的であった。外資系企業は本国からコンサルタントやトレーナーを呼ぶこともできるが、経費がかかり、また、言語上の問題もあるために、現地HPCの活動に期待が集まった。

HPCは、JICAの協力を得て中小企業振興に焦点をあて、中・東欧諸国全体を対象とする第三国研修を展開する予定である。自立的な市場経済の確立の観点から、中小企業の発展が重要課題となっていることを考慮すると、これは的を射たものといえる。

また、市場経済化が遅れたハンガリーの場合、市場経済の経験が不足しているという点、中小企業が90%以上を占めている点や、失業対策という点からも中小企業発展の促進は重要な課題であり、そのための支援は極めて重要である。また、HPCの事例は、

HPCのような組織が、そうした支援の機能を担い得るということ、さらに、企業の経営合理化においても積極的機能を果たし得るということを示している。

(4) 開発調査による政策提言及び企業経営コンサルティング

ポーランドにおいては、「総合交通計画調査」「国鉄民営化支援計画調査」「省エネルギー計画マスタープラン調査」を実施し、各種の提言を行っている。例えば、「国鉄民営化支援計画調査」の提案はポーランド政府によって大幅に受け入れられ、民営化の具体的な準備が行われてきている。

ハンガリーで実施された「国有自動車部品企業リストラクチュアリング計画調査」では、実施機関のIMAG社に対して、設備投資決定に際してのコスト計算の方法、製造工程合理化の提言、開発調査報告書提言のハンドブックとしての利用等の経営技術を移転した。くわえて、本開発調査の過程でIMAG社が日本・ハンガリー間の文化・行動様式の相違について理解を深めたことが、日本企業とのビジネスにおいて役立ったとIMAG社が指摘している点が興味深い。

IMAG社を対象とした開発調査以外には、「ブタペスト市都市廃棄物処理計画調査」「ボルショド発電所性能向上・環境保全再建計画」や「シャヨバレー地域大気汚染対策計画」など、環境関連の案件がある。ブタペスト市の調査については、提言内容は参考として役立てられているが資金面の問題もあり提言された事業の実施にはハンガリー政府が消極的であるといわれる。ボルショド発電所の調査については、同発電所が民営化された結果、提言はまだ実行に移されていない。しかし、ハンガリー政府はEU加盟のためにEUレベルの環境基準を達成しなければならず、今後、JICAの提言が活用される可能性も残されている。

(5) 総合評価

上記(2)、(3)の長期専門家派遣については、インハウス・アドバイザーとして系統的にテーマに取り組み、長期の滞在期間を生かし、相手国の事情の

注4) そのような文書として、例えば、「技術移転促進のために活動する地域機関の発展を支援するプログラム」「2000年までの長期産業政策の過程」「経済活動法」など。

よりよい理解に基づいて支援を行ったために、長期派遣の利点を生かした実際的かつ適切な助言が可能となり、これが技術移転の重要な促進要因となっている。また、知識や技術の移転は、良好な人間関係を通じた信頼関係に基づいて行われるという側面があり、この協力形態の意義は極めて大きいといえる。

また、日本人専門家が移転した知識・ノウハウは、言語障壁のため欧米の情報に比し通常では入手困難な日本の情報を提供し、行政官が政策コンセプトを構築する際の参考情報としての機能を果たし政策文書に影響を与えることもあった。

こうしたなかで伝達された知識は、基本的には、戦後日本の経済政策体系としての日本モデルといえるものであり、EU加盟を目指すという方向性を持ち、かつ労使関係の伝統の異なる中・東欧諸国にそのまま移植しようとしても、無益な混乱を招くだけであっただろう。ただし、生産性向上のように、日本の経験を直接的に導入することが比較的容易な分野もあり、日本の経験が全く有効ではないということの意味するものではない。また、戦後日本の産業政策の重要な一部分を採用したり、日本の経験に近似する内容の実現を図ることは十分可能である。少なくとも産業政策的アプローチは、先進移行国においてかなり重要な役割を果たしていることは、ハンガリーのHPCの例からも明らかである。こうした

移行国における産業政策的アプローチと日本を含む東アジアにおける産業政策的アプローチとの間に、一定の関連性を看取することは可能である。

このように、様々な制約があっても、日本の専門家が適切な助言を行い得る領域は多々あると考えられる。換言すれば、日本の経験で最も中核的な競争力を持ち得る内容（コア・コンピテンス）は、柔軟さにあるといえる。

ただ、我が国が中・東欧諸国において技術協力を行う場合には、欧米諸国と比べて技術協力を呼び水にした民間企業の協力が付随する形になることは少ない傾向があるが、市場経済化支援の場合には技術支援の相手国での影響力を弱めるものであり今後の改善が望まれる。

市場経済化に際して、移行国政府の専門家や企業経営者など経済におけるアクターの能力を引き上げることが必要不可欠の課題であり、JICAが技術協力を通じてそれに貢献することは、極めて有意義である。

10. 教訓・提言

評価結果に基づく今後の支援への教訓・提言は、以下のとおりである。

(1) 教訓

1) 急速に変化する経済状況下で、先方政府から提

ポーランドでの開発調査実績

調査名	主管官庁	実施機関	本格調査期間
コジェニツェ発電所排煙脱硫対策計画調査	産業省	コジェニツェ発電所	1991年2月～1991年3月
総合交通計画調査	運輸・海洋経済省	運輸・海洋経済省	1991年3月～1992年12月
ボズナニ市廃棄物処理計画調査	計画・建設省	ボズナニ市	1992年3月～1993年5月
国鉄民営化支援計画調査	運輸・海洋経済省	ポーランド国鉄	1996年10月～1998年2月
国有企業リストラクチャリング計画調査	商工省	ミエレット・エンジン社	1996年11月～1997年3月
省エネルギー計画調査	経済省	全国省エネルギー公社	1997年3月～1999年3月
コニン県地域総合開発計画調査	戦略研究センター	コニン県	1997年7月～1998年3月

ハンガリーでの開発調査実績

調査名	主管官庁	実施機関	本格調査期間
省エネルギー計画調査	商業・工業省	エネルギー管理安全公社	1990年9月～1992年3月
ブダペスト市都市廃棄物処理計画調査	環境・地域政策省	ブダペスト市	1992年3月～1993年8月
シャヨバレー地域大気汚染対策計画調査	環境・地域政策省	環境・地域政策省	1992年9月～1995年1月
国有自動車部品企業リストラクチャリング計画調査	産業・貿易省	IMAG社	1995年12月～1996年9月
ボルショド発電所性能向上・環境保全再建計画	商業・工業省、 環境・地域政策省	ボルショド火力発電所	1996年2月～1997年7月
バラトン湖環境改善計画調査	首相府	首相府バラトン湖対策室	1997年1月～1999年2月

出された要請のなかには、日本側での検討に時間を要し、我が国が案件を採択した時点では、すでに別の援助機関により協力が実施されていた事例があった。また、一旦採択された案件が、カウンターパート機関の民営化のため取り下げられた事例、さらに、JICA が協力を実施中にカウンターパート機関が民営化され、調査内容の変更を余儀なくされた事例ハンガリー「ボルショド発電所性能向上・環境保全再建計画」や、提出した開発調査報告書の内容が経済・社会状況が急速に変化するなかで陳腐化し、提言されている内容が現実にはそぐわなくなった事例ポーランド「省エネルギー計画マスタープラン調査」があった。これらの事例から、急速に変化する状況のもとでは、我が国も他の援助機関と同様に、協力要請の検討や意思決定を迅速に行うことが必要である。

2) 市場経済化を推進する国の期待に応えるためには、政府ベースの経済協力にとどまらず、日本の民間企業の直接投資を可能にするための素地をつくるのが大切である。そのためには、企業進出に関係した民間企業のノウハウを活用した専門家（経営管理・生産管理）を派遣して、民間との連携を図ることが適当であり、日本の関係機関が連携し、援助戦略をたてる必要がある。また、知的支援を行うにあたっては、欧米の協力ではこれを呼び水にした民間企業の協力を付随して行うことが極めて有効であったため、今後の日本の協力においてもより一層の官民連携が求められる。このような観点から、市場経済化支援を図るための企業の経営管理・生産管理などの分野で、民間企業のOBをシニア海外ボランティアとして派遣することを検討する必要がある。

(2) 提言

1) EU加盟を目標に、中・東欧諸国の法律で定められた地方分権化を推進するため、我が国に地方行政支援（自治体研修・専門家派遣）が求められている。支援にあたっては日本の自治体による知見を活用し、特に、環境協力を継続するにあっても、日本の地方自治体における環境保全分野の経験・知見の活用すべきである。

2) OECD に加盟したものの、DAC は加盟できていない中東4か国（ポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴァキア）のうち、ポーランド・チェッ



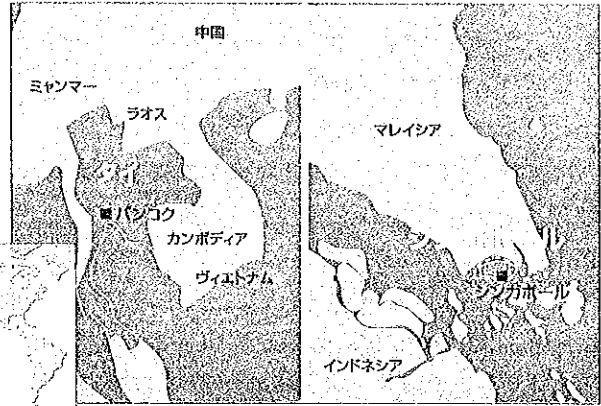
大気汚染調査の様子（ハンガリー「シャヨバレー地域大気汚染対策計画」）

コはすでに近隣の中・東欧諸国に開発援助を開始している。今回の評価調査の時点で、ポーランド大蔵省は援助機関設立を希望し、我が国に協力を求めている。したがって、新興援助国への支援と、これまで日本が協力してきた機関への支援を継続するとの観点から、市場経済化分野においてポーランドの周辺諸国を対象とした第三国研修・第三国専門家派遣事業の拡大を図るべきである。

3) 中・東欧諸国向けの限られた援助内容・分野と援助額の有効活用の観点から、協力の重点を上記中東4か国から他の南・東欧諸国（ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、マケドニア、ルーマニア、ブルガリア、アルバニア、ユーゴスラヴィア）に移すべきである。また、DAC リストパート2に掲載され、時限的にODA 予算を支出して支援している中・東欧諸国（旧ユーゴスラヴィア、アルバニアはパート1に属する）への協力の見直しの時期が早晚訪れることを視野に置いて、今後の協力方針を検討しておく必要があると思われる。

4) ポーランドの重要政策中枢支援「産業政策」で日本国内に支援委員会を設置し派遣中の専門家に技術面での助言を行ったように、分野別の協力支援体制の充実を図ることが重要である。また、欧州・中央アジア・インドシナと、地域を越えて実施している市場経済化分野の支援ノウハウの蓄積を図るため、日本国内の関係省庁及び関係機関との一層の連携強化を図る必要がある。あわせて JICA 内部に、知的支援分野の専門性を有する人材を養成確保することが重要である。

南南協力支援



実施地域 シンガポール、タイ

1. 南南協力支援の背景及び調査の意義

南南協力という概念は、1970年代に南と南の水平的な、途上国間の協力を独自の意義を見出し形成されたものである。

我が国の南南協力に対する取り組みは、公式には1992年の「政府開発援助（ODA）大綱」による南南協力支援の表明に始まる。次いで1999年8月に公表された「政府開発援助に関する中期政策（ODA中期政策）」においては、①自然条件や言語等の類似した地域からの適正技術の移転が可能、②先進国で実施するよりも実施経費が安価、③新興援助国のドナー化支援、援助の裾野の拡大といった特徴が掲げられており、南南協力支援は我が国開発援助の特色の1つとして打ち出されている。

JICAはこの方向性を踏まえ、設立以来一貫して南南協力への支援を重視してきたが、具体的な事業としては1974年の「第三国研修」の創設に始まる。「第三国研修」は、日本が技術協力を通じて開発途上国に移転した技術をさらに周辺諸国へ移転するという技術の再移転のための研修である。また、「第三国専門家派遣」は、途上国の優れた人材を活用するために、途上国の人材を我が国の専門家として別の途上国へ派遣する事業であり、1994年から開始されている。

また、南南協力支援に関する新興援助国との二国間の取り組みとしては、1994年よりシンガポール及びタイとの間で結ばれたパートナーシップ・プログラムがある。これは、総合的な協力の枠組みを定め、第三国研修のコース数や費用負担等に関する中期的な目標・計画や専門家の共同派遣を設定したも

ので、JICAは継続的にパートナーシップの対象国を増加するよう取り組んでいる。

このように、南南協力という観点から我が国は積極的な取り組みを行っている。そのなかでJICAが今後一層効果的に南南協力支援を行っていくための効果的な戦略と実施上の留意点等について提言を行うことを目的に、南南協力支援の中心である第三国研修及び第三国専門家派遣を対象として評価を実施した。

2. 評価対象案件

1994年度以降1999年までにシンガポールとタイにおいて実施された第三国研修（各々11コース及び10コース）、及び第三国専門家68名（シンガポールは実績がごく少数のため対象とせず、タイのみ）。

3. 調査団構成

評価総括：三好 皓一 JICA 企画・評価部評価監理室長

援助強調：村岡 敬一 JICA 企画・評価部援助協調室長

新興援助国分析：山田 恭稔 社会開発国際調査研究センター

評価手法：阿部 亮子 JICA 企画・評価部評価監理室

南南協力支援評価分析：小嶋 公史 (株)パシフィックコンサルタンツインターナショナル

4. 調査団派遣期間（調査実施時期）

2001年3月6日～2001年3月22日

5. 調査の評価方法

(1) 評価の基本方針

本評価では、歴史的背景や各国の取り組み状況などを踏まえて南南協力支援の概念と実態の比較を行うとともに、JICAのパートナーシップ・プログラムの最初の締結国であるタイとシンガポールをケーススタディとして、1994年度以降に実施した第三国研修及び第三国専門家派遣事業を対象として南南協力の視点から評価を行う。

具体的な評価の視点は、以下のとおりである。

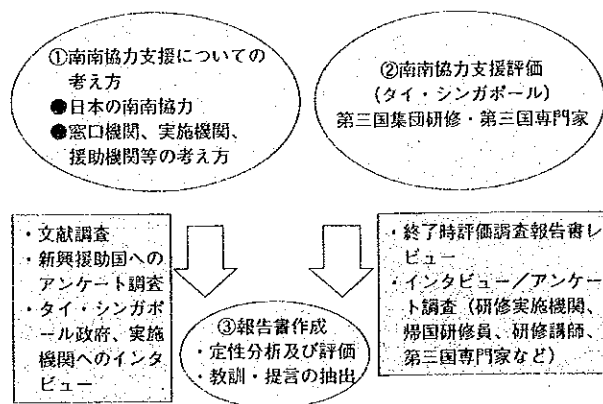
- 1) 南南協力実施国の南南協力実施にあたっての考え方はどのようなものか。
- 2) 南南協力実施国は、我が国の南南協力支援についてどのように考えて対応しているか。
- 3) シンガポールとタイの南南協力支援事業の過去の評価はどのようなものであったのか。
- 4) シンガポールとタイの南南協力支援事業は裨益国¹⁾に対してどのような効果をもたらしたのか。

(2) 評価のフレームワーク

1) 南南協力支援の概念と現状の比較

本調査ではまず図1に示すとおり、南南協力実施国（のうち12か国）の南南協力に対する見解の比較を、本評価に先行する南南協力関連の調査、関連報告書のレビュー及び、援助窓口機関に対するアンケート調査によって行った²⁾。具体的な比較項目は、南南協力の概念・戦略、実施方法、日本に対する期

図1 評価のフレームワーク



待等である。さらにこれらについて、シンガポールとタイにおいて、援助窓口機関と実施機関を対象に直接にインタビュー調査を行った。

2) 南南協力支援の評価（タイ、シンガポール）

次にタイとシンガポールをケーススタディとして第三国研修と第三国専門家派遣事業について評価を実施した。

第三国研修については、メタ評価の手法を用いて、研修コースごとの終了時評価調査報告書から評価結果を分析し、その傾向を把握した。また、各報告書では情報量が限られていることから、こうしたメタ評価を補足するために案件の成果の活用度合いについて、第三国研修実施機関担当者、研修講師、帰国研修員、裨益国関係機関の関係者へのインタビューやアンケート調査を実施した。帰国研修員は、第三国研修の研修員のうち、実施国であるシンガポールとタイからの参加者を除く裨益国からの研修員を対象とした。

第三国専門家については、個々の専門家の協力内容についての評価ではなく、南南協力支援の観点から第三国専門家派遣制度そのものの改善を念頭に置き調査を実施した。専門家本人、派遣元機関担当者、専門家受入機関へのアンケート調査もしくはインタビューを実施し、また、裨益国の援助窓口機関についてもアンケート調査を実施した。

6. JICAの南南協力支援

(1) JICAの南南協力支援の現状

JICAの南南協力支援の現状をまとめると表1のとおりである。南南協力支援としては、第三国研修を主体として、第三国専門家、パートナーシップ・プログラム、協力機関間のネットワーク構築、三角協力プロジェクト等が行われている。

(2) JICAの南南協力支援の特性

JICAの南南協力支援の考え方と現況について概観すると、以下のような特性が抽出できる。

注1) 本調査における裨益国とは、第三国研修や第三国専門家派遣により最終的に技術協力の成果が受益する国（研修員派遣国と専門家受入国）の意で用いている。

注2) アンケートの対象は、1997年度事業効率化基礎研究「南南協力支援手法」において現状調査を実施した国のなかからJICA事務所が所在するトルコ、インドネシア、マレーシア、メキシコ、エジプト、チュニジア、チリ、ブラジル、ケニア、中国、コロンビア、アルゼンチンの12か国とした。

表 1 JICA の南南協力支援実績概要

活 動	2000 年度実績 (概算金額 (億円))	内 容
1. 第三国研修	132 コース 2246 名 (研修員) (16.7)	開発途上国による他の途上国への研修に対する支援。
2. 第三国専門家	125 名 (専門家) (1.17)	開発途上国による他の途上国への専門家派遣に対する支援。
3. パートナーシップ・プログラム	6 件 (-)	新興援助国 (ブラジル、チリ、エジプト、シンガポール、タイ、テュニジア) と共同で受益国へ協力を行うための総合的な枠組み。
4. 機関間のネットワークの構築	1 件 (1.11)	経験の共有のための機関間のネットワーク構築に対する支援。
5. 三角協力プロジェクト	1 件 (2.13)	カンボディアの農村開発を目的とした UNDP、UNOPS、アセアン諸国との共同による専門家の共同派遣等の協力。
6. その他活動	—	・メキシコの南南協力の実施体制強化を目的とした専門家チームの派遣。 ・アルゼンティンに対する技術協力の運営・実施にかかる研修の実施。

- 1) JICA は南南協力支援を重要視しており今後もこの傾向は続くと考えられる。
- 2) 南南協力の重視は、他の援助国と比較して日本の開発援助の特色の 1 つである。
- 3) しかし、「過去の事業によって移転した技術を周辺諸国に移転しようとする日本の協力推進のための補完・普及の手段」としての位置づけで生まれてきた歴史的な経緯もあり、実施面でもこの歴史的経緯を色濃く反映している。

例えば、第三国研修では、過去に JICA の協力を受けた機関を受け入れ先として、現地の事情に適応した日本の技術・ノウハウを周辺国に再移転するとともに、第三国での研修の方法が効率的・効果的であるとの比較判断のもと企画されており、我が国の技術協力の補完・普及の手段としての南南協力支援の側面強調される。また、パートナーシップ・プログラムも、南南協力実施国がイニシアティブを発揮

できるよう支援するための枠組みであり、日本の技術を根付かせ、さらにドナー化を促進するための最終段階のプログラムとして位置づけられている。

- 4) 一方、開発援助の世界においては、開発援助が効率的・効果的に行われているかという点が一層強く問われるようになってきている。これに対応した JICA の最近の地域別・国別アプローチの導入に伴う組織体制、計画策定、事業実施・管理方法、評価などの変化に対して、南南協力支援は必ずしも明確には位置づけられていない。

7. 南南協力実施国及び他の先進援助国の南南協力

(1) 南南協力実施国の援助窓口機関

本評価を通じ、各窓口機関は地域支援・周辺国支援を行うにあたっては外交的な側面を優先して実施していることが確認できた。もともと南南協力自体が南と南の水平的な協力関係に独自の意義を見出して形成されたもので、政治的、外交的側面をもっている。それぞれの実施国の援助機関は、先進国からの支援事業といえども独自の枠組みのなかで検討していると考えられる。国によって当然政策も異なるが、意見交換・協議・交渉によって案件を選定するとともに先進国と共同で実施するための協調の枠組みを形づくっている。

(2) 南南協力実施国の実施機関

多くの実施機関は、それぞれの分野で国内の指導的機関としての位置づけを確保しており、南南協力の実施機関としての活動は、このような国内基盤を



第三国集団研修—牧牛農家見学の様子 (タイ「重要家畜伝染性疾病の診断技術と防疫技術」)

もとに実施されている。海外向けの活動については、先進国機関との意見交換・協議を通じて事業内容を設定しているが、基本的には国内事業をそれぞれの機関向けに修正している（カスタマイゼーション）。多くの機関が、海外向け活動を能力強化の機会ととらえており、能力の向上と国際化を果たすことによって海外活動プログラムに独自色が出てくる傾向が見受けられる。また、実施機関は、南南協力支援、地域支援、周辺国支援をそれぞれの機関の発展と結びつけて活動を行っているように見受けられる。

(3) 先進援助国・援助機関

我が国以外の援助国・機関は、援助を行うにあたって南南協力支援という概念自体をもって活動を行っていないが、実態を見れば地域プログラム、地域協力という概念のもとに同じような活動が行われている。他方、このような状況は、我が国が実際には地域プログラムや地域協力を行っているにもかかわらず、地域プログラムや地域協力を行っているとの意識がやや希薄であることを明らかにもする。

また、各援助国・機関は実施機関を支援するというよりはむしろ、地域の開発課題に対して地域のリソースを活用するという考え方の方が強い傾向がある。また、各援助国・機関は、地域協力や地域プログラムの策定において、二国間協力を三国間協力へ、多国間協力へと変換していくことに努めている。

8. 第三国研修に対する評価

終了時評価報告書のレビュー、研修実施機関へのインタビュー調査、研修参加者、研修参加者所属機関、裨益国援助受け入れ機関へのアンケート調査に基づくメタ評価によって明らかとなった第三国研修の現状は以下のとおりである。

(1) 実施プロセス

多くの第三国研修実施機関は、過去に JICA の技術協力を受けた機関が多いが、現状を見ると、それぞれ高等教育機関、付属研修機関等として多くの研修、特に国内向け人材養成を行っており、人材、設備、知識を蓄積するとともに研修ノウハウを持っている。また、そのうちのいくつかは、例えば、シンガポール航空大学や、マヒドン大学アセアン保健開発研究所などのように国際的な水準を維持しているところもある。このような状況を反映し、各機関



水道供給センター内の実験室での実習（タイ「水道供給技術」）

は JICA については、基本的には共同実施機関、または、研修コースの発注機関として認識している。研修実施機関にとっては、研修コースを企画・実施することによって、組織自体の能力の強化になるとは考えているが、JICA から能力強化について支援を得ているとの認識はあまりないようである。

実施機関においては、研修参加者による一定水準の知識や技術の習得を、研修コースの実施の目標、つまり成果として認識している。しかし、この習得すべき知識や技術の水準についての考え方は、実施機関によって異なる。高等教育機関や専門教育機関の修士コースなど特定のコースへ第三国研修の研修参加者を受け入れているところでは、それぞれの実施機関の既存のコースの水準が目標となる。しかし、参加する研修参加者に求められる水準にあわせ、既存コースを JICA の第三国研修の目的に沿って修正しているコースでは、その水準は、一般的にそれぞれの実施機関の既存コースと同等か、それを下回ることが多い。他方、シンガポール警察のように実施するコースの成果を、参加者による特定の事項に関する意見交換においているコースも存在する。このようなコースは他の諸コースとは設計の趣を異にする。

また、第三国研修の参加者は、実施国の周辺国の出身であるため、一見同質性が高い印象があるが、実際は、経済・社会・政治状況、中央官庁、地方公共団体などの組織の違いやレベルの違いなど多様な背景をもつとともに、知識・技術レベルも異なる。また、英語力にも差があるのが実態である。このため多様な参加者にあわせて、それぞれの実施機関の既存研修コースをカスタマイズすることは重要であ

るが、実際には困難なものとなっている。このような状況を反映して、研修実施機関は、英語力と技術レベルについてより厳しい基準で研修参加者を選考するとともに、応募要綱である G.I. (General Information) の配布を早い段階で行うことが重要になる。

研修コースの実施機関はコースの水準の設定については強い関心を示す一方、研修参加者が習得した知識や技術がいかに関用されたか、また、いかに普及されたかなど、研修成果がもたらし得る影響についてはそれほど関心を示してはいない。これは、そもそも研修成果の普及や活用は、研修参加者やその所属機関、つまり裨益国側の責務であり、基本的には、研修参加者に所定の知識や技術を研修参加者に習得せしめることが実施機関の役割であるという考え方によるところが大きいと考えられる。また、このような状況は、フォローアップ調査を行う人的・財務的リソースがないことにもよると考えられる。フォローアップ調査の必要性については、多くの研修実施機関から要望があったことも事実である。

このような状況がある一方で、研修実施機関のなかには研修終了時に帰国後の活動計画を策定・発表させるなど、帰国後の普及や活用を促進するために研修内容を工夫している例や、研修コースの実施によりネットワークの形成に取り組んでいる研修実施機関もある。シンガポール航空大学校やシンガポール警察などは、その業務の性格から参加国とのネットワーク形成が極めて有効であるとして、非常に熱心に取り組んでいる。また、マヒドン大学アセアン保健開発研究所のように同窓会を設立し、シンポジウムなどの開催を行うなどコース修了者間の経験の共有に努めているものもある。また、研修参加者同士あるいは研修スタッフとの間で何らかの連絡を取り合っており、メーリング・リストが整備されているものもある。このような活動に対しては、研修実施機関にとっても研修能力の向上に役立つこともあり積極的な対応もみられた。

他方、研修実施機関の多くは、多様な研修参加者のニーズに応えるため、研修内容の見直しに積極的に取り組んでいる。研修コースの見直しは、研修開始時の研修参加者の発表内容や、毎年研修コースが終了する際に行われるフィードバック評価に基づい

て行っているものが多い。また、研修参加者のニーズや技術レベルにあわせて、グループに分けて研修を行うコースもいくつかあった。研修ニーズを把握し研修コースを見直すという行為は、研修実施機関の水準を向上させるとともに、社会的な評価を高めるものであり、実施機関の積極的な対応を導き出している。また、研修における環境改善や研修参加者間の相互交流の促進のための種々の努力も行われていた。

(2) 達成度 成果レベル

終了時評価では、アンケート調査による研修参加者、研修スタッフなど研修関係者の自身の評価で、研修参加者の終了時まで習得されるべき知識や技術の水準といった成果の達成度を評価しているケースがほとんどであり、すべての報告書が成果の達成度については高かったと報告している。

各研修実施機関とも成果の達成度への関心は高く、またほとんどの機関が第三国研修以外の国内研修・海外研修を実施し、成果の達成度についての比較対象を持っていることから、研修実施機関の評価はそれなりの信頼性を持っていると考えられる。特に資格の付与を前提としている研修コースについては、研修自体の国際的な評価も高いことから、研修参加者が修了すること自体が成果の達成である。本評価では、他機関の研修との比較などを試みたが特に問題は発見されておらず、成果自体は適当な水準を維持しているものと考えられる。

しかし、研修の参加者の間では、語学力や技術力にレベルの差があり、必ずしも参加者すべてが期待した成果を達成できていないことも事実である。一定水準以上の英語力とレベルの確保は今後も大きな問題である。また、G.I.の発送の遅れなどにより、研修参加者が十分に準備をできず成果の達成度に影響しているとの指摘がなされている事例もある。

プロジェクト目標

プロジェクト目標については、ほとんどの研修コースで評価可能な状態まで明確にはされていなかったか、あるいは、成果とプロジェクトの目標の区別が困難な状態ではあった。ただし、終了時評価の時点で行った研修参加者に対するアンケート調査によると、達成したと評価したものがほとんどであった。

しかし、研修で習得した知識がどのように活用や普及されているかについて明確に判断することは難しかった。

(3) 評価5項目による評価

前述のように、それぞれの研修コースの上位目標、プロジェクト目標、成果、投入が不明確であることから、それぞれの因果関係を考察するに必要な情報が確保されていないので、妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性を分析・評価することは難しい。

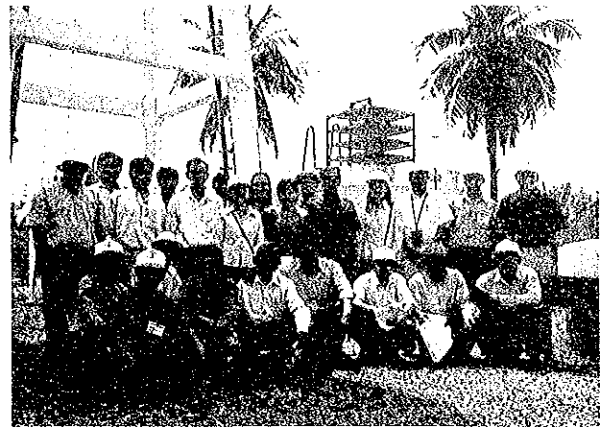
しかし、メタ評価の結果やインタビュー調査などから示唆されることをあげれば以下のとおりである。

それぞれの研修自体が裨益国の開発課題に対してどのような位置づけになっているかは必ずしも明確でないが、多くの裨益国機関が実施された研修に対して継続的に研修参加者を派遣していることから、それぞれの機関において人材の蓄積に貢献したと考えられる。一般に開発途上国では人材の層が薄く、これが開発を行うにあたって大きな隘路となっている。このような状況のなかで職員が継続的に研修を受けることは、人材の層を厚くするものであり、開発課題に対応するための潜在的な能力の向上につながる可能性をもつ。例えば、マヒドン大学アセアン健康開発研究所のプライマリー・ヘルスケア・コースの修了者はそれぞれの国において責任ある役職についている。

それぞれの研修では、成果とプロジェクト目標が明確に区別されていなかったが、研修を行うことによってどのような影響が出たかという観点からみると、研修コースを実施することによって研修参加者間のネットワークが構築されたケースがあることは注目すべきことと考える。研修での経験の共有と意見交換を基盤として構築されたネットワークを研修終了後も維持発展させていくことにより、継続的な知識の交換の場が設定されることになる。このような研修成果の発展は、シンガポール警察の交番システム・コースやマヒドン大学アセアン健康開発研究所のプライマリー・ヘルスケア・コースなどでみられる。

9. 第三国専門家派遣の評価

本件評価調査では、第三国専門家経験者へのイン



水道供給センターの研修旅行（タイ「水道供給技術」）

タビューとアンケート調査、第三国専門家受入機関へのアンケート調査、第三国専門家受入国の援助窓口機関へのアンケート調査を行い、評価を試みたが、第三国専門家については終了時評価が制度化されていないことなどから情報が限られており、短い現地調査期間では十分な調査を行うことはできなかった。限定的ではあるが、インタビューとアンケート調査の結果をまとめてみると、以下の点を指摘し得る。

(1) 実施プロセス

第三国専門家派遣においては、必ずしも専門家自身が業務開始時に詳細には業務内容や目的を把握していないのが現状のようである。各専門家は、業務分野、業務の概略などについては説明を受けており、これをもとに各自のおかれた状況で専門家自身が詳細な業務目標や業務内容を設定しているように見受けられる。

他方、派遣専門家の所属先の多くは、職員を派遣する動機として近隣国に対する協力とともに、派遣職員の知識・経験の蓄積による能力向上やネットワーク形成をあげている。

農業分野などにおける第三国専門家の技術は、特に社会や経済レベルとともに気候が類似している場合には日本の技術より裨益国への適用可能性は高いようである。特に、タイ人第三国専門家がラオスへ派遣されるように言語的類似性がある場合には大きな利点となる。

一方、タイの援助機関である DTEC からは、第三国専門家派遣が JICA プロジェクトの一部であり、日本とタイ両政府の双方に便益がもたらされるとい

う JTPP の理念に必ずしも合致していないという意見があった。二国間の目標の調整が必ずしも双方で明確になっていないことが伺える。第三国専門家の派遣先が、JICA のプロジェクトであれば、日本側はプロジェクトの計画を当然理解しており、なぜ、日本が協力するのかも明確である。しかし、第三国専門家を派遣する国の窓口機関や所属機関にとっては、それが必ずしも政策上位置づけられるとは限らない。当然、第三国専門家派遣では裨益国の受入機関の考え方も重要である。現状を見れば、その調整に必要な意見交換がなされていないようである。

(2) 達成度

第三国専門家の成果については、そもそも専門家の達成すべき業務目標自体が明確に設定されておらず、かつ、専門家に必ずしも明確に理解されていないことから十分に検証できない。しかし、インタビュー調査などによれば、各専門家は各自で成果目標を設定し、その目標を達成しているようであり、一定の貢献をしていることがわかる。また、第三国専門家の受入機関も、それぞれの国が抱えている問題にあった技術を習得しており、その協力を評価しているようである。しかし、前述のように業務内容が不明確なために、達成すべき成果やプロジェクト目標が明確にはならず適当であるとはいえないので、今後は成果目標を明確にし、詳細な業務指示を行うことが必要である。



苗木育成施設の見学（タイ「造林普及技術研修」）

10. 教訓と提言

(1) 南南協力支援の考え方などにかかわるもの～裨益国の開発ニーズに基づく南南協力支援の確立のための南南協力支援概念の再整理

南南協力支援には、南南協力実施国の窓口機関、実施機関、裨益国の窓口機関、研修員派遣機関、専門家受入機関等多くの利害関係者がかかわることになる。しかし、前述したように、これら利害関係者間での南南協力支援についての考え方が必ずしも一致しているわけではない。他方、JICA の考え方もこのような状況に対して必ずしも枠組みと方向性を与えることができるものとはなっていない。JICA が、南南協力支援を一層効果あるものにするためには、南南協力支援の概念を再整理することが必要である。

南南協力の支援の再整理とは、日本の援助のための政策体系に南南協力事業を位置づけていく作業そのものであるといえる。政策体系とは、政策（ポリシー）、施策（プログラム）、事業（プロジェクト）からなり、相互に目的と手段の関係を保ちながら、全体として1つの体系を形成するものであり、JICA では、現在、国別事業実施計画の策定を通して明確になりつつある。具体的には、JICA が、南南協力支援の受益国である裨益国の窓口機関、研修員派遣機関、専門家受入機関、南南協力実施国の援助窓口機関、実施機関と意見交換や協議を通じて、それぞれの国別事業実施計画のなかで第三国研修、第三国専門家などの事業を明確に位置づけていくことである。

以下では、こうした取り組みを進めていく際の留意点をあげておく。

1) 南南協力支援と開発課題の関係を明確にする。

国際協力は成果を求められるようになってきており、我が国もこのような動きに対して、投入指向の援助から成果指向の援助への変革が求められている。JICA においても、国ごとに協力すべき開発課題を決め、戦略を策定し、戦略のもとに案件を選択し、これを国別事業実施計画として取りまとめ、協力の整合性をとることに努めている。

南南協力支援では、従来から基本的に南南協力実施国の政策的観点から案件の計画や実施が行われており、かつ、JICA においても事業実施主体

である実施国の国別事業実施計画に位置づけられていることから、裨益国の開発課題との関係が明確にされてこなかった。しかし、個々の協力の上位目標やプロジェクト目標は、南南協力支援を裨益国の開発課題に位置づけることによって初めて明確にすることが可能になるのである。

このような状況を踏まえれば、南南協力支援を裨益国の開発課題に位置づけ実施していくことがますます重要であり、従来以上に南南協力支援と開発課題の関係を検討していくことが必要である。

2) 南南協力実施国のリソースと開発課題の関係を明確にする。

現在の南南協力支援事業は、基本的に南南協力実施国の開発支援のリソースに焦点を置いたサプライ・サイドの観点から議論されている。前節で述べたように、これは、南南協力支援を裨益国の開発課題に位置づけて計画・実施するのではなく、南南協力実施国の政策のなかに位置づけ、実施している傾向が強いことからもうかがえる。南南協力支援の効果を高めるためには、このような投入志向の体制からの離脱を図らなければならない。これは単にニーズ調査を行うということではなく、南南協力実施国の実施機関のリソースを明らかにし、裨益国の開発課題に沿ったものを活用していくことで初めて可能となる。

今後の方向性としては、国別事業実施計画のなかで、裨益国の開発課題に基づく重点協力項目や事業実施の方向性、さらには地域的な戦略に対し、南南協力実施国の援助リソースの最適な活用を図っていく方向へ考え方を変えていくことが必要である。また、第三国研修や第三国専門家派遣などの援助実績については、裨益国への援助として計上すべきである。

3) 南南協力支援の枠組みを明確にする。

今後の南南協力は、JICA が外部から事業を支援するという考え方ではなく、先進国と途上国が共同で事業を行っていくという概念でとらえていくことが必要であり、援助国と南南協力実施国とがパートナーシップを基礎にした南南協力支援体制を構築していくことが必要である。図2は、従来の概念と新しい概念を比較したものである。両者を対等な立場としてとらえる「三角協力」

(Triangular Cooperation) という用語の方が適切であると考えられる。従来の JICA の南南協力支援は、先進援助国による南南協力実施国への支援に焦点があてられ、南南協力実施国の援助実施能力の向上が焦点であった。他方、今後の南南協力では、先進国、南南協力実施国、裨益国が互いにそれぞれの立場を尊重し、裨益国の開発課題への支援を包括的に実施していくことが必要である。

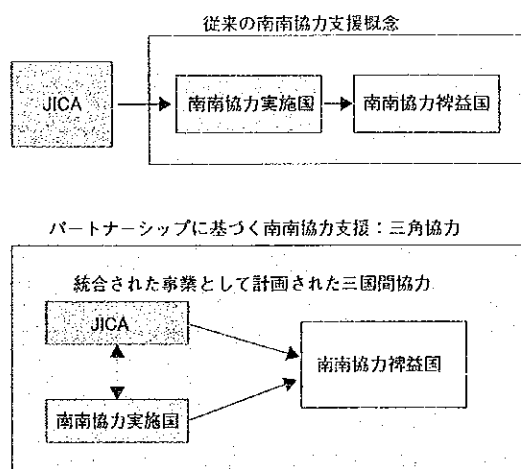
他方、多くの開発途上国は地域的には同じような開発課題を持っており、問題点とともに経験や知識を共有していくことは有効である。そのような観点からは、南南協力支援の枠組みを地域間協力や地域プログラムとして設定することは有効と考える。

4) 共同作業の強化

このような包括的アプローチにおいては、各々の関係者による一層の連携・共同作業が求められるようになる。開発アプローチが南南協力裨益国の開発課題に対する支援ということであれば、例えば、同じプロジェクトやプログラムのもとで、先進援助国、実施国の関係者が実施国の実施機関や専門家を支援していくことになる。これは、従来の個々の南南協力事業単独で完結する体制とは大きく異なることになる。

しかし、そのような体制のなかでは、個々の事業は、他の事業とかかわりをもつことによって、より効果を上げることも可能になる。先進援助国の開発への協力機関と南南協力実施国の実施機関

図2 南南協力パートナーシップの概念図



との間の関係もより密接なものとなり得る。またこのような連携・協調を通して人的、組織的なネットワークも発展すると考えられる。

(2) 第三国研修にかかわるもの

1) 第三国研修コースの柔軟な実施

第三国研修の実施においては従来の裨益国側の関係者、すなわち、研修員の派遣機関、JICAの裨益国の担当部署や在外事務所の研修実施へのかかわりは比較的薄い。裨益国の研修員派遣機関の課題に対して計画的に対応することは可能であるが、必ずしもこうした形で有効に活用されていない。

そのためには、今後は第三国研修を裨益国の開発課題のなかで検討していくことが必要である。従来、第三国研修はJICAの対裨益国の国別事業実施計画には含まれていなかったが、今後はこれらを含め、開発課題に対する協力の要素として取り扱うことが肝要である。このような思考を取り入れることにより、裨益国に対する技術協力プロジェクトや現地研修、また本邦集団研修や国別特設コースとともに一連の技術協力のリソースとして課題に対して適切な組合せを柔軟に計画していくことが可能となる。

2) 地域開発としての第三国研修

JICAの第三国研修に対する考え方とは異なり、南南協力実施国の実施機関はネットワークの構築や地域枠組みのなかで研修コースを実施しており、第三国研修を南南協力支援として特に意識して実施しているわけではない。それぞれの機関は地域における技術の蓄積の場や、その発信機関としての役割をもっており、地域の開発課題に対しての協力という側面を強調している。このような考え方は、他の援助機関や国際機関においても、こうした協力を地域協力としてとらえていることから理解できる。このような状況を考えれば、JICAの第三国研修も地域課題に対応するための研修コースとして実施していくことが効果的である。地域プログラムには地域の課題に対応する知識や技術の蓄積が必要であり、第三国研修実施機関は地域プログラムの実施の核になり得る。

3) ネットワークの構築

研修参加者同士、あるいは研修スタッフと研修

員のネットワークについては、いくつかの研修実施機関が積極的に取り組んでいるものの、多くの場合は研修参加者及び研修スタッフの自発性に任せており、必ずしも研修業務の一環としては対応されていない。ネットワークの活用は研修のプラスのインパクトを高めるとともに、JICAとしても貴重なリソースとなる可能性を秘めており、重要な要素である。ネットワークによって、開発ニーズの把握や事業計画に必要な情報の収集も効率的に行うことができる。また、ネットワークが整備できれば研修事業の終了後のフォローアップが可能となる。また、現状では第三国研修の研修員はJICA同窓会に入っていないが、この点についても検討が必要である。

4) 第三国研修事務手続きの改善

研修参加者の英語力や技術レベルを確保し、研修の成果を達成するためには、受講資格などの一層の明確化が必要である。

また、G.Iの送付については研修実施国が外交ルートを通じて行うことが一般的であるが、往々にして迅速性に欠けると指摘されている。これについては研修実施国任せにするのではなく、日本が支援する、あるいはJICA現地事務所を通じて先方の事務手続きをモニタリングするなど、パートナーとして積極的に関与する方策についても検討すべきである。

(3) 第三国専門家派遣にかかわるもの

1) 人材データベースの整備

より広い視野で裨益国の開発課題に貢献するためには、開発途上国の人材を援助のリソースとして活用していくことが重要な課題である。そのためには、各国における第三国専門家の情報を集めた人材データベースの整備が有効である。国内専門家についても人材データベースの構築を促進しており、その一環として開発途上国人材のデータベースを整備していくことが望まれる。

2) 業務内容の明確化

より明確な業務内容の提示は専門家が成果を達成するために必要なことである。第三国専門家の多くは目的・概略の説明は受けているが、必ずしも詳細な業務内容説明を受けてはいない。確かに個々の専門家は状況を判断し活動を行い一定の成

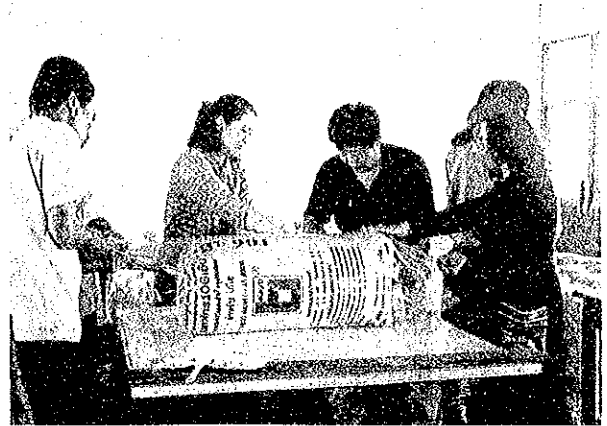
果を達成している。しかし、業務内容が明確になっていれば、活動もより成果指向のものとなり得る。また、業務内容を明確にすることによって、事前準備が可能な早めの派遣手続き及び必要な資機材の確保を含む派遣先でのサポートが可能になり、成果を確保することが可能となる。また、業務内容を明確にすることによって、関係各国の第三国専門家に位置づけも明確になると考える。

3) 国際約束の簡素化

第三国専門家派遣については個々の第三国専門家に対して個別に国際約束を形成する現行制度は時間とコストがかかるため、国際約束形成方法の見直しが必要であるとの意見があった。現在の複雑な派遣手続きを簡素化する必要性については派遣国の窓口機関や派遣機関関係者からも指摘されており、JICA 内でもすでに手続きの簡素化に着手するなど改善の動きがでていますが、早急に手続きの簡素化について検討することが必要である。

4) 専門家処遇の把握

第三国専門家の任期中の本国での待遇について、タイにおいては省庁によって規則が違うようである。基本的には派遣国の問題であるが、JICA としても問題提起を行うなど対応の検討が必要である。



動物栄養研究センターの見学（タイ「重要家畜伝染性疾患の診断技術と防疫技術」）