

先進国ドナーと途上国の連携による三角協力のあり方

——日本-チリ・パートナーシッププログラムの事例から——

山田真美

1. 研究の目的と方法

筆者は、国際協力機構(JICA)の専門家として、チリ国国際協力庁(Agencia de Cooperación Internacional, 略称 AGCI)に 2002 年 3 月より派遣されている。主な仕事の内容は、日本とチリが「日本-チリ・パートナーシッププログラム(Japan-Chile Partnership Programme, 略称 JCPP)」にもとづき中南米地域で共同実施している三角協力案件の発掘、計画立案、実施、モニタリング・評価に係る助言を AGCI に対して行なうことにより、AGCI の人材を育成し、援助実施機関としての組織強化を支援することである。

南南協力＝途上国間協力は、開発途上国間の経済・技術協力の基本形態であり、1980 年代より日本はチリの南南協力を支援してきた。JCPP は、これをさらに発展させ、日本とチリが「イコールパートナー＝equal partner」として合同で案件を策定、実施していくことを目的に、1999 年 6 月に両国政府により合意文書が締結され開始したプログラムである。日本政府は、1994 年のタイ、シンガポールを皮切りに、これまで 11 カ国の途上国＝新興援助国と同様のプログラムを実施してきている。これらは、「パートナーシップ・プログラム (Partnership Programme, 略称 PP)」と呼ばれており、先進国ドナーが途上国と連携して、他の途上国へ三角協力を行なう画期的な取り組みである。

筆者は、JCPP 合意文書締結後 2 年半が過ぎた時点で、日本側援助実施機関である JICA の実質上のパートナーである AGCI ヘアドバイザーとして配置されたが、それまでの JCPP の活動内容や実施プロセスをレビューしていくにつれ、受益国側からの高い評価や多くの要望が存在する反面、JCPP 実施のためのメカニズムが確立されていないことによる混乱があることがわかった。さらに、実際に業務を進めて行く過程で、日本の ODA における PP の位置付けが明確になっていないことから生じる日本側関係者の意識や解釈の相違が存在し、それが JCPP の円滑な推進の障害になっていることがわかった。

PP のメリットは、援助の効率化、援助効果の増幅、援助資源の拡大、地域協力・地域統合の促進、地域間協力の促進など多数ある反面、新しい援助形態であることから、上記のような実施上の問題点も多数存在する。効率的、効果的な援助手法として発展する潜在性を秘めている PP を育てるためには、現存する混乱や障害を取り除き、関係者が認識を共通化させ、「オールジャパン」体制で取り組むことができるような政策面、制度面での配慮が必要とされている。

本論文では、ドナー間連携、援助協調など、先進国同士の連携が援助のトレンドとなっている中、上述の問題を整理し改善策を提示することにより、先進国日本と途上国(＝新興援助国)の連携による三角協力を、「日本型援助」の特長として明確に位置付けられる援助手法のひとつとして確立し、ひいてはこれからの国際社会における持続的開発のための新たな協力の形態として推進していくための理論提供を試みた。

研究方法として、既存の文献収集や、インターネットなどでの資料収集を用いながら、筆者の開発現場での経験に添って論文執筆を行なっている。

2. 論文の構成

序章

- (1)本論文出筆の背景
- (2)問題意識

第1部 南南協力の国際的な動向

第1章 南南協力の歴史的経緯

- (1)開発援助論の歴史
- (2)南南協力の歴史
- (3)南南協力に関連する用語の定義

第2章 南南協力と南南協力支援の現状

- (1)国際社会における南南協力と南南協力支援の現状
- (2)三角協力という考え方
- (3)日本にとっての南南協力支援の意味
- (4)パートナーシップ・プログラムという考え方

第2部 チリの南南協力と三角協力の経験

第3章 チリの南南協力の歴史的経緯

- (1)チリの国際協力庁設立の歴史的背景
- (2)チリの南南協力
- (3)中南米地域の南南協力の特質
- (4)日本によるチリの南南協力支援
- (5)他国によるチリの南南協力支援

第4章 チリに対する日本の二国間協力

- (1)協力内容と対象分野
- (2)二国間協力を基礎とした南南協力可能分野

第5章 日本-チリ・パートナーシッププログラム(JCPP)の事例分析

- (1)JCPP 誕生の経緯と新たな南南協力可能分野
- (2)スキーム別 JCPP の実績
- (3)案件形成, 実施, 評価のためのプロセス
- (4)JCPP と二国間協力の比較分析
- (5)JCPP 実施上の問題点
- (6)JCPP の評価

第6章 チリと他ドナーとの三角協力の動向

- (1)奨学金制度
- (2)技術協力
- (3) JCPP と他ドナーの三角協力との違い

第3部 先進国ドナーと途上国の連携のあり方

第7章 「日本型援助」としての JCPP のあるべき姿

- (1)背景
- (2)援助方針
- (3)予算
- (4)手続き
- (5)今後の発展の可能性

第8章 結論 パートナーシップ・プログラムの将来

3. 論文の概要

開発援助は、これまでさまざまな試行錯誤を繰り返してきた。そして1990年代には、世界的な経済成長の低迷と、援助が期待された効果を生んでいないことから、先進国に「援助疲れ」が生じた。このような中で南南協力は、途上国同士が自らのオーナーシップで開発の経験を共有する事により、開発の速度を速めるための方法として生まれた。1978年の国連会議において「ブエノスアイレス行動計画」が採択され、南南協力の意義や概念が整理されるとともに活発化し、先進国がこれを支援する南南協力支援という取り組みも始まった。途上国同士の「開発のグッドプラクティス」の共有である南南協力は、効果的な援助の手法として、そして「南」同士の集団的自助の取り組みとして次第にクローズアップされ、先進国はこれを積極的に支援することで、北＝先進国から南＝途上国への協力の欠点を補完していこうという世界的な動きがある。

南南協力支援は、UNDP(国連開発計画)を中心とした国連機関や、先進国ドナーが進めているが、戦後復興の過程で援助受入国となり、その後徐々に南南協力実施国として、そして経済成長を達成してからはドナー国として途上国を支援してきた日本は、特に積極的である。日本の南南協力支援は、「日本の協力の成果の再普及」と「途上国のドナー化支援」を重視する点で、他のドナー国と一線を介している。さらに日本は、1990年代から「パートナーシップ・プログラム(PP)」という枠組みを比較的開発の進んだ途上国と結び、従来の資金的援助中心の「南南協力支援」から一歩進み、「開発のパートナー」として途上国と共同で第三国への協力を実施するという「三角協力」の枠組みを作った。これは、日本独自の取り組みとして国際社会からの注目を浴びている。

PPが取り組んでいる三角協力のメリットは、大きく分けて次の8つである。まず日本にとってのメリットとして、1) パートナー国の持つ援助手法・援助モダリティや、パートナー国が域内で有する信頼関係やネットワーク、言語・文化・習慣の共通性を活用できる、2) 日本がパートナー国に対して行なった二国間協力の成果を第三国へ「再普及」できる、3) より少ないコストで効果的な協力を実施することが可能であることである。次に、パートナー国側にとってのメリットとして、4) 南南協力実施のための予算を先進国が支援することにより、より多くの、より規模の大きな案件の実施が可能になる、5) 先進国ドナーと共同で案件を実施することにより、ドナーのノウハウを学べる、6) 先進国と「パートナー」として第三国を共同で支援することで、パートナー国の国際場裏での「ステイタスアップ」がはかれることである。そして最後に、裨益国側からみたメリットとして、7) 先進国と途上国双方の技術・経験を移転してもらえ、8) 開発のレベルが近い途上国からの支援は、短期間で成果をあげることが可能となることがあげられる。また、日本にとってPPは、南南協力実施国＝中進国と友好と信頼の関係を築くチャンスであり、援助卒業国と新たなパートナーとしての関係を構築するという外交政策上の重要性も持つ。

一方、チリでは1970年、世界で初めて選挙により社会主義政権が誕生したが、1973年に軍のクーデターによって崩壊し、その後17年間に及ぶ軍事独裁政権下で多くのチリ人が海外へ亡命した。民主主義政権が樹立した1990年に国際協力庁(AGCI)が設立されて以来、それまで亡命者を受入れて支援してくれたラテンアメリカ諸国への「返礼」を目的とした南南協力が始まり、その後の飛躍的な経済発展と共に、チリの実験の経験を共有することを目的に発展してきた。ラテンアメリカは、スペインからの独立国がその大部分であるという背景から、言語、文化、社会習慣はもとより、政治、経済状況をも共有するという独自性を持ち、かつ歴史的に地域統合の試みを繰り返してきた地域であり、南南協力が特に有効性を発揮しやすい土壌がある。一方日本は、1954年の研修員受入から始まった、

水産分野などにおけるチリとの二国間協力の成功例を他国へ普及するため、周辺国からチリで研修員を受入れる第三国研修や、チリ人専門家を他国へ派遣する第三国専門家派遣というスキームを使い、チリから他の途上国への援助を財政的に支援してきた。その結果、前述のチリ独自の南南協力の努力と、チリのリソースを活用して援助をより効果的、効率的なものにしたいという日本の目的意識が融合し、「日本-チリ・パートナーシッププログラム、略称 JCPP」が締結された。JCPP では、日本とチリが互いの財政的、技術的、人的資源やノウハウを持ち寄って第三国を共同で支援する。

JCPP が 1999 年に始まり 4 年が経過した現在、第三国研修などの伝統的な援助スキームを越え、ニーズにあった柔軟な援助を行なうため、ミニプロジェクト、広域セミナーなどの新しいスキームが作られた。その結果、受益国からの評価は非常に高く、特にこの取り組みを支援する日本に対する評価は高い。しかしながら、以下の問題により、その発展が妨げられている。

第一に、制度面での問題である。JCPP の合意文書は基本的な枠組みにしかすぎず、実施案件発掘・決定のプロセスが明確にされておらず、加えて、援助ツールとして第三国研修と第三国専門家が提供されているだけで、課題解決型の援助ツールに乏しい。そのため JCPP では、要望調査のシステムや採択案件決定のためのプロセスを独自に開発すると共に、新しい援助スキームを開発してニーズにあった協力実施を試みている。関係者が日本側、チリ側、受益国側の 3 つの国に存在する JCPP では、このようなメカニズムを明確にすることは、活動をスムーズに実施するために不可欠である。

第二に、予算面での問題である。チリ国会で JCPP 特別予算が承認されたのに対して、日本側には PP 専用の予算項目は無く、前述のような新しい援助スキームを開発するのは至難の業であった。途上国パートナーと共同で援助を行なうためには、パートナーが行動するスピードにあわせることができる柔軟な予算制度や、活動実施のための明解なメカニズムを構築し、それらの執行権をパートナー国のそば、すなわち現場に置くべきである。

さらに、これらの改善策を実施していくためには、戦略を明確にする必要もある。11 カ国にも上る国々が日本と共同で第三国を支援しようとする PP は、ODA 予算削減の中、ミレニアム開発目標や、人間の安全保障のようなグローバル・イシューに取り組み、かつ援助の効率化を図ろうとする日本にとっては財産である。これを発展させるためには、日本の途上国開発戦略の中で PP をどう活用するのかを、全世界レベル、地域レベルで考えるべきである。そして、その戦略に添った形で、PP 専用の予算項目を設け、現場への権限委譲をすすめるなど、制度を整備するべきである。南南協力支援は日本人以外のリソースを使うため、時に「日本の顔が見えない」という批判を受けるが、日本の「戦略」が明確に打ち出されていれば、日本人のリソースを使わなくとも日本のプレゼンスを受益国は十分に感じる事ができる。

援助協調や三角協力のように、ある援助国が他の援助国と共に世界の平和と繁栄のために取り組む試みは、受益国がもっとも大きな利益を得る事ができる「ポジティブ・サム」である。特に PP のように、先進国ドナーと途上国間の長年の協力関係で育まれた信頼をベースとした三角協力は、援助の新しい形として発展する可能性を持つと同時に、「援助における連携のあるべき姿」を示唆するものになりうると筆者は考える。よって、日本は上述の教訓をもとにこれを発展させ、「日本型援助の特長」として国際社会にアピールするべきである。