

タイの ODA ドナー化と 日本の支援に関する考察

石井 梨紗子

目 次

- 一 研究の背景
- 二 対タイ ODA の歴史的展開
- 三 タイのドナー化に向けた動向
- 四 「三角協力」の理想と現実
- 五 考察

一 研究の背景

第二次大戦後に構築された主権国家から主権国家に対する「開発援助 (International Development Cooperation)」という営みは、アメリカ合衆国を中心に、冷戦期において西側陣営に属した先進諸国、より具体的には「先進国クラブ」と呼ばれる経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) 加盟国によって制度化されてきた。ところが近年、非 OECD 加盟国による援助の存在感が高まり、「新興ドナー諸国 (Emerging Donor Countries)」の取り組みに対する注目が高まっている。新興ドナーに関心を寄せる研究や言説の多くには、OECD に設置された開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) による政府開発援助 (Official Development Assistance: ODA) の定義やガイドラインに沿わない援助フローが増えることで、国際開発ドナーの足並みが乱れるのではないかという焦燥が

見て取れる¹⁾。

もっとも、ここで「新興」ドナーと呼ばれる国々は、実は決して「新興」の援助供与国ではない。援助供与先や金額に関する変動はあるものの、多くの国は多かれ少なかれドナー国としての数十年に及ぶ歴史を有している。注目が集まる中国に至っては、冷戦期においては東側陣営の主要援助ドナー国である。1970年代にはアフリカのタンザン鉄道に代表されるような大規模インフラの開発が中国からの無償資金提供で進められた²⁾。このような状況に鑑み、Mawsley は、非 OECD 加盟国ドナーを「[再]新興ドナー (“re-emerging donor”）」と名付けて議論を展開しており、タイもそのひとつに挙げられている³⁾。

「新興」ドナー国の動向は、「伝統的」ドナー国の支援方針にも少なからず影響を及ぼしている。日本政府についても、昨今「新興」ドナーに対する「ドナー化支援」の方針を打ち出している。ドナー国としての手続きや支援方法に関するノウハウを、主に中進国である「新興」ドナー諸国に供与するという、新しい形の援助の形態を模索しているのである。そこで本稿は、「新興」ドナー国のひとつであるタイの ODA 政策を取り上げ、戦後日本の ODA の主要受取国であったタイがどのように「ドナー化」に向けた動きを展開してきたのかを概観すると共に、日本がタイに対して如何なる「ドナー化支援」を行ってきたのか、またその成果と課題に関して考察することを目的とする。ここで敢えて関心の高い中国ではなくタイを考察対象とするのは、タイがまさに日本の「ドナー化支援」のマイルストーンとして位置づけられてきたばかりでなく、特に ASEAN 共同体の形成との関係において、日本の地域外交政策と ODA 政策が交わり合う重要な支援対象国であるためである。

1) 例えば、Manning (2006) 等。

2) 海外職業訓練協会 (2009)

3) Mawsley (2012)

以下では、まず本題に入る前に、戦後日本がタイに対して行ってきた ODA の動向を概観する。その後タイのドナーとしての足跡を辿る。その概要については既に邦文でも先行研究があるため⁴⁾、特に過去数年の新しい動向を中心に整理する。その上で、日本の「ドナー化支援」の構想と展開、それが抱える課題を検討する。

二 対タイ ODA の歴史的展開

日本の対タイ援助の始まりは、多くのアジア諸国に対する援助同様、戦後賠償に遡る。太平洋戦争中、日泰攻守同盟（1941年）により日本と同盟関係にあったタイは、終戦後にサンフランシスコ講和条約に基づく賠償請求権を有する国ではなかったが、日本軍の進駐時に生じた特別円問題に関する賠償については交渉が行われ、総額150億円の準賠償が供与されるに至った⁵⁾。2003年に開催された第三次タイ国別援助研究会の報告書は、日本の対タイ援助を四期間に区分して説明している⁶⁾。

第一期は、戦後賠償から1977年までの「草創期」である。上記賠償に相当する無償資金協力と並行して、1960年からはコロンボ・プランに基づく技術

4) 佐藤（2007）

5) 特別円問題については、市川（1976）に詳しい。太平洋戦争中、日本は連合軍諸国から在外資産を凍結されたことから南方侵攻用の物資および資金をタイから調達したが、精算が終わらないうちに終戦となったことが問題の所在であった。終戦後の両国のインフレから未精算額の算定方法が複雑化し、交渉が長期化したと言う。1995年に制定された「特別円問題の解決に関する協定」では、54億円のポンド建て支払いと、96億円の借款提供が合意されたが、借款部分は無償供与であると解釈したタイ側との認識のずれから借款の拠出は延期された。1962年に同協定が更新され、96億円は日本製品と役務の供与に充てられることになった。これらは発電所、国鉄車輛、国营工場等の建設事業に充てられた。

6) JICA 国際協力総合研修所（2003：63-81）。以下の記載は、主に同研究会のための基礎資料として作成され、筆者も執筆に携わった UFJ 総合研究所（2003）に依拠している。

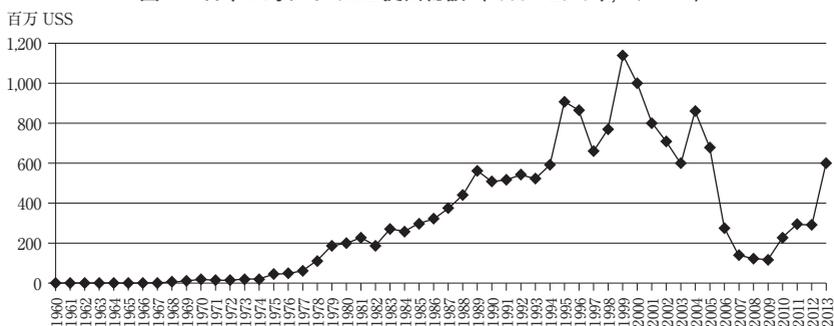
協力が提供され、1968年には有償資金協力が開始された。第一次円借款契約では、タイの「第二次国家経済社会開発計画」を支援するための電力案件を中心とした九プロジェクト、六千万ドルが契約された。賠償支払いが1969年に終了すると、1971年からは一般の無償資金協力の供与が開始された。賠償に始まった日本の援助は、日本企業のタイへの進出を促した⁷⁾。タイはまさに、政府のODA事業の実施とそれによる現地のインフラ整備が日本企業の貿易・投資の足掛かりを形成するという、「日本型ODA」が展開された場所であったと言える。このことは、日＝タイ間貿易の非対称を生み、タイの輸入代替工業化の行き詰まりとベトナム特需の消失などによる景気後退とも相俟って、1972年以降、各地で日本製品不買運動を発生させ、現地政権の崩壊を招くことに繋がった。1974年に田中首相が恒例のASEAN歴訪でバンコクを訪れた際にも大掛かりな反日デモが展開され、この結果、日本はアンタイド化を含む対タイ円借款の金融条件緩和を行うに至った。

第二期は、1977年以降の「戦略的拡大期」である。1977年は、前年までに全ての国に対する賠償支払いを完了させた日本が、「ODA倍増計画」を打ち出して経常黒字大国として国際社会への貢献を表明した年であり、日本のODA政策の歴史の中でもひとつの転換点と見なされている。この倍増計画の主要な供与対象国となったのが、タイを始めとするASEAN諸国であった。同年、各国で生じた反日デモが収束する一方で、ベトナム戦争の終結とインドシナ共産化という地域国際情勢の大幅な転換が生じたことを受けて、福田首相がASEAN歴訪時に行ったスピーチの中で、日本がASEANとインドシナの平和共存の架け橋となるという、いわゆる「福田ドクトリン」を打ち出した。そしてその政策手段として提示されたのが、倍増が公約されたODA

7) 市川(1976:14)によると、1963年末までに日本の対タイ投資額は華僑系外資の3億5千万パーツに次ぐ1億8千万パーツに達し、また1969年のタイの対日貿易赤字は3億ドルに上った。

だったのである。ODA が地域外交の手段として意識的に活用されるようになった事象であったと言えよう。ところが、1980年にベトナムがカンボジアに侵攻したことで状況は一転し、日本は ASEAN 支持と対越援助凍結の明言を余儀なくされた。ここでいよいよインドシナ諸国と国境を分かちタイの地政学的重要性が増し、日本の対タイ援助は「紛争周辺国支援」の一環として重視されるようになる。実際に、この時期以降、国境付近の東北タイへの支援額も増加している。対タイ援助総額は、累積債務問題に対応するべく世界銀行による構造調整が開始された1982年には一時逡減しているが、1985年以降増加を続け、東部臨海開発計画のような大型開発案件も進められた（図1参照）⁸⁾。第二期を通じた援助額の増加は支援対象の幅を広げ、この結果農業振興や地方開発等、当時のタイ政府が重要課題としていた政策も自ずと支援対象に内包されていった。この時期には DAC 諸国の二国間贈与に占める日本の拠出割合も60%近くに及んでいる（図2参照）。

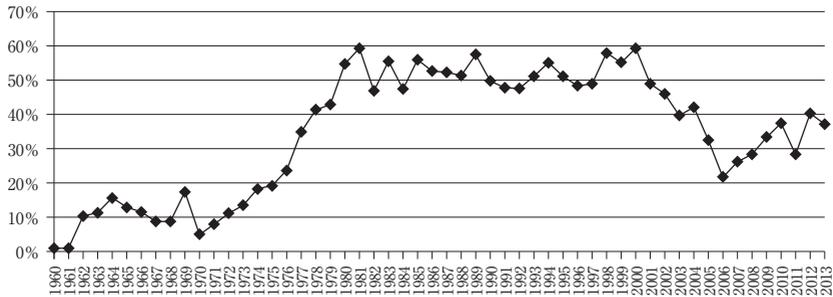
図1 日本の対タイ ODA 拠出総額（1960～2013年、グロス）



出典：OECD iLibrary データより筆者作成

8) UFJ 総合研究所（2003）はこの時期の対タイ円借款の増額について、プラザ合意による円高の影響の他、日本の対タイ支援に対する積極性と、円借款の貸付条件が他ドナーに比べて良かったことによるタイ側の選択的借入れの観点から説明している。

図2 DAC 諸国の二国間対タイ ODA 贈与拠出額に占める日本の拠出額割合(1960~2013年)



出典：OECD iLibrary データより筆者作成

第三期は、1989年に日本の対タイ ODA が「質的転換期」を迎えたことに始まる。同時期は、プラザ合意以降のタイの高度経済成長と、1988年に発足したチャチャイ政権が打ち出した対インドシナ政策の転換に端を発している。同政権は、「インドシナを戦場から市場へ」をスローガンに、インドシナ諸国に対して積極的な働きかけを始めた。また翌1989年にベトナムがカンボジアから完全撤退したことで、タイの「紛争周辺国」としての位置付けは意味をなさなくなった。こうして対タイ援助は経済的にも政治的にも見直される必要に迫られたのである。同年、始めて開催された第一次タイ国別援助研究会においても、「対タイ援助の新たな段階」が認識されている。1993年には、タイは遂に中進国入りを果たし、我が国 ODA の無償援助対象国から卒業した。

チャチャイ政権は、後述のようにインドシナ支援への意欲を見せ、日本に対して積極的な働きかけを行っている。この結果、1994年には技術協力における日本タイパートナーシップ・プログラム (JTTP) が合意され、このスキームの下でインドシナ支援が実施された。同時に、この時期までに、日本の提唱によりインドシナ総合開発フォーラムや、ASEAN・日本経済閣僚会議内インドシナ産業協力ワーキンググループといった地域協力の枠組みが形成されていった。1996年に開催された第二次タイ国別援助研究会においても、

タイの経済構造の変化に伴う支援内容のソフト化と、地域協力における日タイ協調の基本方針が再度確認されている。しかしながら、実際には日本の ODA 拠出総額の増加を背景に、対タイ援助拠出総額は増加するという矛盾が生じていた。1996年に派遣された経済協力総合調査団はタイ政府と五つの重点協力分野を合意しているが、社会セクター支援、環境保全、地方・農村開発、地域協力支援と並んで経済基盤整備も引き続き重点分野として挙げられている⁹⁾。いずれにせよ、1997年に生じたアジア危機により、中進国としてのタイへの新しい支援に向けた取り組みは一旦頓挫することになった。

したがって最後の第四期は、1997年以降の「危機への対応期」である。アジア危機に対しては、日本は総合的人材育成プログラムや新宮澤構想を打ち出し、資金協力や知的支援を通じて、金融制度改革に終始した他ドナーとは異なるアプローチによる対応を試みた。タイにおいては水谷プロジェクトが実施され、タイ政府が掲げた復興計画の重点分野のうち、産業構造調整と中小企業育成を支援している¹⁰⁾。2000年に策定された国別援助計画でも、こうしたアジア危機への対応方針が確認されると共に、先に合意された重点五分野についても継続的に支援することが示された¹¹⁾。

このように、第一期から第四期にわたる日本の対タイ援助には、アドホックな「戦略」の存在が認められつつも、基本的には時々の状況に受動的に対応して展開してきたことで、一貫した戦略性は見いだせない。結果として、インフラ開発を中心としながらも、総花的な分野での支援が展開されてきたと総括できる。第三次タイ国別援助研究会が開催された2003年は、第四期の転換をもたらしたアジア危機の余波が収束した時期であるとともに、タクシン政権下でタイ自身がドナー化に向けた取り組みを本格化させた時期であっ

9) 外務省（2000）経済基盤整備には裾野産業育成や中小企業支援も含まれている。

10) この他に金融制度再構築と社会投資計画が打ち出された。

11) 外務省（2000）

た。このため、この時期から現在に至るまでの対タイ援助は、まさにタイの「ドナー化支援」を模索してきた第五期として位置づけることができるだろう。2006年の国別援助計画では、後述するタイ政府の宣言を受けて、タイの「新興ドナー化」への対応が謳われ¹²⁾、さらに2012年の国別援助方針においては、「中進国に対する開発協力のモデル」としてタイが位置づけられている¹³⁾。この点は2015年に策定された『開発協力大綱』において「中進国支援」の方針が表立って打ち出された¹⁴⁾ことを考え合わせると、日本のODAにとってタイが非常に高い重要性をもっていることを示していると言えよう。援助実績においては、2006年から2009年にかけて一時落ち込んだものの、2010年以降はバンコク鉄道建設等の円借款案件により再び増額の一途を辿っているところである。

三 タイのドナー化に向けた動向

上記のように、タイは過去数十年にわたって日本を主要ドナーとし、また日本にとっても重要なレシピエント国であることが示された。本節では、タイが、どのようにドナー化を進めてきたのか、その足跡を整理する。既述のように、「新興」ドナー国と呼ばれる国々のドナーとしての歴史は決して短くはない。モーズリーによる「[再]新興ドナー」のひとつに位置づけられているタイの援助も、その歴史は日本の技術協力の出発点であるとされる1954年のコロombo・プランにまで遡ることができる¹⁵⁾。タイはここで他の途上国からの研修員の受け入れという形で技術協力を提供することになり、この取り組みはその後も継続的に行われた。

12) 外務省 (2006)

13) 外務省 (2012)

14) 外務省 (2015)

15) 佐藤 (2007 : 42)

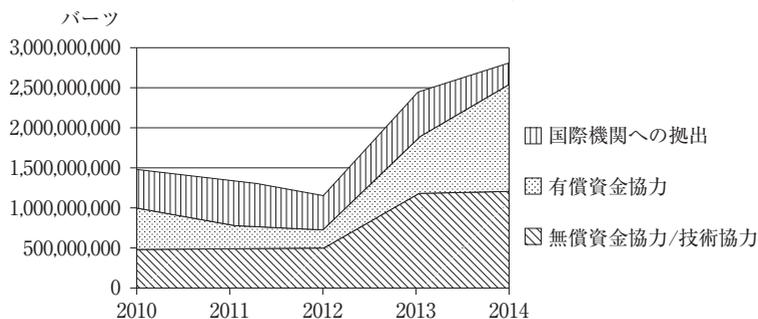
タイの援助活動が活発化したのは、1980年代終盤から「インドシナを戦場から市場へ」をスローガンに積極的な外交を展開したチャチャイ政権以降であると考えられる。1993年にはタイは中進国入りを果たし、タイ国際協力プログラム（Thai International Cooperation Programme：TICP）と呼ばれる技術協力プログラムの拠出を開始した。以降、タイは援助受け入れ額を減少させる一方で援助拠出額を増加し、2003年には、タクシン政権が「ノーモア援助」と「新興ドナー化」を宣言するに至る。

この間に援助の実施体制も急速に整備された。技術協力については、当初タイの援助受け入れ窓口として機能してきた技術経済協力局（Department of Technical and Economic Cooperation：DTEC）が実施機関の役割を担ってきた。DTEC は TICP の開始に伴い1993年に組織拡張し、2002年に首相府から外務省に移管され、2004年にはタイ国際協力機構（Thailand International Cooperation Agency：TICA）に再編されるに至った。資金協力については、譲許的借款と無償資金協力を担う資金協力機関として、1996年に近隣諸国経済協力基金（Neighboring Economies Cooperation Fund：NECF）が設置され、2005年に近隣諸国経済開発協力機構（Neighboring Economies Development Cooperation Agency：NEDA）に改組された。NEDA は日本の旧海外経済協力基金（Overseas Economic Cooperation Fund of Japan：OECF）をモデルに設計されたと言う¹⁶。

これまでの援助実績は、全期間の一貫したデータとしては公表されていない。タイは2006年以降 DAC への援助実績報告も行っているが、DAC データもパーツ建てで公表されているデータと必ずしも整合的ではないようである。図3は2015年末時点で TICA のウェブサイトに掲載されている最新の過去5年間分の実績を図示したものである。

16) 佐藤（2007：50）。OECF は 1961 年に設立され、1999 年に改組されるまで、現在は国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）が担当している円借款業務を担う機関であった。

図3 タイ ODA 実績 (2010~2014年, グロス)



出典：TICA ウェブサイトより筆者作成。

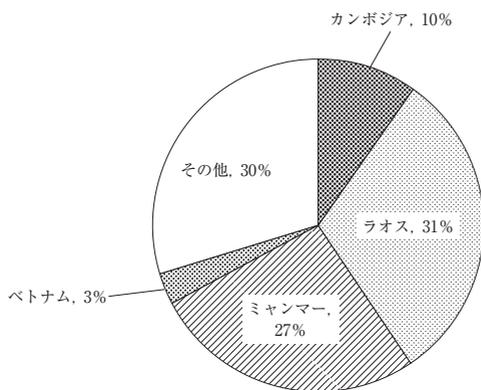
既存の資料によると、NEDによる有償資金協力は、カンボジア、ラオス、ミャンマーという、タイと国境を接する周辺諸国の運輸インフラ整備に充てられてきた¹⁷⁾。これらのインフラは、メコン流域一体で進められている東西回廊と南北回廊の形成にも貢献するものである。2000年代半ばにはNEDAによる複数の借款案件が確認されたが、2015年末時点で拠出が確認されているのはラオスに対する融資のみである。

一方で贈与部分の援助は近年増額しており、特にインフラや水道、運輸および金融システムの分野でインドシナのCLMV（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）諸国、および中国向けの無償資金協力が提供されていることが確認できる¹⁸⁾。TICPスキームによる技術協力では、ボランティア・専門家派遣、機材供与、在外・本邦研修が提供されている他、日本のJTPPや国連開発計画（UNDP）の南南協力スキームのようなマルチラテラルな支援も行われている。CLMV諸国と東ティモール、インドネシアが主要供与

17) Ministry of Foreign Affairs of Thailand/ United Nations Country Team in Thailand (2005), 佐藤 (2007), TICA (2009)

18) TICA ウェブサイトによる。

図4 タイ ODA 贈与（無償資金協力・技術協力）の供与先（2014年実績）



出典：TICA ウェブサイトより筆者作成。

先であるものの、南アジア、アフリカ、ラテンアメリカ等の国々も対象としており、2014年実績の供与総額は約3億5百万バーツ、供与先は66カ国にも上る¹⁹⁾。また TICP は外務省と TICA によるものであるが、現在までには外務省以外の省庁も技術協力予算を有するようになっており、独自の支援プログラムを実施している。図4は2014年における贈与の供与先の分布を示している²⁰⁾。カンボジア、ラオス、ミャンマーの三ヶ国への供与は贈与総額の70%近くを占めており、近年 TICA の在外オフィスがプノンペン、ピエンチャン、ヤンゴンの三カ所に開設されたことも納得がいく²¹⁾。

上記の実績にも現れているように、近隣諸国支援はタイの対外援助の要である。TICA と外務省が打ち出した2007年から2011年にかけての国際開発協力の戦略にも、以下の各点が掲げられている²²⁾。

19) 同上。

20) なお有償資金協力を含めると対ラオス向け援助が64%を占め、CLMV 以外諸国は16%に留まる。

21) TICA (n.d.)

22) NEDA ウェブサイトによる。

1. 近隣諸国とタイの誠意ある関係と相互の信頼を強化する。
2. タイとパートナー国の貿易・投資の拡大に資する開発協力を促進する。
3. タイとパートナー国の経済的、社会的、技術的な発展を、二国間、サブ・リージョン、リージョンの各レベルで促進する。
4. 人々の協力と交流を促進することで国際理解を促す。

佐藤は、タイのドナー化インセンティブについて、周辺国との経済格差によって生じ得る課題としての不法労働者、密貿易、麻薬、疾病の流入に対する懸念を最も重要な要素として挙げている²³⁾。また2000年代半ばにおいては、佐藤を含め、タイの積極的なドナー化に向けた動向をタクシン政権の一時的な国際的地位向上プログラムの発露として捉える見方が指摘されていた²⁴⁾。しかしながら、筆者はこれらの見方に二つの観点から疑問を呈したい。一つは、既に見てきたように、2015年時点のタイの援助政策の状況がドナー化の意欲の陰りを見せているとは見なせない点である。もう一つは、タクシン政権以前からのタイ政府の対インドシナ支援に対する高い関心がある。タイはチャチャイ政権以降、国内産業界の後押しを得て、市場としてのインドシナに強い関心を寄せ、同地域の開発、および自国を含むメコン流域開発を推進してきた。そして後述するように、インドシナ開発を進めるための側面支援を求めて日本に対しても積極的な働きかけを行ってきたのである²⁵⁾。従って、喫緊の課題への対応という側面のみならず、経済的な観点からも、タイのドナー化への意欲は継続的な関心として捉えることができるからである。

拡大してきたタイの支援には課題も指摘されている。タイは将来的にOECDへの加盟を目指しており²⁶⁾、援助についてもDAC型を志向し、非OECD諸国として初めてミレニアム開発目標(MDGs)の達成度評価を実施

23) 佐藤 (2007)

24) JICA 国際協力総合研修所 (2003), 佐藤 (2007: 54)

25) 石井 (2003)

26) 佐藤 (2007)

したり、DAC への実績報告も行っている。しかしながら、2013年に Miller と Prapha が国連に提出したレビューでは、第一に支援能力に見合わない支援コミットメントが批判されている²⁷⁾。TICA はタイの援助の強みとして、「足るを知る」経済開発の思想、農業国としての経験、天然資源・環境・エネルギー開発、観光開発、HIV/AIDS 対策を含む公共衛生分野の経験を挙げているが²⁸⁾、上記の実績にも見られるように、実際に拠出されている支援は対象国や支援分野が細分化し過ぎている現状がある。レビューは支援対象に優先順位を付けて能力相応の支援を行うべきだという提言を提示している。

第二に、主体間の調整不足が挙げられている。基本的な問題として外務省 = TICA と財務省 = NEDA の意思系統の分断がある他、多くの官庁が ODA に関わっているものの、それらを調整するメカニズムが存在せず、このことはタイの支援の戦略の欠如にも繋がっていると考えられる。首相直轄の国際経済政策委員会や外交問題委員会、NEDA の理事会等、潜在的に調整機能を果たし得る組織はあるものの、いずれも包括的な調整は行っておらず、事務次官級の経済技術協力委員会も近年は開催されていない。

第三に、上記と関連する点としてデータ収集の問題も指摘されている。ODA 情報の取りまとめは TICA の役割であり、2007年～2008年の実績報告書では UNDP の支援により ODA データの収集システムが整備されたと記されているが²⁹⁾、実際には各関連省庁が報告義務の必要性を認識しておらず、実態が捕捉できていないことが憂慮されている。さらに特筆すべきは、タイ輸出入銀行（EXIM Bank）がタイ企業の対外直接投資を支援するために拠出している融資額はタイの ODA 拠出額の約二倍に相当するが、これらの融資は DAC 定義による ODA に相当する譲許的融資であっても ODA 統計のカウ

27) 佐藤（2007）はこの点を「背伸び」と表現している。

28) TICA (n.d.)

29) TICA (2009)

ントに含まれていないことが指摘されている点である。その理由として、レビューは TICA が担う「国際開発協力」と NEDA が担当する「経済開発協力」の用語の定義にも乖離があるように、タイ国内で「開発モデル」の定義に一貫性がないことを挙げている。すなわち開発（development）はチャリティーであるという捉え方から、タイの民間セクターが裨益する EXIM Bank の融資は開発協力と見なされていないと言うのである。実際に上掲図3の元になっている TICA ウェブサイト上の ODA データの表に EXIM Bank の実績はカウントされていない³⁰⁾。国内での認識の擦り合わせが求められる部分であろう。

四 「三角協力」の理想と現実

最後に、「新興ドナー化」を遂げたタイに日本がどのような支援を試みてきたか概観する。結論から言うと、第二節でも述べたように、日本の対タイ支援は、タイの支援が批判されているのと同様に戦略性に欠けた展開を見せてきた。そしてこの点は、タイのドナー化支援の段階においてもさして変化していない。中進国としてのタイに対する新しい支援方法の模索が再三唱えられながらも、実態としての支援内容には革新的な変化は認められないのである。

まず1994年に合意された上述の JTPP では、第三国研修プログラム（Third Country Training Programme：TCTP）のスキームを用いて対インドシナ支援

30) TICA ウェブサイト上のデータには EXIM Bank の融資額が欄外記載されているが限定的な数字のようである。一方、国連機関の支援によって作成されている Ministry of Foreign Affairs of Thailand/ United Nations Country Team in Thailand (2005) および TICA (2009) には EXIM Bank 融資の実績額も含まれている。なお 2006 年以降 DAC に提出されている実績額は NEDA の融資額より多いため EXIM Bank の融資額が含まれているように思われるが、TICA ウェブサイトの欄外記載額とは一致しておらず、正確なデータかは定かではない。

が行われた。TCPC は、研修提供者となる途上国に他の途上諸国の技術者を集めて研修事業を行うもので、日本は経費の一部を負担し、日本人専門家を派遣して調整業務や日本の技術の紹介を行う他、途上国の専門家を他の途上国に派遣する事業も実施している³¹⁾。

JTPP の開始と同時期の1993年～1994年には、地域レベルの協力枠組みとして、既述の外務省主導のインドシナ総合開発フォーラムと、ASEAN・日本経済閣僚会議内に当時の通産省主導で設置されたインドシナ産業協力ワーキンググループが形成されている。前者のフォーラムについては、実はタイのチャチャイ政権とそれに継ぐアナン政権からの熱心な働きかけが日本政府からの提唱を可能にした³²⁾。

タイの援助活動が活発化した1990年代初頭、チャチャイ政権は市場としてのインドシナに高い関心を寄せていたことは既に述べたが、中進国に入りたてのタイのドナーとしての支援キャパシティは、当然のことながらインドシナでのビジネスの展開に必要なインフラ開発を自力で賄えるレベルのもではなかった。このため日本に側面支援を要請したのである。

当時から日本＝タイ＝インドシナの協力関係は「三角協力」という言葉で表されてきた。途上国が他の途上国を支援する「南南協力」を先進ドナー国が側面支援するという協力関係である。タイにとっては、日本からの資金援助によってインドシナ開発を促進し、そのことが自国を含む ASEAN 地域の発展に結びつくというシナリオは望ましく、日本にとってもまた、地理的、経済水準的、文化的に近いタイに対する資金援助がインドシナに展開されるというという構図は合理的なものであった。タイが無償援助卒業国にさしかかっていたことや、日本自身のインドシナ開発への関心が ASEAN 諸国の反発を招くことを回避するという点でもこの構図は魅力的なものであったと考

31) 詳細は JICA ウェブサイト参照。

32) 石井（2003）

えられる。ところが、日本の ODA には二国間の協議、要請を原則としており、TCPC を除いては「三角協力」に対応するスキームが存在しない。そこで三角協力の進め方を協議、検討する場としてフォーラムが構想されたのである³³⁾。

しかしながら、インドシナ諸国の ASEAN 加盟が急速に進展し、日本＝タイ (ASEAN)＝インドシナという構図が、日本＝ASEAN の二者関係に収束したことで、フォーラムは頓挫し、産業協力ワーキンググループについても ASEAN の枠内で再編成されるに至った。

この時期の日本＝タイ＝インドシナの関係については2003年の拙著に詳細に記されているため、そちらを参照されたい。ここでは2000年代以降の動向として、JICA-ASEAN 地域協力会議 (JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting: JARCOM) の展開に焦点を絞って整理する。JARCOM の形成は、1999年に JICA と ASEAN 諸国の援助機関との間で TCPC に関する相互コンサルテーションのための地域会議 (TCTP Meeting) が編成されたことに端を発している³⁴⁾。同会議は TCTP の改善に向けて多角的な情報共有を行うことを目的としており、2002年には新たな三角協力枠組みとしての JARCOM に発展した。JARCOM は、援助ドナーである ASEAN 古参組諸国のみならず、レシピエント国である ASEAN 新参組 (CLMV 諸国) も参加メンバーに入れている点³⁵⁾、さらにプロジェクトの特定、実施、モニタリングにかかる参加型の年間サイクルを形成した点が特徴的である³⁶⁾。TCTP が従来支援者側の関心に左右されがちであったのに対し、JARCOM のシステムは、援助ニーズを重視し、援助する側とされる側のより良いマッチングを目指したも

33) 当時タイからはインドシナ開発のための基金設立が要請されていたが、日本は既存のマルチラテラルな枠組みとの重複から基金設立には意欲的ではなかった。

34) Matsumi (2003)

35) ただし、JICA と技術協力協定が結ばれていないブルネイは参加せず、東ティモールはオブザーバー参加となった。

36) TTSSC (n.d.)

のと言える。JARCOM の事務局は「新興ドナー化」に積極的で CLMV 諸国の支援にも熱心なタイのバンコクに置かれ、当初日本＝タイおよび域内中進国＝CLMV 諸国の「三角協力」を可能にする新しい支援枠組みとして大いに期待が寄せられた³⁷⁾。

JARCOM における JICA の役割は、プロジェクトの提案と協議のプロセスをファシリテートすることと、必要な資金的技術的支援を提供することにあった。15～50%のコスト負担と実施に関する調整は二国間ベースで相手国のキャパシティに応じて合意される仕組みである。2004～2009年の間に、JARCOM の枠組みで提案された169のプロジェクトの内、119が実施された³⁸⁾。JARCOM は当初から ASEAN 統合イニシアティブ（Initiative for ASEAN Integration：IAI）との連携を模索していたという³⁹⁾。IAI は ASEAN 域内の格差（いわゆる ASEAN デバイド）の是正に向けて、2000年の ASEAN 非公式首脳会談で合意された域内の協力枠組みであり、人材育成、情報通信技術、インフラの三分野を重点対象としている⁴⁰⁾。日本も IAI 設置当初から IAI への貢献を目指しており、実際、ASEAN 事務局は JARCOM の17プロジェクトを IAI プロジェクトとして認定している⁴¹⁾。JARCOM で研修提供者として想定されていたのは ASEAN 古参組諸国であったが、ベトナムも基礎教育等の分野で他国に研修を提供するに至った。

しかしながら、JARCOM は研修の実施や調整にかかるコストの大半が JICA に依存していた点に問題があった。このため JICA は JARCOM への支援に関して援助効果を主張することが難しくなっていった⁴²⁾。さらに、当初は JARCOM の枠内で地域レベルの共通課題に対応する地域大のプロジェクト

37) 佐藤（2007）も JARCOM への期待を記している。

38) TTSSC (n.d.)

39) JICA Regional Support Office for Asia (2007)

40) 外務省ホームページ参照。

41) Matsumi (2003)

42) TTSSC (n.d.)

トを実施することや、ASEAN 事務局の能力強化を図ることが期待されていたが、TCPC のスキームが二国間ベースでの案件形成と実施を必要としていることが障壁となり実現しなかった⁴³⁾。こうした状況から、2009年に JARCOM は日本＝東南アジア南南協力会議（Japan-Southeast Asian Meeting for South-South Cooperation：J-SEAM）に改編され、「東南アジア諸国間のよく整備された南南技術協力案件の形成と実施、および加盟国のネットワーク構築」が目指されることになった⁴⁴⁾。J-SEAM は、2011年7月まで ASEAN 加盟国の援助機関の強化ネットワークの場として機能したが、各国機関が独自に南南協力を形成し、また必要に応じて JICA に支援を要請するキャパシティを形成したという判断から最終的には解体された⁴⁵⁾。一方、この間に JICA と ASEAN 事務局は、JARCOM が実現できなかった地域大のプロジェクトを実現するための協定を締結し、ラオスにおいて域内格差是正に向けたパイロットプロジェクトを開始した⁴⁶⁾。

五 考 察

最後に、JARCOM の展開が日本の対タイ「ドナー化支援」に与えるインプリケーションについて考察したい。JARCOM の失敗の一因は、日本の資金への過度な依存が枠組みの持続可能性を損なった点にある。「三角協力」の実態が旧来の支援に係る負担と変わらなければ、ドナー国の日本にとっては説明責任が果たせないばかりかスキームとしてのメリットも逶減してしまう。この意味では、タイの支援キャパシティの強化は日本との「三角協力」の実現に関して不可欠な要素であると言える。一方で、日本の ODA スキ-

43) 筆者が 2012 年に行った JICA バンコク事務所へのヒアリングによる。

44) J-SEAM ウェブサイトによる。

45) 筆者が 2012 年に行った JICA バンコク事務所へのヒアリングによる。

46) 観光・農業・環境管理の三分野を対象としている。JICA ウェブサイト参照。

ムにも重要な問題が存在する。マルチラテラルな支援枠組みが TCTP を除いてはせいぜい ASEAN 事務局等に拠出される特別基金しかないことで、新興ドナー国と共同実施することができるプロジェクトは研修事業に限定され、相手国の支援キャパシティを活かしきれていないからである⁴⁷⁾。しかも TCPC についても、基本的には二国間での案件形成、合意が前提とされている。このことは、理想型としての「三角協力」を具体化する上でこの上ない制約のように思われる。こうして、日本のタイに対する「ドナー化支援」は、双方にとって魅力的な取り組みでありながら、実力とスキームが追いついていないために本格化できずに現在に至っているのである。

こうした状況は、上述の1990年代の構造と何ら変わりがない。「三角協力」融資を検討するために創設されたフォーラムは具体的な取り組みに至る前に頓挫した。以降、「三角協力」の担い手として、また「中進国に対する開発協力のモデル」としてタイの重要性とその方策は、過去20年近く論じ続けられてきたにもかかわらず、具体策が打ち出されていないことは残念としか言いようがない。「三角協力」や「中進国支援」という用語が『開発協力大綱』にも提示された今こそ、改めて新しい支援枠組みのあり方を検討すべきである。

もっとも、「三角協力」を固定化された三者関係として見なすことには留意が必要である。対タイ支援に関して言えば、日本＝タイ＝インドシナという三者関係は CLMV 諸国にとっての理想型ではない可能性も高い。両者の歴史的な経緯から、タイからの援助が最終裨益者に必ずしも歓迎されているわけではない点にも理解が必要である⁴⁸⁾。このことは当のタイもよく理解し

47) JICA には ASEAN 地域を対象としたプロジェクトが幾つか存在するが、いずれも二国間拠出の集合体、または地域連携を行っている事務局支援という形でやはり二国間ベースで拠出されている。

48) 佐藤（2007：66）でも言及されているが、「三角協力」プロジェクトの現場ではよく聞かれる点である。

ている点であり、だからこそ日本からの支援を前面に出したいという意向が現れていると捉えることもできる。さらに JARCOM でベトナムが研修提供者となったように、開発援助が対象とする様々な政策分野において、支援能力を有する国が経済発展レベルの高い国と一致するとは限らない。もっと言えば、日本が ASEAN 諸国の政策から学べる点もあるだろう。2015年末に三つの ASEAN 共同体が形成されたことで、日本の対 ASEAN 支援も転換期を迎えている。三者というよりも域内の多角的な支援形態を検討していくべきであろう⁴⁹⁾。

なお非 OECD 新興ドナーの台頭は、冒頭でも示した通り、OECD ドナーの間に少なからぬ不安をもたらしてきた。しかしながら、近年の研究では、非 OECD ドナーの支援のあり方を否定することよりも、対話と援助協調を推進することの有効性を唱える論調も高まっている⁵⁰⁾。タイのように OECD 加盟を目指す新興ドナーばかりではないことに加えて、OECD 型の支援を非 OECD ドナーに強いることが必ずしも効率的ではなく、レシピエント国にとっての利益にも繋がらないという見解である。こうした状況を加味すると、タイの「ドナー化支援」においても、OECD 型のドナーを目指すこと以上に、国内外の多くのステークホルダーとの対話を促すことが肝要であろう。

参考文献

- 石井梨紗子 (2003) 「ポスト冷戦期インドシナにおける日本の援助外交－地域政策構想具現化に向けた援助の活用と限界－」『国際関係論研究』第 20 号, pp.83-113。
市川健二郎 (1976) 「特別円の返済と賠償」『東京水産大学論集』(11), pp.1-16。
海外職業訓練協会 (2009) 『主要先進国における人材養成分野の国際協力施策調査報告書平成 20 年度中国編』 (http://www.ovta.or.jp/info/investigation/china/pdf/china_comp.pdf)
外務省 (2000) 『タイ国別援助計画』 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/thai_h.html)

49) 拙著 Ishii (2015) に幾つかの提言を提示している。

50) 例えば、Woods (2008), Walz & Ramachandran (2010) 等。

- 外務省（2006）『対タイ経済協力計画』（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/thailand0605.pdf>）
- 外務省（2012）『対タイ王国国別援助方針』（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072236.pdf>）
- 外務省（2012）『開発協力大綱について』（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067688.pdf>）
- 佐藤仁（2007）「タイ、シンガポール、マレーシアの援助政策－東南アジアの新興ドナー－」『開発金融研究所報』第 35 号，pp.40-71。
- UFJ 総合研究所（2003）『タイ国別援助研究に係る援助動向背景調査最終報告書』
- JICA 国際協力総合研修所（2003）『タイ国別援助研究会報告書－「援助」から「新しい協力関係」へ－』
- Ishii, Risako (2015) “ASEAN-Japan Cooperation for Achieving the Millennium Development Goals : Synergizing Regional Efforts for Human-Centered Development”, in Rizal Sukma & Yoshihide Soeya (eds) *Beyond 2015 : ASEAN-Japan Strategic Partnership for Democracy, Peace, and Prosperity in Southeast Asia*. Japan Center for International Exchange : Tokyo.
- JICA Regional Support Office for Asia (2007) “Review of JARCOM Framework for 2002-2007” (materials presented to the 6 th JICA-ASEAN Cooperation Meeting, June 6-7, 2007, Singapore).
- Manning, Richard (2006) “Will “Emerging Donors” Change the Face of International Cooperation?”, *Development Policy Review*, 24 : 4, ppp.371-385.
- Matsumi, Yasuko (2009) “Participatory South-South Cooperation Process Facilitated by JICA : Experiences of Human Capacity Development through JARCOM,” in JICA/ UNDP, *Networking and Learning Together : Experiences in South-South and Triangular Cooperation in Asia*, JICA/UNDP : Bangkok.
- Mawsley, Emma (2012) *From Recipients to Donors : Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. Zed Books : London.
- Miller, Mark and Werapong Prapha (2013) *Strategic Review of Thailand’s International Development Cooperation : Report for United Nations Joint Team in International Cooperation*.
- Ministry of Foreign Affairs of Thailand/ United Nations Country Team in Thailand (2005) *Global Partnership for Development : Thailand’s Contribution to Millennium Development Goal 8*.
- Task Team on South-South Cooperation (TTSSC) (n.d.) “Japan—Innovative Triangular Cooperation with ASEAN Countries (JARCOM)”. (http://www.southsouthcases.info/casos-triangular/caso_07.php.)
- TICA (n.d.) “TICA Highlights”. (<http://www.tica.thaigov.net/main/en/e-book/1558>)
- TICA (2009) *Thailand Official Development Assistance : Report 2007-2008*.
- Walz, Julie and Viyaya Ramachandran (2010) “Brave New World : A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance”, Center for Global Development Working Paper 273.
- Woods, Ngaire (2008) “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance”, *International Affairs*, 84 : 6, pp.1205-1221.

- [ウェブサイト]
- 外務省 ASEAN 統合イニシアティブ (IAI) について
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/iai.html> (最終アクセス日 2016 年 12 月 20 日)
- EXIM Bank About EXIM Bank
<http://www.exim.go.th/en/home/index.aspx> (最終アクセス日 2016 年 12 月 20 日)
- JICA JICA の取り組み (第三国研修)
<http://www.jica.go.jp/activities/issues/ssc/approach.html> (最終アクセス日 2016 年 12 月 20 日)
- JICA JICA-ASEAN 連携ラオスパイロットプロジェクト概要
<http://www.jica.go.jp/project/laos/008/outline/index.html> (最終アクセス日 2016 年 12 月 20 日)
- J-SEAM 背景と目的
<http://www.j-seam.org/background-and-objective/> (最終アクセス日 2012 年 10 月 5 日)
- NEDA Strategies for International Development Cooperation of Thailand
<http://www.neda.or.th/home/en/news-detail.php?id=161&item=83> (最終アクセス日 2016 年 12 月 20 日)
- OECD iLibrary International Development Statistics
http://www.oecd-ilibrary.org/development/data/oecd-international-development-statistics_dev-data-en (最終アクセス日 2016 年 12 月 20 日)
- TICA Statistics
<http://www.tica.thaigov.net/main/en/other/> (最終アクセス日 2016 年 12 月 20 日)

* 三浦隆之先生には、タイでの現地視察を含む田中藍社の寄付講座「アジア進出企業研究」でお世話になりました。この場を借りて御礼申し上げます。また本稿は来年度以降の同講座に活用させていただく予定です。