

第1章 評価の実施方針

1.1 評価の背景と目的

冷戦後の国際社会はグローバリゼーションの進行と並行して、地域協力の枠組みの進展・進化が顕著となっている。かつて米ソ2つの超大国のイデオロギーを両極とした国際社会は冷戦後、その「呪縛」から解かれ、地域の独自性がより個性的に表れるようになっていく。地域協力の枠組みは単に市場統合のみならず、経済、政治、さらに安全保障面でも世界の各地で発展、進化している。

他方、冷戦の終結は「地域」の政治的基盤、背景にも根本的な変容をもたらした。つまり超大国の勢力争いに束縛されない「地域」の構成が流動化したり、再編に動いたりしたのだ。加えて同時期に急速にすすんだ経済のグローバル化、資源戦略などの影響により、従来の安全保障の枠組みにとらわれない形で「地域」の意味合いそのものが変化しつつあるともいえる。

こうした国際社会の潮流を踏まえ、2003年に改定された我が国の新ODA大綱では、その基本方針の一つに、「国際社会における協調と連携」を掲げ、「地域協力の枠組みとの連携強化を図るとともに、複数国にまたがる広域的な協力を支援する」と謳っている。

本評価は、これまで実施された、あるいは実施中である、我が国の対地域協力支援を検証し、教訓や政策提言を得ることを目的に行われた。具体的事例として中米統合機構（SICA）加盟国であるベリーズ、コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグアおよびパナマ並びにSICA準加盟国のドミニカ共和国での取り組みに着目し、このうちエルサルバドルとホンジュラスにおいて現地調査を実施した。

なお本評価結果は、国民への説明責任を果たすことを目的に公表されるものである。

1.2 評価の対象

1.2.1 評価対象の定義

評価対象についての用語や定義の現状

評価対象である「地域協力への支援」の定義とは、現時点では統一的に広く定着しているわけではない。「地域協力への支援」に類似した用語にも様々なものがみられる。ODA 大綱では「地域協力との枠組みとの連携強化」と表現されている。ODA 中期政策では「地域協力」、ODA 白書 2003 年版には「準地域機関の活動への協力」という言葉が「地域協力への支援」と同様に用いられている。

中米地域に関連する公式文書に着目しても、例えば 2005 年 8 月に締結された「東京宣言」の付属文書である「行動計画」には、「広域協力」と、さらには第 10 回日本・中米「対話と協力」フォーラム共同声明には「地域に対する広域協力」という用語で表現されている。このように本評価の対象である「地域協力への支援」には、関連する用語に統一性が見られない。

用語に統一性が見られないため、その認識もそれぞれに少しずつ異なる。例えば JICA による「事業の地域別取り組み」¹を見ると、中米・カリブ版では「地域協力への支援」の意味を、「複数国を対象にした広域協力の推進」としていることが分かる。一方で、同じく JICA による報告書「中米地域・防災体制強化計画プロジェクト形成調査報告書」²を見ると、「地域協力への支援」とは、「より少ない投入でより大きな裨益効果を生み出すための有力な手段の一つ」としている。他方、JICA による報告書「薬物対策地域協力プロジェクト実施協議報告書」³では、タイと CLMV 諸国⁴の薬物取り締まり強化を目的とした、タイ政府への支援のことを「地域協力プロジェクト」と呼んでいる。

このように評価対象である「地域協力への支援」とは、用語さらには定義をみても、統一的に広く定着しているわけではない。そこで本評価に取り組むにあたり、まず評価対象について、用語や定義を明確にすることから始める必要があった。

本評価における評価対象の定義

本評価では、「地域協力への支援」に類似する用語を仮に「対地域協力支援」と統一した。さらに対地域協力支援を以下のように仮に定義した。

まず「地域協力」とは、「ある地域内での域内各国の相互協力や連携」とであると、仮に定義した。その上で対地域協力支援を、地域協力に対する ODA による支援、すなわち「地域協力の枠組みを対象として、同枠組みの目的の推進や、地域の共通課題への対処に協力する支援」と定義した。なお「地域協力の枠組み」の対象とされる機関のことを、本報告書では「地域機関」と呼ぶことにした。

他方、対地域協力支援と関連する用語に「広域協力」がある。本報告書ではその定義を仮に、「複数の国を対象とする協力」とする。すなわち本報告書では、広域協力とは地域協力よりも広

¹ 2005 年国際協力機構年報

² 国際協力事業団「中米地域・防災体制強化計画プロジェクト形成調査報告書」（2002 年 2 月）

³ 国際協力事業団社会開発協力部「薬物対策地域協力プロジェクト実施協議報告書」（2002 年 7 月）

⁴ カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム

い概念であるとした。広域協力には具体例として、互いに疎遠な国々から研修生を招聘する、地域別研修事業などが挙げられる。広域協力は対地域協力支援の、一つの援助様式と捉えることもできる。

ところで我が国の対地域協力支援は、その援助実施プロセスに着目すると、主に3種類に分類される。この分類を本調査では便宜上、A型、B型、C型と呼ぶ（図1）。

A型～地域機関に対する直接的な支援：地域機関の強化を目的とした、個別専門家派遣や技術協力プロジェクトなどをさす。具体例としては、SICA事務局、プラン・プエブラ・パナマ（PPP）事務局、メコン川委員会への専門家派遣、「東南アジア漁業開発センター（SEAFDEC）」に対する技術協力プロジェクトなどがある。

B型～地域機関を窓口とし、複数国に対して一つのパッケージとして協力する手法：主に地域別特設研修事業や技術協力プロジェクトなどをさす。具体例としては技術協力プロジェクト「カリブ防災対策」⁵などがある。

C型～地域機関との合意を得た、域内複数国への支援：ある国に対する協力成果を近隣国に普及、伝播することを目的とした技術協力プロジェクトなどをさす。具体例としては中米の4ヶ国（グアテマラ、ホンジュラス、エルサルバドルおよびパナマ）で実施中のシャーガス病対策⁶などがある。

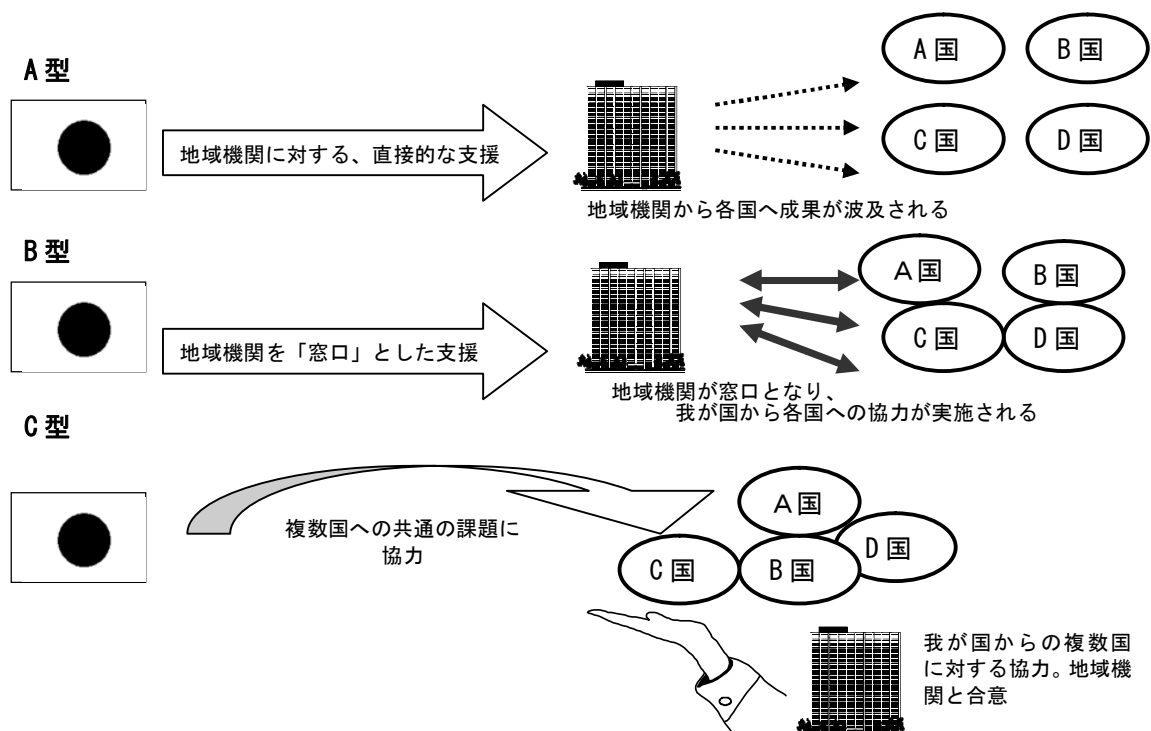


図1 プロセスに着目した分類(イメージ)

⁵ CARICOM傘下であるカリブ防災センター（CDERA）を「窓口」として、カリブ3ヶ国に対する技術協力プロジェクトを実施した。実施期間は2003年～2005年。

⁶ 各国にて別々の技術協力プロジェクトを実施。一方でSICAは「中米地域にてシャーガス病対策」に優先的に取り組むことを明示している。

なお上述した「対地域協力支援」の定義は、援助実施プロセスに着目した、これら A 型、B 型、C 型の分類を踏まえて仮に定義したものである。

対地域協力支援の分類のあり方については、「援助実施プロセス」よりも「支援の目的」に着目する手法も考えられる。すなわち (a) 二国間協力では達成できない目的を達成するための協力 (b) 二国間協力の目的を達成させるための効率・効果的な、あるいは補完的な協力などとも分類することもできる。しかしこの分類方法は、本調査の実施段階では確立していない。

定義や分類にあたり、「援助実施のプロセス」と「支援の目的」のいずれがより適切な基準となるのかという議論は、ODA の多面的な役割のいずれに焦点を当てるのかという視点とも関連し、奥は深い。

1.2.2 評価対象

本評価は ODA の政策レベル評価として ODA 評価有識者会議が外務省の委託を受け、実施したものである。本評価は主として次の前提を踏まえ実施している。第一に、本評価の対象は、我が国の ODA 事業である。第二に、評価すべき主題は、対地域協力支援である。第三に本評価は ODA 政策レベルを対象に行われる。具体的事例として中米地域⁷における対地域協力支援を取りあげる。

本評価の調査対象である中米地域での対地域協力支援にみられる特徴は、次の 3 点が挙げられる。

地域協力の経緯

同地域は SICA の前身である中米機構 (ODECA) まで遡ると、50 年以上にも及ぶ様々な地域協力や、域内統合への取り組み経緯がある。

重層的な統合に向けた取り組み

同地域には単に SICA のみならず、プラン・プエブラ・パナマ (PPP)⁸にみられるような、メキシコ及びコロンビアを含むメソアメリカから南米大陸北部を対象とした、インフラ統合に向けた取り組みや、DR-CAFTA にみられる米国との市場統合など、様々な地域協力、あるいは地域統合への取り組みがみられる。小国である中米諸国が自ら集結した SICA に加え、近隣国を含む PPP、さらには大国である米国との市場統合、こうした重層的な取り組みを行う上で、地域協力の本質的な必要性あるいはその意義を浮き彫りにすることができる。

事例数

近年、我が国は同地域に対して技術協力、有償資金協力、無償資金協力など様々な援助形態を通じて対地域協力支援を実施している。その他にも中米地域には、米国、EU、カナダなど他ドナーおよび、UNDP、IDB などの国連・国際機関により、多くの対地域協力支援が展開されている。

⁷ ここでいう中米地域とは、SICA 加盟国・準加盟国をさす。なお中米地域の定義は一般的にはパナマを含む場合、含まない場合など、様々ある。本報告書では必要に応じて適宜、中米地域の意味する国々を(例えば「中米地域の 3 カ国、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグアでは」のように)その都度示すこととする。

⁸ プエブラ・パナマ計画(PPP)の詳細は、3.1.5「プエブラ・パナマ計画」を参照。

台湾による支援が行われているのも同地域の特徴の一つといえよう。多くの事例から、我が国の対地域協力支援の妥当性や結果の有効性を分析することができる。

なお本報告書では、我が国の中米地域への対地域協力支援のことを、特に「対中米地域協力支援」と呼ぶことがある。

1.2.3 評価の制約

本評価を行う上では、次のような制約があった。

言葉や定義など、概念上の整理にまつわる制約

前述のとおり「対地域協力支援」という言葉や定義が自明ではなく、各関係者、関係機関が必ずしも統一的な見解を有していない中で調査を実施した。関係者の中には、本評価で言うような、「対地域協力支援」の代わりに、「広域協力」や「地域協力」などの用語を用いている場合が多い。またその反対に、「対地域協力支援」という文脈で尋ねても、先方がイメージするものが、例えば全世界を対象として実施される、第三国集団研修のような場合もあった。本評価は、このように言葉や定義が自明なものでない中で、行わなければならなかった。

事例数の制約

中米地域には他地域と比べて、比較的多くの対地域協力支援の取り組みがみられるが、それでも現時点で実施されている対地域協力支援は10件にも満たない。またその多くは、援助実施プロセスに着目すると、いわゆるC型での実施である。B型は現在準備中の防災分野の案件を除けばほとんどみられない。A型としてみられる個別専門家派遣の実績も数件のみに留まる。本評価は、このように対象事例に制限がある中で実施された。

現地調査対象国の制約

調査対象は中米地域であるが、時間的制約から現地調査は2ヶ国（エルサルバドル、ホンジュラス）のみで実施した。すなわち中米地域の他の国々（グアテマラ、ニカラグア、コスタリカ、パナマ、ベリーズ、ドミニカ共和国）にて取り組まれる対地域協力支援は、現地調査を通じては、確認することが出来なかった。

達成度の測定の制約

対中米地域協力支援は新ODA大綱を踏まえた新たな方針である。中米での取り組みをみても、厳密には新ODA大綱以前に着手されたものもあるが、どれも比較的新たな取り組みである。そのためどの案件も協力の中間段階あるいは開始直後のものばかりである。終了した案件はなく、そのため結果の達成度を測定することが困難であった。

1.3 評価の方法

1.3.1 評価の枠組み

本評価は外務省が実施する政策レベル評価「ODA 評価ガイドライン」に準じ、目的、結果、プロセスの3つの視点から、評価の枠組みを作成した。

目的

「目的」の視点ではまず、我が国の対地域協力支援が妥当なものであるかを評価した。目的の評価は2段階に分けて行った。はじめに全世界を対象とした、一般的な対地域協力支援の妥当性について、次に本評価対象である、対中米地域協力支援について評価した。

全世界を対象とした、一般的な対地域協力支援の妥当性は、具体的には(A)国際社会の潮流のなかで、我が国の協力対象地域には妥当性がみられるか、(B)我が国の上位政策との整合性がみられるかなどを、評価内容とした。

対中米地域協力支援の妥当性については、(A)中米地域における地域協力のニーズとの整合性、(B)我が国の対中米地域に対する上位政策との整合性、(C)国際社会がみる中米地域の優先課題との整合性、(D)他ドナーとの比較を通じた我が国の優位性、(E)地域の特性からみた妥当性などを、評価内容とした。

結果

「結果」の視点では、我が国の対地域協力支援に、結果の有効性がみられるかを評価した。「結果」の評価は目的の評価と同様、2段階に分けて行った。まず全世界を対象に、次に評価対象である対中米地域協力支援を対象に評価を行った。

全世界を対象とした結果の有効性については、我が国の対地域協力支援は、対象地域の地域協力の発展、進化にどのように貢献しているのか、有効性の観点から評価を行った。

対中米地域協力支援を対象とした結果の有効性については、(A)中米の地域協力の目標に貢献しているか、(B)地域協力の分野ごとのニーズがそれぞれどの程度達成されたか、(C)二国間協力には見られない、結果の有効性があるかなどを、評価内容とした。

プロセス

「プロセス」の視点では、我が国の対地域協力支援の実施プロセスが適切であるかどうかを評価した。具体的には(A)案件形成段階の「プロセス」は適切か、(B)実施段階の「プロセス」は適切か、(C)他ドナー・国際機関との協調・連携の「プロセス」は適切かどうかについて、評価した。

表1 評価の枠組み（その一）

評価視点	評価項目	評価内容(大項目)	調査・評価項目(中項目)	情報収集方法・収集源
1.目的	妥当性	【地域協力支援全般】 ①国際社会の潮流の中での、我が国の対地域協力支援の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> 地域協力の枠組みにみられる一般的な意義に対して、対地域協力支援は妥当なものか。 	【文献】 <ul style="list-style-type: none"> 我が国のODA上位政策(ODA大綱、中期政策、東京宣言、行動計画など) 外務省、その他日本政府関連資料 SICA関連文献(テグシガルバ議定書、ALIDES、分野別活動計画など) JICA協力実績、各報告書(専門家(地域、二国間)の活動報告書) MDGs関連文献 他ドナー関連文献、PPP関連文献 【非文献】 <ul style="list-style-type: none"> 外務省 協力実施側(大使館、JICA、専門家) 現地関係機関(SICA事務局、各専門機関) 他ドナー(国際機関を含む) <p style="text-align: right;">など</p>
		②我が国の上位政策との整合性	<ul style="list-style-type: none"> 我が国の対地域協力支援は、ODAの上位政策(「ODA大綱」「中期政策」など)に照らして妥当なものか。 	
		【中米地域に対する地域協力支援】 ①中米地域における地域協力のニーズとの整合性	<ul style="list-style-type: none"> 我が国の対地域協力支援は、中米統合のニーズ(テグシガルバ議定書などにみられる統合の目的)と照らして妥当なものか。 	
		②我が国の対中米地域に対する上位政策との整合性	<ul style="list-style-type: none"> 我が国の対地域協力支援は、我が国の中米地域に対する上位政策(「東京宣言」「行動計画」など)に照らして妥当であるか。 	
		③国際社会がみる中米地域の優先課題との整合性	<ul style="list-style-type: none"> 国際社会は中米地域の優先課題を何であるとし、我が国の対地域協力支援はその優先課題と照らして、妥当な協力を行っているか。 	
		④他ドナーとの比較における我が国の優位性	<ul style="list-style-type: none"> 他ドナーの対地域協力支援への取り組みと照らし、我が国の対地域協力支援には比較優位がみられるか。 比較を通じて、我が国は対地域協力支援を実施するに相応しい援助実施国といえるか。 	
		⑤地域の特性からみた妥当性	<ul style="list-style-type: none"> 中米地域における「失われた10年」以降のパラダイムシフトを踏まえた上で、適切な対地域協力支援が行われているか。 	

表1 評価の枠組み（その二）

評価視点	評価項目	評価内容(大項目)	調査・評価項目(中項目)	情報収集方法・収集源
2. 結果	有効性 ／ インパクト	【地域協力支援全般】 ①地域協力の発展、進化にどのように貢献しているか	<ul style="list-style-type: none"> 地域協力の枠組みの発展、進化に対して我が国の地域協力がどのように貢献しているか。 	【文献】 ・ SICA 関連文献(各プロジェクト実施報告書) ・ 先方(各国)政府文書(プロジェクト実施報告書) ・ JICA 協力実績、各報告書(専門家(地域、二国間)の活動報告書) ・ 他ドナー協力活動報告書 【非文献】 ・ 協力実施側(JICA 帰国専門家、現地専門家、現地大使館、JICA 事務所) ・ 現地関係機関(SICA 事務局、各専門機関、各国政府関係者) など
		【中米地域に対する地域協力】 ①中米の地域協力の目標達成に向けて貢献しているか	<ul style="list-style-type: none"> SICA による地域統合の成果・達成度に、我が国地域協力がどのように貢献しているか。 	
		②地域協力の分野ごとのニーズがそれぞれどの程度達成されたか	<ul style="list-style-type: none"> 対地域協力支援で実施した案件が分野ごとのニーズにどれくらい貢献しているか。 	
		③二国間協力には見られない、結果の有効性があるか	<ul style="list-style-type: none"> 同様の事業を二国間協力で行った場合と比較すると、どのくらい効率的だといえるか。 同様の事業を二国間協力で行った場合と比較すると、どんな正負のインパクトがあるか 	
3. 実施プロセス	適切性 ／ 効率性	【地域協力全般及び中米に対する地域協力】 ①案件形成段階の「プロセス」は適切か	<ul style="list-style-type: none"> 我が国側のプロセスの適切性、効率性がみられるか 被援助側との連携の上でのプロセスの適切性、効率性がみられるか A型～C型それぞれの切り口からみたプロセスの適切性、効率性がみられるか 	【文献】 ・ SICA 関連文献 ・ JICA 協力実績、各報告書(専門家(地域、二国間)の活動報告書) ・ 他ドナー協力活動報告書 【非文献】 ・ 協力実施側(JICA 帰国専門家、現地専門家、現地大使館・JICA 事務所) ・ 現地関係機関(SICA 事務局、各専門機関、各国政府関係者) など
		②実施段階の「プロセス」は適切か	<ul style="list-style-type: none"> 対地域協力支援と二国間協力との実施段階の「プロセス」の違いを踏まえた適切性がみられるか 	
		③他ドナー・国際機関との協調・連携の「プロセス」は適切か	<ul style="list-style-type: none"> 他ドナーと協調・連携すると我が国の対地域協力支援は適切、効率的なものとなるか 	

1.3.2 評価調査の実施手順

本評価はまず国内調査を行い、つづいて現地調査を行った。国内調査は、主に文献調査と関係機関からの聞き取り調査を行った。

なおこの場を借りて、本評価に際し国内および現地調査にご協力くださった我が国、エルサルバドルおよびホンジュラス政府関係者、国際機関その他の皆様に改めて感謝申し上げます。

1.3.3 評価調査の実施体制

本評価は以下の体制にて実施した。

今里義和	評価主任（東京新聞論説委員/ODA 評価有識者会議メンバー）
丸岡泰	アドバイザー（石巻専修大学経営学部助教授）

評価コンサルタント

和田泰志	アイ・シー・ネット(株) シニアコンサルタント
堀恒喜	同コンサルタント
大橋由紀	同コンサルタント
小谷慶子	同コンサルタント

また、本評価の実施には以下の関係機関および関係部局より協力を得た。

外務省：中南米局中米課
国際協力局国別開発協力第二課
国際協力局無償資金・技術協力課
国際協力局有償資金協力課

JICA：企画・調整部

アジア一部
中南米部
地球環境部
人間開発部

JBIC：開発第四部

プロジェクト開発部

1.3.4 評価の実施日程

国内調査は2006年9月から10月にかけて、現地調査は2006年11月に行われた。現地調査の日程は別添参照（巻末付属資料1）。