

「地域協力への支援に関する我が国の取り組みの評価」
～対中米地域協力を事例として～
要約

第1章 評価の実施方針

1.1 評価の背景と目的

冷戦以降の国際社会ではグローバリゼーションの進行と並行して、各所で地域協力の枠組みが形成されている。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。

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、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「地域協力への支援」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行った。

1.2 評価の対象

1.2.1 評価対象の定義

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。たとえば「地域協力への支援」に類似の用語をみても、「地域協力との枠組みとの連携強化」（ODA 大綱）、「地域協力」（ODA 中期政策）、「準地域機関の活動への協力」（ODA 白書 2003 年版）など様々ある。用語が様々であるため、その語感もそれぞれ少しずつ異なる。そのため本評価に取り組むにあたっては、まず評価対象について、定義を明確にする必要があった。

本評価では、こうした類似の用語を仮に「対地域協力支援」と統一した。その上で「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」と仮に定義した。さらに対地域協力支援を、こうした地域協力に対する 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。

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「複数の国を対象とする協力」とする。広域協力には、互いに疎遠な地域から研修生を招聘する、集団研修事業なども含まれる。広域協力は対地域協力支援の一つの援助様式であるともいえる。

ところで我が国の対地域協力支援は、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；（A）地域機関に対する直接的な支援、（B）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、（C）地域機関との合意を得た、域内複数国への支援。この分類を本調査では便宜上、A型、B型、C型と呼ぶ。

対地域協力支援の定義は、この「援助実施プロセス」に着目した分類を踏まえて仮に定義した

ものである。なお対地域協力支援の分類のあり方については、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。本件調査では便宜上、プロセスに着目して分類したが、定義や分類にあたり、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かという議論は、ODAの多面的な役割のいずれに焦点をあてるのかという視点にも関連し、奥は深い。

1.2.2 評価対象

本評価の対象は、我が国が ODA として実施する対地域協力支援である。調査は中米地域¹を対象とする。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、次のように整理される。(A) 地域協力の経緯：SICA の前身まで遡ると 50 年以上もの期間、地域協力や域内統合に取り組んでいる経緯がある、(B) 重層的な統合に向けた取り組み：中米地域には単に SICA が推進する政治経済統合のみならず、プエブラ・パナマ計画 (PPP)²、あるいは米国との市場統合などが複合的に展開されている、(C) 事例数：我が国の技術協力、有償資金協力、無償資金協力などの他にも、他ドナーによる対地域協力支援の例が比較的、多くみられる。

1.2.3 評価の制約

評価を行う上では次のような制約があった；(A) 定義や概念の制約：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、(B) 対象事例数の制約：中米地域では他地域と比べて比較的多くの対地域協力支援が展開されているが、それでも本調査時点で実施段階にある対象事例は、10 件にも満たない。また援助実施プロセスに着目すると、その多くは C 型であり、B 型に限って見れば 1 例しかない³、(C) 現地調査対象国の制約：調査対象を中米地域としたが、時間的制約から現地調査は 2 カ国 (エルサルバドル、ホンジュラス) のみで実施した、(D) 達成度の測定の制約：新 ODA 大綱の新たな方針でもある対中米地域協力支援の取り組みは、どれも協力の中間段階である。そのため達成度を測定することが困難であった。

1.3 評価の方法

調査の実施は大きく国内事前調査と現地調査とに分けられる。現地調査はエルサルバドルとホンジュラスで行った。

評価の視点は外務省による政策レベル評価「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。

まず「目的」の視点では、地域協力の目的を達成する上で、我が国の対地域協力支援が妥当であるかを評価した。次に「結果」の視点では、我が国の対地域協力支援は、地域協力の進捗と照らして有効な成果をあげているのかを評価した。「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を評価した。

¹ ここでいう中米地域とは、SICA 加盟国・準加盟国をさす。

² プエブラ・パナマ計画 (PPP) はメキシコ南部のプエブラ州から中米、パナマおよび、近年加盟したコロンビアまで 9 カ国にまたがる地域を対象とし、これら 9 カ国が共同で地域開発を実施する計画として提唱されたものである。テーマは 8 項目あり、テーマごとに調整事務局の担当国が割り振られている。

³ 防災分野をさすが、厳密には、この案件は、調査実施段階では、2007 年 4 月からの実施に向けた準備段階にある。

第2章 対地域協力支援の一般概況（取り組みへの背景や意義）

2.1 他ドナーによる対地域協力支援の取り組み概要

対地域協力支援は二国間協力と並ぶ支援の枠組みとして、様々なドナーによって世界各地で実施されている。その内容は様々である。

中米地域を例として見れば、主要な他ドナーによる対地域協力支援の特徴は以下のとおり。

欧州連合（EU）

様々な対中米地域協力支援に向けた取り組みがみられる中でも、その支援額が最も大きいのは欧州連合（EU）である⁴。累計 6,800 万米ドルの支援を実施している⁵。EU には自らの統合の経験を活かして中米統合の促進を支援できる強みがある。現在の優先課題は社会開発とされている。優先課題は EU 独自の「対地域協力支援戦略ペーパー」に基づく。EU はニカラグアに地域事務所があり、対中米地域協力支援を実施、管理している。なお EU が実施する対地域協力支援は A 型⁶や B 型⁷が多い。

米国国際開発庁（USAID）

USAID は二国間援助では中米地域では支援額が最大である。対中米地域協力支援の支援額も EU に続いて大きく、累計で 3,700 万米ドルである⁸。具体的な協力には、「米国・中米 5 ヶ国ドミニカ共和国自由貿易協定」（DR-CAFTA）と関連した地域貿易プログラムなどがある。USAID が実施する対地域協力支援は B 型⁹、あるいは C 型¹⁰が多い。エルサルバドルに地域協力支援のための事務局がある。

スウェーデン国際開発協力庁（SIDA）

支援額は大きくない¹¹が、中米地域では人権とガバナンス、保健・教育、農業・自然資源・環境、住居と都市問題、文化プログラムなど多様な課題に取り組んでいることが特徴である。こうした協力は B 型¹²で実施されるものが多い。

国連開発計画（UNDP）

実施段階では二国間協力が主体となるが、その技術的なサポートを目的とした地域支援事務所（ラテンアメリカ地域の場合はパナマ）を敷いている。中米地域での優先課題は、中米人間開発

⁴ EU 事務局を通じて実施される支援であり、EU 加盟国が独自に実施するものとは別である。

⁵ SICA 内部資料（Informe Ejecutivo de Proyectos Regionales por Fuente de Cooperacion）による。2006 年 3 月までの実績。なおこの資料には SICA 事務局や SICA 傘下機関を経由しない支援は含まれない。そのためいわゆる「C 型」による実施の多い我が国の協力は、このリストにはほとんど含まれない。この資料に掲載されている、我が国の協力実施額は 600 万米ドル（「1 件のみ」）とされている。

⁶ SICA を対象とした食糧安全プログラムや、SICA 事務局を対象とした中米地域統合支援プログラム。

⁷ 環境総局（CCAD）、中米防災センター（CEPRENAC）、水資源総局（CRRH）の 3 機関および、グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、コスタリカ、パナマと連携し実施中の防災協力プログラムなど。

⁸ 脚注 5 と同様。

⁹ 中米経済統合一般条約常設事務局（SIECA）を窓口に、4 カ国（グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア）に対して実施されている自由貿易競争力強化プログラムなど。

¹⁰ 米国災害援助事務所（OFDA）がコスタリカやパナマに対して実施している災害救助訓練セミナーなど。

¹¹ 94 万米ドル。SICA 内部資料（Informe Ejecutivo de Proyectos Regionales por Fuente de Cooperacion）による。

¹² 中米防災センター（CPREDENAC）がニカラグア政府と連携して実施した、「（マナグア市地質調査：Mapa de Fallas Geológicas de Managua）」など。

報告書の作成、持続的地域開発、ガバナンス強化、移民対策である。B型はあまり実施せず、C型を中心に、A型¹³も実施する。

2.2 わが国による対地域協力支援の取り組み概要

我が国の対地域協力支援は新ODA大綱をふまえた新たな方針であるが、我が国には過去にも対地域協力支援と呼べる協力を50件以上実施した実績がある¹⁴。

これまでの対地域協力支援の特徴を観察すると、次の特徴が挙げられる。

- ・ 我が国の対地域協力支援にはA型、B型、C型のいずれも実績を有する。地域としてはアジアでの実績が多いが、近年では中米や南米、大洋州などの実績が増えている。こうした実績の中には、「広域協力」「地域協力」などとして実施されているものが多い。
- ・ 援助形態別にみると、技術協力プロジェクトが最も多く、半数近くを占める。これらはいわゆる「センター型」としての技術協力プロジェクトの実績が多いからである。開発調査、無償資金協力、個別専門家派遣、第三国研修などの実績もみられるが、有償資金協力の実績はほとんどみられない¹⁵。

2.3 国内調査結果

我が国の援助関係者は対地域協力支援についてどのように見ているのであろうか。国内の代表的な機関（外務省¹⁶、JICA¹⁷、JBIC¹⁸）に対する聞き取り調査を行った。

その結果、対地域協力支援の長所、短所として次のような意見が一般論として挙げられた。

対地域協力支援の長所：

- ・ 一国から周辺国への技術ノウハウの普及を効率的に実現できる。
- ・ 国境を越えた人の交流を促進できる。
- ・ 援助事業が複数の国で広く知られるようになる（国境をまたぐ橋梁開発など）。
- ・ ドナー間協調を促進できる。
- ・ ODA予算を効率的に有効活用できる。
- ・ 二国間協力のみでは対応が難しい課題に取り組めることがある。
- ・ 持続的・安定的な地域の発展の促進に貢献できる。
- ・ 対地域外交を効率的に進める上で有効なツールである。

¹³ 2003年に中米防災センター（CEPREDENAC）に対して実施された「地方防災プログラム：Programa para Gestion local de Riesgos」など。

¹⁴ JICA図書館などで調査。プロジェクトの実施件数でカウント。そのほとんどはJICAにより実施される技術協力である。その中には1960年代後半に実施された「東南アジア漁業開発センター（SEAFDEC）」など、ODA開始直後の時期に実施していたものも含まれる。

¹⁵ エルサルバドルに対する有償資金協力案件である「ラ・ウニオン県港湾再活性化計画」は、隣国であるホンジュラス、ニカラグアの物流の活発化にも寄与するものとみることができる。他の援助形態と同様、有償資金協力についても、どの案件を「対地域協力支援」と見なすか、要件は統一されておらず、判断は難しい。本報告書では、「ラ・ウニオン県港湾再活性化計画」は対地域協力支援と見なす。

¹⁶ 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

¹⁷ 中南米部中米カリブチーム、アジア部第二グループ東南アジア第四チーム、地球環境部第三グループ防災チーム、人間開発部第四グループ感染症対策チーム、無償資金協力部業務第一グループ運輸交通・電力チーム

¹⁸ 開発四部

対地域協力の短所：

- 調整に手間がかかる。
- 対象各国との合意形成が進みにくい。
- 実施段階で二国間協力との線引きが曖昧になりがちである。
- 効果、効率が予見しにくい。
- 一国から周辺国への技術ノウハウの普及を行う際、本当に普及できるか、定着されるか予見しにくい。

第3章 中米地域を対象とした対地域協力支援の取り組み

3.1 中米地域の一般概況

中米地域は地理的に南米と北米を結ぶ細長い地峡に位置している。各国の規模は小さいが、中米5カ国にパナマ、ベリーズとドミニカ共和国を足すと、人口5,400万人、面積62万1千平方キロメートルであり¹⁹、メキシコ、ブラジルに次ぐ中南米の「第三の大国」といえる²⁰。特徴としては、太平洋・大西洋の双方へのアクセスが可能で米国市場へも地理的に近いこと、豊かな生態系に恵まれていること、自然災害に脆弱であり度重なる大規模な被害を受けていること、ラテンアメリカでは比較的貧しい国が含まれることなどが挙げられる。世界的にみて、最も早く地域協力に着手した地域でもある。

3.1.1 中米5カ国の歴史²¹

地域協力という切り口から中米の歴史をみると、(a)スペイン統治時代、(b)中米共和国という一国として独立した時代、(c)各国が独立し、格差や内戦が顕著化した時代、(d)和平合意後の新たな統合の時代の4つに分けられる。

スペイン統治時代

16世紀前半より1821年までの3世紀近くに渡り、いわゆるメソアメリカ地域（現在のメキシコチアパス州、グアテマラ、ベリーズ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、コスタリカ）は現在の米国の一部、カリブ海諸島、フィリピンなどと共に新スペイン副総督領の領土の一部となり、グアテマラ総督府の支配下にあった。いわばスペイン統治下の一地域であった時代である。

中米連邦共和国時代

1821年9月15日に中米5カ国はスペインからの独立を宣言する。その後約2年間は独立に反対する勢力によって抑圧されるが、メキシコが連邦国となった1823年、中米議会はスペインからの完全な独立を発表、独自の中米連邦共和国を設立した。首都はグアテマラに置かれた。

¹⁹ 世界銀行 GenderStats (2005年データ) <http://devdata.worldbank.org/>

²⁰ ODA新聞 (2005年5月24日) <http://www.apic.or.jp/plaza/oda/special/20050524-01.html>

²¹ グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、コスタリカの5カ国。パナマやベリーズ、ドミニカ共和国は、前出の5カ国とは歴史が異なるため、ここでは中米5カ国の歴史に限定した。

独立と内戦

中米連邦共和国は 1838 年に始まった各国の脱退により消滅することになる。その後 20 世紀前半にかけて、中米同盟、中米連合、大中米連邦といった統合への試みがみられるが、いずれも短命であった。

他方、20 世紀には、少数の力のある家系が富と政権を掌握する事態が中米各国で起こり、貧富の格差が拡大した。グアテマラ、エルサルバドル、コスタリカなどと、ホンジュラス、ニカラグアとの域内経済格差も顕在化した。1969 年のいわゆる「サッカー戦争」の背景には、エルサルバドルからホンジュラスへの移民問題に加え、経済格差への不満が一因としてあった。くわえて 1970 年代から 80 年代には、ニカラグアのような長期独裁政権や、左翼革命政権も見られた。こうした社会、政治不満が背景となり 1970 年代から 1980 年代には、中米の 3 カ国でそれぞれ、反政府勢力と政府の間の内戦が勃発した。

和平協定と新たな統合の促進

コスタリカの外交努力などもあり、90 年代に入るとニカラグア（1990 年）、エルサルバドル（1992 年）、グアテマラ（1996 年）が和平合意に調印し、内戦などによる「失われた 10 年」の時代は終焉を迎えた。

一方、1991 年 12 月 13 日、中米 5 カ国及びパナマの各国大統領によるテグシガルパ議定書により中米統合機構（SICA）が設立、統合へ向けた新たな段階に到達した。

3.1.2 社会・経済状況

中米 5 カ国とパナマの経済規模は、合わせて人口総計 3,970 万人、GDP 総計 965 億ドルである（ベリーズとドミニカ共和国を加えると人口総計 5,400 万人、GDP 総計 1,259 億ドル）²²。中南米では 3 番目の規模の経済圏と位置づけられる。

GDP 伸び率を見ると、エルサルバドルの 2.8%からパナマの 6.4%まで、平均 4.1%程度で堅調といえる。インフレ率は平均 7.5%と高く、各国とも輸出は増加しているが輸入の増加額が上回っているため貿易赤字が続いている²³。

中米地域の一人当たりの GDP（2005 年）をみると、(イ) 4,500 米ドルを上回るコスタリカ・パナマと、(ロ) 2,500 米ドル程度のグアテマラ・エルサルバドルなど、(ハ) 1,000 米ドル前後のニカラグア・ホンジュラスと大きく 3 つのグループに分けられる。ニカラグアとホンジュラスは重債務貧困国とされる。

中米各国の問題の一つに国内貧富の差が挙げられる。ジニ係数²⁴で見ると、コスタリカの 45.9 からニカラグアの 60.3 まで、いずれも国内格差が大きい。これはニカラグアのソモサー族、エルサルバドルのいわゆる「14 家族」のように、伝統的に一部の富裕層が富の多くと政治的権限を握ることが背景の一つにある。

3.1.3 中米統合機構（SICA）の設立経緯

²² 世界銀行 GenderStats（2005 年データ）<http://devdata.worldbank.org/>

²³ 世界銀行 GenderStats（2005 年データ）<http://devdata.worldbank.org/>

²⁴ ジニ係数は所得あるいは消費の全体的配分の不平等を測るもの。0 は完全な平等、100 は完全な不平等を示す（JICA データファイル「世界の貧困」）

中米統合の動きの歴史は長く、19世紀から既にみられる。統合の背景には、過去に連邦共和国として統合された歴史があること、狭い地域に小国が密集していること、言語・宗教等の文化的な共通点を持つこと、域外の他国との経済的な競争力を高める方策として必要とされていることなど、様々ある。

統合の具体化は1951年の中米機構(ODECA)にはじまる。ODECA設立の目的は参加5カ国(グアテマラ、エルサルバドル、ニカラグア、ホンジュラス、コスタリカ)の政治的結束の強化であった²⁵。その後、統合の動きは経済統合に収れんし、1960年に中米共同市場(MCCA)と中米経済統合銀行(BCIE)が設立され、事務局として中米経済統合事務局(SIECA)が設置された。MCCAの取り組みは1970年代までは順調であったが、70年代後半には停滞、80年代はいわゆる「失われた10年」により、停滞した。

90年代に入ると各国で和平合意が始まり、1991年12月、中米5カ国及びパナマの各国大統領によって署名されたテグシガルバ議定書に基づきSICAが設立された。

SICAには設立当初の加盟6カ国で始まったが、2001年には新たにベリーズが加盟、また2003年にはドミニカ共和国がオブザーバーより準加盟国に昇格している。さらに域内オブザーバーとしてメキシコ(2004年)が、域外オブザーバーとして台湾(2000年)、スペイン(2004年)が加わっている。

3.1.4 中米統合の進捗やSICAによる成果

1980年代以降の停滞を経てSICAが設立された後、1990年代以降の統合の動きには、政治的・社会的な意味合いも含まれるようになった。しかしこうした経緯の中でもやはり、今日の中米統合の成果は主に自由貿易や開放経済の推進にあるといえる。その具体的な成果として関税同盟と域内自由貿易協定がある。

関税同盟：中米地域の生産物の94%に対し免税が適応されている。残る6%は砂糖、酒、コーヒーで、2007年を目処に域内免税措置が取られることを目指している²⁶。

自由貿易協定：中米5カ国及びドミニカ共和国と米国はDR-CAFTAに署名している。ベリーズとパナマは加盟していない。2007年には中米とEUとの間での自由貿易協定の交渉開始が計画されている。

SICA事務局や傘下の専門機関による、あらゆる地域協力の取り組みは、2006年3月の時点では100件以上ある²⁷。こうした案件の実施総額は2億2,100万米ドルであるが、このうち94%がドナーからの支援、いわゆる対地域協力支援によるものである²⁸。

²⁵ 国際協力銀行「中米諸国の開発戦略」2003年

²⁶ 本調査によるSICA国際局長とのインタビューより

²⁷ Informe Ejecutivo de Proyectos Regionales por Fuente de Cooperacion

²⁸ Informe Ejecutivo de Proyectos Regionales por Fuente de Cooperacion

3.2 我が国と中米との関係

3.2.1 外交関係

我が国と中米各国は歴史的に良好な関係にある。国交樹立も早い。パナマとは1904年、ドミニカ共和国とは1934年、中米5カ国とは1935年に国交が結ばれた。これらの国交は第2次大戦により一時中断した時期もあったが、1952年から1954年の間にいずれの国とも再開された。ベリーズとは1981年に同国が独立した翌年に、国交が結ばれている。

2005年には日本と中米5カ国との外交関係樹立70周年を記念し、「日・中米交流年」として政治、経済、文化等様々な分野での交流が行われた。同年に愛知県で開催された「愛・地球博」に共同出展された「中米館」はその一つの成果である。同年8月には小泉首相（当時）と中米5カ国、パナマ、ドミニカ共和国の首脳による「日本・中米首脳会談」も日本で開催、「東京宣言」が採択された。東京宣言では我が国の中米統合への支援や、中米7ヶ国が我が国の安保理常任理事国入りを支持することなどが表明された。

3.2.2 我が国の中米地域に対する援助の変遷

1950年代に始まった日本のODAは長らくアジアが主要な対象であった。中米各国への協力は、日本のODA額が大幅に上向く70年代中頃に本格化した。80年代にはグアテマラ、エルサルバドル、ニカラグアの3カ国での内戦勃発に伴い、中米各国に向けたODAも停滞を余儀なくされた。その後90年代には中米への支援は再び増加するものの、2000年以降はODA全体予算の減少に伴い減少傾向となっている。

支援の内容を見ると、90年代の無償資金協力中心の援助から、その後は技術協力プロジェクトへと移行している。

3.2.3 各国ごとにみた援助の変遷および現在の援助政策

我が国は中米各国（グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、コスタリカ、パナマ、ドミニカ共和国、ベリーズ）に対する援助を行っている。援助は各国との協議に基づいてそれぞれ重点分野が合意される。

3.2.4 中米地域に対する対地域協力支援への取り組みの背景

1995年の第50回国連総会にあわせて開催された日・中米外相会談の際に、日・中米双方の外交政策について、相互理解の促進を図り協力関係を更に強化する必要性が認識され、年次協議として「日本・中米『対話と協力』フォーラム」（以下、「日・中米フォーラム」）が設置された。

対中米地域協力支援は、このフォーラムを通じて中米側より要請されたのが始まりである。たとえば1998年の第3回会合では「地域全体に係わる経済・技術協力（たとえば地震対策等）を、SICA事務局を通じて実施してほしい」といった要請が、中米側より表明された。

2005年8月には東京で日本・中米首脳会談が開催され、「東京宣言」、「行動計画」が採択された。東京宣言の中には、「SICA諸国は、地域統合を強化する決意を再確認する。日本は、中米統合のプロセスを支持すると共に、広域的なプロジェクトに対する支援を継続する用意があることを再確認する」と、中米地域において対地域協力支援に積極的に取り組んでいく日本の姿勢が強調されている。

3.2.5 対中米地域協力支援の実績

我が国の対中米地域協力支援は、2001年にSICA事務局へJICA個別専門家を派遣したのを皮切りに、主として以下のような協力を実施、あるいは計画されている（カッコ内の類型：A型、B型、C型は、「1.2.1 評価対象の定義」を踏まえた類型のことをさす）。

SICA事務局支援（A型、2001年～2004年、2006年～）

2001年2月より3年間、SICA事務局の国際協力部にJICA個別専門家が派遣された。目的は(1)対地域協力支援の企画・調整メカニズム確立、(2)地域課題の発掘、(3)SICA事務局（国際協力部）の強化などである。一端中断したが2006年4月より再開している。

シャーガス病対策（C型、2002年～）

シャーガス病の媒介虫であるサシガメの減少を目的とした対地域協力支援を実施中である。最も感染者の多いグアテマラで2002年より技術協力プロジェクトを開始、引き続き2003年からエルサルバドルとホンジュラスでもそれぞれの国で技術協力プロジェクトを実施中である。2006年からはパナマでも青年海外協力隊（JOCV）の派遣を中心としたプロジェクトが開始された。現在ニカラグアからも協力要請が提出されている。

算数指導力向上（C型、2005年～）

1989年に無償資金協力により国立教育実践研究所（INICE）がホンジュラスに建設されたことを皮切りに、1989年から2002年までJOCVによる教員再研修の「算数プロジェクト」を実施、つづいて2003年より技術協力プロジェクト「算数指導力向上プロジェクト」（PROMETAM）が実施された。協力の成果として算数の教科書などが作成された。

成果である算数の教科書を中米域内に普及させることを目的に、2005年度より、グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、ドミニカ共和国などで技術協力プロジェクトが実施されている。

ラ・ウニオン港の開発（C型、2005年～）

1997-98年にかけてJICA開発調査によりF/S（事業実施可能性調査）が実施された。その後1998年9月にエルサルバドル政府より有償資金協力が要請され、2001年5月にE/N（日本政府と借入国政府間の交換公文）が締結された。2005年より工事が行われている。ホンジュラスのコルテス港とをつなぐドライカナルの構想の一部として、エルサルバドルのみならず、周辺国を含めた交通網の拠点となることが期待されている。2009年竣工予定。

PPP有償資金協力アドバイザー（A型、2005年～）

PPP事務局（エルサルバドルに所在）に2005年から有償資金協力アドバイザー（JICA専門家）を派遣している。

自然災害対策（B型、2007年～）

2003年からJICA個別専門家「中米広域防災実施体制強化」を中米防災センター(CEPREDENAC)に派遣、案件ニーズを発掘し2007年度より対地域協力支援として広域技術協力プロジェクト「コミュニティの経験を活用した自然災害予防」(以下、自然災害対策)が開始される予定である。同プロジェクトは、地域機関(CEPREDENAC)が窓口となり案件形成や各国との調整に取り組んだ、すなわちB型として取り組んだはじめての案件である。

固形廃棄物総合管理 (C型、2006年～)

2005年11月にエルサルバドルで技術協力プロジェクトが開始された。地方自治体への固形廃棄物総合管理の普及を目指している。各国間とはワークショップやセミナーで経験が共有される計画である。

第4章 評価結果

4.1 「目的」の評価

4.1.1 国際社会の潮流に照らした妥当性

我が国が取り組んでいる対地域協力支援は、冷戦崩壊後の地域協力の枠組みの発展、進化の過程に対応しようとするものである。順調には発展、進化することが現実には難しい、地域協力の枠組みに対する支援でもある。

この意味から、我が国の対地域協力支援は、国際社会の潮流の中では、妥当性がみられる。また協力対象となる地域協力の枠組みが、我が国および、我が国と価値観を共有する国際社会の望む方向性を保つためにも、対地域協力支援は妥当である。

4.1.2 我が国の上位政策との整合性

ODA大綱「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」やODA中期政策「国や地域に跨る広域インフラの整備を行うほか、貿易・投資に関連する諸制度の整備や人材の育成を積極的に支援する。」をみれば、我が国の対地域協力支援への取り組みは明らかに妥当である。

4.1.3 中米地域における地域協力のニーズとの整合性

SICA関係機関²⁹からのヒアリングにより、中米統合の理念が「経済統合のみでなく、政治・社会的統合も視野に入れた」持続的な地域の発展、平和と民主主義の定着であることが、改めて確認された。SICAは経済のみならず、広範な分野の統合を視野に入れており、現在の国際社会では、欧州以外にはほとんど見ることでない動きといえる。

こうした特徴をもつSICAと我が国とは政策対話の場を有する。1995年より始まった「日・中米フォーラム」である。

我が国の対中米地域協力支援は、同フォーラムを通じてニーズや要望が表明される仕組みであ

²⁹ SICA関係機関にはSICA事務局の他に各専門分野を担当する専門機関(環境総局:CCADや中米防災センター:CEPREDENACなど)がある。本報告書ではこれらを総称し、SICA関係機関とする。

る³⁰。同フォーラムを通じて要望が表明された対中米地域協力支援には、SICA 事務総局への専門家派遣、「中米広域防災体制強化」、「PPP アドバイザー」などがある。

我が国の対中米地域協力支援は、同フォーラムを援助の大きな枠組みをめぐる窓口とすることで、中米統合の理念やその進捗段階に資する協力テーマがくめる仕組みである。これより中米地域のニーズと我が国の対地域協力支援との整合性はあるといえる。

4.1.4 我が国の中米地域に対する上位政策との整合性

我が国の対中米協力に関する上位政策には、日本・中南米新パートナーシップ構想（中南米全域が対象。いわゆる「小泉ビジョン」）、東京宣言および行動計画³¹がある。今回の現地調査からは、SICA 関係機関、政府機関、我が国援助関係機関などのいずれもが、東京宣言や行動計画に対して鮮明な認識を維持していることが確認できた。

東京宣言では、我が国が「中米統合のプロセスを支持すると共に、広域的なプロジェクトに対する支援を継続」することを謳っている。また「行動計画」では、我が国の広域協力³²を実施する具体的手法として「中米域内協力網構想」（以下、拠点化構想）³³を掲げている。

「小泉ビジョン」、東京宣言や行動計画のいずれも、我が国の対中米地域協力支援の推進の基礎となる上位政策に位置づけられる。これより対地域協力支援とは、中米地域に対する我が国の上位政策に基づいたものであると評価される。

4.1.5 国際社会がみる中米地域の優先課題との整合性

現地調査を通じては、各ドナー機関、SICA 機関、政府機関、新聞メディアなど様々な立場から、現下の国際情勢下における中米地域の優先課題として、「自由貿易や開放経済の推進」が挙げられた。米国との DR-CAFTA や中米域内における関税同盟は、この優先課題に向けた具体的な成果ともいえる。

この優先課題と照らし、我が国の対地域協力支援は次の2点より妥当性が確認できた。

第一は域内のインフラ整備と拡充への支援である。現在開発が進むラ・ウニオン港や、開発が計画されている日本・中米友好橋は、域内インフラ網の整備や拡充として、パンアメリカン・ハイウェイの再整備や太平洋から大西洋まで縦貫するドライカナル構想の実現に向けた支援である。これらの協力は、「自由貿易や開放経済の推進」の基盤整備として直接的に貢献するものと、現地では受け止められていた。

第二は、いわゆる弱者支援としての対中米地域協力支援である。シャーガス病対策や算数指導力向上は、地方コミュニティを対象とした、貧困層に裨益をもたらす対中米地域協力支援である。これらの協力は、「自由貿易や開放経済の推進」に対して、弱者支援の立場から間接的に貢献すると、現地では認識されていた。

³⁰ たとえば中米地域に対する自然災害対策に向けた協力は、1998年に同フォーラムにて「SICAを通じて地域共通課題である自然災害対策などへの対地域協力支援を行ってほしい」ことが要請されたことにより協力が企画、形成された。

³¹ 2005年8月18日に我が国、中米各国、双方の首脳により署名された「東京宣言“日本と中米、未来に向けた友情”」と、それに関わる「行動計画」。

³² 「行動計画」で広域協力とされているものは、本報告書で用いる「対中米地域協力支援」と同義である。なお本報告書で用いる広域協力の定義は「1.2 評価の対象」を参照。

³³ 「特定の開発課題に関する地域拠点に指定される国に対して、同課題に関する二国間協力も強化しつつ、域内支援拠点として支援を実施し、他のSICA諸国に対して成果を共有し伝搬する」こと（「行動計画」日本語訳より）。

以上より我が国の対中米地域協力支援は、中米地域の国際的な優先課題と考えられる「自由貿易や開放経済の推進」に向けたものとして、妥当であると判断できる。

4.1.6 他ドナーとの比較における我が国の優位性

我が国の ODA は、第三者（新聞メディア）や他ドナーに、どのように受け止められているだろうか。

新聞メディア 3 社（エルサルバドル 2 社、ホンジュラス 1 社）に対し、我が国の ODA のプレゼンスがどの程度であるか（あらゆるドナーの中で我が国 ODA のプレゼンスは何番目か）、印象を尋ねてみた。その結果いずれのメディアも 2 番目であると回答した。因みに 1 番目は米国あるいは EU であった。

各ドナー機関に我が国の ODA の優位性を尋ねたところ、「JOCV に代表される、現地コミュニティに入り活動を行う援助様式」や「援助実施段階の質の高さ」³⁴、「技術力、実施能力の高さ」などが感想として挙げられた。

これらには二国間協力に対する印象もおのずと含まれているが、対地域協力支援を含む見解として捉えても問題なからう。

くわえて、我が国の対地域協力支援にみられる比較優位の特質として、実施体制を指摘する声も挙げられた。我が国の協力の主体は二国間協力であり、その上で対地域協力支援が実施される。さらに 2 つの地域機関（SICA 事務局と PPP 事務局）に対してそれぞれ協力が実施されている。多様な協力実施体制を有するのは、中米地域で活動を行うあらゆるドナー機関の中でも、我が国のみにみられる特徴であり、優位性がみられることから、我が国は対地域協力支援に取り組むに、相応しい援助実施国であると、評価できる。

4.1.7 地域の特性からみた妥当性

中米各国ではいわゆる 1980 年代の「失われた 10 年」を経た後、ニカラグア（1990 年）、エルサルバドル（1992 年）、グアテマラ（1996 年）が和平合意に調印し、中米統合機構（SICA）の設立と合わせ、現在までに、民主化の推進や、上述した「自由貿易や開放経済の推進」に取り組んでいる。このパラダイムシフトを中米地域の特性と捉え、我が国の対地域協力支援と照らすと、次の 2 点に妥当性がみられる。

第一は適時性である。我が国の対地域協力支援は和平合意や SICA 設立を経た後に実現されている。和平合意以前に現在と同様の協力を実施したとしても、現在のような成果は得られなかったであろうことは、現地にて多くの関係者より聞くことができた。和平合意や SICA 設立を経て実施されている我が国の対地域協力支援には、政治的な適時性があるといえる。その他、経済的な価値観という意味からの適時性もみられる。

第二は協力内容である。我が国の対中米地域協力支援は、技術協力には人（技術者）の交流や技術知識の共有を果たす効果が、有償・無償資金協力は経済統合や物流を促す効果がある。人の交流、物流が促進されることは、「失われた 10 年」後のパラダイムシフトを経た中米地域の進捗段階、すなわち域内各国の信頼醸成に向けた支援として妥当といえる。

我が国の対中米地域協力支援は、「失われた 10 年」の後、新たな統合に取り組む中米地域の特

³⁴ 他援助機関は、案件形成や実施評価には注力するが実施段階ではコンサルタント任せであることも指摘した。

性と照らして妥当だと判断できる。

4.2 「結果」の評価

4.2.1 地域協力の発展、進化にどのように貢献しているか

国内関係者からの聞き取りによれば、我が国の対地域協力支援は、「一国から周辺国への技術ノウハウの普及を効率的に実現できる」、「国境を越えた人の交流を促進できる」、「二国間協力のみでは対応が難しい課題に取り組めることがある」、「持続的・安定的な発展の促進に貢献できる」などに貢献していることが認められた。地域協力の発展、進化に対する、我が国の対地域協力支援の有効性はあると考えられるが、「全世界に広がる地域協力の発展、進化の中で、我が国の対地域協力支援に有効な結果がみられるか」については、本調査を通じては十分に検証することは出来なかった。

4.2.2 中米の地域協力の目標にどのように貢献しているか

中米統合の目標は「経済統合のみでなく、政治・社会的統合も視野に入れた」持続的な地域の発展、平和と民主主義の定着である。この大きな中米統合の目標を実現する上で、我が国の対地域協力支援はどのような有効な結果をもたらしているか。

第一は域内後進国の自信の喚起を促していることである。ホンジュラスは域内後進国とされるが、算数指導力向上プロジェクトは同国を拠点に対地域協力支援がすすめられている。これについてホンジュラス教育大学の関係者は、「開発の遅れで自信を失いつつあるホンジュラスが、プロジェクトの拠点国となることで自信を回復できる」との考えを示した。対地域協力支援による後進国の自信の喚起が、その国の自立や発展、格差の是正につながり、その結果他の国々との足並みが揃い、統合が促進されるのであれば、それは我が国の対地域協力支援の一つの成果といえよう。

第二は域内の人的交流の促進を促していることである。我が国の対地域協力支援には各国技術者や各国地方自治体レベルの協力関係者の交流がプログラムされる場合が多い。ある地方職員は、「ワークショップを通じた人の交流は、近隣国の仲間を健全なライバルとみて、互いのモチベーションを良い意味で刺激しあい、取り組みの持続性を向上させることにつながっている」と、人的交流が取り組みの持続性につながっていることを指摘した。

別の視点から、対地域協力支援が我が国の国益として還元されているという結果も見られた。我が国は国連安保理の常任理事国入りに対して中米7カ国からまとまった支持を得た。中米地域の複数国が「まとまった賛成票」を投じたことは、対地域協力支援のみが決め手とは限らないが、その一つの要因に、対地域協力支援があることは、現地にて挙げられた声から判断しても、間違いない。

以上より、我が国の対地域協力支援は中米統合を促進する上で結果がみられると判断できる。

4.2.3 地域統合の分野ごとのニーズがそれぞれどの程度達成されたか

対地域協力支援の対象となる優先課題は「行動計画」にあるとおり、シャーガス病、警察支援、廃棄物総合管理、算数教育、リプロダクティブヘルス、生産性向上、司法改革支援、防災、医学教育などである。ここではそれにくわえて、PPPの取り組みの主題ともいえる「インフラ整備・

拡充」の計 10 項目について、それぞれの達成度を次の 2 段階に分けて評価する。

第一はその成果が得られつつある分野である。シャーガス病対策がこれに相当する。この協力は 6 年目を迎える。長期的な取り組みにより、中米地域のシャーガス病の撲滅³⁵は確実に実現されつつある。

第二は開始直後、あるいは開始が直前に迫った対地域協力支援であり、今後の有効な結果を期待する声が現地で挙げられた分野である。インフラ整備・拡充や算数教育、防災、廃棄物総合管理、警察支援がこれに該当する。

それ以外の分野（リプロダクティブヘルス、生産性向上、司法改革支援、医学教育）については、本調査を通じては進捗や成果を現地にて確認することができなかった。

対地域協力支援の課題ごとの成果が、一部を除いて確実な証明を果たせなかったのは、対地域協力支援が 2001 年以降の新たな取り組みであるという経緯に理由がある。「成果が期待できない」という結論に短絡するわけではない。

なおこれらの優先課題は、「対地域協力支援」として認識されていたものと、そうでないものがあった。現地では「対地域協力支援」の要件について、統一的な認識は存在していない。

4.2.4 二国間協力には見られない、結果の有効性があるか

今回の現地調査ではほぼ全般を通じて、我が国の対地域協力支援の優位性を確認することができた。とりわけ二国間協力には見られない優位性は、以下の 4 点に集約できる。

第一は知識や技術経験を域内で共有できることである。対地域協力支援に取り組む過程では各国間での良きライバル意識を喚起する、あるいは域内後進国を底上げする効果もみられる。長い目で見れば、持続的発展にも資すると考えられる。

第二は国境を越える性格のある課題に対応できることである。シャーガス病対策など感染症の原因となる病害虫には、国境を越える生態が当然ある。自然災害は一国のみでは被害を抑止できない場合がある。これらの課題への実効性ある対応は、二国間協力ではおそらく実現不可能か、または相当難しいものである。

第三は援助実施コストの削減すなわち効率性にある。一国で培われた協力成果が他国に伝搬、普及活用出来るのであれば、他国で一から取り組むよりは単純に考えて効率的である。算数指導力向上やシャーガス病対策がこれに該当する。また一カ国でプロジェクトを実施した経験は援助供与側にとっても貴重であり、その経験を他の国でも活かす方が、好ましい成果に結びつく可能性が大きくなる。

第四は規模の経済効果を得られることである。日本・中米友好橋の建設のように、インフラ整備・拡充は国境を越えた接続性を考慮する方が利便性が高まる。規模の経済効果を得るためには一国を対象とした二国間協力よりは、地域を対象とした方が、高い効果が得られることが多い。

我が国の対地域協力支援により得られる結果には、このように二国間協力と比較して様々な優位性が確認された。

4.3 「プロセス」の評価

4.3.1 我が国による対中米地域協力支援の、案件形成段階の「プロセス」の評価

³⁵ 「サシガメ」という媒介虫を駆除する活動および、市民やコミュニティに対しての啓発活動

案件形成段階のプロセスからは、関係者が試行錯誤を繰り返しながら苦勞して取り組んでいる様子が浮き彫りとなった。こうした苦勞は、特に C 型に分類される対地域協力支援に多くみられる。案件形成段階の苦勞は、現地調査のみならず、国内調査でも、「対地域協力支援の短所」として指摘されている。何故、苦勞がみられるのか、その原因を以下のように分析した。

苦勞を伴う第一の原因は、我が国側の合意形成の足並みが揃わないことである。援助対象が何カ国にもわたるため、我が国の対地域協力支援が企画形成されるには、様々な関係者による合意形成が必要となる。しかし合意形成は次の 3 点が要因となり、足並みがなかなか揃わない。

要因の 1 つ目は、我が国の ODA が二国間協力を主体としていることである。関係者の立場によっては、対地域協力支援に向けた合意形成には二国間協力以上の発意が働かないという消極論も聞かれた。その背景には、対地域協力支援に向けた予算が無いことも影響しているようだ。

要因の 2 つ目は用語の不統一にある。ある関係者は「広域協力」という言葉を、また別の関係者は「地域協力」という言葉をそれぞれ対地域協力支援と同義に用いていた。用語が統一されていないため、定義も統一されていない。これが関係者間の意思疎通、相互理解、合意形成を困難にしている理由の一つと考えられる。

要因の 3 つ目は、我が国の対中米地域協力支援の上位政策、とりわけ行動計画の認識のされ方にある。具体的には 2 点あり、その一つは行動計画に対する認識がそもそも薄いこと、もう一つは行動計画に示されている「拠点化構想」の見直しの必要性である。たとえば同構想では、防災分野の拠点国はパナマとされているが、計画策定当時とは状況が異なる今日において³⁶、このままでよいのか疑問視する意見が、一部より挙げられた。

合意形成の足並みが揃わないことで、実際の影響もみられる。廃棄物総合管理は当初、7 カ国にて C 型として実施される予定であったが、様々な調整経緯を経て、実際にふたを開けてみれば、エルサルバドルのみでの実施となってしまう、先方の要望には十分に応えられていない。

なお合意形成をめぐる問題意識は現地にも存在する。問題意識を背景とした、広域 ODA タスクフォースも形の上では存在する。しかしこの広域 ODA タスクフォースの実際の活動は、メイリングリストを通じた議論のみに止まっている。現地（エルサルバドル）での会合を行う予定はあったようだが、本調査時点では実現には至っていない。

案件形成段階に苦勞を伴う第二の原因は、地域機関との連携にある。現在実施されている対地域協力支援は、案件の企画形成段階から地域機関と連携しているもの（いわゆる B 型であるもの）はほとんどない。たいていは地域機関との連携無しに、つまり C 型として案件が形成されている。

そもそも地域機関には、域内各国との調整を円滑にすすめる機能を有しているはずである。それにもかかわらず、何故、地域機関との連携が進まないのか。今回の調査では我が国援助関係者から、現状の地域機関の中には、対中米地域協力支援の受け皿として実務能力が十分でない機関が多いと指摘があった。

一方では、地域機関の実務能力は不十分であっても、「地域機関との連携に取り組むプロセス」そのものに意義が見いだせるとする他ドナーもあった。案件形成段階で地域機関と連携し、複数の現地関係機関との調整を効率的に実現した B 型の事例（自然災害対策に向けた技術協力プロジェクト）もある。

他方では、地域機関はもっと、我が国の対地域協力支援に関心を持ち、地域機関側からも積極

³⁶ 当時はパナマにあった中米防災センターが、現在ではグアテマラに移転している。

的に連携するべきとの意見も、SICA 事務局より挙げられた。

4.3.2 我が国による対中米地域協力支援の、実施段階の「プロセス」の評価

我が国の対中米地域協力支援は、特に C 型にみられるように、実施段階に入ると、プロセスの上では二国間協力と同様の手法がとられる³⁷。これにより、対地域協力支援の実施段階のプロセスには、次の 3 点が問題点として指摘される。

第一は実施段階での地域機関との連携にある。我が国の協力は、一般的には相手国政府機関を相手側窓口として技術移転される。これは対地域協力支援であっても同じことである。くわえて対地域協力支援の場合、地域全体を調整する地域機関との連携が重要となる。しかし我が国の対地域協力支援は、実施段階で地域機関と連携するケースが少ない。実施段階で地域機関との連携が実現されにくい理由には、情報共有が少ない、案件形成段階での連携が少ない、実施機関の業務が手一杯である、物理的な拠点が別の国にあるなどが挙げられる。

第二はシャーガス病対策や算数教育にみられるような、ある一国で培われた協力成果を近隣国に伝搬、普及活用する場合の、協力の投入量に関する問題である。

ある国の協力成果を近隣国に伝搬、普及活用する協力手法が有効であることは、多くの関係者が既に認識している。しかしこうした「伝播、普及」には過大な期待があることも認められた。たとえばホンジュラスでの協力を通じて作成された算数教科書を隣国エルサルバドルで普及するのに、当初は専門家一人の投入で実現可能だと想定された。しかし算数のカリキュラム上、少数と分数を教える順序に違いがあるといった事情が多々あり、この作業がそれほど単純ではないことは、現場で活動する専門家からの聞き取りからも、認められた。

ある A 国の協力成果を B 国に伝搬、普及する際の協力投入量は、A 国の半分程度の投入で良いのか、それとも 5 分の一程度で十分なのか、これを判断するに十分な経験は現状では蓄積されていない。

第三は複数国間でのプロジェクトの開始時期、あるいは終了時期の足並みが揃わないことである。シャーガス病対策にもみられるように、地域で一斉に開始することで二国間協力のみでは得られない、付加価値的な効果を最大化できる分野がある。しかし各国間のプロジェクト開始時期の足並みを揃えようとする、案件形成段階から各国間どうして相当綿密な準備を行わなければならない。くわえてこの足並みは、先方政府の様々な状況にも左右されるために、うまくいかない場合も多いようだ。

4.3.3 我が国の対中米地域協力支援の、他ドナーとの連携「プロセス」の評価

本調査を通じては、我が国の対地域協力支援には、A 型を通じたドナー連携は見られなかった。B 型にはドナー連携が見られ、またその調整過程で地域機関の力が発揮されていることが確認された。地域機関は様々なドナー機関の「援助窓口」とされる場合が多く、我が国は地域機関と連携することで、他ドナーとの援助協調も促進されやすいという効果が確認できた。

C 型にはエルサルバドルとホンジュラスでは違いが見られた。エルサルバドルでは、米国政府

³⁷ シャーガス病対策や算数指導力向上は、対地域協力支援であるが、実施プロセスに着目すると、それはホンジュラス、エルサルバドル、それぞれの国で別々に行われる技術協力プロジェクトである。

の MCA³⁸との間接的な連携以外には、ドナー連携はほとんど見られなかった。その理由として、各ドナーの実施体制に制限があることなどが挙げられた。

一方のホンジュラスでは活発な援助協調が見られた。シャーガス病対策のように、PAHO とは協力の企画段階から相互補完を目的とした連携が、また CIDA とは、我が国の協力により得られた成果品の普及に取り組むといった、ドナー協調の「使い分け」も見られた。

我が国の対地域協力支援は、所謂 B 型にみられるように、地域機関と連携することで、ドナー協調が促進されやすくなる場合がある。なお他ドナーとの連携は、各国におけるドナー社会の連携の機運や、他ドナーの考えにも左右されやすいといえる。

第5章 総合評価

5.1 総合評価

対地域協力支援は、ODA の方針としては新しい。類似の取り組みは 1960 年代からみられるが、方針として明示されたのは 2003 年に改定された新 ODA 大綱が初めてである。

そのためか、本調査を通じては、対地域協力支援の概念上の整理がはっきりとは見られなかった。定義が確立しておらず、用語も統一されていない。「どの案件が対地域協力支援と呼べるのか」といった、要件の整理も十分ではない。

しかし評価の結果、対地域協力支援の妥当性は確認できた。我が国が取り組む対地域協力支援は、地域協力の発展・進化をめぐる国際社会の潮流と照らしても妥当なものであった。我が国の ODA 政策、すなわち ODA 大綱や ODA 中期計画と照らしても妥当である。中米地域に対する上位政策である東京宣言や行動計画などは、対地域協力支援が推進されることが謳われており、それらと照らしても妥当な取り組みである。他ドナーとの比較を通じた優位性も見られ、実施体制などの面での不足もない。

我が国の対地域協力支援には有効な結果も見られた。技術者などの国を超えた交流や、各国を繋ぐインフラ整備などは「地域の安定」をもたらしている。二国間協力では実現の難しい課題解決に取り組むことができること、二国間協力に付加価値を与える効果も確認できた。「地域の安定」が我が国の国益につながった事例も見られた。

一方で、我が国の対地域協力支援は、案件形成や実施段階での「プロセス」には問題がみられる。特に C 型として実施されている対地域協力支援の「プロセス」には、関係者間の合意形成や、地域機関との連携に取り組む上で、改善すべき点が指摘される。

我が国の対地域協力支援には妥当性がみられること、成果も見られ、二国間協力では難しい課題解決が実現すること、しかしそのプロセスにはいくつかの問題が見られたこと、あわせて冒頭で述べたとおり、我が国の対地域協力支援は概念上の整理が見られないこと踏まえ、以下を提言する。

5.2 提言

(1) 対地域協力支援への取り組みの、さらなる推進

³⁸ ミレニアム・チャレンジ・アカウント＝米国 ODA による援助プログラムの一つ。ドライカナル構想に資するエルサルバドル東部地域での道路インフラ整備が計画されている。

冷戦後、新たな秩序の構築を模索する国際社会にとって、地域協力の枠組みは、平和と安定の基盤を広げる上で重要である。対地域協力支援には、この重要な地域協力を促し、地域の安定を実現する施策として意味がある。対地域協力支援には、我が国の国益に結びつく効果もある。

我が国は、この重要な意味を持つ対地域協力支援に、引き続き、発展的に取り組むべきである。ODA の裨益が及ぶ対象を、開発途上「国」に限らずに、開発途上「地域」へ広げることで、国際社会の平和と発展、また我が国の安全と繁栄の確保、その両方に貢献するという認識を、関係者間で広く共有すべきである。

なお対地域協力支援を推進する上では、これをいかに二国間協力と統合し、相互補完的に一つの「援助」にするかといった課題が浮上する。すなわち地域協力支援と二国間協力を一括りにして体系化、あるいはプログラム化できるかという課題である。一括りにできれば、対地域協力支援は「地域の安定化」にくわえて、草の根レベルでの「顔の見える援助」に代表される、「人間の安全保障」の視点まで含めた有効性が、期待されよう。

他方、我が国の対地域協力支援には、問題が無いわけではない。対地域協力支援は ODA の新しい切り口であるため、概念上の整理が十分ではない。案件形成や実施段階のプロセスにも、いくつかの問題点を抱えている。

新たな方針として取り入れられた我が国の対地域協力支援が、ODA 大綱に謳われている、「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」という目標の達成に努めるにあたり、我が国は引き続き対地域協力支援に取り組む一方で、概念を整理し、実施体制を強化する必要があると判定される。

(2) 概念上の整理

(2-1) まず用語を統一し、概念や定義を確立する

我が国の対地域協力支援は、用語が統一されておらず、定義も確立していない。

対地域協力支援の概念上の整理を行う上では、まず用語の統一から始める必要がある。その上で概念や定義が、さらに「どのような案件が対地域協力支援の対象となるか」といった、「要件」が確立される必要がある。この「要件」は援助の相手側とも共有されるべきである。

本調査では便宜上、対地域協力支援の定義について、援助プロセスに着目した分類（A 型～C 型）を物差しとし、その上で仮に定義を、「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」として評価に取り組んだ。この分類方法は外務省から提案された。しかし概念や定義の確立のためには、別の「物差し」からみた分類の基準も想定され得る。

一例では、対地域協力支援の分類を、「効率的な援助を実現する手段」といった、効率性から見手がある。ODA を効率的にするための取り組みや心がけはもちろん必要であり、その意味から効率性を物差しとした分類もうなずける。しかし対地域協力支援にはさらに多面的な意義がある。「効率性」はその一面にすぎない。

その意味において、対地域協力支援を、地域協力の枠組みの発展・進化に役立てていくための「目標達成の手段」であることに意義を見だし、「援助の目的」に着目して分類、その中から定義を考察する方法も、一理あるのではないか。

対地域協力支援の定義や分類にあたり、「援助実施プロセス」に着目するか、あるいは「援助

の目的」に着目するか、いずれがより適切な基準となるかという議論は、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。

定義や用語、あるいはその分類方法をめぐっては、今回の調査のみで結論づけるのは尚早であり、今後さらなる議論が必要とされよう。中米地域のみならず、他の地域の状況を十分に踏まえて議論する必要もある。こうした議論には、世界の多くの地域機関を巻き込んで行われるのが望ましい。

(2-2) 形式に拘らない、柔軟な対地域協力支援の運用を

対地域協力支援に取り組む上では本来、地域機関との連携は重要である。ODA大綱に示されている「地域協力の枠組みとの連携強化を図る」という方針も、地域期間を重視する意識が前提といえよう。地域機関と連携することで得られる効果もある。対地域協力支援には「地域機関と連携に取り組むプロセス」そのものに、意義が見いだせるという考え方もある。

しかし現実としては、地域機関の実務能力は十分な水準に達していない。中米側の窓口となるSICA事務局やPPP事務局は、中米諸国を代表する機能、権限を形式的には有していても、調整コストや事務量と見比べて予算、職員数などが不足している。そのため、地域協力機関への直接的な支援を通じて組織強化にも貢献するA型は形式的には正攻法だが、現実には短期的、具体的に支援の実効を確保できるとは、必ずしも想定できない。

一方では我が国の対地域協力支援は、地域機関と連携しないC型であっても成果をあげている。二国間協力では実現の難しい課題に向けた対応、国を超えた技術者間の交流などは、C型でも目的を達成できる。既存の援助形態を柔軟に活用することで、たとえばある地域内で、目的を共有する「草の根・人間の安全保障無償資金協力」などの案件がいくつか複数国内で実施される場合、広域タスクフォースで調整して足並みをそろえて展開し、これを地域機関と合意できれば、対地域協力支援の枠内に位置づけられてよい。「地域の安定」の実現に資する対地域協力支援は、地域機関と連携するという、運用上のプロセスを踏まずとも、達成できる手段はあるといえる。

我が国の対地域協力支援は、地域機関と連携して取り組む形式を理想としつつも、実務能力が十分でない地域機関と連携することが必ずしも最善とは限らない。成果を上げつつあるC型の意味を、プロセスのみに着目するばかりに、「地域機関と連携していない」からといって軽視すべきではない。

対地域協力支援の運用は、先方の地域機関の実務能力を見ながら、可能な場合は連携を、そうでない場合は出来る範囲で連携するという、A型、B型、C型などの形式に拘らない、目的の達成に主眼をおいた、柔軟な運用に努めるべきである。そのためには、我が国が地域機関の本来の役割を、ある部分で代行することも視野に入れておくべきだろう。

(3) 具体的な対地域協力支援の強化策へプロセスの改善に着目して

(3-1) 十分な合意形成や議論の場を：広域（地域）ODAタスクフォースの有効活用

我が国の援助関係者は、先方からの対地域協力支援の要請を、出来るだけ迅速に事業化できるよう、心がけるべきである。そのためにはまず、個別の要請の必要性について関係者間で論じ、

できる限り迅速に合意形成する場が求められる。

その具体的な場として、広域（地域）ODA タスクフォースは有効となろう。まずは同タスクフォースを通じ、関係者間で地域の共通課題などについて議論し、協力の必要性について認識を共有する必要がある。広域（地域）ODA タスクフォースは形式上は現在でも存在するが、関係者の調整や合意形成の場として、機能を強化する必要がある。

広域（地域）ODA タスクフォースの機能の強化に向けては、それに必要な最低限の予算の確保、あるいはそのための柔軟な予算運用の工夫が必要となる。広域（地域）ODA タスクフォースの開催は、域内の特定国の日本大使館が中心的に進めていくことになる。しかし現在はその活動のための特別な予算項目は存在しない。そのため他の項目から予算を工面しなければならず、他の活動に影響を及ぼしてしまう。一般論として特定大使館が対地域協力支援を中心に推進すればするほど、二国間協力の活動に財政的なしわ寄せが及ぶことになる。

なおこの広域（地域）ODA タスクフォースには調整役が必要である。地域各国の協力優先順位と、対地域協力支援の優先順位を調整するには、中立的な仲介役が必要だからである。外務省内の国別課、あるいはさらに上位の組織などに、その役割が求められよう。

(3-2) 対地域協力支援の実施に向けた予算の優先的な配分を

対地域協力支援には「地域の安定」を支援するという重要な役割がある。対地域協力支援の効果は地域一帯に及ぶだけでなく、それが我が国の国益につながることは、安保理決議をめぐる事例からも見ることができる。その意味では、「地域の安定」にふさわしい優良な案件が発掘されれば、それに対して優先的に取り組む価値は、十分にあるといえる。

ODA予算を取り巻く環境は厳しいが、戦略的な目的を担う対地域協力支援は、新たなODA政策の切り口として考慮に値する。その取り組み方や手法を体系的に確立するには、まず、既存の制度では何が可能であり、逆に何が不足しているのかといった疑問点を点検せねばならない。当面、対地域協力支援のパイロット地域を選択し、集中的に実践するのも一案であろう。戦略的な目的の達成に結びつく取り組み方、手法が体系化され、かつ優良な案件が発掘される段階に至れば、予算配分の優先度について可能な考慮が払われるべきだ。

各国での二国間協力の規模は、それぞれの国別五カ年計画が大枠となったり、過去の支援実績が事実上の「相場観」を形成している。また国によっては、対地域協力支援を受け入れると、「予算枠」の一部を消費され、得られるはずの利益が一部失われるという不安がある。対地域協力支援を促進するにあたっては、予算配分はそれぞれの二国間協力の枠にこだわらず、柔軟に考慮すべきだ。対地域協力支援は「地域の安定」につながり、さらにその国にとっても有益であるのだから、その趣旨は被援助国にも周知しておくべきである。

(3-3) 長期的な視点にたち、地域機関の更なる強化を

我が国の対地域協力支援には、A型～C型をめぐる形式に拘らない、柔軟な運用が求められることは既に提言した。しかしその一方で、将来的に地域機関との連携が更に促進されるよう、長期的な視点にたち、地域機関の更なる強化を支援することも、検討されるべきである。

地域機関の強化に向けた支援は現在でも行われている。JICA 専門家などが、その指導にあっている。こうした取り組みにくわえて、地域機関の更なる強化に向けては、我が国が国際機関

に拠出した資金との連携や、他ドナーとの援助協調なども検討に値する。

たとえば IDB は、我が国が拠出した資金をもとに、「日本基金」を運用している。このような基金と有機的に連携すれば、地域機関の更なる強化につながる可能性はある。

その他にも、他ドナーとの援助協調を通じて、地域機関の強化に取り組む手もある。特にエルサルバドルでは現在、他ドナーとの援助協調を通じた対地域協力支援はあまり見られない。地域機関の強化を他ドナーと協調して取り組めば、援助協調推進の意味からも有意義であろう。もしそれが米国との間で実現されれば、DR-CAFTA を枠組みとする米国と中米との関係、安全保障を枠組みとした日米関係および、日本と中米との関係、それぞれの有機連携にもつながる。現地の USAID も、我が国との援助協調を希望している。

(4) その他、実施段階での更なる工夫・効果の最大化を目指して

(4-1) 行動計画の移行計画および中間見直しの必要性

対中米地域協力支援の上位計画ともいべき行動計画には、この計画がおよそ何年後に失効となり、その時点でどのように評価され、次の行動計画にどのようにその評価が反映されるのか、関係者による共通認識が存在しない。

行動計画が日・中米「対話と協力」フォーラムを通じてフォローアップされることは同計画にも記載されているが、我が国が中米地域に対し継続して先方のニーズに応じていくためには、より具体的に、現在の行動計画の有効期間を明示し、失効時に評価を行い、教訓を導き出し、次期行動計画に反映させることが望ましい。そのためには「日本・中米『対話と協力』フォーラム」などの場を通じ、失効時の評価や、次期行動計画の策定をどうするか、先方と改めて確認する必要がある。

なお一部の関係者より「域内協力拠点化構想」の見直しの必要性が示された。同構想の正当性を含め、行動計画の有効期間の中間段階で、関係者一同で行動計画の見直しを検討する仕組みがあつてよい。上述フォーラムや広域（地域）ODA タスクフォースも活用できよう。

将来的には、同タスクフォースと SICA など各地域機関との間で、実務的な広域協力政策協議を定期的実施し、幅広い問題について話し合う態勢の構築も検討に値する。

(4-2) ノウハウの蓄積に努める～適正な対地域協力支援の実施量の見極めを

対地域協力支援は ODA の新たな方針を踏まえた取り組みであり、現段階までには案件形成や運用の経験が十分に蓄積されていない。そのため一部の関係者は、ある国の成果を他国に伝搬、普及活用することに、過大な「効率性への期待」をもっている。結果として、専門家に過度の負担がかかってしまう場合もある。

ある国の成果を他国に伝搬、普及活用する場合には、それに必要な適正活動量をより正しく見極め、専門家などの投入量が適正とされる必要がある。

我が国の対地域協力支援には今暫く、「効率性への期待」と活動量との均衡をめぐる経験の蓄積ないしは試行錯誤が必要とされよう。経験の蓄積を続け体系的に整理する作業が重要である。

(4-3) 対地域協力支援の実施対象国間の、開始の足並みを揃える

対地域協力支援は、取り組みの対象によっては、地域で一斉に開始することで二国間協力のみ

では得られない、付加価値的な効果を最大化できる分野がある。たとえば感染症対策に必要な媒介虫駆除は一つの村で駆除しても、しばらくすれば近隣国から再び入ってくる場合がある。根本的な課題解決を行い長期的な成果を挙げるには、隣接する各県、各国で同時に取り組む必要がある。理想的には、こうした分野ではできるだけ、多国間での事業開始から進捗にかけての足並が揃えられるべきである。そのためには前述で提案したような、広域（地域）ODA タスクフォースも有効活用すべきである。

おわりに

対地域協力支援には、いくつもの国の間で政策や事業案を調整して大きな効果を確保しようという大局的な狙いがあるため、援助実施にあたっての細密な、技術的な課題などは問題意識に取り込みにくいかもしれない。

一方、日本の ODA は近年、深刻かつ広範な脅威から人々を保護し、自立能力を育成する「人間の安全保障」の思想を重視している。対地域協力支援の取り組みにおいても、被援助国間の利益調整などに意識を集中するあまり、最終的に援助を受け取る、草の根層のニーズや生活観を忘れるような事態に陥ってはいけない。その意味、各国の細密なニーズを組みやすい、いわゆる C 型による対地域協力支援の意義は見いだすことが出来るが、その一方で、一般的には大局的な利益を追求する対地域協力支援において、隅々まで「顔が見える援助」の意識は、貫きにくい場合も想定される。

それだけに、草の根レベルの「顔が見える援助」を、対地域協力支援にうまく組み込む工夫が引き続き求められよう。

対地域協力支援と二国間協力をどのように一つの"協力"としてプログラム化、体系化するべきかという方法論は、日本の ODA の基本政策に関わる大きな問題である。外務省は今後、幅広い意見を集め、その研究を深めてほしい。