

## 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）

現地調査に先駆けて、対地域協力支援の現状について広く理解することを目的に、国内調査を行った。その結果を、以下の4つの切り口；(イ) 他ドナーによる対地域協力支援の取り組み概要、(ロ) 我が国のODAによる過去の類似の取り組み、(ハ) ODA以外の「地域協力」や「対地域協力支援」について、(ニ) 関係者からの聞き取り調査から、以下のようにまとめてみた。

### 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。しかしその内容はドナーの考え方や、取り組みの対象となる地域によって様々である。

一例としてアジア開発銀行（ADB）をみてみよう。ADBは1994年に地域協力政策（Regional Cooperation Policy）を策定している。その中では、対地域協力支援の目的について「アジア地域における地域協力のリーダー国を強化する」としている。しかし2006年に改定された政策「地域協力と地域統合戦略（Regional Cooperation and Integration Strategy）」では、対地域協力支援の目的を「経済を中心とした地域統合を促進する」と移行している<sup>9</sup>。

対地域協力支援は我が国においても、新ODAを踏まえた新たな方針であり、概念の整理が十分でないことは第1章で触れた。しかし対地域協力支援の概念の整理は、他ドナーもまた、試行錯誤を繰り返し、その方針や方法を変える場合もあることが分かる。

こうした中、中米地域を見ると、主要な他ドナーによる、現時点での対地域協力支援の目的や取り組み内容には、どのようなものがあるだろうか。

#### 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<sup>10</sup>。累計6,800万米ドルの支援を実施している<sup>11</sup>。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<sup>12</sup>やB型<sup>13</sup>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

<sup>9</sup> アジア開発銀行（2006年）<http://www.adb.org/documents/policies/RCI-strategy/default.asp>

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> 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）。

<sup>12</sup> 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。

<sup>13</sup> 環境総局（CCAD）、中米防災センター（CEPRENAC）、水資源総局（CCAD）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。

に続いて大きく、累計で 3,700 万米ドルである<sup>14</sup>。具体的な協力には、「米国・中米 5 カ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<sup>15</sup>、あるいは C 型<sup>16</sup>が多い。エルサルバドルに対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<sup>17</sup>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<sup>18</sup>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、その一方で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<sup>19</sup>も実施する。

---

<sup>14</sup> 脚注 11 と同様。

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 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。

<sup>17</sup> 94 万米ドル。SICA 内部資料 (Informe Ejecutivo de Proyectos Regionales por Fuente de Cooperacion) による。

<sup>18</sup> 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。

<sup>19</sup> 2003 年に中米防災センター (CPREDENAC) 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。

## 2.2 我が国の ODA による過去の取り組み

我が国の対地域協力支援は新 ODA 大綱の中で、初めて打ち出された方針である。しかし実態としては過去に類似の取り組みもある。

我が国はこれまでに、どのような、「対地域協力支援」に取り組んできたのか。それらの実績にはどのような傾向がみられるのか。分析を試みた。

### 何を対地域協力支援の要件とするか

過去の実績を分析するには、対象となる対地域協力支援の事例を収集する必要がある。しかしこの事例の収集作業には、困難を伴った。

まず、あらゆる協力案件の中から、どれが「対地域協力支援」といえるのか、どれがそうでないのか、見極める作業が困難であった。「対地域協力支援」の解釈は自明でなく、用語も「広域協力」「地域協力」「地域協力への支援」など様々用いられている。そのため、我が国の ODA に関する膨大な資料の中から、どの案件が対地域協力支援といえるのか、どれがそうでないのか、見極めるのは容易ではない。

次に、特に第三国集団研修について、その案件が「広域協力」なのか、それとも「対地域協力支援」なのか見極めるのも容易でない。第三国集団研修の目的として多くみられるのは、「二国間協力で培った成果やノウハウを周辺諸国に普及・活用する」ことである。第三国集団研修は従って、本報告書の定義を当てはめれば「広域協力」と分類される。しかしその中には、例えば ASEAN 地域を対象としたものなど、地域協力の枠組みを踏まえて、いわば「対地域協力支援」として実施されるものもある。数ある第三国集団研修の中で、どれが「広域協力」で、どれが「対地域協力支援」に該当するか、この見極めには時間を要した。

さらに、いわゆる「センター・拠点型」の協力を「対地域協力支援」とするか、単なる二国間協力とするか、この見極めが容易ではない。例えばコスタリカにある CEFOF<sup>20</sup>への技術協力は、実施段階ではコスタリカ国に対する二国間協力ではあるが、一方で CEFOF の目的は「地域センター」として、中米地域で活用されるとしている<sup>21</sup>。このように、「援助実施プロセス」に着目すれば二国間協力であっても、「支援の目的」に着目すれば対地域協力支援といえる案件があり、この見極めにも困難な判断を要した。

以上を踏まえ、ここでは我が国が過去に実施した、いわば「対地域協力支援」について、外務省、JICA、JBIC などを対象に<sup>22</sup>、次の要件で、対象案件の抽出を行った：

**要件 1**：有償資金協力、無償資金協力、技術協力など、あらゆる協力案件を対象に、「広域協力」「地域協力」「地域協力支援」などをキーワードとして検索した。その上で内容を見極めて、「対地域協力支援」の定義に整合する案件を抽出した。

**要件 2**：技術協力の協力形態の一つである「第三国集団研修」については、対象地域として「ASEAN」「SICA」「CARICOM」など地域協力の枠組みが考慮されているものを、「対地域協力

<sup>20</sup> 中米域内産業技術育成センター

<sup>21</sup> その一例として、中米地域での活用の一環として、1997年-2001年に JICA による第三国集団研修が実施された。

<sup>22</sup> 外務省と JBIC はそれぞれの HP から検索を行った。JICA は JICA 図書館にて検索を行った。

支援」の案件として抽出した。

**要件 3**：二国間協力であっても、「地域センター」に対する協力として実施されており、かつ「対地域協力支援」の文脈に整合するものを、「地域協力支援」として抽出した。

検索の結果、過去に「対地域協力支援」と呼べる案件は、約 50 案件が抽出された（巻末付録資料 2）。

これら、いわば「対地域協力支援」と呼べる案件について、（イ）実施年代、（ロ）援助形態、（ハ）地域、（ニ）分野などの視点から、傾向について分析した。

### 実施年代

我が国の ODA による、対地域協力支援と呼べる案件について収集されたものを、実施年代別にみると、図 2 のようになる。傾向は明らかで、年を追う事にその数は増加しており、特に 2000 年以降の実施件数の増加が顕著である。とりわけ中南米・カリブ地域および大洋州地域にて実施された対地域協力支援は、2000 年以降に急激に増加している。

古いものには 1968 年に実施された「東南アジア漁業開発センター（SEAFDEC）」などもみられる<sup>23</sup>。

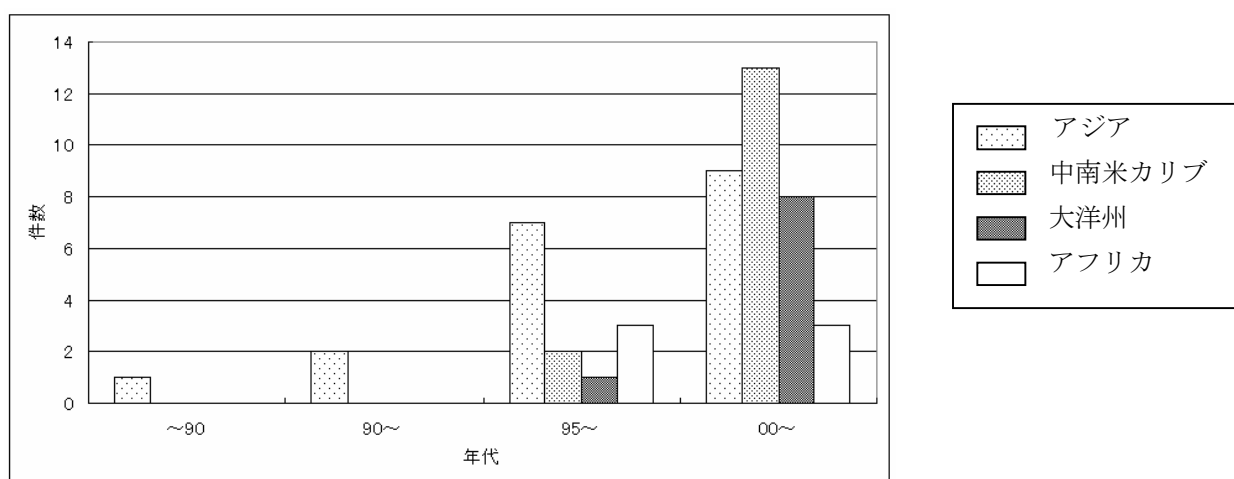


図 2 対地域協力支援の実施件数（年代推移）

<sup>23</sup> 古い協力実績に関する資料を解析するには時間を要する。今回は限られた時間内で既往文献資料調査を行った。そのため古くに実施された対地域協力支援については、更に時間をかけて探せば他にも存在する可能性はある。

## 援助形態別

我が国のODAによる、対地域協力支援と呼べる案件について収集されたものを、援助形態別にみると、図3 のようになる。実績が多いのは技術協力プロジェクト<sup>24</sup>である。これはいわゆる「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。一例には「タイ及び周辺国における家畜疾病防除計画」や「アフリカ医療機器保守管理能力強化プロジェクト」、「中米地方自治体廃棄物総合管理」などがある。拠点国を中心にパイロット的に技術移転された後、周辺国に普及される方式である。

「対地域協力支援」の定義にあてはまる第三国集団研修は7件のみであった。第三国集団研修は全世界で年間に数百案件行われていることと照らすと、少ない結果となった<sup>25</sup>。

開発調査、無償資金協力、個別専門家派遣に関しても、対地域協力支援の文脈に整合しているケースは僅かながらみることができる。

有償資金協力については直接的に対地域協力支援を目的としたプロジェクトはない。しかし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<sup>26</sup>。

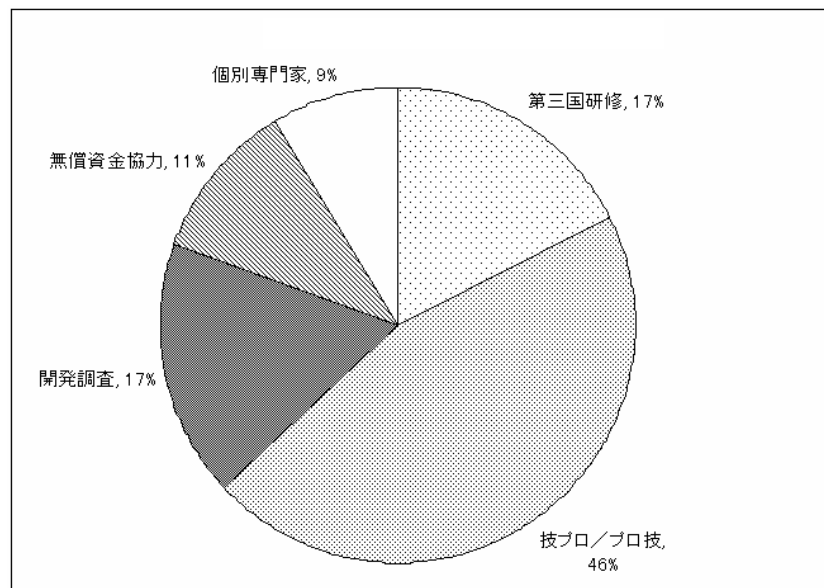


図3 対地域協力支援の実施件数（援助形態別）

<sup>24</sup> 嘗てのプロジェクト方式技術協力を含む。

<sup>25</sup> 数ある第三国集団研修の中から、対地域協力支援の文脈に整合したものを見極めるには時間がかかる。今回は限られた時間で調査を行ったが、詳細に調べれば、更に実績が見つかる可能性はある。

<sup>26</sup> 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し、評価を行うものとする。

## 地域別

我が国のODAによる、対地域協力支援と呼べる案件について収集されたものを、地域別にみると、図4のようになる。アジア（17件）、中南米カリブ（15件）、大洋州（9件）、アフリカ（6件）の順に多い。我が国の二国間協力の実施件数は、アジア地域が多いこと、つまり二国間協力の実施件数という母数を踏まえれば、中南米カリブ地域および大洋州地域における対地域協力支援の実施件数は、アジア地域と比べても比較的、多いといえよう。

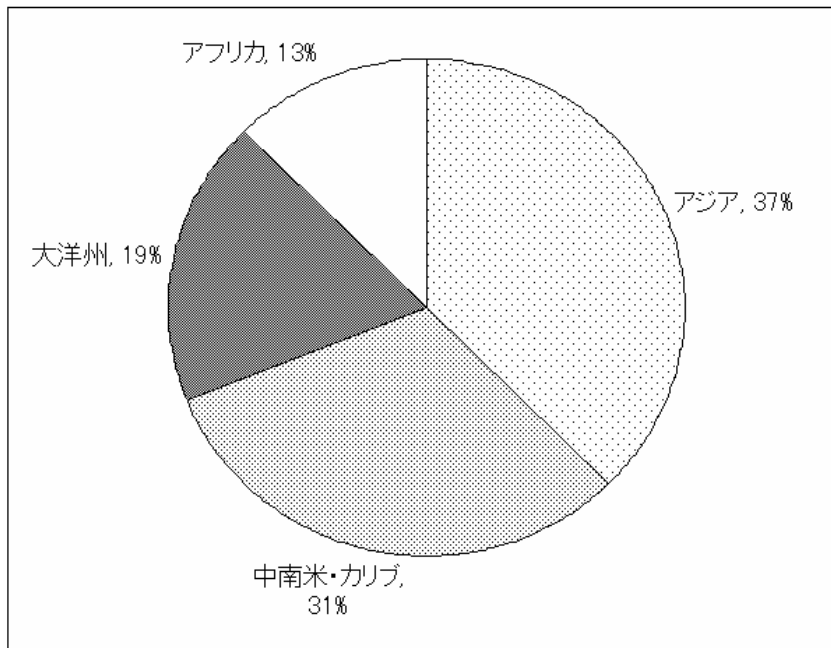


図4 対地域協力支援の実施件数(地域別)

## 分野別

我が国のODAによる、対地域協力支援と呼べる案件について収集されたものを、分野別にみると図5のようになる。ここでいう分野とは便宜上、人間開発（教育や女性開発など）、社会開発（医療等）、経済開発（インフラ整備、生産性向上等）、水資源環境（上下水道、廃棄物、防災等）、農村開発（農業、水産業等）と分類した。分野別には顕著な特徴はみられないが、社会開発、経済開発、水資源環境分野の実績が比較的多いことは見て取れる。

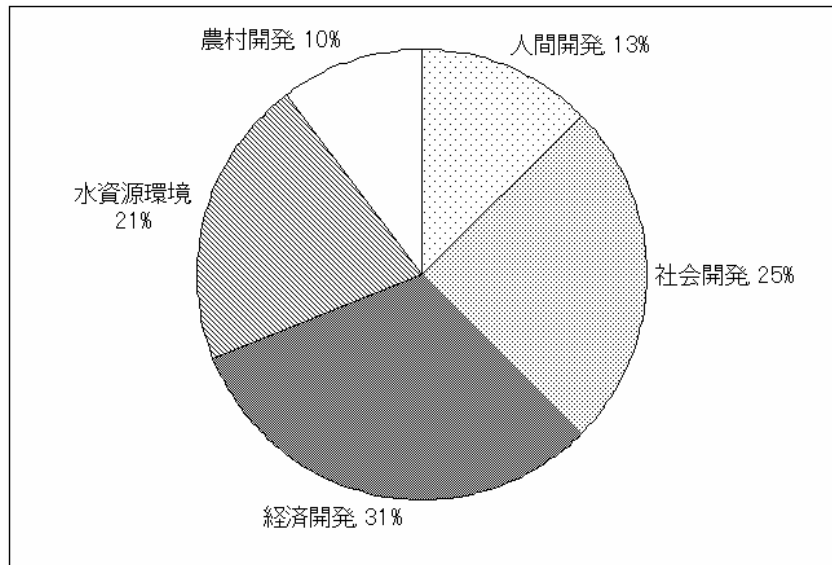


図5 対地域協力支援の実施件数（分野別）

## 2.3 ODA 以外の「地域協力」や「対地域協力支援」

ODAに限らずに「地域協力」や「対地域協力支援」を広くみると、一般的にはどのような議論が行われているのだろうか。既往文献<sup>27</sup>をもとに調査を行った。その結果について、(イ) 地域協力や対地域協力支援の必要性、(ロ) 対地域協力支援に類似の用語、(ハ) 対地域協力支援の意義や目的、(ニ) 地域協力の機能、(ホ) 我が国の「地域協力」への位置づけなどの切り口から、以下のようにまとめてみた。

ところで収集した資料の中には、中米を対象としたものはわずかに含まれるのみである。反面、東南アジアや東アジアを対象としたい文献は比較的多い。くわえて「経済共同体」「安全保障」などの分野を主題とするものが多い。

### 地域協力や対地域協力支援の必要性

何故いま、対地域協力支援を主題として本評価案件を行うのか、その意味は改めて文献より見て取ることができる。つまり冷戦以降の国際社会では米ソ2つの超大国のイデオロギーを両極とした世界規模の「呪縛」から解かれ、地域のダイナミクスが独自性をもって現れるようになってきたことが確認できる。グローバリゼーションの進行と平行してリージョナリズム（地域主義）への関心が高まり、それにともなって地域協力への関心も高まってきたことを、これらの文献から確認できる。

一方では地域協力は、それほど順調に発展しているわけではないことも確認できる。地域すなわち地勢的に近い諸国であっても、民族、宗教、文化、政治体制が異なるほか、発展段階にも様々あることが、文献より見て取れる。

### 用語

収集文献からは、言葉の多様性を確認できた。例えば本評価で用いる「地域協力」は類似表現として、「地域開発」「地域主義」「地域協調」「地域共同体」「下位地域協力」などと様々な表現がみられた。さらに「対地域協力支援」も「広域協力」「地域をめぐる国際協力」および単に「地域協力」される場合など様々である。

こうした表現は、それぞれの文献内では定義が明確にされており明瞭である。しかし収集された文献を卓上に並べて比較すると、その多様性はある意味、興味深い。

### 対地域協力支援の意義や目的

文献を通しては、「地域協力」そのものの意義や目的を確認することができる。東南アジア、東アジア、中米、南米、カリブ地域、多くの地域において、「地域協力」の上位の目的は安全保障であるが、対象は軍事的なものに限らず、自由貿易協定、経済連携協定、環境問題、経済共同体、エネルギー、食糧、国際河川の有効活用など多岐にわたっている。

### 「地域協力」の機能

---

<sup>27</sup> 既往文献は主要な図書館（東京大学、横浜国立大学、国会図書館など）の蔵書をもとに、「地域協力」や「広域協力」という検索語にて検索し、収集した（参考、引用文献参照）。



「地域協力」の機能の分類のされ方は、文献によって実に様々である。ある文献では、機能主義、交流主義などと機能を分類し、別の場合は価値共同体、機能共同体などと分類している。

ここではその詳細には触れない。我々に課せられた本来の任務と照らし、機能の分類については、その多様性がみられることについてのみ、ここに記しておく。

他方では「地域協力」の進展について、その順序を指摘する文献もある。ある文献では地域協力の進展には、各国間の政治的軋轢が少ない分野からはじめ、信頼を醸成した後に安全保障を含む政治的協力を実現するべきとの示唆を与えている。別の文献では、対話の習慣化や人的交流の次に機能的な協力（経済共同体など）へ、さらには安全保障の枠組みへと発展させるべきだとしている。

### 我が国の「地域協力」への位置づけ

我が国が地域協力の内側に含まれる場合とそうでない場合には、対地域協力支援そのものの目的が異なることが、様々な文献から伺える。

例えば我が国がその地域に含まれるとされる、「東アジア共同体構想」については、そのために我が国は「地域協力」に取り組むのか、それとも「対地域協力支援」に取り組むのか、様々な文献の記述からは明確には読み取れない。換言すれば、我が国がその地域協力の内側にある場合、「地域協力」と「対地域協力支援」が同義とされる場合もある。

反面、例えばメコン川流域、大洋州島嶼諸国、本評価案件の対象地域である中米地域など、地勢的に我が国がその内側に含まれない場合、それらが我が国のODAを対象とした「対地域協力支援」の対象となるかどうか、既往文献からは二つの示唆を得ることができる。一つは対象となる地域協力が世界の安定や発展、平和構築に貢献することである。戦争、紛争、テロなどを目的とした地域協力の枠組みは、その対象とは成り得ない。

二つ目は我が国の国益に相反しないことである。例えば我が国は中央アジア地域を安全保障、資源、政治外交などの面で重要な地域であるとしている。しかしこうした地域に対して支援を行う別の地域協力の枠組みが仮に存在し、この「別の地域協力の枠組み」が我が国の対中央アジア地域政策を脅かす可能性があるとするれば、この「別の地域協力の枠組み」は我が国のODAによる「対地域協力支援」の対象とは成り得ない。こうしたことが、既往文献の示唆の中から読み取れる。

## 2.4 関係者からの聞き取り調査

我が国の ODA 関係者は、対地域協力支援についてどう見ているのだろうか。国内関係機関に対して聞き取り調査を行った。

### 2.4.1 実施要領

聞き取り調査は外務省、JICA、JBIC の 3 機関を対象に行った。各機関のどの部署を対象とするかは、外務省評価室を通じて各機関に打診、こちらから質問したい内容を考慮して各機関で決めてもらった（「1.3.3 評価の実施体制」を参照）。

その他、本評価の対象である中米統合機構総局（SICA 事務局）にて JICA 専門家として派遣された元専門家に対しても、聞き取り調査を行った。

聞き取り調査は、その実施に先立って、それぞれの対象に事前に質問票を配布しておいた。質問項目は聞き取り対象者の業務管掌により若干変えているが、主には次の 6 点である（質問票の詳細は巻末付属資料 3 を参照）。

- ・ 対地域協力支援の意義や長所をどう考えているか？
- ・ 対地域協力支援の実績あるいは計画を有するか？
- ・ （仮に対地域協力支援の実績があれば）二国間協力と比較して優位性はみられるか？
- ・ 対地域協力支援を実施（あるいは計画）する上で困難な点は何か？
- ・ 対地域協力支援が成立あるいは成立しない要因や条件は何か？

### 2.4.2 聞き取り調査結果

聞き取り調査の結果をもとに、我が国の ODA 関係者が対地域協力支援をどうみているのか、SWOT 分析<sup>28</sup>を試みた。

#### 対地域協力支援の長所

##### A. 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

- ・ これまでの援助の成果を域内の低開発国、後発開発国に普及することができる。
- ・ 一カ国で培った成果やノウハウを他国で活用できる。
- ・ 各国ごとに蓄積された知見を広域研修・会議等を通じて共有することにより、効率的な事業実施が可能。
- ・ 実施段階では二国間協力よりも効率的・効果的な投入や協力実施が実現できると考えられる。
- ・ 実施段階では、例えば広域機関が複数国を対象に一斉に情報伝達を行うことができるなど効率的な面がある。

##### B. 国境をこえた技術者などの交流を促進できる

- ・ 域内の技術者など人的交流が活発になる。

<sup>28</sup> 発言をもとに、対地域協力支援の長所、短所、外部要因（追い風および逆風）の 4 つに分類し、その上で分析する手法

### **C. 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）**

- ・ 案件として国際橋や国際道路が多いことから、視覚的効果が大きい。
- ・ 一度の協力事業の価値を複数国で共有できる。

### **D. ドナー間協調を促進できる**

- ・ ホンジュラス派遣の広域専門家は広域研修等を通じた知見・経験の共有や PAHO など他ドナーとの連携促進を担当している。

### **E. 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**

- ・ カリブの場合、各国の規模が小さすぎ、一カ国のみでは技プロの対象とならない（例えばバルバドスの人口は約 30 万人の小国）。複数国を束ね、広域機関が全体調整を行う協力手法は、島嶼国など規模の小さい国々に対する協力を実現する方法。
- ・ 媒介虫による感染症は国境に関係なく発生する。国境を越えた取り組みが不可欠となる。

### **F. ODA 予算を効率的に有効活用できる**

- ・ ODA 予算は減少しており、従来と同規模の協力実施は不可能。各国ニーズに応じていくためには、1 人の専門家（あるいは専門家チーム）が複数国をみることができ対地域協力支援は、予算を効率的に活用する手段として優れている。
- ・ ODA 予算が減少しており、予算の一層の効率化というものが必要となってきた。

### **G. 持続的・安定的な発展の促進に貢献できる**

- ・ 周辺国が手を組んで、連携しながら、時にはライバル視しながら取り組む体制を構築することは、ある課題に対して持続的に取り組むために必要。マラソンは一人では走れず、ライバルがいるからこそ最後まで走れるのと同じ。
- ・ 域内の紛争等リスク要因が減少し、持続的、安定的に発展することにつながる。
- ・ 他国を意識することにより各国間にライバル意識が生まれ、取り組みの意欲向上も考えられる。
- ・ 地域機関を通じた各国間の対話は、各国間に存在するそれなりの感情を定期的に「ガス抜き」し、安定した発展に役割を果たす。

### **H. 外交交渉を効率的に進める上で有効なツールである**

- ・ 国連安保理 G4 決議：中米 8 ヶ国の交渉窓口として SICA 事務局が貢献（SICA 事務局とは広域技術協力を通じて信頼関係を醸成した経緯がある）。
- ・ 地域協力の方針（技術協力より広い外交、経済協力など）に整合した援助が実現されやすい。
- ・ 我が国は中米、カリブ地域、アンデス地域などに対するサブリージョナル外交に取り組んでいる。

## I. 規模の経済効果を得られる

- ・ 域内で共通電力市場が形成されれば、地域として最適な電源ポートフォリオを形成し、再生可能エネルギーによる安定的な電力供給の便益が域内にいきわたる。
- ・ 道路はネットワーク化されて初めて効果を発現するので、二国間協力であっても地域益をもたらすことができる。

## 対地域協力支援の短所

### A. 定義が不統一である。

- ・ 南南協力、第三国研修、広域協力などの定義は、関係者間で統一されていない。

### B. 調整に手間がかかる

- ・ 援助対象国間の調整や合意形成に手間がかかる。
- ・ 各国の進捗により専門家の役割や活動計画を柔軟に変更していく必要があるが、その修正、さらには活動のモニタリングに際しての関係部署の調整が容易でない。
- ・ 各国の国益と地域益とが整合しない場合があり、その調整に困難を生じることがある。
- ・ 実施前準備段階の調整が大変。まず地域機関と、次に実施対象国全てと（6カ国で実施の場合は6カ国と）調整する必要あり。その上で広域ならではの複雑さ（例えば、1名のみの方域専門家をどの国に配置するか等）もある。

### C. 合意形成がすすみにくい

- ・ 第三国研修などは援助供与側の主導になりがち。研修参加対象国のニーズ汲み取りは容易でない。
- ・ 各国の開発優先課題と、地域の開発優先課題が整合しない場合がある。その際の調整が難しい。
- ・ 我が国の協力は、ある特定分野を対象とした協力が得意（「シャーガス病対策」、「算数指導力向上」など）。そのため中米側に「中米統合に向けた支援」という文脈が理解されにくい。
- ・ 拡大メコン流域圏（GMS）のプライオリティは必ずしも各国優先度と整合しない場合がある。
- ・ 各国の国益と地域益とのプライオリティについては、各国が一緒に地域益を目指す、というよりはむしろ競合関係となる場合が多い。

### D. 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

- ・ 中米各国には「対地域協力支援は二国間協力の予算を使って実施される→対地域協力支援を増やすと二国間協力が減る。だからあまり対地域協力支援をやりたくない」といった抵抗意識がある。

### E. 効果、効率が予見しにくい

- ・ 対地域協力支援はどのくらい効果的、効率的なのか、（今はまだ実績が少ないが将来的には）具体的な実績が示されることが重要となろう。

- ・ 一事業を複数国で同時に実施というのは、不可能ではないが調整コストは小さくない。

#### **対地域協力支援を行う上での外部要因（追い風）**

##### **A. 「地域統合」を実現したいとする先方の発意がある**

- ・ 中米には地域統合のイニシアティブがあり、我が国も地域統合支援が必要と考えている。
- ・ 「中米シャーガスイニシアティブ」という共通の枠組みがある。
- ・ 現在中米自らが取り組んでいる域内統合促進に対するイニシアティブがある。
- ・ 越境問題（鳥インフルエンザなど）への課題解決に向けた地域での取り組みの機運は高まりつつある。通常越境問題は二国間協力では優先度が低いですが、地域でみれば重要となる場合もある。

##### **B. 社会や文化など背景の類似性**

- ・ 域内各国の歴史的・文化的な背景が似ている。加えて産業形態（中米の主要産業は農牧業）、経済的、地理的、政治的な類似性がある。

##### **C. 我が国の安全保障に整合する**

- ・ 日本、米国、中米（あるいはラテンアメリカ）という枠組みで考えると、日本と米国の安全保障関係、移民など切っても切れない米国とラテンアメリカとの関係、日系移民の多いラテンアメリカ、こうした関係の中で対地域協力支援が位置づけられる。

#### **対地域協力支援を行う上での外部要因（逆風）**

##### **A. 域内といえども社会や文化に大きな相違が存在する場合もある**

- ・ 東南アジアは中米と違い、各国間で言語や社会・文化・歴史的背景などが異なる。共通の課題に取り組むこと、統合に向けた支援を行う事は簡単ではない。

##### **B. 地域機関が脆弱である**

- ・ メコン川委員会（MRC）は1995年のMRC協定にて業務が明記されている。しかし開発や水利用規制等に関しては域内各国の利害調整が困難であり、実施段階の推進力とならないケースが多くみられる。

##### **C. 域内での「極化」現象を加速させる**

- ・ 地域協力は経済や人口集中の極化をすすめる原因となる場合がある。例えばコスタリカやパナマに労働を求め人口が集中する可能性がある。

### **2.4.3 分析結果**

以上の分類より、我が国の援助関係者がみる対地域協力支援について、まとめると、以下のとおりとなる。

## 「長所」の視点

対地域協力支援の長所は主に (A) 技術的、(B) 費用面、(C) 政治的、3 つの切り口があることが、聞き取り調査より見て取れる。つまり (A) として「国境をまたいだ人の交流を促進」「二国間協力のみでは対応の難しい課題への対応」「持続的・安定的な発展の促進」などを、(B) には「一国から周辺国への援助の成果を効率的に普及できる」「ODA 予算の有効活用」「規模の経済効果を得られる」など、(C) には「援助の受け止められ方の拡大」「ドナー間協調の推進」「外交の効率化が実現できる」などと、分類できる。

さらに (A)、(B)、(C) にはドナー側および援助受け入れ側双方にとっての利点が混在していることが分かる。対地域協力支援の意義を考察する際、「誰にとって」利点であるのか、明確にし考察することは重要となろう。その意味、対地域協力支援の利点には、援助受け入れ側と我が国の両方があることが、国内調査から明らかとなった。

## 定義や用語が不統一

対地域協力支援の定義や用語の不統一は、国内関係者からも確認された。国内関係者は対地域協力支援と同義の文脈として、「広域協力」や「地域協力」などを用いているケースが多かった。「南南協力」が対地域協力支援と同義に用いられているケースもあった。加えて、「中米地域」のことを「サブリージョン」とする場合や、単なる「リージョン」とする場合など「地域」に対する概念についても不統一であった。

## 合意形成

多くの関係者が対地域協力支援の「短所」として、「調整にかかる手間」「対象各国との合意形成の難しさ」「二国間協力との競合」など、調整や合意形成について指摘した。対地域協力支援には長所として技術的、費用面、政治的な面が認められた一方、調整や合意形成など、いわば運用プロセス段階において、対地域協力支援には難しい面があると認識されていた。

## 地域機関の発意と適時性

対地域協力支援を行う上での外部要因（追い風）として、地域機関の発意（地域統合を実現したいとする先方の発意がある）や適時性（鳥インフルエンザへの取り組みの必要性）などが指摘された。

## 日米安保の視点から

外部要因（追い風）として「対地域協力支援は我が国の安全保障に貢献する」という意見も挙げられた。

## 地域機関の実務能力

外部要因（逆風）として「地域機関の実務能力の弱さ」が指摘された。しかし地域機関の実務能力が弱いとされる中で、我が国はどのように対地域協力支援に取り組むべきなのか、こうした意見はほとんど聞かれなかった。