

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

地域協力の枠組みの形成をめぐる、国際社会の潮流

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形成が顕著となっている。世界各地にみられる地域協力の枠組みは70ほどみられる⁶⁴が、その多くが冷戦後、つまり1990年代以降に設立されたものである(図15)。アンデス共同体(CAN)、中米統合機構(SICA)、南米南部共同市場(MERCOSUR)、これら中南米地域にみられる地域協力の枠組みは世界の中ではほんの一例であるが、いずれも冷戦後、すなわち1990年代以降、それぞれの目的を踏まえて独自に設立されたものである。またその目的をみても、「経済通貨統合、外交・安全保障政策の共通化、共通市民権確保、司法内務協力」(EU)、「経済・貿易・外交の調整、社会・文化・技術の相互協力」(CARICOM)、「平和・安全・民主主義強化、社会・経済・文化発展促進」(OAS)など、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発展・進化が観察される。地域貿易協定の数をみても、1990年代前半までは全世界で51件であったのに対し、2002年1月までに162件と急増している⁶⁵。

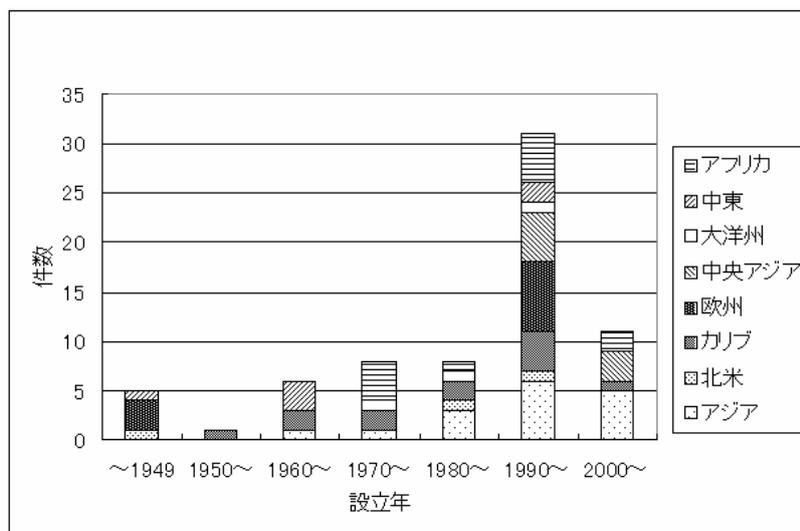


図15 地域機関の数の経年変化

他方、冷戦の終結は「地域」のあり方そのものに、根本的な変容をもたらした。冷戦の終結はイデオロギーに束縛されない「地域」のあり方の流動化や再編を促した。加えて同時期に急速にすすんだ経済のグローバル化へ対応するため、あるいは資源外交のため、結果的に従来の安全保

⁶⁴ 外務省 HP の「各国地域情勢 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html>)」の各地域の情報掲載ページ下にある「地域協力・地域間協力」。2007.年2月現在。

⁶⁵ 外務省「日本・シンガポール新時代経済連携協定 Q&A」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/q_a/qa_4.html)

障の枠組みにとらわれない形で「地域」の概念そのものが見直された。これは例えば東南アジアの地域協力の枠組みである ASEAN の新たな動き（ASEAN+3 プロセスの開始）や拡大 EU の推進などに具体的に見られよう。従来の「地域」の概念にとらわれず、カリブ地域に位置するドミニカ共和国を SICA に迎え入れる中米地域にもその動きはみられる。

地域協力の枠組みの形成をめぐる問題

地域協力の枠組みは数の上でも、またその目的の多様性からみても発展、進化が確認される一方、これらは必ずしも順調に発展しているわけではない。

その第一に、地域すなわち地理的に近い諸国であっても、民族、宗教、文化、政治体制が異なる場合が多いことが挙げられる。すなわち冷戦後の国際社会は、グローバリゼーションと並行した地域協力の枠組みの発展、進化がみられる反面、「国家とは何か」という根本が改めて問われた時代でもある。ヨーロッパにおいては EU を枠組みとした地域協力が発展、拡大する一方、旧ユーゴスラビアにて民族紛争が勃発、国家が分断したことは記憶に新しい。地域協力の枠組みが持つべき価値観と、国家や民族が持つ価値観の間には、単純な線引きは難しい。

第二には、地域協力の枠組みに含まれる国々の経済的な発展段階は決して一様ではないことが挙げられる。アンデス地域をみても、コロンビアとボリビアでは、経済格差（一人あたりの GDP）が 10 倍以上に広がっている。中米地域でも同様に、コスタリカの一人当たり GDP はニカラグアのそれの 5 倍にも達する。（図 16）。共通の目的や価値観を有する地域協力の枠組みではあっても、現実的にはこのような経済水準の格差が存在する中で、地域協力の枠組みを発展させていかなければならないのである。

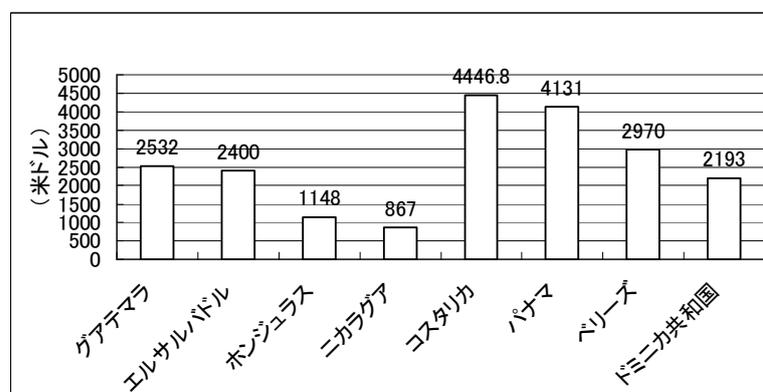


図 16 中米地域にみられる、域内各国の経済格差（一人あたり GDP で比較）

（外務省 HP「各国情勢」を参考に作成）

第三には、同一地域にいくつもの地域協力の枠組みが形成されていることが挙げられる。中米地域をみても SICA 以外にもプエブラ・パナマ計画（PPP）やカリブ諸国連合（ACS）など、複数の地域協力の枠組みがみられる。これは各国の立場からみれば、享受できる利益が増す一方で、その負担も増すことを意味している。地域協力の枠組みごとに必要となる拠出金も、その分多くなる。

以上のように、地域協力の枠組みの形成をめぐるには、その進化や成熟過程が必ずしも順調ではない。しかしだからこそ国際社会の中で、あるいは先進国の立場から、対地域協力支援が必要になるといえる。これは換言すれば、対地域協力支援により「地域の安定」が増せば、国際社会を通じた我が国の国益にもつながるとの考えが、背景にあるともいえる。

一方、地域協力が我が国および国際社会の望まない形で発展・進化することを防ぐためにも、地域協力を支援してその方向性を誘導することが必要となる。リージョナリズム（地域主義）が域外諸国の排除につながる危険性は常に存在する。それを防ぐためにも、地域協力の枠組みにある程度の支援を続け、発言の機会を確保しておく方が、我が国の国益にもつながると考えられる。

評価結果

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。しかも現実には順調な発展、進化が難しい、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。また協力の対象とされ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

我が国のODA政策は、ODA大綱を上位とし、さらにODA中期政策（3年から5年を念頭においた援助に関する基本的な指針）、さらに国別援助計画（各国毎に援助を実施していく上での指針）、また分野別政策（分野ごとの援助の実施指針）によって、大きな枠組みが形成されている（図17）。

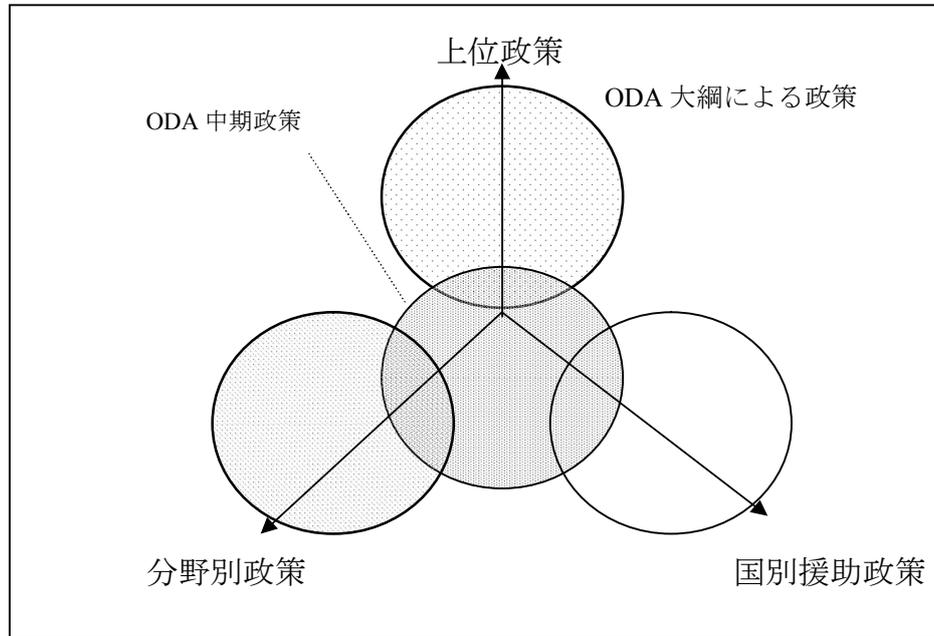


図17 我が国の上位政策の枠組み（イメージ）

ODA大綱

現在のODA大綱は2003年8月に改定された。ODA大綱では対地域協力支援の推進に関して、「2. 基本方針」、「(5) 国際社会における協調と連携」の中に次のような記載がみられる。

「国際社会においては、国際機関が中心となって開発目標や開発戦略の共有化が進み、様々な主体が協調して援助を行う動きが進んでいる。我が国もこのような動きに参加して主導的な役割を果たすよう努める。同時に、国連諸機関、国際開発金融機関、他の援助国、NGO、民間企業などとの連携を進める。特に、専門的知見や政治的中立性を有する国際機関と我が国のODAとの連携を強化するとともに、これらの国際機関の運営にも我が国の政策を適切に反映させていくよう努める。

さらに、我が国は、アジアなどにおけるより開発の進んだ途上国と連携して南南協力を積極的に推進する。また、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。」

ODA 中期政策

現在の ODA 中期政策は 2005 年 2 月に策定された。ODA 中期政策の中には、まず「(2) 持続的成長」、「(ロ) 持続的成長のアプローチ及び具体的取組」、「(a) 経済社会基盤の整備」の中に、対地域協力支援に関する記述がみられる。

「インフラ整備が幅広い地域や国境を跨いで裨益をもたらす場合もあることから、支援を行うに当たっては、地域全体の発展という観点を考慮する。また、国境を越えた人・モノの移動の円滑化を確保する観点から保安上の問題への対処能力向上や安全対策を支援する。」

つづいて「(ロ) 持続的成長のアプローチ及び具体的取組」、「(d) 経済連携強化のための支援」の中にも、次のような既述がみられる。

「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。」

評価結果

ODA 大綱や ODA 中期政策をみれば、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

中米地域における地域協力のニーズとは何か

ここでは中米地域における地域協力のニーズが何かを明らかにしておく必要がある。そのためには中米統合の目的が何かを、まず踏まえておかねばならない。

中米統合に関連する目的や理念は中米統合の機構設立憲章ともいえるテグシガルパ議定書および、その行動計画と位置づけられる「持続的開発のための団結（ALIDES）」の中に見ることができる。

テグシガルパ議定書

テグシガルパ議定書は1991年12月にホンジュラスで開催された第9回中米首脳会合で合意されたものである。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、パナマの首脳により署名された。テグシガルパ議定書の締結を踏まえ、1991年にはSICA事務局が設立された（詳細は第3章を参照）。

テグシガルパ議定書には、中米地域統合の目的（第3条）として、「中米の統合による平和、自由、民主制度、開発を伴った地域の発展」を掲げている（要旨は巻末付属資料4を参照）。

ALIDES

テグシガルパ議定書の目的は第1条にもあるとおり、中米統合の基盤ともなるSICAの創設にあるわけだが、その達成に向けた、いわゆる行動計画として作成されたものがALIDESである。ALIDESは1994年10月にニカラグアのマナグア市で開催された「持続的開発のための中米首脳環境サミット」にて合意された（ALIDESの要旨は巻末付属資料5を参照）。

ALIDESは地域統合の基盤として、1) 民主制度の強化、2) 社会と文化の開発、3) 持続的な経済開発、4) 持続的な自然資源の管理と環境の質の改善の4つのテーマを掲げている。またその目標達成のための方策として、政治、経済、社会、文化、環境の5つの視点から具体的な活動指針を示している。

テグシガルパ議定書やALIDESにみられる、中米統合の目的やニーズ

中米統合の目的はテグシガルパ議定書に掲げられているとおり、「中米の統合による平和、自由、民主制度、開発を伴った地域の発展」である。次にこの目的を達成するために必要な中米統合のニーズには、ALIDESにみられるとおり、政治、経済、社会、文化、環境の5つの視点がある。

中米統合の目的である「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」からも分かるとおり、SICAは経済統合のみならず、政治や社会など広範な統合を視野に入れており、これは現在の国際社会においてもあまり見ることのできない、地域統合への積極的な姿勢であり、中米地域の特徴的な動きと言える。

中米統合の目的やニーズに対する現地での受け止められ方

テグシガルバ議定書や ALIDES は今から約 15 年前に掲げられたものだが、当時掲げられた中米統合の目的やニーズは現在、現地ではどのように受け止められているだろうか。現在の SICA 関係者、新聞メディア、ドナー関係者に意識を聞いてみた。

まず SICA 事務局は、中米統合の目的に関して、「SICA は中米地域の社会的、政治的な統合や調整を主に担う。こうした統合を通じて域内経済が発展することを目指している」との認識を示した。またエルサルバドル外務省⁶⁶は、「中米統合は経済分野だけでなく政治、環境、社会分野の統合も目指している」との認識を示した。

SICA 関係者の発言からは、中米統合の目的に対する認識は、SICA 設立当時と変わらずに、現在の SICA 関係者により、維持されていることが分かる。

次に新聞メディアは中米統合の必要性をどのようにみているだろうか。エルサルバドルの現地紙であるエル・ディアリオ・デ・オイの記者からは、「中米統合は中米が世界の中で生き残るために残された唯一の方法である。競争力をつけて投資を呼び入れ、持続的な発展につなげなければならない。」と、中米統合は世界経済の中で生き残るために必要な手段であるとの説明を受けた。

他方、他ドナーは中米統合をどう見ているだろうか。スウェーデン国際開発協力庁 (SIDA) は、中米統合の意義について、「対地域協力支援はアフリカ、中央アジア、南アジアなどでも行っている。これらの地域と比べて中米は各国の規模が小さいためか、各国間の連携が密である。アフリカの場合は統一性が少なく、ニーズや言語も異なるため、地域統合への取り組みは容易ではない。翻って中米地域をみると、自らが掲げているような政治や社会の統合は、同地域の特徴を見ると妥当なものだとされる」と、中米統合の目的は、同地域の特徴を踏まえて妥当であると、指摘した。

テグシガルバ議定書や ALIDES にみられる、中米統合の目的をめぐる現在の現地関係者の認識についてまとめると、(イ) 現在の SICA 関係者は、中米統合に対する意識を、テグシガルバ議定書の採択当時と同様に維持している、(ロ) 中米統合は、中米が世界経済の中で生き残るために必要な手段であるとの見方が現地にある、(ハ) 世界各地の地域協力の枠組みと比較しても、中米地域が目的として掲げる、経済統合よりも広義の統合は妥当だとする意見がある、などであった。

中米地域における地域協力ニーズを踏まえた、我が国の対地域協力支援の実現方法

以上のような特徴をもつ中米地域であるが、中米統合に必要とされるニーズについては、我が国にどのように伝えられ、またそれがどのように対地域協力支援として実現される体制にあるだろうか。

ここで注目されるのが、中米地域と我が国とが近年、直接的な政策対話の場として開催している、「日・中米フォーラム」である。

現在の対中米地域協力支援は、この「日・中米フォーラム」を通じて中米側よりニーズが表明され、要望が提出される仕組みとなっている。例えば第 3 回会合 (1998 年) では「中米側には中米統合事務局 (SICA) を今後きちんとした組織に育て、同事務局を通じて地域全体に係わる経済・

⁶⁶ SICA は各国持ち回りで議長国を担当する。エルサルバドルが議長国を担当する際、同外務省が SICA 議長国に関連する全ての業務を担当する。そのためここでは SICA 関係者とすることができる

技術協力(例えば地震対策等)を実施したい」との意向が先方より示された⁶⁷。また第9回会合(2005年)では「SICA 諸国は、開発協力のための主軸となる、保健、衛生、教育、廃棄物処理、水、動物検疫、漁業、観光及び治安等の分野に対し、日本の対地域協力支援を引き続き行ってほしい」ことが表明された。

日・中米フォーラムを通じて要請され、対地域協力支援として実現された具体例

例えば第9回会合にて中米側から表明された対地域協力支援として取り組んでほしい分野(保健、教育、廃棄物など)のいくつか⁶⁸は、シャーガス病対策、算数指導力向上、固形廃棄物総合管理などとして対地域協力支援が実現されている。その他にも、日・中米フォーラムを通じて要請され、対地域協力支援として実現されたものの中には、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。

まとめ

SICA 関係機関などからのヒアリングにより、中米統合の目的は「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」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、これは現在の国際社会では欧州以外にはあまり見ることのできない、積極的な統合への動きといえる。

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

同フォーラムを通じて実現した対中米地域協力支援には、例えば 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。

評価結果

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をくめる仕組みである。これより我が国の対地域協力支援は、中米地域における地域統合のニーズと整合していると評価できる。

⁶⁷ 外務省 HP 「http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/latinamerica/kaigi/j_ca/index.html」。2006年2月。

⁶⁸ 本調査実施時点での最新の会合である第10回会合では、対地域協力支援に向けた具体的な要請は挙げられていない。

4.1.4 我が国の中米地域に対する上位政策との整合性

上位政策にはどのようなものがみられるか

ここではまず、我が国の対中米地域に対する上位政策がどのようなものであるか、明らかにしておく必要がある。上位政策には具体的には、(A) 中南米地域を対象とした「日・中南米 新パートナーシップ構想」(B) 中米地域を対象とした「東京宣言」およびその付属文書である「行動計画」がある。

日・中南米 新パートナーシップ構想

日・中南米新パートナーシップ構想は、2004年9月にブラジル（サンパウロ）での対中南米外交に関する政策演説の中で小泉（当時）総理が打ち出したものである（通称、「小泉ビジョン」）。同構想の対象はその名称からも分かるとおり、中米地域に限らず南米地域を含んでいる。

同構想の目的は、中南米との経済関係の再活性化、国際社会の諸課題への取組、相互理解・人物交流の促進だとされている。そのための取り組みを、(A)「協力（経済関係の再活性化 / 国際社会の諸課題への取組）」および(B)「交流（相互理解・人物交流の促進）」の2つとしている。この中でも特に「経済関係の再活性化」に重点が置かれている。

同構想の「経済関係の再活性化」を受けて、2005年5月には中南米諸国に駐在する各国大使が共同で「日・中南米経済関係再活性化のための提言」を発表した⁶⁹。そこでは同構想を積極的に推進して日本と中南米の経済関係との再活性化を図ることを目的とし、次の5項目が提言されている；1) 首脳レベルを含む対話の強化、2) 官民一体型のアプローチの強化、3) 経済関係活性化に資する枠組み（EPA 等）作り、4) ビジネス機会拡大のための取組の強化、5) 国際社会及び地域機関との連携強化。

「小泉ビジョン」にみられる対地域協力支援のとらえ方

「小泉ビジョン」の推進を目的に提言された「日・中南米経済関係再活性化のための提言」では、5)「国際社会及び地域機関との連携強化」の中で次のように謳われている；「中南米地域の発展に資するプロジェクトに対する支援に関し、国連、世銀、IDB、BCIE、アンデス開発公社（ADC）等の開発機関との連携を強化する」。

「小泉ビジョン」の目的の一つである、「経済関係の再活性化」を達成するには、国連機関、国際機関、地域機関との連携が推進されるべきだとの考え方である。ここに中南米地域の上位政策である「小泉ビジョン」と、対中米地域協力支援との整合性がみてとれる。

「東京宣言」

我が国の中米地域に対する上位政策には、2005年8月18日に我が国、中米各国、双方の首脳により採択された「東京宣言“日本と中米、未来に向けた友情”」と、その付属文書である「行動計画」がある。「東京宣言」では日本と中米地域との関係を更に発展させるための中長期的指針を示すと同時に、「行動計画」では「東京宣言」の内容を実現するための具体的な計画が示されている。「東京宣言」や「行動計画」は同年8月17～20日に SICA 加盟国・準加盟国の大統領

⁶⁹ 外務省ホームページ：http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/latinamerica/taishi/kaigi_05t.html（2006年12月現在）

及び副大統領が訪日し、小泉総理との間で日本・中米首脳会談を実施した成果として採択された。

「東京宣言」ではこれまでに築かれた双方の友好協力関係を土台とし、戦略的視野に立ちつつ、日本と SICA 諸国との関係の一層の発展を目指し、「未来への投資」を目的とした指針が以下の通り示されている（東京宣言の全文は巻末付属資料 6 を参照）；1) 対話と協力、2) 平和と民主主義の定着、3) 経済、開発、観光及び防災における協力、4) 教育、文化交流、スポーツ交流、青少年交流、5) 国際場裡における協力。

「東京宣言」にみられる対地域協力支援の位置づけ

東京宣言の3)「経済、開発、観光及び防災における協力」をみると、我が国の立場として「経済自由化を推進する SICA 諸国の努力を歓迎する。日本は、貧困削減、持続可能な開発、インフラ整備・拡充等の最優先課題について SICA 諸国の努力及びイニシアティブを支援することを再確認する。（中略）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、日本は「広域的なプロジェクト」に対する支援を継続することが確認されている。一方の中米側は「SICA 諸国は、地域統合を強化する決意を再確認する。」としている。

「行動計画」の位置づけ

行動計画の位置づけは、「東京宣言」の内容を実現するための具体的な計画を示した付属文書である。内容には同宣言の指針に沿った形で、具体的な活動項目が盛り込まれている（「行動計画」の全文は巻末付属資料 7 を参照）。

行動計画にみられる、対地域協力支援の位置づけ

「行動計画」の3)「経済、開発、観光及び防災における協力」には、具体策として「日本は、広域協力の効果を認識し、SICA 諸国が広域開発協力のモデルとなるように取り組む用意がある」とした上で、「日本は、これまでの技術協力の実績も活用しつつ、『中米域内協力網構想』を発展させる意思を表明する」と、「中米域内協力網構想」（以下、拠点化構想）を発展させることで対地域協力支援を推進するとしている。更に「日本は、『拠点化構想』と並ぶもう一つの柱として、『中米特設地域研修』を推進する」ことも謳っている。

「拠点化構想」とは、「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。」ことである。域内支援拠点とは「シャーガス病対策はグアテマラ、警察支援及び廃棄物処理はエルサルバドル、算数教育はホンジュラス、リプロダクティブヘルスはニカラグア、生産性向上及び司法改革支援はコスタリカ、防災はパナマ、医学教育はドミニカ共和国」と想定⁷⁰されている。

行動計画ではその他にも、「SICA に加え PPP に対する支援」を行うことも打ち出している。我が国は対中米地域協力支援の対象として、SICA と同様に PPP を想定していることが分かる。

なお東京宣言、行動計画にはたびたび「中米地域に対する広域協力」「広域的なプロジェクト」と「広域協力」という用語が用いられているが、これは SICA 諸国という地域協力の枠組みを前提

⁷⁰ 行動計画の原文では「想定」とされている。

とした協力であり、本報告書の冒頭に示した定義と照らすと、これは「対地域協力支援」と同義といえる。なお用語をめぐる問題点については、「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」にて改めて触れる。

現地にみられる、上位政策への認識

ところで東京宣言や行動計画は、現地ではどのように認識されているか。

まず SICA 事務局は、「東京宣言では日本の支援と中米の優先課題を決定し両者で合意した。その結果として現在は SICA 事務局に JICA 専門家が派遣され、SICA 事務局の強化に向けた活動をしている。さらに SICA 事務局と JICA 専門家は連携して、行動計画のフォローアップにも取り組んでいる」と、東京宣言や行動計画の成果として、JICA 専門家が派遣されたこと、くわえてこの JICA 専門家と連携して行動計画のフォローアップに取り組んでいることが成果であると述べた。

次にエルサルバドル外務省は、「日本の対地域協力支援は 2005 年に締結された『行動計画』に基づいて適切に実施されている」と、東京宣言や行動計画以降の協力が適切に実施されていることを指摘した。

東京宣言や行動計画が現地にて鮮明に認識されており、またこれらを踏まえた対地域協力支援に継続的に取り組んでいることが伺える。

まとめ

我が国の対中米協力に関する上位政策には、小泉ビジョン、東京宣言および行動計画がある。

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、我が国の広域協力を実施する具体的手法として「拠点化構想」や「中米特設地域研修」を掲げている。

今回の現地調査からは、SICA 関係機関、政府機関、我が国関係者のいずれも、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。

評価結果

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

世界の各ドナー機関がみる、中米地域の優先課題

中米地域で活動を行うドナー機関は、その機関の設立目的や使命に基づき、それぞれが活動に取り組んでいる。目的や使命には一例として「MDGs を上位目標とした、持続的開発、ガバナンス、人間開発」(UNDP)、「民主化、人権、保健、自然資源と住居、農業」(スウェーデン国際開発協力庁 (SIDA))、「インフラ整備、拡充」(IDB) などがある。

世界の各ドナーそれぞれの取り組みの中から、中米地域の優先課題として現地調査で浮き彫りとされたのは、「自由貿易や開放経済の推進」であった。例えば IDB は、「中米地域が現在取り組むべき課題として、米国と締結された DR-CAFTA や、EU との間で導入が検討されている自由貿易協定を無視することはできない。」と意見した。EU は、「中小企業が自由貿易の利益を得られるよう、競争力をつけるために支援が必要となる。」とした。USAID は、「中米地域に対する協力の優先課題として、DR-CAFTA に伴う貿易、環境、労働問題、域内金融市場基準の設置が検討されている」と優先課題を指摘した。

このように各ドナーは、それぞれの立場から、「自由貿易や開放経済の推進」への取り組みが、中米地域の優先課題として重要であることを示した。

現地で確認された中米地域の優先課題は、中米地域の開発を目的とした国際社会の中での見解とも一致する。例えば 2001 年に開催されたマドリッド会合⁷¹では、「21 世紀の中米の近代化のための地域戦略」が発表され、「中米地域の地理的な利点や市場アクセスなどの比較優位を活かし、輸出、海外直接投資を促進しつつ、環境保全、防災、人間開発」などを目指した開発が戦略として示された⁷²。現地の各ドナー機関により確認された中米地域の優先課題「自由貿易や開放経済の推進」は、マドリッド会合により示された戦略とも一致する。

国際社会がみる優先課題を中米地域はどうみているか

各ドナーが中米地域の優先課題とする「自由貿易や開放経済の推進」は、現地ではどのように受けとめられているか。

まず SICA 事務局は、「自由貿易の推進は現在の中米統合の最優先課題である。」とした。エルサルバドル外務省も同様に、「DR-CAFTA に代表される自由貿易の推進は、今後の中米の発展にとって重要である」と意見を述べた。エル・ディアリオ・デ・オイの記者は、「税関同盟を実現させることは、中米地域の優先課題であり、また現在までに進捗もみられる」と述べた。

このように国際社会がみる中米地域の優先課題は、現地においても優先課題であると認識されている。

一方では、優先課題である「自由貿易や開放経済の推進」がもたらす、域内への悪影響を心配する声もあげられた。

例えば SISCA は、「自由貿易や開放経済の推進には弱者への配慮が欠けているように思われる。農牧業、特に小規模農業に従事する中米各国の市民にとって、自由貿易や開放経済は、大きな打

⁷¹ 中米 5 カ国、ドミニカ共和国、ベリーズ、メキシコおよび、IDB、世銀、国連 6 機関、12 の二国間ドナー（我が国を含む）が参加した。

⁷² 「中米諸国の開発戦略」、JBIC 開発金融研究所、2003 年 8 月

撃となるだろう。弱者をどのように支援するべきであるか、自由貿易や開放経済を推進する上では、こうした視点も必要となる。」との考えを述べた。同様にエル・ディアリオ・デ・オイの記者は、「米国やその他の地域から質の高い製品が入ってくれば、国内の産業のいくつかに悪影響が生じるだろう。しかし自由貿易や開放経済の推進は、中米地域にとって好機であるのも確かである。」と述べた。自由貿易や開放経済の推進は中米地域に必ずしも良い面ばかりをもたらすわけではなく、負の影響を想定して推進する必要があるとの示唆と、受け取れる。

国際社会や現地関係者が示すように、中米地域における現在の優先課題は「自由貿易と開放経済の推進」とされる一方、そこには小規模農業従事者など弱者への悪影響をもたらす恐れがあること、弱者に配慮しつつ「自由貿易と開放経済の推進」を進める必要があることが確認された。

優先課題「自由貿易や開放経済の推進」に向けた、具体的な取り組みとは

ところで中米地域の優先課題とされる「自由貿易や開放経済の推進」に対する具体的な取り組みには、どのようなものがあるか。これは大きくは直接的なものと、間接的なものの2つがあると考えられる。

まず直接的な取り組みとして考えられるのは、制度作り、ガバナンス、道路・通信などインフラ開発、流通網整備、生産力向上、生産品の質の向上などである。

次に間接的な取り組みとして考えられるのは、SISCA が挙げたような、弱者や、貧困層に対する保護・支援や、自然災害対策、つまり災害による影響が最小化された、安定的な貿易・経済運営の実現などがある。

優先課題「自由貿易や開放経済の推進」の具体的な取り組みに照らした、我が国の対地域協力の妥当性

上でみた優先課題「自由貿易や開放経済の推進」に向けた具体的な取り組みと照らすと、我が国の対中米地域協力支援には、どのような妥当性がみられるか。

直接的な視点から～インフラ整備や拡充

まず域内のインフラ整備や拡充に向けた支援が挙げられる。現在開発の進むラ・ウニオン港や、建設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ドライカナル構想の実現に向けた支援である。これらは「自由貿易や開放経済の推進」の基盤整備として、直接的な妥当性がみられる。

現地でもそう受け止められている。例えば SICA 事務局は、「現在開発の進むラ・ウニオン港や、建設が計画されている日本・中米友好橋により、ドライカナル構想をふまえた域内の流通、接続が改善されると期待される。またドライカナルの実現によって域外からの投資が促進されることが期待される。」と期待感を示した。エル・ディアリオ・デ・オイの記者も同様に、「現在開発の進むラ・ウニオン港は、中米地域の物流の量と質を改善する効果が期待される」と述べた。

USAID は、「ラ・ウニオン港の完成によって中米産農作物がサンディエゴ、ロサンゼルス、シアトルなど合衆国西海岸の諸都市、さらにはアジア諸国へ流通し、中米にとって新マーケットが開拓されることが期待される」と、我が国の対地域協力支援が、中米地域の「自由貿易や開放経済の推進」にとって妥当であることを、より具体的に指摘した。

間接的な視点から～弱者支援（貧困層を弱者と捉えて）

「自由貿易や開放経済の推進」により、影響を被ると予想される、いわゆる「弱者支援」としての、間接的な観点からみた妥当性もみられる。

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も対象とした貧困層つまり弱者に裨益をもたらす対中米地域協力支援である。これらの協力に対して現地では次のような声が挙げられた。

エルサルバドル保健省は、「シャーガス病はラテンアメリカ特有の感染症であり、土壁製家屋に存在する媒介虫サシガメから感染する。『貧困層の病気』と言われており、シャーガス病撲滅に取りかかる日本の協力は、貧困削減に資する協力である」と、この協力が弱者支援の視点から妥当であることを指摘した。またホンジュラス教育省は、「算数指導力向上では地方コミュニティで問題となっている、教育指導力の向上に貢献する。この協力は、地方コミュニティが貧困から抜け出すツールを提供してくれる」と指摘した。

シャーガス病対策や算数指導力向上は、「自由貿易や開放経済の推進」により、悪影響を被ると予想されている、いわゆる「弱者支援」として間接的な対中米地域協力支援であると、現地では認識されていることが分かる。

くわえて自由貿易や開放経済の推進は、市場経済を前提とした議論である場合が多い。中米地域には、市場経済を尊重しない勢力が政権獲得を競っている国もある。自由貿易と開放経済を推進すると同時に、市場経済体制の継続を促すことが、我が国と中米諸国が価値観を共有し、友好関係を維持するために、妥当な方針であると考えられる。

まとめ

現地調査を通じては、現在の中米地域における国際社会の優先課題として、「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、この中米地域の優先課題の具体的な成果ともいえる。

これに対し、我が国の対地域協力支援は、直接的にはインフラ整備と拡充への支援が、間接的には、弱者支援として、シャーガス病対策や算数指導力向上が妥当であるとされた。

評価結果

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」と照らして、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

ここでは比較対象となる他ドナーとして具体的にどのような機関が挙げられるのか明らかとした上で、現地からの聞き取り調査をもとに、それらの機関と比較を通じた、我が国の協力の比較優位を分析した。

比較対象となる他ドナーとは

比較対象となる他ドナーは、本調査が ODA を枠組みとした調査であることを踏まえ、ODA に関係する機関をまず第一に考える必要がある。具体的には今回訪問した、USAID、EU、SIDA などがその対象として挙げられる。

加えて我が国 ODA により拠出金が提供される国連機関や国際機関である IDB、UNDP、PAHO などもその対象となろう。

なお現地調査では台湾公館を訪問した。台湾は中米諸国に対して、あるいは中米地域機関に対して多くの援助を実施している実績があるが、こうした援助は厳密には ODA とはいえない。そのため今回は対象から除外した（台湾の援助については、コラム 2「台湾の中米地域に対する援助」を参照）。

その他、国際機関に拠出金を提供する他ドナーとして、韓国や中国をはじめとする、他のアジア諸国の存在も気になるところである。例えば韓国は日本と同じく、アジア地域から IDB へ加盟している。従って IDB による中米地域への支援には、韓国からの ODA も含まれているといえる。しかし厳密には韓国からの IDB への拠出金は、例えば「韓国信託基金」などの「色」が付いている場合が多い。現地調査を通じては、こうした「韓国信託基金」を見ることが無かった。よって韓国は、ここで対象とされる他ドナーからは除外した。

中国は、IDB への加盟を検討しており、また中米地域においては様々な意味から中国のプレゼンスがみられる。しかしこうしたプレゼンスは厳密には ODA ではない。そのため中国もやはりここでの対象他ドナーからは除外する（中米地域における中国の存在についてはコラム 3「協力成果のレガシー～中国のプレゼンス」を参照）。

他ドナーと比較して我が国の対地域協力支援の優位性について、判断基準の考え方

他ドナーとの比較を通じた際の我が国の対地域協力支援の優位性について、客観的な基準をもとに判断することは容易ではない。そもそも ODA 事業の目的とは、ODA 大綱にもあるとおり、「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」である。そのため、我が国と他ドナーとの比較を通じた優位性を論じるには、「ODA を通じて我が国が他ドナーと比較してどの程度、その地域の平和と発展に貢献しているか」という視点から評価しなければならない。

しかし本評価のように、「対地域協力支援」という特定の評価の主体があり、さらに時間的な制約がある中では、ODA による成果を客観的に示し、その上で他ドナーとの比較優位性を導き出すことは、容易ではない。

そのため本評価では、現地関係者が「他ドナーと比較における我が国の優位性」をどのようにみているのか、実際の声をもとに分析することを試みた。

現地関係者は便宜上、第三者としての新聞メディア、比較対象である他ドナー機関、そして援

助受益者である現地機関の三種類に分けた。

コラム 2 台湾の中米地域に対する援助

中米諸国の外交上の特徴の一つに台湾との国交がある。2005年3月現在、台湾との国交締結国は世界で25ヶ国あるが、うち8ヶ国はSICA加盟・準加盟諸国である。台湾はSICAオブザーバーにも認定されている。こうした背景もあり台湾は中米各国に対して古くから援助を行っている。台湾の援助政策をめぐり、在エルサルバドル台湾公館で聞き取り調査を行った。

台湾からエルサルバドルに対する援助は1972年に開始し、主に農水産分野の生産指導や様々な分野での人材育成（台湾での研修）を行っているという。台湾の援助の特徴については、長い年月をかけたエルサルバドルとの対話と信頼をベースに、ニーズを確実に把握した上で援助を提供していると強調していた。台湾からの援助の受け手の一つであるSICA事務局も、こうした援助を高く評価していた。

ところで台湾はOECD/DACには非加盟であるため、その援助はDAC援助審査を受けない。そのため台湾からの援助は、一般的に想定されているODAの制約を受けない。つまり、各国間のODAによる援助のルールに従う必要がないのである。例えばエルサルバドルの外務省が入る新しい建物は、台湾政府の資金提供による寄贈であり、設計審査や影響評価、入札といった手続きはいわゆる援助のルールに合致していない。また今後建設予定のSICA事務局も台湾の寄贈とされる予定である。こうした援助は一般的なODA原則とは整合しない。なおこうした台湾の援助モラルについては、エルサルバドルの一部新聞メディアより、複雑な感想を聞くこともできた。他方2006年2月に行われたコスタリカ大統領選挙でアリアス大統領が僅差で当選し政権交代を果たした背景には、前政権側が台湾の援助の一部を賄賂として受け取っていたという疑惑に有権者が反発、不信感を抱いた事情もあったと言われる。

我が国としては、SICAのオブザーバーとなっている台湾のプレゼンスが、SICAを窓口とする対地域協力支援に与える影響に留意する必要があるだろう。

第三者（新聞メディア）の見方

エル・ディアリオ・デ・オイの記者は我が国の対地域協力支援について、「日本の協力はプレゼンスが高い。メディアに対しても十分に情報提供されており、印象が良い」、「日本の協力はラ・ウニオン港のような大規模な港の建設にみられるように、中米地域に対する貢献度が高い」などと述べた。ホンジュラスの現地紙であるエル・ヘラルドの記者は「日本の協力は橋梁の建設など、インフラ関連で貢献度が高い」と述べた。エルサルバドルの現地紙である、ラ・プレンサ・グラフィカの記者は「日本の協力は焦点が絞られており方向性がある。」「日本の防災分野での援助が印象深い。」と述べた。

このようにいずれの新聞社の記者も、我が国の協力について良い印象をもっているようだ。

次に新聞メディア3社より、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の我が国ODAのプレゼンスの順位）について尋ねてみた。その結果、まずラ・プレ

サ・グラフィカの記者は「順位は 1. EU (特にスペイン)、2. 日本、3. 米国」とした。次にエル・ヘラルドの記者は「影響力の大きい順に、(1)米国 (社会開発、医療、水、衛生、保健所など) (2) 日本 (インフラ、教育、道路、橋など) (3)台湾 (農業実験所など) (4)EU (教育)。」とした。エル・ディアリオ・デ・オイの記者は「紙面で取り上げられるのが多いのは米国、日本、EU の順」であると述べた。

新聞メディアにとって我が国の ODA のプレゼンスは、あらゆる援助機関の中で 2 番目であった。因みに一番は米国または EU であった。

他ドナーの見方

各ドナー機関は、我が国の ODA をどのように見ているだろうか。

例えば IDB は、「日本は援助額も大きく様々な分野を対象に協力を行っている。無償資金協力でなく有償であっても金利が低く、途上国にとって有利な協力である。」ことを指摘した。UNDP は、「日本の協力は実施の質が高い。他援助機関は企画や評価段階には力を入れるが、実施は外部に委託されることが多い。日本の援助は実施段階で良く管理されており、質の高い協力が実現される」と実施力の高さを強調した。

シャーガス病対策プロジェクトの実施を連携する PAHO エルサルバドル事務所は、「JOCV に代表されるように、現地コミュニティに入り活動を行う援助様式が効果的である」と、草の根レベルの対応力を強調した。

各ドナーは我が国の対地域協力支援について、(A) 援助額が多い、(B) 幅広い分野を協力対象としている、(C) 実施力が高い、(D) 草の根レベルでの対応力がある、などを見ていることが分かる。

援助を受ける立場からの見方

援助を受ける立場からは、我が国の対地域協力支援の比較優位について、どのように見ているか。

PPP 事務局は、「日本の協力の主体は二国間協力であるが、くわえて対地域協力支援が実施されている。従来の二国間協力専門家に加え、対地域協力支援に向けた専門家が配置されている。2 つの地域協力の枠組み、SICA と PPP、それぞれの事務局に対地域協力支援に向けた専門家が配置されている。二国間協力と対地域協力支援、さらに SICA と PPP、多様な協力実施体制を有する機関は、中米地域で活動を行うあらゆるドナー機関の中でもおそらく日本のみであろう」と、我が国の「実施体制」を比較優位とした。

「非優位性」について

現地では我が国 ODA の「非優位性」について、どのような意見が見られたか。

まず SICA 事務局は「対地域協力支援の実施については、現在の日本のやり方は効率的ではない。SICA との間に『フォーラム』をもっている韓国、EU などはそれぞれ SICA 事務局と直接、協力合意を締結できる。日本と中米の間にも『フォーラム』は存在するが、韓国や EU などと違い、SICA 事務局と直接、協力合意を締結できない。協力合意は各国と締結しなければならず、時間がかかる」と、対地域協力支援の調整の効率について指摘した。ラ・プレンサ・グラフィカの

記者は「プロジェクト実施の際、日本の企業がタイトで実施する場合がある」ことをネガティブな一面として指摘した。

ところで現地調査を通じて、我が国の協力の短所を聞き出すことは容易ではない。こちらから質問をしても、「日本の協力について欠点は見あたらない」「日本の対地域協力支援は素晴らしい」などと回答されることが多い。現地調査では大臣や次官、局長などにより応対される場合が多く、はるばる日本から来た来訪者に対し、しかも短時間の訪問時間の中で、我が国の ODA について否定的な意見は発言しにくいのだろう。なお SICA 事務局が取り上げた、「効率性」については、「4.3 プロセスの評価」にて、改めて取り上げる。

まとめ

我が国の対地域協力支援の優位性は、新聞メディアを通じた第三者の視点からは印象が良く、またプレゼンスも大きいことが分かった。続いて比較対象である他ドナーの視点からは、(A) 援助額、(B) 幅広い協力対象分野、(C) 実施力、(D) 草の根レベルでの対応力などが長所として挙げられた。

しかしこれらが、我が国の対地域協力支援そのものに対する見解であるとは限らない。そこには二国間協力に対する印象も自ずと含まれている。とはいえ対地域協力支援に対する見解を排除するものでもなく、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。

加えて PPP 事務局からは、我が国の対地域協力支援を実施する体制が、他ドナーには見られない優位性であると指摘された。

評価結果

我が国の対地域協力支援は他ドナーとの比較において優位性が見られる。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。

コラム3 協力成果のレガシー～中国のプレゼンス

我が国のODAは全体的に減少傾向にあり、また中米地域への援助額も減少している。中米地域では1998年のハリケーン・ミッチ災害以降、翌年のストックホルムCG会合等により国際社会を通じた復興計画を作成、援助は一時的に増加した。しかし現在はEUなど一部ドナーを除いては、一般的には漸減傾向にある。

一方、中国の動きからは中米諸国との関係を強化したいことが読み取れる。中米諸国には台湾との国交はあるが、中国との国交はない。しかし中国側の親台陣営の切り崩し工作はカリブ海のドミニカ国、グレナダなどに例があり、これに似た水面下での動きが現在パナマにあることを、USAID エルサルバドル事務所から確認できた。

仮に中国が今後、中米各国との国交を樹立し、中米各国に対する援助を本格化すれば、日本のODAが減少する「隙間」を、今度は中国の援助が補うという構図が想定される。長年の援助を通じて築かれた友好協力関係は一朝一夕には崩壊しないだろうが、我が国のプレゼンスが相対的に低下し続ければ、中・長期的にはこれまでの支援の効果や、日本の国益までも損ないかねない。

4.1.7 地域の特性からみた妥当性

統合の進捗を踏まえた適切な対地域協力支援が行われているか

地域の特性をどのように捉えるか

中米地域の特性には何が挙げられるだろうか。

一つには各国の類似性を指摘できよう。中米地域ではベリーズを除き、全ての国でスペイン語を話す。域内では文化的、歴史的な背景も類似性がみられる。

別の視点からは、地理的な特性も指摘できよう。地理的な特性には2つあり、一つは北米大陸と南米大陸を結ぶ「くびれ」の位置に存在すること、そのため両大陸間を往来する様々な生物種が見られ生態系が豊かであるということである。もう一つは大国である米国に近いこと、そのために中米地域は、政治的、経済的など様々な意味で米国の影響を受けやすい。

しかし本評価の主題でもある「地域協力」について、とりわけ歴史的経緯に着目してみると、同地域には世界の中でも他に類を見ないような特性があることが分かる。

歴史経緯から見た中米地域の特性

中米地域の歴史を簡単に振り返ろう。そこには3つの時代の遷移がある。第一期は16世紀前半からのスペイン統治時代である。かつては統治下にて現在のメキシコ南部、グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、コスタリカなどが同一の地域として存在していた。第二期は19世紀前半の中米連邦共和国時代である。期間としては20年弱と短い、グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、コスタリカはかつて「一つの国」であった時代もあった。そして第3期に各国が独立を果たす時代を迎えるが、この時期にもなお、ODECAなどの地域統合の枠組みがみられる。いずれの時代からも中米各国の「緊密性」が見えてくる。

ところが「緊密」な関係にあった中米各国は1980年代に入り、「失われた10年」を経験することになる。「失われた10年」とは80年代から90年代前半をさすが、その要因の一つには、対外債務危機とそれに端を発し政治的、社会的不満を背景とした、グアテマラ、エルサルバドル、ニカラグアでの内戦がある。この時期には統合の進捗はほとんど見られず「緊密」な関係にあったはずの中米各国の連携は中断してしまう。「失われた10年」より少し前にはサッカー戦争も勃発した。この時期、ODECAやSIECAは形式上は存在したが、活動はほとんど停滞した状態であった。

その後、90年代の和平合意を経て、現在の中米統合は、テグシガルバ議定書にもあるように、「平和、自由、民主制度、開発を伴った地域の発展」の実現を目標として、新たに再開されたものである。

歴史的に「緊密」であった中米諸国が、「失われた10年」を経て、新たに平和、自由、民主化、発展を標榜し、中米統合を新たに取り組んでいるというパラダイムシフトこそ、中米地域の特性だといえる。なおその背景には、経済危機を経た中米諸国が、構造調整および市場経済化を進めることで、経済政策の上でも足並みを揃えられるようになってきたこともある。

地域の特性と照らした対地域協力支援の妥当性を見るために、何に着目するか

「失われた10年」を経て新たな統合に取り組んでいるパラダイムシフトを中米地域の特性とするならば、それと照らした我が国の対地域協力支援の妥当性を見るためには、何に着目すべきか

ろうか。

第一は適時性の有無をみる必要がある。つまり、「失われた 10 年」や和平合意を経た中米地域に対して、我が国の対地域協力支援は、いま取り組むべき課題に対応しているかどうかという視点である。

第二は協力内容をみる必要がある。すなわち「失われた 10 年」を経た今だからこそ取り組むべき協力内容が、我が国の対地域協力支援により提供されているのかどうかという視点である。

適時性

調査を通じて、我が国の対地域協力支援には中米の特性と照らして適時性があることが確認できた。関係者からは、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という意見を聞くことができた。例えば PAHO は、「仮に 80 年代に、現在取り組んでいると同様のシャーガス病対策を実施したとしても、今ほど効果的には実施出来なかつただろう。第一に、各国への行き来が（ビザの関係等で）簡単には出来なかつた。受け皿となる各国政府にも、各国が連携して課題に取り組むという発意が乏しかつた。通信事情も内戦の影響で、本当に悪かつた」と当時を振り返つた。

ラ・プレンサ・グラフィカの記者は別の視点から、「現在内戦や紛争を繰り返している世界の他の地域にて、現在中米で取り組んでいるような地域協力が実現可能かどうかは分からない。中米では内戦当時、複数国を繋ぐ域内幹線道路の整備などは、難しいとされていた」と、対地域協力支援が、内戦など非常事態のもとで実現するかどうか、懐疑的な考えを示した。

これらの意見を踏まえれば、我が国が現在取り組んでいるような、対中米地域協力支援は、「失われた 10 年」を経て和平合意や SICA 設立が実現された今だからこそ、意味があるといえる。我が国が現在取り組んでいる対地域協力支援は、中米地域の特性と照らした適時性が認められるといえる。

経済的な視点からも適時性はみられる。中米諸国が「失われた 10 年」と構造調整を経て、市場経済と輸出指向工業化への合意が形成された今日にあつて、こうした開発戦略と価値観を共有する我が国からの対地域協力支援は、時宜を得たものと考えられる。

協力内容

協力内容については次の 2 点から妥当性が観察された。

一つ目は、技術協力を通じた域内人的交流にある。現在、対中米地域協力支援として取り上げられている技術協力テーマは感染症対策（シャーガス病）、環境管理（固形廃棄物）、教育（算数）、防災などである。いずれの技術協力にも、各国間の技術者や関係者のネットワークを強化し、人的交流を活性化する効果がある。エルサルバドル公共事業省（MOP）は、「日本・中米友好橋により、エルサルバドルとホンジュラス間の域内交流の活性化が期待される。これは雇用と地域経済の活性化を生み、政治的な安定にも資する」と、我が国の対地域協力支援は、「失われた 10 年」以降の、域内の人的交流に資するとの考えを示した。

二つ目は、有償資金協力や無償資金協力によりインフラ整備が進む結果みられる、物流の活性化である。エルサルバドル東部で有償資金協力により開発の進む、ラ・ウニオン港や、エルサルバドルとホンジュラス国境に架かる予定である日本・中米友好橋の開発は、いずれもパンアメリカ

カン・ハイウェイ整備やドライカナル構想にも資する主要設備の協力であり、将来の中米地域での主要な経済インフラとなることが期待されている。域内物流の促進もまた、パラダイムシフトを経て、中米共同市場及び輸出指向工業化路線に合意した、現在の中米地域の統合段階に相応しい協力内容といえる。

まとめ

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）にて和平合意が調印され、中米統合機構（SICA）の設立と合わせ、現在まで民主化の推進や上述したような「自由貿易や開放経済の推進」に取り組んでいる。こうした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をみると、次の 2 点に妥当性が見られた。

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。例えば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。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、主に技術協力には人（技術者）の交流や技術知識の共有を果たす効果が、また有償・無償資金協力は経済統合や物流を促進する効果がある。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現在の中米地域の統合の進捗段階、すなわち地域における信頼醸成に向けた支援として妥当である。

評価結果

我が国の対中米地域協力支援は、中米地域の特性とされる、「失われた 10 年」後のパラダイムシフトと照らして、妥当であると評価できる。

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のか

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ついて、それぞれの成果や貢献を検証することは、限られた本調査の範疇においては、難しいと言わざるを得ない。我が国の対地域協力支援とよべる実績は、第2章でみたとおり、世界各地に50件以上存在しており、さらに実施年代は1960年代から今日までと幅広い（詳細は第2章を参照）。

なお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。

評価結果

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、本調査を通じては、「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見られるか」については、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

ここでは（イ）中米地域は地域統合に向けて何に取り組み、どんな成果をあげているのか（ロ）その上で我が国の協力がどの程度、貢献しているのかを評価する。

中米地域自らは地域統合に向けて何に取り組み、どんな成果をあげているか

中米統合の目標はテグシガルパ宣言にもあるように、「平和、自由、民主制度、開発を伴った地域の発展」が実現されることにある。この大きな目標に向けて、中米地域では何に取り組み、どんな成果をあげているのか。SICA 関係機関に尋ねた。

SICA 事務局は中米統合の成果として、「最近の進捗には自由貿易の推進が挙げられる」、「対外統一関税は 94%程度が達成している」、「自由貿易協定をメキシコ、チリと合意した。2005 年には DR-CAFTA の合意も取り付けた」と、「自由貿易や開放経済の推進」が成果であると強調した。

SISCA は、「自由貿易や開放経済を推進させるには、社会分野の統合に向けた取り組みが必要となる。SISCA はそのために、大臣審議会の設置をはじめとする、各国政府との対話や調整に積極的に取り組んでいる」、「様々なドナーから援助を受けながら、各国の中央や地方レベルでの保健医療の質向上、感染症対策などにも取り組んでいる。特に域内各国にみられる格差の是正を意識して、域内の低開発国に対する開発を重視している」と、（イ）各国との政治的な調整の実現（ロ）域内格差の是正を踏まえた開発の推進を、成果として挙げた。

CCAD は、「各国代表が集まる会合や、課題ごとの専門部会を開催している。こうした機会を通じて、域内各国間の対話が実現されていることが成果である」と、各国間の対話の機会の増加を成果とした。

このように SICA 関係機関は中米統合の取り組みの成果として、（A）自由貿易や開放経済の推進が実現されつつあること（B）各国政治レベルの調整が実現されていること（C）域内格差を踏まえた、域内低開発国での開発が推進されていること（D）各国間の対話の機会が増えていることなどと認識していた。

他方、新聞メディアは、中米統合の結果をどう見ているか。

ラ・プレッサ・グラフィカの記者は「経済面では関税同盟など成果がみられるが、政治的な調整には課題も多い」と、経済統合の成果はある一方で、政治的な統合には課題が多いことを指摘した。

エル・ディアリオ・デ・オイの記者も同様に、「税関統合や関税率の地域協定、自然災害対策分野で進展があった。しかしそれらは中米統合の大きなうねりには結びついていない。この理由として各国間の政治的な調整や対話の遅れがある」と、一部の機能的な統合は実現している反面、各国間の政治的な調整には遅れがあるという考えを示した。

エル・ヘラルドの記者は「中米議会や中米裁判所などによる具体的な成果は見られない。中米議会は決定事項を各国に遵守させる力が弱い」、「経済的な統合としては進展があるかもしれないが、社会的な統合は難しい。」と他の 2 紙と同様、経済的な統合は進展がある一方で、社会的、政治的な統合は十分実現されていないとの見解を示した。

3 紙の意見からは、中米統合には経済分野で進展がみられるが、それ以外の社会統合や政治的な調整は、あまり進展していないと見ていることが読み取れる。

中米各国の政治的な対話は本当に遅れているのか～ニカラグア新政権を事例に考察

SICA を通じた各国間の政治的な調整の進展について、SICA 関係者と新聞メディアとでは意見の違いがみられた。SICA 関係者は、政治的な調整に向けた中米統合の動きはあるとした一方で、新聞メディアはその動きはあまりないとした。

中米統合による政治的な調整は、新聞メディアが言うように本当に見られないのだろうか。ニカラグアでの新政権誕生を題材に、もう少し掘り下げて考えてみたい（ニカラグア新政権についてはコラム 4「ニカラグアでの左派新政権誕生をめぐる中米諸国の見方」を参照）。

ニカラグアでの新政権誕生に対する見解として、SICA 事務局は、「オルテガ氏は左派思想の中では比較的穏健派である。中米統合への悪影響はない。中米統合に悪影響を及ぼすことは、ニカラグアにとっても望ましくない。ニカラグアの国家予算の 60%は各ドナーからの援助で成り立っている。ニカラグアが中米統合に悪影響を及ぼすとなれば、国際社会がニカラグアを見る目も冷淡となり、自らの首をしめることになる」と、中米統合の進捗には、あまり影響は及ぼさないとの見解を示した。

エルサルバドル環境省（MARN）も同様に、「SICA を中心とした各国の政治的な対話が実現している今、ニカラグア新政権による中米統合への悪影響はほとんど考えられない」と、影響はほとんど無いとした。

一方では UNDP が示したように、「ニカラグア新政権は中米統合に暗い影響を及ぼすだろう」とする否定的な意見も、中にはあった。

ニカラグアでの新左派政権の誕生が、今後の中米統合にどのように影響するか、引き続き留意して見る必要はある。しかし同新政権の誕生を題材として今回浮き彫りとなったのは、SICA の枠組みを通じた各国の政治的な結束についてである。仮にニカラグアが中米統合に足並みを揃えない場合、それは国際社会の評価に大きく影響し、ニカラグアは国際社会から援助を引き出すことが難しくなるとの見方が、大勢である。

新聞メディアは、中米統合から政治的な結束は得られていないとの考えを示したが、実際にはここで見た事例からも分かるように、中米統合には政治的な足並みをそろえる基盤としての成果もあるといえる。

SICA の枠組みを通じた政治的な結束が、我が国の国益につながった事例

ニカラグアの新政権誕生を通じて見たような、SICA による各国間の政治的な結束が、我が国にどのような恩恵をもたらすのか。国連・安全保障理事会の改革決議をめぐる事例について見ていきたい。

国連安保理の改革案は第 59 回国連総会（2004 年 9 月～2005 年 9 月）に提出されたものである。この案は最終的には採択には至らなかったが、一連の動きからは、国連安保理改革に対する我が国の積極的な姿勢は明らかであった。例えば 2004 年 9 月に開催された同総会の会合には、小泉総理大臣（当時）が出席し、常任・非常任議席双方を拡大する形での安保理改革の必要性ならびに、日本は安保理常任理事国となるに相応しい確固たる基盤があることを表明した。続いて G4（日、独、印、伯）首脳レベル会合を開催し、安保理常任理事国候補として相互を支持することを確認、これがいわゆる G4 決議案であり、2005 年 5 月に国連事務局に提出されたものである。

G4 決議案は第 60 回国連総会の会期中に採択されることを目指し、決議案が提出された 2005 年 5 月から会期終了の同年 9 月まで、各国首都、国連本部、東京などあらゆる場や機会を通じて、我が国は国連加盟国への説明や賛成に向けた働きかけを行った。

こうした中で、中米諸国に対する説明や働きかけには、SICA の枠組みも活用された。その結果、2005 年 8 月に開催された日本・中米首脳会談後の採択文書「東京宣言 “日本と中米、未来に向けた友情”」（東京宣言の内容については第 3 章を参照）では、「SICA 諸国は、日本の常任理事国入りを支持し、国連総会にて採択される決議に従い新常任理事国の選挙が実施される際、日本に投票する」ことが表明された。

わずか 4 ヶ月の間に、世界の国連加盟国への説明や、G4 決議案への賛成に向けた働きかけを行う中、SICA を窓口として 7 カ国のまとまった理解が得られ、日本に対する支援が得られたことは、SICA の政治的な結末の具体的な効果の現れであり、地域協力を通じた「地域の安定」が、我が国の国益につながった一つの事例といえる。

コラム 4 ニカラグアでの左派新政権誕生をめぐる中米諸国の見方

今回現地調査の直前、2006 年 11 月 7 日にニカラグア国で大統領選挙が行われ、左派オルテガ候補が 16 年ぶりに当選した。前回のオルテガ政権は反米革命を掲げた政治をすすめた経緯がある。そのため現地には、この政権交代が同地域でこれまで取り組んできた中米統合への努力に水を差さないかという世論がある。

そこで今回の現地調査を通じ、いくつかの機関にニカラグア新政権への印象を聞いてみた。その結果、多くの関係者は同新政権による統合への悪影響、すなわち民主政治の発展や市場統合化への影響はほとんど無いと回答した。実際、今次調査中にもオルテガ新大統領はエルサルバドルを訪問し、これまでの中米統合の進捗に整合した政策を敷くことに言及した（エルサルバドル エル・ディアリオ・デ・オイ 11 月 23 日付）。

前回は反米革命を掲げ、また中南米で相次ぐ左傾化政権が誕生する中、オルテガ氏がこうした協調路線に言及するのは、ニカラグアを取り巻く世界情勢が 16 年前と異なることも大きな要因ではあるが、ニカラグアが SICA による統合を枠組みとした域内各国の連携体制に組み込まれているためともいえる。地域協力にはこのように、ある国の政権交代による負の影響を抑制し、地域の発展に安定性をもたらす効果があり得る。

中米統合により未だに達成できないこと

ところで中米統合には国境問題や領土問題など、未だに複雑な問題をかかえていることも、関係者の声より浮き彫りとなった。

例えばエル・ディアリオ・デ・オイの記者は、国境問題について、「国境問題は歴史的で根深い。国境を接する地域の人々は古くから対立している場合があり、国外の侵入者から家族が殺害された経験を持っていることもある。援助により国境地帯のインフラ整備などには貢献できるかもしれないが、問題の根本的な解決につながるかどうかはわからない。かつてはサッカー戦争なども

あった」と述べた。

またエル・ヘラルドの記者は領土問題について、「エルサルバドルとホンジュラスが幹線で結ばれることで、両国の交流が深まることは期待できる。しかし両国間の間にはコネホ島所有権にまつわる領土問題もある⁷³。地域の利益を語る一方で、必ずしも同じ足並みで連携できるわけではない事情もある」と述べた。

中米統合には経済統合のような結果の現れやすい分野がある一方、領土問題など複雑な問題に対する解決は、簡単にはいかないことがみてとれる。

中米地域による中米統合の結果：まとめ

中米地域自らの発意による中米統合の取り組み結果としては、(A) 自由貿易や開放経済の推進が実現されつつあること (B) 各国政治レベルの調整が実現されていること (C) 域内格差を踏まえた、域内低開発国での開発が推進されていること (D) 各国間の対話の機会が増えていることなどが挙げられた。

G4 決議案の事例からは、中米統合の結果として実現している「地域の安定」が、我が国の国益につながることを確認できた。一方では中米域内には国境問題や領土問題など複雑な問題も依然として存在していることが分かった。

我が国の対地域協力支援の貢献

これまでに見てきたような、中米統合の成果と照らすと、我が国の対地域協力支援はどのような、有効な結果がみられるか。それらは主に (イ) 域内格差を踏まえた、域内低開発国での開発が推進されていること、(ロ) 各国の関係者間での対話の機会が増えていることなどが確認できた。

域内格差を踏まえた、域内低開発国での開発の推進

まず域内後進国の自信の喚起という視点から、中米統合に対する我が国の貢献が認められる。

ホンジュラスはニカラグアと並び、域内後進国とされる。算数指導力向上プロジェクトではこのホンジュラスを拠点に対地域協力支援を実施している。自国を拠点に対地域協力支援が実施されていることについて、ホンジュラス国立教育大学は、「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。その意味からも、ホンジュラスにとっては算数指導力向上プロジェクトに関わる意義が大きい。」と、取り組みの動機付けについて話した。同様に同国教育省は、「地域を率いる立場になり誇りに思う。地域を率いる立場だからこそ、自国でのプロジェクトの実施は頑張らなければならないという意欲がわく。この意欲が、貧困から抜け出す助けともなる。」と、域内後進国の自信の回復とともに、自国でプロジェクトを実施する自発性の意識こそ、同国の貧困からの脱却や、発展につながるのだという意気込みが、うかがえる。

対地域協力支援が後進国の自信を喚起させ、後進国の発展につながり、域内の格差が是正され、他の国々との統合の足並みが揃い、その結果統合が促進されるのであれば、後進国の自信の喚起という視点から、我が国の対地域協力支援は、貢献度が高い。

⁷³ フォンセカ湾にある島で、ホンジュラスとエルサルバドルの間で所有権について論争中。

各国の技術者などの対話の機会の増加

我が国の対地域協力支援では、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。このプログラムについてエルサルバドル保健省の関係者は、「日本の対地域協力支援により年に数回開催されるワークショップを通じて、他国の同分野の取り組みを見ることができる。他国での成果をみると、そこには負けたくないという意欲にもつながる。この意識は敵対心ではなく、ライバル心に近い。」との感想を寄せた。同様にシャーガス病プロジェクト実施サイトであるエルサルバドルのチャルチュアパのコミュニティ住民は「(コミュニティがある) チャルチュアパからグアテマラ国境まで僅か数キロしかない。国境を挟んだ両国は住民の往来も多く、グアテマラ側にも多くの友人が居住している。現在(この住民は) コミュニティ内を対象としたシャーガス病対策の啓発を担当している。こうした活動は仕事の合間にボランティアとして行っている。十分な時間が無くコミュニティ内での啓発活動しか実施できないが、もし機会があれば、国境を越えたグアテマラ側での啓発活動にも是非取り組んでみたい。」とプロジェクトを通じた両国の交流の促進に期待を寄せている。

国境を越えたワークショップを通じた、技術者や関係者の交流からは、近隣国の仲間を健全なライバルとみたと、互いのモチベーションを良い意味で刺激し合い、取り組みの持続性を向上させる効果がみられる。

我が国の国益の視点から

上述した国連安保理常任理事国入りのように、中米地域の複数国がまとまって我が国を支持する結果が得られたことは、我が国が中米統合を支援することで得られた、大きな結果であるといえる。もちろん、こうした「まとまった賛成票」の獲得は、対地域協力支援のみが決め手になっているとは限らない。両国間の良い関係が、長年保たれていることが重要であり、その背景には ODA のみならずあらゆる中米地域との交流や関係が貢献している。しかしその一つの大きな要因に、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。

我が国は中米各国の政治的な結束の中核の場でもある SICA 事務局に、専門家を派遣している。SICA 事務局に対してアドバイザーなど人材を派遣しているのは、あらゆるドナーの中でも我が国だけである。その意味からも、対地域協力支援は、中米地域からの「まとまった賛成票」という成果を得る上で、役割を担っていたといえよう。

まとめ

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。この目標を実現する上で、中米地域が現在までに得ている結果には、(A) 自由貿易や開放経済の推進が実現されつつあること (B) 各国政治レベルの調整が実現されていること (C) 域内格差を踏まえた、域内低開発国での開発が推進されていること (D) 各国間の対話の機会が増えていること (E) 外交上の窓口としての調整が機能していることなどが認められた。その反面、中米地域には領土問題のような複雑な背景も根深く存在する。

こうした「中米統合の結果」に対する、我が国の対地域協力支援の有効な結果としては、技術

的な視点からは以下の2点を確認することができた。

第一は域内後進国の自信の喚起である。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がもたらしている、有効な結果であるといえよう。

第二は技術者など域内人的交流の促進である。協力の一環として実施される、国境を越えたワークショップを通じた人の交流などからは、近隣国の仲間を健全なライバルとみたと、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、有効な効果がみられる。

国連安保理決議では中米地域の複数国がまとまって我が国を支持した。こうした「まとまった賛成票」という成果を得る上で、我が国の対地域協力支援には一定の役割を担っていると言える。

評価結果

中米統合を推進する上で、我が国の対地域協力支援は有効な結果をもたらしていると評価できる。

4.2.3 地域統合の分野ごとのニーズがそれぞれの程度達成されたか

ここでは(イ)地域統合に必要な分野として、中米地域ではどのような分野を想定しているか、(ロ)想定されるニーズと照らして、我が国はどのような分野を対地域協力支援の優先課題としているかを踏まえた上で、各分野の結果の有効性について、それぞれ評価する。

地域統合に必要な分野として中米地域には、どのような分野があると想定するか

中米地域が地域統合に必要と考える分野は、現在設立されている中米統合の傘下にある、様々な地域機関に見ることができる。

中米統合の傘下にある地域機関には、本評価での現地調査で訪問した SICA 事務局や傘下の CCAD、SISCA などの他にも、SITCA (中米観光統合総局)、OIRSA (地域国際農牧検疫機構)、CSUCA (中米大学審議会)、CECC (中米教育文化事務総局)、CRRH (地域水資源委員会事務局) など全部で 50 機関以上が存在する (巻末付属資料 8)。

50 以上もの地域機関が存在していることと併せて、中米統合の理念が「経済統合のみでなく、政治・社会統合も視野に入れた持続的な地域の発展」であることを改めて踏まえれば、もはや「地域統合に必要な分野」を限定すること自体にあまり意味はないだろう。換言すれば、中米統合にはあらゆる分野の統合が必要とされていることが、ここに見てとれる。

我が国の対中米地域協力支援としての優先課題は何か

あらゆる分野の統合が必要だとされている中米統合に対し、我が国の対中米地域協力支援が優先順位を置く分野は、行動計画の中に示されている、拠点化構想の中に見ることができる。拠点化構想では、「シャーガス病対策はグアテマラ、警察支援及び廃棄物処理はエルサルバドル、算数教育はホンジュラス、リプロダクティブヘルスはニカラグア、生産性向上及び司法改革支援はコスタリカ、防災はパナマ、医学教育はドミニカ共和国」と課題および拠点国を明示している。

さらに我が国は PPP 事務局に対する対地域協力支援にも取り組んでいる。PPP の主な目的は、地域統合に向けたインフラ整備、拡充であるため、ここでは拠点化構想として掲げられた 9 項目 (シャーガス病、警察支援、廃棄物処理、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) に加えて、「インフラ整備、拡充」の、計 10 項目を、我が国としての対中米地域協力支援の優先課題と想定する。

もともと、行動計画あるいはその上位に位置づけられる東京宣言は、日本と中米諸国との双方合意である。対中米地域協力支援の優先課題としてみられる 10 項目は、我が国のみで決定された訳ではなく、双方で合意された優先課題なのである。

行動計画で優先課題とされた分野は、現地でも認識されているか

優先課題とされている分野 (10 項目) は、現地では我が国の意図どおりに認識されているか。

SISCA に対し、コスタリカを拠点とする「生産性向上」を知っているかどうか尋ねてみた。コスタリカでは無償資金協力により CEFOF が設立され、生産性向上に向けた対地域協力支援は CEFOF を拠点に実施されている。SISCA は社会統合を担当するが、産業技術者育成にも取り組ん

でいる⁷⁴。こうした状況を踏まえ、SISCA に CEFOF について知っているか尋ねたが、「CEFOF については何も知らない」とのことだった。コスタリカの CEFOF を拠点に取り組み、優先課題の一つ「生産性向上」は、地域機関である SISCA には、認識されていなかった。

優先課題は「対地域協力支援としての」優先課題だと認識されているか

現在エルサルバドルで開発が進むラ・ウニオン港は、対地域協力支援であるのか、エルサルバドルに対する二国間協力であるのか、関係者の認識は統一されていなかった。例えば SICA 事務局や MOP などは、この協力の「援助の目的」の観点から、すなわちこの協力の成果がエルサルバドルに留まらず、中米域内に波及するとの考えから、これは対地域協力支援であるとした。現地の我が国援助関係者も同様の見解を示した。一方で、援助受け入れ機関である CEPA は、この協力はエルサルバドル国に対する有償資金協力として実施されており、成果が地域に波及することは認めつつも、協力そのものはやはりエルサルバドルに対する「二国間協力」であることを強調した。ホンジュラス政府関係者の中にも、この協力が対地域協力支援であると認識した者は、ほとんどいなかった。

何が対地域協力支援に該当し、何がそうでないかを判断する「要件」は見当たらない。SICA 事務局で活動を行う専門家はこのことについて、「SICA 事務局に我が国の協力が、対地域協力支援であるかどうか、認知してもらう手順が確立していない」ことを指摘した。

調査結果：各分野の協力目標および現在までの達成状況

シャーガス病対策

まず中米地域が掲げるシャーガス病対策の達成目標は、「中米シャーガス病イニシアティブ」にみることができる⁷⁵。同イニシアティブは米州保健機構 (PAHO) の発意によるものであり、PAHO 自らがその事務局を務めている。

我が国の対中米地域協力支援は、このイニシアティブに沿って 2001 年にグアテマラで開始、その後エルサルバドル、ホンジュラスで実施され 2006 年で 6 年目を迎えている。対中米地域協力支援の中では最も長期的な取り組み事例であるが、この協力を通じて何が成果として得られ、現地でどう受け止められているだろうか。

シャーガス病対策の取り組み成果について、SICA 事務局は、「実施前にはホンジュラスのある村では 90% の子供がシャーガス病に感染していた。しかし今では感染率は減少している。プロジェクトには感謝しており、引き続きの協力を期待している」と、技術的な成果と今後の期待を表明した。

エルサルバドル保健省も同様に、「2003 年にプロジェクトが開始して以来、地域住民への研修の結果、これまでシャーガス病がないと考えられていた地域でも病気が見つかった」と、技術面から成果を強調した。

PAHO ホンジュラスも同様に、「主要な成果は 3 つあり、(イ) グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、エルサルバドルでの殺虫、(ロ) もう一種の媒介虫の防除、(ハ) 寄生虫の感染の制御

⁷⁴ 第三国集団研修「生産性向上」が実施されている。

⁷⁵ 2010 年までに (A) 輸入種のサシガメ「*Rhodnius prolixus* (ロドニウス プロリクス)」の撲滅 (B) 在来種「*Triatoma dimidiata* (トリアトマ デイミディアタ)」の減少 (C) 輸血を通じた感染の消滅 を目指すものである。

である」と、やはり技術的な成果について指摘した。

以上より、我が国の対中米地域協力支援は、隣接する3カ国におけるシャーガス病の撲滅に、技術面で一定の役割を果たしていることが伺える。

加えてエルサルバドル保健省は、政策面での成果も指摘した。「シャーガス病対策はこれまで長年、中米地域各国では優先課題とされなかった。マラリア、HIV エイズ、結核など他の感染症が優先されていたからである。シャーガス病対策への協力が実施されたおかげで、最近ではその重要性が見直され、予算がつくようになってきている」。我が国の対地域協力支援が現地での政策に良い影響を及ぼしていることが分かる。

警察支援

東京宣言の付属文書である「行動計画」には、「日本は、中米高等警察研究所（ICESPO）に対する協力を継続する」と、SICA 傘下機関である ICESPO に対して対中米地域協力支援を実施する計画があることを述べている。

実際、現地関係者からの話では、ICESPO に対する協力は2001年度～2003年度にかけて、主に日本からの短期専門家派遣、ならびにチリからの第三国専門家派遣などを通じて協力が実施された。ICESPO 本部に対する機材供与（コンピュータ機材など）も行われた実績もある。現在、ICESPO に対する協力は行われていないが、地域の治安強化を目的とした地域別研修「中南米地域治安対策強化セミナー」が平成18年度より開始された。しかしこの研修は開始直後であり、有効な効果について、確認することは難しい。

廃棄物処理

我が国のみならず他ドナーを含むあらゆる対地域協力支援をみると、環境分野（自然環境保全、廃棄物対策、地球温暖化対策など）の実施案件数は多い。SICA 事務局のHPによると、ここ数年のみで22件と比較的多くの実施実績がある⁷⁶。環境分野は中米地域において重点課題だと捉えられるが、一方では、SICA 事務局が言うように、「ドナーの意向が影響するのでプロジェクトの数と優先課題は比例していない」と、中米地域にて環境分野のプロジェクト数が多いのは、ドナー側の意向が強く反映された結果であることも指摘される⁷⁷。

我が国は対地域協力支援として環境分野では廃棄物管理に取り組んでいる。廃棄物管理能力の向上の重要性は、(イ) CCAD の廃棄物管理は地域環境5カ年計画の優先課題とされている、(ロ) エルサルバドル国家安全5カ年計画や国家環境戦略の中で重要政策目標とされていることから分かる。

我が国の廃棄物総合管理に関する取り組みは、2006年9月に技術協力プロジェクトとして開始されたばかりである。そのため成果と呼べるものは現時点ではほとんどない。今回の調査では現地での期待感のみ示された。エルサルバドル環境省（MARN）は「パイロットプロジェクトの成果を他中米諸国と共有することができる」、「エルサルバドルが現在直面する廃棄物処理に関する問題は、日本もかつて克服してきた経緯がある。日本の経験から学ぶことは多い」と期待を示した。CCAD も「関係国間で経験を共有できること、また日本の経験を当該地域に活用できる」と

⁷⁶ 2006年11月現在。参考までに例えば防災分野は5件、社会開発分野は11件。巻末付属資料9 参照

⁷⁷ SICA 自身は、社会開発のプロジェクトに高い優先順位を置いている。

期待を示した。

算数指導力向上

算数指導力の向上は、現地では米州機構（OAS）のイニシアティブが上位政策と位置付けられる。ホンジュラス教育省は「今年の OAS 首脳会合では、中米各国の首脳により、中米地域共通の教育基準案を作成する必要性が示された。対象は数学、スペイン語などがある」と、説明した。

我が国の対地域協力支援では、ホンジュラスにて得られた算数指導の協力成果を、近隣国への伝播、普及することを目的に取り組んでいる。協力は 2005 年度に開始されたばかりであり、現在エルサルバドルでは、ホンジュラスで作成された教科書を参考に、教科書の改訂作業に取り組んでいる。

この協力にはこれまでも述べたとおり、域内後進開発国であるホンジュラス国の「自信の喚起」という別の効果もみられる。その他、域内に関係する技術者の交流が活性化しつつあるなどの効果も確認された。

リプロダクティブヘルス

ニカラグアを拠点国として実施される構想のようだが、今回調査を通じては具体的な取り組みや進捗、成果について確認することができなかった。

生産性向上

コスタリカを拠点国として実施されている。具体的には CEFOF を拠点とした、第三国集団研修などが行われているようだが、その具体的な成果については本調査を通じて確認することはできなかった。

司法改革支援

コスタリカを拠点国とした第三国研修「ラテンアメリカにおける刑事司法制度の改善」が 2006 年度より実施されているが、今回調査を通じては具体的な成果について確認する事は出来なかった。

防災

中米地域を対象とした自然災害対策プロジェクトは 2007 年 4 月より開始予定であり、現地調査時点⁷⁸ではその実施前の準備段階にある。そのため成果を確認することはできなかった。

なお自然災害対策を主題とした対地域協力支援は、地域別特設研修「中米防災対策」なども実施されている。その他、過去に 2002 年に派遣された短期個別専門家、2003 年～2005 年にかけて派遣された長期個別専門家、帰国研修員によるフォローアップ事業⁷⁹も実施されている。これらの小規模な事業を通じた成果について、エルサルバドル国土地理院（SNET）は「JICA の技術協力が中米諸国を対象に行われることで、各国間の関係機関や関係者による地域の防災人材ネットワ

⁷⁸ 2006 年 11 月時点

⁷⁹ 2004 年と 2005 年の 2 年間にわたり、JICA の「帰国研修員フォローアップ」事業を活用し、中米 5 カ国（パナマ、コスタリカ、エルサルバドル、ホンジュラス、グアテマラ）で「コミュニティ防災マネジメント計画」が実施された。援助実施金額は各国ごと約 200 万円/年。

ークが構築されつつある」と、成果について意見を述べた。

医学教育

ドミニカ共和国を拠点国として実施される構想のようだが、今回調査を通じては具体的な取り組みや進捗、成果について確認することができなかった。

インフラ整備

インフラ整備・拡充を主題とした我が国の対中米地域協力支援には、具体的にはラ・ウニオン港と日本・中米友好橋がある。いずれもパンアメリカン・ハイウェイ整備やドライカナル構想にも資する主要設備への協力である。

しかしこれらの協力は、現地調査時点⁸⁰では、ラ・ウニオン港は工事中（2009年に竣工予定）、日本・中米友好橋は構想段階である。具体的な成果は得られていないが、現地での期待は大きい。USAIDも「ラ・ウニオン港の完成によって中米産農作物が合衆国西海岸やアジア諸国に流通し、新マーケットが開拓される」と期待感を寄せた。

まとめ

対地域協力支援の対象とされる優先分野、課題は行動計画にみられるとおり、シャーガス病対策、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、医学教育などがある。さらにPPPによる「インフラ整備・拡充」を加え計10項目について、それぞれの達成度を別に2段階に整理できる。

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、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。

なおそれ以外の分野（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。

ただし、対地域協力支援の分野ごとの成果が、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。

なお取り組みの中には、それが対地域協力支援なのか、そうでないのか、対地域協力支援としての「要件」に対する認識の不統一もみられた。

評価結果

対地域協力支援を分野ごとに見ると、有効な結果がみられるもの、あるいは有効な結果が得られつつあるものが多いことが分かる。

⁸⁰ 2006年11月時点

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

二国間協力との比較を通じた対地域協力支援の優位性は、現地調査を通じて様々見ることができた。ここでは（イ）知識や技術経験を域内で共有、（ロ）国境を越える性格のある課題に対応、（ハ）援助実施コスト、（ニ）規模の経済効果の4つの視点からそれぞれ検証した。

知識や技術経験を域内で共有

多くの関係者からの発言から、対地域協力支援には国境を越えた人の交流を促進する結果が得られることが確認できた。

シャーガス病対策プロジェクト実施サイトであるエルサルバドル、チャルチュアパのコミュニティ住民は「シャーガス病対策の啓発を担当しているが、機会があれば、国境を越えたグアテマラ側での啓発活動にも是非取り組んでみたい」と、対地域協力支援により住民レベルでの両国の交流が促されることが伺えた。

その他にも PAHO が指摘するように、「関係国間で交流が促進された結果、各国間の健全な競争もみられる」という効果もみられる。

知識や技術経験を域内で共有すること、すなわち国境を越えた人の交流を促進することは、国同士の良きライバル意識の喚起にもつながる。これは二国間協力では実現することが難しく、対地域協力支援の有効性であると判断できる。

国境を越える性格のある課題に対応

いくつかの具体的な成果を現地にて確認することができた。これらは主にシャーガス病対策など感染症対策と、自然災害対策に見られた。

エルサルバドル保健省は、「シャーガス病対策で取り組んでいるような、病害虫が国境を越える生態の撲滅は、対地域協力支援の方が二国間協力よりも、近隣国との調和が取れた形で取り組みが実現できる」と指摘した。ホンジュラスの PAHO は、「中米シャーガス病対策イニシアティブの目標を達成するには、複数国に対する体系的な取り組みが必要である」と、シャーガス病などの感染症対策には、対地域協力支援が有効であると指摘した。

自然災害対策に関わる関係者からも「国境を越える性格の課題」に対しては、対地域協力支援が有効であることを指摘した。エルサルバドル国土地理院（SNET）は、「自然災害は国境に関係なく発生する問題であることは、2004年スマトラ島沖地震による津波被害をみても分かる。中米地域も1998年のハリケーン・ミッチにて、ホンジュラス、ニカラグア、グアテマラなどが同時に被害を被った。自然災害は一国のみでは被害を抑止できない場合があり、自然災害対策を地域単位で取り組む必要性は、2005年1月に日本で開催された、世界防災会議でも確認された。日本が CEPREDENAC を通じて行っている協力は、中米地域の防災体制を強化する上で有効である」と、我が国の対地域協力支援は有効であることを指摘した。

国境を越える課題への対応には対地域協力支援の有効性が確認される。仮にこの課題への対応を二国間協力では実現することを考えると、それはおそらく実現不可能か、または相当難しいものといえよう。

援助実施コスト面からみた効率性

SICA 事務局は対地域協力支援のコスト面からみた効率性について、「対地域協力支援として一カ国で蓄積された援助の経験を活かし、域内にその成果を普及することで、結果的にはコストを下げることができる」と指摘した。

SIDA は別の観点から、「ある国で実施したプロジェクトの経験は、援助実施側にとって、別の国で協力を実施する際のノウハウとして有効活用できる」と、経験の蓄積は援助実施側の効率性を求める上でも重要であるとの見解を示した。

JICA ホンジュラス事務所は「成果普及型はゼロからの出発ではないだけ効率的である」と、効率性を指摘した。

現地調査を通じては、このように対地域協力支援は、主に成果伝播、普及型に取り組む上で、効率面からみて有効であるとの考えが示された。

一方、エルサルバドルでは、算数指導力向上プロジェクトの関係者より、「他国での成果を自国に導入するのは容易ではない」との指摘もあった。評価団はこれを、成果を伝播、普及する上で部分的、あるいは一時的に発生する、高負荷が原因であると分析した。つまり、地域協力には全体としてコストを下げる機能はあるが、普及、伝播する過程では、常に効率的に事業を実施できるわけではなく、協力の立ち上げ時などでは、むしろ二国間協力よりは負荷がかかる場合もあるのだと分析される（ここでの分析については「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」にて改めて触れる）。

規模の経済効果

エルサルバドル公共事業省（MOP）は、「日本・中米友好橋が開設すると域内の人や物の交流が活発になることが期待される。日本・中米友好橋はメキシコからパナマまでを結ぶプエブラ・パナマ計画の回廊の一部でもある」と、一つの橋梁が多国間を結ぶ国際幹線道路の整備、拡充につながることで、成果が地域に波及することを指摘した。

PPP は、「ある国で大型発電所開発⁸¹を行った場合、その電力が中米全域に行き渡ると地域全体に裨益が及び、電力供給の効率化につながることを期待される」と一国のみでは効率的ではない事業が地域を受益対象とすることで、規模の拡大につながり、より活発な経済効果が得られることがあるという考えを示した。対地域協力支援は二国間協力と比較して、規模の経済効果を得る上で有効であるといえる。

まとめ

今回の現地調査のほぼ全般を通じて、我が国の対地域協力支援の優位性は確認できた。とりわけ二国間協力には見られない有効性は、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。さらにこの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。これらは長い目で見れば、持続的発展にも資すると考えられる。

⁸¹ 我が国は PPP を通じては大型発電所の建設に関わる協力を実施した実績は無い。しかしその可能性を見据え、JBICによる調査が行われたことがある。

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、当然国境を越える生態があるし、また自然災害も一国のみでは被害を抑制できないため国境を越えた連携・協力が必要となる。これらの課題への、実効性のある対応は、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。

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。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小さなリスクで、短期間に、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。このように大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、地域を対象とした対地域協力支援の方が、より高い効果が期待される。

評価結果

我が国の対地域協力支援には、二国間協力との比較を通じた有効性が認められた。

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

案件形成段階のプロセスについて、ポジティブ、ネガティブ両面から検証した。ネガティブな面はその理由を分析した。分析はA型（地域機関に対する直接的な支援）、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）、C型（地域機関との合意を得た、域内複数国への支援）を意識しながら行った。（A型、B型、C型の定義の詳細は「1.2.1 本評価における評価対象の定義」を参照）。

ポジティブな意見

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について挙げられたポジティブな意見は多くなく、現地調査ではMARNとPAHOホンジュラス事務所のみから、次のような指摘があった。

MARNは、「案件形成段階では日本からの調査団が4回来訪し、毎回、似たような議論をしなければならなかった。しかし各調査団との協議を通じ、日本の協力の方法や関係者の考え方について理解を深めることもできた」と、案件形成に時間がかかる一方で、案件形成段階をじっくりと詰める日本の手法は、双方が理解を深める上では有益であることを指摘した。

PAHOホンジュラス事務所は、「日本の対地域協力支援は、各国の社会状況、経済状況などに合わせて各国ごとに二国間協力の形で案件が形成される。ホンジュラスとパナマで同じ活動に取り組んだとしても、同じ結果が得られるわけではない。対地域協力支援であっても、各国の状況を踏まえて協力を提供できる日本の協力は強い」と、我が国の対地域協力支援は各国の社会、経済状況を踏まえながら、地域共通の課題に対処できることを、長所として指摘した。

このように、（イ）双方でじっくりと協議し案件を詰める（ロ）各国の社会経済状況を踏まえて形成する2点が、我が国の対地域協力支援の案件形成プロセスをめぐる、ポジティブな意見として挙げられた。

ネガティブな意見

案件形成段階のプロセスについて挙げられたネガティブな意見は多い。これらの意見は大きく（イ）我が国関係者間の合意形成と（ロ）先方の地域機関との連携とに分けられる。なお現地で挙げられたネガティブな意見の多くは、国内関係者より挙げられた、「対地域協力支援の短所」とも、ほぼ一致する。

ネガティブな意見1：我が国関係者間の合意形成

対地域協力支援とは特にB型、C型にみられるように、援助対象が複数国にわたるため、案件の企画形成段階には様々な関係者（本省、JICA本部、JBIC本部、対象各国の大使館やJICA事務所、JBIC事務所、現場専門家等々）による合意形成が必要となる。しかしこの合意形成は、実際には時間がかかってしまったり、足並みが揃わないことがあることが、現地調査により明らかとなった。

なぜ、案件形成段階で合意形成に時間がかかる、あるいは足並みが揃わないのか。ここでは次の3点；(イ) 我が国の援助は二国間協力が中心であること (ロ) 対地域協力支援についての用語や定義が統一されていないこと、(ハ) 上位政策、とりわけ行動計画の位置づけが、関係者間で共有されていないことなどを主な要因として、次のように分析した。

合意形成が難しい要因1：二国間協力がODAの主体であること

我が国のODAは二国間協力を主体としている。対地域協力支援とは、我が国のODAが二国間協力で行われることを前提に構築された体制下での取り組みである。そのため、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、二国間協力以上の取り組みの発意が働かないという消極論も聞かれた。具体的に関係者から聞くことの出来た、3つの事例について見てみたい。

- ・ **固形廃棄物総合管理をめぐって**：対地域協力支援の一つである固形廃棄物総合管理は、現在エルサルバドル一国でパイロット事業を実施し、そのノウハウを域内各国で共有するような形式で実施されている。しかしこの協力は、計画段階では域内数カ国でパイロットが実施され、それぞれの経験を地域で共有しあう形式で実施される予定であった。ところが案件形成段階で、中米域内のある国より、「当該国では固形廃棄物総合管理を主題とした協力案が以前より存在する。そのため当該国は対地域協力支援には参加せず、二国間協力として独自に取り組みたい」との意向が示された。結局その国では対地域協力支援とは別に、固形廃棄物総合管理を主題とした、二国間協力ベースでの技術協力プロジェクトが実施されることとなった。
- ・ **フォンセカ湾浄化計画をめぐって**：エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグアの3カ国に面するフォンセカ湾の水質向上、浄化に取り組むためのマスタープラン作成について、3カ国と連携しつつ協力に取り組む構想が、JICAが2003年3月に実施したプロジェクト形成調査「中米広域プロジェクト形成調査(環境分野)」にて提言された。この提言を踏まえ、2003年～2004年にかけて派遣された企画調査員が案件の形成に取り組んだ。この案件は各先方政府からの要望を踏まえ、それぞれの国で開発調査として実施したい構想であった。しかし開発調査とは我が国の援助形態の中でも比較的、規模の大きな協力⁸²である。中米諸国をみると、開発調査が採択されるのは各国とも年に1件、多くて2件程度である。各国にしてみれば貴重な援助リソースであり、そのため対象となる3カ国の中には、開発調査という貴重な援助リソースは、フォンセカ湾浄化に向けた対地域協力支援ではなく、その国にとってさらに優先されるべき別の二国間協力で活用したいという意識が働いた。結局3カ国から要請はされたが、優先順位の足並みは揃わずに、採択には至らなかった。
- ・ **エルサルバドルとホンジュラスでの取り組み意欲の差**：エルサルバドルにはSICA事務局やPPP事務局が設置されており、中米地域の中では対地域協力支援の拠点国とされている。実際、エルサルバドルを中心に行われている我が国の対地域協力支援は、SICA事務局やPPP事務局に派遣されている個別専門家、前述の固形廃棄物総合管理、ラ・ウニオン港開発、日本・中米友好橋建設など比較的多い。我が国関係者、エルサルバドル政府関係者双方の、対地域協力支援に対する発意も高い。一方ホンジュラスは域内後進国でもあり、国内における開発課

⁸² 実施金額は約1億～数億円規模。実施年数も数年にわたる場合が多い。

題が山積している。我が国は無償資金協力など規模の大きな協力を含め、様々な協力を手がけなければならない。そのため、対地域協力支援までなかなか意識がまわらないことが、ホンジュラスの援助関係者より聞かれた。

このように関係者の国の状況や立場によっては、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前向きな発意が働かない場合がある。こうした意味、消極論の中で対地域協力支援は企画形成されていることが分かる。

ところで、二国間協力以上の前向きな取り組み意識が働かない理由の一つに、予算の体系に問題があると考えられる。我が国の ODA には対地域協力支援に向けた独自の予算は無い。対地域協力支援であっても、実施段階では二国間協力予算が活用される。そのため二国間協力として積み上げた協力実績が「対地域協力支援に資する」という後付の意識にはつながることがあっても、「対地域協力支援として案件を形成する」という積極的な意識にはつながりにくいかもしれない。エルサルバドル大使館は、「対地域協力支援にはそのための予算が無いので、関係者が十分に取り組みの発意を示さない場合もある。そのために対地域協力支援の必要性が関係者間で共有されにくい。予算があれば関係者が真剣に考えるようになり、必要性の理解もすすむ」と指摘した。

なお EU、USAID など他ドナーの中には、対地域協力支援に向けた独自予算を持っているところもある。

合意形成が難しい要因 2：用語、定義、要件の不統一

対地域協力支援として用いられる用語には、「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) などあるが、現地でも最も多く用いられていたのは「広域協力」であった。その他には「地域協力」「地域に向けた広域協力」という用語も聞かれた。「広域協力」の意味するところが、中米地域を対象としているのか、あるいは地域を限定せずに「中米とコロンビア、カリブ諸国」など任意の範囲を示しているのかは、関係者によってまちまちであった。

ところで用語や定義の不統一の問題は、何も現地援助関係者間に限ったことではない。日本国内の援助関係者の間でもそれらは統一されていない。そのため本評価を通じても、様々な議論が行われた。例えば本評価の最も初期の段階(2006 年 8 月前後)には「本調査の対象は広域協力なのか、地域協力なのか」という議論が盛んに行われた。次に中盤(2006 年 10 月)には「『地域協力』なのか、『地域協力に対する支援』なのか、分けるべきではないか」という議論が行われた。こうした議論を踏まえ、評価チーム内で「対地域協力支援」という用語および定義がようやく確立されようとした後、現地調査の報告書の草稿が出来上がった段階(2007 年 1 月)で、「対地域協力支援とはその『目的』のみならず、援助実施プロセスの観点から整理しなおす必要があるのではないか」との意見が外務省から挙げられた。

こうした状況であるから、現地援助関係者も、「広域協力」や「地域協力」という用語をあまり深く意識することなく使用していたのもやむを得ない。用語が統一されていないこともあり、定義もまた、統一されていない。定義が統一されていないから、どの案件が対地域協力支援であって、どれがそうでないのか、対地域協力支援とするための「要件」が定まらない。要件が定まらないから、対地域協力支援として考えるべきか、二国間協力として考えるべきか、関係者間で統

一的に認識できない。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。

ちなみに日本語では様々みられる「対地域協力支援」に関連する用語は、現地スペイン語ではほぼ統一されており、「Cooperación Regional = (英)Regional Cooperation」であった。「広域協力」に相当する英語、スペイン語はとくに定着した語は、本調査を通じた限りでは十分に確認することが出来なかった。前述の「Regional Cooperation」が、「広域協力」と同義に用いられている場合もあった。

合意形成が難しい要因3：行動計画の認識が薄い

具体的には2点あり、一つは行動計画に対する認識が薄いこと、もう一つは「行動計画」に掲げられている「拠点化構想」の見直しの必要性が示されたことである。

認識の薄さ：まず行動計画の有効期間に対する認識であるが、通常の計画には5カ年、10カ年など期間が設定される。しかし行動計画には有効期間が明示されていないためか、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、次の行動計画はどうなるのか、関係者による意識は薄い。

現地調査では、ある援助関係者より「我が国の対地域協力支援にはマスタープランが必要である」との意見が示された。確かにマスタープランは必要である。しかしここでいうマスタープランが、現存する行動計画とどのように違うのか、あるいは行動計画では何が不足だからマスタープランが必要なのかという疑問が残る。これらを踏まえ、改めてこの関係者に真意を聞いたところ、「行動計画は、行動計画策定前に実施されていた、あるいは計画のあった対地域協力支援をとりまとめたものである。そのため将来に向けて我が国の対地域協力支援が何をすべきか、今の段階から議論を重ね、次期行動計画に速やかに移行される必要がある。しかし現在の行動計画は有効期間がおよそ何年であるのか、関係者の間には明確な認識が無い」との考えを示した。

「拠点化構想」が浸透していない：「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」でも見たように、拠点化構想で挙げられた優先課題は認識されていたり、認識されていなかったりする。また別の視点から、拠点国の想定は今のままでいいのか、疑問視する声も現地では挙げられた。例えば同構想では防災分野の拠点国はパナマ国とされているが、計画策定当時とは状況が異なる⁸³今日において、このままでいいのか疑問視する意見が一部より挙げられた。仮に「行動計画」にて想定された、「防災分野の拠点はパナマ」であることに対し、関係者の間で疑問意識があるのならば、今後何らかの見直し議論は必要となろうが、こうした見直しをめぐる実際の動きは、現地ではほとんど確認することができなかった。

合意形成が難しいことで起こる影響

これまで見てきたような理由から、我が国の対地域協力支援の合意形成は時間がかかったり、足並みが揃わなかったりする。その結果、具体的にはどのような問題が起こるのか。例えば前述したように、廃棄物総合管理能力向上では、案件の形成段階には中米域内の数カ国から要請書が提出されたにも関わらず、蓋を開けてみれば、実際に実施されているのはエルサルバドルのみとなってしまうというようなことが起こる。つまり合意形成の足並みが揃わないと、我が国の対

⁸³ SICA 傘下の地域機関である中米防災センター（CEPRENAC）が、現在ではパナマからグアテマラに移転している。

地域協力支援は、先方のニーズに十分に答えられないといった問題が生じる。

CCAD は「案件の形成時には日本側および各国と様々な協議を行った。協議には非常に多くの時間を有した。しかし日本側は、各国でパイロットに取り組む協力案に対して最後まで足並みが揃わなかった。日本側関係者で積極的だったのはエルサルバドル関係者のみであり、そのためエルサルバドルのみでパイロットが実施されることとなった。日本の協力として実施されなくなった部分は、他ドナーの支援を借りて実施できないか、現在他ドナーに要請している」と、影響を具体的に指摘した。

広域 ODA タスクフォース

合意形成をめぐる問題意識は、現地にいる我が国の援助関係者にも無いわけではない。この問題意識を背景として、広域 ODA タスクフォース⁸⁴も形の上では存在する。この広域 ODA タスクフォースを活用し、日本側関係者の合意形成を促し足並みを揃えることは、現実的に可能であろう。しかしこの広域 ODA タスクフォースの活動は、実際に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。

広域 ODA タスクフォースを通じた現地での会合が、予定されていたにも関わらず、これまで実施されていない理由について、エルサルバドル日本大使館は、「広域 ODA タスクフォースを開催するためには、現地と日本（外務本省）との間の調整が必要である」と指摘した。広域 ODA タスクフォースを開催する際の合意形成もまた、我が国援助関係者の間では、困難を伴うようだ。

なお広域 ODA タスクフォースの必要性は、援助受け入れ側からも挙げられた。エルサルバドル外務省は ODA タスクフォースという名称こそ用いなかったが、「対地域協力支援の案件形成に向けた話し合いの場があれば良いのではないかと」と、その必要性を指摘した。

他ドナーは合意形成をどうしているのか

対地域協力支援の合意形成が複雑であることは、何も我が国だけの問題ではない。EU は、「各関係者間の合意形成はとても難しい。EU の場合は地域計画と各国二国間協力の 2 つの計画が別々に存在する。これらは必ずしも整合しない場合もある。中米地域は文化歴史背景が似ている反面、各国のニーズはそれぞれに異なる」と、中米各国のニーズを踏まえた上で対地域協力支援に向けた合意形成を行うのは、難しいと指摘した。

SIDA も同様に、「各国で足並みを揃えて対地域協力支援を同時に開始することは困難である。できることから始めるしかない。合意形成を簡素化する魔法は存在しない。」と、関係者の足並みを揃えること、合意形成を行うことに妙技は無く、地道に取り組んでいくしかないことを示唆している。

合意形成の難しさ：まとめ

我が国関係者間の合意形成に時間がかかるのは、(イ) 我が国の ODA が二国間協力を主体としていること (ロ) 用語や定義が関係者間で不統一であること (ハ) 行動計画の認識や位置づ

⁸⁴ 本報告書の定義を踏まえると、正確には「対地域協力支援 ODA タスクフォース」となる。しかし広域 ODA タスクフォースという用語はすでに定着しているため、本報告書ではそのまま「広域 ODA タスクフォース」として用いる。

けが不明瞭であることが挙げられた。合意形成の足並みが揃わないため、固形廃棄物総合管理の事例にみられるように、先方が要請した構想とは別の形で対地域協力支援が実施されるという影響も中にはある。

合意形成の難しさをめぐる問題意識は現地にもある。そのため広域 ODA タスクフォースが設立されているが、具体的な活動の実現には至っていない。

ところでこうした合意形成の難しさは、振り返ってみれば、主に C 型としての対地域協力支援に多くみられるようである。A 型や B 型を指して合意形成に時間がかかるといった意見はほとんど挙げられなかった。もっとも B 型は案件形成中のものが一件（自然災害対策）のみであり、A 型の事例も多くはない。

C 型の案件は、二国間協力ベースで案件形成されるため、複数国間に跨る対地域協力支援を一つの総体として見た際に、各国間の合意形成が特に難しくなるのであろう。

合意形成の難しさは我が国特有のものではなく、他ドナーからも同様の声を聞くことができた。

ネガティブな意見 2：先方の地域機関との連携

案件形成段階のプロセスにみられるネガティブな意見の第 2 には、地域機関との連携の難しさにある。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（SICA 事務局、各専門機関、PPP 事務局）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。唯一の例外は案件形成を CEPREDENAC と連携して取り組んだ、自然災害対策（2007 年度から技術協力プロジェクトを開始予定）のみである。その他は、たとえ対地域協力支援であっても、地域機関との連携をほとんど行わず、つまり C 型として案件が形成された事例が多い。

そもそも地域機関には、域内各国との調整を円滑に進める機能があるはずである。我が国は地域機関と連携することで、案件の企画形成時、とりわけ先方各国との合意形成を効率的に実現することが期待される。それにも関わらず、何故、案件形成段階では地域機関との連携が進まないのか。関係者から意見を聞いた。

地域機関との連携が進まない理由：地域機関の調整力の弱さ

まず指摘されるのは、地域機関の調整力の弱さである。これは SICA 事務局も自ら認めており、「中米統合を推進する地域機関の中には、各国との調整を行う上で十分に体制が整っていないところも多い」と見解を示している。我が国の現地援助関係者も同様に、エルサルバドル日本大使館の発言に代表されるとおり、「SICA 関係機関は調整力などにまだまだ課題の多い組織である」と見ているようである。新聞メディアではエル・ディアリオ・デ・オイの記者が、「SICA 機関が各国間の政治レベル、技術レベルで十分な調整を行うことができれば良いが、現実はそうではない」と述べた。

地域機関は調整力が弱いから、案件形成段階では我が国は地域機関と連携をしないというのは理由としては自然である。また対中米地域協力支援として何故 C 型が主流であるのか、地域機関と連携した B 型が何故少ないのか、その理由とも整合する。

だが地域機関には本当に調整力はないのだろうか。SICA 事務局の HP には、各地域機関を受け皿とした各ドナーによる対地域協力支援のリストが連なる（巻末付録資料 9）。多くのドナーが地域機関を受け皿に、対地域協力支援に取り組む中、なぜ我が国だけ「地域機関の調整力が弱い」

ことを理由に、地域機関と連携しようとししないのか。くわえて、なぜこうした中でも、自然災害対策のみ、B型で案件形成に取り組もうとしたのか。更に掘り下げて分析した。

他ドナーがみる SICA の能力

前述したとおり、地域機関である SICA と連携してプロジェクトを実施するドナーは多い。このようなドナーは、SICA の調整力をどう見ているのだろうか。

EU は、SICA 機関の調整力が十分ではなくても、対地域協力支援を実施するには、SICA 機関と連携して取り組む必要があるという見解を次のように示した。「SICA 機関には課題が多い。各国との調整さえも期待通りに実現しない場合が多い。こうした機関との連携には忍耐を要する。効率的では無いかもしれないが、しかし地域機関との連携は、対地域協力支援を実現する上では不可欠である。SICA と連携して取り組むプロセスそのものが、対地域協力支援につながる。対地域協力支援を標榜するなら、地域連携との連携は必要である」。

多くの関係者が見るとおり、地域機関の調整力は十分ではないが、地域機関と連携し、地域機関を強化するからこそ、対地域協力支援には意義があるのだという見解である。

地域機関とうまく連携することで、より効率的な対地域協力支援が望めるとする意見

我が国の対地域協力支援の多くが C 型である中、唯一自然災害対策プロジェクトのみ、B 型として案件形成に取り組んでいる。その効果はどこにみられるか。

このプロジェクトの案件形成に CEPREDENAC と関わった、エルサルバドル防災局 (SINAPROC) は、「自然災害対策に関わる機関は、行政、研究、市民団体など多い上、プロジェクトには国家中央、地方自治体の 2 階層が関わる。さらにこのプロジェクトは中米地域の 6 カ国が参加する。多くの機関が関わる対地域協力支援の企画形成は、CEPREDENAC を中心に、各機関との調整が効率的に行われた」と、多くの機関が携わる対地域協力支援で、地域機関の調整力が、強みを発揮したと感想を述べた。

なおそれでも、自然災害対策に向けた対地域協力支援の案件形成には、実際には 2 年程度を要している。

地域機関は我が国の協力にもっと積極性であるべしとする意見

別の見方から、地域機関は我が国の協力の案件形成に積極的に関与すべきとの考えも示された。SICA 事務局は算数指導力向上に関する CECC の関与について、「地域教育機関である CECC は調整力もあり、体制の整った地域機関であるが、JICA が行っている算数指導力向上については十分に理解していない。CECC は案件形成段階で協力内容を理解し、各国との調整を積極的に担うべきであった」との考えを示した。

地域機関との連携にまつわる問題分析：まとめ

我が国の対地域協力支援では案件形成段階に地域機関との連携が進まず、その結果多くの協力の実施プロセスは C 型となっている。地域機関との連携がすすまない主な理由に、地域機関の調整力が十分に備わっていないことが挙げられた。

しかしその一方で地域機関の力不足を踏まえてもなお、対地域協力支援においては地域機関と

の連携が必要である、地域機関と連携する事を通じて、地域機関を強化する取り組みこそ、対地域協力支援の意義であるとの考えが、EU より示された。

B 型である自然災害対策プロジェクトの案件形成に関わったエルサルバドル防災局 (SINAPROC) は、地域機関の調整力、特に多くの機関が関わる防災のようなプロジェクトにて関係機関の調整を図るには、地域機関の調整力が力を発揮するとの見解を示した。

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、積極的に連携するべしという意見も SICA 事務局より挙げられた。

まとめ

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、その原因は以下のように分析された。

苦勞を伴う第一の原因は、我が国側の合意形成が難しいことにある。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（本省、各国の大使館や JICA 事務所、現場専門家等々）による合意形成が必要となる。合意形成が難しい背景には、対地域協力支援の概念上の整理が十分でないことがある。その上で、合意形成が難しい理由として、3つの要因が挙げられる。

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。対地域協力支援とは、この体制を前提とした取り組みである。そのため、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取り組みの発意が働かないという消極論も聞かれた。その理由には、対地域協力支援に向けた予算が存在していないことも影響しているようである。

要因の2つめ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から、定義もまた統一されていない。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、上位政策である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共通認識が薄いこと、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。例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、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。

以上の3点が、我が国側の合意形成を難しくする主な要因だと考えられる。

合意形成の足並みが揃わないことで、実際に影響もみられる。廃棄物総合管理は当初、7カ国で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、実際に蓋を開けてみれば、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答えられていない。

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ールのやりとりのみと限定的である。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、地域機関との連携の難しさにある。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。唯一の例外は案件形成を CEPREDENAC と連携して取り組んだ、自然災害対策（2007 年度から技術協力プロジェクトを開始予定）である。その他は、対地域協力支援であっても、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た事例が多い。

そもそも地域機関は、域内各国との調整を円滑にすすめる機能を有している。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、調整力が十分でない機関があるとの指摘があった。

しかしその一方で地域機関の力不足を踏まえてもなお、地域機関と連携すべきとの意見も EU から挙げられた。

B 型としてプロジェクトの案件形成に関わった関係者からは、特に多くの機関が関わるプロジェクトでは、地域機関の調整力が力を発揮するとの意見が聞かれた。

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、積極的に連携すべきとの意見も、SICA 事務局より挙げられた。

評価結果

我が国の対地域協力支援は、案件形成段階のプロセスの有効性の視点から、様々な問題点が指摘される。問題点は大きくは 2 つに分けられ、一つは、我が国援助関係者による合意形成をめぐる問題、もう一つは、地域機関の調整力についてである。

援助関係者による合意形成をめぐることは、我が国の対地域協力支援の概念上の整理（用語や定義など）が十分でないことも、一つの理由に指摘される。

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

ここでは（イ）まず対地域協力支援の実施段階の「プロセス」の特徴、とりわけ二国間協力との違いについて明らかとし（ロ）その特徴を踏まえた上で、実施段階の「プロセス」のポジティブな面やネガティブな面について、主に現地調査で挙げられた意見をもとに、A型、B型、C型の分類を踏まえ、分析した。

我が国の対地域協力支援の実施段階の「プロセス」の特徴

我が国の対地域協力支援は「援助の目的」に着目すれば、二国間協力との違いを浮き彫りにすることができる。つまり二国間協力では実現するのが難しい、国境を越える性格の課題などに応えることができることを、対地域協力支援の意義とすることができる。他方、A型、B型、C型の分類を踏まえ、「援助実施プロセス」に着目すると、二国間協力との違いを明確にすることが途端に難しくなってしまう。

その理由は第一に、対地域協力支援と二国間協力は、予算上は共に二国間協力が用いられることにある。対地域協力支援に向けた独自の予算は存在しない。各国からみれば、その国に対する協力は少なくとも予算上は色分けされず、時には二国間協力であり、また時には「対地域協力支援」であったりする。

第二に、とりわけ対地域協力支援のB型とC型では協力の受け皿が、二国間協力の場合と同じ相手国政府レベルであることがある。例えばC型の対地域協力支援として実施されているシャーガス病対策は、エルサルバドルでの協力の受け皿はエルサルバドル保健省、ホンジュラスでの協力の受け皿はホンジュラス保健省が担っている。一方、仮にこのシャーガス病対策が二国間協力として実施されたとしても、同じくそれぞれの国の保健省がその受け皿を担うことになる。つまり先方としてみれば、協力の受け皿は対地域協力支援であっても、二国間協力の場合であっても同じことになる。なお対地域協力支援ではA型のみ、地域機関が協力の受け皿となる。SICAに派遣されている専門家、PPP事務局に派遣されている専門家などがこれに該当する。この場合は、先方から見た場合、二国間協力との区分はわかりやすい。

第三に、我が国の案件の実施の管理は、対地域協力支援であっても、二国間協力支援であっても、その国のJICA事務所、あるいは大使館が担う。すなわちEUのように、対地域協力支援を担当する、「対地域協力支援事務所」というのは存在しない。

このように、「A型、B型、C型の分類を踏まえた実施段階のプロセス」に着目すると、我が国の対地域協力支援は、二国間協力との違いを明確にすることが難しくなってしまう。

では対地域協力支援と二国間協力とでは、実施段階のプロセスから見れば、いったい何が違うのか。

主な違いは、対地域協力支援の場合は、国を跨いで知見や経験を共有する、あるいはある国から周辺国で成果を普及、伝播するための体制にあるといえる。

例えばC型とされるシャーガス病対策や算数指導力向上は、実施段階にはホンジュラス、エルサルバドル、グアテマラなどのそれぞれの国で別々に技術協力プロジェクトが行われている。その上で、シャーガス病対策の場合は先行実施されたグアテマラで得られた知見や成果が、ホンジュラスやエルサルバドルで活用される。算数指導力向上の場合は、ホンジュラスで得られた成果

が、エルサルバドルやグアテマラで活用される。そのために地域ワークショップや、各国技術者の交流などがプログラムされている。仮に二国間協力として各国に協力する場合、このような「国を跨いで知見や経験を共有する、あるいはある国から周辺国で成果を普及、伝播する」といったことはあまり想定されない。例えば畜産を主題とした協力は、ニカラグア、エルサルバドル、両国で実績がある。しかしこれらは二国間協力として実施されており、双方の技術者レベルの交流などは、ほとんど見られない。

このような地域協力支援と二国間協力との違いを踏まえると、対地域協力支援の実施段階のプロセスには、どのような長所あるいは問題点が、現地で認められるだろうか。

対地域協力支援の実施段階のプロセスにみられる長所

我が国の対地域協力支援の、実施段階にみられる長所には、PPP 事務局が指摘したような「実施体制」が挙げられる。すなわち我が国は中米地域ではエルサルバドル、ホンジュラス、グアテマラなど、ベリーズを除いては中米地域各国に大使館ならびに JICA 事務所を擁する。そのため例えば、C 型のように、各国別々に技術協力プロジェクトが実施された場合でも、各国 JICA 事務所などを通じて、成果の伝播、普及は比較的实现されやすい体制にある。

その他の長所として、MARN は、「固形廃棄物総合管理では各国政府が担う部分と地域機関 (CCAD) が担う部分が明確に分けられている。MARN は自国でのパイロットによる技術の受け皿を、CCAD は地域ワークショップの開催と域内での知見の共有を担当する。地域機関、政府レベル、それぞれが担うべき活動をそれぞれ担う構想である」と、地域機関と各国政府で、担うべき役割分担が明確にされたプロジェクトであることを指摘した。

対地域協力支援の実施段階のプロセスに見られた問題点

反対に、対地域協力支援の実施段階のプロセスにみられる問題点は、少なくない。これらは主に次の 3 点；(イ) 実施段階での地域機関との連携が十分ではないこと、(ロ) 協力成果を近隣国に伝播、普及する場合の援助投入量の見極めが明確でないこと、(ハ) 複数国間で援助が実施される際の開始や終了の足並みが揃わないことに、集約される。

なおこうした問題点は、国内関係者からは、「対地域協力支援の短所」としては、あまり指摘されることのなかった意見であった。

実施段階での地域機関との連携

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である。くわえて対地域協力支援では、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、特に C 型でみられるように、実施段階で地域機関と連携するケースが少ない。

例えばシャーガス病対策プロジェクトでは、エルサルバドルでの実施は同国保健省を援助側窓口として実施されている一方、SICA の傘下の専門機関である社会統合総局 (SISCA) との連携はほとんど見られない。SISCA では、HIV 対策や病害虫対策など、シャーガス病対策と関連する地域協力を数件実施している。シャーガス病対策チームと SISCA による地域協力とが互いに有機連

携すれば、より高い効果が得られると予想されるが、こうした連携は、現在までにはほとんど見られない。

地域機関と連携すれば、各国間の知見の共有、普及、伝播が効果的に実現できそうである。それにも関わらず何故、連携は実現しないのであろうか。

地域機関との連携が実現しない理由 1：我が国側と地域機関との情報共有が少ない

我が国が中米各国で手がける二国間協力を見渡すと、保健分野あるいは社会開発分野を主題とした協力は多くみられる。SISCA に対し、これらの協力について知っているか尋ねたところ、「詳しくは知らないが、日本が中米各国で保健分野や社会開発分野での協力実績があることは認識している。日本が行った協力成果を SISCA に蓄積し、中米地域に普及、伝播できるようにしたい。しかしどうやって情報を入手すればいいのか分からない」と、我が国と手を組みたいが、どのように情報共有してよいか分からないとの回答が返ってきた。

地域機関との連携が実現しない理由 2：案件形成段階で連携されていない

SICA 事務局は、「一般論として、案件形成段階で地域機関と連携されていない案件について、実施段階で連携をはじめるのは難しい。途中からでは取り組みに対する発意が芽生えないからである。実施段階で現地機関と連携するには、まず案件形成段階で連携する必要がある」ことを指摘した。前述したように、我が国の対地域協力支援は、案件形成段階で地域機関との連携が進んでいない。この弊害がその後の実施段階での連携の乏しさに、そのまま影響しているようだ。

地域機関との連携が実現しない理由 3：地域機関が他業務に手一杯であること

SICA 事務局は SISCA を例にとり、「SISCA が EU からの多額の資金を得ており、そちらの調整に翻弄されている。そのため JICA のプロジェクトとの連携が進まないのだろう。SISCA はスタッフが 5 人しかいない。人員が少ないことは SICA 事務局全体に言えることであるが、プロジェクトの数に対して要員が足りないことが問題である。スタッフを増やす資金も存在しない。」と、地域機関が担う実務量に対して、その体制が十分ではないことを指摘した。

地域機関との連携が実現しない理由 4：地域機関が本来担うべき以上の業務を担っている

理由 3 とも関連するが、SICA 機関が多く業務やプロジェクトを抱え手一杯である理由について、エルサルバドル保健省は別の面から次のように指摘した。「SICA 機関はプロジェクト実施を担うべきでない。SICA 機関は各国との調整が主な目的のほずである。各国のニーズに整合したものとするためにも、実施は各国政府が行うべきである。一方 SICA 機関は案件の形成、各国との調整、各国への技術フォローなどに専念すべきである」。SICA 機関が実務で手一杯なのは、本来担うべき以上の実施部分に踏み込んだ業務を担っているからだとの意見である。

地域機関との連携が実現しない理由 5：物理的な拠点の問題

地域機関との連携が実現しないのは、物理的な位置関係も影響する。シャーガス病対策の場合、SISCA と十分に連携されていないとはいえ、SISCA はエルサルバドルに拠点を擁するため、エルサルバドルでも実施されるこの協力においては、今後の連携の可能性は無いわけではない。しかし

算数指導力向上で連携相手と想定される CECC は、コスタリカにある機関である。算数教育能力向上はホンジュラスを拠点としているため、どうしても CECC とは物理的に連携がとりにくい。このことは EU による次の発言からも裏付けられる。「SICA 事務局はエルサルバドルにあるが、マナグア (EU の対地域協力支援の拠点事務所はニカラグアの首都マナグアにある) からの調整は、物理的に離れており理想的ではない」。

実施段階で地域機関と連携を深めるための明るい兆しはないのか

実施段階で地域機関との連携が進まないのは、(イ) 情報共有がない、(ロ) 案件形成段階での連携が無い、(ハ) 地域機関の業務が手一杯である、また地域機関は本来担うべき以上の業務を行っている、(ニ) 物理的な拠点の問題などが理由として挙げられた。

このように多くの問題が指摘されたわけだが、実施段階での地域機関との連携をめぐっては、果たして明るい兆しは無いのか。

前述したとおり、MARN は我が国の対地域協力支援の分業体制、すなわちパイロット実施部分を政府機関が、域内への普及、伝播の部分は地域機関が担当することを長所として指摘した。このようなやり方であれば、我が国としても、また地域機関にとっても、あまり負担をかけずに、地域機関との連携を実現し、成果の域内への普及、伝播を効果的に実現することができそうだ。なお「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」で見たとおり、MARN は「案件形成段階でじっくりと詰めることができた」ことをポジティブな意見として指摘している。分業体制により、負担をかけずに成果の域内への普及、伝播を効果的に実現するためにもやはり、案件形成段階では「じっくりつめる」ための十分な対話が必要だといえる。

実施段階で地域機関との連携が進まない理由：まとめ

実施段階のプロセスでは、地域機関との連携が十分に実現されていないことが分かった。なおこの問題のほとんどは、C 型としての対地域協力支援にみられる。A 型はそもそも地域機関に対する協力であり、はじめから連携はある。B 型には実施段階の実績があるものは、現段階では存在しない。

地域機関との連携が十分に実現されていない理由として、(イ) 情報共有がない、(ロ) 案件形成段階での連携が無い、(ハ) 地域機関の業務が手一杯である、また地域機関は本来担うべき以上の業務を行っている、(ニ) 物理的な拠点の問題などが指摘される。

一方で MARN が指摘したように、各国政府と地域機関との分業体制の確立は、今後の地域機関と連携をすすめる上で可能性もある。ただしこの場合も、案件形成段階の先方との十分な対話や調整が必要だといえる。

協力成果を近隣国に伝播、普及する場合の投入量に関する問題

ある国の協力成果を近隣国に伝播、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。改めてその声を拾うと、例えば SIDA は「成果普及型は一つの方法であり、二国間協力が対地域協力支援となる最も有効な手段であると思う。」と述べている。また PAHO は「技術や情報の普及が民主的に行われることで、結果的に各国の前進を助長する働きがある。」と述べている。

しかし協力成果の伝播、普及に対しては過大な期待があることも認められた。例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導入するのに、当初は専門家一名の投入で実現可能だと想定された。しかし実際には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。このことは同活動に取り組む専門家から確認できたし、在エルサルバドル日本大使館による、「ホンジュラスで成果をあげた算数教育をエルサルバドルで普及する際、ホンジュラスの5分の1しか投入せずに同様の効果をエルサルバドルで得ることは難しい。」との指摘からも確認できた。

シャーガス病対策の活動を現地で行うある専門家は、「シャーガス病対策は対地域協力支援の中でも投入量が少なく、その分各専門家の負担が大きい。地域全体をみる専門家は場合によってはTOR以上の活動を求められる。現在はグアテマラでのメンテナンスフェーズも担当しているが、これは当初活動予定とされていなかった」と、派遣当初は想定されていなかった業務が途中から増え、それが専門家活動全体にしわ寄せとなっている実情を話してくれた。

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、我が国は対地域協力支援の実績が少ないため、伝播、普及にはどの程度の援助の投入量が必要であるかといった経験値は、まだ十分に積み上がっていないといえる。

複数国間での開始や終了の足並みに関する問題

複数国間でプロジェクトを開始する、あるいは終了する際の足並みが揃わないことがある。例えばシャーガス病対策は、グアテマラで先行実施されたが、その分他国より早くプロジェクトは終了した。そのためにグアテマラで残りの活動（メンテナンスフェーズ）をどのように取り組むか、十分に検討されないまま、プロジェクトは終了した。結局メンテナンスフェーズは、前出の地域全体をみる専門家が担当し、そのしわ寄せが専門家の活動全体に及んでいる。

シャーガス病をはじめとする感染症対策などは、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である。仮に今、グアテマラでの取り組みを止めてしまえば、近隣国から媒介虫が再度侵入し、これまでの成果が水の泡となりかねない。そのためにも複数国でプロジェクトの開始や終了の足並みを揃えることは重要だといえる。

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。加えてこの足並みは、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。

まとめ

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。これにより対地域協力支援の実施段階のプロセスとして次の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。対地域協力支援では相手国政府機関に加えて、地域全体を調整する、地域機関との連携も重要となる。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。地域機関との連携が十分に実現されていない理由として、情報共有がない、案件形成段階での連携が無い、地域機関の業務が手一杯である、物理的

な拠点の問題などが指摘できる。

他方で MARN が指摘したような、政府機関と地域機関との分業体制は、今後の地域機関と連携をすすめる上で可能性もある。ただしこの場合も、案件形成段階の先方との十分な対話や調整が必要であるといえる。

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。しかし同時に過大な期待があることも認められた。例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が現場で活動する専門家からの聞き取りから認められた。

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。加えてこの足並みは、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ある。

評価結果

我が国の対地域協力支援の、実施段階のプロセスには、地域機関との連携をめぐる問題点をはじめとする、いくつかの問題点が確認された。

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

我が国が取り組んでいる対地域協力支援には他ドナーとの連携はみられるのか。またそれらは対地域協力支援にとって、どのような意味を持つのか。A型、B型、C型それぞれについて、さらにエルサルバドルとホンジュラスの両国の比較を通じ、次のように分析した。

A型での他ドナーとの連携「プロセス」

A型の協力には、具体的には SICA 事務局や PPP 事務局に派遣されている広域専門家が該当する。A型として派遣されている専門家の活動目的は主に対象である地域機関の強化にあるが、そのプロセスにおいては他ドナーとの連携は、現地調査を通じては、直接的には見られなかった。

B型での他ドナーとの連携「プロセス」

B型の協力には具体的には案件形成を CPREDENAC と連携して取り組んだ、自然災害対策が該当する。ここでみられる他ドナーとの連携について、エルサルバドル国土地理院 (SNET) は「自然災害対策では、例えばエルサルバドルにおいてはドイツ協力公社 (GTZ) との連携が想定されている。CEPREDENAC は多くの援助機関の『援助窓口』として機能している。これは地域機関の特徴でもある。地域機関と連携すると、他ドナーの取り組みの情報を入手しやすく、ドナー協調は推進されやすいのではないか」と、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効果を指摘した。

C型での他ドナーとの連携「プロセス」

C型にみられる他ドナーとの連携「プロセス」は、エルサルバドルとホンジュラスの2ヶ国では、状況が異なっていた。

C型での他ドナーとの連携「プロセス」: エルサルバドルの場合

エルサルバドルでは、ラ・ウニオン港や日本・中米友好橋の開発に、米国政府による MCA⁸⁵との間接的な連携が見られた。それ以外のドナー協調は、シャーガス病対策に見られた以外はほとんど確認できなかった。

エルサルバドルにてドナー協調が進まない理由は、様々なドナー機関の発言より伺える。例えば EU エルサルバドル事務所は「ドナー協調が実現することを希望する。同一テーマを別々のドナーが別々に計画し実施するのは効率的でない。しかし現実的には多くの業務を抱える一方で人員は限られており、援助協調を推進することは容易でない。」と、体制上の問題を指摘した。

エルサルバドル USAID は「ドナー協調はよい考えだが実現は容易ではない。例えば、UNDP は長年にわたりエルサルバドルにおける国際機関の援助協調を調整しようとしているが、実現に至っていない。」と、援助協調の実現が難しい現実を、改めて指摘した。

ところで USAID と我が国の援助協調について、(イ) DR-CAFTA を枠組みとする米国と中米との関係、(ロ) 安全保障を枠組みとした日米関係および、(ハ) 日本と中米との関係というように

⁸⁵ 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北部地域での道路インフラ整備が計画されている。

3者それぞれの関係の中で捉えると、どのようなことがいえるだろうか。USAID に対して、米国-中米-日本の3者それぞれの関係の中での、日本と米国との援助協調の意義について聞いてみた(コラム5「米国の中米地域への援助」を参照)。

その結果、「日本との援助協調には関心がある。しかし援助協調は一般的に、よほど明確な目的意識を両機関が共有していなければ、実現は難しいだろう。ハリケーン・ミッチからの復興では、各ドナーの目的意識が一致し、援助協調が比較的進展した。しかしそれ以外にはあまり好事例は見られない」と、援助協調には関心が高い反面、自然災害からの復興など、明確な目的が設定されなければ、援助協調実現は難しいと指摘した。

コラム5 米国の中米地域への援助

中米地域は地理的に米国と関係が深い。双方の関係は DR-CAFTA を機にさらにすすむだろう。他方、日本の外交基軸が米国との関係にあることはいままでのない。このように米国、日本それぞれの視点から、中米地域への協力、あるいは両国の援助協調についてみるとどうか。USAID のエルサルバドル事務所にその印象をきいた。

まず USAID は我が国との援助協調への関心が高い。日本の協力のこともよく知っている。ラ・ウニオン県港湾再活性化計画や日本中米友好橋建設計画など、具体的な案件まで知っていた。さらに米国が MCA を通じて進めるエルサルバドル北部地域開発が、我が国の協力とも整合し体系化されたプログラムとされていることも歓迎していた。

ただしこうした体系化されたプログラムは、現地で両国が対話を行い実施しているものでない。両国が援助協調について対話する場は現地ではほとんどみあたらない。これに関し USAID は、援助協調は理想的だが、よほど強力な目的意識が無ければその実現は難しいことを認めていた。こうした援助協調の難しさは、1998 年のハリケーン・ミッチ復興時の様々な援助協調の試みなどを通じて得られた経験であるようだ。

仮に中米地域が不安定状態に陥ったとすれば、米国が政治・経済資源をこの地域に再配分する事態も想定され、その場合には日本の果たすべき役割にも影響を及ぼすであろう。つまり中米地域の安定は、地理的に近い米国のみならず日本、アジアの利益にもかかわり得る。日米両国は、この地域の安定のため、協調すべき立場にあるはずだ。両国は、こうした問題意識を共有したうえで、具体的な事業分担案の調整を目指して対話を強化してはどうか。現地駐在の援助担当者同士の協議を定例化するのも一案である。

C型での他ドナーとの連携「プロセス」：ホンジュラスの場合

ホンジュラスではシャーガス病対策、算数指導力向上のいずれからもドナー協調の動きが見られた。実際、シャーガス病対策についての協議も PAHO、SIDA、CIDA などの他ドナーがそろって出席した。

在ホンジュラス日本大使館も「ホンジュラスではドナー協調が活発である。」と発言しているように、ホンジュラスは一般的にドナー協調が活発なようである。SIDA も同様に「様々なドナーが

それぞれの立場から補い合って支援することが必要である。」と国内のドナー協調の重要性を、改めて指摘している。

シャーガス病対策では、例えば 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なされている。一方 CIDA は、我が国の協力により得られた成果品の普及に取り組んでいる。このようにホンジュラスではドナー協調の「使い分け」もみられる。

まとめ

我が国の対地域協力支援は、A 型には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。すなわち地域機関は様々なドナー機関の「窓口」とされる場合が多く、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 型ではエルサルバドルとホンジュラスには取り組みの発意に違いが見られた。エルサルバドルでは、米国政府の MCA 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、ドナー協調には明確な目的が必要とされ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。

評価結果

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。