

## 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中期政策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」には問題が見られる。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を踏まえ、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

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」に加えて、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、効率性から見る手がある。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・進化に応じていくための「目標達成の手段」であることに意義を見いだし、「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、意義を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。

例えば 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できれば、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ってよい。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。例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。