

Animal Disease Control, Infectious Disease, Narcotic Control, Sea Piracy, Human Trafficking, Acid Rain, Non-traditional Security, Cross Border Impacts, Regional Public Goods, Animal Disease Control, Bird Flu, SARS, HIV/AIDS, Infectious Disease, Narcotic Control, Sea Piracy, Human Trafficking, Acid Rain, Non-traditional Security, Cross Border Impacts, Regional Public Goods, Bird Flu, SARS, HIV/AIDS, Infectious Disease, HIV/AIDS, Narcotic Control, Sea Piracy, Combat Terrorism, Human Trafficking, Acid Rain, Non-traditional Security,



国境を越える課題
— 広域協力形成・実施ハンドブック —



国境を越える課題

— 広域協力形成・実施ハンドブック —

2008年3月 国際協力機構

2008年 3月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

ISBN4-903645-46-0

総 研
J R
07-29

国境を越える課題

— 広域協力形成・実施ハンドブック —

2008年 3月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

本ハンドブックの内容は、国際協力機構が設置した「国境を越える開発課題に対する協力のあり方」研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本ハンドブックおよび他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL: <http://www.jica.go.jp/>

なお、本ハンドブックに記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5

FAX: 03-3269-2185

E-mail: iictas@jica.go.jp

序 文

独立行政法人国際協力機構（JICA）が事業を展開している開発途上国においては、国ごとに異なる特性や発展段階に応じた援助を実施する一方で、人口、環境、食糧問題など地球規模の課題への取り組みが重要性を増しています。とりわけ、鳥インフルエンザやHIV/AIDS、テロ、麻薬といった問題は、グローバル化の進展でヒト・モノ・カネ・情報が国境を越えて自由に流通することによって引き起こされています。こうした問題は、人間の安全保障にも関わる重大な問題である一方で、一国だけでは対処できず、課題全体を包含する地域単位での取り組みが求められています。

こうした状況下で、JICAは各地域で「地域別事業実施方針」を策定し、東南アジアや中南米地域を中心に国境を越える課題に対応するための域内各国間の協力（南南協力）を支援する取り組みを実施しており、中央アジアやアフリカでも同様の取り組みが検討されています。

他方で、これまでの取り組みから、主に二国間協力を実施してきたJICAにとって、一度に複数国を相手に協力枠組みを構築することの難しさが指摘されています。今後より一層ニーズの強まる国境を越える課題に対する協力を検討する際、先行的な取り組みの試行錯誤からの教訓を体系化し、二国間協力とは違った新たな協力形成方策として整理する必要があります。

そこで、「国境を越える開発課題に対する協力のあり方」研究会を設置し、国境を越える課題に対するJICAの先行的な取り組み事例および教訓を共有することを通じて、今後のJICAの取り組み方策を検討してきました。その結果、国境を越える課題にはどういった特徴があるのか、それに対してどういった取り組み枠組みがあるのかを分析する視点を提示し、どのようにJICAとしての協力を形成・実施していくのかを実務的に示す指南書として本ハンドブックを作成しました。本ハンドブックは、基本的にはJICA職員、専門家関係者に活用されることを想定していますが、国境を越える課題に関心を持つ研究者や実務者にとっても参考になるものとなっています。

最後に、本ハンドブックのとりまとめにあたり、関係者各位に多大なご尽力を頂きましたことに対し、深く感謝申し上げますとともに、ご協力下さいました関係機関の皆さまにも併せて御礼申し上げます。

2008年3月
独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 加藤 宏

目次

序文	
目次	i
BOX・図表 目次	iii
略語解説	iv
タスクフォースメンバー	vi
本ハンドブックの使い方	viii

第1章 国境を越える課題におけるJICAとしての課題選択・目標設定

1-1 国境を越える課題に対する協力の重要性	1
1-2 重点課題の選択	1
1-2-1 地域統合・リージョナルな視点からみたニーズ把握	2
1-2-2 日本の政策との整合性	2
1-2-3 国際機関・わが国省庁等との連携可能性	2
1-2-4 リソース活用の可能性	3
1-3 協力目標の設定	4
1-3-1 脅威に対する共同対処の認識共有およびアプローチ	4
1-3-2 共同対処の仕組み	8
1-3-3 JICAの目標設定の考え方	10
1-4 国境を越える課題に対する協力検討体制－役割と課題	13
1-4-1 本部：地域部と課題部	13
1-4-2 地域支援事務所	14
1-4-3 関係各国事務所	14
1-4-4 課題設定・目標設定メカニズム	15

第2章 国境を越える課題に対する協力モダリティの選択

2-1 協力プログラムを決める上での検討項目	17
2-2 協力モダリティによる特徴比較	18
2-3 協力モダリティ選択の指針	24
2-3-1 これから具体的な協力枠組みを形成・検討していく場合	24
2-3-2 域内各国のニーズや技術レベルの差が大きい場合	25
2-3-3 域内リソースに技術的優位性が高い／本邦リソースの確保が困難な場合	25
2-3-4 域内各国による具体的な共同取り組みを支援する場合	25
2-3-5 協力の最初の時点ですべての関係国と国際約束が締結できない場合	28
2-4 協力モダリティの組み合わせパターン	29
2-4-1 拠点拡充型	29
2-4-2 課題認識醸成型	30
2-4-3 協力集約型	31
2-4-4 部分的貢献型	32

第3章 国境を越える課題への協力に対する制度上の留意点

3-1 要請書の取り付けと国際約束の締結	35
3-1-1 現段階での整理事項	35
3-1-2 今後の検討課題	40
3-2 協力枠組みの合意（R/DまたはM/M署名）	41
3-3 事業計画	43
3-4 予算：地域別予算の必要性	44

第4章 国境を越える課題に対するJICA協力実施マネジメント	47
4-1 広域技術協力プロジェクトの実施マネジメント	47
4-1-1 参加国の実施体制の構築	47
4-1-2 JICA側の実施体制の構築	50
4-1-3 広域技プロの評価方法	56
4-2 地域協力プログラムの実施マネジメント～問題提起として	58
別添資料1 東南アジア地域における地域協力の進展と課題 ～タイ・インドシナ地域を中心として～	61
別添資料2 中南米地域における南南協力支援・ 広域協力の進展と課題	76
別添資料3 広域プロジェクト運営にかかる留意事項	90

BOX・図表 目次

BOX 1-1	重点課題の選択：南米家畜衛生プロジェクト	3
BOX 1-2	協力目標設定：感染症対策における協力課題の絞り込みと目標設定の相関関係	6
BOX 1-3	域内共同対処の体制づくり： 南米家畜衛生における近隣国関係に配慮した対象国選定	7
BOX 1-4	国毎のレベル差に応じた支援：南米家畜衛生プロジェクト	10
BOX 1-5	メコン地域・薬物対策地域協力プロジェクトフェーズ2にみる 協力枠組み構築上の教訓	10
BOX 1-6	国境を越える課題解決にむけた仕組みとしての広域技術協力ネットワークの構築	12
BOX 2-1	国境を越える円借款事例：第二メコン国際橋	22
BOX 2-2	クロスボーダー交通インフラにおける地域別研修形成の取り組み	24
BOX 2-3	広域技術協力プロジェクトによる枠組み形成：税関リスクマネジメント	26
BOX 2-4	部分的貢献型：ポリオ対策における国際的な取り組み枠組みと二国間協力	33
BOX 3-1	拠点国との国際約束事例：ASEAN工学系高等教育ネットワーク	35
BOX 3-2	関係各国との国際約束事例：広域協力を通じた南米南部家畜衛生改善のための 人材育成プロジェクト	36
BOX 3-3	パートナーシッププログラムにおける要請手続き：JTPP2	38
BOX 3-4	国際約束の有無を踏まえた協力枠組み： メコン地域税関リスクマネジメントプロジェクト	39
BOX 3-5	協力枠組みの合意（R/D、M/M署名）： タイ及び周辺国における家畜疾病防除計画プロジェクト	41
BOX 3-6	広域案件での各国との合意形成の困難さ： 大洋州地域予防接種事業強化プロジェクト	42
BOX 4-1	インドシナ家畜疾病におけるNational Coordinator配置からの教訓	48
BOX 4-2	AUN/SEED-NetプロジェクトにおけるSteering Committeeの実施	49
BOX 4-3	JICA側の実施体制：南米家畜衛生プロジェクト	51
BOX 4-4	広域プロジェクトにおける予算管理：インドシナ家畜疾病プロジェクト	52
BOX 4-5	第三国調達の問題点：南米家畜衛生プロジェクト	54
BOX 4-6	AUN/SEED-Netおよび薬物対策プロジェクトにおける事務所担当者会議の実施	55
BOX 4-7	広域技プロの評価方法：インドシナ家畜疾病プロジェクト	57
BOX 4-8	国際機関との連携：ポリオ対策	60
BOX	ASEAN統合に向けた主な動き	67
図0-1	「国境を越える課題」にかかる課題分類	ix
図1-1	地域システムのイメージ	8
図2-1	拠点拡充型のイメージ	29
図2-2	課題認識醸成型のイメージ	30
図2-3	協力集約型のイメージ	31
図2-4	部分的貢献型のイメージ	32
図1	JARCOM Annual Process	66
図2	アジア地域における地域協力実施体制	68
図3	重点課題選定プロセス	69
表0-1	「国境を越える課題」にかかるカテゴリー別特徴	x
表2-1	協力モダリティによる特徴比較	19
表1	ASEAN地域協力への取り組み	65
表2	広域プロジェクト一覧	71

略語解説

略語	概	要
ACIPAC	Asian Centre of International Parasite Control	国際寄生虫対策アジアセンター
ACMECS	Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy	イラワジ・チャオプラヤ・メコン経済協力戦略
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AEC	ASEAN Economic Community	ASEAN 経済共同体
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile (Chile Agency for International Cooperation)	チリ国際協力庁
APCD	Asia-Pacific Development Center on Disability	アジア太平洋障害者センター
ASC	ASEAN Security Community	ASEAN 安全保障共同体
ASCC	ASEAN Social-Cultural Community	ASEAN 社会・文化共同体
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
AUN/SEED-Net	ASEAN University Network / Southeast Asia Engineering Education Development Network	ASEAN 工学系高等教育ネットワーク
AusAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
C/P	Counterpart	カウンターパート
CAN	Comunidad Andina (Andean Community)	アンデス共同体
CARICOM	Caribbean Community and Common Market	カリブ共同体・共同市場
CBTA	Cross-Border Transport Agreement	クロスボーダー交通協定
CBTI	Cross-Border Transportation Infrastructure	クロスボーダー交通インフラ
CDC	Centers for Disease Control and Prevention	米国疾病対策予防センター
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Central American Center for the Prevention of Natural Disasters)	中米防災センター
CLMV	Cambodia, Laos, Myanmar, Viet Nam	カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム
DLD	Department of Livestock Development	農業・協同組合省畜産振興局（タイ）
E/N	Exchange of Notes	交換公文
EPI	Expanded Programme on Immunization	予防接種拡大計画
F/S	Feasibility Study	事業実施可能性調査
FEALAC	Forum for East Asia - Latin America Cooperation	東アジア・ラテンアメリカ協力フォーラム
GMS	Greater Mekong Subregion	大メコン圏 ※中国・タイ・ミャンマー・ラオス・カンボジア・ベトナムのメコン川流域の六カ国。1992年、ADBの主導で出来た経済協力と開発支援の枠組み。
IAI	Initiative for ASEAN Integration	ASEAN 統合イニシアティブ
IMEXCI	Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Mexican Institute for International Cooperation)	メキシコ国際協力庁
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JARCOM	JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting	JICA-ASEAN 地域協力会議
JBPP	Japan-Brazil Partnership Programme	日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム
JCC	Joint Coordinating Committee	合同調整委員会
JCPP	Japan-Chile Partnership Programme	日本・チリ・パートナーシップ・プログラム
JMPP	Japan-Mexico Partnership Programme	日本・メキシコ・パートナーシップ・プログラム
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
JTPP	Japan-Thailand Partnership Programme	日本・タイ・パートナーシップ・プログラム
M/M	Minutes of Meetings	協議議事録
MERCOSUR (メルコスール)	Mercado Común del Sur	南米南部共同市場
NC	National Coordinator	ナショナル・コーディネーター
NEPAD	New Partnership for Africa's Development	アフリカ開発のための新パートナーシップ
NZAID	New Zealand Agency for International Development	ニュージーランド国際開発庁
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助

略 語	概	要
PALOPS	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Portuguese-speaking African Countries)	ポルトガル語圏アフリカ諸国
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリクス
PIPS	Pacific Immunization Programme Strengthening	大洋州予防接種プログラム強化
PPJA	Partnership Programme for joint cooperation between Japan and Argentina	日本・アルゼンチン・パートナーシップ・プログラム
PP	Partnership Programme	パートナーシップ・プログラム
PPP	Plan Puebla Panama	プエブラ・パナマ・プラン
PPP	Public-Private Partnership	官民パートナーシップ
R/D	Record of Discussions	討議議事録
RCC	Regional Coordination Center	地域協力センター
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana (Central American Integration System)	中米統合機構
TICA	Thailand International Development Cooperation Agency	タイ国際協力開発庁
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	国連薬物犯罪事務所
VAP	Vientiane Action Programme	ビエンチャン行動計画
WHO	World Health Organization	世界保健機関
WHO/WPRO	WHO / Western Pacific Regional Office	世界保健機関西太平洋地域事務局

出所：国際開発ジャーナル社（2004）『国際協力用語集（第3版）』、国連・世銀・日本外務省・JICA ホームページおよび JICA 各報告書より作成

タスクフォースメンバー

1. 本ハンドブック作成にかかる検討メンバー

本ハンドブック作成のもととなった「国境を越える課題に対する協力のあり方」研究会の検討メンバーは次のとおり。

主査	石川 幸子	国際協力総合研修所 国際協力専門員
委員	鈴木 規子	企画・調整部企画グループ グループ長
	小池 誠一	企画・調整部 調査役
	室澤 智史	中南米部 次長
	木下 雅司	中南米部管理チーム チーム長
	小西 伸幸	アジア第一部第二グループ東南アジア第三チーム チーム長
	長谷川 敏久	アジア第一部第二グループ東南アジア第四チーム チーム長
	熊谷 晃子	社会開発部第一グループガバナンスチーム チーム長
	倉科 芳朗	社会開発部第三グループ運輸交通第一チーム チーム長 (2007年5月まで)
	竹内 博史	社会開発部第三グループ運輸交通・情報通信第一チーム チーム長 (2007年6月から)
	奥地 弘明	農村開発部第一グループ水田地帯第二チーム チーム長
井倉 義伸	マレーシア事務所 次長	
八重樫 成寛	アジア地域支援事務所 次長	
タスク	竹原 成悦	企画・調整部企画グループ事業企画チーム 職員
	橘 秀治	企画・調整部企画グループ事業企画チーム 職員 (2007年8月から)
	小泉 幸弘	アジア第一部第二グループ東南アジア第四チーム 職員
	加藤 聖子	社会開発部第一グループガバナンスチーム 職員
	磯貝 白日	社会開発部第三グループ運輸交通第一チーム 職員 (2006年11月まで)
	鈴木 智良	社会開発部第三グループ運輸交通・情報通信第一チーム 職員 (2006年11月から)
	天目石慎二郎	農村開発部第一グループ水田地帯第二チーム 職員
	野口 伸一	農村開発部第二グループ畑作地帯第一チーム 職員
	平岡 久和	JICA東京業務第一グループ人間開発チーム 職員 (2007年7月まで)
		企画・調整部企画グループ総合企画チーム 職員 (2007年8月から)
鈴木 和哉	アジア地域支援事務所 所員 地球環境部第二グループ環境管理第一チーム 主査 (2007年5月まで) (2007年6月から)	

伊藤 民平 アジア地域支援事務所 所員 (2007年6月から)
 木全 洋一郎 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム 職員
 (事務局兼任)

事務局 大岩 隆明 国際協力総合研修所調査研究グループ グループ長
 山田 浩司 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム チーム長
 (2007年5月まで)
 田中 啓生 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム チーム長
 (2007年5月から)
 加藤 千穂 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム 調査研究員
 (2007年3月まで)
 鈴木 郁子 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム 調査研究員
 (2007年4月から)

※所属・職位は2007年8月のもの。

2. 本ハンドブック執筆分担

第1章	国境を越える課題におけるJICAとしての課題選択・目標設定	石川・小泉・竹原
第2章	国境を越える課題に対応する協力モダリティの選択	木全
第3章	国境を越える課題への協力に対する制度上の留意点	小西
第4章	国境を越える課題に対するJICA協力実施マネジメント	木全
別添資料1	アジアにおける地域協力の歴史的経緯と課題 ～タイ・インドシナ地域を中心として～	木全
別添資料2	中南米地域における地域協力・南南協力の進展と課題 中南米部 南南協力課題タスクフォース・支援ユニット	大津
別添資料3	広域プロジェクト運営にかかる留意事項	
BOX	小西、天目石、野口、平岡、鈴木智、鈴木和、加藤、木全	

なお、本研究会および本ハンドブックにおいて、JBICの宮尾泰助氏と中井完造氏に第二メコン国際橋の事例をご紹介いただいたことに深く感謝申し上げます。

本ハンドブックの使い方

1. 背景

グローバル化の進展で国際的なヒト・モノ・カネ・サービスの流通により、開発課題も一国だけでは解決できないものが増加しています。具体的には、国際犯罪(テロ、薬物、人身取引)、人畜感染症(HIV/AIDS、鳥インフルエンザ)、環境(酸性雨、国際河川・湖沼環境保全)等です。こうした課題の多くは、人間の安全保障にもかかわる重大な課題で、今後国際的な協力の取り組みが求められるものです。

こうした課題は、国別援助計画だけでは読みきれず、国を超越して地域レベルで一体となった取り組みが必要とされています。他方で、関係各国によって、具体的な課題の所在や技術レベル、ニーズが異なっていることも事実です。そのため、各国の実状とキャパシティに見合った協力が考えられる必要があります。

JICAは二国間援助の実施機関ですので、こうした各国のニーズに対応した協力アプローチが可能である点は強みです。しかし、国境を越える課題に対して、地域レベルで複数国が一体となった取り組みの支援については、考え方が整理されておらず、必ずしも体系的な対応が取れていません。

このような状況のもと、アジアや中南米では、広域技術協力プロジェクト、第三国研修という複数国を対象とする形で、国境を越える課題に対する協力がいくつか実施されています。JICAとして不慣れな事業体系であるがゆえに、関係国の合意形成から諸々の手続きに至るまで、二国間協力の考え方では対処できない課題に直面しています。

他方、国境を越える課題は、その課題の大きさや専門性から、JICAの協力だけで解決できるものではありません。そもそも当該域内で課題に対処するための取り組みがあり、国際機関や他ドナーもその枠組みのもとで協力を模索しているのが実状です。

そのため、JICAとして国境を越える課題に取り組むには、二国間援助の制約をどのように克服していくかという制度及び実施上の問題、他方で国際的な枠組みの中で他ドナーとの連携・協調または役割分担による課題の選択と目標設定の双方を検討する必要があります。

2. 本ハンドブックの目的

本ハンドブックは、JICA本部・在外事務所の職員およびプロジェクト専門家が、**国境を越える開発課題に対して協力案件を形成・実施する際に、具体的にどういった点に留意すべきか**を実務的に解説したものです。

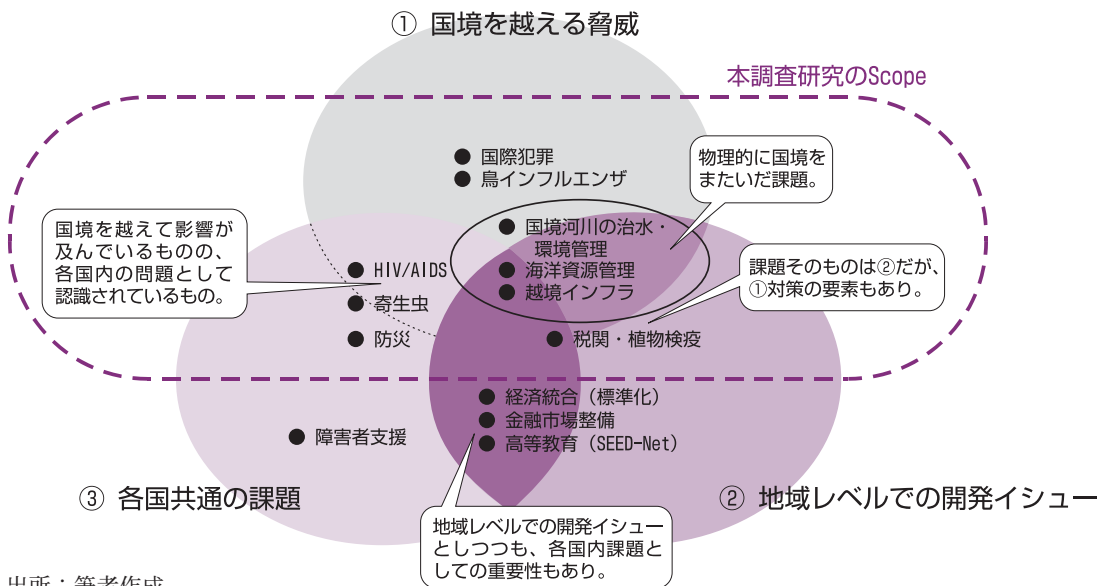
本ハンドブックは、「国境を越える開発課題に対する協力のあり方」研究会での検討結果を報告書にしたものですので、JICAとしての公式のガイドラインではありません。しかし、さまざまな先行案件での試行錯誤の経験をもとに、その教訓をできるだけ体系的にまとめたものになっています。その意味で、「活きた暗黙知」集として、実務を進める際の考える一つの材料・指針としてご活用下さい。

また、本ハンドブックが、JICA内で国境を越える課題に対する協力のための制度づくりにかかる検討にも貢献することが期待されます。

3. 「国境を越える課題」の範囲

現在JICAが地域協力・南南協力として取り組んでいる課題は、大まかに①「国境を越える脅威」、②「地域レベルでの開発イシュー」、③「各国共通の課題」の3つのカテゴリーに分けられます。このカテゴリーに具体的な課題を当てはめたのが図0-1です。

図0-1 「国境を越える課題」にかかる課題分類



出所：筆者作成

本ハンドブックでは、この中で①「国境を越える脅威」を主たるターゲットとして取り上げています。

しかしながら、本ハンドブックで述べられている留意事項は、他の2つのカテゴリーに入る課題に対しても、参考になる点が多く含まれています。

それでも①「国境を越える脅威」を対象としたのは、このカテゴリーの課題は、関係しているすべての国が共同で取り組まなければ脅威そのものがなくならないという意味で、協力の重要性が高く、その一方で現実的な対応が難しい課題であるとの理由からです。②は基本的に利害の一致している国同士による協力で成り立ちますし、③はそれぞれの国内に同様の課題を抱えている国が集まれば成り立つものである意味で、①に比べれば協力が容易であると思われます。①は、脅威を包含する国は例外なく協力に参加しなければ根本的な解決につながらないものですが、実際は各国において技術レベルや具

体的な協力ニーズが異なっており、共同の協力枠組みを形成するのは難しいものであります。

JICAの協力を考える上でも、①に対する協力を形成・実施することが3つの中で最も難しいのですが、①こそが「人間の安全保障」にもかかわる重要な開発課題として見過ごすことのできないものになっているため、あえて①を主なターゲットとして協力の形成・実施上の留意点をまとめることにしました。

表0-1 「国境を越える課題」にかかるカテゴリー別特徴

	国境を越える脅威	地域レベルでの開発イシュー	各国共通の課題	グローバルイシュー
説明	1つの問題が国境を越えて発生・存在しているもの。1つの国の取り組みでは課題の根本的解決は不可能。	域内関係をより緊密にするために、国境を越えて開発・整備するもの。	問題は一国内で発生・存在しているが（基本的に国境は越えない）、各国で同様の問題が発生しているもの。	問題が一定地域の枠を超え、地球全体規模に広がっているもの。
課題例	人畜感染症（ポリオ、HIV/AIDS、鳥インフルエンザ）、国際犯罪（テロ、海賊、麻薬、人身取引）、国際河川・湖沼環境管理	越境インフラ整備、税関強化、地域金融市場整備、経済統合支援	寄生虫対策、農業技術、貧困対策、障害者支援	CO2削減
関係・参加国	課題の解決のためには関係国すべての参加が必要	利害の一致する国々による協力が基本	同様の問題を抱えている国々が参加	世界規模の取り組みが必要（先進国含む）
協力の留意点	地域レベルでは1つの問題であっても、各国内で見ると問題の所在が違っていることがある。	整備開発による国境を越えた社会的影響に配慮する必要がある。	各国別に技術・取り組みが違っていることがある。	世界的な取り組み枠組みを前提に。

出所：筆者作成

4. 本ハンドブックの構成

本ハンドブックは、4章より構成されています。

● 第1章：「国境を越える課題におけるJICAとしての課題選択・目標設定」

具体的には、二国間援助の政府機関であるJICAの強みと弱みを考慮した上で、国境を越える課題の中の具体的にどこの課題を取り上げ、どういった協力目標を設定することができるのかについて、いくつかの指針を示しています。

● 第2章：「国境を越える課題に対する協力モダリティの選択」

第1章の指針に基づき設定された具体的課題と協力目標に応じて、他ドナーの協力も踏まえつつ、JICAとしてどういった協力モダリティを選択すべきかについての判断基準を示しています。

● 第3章：「国境を越える課題への協力に対する制度上の留意点」

実際に国境を越える課題に対する協力案件を形成する際に、相手国からの要請取り付けや国際約束の締結について、複数国を相手にどう進めていくべきかといった制度上の

留意点を整理しています。

● **第4章：「国境を越える課題に対するJICA協力実施マネジメント」**

この章は、特に先行の地域協力案件の実施経験を踏まえて、国境を越える課題に対する協力を実施するためにどういった体制を構築し、どのように複数国にわたる活動や成果のマネジメントをしていくかについて教訓をまとめています。

本ハンドブックの特徴として、各章で挙げたポイントにまつわる先行案件の生きた経験・教訓をBOXとして載せていますので、併せてご参照下さい。

また巻末には、比較的先行的に地域協力が始められたアジアと中南米における地域協力の実施経緯がまとめられています。それぞれの地域で新たに地域協力を検討する際に参考にして下さい。

5. 本ハンドブックの使い方

既述のとおり、本ハンドブックはJICA関係者が国境を越える開発課題に対して協力案件を形成・実施する上での留意点をまとめたものです。したがって、読者が扱っている課題に対して協力案件の形成を検討する段階から、実施・評価する段階のどの段階にあるかに応じて、対応している章をご参照下さい。

● **国境を越える課題に対して協力案件の形成を検討している方【第1、2章】**

即座にJICAの協力メニューを考える前に、そもそも当該課題が国境を越える課題としてどういった状況にあるのかを把握する必要があります。政策的重要性がどれだけあり、どのような全体での取り組み枠組みになっているのか（課題選択）を調べる必要があります。その上で、JICAとして取り組むにはどういった協力目標を設定し（目標設定）、それに適した協力メニューを検討していきます（協力モダリティの選択）。こうした検討プロセス一つひとつのポイントは第1、2章を参照下さい。

ただ実際に協力案件を形成するには、手続きや実施マネジメントも踏まえて最適なものを検討する必要があるので、できれば第3、4章も参照されることをお勧めします。

● **国境を越える課題に対応する協力案件の要請・立ち上げにかかる諸手続きを知りたい方、またその制度のあり方を検討される方【第3章】**

複数国を相手に協力案件を実施するには、要請の取り付けや国際約束の締結をどうしたらよいのか？事業計画や予算との整合性をどのように取ったらよいのか？先行案件の試行錯誤の経験から、2007年現在で整理した手続き方法を第3章にて解説しています。また、今後の制度的な改善をどう図っていくべきかを検討するうえでも参考となるでしょう。

● **国境を越える課題に対する案件の実施マネジメント及び評価をする方【第4章】**

広域技術協力プロジェクトの場合、日常的な実施体制や予算執行管理が複数国にまたがるため、大変煩雑なマネジメントが必要になります。その具体的な留意点を示したのが第4章になります。また、複数国にまたがる協力の成果をいかに評価するのかといった具体的な方法論もご参照下さい。

さらに、東南アジアにおける地域としての開発課題を把握し、どういった協力が考えられるかについては、『**東南アジア地域援助研究会報告書－地域統合と開発援助－総論・各論**』（国際協力機構国際協力総合研修所 2006年3月）があります。本ハンドブックの姉妹編としてご活用下さい。

第 1 章
国境を越える課題における
JICA としての
課題選択・目標設定

第1章

国境を越える課題におけるJICAとしての 課題選択・目標設定

1-1 国境を越える課題に対する協力の重要性

国境を越える課題とは、序章で示したとおり、越境性のある問題源に対し、地域内の複数の国が共同で対処しなければ解決できない課題である。

国境を越える課題について、2003年のODA大綱では次のとおり記述されている。

「冷戦後、グローバル化の進展する中で、現在の国際社会は、貧富の格差、民族的・宗教的対立、紛争、テロ、自由・人権及び民主主義の抑圧、環境問題、感染症、男女の格差など、数多くの問題が絡み合い、新たな様相を呈している。

特に、極度の貧困、飢餓、難民、災害などの人道的問題、環境や水などの地球的規模の問題は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である。これらの問題は、国境を超えて個々の人間にとっても大きな脅威となっている。

また、最近、多発する紛争やテロは深刻の度を高めており、これらを予防し、平和を構築するとともに、民主化や人権の保障を促進し、個々の人間の尊厳を守ることは、国際社会の安定と発展にとっても益々重要な課題となっている。

わが国は、世界の主要国の一つとして、ODAを積極的に活用し、これらの問題に率先して取り組む決意である。」

また、ODAの司令塔となる海外経済協力会議¹では、環境、省エネルギー対策、テロ対策など地域共通の課題に対して積極的に取り組んでいくことを打ち出している。

これらわが国の政策に対し、JICAは執務参考資料として地域別に「地域事業実施方針」を作成し、地域における重点課題、選択と集中の方向性（国別の協力方向性）について整理した。

「東南アジア地域事業実施方針」では、国際競争力を強化する一方で域内格差是正に資する「地域統合への支援」やテロ・海賊・国際犯罪対策や防災・環境対策、感染症対策といった「国境を越えた課題への対応」が重点課題として挙げられている。

また「中南米地域事業実施方針」でも、防災・環境対策や治安・薬物対策といった「地球（地域）的規模の問題への取組み」を重点課題に挙げ、「複数国を対象とした人材育成・技術移転等のための広域的な協力の推進」を謳っている。

1-2 重点課題の選択

国境を越える課題は幅広く存在するが、予算やリソースの制約から、協力の効果・効率に鑑み、JICAが協力すべき重点課題を絞り込む必要がある。その際、次の4つの視点

¹ 明示的には第4回会議（2006年11月9日）の「アジアに対する海外経済協力について」で、国境を越える問題等についての域内協力を深化させることが確認された。

を踏まえる必要がある。

- ① 地域統合・リージョナルな視点
- ② 日本の政策との整合性
- ③ 国際機関等との連携可能性、他ドナーや省庁の取組状況
- ④ 協力リソースの確保見通し

1-2-1 地域統合・リージョナルな視点からみたニーズ把握

各国それぞれが固有の問題、開発課題を有している中で、**国境を越える課題は必ずしも当該国において高い優先課題とは限らない**点に注意が必要である。したがって、重点課題の選択に当たっては、従来の個々の国との二国間協力を前提とした案件形成、対話メカニズムだけではなく、地域共通課題を議論する既存の地域的メカニズムの活用や新たな地域的メカニズムづくり等、**地域協力の実施に有効となる対話のメカニズム構築が重要**となってくる。

例えば、東南アジアにおいては、2015年のASEAN統合を目指した動きに注目する必要がある。ASEAN統合に向けたロードマップとしてはビエンチャンアクションプラン（VAP）があり、2004年から2010年までの中期計画として位置付けられている。この中で、国境を越える課題への取組み方針を確認することを通じて、地域のニーズを把握し、JICAとして取り組む課題選択の判断材料としている。

1-2-2 日本の政策との整合性

前述のとおり、わが国のODA大綱や海外経済協力会議では地域協力を積極的に取り組むことが明記されており、具体的に取り組むべき課題が明示されている。また地域別に日本政府としてのパートナーシップ構想や協力構想が打ち出されており、そこに具体的な協力課題が言及されている。JICAとして取り組む課題が、これら課題に合致するか否かも日本の政策との整合性の判断材料となるだろう。

1-2-3 国際機関・わが国省庁等との連携可能性

メコン川流域地域に対する協力では、ADBのイニシアチブによるGMS（大メコン圏）やメコン河委員会、専門国際機関（WHO等）の地域協力に対する方針も踏まえ、日本との連携可能性について検討している。中南米地域でも、中米統合機構（SICA）のような地域統合機関やアンデス共同体（CAN）や南米南部共同市場（メルコスール）といった地域市場を強化する形で、日本の協力が検討されている。

また、「(2) 日本の政策との整合性」と関連して、日本の財務省、経済産業省、国土交通省等有する域内の省庁間での大臣級会合のメカニズムにも注意を払う必要がある。例えば経済産業省は国土交通省とも共同でアジア物流円滑化に向けたさまざまな支援に取り組んでおり、海上保安庁はアジア海上保安機関長官級会合を開催し、東南アジア

ア諸国の海上保安能力の向上や新たな海上保安機関設立に対して積極的に支援を行っている。こうした動きと連携してJICAの協力を検討することにより、地域協力のフレームとして捉えることがより容易になる。

1-2-4 リソース活用の可能性

地域協力の実施に当たり、本邦あるいは第三国のリソース活用可能性は重要な鍵となる。

このため、課題選定に当たっては、当該分野の過去の協力状況から、リソース活用可否を分析する必要がある。具体的には本邦リソースでは地域別研修、集団研修の受入実績、第三国リソースでは、過去の第三国研修、第三国専門家派遣実績が考えられる。このほか、域内でリソースを持つ国（アジアではシンガポール、マレーシア、タイ、中南米ではメキシコ、チリ、アルゼンチン、ブラジル等）が独自で実施している南南協力概要を精査し、日本とのパートナーシップ・プログラムとすることで、リソース活用の幅を広げていくことも検討できるだろう。

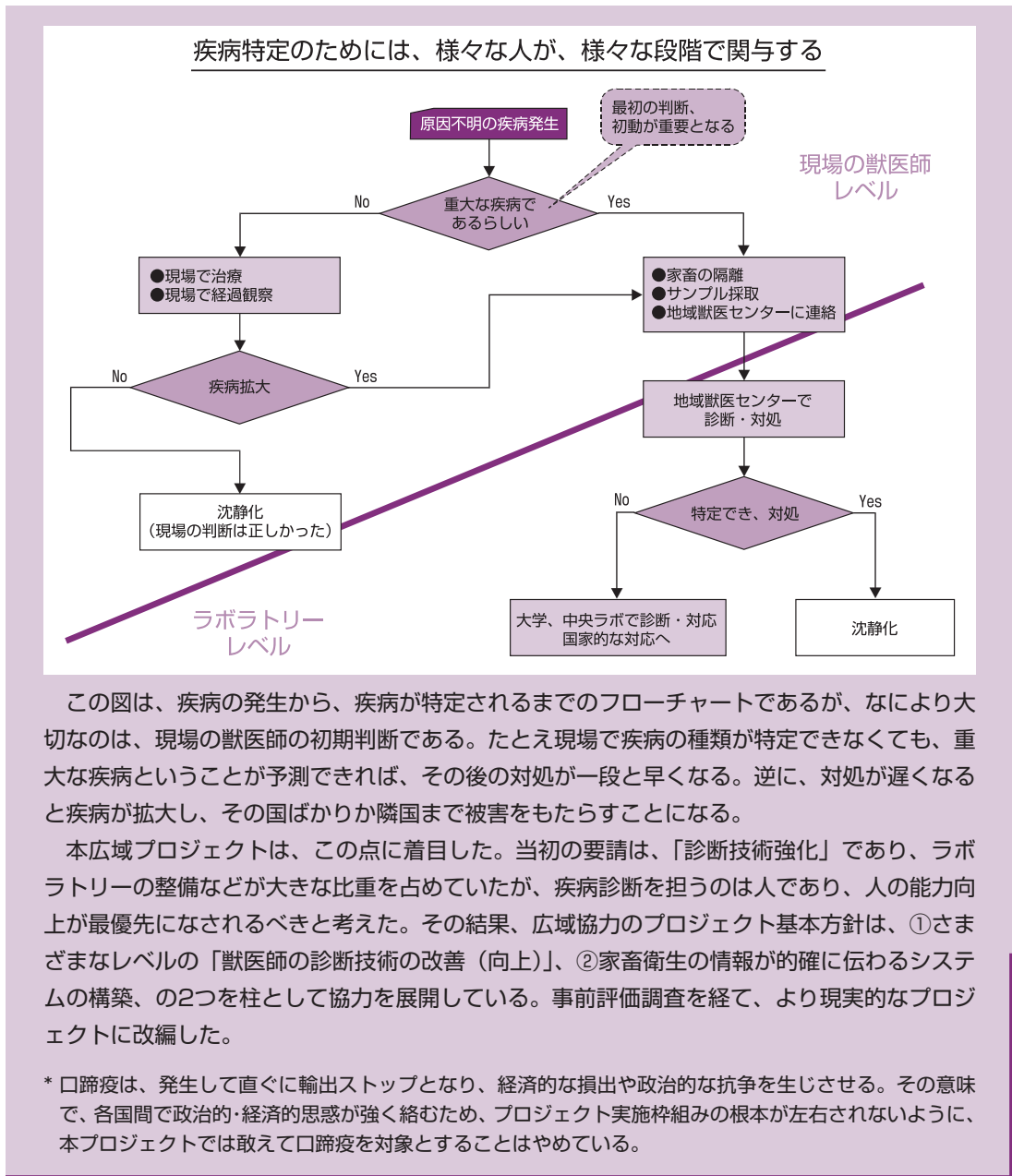
BOX 1-1 重点課題の選択：南米家畜衛生プロジェクト



家畜疾病といえば、狂犬病、口蹄疫、鳥インフルエンザなどが思い浮かぶ。しかし、その感染の方法は、①接触感染（皮膚などの接触によるもの）、②飛まつ感染（咳やくしゃみなどで数メートルの範囲）、③空気感染（長期間浮遊、広範にわたる）などの違いがある。接触感染や飛まつ感染の場合は、感染した家畜や動物を隔離するなどの対処で抑えられるが、空気感染の場合、汚染物質が250kmも風で運ばれたという調査結果があるように、特定地域でとどめておくことが難しい。また、鳥インフルエンザのように、感染した鳥自体が自由に国境を越えることも想定される。さらに、ブラジルとパラグアイの国境のように、実際に国境を家畜が自由に行き来している場合も、大陸では少なくない。このように、家畜疾病は国境という概念が無いといってもよい代物である。

このように人間が国境でコントロールできない事項については、国境をはさんだ両国（複数国）が協力して監視することが重要となってくる。一方の国で発生した疾病は、すぐに隣の国に伝播し、被害をもたらすこともあり、加害国／被害国という事態もあり得る。その結果、過去に南米で発生した口蹄疫*の問題のように、パラグアイ、ブラジル、アルゼンチン間で、責任問題が生じ、政治的な紛争になった。これらの国々では、牛生産は主要産業であり、疾病発生は一時的に輸出がストップする事態を招くため、神経質になる。このような事態を避けるためには、やはり隣国同士の情報収集と発信が重要となる。

ところで、この情報はいったい誰が集めるのだろうか。次の図を見て欲しい。



1-3 協力目標の設定

1-3-1 脅威に対する共同対処の認識共有およびアプローチ

JICAとしての重点課題を特定した後、JICAは具体的な協力目標を関係各国と協議することになる。この際、問題の発生源国、移動路国、被害国のすべてで脅威が顕在化、深刻化している場合は、共同対処の必要性につき関係国の共通認識が形成されやすい。

しかしながら、実際には脅威が潜在的であったり、脅威の発生源や移動路国では相対的には被害が少なかったり、という状況のため、国ごとに脅威の認識や共同対処の必要性の認識に差があることが少なくない。

国境を越える課題への対処は、問題の原因となる人や組織の取締や規制のような行政的な強制措置を必要とすることも多いため、課題対処のための体制づくりや実際の行動にふみきるには慎重な判断を要する場合もある。したがって、国境を越える課題に対する協力目標を検討する前に、まず域内各国による①共通の脅威の認識、②脅威に対する共同対処の必要性の認識の双方を確認することが不可欠である。

これらの認識を確認した上で、JICAの協力により、共通の脅威に対して域内各国が共同で対処することを支援するには、次の2つのアプローチが考えられる。

(1) 共同対処するための国際的枠組みを前提とした支援アプローチ

JICA事業で国境を越える課題への対処を支援するには、既存の「地域内各国で合意された目標や標準などの国際的枠組み」が存在することが望ましい。この国際枠組みが存在すれば、関係各国間、またJICAと関係各国の合意形成が円滑になるだけでなく、JICAが国際機関や他ドナーと役割分担して、自らの強みのある協力課題を選択することも可能になる。特に、国際的な政策枠組みづくり、国際標準・マニュアルづくりなどの知見・経験が豊かな国際機関との協調は、地域協力を進める上で非常に重要である。途上国の開発プログラムをドナーが協調しながら支援するアプローチをProgram-Based Approach (PBA) と呼ぶが、いわば地域的PBAといえる取り組みである (BOX 1-2参照)。



「インドシナ薬物対策プロジェクトで薬物分析を実習するラオスの分析官」

BOX 1-2 協力目標設定：感染症対策における協力課題の絞り込みと目標設定の相関関係



1988年第41回WHO世界保健総会において、2000年までにポリオ（小児まひ）を世界から根絶することが決議された。国境を越える感染症の根絶には世界各国が同調して対策を進める必要があり、ポリオに関しても、1980年に根絶が宣言された天然痘を成功例として、世界全体でポリオを根絶する計画が推進された。

ポリオ根絶計画は各国のみならず、世界を6つに分けるWHOの地域区分での各地域で積極的に推進され、世界的な目標を国、地域でも共有している。1988年、WHO西太平洋地域の地域委員会においても、1995年までの地域内ポリオ根絶の目標が決議され、日本を含む加盟各国はその目標に向かって努力することが決められた。

このようにしてポリオ根絶計画に関しては、世界、地域、各国が同じ目標を持ち、対策に当たっているために、国境を越える課題であっても同じ目標の下で事業を実施することができている。

1つの例としては、大洋州13カ国で展開している「予防接種事業強化プロジェクト」がある。大洋州ではポリオフリー状態（ポリオの発生ゼロ）の維持に加え、他のワクチン予防可能疾患の対策に当たっていた。2003年9月に大洋州の各国政府は、予防接種プログラムを活性化するための目標・活動設定を含む宣言を採択し、この宣言を受けたWHO/UNICEF、日本、オーストラリアをはじめとする各ドナー機関は「大洋州予防接種プログラム強化（PIPS）」を枠組みとした支援を行うこととした。

JICAでも大洋州地域感染症対策プログラムにおいて、予防接種事業強化、フィラリア症撲滅、HIV/エイズ予防啓発活動の支援を定めており、PIPSへの協力はこのプログラムに合致しているものであり、地域および各国と同じ目標を持った技術協力が開始された。PIPSでは、13カ国を対象に国ごとの問題点を把握しながら、「ワクチン管理」「コールドチェーン管理」「医療廃棄物の安全廃棄を含む安全注射」という協力課題に重点を置いて技術協力をを行っている。このように、世界・地域・各国の目標に日本（JICA）の協力方針が合致していることで、国境を越える課題への対応が円滑に進んでいる。

(2) 脅威・共同対処の認識を広めていく支援アプローチ

他方、必ずしも域内関係国が同じタイミングで、国境を越える課題に対する脅威、共同対処の必要性を認識していない場合でも、認識を共有する一部の国との協力を先行する場合もある。特に日本にとっても潜在的な脅威が存在したり具体的な被害をもたらしていたりする場合は、**長期的に当該課題に関与する方針を明確にした上で、域内各国の理解を広げていくアプローチ**も考慮すべきであろう。第三者の日本が参加することで、域内各国が徐々に脅威や共同対処の必要性の認識を高め、具体的な行動につながるというインパクトもある。

例えば、「タイ及び周辺国家畜疾病」や「南米家畜衛生人材育成」では、日本の二国間協力の結果キャパシティを高めた機関を拠点としつつ、国際的なネットワークの形成

や周辺国の関係機関の能力向上に取り組んでいる。

この協力アプローチにおいては、単純に日本の協力を受けた機関の能力が高いからという理由だけで安易に地域協力への展開を構想しても、実際には関係国の理解が得られず、持続的な地域協力につながらないリスクもある。JICAと協力拠点国で協力を開始する場合でも、長期的な課題対処のシナリオを描き、徐々に課題に対する周辺国の認識醸成と、その対処への主体的参加を促し、域内各国自身で運営できる地域的な協力の仕組みを構築する必要がある（BOX 1-3参照）。

BOX 1-3 域内共同対処の体制づくり：南米家畜衛生における近隣国関係に配慮した対象国選定



広域協力の場合、複数国を対象とした協力がなされるが、対象国の選び方には気を遣うところである。

本広域プロジェクトは、アルゼンチン、ボリビア、パラグアイ、ウルグアイのそれぞれの国から技術協力の要請が出され、今では4つの技術協力の集合体として実施されている。しかし、本プロジェクトの構想は、1980年代後半から20年近く続いたアルゼンチンのラ・プラタ大学の技術協力プロジェクトと第三国研修の成果を、更に中南米地域に展開できないかといった南南協力の議論に、2001年に署名された日本・アルゼンチン・パートナーシップ・プログラム（PPJA）が組み合わさって、アルゼンチン政府から要請されたものであった。そのため、案件要請の段階では、アルゼンチン国政府の意向が大きく盛り込まれているといえるのである。

本協力では、アルゼンチンが南南協力での人材を他の国に提供する側として、イニシアチブを取りたい意向が強かった。特に、自らは周辺国より技術が進んでいると自負している感が見られ、協力する国にはある程度、アルゼンチンの意向も汲んでくれることを望んでいたと思われる。そこで、国の技術差を考え、国境を接する国のうち、ボリビア、パラグアイ、ウルグアイが選定された。一方、国境を接する残りの2つの国、ブラジルとチリは、アルゼンチンにとっては、経済的にも政治的にもライバル国であり、一緒に行動することには多少の抵抗感があったようだ。元々、この案件はメルコスール対象国で実施しようという素案もあった。そうすると、ブラジルが参加することとなるが、大国が対立してプロジェクトの足を引っ張ることが懸念された。

しかし、実は要請の前にJICAは基礎調査（2002年）を実施した段階で、今の4カ国に絞り込んでいる。基礎調査報告書から対象国選定の考え方を抜粋すると、対象国を“メルコスール6カ国（準加盟国を含む）という観点からの意見もあったが、まず調査を行った4カ国で始めることを基本に調整することで合意を得た。場合によっては、（中略）、参加表明があれば順次追加する手法も検討しておくべきである。”という考えで整理されている。

1-3-2 共同対処の仕組み

国境を越える課題に対する脅威と共同対処の認識を共有できた国境を越える課題は、その問題源を完全に断たない限り、繰り返し襲ってくる恐れがある。また一部の国が対応するだけではなく、関係国が共同で対処しなければならないという性質がある。このような課題に対処するためには、地域全体での継続的なモニタリングと予防・即応の仕組みが不可欠で、そのための地域的システムと国内システムの双方をどのように整備するかが鍵となる。

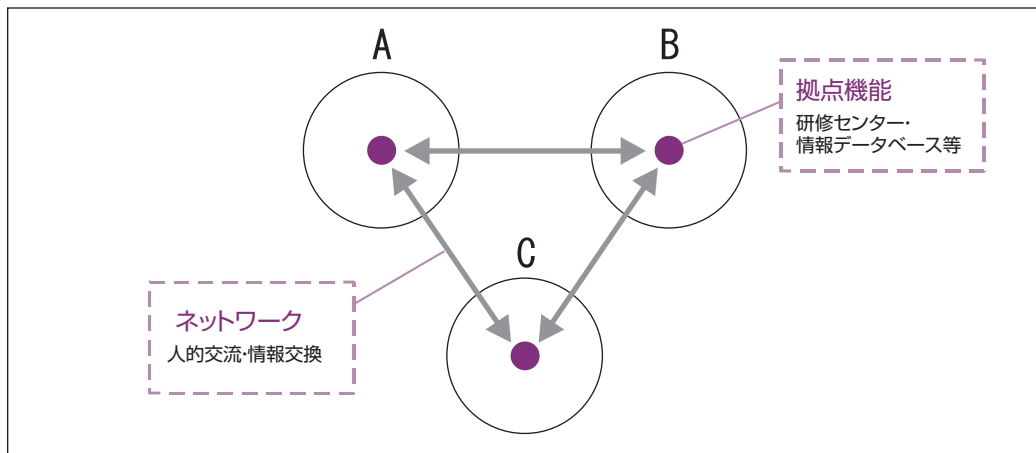
(1) 地域的システムの整備

国境を越える課題に対して地域レベルで共同対処する仕組みを構築するには、次の2つの要素が必要とされる。

- ① 域内の各国で課題に対応するための情報集積および人材育成機能を持つ拠点を強化すること
- ② 各国の拠点機関間で、課題を共同で対処するための人的・情報ネットワークを強化すること

上記2つの要素を併せ持った地域システムを図示すると、以下の図1-1のようになる。

図1-1 地域システムのイメージ



出所：筆者作成

実際には、対処すべき課題の性質や地域ごとの事情に即して、上記のような地域システムをいかにして構築していくかを検討することが肝要である。

例えば、「広域技術協力プロジェクト」によって、域内で拠点機能の強い国を研修拠点として他国の人材育成や課題対処能力を向上させていきつつ、関係国相互のネット

ワークを強化する方策が考えられる。また「二国間協力」でいくつかの国の拠点機能の強化を図った上で、関係国のネットワークを構築していく方策も考えられる。（詳細は、P29「2-4 協力モダリティの組み合わせパターン」を参照）

「南米家畜衛生人材育成」では、域内4カ国の拠点大学の得意としている疾病分野につき、それぞれが研修機関の拠点となり他国向けの研修を行うに、各大学の共同研究や情報・人材ネットワークの強化を組み合わせることで、家畜疾病対策のための地域的なシステムづくりに貢献しているといえる。

(2) 国内システムの整備

課題への共同対処や地域標準の達成のため、特に国内システムが脆弱な国において、重点的に現在のキャパシティとのギャップを埋めるアプローチをとる場合もある。

さらに地域の課題への対処に伴い、局所的に発生する負の効果の抑制も、各国内のシステムの一部として考慮する必要がある。例えば地域的な薬物対策のための麻薬作物生産の強制取締は、生産者の数少ない生計の手段を奪う可能性が高い。この場合、短期的には麻薬作物生産を抑制できても、長期的には生活に困った住民が再び麻薬作物生産を開始するのを抑えるのは難しくなるため、取締とともに代替収入源支援を行うことが肝要である。

(3) 共同対処のためのアプローチ検討

協力参加国との間で課題対処のための仕組みを検討する際には、地域の事情や課題の特性を勘案して、次のどちらのアプローチにするかを明確にする必要がある。

- ① 地域的システムづくりと国内システムづくりを同時並行で進める
- ② 脆弱な国の国内システムづくりに集中する

例えば「タイ及び周辺国家畜疾病」および「南米家畜衛生人材育成」では、地域的システムとして家畜疾病情報の共有（フェーズ2ではサーベイランス機能の強化）、国内システムとして各国内の研究・試験機関技術者の能力強化を同時に行っており、①のアプローチを採用しているといえる（BOX 1-4参照）。

他方、国際的枠組みの形成度合い、また各国の協力ニーズやキャパシティを勘案すると②のアプローチをとるほうが有効な場合もある。また、長期的には①のアプローチが必要だが、脅威や共同対処の必要性の認識が醸成されていなかったり、一部の国で極端に国内システムが脆弱で地域的な共同対処の抜け穴となることが想定されたりする場合、当面のアプローチとして②の採用が現実的といえる。一般に、国境を越える課題への対処は、地域システムづくりが想起されがちだが、地域的対処上脆弱な国の国内システムをピンポイントで強化することも同様に重要なアプローチであることを強調しておきたい。

BOX 1-4 国毎のレベル差に応じた支援：南米家畜衛生プロジェクト



国が異なれば、技術のレベル差は生じる。課題に対して、一定のレベルに達していない国は、それだけで脆弱であるといえる。本分野でいえば、一部の国の情報が抜けることで、地域に疾病拡大の恐れが出てくる。広域の課題については、まず、最も脆弱である国や地域の強化を最優先にし、地域全体で一定水準以上のレベルを目指すべきであろう。

本案件であれば、技術的に先行しているアルゼンチン、それに続くウルグアイよりは、パラグアイやボリビアの強化に力を入れることとなる。そのため本広域プロジェクトでは、ボリビアに対する機材供与額が大きくなる計画である。(2007年12月現在)

1-3-3 JICAの目標設定の考え方

(1) 地域的視点

これまで述べてきたとおり、国境を越える課題に対するJICAとしての重点課題の選択および協力目標の設定は、個々の協力相手国との対話に基づく従来の二国間協力の視点と枠組みだけでは、非常に困難である。地域としての視点に基づき、地域的枠組みを活用することが、重点課題選択・協力目標選定の鍵となっている。

(2) 課題全体の中でのJICA協力の位置付け

具体的にJICAが国境を越える課題の解決に関与するに当たり、協力目標をどこに定めるのが妥当であるかをあらかじめ明確にしておく必要がある。すなわち、国境を越える課題に対応するに当たり、JICAとして何をどこまでやるのか、当該課題対応の一部を担うとすれば何を切り捨てるのかについて明確なビジョンを関係者間で共有の上、協力案件を形成・実施することが肝要である（BOX 1-5参照）。

既述のように、国際的な枠組みの中で活動することになった場合には、他のドナー、国際機関との役割分担にも留意する必要がある、これがJICAの目標設定にも影響を与えることがある。

BOX 1-5 メコン地域・薬物対策地域協力プロジェクトフェーズ2にみる協力枠組み構築上の教訓



従来から、中国やインド等も含めたアジア・太平洋地域での薬物対策の枠組みは存在するほか、UNODC等の国際機関も協力を行っているが、薬物分析と捜査の連携に着手しているドナーはおらず、JICAが協力すべき価値は高いと判断された。

メコン地域・薬物対策地域協力プロジェクトフェーズ2においては、フェーズ1（「タイ薬物対策地域協力プロジェクト」）協力の教訓に基づき、カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナムの5対象国に対し、それぞれのニーズをより反映した形での協力を模索した。

違法薬物への取組みについては、薬物中毒者や、違法薬物に関連する犯罪組織等による被害を食い止めたい仕向け地と、流通経路、もしくは生産地と目される国の意向は異なる。よって、仕向け地もしくは被害が生じている国では、課題に対して協力のニーズは高いが、その問題を生じさせている国やその経路となっているのみで被害の少ない国においては、問題取組みへのニーズは低くならざるを得ない。メコン地域薬物対策地域協力プロジェクト(フェーズ2)では、特に、ミャンマーやラオスの意向と、タイの意向が異なることから、協力枠組みの策定に当たって交渉が難航した。

また、違法薬物への取組みについては、司法機関をカウンターパート(C/P)とするため、政治体制との関連で、ODAの原則に抵触しないかどうかは確認が必要であった。加えて、違法薬物取締の関連情報は、国家機密に関わるとして開示できない場合や、歴史的に困難な経緯のある隣国同士の司法機関が協力し合うことが難しい場合もある。国際会議等の開催ではなく、実際の捜査関連協力を実施するための技術協力を実施するに当たって、隣国C/Pの同席を拒否し、JICA専門家のみと協議を行う、等の態度を取る国があった場合、どの時点で域内での協力を自助努力に任せ、JICAは協力を完了すべきかは難しい判断となる。本プロジェクトについては、分析された薬物についてのデータ交換の仕組みづくりに端緒を開くことを想定していた。そのためには、各国で権力を持つ司法機関自身がまず相互に協力していく姿勢を示し、どの程度踏み込んだ協力内容とするかを明確にすることが不可欠である。

(3) JICA協力の目標：課題解決に向けたシステム構築と格差の是正

従来、国境を越える課題に対するJICAの取組みにおいて、その目標は課題解決に向けた仕組み(システム)づくりであり、そのシステム構築を土台として相手側のオーナーシップとの協働を目指す、あるいは、システム構築を目指して相手側のオーナーシップを高める協力を実施する傾向が顕著である。例えば、「タイ及び周辺国家畜疾病」や「南米家畜衛生人材育成」等の広域技術協力プロジェクトでは、技術協力、および人材育成を通じて相手側のオーナーシップを引き出し、課題解決に向けたシステムを構築してきたといえる(BOX 1-6参照)。また、課題を共有する当事者間で維持可能なシステムを構築する一環として、二国間協力を活用し、複数の関係国間における課題対応能力の格差の是正に貢献することも可能である。

JICAの目標である課題解決に向けたシステム構築は、P8「1-3-2 共同対処の仕組み」で提示されている「地域的システム」および「国内システム」構築を通じて実現することができる。例えば、地域システムでは、関係各国の拠点機関の人材育成および情報収集機能および相互のネットワーク強化に焦点を当てることによって、地域の課題解決システムの構築に貢献することを目的に据える。一方、国内システムの構築は、課題対応能力の弱い国の能力強化を図ることによって、他の関係国との格差を埋めることを目的とする。

BOX 1-6 国境を越える課題解決にむけた仕組みとしての広域技術協力ネットワークの構築



【インドシナ家畜疾病】

本プロジェクトでは、対象6カ国による地域協力体制の強化のために、各国の実務責任者をNational Coordinator (NC) として任命した。また、すべてのNCを召集して定期的（半年毎）に会合を開催し、活動の進捗・成果を共有するとともに今後の方向性について議論することにより、対象国間の関係が徐々に深まっていった。

また、特に協力後半からは技術レベルが高いタイ、マレーシアのリソースの積極的な活用を図ったが、このことも地域協力体制の強化につながった。例えば、周辺国人材を対象とする技術研修を両国で実施したり、両国人材を域内専門家として周辺国に派遣し、診断技術の指導を行うことにより、周辺各国の技術レベルの底上げにとどまらず、地域協力体制の強化にも大きく貢献した。終了時評価の結果、各国間の人的なつながりが相当程度進展したこと、また各国関係組織間のネットワーク強化が堅調に進んでいることが確認された。

本プロジェクトの協力終了後、家畜疾病監視能力の強化を目的にフェーズ2を開始している。フェーズ2では更に一歩進めて地域レベルで合同調整委員会を設立し、地域レベルでのプロジェクト活動をより積極的に実施することにより、家畜疾病監視にかかる地域レベルでの協力枠組みの構築を目指している。将来的には、鳥インフルエンザを始めとする越境性家畜疾病が発生した際に、地域が一丸となって疾病の淘汰および拡大の防止に取り組む「地域協力ネットワーク」にまで発展させていくことが望まれている。

【南米家畜衛生】

ネットワーク構築は、既存の仕組みに乗るのが良い。ネットワークをゼロから構築するとすると、そもそも関係者にネットワークとはこのようなものであるという“ネットワーク概論”から指導しなくてはならず、3年や5年で作るのは大変である。また、「ネットワーク」という言葉が、「情報をやりとりする仕組み」と言うのか、「相互にインターネットに情報をアップする」だけを示すのか、それとも「分析した情報を提供し合い、意見交換すること」を言うのか、人や国によって考えていることに違いがある。

本広域プロジェクトの場合、時間のかかるこのネットワーク構築をより簡易にすべく、敢えて大学間のネットワーク、大学教員、研究者間の個人的なつながりを活用した。教員や研究者は同じ研究の土俵で話すことができ、政治的な影響を受けにくいといえる。

本広域プロジェクトは、現在、この既存のネットワークとインターネット技術を活用して、疫学情報の整備を進めている。

なお、大学をカウンターパートとするメリットは次のとおりと考えている。

【本案件で大学をカウンターパートとするメリット】

- ① 大学は基礎研究機関であるとともに教育機関である。大学を卒業し、資格を得た上ではじめて獣医師になれるなど（国のラボラトリー、行政機関勤務の獣医師を含む）、大学は人材育成の拠点となっている。
- ② 国のラボラトリーは獣医師を研修する機能は有していない。獣医師の（再）教育に関しては、国のラボラトリーよりも大学にノウハウがあるといえる。
- ③ 各国には、疾病の防除、診断のための国家機関（国のラボラトリー）が設置され、確定診断を行うなどの機能を有しているが、実質的にこれら診断は大学との連携下によって実施されている。また、大学は政府認定（指定）の検査機関として、疾病検査の一部を担っている場合もある。
- ④ 大学教員の国内外の人材ネットワークが活用できる。プロジェクトのため、あらためてネットワークを構築する必要はない。
- ⑤ 対象4カ国では過去に当該分野のJICAプロジェクトが実施されてきており、特に本プロジェクトにかかわる機関のほとんどで、JICAプロジェクトのC/Pであった人的、物的リソースが活用できる。また、これらC/P機関は、日本の支援の制度、仕組みをある程度理解しており、スムーズなプロジェクト運営が期待できる。

1-4 国境を越える課題に対する協力検討体制－役割と課題

これまで述べてきたように、JICAが取り組むべき国境を越える課題の選択、および協力目標の設定については、従来の国別体制に加える形で、地域協力量針の立案から地域協力事業の形成・実施に到るまで、国境を越える課題に対する地域協力を進めるための体制をJICA内で整える必要が生じている。特に、地域全体を見て協力量針・予算管理を行う立場にある地域部、また地域中核国政府、国際機関・他ドナーの地域協力事務所、域内JICA事務所との密接なコミュニケーションが可能な地域支援事務所の役割が重要といえる。

1-4-1 本部：地域部と課題部

一般的に、国境を越える課題についての第一所管は、地域の開発援助を俯瞰する立場にある地域部となり、課題の選択および目標設定についても地域部が主導する傾向にある。しかし、現行の地域部体制においては、まず部内における国境を越える課題への理解促進と優先課題の選択等について国別担当間の調整が必要とされる。また、地域部は概して課題対応能力が不足しており、課題の選択および協力目標設定については、課題部の専門的知見の動員が不可欠であると考えられる。

地域部が主導している例として、東南アジア地域においては、P1「1-1 国境を越える課題に対する協力の重要性」で述べたとおり、政策レベルでは日本政府は対アジア援助方針において地域共通課題への協力を表明している。しかし、従来の国別アプローチだ

けでは地域共通課題の把握は難しく、モダリティとしても実施することが困難であるため、ニーズを面的に捉え、円滑に実施する体制・システムが必要となった。そこで、アジア第一部では有識者から成る「ASEAN地域別支援委員会」を、各チーム横断的にメンバーを構成する「チームASEAN」をそれぞれ設置し、対ASEAN協力を地域の視点から包括的に検討する体制を整備した。

また、アフリカ部においては、次長直轄の下に部付きの主査レベルの職員を配置し、アフリカ地域の国を越える事案への対応、他地域との調整（アジア・アフリカ協力の取りまとめ）、地域国際機関であるアフリカ連合との調整等を行っている。

このように地域部においては、国に限定されない地域に共通する課題、国境を越える課題に対応する職員の配置と適切な業務実施体制の整備が求められる。

一方、課題部については、これまで主に国別の担当課題を中心に据え、二国間協力の案件を形成・実施してきた。しかし、国境を越える課題が開発課題でも重要性を増す中で、必ずしも一国に対する協力だけでは十分な対応はできなくなっている。そこで、当該国の中でどんな課題があるのかではなく、**課題そのものがどういった地理的範囲で、どのように起こっているのかを把握する視点**が求められている。その上で、JICAとしての協力範囲（二国間・地域レベル）および協力目標を検討する必要がある。

現時点では、課題によっては、アドホックに双方による連携対応は見られるものの、システムとして存在していないため、**国境を越える課題に対して一貫性のある対応を図るには、地域部と課題部が共同対応するシステム化が喫緊の課題**である。

1-4-2 地域支援事務所

地域支援事務所の中でも、特にアジア地域支援事務所のように地域協力の発掘をその業務の1つとしている事務所では、国境を越える課題に対する高い認識はあるものの、JICA内部（本部および域内各国事務所を含む）の調整コストが高くなる傾向にある。**地域支援事務所は、現場の知見を強みとした役割を果たすことが期待される一方で、国境を越える課題に対する案件形成の初期の段階から本部（地域部および課題部）および関係各国事務所との調整を図っていくことによって、円滑な案件形成・実施を確保することができる。**また、地域支援事務所としては、**域内に派遣されているJICA専門家や国際協力専門員の活用を視野に入れることによって課題対応能力の強化を図ることも可能**である。

1-4-3 関係各国事務所

これまで主に任国に対する二国間協力を実施してきたため、地域全体の利益という視点から任国に対するマルチおよびバイの協力を考えることが容易でないのが現状である。これら事務所にとって、国境を越える課題に対する広域協力は、従来業務に対して付加的に実施されるものであり、任国支援の主流としては理解されづらい。

また、近年、中進国とそれ以外の任国におけるJICA事務所のスタンスの格差も顕著

になりつつある。中進国における事務所は、国境を越える課題に対し、エマージング・ドナーの立場から能動的に対応しようとする中で、裨益国として受動的立場に立つ事務所との意識の格差が新たな課題となっている。

1-4-4 課題設定・目標設定メカニズム

上記の状況を鑑み、国境を越える課題に対するJICA内の新たな体制づくりが急務である。本部の課題が地域部と課題部の連携強化であることは、既述のとおりであるが、これに対応する一方策として、**国境を越える課題が具体的に浮上した場合には地域部と課題部双方からの参加によるタスクの設置を提案したい**。基本的には地域部がタスクの運営を司り、初期の段階から課題部との連携を図りつつ課題の選択と目標設定を行う。必要に応じて、地域支援事務所、および各国事務所も巻き込んでいくことが望ましい。

第2章

国境を越える課題に対する 協力モダリティの選択

第2章

国境を越える課題に対する 協力モダリティの選択

2-1 協力プログラム²を決める上での検討項目

国境を越える開発課題に対して、JICAとしての具体的な協力プログラムを形成・実施するにはまず何を検討すべきか？ それを一言で言えば、次の点に集約される。

何のために、何を、どうやって実施するのか？

第1章で述べられた点も含めてこのポイントを説明すると、以下のとおりである。

(1)『何のために？』 どの課題の、どの部分を対象とするのか？ <課題選択>

国境を越えるこういった課題（感染症、テロ対策など）を取り上げるのか、その上で、JICAとしてはその課題のこういった部分（サーベイランス整備、検査体制の強化など）を取り上げるのかを明確にする必要がある。

(2)『何を？』 何を達成しようとするのか？ <目標設定>

JICAの協力は、当該課題に対して、何を達成することを狙っているのか？具体的には、域内の技術レベルや取り組みの格差を埋めるべく特定の国の技術向上を目指すのか、それとも域内各国の共同の取り組みのためのネットワークを構築することなのかによって、協力内容は全く変わってくる。

(3)『どうやって？』 どのリソースを使って、どう支援をするのか？ <モダリティ選択>

実際に協力をしようとしても、そのためのリソースがどこに（日本／当該域内）、どの程度あって、それらをどのように活用できるか（研修受入／専門家派遣など）をあらかじめ把握しておく必要がある。

以上のようなポイントを考える材料として、次の項目にかかる情報を収集しておく必要がある。

- ① 当該課題に対する国際／地域的取り組み枠組みの有無
- ② 他ドナーの協力内容
- ③ 日本政府としての政策的位置付け、優先度
- ④ 域内各国の技術レベル・ニーズ
- ⑤ 本邦／域内リソースの活用可能性（量／活用方法など）

²ここでは、ある特定の中期的な開発目標の達成を支援する枠組みを「協力プログラム」と定義する。（国際協力機構 国際協力総合研修所（2007）『事業マネジメントハンドブック』P6）

このように、国境を越える課題に対して、実際に協力プログラムの内容を決定するには、第1章で述べてきた「課題選択」「目標設定」を検討した上で、JICAとしてどういったリソースを使って、何をするのかという「モダリティ」を選択することが必要になる。「モダリティ」は必ずしもJICAの中にある協力メニューだけに限定されるものではない。他ドナーの協力も見据えた上で、必要に応じてそことも連携・役割分担を図ることによって、総合的な取り組みとして当該課題の解決に資する方策を検討することが重要である。

そこで本章では、さまざまな協力モダリティの特徴を比較し、選択した課題や設定された目標に対して、いかに適切なモダリティを選択し、組み合わせるのかを解説したい。

2-2 協力モダリティによる特徴比較

国境を越える課題に対して考えられる協力モダリティ（国際機関や円借款も含む）の特徴を比較したのが表2-1である。

(1) 国際／地域機関

国境を越える課題の解決のためには、当該課題の対象となっている複数国による協力が不可欠である。その協力の枠組みを構築するのが国際機関（WHOなど）や地域機関（ASEAN、メルコスールなど）であることが多い。国際機関や地域機関は、国境を越える課題に対して、**国際／地域フォーラムを開き、対象国間の協力枠組みを宣言などの文書の形で出し、具体的な実施のためのガイドラインなどを提示している**。その意味で、当該課題に対する取り組みに対する影響力も強い。

JICAとしては、当該課題だけに専門性をもって永続的にかかわることは困難であることを考えると、こうした国際機関／地域機関による枠組みや取り組みと連動する形で協力を考えることがインパクトや持続可能性の観点からも賢明である。

しかし、すべての機関ではないが、国際機関や地域機関の協力内容は現場レベルの具体的取り組みとしては十分行き届いたものにはなっておらず、関係各国自身の実施体制（技術や人員など）を強化するには必ずしも十分ではないのが実状である。その点において、技術協力機関としてのJICAがこうした弱みを補完する協力を実施することで、当該課題に対する取り組み全体としての効果が増すことが期待できる。

表2-1 協力モダリティによる特徴比較

	国際／地域機関	JICAによる対応					JBIC
		広域技プロ	第三国研修(集団型)	地域別研修(本邦研修)	二国間協力	テロ対策等治安無償	広域円借款
1.対応課題の特徴	地域課題に対する包括的な取り組み枠組み	地域課題の中でも関係国が一斉に対応することが必要な課題	各国に共通する課題への対応	地域課題／各国共通課題	・(地域的枠組みを前提にしつつも)当該国の特有の課題 ・域内のレベル Gap filling	国境を越える犯罪や紛争終結国対策としての国家レベルの治安維持	両国をまたぐインフラ開発
2.協力の目標	地域課題そのものの解決	地域課題に共同で取り組むための仕組み(人材育成・ネットワーク)づくり	当該国における課題の対応→地域ネットワーク化も	・課題に対する日本の取り組みの習得 ・国際対話型：地域ネットワーク化も	・当該国に特有な課題への対応 ・技術レベル格差の縮小化	当該国の課題(治安維持)の対応	両国をまたぐインフラの完成
3.リソースの所在	国際	本邦+域内	域内(時に本邦も含む)	本邦	本邦	本邦	本邦資金一域内調達
4.モダリティの特徴	地域課題解決のための取り組み枠組み・ガイドライン等の提示	・域内のネットワーク構築 ・限られた本邦リソースの面的活用 ・本邦と域内のリソースミックス	・課題に対して比較優位のある域内リソースの活用 ・日本との協力実績の活用 ・南南協力	・関係国の課題認識の醸成 ・協力枠組みの形成検討も可能	当該国課題へのオーダーメイド対応	当該国課題へのオーダーメイド対応	債務を伴うため、案件形成枠組みには慎重な調査が必要→実施段階では比較的スムーズに
5.形成・実施上の留意点	全体枠組みを形成する効力があるものの、具体的取り組みには必ずしも行き届いていない	関係国のニーズ・レベルの違いに配慮した成果・活動のデザインが必要、関係国による合意(責任負担)調整	・域内リソースの所在 ・実施国の主体性 ・実施国・関係国間関係 ・日本のプレゼンス	研修後のインパクト、フォロー	協力成果の地域枠組みとの関係付け	当該国の状況、日本との関係、他のスキームとの関係など	コスト・実施責任負担をめぐる両国との調整
6.案件形成方策・メカニズム	域内の政策的イニシアチブ	・既存のイニシアチブ・枠組みからJICAの協力領域の絞り込み ・既存の協力から各国認識を向上	域内からのリソース活用ニーズおよび協力実施ニーズに基づく案件形成	日本から関係国へのオファー	要望調査	・プロジェクト型：一般プロジェクト無償と同じ ・プログラム型：国際機関とのE/N	国際／地域機関の枠組み利用→日本政府としての優先課題
7.案件要請／国際約束締結手続き	—	各国から要請書・国際約束	実施国からの要請書(参加国とは“見なし”国際約束)	各国から要請書もしくはオファー型も可・集団型研修として一括して国際約束	当該国から要請書・国際約束		両国から要請書・国際約束
8.実施予算	加盟国(日本含む)によるFund	実施国向け予算	実施国向け予算(一部参加国向け予算も)	参加各国向け予算(本邦研修予算)	当該国向け予算	当該国向け予算	各国向け債務

出所：筆者作成

(2) 広域技術協力プロジェクト（広域技プロ）

複数の国を1つの案件として対象とする形態であることから、**対象国同士のネットワーク構築を成果**としている点は、既存の当該案件に共通している。「何のためのネットワークなのか？」という点は、案件によって違いがあるものの、国境を越える課題との関係では、特に関係国が一斉に対応することが必要な課題に対して、関係国が共同で取り組むための仕組みづくりとして考えられるだろう。

またリソースとの関係では、**限られた本邦リソースを複数国に対して活用するの**と同時に、**域内のリソースと連携**させることで相乗効果を狙うものでもある。

他方で、対象国間で技術レベルやニーズに違いがあることから、**各国事情に配慮した成果や活動内容を設定**することが重要である。同時に、対象各国間での責任負担を含めた案件に対する合意を形成することが、案件実施前に不可欠な要素である。

気をつけなくてはならないことは、広域技プロは、一度に複数の国を対象とできる反面、それだけ1カ国に対する投入は少なくならざるを得ず、**各国オーダーメイドの対応にも限界**がある点である。その意味で、広域技プロだけに多様な成果をつめすぎるのではなく、**目標・成果を絞り込み、他のモダリティとも効果的に組み合わせる**方が、結果的にスムーズかつ柔軟な運営が可能になるだろう。

(3) 第三国研修（集団型）

第三国研修には、**日本との協力実績を他の国への協力に活用**するという南南協力の特徴がある。しかしそれだけでなく、各国に共通する課題に対して、**比較優位のある域内のリソースを活用**することで、各国における課題対応能力を向上させるのみならず、地域内で当該課題に対処するためのネットワークを形成・強化する機能も認められる。

熱帯感染症など課題によっては日本より比較優位のあるリソースが域内に存在する場合は、第三国研修もしくは第三国研修を中心とした広域技プロを選択するとよいだろう。比較的在外主導で案件が構築できるというのもこのタイプの特徴である。

(4) 地域別研修（本邦研修）

第三国研修とは対照的に、国境を越える課題に対して日本の技術や経験をリソースとするのが本邦研修である。特に地域別研修では、**当該課題の関係国を一同に日本に招へい**して、**課題解決のための協力枠組み・ネットワークづくりを検討**することもできる点は大きな特徴である。

域内協力枠組みを現地レベルで構築する際に、たとえ各国間の関係により特定の国だけに集まるのが難しくても、地域別研修で日本に集まるのであれば、よりスムーズに進むということもある。その上、域内各国と日本との関係性を強化する意味でも効果は高いだろう。

また、日本からのオファー型で要請を取り付け、集団研修と同様に一括して国際約束を締結することが可能であるため、他のモダリティに比べても案件形成が容易であることも特徴である。

(5) 二国間協力（技術協力プロジェクト／開発調査／個別専門家など）

国境を越える課題との関係では、地域的な取り組み枠組みを前提としつつも、当該国の特有の課題の解決や域内の技術レベルの格差の縮小を図るのが二国間協力の特徴である。

当該国のニーズに対してオーダーメイドに対応できるメリットがある一方で、協力成果を当該国の開発だけでなく、国境を越える課題に対する地域的な取り組み枠組みにおいても、どう位置付けるかが今後の課題となっている。例えばASEAN域内における共通課題については、ASEANとして達成目標（値）を定め、これをベンチマークとして加盟各国に対する二国間協力を実施することが考えられる。

(6) テロ対策等治安無償（無償資金協力）

国境を越える犯罪や紛争終結国対策としての国家レベルの治安維持に対する協力として、2005年にテロ対策等治安無償が創設された。目的は国境を越える課題に対応する形になっているが、実際の実施は二国間協力の形態をとっているため、あくまで当該国における課題に対応した協力といえるだろう。

同様の形態として、防災・災害復興支援無償もある。

(7) 広域円借款

現在のJBICでもまだほとんど実施例が無い。タイーラオス間を結ぶ「第二メコン国際橋」建設がこのタイプの象徴的な案件である（BOX 2-1参照）。

当然のことながら、債務を伴うことになるので、案件形成においては、コストや実施責任負担について両国間で調整を図る点が通常の間借款とはもっとも違う特徴であり、難しい点である。特にタイとラオスといった経済レベルの違う国同士の場合、公平性と双方の国の実状をバランスさせる形で調整が必要である点が重要である。（第二メコン国際橋の場合、そのために特別に両国に共通な債務レートを設定している。）

このように案件形成枠組みを構築するには非常に慎重な調整が必要である一方で、枠組みができてしまえば、技術協力に比べて債務を負っている分、両国のオーナーシップは高く、実施段階も比較的スムーズであるのが特徴である。

BOX 2-1 国境を越える円借款事例：第二メコン国際橋



2006年12月、タイ・ムクダハン県とラオス・サバナケット県を結ぶ国際架橋（通称「第二メコン国際橋」）の開通式が、タイ・シリントン王女、ラオス・ブンニャン副大統領、タイ・ラオス・ベトナムの3カ国の首相、そして日本の外務省政務官らの参加により盛大に行われた時に、その場にて、あるいは別の場所でその報を聞き、それまでの長い道のりに思いを馳せ、さまざまな障害を乗り越えてきた感慨に浸っていた関係者は、数多くいたであろう。また、その中の何人かは、まだ完成が信じられず「これは夢ではないか」と疑っていたのではないだろうか。

第二メコン国際橋建設事業が具体的に動き出したのは、1990年にADBによるF/S開始に遡る。1997年にタイ・ラオス両国政府から日本国政府への円借款要請がなされ、1998年日本国政府による事前通報、1999年JICA技術協力による詳細設計調査、そして2001年JBICと両国間の借款契約調印。その後、コンサルタント・建設業者の選定が行われ、建設工事が開始されたのは2003年のこと。2004年、すでに建設工事が始まった後に地元を訪問した際に、ムクダハンの商工会議所会頭が「私たちは、橋梁完成後の話をするときには『もし、橋ができたら』と未だ『if』を付けている」と笑っていたのが印象的であった。

二国間円借款の供与、そして実施に当たっては、当然のことながら、二国間の調整・意思決定に時間がかかった。タイ・ラオス、そして融資者たる日本が、三者三様の思惑を持ちつつ、お互いの議論と交渉により、ものごとを決めていくこととなった。当然、現場で合意がなされても、どこかの上位機関が否認すればやり直しである。日本側、特にJBIC本部においても事情は同様であり、タイ・ラオス担当課・担当部が別々であったことから、内部の調整には時間と体力が必要となった。（その点JBICは現地レベルではラオスに事務所が無く、バンコク事務所が1つの窓口となって対応できたことは効率的であった。）

それでも、本事業は、ピエンチャンとノンカイを結ぶタイ・ラオス友好橋という先例があり（1994年、豪の援助により完成）行政実務の多くの点でそれを参考にできたこと（例えば、建設現場一帯区域間の建設関係者の往航を自由にする取決めの策定）、当時の関係者がタイ・ラオス両国の各々事業実施機関に残っておりすでに気心の知れた関係であったことなど、事業の円滑な実施に当たって大変恵まれていたことも事実である。また、タイ・ラオスの両国間の歴史的・文化的な関係、また、圧倒的な格差のある経済関係もある意味案件を進める上で有効であった（さまざまな局面において、タイはラオスの意見がある程度は受け入れる余裕を示しつつ、重要な点については自国主張を貫き通した。ラオスはそれをやむを得ぬものとして受け入れた）。日本国政府が本来異なる両国間の貸付適用条件を均一にしたのも英断であった。

タイ・ラオスの実施機関は自国の主張を通すため、あるいはそれを断念することを上層部に説明するため、日本、JBICを巧みに利用しようとした。JBICは、通常案件でも関係者間のファシリテーター的役割を担うことは多いが、本事業では、時に相反する被援助国側の意見を調整するという役割も負うこととなった。

有償資金協力は被援助国側においてコスト意識が高まることから、先方の意思を尊重せざるを得ない局面は相対的には多いのかもしれないが、有償・無償・技術協力、結局どのツールを使ったとしても、基本は同じであろう。月並みであるが、①両国実施機関はもちろんのこと、それと常時コンタクトを行うコンサルタントとの情報の流通を確保し、両国の思惑を可能な限りの確に把握し、スムーズに案件を進めるための方策を検討すること、②現地のリソースを活かし、地元の声を聞き尊重しつつ、事業の円滑な実施と最大限の効果の発現のために何ができるかを常に考える、といったことが重要であろう。

★本事業は、橋梁完成後も、二国共同維持管理体制やスムーズな国境通過体制の確立などの課題が残っており、関係者は引き続き課題解決に尽力している。また、建設段階では不幸にも事故が発生し、日本人3名を含む10名の方が亡くなられた（うち1名は行方不明）。この場をお借りし、改めて犠牲者の方のご冥福をお祈り申し上げたい。



「第二メコン国際橋」

2-3 協力モダリティ選択の指針

以上のとおり、国境を越える課題に対応する協力モダリティ別に特徴を見てきた。それを踏まえた上で、具体的にどういった状況下では、どのモダリティを選択すればいいのか、という選択の指針は以下のとおりである。

2-3-1 これから具体的な協力枠組みを形成・検討していく場合

国境を越える課題は存在しているものの、その課題に対応する地域的な取り組み・協力枠組みが十分形成されていない場合、日本からプロジェクト形成調査団を派遣して、各国個別に話を進めると却って合意形成に多大な手間がかかることになる。

そこで、「地域別研修」で当該課題を包含しているすべての国の関係者を日本に集めて、日本の取り組み状況を学びつつ、今後の日本および域内の協力枠組みを検討することが可能である。このように地域別研修を途上国自身による「逆プロ形調査」として位置付ければ、途上国の人たち自身が日本のリソースの活用可能性を検討すると共に、関係各国にとっては日本という第三国で対等な関係で新しい案件形成ができる（BOX 2-2参照）。

BOX 2-2 クロスボーダー交通インフラにおける地域別研修形成の取り組み



同じ開発戦略を持つに至った近隣諸国が一体となって成長していこうとするリージョナリゼーションが、途上国においても進展をみせている。その動きを支えるのが、国境をまたぐ交通インフラ「クロスボーダー交通インフラ（CBTI）」と、クロスボーダー交通のための制度「クロスボーダー交通協定（CBTA）」である。CBTIとCBTAの整備により、クロスボーダー交通が活性化され、地域の経済発展を促し、ひいては貧困削減につながる事が期待される。例として、メコン川の流れる中国雲南省、ミャンマー、ラオス、タイ、カンボジア、ベトナムと、メコン川沿いではないが中国広西チワン族自治区から構成される地域は、大メコン圏（Greater Mekong Subregion: GMS）と呼ばれ、アジア開発銀行（ADB）のイニシアチブで策定されたGMS経済協力プログラムのもとCBTIやCBTAの整備が進められている。

クロスボーダー交通のような多国間にまたがる課題に対する協力のあり方を検討していく際には、地域別研修のようなスキームを活用し、関係各国の間での議論の場を提供しつつ、地域共通課題の抽出と共有を行い、その後の具体的な協力につなげていく方法が考えられる。クロスボーダー交通分野では、2007年8月下旬にメコン地域「クロスボーダー交通インフラセミナー」を開催し、中国を除くメコン地域5カ国からの9人の行政官を招へいた。セミナーでは各国のCBTI、CBTA担当者である9人に日本の物流インフラの現場を紹介するとともに、CBTI整備の状況、税関業務や物流業の現状などについて互いの情報を交換し、クロスボーダー交通を活性化させる上での課題を整理した。

クロスボーダー交通は、陸上国境を有さない日本にとって馴染みの薄いテーマであり、知見も日本に蓄積されているとは言い難い。そのため、セミナーで得られた情報や抽出された課題は、JICAの今後の協力プログラムを検討する上で極めて有益であった。その一方で、1人当たり国民総生産（GNP）が2700ドルを上回るタイから、500ドルに満たないラオス、カンボジアまでと大きな格差が存在するGMSにおいては、クロスボーダー交通の活性化は、ラオス、カンボジアといった後発国にメリットをもたらすのかという疑念がある。そのため、国同士の微妙な利害関係の対立から、関係各国が一堂に会するセミナー形式では、本音の部分が出にくいという側面もあった。今後の具体的な協力の検討には、内容に応じて広域の視点のみならず二国間の視点も持ちながら検討を進めることが必要であろう。

2-3-2 域内各国のニーズや技術レベルの差が大きい場合

国境を越える課題に対して究極的な目標は1つであるが、技術レベルやニーズに差があり、関係各国が同じスタートラインに立っていないことが多い。その差があまりにも大きい状況において、無理に広域技プロで一斉の取り組みを始めてもプロジェクトとして統一の成果を達成することが難しく、どの国に対しても中途半端な協力になってしまう危険性が高い。

その場合は、むしろ特定の国に対してプロジェクトや個別専門家といった「二国間協力」を広域技プロの前、もしくは同時に実施することで一斉の取り組みを補完することを考えたほうがよいだろう。また技術レベルの低い国に対する協力であれば、二国間協力だけでなく、域内リソースを活用した「第三国研修」も考えられる。これらのモダリティの選択については、当該課題に対する本邦／域内のリソースの状況、域内における隣国間関係などから適切な方策を判断すればよい。

2-3-3 域内リソースに技術的優位性が高い／ 本邦リソースの確保が困難な場合

国境を越える課題そのものは存在しても、その課題に対する協力を必ずしも日本としてリソースの優位性を持っていないものもある。

その場合は、「第三国研修」や「第三国専門家」によって、域内リソースを最大限に活かした技術の提供をするとともに、より持続的な域内協力のためのネットワークの形成を支援することが有用である。

2-3-4 域内各国による具体的な共同取り組みを支援する場合

上記2-3-1から2-3-3を踏まえて、現地レベルで各国共通の取り組みを支援するには、「広域技術協力プロジェクト」が有効になる。広域技プロは、域内の人材育成を通じて課題に対処するためのネットワークの構築を支援するという意味で、持続的な共同取り組みの礎を築くことが可能になる。

しかし、具体的にどのレベル（政策／実務／技術）を対象として、協力の結果育成し

た人材やネットワークをどういった取り組みにつなげていくのかについて、当該分野における他ドナーなどの取り組みも見据えつつ、あらかじめ検討しておくことが不可欠である（BOX 2-3参照）。

BOX 2-3 広域技術協力プロジェクトによる枠組み形成：税関リスクマネジメント



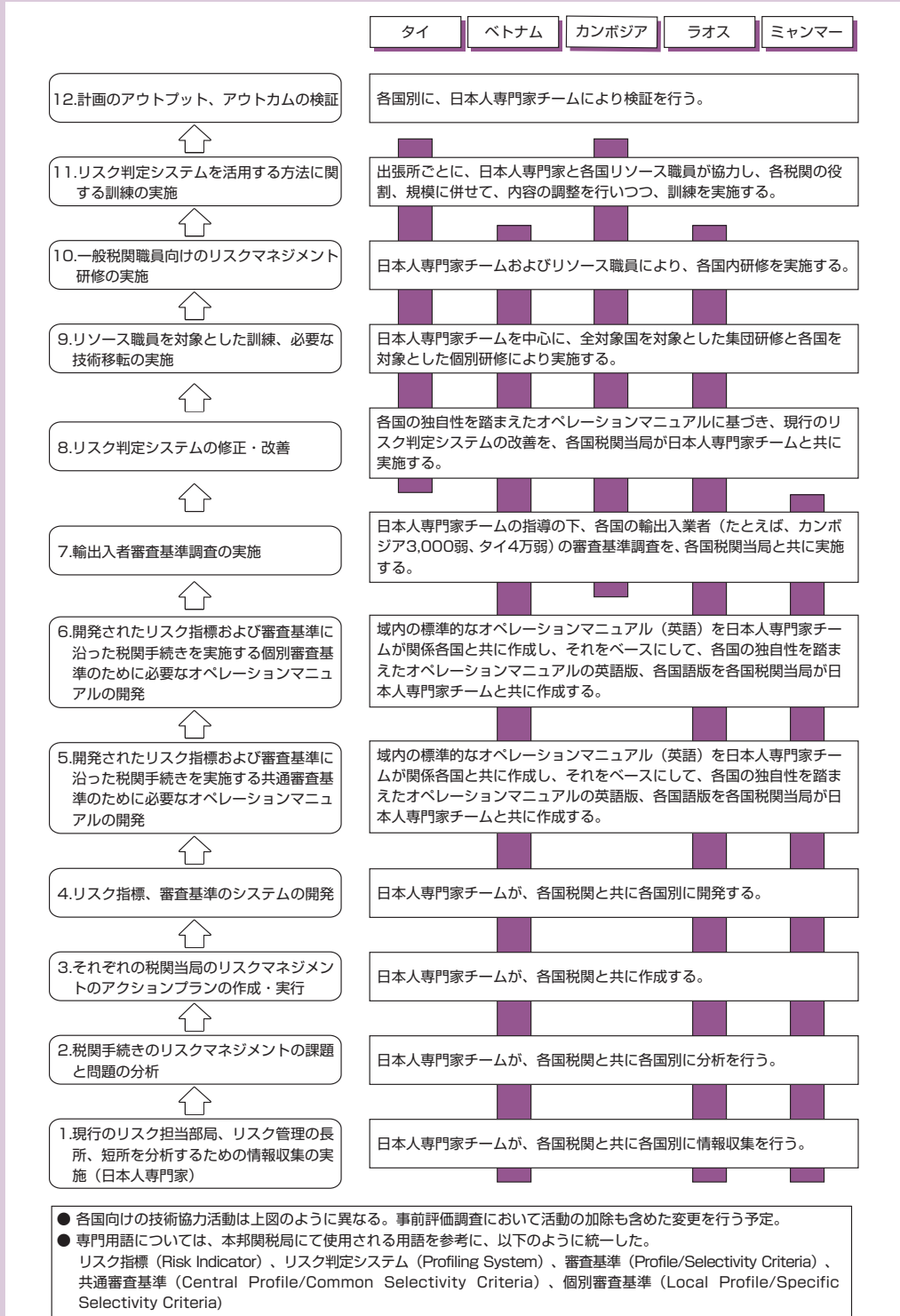
各国が批准する世界共通の規約のように、達成時期、目標が規約上に定められた開発課題は、同一手法、プロセスを採用することが、技術協力の効果、効率を高める場合があり、二国以上の広域を対象とした技術協力プロジェクト形成が各国個別のプロジェクト形成に対して優位性がある場合がある。

税関は、途上国にとって主な税収源（税関収入が国税収入の5割を占める国もある）であるほか、国内産業保護、社会の保護等のための関所の役割、産業、貿易の促進といった物流分野における世界的なサプライチェーン進展に呼応するために円滑な通関・貿易を促進する役割がある。9.11以降、これらの役割に加え、テロ対策の一環としての税関の役割（予測性が難しい中でいかに安全の確保をするか）が加わり、2006年2月、関税に関するすべての規約を規定した改正京都規約が発効した。これによって、域内各国におけるリスクマネジメント能力の強化という共通のニーズが発生し、喫緊に取り組むべき広域課題の1つとして、各国実施機関のみならず、各国技術協力窓口からも認識されるようになった。

東南アジア地域では域内南南協力促進の枠組みとしてJICA-ASEAN地域協力会議（JARCOM）というJICAと各国技術協力窓口機関との対話の場が設置されており、2005年度から地域協力課題も議題の1つとして取り上げられるようになっていた。税関分野についても域内の課題として、アジア地域支援事務所を中心に、案件形成活動を継続して行ってきた。2006年7月に開催した案件形成ワークショップにおいて、改定京都規約批准という同一の目標を同時に達成することを目指す必要があることの共通認識が参加各国に形成された。他方、各国税関の能力には大きな差異があり、文言上は同じ表現で整理されたとしても、各国における活動量には大きな差異が生じることが予想されていた。それでも、すべてのワークショップ参加国が税関リスクマネジメントの早期導入のための技術支援を早々に必要としていることが確認された。

以上のような検討プロセスを経て、地理的に密接な関係のあるメコン地域各国、特にカンボジア、ベトナム、タイにおいて、同一手法、同一プロセスに基づき、同一の日本側リソースを各国の現状を踏まえた投入度合いによって、並行的に、各国内のリスクマネジメント体制を構築するという協力枠組みを次の図のように構築した。

税関リスクマネジメント 広域プロジェクトの全体的な実施イメージ



2-3-5 協力の最初の時点ですべての関係国と国際約束が締結できない場合

国境を越える課題に対して、域内各国共同の取り組みを支援する協力であるにもかかわらず、要請検討の遅れなどにより、同じタイミングですべての関係国と国際約束が締結できないケースもある。しかしながら、最後の国が国際約束を締結できるまでプロジェクトを開始しないと多大なる時間のロスになってしまい、プロジェクトに対する士気が下がってしまう危険性もある。

その場合、国際約束を締結した国だけでプロジェクトをスタートさせる（プライム・ムーバー方式）一方で、当該プロジェクトにおいて半年から1年に1回程度地域セミナーを開催して、国際約束を締結していない国もそこに招へいすることで、当該課題に対する取り組みを共有することができるだろう。（あくまでプロジェクト成果や当該課題の取り組みの共有であって、それ自身が技術移転活動と見なされないことが前提。）

これによって、まだ国際約束を締結していない国に対してはプロジェクトへの参加を検討する材料を提供するという意味で当該国にとっての案件形成効果が期待できる。また、JICAプロジェクトへの参加はできないにしても、緩やかな形でのネットワークの参加を確保することで、プロジェクト後の域内各国同士の持続的な協力につなげることができるだろう。

2-4 協力モダリティの組み合わせパターン

国境を越える課題は複数国にまたいで発生しているため、課題そのものが複雑である上、各国の技術レベルの違いから、必ずしも1つの協力モダリティで対処できるものではない。むしろ、課題や各国の実状に応じていくつかのモダリティを効果的に組み合わせ、国境を越える課題全体に対応する協力プログラムとして考える必要がある。

そこで、具体的な協力プログラムを検討する際に、上記の各協力モダリティの特徴や選択指針を踏まえて、いかにそれらを組み合わせたらよいか？ここでは、その例として、いくつかのパターンを以下に示したい。

2-4-1 拠点拡充型（図2-1）：

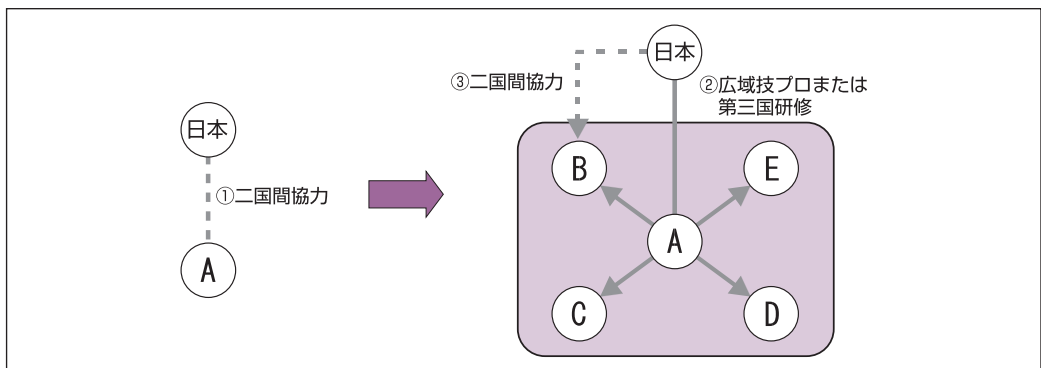
二国間（拠点国） → **広域技プロ／第三国研修** + **二国間（周辺国）**

これまでのJICAの地域協力で一番多いパターンである。まず域内の拠点となる国に対して二国間協力で当該国の技術を向上させる（図2-1①）。その後、協力成果を活かす形で当該国を拠点として、周辺国に対する協力を展開していくパターンである（図2-1②）。この周辺国への協力展開に広域技プロや第三国研修が使われる。こうして、P8「1-3-2 共同対処の仕組み」で挙げた「地域的システム」の構築を支援する。

しかし広域技プロでは、周辺国への協力もあるが、拠点国自身の継続的な技術向上の要素も含まれているため、技術レベルの違う国同士ではどうしても成果の達成はもちろん、活動実施そのものも困難が予想される。そこで、必要に応じてある周辺国に対しては、広域技プロとは別に二国間協力を実施して技術レベルを埋めたり、当該周辺国特有の課題・ニーズに対応したりといった「国内システム」の整備にも寄与する（図2-1③）ことで、広域技プロの活動や成果と有機的に連携していくことが必要とされる。

インドシナ家畜疾病や薬物対策プロジェクトなどが、このタイプの典型例である。

図2-1 拠点拡充型のイメージ



注： 実線は地域システム、破線は国内システムの整備のための協力

出所：筆者作成

2-4-2 課題認識醸成型 (図2-2) :

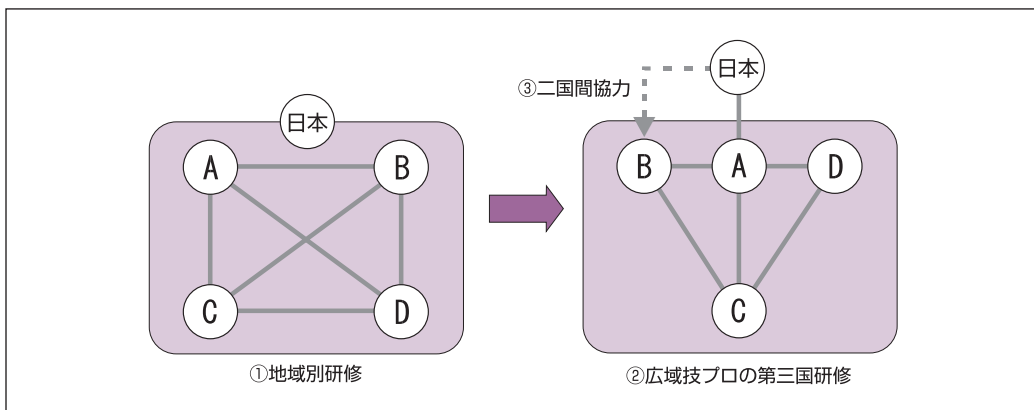
地域別研修 → **広域技プロ** + **二国間 (関係国)**

具体的な協力テーマや枠組みが十分固まりきらない場合、無理に現地レベルで大掛かりな協力プロジェクトを始める前に、一定期間、関係国同士で当該課題に対する情報を共有し、課題認識を醸成していく意味で地域別研修を活用するのが有用である (図2-2 ①)。それによって、関係国が日本の経験・リソースも理解し、現地レベルでの協力としてどういったものが相応しいかを検討することもできるだろう。

こうして地域別研修の成果を踏まえて、より明確化した課題および協力目標の下、「地域的システム」を形成するための各国一斉の取り組みとして広域技プロを実施し (図2-2②)、併せていくつかの国の特有のニーズをみたく (「国内システム」の整備) 二国間協力を並行して実施する (図2-2③) と効果的である。

BOX 2-2で紹介したクロスボーダーインフラの取組みが、このタイプの協力になりつつある。

図2-2 課題認識醸成型のイメージ



注： 実線は地域システム、破線は国内システムの整備のための協力

出所：筆者作成

2-4-3 協力集約型 (図2-3) :

二国間 (複数国) → 広域技プロ / 第三国研修 + 二国間

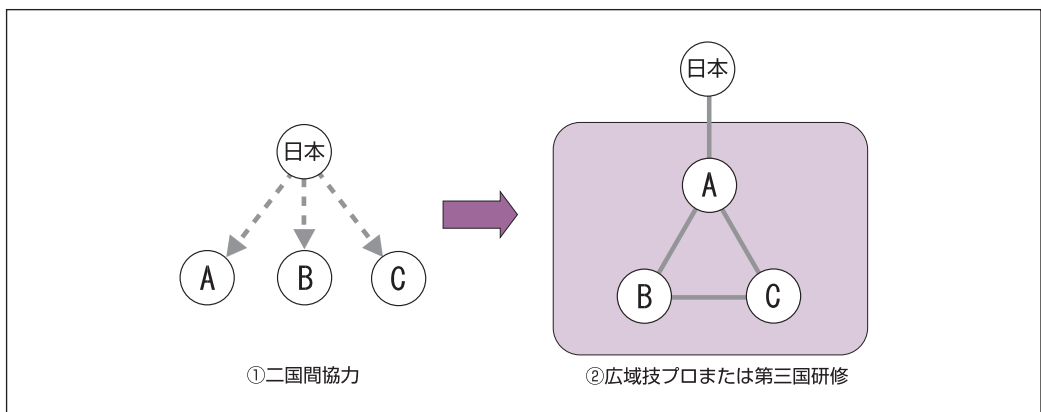
分野によっては、すでにいくつかの国で類似の案件を実施している (図2-3①) 場合もある。ただし、その場合はあくまで当該国における課題に対応することが目的 (「国内システム」の整備) であるため、国境を越えた課題に対する地域レベルの対応にはなっていない。

そこで、いくつかの国における既存の協力案件について、改めて国境を越える課題として捉えなおして、「地域的システム」を構築するための1つの協力案件 (広域技プロもしくは第三国研修) を形成する (図2-3②) ことが考えられる。この場合、地域レベルの協力として既存の各国案件とは違った目標設定になるのが基本である。その上で、既存の二国間協力の成果・関係人材をうまくつなぎ合わせるデザインとすることが肝要である。

しかし、もし既存の二国間協力が必ずしも十分な地域協力としての目標達成に至っていない、もしくは引き続き協力の必要性が高い場合、一定程度であれば地域協力案件の中に包含できないこともないが、別個の二国間案件として並行的に実施する方が成果管理の観点からは望ましいだろう。

税関リスクマネジメントプロジェクトが、このタイプの協力形成例といえよう。

図2-3 協力集約型のイメージ



注： 実線は地域システム、破線は国内システムの整備のための協力
出所：筆者作成

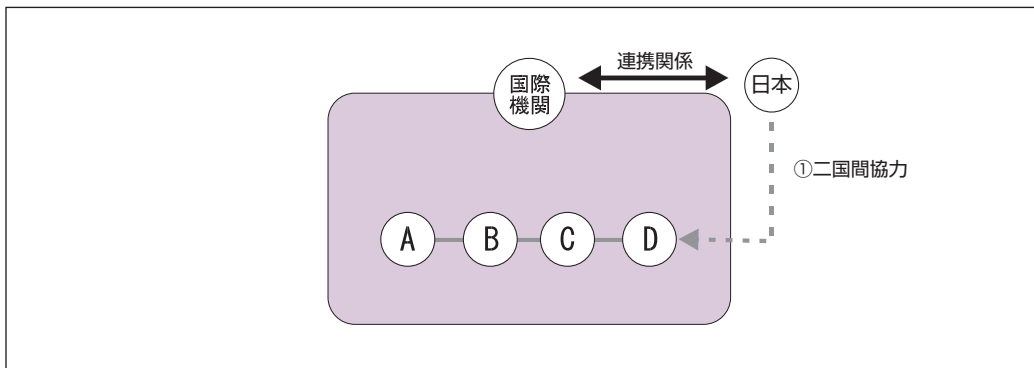
2-4-4 部分的貢献型（図2-4）：

国際的な取り組み枠組みの一部としての二国間協力

国境を越える課題に対して、すでに他ドナーなどが確固たる協力枠組み（「地域的システム」）を持っている場合、JICAが別途関係国を巻き込んで枠組みづくりからするのではなく、その協力枠組みを前提にして、手の届いていない部分／JICAの協力に強みがある部分を二国間協力で実施することが考えられる（図2-4①）。この場合、形態は二国間協力であっても、国境を越える課題に対応する国際／地域的な枠組みからも案件の目標が位置付けられ、協力後の取り組みとしてつながっていくシナリオを明確にしておく必要がある。

このタイプの協力例としては、ポリオ対策が挙げられる（BOX 2-4参照）。

図2-4 部分的貢献型のイメージ



注： 実線は地域システム、破線は国内システムの整備のための協力

出所：筆者作成

BOX 2-4 部分的貢献型：ポリオ対策における国際的な取り組み枠組みと二国間協力



1988年の世界保健総会における決議により、世界各国でポリオ根絶のための事業が進展していた。しかし、一部の国ではポリオ予防接種に関する計画立案やワクチンの調達が困難である国もあり、全体的な計画の推進の妨げとなっていた。そのため、ワクチン接種計画策定などの技術支援、ワクチン調達支援などが国際機関や二国間協力機関等により行われる必要があった。

ポリオの根絶計画が十分に進んでいない国々においては、WHOやUNICEFが中心となり、政策立案者への計画策定の技術支援、県や村レベルにおける接種計画策定支援、ワクチン量計算や輸送等の分野に技術支援が行われている。しかし、国際機関による技術支援が十分でない国や、技術支援が必要ではないものの資金的な問題によりワクチン供給が困難な国があり、必要に応じてわが国による支援が行われた。

ポリオの発生が多く、国土も非常に広い中国や、国のほとんどが遠隔地であり予防接種事業の推進が困難なラオスなどでは、面的な活動の拡大の意図もあり、国際機関や他の協力機関との連携のもと、JICAによる技術協力プロジェクトが実施された。

また、ポリオ根絶計画を実現するために必須であるワクチンの安定的な調達が困難で、支援無くしては目標達成が不可能である国があった。かつては機材供与や無償資金協力による消耗品の協力はわが国では実施されていなかった。しかし、予防接種事業の重要性や消耗品であるワクチンの事業での位置付けに鑑み、医療特別機材供与や無償資金協力によりワクチンや注射器等の消耗品への協力がそれぞれ1989年、1993年から開始された。

ワクチンの供与に際しても、適正な品質のワクチンを適切な時期に納入することは困難であることから、UNICEFの調達部を通して各国の政府に供与する手段がとられた。このような国際機関（マルチ）を通じた二国間（バイ）協力はマルチ・バイ協力と呼ばれた。安定した供給を行うために、JICAでは国レベルでのUNICEFとの連携を図るほか、年次協議を通して年間の供給予定を確認していた。

ポリオ予防接種では、通常の対象者への定期的な予防接種とは別に、全国又はある地域限定の一斉予防接種などが行われることがあった。特に人口が大きい国においてはそのワクチン量、ワクチンを接種現場まで運搬するための保冷機器（コールドチェーン機材）が大量になった。そのような場合は、政方政府による要請において、無償資金協力でワクチン類を調達することがあった。

このように、一連のポリオ等予防接種事業の中で、国で実施可能な事業、国際機関や他の協力機関で可能な事業を明確にし、それでもできない部分について、日本が率先して先方政府の要望と計画に沿って適切な協力形態にて協力を実施してきた。