

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

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

3-1-1 現段階での整理事項

(1) 広域技術協力プロジェクト

広域技術協力プロジェクトについては、すべての関係国から要請書を取り付け、国際約束を締結した上で事業を実施するのが基本である。

これは国際協力機構法第十三条第一項に「条約その他の国際約束に基づく技術協力の実施に必要な次の業務を行うこと」と明記されているとおり、研修員受入や専門家派遣業務の実施に当たっては、条約その他の国際約束が必要となっていることが第一の理由である。

加えて、国際約束の締結を通じて、専門家は活動に必要な施設等や必要経費の提供、所得税・輸入関税等の免除、在留許可(身分の保証)、技術移転活動上の過失に対する免責、活動に必要な資機材購入にかかる諸税の免除などの特権が付与されることになる。

広域技術協力プロジェクトの長期専門家の場合、プロジェクトの拠点国に籍を置いて、他の対象国に短期間で技術移転活動のために訪問する場合、各種特権を当該国政府から付与される必要は必ずしもないが、活動上の過失に対する免責の有無は極めて重要である。

なお、国際約束の締結がなされない国については、セミナー等技術移転を伴わない事業の実施に限定される。

実施機関合意文書であるR/Dの締結に関しては、過去において、拠点国実施機関とJICAとの間でのみR/Dを締結した広域技術協力プロジェクトの実施に当たり、拠点国以外の関係者の当該プロジェクトへの参画が弱く、この点がプロジェクト実施上の問題点の1つとして指摘されることがあり、こうした教訓を活かす必要がある (BOX 3-1参照)。関係各国から要請を取り付け、国際約束を締結することは、広域技術協力プロジェクトの実施においては、R/D (またはM/M) の締結によりプロジェクトの枠組みを当該国の負担事項も含めて合意することになり、当該プロジェクトに対するオーナーシップの醸成にも寄与することになる (BOX 3-2参照)。

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



東南アジア地域で実施されている「ASEAN工学系高等教育ネットワーク」(AUN/SEED-Net) プロジェクトは、タイにプロジェクトの拠点を置きつつも、プロジェクトの実施国はASEAN加盟10カ国に及んでいる。プロジェクトの開始当初はタイ政府との間で国際約束を締結し、タイの実施機関とJICAとの間でのみR/Dの署名を行ったが、

タイ以外の国における活動の根拠を明らかにするために、タイ以外の国との間でも国際約束を結ぶとともに、タイの実施機関とJICAとの間で交わされたR/Dをベースにして、各国での活動を規定するM/Mの締結を順次行った。

フェーズ1プロジェクトは2008年3月で終了し、現在、シンガポール、ブルネイを除く関係国から個別に要請書を取り付け、国際約束・R/Dを締結してフェーズ2を実施中である。

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



本広域案件では、先行実施していた「タイ及び周辺諸国における家畜疾病防除計画」プロジェクトに倣って、「本案件の開始に向け、今後、本案件の要請書が提出されているアルゼンチンとわが国との間でR/Dの署名交換を行う一方で、ポリビア、パラグアイ、ウルグアイの他3カ国は、それぞれの国とわが国に、アルゼンチンを加えた3者署名によるミニッツの署名交換を行う」ことを想定し、この方法で案件を開始することが我が方と協力対象4カ国との間で合意されていた。

しかしながら、調査団帰国後、この方法では問題が生じることが判明した。事の発端は、参考にしたアジアの先行案件の実績評価に対する外務省からの指摘であった。R/D署名国以外への投入（例えば機材など）を行う場合、投入実績は、R/D実施国への協力にカウントされるのか、それとも実際に投入された国にカウントされるのかという疑問から始まり、国際約束を締結していない拠点国以外の国で技術協力活動を行うためには、拠点国以外の国と国際約束を締結し、R/Dの署名を行うべきとの意見であった。

そこで、本案件について、あらためて外務省に確認を行った結果、当初の方法でわが国がアルゼンチン以外の3カ国に専門家派遣、機材供与、および本邦研修を実施すると、次の様な問題が生じることが明らかになった。

【国際約束形成なしにポリビア、パラグアイ、ウルグアイに対する技術協力を行う場合の問題点】

a) 専門家

本邦専門家は、ポリビア、パラグアイ、ウルグアイへ業務出張することが可能であるが、アルゼンチンからの要請に基づく派遣であることから、他国での活動（滞在）期間が限られ、そのため活動に制約を受ける。そもそも、本邦専門家の技術移転は、国際協力機構法上、当該案件のために国際約束が形成された国に対してのみ可能である。

b) 機材供与

技術移転に資する機材供与においても、その対象は国際約束を締結した国に限定される。そのため、国際約束を締結しない3カ国に機材を供与するためには、単独機材供与として別途国際約束を締結する必要がある。

c) 研修

域内での在外研修実施には特に制約は生じないが（P38「(3) 第三国集団研修」を参照）、アルゼンチン以外の3カ国の人材を本邦研修に参加させる場合は、本邦研修として国際約束が締結されるなどの手続きが必要となる。

この問題を解決すべく、まずアルゼンチンだけのR/D署名を一時的に延期し、あらためてすべての関係JICA事務所に問題点を説明、また事務所を通じて、現地の日本大使館関係者に理解を求めた。すでに要請が提出されていたアルゼンチンのみとR/Dの署名を準備していたため、プロジェクト開始の遅れが懸念されたが、日本側の手続き上不可欠な事項として、他3カ国からも要請書を取り付け、国際約束を形成した上で、個々に技術協力プロジェクトを開始し、4つのプロジェクトが連携を図ることで広域協力を実施することとした。この判断に伴い、各国との主たる合意文書は、M/MからR/Dに変更することになった。

なお、3カ国と実施協議を行う際、以下の「実施協議における留意事項」に留意した。

【実施協議における留意事項】

- 早期の開始を鑑み、R/Dの署名交換を完了した国から随時案件を開始することとする。ただし、終了日は4カ国で同一日とする。
- 文書内で使用される語句の統一を行う。
- 活動拠点国であるアルゼンチンと他3カ国との位置付けの違いから、R/D案の“THE ATTACHED DOCUMENT”のうち「II. REGIONAL TECHNICAL COOPERATION」、 「V. ADMINISTRATION OF THE PROJECT」および「VI. JOINT EVALUATION」では、アルゼンチンが取りまとめ役として機能することが示され、他3カ国のR/Dの記述と異なる。

これにより、ボリビア、パラグアイ、ウルグアイに対して、技術移転に必要な期間に応じて直接本邦専門家を派遣し、機材供与を行えるようになった。

(2) 地域別研修

地域別研修については、他の集団研修（課題別研修）と同様に、候補案件リストをベースとしたオファー形式を取ることができる。

具体的には、候補となっている地域別研修案を他の集団研修と同様に課題別研修候補リストに組み入れる。課題別研修の候補リストを各国のODAタスクフォースで検討する際に、当該地域別研修案を含ませて相手国政府に提示する。相手国政府が選択可能上限数の範囲内において、同地域別研修案を要望案件として選択すれば、要請の取り付けとなる。

研修の対象となる複数の国で同時期にこの対応をすることにより、関係各国からの要請を取り付け、現地ODAタスクフォース及び本邦での検討を経て、地域別研修案件として採択される。因みに平成20年度については、全世界平均で要望の85%強が採択される見通しであり、在外にとって予見性の高い事業となっている。

国際約束については、技術協力協定のない国では、本邦研修案件全体の採択通報に伴う口上書を相手国政府に発出することにより、国際約束が成立する。技術協力協定のある国では、技術協力プロジェクトを含む包括口上書の中に本邦研修案件リストを添付する形で成立する。

このように、地域別研修の場合、各国から要請書を取り付ける点においては、技術協

力プロジェクトと同様であるが、事実上、研修候補案件をオファーする方式であるため、要請の取り付けおよびその後の国際約束の締結が簡易であるのが特徴である。

また、1カ国当たり複数人（最大4名）・複数年（最長3年間）の採択を通じた同一国からの一定規模の参加者の確保が可能であること、本邦研修前後の事前・事後活動やフォローアップ事業を組み合わせることにより、本邦、参加国、第三国等での各種活動を有機的に組み合わせて目標達成に取り組むことが可能であること等から、案件によっては簡易な要請、国際約束の締結を通じて、実質的広域技術協力プロジェクトに近い活動が展開できることも特徴といえる。

(3) 第三国集団研修

第三国集団研修については、日本政府と実施国との間で、**要望調査回答に対する計画通報をもって国際約束を形成し、事業を実施する**。一方、研修参加国との間では国際約束形成に係る個別のやり取りを行わず、実施国と研修参加国との間に国際約束が形成される（実施国が、外交チャンネルを通じて研修員の募集と受け入れを行う）ことで、日本と研修参加国との間にも国際約束が形成されたとみなす。

シンガポールなど第三国研修実施国と日本政府との間でパートナーシッププログラムの締結がなされていて、個別の取り決めがある場合は、それに従う。パートナーシッププログラム案件は、日本側からの提案案件でもあるところ、政府レベルの合同調整委員会で合意された案件については、議事録（ミニッツ）を先方政府からの要請と見なすことを検討している（BOX 3-3参照）。

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



タイ政府と日本政府との間では、日本・タイ・パートナーシップ・プログラム（フェーズ2）（JTPP2）が締結されており、この枠組みの中で実施している第三国研修がある。2003年以降のタイ政府との協議においては、必ずしもタイ政府のみが実施を提案するのみならず、日本政府側が提案をする第三国研修もあり、こうした案件までタイ政府が日本政府に要請を提出することにはタイ政府内において違和感があり、技術協力事業の実施に当たり、要請書を必要とする手続きにつき見直しが求められていた。

外務省とJICAで検討をした結果、JTPPの合同委員会の席上において、タイ側または日本側が「合同案件」として提案し、会議の中で合意された案件（経費の50%負担が前提）については、当該会議の議事録をもって「要請書」と見なすことを検討している。

(4) 国際約束が同時期に締結できない場合

現在採られている方式は、基本的には関係国から個別に要請書を取り付け、個別に国際約束を締結している。この方式に拠ると、複数の国を対象とする広域技術協力プロジェクトでは、国によって要請の提出の時期にずれが生じることもあり、その結果、国際約束の締結も同時期になされないケースが想定される。この場合、当面、**国際約束を締結できない国のみを外して事業を開始するのか（プライム・ムーバー方式）、すべての国における投入開始の準備が整った時点で事業を開始するのかは、当該事業の性格やフレームワーク（プロジェクト目標等）の違いにより個別に検討する必要がある（BOX 3-4参照）。**

同時期に手続きを行うことができないという事態は、広域案件としては比較的想定されるものであるが、その可能性を踏まえつつも複数の国を対象とした広域案件として事業を実施することが必要であるかどうか、当該課題やその課題の解決手法の妥当性の観点からあらかじめ判断する必要がある。

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



二国間協力枠組みよりも多国間の協力枠組みのほうが効率的、効果的であることを前提として広域案件の形成は行われているが、実施に当たっては、さらに、関係各国における協力枠組みの合意というプロセスが必要となってくる。

メコン地域税関リスクマネジメントプロジェクトは対象国をカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムおよびタイの5カ国としているものの、当該時点における協力ニーズにあわせたプロジェクトへのかかわり方を検討する必要があった。つまり、下表のとおり、第三国研修やセミナーへの参加というかかわりのみとなるミャンマー、ラオスと、専門家による定期的な技術指導、国内、本邦研修などが必要なカンボジア、ベトナムおよびタイでは、要請の取り付けの要否などが異なり、各国との枠組みに応じた最少限の合意形成を図る必要があった。

メコン地域税関リスクマネジメントプロジェクト 各国における活動と実施の可否

		タイ	ベトナム	カンボジア	ラオス	ミャンマー
各国からの要請と国際約束の有無		有	有	有	無	無
現状でのメニュー	長期専門家派遣	可能	可能	可能	不可	不可
	短期専門家派遣	可能	可能	可能	不可	不可
	本邦研修	可能	可能	可能	不可	不可
	第三国研修 (Host)	可能	可能	不可	不可	不可
	第三国研修 (Send)	可能	可能	可能	可能	可能
	機材供与	可能	可能	可能	不可	不可

■：本件広域案件において想定される活動

本件においては、長期専門家の派遣国となるタイとの協議の際、長期専門家TORに他国における技術指導が可能となるような項目を盛り込むと同時に、タイからの出張ベースでの協力活動となることについてのカンボジア、ベトナム両政府からの合意の取り付けなどが必要となった。長期専門家派遣中の他国での協力活動を担保するため、カンボジア、ベトナム両国からの要請取り付けと国際約束も必須となる。

一方、第三国研修の研修員、広域セミナー参加といった関与しか生じないラオス、ミャンマーに関しては、活動を行うための要請取り付けの必要性はない（なお、ラオスについては、援助協調の観点から、協力内容を他ドナーに明確に示すため、要請および採択というプロセスが必要との考えがラオス事務所から出されているが、2007年11月現在、案件形成中につき、要請取り付けを中断している）。

3-1-2 今後の検討課題

(1) 国際機関・地域機関との間での国際約束締結

広域技術協力プロジェクトの場合、複数国からの要請の取り付けおよび国際約束の締結に代えて、当該地域を所掌する国際機関・地域機関が関係国を代表して要請を日本政府に提出し、それを踏まえて日本政府が当該国際機関・地域機関と国際約束を締結する方法を外務省と検討したい。特に当該地域への日本としての貢献が明らかな場合、政策的な判断から、特定の国だけではなく当該地域全体における国境を越える課題として、当該課題が整理される場合には、日本政府によるイニシアチブと併せて、当該地域を管轄する国際機関や地域機関との間での国際約束締結が、円滑な事業立ち上げの観点からも重要であると考えらる。

その際、当該国際機関・地域機関と日本政府との関係（国際約束を締結しうる資格を有するか）、当該機関と関係国との関係（代表して要請を提出しうる資格を有するか、関係国内でJICA事業を実施するに当たって各種特権が担保されるか）が明らかになる

ことが前提となり、外務省・在外公館を通じてこれらの事項を事前に確認する必要がある。

(2) 日本政府からのオファー方式

広域技術協力プロジェクトについては、複数の国から個別の要請の取り付けに代えて、現在の地域別研修と同様に、日本政府（外務省）から関係国に対して、事業実施を提案する方式（オファー方式）採用について外務省と検討したい。この場合、国際約束そのものは各国と締結することになるものの、そのために相手国政府と調整をして一から要請書を作成・提出するという手間が簡素化できるというメリットがある。

この方式をとるには、各種国際会議の場での日本国政府の打ち出し案（イニシアチブ）の策定の際に、JICAとして積極的に協力していく手段のほか、緊急性や複数国での同時事業実施の必要性、地域イニシアチブへの参画・コミットの重要性などの観点から外務省と協議し、合意することが必要となる。

3-2 協力枠組みの合意（R/DまたはM/M署名）

(1) 広域技術協力プロジェクト

広域技術協力プロジェクトを開始するに当たり、JICAはすべての関係国実施機関との間で活動の枠組みに関する合意を行う。すなわち、R/DまたはM/Mの署名を行う。具体的な活動は、関係国合同の活動と国別の活動が行われるが、広域技術協力プロジェクトとしては1つのプロジェクトであるため、PDMのうちプロジェクト目標は同一とする。ただし、具体的な課題への達成度は国によって異なるケースも想定されるところ、成果や活動、投入内容については、全関係国に対して同じものを使用する方法と、国ごとに個別に記述する方法がありうる（BOX 3-5、3-6参照）。

また署名方式についても、1つの合意文書に関係国が署名する方式と、国ごとに文書を作成して個別にJICAと署名をする方式が想定される。後者の方式を採用する場合においても、プロジェクトとしては1つの案件であることを担保するため、合意文書において他の国の合意文書との関連性を明確に記述することが求められる。

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



本プロジェクトをあくまでもタイと日本の間の二国間協力と位置付ける当時のタイ政府のスタンスから、R/Dの署名はタイとの間でのみで行った。周辺国との間ではM/Mの署名で代替したが、M/MにR/Dとほぼ同等の内容を記載することにより、協力の枠組みは各国で合意することとした。また、各国との協力計画の合意プロセスにおいても、計5回調査団を派遣することにより、タイのみならず周辺各国との間でも綿密な協議の過程を踏

んだ。

ただし、タイは自らの国に対するプロジェクトとの意識が極めて強く、タイへの投入量を増やすよう強く求めたため、結果的にR/D署名に時間を要し半年以上協力開始が遅れることとなった。

協力の枠組みに関しては、プロジェクト目標、成果、活動などPDMは対象各国共通で設定した。しかし、各国ともに固有の状況があり、技術レベルにも違いがあることから、各国ごとにPlan of Operationを策定することにより対応した。

なお、協力開始後の調査団派遣時のM/Mの署名については、日本側とタイ側の間で行うものの、同一M/Mに各周辺国の代表者がWitnessとしてサインすることにより対応した。したがって、事実上すべての国が1つのM/Mに署名したことになる。

BOX 3-6 広域案件での各国との合意形成の難さ：大洋州地域予防接種事業強化プロジェクト



大洋州諸国20カ国と、WHO、UNICEFなどの国際機関、米国CDC、AusAIDや日本などが共同し、ポリオを含む予防接種事業強化の方策を定めた「大洋州における予防接種プログラム強化(PIPS)」が策定された。PIPSを実践する20カ国のうち、独力でプログラムを運営できる国、米国・フランス等の関係国で、それぞれの国からの協力が得られる国を除いた13カ国は何かしらの技術協力が必要であると判断し、フィジー等13カ国は日本政府からの支援を要請した。

協力を要請した国の予防接種事業は、各国により状況が異なるために、JICAは、他国で協力実績があり比較的日本が得意としている「ワクチン管理」、「コールドチェーン管理」、「安全な予防接種と医療廃棄物処理」を協力対象分野として定め、それらの分野でさらに各国で支援が必要な活動を具体的に絞り込み、協力内容を決定した。

技プロ対象外の大洋州諸国、WHO、UNICEF、米国CDC、AusAID、及びNZAIDとの調整については、定期的実施されるPIPSの会議を通して情報交換・共有を行い、関係者全員が方向性を共有できる仕組みとなっている。

本協力は広域技プロとして協力を実施することとなったが、そのためにはすべての協力対象国からの要請書の提出、国際約束の締結が必要であった。JICA事務所・駐在員事務所は8カ国に限られており、日本政府への技術協力要請についての説明や連絡・調整は一部の国では困難であった。そのため、先方政府との調整の際には、各国の予防接種責任者との連携があるWHOの協力を得て実施することができた。

また、日本側関係者も本邦機関のみならず、現地大使館、在外・駐在員事務所と多岐にわたっていることから、日本側すべての関係者が概念を共有することが必要である一方で、その調整は困難であった。これに対応するべく、フィジーに設置した現地プロジェクトオフィスがフィジー事務所と共同の上、各関係者への情報共有を進めている。

(2) 第三国集団研修

第三国集団研修については、従来どおり実施国との間で活動の枠組みに関する合意を行う。

(3) 地域別研修

地域別研修については、従来どおり受益国との間での活動の枠組みに関する合意文書の署名は行わない。

3-3 事業計画

(1) 「地域別事業実施方針」における当該課題検討の必要性

JICAが事業を実施するに当たり、外務省の国別援助計画を踏まえて、国別事業実施計画を作成し、その中で当該国に対して重点的に取り組んでいくべき分野・課題が明記されている。それを踏まえてプログラムの戦略化を図りつつ個別事業を実施しているが、国境を越える課題については、国ごとの事業計画の中では必ずしも優先度が低い場合があるものの、国境を越えて複数の国の協力の下で解決すべき課題として捉えることができる。

過去の広域技術協力プロジェクトの実施に当たっても、地域における重点課題という観点からの整理がなされておらず、拠点国の課題を中心としつつ、他の関係国においては当該国ごとの国別事業実施計画に照らして、当該課題の有無を確認していた。そのため、拠点国の国別事業実施計画には当該課題が明記されているとしても、他の関係国の国別事業実施計画には当該課題が明記されておらず、拠点国以外の関係者からは当該広域技術協力プロジェクトを実施する根拠につき疑義を呈されることがあった。

こうした疑義に対して、現在は国別の事業実施計画とは別に、当該地域への協力計画を記載する「**地域事業実施方針**」に国境を越える課題も明記することになっている。地域別事業実施方針において、国境を越える課題を抽出するに当たっては、**当該地域の地域国際機関やイニシアチブとの連携**は効果的かつ効率的と考える。つまり、当該地域における開発課題については、当該地域を所掌する地域国際機関がすでに域内関係国と連携のもと情報の収集・分析と課題の抽出、そして具体的な取り組みの方向性を打ち出していることが多く、これらの活用は有効である。また事業実施時の手続きについても、当該機関の活用により、個別の国との国際約束締結等を行わないことが検討しうる。

「東南アジア地域事業実施方針」ではASEAN事務局との連携が、「アフリカ地域事業実施方針」ではTICAD（アフリカ開発会議）での日本政府の方針を踏まえつつ、NEPAD（アフリカ開発のための新パートナーシップ）との連携が挙げられている。現時点では、JICAはこうした機関との事業実施レベルでの連携を行っているものの、政府レベルでの国際約束締結はなされておらず、今後、円滑な事業実施の観点から政府レベルの手続きの集約化が期待される。

(2) 広域案件形成時の留意事項

地域別事業実施方針に記載されている国境を越える課題であっても、当該課題の解決のために、広域技術協力プロジェクトが適当かどうかの判断を改めて行う必要がある。

P18「2-2協力モダリティによる特徴比較」で述べたとおり、広域技術協力プロジェクトについては、通常の二国間協力のプロジェクトに比して、関係国（政府・実施機関・JICA事務所・日本国大使館等）が多くなり、情報共有や意見調整のために時間と労力がかかる。具体的には、JICA専門家や拠点国実施機関関係者の活動範囲が広がる一方で、JICA専門家が配置されない国では当該国のJICA事務所が直接関与することが求められる。また、在外事業強化費等のオペレーションのための経費がかかる等の事業経費（コスト）がかかる反面、1カ国当たりの投入が必ずしも多くないという実態もある。こうした状況を踏まえても、なお広域技術協力プロジェクトとして実施することの意義があるとの判断を行った上で実施することが求められる。

過去においては、広域協力プロジェクトでの事業実施が優先されたり（「広域ありき」の議論）、日本側または広域技術協力プロジェクトの拠点国となる国の意向のみが強く反映されたりした結果、こうした事項への多面的な検討が軽視された経験もあるため、慎重な対応が必要である。

なお、案件形成時には関係国のJICA事務所のみならず、援助窓口機関、実施機関、日本国大使館等の関係者との間で、協力の枠組み（目標・活動・投入規模・投入内容等）についても初期段階から早めに協議を行うことが求められる。

3-4 予算：地域別予算の必要性

現在、JICAでは国別に予算管理を行っているが、国境を越える課題に対応する案件を実施するためには、国別予算のほかに**地域共通課題対応の予算の確保が必要**である。

2000年以降6件の広域技術協力プロジェクトを実施してきた東南アジア地域においては、拠点国となっているタイの国別予算の中からこれらの広域技術協力プロジェクトの全予算を支出し、実績についてもタイへの協力の実績として計上されてきている。しかしながら、タイ以外の国が受益国になっているため、必要な予算額を、こうした受益国の国別予算から按分して確保し、実績についてもそれぞれの受益国に対して計上をするべきである。過去においては、タイ政府からはこうした予算配分、とりわけ実績計上については、新興ドナー化しているタイが依然として多額のODA予算を受領しているという統計上の報告が、日本政府からDACに対してなされている点につき、懸念と改善要求が出されている。

しかし現実的には、関係受益国の国別配分予算から個別に確保する方法は容易ではない。各国においては依然として多くの開発課題を有しており、国別の課題に取り組む予算と、国境を越える課題のために配分する予算を比較した場合、その重要性の認識は必然的に前者となる場合が多く、国境を越える課題解決のための広域技術協力プロジェクト

トに支出することは敬遠される傾向にあるとの理由からである。この点は、東南アジア地域において実施してきた広域技術協力プロジェクトの新規案件形成時や評価時に各国のJICA事務所や日本国大使館からも明確な意見が出されている。

こうした事態に対応するため、国別予算とは切り離して、国境を越える課題や地域共通課題に取り組むための「地域別予算」の確保と、実績の計上が求められる。

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

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

4-1 広域技術協力プロジェクトの実施マネジメント

4-1-1 参加国の実施体制の構築

広域技術協力プロジェクト（広域技プロ）の実施体制を検討するに当たり、まず考えなくてはならないのは「プロジェクトの拠点をどの国に置くのか？」という点である。

これまでのプロジェクトでは、域内のリソースを有する国に拠点を置いているケースがほとんどである。リソース国を拠点とすると、当然日本側のリソースとタイアップして一体的に協力を展開するには都合の良い体制といえる。

他方、域内のニーズの最も高い国を拠点とするという考え方もある。この場合、最もニーズの高い国に日本の長期専門家が滞在するので、最も大きな課題に対して一貫した協力が可能になるというメリットが考えられる。

こうした双方のメリットを勘案しつつ、実際には以下のような拠点国および関係国それぞれの役割・体制を十分に勘案して、最も現実的な体制が選ばれることになる。

(1) 拠点国の役割・体制

拠点国は、単に日本人長期専門家が主に滞在するというだけではなく、広域技プロの拠点として、当該国だけでなくプロジェクト全体の実施や成果の管理が必要とされる。そして、そのために各関係国と活動内容やスケジュールについて綿密な連絡・調整をする役割を持っている。

こうした役割をこなすためには、拠点国となる実施機関には、**関係各国の担当官と連絡・調整をするための組織的な体制**が必要とされる。この体制はプロジェクトによってまちまちであるが、強固なところでは、各関係国機関の専属の担当コーディネーターを置いているプロジェクトもある（南米家畜疾病プロジェクト）。

広域技プロの実施運営は、実質的にはこの拠点国における連絡・調整体制のキャパシティによって決まるといっても過言ではない。拠点国側のオーナーシップの下に、関係国と調整を進めていくことが、広域技プロの持続可能性の観点からも求められている。しかし、必ずしも最初からそのとおりに行かないことも多く、日本側でバックアップをすることも必要となる。その意味では、いかに拠点国の調整機能を強化するかは、技術移転とは別に広域技プロで強化されるべき事項として留意しておく必要があるだろう。

(2) 関係国の役割・体制

関係国は、広域技プロの中でも自国における実施・成果の管理をする役割をもち、そのために**拠点国やプロジェクト事務局と連絡調整を図る体制**を構築する必要がある。

具体的には、ほとんどどの広域技プロでも**National Coordinator**を配置している。National Coordinatorは基本的に当該関係国の連絡窓口として、拠点国の担当者やプロ

プロジェクト専門家との間で、活動内容やスケジュールにかかる調整役を担うばかりでなく、当該国における活動全体の成果管理の責任も担っている。各関係国におけるNational Coordinatorは必ずしも1人とは限らず、プロジェクトによっては分野別に複数名置いているところもある。要は、当該関係国機関として活動進捗・成果管理をして、そこから拠点国やプロジェクトと連絡調整を図っていく体制をどう構築していくかが鍵となる（BOX 4-1参照）。

この体制を当該関係国機関でしっかり構築できれば問題ないが、不十分なケースも考えられるため、必要に応じてプロジェクトおよび当該国事務所からのサポートにより連絡・調整体制を補っていくことも必要とされる。

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



本プロジェクトの場合、日本とタイの二国間協力の中で周辺国にも協力を実施するとの位置付けであったことから、合同調整委員会（JCC）はタイでのみ設置され、メンバーもタイ側関係者を中心に構成された。また、プロジェクト運営に関してもタイ側に実質的な権限を与え、タイを中心に行う計画とした。

他方、周辺国においては、対象各国に1名ずつNational Coordinator (NC)を任命し、各国ではNCが中心となって活動および投入計画、活動の進捗管理、プロジェクト事務所（タイ）との調整を行うこととした。また、全NCを召集の上で半年毎にNC会議を開催し、対象各国のプロジェクト活動の進捗および今後の活動計画の報告、情報共有および意見交換などを行うこととした（協力期間中に計10回開催）。

しかし、プロジェクト運営に関しては結果的にタイ側の主体性を十分引き出すことができず、各国NCとの日常的な連絡・調整、専門家派遣計画および研修内容の決定、会議の調整やプロジェクト全般の進捗管理を含め、多くの点で日本人専門家のイニシアチブで進めることとなった。また、各国NCの働きぶりに関しても、途中鳥インフルエンザの発生に見舞われるなど慢性的な業務多忙状態にあったこともあり、いずれのNCもプロジェクト業務に集中しきれなかった。

上述の点は中間評価時点ですでに指摘・提言がなされていたものの、終了時評価時にも大きな改善は見られなかった。広域案件の場合、関係者間で日常的な接点があるわけではないことから、特に拠点国以外ではプロジェクトに対する意識が弱くなりがちである。

これら反省点を踏まえて、近々開始予定のフェーズ2では、各国ともに国レベルの合同調整委員会を設置することにより、各国のプロジェクト活動は各国の責任と権限の下で進めることとし、主体者意識の醸成を図ることとしている。また、地域レベルの活動の調整を目的に地域プロジェクト事務局を設置し、同事務局にタイの人材をRegional Coordinatorとして配置することにより、日本人専門家チームではなく各国側による地域レベルでの連絡・調整機能を強化する計画である。

(3) 参加国の実施体制構築上の課題

上記のように、広域技プロでは、当該国だけではなく複数国にまたがって実施体制を構築する必要があるため、**参加国間の連絡・調整ネットワークの構築**が重要な課題となる。プロジェクト実施期間中は単なる連絡・調整だけだとしても、このネットワークが将来的に参加国共同で開発課題に取り組むためのキャパシティとなる。その意味で、最初は日本側が連絡・調整のサポートをしたとしても、徐々に参加国同士でのやりとりができるよう橋渡しをしていくことが必要となるだろう。

参加国同士の連絡・調整機能を強化する意味では、多くの広域技プロが**Steering Committee**（もしくはNational Coordinators' Meeting）を実施している。Steering Committeeでは、広域技プロとしての共通の目標を確認した上で、参加各国の活動・成果の進捗を共有すると同時に、活動実施上の諸課題を検討し、今後の取り組み方針を明確にしている。

Steering Committeeをどこで実施するかについては、プロジェクトによって対応が異なっている。実施準備のしやすさから拠点国で実施しているケースもあれば、AUN/SEED-Netのように参加国のアルファベット順で持ち回っているケースもある。持ち回り方式は、各回において実施準備が大変であるが、Steering Committeeの幹事を務めることにより、当該案件に対するオーナーシップが高まるという効果も見られている（BOX 4-2参照）。

BOX 4-2 AUN/SEED-Net プロジェクトにおける Steering Committee の実施



AUN/SEED-Netプロジェクトでは、プロジェクト準備フェーズから一貫して、年2回の頻度でSteering Committeeを実施している。Steering Committeeは、各国（メンバー大学）の代表者、日本国内の幹事大学連合の代表者、ASEAN事務局、JICA本部（管理職と担当職員）、在外事務所が一堂に会し、プロジェクトの成果や課題について協議している。具体的には、プロジェクトの各活動の進捗や課題、プロジェクトによって形成されたネットワーク（留学卒業生ネットワーク含む）の戦略化、Sustainability確保のための方策などが、ASEAN域内各国のオーナーシップのもと協議されている。

定期的にSteering Committeeを開催する効果としては、普段各国に散らばっているメンバー大学がプロジェクト全体の活動枠組みや進捗を理解することはもちろん、各メンバー大学の取り組みを共有することで、自身の大学の取り組みと相対化して結果的に切磋琢磨している効果もある。また、プロジェクト活動自身が域内留学や共同研究といったメンバー大学間の協力を促進するものであるため、Steering Committeeのように一堂に代表者が集まる機会はこの協力活動のよき交渉機会としてメンバー大学間のネットワークをさらに強化する機能もある。そして、プロジェクト開始当初からプロジェクト活動のSustainability確保のための方策がアジェンダとして継続的に検討されていることは、メンバー大学他関係者にとって良い意識づけにもなっている。

Steering Committeeは、年2回のうち、1回をプロジェクト事務局のあるタイ・バンコクで、もう1回をASEAN域内各国で持ち回り実施している。Steering Committeeの議長は、毎年持ち回りで幹事となった国の大学から選出されている。幹事となった国は開催兼議長国としてSteering Committeeが成功裏に進むよう、これまで以上に強いオーナーシップを持って取り組むようになるという効果がある。また、他の国々にとっても、毎年別の国に集まることにより、各国の大学・研究事情を直接目の当たりにすることができる意味でも効果がある。

大切なことは、Steering Committeeをプロジェクトの最高意思決定機関とすることで、拠点国と日本のリードによる意思決定ではなく、各メンバー国が対等に参画する形での意思決定を保障し、メンバーすべてのプロジェクトに対する帰属意識を向上させているという点である。

4-1-2 JICA側の実施体制の構築

これまで先行的に実施されている広域技プロにおけるJICA側の事業実施・管理体制については、さまざまな模索がされているが、今なお理想的な体制が構築されているわけではない。したがって、ここでは既存の案件の経験・教訓からJICA内で大体どういった体制が構築され、実際の事業管理において何に留意をしなければならないのかのポイントを以下に示すにとどめることとする。

(1) JICA内の役割分担 (BOX 4-3参照)

1) プロジェクト専門家

広域技プロの実施運営の中心的役割を担う。プロジェクト全体の活動計画・実施を担うことはもちろん、**拠点国機関と関係国機関との連絡調整を双方からサポートする役割**も担う。その意味で、拠点国のJICA事務所はもちろんのこと、関係各国におけるJICA事務所とも連絡・情報共有体制を密にするのと同時に、自ら頻繁に出張することにより関係国機関における活動の調整を図ることが求められる。

2) 拠点国JICA事務所

拠点国のみならず、**広域プロジェクト全体の予算・活動・成果の管理**が必要とされる。その意味で、プロジェクト専門家からの要望をタイムリーに関係各国のJICA事務所と調整する一方で、関係各国のニーズや実施上の課題を一元的に把握して、本部課題部と検討する役割を担う。

3) 関係国JICA事務所

当該関係国における**C/P機関における活動・成果の管理**が主たる役割である。しかしながら、当該関係国内に担当のプロジェクト専門家を持たないために、事務所員やナショナルスタッフが直営で調整業務にあたるのが過度な負担になっており、実質的にはその役割も拠点国のプロジェクト専門家が遠隔操作もしくは出張により担っていることも

多い。しかし、プロジェクト終了後の取り組みを鑑みた場合、当該関係国事務所がプロジェクト成果や課題を把握しておくことは不可欠の要素と考えられる。

4) 本部課題部（主管部署として）

プロジェクト全体および関係各国における進捗・成果管理、本邦リソースの調達・提供が役割。その意味で、在外事務所が複数になれども、本部課題部の基本的な役割に変化はない。拠点国JICA事務所と同様、いかに一つひとつの関係国の状況に配慮した成果管理、投入調整をすることができるかが、案件主管部署としての重要な役割になる。

BOX 4-3 JICA 側の実施体制：南米家畜衛生プロジェクト



【一人専門家プロジェクトによる運営方法の課題】

本広域プロジェクトは、対象国が4カ国にあるにもかかわらず、長期専門家は1名の派遣にとどめている。これは、プロジェクト事務局であるアルゼンチンのカウンターパートが前面に出て、取り仕切れることを条件に案件が開始されたことから、日本側の投入を抑えた結果である。そのため、当該長期専門家は、専門分野の技術的な指導の他に、プロジェクトのチーフアドバイザーや業務調整の役も担うこととなった。

ところで、この方法は、経費削減にはメリットが大きいですが、やはり対象4カ国すべての業務が1人の専門家にかかることになり、負担は大きい。期待していたアルゼンチン側の仕切りも、当初よりは小さく、結局のところ専門家に負担がかかっている状況である。

【JICA事務所の役割の整理】

専門家に負担が大きくなっているため、事務所のバックアップが重要となる。例えば、機材調達の支援、第三国研修員の受入手続きなどが想定されるものの、一番重要となるのは、各事務所間のコミュニケーションと調整に他ならない。しかし、第三国調達の問題（BOX 4-5参照）にあるように、事務所間の連絡が密でなかったことから、手続き上の支障が生じることがあった。特に、事務所間の連絡方法や、指示命令系統、各国で実施されている活動の進捗が十分に共有されていなかった。相手側の問題でなく、日本側の運営体制の問題によって、プロジェクトが停滞することはもってのほかと言わざるを得ない。

そこで、これを問題視し、本部と事務所担当者が一堂に集まり、「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業務推進マニュアル」を作成した。現在は、このマニュアルにそって、プロジェクトが運営されている。

(2) 事業・予算計画の策定

プロジェクトの年間計画は、他の二国間プロジェクトと同様に、年間投入計画書を作成し、プロジェクトチーフアドバイザーから拠点国の在外事務所長に説明の上、本部課題部に提出され、本部内での検討を経て承認される。

広域技プロの計画として留意しなくてはならないのは、活動の進捗や成果が必ずしも一様ではない点である。広域技プロとして各国バランスに留意しつつも、その都度各国の進捗や直面している課題に配慮して、成果指向で活動やリソースの配分を検討することが重要である。その意味で、プロジェクトと拠点国事務所で全体投入計画を作成の際には、あらかじめ関係国事務所とも当該国の現状認識を共有し、どういった活動計画とするかについて相談しておくことが望ましい。

(3) 予算執行管理

予算執行管理で最も問題となるのが、拠点国以外の関係国における在外事業強化費の支出である。

望ましい形としては、拠点国事務所もしくは本部より当該関係国事務所に予算執行依頼をし、その上で当該関係国事務所にて予算執行をすることである。しかしながら、広域技プロの場合、拠点国のプロジェクト専門家が技術指導や打ち合わせを含めて関係各国に出張することは非常に多く、そのたびに関係国事務所ですべての支出および精算の手続きをするのはかなり煩雑な手続きとなっている。そのため、案件によっては、小額経費をプロジェクト専門家が携行して直接現地で支払い、拠点国に戻った後精算をしているケースもある（BOX 4-4参照）。

また、例外的ではあるが、AUN/SEED-Netの場合、プロジェクトがC/P機関である大学と契約して共同研究費などを直接送金して、年度末にプロジェクト事務局に対して精算をしている。ただし、この場合はシニアASEANにおける有名大学という比較的予算の執行・精算に対して信頼の置けるといふ条件が付いていること、通貨単位の違いを平準化するために事務所からの振込口座（パーツ建て）とは別に専用のドル口座を持っていることといった特殊事情に留意する必要がある。

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



本プロジェクトは広域案件であることから、在外事業強化費の規模は一般の案件の数倍にも及んだが、在外事業強化費のほとんどはタイ事務所に送金し、臨時会計役であるプロジェクト調整員が会計業務に当たった。本来であれば周辺国において疾病診断の際の試薬、実験器具など消耗品や資機材の調達に経費が発生することとなるが、基本的にこれらはすべてタイで調達し専門家の各国訪問時に現物を携行することにより、周辺各国にて経費の執行が生じないように工夫していた。そもそも消耗品や資機材の調達はタイ、マレーシア以外の国では容易でないことから現実的な対応ともいえるが、周辺各国で資金管理が行える状況になかったことから、結果的にこのような対応を余儀なくされた。

なお、周辺国での各種疾病の疫学調査やワクチンの野外効力判定試験の実施に際して小額経費（20～30万円程度）が発生したが、これら経費に限ってはJICA本部から各国JICA事務所

に送金し、各JICA事務所が各国実施機関側と調整しつつ予算執行管理を行った。ただし、その際もプロジェクト調整員が各国を訪問し、予算執行管理業務の側面支援を行った。

上述のとおり、本プロジェクトではプロジェクト調整員に在外事業強化費の管理に関して相当な負荷がかかることとなった。幸いにもプロジェクト調整員の柔軟な対応により概ね問題なく事業を実施できたが、本来であればタイムリーな予算執行が危ぶまれ、円滑なプロジェクト活動の実施の制約要因ともなりかねない。

広域案件の在外事業強化費の管理方法として、大きく①プロジェクト調整員が全対象国分を管理する、②プロジェクト調整員のいる国以外は各国JICA事務所が管理する、の2つが考えられる。①、②ともにプロジェクト調整員および在外事務所の負荷、資金管理上のリスク、タイムリーな予算執行の観点から長所、短所があることから、在外事業強化費の管理方法の決定に際しては、個々の案件の特性および条件などを十分考慮する必要がある。

(4) 事業管理

広域技プロにおける各種活動の実施管理については、**2005年6月にアジア地域支援事務所が出した「広域プロジェクト運営にかかる留意事項」(P90「別添資料3」)**で詳細を参照されたい。ここでは、各種活動の基本的な留意点を述べることにする。

1) 拠点国での研修

研修期間により、プロジェクトの枠内で独自に実施できる場合と別途第三国研修としての手続きをとる場合があるので、注意が必要。この違いは、研修実施国における査証発給の問題と関係してくる。第三国研修としての手続きをとる場合は、基本的に研修実施国から関係国へ外交ルートを通じて研修情報や研修員候補者情報などをやり取りすることになるので、長期の準備期間が必要になる。

2) プロジェクト専門家の関係国出張

実際は案件によって対応に違いがあるが、広域技プロの場合、拠点国のプロジェクト専門家が関係国に短期間出張することは頻繁にあるので、一回一回の出張における関係国機関とのアポイントメントなどは、拠点国機関を通じて、もしくはプロジェクトから直接取ることが多い。その場合、関係国事務所には、事前の出張計画と出張後の報告を連絡する程度でよいことになっている。(それぞれナショナルスタッフでも処理できるよう英文であることが望ましい。)ただし、あまり訪問頻度の多くない国や長期間滞在、重要な協議を伴う場合などは、事前に関係国事務所にも連絡の上、対処方針を協議しておく必要がある。

3) 機材供与

広域技プロの場合、その性格上、同じ目標達成のために、参加各国とも同じ機材を一斉供与することがある。機材は、本来は供与後のメンテナンス体制を考慮して、当該国

内で調達されることが望ましいが、こうした事情を踏まえて第三国で一斉調達となる場合もある（必要に応じて、地域支援事務所での調達支援機能を活用）（BOX 4-5参照）。

この際、供与機材のメンテナンス体制も地域レベルで検討される必要がある。薬物対策プロジェクトでは、カンボジアやラオスの機材修理のためにタイやベトナムからタイムリーにエンジニアを派遣した経験がある。こうした地域レベルでのメンテナンス体制を確立しておくことも広域技プロの持続可能性にかかわる大きな課題である。

BOX 4-5 第三国調達の問題点：南米家畜衛生プロジェクト



広域プロジェクトの場合、幹事事務所が決め手となる。特にこの幹事事務所から関係事務所への連絡は案外忘れがちであるが、プロジェクトの進捗に大きく影響する部分といえる。

本広域プロジェクトの前半期に実施したボリビア向け機材のアルゼンチンでの第三国調達は、反省すべき点として挙げられる。ことの流れは次のとおりである。

ボリビア向け機材のうち、現地調達できないものは、第三国調達を基本としている。そのため、機材のスペックはアルゼンチンのプロジェクト事務局（ラ・プラタ大学）とボリビアのカウンターパートの大学が調整してリストアップし、JICAアルゼンチン事務所が決定した。アルゼンチン事務所は、その情報をもとに、アルゼンチンの業者から見積書を取り付け、必要額を本部担当部に予算申請を行った。本部は決裁を経てアルゼンチン事務所に対して予算執行依頼（第三国調達）を行った。

予算執行依頼を受けて、アルゼンチン事務所は、ボリビア向けに機材を調達して、輸送手続きを行ったのであるが、その際、機材の受け渡し情報を十分にボリビア事務所に伝えていなかった模様である。そのため、機材自体はボリビアに入ったものの、ボリビア事務所への連絡がなされておらず、しばらく機材が税関で留め置かれるという事態を生じた。状況によっては、多額の保管料を取られることになったかもしれないものであった。

単に連絡がなされていなかったという単純ミスかもしれないが、それに伴って、多額の費用や必要以上の労力を必要となる事態もありうる。小さいことだが、各国間の連絡は重要であることには変わりはない。

(5) JICA内の実施体制構築上の課題

上記の留意点を総合すると、JICA内の実施体制を構築する上で最も大きな問題は、「関係各国における調整のための負担をいかに軽減するか」という点に尽きる。広域技プロは、1つの拠点で複数の国を見ることのできる意味で効率的と思われがちだが、実際には関係各国に専門家などの調整要員が不在の場合、拠点国のプロジェクト専門家もしくは関係各国の事務所員・ナショナルスタッフに負担が強いられているのが実状で、結果的に調整コストは甚大であるという点を認識する必要がある。その意味で、広域技プロだけを万能視して実施運営をすることは、調整コストが大きく、細部に目が行き届かな

いことから、却って効果的効率的な実施にはつながらない危険性を孕んでいるのである。

近年在外主導が進んでいるが、広域技プロの上記の特徴を踏まえると、どこか1つの在外事務所だけが主管となって実施運営をすることには無理があり、本部（課題部）が全体統括機能を担って複数の在外事務所の事情を調整する体制が望まれる。

そうした制約ある状況下でやりくりする上で、参加国の事務所担当者間で担当者会議を定期的実施することは非常に効果的である。普段恒常的に触れることが少ない関係国の事務所担当者にとって、まとまった時間をとってプロジェクト活動実施上の問題整理、全体としての成果のための各国へのでこ入れ方策、そしてプロジェクト後の取り組みのあり方といった点を検討することは、当該広域技プロに対する理解を深め、関係国内での調整機能を向上させるのと同時に、当該関係国の視点からプロジェクトのあり方を提言することにもつながることが期待される。場合によっては、Steering Committeeとセットで実施することで、より関係国事務所担当者の認識が深まることも考えられる（BOX 4-6参照）。

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



AUN/SEED-Netおよび薬物対策プロジェクトでは、年1回程度、関係国事務所の担当所員が一堂に会した担当者会議を実施していた。担当者会議では、普段は常駐している長期専門家がいなかったため、タイムリーに情報の得られにくい拠点国以外の事務所員にとって、プロジェクトの全体枠組みや活動進捗、今後の計画を把握する機会であることはもちろん、必ずしも整理されきれていないJICAの広域技プロにかかる制度枠組みと、各国の不十分な人員体制の下で、案件実施運営管理をしている過程で直面しているさまざまな課題を共有し、対処方策をまとめて検討する意味でも絶好の機会となっている。各国担当者にとっては、それまでは拠点国の事務所担当者もしくは本部担当者とのやり取りが中心となっていたのが、担当者会議で他の国の担当者と問題認識を共有することで、良い刺激を受け、拠点国事務所担当者と共に、JICA職員同士の連帯感も生まれている。

AUN/SEED-Netでは、事務所担当者以外に、Steering Committeeの機会に絡めて、事務所次長レベルでも会議を実施したことがある。次長会議は、より各国事情を大局的に踏まえた上で、広域技プロとしての運営のあり方を検討することができる意味で、担当者会議とは違った効果が得られる。

薬物対策プロジェクトの担当者会議では、現行プロジェクトの課題だけではなく、プロジェクト後をにらんで、現行案件形成上の教訓を踏まえて、各国レベルでの協力イメージを取り入れた「地域協力プログラム」としての取り組みも検討した。

こうした担当者会議には、事務所員とプロジェクト専門家だけでなく、本部担当者も含めた検討体制が重要となる。その意味では、最低限TV会議でも、本部担当者が入った会議の場とするよう調整が必要である。

4-1-3 広域技プロの評価方法

(1) 評価の範囲

広域技プロの場合、活動は複数国で実施されているため、評価も基本的に参加各国における成果、そしてそれらが合わさったプロジェクト全体としての成果の両方を見る必要がある。

そのため、評価調査団は参加国すべてを回ることを基本とするので、現地調査もそれに見合うだけの十分な期間が取られる必要がある。(場合によっては、調査団をいくつかのグループに分けて、同時期に複数の国を回る方法を取ることもあり得る。)

現地調査期間が長い分、事前の準備や調整も二国間プロジェクト以上に多くを要する。そのため、**現地調査実施の6カ月程度前**から現地調査日程や評価方針について関係者間ですりあわせを始めておく必要がある。評価グリッドや質問表の作成・配布・集計も各国事情を配慮してすすめる必要があるため、**最低1カ月程度**要すると考えた方がよい。

(2) 合同評価

通常の二国間プロジェクトのR/Dには、合同評価条項が組み込まれており、C/P機関からも評価団員を出して評価ミニッツを作成することになっている。広域技プロの場合、対象が複数国にまたがっているため、相手側評価団員もどう構成すべきが悩みの種となる。

この点についても定まった答はなく、案件ごとに最良の方策を検討すべきところであるが、これまでにアジアにおける広域技プロでは、拠点国から評価団員を出して、一緒に関係国を回って評価ミニッツを作成したケースがある。将来的には、関係国からの評価団員を出して、関係国における成果を合同評価する動きも出てくる可能性はあるだろう。

(3) 評価ミニッツの作成・評価結果の共有

これまでのアジアにおける広域技プロは、拠点国であるタイのみとR/Dを締結しているため、評価ミニッツもタイのみと署名した形式を取っている。ただし、その場合でも関係国と評価結果を共有するためのワークショップを実施し、そのワークショップのミニッツに関係各国を含めて署名をするというケースがある。また、ミニッツ案は拠点国事務所のみならず、関係国事務所とも共有し、コメントを反映するよう配慮が必要。

プロジェクトのR/D自身が各国と締結されるようになれば、必然的に評価ミニッツそのものも参加各国が署名するものになるだろう (BOX 4-7参照)。

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



本プロジェクトでは、協力期間中に中間評価、終了時評価の2度の評価を実施した。評価の実施に当たっては、本プロジェクトは広域案件ではあるもののあくまでもタイとの二国間協力であることを踏まえ、日本側、タイ側のみによる合同評価チームを形成した。したがって、日本およびタイによる合同評価チームが「評価者」、タイを含む対象6カ国が「被評価者」ということになる。

合同評価チームは、日本側6名（中間評価は7名）、タイ側4名の構成であり、タイ側評価チームには、実施機関である農業・協同組合省畜産振興局(DLD)とともに、援助窓口機関であるタイ国際協力開発庁(TICA)からもメンバーに加わった。また、調査対象国が6カ国に及ぶことから、評価チームは2班に分けて3カ国ずつ調査を行った。

各国のプロジェクト活動の評価は、日本側、タイ側合同での現地調査、各国関係者との意見交換、インタビューなどを通じて詳細に達成状況の確認を行った。評価結果の取りまとめは、作業の重複を避けるためまず日本側中心で行い、その後タイ側の意見・コメントを取り込むことによって最終的に合同評価レポートとした。タイ側評価メンバーは評価者の視点を持ち前向きな姿勢で評価に臨んでおり、建設的な意見が数多く出された。したがって、決して日本側による「押し付け」の評価ではなかった。

なお、最終評価結果は、合同評価レポートとして、全対象国代表が出席の下で開催した評価会議で報告を行い、各国代表から了承を得た。また、合同評価レポートの署名自体は合同評価チームの日本側、タイ側団長が行ったが、各国代表による同レポートの承認に当たっては、日本側およびタイ側代表が同レポートを別添としたM/Mに署名するとともに、周辺各国代表は同M/MにWitnessとして署名することにより正式に承認するプロセスを踏んだ。

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

上記のとおり、国境を越える開発課題に対して、広域技プロだけで対応しようとすることは、関係する国々のニーズや技術レベルの違いから共通の成果管理が困難であるだけでなく、実施運営管理の側面から専門家が常駐していない関係国においては関係国事務所もしくは拠点国のプロジェクト専門家に過度な調整コストをかけることになってしまう。そのため、理想的には第1、2章で示したとおり、域内の技術レベルのギャップを埋めたり、当該国特有のニーズを満たすためには「二国間協力」、課題に対して共同に対処するための地域的システムを構築するためには「広域技プロ」といった、課題解決指向で適切なモダリティを選択し、双方を補完的に組み合わせることが有効である。

このように、国境を越える課題に対して、必要なモダリティを組み合わせることで事業を実施する場合、どういった事業マネジメントが必要とされるのか。JICAではまだそうした実践例がないので、あくまで問題提起として、以下の点を提示したい。

(1) 二国間プログラムと地域プログラムとの調整

協力プログラムをある特定の中期的な開発目標の達成を支援する枠組¹と考えると、国境を越える課題の場合、プログラムも必ずしも当該国の中だけで収まるものではなく、地域レベルで一塊になると考えられる。理想的には、そのプログラムの中に広域技プロも二国間協力も含められていることになる。

しかしながら、当該二国間協力は、同時に当該国の案件として二国間協力プログラムの中にも位置付けられる可能性がある。この場合、当該二国間協力案件の目標設定や成果管理をどう考えるかで整理するかが問題となる。

国境を越える課題に対応する協力であるならば、二国間協力といえども、当該課題の解決にどう寄与するのか、その協力の結果がどう活かされるのかについて、地域レベルでのインパクトとして説明される必要がある。そのことが、通常の二国間協力における当該国へのインパクトとどう調整されるのかを整理した上で、必要とする活動や実施体制を検討する必要がある。

(2) 関係案件間の連絡調整

(1)での整理の上で考えられなくてはならないのが、国境を越える課題に対応する各関係案件の成果をいかに結びつけていくかである。通常の二国間協力プログラムにおいても、プログラム内の各案件のさまざまなレベル（政策／計画／実施、中央／地方など）での成果をいかに相互にフィードバックしていくかが課題となる。国境を越える課題に対応する地域プログラムにおいても理想的には同様である。しかし、実際には違う国で展開されている協力にいかに相乗効果を持たせるかは調整の難しいところである。

¹ P17「2-1 協力プログラムを決める上での検討項目」脚注参照。

案件の成果を結びつけることは難しくても、各案件でのリソースを同じプログラムの他の案件のために活用し合うことは柔軟に考えていても良いのではないか。具体的には、広域技プロの場合、拠点国以外には常駐専門家がいないため調整に難がある状況に対して、国境を越える課題に対応する地域プログラムの一環で実施されている二国間協力の専門家に広域技プロなどの関連案件の連絡・調整をする役割も付加することはできないか。それによって、プログラム全体としての実施運営がスムーズにいくばかりか、相互の案件の中身を意識しながら、自己の案件を実施できる可能性も考えられるだろう。

(3) 他ドナーとの連携・協調可能性

いかにJICAが地域協力プログラムとして複数案件を並べたとしても、国境を越える課題そのものを解決することは難しいだろう。その意味では、第1章で述べたとおり、まず当該分野・テーマにおける国際的な取り組み枠組みを把握して、そこにどのように参画できるかを検討することが先決である。JICAで地域協力プログラムの形成を検討する際も、まずはその全体枠組みの中でJICAの協力がどういった位置付けを担うのかを考え、その上でどういった協力成果とするかを明確にする必要がある。

当該課題に対する他ドナーの協力活動にも注視し、必要に応じてそのリソースをJICAの協力を活用したり、逆にJICAのリソースを他ドナーの活動に活用するといった連携も模索することができるだろう。薬物対策プロジェクトでは、UNODCの薬物分析官をJICAの研修コースの講師として招へいしたり、逆にUNODCの薬物分析マニュアルをJICAの専門家と一緒に作成するといった連携実績がある。

また、日本政府が国際機関や地域機関の拠出している資金との連携可能性を模索することも検討されるべきである。国際機関向けの拠出金が減少傾向にあるからこそ、貴重な拠出金による国際機関の案件と連携することは、「国境を越える課題」のような課題であるほど、当該国際機関とJICAの双方の事業の相乗効果が期待できる。併せて、さらに踏み込んで、例えばASEAN事務局に拠出している地域イニシアチブ関連の資金を活用するといった資金受託の方策を検討することも一案であろう（BOX 4-8参照）。

BOX 4-8 国際機関との連携：ポリオ対策



世界レベルにて目標が共有されているポリオ根絶計画では、JICAでも積極的に国際機関との連携を図ってきている。

WHO西太平洋地域事務局(WHO/WPRO)とは、ポリオやその他ワクチン予防可能疾患対策を進める予防接種拡大計画(EPI)も含め、1999年からJICA本部レベルでの定期協議が行われてきている。全体的な両組織の方向性、各分野における事業現状について情報交換を行い、連携の可能性を探るとともに、好ましい進捗が見られる事業についての教訓を話し合っている。

UNICEF本部とも本部レベルで定期協議が行われてきており、主として医療特別機材供与に関しての、具体的なワクチン等の供与方針について協議している。

国レベルでは各国事務所において、保健医療分野の事務所員とWHOとUNICEFの予防接種専門官との間で適宜協議、相談が行われている。ポリオを含む予防接種分野に関してはWHO/WPRO専門官が適宜WHO国事務所への指導やJICA本部からの調査団との協同を行い、先方政府、日本、WHOの関係が円滑に進むようにしている。

このような協力対象国、日本、国際機関三者のそれぞれの組織の特徴を持った連携は、相互利益関係の構築を進められる。

協力対象国の視点による利点としては、①自国と国際機関が定める目標への取り組みを進めるに当たって、日本からの協力を得られる、②国際機関から他ドナーとの連携・協調の支援を受けられることが挙げられる。

日本としては、①世界的動向と合致した協力対象国の政策や目標を共有し、必要に応じた協力を実施することができる、②国際機関から他ドナーとの連携・協調の支援を受けられることが挙げられる。

また、WHO等の国際機関としては、①各国と定めている世界的・地域的な目標達成を推進することができる、②自組織でかなわない内容の協力を日本から得られることが挙げられる。

別添資料

1. アジアにおける地域協力・広域協力の検討のはじまり

アジアにおいて日本は、1976年から第三国研修の形で地域協力を実施してきたが、本格的にASEAN域内における「南南協力支援」の動きを組織化させたのは、1999年からである。

この年より、毎年1回ASEAN各国のJICA事務所と当該国におけるJICAのカウンターパートである技術協力窓口機関との共催で「第三国研修ASEAN地域別会議」が開催されることとなった。この会議では、第三国研修実施国の5カ国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、シンガポール）の間で研修実施上の問題を共有し、効率的研修実施のためのネットワークを構築していった。1999年にタイで開催されたのを皮切りに、2000年にはインドネシア、2001年にはフィリピンで開催され、その後続くJARCOM（JICA-ASEAN 地域協力会議）の基盤が形成された。

また2000年には、JICAタイ事務所が援助の関係で特にタイとの関係の深いCLMV4カ国を招へいし、「CLMV地域協力会議」を実施した（以来、2002年まで毎年1回実施）。この会議では、日本とタイのパートナーシップで進められてきた南南協力（日本・タイ・パートナーシップ・プログラム：JTPP）に対して、裨益国であるCLMV側の拒否反応とも取れる消極的な姿勢の背景にある考え方を把握することに努め、裨益側のニーズを反映した協力のあり方が検討された。また、CLMV4カ国が地域協力に対するオーナーシップを持つことができるような仕組みを構築した。例えば、ASEAN新加盟国であるCLMV4カ国に共通な課題の抽出作業を行った上で、それらの課題をトピックとした各国持ち回りによる「CLMVセミナー」の開催等が挙げられる。

こうした動きと平行して、同じ1999年から2000年にかけて、アジアで最初の広域のプロジェクト方式技術協力（広域技プロ）が形成・実施されている。「国際寄生虫対策アジアセンター（ACIPAC）プロジェクト」は2000年3月にR/Dが締結されているが、それ以前から企画調査員が派遣され、周辺国の情報を収集する一方で、マヒドン大学熱帯医学部のネットワークを活用した情報収集の結果、形成されたものである。また「ASEAN工学系高等教育ネットワーク（AUN/SEED-Net）プロジェクト」は、R/D締結こそ2003年3月であるが、**90年代後半**よりプロジェクト形成調査団や事前評価調査団を何度か派遣し、**2001年**より個別派遣専門家の形でチーフアドバイザーと調整員が派遣され、対象各国と調整しつつプロジェクトの枠組みづくりをしてきた。

こうした動向を鑑みると、この時期の地域協力の検討には、大きく2つの傾向があったといっていだろう。

1つめは、「中進国のドナー化支援」の促進の一方で、南南協力の視点を「裨益国のニーズ重視」に転換させようとする2つの相反する力が拮抗していた傾向である。アジア経済危機から一定の立ち直りを見せたタイやマレーシアに対しては、アジア経済危機の前

になされていた「援助の卒業」議論が再度なされるようになり、当該国に直接支援するのではなく、それまでの日本との協力実績を有効に活用して周辺国を支援していくことにより、当該国のドナー化を支援し、卒業への道筋をつけようとする考え方があった。第三国研修ASEAN地域別会議やCLMV地域協力会議は、ともにタイで主導して実施されたという意味では、タイのドナー化支援を意識して開催されたものであったとも考えられる。また広域技プロにおいては、ACIPACプロジェクトは、日本とマヒドン大学の長きにわたる協力実績を周辺国協力に生かした形であるし、AUN/SEED-Netプロジェクトは、モンクット王ラカバン工科大学（KMITL）に代表されるようなタイやインドネシアなどで実施されてきた高等教育分野の協力を束ねる意味で域内の有力大学をネットワークし、工学系の学術研究能力を域内で補完しながら自立かつ持続的に高めていくしくみを構築するものである。他方で、CLMV地域協力会議にしても、広域技プロにしても、中進国のリソース活用、ドナー化だけでは、最終受益における成果と意義に疑問が残るとの批判を受け、以後の地域協力のあり方に新たな視点が入り込むことにつながった。

2つめは、「協力リソースの効果的・効率的活用」という傾向である。そもそも多くの広域プロジェクトは、すべての国に対して直接日本から長期専門家を派遣して対応するには人的リソースの関係上困難であると考えられたことから、域内のリソース国であるタイに派遣をして、タイのカウンターパートスタッフとともに、周辺国を巡回指導する形で協力を実施しようと考えられたものである¹。実際に当時の試算では、拠点国に長期専門家を派遣して巡回指導をする方が、直接各国に長期専門家を派遣するよりも7分の1の経費で済むとされ、リソースの効率的な活用方策として導入された。また、寄生虫や熱帯医学といった分野は、日本よりも域内のリソースに比較優位があるという意味で、より効果的な活用方策としても認識されていた。

2. 広域プロジェクトの開始～課題の直面

こうした背景のもと、ACIPACやAUN/SEED-Netの他にも、2001年から2003年にかけて、タイでは次々と広域プロジェクトが形成・実施されていった。

- 2001年12月～ 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（ADC）
- 2002年6月～ インドシナ薬物対策地域協力プロジェクト
- 2002年7月～ アジア太平洋障害者センタープロジェクト（APCD）

この時期の広域プロジェクトは、いずれもプロジェクト形成期間中に対象各国に調査団を派遣してニーズ確認をしているが、前節で述べたとおり、リソース指向で案件がデザインされた傾向が強い。故に、プロジェクト形成段階でのM/Mこそ対象各国（実施

¹ AUN/SEED-Netプロジェクトでは、リソース国がタイのみならず、シンガポール、マレーシア、フィリピン、インドネシアを包含しているため、この限りではない。

機関／省庁)で署名されているが、協力の要請書の取り付け、国際約束やR/Dの締結は、すべてリソース国²であるタイのみが相手であった。他の対象各国については、プロジェクト開始後にM/Mの形で締結した。

広域プロジェクトが開始されてしばらくしてから、どの案件にも共通するいくつかの課題に直面した。

1つめは、「**各国政府の中での認識のズレ**」である。どの案件もプロジェクト形成段階で実施機関／省庁に対してはニーズの把握、案件に対する合意形成ができていたが、この合意形成に技術協力窓口機関を十分巻き込むことがなかったため、結果的に彼らの広域プロジェクトに対する認識が追いついていないという問題があった。このことは、具体的には、リソース国に滞在する長期専門家の巡回指導や周辺国からリソース国または日本への研修参加、さらには各国に対する機材の供与などに際して、タイ以外の国からは要請書も国際約束もないままに実施しようとするようになったため、全体を調整・総括する窓口機関にとっては根拠のない話となり、その都度説明が必要になり多大な調整コストが発生していた。

2つめは、「**対象国間の技術レベルやニーズの違い**」である。広域プロジェクトは、1つのプロジェクトであるため、PDMも1つで、プロジェクト目標も統一のものとなっている。これは、参加する国がみな共通の目標を目指して協力していくという意味では有効なものであるが、実際にはタイのような中進国とラオスやカンボジアのような国々では、技術レベルや協力ニーズ、場合によってはそもそも問題の所在すらも異なっている。この時期の広域プロジェクトは、既述のとおりリソース指向でデザインされたので、プロジェクト目標は技術レベルの低い国にとっては高すぎる傾向が強かった。高すぎる目標を通常の二国間プロジェクトに比して投入量・頻度が少ない（長期専門家が常時いない）条件下で達成するのは無理な設定であった。そのため、共通の目標と各国の技術レベルに合わせた成果設定や活動内容をどうバランスさせていくかが大きな課題となった。この点では、技術協力プロジェクト形式ではなく、単独の第三国研修のような、裨益国のニーズに適合する実施国側のリソースを探し出す作業の方が、単純かつ明快でもあり、第三国研修を軸とした南南協力の枠組みづくりは、広域プロジェクトに先行して行われた。

3つめは、「**各国の国別優先課題との関係**」である。昨今、各国で協力分野の「選択と集中」を進めている中で、相手国政府と協議の上で国別優先課題を厳密に絞り込んできている。そうした中で、広域プロジェクトで設定した課題が必ずしもすべての国にとって優先課題として当てはまるわけではないのが実状である。これは、その課題や目標が上述のような当該国の技術レベル・ニーズとかけ離れていることに起因する場合もあるし、そもそもその課題そのものが当該国では協力の優先順位として高くない場合もある

² AUN/SEED-NetやADCは、タイ以外にもリソース国を有していたが、国際約束はタイのみである。タイがリソース国であるとの位置づけには変わりはない。

(例えば教育分野の協力において、広域技術協力プロジェクトの課題である工学系高等教育ではなく、初等理科教育を重点課題とする国があった)。いずれにしても、広域の協力であるとはいえ、当該国に対する協力の優先課題でないものを取り上げることは、当該国との二国間協力との関係で説明が難しくなっていた。

4つめは、「対象各国におけるフォローにかかる調整コストの大きさ」である。リソース国のみならず長期専門家が駐在しているため、それ以外の国では通常は誰もいない状態である。そのため、リソース国における長期専門家の巡回指導や他の協力対象国からリソース国への研修実施といった際には、その都度当該国の在外事務所員・企画調査員が自ら実施機関と調整を図る、もしくはリソース国に駐在している長期専門家が直接出張して調整をするのが実態だった。いずれにしても、効率的と考えられていた広域プロジェクトは、実際の調整コストが非常に大きいという意味では、必ずしも効率的であるとはいえなかった。

このような課題は、広域プロジェクトのデザインによるものもあるが、むしろ広域プロジェクトというモダリティだけでは所詮対応できる開発課題やニーズに限界があるという前提を提示したと考えることができるだろう。

3. 地域協力に対する認識変化～JICA/ASEAN地域協力推進会議へ

こうした課題に直面した結果、地域協力・広域プロジェクトに対する認識を抜本的に軌道修正する必要性に迫られた。

既述のように、日本との協力実績に基づく当地のリソースを活用して周辺国へ協力を展開することにより当該国のドナー化を支援するという「リソース指向の地域協力」から、裨益国の特殊事情やニーズに視点を転換していく「裨益側ニーズ重視の地域協力」、ひいては、域内の共通の課題を認識した上で、各国の技術レベルやニーズの違いに配慮して成果や活動を設定するという「課題指向の地域協力」を目指すように変化していった。

上述のCLMV地域協力会議でCLMV4カ国が共同で「CLMV共通課題開発マトリクス」を作成したことを踏まえて、2000年7月の「メコンインスティテュート／CLMV案件形成会議」では、CLMVによる参加型で案件が形成された。その結果、2001年11月にはベトナム主催で「CLMV投資促進セミナー」が、2002年10月にはラオス主催で「CLMV情報技術(IT)セミナー」がそれぞれ実施された。

また、シニアASEAN側もCLMV共通開発課題マトリクスから抽出される開発ニーズに基礎を置いた案件形成を始めた。2002年4月には、マレーシア政府(首相府経済企画院)とJICA事務所がCLMV各国に案件形成調査団を派遣し、関係機関との協議を経て、各国の開発ニーズに合致した具体的な案件を形成した。この例に触発されて、先発ASEAN加盟各国が裨益国のニーズをくみ上げた独自の案件形成を実施するようになった。

こうしたプロセスを経て、2002年7月には第三国研修地域別会議とCLMV地域協力会議を統合して、「地域協力推進会議」（のちに**JICA-ASEAN地域協力会議：JARCOM**と名づけられる）が実施され、以来毎年ASEAN域内のリソース国と裨益国が一堂に会して地域協力の効果的・効率的な促進のための検討がされるようになった。具体的には、CLMVがシニアASEANのどの国に何の分野の協力をしてもらいたいかをElaborated Needsとして提出し、それらに対して先発ASEAN加盟各国がリソースマッチングをするという仕組みである。こうしてCLMVの個別ニーズの共通項としての域内協力案件（主に第三国研修、第三国専門家）が形成されるようになった。この方法によって形成された最初のプロジェクトが「HIV/AIDS地域協力センタープロジェクト（RCC）」である。

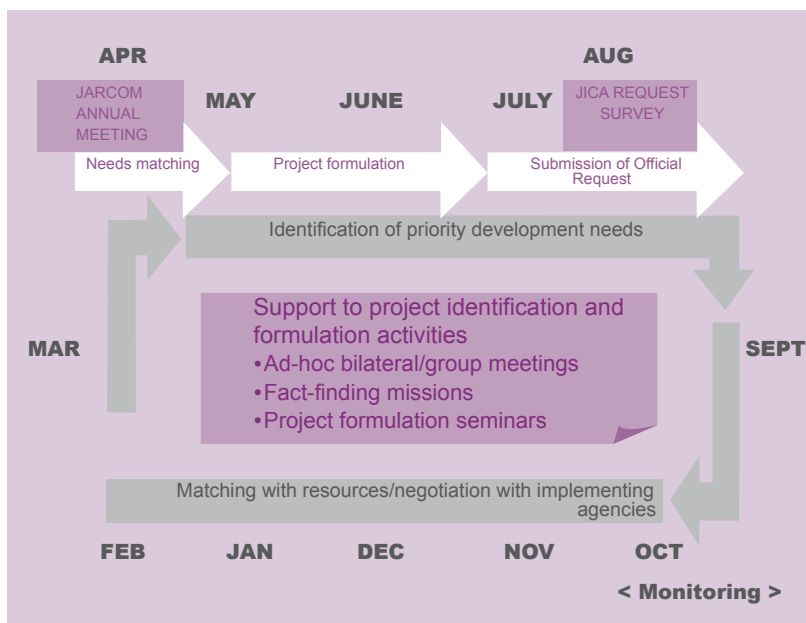
表1：ASEAN地域協力への取り組み

	シニアASEANの動き (インドネシア/マレーシア/フィリピン/ シンガポール/タイ)	CLMVの動き (カンボジア/ラオス/ベトナムおよび調査役としての タイ事務所)
1999/6	第1回第三国研修地域別会議（バンコク） ：研修課題の共有化および参加各国のネットワーク構築	
2000/1		第1回CLMV地域協力会議（バンコク） ●CLMV共通課題マトリクス作成
2000/7		●メコンインスティテュート/CLMV案件形成会議（コンケン）：CLMVによる初の参加型案件形成
2000/7	第2回第三国研修地域別会議（ジャカルタ）	
2001/1		第2回CLMV地域協議会議（バンコク）
2001/6	第3回第三国研修地域別会議（マニラ） 対周辺国案件形成に焦点移行	
2001/11		●CLMV投資促進セミナー（ハノイ）
2002/1		第3回CLMV地域協力会議（ハノイ） ：次回第三国研修地域別会議にCLMVの参加決定
2002/4	●マレーシア政府/JICA共同案件形成調査団をCLMVに派遣：CLMV共通課題マトリクスに基づく案件形成	
2002/7	第1回地域協力推進会議（クアラルンプール）	
2002/10		●CLMV ITセミナー（ビエンチャン）
2003/7	第1回地域協力推進会議（ビエンチャン）	
2003		●CLMV航空管制セミナー（プノンペン）

出所：国際協力機構 国際総合研修所『タイ国別援助研究会報告書』（2003）

またJARCOMは単発の会議ではなく、統一要望調査に向けて現地主導で効果的な案件を形成するための一連の「メカニズム」として制度化した点が大きな特徴となっている。図1はJARCOMによる地域協力案件形成のための年間プロセスを示したものである。

図1：JARCOM Annual Process



出所：JARCOMホームページ

一方、広域プロジェクトのあり方については、2004年から南南協力タスクおよびタイ事務所／アジア地域支援事務所のそれぞれにおいて、2002年までに立ち上がった5つの案件の実施上の教訓を踏まえて、将来の広域プロジェクト実施にかかる合意形成のとり方について検討がなされた。

両者の検討の共通的な視点は、日本およびリソース国主導で裨益国を巻き込む案件形成から、各国の実情に応じた成果・活動内容を盛り込んだ案件形成への転換である。具体的には、次のようなステップが望ましいとされている。

- ステップ1：リソース国もしくは裨益国どちらからでも最初の要請を受け付ける。
- ステップ2：要請に対する関係各国の意向・ニーズを確認する。
- ステップ3：ニーズを踏まえて各国政府との協議の下、要請内容を改訂していく。
- ステップ4：各国（実際に技術移転活動が行われる国）から正式要請書を取り付ける。
- ステップ5：各国と国際約束を締結する。

これは、案件形成プロセスとしては、当初よりかなり手間のかかる形となるが、関係各国の実施機関はもちろん、技術協力窓口機関も含めて合意を形成していくためには、必要な方策であると考えられた。

4. アジアにおける地域協力の現在の取り組み

東南アジアにおける地域協力の機運が高まったことを受け、2006年1月に執務参考資料「**東南アジア地域事業実施方針**」が作成された。

同方針では、国際競争力強化に向けた協力、域内格差是正に資する協力を中心とする「地域統合への支援」や「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。こうした重点項目を参考に、JICAのこれまでの地域協力実績や無償、有償資金協力をレビューし、今後の東南アジア地域の発展に資する観点から、約50の課題から成る重点課題選定ロングリストを作成した。さらに、分野ごとに課題部方針・課題別指針、わが国省庁の方針、他ドナーの方針等を整理、評価クライテリアに沿って検討・分析し、重点課題における協力の方向性を示す形とした。

この方針の下、2015年のASEAN統合を目指したさまざまな動向（BOX参照）を踏まえた協力形成に向けて、**ASEAN事務局との関係を強化**するようになっている。

BOX ASEAN 統合に向けた主な動き



ASEAN統合に向けたロードマップとしては、ビエンチャン行動計画（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、安全保障共同体（ASC）では、包括的な政治・安全保障協力を通じた地域の平和、安定、民主主義および繁栄の強化として、人権の促進、法の支配、グッドガバナンス、また国境を越える問題への対応などに取り組むとした。

経済共同体（AEC）では、緊密な経済統合を通じ経済成長および開発のための競争力を強化するとして、農業産品、航空、観光など11の重点セクターで2010年までの統合を目指すとした。また2015年までにすべての加盟国で域内関税撤廃などの貿易自由化を進めるとした。

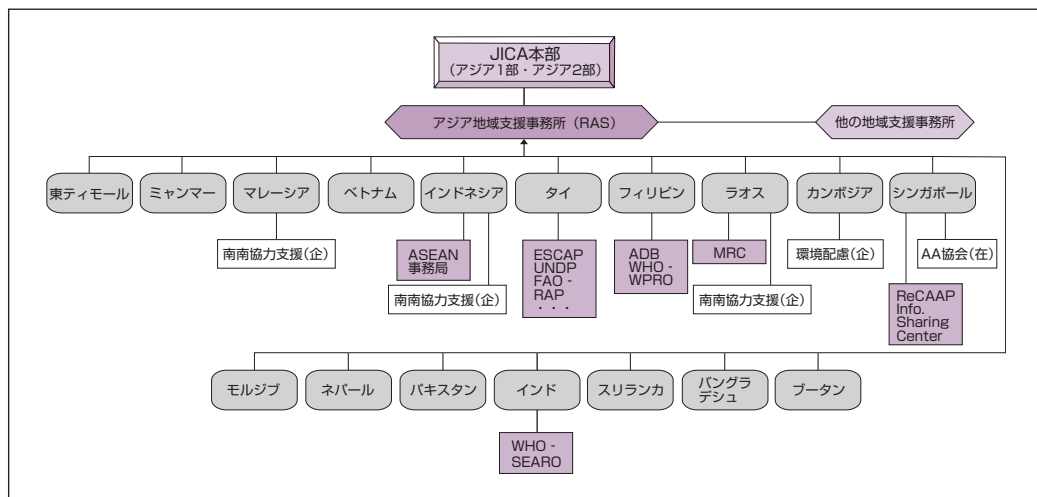
社会・文化共同体（ASCC）では、人間中心のASEANにおける持続可能な開発を目指すとして、貧困削減、教育アクセス、感染症、薬物対策などに取り組むとした。

また、ASEANでは域内格差是正に向けたASEAN統合イニシアチブ（IAI）の枠組みがあり、人材育成、インフラ、地域経済統合、観光など7分野を重点項目とし、後発加盟国（CLMV）支援に資するプロジェクトをIAIワークプランに認定することにより、域内格差是正に向けた具体的な協力課題がリストアップされている。

地域協力に推進に向けて、JICAの実施体制も強化されるようになった。アジア第一部に、各チーム横断的にメンバーを構成する「チームASEAN」を設置した。チームASEANは、アジア第一部の所管地域である東南アジア地域における地域共通課題、ASEAN・ADB等の地域国際機関との関連事項、GMS・ACMECS等の地域イニシアチブをフォローし、検討する業務を担当している。

その他2008年3月現在、JICAのアジア地域で地域協力を実施・フォローする体制は図2のとおりである。

図2：アジア地域における地域協力実施体制

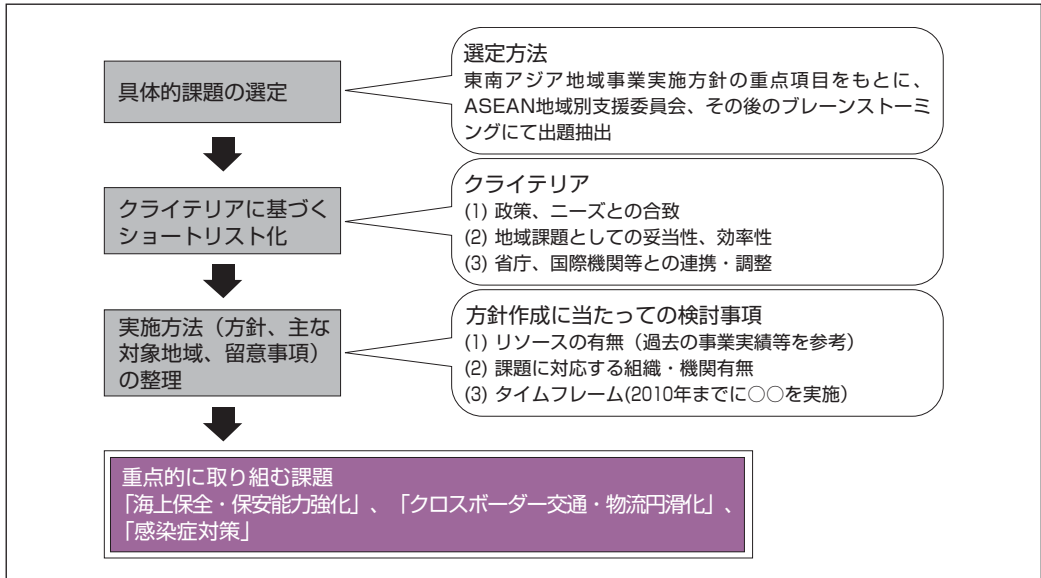


さらに、有識者から成るASEAN地域別支援委員会を設置し、ASEAN統合に向けたJICAの取り組み方針の整理、東アジアサミットに向けた政策案件の形成、案件形成に資する人的・組織的ネットワークの確立について検討している。委員会では、地域協力のねらいを、「各国の標準化、共有化した制度やシステムの構築であり、右を実現するために必要な各国の人材育成である」と整理している。

こうした体制の下、2007年より「地域協力事業計画策定調査」を実施し、具体的な地域協力案件形成を促している。

上記の枠組みを踏まえて、地域協力事業における重点課題の選定プロセスを示すと、図3のとおりである。

図3：重点課題選定プロセス



5. 地域協力における今日的課題～本調査研究への布石

以上のような経緯を経て、地域協力はより裨益国のニーズ指向で形成されるようになってきた。しかし、それでもなお整理されていないいくつかの点が今後のアジアにおける地域協力を検討していく上での今日的な検討課題として残されており、本調査研究を実施する大きな引き金となっている。

その1つは、一国だけでは解決しきれない「**国境を越えた開発課題**」に対して、国家の枠を超えた地域レベルの共通取り組みとしていく点である。JICAの協力をより課題指向で形成していくために国別の優先課題を設定しているが、実際には、鳥インフルエンザや麻薬、海賊対策といった国境を越えた開発課題にどう取り組んでいくのが喫緊の課題となっている。問題となるのは、こうした国境を越えた開発課題が必ずしもすべての国で同様に優先度の高い開発課題として認識されるとは限らない点である。しかしながら、国境を越える脅威に対抗するには、1カ国でも抜けがあると根本的な解決にはつながらないため、すべての関係国が参加して脅威に対抗するための一体的な取り組みが必要である。そのため、ときには国別の優先課題とは別に「**地域としての開発課題**」の存在を一つ一つの国が認識していくことが必要となる。

2つめは、「**国境を越える開発課題**」としての認識をする一方で、既述のとおり関係各国間で技術レベルやニーズの違いに配慮した**協力モダリティ**を整理し、効果的に組み合わせていく点である。広域プロジェクト単体が万能の方策ではないことは、P62「2. 広域プロジェクトの開始～課題の直面」で示したとおりである。その上で広域プロジェクトが果たす効果を限定的に捉えた上で、その効果をさらに高めるために別の協力を組

み合わせていくというマルチ（複数国を相手にする案件）とバイ（二国間案件）とのベストミックスによるプログラムの発想が重要となる。また、JICAの案件だけ組み合わせを考えるのではなく、国際機関やJBICの円借款などとも、お互いの強み、弱みを理解した上で、組み合わせを考えることがスケールアップにつながるだろう。

表2：広域プロジェクト一覧
【タイ事務所関係分（2005年3月現在）】

案件名	ACIPAC	家畜疾病	薬物対策	APCD	AUN/SEED-Net	HIV/AIDS Regional Coordination Center (RCC)
正式名称	国際寄生虫対策アジアセンタープロジェクト	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	タイ薬物対策地域協力プロジェクト	アジア太平洋障害者センタープロジェクト	アセアン工学系高等教育ネットワークプロジェクト	HIV/AIDS Regional Coordination Center (RCC) HIV/AIDS地域協力センタープロジェクト
対象国	C,L,M,V,T (但し国際研修にはケニア、ガーナ、東チモールを含む)	C,L,M,V,T,MS	C,L,M,V,T	アジア太平洋諸国52カ国	アセアン10カ国	C,L,M,V,T
R/D締結時期	2000/3/23	2001/12/24	2002/6/11	2002/7/1	2003/3/11	2005/3/31
プロジェクト期間	5年間	5年間	3年間	5年間	5年間	3年間
中間評価実施（予定）時期	2000/3/23-2005/3/22 2002/6/16-7/5	2001/12/25-2006/12/24 2004/11/10-12/10	なし	2002/8/1-2007/7/31 2005/5/1-5/15	2003/3/11-2008/3/10 2005/9	2005/4/1-2008/3/31 2006/10
終了時評価実施（予定）時期	2004/10/17-11/13	2006/5または2006/6	2005/2	2006/12	2007/9	2007/10
プロジェクト概要	東南アジア諸国寄生虫対策プログラムの強化のための人材育成とネットワーク形成。	タイおよび周辺国における家畜疾病防除技術の改善。	精度の高い薬物分析が、タイとCLMV諸国における法執行能力強化のために活用される。	アジア太平洋地域内障害者のエンパワメントと社会のバリアフリー化の促進。	アセアン10カ国19大学のネットワークによる工学系人材の育成。	HIV/AIDS分野にかかわるタイの知見、経験を活用した対象国人材のキャパシティビルディング。
プロジェクト長期専門家	4名	3名	3名	4名	5名 (うち2名は短期ベース)	3名
本部担当（★：在外主管）	感染症対策T	水田地帯第3T	ガハナンス・ジェンダーT	社会保障T	技術教育T	感染症対策T★
対象国に関する活動	SSPP (Small Scale Pilot Project)の実施とモニタリングと年次ワークショップの実施、および研修員のタイへの招へい。	参加国6カ国での家畜疾病防除技術の改善、研修員のタイへの招へい、年に2回ナショナル会議、ワークショップの実施、週辺国への専門家の派遣、In Country Activity活動支援(旅費、交通費、資機材等)。	専門家による対象国巡回指導、研修員のタイへの招へい。	研修員のタイへの招へい、年に1回対象国をかねて対象国でセミナー実施。その他、専門家が出張し、小規模なワークショップを開催。	タイ、インドネシア、フィリピン、マレーシア、シンガポールのメンバークラスへのASEAN8カ国からの留学生（修士・博士）の受け入れ。ASEAN10カ国のメンバークラスでのセミナーの実施。	研修員のタイへの招へい、タイでの打ち合わせ(ICC)実施。

表2：広域プロジェクト一覧
【タイ事務所関係分（2005年3月現在）】

案件名	ACIPAC	家畜疾病	薬物対策	APCD	AUN/SEED-Net	HIV/AIDS Regional Coordination Center (RCC)
主な課題および対応策、対応状況						
1 対象国ニーズの 吸い上げ	企画調査員の派遣により 周辺国の情報収集を実施。 またマヒドン大学熱帯 医学部のネットワークを 活用した情報収集。	プロジェクト開始以前 は、事前調査により周辺 国訪問、情報収集。プロ ジェクト開始後は頻繁に 周辺国を訪問、また年2 回の定例NC（ナショナル コーディネーター）会 議でニーズをくみ上げて いる。	プロジェクト開始前に事 前調査を実施。周辺国の 情報収集を実施。	プロジェクト開始前に事 前調査を実施している 国際NGO等からのニー ズ吸い上げが中心。	事前調査団を対象国に 対しても派遣。対象国 の高等教育関連省庁、大 学との間で“cooperative framework”によりニー ズを確認。	2003年10月第2回地域協 力推進会議（ラオス）で 合意されたメカニズム に基づき、①Elhorated Needsでタイに対するニ ーズが事務所経由で提出 されたものに対し、②タ イに派遣中の専門家の中 心とするプロジェクト形 成調査を複数回派遣し、 案件形成を実施。
2 対象国との合意 形成	対象国との間で個別に MM縮結済み（署名者： タイ側・対象国側実施機 関、プロジェクトリーダー、 JICA対象国（CLMV）事務 所）。また会計業務に関し ては別途合意書を個別に締 結（署名者：対象国側実施 機関、JICA各対象国、プ ロジェクト）。	対象国との間で個別に MM縮結済み（署名者： タイ側・対象国側実施機 関、JICA対象国（CLMV） タイ事務所）。	・本邦調査団、タイお よびCLMV実施機関が MM縮結（1つのMMに 全員が署名）予定だっ たが、ミャンマー援助 凍結により未実施 ・地域戦略ペーパーの策 定を検討	国別のMMは締結せず、 各国フオーカルポイン ト機関と協力関係の合 意文書を締結。協力機 関からはAPCDに対する 「Application Form」を提出。 （対象国が50数カ国に及 ぶため、基本的には国連 ESCAPにおけるメモラ ンダムを準用）	ミャンマー、マレーシア 以外の対象国については MM縮結済。	対象国との間でMM縮結 予定（署名者：タイ側・ 対象国側実施機関、JICA 対象国（CLMV）・タイ 事務所）。
3 特権、免除項目 の確保	ベトナムを除く他対象国に ついては特に確保せず。	機材調達についてはA4 を取り付けた。	機材調達についてはA4 を取り付けた。	対象国については特に確 保していない。	対象国については特に確 保していない。	対象国については特に確 保していない。
4 拠点国窓口機関 との関係	タイで実施する研修の研 修員の選定手続きの一部 を実施。JCCに参加。	タイ国内での研修はすべ て年度始めにTICAに報 告、各コースの研修コー ス正式招待状はTICAを 通して。	プロジェクトで実施する 各種研修のセレモニー、 JCCに招へい。	タイで実施する研修の研 修員の選定手続きの一部 を実施。JCCに参加。	タイで実施する研修の一 部 修員の選定手続きの一部 を実施。JCCに参加。	合同で案件形成を実施。 タイで実施する研修の研 修員の選定手続きの一部 を実施。研修の一部コス ト負担。JCC、ICC、年2 回の定例会合を実施予定。

表2：広域プロジェクト一覧
【タイ事務所関係分 (2005年3月現在)】

案件名	ACIPAC	家畜疾病	薬物対策	APCD	AUN/SEED-Net	HIV/AIDS Regional Coordination Center (RCC)
5 対象国関係機関との円滑な連絡体制の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・ニューズレター発行(四半期) ・メールによるニューズレター(メルマガ)配信(毎月) ・ホームページ開設済 http://www.tmacipac.mahidol.ac.th 	<ul style="list-style-type: none"> ・ニューズレター発行(四半期) ・ホームページ開設予定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ニューズレター発行予定(四半期) ・ホームページ開設済 	<ul style="list-style-type: none"> ・ニューズレター(英語)をメールにより配信予定 ・ホームページ開設(改訂)済 	<ul style="list-style-type: none"> ・ニューズレターの発行を検討 ・ホームページを開設予定 	<ul style="list-style-type: none"> ・出張計画・便宜供与依頼、報告書(英文)は公電で本部、対象国事務所へ送付 ・必ず事務所との打ち合わせを実施
	<ul style="list-style-type: none"> ・各在外事務所、タイ事務所へメールベースで出張計画・便宜供与依頼、報告書を送付 ・極力事務所と打ち合わせを実施 ・長期専門家の報告書はメールで対象国・タイ事務所へ送付 ・短期専門家の報告書(派遣時の連絡含む)および長期専門家の報告書のうち特殊な事例は公電で送付 	<p>毎回、タイ事務所を通して便宜供与依頼書を送っている。各事務所に送っているが、実際の各種アレンジメントは直接相手国実施機関のNCを通して行っている。</p>	<p>プロジェクト実施機関から各国関係機関宛に公式文書を送付、事務所ではこれを側面支援する形で各国事務所に連絡、便宜供与依頼をしている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・出張計画・便宜供与依頼は公電で送付 ・概ね毎回事務所との打ち合わせを実施 ・出張報告はホームページに掲載 	<ul style="list-style-type: none"> ・必要に応じて事務所の打ち合わせを実施 ・出張計画は事務連絡にて送付 	<ul style="list-style-type: none"> ・出張計画・便宜供与依頼、報告書(英文)は公電で本部、対象国事務所へ送付 ・必ず事務所との打ち合わせを実施
その他イベント等	<ul style="list-style-type: none"> ・04年3月、国際寄生虫ワークショップ開催(各国キーパーソン、事務所員、関連専門家、各国ドナナー、国際機関等参加) ・04年6月国際研修カリキュラム委員会開催(各国実施機関局長級、国際機関参加) ・05年1月、最終ワークショップ開催(参加者は同上) 	<ul style="list-style-type: none"> ・タイ事務所員が、マレーシア、ラオス、ベトナム、カンボジアに出張。国際機関特には、FAOおよびOIEと、ワークショップ開催(cost-sharing basis) 	<ul style="list-style-type: none"> ・03年9月にJICA担当者会議およびCLMVT国際セミナーを実施 ・タイ事務所員、および社会開発セクター企業調査員が、速4回4カ国に出張(03年4月～04年4月実績) 	<ul style="list-style-type: none"> ・毎年1回対象国にて対象地域より30名程度を招へいしてセミナーを実施(04年：ベトナム、05年：パキスタンの予定)、運営実施方法案をプロジェクトが事前策定し、JICA内関係者と調整。短期専門家派遣により準備対応を強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・03年8月、04年2月に運営委員会開催(各国カウンターパート参加) ・04年2月、マレーシアにて対象国事務所次長レベル会議開催 ・タイ事務所員が、ベトナム及びマレーシアに出張(03年4月～04年4月実績) 	<ul style="list-style-type: none"> ・04年3月年、案件形成ワークショップを開催(各国キーパーソン、事務所員、関連専門家等参加) ・各国キーパーソンを含めたInternational Consultative Committee Meetingを毎年開催予定

表2：広域プロジェクト一覧
【タイ事務所関係分（2005年3月現在）】

案件名	ACIPAC	家畜疾病	薬物対策	APCD	AUN/SEED-Net	HIV/AIDS Regional Coordination Center (RCC)
対象国における事業実施管理	主に専門家によるモニタリングを実施。	主に専門家によるモニタリングを実施。	専門家が技術指導を行っているが、巡回してのモニタリングは実施していない。	主に専門家、拠点国C/P・プロジェクトスタッフによるモニタリングを実施。	専門家、プロジェクトスタッフによるモニタリングを実施。	各対象国での事業実施スケジュール、役割分担、モニタリングの実施方法をM/Mに明記。
経理手続き	「広域プロジェクト実施にかかるガイドライン」に記載の方法で実施。SSPPに関しては開始当初に臨時会計役とタイ事務所員が各国を出張し、現地JICA事務所員と基準を設定した。また現地業務費による国際研修実施時は全支出にかかわる単価表をタイ事務所と作成し適用。	「広域プロジェクト実施にかかるガイドライン」に記載の方法で実施。	専門家が出張時に現地活動費を持参し、会計処理を行っている。	専門家が出張時に現地活動費を持参し、会計処理を行っている。対象国でセミナーを行う場合、短期専門家に臨時会計役を委嘱して対応。	プロジェクトと大学の間で契約を締結し、プロジェクトが外国送金を行っている。大学が執行している。会計処理はプロジェクト・タイ事務所が担当。ただし、シンガポールは駐在員事務所が在外研修費を直管にて対応。	専門家が出張時に現地活動費を持参し、会計処理を行っている。
8	JICA側予算で支出。ただし保険は研修員のみ負担。旧JICA専門家旅費基準を年齢により適用。航空券は専門家同様エコノミーデイスカウント。	タイでの研修員に対して保険加入。 タイ・マレーシア人専門家が周辺国へ出張。 日当：1190B 宿泊：3000B 航空運賃：エコノミー実費	JICAタイ事務所の内規のうち、専門家の格付けに準じて支給している。	JICA側予算で支出。 ・必要に応じ支出 公務員の等級に応じて下記のとおり支給（単位：B） ・C9相当以上： 航空券ビジネス以下、日当1210、宿泊3640 ・C7相当以上： 航空券エコノミー、日当1020、宿泊3130 ・その他： 航空券エコノミー、日当860、宿泊2610	JICA側予算で支出。 事務局（専門家、プロジェクトスタッフ）にはJICAタイ事務所の内規のうち、専門家の格付けに準じて支給している。メンバー大学関係者には日当US\$30、宿泊料US\$90を上限に支給（主にセミナー）。	JICA側予算で支出（タイのC/P・リソースパースン、関係国研修員・ICC参加者に対し付保）。 プロジェクト内規にてC/P、タイのリソースパースンのCLMVへの出張に、日当1190B、宿泊費3660B、航空券はエコノミー実費と定めている。

表2：広域プロジェクト一覧
【タイ事務所関係分（2005年3月現在）】

案件名	ACIPAC	家畜疾病	薬物対策	APCD	AUN/SEED-Net	HIV/AIDS Regional Coordination Center (RCC)
対象国 C / P の外国旅費	タイへの国際研修参加者、およびワークショップ参加者の日当は一律500B、宿泊費は実費。	NC会議でバンコクに集合日当：1190B 宿泊：ホテル実費 航空運賃：エコノミー実費	タイ国内への出張のみが想定されるが、宿泊費は実費、日当は一日当たり500バーツ。	・タイへの旅費（主にセミナー講師）；JICA側予算で支出。日当は研修員に準拠（他に講師謝金を支出する場合はある） ・第三国への旅費；JICA側予算で支出。金額はタイから第三国への旅費内規に準拠	日当US\$30、宿泊料US\$90を上限に支給（主にセミナー）。	タイでの研修参加者は日当500B（第三国研修と同額）、宿泊はAHD（拠点国カウンターパートの施設）。ICC参加者に対しては日当820B、宿泊はAHDもしくは1500B内で実費。いずれもノーマールエコノミーPTA発券。
対象国 C / P の国内旅費	国際研修参加者への補填は一切なし。しかし、ワークショップ参加の場合は国内移動費、現地空港税出張時の同行などによる日当は基本的になし。ただし宿泊時は実費負担。	2005年よりIn Country Activityとして日当：US\$5 宿泊：US\$10、交通費（単借上げ）を支援する。	日当1日US\$5 宿泊料1日US\$15（ベトナムのみUS\$20）	専門家出張時にワークシヨップ/セミナーを開催するときには旅費を支出することがある。（専門家の出張経費で対応）	日当US\$20、宿泊料US\$90を上限に支給（主にセミナー）。	特に定めていない。
9 拠点国への研修員の選考手続き	「広域プロジェクト実施にかかるとガイドライン」記載の方法で実施。	「広域プロジェクト実施にかかるとガイドライン」記載の方法で実施。	実質的に実施機関と週迎回国関係機関とで対応。JICAがサポート。	「広域プロジェクト実施にかかるとガイドライン」記載の方法で実施。	(以下ASEAN域内について) プロジェクトが留学希望者より要請書を取り付け、奨学金支給の可否を審査。入学の可否は各大学にて審査。	「広域プロジェクト実施にかかるとガイドライン」記載の方法で実施。各別M/Mにも明記。
10 機材供与	当時の広域協力支援費にて対応。20万円以下の機材のみ購入。A4は取り付けていない。	供与機材調達に関しては初年度は大変混乱した： ①本邦調達②タイ調達 ③周迎回国調達の三通りがあった。2003年度からはタイ調達に一本化。	供与機材はA4を取り付け本邦調達、携行機材はタイ・周迎国にて調達。	発生しない。	プロジェクトが仕様をつめた後、対象国事務所が調達申請を行い機材を購入。	発生しない。

中南米地域においては、1981年度に初めて第三国研修が実施されて以来、地域の多様なニーズを踏まえ、JICAはさまざまな援助スキーム（第三国集団研修、第三国専門家派遣、ミニプロジェクト等）を用いて南南協力支援事業を展開してきている。また、地域の共通課題の取り組み（地域協力）に対しては広域協力³が実施されており、本邦からの協力だけでなく、域内リソースを活用した南南協力の要素を組み込んだ広域協力も最近では増加している。このような支援は、中南米の地域統合への流れの中で域内諸国によって進められてきた地域協力・南南協力と深く関係している。

本稿では、まず、中南米地域で地域協力・南南協力が盛んに実施されるようになった背景について述べ、次にJICAの南南協力支援および広域協力の現状と課題、最後に今後の方向性について言及する。

1. 中南米地域における地域協力・南南協力の進展とその背景

1-1 中南米地域の共通性と特徴

中南米での地域協力・南南協力の進展に大きく貢献する土台となった地域的な共通性と特徴として次の4点が挙げられる。

① 歴史、言語、宗教、文化等の共通性

スペイン、ポルトガル等の植民地支配によるこれらの共通性は、中南米諸国の人々の間でのコミュニケーション、交流、商業などを促進し、地域内での協力関係を円滑に推進していった。

② 政治的な統一単位形成の経験

中米5カ国は植民地支配から脱却し、1823年に政治的統一を達成し、中米連邦共和国として機能した経験を有している。

③ 地理的近接性

中米5カ国は、南北米大陸を結ぶ中米地峡と呼ばれる狭い帯状の地域に面積の小さな5カ国が集中するという地理的近接性を有することから、特に第二次世界大戦後、交通インフラを共同で整備することが多くなった。

³ 中南米地域の地域協力への支援について、JICAでは業務上「広域協力」という用語を使用しており、本稿においても広域協力を使用する。

④ 小さな経済規模

中南米、特に中米・カリブ諸国の多くは、いずれも単独では経済規模が小さく、経済開発や域外の他国に対する競争力強化へ向けて協調していく前提条件が整っていた。

1-2 地域統合の動きと地域協力・南南協力

中南米地域では、前述の地域的な特徴を背景に、域内貿易の活性化や共同市場形成、地域統合が活発に進められ、地域協力・南南協力はこの動きと密接な関係を持ってきた。

具体的には、1980年代後半に中南米地域では政治的安定化が進み、自由化・市場開放を柱とする経済改革が行われた結果、1990年代前半には多くの国で堅調な成長が達成された。このことは、地域統合の形にも変化をもたらし、中米統合機構（SICA 1993年発足）のような新たな地域統合機関、アンデス共同体（CAN 1996年発足）や南米南部共同市場（メルコスール 1991年発足）といった地域市場が誕生し、地域統合が急速に再活性化していった。

このような地域統合の活性化に伴い、域内の物流や人の動きが活発になり、国際的な鉄道や道路、ガスや石油のパイプラインなど、国境を越えたインフラ整備が進められていき、こうした国際交通網やエネルギーの融通は域内貿易を飛躍的に増大させると同時に、域内諸国の協力関係をさらに強化していった。

また、経済的な統合だけでなく、政治・社会・文化面での連携もより積極的に推進されてきており、そうした地域協力イニシアチブは、シャーガス病などの感染症や麻薬、治安問題のように一国の努力だけでは解決できない問題に対する地域ブロックとしての取り組みにも積極的に活用されてきている。

2. JICAの中南米地域における南南協力支援・広域協力の現状と課題

2-1 わが国の南南協力支援・広域協力政策

南南協力支援・広域協力については、1992年6月に閣議決定されたODA大綱にその重要性が明記され、1994年に日本政府は国連総会で「南南協力重視」を国際社会に表明した。2003年8月に閣議決定された新ODA大綱でも、その基本方針の中で、「わが国は、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」と謳われている。そのほか、1996年にUNDPの「日本・人造り基金」の枠内で設置した「南南協力基金」を通じた支援や外務省またはJICAによる南南協力支援に関する国際会議の開催といった形で南南協力への支援を実施してきた。

前述したとおり、中南米地域では地域協力・南南協力の取り組みが進展してきており、わが国もそうした動きを一貫して支援してきた。具体的には、1996年8月、橋本首相が「新時代のパートナーシップの構築」を目指して中南米諸国を歴訪して、メキシコ、チリ、ブラジルで南南協力の推進について合意した。また、1995年の日・中米外相会談を経て、

年次政策協議の場として『日本・中米「対話と協力」フォーラム』が設置され、このフォーラムを通じて日本の広域協力が中米側より要請されるようになった。

2004年9月には、中南米を公式訪問した小泉首相が、ブラジル訪問の際に、中南米諸国と日本が伝統的友好関係に立脚しつつ、将来に向けて新たな関係を構築するため、「日・中南米 新パートナーシップ構想」という中・長期的な基本方針を明らかにし、中南米地域に対する包括的な政策方針を打ち出した。この構想では、二国間および日本・メルコスール間の経済関係の再活性化（特に地域レベルでの資源開発、インフラ整備等の分野での協力の推進）へ向けた日伯間の取り組み、地域統合の進展により潜在力を高めている中米に対するPPP⁴支援等を柱とする日墨共同支援、東アジア・ラテンアメリカ協力フォーラム（FEALAC）において日本が主導的役割を果たしていくことなどが謳われている。

さらに、2005年8月には、東京で「日本・中米首脳会談」が開催され、「東京宣言」、「行動計画」が採択された。「東京宣言」の中では、SICA諸国が地域統合を強化する決意と、日本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が再確認された。また「行動計画」では、広域協力を実施する具体的手法として「中米域内協力網構想」が掲げられている。

2-2 JICAの南南協力支援事業の現状と課題

(1) 南南協力支援事業の定義と意義

JICAの「課題別指針（南南協力）」（2005年1月）では、南南協力を「途上国が相互の連携を深めながら技術協力や経済協力を行いつつ、自立発展に向けて行う相互の協力」と定義しており、これらの協力を支援する活動を南南協力支援事業と呼ぶ。

また、同指針では、南南協力支援を、①開発途上国の人材および資源の活用、②日本の協力成果の普及発展、③ドナー間連携、④途上国間技術協力への支援、⑤ドナー化支援の5つに整理し、その意義を「最終受益国支援のために日本側のイニシアチブを発揮しながら、コスト削減や適正リソースの活用を図る、あるいは、他の途上国との連携をプレイアップできる等のメリットがある」としている。

なお、中南米地域の中進国と呼ばれる国々の中には、域内諸国との「連帯」を重視したり、今後も先進国から援助を受けていくことを考慮したりして、自国の実施する南南協力を開発援助と定義することに反対の立場をとっている国もある。特にパートナーシップ・プログラム（PP）締結国のブラジル、チリ、アルゼンチン、メキシコなどでは、三角協力や水平協力という表現が一般的である。そのため、JICAはできる限り当該国のイニシアチブを尊重しながら南南協力支援事業を実施してきた。

⁴ プエブラ・パナマ・プラン。2001年6月に発表された、メキシコ南部9州および中米7カ国の統合と持続可能な開発を促すための広域開発計画。

(2) 南南協力支援事業の実績

JICAは、中南米地域でも他の地域と同様に第三国研修や第三国専門家派遣を中心に南南協力支援を展開してきており、P84-86に示されているような実績を上げている。

(3) 南南協力支援事業の特徴

中南米地域における南南協力支援事業には、以下のような特徴がある。

① パートナーシップ・プログラム (PP)

現在、日本政府との間でPPを締結している国は12カ国あり、その内の4カ国（チリ、ブラジル、メキシコ、アルゼンチン）が中南米諸国となっている。これら4カ国は比較的開発の進んだ中進国であり、国際社会への貢献によって自国のプレゼンスを高める狙いと共にPPを締結したと考えられる。

② 日系第三国専門家

約140万人といわれる海外最大の日系社会を擁するブラジルを中心として、中南米には多数の優れた日系人研究者・技術者が存在している。そうした人々の中には、日本への留学や技術研修を経験し、また、わが国とブラジルとの間で実施された技術協力プロジェクト等のカウンターパートとして活躍した専門家も多い。これらの人材を活用した日系第三国専門家派遣事業は1997年度から始まり、2006年度末までに延べ160名を超える研究者・技術者が中南米地域に派遣されている。

③ アフリカ支援

ブラジルでの第三国研修では、ブラジル政府の意向を踏まえ、1990年よりポルトガル語圏アフリカ諸国（PALOPS）⁵から研修員の受け入れを開始した。その後、PALOPS向け特設コース（熱帯病、キャッサバ栽培技術等）を実施するなど、早くから地域の枠を超えた南南協力支援に取り組み、こうした支援を近年さらに強化してきている。なお、2007年には日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム（JBPP）に基づくアフリカ支援の第1号共同プロジェクトとしてアンゴラで実施する「ジョシナ・マシエル病院機能強化研修」にブラジル人第三国専門家を派遣した。

④ ドナー化支援

JICAではPP締結国のメキシコ、チリ、およびアルゼンチンの援助窓口機関および実施機関に対して、ドナー化支援の一環として、企画調査員や専門家の派遣、研修員の受け入れ、技術協力プロジェクトの実施、セミナーの開催等を通じて、効果的・効率的に南南協力を実施するためのマネジメント能力の強化を図ってきた。具体的には、PCM

⁵ アンゴラ、カーボヴェルデ、ギニアビサウ、サントメ・プリンシペ、モザンビークの5ヶ国

手法による事業サイクル管理（案件発掘・形成、実施管理、評価等）の指導、各種マニュアルの整備、JICA事務所との共同調査等に取り組んできている。

(4) 南南協力支援事業の課題

これまでのJICAの南南協力支援は、南南協力の実施国と受益国の双方における開発の進展に貢献してきたが、さらに協力の成果を発現させるためには、未だ多くの課題を抱えている。具体的には、次のような課題の解決が求められている。

① 南南協力支援の中・長期的戦略や方向性の確立

中南米におけるJICAの南南協力支援の中・長期的な戦略が必ずしも明確に打ち出されていないため、地域のイニシアチブや南南協力のメリットを最大限に活かせるような支援となっていない。このことは、これまでの南南協力支援においては、主に理念的な意義が重視され、第三国の人材・組織を投入とすることの有効性や妥当性、本邦研修では実現され得ない第三国研修ならではの成果などについて組織的な検証が十分に行われてこなかったこととも関連している。

② サプライドリップンの協力事業の見直し

これまでのJICAの南南協力支援は、概ね、実施国の政策や実施国での日本の協力成果の他国への普及、実施機関の意向・能力などを重視して行われてきており、最終受益国の開発政策や開発ニーズ等に対する配慮が十分になされていなかった事業もある。

2-3 広域協力の現状と課題

(1) 広域協力の定義と意義

広域協力は「地域を構成する国々が抱える共通の開発課題について複数国を対象に実施する協力形態」と定義され、そうした協力は次のようなメリットから、中米・カリブを中心に強化されてきている。

- ① 一国による取り組みや通常の二国間協力では解決が困難な地域的な開発課題により効果的・効率的に対処することができる。
- ② 域内の複数の国々の間で、共通の課題に関する情報や知見の共有が促され、問題解決へ向けた合同イニシアチブや新たな協力関係が生み出されていく可能性がある。
- ③ 地域統合体の機能や能力を強化するような支援を行うことにより、域内諸国間の協力・調整体制の構築や人的・組織的ネットワークの拡大が推進されることも期待できる。

JICAは、このような利点を持つ広域協力案件の形成においては、『日本・中米「対

話と協力」フォーラム』等を通じて中米諸国から寄せられる要請を勘案し、SICAやカリブ共同体（CARICOM）等の地域共同体との意見交換を積極的に進めてきている。2001年2月からは、広域協力の企画・調整メカニズム確立、地域課題の発掘、SICA事務局（国際協力部）の強化などを目的に、SICA事務局に個別専門家を派遣した。また、CARICOM事務局へも同様の目的で援助調整専門家の派遣を行った。

（2）広域協力の実績

広域協力の実績の詳細はP87-89に示されているとおり。なお、広域協力案件の分類方法としては、以下の狭義と広義の意味で整理される場合がある。

（狭義）＝共通課題について複数国を対象に実施する技術協力プロジェクト

（広義）＝上記に加え、地域諸国を対象とした（本邦）地域別研修や第三国研修、SICA、PPP、CARICOM等への個別専門家派遣などを含む。

また、2007年3月にエルサルバドルで開催された中米現地ODAタスクフォース会合において、「広域協力」という協力形態が中米（SICA）諸国の推進する統合発展のための「地域協力」にいかに関与しているかという観点から検討を行ったところ、現在実施中の広域協力案件のほとんどは、以下の3つの型のどれかに分類されることが検証された。

A型＝「地域協力」機関に対する直接的な支援

例：SICAやPPPの事務局に対する専門家派遣

B型＝「地域協力」機関を窓口とし、複数国に対して1つのパッケージとして協力する手法

例：SICA傘下「中米防災センター」を窓口として実施されている広域技術協力プロジェクト

C型＝複数国で別々に共通課題に対する協力を行う一方、「地域協力」機関等がその協力を政策的に支援する手法

例：「算数指導力向上」や「シャーガス病対策」等の広域技術協力プロジェクト

（3）広域協力の課題

広域協力においても課題は山積しており、それらに効果的に対処できるような改善策が求められている。

① 広域協力案件の形成・実施管理上の課題

対象国が複数にわたること、日本のODAが二国間協力を主体としていることなどから、案件形成や実施管理において、関係者間の合意形成や手続きに時間と労力がかかったり、地域機関との連携が円滑に行われなかったりする。これは、多くの地域機関において、広域協力の受け皿としての実務能力が十分でないことも関係している。

② その他

その他、広域協力の概念整理、他ドナーとの連携などの課題がある。

3. JICAの中南米地域における南南協力支援・広域協力の今後の方向性

3-1 南南協力支援の今後の方向性

今後は、以下のような中・長期的な戦略から事業サイクル（案件形成、実施管理、評価等）のあり方まで、南南協力支援の全般にわたって見直しを行っていかねばならない。

① 南南協力支援のあり方や中・長期戦略の見直し

南南協力支援を中南米地域におけるわが国のプレゼンスの向上や日本のイニシアチブの浸透のための機会と捉えた上で支援の力点を設定し、この地域での南南協力支援の重点課題をさらに絞り込む必要がある。また、その上で、これまでの南南協力支援の意義・効果・妥当性等を組織的に評価し、地域内リソースの利用促進、南南協力実施国のドナー化促進、PPのさらなる深化、コスト負担から知的支援への移行など、地域の自助努力に基づく南南協力を推進するためのJICAの関与のあり方を再検討することが求められる。

さらに、JICA側において、中南米のPP締結国のような中進国や援助卒業への移行段階にある国に対する支援の方向性を今後さらに明確化していかねばならない。

南南協力受益国のJICA事務所の中には、すでに、南南協力支援案件を国別事業実施計画の文脈の中に位置付けて、「選択と集中」と「現場主義」の方針に基づき、二国間ベースの技術協力プロジェクトとの密接なつながりを持たせつつ効果的に実施しているところもあり、こうした取り組みを促進していくことも重要である。

② 受益国重視の南南協力支援の展開

これまでは、南南協力実施国とJICAが中心となって一連の事業サイクルを進めてきたが、今後は、南南協力支援事業が受益国の開発にいかにか成果を上げるかという視点を従来以上に重視した取り組みが必要である。

具体的には、①受益国関係者との対話を通じて、開発課題の「選択と集中」や受益国のオーナーシップに基づく事業管理などを進めていく必要がある。また、②受益国政府の窓口機関・実施機関の事業における役割や義務を明確化するとともに、受益国側の案件立案・管理・モニタリング・評価等の能力を強化していく必要がある。

③ ニーズとリソースのマッチング

中南米地域においては、南南協力案件を形成する上で統一的な手続き・制度が確立されておらず、結果として南南協力を実施する国のリソースと受益国のニーズとのミス

マッチが生じている場合がある。そのため、今後の支援では案件形成段階で最終受益国の開発ニーズを最優先し、それに最も合うリソースを域内で発掘する「ニーズ・リソース最適マッチング・メカニズム」の構築と導入が必要となっている。具体的には、JICA-ASEAN地域協力会議（JARCOM）のような、JICAと域内諸国の実施国の協力機関と受益国の関係機関が、ニーズとリソースのマッチングを促進するための協議を行う場を創設することも検討の余地がある。

また、南南協力支援事業や援助リソース等に関する情報の蓄積や関係者間での共有を図る取り組みも重要となる。

④ 南南協力実施国の能力強化

南南協力の実施国においては、支援への意欲は強くても、未だ事業実施上のオーナーシップや能力が十分でない場合がある。

このような問題に対しては、日本側の援助方針を堅持しつつも、実施国側の援助政策や意向を尊重し、予算不足や援助モダリティの未整備といった援助実施上の制約を十分に理解し、受益国において開発成果が発現するよう、実施国との緊密な協議を通じて案件を形成・実施していく必要がある。

⑤ 広域協力と南南協力支援の融合

国境を越えた課題に効果的に対処していくためには、共通の問題を抱えた国々の間で知識や技術、経験を共有し合い、問題解決へ向けた協調行動を促進していくことがきわめて重要であることから、中南米地域（特に中米地域）では、広域協力と南南協力支援を融合させた案件の形成・実施を推進していくことが重要である。2005年8月に行われた日本・中米首脳会談でまとめられた「行動計画」では、「日本はSICA 諸国に対する広域協力を補完するため、JMPPおよびJCPP等の枠組みを活用する」としており、こうした施策を強化することが求められている。

3-2 広域協力の今後の方向性

今後の方向性としては、以下のような取り組みを行っていかなければならない。

① 案件の形成・実施管理上の課題への対応

案件形成プロセスの改善には、まず、個別の要請について関係者間で議論し、迅速に合意を形成する場が求められる。そのような場としては、広域（地域）ODAタスクフォースが有効であると考えられ、このタスクフォースを通じ、関係者間で地域の共通課題について議論し、協力の必要性を共有することが重要となる。さらに、中南米の地域機関の調整能力を強化し、案件形成段階における地域機関との連携や協議を促進する。

② その他の対応

広域協力の概念、定義、および関連用語の整理、さらに広域協力の要件の確立等が必要であり、それらを関係者間で共有しなければならない。

また、パートナーシップ・プログラム（JMPP、JCPP等）の活用、他ドナーとの連携も踏まえたより戦略的な広域協力プログラムの策定、資金協力スキームとのより有機的な連携、地域支援事務所の活用などを促進していく。

4. 中南米地域での南南協力支援の実績・具体的事例

4-1 第三国研修

1976年に導入された第三国研修は、1981年度に中南米地域で初めて実施された。1990年度からのコース数に基づく実績では、第三国集団研修はASEAN地域で最も多く実施され、中南米は第2位の実施地域となっている。具体的には、1990年度には、ASEAN地域が全体（86コース）の約43%、中南米が約35%を占め、2006年度には、ASEAN地域が全体（175コース）の約39%、中南米が約25%を占めた。

主な研修実施国は、日本とPPを結んでいるチリ、ブラジル、メキシコ、アルゼンチンであるが、そのほか、コロンビア、ペルー、ボリビア、グアテマラ、エルサルバドル、コスタリカ、ジャマイカ、ドミニカ共和国等でも研修が行われてきた。

また、コース内容は地域の多様なニーズを踏まえ、非常に多岐にわたるが、例えば、2006年度には、漁業、農業、畜産業、保健・医療、廃棄物処理、機械工学、防災などの分野で43の研修コースが実施され、572名の研修員が参加した。

4-2 第三国専門家派遣

1994年度に導入された第三国専門家派遣事業では、1996年度に中南米地域で初めての第三国専門家がアルゼンチンからボリビアに派遣された。人数ベースの実績では、2000年度以降、中南米地域が全地域中第1位となっており、2006年度実績では全体（76名）の約76%を占めた。

また、中南米地域の場合、多くの日系人が第三国専門家として派遣されており、1997年度の派遣数は4名であったが、派遣数は徐々に増え、2006年度には24名が派遣されている。1997年度から2006年度までの延べ人数は160名（中南米地域の15カ国に派遣された）で、出身国はブラジル（149名）が圧倒的に多いが、アルゼンチン（5名）とパラグアイ（6名）からも派遣されている。派遣分野は、当初は、農業が多かったが、最近では、医療、通信網整備、中小企業振興等、年々多様化している。

4-3 パートナーシップ・プログラム (PP)

PPとは、日本と途上国政府間で合意された他の途上国・地域の開発努力を共同で支援するための総合的枠組みである。1994年のシンガポールとの合意に始まり、2005年6月までに日本は、ブラジル、アルゼンチン、チリ、メキシコを含む12カ国とPPを締結している。この枠組みは、従来の南南協力支援からさらに発展し、日本と途上国とが「開発におけるパートナー」として他の国々を支援する意思を表明してコスト・シェアリングによる協働作業を行うものであり、対等なパートナーとしての関係を日本と途上国が築いている点が特徴的である。

● 日本・チリ・パートナーシップ・プログラム (JCPP)

1990年に軍事独裁政権からの民政移管を果たしたチリは、国際協力庁 (AGCI) を設立し、軍政時代に取り残されてきた社会開発分野を中心にドナーからの協力を受けるとともにAGCIに水平協力部を設置し、軍政時代にチリ人亡命者を受け入れた中南米諸国への「返礼」と「連帯」の名の下、独自の南南協力として、チリ人専門家の派遣と研修員の受け入れを開始した。こうした状況の下、日本とチリがコスト・シェアリングの原則に基づいて互いの資源を持ち寄り、第三国の社会経済開発を共同で支援するJCPPが1999年に開始された。そして、2003年には、JCPP継続のメモランダムが署名されるとともに、JICA、AGCI 両機関によりJCPP 評価会合が開催され、これまでの成果およびJCPP の更なる発展拡大を確認するミニッツが署名された。

● 日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム (JBPP)

ブラジルにおいて、JICAは1980年代後半より第三国研修・第三国専門家派遣の実施を支援してきた。ブラジル政府は1987年にブラジル国際協力事業団 (ABC) を設立し、中南米諸国のほか、ポルトガル語圏アフリカ諸国 (PALOPS) 等に対し、独自の協力も徐々に進めていた。このような背景から、2000年3月、日本、ブラジル両政府は、両国合同で南南協力の新しいアプローチを進めることを目的とするJBPP合意文書を締結した。このJBPPのスキームは、中南米諸国やPALOP諸国等を対象国とし、教育、農業、保健医療を重点分野としており、第三国集団研修、共同研修、共同セミナー／ワークショップ、共同プロジェクトの4つのコンポーネントから成る。

● 日本・メキシコ・パートナーシップ・プログラム (JMPP)

メキシコは、1980年代、中南米地域において水平協力 (南南協力) を開始した。その後、1998年にメキシコ国際協力庁 (IMEXCI) を設立し、南南協力の窓口業務を担うようになるが、これに対しJICAは、IMEXCIの組織強化等を目的とした専門家チーム派遣 (後に、技術協力プロジェクト「南南協力強化支援」) を実施し、計画策定・実施・モニタリング・評価のためのさまざまな支援を行った。JICAによるこれらの協力実施の過程で、日本・メキシコによる周辺国への三角協力プログラムが形成された。

このような背景を踏まえ、プロジェクト終了後、2003年10月のフォックス大統領訪日の機会を捉え、JMPPの合意文書締結が行われた。この合意では、両国政府が協力して、第三国研修 (日本の技術の普及発展)、共同研修 (日本が技術移転を行っていない分野での協力)、第三国専門家派遣、合同セミナーを実施していくことが謳われている。

● **日本・アルゼンチン・パートナーシップ・プログラム (PPJA)**

JICAによるアルゼンチンへの援助は1957年から開始され、農林水産、行政、鉱工業分野をはじめ幅広い技術協力が行われてきた。1980年代後半、アルゼンチンは、短期専門家派遣を中心とする独自の南南協力を開始した。その後も、当時構想段階だったメルコスール地域統合の促進という目的もあり、水平協力基金 (FOAR) が窓口となって積極的に南南協力を推進し、日本との協力による第三国研修および日系第三国専門家派遣も実施してきた。

このような経緯を踏まえ、2001年5月、日・ア両政府は、両国が協力して途上国の社会・経済開発を支援することを目的とし、PPJA合意文書を締結した。この合意では、両国政府による第三国研修、共同セミナー、専門家派遣の実施が定められており、主な対象国はパラグアイ、ボリビア、ペルー、優先重点分野は農業 (特に畜産)、統計、保健医療となっている。

4-4 その他

(1) 第三国リソースを活用した技術協力プロジェクト・個別案件

社会・文化的共通性を有する中南米地域においては、第三国リソース (第三国専門家、第三国個別研修、現地業務費による第三国のコンサルタントなど) を中心に投入要素を構成する技術協力プロジェクト・個別案件も在外主導で数多く実施してきている。

(2) セミナー・ワークショップの開催

JICAは、第三国研修実施や第三国専門家派遣など、技術協力案件そのものを支援すると同時に、南南協力実施に携わる人材や組織の能力開発を支援し、南南協力活動を包括的に支援する試みも行ってきており、その例としては、以下のものが挙げられる。

- | | |
|----------------------|--|
| ① 1998年5月 (沖縄) | 南南協力支援会合 (外務省・JICA共催) |
| ② 2001年10月 (東京) | シンポジウム「21世紀の開発協力ー南南協力支援のあり方」(UNDP・JICA共催) |
| ③ 2002年9月 (南アフリカ共和国) | 「持続可能な開発に関する世界首脳会議 (WSSD)」での南南協力に関するワークショップ |
| ④ 2004年9月 (ボゴタ) | 「キャパシティ・ディベロップメント (CD) に向けた南南協力セミナー」(コロンビア国際協力庁およびチリ国際協力庁主催) |
| ⑤ 2005年10月 (ボゴタ) | 「南南協力に向けたキャパシティ・ディベロップメント (CD) セミナー」 |
| ⑥ 2006年1月 (エルサルバドル) | 上記セミナーのフォローアップ会合 |

5. 中米・カリブ地域での広域協力の具体的事例

<p>● 中米地域</p>
<p>【シャーガス病対策】</p> <p>中米においては、「中米域内協力網構想」および「中米特設地域研修」に基づき、中米地域で共通する風土病であるシャーガス病根絶に積極的に取り組んできている。これは、シャーガス病の媒介虫であるサシガメの減少を目的とした対地域協力支援であり、2002年に最も感染者の多いグアテマラで技術協力プロジェクトを開始して以来、2003年からはエルサルバドル、ホンジュラスでも同様の技術協力プロジェクトを実施し、2006年からはパナマでも青年海外協力隊（JOCV）の派遣を中心としたプロジェクトが開始された。その後、ニカラグアからも協力要請が提出された。シャーガス病対策については、他のドナーとの連携も進め、米国やカナダ等の援助機関と共に支援を行っている。</p>
<p>【算数教育】</p> <p>地域の基礎的学習能力向上のために、JICAは、2003年からホンジュラスで技術協力プロジェクト「算数指導力向上プロジェクト」を実施し高い評価を得て、成果である算数の教科書を中米域内に普及させることを目的に、2005年度より、グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、ドミニカ共和国などで技術協力プロジェクトが実施されてきている。</p>
<p>【防災】</p> <p>この地域では、毎年襲うハリケーンによる洪水や地震などの自然災害に対する社会的脆弱性の克服が重要な課題であるため、JICAは、行政やコミュニティレベルでの災害対策を推進するための協力を実施してきた。2003年からJICA個別専門家「中米広域防災実施体制強化」をSICA傘下の中米防災センター（CEPREDENAC）に派遣、案件ニーズを発掘し、2007年度より対地域協力支援として広域技術協力プロジェクト「防災能力向上プロジェクト」が開始された。同プロジェクトは、地域機関（CEPREDENAC）が窓口となり案件形成や各国との調整に取り組んだ初めての案件である。また、CARICOM傘下のカリブ災害緊急対応機関を実施機関とする広域性を持った技術協力プロジェクト「カリブ災害管理プロジェクト」も行われてきた。</p>
<p>【環境保全】</p> <p>中米地域では、廃棄物処理、水質汚濁、森林や水産資源への対応が課題であるため、JICAは国境を越えた地域レベルの視点から協力に取り組んできた。2005年11月には、エルサルバドルで地方自治体への固形廃棄物総合管理の普及を目指した技術協力プロジェクトを開始し、周辺諸国とも経験の共有が行われた。</p>
<p>【インフラ整備】</p> <p>ラ・ウニオン港の開発へ向けて、1997-98年にかけてJICA開発調査によりF/S（事業実施可能性調査）が実施された。その後、1998年9月にエルサルバドル政府より有償資金協力が要請され、2001年5月にE/N（日本政府と借入国政府間の交換公文）が締結され、2005年に工事が開始された。この施設は、ホンジュラスのコルテス港とつなぐドライカナルの構想の一部として、エルサルバドルのみならず、周辺国を含めた交通網の拠点となることが期待されている。こうした動きと関連して、JICAは2005年より、PPP事務局（在エルサルバドル）に有償資金協力アドバイザー（JICA専門家）を派遣した。</p>

【治安】

中米地域では治安の改善が各国の共通課題になっているため、国連ラテンアメリカ犯罪防止研修所（在コスタリカ）を拠点として協力を展開してきたほか、SICA傘下の中米高等警察研究所（在エルサルバドル）への専門家の派遣を実施した経験もある。

以上のような分野での協力のほか、中米地域を対象として、広域性を持った技術協力プロジェクト「生産性向上プロジェクト」（コスタリカ）や、（本邦）国別・地域別研修「持続可能な観光開発」（CARICOM 諸国が対象）等、多岐にわたる分野での広域協力が進められてきた。

● カリブ地域

カリブ地域においては、毎年の事務レベル外交折衝である「日本・カリブ協議」の結果も踏まえて、JICAは防災、水産資源の保全、観光開発などの分野で広域協力を実施してきた。また、CARICOMにおいて、水産分野にかかる専門家を派遣しているほか、2007年10月には、CARICOMを相手機関とした初めての広域開発調査となる「カリブ地域における漁業・水産業にかかる開発・監理マスタープラン開発調査」が開始されている。

6. 南米地域での広域協力の具体的事例

以上のような、国境を越えた問題に対する広域協力は南米においても重視されている。例えば、メルコスール広域協力案件の発掘、形成を図るために、2001年以降、JICA広域企画調査員がパラグアイやアルゼンチンへ派遣された。これと同様に、エクアドルにも広域企画調査員を配置し、アンデス地域の共通課題に対する支援、事業の案件の発掘、形成等も行っている。

また、2005年3月15日の「第1回メルコスール広域技術協力担当官書記官会議」では、今後の具体的な対応についての協議が行われ、これをベースとして、JICAは2003年より、メルコスール各国の輸出競争力向上に貢献するため、域内での輸送条件を調査するとともに、合理的な包装設計基準や試験基準を設定するための「メルコスール域内産品流通のための包装技術向上支援調査」を実施し、2005年度には、メルコスールに対する「観光振興プロジェクト」（技術協力プロジェクト）を開始した。これと関連して、2005年4月には、JICAによる支援の下、メルコスールの駐日観光事務所が開設された。

さらに、CANへの取り組みとして、「アンデス防災医療マネジメント」研修を行い、域内各国から研修員を受け入れたほか、「アンデス共同体域内ネットワーク強化プログラム」を実施しており、同域内の技術移転や職業訓練の分野でのネットワーク構築に継続的に取り組んでいる。

また、アルゼンチン、ボリビア、パラグアイ、ウルグアイでは、家畜疾病診断にかかわる人材育成制度を確立し、人的連携と診断・疫学情報の共有に必要なネットワークを整備するため、技術協力プロジェクト「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計画」を実施している。

【参考】最近における広域協力（広義）の形成・実施状況

重点分野	代表的な広域協力案件
教育	<ul style="list-style-type: none"> ・「算数指導力向上Ⅱ」（技プロ）ホンジュラス拠点→ドミニカ共和国、エルサルバドル、ニカラグア、グアテマラ ・「日本の教育経験」（中米・地研2006-2008） ・「学校運営改善」（中米・地研2007-2009予定）
保健医療	<ul style="list-style-type: none"> ・「シャーマン病対策」（技プロ）ホンジュラス、エルサルバドル（JOCV）グアテマラ、パナマ ・「看護教育強化」（技プロ）エルサルバドル拠点→ニカラグア、ホンジュラス、ドミニカ共和国 ・「上級早期胃癌診断」（中米・地研2005-2007） ・「病院管理」（中米・地研2006-2010） ・「血液スクリーニング検査向上」（中米・地研2007-2009予定） ・「画像診断技術」（第三研2005-2009）ドミニカ共和国 ・「子宮頸がん対策」（JM第三研2007-2011予定） 【今後の可能性】 ・ 障害者支援に関する技プロ〈コスタリカ拠点〉
農業・農村開発	<ul style="list-style-type: none"> ・「住民参加型農村開発のプロジェクト運営管理」（中米・地研2005-2007） ・「小規模農民支援有機農業技術普及手法」（中米・地研2006-2008）
産業開発	<ul style="list-style-type: none"> ・「中米・アジア貿易振興のためのCD」（中米・地研2006-2008） ・「地域産業と連携した職業訓練」（地研2007-2009予定） ・「非破壊検査」（JM第三研2004-2008） ・「応用ロボット工学」（JM第三研2005-2009） 【今後の可能性】 ・ 中小企業振興（特に生産性/品質管理、企業経営）に関する技プロ〈コスタリカ拠点〉
環境保全	<ul style="list-style-type: none"> ・「廃棄物処理技術及び循環型社会構築」（中米・地研2007-2009予定） ・「生活排水処理計画」（中米・地研2005-2007） ・「メソアメリカ生物回廊と自然保護区の連続性」（JM第三国研修2007-2011） ・「持続可能な観光開発Ⅱ」（カリブ・地研2007-2009） ・「持続的水産資源利用促進計画」（技プロ終了）トリニダード・トバゴ→カリブ ・「カリブ地域の漁業・水産業MP策定」（開発調査）ベリーズ→カリブ 【今後の可能性】 ・ 地熱開発に関する技プロまたは地域別研修〈グアテマラ拠点〉 ・ 廃棄物処理に関する技プロ〈エルサルバドル拠点〉
防災	<ul style="list-style-type: none"> ・「中米広域防災能力向上」（技プロ） ・「中米防災センター」への専門家派遣（2006.9-） ・「中米防災対策Ⅱ」（中米・地研2005-2007） ・「市民防災と災害対策」（JM第三研2006-2010）メキシコ ・「カリブ災害管理Ⅱ」（技プロ予定）
市民安全	<ul style="list-style-type: none"> ・「刑事司法制度の改善」（技プロ）コスタリカ→中米 ・「治安対策セミナー」（中米・地研2006）
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ SICAへの専門家派遣（2006.4-） ・ PPPへの専門家派遣（2005.9-） ・ CARICOMへの専門家派遣（2006.3-）

【略語・表記の説明】

- 技プロ＝技術協力プロジェクト
- 地研＝（本邦）地域別研修
- 第三研＝第三国研修
- JM＝「日本・メキシコ・パートナーシップ・プログラム」に関連した案件
- 左列は「中米・カリブ地域事業実施方針」の協力の重点分野

1. 広域プロジェクト運営にかかる留意事項作成の背景と位置付け

2000年よりASEAN地域において複数国をカバーした「広域技術協力プロジェクト」が立て続けに立ち上げられた。広域プロジェクトは、一国では解決できない国境を越えた課題に対してアプローチしている意味で、新たなフロンティアとなる協力である一方で、これまで二国間協力をベースに展開されたプロジェクトに比べて、複数国にまたがる実施体制や調整・手続き面で不明確な点が多いのが実状であった。

こうした実状に対して、2002年8月に「タイを拠点とする広域プロジェクト実施にかかるガイドライン（暫定版）」が出され、広域プロジェクトの案件形成の方法、対象国との合意形成の方法、実施運営方法等に関し、課題を抽出し、その対応方法を暫定的に定めた。

しかしながら、その後も広域プロジェクトを進めていく上で、またいくつかのプロジェクトの中間／終了時評価を実施するに当たって、さらに新たな課題が出されている。他方で、現行の広域プロジェクトの実施において出てきた課題を教訓として、域内関係国のニーズ指向での新たな地域協力案件の形成についても検討が進んでいる。

こうした背景の下、現行の「広域プロジェクト実施ガイドライン」を見直し、広域プロジェクトの実施および評価をする上で、新たに関係者間で不明な点、認識の違う点、問題提起された点を整理して「留意事項」として改訂することとした。本留意事項は、今後広域プロジェクトに関する業務を遂行する上で、関係者（職員、専門家）間で情報共有を行い、共通認識を持つために留意すべき事項という位置付けである。ただし、本留意事項においても、なお「暫定版」であり、今後も時々において明らかになった課題を反映させる形で、定期的に見直し改訂版が出されることが望まれる。

現在本部における「南南協カタスクフォース」では、全世界向けの南南協力および地域協力のガイドラインが検討されているが、本留意事項はASEAN地域の細則と位置付けると同時に、今後他国・他地域において新規に広域プロジェクトの導入を検討する際の参考資料としても活用できると思料する。

なお現行ガイドラインのうち、広域協力の概念整理および案件形成にかかる部分（関係国のニーズの吸い上げや合意形成、国際約束の締結）については、同タスクフォースにて検討され、外務省との協議を踏まえて、本部より新たに方針を出すこととする。

- ※ 本留意事項では、広域プロジェクトがカバーしている国を「関係国」と称し、その中でも長期専門家等の主な投入がなされている国を「拠点国」と呼ぶ。「拠点国」は必ずしも「リソース国」とは限らず、「受益国」に置かれるケースもある。

2. 実施編

2-1 広域プロジェクトにおける実施管理

2-1-1 プロジェクトおよび本部・拠点国事務所における計画管理

- ① プロジェクトおよび本部・拠点国事務所は、プロジェクトの事業・予算計画の検討段階で、関係国におけるこれまでの成果達成状況等を鑑みて、各国の技術レベルやニーズを踏まえてプロジェクトおよび拠点国実施機関がアクティブに対象国を巡回し、現状把握と技術指導を行うことができるような計画（例：短期専門家派遣や研修・セミナー実施等）を策定することが肝要である。
- ② プロジェクト（もしくは本部・拠点国事務所）は、関係国における事業・予算計画について、関係国事務所と十分方針をすりあわせた上で、関係者の役割分担、関連手続きの流れを明確化し、関係国事務所・実施機関に周知する。
- ③ プロジェクトは、プロジェクト予算および関係国事務所に示達された予算について、各事業計画と照らし合わせて執行管理を行い、本部（在外主管の場合は拠点国事務所）は、それを踏まえてプロジェクト全体の事業計画と予算管理を連動してモニタリングをする。

2-1-2 関係国事務所における実施管理

- ① 関係国事務所は、当該プロジェクトの関係国のコミットメントやサステナビリティの確保のために、積極的に関係国実施機関や窓口機関との情報共有を図り、現地ニーズに応じた活動のあり方を本部・拠点国事務所・プロジェクト共に検討することが求められる。
- ② 関係国では広域プロジェクトのための専門家が常駐していないため、関係国事務所では案件実施において、諸手続きの簡素化やナショナルスタッフの活用を図っていく。
- ③ 関係国事務所では、広域プロジェクトの国別事業実施計画やプログラムへの位置付けを検討し、関連の二国間プロジェクト・個別専門家との連携、調整を図る。（例：広域プロジェクトの関係国における活動を関連のバイの案件として整理し、予算支出が可能かを検討・調整する。）
- ④ 広域プロジェクトで対応しきれない関係国の当該開発課題で、関係国に既存案件が存在しない場合は、別途長期・短期専門家の派遣等の対応を検討し、広域プロジェクトと有機的に連携させることが必要である。

2-2 広域プロジェクトにおける実施手続き

2-2-1 関係機関間の連絡体制

(1) プロジェクト関係者の出張連絡・報告

- ① プロジェクト関係者が短期間、関係国を訪問する場合の関係国実施機関、その他政府関連機関とのアポイントメント取り付けについては、原則的にプロジェクトもしくは拠点国実施機関と関係国実施機関との間でアレンジすることとする。
- ② 出張の際にはプロジェクトは、以下③、④の要領で関係国事務所および拠点国事務所・本部に連絡する。
- ③ プロジェクトの活動内容に応じプロジェクト毎の整理が必要であるが、関係国事務所の基本的了承のもとに、出張計画のみの連絡もしくは便宜供与依頼等の軽微な内容にかかる連絡については、プロジェクトチーフアドバイザーから直接関係国事務所長宛（関係国担当者名もあわせて記載）、拠点国事務所および本部主管部署をC.C.とした事務連絡として送付する。その事務連絡は、基本的にJICA本部の出張公電の雛型と同じものを利用し、英文で作成する。
- ④ なお、案件形成時等プロジェクト関係者の出張に当たり関係国事務所の間で十分方針をすりあわせる必要がある場合、超広域プロジェクト（例：アジア太平洋障害者センター（APCD）プロジェクト）で関係国1カ国当たりの出張頻度が少ない場合等は、原則として公電により2週間前までに連絡を行うこととする。公電の発出までに時間を要する場合は、事務連絡ベースで関係国事務所に第一報をいれる等、情報共有を早めに行う。
- ⑤ 専門家の出張時には、原則として関係国事務所にも報告に行く、もしくは出張終了後に原則英文の出張報告書を送付することにより、情報共有を図ることとする。また方針について関係国カウンターパートと協議する際は、到着時に関係国事務所担当者およびナショナルスタッフと打ち合わせを行う。

(2) プロジェクトからの情報提供

- ① プロジェクトからの報告書等関係書類は極力英文とする、関連手続きの流れを文書にて明確化する等、関係国事務所のナショナルスタッフがプロジェクトの案件実施管理を行うことができるよう配慮する。
- ② プロジェクトは、プロジェクト進捗情報の関係国への提供に配慮を行う（メーリングリストの作成、Eメールやニュースレター等による情報提供等）。JCCやプロジェクト事業進捗状況報告等関係資料は確実に関係国事務所にも送付する。

(3) 関係国事務所担当者との認識共有

- ① 関係国事務所担当者が交替した場合、必要に応じて拠点国事務所担当者もしくはプロジェクトから、これまでの経緯等も含めたブリーフィングを行う。また適宜TV会議システムを活用し、JICA関係者およびプロジェクトで意見交換を行う。

- ② 定期的に拠点国・対象国実施機関間の連絡会議（運営委員会やNational Coordinator Meeting等）やJICA担当者会議を実施して、プロジェクトの活動進捗や実施運営上の課題を共有し、対処のための方策を検討することが有効である。

2-2-2 経理手続き

(1) 関係国事務所での経理処理

- ① プロジェクトは、関係国事務所からの予算支出が伴う場合、必要に応じ対象国担当所員の出張旅費等も含みつつ、各関係国にて使用する予算を積算し、関係国事務所（あるいは拠点国事務所）より本部に対して当該関係国事務所向け示達申請をする。
- ② ①の場合、プロジェクトは、関係国事務所担当者に対して予算管理上の留意点を説明すると同時に、できる限り各関係国事務所の経理処理にかかる事務負担を少なくし、各国特有の経理処理のルールに則った手続きについて協議する。また必要に応じて、出張時に現地活動費の支出管理を担当する関係者（対象国実施機関、対象国事務所ナショナルスタッフ、プロジェクト短期専門家等）に対して直接経理指導を行う。

(2) カウンターパートの旅費支出

- ① プロジェクトカウンターパートがプロジェクトの業務で海外に出張する場合には、JICAで旅費を負担することも可とする。所属先機関の労災の適用等の関係で、基本的に所属先機関から出張命令を出してもらう。海外旅行保険に関しては、可能であれば所属先機関による負担を依頼するが、JICAによる負担も認める。
- ② 拠点国カウンターパートの外国旅費の基準については、拠点国事務所の内規の範囲においてプロジェクト毎に作成する。（タイの場合、基本的にカウンターパートの等級号俸により、専門家基準に準拠して任国外出張単価を適用。）
- ③ 関係国カウンターパートの外国旅費基準については、拠点国への研修参加目的の場合は拠点国における第三国研修基準を準用することを基本として、プロジェクト毎に作成する。なお、拠点国で行われる会合については、カウンターパートの役職および出張の目的に応じ、単価を設定することが適当。（専門家の任国外出張単価を適用するプロジェクトもあり。）
- ④ 関係国カウンターパートの内国旅費基準については、関係国におけるカウンターパート旅費基準を準用することを基本として、プロジェクト毎に作成する。
- ⑤ 航空券の発券に当たっては、PTA発券を原則とし、カウンターパートの居住地によっては外国送金し、直接購入を依頼する。

2-2-3 拠点国（タイの場合）への研修員の選考手続

① 原則として、特に長期（概ね1カ月以上）の研修の場合は、タイ－関係国の外交ルートによる手続きを実施。

- 研修実施にかかる招待状の発出（TICA→関係国タイ大使館→関係国援助窓口機関→関係国実施機関）
- 候補者推薦状の受領（関係国実施機関→関係国援助窓口機関→関係国タイ大使館→TICA）
- 研修候補者の承認→研修候補者のビザ発給手続き

※ 上記手続きは、タイにおける第三国集団研修と同様。ただし、第三国個別研修については、上記手続きによるものではない。

- ② ただし、短期（1カ月以内）のワークショップ・セミナー・会議については、プロジェクトもしくは拠点国実施機関が直接対象国実施機関と調整の上手続きを行うことも可能（ASEAN加盟国の場合、ビザ取得の必要なし）。
- ③ これら手続きについては、対象国JICA事務所および在外公館と情報を共有し、可能であれば、各関係国向けの協力を検討する際に、M/M等に明文化しておく。
- ④ 研修員の選考手続きに当たっては、あらかじめ候補者が決まっている場合、プロジェクトが事前に候補者情報を関係国事務所および関係国実施機関に送付しておく。
- ⑤ ミャンマーからタイへの研修員受け入れに関しては、外交ルートによる手続きは問題を伴うケースが多い（選考に時間がかかる、資格要件を募集要項に明記しても想定した人物が推薦されない等）ため、事前に情報をプロジェクトから実施機関（C.C.JICA事務所）へ送付し、プロジェクトから十分なフォローが必要。

2-2-4 機材調達・管理

- ① 材仕様の詰め：プロジェクトが技術レベルやアフターケア可能性に配慮して検討する。国によっては、現地・第三国・本邦調達のいずれも相当な時間を要するため、プロジェクト活動スケジュール（特に短期専門家の派遣時等）を踏まえて必要な機材をあらかじめ調達しておく。
- ② 機材調達手続き：基本は関係国での現地調達。それが無理な場合はアジア地域支援事務所での第三国調達を依頼。いずれも不可能な場合は本邦調達とする。なお、アジア地域支援事務所で行う第三国調達の場合、携行機材、供与機材にかかわらずVAT込みの金額で契約を行っている（ただし今後業者等への調査を行い必要に応じて見直しを行う予定）。各関係国における免税引取手続きは関係国事務所に依頼している。

③ 機材検収：

- 関係国内で現地調達（もしくは本邦調達）を実施した場合
関係国で関係国の調達内規（本邦調達は本部規定）に沿って検収を行う。当該規定によってプロジェクト調整員に立会検査員の委嘱が可能と定められている場合は、事務所からの委嘱の上でプロジェクト調整員が立会検査記録を関係国事務所宛（本邦調達は機材検収調査（仕向地用）を関係国事務所経由で本部宛）に作成することも可能。
- アジア地域支援事務所において第三国調達を行う場合（機材の購入と当該機材の輸送・据付等を同一の契約で行う場合）
第三国調達を依頼する関係国事務所の職員又は職員以外（業務調整員、専門家、企画調整員、ボランティア調整員、ナショナルスタッフ、先方実施機関等）の者が立会検査を行い、立会検査記録をアジア地域支援事務所の調達班担当に送付する。立会検査記録を受けて、アジア地域支援事務所の調達班担当は検査調査書を作成し、検査職員であるアジア地域支援事務所長が内容を確認する。なお職員以外の者を立会検査員に任命する場合はアジア地域支援事務所長による職務委嘱状の発給を行う。

④ 機材管理：プロジェクトにて各国毎に備品管理簿を整理。

3. 評価編

3-1 事前準備・調整

- ① 広域プロジェクトの特性上、評価の実施に際して、本部やプロジェクト、拠点国実施機関だけでなく、関係国事務所および実施機関とも調整することが必要なため、遅くとも現地調査実施の6カ月前から評価日程・方針についてすりあわせを始める。（担当者会議やTV会議を積極的に実施）
- ② 関係国とのすりあわせにおいては、プロジェクトもしくは拠点国事務所員が出張して説明すると同時に、評価における国の特殊事情について関係国事務所と協議する。また、特に関係国実施機関へのフォローを強化するため、関係国事務所のナショナルスタッフも事務所内および実施機関との協議に積極的に参画してもらうことが有効。
- ③ 各国事情に配慮しなければならないため、評価グリッドの作成や質問票の作成・配布・集計についても、二国間プロジェクト以上に時間の余裕（最低1カ月）が必要（特に質問票は現地語訳の手間を考慮する必要あり）。そのため、コンサルタントの選定・契約も前広な実施が不可欠。（最近では課題部によって年間一括契約しているケースがあるので、その契約に含ませると早期からの準備が可能。）

3-2 合同評価

タイを拠点国とする広域プロジェクトの場合、TICAの評価セクションのスタッフが関係国での評価に参画する事例が増えているため、事前に評価日程や方針、TICA評価団員のTORや経費負担、成果品を協議しておく必要がある。

3-3 ミニッツの作成・評価結果のフィードバック

- ① 関係国での現地調査において、関係国事務所との協議を持ち、広域プロジェクトの当該国での成果はもちろん、運営上の課題・教訓についても汲み取ることが肝要。（できれば、コンサル団員だけでなくJICA団員による協議が必要。）
- ② ミニッツ案ができたなら、関係国事務所に送付し、コメントを得て、拠点国での取りまとめに反映させる。（場合によって、関係国事務所員にもミニッツ協議に参画してもらう。）
- ③ ミニッツはR/D締結国の間で署名（現行プロでは日本と拠点国）。もし関係国がミニッツ署名をしない場合、評価結果を関係国実施機関とも共有する方策（評価セミナーの実施やミニッツの送付等）を検討する。
- ④ 署名済みのミニッツは、関係国事務所に公電で送付する。各国事務所は当該ミニッツをもとに日本語の評価報告書に反映させる事項を検討し、本部に連絡する。