

国境を越える問題に対するODAの新たなアプローチ メコン河流域諸国を対象とした日本の広域協力案件

渡 邊 恵 子*

Japan's New ODA Approach towards Transboundary Issues: Regional Cooperation Projects in the Greater Mekong Sub-Region (GMS)

WATANABE Keiko *

Abstract

The focus of this paper is on regional development aid provided by Japan towards transboundary issues. By examining in detail this new approach under the framework of bilateral assistance, this study provides evidence of some of the principal characteristics and effectiveness of this aid. The paper also attempts to analyze the background of such an approach, some limitations, and the challenges towards effective implementation.

The two regional cooperation projects implemented in the Greater Mekong Subregion under this approach are examined by using the concept of global public goods (GPG) which addresses the issue of the relationship between development assistance and the transboundary issues.

It is found that the current approach produces limited impact in view of its supply of GPG and facilitation of regional cooperation. However, it does have the potential to become an effective regional development approach, if it works as a seed project and links to the bilateral assistance, or if it takes a role as a complementary project for the current development activities.

はじめに

近年、開発問題の中でも国境を越える問題が重要課題として注目されている。HIV/AIDSやマラリアのような感染症、薬物の違法取引、地球温暖化問題などはその例である。これらは、いわゆる地球規模問題とも言われる問題である。このような課題に対する開発援助は、個々の国に対する援助のみならず、問題が複数国にまたがることから、地域を対象とした援助が必要であ

る。日本は、このような問題に対して、特定国向けの二国間援助を通じる協力とともに、国際機関やグローバル基金 (HIV/AIDS・結核・マラリア基金等) を通じた多国間協力への拠出を通じて対応している。そして、2000年度より、新たに「広域協力案件」(以下、広域案件)が国境を越える問題に対する開発援助の一つのアプローチとして二国間援助の枠組みの中で開始された。

現在実施されている広域案件は、日本の

* 財団法人国際開発教育機構 (FASID) 国際開発研究センター 主任

ODAの重点地域の一つでもあるメコン河流域国¹を対象とした技術協力プロジェクトである。広域案件は、二国間援助の枠組みでありながら、国家の枠組みを越えて複数国を対象とした地域開発協力である。一口に広域案件と言っても、その形態は案件によって様々である。基本的には、日本と二国間協力を結ぶ国が中心的な存在となり、実質的に日本から援助を受ける国となる。この中心的な国を「拠点国」とし、拠点国の能力を向上しながら、拠点国のリソース（人材、施設等）を活用し、周辺各国への裨益も当初より視野に入れた協力である。拠点国以外の国々は、拠点国で実施される研修に参加したり、また、案件によっては、自国でのパイロットプロジェクトの実施が組み込まれている場合もある。また、拠点国以外の国にも機材の供与が行われている案件や、日本と拠点国の専門家が周辺国に技術的なアドバイスを行っている案件もある。更に、拠点国に研修センターを構築し、地域の人材育成の拠点とする案件も含まれる。このように、広域案件は、直接二国間援助の取り決めを結んだ拠点国だけではなく、他の周辺諸国が当初より案件の裨益国としてプロジェクトの枠組みに組み入れられている点、対象課題が「地域の問題」として設定されている点、そして、場合によっては拠点国以外の国での主体的な活動がある点などで、従来の二国間援助と異なっている。このような「地域」²を最初から視野に入れたアプローチは、日本のODAの二国間援助の中でも新しい動きである。

本稿の目的は、日本のODAにおけるこの新しい動きである「広域案件」に焦点をあて、このような協力が生まれた背景を考察

し、実際の広域案件の事例を分析することで、新たに始まった開発援助の一つのアプローチとしての特徴を明らかにし、現状における限界を解明することである。事例として取り上げるのは、メコン河流域国における寄生虫対策として始まった「タイ国際寄生虫対策アジアセンタープロジェクト」（ACIPAC）と、主に口蹄疫に関する診断技術の向上を通じて地域内の家畜疾病率の低下を目的とした「タイ及び周辺国における家畜疾病防除」の2案件である。また、豪州の二国間援助機関であるAusAIDが同地域において実施している「HIV/AIDS対策」の地域プロジェクトを比較対象として取り上げる。事例分析は、事例に関する評価ではなく、事例を通じて広域案件の枠組みや、広域的な便益がどの程度参加国に裨益しているのか、その実効性について解明する。その際、本稿では、有効なアプローチとして地球公共財の概念を用いる。地球公共財とは、経済学で一般的に扱われる公共財の概念を地球レベルに引き上げたものであるが、便益が国境を越えて複数国へ裨益する外部性を有しているところに特徴がある。カール、カンブール、クックなどに代表される研究者たちは、この地球公共財の概念を、国境を越える問題に対する開発戦略として捉えている。国境を越える問題を取り扱った援助の戦略的な考えは他になく、複数国を対象とした開発援助を考える際の重要な点を指摘しており、広域案件の趣旨と合致することから、筆者は、本稿でこの考えを採用する。そして、地球公共財の概念から、開発援助で国境を越える問題に効果的に対処するための要件を導出し、事例分析のための分析枠組みを構築する。

． 広域案件が始まった背景

1．国境を越える問題の台頭

近年、数々の開発課題の中でも、国境を越えて対処しなければならない問題が多く見られる。経済のグローバル化に伴い、貿易が拡大され、海外投資が増加し、また、周辺国との間の交通や通信インフラが整備される等、周辺国との人やものの動きが今まで以上に活発に動いている。しかし、それに伴い、グローバル化の負の影響として、国内だけでは対処できないような問題も台頭している。酸性雨、麻薬の不正取引、感染症などその例であるが、このような国境を越える問題は、「開発課題」としてますます重要視されている。1992年、リオで開催された国連環境会議（UNCED）を契機に、1994年には、国連開発計画（UNDP）（1994：3）が「人間の安全保障」（Human Security）という新しい概念を打ち出し、国境を越えて波及する問題は、個々の国だけではなく、地域単位または地球全体で対策を講じるべき問題であると訴えている。特に、ハレル（1999：56-60）は、地球規模よりも地域単位でこのような問題を解決した方が有効であると論じ、地域協力の強化を提案する。従って、開発援助としてこれらの問題に対処する際も、個々の国はもとより、問題が所在する複数国にまたがる「地域」を視野に入れた協力が必要となっていると判断できる。

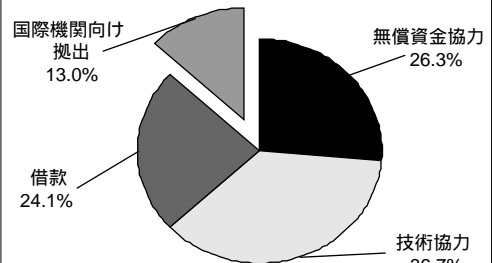
2．日本のODAに見られる国境を越える問題

日本のODA大綱（1992年制定）の中にも「地球規模の問題への取組み」は重点課題として取り上げられており、国際社会が直ち

に協調して対応を強化しなければならない問題であると喚起している。2003年に改訂された新ODA大綱の中にも、「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、より明確に地域を視野に入れた協力の実施が盛り込まれている。

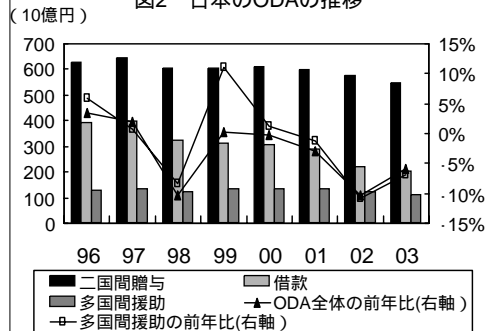
これまで日本のODAの中で、問題を「地域の問題」として捉え、地域を視野に入れた協力は、二国間協力の枠組みにおいては、国と国にまたがる道路建設などのインフラ案件、または、第三国研修³などの一部の研修事業のみで、地域の問題でも個別の国に対して協力が行われてきている。従って、地域を視野に入れた協力は、ほとんど国際機関等を通じた多国間協力への拠出から実施していると考えられる。国境を越える問

図1 日本のODA予算内訳（2002年度一般会計）



出所：2002年度ODA白書（外務省）をもとに筆者作成

図2 日本のODAの推移



出所：外務省、我が国の政府開発援助（各年度版）

題への対応は、一つには、高い専門性と知識、その地域に関する経験、世界的なネットワーク、援助方法に関する情報等を多く有する国際機関の方が効果的な援助の実施ができると考えるからである。しかし、日本のODA予算の内訳（図1）を見ると、二国間協力（無償資金協力、技術協力、借款）がその大半（約87%）を占める現実からも、地域を一体とした協力よりも、基本は二国間ベースでの協力で個別に実施しているのが現状であると考えられる⁴。

ODA予算の推移（図2）からも、多国間援助への拠出は、ODA予算全体の推移とともに、減少しているのが読み取れる。2003年度予算では、全体のODA予算が前年比 - 5.8%だったのに対し、多国間援助への拠出は、前年比 - 6.9%も減少しており、ODA予算の中でも二国間援助への拠出が高まっている。これは、国民へのODAの説明責任に関する議論も高まり、「顔が見える援助」として、日本の色が出やすいとされる二国間援助の方が多国間援助よりも重視されている傾向が強いことが一つの理由であると判断できる。二国間援助では、日本の物資、技術や経験が活用され、また、人の交流を通じた協力が行えるため日本としての色が出やすく、「日本の安全と繁栄を確保し、国民の利益増進に深く結び」⁵つきやすい。このような状況の中で、国境を越える問題に対しても、二国間援助の枠組みで地域を一体とした援助の実施が希求されていると判断できる。

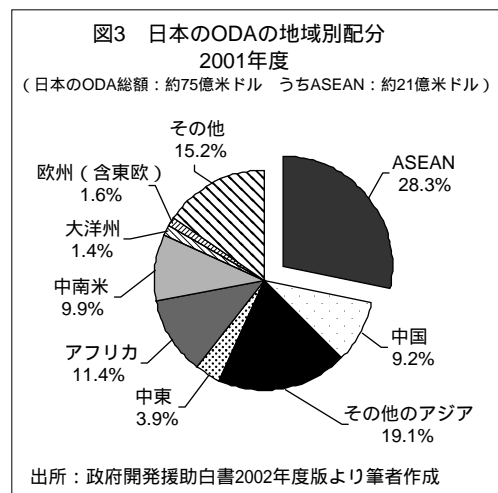
3. 日本のASEAN及びメコン河流域開発に対する協力重視

メコン河流域は、日本のODAの中でも重

点地域の一つである。日本のODAの重点地域は、戦略的にもアジアを重視しているが、特にその中でもASEANへの協力は、図3のとおり2001年度ODA予算においてアジア向けの半分を（28.3%）を占めており、日本として重視している地域であることと判断できる。メコン河流域国であるタイ及びカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム（以下、CLMV）はASEANに属しており、特に、タイ以外のCLMV 4カ国は、ASEAN後発加盟国⁶である。ASEAN統合を支援している日本は、ASEAN内の格差是正のため、CLMV各国を対象とした様々な協力を行っている⁷。広域案件でこの地域を選択したのにも、CLMV各国への協力がその背景にあると考えられる。

4. タイの「援助国化支援」

広域案件は、二国間援助の枠組みであるが故、地域を対象にした案件でありながら、手続き上どこかの国からの要請の形をとらなければならない、本稿で取り上げる広域案件の場合、タイとの二国間協力の形を取っている。タイは、当該地域において、「東ア



ジアの奇跡」の代表ともいえる経済成長を経験しており、中心的な存在となっている。タイは、各種施設の充実やアクセスの面からもインフラが整備されて利便が良い点、CLMV各国とも歴史的、文化的なつながりが深い点、メコン河流域の開発としての地域協力⁸及びASEAN統合のための格差是正を促す地域協力にも高い関心があり、CLMV各国を対象とする協力への動機が強い点があげられる。

更に、日本が広域案件を実施する背景には、タイに対する「援助国化支援」がある。タイは、順調な経済成長を遂げ、1993年度をもって「無償援助卒業国」⁹となり、原則無償資金協力が終了している。タイは、独自に小規模であるが、すでに周辺国の援助を始めるまでに至っており、タイの援助窓口であるDTEC¹⁰によれば、農業、保健医療、教育の3分野で、CLMV各国を対象とした「タイ国際協力プログラム」を実施している。これを受け、日本は1996年の日タイ経済協力会議の結果、タイへの援助重点分野の一つの柱に「広域協力支援」を挙げ¹¹、タイが実施している地域協力を援助側としても支援している。つまり、日本はタイの「援助

国化」を支援しており、広域案件もこの一環として捉えられると判断できる。

・ 地球公共財と開発援助

1. 地球公共財の概念

公共財とは、経済学の定義によると強い公共性を持っている財のことであり、消費の「非排他性」と「非競合性」という2つの性質が両方、もしくはどちらか一方が部分的にも存在する財のことである。地球公共財（global public goods）の概念は、最近国際機関を中心に議論が高まっている¹²。カール他（1999a, 1999b）、KanbulとSandler（1999）によれば、地球公共財とは、上記の公共財の定義が一カ国内に留まらず、国境を越えて複数国、そして世代、宗教、エスニシティも超えて地球市民に波及する公共財と定義する¹³。

公共財は、非排他性と非競合性の両方の性質を持っているものを純粋公共財、どちらか一方の性質があるものを準公共財という。また、準公共財の中には非競合的であるが特定グループのみに便益を限定するものをクラブ財という。そして、一つの公共財の供給が複数の種類の便益にも結び

表1 公共財の分類

	純粋公共財	準公共財	クラブ財	結合財	
国内公共財 (National)	・ 地下水の浄化 ・ 国防	・ 水路整備 ・ 交通網整備	・ 通信ネットワーク整備 ・ 灌漑の整備	・ 公務員のサービスの充実 ・ 教育普及	
国際公共財	地域公共財 (Regional)	・ マラリアの治療 ・ ペスト撲滅	・ 予防注射プログラム ・ 酸性雨の削減	・ 共同市場の設立 ・ 農業普及員の広域的なサービス	・ 平和構築 ・ 湖沼の浄化
	地球公共財 (Global)	・ 地球温暖化防止 ・ 国際金融の安定	・ 組織犯罪の減少 ・ 疫病の管理	・ エコツーリズム ・ インテルサット 通信衛星の利用	・ 労働基準の整備 ・ 森林保護

出所：Kanbul and Sandler（1999: 63）より加筆作成

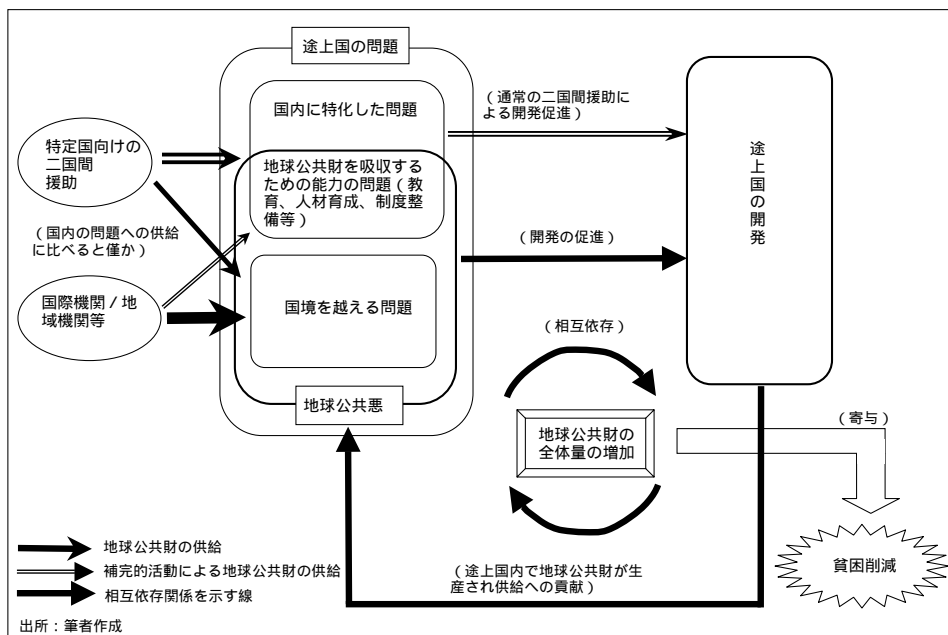
つく財のことを結合財と呼んでいる。表1は、公共財の具体的な例をKanbulとSandler(1999: 63)の分類表から提示したものである。なお、公共財は、その便益が波及する範囲によって、国内、地域(複数国の集合)、地球公共財の3つのレベルに分けられる。

地球公共財は、「その非排他的、非競争的便益が国境を越え、世代間を超えて全人類にもたらされるもの」である(カール他1999c: 222)。地球公共財の供給は、途上国への開発援助の文脈の中で、国境を越える問題への対応の一つとして考えられる。国境を越える伝染病、金融危機、酸性雨の問題などは、途上国にも先進国にも影響を及ぼしている「地球公共悪」(global public bads)である。すなわち、地球公共財を供給することは、地球公共悪を削減したり是正する役割を担っていると考える。例えば、公害の削減、感染症のためのワクチンの研究、国際金融の安定なども幅広く地球公共財に

該当する。また、世界銀行(2001a: 130)は、地球公共財は、世界平和、貧困削減、など「目的」に相当するものもあれば、政策、国際協力へのプロセス、制度など、その目的に達するための「手段」に相当するもの、また、データや知識などの「中間財」も含まれると特徴づけている。

国境を越える問題は、先進国及び途上国にも及ぼしている問題であるため、地球公共財の生産は各国において必要である。そのための費用や、人的資源、制度などを供給するのは、通常各国の政府、民間セクター、市場、または市民の役割であるが、しかし、開発途上国にはその費用を負担する能力、つまり、資金、人的資源、制度、規範などの基盤が十分に備わっていないのが現状である。クックとサックス(1999: 203)は、このように、市場によっても被援助国の行政(中央政府、地方政府)によっても供給されない「公共財」の供給に「援助」

図4 地球公共財と途上国の開発の関係概念図



を集中するべきであり、ここに地球公共財の援助としての役割があると論じる。

カール他によると、途上国の開発と地球公共財の関係は図4に示したように相互に依存している。特定国向け及び国際機関等を通じた開発援助による地球公共財の供給は、途上国の開発の促進につながり（途上国の社会経済開発を妨げる要因（地球公共悪）を低減することで開発が促進する）、途上国の開発が促進することにより、途上国自身も地球公共財への供給に貢献できるようになる。そして、この好循環が働くことにより全体としての地球公共財の量が増える。これは、地球公共財と途上国の開発が相互依存関係になっていることを示している。しかし、その際忘れてはならないのが、個々の国への適応性の考慮である。地球公共財の正の便益を吸収でき、また、自国で地球公共財を生産できるように、途上国内のキャパシティ（教育、人材育成、制度整備等）を高めなければならない。そのためには、個々の国に対する二国間援助が重要な役割を担うこととなる¹⁴。このような補完的活動も伴って、地球公共財が全体として増加し、ひいては貧困削減にもつながると考える。

しかし、クックとサックス（1999: 205-207）は、現実には地球公共財の供給は、公共財であるが故の問題¹⁵や、権限、参加、そしてインセンティブに関する3つのギャップが存在するため供給不足に陥っており、国境を越える問題が顕著になっていると指摘する。そのため、筆者は、国境を越える問題に対する開発援助を実施する際には、この3つのギャップを埋めて始めて効果的に地球公共財の供給ができると考える。そこで、

カール他（1999a, 1999c）が指摘した3つのギャップを分析し、開発援助で地球公共財を供給する際の重要な要件を導出する。その際、カール他及び前述のハレルが指摘したように、国境を越える問題への対応は、問題が顕著に現れる地域レベルでの対応が効果的であり、また、本研究は地域レベルにおける開発を取り扱っているため、地球公共財の議論から、地域レベルの公共財である「地域公共財」を開発援助で効果的に供給する議論に置きなおして、広域協力で地域公共財を供給するための必要な要件を導出する。

2. 分析枠組みの構築

カール他による3つのギャップを端的に説明すると以下のとおりである。まず、権限のギャップとは、世界政府や地域を包括する政府は存在しないので、地球/地域規模の問題に関しても政策決定の権限は個々の国に頼らざる得なくなっているというギャップのことをいう。参加のギャップとは、地域規模の行為主体は政府、市民社会、NGO、民間セクターなど多様なアクターが存在するが、国際協力に関しては政府間に限られていることを言う。また、途上国が地域規模の論争に積極的に参加できていないことも表している。そして、インセンティブのギャップとは、参加者間の中で、公平性・公正性が保たれていなければ協力のインセンティブが働きにくく、また協力の継続が難しくなることを言う。この3つのギャップを埋めるためには、国家、地域、地球レベルへとつながり、再び国家レベルへと戻る権限のループの構築が必要であり、また、様々なアクターが参加できる環境と、

国境を越える問題に対するODAの新たなアプローチ

そして、参加者に公平・公正な結果がもたらされることの保証が必要であると考え。この3つのギャップを埋めてこそ、広域協力は、地域公共財の供給を適切に実施し、国境を越える問題に効果的に対応できるものとする。すなわち、広域協力が、地域公共財を効果的に供給し、国境を越える問題に対処するには、この3つのギャップを埋めるために留意しなければならない要件

がある。これらの要件について、カール他の3つのギャップを埋めるための議論を分析し、下記のとおり提示したい。

権限のギャップを埋める議論からは、まず、協力による便益が何か、またそれが確実に存在するかということ各国に理解させる必要性を導出した。これは、各国が協力する意義を見出すためのものである。そして、協力の正負の影響を明確にし、国家

表2 分析枠組み

調査項目	調査内容
(A) 地域としてのニーズの特定	プロジェクトとの形成背景と、特に事例の対象課題を特定する作業において、参加各国間の合意形成をどのようにとったのか、あるいはとらなかったのか、また、関係各国の開発政策やドナーとしての援助方針との整合性に付いて調査する。
(B) 地域各国との相互活動	問題に対する情報がどのように各国に共有されているのか、また、各国間の信頼を醸成させるような地域としての活動について、その内容及び頻度を調査する。また、各国の参加主体がどのレベルなのかも留意する。
(C) 便益の確実性	各国が協力のインセンティブを高めるのは、問題の解決によって便益が確実にもたらされるという明確な理解がある時である。便益に対する情報が各国に伝わっているのか、理解されているのか、また、他の参加国との公平性や公正性が保たれているかなどの情報について調査する。
(D) 関係各国への柔軟的な対応	プロジェクトの参加国であるCLMVに対し、各国の実状や開発のレベルに合わせた柔軟な対応が取られているのかなどを、プロジェクトの活動内容やデザインから分析する。プロジェクトの各国における実施体制も重要であるため、各国へのプロジェクトの投入を通じて調査する。
(E) 広域協力から関係各国への便益の還元	例えば協力の成果が国内の政策に反映するなど、広域協力の便益が国内に還元されているか、各国内における変化や、国内における活動の例を調査する。また、持続可能性を検討するために、今後のプロジェクトの展望を調査する。これは、プロジェクトとしての持続可能性というよりも、広域プロジェクトの便益から今後どう国内でその便益を発展させていくか、その可能性を探るものである。

出所：筆者作成

の政策と地域及び地球レベルの政策を結びつけるためには、関係各国との「情報の共有」が重要であることを導出した。この情報の共有に関しては、特に多様性のあるアジアの国々の地域協力が信頼を醸成させることを第一に考えている(菊池1997、Harris 1995)ことから重要であり、地域協力を促進する鍵となっていることが判明した。さらに、協力のニーズの特定作業は、国家レベルから始まり、地域協力の成果が再び国家レベルに還元されて始めて、国家レベルと地域レベルがつながることが判明した。これは、地域公共財の供給が外部の問題であるということ回避できるからである。すなわち、「広域で協力した成果を国内に還元する」ことが必要であり、便益が国内に還元されて始めて、地域の問題が国内の問題でもあることの自覚が各国に生まれるからである。また、開発援助において、ニーズの特定から実施、評価に至るまで、裨益者の主体的な参加がその効果や持続性に影響することは開発に関する様々な議論の中ですでに論じられており、複数国が係わる共通のニーズの特定作業においても、各国の主体的な参加によって決定されるべきであるという要件が導出された。これは、参加やインセンティブのギャップを埋める議論から導出された点である。また、参加のギャップの議論からは、すべての関係主体が地域規模の論争に参加し、その地域のメンバーとしての責務を果たすために、各国内における能力の構築が重要であることがあげられた。地域公共財を供給する開発援助において、各国の実状を考慮した「柔軟な対応」が必要であることも導出した。

以上を整理すると、地域公共財を供給す

ることを目的とする広域協力を効果的に実施するためには、以下5つの項目が重要となると判断できる。すなわち、(A)地域としてのニーズの特定、(B)地域各国との相互活動、(C)便益の確実性、(D)対象各国への柔軟な対応、(E)協力から対象各国への便益の還元、の5項目である。この5項目を広域案件の事例を分析する際の枠組みとし、表2のとおり各項目について調査を行った。

・ 事例検証結果

1. 広域協力としての分析

3件の事例を表2の分析枠組みにより調査した結果を以下表3にまとめた。3事例とも前述したとおり現在も進行中の案件であり、プロジェクトの軌道修正も行いながら実施しているため、分析にあたっては主に案件の形成過程及び枠組みを中心に行った。なお、以下は、筆者が広域案件に実際に関わった経験と、拠点国となっているタイ、プロジェクト参加国であるミャンマー及びカンボジアにおいて、それぞれのプロジェクトの関係者にインタビューを行い、プロジェクトに関する広域性、問題点等の聞き取り調査、またJICA本部にてプロジェクト担当者とのインタビュー、そして資料収集を実施した結果に基づいている¹⁶。

まず、(A)地域としてのニーズの特定については、3例とも基本的にはドナーからのオファー型の案件となっている。3例とも地域としてのニーズを各国から吸い上げて特定したのではなく、ドナー側が各国の事情や国際的な課題を考慮してオファーしていることが判明した。参加各国にとって、

課題としてのニーズは確かにあるが、それが各国にとっての開発課題やドナーとしての援助重点課題を検証する限り、必ずしも優先度及び緊急性の高い課題であるとは言えないことが判明した。また、家畜案件の場合、タイを中心に考えたニーズという意味合いが強いため、周辺国とのニーズと必ずしも同じレベルではないことが判明した。

各国のニーズに対する合意形成では、家畜案件やAusAIDのHIV/AIDSの場合は、国際機関やASEANなどが当該課題に関する地域プロジェクトをすでに実施しており¹⁷、関係者間のネットワークや課題に対する理解が進んでいたと判断されるため、当該課題に対する地域協力の重要性や参加国にとって協力の意義が、少なくとも案件の形成段階で明確になっていたと考えられる。そして、これら2例の場合、案件形成前に参加各国と議事録の交換などで合意を取っている点が注目される。一方、ACIPACの場合は、参加国の合意を取ったのはプロジェクトが開始してからである点が相違している。

(B) 地域各国との相互活動は、対話や情報の共有、ネットワークの構築により各国との信頼醸成を築くプロセスとなるものである。ACIPACの場合、中間評価¹⁸によれば、「各国関係者は、研修や関連セミナーへの出席により人的ネットワークが促進され、情報ネットワークとして英語及び日本語のホームページ、メールマガジンの配信を通じて枠組みが構築された」(ACIPAC 2002b: 9)と案件の効果を評価している。しかし、ミャンマー及びカンボジアのプロジェクト関係者へのインタビューでは、確かに12週間の研修により人的ネットワークはある程度確立されたが、地域的な相互活動がないた

め、特に必要としない限りそのネットワークは活用していないとの指摘があった。家畜案件の場合は、すでに家畜疾病関係のネットワークが国際機関の枠組みなどで構築されていたため、様々な形で関係者間の情報交換を行う機会が多いと判断でき、広域案件が既存のネットワークを更に強化したと判断できる。しかし、日本の2例ともタイを拠点としているため、案件の運営の中心はタイにあり、専門家もタイに常駐している。これらの専門家は、CLMV各国には基本的に、年2-3回の短期間の出張を実施するのみであることが判明した。つまり、少なくともタイと各国との情報交換は促進するが、CLMVどうしの横のつながりが強化されるまでには至らず、地域としての積極的な相互活動を促進しているとは言い難いと判断できる。一方、AusAIDのHIV/AIDSプロジェクトの場合、各国毎の保健セクター及び警察との関係強化を図りながら、地域間でも定期的に会合を開催している。そして、まだ実施はされていないが、各国で立案される小規模プロジェクトどうしを「姉妹提携」させ、草の根レベルでの交流も図るなどの工夫が見られた。このように、草の根レベルから政策レベルまでの重層的な関係者間の地域的な交流を可能としている点は、地域相互活動を活発化し、各国の信頼醸成にも寄与すると判断できる。

(C) 便益の確実性に関しては、主に参加各国への投入を比較した。ここでも、日本の2例は、タイとの二国間協力が基本となっているため、人材、予算、機材などの投入のほとんどがタイに集中していることが判明した。ACIPACでは各国においてパイロットプロジェクトを実施しているが、それ

表3 調査結果

調査領域	調査項目	JICA / ACIPAC (2000.3-2005.3)	JICA / 家畜疾病案件 (2001.12-2006.12)	AusAID / HIV/AIDS案件 (2002.7-2006.7)
(A) 地域としてのニーズの特定	案件形成の背景	<p>1997年のバンバー・サミットにおいて、当時の橋本総理が寄生動物対策の重要性及び国際的な協力の必要性を提唱。その後、国際寄生動物対策検討会が設置され、1998年には、バーミンガム・サミットにおいて橋本総理は、寄生動物対策の人材育成及び情報交換を目的として、アジアとアフリカに「人造り」としてネットワーク構築を提案。ACIPACプロジェクトは、この構本イニシアティブの具体例であり、アジアへの協力として、タイのマヒドン大学熱帯医学部を中心とした周辺諸国も含む人材育成を主眼においていた案件の要請がタイより提出された。</p>	<p>当該地域が政治的に安定されつつあることもあり、タイと周辺国との間では、家畜の国境取引が増している。また、国境を越えた家畜の移動も増しており、国境を跨がる国々における家畜衛生状況が悪化してきている。家畜の生産性、家畜主体及び畜産物の取引に影響が及ぼされ、口蹄疫を含む病気の発生は畜産業にとって重大な損失をもたらしている。このような背景のもと、家畜衛生の現状の改善と病気の発生を防ぐため、地域的な戦略の確立して、タイのマヒドン大学熱帯医学部を中心とした周辺諸国が急務となり、タイ政府は1998年に本案件要請を日本国に提出。</p>	<p>2000年、豪州は、HIV/AIDSグローバル基金に6年間で\$2億ドルの拠出を発表。同時期に、2000年ASEANサミットにおいて、地域内の国境を超える重要な課題の1つとしてHIV/AIDSの問題が認識され、地域協力の一層の強化が共同宣言に盛り込まれている。</p>
	案件形成過程	<ul style="list-style-type: none"> 1998 プロジェクト形成調査団(タイ、フィリピン)派遣 1999 企画調査員派遣(タイ、フィリピン、ラオス、カンボジア、ミャンマー、ヴェトナム、マレーシア) タイからの要請の形を取るが、実際は日本政府からのオファ型の案件 周辺国へのバイロットプロジェクトはACIPACプロジェクトが始まって2年目より実施を追加。それまで、タイにおける研修への参加のみを想定していたため、周辺各国と特別な取り決めはしていなかったが、バイロットプロジェクトを実施することにより、各国との合意を後から結んでいく。 	<ul style="list-style-type: none"> 1998年より基礎調査 案件開始前に、案件に関する枠組みなど参加各国と協議しており、各国の実施機関と議事録(Minutes)を交換した。 タイのニーズを中心にした要請の意味合いが強い。 	<ul style="list-style-type: none"> 2001年より基礎調査、事前協議として東南アジア諸国を訪問 プロジェクト参加国とプロジェクトの枠組みに対する合意書(MOU)を案件開始前に締結。 当該課題は、参加各国にとって優先度、緊急性の高い課題であるが、参加各国が合意してプロジェクトの要請をしているのではなく、実際は、豪州からのオファ型の案件。
(B) 地域各国との相互活動	ドローン支援	<ul style="list-style-type: none"> 橋本イニシアティブのフォローアップ タイへの援助政策の中で地域協力支援(南南協力)の環境 	<p>タイへの援助政策の中で地域協力支援(南南協力)の環境</p>	<p>HIV/AIDSグローバル基金への拠出など、豪州のHIV/AIDSへの援助政策の一環。</p>
	地域レベルの活動	<ul style="list-style-type: none"> 地域レベルの活動は年に1回の国際研修(12週間)、タイのプロジェクト事務局に常駐している日本人専門家とタイ人専門家が出張ベネース(年1、2回)で他の参加国に対する技術的助言等を供与している。 プロジェクト事務局と他の各国はプロジェクトに関するコミュニケーションはあるが、参加国どうしの横の横の関係を積極的に結びつけるような活動は行っていない。 メルマガジン、ACIPACプロジェクトのHPの立ち上げ。 参加国どうしがタイにおける12週間の研修の時に集まり、情報交換及びコミュニケーションをとる。それ以外に各国が接する機会メールマガジンを通じての情報の伝達等。 	<ul style="list-style-type: none"> タイで開催される国際研修。 年2回の地域調整会の実施。 プロジェクト事務局と他の各国はプロジェクトに関するコミュニケーションはあるが、参加国どうしの横の横の関係を積極的に結びつけるような活動は行っていない。 日本人専門家及びタイ専門家の関係国指導のための派遣(年間1-2回) 参加国どうしがタイにおける研修の時に集まり、情報交換したり、コミュニケーションをとる。それ以外に各国が接する機会、e-mailによるコミュニケーション 国際機関が同地域で実施している当該分野の活動もあるため、情報交換の機会他ににも有している。 	<ul style="list-style-type: none"> 各国のプロジェクト専門家及び各国の実施機関どうしの関係者レベル地域会を開催。(4ヶ月毎) 高級事務レベル地域会を開催し、各国の政策決定者への情報提供を行う。(年1回) プロジェクトリーダーは少なくとも4ヶ月間に一回は地域を巡回。
1横のネット	<ul style="list-style-type: none"> 参加国どうしがタイにおける12週間の研修の時に集まり、情報交換及びコミュニケーションをとる。それ以外に各国が接する機会メールマガジンを通じての情報の伝達等。 	<ul style="list-style-type: none"> 参加国どうしがタイにおける研修の時に集まり、情報交換したり、コミュニケーションをとる。それ以外に各国が接する機会、e-mailによるコミュニケーション 国際機関が同地域で実施している当該分野の活動もあるため、情報交換の機会他ににも有している。 	<ul style="list-style-type: none"> 地域研修及び地域会合の場で情報の交換及び協議を実施。また、各プロジェクトサイトで立ち上げる小規模プロジェクトを関連づけて「姉妹プロジェクト」とし、プロジェクト間の交流を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> 地域研修及び地域会合の場で情報の交換及び協議を実施。また、各プロジェクトサイトで立ち上げる小規模プロジェクトを関連づけて「姉妹プロジェクト」とし、プロジェクト間の交流を図る。
場研研所体修の制、実	<p>タイにおける第三国研修の実施、CLMV各国とも一緒に研修(年1回、各国より約4名が参加)</p>	<p>タイにおける第三国研修(各国のニーズに合わせて、個別研修も実施)</p>	<p>6ヶ月ごとの地域会合はプロジェクトサイトを持ち回りで主催。</p>	

国境を越える問題に対するODAの新たなアプローチ

(前頁より続き)

調査領域	調査項目	JICA / ACIPAC (2000.3-2005.3)	JICA / 家畜疾病案件 (2001.12-2006.12)	AusAID / HIV/AIDS案件 (2002.7-2006.7)
(C) 便益の確実性	予想される便益	<ul style="list-style-type: none"> ・タイに対しては、タイのマヒドン大学熱帯医学部を寄生虫対策に係わる人材育成の地域拠点として機能させる。また、学校保健による寄生虫対策のモデル校の構築。 ・タイ以外のプロジェク参加国において当初は、タイにおける年間各国5名(合計20名/国)の研修による人材育成。2年目より、各国において「学校保健をベースとする寄生虫対策」のための小規模パイロットプロジェクトを実施することにより、研修のフォローアップが期待されている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・タイに対しては、拠点となるタイへ地域重要疫病に関する調査研究、診断、サーベイランス体制の強化、及び研修の開発など。 ・周辺国へは、タイに於ける研修及びJICA専門家、域内の専門家への技術的指導により家畜疫病に関する診断技術の向上、情報システムの利用促進、ワクチンの製造、品質管理技術の向上など。 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクサイト4地域において、地域別のプロジェクト(保健セクターと取り統まり機関との関係強化)を実施し、IDUによるHIV/AIDSの感染率を下げ、それぞれに小規模プロジェクトを実施し、地域的な経験の共有を図りながら、当該問題に対する地域的な政策を構築する。
	理解するに	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト開始前に各国との合意は取っていないが、パイロットプロジェクトを実施することになり合意形成が実施された。 ・長期専門家(4名)は、タイに常駐 ・周辺国へは出張ベースで技術指導及びモニタリング。 ・パイロットプロジェクト実施に関する小規模機材の投入 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト開始前に各国とプロジェクトの枠組みについて議事録を交換しており、便益に対する理解はあった。 ・長期専門家(3名)は、タイに常駐 ・周辺国へは出張ベースで技術指導及びモニタリング。 ・周辺国の実施機関には、国際基準を満たす疾病診断機材を供与。 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト開始前に各国とMOUを結び、枠組みに関する合意はとれおり、便益に対する理解もとれていた。 ・3カ国のプロジェクトサイト4地域にそれぞれプロジェクト担当官を配置。ヴェトナムにあるプロジェクト事務所には総括するプロジェクトリーダーが配置されている。長期専門家がプロジェクト対象4地域にそれぞれ常駐。 ・予算は、対象4地域にほぼ当分に配分されており、便益の公平性が保たれている。
(D) 関係国への柔軟的対応	内容プロジェクトの	<ul style="list-style-type: none"> ・パイロットプロジェクトの実施(CLMV) 	<ul style="list-style-type: none"> ・研修は個別の国のニーズに合わせて個別特設研修を組んだ。協力国であるマレーシアからの専門家を2人スにあわせて派遣するなど柔軟性をもって対応。 ・カンボジアに対して研修後のフォローアップとしてパイロットプロジェクトを実施。(2003年度より実施)しかし、他の国に対しては、予算上行われていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクトは、プロジェクトサイトごとに専門家が常駐しているため、各国ごとの研修及び小規模プロジェクトを立ち上げている。また、地域的な協力力の1つとして、「姉妹プロジェクト」協定を通じて、参加各国間の横のネットワークを構築。
	支援体制(1)以外の側面	<ul style="list-style-type: none"> ・周辺国におけるJICA国別事務所は、各国で行われるパイロットプロジェクトに対する財務管理及び連絡・調整程度で、プロジェクトに対する関与は少ない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・周辺国におけるJICA国別事務所は、各国で行われるパイロットプロジェクトに対する財務管理及び連絡・調整程度で、プロジェクトに対する関与は少ない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・各国にプロジェクト事務所を構築しているため、体制的には、ヴェトナムプロジェクト事務所を中心に統括されている。また、タイにあるAusAIDでは、プロジェクトの全体的なモニタリングのみで、基本的にはプロジェクトは、ヴェトナムプロジェクト事務所が管轄している。参加各国のAusAID事務所は、連絡・連絡のみで、プロジェクトに対する関与は少ない。
(E) 益広域の選定	用範囲及び技術	<ul style="list-style-type: none"> ・パイロットプロジェクト実施が地域研修のフォローアップと1回研修参加者のみを対象としている。2回目以降の研修受講生へのフォローはない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・研修後、プロジェクト事務局よりJICA及びタイ人専門家に1.2週間のOJTを各国において実施。 ・プロジェクト2年目に入り、カンボジアのみ研修のフォローアップとしてのパイロットプロジェクトを実施することとした。 	<ul style="list-style-type: none"> ・3カ国で4地域をプロジェクトとし、各国の実状に合わせて個別プロジェクトを実施。また、プロジェクトサイトにかかるRapid Assessment and Response (RAR)と呼ばれる短期調査を行い、基礎調査の上、小規模プロジェクトを立案、運営している。
	益広域の選定から関係国への便	<ul style="list-style-type: none"> ・調査時点では特に変化は見られなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・調査時点では特に変化は見られなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・当該分野におけるヴェトナムと中国とのコミュニケーションが確立。国境沿いにおける問題として認識した上で、国内の問題として捉えざるを得ない。また、中国からの発言があった。
	後続の計画	<ul style="list-style-type: none"> ・ACIPACフェーズIIを実施するか、または各国の二国間プロジェクトとしてつなげていくのが検討中。 	<ul style="list-style-type: none"> ・中間評価が2004年度に実施されるので、その結果を踏まえて検討する予定。 	<ul style="list-style-type: none"> ・中間評価が2004年度に実施されるので、その結果を踏まえて検討する予定。

出所：筆者作成

でも予算も機材も拠点国に比べ限られたものである。家畜案件では、周辺諸国へ疾病診断機材の投入があったが、検体を取りに行く出張費が手当てされていなかったため、投入機材を活用することができなかったなどの例が象徴しているとおり（カンボジア）、タイと他の参加国との便益に格差が生じ、便益の公平性は保たれていないと判断できる。一方、AusAIDの案件の場合、プロジェクト参加国への投入はほぼ等しく各国ともプロジェクトに参加しているというオーナーシップが強いと判断できる。

（D）対象各国への柔軟的な対応の点については、例えば、研修から見るとACIPACでは参加各国を一同に集めた画一的な研修を実施しているが、家畜案件では、各国の実状や要望に合わせて、参加各国すべてではなく、個別、または2、3カ国を集めた研修を実施するなどの工夫が見られた。ACIPACでは、研修成果を活用し、各国においてパイロットプロジェクトを実施したり、家畜案件でも研修後に供与された機材を活用するために専門家が各国を短期間訪問してOJTを実施するなど、各国における主体的な活動が実施されている点が注目される。しかしながら、いずれの場合も、タイ以外の参加国に対する対応は、投入が少なく、ACIPACのパイロットプロジェクトも研修第1回目参加者のみを対象としていること、またCLMV各国におけるドナーの支援も人的、資金的に手薄であることから、その効果は限られたものであると判断できる。特にCLMV各国のように国の予算が限られている途上国で、しかも対象課題の開発優先順位が国として低い場合は、各国の自主性だけでは研修の効果を国内に浸透させたり

波及させることは難しいと考える。

AusAIDの場合、一カ国を拠点としているのではなく、プロジェクトサイトそれぞれに専門家を常駐させ、小規模プロジェクトを立案、実施しているという点では、各国のニーズや条件にあったプロジェクトをきめ細かく実施していると判断できる。

（E）広域協力からの対象各国への便益の還元点では、3例ともまだ案件が始まって間もないこともあり、調査の段階ではこの点に関する明確な情報は発現していなかった。しかし、日本の2例とも、パイロットプロジェクトや研修の後に各国内でどう便益を発展させるか明確な計画や予算措置はなく、また、研修を受講する人数も限られていること（各国5名/年x4回で、5年の期間で各国20名のみ）から、各国における人材はある程度育成されても、各国の実施機関としての能力向上（institutional capacity building）までには至っていないと判断できる。

2. 日本の広域協力案件の特徴

以上の分析結果と、AusAIDの広域案件との比較により、日本の広域案件の主な特徴が以下の点で明白となった。

（1）ニーズの特定

日本の広域案件では、ある国にとっては、優先度及び緊急性があまり高くない課題でも、地域として重要な課題の場合、二国間援助では見過ごされてしまう課題でも、広域案件で支援することが可能であることが判明した。しかし、現状では、地域としてのニーズを特定する作業は、ドナー側の意向が強く、また、拠点国に便益が一番波及するようなプロジェクトデザインとなって

いることが判明した。さらに、ニーズの特定作業の中で、拠点国以外の裨益国と調整するメカニズムがなく、裨益国のプロジェクトへの参加は受動的であると判断できる。

(2) 「援助国化支援」と南南協力

複数国を対象としているが、広域案件は二国間協力が基本となっているため、プロジェクトの一義的な目的は、拠点国であるタイの機能強化である。CLMV各国への便益の裨益は、「南南協力」を通じて支援する形をとっているため、二次的な目的となる。これは、援助を卒業する国に対して、これまでの援助の経験・蓄積をもとに、周辺諸国への協力を実施するタイに対する「援助国化支援」を意図したものであり、二国間援助の発展的な協力の形と判断できる。これまでの援助の蓄積を活用するという意味では、有効な援助方法であると考えられる。拠点国であるタイにとっては、周辺国への地域協力を通じてタイが地域の拠点となることが第9次経済社会開発計画(2002-2006)にも言及されており、広域案件はタイの政策によっても支援されている(NESDB 2002: 14-15)。

広域案件の戦略に使われている南南協力¹⁹の前提は、(Bobiash 1992: 8)によると、「途上国は低開発に関して同様の条件や問題に直面しており、国際社会の中での立場を上げようとする共通の関心があり、そしてお互いの利益のために補完できるようなリソースを有している」のが基本である。また、南南協力の背景には、従属論者が論じる北と南の経済活動や開発協力を潜んでいる「不公平な取引」を是正することがある。しかし、現実には、先に発展した途上国とまだ貧しい途上国間とに格差が生じ、南の

国々の間で北と南にあるような依存が生まれる危険性があることも指摘されている²⁰。

事例の場合、CLMV各国への協力はタイとの南南協力という形を取っている。確かにタイはCLMV各国と地理的にも国境を接し、共通の問題を有している。しかし、事例では、拠点国となるタイとCLMV各国との便益に差が生じ、例えば投入に関してもその差が大きいことが判明した。タイは、メコン河流域国の中でいわゆる「優等生」であり、CLMVとの経済・社会的開発の差は歴然としている。このような状況の中で、タイを上位に置く広域協力は、歴史的にもタイと軋轢があるCLMV各国にとっては、協力への反発を招きかねないと判断できる。実際タイから技術供与されることに懸念を示す国もあった²¹。

(3) ドナー側の実施体制

基本的に広域案件は、タイに所在するプロジェクト事務所とJICAタイ事務所がその中心をなし、CLMV各国に所在するJICA事務所はパイロットプロジェクトに関する財務処理及び関係機関への連絡などの業務の他、実質的な案件に関する関与は限られていることが判明した。これは、CLMV各国内のJICAの国別事務所にとって広域案件を自分たちが管轄する国のプロジェクトというよりも、タイのプロジェクトとしての意識が強いことによると判断できる。JICAは、2002年度に広域案件に関するガイドラインについて関係国のJICA事務所間で協議し、一定の理解を共有しているが、JICAは基本的に二国間援助の実施機関であり、実際は、自分たちの担当する国の二国間援助案件を優先していると考えられる。次年度の援助案件に関する要望調査を各国と協議する際

にも、タイにおいては広域案件が要望調査に入っているが、CLMV各国の要望調査には今のところ広域案件は反映されておらず、通常の二国間協力の要望調査のみであることが判明した。更に、JICA本部の体制も広域案件は案件の課題ごとに担当課が異なり、広域案件を包括的に担当する部署がないことが明らかになった²²。従って、広域案件に関するJICA内部の理解がまだ統一されていないと判断できる。一方、AusAIDの場合、地域案件の統括は、タイにあるAusAID事務所の地域部が担当し、さらに、本部においてもアジア地域プログラムを担当する部が配置されている。アジア地域プログラムを始める前に、その戦略は豪州の閣議で承認されており、また、関係各国のAusAID事務所にも地域案件に関する情報が伝達されていたため、AusAID内の合意は案件開始前には形成されていたと考えられる。

3. 日本の広域協力案件の限界

日本の広域案件は、国境を越える問題に対する開発援助の一つの方法として始まった。広域案件の中でも、地域公共財の供給を目的とする広域案件は、分析枠組みで導出した地域公共財の効果的な供給のための5つの項目をすべて満たしたものが広域協力の理想の形と考える。すなわち、広域案件は、地域共通のニーズが当該諸国の合意のもとで形成され、各国にとって便益が何であるかが明確であり、対象国どうしの活発な情報交換やネットワークを築きながら信頼の醸成を促進する。また、それぞれの国の実状に合った協力を行い、広域協力の便益が各国内に波及し、そして各国内において便益を更に増やす努力ができ

るようにしながら、全体の公共財を増やし、国境を越える問題に対応していくことである。この時、各国において、広域の便益を吸収できる能力や各国内で便益を増やす能力が備わっていない場合は、個別に支援が実施される。この理想の形と、現状の日本の広域案件を比べ、現状の限界を以下のとおり明らかにした。

(1) 二国間援助の枠組みで、南南協力という戦略をとっているために、拠点国と他のプロジェクト参加国とに格差がでてしまい、公平な便益の波及とならず、効果的な地域公共財の供給に至っていないことが判明した。特に、タイとCLMV各国との歴然とした経済格差、そして歴史的な軋轢を考えると、今後ともタイに援助が集中してしまうと、タイとCLMV各国との格差は益々拡大する可能性があり、地域としては開発が促進されても歪んだ開発となる危険があると判断できる。

(2) 日本のODAの中で国境を越える問題に取り組むことがODA大綱にも明記されているが、広域の便益を国内へ還元する段階において、現状の広域案件では、各国に対する資金的措置及び実施体制が整っておらず、広域的な便益を国内に還元できるまでには至っていないと判断できる。

(3) また、上記に関連し、理想の広域案件の があるように、広域協力の便益を吸収し、そして自国内で便益を生産するためには、各参加国内の能力が構築されていなければならない。しかし、現状では、広域案件と二国間援助との連携が図られていないため、地域公共財が広域案件によって供給されても、それを増強するまでには至っていないと判断できる。

結論

本稿では、国境を越える問題への開発援助の一つのアプローチとして始まった広域案件に着目し、事例を分析することで、現在実施されている協力の枠組みに関する特徴及び限界を明らかにした。分析にあたっては、地域公共財を効果的に供給するための5つの要件を分析枠組みに用いた。事例分析の結果、日本の広域案件の最大の特徴は、南南協力をその戦略に用い、拠点国の「援助国化支援」が前面に出ている点であることが明白となった。それ故、拠点国以外のプロジェクトの参加国はプロジェクトに対して受動的であり、課題に対する自覚、責任、または、協力のインセンティブも限られていることが判明した。しかし、この結果は、南南協力の戦略だけが起因しているのではなく、案件形成時に、関係国すべてが参加し一同に会する機会やメカニズムがなく、関係国との合意がとれていなかったこと（ACIPAC）、拠点国のニーズが中心になっている（家畜案件）ことにも起因していると判断できる。更に、AusAIDの案件と比較して、日本の案件は、当初より援助機関として広域協力への実施体制が構築されていなかったことが実施面の問題を複雑化していることが明らかになった。

また、参加国であるCLMV各国は、まだ援助吸収能力が低いと判断できる途上国である。4カ国とも開発レベルや背後にある社会、経済、政治体制も異なっており、4カ国をひとくくりにはできない。このような国々を対象とする協力は、二国間協力でもそうであるように、各国に様々な角度から深く、きめ細やかな援助を実施していな

ければ効果は期待できないと判断できる。III.1で前述したとおり、地域公共財を途上国に供給する場合、途上国がその便益を吸収し、途上国からも公共財を生産できるように、国内の人材、組織及び制度整備などのキャパシティを高めることが公共財の増加につながるということが判明した。そのためにも二国間援助と連携するなど、個々の国に対する開発が必要である。日本の2例を分析する限り、拠点国であるタイと比べCLMV各国に対する広域協力の便益は限られており、また、各国内において公共財を生産するようなメカニズムには至っていないという結論が導出された。

さらに、前述したとおり、広域案件は南南協力という戦略をとっているために、拠点国と他の参加国とに格差が生じ、効果的な地域公共財の供給に至っていないと判断できる。筆者は、南南協力のスキームを否定しているのではなく、地域公共財の供給を目的とした広域協力の場合は、必ずしも向いていない戦略であることを導出した。

一方、事例分析により広域案件の強みとなる点も散見された。現在の形態でも、二国間協力では見落とされてしまう課題が、地域としてのニーズがあれば吸い上げることができる点、周辺国におけるパイロットプロジェクトの導入、また、画一的な研修ではなく、各国のニーズに合わせた国別研修の実施など柔軟的な対応ができる点等も明らかになった。

そして、広域案件は、例えば、実施中の二国間援助の補完としての役割を担ったり、また、広域案件終了後に日本の二国間援助や他のドナープロジェクト、または各国の開発政策と結びつく形で「シードプロジェ

クト」として機能することができれば、有効な協力になる可能性を秘めていることが判明した。

本研究の全体的な目的は、日本のODAにおいて広域案件の今後の方向性を解明することであるが、本稿では、日本の広域案件を分析し、また、AusAIDの案件と比較することで、特にその特徴と限界を明らかにした。調査対象が2例のみで一般化はできないが、現在実施されている広域案件の中でも初期のケースであり、将来の広域案件を形成する際の示唆を十分に与え得るものである。広域案件の理論化を更に進めるためにも、他の地域での広域案件との比較や、広域案件に係る効率性の分析などを今後の研究として進めたい。

注記

- 1 メコン河流域地域とは、メコン河に接する国及び地域として、タイ、ラオス、カンボジア、ベトナム、ミャンマー、中国（雲南省）を対象とする。日本が実施しているメコン河流域の広域案件に関しては、中国を除いた5カ国を対象としている。
- 2 本稿で扱う「地域」とは、一国内の地域ではなく複数国家の集まりであり、特定の問題を共有し、それに関して共通の機会を有する隣接した複数国家の集まりである。
- 3 途上国が日本の資金的・技術的支援を受け、社会的あるいは文化的環境を同じくする近隣諸国などから研修員を招請し、各国の現地事情により適合した技術の研修を実施するもの。（国際開発用語集 第2版,1999: 49）
- 4 2002年度におけるODA事業予算（全体16,575億円）でも、二国間援助が83.3%（無償資金協力14.4%、技術協力21.7%、借款47.1%）、国際機関向け拠出が16.7%を占めている。
- 5 「政府開発援助大綱」（2003年8月29日閣議決定）の目的に明示。
- 6 ラオス、ミャンマー、ベトナムは、1997年7月、カンボジアは1999年4月にASEANへ正式加盟し、ASEAN10が実現した。
- 7 例えば、ASEAN基金を通じた協力、インドシナ総合開発フォーラム、東アジア開発イニシアティブなど。
- 8 メコン河流域の地域協力は、アジア開発銀行（ADB）が主導している「拡大メコン圏地域経済協力」（GMSプログラム）、メコン河委員会による地域協力、ASEANが主導しているASEAN統合イニシアティブ（IAI）、日本が主導している「インドシナ総合開発フォーラム」や「日・ASEAN経済産業協力委員会」、その他国連機関が実施しているプログラムなど、様々な地域協力が行われている。
- 9 JICA年報（2003: 223）によると、無償資金協力の卒業とは、当該国の経済発展により、自力で一層の経済開発を推進できる水準までに達した状況をいう。一人当たりGDPがUS\$8,625以上の国などの条件がある。タイに対しては、無償は原則終了しているが、草の根無償資金協力や文化無償協力は引き続き行っている。
- 10 Department of Technical and Economic Cooperationの略。2002年10月よりそれまでの首相府から外務省経済協力部の一部に移り、基本的に他国からの無償資金協力と技術協力の窓口機関となっている。
- 11 タイに対する日本の援助重点分野は、以下5つが挙げられている。社会セクター支援（教育、エイズ対策中心）、環境保全、地方・農村開発、経済基盤整備、広域協力支援。
- 12 地球公共財の議論が最近注目されてきた理由として、木原（2002: 167）は、2003年、米国「国際金融機関諮問委員会報告」において、世界銀行は、

国境を越える問題に対するODAの新たなアプローチ

- 「地球公共財の生産に集中すべきである」という提言があったこと、また、2001年ジェノバサミットにおいて、地球公共財への資金調達として、途上国における主要感染症対策基金「HIV/AIDS、マラリア、結核地球基金」が設立されたことをあげている。
- 13 なお、「国際公共財」も国境を越えて便益の一部または全部が複数国に波及するような活動や財であるが、カール（1999b）は、国際公共財と地球公共財の違いを、地球公共財は国際公共財の中でも便益に普遍性があり、階層、性別、世代に関係なくすべてに波及する財であると定義している。
- 14 このような活動を世界銀行（2001a）では「補完的活動」（complementary activities）と呼び、特定国を対象とした伝統的な二国間援助が重要な役割を果たすと指摘する。
- 15 公共財の供給に影響を及ぼす問題として、「ただ乗り」や「囚人のジレンマ」の問題がある。
- 16 筆者は、2000年8月より1年間JICAタイ事務所でもコン河流域における地域協力に関する調査に従事し、また、2003年4月よりJICAミャンマー事務所にて広域案件を含む保健医療案件を担当した。また、2002年9月に、JICA本部及び外務省の関係者へのインタビューを実施。更に、2002年12月にタイ、2003年11月にカンボジアにおいて現地調査を実施した。
- 17 JICAはタイを中心に約30年間に及び当該課題に対する協力を行っており、また、海外獣疫事務所や国連食料農業機関等の国際機関は、当該地域に対して、口蹄疫の診断と防疫の改善プロジェクトを行っている。
- 18 中間評価は2002年6月16日 - 7月5日に実施。ACIPAC.2002b
- 19 Bobiashは、南南協力に関する特徴や効果について、西アフリカにおける南南協力の事例を検証しながら北から南への援助との違い、南南協力の効果、ドナー側の協力の動機について論じている。
- 20 タンザニアのニエレレ元大統領が発言。Bobiash.1992: 8
- 21 例えば、ラオスの援助窓口機関からは、タイばかりではなく、他のASEAN先発国からの支援を考慮すべき旨の発言があった。
- 22 広域案件は、JICA本部においてセクター別の部が主導して形成した経緯もあり、広域案件として包括的に担当する機能は、本部にもタイ事務所にも整備されていない。（2004年2月現在）

参考文献

- Asian Centre of International Parasite Control (ACIPAC) (2001) Annual Report 2001.
- _____ (2002b) Joint Evaluation Report on the Progress of the Japanese Technical Cooperation for the Asian Centre of International Parasite Control, 16 June - 5 July 2002.
- AusAID (2001a) *Asia Regional Development Cooperation Program: Strategy 2001-2003*, AusAID.
- AusAID (2001b) *Asia Regional HIV/AIDS Project Design Document*, October 2001.
- Bobiash, Donald (1992) *South-South Aid: How Developing Countries Help Each Other*, St. Martin's Press.
- クック, リサ・D、ジェフリー・サックス (1999) 「国際援助における地域公共財」、『地球公共財：グローバル時代の新しい課題』、第10章、FASID国際開発研究センター訳、日本経済新聞社、pp.203-217.
- DTEC (2000) *The Japan-Thailand Technical Cooperation on the Regional Cooperation*, Thailand-Japan Annual Consultation on Technical Cooperation, 2000, Department for Technical and Economic Cooperation, Prime Minister's Office, Thai

- Government.
- フォーセット, ルイズ、ハレル, A. (1999) 「序論」, 『地域主義と国際秩序』, L.フォーセット、A.ハレル編、菅英輝・栗栖薫子訳、九州大学出版会、pp.1-7.
- Ferroni, Marco (2001) *Regional Public Goods in Official Development Assistance, Integration and Regional Programs* Department, Inter-American Development Bank, Occasional Paper 11, November 2001.
- 外務省 (各年度版) 『我が国の政府開発援助』, 外務省.
- _____ (2003a) 政府開発援助大綱、外務省、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/t_minaoshi/taiko_030829.html (2003年10月9日)
- _____ (2003b) 『ODA政府開発援助白書』2002年度版.
- Harris, Stuart (1995) *The Theory and Practice of Regional Cooperation*, Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region, Andrew Mack and John Ravehill (eds.) Westview Press, pp.256-269.
- ハレル, アンドリュウ (1999) 「地域主義の理論」, 『地域主義と国際秩序』, 第3章、L.フォーセット、A.ハレル編、菅英輝/栗栖薫子訳、九州大学出版会、pp.41-80.
- Kanbur, Ravi and Todd Sandler with Kevin M. Morrison (1999) *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, ODC Policy Essay, No. 25, May 1999.
- カンブール, ラビ、ラジシュリ・ジャヤラマン (1999) 「国際公共財と援助の正当化」, 『地球公共財：グローバル時代の新しい課題』, 第9章、FASID国際開発研究センター訳、日本経済新聞社、pp.187-202.
- カール, イング、イザベル・グルンベルグ、マーク・A・スターン (1999a) 「序論」, 『地球公共財：グローバル時代の新しい課題』, FASID国際開発研究センター訳、日本経済新聞社、pp.9-28.
- _____ (1999b) 「地球公共財を定義する」, 『地球公共財：グローバル時代の新しい課題』, 第1章、FASID国際開発研究センター訳、日本経済新聞社、pp.29-44.
- _____ (1999c) 「地球公共財：概念、政策、戦略」, 『地球公共財：グローバル時代の新しい課題』, 結論、FASID国際開発研究センター訳、日本経済新聞社、pp.219-275.
- 木原隆司 (2002) 「国際公共財援助の理論と実践」, 『経営と経済』, 第82巻第2号、長崎大学経済学会、2002年9月、p.165-p.208.
- 国際協力事業団 (1999) 『タイ王国畜衛生基礎調査団報告書』JR99-52.
- _____ (2003) 『国際開発事業団年報』2003年度版、国際協力事業団編.
- 国連開発計画 (UNDP) (1994) 「社会開発サミットにむけての課題」, 『人間開発報告書1994』.
- 三橋則宏 (2000) 「世界経済の変容：グローバリゼーションの問題点」, 『21世紀の問題群：持続可能な発展への途』, 佐和隆光編、新曜社.
- NESDB (2002) *Government of Thailand: The Ninth National Economic and Social Development Plan (2002-2006)*, National Economic and Social Development Board, Office of Prime Minister, Bangkok, Thailand.
- World Bank (2000a) *Poverty Reduction and Global Public Goods: Issues for the World Bank in Supporting Global Collective Action*, DC/2000-16, September 6, 2000.
- _____ (2001a) *Effective Use of Development Finance for International Public Goods*, *Global Development Finance: Building Coalitions for*

国境を越える問題に対するODAの新たなアプローチ

Effective Development Finance.

_____ (2001b) *Poverty Reduction and Global
Public Goods: A Progress Report*, Development
Committee, DC2001-0007, April 13, 2001.