

DC開発フォーラム7月8日BBL  
『中米・カリブ地域JICA事業地域戦略の検討』

キックオフ担当

北原 悦男氏 (JICA理事)

江塚 利幸氏 (JICA中南米部 中米・カリブチーム長)

【冒頭プレゼンテーション】

(北原氏)

・国際協力機構(以下JICA)には6人の理事がいて、それぞれ担当のセクターまたは地域を持つ。私は4月にJICA理事に就任し、それ以前は農林水産省に30年勤務し、そのうち半分ほど国際関係を担当してきた。

JICAは大きな変革期に突入

- ・JICAは2003年10月に独立行政法人化し、緒方新理事長のもとで新しい方向性として(1)現場主義、(2)人間の安全保障、(3)効果・効率性と迅速性、の三本柱をもって走り出した。
- ・実施体制としてまず、人員の在外へのシフトが上げられる。現在、職員のうち約1000人が国内(うち700人が東京)、300人が海外で勤務している。これを、平成18年度までに東京勤務を200人減らし、海外を全部で500人に増やす予定。同時に在外事務所への権限委譲も進めていく。今年の年度末までに130人を新たに海外に異動させ、今年37人の新入職員は秋以降全員海外勤務となる。

JICAによる中南米カリブ地域(以下LAC)における取り組み

- ・伝統的なJICAの援助形態は、途上国へのパイの協力。被援助国から研修生を受け入れ、日本の専門家を被援助国に派遣する。
- ・LACの場合は、ブラジルやアルゼンチン、チリ、メキシコなどの中所得国とJICAがパートナーシップを組んで、グアテマラ、ニガラグア、エルサルバドルなどの同地域におけるより貧しい国々に援助を行うという、南南協力も含めたトライラテラルな形態も取りうる。
- ・第三は、広域協力。
- ・LACは以上の三つの協力体系が有効に働く地域であると思われる。
- ・また、LAC地域には約150万人の日系人がいるので、彼らにもコミュニケーション能力を活かして、日本の国際協力に関わってもらおうというのもこの地域の特徴である。
- ・中南米地域に対する地域戦略ペーパーを作成中であり、そこにはどういった方針で何のために日本は当該地域へ援助をおこなうのか、ということをもとめる予定。JICAは、全事業において人間の安全保障の視点を導入するという方針もっている。LACについては、どういう問題が存在し、優先的にどの分野に援助をするべきかを整理する必要があり現在検討中である。皆様からのご意見も是非聞きたいと思う。

(江塚氏)

・JICAに入って20年ほどになる。もともとは青年海外協力隊員としてペルーに2年間勤務したことがこの世界に入るきっかけとなった。それ以降、おもにLAC関係の仕事に携わってきた。96年から2年間米州開発銀行(IDB)に出向し、環境部門に勤務した。

LACにおけるセクター・イシュー

- ・人間の安全保障の視点を如何にJICA事業に取り込んでいくかについてはJICAの中で議論が始まった段階。私の考えとしては、事業に戦略性を加味する意義があると考えている。人間の安全保障の視点を如何に荷戦略的に、日本の国際協力に取り組んでいくのかを考え、それを具体的に事業に反映させていくことが大事。JICA事業の目的は引き続き貧困削減と持続的成長の支援。
- ・人間の安全保障の視点を重視することはODA大綱の中でも示されている。
- ・また、人間の安全保障の視点を事業に反映させることを検討する中で、どのようなダウンサイドリスクが存在するのか等、地域特有の開発課題が整理されてくると思う。先日、メキシコで中米・カリブ地域のJICA事務所長会議があり、中米・カリブ地域9事務所とDC事務所からも参加を得て議論をした。そのなかで、LAC(特に中米・カリブ)特有の問題として次のことが挙げられた。
  - 治安、市民安全
  - 先住民族の問題
  - 自然災害に対する脆弱性
  - 格差の問題、不平等
  - ガバナンスの問題、弱者への開発の恩恵の流布
- ・LACでは、もうひとつの柱として、地域統合などに代表される経済のグローバル化が進んでいる(中米ではCAFTA、PPP、など。)そういった状況下において、各国は競争力の強化が求められること、同時に経済格差への対処などが課題となる。JICAとしては、これらについての分析を踏まえて、重点国、重点課題について整理してメリハリのある協力を行っていききたいと思う。
- ・人間の安全保障の視点から考えると、「上からのアプローチ」と「下からのアプローチ」の両方が必要と考えられる。これまで例えば農村開発のパイロットプロジェクトを行ってきたが、成果が継続することは容易ではなく、広がりもなかなかでない。ガバナンスなどの問題も大きい。プロジェクトとして自立発展性が期待できるようなアプローチが必要となっている。キャパシティディベロップメントの考え方もこれに対応するが、JICAではセミナー開催などを行い検討している。
- ・LAC地域の特徴のひとつとして、予算が厳しさが上げられるだろう。どうしても昨今はアフリカ重視、平和構築、紛争国への支援などに重点が置かれがちである。他方、シニアボランティアや青年海外協力隊の投入余地はまだ大きいことも事実なので、これらボランティア事業の活用を検討したい。

#### 【質疑応答】

- ・(質問)重点課題として、保健、教育、農業等、横断的な課題が考えられ、これらはJICAでいうセクターとうまく絡み合ってくると思う。JICAとして具体的にどのセクターから手を付けていくとか、限られた予算のなかでの方向性はあるのか。
- ・(江塚)保健医療、教育、これらはそれ自身が人間の安全保障確保に繋がるので重点的な課題になると思う。国によって状況が異なるので重点セクターや優先順位は変わってくるが、治安や先住民族の問題、自然災害、などについての分析を踏まえた上で考えていく必要があると思っている。
- ・(江塚)グアテマラでは97年に内戦が終わり和平プロセスが始まった。その中で先住民族に対する生活改善が優先課題となっている。日本も先住民族支援をしていくということになり、具体的には母子保健、農村開発、教育システムの向上、を中心に先住民族居住区の中でそれぞれのプロジェクトを組合せながら推進し、先住民族のエンパワメントに資する取り組みを開始している。同時に、民主化支援も検討している。グアテマラでは制度はあるが、ガバナンスの問題で先住民族がアクセスできないということが大きな問題となっているので、そこにフォーカスした支援の検討をこの夏にやる予定。このように、異なる課題に対して複合的に取り組んでいく方向。
- ・(質問)パイロットプロジェクトのexpansionとreplicationを重視すると言っていたが、具体的にこれまでどう

いったアプローチを取ってきたのか、そしてこれからの方策について教えてもらいたい。

- ・(北原)グアテマラの先住民族の集落ではどのようなプロジェクトにおいてどのような効果が見られるのかについて実証調査をした。例えば、伝統的な機織のプロジェクトでは、共同購入をして運営管理をするというものがある。初めは糸をJICAが提供し、2ラウンド目からは帳簿をつけながら自己資金でまかになっていく。また、雨季と乾季がある地域では小規模な灌漑事業により年間を通じて水の供給があり、同じ農作物を二回作れるようになり、収入が1.5倍増加した、などの結果が出ている。
- ・(江塚)メキシコでは農村開発のパイロットプロジェクトをしている。メキシコには農業開発庁があり、特に貧困地域の開発に対する補助金制度があるが実際にはうまく機能していない。これは、市の能力が欠乏しており、また農民の公共部門に対する信頼がない。両者間のコミュニケーションも殆どない状態。JICAのプロジェクトは、成功事例を通じて市の行政当局がうまく機能するべく能力開発をすることを目的としている。
- ・(質問)米州開発銀行や世界銀行とはどのような協調をしているのか。また、JICAは機構改革を経て援助にどのようなインパクトがあるのか。人材派遣業務の強化、在外事務所の増員などを聞くと、事務費がかなり上がると思われるが問題はないのか。
- ・(江塚)JICAは米州開発銀行とは年に一度定期協議をしている。具体的にプロジェクトで連携というのは実績はまだ少ないが、例えばボンデュラスとエルサルパドルを結ぶドライカナルはIDBが推進するPPP(プエブラ・パナマ計画の一部であり日本(JICA,JBIC)の協力との連携の可能性がある。現地レベルでは在外事務所を通じて対話を進めている。
- ・(北原)在外事務所の増員については、確かに経費は上がる。東京勤務に比べると約1.5倍かかり、その経費増の全てを人件費でまかなえなくなるので一部は事業費から捻出することになるだろう。実際、まだこれから検討していかなければならない課題でもある。独立行政法人化によって、実施の自由度に関しては今まで以上にJICAに任されることになる。特に、案件の発掘形成の部分は在外主導で進めていくことになるだろう。
- ・(質問)LAC地域については予算が厳しいということだが、これからも同程度での予算が続くのか。
- ・(江塚)日本以外の国ではここ数年ODA予算を増加させている中で日本のODA予算は減少を続けている。JICAの予算は日本のODA予算の減少率よりも少ない率で減少している。また、過去2年では予算の17%がLACだが、漸減の傾向にある。前述の通り、これからの重点地域はJICAとしてもアフリカであると思われる。アジアやLACには今まで相当援助をしてきたという認識も濃く、より貧困度の高い地域に目を向けるべきではというのが緒方理事長の考えでもある。
- ・(コメント)限られた予算内でアフリカに割合を移すとなると必然的にLACやアジア地域への割り当てが減る。アジアは政治的に重要な地域でもあるので、LACにしわ寄せがくるのではないか。
- ・(コメント)東京では人間の安全保障や現場主義、効率性重視、ということで話が進んでいるが、ここワシントンにいとスケールアップの議論が強い。先の上海会議でもスケールアップが標語化していた。JICAの事業は技術協力なのだが、このスケールアップは難しい課題でもある。そういう議論は東京ではないのだろうか。
- ・(北原)人間の安全保障という概念が多くの人に届くよう協力の範囲を広げていこうというのもひとつのスケールアップであり、そういう意味はあると思う。ただし、実際東京でスケールアップという言葉自体はあまり聞かれないし、どういう定義で使われているのか、言及しているペーパーもないし個別の議論も今のところはないようである。
- ・(コメント)パイロットプロジェクトで大切なのは、それを如何に広範囲に広げていくか。ある地域は米州開発銀行、他の地域はJICA、などバラバラにやっているのは非効率である。同じことが多くの地域で起こらないといけないので、もっとそういったことを意識してやっていけるといいと思う。
- ・(北原)パイロットプロジェクトの普及というのは、基礎体力のある国ではできるが、貧困国では拠点拠点で終わってしまうことが多く、なかなか普及に結び付けられない。パイロットとかモデル事業というのは生活水準の低い国では有効性が低いというのが実情だと思う。今回、ニカラグアでは優良種の牛を育てて普及するというのが目的のプロジェクトを見てきたが、普及体制が極めて低い。一筋縄ではいかない問題

というのを実感してきた。

- ・(北原) 様々な困難があった場合、キャパシティ的にも資金的にもJICAが一手に請け負うのは無理であり、NGOや国際機関と連携をしながらその中でJICAの役割を果たすというのがひとつの方向。

(以上)