

地域統合時代の ODA—中米の包括的地域統合による開発戦略の可能性と日本の ODA の課題

若松聡美

1. 研究の目的と方法

ラテンアメリカでは地域経済統合が活発化しており、二国間自由貿易協定や MERCOSUR、CAN、NAFTA などの地域経済統合に加え、2005 年には米州全体の経済統合を目的とした FTAA が予定されている。

一方、域内人口約 3900 万人中米には、経済のみならず政治や社会開発も含む幅広い分野における統合の長い歴史がある。歴史や社会・言語・環境などの類似性が高いため、地域に共通の開発課題を統合により解決しようという試みがあり、スペインからの独立後は、常に統合を通じた社会経済開発を試みてきた。1991 年に中米大統領会合で調印されたテグシガルバ議定書により中米統合機構 (SICA: Sistema de la Integración Centroamericana) が設立され、社会、経済、環境、政治を含む包括的な中米統合の調整機関となっている。

中米統合の長い歴史は、各国の国内事情による統合へのイニシアティブの停滞や、国境問題による一時的な対立などを繰り返してきた集合と離散の歴史といえる。しかし、近年のグローバル化がこれまでの内向きの統合から、ブロックとして自らを世界に位置づける外向きの統合へという質の変化を促し、統合の意義がこれまでになく明確かつ重要になってきている。地域統合の深化により地域の発展を目指す中米に対してより有効な援助を行うためには「統合による開発を目指す中米のイニシアティブを支援する地域協力戦略」の策定が求められる。また、地域協力戦略に基づいた援助を実施するためには二国間援助のみを前提としている現在の ODA の仕組みを広域協力にあつた手続きと実施体制に変える必要がある。これは地域統合時代に対応するために ODA が直面している新しい課題といえる。

この課題に関連する動きとして、政策レベルでは日本と中米各国の相互理解と協力関係の強化を目的とした日本・中米「対話と協力」フォーラムが 1995 年に発足している。また、事業実施レベルでは中米広域を対象とした専門家派遣や広域案件の形成が進んでいる。しかし、二国間協力を基本とした ODA の仕組みのままで広域協力を進めると、多大な調整コストが発生することが認識されてきた。その原因として、中米統合とは何か、「中米における統合による開発戦略」を支援する意義とは何か、ODA の対象としてそれをどう捉えるべきなのかについて共通認識が確立されていないことが挙げられる。本稿では、中米統合の実態、「中米における統合による開発戦略」の可能性と課題、二国間協力とは異なる広域協力の特徴の分析を通じて地域統合時代がもたらす ODA の新しいあり方を模索し、中米に対する援助の効果的、効率的な実施の一助となることを試みる。

2. 論文の構成

第1章 概要

第1節 執筆の背景と目的

第2節 論文の構成

第2章 深度から見る中米地域統合

第1節 中米における統合の背景

第2節 経済統合を超えた包括的中米地域統合

第3章 歴史から見る中米地域統合

第1節 独立から ODECA 設立までの 130 年

第2節 ODECA から SICA までの 40 年

第3節 SICA の活動 1993-2003

第4章 SICA の組織と機能

第5章 中米地域統合の牽引力としての CAFTA と PPP

第1節 CAFTA に期待される効果

第2節 NAFTA10 年後のメキシコの教訓

第3節 PPP の概要

第4節 地域公共財支援の PPP と CAFTA による経済成長

第6章 中米地域統合をめぐる援助動向

第1節 EU—自らの地域統合の成功体験に基づく援助

第2節 USAID の対中米協力戦略

第3節 トゥクストラ・メカニズムによるメキシコの対中米援助

第4節 台湾の対中米積極外交

第5節 IDB の中米地域統合支援

第6節 UNDP の中米・パナマ人間開発報告

第7章 持続的な中米地域統合に向けた課題と可能性

第1節 課題1—SICA の組織的弱点

第2節 課題2—各国固有の現状

第3節 国内アジェンダと地域統合の距離

第4節 政府主導の制度優先型地域統合の課題

第5節 中米地域統合の可能性

第8章 地域統合時代の ODA が持つ課題

第1節 ODA の構成と本章の分析対象

第2節 地域協力と広域協力の用語の規定

第3節 ODA 技術協力に関する公式文書と中米地域協力戦略

第4節 日本中米フォーラムの課題

第9章 問題の共有から解決の共有へ

3. 論文の概要

第1章 概要

本論文の執筆の背景と目的および構成を説明する。冷戦が終結した1990年代以降、東西対立構造に変わる枠組みとして世界で地域協力、地域統合が大きく進展している。特にラテンアメリカでは、地域経済統合のみならず二国間のFTAや地域—国間のFTAによる積極的な自由貿易圏の設立が進んでいる。グローバリゼーション時代において自国の優位性を保つためのひとつの戦略としてリージョナリゼーションを選択するという大きな流れがある。二国間協力、国際機関への出資に続く第三の枠組みとして二カ国以上の地域に対する援助ニーズがここから生まれている。広域協力という概念の必然性を統合の現状を踏まえて説明する。

第2章 深度から見る中米地域統合

中米における統合の背景として、経済自由化、民主化、米国における地域主義の増大、経済回復による域内貿易の拡大が挙げられる。これらを前提に中米統合の経済的側面と社会的側面からその深度を分析する。中米統合は「経済統合を超えた包括的中米地域統合」と言える。経済的側面では、域内制度の整備、調和化により経済自由化を促進する税関同盟と、域外への市場拡大による貿易の拡大が期待されているCAFTAが中米経済統合の基本的枠組みであり、SICA専門機関であるSIECAが経済統合調整機関として果たす役割は大きい。政治社会的側面では、市場という範囲を超えて政治的、社会的、文化的側面まで含み、人の移動や社会政策の調和まで含む包括的な地域統合を目指しているといえる。

第3章 歴史から見る中米地域統合

中米各国の独立からODECA設立までの130年、ODECAからSICAまでの40年、1993年からこれまでのSICAの活動という3つのフェーズに分けて、中米地域統合の歴史を概観する。統合への機運の高まりと冷却を繰り返してきた中米統合であるが、現在のSICAはグローバリゼーションに対応する地域統合の調整機関として重要な役割を担っている。

第4章 SICAの組織と機能

中米統合の推進に関わる調整と関連機関の連携強化を目的に設立されたSICAは経済、政治、社会文化、環境など中米地域の社会経済開発に関わる全ての活動を行う統合システムである。SICAの意思決定システム、常設機関、地域機関の特徴を説明し、中米統合のとりまとめを担うSICAの組織と機能を確認する。

第5章 中米地域統合の牽引力としてのCAFTAとPPP

CAFTA、FTAA、PPPなど中米における統合ムーブメントが進んでいる。中米統合の深化を促進しつつも、新たな課題も生まれている。CAFTAの可能性、NAFTAにおけるメキシ

この教訓、PPP の概要と進捗状況を分析する。その上で、今後の中米地域統合への協力の方向性として、CAFTA による経済成長支援と、経済成長と社会開発を個人レベルで連携させるために不可欠な地域公共財の充実に寄与する PPP 支援を挙げる。

第6章 中米地域統合をめぐる援助動向

自らの地域統合の成功体験に基づく EU の中米地域統合支援、ひとつの対中米戦略に基づき各国での援助活動を実施することにした USAID の新しい対中米協力戦略、対中米協力の枠組みであるトゥクストラ協定によるメキシコの援助、政治と密着した台湾の対中米積極外交、IDB の中米地域統合支援など他ドナーの対中米地域援助の動向を概観する。

第7章 持続的な中米地域統合に向けた課題と可能性

現在の中米地域統合の課題として SICA の組織的弱点、各国固有の現状、国内アジェンダと地域統合の距離、政府主導の制度優先型地域統合の課題が挙げられる。これらを克服し中米を統合に導く原動力は、グローバリゼーション時代における共通の未来像とすることができるのではないか。課題は多いがこれまでの成果として実質的な統合は進んでいるといえる。これらの好機を中米の成長につなげるためには、中米におけるビジネスコストを削減する努力が必要であり、そのためのプラットフォームが求められる。同時に統合の利益が市民に公平に届くことを保証する必要がある。統合により経済的社会的格差が拡大することがないようにすることが、新しい統合時代の課題といえる。

第8章 地域統合時代の ODA が持つ課題

ODA 技術協力に関する公式文書である政府開発援助大綱 (ODA 大綱) と JICA 国別事業実施計画の分析および日本中米フォーラムの実施体制の分析から、対中米協力に関する政策レベルの日本の基本姿勢を整理する。また、日本—中米フォーラムの経緯と実績および中米から提起された援助要請から今後の課題について検討する。効果的効率的な広域協力の実施のために対中米協力政策の策定とフォーラムフォローアップメカニズムの構築が必要である。

第9章 問題の共有から解決の共有へ

今後の対中米 ODA に求められるのは、中米というひとつの地域とそれぞれの国の関係性に則った地域協力戦略の策定である。地域のなかで各国が占める位置、統合が各国にもたらすメリットを活用する道筋、統合のデメリットをどう最小限にとどめるかの研究などが含まれる。地域協力戦略と国別事業実施計画をリンクすることにより統合による成長を支援できる。そのためには、課題の共有を超えて、解決の共有へのパラダイムの変換が求められる。解決の共有という視点から現在進行中の広域案件を比較分析する。