

開 発協力の

現 場から

中米統合の舞台裏

櫻井 真美 (JICA 専門家 SICA 地域協力アドバイザー)

はじめに

中米といえば、昨今ではエルサルバドルがビットコインを法定通貨としたことがニュースとなったくらいで、日本のメディアに取り上げられる機会は少ないが、実は息の長い地域統合のプロセスが続いている地域だ。

北米メキシコ以南からコロンビアまでの間に、7つの国¹が陸続きで存在する。そしてこれらの国々は、統合してひとつの国となることを目指してきた歴史を持つ。

現在もその努力は続いており、中米統合機構 (SICA) という地域機関が前述の7か国及びカリブ地域のドミニカ共和国を加えた8か国で形成され、統合のための取り組みを行っている。筆者はそこに、地域協力アドバイザーとして国際協力機構 (JICA) から派遣されている²。

中米統合機構とは

1821年にスペインから独立した中米諸国は、1823年に現在のグアテマラシティを首都とする中米連邦共和国を設立したが1839年に分裂、連邦共和国の大統領を二期務めたフランシスコ・モラサン将軍は分裂後も共和国再興を企てたものの、1842年に銃殺される。

その後も「ひとつの中米」を目指した試みは何度も繰り返されてきた³。近年では中米機構 (ODECA) を1951年に立ち上げたのを皮切りに、1960年には経済統合一般条約の締結と中米経済統合銀行の設立により経済統合が加速したが、1980年代に激化した中米諸国の内戦によりそのプロセスは停滞した。そ

の後内戦の終結に併せて、1991年にSICAが設立された⁴。



写真1: サンサルバドルのSICA本部、通称「中米の家」の外観 (SICA事務局提供)



写真2: SICA本部の会議場に飾られたモラサン将軍の肖像画と加盟8か国の国旗 (筆者撮影)

SICAに加盟する8か国は、その面積の合計が日本の約1.5倍、人口も半分程度と規模が小さい。一方で、北米と南米、太平洋と大西洋の十字路に位置し、パナマ運河で太平洋と大西洋をつなぐ非常に魅力的

な地理条件を持つ。また、国土面積の2%に生物種の12%を有し、豊かな自然やマヤ文明の遺跡を中心とする20の世界遺産などの資源にも恵まれている⁵。規模の小ささというデメリットを補いつつ、各国のポテンシャルを地域として最大限に増幅させるためには、国という単位だけでなく SICA 地域全体でインフラ整備、環境保全、エネルギー政策、観光開発などに取り組む必要がある。よって、加盟国はそれぞれのセクターの「閣僚審議会」を通じて SICA 地域としての政策、戦略、行動計画を策定し、「SICA 地域協力」という名のもとドナーの支援も得ながら事業を実施している。JICA は、SICA を通じたこのような地域協力を 2000 年から支援しており、2015 年からは 5 年計画策定による計画的・戦略的な支援を行っている⁶。

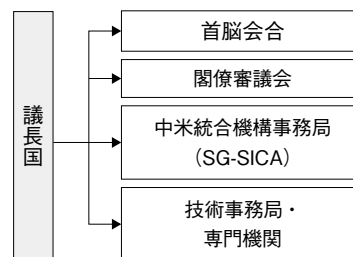
5 年計画の更新に立ち上がった壁

新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) がまだ猛威を振るっていた 2021 年 6 月末に、筆者は SICA 事務局のあるサンサルバドルへ赴任した。その直後、コロナ感染状況の悪化により事務局は閉鎖となり、カウンターパートたちと一度も顔合わせすることなくオンライン業務の日々が始まった。加えて、2021 年 7 月から新しい事務総長が任命される予定だったが、候補者について加盟国の総意が得られず、結果的に 1 年以上も事務総長のポストが空席となってしまった。

一方で、筆者に与えられた重要な任務のひとつが上述の 5 年計画のもと実施された協力案件の整理・レビューと、新たなニーズに基づく 5 年計画の策定だった。職場に行けない、人と会えないという状態下、いかにしてそのタスクを実行できるのか、まさに暗中模索の状態だった。

とりあえず情報収集のために質問票を作り、それを中米各地にちらばる SICA 関連機関や JICA 事務所に送付し、もらった回答をもとにオンラインインタビューを行った。しばらくして国外出張が解禁になると、感染リスク削減のためタイトな日程で SICA 加盟国全てを回って、先方の外務省や JICA 事務所、SICA 機関などを訪問して情報収集を行った結果、これまでの実績の整理と新しい 5 年計画のドラフトができた。しかし今度は、これに合意する相手である SICA 事務総長の不在により再び立ち往生となった。

図 1: SICA のガバナンスの枠組み



出所: SICA ホームページより筆者作成

図 1 に見られるように、SICA は加盟国の首脳会合が最高意思決定機関となる枠組みを持ち、半年ごとに交代する議長国が加盟国を代表したかじ取りを行う⁷。2022 年 1～6 月の議長国のパナマ政府は、5 年計画の更新ができないために JICA の協力を前に進められない状況を重く受け止め、加盟国と相談のもと、事務総長不在でも SICA 技術事務局・専門機関のトップが 5 年計画に合意できるという判断を下し、結果 2022 年 8 月には 6 つの優先分野を持つ新しい計画に合意することができた⁸。こうして、加盟国の総意で意思決定するという SICA の枠組みに救われた結果となった。

見えてきた地域協力の難しさとメリット

新 5 年計画に基づく協力案件の形成・実施促進を行う中で、また新たな問題に直面した。それは、二国間協力と違って地域協力ではプロジェクトの進み具合が非常に見えにくいという現実だった。8 か国に存在する JICA 事務所・支所ではそれぞれの国で実施される活動は見えていても、他国での進捗や地域協力全体の動きが見えづらく、それが円滑な実施促進へのハードルとなっていた。

また、JICA の在外拠点には日本人職員に加えて現地で雇用されるナショナルスタッフ (NS) が配置されているが、日本語での情報共有がメインの状態では、これら NS のポテンシャルを十分に活用できないという状況も見受けられた。

さらに、5 年計画に基づき 6 つの優先分野のもと複数のプロジェクトが実施されているが、分野ごとに担当者が違う場合が多く、分野間連携による相乗効果も生まれにくい。

これらの課題へのひとつの解決策として、SICA 協力を携わる専門家や、SICA 協力をリードする JICA エルサルバドル事務所の協力のもと「SICA 協力・JICA 専門家ニュースレター」を立ち上げ、地域協力

の「今」を日本語・スペイン語で月刊配信する努力を現在まで継続している⁹。この取り組みを通じて、筆者自身も SICA 協力の全体像がより明確に見えるようになり、各案件の実施促進や分野間の連携を模索することが可能となった。

一方で、SICA を通じた協力のメリットも見えてきた。SICA は、セクター毎に技術事務局や専門機関を有しており、過去には各々独自にプロジェクトを実施していた¹⁰。最近の傾向としては、持続的な観光開発のために環境と観光の2つの事務局が合同でロードマップを策定するなど¹¹、分野横断的な開発課題へ協力して対応する動きがある。「ジェンダーの平等と公正のための地域政策」に関して、女性の経済的自立支援に取り組むさまざまな SICA 関係機関がその達成状況を共同でモニタリングするシステムを JICA の支援で形成中であり¹²、多角的なアプローチが必要とされる課題に対して、複数の SICA 組織がそれぞれの専門性を活かして共に取り組む体制ができつつある。筆者のこれまでの二国間協力の経験では、国内の縦割り行政が邪魔してセクター間連携がうまく行かないことが多かったが、SICA という多国間の枠組みを利用することで、セクターをまたがる取り組みが可能となるメリットを感じている。

南南協力・三角協力の可能性

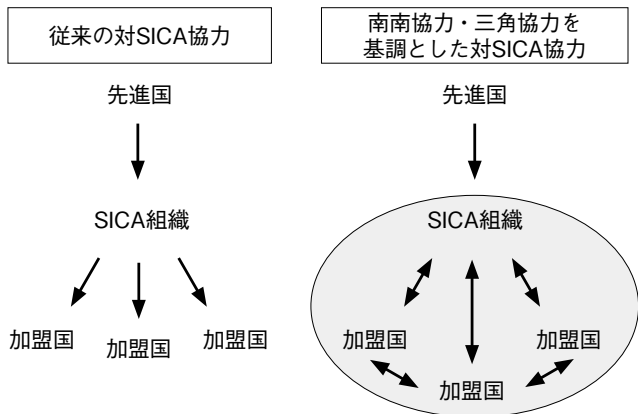
5 年計画に新たな優先分野として加えられたもののひとつが、「南南協力・三角協力の推進」である。中米諸国が共通の課題に取り組むためには、まずは各国における現状分析を行い、そのうえで各国がそれぞれ取り組むべき計画と、地域が一体となって取り組むべき計画を策定し、その下で実施される事業の成果や教訓を相互に学習することで新たな国レベル、地域レベルの計画に還元するというサイクルが必要だろう¹³。

例えば防災分野では、中米は「災害リスクの総合的管理のための地域計画 2019-2023¹⁴」を持つ。この計画に基づき、各国における個別の取り組みに加えて、中米地域全体での災害訓練などの活動が実施されている。一方で、地震、水害、地滑り、火山噴火、ハリケーンなどによる自然災害が多発する中米では、JICA も長年にわたり防災・災害対応のための技術協力を各国で実施してきている。

これまで日本を含む先進国による対 SICA 協力は、先進国の知見・技術を SICA 加盟国へ移転するという視点が強かった。今後は、二国間協力のアセットをベ-

スとした加盟国同士の相互学習をサポートすることにより、より地域統合に結びつく援助が可能となるのではないか。

図 2：SICA を通じた協力のイメージ



出所：筆者作成

また日本は、12 の国と「パートナーシップ・プログラム」を締結して南南協力を支援しており、ラテンアメリカ地域ではメキシコ、チリ、アルゼンチン、ブラジルと共に他の途上国を支援する三角協力の枠組みを持つ。2023 年 6 月にパナマで実施された第 3 回 SICA 地域災害対応・人道支援訓練では、SICA 加盟国に加えてメキシコ、チリ、ペルーなど、ラテンアメリカ地域で防災の取り組みが進んでいる国の参加による地域セミナー「災害リスク管理の経験共有」が中米防災調整センター、パナマ政府、JICA の共催で実施された¹⁵。日本をパートナーとして捉えて共に他国へ協力しているこれらの国々と SICA 地域への協働事業を実施することは、日本の援助の効率化につながることであり今後強化すべきアプローチと考える。



写真 3：地域セミナーでそれぞれの防災分野の経験を共有する日本、メキシコ、ペルー、チリ、グアテマラ、ホンジュラスの代表（筆者撮影）

日本と中米のビジネスチャンス

中米は脱炭素の取り組みにも高い関心を示しており、再生可能エネルギーへの転換にも積極的で、省エネ・エネルギー効率化も含む中米としてのエネルギー戦略を持つ¹⁶。また、JICAの支援で中米物流ロジスティクス・マスタープランが策定され¹⁷、今後この計画に基づいてインフラ整備を進めるにあたっては、災害が多発する地域ということを念頭に置いたインフラ投資が不可欠だ。再エネ・省エネ、脱炭素、強靱なインフラ、防災分野等での日本の民間企業の技術に対する SICA 地域の関心は高い。

加えて、中米は地域をひとつの観光デスティネーションとしてプロモーションすることに積極的だ。現状では北米・ヨーロッパからの観光客にターゲットを絞っているが、今後は日本を含むアジアに対しての売り込みを計画している。中米の観光セクターでは、女性を中心とした中小零細企業がその主役となっていることから、持続的な観光開発支援を通じて、環境保全、農村開発、女性の経済的自立に貢献しうる。このような取り組みにより、SICA 地域協力が中米と日本の民間セクターの架け橋となる可能性も追及していきたい。

- 1 ベリーズ、グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、コスタリカ、パナマ。
- 2 2023年8月31日時点。
- 3 グアテマラ人の歴史学者 Siang Aguado de Seidner によると、少なくとも 11 回の中米統合に向けた試みが存在した。
- 4 中米機構憲章改定議定書（通称：テグシガルバ議定書）によると、SICA の目的は「平和、自由、民主主義、開発のために中米統合を実現すること」となっている。
- 5 2023年5月22日に SICA 事務総長が中米議会で行った発表から。
- 6 2015～2020年の5か年計画の優先分野は 1) 物流・ロジスティックス、2) 気候変動に強靱なインフラ、3) 生物多様性・湿地帯の保全、4) ジェンダーの公平と平等、5) テリトリアル農村開発の5つであった。
- 7 <https://www.sica.int/ppt/breve> から。
- 8 1) 物流・ロジスティックス、2) 環境・気候変動、3) 女性の経済的自立支援、4) 持続的な観光開発、5) 農業・農村開発、6) 南

協力・三角協力の推進の6分野。

- 9 <https://www.jica.go.jp/Resource/regions/america/plaza/sica.html>
- 10 「中米諸国の開発戦略」(2003) 国際協力銀行 開発金融研究所 Research Paper No. 23, p.93
- 11 <https://sitca.info/2023/06/agenda-intersectorial-ambiente-turismo-la-comision-centroamericana-de-ambiente-y-desarrollo-ccad>
- 12 https://www.jica.go.jp/Resource/regions/america/plaza/jri5e9000007ff1-att/newsletter_202308.pdf
- 13 EU の場合も、加盟国間の相互政策学習を促進する Open Method of Coordination (OMC) というアプローチが存在した。また Mestres は Europeización という言葉で、EU 加盟国間の相互学習を表現している。
- 14 https://www.cepredenac.org/wp-content/uploads/2023/01/Plan-Regional_con-portada.pdf
- 15 <https://www.jica.go.jp/Resource/regions/america/news/20230616.html>
- 16 https://www.sica.int/documentos/estrategia-energetica-sustentable-2030-de-los-paises-del-sica-ees-sica-2030_1_124775.html
- 17 <https://www.jica.go.jp/Resource/regions/america/plaza/project/01.html>
<https://recepcionwebsieca.s3.ca-central-1.amazonaws.com/movilidad+y+logistica/Plan+Maestro+Regional+2035+Vers+Cumbre.pdf>

参考文献

- 井上淳 (2016) 「ICT における EU レベルの政策方式の変化がガバナンス・アプローチにもたらす示唆—修正版『NMG』か、それとも原点回帰か?」『人間生活文化研究』No.26
- 山田真美 (2005) 「南南協力支援の課題、取り組み、改善策—『日本—チリ・パートナーシップ・プログラム』の事例から」『国際協力研究』Vol.21 No.2 (通巻 42 号)
- Díaz, Marco González (2021) Francisco Morazán, “el Simón Bolívar de Centroamérica” que la gobernó cuando era una sola nación y acabó traicionado y fusilado, BBC News Mundo.
- Mestres, Laia (2019) *Las teorías de la integración europea*, Universitat Oberta de Catalunya.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la organización de Estados Centroamericanos (ODECA), XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos, 1991.

(さくらい まみ 国際協力機構 [JICA] 専門家
SICA 地域協力アドバイザー)

コラム 中米議会が台湾のオブザーバー資格を剥奪し、中国へ付与

2023年8月21日、中米議会が台湾からオブザーバー資格を剥奪し中国に与える提案を賛成多数で承認したというニュースが入ってきた。

中米議会は、中米司法裁判所と並ぶ SICA の組織のひとつ。SICA 加盟 8 か国のうち、ベリーズ、コスタリカを除く 6 か国が加盟、グアテマラ以外の 5 か国は 2017 年以降相次いで中国との国交を樹立した。

SICA の基本理念が「コンセンサスによる意思決定」であるのに対して、中米議会は多数決での決議という特徴を持つ。グアテマラ外務省は、決議案を提示したニカラグア議員団を非難する声明を出し¹、SICA 加盟国間で波紋が広がっている。一方で、SICA での台湾のオブザーバー資格は保持されている²。

1 <https://prensa.gob.gt/node/18391/printable/print>

2 SICA 加盟国の中では、グアテマラ以外にベリーズも台湾との国交を保持している。