

平成23年度開発援助調査研究業務
「ブラジルによる途上国支援の実態及び援助政策の現状」
概要

【調査の背景・目的等】

本研究では、ブラジル政府・実施機関の公開情報、先行研究、被援助国メディア及び他ドナー等による公開情報（ポルトガル語を含む）の収集・分析及び現地調査を通してブラジルによる途上国支援の実態及び援助政策の全体像を包括的に把握することを目的とした。また、上記分析を通して、ブラジルの援助に対する我が国の対応について提言した。

1. ブラジルの援助理念、哲学

ブラジルでは、その援助理念や哲学を明示した文書は存在しない。そのため、ブラジル政府が公表している文書等に基づき、ブラジルの「援助」ではなく、「国際協力」について、その理念、哲学を考察した。

その結果、ブラジルの国際協力の理念、哲学は、①国際協力は外交ツールでありかつ基本的な外交政策に則っていること、②ブラジルと国際協力の相手国との「水平的な関係」に基づいていること、③無償であること、の3点であることが考察された。

また、ブラジルが国際協力を実施する政治的動機としては、①外交関係の強化、②過去に受けた援助の還元に加えて、③ブラジルの有する奴隷の歴史に対する賠償という3点が考察された。

2. ブラジル政府による援助の定義

ブラジル政府は「国際協力」という名目の活動の中で、政府開発援助（ODA）に相当する活動を実施している。ブラジル政府機関は、国際協力に関するレポートの中で、①人道支援、②外国人向け奨学金、③技術協力、科学分野の協力、④国際機関向けの拠出、⑤平和維持活動の5つの活動をブラジルの国際協力と定義している。その他、ODAに関連するブラジル政府の活動として、「債務免除」と「輸出信用スキームを用いた優遇融資」、「食糧支援イニシアティブ」がある。

また、ブラジル政府は、ブラジルの「国際協力」の定義とODAの定義は相違点があると明示しており、特に明確な相違点としては、有償資金協力が含まれるか否かという点にある。

3. 政策枠組／政策文書

日本の援助が「政府開発援助大綱」や「政府開発援助に関する中期政策」といった上位政策に基づいて、各国の援助方針を策定し、具体的なプログラム・事業を展開しているのに対し、ブラジル政府はそのような政策枠組を有していない。また、国際協力の実施自体はスキーム毎にそのプロセスや担当機関等が定められており、担当機関間で実施規模や実施分野等を一元的に調整するような機能は整備されていない。

また、ブラジルが実施している国際協力の全体的な枠組を示す政策文書は存在しないが、

ブラジルの政府機関による国際協力白書ともいえる、「Cooperacao Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009(国際開発のためのブラジルの協力 2005-2009年)」(ブラジル国際協力庁(ABC)等、2010年)では、ブラジルの国際協力の理念、哲学や実施方針等に関連する事項等が示されている。

4. 実績の推計

関係文書等によれば、ブラジルの国際協力の規模は、2005-2009年の5年間で約16.1億米ドル(約1,288億円)である。また、同期間のODAに関連する活動として、債務免除は約4.7億米ドル(約376億円)、食糧支援イニシアティブは約3.5億米ドル(約280億円)、優遇融資(グラントエレメント25%以上、輸出信用スキームによる)は約17.4億米ドル(約1,392億円)であり、これを国際協力の実績と合わせると約41.7億米ドル(約3,336億円)となることがわかった。

国際協力のうち最も支出の大きい活動は国際機関への支出である。過去5年間の国際協力の総額は大きく変化していないが、技術協力和人道援助の全体に占める割合が伸びているのが傾向の特徴となっている。また、近年顕著に増加している技術協力について受取国別の状況を見ると、アフリカ(サブサハラ)諸国とラテンアメリカ・カリブ海諸国向けのものの規模が飛躍的に増加している。

その他、債務援助についてはコートジボワール、コンゴ民主共和国、スリナムを対象としている点や輸出信用全体に占める優遇融資(グラントエレメント25%以上相当)の割合は全体の25%程度と推計される点についても明らかにした。

5. 援助フロー(マルチ・バイ/スキーム別)

ブラジルの国際協力の実施フローについて、その概略を取りまとめた。代表的なスキームである技術協力は下図に示すフローで実施されている。

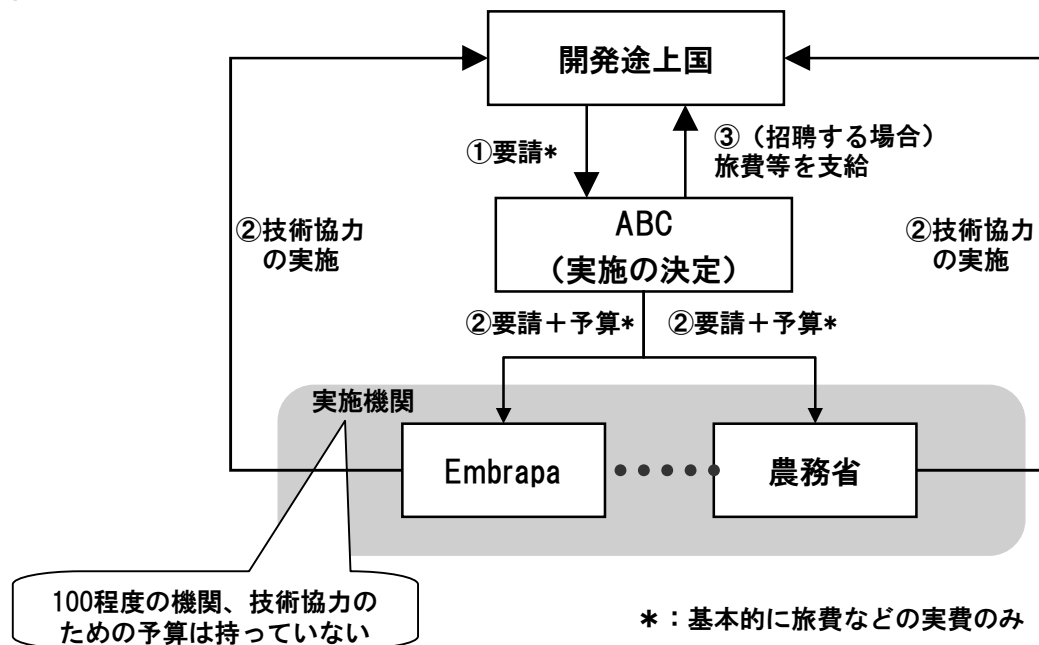


図 ブラジルの技術協力のスキーム(丸数字は順序を示す)

技術協力(三角協力)や人道支援について、基本的には、開発途上国側の要請に基づき実施されている。その他、外国人向け奨学金や輸出信用、食糧援助等の国際協力や ODA に関する活動の概要を示した。

6. 政策・実施担当省庁／機関(分野／マルチ・バイ／スキーム別)

ブラジルの国際協力や ODA に関する活動を実施している政府機関として、外務省 ABC(技術協力を監督)、外務省餓対策活動支援課(人道支援を監督)、財務省国際局(債務免除を調整)、企画・予算・運営省国際局、教育省高等教育人材育成局／科学技術省科学技術発展委員会(共に外国人向け奨学金を管理)を中心としてその概要を示した。

7. ブラジルの援助に対する被援助国等からの評価

ブラジルの国際協力の主たる相手国となっているモザンビークの政府関係者にインタビューを実施し、ブラジルの国際協力に対する評価を尋ねた。その結果、モザンビーク政府関係者はブラジルの国際協力に対して非常にポジティブであり、ネガティブな評価がほとんどないこと、ブラジルの国際協力は技術協力が中心であり中国やインドなどの他の新興ドナーと異なるものと評価されていることがわかった。その他、報道や文献ベースでもブラジルの国際協力等に対する評価を確認した。

8. 他ドナーとの協力状況(含:三角協力、IBSA協力)

ブラジルが他ドナーと共同で国際協力を実施している事例として、主として三角協力和インド・ブラジル・南アフリカ対話フォーラム(IBSA)による協力を取り上げた。ブラジルは三角協力を積極的に実施しており、経済協力開発機構開発援助委員会(OECD/DAC)加盟諸国だけではなく、国際労働機関(ILO)等の国際機関との三角協力の実績も有しており、また、三角協力の供与先は主としてアフリカ諸国となっている。また、IBSA 協力の枠組みにおいて、開発途上国向けの支援は IBSA ファンドを中心として展開されている。

現時点においてこれ以外の新興ドナー(中国等)と共同でブラジルが国際協力を積極的に実施していることは確認できなかった。

9. 国際的援助コミュニティー及び他新興国の援助に対するブラジルの認識・評価

ブラジル自体は OECD/DAC の活動に否定的ではないものの、OECD/DAC と援助に対する考え方に若干の齟齬があり、今後も OECD/DAC とは積極的に協調していくが、OECD/DAC の枠組みで援助を実施する意向はないものと考えられた。その他、国際金融機関や新興ドナーと積極的に関わって国際協力を実施していくことがインタビュー等から窺えた。

10. 日・ブラジル間の開発分野の協力可能性

本調査で得られた知見を基に、ブラジルと日本のそれぞれのメリットを考慮し、①ブラジルが有償資金協力を実施する場合に、適切な体制の構築のための「ブラジルにおける有償資金協力機関設立のための協力」、及び②ブラジルの既存の枠組において、有償資金協用に類似

した援助が可能となるファンド形式の援助を共同で実施するための「日・ブラジルの開発途上国向けファンドの設立」の2点を今後の日・ブラジル間の開発分野の協力可能性として提案した。