第1章 提言

2004～2008年度における日本の対ブラジル政府開発援助(ODA)は、全体としてブラジル及び他ドナーの関係者から好ましい評価を得ており、今後の支援の継続が強く求められている。政策の妥当性、結果の有効性及びプロセスの適切性もおしなべて高いと評価される。各地で、日本の資金や技術に留まらず、協力を通じて学んだ日本の文化や「日本流」を賞賛する声が聞かれたことは特筆に値する。また、2000年に合意された日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム(JBPP)の枠組みに基づく第三国への支援(三角協力)は、ブラジルのみならず、ブラジルで活動する他の援助機関・国もその成功を認め、高い関心を示している。さらに、数々の成功事例から、日本の対ブラジル援助は、本評価対象期間の5年間のみならずその前後長期にわたって、ブラジルとの外交関係の発展に貢献してきたと判断される。

一方、1人当たり国民総所得(GNI)の水準から見ると、ブラジルは世界銀行の基準による「ODA卒業」の段階にさしかかっている¹。日本政府は従来世界銀行の融資基準を超えた国に対しては運用上有償資金協力(円借款)を供与していないが、開発という観点のみならず、今後、日本にとってのブラジルの経済的、外交的な重要性という観点からも、有償資金協力を含むODA継続の是非を総合的に検討すべきである。評価チームはこのような認識に基づいて、今後の日本の対ブラジル援助に向けて、以下を提言する。これらの提言は、日本の今後のODA政策にも参考になると期待する。

提言1: ODAを当面継続し、将来にわたるブラジルとのパートナーシップ強化の礎とする

国際社会及び日本にとってのブラジルの重要性が増す中で、将来にわたって日本がブラジルとより強いパートナーシップを築いていくための礎とすることを目指して、対ブラジルODAの役割を再定義することを提言する。

本評価の主目的の1つは、日本の対ブラジル援助政策を全般的に評価し、その結果を今後の日本の対ブラジル援助政策に反映させることである。本評価の対象期間は

¹ 世界銀行の「世界開発報告2010」によれば、2008年におけるブラジルの1人当たりGNIは7,350米ドルで、世界銀行の融資基準及び日本の有償資金協力(円借款)供与基準の目安(6,465米ドル以下)を超えている。世界銀行はこの「卒業」基準を超えた国に対しても、総合的な判断に基づいて融資を行っている。例えば、2004年に1人当たりGNIがこの基準を超えたメキシコ(2008年は9,980米ドル)に対しては、同国の深刻な所得格差の是正、国際競争力の強化、気候変動への対応などを重要な開発課題であるとして、その後も新たな融資を実施している。また、2007年に同基準を超えたトルコ(2008年は9,340米ドル)に対しても、競争力・雇用改善、公平な人間・社会開発及び公共部門改革のさらなる進展が必要であるとして、同様に融資を継続している(参照: <http://www.worldbank.org/>)。両国はまた経済協力開発機構(OECD)加盟国でもある(メキシコは1994年に加盟、トルコは1951年にOECDの前身である欧州経済協力機構(OEEC)に加盟)。

2004～2008年度であるが、この期間について、またそれ以前の期間についてもブラジル国別援助計画は策定されていない。このため、本評価では、両国間の政策協議に基づき援助の基本方針及び重点分野、両国間で確認した共同文書などを踏まえて対ブラジル援助政策の目標体系図を作成し、それに基づいて評価を行った。しかし、この「援助政策」は国内での幅広い意見交換を経て策定されたものではなく、2000年代に入ってブラジルが安定的な経済発展を遂げ、日本を追い抜く日も近いとさえ言われるまでになった今日、「なぜ日本はブラジルに援助をし続けるのか」という国民から発せられる問いに答えるものにはなっていない。

ブラジルは、世界にとってはもちろん、日本にとって重要な「21世紀の大国」である。世界有数の食料及びその他資源の供給国であり、世界で最も将来を囑望されている新興国の1つである。日本もその食料・資源や市場に依存している。世界最大の熱帯雨林であるアマゾンを抱え、世界の環境・地球温暖化問題に大きな影響力を持つ。しかも、日本と伝統的に友好関係を有し、国際場裡でも重要な場面で日本を支持してくれる親日国である。世界最大の日系人社会に加え、ブラジル国民全体が日本への高い信頼感と親近感を抱き、今後も両国関係が維持・強化されると認識している。日本にとってのこのようなブラジルの重要性を日本の国民に認識してもらう必要がある。

一方、ブラジルに親日国であり続けてもらうためには、将来の日本とブラジルとの関係を睨んだメッセージ性の強い協力を行う必要がある。これからの対ブラジルODAを、やがてODAという媒体がなくなった後も日本がブラジルと良好な関係を維持し、より強いパートナーシップを築いていくための礎にしなければならない。かつてのODAも両国の関係強化に貢献したといえるが、今後、ブラジルの経済規模が拡大し、相対的に日本の経済規模が縮小する中で、たとえ規模が小さくても大きなインパクトを与えられるようなODAや、有償資金協力を効果的に活用するようなODAを工夫せねばならない。

さらに、ブラジルへのODAに対して国民の理解を得るためには、互恵的な側面をより明確に示す必要がある。「互恵」といっても、必ずしも直接日本に裨益(ひえき)するものである必要はなく、むしろ、ブラジルの国益にもなり、国際社会の利益にもなり、ひいては日本の国益にもなるという三層構造的な利益を發揮しうるようなODAとすることも可能であるし、その方が国民の理解も得られやすいだろう。今後、地球温暖化、食料、エネルギー、資源など地球規模の課題が一層深刻になることは、国民にも広く知られているからである。ブラジルは上述のとおり、これらの課題に対応するポテンシャルを持つ数少ない国の1つであり、ODAによってブラジルの経済開発を支援することは、国際社会とその一員である日本にとって極めて有益であることを国民に伝える必要がある。

新興国が台頭し、国際社会における日本の影響力が相対的に低下していく中で、日本はODAの意義、あり方を再確認する必要がある。とりわけブラジルについては、日本にとっての重要性に照らして、その必要性が高いと考えられる。ブラジルでは、日本のODA継続が望まれている。特に、環境保全、格差是正などに資する技術協力やインフラ整備に係る資金協力への期待が大きい。一方、他ドナー間には、ブラジルとの関係性

の変化に伴って戦略の見直しを進める傾向が見られる。重点課題の絞込み、環境分野への対応、三角協力の推進など、日本が現在行っている援助と似た部分もあるが、ドイツによるドイツ系ブラジル企業との官民連携、フランスによる教育・文化分野の人的ネットワークの推進などは、これまで以上に戦略性を明確にしつつある例だ。それらのドナーに共通するのは、現在、ブラジルが大国・高所得国の仲間入りをするまでの過渡期にあるという認識である。ブラジルの重要性にかんがみ、世界銀行の基準上「卒業国」となっても当面は有償資金協力を含む ODA を継続するとともに、過渡期における ODA の役割を日本としても再定義する必要がある。

提言 2: 地球規模課題への対応、互惠協力、三角協力を柱とする

ブラジルとのパートナーシップを強化し、三層構造的利益に貢献するため、以下の 3 つを ODA の柱とすることを提言する。

- 地球温暖化、感染症、食料・エネルギー・鉱物資源など地球規模課題への対応
- 官民連携など日伯両国に便益をもたらす互惠協力
- 日伯両国の補完・相乗効果が期待される第三国に対する共同支援

提言 1 で述べた観点から、日本の優位性をいかしてブラジルとのパートナーシップを強化し、それにより三層構造的利益(ブラジルの国益、国際社会の利益及び日本の国益)に貢献するために、今後の対ブラジル ODA は以下の 3 分野を柱として実施するよう提言する。このような限定は、援助資源の制約下における選択と集中という意味もあるが、対ブラジル ODA の中進国向け ODA としての性格を鮮明にするためという意味もある。これらは、中進国向け有償資金協力の対象 4 分野(環境、人材育成支援、防災・災害対策、地域間格差の是正を目的とした経済社会基盤整備)で、かつ、両国がパートナーとなり得る互惠分野と、国際社会・第三国を対象として両国が共同で取り組める分野である。

(1) 地球温暖化、感染症、食料・エネルギー・鉱物資源など地球規模課題への対応

地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、食料・エネルギー・鉱物資源などの地球規模の問題への取組は、ODA 大綱で重点課題とされており、ブラジルの開発政策やニーズとも合致する。これらは、三層構造的利益を実現できる最も重要な分野である。また、これまでの協力経験から、日本の技術が有効に吸収・活用され、新たなビジョンを生み出すとともに、ブラジル国内及び第三国への波及可能性が期待される分野でもある。特に、森林の伐採監視、アグロフォレストリー(農林複合経営)、バイオマスの推進などの地球温暖化対策や食料増産のための農業開発、鉱物資源開発については、日本は既にブラジルで高く評価されている実績を有する。これらはまた、先般、排出削減等の気候変動対策に取り組む途上国等を支援する「鳩山イニシアティブ」を発表した日本として積極的に取り組みたいと考えている分野であることから、今後の対ブラジル ODA

においても重点とすべきである。

(2) 官民連携など日伯両国に便益をもたらす互惠協力

ブラジルへの ODA に対する国民の支持を得るためには、互惠性がより明確となる協力も推進する必要がある。近年、ブラジルは財政安定化により有償資金協力の吸収能力が高まっており、高速鉄道や港湾等の運輸インフラ、地上デジタル放送、食料、資源、エネルギーなど、日伯両国に恩恵をもたらす分野での戦略的事業において、有償資金協力を活用した官民連携が期待される。これらの分野では技術協力と連携した支援も有益であり、ブラジル政府からも資金協力と合わせて技術協力への強い要請がある。ただし、このような分野では、将来、ブラジルの経済成長に伴って、民間投資の重要性が高まっていくものと思われる。ODA は、この過渡期において、民間投資拡大の基盤を築くため有効活用すべきである。

科学技術分野での研究協力も互惠性が高い。先端技術分野でのパートナーとしての共同研究・事業によって、両国に留まらず世界への貢献が可能である。ブラジルの日本の環境技術や半導体技術への期待は高いが、具体的な協力の展開には、もっと双方の科学者の意見交換、招聘、視察等を通じて人的交流を深める必要がある。なお、ODA 外の活動ではあるが、1985 年に設立された日伯科学技術協力合同委員会が 2005 年に再活性化されており、科学技術分野での ODA との連携の可能性もある。

互惠には、経済的な利益だけでなく、文化的、外交的な目的や効果も含まれ得る。日本との技術協力を携わったブラジル側関係者の多くから、日本人専門家から技術だけでなく仕事の仕方や考え方、言わば「日本流」を学び、新たなビジョンが生まれたという声が聞かれた。これは、援助する側として冥利に尽きる評価と言ってよい。2014 年にサッカーワールドカップが、2016 年にリオデジャネイロ・オリンピックの開催が予定されているブラジルでは、運輸インフラや治安の改善が差し迫った課題となっているが、これらの面でもこれまでに協力実績のある日本への期待は大きい。また、ブラジルでは今、日系人の間のみならず、非日系人の間でも、日本語や日本の文化・スポーツへの関心が高まっているという。ブラジル人の間に日本人や日本文化に対する親近感が広がっていけば、日本にとっては大きな資産になる。日本はこのような金銭では買えない、しかもブラジルの次世代にも継承される可能性のある資産をさらに重視すべきである。

(3) 日伯両国の補完・相乗効果が期待される第三国に対する共同支援

ブラジルとの連携による第三国に対する支援は、既に四半世紀に及ぶ歴史をもち、他ドナーが手本とするほどの成功を収めている。この分野の ODA は、日本の援助資源（資金、人材、特定分野の技術など）の不足を補うという点でも、ブラジル側実施機関・専門家の能力向上を支援するという点でも、また、ブラジルとの関係強化という点でも日本にとって極めて意義が高い。ブラジルの技術協力は今や7割以上が中南米諸国やポルトガル語圏アフリカ諸国を中心とする開発途上国に向けられている。かつて日本と

の技術協力のカウンターパートであった人々が、今は第三国に対する支援のパートナーとなっている。今後は森林保全、農業開発といった具体的な事業の実施を通じて、ブラジルが「よりよいドナー」になるための支援が一層重要になる。アマゾン森林保全や地上デジタル放送などに関する対中南米地域の広域協力も、両国の協力による補完・相乗効果が期待される分野である。

なお、今後の ODA の実施にあたっては、個別分野・事業だけでなく、様々な関連事業を体系的に捉えた総合計画を描いて、効果的、効率的な取組を期さねばならない。これまでの ODA は、各プロジェクトのカウンターパートや対象地域の住民には高く評価されている一方で、一般国民や連邦政府のレベルで十分に認知されていない。「日本文化・日本語への関心の高まり」、「日本の技術」、「日系人」など日本に関する一般的関心・理解が高い国であるにもかかわらず、それぞれが断片化・分散化している。ODA がこれらの断片をつなげて「日本」とする接着剤となることが必要で、ブラジルの日系人や日本企業からもそのような期待が高い。

提言 3: 「国別パートナーシップ計画」を策定し、成果を評価し、広報する

対ブラジル ODA の「パートナーシップ強化」という政策目標を明確に示すために、「国別パートナーシップ計画」を策定し、両国において広く国民の理解を得るために、成果をより効果的に広報することを提言する。

外務省は、本評価の結果を踏まえて、「ブラジル国別援助計画」を策定する予定²であり、同計画の策定を機に、これまでの援助方針の改定を積極的に進めたい意向である。これは、歓迎すべき動きである。様々な面で大国になりつつあるブラジルに対する ODA には他の国にも増して戦略性が重要であり、高い説明責任が求められるからである。また、上述のように、複数の関連事業を体系化して実施する、断片化した成果を統合するといった意味でも、国別援助計画は不可欠である。

策定される計画の名称は必ずしも「国別援助計画」でなくてもよいのではないだろうか。世界銀行は 2004 年以降、ブラジルに限らず、中進国(中所得国及び上位中所得国)に対して策定される国別援助戦略を「国別パートナーシップ戦略」という名称にしている。多国間援助機関である世界銀行と日本の立場は異なるが、日本が二国間援助を「協力」と呼ぶのであれば、それを「パートナーシップ」と呼ぶこともできるだろう。ブラジル政府が「援助」という言葉を好まないという消極的な理由だけでなく、むしろ積極的に、双方にとって有益なパートナーシップを築き、互恵的課題のみならず、地球規模課題にも対応するという意図を国内外に明確に示すためにも、「国別パートナーシップ計画」とするのも一案である。

² 現在、大臣の下で ODA のあり方の見直しを行っていることから、現行の国別援助計画のあり方そのものについて外務省内で再検討を進めているところであり、計画内容、策定プロセス等について大きく見直される可能性がある。

「国別パートナーシップ計画」の策定は、中進国における ODA のマージナル化(経済規模に比して相対的に縮小すること)への対応でもある。被援助国の経済が発展し中進国になれば、必然的に ODA はマージナル化する。ブラジルのように経済規模が大きい国ではなおさらである。相手国側にも、日本がなぜ ODA を継続するのかを理解してもらい、またその成果を正当に評価してもらうためには、評価の枠組み(政策目標とその達成度を測定する指標・目標値・ベースライン値が含まれているもの)があらかじめ組み込まれた計画を策定する必要がある。計画期間終了後にはその枠組みに基づいて成果を評価し、その結果を公表すべきである。

対ブラジル ODA では、メッセージの発信という点で、両国における効果的な広報がこれまで以上に重要になる。日本側では、国民への説明責任を果たすことに留まらず、今後もブラジルに対する ODA を継続し、それを両国のパートナーシップ強化の礎とするために、一般国民の ODA の有用性に対する理解を高め、支持を得ることが肝要である。ブラジル向けの広報は、マスメディアに取りあげられるためには協力案件を単に紹介するだけでなく、同国の国民が日本に親近感を覚えるような工夫も必要である。