

Box 3-1 ブラジルの住民参加の促進に見る国際協力への示唆

ブラジルでは、2003年に発足した左派労働者党(PT)のルーラ政権が、2006年の大統領選挙における再選を経て2期目に入っている。元鉄鋼労組の組合長でもあったルーラ大統領は、1989年の選挙に初めて立候補して以来、4度目の選挙にして初当選を果たしている。ブラジル国民が左派政治家を大統領に選出した(ちなみにブラジルでは有権者の投票は義務である)背景には、ルーラ自身が極端な左派思想を捨てて中道政党への歩み寄りを見せたこともあったが、社会的弱者とされてきた貧困層の政治参加が大きな原動力となっていることは間違いない。似たような現象は今日のラテンアメリカの多くの国において見られるが、これらの現象を理解するためには歴史を振り返る必要がある。

第二次世界大戦終結後の世の中における東西冷戦の構造は、1959年のキューバ革命と1962年のキューバ・ミサイル危機を経て、米国のラテンアメリカ地域への政治介入という形でこの地域に多大な影響を与えることになった。多国籍資本とのつながりが強いラテンアメリカ諸国の富裕層は、社会の安定という大義名分のもとに軍政を支持したのである。周知のとおり、ブラジルでは1964年から1985年までの21年間にわたって軍事政権下に置かれ、多くの国民はその公民権を抑制されてきた。この不幸な経験は、共産主義の「脅威」から国を守るためという理由で正当化された。

今日開発の現場で日常的に用いられるようになった「エンパワメント」という概念は、軍政初期のブラジルにおいて、抑圧された民衆の中で生まれている。皮肉なことに、住民の意識化(conscientization)の考え方を提唱したブラジルの教育思想家であるパウロ・フレイレ本人が軍事政権下で政治亡命を余儀なくされたため、彼の思想が具現化したのは彼が亡命中に滞在した諸外国においてであり、ブラジルにおいて現実のものとなるのははるか後年のことである。フレイレの考えは、社会的弱者(被抑圧者)のエンパワメントによる市民権(citizenship)の回復と、平等で公平な社会の構築への主体者としての積極的参加を可能にする形での地位向上とを説き、多くの人々に影響を与えた。

ラテンアメリカ諸国の「再民主化」を可能にしたのは、ソ連をはじめとした共産圏の崩壊以外の何物でもない。共産主義の「脅威」が弱まるにつれて米国による干渉も遠のき、軍部の中でも「柔軟路線」や「対話路線」が採られるようになった。フレイレをはじめとした亡命者たちの帰国も相次ぎ、やがて民政移管へとつながったのである。その結果、ブラジルでは社会的弱者の諸権利を保障する色合いの濃い新憲法が1988年に発布されるに至る。そして、時期を同じくして、市民運動の高まりが見られている。フレイレの思想に影響を受けた社会運動家や教育者たちが積極的な発言を繰り返すことになるのである。

1989年になると、ブラジル南部の主要都市であるポルトアレグレ市において自治体の予算を市民が直接決定する「参加型予算」が採用される。ちなみに、同政策の発案者となったオリヴィオ・ドットラ市長は、その後リオデグランドスル州知事を経

て、ルーラ政権になって設立された都市省の初代大臣を務めている。「参加型予算」はその効果が認められるにつれて、ブラジルの他地域ばかりでなく、アルゼンチンやウルグアイといった近隣諸国や、一部のヨーロッパの都市においても採用され始めている。また、「世界社会フォーラム」の第1～3回と第5回がポルトアレグレ市において開催されたのは偶然ではない。

ルーラ大統領に対する国民の高い支持率は、彼自身の持つ強いカリスマ性をもって説明づけられることが多いが、彼の政権はこのような大きな時代の流れの中で誕生したのである。言わば長年にわたって押さえつけられてきた「市民権の行使」に対する国民の強い欲求が一気に吹き出し、しばらくの混乱期を経て、ようやく市民主導の統制が取れつつあると理解することができる。したがって、今日のブラジルにおいては、仮に誰が大統領になろうとも、国民の積極的な社会参加を促すような政策に背を向けることはない。

評価チームが今回訪れたブラジリア、サンパウロ、ベレン及びマカパの各地では、調査対象となった期間に実施された日本の援助事業がいずれも好意的に受け止められていた。技術の高さに対する信頼はもとより、「日本人の仕事の進め方」や、「複数組織による協働」に初めて接したブラジル人技術者たちが、その効果を認めていた。その中で、援助事業の与えたインパクトがいかに地域住民の生活環境の改善に寄与したかが強調されていたのが印象的であった。

以上から言えることは、ブラジルにおける国際協力事業は、国民(住民)の生活の質(QOL)改善と結びつくコンセプトに則った形で実施されるのが比較的受け入れられやすいということである。貧困緩和や健康の促進、教育の充実、環境保全といった分野における協力は、「人間の安全保障」を推進する日本の援助指針とも合致する。2期目のルーラ政権は、成長加速プログラム(PAC)を政策の中心に置き、社会インフラの整備に力を入れている。ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)が達成されたあとに必要とされるのは経済基盤の拡充である。また、経済基盤の拡充がBHNを強固たるものとするのであり、双方は相互補完関係にある。日本は、ブラジル国民の心情を理解し、期待にこたえることで良きパートナーとなり得るであろう。また、ブラジルの社会政策に近隣諸国ばかりでなく多くの発展途上国が注目し、影響を受けているという現状をかんがみても、民主化に貢献するという日本の援助基本方針に適合した成果が生み出されるものと期待される。

Box 4-1 世界の熱帯雨林地域での応用が期待されるトメアスーの アグロフォレストリーシステム(SAF)

日本は「アマゾン森林保全・違法伐採防止のための ALOS 衛星画像の利用プロジェクト」のようなアマゾンの森林保全に対する協力だけでなく、同地域の住民が森林を持続的に活用しつつ生計を立てていくことが可能となるよう、人と自然が共生するアグロフォレストリー技術、森林管理と木材加工技術、環境教育の推進などの協力も行っている。また、近年は、こうした技術をブラジルと日本との連携により、アマゾンと共有する近隣の国々に対して普及を行う南南協力も展開されている。1990 年代以降実施された本分野の主な協力事業は、下表のとおりである。

案件名	援助スキーム*	実施期間	目的
アマゾン農業研究協力計画	ブ技	1990 年 7 月 ~ 1997 年 6 月	アマゾン湿潤熱帯地域に適合した生産システムの開発
東部アマゾン持続的農業技術開発計画プロジェクト	技ブ	1999 年 3 月 ~ 2004 年 2 月	東部アマゾン地域に適した持続的農業技術の開発
アマゾン自然学校プロジェクト	草技	2003 年 10 月 ~ 2006 年 3 月	地域住民に対する森林保全の重要性に係る環境教育の推進
東部アマゾン森林保全・環境教育プロジェクト	技ブ	2004 年 1 月 ~ 2007 年 1 月	東部アマゾンにおける森林・自然環境保全に係る活動の促進
アマパ州の氾濫原における森林資源の持続的利用計画プロジェクト	技ブ	2005 年 11 月 ~ 2009 年 5 月	川岸住民の生計向上に資する森林資源の活用方法の改善
第三国研修「アグロフォレストリーコース」プロジェクト	技ブ	2006 年 4 月 ~ 2010 年 3 月	アマゾン地域の人材育成、ネットワーク構築、技術向上

* ブ技 = プロジェクト方式技術協力、技ブ = 技術協力プロジェクト、草技 = 草の根技術協力事業。

これらの技術協力の基礎となっているのが、パラ州トメアスーに入植した日系農民が開発してきたアグロフォレストリーシステム(SAF)である。トメアスーへの移住が始まったのは 1929 年であるが、初期のカカオを主体とする各種永年作物と食用作物・野菜の栽培、第二次世界大戦後の胡椒栽培の盛衰(1950 年代前半には国際相場の高騰で胡椒長者が出現したが、1960 年代後半からフザリウム菌などによる病害のために壊滅的な打撃を受けた)を経て、アマゾンに適したより持続的な農業の確立をめざして SAF が開発され、そして現在も自然に学びつつ改良を続けている。多種の果実や樹木を混植する農法で、試行錯誤の結果、事業として成功し、世界的な注目を集めている。

トメアスーにおけるこうした成功の背景には、日本政府/JICA による支援もあった。農業試験研究分野では、1966 年に開設された第二トメアスー試験農場を前身として、1974 年にアマゾン熱帯農業総合試験場(INATAM)が設立された。INATAM は病虫害、土壌、作物、畜産など幅広い分野の試験研究を行ったが、移住者支援事業を行う現地法人(JAMIC と JEMIS)の撤退に伴い 1986 年に EMBRAPA へ無償譲渡され、1990 年以降、「アマゾン農業研究協力計画」や「東部アマゾン持続的農業技術開発計画プロジェクト」の実験圃場として活用されてきた。

また、トメアスー農村振興協会 (ASFATA) が JICA の助成を得て 1987 年に完成させたジュース工場 (急速冷凍施設を含む) も成功の要因となった。同工場は 1991 年にトメアスー総合農業協同組合 (CAMTA) へ運営権が移管された。当初 20 トンの冷凍能力から始まった工場は、1993 年度～1995 年度に再び JICA の助成によりラボラトリーなどが整備されたほかは、ほとんど CAMTA の自助努力により拡充・更新され、今日 2,500 トンの冷凍能力を持つまでに至っている。トメアスーでは従来貯蔵や輸送の便から胡椒やカカオなどが重んじられてきたが、ジュース工場の存在はパッションフルーツ、アセロラ、クプアス、アサイなど、SAF の混植作物組合せの選択肢を広げ、農家経営や農場環境・多様性の安定化に貢献している。

評価チームは、CAMTA とトメアスー文化農業振興協会 (2003 年に ASFATA とトメアスー文化協会が統合された) を訪問 (それぞれ坂口渡フランシスコ理事長ら、海谷秀雄会長と CAMTA 事務所で面談) した翌日、CAMTA 理事の小長野道則氏の農場と同元理事の高松寿彦氏の農場を見学した。

小長野氏は鹿児島出身で、2 歳の時に両親とともにトメアスーに入植した。少年時代から困窮の中で様々な苦労を経験したが、絶対に負けまいと歯を食いしばって努力したという。1990 年代に多くの日系農家が強盗被害に見舞われたが、小長野氏の家族も同氏の留守中にピストル強盗に押し入れられ九死に一生を得た。さらに、農場の不法占拠者にも悩まされて続けた。そうした経験から、「自分だけが経済的によくなってもだめ。地域全体が良くなないと自分にとっても良くない。」という教訓を得て、土日も割いてボランティアで近隣の小農へ営農指導を行っている。不法占拠者には自らが苦労して開墾した農地の一部 (220ha) も無償で所有権を与えた。

評価チームが訪ねた小長野氏の農場には、バナナ、カカオ、胡椒、マホガニーなどが一見雑然と植わっていた。バナナの葉を地表に敷くことで、水分保持、雑草抑制、土壌浸食防止、ミミズの生育促進などの効果が得られる。バナナは土壌にカリももたらす。リン酸肥料となるメキシコヒマワリや窒素肥料となるマメ科の牧草などを植えることで、できるだけ外部から持ち込む肥料を少なくしている。初年度は米、次にパッションフルーツやカカオ、さらに数年後には胡椒、30～35 年後には材木としてマホガニー



クプアスの実

やブラジルナッツといった具合に、1 つの農場から絶え間なく収穫があるように作物を組み合わせで植栽する。もう 1 つの農場では、EMBRAPA との共同でクプアスの試験栽培を行っていた。クプアスはジュースやジャムに加工されるが、日



小長野氏の SAF 圃場 (バナナ、カカオ、胡椒、マホガニーなど)

本の製菓会社がチョコレートの原料として注目し、現在製品を開発中である。

高松寿彦氏は日本で大学を卒業した後、30年以上前にトメアスーに入植した。高松氏の農場には様々な区画があり、各々、アセロラ、胡椒、パッションフルーツ、アサイ、バナナ、カカオ、クプアス、マカウバ、マホガニー、チーク、パリカ、ブラジルナッツなどが組み合わされて混植されていた。高松氏によれば、こうした組み合わせは数十年から数百年かかる自然の植生の遷移を模倣したもので、最終的にはアマゾン原始林の極相を構成しうるが、営農的には30年から50年を1サイクルとし、最終段階では高木を伐採して再び1から始めることを想定している^注。したがって、今後は、SAFで栽培される認証材を原材料とする木材関連産業の育成も視野に入れて、有機農法として認証される作物の組み合わせ方を考案・実践すべきであるという。



高松氏の SAF 圃場(アサイー、カカオ、クプアスーなど)

2009年5月に終了した「アマパ州の氾濫原における森林資源の持続的利用計画プロジェクト」は、「現地リソースの積極的な活用」という実施方針に基づき、トメアスーの SAF 技術を活用した協力である。上述の高松寿彦氏がアグロフォレストリーの専門家として派遣されるとともに、川岸住民(Riberinho と呼ばれる)の代表や意欲的な生産者が SAF の先進事例としてトメアスーを視察研修した。

同プロジェクトは、プロジェクト・エリアにおける森林資源の持続的利用と、川岸住民の生計改善を目指すもので、持続的森林経営とアグロフォレストリーの実践対象地域はアマパ州マザガウン郡の氾濫原地帯(マラカ地区・マザガウンベリョ地区)、木材加工研修実施地はサンタナ市(州都マカパ市から南西 20km)である(右図参照)。



出所：アマパ州の氾濫原における森林資源の持続的利用計画プロジェクト通信第1号(2008年4月30日)

評価チームは時間の制約から、氾濫原地帯を訪ねることはできなかったが、サンタナ市の木材加工研修施設と、ブラジル側実施機関であるアマパ州森林院(IEF)、アマパ州農業技術普及院(RURAP)並びにアマパ州商工鉱局(SEICOM)と連携する全国工業職業訓練機関(SENAI)を訪問して、本プロジェクトの意義、目標の達成度、インパクト、波及効果などについて関係者から話を聞いた。

^注 この農法は、学術上、「遷移型アグロフォレストリー」と呼ばれている。

森林管理から伐採、製材、家具生産、販売までを含む幅広い協力内容であり、日伯双方の調整担当者の苦労も並大抵ではなかったようであるが、SEICOM の傘下にあるアマパ家具工業開発支援センター (CADIMA) のオリベイラ所長は、包括的な内容であったからこそ参加者がこれらの活動を 1 つのチェーンとして全体的に捉えるようになったと指摘していた。また、川岸住民、木材加工研修員、各機関の技術者に、森林保全や技術習得に対する意識、仕事に取り組む姿勢、ものの考え方などについてよい変化が見られたという。RURAP の総裁は特に、川岸住民の自尊心(自分たちに能力があるという意識)が芽生えたことが本プロジェクトを実施した最大の意義であると強調した。いずれも機関でも技術協力や研修の継続を望む声が聞かれた。



アマパ州の氾濫原で植付け 2 年目に入った SAF 農場。農場主と RURAP 普及員ら (高松氏提供)



アマパ州の氾濫原の焼き畑で混植するためにマーキングする住民たち (高松氏提供)

トメアスーの SAF はブラジル国内にとどまらず、近隣諸国のアマゾン地域、さらには世界の熱帯雨林地域への応用が期待される。高松氏は技術的にはまだ完成への途上にあるとしているが、そのシステムは学術的に有効性が認められているだけでなく、日系農家によって実践されてきたもので、営農的にも成り立つことが実証されている。トメアスーの日系農家の存在・活動は、アマゾン地域における関連プロジェクトの効率性、インパクトおよび自立発展性の向上に貢献している。日本がトメアスーの日系社会に残る人的資産をアマゾンでの人と自然の共生に向けた協力に積極的に活用するとともに、これからもその貴重な資産が失われないよう支援あるいは連携し続けられれば、その意義は高く評価されるだろう。

Box 4-2 ALOS 衛星画像を利用してアマゾンの違法伐採監視に協力

ブラジル政府はアマゾン熱帯雨林の保全を目的として、1970年代から衛星画像を活用している。2004年からは、アマゾン森林減少阻止・管理計画が13省庁の連携により開始され、ほぼリアルタイムで伐採状況を把握できる衛星モニタリングシステムの導入や環境犯罪の取締り強化が功を奏し、違法伐採が減少した。日本も2006年頃から、衛星画像を使用した違法伐採取締りのための技術移転を行っている。

毎年雨期(10～3月の約6か月)に厚い雲に覆われるアマゾン地域では、この間、従来の光学センサーを用いる衛星画像による監視システムでは地上の状況をとらえることができないため、違法伐採が横行する。ALOS(Advanced Land Observing Satellite)に搭載されたPALSAR(Phased Array type L-band Synthetic Aperture Radar)では、雲の状況に関係なく地上の状況が把握できる。2007年から宇宙航空研究開発機構(JAXA)がブラジル環境・再生可能天然資源院(IBAMA)に対し、ALOS画像の提供を開始したが、ブラジルに十分な画像判読技術が確立されておらず、既存の衛星モニタリングシステムにALOS画像を組み込んでいない状況にあった。このため、ブラジル側はALOS/PALSAR画像をアマゾンの熱帯雨林保全に活用する能力や仕組みを構築することを目的として、日本に「アマゾン森林保全・違法伐採防止のためのALOS衛星画像の利用プロジェクト」に対する技術協力を要請した。

評価チームは同プロジェクトの実施機関の1つであるIBAMAを訪問し、2009年6月に始まった活動の進捗状況や日本の協力の特徴などについて聞き取りを行うとともに、ALOS画像を解析しているリモートセンシングセンターを視察した。同センター長であり、本プロジェクトの中心的人物であるウンベルト博士は、「ALOSの利用により、これまで不可能であった雲のある時期の森林映像の撮影が可能になったことは極めて意



ALOS 画像によるアマゾンのモニタリング

義が高い。」と強調した。同博士はさらに、「日本の協力はIBAMA職員のモチベーション向上でもポジティブな効果を生み出しており、諸外国との協力に対しても積極的な姿勢がみられる。具体的には、ボリビアなどへのALOSの成果・知識の移転、ルウェーとの協力といった話が出ている。EUとはアマゾン以外の森林のモニタリング促進についての話し合いを進めている。インドネシアからもミッションが訪れた。このように、本プロジェクトは我々の国際協力への関心を喚起する役割を果たしている。今後は日本と共同で第三国への協力を行うことも考えられる。」と話していた。他の出席者からも異口同音に日本の協力を賞賛するコメントが聞かれた。今のところALOSを使った違法伐採の取締り実績はないが、アマゾン地域の監視官はALOSで得た情報を用いて監視活動を行っており、違法伐採に対する抑止効果が確認されている。

Box 4-3 ブラジルから中米に広がる日本の交番システム

サンパウロの街角では白地に赤と黒でデザインされた交番が見かけられる。日本の交番を思わせるような平屋や2階建ての小ぶりな建物で、ガラスのドア越しに警察官が働く姿が見て取れる。

凶悪犯罪が多発し治安維持が重要な課題となっているサンパウロ州の州軍警察(PMESP)に対して、日本は2000年度より、専門家派遣や国別研修を通じて協力を行ってきた。2005年1月には技術協力プロジェクト「地域警察活動」が開始された。地域警察活動とは、交番を中心とする市民との協力を重視した警察活動を指す。PMESPでは1997年頃より交番の設置を進めてきたが、交番機能の運用に関する統一基準や業務指針がないため、各交番での活動内容やレベルにばらつきがあった。



サンパウロ市内のロータリー広場交番

このため、このプロジェクトは交番制度の組織的枠組みの強化を目的として、日本の現職警察官の派遣、同州軍警察官41名の日本での研修、警察官の教育カリキュラムの拡充、交番運用のガイドラインやマニュアルの整備等が行われた。また、サンパウロ市内に設置された当初8か所のパイロット交番では、機材の整備やデザイン、レイアウトの標準化が進められるとともに、地域警察活動の実践が行われた。パイロット交番の活動にお

いては、日本の専門家の指導の下で、例えば住民訪問の方法、被害届の受付方法といった個別の交番活動を詳細に検討し、各交番勤務者の役割を確定していった。これらの活動は予想以上に順調に進んだため、2006年には新たに12か所のパイロット交番が追加された。結果として、交番制度の体制や機能は強化され、パイロット交番における住民の相談件数も増加するなど、プロジェクトは成功を収めた。

評価チームによる PMESP へのインタビューでは、日本との協力当初に PMESP が抱えていた問題認識について、「協力以前より日本型交番に似た仕組が導入されていたものの、その機能は非常に限定的で、地域警察活動にいかに役立てるが課題であった。何をすべきかは分かっていたが、具体的にどのように活動を行うかが分からなかった。その点、日本は地域警察の豊富な経験があり、モデルとして適切であると判断した。」と話している。また、このプロジェクトはブラジル側の警察活動に対する考え方に大きな変化をもたらした。すなわち、事件が発生した後に出向いていくというこれまでの警察活動の形から、警察官が日常的に住民と接触し、犯罪を予防するという姿勢への転換であり、この考え方とノウハウの吸収はブラジル側にとって大きなチャレンジであったと PMESP は述べている。

こうした変化は、現場の交番で勤務する警察官の活動や意識にも表れている。評

評価チームが視察したサンパウロ市内東部の繁華地区にあるロータリー広場 (Praça Rotary) 交番に勤務するジョルジ巡査部長は、2006年にJICA研修員として来日し、地域警察活動の考え方をよく理解するようになったと述べる。「それまでは、犯罪データベースのコンピューター・システムに基づいて活動を行っていましたが、今では住民が何を考えているかを第一に考え、データベースは補足として利用するようになりました」と語っている。



ロータリー広場交番のジョルジ巡査部長

同交番はプロジェクトのパイロット交番として2005年11月から業務・設備の標準化が進められた。巡回連絡などの活動や、地域の子供たちが犯罪に走らないためのスポーツ活動といったコミュニティとの交流を通じて住民との関係が変わり、今では住民から多くの情報が寄せられるようになったという。時には市役所に行くべきと思われるような事柄の相談まで受ける、と同巡査部長は笑う。

また、単に日本の交番のやり方を導入するだけではなく、ブラジル側の工夫やアイデアも見られる。同交番前の掲示板には独自に作成したニュースレターが貼り出されているが、その中では交番に勤務する警察官が毎月1人ずつ紹介されており、周辺住民とより血の通ったコミュニケーションを図ろうとする思いが感じられる。

評価チームが特に強い印象を受けたのは、ジョルジ巡査部長が語った意識の変化である。以前は警察官にとって交番勤務は「骨休め」であるとのイメージがあったが、今は交番勤務者が責任感をより強く持つようになった。それを表す例として、以前は被害届を受領した場合、それが解決しなくても致し方がないという考え方があったが、今では変わってきたと言う。この地区に37年間暮らしているジョゼ・カルロス・ルイス氏も、同地区ではかつて治安が悪い時期があったが、交番の活動によって安心して生活できるようになったと話す。

「地域警察活動」プロジェクトの成功を受けて、2008年11月、新たな技術協力プロジェクト「交番システムに基づく地域警察活動普及プロジェクト」が開始された。現在も実施中である同プロジェクトは、サンパウロ州全体における地域警察活動の更なる普及・定着を進めるとともに、それをモデルとして



交番前の掲示板

ブラジル国内の他の11州への実践の拡大を図るものである。同時に、日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム(JBPP)の枠組みで、ホンジュラスをはじめとする中米5か国(他の参加国はコスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ニカラグア)に対する地域警察活動普及のための日伯共同セミナーも実施されており、今後現地でのプロジェクト型の協力も検討されている。これらの他州や他国で

の協力活動において、PMESP は普及計画の立案、講師の派遣、研修の受入を行うなど、これまでの成果や蓄積したノウハウを活用して、大きな役割を果たしている。

PMESP からは、地域警察活動予算の制約や、広報強化の必要性、また地域の状況に応じてそれぞれの交番が直面する問題も異なり、多様な対処が必要であることなどの課題も示されたが、日本の一連の協力を通じて、地域警察活動の仕組みやノウハウの移転のみならず、活動を通じた意識の変革という大きな成果がサンパウロ州から他州、そして他国へともたらされつつある。

Box 5-1 今後の研究課題

新興国や中進国における事業に ODA を活用して官民連携を図る手法は、これまでに経験や先例が豊富に蓄積されているわけではない。今回、提言を構想する過程では、さまざまな研究課題が浮かび上がった。本報告書では、高速鉄道事業^注、地上デジタル放送事業、港湾建設事業など、ブラジル国内で想定される主要案件を念頭にさしあたっての取り組み方を提言したが、経済水準が向上しつつある他の国々においても官民連携に ODA を活用する場合、さらに注意すべき点が見え隠れしている。

(1) ODA はいつまで供与できるのか

ODA 大綱などは、ODA を供与する相手国については「開発途上国」などと表記しているが、その厳密な定義や卒業基準を国内法や閣議決定などで設定しているわけではない。ODA 対象国が経済成長した場合、一人当たり国民総所得(GNI)に照らした世界銀行の融資ガイドラインを目安として、円借款(有償資金協力)の卒業時期を個別具体的に検討しているのが実態だ。

しかも今回の調査では、ドナー国によっては「ODA」と「経済協力」を区別し、卒業基準を超えても「経済協力」を供与する可能性を示唆した例もあった。国際社会においては、「ODA卒業」と「経済協力卒業」は、必ずしも同義とは限らない。これは、ODA卒業時期に一種の段階的移行が試みられている実態を反映している。

一方、ODA であれ、経済協力であれ、相手国が経済成長を続ければ、卒業の日はやがて到来する。換言すれば、ODA の役割は、やがて相手国内外の民間投融資などにすべて移行することになる。

それでは、これまで ODA を供与してきた相手国が、DAC による卒業基準を超えようとする時期にさしかかった場合、どのような条件が整えば、どのような ODA や経済協力を、いつまで継続すべきなのか。そうした援助は、どのような体系を構築すべきなのか。

こうした疑問に対しては、ODA の範囲を柔軟に認めるのか、それとも厳格に峻別するのか、その考え方の違いからも、さまざまな解答の選択肢が成立し得る。

たとえば、ある国が DAC による ODA 卒業基準を超えかけた場合でも、一定の条件が満たされれば協力を継続することとし、その協力は日本国内では「ODA」と定義して従来の制度を生かす——という、国内基準の採用は 1 つの選択肢だろう。逆に、「ODA」の基準は厳格に DAC の定義に従うこととし、協力の継続が必要であれば別の制度に立脚し

^注 ブラジル連邦政府は、リオデジャネイロ、サンパウロ、カンピーナスの主要 3 都市間約 510 キロで、高速鉄道の建設を計画している。2009 年 7 月に英国の Halcrow 社がまとめた青写真によると、建設費は総額 346 億レアル(約 1 兆 7,000 億円)。路線上に 8 地点程度の駅を整備し 3 都市間を最高時速約 300 キロ、所要 2 時間弱で結ぶ。サッカーワールドカップがブラジルで開催される 2014 年に一部開業を目指す。2016 年にはリオデジャネイロ・オリンピックが予定されている。日本からは商社やメーカーなどの幅広い企業連合が入札を準備中(2010 年第 1 四半期に締め切り)。韓国、中国、スペイン、フランス、ドイツなどの企業も関心を寄せているが、この区間には急峻な地形があり、トンネルも必要になることから、日本側は新幹線で培った技術の優位性を強調している。一方、受注者は総工費のうち 3 割程度の拠出を求められる。なお、2009 年 7 月の G8 ラクイラ・サミット・アウトリーチ会合において麻生首相(当時)とルーラ大統領が会談を行った際に、同高速鉄道計画について、麻生首相より日本の新幹線の優秀性やそれを運用するための技術支援などについて説明し、ルーラ大統領から高い評価を受けた。

で考えるか、または新しい制度の創設を検討する選択肢もあり得る。

こうした問題は、援助の哲学・理念にかかわると同時に、「ODA」や「経済協力」といった用語の定義、基準とも絡み合う。新興国や中進国に対する ODA、そうした国とともに取り組む ODA を今後、日本外交の新たな課題と位置づけるのであれば、援助の継続または卒業の道筋をすみやかに整理すべきだ。

ODA の継続または卒業を総合判断するにあたり、国民と国際社会に対する説明責任を果たすには、あらかじめ判断材料を明示せねばならない。たとえば——

- (a) 相手国と日本が国際社会において共同で果たし得る役割
- (b) 当該事業の公益性と日本が享受できる国益
- (c) 両国関係の重要性
- (d) 当該国経済の発展・安定度
- (e) 当該国にとっての ODA 獲得の必要度と要請の有無
- (f) 返済能力や過去の債務返済の誠実度
- (g) 政治の安定・清廉・民主化度や軍事動向
- (h) 他の伝統的ドナー国や新興ドナー国の動向

——といった要素が含まれるのではないか。

(2) 国益と援助

日本経済がかつての勢いを失った今日、ODA に国民の理解を得るには、日本の安全と繁栄の確保、すなわち国益に資する側面も強調すべきだ。新興国などで日本の産業界が大きな事業に取り組み、その事業が日本の今後の経済活動に意味を持つ場合には、その事業と ODA を可能な限り組み合わせる官民連携の手法を追求してよい。日本企業が大事業を完成すれば、相手国における「顔の見える ODA」の実現にも結びつく。

ブラジルでは、日本の広範な企業連合が高速鉄道、地上デジタル放送、港湾などの整備事業で受注を目指すにあたり、事業のリスクを軽減するため ODA とりわけ大型円借款の連携を要望している。

しかるに、DAC は、2001 年 5 月のハイレベル会合で、後発開発途上国向け ODA のアンタイド(ひもなし)化を勧告することで合意している。また、OECD の輸出信用アレンジメントにおいて、ブラジルのような中進国に対するタイド援助は原則禁止されている。官民連携では、事業入札などの手続きを踏まえ、タイド(ひも付き)援助問題との関係に注意せねばならない(外務省用語集によると、タイド援助とは、援助国が ODA 事業に関して、資材の調達先や役務などの工事業を日本企業に限定することとされる)。

本来、タイド ODA の乱用は、戒めなければいけない。貿易やサービスの国際市場の自由を阻害する恐れがあるうえ、途上国に割高な支援を押し付ける結果にもなりかねないからだ。むしろ、日本は中国など新しいドナー国に対し、DAC のアンタイド化勧告の誠実な受け入れを促すべき立場にある。

にもかかわらず、国際的な金融収縮がなかなか改善しない状況の下、多くの日本企業が国外の事業でも資金繰りに不安を抱える一方、円借款を供与した事業が一部の経済的競争相手国に集中的に落札されるといった傾向が目につけば、ODA に対する国民の信頼は傷つきかねまい。今後の官民連携では、相手国の経済水準や当該事業の戦略性

のいった条件次第では、ODAの活用の是非、さらには早期表明の可否など、活用のあり方が課題となり得よう。

タイド ODA をめぐっては、掘り下げるべき研究課題がいくつかある。

- (イ) OECD の輸出信用アレンジメント 50 条 a 項は、ドナー国が国益に関わると認める案件について、ドナー国の主務大臣(日本の場合は経済産業大臣)が OECD 事務局長に理由説明書を送付することにより案件供与が認められる場合について規定している。
- (ロ) 同アレンジメント 36 条 a 項は、中進国に対するタイド ODA について、借款の条件がよい(CL 値 80% 超)場合にはタイドでも認められる趣旨を規定している。
- (ハ) 日本の優れた技術やノウハウを活用し、途上国への技術移転を通じて我が国の「顔の見える援助」を促進するため、タイド円借款の新制度として 2002 年 7 月、「本邦技術活用条件(STEP)」の運用が開始された。

このような条項や制度は、適用可能な対象国の範囲や、発動をめぐる条件などに制約があり、ただちに多用することは困難だが、他ドナーの例などを参考に、活用や拡充の可能性を研究しておく価値はある。

また、タイド ODA は、相手国の側に、受け入れ禁止規定など障害があり得ることに注意せねばならない。タイド ODA に関する相手国の制度、事情を具体的に精査、確認する手続きも欠かせない。

(3) 周辺分野にも ODA を

日本企業側からは、いわゆるハードの案件に対する ODA に要望が寄せられたほか、ソフト面でも官民連携の要望が聞かれた。たとえば、ブラジル政府が高速鉄道の完成・運行開始後の事業リスクに対して保証を行う場合、この保証に対して日本政府がさらに保証のための円借款を用意するという仕組み(裏保証)などについて、整備の要望があった。深海底油田の採掘などリスクの高い事業に取り組む場合、裏保証を用意できれば企業の負担が軽減されるうえ、入札の競争力も高まるという。

こうしたソフト面における支援は、場合によっては法制度面の検討も必要であり、ODA の枠の内外いずれで手当てすべきかという問題も含め、将来的な研究課題だ。

さらに、民間の大きな事業の成功を期すには、ODA による周辺環境整備が助けになり得る。ブラジルの高速鉄道事業を例にとると、日本企業連合が受注を目指す入札対象は鉄路や駅舎の建設、車両納入といった本線事業の権利だが、空港から駅までのアクセス、発電、旅行手配代理業など周辺分野の整備を必要に応じて ODA などで支援すれば、本線事業の成功率向上に効果が見込まれる。

地上デジタル放送事業についても、共同電波塔、地方の小規模放送施設、番組ソフトといった周辺分野に ODA を投入できれば、民間の本体事業にとって手助けとなる。このうち番組ソフトを ODA で支援できれば、番組の内容に従って教育格差の克服、環境教育の普及、日本文化の紹介といった別次元でも役割を担い得るから、一石二鳥の効果を期待できよう。

日本の産業界がブラジルから地下鉱物、食糧、エネルギーといった資源を安定的に調達するには、同国内での生産現場にとどまらず、輸送、貯蔵、積み出しといった一連の流れを全体として整備、確保する必要がある。さらには、パナマ運河の拡充なども関連付け

て考えねばならない。そうした包括的な資源確保策を構想するうえで、ブラジル国内の重要港湾の整備などに ODA の投入を前向きに考えてよい。

かつて不毛の土地といわれたセラードは、日本の協力もあって大豆畑などに生まれ変わったが、現在、穀物流通は外国資本に支配され、日本商社は主に米国のシカゴ商品取引所などでブラジル産大豆を手当てしている。こうした教訓にかんがみると、大事業の成功は周辺分野を含めた広い視野の中で考えるべきであり、官民連携 ODA の対象も手広く検討すべきだ。

(4) ODA の現行ルールの見直し

ODA 卒業時期にさしかかった国における官民連携は比較的新しいテーマであり、さまざまな面で ODA の従来のルールが窮屈になりかけている。

その一例は、中進国に対する円借款の対象事業を「環境」、「人材育成」、「防災・災害対策」及び「格差是正」の4分野に限定する縛り(平成 19 年 3 月 30 日、外務省、財務省、経済産業省発表)だ。こうした制約は、後発開発途上国の貧困削減を ODA の最重点に位置づけるのであれば、経済水準・国民総所得が向上した国に対する ODA の範囲を制約してその膨張を防ぐルールとして、合理的と言える。

しかし、地球規模の利益や国益を基準として ODA 供与の優先順位を考える場合には、こうしたルールは緩和すべき面があるかもしれない。

ブラジルの高速鉄道事業や都市モノレールに対する ODA は、道路や空路の交通と比べてエネルギーの浪費を防ぐことから、環境分野の ODA として位置づけられる可能性がある。多くの場合、現行ルール上でもそうした柔軟解釈により、供与は可能かもしれないが、鉄道事業に対する ODA は、本質的には輸送分野の ODA だ。おそらく、後発途上国において鉄道建設に ODA を供与すれば、その大半は輸送分野に分類されるだろう。

新興国や中進国で、国益を重視して官民連携 ODA を展開する場合、貧困克服だけでなく投融資に近い意味合いがあって不思議はない。現行のルールが窮屈になりかけているのは、こうした実態に見合っていないためだ。4分野に限るとするルールは、中期的な見直しが研究課題となり得る。

現行の円借款では、途上国の経済社会開発に寄与する公共事業に対して、日本が事業費の 7~8 割といった相応の資金負担をするのが基本となっているが、ブラジルやインドのような新興国では、従来公共事業で実施していた分野・プロジェクトにも積極的に民間資本を導入する動きが顕著になっている。他方、プロジェクトの採算性を分析してみると、民活には必ずしも適さない(収益性の低い)プロジェクトが存在するのが現実で、ブラジルの高速鉄道は 1 つの事例と言える。こうしたプロジェクトについて、民間資金をベースとしながらも、採算性を改善するためにプロジェクトを実施する政府自身が補助金等で資金支援する、その原資を円借款で供与する、といったアプローチを積極的に検討してよいのではないかと。Viability Gap Funding (VGF) を円借款で供与することにより、途上国政府の進める民活に対する支援と開発事業に対する支援を両立させることができ、そこに日本企業の参画があれば官民連携にも貢献することになる。

官民連携では、ODA の手続きに要する時間の短縮が大きな課題となる。手続きの簡素化を図るため、ODA の「政府間」供与を原則とする基本ルールは、ブラジルのように自

治体政府の権限や行政管轄面積が大きい国では、緩和を研究すべき面がある。円借款事業は、ブラジルでは日本大使館がまず連邦政府からの要請を受け、供与に際して交換公文を締結するという進め方になっている。

「政府間」供与の基本ルールを手直しするには、債務返済の保証のあり方や、相手国内法の制約といった大きな問題もあるが、供与額の規模や自治体政府など先方機関の権限を十分に吟味すれば、あらかじめ連邦政府及び日本政府の間で包括的な交換公文を締結し、JICA が先方機関と直接協議し、決定する仕組みを一部導入する工夫は研究可能ではないか。既に、このルールが草の根無償援助では事実上一部修正されていることも参考になる。

(5) 結語

DAC 基準による ODA 卒業時期にさしかかった国における官民連携は、貧困克服を図るだけでなく、民間投融資を補完する意味合いをも帯びる。やがて自立的経済成長の態勢が十分にととのえば、官民連携の役割も終わる。その目標に向かう過程では、官民連携 ODA の役割が徐々に公的機関または民間金融機関の出融資、保証、保険に円滑に代替されていくよう、体系的な構図を描かねばならない^注。

官民連携 ODA が役割を果たし終えたとき、相手国は強力なドナー国に成長していると期待される。その結果は、後続の途上国にとっても利益となる。新たなドナー国が合理的な ODA 政策を遂行するには経験が必要であり、日本が官民連携 ODA を展開する段階では、並行して、第三国において共同で ODA に取り組み日本の経験を伝えるなど、ドナー化支援にも工夫が求められる。

^注 仙谷由人国家戦略相は 2010 年 3 月 17 日、米国などでの高速鉄道事業の日本勢受注を後押しするため、国際協力銀行(JBIC)の融資対象の拡大を内容とする政令改正の方針を発表した。