

メルコスールに対する日本の技術協力

―地域多国間ネットワーク構築への取り組み―

富 永 健 一 郎

はじめに

アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイの4カ国による関税同盟として誕生したメルコスール（MERCOSUR、南米南部共同市場）は、今年で12年目を迎える。それぞれ固有の歴史を有し、資源等の経済条件から、行政・法制度、人口規模等に至まで明確に差異がある独立した主権国家同士が経済統合することの難しさを味わいながらも、地域の政治的・社会的安定化を支える南米の核となる地域統合体として拡大・深化しようとしている。一方で、人口は加盟国5カ国で約2億6500万人に拡大し、経済規模としてASEANを上回る自由貿易圏に発展したメルコスールは、日本にとって魅力的な貿易・通商パートナーである。並外れた天然資源量、大きな農業余力、さらに近年は、同地域の安定した経済成長とバイオ燃料需要等によって、経済面での注目度はさらに高まりつつある。

こうした中、域内の統合化を支援することによって、地域の安定した発展を目指し、さらに日本・メルコスールの経済関係のさらなる強化を図るために、日本政府は技術協力を行っている。ひとつの国だけを対象にした技術協力に加え、近年は、環境問題のように国境を越えた課題や、地域がもつ

共通の課題といった地域全体の開発ニーズを見据えた協力のあり方が模索されている。こうした新しいニーズに対応する広域技術協力アプローチのひとつの形態としても、メルコスール技術協力は注目されている。

そこで本稿では、日本政府によるメルコスール技術協力を概観するとともに、具体的な協力事例を取り上げてその実施効果を検討することにしたい。なお、06年7月にベネズエラの加盟にかかる議定書に署名交換がなされたことにより、現在加盟国は5カ国となっている。しかし、ここで紹介する主な取り組みはベネズエラ加盟前の4カ国で始動し、既に一定の成果が得られていることから、以下、これら4カ国を対象として論考を進める。

1. 政策的な位置づけ

96年8月に橋本首相（当時）が中南米諸国を訪問した際の提案により、同年10月に第1回日本・メルコスールの高級事務レベル協議が開催され、国際経済問題、メルコスールの現状、日本とメルコスールとの協力、今後の協議のあり方等について意見交換がなされた。それ以降1-2年毎に開催される協議のなかでメルコスールの発展を踏まえた今後の経済協力のあり方について議

論が深まり日本の協力の意義や重要性が確認された。続いて、2000 年 10 月に東京で開催された第 4 回日本・メルコスール高級事務レベル協議では両国間の技術協力の枠組みについて議論がなされ、(1) 情報の提供、(2) メルコスール域内の経済統合の深化に資する人的資源の開発、(3) 両国間の経済関係強化を踏まえた協力実施の可能性を探ることなどが合意された。その内容は「日本・メルコスール間協力の枠組みに関する協議」(合意文書)として取りまとめ合意され、JICA (国際協力機構) が事業実施機関となりメルコスール技術協力が始まった。

ODA 大綱 (外務省[2003]) は、2. 「基本方針 (5) 「国際社会における協調と連携」において、「開発の進んだ途上国と連携して南・南協力を積極的に推進するとともに、地域協力の枠組みとの連携強化と広域的な協力を実施」及び 4. 「重点地域」で指摘されている「中南米は (中略) 域内及び国内の格差が生じていることに配慮しつつ、必要な協力を行う」と記載されている。一方、ODA 中期政策 (外務省[2005]) においても上述大綱の「国際社会における協調と連携」を踏まえつつ重点課題として取り組むとされている。ODA 白書 (外務省[2006]) の第 1 章「ODA の役割の変遷」においては、「BRICs 諸国等が台頭する新たな国際環境の中、ODA に新たな使命が求められている。特に、アジア市場の拡大・発展によって各国の相互依存関係が一層深まっており、貿易・投資環境を整備するための経済協力を通じて民間経済活動を促進し、連携を深めることに ODA を活用することが重要であ

る」と指摘している。

以上をまとめると、日本にとってのメルコスール技術協力事業の政策的意義は主に以下の 5 つであると考えられるであろう。

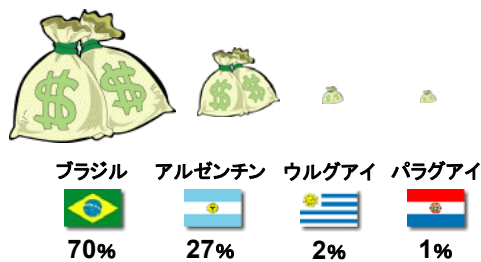
- (1) 地域レベルにおける連携促進による効果的、効率的な協力が可能になる。
- (2) 日本と南米地域間の経済・通商連携が促進できる。
- (3) 広域の枠組みを活用した域内格差の是正に貢献できる。
- (4) 持続的開発に資することができる。
- (5) 広域的開発課題への対応アプローチとなる。

2. メルコスールの特異性

開発支援の視点からメルコスールの統合体としての特異性をみるのが、メルコスール技術協力の特徴を把握するのに役立つ。第一に加盟国はかつての輸入代替でなく、競争力を有する産業を中心とする貿易拡大を目指していること。第二に開発途上国同士だけの経済統合ブロックであること。第三に加盟国間の権利は平等とされており、超国家的な組織を持たない緩やかな統合形態で、意思決定は加盟国間の協議 (大統領会合、大臣会合、事務レベル会合の 3 つのレベル) によってなされる。第四に経済規模の極端に異なる国同士の統合体であることである。次頁図 1 で示すように、経済規模で比較した場合、大 2 つ (アルゼンチン、ブラジル) と小 2 つ (パラグアイ、ウルグアイ) に明確に区別される。経済規模の格差は、開発格差や技術格差などにも反映さ

れることであり、共通政策を策定する上で最も苦慮する要素になる。加えて、メルコスール機構内におけるすべての理事会、委員会の意思決定は、原則的に全会一致方式（コンセンサス方式）を採用していることも見逃せない重要な点である。

図1 メルコスールGDPの各国構成比



出典: MERCOSUR/CMC, DEC No. 18/05をもとに筆者作成

こうした特徴からは、まず域内格差がそのまま開発ニーズの格差になり、主権をもつ各国の利害が衝突することは避けられないことがわかる。したがって、円滑な協力事業の実施には加盟各国の利害とニーズの調整が不可欠な取り組みになる。さらに、日本を含む第三国が、メルコスールと交渉する場合、それぞれが拒否権を有する加盟各国の代表メンバーに対する個々の調整や、緊密な対話の上に成り立つ相互理解の醸成なくして、合意形成プロセスを円滑にすすめることは困難であることも示唆している。それでは、以下で具体的な協力事業2件の概要をみてみることにしよう。

3. 具体的な技術協力事業

日本のメルコスール技術協力の第一号案

件が、「メルコスール域内産品流通のための包装技術向上計画」（開発調査）である。域内産品の貿易促進や、域外から域内への投資促進をすすめる4カ国にとって、商品物流にかかる域内のコスト高は共通の問題であり、輸出を促進するうえでの大きな障害となっている。輸送道路の未整備、適切な輸送包装技術の不足等の問題が山積みされる中、適正な包装が行われていないことによる輸出品の破損は10%に及ぶといわれ、逆に破損を防ぐための過剰包装も結果的にコストに跳ね返る。こうした域内共通の開発ニーズに対応すべく、04年11月から07年3月にかけて、4カ国の主要商品の輸送における振動・衝撃などの状況が調査・収集され、これらの情報を基に合理的な包装設計基準や試験基準の設定、商品の破損原因の解明・分析が行われた。一連の協力事業は、日本とメルコスール4カ国の工業技術院、および民間企業との共同作業である多国間官民連携事業として取り組まれた。こうした協力の結果、次頁の図2で示すように域内初となるメルコスール4カ国の主要輸送道路にかかる輸送環境調査が達成され、実用性の高い包装設計・試験基準のメルコスールモデルが策定されている。

観光振興を経済開発の重点に位置づけ、日本などの新たな観光市場の開拓を目指しているメルコスール4カ国による観光振興の共同枠組みを構築することなどを目的にして「メルコスール観光振興プロジェクト」がはじまった。現在実施中のこの協力事業は、日本での試行的な観光市場開発活動と連動して、メルコスール4カ国における共

同の観光商品の開発や、各国観光省（庁）を中心にした人材の育成などが行われている。具体的な取り組みとしては、4 カ国による共同運営を想定した「メルコスール政府観光局」を日本（東京）に暫定的に設置し、日本における観光振興や市場調査などの活動が行われている。また、毎年日本で開催される JATA 国際観光博覧会には、メルコスールとして専用ブースを設置して出展している。各国観光省（庁）の入国者数にかかる統計データによれば、同協力の実施に推移してメルコスール各国への日本人観光客数も毎年増加傾向を示しており、協力成果の一面としてとらえることができるであろう。



図2

2005 年 JATA 国際観光博覧会における メルコスール・ブース



出典：メルコスール観光振興プロジェクト関連資料

これら二つの多国間広域協力事業の共通点のひとつは、4 カ国による互惠相補性のあるネットワーク枠組みの構築を土台にして協力に取り組んでいる点である。効果的な協力成果を導くためには、本来バラバラである行為主体である各国の連携プレーを確保することが必要不可欠であり、その連携の有効性を発揮させるメカニズムの構築と換言できる。とはいえ、各国の利害が衝突し合う中でネットワーク化を図るそのプロセスには、多くの時間と粘り強い調整が必要になることは容易に想像できよう。

複数国にまたがる多くの政府関係者の相互理解を深めて、利害対立の調整を行うことは、技術協力を取り組む上でのやっかいな障害物である。しかしその反面、こうしたマイナス面を克服することで思わぬ実施効果も生まれている。以下では、その主な実施効果面を考えてみたい。

4. 実施効果面

(1) 外交的效果

メルコスール技術協力事業は、具体的な

協力案件が実施段階にあり成果をあげつつある現在、メルコスール内における日本の ODA のプレゼンスは当然高まっており、各国の行政から政治レベルまでが日本の援助に対する認識を高めている。事実、「メルコスール観光振興プロジェクト」の活動を通じて、各国の観光大臣自らが順次訪日し、日本との関係強化と観光振興を行っており、「メルコスール政府観光局」の設立に際しては、05 年 5 月に公式訪日したルーラ伯大統領とメルコスール各国の在京大使による開所式が執り行われている。06 年 7 月にアルゼンチンで開催されたメルコスール首脳サミットにおいても、他開発援助ドナーを差し置いて日本の ODA に対する感謝と重要性が共同コミュニケに盛り込まれ、日本の技術協力がメルコスールのニーズに適切に対応しているとの高い評価が得られている。このように事業規模の大小にかかわらず協力事業が政治的および社会的な注目を集めることは、同技術協力が日本とメルコスールの外交上の有効なツールのひとつとして機能しうることを例示している。

(2) 多国間フレームワークの効果的な活用

メルコスールへの協力は、域内諸国へ対する単なる広域技術協力とは異なり、域内経済ブロックに対する協力である。合意形成など手続き的には足枷にもなるこの法的枠組みも、技術協力の「フレームワーク」として捉えれば、援助の効果効率化を図るためのツールとして活用できる。国境を越える課題や地域がもつ共通の問題といった地域共通の開発ニーズを見据えた協力への

アプローチも、この「フレームワーク」を効果的に活用することによって多国間連携をより円滑に導くことができるわけである。

「メルコスール域内産品流通のための包装技術向上計画」は、技術的にすすんでいるブラジルとアルゼンチンのパラグアイやウルグアイへの積極的な技術的補完支援があったからこそ 4 カ国の連携事業を効果的に展開することができた事例である。本来熾烈な競争原理が作用する観光振興事業に対して各国が助け合いながら共同で取り組んでいる「メルコスール観光振興プロジェクト」も軌を一にする。こうした各々の利害を乗越えた連携プレーも、メルコスールという法的「フレームワーク」が少なからず作用しているとみるのが穏当である。もしこうした「フレームワーク」がなかった場合、どこまで地域共通課題に効率よく対処しうる互惠相補性の高いネットワークが形成されたかは疑点を残すところであろう。

(3) ドナー関与による統合化への相乗効果

加盟各国の経済規模の格差が、社会インフラはもとより技術的、社会サービスなどすべてのセクターで認められることは先に述べたとおりであるが、斯くも国力の違う複数国に対する技術協力にとっては、実施上の不回避の困難な課題である。他方、こうした格差の中、共通の援助ニーズを模索し調整しつつ案件を形成、実現していくことは、多くの時間と複雑な作業がともなうものの、そのことがかえって各国の連携を深めることから統合化プロセスの促進に寄与することとなり、実際にこれまでの成果

がそのことを物語っている。

統合化を目指しそれぞれの利害が交錯するメルコスール機構の中に、中立的な立場の開発援助ドナーが関与することで、利害調整の触媒としての作用が生まれ、実施合意形成の円滑化の背中を押すことになる。さらに、机上の「統合化」ではなく、実業としての統合化事業を持ち込むことによって、統合の具体化、活発化を促すことになる。「メルコスール観光振興プロジェクト」の活動が、休眠状態であったメルコスールの観光分野作業部会 (RET) を活性化させ、メルコスール観光閣僚理事会(RMTUR)の設立に大きな影響を与えたことなどは、その証左といえる。メルコスール自身も、開発援助ドナーのこうした統合の事業化や利害調整に対する触媒としての貢献を高く評価しており、統合化支援に開発援助ドナーが関与することの大きな意義として認識されている。

おわりに

メルコスール技術協力も他の技術協力事業と同様に、重要かつ基本的な開発目標は、「持続可能性の確保」である。他方、超国家組織を持たず中心性のない究極の縦割り構造といえるメルコスールは、技術協力で開発・享受される資源や技術を共同で維持管理する体制を本来持っていない。開発目標の効果的・効率的達成とその成果の持続的維持に寄与できる組織横断的な構造枠組みを強化、または構築することが、メルコスール技術協力にとって回避の課題である。利害が対立する多数の行為主体が、必

要な資源（物財、資金、サービス、技術、情報、労働等）を効率的に提供補完しあう体制＝構造枠組み＝互惠相補性ネットワークを構築することは、必然から発生したにせよ挑戦的な援助アプローチともいえる。

一方、環境問題等での国家を越えた地域の相互依存が広く再認識される今日、このネットワーク化こそが地域共通利益の共同管理に対する妥当なアプローチであるとするならば、それに正面から取り組むメルコスール技術協力に先駆的な側面を見出すことができるであろう。

（とみなが・けんいちろう 大来財団日本評議委員会
ー日本メルコスールフォーラム・コアメンバー）

参考文献：

- 外務省 [2003]「ODA 大綱」2003 年 9 月。
- [2005]「ODA 中期政策」2005 年 2 月。
- [2006]「ODA 白書 2006 年版」2006 年 12 月。
- JICA [2007]「メルコスール域内産品流通のための包装技術向上計画調査・最終報告書」2007 年 3 月。
- 寺西俊一 [1992]「地球環境問題の政治経済学」、東洋経済新報社、1992 年 3 月。
- 富永健一郎 [2007]「JICA 専門家総合報告書」2007 年 4 月。
- Aldecoa Luzarraga, F.[1995], El Acuerdo Marco entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina, Revista de Instituciones Europeas, Vol. 22, Número 03, Septiembre – Diciembre 1995.
- Almeida, P.R.[1993], O Mercosul: no contexto regional e internacional, São Paulo: Aduaneira.
- BID-INTAL[2003-04] Informe MERCOSUR, Año 8 No.9.
- Nogueira, U.B.[1998], Basic Information on the Southern Common Market, Buenos Aires : INTAL.
- Ventura, D.[2005], Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea, LOS DESAFÍOS DE UNA ASOCIACION INERREGIONAL: KONRAD ADENAUER STIFTUNG E.V..