

「新 JICA と対中南米 ODA」

蔵本 文吉

はじめに

昨年 10 月 1 日、国際協力機構 (JICA) と国際協力銀行 (JBIC) の円借款部門が統合され、外務省から無償資金協力部分を受け入れて「新 JICA」が発足した。総事業規模 1 兆円強、職員数は 1,600 人、世界最大規模の二国間援助実施機関となった。ODA を担う総合的な援助機関の誕生は我が国の国際協力の歴史上、画期的な出来事である。

緒方理事長は発足にあたって「すべての人が恩恵を受ける、ダイナミックな開発 (Inclusive and Dynamic Development)」という新ビジョンを掲げた。

本稿では、新 JICA の概要を解説し、中南米向け ODA と同地域の現状を分析した上で今後の事業展開の方向性を示したい。

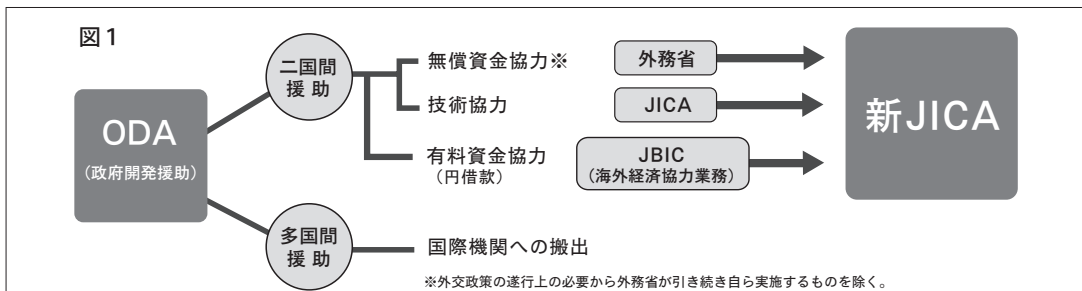
1. 新 JICA の誕生：組織統合による相乗効果を狙う

「新 JICA」設立で何が変わったのかを図 1 に示す。ODA は①無償資金協力、②技術協

力、③有償資金協力 (円借款) 及び④多国間援助 (国際機関への拠出) の 4 形態から成るが、今般の JICA 及び JBIC の統合により、①～③を一体的に担う体制が構築された。このことで、援助手法を有機的に連携し、援助手法の枠にとらわれず「三位一体の援助効果」を引き出すことが可能となった。

例えば、新たに導入された「協力準備調査」では、被援助国政府からの個別案件要請を受ける前の段階から適切な協力内容 (協力目標と協力形態の組み合わせ等) を調査することで、案件形成から事業実施までの期間を短縮することができるようになった。また、在外事務所の統合は、被援助国にとって日本の ODA の総合的な窓口として機能することから、「援助のワンストップ・サービス」が実現した。

新 JICA のビジョンを達成するために、我々に与えられた課題は①気候変動や水、食料、感染症等、グローバル化に伴う課題、②公正な成長と貧困削減、③途上国政府の政策・制



度などのカバランスの改善、そして④人間の安全保障の実現である。

併せて「新 JICA」は民間投資を途上国に導く触媒としての役割も期待されている。もとより、ODA 自体のもつ開発効果は量的にも質的にもそれほど大きなものではない。市場経済の主役である民間企業の活力と結びついて、初めて開発効果を生む。例えば、成長に必要なインフラ整備を円借款や無償資金協力でカバーし、また人を対象とした(医療・衛生、インフラのアフターケアなどの)ソフトの支援を技術協力で実施することにより、民間投資の事業性と持続性を高めて開発途上国の発展に寄与することが望まれる。

JICA 本部内に、民間企業等との連携を推進するため「民間連携室」が設置された。開発パートナーである民間企業、業界団体、関係政府機関等との連携を通じて海外直接投資や途上国産品の交易、CSR 等の側面での民間企業の参画・貢献の機会を拡充することで、開発途上国の開発効果拡大に資することを目的にしている。

また、新 JICA は「JICA 研究所」を設立した。事業現場での経験を生かし、内外の学識者との連携を図って世界の国際協力に新しい知見価値を提供することで、新たな開発潮流を主導することを目的としている。

これら措置により、「新 JICA」は 3 つのスキーム(技協・有償・無償)を一体的に運用し援助の相乗効果(「Speed-up(援助の迅速な実施)」、「Scale-up(援助効果の拡大)」、「Spread-up(援助効果の普及・展開)」(3S))の発現を目指す。

因みに、筆者が所属する地域部は新組織の中で「業務の司令塔」として、①地域全体/国別の業務実施に係る企画、立案及び調整、②国別援助実施方針の策定や事業展開計画の作成、③「協力準備調査」の企画、立案及び

実施等を担当している。また管轄する在外事務所は 9 カ国(ドミニカ共和国、エルサルバドル、ホンジュラス、メキシコ、アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、パラグアイ、ペルー、下線は JICA/JBIC が統合された事務所)、駐在員事務所は 14 カ国である。

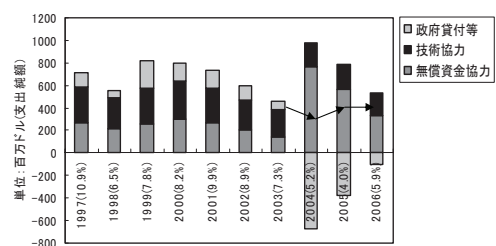
2. 対中南米 ODA 予算：縮小する予算とその構造

日本の ODA 規模は 1997 年のピーク時から 2007 年の間に 4 割も削減された。日本は 2001 年に世界第 1 位の座から転落し、現在では米、独、仏、英に次ぎ世界 5 位(2007)になった。対中南米向け ODA 実績の推移をグラフで見てみよう。

図 2 は 1997 年から 2006 年迄の ODA 実績を協力形態別に示している。年度表示の () 内は、当該年度の全世界合計に占める中南米のシェアである。有償資金協力額は、外務省「ODA 白書」や経済開発協力機構の開発援助委員会(OECD/DAC)へ掲載される「純支出額」を計上している。有償資金協力額がマイナスになっている年は、回収額が貸付額を上回っていることを示す。

同期間中に中南米向け ODA 額は 4 割減少しているが、全世界に占めるシェアもさらに 10.9%から 5.9%へと減少している。即ち、中

図 2 日本の中南米諸国ODA額年度別推移



出所：外務省 ODA 白書統計より筆者作成(ドルベース)。
→印は差引額(ネット)の推移を示す。

南米向け ODA は絶対額のみならず、ODA 内の相対比率でも通減している。しかし 3 つの協力形態全てが同じレベルで平行して縮小している訳ではなく、協力形態によって増減傾向が大きく異なっている。同期間中、無償資金協力では 22% 上昇し、技術協力では 38% 減少したが、これら 2 協力形態を合わせた「贈与」額では、絶対額で 1 割減に留まっている。一方、有償資金協力では回収額が貸付額を上回り（純支出額がマイナス）、中南米向け ODA 総額を減退させた。

2004/05 両年に無償資金協力額が突出するが、これは債務救済額（ニカラグア、ホンジュラス、ボリビア等）が同協力形態予算額に計上されたことが大きい。

一般に有償資金協力は案件規模（金額）が大きいため、同予算の純支出額（貸付額 - 回収額 and/or 債務救済額）の多寡に ODA 総額が大きく左右される構造となっている。

図 3 は ODA 額（2006 年暦年）の国別配分を見たものである。域内 32 か国中、トップ 10 で全体の 93% を占める。この内トップ 5 諸国では無償資金協力額の比重が大きく、技術協力額を上回る。

図 4 は協力形態の中で「技術協力」額を抽

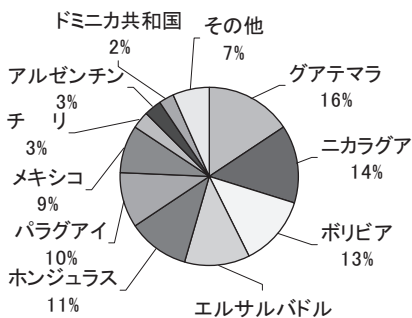
出し、国別配分を見た。技術協力予算の方は比較的満遍なく域内に配分されている。また供与対象国としてブラジルがトップに現れ、メキシコ、アルゼンチンといった域内経済大国がランクをあげるのが特徴的だ。

縮小する予算規模の中にあって、今後、中南米にて「三位一体の援助効果」を引き出し、「ダイナミックな開発」を押し進めるにはどうしたら良いか、次に同地域の特徴をあらためて考えてみたい。

3. ODA から見た中南米の特徴：広がる可能性

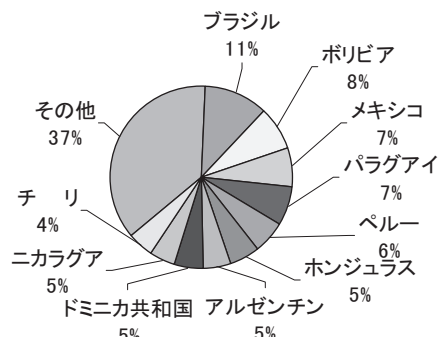
今日、人・モノ・金・情報が国境を越えて瞬時に、また大量に移動する時代になった。グローバリゼーションが加速している。地球温暖化、感染症、テロと言った問題も我々の生活に直結している。一地域の問題が地球全体を脅かしうる。昨秋以降に発生した「世界金融危機」は、このことを我々に強く実感させた。相互に依存する「ひとつの世界」では、世界の経済成長と貧困削減と環境保全が好循環を生みだす健全な発展が期待される。こうした視点に立って以下、中南米の特徴と位置づけ、そして ODA の可能性を素描した。

図 3 中南米地域ODA実績国別比率（2006）



出所：外務省ODA白書統計より筆者作成(ドルベース)

図 4 中南米地域ODA(技術協力)実績国別比率(2006)



出所：外務省ODA白書統計より筆者作成(ドルベース)

(1) 大規模な経済圏と地域統合への道

全般的に中南米は民主化が定着し、安定成長が続いている。市場規模が大きく GDP で見ると 3 兆 4,443 億ドル (2007 年、世銀 WDI) で、世界の 6.3% を占める。これは中国の GDP (3 兆 2800 億ドル) を上回る。ブラジルの 1 兆 3,141 億ドルとメキシコ 8933 億ドルの域内両経済大国を筆頭に、アルゼンチン 2623、ベネズエラ 2280、コロンビア 1719、チリ 1639 億ドルと言った天然資源・食料輸出国が続く。また、域内経済統合 (CARICOM、CACM、CAN、MERCOSUR)、並びに域外との自由貿易協定や経済連携協定の動きも活発化している。

2008 年 5 月には南米 12 カ国による「南米諸国連合 (UNASUR)」を創設。さらに 12 月には初の中南米首脳会議で政治経済面での連携強化を目指す地域共同体の創設に合意、2010 年のメキシコ会議での設立を目指している。

地域統合の波及効果として、各国の関係緊密化による地域の安定、また経済発展による福利向上・貧困削減などが期待されることから、ODA による統合に向けた流通インフラ整備、人材育成、裾野産業育成、またデジタル TV 等の新分野支援、さらには官民連携事業の必要性が高まろう。

(2) 大きな域内較差・国内較差とその是正

域内には比較的高い経済水準を達成している国々 (ブラジル、メキシコ、アルゼンチン、チリ等の中進国) と低い水準の国々 (ハイチ、ニカラグア、ボリビア等の貧困国) が混在している。域内 GDP 最下位はハイチの 61 億ドル (1 人当たり GDP も最下位) で、同国の「人間開発指数 (HDI)」は世界 177 ケ国中第 146 位と極めて低い水準にある。

中進国も国内に大きな所得格差を抱えてい

る。一般に中南米は歴史的に国内の所得格差が大きく、これが根強く残っている。中進国であっても貧困層に普及する麻薬や治安悪化などの社会問題は政治的不安材料になりやすい。同地域主要国の国内所得格差を「ジニ指数」(UNDP2007/2008 報告) で見ると、ブラジル 57.0、メキシコ 46.1、アルゼンチン 51.3、チリ 54.9、その他コロンビア 58.6、パラグアイ 58.4、パナマ 56.1、グアテマラ 55.1 等高い数値が続いている。所得較差と貧困は中南米における民主化達成後の優先課題だ。

中南米における貧困削減、所得格差是正は引き続き ODA の重要課題であり、途上国政府の政策・制度などのカバナンス改善への支援が必要だろう。

(3) 世界の食料供給基地と持続的発展への期待

中国及びインドといった新興経済大国の経済発展により国際市場での食料需給が逼迫し、加えてバイオ燃料作物の増産による農地の巡るせめぎ合いで「食料危機」が懸念されるようになった。こうした中で中南米が急速に世界の食料生産・輸出基地として存在感を増している。

世界の食料安全保障にとって注目すべきは、コーヒー、カカオと言った伝統的熱帯農産物の生産・輸出量ではなく、「世界主要農産物貿易産品」8 品目の動向である。中南米の輸出量シェア (2007 年度、USDA/FAS 統計値) を見ると、①大豆 (57%)、②トウモロコシ (24%)、③小麦 (11%)、④米 (7%)、⑤大麦 (7%)、⑥牛肉 (46%)、⑦鶏肉 (42%)、⑧豚肉 (19%) となっている。就中、ブラジルとアルゼンチン両国が農産物輸出大国として突出している。中南米が世界の食料供給基地として注目されるのは既に広大な農地を有

しているだけでなく、今後さらにその面積を大幅に拡大し、かつ生産性をも向上させる潜在力を持つからだ。国際食料機構 (FAO) と国際応用システム研究所 (IISA) の共同研究調査結果によれば、世界で穀物生産用潜在可耕地面積は約 9.2 億 ha あり、この内 4.1 億 ha が南米に分布しているとしている。

世界の食料安全保障上、また世界最大の食料輸入国である我が国にとって食料供給地域が多極化し、安定した生産・輸出体制と備蓄制度の向上が不可欠だ。中南米における持続可能な農業開発や流通インフラ整備、農業開発を通じた貧困削減への支援が望まれる。

(4) 豊かな自然と劣化する環境への対応

中南米の面積は広大で世界陸地面積の 16.7% を占める。その 3/4 は南北回帰線の間に位置する熱帯で、ここには世界最大の熱帯雨林であるアマゾン地帯、アマゾンに次ぐ Biome (生物群系) であるセラード (サバンナ)、アンデス高山地帯、半乾燥地帯が広がり、多様で豊かな生態系が広がる。

近年の急速な開発は、アマゾン熱帯雨林の消失と温暖化ガスの大量放出、地球規模の気候変動、セラード地帯の生物多様性への危機、また水質汚染など様々な問題を惹起し、これらが深刻化している。

都市環境も同様である。中南米の人口は 5 億 5 千万人で世界人口の 8.5% を占める。全般に人が多く住んでいるのは熱帯の中でも、温暖もしくは冷涼な高地か、あるいは低地であっても海流や貿易風の影響で比較的快適な気候のところに多い。中南米は人口が偏在し、いわゆる「都市化率」が高く、大都市では都市環境の悪化が問題となっているところが多い。

一方で地球温暖化によるアンデス熱帯氷河の融解加速と後退は、氷河湖崩壊の危機に止

まらず、人口が集中するアンデス高地住民の飲料水や農業用水の枯渇への懸念も高まってきた。

大規模開発が進む中南米諸国にあっては、特に気候変動緩和策及び適応策への ODA 投入が必要だ。また、地球温暖化対策として我が国が誇る省エネ技術の移転や CDM 形成能力向上への支援等も進めなければならない。

(5) 世界のエネルギー・資源供給基地と持続的発展への期待

中南米は、エネルギー及び資源の供給基地でもある。石油産出量 (2007) ではメキシコが世界の 4.4%、ベネズエラ 3.4%、ブラジル 2.3%、中南米全体で 12.9% を占め、中東地域 (30.8%) に次ぐ生産地帯となっている。輸出量は 10.1% で、中東、アフリカに次ぐ (BP.2008 報告書)。また再生可能エネルギーとして注目されるバイオ燃料についても中南米は世界の主要生産及び輸出地域になるであろう。

鉱物資源についても同様だ。鉄鉱石生産量 (2006 で世界シェア 19.6%) はじめ、また代表的な「ベースメタル」(銅、亜鉛、アルミニウム、鉛) や「レアメタル」(モリブデン、リチウム等) でも、中南米は宝庫と評される。

産業発展と生活に不可欠なエネルギー及び鉱物資源への需要は長期的に拡大こそすれ減ることはないであろう。中南米がこれらエネルギーと鉱物資源を世界に供給し続けるためにも、環境保全面での協力が不可欠であろう。

(6) 歴史・言語・文化の共通性とそのメリット

中南米はほぼ均質的な言語と文化が多数の国に跨っており、それが共有されている。こうした共通性は、技術協力の面では頗る都合がよく、域内諸国の技術移転を容易にする。

中南米諸国の経済大国であるブラジル、メ

キシコ、アルゼンチン、チリ等とともに連携して、域内の貧困国を支援することは技術協力の効果・効率を倍増させるだろう。

(7) 世界最大の日系社会と ODA 分野での連携

世界における日系人推定数 (260 万人) の約 6 割が中南米に在住する。中でもブラジルは 150 万人の日系人を擁する。こうした日系社会は、居住国と日本との「架け橋」として、中南米における親日感情の醸成に大きく貢献していることは良く知られている。

ODA から見ても日系社会は重要な人的資源だ。日系社会では各界に有為な人材を豊富に有していることから、JICA では日系人を中南米域内及び域外への第三国専門家として登用し、1997 年以降 2007 年度末までに 175 名の専門家を派遣している。2008 年にはポルトガル語圏アフリカ諸国へも派遣し、マスコミからも高い評価を得た。日系人専門家の登用は、技術移転の効果・効率を高めるだけでなく、我が国と日系社会との絆をより一層強化することに繋がるだろう。

4. 中南米における事業展開の方向性：キーワードは「2つのパートナーシップ」

中南米の特徴を考慮し ODA の対象分野を絞り込めば、①持続的成長に向けた支援、②環境保全、気候変動対策支援、③地域安定のための貧困対策支援、及び④地域の共通課題に対する地域相互の協力 (広域協力、南南協力) の推進の 4 分野に集約される。

併せ、地球規模課題や根強い貧困問題に正面から取り組み開発効果を向上させるためには、各界との連携や中南米新興ドナー国との「2つのパートナーシップ」が不可欠だ。

「対中南米パートナーシップ」では、民間企業・団体、科学技術研究機関 (2008 年創

設された「地球規模課題対応国際科学技術協力事業」)、及び国際援助機関等との連携を進める。また「新興ドナーとのパートナーシップ」では、ブラジル、メキシコ、チリ、アルゼンチン等と地域の貧困問題、また気候変動や食料安全保障など地球規模課題に対応するため連携を強化していく。

より具体的には、以下の方向で事業展開したいと考える。

(1) 経済成長支援 / 経済統合支援として、投資環境整備に必要な経済社会インフラの整備、また中小企業育成、観光等の産業育成を図る。

(2) 環境保全については、アマゾン熱帯雨林を有する南米地域の特性に着目し、森林保全システムの強化やアグロフォレストリーの推進を図る。都市部においては生活環境改善を支援する。

また気候変動対策については、「クールアース・パートナーシップ」(昨年 1 月福田前総理が発表した温暖化ガス排出削減と経済成長を両立させ、気候の安定化に貢献しようとする途上国に対する支援) に同意する国々に対して、アグロ・エネルギーなど再生可能エネルギー開発、省エネルギー等の緩和策、感染症予防等の適応策への支援に取り組む。

(3) 比較的所得階層の高いブラジル等の中進国に対しては、円借款支援と技術協力を組み合わせて相乗効果の高い開発支援を行う。

(4) 中米・カリブ地域への広域協力としては、中米統合機構 (SICA) やカリブ共同体 (CARICOM) 地域統合の支援を通じ、共通課題である教育、保健医療、環境、防災等の協力を行う。南米地域への広域協力としては、南米南部共同市場 (メルコスール) の推進のため生産管理・品質管理、省エネ等にかかる協力を進める。

(5) ニカラグア、ホンジュラス、ボリビア等の貧困国については、無償資金協力と技術協力（一般勘定）を組み合わせる相乗効果の高い開発支援を行う。

(6) 貧困対策支援として、人間の安全保障や能力開発の観点から教育分野、衛生等の社会開発分野への支援を行うとともに、生計向上・雇用創出に向けた農村地域の振興を支援する。

(7) ブラジル、メキシコ、アルゼンチン及びチリと締結した「パートナーシップ・プログラム」に基づき、域内での南南協力支援を推進する。また、域外からの要請に沿って、中南米の経験とノウハウの域外への移転（具体的には、ブラジルからポルトガル語圏アフリカ諸国等への協力）も推進する。併せて日系人専門家の登用を進める。

年メキシコ、1999 年ペルーとボリビア、そして昨年 2008 年に最大の日系社会を抱えるブラジルで移住百周年を祝った。日本人移住者を追うように日系企業も進出を果たし、今日では日本と中南米間における経済・社会・政治・文化面の相互依存関係は格段に強化された。

世界が相互依存関係を高める中で、これからの 100 年を考える時、日本は世界経済の健全な発展や地球規模課題への対応を進める上から世界で多くのパートナーを必要としている。この点、中南米は地球の裏側に位置するものの、親しく且つ頼もしい「ビッグ・パートナー」が並ぶ。

これからの対中南米 ODA は、2 つの「パートナーシップ」により援助効率を高め、中南米との友好関係を強化し、世界に貢献する道を目指したい。

おわりに

日本人が中南米に移住してほぼ 100 年が経過した。1987 年にアルゼンチンで、1997

（くらもと・ぶんきち 国際協力機構《JICA》
中南米部長）

〔ラテンアメリカ参考図書案内〕

『社会の鏡としてのブラジル文学 — 文学史から見たこの国のかたち』

田所 清克・伊藤 奈希砂 国際語学社
2008 年 9 月 487 頁 4,500 円＋税

日本において比較的読まれるようになってきたラテンアメリカ文学の中で、スペイン語に比べるとポルトガル語を解する日本人は少ないこともあってか、ブラジル文学は依然マイナーな位置にある。大きな魅力をもったブラジルを知る上で、社会史、文化史の一つとしてその文学を知ることは大いに有益である。

本書はブラジル文学を詳細に時代区分し、1500 年から現代に至るまで、それぞれの時代の特徴、歴史的・社会的背景を解説して、代表的な文学作品の著者、著作、その時代性と意義などを紹介している。日系コロニアの日本語文学の章も設けられており、田所教授（京都外国語大学）の収集した膨大な文献・資料からの豊富な引用訳文、資料写真、年表、邦訳文献・参考文献リスト、索引も付されていて、ブラジル文学の背景にある時代性と思想、文化性も分かり、全体像を掴むよい手がかりとなる労作である。

〔桜井 敏浩〕