

タンザニアにおける開発援助の構造化と再生産

藍澤 淑雄

秋田大学

E-mail: aizawa.y@gipc.akita-u.ac.jp

キーワード： 開発援助、タンザニア、構造化、再生産、援助の有効性

1. はじめに：本論の目的

本論では、援助主体と援助受入主体の関係性の「構造化」が、援助の有効性を限定的なものとし、その構造が「再生産」を続けているという議論をする。ここでの援助の「構造化」とは、開発援助ドナーと援助受入国政府の関係が固定化することにより、形式としての政策・制度の枠組み作りが先行することを意味している。その結果、その枠組みを機能させる組織能力との間に乖離が生じて、援助の有効性が限定的になることである。「再生産」とは、その構造がさらに同じ構造を作り出すことにより組織の機能不全を引き起こし、結局のところ援助の有効性が確保できない状態に陥ることである。本論では、この「構造化」と「再生産」について、タンザニアを事例として検証する。

2. 援助の構造化と再生産に関する二つの要因

援助の構造化と再生産を促した根本的な要因の一つとして援助機関による政策・制度の枠組み構築への固執を考える必要がある。Yanagihara (1998) は「枠組志向」を「中身志向」という議論と対峙させた。「枠組志向」とは、構造改革による政策・制度的枠組の構築を重視し、成果は市場に任せるという発想があるのに対し、「中身志向」は個別の組織主体の営為が総体として国家を成長させるという発想である。「枠組志向」が政策・制度ありきの理想論的発想であるならば、「中身志向」は政策・制度を現状に照らして整える現実的発想であると言えよう。またこのような枠組志向が援助受入国に移入されるきっかけとなってきたのが援助機関による援助の付帯条件であるという見方も多い。Morrissey (2002) は、援助への付帯条件は必ずしも政策・制度の改善には好影響をもたらさないという立場をとり、付帯条件は援助と政策の実施を結び付けよというある種申し付けのようなものであると強調している。加えて、Moss et al. (2008) は、援助は補助金でしかなく低所得国における制度強化を阻害していると述べ、特にアフリカでは、国際金融機関が長い間、組織・制度強化を支援してきたにもかかわらず、援助効果が上がっていないとする。これらの議論が示唆していることは、援助機関の政策・制度構築への固執と援助受入国への要求は、政府の機能を必ずしも強化するわけではなく有効な開発にも結び付かないことである。

もう一つの要因として、援助機関と援助受入国のパトロン・クライアント関係と開発エリートの存在についても考える必要がある。援助機関は要求を充たすことの対価として援助受入国に資金を付与するといったものである。そしてクライアント側である援助受入国の立役者がいわゆる開発エリートと呼ばれる一部の既得権益を有するものの存在である。Svensson (2008) は、援助受入国における政策・制度改革のインセンティブが低い場合は、援助機関が資金付与しても、開発エリートがそれを自らのポジションを固めるために利用

する可能性があるとしている。この議論は、援助受入国のエリートの存在がパトロンとクライアント関係を強めていることと、有効な開発といった議論とは関係なくその関係性を生産・再生産している可能性を示唆している。

以上のような援助機関と援助受入国の根本に構造化された関係性が存在するとしたら、それを脱しない限り、開発援助の有効性は実質化されないと考える。

3. タンザニアにおける援助構造化と再生産

タンザニアでは、80年代半ばまでに、対外経済環境の変化による行き詰まりから、ニエレレ大統領下の計画経済を市場経済路線へ転換することが求められた。80年代からは世銀・IMF主導の構造調整レジームを導入し、2000年前後から貧困削減レジームを導入してきた。本論における援助機関と援助受入国の構造化された関係は、政府がこれらレジームを適用していく課程において、形成され定着していったと考えられる。

構造調整レジームの適用期は、援助機関と受入国におけるパトロン・クライアントの関係性が固定化されていく段階であったとも言える。70年代の深刻な経済状況を受けて、政府は1980年にIMFとの救済融資に係る合意に達したが、IMFからの要求に応じきれなくなったため、融資は間もなく中止されることになった。80年代に入ると政府は、独自の構造調整計画を導入しながら、IMF・世銀との交渉を続けた。1985年には経済復興計画（ERP）を策定し、1986年にはIMFと合意に達し本格的な構造調整計画を開始した。政府によるIMFとの交渉においては、タンザニアの開発ポテンシャルを保護するべきと後押しする世銀の存在が大きかったと言われる（Carter, 1986）。

1980年における救済融資の中止から7年間を要したIMFと政府の合意の過程には両者の考えに食い違いがあった。IMFが政府による不適切な経済政策（内部要因）が経済運営の失敗をまねいたと主張する一方で、政府は商品作物の価格低迷やオイルショック（外部要因）が失敗を導いたと主張した（Wangwe 1987, pp.153-154）。しかし、内外で議論が進む中、両者は自らの立場を見直し、一連の交渉を経た後、政府がIMFの立場に歩み寄る形で通貨切り下げに踏み切ったことにより、その後の構造調整の導入につながることとなった。

その後、80年代後半と90年代には、政府がIMF・世銀の合意のもと融資を受け続けながら、パトロン・クライアント関係を固定化させていくこととなる。1989年からはIMFの拡大構造調整融資（ESAF）を導入し、世銀、二国間援助機関からの手厚い支援を受けながら、規制緩和を進めて一定の経済成長を継続した。この時期は、経済パフォーマンスの向上が評価され、タンザニアがサブサハラアフリカにおける構造調整の成功例と言われるようになっていた（例えば、Hyden 1999, Mercer 2003等）。

構造調整推進にはタンザニアにおける開発エリートの存在は大きかった。タンザニアにおいて構造調整を進めたのは特に財務省と言われる。財務省による公式な交渉過程におけるプレゼンスは大きく、交渉は秘密裡に行われ、他省の大臣や与党であった革命党（CCM）の中央委員会ですらその場には含まれなかった（Harrison 2001, p.664）。このように、80年代から90年代は、開発エリートが介在しながら、援助機関とタンザニア政府のパトロンとクライアント関係が形成され固定化していった時期であったと言えよう。

貧困削減レジームの適用期は、援助機関と政府におけるパトロン・クライアントの関係性がさらに定着していた段階であると言える。中央省庁の開発エリートを介在してその関

係性が再生産されていった段階でもある。貧困削減戦略書の策定においては財務省が、セクター・課題別の取り組みにおいてはライン省庁が、援助機関とのパトロン・クライアントの関係性を定着させていった。

貧困削減レジームに適用期においてパトロン・クライアント関係を定着させる要因の一つであったのが、重債務貧困国(HIPCs)イニシアティブであり、その付帯条件の最重要項目が貧困削減戦略書の策定とその実施であった。当時、財務省が中心となり進めた貧困削減戦略書の策定過程においては国民参加が形式的であったことが明らかになっている。その原因は、世銀・IMFを含む援助機関からのプレッシャーの中、その過程を重んじるよりも短期間に戦略書を策定することが優先されてしまったことであると言われる(Stein 2008, pp. 48-49)。パトロン・クライアントの関係性のなかで、戦略書の目的がその実施を通じた貧困削減というよりは債務削減に向けられることになってしまったという見方もできる。

その後 2000 年に策定された貧困削減戦略は、2005 年に「成長と貧困削減のための国家戦略」として、2010 年には「成長と貧困削減のための国家戦略 II」として継続されていくことになる。世銀は他の援助機関と協調しつつ、2003 年開始の貧困削減支援貸付(PRSC)を通じて「成長と貧困削減のための国家戦略」の推進を支援している。一方で IMF は 1996 年開始の貧困削減成長ファシリティ(PRGF)を通じて構造調整を行い、マクロ経済安定化のための政策策定と実施を求めてきた(Eurodad 2008, p. 4)。2006 年には政府は IMF との協議を経て貧困削減成長ファシリティを終了させるが、その後政策支援インストゥルメント(PSI)を開始し、公共支出と金融部門の効率化、民間投資拡大に向けた政策強化といった IMF の期待に応じている(Nord et al. 2009, p. 71)。貧困削減レジームの初期段階から定着してきたパトロン・クライアントの関係性は、その後も再生産され続けてきたと言える。

もう一つのパトロン・クライアント関係を定着させる要因であったのが、セクター・プログラム(SP)である。援助機関とライン省庁は、貧困削減戦略の実施のために、SP の原則に沿いながら、90 年代後半から 2000 年初頭にかけて教育・保健・農業・地方分権といった分野別の取り組みを始め、今日もその支援は継続している。

SPには、セクターの関係省庁と関心のある援助機関がメンバーとして参加する。援助機関はいわばバスケット・ファンドへの資金提供者であり、設置された公式会合等の場で発言権を持ちながらセクター戦略・計画策定や実施運営を支援していく。一方でセクター関係省庁としても財源の乏しいタンザニアにおいては援助機関が関心を示さなければ予算確保ができないため、戦略・計画の実施が立ち行かなくなるという仕組みになっている。すなわち、SPの中では援助機関の政策・制度改革の要求に応えることが資金獲得にもつながるということであり、タンザニア政府が独自で潤沢な資金リソースを確保できない限り、そこにはパトロン・クライアントの関係性が前提とされていると言ってもよい。

4. 援助構造化と再生産の弊害：資源獲得と資源配賦のための開発

援助機関と中央政府におけるパトロン・クライアント関係にみる援助の構造化と再生産がもたらした弊害の一つは、中央政府主導の戦略・計画づくり偏重の国家運営であったと思われる。戦略・計画づくりは、それ自体が行政制度改革の媒体でもあり、開発資金獲得に向けて援助機関が求める資金提供の条件を満たすことでもある。その一方で獲得した資

金は、必ずしもタンザニア政府によって開発の有効性を高めるために分配されていない。Masanyiwa et al. (2013) は、タンザニアの水と保健セクターの分析から、分権化された行政組織体制が自治権を強化し分権化を推進するための地方行政官の姿勢等と釣り合っていないと述べている。そして中央政府は地方自治体に権限委譲しながらも中央政府の役割を分散化し未だ中央官僚統制を維持していると加えている。その結果、セクター資金は各省庁の方針に沿って配賦されコミュニティのニーズを充たすことが優先されていない。

一方で、中央政府の戦略や計画に介入をしてきたのは紛れもなく援助機関であり、その影響は地方自治体のサービス提供にまで及んでいる。援助機関の影響を受けて策定した戦略や計画に対して獲得した資金の配分においては、中央政府が資金配賦の方針を決定する形で地方自治体の判断に影響を与えている。すなわち、援助機関と中央政府におけるパトロン・クライアント関係は、貧困削減レジームが適用されていく時間の流れのなかで中央政府に再生産されていくだけでなく、地方分権移行期といった特殊な行政環境のなかで中央政府と地方自治体という行政機構の間でも再生産されてきたといえる。

5. まとめ

タンザニアの事例では、構造調整レジームと貧困削減レジームの適用過程で、援助機関と援助受入国の関係性の構造化・再生産が生じた結果、地方自治体によるサービス提供が住民に向けられていない可能性を示した。そこには、国際金融機関ならびに二国間援助機関が政策・戦略策定過程に影響を与える一方で、政府が国家運営に必要な援助資金を獲得するというパトロン・クライアントの関係性が成立してきた。そしてその関係性は中央政府と地方自治体においても再生産されてきた。タンザニアの場合には、地方分権とはいえ未だ中央政府の機能分散をしている移行段階にあることに影響されながら、結果として殆どの財源を中央政府に頼る地方自治体によるサービス提供の目的が、住民の暮らしを良くしていくためというよりは、資金を配賦することに置かれる状況を作り出している。

参考文献

- Carter, J. R. 1986. "TANZANIA'S ECONOMIC RECOVERY PROGRAMME," *Business & the Economy*, Issue 25. (<http://www.tzaffairs.org/1986/09/tanzanias-economic-recovery-programme/>, 2013年9月10日)
- European Network on Debt & Development. 2008. *Outcome-based conditionality: Too good to be true?* EURODAD REPORT.
- Harrison, G. 2001. "Post-Conditionality Politics and Administrative Reform; Reflection on the Case of Uganda and Tanzania." *Development and Change*, Vol.32. pp 657-679.
- Hyden, G. 1999. "Top-down democratization in Tanzania." *Journal of Democracy*, Vol.10. No.4. pp142-155.
- Masanyiwa, Z.S., Niehof, A. and Termeer, C.J.A.M. 2013. "Institutional arrangements for decentralized water and health services delivery in rural Tanzania: differences and constraints." *Basic Research Journal of Social and Political Sciences*, Vol.1, No.4. pp 77-88.
- Mercer, C. 2003. "Performing partnership: civil society and the illusion of good governance in Tanzania." *Political Geography*, Vol.22. pp 741-763.
- Moss, T., Pettersson, G. and Walle, N. 2008. "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid dependency and State Building in Sub-Saharan Africa." Earsterly, W. (ed.) *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press. pp 255-277.
- Morrissey, O. 2002. "Recipient Governments' Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality: Effectiveness of Aid Finance and Conditionality." WIDER Discussion Paper (WDP 2002/105). pp 1-21.
- Nord, R., Sobolev, Y., Dunn, D., Hajdenberg, A., Hobdari, N., Maziad, S., and Roudet, S. 2009. *Tanzania: The Story of an African Transition*. Washington: IMF Publication Service.
- Stein, H. 2008. *Beyond the World Bank Agenda: Institutional Approach to Development*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Svensson, J. 2008. "Absorption Capacity and Disbursement Constraints." Earsterly, W. (ed.) *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge: MIT Press. pp 312-332.
- Wangwe, S. M. 1987. "Impact of the IMF/World Bank Philosophy, the Case of Tanzania." Havnevik, Kjell (ed.). *The IMF and the World Bank in Africa: Conditionality, Impact and Alternatives*. Vastervik: Ekblad & Co. pp149-160.
- Yanagihara, T. 1998. "Development and Dynamic Efficiency: 'Framework Approach' Versus 'Ingredients Approach'." Ohno, K. and Ohno, I (eds). *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market*. pp 70-76.

日伯連携による三角協力の現実—プロサバンナを事例として

船田クラセンさやか（東京外国語大学）

E-mail:sayakafc@tufs.ac.jp

キーワード：三角協力、南南協力、水平協力、援助と政治、援助と経済利権

1. はじめに

冷戦後、急激に世界構造が変化し続ける中、開発援助の世界も転換点を迎えつつある。開発援助も、OECD/DAC に集う「伝統的ドナー」に加え、元援助受益国であった「新興ドナー国（中進国、中所得国）¹」が重要な役割を果たしつつある。このような新興国による「最貧国」への開発援助は、「南南協力（SSDC：South-South Development Cooperation）」として歓迎され、その試みを「伝統的ドナー」が支える「三角/三者協力（TDC：Triangular/Trilateral Development Cooperation）」が、新しい時代に適した国際協力の形態として世界的に注目を浴びている。2011年に韓国の釜山で開催された「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム（HLF4）」では、この傾向が顕著であった²。

急速に世界に注目を集める「南南協力」「三角協力」であるが、これらに関し、十分な研究蓄積があったわけではなかった。2007年頃より世界的に研究が活発化し始め、援助動向のマッピングまではかなりの厚さでなされるようになってきた（Abdenur, 2007; Fordelone, 2009; Ashoff, 2010; Schulz, 2010; HLF4, 2011）。この流れを受けて、日本の援助関係者による英語での出版も盛んになりつつある（Hosono 2012; Miwa 2012）。しかし、これら多くの既存の研究は、援助する側の資料に依拠しており、独立した実証研究は決定的に不足したままである。その結果、実態が不透明なまま、言説や注目が先行する現状にある（McEwan & Mawdsley 2012）。特に、「三角協力のフロンランナー」を自認する日本、そして「南南/三角協力」の多くに関与するブラジルに関する実証的研究は、言語的なハードルもあり依然不十分な状態にあり、言説と現実が乖離する傾向が強い（Cabral & Weinstock 2010）。

そこで本報告では、「三角協力」の主要国（日伯）による最大規模の事業・「ProSAVANA-JBM（日伯モザンビークの三角協力による熱帯サバンナ農業開発プログラム³）」を事例とし、「三角協力」をめぐる言説と実態を次の手順で明らかにする。まず、「三角協力」の概念を「南南協力」と共に取り上げ、その特徴と変化を紹介する。次に、ブラジルと日本による「南南/三角協力」をめぐる言説と実態について検討する。その上で、事例として ProSAVANA 事業を取り上げ、その実態を「水平協力」を軸に検証する。以上を踏まえ、最後に今後の「三角協力」とその研究に関する課題と展望を明らかにする。

2. 「三角協力」とは何か？

¹ DAC ペーパーは「中核国（pivotal country）」と呼ぶが、「伝統的ドナー」主導のものもある。この他、「中進国/所得国」も使用されるが、本報告では一先ず「新興ドナー国」を使用する。

² <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideeffectiveness.htm>

³ 詳細は JICA サイト (http://www.jica.go.jp/topics/person/20120824_01.html)。「ナカラ回廊整備・開発プログラム及び日本 ブラジル モザンビーク三角協力によるアフリカ熱帯サバンナ農業開発プログラム（ProSAVANA）」（PPT 資料、2013年6月 JICA アフリカ部）

(1) 「三角協力」の起源とその特徴

「三角協力」の起源は、様々なルートに求められる。「南南協力」の起源は1955年のバンドン会議に遡られるべきであるが、開発援助文脈下では、1972年の国連総会決議を踏まえて設置された「途上国技術協力ワーキンググループ (Working Group on Technical Cooperation among Developing Countries: TCDC)」、1974年総会決議を経て設置された UNDP「途上国技術協力特別ユニット (Special Unit for Technological Cooperation between Developing Countries)」、1978年の国連会議「途上国間協力の推進と実施のためのブエノスアイレス行動計画(BAPA)」が国際的な起源として指摘できる。一方、スーダン出身で世界銀行に勤める一方、アフリカ出身の知識人として国際関係論に寄与したDunstan Waiは、「三角協力」の起源を1980年代に求めている(Wai, 1982)。そして、日本政府は、「第三国研修」を「三角協力」に含め、その開始年の1975年にその起源を見出す⁴。

しかし、現在注目される「三角協力」は、冷戦後に新興諸国として急成長した国々がドナー化するプロセスのものを指すことが一般的である。2009年に OECD/DAC の政策協議のために作成された Talia Yamashiro Fordelone の論文では、「DAC ドナーが中核国と共に受益国を支援するもの」として描かれているが、日本やブラジル政府といった「三角協力」推進国には、実態はどうあれ、「南南+北による協力システム」として主張されてきた(Fordelone, 2009)。これは、日本政府が UNDP (国連開発計画) と共催した 1999 年の国際会議において、「三角南南協力 (Triangular South-South cooperation)」という用語が使用されていたことにも如実に示されている (UNDP, 1999)。

同会議では、「三角協力」の定義を、「協力し合いたいと考える南の国々が、その資源(金融・ロジスティック・技術)を最大化するために、第三の協力者として北のドナーの支援を求めること」と定義している。ただし、会議の結果、「北のドナー」のより積極的な役割も認められており、「代わりに(alternatively)」という一言が付け加えられているものの、「北のドナーが南のパートナーらに技術協力を行いたいと考えている開発途上国と共に、南南協力を支援する」と書かれており、これは Fordelone の描いた図に (Fordelone, 2009)。いずれにせよ、国際的には「北南+南」あるいは「南南+北」の両方が「三角協力」として受け止められてきたのである。

(2) 「三角協力」の実施国

「三角協力」を行う「伝統的ドナー」によく挙げられる国に、日本、ドイツ、スペインがあるが、現在までに DAC 加盟国の 16 主体(ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、日本、ルクセンブルグ、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国、ヨーロッパ連合)が活発に取り組む (Fordelone, 2009)。特に日本は最も積極的なドナー国として世界に認識される (Ashoff, 2013; Fordelone, 2009)。「三角協力」に参加する「新興ドナー」として最も重要な役割を果たしてきたのは、BRICS 諸国のブラジル、インド、中国、南アフリカである。最近ではこれらの国々に加え、アジア諸国(タイ、マレーシア、フィリピン、シンガポール、スリランカ、ベトナム)、ラテンアメリカ諸国(アルゼンチン、チリ、コロンビア、メキシコ)、さらにアフリカ諸国(エジプト、ケニア、モロッコ、チュニジア)なども挙げられるようになっている(Ashoff, 2013:22)。あまり名前が挙げられることは少ないが、ロシアや

⁴ <http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject2101.nsf/NaviSubjTop?OpenNavigator>

東ヨーロッパ諸国もこれに加わり始めている (Fordelone, 2009:4)。

一方、「三角協力受益国」は、最貧国、特にサハラ以南アフリカ諸国が挙げられることが多い。中でも、ラオス、ガーナ、モザンビークの3か国は多くの三角協力案件が集中する国となっている。

(3) 「三角協力」のメリットとデメリット

「三角協力」のメリットとして、二国間協力と比べ「より平等」で「水平」な協力と指摘されることが多い。特に、「旧途上/南の国」の方が、受益国の課題やメンタリティーを理解しやすく、また適応可能な技術を持っているとされてきた。言語や文化の共通・類似性も強調される。

しかし、近年研究が進んできたため、次の通り様々な課題が明らかになっている。①「新興ドナー国」の評価システムの欠如による開発援助の質の低下、② 受益国のニーズや優先順位、戦略との協調（受益国のオーナーシップ）の無視、③担当機関や仕組みにおいて違いが大きい三者による協力を機能させるトランスアクション・コストの増大、④アクターの増加や構造の断片化による協調の困難である(Ashoff, 2013:23)。

これらは、「三角協力」が実態として受益国社会の中でどのように進められているかの点からも重要な指摘であるが、技術論に偏っており、これらの土台にある関与国の政治的・経済的関係やそれに起因する問題にまで視点が及んでいないという限界が見受けられる。

(4) 「三角協力」研究の課題

開発援助研究で政治や経済的利権の関係が軽視されがちなことについては、多くの研究者が指摘してきた通りである(Dijkstra & Komives, 2011; Hyden, 2008; Rogerson, 2005)。とりわけ日本ではそれが顕著である。つまり、「開発援助の非政治化されたアプローチ」の問題である。しかし、多くの市民社会組織が指摘してきたように、開発援助を政治経済から切り離して論じることは難しい(Action Aid, 2005; 2006; Better Aid, 2011)。Goran Hydenは、「*politics of development*」という概念を使い、これに迫ろうと試みた(Hyden, 2008)。

「開発援助の非政治化」の問題は、特に「南南/三角協力」では顕著である。それは、このような協力アプローチは「水平協力である」との前提があるため、言説と実態の乖離が生み出されやすいからである(Cabral & Weinstock, 2010)。また、個別実証研究が少ないため、実像に迫ることが難しい(Ewan and Mawdsley, 2012; AECID, 2010)。

本報告では、以上の課題を念頭に、「三角協力」の主要アクターとして繰り返し賞賛されてきた日本・ブラジル・モザンビークを検討の対象とし、これら三カ国が関わる事業である ProSAVANA 事業を一事例として詳細に検討する。とりわけ、言説の変遷を追いつつも、実態面における3カ国間の関係、政治、経済権益の関与の変容について明らかにしようと試みる。その結果として、「三角協力」事業の言説と実態の乖離・矛盾について考察する。

3. ブラジルによる「南南協力」「三角協力」に関する言説と実態

(1) ブラジルによる「南南協力」「三角協力」の起源

現在、開発協力の分野で注目を集めるブラジルであるが、「連帯に基づく南南協力」の歴史は古く、軍事クーデター前の1960年代の冷戦構造下の国際連帯に遡る。軍政下でも1980年代初頭に開発協力が開始されたが、その後の経済危機により停滞した(Vaz & Inoue, 2007)。2003年に大

統領となったルーラ・ダ・シルヴァ (Luis Inacio Lula da Silva) が、経済ブームに後押しされる形で海外に積極的に出ていく際に活用したのが「伝統的外交」である。より具体的には、外交において、①南の他の国々との関係、②リージョナリズム (南米の国であるという点)、③ユニバーサリズム (世界単位で考える) を重視するアプローチである。

労働運動出身者として独裁体制と闘ったルーラ大統領とその周辺にとって、「伝統」に立脚し世界との関係の再構築を試みることは、ブラジル政治史上自然な流れであった。植民地支配や強国 (米国) に翻弄にされた被援助国として、「従属関係が伴う北から南への垂直援助」の否定と、「援助」と呼ばない姿勢は、歴史的起源を有していたのである。

(2) ブラジル外交にとってのメリット

ブラジルのこのような姿勢、特に 2008 年のガーナで開催された HLF3 での DAC がまとめた最終合意への反論は、南の国々の賞賛を浴びた (Cabral & Weinstock, 201; Rowland, 2008)。この反論を大きく二点にまとめると、次のように整理できる。①南南協力提供者は、DAC の考え方や実践を再生産したいわけではなく『新ドナー』と定義すべきでない、②開発協力の効果を上げる道は一つではなく、『北南協力』だけを質の国際基準とすべき (Choike, 2009)。つまり、開発協力の主体はもはや「伝統ドナー」ばかりではなく、また実施の枠組みも評価の基準においても、あるいは目指す方向性 (開発効果) においても、多様性があるべきであり、各国の独自性を重視するべきであるという主張である。

このように、ブラジルが DAC 加盟国中心の開発援助政策の論議に挑戦することは、「伝統的外交」の原則に合致するだけでなく、同国の「南の国々リーダー」としての地位向上に役立った。ブラジル外務省内にある国際協力庁は、「三角協力の主要国となることにより、国際フォーラム等でより高い地位を獲得できた」と総括し (ABC, 2007b)、平和維持活動への参加や国連総会やその他の国際会議では得られない注目と地位が得られたと認めている (Abdeuner, 2007)。そして、同じ年 ABC は、南南協力や三角協力を「外交目的を実現するためのツール (ABC, 2007a)」として表明しているのである。

(3) ブラジルによる開発協力の優位性に関する言説

ブラジルによる国際協力の優位性については、次のような指摘がなされることが多い。①経済開発のプロセスが最貧国にも参考になる、②専門性や技術レベルがマッチする発達レベルにあるか似た気候条件にある、③植民地支配をした経験がないため中立、④コンディショナリティーを持たない、⑤援助される側の心象や失敗原因に理解があるというものである (Cabral & Weinstock, 2010)。

これらの優位性への注目から、現在 ABC だけでも 88 の事業を 27 か国で展開する。中でも、ブラジルが特に優先する国は、ラテンアメリカ諸国とハイチ、サハラ以南アフリカのポルトガル語諸国、東チモールとなっている。

(4) 経済的権益に関する実態

以上は言説に関する整理であった。ブラジルの「南南/三角協力」の実態については、2 年ほど前までは政府の公式見解を紹介するのみのものが多く、実証性に欠けてきたが、2012 年から急速に事例研究や実証研究が発表されるようになってきた。その先駆的なものが、2012 年にブラジル

市民社会組織 FASE によって発表されたブラジルのバイオ燃料産業のアフリカ進出に関する報告書であった (Schlesigner 2013)。同報告書では、ブラジルの国際協力がいかに言説と異なり、実態として同国の経済利権につながっているかを明らかにした最初の著作となっている。

その後、2013 年に入り、様々な研究者や実務家、市民社会によって多くの事例研究が立て続けに発表され、ブラジル援助の実態が明らかになりつつある (Schlesigner 2013; Chivava et al., 2013; Cabral& Shankland, 2013; Nogueira & Ollinah,o 2013; Nogueira, 2013; Ferando, 2013; Garcia et al.,2013)。ここでは、主として農業投資に関わるものが大半であるが、ブラジルの国際協力と結びついた産業としては、鉱物資源開発や保健医療分野、インフラ関連のものが挙げられ、特にアフリカ進出における官民の連携ぶりは顕著となりつつある。

この点について注目し、作成されたブラジルのオルタナティブ開発の研究所である PAC による報告書は、次のいくつかの事例を紹介している。例えば、ブラジル政府は、コンゴ民主共和国の借款 (360 百万ドル) の放棄と引き換えに、インフラ分野におけるブラジルのサービスと機材を購入することを条件にしている (Garcia et.al., 2013:10)。これほど直接的な関係性でなくとも、モザンビーク中北部の鉱山地帯で石炭を採掘している Vale 社のために、インフラ整備 (鉄道や国際空港) を援助としてモザンビーク政府に提供するといった案件もある。そして、国際空港 (ナカラ) についていうならば、すでに国際空港が州のど真ん中 (ナンプーラ) にあるなかで、さほど距離のない港の近くに国際空港がブラジルのお金でブラジルの建設業者によって建設中である。これらは、ProSAVANA 事業と関連づけられた事業として日本も関与している。

現在発表されている論文や報告は、ブラジルやポルトガルの研究者や市民社会によるものが多いが、現在アフリカの研究者の側から、ブラジルの官民一体の経済進出について調査を行う動きも活発化しつつあり、数年以内にアフリカ各国内での実態が明らかになるであろう。そのことによって恐らくははっきりすることは、「ブラジル=水平協力を行うアフリカ諸国と同じ南の国」という前提への大きな疑義である。

現在明らかになっている事例だけでも、ブラジルの「南南/三角協力」を、言説通り「伝統的外交」に基づく「国際連帯」「水平協力」と呼ぶには困難な状況となっている。ブラジルによるアフリカ協力を「南南協力」と呼ぶことは、もはや適切ではないばかりではなく、ブラジルの利権を隠す「非政治化」に加担することになりかねない危険が認識されるべき時が到来しているのである。

4. 日本による「三角協力」の言説と実態

(1) 日本のアクターによる「三角協力」の定義の混乱

一方の日本であるが、外務省は、「三角協力」を「南南協力がベース」と強調するとともに、その意義を次の三点に整理している。①技術移転の円滑さ、②日本の援助費用の低減、③援助をする側にまわる国の自信向上とし⁵、狙いとしては「新興ドナー国」への支援が強く打ち出されている。一方の JICA のナレッジサイトには、中身はいずれも「三角協力」についてのものであり、実際に「三角協力」という言葉も使われているが、項目としては「南南協力」しか掲げられていない⁶。その意味でも、「南南+北の協力」という立場性が明確であるが、実態としては、JICA も

⁵ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/11_hakusho/keyword/keyword01.html

⁶ <http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject2101.nsf/NaviSubjTop?OpenNavigator>
<http://www.jica.go.jp/activities/issues/ssc/index.html>

認める通り、「南南協力支援/三角協力」は 5 類型にもわたる多様な手法やプログラムを有し、必ずしもこの立場を踏襲しておらず複雑である (JICA, 2005)。

中でも、「パートナーシッププログラム (PP)」は日本の「三角協力」の先駆的ツールとして強調されてきた。アジア、ラテンアメリカ、北アフリカ、中東の 12 か国と締結され、「三角協力」の協働が謳われる⁷。JICA はこれを「技術協力」の重要合意とするが (Hosono, 2013)⁸、PP の締結なしに行われる協力も多く、「三角協力」に不可欠な合意となっているわけではない。資料分析からは、「外交ツール」として理解されるべきものであると考えられる。

報告者による PP 合意文書やその他の資料の分析の結果は表 1 の通りである。ここで注目したいのは、12 カ国中 6 カ国までが小泉政権下で締結され、残り 2 か国のフォローアップも小泉政権下で実施され、2003 年で突然終わり、以降新たな締結が一国もない点である (表 1)。表 2 は、最初の PP 締結から 2003 年までに生じていた日本の外交をめぐる現実と、合意文章の検討結果を示したものである。ここから、PP の主たる狙いが、「国連改革」を推し進めるための外交戦略に位置づけられていたと推察される (表 2)。

(2) 新ODA大綱における「国際協調」と「独自性」の二重性

同じ2003年には、ODA大綱が改訂され、基本方針 (5) 「国際社会における協調と連携」において、「我が国は、アジアなどにおけるより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」と謳われた⁹。これにより日本は世界に賞賛されてきたが、次の二点について指摘する識者はいない。①「南南協力」はあくまでも「国際協調」の次の項目として配置されており、②同大綱の原文と英語仮訳には齟齬がある点である。この点について具体的に検討する。

新ODA大綱「(5) 国際社会における協調と連携」は、次の文章の後、「さらに」という接頭語の後に付随する形で「南南協力の推進」は取り上げられる。

「国際社会においては、国際機関が中心となって開発目標や開発戦略の共有化が進み、様々な主体が協調して援助を行う動きが進んでいる。我が国もこのような動きに参加して主導的な役割を果たすよう努める。」

以上から、基本方針 (5) の見出しである「国際社会における協調」が「連携」より前に用語として出される意味が明らかである。実際、2003年に外務省から出された「ODA白書」は、大綱改変にあたっての考え方や詳細を掲載しているが、これについて以下の通りの説明となっている¹⁰。

「1990年代に入り、国際社会では、限られた援助資源の中で援助を効果的、効率的に実施するため、国際機関が中心となって、MDGsをはじめとする開発目標を国際的に共有化したり、援助のやり方を援助主体間で調和させたりするなどの動きが顕著となっています。したがって、これまで以上に、途上国、国際機関、援助国、NGO等との連携・協調が不可欠な状況と

⁷ シンガポール、タイ、エジプト、チュニジア、チリ、ブラジル、アルゼンチン、フィリピン、メキシコ、モロッコ、インドネシア、ヨルダン

⁸ http://www2.jia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2012-11_004.pdf?noprint

⁹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html

¹⁰

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/03_hakusho/ODA2003/html/honpen/hp002010205.htm

なっています。国際社会においては、国際機関が中心となった開発目標や開発戦略の共有化が進んでおり、様々な主体が協調して援助を行う中で「我が国もこのような動きに参加して主導的な役割を果たすよう努める」旨明記しました（外務省「ODA白書2003」第2章1節2）。」

しかし、外務省による新ODA大綱の当該項目の英語訳はこれに相応しいものとなっているとは考えられない。「国際社会における協調と連携」は、“Partnership and collaboration with the international community”（国際社会とのパートナーシップと連携）と訳されている（MoFA, 2003¹¹）。“partnership”という英語は、外務省の文書ではすでに和語「パートナーシップ」として使われているものであり、「国際社会とのパートナーシップ」が新大綱の基本方針であればそう書かれているべきところである。しかし、実際は「協調」という言葉が使われており、本来前後の文脈あるいは「ODA白書」からも、“harmonization”が使われるべきと考えられる。さらには、項目内容の訳文には、原文の「協調」が「調整（coordination）」という言葉に置き換えられている。

以上の分析から、「国際協調」と「独自の手法に基づく対外関係構築戦略」の二重性、対外的に「援助協調(aid harmonization)」をODA原則と理解されないための訳語の配慮が観察できる。

(3) 「三角協力（第三者評価）報告」にみられる「脱DAC入三角協力のススメ」

なぜ、外務省は、2003年ODA大綱の基本方針の記述を、非日本語話者に「援助協調」と受け止められないようにしたかったのか。これは、この時期のODA論争に関わっていた者であれば良く知られている点であるが、先の「三角協力報告書」の次の記述にも似た記述があるので、ここに取り上げる。

「日本が所属するDAC は援助する側の原則を決め、それが守られているかをチェックする立場にある。日本に対してはタイドや商業的援助を厳しく追及してきた経緯があり、基本的には欧米主導の国際組織である（「三角協力（第三者評価）報告書」 2013:1-13）。」

実際、2003年12月に発表された「DAC 対日援助審査勧告」には、「日本は、ODAの第一の目的が援助受入国の開発であることを強調すべきであり、より狭い国益がこの目的に優先しないことを確保すべきである」との勧告が冒頭になされている（DAC, 2003）¹²。

このようにDACで重要な役割を担い¹³「国際協調」を新大綱で謳いながらも、「独自の手法」に拘る日本にとって、「南南/三角協力」は好都合のツールとして併記されたのである。2010年の「DAC対日援助審査勧告」もそれに気づき、「三角協力」を賞賛しながらも、2003年に引き続きタイド援助の問題への批判を緩めていない（DAC, 2010）。

これに対し、2013年に発表された「三角協力（第三者評価）報告書」は、次のように、DAC批判と対置する形で日本の援助の独自性と優位性の証左の一つとしての三角協力を強調している。つまり、「日本のODA は付帯条件を押し付けがちな欧米型の援助とは一線を隔し...自主性を重

¹¹ <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>

¹² http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusho/03_hakusho/ODA2003/html/kakomi/kk01005.htm

¹³ 「第三者評価」の「欧米主導の国際組織である」との記述とは異なり、同じ年の「ODA白書」では、日本はDAC加盟国であり、副議長国を務めていることが強調されている。

んじる（ので）受け入れやすい」との南南協力国の意見を紹介し、「DAC の援助原則に固執すると、ODA を外交的手段として活用するとしたODA大綱の目的達成が困難」「DAC 諸国の経済的パワーも従来の勢いはない」として、新興途上国とのパートナーシップを優先することが提案されている（「三角協力（第三者評価）報告書」, 2013）。つまり、「脱DAC入三角協力のススめ」が見て取れるのである。この点においてHLF3でみられたブラジルの姿勢との親和性が顕著である。

（4）「狭隘な国益追求」を容易にする「三角協力」

DAC原則を回避したい日本と新興諸国や受益国政府が放棄したくない「自主性」こそ、援助を介した経済的な利益やその他の国益を排除しない国際協力の追求である。これに「外交ツールとしての有用性」が加わり、「国際協調」論による批判をかわしながら「狭隘なる国益」のための援助を実施する手法としても「三角協力」は重視されたと考えられる¹⁴。

同様に、「官民連携」「win-win」がある。これらの背景には、冷戦後世界の新自由主義の勃興と共に、資源争奪戦下での「狭隘なる国益重視」の復活が関係している。しかし、後藤一美が指摘するように、「国益」といっても「実は私益（業界・官庁・政治家の特定利益）に過ぎないことも多い」との指摘は重要である（後藤, 2005）。

ブラジルによる「南南協力」で検討したように、アフリカへの国際協力は、バイオ燃料関連企業、アグリビジネス、鉱物資源開発、インフラ・機材関連企業、医療薬品関連企業が大いに関わっていることが明らかになった。「得意分野」を活かすという掛け声が、いかに一部の業界の利益と結びついているかの分析が不可欠なのである。

ただし、日本の「三角協力」においては、建前上「南を支援する」ことになっており、かつ「アライメント化」のDAC原則がある以上、援助の枠組みの中で直接的な経済権益の追求を把握することは容易ではない。むしろ、「資源外交におけるODAを使った政権への接近」という意味で幅広く捉える方が正確であろう。この点については、ProSAVANA事業を事例とし、最後に検討する。

以上、ブラジル・日本共に、「南南/三角協力」における「非政治化」された言説と実態の乖離が明らかになった。次にこれを具体的に検討する。

5. 「三角協力」の先駆例としての ProSAVANA 事業の言説と実態

（1）ProSAVANA 事業の三カ国調印までの日本政府の狙い

本項執筆に当たり、ProSAVANA 事業の立案にあたっての歴史的背景について、案件形成者であり主導者であった日本政府に注目し、その主たる狙いの推移を次の 5 点に分類し、検討を行った。①日伯連携、②国連改革、③国際プレゼンス向上、④食料確保/農業投資促進、⑤日アフリカ連携、⑥日モザンビーク関係、⑦日米関係である。その結果、②「国連改革」を狙った①と③が、2007-8 年の食料価格の高騰を受けた④の実現と⑥との連携の中で、それらを増強するため⑤の重要性が増したプロセスが明らかになった（表 3）¹⁵。また、資源が豊富なモザンビークとの二国間関係を強化するための⑥の狙いがあったことも明らかになった。つまり、「外交的な地位向上」

¹⁴ 勿論、技術協力のみに重きをおいた「三角協力」も多数あるが、ここでは「三角協力の代表例」として日本の援助関係者に喧伝される ProSAVANA 事業につながっていく論理を明らかにしようと試みている。

¹⁵ この分析は一次史料を使ってより詳細に行ったものを既に発表している（Funada-Classens, 2013a; 船田クラークセン, 2013）。

のため、世界・米国・ブラジル・アフリカ・モザンビークと日本を繋ぐものとして、ProSAVANA 事業は誕生したのである。

なお、報告者によるこれまでの分析で不足していた点は、③におけるアグロ・フード・レジュームの展開に日本が協調していったプロセスである。これは既に、池上甲一が詳しく取り上げているが、2009 年の G8 サミットにみられる一連の日本政府のイニシアティブの前提にアグロ・フード・レジュームがあり、2008 年以降の農作物価格の上昇と土地収奪の動きに連動し、アフリカを含む世界の多様なアクターを結びつけるものとして機能した世界経済フォーラム(2009 年 1 月)があったことは重要である(池上, 2013)。その際に提唱された「アフリカ農業成長回廊(African Agricultural Growth Corridor, AAGC)」のアイデアに連なるものとして、ナカラ回廊開発、そして ProSAVANA 事業も関連づけられている。つまり、同事業を三国間関係に限らず、国際的な動き(特に米国政府や多国籍企業)との関係を踏まえる必要がある。ここで新たに付け加えるべき点としては、ProSAVANA 事業を通じた二国間関係の増強の意図において、日本政府はブラジルやモザンビークだけを見ていたわけではなく、AAGC や「食料安全保障と栄養に関する G8 ニューアライアンス(G8 New Alliance for Food Security and Nutrition)」を推し進める米国政府との関係を重視していた点である。

ただし、そのことによって ProSAVANA 事業の主導権を日本以外の政府が握っていたわけではなく、2013 年に日本・ブラジル・モザンビークの同事業関係者の聞き取りを行った Nogueira らが、モザンビーク政府関係者へのインタビューの結論として指摘しているように(Nogueira & Ollinaho, 2013; Nogueira, 2013)、同事業の主導権は日本政府にあり、これは報告者による聞き取り調査(2013 年 7-8 月)や資料分析、これまでの政府/JICA との議論でも確認されている(様々な理由からこれが変遷していく様子は次項)。

したがって、ProSAVANA 事業に焦点を当てて検討すると、2009 年 9 月に 3 か国合意に至り合意が発表される第一期において、日本政府にとっての同事業の一番の狙いは「外交」、つまり「国際プレゼンスの向上」であり、国際社会(米国を含む)に対して「打ち上げられた」時点で、既に最初の目的は達成されていたのである。これは、現場で何の成果もあがっていない段階で、同事業が日本政府関係者らによって繰り返し喧伝されていること、2011 年の時点でクリントン米国国務長官が賞賛している点で、日本政府にとっては同事業の狙いの中身以上に「外交」にあったことは明らかである。

しかし、このような外交目的の事業は、実施局面に移ると、数多くの問題に直面し、言説ですら激しい変化を余儀なくされる(表 4)。

(2) 言説とプロセスの推移にみられる 3 か国・その他の主導権の変容

この推移は、表 5 に示した通りであるが、①外交上の成功の強調(日本)、②対象地の現実と立案の前提の大きな違いへの対応(日本)、③対象地拡大にみられるブラジルの積極的関与(ブラジル)、④日伯官民合同ミッションでのブラジル・ビジネスの盛り上がり(ブラジル)、⑤モザンビーク市民社会の反発(日本)、⑥ブラジルや世界のアグリビジネスの先行的試み(ブラジル、世界のビジネス)、⑦ブラジルの非可視化とモザンビーク政府のオーナーシップの奨励(日本・モザンビーク・その他)、⑧ブラジルや世界のビジネス利権の分離と減らない小農の危機(日本・ブラジル・世界)、⑨「資源外交」のための推進(日本・モザンビーク)という流れで把握できる。①は既に検討したので、②以降を時系列で紹介する。

②対象地の現実と立案の前提の大きな違いへの対応（日本）

2009年9月合意直後の最大の問題は、「モザンビーク北部はブラジル・セラード地域と類似し、土地は余り、外国による大規模農業投資が不可欠」という事業立案の前提が（MoM, 2009; JICA, Sept.28, 2009）、モザンビークの現実と乖離していたことに起因する（Funada-Classen, 2013a）。

ブラジル・セラード地域の特徴と強調されてきた「酸性土壌で農業に適さず人口希少地帯で伐採しても問題がない林＝大規模な森林伐採と農地開拓による開発が可能な地域」との前提とは異なり、モザンビーク北部は同国で最も人口が集中し、土地が豊かで農業が盛んであり、土地の希少化が進む地域であった（船田クラーセン, 2013）。日本の援助関係者が、合意前にこれに気づいていないことから（2009年5月から9月までのJICA広報）、現地の現実やニーズから立ち上げられたものではなかったことが明らかである。

③対象地拡大にみられるブラジルの積極的関与（ブラジル）

調印後の半年間の準備調査によって、「セラードと類似する大規模農業投資が出来る地域」がなかったことに不満を覚えたブラジル政府は、ナカラ回廊沿いにはないニアサ州北西部の追加を要求し、対象地の拡大を求める。この要請を受けたモザンビーク政府はこれに合意し、同地が事業対象地として追加される（2010年3月）。この後、ブラジル・アグリビジネス界の関与が急速に高まっていく（表5）。

④日伯官民合同ミッションでのブラジル・ビジネスの盛り上がり（ブラジル・日本）

ブラジル・アグリビジネスの積極的な関与において、2012年4月の日伯官民合同ミッションは重要な役割を果たす（ニッケイ新聞, May 1, 2012; Luiz Nishimori, June 24, 2012; Clements & Fernandes, 2012）。同ミッションに関した日本の民間企業の関心も高まり、翌年（2013年）6月のTICAD V（第5回アフリカ開発会議）に間に合わせるように、投資熱を煽る役割をJICAや日本政府関係者は積極的に行ったことが報道等からも明らかである（SankeiBiz, Aug.20, 2013; 日経新聞 July28, 2012; Aug.18, 2012; JICA, May 14, 2012; JETRO, Aug.21, 2012）。それでも、これらの報道やレポートにあるように、より熱心だったのはブラジル側であった。

⑤モザンビーク市民社会の反発（日本）

一方、これに不安を覚えたのが、モザンビークの小規模農民や市民社会であった。モザンビークの労働人口の実に8割が農業に従事しており、その99%以上が小規模農家に分類され、この割合は北部ではさらに高い。モザンビークの全農地の96%以上が小農によって耕され、北部地域では農業だけで生計を立てている家族も多い（INE, 2010; Funada-Classen, 2013c）。このような社会状況の一方、繰り返し喧伝される「セラード農業開発（大規模農業開発）の成功」「ブラジル・アグリビジネスの進出」「安い豊富な土地や労働力」「大規模と両立する小規模農民」という言説はモザンビーク内外の農民組織や市民社会に強い危惧を与えた。モザンビークでは、世界中の企業が既に2百万ヘクタールもの土地を手中に収め（Land Matrix, 2013）、各地で地元農民との対立が生じたり、一部では農民の生活に破滅的な影響を及ぼしていたからである（Hanlon & Smart, 2012; IPS, Feb., 2013; Funada-Classen, 2013 c）。

2012年10月、同国最大の農民組織で2200農民組織を代表する「モザンビーク全国農民連合

(UNAC)」は、同事業に対する非難声明を世界に発表する (UNAC, Oct.2012)。これに対して、最も敏感に反応したのは、日本政府であった。「国際プレゼンス向上」の一環として立案した同事業であり、「成功」していなければならず、対象国市民社会の批判の行為自体、認めることが難しいものであった。したがって、「情報伝達の不足」「誤解」「批判は一部」との主張によって批判の矮小化が試みられた (JICA, Nov.15, 2012; MoFA, Dec.14, 2012; NGO-MoFA, Jan.29, 2013)。

しかし批判は止まず (UNC, Via Campesina, GRAIN, Dec.2012; JA!&FOEMozambique, Jan.2013)、日本政府は「国際プレゼンス」へのダメージを食い止めるため、2013年2月末 JICA 理事長のモザンビーク訪問に際し、「同事業は投資を通じた現地小農の生計向上のため」との談話を発表し、「ブラジル・セラード」「海外大規模投資」の看板が下ろされた (JICA, Feb.22, 2013)。

⑥ブラジルや世界のアグリビジネスの先行的試み（ブラジル、世界ビジネス）

しかし、そのことはモザンビーク北部のナカラ回廊沿いに集まりつつあったアグリビジネスの野心を止めるものではなかった。

2012年6月のアメリカでの G8 サミットで、先述 G8 ニューアライアンスが始動し、モザンビークについては、米国政府と並び日本が担当国となり、ProSAVANA 事業が同アライアンスの一事業として位置づけられると、米国政府との調整、そして日本やブラジルを超えた世界のアグリビジネスとの関係も、さらに重要になっていったからである。

この時期になると、モザンビーク大統領も、自らのファミリー企業を通じてブラジルの大豆生産企業、ポルトガルの財閥と組み、ProSAVANA 事業地での大規模土地取得に乗り出し、大豆生産を行い始める (Hanlon & Smart, 2012; “Joint Statement”, Apr. 2013)。つまり、モザンビーク国内の利権も動き始めたのである。

これらすべてが結びついていたのが、「投資（開発）ファンド（ナカラ・ファンド）」であった。ProSAVANA 事業の当初案にも、2011年12月の JICA 業務指示書にも「開発ファンド」について繰り返し言及がある (JICA, 2011)。2012年11月の時点では、JICA の事業担当者は、ナカラ・ファンドへの参加可能性について否定せず、「よいものなら参加する」と述べている (JICA, Nov.15, 2012)。また、同じ時期にセネガルで開催された国際会議において、ProSAVANA 事業と同ファンドを連結するものとしてブラジル側関係者が発表している (FVG, Nov., 2012)。

しかし、「小農支援」を謳いながら、投資との間で土地紛争があるモザンビーク北部で、大規模投資ファンドを立ち上げ、大規模農業開発をする意図は矛盾に満ちていた。既に進出準備を始め、一部にはモザンビーク大統領らと組んで事業を開始している投資家もあり、かつ大規模に土地を取得する目的で ProSAVANA 事業に注目していた世界のアグリビジネスは、当初の案を変更することは念頭になかったとみられる。

世界のアグリビジネス関係者が、ブラジル・ジェトリオ・ヴァルガス財団 (FGV) を通じて、当初通りの案を継続しようとした可能性が、3月発行の ProSAVANA マスタープラン策定のための報告書に垣間見える (ProSAVANA-PD, Report 2, 2013)。つまり、ナカラ・ファンドは、「大規模農業を促進・支援するためのプロジェクト」として、ProSAVANA 事業のクイック・インパクト・プロジェクト (QIP) の一つとして繰り返し記載されているのである (Ibid.; “Joint Statement”, 2013; Ferando, 2013; Nogueira & Ollinaho, 2013; Schlesinger, 2013; Funda-Classen, 2013c)。

FGV とは何か。同財団は、研究教育部門を持ちながらも、同国あるいは多国籍アグリビジネス

企業との結びつきが強く、ブラジルにおける遺伝子組み換え種の推進に大きな役割を果たした。FGV は、ProSAVANA 事業のブラジル側コンサルタントとして、ProSAVANA 事業の 3 本柱の一つである「ナカラ回廊地域農業開発マスタープラン」を策定する役割を、JICA が契約する日本のコンサルタント企業と共に担ってきた。その一方で、同じナカラ回廊地域を対象としたナカラ・ファンドを提案し、設立・運営する母体となっていた。さらに同財団の農業部門 (FGV-Agro) スタッフが、同事業とファンドの両方を担当し、国際会議でも頻繁に両者をリンクする発表を行っている (FGV, Nov., 2012; “Joint Statement”, 2013; Nogueira & Ollinaho, 2013)。

つまり、FGV は、本来ナカラ回廊の住民の将来の発展と彼らの権利を擁護するための「マスタープラン」を作成するために公的資金 (三角協力) によって契約された一コンサルタント組織であるにもかかわらず、世界の投資家を顧客として巨額の資金を集め、彼らの利益のためにファンドを運営するということが起きていたのである。そのため、FGV が作成した報告書は、地域の小農を守るための仕組みはほとんど書き込まれず、むしろ彼らの権利を容易に奪って罰せられることのないよう書かれていた (“Joint Statement”, Apr., 2013; 「専門家分析」, May, 2013; Nogueira & Ollinaho, 2013; Ferando, 2013) ¹⁶。つまり、「三角協力」のスキームは、ブラジルや世界のアグリビジネスの利権を擁護するために活用されていたのである。

⑦ブラジルの非可視化とモザンビーク政府オーナーシップの奨励 (日本・モザンビーク・その他)

「外交目的」に重きを置く日本政府にとって、二つのことが不可欠となっていた。①ブラジル等のビジネスの利権を ProSAVANA 事業から切り離すこと、②市民社会からの批判を弱めることであった。2013 年 3 月に入って急に決定し、開催された 4 月 2 日 JICA ハイレベル・セミナーは、三角協力の 3 か国一致の戦略を立てるという意味で重要な役割を果たした。ここでなされたことは、あらゆる面でモザンビーク政府のオーナーシップを具体化し可視化することであった。一方、ブラジル・アグリビジネスの非可視化も同時に行われ、次の事がモザンビーク政府関係者によって発表されるに至る。つまり、同事業は、①モザンビーク政府のブラジルへの要請に基づくものであり、②モザンビーク政府の農業政策とマッチし、③モザンビークの小農支援のためであり、④主体的にモザンビーク政府が取り組んでおり、⑤モザンビーク政府自体が農民や市民社会との対話を重視しており、推進すると主張されたのである (JICA ハイレベル・セミナー 2013 年 4 月 2 日)。

しかし、市民社会によってリークされた先述 FGV 作成報告書 (には、公開が前提ではなかったためこれらの修正は施されておらず、ブラジルをはじめとする外国投資のあからさまな利権が書き込まれていた。つまり、先述ナカラ・ファンドだけでなく、大規模土地収奪を必要とするプロジェクトを含む一方、投資家のリターンが何%かまで書き込まれていた (ProSAVANA-PD, Report 2; Nogueira & Ollinaho, 2013; Ferando, 2013)。

これに対し、2013 年 5 月 28 日、モザンビークの市民社会 23 団体は、同国の民主化の歴史において類をみない、3 か国首脳への「ProSAVANA 事業の緊急停止と見直し」を求める公開書簡

¹⁶ 同報告書は、モザンビーク農業省の名前で出されており、批判を受けるまで 3 か国の関係者が出席するステークホルダー会議のパワーポイント資料の元資料として活用されていたことが、JICA 担当者によって明らかにされている (ProSAVANA に関する NGO・外務省/JICA 意見交換会, Apr.19, 2013)。その後、内容の問題が明らかにされると (“Joint Statement”, 2013)、外務省担当者は報告書の存在を否定し、「ただの紙」と主張している (UNAC・PPOSC-N 外務省表敬訪問, May28, 2013)。一方、モザンビーク農業省は 2013 年 8 月 8 日の市民社会との対話でこの報告書の存在を否定はせず、これに基づいた市民社会の発表についての議論に参加した。

を発行し、実際にこれを安倍総理、ゲブーザ大統領、ルセフ伯大統領に提出する(“Open Letter”, May 28, 2013)。2013年6月1日～3日のTICAD Vに大統領が農業大臣らとともに来日するが、「モザンビーク市民社会の問題はモザンビーク政府が対応すべし」との見解が外務省からも述べられ(外務省表敬訪問 2013年5月28日)、その後モザンビーク国内での政府寄りの農民組織や市民社会組織の動員、批判を行う団体・個人への圧力や他からの分断などがあからさまに行われるようになっていった(マプートで開催された2013年8月7日3か国市民社会会議の発言)。特に、マスコミや市民的自由が乏しい北部地域での操作や圧力は激しく、その一部はJICA関係者の指示によるものであったことが聞き取りから明らかになっている(報告者並びに日本NGO4団体聞き取り, 2013年7-8月; 日本5団体緊急声明, Sept.30, 2013; PPOSC-N, Sept. 30, 2013)。つまり、モザンビーク政府のオーナーシップを強調しながらも、日本の主導性はここでも減じてはいなかったといえる。

⑧ブラジルや世界のビジネス利権の分離と減らない小農の危機(日本・ブラジル・その他)

ブラジル・アグリビジネス関係者らは、ProSAVANA事業から身を隠し、同事業から切り離された「ナカラ・ファンド」に力を入れ、現在世界のアグリビジネス関係者と結びつき、大々的に投資を呼びかけるキャンペーンを実施している(FGV, May-June, 2013)。

一方、批判を受けたJICAや日本政府は、モザンビーク政府のさらなるオーナーシップを促し、市民社会の「対話」への参加の圧力、北部の農村部での「対話」続行などを働きかける(PPOSC-Nampula, 2013; UGC-Nampula, Oct., 2013)。「ナカラ回廊農業開発マスタープランのコンセプト・ノート」が突如発表されるが、そもそも「マスタープラン」の中身の策定作業において、これにモザンビーク農業省がほとんど関与していなかったことが、先述Nogueiraらの研究でも明らかとなっている(Nogueira & Ollinaho, 2013; Nogueira, 2013)。これは、マスタープラン策定事業への入札のためのJICA「業務指示書」でも、事業実施前に骨子の大半が既に規定されていることが確認できる(JICA, Dec., 2011)。さらに、2012年2月の同策定事業開始の月のインセプション・レポートのパワーポイントには、後のFGVレポートに描かれている枠組みはすべて描かれているのである(オリエンタルコンサルタンツ, Feb., 2012)。

つまり、「ナカラ回廊農業開発マスタープラン」の枠組みは、現地での農民への聞き取りや実態調査を行う前にほとんどが完成していたといえる。そこに、FGVが具体的な投資案件を念頭に肉付けをしていたものが、同マスタープランの「ブループリント(青写真)」と規定されるReport2であった(ProSAVANA-PD, Report 2, 2013; Nogueira, 2013; Funada-Classen, 2013c)。

現在、ブラジルの関係者のプレゼンスはProSAVANA事業からほとんど見えない状態になる一方、二つのことが生じている。第一は、先述「ナカラ回廊農業開発マスタープランのコンセプト・ノート」において、大規模アグリビジネスが具体的なプロジェクトや対象としては姿を消す一方、農業開発の主体として依然「大規模農家(投資)」は「小農」と並列におかれたままで、彼らの大規模な土地収奪の可能性を防ぐ手立ては示されていないだけでなく、土地希少化の主犯として地域の小農による「移動農耕」のみがやり玉に挙げられている(“Concept Note”, 2013)。つまり、ブラジル・アグリビジネスの意図は、ProSAVANA事業から姿を隠したように見えて、マスタープランが投資家にとって損なものにならないよう、しっかり目を見張る役割を果たし続けているのである。

二つ目は、2013年6月の英国G8サミットで発表されたG8ニューアライアンスのモザンビー

ク報告書により、モザンビークの小農の土地と自家採取のタネへのアクセスが、国内法の改正等によって阻まれていく可能性が高まったことである（G8 New Alliance-Mozambique, Jue, 2013; ADECRU, 2013; FIAN, 2013; アフリカ 60 団体の批判声明, 2013）。

つまり、モザンビークの小農の自律的發展の道は、ProSAVANA 事業によって守られるどころか、同事業の前提となっていた国際環境（アグロ・フード・レジャー）とブラジル・アグリビジネスの利権、それに結びつくモザンビーク為政者らの私益によって、閉ざされつつあるのである（池上, 2013; Nogueira, 2013）。これに気づき抵抗しようとするモザンビークの農民組織や市民社会は、2013 年 10 月 15 日から 16 日、首都マプトで「第二回土地に関する国際小農会議」を開催し、ブラジルやアフリカの農民・市民組織らと共に、G8New Alliance や ProSAVANA 事業への強い批判を表明したことが、フランスやポルトガルの国営放送・通信の報道でも明らかである（UNAC, 2013; LUSA, Oct. 16, 2013; LUSA, Oct.22, 2013; RFI, Oct.15, 2013; Canal Moz, Oct. 16, 2013）。

⑨「資源外交」のための推進（日本・モザンビーク）

以上、「外交目的」で始めた ProSAVANA 事業である以上、日伯連携、日米同盟、世界との関係においても事業を中断することができない日本政府であるが、さらに重い十字架を背負うことになっている。つまり、同国に豊富な資源の権益を獲得するため、TICAD V 時に締結された二国間投資協定、2014 年 1 月の安倍総理のモザンビーク訪問である。モザンビークとの二国間関係上も、同事業の見直しが難しい状態に陥っている。他方で、モザンビーク政府は、農民や市民社会組織の批判を抑え込む役割を一元的に担っており、援助事業を通じた民主的ガバナンスの悪化が起こっている（図 1）。また、本報告では詳しく検討ができなかったが、北部農村部での与党 FRELIMO の権力浸透において、郡開発基金（FFD）と並び ProSAVANA 事業の「農民との対話」が大きな役割を果たしたことについて、近日中に発表される市民社会による報告書を参照されたい。

(3) ProSAVANA 事業と日本の国益とブラジル、そして世界のアグリビジネス利権

以上から、日本の ProSAVANA 事業に対する国益は、直接的な経済的な利権の関与がないわけではないが、それも含めて「官民連携を見せる」ことに重きをおかれ、より重きがおかれたのは「外交」「国際プレゼンス」であり、究極的にはそれを打ち上げた瞬間に大部分は達成されたともいえる。また、「資源外交」の一環としてモザンビークの政権と密接な結びつきを構築するために本事業が活用されたことから、間接的には経済的な利権と結びついた「狭隘な国益」のための事業であることが分かった。外交のための宣伝が重視された結果、開発援助としての中身や手順以上に、「形」が重視される一方、「失敗」は認められず、多くの問題が噴出し続ける結果となった。

「三角協力（第三者評価）報告書」が、ProSAVANA 事業を上位目標と合致しているという点から高く評価しているのは、前節で検討したように、2003 年の新 ODA 大綱以降の「国益追求」路線との合致による。しかし、AAGC や ProSAVANA 事業が重視する「三角/南南協力」の枠組みの下での「官民連携」の奨励は、ブラジルやその他のアグリビジネス関係者が大手を振ってモザンビークに進出する機会と手段を提供することとなった（Chichava et al., 2013; Cabral et al., 2013）。その結果、むき出しの経済的なリターンを狙ったブラジル・アグリビジネスや議員らの

言動が広く知られることとなったが、ここで大きな問題が生じた。なぜなら、ブラジルを規制する国際協力上の枠組みは何もないからである。

前節で検討した通り、日本が「脱 DAC 入三角協力」を志向性として求めようとも、現実には日本は DAC 加盟国である。景気の低迷により、日本社会が「経済的利権」を ODA の一部として認めつつあるとしても、それは「日本企業の利権」であって「ブラジル企業の利権」ではない。ましてや、受益国の農民組織や市民社会が、最も貧しい小農を犠牲にした形でブラジルやその他の利権が優先される事業として ProSAVANA 事業を批判したことは、日本の援助関係者にとって深刻な問題であった。なぜなら、「国益重視」は傾向としてある一方で、依然多くの国民が「ODA を貧しい人びとのために使われるべき」と考えており、不祥事の連発により「ODA 離れ」が生じた現実をふり返ると、このような事態は国内世論としてもマイナスな事態であった。

しかし、「日本政府にはブラジルを止めることはできない」のであった（外務省関係者、2013 年 4 月 19 日）。前節で検討したとおり、建前上は、日本の「三角協力」は「南南協力+北の支援システム」を重視してきたからである。外交上も、ブラジルを「対等なパートナー」として「三角協力事業」に招き入れた日本として、何より国連改革や経済的な結びつきの強化に向けた日伯連携が PP の主眼であったことを考えても、日本がブラジルの行動を抑制するということはほとんど不可能であった。

一方、ブラジル政府が自ら、ブラジル・ビジネスの介入を止める可能性も少なかった。なにより、先述 HLF3 でも独自路線を強調してきたブラジルである。DAC 加盟国がもつ援助原則や透明性の仕組みが著しく欠けている状態のまま、「水平的な南南協力」という「伝統的外交」言説に依拠して援助を行ってきたブラジルにとって、それが実は経済利権に誘導されたものであったとは認めがたいからである。何より、ブラジル政府の背後には米国政府が後押しするアグリビジネスの利権があり、三角協力としての ProSAVANA 一事業の問題をはるかに超えるアクターが関与するようになっていた。

以上、ProSAVANA 事業の検討を通じて明らかになったのは、ブラジルのモザンビークへの協力は、「伝統的な外交=連帯=水平」とは程遠いものであるということであった。日本の関与も含め、政府間では「水平」にみえたとしても、現実にはモザンビークの農民や市民社会にとっては「垂直」関係のものとして受け止められてきた。そして、モザンビーク政府が、日本やブラジル政府の利益のために「垂直」関係を行使する道を、この事業は開いてしまったことが農民組織や市民社会組織の声明等から明らかである。つまり、現地社会のガバナンスや民主化すら、著しく減じてしまったのである。モザンビークの小農の立場から見た時、「三角協力」の言説で賞賛されてきたことは、ProSAVANA 事業では実態としてどれも当てはまらなかった。結局のところ、「三角」の「一角」のいずれにも、彼らの存在は含まれなかったのである。第 2, 3, 4 節で検討してきた通り、「国家主権」「受益国オーナーシップ」の建前でしか語られない「三角協力」の議論において、「住（農）民主権」は大きな意味をもたなかったからである。

5. 結論

「三角協力の主導者」を自認する日伯両国における ODA をめぐる言説の検討を行った上で、モザンビークで実施される大規模農業開発計画 ProSAVANA 事業を事例として実態を検討した。その結果明らかになったのは、「南南協力故に水平的で搾取のない協力」という言説が、事態とは大きく異なり、ブラジル・アグリビジネスの利権を追求する目的でブラジルが参加し、それを日本

側が「官民連携」「win-win」という掛け声で奨励する姿であった。また、「日伯連携による三角協力」という傾向が強い事業で、「南南協力を日本がお手伝いする」というものではなく、日本が主導権を握って立案から合意、実施から批判への対応までが行われていることが明確になった。これは、3 か国の関係者にインタビューを行った Nogueira らの結論でもあるだけでなく (Nogueira & Ollinaho, 2013; Nogueira, 2013)、この間同事業に密接に関わってきたモザンビーク農民組織や市民社会組織の関係者（首都並びに北部）の共通認識でもある。一方で、現地社会から非難の声が上がると、「モザンビーク政府のオーナーシップ」が強調され、政権関係者による市民社会関係者への圧力すら示唆されるに至っている (PPOSC-N, 2013)。

つまり、日本やブラジルがこれまで主張してきたり、援助関係者らに想定されてきた「三角協力」のいくつかの特徴—「南南協力＝より水平的で搾取のない協力」「援助効率がよい」「開発効果が高い」という点のいずれもが、該当しないことが明らかになった。むしろ、「三角協力」の課題として指摘されていたことすべてが当てはまる一方、トランスアクション・コスト、複雑な意志決定者の関係などにより、援助事業の不透明性が増してしまったのである。DAC の援助原則が適応されない「新興ドナー」であるブラジルと組んだ結果、自らの国の援助の原則との不一致が生じた時の対応として、「不一致が存在しない」ことにするしかないという事態が発生した。

これらすべてのことは、国際的にもてはやされている「三角協力」の限界を如実に示している。三カ国の共通開発目標として MDGs をあげて「貧困削減」「食料安全保障の改善」が謳われても、三角のそれぞれの「角」が政府間だけが想定されている結果、本来支援したかったはずの地域社会に生きる最も脆弱な立場にいる人たちを犠牲にする開発プログラムが志向されても、「新興ドナー国」が援助原則をもたない以上、それを止める手立てはないのである。

我々は、1990 年代に激しく議論され、乗り越えられようとした問題が、2013 年現在、姿形を変えながら「先祖返り」を起こしている現状に直面しているのである。

日本政府・JICA、ブラジルや世界の開発援助やビジネス関係者、モザンビーク政府、私たち研究者や市民は、この経験から何を教訓として学ぶことができるだろうか。私たちが応援したいのは、誰のどんな豊かさであろうか。その「誰か」は、今どのような世界構造の中に位置づけられ、どのように発現する政治経済社会関係や環境下において、どのような課題に直面しているのだろうか。私たちは、その「誰か」を支援する以前に、どのようにしたら彼らを搾取することにつながる世界構造の一端を担ぐことなく、そのような構造を共に変革する主体になり得るだろうか。

2013 年 8 月 8 日、モザンビークの首都マプトで、同国の農民組織連合 (UNAC) と農民相互扶助組織 (ORAM) によって主催された会議は、「3 か国民主会議」という名前がつけられていた。そこに込められた思いこそ、「真の三角協力」の可能性を示唆しているように思う。「上からの」ではない、苦しみの中でアフリカの農民らから発せられた「下からの」国際連帯の意義と発展可能性への呼びかけが、この時代に可能なものとして立ち現れている歴史的瞬間に、同時進行で私たちは立ち合っているのかもしれない。

日本並びに世界の開発援助研究が、イメージや言説、建前や「狭隘な国益」と利権を超え、受益国社会や人びとの主権にこそ視座を置いた権力分析を含むものとなり、そのことが結果として、関与する官民アクターの自己刷新と改善に寄与すること、私自身や私たちの思考の限界や生活をも問い直すものになるよう、今後も弛まず努力していきたい。

【ドラフト (2013 年 11 月 11 日)】

援助モデルの選択要因

—DAC モデル VS 南南協力モデル—¹

小林 誉明
横浜国立大学

E-mail: t-kobayashi@ynu.ac.jp

キーワード： ODA、南南協力、新興ドナー、DAC ドナー、援助モデル

1. 援助モデルの相克

これまで開発途上国へ供与される援助のあるべき姿は、国際的に合意された規範と基準（Norms and Standards）によって規定されてきた。すなわち、OECD の開発援助委員会（DAC）が定めた一定の条件（非商業性や開発目的に限定など）に合致する援助行為だけが、正統な国際協力のフォームとしての「政府開発援助：ODA」という認定を受けてきたのである。ODA は、先進国からなる DAC 加盟国（DAC ドナー）によって共有された「南北協力」のモデルといえよう。こうしたなか、DAC に加盟しておらず ODA のルールの規制を受けない新興国（非 DAC ドナー）の台頭が、伝統的な ODA の制度を浸食するものとして認識されるようになってきた。新興国を DAC の枠組に取り込むための試みが模索されているものの、新興国の多くは商業性の高い行為も含めた自らの協力を ODA とは異なる「南南協力」と定義し、途上国どうしの協力のモデルとして提示している。

DAC ドナーの構成主体は日韓を例外として欧米諸国である一方、中国やインドをはじめとした主要な新興国ドナーはアジアから勃興したことから、ODA⇨西欧型の援助モデル、そして南南協力⇨アジア型援助モデルという対置で置き換えることが多い。Saidi and Wolf (2011) は、ドナーのなかにある差異は、伝統ドナーと新興ドナーとの間の差異ではなく、「Development Assistance」と「Development Investment」というフィロソフィーの違いとする。前者は、チャリティー動機に基づいたものであり西欧ドナーの発想、後者はアジアのドナーの発想と分類される。DAC に加盟していない新興国ドナーが集中するアジアにおいては、欧米型の援助とは一線を画する「アジア型援助モデル」というものの存在を見いだすことができる（Söderberg 2010; 下村 2013）。

このように国際援助の実践は、そのアクターが依拠するルールが何かという「規範的意味でのモデル」と、どのようなメカニズムのもとで協力が行われているかという「実態的意味でのモデル」の両面から捉えることができる。こうした軸に基づいて援助モデルを整理することができるが（表 1）、その分散は何によって説明できるのであろうか、そしてドナーは自らの援助モデルをどのようにして選択しているのであろうか。これが、本研究のテーマである。

表 1 二つの側面から捉えた援助モデル

出所：筆者作成

規範的モデル 実態的モデル	ODA（南北協力）モデル （DAC ドナー）	南南協力モデル （Non DAC ドナー）
開発援助型モデル（西欧ドナー）	北欧、英米等伝統ドナー	ブラジル
開発投資型モデル（アジアドナー）	日本、韓国	中国、インド等新興国ドナー

¹ 本研究は、JICA 研究所によって実施中の「開発協力戦略の国際比較研究」プロジェクトによる成果の一端である。なお南アフリカにおける現地聞き取り調査については近藤久洋会員との共同成果である。

2. 援助モデルの決定因に関する先行研究

ドナーが選択する援助モデルの差異をもたらす要因は大別して以下の3仮説に分類できる。

(1) 経済発展水準：先進国か途上国か

新興国ドナーの多くが南南協力という概念を「自らも途上国であるため、援助は一方的なものではなく Win-Win であるべき」という、援助を通じて市場や資源といった見返りを受けることを正当化するためのレトリックとして用いることから明らかなように、準拠規範とされる援助モデルが経済発展の水準によって規定されることが読み取れる²。しかしこの仮説は、DAC モデルに近接性をもつタイのように、同じ経済水準の南南協力ドナーのなかにもバリエーションがあることは説明できない。

(2) 国家の規模：大国か小国か

商業的な援助を推進する中国やインドと、それとは距離を置くタイや韓国の違いは、前者が大国であり後者が小国（ミドル・パワー）であることによって説明可能である。近藤他（2012）は、国家の規模の違いが内外からの圧力に対する応答性の差異を生むことを示唆している。しかし、大国であり続けている中国が、事実上かつては DAC モデルに近い実践をおこなっていたものの、その後、実利的な援助ヘシフトし、更に直近では自らの援助を「ODA」と呼び始めている³、といった「変化」を説明することが困難である。

(3) 援助受入経験：どこから援助を受けてきたか

援助を実態面から分類した開発投資型モデルと開発援助型モデルとを分ける分水嶺は、アジアか西欧かという地理的な範囲であるという。この議論は、レシピエントであった時代にどのドナーから援助を受けたかによって援助モデルの方向性が決定づけられること、つまり援助モデルは援助受入経験に規定されることを暗黙に想定している。実際、アジアにおいては日本が支配的ドナーであり、欧州ドナーはアフリカ、米国はラ米というように、「援助圏」（佐藤 2012）とも呼ぶ固有の圏域が形成されている。

アフリカおよびラ米で主に展開される西欧型モデルとは対照的に、アジアのモデルはアジアにおいて展開そして再生産され続けている⁴。この事実からは、西欧型の援助モデルとアジア型の援助モデルとは二分されたまま、益々乖離することが示唆される。しかし、昨今の現実をみると、これまで欧州の独断場であったアフリカにおいて中国をはじめとしたアジアの新興ドナーの攻勢はすさまじく、アジア型モデルが地域を超えて注入・移転されている可能性が推定されるのである（Kobayashi 2013）。

3. 援助モデル決定因の検証方法：非 DAC・非アジアの新興ドナーへの着目

上記のうちいずれの仮説が最も高い説明力をもつであろうか。このことを検証するために必要となる、新たに援助モデルの選択に直面する新興国のサンプルが、これまではアジア諸国ばかりに偏ってきた。アジアの新興ドナー国は、途上国かつ非西欧であるため、その南南協力型＝開発投資型モデルの特徴が経済水準要因によるものかアジア域内での援助受入経験要因によるものかの峻別をつけることができなかった。おりしも現在、世界の各地で DAC ドナーと新興国ドナーという異なる援助モデルのドナー双方からの援助を受けた国が増え続け、それらのうちのいくつかは新たにドナー化し、他の途上国への援助を開始している。アフリカにおける南アフリカ、中東欧におけるトルコ、ラ米におけるメキシコといった新興ドナーからは、既往の DAC ドナーが集中する西欧でも既往の南南協力ドナーの集中する東アジアでもない地域に生まれたドナーのサンプルを採取することが可能となる。

² 近藤（2013）がいうところの「援助アイデンティティ」の基盤は、このラインにそって形成されるものと考えられよう。

³ ザンビア（古川光明会員と）および南アフリカ（近藤久洋会員と）での聞き取り調査より。

⁴ アジアの新興国ドナーの援助モデルは日本からの援助受入経験を学習したものと捉えることができる（Kobayashi 2013）。

4. 南アフリカ共和国のケース

本研究では、南アフリカにおける現地調査をもとに事例の分析を行う。

(1) 援助実態

南アフリカは、これまでも南部アフリカ関税同盟 (SACU) やアフリカルネサンスファンド等を通じて、近隣諸国を中心とした援助を供与してきた。しかし、その実施は各省のみならず州ごとの独自の援助も含めた極度に分散化したものであり、その実態は同国の財務当局もデータとして把握していない状況である。こうした状態を改善すべく本年6月、初の対外援助機関である「南アフリカ開発パートナーシップ庁 (SADPA: South Africa Development Partnership Agency)」が設立された。目下、一人体制であるものの、技協、グラントのみならず、ローン、PPP、マイクロクレジット、財政支援、SWAP など多様なスキームおよびモダリティを実施しようと準備している。

(2) 仮説から推測される選択される援助モデル

①経済発展水準：南アはすでに高中所得国であり、BRICS の一角を占める新興経済国である。とはいえ国内に深刻な不平等や貧困の問題を抱え、援助受益国でもあるなかで、DAC 加盟国のようなドナーとしてのアイデンティティをもつには至らず、南南協力ドナーと捉えるのが妥当と考えられる。

②国家の規模：大国モデルとも小国モデルとも異なる地域大国である。

③援助受入経験：アフリカという地域性はアジアとも欧州とも異なる特殊性がある。しかしアメリカ、EU、その他欧州、と欧米ドナーからの援助が援助受入の大半を占めており、西欧型の援助圏にいちづけられる。従って DAC 的援助の要素が入り込んでいる余地があると推察される。

(3) 観察された援助モデル

仮説からは、南南協力と ODA という相矛盾しうる両モデルのアイデンティティをもつ可能性が推定されたが、現地での SADPA 設立当事者への聞き取り調査の結果、両モデルの要素を周到に取り入れて「融合」させる試みが図られていることがわかった⁵。まず、援助の原則として「パリ宣言」と「南南協力原則」の両方を用いるという方針が打ち出されている。南南協力アクターとしてのアイデンティティをもちつつも、そのテクニカルな限界を認識し、DAC ドナーが共有する「透明性」や「説明責任」といったアプローチを導入することで援助の実務上の効率化を図ろうとしている。その援助のモデルは、イギリス、ニュージーランド、ノルウェーといった先進国のみならずメキシコ、トルコ、インドなど世界中のドナーを訪問調査し、いいところを学んだということである。南南協力への共感をもちつつも、先進国のツールであっても使えるものは貪欲に借用するという柔軟な姿勢からは、南アが自らの置かれた環境のなかで、援助モデルの主体的な選択を行っていることがうかがえる。なお援助のモデルは、援助がどのような国に優先的に配分されているかから推測することも可能であるが、その多くは南部アフリカの周辺国であり、その形態は SACU や SADC といった地域機構を通じた間接的なものであった。バイでもマルチでもない、リージョナルな協力の枠組みを用いる点は特徴的である。

5. 援助モデルを捉える枠組み

表1において二つの種類の「モデル」を軸として各ドナーの整理を試みたが、西欧からの援助を多く受けてきた南アフリカの援助モデルを考察すると、DAC モデルでもなく南南協力モデルでもない「ハイブリッド」なモデルと呼ぶべき特徴が観察された。新興国ドナーに関する研究においてはこれまで、中国をはじめとしたアジアのドナーを、DAC ドナーを基準にして比較するというアプローチがとられることが多かった。しかし、このような対立軸で捉えることによって、現実には存在する中間領域の部分を見逃していた可能性がある。ハイブリッド・モデルを措定したことで、他国への援助

⁵ ただし南アのなかでもフィロソフィーの統一がはかられているわけではなく、例えば「南南協力」という用法も外務省は好んで用いるものの、伝統ドナーからのODA受入側窓口の財務省は「ODA」というタームを使用している。

を開始したばかりのドナーのドナー化プロセスの比較の枠組みができたといえる。ハイブリッドな特質をもつ可能性のある新興国ドナーは、地域的にはアフリカだけでなく、同じく西欧ドナーの圏域のラテンアメリカ、そしてアジア、西欧型の圏域でもアジア型の圏域ともいいきれないアラブ地域等にも存在しているものと捉えられる(表2参照)⁶。南アに加え、トルコやメキシコ、インドネシアなどはいずれも、地域大国もしくはミドル・パワーとして重要であり、これらを対象とした比較分析を実施する予定である。これらの国のドナー化のモチベーション、援助がどのように位置づけられ、活用されているのか、目指しているモデルはなにかといった点を含めて明らかにすることで、小国でも大国でもないミドル・パワー特有の援助モデルを見つけることができる可能性がある。

なお、表1および2からは、援助モデルという意味において日本が特殊な位置にあることが読み取れる。アジアの後発ドナーとしてWin-Winの援助をしなければならない国内事情を抱えながらも、アジアの唯一のDAC加盟国として、DACの枠内で開発投資的援助を行うため譲許的借款と貿易や投資を組み合わせるなどの工夫をしてきた歴史がある。援助モデルがなぜ変容したのかという動態的な分析の余地が広がっているといえよう。

表2 研究対象としてのハイブリッド・モデル・ドナー

出所：筆者作成

規範的モデル 実態的モデル	ODA(南北協力)モデル (DACドナー)	ハイブリッド・モデル	南南協力モデル (Non DACドナー)
開発援助型モデル (西欧ドナー)	北欧、英米等 伝統ドナー	東欧、南ア、チリ、 メキシコ、コロンビア	ブラジル
両圏域の交差・もしくはど ちらの圏域でもない圏域		トルコ、アラブ、 ロシア	
開発投資型モデル (アジアドナー)	日本、韓国	タイ、インドネシア	中国、インド等 新興国ドナー

6. 結語

本稿では、多様かつ変化の激しい国際協力の新しい潮流を捉えるべく、「援助モデル」という概念枠組を用いてドナーをマッピングした上で、いわゆる伝統ドナーが依拠すると言われるDACモデルを基点として、新興国のモデルとの比較を行った。しかし現実には、南南協力モデルの台頭を一つの契機として、分析上の基点として想定しているDACモデル「そのもの」が変容していることを看過してはならない。

主要参考文献

近藤久洋・小林誉明・志賀裕朗・佐藤仁(2012)「新興ドナーの多様性と起源」『国際開発研究』21(1・2)

近藤久洋(2013) mimeo

佐藤仁(2012) mimeo

下村恭民(2013)『『アジア型援助モデル』の可能性』下村恭民・大橋英夫+日本国際問題研究所編『中国の対外援助』日本経済評論社。

Kobayashi, T. (2013) "China: From an Aid Recipient to an Emerging Major Donor" in M. Nissanke and Y. Shimomura eds. *Aid as Handmaiden for the Development of Institutions*, Palgrave.

Saidi, Dahman, Myriam and Christina Wolf. (2011) "Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit From Emerging Partners?" *OECD Development Centre Working Paper*, No. 302, Paris: OECD.

Söderberg, Marie (2010) "Challenges or Complements for the West: Is There an Asian Model of Aid Emerging?" in Jens Stilhoff Sørensen ed. *Challenging the Aid Paradigm Western Currents and Asian Alternatives*, Palgrave.

⁶ DACに相当する独自の国際制度をもつ湾岸ドナー、超大国としての長年に渡る援助経験と冷戦終結後の市場経済化支援受入の経験とをあわせもつロシア、文明の架け橋といわれる位置に立つトルコ、はいずれもドナーとしては特殊な事例となる。

機能的所得分配の変化とその要因

—インドネシア農業と製造業における労働分配率の分析—

本台 進

神戸大学

E-mail: shondai@nifty.com

キーワード：所得格差、実質賃金率、労働分配率、機能的所得分配

1. はじめに

インドネシアにおける所得格差は、家計調査を基にして、1993年以降ジニ係数により継続的に計測されている。その変化を見ると、1993年 0.335、1996年 0.355、1999年 0.308、2005年 0.365、2012年 0.410で、1990年代後半における通貨危機時を除き、所得格差は年毎に不平等となり、改善の兆しは未だ見えていない。しかし、行政区分である州別に見ると、急速に不平等となった州と、あまり変化のない州があり、一様ではない。こうした差異は貧困人口の多い農村の経済状況が影響すると考え、州別農業賃金率統計を見ると、それが2000年以降急激に上昇している州、ほとんど上昇していない州が観察された(本台・中村, 2013)。各産業において実質賃金率が上昇すれば、労働分配率が上昇し、いずれは所得格差が改善すると考えられる。そこで、本論文ではこれまでに観察された賃金率の上昇が労働分配率の上昇、さらには所得格差の是正に繋がるかを分析してみよう。

2. 賃金率の変化

(1) 農業賃金率の変化

農業賃金率が実質的に上昇したかどうかを検討してみよう。そのため農業賃金率が、①貧困ラインと比較して上昇したか、②製造業繊維業種の賃金率と比較して上昇したか、③最低賃金率と比較して上昇したかを検討する。州別の消費者物価指数が存在しないため、賃金率が実質的に上昇したかを見るため「貧困ライン」を用いた。政府は毎年、食料カロリー摂取量で最低限必要摂取量を一人当たり 2,100 キロカロリーと設定し、この量の食料を取得するのに必要な金額と、これに一定の比率をかけた非食料品購入金額との合計を貧困ラインと設定してきた。このラインを生存維持水準と仮定し、これで農業賃金率を基準化したものをここでは「実質賃金率」と定義する。これが上記①であり、代表的な州の実質賃金率の推移を図1に示す。北スマトラやバリの実質賃金率は急速に上昇したが、西ジャワ、バンテン、東ジャワの実質賃金率はほとんど上昇しなかった。次に、上記②は製造業繊維業種の賃金率で基準化した農業賃金率であって、その推移を図2に示す。バリでは2005年以降、農業賃金率は繊維業種の賃金率より上昇してきた。さらに、上記③は非農業分野で設定されている最低賃金率で基準化した農業賃金率であって、その推移を図3に示す。バリでは2002年に1.0を超えた。しかし西ジャワや東ジャワでは一時的に超えたが、まだ1.0をやや下回っている。北スマトラと中スラヴェシーにおいては2007年に1.0に達したが、他はまだ1.0をやや下回っている。

図 1. 実質農業賃金率の推移 (1996=1.0)

図 1a ジャワおよびバリ

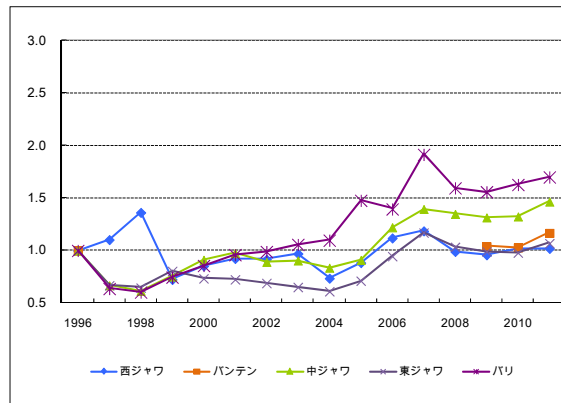


図 1b ジャワ・バリ以外

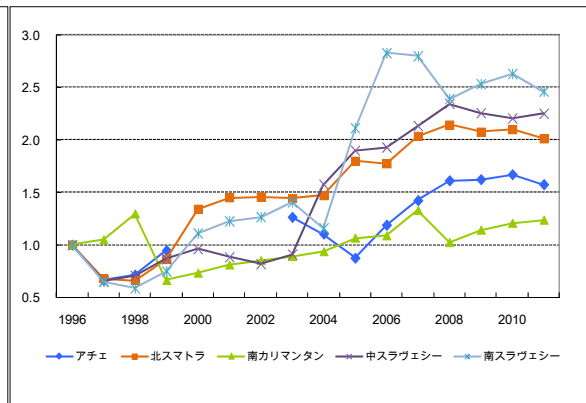


図 2. 製造業繊維業種の賃金率で基準化した農業賃金率

図 2a ジャワおよびバリ

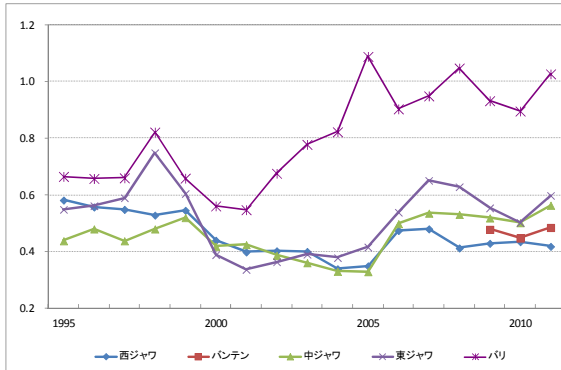


図 2b ジャワ・バリ以外

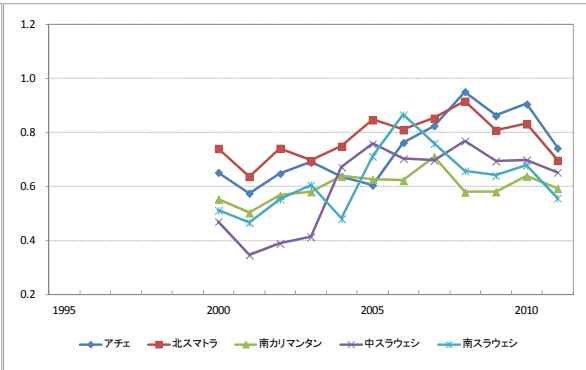


図 3. 最低賃金率で基準化した農業賃金率

図 3a ジャワおよびバリ

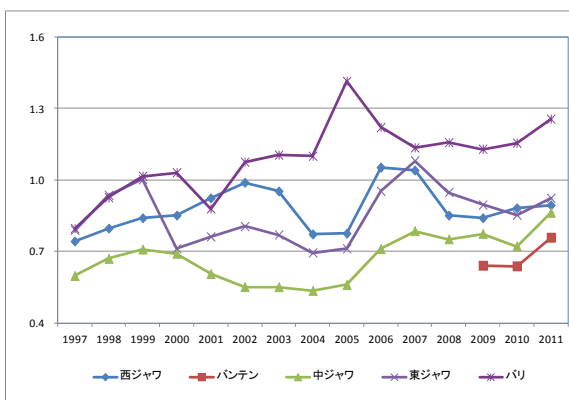
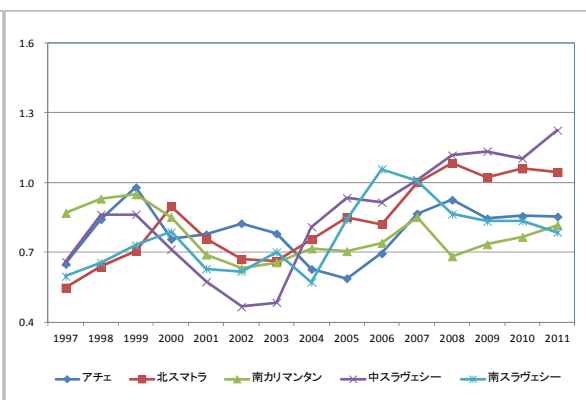


図 3b ジャワ・バリ以外



(2) 製造業賃金率の変化

製造業の賃金率は業種により若干様相が異なる。製造業は都市に集中しているため、業種別賃金率を都市の貧困ラインで基準化し、1996年から2011年までの実質賃金率の推移を見ると、次の様になる。実質賃金率が、食料品業種では26%、繊維業種では25%、金属機械業種では10%、紙製造および化学業種では35%、その他業種では約100%上昇した。その他業種の様に元々賃金率が低かった業種で、著しく実質賃金率が上昇したが、金属機械業種のように従来から高かった業種においてはあまり上昇しなかった。

3. 労働分配率の変化

ここまでで見たように、農業や製造業において実質的に賃金率が上昇していることが確認できた。このような賃金率の上昇は、製造業における労働の限界生産性曲線が農業からの労働供給曲線の右上がり部分との交点で賃金率が決まっていることを意味する。実質的な賃金率の上昇は、付加価値のうちの労働の取り分である労働分配率を押し上げるはずである。そこで労働分配率がどのように変化しているかを観察してみよう。農業でその計測が可能な業種は標本数の多い水稻栽培のみである。水稻生産費調査を元にそれを計算すると、図 4a に示す通りである。それは 1980 年代の 18% から次第に低下し、2000 年頃にはこれまでの最低である約 13% となった。それ以降数年間はその水準に留まり、2007 年頃上昇に転じ、2011 年には約 17% となった。

製造業について、現状では従業者規模 20 人以上の中および大規模事業所における労働分配率のみ計測可能である。それを元に分配率を計算すると、図 4b に示す通りである。労働分配率は 1970 年代中頃には約 22% あったが、徐々に低下し、2007 年には約 12% になった。しかし 2008 年に反転して上昇が始まり、2010 年には 16% まで回復した。

両分野において、2000 年代後半に始まった労働分配率の上昇は、これまでの短期的な上昇とは次の点で異なる。それ以前の上昇は景気変動による上昇であったが、今回は実質的な賃金率上昇を伴っている。そのため、これからも継続的に上昇すると考えられる。

図 4. 労働分配率の推移 (%)

図 4a 水稻生産の労働分配率

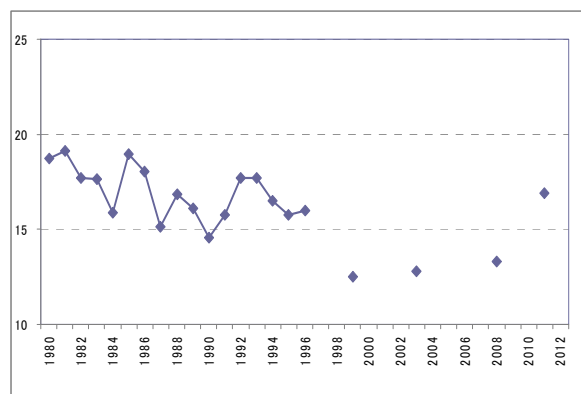
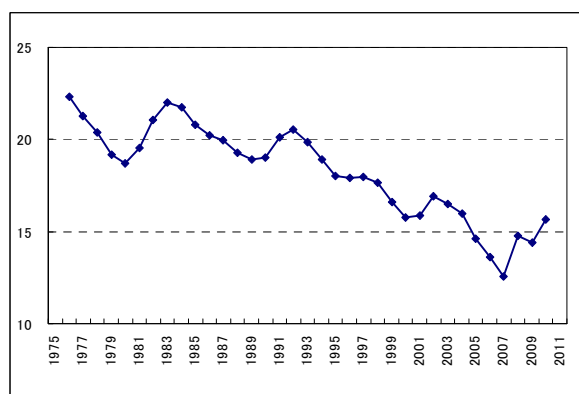


図 4b 製造業の労働分配率



4. 労働分配率が所得格差に及ぼす影響

機能的所得分配の改善である労働分配率上昇は農業と製造業の一部で観察できるが、これらが人的所得格差にどのように影響するか、表 1 を使用して検討する。まず農業から見てみよう。農業に従事している世帯主は 2003 年時点で 2,620 万人であったが、そのうち 850 万は土地無し農業労働者（“農業労働者”と略す）であり、残り 1,770 万は家族経営世帯主（“自営農”と略す）と地主である（表 1 列 (3)）。前者は農地を持たないため、自営農や地主に雇われ賃金を得る。詳しい統計を省略するが、前者の所得は低く、後者の所得は前者より高い（表 1 列 (2)）。農業賃金率が実質的に上昇すると、農業で生産される付加価値のうち農業労働者の取り分は増加する（表 1 列 (4)）。これとは反対に、彼らの労働力に依存する地主の所有地の取り分は低下する（表 1 列 (5)）。自営農は自己の労働力に加え

て、農業労働者も雇用する。そのため自己の労働力に対する取り分は増加するが、所有地に対する取り分は減少する。この様にして農業の労働分配率が上昇したと考えられる。この結果、所得の低い農業労働者の取り分を増加し、所得の高い自営農と地主の取り分は低下する。そして農業全体としては所得格差が是正（表1列（7））されるように作用する。

次に製造業を見てみよう。単純にするために、中および大規模事業所においては被雇用労働者と機械や土地の資産所有者（“資産所有者”と略す）のみで生産が行われていると仮定する。通常、前者の所得は低く、後者の所得は高い。実質賃金率が上昇すると、被雇用労働者の取り分は増加するが（表1列（4））、逆に資産所有者の取り分は低下する（表1列（5））。すなわち、所得の低い者の取り分が増加し、所得の高い者の取り分が低下するため、製造業全体として所得格差は是正（表1列（7））されるように作用する。

表1. 労働分配率上昇とジニ係数

部門	賃金率上昇前			賃金率上昇後		増減した 分配の合計	人的所得分配 への影響
	職種	所得レベル	世帯数 または人数	労働への 分配	資産への 分配		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
農業	土地無し 労働者	低い	850万世帯	↑ ↑		増加	格差是正
	自営農	やや低い	1,770万世帯	↑	↓ ↓	やや減少	
	地主	高い			↓ ↓	減少	
製造業	被雇用者	低い ~ 中	460万人	↑ ↑		増加	格差是正
	資産所有者	高い			↓ ↓	減少	

5. おわりに

農業や製造業の一部では労働分配率が上昇し、機能的所得分配が改善されていることが明らかになったが、これがまだジニ係数のような人的所得分配を表す指標に現れていない。労働分配率の計測が可能なように統計が整備されている OECD 諸国の例では、若干の例外を除き、機能的所得分配の改善が人的所得分配の改善になることが実証的に分析されている。したがって、インドネシアにおいても、既に見たような労働分配率の上昇が今後も持続すれば、人的所得分配を表す指標の改善として現れてくると予想できる。

[主な資料]

Badan Pusat Statistik (various issues). *Statistik Upah Buruh Tani di Pedesaan (Agricultural Wage Statistics in Rural Areas)*, Jakarta.

本台進・中村和敏 (2013), 「インドネシア農業の過剰就業と貧困世帯の分布」, 南亮進・牧野文夫・郝仁平 編『中国経済の転換点』東洋経済新報社, 46-63.