

# 第1部

## 総論

## 第1章 ブラジルの開発の現状と方向性

### 1-1 ブラジルという国をどう見るか

#### (1) ブラジルの政治経済社会等の特徴

ブラジルは、広大な国土面積(中南米最大)と大きな人口(約1億7,000万人)、豊富な天然資源、様々な人種構成や気候などに加え、社会的・地域的格差を有するという多種多様性が大きな特徴である。経済規模(1999年<sup>1</sup>)は、GNP約7,430億ドルで世界第8位(7位の中国に次ぐ)であり、かつ、中南米の全体の約4割を占めている。一人当たりのGNPは4,420ドルに達し、DAC<sup>2</sup>では上位中所得国に分類されている。ブラジル経済は、債務危機とハイパーインフレーションに翻弄された1980年代の「失われた10年」といわれる停滞期を経て、1990年代半にはようやく安定を取り戻し、1998年および1999年にアジア通貨危機の影響などによってやや景気は低迷したものの、2000年には実質GDP成長率4.5%を達成、インフレ率も13.8%と比較的良好である。しかし外的ショックへの脆弱性など課題も多い。

「レアル・プラン(BOX 1参照)の導入(1994年)で経済をハイパーインフレーションから安定へと導いたカルドゾ蔵相が、1995年に高い支持率を背景に大統領に就任、憲法改正を経て、1998年10月の大統領選挙で再選された。現在、総じて政治的には安定しているが、2002年10月に予定されている大統領選に向けて政治活動が活発化してきている。1988年憲法により州・市郡政府の権限が強化され、地域開発について連邦政府から地方政府に主体が移行し、地方分権化が進んでいるものの、地方政府の財政基盤の脆弱性やマネージメント能力等に、課題を抱えている。

#### BOX 1 「レアル・プラン(Plano Real)」

ブラジル政府はカルドゾ蔵相(1995年に大統領就任)の下で1993年から一連の経済安定化政策を実施し、1980年代から累積債務問題や年率5,000%にも及んだハイパーインフレ等により停滞していたブラジル経済を建て直し、景気を回復させる等、画期的な成果をあげた。とくに、新通貨レアルの導入とともに1994年7月に実施された安定化政策は「レアル計画」と呼ばれている。

これらの安定化政策は、総需要抑制策を基本とし、増税や歳出削減等からなる財政均衡政策、1ドル=1レアルとする通貨・為替政策の導入、また、国営企業の大胆な民営化策、主要産業の規制緩和策、及び金融システムの強化策等様々な構造改革をも実施した。さらに、新興投資市場の一つとして注目され、1992年以降急増した外資導入によって潤沢となった外貨準備を裏付けにして、通貨の信用回復及びインフレ収束を達成した。

その後、1994年のメキシコ通貨危機、1997年のアジア通貨危機、及び1998年ロシア通貨危機の余波やブラジル国内の財政収支悪化によって、1999年1月には変動相場制に移行したが、それにも係わらずインフレ率(総合物価指数)は1997年には年率7.4%、1998年1.7%、1999年19.9%、2000年9.8%と比較的低水準を達成している。また、経済成長率も1993年度以降はプラス成長を維持し2000年度は4.4%となっている。

しかし、インフレを収束させ、経済の安定化を実現させた一方で、通貨レートを維持するための高金利政策は政府債務を拡大させ、また貿易収支赤字をも拡大させる等の経済不安定要因をもたらした。カルドゾ大統領はレアル・プラン導入後7年目の記念講演で、レアル・プランは経済成長及び通貨安定に多大な成果をあげその成果に満足しているが、同プランによっても所得格差は正には十分な成果をあげえなかったとしている。

出所：

西島 章次(1995)「ブラジルの安定化政策 - レアル計画の成果と課題」『ラテンアメリカ・レポート』vol.14, No.2. p.2-10.

矢谷 通朗(1998)「ブラジル新自由主義下の構造改革と法」『ラテンアメリカ・レポート』vol.15, No.2. p.45-51.

岩見 元子(1999)「ブラジルの通貨危機と変動相場移行」『ラテンアメリカ・レポート』vol.16, No.1.

ブラジル商工会議所(2001)「ブラジル経済情報」2001年2月15日号-8月号。

<sup>1</sup> World Bank(2001)World Development Report 2000/2001.

<sup>2</sup> 経済開発協力機構(OECD)に設置された委員会のひとつで、EU及び先進国ドナー21カ国で組織する開発援助委員会(Development Assistance Committee)。

ブラジルは、クリチーバの環境都市計画(p.95 BOX 10 参照)や AIDS 治療薬の現地生産・無料配布プログラム、サンパウロ市のゴミのリサイクル運動など国際的にも斬新な、他国の参考となるような経験を有しており、また途上国に対する支援にも積極的な姿勢を示している。途上国のリーダー格としての立場を維持しつつ、国際社会における発言力の強化を図り、国連においてもその改革の動きの中で、一層積極的な役割を果たそうとしている<sup>3</sup>。一方、軍事政権下および民政移管後初期のころにおいては政府が社会問題に取り組む能力に欠けていたことに対応し、多くの市民組織が生まれそれらは国際社会の支援を受けて成長した。市民社会の役割を重要視するカルドーゾ政権の下、市民社会の活動はより活発化している。

社会開発指標の内、乳幼児死亡率の大幅な低下や就学率の向上など大きな改善も見られるが、ブラジルでは、所得、社会開発面(保健・教育レベル等)で極めて深刻な階層間、地域間、人種間の格差が存在する。1990年代中頃までは改善傾向にあったものの、所得分配を表す指標であるジニ係数も悪化している<sup>4</sup>。地域的には南東部が相対的に豊かであるが、一方特に東北および北部で貧困問題が深刻で、極端な地域間格差がある。同国では経済の発展の成果が十分に貧困層まで行き渡っていない状況にあるといえよう。このような格差・貧困の問題の背景には、ブラジルが歴史的に有している社会的構造要因(例えば大農場と零細農場に二極分化した土地所有制度等)、過去に講じられた様々な政策(1970年代のアマゾン開発等)、地域間の自然条件の大きな相違などが挙げられる。

経済自由化以降ブラジルの失業率は、景気の浮沈によって変動しているものの、傾向としては上昇しており、その背景には、新たな学卒者や女性の労働市場への参入といった供給側の問題に加え、工業を中心とする産業の合理化による雇用形態の変化などの需要面の問題等が存在する。また、失業とともに経済自由化後の労働市場の大きな変化のもとで生じている、労働のインフォーマル化の問題がある。工業の雇用吸収力の不足、著しい社会的格差、インフォーマルな雇用についての不十分な規制などが要因であるが、自由化以降一層インフォーマル化が進んだ<sup>5</sup>。

ブラジルの広大な国土は、様々な気候から構成されているが、極端な寒冷・乾燥地帯がないため、全域にわたって豊かな植物被覆に恵まれている。その中でも、特にアマゾン川流域の熱帯林、生物多様性は特筆すべきもので世界的に貴重な自然資源である。しかし農牧用地や木材確保に係る急激な開発に伴い、アマゾンや大西洋岸の森林・生態系は急速に大きなダメージを受けている。また都市部では、工業化と人口の急速な増大により、自動車排ガス、工場排煙などによる大気汚染や、工場・生活排水による水質汚染、廃棄物処理対策の遅れなどの問題が深刻化している。

## (2) ブラジルを取り巻く国際環境

ブラジルは、豊かな天然資源、巨大な国内市場、およびメルコスール(南米南部共同市場)を拠点とする地域統合の3つの要素を戦略的に活用しようとしている。開発途上国のリーダー格としての立場を維持しつつ、国際社会における発言力の強化を目指し、中南米諸国および先進諸国との関係緊密化、現実的な通商拡大等の政策を積極的に展開している<sup>6</sup>とされ、近年特に、メルコスールを通じた地域統合の強化を最重要視している。(p.5 BOX 2 参照)同国にとってメルコスールは、「既成事実であり、その他はすべて数ある選択肢」に過ぎないといわれる<sup>7</sup>。それはブラジル外交において、対米同盟中心の冷戦構造から脱却して独自路線を模索する新時代の象徴ともいえよう<sup>8</sup>。

<sup>3</sup> ブラジルは日本と並び、非常任理事国選出回数は国連加盟国最多の8回となっている。

<sup>4</sup> ジニ係数：0.52(1993年) 0.51(1994年) 0.53(1996年) 出所：CEPAL(1998)。

<sup>5</sup> 1991年から2000年までで正規の雇用は10%低下。出所：IPEA。

<sup>6</sup> 外務省経済協力局編(2001)『我が国の政府開発援助(下巻)2000』。

<sup>7</sup> 第2部各論1-5 地域統合・国際関係の1-5-1(3)を参照。

<sup>8</sup> ただし、1999年からの近年のアルゼンティン経済危機とブラジルの為替レートの切り下げにかかわる両国間の確執や、アルゼンティンと米国とのFTAの2国間交渉への動きなど、メルコスールの進展が不確実となりつつあることは否めない。

メルコスールは元来関税同盟であるが、その後、貿易自由化に留まらず、欧州連合(EU)をモデルとして貿易・投資制度の共通化や高級官僚会議や首脳会議を通じた政治的統合まで視野に入れたものとなっている。

米国との関係では、カルドーゾ政権は、米国主導のFTAA(米州自由貿易地域)の発足に関する、米州首脳会議におけるケベック合意(2001年4月)には同意しているものの、慎重な姿勢をとっており、また、米国企業が特許を有しているAIDS治療薬を自国生産、患者に無料配布するなど、従来の対米外交を脱し、新たな関係を構築しようとする動きを見せている<sup>9</sup>。

#### BOX 2 「地域統合(メルコスールと FTAA を中心に)」

メルコスール(南米南部共同市場)は、1991年にブラジル、アルゼンティン、ウルグアイ、パラグアイの4カ国がアスンシオン条約に調印、設立され、1994年の最終議定書により、拡大地域市場を目指す関税同盟として発足した(後にチリ、ボリビアが準加盟国として参加)。1994年末までに例外品目を残して相互に関税を撤廃、1995年初めから段階的に対外共通関税が導入される一方、その後は貿易自由化に留まらず、貿易・投資制度の共通化や定期的な高級官僚会議や首脳外交を通じた政治的統合まで視野に入れた、欧州連合型の統合体づくりを目指している。その市場規模は、GDP総額約1兆1,000万ドル、総人口約2億1,000万人、総輸出額約810億ドルで、域内貿易額はラテンアメリカ全体の約8割を占める。域内貿易、域内への直接投資の金額とも急速な伸びを見せていることが注目される。

このメルコスールを含め、米州大陸では1960年代以来、様々な経済統合が進められてきており、各国(ドミニカ共和国、パナマを除く)が、それぞれ北米自由貿易協定(NAFTA)や中米共同市場(CACM)、カリブ共同体(CARICOM)、アンデス共同体(ANCOM)、メルコスールのいずれかの加盟国、または準加盟国となっており、南北アメリカを一つの自由貿易圏に統一しようとする(キューバを除く34カ国)米州自由貿易圏(FTAA)形成の基礎条件ともなっている。

2001年4月、第3回米州会議がケベックで開催され、FTAAに関して、2002年5月に交渉をスタートし、2005年末までに創設する、との宣言を採択した。FTAAが実現すれば、総人口約8億人、GDP総額約11兆ドル以上(1999年統計)の世界最大の自由貿易圏が誕生する。一方、この地域では2億人が貧困下にいる現実もあり、米系多国籍企業が強い影響を与える米国政府の主導にはラテンアメリカ各国とも強い警戒心を有している。特に、メルコスールを経済と外交の要と位置付けているブラジルは、FTAA創設に関わる米国の動きに極めて敏感となっている。

またEU-メルコスール間では、1995年「地域間枠組み協定」が成立し、歴史上初の2つの関税同盟間の協定合意が誕生し、緊密な関係の促進を目指している。投資面でも、メルコスールはラテンアメリカにおける欧州投資銀行(EIB)の主要融資先であり、地域統合の基盤となるインフラ整備への投資が行われている。

ブラジルにとってメルコスールは、これらの多様な地域統合を先進国主導で押し切られないよう交渉基盤を強化する戦略の一翼を担っている。そうした効果を期待するためにも、地域各国のマクロ経済政策、法、通商制度の調和、輸送インフラの整備を進めて統合を深化させて一層協調体制を進めることが緊急の課題となっている。

### (3) ブラジルに対する国際援助動向(実績および方針)

1995年～1998年の対ブラジル援助(ODA)総額は、年間4～6億ドル前後で推移していたが、1999年には3億ドル弱に落ち込んだ<sup>10</sup>。各援助国・国際機関は、総じて、貧困削減および環境保全の2つを援助重点分野としている。対ブラジルODAを行っている主要援助国としては、日本、ドイツ、オランダなどが挙げられる。その他、UNDP、UNICEFなどの国際機関も援助を実施している。また、ODAではないが、世銀、IDBおよびIMFが通貨危機への救済パッケージを含め本格的な支援を行っている(2001年、IMFは156億ドルのスタนด์バイクレジットを承認)。日本も、輸出入金融、投資金融、アンタイドローン等 OOF(その他の公的資金フロー)の供与により、日系企業による輸出入や対伯直接投資の支援を行ってきた。近年ドナー間で、ブラジルに対する援助方針について見直しの機運があることに留意する必要がある。すなわち、中進国で経済も比較的安定してきており他の途上国に対し協力も行っている同国に対し、特に、コ

<sup>9</sup> 「協力すれども従わず」がかつてのブラジル対米外交の伝統であったとされるが、軍事クーデターによって1964年に成立した軍事政権以降、冷戦構造のもと、米国との緊密な外交関係が貫かれてきたとされる(Gordon, 2001)。

<sup>10</sup> 数値は純受取額。出所：OECD(2000)Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients他(詳細はp.76の表1参照)

ンセッションな援助の必要性や援助分野などについて議論が進められている<sup>11</sup>。

わが国は、ブラジルが多様な援助ニーズと広大な国土を有し、中南米地域において政治・経済面で重要な役割を果たしていること、またわが国と伝統的友好関係および緊密な経済関係を持ち、約130万人の日系人・日本人移住者が存在していることなどに鑑み、これまで重点的な協力を行ってきた。わが国のODA実績においてブラジルは、中南米地域第2位(世界第18位)の受け取り国であり、わが国は同国にとって最大の援助国である(2000年度)。2001年1月の両国の政策協議により、わが国の援助重点分野は、環境、工業、農業、保健医療、社会開発関連、三角協力(南南協力)となっている。なお、ブラジルは中進国であるため、技術協力、有償資金協力を中心に協力を行っており、特に後者についてはこの10年来は環境案件が主たる対象となっている。近年のわが国のODA予算の大幅削減、ブラジルの経済の安定化と発展、民営化の進展などによる開発主体の多様化など、ブラジルを取り巻く環境の大幅な変化に伴い、ブラジルに対するわが国の援助方針については見直しを求める機運が高まっている<sup>12</sup>。

#### (4) 日伯関係の動向と特徴

わが国はブラジルと1895年に外交関係を樹立して以来、伝統的に友好関係にあり、1908年には日本人の組織的な移住が開始された。本格的な日伯経済関係は1960年代より始まり、いわゆる「ナショナル・プロジェクト」と呼ばれた両国の共同案件である資源・大型プロジェクトが多く実施された<sup>13</sup>。しかし、わが国の対ブラジル直接投資は、1980年代初頭まで順調に拡大したが、1985年のブラザ合意に基づく急速な円高に伴い活発化したわが国の投資先は専らアジア諸国に向かい、また債務危機も重なった結果、ブラジルに対する投資額の伸び率は低下あるいはマイナスとなり同国における直接投資総額に占めるわが国のシェアは急速に低下した(外国投資累計におけるわが国のシェアは、1951年度～1980年度の約8%から、1981年度～1998年度には約2%に低下した)。またブラジルの貿易におけるわが国のシェアも低下傾向にある<sup>14</sup>。

ブラジルでは、推定130万人に達する移住者およびその子孫である日系人が、中南米最大の日系社会を形成している。移住開始より90年以上を経て、世代交代が進行、一世の高齢化とともに二世、三世、四世の現地社会への同化が進んでいる。一方、1970年代頃より、日系人の高等教育機関卒業者が急増し、農業離れと職業の多様化が進んだ。ブラジル日系人の日本への就労いわゆる「出稼ぎ」者は約25万人に達するといわれる(2000年末時点)。現在ブラジルでは、日系人は、広範な分野で活躍し評価も高く、ブラジルとわが国との相互理解の増進に重要な役割を果たしている。わが国は日系人支援事業を継続してきており、人材の育成や移住地を含む地域の開発(道路、橋、灌漑施設等のインフラ整備など)などを行ってきた。しかし日系人社会の現地への同化の進行、事業予算の削減傾向などを踏まえ、今やわが国と日系人社会の関係は互恵的な関係が望ましく、「日系人社会に対する支援」から「日系人社会との相互間協力」へと関係をシフトすべきという海外移住審議会の提言も出されている<sup>15</sup>。

<sup>11</sup> 2001年7月に行われたサミットでは、国際金融市場から資金を調達できるブラジル、中国などの中進国に対する国際機関の融資については、貸し付け条件を見直す(引き上げる)ことが議論された。このような議論が現地での各ドナーの対ブラジル援助「見直し」論の背景ともなっていると考えられる。

<sup>12</sup> ブラジルに特化したものではないが、2001年5月には外務省において「第2次ODA改革懇談会」が設置され(p.10 BOX 4参照)。また経団連も2001年10月に「ODA改革に関する提言」(p.10 BOX 5参照)として公表する等、ODA見直しを巡って各界で活発な意見交換が行われている。

<sup>13</sup> 例えば、ウジミナス製鉄、アルミ精錬、セニブラ紙・パルプ開発、セラード農業開発等。

<sup>14</sup> ただし、わが国の対中南米貿易に占める比重を考えるとブラジルの比重は依然として高い(例えば、わが国からの輸出は同地域で第1位、輸入は第3位(1999年実績。外務省経済協力局編「2001『わが国の政府開発援助(下巻)2000』」)。また同国からの鉄鉱石の輸入額は豪に次ぎ世界第2位で重要な位置を占める(2000年実績)。

<sup>15</sup> 海外移住審議会意見「海外日系人社会との協力に関する今後の政策」2000年12月。

## 1-2 ブラジルの中期的な開発の方向性

### (1) 改革の進展と課題

1980年代、ブラジル経済は著しく停滞した。政府主導の開発政策がもたらした対外債務危機とハイパーインフレーションに翻弄され、「失われた10年」と呼ばれる経済危機に直面した。過度の政府介入主義に基づく「政府の失敗」と政策能力の低さによるマクロ経済の不安定性が、大きな要因であった。1990年代に入ると、「政府の失敗」が認識され、グローバリゼーションと民主化の潮流の中で、ブラジルは、市場メカニズム重視の開発政策へと劇的な転換を遂げた。

1990年代、同国はレアル・プランの実施、民営化をはじめとする経済改革や、財政の均衡に向けての努力を行い、経済の安定に大きな成果を上げ、成長への基盤を整備してきた。しかしながら、外的ショックへの脆弱性や、電力不足に見られるようなインフラ整備の不足、地域間の格差や社会的格差、環境問題などの課題を引き続き抱えており、持続的発展を中長期的に実現していくには、なお一層の努力が必要とされる。また、社会的な改革の重要性が高まっている。

すなわち、1990年代後半までの改革は、主に経済自由化による投資の促進と民営化の売却益により一定の成功を収めたが、今後は、1990年代の改革で得た成果(経済安定等)をいかに持続的なものとするかということと同時に格差や環境問題など改革から取り残された部分への取り組みが重要なポイントとなる。このため、現在のブラジルにおいては、市場メカニズムを重視する方針を維持、発展しつつ、政府と制度の市場補完・整備機能が問われ、機能強化のための改革の推進が重要となっている。

1990年代の改革にもかかわらず、ブラジルでは、なお政策の非継続性、政府諸機関の非効率性、肥大化、情報の偏在に伴うレントシーキングといった問題が必ずしも解決されていない。例えば司法制度は大きな課題を抱えており、法律やルールを遵守させるために効率的に司法が機能しなければ、市場メカニズムの前提条件である私的所有権、契約の厳格な履行などが望めない。フォーマルな制度のみならず、インフォーマルな制度もブラジルでは歴史的な経緯から規定される特質を有している。著しい階層間格差は、情報入手能力に差異をもたらし、情報が偏在することとなり、情報の優位性を利用する機会主義的行動や非道徳的行動が生じかねない。各経済主体は、情報が偏在するため互いに信頼せず、協調しない傾向にあり、その結果、取引コストが上昇、市場の円滑化が阻害されることとなる<sup>16</sup>。

### (2) 開発の方向性

今後ブラジルが持続的な発展を達成するには、これまでのマクロ経済安定などの成果を受け継ぎつつもその成果を生かし、国際競争力を強化し、輸出の拡大と多角化、外国からの直接投資の一層の拡大あるいは維持を行うとともに、社会的な改革を推進し、また自然環境や都市環境の保全に取り組む必要がある。つまり「市場メカニズム」を重視する新自由主義的方针を維持、発展しつつ、市場では解決できない領域すなわち市場補完・整備機能に着目し、その強化を行うことと、そこでの開発の担い手を、従来の政府中心から一層多様化し育成することが重要である。現在のブラジルが取り組むべき課題は多いが、優先順位が高いものとして、以下の4つが挙げられる。

経済の脆弱性の是正

ガバナンス<sup>17</sup>の改善

社会的・地域間格差と貧困問題の是正

<sup>16</sup> 第2部各論の1-2経済の1-2-4(2)を参照。

<sup>17</sup> 本論でいうガバナンスとは、「政府が、効率的な政策策定過程および行政過程を通じて、効率的に機能すること、あるいはその過程」を意味し、具体的には、法・制度づくり、行政運営能力と透明性、分権化、市場環境の整備などを指すものとする。出所：国際協力事業団(1995)『参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書』。

## 環境の保全

### 経済の脆弱性の是正：

1999年1月にブラジルが直面した通貨危機は、急激な金融・貿易自由化の進展とドル・ペッグ制による為替レートの過大評価の中、大きな財政収支赤字が経済政策ツールを高金利政策に偏重させ、その結果、短期資本の急速な流出を誘因、アジア通貨危機を契機に発生したものであった。したがって、経済の脆弱性の是正には、税制改革をはじめとする財政政策の健全化と為替レートの安定化が急務であり、短期資本の監視の強化も必要である。中長期的には経常収支の改善に向けて、貯蓄動員とともに製造業やアグリビジネスなどの国際競争力の強化を行う必要がある。後者については、生産性の向上、流通網の改善、輸出チャンネルの開拓、マーケティング技術の向上、商品デザインやパッケージの改善などが主要な開発課題であると考えられる。また競争力強化、輸出をベースとした持続的発展と、雇用の拡大、格差是正などの課題への取り組みに同時に対応するものとして、中小企業振興が重要な役割を果たし、具体的取り組みとしては、中小企業が利用できる金融制度の強化、品質検査サービスの提供や人材育成、産業政策の分権化による地方におけるきめ細かな振興策の推進などが挙げられる。

### ガバナンスの改善：

政府の機能強化のためには、公的部門に競争を取り入れ、効率性を高めるとともに、透明性の改善、市民社会の参加や分権化の促進を図らなければならない。具体的には官僚組織自体のインセンティブを改善する制度的メカニズムとして、司法の独立性・権力の分立などチェック・アンド・バランスの構築、実力主義の導入と登用システムの改善、分権化、公務員へのモニタリング・メカニズムと懲罰メカニズムの強化など、公的部門のインセンティブ・ストラクチャーを変革する。同時に、民主化と市場主義の進展により開発主体が多様化し、伝統的にもNGOの活動が活発なことから、これら中央政府以外のアクター(NGOや市民グループ、州政府、地方自治体、民間企業、研究教育機関等)の一層の開発への参加促進と育成が重要である。地方分権化の推進のためには、地方の人材の育成とインフラや統計等の整備、財政改革などが欠かせない。

### 社会的・地域間格差と貧困問題の是正：

社会・地域間格差や貧困問題の是正は、その根本的要因となっているブラジルが歴史的に有している社会的構造要因(土地集中、エリート層の存在等)や自然条件の大きな相違などへの対応が重要であるが、これら根本的要因への対応は極めて難しく、その取り組みは長期的なものとしつつ、当面実施可能な施策を行い時間をかけて改善していくほかはない。具体的には経済安定と成長を持続することをはじめ、ドロップアウトへの対応等を含め教育へのアクセスを改善すること、公的および企業内職業訓練の拡充と労働市場整備の継続、間接税中心の税制の改革、年金改革を含む社会保障制度の改善、中小企業振興、地方の財政基盤の確立と産業振興などが取り組むべき施策として挙げられる。

### 環境の保全：

自然環境については、アマゾンの生物多様性の保全と持続的な有効活用が重要であり、テラフィルメ<sup>18</sup>の熱帯雨林に加え、水域生態系と密接な関係を持つバルゼア<sup>19</sup>の植生保全に留意しその現況把握と保全・再生に取り組む必要がある。またパンタナール湿原(p.118 BOX 11 参照)は、バルゼアとは開発

<sup>18</sup> アマゾン平野の90%以上を占める比高数10mの台地。

<sup>19</sup> アマゾン川本流や主な支流沿いの氾濫源。

の経過、植生の特徴等に違いがあるが、高水期に浸水する氾濫源である点で本質的な類似性があるため、開発の現況把握や研究結果に基づいた保全の取り組みを実施する必要がある。浸食や観光開発などで影響を受けやすい海岸の浸食イベントリー作成と要因に関する調査も早急に実施することが重要であり、また環境保全の視点からプロアルコールの再評価を含むバイオマスエネルギー利用(p.118 BOX 12参照)の検討も重要である。

また、アマゾンにおける水銀汚染をはじめとする鉱業活動による鉱業汚染、急速な工業化が引き起こした産業公害、工場排煙や自動車の排ガスなどによる大気汚染や急速な都市人口の増大による水質汚染、廃棄物の多量発生、住環境の悪化などへの対応が必要である。

## 参考文献

- CEPAL(1998) *Anexo estadístico: panorama social de América Latina 1998*.  
 Gordon, L(2001) *Brasils' Second Chance: en route toward the first world*.  
 OECD(2001) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 95 - 99*.  
 World Bank(2001) *World Development Report 2000/2001*.  
 外務省経済協力局編(2001) 『我が国の政府開発援助(下巻)2000』。  
 国際協力事業団(1995) 『参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書』。

### BOX 3 「『アバンサ・ブラジル(進めブラジル)』計画」

2000年初頭、第2期カルドーゾ政権は経済・社会政策の基本戦略として、インフラの拡充や社会・地域格差の是正等を目的に「多年度計画(Plano Plurianual - PPA)2000 - 2003」(通称「アバンサ・ブラジル」)と題する総合開発計画を発表した。4年間の総事業費は、1兆1,130億レアル(約6,183億ドル)。

この計画では、経済・社会開発及び国家統合という観点から経済地理や物流に着目して全土を9の開発軸(eixos)に分類し、開発のボトルネックを特定した上で持続可能な開発の方向性を示している。

#### <基本戦略>

「アバンサ・ブラジル」は基本戦略指針として以下の6項目を掲げている。

持続的成長を伴った経済安定を確固たるものにする。

雇用機会・所得機会の創出に向けた持続可能な開発の推進。

貧困撲滅及び社会参加の推進。

民主主義及び人権擁護の基盤の強化。

地域間格差の是正・縮小。

差別・偏見の被害者であるマイノリティの権利確保を推進する。

また、このための投資分野を 経済インフラ(運輸、エネルギー、通信)、社会開発、環境保全、情報・知識及び水資源の5つに区分し、現在、211の「戦略プログラム<sup>2)</sup>」を実施中である。

#### <実施体制と情報公開>

企画省の総括の下、これら「戦略プログラム」は関係各省が担当し、全てのプログラムにプログラム・マネージャーが任命されている。プログラムの進捗監視制度が構築されており、その進捗状況はインターネット上<sup>3)</sup>で公開されている。

<sup>1)</sup> 「アバンサ・ブラジル」は、本来、1998年のカルドーゾ大統領再選活動における「長期国家開発ビジョン(8年計画)」を指し、「多年度計画(PPA)」は憲法規定に基づいてこのビジョンの内4年間分を形にしたものであるが、今日では、PPAを「アバンサ・ブラジル」と呼ぶことが多い(国際協力銀行他(2000)『ブラジルの多年度計画2000-2003 - 要約と解説 - 』)。

<sup>2)</sup> 及び<sup>3)</sup> (<http://www.abrasil.gov.br/anexos/download/relatorio0701.doc>) Retrieved Sep. 2001.



**BOX 4 「第2次 ODA 改革懇談会 中間報告<sup>1</sup>の概要」**

「第2次 ODA 改革懇談会」は渡辺拓殖大学国際開発学部長を座長として、学識経験者、報道関係者、財界、NGO等の外部有識者からなる外務大臣の私的懇談会として2001年5月より設置された。同懇談会は、昨今のODAを取り巻く状況変化を踏まえ、援助の理念、目的や外交政策としての援助の役割等を明確化し、援助の効率化を目指したODA改革実施に当たっての提言を行うことを目的としたものである。

2001年8月に、渡辺座長より田中外務大臣に提出された中間報告書の提言概要は以下の通りである。

ODAの意義の明確化：「選択と集中」の視点から、日本の生存・繁栄のためには、国際社会との相互共存と途上国との共生が不可欠で、国際社会からの信頼確保にODAは貢献すべき。

国別援助計画の策定：受け入れ国のニーズを把握した上で、戦略的に比較優位を有する分野に絞り国別援助計画を一層実効的なものとする。

実施体制整備：ODAをより効率的に展開するためには「指令塔」機能の強化が不可欠であり、「ODA総合戦略会議（仮称）」の設置が望まれる。NGOの強化、ODA人材の育成、権限の現場への一層の委譲なども重要。

国際連携：政策、プログラム面での国際的な連携の強化と同時に、日本の主体性の維持も不可欠。

ODA予算の検討：ODAをより優れたものとする不断努力が必要である。一方、幅広い国民参加によるODAの実践は、日本社会の活性化にも寄与する。こうした点を配慮した予算の検討が必要。

<sup>1</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku\\_1/kaikaku\\_2.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/kaikaku_2.html).

**BOX 5 「経団連『ODA改革に関する提言』<sup>1</sup>」**

2001年10月、経団連は、昨今のODAの見直し論議が予算削減のみに留まるのではなく、効率性や透明性の向上を目指した抜本的な改革が不可欠であるという認識から、「ODA改革に関する提言」として以下の7項目を挙げている。

ODAの理念の明確化：ODAは共生と国益を実現する為の有力な手段と見なす。

ODAの戦略的配分：ODA予算の見直しと一定規模の予算維持、重点化の方向性を示すこと。

組織改革の断行：ODA政策の司令塔的な役割を果たす組織の設置、実施機関の効率化を図ること。

開発ニーズにあった援助の実行：国別援助計画の策定、民営化促進のための支援、経済インフラ無償の創設、IT案件への支援と関係省庁の連携強化を図ること。

官民連携の推進：民間企業との人材交流の促進、民間との多面的な連携を図ること。

情報公開の推進。

内外広報活動の強化。

<sup>1</sup> <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2001/049.html>.

## 第2章 わが国の対ブラジル協力のあり方

第2章においては、第1章で分析したブラジルの現状と今後の展望を踏まえ、まず、わが国のブラジルに対する基本認識を整理した上で、わが国の対ブラジル協力の意義と基本理念、協力の基本的アプローチ、協力の重点分野と課題、重点地域の考え方、協力の実施方法・体制に関する改善点・留意点、をそれぞれとりまとめる。

### 2-1 わが国のブラジルに対する基本認識

第1章を踏まえ、わが国がブラジルについて持つべき基本認識としては、次の4点に集約することができる。

ブラジルはDACリスト<sup>1</sup>の上位中所得国に位置付けられる中進国であるとともに、中南米域内最大の経済規模を有し、同国の政治、経済、社会の安定は、中南米地域の安定に大きく影響する。またブラジルは広大な土地と豊富な資源に恵まれ、130万人に上る日系人社会が存在する。ブラジルは経済・社会の両面に亘って、日本にとり重要な国である。

ブラジルの開発政策は、1990年代に政府介入から市場メカニズム重視へと劇的に転換した。市場活動を強化するため、また、市場では解決できない領域で、政府の市場補完的な役割が必要となっており、同時に、連邦政府以外の多様な開発の担い手(州政府、地方自治体、民間企業、研究教育機関、NGOや市民グループ等)の発展強化が必要となっている。

ブラジルには、著しい貧困と後発地域が存在し、深刻な所得格差、地域間格差の問題を抱えているが、一方で、教育、保健・医療部門では制度整備を行うとともに、積極的な改善策が採られ、成果を上げてきている。また、貧困問題、社会問題に関心を寄せる市民社会、NGOの活動がかなり広がってきているという側面もある。

ブラジルが直面する環境保全等の開発課題は、地球全体に大きな影響を及ぼすものとして、国際社会が共同して取り組むべきものである

### 2-2 わが国の対伯協力の意義と基本理念(なぜ、何のために援助するのか)

過去10年の間に、ODA予算大幅削減やアカウンタビリティーをより一層求める世論の拡大等、わが国のODAを巡る状況は変化してきた。上述した対伯基本認識に取りまとめたように、ブラジル自身も大きく変化しており、それに応じて、ブラジルに対するODAの役割も転換点にあり、わが国のブラジルに対する協力の役割と意義も新たに見直していく時期にある。

基本認識を踏まえて、わが国の対伯協力の意義と理念を改めて以下の4点にとりまとめる。

ブラジルと日本とのさまざまなレベルでの協力・交流関係を通じた相互理解の促進は、将来的に二国間の経済関係の拡充、緊密化にもつながり、両国にとっての利益となる。このように、わが国が、ブラジルの民間部門を初めとする多様な開発の担い手との間で重層的な協力を行うことは、わが国援助の効果の向上につながるのみならず、将来の日伯間の経済関係の担い手育成、ひいては、二国間の経済関係緊密化にもつながり、相互の利益を期待することができる。(両国の利益)

貧困の克服と後発地域の開発は、ブラジルの政治、社会の安定に不可欠であり、ブラジルにとって重要な課題のひとつである。一方で、ブラジルの教育、保健・医療セクターにおいては、前述のとおり、積極的

<sup>1</sup> 経済開発協力機構(OECD)に設置された委員会のひとつとして、EU及び先進国ドナー21ヵ国で組織する開発援助委員会(DAC)においては、一人あたりGNP値を基準に、ODAの供与対象とすべき国(Part I)と援助卒業国(Part II)に分類し、DACリストとしてとりまとめている。Part Iの中で高所得国に位置づけられる国は、卒業の如何について議論の対象となりうるが、ブラジルはまだその段階には至っていない。

な施策が採られてきており、貧困層の社会開発支援を担いける市民社会も育ってきている。例えば、保健サービスやプライマリ・ヘルス・ケア( PHC )への取り組みにおいても、地域に根ざした保健システムやより人間を大切にする医療システムが重視されてきている。こうした社会関連セクターへの協力において、わが国も学び、また日本の社会制度における機会均等や社会的公正を重視する考え方、制度づくりのあり方等をブラジルに伝え、ブラジルの関係機関・組織との共同努力のもとに、日本とブラジル双方が共有しうる価値観に基づくモデル施策として内外にアピールすることができれば、両国共同の大きな国際貢献となる。( 両国の利益 ) 国際益 )

熱帯林を含む生物多様性保全を中心とした自然環境の保全、食糧生産等の課題は、ブラジルの課題であるとともに、国際社会が地球規模で取り組むべき重要な課題であり、それらの取り組みにおいて、日伯が共同で貢献することは、人類全体にとって意義の大きいものである( 国際益 )。

ブラジルに対する協力で得られた知識やモデルには他の途上国に移転することが可能なものが多い。これらの成果をもとに、日伯両国で協力して、他のポルトガル語及びスペイン語圏諸国に移転、普及することにより、さらに大きな効果、効率性を期待できる( 国際益 )。

### 2-3 わが国の対ブラジル協力の基本的アプローチ

対ブラジル協力の新たな意義と理念を踏まえて、わが国はブラジルに対してどのような協力をどのように推進すべきであろうか。本節では、効果的な協力のための基本的アプローチとして、以下のとおり、選択と集中、パートナーシップの概念、顔の見える援助、の3つの切り口から提言する。

#### (1) 選択と集中による戦略的かつ効果的な協力

わが国は、戦略的かつ効果的な協力を推進するためには、選択と集中によって協力する内容に明確な優先順位をつけるべきである。この選択と集中の要件は次の5点に集約できる<sup>2</sup>。

- i) 地球的規模で影響のある分野にあって、日伯共同にて貢献しうる分野を優先する( 例えば、自然資源や生物多様性の保全や地球的規模での安定的な食糧供給等 )。
- ii) わが国の経験にたち、わが国がより貢献できる分野を優先する( 例えば、中小企業振興、都市環境管理・公害対策等 )。
- iii) 社会的公正や地域社会との連携等のメッセージを日伯共有の価値観に基づく解決策のモデルとしてアピールしうるようなテーマを優先する。こうしたテーマについては、内容・対象地域や組織を厳選した上で、重点的に支援する( 例えば、保健医療、教育等社会関連分野、都市政策、環境分野等 )。
- iv) 二国間の相互理解を促進し、二国間の経済関係等の緊密化につながる支援を優先する( 例えば、農・工業部門支援、日系人との協力強化 )。
- v) 国内の他の地域や、第三国に普及しうるインパクトをもつ、モデル性の高い協力を優先する。

#### (2) パートナーシップの概念に基づく協力

政治、経済、社会各面で成熟した側面を有するようになったブラジルの国内的な変化、特に、ブラジルにおける民間主導の開発への移行と多様な開発の担い手の出現、また、他の途上国への共同支援という3つの展開に鑑みると、わが国とブラジルとの関係は、「パートナーシップ」という概念で捉えていくことが適当であろう。ここでいうパートナーシップとは、より対等な立場での二国間の協力関係、多様なアクター間の重層的な交流関係、第三国支援への共同の努力の3つのカテゴリーで捉え、発展させていくことが求められよう( p.13 BOX 6 参照 )。

<sup>2</sup> 選択と集中の要件に基いた協力の事例として、これまでの協力の中から3つのプロジェクト事例の概要を後掲 p.20 BOX 8 で紹介する。

## BOX 6 「パートナーシップについて」

- (1) パートナーとは共通の目標実現を目指して、相互に補完しあう主体を指す。
- (2) パートナーシップとは、パートナー間での明文化された(あるいは暗黙の)ルール・了解事項に基づくイニシアティブを指す。
- (3) 日本とブラジルのパートナーシップは、具体的には以下の3つの方向性に向けて深めていくことが考えられる。
- i) ブラジルは、政治経済上の発展度合いが比較的高く、市民社会も成長しつつあることから、二国間関係として、より対等な立場で共同立案・実施できるという観点からのパートナーシップ。
  - ii) 二国間関係において、政府ベース以外の多様なアクター、特にわが国の民間企業、NGO、大学・研究機関、地方自治体等とブラジルのそれぞれのアクターとの間の重層的な交流が増えていくという観点からのパートナーシップ。
  - iii) 二国間を越えた、国際貢献、第三国への協力(支援)を行うという観点からのパートナーシップ。

## (3) 協力成果の普及と活用促進による「顔の見える援助」

ブラジル国内において、協力成果のより一層の活用を進めるとともに、わが国の協力及びそこに込められた日伯両国のメッセージに対するブラジル国民の理解を高めるよう、協力活動・成果の広報活動を最優先業務のひとつとして取り組む。これらの協力成果に係る情報を共有化し、普及することによって、さらに新しい知識を創造していけるよう、継続的な努力を行っていく。

わが国は、協力案件情報を、JICA 本部及び在外事務所のホームページでの日本語、ポルトガル語、英語等による迅速な公表等に努める。特に成功事例、失敗事例を含めて積極的な情報の公開に努め、日本の納税者に顔の見える援助となることに留意する。

## 2-4 わが国の対伯協力の重点分野・課題

上記2-3の選択と集中の要件、及びパートナーシップの概念を踏まえた、わが国の対ブラジル協力の重点分野・課題についての考え方は以下のとおりである。具体的な協力のイメージを示すために、協力事例を提示することとする<sup>3</sup>。

## (1) 地球的規模の課題に対する協力

(例)

アマゾン地帯や東北部の生物多様性保全を中心とした自然環境保全や(基礎研究や保全管理への支援)、アマゾン地帯(アグロフォレストリー等)やセラード地帯(穀物等の生産能力向上を目指した、環境負荷の少ない農業技術・農産加工技術の開発・普及等)の持続可能な農業振興。

アマゾン地帯の開発は過去30年間に急速に、かつ大規模に進んでいる。天然植生の減少によってもたらされている森林破壊や遺伝資源の消失をくい止めるための基礎研究や保全管理が求められる。また、これら森林を保護するためには、地域住民農家のために持続可能な農業技術を開発することが不可欠である。わが国はPPG7<sup>4</sup>の参加国として、今後とも、アマゾン地帯において荒廃地回復技術、天然林施業技術、及びアグロフォレストリー技術等の開発に協力すべきである。

セラード地帯の食糧増産は、世界の食糧需給関係の緩和に貢献する。わが国の20年に亘る資金及び技術協力が「Big Push」となって、僅か四半世紀でセラード地帯は世界有数の穀倉地帯に変貌を遂げたが、セラード地帯の自然環境及び農学上の知見は未だ浅く、持続可能な農業技術及び環境保護政策は確立してい

<sup>3</sup> より詳細な開発課題・協力事例等については、p.24からの表4-1、4-2開発課題マトリクスを参照。

<sup>4</sup> アマゾン森林と大西洋岸森林について、保全策と持続可能な地域開発方式を追求することを目的として、ブラジル、G7諸国、EU、及びオランダが参加し、世界銀行がコーディネーター役を務め、1992年より始められた協力プログラム。(詳細は各論p.1163-1-3の(4)を参照)

るとは言い難い。このため、今後、セラード開発の成果を持続・発展させ、農産物の国際需給関係の緩和を一層促進することを目的とした協力を実施すべきである。

また、ブラジル農業のスケール・メリットを利用したサトウキビ生産や森林資源等による「再生可能な代替エネルギーとCO<sub>2</sub>の削減」を目的としたバイオマス生産技術の開発に協力し、地域の社会経済発展のみならず世界の環境問題にも貢献する協力を検討すべきである。

## (2) 日本の経験、メッセージをアピールできる協力

(例)

### 中小企業向け知的支援・共同施設の設置

日本の中小企業が産業発展において重要な役割を果たし、また政府の中小企業政策が効率的、効果的に実行できたのは、地域、業種ごとに中小企業の水平的な組織・活動があり、また下請制、貿易商社のような垂直的組織・活動が存在したからである。中小企業間の分業と協力、大企業、商社との取引が中小企業の技術力を高め、輸出を含め製品の商品化を可能にしたと考えられる。ブラジルにおいてこうした組織・活動を育成、強化することは、市場が有効に機能し、市場経済のもとで中小企業が積極的な役割を果たし、ブラジルの競争力を強化する上で、決定的に重要である。

そこで、SEBRAE(零細中小企業支援サービス:政府関係機関)や業界団体とのパートナーシップによって、中小企業間および大企業との共同組織・活動を実現し促す施設を設置することは一案である。具体的には、中小企業間あるいは大企業との共同による製品開発、共通のブランド創造、品質検査装置の共同利用、共通の品質基準設定、デザインセンター、国内外の市場情報の提供、販売・下請の仲介、輸出組合の組織あるいは輸出商社との取引の仲介などの機能をもつ。共同施設に対する日本の支援は、一つには日本の経験をブラジルに伝える知的支援、もう一つはブラジル企業の共同組織・活動を促し支援するための技術協力、海外市場・技術情報の提供などである。協力はあくまでモデルの創造であり、実際の援助サイトの選択は、すでにある程度活発な活動を行っている地域、業界、とりわけ中小企業が集積し支配的な地域、業界から選択することが考えられよう。

### 社会関連分野(州政府ないしは地方自治体、NGO活動への支援が主体)

前述のとおり、保健医療分野は、連邦政府レベルの政策への影響力や他の地域への普及発展性、波及インパクトの期待できる、モデルとなりうる地域、組織・人材への支援に特化して、支援すべきである。社会セクターにおける支援においては、地方分権の動きに呼応し、州政府ないしは地方自治体、NGOが主たる担い手となっている。このため、例えば、地域としては、連邦全体に対する影響力をもつ南東部等も含めること、組織としては、ブラジル国内において先取性、モデル性、普及可能性の高い活動を行う、影響力やリーダーシップの強いINGO・財団を通じた支援によって、社会的公正に価値を置く日本からのメッセージが効果的にアピールできるような協力を検討すべきである。また、この場合、波及できる段階にあるモデル事業については、普及促進及びそのための制度化等も含めて支援することが重要であろう。

### 都市環境保全、公害対策

わが国の自治体の経験を伝える機会として、すでに姉妹都市交流などの自治体ベースでの協力や、わが国自治体を主たる受入先とした研修プログラムが展開している。今後は、これに加えて、わが国自治体の環境保全対策の経験をモデル化し、普及することも検討に値しよう。

### IT関連の協力

ITには、支援の成果を他の地域に普及発展し、波及インパクトを高めるためのツールとしての重要性が

ある。特に保健医療、教育、地方行政等の分野において、モデルとなる地域、組織での活動を効果的にアピールするため、遠隔教育、電子会議等の機能を有効に活用していくことが求められる。

**(3) 二国間の関係緊密化を促進するための相互理解促進に資する協力**

ブラジルとわが国の大学・研究機関間の共同研究による政策研究(産業高度化を含むセクター別開発戦略研究)<sup>5</sup>、や開発研究(未利用生物資源の有効利用や機能性食品用作物の開発研究等)  
 留学、研修、共同研究等を通じた人的交流  
 二国間の投資・貿易促進の呼び水となりうる情報の収集と提供(共同研究の成果の相互発信、先駆的民間事業の事例情報の本邦及びブラジルでの提供等)

**(4) 日系人とのパートナーシップによる協力**

日系人は、日本とブラジルの双方にとって、将来的な二国間関係の緊密化のための重要なパートナーであるとの認識のもと、日系人の協力への参画を推進する。

わが国の協力が現地の事情により即した協力となるように、現地でのコーディネーションのための人材として、日本側の参加要員としての活用を深めていく。特に、ポルトガル語圏アフリカ諸国や今後の中南米地域での三角協力において、日本側の協力人材(「日本側投入」)として今後一層活用を進めていく必要がある。

また、日伯双方の事情に通じている日系人や日系人がリーダーシップをとっている団体組織については、日本での研修への受け入れ、共同研究や技術協力のカウンターパート機関としての関係において、語学面でコミュニケーションが容易である点に考慮することが必要であろう。こうして、日伯双方の相互理解の一層の促進を図るとともに、結果として、日系人がブラジルにおいて社会的な側面で貢献できるような仕組みを支援していく必要がある。

本邦に滞在している日系人に対しては、現状においても、JICAはコンピューター技術等の研修機会を提供してきているが、こうした在日日系ブラジル人が、帰国後のブラジル社会・中南米社会への貢献が可能となるよう支援していくことも重要である。

**BOX 7 「日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム(Japan-Brazil Partnership Program): 以下JBPP」**

JBPPは、日伯が対等なパートナーとして第3国(途上国)への協力に取り組むための枠組みとして日伯両国政府間で2000年3月に署名された。このJBPPの枠組みの下で、両国は案件形成段階から協議を行い、双方で対等にコストを負担することとなっている。本プログラムは、先進性を持つ被援助国とわが国とのパートナーシップの具現化として、先駆的なプログラムと位置付けられる。

2000年9月には、ブラジリアで第1回計画委員会が開催され、当面の協力の対象国をポルトガル語圏アフリカ諸国(PALOPs<sup>1</sup>)とすることに合意した。2001年5月～6月には、日伯合同のプロジェクト形成調査団をモザンビーク及びアンゴラに派遣し、2002年1月頃を予定している第2回計画委員会において計画の細部について合意したのち、2002年度から具体的な協力を開始する予定である。なお、2001年度にはPALOPs5カ国を対象に「公衆衛生」、「マンジョカ(キャッサバ)総合開発」の2つの研修コースが実施されている。こうした日伯共同の南南協力への取り組みは、日本が世界に標榜しているTICAD(「アフリカ支援プログラム」)を視野にいれた内容になっている。

<sup>1</sup> Países Africanos de Língua Origem Portuguesaの略。ここではモザンビーク、アンゴラ、カーボ・ベルデ、サントメ・プリンシペ、ギニア・ビサオが含まれる。

<sup>5</sup> ただし、現状では、政策提言型の協力については、技術協力の援助調整機関であるブラジル協力事業団(ABC)を初めとするブラジル連邦政府側の慎重な受入姿勢に課題がある。しかしながら、2001年8月の本研究会現地調査において、ABCは、細野座長を団長とする本調査団に対し、日本からの援助は“Pre-investment(貿易・投資の呼び水)”としての意味を重視すべきとの考え方を示している。このため、貿易・投資の呼び水となりうる政策研究については、研究協力や学術交流を含む、様々なレベルでの共同研究を通じて、さらに推進しうる余地があると考えられる。

#### (5) 第三国に普及することが期待できる協力(三角協力)

日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム( JBPP )(p.15 BOX 7 参照)を通じ、ポルトガル語圏アフリカ諸国支援を積極的に進める(保健医療、農業分野等)。

中南米地域内での支援についても今後強化する方針で検討する。その際は、日本の技術協力の成果を他の周辺諸国に普及発展させる従来型の南南協力支援のアプローチとは異なり、ブラジル協力事業団(ABC)の意向にも沿って、協力枠組み形成を伯側と共同で行う新しいアプローチによる三角協力をJBPPの下で進める。その場合、日伯両国が有する経験や両国の相互補完性が重要視される。具体的テーマとしては、農業、生物多様性を中心とした自然環境保全(グリーンイシュー)への対応、IT、PHCや保健医療サービスの向上・改善、生産性・品質向上等が考えられる。

伯側の関心が非常に高い東ティモール支援については、アジア諸国を中心に支援が構築されていることもあり、日伯が共同して支援するに値する分野・テーマ、日本としてブラジルとの協力を行うメリットが認められる分野・テーマがあれば検討していくが、対象は厳選されることになる。

以上のまとめとして、2001年1月の日伯間技術協力に関する政策協議において、考慮すべき「重点分野」とされた、環境、工業、農業、保健医療、その他社会セクター、三角協力の6分野について、上記2-3の選択と集中要件との関係、及び上記協力重点課題と具体的なアプローチについて、それぞれ表1、及び表2(p.21)に整理する。

#### 2-5 重点協力地域についてのインプリケーション

DAC新開発戦略の採択を背景に、わが国政府は1996年の政策協議において、貧困削減や貧困地域を重視するとの考え方のもと、北部、東北部の貧困指数の高い後進の地域を重視する方針を示していたが、上記2-4の重点分野・課題の絞り込みに対応して、重点地域についても、各分野・課題ごとに合目的に検討されるべきである。

このため、上記2-3、2-4の選択と集中の要件と重点課題に鑑みれば、わが国とブラジル双方の共同努力としての社会公正、機会均等をめざすメッセージを明確にアピールしうる協力を特化し、モデル性を打ち出しうる地域と組織を選択していくという観点からは、むしろ、波及インパクトの高い南東部等も含めて選定を検討していくことが妥当であろう。

一方で、自然環境保全については、ブラジルの自然条件的特性に基づき、アマゾン地帯(北部)、セラード地帯やパンタナールのある中西部、東北部が優先地域となろう。

このように、重点協力地域については、重点分野・課題ごとに、選択と集中の要件と課題特性に基づいて選定されるべきであろう。参考までに、2001年1月の政策協議での「重点分野」である、環境、工業、農業、保健医療、その他社会セクター、三角協力の6分野について、その重点課題と優先対象地域の対応状況を表3(p.22)に例示する。

#### 2-6 協力の計画・実施体制の改善点、留意点

これまで述べてきた新たな意義と理念、並びに、選択と集中、パートナーシップ等の新たなアプローチを踏まえて、対ブラジル協力を戦略的・効果的に進めていくためには、協力の実施体制についても、新たな見直しが必要となる。ここでは、政策策定・計画策定、実施、評価、及び援助人材のそれぞれの側面から、実施体制にかかる改善点、留意点を提言する。

<sup>6</sup> 日本とブラジルの両国政府が、対等のパートナーとして、他国に対する協力(すなわち三角協力)を実施していくための包括的な枠組みとして、2000年3月に合意形成したプログラム。

### (1) 政策協議の充実と協力政策の総合的企画調整の推進

日伯両国政府間の政策協議は、効果的な協力方針の提案と調整の場として、非常に重要な対話の機会である。ただし、東京、あるいはブラジリアにおいて1～2年に1回程度、1～2日間の日程で行われる協議では、各重要分野・課題について踏み込んだ意見交換を行い、議論を尽くすことは難しい現状にあると考えられる。特に、パートナーシップの概念を踏まえて、日伯関係の強化に向けて、大局的なビジョンから議論を行っていくためには、有識者を含む多様な主体との間での相互の対話や共同研究が重要となる。このためには、まず、政策協議の前段階で在外公館及びJICA事務所、JBIC事務所等からなる現地日本側メンバー、ブラジル外務省、ABC、予算企画省等を含むメンバーで、合同の対話・協議を行い、また、政策的重要性が最も高いと両者が確認したテーマ等をさらに絞り込む作業を継続して行うことが望ましい。この上で、絞り込まれたテーマのうち、特に重要性の高いものについて、両国の教育・研究機関、NGO、民間部門の有識者より、検討・提言等を得ることが考えられよう。さらに、有識者等による意見聴取等を行ったテーマの中で、両国で共同して研究する必要性の高いテーマがあれば、それを実施することも検討に値する。

このように、多層的な対話・提言の成果を踏まえて、東京・ブラジリアの協議においては、二国間関係を全体観をもって踏まえた上で、わが国ODA全体を包含するスコープでより幅広い視野から議論を行い、政府主導の政策協議を充実させていくことが望まれる。

こうした政策協議の充実の前提として、日本政府としてのODA政策に関する総合的な企画調整機能の充実が重要となる<sup>7</sup>。一方で、具体的かつ多面的な対話の積み重ねと、有識者を巻き込んだ政策研究の裏付けによって、わが国ODA全体としての総合的な政策策定・調整機能を側面的に強化していくことも期待できよう。

### (2) 協力現場への権限委譲の推進

ブラジルにおいて、民間部門、大学・研究機関、地方自治体、市民社会といった多様な開発の担い手が育ちつつあるなかで、わが国協力の相手方も、より重層的な裾野の広がりをもって来る。この流れに沿って、わが国の協力体制も現地・現場への権限及び予算の委譲をより加速化することが必要であろう。在外公館は、政策レベルの協議について在外公館の役割を高めるとともに、実施レベルについては、実施機関に対する事業の執行に係る一層の事務の委譲を図る必要がある。

例えば、JICAにおいては、2000年より地域部が設置され、国別事業実施計画の策定を通じ、事業の総合企画機能が充実しつつある。こうして策定された一定の事業方針のもとでは、事業の予算規模等に応じて、現場の事務所長に一部事業の計画・実施・評価等を思い切って委ねる等、本部から現地事務所への事業の策定、予算の執行に係る権限委譲を促進し、時間コストを最小限に抑えた迅速性の高い事業の実施に努める必要がある。具体的には、一定の予算範囲で、現場事務所長に裁量権限を認めていくべきであろう。このような意思決定の現地化が進むことで、業務手続きの効率化が促進され、事務所自体の実施体制の強化にもつながる。なかでも、開発福祉支援等、より現地に根ざした事業については、こうした権限委譲措置を通じ、発掘、採択、計画・実施の一連のプロセスの迅速化を図っていくべきであろう。

また、同様に、ブラジルの側においても、ABCや予算企画省を中心とした政府機関が説明責任を果たし、適切な情報公開のもとに、各層を巻き込んだ対話と調整を進めていくことが一層重要となる。また、具体

<sup>7</sup> この点については、2001年8月に外務大臣の諮問による「第2次ODA改革懇談会」中間報告においても、わが国ODAの一元的な検討・調整の機能として、ODA調整官庁のもとに「ODA総合戦略会議(仮称)」を設け、NGOや企業、大学、自治体等も含むわが国ODAの全体をより体系的で整合的な形に組み立てることの重要性が提言されている。(外務省ホームページより)。また、経済団体連合会は、2001年10月に出した「ODA改革に関する提言」のなかで、ODAに関する総合的な戦略を企画立案する機能として内閣総理大臣を議長とする「ODA戦略会議」の設置を提言している(p.10 BOX 4, 5参照)。



的な案件の採択については、日伯実施機関間の合意に任せていくことも一つの可能性といえよう。今後、例えば技術協力においては、ABCがブラジル連邦政府の政策として包括的に了解したプログラムについては、当該プログラムの中の個別プロジェクト等をJICAとブラジル側実施機関との直接の合意形成のもとに計画・実施していくといった柔軟な仕組みを検討していくことも一案である。

### (3) 協力成果の普及発展を見越した案件設計

対伯協力プロジェクトにおいては、プロジェクトの構想検討、計画設計の最も初期の段階から、国内普及はもとより、域内・域外への三角協力(広域技術協力)の要素をあらかじめ組み込む必要がある。従来のように、まずは当該国で拠点整備を行い、成果が上がれば、しかる後に次フェーズとして第三国研修等の検討を行うという段階的アプローチではなく、モデル事業として全国展開するために連邦政府を巻き込むメカニズムを採り入れたり、また第三国への普及活動を当初より盛り込む等、あらかじめ、将来の普及発展を見越し、それを組み入れた案件設計を行うことが必要である。

あわせて、実施の段階においては、状況の変化に応じた、柔軟な運営管理、計画見直しを行うことも重要である。

### (4) パートナーシップにたった協力スキームの適切な組み合わせと連携

多様な開発の担い手との重層的な協力関係を構築していくためには、ブラジル関係機関との共同研究等、対等のパートナーシップにたった協力方法が、相互理解の促進、ブラジルの多様な開発の担い手の多様なニーズを汲み上げていくためにも有効であろう。学术交流や、技術協力、有償資金協力の適切な組み合わせと連携に留意して実施する。また、パートナーとしての協力機関についても、中央政府、州・地方政府のみならず、教育・研究機関、NGO、業界団体等を含め広い視野で捉えていくことが重要である。

二国間の経済関係の緊密化を促進するためには、OOF(OA以外の公的資金フロー、輸出入信用、投資金融やアンタイトローン等)と円借款の役割分担の明確化が必要である。例えば、OOFは経済益への対応、円借款は地球的課題に加え、モデル的な社会関連事業の面的展開のための支援や、相互理解の促進に資する人材育成に適用する等が考えられる。

二国間の投資・貿易の呼び水となりうる情報の収集と提供に関しては、JETRO(日本貿易振興会)や商工会議所、経団連等の企業者組織との連携が重要となる。

保健医療や教育等の社会セクター改善のための活動については、モデル性、全国普及可能性を重視することとし、開発の主たる担い手である州政府や地方自治体との協力のもと、NGOや教育研究機関の参画度の高い事業の実施やこれら団体機関の活動に対する開発福祉支援事業や草の根無償資金協力事業等の拡充を検討する。特に、開発福祉支援事業は、現地JICA事務所の体制整備と手続きの効率化とともに、モデル性、普及可能性の高い案件について、件数の拡充を図ることが重要である。

ブラジルの開発と発展はブラジル政府と国民、各レベルの開発主体が担っていくべきものであると同時に、対ブラジル協力には、国際機関や各国政府機関や国際NGOなど数多くの援助ドナーが関わっている。日本の協力も他のドナーとの連携協調のもとに効果的な支援をしていくべきことは言うまでもない。

### (5) 協力評価手法の確立

戦略的かつ効果的な協力を推進するためには、成果の目標設定と評価は従前以上に重要となってくる。対伯協力のあり方に係る研究の枠を越える課題ではあるが、評価については「政策レベルの評価」と「事業レベルの評価」の二つがあり、それぞれのレベルに分けて論じる必要がある。

まず、ODA事業は外交政策の一環として政府が行う事業であり、ODA政策の決定のレベルへのフィードバックのための「政策レベルの評価」が重要である。ODA政策評価において、どのような評価項目、指標

により「政策評価」を行うかを検討し、日本に適した手法と体制を早期に確立していく必要がある<sup>8</sup>。第三者評価や他の援助ドナーとの合同評価等を通じ、早期に政策評価を導入するとともに、手法についての知識と経験を蓄積していくことが望まれる<sup>9</sup>。

「事業評価」については、個々の事業の達成度や成果等について評価するものであり、事業実施機関がその手法開発、実施及び公表を行うべき性格のものである。DAC評価5項目<sup>10</sup>等、これまでの開発協力の長い歴史の中で、国際的コンセンサスを得て確立されてきた手法があり、これらの基礎のもとに、選択と集中要件に沿った目標設定とモニタリング・評価の方法について、さらなる改善・開発への努力を継続する必要がある<sup>11</sup>。

#### (6) 日本の対ブラジル協力人材の確保と養成

人を通じた協力・貢献は極めて重要な我が国の貢献のあり方である。そのためには、協力のための調査・計画・実施・監理・評価等において、日本として適切な人材の確保が不可欠となっている。特に、日本の経験をいかし、ブラジル固有の状況に根ざした事業を展開するためには、ブラジル側ニーズと日本側リソースとの橋渡し役としてのコーディネーションを担う人材の確保が鍵となる。このため、まずは、以下のような短期的な措置を通じ人材の確保を図る必要がある。

ア ブラジルにおけるプロジェクト等で高い活動実績を有する人材の中南米部、国総研等における確保と計画的活用。

イ スペイン語圏で高い活動実績のある専門家・青年海外協力隊員等のポルトガル語研修付与を通じた確保。

ウ ブラジル国内において学位を取得する等、既に言語・専門の面で適性の高い人材の発掘と確保。

さらに、実施機関であるJICAにおいては、2000年より地域部体制が発足し、地域別の知識とノウハウを蓄積する体制が強化されてきたところである。中長期的視点からは、協力の総合的な企画調整のためのコーディネーション機能を強化するため、JICA自身が地域や分野・課題の専門性を有するスタッフの育成に、より一層努めていく必要がある。

<sup>8</sup> 外務省経済協力局長の諮問機関である「援助評価検討部会」は、1998年より評価制度の改善について体系的な議論を展開してきた。この「検討部会」のもとに設置された「ODA評価研究会」が2001年2月に河野外務大臣(当時)に提出した報告書においては、政策レベル評価の導入とプログラム・レベルの評価の拡充、評価のフィードバック体制の評価、評価の人材育成と有効活用、評価の一貫性の確保、ODA関係省庁間の連携促進が提言されている(外務省ホームページより)。外務省は政策レベルの評価を重点的に行い、JICA、JBIC等の実施機関は、プロジェクト・レベルの評価を強化し、関連する複数のプロジェクトを有機的に組み合わせて実施するプログラムのレベルの評価についても、中心となって実施する、との役割分担に基づいた提言となっている。政策評価制度は、2001年1月より全省庁的に導入されており、総務省が2001年1月に出した「政策評価に関する標準的ガイドライン」においては、公共事業や研究開発事業とならび、ODA事業についても、評価の内容の充実、透明性の向上などへの一層の努力を求め、事前評価の導入を促している。

<sup>9</sup> 評価手法を検討する研究組織としては、日本評価学会が2000年9月に設立されており、ODAを含めた行政評価のあり方や手法に関する議論も活発化しつつある。

<sup>10</sup> DAQ(p.11 脚注1参照)の作成した評価ガイドラインにおいては、援助プログラム・プロジェクトの評価においては、妥当性(Relevance)、有効性(Effectiveness)、効率性(Efficiency)、インパクト(Impact)、自立発展性(Sustainability)の5項目を切り口とすべきとしている。

<sup>11</sup> JICAにおいては、2001年現在、事業評価ガイドラインの改訂作業を行っており、改訂ドラフトでは、事業評価は、事前、中間、終了時、事後の各段階において、事業運営ツールとして活用するとともに、援助関係者の学習効果を高め、また、JICA事業への説明責任を果たすためのもの、との位置づけを明確にしている。また、プロジェクト評価の上で、活動・成果・プロジェクト目標・上位目標のロジックと、外部要因との関連性のロジック、すなわち目的体系を明確にするツールとして、プロジェクト・デザイン・マトリクス(PDM)の活用の仕方についても再確認した。さらには、プロジェクト評価手法として、評価5項目に沿った評価は、項目ごとの結果を出すのみならず、総合的な視点から効果発現の貢献と阻害要因を分析することであるとして、具体的に、事実と実施プロセスをどのように調査し、5項目をどのように総合的に検証するのかを示している。

**BOX 8 「わが国の対ブラジル協力の事例」**

選択と集中の要件に基づいた協力の例として、参考までにこれまでのわが国の協力から、以下の3つのプロジェクトの概要を紹介する。

- (1) セアラ州家族計画・母子保健プロジェクト<日本の経験・メッセージをアピールできる協力>
- 1) 実施の背景：セアラ州において母子保健サービスの改善を目的として1996年4月より2001年3月まで5年間実施した。特に出産に対し、世界でも指折りの帝王切開の比率の高いブラジルで、医療が過度に介入しないケア「安全で人間的な出産と出生( humanized maternity care )」の概念の実践・普及を目指し、以下のような活動を展開。
  - 2) 活動内容： 医療施設の整備( 出産環境の改善、機材の整備、分娩施設の整備 )、医療従事者へのトレーニング( 准看護師へのトレーニング、医師・看護師の啓蒙、指導者養成トレーニング )、産科専門看護師養成の実施、またコンドームの利用促進を目的とした、「コンドーム安価販売プログラム<sup>1)</sup>」の実施。
  - 3) 活動の成果： 出産環境の変化( 妊婦がリラックスできる環境の提供、出産時の付き添いの許可等 )、出産の現場での意識変化( 医療従事者及び妊婦や家族の人間的なケアの重要性への意識の高まり )、国家政策への反映( 国の保健システムとしてLDRシステム<sup>2)</sup>の導入等 )、ブラジル国内外への波及( 2000年11月、セアラ州において国際会議を開催し、ブラジル国内外から2,000人も参加者を得て、このプロジェクトの思想を広く国内外に伝達した )。
- (2) アマゾン森林研究計画<地球的規模の課題( 環境問題 )に対する協力>
- 1) 実施の背景：ブラジルのアマゾン地帯は世界でも有数の森林資源の宝庫であるが、1960年代から急速に森林破壊が進み、多くの荒廃地を残した。この為、荒廃地回復と持続可能な森林管理技術の確立を目的に、1995年6月より1998年9月まで国立アマゾン研究所にて「アマゾン森林研究計画( 通称「ジャカラнда・プロジェクト」)を実施した。「ジャカラнда」とはアマゾンに自生する花木。
  - 2) 活動内容：1998年10月より第2フェーズを5ヶ年計画で実施中であり、( A )森林型の分布様式及び森林劣化の判定、( B )天然林の動態分析、( C )主要樹種の種子の整理生態特性や立地適応性等の研究を実施している。
  - 3) このプロジェクトは、1990年のG7ヒューストンサミット合意である「ブラジル・アマゾン熱帯雨林保全パイロットプログラム( PPG7 )」の目的にも合致することから、1999年9月に同プログラムのプロジェクトとしてブラジル政府に正式に承認されている。
- (3) セラード開発<地球的規模の課題( 食糧問題 )に対する協力>
- 1) 実施の背景：ブラジルの中西部を中心に分布するセラード地帯の総面積は、約2億haと広大であるが、長らく農耕不適地と見なされてきた。しかし1970年代半ば、セラード地帯の農学的知見が蓄積され、また中西部地帯の社会・経済インフラが整備されると、ブラジル政府は本格的に同地帯の開発に着手した。一方わが国は1973年の国際穀物市場の暴騰を契機に、食糧増産及び輸入先国の多角化を目的に、官民合同の「ナショナル・プロジェクト」としてセラード農業開発事業に協力することとなった。
  - 2) 活動の内容：わが国は、1977年から1999年までセラード農牧研究所( CPAC )に対し技術協力を、またこれと平行して1979年から2001年3月まで「日伯セラード農業開発協力事業( PRODECER )」への資金協力を行った。PRODECER事業は、総事業費約700億円、セラード地帯のフロンティア地域に21カ所( 総面積33万ha )の入植地を造成し、セラード開発のBig Pushとなった。この他にもOEFC( 現：国際協力銀行 )によるゴヤス州農村電化計画( 128億円 )及びセラード灌漑計画( 120億円 )の資金協力等が行われている。
  - 3) セラード農業開発により、広大なセラード地帯は僅か四半世紀で世界有数の穀倉地帯に変貌を遂げ、ブラジル内陸部の社会・経済開発に貢献するだけでなく、わが国の食糧安全保障や世界の食糧需給緩和にも大きく貢献している。しかし一方で急速な開発により、環境破壊、流通インフラの不足、大規模穀物栽培の営農リスク等の新たな課題も生んでおり、こうした面での協力も始まった。

<sup>1)</sup> 1998年より実施。薬局、スーパー等で市価の半以下の価格で販売。初回販売分のみ無料で供与され、以後は回転資金方式を採用。

<sup>2)</sup> LDRはlabour, delivery, recoveryの略。陣痛期、分娩期、出産後の回復期を同じベッドで過ごすシステム。

表1 政策協議に基づく協力重点分野と「重点化」(選択と集中)要件の適合状況

(重点分野毎に重点化要件との適合度がより高いと考えられるものに「○」を付した。「△」カッコのあるものは潜在的可能性のあるもの。)

政策協議による 重点分野		重点化要件 = パートナーシップの促進					
		地球規模の 課題への 日伯共同 貢献	日本の 経験の活用	両国民の 社会的公正を 求める メッセージ	伯国内・ 域内国・ 他地域 普及可能性	二国間の経済 関係等の関係 緊密化	日系人の対ブ ラジル協力・ 三角協力への 参画
対 ブラ ジル 支 援	環 境	グリーン・ ブルー				( )	
		ブラウン				( )	
	工業				( )		
	農業 (食糧を含む)		( )		( )		
	保健医療	( )			( )		
	保健医療を除く 社会開発関連		( )		( )		
三 角 協 力	JBPP(日本・ブラジ ル・パートナーシ ップ・プログラム)						
	JBPP 以外						

表2 協力重点分野毎の重点課題やアプローチ方法等

政策協議による 重点分野		重点分野毎の重点課題やアプローチ方法等	
対 ブラ ジル 支 援	環 境	グリーン・ ブルー	生物多様性(熱帯雨林や水域の生態系等)保全を中心とした自然環境保全(基礎研究、保全管理等)、 東北伯砂漠化防止、等。
		ブラウン	都市環境政策・法制度整備、公害防止・環境再生技術、等。
	工業	中小企業振興(生産性・品質向上や組織体制強化、マーケティング情報共有などのための共同施設 の設置(流通網の改善・開発)、等。	
	農業 (食糧を含む)	アマゾン地帯における荒廃地回復技術やアグロフォレストリー技術、セラード地帯における環境配 慮型農業技術・農産物加工技術等の開発、バイオマス(代替エネルギー)生産技術の開発、未利用 植物の有効利用、等。	
	保健医療	出産と出生のヒューマニゼーション、母子保健等 PHC の新しいモデル作り、公衆衛生、等。 国内外への普及可能性を重視。	
保健医療を除く 社会開発関連	日伯共同で新たなモデルを作ることを目指す。教育の普及や教育者・指導者の育成等 NGO との連 携も強化していく。		
三 角 協 力	JBPP		ポルトガル語圏アフリカ諸国への保健医療・農業分野等の支援。 中南米地域への環境、工業、保健医療・社会関連の支援(共同案件形成主義に立脚し新規案件形成 に努める)。
	JBPP 以外		現行事業も今後順次 JBPP 化を図る。

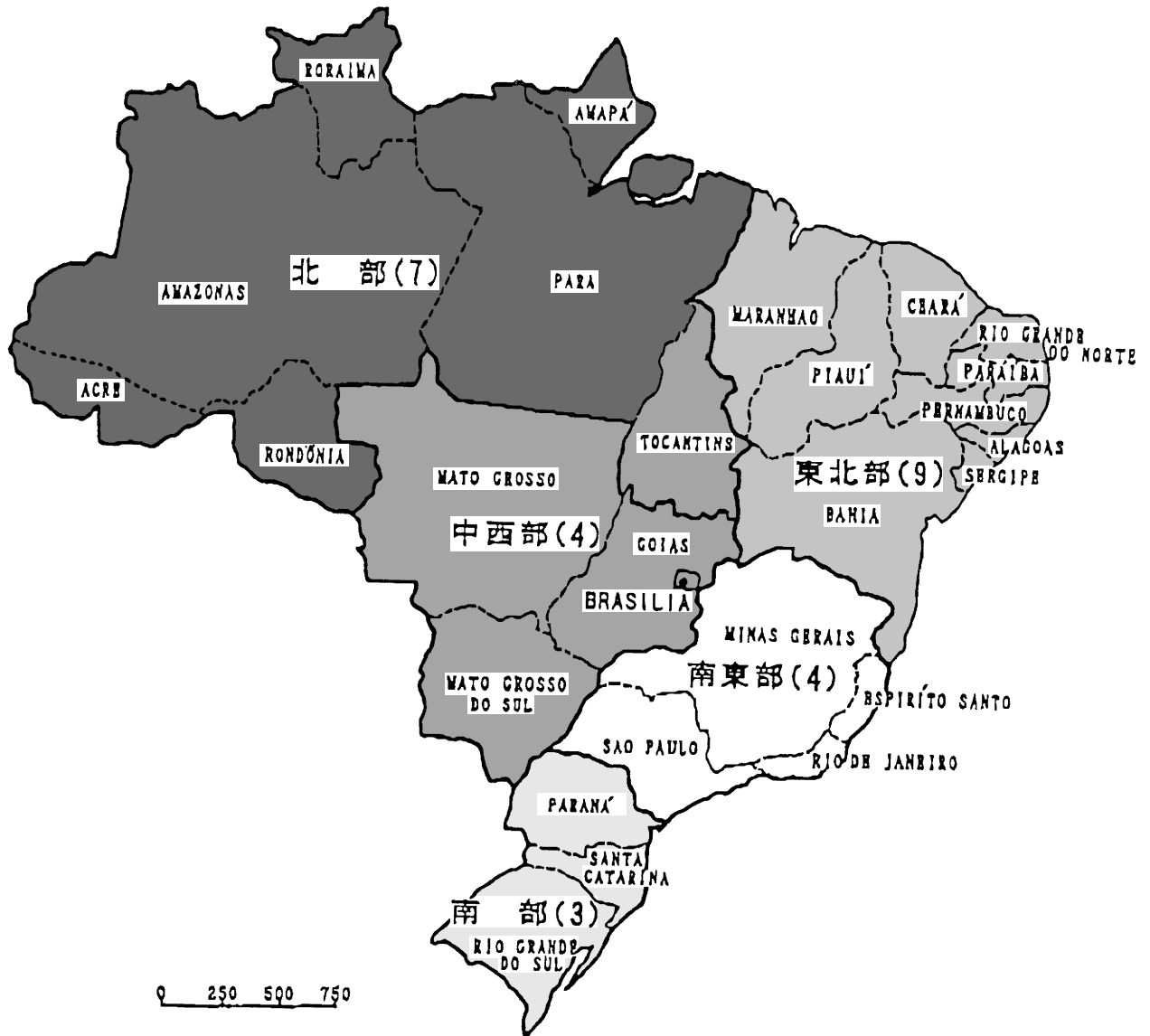
表3 協力重点分野と優先対象地域の検討

( または は優先地域を指し、他地域を排除しようとするものではない。)

政策協議による重点分野		優先対象地域				
		北 部	東 北 部	中 西 部	南 東 部	南 部
対 ブラ ジ ル 支 援	環 境	グリーン・ブルー				
		ブラウン				
		工業				
		農業				
		保健医療				
		保健医療を除く社会開発関連				
三 角 協 力		JBPP				
		JBPP 以外				

(注)ブラジル26州、1連邦区を5つの地域に分ける地図は、次ページ参照。

政策協議による重点分野		重点分野と優先対象地域
対 ブラ ジ ル 支 援	環 境	グリーン・ブルー
		ブラウン
		工業
		農業
		保健医療
		保健医療を除く社会開発関連
三 角 協 力		北部、中西部のアマゾン地帯、パンタナールの保全、セラード等東北部の砂漠化進行地域等。
		都市環境、公害がより深刻な南東部、南部の大都市圏、工業地域。
	工業	工業化が進んでいる南東部、南部。
	農業	アグロフォレストリー等環境保全型農業が中心となる北部・東北部地帯、穀物等農業生産の中心となる中西部のセラード地帯等。
	保健医療	伯国内、他国への効率的普及が期待できる南東部、開発が遅れておりモデル事業の実施が期待できる北部、東北部等。
	保健医療を除く社会開発関連	伯国内、他国への効率的普及が期待できる南東部、開発が遅れておりモデル事業の実施が期待できる北部、東北部。
三 角 協 力		JBPP
		JBPP 以外



注：( )内の数字は州の数を示す。

出所：Anuário Estatístico do Brasil IBGE

表 4 - 1 開発課題マトリクス【概観】

本「開発課題マトリクス」は、第1部総論および第2部各論のポイントを表に整理し、特に各分野・イシューの「開発課題」を明らかにしたものの。

分野	現状と問題点	開発課題
政治・行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策の非継続性</li> <li>&lt;行政機能&gt;</li> <li>財政面の地方分権化の先行</li> <li>地方分権化後の州の行政能力の弱体</li> <li>各州間における行政能力の格差の拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;行政機能&gt;</li> <li>州政府の財政管理能力の強化</li> <li>州政府の政策企画能力の強化</li> <li>地方分権化</li> </ul>
経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>市場メカニズムを機能させる法的・制度的枠組 / 整備の不十分</li> <li>司法の非効率性</li> <li>政策の非継続性・非効率性・非整合性</li> <li>官僚の腐敗</li> <li>レントシーキング</li> <li>ネポティズム</li> <li>機会主義的行動</li> <li>所得分配の悪化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;行政機能・法制度&gt;</li> <li>公的部門の効率性を高める</li> <li>市場機能を高めるための法や制度の整備、所有権の確立</li> <li>司法の独立性・権力の分立などチェック・アンド・バランスの構築</li> <li>実力主義の導入と登用システムの改善</li> <li>公務員へのモニタリング・メカニズムと懲罰メカニズムの強化</li> <li>社会的間接資本、セーフティネットの改善</li> <li>&lt;市場&gt;</li> <li>直接投資への支援</li> </ul>
産業構造 / 雇用	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;雇用&gt;</li> <li>雇用のフレキシブル化が持つ不確実性</li> <li>企業の訓練意欲の減退の危険性</li> <li>雇用全体の不安定化の可能性</li> <li>&lt;民営化&gt;</li> <li>民営化に伴う企業の短期的な利益最大化行動の危険</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;雇用&gt;</li> <li>公的職業教育の充実</li> <li>訓練の金融的、税制的奨励措置</li> <li>企業による行き過ぎ(短期的雇用・インフォーマルな雇用等)を制限する法的措置</li> <li>&lt;民営化&gt;</li> <li>公益を維持、増大するための公的規制</li> </ul>
社会開発	<p>【現状】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>著しい貧困と後発地域が存在し、深刻な所得格差、地域格差の問題を抱えている。</li> <li>一方、教育や保健医療分野では、制度整備や積極的な施策が採られ、成果をあげてきている。</li> </ol> <p>【問題点】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;所得格差 / 地域的社会格差&gt;</li> <li>土地なし農民運動</li> <li>エスニック間の失業率・賃金等の差異</li> <li>特に北・北東部での高乳児死亡率を始め、平均家族収入、保健指数、教育指数等の極端な低さ</li> <li>&lt;治安&gt;</li> <li>人口の都市集中化による治安の悪化</li> <li>ストリート・チルドレン問題</li> <li>児童就労・ドラッグの問題</li> <li>&lt;女性&gt;</li> <li>女性の社会進出のための環境不備</li> <li>女性の労働力の安価待遇傾向</li> <li>&lt;その他&gt;</li> <li>高失業率</li> <li>中規模都市での生活環境の悪化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;連携&gt;</li> <li>政府 / NGO / 民間セクター等、多層なアクターの連携協力</li> <li>草の根活動への支援</li> <li>連携のための制度整備</li> <li>&lt;社会問題&gt;</li> <li>都市における治安の強化</li> <li>中規模都市における経済社会インフラの整備</li> <li>雇用の創出</li> <li>農地改革の進展と政府予算の流れの透明性強化</li> </ul>
国際関係・地域統合	<ul style="list-style-type: none"> <li>ポテンシャルを持つ伯の天然資源</li> <li>日本 - ブラジル関係の重要性の低下</li> <li>自由化・民営化による多国籍企業の参入(外資による企業買収の増加)と多国籍展開する国内企業</li> <li>高金利下における資本コストの高騰による国内企業の投資の伸び悩み</li> <li>地域統合の流れ(FTAAを睨んだ戦略等)</li> <li>アルゼンティンとの貿易の縮小(アルゼンティンの経済危機)</li> <li>今後のビジネスパートナーは民間、若しくは他の外資</li> <li>&lt;IT&gt;</li> <li>巨大な国内市場</li> <li>特に遠隔教育、遠隔医療等社会福祉面における有用性(広大な国土)</li> <li>IT分野における高い技術水準</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;民間&gt;</li> <li>天然資源部門における日本の民間の進出の促進</li> <li>対ブラジル貿易における日本の利益の再確認</li> <li>&lt;地域統合&gt;</li> <li>メルコスールの結束(対米交渉力の強化)</li> <li>&lt;制度等&gt;</li> <li>政府レベルでの協議、制度的調整</li> <li>新しい金融手法の開拓</li> <li>&lt;IT&gt;</li> <li>医療・教育関係者のIT対応支援などの人造り</li> <li>日本流IT戦略の構築</li> <li>ソフトウェアを中心とするIT関連人材育成</li> <li>産業基盤の整備</li> </ul>

表4-2 開発課題マトリクス【わが国が重視すべき開発課題】

分野	現状と問題点	開発課題	わが国が重視すべき開発課題(協力事例)	わが国協力の考え方
環境行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市汚染など環境に関わる情報・分析の不足</li> <li>&lt;法制度&gt;</li> <li>・法の執行体制の不備 実効性の欠如</li> <li>&lt;行政&gt;</li> <li>・連邦政府レベル：予算不足。各省庁間の利害の一致が難しく、必ずしも環境保全が優先されない</li> <li>・規制の執行担当のIBAMAにおける環境専門家の不足、予算不足 職員削減による業務の停滞</li> <li>・州政府レベル：歳入分与金の「グリーン化」の検討</li> <li>・市町村レベル：脆弱な財政基盤による行政能力不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市汚染問題に関する観測態勢の整備</li> <li>&lt;法制度&gt;</li> <li>・都市環境政策・法制度整備支援</li> <li>・法の執行体制の整備</li> <li>&lt;行政&gt;</li> <li>・環境行政(州及び市町村レベル)の執行体制の強化</li> <li>・総合的な取り組みの評価、公害地域での環境再生事業の評価</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本の強み、メッセージをアピールできる協力</li> <li>・都市環境政策/法制度整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会的公正や地域社会との連携等のメッセージを日伯双方が共有する価値観に基づくモデル施策としてアピールしようと考え、モデルとなりうる地域、組織に対し、重点的に支援する。</li> <li>・すでに姉妹都市交流などの自治体ベースでの協力等が展開しているが、今後加えて、わが国自治体の環境保全対策の経験をモデル化するなど、わが国自治体の経験を伝える機会にもなる。</li> <li>・都市部の環境改善に関して、住民参加、共同作業型のアプローチが効果的・効率的であるが、コミュニティの人間関係等、外部者には理解が困難なので、地域ですでに活動しているNGOや研究者、州政府等との連携(パートナーシップ)を重視する。</li> </ul>
都市環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;産業汚染&gt;</li> <li>・工場排煙、及び自動車の排ガスによる大気汚染</li> <li>・工場排水・貧民街の生活排水による水質汚染</li> <li>&lt;廃棄物問題&gt;</li> <li>・廃棄物処理能力の低さ</li> <li>&lt;騒音問題&gt;</li> <li>・飲食店等を発生源とする騒音問題・都市整備</li> <li>・都市スラム(ファベラ地区)の問題</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;調査&gt;</li> <li>・健康被害に関する疫学調査の必要性</li> <li>・急発展する地方都市におけるニーズ調査</li> <li>・ブラジルに適した環境技術の選択(下水処理プラントなど)</li> <li>・都市インフラ整備(上下水道の整備、廃棄物処理)</li> <li>・交通システムの改善</li> <li>・景観・街並保全、緑化事業(街路樹、図書館、バイオトープ等)の必要性</li> <li>・住民団体、NGOなど市民社会との連携を通じた取り組み</li> <li>・ファベラ地区の改善支援</li> <li>・住宅問題等、都市環境問題に対する住民参加型(セルフ・ヘルプ型)による取り組みの必要性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本の経験、メッセージをアピールできる協力</li> <li>・公害防止</li> <li>・環境再生技術</li> </ul>	
自然環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;生物多様性の危機&gt;</li> <li>・アマゾンにおけるバルゼアの荒廃化</li> <li>・パンタナールの開発に係る危機</li> <li>&lt;水質汚染&gt;</li> <li>・水域生態系の危機</li> <li>・河川の水銀汚染</li> <li>&lt;森林破壊&gt;</li> <li>・二酸化炭素増加に伴う大気の温暖化</li> <li>・マタアトランチカの森林消失の危機</li> <li>・アマゾン熱帯雨林の危機</li> <li>&lt;砂漠化&gt;</li> <li>・サンフランシスコ河沿岸などで展開中の大規模灌漑農業による土壌の塩性化・砂漠化の危険性</li> <li>&lt;土壌&gt;</li> <li>・耕地造成・過放牧による土壌浸食</li> <li>&lt;海岸浸食&gt;</li> <li>・水力発電への依存度は高いが大規模ダム建設に伴う環境への影響調査の不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;生物多様性保全&gt;</li> <li>・バルゼア植生の保全</li> <li>&lt;森林保全&gt;</li> <li>&lt;水質保全&gt;</li> <li>・貴重な漁業資源である水生生物の保全</li> <li>・水銀汚染対策</li> <li>&lt;調査・評価&gt;</li> <li>・バイオマスエネルギーの利用及び評価(マニオクのアルコール化の推進、アルコール製造技術のハイテク化等)</li> <li>・パンタナール開発に係る調査</li> <li>・水資源開発に係る調査等</li> <li>・海岸浸食の現状・要因に関する基礎調査</li> <li>・土壌の塩性化、砂漠化防止技術の開発支援</li> <li>&lt;法制度&gt;</li> <li>・土地所有等法制度の整備と施行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地球的規模の課題に対する協力</li> <li>・アマゾン地帯や東北伯等の生物多様性保全を中心とした自然環境保全</li> <li>・アマゾン地帯における荒地回復技術の研究</li> <li>・東北伯砂漠化防止</li> <li>・水域生態系保全</li> <li>・海岸浸食防止(基礎研究や保全管理への支援)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・熱帯林を含む広大な生態系の保全は、国際社会が地球全体に影響を及ぼすものとして取り組むべきものであり、わが国は伯国と協力してこれらの問題の解決に貢献する。</li> <li>・PPG7の参加国として、今後ともアマゾン地帯の環境保全と資源の有効活用、住民と自然との共存に資する協力は重要である。</li> </ul>



表4-2 開発課題マトリクス【わが国が重視すべき開発課題】(続き)

分野	現状と問題点	開発課題	わが国が重視すべき開発課題(協力事例)	わが国協力の考え方
工業	<p>【現状】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>輸入代替工業化政策のもと保護されてきた伯工業は1990年代に自由化政策が打ち出され、貿易の自由化によりグローバルな競争にさらされることになる。</li> <li>経済自由化以降、産業政策の中心は競争政策、輸出政策、科学技術政策等、市場機能を強化するための政策に移っている。</li> </ol> <p>【問題点】</p> <p>&lt;グローバルな競争の中でのブラジルの弱点&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>デザイン、品質管理の質の低さ</li> <li>企業間格差(中小企業の技術、経営等の水準の低さ)</li> </ul> <p>&lt;弱体な中小企業&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;多くの中小企業制度・政策の不機能&gt;</li> <li>下請制度がうまく機能していない(登録企業の少なさ、企業情報・その評価への信頼性の不足)</li> <li>多くの地域でのクラスター政策の頓挫(集積の薄さ、中小企業の資金的制約)</li> <li>地域性を持つ中小企業</li> </ul> <p>輸入自由化による競争、マクロ経済の不安定性による不確実性 企業間の協力が困難)</p>	<p>&lt;工業生産の周辺分野でのイノベーション&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>商品のデザイン/パッケージングの改善</li> <li>標準化への対応</li> <li>マーケティング技術の向上</li> <li>流通網の改善/開発</li> <li>輸出チャネルの開拓</li> <li>消費者への商品供給(クイックレスポンス)</li> <li>中小企業の強化(新たな制度の構築等)</li> <li>企業・組合の組織化</li> <li>大企業同等の条件での制度金融による信用</li> <li>品質検査サービスの提供</li> <li>優良中小企業評価のための認定制度(ISOより低いもの)</li> <li>産業政策の分権化</li> </ul> <p>&lt;法・規制&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>競争制限的行為を排除する法的措置</li> <li>適正な競争を促進する公的規制</li> </ul>	<p>日本の経験、メッセージをアピールできる協力</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>流通網改善/開発</li> <li>中小企業振興支援</li> <li>中小企業向け知的支援/共同施設の設定</li> <li>企業・組合の組織化</li> <li>伯企業の共同組織/活動を支援するための技術協力</li> <li>海外市場/技術情報の提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>わが国の経験を伯国に伝える知的支援を行う。(わが国で中小企業が果たした役割の重要性に鑑み、政府機関や業界団体とのパートナーシップによる中小企業振興等)</li> <li>二国間の相互理解を促進し、経済関係等の緊密化につながる支援を優先する。</li> <li>伯中小企業の水平的・垂直的組織/活動を育成、強化することは、市場経済のもとで中小企業が積極的な役割を果たし、伯の競争力を強化する上で決定的に重要である。</li> <li>協力はあくまでモデルの創造であり、実際の援助サイトの選択は、すでにある程度活発な活動を行っており、中小企業が集積し支配的な地域、業界、から選択することが考えられる。</li> <li>ITには、支援の成果を他の地域に普及発展し、波及インパクトを高めるためのツールとしての重要性がある。</li> </ul>
農業	<p>【現状】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ブラジル農業は、近年、「広大かつ多様な農業適地」という比較優位を盾に、多国籍企業の参入を得て周辺分野の産業を巻き込んで、ダイナミックかつ巨大なアグリビジネスを生んだ。</li> <li>一方、ブラジル農政は、1980年代以降とくに90年代に入ってから従来の補助金行政に替わって経済自由化の方向に大きく転換した。</li> </ol> <p>【問題点】</p> <p>急速に進む農業開発、グローバリゼーション、及び経済の自由化はブラジル農業に以下のような重大な問題を引き起こしている。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>アマゾン地帯の環境破壊</li> <li>セラード地帯の環境破壊</li> <li>零細農のマージナル化(土地無し農民による反政府活動の先鋭化と社会的緊張の増加)</li> <li>重債務農家の発生</li> <li>ブラジル・コスト(流通インフラの未整備等)に起因する国際競争力の低下</li> <li>農業研究及び技術普及体制整備の遅れ</li> <li>動植物防疫体制整備の遅れ、等</li> </ol>	<p>開発課題は、単に「問題点」の解決に止まらず、環境保護と貧困削減を十分に配慮した上で、国際益(Global)、両国の国益(National)及び事業地の地域益(Local)に寄与し、持続可能な発展を保証するような取り組みが求められる。例えば;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>アマゾン地帯の環境保護と持続的農業の開発 <ul style="list-style-type: none"> <li>基礎研究：環境保全技術、荒地回復技術、土壌微生物を含む遺伝子源の調査と利用、薬用植物の発掘等</li> <li>応用技術開発：アグロフォレストリーの開発等</li> <li>情報通信技術を活用したネット・ワーク作り：行政機関、研究機関、NGO、農家間で持続可能な農業に係る成果と経験を共有出来るシステムの構築、等</li> </ul> </li> <li>セラード地帯の環境保護と持続可能な農業の開発 <ul style="list-style-type: none"> <li>環境保護：大規模灌漑対策としての水資源管理、農業・肥料による汚染対策としての水質保全、土壌保全のための流域管理。</li> <li>持続可能な農業技術の開発：大規模機械化によるモノカルチャー・リスクを回避する技術の開発。</li> <li>流通インフラ整備：環境保護を配慮した農産物流通インフラ整備計画の策定、等</li> </ul> </li> <li>バイオマス(代替エネルギー)生産技術の開発</li> <li>未利用植物の有効利用及び「機能性食品」作物の開発</li> </ol> <p>貧困削減及び環境保護を目的とした零細農民支援プロジェクトとして、有用作物を発掘し、栽培技術体系を確立</p> <p>5. 動植物防疫体制の改善その他</p>	<p>地球的規模の課題に対する協力</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>セラード地帯における環境配慮型農業技術の開発</li> <li>バイオマス(代替エネルギー)生産技術の開発</li> <li>荒地回復技術の研究</li> <li>農林産加工技術の開発</li> <li>アグロフォレストリー技術</li> <li>農産物流通インフラ整備計画の策定(環境保護に配慮)等</li> </ul> <p>二国間の関係緊密化を促進するための相互理解促進に資する協力</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>未利用植物の有効利用</li> <li>機能性食品の開発研究等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>世界の食糧問題、穀物価格の安定化に資する協力を行うことは、国際社会が地球規模で行うべき課題であり、日伯が共同して貢献することは、人類全体にとって意義の大きいものである。</li> <li>二国間の相互理解を促進し、関係緊密化につながる支援を優先する。</li> <li>上記観点から、わが国の20年に亘る協力で、世界有数の穀倉地帯に変貌を遂げたセラード開発の成果を持続・発展させ、農産物の国際需給関係の緩和を一層促進することを目的とした協力を行う。</li> <li>環境保全と地域住民の生活の向上は、併存されるべきものであり、そのためのアマゾン地帯における持続可能な農業技術の開発、また同地帯における荒地回復技術等の開発に協力する。</li> <li>伯のスケールメリットを利用したサトウキビ生産や森林資源等による「再生可能な代替エネルギーとCO<sub>2</sub>の削減」を目的としたバイオマス生産技術の開発に協力し、地域の社会経済発展のみならず世界の環境問題にも貢献する協力を検討すべきである。</li> <li>様々な方面からの日伯二国間の関係の緊密化をはかるためにも、大学・研究機関間の開発研究への協力も重要になる。</li> </ul>

表4-2 開発課題マトリクス【わが国が重視すべき開発課題】(続き)

分野	現状と問題点	開発課題	わが国が重視すべき開発課題(協力事例)	わが国協力の考え方
保健医療	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt; 地方分権 &gt;</li> <li>・ 地方分権化に伴う地方の保健財政の収支赤字</li> <li>&lt; 制度 &gt;</li> <li>・ SUSの財政システムの問題(財政難による保健サービスの質・量的な問題)</li> <li>&lt; 格差 &gt;</li> <li>・ 保健指標の南北格差</li> <li>・ プライマリ・ヘルス・ケアの向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt; 地方分権等 &gt;</li> <li>・ ブラジルが掲げる理想(地方分権、ヒューマニゼーション等)が実行可能な施策として展開されるような政策助言、モデル作り</li> <li>&lt; 制度 &gt;</li> <li>・ 国、州、市の保健財政の整合化</li> <li>・ 保健財政システムの効率化</li> <li>&lt; 格差 &gt;</li> <li>・ 北部と南部の格差及び都市貧困層に目を向けた格差是正に向けての活動の実施</li> <li>&lt; その他 &gt;</li> <li>・ 第三国支援の強化(技術支援、人材育成)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本の経験、メッセージをアピールできる協力</li> <li>第三国に普及することが期待できる協力</li> <li>・ 公衆衛生</li> <li>・ 出産と出生のヒューマニゼーション</li> <li>・ 母子保健等PHCの新しいモデル作り(HIV/AIDS等の感染症対策)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ HIV/AIDSも世界的な課題であると同時に、伯はその問題に対する独自性、日本側は問題取り組みへの積極性を持ち、日伯が共同で取り組むのにふさわしいテーマである。</li> <li>・ 保健医療・教育部門では、伯側において、制度整備を行うと共に、積極的な施策が採られてきており、貧困層の社会開発支援を担いうる市民社会も育ってきている。そこで、モデルとなりうる地域、組織、人材への支援に特化して支援する。</li> <li>・ 例えば地域としては、連邦全体に対する影響力を持つ南東部等も含め、組織としては、伯国内において先取性、モデル性、普及可能性の高い活動を行なう、影響力やリーダーシップの強いNGO/財団を通じた支援により、社会的公正に価値を置く日本からのメッセージが効果的にアピールできるような協力を検討する。</li> <li>・ 波及できる段階にあるモデル事業については、普及促進及びそのための制度化等も含めて支援することが重要である。</li> <li>・ 国内の他の地域や、第三国に普及しうるインパクトを持つモデル性の高い協力を優先する。</li> <li>・ モデルとなる地域、組織での活動を効果的にアピールするため、遠隔教育、電子会議等の機能を有効に活用することも必要になる。(ITの活用)</li> </ul>
人的資源開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt; 地方分権 &gt;</li> <li>・ 中央と地方の教育行政の連携のあり方(中央主導)</li> <li>&lt; 格差 &gt;</li> <li>・ 児童労働等に起因する学校教育未履修者</li> <li>・ 青年・成人の非識字</li> <li>・ 小学校段階からの留年率・退学率の高さ</li> <li>&lt; 治安 &gt;</li> <li>・ 児童虐待、少年非行</li> <li>&lt; 制度等 &gt;</li> <li>・ 教育者の人材不足(質の低さ)と待遇の低さ</li> <li>&lt; その他 &gt;</li> <li>・ 日系人社会の結束の希薄化</li> <li>(伯における日本語教育、日本からの帰国児童教育)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt; 地方分権 &gt;</li> <li>・ 中央と地方の連携促進</li> <li>&lt; 格差 &gt;</li> <li>・ 地域や社会における教育的社会資本の構築</li> <li>・ 地域住民参加型の教育施策の展開</li> <li>&lt; 制度 &gt;</li> <li>・ 様々な教育課題を追求する研究機関への支援</li> <li>・ 学校制度の整備</li> <li>&lt; その他 &gt;</li> <li>・ NGOの取り組みとの連携</li> <li>・ 日本に訪れたことのある日系ブラジル人のための、日本との交流を促進する機会や場への支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本の経験、メッセージをアピールできる協力</li> <li>二国間の関係緊密化を促進するための相互理解促進に資する協力</li> <li>・ 留学、研修、共同研究を通じた人的交流</li> <li>日系人とのパートナーシップによる協力</li> <li>・ 本邦滞在の日系人に対する支援強化</li> <li>・ 本邦での研修への受け入れ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日伯さらなる関係緊密化のため、大学・研究機関間の共同研究や人的交流は有効である。(また、その共同研究等の成果の相互発信は、二国間の投資・貿易促進の呼び水となりうる)</li> <li>・ 日系人は、日伯双方にとって二国間関係緊密化のためにも重要なパートナーであり、日系人が伯国において、社会的な側面で貢献できるような仕組みを支援していく必要がある。</li> <li>・ また、本邦に滞在している日系ブラジル人の帰国後の社会への貢献度を高めていくことも重要である。</li> </ul>
三角協力	<p>【現状】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2000年3月「日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム(JBPP)」締結(「第三国研修」はJBPPの枠組みには含まない)</li> <li>案件形成過程から実施段階での経費負担まで、日伯双方がより対等な関係に立った三角協力の実施に向けた動きがある。</li> <li>他の南米地域国(アルゼンティン、チリ)との間のパートナーシップ・プログラムの締結</li> </ol> <p>【問題点】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>「共同研修」と「第三国研修」の差異のあいまいさ</li> <li>東チモールへの協力は今後の検討課題</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt; 戦略的協力 &gt;</li> <li>・ 政策協議やJBPP計画委員会での伯側への「第三国研修」の説明(内容や対象国の再検討、JBPPの傘のもとで内容吟味等)</li> <li>・ 他の南米諸国に比した、JBPPの特色を出す(ポルトガル語圏アフリカ諸国への支援等)</li> <li>・ 東チモールへの支援の検討</li> <li>&lt; 広域協力 &gt;</li> <li>・ 中南米地域での広域協力におけるJBPPの活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第三国に普及することが期待できる協力</li> <li>日系人とのパートナーシップによる協力</li> <li>・ 中南米地域への農業、生物多様性保全やIT、HIV/AIDS等の保健医療サービスの向上/改善、生産性・品質向上等の協力</li> <li>・ PALOPsへの保健医療/農業分野等の支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ PALOPsに対するわが国の支援は、保健医療・農業分野を中心に行われており、伯に対する援助重点分野とも合致していることから、日伯共同での取り組みを行いやすい。</li> <li>・ 今後も、PALOPsに対する支援は積極的に進める。</li> <li>・ 中南米地域内での支援についても今後強化する方針で検討する。日伯両国が有する経験や両国の相互補完性が重視される。</li> <li>・ 東チモールへの協力は、当面周辺のアジア諸国との関係を重視する、という考え方にに基づき、今後の検討課題とする。</li> <li>・ 日系人は、日伯双方にとって二国間関係緊密化のためにも重要なパートナーである。</li> <li>・ わが国の協力が現地の事情により即した協力となるよう、現地でのコーディネーションのための人材として、日本側の参加要員として、パートナーシップを強化していく。</li> </ul>
JICA-NGO 協力	<p>【現状】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>伯国には、地域の住民組織、狭義のNGOを含む25万の市民社会組織がある。</li> <li>現政権(カルドゾ大統領)では、市民社会とのパートナーシップを強化する指向があり、その政権下市民社会組織は「成熟プロセス」に入っている。</li> <li>同時に、市民社会側の説明責任も重要になってきている(市民組織の活動に関する法の整備等進行中)</li> </ol> <p>【問題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&lt; 制度 &gt;</li> <li>・ 開発福祉支援事業の行政手続きの遅れ</li> <li>・ 手続きの複雑さ</li> <li>&lt; 連携 &gt;</li> <li>JICA-NGOの協議の場が限られている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt; 制度 &gt;</li> <li>・ 行政手続きの迅速化</li> <li>&lt; NGO活動 &gt;</li> <li>・ 市民組織の透明性/アカウンタビリティの強化</li> <li>&lt; NGO/JICAとの連携 &gt;</li> <li>連携促進に向けての対話促進</li> <li>&lt; 他ドナーとの連携・協調等 &gt;</li> <li>・ JICAと他ドナーとの連携の緊密化、コーディネーションの強化(計画立案の共同実施など)</li> <li>&lt; 人材確保・補充 &gt;</li> <li>・ 日系社会ボランティア経験者等の活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ JICA事務所にNGO対応専門スタッフの常駐化</li> <li>・ JICAとNGOの合同ワークショップの実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特に社会セクターにおいて活発な活動を行っているNGO、財団を通じた支援によって、社会的公正に価値を置く日本からのメッセージが効果的にアピールできるような協力を検討すべきである。</li> </ul>

### 第3章 各論の要約

#### 各論

#### 概況

- ・ **開発課題**：当該分野・イシューにおいて取り組むべき課題、もしくは具体的な問題に対する適切な対処方針を指す。
- ・ **わが国の援助課題**：開発課題のうち、わが国が協力・援助の対象として取り組むべき課題を指す。

#### 1 - 1 政治・行政

ブラジルでは、誰が共和国大統領に就任するかによって、国の政策が大きく左右される。これは、民主的な政権が誕生し、中央集権から地方分権へ移行した今も同じであろう。大統領の系譜の展開を見るとき、有力政党と有力諸州の勢力バランスの変化に関連づけて観察しなければならない。有力政党のひとつは、軍政時代に与党であったArena(国家革新同盟)を継いだPDS(民主社会党)の分派として1986年に生まれたPFL(自由前線党)、もうひとつは、野党であったPMDB(ブラジル民主運動党)である。PMDBからは1988年に分派としてPSDB(ブラジル社会民主党)が誕生した。政治グループ間の緩やかな離合集散の繰り返しかえしともいえ、軍政時代の与党と野党であったふたつの政党を継ぐ複数の有力政党が、互いに連合を組みながら、今日に至っている。

一方、地方分権化を担う有力州は、南東部のリオ・デ・ジャネイロ(以下、リオと記す)、サンパウロ、ミナス・ジェライス(以下、ミナスと記す)の3州と、北東部のバイア、セアラ、マラニョンなどである。日本からの援助を考える場合、交渉相手を限られた一部のグループや地域に偏らせるのではなく、政治勢力の変化を織り込んだ、均衡のとれた対応が求められるであろう。

現カルドゾ政権では、レアル・プランの成功により、支持基盤を固めている。一方、2002年の大統領選挙に向けて、過去の選挙で協力してきたマガリャンイスやイタマルらとの対立を深めている。冷戦後のグローバル化やインターネットの利用などのIT革命などの変化を受けて、ブラジルの国民がいわゆる国際規格を意識しはじめていることも看過できない変化であろう。自由化、規制緩和、民営化に向けて、国民の側に明らか意識改革が生まれつつあるといえよう。

インターネットでブラジル26州1連邦区のホームページを開いてみると、多くの州のホームページに、知事への質問やメッセージを電子メールで受けつける配慮がなされている。これが、実際に機能していれば、まさに、IT革命によって、民主的な市民生活が保証されつつあることを意味する。しかし、いくつかのページ上では各州間の情報提供量や質の違いに気づくことになる。

特に、南東部地方のサンパウロ州、リオ州、ミナス州や、南部のパラナ州などのページからは、単なるネット上の評価ではなく、実際の行政面の高いサービスの状況が見えてくる。

水質の保全、電気エネルギーの節約、健康な生活などのような日常生活の質的向上への取り組みが、中央と地方の行政の連繫によって、市民レベルで行われようとしている。まさに、この分野において、日本の経験が活かせるところであり、中央政府や地方政府との関係の緊密化を進めながら、両国にとって意義のある協力が期待できると確信している。

(執筆 住田 育法)

#### 1 - 2 経済

1980年代に「失われた10年」を経験したブラジル経済は、1990年代より果敢に経済自由化を推し進めている。貿易・資本の自由化、民営化、各種の規制緩和が着実に進展している。このためインフレ抑制などの経済安定化、成長率の回復、海外資金の急増をもたらし、マクロ的には1980年代とは一転した良好なパフォーマンスを実現している。しかし、一方で、失業・分配の悪化、市場構造の急激な変化、金融システム不安、通貨危機

などの問題が生じていることも事実である。そもそも固有の条件を有するブラジルにおいて、ネオリベリズムに基づく経済自由化の追求が望ましい成果を実現する保証はない。このため、現在のブラジルでは、いわば第2世代の政策改革として政府と制度の市場補完的機能の改善と社会的公正の実現が課題となっている。

現在のブラジルのマクロ経済は、1994年の「レアル計画」で為替レート・アンカーに基づくインフレ抑制政策が実施され、急激にインフレが沈静化するなど、比較的良好な状況となっている。しかし、周知のように、ドル・ペッグ制は完全にインフレ率をゼロに抑制しない限り為替レートの過大評価を生み出し、対外収支赤字が拡大する。こうした対外不均衡は旺盛な海外資本流入で埋め合わされていたが、1998年に入るとアジア通貨危機の影響のために資本流出が始まり、1999年1月には通貨危機に直面し、変動相場への移行を余儀なくされた。現時点では、変動相場制で可能となった金融政策の下でのマクロ運営がなされており、インフレーション・ターゲティング政策を実施している。ここでの主要な政策変数は利子率であり、慎重な利子率の運営がなされている。ただし、2001年7月の時点においては、アルゼンティンの通貨不安、電力不足などの影響を受けて、為替レートが2001年1月の1ドル=1.97レアルのレベルから7月の2.5レアルにまで減価しており、マクロの状況は必ずしも万全ではない。今後は、財政政策の健全化と為替レートの安定化が急務である。

ところで、政策改革における第二段階の課題は、社会的公正の改善を考慮した政府と制度能力の改善であるが、それらの機能強化の基本的メニューは、公的部門に競争を取り入れ公的部門の効率性を高めること、官僚組織自体のインセンティブを改善するための司法の独立性・権力の分立などチェック・アンド・バランスの構築、実力主義の導入と登用システムの改善、分権化、公務員へのモニタリング・メカニズムと懲罰メカニズムの強化などである。こうした政府と制度能力の改善は、持続可能な安定したマクロ経済運営と産業発展、さらには貧困・所得分配などの社会的公正改善の前提条件となる。

今日のブラジルにおいては、このような改革は、第一段階の経済自由化によって既に国際競争にさらされていること、民主化の進展により旧来の政治体制が正当化されなくなっていること、経済の世界経済との緊密化や地域統合の拡大と深化が既存の経済システムの必然的な変革を迫っていることなどから、既に一定の進展をみせているといえる。したがって、以上のようなブラジル経済における変化を勘案すると、わが国の対ブラジル経済援助は大きな転換点にあると考えるべきである。単にブラジル経済の量的拡大を支援するODAではなく、社会的公正、生産効率、ガバナンス、制度構築など、より質的な側面に貢献するODAの可能性を探る必要があるといえる。

(執筆 西島 章次)

### 1 - 3 産業構造・雇用

#### (1) 産業構造

##### (現状・問題点)

経済自由化以後の産業構造の変化として特筆すべきはGDPに占める工業の比率、製造業の比率の低下である。国内工業生産の輸入による代替が一つの要因である。しかしそれを単純に工業化の後退、脱工業化とみなすことはできない。ブラジルは輸入代替工業化期の非効率な工業の構造改革期にある。構造改革期をへて既存産業において競争力が強化され、また新たな工業が誕生し、経済に占める工業の比率が上昇に転じる可能性もある。農業は、国民経済(GDP)に占める比率を傾向的に低下させてきたが、1980年代以降は10%弱でほぼ横ばい状態にある。しかし潜在的には農業の成長余力は大きく、加えて工業のなかには農業をベースとしたものが多い。

##### (方向性)

こうしたことを考慮すれば、経済のサービス化はゆるやかに進展するものの、農業と工業は今後も経済のなかで重要な地位を占めることになる。

## (2) 雇用

### (現状・問題点)

ブラジルの雇用問題は失業率の上昇と雇用のインフォーマル化の二つである。失業率は、景気の浮沈によって変動しているが、傾向としては上昇している。その背景には新たな学卒者の労働市場への参入、女性の労働力化率の上昇といった供給側の要因と、工業を中心とする産業の合理化、その手段としての雇用の柔軟化(フレキシブル化)という需要側の要因がある。雇用の柔軟化とくに短期の雇用形態への移行は、経済のグローバル化に対応して産業の競争力を高めることを目的としている。政府もまた競争力向上と雇用増加を目的に柔軟化のための制度改革に着手した。制度改革はインフォーマルな雇用の削減を狙っている。こうした労働市場の自由化の一方で、政府は失業、インフォーマルな雇用のリスクの高い労働者に対する職業訓練を重視している。

### (方向性と課題)

事実上あるいは制度的な雇用の柔軟化が産業の競争力を高め、雇用の増加とフォーマル化を実現するかどうかは不確実である。柔軟化は、革新ではなく労働コストの削減をつうじて競争力を実現しようとするロー・ロードを選択する動機を企業に与える。企業の訓練意欲を一層減退させる危険をもつ。加えて雇用全体を不安定化させる可能性をもつ。公的職業教育の充実とともに企業内での訓練を増大させる税制、金融的奨励措置が必要である。企業による行き過ぎた短期的雇用、インフォーマルな雇用に制限する法的措置も必要である。

## (3) 民営化

### (現状と問題点)

公企業の民営化は経済自由化政策の一環として進められてきた。石油、電力、金融などの一部を除き公企業の大半は民営化された。民営化は大きく政府債務の削減、経済効率の改善を、これらに派生してマクロ経済の安定、国際収支の改善を目的とした。さらに投資の拡大も期待された。民営化への外国企業の参加は、資本の流入だけでなく、進んだ技術、経営ノウハウの移転を促すことが期待された。現実に民営化によって政府債務は削減された。他方民営化が経済効率を高めたかどうか評価は難しい。民営化が公益を維持あるいは向上させたかどうかの評価はさらに難しい。

### (方向性と課題)

今後起こり得る問題として企業の短期的な利益最大化行動がある。民営化後の企業にはポートフォリオ投資を含め同床異夢の多数の株主が参加しているが、それは企業の株価最大化、そのためのキャッシュフロー会計による収益率向上という行動を引き起こす危険がある。そうした行動は長期的な視点に立った投資を抑制したり公益を損なうことになるかもしれない。そこで公共事業については民営化後においても公益実現のための規制が不可欠である。

(執筆 小池 洋一)

## 1 - 4 社会・文化

ブラジルは、旧宗主国であるポルトガルから基本的な文化様式を受け継ぎ、いわゆるラテン文化ともその特性や制度を共有してはいる。しかしその歴史的発展過程において、先住民、アフリカ黒人、ヨーロッパ人がその文化領域の形成に寄与し、特異な文化領域を形成してきた。このようにブラジル文化は混血文化を基調とするが、人種・民族差別や偏見も少なからず存在する。またブラジル在住の日系人は約130万人に及び、人口統計上は大きな数字ではないが、彼らがブラジル社会に果たしてきた役割は小さくない。1980年代からはいわゆる「デカセギ現象」が顕著であり、彼らを取り巻く新たな課題が生じてきている。

主要地域としては、1)北部(アマゾン流域)、2)北東部内陸地域、3)北東部沿岸地域、4)南部、5)南東部、6)中西部の6地域に分かれ、人種構成、自然地理、民族・文化面など地域による差異がありながら、ブラジルを特徴づける文化的一様性があると思われる。

社会問題として都市化に伴う治安の悪化や、農村部での土地なし農民運動などがあげられる。

(執筆 瀧川 貴世)

## 1 - 5 国際関係・地域統合

1990年代以降、ブラジルはグローバル化の流れに積極的に参画し始めた。それまでの閉鎖的な市場構造や東西冷戦構造の制約から解放され、そのなかでも、豊かな天然資源、巨大な国内市場、およびメルコスール(南米南部共同市場)を拠点とする地域統合の3つの要素を戦略的に活用しながら、世界の中で自らのスペースを作り出そうとしている。天然資源のなかでは、特に現在最大の輸出シェアを持っている鉄鉱石と、将来性が見込まれる石油に重点が置かれている。リオドセヤペトロブラスといった世界的メジャーの地位に数えられるような大企業が国際化戦略を進めており、特に南米地域統合とリンクしたエネルギー統合への積極的な動きが注目される。反面、巨大なブラジル市場には新しく開放されたサービス分野を中心とした市場に欧米系の多国籍企業が続々と参入を果たしており、これら外資は既存の事業資産のM&Aを用いることにより短期間で支配的市場シェアを獲得している。ブラジルはメルコスールを核としながらEUとの自由貿易や南北アメリカ大陸を包含する自由貿易地域FTAA形成の交渉に、自国の利益を明確に主張しながら臨んでいる。ただし、アルゼンティンの経済危機下で、メルコスール内部の結束に若干の難しさが現れている。このようなダイナミックに国際化を遂げているブラジル経済に対して1980年代以降日本の関わりは相対的に低下しつつあるが、過去の日本の経済協力や民間投資による貢献を大とする天然資源分野での利権をファイナンスを通じて維持・発展させながらも、外に開かれたビジネス機会を提供しているブラジルを、日本が活路を見出そうとしている情報通信技術分野における国際戦略の中にしっかりと位置付けるためにも、人材育成を中心とした経済協力を活用することが検討されてもよい。

(執筆 浜口 伸明)

## これまでの援助の成果と動向

### 2 - 1 わが国の援助(有償資金協力(円借款))

#### (1) 現状

対ブラジル円借款は、中南米地域では、年次供与国のペルーに次ぐ第2位の供与額(承諾額累計ベース)である。ブラジルは中進国であるため、円借款(ODA)業務は原則として環境分野に限られ、この10年来は環境案件が中心になっている。環境保全は地球環境問題への対応、並びに同国の持続的開発支援という観点から重要であり、JBICとしては引続き円借款による同分野の支援に積極的に取り組んでいく。また、OOF業務では、我が国の輸出入若しくは海外における経済活動の促進を支援すべく取り組んでおり、経済インフラ整備への支援、資源開発支援、鉱業・鉄鋼・通信分野等の日系企業による直接投資支援等を行ってきた。

#### (2) 留意事項

昨今の緊縮財政を反映したわが国ODA予算削減の動きの中で、特にブラジルのような中進国においては、円借款による支援の意義や開発効果を従来以上に意識した案件形成・融資判断・実施モニタリングが重要になっている。一方、1990年代後半に加速化したブラジル政府による改革の動き(「財政責任法」に象徴される財政健全化、経済自由化・民営化等)も、円借款事業の進め方に少なからず影響を与えている。

### (3) 今後の方向性

日本・ブラジル側双方の環境の変化を背景に、円借款という譲許的資金による支援の付加価値づくり、その効率的・効果的な事業実施が強く求められている。そのためには、多様な開発ニーズへの対応(環境分野に加え、所得・地域格差是正に資する事業、あるいは貧困削減や人材育成に資する社会セクター事業への支援可能性、民活・民営化の動きに留意した支援方法の検討等)、多様な開発パートナーとの連携強化(パイロット・プログラムの実施や調査研究等の分野におけるJICA、NGO、国際機関等との連携強化)についても前向きに検討することが重要と思われる。(執筆 大野 泉)

## 2 - 2 わが国の援助(技術協力)

### (1) 現状

わが国は、ブラジルの経済水準が比較的高いことから、技術協力及び有償資金協力による援助を行っている。特に技術協力については、中南米地域におけるブラジルの重要性や多くの日系人の存在等を踏まえ、ブラジルを同地域の最重点国と位置づけている(中南米地域で第1位、全世界で第6位)。

1980年代までは農業や工業等、生産セクターの協力案件を多く実施してきたが、1990年代以降、環境案件や環境配慮型案件を増やしてきている。また、第三国研修の急増が示しているとおり、ブラジルでの成果を他国に普及することに重点をシフトしており、今後は日伯がより対等な立場で他国に対し共同で協力することを目的に、2000年3月には「日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム(JBPP)」を締結し、三角協力を促進することとしている。

### (2) 問題点

ブラジルは新規案件の発掘・形成にあたり連邦政府のオーナーシップを強く主張し、正式要請前に援助国側がブラジル国内の実施機関に要請を働きかける等の援助国側による案件形成を嫌う傾向がある。こうした一方、連邦政府は各州の協力ニーズを十分に把握しているとは言い難く、優良案件の発掘・形成のためには援助国側による補完は不可欠であり、連邦政府と実施機関と援助国との緊密な連携が必要である。

また、地方では英語力を有したカウンターパートが少なく技術移転に支障を来すケースもある一方、トップレベルの研究機関の研究者の中には英語力・専門性とも、わが国が派遣する専門家と同等の者も多数おり、専門家のリクルートに際しては慎重な人選が求められる。

### (3) 援助重点分野と開発課題

2001年1月に開催された政策協議では、「環境」、「工業」、「農業」、「保健医療」、「社会開発関連」、「三角協力」の6分野を援助重点分野とすることで合意した。環境分野については、この中でも最重要課題と考えられ、自然環境保全、都市環境対策とも継続的に協力していく必要がある。工業や農業等の生産セクターについては、日伯の経済関係の上で双方に裨益するような案件を選定すべきであり、また環境へのより一層の配慮も求められよう。保健医療を含む社会セクターの協力については、ブラジルの政策・制度に影響を及ぼしうるモデル性の高い案件を選定する必要がある。

### (4) 今後の方向性

前述のとおり、今後の対ブラジル協力の中では環境分野を最重要視すべきと考えられ、またJBPPの下での三角協力を強化していく必要がある。

日系人関係では、これまでの「支援」に重点を置いた協力もさることながら、技術協力における日系人の「活用」をより推進していくべきと考えられる。(執筆 高野 剛)

## 各分野・イシュー別の現状と課題

### 3 - 1

#### 3 - 1 - 1、3 - 1 - 2 環境政策・都市環境

##### (1) 現状と課題

ブラジルで環境政策が本格的に展開し始めたのは、1970年代以降で、とくに1972年のストックホルム会議が契機となった。現時点では、法文上はかなり先進的な政策体系が作り上げられている。しかし規制のエンフォースメントのための行政能力や資金が不十分で、「実施上の欠陥（法律と現実のギャップが大きいこと）」が顕著に認められる。このため森林火災による熱帯林の消失が後を絶たない、大都市の大気質が依然悪いなど、全体として環境改善の歩みは遅い。しかしながら、否定的側面ばかりではない。連邦レベルでは「環境犯罪法」が制定され罰則が強化されている、州政府レベルで森林交付金に近い構想が実現している、市郡レベルで先進的エコ・シティが存在する（クリチーバ市）あるいは歴史的建造物保全がいくつかの大都市で進んでいるなど、注目すべき動きが認められることも、事実である。グローバル・イシューとりわけ気候変動に関する京都議定書との関係では、ブラジルは、「先進国の責任をまず問う」という立場をとっており、温暖化ガス排出削減への自らの取組みは、熱心さに欠ける。しかしこの面でも、日本の援助で風力発電を導入する（セアラ州）など、興味深い努力が始まっており、動きがないわけではない。このように、環境をめぐる動きは、プラス・マイナスがまざりあっており、多面的に評価せざるを得ない。

日本の対伯環境援助については、まず有償資金協力案件については、環境影響評価がなく、現時点で判断を下すことはできない。この点での評価手法の確立と、評価作業の実施が必要である。無償資金協力案件についても、環境影響評価は少ないが、事業評価は文書化されている。結論的に言えば、現地で日本の援助は好意的に受け止められており、その効果はプラスである。ただし、よりブラジル社会に適合した技術支援を開発するなど、既刊の評価報告書でも課題がいくつか指摘されている。いずれにせよ、事業評価は援助関係者による「自己採点型」になっており、第三者機関による評価を含めるなど、評価手法のさらなる開発が必要である。また環境影響を含めた事業評価が皆無に近いので、現在JICAおよびJBICその他で開発されつつある最新の手法をブラジルに適用し、環境影響評価を進めることが望まれる。

##### (2) 今後の方向性

今後の援助の方向性としては、少ない資源を有効に活用して、最大の効果を上げることを目標とした、戦略的な絞り込みが必要であろう。ブラジル政府、自治体、NGO、住民組織など多様な主体とパートナーシップを組むことで、ブラジルが環境保全に取り組むことを、効率的に促進し支援できよう。その場合、第1に、都市問題への支援とくにファベラの住環境の改善が、環境への負荷への低減に資することに、留意すべきである。住宅・都市整備支援については、「セルフ・ヘルプ」型への支援が、財政負担が少なく、効率的である。第2に、環境技術とくにハードの移転については、関連分野の最新の研究成果を取り入れることで、予算節約型で効果の高い適正技術を、ブラジル側に伝えることが可能だと思われる。ソフト面（日本での環境技術研修など）では、よりブラジル社会に適合した技術を伝える方法の開発が望まれる。第3に、ブラジルの先進自治体の環境保全の取組みを教訓化して他地域に普及する作業を、支援することも、効率的な援助につながると思われる。

（執筆 山崎 圭一）



### 3 - 1 - 3 自然環境

#### (1) 特徴

ブラジルの国土は、99.5%が標高1,200m以下の低い高原や平野という低平で小起伏の土地である。その大部分は湿潤熱帯で、豊かな水資源に恵まれている。降水量の差異から植生には熱帯雨林、熱帯季節林、サバナ、有刺灌木林などのバリエーションがみられるが、いずれの地方も豊かな熱帯植生に覆われている。このようなブラジルの自然のなかで特筆すべきものは、アマゾン川流域と大西洋沿岸とに分かれて分布する熱帯林地域の自然である。その森林生態系・水域生態系における固有種に富んだ顕著な生物多様性は、世界に類をみない貴重な財産である。

#### (2) 現状と問題点

大西洋岸森林は、ヨーロッパ人到来以来500年間、北東部地方(ノルデステ)におけるサトウキビ栽培や南東部地方におけるコーヒー栽培などさまざまな経済活動によって消失し、原生林はわずかしが残っており、現在、その保存・再生が課題になっている。一方、アマゾニア森林は、1980年代、牧場化による台地(テラフィルメ)林の大規模な消失が世界の注目を浴びた。その後も、木材の取得が重みを増すなど開発要因に変化し、森林消失のペースが若干低下したものの、年率17,000平方キロ前後のペースで進んでいる。また、いくつかの支流における水銀汚染、魚類などの乱獲、ダム建設による森林の水没や魚類回遊経路の断絶などもアマゾニアの生態系を脅かす問題である。

豊かであるといわれた水資源の利用に関しても現在、ブラジルは曲がり角に来ている。2001年には少雨・渇水により深刻な電力不足に直面したが、森林の水没など環境負荷を考えると水力発電用ダムの建設適地は限られている。また、各地で灌漑農業が盛んになるに伴い、発電用と灌漑用水需要の競合の問題も生じてきた。一方、従来からの問題であるノルデステ内陸部(セルトン)の旱魃問題も解決されていない。むしろ、大小規模のさまざまな灌漑農業の普及に伴う土壌塩類化の問題が危惧される状況にある。

#### (3) 開発課題

アマゾニアの生物多様性の維持に最も重要な役割を果たしているものの一つは、河川沿いの氾濫原(バルゼア)に成立しているバルゼア林である。魚類をはじめとする水生生物の多くは季節的に浸水するバルゼア林や湿地を必須の生息場所としているからである。しかし、アクセスの良いバルゼア林の消失は著しく進んでおり、水域生態系の崩壊が危惧される状況にある。バルゼア林の保全策や氾濫原の持続可能的利用策の開発は緊急の課題である。これは近年注目が高まりつつあるパンタナール湿地の環境保全とも同一線上にある課題である。

つぎに、水資源開発に伴う環境影響評価の課題である。たとえば、ダム建設に伴い河口部で生ずる海岸侵食の現状把握と対策、半乾燥気候のノルデステ内陸部における灌漑農業に伴う土壌塩類化・砂漠化の可能性予測などが検討されるべき課題である。

第三に、石油危機以降ブラジル政府が導入したプロアルコール計画は、太陽エネルギーに恵まれた熱帯という環境を生かした意欲的なものと評価されるが、現在、経済的・環境的問題から停滞傾向にある。その再評価および建て直しに向けての技術的援助が望まれる。

#### (4) 方向性

最近のブラジルにおける環境教育の普及と国民の環境問題に対する意識の高まり、政府・NGOなどの環境保全に対する取り組みには評価すべき点も多い。開発と生態系保護の調和という問題は一朝一夕に解決できる問題ではない。現在、アマゾニア森林および大西洋岸森林の保全策と持続可能的地域開発方式を追求する国際的プロジェクト(PPG7)が進行中であるが、このような地道な研究の積み重ねが今後とも必要であろう。

(執筆 松本 榮次)

## 3 - 2 工業

### (1) 現状

長く輸入代替工業化政策のもとで保護されてきたブラジル工業は1990年代に市場競争、グローバルな競争という新たな状況におかれた。1990年の「産業貿易政策指針」は産業構造の高度化、技術革新による産業の効率、生産性の向上、産業の競争力引き上げを目標とした。貿易自由化はその最大的手段であった。産業政策の中心は競争政策、輸出政策、科学技術政策など、市場機能を強化するための政策、産業横断的なサプライサイドの政策に移り、特定の産業を対象とし奨励するターゲティング政策は基本的に放棄された。産業は、コスト削減とともに品質の向上、製品の多様化、新製品投入など相互に対立する課題の解決を迫られたが、概ね積極的に対応し技術、経営革新を実行した。多数の外国企業が新規に参入し技術、経営革新を促した。一連の構造改革は輸入を増加させ国民経済に占める製造業のシェアを引き下げた。

### (2) 問題点

一部のセクター、企業では多くの脱落者、敗者を生んだ。資金力、技術力、商品化などで劣る民族系企業、なかでも中小企業が困難に直面した。それは淘汰の過程と見ることもできるが、急激で広範囲の輸入自由化が本来であれば生存しえた企業を市場から排除した側面があった。中小企業が本来的にもつ困難は潜在的には競争力のある中小企業を市場から排除し、中小企業が産業発展にとってもつ積極的な役割、すなわち新たな産業・技術のシーズの担い手、地域的な需要への機動的な製品提供、部品・原材料供給をつうじる大企業の補完などの機能を失わせる危険をもつ。政府は、工業を競争に晒す一方で、産業を強化するため「品質生産性向上計画」などサプライサイドの支援措置を打ち出したが、現実には、目標が不明確であったり、資金、人材が不足していたり、あるいは制度が不備であったりして、十分に機能していない。

### (3) 方向性

国民経済に占める製造業のシェアは回復するであろう。ブラジルは国内に広大な市場をもち、他方で工業、工業技術の蓄積をもつ。近隣諸国に対してもつこうした優位性は、国内市場に併せて、これらの市場を対象とする工業と企業の立地を促そう。一次製品の加工品は今後ともブラジルが比較優位をもつ分野である。鉄鋼、紙パ、大豆油、オレンジジュースなどがその代表的な例である。これらの産業の成功は生産コストだけではなく流通、輸送、マーケティングに関わる制度、ノウハウに起因している。食品工業は、飛躍的な成長は望めないが、冷蔵、輸送技術の発展と普及、新製品の投入などによって、市場の拡大、深化が可能となる。自動車、電機・電子機器など耐久消費財でも優位性をもつ。これらは規模の経済がありマーケット・インが重要な産業である。このように、産業によって異なるものの、ブラジル工業の発展の可能性は大きい。

### (4) 課題

しかしそれが現実なものとなるには多くの課題を克服する必要がある。一つは工業生産の周辺的分野でのイノベーションである。商品のデザイン、パッケージングの改善、標準化への対応、マーケティング技術の向上、流通網の改善・新たな流通網の開発、輸出チャネルの開拓などである。工業部門のもう一つの課題は中小企業の強化である。中小企業政策に関しては市場が万全ではなく失敗するという認識が必要である。制度金融による信用は不可欠である。品質検査サービスの提供もまた必要である。中小企業にとってISOのような国際標準の認証を取得するのは容易ではない。優良な中小企業の社会的評価を高めるため、ISOよりも一段低い標準の設定と認証制度が必要かもしれない。膨大な数の中小企業のマーケティング力を高めるのは容易ではない。代わりに大規模生産者、スーパーなどの販売業者が中小生産者から購買した場合に何らかの奨励措置を与えるのも一つの手段である。産業政策全体については分権化が求められる。資本集中、寡占化に対応して、競争制限

的行為を排除する法的措置、消費者保護など適正な競争を促進する公的規制が必要である。

(執筆 小池 洋一)

### 3 - 3 農業

#### (1) 現状と課題

ブラジルには湿潤熱帯から降雪を見る地域まであり、そこには地域特性のある多様な農業が展開されている。ブラジル農業は、近年、この「広大かつ多様な農業適地」という比較優位を盾に、また、多国籍企業の参入を得て周辺分野の産業を巻き込み、ダイナミックかつ巨大なアグリビジネスを生んだ。農業部門の生産額はGDPの僅か8.3%を占めるにすぎないが、アグリビジネス全体ではGDPの32%を、また輸出では外貨獲得の41%を占める等、農業はブラジル経済にとって重要な役割を担っている。しかし一方でブラジル農業は、こうした急速に進む農業開発とグローバル化を前に 環境破壊(アマゾン地帯やセラード地帯の環境問題)への対応、 零細農のマーギナル化(土地無し農家や重債務農家の増加)への対応、 ブラジル・コスト(流通インフラの未整備)への対応、及び 生産性向上による競争力の強化等、重要な課題に直面している。

#### (2) ブラジルの農業政策

ブラジルの農業政策は、農業融資、農業保険及び農産物最低保証価格の3つの柱から構成されている。しかし、これらの農業政策も、1980年代以降とくに1990年代に入ってから従来の補助金行政に替わって経済自由化の方向へと転換したことで、その内容は大きな変化を遂げた。1990年代以降の政府の農業戦略は 政府介入の縮小と市場原理の導入、 国際競争力の強化と輸出の振興、 貧農(市場原理に乗れない農家)への補助に集約できる。

#### (3) 農業分野の援助動向分析

わが国の対伯農業分野のODAは資金協力及び技術協力ともに1970年代後半より今日に至るまでセラード地帯への協力が大きなウエイトを占めており、近年はアマゾン地帯での技術協力案件の増加が目目される。

他援助機関による農業分野への協力は比較的少ないが、貧困削減及び環境保護関連に集中する傾向がある。

#### (4) 援助課題と国際協力の方向性

ブラジルは経済大国及び南米の盟主であり、またわが国との相互依存関係が強いことから、今後、日伯両国は「パートナーシップ」精神に基づいた戦略的な国際協力の展開が望まれる。例えば、アマゾン地帯の環境保護と持続可能な農業技術の開発、セラード地帯の環境保護と持続可能な農業技術の開発、ポルトガル語圏アフリカ諸国を含む3国間協力の強化、及び バイオマス(代替エネルギー)生産技術の開発等の分野があげられる。

(執筆 本郷 豊)

### 3 - 4 社会開発

#### 3 - 4 - 1 社会開発

##### (1) 現状と課題

ブラジルは、世界で第8番目(1999年)の経済力を持つが、いまだ貧困や、社会に見られる地域間格差、社会階級間格差は深刻である。

総人口の約22.6%、38百万人の人々が極端な貧困状態にあり(1999年) 極めて不平等な所得配分の状況に

については、この10年ほとんど改善が見られない。

地域的には行政上5地域に大別されるが、南部・南東部は比較的裕福な地域、北部・北東部は貧しい地域といえ、各州のHDI指数を世界各国における開発度と比較した場合、最上位州と最下位州の間には92カ国分に相当するだけの格差が存在する。

人種・民族間の差別・偏見も少なからず存在し、性別間における開発度についても、改善の余地は大きいと思われる。

都市部人口が81%と都市化が顕著であるが、近年では巨大都市から中規模都市への移民の流れの変化が見られるようになり、特に北東部の都市圏における貧困が目立ってきている。

## (2) 政府等の取り組み

現政権(カルドゾ政権)では、国家開発計画の中で、基本戦略指針として地域間格差の是正や貧困撲滅及び社会参加の推進などを掲げ、社会問題に対する積極的な姿勢を示している。また市民社会の側でも、貧困問題や社会問題に関心を寄せ、国民をリードするような組織やその活動が広がってきているという側面もある。

## (3) 協力上の留意点

ブラジルの社会開発を取り上げる際には、やはり様々な格差の是正への支援が求められるであろう。しかしこの問題の根本的原因としては、同国が歴史的に有する社会的構造要因や過去の政策、自然条件など複雑な要因が入り組み、外部からの関与に困難な面も多く、協力方法については慎重に検討される必要がある。社会セクターにおける市民レベルでの活動が広がっていることも考えると、市民社会とのパートナーシップを指向する政府組織との連携協力など、多面的な協力のあり方が考えられるべきであろう。(執筆 瀧川 貴世)

### 3 - 4 - 2 保健医療

#### (1) 現状

ブラジルは、ラテンアメリカの大国であり、世界第8位の工業国であり、発展途上国のオピニオンリーダーでもある。カルドゾ政権下、多くの困難はありながらも、保健医療の理想を掲げ、途上国と先進国のありようを問いつづけている国でもある。医療費無料、住民参加の原則、家族保健プログラム、「人間的」なケアサービスなど、必ずしも世界の潮流と合致しない理想を追おうとしている。この国の保健医療にコミットする、ということは、そのまま、世界の保健医療のありようと、先進国、途上国との関係に言及することになる、という現実を忘れることはできない。

現状として、過去10年の間に、乳幼児死亡率を初めとする地域間格差ブラジル健康指標は画期的に改善されたが、地域間格差、地域内格差はいまだに大きく、保健医療分野の課題は多い。

#### (2) ブラジルの開発課題

##### 保健財政システムの問題

憲法の定める国民の権利としての無料の医療を維持するために、地方分権化が進められているが、それに伴う、保健財政のシステムをどのように効率よく、もっとも必要な人々に行き渡らせるかについての模索はブラジルにとって最も重要なことである。

##### 必須医薬品の確保

Serra保健大臣は多国籍製薬企業から大変なバッシングを受けているが、必須医薬品計画を遂行する意思はかたく、保健医療政策の重要な課題となっている。

プライマリ・ヘルス・ケア( PHC )

広い国土に散らばった国民を持つブラジルにとって、プライマリケアの整備は最も重要な課題である。

### (3) わが国の援助課題

保健サービス格差の是正

豊かな南部、貧しい北東部、北部、といった地域間格差に加え、都市貧困層にも目を向けた保健医療サービス格差の是正に向けての活動が重要な課題である。

“ブラジルの理想”を支援することによる PHC の新しいモデル作り

第三国支援の強化

ブラジルは、ポルトガル、スペイン語圏の人材育成の拠点となる可能性のある国である。そこに日本が関わることにより、重要かつ効果的な援助政策の開拓ができるように思う。 (執筆 三砂 ちづる)

## 3 - 4 - 3 人的資源開発

### (1) 現状

現在のブラジルの教育制度は、1996年に公布された国家教育指針基本法 LDB を基に運用されており、就学前教育、初等教育8年(7歳から14歳)、中等教育3ないし4年、高等教育により実施されている。

ブラジル政府は、国際協力などを得て、「すべての人のための教育」の実現をめざし、基礎教育の改善などに取り組んでいる。

### (2) 問題点

義務教育は初等教育8年とされているが、児童労働などに起因して中退する者があり、学校教育未履修の青年・成人による非識字問題を引き起こす要因となっている。特に50歳以上の女性の非識字率が高い。また、初等学校第5学年からは留年も認められており、過度の留年は、中退に結びつく一因ともなっている。

ブラジルにおいては、教育の地域格差がみられる。貧困地域といわれる北東部や、農村部では、他の地域以上に学校教育の不整備がみられる。また、都市部においても、スラム地区は、教育状況がきわめて悪い状況にある。また、麻薬などの青少年の非行や、児童虐待などの問題も深刻であり、それらに起因する教育問題も解決を待たれている。

さらに、教員養成及び教員の待遇においても改善が求められる。

特殊教育の推進も課題である。

### (3) 開発課題

特に、以下のような課題が考えられる。

- ・ 多様な機会及び手段を通じた教育的社会資本の構築
- ・ 地域の人々の参加による教育施策の展開
- ・ 中央教育行政と地方教育行政が連携して地域の特質を反映した施策の展開
- ・ ブラジル社会に内在する様々な教育課題にたいして、研究に取り組む機関、地域に密着して活動を行う NGO などの活動促進
- ・ 日本など海外から帰国する児童に対する教育支援や国際理解教育の推進

### (4) 今後の方向性

ブラジル社会は、さまざまな部分で教育格差がみられる。地域では、北東部、都市のスラム、性別年齢では、

50歳以上の女性、さらに、ストリート・チルドレンや障害者などは、教育的に困難な条件下にある。このように、非常に教育困難を有する人々や地域を優先して教育支援を行うことが求められる。

また、ブラジル社会に内在する教育課題の中には、一国内にとどまらない課題が数多く存在する。それらの課題についての原因の究明や解決方法の模索、活動の実践において、ブラジルや日本に既存の機関や活動と連携していくことは、より有効であると考えられる。  
(執筆 西井 麻美)

### 3 - 5 連携(三角協力)

#### (1) 現状

わが国とブラジルとは、従来から第三国研修を通じて、共同で他国に対する協力を実施してきたが、第三国研修は「日本の技術協力の二次移転」としての性格が強いことから、日伯がより対等な関係に立った三角協力を実施していくために、2000年3月に「日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム(JBPP)」を締結した。

JBPPでは、当面、ポルトガル語圏アフリカ諸国(PALOPs)を対象とすることとしており、2001年5月には保健医療分野の協力可能性を調査すべく日伯合同プロジェクト形成調査団をモザンビーク、アンゴラに派遣し、今後共同プロジェクトを実施することとしている。

#### (2) 問題点

わが国は、ブラジル以外のパートナーシップ・プログラム締結国との間では、第三国研修も共同事業の一形態として位置づけているが、ブラジルは上記のとおり、より対等な関係を求めており、JBPPの下では案件形成段階から日伯が共同で取り組むべきと主張し、第三国研修をJBPP案件とは位置づけていない。

一方、現実には、JBPPの下でも「共同研修」は実施されており、これは(ア)研修拠点に対する日本の協力実績を前提としていないこと、(イ)研修実施に必要な経費にかかる日伯の負担割合が対等(50:50)であること、を除けば、第三国研修と極めて似ており、両者の違いが見えにくいものとなっていることから、今後は「第三国研修」と「JBPP共同研修」との関係を整理する必要がある。

#### (3) 開発課題

南米地域においては、ブラジルはどの分野においても周辺国に比べて高いレベルの技術を有していることから、従来から行っている第三国研修については、様々な分野で実施可能である。

一方、JBPPの下での共同事業は、現在のところモザンビーク、アンゴラを中心としたPALOPsを協力対象としているが、これらの国々では保健医療分野や農業分野の協力ニーズが高く、この2つの分野はブラジルに対する援助重点分野でもあり、わが国としてもブラジルの技術レベルをよく知っていることから、当面はこれらの分野での共同事業を計画、実施することとしている。

#### (4) 今後の方向性

わが国は、南米地域においては、ブラジル以外にもアルゼンティン、チリとの間でパートナーシップ・プログラムを締結しており、これら両国との間で実施する三角協力とは異なった特色を出していくことが今後の重要な課題である。

その意味で、ポルトガル語という特色を活かし、JBPPでは現在のところポルトガル語圏アフリカ諸国を対象としていることには意義が認められるが、一方で、南米地域における広域協力の実施を考える際に、ブラジルを抜きにしては考えられず、広域協力におけるJBPPの活用についても検討する必要がある。

また、ポルトガル語という観点からは、ブラジルはJBPPの下での東チモールに対する協力にも高い関心を有しており、わが国は現在のところ東チモール支援に際しては周辺のアジア諸国との関係を重視しているが、

東チモールが正式に独立国家となりポルトガル語を中心とした国造りを進めていくのであれば、わが国の外交政策との整合性を踏まえつつ検討していく必要がある。（執筆 高野 剛）