

ワシントンDC開発フォーラム・国際開発学会ニューヨーク支部 ジョイント・セミナー  
「南南協力の展望」

11月21日、「ワシントンDC開発フォーラム / 国際開発学会 (JASID) NY支部 ジョイント・セミナー」が約40名の出席を得て開催されました。冒頭にJASID・NY支部の福田＝パー 咲子氏 (UNDP人間開発報告書部長) から「人間開発の文化的側面」、そして、藤村建夫氏 (UNDP途上国間技術協力部・南南協力シニア・アドバイザー) より「南南協力の展望」というタイトルでプレゼンテーションをしていただきました。藤村氏よりは、ネリカ米開発などの南南協力の成功事例、南南協力の発展過程、南南協力の制約要因、今後の展望について、説明いただきました。その後、時間制約がありましたが、何点かにつき活発なディスカッションがありました。

藤村氏による冒頭プレゼンテーション、および席上の意見交換の概要、次のとおりです。(尚、福田＝パー氏のプレゼンテーションの内容については、先日藤木さんより投稿のあった通りです。)

【冒頭プレゼンテーション： 藤村建夫氏】

1. 南南協力とは

南南協力というコンセプトは、途上国間技術協力 (TCDC) として1970年代から生まれたものである。ニューヨーク・国連において徐々に「コンセンサス」が生まれつつあるとしても、例えば先刻、福田・パー氏より説明のあった人間開発といったような概念に比べると、まだこれから研究と実践が必要といった感がある。南南協力とは、オペレーションに係るコンセプトであり、人間開発報告書のような哲学的な基盤はない。それでも、ワシントンではあまり聞かれない、ニューヨークならではの考えかも知れない。

南南協力とは、途上国同士が共通の開発課題について、お互いに協力して取り組む協力形態のことである。これは先進国からの支援の代替ということではなく、むしろ補完的なものである。開発でのグッド・プラクティスを途上国間で分かち合うというものであり、最近では、この途上国間の協力を先進国も参加して、「南・南＋北」の所謂「三角協力」というものがよく求められる形態となっている。南南協力といっても、途上国のキャパシティ上にも制約もあり、万能ということでない。三角協力とは、まさに途上国のみでは出来ないものを先進国が助けるという仕組みであり、具体的には途上国が持っているキャパシティを活用しながら、先進国の技術と資金の協力を得て南のキャパシティ・ビルディングに取り組もうというものである。

2. 南南協力の発展過程

1960年代80年代までの30年間は、南南協力の「黎明期」とも言えよう。途上国自身で自分たちのことを考えて、協力していかなければならない、ということを中心としている。1960年代には非同盟諸国間の協力という政治的

動機に基づいた考えがあった。しかし、1970年代になると、新国際経済秩序要求が高まり、これに呼応して途上国間技術協力(Technical Cooperation among Developing Countries - TCDC)という概念ができてきた。つまり、南北が対立する中で、北の国に依存するばかりではなくて、むしろそれへのアンチテーゼとして、途上国同士が協力しないといけないという認識が生まれてきた。

南南協力にとって大きな転機となったのは、1978年に国連の支援によりブエノスアイレスにて開催された途上国間技術協力会議である。ここでブエノスアイレス行動計画が採択され、それ以降、国連は2年に一回TCDCハイレベル委員会を開催し、行動計画の実施状況をレビューするというようになった。「G77プラス中国」の団結力が増したのもこの時期である。

90年代以降は南南協力のいわば成長期である。1991年にMERCOSURが誕生し、またアジア・アフリカ協力を基調の一つとするアフリカ開発会議(TICAD)が1993年に開催された。ちょうどアジアが破竹の勢いで成長していたときでもあり、アジア・アフリカ協力も注目された。95年の国連総会では、TCDCの新たな方向性が示され、2000年には、国連のミレニアム・サミットにてMDGが採択され、同年にはハバナで南サミットが開催されるなど、南南協力を推進する機運が高まってきた。来月にはG77のハイレベル会合がマラケシュで開催されるが、これまで行動計画を採択しながらも、実際のアクションが伴ってきていないという反省から、今後どのように協力を具体的な行動につなげていくかというのを議論する予定。さらには、2005年にバンドン会議50周年の会議があり、アジア・アフリカ協力に対する更なる勢い付けとなりそうである。

### 3. 南南協力の事例

#### (1) ネリカ米の開発

南南協力の成功事例の代表的なものとして、ネリカ米(NERICA: New Rice for Africa)の開発がある。西アフリカ稲開発協会(WARDA)において中心的に行われている事業で、西アフリカのイネとアジアから450年前にアフリカに到来したイネとを交雑させ、アフリカに適した新しい品種を開発しようという研究が1991年より始められていたが、F1は出来ても、F2、F3が育たないという生物学上の問題にぶつかった。そこでアフリカ人研究者を中国に派遣し、胚芽を育て、オシベを培養するという組織培養の技術を習得させた。この結果、94年にWARDAは世界で初めて、アフリカに適したリプロダクティブなイネを開発できたということである。

アフリカのイネとアジアのイネの交配であるが、アフリカ種は土地の条件にあった種類であり、雑草と病害虫に強いという面がある一方で、収量が少ない。それに対して、アジア種は雑草・病害虫に弱い一方で、収量が多い。共同研究は双方の長所を組み合わせようという試みである。緑の革命はIR8という一品種のみであったが、ネリカ米については5000種以上の後代系統がすでに開発されており、そのうち200種以上が普及可能となっている。WARDAは、どの遺伝子が雑草に強くどの病気に強いかな

について研究・評価しており、これらの遺伝子を持った品種と別の特性を持った品種とを交配せれば、素晴らしい組み合わせが多く出来るわけである。この交雑過程では、組織培養技術と戻し交配という在来技術を組み合わせて活用しているが、遺伝子を操作するいわゆるGMOではない。

新しいイネの研究開発において、WARDAが品種の交配を担当し、北の研究所が遺伝子の分析を担当し、南の研究機関が開発されたイネを畑で栽培して評価するという、三角協力による研究開発の分業が研究を成功させた重要なところであり、その始まりのところで、アジア・アフリカ協力が実現している事例である。新しいネリカ種は、少しの肥料を加えることによって収量が3倍となっている。家族が大きいと一部は食いはぐれるという事態が恒常的に起きていたところ、ネリカ米の開発により家族が全員食べて、さらに余剰を市場に売りに出すこともできるようになった。その収入により、子供を学校に行かせることが出来たりするわけである。アフリカ稲支援計画が立ち上げられ、アフリカ開発銀行による融資制度もできて、アフリカ域内での普及が始まっている。NEPADの有力な食糧安全保障プロジェクトとしても取り込まれており、東部や南部アフリカからも要請が来ている。日本政府の他、UNDP、世銀等の国際機関も支援している。このように、途上国のみで出来ない部分を先進国がサポートすることによって、より大きな成果が得られるという意味で、三角協力は今後大いに推奨される協力である。

## (2) その他の事例

その他、アジア・アフリカ・ビジネス・フォーラムを開催している。これは、アフリカとアジアの企業家が一堂に会して、パートナーを探し出し、アフリカでのジョイント・ベンチャーの可能性を話し合うといったように、企業同士がお見合いをしてビジネス・パートナーを見つけるというもの。年明け1月に第3回目の会合がもたれる予定となっている。また、カンボジアの農村・定住プロジェクト。これは、帰還した難民の定住を含めて、農村の貧困対策を行なうというもので、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ4カ国の専門家と共に、JICAの派遣専門家が協力して、現地で農業、保健、教育、所得の創出分野で協力している。その他、アフリカ・アジア・エコパートナーシップ。これは、アフリカとアジアの11都市が、廃棄物、大気汚染、下排水処理の分野で相互に協力しあうもので、例えば廃棄物処理において、PPPやコミュニティー・ベースのイニシアティブが成功している事例について、他の都市と経験を共有するものというもの。クアラ・ランプールと他の都市が行なう廃棄物処理システムやバンコクとアジスアベバとの間の小学校における環境教育パートナーシップ等がある。バンコクで素晴らしい教育が行われているということで、バンコクの先生をアジスアベバに派遣したり、アジスアベバの先生がバンコクに学習に来るというものである。また、アジア・アフリカ間の中小企業ネットワークという例もある。アジアには中小企業を育成するためのテクノネット・アジアというネットワークがあるが、同じようなネットワークをアフリカにもつくり、情報・技術の共有を図るという試みである。

## 4. 南南協力のキー・プレイヤー

南南協力推進に積極的な国、いわゆる中心国(pivotal country)がある。アジアでは、中国、インド、インドネシア、韓国、マレーシア、パキスタン、シンガポール、タイといったところ、中南米では、ブラジル、チリ、コロンビア、コスタリカ、キューバ、メキシコ、ペルー、トリニダード・トバゴ、中近東では、エジプト、モルタ、チュニジア、トルコ、そしてアフリカでは、ガーナ、ナイジェリア、セネガル、南アフリカといったところが積極的である。また、近年ベトナムなどが南南協力を熱心になってきている。

三角協力ということで、南南協力において先進諸国が果たす役割は大きいわけであるが、その意味で日本は南南協力推進のチャンピオンとも言える。日本政府からの財政支援は大きく、UNDPへの南南協力活動への任意拠出金は、1996年の200万ドルからスタートし、1999年には550万ドルまで伸びたが、その後は減少傾向にある。国際機関に対する任意拠出金は、最近大変厳しくなっており、イラク復興のための資金需要の増大などもあって、南南協力という意義ある活動を支援するための予算も激減している。

プロジェクトの実施面では、JICAとUNDPが大きな役割を果たしている。その他、アメリカは保健分野、EUは地中海パートナーシップを設立して自由貿易圏の設置をめざすといったことで、それぞれのアプローチで南南協力を支援している。

## 5. 南南協力のメカニズム

### (1) 主要アプローチ形態

国際開発協力における南南協力の代表的な形としての三角協力のアプローチとしては、(i)調査・研修員の受け入れ、(ii)助言サービス、(iii)ネットワーク構築、(iv)共有するためのパートナーシップという4つの主要なアプローチがある。調査・研修員の受け入れは、受け入れ機関にある知識・経験を支援対象国からの研修員に移転するという目的で、具体的には会議、ワークショップ、研修ツアーの開催や、研修指導者の訓練があり、信用分析と開発金融プロジェクトがまさにその例である。助言サービスは、在住型あるいは短期滞在型の専門家派遣ということであり、具体的には紛争後の地域でのキャパシティー・ビルディングやCOE (center of excellence)の強化ということがある。カンボジアの農村・定住プロジェクトがその一例。ネットワークの構築ということでは、ネットワークを通じた共同事業の実施、技術移転やキャパシティー・ビルディングという目的をもって、関係分野の情報、専門性、グッド・プラクティスなどの多角的交換を意味している。この関連では、ネリカ米開発のプロジェクトやアフリカとアジアの間の中小企業ネットワークなどがある。最後のパートナーシップについては、ナレッジ・シェアリングを目的とした二者間あるいは多者間のパートナーシップ、それを築くフォーラムの提供ということである。アジア・アフリカのエコパートナーシップがその一例。

### (2) 南南協力プロジェクトの成功への必要な要素

このような三角協力からの教訓として、南南協力プロジェクトの推進が成功する鍵として、次のような5つの要素が考えられる。まず、南南協力プロジェクトの成功には、途上国機関の自主性が発揮されるようであればいけないということがある。つまり途上国機関が自らのアイデアをもってオーナーシップを確保するということである。次の要素としては効果的なメカニズム・システムがないといけないということがある。ステイクホルダーの参加のもと、機能的な活動を遂行し、調整し、全体を統合していくメカニズム・システムの構築が重要である。三つ目の要素として、資金の確保がある。プロジェクトを運営していく上での安定かつ十分な資金供与がなされないといけない。四つ目の要素として、先進国機関による支援がある。先進国機関からの先端技術や専門的知識が、補完的な形でプロジェクトに取り込まれると、南南協力の成果はより大きなものとなる。そして最後にこれらの諸要素を統合していくファシリテーターの存在があり、これまでUNDPはそのような役割を担ってきている。

## 5. 南南協力の展望

### (1) 南南協力の直面する制約要因

南南協力成功のための必要な要素は上記のとおりであるが、イントロダクションで述べたように、南南協力も万能というわけではなく、実際にはこれらの要素において実行上の制約がある。まず、組織・制度的制約がある。これは、技術協力実施機関のキャパシティの制約、つまり運営管理能力(方法論)の弱さ、専門的知識・経験の不足、援助人材の能力不足という制約である。予算的制約も大きい。多くの中心国の年間予算総額は数億円単位であり、不十分なものとなっている。そして、知識・技術的制約として、インドや中国といった国を除けば、途上国においては、精度の高い技術や先端技術は不足している。

### (2) 今後の課題

先進諸国の間では、南南協力に対する援助機関の関心が高まってきており、三角協力の実績が増大している。他方、国連の議論の場では、相変わらず南北対立という構図での議論が行なわれており、南が北に対してグループで挑戦しているようなイメージがあるのか、特に米国は、国連の場において南南協力を支援するすることには消極的である。EUは最近徐々に好意的になってきている。日本に対する期待は高く、実績をベースに、もっと自信を持ってリードして行くべきであろう。ただし、アプローチの方法論をもっと革新し、ニーズに弾力的かつ広範に協力できるような対応強化・拡充が望まれる。

今後の南南協力の推進力となる途上国側の中心国としては、中国、マレーシア、タイ、シンガポール、インド、チュニジア、メキシコ、チリ、ブラジル、南アフリカといったところがある。これらの国々が持つ今後の課題としては、これまで空手形が多かったG77採択の実行計画について、実施に向かって重点を

絞って努力するということがある。また、そのための実施能力(キャパシティー)の強化・改善も必要である。また、予算の拡充、ドナーとの協力による三角協力の拡大ということも、今後の重要な課題である。

### (3)南南協力からみたTICADの意義

TICADプロセスは、いわば「アフリカ版ルック・イースト」としての役割があり、アフリカの人々のアジアへの知的好奇心を高めたというところに意義があると思う。さらには、アジアの人々に対してアフリカ市場を紹介する役割、つまりアフリカについて、アジアの人々を啓蒙し、市場としての可能性を提供するという意味での貢献も大きい。さらには、NEPADを支援する絶好の具体的手段としての役割があるわけで、先進諸国のNEPAD支援対策として、絶妙のタイミングで日本政府はNEPAD支援を表明したわけであり、TICADを通じたNEPAD支援という図式が出来たわけである。さらには、今年(TICAD III)開催により、イラク支援による援助資金のアフリカ逃避の印象を和らげるという効果もあったであろう。TICADがアジア・アフリカ協力の推進力としての役割があるのは確固とした事実であり、同時にアジアの国々の力強い対アフリカ協力の推進を印象付けた。

#### 【席上の意見交換】

##### 1. 南南協力のモチベーション

- 三角協力の意義は理解するが、外交的意味合い以外において、途上国が他の途上国に協力するモチベーションは何であろうか。
- (藤村)色々なモチベーションがある。例えば、インドがアフリカにおけるインド系住民の多い国々を支援し、トルコがトルコ系住民の多い中央アジアを支援するといったように、民族的なつながりを通じての南南協力もかなりある。中国の対アフリカ協力やマレーシアのマハティール元首相のように政治的なアプローチもあるが、最近タイのような経済的なモチベーションによる協力も増えてきた。また、例えばブラジルはポルトガル語圏諸国を支援し、チュニジアがフランス語圏のアフリカを支援するといった文化的なモチベーションもある。北に依存するだけでなく、南の途上国が自助努力するという原点に戻って協力しようという考えもある。

##### 2. 平和維持における南南協力

- 南南協力といっても決して開発に限られているわけではない。例えば、自分は国連本部事務局のPKO局で勤務しているが、最近地雷撤去の関係でも緊急支援型の南南協力のケースが

ある。カンボジアやコソボといったポスト・コンフリクト国においては、地雷撤去に投資をしたわけである。農業開発も地雷が撤去されないと始められない。そのような国でも段々問題が解決されてきている。現在は、イラクやアフガニスタンといった地域で、米軍が落とした不発弾や地雷の問題がにわかに深刻になってきた。カンボジアで遊休していた機材や爆弾犬を、アフガニスタンやイラクに送って再利用するというプロジェクトが始まっている。放置していても意味のない資材であるし、緊急援助のフレームワークにうまく噛み合ってきている。というのも「緊急」というのは、どうしても欧米の伝統的なメンタリティが強い分野であるが、これに対して、南同士が協力が強く出てくるようなものが出来れば、違う意味での緊急援助が行えるようになる。

### 3. 南南協力の構造上の問題、理論基盤の問題

- 世銀、UNDP、アジア開銀に30年間程度勤務し、そして現在の開発コンサルタントとして長年開発に関わってきた経験を通じて、どうも南南協力というのは根本的に設計上の欠陥があるのではないかと思ってきた。というのも、何故、技術協力、技術援助というのが求められるのかといったら、求める側に技術がないからである。途上国の求める技術は、主に北の先進国にあるわけである。他方、何をやるにでも資金が必要になるわけであり、南南協力ということでは、日本政府が長らくスポンサーとして、多くの南南協力イニシアティブを支援してきた。しかし、日本政府そのものが援助理念をはっきり確立していなかったのも、お金は出すけど口も人も出さないということが続き、黎明期が30年も続いてしまった。南南協力といっても、そのニーズとそのサポートとがはっきりと噛み合っていないのではという、もどかしさがあった。どれだけのコミットメントを皆が出しうるかというのは世銀のエコノミスト的な考え方もかもしれないが、コミットメントが willingness to pay というように考えると、イラクの復興支援への拠出のようなものにあつと金が移動していくのを見ると、果たして南南協力への willingness to pay があるのか疑問に思えてくる。自分自身答えをもっているわけではないが、このような動きを覆すような、新しい抜本的な考え方をしないといけないのではないか。
- 世銀において南南協力のコンセプトが浸透していない原因は、南南協力の理論的基盤の弱さがあるのだと思う。グローバルな視点から立った上で、如何に南南協力が全体に効果をもたらすものであるかという点について、未だ説得力のある理論がない。南南協力を正統化づける理論ベースの強化が望まれる。

(藤村) そもそも南南協力は政治的なところからスタートし、政治的なインタレストが強かったわけだが、現在は南南協力の成長期にあり、原点に立ち、途上国同士が助け合うのが望ましいという観点がかなり標準的になってきたと思う。例えば、HIV/AIDS の経験を共有するといったように、我々が推進するのは、お互いのグッド・プラクティスを共有しようというものである。先進国は基本的には、途上国がそれを進めるのは賛成だが金を出さないという態度である。そ

の中で、日本だけは資金面での支援をしてきた。その理由としては、日本は、技術移転したものが、他の途上国にも波及することのメリットを、良いものとして認識しているのだと思う。それは西洋社会には理解できないものなのかもしれない。日本が南南協力の支援者として期待されているというのは非常に意味があることだ。

(藤村)南南協力の理論的根拠については、もっと研究が必要だが、残念ながらデータが不足している。中国とインドの南南協力実績統計は殆ど外部に出されていない。例えば南のDACのような途上国同士の協力のためのフォーラムをつくり、データを整えることが必要であろう。それを通じて、南南協力の効果についての研究を進めるべきであろう。理論的根拠としては、一つには、先進国から技術を持って来るよりも途上国間で協力があった方がコストパフォーマンスが良いということであろうか。

(了)