



写真: 不作だった収穫物を抱えるマデレナ(バラカ、マラウイ、2012年7月 / Amy Christian / Oxfam)

官民連携が招く モラル・ハザード？

アフリカ農業開発における大規模官民連携事業(PPP)を考える

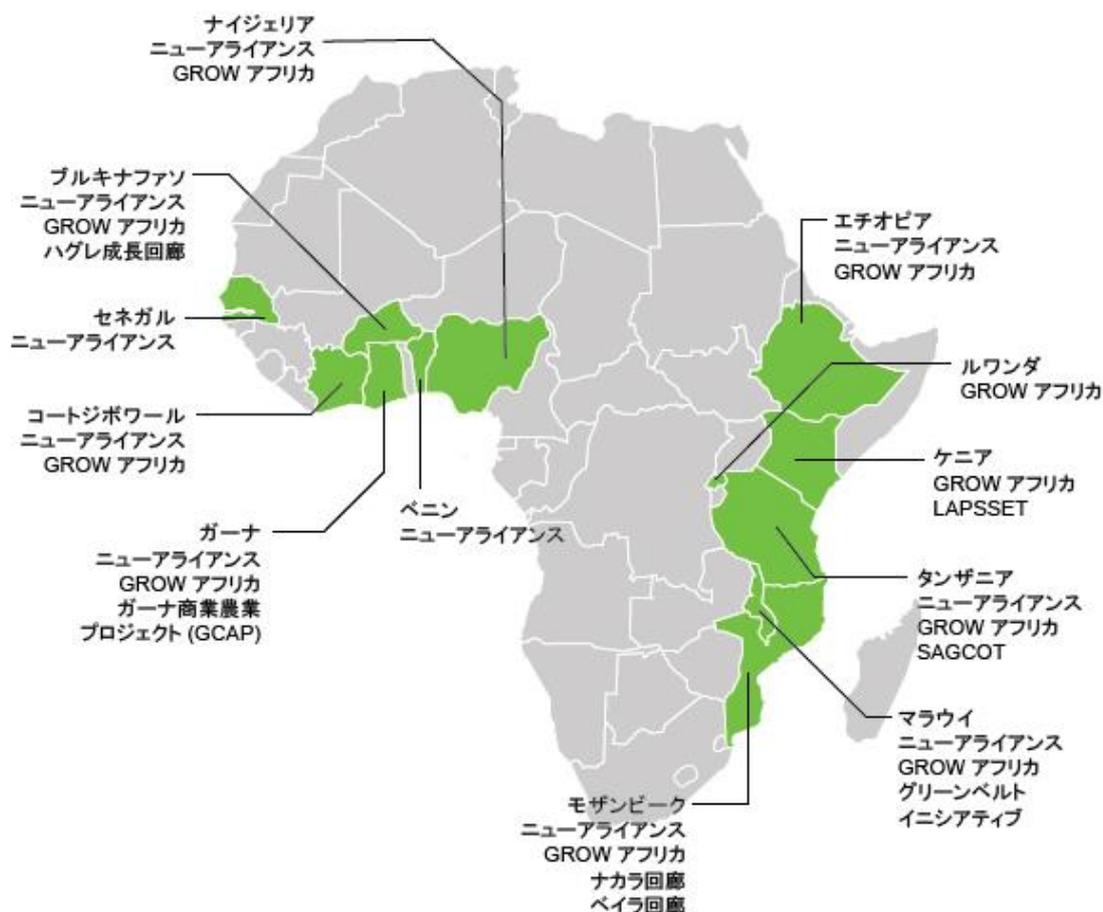
アフリカ各国の政府は、農業投資を促進するためとして、援助ドナー国や多国籍企業との大規模なパートナーシップに前のめりだ。しかし、こうした大規模な官民連携事業(PPP)の開発効果は証明されていないばかりか、多くのリスクを抱えている。少数の特権階級が投資による利益を享受する一方で、投資によるリスクを背負うのは、最も貧しい人々である可能性が高い。オックスファムは、援助を最も必要とする人々により効果的に支援を届けるためには、その効果が既に証明されているその他のアプローチがあると考えている。

要旨

過去数十年の間、アフリカの農業部門は低投資に苦しんできた。農業への投資をいかに動員するかというアフリカ諸国の政府の問題意識は正しい。援助ドナー国もまた、農業軽視の傾向を見直しており、農業生産を上げ、人々の生活を改善すると同時に民間による投資を増加させる様々な試みを支援することに前向きだ。そして民間投資もまた、アフリカにおいて新たな消費者市場そして生産機会を探している。

結果、一つのトレンドとして、大規模な官民連携事業（PPP）がアフリカ大陸のあちこちで出役している。こうした大規模な農業開発事業は、官民連携を謳い、途上国政府、ドナー国政府、そして多国籍企業や投資家によるパートナーシップの形をとる。事業の多くは、民間投資を促すため、受入国の政策変更や法整備を伴う。例えば、G8 による「食料安全保障及び栄養のためのニューアライアンス」やアフリカに数多く出現している回廊開発プロジェクトはその典型だ。こうした新たなパートナーシップに対するドナー国政府の関心は高く、「食料安全保障及び栄養のためのニューアライアンス」に対して合計 590 億ドル（約 5.9 兆円）、回廊開発支援に対して合計 150 億ドル（1.5 兆円）のグラントやローンに約束している。

図1: アフリカ農業開発における大規模な官民連携事業（PPP）



こうした動きを受け、オックスファムでは、貧困削減と農村での生活改善の視点から、こうした官民連携事業がどれだけの可能性を持ち、効果的であるかを検討するための指標として次の 3 つの問いを立てた。まず、こうしたイニシアティブの主たる受益者は誰か。次に、誰が投資や開発のリスクを背負っているのか。そして最後に、誰が事業に関する決定権を持っているのか。

今回の調査は、広範な文献調査、主要な情報提供者とのインタビュー、そしてブルキナファソ、マラウイ、タンザニア¹における3つの事例調査に基づき行われた。結果、最も貧しい人は利益を享受できず、女性にとっての優先ニーズは満たされないことが明らかになった。こうした官民連携を謳った大規模な農業開発事業は、その効果が証明されていないばかりか、最貧層や脆弱層に多くのリスクを孕む一方で、権力者や特権階級が利益を享受する仕組みとなる可能性が高い。

このことは、大規模な農業開発の役割を完全に否定するものではなく、アフリカ各国政府が、自国の開発目標に資するような責任ある民間投資を促進することを否定するものでもない。現地住民の土地への権利が認められ、土地について透明性、対応力及び機能性を有する賢明なガバナンス体制が整い、女性の権利と労働者の権利をしっかりと認める法整備が整い、人権を守るための各種基準が導入されさえすれば、民間セクターは、アフリカにおける貧困削減と食料安全保障の改善の実現へ向けて重要な役割を担うだろう。

しかし、ここで問われるべきなのは、ドナー国の政府開発援助（ODA）やアフリカ各国による貴重な農業分野向けの公共支出の使途として、こうした大規模な官民連携事業を優先すべきか否かである。ODA や公共支出は、公的資金であるがゆえに、実証可能な貧困削減効果を伴うものでなければならない。大規模な官民連携事業は、最も貧しい人々への利益還元が証明されていないにも関わらず、彼らにとってのリスクは高い。ODA や公的資金の使途として優先すべきは、既にその効果が証明されたその他開発アプローチだ。

提言

1. アフリカの各国政府並びにドナー国政府は、農業分野における ODA や公的資金の使途を女性ならびに小規模生産者のニーズに沿ったものにすべき。小規模生産者への支援は、農業を通じた貧困削減や食料安全保障の改善に寄与することが実証済みであり、大規模な官民連携投資事業モデル現地住民にとってのリスクが低い。
2. アフリカ各国政府並びにドナー国政府は、すべての大規模投資事業において、その事業の導入に先立って地域住民の土地への権利を守るための政策や法整備を整えるべき。こうした政策は、小規模生産者自身による農業活動における投資を促進し、食料安全保障上の目標にも貢献する。
3. アフリカ各国政府並びにドナー国政府は、アフリカの農業開発において、国内市場や地域市場の可能性を広げることや地域の小規模、中規模企業の育成を支えるべき。加え、健全な競争を妨げ、もしくは市場における独占や寡占を促すような官民連携事業を支援すべきではない。
4. アフリカ各国政府並びにドナー国政府は、いかなる農業投資も、現地農民の気候変動に対するレジリエンスを高めるものとすべき。環境負荷や気候変動に対するレジリエンスという視点から、大規模な農業投資による土地や水資源利用の機会コストに関して厳密な分析があるべきである。

5. 現在の大規模な官民連携事業を後押しする政府や企業は、こうした事業の透明性、アカウンタビリティ、そして公正さについて再考すべきである。事業の改善策が取られる場合、プロジェクトデザインにおける「モラル・ハザード」を最小限にとどめること、現地農民のニーズが満たされていること、リスクと利益の分配が公正なものであることを重視すべきである。

大規模な官民連携事業実施におけるアカウンタビリティとガバナンス向上のために守られるべき原則

ガバナンスとプロセス

- ・ 現地住民(特に女性)、住民組織や市民社会組織が事業のビジョン、目的、ならびに実施手段のデザインに共同参画している
- ・ ガバナンス体制の理事会に、現地政府代表が理事レベルで参加している
- ・ ガバナンス体制において、事業の実施とその影響をモニタリングするため、現地団体がオブザーバー参加している
- ・ 異議申し立て手続きが設置され、独立した紛争調停機能が設けられている
- ・ 契約には、中断条項が含まれている

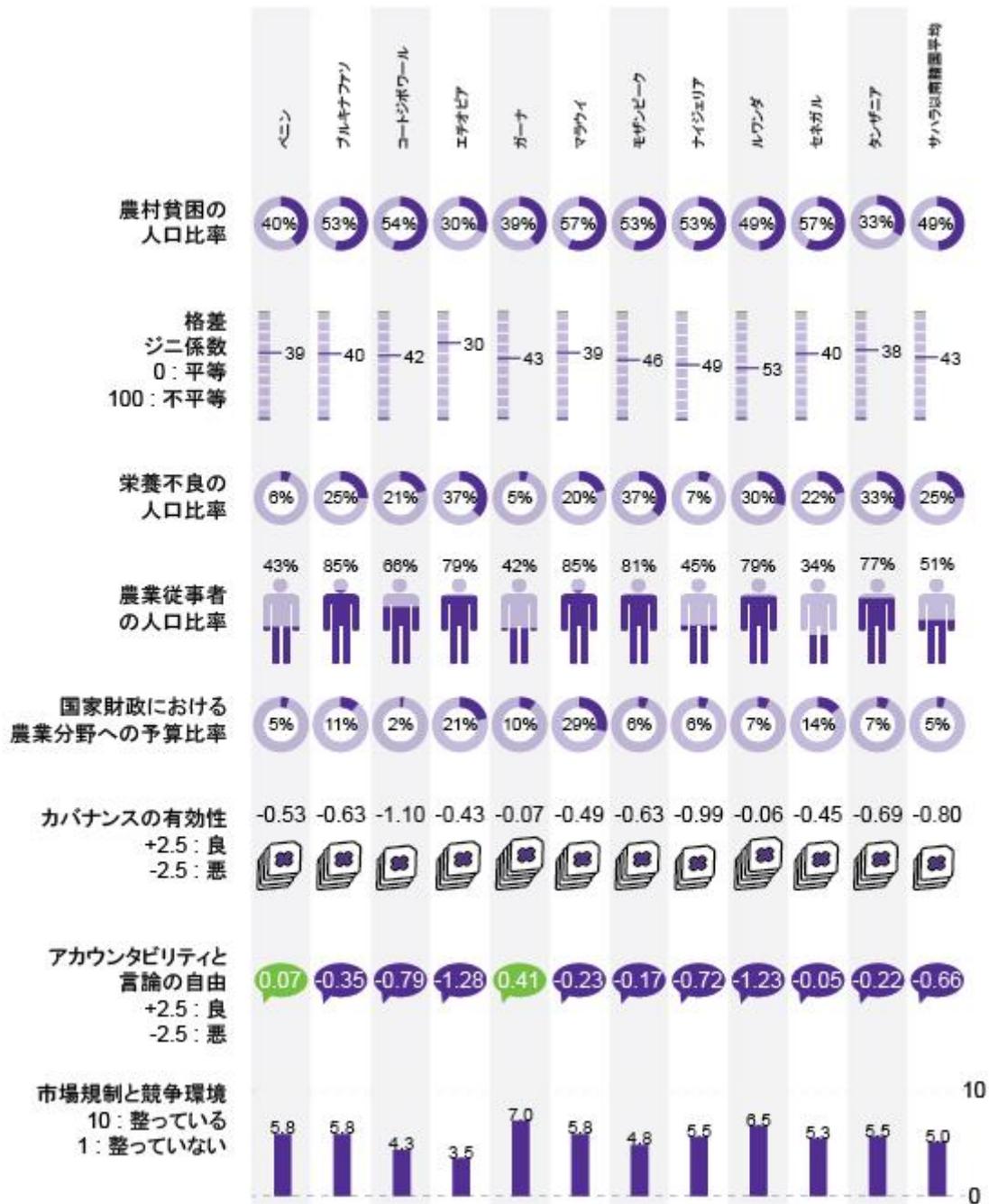
情報開示

- ・ 貧困削減を実現するための論理が明確に提示され、公的に開示されている
- ・ 官民連携事業において公的資金を導入することの機会コストの分析とその正当性が説明されている
- ・ 覚書(MoU)や株主間契約が公的に開示されている
- ・ 事業に関わるすべてのパートナーによる投資が全て開示されている
- ・ 事業に関わるすべてのパートナーにより見込まれる株式配当、また実際に受け取られた株式配当が公開され、モニタリングされている

モニタリングと評価(M&E)

- ・ 以下を含む、厳格なモニタリングと評価メカニズムの導入
- ・ 人権フレームワーク(土地への権利、労働者の権利遵守のための基準を含む)
- ・ 生活への影響(投資対象地域における食料安全保障、収入、資産、貧困削減のための指標を含む)
- ・ 取引関係(市場情報、サービスとクレジット、生産者にとって市場参加の選択肢の増加の有無など)
- ・ ジェンダーへの影響(所得や労働時間に関する指標を含む)

図 2: アフリカ農業の文脈²



脚注

All URLs were last accessed in August 2014 unless otherwise stated.

- ¹ Note on research methodology: background research for this paper comprised a comprehensive literature review looking at the risks and opportunities of the mega-PPP approach in agriculture, key informant interviews with stakeholders working within PPPs and three case studies in Burkina Faso, Malawi and Tanzania which used key informant interviews and focus group discussions with government officials, investors, farmers groups and local communities within investment areas. Data was later cross-referenced and triangulated with other sources.
- ² Sources: World Bank, World Development Indicators. UN Food and Agriculture Organisation, FAOSTAT. A Green Revolution for Africa, Africa Agriculture Status Report: Focus on Staple Crops, Nairobi, Kenya: AGRA. ReSAKSS, Trends in Public Agricultural Expenditures in Africa, November 2013. Yu, B. (2012), SPEED Database: Statistics on Public Expenditure for Economic Development, Washington, DC.: IFPRI. Bertelsmann Stiftung (2014), Transformation Index, Gutersloh: Bertelsmann Stiftung. Most recently available figures cited. Rural population, agriculture spending and undernutrition figures rounded to the nearest whole number.

Note: Government effectiveness measures perceptions of quality in public services, the quality of the civil service, and a degree of independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation and government commitment to these policies. Voice and accountability captures perceptions of the extent to which citizens are able to participate in the selection of their government, as well as freedom of expression, freedom of association and free media. Market regulation and competition measures the effectiveness of policies around market-based competition, anti-monopoly, liberation of trade and the banking system.

© Oxfam International September 2014

This paper was written by Robin Willoughby. Oxfam acknowledges the assistance of Hannah Stoddart, David Bright, Penny Fowler, Erinch Sahan, Martin Walsh, John Magrath, Rob Nash, Lamine NDiaye, Eric Munoz, Suzanne Zweben, Stephanie Burgos, David Hachfeld, Marita Wiggerthale, Johan Verburg, Marc Wegeref, Jane Foster, Jackline Mlay, John Makina, Fanwell Bokosi, Issaka Ouandaogo, Lies Craeynest, Kate Geary, Tim Gore, Anna Coryndon, Jenny Peebles, Colin Poulton, Kahana Lukumbuzya, Jodie Thorpe, Audax Rukonge and Michael Chasukwa in its production. It is part of a series of papers written to inform public debate on development and humanitarian policy issues.

The information in this publication is correct at the time of going to press.

Published by Oxfam GB for Oxfam International under
ISBN 978-1-78077-686-6 in September 2014.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

オックスファムは、世界90カ国以上で活動する国際協力団体です。
オックスファム・インターナショナル: <http://www.oxfam.org/>

日本語版発行元: オックスファム・ジャパン (<http://oxfam.jp/>)

調査方法、出典や脚注に関しては、英語版を (<http://oxf.am/EB9>) ご確認ください。
アドボカシー、教育、調査研究等の目的で本文を引用いただく場合は、出典元の明記をお願い致します。なお、本報告書の評価モニタリングのため、引用の際には、ご一報いただきますようお願い致します。

報告書に関するお問い合わせ: media@oxfam.jp / 03-3834-1556 (担当: 森下)
日本語版デザインレイアウト協力: 青山恭隼