

栗田匡相・野村宗訓・鷺尾友春編著

『日本の国際開発援助事業』

(関西学院大学産研叢書 37)

日本評論社 2014

浜野 信也

本書が発行された2014年は、日本のODA（政府開発援助）が60周年を迎えた年であり、またODA政策の根幹を規定する「大綱」の改定が11年振りに行われた年でもある。そうした節目となる年にODAを体系的に取り上げた本書は、時宜を得た企画といえる。

日本のODAは1954年に戦後賠償の一環として開始され、その後アジア向けを中心に増大を続け1990年代は世界1位のドナーの地位を維持してきた。しかし、財政再建が叫ばれるようになった中でODAも聖域ではいられなくなり、その後援助予算は削減されてきたが、今でも日本のODAは世界のトップ5の地位にある。ただ、その規模が縮小する過程で、開発援助に対する国民の関心が低下してきたのも事実である。全国紙5紙に掲載された記事を「開発援助」というキーワードで検索すると、1990年1051件、2000年1103件だったものが、2010年601件、2013年715件と明らかに減少している。日本もかつては被援助国であり、高度成長時代の象徴でもある東海道新幹線や東名高速道路が、世銀からの融資で建設されたことを知っている人は少なくなっている。今改めて開発援助の役割・あり方を見直してみるためにも、本書の一読をお薦めしたい。

本書は、第1部理論・背景、第2部ハードインフラ、第3部ソフトインフラの3部構成となっている。序章で本書のコンセプトは、1. 国際開発援

助に関わる多様な分野からのアプローチ、2. 近年における国際開発援助の実態把握をベースにした議論、を軸にまとめていると述べているように、理論的分析に留まることなく幅広い分野の事例研究をベースにした実践的な内容が盛り込まれている。また序章では、経済協力の資金フローやそれぞれの実施機関、さらには予算概要等の基礎知識を紹介している。簡潔にまとめられているが、キーとなるポイントを押さえた内容なので、日本の開発援助の大枠を理解するうえでは十分であろう。

第1章では、日本の開発援助の役割、効果、課題等の議論を、アジアのインフラ支援とアフリカの貧困削減という2つの類型から展開している。その中で筆者は、開発援助の結果の成否には途上国の制度やガバナンス、人材育成といったソフト面が極めて大きな影響を与えているが、その制度やガバナンスの向上に対する開発援助の役割は限定的であると指摘している。確かに経済援助の正反対の政策である経済制裁でも、対象国の制度やガバナンスを変えることは容易ではない。筆者が指摘している通り、ODAに対する期待は依然大きいものの過大な期待を抱くことは妥当ではないのだろう。

第2章では、アジア地域における日本の開発援助をタイ、カンボジア、インド等における具体的な事例を取り上げて分析している。副題にあるように地域経済統合の視点からということでメコン地域開発に対する広域援助にも言及している。開

発援助が基本的に二国間の契約をベースに実施されていることもあり、広域援助には通常の開発援助以上の難しさがある。以前からアジア開発銀行（ADB）はアジアの地域経済統合の動きに対応して広域援助に取り組んできた。日本もその動きに対応してきたが、世銀は広域援助には必ずしもうまく対応できていない。今後広域援助がどのように発展していくのか推測するのは難しいが、企業のサプライチェーンが国境を越えた広域地域で構築されるようになってきている中で期待の大きい分野である。なお、中国がアジアインフラ投資銀行を2015年に設立する予定で準備を進めている。中国というドナーの台頭が日本の援助にどのような影響を与えてくるのかも今後検討が必要であろう。

第3章では、貧困削減を中心としたアフリカへの援助を、植民地期、冷戦期、構造調整期、貧困削減期とその歴史的変遷に触れながら分析している。アジア地域への援助がインフラ中心であるのに対し、アフリカへの援助は貧困削減が中心となっているが、21世紀に入ってからのアフリカの急成長の中で援助に対する役割期待も変わってきている。そもそもアフリカの急成長の背景に開発援助があるのかというと、むしろ中国を始めとした新興国の資源需要の急増が資源国であるアフリカの経済成長を実現したとしている。ただ、アフリカの場合、持続的な経済発展のための基礎が未だ不十分であり、人材育成等の面で開発援助の役割が依然大きいことは言うまでもない。今やアジアを抜いてアフリカは日本の最大の援助対象地域であるが、アジアでの経験を繰り返すだけでは通用しない地域であるという指摘は興味深い。

第2部ではハードインフラへの援助としてエネルギー、水道、道路・港湾、航空・空港の4分野を取り上げている。第4章でインフラ分野別の援助額の推移が記載されているが、2010年で運輸分野がODA全体の31.6%、エネルギーが17.1%、そして水・衛生が14.2%となっている。特に近年はエネルギーや運輸といった経済インフラの伸びが顕著である。そのエネルギーインフラに関しては、PPP（Public and Private Partnership）に基づく電力

セクター支援の事例を取り上げている。ODAにおける官民連携あるいは民間の活用は大きな流れとなってきたが、PPPは民間企業にとってビジネスチャンスであるとともに特有の難しさも抱えているので、PPPの課題等を掘り下げても良かったと思う。また近年は、周辺分野での協力や設備の運転・保守、人材育成などを含めた総合的なパッケージとしてのインフラ整備が求められるようになっており、日本政府もパッケージ型インフラ輸出を成長戦略の一つとして力を入れている。ただパッケージ型インフラ輸出に対しては、日本政府サイドに日本企業連合による「オール・ジャパン」構想を推進しようという考えがあるが、民間サイドではもう少し柔軟な枠組みを期待している向きもある。本書でも、他国との政策協調に基づくインフラ整備を進めることも視野に入れておく必要があると指摘しているように、効果的な援助という観点からは「オール・ジャパン」に拘ることが良いのかどうか検討が必要であろう。

第5章水道の援助では、フィリピン、インドネシア、カンボジアでの上水道援助事業の例を紹介している。日本では水道事業の管理・運営主体が地方自治体であり、民間企業にはノウハウがまだ十分に蓄積されていない。このため水道分野では、日本企業単独の進出ではなく海外の専門企業と組んで取り組むケースが多い。また近年は、横浜市が水道局の持つ技術・ノウハウを広く海外に提供していくための会社を100%出資で設立しているように、地方自治体が積極的に上水道事業の海外展開に取り組むケースも増えている。日本の上水道管理・運営ノウハウは世界的にもトップクラスと言われており、今後一層貢献が期待される分野の一つであろう。

第6章道路・港湾の開発では、道路インフラとしてメコン地域での越境道路の建設が取り上げられている。メコン地域は互いに陸上国境で接しており、貿易を考えると越境道路の重要性は非常に高い。後半は、ハブ港の重要性や港湾の条件等に続いて海上輸送と陸上輸送の棲み分けについて述べている。日本では輸送距離が500kmを超えると貨物船へのシフトが起きるという経験則があるそうだが、メコン地域では地理的な要因等で陸送へ

の期待が大きい。

第7章航空・空港分野では、インフラというハコモノのみならず、施設の維持管理、運営ノウハウ等の訓練・指導も含めたソフト支援、さらにはPPPを利用した空港整備といった総合的な視点から援助のスキームと手順を紹介している。技術協力、無償資金協力、有償資金協力と、それぞれの援助形態ごとの事例が紹介されているが、総合的な援助支援の事例も見たいところである。

第3部ソフトインフラでは、教育、保健医療、住宅開発、環境分野について取り上げ、最後に終章として国際政治と開発援助の新潮流に触れている。まず第8章教育であるが、1960年代から現在に至る世界の教育開発をレビューしたうえで、日本の教育援助を概観している。日本でも顔の見える援助として教育援助への期待は大きかったが、予算削減の波から逃れることはできなかった。そうした中で援助の効率をあげるために南南協力や広域協力といった新しい形態がとられるようになってきている。また、教育援助は元々各省庁から派遣される人材が担っていたが、1990年代半ばから公募制が取り入れられるようになり、現在は民間からも多くの専門家が途上国に赴いている。官民連携は企業に限った話ではなくこうした草の根活動も多い。劣悪な生活環境や帰国後の就職の問題等を抱えながらも高い志に燃えて途上国で頑張っている人たちには頭が下がる思いである。

第9章は保健医療である。疾病対策事業として期限と目標値が定められ、独自の予算と専従のスタッフを擁する組織体制のもとで実行される垂直アプローチと、既存の保健施設や人員によって地域の保健ニーズに応じて期限を定めず常に提供される保健医療サービスの改善を目指す水平アプローチがあり、どちらが効果的・効率的アプローチであるかは現在も議論が繰り返されていることを紹介している。ただ、どちらのアプローチを優先するかはその時の状況によっても異なってくるだろうし、2014年には中央アフリカでエボラ出血熱の大流行が大きな問題となったが、こうした状況では垂直アプローチが優先されることは当然だろう。日本の二国間保健援助は金額では世界的に上位に

あるものの援助総額に占める割合は援助国平均を大きく下回っているという。世界の保健援助の約半分はサブサハラ・アフリカ諸国向けで、援助額の90%近くが贈与であるが、日本の援助は借款が中心という構造もこの背景にある。近年はバングラデシュやパキスタン等で円借款による保健分野への供与が行われており、新しい取り組みの拡大が期待されている。

第10章では住宅開発に対する援助を取り上げている。スラム人口は減少しているというイメージを持っていたが実際はむしろ増加しているという。都市化と格差の拡大が背景にあり、都市部でもスラムは肥大化している。こうした都市貧困層に対する住宅開発援助は、公共住宅の建設というトップダウンから、コミュニティの自助努力による住環境の改善というボトムアップへとアプローチが大きく転換してきている。その結果、住民とより近い関係にあるNGOを取り入れることの有効性が指摘されるようになってきている。日本の住宅開発援助でもNGOとの協働が打ち出されており、パートナーとしてNGOが事業に参加してくるケースと、NGOが企画・実践しているプロジェクトに対してODA資金供与を行うケースとがある。ただ、NGOによるプロジェクトベースの事業には、所有権や借地権といった土地に関連する制約がついて回る。こうした問題の解決手段の一つとしてNGOのアドボカシー活動への支援をあげているが、第1章で指摘されているように、制度の変更にどこまで効果が期待できるのか難しい問題であろう。

第11章は近年世界的な問題となっている環境分野への援助である。地域別に人口、CO<sub>2</sub>排出量、電力使用量、森林面積、GDPの推移等をグラフにして、それぞれのデータの環境への影響を分析している。そして、経済発展の初期段階において経済成長に伴い環境により大きな負荷がかかり、成熟段階において改善するという環境クズネッツ曲線を取り上げ、経済成長との関連性を概観している。環境問題に関しては、COP（気候変動枠組条約締約国会議）で見られるように先進国と途上国の対立が激しいが、開発援助がその関係を改善するような役割を果たしてくれることを期待したい。

終章では視点を変えて国際政治と開発援助のあ

りようを考察している。ここではスペースの関係で詳しく触れることができないが、本章ではタイド、アンタイドの問題や、資源の確保等明確な目的で積極的に援助を推進している中国の台頭といった現実的な問題を多く取り上げており、興味深い内容となっている。

以上見てきたように本書は序章と終章を含めて計13章から構成されている。それぞれの章を各分野の専門家が執筆しているだけに、独立性の高い構成となっており、自分の関心のある分野から読み始めても問題無い。実践的な内容なだけに、ODAに関心のあるビジネスマンにとっても本書は大変参考となろう。