

発展途上国における交通の改善と日本の政府開発援助(ODA)の役割

平成14年7月29日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師 アチャリエ・スルヤ・ラージ (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

2. コメンテーター 内山久雄 東京理科大学教授
角川浩二 埼玉大学教授

3. 司会 中村英夫 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

講演の概要

1 はじめに

政府開発援助(ODA)は世界中の多くの発展途上国にとって主要な開発資金となっている。しかし、その効率性は期待される水準よりも遙かに低いことが明らかとなっており、また、援助国と被援助国の間でその効率性を高めることが必須であるとの認識が高まっている。日本のODAは、20%以上が交通部門に配分されており、交通部門への投資と経済成長との強い関係が認識されていると考えられる。しかし、交通部門におけるODAの運営について、貧困の削減、行政組織の構築、コストパフォーマンスや持続可能性といった観点からマイクロレベルでの検証を行うことは重要である。このような背景から、本研究では、日本のODAが重要な役割を担う途上国の交通部門の範囲を把握し、交通部門における日本のODAの効率性と効果を改善しうる政策を提案することを目的とする。

2 効率的なODAシステム概念フレーム

図1はODAを含む経済開発システムを簡略化したものである。総投資、インフラとサービス、経済開発と国内資金のフローにより構成されるフィードバックループは経済開発の動的なプロセスを表現している。経済開発は能力開発に影響を及ぼし、最終的には実物の社会基盤と投資資源の効率性向上に寄与する。ほとんどの途上国において、これらのフィードバックループは過小開

発と非効率という悪影響を与えるものとして働いている。

実際、ODA制度は、投資資源(無償資金や融資)を投入し、技術協力(能力開発)を行うことで、途上国がこれらの悪循環を断ち切ることを目的として設立された。しかしながら、その実施手段は多くの途上国において非効率であり、援助国側は、その失敗の原因が基本的に被援助国側の開発政策、計画、事業の「オーナーシップ」の欠如にある

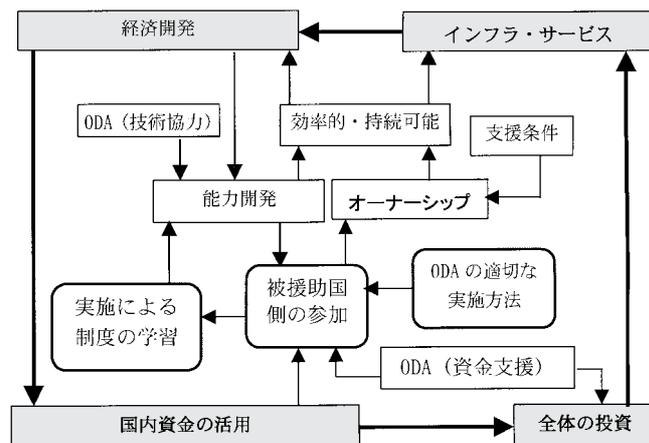


図1 経済開発, ODA, 能力開発の関係



講師: アチャリエ・スルヤ・ラージ



コメンテーター: 内山久雄



コメンテーター: 角川浩二

としてきた。そのため被援助国のオーナーシップを高める手段として、援助国はODA事業に様々な種類の条件を組み込んできた。

本研究では、被援助国の能力開発には「実施を通じた学習」が最も重要であるが、これはまだ十分に活用されていないとの仮説を立てている。開発資金をODAに依存しているほとんどの途上国は、事業の立案、実施に対する関与は低く、従って実施を通じた学習の効果はほとんど無く、技術協力の効果はうち消されている。関与の低さは同時にオーナーシップの低さの原因でもある。従って、開発事業に対するODAの比率が高くと、そのプロセスに開発能力の低い被援助国が深く関わることができるようにODAの実施メカニズムを工夫することは非常に重要である。それにより、被援助国の能力形成とオーナーシップが高まり、さらに事業の効果も高まるであろう。

次に、個々の被援助国に対する基本的なODA戦略は、その国の能力とオー

ナーシップに応じて、どのように定められるべきか考察を行う。図 2に示すように、被援助国は4つに分類される。グループ1は能力、オーナーシップともに高いグループであり、援助国からの金銭的な援助のみにより開発を遂行できる国である。グループ2はODAの援助のもとで、事業の優先順位を決定し、その実施を行うことができる国である。グループ3は能力、オーナーシップともに弱い国々である。このグループに対しては、援助国は開発の目的に照らして、自らリーダーシップをとることが求められる。そこでは能力とオーナーシップを同時に高め、被援助国をグループ1に向かって対角線の方向に移行させることが重要である。グループ4の国々の能力は比較的高いが行政組織や政治環境が適切でないことから、オーナーシップが非常に低い。このグループについては適切な行政組織や政治的条件を通じてオーナーシップを高めることに重点を置くべきである。

3 日本のODAの仕組みと政策

日本は1991年以降世界一の援助国であり続けたが、2001年には総援助額が97億ドルで2位となっている。ヨーロッパや米国のODA支出が増加する一方で、日本は財政悪化や長期にわたる不景気のためODA予算を減額しつつある。図 3は2000年の日本のODAの各要素とそれらの配分比率を示したものである。

日本のODA政策は中期計画に基づき進められており、それは日本のODA憲章とOECDの開発援助委員会(DAC)の指針と重点項目を反映したものとなっている。表 1は日本のODAの特徴を他の援助国との比較から示したものであり、その特徴の長所と短所を列挙している。

4 交通政策の課題とODAの対応

経済開発において交通基盤の欠如は未だ主要なボトルネックとなっているが、これまでの経験より、サービス運営、維持管理、組織形成さらには施設の維

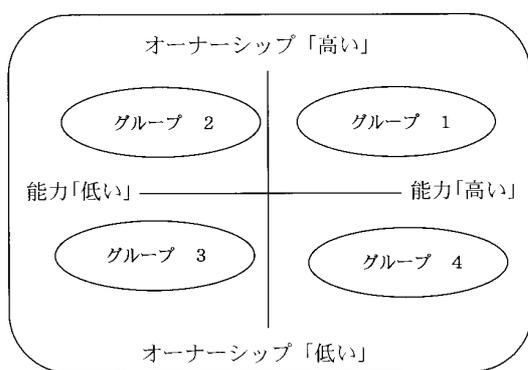


図 2 被援助国の分類

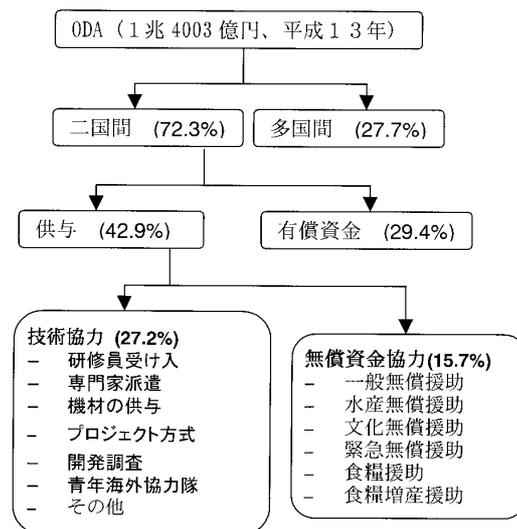


図 3 日本のODAの形態

表 1 日本のODAの特徴

特徴	長所	短所
要請に基づく協力	内政干渉なし	優先順位のゆがみ
高い融資比率	自主性を高める	返済の責任
複数の組織構成	専門特化	一貫性の欠如
施設整備の傾向	開発促進	持続可能性の欠如

持管理を重視せず、単に施設整備を行うだけでは期待される効果は得られないことが明らかとなっている。ODA支援による事業が完了した数年後に、その施設を維持するための別のODA事業が必要とされる場合も増えている。また、従来は交通プロジェクトと地域開発や貧困の削減といったより広範な開発目的との関連について真剣な努力があまり払われてこなかった。結果として、いくつかの国では施設整備が社会経済開発に対して十分な役割を果たしていない可能性がある。近年のODAにおけるハード重視からソフト重視への方針の移行の可能性についての議論はこのような理由によるのかもしれない。ODAにおいて貧困の削減を改めて重視する姿勢は、施設の適切さに対する疑問を呈しており、また、(交通を含む)経済基盤部門から社会基盤部門への大規模な投資の移行を行うべきとの議論も起こっている。交通基盤施設は貧困の削減において、短期的にも(基礎的なサービスの供給)長期的にも(成長効果)重要であり、最適戦略においては、交通部門における全てのハードとソフトの要素をよく調整し、特に実施を通じた学習による能力開発と貧困を削減するという目標との関連付けが重視されるべきである。

実際、世界銀行やアジア開発銀行のような援助機関は、既にODA事業の中で貧困の削減、組織形成と交通部門の施設整備を明確に結びつけた施策を始めている。日本のODAにおける複数の実施機関と複数の援助フレームでは、このような協調的な施策を行うことは困難である。それぞれのODAの枠組みは特定の目的のみを対象としている。例えば、貸し付けや無償資金等は基盤整備を目的としており、開発調査スキームはマスタープランのためのものであり、フィジビリティスタディや事業レベルの技術協力スキームは組織形成を目

的としている。2000年には交通部門が2国間ODA予算の23%を確保する一方で、技術協力予算は5%にとどまっており、このことから日本のODAは交通部門における組織形成を重視していないと見ることができる。

5 交通部門における日本の援助事業の事例

以降の節ではいくつかの日本の交通援助事業について、関連する話題とともに議論を行う。

5.1 新バンコク国際空港(NBIA); 旅客ターミナルとコンコース、タイ-(JBIC融資)

この事業の入札と契約のプロセスは、特に競争の透明性と公平性に関して供与主体(JBIC)を巻き込む多くの議論を起こした。第1回の入札では560億パーツが最低価格であったが、それは事前見積もりよりも25%も高いものであった。タイ政府はこの事業に干渉し、現地の資材を用いるよう設計コンサルタントに依頼した。第2回の入札では367億パーツで契約成立となり、多大な費用の削減が達成された。このことから、被援助国の政府が意志と決断を持てば入札における効率性と公平性は保証される。同時に援助国はこのような受け入れ国政府の努力を支援する必要がある。

5.2 シンズリ道路事業、ネパール(無償援助)

この路線は首都カトマンズと東部ネパールを結ぶ重要な高速道路ネットワークの一部である。事業期間は8年にわたっており、ネパールの政府、コンサルタント、および建設会社にとって事業実施を通じた学習を行う大きな機会であったが、この機会は活用されなかった。事業実施期間中の政府の役割は土地の収用と受け渡し区間の維持管理に限られていた。地元企業は実質的に作業員を提供する以外何の役割も担わな

かった。加えて第3国の技術者が雇われていた。他の論点として高すぎる技術基準による建設コストの高さと高速道路としては低すぎる設計速度(20-40km/h)が指摘されている。しかし、このような問題点は事業の欠点と言うよりも日本のODAの構造的な制約(無償援助における調達ガイドライン)であると考えられる。

5.3 ベトナム交通戦略調査(VITRANSS)(技術協力開発調査)

ベトナム運輸省の要請に基づき、この調査はJICAと地元研究機関との共同研究として実施された。この調査遂行の過程において、供与国社会を含む全ての利害関係者の立場と目的を明確にする努力がなされた。この調査の特筆すべき成果として、日本側は運輸部門に関する援助国会議を開催したことである。この調査報告は運輸部門における政府の政策資料として用いられている(また全ての関係者におおむね受け入れられている)。この報告書では、短期及び長期の交通戦略がまとめられており、投資すべき交通プロジェクトの詳細なリストを含んでいる。この成功した事業より、最大限の効果を得るためには、事業の過程と成果の両者が重要であることがわかる。

5.4 国立交通研究センター(NCTS)、フィリピン(事業型技術協力)

この事業により、1つの交通訓練施設は完全な国家レベルの組織に育ち、フィリピン大学の恒常的な組織となった。このセンターは現在、交通分野でトップの調査機関、大学院、そして訓練施設として持続可能な形で運営されている。この成功は、組織の適切な選択、受け入れ国側の高いオーナーシップ、そして事業実施チームによる高い知的リーダーシップとパートナーシップ精神の成果である。

6 問題点と改善方策

以上の議論に基づき、日本のODAを効率化する上での問題点と改善方策を以下にまとめる。

6.1 事業実施を通じた能力形成

ODAの枠組みに関わりなく、事業プロセスにおいては、能力形成のための実施を通じた学習の機会が、政府機関、コンサルタント、請負業者といった受け入れ国側の組織に対して提供されるべきである。このような機会を完全に活用するためには、事業実施ガイドラインや契約条件において関係者の意欲を引き出すための奨励策が必要である。

6.2 ODA運営の費用対効果

日本のODA運営を大幅に効率化するために、入札の透明性や競争の確保、調達条件の修正、低コストな地元請負業者の活用、そのための技術集約要素と労働集約要素の分離、事業実施における品質と効率性のベストバランスの発見などを検討すべきであろう。

6.3 ODA評価システムの改善

過去の経験に基づく知識とは別に、日本のODAにおいては、効果的な評価によって日本国民のODAに対する意識が向上する可能性がある。このためには、実施主体から独立した科学的な評価制度が必要である。これはODAの信頼性を高め、政策決定者に有益なフィードバックをもたらす。成功した事業と失敗した事業の両者を評価し、A、B、Cといった形でランク付けする方法が考えられる。

7 結論

日本のODAは交通基盤施設への投資を続けるべきである。しかし、その投資は被援助国の組織形成と結びつけて考えられるべきである。実施を通じた学習と評価制度の改善によるODA運

営の効率性向上を戦略的に行うことにより、日本のODAは被援助国において今まで以上に目に見える顕著な開発効果をもたらさうであろう。

コメントの概要(内山久雄氏)

1 報告の要点

スルヤ報告の要点をまとめると、被援助国のOwnership(自助努力)とCapacity(能力)を上手く引き出さねばならない、日本の援助は要請ベースかつ金太郎飴的で、被援助国側の参加の機会が十分確保されていない、供与国の顔が具体的に見える援助が必要である、目立たないけれども重要な草の根(Grassroots)援助にも力を注ぐべきである、の4点。これらをタイプの異なる4つの援助事例で具体的に説明したうえで3つの課題を指摘した。被援助国のプロジェクト実施と能力形成の課題、ODA運営の効率性の課題、そしてODA評価の課題である。

2 日本援助の反省点

私の経験から反省点を4つ指摘したい。第1に、「日本対外国」は「1対1」ではないこと。「外国」という言葉で括ってしまい、1対150であることを知らなさすぎる。世銀の例をあげるとテクニカルディビジョンとリージョナルディビジョンの2元構成となっており、例えばアジアの交通プロジェクトであれば、交通の専門家とアジア地域の専門家がジョイントチームを編成してことに当たる。日本ではリージョナルディビジョンの専門家が欠如している例が多い。

第2の反省点は、民間団体が草の根的なフットプリントを印すインセンティブが日本にはないこと。欧米では例えば教会が布教のために現地に赴き、教会、学校、病院などを作るといった下地があり、その後、本格的な経済援助が始まる。日本の場合はそうした準備段階が

ない状態で経済援助プロジェクトが実施される。

第3にアカウンタビリティ(精神的なプレゼンス)の欠如が挙げられる。私がフィリピンに滞在していたときに台風被害があり、翌日の新聞には米国、翌々日には英・仏などの義援金拠出が報道され国民に感謝された。日本の場合、閣議決定に手間取ると1週間後の新聞に小さく報道され、義援金額は大変大きいのだが国民の関心は既に去ってしまっていて援助の心が伝わらなかった。

第4は、外国に対して同じ日本人同士なのに人の褌で相撲をとれないという点である。縦割り社会の日本の特質というべきか、他の日本人の成果を考慮に入れていないということがある。例えば新幹線の売り込みを考えると、外国の援助国の場合、新幹線による駅周辺の発展といった便益を幅広く売り込み材料としているが、日本の技術者は安全性など非常にまじめかつ専門領域に限った説明に終始しているように思われる。

以上、多少言い過ぎの面もあるが私の経験からの反省点である。最後に、相手国についてのより深い理解について付言しておきたい。途上国も多々勉強していきなうべき点も多い。一方的な援助ではなく、援助を通してそれぞれの国のよさを学んでこなければいけない。

コメントの概要(角川浩二氏)

1 日本のODAのプレゼンスとその評価

インドネシア鉄道の12%(799km)やバンコク首都圏を横断するチャオプラ河16橋のうち12橋は日本の円借款で建設されている。これらはほんの一例に過ぎないが、OECF(現JBIC)に12年、世銀に4年在籍した経験から日本のODAの果たす役割に誇りを抱くと同時

に、それが及ぼすインパクトに関して身を引締め取組まねばならないと考えている。OECFで3年間、プロジェクトの事後管理、評価の担当課長を務めた経験から、円借款と無償援助の2つの事例により、評価の問題を考えてみたい。

2 フィリピン幹線道路網(円借款)の事例から

1974～91年の17年間に約1,000億円、その後の10年間にも同額、合計2,000億円の円借款が幹線道路網建設に供与されている。OECFは1986年以来、事後管理を非常に熱心にやっている。今日は行政を含めまさに「評価」ばやりで、またアチャリエ氏の報告にagency problemが指摘されていたが、OECFでの取組みがかなり早くから行われてきたことは知ってほしい。その背景には会計検査やマスコミ論評がある。

OECFには全てのプロジェクトについて完成後3年目と5年目に効果の発現と運営維持管理の現況をモニタリングする制度がある(最近、多少変わったとも聞いているが)。モニタリングの結果、追加的援助でより効果が発現できるような案件については、選択的にSAPS(Special Assistance for Project Sustainability)を実施する。一種の無償技術援助に当たる。フィリピン幹線道路の場合もSAPSを行い、専門コンサルの技術指導による現地道路調査、現況評価、適切な維持管理策の提言、さらにはコンサルタント引上げ後の維持管理(データ収集・分析を含め)の技術指導も行われた。加えて、世銀、アジア開発銀行にも参加を呼びかけ幹線道路に関するワークショップを開催、また、フィリピン予算当局に対して道路の維持管理費措置の勧告、その後の継続的な実施状況のモニタリングをおこなっている。

しかし、パイのドナーとしての限界も

ある。先程来、要請ベースの援助(必ずしも適切な用語ではない)ということが述べられているが、パイの関係でも多少遠慮しつつレシipientと折衝しなければならぬ面もある。さらに、セクター全体の問題となると言いたいことがあってもパイの立場として限界があり、世銀のように歯に衣を着せない物言いはしにくい。世銀やアジア開発銀行といった機関はパイの立場からのリーダーシップ発揮に比較的冷淡で付き合い程度といった傾向をもっている。

内山先生が世銀スタッフの2元構成についてコメントされたので付言すると、OECFでも同様の体制はとっている。しかし、日本の組織の通例として長期にわたって専門家として仕事を続けることができない。ジェネラリストは育つがスペシャリストが育たないという点が大変異なり問題だと思う。

3 東北タイ地方橋梁建設事業(無償)の事例から

アチャリエ氏の報告で、日本では第3者評価が行われていないとの問題指摘があったが、それは必ずしも事実ではない。例えば、JICAは国際開発学会に第3者評価を委託しており、私も埼玉大学に移ってから同評価に参加している。本日は、開発の遅れたタイ東北地方の橋梁群の建設事業を事例に取り上げる。この事業は全部で51橋、うちタイの建設業者が41橋(Group1、橋長40m未満)、日本の建設業者が手がけるもの10橋(Group2)で、日本から22億円の無償供与、タイ側が5億円を支出した。

実は、国際開発学会でこのプロジェクトを取り上げる以前にも、別途第3者評価が行われていて、その結果についても考察した。そこで感じたのは、第3者評価であればそれでよいのかということであった。高名なジャーナリストが現地に赴き、橋の利用状況を実査し大成功との評価を下しているのだが、

体系的な枠組みがないままでの評価、ジャーナリスティックな視点からの評価に終わっている。OECFが自らSAPSを実施しているのは、実施機関であるが故に、評価をして終りということではなく、自ら次なる手を打てるという現実性をもっている点にある。

「評価」はプロジェクトの成果を対象とするだけでは不十分であって、プロジェクトサイクルマネジメントの考え方から、効率性、効果、インパクト、妥当性、そして自立的発展性の5項目からなる枠組みが提起され、役立っている。タイの橋梁群プロジェクト評価で気になったのは効率性の項目であった。地元の橋は全てコンクリート橋であるが、このプロジェクトでは鋼鉄橋が採用されている。コンクリート橋に比べてGroup1で3～6倍、Group2で8～15倍の高コストである。効率性1つをとっても地元から喜ばれているから成功だと単純な評価はできない。もっとも、鋼鉄橋の採用にはタイにその技術を根づかせるといった配慮も働いていたようだ。

質疑応答

Q 報告のなかでGDPに対するODA比率の説明があったが、何年かの援助蓄積があつてはじめて効果がでてくることを考えると、1時点断面でとらえてよいのか疑問である。

A GDPは各年値を使っているが、ODAは'88～'99年の17年間累積値を用いている。この方法により長期的なトレンドを捉えることができると考えた。

Q 要請ベース援助に関して批判があったが、被援助国に主体性を持たせるうえで要請ベースが望ましいのではないか。その成否は、被援助国に国土総合開発計画のようなマスタープランが存在し、基幹的、波及効果の大きなプロジェクトが要請ベースと

してあがってくるかどうかにかかっていると思うがどうか。

- A 日本が要請ベース方式をとっているのは、おそらく明治時代の自国の経験によるところが大きいと思う。ただ報告で用いたカテゴリー3 (Low-Ownership, Low-Capacity) やカテゴリー4 (Low-Ownership, High-Capacity) の国々は明治時代の日本と比べてモチベーションや将来へのビジョンが全く異なる。対してカテゴリー1 (High-Ownership, High-Capacity) やカテゴリー2 (High-Ownership, Low-Capacity) の国々に対しては要請ベースでよいと思う。インドや中国のように交渉能力をもっている国、ベトナムのように比較的能力は低い明確な将来計画をもっている国、それらに対しては要請ベースでよい。報告のなかでタイの例をあげたがプロジェクトを管理する組織と政府の間で立場や考え方が違うという例もみられる。どのカテゴリーにあたるかによって要請ベースの是非は異なるので、その採用には柔軟であるべきだと思う。
- C 明治時代の日本は鉄道にしても借款はやったが、援助は受けていない。誤解なきよう。
- Q 報告ではplanning & doingが強調されていた。借款は別として、例えばJICAプロジェクトの場合、カウンターパート機関があって技術移転な

どが行われている。時間の関係であまり説明がなかったが、誰が、何を、どの程度planningすべきなのか。

- A 提案をもって回答に変えたい。開発調査のTOR (Terms of reference) なかには「技術移転を行うこと」が書かれているが全く不十分な現状にある。調査報告書においてもマスタープランやフィージビリティスタディについては書かれるが、技術移転の成果は全く記載されていない。TORに到達目標を含め技術移転として何を実施するか明記し、報告書においてもエビデンスを付して技術移転結果を書き込むよう提案したい。
- C かつて多々JICA作業監理委員をやった経験を紹介すると、ベトナムやポーランド等相手国において必ず「講義」を行ない大変感謝された。しかし、JICAや日本政府は必ずしも評価しなかった。
- C 1991年頃に運政審で「運輸セクターの海外協力のあり方」について議論していただいたが、その中でも要請主義のデメリットも問題となった。例えば、被援助国首脳の意向であまり効果が期待できない調査要請が出てくるといった問題である。運政審では、あらかじめ当事国の運輸担当者と討論を行っておくべきとの提言がなされ、実践に移された。私の経験ではベトナム担当者との対話で同国のownershipが非常に高いことを実

感した。要請主義のデメリットについては従来から日本にも問題意識があったことをコメントしておきたい。

- C ネパールの小型飛行場(エアースプリット)プロジェクトを手がけたことがあるが、日本の大蔵省を説得できず実現しなかった。山国でのエアースプリットは安全かつ有効な交通手段であると考えているが、大蔵省の考えは飛行場以前に道路など優先すべきことが多々あるというもので、大変残念な思いをした。また、カトマンズ空港は霧がでるのでレーダー敷設を提案したが、ネパール航空当局はメンテナンスコストやキャパシティの不足を考慮して断られた。不幸にもその後2度の航空事故が発生し、それを期にレーダー敷設プロジェクトが実現し、事故防止に役立っている。
- Q Ownership とCapacityにおいてネパールは如何なるランク付けになるか。
- A 空港とターミナルビルのJICAプロジェクトは大変上手くいった事例である。ご質問のネパールのランクについてはカテゴリー3である。30年ほど前にはカテゴリー2であった。当時の政治家も官僚もODAに対して非常に真剣で、次第に世銀やアジア開銀の無償援助に安住するようになってしまった。その結果がカテゴリー2から3へのランク落ちをもたらしたと考えている。

(とりまとめ：運輸政策研究所 アチャリエ・スルヤ・ラージ、小林良邦)