途上国の開発事業における官民パートナーシップ（Public-Private Partnership）導入支援に関する基礎研究【副読本】

各回検討会及びカンボジア現地調査帰国報告会にかかる議事録集

JICA LIBRARY
1179209[0]

2005年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

総研
JR

途上国の開発事業における官民パートナーシップ（Public-Private Partnership）導入支援に関する基礎研究【副読本】

各回検討会及びカンボジア現地調査帰国報告会にかかる議事録集

2005 年 3 月

独立行政法人国際協力機構
国 際 協 力 総 合 研 修 所

目　次

本書の位置付け…… 1

第１回検討会…… 3
- 概要・議事録…… 3
- 配布資料…… 13

第２回検討会…… 31
- 概要・議事録…… 31
- 配布資料…… 43

第３回検討会…… 51
- 概要・議事録…… 51
- 配布資料…… 63

第４回検討会…… 67
- 概要・議事録…… 67
- 配布資料…… 81

第５回検討会…… 121
- 概要・議事録…… 121
- 配布資料…… 131

カンボジア国における民活導入状況調査帰国報告会…… 139
- 概要・議事録…… 139
- 配布資料…… 145

参考資料…… 175

1179209[0]

本書の位置付け

本書は国総研が平成16年9月から平成17年1月にかけて5回にわたり実施した「途上国の開発事業における官民パートナーシップ(Public-Private Partnership)導入に関する基礎研究」検討会、及び2005年1月に実施したカンボジア国における民活導入状況調査報告会の議事録集として取りまとめたもので、同検討会の成果である報告書の副読本として位置付けられるものです。

PPP事業に参画する主体の参加形態は、国やセクターの状況に応じて千差万別であると考えられます。このことを念頭において各検討会では、水道、電力、教育、保健など多種多様な分野の事例について、官民双方の視点から分析し、検討を行いました。検討会の実施にあたっては、コンサルタント会社、民間金融機関、公的金融機関、NGOなど様々なバックグラウンドを持つ方々にご協力いただきました。

第1回検討会では、本基礎研究の主旨、PPPが注目されてきた背景、そして本基礎研究の検討領域の説明に続いて、本基礎研究の補足調査を担当したコンサルタントに、これまでの自身の経験の中から、PPPに関連する部分を紹介していただきました。

第2回検討会は、インフラセクターに比べると民活導入の実績が少ない教育分野とリプロダクティブ・ヘルス分野における官民パートナーシップの事例を取り上げ、議論を行いました。

第3回検討会は、PPPに近い概念であるプロジェクトファイナンス（PF）を題材に、途上国におけるPFについて民間金融機関が官に期待する役割について議論を行いました。

第4回検討会は、民活導入が進んでいない最後のインフラセクターともいわれている水道事業をテーマとして、検討を行いました。

第5回検討会では、90年代の民活インフラ事業の経験から抽出された課題と教訓、及びJICAが実施した開発調査がPPP事業として実施されている事例をテーマとして、参加者の皆様との活発な意見交換を行いました。

現地調査は、最貧国にもかかわらず公共サービス事業への民活導入が進んでいるというカンボジア国の状況に着目して実施しました。現地調査帰国報告会では、カンボジア国の水道及び電力セクターにおける民間参画状況の調査結果について紹介しました。

途上国の開発事業におけるPPP導入支援に関する基礎研究
第1回検討会
2004年10月29日(金)15時～18時　本部11階　11EF会議室

1. 概要

本検討会においては、初めに主査である砂川専門員より本基礎研究の主旨及び本基礎研究で取り上げるPPP（官民パートナーシップ）が注目されてきた背景について説明いただいた。続いて事務局から本基礎研究の検討領域及び今後のスケジュールについて説明を行った。

本基礎研究の補足調査を担当する2名のコンサルタントには検討会出席者の問題意識を喚起することを狙いとして、これまでの自身の経験のうち、PPPに関連する部分を紹介していただいた。

最後に検討会出席者の間で、出席者各自の経験を交えながら本基礎研究に期待する成果について、意見交換を行った。

2. 議事

（1）開会（検討会事務局）
（2）研究会概要、目的、今後の予定（砂川主査、検討会事務局）
（3）インフラ整備事業における民間主体の活用（(株)パデコ・中西佳代子氏、(株)コーエイ総研・藤岡和久氏）
（4）調査研究の方向性に関する意見交換
（5）閉会（検討会事務局）

3. 配布資料

1－1．国総研官民パートナーシップ基礎研究概要
1－2．民間主体・資金の活用について
1－3．「建設技術移転指針策定調査」（官民役割分担ガイドライン）の概要
1－4．瀋陽工程学院跡地開発利用事業における問題点
1－5．ODAに関する五つの提言（『外交フォーラム』2004年10月）

4. 議事録

(1)開会

〔検討会事務局〕本検討会の主旨について説明。

(2)研究会概要、目的、今後の予定

①本検討会の目的、背景について〔砂川主査〕

■PPP の背景

2000 年の MDGs 採択以降、貧困削減に特に焦点が当てられるようになったのに加え、米国同時多発テロを契機に各国ドナーが再び開発に力をいれるようになってきた。貧困問題は地球的規模の問題であり ODA ですべてをカバーすることができないため、ODA 以外の資源、即ち民間資金や NGO の活動に期待が寄せられている。MDGs 達成のために民間と ODA が一体となって取り組む必要性が高まっている。

一方で、民間投資額は ODA の 4 倍以上の規模であり、世界的には資源に対する投資が多く、アンゴラなどでは政治的安定や労働力の確保といった目的から、石油投資によって教育や保健セクターに対するサポートが行われている。米国では、途上国開発はすでに民間先導で行われており、ODA で民間をサポートすべきという考え方が強い。PPP(官民パートナーシップ)は、英国の民営化や PFI を起源とする概念であるが、債務問題の発生を契機として途上国でも着目されるようになってきた。最初は、1980 年代にラテンアメリカを中心に民営化が進展したが、現在の PPP はより最貧困国を対象としており、MDGs 達成のための一手段として議論されるようになってきている。

■本検討会の問題意識

2000 年代に入り、PPP プロジェクトが最貧困国でも実施できるのかという問題意識がでてきている。世銀によると、民間のインフラ投資は途上国 132 カ国で行われているという実証データがある一方、日本の ODA はこの現状から遅れている。新 ODA 大綱には、ODA の効果・効率を高めるための多様な関係者との連携が謳われているが、民間との連携は日本の ODA において最も遅れている部分である。他ドナーは MDGs 達成のための戦略の中心に民間との連携を掲げており、他国の取り組みについても知る必要がある。

このような問題意識の下、JICA 職員に対し、民間との連携、即ち PPP をいかに進めていくべきかという意識を学んでいただくことが本検討会の目的である。成果物としては、今後の職員研修などで使用可能なテキスト(報告書)を作成したいと考える。

■社会開発部 PPP プロ研について

社会開発部の PPP プロ研は、特に交通、運輸、通信などインフラにおける PPP プロジェクトの進め方に関するプロジェクト・ベースの研究を行っている。国総研では、開発援助の流れというより大きな枠組みで PPP をとらえ、職員の方に PPP というスキームを幅広く知っていただくことを目的としている。インフラだけではなく、貧困

削減という視点をより重視して教育や保健といった社会セクターも加味していきたい。

②国総研官民パートナーシップ基礎研究概要〔国総研・山田〕(配布資料 1-1 参照)

■基礎研究の背景

PRSP における PPP について、カンボジアの事例を取り上げた。pro-poor を志向する PPP には、貧困層に直接サービス提供する場合と PPP の実施により節約できた資金を貧困層に振り向けるという 2 種類の活用の仕方が考えられる。欧米諸国、国際機関の援助戦略については、スウェーデンの Sida 及び世銀の引用を用いて資料で述べている。Output-Based Aid（OBA）については、今回の検討会でキーワードになると考える。

MDGs の 18 ターゲットのうち、PPP によって達成可能であると思われる 7 つのターゲットについてここに示した。現在、我々は、いかに援助効果の面的拡大を図るかという課題に直面しているが、そのために JICA 事業の質的改善、加えて革新的手法を導入することが必要と考える。質的改善に関しては、国総研においてもキャパシティ・ディベロップメントやマイクロ・ファイナンスなどで研究を進めており、また援助協調と PRSP についてはすでに JICA 内で広く検討が進められている。官民の連携（PPP）に関しては、本検討会においてこれから進めていく分野である。

■基礎研究の目的と PPP の定義

基本認識、目的、成果品については資料のとおり。Market Efficiency Gap（サービス供給の効率化で到達可能なギャップ）と Real Access Gap（補助金などによる政策介入があって初めて到達可能なギャップ）の 2 つのギャップ(Twin Gap)を埋めることを可能にする政策・制度環境について考えることが必要である。また、①官民が平等な立場で業務を分担する、②官民の関係が契約によって規定される、③受益者が一定のサービス料を支払うといった 3 点について留意することが必要である。サービスの有料化については、近年保健サービスを提供する NGO でも検討されるようになってきている。

今回はより BHN に近いセクターとして、水道、電力、通信、保健医療、教育を取り上げたい。PPP プロジェクトは図（スライド 10）の左側も実施可能ではあるが、今回は直接的受益者として貧困層をターゲットと設定するため右側の点線の枠組み内を中心に検討を行う。また、先にも説明したが、直接的な裨益だけでなく中所得者層に対する有料サービスの提供を PPP で実施することによって節約できた資金を、より低所得層に振り向けるといった間接的な裨益も考えられる。民間セクター開発との関連では、今回は、重複部分も含め図（スライド 10）の右円の領域について検討を行う。そのほかの留意事項について、特に 3 点目の保健セクターに見られるグローバル基金の拠出については、今回は対象外とする。

■基礎研究の検討内容

援助の潮流におけるPPPの概観については、1997年のピークを境に2000年以降民活インフラ案件は減少傾向にあり、さらに絶対的なインフラ不足の深刻化も伴って、各機関の援助戦略ペーパーなどで民間セクターの必要性について強調されるようになってきている。インフラだけでなく保健や教育などの社会セクターにおいても官民の連携が進展しており、またサービスの有料化を求めるNGOと企業との境目がなくなりつつあるのが2000年代の特徴である。

他援助機関によるPPP事業支援について、英国によるPPP事業支援は、英国一カ国というよりはマルチドナーによる金融スキームを活用しており、民間が参加しやすいような環境整備を中心に行っているのが特徴といえる。また、図（スライド20）では財政支援と金融ファシリティの使い分けについて説明しているので参照されたい。

途上国における先進的連携手法の事例については、事例分析の枠組みに沿って、水道、電力、通信、保健医療、教育の5セクターについて分析を行う。

PPP導入に向けた政策的課題と政府の役割については、1990年代の民活インフラプロジェクトから得られる課題と教訓を中心にまとめ、政府の果たす役割について検討を行いたい。

援助機関に求められる役割とJICAの課題については、現時点でのアイデアを整理しているので、今後、検討会を進めていく過程でアドバイスをいただきながら検討を行っていきたい。

ご参考までに「ODA事業サイクルに見る民間セクターの参画状況について」まとめた図（スライド25）を載せてあるので参照されたい。実施体制は図（スライド26）のとおり。社会開発部のPPPプロ研とも積極的に意見交換を行っていきたい。

(3)インフラ整備事業における民間主体の活用

①民間主体・資金の活用について〔パデコ・中西〕(配布資料1-2参照)

■英米における民間からの資金調達手法の導入の背景

1992年、ヨーロッパで経済統合に向けたマーストリヒト条約による厳しい財政制約が敷かれたことを受け、英国では1998年に公的部門の借り入れを資本支出に限定するゴールデン・ルールが定められた。英国では、社会資本を増強するための資本支出を増大させるために、PPPによって民間投資を呼び込んでいく必要性が高まった。一方で、米国では、既存インフラの老朽化により交通ネットワークに対する投資の重要性が増したが、厳しい財政状況の下、連邦助成金の弾力的運用、州社会資本銀行の設置、PPPの推進など資金調達に関する革新的アプローチが図られた。米国においては1990年代以前にも民間活用によるプロジェクトが行われてきたが、1990年代中旬以降から、コンセッションなどの民間資金を活用したPPPプロジェクトが増大していった。

■公的事業における民間セクターへのリスク移転

公的セクターを依頼人（Principal）、民間セクターを代理人（Agent）ととらえ、公的事業の代理人へのリスク移転について説明する。代理人のリスク分担上の効用（X）とインセンティブ付けによる収益増大がもたらす総効用（Y）とは両立しないためトレード・オフが発生する。そのような場合、当初依頼人が期待していた収益増大に結びつかないため、事業は非効率にならざるを得ないことからエージェンシー・コストが発生することになる。

エージェンシー・コストについては資料（スライド 16）のとおり。また、代理人が許容できるギリギリのリスク量で収益増大に結びつく場合が、リスク移転の最適な点であるといえる。即ち、公的事業における官民のリスク分担は、民間セクターが努力することで、結果的に収益増大に結びつくリスクに限定して与えるのが理想的である。なお、従来の公共事業では発生せず、かつ民間セクターが負担できない費用が存在する。こうした費用が既存事業に比べて大きすぎる場合は、PPP 形式が有利とはいえない状況も考えられる。

■質疑応答

- 最適なリスク分担の求め方について、何か具体的な事例を用いて簡単に説明して欲しい。〔砂川主査〕
- 英国の有料道路の DBFO(Design, Build, Finance and Operate)の事例は面白いと考える。完全に採算はとれないが、民間事業者はある程度の利用料金を徴収できるプロジェクトで、政府がどれだけ補助金を入れれば民間事業者は努力するのかといった、インセンティブとペナルティの仕組みや調整について分析を行ったものである。〔パデコ・中西〕

②建設技術移転指針策定調査の概要〔コーエイ・藤岡〕（配布資料 1-3 参照）

■標準的な BOT 事業フロー

スライド 1 の図は、フィリピンにおいて官民役割ガイドラインを作成したときのもの。標準的な BOT 事業実施フロー、事業形成フロー、リスクと分担例についての説明であり、参照されたい。

■瀋陽工程学院跡地開発利用事業について

本プロジェクトは、プロジェクト跡地に市営住宅と民間のインセンティブを呼び込むための商業コンプレックスを建設するものである。スライド 6 の図は本プロジェクトの事業スキームを表している。図に 2 ヶ所×印を示した部分は通常の事業スキームでは存在する事業主体である。我々コンサルタントは、プロモーターである官（瀋陽市）ではなく、事業主体と直接委託契約を結んだ。また、通常は信用供与を行う保証機関についても今回は関与しない可能性が高いといえる。

本プロジェクトは、問題点の多いプロジェクトとして取り上げた。主な問題点として、中国という国に固有の問題点とプロジェクト固有の問題点が挙げられる。具体的

な内容は配布資料 1-4 のとおり。中国においては、事業形成や手続きなど事業の流れが非常に不透明である（ジグソー型）。また、地方財政は脆弱であるのに加え、地方自治体は年間 7%以上の経済成長を義務付けられており、民間の資金を闇雲に導入しようとする傾向が強く、pro-poor という視点はあまり感じられない。また、保証制度も一応は存在するものの、中小企業に対してはほとんど保証しないのが現状である。財政不足のため役人のリストラが激しく、政府機関の人材不足が進んでいる。通常は、プロモーターにはコンサルタントが付き全体スキームに対するアドバイスを行うが、このような概念があまりないといえる。今回は、出資者である民間企業体の理解により、我々コンサルタントが事業に参画することができた。中央政府というスーパーパワーの存在により、プロジェクトが大きく変更しかねないリスクが常に存在している。また、今回のプロジェクトに固有な問題としては、「都市計画全体の中で一応の位置づけはなされていても、国家のスーパーパワーの影響で周辺地域との整合性が崩れかねない」、「市営住宅は低所得層向けに建設される予定であったが、併設する商業コンプレックスは中所得層が対象となるため両者でトレード・オフが発生する可能性がある」などが挙げられる。

（4）調査研究の方向性に関する意見交換

《リスクに関して》

- リスク移転の最適ポイントの話（中西氏発表）は先進国の例を取り上げたものであったが、途上国を例として取り上げて考えてほしい。また、リスクは、受益者、国、民間など様々な部分で発生するが、これらのリスクの出所について先進国と途上国とを比較してほしい。政府はリスクを小さくしながらプロジェクトの収益が「適当に」あがる仕組みを民間の意見を入れながら構築すべきである。中国の事例（藤岡氏発表）は、特異な事例であり大変興味深い。中国は社会主義国であり、国独特のリスクが顕著であるが、セクターにおけるリスクだけでなく、セクターを超えて存在するカントリーリスクについて、本事例により分かりやすく説明していただいた。〔砂川主査〕
- 受益者リスクについて、水道料金が支払えないために水道を止められるという状況も発生していると聞くが、このような受益者リスクについても考慮いただきたい。〔JBIC・庄司〕
- プロジェクトファイナンスの考え方では、プロジェクトへの参入のタイミングによってリスクと負担資金額が変わってくる。つまり最初の段階ほどリスクが高く、後の段階になるほどリスクが低い。〔砂川主査〕
- リスク移転の最適点は、都市と農村で大きく異なっており、特に農村では施設の規模によってはスライド 17（中西氏発表資料）のようなカーブはほとんど現れないこともある。厚生労働省のデータでは、水道事業は人口 20～30 万人以上でないと成り立たないといわれており、日本の事例を途上国に当てはめることはできないが、日本においても村落部は収益が上がりにくく、行政の責務として整備されてきた歴史がある。〔地球環境・安達〕

- 発表の補足であるが、損益分岐点最適点が出ない直線のグラフも存在しており、これはサービス提供を公共がすべて行うのが一番よいということを意味する。途上国にあてはめると、このような直線のグラフになり、すべて公共が提供することがよいということになってしまう。公的機関そのものが不安定である途上国では、インフォーマルな主体の活用も重要であり、本日の議論も踏まえて考えていきたい。〔パデコ・中西〕

《日本の無償資金協力》

- 日本が無償資金協力などでインフラ施設を整備後、オペレーション段階で仏国など他国の民間会社が参入してきた場合に、日本の関係者の中には仏国の民間企業に“取られた”と感じる人もあり、このようなケースに対する何らかの考え方を示していただきたい。〔JBIC・庄司〕
- 日本のODAは、これまで施設の建設を中心に行ってきたが、施設引き渡し後の運営については途上国の責任として関与してこなかったことが問題である。そのため、途上国政府は運営に関して他ドナーに相談しようとするのであり、取られたと感じるのであれば運営まで手を伸ばせばよい。〔砂川主査〕

《日本の水道業界とPPP》

- 先日、北大の真柄教授の講演において、施設の更新に膨大な費用がかかる日本の水道業界に危機意識を持っているということを聴いた。日本における議論と今回の水セクターの議論を絡めることはできないか。〔JBIC・庄司〕
- 日本の水道業界の危機意識は2点ある。第一に、日本の水道設備の多くは戦後に整備されてから30～40年経っており老朽化が進んでいるため施設の更新が必要であるが、それには莫大なコストがかかること。第二に、多くの技術者が団塊の世代に固まっており、将来の人材不足が心配されていること。以上の2点について、PPP、PFIを活用して対処していこうというのが現在の水道界の動きである。〔経済開発・大久保〕

《通信セクターと水道セクターにおける民間参入の違い》

- 途上国では、インターネットや携帯電話が急激に増加している。これは単なる民営化だけが背景にあるのではない。モバイルが普及した要因として、プリペイドカードの販売などによってリスクを低くしている点も考えられる。このような仕組みを水道など他セクターで応用できないか。〔無償・桑垣〕
- 通信とインフラでは産業構造が異なり、固定費用も異なるため、同じ土俵での議論が難しいと考えられる。通信セクターでは、技術革新によってコストの削減が実現されているが、水道セクターではそのような技術革新はない。〔国総研・山田〕
- プリペイドカードの発想は民間からのものであり、決して官ではない。水道セクターでいえば、個人でなく集落単位で料金を支払うといった仕組みが似ているか

もしれない。このような民間からの発想が PPP では重要である。即ち、民は少ないコストでより多くの人に料金を支払ってもらえる仕組みづくりを行おうと努力する。〔砂川主査〕

《PPP プロジェクトにおける貧困層配慮について》

- アフォーダビリティ（affordability：住民の支払い能力）については都市型も村落給水でも同じように議論される点である。収益でコスト・リカバリーできない部分に関しては政府の補助金で補填するしかない。収益がコストの何割をカバーできるかが問題であるが、例えば 5 年経ったら受益者の所得が上がり、そのタイミングで料金を引き上げることでカバー率が上昇する。コロンビアのカルタヘナ水道事業は都市の例だが、貧困地区と都市地区を設定し、貧困地区においては住民の所得を調査した上で料金を設定している。〔砂川主査〕
- アフォーダビリティの設定の理屈はわかるが、実際にそれがうまくいくのかが疑問。政府の補助金が十分でない途上国において実際にどう行っていくのか？途上国で PPP プロジェクトが成り立っている場合、プロジェクト単体の収益性だけで成り立っている場合とプロジェクト単体での収益性はないもののマーケット・シェアの確保などの市場的な理由や政治的な理由が関与して成り立っている場合があるのでは。カンボジアではほかのビジネスとの兼ね合いで不採算プロジェクトを手がける例があるように、企業によってリスクの取り方が違う。また、企業の法の遵守、ガバナンス、行動といった要素もプロジェクトの成否に大きく影響しているのではないか。〔地球環境・安達〕
- PPP では、民活による合理化で置き去りにされる部分への官の役割について考える必要があるが、PPP における pro-poor な視点は 2 つ先の目標としてとらえる必要があると感じている。例えば道路セクターでは、車を購入できる富裕層が最初の裨益者となり、pro-poor はどうしてもその次の目標とならざるを得ない。PPP だけでなくプラスアルファの視点を加えないと pro-poor な設計は難しいのでは。〔社会開発・中村〕
- （例えば）農村部におけるコミュニティは多様であり、貧困層だけが孤立して存在しているわけではなく、貧困層と中間層が混住しているのが一般的である。ゆえに貧困層だけを対象としたプロジェクトは難しいのでは？〔本郷調査役〕

《生産セクターについて》

- 受益者負担能力を向上させる PPP、即ち、生産セクターを重視した経済インフラなどは本検討会には含まれないのか？〔本郷調査役〕
- 生産セクターも含めることができればベストであるが、すべてをカバーすることは難しく、今回は pro-poor という視点を考慮して、貧困層に直接的にサービスを提供するセクターに絞った。生産セクターに関しては今後のステップとして考えていきたい。〔国総研・山田〕
- 生産セクターには、民間が積極的に入ってくる収益の高いプロジェクトもあるが、

農村部における農産物の搬出や流通のための道路整備などは、民間が積極的に参入してこない部分のため、PPP で検討する必要がある。ほかのセクターを排他的に扱うことで実態と合わなくなってしまうのではないか。〔本郷調査役〕

- 生産セクターへは黙っていても民間が入ってくるというのが一般的な見解であるが、零細小農に裨益する道路の建設などは必要である。〔砂川主査〕

《公的セクターへの NGO の参加》

- 農村電化においては、組合方式による運営という形態があり、いわば NGO の企業化である。また、インドネシアの NGO が草の根無償により農村電化を ON-GRID の配電と接続させて、収入を得ている例もある。NGO を含めた民間の参加を、組合方式も含めて検討していただきたい。〔経済開発・大久保〕
- 政府以外のアクターを考えるときに、NGO と収益の追求を目指す民間セクターとは分けて考える必要がある。〔砂川主査〕
- NGO 関係者からもサービスの有料化に関する話を聞く。有料で配る方が住民により使ってもらえる、運営面から収益も考えていく必要があるなどの理由から、NGO もファイナンスの問題について重視していく方向にあるといえる。〔国総研・山田〕

《日本企業の関心》

- 今回の検討会では、日本企業の関心についてどこまで扱うのか？他ドナーでは自国企業と連携して途上国で PPP を行っているケースが見られるが、日本の水道分野に関しては、海外に進出するような芽は育っていない。日本国内の水道案件においても、ジャパン・ウォーターなどが一部委託という形で行っているものの、経営権まで移すことは考えられていない。可能であれば民間企業の方の意見も聞きたい。(例えば) 善通寺市水道事業における民間事業者、政策投資銀行の方、海外の電力、ガス系事業に携わった方など。〔地球環境・安達〕
- 日本の民間企業または公的機関が、途上国の水道セクターに対しどのような関心・方向性を持っているのかについて詳しい講師はいるのか？経産省でも水道分野のプロモーションを始めたが、日本の官と民が協力して途上国でいかにビジネスチャンスを作るかというプロジェクトファイナンス的なアプローチをとっている。〔砂川主査〕
- NJS というコンサルティング会社や関連企業がプロモーションを行っていると聞いている。水道事業の民営化についての本としては、齋藤博康先生が「水道事業の民営化・公民連携」を出されている。厚生労働省の水道課でもリソース・パーソンを探しているようであるが公的サービスの企業的経営に詳しい方はなかなかいないのが現状のようである。〔地球環境・安達〕

《事業のサステナビリティについて》

- 途上国では競争原理が働きにくいため、外国民間企業のネゴシエーションによ

り物事が決まってしまう場合がある。また、外国民間企業が突然撤収する事態も頻繁に発生しており、事業のサステナビリティを確保するためには、官民のリスク分担だけではなく、市場そのものの競争性を高めることも必要なのでは。〔地球環境・安達〕

- 外国企業の撤収に対して、現実的には外国企業に技術移転を義務付けるなどの解決策がある。技術移転により孫会社が育っているというような良い事例もある。〔砂川主査〕
- 確かに技術移転による人材育成も重要であるが、途上国の中小企業は経営の安定性が欠けているため、給料自体が支払えないというケースもあり、企業体力の脆弱性は考慮すべきである。〔地球環境・安達〕

《そのほか本研究会への要望》

- 料金の支払いまでを住民参加ととらえて、住民参加と PPP を絡めて議論できないか。〔経済開発・大久保〕
- 官における汚職についても検討して欲しい。〔経済開発・大久保〕
- これまでの議論は、事業ベースが中心であったが、JICA としてどの領域を対象とするのか。プロジェクトの立案かまたは運営時に PPP を導入するのかが見えてこない。〔服部補佐〕
- （PPP 事業成立の要件として）都市の規模というものも考慮していただきたい。〔地球環境・安達〕

(5)閉会

〔検討会事務局）次回検討会については追ってお知らせするので、今後もご参加いただき、貴重なご意見をうかがいたい。

以上

国総研
官民パートナーシップ基礎研究
概要

2004年10月29日
国総研・調査研究グループ
山田浩司・関根創太

1

発表の構成

1. 調査研究の背景と必要性
2. 調査研究の目的
3. 調査研究で用いるPPPの定義、検討領域
4. 基礎研究の検討内容
5. 基礎研究の実施体制
6. 第1回検討会での論点

2

基礎研究の背景①

PRSPにおけるPPP

ーｶﾝﾎﾞｼﾞｱの事例ー

- 貧困層の雇用促進という観点から、観光産業関連の中小企業の設立を官民パートナーシップにより推進すべきである。（P.92）
- 職業訓練システムの強化に向けたPPPの導入。（P.96）
- 国、民間セクター、市当局の役割の明確化を含めた、PPPに対する国家レベルの方針・枠組を取り決めた上で、その内容について出版、普及する。（P.203）
- 基礎保健サービスにかかる質、アクセス、affordabilityの改善にPPPを導入するとともに民間のサービスデリバリーに対する規制を強化する。（P.217）
- 基礎教育終了後の教育サービスにPPPを導入することにより、基礎教育向けの財政を確保する。（P.227）

（Full PRSP 2002年12月より抜粋）

3

基礎研究の背景②

欧米諸国、国際機関の援助戦略

- 「Sidaは、インフラのセクター改革を含めた公営企業の改革に強い関心を持っている。重要な要素は、規制当局の能力強化への支援と民間セクターのインフラ開発への参加を促進する金融手法の開発である。Sidaは官民パートナーシップを支援する用意がある。その中には、貧困状況にあるターゲットグループに公共サービスへのアクセスを提供する『アウトプットに基づく支援（Output-Based Aid）』スキームも含まれる。

（Sidaの民間セクター開発政策ガイドライン（2003年10月）より）

4

欧米諸国、国際機関の援助戦略

- 「公的セクターに加え、民間セクターはインフラや社会サービスの提供においても役割を演じることができる。適切なところでは、民間参加は民間のサービス提供者の新規参入によって、それも多くの場合中小の現地人企業家によって導入される。過去20年の間に150の政府によって、インフラへの民間参加の幾つかの形態が積極的に試みられてきた。（中略）社会サービスへの民間参加は、事実上既に広く導入されているところであるが、依然として議論の対象となっている。」

（世界銀行の民間セクター開発戦略（2002年4月）より）

5

基礎研究の背景③

MDGs達成への貢献

ﾀｰｹﾞｯﾄ1：1日1ドル未満で生活する人口比率の半減
ﾀｰｹﾞｯﾄ3：全ての子供が男女の区別なく初等教育の全課程を修了
ﾀｰｹﾞｯﾄ5：5歳未満児の死亡率を2/3減少
ﾀｰｹﾞｯﾄ6：妊産婦の死亡率を3/4減少
ﾀｰｹﾞｯﾄ10：安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合の半減
ﾀｰｹﾞｯﾄ17：製薬会社と協力し、開発途上国において、人々が安価で必須医薬品を入手・利用できるようにする。
ﾀｰｹﾞｯﾄ18：民間セクターと協力し、特に情報・通信分野の新技術による利益が得られるようにする。

援助効果のｽｹｰﾘﾝｸﾞｱｯﾌﾟ

JICA事業の質的向上　　革新的手法の導入

ｷｬﾊﾟｼﾃｨ・ﾃﾞｨﾍﾞﾛｯﾌﾟﾒﾝﾄ　援助協調　PPP

ﾏｲｸﾛﾌｧｲﾅﾝｽ

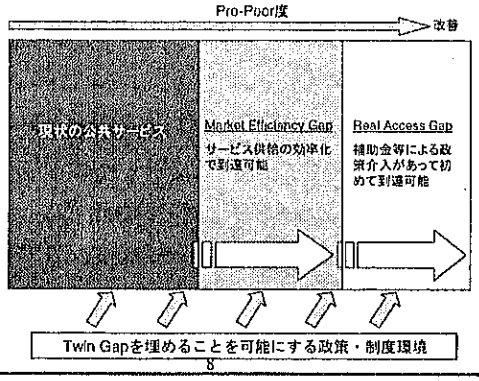
6

基礎研究の目的

- 基本認識
  - **効率性**：民間経営手法導入や民間資金活用を通じて、公共サービスの質的改善や面的拡大を図ることができる。
  - **社会的公正**：適切なPPP事業の設計が行われれば、提供される公共サービスの貧困層によるアクセスを改善することができる。
  - **環境整備**：PPP事業が効率性を高めつつ社会的公正も達成するためには、事業を取り巻く政策・制度環境の整備も必要。
- 目的：**PPP概念、そのメリットとリスクの基本的理解**
  - 以上の基本認識に基づき、
    1. 開発理論・援助アプローチの変遷の中でPPPを捉え、
    2. 他援助機関や研究機関における検討状況と論点を整理し、
    3. PPP概念をJICA関係者に普及する。
  - 成果品：
    報告書（ﾊﾝﾃﾞｨｻｲｽﾞ）→職員研修、研修ｺｰｽｺﾝﾃﾝﾂ開発

7

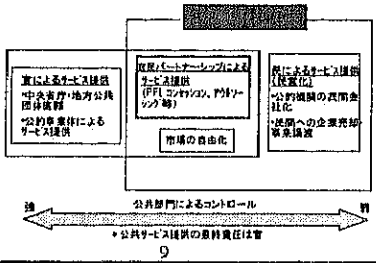
基本認識



8

本基礎研究におけるPPPの定義

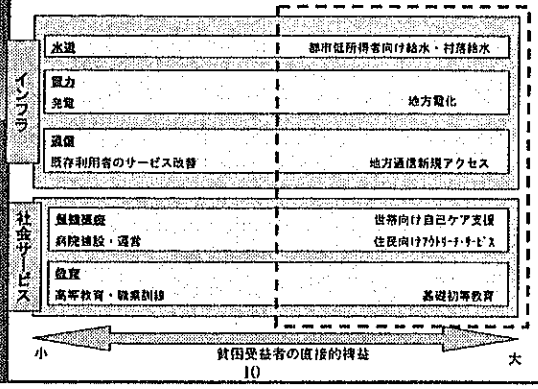
1. これまで途上国政府が国民に対して行うものと見られてきた公共サービスの提供について、官民が平等の立場で特定の目的達成に受けて業務を分担し実施すること。
2. 政府とサービス提供者の関係が契約によって規定されること。
3. 提供される公共サービスに対して、受益者から一定の支払いを受け取ること。



9

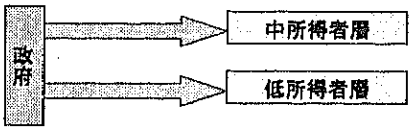
基礎研究の主な検討領域①

貧困受益者層の直接的裨益を中心に据えるが・・・

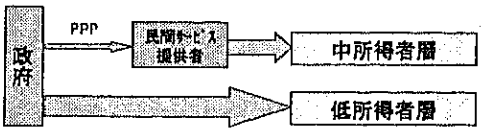


10

・・・間接的な裨益もあり得る。



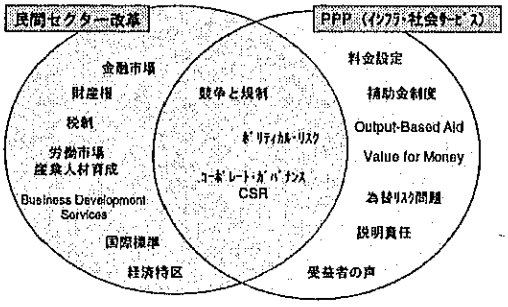
中所得者向けｻｰﾋﾞｽをPPPで行い、VFMで浮いた予算を低所得者向け直接ｻｰﾋﾞｽ提供に振り向けることも可能。



11

基礎研究の主な検討領域②

民間セクター開発との関連から



12

基礎研究の主な検討領域③
その他留意事項

- 途上国における政府と非政府アクターのパートナーシップ
  - ドナー：途上国政府、または非政府部門サービス提供者の支援
  - 非政府アクター：民間企業、NPO/NGO。国籍は不問
- 「契約」概念は緩やかに捉える。
  - 社会サービスの提供者にNPO/NGOも想定→民間企業との契約に比べてより緩やか。
  - 但し、検討枠組みとしては対民間企業の契約概念を想定。
- 保健セクターのグローバル基金への官民拠出は検討の対象外。
  - エイズ・マラリア・結核対策グローバル基金（GFATM）
  - 予防接種グローバル連合（GAVi）　等

13

基礎研究の検討内容①
援助の潮流におけるPPP：概観

- 開発理論・援助アプローチの変遷の過程で、従来官ベースの提供が行われるのが当然と見られてきたセクターで民間関与のあり方の検討がどのように行われてきたか？
- 官民の役割について再考が進んだのは何故か？
- 民間的経営手法は「利益追求」が目的で利益追求の仕組みを公共サービス提供に導入するのは不適切という意見もある中で、民間経営手法の導入を貧困削減という開発の上位目標の達成にいかに結びつけるかについて、国際社会における理論構築がどこまで進んでいるか？
- 教育・保健医療分野における民間参入に関する検討はどのように進んでいるのか？

14

援助の潮流におけるPPP：概観①

1. 公共事業への政府の直接的関与（～1970年代）
   - 規模の経済→採算が取りづらい。
   - 財の公共性
   - 自然独占の弊害
   - 国家が失業対策や第二次大戦後の復興を牽引する必要性
2. 先進国の行財政改革（1970年代後半～1990年代）
   - 公営の弊害→民営化、PPP
   - New Public Management
     - 競争主義の導入
     - 顧客志向
     - 業績／成果による評価
     - 政策の企画立案とその実施・執行の分離

15

援助の潮流におけるPPP：概観②

3. 構造調整下における途上国公営企業の民営化、民活化（1980～90年代）
   - 肥大化・硬直化した国家財政→負担軽減の必要性
   - 技術革新→自然独占と見られてきた部門にも競争の余地→サービスの効率改善
   - 民間企業活動のグローバル化
   - 民活インフラ案件の急増：65件180億ドル（1990年）→361件1280億ドル（1997年）
4. 貧困削減戦略と包括的開発フレームワーク、ミレニアム開発目標（1990年代後半～）
   - 1990年代後半、インフラは民活で推進する一方、世銀、欧州援助国のターゲットは社会セクターへ
   - CDF（1998）：様々なステークホルダー間のパートナーシップ構築を重視
   - PRSP（1999）：貧困削減重視、参加型策定プロセス
   - MDGs（2000）：国際的開発目標、PRSPは国別基本戦略

16

援助の潮流におけるPPP：概観③

5. ミレニアム開発目標の達成に向けて（2000年～）
   - アジア経済危機を契機に民活インフラブームの沈静化：361件1280億ドル（1997年）→128件475億ドル（2002年）
   - モンテレー開発資金国際会議（2002）：途上国国内資金、民間投資への注目
   - 世銀民間セクター開発戦略（2002）：投資環境整備、民間セクターへの直接的支援、Output-Based Aid等。
   - 「世界開発報告」
     - 市場制度の構築（2002）
     - 貧困層向けにサービスを機能させる（2004）
     - 全ての人のためによりよい投資環境を（2005）
   - 絶対的インフラ不足の深刻化：
     - 世銀インフラ行動計画（2003）
     - 世銀・JBIC・ADB東アジアインフラ共同研究（2003）
   - 企業のNGO化、NGOの企業化：企業の社会的責任論、ソーシャルマーケティング
   - FTI：教育普及に向けた民間ファイナンスの活用

17

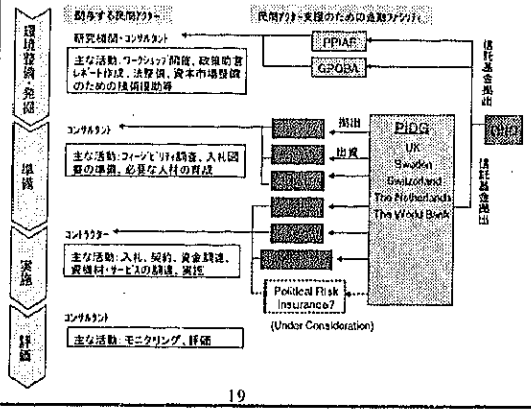
基礎研究の検討内容②
他援助機関によるPPP事業支援

- 国際機関や欧米の援助機関は、いかなる考え方に基づき、インフラ整備や社会サービス提供における民間参加を主張してきたのか？
- 民間事業者（地場企業、外国企業を問わず）の参入を促進するために、これらの機関はいかなる取組みを行ってきたか？

1. 他援助機関の取組み調査の視点
   - PPP支援の基本理念（途上国支援のどこにPPPを位置付けるか）
   - Sub-Sovereign案件に対する考え方
   - 対途上国政府向け支援スキーム：
     ①財政支援、②公的機関向け信用保証
   - 対民間企業向け支援スキーム：
     ①公共事業への投資誘致を目的とした官民拠出型基金の創設、
     ②事業会社への出資ないし融資、③事業会社向け信用保証
   - 援助協調を伴う政策対話、TAを通じた政策・制度環境整備
   - CSRのアドボカシー
2. 調査対象援助機関：世界銀行グループ（IBRD/IDA、IFC、MIGA）／英国／米国／ドイツ／北欧（特にスウェーデン）

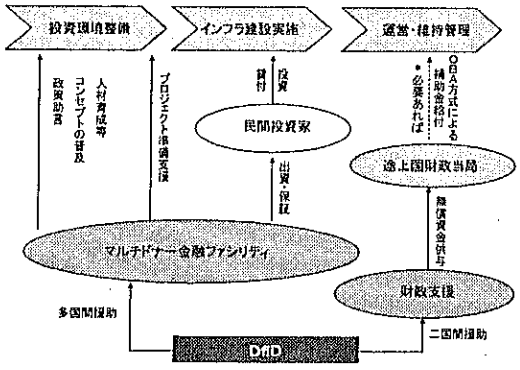
18

英国によるPPP事業支援①



19

英国によるPPP事業支援②



20

基礎研究の検討内容③
途上国における先進的連携手法の事例

- 途上国におけるPPP事業の具体的事例はどういったものか？
- 組成されるﾊﾟｰﾄﾅｰｼｯﾌﾟの形態にはどのような相違があるか？
- 今後ﾊﾟｰﾄﾅｰｼｯﾌﾟの組成が期待される分野は何か？

- **事例分析の枠組み**
  - **スキームを見る際の視点**：
    ①競争原理を生かす仕組み、
    ②業績／成果のﾓﾆﾀﾘﾝｸﾞと補助制度、
    ③専門性、創造性のある企業の参加、
    ④政府、ｻｰﾋﾞｽ提供者、受益者の三者によるﾊﾟｰﾄﾅｰｼｯﾌﾟ形成の度合い、
    ⑤貧困層への配慮
  - **インパクトを見る際の視点**：
    ①ｻｰﾋﾞｽの拡大、②事業の効率性、③ｻｰﾋﾞｽの質、④財政の健全性、⑤ｻｰﾋﾞｽ料金

21

先進的連携手法の事例

- **事例分析対象案件**
  - **水道**：
    ①Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS)（ﾁﾘ）
    ②Aguateros（ﾊﾞﾗｸﾞｱｲ）
    ③Water Sector Reform Assistance Project（ｺﾛﾝﾋﾞｱ）
  - **電力**：
    Pamir Small Hydro Power Project（ﾀｼﾞｷｽﾀﾝ）
  - **通信**：
    ①Osiptel（ﾍﾟﾙｰ）
    ②Grameen Phone（ﾊﾞﾝｸﾞﾗﾃﾞｼｭ）
  - **保健医療**：
    USAIDによるSocial Marketing Companies（全世界）
  - **教育**：
    Colombia Education Voucher Program（ｺﾛﾝﾋﾞｱ）

22

基礎研究の検討内容④
PPP導入に向けた政策的課題と政府の役割

- 1980年代後半から90年代にかけてラテンアメリカ中心に進められてきた民活インフラ整備事業から得られた教訓は何か？
- 民間関与が可能となるにはいかなる政策・制度環境が必要か？
- 異なる条件下でどのような民間関与の形態が可能か？
- PPPの検討において、途上国政府が配慮すべき事項は何か？

1. **1990年代民活インフラから得られる課題と教訓**
   料金水準と料金体系の設定／顧客サービスにおける民間の創意工夫
   競争導入／規制枠組み／為替リスクへの対応／透明性の高いプロセス、
   政府による監督／改革に向けた政府のコミットメント
2. **公共サービスのPro-Poorness改善に向けた政策的課題**
   水道／通信／電力／保健医療／教育
3. **途上国政府が果たす役割**
   長期的なコミットメント、法制度の整備、透明な契約プロセス、
   資本市場整備、為替リスク軽減措置　等

23

基礎研究の検討内容⑤
援助機関に求められる役割とJICAの課題

- PPP推進にあたって、援助機関は途上国政府、サービス提供者のどのような取組みをどのように支援できるか？
- PPP推進にあたって、JICAにできることは何か？

1. **政策改革プロセスに対する支援？**
   独立規制当局の能力強化（規制制定、監視、強制等）
2. **PPP事業組成に向けた支援？**
   VFM算定、性能発注書作成、リスク分析、支払いスキームの検討、
   契約書作成等の作業への助言
   発注側のモニタリング能力強化
3. **受益者と政府・サービス提供者間の「声」と情報の交換支援？**
   メディアや現地NGOの活用

- セクター毎の詳細な検討が必要・・・
- 教育・保健プロジェクトの業務委託に成果ベースの支払条件を加えることから始めてみては？
- マルチドナーのファシリティをいかに活用するか？

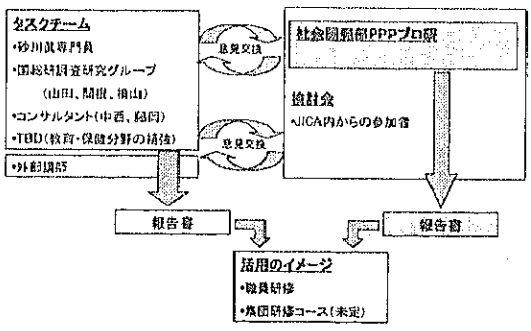
24

我が国ODAの事業サイクルに見る民間セクターの参画状況

プロジェクトサイクル	協力対象国政府	対象国の民間セクター	民間コンサルト(日本)	民間事業(建設会社、商社等)	外務省	JICA	JBIC
1. 事件発掘			プロファイ、プロ形、SAPROF、PROTECO	プロファイ	プロ形	プロ形、PROTECO	SAPROF
2. 各種調査、設計(F/S,B/Dまで)	要請 ↓ S/W等署名		F/S、B/D、通関D/D、通関F/S		審査、事件採択	事前調査 S/W等署名 ↓ F/S、B/D、通関D/D、通関F/S	
3. 建設、調達にかかる資金協力(無償、有償)(B/D(詳細設計)含む)	要請 ↓ E/N L/A調結	建設・調達の実施	D/D実施 ↓ 監督(無償)	建設・調達の実施	審査、事件採択 ↓ E/N調結(有償)	無償実施促進	審査 事前評価 ↓ E/N L/A調結 ↓ SAPI(有償)
4. 通算(技プロ、無償SC、草の根技協、PROTECO)	要請 ↓ R/D等署名	草の根技協	技プロ PROTECO	無償ノウン、PROTECO	審査 実施採択	事前評価調査、R/D等署名 ↓ 技プロ、草の根技協、PROTECO	

25

基礎研究の実施体制



26

第1回検討会の論点

- 問題意識、目的設定の妥当性の確認
- 基礎研究の範囲、方向性、実施体制の確認
- 第4回検討会以降の検討内容に関して、新たに盛り込むべきものがないか。

ご清聴有難うございました。

27

民間主体・資金の活用について

2004年10月29日

ODA事業への官民パートナーシップ
導入に関する基礎研究
第一回検討会

1

米英における
民間からの資金調達手法
導入の背景

2

財政赤字の削減と
民間資金の呼び込み

•80年代　米国は双子の赤字、西欧諸国も財政赤字に悩まされる

•90年代　欧米で財政赤字削減に向けた取り組みが加速
一方・・・社会資本を増強するため、民間資金を呼び込む試みが加速

3

ヨーロッパの動き

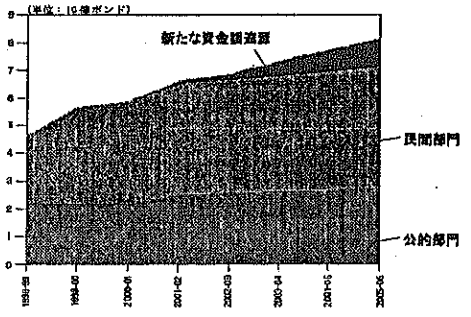
•マーストリヒト条約(1992)
経済通貨統合に向け、「政府の純債務がGDPの6割以下」などの厳しい財政制約

•英国:ゴールデン・ルール　(1998)
公的部門の借り入れを資本支出 (Capital Expenditure) に限定する長期財政方針

4

英国の交通関連支出
民間資金の活用を含めた
新たな資金調達源による投資計画

交通関連投資額
見込み
(1998年計画)
出典:HM Treasury
(1998) Chapter 2



5

米国の動き

・90年代初頭、道路を中心とした交通ネットワーク形成に対する投資の重要性が再確認

•議会予算局(CBO)による厳しい財政運営予測

・交通インフラ投資は、従来の資金調達だけでは賄えず、革新的な資金調達アプローチを追求する必要

6

米国の交通関連投資における革新的な資金調達アプローチ

・連邦助成金の弾力的運用（1994頃～）

・州社会資本銀行(State Infrastructure Bank / SIB) の設置（1996～）

・PPPの推進　など

7

日本と比べると・・・

・日本　財政投融資制度等によって、一般会計の予算規模を大きく上回る公共投資

・米英　既存施設の老朽化等に伴う修繕等を含め、高い水準の公共投資の要請
→ 厳しい財政制約の下、民間による資金調達等の新たな試みが加速

8

公的事業における民間セクターへのリスク移転

9

Principal-Agent 問題

・公的セクター　依頼人 “Principal”

・民間セクター　代理人 “Agent”

10

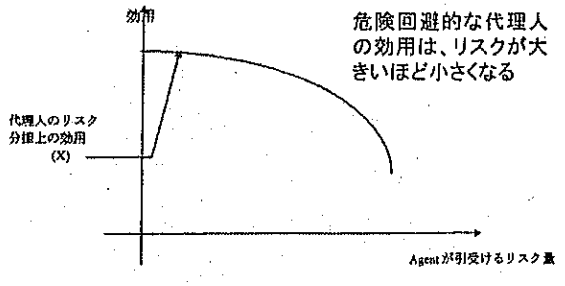
Principal-Agent のリスク許容力

・公的セクター　高い

・民間セクター　低い　“危険回避的”

11

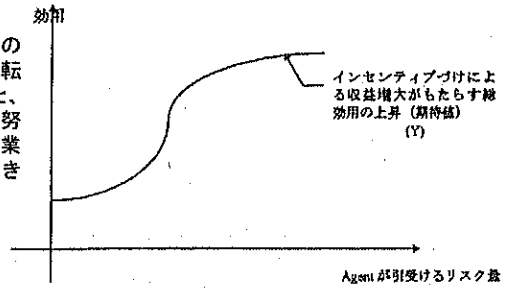
代理人のリスク分担上の効用(X)



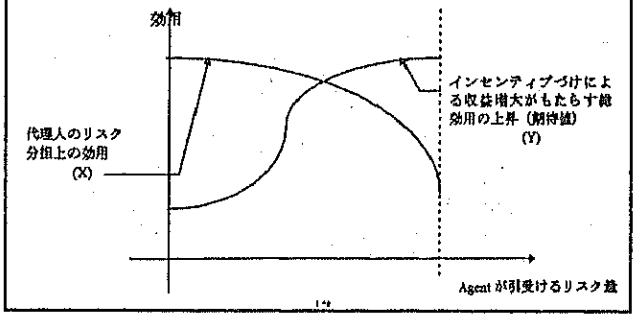
12

インセンティブ付けによる収益増大がもたらす総効用（期待値）（Y）

代理人へのリスク移転を増やすと、代理人が努力して事業収益が大きくなる



XとYは両立しない →トレードオフの関係



トレードオフ →エージェンシー・コスト発生

例

・代理人が許容できるリスク量でも、その努力が収益増大に結びつかない場合、代理人の努力するインセンティブが減る

・依頼人が引き受けるリスク量を増大させると、代理人が契約の範囲内で最小限の努力しかしなくなる

当初依頼人が期待していた収益増大に結びつかない

＝事業は非効率にならざるを得ない ←エージェンシー・コスト

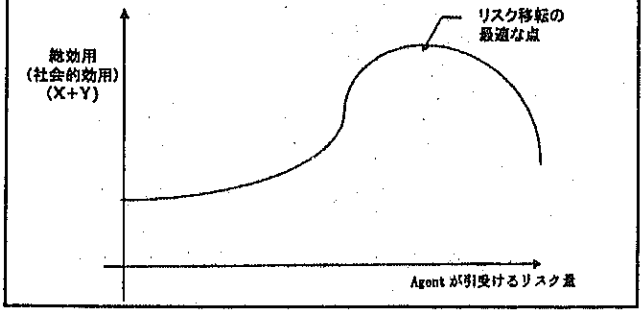
15

エージェンシー・コスト

効率的なリスク・シェアリングのルールと誘因整合性（Incentive Compatibility）が両立せず、それが社会に対して一定のコスト（非効率性）を生じせしめる状態

16

X＋Y リスク移転量と総効用



リスク移転の最適な点

・代理人が許容できるぎりぎりのリスク量

＝代理人が最大限の努力をすればリスクを回避できる状況

×

・収益増大に結びつく場合

18

民間セクターへ移転するリスク

公的事業における官民のリスク分担は、民間セクターが努力することで(結果的に)収益増大に結びつくリスクに限定して与えるのが理想的

→ そのための注意深い役割分担と組織の運営が必要

→ 民間セクターにとって魅力ある投資対象へ

19

民間セクターが負担できない費用

・コンセッションの締結など、契約手続きに係る費用(アドバイザリー費用を含む)
・前例がないために必要とされる費用
・落札できなかった業者における入札参加費用
など

20

官民連携手法調査 概要

6事例:上水道 (チリ、パラグアイ、コロンビア)、通信(ペルー)、電力(タジキスタン)

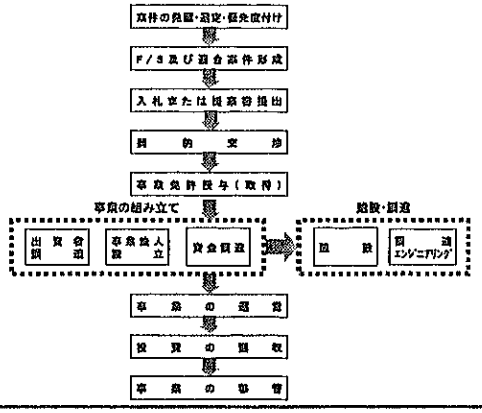
検討項目:・競争原理を生かす仕組み
・モニタリングと補助金の仕組み
・専門性・創造性のある企業の参加の有無
・官・民・受益者のパートナーシップ
・貧困層への配慮
・成果(インパクト)

サービスの拡大、事業の効率性、サービスの質、財政の健全性、サービス料金

21

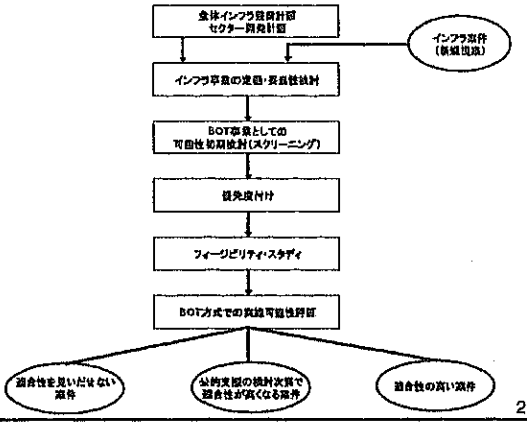
「施設技術移転指針策定調査」（官民役割分担ガイドライン）の概要

標準的なBOT事業実施フロー

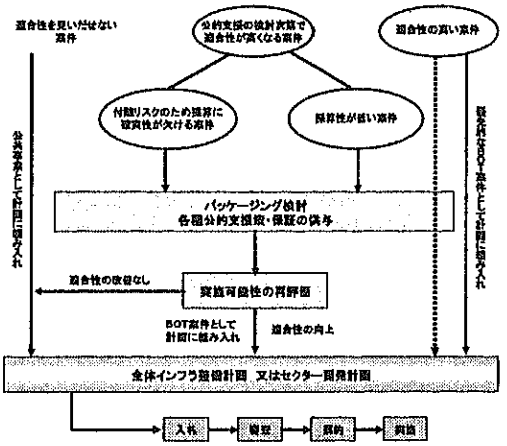


1

BOT事業形成フロー



2



3

BOT事業に標準的なリスクと分担例

大分類	小分類	内容	公共	民間
対象国に一般的なリスク（広義のカントリーリスク）	政治的リスク（内、外部の政治的状況、政治経済の安定性、BOT事業等に対する政府の姿勢、財政政策が起因となるリスク）	政府の契約履行不履行リスク	●	
		税制変更リスク	●	
		資産没収/国有化リスク	●	
		事業権取り消しリスク	●	
		輸出入制限リスク	●	
		社会的騒乱リスク	●	
	経済リスク（政府の経済/金融政策、経済状況の変動が起因となるリスク）	通貨交換リスク	●	
		為替変動（通貨切下げ）リスク *1	○	○
		物価変動リスク		●
		利子率変動リスク		●
	法的および制度的リスク（政府の法律体系を含めた制度面での不備が起因となるリスク）	利用料金変更リスク	●	
		法律体系の不備によるリスク	●	
		許認可/承認遅延リスク	●	
		組織制度の不明瞭さによるリスク	●	

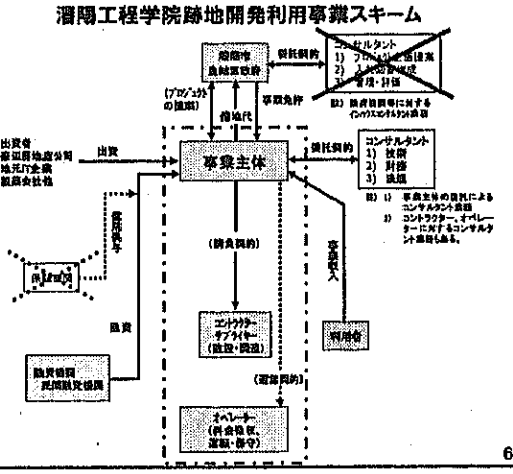
4

大分類	小分類	内容	公共	民間
インフラ事業固有のリスク（事業リスク）	開発リスク（事業実施の前段階で想定されるリスク）	入札リスク		●
		遅延リスク（許認可/承認遅延以外）		●
		住民反対リスク	●	
		事業用地取得/買収リスク	●	
		資金調達リスク		●
	施設/完工リスク（インフラ施設建設段階、完工までの過程に発生するリスク）	遅延リスク		●
		コスト/タイム・オーバーラン・リスク		●
		完工リスク		●
		不可抗力リスク *2	○	○
		設計リスク（調査/設計ミス）		●
		設計リスク（公共の設計変更要求）	●	
	運営リスク（インフラ事業運営段階に発生するリスク）	総合インフラ/関連施設整備リスク	●	
		技術的リスク（設計上の欠陥等）		●
		需要（市場）リスク *3	○	○
		原料等供給リスク		●
		マネジメント・リスク（運営能力）		●
		不可抗力リスク（施設への損害） *2	○	○
		負債リスク		●

●：主体的に負担または軽減すべきリスク（責任事由が比較的明確に区分できるリスク）
○：ケース・バイ・ケースで負担および軽減すべきリスク（契約文言または事実により取決めが望まれるリスク）
*1：一定限度または特予期待値以上の変動があった場合は公共が負担
*2：保険等商業的にリスク転嫁が可能なものは民間が負担
*3：最低需要量保証等がない場合は民間が負担
参考：BOT事業における官民役割分担に関するガイドライン、建設省

5

潤陽工程学院跡地開発利用事業スキーム



6

瀋陽工程学院跡地開発利用事業における問題点

１．プロジェクトの紹介

・ プロジェクトの概要

プロモーター：瀋陽市皇姑区人民政府

事業主体：未確定

出資者：威海豪辺房地産開発有限公司（代表：王成瑞ＣＥＯ）ほか

中国遼寧省瀋陽市旧市街地に位置する瀋陽技術大学の移転に伴い、その跡地の高度利用及び、その事業が周辺市街地活性化の起爆剤としての役割を果たすための、新たな事業ｽｷｰﾑが検討されてきた。その結果、土地管理者である瀋陽市皇姑区人民政府は、本件の開発に当たり自由主義国家における開発手法を取り入れるため、米国で教育を受けた中国人事業家等の協力を仰ぎ、民間資金の導入、開発業者の組成等、新たな事業ｽｷｰﾑの構築を図った。本事業は、事業件を付与する瀋陽市皇姑区人民政府、資金提供する民間事業家、事業主体となる開発業者の三者の役割、ﾘｽｸ分担、責任範囲を調整すると共に、民間資金調達の最適案の検討と開発主体の組成を検討するものである。現在、瀋陽技術大学の新校舎は建設中であり、完成後に大学機能が移転される予定である。これに合わせて各方面での調整が進行中であり、本業務も漸次進行中である。

本プロジェクトは、民間資金を使って市営住宅建設を行うために、地元自治体が支援策及び誘導策として、関連インフラ施設の事業権及び事業開発権の提供を付与する点で、ＢＯＴ型のＰＰＰ事業と捉えている。

・ 現状

事業実施の主体となる開発業者に対して、投資家ｸﾞﾙｰﾌﾟと事業実施ｸﾞﾙｰﾌﾟの組成に関するｱﾄﾞﾊﾞｲｽと技術支援を行った。また、プロモーターである瀋陽市皇姑区人民政府に対しても、英国及び日本における、都市活性化事業に関する民間資金利用のﾉｳﾊｳを例示した。現在、投資家ｸﾞﾙｰﾌﾟと瀋陽市皇姑区人民政府の間で借地権の売買に関する交渉が進んでいるが、多くの問題が打合わせの度に露見するため、今後の進み方は予想できない。

２．中国における一般的な問題点

・ 事業目的、事業形成、手続き等の不透明性

・ 政治経済制度の違いによる概念の差

① 地方自治体の役割

② 人事異動による変更、遅延

③ Value for Money の概念不在

④ 公共機関側の決定事項が、上からの指示即ち行政権を超える「力」が働くことで変更される可能性を払拭できない

・ 組織制度の未整備

複雑且つ遅延を伴う許認可手続き、不明瞭な行政権限の所在。また、形式的に規制条項など

の法律は存在するものの、実質的には多様に運用されているため、事業を手戻り無く着実に進めるための基準が無い。

- 脆弱な地方財政

① 中央政府財政収入の大幅な引き上げ：中国では、1994年から中央政府と地方政府との「分税制」が実施され、財政収入に占める中央政府財政収入の割合は、1994年の22%から2002年度の54.9%まで高まった。その結果として地方政府の財源が大幅に吸い取られた。

② 地方財政の構造的問題：中国の地方財政収入は一般的に、予算内収入、予算外収入、非予算収入ならなる。そのうち「予算外収入」と「非予算収入」は一般的に透明度が低く、把握するのは難しいと言われる。特に、「予算外収入」と「非予算収入」は土地の譲渡などによるところが大きい。中国の文献によれば、2001年の地方財政の土地の譲渡による「予算外収入」は38%に達している。

- 保証制度の不備

1999年以降、国家経済貿易委員会を中心として信用保証制度促進に関する議論が加速されるに至り、各地において各種の信用保証制度・機構・会社が設立されている。しかしながら、一般的に現在でも保証基金規模は小さく、保証倍率も低位に設定されており（通常5倍）、実施された保証件数は限られている。

公的な信用保証機構への出資財源である地方政府の財政資金が限られていること、再保証制度が未発達であること、営利目的の民間資金による商業性保証会社では保証料率が高率であり、かつリスクを極度に嫌うこと等なら信用保証制度の裾野が広がっていない。

- 政府機関の人材不足
- リスク分担の不確実性

① 政治リスクに対して、中央政府の方針、税制、首長の変更により、地方政府がリスクを負担できない現状

② 経済リスクの内、物価変動、利子率変動の民間リスクが高すぎる。

③ 法律・制度的リスクの内、承認遅延リスクを地方政府が取らない。また、組織制度は明瞭であるが信頼性に疑問

④ 設計リスクを公共側が取ろうとしない

⑤ 関連施設整備の整備計画は信頼できるのか？

3．本プロジェクト固有の問題点

- 政府機関にサービス受益者重視の概念が不十分
- 政府機関側のアドバイザーコンサルタントの不在
- 都市計画全体の中での位置づけ
- 周辺地域との格差の発生
- 現在価値算定の難しさ
- 中小企業に対する公的保証供与の難しさ

配布資料1-5

ODAに関する五つの提言

——効果的・効率的援助を求めて

砂川 眞
双日総合研究所特別顧問・
ODA総合戦略会議委員

日本のODAは、厳しい財政状況を受け、ここ数年減少の一途を辿っている。
だが、紛争やテロの原因のひとつに途上国の貧困が挙げられるなか、日本だけが傍観者でいられるはずもない。
今後、日本が効果的・効率的にODAを供給していくためには何が必要なのか

日本の政府開発援助（ODA）は厳しい財政事情と国民の批判からその予算総額は一九九七年以降六年間で減少し、二〇〇三年度の予算ではピーク時の二七%減となった。一方、日本を除く先進国ドナーの多くは深刻化する環境、地球規模の問題への対応と、9・11以降、特に安全保障強化の観点から貧困削減を主目標に掲げ、逆にその援助額を増加させていることから、日本の削減が余計目立った姿になっている。本稿では国民から批判の的となっている「援助の効率と効果」に焦点を当てて、日本のODAの現状を概観する。そして問題点を探り、対策を指摘するとともにODAの今後のあり方を考察したい。

日本のODAの概観

日本のODAは五〇年という長い歴史を経て独自の仕組みと「やり方」を形成してきた。それは、国内的な要因として輸出振興という日本の最重要政策に関連して形成されてきたことと、国際的にその手本としてきたのが、欧米諸国のバイのドナーではなく、世界銀行という国際機関であったことが大きく影響している。

しかし日本のODAの現在の仕組み、「やり方」は、激しく変化している国際情勢に対応できなくなっているように思える。以下ここではそのいくつかの側面を指摘したい。

一．ODA大綱中心の政策的枠組

日本のODAの政策的枠組は一九九二年に策定された旧ODA大綱、一九九九年に策定された中期政策、その後策定された国別援助計画に求められる。これらをもとに各実施機関は形態ごとに援助を実施している。二〇〇三年に新たに策定された新ODA大綱は開発をめぐる国際的な流れを重視して、貧困削減、地球的規模の問題、平和構築を中心課題として取り上げるとともに、国内的な議論を反映して、国民参加、透明性の確保、そして日本の国益に資することがより明確に謳われている。中期政策は、ODA大綱の理念を具体的に実現していく上の中期的な指針として位置づけられ、現在、新大綱に基づき改定が進められている。国別援助計画は一九九八年以降、政府ベースで作成してきたが、より有効な計画を作成するために二〇〇二年に発足した学識経験者、企業団体、NGO代表等の参加するODA総合戦略会議が中心となって作成することとなり、すでに数カ国の計画が作成されている。今後、計画作成の対象国としてアジア中心に二〇～三〇カ国を当面の目標として、一年に五～六カ国のベースで援助計画が新規作成および改定される予定である。

日本のODA供与先国は累積約一六〇カ国・地域に及んでいるが、この数は世銀（国際復興開発銀行［IBRD］と国際開発協会［IDA］を含めて）とほぼ同じで、バイのドナーとしては飛び抜けて多い。このことから政府がODAを全方位外交の手段として多用していることがうかがわれる。

政府は、ODAの一つの基本方針として、受入国の自主性を重んじ、オーナーシップを尊重することから次の二点を実務上の方針としている。一つはODA案件の発掘・形成は受入国が行ない、その後、日本に協力要請がなされた案件に対し、検討の上で実施する、といういわゆる要請主義である。ただし、最近では、両政府の政策協議を通じて案件の発掘が試みられている。もう一つは、ODAの実施は基本的には案件ごとに両国政府間の合意（具体的には交換公文の締結）に基づいて実施されることである。

二．外務省を中心とする実施体制

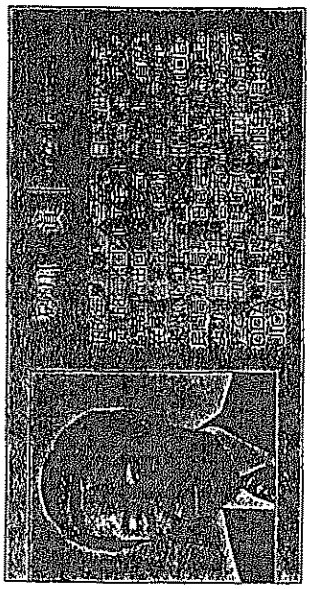
政府の執行レベルでは外務省がODAの主務官庁であり、他省庁との調整、および実施機関の管理・監督を行なっている。日本のODAは無償資金協力、技術協力、有償資金協力（以下、円借款）と国際機関への拠出金等に大別される。その実施は、無償資金協力については外務省、技術協力については各省と国際協力機構（JICA）、円借款については国際協力銀行（JBIC）が担当している。日本のODA実施体制については、同様の援助形態をもつドイツと類似しているが、ドイツではBMZ（ドイツ経済協力省）が監督官庁となり、技術協力についてはGTZ（ドイツ技術協力公社）が、無償・有償両資金協力についてはKfW（ドイツ金融復興公庫）が実施機関という具合に監督と実施が明確に分かれている。

JICAは二〇〇三年一〇月一日より独立法人化された技術協力の実施機関であるが、無償資金協力についても外務省からの委託により実務を担当している。業務組織は、地球環境部、人間開発部、農村開発部等、課題部七部と地域部五部となっているが、技術志向が強いことから、業務権限並びに人員配置は課題部に集中しており、地域部は補完的で、全体として相手国へのアクセスが弱いと言えよう。

JBICは、一九九九年、旧日本輸出入銀行と旧海外経済協力基金が合併して発足した組織で、ODA業務組織は四つの地域部からなり、業務は国別、地域別に進められていることから、外交手段としての援助戦略を反映しやすい組織となっている。

本論文の要旨

五〇年にわたり続けられてきた日本のODAの仕組みは、国際情勢の変化や予算の削減などを受け、見直しを迫られている。今後ODAを効果的かつ効率的なものにするためには、①事業の適正な運営の確保、②対象国・戦略セクター・プロジェクトの確定、③援助形態間の連携の強化、④供与能力の強化、⑤政策的整合性の重視の五点が求められるであろう。



経済協力を「文化」から考える

三、減少するODA予算

ODAの資金源は全額政府資金であり、毎年、年度予算によって決められるが、最近の厳しい財政事情を反映して、一九九七年度をピークに減少を続け、二〇〇三年度は事業予算と一般会計予算を合わせた総額が一兆一五七〇億円と、ピーク時に比べ約三一%の落ち込みとなっている。ODA予算総額の多くは一般会計予算からであるが、円借款原資の約半分は財政投融資からの借入金である（このほか、出資国債および若干の特別会計分がある）。一般会計予算総額のうちODAの占める割合は削減されて一・七%となっている。

予算の配分は、一括して特定の省に配分されるのではなく、関係各省に分割配分されている。二〇〇三年度のODA一般会計予算は八五七八億円であったが、そのうち主務官庁である外務省がJICA分を含めて五一六五億円で全体の約六〇%にとどまっている。次いでJBIC向け出資金、国際金融機関向け拠出金を担当する財務省が二五%、文部科学省が五%、経済産業省が四%となっている。

四、トップドナーとしての援助の実態

日本のODA供与額は一九九一年以来、連続して第一位を占めていたが、二〇〇〇年をピークに減少に転じ、〇一年には米国に第一位の座を譲った。そして〇二年には純支出ベースで九二億八三〇〇万ドルとピーク時に比べて約三二%の減少となった。それでも開発援助委員会（DAC）加盟国の援助総額の約二割を占めている。しかし、日本のODA供与額はその経済的な規模に比べると少なくて、ODAの対国民総所得（GNI）比は〇・二三%で、DAC加盟国中、下から二番目となっている。また、他国に比して借款が多いことから、グラントエレメント（贈与性の割合）が八八・〇%と最下位となっている。

しかし援助形態でみると二〇〇一年の実績ではグラントが、無償一九・三%、技協一九・七%、国際機関への拠出二四・三%で合計七三・二%となって、その割合が改善されている。また分野別にみると、二〇〇一年では経済インフラが三四・九%、社会インフラが一七・三%で合計五二・二%とインフラが全体の過半を占めた。これでも一九九五年のインフラ合計七一・一三%からみると、そのウエイトが低下しており、国際的な要請の高い教育、保健等の社会サービス、環境、災害に対する支援の比重が増加し改善されていることが注目される。

日本のODA（二〇〇一年度）の供与先をみると、まず累積約一六〇カ国・地域に広がっていること、次いで供与額（純支出ベース）でみると、アジアに重点がおかれていることが特徴である。ちなみに供与額の上位一〇カ国では八カ国がアジアで、それ以外はアフリカのタンザニアと中南米のペルーの二カ国である。

五、援助は形態ごとに別々に実施されている

日本のODAの形態はグラントの無償協力、技術協力、国際機関への拠出金等と元利返済を求める有償協力（円借款）であるが、それぞれ実施機関が異なり、別々に実施される傾向が強い。

無償は一般プロジェクト無償を中心に（無償全体の三四%）、水産無償、文化無償等のセクター向けのもの、留学研究支援無償、NGO支援無償、草の根無償等多岐にわたる。無償で供与されるものは施設、機材、医薬品、食料等の「現物」であり、資金ではない。また「現物」は原則として日本から調達される（すなわちタイド）。供与対象国はIDA適格国およびIBRD借入期間二〇年適格国以下の後発途上国を一応の目安としている。無償は外務省自体が実施主体となり案件を決定するが、実際の手続きはJICAが行なっている。

技術協力は一口で言うと専門家を派遣したり、研修員を受け入れたりする「人のサービス」を対象とする援助形態である。したがってその業務内容も多岐にわたるが、累計実績でみると、職業訓練センター設立等の技術協力プロジェクトが一番多く（全体の二四%）、次に開発調査、専門家の派遣、研修員の受入れが同水準（全体の約一五―一六%）で続いている。技術協力の対象国はDACの基準に従って、最貧国からシンガポール等の中進国まで含めた広義の途上国となっている。

円借款は開発途上国に対しソフトな条件で円貨で貸付けるものであり、実施主体はJBICに一本化されている。貸付対象はインフラ等の特定のプロジェクトに対するものと、構造調整融資のようなプログラムに対するものがある。通常日本政府と借入国政府との交換公文締結の後、JBICと先方の実施機関との間で貸付契約が締結される。円借款の対象国は世銀と同様に、一人当たりの国民所得別に四段階に分けて実施され、貸付条件も市場金利に準じている。

六、要請から始まる実施プロセス

個別プロジェクトへの、無償および円借款の実施における現行の供与プロセスは以下の通りである。

①受入国政府から特定プロジェクトにつき要請が行なわれる
②日本政府がプロジェクトを審査して受諾について決定する
③両国政府間で合意される（交換公文が締結）
④（円借款の場合）JBICと受入国の実施機関との間で借款契約を締結する
⑤プロジェクトの実施
⑥建設が完了すると受入国に引き渡される

このプロセスを援助の効果・効率の観点から考察すると、次の諸点に留意することが重要である。

①日本政府はプロジェクトの発掘・形成には関与せず、ODAの実施手続きは受入国から要請があったプロジェクトの検討から始まっていること
②施設の運営は受入国に任される。日本は要請があれば補助的な技術支援をするにとどまること
③以上から、「効果」をみる上で最も大切な二つの側面　すなわち案件の発掘・形成とその運営に日本側は直接に関与しないで受入国に任せていること。これでは実際の稼動状況が確認できず、効果もわからないことになる。ちなみに今年度から、要請主義にかえて政策協議によって案件の採択等方針が決められることになりその成果が期待される。

七、国際協力の中でのODAの位置づけ

日本はODAを国際協力の一環としてより広く外交の枠組の中で取り上げる傾向があり、途上国の開発そのものと直接向き合う他のドナーとは姿勢を異にするように見受けられる。したがって日本では人道支援など開発以外の支援もODAの中に組み入れて実施する傾向がある。ちなみに実施機関の名称をみても、日本が国際協力機構、国際協力銀行と「国際協力」をつけて呼称するのに対し、欧米では世銀の国際復興開発銀行に始まり、米国の国際開発庁、英国の国際開発省、仏では開発庁と「開発」を正面に据えた呼称となっている。

日本がODAを国際協力の枠の中で取り上げようとする意識の中には、ODAと軍事的側面との線引きの問題があると思われる。ODA大綱においても軍事支援を断固排除していることは明白であり、軍事支援に代ってODAを国際協力の範囲で実施しようという考え方である。対イラク支援においてもODAは既存の援助枠組を越えて国際協力あるいは国際貢献といった、より広い枠組の中で実施されている。今までのODAは、平時において受入国の開発を支援するものと認識されてきたが、平時とは言いがたい状況にあるイラクに対して、本年一月に現地派遣された自衛隊の「人道復興支援」とほぼ同時にODAが供与されている。また供与相手先もイラク政府がいまだ存在しなかったこともあって、国際機関とNGOを通じて供与されている。このイラク向けのODA供与は当時の国際環境から見て、実施のタイミングとパートナーの選択において適切なものであり、それだけに外交上の効果は大きかったと評価される。

八、途上国への資金の流れの中での位置づけ

ODAを途上国への資金全体の流れの中で捉えてみると、途上国向け資金フローが一番多かった一九九九年には総計二一一〇億ドルで、うちODAが五一一億ドル（一六・七%）

に対し民間資金が三一一九億ドル(七一・一%)を占め、その重要性がうかがわれる。しかし民間資金はリスクに敏感でその流れは変わりやすく二〇〇一年にはピーク時の六割強の八九八億ドルにとどまった。また、この流れを国別にみると、やはりリスクの高い低所得国には流れにくい傾向がある。ここで重要なのは、ODAが圧倒的な力をもつ民間資金の流入を促進するための触媒機能を果たすことであろう。この触媒機能を強化することこそODAの効果を大きくするものと思料される。

九、効果向上のためのODA評価

日本政府はODAの効果、効率を高めるために、ODA評価に積極的に取り組んでおり、毎年、評価報告書を発行している。二〇〇三年の報告書では、評価の対象をプロジェクトに加えて、セクターや国全体まで拡大していること、事前評価も実施し始めたこと、さらに評価者についても第三者、被援助国を加えるなど評価の実施体制が一層充実したものとなっている。しかし、評価の内容については目標の指標設定の必要性が提唱されるなど、特に評価の範囲と深度においては、必ずしも満足できるものとなっていないようで、この面での充実が期待される。

ODAの効果、効率向上のための提案

ODAはその基本政策の策定段階、受入国に対する開発政策の策定・実施段階、そして個別プロジェクトの企画・実施段階の三段階に分けられる。これをかりに上流、中流、下流と呼ぶと、ODAの効果と効率を考える場合、上流から下流に至る流れに一貫性をもたせることと、プロジェクトを効果的に実施するために下流において開発ニーズをうまく汲み上げて、具体的なプロジェクトを形成することの二つが重要である。いかに上流で優れた政策が策定されても、それが下流においてうまくプロジェクトに具現化されなくては意味がない。ここではプロジェクトを実施する立場から、ODA全体の効果、効率を向上させるためにどうすればよいのか、以下、五つの提言を試みたい。

提言一　ODA事業の適正な運営を確保すること

(事業完了時点の見直し)

現行のODA制度では、対象とするプロジェクトの建設完工をもって案件あるいは事業の実施が完了したものとされている。この原則は受入国の自主性を喚起し、オーナーシップを確保することを目的として、無償プロジェクトにおいても円借款プロジェクトにおいても、同様に運用されている。このため、当該プロジェクトの成果としての便益に関する効果がわかりにくい。建設された施設がうまく運営されず、動かなくなったり、未使用のまま放置されているケースも散見されるとおりである。これでは効率、効果を論ずる以前の問題であり、事業の適正な運営の確保を前提とした取り組みが必要である。

(施設の運営、プログラムの履行の確保)

受入国政府はODA事業の運営を地方政府、あるいは政府機関に移すことが多い。この場合、中央政府から実施主体への権限委譲と同時に、地方政府等実施主体の運営能力が重要となるので、これらに関して日本政府としても受入国政府との間で約束を取り付けておくことが肝要である。この点、世銀は運営に関してその適切な履行を借款契約上に約束させており、違反した場合はペナルティが科せられ、最終的に融資が停止される場合もある。

(公益性と収益性の適正なバランスの確保)

日本のODA対象プロジェクトとしては、電力、通信、上下水道、運輸等のインフラプロジェクトが多いが、インフラにおいては公益性と収益性の両面が問われることから、両面にバランスのとれた運営が特に重要である。

(民間のノウハウの活用)

実施機関の運営能力の問題も大きい。経済インフラの運営は施設の維持管理にとどまらず、適正な財務データに基づき、コストを抑え、収益の増大を図るもの、すなわち、トータルな意味での経営でなければならない。こうした運営について経営ノウハウを有する民間に委託するのが賢明であるという認識から、欧米ではこの運営を民間に委託する方法、すなわちPublic-Private Partnership(P.P.P.)が多用されている。日本でもこの方法を選択肢の一つとして検討してはどうか。

(ファイナンス手段の提供)

実施機関に適切な運営を期待するならば、施設の運営には政府からの予算だけでは不十分で、実施機関として債務保証等ファイナンス手段をもつことが望ましく、ドナー側としてもこの面での新たな措置が必要と思われる。大半の欧米諸国はODAをグラントに限定して供与しているが、プロジェクトの運営上、借入金の重要性を改めて認識し、プロジェクトに融資および保証する制度(Facility)を設けているケースも多い。

提言二　ODA供与に際し、対象国を選び、次に戦略セクターごとに適切なプロジェクトを決めること

外務省が国別援助計画の作成に着手し始めたのは、ここ五、六年のことで、それまでは長年にわたって実施機関が形態ごとに対象プロジェクトを決めてきたのが実情であり、その結果ODA供与先が過剰に拡散してしまった。さらに多くの国において、ほとんどすべてのセクターに何らかのODA事業が整合性なく散在していることに気付く。これでは当該国に対する戦略的な支援とは言えず、外交上の効果が薄くなるのではなかろうか。

この点に関して主要ドナーは明白なポリシーをもっている。まず国の選択に始まり、次にセクターが決められ、最後にプロジェクトが決められるというルールが徹底している。まず国の選択では、英仏が旧植民地特にアフリカ重視という方針が明らかである。ドイツは地政学上、エネルギー政策の視点から、中央アジアを重要視しているのが特徴的である。これら三カ国とも、供与先国は約七〇～八〇カ国で日本の約半分である。ちなみに三カ国の重点国以外の国への対応はEUを含む国際機関に委託する、あるいは協調するという姿勢が強い。他方、米国はODAにおいても安全保障の観点を重視していることから、国の選択を当然重要視している。エジプトに対する支援が図抜けて大きいことはこの一例である。

このようなドナー国に見られる援助の外交的視点は当然のことながら国際機関にはない。国際機関はメンバー国に平等にその開発ニーズに応じた支援を行なうことに注力している。この点がバイのドナーとマルチのドナーとの相違点で、連携に際しては注意が必要である。

提言三　援助形態間等の連携を強化すること

ここで提案する形態間の連携はすでに実施されている技術協力と無償・有償の間の連携ではなく、無償と有償の間のものである。民間では、一つのプロジェクトを立ち上げる場合、その建設コストを自らの出資金と借入金でまかなうが、コストの低減化とリスクの分散化に努力するとともに、建設後の運営時における資金効率化を考慮して、自己資金と借入金の割合(Debt/Equity)を重視する。ODAのプロジェクトにおいても、同様の考え方を取り入れられないだろうか。当該プロジェクトの採算性を分析した上で、有償あるいは無償を個別に供与するのではなく、必要に応じて、返済義務のない無償と、返済義務のある有償を配分して実施することが資金効率の観点からいって望ましい。

プロジェクト効果を高めるには、その連携は援助の形態間に限られるべきではない。その他政府資金(OOF)、民間資金との連携も検討されることが必要である。欧米では、特に民間との連携が前述の通りP.P.P.という形において積極的に推進されている。今後、日本においてもODAにP.P.P.の採用を検討する必要がある。その場合ODAの供与先の問題として現行のODAでは民営化されることが決まっている実施主体には供与できないことになっているが、現実問題として途上国では民営化の動きが活発化しており、日本がこの原則をどこまで弾力的に運用できる

かにかかってきている。

提言四　民間との連携強化により日本の援助供与能力を強化すること

援助の世界では援助吸収能力という言葉がある。受入国が吸収能力を超えた多額の援助を受け入れて手続きが止まったり、使途が十分チェックされず、無駄遣いされるのを防ぐためにその能力が評価される。同様に援助する方にも供与能力という捉え方ができると考える。間違っても予算の消化能力ではない。供与能力で一番大切なことは、①相手国の開発ニーズを的確に把握する能力であり、②その開発ニーズを具体的なプロジェクトに形成する能力であると思う。さらに、③そのプロジェクトは援助が終わったあとも自立的に継続されるプロジェクトでなくてはいけない。すなわち、先に述べたようにプロジェクトをうまく運営する能力である。

受入国の開発ニーズを把握するためには、その国の調査が基礎となることは自明のことであるが、残念ながらこの面では他ドナー、特に世銀との差は大きい。世銀は融資対象の全ての国に対して調査を実施し、経済レポートを定期的に発行するとともに、国別援助戦略、すなわちCAS（Country Assistance Strategy）を公表しているが、そのレベルは高い。開発戦略はマクロ経済の視点からセクターごとに大体四～五年の中長期にわたって立てられ、それに基づいて個別プロジェクトが実施されている。世銀の職員数は専門職でほぼ八〇〇〇人くらいと思われるが、その多くがマクロの開発経済等のバックグラントをもっている。また専門職以外にコンサルタントが多く雇用されている。さらに、特定プロジェクトの形成に当たっては、民間の実務に経験豊富なコンサルタントを多用している。そしてプロジェクト形成は、そのプロジェクトが運営に際して生じる問題点を考慮して事前に対策を講じる必要がある。欧米のバイのドナーも、基本的には世銀のやり方に習っており、米英等主要ドナーにおいては、いくつかの分野で世銀に匹敵するような実績を上げている。そのほかのマイナー・ドナーにおいては、その戦略分野において、世銀の専門性を利用する傾向が見られる。

一方、日本においてはまず開発業務に従事する専門的職員数が圧倒的に少ないと思われる。外務省、JICA、JBICの三実施機関で在外をあわせても三〇〇〇人くらいで、英、独に比べてもかなり少ない。また実施機関においてはプロジェクトの実施が主業務であることから職員の専門性がセクターごとの技術面に偏りマクロ的視野が不足している。また実務手続きが複雑でその消化に忙殺され専門性の向上が図り切れないのが実情である。

国別のアプローチに関しては、外務省が、一九九八年以降一六カ国の重要国に対し、国別援助計画を政府ベースで作成してきたことは先に述べた。JBICも国別調査には注力しているが、その対象は円借款対象国の債務返済能力が中心であってセクターの選択等戦略面に及んでいないようだ。JICAでは国別調査はあまり重視されておらず、調査グループによって一年に一～二カ国が調査されるが、それも一般調査レベルで国の援助戦略に関するものではない。

もう一点、プロジェクトの効率・効果に大きく関係するのは前述の通り、プロジェクトの運営能力であることから、ODAの範囲をプロジェクト運営まで広げられることが重要である。そして運営能力に関しては、欧米にみるまでもなく運営ノウハウを有する民間を多用することである。民間を活用するためにはODAの制度、やり方が見直される必要がある。

提言五　外交的効果の向上のためには政策的整合性を重視することが重要である

急速な国際化の進展によって、日本も諸外国と多方面で対外関係をもつようになった。ODAの対象国である途上国との関係も援助以外の面での関係がますます深まっている。

日本にとって多様化する途上国との関係から、現在最も重視される側面は、①貿易、投資、世界貿易機関（WTO）等の連商関係、②イラク、アフガン、北朝鮮等における安全保障、③環境、④移民の問題であろう。ODAがその国の経済開発を目的とするものであれば、直接的に関係する貿易、投資が援助と密接に関係することは容易に理解され、WTOに関してもいろんな面で直接関係してくる。Policy Coherenceとは、これらの問題に関する日本の政策、特に対外政策とODA政策をいかに整合性をもたせて総合的な効果をより大きなものにするか、ということである。

日本の「安全」を確保することを大前提として、海外において自衛隊とODAという二つの外交手段をいかに使用するか、これは、日本外交の究極の問題であろう。イラクにおいて、政府はこの二枚の切り札を初めてほぼ同時に利用している。「人道復興支援」のために自衛隊を今年早々に派遣するとともに、少し遅れて一月中にODA」を実施することを発表した。福田官房長官（当時）はこの二つを対イラク支援の「車の両輪」と述べている。

環境と開発は逆の相関関係にあるとされ、環境保全政策の観点から開発に反対する声も多いが、現在では、各実施機関で「環境基準」が設定され、その両立が図られているとかいうことでは言及しない。ただ一言付言するならば、環境配慮にはコストがかかり、開発の効率が制限されることになるが、このコストはプロジェクトに課せられるのではなく、そのプロジェクトがもたらす開発の便益によって負担されるという考え方が妥当と思われる。

ワシントンにあるシンクタンクCouncil of Global Development（CGD）による「日本の援助」に対する評価はDAC二三カ国の中で最下位であり、その理由は、日本が出稼ぎ労働者を含めた広い意味での移民を受け入れていないことが主因とされる。途上国の経済発展はいろいろな角度から促進される必要があるが、「労働力、頭脳の輸出」も一つの有効な手段であるというわけである。フィリピン人の出稼ぎは有名で、彼らからの送金はフィリピン国内総生産（GDP）の九・七％（二〇〇三年）を占めている。一方、日本における人口減少率は非常に深刻な問題である。昨年の出生率は一・二九と発表されたが、この水準が続くとすれば、五〇年後の二〇五五年には、日本の人口は半分に減少して六五〇〇万人になると予想されている。出生率の急激な回復は見込めないことから、経済成長に必要となる労働力と頭脳を外国移民に頼らざるを得ないのは自明のことである。そのための準備を長期的な視野から、国内外においてしておくべきである。「日本語」もその一つで、来日外国人には、ぜひ日本語を修得してほしいと思う。日本の技術支援の一環として実施している「日本語教育」を「移民受入れ」に結び付けて、この政策連携の発端として育てていくことが望まれる。

新たな時代に向けて

日本のODAは世界に対して大きな貢献をしてきた。特にアジアにおいて、ASEAN諸国、韓国、中国の現在の繁栄をもたらした一つの大きな要因であったことは広く世界に認められている。しかし、日本の援助の供与先国は一六〇カ国余に及び、対象プロジェクトも多岐に亘り拡散しすぎて目に見えなくなっていることも事実である。またプロジェクトレベルでは相手国の自主性を重んじるあまり、ODAで建設された施設の適切な運営が確保されず、施設が十分利用されないまま放置されるという非効率性が散見されるのも残念ながら事実である。

一方、世界は地球環境、貧困等深刻な問題を抱える上に、安全保障上の問題を抱え、援助ニーズはますます増大している。日本は主要ドナー国としてその国力に応じた援助額を維持するとともに、それを最大限に活用するために、より戦略的にその効果と効率の向上に努めていくことが重要である。それには従来の方法、「やり方」を見直し、時代に即したものに改善していくことが肝要である。特に民間の参画を得て、ODA事業の適正な運用を確保することが最も重要である。