

第1章

結論と提言

1 評価のまとめと提言

本章においては本報告書の結論を先取りし、評価のまとめと提言を記す。「日本水協カイニシアティブ」および「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」の評価を行うに当たり、水・衛生分野への日本のODAの総合評価及び事例研究を行い、さらに両イニシアティブの「イニシアティブそれ自体」としての意義を検討した。本章では、これら2つの観点、つまり日本の水・衛生分野ODAの評価、および両イニシアティブの意義、からの評価のまとめをし、評価に基づく提言を行う。これらのまとめ、提言の基礎となる情報は次章以降に記す。

1-1 評価のまとめ

1-1-1. 水分野の日本のODA

近年の日本の水・衛生分野ODAは、全体として「日本水協カイニシアティブ」および「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」に整合的である。また、両イニシアティブは、国際的な援助潮流、および水という専門分野における国際潮流や日本の上位目標にも合致している。これらのことから水分野の日本のODAの理念・目標・方針の妥当性は高いと言える。また、上記イニシアティブ策定の際には、関係専門家、省庁の知識・情報を総動員する取組がなされたことから、両イニシアティブの策定プロセスは適切であったと言える。最後に水分野の日本のODAの有効性については、日本のODAというインプット以外にも受入国政府、他ドナー、民間部門、NGOが行ったインプットがあるうえ、外的環境変化も少なからずあったことから、厳密な検討は困難である。しかしながら、日本のODAを活用した多くの有効な個別プロジェクトがあったことから、水分野における日本のODAの「結果の有効性」について、全体として疑義を差し挟むに至るまでの強い証拠はない。このことから、「結果の有効性」についても肯定的な評価をするのが妥当である。

政策の妥当性、プロセスの適切性、結果の有効性は、事例として検討したカンボジア、インドにおける水と衛生関連ODAに関して、肯定的な評価が得られた。両国における水関連ODAは、上記イニシアティブに則っているばかりでなく、両国の貧困削減・開発計画、国際貧困削減・開発計画、ひいては日本のODA大綱とも整合的である。したがって「政策の妥当性」は満たされている。さらにODA実施プロセスの適切性の一つの重要な観点である援助協調については、カンボジアでは政府が積極的なのに対し、インドの中央政府は消極的であるという状況の違いがある。これに対応し、日本のODAタスクフォースは、カンボジアにおいては他ドナーとの援助協調に積極的に貢献しており、インドにおいてはインド中央政府との密接な連携を重視している。このように「プロセスの適切性」という意味では、両国それぞれの状況に応じた

最大限の努力がなされている。最後に、「結果の有効性」については、前段で述べたような評価の困難性が等しく当てはまるものの、検討したプロジェクトについて、おおむね想定された成果が得られていたことから、満たされていると言って差し支えない。

1-1-2. 「日本水協カイニシアティブ」および「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」について

「日本水協カイニシアティブ」は、日本で開催された第3回世界水フォーラムにおいて、また「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」は第4回世界水フォーラムにおいて発表されている。両者共に、当時の水・衛生分野に関する日本の援助方針を具現したものであり、同分野の支援の新しい方向性を決定し、合意形成するという役割は当初から薄かった。

「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」は、灌漑、上下水、環境保護といった各分野の重要性を尊重し、それらを束ねる統合水資源管理という概念を導入している。これは水分野の開発の国際潮流に則ったものであり、適切かつ巧妙なまとめ方である。この概念は多くの開発途上国において採用されているものの、省庁が縦割りの的に機能し、人的資源・制度的枠組みが十分とは言えないカンボジアやインドにおいて、本来の意味での統合水資源管理は、遠い先の目標に留まっていた。他の多くの開発途上国でも、程度の差こそあれ、状況は同様であると推測される。

いまひとつ両イニシアティブに共通している方針は、パートナーシップの重視である。日米パートナーシップ、日仏パートナーシップが、特に水分野の協力に関連している。これらのパートナーシップは両イニシアティブ策定前に形成されたものであり、対照的に両イニシアティブの制定後に形成された強いパートナーシップはない。さらに、両イニシアティブは広く援助受入国や他ドナーに記憶されているわけではないため、通常の援助協調を促進する効果は極めて限定的と言わざるを得ない。したがって、両イニシアティブのパートナーシップ推進効果が大きいとは言えない。

現地 ODA タスクフォースにとって、両イニシアティブは既存の方針に整合的で、それまで採用されていた方針を確認するという意味があった。両イニシアティブは、新しい方針が盛り込まれるというより、予定調和的な内容で構成された。

このようにイニシアティブは、日本の新しい方針を示すのではなく、これまでの日本の援助の選択肢を、網羅的・包括的に列挙して、援助受入国や他ドナーに示すことが旨とされた。イニシアティブは、このような理解で制定・活用されていた。イニシアティブに、新規性、主導性を求める向きもあろうが、現実にはそのような役割がイニシアティブに必ずしも与えられていないことは銘記されるべきであろう。

1-2 提言

本報告書の提言は以下のように整理される。

1. 水分野を日本の ODA の重点分野の一つとして検討すること。
 - 背景 1: 日本のこれまでの水・衛生関連社会基盤資本建設へのコミットメント
 - 背景 2: 開発途上国における水・衛生関連支援への強いニーズ
2. 日本の地方自治体連携型水分野支援を再検討すること。
 - 地方自治体連携方式のさらなる深化
 - 水分野 ODA に関わる民間部門との協力に関する調査の開始

より具体的には以下の通りである。

1-2-1. 水分野への強い支援ニーズ

日本の ODA 減額が想定されている中、援助分野の「選択と集中」が叫ばれている。水分野、中でも都市給水並びに浄水は、金額がかさむこともあってか、多くのドナーが取り組んでいる分野ではない。したがって、日本が水分野に今後も支援を続けるべきかどうかは必ずしも自明ではない。現状としては多くのドナーが、額が少なくてすみ、支援地域を「自分の地域」として囲い込みやすいが故に、そのドナーの援助の成果を主張しやすい農村給水に取り組んでいる。しかしながら規模が大きく、多額の資金調達が求められるが故に、通常贈与では不十分で、融資が必要とされる都市給水や浄水については少数のドナーしか取り組んでおらず、そのドナーも二国間ドナー（単体の国家）は少なく、多国間ドナーが多い。

日本は二国間ドナーの中では世界の水分野の協力に関して、大きな存在感を既に示している。これまでに手がけた都市上下水道、治水等の社会基盤資本は多く、それらのアフターケアが期待されることも自然である。融資の返済が長きにわたることから、長期的関与が必要とされる。言い換えれば、それだけの深い関与（commitment）を既に行ったこと自体に「資産」としての意味がある。このことから、(1) 社会関連資本（インフラストラクチャ）建設と融資を組み合わせた協力パターンに関する優位性、(2) 過去既に多額の投入を行った経緯、という2点から、日本には水分野の国際協力の強みがある。

一方、開発途上国の側には、給水、浄水、灌漑、治水等に関して、依然として大きいニーズがあることは今回の現地調査を待つまでもなく明らかである。このように日本の水分野 ODA には、大きな要請があるうえに、日本側に支援のための十分な用意・能力がある。したがって、日本が今後も、水分野への国際協力を重点分野の一つとする意義がある。

1-2-2. 地方自治体連携型水分野支援の再検討

しかしながら現在の、地方自治体の協力に多くを負った日本の都市上下水道事業の支援方法は長期的に維持できない可能性がある。

日本では、都市上下水道事業を地方自治体が担っており、その経験を国際協力を活用するため、開発途上国の都市上下水道プロジェクトに融資する際、地方自治体の給水・浄水専門家を同時に派遣したり、同プロジェクトに関わる現地関係者に対して研修を施したり、さらには関連機材を供与するなどして、融資・技術協力・贈与をセットにした支援を行ってきた。この方式により、地方自治体で培われた知識やノウハウを、施設の運転のみならず、プロジェクトの選択から経営等にまで活用してきた。つまり地方自治体の人的・知的資源を十二分に活用することにより、専門家、資金、機材共に日本から調達することを可能にする、というのが、都市上下水道に関して日本が基本的に採用してきた支援方法であった。この方法は、日本が自国で進めてきたやり方を移転し、日本の経験を活かすことができるという意味で、これまでは非常に有意義であった。

ところが現在では、これまで支援の中心となっていた地方自治体出身の専門家の協力が得にくくなっている。これには、地方自治体の構造改革によって国際協力に貢献する余裕が無くなっているという構造的要因があるものと思われる¹。これにより、これまで日本が採用していた地方自治体の人的・知的資源中心の協力が維持しにくくなってきた。

このような現状を踏まえると、こと都市上下水道事業に関しては、新しい支援方法を探らざるを得ない。しかし今のところ、日本が採るべき新しい支援の方向は自明ではない。

一方、開発途上国の都市上下水道分野においては民間部門の進出が顕著である。今回事例研究のために訪問したインドにおいても、日本が援助をしている浄水場の維持管理を、いわゆる水メジャーと呼ばれる多国籍企業の一つであるフランス企業が請け負っているケースがあった。世界的に見ても大規模インフラストラクチャ建設、維持管理は可能な限り民営化または外注する傾向が顕著であり、特に都市上下水道事業がその主たる対象として該当する。世界が民間連携の方向に動いている中で、日本は、今後も地方自治体との連携による協力を中心とするのか、それとも民間部門との連携など新しい方向にも目を向けるのか、の岐路に立たされている。

この現状を踏まえ、2つの対策が重要であると考えられる。その第1はこれまで行ってきたやり方の継続・強化である。これは地方自治体との連携の拡大・強化を意味している。地方自治体と連携した国際協力はこれまでの日本の都市上下水道事業の根幹であり、それこそが同分野の日本の協力の強みであった。したがって、今後も

¹ この点については、以下の文献を参照のこと。PHP 政策研究所『水道事業と地方自治体』（PHP 政策研究レポート、Vol.8, No.95, 2005 年）、大住莊四郎「自治体への戦略マネジメントモデルの適用」ESRI Discussion Paper Series No.157, 2006 年。

引き続き、協力に応じる地方自治体の数の拡大および専門家の募集・養成に努めるべきである。

しかしながら、この方向の取組はこれまでも行われており、新味は無い。この方向での大きな改善を望むのは楽観的に過ぎるであろう。他の方法として調査・検討しなければならないのは、地方自治体に加えて民間部門と連携することである。調査の内容として考えられるのは、他ドナーがどのような民間団体・企業と協力しているか、他ドナーが民間部門と連携する方式は現在の日本の地方自治体中心の連携方式と比べてどのような長所・短所²があるのか、さらには日本の民間団体・企業の中には水部門に関して専門的知識・技術・経験を持つところがあるのかどうか、といったような点である。その上で、水部門の国際協力において日本が他ドナーと連携する可能性、日本企業との連携を深める可能性、外国企業と連携する可能性、を検討する必要がある。

これは一足飛びに「他ドナーが現在実施している民間連携と同じ形を日本も採用せよ」と言っているのではない。まずは他ドナーがどのような民間連携を行っているのか、そしてその方式を日本の支援および日本の民間部門に当てはめられる可能性がないか、調査・検討すべきだ、と言っているのである。調査・検討の結果、様々な連携を模索、試行錯誤する中で、日本政府・援助機関・地方自治体・企業が新しい連携のあり方を探ることもできよう。その先に、地方自治体との連携を超えた、新しい日本の水支援の定型が生まれるかもしれない。そのような中期的ゴールを見据えて、今の段階で、他ドナーの民間連携のあり方を調査・検討すべきである。

² 民間部門の活用については、サービスの質の低下や範囲の縮小、利用料金の上昇といった問題もあり得る。それらの問題への配慮が必要であることは言うまでもない。問題点を指摘した文献として、David Hall, "Water Multinationals: No Longer Business as Usual," a paper presented at the Third World Water Forum, held in Kyoto, Japan in March 2003 (<http://www.psiu.org/reports/2003-03-W-MNCs.doc>)を参照。