

## 第5章

開発援助（プロジェクト援助）と経済学

## はじめに

本章の課題は「開発援助（プロジェクト援助）と経済学」である。第1節にみるように、日本の政府開発援助（ODA）においては依然として二国間の円借款によるプロジェクト援助が大きな部分を占めるから、これらの援助の経済学的な側面、例えば投資プロジェクトとしての援助の分析などが本来ここで要求される議論かもしれない。しかし、本書の趣旨が援助をひとつの「社会現象」としてとらえることであつてみれば、テクニカルな議論の意味は半減するだろう。小論の目的は、日本のプロジェクト援助によってどのような直接あるいは間接的な影響が受入国社会にもたらされるかを具体的に考察することによって、開発援助を再検討することである。

通常、経済理論によれば、社会福祉サービス、ダム・港湾・道路の建設などの公共財の最適供給の達成は民間部門では不可能であり、政府部門によらねばならないとされる。ところが、周知のとおり多くの発展途上国政府にあつては、慢性的な財政難ゆえにこれらの財の供給が遅れている。したがつてODAの目的、あるいは意義のひとつは公共財の充足にあると考えられよう。プロジェクト援助の評価も基本的には、それが国民経済全体に与えた影響についてでな

ければならないのはそのためである。

しかし、中長期的には経済成長が実現され、パイが大きくなるにつれてその恩恵は低所得者層まで及ぶというトリックル・ダウン (Trickle-down) 仮説を受け入れたとしても、調整過程における低所得者層に対する短期的影響はけっして無視できない要素である。日本の政府開発援助理念のひとつである「人道的配慮」のうえからも、ODAによって直接・間接に便益を受ける、あるいは不利益を蒙ることとなった社会集団、とりわけその影響が深刻なものとなる低所得者層の分析は必要不可欠であるといえよう。

ところが、既往のプロジェクト評価は、事前審査にあっても事後評価にあっても、主として費用・便益分析的なプロジェクトの「狭義」のパフォーマンスのみを対象として論じられる傾向にあったように思われる。そこで以下では、かつて筆者が参加した国際協力事業団の事後評価である「フィリピン経済技術協力合同評価調査」を事例とし、日本のODAにおいてこれらのプロジェクトがどのような意味を有するのかを検討する。そのうえで、地域研究 (Area Study) と開発経済学のミクロ的分野の観点を交えつつ、プロジェクトが、しばしば究極的な受益者として望ましいと考えられてきた低所得者層に与えた社会経済的影響を検討したい。

## 1 日本の政府開発援助とその事後評価

本節では以下の議論の前提となる日本のODAの基本的な特徴について復習し、さらにここで取り上げる評価調査の意味を説明して、第2節以降の議論の準備を整えよう。

### (1) 日本の政府開発援助の基本的特徴

OECDの開発援助委員会 (Development Assistance Committee, DAC) の発表によれば、一九九四年の日本のODA額(一三二億ドル)は、対GNP比率にすれば〇・三%を下回る低さではあったが、四年連続のトップドナーとなった。しかしその質についてはさまざまな視角から批判的に議論されてきた。ODAの形態、分野などの面には他のDAC諸国との比較において、顕著な特徴があるからである(表1)。場合によっては批判的に論じられる傾向があったこれらの特徴には、「要請主義」のように、近年ODA大綱などによって見直しがはかられているものもあるが、日本のODAを考える際には看過することができないものである。

最大の論点の一つは贈与比率が低い(一九九四年ではDAC二一カ国中二〇位)、あるいはグラ

表 1 主要援助国のODAの比較

国	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	イタリア	カナダ	DAC平均
ODA総額 (1994年, 億ドル)	132.4	98.5	30.9	84.5	67.5	19.7	22.3	577.5
対GNP比 (1994年, %)	0.29	0.15	0.30	0.64	0.33	0.20	0.42	0.29
全体のグラント・エレメント 1992～93年平均債務救済を除く	76.6	99.1	(96.5)	(87.5)	92.7	92.6	99.3	90.6
全体の贈与比率 1992～93年平均債務救済を除く	43.8	97.9	(92.2)	(74.8)	80.2	80.9	95.7	(77.1)
二国間援助に占める経済インフラ	27.4	3.5	29.8	12.3	13.3	21.4	14.2	14.3
タイインフラステータス (1992年)								
テナイド比率	78.8	72.8	53.2	59.2	61.4	55.6	59.0	67.6
部分テナイド比率	8.5	10.2	-	2.8	-	1.0	11.8	6.9
タイド比率	12.5	17.0	35.5	39.3	38.6	43.3	29.2	25.4

(注) かつこ内はDAC推計による。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助：ODA白書』, 1995年により作成。

ント・エレメントが低い（同最下位）ことである。この事実は、政府間貸付の比率が高くその条件も相対的に厳しいことを示唆しているようにみえるために、多くの批判がそこに集中してきた。そして同時に、そこに日本のODAの姿が凝縮されているといっても過言ではない。

例えば低い贈与比率は日本のアンタイド比率の低さに貢献しているといえるかもしれない。贈与は日本のみならず他のDAC諸国においても、原則的には一般会計から支出される。このため単年度会計原則の下では、円滑なODA供与のためには入札を援助国国内企業に限るタイド・ローン、いわゆる「紐付き」になりやすいのである。確かに一九七〇年代頃の日本には「贈与比率は低くタイド比率は高い」という状況もあったが、現在では借款についてはほぼ全面的にアンタイドになっており、表1をみるように、それはDAC諸国中トップクラスの実績になった。受注企業についても、九〇年代には日本企業は三割程度になり、発展途上国企業が半数を超えている。したがって、日本のODAは「紐付き」であるという批判はいまやまったくの誤解にすぎない。そして、贈与比率の低さをもって日本のODAの質が低いと断言することもできない（表1）。

またグラント・エレメントや贈与比率の著しい低さは、ODAの多くが運輸、通信、エネルギー、あるいは河川開発などの経済インフラ分野のプロジェクト借款であることを示唆する。しかし冒頭に述べたようなODAの本来の性格を考えれば、日本の援助が経済インフラ分野に

おける大型のプロジェクト借款に比重が置かれていたこと自体を非難するのは早計であろう。また、近年の傾向として、アジア重視から受入国の多様化に連動し、日本の贈与比率は上昇する傾向を示しているのである。もつとも、援助固有の問題や日本の経済協力担当職員数を考慮するときに、筆者には贈与を増加させることが必ずしも援助の質的改善にはつながらないように思われる。このことは以下の議論においても触れられるであろう。

(2) 本章の政府開発援助評価調査

本章が主として依拠しているのは、一九八九年に実施された事後評価調査「フィリピン経済技術協力合同評価調査」である。この評価調査について簡単に説明しておこう。ODA評価には、事前審査、中間状況評価、終了時評価、および事後評価<sup>1)</sup>があり、事後評価(ex-post evaluation)は外務省経済協力局(派遣調査団、在外公館、第三者委託の別がある)などの関係省庁、経済協力実施機関(国際協力事業団、海外経済協力基金)などによって実施されている。本章においてとりあげる調査は国際協力事業団による事後評価調査である。ここで、筆者が敢えて五年以上も前の調査を取り上げる理由は、データ公表にかかわる問題が解決されていること、調査対象が無償資金協力、技術協力(以上、贈与)および政府間貸付の三つの範疇から選り出

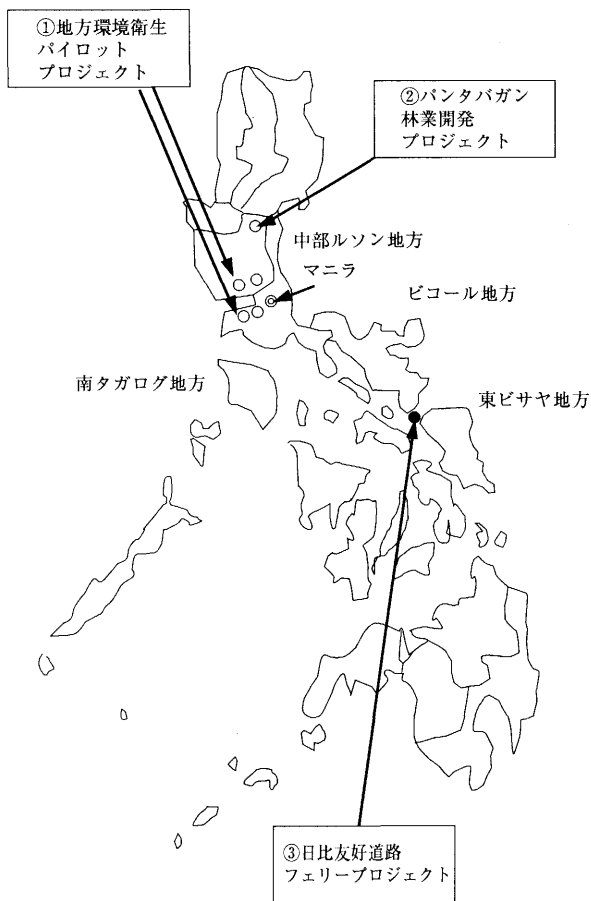
されていることに加え、この評価調査の独自の性格にある。

まず第一に、この評価は援助供与国と援助受入国両国による合同評価という特徴をもっている。事前協議の後、日比両国の第三者がそれぞれ独自のアプローチによって同一プロジェクトの評価調査を行い、調査終了後にセミナーを開き相互に検討するという作業方法がとられた。供与国、受入国それぞれの立場から調査それ自体も相互チェックされ、より不偏的で精度の高い評価になることが期待されるのである。

第二に、この調査の特徴として、異なる主体、社会階層を対象とした調査であることが挙げられる。援助実施機関、管理・運営主体、受益者、周辺非受益者など、ODAが当該経済社会に与えたインパクトを総合的に把握することが目標とされた。このなかで、筆者の担当は、プロジェクト・サイト周辺の低所得者層である。これまでの多くの発展途上国における社会経済調査は、質問票の配布↓回収↓分析というプロセスをとってきたが、筆者は課題の性格上、対象となる居住者との「対話」を重視する立場をとった。住み込みを原則に可能なかぎり調査地に接近することをおして面接調査によってデータを収集し、それにもとづく分析をめざしたのである。したがって、調査期間もかなり長期にわたった。通常調査期間は長くても二週間が限度であったが、本調査では二週間の事前協議・予備調査（一九八九年三月十五日～三二日）と五週間の本格調査（一九八九年八月十日～九月二十日）のうちに成果とりまとめ・報告セミナー



図1 フィリピン経済技術協力合同評価調査プロジェクト・サイト



(出所) 筆者作成。

(一九九〇年一月二二日～二七日)を行うというものであった。

本調査の対象は、贈与の事例として、無償資金協力では、①「地方環境衛生パイロットプロジェクト」(The Pilot Rural Environmental Sanitation Project)、技術協力ではプロジェクト型技術協力である、②「パンタバガン林業開発プロジェクト」(Forestry Development Project of Pantabangan)、また政府間貸付の事例として、③「日比友好道路フェリープロジェクト」(Philippine Japan Friendship Highway Ferry System)が選ばれた(図1)。以下、順にプロジェクトの評価をみていこう。

## 2 贈与(一) 無償資金協力

### (1) 事業の概要と全体的評価

贈与のうち、無償資金協力の事例としてとりあげる「地方環境衛生パイロットプロジェクト」は、中部ルソン地方と南タガログ地方の四州一四町六〇村を対象として実施されたものであり、公立小学校の児童専用トイレ設置と村落の水道設備の建設によって地域の衛生的な水道敷設の

需要を充足すると同時に、公衆衛生環境、とくに住民の公衆衛生に関する意識の向上を意図したものである。パイロットプロジェクトとしての意義は、この事業が受益者のみならず周辺地域の住民にも衛生的な水道の意義を伝播し、同じく周辺地域の学校教育の場での公衆衛生教育の普及に寄与するという外部性を有する点にある。一九八四年十二月に交換公文が交わされ、九億六五〇〇万円の供与の決定を受けた。工期は八五年五月から翌八六年三月であった。事業建設において、事業計画および事業費用に関する問題はまったくなかった。

しかし端的にいつて、その後の事業のパーフォーマンスに対する評価は低い。日本側およびフィリピン側の質問票による調査結果によれば、水道については稼働可能であったものは六〇カ所のうち三分の二にすぎず、実際に飲料水目的に利用されていたのは半数に満たなかった。不良になったパーツが日本からの調達に頼らざるを得ない状況があるとの指摘もなされた。受益者への便益は近くに追加的な「井戸」ができたことにより、水汲みが楽になった程度である。小学校のトイレについては、排水溝の欠如や不十分な水供給の問題が指摘された。しかし最大の問題は小学校にはすでにトイレがあり、事業目的の妥当性にあるとの指摘もなされた。結局、この事業が罹病率の低下や顕著な公衆衛生上の向上に及ぼした影響はごくわずかであったと考へざるを得ない。

(2) 実態調査による分析

前項にみた点を個々の例に則して検討してみよう。このプロジェクトは広範囲にまたがり、その達成度に大きな違いがあることが予備調査時点ですでに明らかになっていた。そこで筆者はパーフォーマンスに違いがある四つの村を選択し、集中的な調査を実施した(表2)。

中部ルソン地方では、A村の村長によれば、小学校のトイレはよく機能しているとの話であったが、「二万ペソの予算だったが、実際のコストは一万四〇〇〇ペソにすぎなかった」として現地業者の腐敗に言及した。水道自体についてはまったく機能していなかった。使用が無料であったため浪費が生じ、塩分が混入したことに加え、日本製ポンプのモーターが一年ともたず未

表2 4村のプロジェクトの状況

		小学校トイレ	水道
中部ルソン地方	A村	面接によれば機能しているとのことだが、未確認	まったく機能していない
	B村	事前調査によれば利用されているとのことだが、洪水のため未調査	まったく機能していない
南タガログ地方	C村	面接によれば機能しているとのことだが、実際は教員が使用	まったく機能していない
	D村	良好に機能している	良好に機能している

(注) A村とB村では台風のため小学校トイレの調査はできなかった。  
(出所) 筆者作成。



壊されて使用不能となっているプロジェクトの水道栓(南タガログ地方:地方環境衛生パイロット・プロジェクト)

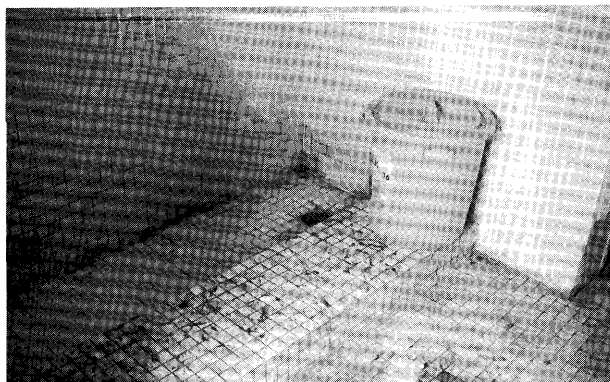
だに修理することができないからだという。この点はB村も同様であり、浪費による過負担からモータが壊れており、まったく機能していなかった。

南タガログ地方では、C村の小学校(生徒数三五五、教員数二四)については、トイレは規格のとおりコンクリート・タイル張りの造りであり、男子については個室・便器二、小使用スペース、女子については個室・便器四であった。しかし校長はトイレの問題点として、排水溝がないため掃除のさいにトイレ内がすぐに水浸しになり、生徒が掃除することは無理だと指摘した。トイレ内部は児童によつて常に利用されている形跡がみられなかった。三時間ほどの間の観察でも利用する児童がいなかった。なので個別に児童に聞いてみると、すべてのもが昔からある校舎裏のトイレを利用しており、ODAのトイレは教員用とのことであった。この点は一義的には教員専用と

した学校側の扱いが問題ではあるが、公衆衛生に  
関する意識の向上を目的としているとすれば、設  
計が適切でなかったことが低いパフォーマンス  
に結びつく一因になったことは否定できない。フ  
イリピンではトイレ床の掃除は水を撒き磨くのが  
一般的であり、排水溝は不可欠になる。排水溝の  
ないトイレ掃除は児童のみならず、一般的にも困  
難であると認識されているのである。

C村の水道については、いくつかの水道栓を村  
内に見つけたものの、いずれも稼働していなかつ  
た。ほとんどが破壊されており、多くの場合、蛇  
口自体が盗まれていたようである。

これら三村の状況との比較において、準備調査  
のかぎりでは、D村がきわめて良好なパーフォー  
マンスを示しているように思われたので、本調査  
において住込みによるインテンシブな調査を行っ



南タガログ地方の小学校におけるプロジェクトによるトイレ（地  
方環境衛生パイロット・プロジェクト）

た。

D村の小学校トイレもC村同様に規格どおりの構造であり、男子については個室・便器一、物置一、小便用スペース一の構成であったが、教員と児童の共用である。女子用は個室・便器三であるが、ドアにMagaral(生徒)、Guro(教員)と書かれた貼紙のあるトイレが各一、貼紙なしのトイレが一あった。世帯を対象とした女子生徒へのインタヴューではすべての生徒が貼紙のないトイレも経常的に利用していると答えている。六年生の担任教員はトイレの問題点を、ここでもC村同様に、トイレ内の排水溝がないために学童によるトイレ掃除がむずかしいと指摘した。

D村の水道保守については、村とは独立の組合によって運営されており、四人の役員からなる。その長によれば、家庭用水栓は約四〇〇世帯のうち一三九世帯にあり、他に舗装道路に沿った共用水栓が四九あるとのことであった。家庭用水栓の所有者は初期に約九〇〇ペソの投資が必要で、その後はパイプ本線保守のための供託金として月々一〇ペソを、複数世帯で共有する場合は各世帯が月五ペソを、それぞれ組合に支払っている。台風があるごとに土砂が崩れ、剥き出しになったパイプ本線が損壊するゆえの費用であるという。

各世帯への面接調査によっても、この供託金システムは確認できた。調査対象四九世帯のうち、家庭用水栓を所有する世帯は六七%にあたる三三世帯(うち一四世帯はすでに手押しポンプ

を一九七〇年代から所有)にのほる。共用水栓を利用して月五ペソを支払う七世帯を含めれば八割以上のものが組合員であることになる。組合費を払えない世帯は九世帯であったが、彼らは親族ないしは近隣の水栓ないしは手押しポンプを利用していると答えた。このようにD村の水道設備の保守管理の運営は、他の三村には見られない良好なパフォーマンスを示していた。しかしこの五月までパイプ修理に当たっていた複数の保守管理担当者によれば、現在はいしば鉄製パイプの代わりにプラスチック製のものを購入し、浮いた金を横領しているとの話もあった。さらに月一〇ペソの供託金徴収による組合運営は黒字経営となつてはいるが、その運用に疑問を投げかける声も多い。「このプロジェクトは日本からの借款であるので一〇ペソにはその返済が含まれている」と組合幹部からの話があり、それを信じ込んでいた居住者の存在も確認できた。

### (3) 事業からの教訓

このプロジェクトは以下の三つの側面において、今後の同種のプロジェクトに無視できない教訓を残したように思われる。

まず第一点は援助のプライオリティに関する問題である。対象地域はマニラ首都圏に次ぐ一



世帯当たり所得を計上する中部ルソンと同三位の南タガログの二地方である。筆者が集中的に調査を行った四村では、いずれもプロジェクト以前から地域には私有の手押しポンプ式の飲料水用の井戸が存在しており、多くの居住者は従来の井戸水と水道の間に水質の差はないとの認識を示した。したがって元来、村には水道の需要がなかったと考えられる。これらの地域がサイドとして選定されたことには疑問が呈されるべきであろう。「要請主義」の下では受入国側に帰する問題点も多いだろうが、東ピサヤやピコールの農村、あるいは首都圏のスラムを含め、より深刻な飲料水の問題を抱えている地域を選定することはけっして困難な作業ではないからである。

第二に、このプロジェクトのパーフォーマンスの低さから想像される無償援助自体の問題が挙げられる。無償援助が受入国の「甘え」を生みやすい構造をもつことはもっと強調されてもよい。例えば、六〇村のうち約三分の一の水道では調査当時には飲料水として利用されていなかったが、その理由の多くは地下水が枯渇したり塩分が混入するようになるまで取水してしまふことにあった。良好な水道のパーフォーマンスを示していたD村でさえ、調査期間中には「全世界に水道が引かれていないのは不公平ではないか」とか、「生徒の自宅にはトイレがないのになぜ学校につけるのか。環境衛生というならまずは自宅にトイレが取りつけられるべきだ」といった批判をしばしば受益者から受けた。小学校にあっては先に見たように、児童は従前か

らの外のトイレを利用し、教員が新しいトイレを占有していた例もあった。サイトによって程度の差こそあれ、無償であるがゆえに保守管理の補完的ないしは追加的費用を負担しようとする事例は枚挙に暇がない。この援助は受益者をスポイルする無償援助の典型的事例になってしまっているようにさえ思われる。

第三の教訓は地域内の政治的要因の介在に関するものである。筆者がインテンシブな調査を行ったD村は、組合運営を通じて比較的保守管理に成果を挙げていたが、単純に「自助努力」の現われとは評価できなかった。プロジェクトの利害が村長と水利組合長の確執を増幅させ、組合費をめぐりプロジェクトの利権をめぐる汚職の噂が流れていたのである。この例のように、一見究極的受益者への優れた効果が期待できそうな社会インフラ事業であっても、広域プロジェクトのケースでは地域に固有な社会問題に配慮することがむずかしく、援助の「ばらまき」になる危険性を払拭することはできないように思われる。

### 3 贈与(二)プロジェクト方式技術協力

#### (1) 事業の概要と全体的評価

本節の評価対象である「パンタバガン林業開発プロジェクト」は、森林生態、造林、森林経営分野におけるプロジェクト方式技術協力であり、一九七三年に要請を受け、七七〜九二年までの三期十五年にわたって実施された長期の援助である。「プロジェクト方式技術協力」とは、通常の技術協力の三つの形態(研修員受入れ、専門家派遣、機材供与)を有機的に結合し、一つの案件として通常一期三〜五年にわたって計画的に実施する技術協力であり、社会開発、保健医療、人口・家族計画、農林水産、産業開発の五分野を対象としている。このプロジェクトの場合は農林水産協力事業に該当し、パンタバガン・ダム周辺の森林を対象とした植林技術の開発向上、植林技術訓練、森林保護モデル・プロジェクトの開発、森林保護の技術訓練が主たる事業目的である。つまりこのプロジェクトは、自助努力の支援という観点からの試験林、試植林の造林による技術移転なのである。

この事業の背景には、一九七〇年代以降ダム周辺の森林が荒廃し、ダムへの土砂堆積が深刻

化していたことがある。原因としては、周辺居住者による家畜草地の拡大のほかに、薪の採取、あるいは周辺米作地帯から流入してきた土地なし層による伝統的農業技術にもとづかない無秩序な焼畑などが考えられる。環境問題が社会経済問題に帰着するケースとして発展途上の典型的事例といえるかもしれない。

本評価調査は第Ⅰ期と第Ⅱ期（一九七七～八二年、および八二～八七年）を対象として行われたものであったが、当時計画面積八一〇〇ヘクタールのうち四分の三以上に該当する六二〇〇ヘクタールが完了したにすぎなかった。これは計画の五年の遅れを意味しているが、その理由はフィリピン政府の予算執行の遅れ、植林地の山火事、NPA（新人民軍）による治安問題にあり、援助供与国側の問題とはいえないであろう。しかし、試植林規模の目標値は適切であったのであろうか。ダム周囲の森林は五万ヘクタールに及ぶ広大な地域であるとはいえ、その一五％にあたる八一〇〇ヘクタールの植林を行うという計画は試験林造成の規模を大きく上回るように思われる。

一方、この事業は、住民参加型の林業開発技術協力であり、地域の貧農層が直接参加し得るプロジェクトであった点は高く評価できよう。調査時点（一九八九年）では、協同組合方式はいたっておらず、個別農家主体を単位として造林事業への住民参加が実施されていたとはいえ、プロジェクトに雇用される労働者は、調査村でも多数にのぼり、いずれの労働者も最低賃

金を稼得していた。この額は土地なし層の収入の三倍にあたるものである。少なくとも当該地域においては、低所得者層への雇用創出効果は高かったと評価できるように思われる。

しかし、それにもかかわらず、まさに雇用創出の高さゆえに、このプロジェクトにおいても、贈与固有の問題が生じていたのである。このことは、その後、協同組合方式に移行していく際にも大きな影響があったのではないだろうか。以下では、その状況を実態調査からみてみよう。

## (2) 実態調査による分析

調査対象の村はサイトに位置するヌエバ・エシハ州カララン町のE村である。この村は四一二世帯からなり、多くの世帯主は定額借地農か土地なし農業労働者として農業に従事しているといわれている。時間の制約のため、筆者は土地なし農業労働者を中心に六八世帯の抽出調査を行った。抽出人口三四二人中経済活動人口は一一四人、非自発的失業者は一七人であった。表3にも現れているように、抽出世帯の世帯主の七割近く(四九人)が定額借地農、土地なし農業労働者である。

世帯主平均月収は九四一・七ペソ、平均一人当たり家族所得(月)は三四五・一ペソである。農村所得は過小評価になりがちであり単純な比較はできないが、この数値は筆者がしばし

ば調査してきたマニラ首都圏の不法占拠者居住地区の水準にほぼ等しい。灌漑設備は貧弱であるが二期作が多く、田植え期における土地なし農業労働者の収入は一日二〇ペソから三〇ペソ、収穫期には約一キログラムの米現物支給に加え、パグパグ(脱穀の際にこぼれ落ちた米)による追加的収入があるにすぎない。

このような状況のなかで、研修センター建設にともない雇用機会が創出されたのである。しかしジニ係数(〇・四二)が示すように、通常の農村との比較においても所得分配は不平等であるといえよう。これは主として、研修センター就業者と土地な

表3 E村の世帯主職業と1人当たり月家族所得

(単位:ペソ)

世帯主職業		兼業者数*	世帯主月所得	1人当たり月家族所得
土地なし労働者	39	12(2)	521.7	200.8
研修センター労働者	12	8	1,550.0	568.7
定額借地農	9	3(3)	n.a.	n.a.
自作農	4		n.a.	n.a.
輪タク運転手	3	1	1,400.0	260.0
自小作	3	2(2)	n.a.	n.a.
人工	3	3	-	213.1
床屋	2	2	-	145.8
雑貨店	2		n.a.	n.a.
物売り	1	1	-	142.9
配管工	1	1	-	283.3
土木建築労働者	1	1	-	350.0
小自作	1		n.a.	n.a.
小学校教員	1		3,000.0	1,240.0
警備員	1		1,400.0	350.0
荷役人夫	1	1	850.0	141.7
下男	1		n.a.	n.a.
地主	1	1(1)	-	885.7
研修センター労働者のいる世帯の1人当たり所得				624.3
研修センター就業者のいない世帯の1人当たり所得				210.8

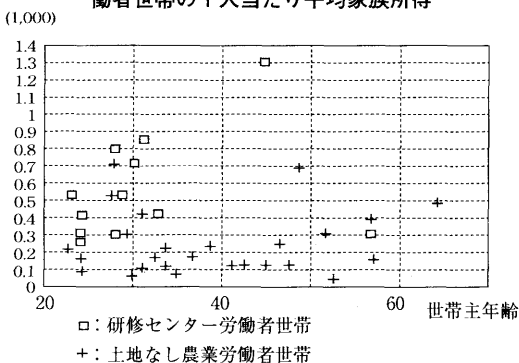
(注) かつこ内は研修センター労働者との兼業者数、世帯主平均所得は専業者のみの平均。

(出所) 筆者作成。

し農業労働者の所得格差に起因するようと思われる(図2)。山火事の監視だけでも調査村を含め周辺地域から四〇〇人以上が雇用され、雇用形態を問わず最低賃金(一日六四ペソ、月一四〇〇ペソ)が保証されている。前項に述べたように、たしかに本プロジェクトは表3に現れているように、雇用創出面において村に劇的な経済効果をもたらしたのである。

しかし、この事業は調査時においてすでに十年が経過しており、それが提供する雇用は村民にとって一種の既得権益となっていた。村民から寄せられた「あと五年といわず、援助を続けてほしい」との声が示すように、このプロジェクトは本来の目的とは違う、しかもやっかいな成果を生むことになった。採用問題である。親族血縁関係を介した選抜が行われているという噂は村民の間で絶えない。面接調査では、「契約日前日に事務所掲示板に自分の名前が

図2 研修センター労働者世帯と土地なし農業労働者世帯の1人当たり平均家族所得



あつたが、当日には事務所就業者の子どもの名前にすり替わっていた」とか「運良く就業できたとしても、事務所に親族・知人がいないと契約更新はむずかしい」といった話をたびたび聞かされた。裏返せば一部の家に労働者が偏ってしまう傾向がみられる。ある常雇いの世帯主（地主）の場合、妻と二人の子どもが臨時雇いながら五年以上も契約更新を続けている。こうした経緯から、農村最下層の土地なし農業労働者世帯主のなかには、申請すること自体が無駄であると言ひ切るものも多い。

しかしこうした問題も結局のところ、受益者の援助に対する認識に帰着するところが大きい。受入国の自助努力を支援するという理念のむずかしさをあらわしているといえよう。

### (3) 事業評価からの教訓

まず第一に、この事業に関しては、日本の優れた集約的植林技術の移転の実現を疑問視する専門家からの指摘がある。パンタバガンのような条件においては、肥料や機械を多投する高度に資本集約的な技術を必要とはしない。より粗放的かつ労働集約的な植林技術の伝播が求められているというのである。五万ヘクタールという広大な森林面積を考へるとき、集約的植林の全用地への適用は不可能である点は強調されてよい。とはいへ、「技術者がサイトの状況を考



慮せず、適正技術の移転を怠った」と断言するのも適切ではない。問題はむしろ、技術移転のために八〇〇ヘクタールという広大な試植林が必要であったのかという点である。目標面積達成のために事業が長期化したのであれば、それは技術移転というよりは、このプロジェクトが造林事業としてとらえられていたように思われる。

第二に、森林保全のためには地域住民の主体的なかわりが不可欠である。この意味では、ソーシヤル・フォーレストという形での住民参加方式は適切な方法であった。焼畑、薪採取、家畜放牧によるダム貯水池の劣化を防ぐためには、貧農層の生計維持と植林事業の同時達成が最も効率的な方法だからである。ただし今後の同種のプロジェクトの際には、採用基準を明確にし、インフォメーションが効率よく公平に行きわたるような工夫が必要であろう。

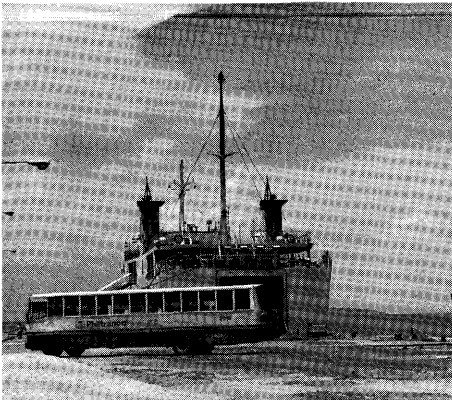
しかし第三に、上述したように、このプロジェクトが住民に援助への依存体質を助長してきたことは否定できない。援助終了後の技術移転のみならず、貧農層の意識の問題がどのように解決されるかが大きな課題になるだろう。フィリピン側には今後、森林保護プロジェクトの適切な運営に加えて、周辺地域の産業育成などの支持政策の実施が長期的なダム保全のためには必須であるように思われる。筆者には、この森林開発はダム全体のための森林保護というよりもむしろ、一義的には社会経済問題としてとらえられるべきであるように思われる。

## 4 政府間貸付

### (1) 事業の概要と全体的評価

最後にみる政府間貸付の対象事業は、一九七八年に三〇億円のL/Aが締結された「日比友好道路フェリープロジェクト」である。それはルソン島とサマール島間を結ぶフェリーの供与・ターミナル等建設事業であり、ターミナルは一九八一―八二年にかけて滞りなく建設され、供与されたフェリー・ボート (Maharlika I) が八四年より運行を開始した。この事業は実際の内部収益率こそ低いものの(一〇%)、フィリピンを縦断する幹線道路、日比友好道路の一部をなすものであり、将来性を高く期待された事業であった。

しかし合同評価報告書によれば、少なくとも調査時の段階においては、当初予定されていた



供与されたフェリーボート (日比友好道路フェリーボート・プロジェクト)

一日四往復という出航数は半分の二往復にすぎず、追加的コストも高い状態であり、プロジェクトの収益率自体に問題が多いことが明らかになった。以下では、こうした直接的な経済効果以外の影響について検討しよう。

(2) 実態調査による分析

① ターミナル周辺への効果

ルソン島側のターミナルにあたるソルソゴン州M町において実施した聞き取り調査によれば、この事業は周辺地域に副次的な効果をもたらしていた。治安の悪化を指摘するものも少数いたが、多くの住民はこの事業を積極的に評価した。それはターミナル内の一〇人のマニキュア師や五〇人の荷役人夫などの直接



ルソン島ソルソゴン州側ターミナル内のマニキュア師(フェリーポート・プロジェクト)

雇用に加え、物売りなど周辺の低所得者層にとつては、またとない雇用機会を提供したためである。直接雇用はいずれも現地フェリー会社による。ターミナル内の清掃婦、警備員は常雇いで雇われており、月一二〇〇ペソの固定基本給を得ている。マニキュア師の道具類は無料で貸与され、収益を会社側と折半する契約を結んでいる（監視がある）。マニキュア師の日収は五〇ペソから一〇〇ペソである。また、荷役人夫は一チーム二〇人ほどの二グループの交替制をとっている。月五〇〇ペソの固定基本給に出来高給が上乘せされる。以上の労働者は、マニラ首都圏の都市インフォーマル部門における同業者との比較において、安定的雇用関係にあり、かつ高収入を稼得している。

また、本プロジェクトによつて誘発された間接雇用効果も無視できない。例えば物売りは一〇人以上にのぼる。場所代支払いの必要がなく自由に参入できるため、休日には子どもの姿も見受けられる。不満を漏らしていたのは、敷地内に残る場合には月一五〇〇ペソの場所代を毎月港湾局に支払うことになったターミナル敷地西の露天食堂（一九軒）くらいであった。このように、ターミナル周辺の低所得者層への経済効果は積極的に評価されている。

## ② 乗船客への効果

しかしこのプロジェクトは、ルソン島と最貧地方である東ビサヤ地方を結ぶものであり、都

市不安の一因となつてゐるスラムの拡大を促進する可能性がないとはいえない。この点について析出側と受入側双方について調査を行った。

まず、調査対象になつたレイテ州カリガラ町G村は、二〇三世帯、人口約一〇〇〇人からなる漁村である。ほとんどの世帯が漁業によつて生計を立てており、他にみるべき産業はない。筆者は七八戸の抽出調査を行った。抽出人口四三二人中経済活動人口は一二七人、非自発的失業者は一二人であつた。世帯主の平均月収は一一四〇・九ペソ、一人当たり所得は二七〇・二ペソである。この水準は筆者が別に調査を行ったマニラ首都圏のスラムとの比較においても低い水準にある。したがつて、八割以上の世帯にマニラ首都圏へ出稼ぎしている者、あるいはその経験のあるものがある。

世帯別調査の結果を簡潔にまとめれば、家族で移動する場合には快適さの面からマニラから目的地まで船を利用すると回答した者が多く、四世帯はマニラ首都圏までバス(したがつてこのフェリー)を利用できるといふ情報を有していなかつた。しかし、一九八六年ではマニラ首都圏まで移動するのにバスを利用するものは一人であつたのが、八七年には六人、八八年四人、八九年で九人になり、年々バス利用者の割合、絶対数が増加する傾向がある(表4)。このことから、バスとリンクしたフェリー・プロジェクトが潜在的移住者の移動手段を多様化し、東ピサヤ地方からマニラ首都圏への移住を促進したといふ仮説も否定できないように思われる。

表4 レイジー州K町におけるフエリーボート利用状況

世帯主年齢	世帯主職業	家族内マニア		移動時期	移動形態	交通手段	移動理由
		経験者	現滞存者				
29	自営漁師	5	0	1989	一家	船	求職
24	自営漁師	2	0		単身	船	親族訪問
47	自営漁師	2	1		夫婦	バス	求職
48	自営漁師	2	4		単身	バス	求職
35	給仕	1	0		夫婦	バス	求職
44	自営漁師	3	5		夫婦	バス	親族訪問
82	無職	1	0		夫婦	バス	求職
57	自営漁師	2	0		単身	バス	求職
68	自営漁師	1	2		単身	バス	求職
49	自営漁師	0	3		単身	バス	求職
40	自営漁師	2	0	単身	バス	求職	
57	自営漁師	2	2	夫婦	バス	求職	
68	自営漁師	3	0	一家	船	求職	
74	無職	1	0	単身	バス	求職	
30	フリー	1	0	単身	バス	求職	
27	物売り	1	0	単身	バス	求職	
30	自営漁師	2	0	単身	船	求職	
29	自営漁師	2	0	夫婦	船	求職	
20	自営漁師	2	0	夫婦	船	求職	
71	無職	1	0	単身	船	求職	
55	物売り	1	0	単身	バス	求職	
45	自営漁師	2	0	夫婦	バス	求職	
21	自営漁師	1	0	単身	バス	求職	
44	自営漁師	3	0	単身	バス	求職	
30	自営漁師	2	0	単身	バス	求職	
45	トライシクル	2	0	夫婦	バス	求職	
29	自営漁師	2	0	一家	船	求職	
29	自営漁師	1	0	一家	船	求職	

第5章 開発援助(プロジェクト援助)と経済学

52	自営漁師	5	0				求職	船	一家
26	自営漁師	2	0				求職	船	夫婦
43	トライシクル	1	0		1986		求職	バス	單身
54	物売り	3	0				求職	船	單身
35	自営漁師	2	0		1985		求職	船	一家
33	トライシクル	1	0				求職	船	夫婦
24	自営漁師	2	0		1984		求職	船	單身
45	自営漁師	1	0				求職	船	夫婦
28	自営漁師	2	0		1982		求職	船	單身
32	自営漁師	1	0				求職	船	夫婦
24	自営漁師	1	0				求職	船	單身
27	自営漁師	1	0		1981		求職	船	單身
25	自営漁師	1	0				求職	船	單身
40	自営漁師	2	0		1980		求職	船	夫婦
32	大工	1	0		1979		求職	船	單身
34	トライシクル	2	0		1977		求職	船	夫婦
32	自営漁師	2	0				求職	船	夫婦
52	自営漁師	6	0		1974		求職	船	一家
33	自営漁師	2	0		1973		求職	船	夫婦
29	自営漁師	1	0		1972		求職	船	單身
45	自営漁師	2	0				求職	船	夫婦
41	物売り	1	0		1971		求職	船	單身
46	自営漁師	2	0		1970		求職	船	夫婦
63	公共市場勤務	2	0				求職	船	夫婦
39	工場労働	1	0				求職	船	單身
42	自営漁師	2	0		1969		求職	船	夫婦
44	自営漁師	3	0				求職	船	一家
26	物売り	2	0				求職	船	夫婦
45	自営漁師	2	0		1968		求職	船	單身
36	トライシクル	1	0				求職	船	單身
38	自営漁師	1	0		1964		求職	船	單身
45	工場労働	2	0				求職	船	夫婦
35	自営漁師	1	0		1960		求職	船	單身
22	自営漁師	1	0				求職	船	單身
57	自営漁師	2	0				求職	船	夫婦

表5 ワニヲ首都圏のスラム地域のフエリーボート利用状況

出身州	年齢	現在の職業	移動時期	移動形態	交通手段	移動理由
南レイテ州	20	失業 (廃品回収人)	1989	単身	バス	進学 (ワニヲ)
サマール州	40	臨時雇い土木労働者		一家	バス	求職 (ワニヲ)
サマール州	29	臨時雇い土木労働者		夫婦	バス	求職 (ワニヲ)
サマール州	34	臨時雇い土木労働者		一家	船	帰郷
レイテ州	34	洗濯女		妻子	船	求職 (ワニヲ)
レイテ州	31	臨時雇い土木労働者	1988	一家	船	帰郷
サマール州	33	失業 (廃品回収人)		単身	バス	求職 (ワニヲ)
レイテ州	29	廃品回収人		単身	バス	帰郷
南レイテ州	24	失業 (廃品回収人)	1987	妻子	船	求職 (ワニヲ)
サマール州	19	失業 (廃品回収人)		単身	船	求職 (ワニヲ)
サマール州	38	廃品回収人		単身	バス	帰郷
サマール州	20	臨時雇い土木労働者		一家	バス	求職 (ワニヲ)
レイテ州		露天商		夫婦	バス	帰郷
レイテ州	37	廃品回収人	1986	なし	船	求職 (ワニヲ)
レイテ州	26	女中		従兄弟	船	帰郷
レイテ州	20	臨時雇い土木労働者		夫婦	バス	結婚 (ワニヲ)
サマール州	39	トラインクル運転手	1985	夫婦	バス	帰郷
レイテ州	22	廃品回収人		妻子	船	求職 (ワニヲ)
サマール州	21	廃品回収人		単身	船	帰郷



同様な調査結果は、しばしば別の機会にも調査を行ってきたマニラ首都圏のスラムの調査からも得ることができた(表5)。

(3) 事業からの教訓

このように低所得者層へのインパクトを事業のタイミングから考えるとき、必ずしも望ましい影響ばかりではない。フェリー建設後、特に最貧地方である東ビサヤの貧農たちには、マニラ首都圏への移動経路の多様化という効果をもたらし、過剰な農村都市間人口移動を促進した可能性が示唆されるのである。したがって、このプロジェクトが所期の成果を挙げるためには、東ビサヤ地方の開発が必須の要件であることは間違いなく、今後は補完的な支持政策が必要になるであろう。

さらに、前節までの議論との関連でいえば、問題は事業自体の保守運営にあった。ターミナルにも劣化がみられるが、より深刻なのはフェリー船体の保守である。船体の腐食は甲板、タラップなど広範囲に及んでおり、保守管理が不十分であるといわざるを得ない。このような状況のなかで、しばしば他の客船において指摘されるような定員オーバーや悪天候時の出航もみられるという。また、船内の救命用具は「盗難」を恐れてか釘で固定されており、安全面での

不安も大きい。実際、インタビューでは、フィリピン側援助関係者にはフェリーは単なる消費財であり、その保守管理は日本に頼ればよいという認識が強いように思われた。

しかしそれにもかかわらず、このプロジェクトは、後発地域である東ビサヤ地方とビコール地方の発展に資する点で筆者には重要な事業であるように思われる。フィリピン南部の産業開発は依然として遅れており、産業インフラとしての実績は現段階では大きくないが、内部収益率の低さにもかかわらず実施した判断はけっして誤っていないように思われる。この意味でも、東ビサヤ地方とビコール地方を核とした実現可能な開発計画の策定が不可欠であることは再度強調されてよいだろう。

## おわりに

結局、以上のなかで明らかになったのは、しばしば受入国や受益者にとって、援助とは天から降ってきたマナ（賜り物）程度のものだと認識されやすいという事実の重要性である。もちろん、第2節のトイレの排水溝の事例に明白に現れているように、供与国側が受入国の社会経済を総体的に理解する態度が不足しているように思われることにも責があるだろう。プロジェクト

クトは開発計画と効果的にリンクされているか、あるいはサイトの決定が所得分配上にも十分な妥当性を有しているかを、今後「要請主義」の原則をさらに見直しつつ、事前にチェックすることが重要性を増すだろう。

しかし問題は供与国や受入国の実施機関だけにあるのではない。究極的受益者たちは援助物資を生産的資産ではなく消費財としてとらえがちであり、保守・管理などのソフト面を軽視しやすい。特に無償援助では以上でみたように、フリー・ライダーあるいはモラル・ハザードの問題が生じる傾向がある。ローカル・コストに加えて多少なりとも受益者負担の概念を導入しないのであれば、受益者の自立を妨げる危険性が存在することは強調されてよい。BHN関連の事業においてもこのことは同様である。元本回収を目的とするのではなく、「自助努力の支援」という意味からも、ごくわずかな負担を低所得者層に求めるといふ選択もあり得る。この場合には、回収分を他の援助に振り向けることは比較的容易ではないだろうか。奨学金などに返還規定を設けてファンドを維持しているNGOが少なくないところをみても、一般的受容性も高いように思われる。無償と有償という二分法を脱し、援助の多様化、多方面からの評価が要求されているように思われる。

最後になったが、ODA評価自体に今後改善されるべき点が多い。これまでの議論から明らかなように、受益者社会を対象としてミクロな視点から考察したとしてもODAが与える影響

は著しく複雑である。とはいえ評価する側は広い視野からの評価が求められても、オールラウンドに専門家を集めることは実際には困難である。しかもしばしば短期の出張であるために、受益者の社会経済状況のインフォメーションに乏しい。さらに、これまで実施されてきた個々の実施機関の調査結果は、現在のところデータベース化がなされていない。<sup>3</sup>過去の評価調査では対象プロジェクトの何が問題とされていたのか、どのような改善が求められてきたのかということを事前にチェックすることは、調査実施機関が異なると短期間では不可能に近い。この点については今後改善されていくであろうが、このような状況の下では、事業全体を評価するという作業は大きな困難がともなう。その意味では、本章にも同様な留保が存在する。

他方、パンタバガン林業開発プロジェクトのように長期にわたって直接事業に携わっている専門家の人々のように、しばしば厳しい条件のなかで生活をしている派遣専門家も多い。事業を自立的発展のために有効に活用していこうとしている受益者の人々も、われわれからは推し量れないほどに複雑な政治・社会環境の下にある。DACによれば、ODAの評価は、「援助個別案件の効率性・効果、インパクト、自立発展性などの点を確認するため、当該案件をできるだけ体系的、客観的に調査し、政策決定者の指標となること」を目的としているが、評価調査は、けっしてこうした人々をディスカレッジするため利用されてはならない。問題はより効果的な援助を行うことであり、評価は生産的な議論のための単なるステッピング・ストーン

であることをわれわれは再認識する必要がある。

〔付記〕 本章の一部は、一九八九年度に実施された事後評価プロジェクト「フィリピン国経済技術協力合同評価調査」(Ex-Post Evaluation of Three Selected Japanese-Assisted Projects)の筆者個人の最終報告書にもとづいている。このプロジェクトは、日本側国際協力事業団チームとフィリピン開発アカデミー(Development Academy of the Philippines)の日比合同評価である。したがって、フィリピン国側、および他の日本国側のメンバー(団長・高橋彰(アジア経済研究所理事・東京大学名誉教授、八千代エンジニアリング株)とは、すべての調査期間中、各々は独立に行動したものの、調査期間中に十分な討論を行い、その調査結果には調査団全員が共有するものも多い。しかし本章は、その後の筆者の分析と見解を加え、筆者個人の報告書とも内容を異にするものである。したがって本章は、国際協力事業団の意見、調査団の意見を代表するものではなく、現在の筆者の個人的見解にすぎない。本章に関する責の一切は筆者が負う。

注(1) しかしその歴史は浅く、組織的な評価体制は一九八一年の外務省による「経済協力評価委員会」の設置によって開始された。

(2) 中部ルソン地方ではブラカン州とパンパンガ州、南タガログ地方ではカビテ州とバタンガス州が事業の対象となった。

(3) 筆者の主観的判断によるものかもしれないが、従前の公的事後評価調査作業では、基本的

資料収集に著しく時間がとられる印象を受ける。少なくともこれまでの筆者の経験では、ここで評価調査に限らず、対象プロジェクトの資料や既往の評価調査を閲覧することは原理上は可能でも、即座にシステムティックに閲覧できるわけではなかった。別の評価調査では、プロジェクトによってはF/Sなどの基本的資料でさえも入手が困難である場合もあった。このような事態が生じるのは、プロジェクト関連資料のデータベースの不備のためであろう。それが利用可能になれば、従来の評価作業において多くの時間をとられていた国内資料収集作業が大幅に簡略化できるばかりではない。分野別のデータの入手も容易になり、評価の際に過去の類似プロジェクトの調査報告を有機的に参照することができるのである。

また、効率的なデータベース構築のためには、評価報告書様式の見直しも必要であろう。私見によれば、従来の同一プロジェクトの報告書については、必ずしも過去の資産を生かした効率的な作成方法がなされているとはいえないように思われる。例えば、既知の情報が新規の調査報告書においても記載される（記載されねばならない）という重複問題がある。そのため、同一プロジェクトに関する既存の報告書を検討するとき、どの点が当該報告書の貢献であるのかをにわかには理解することができない。このことは、個々の評価報告書の効率的運用を妨げている一因になっているように思われる。

いずれにせよ、評価作業をより効率的かつ効果的に実施するための環境を整備するためには、プロジェクトの情報やその評価のデータ・ベース化は不可欠であり、そのような管理システムを構築することはそれほど困難なことではないように思われる。具体化しつつあると聞くが、早急に整備が望まれる問題のひとつであろう。