

水平線のムコウ ～Over the Horizon～

元領事のつれづれ話

栃木県国際交流協会 参与 石塚勇人

(第 41 回 : 2022 年 11 月)

途上国への開発協力（南北問題など） ～その 3～

前回、前々回と霞が関の本省で勤務していた当時の経験を中心に話しを進めてきましたが、今回は開発協力の最前線である途上国での状況について、南アフリカ（以下「南ア」）での勤務経験を中心に話しを進めます。

在南ア大使館に開発協力担当の書記官として着任したのは、英国ロンドンで領事担当として 4 年間在勤した後のことでした。英国に着任する直前の 2 年間は、本省で政府代表の秘書の任にありましたので、開発協力の担当としては 6 年間のブランクを経ての復帰となりました。久しぶりに戻ってきた開発協力の現場でしたが、在外公館では初めての担当、さらにはアフリカ大陸での在勤も経験がなく、かなり緊張を伴っての着任となりました。

南アフリカの社会

英国からの転勤に当たっては、南アを知る何人もの知人や同僚などから劣悪な治安について散々脅かされていまして、戦々恐々とした面持ちでヨハネスブルグ行きの飛行機に乗り込みました。ところが、着任して目にした光景はこれまで何度も出張で訪れたどの途上国とも異なったもので、近代的な国際空港、どこまでも続く滑らかな路面の高速道路、広い敷地の家屋が並ぶ高級住宅街、大規模ショッピングセンター、プレトリア市内や郊外に点在するゴルフ場、テニスコートなどのスポーツ施設など、前任地の英国と遜色ないほど近代的なことに驚かされました。

これらの近代的なインフラは、僅か 7～8 年前までアパルトヘイトと呼ばれる人種隔離政策によって国をコントロールしていた、人口では少数派の白人支配層によって造られたものですが（1998 年当時 4 千万人強を擁した南アの人口は、10%強の白人層、約 70%の黒人層、残りをカラードと呼ばれる複数民族を祖先に持つ混血グループ及びインド系を中心とするアジア系で構成）、その恩恵にあずかっていたのも白人を中心とする富裕層でした。この近代的なインフラこそが、人口の大多数を占める黒人を含む非白人層と少数の白人層との貧富の格差の象徴だったわけです。着任直後の時点では、そ

このところを見落としていて、先進国のような都市の裏側に存在していた貧富の格差にまで目が行き届いていませんでしたが、前任者との業務引継ぎを終える頃には貧困の実態も見えるようになっていましたので、南アが抱える課題を理解するまでに多くの時間は必要ありませんでした。

当時の南アは、金、プラチナ、ダイヤモンド、クロム、ニッケル、鉄鉱石等の豊富な天然資源を背景に国民 1 人当りの GDP（国民総生産）は 3 千ドル以上と他のアフリカ諸国に比べれば突出した高い経済力を誇り、また海外からの直接投資を呼び込む政策によって投資環境の整備も進んで経済成長も著しく、日本を含む多くの外国企業がアフリカ大陸の拠点として南アへの進出を始めていた時期でした。

その一方で、アパルトヘイトの撤廃と自由選挙によりネルソン・マンデラ大統領が誕生、議会でも黒人を中心とするアフリカ民族会議（ANC）が多数派を占めるに至ったにもかかわらず、依然として貧富の格差は縮小されないどころか拡大傾向にあって、貧困の撲滅と格差の是正、貧困に起因する治安悪化の改善が政権に課された命題でした。

貧富の格差の原因がどこにあるか、一言で説明するのは難しいですが、民主化によって政治の実権こそ国民の多数を占める黒人層を中心とした勢力に移譲され、当初は歴史的な勝利だとしてお祭り騒ぎだったものの、経済面では依然として天然資源の採掘権などを支配する一部の白人層が中心の大企業に握られていたため、状況が一向に改善されていなかったという実態がありました。南ア政府は、アフーマティブ・アクションと言われる積極的な差別是正政策により、アパルトヘイト時代に差別を受けてきた黒人、カラード、インド系などのグループを優遇する措置がとられ、政府省庁や国営企業などでは一定の比率でこれらの層を雇用することが義務付けられていました。ただ、この恩恵を受けることができるのは教育レベルの高い一部に限られていた上、民間企業は当時この政策の適用を法的には義務付けられておらず、人口では多数を占める非白人層の大多数は以前と変わらない貧困のまま、そのことが不満となって犯罪の増加や暴動の発生など治安の悪化をもたらしていたのではないかと認識しています。

もちろん、当時から 20 年を経た現在では、この格差是正政策には深化と改善がみられ、Black Economic Empowerment（BEE）政策として高度化しており、民間企業も BEE 政策を適用しない場合には政府調達などでの入札、鉱物資源の採掘権許可等の面でマイナスの影響を受けることから、この政策を適用する企業が格段に増えているようです。実際、この 20 年間で人口は 6 千万人強と約 50% 増加、国民 1 人当り GDP は 2 倍以上の約 6,900 ドル（いずれも 2021 年世界銀行統計）と国力も増し、非白人層の雇用、昇進も進んで多くの黒人等の中間階級層が誕生したと聞いています。また、南ア経済の躍進に伴い、アフリカ大陸全体でも経済面で南アがアフリカ諸国に及ぼす影響も増していると言われています。しかし、国内の貧富の格差は依然として解消していないばかりか、かつては白人と非白人層との格差が問題だったものが、現在では非白人層の間でも所得格差に基づく教育、保健医療、通信、雇用等での格差が広がっていると言われてお

り、問題は複雑化しているように思われます。

日本の対南アフリカ協力

在南ア日本大使館では、経済班と言われる部署に所属、班内では筆者を含め計3名の担当官が開発協力業務を分担、筆者は主として技術協力と無償資金協力を担当していました。日本政府の南アに対するODA援助は、技術協力、無償資金協力、円借款と一通りはすべての形態で協力が行われていました。ただ、円借款については低金利で長期返済の融資という借り手に有利な融資手段でしたが、南ア政府は健全なマクロ経済運営の観点から資金の借り入れによって債務が増加することを好まず、円借款の活用にはあまり積極的ではなく、実施されたプロジェクトは数件にとどまっていたが…

当時、南アは中所得国（現在は所得が向上して中進国）に分類されており、本来であれば返済義務が課されない無償資金協力の対象ではなかったものの、民主化された新生南アの支援、国内の格差是正、さらにはアパルトヘイトに打ち勝ったマンデラ大統領の政権を支援するという日本政府の外交的な目的もあって、総額100億円という大型の無償資金協力パッケージが供与されることが決定され、南ア側との協議の結果、地方の村落地域の教育及び医療分野に振り向けられることになりました。

政府ベース援助の要諦

これらの3形態による開発協力（いわゆる政府ベース援助）には、被援助国政府との間で国際約束の締結が必要で、無償資金協力及び円借款の場合は交換公文（Exchange of Note）と呼ばれる書簡の交換、技術協力は口上書（Note Verbal）と呼ばれる外交文書を大使館と被援助国政府との間で取り交わすことで正式に援助が決定されます。援助の実施に伴って生ずる双方の義務と責任については、これら公文書で規定されています。これらの協力の金額的な規模は、無償資金協力の場合は数億円から10億円程度、円借款の場合は数十億円から百億円規模の事業になります。技術協力については、金額を決めて援助する方式ではなく、個別の分野における研修員受入や専門家、JOCV隊員派遣の総人数、或いは個々のプロジェクトを実施する際に必要な研修員、専門家の数や投入される機材の規模などを予め決めて約束を交わしていましたが、当時の対南ア技術協力は総額で年間十数億円に上っていたと思います。1980年代、政府ベース援助の主流となっていたのはいわゆるBasic Human Needs（BHN）と言われる、主として被援助国の基礎インフラ（運輸交通、通信、電力等）、基礎教育（総中学校等）や保健医療（病院、保健所等）といった国民生活レベルの底上げに直接裨益するような分野が中心でしたが、昨今では右分野に加えて行政能力向上、ガバナンス、平和構築、環境、資源エネルギー、民間セクター開発、都市開発、農業・村落開発など多岐の分野に亘って援

助が行われています。

途上国に対する援助で重要なことは、援助効果を高めるために、いかにして被援助国の自助努力を促し、持続可能な開発に繋げていけるかにポイントを置くことだと考えます。1970年代から80年代にかけて、無償資金協力で建設された学校や病院などが、予算不足、実施体制の不備などを理由に被援助国側で十分な維持管理がなされず、荒廃したまま老朽化し放置されているとして、税金の無駄遣いだとの批判を受けた例がいくつも指摘されたことがあります。これは、被援助国で優先度の低い案件や、技術力が伴わない援助が行われたために（援助のミスマッチ）、供与した施設や機材が活用されないままに放置されていたという事例です。批判のポイントは、学校や病院など単に箱モノを作っただけ、資機材などを供与しただけといったやりっ放しの援助や、供与した施設や機材を活用するための技術的なフォローアップ支援がない援助ではダメだというわけです。

そうした批判や指摘も踏まえ、被援助国との意見の擦り合わせの機会が定期的に設けられ、開発協力に関する政策協議が行われるようになり、被援助国が真に必要な援助ニーズや相手国の実施体制を把握し、履行すべき義務についても事前に確認しておくなど被援助国側とのコミュニケーションの強化が図られるようになりました。また、日本側でも協力実施後のフォローアップ支援も制度化されるとともに、それまで縦割りになりがちだった3つの援助形態を臨機応変に融合させる仕組み作りを進めるなど、適正かつ効果的な援助のために不断の制度改善が行われてきました。こうした制度改善の積み重ねにより、筆者が南アに着任した90年代末頃にはかなりの改善効果がみられるようになっていました。特に、無償資金協力や円借款と技術協力を組み合わせた協力が有効であることは被援助国側でも認識されるようになりました。例えば、無償資金協力により上水道、病院、学校などの施設建設、機材供与を行った場合、技術協力により被援助国政府の関係者を研修員として日本に受け入れ、日本人専門家を現地に派遣して技術指導を行うことにより、上水道運営、病院経営、教員養成、施設・機材の維持管理等で必要となる技術・ノウハウを学んでもらい、被援助国が自力で持続的に施設や機材を活用できるようノウハウを根付かせるための支援を行うといったものです。現在では、無償資金協力と技術協力はセットで供与されることがほとんどで、これにより被援助国が望んでいない援助が行われる等のミスマッチも大幅に減少したのではないかと思います。

なお、2000年代に入って政府ベース援助が JICA に一元化されて以降は、被援助国に対するアプローチがさらに深化しており、途上国の現場においては大使館、JICA の他 JETRO、JBIC の現地事務所で ODA タスクフォースが形成されており、現地で活動する NGO や日本企業、さらには欧米等他の援助国と連携を図りつつ、被援助国との政策協議や援助政策立案が行われるに至っています。また、外務本省、JICA 本部ではそれまでの援助形態別アプローチから国別アプローチにシフトして、その国の開発ニーズ

を包括的に把握して援助政策が策定されるような組織改編も行われており、「援助のミスマッチ」解消の他、他の先進援助国との調整が行われていることで、同じ分野で徒に援助が集中するような「援助の重複」も大きく減少してバランスの取れた開発協力の姿になっているのではないのでしょうか。

南アにおける協力の事例

無償資金協力と技術協力が有効に機能した例として、南アにおける基礎教育分野での協力を一つ挙げておきます。

当時の南アでは、地方の貧困州における小中学校不足の解消と、小中学校の理数科レベル上げのための教員の能力向上が課題となっていました。そのような環境の中で、日本としては対南ア支援として基礎教育を重点分野の一つに据え、対象となるターゲットの地域を貧困度合いが高い4州に絞って、各州でそれぞれ十数の小中学校を建設するという無償資金協力が行われました。さらに、4州のうちの1州に技術協力を投入して、脆弱だった理数科教員の資質を向上させるための再訓練を行うパイロット・プロジェクトを実施して、ハード、ソフト両面での協力を進めました。このパイロット・プロジェクトでは、技術協力としてJICAが現地の教員養成学校のトレーナー複数を研修員として受け入れて、日本の大学（教育学部）で研修を行い、その後日本から専門家（研修員を受け入れた大学の教授等）を現地に派遣し、南アに戻ったトレーナーが養成学校で教員に対して行う再訓練を専門家が支援するというもので、理数科の授業に必要な教材なども投入しながらプロジェクトを進めました。

この協力では、後にJOCV隊員が現地に派遣されて理数科教員を支援する活動が行われたと聞いていますが、これまで近隣に学校がなかった十数の村にそれぞれ新たな学校を建設することで教育環境が整備され、小中学校の生徒が数キロもの距離を隣村まで徒歩で通学していた状況が改善されるとともに、教員の資質が向上したことによって生徒の理数科のレベルが向上するという効果が得られたこととなります。また、持続性や自助努力の観点では、パイロット・プロジェクトで得られたノウハウが他の3州に波及される効果があり、所期の目的は達成されたものと考えられますので、資金協力と技術協力の組合せにより援助の効果はより高まったと評価されるのではないのでしょうか。

草の根・人間の安全保障無償資金協力

これら政府間の国際約束に基づいて実施される3つの協力形態とは別に、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」という長い名称（略称：草の根無償）の協力が実施されているのも、日本の開発協力のユニークさだと言えます（「人間の安全保障」は、緒方貞子元国連難民高等弁務官（JICA 理事長も歴任）などが中心となって、国連の場にお

いて提唱された概念)。

草の根無償は、途上国で生命の危機や厳しい生活状況にさらされている人々に着目し、地域住民に直接裨益することを目的とする援助です。援助形態としては、途上国の地方自治体、教育機関、医療機関、現地で活動する NGO や国際 NGO などの非営利団体に対して直接支援するもので、原則として1千万円以下の比較的小規模な事業に資金を贈与しています。具体的な例としては、小中学校の教室建設や教材の供与、保健所建設や医療機材購入、井戸掘削などのための資金を供与しています。草の根無償は、日本大使館が単独で協力可能な案件の発掘から事業完了まで一貫通貫で行うので、比較的短時間で協力の効果が現れるのが特徴で、いわゆる足の速い援助と言えます。

国内における所得格差の大きかった当時の南アでは、地域住民に直接裨益する日本の草の根無償は非常に有効な援助形態として現地でも評判は高く、地方政府や NGO から年間 500 件以上に上る申請がありました。大使館では、その中から優良と判断される事業を 40~50 件程度に絞り込んで実施していました。他方、JICA と協働して進める政府ベース援助とは異なり、プロジェクトの選定から実施完了、援助効果の確認を含む終了後のフォローアップまで、一連のプロセスを大使館だけで完結しなければならないのが草の根無償の事業です。供与額こそ、1 件当たりの金額は1千万円以下と一般の政府ベース援助に比べれば少額でしたが、担当官にとっては1件につき何度も村落部のサイトに足を運んでコミュニティの関係者と協議を行う一方、本省とは何往復もやり取りを重ねてようやく実施承認に至るなど、とにかく手間暇がかかり労力を要する援助でした。それだけに、手作りでプロジェクト実施にこぎつけたという充実感もあり、事業完了後に行われる施設の竣工式や機材の引き渡し式などのセレモニーの場では、コミュニティの人々から口々に丁寧な謝意を表明されることが常で、その言葉を聞くだけでそれまでの苦労は吹き飛んでしまったものですが…

つづく

(公財) 栃木県国際交流協会 参与 石塚勇人 (略歴)

1977 年外務省入省。外務本省では主に経済協力局、国際協力局で途上国の開発協力を担当。海外勤務歴は、在イスラエル大使館に始まり、在アンカレッジ総領事館、在モンリオール総領事館、在連合王国(英国)大使館、在南アフリカ大使館、在ギリシャ大使館、在ドイツ大使館、在インド大使館、在ニューヨーク総領事館の9公館で計29年間。ギリシャ、ドイツ、インドの各大使館で領事班長を歴任。在ニューヨーク総領事館領事部長を最後に2019年3月退官。同年5月より現職。