

自治体ODAの経済学

自治体連携円借款の可能性と課題

ERINA調査研究部客員研究員 吉田均

1. はじめに

世界は今、グローバル化と地方分権が同時進行するパラダイムの転換期にあり、今後地方自治体の重要度は中央政府に対して相対的に高まる。このような時代にあつて、欧州諸国やカナダなど一部の国々は、国際主体 (international actor)¹ を多元化させること、つまり「国際機関」「中央政府」「地方自治体」「非政府機関 (NGO)」などに外交権を分権化することで、多くの団体を国際関係に参加させる新たな外交政策を選択し始めている。

このような世界的潮流の影響を受け、日本でも外交分野のうち、特に国際協力で大きな変化が見られるようになった。特に90年代末以降、日本では地方自治体による政府開発援助 (ODA) の実施に対する肯定的見解が急増し、ODAで一定の役割が期待されるようになった。もちろんこの変化は、開始されたばかりであり、今後検討されなければならない課題も多いが、外交政策上画期となる変化が進んでいるといえる。

本稿の題名、「自治体ODAの経済学」とは、以上の状況下で、今後の自治体連携によるODAのあり方を考えるため、開発経済学的な視点から国際協力機関が実施する連携プログラムを評価することをさす。本稿では、日本においても国際協力主体の多元化が進み、日本の地方自治体はODAにおける国際主体の1つとしてその役割を發揮しつつあるとの仮説に立っている。したがって本稿の目的は、本仮説の成否を評価5項目にしたがって分析し、今後の自治体連携協力における課題を検討することにある。

以上の仮説と目的にしたがい本論では、まず日本のODAの概念的整理と本稿の分析視角である評価5項目の定義を行う。次いで90年代後半より開始された自治体関連でのODA改革の動向を概観し、その後国際協力銀行

(JBIC : Japan Bank for International Cooperation)² をサンプルに、同行での自治体連携協力の現状を把握する。そして最後に評価5項目にしたがってJBICのプログラムを分析し、その成果と課題について考えていく。

2. 分析視角

(1) 日本におけるODAの定義

まず日本におけるODAの定義とその内容について整理する。ODAとは、政府開発援助 (official development assistance) の頭文字で、日本政府などによる発展途上国への国際協力の総称をさす。現在では、以下の3つを満たすものを経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) ではODAと呼んでおり、この定義が日本をはじめ世界の多くの国々で採用されている³。

- 1) 中央および地方政府も含む公共部門ないしその実施機関により発展途上国および国際機関に提供されるものであること。
- 2) 発展途上国の経済・社会開発に寄与することを主たる目的とするものであること。
- 3) グラント・エレメント⁴が25%以上であること。

日本におけるODAの主な予算源は、国民の税金と郵便貯金・国民年金など財政投融资であり、2002年現在の日本のODA予算は9,106億円であった。この予算規模は、世界のODA予算の約4分の1に相当する。日本のODAを資金の流れから分類すると、二国間援助と多国間援助とに分けられる。二国間援助には贈与と借款があり、このうち贈与はさらに無償資金協力と技術協力とに分類される。多国間援助とは、国際機関に対する出資拠出のことをさす。以上を個別に解説すると次の通りである。

¹ 国際主体とはinternational actorの訳語であり、本稿では「国際的に自ら認識・評価・決定・実行する能力もつもので、組織として一定期間存続し、他の単位と相互作用し影響を与えあうもの」と定義する。

² 国際協力銀行 (JBIC) とは、企業活動を支援する日本輸出入銀行と、ODAを担当する海外経済協力基金が統合し1999年に設立された銀行。財務省と外務省が監督官庁であり、国際協力では円借款などを実施している。詳細については、次を参照。<http://www.jbic.go.jp/japanese/index.php> (2003年5月1日)

³ ODAの定義については、小浜裕久、2002年、『ODAの経済学 第2版』、日本評論社、7～8頁。

⁴ グラント・エレメント (GE : Grant Element) とは、援助条件 (金利や返済条件) を計る指標。条件が緩やかになるほどGEの割合は高くなり、贈与の場合は100%となる。GEの算出式は次の通り。

$$GE = 100 \left[1 - \left(\frac{a}{1+d} \right)^M \right] \times \left[1 - \frac{1}{(1+d)^M} \right] \times \left[\frac{aG}{1+d} - \frac{1}{(1+d)^M} \right] / \left\{ d(aM - aG) \right\}$$

GE = グラント・エレメント、 $\frac{a}{1+d}$ = 金利、a = 年間支払い回数、d = 返済期間当り割引率、G = 据置期間、M = 償還期間

1) 無償資金協力

無償資金協力とは、資金の贈与をさす。協力分野としては、保健・医療など基礎的生活分野（Basic Human Needs :BHN）や人材育成などが中心となっており、外務省や国際協力事業団（JICA）⁵が実施している。

2) 技術協力

開発途上国の人材育成と技術向上を目的とした援助で、具体的には専門家派遣、研修員受入れ、技術移転に必要な機材の贈与、そしてこれら3つを組み合わせたプロジェクト方式技術協力や青年海外協力隊員の派遣、開発調査などの形態で実施されており、主にJICAが担当している。

3) 借款

借款とは、開発途上国政府に対して経済社会インフラの建設のため、低利で長期の開発資金を貸付けることをさす。通貨に日本円が使用される場合、円借款と呼ばれ、この割合が大きい。主に財務省・経済産業省・国際協力銀行（JBIC）が協議して実施している。

4) 国際機関への出資拠出金

国際機関を2つに大別すると、世界銀行など開発に必要な資金を融資する「国際開発金融機関」と、経済・社会・人道問題に関連する活動を行う「国連諸機関」に分かれる。国際開発金融機関への出資拠出は主に財務省が、国連諸機関への分担金拠出は主に外務省が実施している⁶。

(2) 分析方法

欧米主要先進諸国や国際機関では、早くから効果的な開発援助を実施するため、ODAにおける事業評価を重視し、評価に必要な体制・組織を整備してきた。OECDのDACでも、開発協力における評価の重要性に着目し、DAC加盟国などが参加する評価専門家会合を1983年より毎年2回開催し、評価手法・評価原則・評価結果の活用方法などについて意見交換を行ってきた。そして以上の活動に基づきDACは、1991年に「Principles for Evaluation of Development Assistance（開発援助における評価原則）」を発表し、事業評価の根幹となる基準として、1) 妥当性

（Relevance）、2) 有効性（Effectiveness）、3) 効率性（Efficiency）、4) インパクト（Impact）、5) 自立発展性（Sustainability）の5つを評価5項目として提示し、評価の推進を呼びかけてきた。

日本でもDACの活動を受け、1998年に「21世紀に向けてのODA改革懇談会」が最終報告書で評価システム確立の重要性を指摘し、その後も外務省経済協力局長の諮問機関である「援助評価検討部会」が、「評価研究作業委員会」を設置し検討を続けてきた。そして同委員会は、2000年に『「ODA評価体制」の改善に関する報告書』を発表し、評価手法として上述の評価5項目を基準とすべきであるとの報告を行い今日に至っている。

では次に、上述の評価5項目について、2002年にDAC援助評価作業部会が発表した『Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management（『評価と援助の有効性評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集』、以下『基本用語集』と省略）』⁷を引用しつつ、各項目の定義と解説を加える。

1) 妥当性

『基本用語集』では、妥当性を「開発活動の目標が、受益者の要望、対象国のニーズ、地球規模の優先課題、パートナーおよびドナーの政策と合致している程度」⁸と定義している。つまりプロジェクトの目標が、日本および被援助国の政策と適合しているか否かを問う項目である。具体的には、日本の援助政策として妥当であるか、受益者のニーズと合致しているかなどの質問として問われることになる。

2) 有効性

同書では有効性を「開発活動の目標が、実際に達成されたか、またはこれから達成される見込に対する度合い、目標の相対的な重要度も勘案し判断する」⁹としている。つまりプロジェクトの実施により実現された目標の達成度を評価する項目であり、具体的には対象に対して便益をもたらしたかなどの質問として問われる。

⁵ 国際協力事業団（Japan International Cooperation Agency : JICA）は、主にODA予算を使い、技術協力・無償資金協力・青年海外協力隊員の派遣など、開発途上国に対する国際協力を実施するための組織。詳細については、次を参照。<http://www.jica.go.jp/Index-j.html>（2003年4月30日）。

⁶ 資金の流れからの分類は、主に国際協力銀行のホームページの「ODA（政府開発援助：Official Development Assistance）とは」を参考とした（<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/oda/index.php>2003年4月19日現在）。

⁷ OECD - DAC Working Party on Aid Evaluation. 2002. Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. OECD.

⁸ 外務省経済協力局評価室などが作成した邦訳『評価と援助の有効性評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集』を参考に、より簡明な日本語にした。原文は次の通り。“The extent to which the objectives of a development intervention are consistent with beneficiaries' requirements, country needs, global priorities and partner's and donors' policies.” Ibid,pp.17-18.なお「intervention」については適切な訳語がみつからなかったため、「活動」と意訳した。

⁹ 同上、原文は次の通り。“The extent to which the development intervention's objectives were achieved, or are expected to be achieved, taking into account their relative importance.” Ibid,p.8.

3) 効率性

同書では効率性を「資源・投入(資金、専門技術、時間など)が、いかに経済的に結果を生み出したかを示す尺度」¹⁰と定義している。全てにおいて費用対効果で分析ができるとは限らないが、プロジェクトの資源が効率的に活用されたか否かを問う項目である。具体的には、投入コストは適当であるか、投入はタイミングよく実施されたかなどの質問として問われる。

4) インパクト

同書ではインパクトを「開発活動によって引き起こされる、直接または間接、意図的または非意図、肯定的または否定的、一次的または二次的な長期的効果」¹¹と定義している。つまりプロジェクトの実施によりもたらされる、長期的かつ間接的な波及効果が評価される。なおこの概念には、正のみではなく負のインパクトも含まれる点に留意する必要がある。

5) 自立発展性

同書では自立発展性を「開発援助の終了時における、開発活動からの便益の持続性。長期的に便益が継続する可能性。時間の経過に伴う純益の流出というリスクに対する回復力」¹²と定義している。つまり協力プロジェクトが終了して一定期間が過ぎた後、そのプロジェクトの効果が持続するか否か、もしくはする可能性があるか否かが評価される。

3. JBICにおける自治体連携プログラム

(1) 日本における自治体関連でのODA改革

90年代末以降、日本では特に政府内部で地方自治体との連携ODAに対する肯定的見解が急増してくる。この自治体関連でのODA改革の動向を、1) 政府、2) 国会、3) 国際協力機関に分けてみると、その概要は右記のとおりである(表1)。

1) 政府の変化：

日本政府では、1998年に内閣府(旧経済企画庁)の「経済協力政策研究会」が「経済協力の一層の改革に向けて」を発表し、地方自治体などとの連携推進、評価システムの確立、情報公開の徹底など、新たな方針を提唱する。また同年外務省でも、「21世紀に向けてのODA改革懇談会」が、最終報告書を発表し、一括委託方式の採用など、自治体側の要望も取り込んだ双方向の協力を提唱する。以上の報告を受け、1999年に小淵総理が「政府開発援助に関する中期

表1 政府・国会・国際協力機関における新たな動向 - 自治体連携ODAに肯定的な見解を述べた事例 -

年月日	事項
1997. 6	経済企画庁の経済協力政策研究会、「持続可能な経済協力に向けて」を提出。
1998. 1	経済企画庁の経済協力政策研究会、「経済協力の一層の改革に向けて」を提出。
1998. 1.27	21世紀に向けてのODA改革懇談会(外務大臣諮問機関)「最終報告書」を提出。
6.3	参議院国際問題調査会(第4期)ODAに関する国会の関与の強化、ODA基本法案の骨子の提起等を提言した最終報告書を斎藤議長に提出。
1998. 9.17	参議院自民党ODA基本法検討プロジェクトチーム(座長山本一太)、ODA基本法案(山本試案)を発表。
1998. 10	国際協力事業団国際協力総合研修所、「平成9年度国民参加型協力推進基礎調査、地方自治体の国際協力事業への参加」第1フェーズ報告書を発表。
1999. 8.1	「政府開発援助に関する中期政策」を公表。
2000. 11	国際協力事業団国際協力総合研修所、「地方自治体の国際協力事業への参加」第2フェーズ報告書を発表。
2003. 3	国際協力銀行、「円借款業務における地方自治体と国際協力銀行との連携強化に向けて」を発表。

政策」を閣議決定し、地方自治体との連携により国民参加型の国際協力を促進し、地方自治体の利益にも配慮した支援や情報提供が開始されることになる。

その後この方針は、「第2次ODA改革懇談会」などでも検討が加えられており、その成果は2003年に対外経済協力関係閣僚会議が発表した「政府開発援助大綱見直しについて」で、地方自治体など様々な主体による国民参加型援助の推進として反映されている。

2) 国会の変化：

1998年「参議院国際問題に関する調査会(第4期)」が、ODAに関する20項目提案とODA基本法の骨子を含む最終報告書をまとめ、地方自治体との連携強化を提言する。これを受け初めて自民党内にODA基本法検討プロジェクトチーム(山本一太座長)が設置され、同法の検討作業が開始される。なお、同チームが中間発表した「ODA基本法案骨子(山本試案)」には、「地方自治体、民間援助団体等との連携、必要な調整を図る」という項目が検討対象として含まれている。

3) 国際協力機関の変化：

政府および国会でのODA改革案を受け、政府系の国際協力機関でも、組織改組や新しいプログラムの開始など大きな変化が起きている。例えば、99年にJICAは地方自治体とNGOとの連携を強化するため組織を大改組し、新た

¹⁰ 同上、原文は次の通り。“A measure of how economically resources/inputs (funds, expertise, time, etc.) are converted to results.” Ibid,p.9.

¹¹ 同上、原文は次の通り。“Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended.” Ibid,p.11.

¹² 同上、原文は次の通り。“The continuation of benefits from a development intervention after major development assistance has been completed.The probability of continued long-term benefits. The resilience to risk of the net benefit flows over time.” Ibid,p.20.

に国内事業部を創設している。これにともない外務省の「ODA改革懇談会」が提言した一括委託方式を採用し、地方自治体やNGOからの事業提案をODA化する道を切り開くなど連携が強化されている。事業名としては、地域提案型研修¹³・開発パートナー事業¹⁴・小規模開発パートナー事業・開発調査¹⁵・プロジェクト方式技術協力事業¹⁶などにより、環境保全・医療保健・教育・人材育成分野で、北九州市・埼玉県・東京都・大分県・沖縄県など多くの地方自治体との連携事業を増加させている。

本稿のサンプルであるJBICも、2001年から自治体連携のための調査研究を開始すると同時に、岐阜県や北九州市などとの連携による円借款を始めている。詳細は以下で詳しく述べるが、提案型案件形成調査¹⁷などを通じて、地方自治体との連携事業を強化している。なおJBICが実施している円借款を被援助国の側からみると、中国では地方政府がODAの実施機関となるケースが急増しており、住民サービスを対象とする環境保全（100％）、治水（85％）、上水道（57％）で圧倒的な割合を占めている。

(2) JBICにおける自治体連携

1) 自治体連携プログラム

では次に、前掲の評価5項目により、JBICにおける地方自治体との連携方法とその事例について評価していく。本稿でJBICをサンプルとした理由は、次の2点による。第1にJBICは自治体連携では後発ながら、2002年以降急速に日本の地方自治体との協力を拡大させていること、そして第2に業務範囲が円借款であるため、JICAに比べその事業形態から地方自治体との接点を持ちにくいことである。つまりJICAに比べ後発で、かつ自治体連携が困難であると思われるJBICでの連携事例を評価することが、日本での自治体連携協力の実態を検討する上でより適切と考えたためである。

2003年にJBICが作成した地方自治体との連携のためのパンフレットである、『円借款業務における地方自治体と国際協力銀行との連携強化に向けて』¹⁸によると、現在同行は次の5つのカテゴリーで自治体連携協力が実施可能な体制をとっている。

A) 案件形成促進調査

被援助国から円借款の要請や打診があった案件で、被援助国側で十分な事業計画作成が困難なプロジェクトに対して、相手国のプロジェクト形成を支援するための調査。

B) 案件実施支援調査

JBICが実施しているプロジェクトで、事業目的の達成や円滑な実施を図るため、何らかの追加的・補完的な調査や活動が必要と認められた際に実施する調査。

C) 援助効果促進調査

円借款プロジェクトの終了後、何らかの改善措置が必要となった場合や、期待した事業効果がない場合、被援助国側からの協力要請により実施する調査。

D) 提案型案件形成調査

途上国における協力ニーズの多様化や国民参加型の国際協力に対応するため、従来の被援助国からの要請だけではなく、協力事業の案件形成段階から日本の地方自治体やNGOなどの提案を受け入れて実施される調査。

E) その他の委嘱・委託調査

この項目は、上記の4つの公募による調査の他に、特定の課題や分野について、地方自治体を持つ経験やノウハウを活用するため、JBICが個別に地方自治体やNGOに対して調査への参加などを依頼すること。

2) 自治体連携実績

JBICは、主にこの5つの調査項目とセミナーなどの広報活動を通じて、自治体連携を推進する体制をとっている。しかしながらJBICは業務範囲が既述のように借款業務であるため、その事業規模がJICAに比べ大きく、かつ借款であるため地方自治体との接点が希薄であるというマイナス要因がある。また同行は、2002年以降に自治体連携事業を急増させたため、まだ事業報告書などの関係資料が揃っておらず、現時点ではその全容や効果が十分に把握できないという評価上のマイナスも存在する。しかしこれらのマイナス要因はあるものの、既存の資料だけでも次の自治体連携協力が実施されている。

¹³ 地域提案型研修とは、地方自治体などが独自に企画する専門家の派遣や研修の受け入れ事業を支援する事業。

¹⁴ 開発パートナー事業は、地方自治体・NGO・大学等との連携強化をはかり、各団体が持つノウハウを積極的に活かすために、総合的なプロジェクトの実施を一括して委託する事業。なお予算規模が100万円以下の事業は、小規模開発パートナー事業と呼ばれている。

¹⁵ 開発調査とは、JICAが調査団を派遣して、相手国の担当者とともに実施可能性調査を行い、開発プロジェクト計画を作成する援助形態。開発調査の実施後、多くの事業が円借款・無償資金協力・技術協力などとして実施されている。

¹⁶ プロジェクト方式技術協力事業とは、専門家の派遣・研修員の受入・機材の供与という3つの協力形態を組み合わせ、ひとつのプロジェクトとして実施する協力形態。実施期間は通常5年で、社会開発、保健医療、農林水産業、産業開発分野での協力が実施されている。

¹⁷ 提案型案件形成調査とは、円借款案件の形成段階で、地方自治体・NGOなどから事業や調査研究の公募を行うプログラムで、500万円～3000万円程度の資金が提供されている。

¹⁸ 国際協力銀行・2003。「円借款業務における地方自治体と国際協力銀行との連携強化に向けて」、国際協力銀行、4頁。

A) 案件実施支援調査における事例

案件実施支援調査における地方自治体との連携事例としては、「タイ王国における『道の駅』立地可能調査における岐阜県との連携事業」がある。この事業は「道の駅」事業に関心を持ったJBIC職員と岐阜県職員が、タイの地方幹線道路拡幅での円借款事業で、「道の駅」のノウハウを活用することを提案したことに始まる。その後2000年からJBICと岐阜県で公式協議が開始され、最終的にはJBICが、「『道の駅』立地可能性調査」を岐阜県国際交流センターに委託し実施された。

岐阜県からタイに派遣された調査団は、県職員、「道の駅」での成功事例として知られる明宝村の(株)明宝レディース社長、清見村の関係者、岐阜県の地域おこしマイスターなど計11名で組織された。この調査団は、国内での4回の調査検討委員会での研究を経て、タイ・ピサヌローク県に派遣され、企業や行政官・コミュニティーグループを訪問し、道の駅の設置条件やタイの食生活、農村コミュニティーでの特産品加工や販売方法などについて調査を実施した。さらに現地で行行政や地域コミュニティー関係者に対して、岐阜県での事例を紹介すると同時に、商品開発方法などに関する提案を行っている¹⁹。

B) 提案型案件形成調査における事例

提案型案件形成調査における地方自治体との連携事例としては、「北九州市の提案による廃棄物処理システムの確立に係る案件形成調査」があげられる。本件は、2001年度の提案型案件形成調査における公募案件で、2002年に採用・契約されている。北九州市の調査企画は、中国重慶市とインドネシア・スラバヤ市を対象とした協力で、廃棄物の減量化、リサイクルの促進および廃棄物処理システムの確立を目的としており、社会経済状況などの基礎情報の確認、廃棄物処理の現状および課題の整理、廃棄物の適正処理および減量化資源化のためのシステム構築の提案、日本の廃棄物処理に関する技術の紹介および助言から構成されている。

なお4月16日付JBICプレスリリースによると、同企画が採用された理由は、円借款の実施段階で、廃棄物処理について日本の地方自治体を持つ行政面での運営手法・地域住民の啓蒙といった経験が活かされ、その知見が中国重慶

市やインドネシアのスラバヤ市に移転されることへの期待からであったという²⁰。

C) その他の委嘱・委託調査における事例

2002年度以降の円借款では、本カテゴリーを利用して国民参加型協力を推進するため、環境保全や上下水道などの社会インフラ分野で、多くの地方自治体職員が事業形成段階から円借款調査団に参加するなど、外部専門家として被援助国へ派遣されている。

具体例をあげると「河南省大気環境改善事業」と「安徽省大気環境改善事業」では、大阪府・大阪市と同市の地球環境センターが、中国重慶市と実施した天然ガスへの転換のための共同研究を活用するため、環境専門家を両省に派遣している。また「宜昌市水環境整備事業」では、神戸市から同市に環境保全に関する専門家が派遣され、長江の水質汚染での総合的水管理に関するアドバイスを行っている。さらに「南寧市水環境整備事業」では、友好姉妹県である熊本県が洪水制御専門家を円借款調査団に同行させ、市内の河川に対する水質改善と洪水対策について提言を実施している。その他「湖南省ザオシ洪水対策事業」では、滋賀県の水質管理の専門家が琵琶湖の総合保全整備計画「マザーレイク21」について紹介をし、「陝西省地方浄水事業」では、友好姉妹都市である京都府が水道の専門家を派遣し、地方上水道の運営・維持管理などについて助言を行っている²¹。

D) 自治体関係者に対する事業発掘・広報活動

JBICは、地方自治体関係者やNGOなどを対象に、国内では2002年から毎年1回「地方自治体 - 国際協力銀行連携促進フォーラム」を開催し、海外では2003年から「国民参加型援助促進セミナー」を実施することで、地方自治体関係者とネットワークを形成し、連携事業の発掘やJBICへのヒヤリングを実施している。

「地方自治体 - 国際協力銀行連携促進フォーラム」は、2002年(岐阜市)、2003年(大阪市)で開催され、20~30団体の自治体関係者に対して、JBICにおける地方自治体との連携方法と事業例を紹介している。あわせて同会議では、参加自治体から地域での協力事例やJBICへの質問・要望に関するヒヤリングが行われている。

また2003年から開始された「国民参加型援助促進セミ

¹⁹ 同上、5頁、および国際協力銀行「国際協力銀行ニュースレター Development & Cooperation」(No.12)2002年、6頁。

²⁰ 002年4月16日JBICプレスリリース「円借款に係る提案型案件形成調査契約の締結～地方自治体・NGOからの提案に基づく円借款調査の契約締結について～」。

²¹ ここで紹介する事例は、2003年3月31日JBICプレスリリース「中国の環境保全・人材育成・地方開発を支援～2002年度対中円借款を供与～」と、2003年3月10日に開催された「第2回地方自治体-国際協力銀行連携促進フォーラム」(大阪市)での配布資料による。

ナー」では、上記フォーラムと同様の目的ながら事業をさらに深めた活動が国内外で実施されている。2003年度の同セミナーでは、JBICとの連携に関心を持つ地方自治体、NGO、企業などが参加し、タイで円借款事業などを視察し理解を深めた後、タイ側参加者（中央政府・地方行政関係者・住民代表など）と、「地域主導型の地域開発～地域資源を活用した地域活性化～」をテーマとしたワークショップを開催し、タイ側参加者に日本の地域での経験を紹介し提案を行っている²²。

4. 結論

(1) JBICにおける自治体連携協力の評価

1) 総合評価

本稿冒頭で提示したように、本論は日本でも国際協力主体の多元化が定着しつつあり、日本の地方自治体はODAにおける国際主体の1つとして、その役割を發揮しつつあるとの仮説に立っている。この仮説は、第1に3(1)で述べた通り、90年代末以降自治体関連でのODA改革が、政府・国会・国際協力機関に急速に波及し、自治体との連携プログラムが整備されてきたこと、そして第2に3(2)で述べたように、借款という地方自治体とは接点の少ない業務を担当しているJBICでも、自治体連携協力が実績をあげはじめていることから、その正しさが十分に実証できる。

特にJBICでの自治体連携プログラムに焦点を絞り、評価5項目にしたがって検討した場合、それぞれ課題は存在するが、プログラムに十分な妥当性が認められ、有効性、インパクト、自立発展性についても効果が見込める。つまり現時点でJBICにおける自治体連携プログラムは、国際協力主体の多元化という世界的潮流と合致し、援助効果も十分に期待できる協力形態であると結論付けられる。

2) 評価5項目の検討結果

2(2)で述べた評価5項目、すなわちA)妥当性、B)有効性、C)効率性、D)インパクト、E)自立発展性に対する個別の評価は次の通りである。なお評価にあたり、JBICの基本政策との整合性を検討する必要がある場合は、『海外経済協力業務実施方針（以下『実施方針』と省略）²³をその根拠とした。

A) 妥当性

3(1)1)で述べたように、JBICにおける地方自治体との連携協力の推進は、内閣が策定したODA中期政策や

ODA改革の動向とも合致しており、日本のODA政策として十分な妥当性が認められる。またこの点はJBICの『実施方針』における「1.円借款業務の基本的方向」の「(3)開かれた円借款業務の推進」²⁴で述べられている点とも合致しており、JBICの協力方針に対しても妥当性が認められる。

今後の課題としては、JBICと同じ政府系国際協力機関であるJICAが、速やかに大規模な組織改組を実施し、地方自治体との間で多くの連携プログラムを作成したのに対し、JBICは自治体用に特化したプログラムも少なく、その実施体制の整備も不完全である点があげられる。

B) 有効性

現時点では事業報告書など関係資料が不足しているため、JBICの自治体連携協力が有効であるか否かを完全には評価できない。しかし日本側の地方自治体が得意とする協力分野である環境保全・社会インフラの整備・人材育成・地域開発計画の策定は、全て『実施方針』で「2.重点分野」²⁵として提示されている項目であり、これらの分野での有効性は十分期待できる。また3(1)3)で述べた通り、円借款を被援助国の側からみると、中国では地方政府がODAの実施機関となるケースが急増しており、その分野も日本の地方自治体が業務領域とする環境保全・治水・上水道などに集中している。これはJBICでの自治体連携実績とも合致しており、被援助国にとっても日本の自治体との連携円借款は十分有効であると推量できる。

今後の課題は、JBICにおける5つの連携プログラム、すなわちA)案件形成促進調査、B)案件実施支援調査、C)援助効果促進調査、D)提案型案件形成調査、E)その他の委嘱・委託調査のうち、実際にはE)に地方自治体との連携実績が集中しており、A)C)には実施例が認められなかった点にある。これは一部のプログラムが有効ではないことを示しており、今後地方自治体側の需要も勘案した検討が望まれる。

C) 効率性

効率性は、プロジェクトの資源が効率的・経済合理的に活用されたか否かを事後的に評価する項目であるが、現時点では自治体との連携事業に関する資料が不足しているため、今回は残念ながら評価することができなかった。

D) インパクト

上記同様インパクトも、現時点では資料が不足している

²² 2003年1月14日JBICプレスリリース「国民参加型援助促進セミナーを新たに実施～円借款業務における国民参加の一層の促進を目指して～」。

²³ 国際協力銀行・2002『海外経済協力業務実施方針』。国際協力銀行。これは「国際協力銀行法」の第26条に基づき、2002年から2005年までのJBICの海外援助政策の基本方針を定めた文書である。

²⁴ 同上、5～6頁。この節の第3項では、地方自治体との開発パートナーシップの強化が述べられている。

²⁵ 同上、7～9頁。7つの重点分野の内、上記との関連では、2)経済成長に向けた基盤整備、3)環境改善・公害防止への支援、5)人材育成の支援、7)地方開発への支援が該当する。

ため評価できなかった。しかし3(2)2D)で述べたように、JBICが地方自治体と連携するために実施している「地方自治体 - 国際協力銀行連携促進フォーラム」や「国民参加型援助促進セミナー」は、『実施方針』における「4.業務運営に当たって配慮すべき事項」の「(7)国民参加の運営」²⁶や「(8)広報の強化」²⁷と合致し、かつその参加団体も安定しているため、日本国内への一定のインパクトは期待できる。

E) 自立発展性

上記同様、自立発展性も資料が不足しているため評価ができなかった。しかし3(2)2C)で述べたように、「南寧市水環境整備事業」の熊本県や「陝西省地方浄水事業」の京都府のように、友好姉妹都市間での協力の場合、JBICの事業が完了した後も交流は当然維持され、さらに完了後の運営ノウハウの移転や人材育成などフォローアップ事業も期待できるため、他の事業に比べ自立発展性は高いと思われる。

(2) 今後の展開に向けて

JBICによる地方自治体との連携協力は、そのプログラムの成果が明確になるまでに、まだ数年の時間を要する。したがって現時点での評価には、実施不能な項目もあり無理がある。しかし今回の整理からも、いくつか予測され得る課題が存在するため、最後に提言として要点のみを述べたい。

今後JBICにとって最も重要な作業は、地方自治体との連携方針の策定である。もし今後地方自治体との連携を拡大するのであれば、下記の3点に留意しながら、JBICの自治体連携方針を策定することを通じて、国民、特に自治体関係者に対してJBICの姿勢を明確に示し、理解を求める必要がある。

1) JBIC・JICA・CLAIRでの連携調査グループの組織

外務省系のJICA、そして総務省系の自治体国際化協会(CLAIR)²⁸の2者は、それぞれ独自に地方自治体との連携事業を進展させてきている。したがって今後最後発であるJBICが自治体連携事業を強化した場合、JICAやCLAIRと重複するプログラムが増加するものと推量される。

しかし現在ODAのおかれた厳しい環境を考えると、重複プログラムという非効率な連携は、地方自治体との連携がODA中期政策と合致したとしても許されない。したがってJBIC・JICA・CLAIRの3者に外部有識者を加えた

協議会あるいは調査グループを組織し、相互補完のための制度・プログラム研究や、共有のリソースマップなどをやるなどの共同作業が必要となると考える。

2) 自治体向けプログラムの開発

地方自治体との連携は、単に地方公務員との連携ではなく、地方自治体を通じ大学・研究機関・NGOなど地方の諸団体との連携を強化することが望ましい。しかし地方自治体とこれらの諸団体が大きく異なるのもまた確かなことである。特にNGOとは、その組織規定・行動理念・会計システムも大きく異なるため、現行の自治体とNGOとの併用プログラムは、すぐに問題に突き当たると考えられる。ここに地方自治体のみを対象としたプログラムの必要性が存在する。

自治体の持つ技術を活用することに焦点をおきつつ、地方自治体を主体とした国際交流の要素も入れたプログラムを検討する必要がある。つまりプログラム作成にあたっては、地方自治体にとっても人的交流費や事業開発経費が補填でき、かつ地方自治体側のイニシアチブが確保できる地域提案型調査の需要が高い。具体的には、下記の4点のうち、複数の要件を満たす支援プログラムが望まれていると考えられる。

- A) 地方自治体側が事業を企画提案することができる地域提案型事業であること。
- B) 対象とする地方自治体は、都道府県、政令指定都市に限らず、国内で直接に住民サービスを担当している市町村も申請可能なものとする。
- C) 研修生の受入れや専門家の派遣など人的交流経費が全額カバーされること。
- D) 調査研究費などの事業開発経費の他、機材など小規模な物品購入費もカバーされること。
- E) 申請および連携方式が簡便で小規模であること。

3) JBIC内での自治体連携体制の整備

JBICでは、JICAのように大幅な組織改組が無理だとしても、新たに出張コンサルティングが可能な自治体連携担当官を各部署ごとに設置したり、自治体向けメールニュースの発行や、関連調査や連携事例報告書の出版など、きめ細やかな広報コンサルティングが開始当初は必要となる。そのような方法を通じて、自治体職員とのネットワークを強化し、JBICに対する理解を促進させることが、自治体と

²⁶ 同上、18～19頁。ここでは、協力案件の形成や実施段階でのモニタリングでの地方自治体との連携など、幅広い業務範囲で国民の意見や知見を業務に反映させる体制作りにも努力することが述べられている。

²⁷ 同上、19頁。ここでは、国内広報を的確に行うため地方自治体と連携することが述べられている。

²⁸ 自治体国際化協会(Council of Local Authorities for International Relations: CLAIR)は、地方自治体の国際交流・国際協力・地域の国際化を支援するため、海外共同事務所の運営・助成事業・情報提供・調査研究などを実施している総務省系の財団法人。詳細は、次を参照。<http://www.clair.or.jp/>(2003年4月25日)。

の連携事業実施にあたり極めて重要となると考えられる。

5. 参考文献

- * OECD - DAC Working Party on Aid Evaluation. 2002. Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. OECD
- * 小浜裕久. 2002年. 『ODAの経済学 第2版』. 日本評論社
- * 国際協力事業団企画・評価部評価監理室. 2002年. 『実践的評価手法 JICA事業評価ガイドライン』. 国際協力出版会
- * 国際協力銀行. 2003. 「円借款業務における地方自治体と国際協力銀行との連携強化に向けて」. 国際協力銀行
- * 国際協力銀行. 「国際協力銀行ニュースレター Development & Cooperation」(2002年、No.12)
- * 国際協力銀行. 2002. 『海外経済協力業務実施方針』. 国際協力銀行

The Economics of ODA by Local Authorities: Possibilities for Yen Loans in Collaboration with Local Authorities (Summary)

Hitoshi Yoshida

Visiting Researcher, Research Division, ERINA

The aim of this article is to evaluate from the perspective of development economics the program of collaboration with local authorities being implemented by the Japan Bank for International Collaboration (JBIC), in order to identify ways in which local authorities can collaborate in providing ODA. We outline trends in ODA reforms relating to local authorities, which began in the latter half of the 1990s, and analyze JBIC's local authority cooperation program in terms of the five evaluation criteria designated by the Development Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development, viz. 1) relevance; 2) effectiveness; 3) efficiency; 4) impact; and 5) sustainability, as well as examining the programs achievements and relevant issues.

Since the late 1990s, attitudes within the Japanese government towards cooperation with local authorities have become increasingly positive, and a policy turnaround can be seen in the Medium-Term Policy on ODA, which is ultimately determined by the cabinet. In 1999, in response to this u-turn, the Japan International Cooperation Agency (JICA) embarked upon a major reorganization program in order to strengthen its collaboration with regional governments and other bodies, establishing a new section in the form of the Domestic Partnership and Training Department. At the same time, it also initiated a new program of collaboration with local authorities and is boosting the number of its collaborative projects with such administrations as Kitakyushu City, Saitama Prefecture, Tokyo Metropolitan Government, Oita Prefecture and Okinawa Prefecture, in fields that include environmental protection, medical and health services, education and the nurturing of human resources.

Although JBIC started somewhat later, in 2002, it is also strengthening its cooperation with regional authorities,

having initiated yen loans through its collaboration with Gifu Prefecture and Kitakyushu City. More specifically, it has undertaken collaboration in the following four categories: A) special assistance for project implementation (for a regional development support project undertaken by Gifu Prefecture); B) pilot study contracts for ODA loans (for an environmental conservation project undertaken by Kitakyushu City); C) other commissioned studies (for environmental conservation projects undertaken by Osaka Prefecture, Shiga Prefecture, Kumamoto Prefecture, Osaka City and Kobe City, and a water supply development project conducted by Kyoto Prefecture); and D) seeking projects for local authorities and undertaking PR activities (holding such events as the JBIC-Local Government Collaboration Forum).

Various issues arose in evaluating JBIC's activities according to the aforementioned five criteria. The final analysis is that sufficient relevance was discerned in the program, and it is also likely to bear fruit in terms of effectiveness, impact and sustainability. In other words, at this point in time, JBIC's program of collaboration with local authorities is consistent with the worldwide trend towards the diversification of international cooperative actors and we can conclude that this is a form of cooperation that can be expected to yield sufficiently effective assistance.

One issue to be tackled by JBIC in the future is the formulation of a strategy for its collaboration with regional administrations. In the event that it embarks upon this, it is likely to become necessary for JBIC to clarify its stance vis-a-vis local authorities and gain their understanding, while paying attention to A) the organization of the JBIC, JICA and CLAIR (Council of Local Authorities for International Relations) joint study group; B) developing a program aimed at local authorities; and C) creating a framework within JBIC for cooperation with local authorities.