

V. 派遣議員団としての所見

ODA調査派遣第3班は、2017年2月16日から24日までの9日間、カンボジア王国、シンガポール共和国及びミャンマー連邦共和国に派遣された。

これまでの歴史的歩みや地理的条件等の違いもあり、当該3か国の現状は大きく異なっている。約20年間に及んだ内戦の影響がいまだに残る中で経済発展を図っているカンボジア、2011年に軍政から民政に移管し、経済発展を本格的に図ろうとするミャンマーの両国が後発開発途上国（LDC）であるのに対し、我が国より高い1人当たりGDPを誇るシンガポールは、ODA卒業国であり、技術協力を中心とした開発途上国支援に取り組んでいる。

今般のODA調査においては、カンボジア及びミャンマーでは我が国のODAの現状と課題について、また、援助実施国であるシンガポールでは援助政策の在り方について、現地視察を行ったほか、政府要人、議会関係者、JICA関係者（現地事務所、専門家、青年海外協力隊、シニアボランティア）、日本のNGO関係者、日本企業関係者等と意見交換を行った。

1. 調査の主な目的

東南アジア地域は、地理的・歴史的関係等から、政治、経済、文化等の多方面において我が国と緊密な関係にある。また、我が国の経済成長や安全保障の観点からも東南アジア地域の安定と持続的な発展が重要であることから、我が国は東南アジア地域に対して長年にわたり様々な支援を行っている。我が国の二国間ODAの実績を見ても、総計の約3割を東南アジア地域に対する支援が占めている。

今回訪問したカンボジア及びミャンマーは、高い経済成長率を近年維持しているが、両国を含め、東南アジア地域が成長を持続していくためには、戦略的なインフラ整備と今後の経済発展等を自立的・主体的に担うための人材育成が極めて重要となる。

このような問題意識の下、派遣団は、無償資金協力や円借款によるインフラ整備、技術協力による人材育成等のODA案件について、現地視察や関係者との意見交換を行うことにより、その効果の検証を行った。あわせて、ミャンマーにおいて介護人材育成に係る現場の視察を行ったが、これは、人口減少社会が進展する中、我が国が高い知見を有する介護分野は、将来的にはODA案件となる可能性があることから、現地ニーズの把握に向け調査を行ったものである。

これらの一連の調査を通じて、派遣団は、我が国のODAの有効性・重要性を確認するとともに、ライフサイクルコストを勘案した質の高いインフラ整備を行うことのメリットの周知、官民連携の更なる推進、継続的な人材育成に対する支援の必要性など、複数の課題を認識するに至った。以下、今回の調査から得られた知見に基づき、派遣団が考えるODAに係る課題について述べていきたい。

2. インフラ整備をめぐる課題

(1) 質の高いインフラ整備を行うことのメリットの周知【課題1】

ODAによるインフラ整備において、我が国は、事前の調査を入念に行い、ライフサイクルコストを勘案した質の高い援助を行っている。しかし、今回の調査において訪問国からは、量・スピード重視の開発と質を重視した開発を開発目的に応じて使い分ける方針ではあるものの、財政上の制約がある中で、当面は量的な拡充や整備のスピードを優先したいという見解が示された。インフラ整備において量とスピードを重視する訪問国の当面の姿勢は、我が国よりもむしろ、近年プレゼンスが高まっている中国等の考え方に近いとも言える。

「安物買いの銭失い」となることのないよう、中長期的に見れば効率的かつ信頼性も高い我が国の質の高いインフラ整備のメリットについて、相手国の理解を深めるべく丁寧な説明を行うことが必要である。あわせて、相手国の望む「スピード」と我が国の高い技術力がもたらす「質」を両立させることのできるよう、円借款等の使い勝手の向上を進めるとともに、相手国が真に必要としている支援を十分把握し、相手国はもとより他の援助国とも協力しつつ、柔軟に対応する姿勢が一層求められる。

(2) PPPを活用した民間企業等との協力の推進【課題2】

ASEAN地域におけるインフラ需要は膨大であることから、必要な資金を当該国の政府と援助国によるODAのみで賄うことは困難であり、民間の資金とノウハウの活用が不可欠である。こうした状況の下、官民が連携して効率的・効果的なインフラ整備を行うため、PPP（官民パートナーシップ）の手法を導入する動きが開発途上国において加速している。

カンボジアでは、既に空港、発電等の分野でコンセッション方式（施設の所有権は移転せず、民間事業者に運営権を長期間にわたって付与する方式）等のPPPによるインフラ整備が行われているが、スン・チャントール公共事業運輸大臣からは、日本企業にもインフラ整備のためのPPPに投資して欲しいとの要望が出された。

このような開発途上国のニーズに応えるためにも、ODAを触媒として民間投資を呼び込み、民間企業等との連携の下、より一層PPP方式の活用を加速していくことが必要である。その際、相手国政府のニーズはもちろん、地元の人々のニーズ等にも十分配慮したきめ細かな取組を行うことで、相手国と我が国のWin-Winの関係を構築することが不可欠である。

(3) 我が国の技術の維持・継承【課題3】

我が国の地方公共団体は水道事業の分野で高い技術力を有するが、我が国においては、人口減少も相まって既存施設の改修以外に新たに施設を建設する余地はほとんどなく、既に飽和状態となっている。このため、これまで維持・継承してきた技術やノウハウを現場で活用する機会が乏しくなり、今後の技術者の確保に多大な影響が生じ、施設の保守もままならない事態が生じるおそれもあるとの指摘がある。

今回視察したプノンペンのプンプレック浄水場は、我が国が無償資金協力により施設改修を行うとともに、北九州市を中心に長期にわたる技術協力が行われている。水質改善と無収水率（漏水等のために水道料金を徴収できない割合）の大幅な低下を実現し、「プノンペンの奇跡」と呼ばれる当該事例は、我が国の地方公共団体による水ビジネス展開の先進的な成功事例の一つである。また、当該事例のように、継続的な技術協力を行うことは、我が国の技術者が高い技術やノウハウを現場で実際に発揮する機会を得ることにもつながり、我が国の有する技術等の維持・継承の上でも非常に有効な取組である。

今回視察した水道事業に限らず、橋梁やトンネル、ダム等のように、我が国において既存施設の老朽化とその対策等が問題となっている分野においても、技術等の維持・継承は不可欠である。ODAによりインフラ整備を行う際は、質の高い維持・管理を行う観点に加え、我が国の有する技術の維持・管理の観点からも、施設整備にとどまらず、人材育成等の継続した支援が必要である。

（４）更なる道路整備の必要性【課題４】

インフラ整備のうち、道路を始めとする交通網の整備は、後発開発途上国であるカンボジア、ミャンマー両国にとって、優先度が高い。派遣団は、ネアックルン橋梁（つばさ橋）の視察とあわせ、我が国が改修を支援している国道１号線の都心区間等を通行したが、車輛の増加、信号機等の交通管制システムが十分に整備されていないことに加え、路面の損傷や主要幹線道路であるにもかかわらず片側１車線であること等によりプノンペン市内を中心に慢性的な交通渋滞が発生しており、物流等を円滑化して今後の経済発展を図る上で、更なる道路整備が喫緊の課題であることを強く認識した。また、人・物の迅速かつ円滑な移動に対応するためには、大量輸送可能な鉄道等の公共交通機関の整備も今後の検討課題の一つとなろう。

交通渋滞については、ミャンマーのヤンゴン市内とその周辺においても慢性的に発生しており、円滑な物流等を阻害している。我が国が様々なODA手法を用いて開発に取り組んでいるティラワ経済特別区（SEZ）とヤンゴン市内を結ぶ道路においても、慢性的な交通渋滞が発生している上、路面の整備も不十分であり、同SEZの今後の本格稼働により物流の大幅な増加が見込まれる中、円借款によるバゴ橋の早急な完成が望まれる。

なお、ミャンマーにおいては、2016年11月に本格稼働した同国初の電子通関システム「MACCS」の視察をミャンマー税関で行った。国境を越える物流の円滑化において通関手続の効率化・簡素化は不可欠であり、道路等のインフラ整備とあわせ、通関に係るシステム導入とその運用のための人材育成についても、引き続き支援が求められる。

3. 人材育成をめぐる課題

(1) 産業人材育成における現地ニーズの把握【課題5】

経済発展著しいカンボジア及びミャンマーでは、産業人材の育成が急務であることから、両国において、我が国が設置した日本人材開発センター（通称、日本センター）を視察するとともに、ミャンマーにおいて一般財団法人海外産業人材育成協会（HIDA）関係者との意見交換を行った。

産業人材の育成の観点から重要な役割を果たしている日本センターは、市場経済移行国における「顔の見える援助」として、またビジネス人材育成と日本との人脈形成の拠点として構想され、各国に2000年より順次開設されており、カンボジアは2004年、ミャンマーは2013年にそれぞれ設置されている。カンボジア日本センターでは、経営者が日本型経営を学べるカンボジア唯一の施設であるという説明があった一方、カンボジア国内には学位が取得可能なビジネススクールが既に多数あり、同センターの利点に気が付かない経営者も多いとの指摘があった。他のビジネススクールとの差別化はミャンマー日本センターにも共通する課題であり、今後、日本センターが財政面・運営面で自立を図り、活動を継続していくためには、今後の企業経営において日本型経営を学び、人材育成に生かすことの利点を周知するとともに、現地の経営者等のニーズをより丁寧にくみ上げることが求められる。

HIDA関係者との意見交換においては、HIDAが実施する日本国内研修に参加した企業経営者等から話を伺った。これまでに約38万人が参加している日本国内研修は、日本の企業・文化等に直接接触れる機会となり、日本への理解を深める上でも意義のある取組であるが、意見交換においては、帰国後の研修生と日本とのつながりが希薄である点が見受けられた。日本国内研修で培った日本との関係が途切れることのないよう、HIDAの現地事務所等を中心に、研修生により43か国・71地域で組織されている同窓会等を活用した継続した取組が必要である。

(2) 教育に対する長期的な支援【課題6】

教育は「国家百年の計」と言われるように、教育の在り方は国の根幹や将来像に大きな影響を及ぼす。内戦等の影響により指導者層が失われ、教育システムが崩壊したカンボジア、簡素な教科書を使用しつつ暗記・暗唱中心型の教育が続けられているミャンマーともに、教育を量・質ともに抜本的に改善することが急務となっている。

カンボジアのシェムリアップ州において視察したケオポア中学校では、草の根・人間の安全保障無償資金協力（供与限度額5万2,400ドル（約576万円））により校舎の新設等が行われたが、比較的少額の支援により、二部制授業が解消されるなど教育環境が大幅に改善されており、若年層が圧倒的に多いカンボジアの将来を担う人材を育成する上で、草の根・人間の安全保障無償資金協力による校舎建設は有効な支援策の一つであることを認識した。また、同校の校長からは、仕事に就くために就学を継続できない生徒が特に男子生徒に多い旨の説明があったが、校舎等の施設整備と併せ、生徒が教育に専念するための経済基盤の確立に係る支援も同時に求められている。

ミャンマーにおいては、初等教育の改善に向けた我が国の支援の状況をヤンゴンの基礎教育研究開発センターで視察した。我が国が行っている支援は、教科書やカリキュラムの改訂にとどまらず、学習評価や教員養成カリキュラムの改善等を含めた包括的なものである。従来ミャンマーにおける教育は暗記中心で行われ、児童・生徒が自ら考えて課題に対処することを促す指導方法が行われていなかったことから、指導・評価を行う教員の研修、意識改革も極めて重要となる。関係者からは意識改革には長い時間を要するという意見も述べられ、国の礎をつくる上で重要な教育の支援には息の長い取組が求められる。

(3) シンガポールとのJ S P P 21におけるアフリカ支援の強化【課題7】

シンガポールは、1992年からASEAN地域を始めとする開発途上国に対して技術協力を実施しており、その一環として、1994年から我が国と協力してJ S P P（1997年にJ S P P 21に改称）を実施している。シンガポールは技術協力以外の開発途上国支援を行っておらず、まさに「人材育成」を支援の中心に据えている。

ピーター・タン外務副次官からは、日本との協力関係に謝意が述べられるとともに、J S P P 21はASEAN地域における日本の存在感を高めるものであるとの見解が示された。また、シンガポールがJ S P P 21を実施するメリットとして、日本の専門性と地理的優位性を享受できる点が挙げられた。

J S P P 21の更なる展開に当たっては、ミャンマー等のASEAN域内の後発開発途上国だけでなく、シンガポールにとって足がかりの少ないアフリカにおける取組を一層強化することにより、日本・シンガポール両国が互いに役割を補完し、J S P P 21が両者にとってより有意義なものとなろう。

なお、2009年にシンガポールを訪問した参議院ODA調査派遣団が課題として挙げていた「顔の見える援助」とするための工夫については、J S P P 21の全コースにおいて日本側主催の講義が実施されるなど、一定の改善が図られている。

4. その他の課題

(1) 幅広い視野を持った法制度全体の整備の必要性【課題8】

開発途上国が自立的発展を遂げるとともに、公正かつ安定的な社会運営を行うためには、その基盤となる法制度の構築が不可欠である。我が国は、カンボジアの民法や民事訴訟法の整備において長年支援を行うなど、これまでも開発途上国における法整備支援を行ってきた。今回の調査では、ミャンマーの首都ネーピードーにおいて、法整備も含め様々な分野で政策形成に携わるJICA専門家と意見交換を行ったが、軍事政権から民政移管を遂げたミャンマーにとって、法整備への支援は、民主化を後押しするものであるとともに、日本企業も含めた外国からの投資を拡大し、ミャンマーの経済発展にも資するものであり、重要性が高い。

法整備に係る我が国の支援については、相手国の主体性・自主性を尊重したきめ細やかなものであると高く評価できる。一方、広く全体を見通したプラットフォームの

構築に至るような制度全体の構築については、我が国は苦手であるようにも見える。法整備の支援においては、個別の法律の制定支援にとどまらず、他の制度も含めた広い視野を持つとともに、法整備後の運用面まで含めた支援の強化が求められる。

（２）NGOを始めとする多様な主体の更なる連携・協力の推進【課題 9】

開発途上国の支援において、現地に深く根ざし、継続的な活動を行っているNGOの役割は非常に大きい。ミャンマーにおいて、人材育成、農村開発、医療・保健衛生など多様な分野で活躍している我が国のNGO関係者と意見交換を実施したが、NGO関係者からは、より効果的な開発途上国支援を行うためには、在外公館、JICA関係者（現地事務所、専門家、青年海外協力隊、シニアボランティア）、NGO、シンクタンク、民間企業など支援にかかわる多様な主体が有する知識や人脈等の共有に向け、相互の連携を深めることの重要性が指摘された。既に一定の連携・協力は行われているところであるが、JICAの現地事務所を核とし、より戦略的なネットワークの形成と相互の信頼関係の醸成が必要である。

（３）介護に係るODA実施の可能性【課題 10】

今回の調査においては、アジア地域における少子高齢化の進展と我が国における介護分野も含めた技能実習制度の改正を踏まえ、ミャンマーにおいて、ヤンゴン市内に所在する国立で唯一の高齢者向けのデイケアセンター、同センターと連携して介護人材の育成と日本語教育を実施しているポールスター介護サービス社を視察した。

ミャンマーでは、これまで介護は家族によって担われてきたが、高齢者の増加や核家族化の進展に伴い、我が国と同様に介護サービスの提供や公的な介護制度の導入が今後必要となる可能性が高い。また、ポールスター介護サービス社から、ミャンマーは民間の介護人材の育成基準が不統一であり、人材も不足しているとの説明もあったが、既に少子高齢社会を迎えている我が国が有する介護に係る豊富な知見やノウハウの活用が今後求められていくことが十分考えられる。

視察したデイケアセンターは、ミャンマーの介護のモデルケースとなるよう設置されたものであるが、ミャンマーでは、介護サービスの提供は緒についたばかりであり、人材育成等を始め、我が国の支援が必要となる余地は大きい。一方、我が国の介護関連事業者等により設立されたポールスター介護サービス社が既にミャンマーにおいて活動しているように、介護は民間企業が率先して取り組んでいる分野であることから、今後ODAによる支援を介護分野において行う場合には、民間企業との役割分担を十分考慮に入れる必要がある。

5. 終わりに

訪問国において政府要人等と意見交換を行った際、我が国のODAに対する感謝の言葉が口々に述べられた。これは、我が国の関係者の尽力によりODAによる支援が大きな成果を上げてきたことを示すものである。一方、これまで指摘してきたとおり、

我が国のODAには改善すべき点も残る。日本がODAを開始してから 60 年以上が経過し、ASEAN地域も急激な変化を遂げる中、2015 年 2 月に、従来の「政府開発援助大綱」を一新した「開発協力大綱」が閣議決定されたが、我が国のODAが、より一層戦略性を持ち、相手国と我が国双方の国益にかなう「未来への投資」となるよう、ODAの在り方について改善を続けていくことが必要である。

最後に、今回の調査に当たり、外務省、JICA、在外公館、JICA現地事務所、訪問先の皆様には多大な御協力をいただいた。

今回の調査の結果を国政に生かしていくことは派遣団の使命であり、改めて関係者に対して深く感謝の意を表し、報告を終えたい。

(裏余白)