

徒然草

途上国で頑張る名もなきヒーロー達

玉置佳一
都市計画コンサルタント

筆者は、1990年代に世界銀行でインドネシアの都市開発チームの一員として、その後2001年からアジア開発銀行（ADB）に転じて主に南アジアの国々を担当する部署で、引き続き都市開発の仕事に携わった。途上国に限らず世界のどこでも共通だと思うが、都市開発に不可欠の必要条件は、「道路（あるいはより広い意味でのアクセス）」と「電力」と「水道」の3つである。そして、多くの開発援助機関で「都市開発担当」と言えば（他にもやるべき事はいろいろあるのだが）、普通は水道整備をもっぱら行なっている部署の事である。

この3つを比べると、「道路」は土地収用に苦勞する事が多いが、土地が一旦確保出来ればそれ以降に大きな問題が発生する事は稀である。残りの2つの「電力」と「水道」は共通点も多いのだが、「水」は雨の形で空から降ってきたり、地面を掘れば地下水の形で手に入れる事が出来たりする。しかし「電力」はそういう訳にはいかない。また、電線は多くの場合、電柱にぶら下がっていて丸見えで、途上国でさえ「盗電」はそう簡単には出来ない。一方水道管は、普通は地中に埋設されているため、管理する側が（途上国ではよくある）「盗水」を見つけるのは簡単な事ではない。このような事情もあって、世銀やADBが長年行なってきた、都市開発援助の主要な3つのセクターのサービス改善や、融資された資金の消化といった過去の実績を見ると、「水道」は常に「道路」や「電力」の後塵を拝してきた。¹

具体的な仕事としては、都市開発（つまり、上に書いたように多くの場合水道整備）を担う開発援助機関の担当者は、政府保証（sovereign guarantee）のついた融資の場合、中央政府の承認の手続きが前提とはなるのだが、具体的なプロジェクトの運営は州（state）や県（province）、更にその下にある市（municipality）といった自治体と、その水道局や水道公社を相手にする。

世銀勤務時代、インドネシアで我々は、Integrated Urban Infrastructure Development Project (IUIDP)と呼ばれていたプロジェクトを、大都市や中規模都市を対象にして次々と継続的に行なっていたのだが、残念ながらそこでの経験から分かってきたのは、世銀自身や他の主要な開発援助機関が関与している、あるいは将来的に関与する見込みが高い、自治体やその水道局/水道公社は、援助をあてにしてしまっていて、往々にして水道事業改善の自助努力を怠る、という事だった。² 調査を行なってみると、水道サービスの提供や経営（特に cost recovery）を最も上手く

¹ ちなみに、その打開策として1990年代の初めに世銀が打ち出したのが（その後、筆者自身が関与していた案件も含めて、いくつかの成功例と多くの残念な顛末を招いた）水道事業の民営化だった。

² 融資には法律や政策の制定を条件とする財政支援（budget support）という手法もあるが、これらのプロジェクトは、従来からの主流だった、競争入札という「調達」の手続きを伴う、そして融資されたおカネと出来上がったインフラ施設とのつながりがはっきりと見える、施設建設や物品購入やプロジェクトのための具体的な作業に対する融資だった。公になる事はまずないし、開発援助機関のそのような慣習（有体には「汚職」）排除の長年の努力にも関わらず、

行なっていた「優等生」は、主要な開発援助機関が関与する見込みがほぼ確実に無い比較的小さな都市の方だった。「誰も外から助けてはくれないのだから自分でやるしかない」という状況が自助努力を促しているのである。その後 ADB 勤務時代、南アジアの国々で多くのプロジェクトに携わったが、「自助努力しか道がない者（自治体）が一番頑張っている」という状況はほぼ同じだった。

閑話休題。「都市交通」についても少しお話してみたい。冒頭で都市開発の3つの必要条件の一つが「道路（あるいはより広い意味でのアクセス）」と書いたが、ある程度以上の規模の都市における交通（モビリティ）をサステイナブルに住民に担保しようとするなら、公共交通機関・公共交通サービスを使ったアクセスを提供する事は不可欠である。今とは違って、その昔自動車は危険で不便な乗り物だった。そのため、日本のような先進諸国では鉄道整備がモータリゼーションに先行し、公共交通機関・公共交通サービスがちゃんと先に出来上がったのは、歴史的な幸運だった。

一方、そのような歴史を持たない多くの途上国の都市は、恒常的な交通渋滞に悩まされている。公共交通機関を後付け（retrofitting）で整備する手立て（例えば、Bus Rapid Transit, or BRTのような、途上国には高嶺の花である鉄道に引けを取らないような利便性を持つものもある、安全で快適な各種のバス・サービス）は存在するものの、それを行なうには「Not In My Back Yard (NIMBY)」ならぬ「Not on My Road Space」という、自家用車を持つ富裕層の抵抗を乗り越える政府指導者の意思（political will）がなければならぬが、それはなかなか得難いものである。

こういった困難が予想されるため、筆者のような「都市計画屋さん」が口を酸っぱくしてその重要性を説く「都市交通」という分野は、多くの開発援助機関では「都市」担当の部署（普通「水道屋さん」が多数を占める）が引き受けるのか、あるいは「道路（あるいは交通）」担当の部署が引き受けるのかで、「シシ抜き」のような押し付け合いとなったりする事が多い。

そのように厄介者扱いされる事が多い「都市交通」だが、自助努力による電動のミニバス³を使った都市交通サービス提供の取り組みがひっそりと、1990年代にネパールの首都カトマンズで始まっていたという事を知って、筆者は非常に驚いた。

そこには（多くの場合、民間企業に勤める同レベルの資質を持った会社員と比較して、明らかに低い給与しか受け取っていない）被支援側の役人にとって（多くの場合組織的に）収入を補填する機会が存在する。これは、特に途上国でよく見られる悩ましくて根深い構造的な問題である。

³ 最近話題にされている電気自動車（EV）シフトのはるか以前に開発された **Safa Tempo** と呼ばれる三輪のミニバスは、現地で作る事が出来ないパーツは輸入品を使っているが、その他の部品は現地産で、組み立ても現地で行なわれている。蓄電できる量が限られている旧式の鉛蓄電池を束にしたものを使っているのだが、それでは丸一日走る事が出来ないため、フォークリフトでその鉛蓄電池の束を日中に入れ替えて（つまり、**swappable** と呼ばれる電池運用の形式で）航続距離を伸ばしている。ちなみに、内陸国であるネパールには石油は基本的にインド経由でしか入って来ず、（政治的な問題に起因するケースも含めて）しばしばオイル・ショックを経験してきた。したがって、EVは理にかなった選択肢でもある。

その開発のきっかけとなったのは、1990年代のカトマンズの深刻な大気汚染だった。インドのニュー・デリーをはじめ、途上国の大都市は（数年しか滞在しない開発援助機関の現地駐在員でさえ（子供連れの人達は特に）真剣に健康問題を憂慮しなければいけないほどのレベル⁴の）大気汚染に悩まされている。冬には逆転層が発生して更に状況が悪化する盆地のカトマンズでは、1990年代には2ストローク・エンジン搭載の三輪ミニ・タクシーが大量の黒煙を吐き出しながら走り回っており、既に健康被害が深刻に懸念されていた。その対応策として始まったのがこの **Safa Tempo** と呼ばれる電動ミニバスの開発とそれを使ったバス・サービスの提供だった。

スタートした時点では、米国国際開発庁（USAID）の支援が少しばかりあったそうだが、その後は開発援助機関の援助や政府の補助金もほとんど受けずに、自前の資金を使って車両が開発され、ほぼ運賃収入だけを使って延々と運営が続けられてきた。2015年時点でもまだ約600台の **Safa Tempo** が18から20のルートを使って、1日当たり延べ約120,000人の旅客を運んでいた。快適性や安全性の面では、先進国の公共交通サービスの標準を満たしてはいないかもしれないし、果たしている役割はカトマンズの都市交通総需要のごく一部に過ぎないだろうが、この素晴らしい「自助努力」の継続に筆者は嬉しい驚きを感じた。この国でいろいろと痛い目を実体験した筆者が言うのだから確かだと思うが、ネパールは決して開発援助の仕事をするのが容易な国ではない。しかし、誰かこの「自助努力」に手を差し伸べて欲しいものである。既に存在する運営組織やノウハウの上に現在の技術を導入すれば、サービスの改善は容易だろう。ちなみに、筆者はフルタイムの仕事を離れた今も、フィリピンで似たような小さな都市交通プロジェクトのお手伝いを続けている。

30年近く開発援助の仕事をしてきた中で、筆者は上に述べたような「開発援助」と「自助努力」の間のジレンマ（「愛の鞭」や「tough love」といった言葉を使う人も居る）を折に触れて感じていたが、現役を離れた今もそのさじ加減には悩ましいものがある。一方で、途上国で人知れず頑張っている名もなきヒーロー達（*unsung heroes*）にたまに会うと、「我々はあんまり役に立っていないのかな...」と感じながらも静かなエールを送りたくなる。

⁴ 下の新聞記事参照：

<https://www.nytimes.com/2015/05/31/opinion/sunday/holding-your-breath-in-india.html?referringSource=articleShare>