

12月8日 開発フォーラムBBL

『援助と国益:あるエコノミストのView』

静岡県立大学小浜教授

【要点】

援助の源泉が税金である以上、開発援助は日本にとって長期的・間接的利益の追求であって然るべき。援助はポジティブ・サム・ゲームである。

援助の三分の二程度は経済メカニズムの中で行われると良い。効率の良い国を選択し、集中的に援助することにより早くその国を「卒業」させて被援助国から援助供与国へと移行させる。

ODAは日本がつかえる対外政策手段の最大のものである。よって有効に使うには戦略と実施体制が重要。国別・分野別の援助戦略をつくるべき。有効な援助とは質の高い援助を増やすこと。

【冒頭プレゼンテーション】

援助哲学の変遷

- ・ 輸出振興のためのひも付き円借款、援助額拡大の時代、人道配慮と相互依存関係の認識、4指針(1991.4.10)、ODA大綱1(1992.6)、ODA大綱2(2003.8)
- ・ 国益と時代背景に関しては、50年前の貧しかった日本、そして貧しいアジア、国際収支に苦しむ日本、被援助国であった日本、など。援助悦学派時代とともに変わるべきものである。
- ・ 日本は経常収支・貿易収支の赤字に苦しんでいた時代があった。「ひも付き援助はいけない」と簡単に結論付けるのに関しては十分に議論の余地がある。
- ・ 現在、対中ODAに関する議論が盛んだが、日本も被援助国でありながらも援助供与国である時代があった。(日本は1959年から援助供与国となっているが、世銀からは1966年まで援助を受けている。)
- ・ 最初の円借款は、おおらかな自国利益追求 = 輸出拡大の手段、であることが1959年の経済協力白書に載っている(以下引用・インドは東南アジアにおけるわが国資本財の最大の輸出市場であり、先進諸国も競ってクレジットの供与を行って市場の確保をはかっている。わが国も1957年頃からインドに対する資本財輸出を画期的に伸張させる具体的措置を検討していたが、わが国の資本財が先進諸国のそれと比べて国際競争力において劣る大きな理由の一つが価格の割高にきせられることにかんがみ、延べ払い条件の緩和による通常の輸出とは別に円クレジットの供与の方式が考案せられた。('経済協力白書(1959年)、'129頁)
- ・ 中期目標として日本にとって援助額の量的拡大の時代もあったが、量が質に転化する側面もある。昔と比較した場合に日本の援助の質は向上しているが、改良の余地も多く残されている。

援助と国益:基本的立場

- ・ 援助というものは、国民のポケットからお金が出ている以上、日本の利益のために供与すべき。ただし、長期的・間接的利益の追求。援助はポジティブ・サム・ゲームである。
- ・ 援助の主流は、あくまで経済のメカニズムの中で追及すべき。
- ・ インフラ投資というものは民間投資を誘発させ、ひいては経済発展を火葬させるためにするもの。
- ・ また、援助の主流は、あくまで経済のメカニズムの中で追求されるべきである。乳幼児死亡率の改善などについても、栄養や安全な水の確保などインフラ整備に資本投下したほうが効率である。「人間の安全保障」として納税者を説得することもよいと思うが、限られた援助予算のなかで、わかり

易く効果的なオペレーションを選んでいくべき。また、援助について選択的になり、援助が効果的な国に集中させて彼らを卒業させ、援助供与国になるように。

- ・ 援助予算減額は援助の構造調整のために良いことかもしれないが、行き過ぎには気をつけるべきである。
- ・ ODAは日本がつかえる対外政策手段の最大のものである。よって有効に使うには戦略と実施体制が重要。国別・分野別の援助戦略をつくるべき。有効な援助とは質の高い援助を増やすこと。
- ・ 日本の援助の質を向上させるためには、大学、報道機関、企業などにより効果的な競争原理を導入し、既得権益を壊さなければいけない。

日本の援助を効率的かつ有効にするにはどうすればいいか

- ・ 戦略をたて、それをしっかり評価する。事後評価の目的は失敗をしたらそれを二度と繰り返さないため。
- ・ 国別援助戦略の策定には外部の専門家の力をフルに活用するべきである。そこでの議論をウェブサイト上に公開する。
- ・ 援助はまだ新しい分野なので新しいことを試していくべきである。

【席上の意見交換】

Q.

開発協力において、緊急支援以外の部分においては経済メカニズムの中で、ということにかんしては賛成する。一方で、ポストコンフリクトやエイズ対策が今盛んになっており、アフリカのエイズ感染率が非常に高い国では援助をしても持続可能性が低い国も多い。アメリカはエイズ対策に巨額の援助を出すと表明している。日本ODAが持続可能性を追求しすぎたらアフリカに対する支援は難しくなるのではないか。

経済メカニズムの外にある援助の全てを否定するべきではない。ただし、選択と集中を行い、援助効果の高い国を早めに卒業させてそれらを援助国にさせるというのがポイント。日本の納税者にアフリカに対する援助について説得するのは簡単なことではない。エイズ対策などについては、それは絶対的善であるということを国民に説明する義務がある。あとはドナーコーディネーションが必要。

Q.

アメリカの援助動向をフォローしていて思うことがある。アメリカは援助予算として毎年10%ほどずつ増資しているが、なぜそれが可能なのか。議論としては、開発援助をすることによってテロの温床を摘み、それがアメリカの国家安全につながる、よって開発援助は重要、という政府説明が議会で支持を受けている。これは非常に明確な国益論である。一方日本の場合、開発援助で経済発展を得た近隣諸国を含めた世界の安定に資する事が日本の国益でもある、という議論が一般的。これはリンケージとしては緩い(特にアメリカと比べても)のでわかりにくいのではないか。アメリカにとっても一般国民全体に援助についての理解があるとは思わないが、日本でももう少し明確なリンケージを提示できるような説明が必要なのではないか。

そのとおりだと思う。また、日本においても国民の代表である議員が援助について理解できなければいけない。テロについても、なぜ起きるのかといたら、それはやはり絶望があるからではないか。ぜるぼうをもたらすものの要因分析をしたとき、そこにあるもののひとつとして貧困がある。それに大して日本のODAの役割を考える。テロの発生率をさげることは経済メカニズムの中で可能。そして経済成長は必要条件で

ある。

Q.

被援助国のなかでもステータスは色々であり、援助効率の良い国からはやく卒業させようということに関しては賛成。ただ、異なる状況に応じてグラント中心やローン中心であっていいと思うが、今の世の中の主流派グラント中心。それはなぜか？また、援助効率の良い国に援助を集中した場合、その間最貧国についてはどうすればいいのか？

グラント中心について。発展局面に応じて援助の中身が違うのは70年代から言い続けていることである。また、インフラだけでいい、技術協力だけでいい、などの側面もある。グラントもローンもそれぞれの役割があると思うし、またお金を借りたらそれを返済するのは当然のこと。また、モラルハザードが怒るのを防ぐ必要性も忘れてはならない。選択について。全体の援助額の3分の2程度を選択と集中にまわせばよいのではないかと思う。腐敗の進んでいる国の国民が一番の被害者であるが、そういうところに援助を出すのは非常に難しい。

Q.

ODAは日本にとっての最高の外交手段だというのが、ODA以外の外交ツールも必要だと思う。

色々な政策があるというのはその通り。でも外交ツールの他にはあまりないのではないだろうか。

Q.

アメリカも食糧援助的な人道援助を中心にやってきていて、長期的な支援だったら地蔵可能な農業開発が必要、ということにも注目してきている。また、日本のODAにおける民主主義の優先順位の低さということについて。日本のODAでは民主主義ではない国への援助を停止したということがないのは正しいが、各国との関係を民主主義というアングルだけで全て方向付けてしまうべきではないと思う。ひとつの事象だけをみて援助政策を規定するのはあまりよくないのでは？(アメリカのパキスタンなど。)

有権者に説明できればいい。それで総合的に判断するのはよい。ただ、説明しにくいことも多くある。(アメリカの大統領選でパスポートを持ってるともっていない人でどちらに投票したかをみたら面白いと思う。つまり、開発援助のプロ(もしくは関心のあるひとたち)に話をするのと、そうではないひとを説得しようとするのは違う。)

(以上)