

開発フォーラム9月6日BBL

「国際的な援助潮流とわが国のODAへのチャレンジ」
キックオフ： 中尾武彦（在米日本大使館公使）

【要旨】

- ・ 我が国のODAはすでに50年の実績をもっており、特に東アジア諸国が発展の基礎となるインフラ整備のための資本と外貨を必要としているときにこれを補完し、これら諸国の開発と成長軌道への離陸に大きな役割を果たしてきたと考えられる。
- ・ このことは、日本が誇ってよいことであり、開発経済理論の分野でも、更なる検証、整理（特に英語の文献化が必要）を進めるべきであろう。
- ・ 一方で、現在、我が国のODAは、様々なチャレンジを受けている。それらは、国民のODAに対する不満や冷めた見方、財政事情の厳しさ、重要な供与先であるアジア諸国の卒業、アフリカ諸国などの債務問題（融資による援助が困難）、そして、英国など主として欧州諸国が主導している新たな国際的援助潮流である。
- ・ 新たな援助潮流は、貧困削減、ミレニアム開発目標、アフリカ、グラント重視、制度政策環境、援助協調、政策一貫性などがキーワードとなる。
- ・ これらのある部分は我が国の従来からの援助哲学と重なっており、必ずしも背反するものではないが、我が国のODAのあり方に一定の調整を迫るものでもある。

【冒頭プレゼンテーション(ポイント)】

1. 効果的・戦略的な我が国のODA実施に向けて(概観)

従来の我が国のODA

- ・ 1990年代は世界最大のODA供与国
- ・ アジア地域での成長支援に力点
- ・ 経済インフラ整備に必要な外貨を円借款で支援
- ・ 同時に我が国の発展の経験を生かした技術協力や社会センターへの無償資金協力
- ・ 国際開発金融機関(世銀等)にも米国に次ぐ貢献
- ・ 強い経済、国際収支黒字、安全保障面での貢献の制約が前提

新たな国際的援助潮流

- ・ 貧困削減戦略への傾斜 / ミレニアム開発目標(MDGs)の設定
- ・ アフリカ諸国やポスト紛争国に焦点
- ・ 米国やEU諸国のODA増大戦略
- ・ 援助の効果重視 / 援助強調
- ・ 被援助国のガバナンス・制度への注目
- ・ 債務削減と返済能力に応じた支援

国際的な援助潮流における1990年代に生じた変化の背景

- ・ 1980年代の市場原理主義的な構造調整政策への反省が生じた。

- ・ アマルティア・センなどの影響により貧困の概念が拡大し、このような広義の貧困を削減することが開発の目的であるとの考え方が一般的になった。
- ・ グローバル化の進展と国際的な競争の激化により、国家間あるいは国内での格差が広がっていると認識された。
- ・ インターネット技術の発展などもあり、市民社会、NGOの影響力が強まった。
- ・ 1990年代後半に英国、ドイツなどで社会民主的な政権が保守政権にとってかわり、機会の平等や社会的正義を対外政策にも拡張しようとする傾向が強まった。
- ・ 冷戦の終結により、体制のどちら側かではなく途上国政府のガバナンスをより客観的に評価する環境が整い、また、実際多くの途上国で民主化が進んだ。
- ・ 東アジア諸国の興隆が注目され、政府と民家の役割分担が再認識されたと同時に、その後の通貨危機の経験が制度やガバナンスの重要性を改めて示した。
- ・ 2001年9月11日の米国でのテロ攻撃以降、テロを生む温床ともなりうる貧困、失業、疎外などの問題にこれまで以上に真剣に対処する必要性が認識された。

より効果的・戦略的な我が国のODA実施

- ・ 新たな国際的援助潮流の中に我が国のODAの役割を位置づけ、説明する努力を促進
- ・ 国益との関係を明確に定義
- ・ 途上国との連携の包括的アプローチ
- ・ 戦略的な地域配分
- ・ 国別援助戦略の重視 / 現地機能および被援助国との政策協議の強化
- ・ ガバナンスの重視、環境・社会配慮
- ・ 有償・無償・技術協力の戦略的連携
- ・ 国際開発金融機関や国連機関、他の援助国との協調
- ・ 国民参加、NGOの役割

2. 円借款へのチャレンジと譲渡的ローンによる途上国支援のメリット

円借款へのチャレンジ

我が国の有償資金協力の重要な供与先であったアジア諸国の成長により、円借款から卒業し、あるいは卒業間近となっている国が増加。

最貧国における重債務問題と債務削減イニシアティブによって我が国の円借款自体が債権放棄などによる大きな影響を受け、サブサハラのアフリカ諸国などへの新規供与が困難化。

国際的な援助潮流の中で、経済成長重視の援助戦略から貧困削減に直接アドレスする戦略への傾斜、教育、保健・医療などの社会セクターへの重点シフト、借款により大規模な経済インフラ整備を支援することへの疑問。

このほか、OECD輸出信用アレンジメントのタイド援助信用規制やアンタイト援助信用の透明化に関する議論、政策金融機関の見直しに関する議論など。

しかし、無償資金による社会セクター支援か、民間資金による経済インフラ整備、直接投資か、という二分論には与しがたい。まだまだ多くの国で譲渡的なローンをインフラの整備、あるいは人材育成などに用いたいというニーズは旺盛である、成長思考の戦略には活用できる。

譲渡的ローンによる途上国支援のメリット

ドナー側の財政事情から自ずから制約のあるグラントと比較しても、経済開発に不可欠

な経済インフラの整備に大規模な資金を動員できる。
長期間にわたって便益をもたらすプロジェクトについては、借入で実施し、長期間にわたり返済を行うという仕組みは経済的な合理性がある。
返済が必要な借款の場合、借入を行う途上国政府はより強いオーナーシップをもってプロジェクトの選定、実施に当たり、効率性を高めるという効果。
大規模プロジェクトの実施などを通じて借入国側の制度や人材が強化され、財政規律が促され、健全なクレジットカルチャーが情勢されることは、海外から民間の投資や借入を受け入れ、民間主導の発展につなげていくことにも貢献。
借款による大型のインフラ整備が各国の長期計画の中で位置づけられ、このような計画を政策面での知的支援、技術協力、無償資金協力なども活用して促進することにより、当該国の発展を総合的に支援することができる。

3. 途上国への資金フローについての総括

途上国が開発に要する外貨資金を動員する上で、輸出の役割は最も大きい。
2003年において途上国全体では、経常収支は改善傾向にあり、最近は大幅な黒字となっている。
海外の民間部門から直接投資を含めて大きな資金が流入している。
同時に外貨準備を大幅に積み上げており、途上国は全体として資本の輸出者になっている。
労働者送金はグラントに比べても重要な資金源であり、これを効果的に開発につなげることが重要な意味を持つ。
援助資金は、グラントが増えつつあるが、ローンはむしろ返済超過になっており、いずれにせよ途上国の開発の資金源としての役割は貿易や民間資金に比べて小さい。
地域間、各国間での格差が大きい。

4. 貧困削減と成長の関係(これまでの研究の結論の概要)

一人当たりの消費水準が高い高所得国ほど下位20%の相対的な際貧困層の平均消費水準も高くなり、1日1ドル以下で生活する絶対的人口も減少する。
国全体の所得の平気成長率と最貧困層の所得の平均成長率には強い正の相関がある。すなわち、多くの国について、国全体が成長すると最貧困層の所得も増え、絶対的貧困人口の減少につながる。
初期の所得配分の不平等が大きい国では、経済成長がもたらす絶対的最貧困人口の減少速度は遅く、所得分配がより平等な国では貧困人口の減少速度は速い。
成長と所得分配の不平等の関係については、現在の途上国についての分析からは体系的な相関は見られない。これは、先進国の歴史を観察した結果として、経済の発展初期には所得分配の不平等度が悪化(ジニ係数が上昇)し、成熟に伴って再び改善するとしたクズネツの「逆U字仮説」が、現在の多くの途上国に当てはまらないということを示すものである。

絶対的な貧困人口を減少させるのに経済成長は大きな効果をもっているため、成長が貧困削減の必要条件といってもよいだろう。他方、成長が必ずしも絶対的貧困人口の減少をもたらす

という保証はない(よって十分条件ではない。)また、一国の成長率を高める政策だけを支援しても、貧困人国の削減に結びつく保証はない。成長と同時にその成果を貧困層が十分受益するような成長を支援することこそが必要。

5. 援助モダリティ論

プログラム型援助の特質

多くのドナーがそれぞれ支援するプロジェクト型肉rべ、被援助国側の手続きコストの軽減に繋がる。

国全体の貧困削減目標あるいはセクターごとの目標を最も整合的に支援することができる。

そもそも特定のプロジェクトへの支援であってもそれで浮いた財政資金を他の目的に流用できるといういわゆるファンジビリティの問題があり、むしろプログラム支援で被援助国の支出事態をモニターすることが有益である。

被援助国政府とドナー側の緊密な政策協議により、政策やガバナンスの強化を直接的に図ることができる。

被援助国の財政運営に直接関与することにより、内貨の手当て不足によるプロジェクトの中断といった非効率を避けることができる。

被援助国の各省庁がそれぞれの優先するプロジェクトへの支援をドナーからばらばらに取り付けることによるガバナンスの分断を最小限にすることができる。

プロジェクト型援助の特質

プロジェクト型の支援であっても、被援助国のオーナーシップがしっかりしていて、ドナー間で政策の整合性や援助手続き簡素化に向けた援助協調が適切に行われていれば、手続きのコストの最小化、貧困削減プログラムの整合性は図れる。

ファンジビリティの問題は理論的には排除はできないまでも、経済発展に不可欠な大規模経済インフラの整備は、これらへのプロジェクト型の支援がなければ十分には粉割れなかった、あるいは相当遅れた可能性も否定しがたい。

プロジェクト型の支援、なかでも大規模なプロジェクトに対するローンでの支援は、プロジェクトの企画、実施、評価の流れを通じて、被援助国のキャパシティビルディングにつながる効果がある。

プロジェクト型の方が援助と用途の関係が明確であり、ドナー側、被援助国側双方の国民へのアカウントビリティも果たしやすい。

プログラム型支援は、プログラムが弱かったり、被援助国の公共支出管理や会計制度が整っていない場合に、単なる財政支援に墮したり、不透明な援助資金使用に繋がる可能性がある。

途上国の財政にまで直接関与することは、いわば新たな植民地経営であり、途上国の援助依存を高めて自立を妨げる、などである。

我が国自身、プログラム型、財政支援型の援助を全否定しているわけではなく、是々非々で検討していくという姿勢に転じつつある。

6. 途上国支援の政策一貫性と我が国の東アジア政策

- ・ 政策一貫性。途上国における開発を先進国が有効に支援していくためには、ODAに注目するだけでは不十分であり、先進国側のより広範な政策、例えば、貿易政策、農業政策、移民政策なども含めて考える必要があるという議論。
- ・ これまでの我が国のODA、中でも東アジア向けODAは、大規模経済インフラへの主として有償資金を活用した支援、日本に招聘しての産業人材育成や国費留学生制度、教育、農業、医療を中心とする無償資金協力や専門家派遣など、有償、無償、技術協力を戦略的に組み合わせて実施。
- ・ ODA以外にも、貿易保険および旧日本輸出入銀行の貿易金融・投資金融のOOD (Other Official Flows) が、我が国との貿易、我が国からの直接投資をサポートした。そしてそのターゲットは、物的・人的資本の蓄積を通じて民間セクターの活動を促進し、持続的な経済成長を図り、それにより被援助国の国民生活の向上を図るものであった。
- ・ 貿易自由化に関しても、我が国は自国の産業の高度化、国内産業の構造調整と海外展開に併せて製品輸入に対する自由化を推し進めた。現在ではOECD諸国内でも工業税品に対する関税率が最も低い国のひとつ。この結果、労働集約的な工業セクターを中心に東アジア諸国の工業化を助けた。
- ・ 日本のコメをはじめとする農業政策に難しい問題は残っているが、農業全体が保護主義的で、途上国の農業による成長を妨げているという見方は誤り。我が国は総額において世界第二位、一人当たりでは第一位の食糧輸入国であり、また、農産品の輸出補助金をだしておらず、農業分野の自由化について後退したことはない。
- ・ 全体として、少なくとも東アジア諸国支援に関する限り、我が国自身が工業化の発展モデルを提供したことも含め、これら諸国の発展に対する我が国の貢献は大きかった、そこには一定の政策一貫性があったといえよう。

7. 我が国のODAの強化提案

国際的な援助潮流は、我が国の二国間ODAをより効果的なものとする考え方を多く含んでおり、積極的に対応していくべきである。

我が国なりの考え方、例えば成長を通じた貧困削減、経済インフラの重視、譲渡的ローンによる支援の有用性などは、特にそれらが当てはまる多くのアジア諸国への支援に当たって他のドナーにも積極的に主張していくべきである。他方、多くのアフリカ諸国に対しては、その現実に応じた支援のあり方を模索すべきである。

我が国の国益(広い意味での国益)との関係によいてODAを明確に位置づけ、ODAの必要性に対する国民の理解を求めていくべきである。

ODAのみによる支援ではなく、今後も貿易信用や輸出金融などのその他の公的資金(OOF)、貿易、投資関係、経済連携協定や地域金融強調などの新たな取り組みなどを含め、包括的アプローチが必要である。

ODAの戦略的な地域配分に引き続き留意。

他方、貧困削減、ミレニアム開発目標、サブサハラ・アフリカへの支援が国際的な援助のテーマとなっている中、アジア以外の地域についても、国やセクターを絞って成果を出すなど、積極的な貢献を行うべきである。

我が国独自の国別の援助戦略を重視し、現地ODAタスクフォースなどによる現地昨日の強化を図るべき。

単なる要請主義ではなく、相手国の制度や政策、ガバナンスを重視するべき。

有償、無償、技術協力の戦略的連携を徹底すべきである。

有償資金協力については、重要な供与先の卒業や債務問題などのチャレンジを受けているが、譲渡的なローンによる支援には様々なメリットがあり、引き続き活用を図っていくべきである。

無償資金協力については、被援助国の国レベルあるいはセクターレベルの戦略・政策への関与の強化とノン・プロジェクトがた支援の活用などにより、資金の適切な使用は引き続き確保しつつ、より使い勝手の良いより効率的な資金協力が可能になるよう努力すべきである。

技術協力については、制度構築や政策立案などの分野への協力を強化するべきである。

世銀やアジア開発銀行などの国際開発金融機関やIMFとは一層連携を深めていくことが不可欠。

ODAあるいはより広く途上国への支援は政府だけの仕事ではなく、最近急速に大きくなっているNGOの役割も含めて、幅広い国民参加の事業として推進していくべきである。

【席上の意見交換】

Q.

マルチドナーである国際機関としては支援対象国を絞ることは限界があるので、二国間援助で重点国に支援していくのは非常にいいことだと思う。問題は、それを日本としてどこまでできるのかということ。援助額一定のまま、極端に絞るのは難しい。また、アジアの発展経験をアフリカに生かすというのはそう簡単ではない。東アジアの奇跡と呼ばれたものを経済学者が分析した結果、実は奇跡ではなく、取り組んできたことに対する当たり前の結果であるということが言われた。教育、貯蓄、農業生産性など様々な重点分野がある中で、政策一貫性と相俟って開発が成長が促される。ただそれがアフリカでは簡単にかない。なにが問題なのかを解明することが必要ではないか。

支援対象国を絞る(セレクトイビティ)ことは重要なテーマである一方、無理に絞るべきではないし、また絞ったことによって選ばれなかった国はどうするのかという問題もでてくる。日本は援助額も大きいので無理に絞る必要はないようにも感じる。アフリカに対して言えば、多くの国において日本は第一の援助国となっている。アフリカでは国やセクターを絞ることが効果的であるように思う。

Q.

最近の国際援助潮流をみていると、ラテンアメリカ地域の存在が非常に乏しいように感じるが、どう思われるか。

ラ米に対する日本の興味というのは確かに下がっている。60・70年代は結構強かったし、石油危機以後の資源不足のときも興味があった。ラ米諸国では日本よりも豊かな国のある時代もあったし、移民としての繋がりもあって社会的にも政治的にも近い存在だった。中国、インドが成長して資源の重要性が増している中で、ラ米はまた日本にとって重要な地域になってくるとは思う。

Q.

日本による中国向け支援は今後どうなるのか。中国は電力が不足気味であり、今も石炭火力で賄っていることが多く環境への影響が懸念されている。日本はエネルギーについてはトップレベルの技術をもっているのに、ODAを使って中国に技術移転をしようという試みはないのか。

中国向け円借款は2008年でコミットメントをやめてもいいのではないかという話も出ている(それまでのコミットメントは引き続きディスバースしてもよい。)一方、環境にやさしい取り組みをするための追加的投資は中国も望んでいる。中国への円借款は、もともと対中経済協力計画で2000年に新たな対応をしていくことを決めていた。従来の市場開放、改革支援、経済インフラ整備支援から人材育成や環境面で内陸地域を中心に支援することに転換し、実際最近年ではそのような分野に円借款を供与してきた。また、従来の数年まとめていくというラウンド方式ではなく、一件ごとに必要のあるものを積み上げて毎年供与を決定するという方式にも代えている。そのような新たな重点、方式に基づく円借款には一定の意義があると思う。中国の成長は目覚ましいものがあるが、内陸地域には貧困も深刻な問題として残っている。

C.

どれだけ国内でODAに対する支持が得られるかが予算を伸ばす中できわめて重要。政治的に難しいのが中国に対する円借款。中国向けの円借款は絞り込んで内陸部や環境関連の協力を特化していくんだ、という方針を打ち出しても、政治的に批判が強い。国内支持に関して感じるのは、国際社会はアフリカに支援をと叫んでいるが、例えばヨーロッパではアフリカに支援すべきというのは政府ではなく、国民からの強い要請があり、それに後押しされた政府がアフリカ支援強化をしている。日本も持続可能な形でアフリカ支援を強化するためには、まずそういった強い世論が出てこない、サミットや国際会議においてもリップサービスで終わってしまう。国民支持獲得のためには、もっときめ細かくアフリカをみて、どこに何が必要なのかを国内で理解してもらえるように努力しないとイケない。

Q.

アフリカに援助を出すことで日本としてなにが得られるのかを国民にも明示していかないとイケないと思われるが、どのようなものが考えられるのか。

アフリカ支援の日本へのメリットについて。東アジアの場合は、日本の戦後賠償から始まり、タイド援助も盛んで輸出相手でもあって日本へのメリットは非常にわかりやすかった。東アジア諸国を支援することが、日本の市場開拓にもなり、また直接投資も進んだ。よって産業界からの支援もあった。これがアフリカでは期待はあったかもしれないが結果としてうまくいっていない。アフリカに対しては、世界全体で取り組んでいる 이슈に日本も国際社会のメンバーの一員として参画していくことに意義があるのではないかと思う。

Q.

日本では、開発援助の評価能力がまだ十分ではないと思う。評価については、国民の支持を得るさいにも非常に重要であるし、国民世論に影響を及ぼすメディアの関心も高い。ただ、評

価については「無駄遣い」といった先入観が存在することも確かである。現在日本にある援助評価システムは、本来の質を評価できているだろうか。援助目標がどの程度しっかりしていて、それが国際機関や被援助国の計画とアラインしているかどうか。インプット・アウトプット形式の評価が多くて、アウトカムやインパクトを客観的に評価して数字で示す評価体系がまだ弱いと感じる。これは無償・有償関係なく非常に重要な問題。

評価に関しては以前に書いた原稿で触れているので参照されたい。日本は事前評価も含めて積極的に取り組んできている。外務省にも評価室が作られて外部から招聘された専門家を含め、スタッフの充実を図っている。ただし、実施機関と評価機関が同じ組織であるとやはりよりよく評価したいという傾向は避け難いという問題もあるだろう。数字で示せる部分はそうしていきたいが、貧困削減や経済成長にどれだけ影響を与えたかについて数字を測定するのは非常に難しい。評価のための評価になる可能性も強く、それが国民にどこまで理解されるのか。また、結果として評価がしやすい、また良い結果がでやすい分野に援助が集中してしまう懸念もある。アウトカム部分での評価は理念としては正しいが、課題が多いことも確かである。

C.

プロジェクトなどを実施したあと、事後的にどうなったのかを観にいくのが必要であろう。そのときには政府関係者だけではなく、民間人やジャーナリストも入れたミッションを組む。そのようなきめ細かいフォローアップはするべきだし、最近少しずつ始まってきたと聞いている。

まさにそのとおりであると思う。事後の評価というのは実施の際の質を維持するためのフィードバックに絶対に必要。同時に事前評価で目標を定めて支援を実施し、フォローアップとして外部の見識も入れて結果を評価して公開することがアカウンタビリティの観点から必要性を増している。

C.

たとえば世銀が自らのパフォーマンスを対外的に発表する際には慎重に言葉を選ぶ。例えば、貸し出しが減少していても質的には向上している、など。日本もODAについて、どこで失敗したかをそのまま発表するだけでなく、トータルでどうなっているのかなどにも視点を置くべきであろう。そのようにしてメディアも含めた開発教育につなげていく。今はまだそういった部分が手薄であるように感じられる。日本には援助専門家がまだまだ少ないので、人材育成をして質と数の両方を向上させる必要がある。

(以上)