

我が国の ODA と国際的な援助潮流（前編）

- 特に国際金融の視点から -

財務省国際局総務課長

中尾 武彦

2005 年 1 月

*本論文は、財務省広報誌『ファイナンス』2005 年 1 月号に掲載されたものです。著者および財務省の許可を得て、GRIPS 開発フォーラムのウェブサイトに掲載しています。なお、図表 2 と図表 3 は、昨年 12 月末に閣議決定された 17 年度予算政府案を反映した更新版です。

目次

< 前編 >

序 本稿の意図と国際金融の視点

・我が国の ODA の展開と状況の変化

- (1) 従来の我が国の ODA とその前提
- (2) 我が国の ODA を巡る状況の変化
- (3) 貧困削減重視の新たな国際的援助潮流

・我が国の ODA の現状

- (1) 16 年度における一般会計ベースの ODA 予算
- (2) 一般会計ベースの ODA 予算の推移
- (3) 事業ベースの ODA による実績の推移と国際比較

・円借款の活用の状況とチャレンジ

- (1) 円借款の活用の背景
- (2) 円借款の承諾・残高などの現状
- (3) 円借款の貸出実行とそのファイナンス
- (4) 円借款の融資条件
- (5) 円借款の実施プロセス
- (6) 円借款へのチャレンジ
- (7) 円借款の活用の方策
- (8) 円借款における重要国ごとの課題

・債務問題とパリクラブの役割

- (1) 途上国の債務問題の概観
- (2) パリクラブの役割
- (3) 債務再編の条件と債務削減イニシアティブ
- (4) 我が国における債務削減の方式の変更
- (5) 最貧国以外の債務を巡る最近の動き

< 後編：『ファイナンス』2005 年 3 月号掲載予定 >

・国際的な援助潮流の展開とその論点

- (1) 開発理論と援助潮流 (戦後の議論の変遷)
- (2) 成長と貧困削減 (トリックル・ダウン、クズネツ、インフラの役割)
- (3) 援助の量と効果 (途上国への資金の流れ、モンレー、IFF)
- (4) グローバル化と成長政策 (ワシントン・コンセンサス、産業政策、クラスター)
- (5) 制度・政策環境への注目 (CPIA、NPM、selectivity)
- (6) 援助協調と援助モダリティ (財政支援、コモンファンド、predictability、多年度コミット)
- (7) 援助に関する政策の一貫性 (JBIC での研究会の成果、開発友好性指標)

・国際開発金融機関の役割と課題

(役割、課題、債務持続可能性に基づく支援、日本との連携の可能性など)

・より効果的・戦略的な我が国の ODA 実施に向けて

(大綱、DAC ピア・レビューの内容、無償のあり方、法律や制度への技術協力、政策支援など)

我が国の ODA と国際的な援助潮流（前編）
- 特に国際金融の視点から -

序 本稿の意図と国際金融の視点

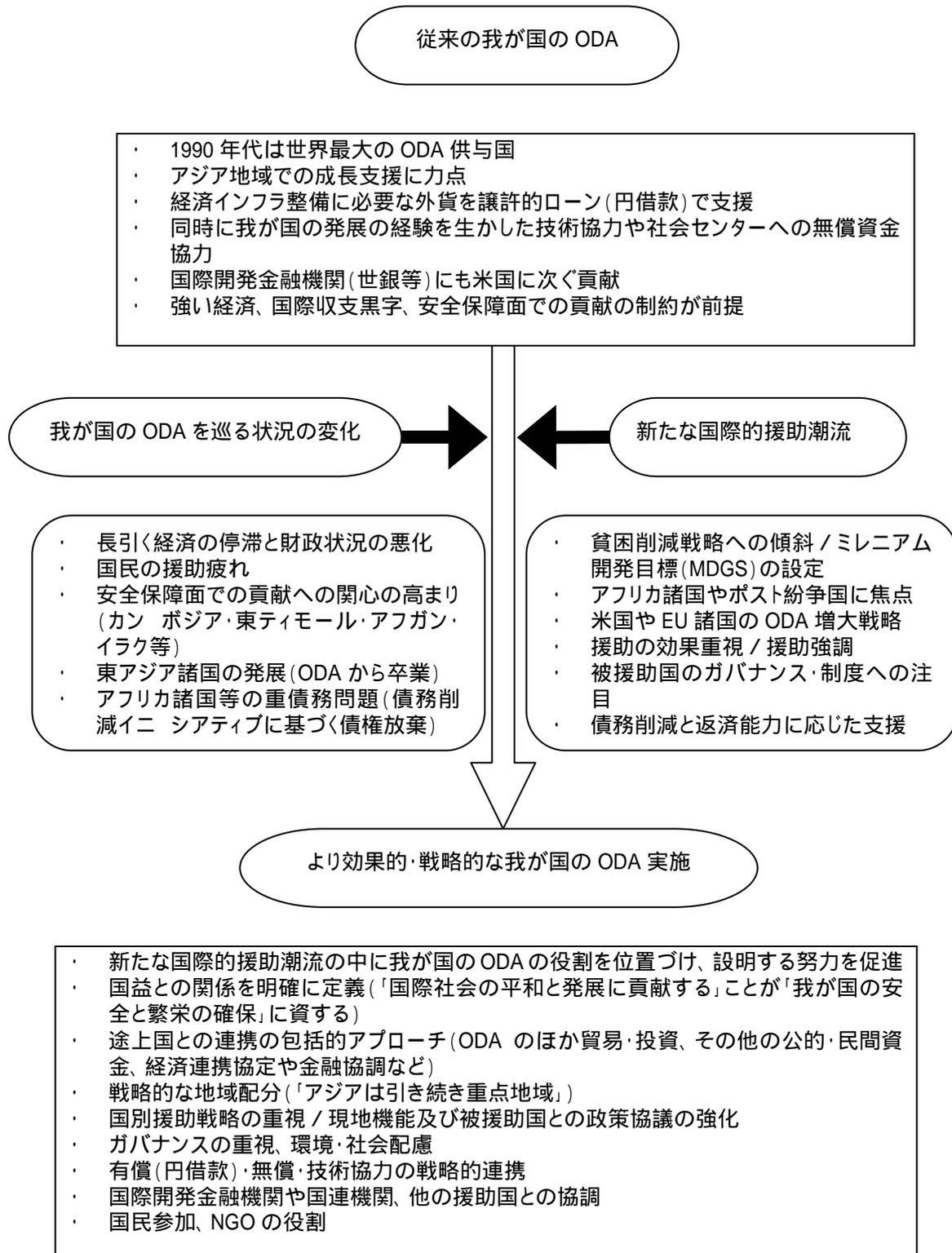
現在、我が国の ODA は、その効果などに対する国民からの疑問の声や、毎年度の事業規模の縮小など、様々なチャレンジに直面している。本稿は、我が国の ODA の現状を詳しく見ていくとともに、どのような環境の変化が起きているのか、また、新たな国際的援助潮流からどのような影響を受けているのかを整理し、その上で、我が国の ODA をよりよいものとしていくためには、どのような課題に取り組んでいく必要があるのかを論ずるものである（図表 1 参照）^(注1)。

まず、第 I 章では、我が国の ODA ^(注2) が 50 年前に開始されてから辿った軌跡を簡単に振り返り、我が国の ODA を巡る状況がどのように展開してきているのか、1990 年代から明らかとなった新たな国際的援助潮流のポイントも含めて概観する。第 1 章では、我が国の ODA の現状について、国の予算の推移や国際比較なども用いて見てみる。第 2 章では、我が国の ODA を特徴付ける有償資金協力（円借款）の現状とチャレンジ、一層の活用の方策について述べる。第 3 章では、有償資金協力に大きな影響を与える債務問題について、パリクラブの機能や債務削減の動きにも触れつつ解説

^(注1) 筆者は、開発政策課長(2002年7月～2004年7月)、外務・経済産業・経済協力担当の主計官(2000年～2002年)、IMF、G7を担当する国際機構課長(1998年～2000年)、IMFの政策企画審査局スタッフへの出向(1994年～1997年)などの職務を通じて、ODAあるいは途上国支援に関わってきた。本稿は、このような筆者自身の行政官、実務家としての経験を踏まえて整理を試みたものであり、文中の意見にわたる部分についての責任は筆者個人にある。本稿の取りまとめに当たっては、局内の同僚から計数資料の整理、省内外の ODA に携わる多くの関係者から有益なコメントなど、多大な貢献を頂いた。いちいち名前を挙げることはしないが、この場を借りて謝意を表したい。また、本稿の執筆に当たっては、国際局の委嘱調査である平成 14 年度の「今後のわが国の債務問題に対する取り組み」に関する研究会（座長：高阪章大阪大学教授）、平成 15 年度の「開発援助の新たな課題に関する研究会」（座長：渡辺利夫拓殖大学教授）、今年度に国際開発金融機関（MDBs）の最近の論点を検討している「MDBs 研究会」（世話人：高橋基樹神戸大学教授）、更には筆者が個人の資格で参加している国際開発高等教育機構（FASID）の「国際開発援助動向研究会」での議論にも、啓発されるところが大きかった。これらの研究会の報告書を含め、参考文献については連載の最後のところにまとめて掲載させて頂く。

^(注2) ODA（政府開発援助）は OECD の開発援助委員会（DAC）の定義により、政府ないし政府の実施機関により供与されるものであること、開発途上国の経済開発及び福祉の促進に寄与することを主たる目的とすること、援助条件が緩和された譲許的なものであり、グラント・エレメントが 25%以上であること、という条件を満たす開発途上国向けの資金協力である。このうち、開発途上国の定義については、DAC により現在 150 ヶ国がリスト化されている。に関しては、仮に開発途上国への資金提供であっても例えば軍事援助や平和維持関連のようなものは ODA には含まれない。については、返済を求めない無償資金（グラント）や DAC の分類上はこれの一類型と見なされる技術協力が条件を満たすのは言うまでもないが、有償資金（ローン）であっても長期・低金利の譲許的なローンで、より厳密には将来の元金の返済額を一定の割引率（一律に 10%とされている）で割り引いて求めた現在価値が提供資金の 75%未満であるようなものは ODA に含まれると定義されている。我が国の円借款が ODA に含まれるのはこの定義に従っているからである。なお、ローンの場合、DAC ベースの ODA 供与額は、開発途上国へのグロスの供与額から元本返済額を控除したネットの金額で計上される。

(図表 1) 効果的・戦略的な我が国の ODA 実施に向けて



する。第 3 章では、国際的な開発理論、援助潮流が第二次大戦後の成長指向、工業化理論から最近の貧困削減戦略までどのように展開してきているか、主要な論点ごとにそれらが我が国の ODA にどのような含意を持っているのかを含めて論じてみたい。

第 章では、国際的な援助潮流を主導してきた世界銀行（世銀）やアジア開発銀行などの国際開発金融機関について、その役割と最近の課題などについて述べる。第 章では、それまでの議論も踏まえつつ、途上国の人々への支援の実を上げ、国際社会での評価を高めるために、我が国の ODA をより効果的・戦略的なものにしていくにはどのような課題があるのか、改めて整理してみたい。

本稿は、財務省の視点、特に副題にもあるように国際金融の視点、換言すれば財務省の国際局が担当している国際金融の安定などの視点から我が国の ODA を考察することに主眼がある。ODA 予算や国際協力銀行の業務・財務の現状、パリクラブの機能などについては、それらの正確な理解に貢献する観点から、説明がやや詳細に及んでいることをお断りしておきたい。

財務省では、主計局が有償、無償、技術協力などを問わず、ODA の予算を各所管省庁の要求に基づき査定し、財政資金の効率的な使用を図っていることは他の分野の予算と同様である。理財局も財政投融资資金について同様の機能を有している。一方、国際局では、国際通貨制度の健全な発展、外国為替相場の安定、近隣のアジア諸国との地域金融協力の促進、G7 財務大臣・中央銀行総裁会議や G8 経済サミット等の国際金融に関する重要な会議の担当とともに、ODA の政策・実施に関する業務が重要な任務となっている。具体的には、国際局は、財務省の観点からの ODA 政策の調査・企画、途上国の公的債務問題への対応、国際協力銀行（JBIC）の監督^{（注3）}、円借款の原資となる JBIC への出資金の予算（以上、開発政策課） 国際開発金融機関に関する我が国の政策の企画・立案（開発機関課）、JBIC の行っている海外経済協力業務（円借款業務）と国際金融等業務の個別案件について国際金融の観点からの管理・調整（参事官室）などを通じて途上国支援の問題と関わっている。

近年においては、IMF や G7 などともとも通貨問題や先進国間の政策協調に主眼のあった国際機関や会議でも、途上国の貧困や債務の問題にどう取り組んでいくのかの議論が比重を高めつつある。世界経済の健全でバランスのとれた発展と国際金融の安定のためには、グローバル化に取り残されている最貧国、そしてグローバル化の中で高い成長を手に入れつつあるが国際経済の波乱に翻弄されがちなその他の途上国の発展と安定を支援していくことが不可欠であるという認識が深まっていることの表れである。

円借款の実施について付言すれば、いわゆる 3 省体制がとられており、外務省が企画立案の総合調整を行うが、外務省、財務省、経済産業省の 3 省が協議して、政府としての方針を検討することとなっている。この中で、財務省は、IMF の経済審査などを踏まえつつ借入国の経済状況や財政・金融の政策運営、円借款による支援の経済的

^{（注3）} 国際協力銀行法では、JBIC の監督（52 条）を行う主務大臣は、JBIC 全体の管理業務については財務大臣、旧日本輸出入銀行が担っていた輸出信用やアンタイドローンなどの国際金融等業務については財務大臣、旧海外経済協力基金が担っていた円借款業務などの海外経済協力業務については外務大臣、とされている（56 条）。また、海外経済協力業務についての外務大臣と財務大臣、経済産業大臣の協議も規定されている（55 条）。

意義、返済能力などについてレビューする役割を担っている。また、国際開発金融機関の政策との整合性を図り、これらとの連携を図ることも、今後更に重要になると考えられる。

円借款の実施に限らず、我が国の ODA をより効果的・戦略的なものとしていくためには、外交の視点を踏まえつつ我が国の ODA の全体的な企画を行い、調整の中核としての機能を担っている外務省（経済協力局）我が国と相手国の貿易投資関係、我が国の技術の活用や経済・産業の発展の視点から ODA 実施に関与している経済産業省（貿易経済協力局）それに国際経済・金融の視点、あるいは財政資金の効率的な使用確保の視点を有する財務省が、ODA に関わるその他の省庁や JBIC、国際協力機構（JICA）などの実施機関とともに、それぞれの専門性、蓄積を活用しつつ、有機的な連携を図っていくことが不可欠であると考えられる。後でも述べるが、実際、我が国の ODA 実施についての国民の疑問、批判の声が強まる中で、そのような組織を越えた連携の努力は最近年において急速に強化されてきているとすることができる。

・我が国の ODA の展開と状況の変化

（１）従来の我が国の ODA とその前提

我が国が開発途上国向けに ODA（政府開発援助）の供与を始めたのは、まだ我が国自体が戦後の復興の途上にあつた 1954 年のことである。その年、我が国は南・東南アジアの経済社会開発の促進を目的として設立されたコロンボ・プラン（スリランカのコロンボに事務局）に加盟が認められ、翌年 1955 年からは、実際に専門家の派遣、研修員の受入れなどの技術協力を開始している。

その後、我が国は、技術協力に加え、返済を求めない資金による協力（無償資金協力）低利・長期の円借款による資金協力（有償資金協力）途上国への支援を行う国際機関への出資・拠出、の 4 本柱からなる ODA 実施の体制を整えとともに、その規模を拡大していった^{（注⁴）}。特に、1970 年代後半から 1980 年代にかけては累次の中長期目標の設定による量的拡大が図られ、この結果、我が国は 1989 年には米国を抜いて世界最大の ODA 供与国となり、1991 年から 2000 年の間連続してその地位を保った。

従来の我が国の ODA の重要な特徴の一つは、アジア地域での成長支援に力点を置

^{（注⁴）} 政府ベースの資金協力は、1954 年のビルマとの賠償及び経済協力に関する協定に遡ることができる。アジア諸国への賠償の支払い、それに並行する無償援助は、戦後処理の一環であるとともに、アジア諸国の発展と社会福祉の増進を図るものであった。円借款が始まったのは 1958 年のインドに対する日本輸出入銀行ベースの円借款であった。更に、1961 年には海外経済協力基金が発足したが、当初は「東アジア地域その他の海外の地域の産業の開発に寄与する」ための本邦企業向け投融資（「海外投融資」）のみを行っており、同基金からの初の円借款は 1966 年韓国向けに供与された。現在の一般無償資金協力が始まったのは 1969 年であった。1950 年代から 1960 年代にかけての賠償や円借款は調達条件が我が国から輸出される資材にタイトの形で行われ、我が国の戦後の産業復興を支援するという意義も大きかった。

き、道路、鉄道、電力、港湾などのいわゆる経済インフラに対する資金協力を円借款の活用により積極的に行ったことである。「途上国の発展にはこれらの国に不足している資本、外貨を補完することが不可欠であり、これを譲許的な ODA のローンなどで補い必要な固定資本を整備することができれば、途上国は低廉で豊富な労働力の動員を図ることにより、工業化し、離陸して成長の軌道に乗ることができる」という考え方は、1950 年代に世銀が積極的な途上国支援を始めた際にその業務の理論的な根拠とした開発経済の有力学説でもあった。そして、それは同時に、戦後我が国が世銀からの資金協力などを受けながら復興した経験をなぞるものでもあった。

このような我が国の円借款による支援は、韓国や台湾、東南アジア諸国、そして 1980 年代以降の中国の経済発展に関し、国際金融市場がまだ発達していない時期に、あるいは当該国の国際金融市場へのアクセスがまだ限られている時期に、これらの国における成長の基盤となるような経済インフラの整備を助けたという意味で、非常に重要な貢献をしたと考えられる。また、円借款による支援は、農業、教育・医療などの分野における技術協力や無償資金協力、更には日本輸出入銀行（1999 年には海外経済協力基金と統合され JBIC として発足）の投資金融や輸出金融（我が国からの投資、輸出を支援）、貿易保険等などの政策で補完された。同時に、我が国との緊密な貿易関係や 1985 年のプラザ合意以降の急速な円高、グローバル化の進展の中で我が国からの直接投資も進んだことが、アジア諸国の発展に寄与したことは広く認められている。

我が国が ODA の量的な拡充、これによる国際貢献を重視したことには、我が国に独自のいくつかの前提があった。筆者なりの整理では、高度成長がもたらした強い経済力と財政上の余裕、貯蓄率の高さあるいは国際競争力の強さを反映した経常収支の黒字、安全保障面で国際貢献を行うことの制約、の 3 点である。1960 年代から 70 年代にかけての急速な成長は我が国を米国に次ぐ「経済大国」にした。敗戦の焦土からのこの成功は、国際社会から賞賛されるものではあったが、近隣諸国を含む国際社会からの反発と警戒を招く可能性があった。また、経常収支の黒字は特に米国との間で累次の「貿易摩擦」を生むとともに、日本からの資金の還流が必要であるとの議論も呼んだ。安全保障面での国際貢献は、憲法と国民感情により制約されていた。このような中で、ODA による量的な貢献は、我が国が国際社会で名誉ある地位を占め、また安全保障条約を結んでいる米国との関係を良好なものにするために、不可欠な政策であったとすることができる。

（ 2 ）我が国の ODA を巡る状況の変化

しかし、1990 年代以降、上記のような我が国の ODA の前提に変化があった。まず、バブルの崩壊を経て、1990 年代に我が国の経済は「失われた 10 年」と言われるほどの低迷に陥り、GDP の 7% にも及ぶ一般政府ベースの財政赤字や同 130% を上回る国債の残高（ともに 2003 年の計数）に象徴されるように、財政の状況は極めて深刻なものとなった。経常収支は依然として黒字ではあるが、今後の少子高齢化で貯蓄・投

資バランスが変化する可能性が高いことを考えると、少なくとも経常収支黒字の還流を政策的に図るといった状況ではなくなっている。更に、1991年の湾岸戦争では、そのためにわざわざ増税まで実施して総額130億ドルにも上る拠出を行ったにもかかわらず十分な国際的評価を得られなかったと国民が認識したことが、その後のカンボジアや東ティモールなどにおける平和維持(PKO)活動やイラクでの復興支援への自衛隊の派遣につながっている。換言すれば、いくらODAの量的拡大を図り、金目での国際貢献を行っても、それだけでは十分な名誉ある地位が得られないという認識が国民の間に広がっている。

経済協力のあり方に関する国民の意見(内閣府の「外交に関する世論調査」)を経年で見ても、1991年と2003年との比較で、「現在程度でよい」という意見はそれぞれ42%、43%と変わらないものの、「積極的に進めるべきだ」が41%から19%に急減する一方、「なるべく少なくすべき」と「やめるべき」の合計は9%から29%に増えている。経済協力を進めない理由としては、我が国の経済状態や財政状況がよくないという点に加え、経済協力の使途や成果についての疑問が挙げられている。ODAをより効果的、戦略的なものとして質を高めるとともに、政府として一層の説明責任が求められる所以である。

一方、援助の受け手にも変化があった。我が国の援助の重点が置かれてきた東アジアでは、韓国、台湾、マレーシア、タイなどが無償や有償による協力から既に卒業し、あるいは卒業間近となっている。一方で、アフリカ諸国では多くの国が深刻な債務問題に陥り、円借款についても国際的な債務削減イニシアティブに基づく債権放棄が行われている。これまでの大口の供与先である中国やインドは、依然として平均的な所得水準は低く、返済にも問題がなく、円借款のような資金へのニーズも大きい。中国は最近目覚ましい成長を遂げている中、様々な理由から今までのような規模の援助を続けることに疑問が示されている。また、インドは過去の核実験などの問題に加え、東アジア諸国と比べると日本との交流、貿易・投資関係は限られているという面もあり、ODAの最大の供与先となることが国民に対し十分に説明できるかという問題もある。一言で言えば、適当な援助供与先が従来よりは少なくなっているという面がある。勿論、後でも述べるように、まだまだ多くの国で円借款をインフラの整備、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り、環境・社会配慮、評価とフィードバックなど、「質」の向上に更に意を用いながら、円借款を我が国ODAの重要なツールとして活用していくという基本は維持していく必要がある。

(3) 貧困削減重視の新たな国際的援助潮流

上記のような我が国のODAにいわば固有の状況変化に加え、1990年代に入り、国際的な援助潮流にも変化があった。最も重要なものは、貧困削減を開発援助の主たる課題として位置付けるようになったことである。これに伴い、援助の重点も経済インフラの整備に必要な外貨部分の投資的経費に対するローンでの支援からシフトし、保健・医療、教育、ジェンダーへの取組み、水など、いわゆる社会セクターに対し、内

貨部分の経常的経費を含めてグラントで支援することの重要性がこれまで以上に強調されるようになった。

もっとも、貧困問題への取組みや人間の基本的なニーズ（BHN）あるいは環境・社会配慮といった考え方は 1970 年代以来重要視されるようになってきており、1990 年代に始まったわけではない。しかし、1980 年代の市場重視の構造調整支援が多くの国で成長をもたらさなかつただけではなく、むしろアフリカ諸国などで一人当たりの所得の低下、債務問題の深刻化などをもたらしたのではないかとの認識が広がり、1990 年に世銀が発刊した「世界開発報告」に「貧困」という副題が付されたことに象徴されるように、1990 年代には貧困削減が国際的な援助コミュニティのキーワードとなった。1990 年代には多くの旧中央計画経済国が市場経済に移行し、グローバル化が一層進展した時期であり、東アジア諸国をはじめグローバル化の中で一層の発展を遂げた国々がある一方、グローバル化に取り残された国々との格差は広がっているという現実も背景にある。

貧困削減の流れの中に、1999 年のケルン・サミットにおける拡大 HIPC イニシアティブの債務削減、同年の各貧困国による貧困削減戦略ペーパーの作成開始、2000 年の国連ミレニアム・サミットで採用された 2015 年までの貧困人口半減などの目標（ミレニアム開発目標）更には、この目標達成のために各国が ODA を増額することを要請した 2002 年の国連開発資金国際会議（メキシコのモントレレーで開催）などが位置付けられる。

貧困への注目と表裏の形で、「人間開発」あるいは「社会開発」の考え方も強くなった。ノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・センの思想を受け、人間のエンパワメント、あるいは社会的能力の向上を経済開発・発展の前提としてとらえるだけではなく、人間の基本的な権利としてとらえる考え方は 1990 年代に広く受入れられるところとなった。国連開発計画（UNDP）が 1990 年以来発表している「人間開発報告」、その中の「人間開発指数」、1995 年の国連社会開発サミットは、このような流れを象徴するものである。

1990 年代には、途上国が自身のこととして開発に取り組むべきとするオーナーシップ、援助供与側（ドナー）や国内の市民社会などとの協働が重要であるとするパートナーシップの考え方がこれまでも増して強調されるようになった。同時に、政府のガバナンス、あるいはより広く言えば、制度・政策環境が良好であることが援助の効果を高め、開発を成功させるためには、不可欠であるという主張が強くなされるようになった。これは、1980 年代の新古典派的な理論に基づく構造調整戦略が、貿易自由化、国営企業の民営化、規制緩和などの市場機能を重視するあまり、政府や制度の機能に十分な注意を払ってこなかった反省にも立つものである。

以上のような新たな国際的援助潮流は、当然我が国の ODA にも様々な含意を有する。勿論、我が国の ODA の考え方はもともと最近の援助潮流と矛盾するというものではない。我が国の無償援助は当初から貧困の緩和に必要な社会セクターや農村開発などを重視してきた。我が国が ODA の実施に当たって当初から主要な理念としてき

た「自助努力」はオーナーシップの重要性を、有償・無償・技術協力を活用した「人づくり支援」は人間のエンパワメントや制度・政策環境の重要性を、先取りしているとも言える。「人間開発」と関連の深い概念として UNDP が 1994 年の人間開発報告で初めて公に取り上げた「人間の安全保障」(人々の安全を確保するためには、安全保障の焦点を国家から人々に拡大し、人々が自らの生命、生活及び尊厳を守るための能力強化を支援することが必要)があるが、我が国は従来からこの概念を重視してきており、2003 年の新 ODA 大綱の柱ともなった。

円借款を通じた道路や電力などの経済インフラ整備も、持続的成長、雇用創出を通じて貧困削減に資するだけでなく、人々の生活や福祉に直接恩典をもたらすという点は、従来から意識されていた。実際、最近の国際的な議論でも、ある時期の過度の社会セクターへの傾斜から、MDGs の達成のためには経済インフラも重要であるという点が見直されつつある。例えば、道路整備を行えば学校や病院へのアクセスが改善されるし、電力インフラによって医療サービスが向上し、また、家事負担軽減により女性の社会活動が進むなど、経済インフラの整備は社会セクターの目標達成にも貢献する。そうした背景から、世銀はインフラへの投資増大を図るインフラ・アクション・プランを 2004 年 6 月から実施しているほか、ADB、JBIC と共同で東アジアのインフラ整備についての研究を進めている。

一方で、我が国の ODA のあり方を、最近の援助潮流に照らして更に改善していく点があるとすればどのような点なのかを検討し、それを実現していく努力は不可欠であろう。同時に、我が国の援助理念を国際的な援助潮流でどのように位置付け、どのように影響を与えていくことができるのかについても、我が国として考え、そして行動していく必要がある。援助や開発に関する国際的な議論の展開と、これらに関する論点、我が国の ODA に対する含意については、第 3 章で改めて詳しく論じることとする。

・我が国の ODA の現状

(1) 16 年度における一般会計ベースの ODA 予算

図表 2 は、平成 15 年度と 16 年度(2004 年度)の一般会計ベースの当初 ODA 予算を ODA の 4 分類、すなわち二国間無償、二国間技術協力、国際機関への出資・拠出、借款(円借款の原資となる JBIC への出資)に分けて整理したものである。16 年度の予算を見ると、総額 8169 億円の内訳は、技術協力が 3118 億円(38%)、無償 2161 億円(26%)、借款 1866 億円(23%)、国際機関向け 1023 億円(13%)の順となっている。

図表 2 に基づき、いくつかの説明を補足したい。まず、上記の 4 分類での無償予算に関しては、このうち債務救済への対応以外のいわば狭義の無償資金協力(図表 2 の 1(1)(2))の実施については、2003 年 10 月に独立行政法人となった国際協力機構(JICA)による調査や「実施の促進」の支援を受けつつ、外務省の無償資金協力課が

(図表2)一般会計ODA予算の概要

(単位:億円、%)

区 分	16年度	17年度政府案		備 考					
				伸 率	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
1. 二 国 間 無 償	2,161	2,085	3.5	14年度	3.2%	15年度	6.0%	16年度	3.8%
(1) 経 済 開 発 等 援 助 費	1,667	1,765	5.9						
一般プロジェクト無償	784	755	3.7	基礎生活分野、人造り分野等のプロジェクト支援					
うちー	227	100	56.0	道路・橋梁建設、病院建設等					
広 域 開 発 無 償	30	25	16.7	地域的枠組みによる開発支援及び複数国が裨益する案件支援					
感 染 症 対 策 無 償	110	115	4.5	マラリア・ポリオ等感染症対策のための医療施設、医療機材、ワクチン供与等					
情 報 技 術 無 償	70	60	14.3	電話回線網、放送網整備、IT分野の人作り支援、遠隔医療、防災システム構築等					
ガ ヴ ァ ナ ン ス 無 償	25	20	20.0	立法、司法、行政機関の施設整備等					
水 資 源 ・ 環 境 無 償	230	235	2.2	上下水道、井戸の整備、植林、大気汚染・水質汚濁モニタリング構築等					
対 人 地 雷 対 策 無 償	30	30	0.0	地雷探知機、地雷除去機の供与、地雷犠牲者支援等					
子 ども の 福 祉 無 償	37	150	305.4	学校建設、母子保健機材(分娩キット等)、栄養素、避妊具、避妊薬の供与等					
リ ハ ビ リ 無 償	25	20	20.0	円借款等により供与した施設、機材等の修繕等					
ノン・プロジェクト無償	270	255	5.7	経済・社会構造改善に必要な物品の購入等を支援					
うちセクター・プログラム無償	75	65	13.3	初等教育、保健・医療、環境等のセクターにおける開発を支援					
紛争予防・平和構築無償	165	165	0.3	紛争予防または再発の防止を目的としたプログラムを支援					
草の根・人間の安全保障無償	150	140	6.7	途上国の自治体、NGO等に対する支援					
日 本 N G O 支 援 無 償	27	29	5.6	我が国NGOの実施する案件を支援					
留 学 研 究 支 援 無 償	35	40	14.3	うち	留学生新規受入	16'	240人	17'	240人
文 化 無 償	24	24	0.9	文化・高等教育及び文化遺産の保全に資する支援(機材の供与等)					
水 産 無 償	60	56	6.7	水産関連の経済・社会開発プロジェクト支援					
緊 急 無 償	317	308	2.7	自然災害及び紛争の被災者や難民・避難民等の救援のための緊急人道支援					
うち復興開発支援	267	268	0.5	難民帰還支援や医療支援等、紛争後の移行期の課題の解決を支援					
食 糧 援 助	0	109	皆増	食糧援助規約に基づき穀物(主として米、小麦)等を支援					
貧 困 農 民 支 援	0	50	皆増	食糧自給のための自助努力支援。農業機械、肥料等					
(2) 食 糧 援 助	154	0	皆減	経済開発等援助に統合					
食 糧 援 助	104	0	皆減						
食 糧 増 産 援 助	50	0	皆減						
(3) 債 務 救 済	340	320	5.9	重債務貧困国等の債務救済への対応					
貿易再保険特会繰入	40	20	50.0						
国際協力銀行への交付金	300	300	0.0						
2. 二 国 間 技 術 協 力	3,118	3,087	1.0	14年度	4.8%	15年度	3.5%	16年度	3.4%
(1) 外 務 省	2,295	2,266	1.2						
うちJICA	1,612	1,601	0.7						
国際交流基金	76	76	0.0						
(2) 文 部 科 学 省	442	438	1.1			16'		17'	
うち留学生関係経費	431	426	1.1	うち	国費留学生新規受入	5,243人		5,263人	
(3) 経 済 産 業 省	289	295	1.9						
うち民間人材育成支援	73	73	0.1	研修及び専門家派遣					
海外開発計画調査委託	45	39	14.3						
(4) 農 林 水 産 省	33	31	5.0						
うち海外漁業協力財団	14	13	5.5						
(5) 財 務 省	19	20	6.0	米州開発銀行等総会開催経費(H17.4.10:沖縄) 435百万円					
うち関税技術協力事業	3	3	2.7						
(6) 厚 生 労 働 省	16	15	6.7						
うち外国人基礎技能研修生受入	3	3	13.2						
(7) そ の 他 省 庁	24	22	8.2	内閣府等、金融庁、警察庁、総務省、法務省、国土交通省、環境省					
3. 国 際 機 関 へ の 出 資 ・ 抛 出	1,023	945	7.6	14年度	10.8%	15年度	6.8%	16年度	6.9%
(1) 外 務 省	585	549	6.1	UNDP、UNHCRへの拠出金等					
(2) 財 務 省	315	277	11.8	世銀、ADB、IMFへの拠出金等					
(3) そ の 他 省 庁	124	119	3.9	ILO、WHOへの拠出金等					
4. 借 入 款	1,866	1,744	6.5	14年度	23.0%	15年度	8.6%	16年度	6.8%
(円借款等の原資となる出資)	1,866	1,744	6.5	事業規模 16年度 7,000億円 17年度 6,900億円					
国際協力銀行	1,866	1,744	6.5						
合 計	8,169	7,862	3.8	14年度	10.3%	15年度	5.8%	16年度	4.8%

(注)四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

直接担当している。食糧援助を除く「経済開発等援助費」(図表2の1(1))は、予算上一つの「目」となっており、感染症対策無償、情報技術無償など様々な目的の無償制度がサミットなどの機会に我が国の政策プライオリティを明確にするために新設されてきているが、同じ目の中での支出であるので、必要に応じて他の細分類のために弾力的に使うことが可能である。一般プロジェクト無償の中の「一般」と分類されているものは、道路や橋、病院、学校建設などに当てられるいわば従来型の無償資金協力である。この分類の金額は、草の根・人間の安全保障無償やNGO支援無償、あるいは緊急無償を含むノン・プロジェクト型の無償が増大してきていることの裏返しとして縮小傾向にあり、例えば平成12年度と16年度を比較してみると、わずか4年間の間に859億円から227億円に減少している。債務救済への対応とされている340億円は、貿易保険や円借款について国際的な債務削減イニシアティブにより貧困国向けの債権の放棄が行われたことに伴い、貿易再保険特別会計(経済産業省所管)への繰入とJBICへの交付金(外務省所管)によりこれらへの財政上の支援を行っているものである。

次に、技術協力に関しては、平成16年度の総額3118億円に占める外務省所管分は2295億円(73%)、このうちJICAへの交付金は1612億円でありこれだけで技術協力予算の53%に上る。外務省の技術協力予算の中には、JICAや国際交流基金関係の支出以外に、ODA事業に携わる本省や大使館の事務経費なども含まれている。技術協力という言葉のイメージと異なるために意外と一般に知られていないが、技術協力予算には文部科学省所管の留学生予算431億円も含まれており、ODA予算が全体として厳しい中で、これの減額幅は抑制されてきている。なお、我が国に海外から来ている留学生の総数は、15年度において国費・私費を合わせて11万人近くに達しており、そのうち中国人は7万1000人に上る。その他の省庁の中ではJETROを所管する経済産業省の予算が289億円と比較的大きいが、残る10府省庁は全部あわせても92億円にすぎない。これらの省庁は、例えば財務省が税関や国税の現場交流とあわせて研修生を受け入れるなどの小規模な技術協力を行っているものである。全体として、技術協力予算の中でも外務省の事務経費や留学生予算を除いた部分におけるJICAの比重は非常に高く、各省庁の行っている技術協力は、各省庁の国際交流の延長線で自然な形で行われている小規模なものである。このことから見れば、「JICAが本来一元的に技術協力を実施していくべきであるにもかかわらず、技術協力予算は13府省庁に分散していてJICAの予算は半分にすぎず、技術協力の一体性を損ねている」といった批判は、必ずしも実態を反映していないと思われる。一方で、様々な分野の技術協力において、技術協力の中核的实施機関であるJICAの専門性と蓄積、ネットワークを活用するとともに、技術協力連絡会議などを通じて、各省が行っている技術協力の重複や空白をなくし、全体としての効果を高めるように努力していく必要があることは言うまでもない。

国際機関への出資・拠出は、義務的な出資金、分担金と我が国が政策として任意に拠出する拠出金、のうちODAの定義に該当する金額である。国連開発計画(UNDP)

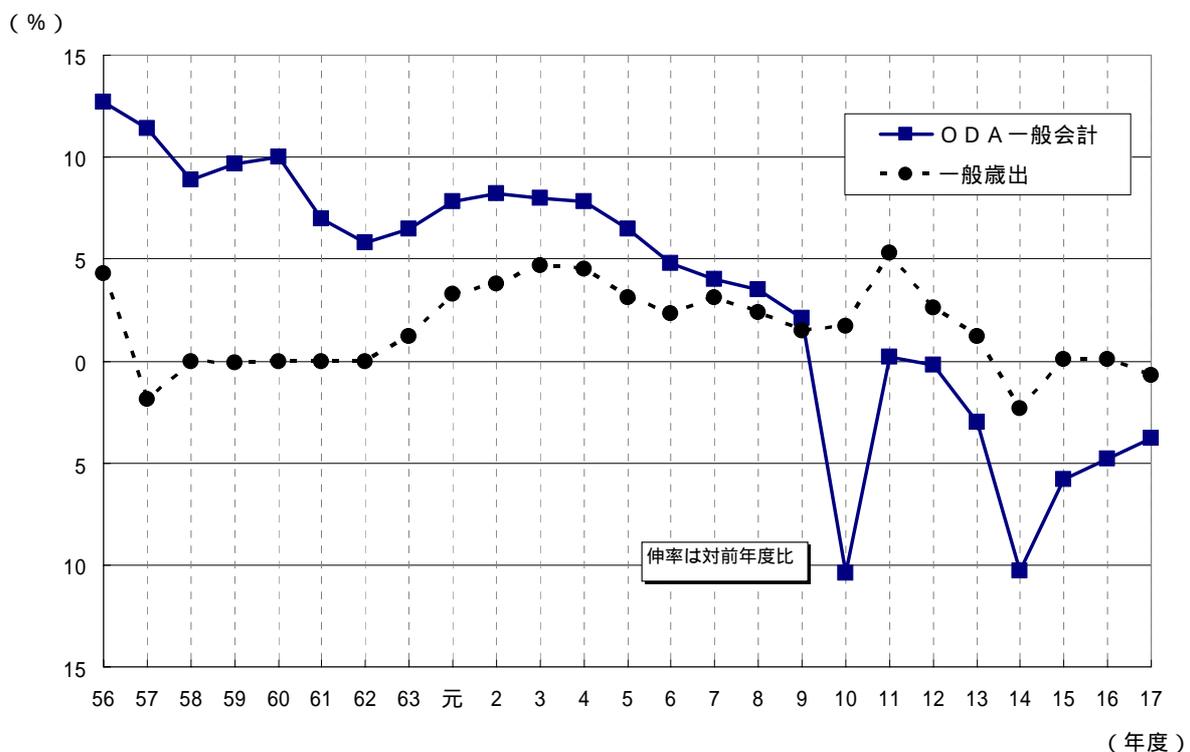
への拠出金（104 億円）は全額が ODA とされているが、国連本体など途上国支援とそれ以外に業務がまたがっている機関については、DAC のルールにより機関ごとに ODA にカウントされる率が決まっている。例えば我が国が全体の 19.5%もの負担をしている国連分担金の場合は、国連の機能において安全保障分野などが大きいことを反映して 11.5%のみが ODA カウントとなっている（我が国の国連分担金 373 億円のうち 43 億円が ODA ）。

円借款の原資となる JBIC への出資は、統合前の海外経済協力基金の時代から財務省所管の予算となっている。第 4 章で詳しく論じるが、円借款のファイナンスは一般会計からの出資金、財政投融资資金、これまでの貸出からの返済などで行われるが、長期・固定・低利の融資を可能にしているのは、出資金による資本勘定の蓄積である。

（ 2 ） 一般会計ベースの ODA 予算の推移

次に、一般会計ベースの ODA 予算の推移を、当初予算ベースで見てみよう。図表 3 で明らかなように、ODA 予算は一般会計の一般歳出（歳出総額から国債費と地方交付税を控除した金額）の中でも高い優先度が与えられてきたが、平成 10 年度（1998 年度）以降一般歳出の中でも厳しい査定を受けてきている。

（図表 3）ODA 予算と一般歳出の推移（伸率）



（注）平成 17 年度は政府案の伸率

平成9年度以降のODA予算を図表4でより詳しく辿ると、平成9年度にはこれまでのピークの1兆1687億円に達したが、平成9年6月の閣議決定ではODAの「量から質への転換を図る」方針に基づき「平成10年度予算については、対9年度比10%マイナスの額を上回らないこととする」とされ、また、これを受けて同年11月にはこのような縮減方針を明確に規定した「財政構造改革法」が制定された。このことを踏まえて、平成10年度は前年度比10.4%減の大幅削減となった。その後、平成11年度に微増となったのを除くと、毎年度の減少が続いており、平成16年度の8169億円は9年度のピーク時から3518億円、30%の縮小となっている。もっとも、この縮小の内訳を見ると、JBICへの出資が1999億円減少し、約半減したほか、財務省所管の国際機関への出資・拠出が221億円、41%の減、外務省と財務省以外の省庁の技術協力予算が480億円、36%の減、と大幅な減少になっている。一方で、最近年において紛争後の復興や貧困削減の観点から重要性を増している無償資金協力(ここでは債務救済無償を除く経済開発等援助費を見る)は平成9年度の1737億円から16年度の1667億円へと、率で4%、金額で70億円減少したのみである。同様に、技術協力の中心機関であるJICA関係の予算も、1795億円から1612億円へと、率で10%、金額で183億円の減少にとどまっている。

図表4にあるように、債務救済無償は14年度で終わり、15年度からはJBICへの交付金が計上されている。我が国は国際的なイニシアティブに基づく債務削減の対象となる途上国について、当該国が当初の契約どおり円借款の返済を行った場合にこれに対応する金額を債務救済無償として途上国に贈与する形で債務削減を実施する方式をとってきたが、平成14年度末をもって債務救済無償は廃止し、JBICが債権を放棄することにより債務削減を実施する方式に変更した。この際、対象債権の償却がJBICの財務に及ぼす影響を緩和するために、当面の数年度にわたり交付金が供与されることになったものである。

最後に指摘しておきたい点は、上記のような当初ベースの一般会計ODA予算には表れないが、最近のアフガンやイラクにおける復興支援などの必要性から、補正予算や予備費により、UNDPなど復興活動を行う国連機関への拠出や無償資金協力の予算が手当てされてきたということである。例えば、平成13年度にはアフガン及び周辺国の支援のために補正で40億円(拠出金)、予備費で65億円(拠出金)が手当てされた。平成15年度には、2003年10月のマドリッドにおけるイラク復興支援会合での15億ドルの無償資金供与の表明を実施に移すために、補正予算により1188億円の無償予算(経済開発等援助費)が手当てされた。これらを勘案すると、最近の一般会計ベースのODAは、当初ベースで見るとは縮小されず、国際貢献の必要性に応じてきたと言うこともできる。

(3) 事業ベースのODAによる実績の推移と国際比較

ODAの実績について国際比較などを行う際には、DAC(開発協力委員会)に基づくネットの事業ベースの計数が用いられる。平成16年度(2004年度)について事業

(図表4)我が国の一般会計ベースODA予算の推移

区分	平成9年度		平成10年度		平成11年度		平成12年度		平成13年度		平成14年度		平成15年度		平成16年度		平成17年度	
	予算額	伸び率	予算額	伸び率	予算額	伸び率	予算額	伸び率	予算額	伸び率	予算額	伸び率	予算額	伸び率	予算額	伸び率	予算額	伸び率
外務省	5,851	2.1%	5,568	4.8%	5,582	0.3%	5,602	0.4%	5,565	0.7%	5,389	3.2%	5,165	4.2%	5,001	3.2%	4,881	2.4%
1. 二国間無償資金協力	2,635	1.3%	2,403	8.8%	2,379	1.0%	2,405	1.1%	2,370	1.5%	2,321	2.1%	1,895	18.4%	1,821	3.9%	1,765	3.1%
(1) 経済開発等援助費	2,202	1.7%	1,995	9.4%	1,998	0.2%	2,079	4.1%	2,054	1.2%	2,086	1.6%	1,736	16.8%	1,667	4.0%	1,765	5.9%
(うち、債務救済無償)	(465)	(1.8%)	(324)	(30.3%)	(330)	(1.9%)	(360)	(9.1%)	(345)	(4.2%)	(345)	(0.0%)	-	-	-	-	-	-
(債務救済無償を除くベース)	(1,737)	(1.6%)	(1,671)	(3.8%)	(1,668)	(0.2%)	(1,719)	(3.1%)	(1,709)	(0.6%)	(1,741)	(1.9%)	(1,736)	(0.3%)	(1,667)	(4.0%)	(1,765)	(5.9%)
(2) 食料援助	433	0.5%	408	5.8%	381	6.7%	326	14.5%	316	3.0%	235	25.6%	159	32.5%	154	2.6%	0	皆減
2. 二国間技術協力	2,563	6.9%	2,464	3.9%	2,477	0.5%	2,482	0.2%	2,462	0.8%	2,384	3.1%	2,310	3.1%	2,265	2.0%	2,266	0.0%
(1) 国際協力機構(JICA)	1,795	2.2%	1,762	1.8%	1,770	0.5%	1,792	1.2%	1,790	0.1%	1,701	5.0%	1,640	3.6%	1,612	1.7%	1,601	0.7%
(2) その他	768	19.8%	701	8.7%	708	1.0%	690	2.5%	671	2.7%	683	1.8%	670	1.9%	653	2.6%	665	1.8%
3. 国際機関への出資・拠出	653	12.6%	702	7.4%	726	3.4%	716	1.4%	734	2.5%	685	6.7%	660	3.6%	615	6.9%	549	10.7%
4. 国際協力銀行への交付金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	300	皆増	300	0.0%	300	0.0%
財務省	4,419	3.2%	3,678	16.8%	3,659	0.5%	3,625	0.9%	3,375	6.9%	2,623	22.3%	2,374	9.5%	2,199	7.4%	2,041	7.2%
1. 国際協力銀行(JBIC)出資金	3,865	3.5%	3,231	16.4%	3,126	3.2%	3,063	2.0%	2,845	7.1%	2,191	23.0%	2,003	8.6%	1,866	6.8%	1,744	6.5%
2. 二国間技術協力	18	83.2%	13	25.4%	14	3.8%	14	0.0%	15	7.1%	17	13.5%	17	1.3%	18	6.7%	20	8.7%
3. 国際機関への出資・拠出	536	0.7%	434	19.0%	519	19.5%	548	5.7%	515	6.1%	415	19.5%	354	14.6%	315	11.2%	277	11.9%
その他省庁	1,432	0.5%	1,227	14.3%	1,248	1.8%	1,239	0.7%	1,213	2.1%	1,085	9.7%	1,038	5.2%	969	6.6%	940	3.0%
1. 二国間技術協力	1,146	14.5%	980	14.5%	997	1.8%	1,003	0.6%	982	2.1%	894	9.0%	857	4.0%	805	6.1%	801	0.5%
(1) 文部科学省(主に留学生関係)	489	N.A.	455	7.0%	473	4.0%	490	3.6%	493	0.6%	478	3.0%	464	2.9%	442	4.7%	438	0.9%
(2) 経済産業省	366	N.A.	363	0.8%	378	4.1%	373	1.3%	365	2.1%	315	13.7%	302	4.1%	289	4.3%	295	2.1%
(3) その他の省庁	291	N.A.	162	44.5%	146	9.6%	140	4.2%	124	11.7%	101	18.6%	91	9.1%	74	19.4%	68	7.7%
2. 国際機関への出資・拠出	107	9.2%	113	5.6%	135	19.5%	130	3.7%	131	0.8%	128	2.3%	124	3.1%	124	0.0%	119	4.0%
3. 貿易再保険特別会計繰入	179	N.A.	134	25.1%	116	13.4%	106	8.6%	100	5.7%	70	30.0%	53	24.3%	40	24.5%	20	50.0%
計	11,687	2.1%	10,473	10.4%	10,489	0.2%	10,466	0.2%	10,152	3.0%	9,106	10.3%	8,578	5.8%	8,169	4.8%	7,862	3.8%

(注) 1 当初予算(補正前)計数を基に作成。
2 国際協力銀行出資金の平成11年度上期までは、海外経済協力基金出資金である。
3 財務省予算には国税庁分を含まず。

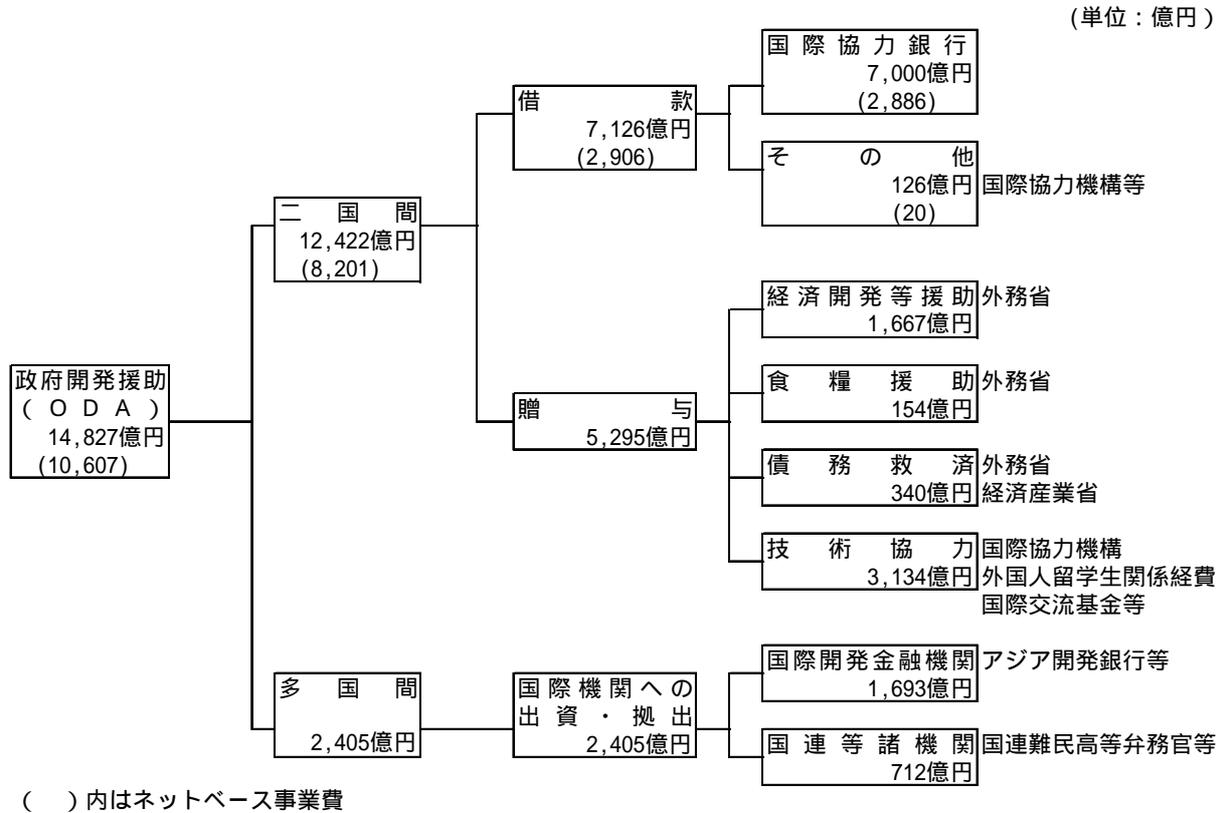
ベースの予算を見たのが図表5である。ネットの事業ベースのODAというのは、ODAの定義に合致するような支出が実際に行われた際に、途上国からの元本返済額を控除して求めた支出純額である。事業ベースと一般会計ベースの計数を比較すると、平成16年度はグロスの事業予算が1兆4827億円（途上国からの返済を控除後のネットでは1兆607億円）であるのに対し、先に見たように一般会計予算は8169億円となっている。このような差が生じているのは、特別会計で行うODA事業や実施機関が自己資金で行うODA事業もあること、円借款の貸出実行は一般会計からの出資金以外に財政投融资からの借入や途上国からの回収金などによってもファイナンスされていること、国際開発金融機関への出資・拠出は出資国債・拠出国債で行われることが一般的であり、この部分は一般会計のODA予算に含まれていないこと、が理由である（注5）。

図表6は、1950年代の戦後賠償期以来のODAの実績（DACに基づくネットの事業ベース：ドル建）を50年間あまりについてグラフ化してみたものである。我が国のODAの実績はほぼ一貫して増えつつきているが、1977年から88年までの計画的拡充期の増大は特に顕著であり、1995暦年の145億ドルが最大の規模になっている。毎年の変動が相当大きく、一般会計予算で10%減となった1998年にも事業ベースの実績では増えているなど、一般会計の推移とかなり異なっているが、これは上述した一般会計ベースと事業ベースの違い、円とドルの為替相場の変動、予算と実績の違い、年度と暦年の違い、などを反映している。

図表7-1は、最近年（暦年）における我が国のODAの実績を国際比較したものである。一見して明らかのように、我が国のODAは最近減少してきており、2001年には最大のODA供与国の名誉を米国に明け渡した。米国は2001年9月11日の同

（注5） ODAの一般会計ベースと事業ベースの差を、図表5の分類に則してやや詳細に説明すると以下のようである。借款に関しては、このうち国際協力銀行の事業予算すなわち実際に貸出実行され支出される金額は7000億円、返済を控除したネットの事業予算は2886億円となっている。一般会計のJBICへの出資金は先述したように1866億円であるが、グロスの事業規模7000億円との差額は、財政投融资からのネットの借入、債務削減措置との関連での交付金、途上国からの回収金などでファイナンスされるものである（図表10参照）。なお、やや厳密になるが、図表10のJBICの海外経済協力勘定における円借款のネットの金額が2903億円となっているのに対し、図表5でJBICのネットの事業予算が2886億円であるのは、同勘定の海外投融资のネット貸出実行額が17億円プラスされる一方、JBICの国際金融等勘定での古い円借款の返済分34億円がマイナスされるからである。借款の「その他」は、JICAや海外漁業協力財団の自己資金で行われる事業である。DACの分類で贈与とされているものには、無償資金協力と技術協力が含まれる。このうち、無償資金協力は全額が一般会計予算そのものによる事業であり、事業予算との差は生じていない。技術協力は、一般会計予算が3118億円であるのに対し、事業予算が3134億円となっているが、この差額16億円は厚生労働省の2つの特別会計（労働保険と国立高度医療センター）による技術協力分である。国際機関への出資・拠出では、事業予算の2405億円と一般会計予算の1023億円に大きな差（1383億円）が生じている。このうち3億円は特別会計からの出資・拠出であるが、残りの1379億円は国際開発金融機関の増資や特定業務のための拠出の際に資金貢献を出資（拠出）国債で行った部分である。世銀、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行においてそれぞれ譲許的貸付を行うアームである国際開発協会（IDA）、アジア開発基金（ADF）、アフリカ開発基金（AfDF）の増資が太宗を占めている。出資（拠出）国債は国際開発金融機関が実際に貸出の原資として現金を必要とする際にその求めに応じて償還することになるので、一般会計への影響は償還時点での国債費に表れる。

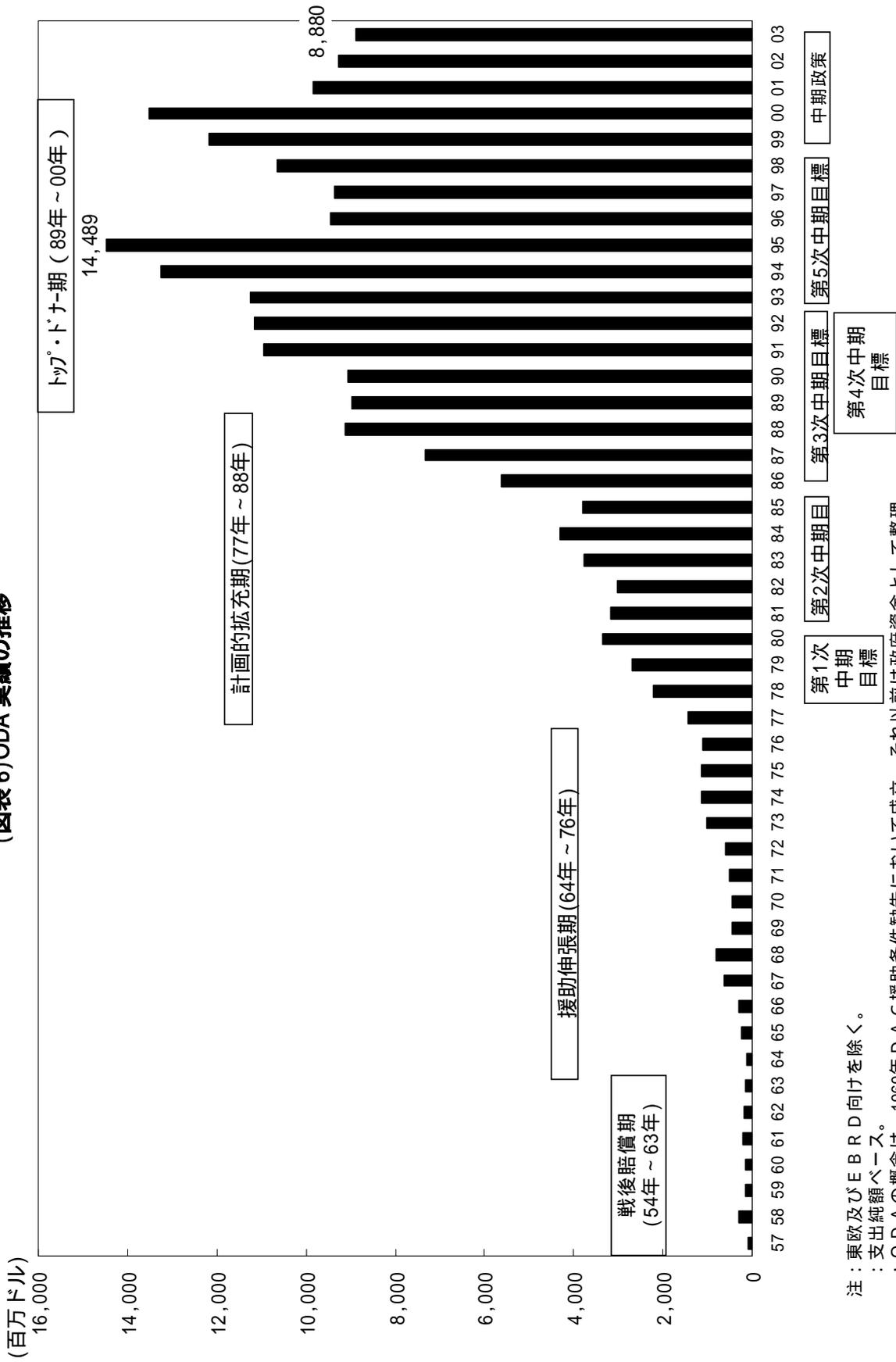
(図表5)平成16年度のODA事業予算



時多発テロ以降、ODAにより途上国の貧困の問題に対処することがテロ対策にもつながるとの考えから、ODAを増やす政策に転じた。この結果、日米の差は拡大し、2003年には米国の158億ドルに対し、我が国は89億ドルとなっている。米国に限らず、他のG7諸国、あるいはDACに加盟するODA供与国の合計では、ここ数年にわたりODAが大幅に増加している。これはミレニアム開発目標の達成のためにODAを増大させるという国際社会の戦略を反映したものである。こうした中、我が国の場合、厳しい財政状況や国民の声はODAを増大させる方向には行っていない。しかし、1990年代には、欧米諸国が冷戦の終結と援助疲れの中でODAの金額を増やさない中で、我が国は巨額のODAを出し続けたこと、実際1994年から2003年の10年間の合計で、DAC諸国全体の5603億ドルの20%にも上る1109億ドルの貢献を行ってきたことは、強く主張してもよいものと思われる。

ところで、我が国のODAの減少について、1999年と2003年を比較してみると、122億ドルから89億ドルまで縮小額が33億ドルであるのに対し、このうちネットの円借款の縮小が31億ドルになっており、実はこれでほとんど説明ができてしまう。次章で述べるように、最近の円借款事業は貸出実行額が伸びない一方で、途上国からの返済が増えており、ネットの規模が縮小してきている。確かに一般会計の当初ベースのODA予算も減少しているが、最近のODA実績の減少に最も端的に結びついているのは、我が国のODAの重要な要素である円借款事業の実績である。

(図表6)ODA実績の推移



注：東欧及びE B R D向けを除く。
 ：支出純額ベース。
 ：ODAの概念は、1969年D A C援助条件勧告において成立、それ以前は政府資金として整理。

(図表 7-1) 各国の ODA 実績

(単位:億ドル)

	1994	1999	2000	2001	2002	2003	DAC諸国計に 占めるシェア	1994年～ 2003年計	DAC諸国計に 占めるシェア
米国	99	91	100	114	133	158	23%	1,019	18%
日本	132	122	135	98	93	89	13%	1,109	20%
うち政府貸付等	(43)	(50)	(41)	(27)	(23)	(19)		(325)	
EU	304	267	253	263	299	368	54%	2,928	52%
うちフランス	85	56	41	42	55	73	11%	632	11%
うちドイツ	68	55	50	50	53	67	10%	609	11%
うち英国	32	34	45	46	49	62	9%	405	7%
うちイタリア	27	18	14	16	23	24	3%	198	4%
カナダ	23	17	17	15	20	22	3%	191	3%
G7計	466	394	402	382	426	495	72%	4,163	74%
DAC諸国計	592	532	537	523	583	685	100%	5,603	100%

(出典)DACプレスリリース等

(注1)東欧向け及び卒業国向け援助は含まない。

(注2)2003年の数値は、暫定値を使用。

(注3)国名の順は2003年実績の順。

(図表 7-2) G7 各国 ODA の対 GNP/GNI 比

(単位:%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
日本	0.20%	0.22%	0.28%	0.27%	0.28%	0.23%	0.23%	0.20%
米国	0.12%	0.08%	0.10%	0.10%	0.10%	0.11%	0.13%	0.14%
英国	0.27%	0.26%	0.27%	0.24%	0.31%	0.32%	0.31%	0.34%
フランス	0.48%	0.45%	0.40%	0.39%	0.33%	0.32%	0.38%	0.41%
ドイツ	0.33%	0.28%	0.26%	0.26%	0.27%	0.27%	0.27%	0.28%
イタリア	0.20%	0.11%	0.20%	0.15%	0.13%	0.15%	0.20%	0.16%
カナダ	0.32%	0.36%	0.29%	0.28%	0.25%	0.22%	0.28%	0.26%
EU平均	0.37%	0.33%	0.33%	0.32%	0.32%	0.33%	0.35%	0.35%
G7平均	0.27%	0.25%	0.26%	0.24%	0.24%	0.23%	0.20%	0.21%
DAC平均	0.25%	0.22%	0.23%	0.22%	0.22%	0.22%	0.23%	0.25%

(出典)DACプレスリリース等

(注1)98年までは対GNP比、99年以降は対GNI比として表記。

(注2)2003年は暫定値を使用。

図表 7 2 は、各国の ODA の GDP/GNI 比である。2003 年において、我が国の 0.20% は、米国の 0.14%、イタリアの 0.16%よりは高いが、EU の平均や DAC の平均を下回っている。

図表 8 は、2002 年について各国の ODA の態様と供与先を見たものである。態様別で比較すると、日本は、総額 93 億ドルのうちローン(ネットの円借款)の比率が 25% と高いことに特徴がある。ローンについては、G7 では英国も若干のプラスであるがその他はマイナス(返済超過)となっており、DAC 諸国(先進 22ヶ国及び OECD が加盟)合計でもローンは ODA 全体の 2%の 9 億ドルにすぎず、日本を除く合計ではローンはマイナスになっていることが分かる。供与先を見ても、重点の置き方の違いが明確である。我が国は 63%がアジア・太平洋諸国、アフリカが 10%であるのに対し、G7 の他の諸国ではアフリカが最大の供与先となっている。特に、フランス、イタリアは、歴史的な結びつきもあってそれぞれ 72%と 80%がアフリカ向けとなっており、集中の度合いが高い。

・円借款の活用の状況とチャレンジ

(1) 円借款の活用の背景

先述したように、我が国の ODA の特徴の一つは、円借款を活用して特に東アジア諸国の発展に貢献してきたことである。円借款はバイ(二国間)の ODA 実施機関単独の支援としては規模の大きさも特筆すべきである。DAC の統計によれば、2002 年の円借款のグロスの貸出実行額は 50 億ドルに上るが、これは同じように譲許的な貸付を行っている IDA の 69 億ドルに近く、アジア開発銀行のアジア開発基金(ADF)

(図表 8) 各国の ODA の態様と供与先(2002 年)

(単位:百万USDドル)

	ODA 合計	ODA の 態 様					二 国 間 ODA の 供 与 先 (地 域)					
		二国間	グラント (%)	技術協力 (%)	ローン (%)	国際機関等	アジア・大洋州	中東	アフリカ	米州	欧州	分類不能
日本	9,283	6,692	2,560 (28%)	1,812 (20%)	2,320 (25%)	2,591 (28%)	4,234 (63%)	76 (1%)	700 (10%)	592 (9%)	28 (0%)	1,062 (16%)
米	13,290	10,570	4,561 (34%)	6,690 (50%)	-681 (-5%)	2,720 (20%)	2,079 (20%)	491 (5%)	3,189 (30%)	1,208 (11%)	1,033 (10%)	2,570 (24%)
独	5,324	3,328	2,123 (40%)	1,781 (33%)	-576 (-11%)	1,997 (38%)	708 (21%)	169 (5%)	1,007 (30%)	355 (11%)	567 (17%)	521 (16%)
英	4,924	3,506	2,511 (51%)	874 (18%)	121 (2%)	1,419 (29%)	843 (24%)	54 (2%)	1,048 (30%)	283 (8%)	486 (14%)	793 (23%)
仏	5,486	3,615	2,349 (43%)	1,525 (28%)	-259 (-5%)	1,871 (34%)	253 (7%)	89 (2%)	2,602 (72%)	175 (5%)	168 (5%)	329 (9%)
加	2,006	1,503	1,199 (60%)	328 (16%)	-24 (-1%)	503 (25%)	204 (14%)	16 (1%)	390 (26%)	144 (10%)	138 (9%)	612 (41%)
伊	2,332	1,007	982 (42%)	102 (4%)	-77 (-3%)	1,326 (57%)	-11 (-1%)	43 (4%)	810 (80%)	21 (2%)	43 (4%)	101 (10%)
DAC 諸国合計	58,274	40,734	24,341 (42%)	15,452 (27%)	941 (2%)	17,540 (30%)	10,530 (26%)	1,236 (3%)	13,320 (33%)	3,892 (10%)	3,370 (8%)	8,386 (21%)

(出典) OECD The DAC Journal: Development Cooperation Reports (2003 report)
Geographical Distribution of Financial Flows to Aids Recipients 1998-2002

の9億ドルよりはるかに大きい。貸出残高でも、2004年3月末の11兆4000億円（1ドル105円で換算して1090億ドル）は、IDAの1157億ドル（2004年6月）に並び、ADFの200億ドル（2003年12月）の5倍に達する。

なぜ日本のODAにおいて、円借款が活用されてきたのか。それには、以下のような背景あるいは考え方があると考えられる。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。これは、我が国自身が復興に当たって、世銀からの借入を活用した経験にも裏打ちされた考え方である。特に我が国の場合には、財政投融资資金を一般会計からの出資金とあわせて用いることにより国内の豊富な貯蓄を途上国支援に動員できた。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、我が国の建設国債の考え方にもあるように、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。返済が必要な有償資金の場合、借入を行う途上国政府はより強いオーナーシップを持ってプロジェクトの選定、実施に当たるため、効率性を高めるという効果も期待できる。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ることは、当該国が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する。円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付けられ、我が国も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、貿易保険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。

改めて円借款の歴史を概観してみよう。円借款は1958年の日本輸出入銀行によるインド向けに始まったが、海外経済協力基金（OECF）が円借款業務を開始したのは1966年であった。すなわち、1965年の日韓基本条約において国交正常化の一環として無償3億ドル相当円、有償2億ドル相当円の経済協力を行うことに合意したのを受けて、OECFから2億ドル相当円の長期低利借款を以降10年間にわたり各年に配分して供与することが決まり、1966年6月には韓国に対し鉄道設備改良のための最初の円借款が供与された。その後、アジア地域を中心に円借款の供与先国、金額は増大を続けたが、アジア地域以外にも、中東（1971年度のトルコが最初）、アフリカ（1973年度のケニア、エチオピアが最初）、中南米（1972年度のペルーが最初）とカバーする地域は増えていった。70年度末に9ヶ国だった円借款の供与先国は、1975年度末には28ヶ国に達した。1975年にはOECFと日本輸出入銀行の間で、円借款は今後OECFのみが供与するとの分野調整が行われた。現在までに円借款を供与した国は、累計97ヶ国に及んでいる。

（2）円借款の承諾・残高などの現状

図表9により円借款がこれまでどのような国に供与^(注6)されたのか、そして残高は

^(注6) ここで円借款の「供与」という場合、我が国と借入国の政府間で「交換公文」(E/N)が結ばれ、あるいはその後国際協力銀行(JBIC)(あるいはその前身のOECF、限定的に非常に古い円借款の場合日本輸出入銀行)と借入国の実施政府機関の間で「貸付契約」(L/A)が結ばれて、当該案件に対する一定額

どうなっているのかを見てみよう。2003年度の承諾額(交換公文ベース)は総額5128億円、国別ではインドが1位となっているが、前年度までは中国が第1位であり、最近の中国向け円借款の減少傾向により逆転となった。2003年度までの承諾額の累計は16兆9000億円であるが、10位までは、インドネシア、中国、インド、フィリピン、タイ、ベトナム、マレーシア、パキスタン、韓国、スリランカの順になっており、これらのASEAN5ヶ国、中国、韓国、南アジア3ヶ国で4分の3を占めている。

2003年度末の円借款の残高は11兆4000億円である。承諾額累計と貸付残高の差は、案件への貸出承諾はされてもまだ貸出実行がなされていなかったり、承諾後一部プロジェクトが実施されなかったものがあることに加えて、インドネシア、中国、インド、タイなどから既に相当の返済が行われていることによるものである。韓国はほとんどの返済を終えている(残高は285億円)。一方、パキスタン、エジプトは大幅な債務繰延べが過去に行われたこともあり、返済が進んでいないことから、残高が大きい。

表にはしていないが、分野別では、円借款の当初から電力(承諾額の累計で23%)、鉄道、道路、港湾などの運輸(28%)、通信(5%)、肥料工場などの鉱工業(9%)が中心であったが、その後、上下水道、教育・人材育成、保健医療、環境などの社会セ

(図表9)円借款 - 上位10カ国の状況(承諾額・累計・貸付残高) -

(単位:億円、%)

2003年度承諾額			累計(2003年度まで)				貸付残高(2003年度末)			
国名	金額	割合	順位	国名	金額	割合	順位	国名	金額	割合
インド	1,250	24.4%	1	インドネシア	38,837	17.3%	1	インドネシア	22,610	19.8%
インドネシア	1,046	20.4%	2	中国	30,904	13.8%	2	中国	16,808	14.7%
中国	967	18.9%	3	インド	22,018	9.8%	3	インド	11,699	10.2%
ベトナム	793	15.5%	4	フィリピン	20,098	9.0%	4	フィリピン	9,873	8.6%
トルコ	268	5.2%	5	タイ	19,586	8.7%	5	タイ	7,840	6.9%
ブラジル	216	4.2%	6	ベトナム	9,159	4.1%	6	パキスタン	5,484	4.8%
エジプト	215	4.2%	7	マレーシア	8,631	3.9%	7	ベトナム	3,875	3.4%
ケニア	106	2.1%	8	パキスタン	7,472	3.3%	8	エジプト	3,376	3.0%
マケドニア	97	1.9%	9	韓国	6,468	2.9%	9	バングラデシュ	3,136	2.7%
モロッコ	89	1.7%	10	スリランカ	6,193	2.8%	10	スリランカ	2,898	2.5%
1~10位計	5,048	98.4%		1~10位計	169,367	75.7%		1~10位計	87,599	76.6%
全世界計	5,128	100.0%		全世界計	223,869	100.0%		全世界計	114,418	100.0%

2003年度の金額は、E/Nベース。

累計は、2004年3月末現在の金額で、L/Aベース。

タイについて、2003年3月29日にプレッジした案件(第2バンコク国際空港建設 448.52億円)があるが、E/N締結が4月9日だったため2003年度分には計上せず。

(限度額)の借款の供与が「承諾」されることを言う。実際に貸出が実行され、資金が出て行くのは、プロジェクト型借款の場合には、建設などが進行するに従ってということになるので、承諾から数年後がピークになるのが一般的である。

クター(12%)やプロジェクト型ではない国際収支支援のいわゆる「商品借款」(15%) (1968年にインドネシアに供与したのが最初)も加わってきた。2003年度の承諾額について見ると、やはり、電力(48%)、運輸(23%)、社会セクター(20%)が大宗を占めている。

(3) 円借款の貸出実行とそのファイナンス

円借款は上述のように、毎年数千億円の新たな承諾が行われ、それを受けて毎年数千億円の事業(貸出実行)が行われる。図表10により、円借款がどのようにファイナンスされているのかを見てみよう。

2003年度(平成15年度)の実績をフローで見れば、円借款の貸出実行額は、6296億円であった。これに本邦企業向けでやはりODAにカウントされる海外投融資3億円を加えたJBICの海外経済協力勘定は6299億円の事業規模となっている。このような事業は、一般会計からの出資金2003億円、財政投融資の借入2945億円、円借款の貸付返済金5135億円などの原資で賄われている。逆に、原資の重要な控除項目として財政投融資への返済5403億円がある。「その他」の「その他」の中では、海外経済協力勘定の利益に対応する部分(円借款の金利収入から財政投融資の金利支払いや事務経費などを控除したもの)が重要な要素となっている(注7)。

図表10の参考2にあるように、新規の承諾額(貸付契約ベース)は、1998年度、99年度にはアジア通貨危機の際に緊急に行われた商品借款などの影響もあって1兆円を超えていたが、2000年度以降6千億円台ないし5千億円台にある。これを受け、貸出実行額も2000年度以降概ね6千億円台となっている(もっとも注6で述べたように、本来プロジェクト型円借款の場合は承諾と貸出実行には数年間の時差があることに留意が必要である)。

一方、2003年度の途上国からの円借款の貸付回収金は、中国(652億円)、フィリピン(476億円)、インド(506億円)、タイ(1926億円：うち1452億円が繰上償還)などであり、10年間の据置期間を経て返済を本格化させる国が増えてきており、増加傾向にある。2003年末にパリクラブのリスケを卒業したインドネシアからも今後大きな返済が見込まれる。

このようなことから、貸出実行額から元本返済額を控除したネットの円借款は図表10の参考1にあるように縮小傾向にあり、これが先述したように我が国のODA(DACベース)の実績を減少させている最大の要因でもある。

なお、毎年ネットの事業規模の拡大(残高の増大)が抑制される一方で、最近減

(注7) 海外経済協力勘定の損益は、毎年度の一般会計からの出資により自己資本比率が上がっていること、近年の低金利を反映し財政投融資の借入金利も低いこと、一方で、円借款の金利は承諾時に決められたら貸出実行後40年間にも及ぶ貸出期間にもわたり変更されないため、高金利時代に定められた円借款の金利は譲許的とは言え今より高く、それを反映して金利収入が比較的大きいこと、から、1994年度以降基本的に(債務救済無償の廃止を受けて4020億円もの貸出等引当金繰入を行い、2601億円の損失を出した2002年度を除く)黒字となっている(2003年度は648億円の黒字)。なお、1996年度までは累積欠損金が残っており、翌々年度の交付金により手当てを行うという構造であった。

(図表 10)円借款等の実績と原資(国際協力銀行 海外経済協力勘定

(単位:億円)

	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	
	実績	実績	実績	実績	実績	実績	計画	
出 融 資 額	直接借款(円借款)(A)	9,031	7,874	6,953	6,559	5,959	6,296	6,970
	海外投融資	69	25	13	18	7	3	30
	合計	9,100	7,899	6,966	6,576	5,966	6,299	7,000
原 資	一般会計出資金	3,501	3,126	3,063	2,845	2,191	2,003	1,866
	財政投融資(C)	5,120	6,965	4,329	4,226	4,340	2,945	5,110
	貸付回収金(円借款)(B)	2,964	3,218	3,007	3,492	3,969	5,135	4,067
	貸付回収金(海外投融資)	24	30	24	52	188	17	13
	政府交付金	8	-	-	-	-	300	300
	財政投融資償還() (D)	4,821	5,035	4,908	5,061	5,221	5,403	5,343
	財投借入金繰越(E)	1,969	-	500	-	-	-	-
	その他	335	405	951	1,022	499	1,302	988
	前期末現金預け金	163	100	949	670	496	595	269
	期末現金預け金()	100	949	670	496	595	347	279
	その他	272	444	672	848	598	1,054	998
合計	9,100	7,899	6,966	6,576	5,966	6,299	7,000	

(注1) 10年度は海外経済協力基金(認可予算)。11年度については海外経済協力基金(上期) + 国際協力銀行(下期)。12年度以降は国際協力銀行海外経済協力勘定(政関予算)。

(注2) 15年度以降の政府交付金300億円は、債務救済方式の見直しに伴い、債権償却に係る費用の一部について交付されるもの。

	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
	実績	実績	実績	実績	実績	実績	計画
(参考1) ネット円借款額(A - B)	6,067	4,656	3,946	3,067	1,990	1,161	2,903
(参考2) 新規承諾額(貸付契約ベース)	11,116	10,537	6,674	6,878	5,531	5,877	

少傾向にあるとは言え、一般会計からの出資が毎年度行われているために、海外経済協力勘定の財務は最近強化されている。2003年度末のバランスシートによれば、海外経済協力勘定の資産が11兆2009億円(貸倒等引当金の4019億円を控除後)であるのに対し、資本の総額(資本金及び積立金、当年度利益金の合計)は6兆7901億円となっている。これに基づく単純な自己資本比率は61%となっており、最近この比率は上昇傾向にある。このような財務体質の強化は、信用リスクのある途上国に対し、調達の間際をはるかに上回る長期に固定で貸付を行っている円借款業務のリスクに対応したものである(実際途上国向けの譲許的なローンという同様の業務を行っているIDAは、借入資金なしに事業の全額が資本金でファイナンスされている)。一方、このことから見れば、財務的にはJBICの貸出余力はかなり残されているとすることができる。

(4) 円借款の融資条件

円借款は長期・低利・固定金利の融資である。円借款の金利や償還期間などの条件は借入国の所得水準に応じて異なる。また、地球環境、人材育成、中小企業支援、平和構築などは優先分野として通常より有利な条件が適用される。更に、借入国の多様な開発ニーズに応えるために、円借款の償還期間を短縮し、金利をより低くするオプシ

ョンを 2002 年から設けている。円借款の金利は、原資の調達コストの増減等に応じて定期的に見直されている。

現在適用されている条件（2004 年 4 月以降に OECD のタイド援助信用に関する通報が行われる案件に関するもの）を借入国の所得基準ごとに見ると、最も有利な条件が適用されるカンボジアやバングラなどの LDC に対しては、一般条件で金利 0.9%、償還期間 30 年、うち据置期間（元本の返済をしない期間）10 年、インド、インドネシア、パキスタン、ベトナムなどが含まれる貧困開発途上国（2002 年の 1 人当たりの GNI735 ドル以下）は、金利が 1.3%、期間 30 年（据置 10 年）、中国、フィリピンなどが含まれる低所得国（736 ドル以上 1415 ドル以下）は、金利が 1.5%、期間 30 年（据置 10 年）、上記の分類の国に関する優先条件は、いずれも金利が 0.75%、期間 40 年（据置 10 年）などとなっている。

円借款の資金を使い借入国は資機材やサービスを調達するが、調達条件は世界中のどの国からでも調達できる一般アンタイド、日本に調達を限定したタイドの円借款がある。円借款は当初日本からの輸出促進、産業振興を明確な目的の一つにしており、1970 年度までに承諾された円借款はすべてタイドの調達条件であった。しかし、DAC での議論、開発途上国からの要望なども受けてその後アンタイド化が進み、1980 年代以降は実質的にほぼ 100%のアンタイド化が実現された（1980 年代までは調達先を日本と途上国に限る部分アンタイドも一定の比率を占めた）。もっとも 1999 年度から 3 年間は、アジア通貨危機後のアジア諸国支援と我が国の経済対策を目的とする特別円借款が総額 6000 億円に及ぶ規模、主契約をタイドとする条件で導入されたので、一時アンタイドの比率が下がった。特別円借款の廃止後再びアンタイドの比率は高まっており、2003 年度においては、一般アンタイドは 92%となっている（そのほかに日本及び借入国のみにタイドする二国間タイドが 2%、タイドが 6%）。

以上のように、我が国の円借款は現在ではアンタイドが基本となっており、一部に過去のイメージを引きずって、円借款は日本の輸出の振興が目的になっていると考えている人がいるとすれば、現状にあっていない^(注8)。一方で、円借款の一定部分を本邦の優れた技術の活用を図るタイドとしてもよいのではないかという意見も逆に強くなっている。このような考えを受けて、特別円借款の廃止後、いわばこれに代わるタイドの円借款として 2002 年度から「本邦技術活用条件」(STEP) が導入されている。タイドで ODA ローンを出すには、OECD の輸出信用アレンジメントにおけるタイド援助信用の条件^(注9)を満たす必要があり、譲許性が特に高い必要があるので、

(注8) アンタイドとはされていても、準備段階から関与している日本企業が事実上多くの部分を受注しているのではないかという指摘も見られるが、例えば、プロジェクト型の円借款(国際収支支援型の商品借款を除く)の 2003 年度における調達先の国籍別実績は、外貨分で、日本が 25%、その他の国が 41% (うち先進国が 7%、途上国が 35%)、当該国の内貨分が 34%となっている。

(注9) OECD の輸出信用アレンジメントは、OECD 加盟国のうち 24 ヶ国が参加する紳士協定であり、輸出信用における公的補助の要素を削減し、適正な競争を確保することを目的としている。このうち、公的輸出信用規制は各国の輸出信用機関(日本の場合、JBIC の国際金融等勘定)が市場金利(CIRR:市場貸出基準金利で我が国の場合国債利回りプラス 1%)を下回る金利や一定の期間以上の償還期間による

STEPの金利は現在0.4%、償還期間40年、据置期間10年となっている。タイド性に関しては、本体契約総額の30%以上は日本を原産とする資機材を調達するという条件^(注10)が付されている。現在(2004年10月末時点)までに9件、合計503億円の貸付案件が承諾されている。このうち最大のものは、2004年10月に承諾されたウズベキスタンの鉄道新線建設のための164億円である。

(5) 円借款の実施プロセス

円借款の実施のプロセス、プロジェクトのサイクルを示したのが、図表11である。この内容自体については図表から明らかであり、詳細な説明は避けるが、4点を補足したい。

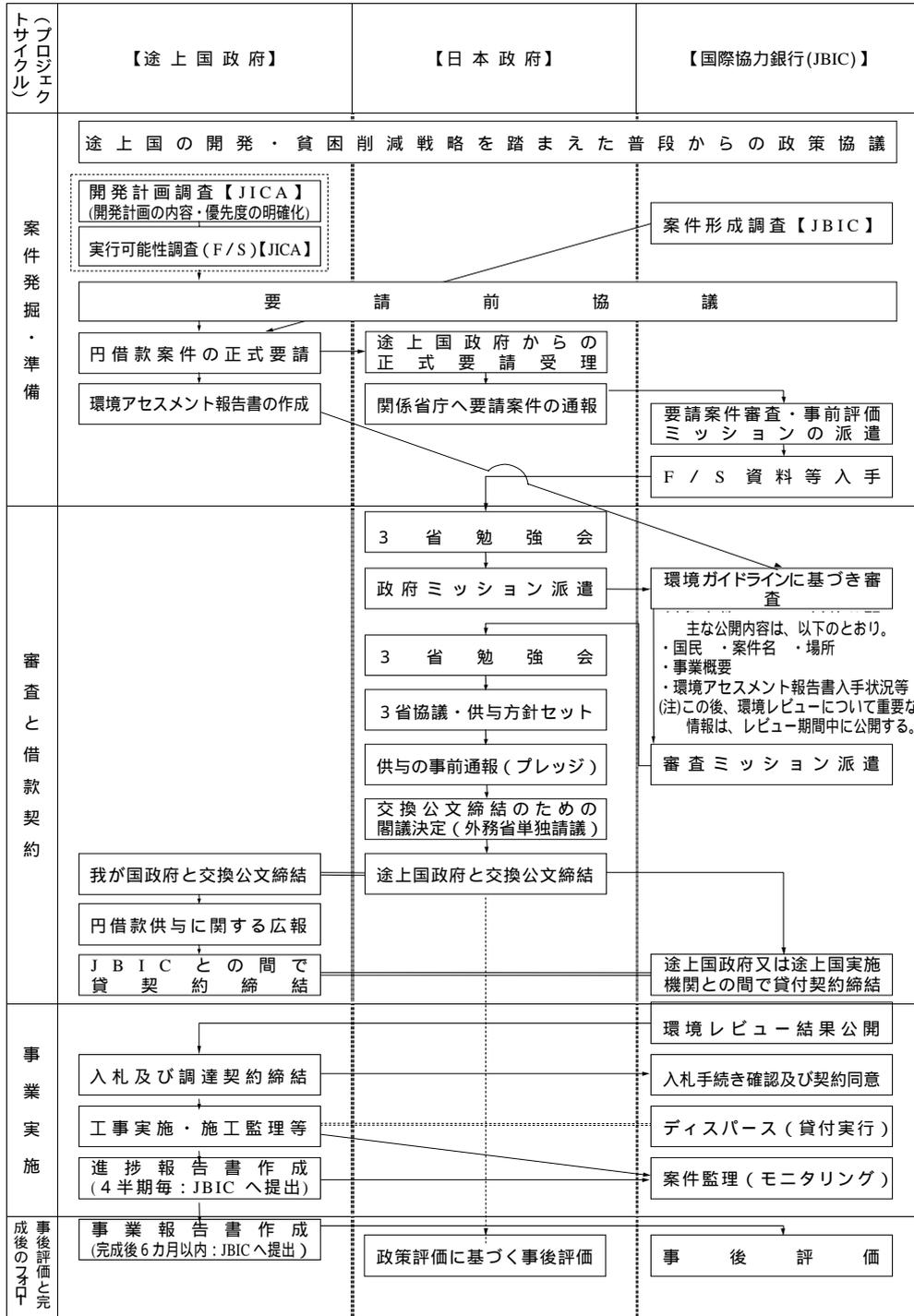
第1に、途上国政府自身がオーナーシップを持ってプロジェクトを進めることが最も重要である。開発計画、入札(一般アンタイドの場合、国際競争入札で実施)、施工管理などはいずれも途上国政府自身が行う。プロジェクトが効率的に行われ、開発の成果を上げるためには、途上国政府において開発計画調査や実行可能性調査(F/S: Feasibility Study)がきちんに行われることが欠かせないが、これをJICAが技術協力として支援することも一般的である。なお、円借款は途上国政府の借入の「要請」があって行われるのであるが、単なる要請主義ではなく、マクロ経済政策、開発・貧困削減戦略などについての日本政府と途上国政府の継続的な「政策協議」、事前の「要請前協議」、更には他のドナーも含めた援助協調が重要性を増している。また、JICAによる円借款案件の形成の支援、あるいは円借款要請後の各省・JBICによる検討は、途上国のニーズに応じ迅速に行われることが必要なことは言うまでもない。

第2に、円借款の供与、実施は、途上国政府、JBIC、JICA、外務省、経済産業省、財務省など、関係者の緊密な連携の下に行われる。3省体制はプロセスを複雑化させ、迅速な対応を妨げているとの批判もあるが、序でも触れたようにJBICのプロジェクト発掘、実施に関する視点に加え、外務省が主として外交の視点から、経済産業省が我が国の産業との連携などの視点から、そして財務省が経済合理性、返済能力、国際金融などの視点から、それぞれの知見、専門性を生かして円借款の実施に関わっていくことには意義がある。その際単に問題点をチェックしあうということではなく、より開発効果の高いプロジェクトの実施に向けて積極的にアイデアを出し合うという姿勢が必要である。国別戦略の強化の関連から、現地の大使館、JBIC事務所などの現地機能も重要性を増している。

融資を行ってはいけないというルールである。もう一つの、タイド援助信用規制は、DACの定義によりODAとされるような譲許的なローンであっても、タイドで供与される場合には、CL値(CIRRに一定のマージンを乗せた市場金利を割引率として現在価値ベースでの譲許性を求めるもの)が35%以上であること、ローンの対象となるプロジェクトが商業的に可能(Commercially Viable)であってはならないこと、などの条件を満たさなければならないこととする規制である。

^(注10) STEPにおける30%の資機材原産地ルールについては、プロジェクトの一次契約者となるゼネコン業界は緩和を求めているのに対し、メーカーサイドはこれの維持を求めているという面がある。

(図表 11) 円借款の流れ



第3に、環境社会配慮の重要性である。環境ガイドラインは統合前の両機関にもあったが(OECFの場合は1989年策定)、JBIC発足後は環境ガイドラインの強化に向けた改訂作業を進め、2002年4月には「環境社会配慮確認のためのガイドライン」を策定・公表している。同時に、JBICがこのガイドラインを遵守していることを担保するために、異議申立制度も整備された。これらの制度は、情報公開(融資前の環境アセスメント報告書の公表)、配慮対象の拡大(非自発的住民移転なども対象)

モニタリングの継続（融資実行開始後も影響をチェック）などの点において、国際開発金融機関なみの高い水準のものとなっている。

第4に、評価の重要性である。JBICの場合、「事後評価」はOECD時代の1975年に開始して以来の蓄積がある。事後評価は、ODA事業が適正に、また効果的・効率的に実施されているかどうかを検証するものであるが、将来の事業の改善にフィードバックされていくこと、その公表により国民に対する説明責任を果たすことが、決定的に重要である。「事前評価」は、これまでのF/Sとは異なり、プロジェクトの目標を明確に設定することに最大の意義がある。これがあって初めて事後評価が政策レベル、プログラム・レベルの評価に及ぶことができる。JBICでは現在は事後評価、事前評価とも100%行われることになっている。目標を定め、評価を行い、次の政策にフィードバックしていくというのは、いわゆるNPM（New Public Management）の考え方の中でも最も重要な要素を占めており、政府自身が「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2002年4月施行）でODAに関する評価の充実を求められている。ともすれば「評価のための評価」という批判を浴びがちであるが、特に国民の遠いところで事業が行われるODAについては、政府、実施機関ともに、「評価は誰がどう行うか」、「評価を国民にどう伝えるか」、「評価を将来のよりよい事業のためにどう使うか」などの観点から一層の取組みが必要である。

（6）円借款へのチャレンジ

我が国のODAが、我が国の財政状況や国民のODAに対する疑問の声など、厳しい環境に置かれていることは既に述べたとおりであるが、ここでは、円借款に絞って、現在どのようなチャレンジに直面しているのか、改めて整理してみたい。

第1は、毎年度の貸出実行がここ数年6000億円程度にとどまっている一方で、途上国からの元本の返済が増えていることに伴うネットの事業規模の減少傾向である。主要な供与先から返済が当初の約束どおり行われつつあるということは、本来歓迎すべきことである。それは、供与先の諸国が円借款を活用して発展し、返済能力を獲得していることの証である。また、毎年度の新たな貸出が6000億円程度という規模自体が先述したようにIDAにも匹敵するものであり、これが途上国の開発、経済や雇用にもたらす影響は非常に大きい。すなわちグロスの事業規模に注目していくことも重要である。DAC報告ベースのODAの規模を確保するためのみに、むやみに新たな案件を承諾し、円借款の事業規模を増やすべきではない。実際、2001年12月に閣議決定が行われた特殊法人等整理合理化計画^{（注11）}では、JBICの円借款業務について「ODA見直しと歩調を合わせて見直しを行い、事業規模の縮小を図る」とされている。

（注11）特殊法人等整理合理化計画では、JBICの国際金融等業務についても「民間でできることは、できるだけ民間に委ねるという原則の下に、大胆な業務の見直しを図り、事業規模を縮減すること」とされ、また、海外経済協力業務のうち海外投融資業務についても「廃止することとし、14年度以降は、13年度末までに承諾済の案件又はそれらと継続的な性格を有する案件に限り出融資を行う」とされている。

他方で、貧困削減に向けて各国が ODA の量を増やすべきという国際的な議論が高まっており、実際に他の DAC 諸国が援助を増大させている中で、我が国のみ ODA の規模がどんどん縮小していくというのも望ましい姿ではない。また、まだまだ多くの国で円借款をインフラの整備、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り、これに円借款の「質」を高めつつ応えていくことは必要である。今後とも、円借款が契約どおりに返済されることを前提にすると、円借款の返済は毎年増えていくことが見込まれるが、円借款は案件の承諾から貸出実行に結びつくまでに数年を要することも考えると、このような中で、毎年度の承諾の規模をどう考えるのか、長期的な視点に立って政府全体として検討していく必要がある。このようないわば相反する方向性のバランスをどう図っていくのが課題となっている。

第 2 は、上記とも密接に関連するが、供与先の問題である。我が国の援助の重点が置かれてきた東アジアでは、韓国、台湾、マレーシア、タイなどが円借款による協力から既に卒業しあるいは卒業間近となっている。逆に、過去に貸し付けた円借款の返済が始まっており、ネットで計算される ODA の実績を減らす結果となっていることは先に述べたとおりである。一方で、対アジアと同じように経済インフラに対する円借款での支援を行ってきたアフリカ諸国では、多くの国が深刻な債務問題に陥り、債務削減イニシアティブの対象にもなった。簡単に言えば、我が国の ODA の量的な拡充を裏付けてきた円借款については、円借款を生かして経済インフラを整備し、これを経済発展に結び付けて約束どおりの返済を行うことができるような、適当な援助供与先国が少なくなってきたという面がある。

第 3 は、一般に譲許的ローンによる途上国支援に限界があるとする国際的な流れである。より具体的に言えば、1970 年代以降多くの国で重債務問題が発生し、返済が困難になる国が増えた。そのような国では債務返済がその国の財政・国際収支上の大きな負担となり、貧困削減のための支出に使われるべき資源が先進国や国際機関への返済に当てられてしまっているとの議論が行われた。そのことから、NGO などを中心に、本来開発を助けることを目的とした ODA ローンであっても、貸出を行ったこと自体を悪いというような風潮も出てきた。実際、累次のイニシアティブによって多くの国について債務削減が行われ、重債務貧困国については G7 などが 100% の債務削減を行うに到った。更に、大規模なインフラ整備は貧困削減にはつながらなかなただけではなく、環境問題や住民移転などの社会問題を引き起こしたとの批判もある。ミレニアム開発目標を達成するためには、社会セクター向けの支出をグラントで支援することが基本との流れも出てきた。

これらのチャレンジを真摯に受け止め、現実的に考えていく必要はある。また、返済能力あるいは債務持続可能性をこれまで以上にきちんと分析し、国際開発金融機関の貸出とも連携を図りながら、ローンの出し方を考えていく必要性は高まっている。しかし、途上国の発展を願って国民の貴重な貯蓄と税金を用いて行ったローン自体が、途上国に負担をもたらしただけというような非難はあまりにも単純である。先述した譲許的なローンによる支援の長所は、途上国にもよるが引き続き重要性を失っていない

いという議論がありうる。

特に、公的な譲許的資金が経済インフラ開発に果たす役割である。東アジア諸国の発展の歴史が示しているように、経済発展のベースとなる経済インフラの整備はまだまだ多くの途上国にとって重要な課題である。円借款が始まった頃に比べて、国際的な民間資金の流れは格段に大きくなり、確かに経済インフラの整備に PPP (Public Private Partnership) の考え方に基づいて民間を活用する機会も増えてきた。例えば、民間が建設し、運営し、その後に途上国政府に移転する手法 (BOT) や、民間が建設し、途上国政府に移転した上で、委託を受けて運営する手法 (BTO) などが挙げられる。しかし、経済インフラの多くはそもそも市場に任せておいて適切な供給が行われる分野ではなく、政府の関与はどうしても必要である。政府と民間の責任の範囲やリスクの分担が不明確な場合には、後で料金設定や政府による最低支払い保証等を巡って問題が生じる場合も多く、結局予期せぬ国民の負担増大につながることもある。したがって、今後は過去の民活事業の失敗と成功の経験を踏まえて新たな PPP のあり方を模索していくとともに、公的資金、中でも譲許的なローンの適切な活用は引き続き図っていく必要があるのではないか。公的機関からの譲許的なローンは、相手国の財政規律を促し、健全なクレジット・カルチャーを醸成することによって、民間からの借入資金につなげていく役割も期待できる。個別の国の状況にもよるだろうが、途上国の発展には、制度・政策強化の技術支援か、社会セクターに対する無償支援か、あるいはそうでなければ民間資金、という二分論的アプローチには与しがたい。

(7) 円借款の活用の方策

以下に、今後とも円借款の活用を図っていくために努力すべき点をいくつか具体的に論じてみたい。

第1に、我が国自体の国別援助計画に基づく国別の戦略を強化するとともに、政策協議などを通じて、相手国の開発計画や貧困削減戦略の中に、円借款で支援すべきプロジェクトを明確に位置付けることである。そのためには、現地機能の強化が必須であり、主要供与先に整備されつつある現地 ODA タスクフォースに期待するところが大きい。既にインドネシアなどで試みられているように、円借款をほぼ毎年度供与している年次供与国については、今後数年間にわたりどのような案件が成熟してくるのが整合的かを予想しておく案件成熟予定表 (vintage list) を我が国の関係者で共有しておくことも有用であろうし、相手国政府と正式要請前の協議をする際に、候補となりうる案件を多めに列挙したロング・リストの中からその年度に優先すべき案件を選ぶ方式も有益である。

第2に、無償協力や技術協力など、他の援助手法との連携を強化することが考えられる。国別の戦略の中で、それぞれの援助手法の比較優位を踏まえつつそれぞれの役割を位置付け、全体として我が国の援助の効果を高めていくことが連携 (シナジー) の基本である。これに加えて、個別の案件ごとにも、例えば、上下水道案件について、浄水場や水道管敷設等のハード部分は円借款、訓練センターの建設は無償、専門家派

遣は技術協力、道路案件について、道路の建設は円借款、交通安全センターは無償、維持管理専門家の派遣は技術協力、などの総合的な支援の取組みが一層促進されることが望ましい。そのためにも、円借款の発掘・形成・採択の段階から JBIC と JICA の連携・調整を強化し、円借款のために行われる JICA による F/S や詳細設計などの技術協力については、通常年 1 回である供与先政府側からの要望時期にとらわれず、随時に要請を受けるような体制をとることが考えられる。また、無償や技術協力の実施の際に、円借款の供与の際に蓄積した知見（途上国のマクロ経済状況や経済政策の分析などは JBIC が詳細に調査している）を生かすことも有益である。筆者が開発政策課長であった 2004 年 3 月には、以上のような点を含めた円借款と他の援助スキームとの連携強化策が外務・財務・経済産業の 3 省も関与して取りまとめられており、JBIC と JICA に連携強化担当部長・理事を置くことや両機関の人事交流を拡大することも合意されている。援助手法の連携強化のためには、ODA 現地タスクフォースや 2002 年 11 月からほぼ毎月 3 省及び JBIC、JICA の課長・部長クラスで開催されている資金協力連絡会議の役割も重要である。

第 3 に、国際開発金融機関や他のドナーとの連携の強化である。世銀やアジア開発銀行などの機関は、スタッフの数も多く、各国に置かれた現地機能も充実しており、途上国政府の開発・貧困削減計画の策定に深く関与している。特に、最近では途上国の債務持続可能性に応じた支援を行うとの考え方が整理されつつあり、これら国際機関と JBIC のような大口のローン供与機関は、ローンを提供する分野や金額についての調整をよく図る必要がある。仮に債務問題が深刻になり、債務繰延べや削減という事態に陥った場合には、国際開発金融機関のローンはシニアなステータスが認められており、優先弁済を受ける慣例となっているので、JBIC の円借款がまず債務再編の影響を受けるといふことにもなりかねない。貧困削減戦略との関係では、現地の援助コミュニティにおいて、社会セクターに焦点を当てて知的支援やグラントによる支援を行う英国の DFID（国際開発庁）など欧州系の援助機関の存在感も高まっており、これらとの対話を深めていくことも不可欠である。

第 4 に、円借款の活用の仕組みを常に前向き（proactive）に考えることである。これまでも円借款は、当初の経済インフラへのプロジェクト型借款から、人づくりのための円借款（各国が日本に留学生を送るための借款や中国の内部・人材育成事業など）、また、国際収支困難に陥っている国にプロジェクトとは無関係に輸入資金を提供する国際収支支援型借款（「商品借款」）など、その時々必要性に応じて新たな仕組みを導入してきた。最近の見直しとしては、例えば、2004 年の 3 月にも、円借款の償還期間短縮化（金利引下げ）オプションの拡充、紛争後の平和構築のためのより譲許的な条件の新設、これまで原則として環境、人材育成、地震対策に限定されてきたマレーシアなどの中進国向けの格差是正支援（都市部との格差が著しい貧困地域の農村電化、地方道路などを当該国の貧困対策事業を補完する形で支援するもの）の導入、を決めている。

第 5 に、上記 2 点の延長線上の話であるが、国際開発金融機関との新たな協調融資

策の検討である。図表 12 にあるように、ベトナムでは、世銀（IDA）のプログラム・ローンとの協調融資により、同国の貧困削減戦略を支援する円借款（国際収支・財政支援型）の供与を 2004 年の 6 月に表明している。このスキームでは、我が国はローンの前提となる政策プログラムの作成に他のドナーとともに当初から関与し、我が国が関心を有する投資環境改善などの政策課題をそれに反映させている。金額も世銀の 1 億ドルに対し 20 億円とかなり少なく、1980 年代の世銀による構造調整融資への協調融資が資金面での補完に偏っていたのとは異なっている。今後とも、単なる国際収支支援、財政支援にしてはならず、相手国にどのような制度・政策の改善を実施させるかがポイントであり、相手国政府に強い政策実施の決意があることが大前提、我が国のイニシアティブなしに資金だけを補完するということになってはならず、我が国にも当該国への政策支援、知的支援の体制が整っていることが必要、という点を押えつつ、同様のスキームを他の国でも応用していくことは考えられるのではないか。

（ 8 ） 円借款における重要国ごとの課題

国別に、より長期的な観点に立って、円借款の供与のあり方を考えていくという場合、主な援助対象国について、どのような論点があるのかを筆者なりに整理してみたい。一般的に言えば、当該国の様々な状況、すなわち、政治の安定性、経済の状況、日本との関係、などに加え、経済政策の運営実績、特に財政の健全性維持や金融の安定などに対する決意、ガバナンスの状況、例えば、法の整備・支配、汚職、公共支出管理など、債務の状況、公的債務の返済のトラックレコード（パリクラブに行ったことがあるかどうか）、将来に向けた債務持続可能性分析、最近の円借款の承諾額、貸出実行額、返済額、プロジェクトの執行率、他のドナー、特に国際開発金融機関の融資態度、などにこれまで以上に注目して円借款の供与を検討していく必要がある。勿論、経済開発に効果のある、成熟した、環境社会面でも問題のない、適切な融資案件があるかどうかは重要であることは言うまでもない。

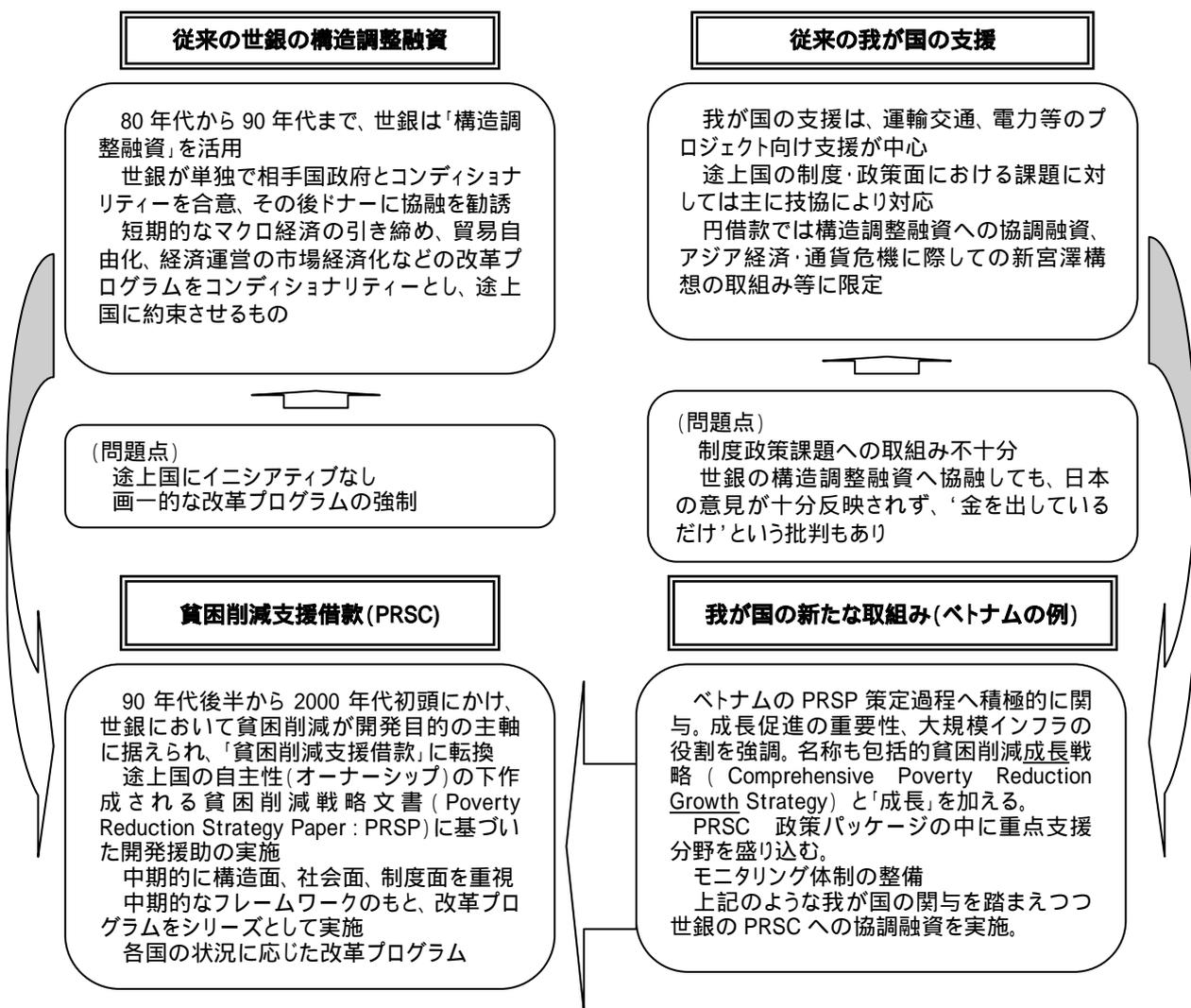
例えば、インドネシアについて見ると、ASEAN の中で最大の人口を有する穏健なイスラム国で、東アジア地域の安定に決定的に重要な日本の友好国である。2003 年末には、1998 年の経済危機以来続いていた IMF の資金支援を卒業するとともに、パリクラブの債務繰延べが終わり円借款の返済も再開している。マクロ経済の状況（成長率、インフレ率、外貨準備など）は改善しており、財政赤字もバランスに向かっている。円借款の最近の承諾額は 1000 億円前後、貸出実行額は 600 億円前後であるが、返済は 2004 年以降 900 億円程度になる。ユドヨノ政権が 2004 年 10 月に発足したが、課題となっているガバナンス、投資環境の改善にどこまで取り組むか、健全なマクロ経済政策を堅持するかどうかを見た上で、今後も積極的に支援していくことが考えられる。

中国については、1978 年の日中平和友好条約による国交回復を受け、1979 年の第 1 次円借款（1979 年度～84 年度）から第 4 次（1996 年度～2000 年度）まで多年度方式を採用することなどにより、これまで 3 兆円を超える円借款を供与してきた。中国

(図表 12)ベトナムに対する円借款による途上国支援の新たな取組み
 - 世銀貧困削減支援借款 (PRSC) への協融 -

- 我が国は、2004年6月28日、ベトナム政府に対し、世銀の実施する1億ドルのプログラムローン(第3回貧困削減支援借款 (PRSC))に協調融資(供与額20億円)する旨を表明。
- このプログラムローンは、世銀、他のドナーの議論を踏まえて作成した貧困削減に向けた政策パッケージを適切に実施することを前提に財政支援を行う融資である。
- PRSC 供与表明に先立ち、我が国は、現地大使館・JBICを通じて、世銀及び協調融資を検討している他のパイのドナーとともに、PRSC の政策パッケージ策定のための協議に積極的に参加。
- その結果、我が国が関心を有する政策課題を PRSC の政策パッケージに反映させた。
- 具体的には、「公共財務管理」分野を対象とした政策課題(大規模プロジェクト選定過程の透明化・効率化、投資予算と経費予算の整合性と維持管理費用の確保)、「投資環境改善」分野を対象とした政策課題(知的財産権行政の強化、国際電話料金の周辺国レベルへの引き下げ等)を PRSC の政策パッケージに盛り込んだ。
- 現地 ODA タスクフォース内のモニタリング体制を強化するとともに、世銀のモニタリングをフォローするなど、十分なモニタリングの実施の促進を図る。

我が国の「声」が聞こえる援助に向けた新たな取組



が改革・開放政策を進める中、これを支援することを最大の目標とした円借款は、基本的なインフラの整備、我が国の民間部門への誘引効果などを含め、重要な意義があったと考えられる。その後の中国経済の発展、市場経済化の定着などを踏まえ、2001年10月の対中国経済協力計画では、支援の重点対象を沿海部の経済インフラから、内陸部などの環境、人材育成などにシフト、円借款の供与を多年度方式から単年度方式に変更、同時に、支援額を先に決めておく方式から、ロングリストから適切な案件を選び、案件積み上げにより供与額を決定する方式に変更、を決めた。円借款の新規供与額は、2000年度までの2000億円前後から毎年度減少し、2003年度は967億円となっている。急速な中国経済の発展を踏まえ、今後対中援助、円借款をどうしていくのかについては、様々な議論があるが、対中政策全体の中で慎重に検討していくべき問題である。

フィリピンは、2001年度までは1000億円を上回るような円借款の供与を行ってきた重要国である。足下のマクロ状況は悪くないが（2003年の成長率は5%弱、インフレ率は3%）、歳入の対GDP比率が1997年の19.4%から2002年の14.3%に低下するなど、財政の基盤は弱い。フィリピン政府自体が行うべき内貨部分の手当てができないこともあり、2002年度、2003年度に供与表明（プレッジ）した円借款案件については交換公文の締結も順調には進んでいない。2004年5月に再選されたアロヨ政権が、財政再建、電力セクター改革などの課題にどのように取り組んでいくのかが今後の支援を考える際の焦点となる。

このほかの重要国についてのポイントを整理すると、インドは成長するアジアの大国であり、これまでの返済は問題がなく、開発資金のニーズも大きい。我が国の外交政策の観点などから支援をどう考えていくのかがポイントとなろう。ベトナムは先述したように最近の主要供与国の一つであるが、市場移行経済改革の進展度合いを見ていくことが最も重要である。カンボジア、ラオスは、1人当たりの所得が300ドル程度のASEANの最貧国であり、地域の一体的な発展のために我が国としても積極的に支援していく必要がある。また、我が国が力を入れているメコン川流域の総合的な開発の観点も重要である。ただし、償還能力には限界があり、円借款を供与するにしても、金額を限って、他のドナー、無償や技術協力などとの連携を図りながら行う必要がある。パキスタンとバングラデッシュはいずれも過去に抜本的な債務再編を行ったことがあり、返済能力の点からは慎重な検討が必要である。スリランカは、南アジアにおける日本の友好国であり、従来からその規模（2002年に人口2000万人）に比して大きな支援を行ってきた。2003年6月に東京で開催されたスリランカの復興に関する国際会議でも我が国は積極的な支援を表明しているが、その後多数派の仏教徒シンハラ人と少数派のヒンドゥ教徒タミル人の和平プロセスは進捗が遅れており、これが課題となっている。中所得開発途上国のタイ、更にそれより所得の高い中進国のマレーシアでは、これまでのような大型経済インフラへの支援の必要は少なくなっているが、産業人材育成・格差是正など分野を絞った支援を考えていく必要がある。

・債務問題とパリクラブの役割

(1) 途上国の債務問題の概観

途上国の債務問題は、中南米諸国のように、ある程度所得水準が高く、先進国の民間銀行から融資が行われ、あるいは先進国の債券市場で資金調達が行われ、その結果として債務国政府に多額の対民間債務が累積しているいわば中所得国の債務問題と、サハラ以南のアフリカ諸国のように、所得水準が非常に低く、貿易・投資面での世界市場との統合も遅れており、先進国政府や国際開発金融機関から多くの借入（譲許的借入を含む）を行って開発を行ったものの、結果的に期待通りの経済発展、返済能力の上昇には結びつかず、多額の公的債務を抱えている低所得国、中でも最貧国の債務問題、に区分できる。

このうち、本稿のテーマである ODA の対象となるような最貧国については、特定の一次産品輸出に依存する経済基盤の弱い国が多く、1980 年代以降の世界経済の低迷による一次産品価格の下落の影響を受け、多くの国がパリクラブに公的債務の救済を求めるようになった。そうした中、後述するように次第に削減率の高い債務削減措置がとられるようになった。当初はこれらの債務救済措置の対象はパリクラブで取り扱う二国間の公的債務に限られており、最貧国の債務の大きな部分を占めるマルチの機関（IMF や国際開発金融機関）の債務は救済の対象とされていなかったが、1996 年のリヨン・サミットでは、重債務貧困国（HIPC）の債務を持続可能なレベルまで削減することを目的として、二国間債権者のみならずマルチの機関をも包含した HIPC イニシアティブが合意された。その後、1999 年のケルン・サミットで削減率を含めて拡充され（「拡大 HIPC イニシアティブ」）現在に到っている。

一方、中所得債務国の問題については、1970 年代の二度の石油ショック、1980 年代前半のレーガン政権下の高金利政策を経て、1982 年のメキシコ危機以降中南米諸国が次々と債務返済不能に陥った。1980 年代は中南米の「失われた 10 年」として記憶されることとなった。この際は、結局、何度かのリスクの後、宮沢大蔵大臣の提案やこれも踏まえたブレイディ財務長官の提案により、いわゆる「新債務戦略」がとられることになり、1990 年代前半にかけてメキシコ、フィリピンなど 13 ヶ国に適用された。この戦略は、IMF・世銀の融資により支援された中期経済計画を開始することを前提として、民間銀行は一定割合の債務の削減、利払い軽減、ニューマネーの提供などを行い、IMF・世銀やバイの公的機関は債務削減後の元利支払いをより確実なものとするための信用補完を行うというものであった。我が国も、日本輸出入銀行からのアンタイト・ローンや海外経済協力基金からの円借款の供与により、公的な信用補完に大きな貢献を行った。しかし、その後も、2001 年にはアルゼンチンが政府債務の太宗を占める内外通貨建の国債を含めて、債務の不履行に陥り、再び中所得国の債務問題が顕在化している。

途上国に対する資金の流れ、債務の現状は、図表 13 に示されたとおりである。全体として、ストックの債務残高で見てもフローのディスバースメント（貸出実行額）で見ても、金額は 1970 年から 2003 年にかけてそれぞれ 32 倍、17 倍と大きく拡大し

(図表 13) 開発途上国に対する資金の流れ

1. 開発途上国政府の債務残高(中長期)

単位:億ドル

	1970	割合 (%)	1980	割合 (%)	1990	割合 (%)	2000	割合 (%)	2003	割合 (%)
公的債権者向け	330	72.7%	1,500	43.9%	5,509	52.9%	7,807	56.7%	8,054	56.4%
うちマルチ	73	16.1%	462	13.5%	2,032	19.5%	3,327	24.2%	3,747	26.3%
うちバイ	258	56.8%	1,038	30.4%	3,477	33.4%	4,480	32.5%	4,307	30.2%
民間債権者向け	124	27.3%	1,919	56.1%	4,903	47.1%	5,959	43.3%	6,220	43.6%
うち債券	18	4.0%	128	3.7%	1,043	10.0%	3,684	26.8%	4,163	29.2%
うち銀行	36	7.9%	1,227	35.9%	2,504	24.0%	1,578	11.5%	1,541	10.8%
その他	70	15.4%	564	16.5%	1,356	13.0%	697	5.1%	517	3.6%
合計	454	100.0%	3,419	100.0%	10,412	100.0%	13,766	100.0%	14,274	100.0%

出典: Global Development Finance 2004

2. 開発途上国政府へのディスバースメント(中長期資金、グロス)

単位:億ドル

	1970	割合 (%)	1980	割合 (%)	1990	割合 (%)	2000	割合 (%)	2003	割合 (%)
公的債権者向け	48	56.5%	275	33.5%	494	48.5%	538	39.0%	515	36.7%
うちマルチ	12	14.1%	90	11.0%	273	26.8%	347	25.1%	349	24.9%
うちバイ	36	42.4%	185	22.6%	221	21.7%	191	13.8%	167	11.9%
民間債権者向け	37	43.5%	545	66.5%	525	51.5%	843	61.0%	889	63.3%
うち債券	1	1.2%	16	2.0%	52	5.1%	550	39.8%	567	40.4%
うち銀行	14	16.5%	329	40.1%	163	16.0%	214	15.5%	269	19.2%
その他	22	25.9%	200	24.4%	310	30.4%	79	5.7%	53	3.8%
合計	85	100.0%	820	100.0%	1,019	100.0%	1,381	100.0%	1,404	100.0%

出典: Global Development Finance 2004

ている。そうした中、1980年と2003年のフローの数字を比較してみると、公的債権者と民間債権者からの貸出の割合は公的3分の1程度と民間3分の2程度と、あまり変わらないが、その内訳は、1980年には公的なバイの債権者(日本のJBICが代表的)(23%)と民間銀行(40%)が非常に高い比重を占めていたのに対し、2003年にはこれがそれぞれ12%、19%に大幅に減少している。一方、債券の比率は1980年の2%から40%まで大幅に拡大している。また、マルチ機関の貸出の比重も高まっている。ローンから債券(ボンド)、バイからマルチへの流れが明らかである。これには、ローンは1980年代をはじめ何度も債務再編、削減の対象となってきたのに対し、債券(国債)の再編は交渉や実施が容易でないこともあり最近まで避けられてきたこと、バイの機関もパリクラブを通じて、債務再編の影響をシニアなステータスにあるマルチの機関より大きく受けてきたこと、先に述べたようにバイの援助において社会セクター向けグラント重視の傾向が強まったこと、などが影響している。ストック・ベースの数字を見ても、マルチ機関、債券の比率が上がっている。

(2) パリクラブの役割

パリクラブは、対外債務返済の困難に直面した債務国に対し、二国間公的債務の返済負担の軽減のため、債務再編を協議し、合意を導く二国間債権者の非公式の会合である。1956年にアルゼンチンの債務問題を取り扱ったのが最初であり、その後必要性に応じ断続的に開催されていたが、80年代の債務問題の深刻化を契機に定期的に、最近では夏季休暇期間を除きほぼ毎月開催されるようになった。もともとは、ある期間の国際収支困難、すなわち流動性(liquidity)の問題に対し、IMFが調整プログラムを債務国側と合意し、ハードカレンシーによる流動性を融資するのとあわせて、その期

間に返済が来る元利を債務繰延べ（リスケジュールあるいは省略して「リスケ」）することが主な機能であった。しかし、累積債務問題の深刻化の中で、次第により根本的な支払い能力（solvency）の問題に対応することが迫られるようになり、債務削減も行われるようになってきた。これまでに（2004年11月末現在）取り扱った債務国は80ヶ国、延べ383回の合意を含んでいる。直近の合意は2004年11月のイラク債務に関するものであった。

パリクラブの会合は通常2、3日間で行われるが、その中で、債務国の代表（通常財務大臣）も参加して債務再編の交渉を実際に行う「リスケ会合」（必要に応じ開催）毎月10～20ヶ国について状況をレビューする「一般概観会合」、債務再編についての一般的なルールを議論する「一般問題会合」が開催される。リスケ会合では、債務国代表のリスケ要請、IMF等からの説明、債権国間での債務再編案の議論（この間債務国代表は退席）、議長と債務国との議論、（ 、 は合意まで繰り返し）合意議事録、プレスリリースの作成、合意議事録の署名、というプロセスを48時間の間に終わることが目標とされている。しかし、難しい交渉の場合、「48時間ルール」が守られないことも多い（直近のイラクの場合、5日間の昼夜に及んだ）。合意議事録自体は法的な拘束力を持たず、各国が相手国政府との間で債権・債務の突合を行った後に、合意議事録に従って債務再編のための政府間交換公文（閣議決定の対象）を結んだ時点で法的な効果を持つようになる。

現在、ロシアを含む主要債権国 19ヶ国がメンバーであり、議長はフランスの大蔵省（正確には経済財政産業省）の国庫局長（次官級でG7財務大臣の代理として日本の財務官のカウンターパート）が務め、国庫局が事務局の機能を提供している。また、大蔵省内の国際会議場、英仏間の通訳のサービスなども無償で提供されている。このことは、フランスが、パリクラブを通じて各国の債務問題、より広くは開発問題や経済政策に関与することを、国際的な影響力の維持という観点から非常に重視していることの表れである。実際、議長経験者からは、その後フランス中央銀行の総裁やIMFの専務理事を務めたドラロジェール、カムデュシュ、フランス中央銀行の総裁を経て現在欧州中央銀行の総裁を務めるトリシェなど、国際金融界における大物を輩出している。

各国からの参加者は、各国の持つ債権に関する交渉という性格上、財務省の課長クラスが多いが、外交との整合性などの観点から、米国は国務省、ドイツは経済省、イタリアは外務省などの代表も参加している。我が国の場合も、国際局の開発政策課長が首席代表となるが^{（注12）}、外務省（大使館及び有償資金協力課）、経済産業省（貿易

（注12） 筆者も2002年7月から2年間の開発政策課長の任期中に何度もパリクラブに参加した。パリクラブ議長や事務局の公平性、実務能力の高さは、印象的であった。パリクラブ会合の際には、その前後に昼食時などを利用してG7の財務省の課長クラスによる意見交換を行う機会もあった。特に、後述するエビアン・アプローチに関しては、2003年のエビアン・サミットの議長であるシラク仏大統領の問題提起に際し、同年の1月から5月のドービルでのサミット財務大臣会合までの間、G7財務大臣会合の枠組みで、毎月のようにG7各国の財務省債務担当課長による非公式の意見交換の機会が持たれた。このような機会を通じ、債務問題や開発問題を含め、国際経済上の諸問題を解決していく枠組みとしてのG7の重要

保険課) 更にオブザーバーとして JBIC と NEXI (独立行政法人日本貿易保険) から参加している (事前に政府としての対処方針もセットされる)。なお、各国代表のほか IMF、世銀の代表が債務国の経済状況、経済調整プログラム等の説明のために出席している。

対象となる債務は、債務国の政府及び政府機関が債務者である債務であり、かつパリクラブ債権国の公的機関が債権者となっているものである。我が国の場合、ODA 債権としては JBIC の円借款があり、非 ODA 債権としては JBIC のローンのうち相手国公的機関が債務者となっている輸出信用やアンタイド・ローン、貿易保険の付保商業債権などが対象となる。貿易保険については、我が国の企業が途上国の公的機関との間で輸出契約や建設契約を結ぶ際に日本の貿易保険が付保されるが、保険事故が起こった場合、貿易保険から保険金が支払われると同時に、貿易保険は公的機関の債務を保証していた相手国政府に対して求償権を持つようになる、その部分が公的債権となっているのである。

パリクラブは、いくつかの原則、すなわち ケース・バイ・ケース (債務国の個別の状況に即した柔軟性が必要) コンセンサス (パリクラブの合意は多数決ではなくコンセンサスによるので、参加国には現実的な対応が求められる) コンディショナリティ (IMF が国際収支ギャップを認定し、融資を伴うプログラムにより調整のための健全なマクロ政策のコンディショナリティを定めていることが条件) ソリダリティ (パリクラブ合意なしにあるいは合意よりも緩い条件で個別に債務再編に応じないことにより、パリクラブ全体としての交渉力を維持) コンパラビリティ (パリクラブでの合意と同等 (comparable) の条件で非パリクラブ債権国や民間債権者と債務再編の合意をすることを債務国に求めるもの) を参加国が尊重することによって効率的に運営されている。

(3) 債務再編の条件と債務削減イニシアティブ

パリクラブが当初一時的な流動性の問題に対応するものであったことは既に述べたが、実際、パリクラブにおける最も基本的な債務再編策は、一時的な対外債務支払いの困難に陥った債務国に対し、IMF との経済調整プログラム合意を前提に、1 年から最長 3 年のプログラム期間中に期日の到来する元利の一部を市場金利で繰り延べ

性を再認識した。パリクラブの議論では、債権額の大きい日本の発言は重視されているという印象を持った。一方で、多くの国が途上国向けの公的ローン業務を縮小しつつある状況下、とすれば途上国にとってより緩やかな条件を主張する国もある中で、ドイツなどと共同し、安易な債務再編によるモラル・ハザードのリスクとクレジット・カルチャーの重要性を訴える責任を重く感じた。なお、「パリクラブ」という言葉は何となく華やかな印象を与えかねないが、全く実務的な当局者達の集まりであり、深夜 12 時過ぎまで、更には未明まで議論が及ぶことも稀ではない。ただし、毎回出席してくる顔ぶれは変わらず、代表する国は違っても、国内であまり理解されない難しい債務問題に取り組んでいる同僚という意識は共有しているので、これが会議の雰囲気になごやかなものになっている。また、首席代表のランチでは、大蔵省内のセーヌ川を望む部屋で、ワイン付のフルコースが出されたりするところが、如何にもフランスらしいと言えなくもない。しかし、いずれにせよゆっくりワインを楽しむ暇はない。

る（10年繰延べ、うち据置5年が基本）「クラシック・ターム」である。最近でも、石油産出国であるガボンとの合意（2004年6月）などで、クラシック・タームによるリスクを行っている。

最貧国に対する削減を伴う「削減ターム」については次に述べるが、これの対象とならない低中所得国（世銀の基準により現在1人あたりGNIが3035ドル以下）については、一定の条件の下に、1990年のヒューストン・サミットを受けた「ヒューストン・ターム」が適用される。これは、非ODA債権の元本均等償還型の繰延べの場合、市場金利で15年繰延べ（うち据置8年）、ODA債権の場合、原契約と同様に譲許的な金利で20年繰延べ（うち10年据置）となっている。ODA債権の場合は譲許的金利で長期間繰り延べるので、厳密に現在価値ベースで考えると削減の部分を含んでいるということになるが、「非削減ターム」と理解されている。以上の2つのタームは、IMFプログラムでカバーされる期間に期日到来が来る元利の繰延べという点から、「マチュリティ・ベース」（期日到来ベース）のリスクである。

サブサハラ（サハラ以南）諸国を中心とする最貧国については、1980年代後半以降、債務を単純に繰り延べるだけでは債務の持続可能性は回復できないので、返済能力の問題に直接対処する形でより譲許的な債務救済（「削減ターム」）が必要との議論がサミットなどで行われるようになってきた。具体的には、それぞれ関連するサミットの開催場所の名前を冠して、1988年のパリクラブでは公的債務を現在価値ベースで実質3分の1削減するトロント・タームが合意され、91年にはこれを拡大して実質50%削減する新トロント（又はロンドン）・タームが合意された。更に、1994年には債務削減率を実質67%に引き上げるとともに、マチュリティ・ベースだけでなく、残高全体に対して債務再編を行う「ストック・ベース」のアプローチを取り入れたナポリ・タームが合意された。これらのタームはいずれも元本削減のみならず、金利を削減した上で長期化するなどのオプションを選択できるメニュー方式を採っている（実際、我が国は金利削減・長期化オプションを選択してきた）。なお、ODA債権については、元の金利が譲許的であるからこれで長期化すれば現在価値ベースでは削減効果があるとの考え方の下に、長期化オプションのみとなっており、例えば、ナポリ・タームでは40年繰延べ（うち16年据置）とされている（注¹³）。

以上のような動きに加え、1996年のリヨン・サミットでは、一定の条件（注¹⁴）を満たす重債務貧困国（HIPC_s：現在までに42ヶ国を認定）について、ナポリ・ターム

（注¹³） 最貧国ではない国に対して極めて例外的にストック・ベースの債務削減を合意した例としては、後述のイラク（80%削減）以外にも、1991年のポーランド、エジプト（50%）、2001年のユーゴスラビア（66%）がある。債務削減は行ったものの、その後のトラックレコードを踏まえ、エジプトには2001年に円借款の供与を再開している。

（注¹⁴） 拡大HIPCイニシアティブ対象国は、IDAオンリー国（世銀のIBRDによる商業ベース資金とのブレンドではなくIDAのみによる借入が認められている国）であること及びIMFの長期・譲許的な貸付であるPRGF（貧困削減成長ファシリティ）の適格であることを満たす貧困国の中で、従来の債務救済（ナポリ・ターム）を供与しても債務残高の輸出に対する比率が150%を上回るなど債務の状況が極めて深刻であると認定された国。自動的に対象となるのではなく、IMF・世銀の理事会により認定される。

を超える債務の軽減措置が必要であることが認識され、同年 11 月のパリクラブでは削減率を 80%に引き上げたリヨン・ターム（HIPC イニシアティブ）が合意された（ODA 債権についてはナポリ・タームと同じ）。この HIPC イニシアティブは、マルチの機関も債務削減に参加している点に特徴がある。更に、1999 年 6 月のケルン・サミットを受けた同年 11 月のパリクラブでは、削減率を 90%に引き上げ（正確には、COD（カット・オフ・デート：債務再編の基準日でこれ以前に契約された債務のみを再編の対象にする期日）より前の非 ODA 債権のみが削減の対象）必要であれば COD 後の債権を含めそれ以上の削減を行う、ケルン・ターム（拡大 HIPC イニシアティブ）が合意された。ケルン・タームにおいて、ODA 債権の完了時点（下記）の措置については各債権国の措置に委ねられているが、G7 諸国は一致して ODA 債権の 100%放棄を決めた。また、COD 前非 ODA 債権についても、G7 は自主的措置として上述のパリクラブで決められた 90%を超えて、100%放棄を行っている。

拡大 HIPC イニシアティブのスキームは、債務救済対象国の年間輸出額に対する債務残高（現在価値ベース）の比率を 150%まで引き下げるなどの目標を達成するために、二国間債権及びマルチ機関債権の削減を行うものであるが、単に削減するのではなく、債務国に IMF・世銀との間で経済調整・改革プログラムに合意して実施することや、貧困削減戦略ペーパー（PRSP）を作成することを求め、債務返済に充てなくてもよくなった資金が適切に貧困削減・開発に向けられることを担保している。進捗状況に応じ段階に分かれており、第 1 段階が終わった時点で IMF・世銀の理事会で同イニシアティブ適用の必要性が判断され（決定時点：DP）、その時点でマチュリティ・ベースの中間的な債務救済を受ける。その後改革プログラムの適正な実施や PRSP の策定などの条件を満たした時点（完了時点：CP）でストック・ベースの包括的な債務削減が実施される。

HIPC_s に認定された 42 ケ国のうち、ラオスやベトナムを含む 5 ケ国はイニシアティブの適用を求めているなどの理由から、37 ケ国が実際上の適用対象国である（図表 14 参照）。このうち現在までに CP に到達し、包括的な債務削減を受けたのは 15 ケ国、DP に到達したが CP 未達が 12 ケ国、DP にも到達していない国が 10 ケ国となっている。図表 15 で明らかなように、対象国はサブサハラのアフリカ諸国に集中している。

本イニシアティブの負担状況を見ると、全体の債務救済額（2002 年の現在価値ベース）のうち、G7 諸国が約 3 割、その他パリクラブ諸国が 1 割、非パリクラブ諸国が 1 割、マルチ機関が 5 割（うち IDA が 2 割、アフリカ開発銀行が 1 割、IMF が 1 割弱）、民間が若干、を占めている。更に、G7 諸国の中での負担を見ると（2000 年 1 月の名目債権保有額ベース：リベリア、スーダン、ソマリア、コモロを除く 33 ケ国への債権額）G7 全体で 340 億ドル（うち ODA が 165 億ドル）のうち、日本が 90 億ドル（ODA が 80 億ドル）、仏が 100 億ドル（ODA が 37 億ドル）、独が 50 億ドル、米が 37 億ドル、伊が 34 億ドル、英が 18 億ドル、加が 7 億ドル、となっており、日本の負担はフランスとともに非常に大きい。なお、拡大 HIPC イニシアティブは最貧国の

現実に則して最貧国の負担を軽減し、今後の貧困削減に資するものであって、我が国も積極的な役割を果たしてきたのではあるが、もともとローンを供与した時点では、その国がローンを活用して発展し、返済も契約どおり行われると確信して供与したものであるという点は強調しておきたい。我が国は、削減タームによる債務再編を行った国については、原則として円借款を新たに供与しないという方針をとっている。

(4) 我が国における債務削減の方式の変更

先述したように(2)、我が国は2003年度から、円借款債権に関する債務削減の方式を、債務救済無償による方式からJBICの債権放棄による方式に改め、2002年12月、外務省、財務省、経済産業省により共同で発表された。

我が国は、従来から、限られた特定の途上国の円借款債務について債務削減を行ってきたが(1978年のUNCTADのTDB決議^(注15)に基づく債務救済)、その際、当該債務国からの円借款債務の約定どおりの返済は一旦求めるものの、返済後に同額の債務救済無償を供与し、非軍事目的の財やサービスの輸入代金等に充てる方式を採用してきた。また、拡大HIPCイニシアティブでの100%の削減の実施に当たっても、我が国は債務救済無償により円借款債務の救済を行う旨明らかにしてきた。我が国がこのような債務救済の方式を採用してきた理由としては、債務国に対しても一旦は約定どおり返済する努力を求めることが、債務国の自助努力を支援するという我が国の援助理念に適合するものであること、債務救済無償により供与される資金の用途を非軍事目的の輸入代金等の適切な用途に限定することにより、貧困削減・社会開発を促進できること、を挙げた。

しかし最近、以下のような新たな展開が見られるようになっていた。一旦返済を受けた上で返済相当額の無償を供与するという我が国が採っている債務救済の方式では、国際社会としてある債務国に対して拡大HIPCイニシアティブに基づく包括的な債務削減を実施したとしても、我が国に対する債務は最大40年もの長期間にわたって残存することになる、これは、債務救済の形として分かりにくく、我が国の債務救済における貢献が十分に評価されないことにつながっている、という指摘が、援助専門家や国際的なNGOなどから政府に寄せられるようになっていた。我が国の債務救済無償の方式では、債務国は一時的にせよ返済額を円(外貨)で調達しなければならないが、実際にその調達が困難で債務返済が進んでいない国もある、また、一般に返済後に無償資金の供与を受けるための事務負担も大きい、といった問題点も明確に認識されるようになった。一方、債務救済は債務国の自助努力を支援するものでなければならないという我が国の従来からの考え方については、債務国が貧困削減

(注15) TDB決議は、1978年の国際連合貿易開発会議(UNCTAD)第9回特別貿易開発理事会(TDB: Trade and Development Board)において、多くの貧困開発途上国が深刻な債務返済困難に直面していることに鑑み、援助供与国が一定の救済措置をとるよう努力することが決議されたもの。我が国はこの決議を受けて、バングラデッシュやミャンマーなどの後発開発途上国に対し、円借款債務の返済を確認した上で返済額相当の無償資金を供与する債務救済無償を、1978年度から開始した。

戦略ペーパー（PRSP）に基づいて適切な経済政策運営や貧困削減・社会開発の努力を行い、これを国際社会として一定期間モニターした上で債務救済を行うこととする新たな取り組みが成果を上げ始めていた。

このような観点から、政府部内で検討を重ね^(注16)、拡大 HIPC イニシアティブ及び TDB 決議に基づく債務削減について、債権放棄による方式に変更したものである。

なお、JBIC による債権放棄の対象となる債権（元本）の合計は 9086 億円に上る（うち海外経済協力勘定は 8764 億円）（図表 16）。JBIC の財務処理上は、個々の債権の性質に応じ、償却・引当金繰入により損失処理を行っていくことになる。海外経済協力勘定については、例えば、拡大 HIPC イニシアティブの対象債権は、国際的なスキームに従い完了時点で償却を行うことになるが、決定時点に到達していない国への債権についても 2002 年度末に全額引当金を積むこととした。また、このような償却・引当を実施するためには、同勘定の 2001 年度末の積立金 2807 億円と 2002 年度以降に予想される各年度の利益金を活用するとともに、2003 年度以降数年度にわたり、一般会計から海外経済協力勘定に相応の規模の交付金を供与し、財務への影響を軽減することとした（2003 年度、2004 年度はそれぞれ 300 億円の交付金が供与されている）。

（ 5 ） 最貧国以外の債務を巡る最近の動き

拡大 HIPC イニシアティブの対象となる国以外の債務問題について、最近の動きを簡単に述べておきたい。

第 1 に、2003 年 6 月のエビアン・サミットでは、最貧国以外の低中所得国の中にも、流動性の問題ではなくより根本的な返済能力の問題に直面する国があり、このような国に対してはより現実的で包括的な債務再編を考えていく必要があるとの議論が行われ、これに応じて同年 10 月のパリクラブで「エビアン・アプローチ」が合意された。このアプローチは、最貧国向けのような予め決められた特定の「ターム」を供与するものではなく、従来以上に債務国の債務持続可能性に焦点を当てつつ、各債務国の状況に見合った措置をケース・バイ・ケースでとっていくことに力点がある。具体的には、すべての非 HIPC 国の債務再編はこのアプローチに従うこととした上で、債務持続可能性分析（DSA）の結果、持続可能な国には既存の非譲許的なリスケ・タームを基礎に債務再編を実施、持続不可能と認定された債務国には、パリクラブに二

^(注 16) 一連の外務省の不祥事を受けて、民間の識者が外務省の改革案を検討した「変える会」（座長：宮内義彦オリックス会長）の最終報告（2002 年 7 月）には、債務救済無償の廃止を前提に平成 15 年度以降の債務救済戦略について検討することが提言された。この提言自体は政府部内での検討を踏まえて行われたものではなかった。しかし、この機会をとらえて、財務省内で具体的な検討が始まった。筆者は 2002 年 7 月の開発政策課長着任後、方式変更を推進する立場からこの問題に深く関わった。筆者自身は、実質的な国民負担は変わらないのに国際的にあまり評価されていない制度を維持するのはどうなのかという思いが強かった。同年 9 月以降は、主計局サイドと意見交換をしながら、JBIC と財務面でのシミュレーションなどを繰り返し行い、また、外務省、経済産業省との間でも対外説明振り、途上国政府との合意の形式などについて議論を重ねた。JBIC への財務面の影響、これまでの説明との整合性などの観点から慎重論もあったが、結果的に、方式変更は大きな問題、批判を生むことなく、逆に内外の関係者から、国際的な流れに合致し、透明性を増す前向きな政策変更と受けとめられたと思う。

(図表 16) 拡大 HIPC イニシアティブ等により債務放棄の対象となる国際協力銀行債権の残高

(単位:億円)

重債務貧困国(HIPCs)		
国名	債権残高 (2002年度末)	うちTDB対象
ミャンマー	2,735	2,735
ベナン	38	-
ブルンジ	33	16
カメルーン	83	-
中央アフリカ	6	6
コンゴ民主共和国	437	-
象牙海岸	147	-
ガーナ	964	-
ギニア	81	81
リベリア	37	-
マダガスカル	161	-
マラウイ	266	266
マリ	80	80
モーリタニア	82	82
ニジェール	26	23
ルワンダ	15	4
セネガル	107	-
シエラレオネ	23	23
ソマリア	65	65
スーダン	107	107
タンザニア	99	84
トーゴ	90	22
ウガンダ	62	62
ザンビア	423	272
ボリビア	534	-
ホンジュラス	323	-
ニカラグア	140	-
合計	7,164	3,928

TDB無償対象国(非HIPC及び拡充HIPCイニシアティブ適用対象外)		
国名	債権残高(2002年度末)	
バングラデシュ	1,310	
ラオス	6	
ネパール	194	
イエメン	59	
ボツワナ	31	
合計	1,601	

海外経済協力勘定合計()	8,764
---------------	-------

国際金融等勘定のHIPC又はTDB無償対象の円借款債権残高		
国名	債権残高(2002年度末)	
		うちTDB対象
バングラデシュ	157	157
リベリア	21	-
タンザニア	16	3
ザンビア	127	124
合計	322	284

国際金融等勘定合計()	322
--------------	-----

総計(+)	9,086
---------	-------

度と戻ってこないようにしっかりとした経済改革に合意すること、及び債務国が民間にも同様の債務救済措置を求めることを条件に、包括的な救済措置を実施、包括的な救済措置においては、債務削減も例外的な場合であって DSA で必要性が明示される場合には検討されうる、とされている。ただし、非 HIPC 諸国は、民間からの借入も活用して成長を果たしていくべき諸国であり、安易な譲許的救済が行われる場合には、国際金融市場へのアクセスにも重大な影響を及ぼすことに留意する必要がある。また、非 HIPC 諸国に対し、我が国をはじめとするバイの支援国は HIPC 諸国向けとは比較にならないような大きな債権を保有しており、慎重な対応が必要である。

第 2 に、2004 年 11 月のパリクラブでは、イラクの債務問題の処理について合意がなされた。イラクの復興には債務問題の解決が急務であり、2004 年末までに合意することは同年 6 月のシーアイランド・サミットの合意事項にもなっていた。イラクに対するパリクラブ債権国の債権（元本及び延滞している利子）は 389 億ドル、そのうち我が国は 41 億ドルで最大の債権国（遅延金を含めると 73 億ドル）である。このほか湾岸諸国などの非パリクラブ諸国及び民間債権を含めた対外債務残高は約 1200 億ドルとされている。今回のパリクラブでの合意では、「イラクの例外的な状況と今後の債務返済能力の不足を認識」し、3 段階に分けて 80%（現在価値ベース）の削減を行うことが決まっている（30%は遅延損害金の一部を削減することにより直ちに実施、更に 30%は IMF のプログラム承認時に削減、残りの 20%は同プログラムの完了時（2008 年頃）に削減）。

我が国の対イラク公的債権は、JBIC が 5 億ドル、貿易保険が 36 億ドルであり、1970 年代から 80 年代にかけての有償協力及びインフラ整備に関連した債権が 80 年代のイラン・イラク戦争、90 年代の湾岸戦争及びその後の国連制裁で延滞となっているものである。イラク向けの債権を放棄した場合、JBIC 及び日本貿易保険（NEXI）の保有する債権が減少することになるが、延滞の長く続いた債権であり、NEXI では貸借対照表上元本も既に簿外となっている。なお、我が国は 2003 年 10 月のマドリッドにおけるイラク復興支援国会合で、当面の支援としての 15 億ドルの無償協力に加え、中期的な復興需要に対し、「基本的に円借款より、最大 35 億ドルまでの支援を行う」旨を表明しているが、この円借款を中心とした支援については、イラクの政治プロセスの進展、治安の改善等を踏まえ、検討を進めていくこととなっている。

第 3 に、ODA とは直接関係がないが、新興市場国の債務問題あるいは通貨危機に簡単に触れておきたい。1990 年代以降、94 年のメキシコ、97～98 年のタイ、インドネシア、韓国、2001 年のアルゼンチンなど、いくつかの新興市場国において、短期資本の急激な流出による外貨準備の急減、通貨の下落、国内の金融危機、そして周辺国への危機の伝染などの特徴を持つ通貨危機が発生した。グローバル化の中で、資本の国際的な移動が極めて活発かつ大きなものとなり、新興市場国はそれを利用してこれまで以上の急成長を遂げることができるようになった反面、その流れが反転した時の影響も大きい。このような危機の予防と解決に向けては、健全なマクロ経済政策（特にオーバーヒーティングに留意）、適切な為替制度、国内金融システムの強

化（適切な健全性規制のフレームワークが必要）よく順序だった方法での資本の自由化、IMFのサーベイランス（監視）機能及び流動性供給機能の拡充、などが議論されてきている。

これに加えて、新興市場国における公的債務の多くは民間債権者によるものであり、かつ、1980年代の中南米危機の際に比べて債券の発行による調達が増えていることから、民間、特に債券保有者を適切に関与させることが必要（民間セクター関与：Private Sector Involvement）との議論が活発に行われている。IMF等のマルチ機関の支援や二国間支援には量的な限界があり、また、巨額の公的資金による支援が予想される場合には、民間債権者が高リスク・高リターンへの投資を十分な注意なしに行い（モラル・ハザード）それがまた危機の可能性を高めるおそれがある。民間を危機の解決に適切に関与させ、より迅速かつ秩序立った債務リストラを実施するためのメカニズムも議論されている。そのうち、SDRM（主権国家の債務再編メカニズム）は、多数の債権者が関与する債券等の国家債務について、国内の企業倒産法制における「会社再建」にならぬ、国際法の整備（IMFの協定改正）により、IMFとは独立した紛争解決フォーラムの設立、一定の条件の下にこのフォーラムによる個別訴訟の一時的制限、などのメカニズムの構築を目指すものであった。ただ、2003年4月のIMFの国際通貨金融委員会で、「実施に向けて前進することは可能ではない」とされている。各国の憲法で保障された国民の訴訟の権利の制限につながることへの懸念、会社再建の場合のような、管財人の選任や強制執行の権限などを有する中立な立場の裁判所がないことの問題、そもそも国家の場合は清算による残余財産の配分ということが考えられないことの限界、本来国際金融機関であるIMFの協定改正でこのようなメカニズムを導入することができるかどうかの疑問、などが指摘されている。一方、CACs（集団行動条項）は、SDRMの法的アプローチに対し、契約的アプローチと言えるものであり、返済条件の変更等を迅速に行えるようにするために、債券発行契約の中に、債権者代表の設置、多数決による債務再編策の決定、個別債権者による訴訟の一時的制限などの条項を入れておくものである。2003年にメキシコがNY州法に基づく債券発行に際して新規にCACsを入れたのに続き、ブラジル、韓国などの国が導入し、かつてはCACsを入れる慣行がなかったNY州法に基づくソブリン債券の発行についても、現在はCACsを含んだ契約が一般的になっている。

（第 章以下、3月号）