

我が国の ODA と国際的な援助潮流（後編）

- 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 3 月

*本論文は、財務省広報誌『ファイナンス』2005 年 3 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転載しています。

目次

< 後編 >

・国際的な援助潮流の展開とその論点

- (1) 貧困削減の援助潮流と我が国の ODA への含意
- (2) 第二次世界大戦後の世界経済と援助潮流の変遷
- (3) 1990 年代に生じた変化とその背景
- (4) 途上国への資金フローの現状
- (5) 成長と貧困削減
- (6) ミレニアム開発目標と ODA 増額論
- (7) ミレニアム開発目標への我が国の立場
- (8) 貧困削減戦略ペーパー
- (9) 良好な制度・政策環境の必要性
- (10) ドナー間の援助協調と援助の手法（モダリティ）
- (11) 途上国支援の政策一貫性
- (12) アジアの経験とグローバル化の中での成長戦略

・国際開発金融機関及び IMF の役割と課題

- (1) 国際開発金融機関の業務と課題
- (2) 日本から見た国際開発金融機関
- (3) IMF の役割の変遷と途上国支援

・より効果的・戦略的な我が国の ODA 実施に向けて

< 前編: 『ファイナンス』2005 年 1 月号掲載 >

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

我が国の ODA と国際的な援助潮流（後編）

- 特に国際金融の視点から -

．国際的な援助潮流の展開とその論点

（１）貧困削減の援助潮流と我が国の ODA への含意

最近の国際会議では、開発問題、中でも開発途上地域の「貧困削減」にどう取り組んでいくかが主要な議題となっている。その際に、最大の関心が払われるのが、グローバル化の果実から明らかに取り残されつつあるサブサハラ（サハラ以南）のアフリカ諸国の貧困の問題である。途上国への支援が使命となっている国連機関や世銀での議論は当然のこととして、もともと「開発」よりは「政策協調」や「国際金融」を中心的な課題とする IMF や G7 財務大臣・中央銀行総裁会議でも、先進国間のマクロ経済政策や主要通貨の問題、中国など新興市場経済国などの議論と並んで、あるいはそれ以上の時間を使って貧困削減が議論されている。我が国では「貧困削減」、「サブサハラ・アフリカ」、「エイズ対策」といったテーマが国民に広く関心を持たれているとは言い難いが、国際社会の重要なメンバーである以上、このような国際社会の潮流に無関心でいるわけにはいかない。

そこで、本章では、まず、第二次大戦後の援助潮流の変遷はどうだったのかを見た上で、その中に貧困削減をキーワードとする最近の援助潮流はどのように位置づけられるのか、我が国は従来から成長を通じた貧困削減ということを言ってきたが、それをどう考えればよいのか、貧困削減は ODA の量を増やせば達成できるものなのか、援助の効果を上げるという観点から最近はどのような考え方が主張されているのか、なぜ 1960 年代に同レベルにあった東アジアの途上国とサブサハラの途上国の間で開発にこれほど差がついてしまったのか、グローバル化した世界での成長戦略をどのように考えるのか、などを中心に論じることにはしたい。その前に、本節では、直近の援助潮流に関する状況と我が国の ODA へのインプリケーションを簡単に総括しておくこととする¹⁷。

途上国に生活する人々の「貧困削減」をどう図っていくのかは、従来から常に開発あるいは援助の目標であった。しかし、「持続的な成長」や「構造調整」などに代わって貧困削減がキーワードとなったのは、第 4 章でも論じたように、1990 年代以降である（図表 17 参照）。オペレーショナルなレベルの具体的な進展としては、途上国

¹⁷ 援助潮流についての記述は、筆者自身が国際局、主計局の職務を通じて最近の世銀や IMF、OECD の DAC（開発援助委員会）などの議論に関与し、また、IMF スタッフへの出向期間（1994 年～97 年）も含めて途上国の開発の問題を考察してきた経験を踏まえて、筆者なりの整理を試みたものであることを改めてお断りしておきたい。我が国としては、国際的な援助潮流に受身に対応するだけ、あるいは反発したりするだけではなく、国際的なフォーラムや学術論文などを通じて我が国の考え方を主張し、潮流に影響を与え、できればいくつかの側面では主導していくという姿勢が必要であると日ごろから感じている。実際、日本の政府や学会、援助コミュニティに属する関係者がそのような意識を持ち、実践を始めていることに力づけられる。本稿が間接的にせよそのような努力に寄与することとなれば幸いである。

(図表 17) 援助潮流の変遷と国際機関・会議、我が国の ODA を巡る動き

世界経済の動向	開発・援助理論の潮流	国際機関・会議等の動き	我が国の ODA を巡る動き
(40年代～50年代) ・日本・欧州の復興 ・アジア諸国の独立	政府の機能により成長志向政策 ・工業化を重視 ・援助も使って経済インフラを整備	1944 プレトンウッズ会議 1945 世銀及びIMFの設立協定発効 1946 世銀業務を開始 1951 コロンボ・プラン (アジア・太平洋地域の経済協力) 発足	1950 日本輸出銀行設立 (54年日本輸出入銀行に改称) 1954 日本、コロンボ計画に加盟し途上国への援助 (技術協力) 開始 1958 初の円借款 (輸銀ベース) をインドに供与
(60年代) ・アフリカ諸国の独立 ・途上国問題への注目	社会主義や反植民地主義の影響 ・輸入代替政策 (特に中南米諸国) ・一次産品価格の安定化政策等	1960 IDA (国際開発協会) 設立 1961 OECD 発足し、この下にDAC (開発援助委員会) 発足 1964 第1回 UNCTAD (国連貿易開発会議) 設立 1965 UNDP (国連開発計画) 設立 1966 ADB (アジア開発) 設立	1961 海外経済協力基金 (OEFCF) 設立 1964 日本、OECD に加盟 1966 OEFCF から初の円借款を韓国に供与 1969 日本、「アジアへの援助を5年以内に倍増」を表明
(70年代) ・変動相場制への移行 ・石油ショック ・国際的資本移動の活発化	成長だけの過及への反省 ・持続的成長/環境配慮 ・基本的ニーズ (BHN) への注目	1972 ローマクラブ「成長の限界」公表 1973 国連世界人口会議 (ブカレスト) 1973 国連世界食糧会議 (ローマ) 1975 主要7か国経済サミット初会合 (ランブイエ)	1974 国際協力事業団 (JICA)、海外技術協力事業団等の業務を引き継ぎ発足 1978 福田首相、ボンサミットで「ODA 3年で倍増」を表明 (ODA 第1次中期目標) 1979 大平首相、前年の日中平和友好条約を受け、15億ドルの円借款を正式表明
(80年代) ・中南米等の債務問題 ・一次産品価格低迷	新古典派/市場重視の抬頭 ・政府の介入が非効率・腐敗を招いたことへの反省 ・貿易自由化・民営化、規制緩和等の構造調整を推進 ・財政・金融規律を重視	1980 世銀、構造調整融資 (SAL) を導入 1981 初の南北サミット (22か国) 開催 (メキシコ) 1989 プレヴィア米財務長官、債務問題に関する新構想提案	1981 ODA 5か年増計画 (第2次中期目標) 1986 世銀のSALに初の円借款による協賛融資 1987 中曽根首相訪米「資金調達構想」を発表 1989 日本のODA (DAC ベース)、米国を抜き世界第1位 (1991～2000年も第1位)
(90年代) ・中央計画経済の市場移行 ・グローバル化の深化・IT革命 ・東アジアの成長と通貨危機	新古典派への反省と制度の重視 ・貧困削減戦略、人間開発の観点 ・アジアの成長・通貨危機の含意 (政府機能の再評価と秩序ある自由化) ・ガバナンス、制度・政策環境の重視	1990 世銀、「世界開発報告」(題名「貧困」) 公表 1993 世銀、「アジアの奇跡」レポート公表 1995 国連社会開発サミット (コペンハーゲン) 1999 ケルンサミットで拡大HIPCイニシアティブに合意 (自主的にODA 借債の100%削減) 1999 国別の貧困削減戦略ペーパーの枠組の開始	1992 ODA 大綱策定 1997 財政構造改革法成立 1998年度 一般会計ベースのODA 予算減少に転ずる 1998 国別援助計画の策定開始 (以降18か国について策定済) 1999 国際協力銀行 (JIC) 発足
(2000年～) ・国際紛争・テロへの注目 ・経済格差の残存	ミレニアム開発目標 ・貧困削減、アフリカ諸国への一層の注目 ・援助の量拡大・効果向上の要請	2000 国連ミレニアム・サミットでミレニアム開発目標に合意 2002 国連開発資金国際会議 (モンテレイ) 2002 持続可能な成長に関する世界首脳会合 (ヨハネスブルグ)	2002 資金協力連絡会議 (3省、JIBC、JICA) 発足 2003 新ODA 大綱策定 2003 独立行政法人国際協力機構発足

が自らのオーナーシップで策定する貧困削減戦略ペーパー(PRSP)の枠組みが、1999年に世銀・IMFの合同開発委員会で合意されたことが重要である。

2000年代に入ると、まず2000年の国連ミレニアム・サミットを経て、1990年と比べ2015年の貧困人口の割合を半減させる、全児童に初等教育を普及させる、乳幼児死亡率を3分の2削減する、などの具体的目標を織り込んだミレニアム開発目標(MDGs)が合意され、貧困削減の目標は一層制度化されたといえる。2002年にメキシコのモンテレイで開かれた国連開発資金国際会議では、途上国が政策やガバナンスを改善する、これに呼応して先進国はより大きな、よりよい援助、貿易面でのマーケット・アクセスの改善、債務救済などを通じた支援をステップ・アップする、という点が合意された。これにより、貧困削減は先進国側の責任でもあるという考え方がこれまで以上に強調されることとなった。

2005年のG8サミットはスコットランドのグレンイーグルズにおいて7月初旬に開催されるが、議長国英国の労働党政権はこれまでも貧困削減やアフリカにプライオリティを置いてきており、これらが重要なテーマとなることは間違いがない。また、秋には国連によるMDGsの中間レビューが予定されており、それに向けて2005年1月17日にはジェフリー・サックス教授(コロンビア大学)をヘッドとする国連ミレニアム・プロジェクトが「MDGs達成に向けた実践的プラン」と名づけたレポートをアンサン事務総長に提出している。2005年1月末には、世界中から経営者、政府関係者、学者、NGOを含む多様な人々を集め世界経済フォーラム(いわゆるダボス会議)が開催されたが、ここでも本年の主要なテーマは貧困やエイズ対策であった。

貧困削減をキーワードとする近年の国際的な援助潮流は、当然我が国のODAのあり方にも大きな含意を有している。我が国の従来のODAは、単純化を恐れず言えば、経済成長とこれを通じた貧困削減を重視、経済インフラ整備に必要な投資的経費(特に外貨部分)を譲許的ローン(円借款)で支援することに重点、同時に、我が国の発展の経験を生かした技術支援や無償資金協力、投資金融、貿易保険などを活用、支援の対象は個別のプロジェクトが中心、重点を置く地域はアジア、相手国政府の自主性を尊重し、要請を援助の前提とする「要請主義」といった特徴を有してきた。

これに対し、国際的な援助コミュニティにおいて主張されている新たな援助潮流の考え方を改めて整理すると、貧困削減、及びその前提ともなる社会開発、人間開発を重視、保健・医療、教育、ジェンダー差別への取組み、水など、いわゆる社会セクターに対し、経常的な経費、内貨部分を含めグラントで支援することに重点、債務削減も貧困削減の手段として重視、支援はプロジェクト型ではなく、途上国側の貧困削減プログラムを前提に、特定のセクターや一般財政を支援する「財政支援」や「コモン・ファンド」(ドナーが共通のファンドに拠出する方式)を活用、サブサハラ・アフリカの問題に最大の関心、途上国のオーナーシップとともに、ドナーや国内の市民社会とのパートナーシップを重視、援助が有効であるためには被援助国の良好なガバナンス、制度・政策環境が不可欠である点を強調、援助の有効性を高め、

途上国側の手続き面での負担を軽減するために、ドナー間の援助協調を企図、などの特徴を有している。

もっともこのような対比を対立的なものにとらえるべきではない。第 3 章でも述べたように、我が国の援助は従来から「人づくり」や農村開発を重視するなど、経済開発とともに社会開発や人間開発の発想があった。多くのサブサハラ諸国において我が国は最近年においても最大ないし第 2 位の ODA 供与国となっており¹⁸、1993 年以降首脳レベルのアフリカ開発会議（TICAD）を開催するなど、我が国の援助がアジアばかりに目を向けてきたということではない。

すべての援助国が上記のような最近の潮流に全面的に乗っているわけでもない。例えば、今や世界最大の ODA 供与国となった米国は、日本と同様、成長の確保とそれを通じた貧困削減、民間投資の促進、そのための投資環境の整備と経済インフラを重視してきており、社会セクターに偏った支援、援助依存を永続させるおそれのある財政支援に対しては慎重な姿勢を維持している。更に、新しい援助潮流を主導してきた世銀においてさえも、最近では社会セクター偏重への反省と経済インフラの重要性の再認識、貧困人口が絶対数で最も多い中所得国に改めて注目、などの動きが見られる。

一方で、我が国の ODA がいくつかの点で最近の援助潮流に近い考え方をとるようになってきていることも強調したい。例えば、単純な要請主義が非民主的政権へのサポートや環境社会配慮の不足につながったとの批判にも応える形で、現地 ODA タスクフォースなどを通じた、他のドナーや被援助国の市民社会とも連携した、より幅広い政策協議を重視するようになってきている。また、ガバナンス、制度・政策の改善を支援の重点に置くとともに、途上国側の改善への努力が我が国の ODA 供与にリンクされうることは 2003 年の新 ODA 大綱にも明記されている。各途上国の貧困削減戦略をベースとする援助協調や援助手続きのハーモニゼーションなどにも積極的に取り組んでいる。援助協調の延長線上の話として、プロジェクトではなくプログラムを前提とする財政支援型の援助手法についても、相手国の適切な財政規律や我が国が主体的にプログラム策定に関与できる体制など、一定の条件を満たした国についてノンプロジェクト無償（タンザニア）、円借款での世銀との協融（ベトナム）などの試みが始まっている。

（ 2 ）第二次世界大戦後の世界経済と援助潮流の変遷

改めて図表 17 を見てほしい。開発や援助についての考え方や手法が、その時々の世界経済の状況、中でも途上国の状況を反映して変化を遂げていくことは当然であり、

¹⁸ 我が国のサブサハラ諸国への支援については、DAC 統計によれば、2001 年に日本はジンバブエ、スワジランド、ボツワナ、モーリタニアで最大の援助供与国であり、アンゴラ、中央アフリカ、ジブチ、エチオピア、ガボン、ガンビア、ケニア、レソト、タンザニア、ザンビアでは第 2 位の援助供与国であった。なお、全体としては、2003 年において日本の二国間 ODA の 9% に当たる 5 億 3000 万ドルがサブサハラ・アフリカ向けであり、そのうち 4 億 3000 万ドルは無償協力、2 億ドルが技術協力、有償協力は 1 億ドルのネット返済であった。

これらについての理論も、それが社会科学である以上、現実の問題を見て、それへの回答を追及する必要性がある。同時に、ある開発・援助の考え方に基づいたアプローチが実際に適用され、所期の成果を挙げることができずに行き詰まり、そのことが新たな潮流を生み出してきた面もある。最近の援助潮流についても、達観してみると、アフリカへの1960年代以降の営々たる援助が、東アジアの途上国の場合とは異なり、結局大きな成果はもたらさなかったことから、何とか活路を見出そうとするものであり、何となくも言えなくもない。その意味では、現在国際的な援助のコミュニティで優勢となっている考え方が「歴史の終わり」になるのかどうかも不明であり、むしろ今後新たな展開を見せる可能性もあると考えておくのが自然かもしれない¹⁹。

開発の問題、すなわち、いかに人口増加に追いつくように農業の生産を高め、工業の競争力を付け、国力を増大させ、国民の生活を向上させ、疎外や貧困の問題に取り組んでいくのかは、アダム・スミス、リカード、マルサス、マルクスなどの先達達がとりあげてきた、いわば経済学の本来的な課題である。しかし、「開発途上国」の開発及び援助の問題が経済理論及び国際社会の主要な課題となったのは、第二次世界大戦後であると考えられる。実際、戦後の開発理論、援助潮流の主流を築いてきた世銀が当初最大の課題としたのは戦争で傷ついた西欧諸国の復興であるが、同時に、その時点で開発途上国の長期的な開発を助けることも課題となっていた。実際、世銀の創設時の正式名称である国際復興開発銀行(IBRD)にも、設立協定の目的の条項にも、「復興」とともに「開発の程度が低い国」における「開発」が含まれている。世銀は1946年に業務を開始し、1947年にフランス向けに最初の融資承諾を行っているが、1948年にはチリ、1950年にはエチオピアにも開発融資を行っている(日本への最初の融資承諾は1952年の加盟の後の1953年)。

この当時の開発理論の主流は、資本の蓄積を促進して、人口増加を上回る経済成長を遂げることを重視するものであった。そのためには、政府は自らが運輸や通信などの基礎的な経済インフラに公的な投資を行い、また、国内の金融制度を整備し、民間の貯蓄や投資を促進して工業化を主導することが期待された。このような考え方は、一定の教育水準を有する労働力は豊富であるが、経済インフラや生産設備が破壊されて不足していた復興期の欧州や日本にそのまま当てはまるものであり、世銀も長期の外貨資金を提供して大規模な経済インフラの整備を支援した。

1940年代から50年代にはアジア諸国の独立、1960年代にはアフリカ諸国の独立が相次いだ。独立したばかりの開発途上国にとっても、国の発展の基礎を確保するためには、工業化が必要であると考えられた。すなわち、生産性の伸びが低く工業製品に比べて交易条件が悪化する傾向がある農業部門に依存している状態から、できるだけ早く「離陸」(ロストウ)することが求められたのである²⁰。中でもアルゼンチンの

¹⁹ 図表17の作成及び本章を通じての記述に当たっては、参考文献のうち、速水・秋山・秋山・湊(2003年)「開発戦略と世界銀行」、国際協力事業団(2003年)「援助の潮流がわかる本」、Wolfensohn(2004)“Looking Back, Looking Ahead”が特に参考になった。

²⁰ もっとも、先進国の経験からも農業の生産性上昇、これによる余剰労働者の発生は工業化の重要な

経済学者プレビッシュらは「中心 - 周辺理論」を唱え、国際交易の構造ゆえに、中心部(先進国)が生産する工業製品は差別可能で工業の比較優位を維持することができるのに対し、周辺国(途上国)は一次産品や差別化されない財の生産に特化することとなり、永久に工業化はできず、交易条件の悪化に苦しみ続けることになる、このような「構造問題」に対応するためには政府の介入が必要である、と主張した。そのための重要な手段は、資本の蓄積に加え、国外からの工業品に対する高関税を活用した輸入代替政策であった。中南米諸国やインド、一部のアフリカ諸国では、この傾向は社会主義からの影響や反植民地主義によっても強められ、産業や金融の基幹部分を国有企業が担うといった現象も進んだ。1964年に第1回が開催され、プレビッシュ自身が初代の事務総長となった UNCTAD(国連貿易開発会議)では、「新国際経済秩序」の考え方に立って、一次産品の価格安定化策として緩衝在庫、そのための基金創設のイニシアティブも進められた。

この間 1960年代には、IBRD とともに世銀の一翼をなす IDA (国際開発協会：低所得国向け無利子融資が役割) の設立に始まり、OECD 及びその下の DAC (開発援助委員会) の発足、UNDP (国連開発計画) の設立、我が国の海外経済協力基金を含む各国の二国間援助機関の設立、1966年のアジア開発銀行の設立などが相次ぎ、途上国への国際的な援助体制が整っていった。米国が IDA を通じてアフリカなどの新興独立諸国への支援を強めた背景には、冷戦の中これらの国を自由主義圏に取り込んでおきたいという明確な意図があった。

1970年代に入ると、主要通貨の変動相場への移行、石油ショックに代表されるような資源の高騰、深刻な環境問題、国際的な資本移動の活発化など戦後の世界経済の秩序を揺り動かすような出来事が次々に起こり、「持続可能な成長」、「環境と適合する成長」といった考え方が大きな関心を集めるようになった。同時に、世銀では、マクナマラ総裁が世銀の目標として成長とともに「貧困削減」、「雇用創出」を挙げ、人間の「基本ニーズ」を満たす必要性、「成長を伴う再分配」の戦略が提唱された。

1980年代には、それまでの政府主導の介入的な開発政策に強い揺り戻しが起こり、新古典派的な構造調整政策が大きな流れとなった。その背景には、多くの途上国で生じた公的セクターの肥大化、恒常的な財政赤字やインフレ、輸入代替工業化政策や一次産品価格安定化の失敗、過剰な規制、政府の介入に伴う腐敗などへの痛烈な批判、反省がある。輸入代替政策をとってきた中南米諸国がハイパー・インフレや債務累積の問題に陥っていたこと、アジアの新興工業諸国(NIES) が輸出指向で急速な成長に成功したこと、社会主義国の低迷と中国の改革開放政策への転換が明らかとなったこと、なども輸入代替的、介入的な政策からの転換を促した。その結果、1980年代には、規律ある財政・金融政策、貿易の自由化、国有企業の民営化、規制緩和、海外からの直接投資への開放性、などからなる市場主義的な政策(後に「ワシントン・コン

前提であるとともに、所得上昇の重要な基礎である。戦後の工業化戦略優先の潮流の中でも、品種改良、多収率品種の普及、肥料の活用などにより農業の近代化、生産性の向上を図る「緑の革命」の重要性は、多くの農業経済学者や研究者によって主張され、各国で実践されてきた。

センサス」と名づけられた)が推し進められることとなった。世銀はこれを従来のプロジェクト支援型ではなく、政策・プログラム支援型の構造調整融資(SAL)で支援し、同じようにIMFも構造調整ファシリティ(SAF)あるいは拡大構造調整ファシリティ(ESAF)で構造調整に伴う国際収支の困難を支援した。その際にこれらの政策の実施に関する詳細なコンディショナリティが付され、これを満たすことが世銀及びIMFの貸出実施の条件となった。

(3) 1990年代に生じた変化とその背景

しかし、結局のところ、1980年代の新古典派的な構造調整政策は期待通り途上国を成長パスに乗せることに成功したとは言いがたく、むしろサブサハラ・アフリカ諸国などで債務問題の深刻化などをもたらしたのではないかという反省が出てきた。また、画一的で国・地域ごとの状況の違いを十分に踏まえない政策を、コンディショナリティを用いて強引に押し付けたという批判の声も聞かれた。再びこのような反省に立って、1990年代には、貧困削減、制度・政策環境、人間開発などを重視する援助潮流が新たな主流となり、現在に至っている。

ここでの「新たな援助潮流」自体がもとより多様な要素を含んでいるものであり、新たな潮流が生まれ影響力を強めた背景も様々である。筆者なりに改めて整理を試みると、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こと、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こと、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こと、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こと、1990年代後半には英国、ドイツなどで社会民主的な政権が保守政権に取って代わり、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こと、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ったこと、また、実際多くの途上国で民主化が進んだこと、東アジア諸国の興隆が注目され、政府と民間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こと、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ていること、などが挙げられよう。

ただし、最近の援助潮流が1980年代の市場指向の考え方を完全に否定しているわけではないことを確認しておきたい。健全なマクロ経済政策の確保、規制緩和・民営化による市場メカニズムの活用、民間セクターが開発のエンジンであるとの理解、海外直接投資や開放的貿易体制の重視、などが開発の王道であることに変わりはない。新たな援助潮流が1980年代の流れと一線を画している点は、貧困削減が開発の最も重要な目標となるという明確な視点、途上国自身のオーナーシップに基づく国ごとの異なるアプローチが重要であるという認識とともに、マクロの安定と制度・政策面の

強化、貧困削減や人間開発の努力、それを通じた人的資本の強化は政府の責任であること、したがって、効率的で効果的な政府による市場の補完が開発には不可欠であることが従来にも増して認識されるようになった点にあるとすることができる。

(4) 途上国への資金フローの現状

2002年3月にモンテレイで開催された開発資金国際会議の成果としては、ミレニアム開発目標(MDGs)を達成するためにODAの増額が求められたという点ばかりに目が向きがちであるが、会議後発表された「モンテレイ・コンセンサス」では、先進国と途上国の新たなパートナーシップや途上国側の健全な政策、ガバナンスなどの重要性が謳われているほか、資金の面でも、ODAへの言及の前に、民間貯蓄を含めた国内資金の動員、海外からの直接投資その他の民間資金フローの動員、そのための投資環境整備、更には国際貿易の重要性が強調されている。

世銀の統計により、実際に途上国にはどのような形で資金が流入しているかを見てみよう。図表18-1では、途上国の経常収支がどのようにファイナンスされているかが示されている。途上国全体²¹では、2003年の経常収支は実は758億ドルの黒字となっており、最近増大傾向にある。もっとも地域ごとにこれを見ると(図表には示していない)中国の264億ドルを含む東アジアの黒字が513億ドル、ロシアの黒字が415億ドル、中東・北アフリカの黒字が260億ドルであり、逆にラテン・アメリカやサブサハラ・アフリカは赤字になるなど、地域間の偏在が見られる。経常収支の構成要素で最も重要なものは、輸出(2167億ドル)から輸入(1929億ドル)を控除した貿易収支であるが、輸出、輸入とも2002年は10%近く、2003年は20%近くの伸びを示している。経常収支を構成する項目の中には経常移転があるが、図表18-1のメモ欄にあるグラント援助(343億ドル)と労働者送金(930億ドル)がその重要な要素である。

次に、図表18-1により、経常収支と等値になる資本フローを見ていこう。2003年には、途上国には直接投資などによる株式関係の資金流入が1495億ドル、国外の民間債権者からの債券投資や貸付による資金流入が506億ドルあったが、先進国や世銀などからの公的な債務(貸付)のフローは63億ドルのマイナス(途上国からの回収超過)となっている。援助のうち譲許的な貸付はこの公的な債務フローの一部である。

ここまです計算すると、経常収支の黒字758億ドルと資金フローの黒字1938億ドルの合計で、途上国にはネットで2696億ドルの資金流入である。これに誤差などのバランス63億ドルを加えた2760億ドルが、途上国による外貨準備の積み上げ(米国債への投資やドル預金など途上国からの資本流出)になっている。国別に見ると、中国(1167億ドル)、インド(306億ドル)、ロシア(291億ドル)などが巨額の積み上

²¹ ここでの途上国の定義には、ロシア、ウクライナ、バルト3国やポーランド、ハンガリーなど中東欧諸国を含む。これに対し、DAC統計のODAの被供与国となる途上国にはこれらの国は含まれない。

(図表 18 - 1) 途上国へのネット資金フロー(総括表)

(単位:10 億ドル)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 推計
経常収支バランス	-83.7	-102.4	-6.9	56.2	21.0	78.5	75.8
対 GDP 比率(%)	-1.4	-1.8	-0.1	1.0	0.4	1.3	1.1
ネット株式等フロー()	193.7	182.1	194.4	174.8	179.4	152.0	149.5
海外直接投資	171.1	175.6	181.7	162.2	175.0	147.1	135.2
ポ - トフォリオ株式フロ -	22.6	6.6	12.6	12.6	4.4	4.9	14.3
ネット債務フロ -	105.3	57.6	13.8	-9.8	-1.2	7.3	44.3
公的債権者()	13.2	34.2	13.7	-5.9	26.9	4.1	-6.3
世界銀行	9.2	8.7	8.8	7.9	7.5	-0.2	-1.9
IMF	3.4	14.1	-2.2	-10.6	19.5	14.0	8.0
その他(二国間等)	0.6	11.4	7.1	-3.1	-0.1	-9.7	-12.4
民間債権者()	92.2	23.4	0.1	-3.9	-28.1	3.2	50.6
中・長期債務フロ -	84.2	87.0	22.4	5.2	-5.3	1.8	18.6
債券	38.2	39.7	29.8	16.5	12.2	12.7	33.1
銀行	43.9	52.4	-5.1	-5.8	-10.2	-3.9	-6.6
その他民間	2.0	-5.1	-2.3	-5.5	-7.3	-7.0	-7.9
短期債務フロ -	8.0	-63.6	-22.3	-9.1	-22.9	1.4	32.0
バランシング項目(注)	-162.5	-120.7	-163.1	-168.6	-119.0	-65.0	6.3
準備金の増減(= - 増加)	-52.8	-16.6	-38.1	-52.6	-80.2	-172.9	-276.0
(メモ)							
グラント援助()	25.3	26.7	28.5	28.7	27.9	31.2	34.3
ネット民間フロ - (+)	285.8	205.5	194.5	170.9	151.3	155.3	200.2
ネット公的フロ - (+)	38.4	60.9	42.2	22.8	54.8	35.3	28.0
ネットフロ - 計(民間 + 公的)	324.3	266.5	236.7	193.7	206.1	190.6	228.2
労働者送金	66.1	62.9	67.6	68.4	77.0	88.1	93.0

出所: Global Development Finance 2004

(注): 誤差・欠落及び途上国における外国資産(海外直接投資含む)の取得を組み合わせた項目。

(図表 18 - 2) 途上国へのネット民間フロ - の対象地域別内訳

(単位:10 億ドル)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 推計
合計	285.8	205.5	194.5	170.9	151.3	155.3	200.2
東アジア・大洋州	85.8	7.1	27.5	24.3	38.0	55.2	71.0
欧州・中央アジア	52.9	64.2	47.2	51.5	32.2	55.2	62.9
ラテンアメリカ・カリブ海	114.1	98.8	95.0	78.0	58.1	25.6	47.3
中東・北アフリカ	7.8	16.3	4.2	-0.7	7.7	6.1	-3.8
南アジア	8.2	5.3	3.5	9.2	4.0	8.0	10.4
サブサハラ・アフリカ	17.0	13.8	17.0	8.6	11.3	5.2	12.4

出所: Global Development Finance 2004

(図表 18 - 3) 途上国へのネット公的フローの態様別内訳

(単位:10 億ドル)

	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 推計
合計	54.2	38.4	60.9	42.2	22.8	54.8	35.3	28.0
グラント援助	27.7	25.3	26.7	28.5	28.7	27.9	31.2	34.3
ネット貸付	26.5	13.2	34.2	13.7	-5.9	26.9	4.1	-6.3
多国間	15.5	19.8	37.4	15.9	0.9	34.6	14.7	6.5
譲許的	6.7	7.6	7.4	7.0	5.6	7.3	7.5	6.4
非譲許的	8.8	12.3	30.0	8.8	-4.7	27.3	7.2	0.1
二国間	11.0	-6.6	-3.2	-2.2	-6.8	-7.7	-10.6	-12.8
譲許的	8.5	0.2	2.0	5.0	0.7	1.6	-1.8	-1.0
非譲許的	2.4	-6.9	-5.2	-7.2	-7.5	-9.3	-8.8	-11.8

出所: Global Development Finance 2004

げを行っており規模の面で偏在しているが、アフリカ（24 億ドル）を含めて途上国の各地域すべてが外貨準備の積み上げを行っていることは注目される。これは、中国などが為替レートを安定化させるための介入を行っていることに加え、多くの途上国が 1990 年代の通貨危機の経験などを踏まえて意図的に外貨準備を積み増していることの反映である。

民間資本フローの地域別の数字を図表 18 - 2 で見てみると、予想通り東アジアへの資金流入が大きい。欧州・中央アジア、ラテン・アメリカも健闘している。図表 18 - 3 により公的フローの態様別を見ると、グラント援助は拡大傾向にあるものの、ネット貸付はむしろ縮小、マイナス化（回収超過）の傾向が顕著である。特に先進国からの二国間貸付がネットで回収となっている点が注目される。この点は、第 4 章で DAC 諸国の ODA 実績について説明した点（図表 8）と呼応している。

以上を通して、改めてどのような総括ができるであろうか。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（経常収支が黒字であることと同義）。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。当然予想されることであるが、地域間、各国間での格差が大きい。途上国への援助を考えていく際には、以上のような途上国への資金の流れの全体像を把握し、その中での援助の位置づけを明確にしておくことが必要である。

（5）成長と貧困削減

1990 年代の援助潮流を特徴づけるものが、貧困削減を最優先課題としたことにあることは繰り返し述べてきた。しかし、貧困削減は従来から常に開発の目標であった。そして、貧困削減と経済成長の関係をどう見るかについても多くの分析がなされてきた。これまでの研究では概ね以下のような結論が導かれている。

1 人当たりの消費水準が高い高所得国ほど下位 20%の相対的な最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貧困人口も減少する。これは、先進国で貧困人口が少なく、最貧国で多いという常識と一致する。

国全体の所得の平均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。ただし、国全体の成長率がマイナスである場合に貧困層の所得が増えた例は極めてまれだが、国全体が成長しているのに貧困層の所得が減った国は少なからず存在する。

初期の所得分配の不平等が大きい国では、経済成長がもたらす絶対的貧困人口の

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。これは、成長がもたらす所得増加分のうち貧困層の取り分が大きいほど、1日1ドルの貧困ラインを越すことができる人口が増えるためである。成長に伴い不平等度が高まるようなケースでは、貧困人口がかえって増える場合もある。

成長と所得分配の不平等度の関係については、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、経済の発展の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ッツの「逆U字仮説」が、現在の多くの途上国には当てはまらないということを示すものである²²。

我が国は従来から途上国の援助に当たって、成長を通じた貧困削減ということを経験してきた。それは、我が国の高度成長期の経験を踏まえた考え方でもあった。実際、上記のような研究結果を見ても、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持っている。成長が貧困削減の必要条件であると言ってもよさそうである。他方、成長が必ず絶対的貧困人口の減少をもたらすという保証はない（十分条件ではない）。その意味では、成長の「トリックル・ダウン仮説」（成長すればその成果はおのずと国全体に滴り落ちて貧困は減少するという仮説）は、多くの途上国には必ずしも当てはまらない。このことは、援助を考える際に重要なインプリケーションを有する。すなわち、1国の成長率を高める政策だけを支援しても、貧困人口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（pro-poor growth）を支援することこそが必要ということになる²³。そして、貧困削減は、人々の能力、意欲、機会を高めることを通じて生産性を向上させ、更なる経済成長の基礎を築くものでもある。このような点が、現在の貧困削減重視の理論的な根拠となっているのである。

貧困層が受益するような成長との関係で重要なのは、1990年代の潮流のもう一つの重要な要素でもある、貧困の概念自体の拡大である。「貧困」は今や、1日当たり1ドル以下で生活するといった所得の貧困だけではなく、教育を受け、健康な生活を送

²² 1950年代に発表された逆U字仮説は、資本主義国でも成長に伴い所得の分配が公平になるという「所得革命」の観点から注目を集めた。実際、我が国を含む先進国の経験を振り返ると、発展の初期には資本の急速な蓄積、それに伴う富の集中が生じる、貯蓄・投資率の高い資本家富裕層はむしろ初期の発展に必要でもあるとの議論さえある、国全体が豊かになるにつれて、経済的、政治的な一層の自由と社会の不平等の是正に国民がより大きな関心を向け始める、ある水準以上の開発、成長を達成するためには、消費の深化という面でも、生産に必要な人的資本の高度化という意味でも、広範な中間層の存在が不可欠となってくる、というようなプロセスが観察され、逆U字仮説は説得的である。最近の中国の急成長を見ても、社会主義からの出発であるから当然とも言えるが、著しい成長と富の蓄積に伴って不平等度（都市と地方の格差、沿岸部と内陸部の格差、実業家と労働者、農民の格差）が拡大しつつあるように見える（もっとも後述するとおり絶対的貧困の人口は急速に減少している）。今後中間層の増大とともに不平等度は減少に転ずることが期待されるし、そうでなければ更なる成長も困難に直面しそうだ。他方、中国ほどの成長を遂げていない多くの途上国で、不平等の拡大を初期の成長につきものであるとして正当化するのには危険であり、人々の意欲や能力形成を阻害して、むしろ成長を妨げている可能性がある。

²³ 我が国の戦後の発展の例を見ても、社会保障、税制、公共投資、地方交付税などを通じ成長の果実を国民に広く分配するという政策が極めて意図的にとられてきた。

り、人間の尊厳が保たれるような、人間本来の潜在的能力（capabilities）を發揮できない状態を指すようになってきている。この立場に立てば、開発の目的は人間の潜在能力を高め、人間が満足のいく創造的な生活を送るための選択肢を拡大することにある。そして、このような「人間開発」あるいは広義の貧困削減は、それ自体が目的であるとともに、持続的な開発、ひいては更なる貧困の削減をもたらす手段でもある。人間開発のアプローチは、UNDP（国連開発計画）が1990年に創刊した「人間開発報告書」とそれに盛り込まれた「人間開発指数」に体现されている²⁴。

（6）ミレニアム開発目標とODA増額論

上記のような貧困削減重視と貧困概念の拡大の流れの中で、1996年のDACでは日本も主導する形で「国際開発目標」(IDGs)が設定され、それは2000年9月のミレニアム・サミットを経て「ミレニアム開発目標」(MDGs)に継承された。MDGsは1990年に比して2015年の貧困人口割合を半減するなどの目標を定めるものであり、図表19にその具体的内容の例が示されている。

図表20は、世銀の2004年のレポートに従い、1990年及び2001年時点の世界の各開発途上地域における絶対的貧困人口（1日1ドル以下で生活する人口）とそれが各地域の総人口に占める割合、更に今後2015年までの一定の成長率をシナリオとして仮定した場合に貧困人口及び割合がどう変わるかを示している。まず、2001年時点で世界の貧困人口は11.0億人であるが、そのうち2.8億人は東アジア・太平洋（中でも2.1億人は中国）、4.3億人は南アジアに住んでいて、サブサハラ諸国の3.1億人が突出しているわけではない。しかし、貧困人口の総人口に対する割合を見ると、世界全体で21.3%、東アジア・太平洋が15.6%、南アジアが31.1%、であるのに対し、サブサハラは46.5%と貧困がより深刻な問題になっていることが分かる。

更に、2015年のシナリオを見ると、世界全体では貧困人口割合は12.5%まで下がり、1990年の27.9%からの半減というMDGsの目標を達成できる。一方で、地域差は2001年に比べても一層鮮明になり、貧困人口割合は、南アジアが16.4%、東アジア・太平洋が2.3%まで下がるのに対し、サブサハラは依然として42.3%という高水準であり、1990年の44.6%からの半減という目標にも程遠い。しかも、このシナリオ自体が、サブサハラについては非常に野心的な成長率を前提にしたものになっている。すなわち、東アジアや南アジアについては、2004年以降の1人当たりの成長率を1990年から2003年までの実績並みのそれぞれ6%、4%と置いているのに対し、サブサハラについては、1990 - 2000年実績の若干のマイナス成長から2001 - 2003年には1%の成長率に上昇したのを引き伸ばし、2004 - 2015年の成長率を2%弱まで上昇すると見込んでいる。なお、サブサハラで1人当たりの成長率が低い理由の一つは、人口の増加率が大きいことである。

²⁴ 「人間開発指数」は、長寿で健康に暮らすこと(平均寿命)、教育を受けること(成人識字率と初・中・高等教育の総就学率)、人間らしい生活水準を得ること(購買力平価ベースの1人当たりGDP)を指数化したものである。2004年の「人間開発報告書」では、ノルウェーが1位、日本は9位となっている。

(図表 19)ミレニアム開発目標(MDGs)とは

- ・ 2000年9月の国連ミレニアム・サミットにおいて国連ミレニアム宣言が採択された(軍縮、開発及び貧困撲滅、環境保護、人権、国連改革等をカバー)。
- ・ 同サミットを経て、ミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)が策定され、2015年を目標に国際社会が一致協力して世界の貧困削減に向けて努力することが確認された。具体的には、貧困削減、保健衛生、教育などの分野において、2015年までに達成すべき数値目標が掲げられた。

< 8つの目標と具体的数値目標例 >

<p>目標 1：貧困の削減</p> <p>1日1ドル未満で生活している人々(%)</p> <p>1990 1999 2015</p> <p>29 23 15</p> <p>1990~2015年で貧困(1日1ドル以下)人口割合を半減(99年現在12億人)</p>	<p>目標 2：初等教育の普及</p> <p>初等教育実質就学率(%)</p> <p>1990 2000 2015</p> <p>81 84 100</p> <p>2015年までに全児童が初等教育を修了</p>
<p>目標 3：男女平等</p> <p>初等・中等教育における男生徒に対する女生徒の割合(%)</p> <p>1990 1999 2005</p> <p>83 89 100</p> <p>2005年までに初等・中等教育の男女格差を解消(2015年までに全ての教育レベルにおいて男女格差を解消)</p>	<p>目標 4：乳幼児死亡率削減</p> <p>5歳未満乳幼児1,000人当たりの死亡数</p> <p>1990 1999 2015</p> <p>92 82 29</p> <p>1990~2015年で乳幼児死亡率を2/3削減</p>
<p>目標 5：妊産婦の健康改善</p> <p>● 1990年~2015年で妊産婦死亡率を3/4低減する。</p>	<p>目標 6：エイズ等の防止</p> <p>● 2015年までにエイズの拡大を食い止め、減少に転じさせる。</p>
<p>目標 7：環境の持続可能性確保</p> <p>安全な水にアクセスのある人口(%)</p> <p>1990 2000 2015</p> <p>74 81 88</p> <p>2015年までに安全な飲料水を利用できない人口割合を半減</p>	<p>目標 8：世界的パートナーシップ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 政府開発援助(ODA)の増額 ● 市場へのアクセス拡大 ● 債務管理を通じた国の持続可能性強化

(図表 20)開発途上地域別貧困人口と経済成長の予測

	平均年率成長率(%)		1日1ドル以下で生活する貧困人口					
	2004~2015年のシナリオ		対総人口比率(%)			貧困人口(100万人)		
	1人当たり実質GDP	実質GDP	1990	2001	2015	1990	2001	2015
東アジア・太平洋	6.0	6.3	29.6	15.6	2.3	472	284	44
うち中国	6.4	7.0	33.0	16.6	3.0	377	212	41
欧州・中央アジア	3.9	3.8	0.5	3.7	1.3	2	18	6
ラテンアメリカ・カリブ海	2.3	3.7	11.3	9.5	7.6	49	50	46
中東・北アフリカ	2.3	4.1	2.3	2.4	1.2	6	7	4
南アジア	4.0	5.3	41.3	31.1	16.4	462	428	268
サブサハラ・アフリカ	1.8	3.8	44.6	46.5	42.3	227	314	366
開発途上地域全体	3.7	4.7	27.9	21.3	12.5	1,219	1,101	734
除く中国	3.0	4.1	26.1	22.8	15.4	841	888	692

(出典)世界銀行“Global Monitoring Report 2004”

(注)開発途上地域全体の人口は1990年43.7億人、2001年51.7億人、2015年58.7億人。

2005年1月に国連ミレニアム・プロジェクトが出したレポートでは、現在までのMDGsの進捗状況について、サブサハラ諸国は、貧困の増加、食料確保の困難、依然として非常に高い乳幼児と妊産婦の死亡率など、ほとんどの目標で大きな落ち込みがある、アジアは最も進展している地域だが、まだ数億人に上る貧困人口があり、所得の貧困以外の目標（エイズへの取組みなど）では進捗が遅れている、その他の地域の状況は悪化と改善が混在しているが、特にラテン・アメリカ、中東・北アフリカなどでは、過去から続く所得の不平等が他の目標の進捗も妨げている、などと指摘している。また、分野別に見ると、飢餓（絶対的貧困）、初等教育、水へのアクセスでは改善が見られるが、保健（特にエイズ、結核、マラリアの感染症対策）や環境分野では遅れが生じていると指摘している。

このようなMDGsに向けての進捗の遅れを受け、最近の主要な国際会議では、MDGsの達成のためには途上国が適切な政策をとるとともに、ODAの効果（effectiveness）や質を高めることが重要である、同時に、MDGsのコストを賄うために国内資金を含め様々な資金を動員し、それでも不足する金額はODAの量を飛躍的に増大させて満たす必要があるとの議論が盛んに行われている。具体的には、2002年3月のモンテレイ会議の合意文書では、「MDGsの達成のためには、ODA及び他の財源の大幅な増加が必要になると認識する。」とした上で、「ODAのGDP比0.7%目標（中略）を未だに達成していない先進国に対し、目標実現に向けた具体的な努力を奨励する」との要請を行っている²⁵。

同じ3月、米国のブッシュ大統領は、ODAをそれまでの年間約100億ドル（2000年の実績100億ドル、GNI比0.10%）から2006年までに50%（50億ドル）増額するとのコミットメントを行った。結果としては、2003年の実績で既に158億ドル（GNI比0.14%）を達成している（前編の図表7参照）。このような米国の増額は、2001年9月の同時多発テロを受けて、テロの温床となるような途上国の貧困に対処しようとする意図であることは明らかである。一方、EUはモンテレイにおいて、2000年のGNI比0.32%（253億ドル）から2006年には0.39%（約70億ドルの増加）を実現する、すべての加盟国は最低でも2006年までに0.33%を達成する、とのコミットメントを行った。その後、EUの2003年の実績はGNI0.35%まで上昇しているが、各国によりその差は依然大きい（仏0.41%、英0.34%、独0.28%、伊0.16%）。日本はモンテレイで新たなコミットメントを行っておらず、ODAの実績も、円借款のネット貸出の減少（第4章、第5章で詳述したとおり元本返済額の増大が主因）、ODA予算の縮小などを受けて、2000年の135億ドル、GNI比0.28%から、2003年には89億ドル、0.20%に減少してしまっている。DAC加盟国22ヶ国の合計では、ODAは2000年の537億ドル、0.22%から2003年の685億ドル、0.25%まで増大したが、0.7%目標には

²⁵ 1970年の国連総会決議には、「先進国は途上国へのODAを段階的に拡大し、70年代半ばまでにGNPの0.7%に到達するよう、最善の努力を払う」との努力目標が含まれているが、現在までにこれを達成しているDAC加盟国は、全22ヶ国のうちオランダ、ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、ルクセンブルグの5ヶ国だけである。

程遠い。

このような状況の中、ODA の一層の増額の要請が相次いでいる。ウォルフェンソン世銀総裁は 2004 年秋に自身が出した報告書（参考文献）で、モンテレイのコミットにより DAC 諸国の ODA は 2006 年には GNI 比 0.29% まで上昇すると見込んだ上で、これを追加的に 0.40% まで引き上げる必要があると呼びかけている。更に、直近の 2005 年 1 月の国連ミレニアム・プロジェクトの報告書では、MDGs 達成のコストを分野別に積み上げて算出した上で、そのコストを賄うためには税収の増加などを勘案しても国内資金だけでは不十分であり、2006 年には先進国からの ODA 総額を 1350 億ドル、GNI 比 0.44%、2015 年には 1950 億ドル、0.54% まで増大させる必要があると指摘している。

（ 7 ）ミレニアム開発目標への我が国の立場

それでは、ミレニアム開発目標（MDGs）の推進、及びそのための ODA の量的な増大に対する我が国の立場はどうであろうか。

結論から先に言えば、我が国は MDGs 自体を重要な目標であると考えており、それを推進していくことの重要性は認識している。我が国は従来から持続的な開発のためには、幅広い人間の開発、キャパシティ・ビルディングが重要であるとしてきており、そのような観点から、先述したとおり MDGs の前進となった DAC の国際開発目標を主導してきた。また、我が国自身の発展の経験から、成長を通じた貧困削減を重視しているが、成長だけを支援し、貧困削減を無視しているわけでは決してない。我が国の戦後の経験を振り返っても、常に成長に取り残されがちな人々へ成長の果実を配分することに意を用いてきたし、それが長期間の成長の源泉であったことにもコンセンサスがある。現在のサブサハラ諸国の現状を見れば、健康の増進や教育の普及などを通じて潜在能力を高めることは必須であり、そのためにも幅広い概念の貧困削減へ取り組む必要があることは言うまでもない。

他方で、我が国が特に強調している論点を筆者なりに整理すると、以下のようなものである。ODA の量の増大が先にありきのような議論には疑問があり、途上国の援助吸収能力にも留意が必要。援助に依存して一時的に 2015 年の目標を達成するよりも、持続的に MDGs を満たすことを重視すべき。したがって、MDGs のコストを賄うには、税収を含む国内資源の動員、貿易からの収入や移民労働者からの移転、海外からの直接投資など、様々な資金の活用が重要。現実的に見て 2015 年までに達成が困難な途上国も多く、達成を前提とした世界全体のコストの議論ばかりではなく、個別国ごとに MDGs をローカライズして推進していくことが必要。その際、国ごとに異なる環境に応じて成長・発展の道筋を考えていく必要があり、そのような点を盛り込んだ途上国自身の策定する貧困削減戦略を核として、それを支援していく仕組みが重要。貧困削減には良好な制度・政策が不可欠であり、低所得国への援助ではキャパシティ・ビルディングに重点を置くべき。貧困削減と成長は相互に補完的であり、保健、教育などの社会セクターへの支援は重要であるが、経済インフラの

整備や民間セクターの振興など成長促進のための支援もおろそかにするべきではない。MDGs というとアフリカばかりに目が行きがちであるが、貧困人口の絶対数が最も多いアジア諸国、最貧国以外の国の貧困にも留意することが必要。

最近の国際的な議論の流れを見ても、一時の貧困削減、社会セクター支援への著しい偏りから、次第に我が国が強調しているような点へ同調する声が増えてきているように思える。世銀が途上国へのインフラ投資の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ことは、第 4 章でも述べたとおりである。

ODA の量と発展の関係については、図表 21 と 22 を見てほしい。タイやマレーシアなど対 GDP 比で 1%程度の援助しか受けてこなかった国の中に経済成長と貧困削減の両面で大きな進展を遂げた国がある一方で、GDP 比 10%以上の援助を受けている国々でそうした成果がまだ見られない国が多い。被援助国の政策や制度、援助の吸収能力に問題がある場合には、大量の援助が流れても効果には結びつかない。例えば、初等教育や医療を大幅に拡充するといっても、教員や医師・看護婦の養成をどうするのか、また、学校や医療機関に行く習慣が社会に根付いていなかったり、そのためのアクセスが確保されていないような場合にどうするのか、といった問題がある。また、

(図表 21) アジアの主要被援助国における ODA の対 GNI 比(推移)

	項目	単位	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
インドネシア	ODA	百万ドル	692	950	603	1,747	1,387	1,731	1,501	1,308
	名目 GNI	10 億ドル	29	69	85	109	184	144	133	157
	一人当たり GNI	ドル	215	470	519	608	945	679	618	723
	ODA/GNI	%	2.38%	1.37%	0.71%	1.60%	0.75%	1.20%	1.13%	0.83%
タイ	ODA	百万ドル	90	418	481	797	858	698	281	296
	名目 GNI	10 億ドル	15	32	38	84	165	121	120	120
	一人当たり GNI	ドル	355	687	737	1,509	2,783	1,981	1,956	1,935
	ODA/GNI	%	0.60%	1.30%	1.26%	0.95%	0.52%	0.58%	0.23%	0.25%
マレーシア	ODA	百万ドル	99	135	229	469	109	45	27	86
	名目 GNI	10 億ドル	9	24	29	42	85	83	82	82
	一人当たり GNI	ドル	758	1,723	1,850	2,329	4,097	3,589	3,497	3,427
	ODA/GNI	%	1.09%	0.57%	0.79%	1.11%	0.13%	0.05%	0.03%	0.10%
フィリピン	ODA	百万ドル	180	304	486	1,277	883	578	577	560
	名目 GNI	10 億ドル	16	32	30	44	76	81	79	79
	一人当たり GNI	ドル	375	670	542	717	1,084	1,066	1,024	1,005
	ODA/GNI	%	1.14%	0.94%	1.64%	2.90%	1.16%	0.72%	0.73%	0.71%
中国	ODA	百万ドル	N/A	66	940	2,093	3,525	1,732	1,471	1,476
	名目 GNI	10 億ドル	N/A	304	300	384	689	1,066	1,140	1,214
	一人当たり GNI	ドル	N/A	305	281	332	557	836	887	937
	ODA/GNI	%	N/A	0.02%	0.31%	0.54%	0.51%	0.16%	0.13%	0.12%

(出典) ODA:OECD, Geographical Distribution of Financial Flows GNI:IMF, International Financial Statistics 2002, 2004(ただし、2000～2002年の中国は OECD 資料より)

(図表 22) アフリカ諸国及びその他いくつかの国の GNI に ODA が占める割合(2001 年)

国名	一人当たり GNI(\$)	ODA/GNI	国名	一人当たり GNI(\$)	ODA/GNI
サントメ・プリンシペ民主共和国	280	91.40%	レソト	530	5.74%
シエラレオネ	130	47.39%	コンゴ民主共和国	80	5.50%
エリトリア	160	41.05%	カメルーン	580	5.00%
ギニアビサウ共和国	160	32.45%	ベトナム	410	4.42%
モザンビーク	210	28.14%	ケニア	350	4.12%
モーリタニア	360	27.19%	コンゴ共和国	650	3.86%
マラウイ	160	23.54%	アンゴラ	500	3.67%
モンゴル	410	20.45%	トーゴ	270	3.55%
ブルンジ	100	20.24%	ナミビア	1,960	3.41%
エチオピア	100	18.05%	パキスタン	420	3.37%
ルワンダ	240	17.77%	赤道ギニア共和国	700	2.76%
ブルキナファソ	220	15.82%	セーシェル共和国	6,530	2.42%
ウガンダ	260	14.28%	スワージーランド	1,300	2.28%
マリ	230	14.07%	バングラディッシュ	380	2.12%
ガンビア	320	14.01%	チュニジア	2,070	1.98%
カーボヴェルデ共和国	1,320	13.78%	スリランカ	870	1.95%
ニジェール	180	13.32%	エルサルバドル	2,040	1.76%
キルギスタン	280	12.98%	コートジボワール	640	1.68%
カンボジア	280	12.76%	スーダン	340	1.66%
ボスニア・ヘルツェゴビナ	1,270	12.65%	モロッコ	1,190	1.56%
ガーナ	290	12.62%	エジプト	1,530	1.26%
コモロ連合	380	12.33%	インドネシア	680	1.11%
チャド	200	11.78%	ペルー	1,990	0.85%
ベニン	380	11.65%	フィリピン	1,030	0.76%
ホンデュラス	910	10.87%	ボツワナ	3,100	0.59%
ザンビア	320	9.98%	モーリシウス	3,850	0.48%
ジブチ共和国	890	9.79%	ナイジェリア	290	0.47%
ギニア	420	9.43%	南アフリカ	2,840	0.39%
ボリビア	950	9.41%	インド	470	0.36%
セネガル	480	9.05%	アルジェリア	1,660	0.35%
リベリア	140	8.86%	タイ	1,960	0.25%
マダガスカル	260	8.05%	ガボン	3,160	0.23%
中央アフリカ共和国	260	6.89%	中国	890	0.13%
アルバニア	1,340	6.34%	マレーシア	3,400	0.03%

(注) アフリカはデータが入手可能な全ての国、それ以外は、比 のために代表的な国。

(出典) OECD, The DAC Journal Development Co-operation 2003 Report

あまりに大量の援助資金が流入する場合には、受入国側の実施機関がそれを効率的に消化できなかつたり、長期的にその国の経済・財政が援助に依存するようになって、自律的な発展がかえって阻害される場合もある。援助が本当に効果を上げるためには、年限を定めて援助の量のみを急増させるのではなく、時間をかけてドナー側の体制の充実、受入側のキャパシティ・ビルディングを図りながら支援していくことが必要であろう。

我が国の ODA が伸びていないことを殊更にとりあげ、我が国に増額を強く要請する声も聞かれる。例えば、2005 年 1 月のミレニアム・プロジェクト報告では、「(国連改革に関する)ハイレベル委員会が提言したように、国連安保理常任理事国となって世界的なリーダーシップを目指す国は、MDG を推進し、それを達成するための特別な義務がある。常任理事国を目指す先進国は、指導的な立場に伴う責任として、ODA の GDP 比 0.7% のコミットメント達成を 2015 年までに実現する用意があるべきである。」としている。

このような要請をどう考えるべきであろうか。まず、1990 年代の後半まで他の先進国の多くが「援助疲れ」で ODA を減らしていた中で、我が国が世界最大の ODA 供与を行ってきたことに注意を喚起する必要がある。例えば、1994 年には、日本の 132 億ドルに対し、米国は 99 億ドル、英国は 32 億ドルに過ぎなかったし、1994 - 2003 年の 10 年間の合計で見ても、我が国は DAC 諸国全体の 20% に上る貢献を行っている(米国は 18%、英国は 7%)。直近の状況だけを見て、我が国の責任を求めるのは理にかなっていない。また、そもそも現在の安保理常任理事国が 0.7% 目標には程遠い状況にあるのに、新たに常任理事国を目指している国だけを取り上げて責任を果たすことを求めることも合理的とは言い難い。我が国が国連の分担金について、米国の 22% に次ぐ 19% もの負担を行っていることも忘れてはならない。

一方で、国際社会の大きな流れが ODA の増額に向かっているときに、我が国の ODA が減少傾向にあることは本来は望ましいことではない。しかし、前編でも論じたように、国民の間では、厳しい財政事情や依然力強さを欠く経済状況を背景に、ODA の量によって国際的な貢献を果たすことに疑問の声が強まっている。我が国の主要な援助提供先であったアジア諸国の多くが豊かになって、ODA をこれまでのようには必要としなくなっているという事情もある。今後の我が国の ODA の規模をどうして行くのかは国民の判断ではあるが、当面は量的な拡大による貢献は困難であるとの前提で、他のドナーとの協調を図りながら ODA の効果の向上を高めていくほかはないのではないのか。同時に、貧困人口の絶対数は最も多いアジア諸国で成長を通じた貧困削減を支援し、MDGs に向けた重点的な貢献を行う、アフリカではタンザニア、アジアではカンボジア、ラオスなど特定の国、セクターに絞って成果を出す、など具体的な貢献を行うことが重要であろう。

ODA の量の増大との関連で、英国のブラウン蔵相が 2003 年に発表した国際金融フ

アシリティ（IFF）の提案がある²⁶。IFF は、2015 年までの MDGs 達成に必要とされる資金を賄うべく、現在の ODA 量の倍増を可能とするために DAC 諸国の ODA を前倒しして使おうと企図するものである。具体的には、IFF は国際金融市場で長期の債券を発行して資金を調達、ドナー各国は償還資金を IFF に対し提供することをコミットし、その長期的なコミットメントが債券のいわば担保になる、調達した資金は既存のバイあるいはマルチの援助実施機関を通じてグラントで途上国に供与、IFF は国際条約に基づき設立される国際機関、という提案である。

しかしながら、IFF には以下のような理念的・現実的な問題があると考えられる。

ODA の増額先にありきという考え方自体に疑問があり、ましてや ODA を 2015 年までに前倒しして使うという場合には、2015 年以降をどうするのかという問題が残る。IFF が発行する債券の償還財源を拠出するといった長期間のコミットメントは、我が国の予算制度上困難である。資金を集めて配分するだけという機関には、案件審査から実施、評価というアカウンタビリティの流れがなく、資金の使途に十分な責任を持ってないという問題がある。更に、条約を締結して IFF という新たな機関を設立するには、多大な行政コストと時間を要する。いずれにせよ世銀などの既往の機関を活用することを優先して考えるべきである（国際開発金融機関への出資・拠出の形であれば、多年度にわたる途上国支援を我が国の財政上も支援できる）。

（ 8 ） 貧困削減戦略ペーパー

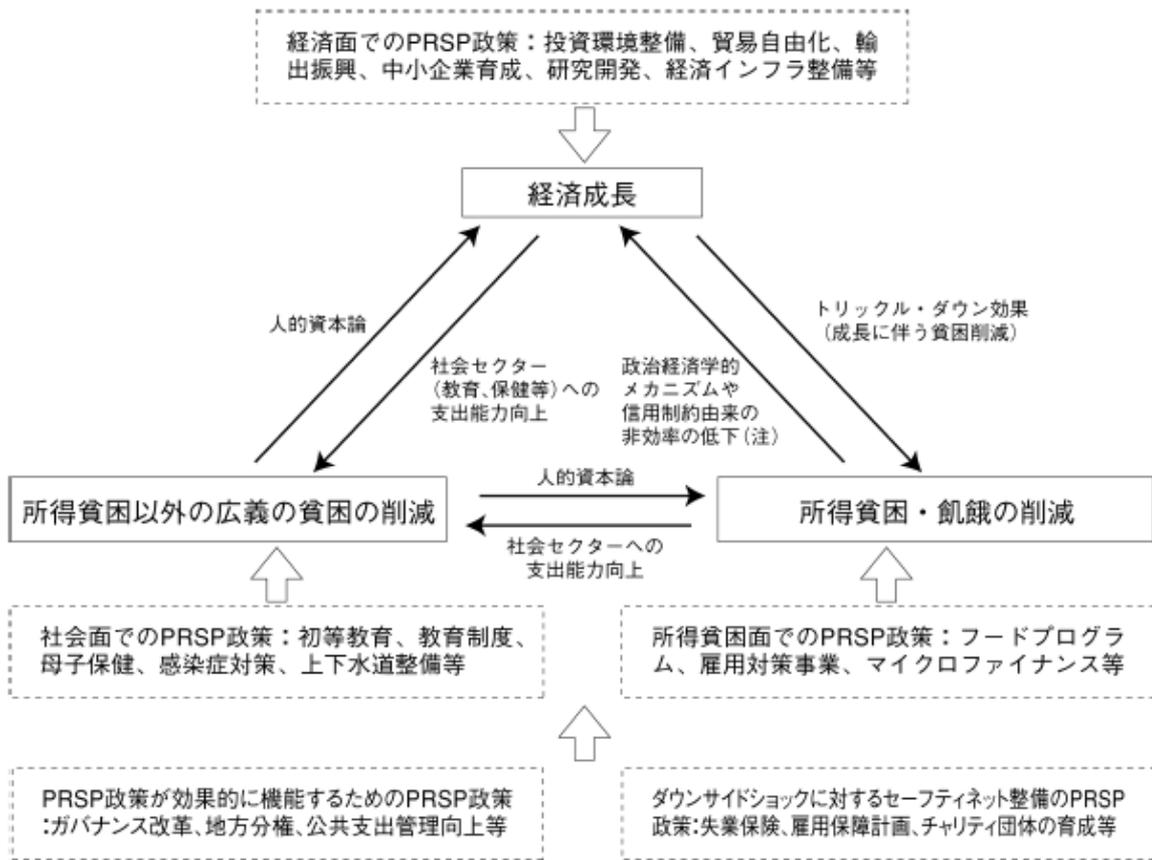
ミレニアム開発目標（MDGs）を達成するためには、援助の量の増大だけでなく、援助の効果を向上させることが必須である。最近重視されるようになった様々な援助の考え方はこの点に対応するものであり、本稿がテーマとする新たな援助潮流の核心でもある。そして、それぞれが相互に関連し、補完するものでもある。以下では、貧困削減戦略ペーパー、制度・政策環境への注目、援助協調と援助の態様（モダリティ）、途上国支援の政策一貫性、を取り上げ、それぞれの論点と我が国の立場を論じてみたい（貿易と開発、紛争予防・平和構築と開発、環境と開発、インフラと成長なども重要なテーマであるが、紙数の制約もありここでは触れない）。

貧困削減戦略ペーパー（PRSP）は、今や低所得国が貧困削減を進める際の、基本的なフレームワークとなっている²⁷。1999 年 9 月の IMF・世銀年次総会時に、合同

²⁶ ブラウン蔵相のアフリカの貧困削減に向けたイニシアティブには、英国でも批判がないわけではない。タイムズ紙（2004 年 12 月 14 日付オンライン版）は、ブラウン蔵相の援助を 2 倍にすれば貧困は半減するという議論は極めて単純な間違いである、もしもそんなに簡単なことなら、1 人当たりの援助を一番多く受け取ってきたアフリカ諸国は今頃ブームになっていなければならない、統治がうまく行っていないところに援助を流すことは改革を遅らせて状況を更に悪化させる、債務を 100%キャンセルするというアイデアも、銀行を見れば分かるようにローンは富の源と考えるべきであり、それをキャンセルすることはモラル・ハザードを生んで途上国をかえって貧しくする、IFF は今の納税者に 1 ペニーも負担させずに今支出しようというアイデアであり、エンロンの会計にも比べうるものである、と痛烈な批判を加えている。

²⁷ 黒崎卓一橋大学助教授は、平成 16 年度に財務省で行っている国際開発金融機関の政策に関する研究会（「MDBs 研究会」）で、PRSP に基づく貧困削減戦略と経済成長の相互関係について図表 23 のようなイラストを紹介した。黒崎助教授は、PRSP の貧困削減戦略が経済成長につながるというポジティブ

(図表 23) 経済成長と貧困削減のポジティブ・フィードバック
(貧困削減戦略ペーパー (PRSP) に基づく政策との関係)



(出典) 黒崎卓一 橋大学助教授の発表資料(筆者が若干簡略化、補足)

(筆者注) 所得貧困・飢餓の削減は国民の幅広い労働市場への参加・成長政策へのコミットを通じて経済成長に資する。また、政策的にマイクロファイナンスを提供することで、資金手当が困難な企業家の活動を促進することができる。

開発委員会において、債務イニシアティブの適用対象となる重債務貧困国 (HIPC) (現在 37 ヶ国：すべて IDA 対象国) 及びすべての IDA 融資対象国 (現在 81 ヶ国) に対し、債務削減あるいは IDA 融資供与を受けるための条件として作成が要請された。2005 年 1 月末までに 43 ヶ国のフル PRSP と 7 ヶ国の暫定的 PRSP が作成されている。PRSP は、低所得国が自らのオーナーシップに基づき、貧困の現状・要因分析を行い、3 年間の計画期間について、貧困削減のためのマクロ経済政策、構造政策、社会セクター政策の目標を具体的に定め、あわせてモニタリングの方法を定めるものである²⁸。同時に、PRSP は、様々なバイ・マルチのドナーがこれを元にそれぞれの

なフィードバックについて、初期時点で人的資本が高かった国の方がその後の所得上昇率が高かったという関係はある程度サポートされるが、PRSP などにより政策的に人的資本を引き上げることが所得の上昇につながる事が自明かどうかについては疑問を指摘している。

²⁸ 例えば、アジア初のフル PRSP (2002 年 6 月) であるベトナムの場合を見ると、まず、経済的目標とし

援助を連携（アライン）させていくベースを提供するものでもある。

我が国の二国間 ODA の実施上も、PRSP の中に我が国の援助を位置づけ、可能な限り PRSP との連携を図っていくと同時に、PRSP の策定過程に、当該途上国政府、国際機関や他のバイのドナー、当該国の市民社会などとともに参画していくという姿勢が必要である。これによって、我が国の ODA をより効果的なものとする機会が生まれるほか、我が国独自の開発戦略を当該国にアドバイスし、当該国の開発により大きな影響力を持つことや、国際社会での我が国の援助に対するより高い認知を得ることも可能となる。

PRSP の枠組みを通じて一層貧困削減の実を上げていくためには、どのような点に留意すべきか、今後の課題を改めて整理すると、以下のようである。国ごとの状況に応じて一定の弾力性を持たせることが重要。例えば、サブサハラ諸国では教育や保健サービスの早急な提供が課題であるのに対し、多くのアジア諸国では、成長の源泉やインフラ整備などの視点を盛り込んでいくことが必要。実際、ベトナムの場合は、我が国の主張もあって、PRSP に大規模インフラと成長に関する新たな 1 章が追加され、名称も「包括的貧困削減・成長戦略」(CPRGS) となった。PRSP と各国の国家計画やセクター計画の整合性を図っていくべき。セクター計画との整合性を怠ると、PRSP 作成に関与する財務省や計画省と、保健省や建設省などのいわゆるライン・ミニストリーがばらばらの動きをすることになってしまう。PRSP が当該国の予算や中期財政計画とリンクしていない場合には、必要なプロジェクトへの内貨の手当てができず、PRSP は単なる努力目標ないし希望リストになってしまいかねない。PRSP と同時に作成が求められる中期支出枠組み(Med-term Expenditure Framework)などを通じて財政の裏づけのある PRSP の作成に努力すべき。国際的に目標としているMDGs の達成を PRSP の掲げる目標とどう整合させていくのか、あるいは MDGs を PRSP の枠組みの中でいかにローカライズしていくのかにも留意していくべき。以上とも関連するが、途上国の真のオーナーシップをどのように確保していくのか。PRSP は途上国自身が国際的な援助コミュニティとの議論を踏まえてその責任で作成することになっているが、PRSP が IMF・世銀の理事会で報告されることもあり、これらの機関の承認が必要と見なされている面がある。PRSP のモニタリングは重要であるが、途上国政府には進捗を実態よりよく見せようとする誘引が働くという指摘もある。

て、2010 年に GDP を 2000 年の倍にすること、その間、工業と建設の 1 年当たりの成長率を 10% 程度にすること、農業の成長率を 4% 程度にすること、輸出の伸び率を GDP の伸び率の倍にすること、貯蓄を GDP の 30% 以上とすることなどが盛り込まれている。一方、社会的目標・貧困削減目標としては、国際的基準に基づく貧困人口比率を 5 分の 3 減少させることのほか、2010 年までには貧しいコミュニティのすべてに基本的なインフラ(道路、小学校など)を供給すること、年間 140 万人程度の新たな仕事を作り出すこと、小学校の在籍率を 97% 以上にすること、乳幼児死亡率を 1000 人中 25 人まで下げること、森林面積比率を上げること、女性の社会参加を高めること、など、具体的な目標が定められている。

(9) 良好な制度・政策環境の必要性

最近の援助潮流のもう一つの重要な要素は、制度・政策環境の重視である。これには、いくつかの背景があると考えられる。第1に、これが最も重要であるが、過去の援助の経験からも、最近の研究の成果からも、援助が効果を上げるためには、よい制度や政策が前提となる、これらが満たされていない国では、折角の援助が無駄になってしまうという理解が広まったことである。第2に、前述のとおり1980年代の市場至上主義的な思想への反省から、政府が民間セクターの活動の基礎を提供し、市場を補完する機能の重要性が再認識されたことである。実際、旧社会主義国の市場移行の混乱の経験からも、何でも自由に市場に任せればよいというものではないことは明らかである。第3に、先進国における行政改革の動きの影響である。1970年代までの市場の失敗と政府の役割を強調する混合経済論、1980年代のサッチャー英政権、レーガン米政権に代表される、「政府の失敗」に着目して規制緩和を推進する保守革命を経て、公共部門でも企業経営に範を求めて効率的で質の高い行政を目指す「ニュー・パブリック・マネージメント」の考え方が広まり、これを途上国のガバナンス改革にも応用していこうとする流れが出てきている²⁹。

ウォルフェンソン世銀総裁(参考文献)は、重要な制度や政策として、政治的・経済的な安定性、政府の効率性・能力、所有権や契約の保護、十分な公共財の提供、政府による収奪と汚職がコントロールされていること、などを挙げている³⁰。留意点の一つは、ウォルフェンソンの報告も記しているように、制度や政策の環境が一定のレベルに達しているかどうかは、政府が民主的か権威主義的かには必ずしも直接の影響を受けないという点である。1970年代のアジアの権威主義的な政権と、1990年代のアフリカの民主的な政権を比較すれば、このことは明らかである。もっとも、これは開発には権威主義的な政府が必要であるということの意味するわけではない。長く1人の指導者による権威主義的な政権が続く場合には、汚職や情実などの問題がより深刻化する可能性が高い。

世銀グループで最貧国向け融資を行うIDA(国際開発協会)では、従来から援助資金の国別配分の際に、政策・制度の評価が高い国には人口1人当たりの配分を手厚くするというパフォーマンス・ベスト・アロケーション(PBA)という仕組みをとっている³¹。その中で高いウェイトを有するのは、国別政策制度評価(CPIA: Country

²⁹ ニュー・パブリック・マネージメント論は、公的部門自体への競争原理や契約原理の導入、目標の設定と成果による評価、政策の企画立案と執行の分離(エイジェンシー化)などを核としている。我が国においても、最近の独立行政法人制度の導入、情報公開法、政策評価法、国のバランスシート公表をはじめとする公会計改革などは、この流れを汲むものである。

³⁰ 筆者の国際局における同僚の石井菜穂子参事官は最近出版した「長期経済発展の実証分析」(参考文献)の中で、持続的成長を可能にする「制度のミニマム・セット」として、技術革新力を培う制度(知的財産権保護、研究開発、貿易開放度など)、人的資本育成のための制度(教育、保健など)、物的インフラ構築のための制度、私的所有権を保護する法制度、社会的結合力を構築する制度(社会の平等度、発言権と説明責任、社会の安定など)、ガバナンス向上のための制度、を挙げ、これらを指標化したものと75ヶ国の長期的成長率との関係を分析している。

³¹ IDAのパフォーマンス・ベスト・アロケーション(PBA)では、政策・制度に関するCPIAの評価の

Policy and Institutional Assessment) である。CPIA の対象となる 20 項目は図表 24 のようであり、マクロ経済政策、市場の機能を高める構造調整政策、社会セクターの政策、公的部門のガバナンスの 4 分野からなっている。20 項目それぞれが評価の低い方から順番に 1~6 の評点を与えられ、5% ずつのウェイトで総合される³²。現在 CPIA の

(図表 24) 世銀の国別政策・制度評価(CPIA)の 20 項目

A 経済運営

- インフレとマクロインバランスの管理
- 財政政策
- 公的債務管理
- 開発計画の管理と持続可能性

B 構造調整政策

- 貿易政策と外国為替制度
- 金融の安定性
- 銀行部門の厚み、効率性および資金供給力
- 民間企業のための環境整備
- 労働・生産市場
- 環境面での持続可能性を支える政策と制度

C 社会的公平性に関する政策

- ジェンダー
- 公的資源利用の公平性
- 人的資源の育成
- 社会保障と労働
- 貧困削減動向および政策インパクトに関するモニタリング・分析

D 公的部門の管理と制度

- 所有権及び「法の支配」に基づくガバナンス
- 予算・財務管理の質
- 歳入確保の効率性
- 公務員制度の質
- 公的部門における透明性・説明責任・汚職

(注) IDA 対象国 81 ヶ国のうち、5 ヶ国(アフガニスタン、リベリア、ミャンマー、ソマリア、東ティモール)を除く 76 ヶ国について評価。

ほか、それまでに融資が承諾された当該国のプロジェクト(ポートフォリオ)についてその開発目的が達成されているか、その実施は順調に進んでいるかを示す「ポートフォリオ・パフォーマンス」指数(すなわち当該国の実施能力・消化能力を 1~6 で指標化)、各国の貧困度(1人当たり GNI が低いほど多く配分)、ポスト・コンフリクト国かどうか(その場合余分に配分)、なども勘案される。なお、IDA のみならず、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行の貧困国向け融資も、同様の仕組みでパフォーマンスに応じた配分を行っている。³² 各国の制度や政策、ガバナンスを評価するというのは、理論面でも実際面でも非常に困難な、様々な異論も招きがちな作業である。現在世銀では、**CPIA 制度を改善**する観点から、重複した項目の合理化、ウェイト付けの変更など、見直し作業を行っている。

上位 20% の評価を得ているのは、アジアの IDA 対象国の中ではベトナムであり、インドネシアやパキスタンはその次の 20% に入る。それに対し、カンボジアは下から 2 番目の 5 分位に属する。ベトナムの場合、経済政策、社会政策の評価は上位 20% に属するが、ガバナンスや構造政策はそれぞれ下から 2 番目、3 番目の 5 分位に属し、これらの改善が今後の課題である。

制度・政策の重視から、援助の効果が上がりやすい国に選択的支援 (selectivity) を行うという考え方が出てくる。実際、二国間 (バイ) の援助を貧困削減にフォーカスしている英国、北欧諸国などは選択的支援の考え方に基づいた援助を行っている。米国については、2004 年予算年度に 10 億ドルの予算の議会承認をもって立ち上げた ミレニアム・チャレンジ・アカウント (MCA) が注目される。MCA は 2002 年 3 月にブッシュ大統領が ODA の 50% (50 億ドル) 増額をコミットした際に、増額分をより選択的に供与する仕組みとして打ち出したものである。これを運営する公社 (MCC) がもともとの援助機関である USAID とは別に発足しており、2005 年度までにアフリカを中心に 17 ケ国 (アジアではモンゴル、スリランカ) が資金供与の適格国になった。MCA を特徴づけるのは、対象国の絞込みに加え、適格国の選定基準となる 16 の指標の中に、財政政策や貿易政策などの経済関係の 6 指標、保健、教育などの社会セクター関係の 4 指標とともに、「正しい統治」に関する 6 指標が含まれ、その中に、「市民的自由」、「政治的権利」、「表現と投票の権利」が入っている点である。いわゆる米国的民主主義を採用しているかどうかを途上国支援に結び付けている端的な例であると言えよう。

選択的な支援という考え方が、援助の効果向上、途上国へのインセンティブという点で重要であるということに異論はないが、政策やガバナンスに問題がある国は、ある意味では国際社会の支援を最も必要とするような国でもあり、そのような国を切り捨ててよいということではない。ましてや、国際的な紛争や国内の混乱から経済状況や統治が脆弱化していく国についてはそうである。それらの国には、人道的見地からの支援を含めて人々の喫緊のニーズに応える支援と、人々や社会のキャパシティ・ビルディングのための支援を基本としていくということであろうが、現実にはどのように支援していくのが最も有効であるかは今後の重要な課題である。

我が国の場合には、多額の ODA を行っており、また、バイの支援決定に当たっては二国間の経済関係や外交の視点が重要であると考えていることから、制度・政策環境、あるいはその改善の努力をそのまま当該国への援助量に結びつける政策は採っていない。ただし、我が国の ODA 政策においても、制度・政策環境の重視は近年の重要な流れとなっている。2003 年 8 月の新 ODA 大綱でも、この分野への協力を強化するという点と、途上国の努力が我が国の ODA 供与の際に考慮されるという点が明確にされている³³。

³³ 新 ODA 大綱では、まず、「基本方針」の部分に、「良い統治 (グッド・ガバナンス) に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、これらの国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力する」とされ、「重点課題」の中に「政策立案、制度整備」への協力、そしてその例として、「知

我が国自身が近年において途上国の制度・政策を重視するようになった背景には、良好な制度・政策環境が持続的な成長の前提であり、効果的なバイの援助の前提でもあるとの理解が我が国においても深まっていることがある。よい制度は我が国が重視している民間セクターの活動の基盤であり、本邦企業を含む外国企業が安心してその国に投資を行う条件でもある。この観点から、知的財産権の保護や信頼できる司法制度などが特に重要な意味を持つ。また、政策立案や制度整備への協力は、今後我が国の技術協力において力を入れていくべき分野であるとの認識が関係者で共有されている。実際、例えば、1995年の日越首脳会談での合意を受けて始まった「ベトナム市場経済化支援」、主査の石川滋一橋大学名誉教授の名前をとっていわゆる「石川プロジェクト」には、我が国から約20名の経済学、財政学などの学識者が参加し、ベトナムの市場移行に伴う社会経済開発計画に大きな影響を与えた。また、法律の分野でも、ベトナム、ラオス、カンボジア、モンゴルなどの市場移行国への民商事法を中心とする法整備支援が、法務省や名古屋大学法政国際教育協力研究センターなどによって強力に推進されてきている。このような政策面、ソフト面での技術支援は、我が国が米国や英国などに遅れをとってきた分野であるが、我が国の経験を踏まえた協力には途上国側の期待も大きく、一層強化していく必要がある。

(10) ドナー間の援助協調と援助の手法（モダリティ）

援助の効果を向上させる一つの手段が、マルチの国際機関（世銀や地域開発金融機関、UNDPなどの国連機関）、バイのドナー各国が連携して援助を行うという援助協調の考え方である。中心的な役割を果たすのは上述の貧困削減戦略ペーパー（PRSP）であり、それぞれのドナーは、被援助国がPRSPを自らのオーナーシップで策定する作業に参加し、また、それぞれの援助をPRSPと連携させていくことを求められる。この流れを補完するのが、援助の現地化であり、例えば世銀の国別担当局長は今やワシントンではなく現地に常駐し、現地で主要な意思決定を行うことができる体制を整えている。

我が国の援助は一国でも非常に大きく、相手国の要請を踏まえて有償、無償、技術協力をそれぞれの特性に応じて供与すればよいとの考え方が強かった。また、我が国独自の支援として行う方が、「顔が見える援助」として相手国の国民からも認知されやすいと考えられた面もあった。これらの要素は現在も一概に否定はできないが、ODAの量の拡大よりも質、効果の向上が求められている中で、国際的な援助協調に積極的に加わり、そこで我が国としての援助理念を打ち出し、「声が聞こえる援助」を行うことが重要であるとの認識が高まっている。新ODA大綱でも、援助協調の強化は明確に謳われている。

的財産権の適切な保護や標準化」が挙げられている。更に、「政策協議の強化」の項では、「開発途上国の案件の形成、実施の面も含めて政策及び制度の改善のための努力を支援するとともに、そのような努力が十分であるかどうかを我が国の支援に当たって考慮する」ことが明記されている。最後の部分は、大綱起草過程において財務省が特に主張した点である。

援助協調の実例として、我が国の主要な援助供与国であるベトナムでは、世銀やアジア開発銀行、更には英国の国際開発省などと、開発戦略やそれぞれの援助の手法などについて密接な連携を図ってきている。また、タンザニアでは PRSP の下に作られる農業セクター開発プログラム策定に国際機関やバイの援助機関とともに関与している。更に、最近では、財務省、外務省がそれぞれアレンジをして、我が国の政府・実施機関の担当者と世銀、UNDP の国別責任者が東京などで一同に会し、アジアの重要支援国についての支援方針を前広に議論するような試みも行われている。そのような援助協調に我が国が主体的に関わり、主導的な役割を果たすためには、他のドナーを納得させることのできる援助理念と、現地 ODA タスクフォース、熟練した専門家の強化が不可欠であることは言うまでもない。

援助協調の一側面が、被援助国側の行政的負担を減らし、援助の効果を向上させるための、ドナー間の手続きのハーモニゼーションである。これについても、JBIC（国際協力銀行）と世銀、ADB の間で調達ガイドライン、入札書類、環境社会配慮政策などの共通化に向けて成果が上がり始めている。ベトナムでは、これらにフランス開発庁やドイツ復興銀行を加えた 5 銀行の取組みにも発展している。

援助協調の延長線上にあるもので、より大きな論点となっているのが、援助の手法（モダリティ）についての議論である。すなわち、従来のプロジェクト中心の手法から、途上国の政策プログラムを各ドナーが協調して直接支援する手法に重点を移すべきであるとの議論が英国や北欧諸国主導で行われている。具体的には、特定のセクターを対象に各ドナーの援助資金をドナーの共同管理の基金に集めた上で援助を実施するコモン・ファンド方式や、更に進んで特定のセクター、あるいは一国の貧困削減プログラム全体を対象に、相手国の予算に援助資金を直接投入し、その用途を援助受入国と援助コミュニティがパートナーシップを組んでマネージしていこうとする直接財政支援方式などがある。

このようなプログラム型の援助を支持する議論には、多くのドナーがそれぞれ支援するプロジェクト型に比べ、被援助国側の手続きコストの軽減につながる、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自体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、内貨の手当不足によるプロジェクトの中断といった不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、などがある。

一方で、プロジェクト型の援助が依然として重要であるとの議論は日本や米国などが主導しているものであり、その論拠は、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れば、手続きのコストは最少化できるし、貧困削減プログラムなどとの整合性も保たれる、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行われなかった、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、中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使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つながる可能性がある、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。

このような議論を踏まえ、国際的にもある時期のコモン・ファンド、財政支援への極端な傾斜から、次第にプロジェクト型支援の有用性への再認識が進んでいると思われる。なお、日本は、ローンを使った支援についても、途上国への支援はグラントかそうでなければ民間資金という二元論ではなく、発展段階に応じて譲許的なローンでの支援が適切である場合があることを強調している。

もっとも、我が国自身、プログラム型、財政支援型の援助を全面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。実際、サブサハラ諸国の現実を見ると、保健、教育などの社会セクター分野に対し、貧困削減プログラムに沿ってグラントで財政支援を行うことが最も実際的かつ有効な援助のモダリティであると考えざるをえない場合も多い。そのような国においてまで学校や病院の建設などに対するプロジェクト型支援にばかり拘泥していると、結局援助コミュニティでの影響力が決定的に下がり、当該国の政策の核心部分に関与できないことになるという現実もある。

そこで、最近では、一定の条件を満たす国、すなわち、我が国の重点援助国であり、我が国がプログラム策定に主体的に関与する体制、具体的には政策面での関与の体制や現地タスクフォースなどが整っていること、被援助国に強い制度・政策改善の決意があり、それをドナー・コミュニティがモニターすることのできる強力なプログラムがあること、ドナーからの援助資金を適切に管理し、プログラムの実施に当てることのできる公共支出管理のシステムが整備されていること、援助依存を続けないためにも歳入増大努力を行っていること、などを満たす国について、ノンプロジェクト無償の資金を使ったタンザニアの貧困削減戦略支援や、ベトナムでの IDA 貧困削減支援借款への円借款による協融(第 3 章参照)などの試みを始めている。また、最近では予算の分類上も、従来型のプロジェクト無償が比重を落とす一方で、日本企業への契約タイドを求められないノン・プロジェクト無償、草の根・人間の安全保障無償、緊急無償などが増えており、このような試みの進展を助ける形となっている(前編の図表 2 参照)。

ところで、3年間のPRSPに沿って各国の援助を連携させていくためには、援助の予測可能性が必要であり、そのためには援助の多年度コミットメントが不可欠であるとの議論が行われることがある。その際、我が国の予算は単年度主義をとっているために、そのような対応が不可能であるとの批判がなされることがある。しかし、実際には、我が国のODAにおいても、過去の対中円借款は中国の5ヵ年計画にあわせて総額をコミットするラウンド方式を採ってきたし、最近ではアフガン復興支援に関し2002年1月の東京会合において以降2年半で無償5億ドル、イラク復興支援に関し2003年10月のマドリード会合において2007年までの中期的な復興需要に対し基本的に円借款により最大35億ドル、といったコミットメントを行っている。これらはいずれも高いレベルの政治的なコミットメントであるが、実務レベルで他のドナーとの協調の強化を模索している我が国の重点的支援国についても、当該国のプログラムの順調な進展が実行の条件であるとしつつ、複数年の援助見込み額を示唆することは現在も可能である。確かに我が国の予算は単年度主義であるが、毎年の歳出はその時の議会が承認するというのはいわば民主主義の原則そのものであり、いずれの国でも基本は単年度予算である³⁴。しかし、円借款については、毎年度の予算で一般会計の歳出として国会の議決対象となるのは国際協力銀行への新たな出資金だけであり、単年度主義予算の制約がそれほど大きいわけではない。無償資金協力についても、その予算は年度ごとに国会の審議を経て成立するまでは確定しないものの、政府の責任で、限定的なケースについて貴重な財政資金のより効果的でより評価される使用を図る観点から、被援助国のきちんとした計画に結びつける形で複数年の援助見込み額を示唆することまでが禁じられているわけではない³⁵。

(11) 途上国支援の政策一貫性

最近 OECD など盛んに行われるようになった論点の一つとして、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、いわゆる「政策一貫性」(policy coherence)の議論がある。特に問題となるのは、先進国の保護的な農業政策であり、例えば先進国の農業補助金は援助の総額をはるかに上回っており、これが途上国の農産品の輸出を圧迫しているといった議論が展開される。このような議論に対する我が国の立場はどうであろうか³⁶。

³⁴ 例えば、英国の場合には、政府が向う3ヶ年度の「公共支出計画」を作り、毎年度の歳出をコントロールする制度となっているが、毎年度支出できる金額は「単年度歳出予算」として国会の議決を経なければならぬ。

³⁵ 現在総額1800億円程度の無償について、3年先まで同額の予算を前提にすべての用途をコミットしてしまうようなことになれば、国会による予算統制を軽視という批判を免れないかもしれないが、国際的にもそのようなコミットメントまでは期待されていない。

³⁶ 政策一貫性については、2003年夏から2004年夏にかけて、OECD 開発センターと財務省の財務総合政策研究所が共同研究を行った(英文の報告書が公表予定)。また、この共同研究を支援する日本

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、環境分野など社会セクター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で行われてきた。ODA 以外にも、貿易保険及び旧日本輸出入銀行の貿易金融・投資金融の OOOF (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。我が国からの円借款を通じた支援は、各国の 5 ヶ年計画などの国内戦略フレームワークと整合的な形で行われ、それが援助の予測可能性を高めたという指摘もある³⁷。

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あわせて、製品輸入に対する自由化を推し進めた。現在では OECD 諸国内でも工業製品に対する関税率が最も低い国の一つになっている。この結果、完成品、部分品の双方で製品輸入が拡大し、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が政策一貫性の観点から批判されることがある。確か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っている。我が国は総額において世界第 2 位、1 人当たりでは第 1 位の食糧輸入国であり、また、農産品の輸出補助金を出しておらず、農業分野の自由化について後退したことはない。最近の二国間自由貿易協定などを通じて更に自由化が図られつつある³⁸。

側の研究体制として、国際協力銀行開発金融研究所と財務総合政策研究所の共催で研究者、各省、援助機関も参加し「地域経済アプローチを踏まえた政策の一貫性分析：東アジアの経験と他ドナーの政策」研究会（座長：河合正弘東京大学教授）が開催された（報告書準備中）。筆者もメンバーに加わった。本節の記述は、この研究会での議論、河合座長の総括を踏まえたものである。

³⁷ **被援助国の 5 ヶ年計画**などと整合的な形で円借款を供与してきた典型例としては、1968 年の開発 5 ヶ年計画以降のインドネシア、1974 年の開発 4 ヶ年計画以降のフィリピン、1979 年以降の中国（84 年度までの 3309 億円の第 1 次円借款に関する日本政府の意図表明が 79 年度）がある。また、円借款や貿易・投資金融などを有機的に結びつけ、面での多年度にわたる支援を行った典型例としては、1982 年以降のタイ東部臨海工業開発を挙げておきたい。港湾、道路、鉄道、工業団地などは円借款で、電力、ガス開発・パイプラインなどは旧日本輸出入銀行の貿易・投資金融やアンタイト・ローンで支援し、アジア開発銀行や日本の民間金融機関もこれに連携した。

³⁸ 政策一貫性との関係でよく話題となるものに、米国の開発系シンクタンクである Center for Global Development が OECD 加盟 21 ヶ国についてランク付けした**開発コミットメント指標**があり、日本は最下位に位置づけられている。この指標（2004 年版）は、援助（ODA の GDP 比が基本）、貿易、投資、移民（人口 1 人当たり移民受入数）、環境、技術、安全保障（平和維持活動への貢献額の GDP 比）を指数化し、単純平均したものである。問題が多いわりに話題になりがちであり、外務省はこの指標が発表された Foreign Policy 誌に反論を掲載した。筆者なりに留意事項を整理すると以下のようである。誤解されがちであるが、この指標は ODA の質の評価をしているのではない。ただし、ODA だけをとって、指標のベースが ODA 総額ではなく GDP 比であること、ローンについては元本の返済額だけではなく金利返済額も控除されたネット資金移転となっていることなどから、日本の順位は 16 位となっている（米国は 19 位）。日本は移民と安全保障での指数がダントツの最下位であり、これが全体のランクにも影響して

全体として、少なくとも東アジア諸国支援に関するかぎり、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し、そこには一定の政策一貫性があったと言えよう。そして、このような点は、OECD と我が国の共同研究報告書などを通じて国際社会に主張していくべき点である。これに対しては、仮に結果として途上国支援の政策一貫性があったとしても、果たして意図的なものであったかどうかは疑問であり、むしろ我が国の産業の発展、展開を様々な形で助ける政策がそのような効果を生んだのではないかとの議論もある。しかし、もともと、ODA 政策と農業政策や移民政策など他の様々な政策とをあわせて途上国支援という観点のみから政策一貫性を評価することの限界は認識しておく必要があるのではないか。それぞれの国内政策は基本的には自国の国民の政策ニーズに対応するものであり、途上国支援を追及することを主目的に行っているものではない。その意味では、国内政策の追求が結果的に途上国の支援にもつながっているとすれば、持続性と効果がかえって高くなっている可能性もあり、それはそれ自体として評価してよいように思われる。

(12) アジアの経験とグローバル化の中での成長戦略

ここで、改めて成長自体の問題を考察してみたい。まず、図表 25 でアジアとサブサハラの代表的な途上国について 40 年間のパフォーマンスを比べてみる。1962 年においては、アジアの開発途上国の 1 人当たりの所得は概ねサブサハラ諸国と同様である。今になって見ると驚くようなことであるが、韓国は、マレーシア、フィリピンより低所得であり、アフリカのコンゴ、ガーナ、象牙海岸などに比べても貧しい。この差は、まだこれらの国が一次産品に依存していたときの、資源の賦存量の差を反映しているのであろうか³⁹。ちなみに、明治以降の長い産業化の歴史を有する日本の 1 人当たり所得も、1962 年にはまだ米国の 6 分の 1 であった。2002 年の時点では、アジアの途上国とサブサハラ諸国のコントラストは明確である。このような差はなぜ生じてしまったのだろうか。

その前に、現在の先進国における持続的な成長の出発点はどうだったのかを振り返ってみよう。西欧の先進国の場合にも、1 人当たり所得の持続的成長が始まったのは 18 世紀末の産業革命のときであり、日本の場合は明治維新以降である。人類の歴

いる。これらの指数を ODA や貿易と同じウェイトで指標に入れることには勿論大きな疑問がある。以上の点を含め、評価の対象項目の選択基準が不明確であり、それぞれの分野ごとの評価方法にも疑問がある。

³⁹ Radeletらの論文(参考文献)で、興味深い分析(78の途上国が対象)が行われている。これによれば、天然資源が豊富なほど、内陸に閉じ込められているほど、沿岸部の陸地に対する比率が低いほど、1 人当たりの実質成長率(1965 - 1990 年)が低いという傾向が見られる。換言すれば、元々天然資源に恵まれない国は、より広範な産業の発展をより真剣に目指さざるをえないので、その後の成長率はかえって高くなる。成長の重要な源泉である貿易の発展には、長い海岸線が役に立つ。アジアの NIES、そして日本の経験はこれをそのまま証明していると言える。なお、更に運命論的であるが、この研究では熱帯であることも成長と負の相関関係を有するとしている。

(図表 25) アジア諸国とアフリカ諸国の 40 年

(一人当たり名目 GNI の比較)

(単位:米ドル)

	1962 年	2002 年	倍率
中国	70	960	13.7
韓国	110	9930(注 2)	90.3
マレーシア	300	3540(注 2)	11.8
タイ	120	2000(注 2)	16.7
フィリピン	220	1030(注 2)	4.7
インドネシア	70(注 1)	710(注 2)	10.1
コンゴ(旧ザイール)	230	100	0.4
象牙海岸	150	620	4.1
ガーナ	190	270	1.4
ケニア	90	360	4.0
ナイジェリア	110	300	2.7
(参考)			
日本	620	34010	54.9
米国	3100	35400	11.4

(出典) 世銀・WDI(CDROM)のデータから筆者作成。

(注 1) インドネシアは 1969 年。

(注 2) アジア危機前(1996 年)の韓国:11370 ドル、マレーシア:4480 ドル、タイ:3010 ドル、フィリピン:1190 ドル、インドネシア:1120 ドルから低下。

史誕生以来、それまでの所得上昇、そして人口増加は極めて限られたものであった。持続的成長の開始は、技術水準のジャンプによりもたらされ、それは所得の急速な増加を生み、これが貯蓄率(物的資本への投資率)の上昇及び研究従事者の増大などにつながり、これにより物的・人的資本の急速な蓄積が進んで更なる成長が生まれた。これに加えて、後発国ではキャッチアップによる技術水準の収斂も高い成長をもたらした。そして、教育の普及、研究活動、アイデアの蓄積の外部効果などから先進国は技術進歩を続け、成長を維持してきたと考えることができる。それでは、最初の技術水準のジャンプ(産業革命)はどのように始まったのか。現在の定説では、ルネッサンス期以降西欧で数世紀をかけて進んだ市民の経済的自由の確立、私的所有権の保護、会社制度など資本主義制度の発達、地理上の発見や植民地化などによる市場の拡大、そして特許制度の確立等が、様々な形の技術革新(新しい製品、製造技術などだけではなく、経営手法、ビジネス・モデルなどを含む)のインセンティブを生み、それが技術水準のジャンプをもたらしたと考えられている。結論から言えば、東アジアの途上国の場合にも上記のような持続的成長の条件が整い、そのメカニズムが動き始めたという説明ができる。これらの国では、直接投資の海外からの積極的導入による投資率の上昇と技術移転の促進、アジア地域内の産業集積地間のネットワーク化による貿

易拡大も成長に寄与した。

1990年代には東アジアの成長を「東アジアの奇跡」と名付け、その理由を分析しようとする研究が、我が国もサポートする形で世銀を中心に行われた。世銀の報告書（1993年）は、東アジア（日本を含む）の高成長は普通の理由でほぼ説明できるとし、高い国内投資率、その背景にある高い貯蓄率、人的資本の蓄積、農業の生産性の向上、人口増加率の他の地域より早いスピードでの低下、以前から存在した教育水準の高い労働力と高い能力を有する政府、を挙げている。また、高成長を助けた、適切な「基本的政策」として、安定的なマクロ経済運営、銀行を中心とする健全な金融システム、初等中等教育にフォーカスを置いた教育政策、生産性向上を促進した農業政策、などを挙げている。これらの経験は、勿論他の途上国にもモデルとなるものである。

しかし、東アジアの奇跡、あるいは「アジアの経験」が最も議論となるのは、基本的政策から離れたより介入的な政策（「選択的介入政策」）である。これらには、育成すべき産業のターゲティング、それらの産業への資源、資金、外貨などの優先的配分、人為的な低金利政策とそれに伴う信用割当（「金融抑圧」）、国内産業保護による輸入代替、政策金融の活用、応用研究への支援、目標設定や海外市場の情報提供などによる輸出振興、政府と民間の緊密な協力、が含まれる。このような政策について、世銀の報告書は、介入がどこまで有効であったと統計的に証明することはできないが、少なくともいくつかの国では、より高い、より公平な成長をもたらしたと判断しうるとしている。しかし、同時に、他の途上国がこのような政策に追随することは、成功の前提（介入は明確な基準に従う、マクロの安定を優先する、優秀で政治的な介入から独立した公務員が存在する、など）を満たすのが困難であることから、失敗を招きがちであると指摘している。

筆者自身は、世銀の結論の多くに賛成である。「成功の秘訣」として選択的介入政策を強調しすぎることには違和感を覚える。確かに、日本の自動車産業は、発展初期に外国車の輸入と外国メーカーによる国内直接投資に対する制限がなければ育たなかったかもしれず、その意味ではこの政策は現在の世界の自動車市場をより競争的なものにして消費者にも恩恵を与えている可能性がある。また、19世紀の米国やドイツをはじめ、多くの後発先進国が国内産業を保護し、幼稚産業育成を図ってきたことも歴史的事実である。一定の介入の有用性は、「市場の失敗」に関する標準的な経済理論に従っても、公共財、情報の欠如と非対称性、不完全市場（金融や保険で政府の介入が必要）、複数均衡論（より投資率が高く所得水準も高い均衡とどちらも低い均衡が存在し、政策がどちらに行くか影響を与えうる）などで説明できる。したがって、東アジアの発展を「異端」のように言うのはおかしい⁴⁰。しかし、一方で、現在のほ

⁴⁰ 1997～98年のアジア通貨危機の直前に、クルーグマンがヤング、キム、ラウの研究成果を踏まえて、アジアの途上国の成長は投入量の増加によるものであって、生産性（ここでは労働と資本の増大で説明できない残差としての「全要素生産性」）の伸びは低く、アジアの成長にはいずれ限界が来ると主張して注目を浴びた。しかし、筆者自身は、持続的成長の初期には、生産要素の投入量を増やして成長にき

とんどの先進国を含め、成功している国の政策は、その時々状況に従って最もプラクティカルに対応したものであって、ドグマとして導入されたのではなく、政策の変更も柔軟に行われてきたことに留意する必要がある。我が国の場合も、明治時代の官業はできるだけ早めに払下げが行われたし、戦後の輸入代替は輸出指向に代替されたし、資本の自由化、金融の規制緩和もそれに続いた。

1990年代以降のよりグローバル化した国際経済の中で、これから持続的成長を達成しようとする途上国が東アジアのモデルをそのまま踏襲しようとすることはできないし、そうするべきでもないと考える。世銀の報告書も指摘しているように、効果的な政府、均質で教育水準の高い労働力、といった初期条件が多くの途上国では満たされていない。そもそも、日本の戦後初期の高成長は戦時体制に類する「1940年代体制」の下での復興であり、これから持続的成長をスタートさせようとする国のモデルではないとも言える。同様に重要なことは、グローバル化した世界では、より市場指向の政策をとるほか選択枝がなさそうということである。国内の金融を遮断し、人為的な低金利政策をとることは困難であり、むしろ外国からの借入や直接投資を活用していく戦略が適切である。WTOによるルールが決まっているときに、関税障壁による輸入代替政策や補助金を活用した輸出促進策をとる余地はなく、むしろ開放的な貿易政策を最大限に活かすことを考えるべきである。

もっともあえて付言すれば、途上国政府の役割として、国内市場の規模や人的資源の状況、先進国市場との距離や近隣諸国との分業の可能性などの地理的条件、それらを踏まえた産業の比較優位について洞察を持ち、各国の状況に応じた成長戦略を描いて民間と共有するとともに、その戦略に沿って経済インフラ整備、基礎教育、産業人材育成、産業集積支援などを促進していくことは、市場機能重視の政策の下でも大きな意味を持ちうる。これらは介入的政策とは言えない。その場合でも、繰り返しになるが、政策は実践的かつ変化に応じて弾力的であることが求められる。一挙に資本集約的、先端的産業による発展を想定したものの国際的な競争力を得られず、官民の投資が無駄に終わったといった失敗は避けなければならない。一般的に言えば、発展の初期には、雇用の吸収、幅広いベースの成長という点からむしろ労働集約的な産業が

ちんと結び付けていくこと自体が評価されるべきこと、この研究では労働の質向上は労働の投入量の増大に含まれており、それこそが多くの他の途上国が満たせない持続的成長の条件であること、スティグリッツ(2001年)も指摘するように、一般にこの研究のような計量分析の結果の頑健性には疑問もあること、から、東アジアの成長の限界を殊更に主張するのはおかしいと考えている。また、通貨危機後は、特に欧米の識者から、危機の原因は政府と民間の不透明な関係、財閥の存在などアジア固有の問題にあると指摘する声があった。勿論、アジアの途上国にガバナンスの問題がないわけではないし、その改善に取り組んでいく必要はあるが、これらはアジアに特殊なものでもなければ、危機の直接の原因でもない。危機の原因は、慎重さを欠いたマクロ経済運営と巨額の資金移動にあったと考えるのが定説である。すなわち、巨大な資本移動が生じるグローバル化された世界で、IMFなどのアドバイスもあって資本の自由化を十分な金融監督体制も整わないままに不用意に進め、同時に為替レートを事実上固定していたことにより巨額の短期資金が外貨建て債務として流入し、過剰で非効率な投資と経済の過熱が生じ、それがはじけたときに通貨の暴落と外貨準備の枯渇、金融セクターの危機が起こったと考えられる。実際、危機克服後これらの国は持続的成長を取り戻している。

重要な役割を果たす場合が多いだろう。

結局、サブサハラ諸国などがアジアの経験から学ぶこととして、身もふたもないようであるが、各国がそれぞれの経済の特性を踏まえた成長戦略は描きつつも、安定を提供するよいマクロ経済政策、知的財産権の保護や信頼できる裁判制度などのよい制度、これらを含めたよい投資環境、教育、保健などの重視による人的資本の蓄積などを地道に追及し、グローバル化した世界の機会を活用していくということが最も重要である。国際的な援助コミュニティもそのような努力を支援していくことが課題となる。

・国際開発金融機関及び IMF の役割と課題

(1) 国際開発金融機関の業務と課題

援助潮流の変遷と世銀は深く関わっており、世銀は援助潮流を理論面でも実践面も主導してきたということが出来る。一方、地域開発金融機関 (RDBs) は各地域の特性に応じて融資活動を行うもので、ホームドクター的な役割を期待される。1959 年の米州開発銀行 (IDB) に始まり、1964 年のアフリカ開発銀行 (AfDB)、1966 年のアジア開発銀行 (ADB)、1991 年には冷戦終了後の中東欧諸国や中央アジア諸国の市場経済移行を支援する目的で欧州復興開発銀行 (EBRD) が設立された。世銀と RDBs は 国際開発金融機関 (MDBs) と総称される (図表 26 参照)。

MDBs のうち EBRD 以外の機関は、先進加盟国の出資する資本金を背景に市場で債券を発行して資金を調達し市場金利に近いレート (準コマーシャル・ベース) で貸付を行う本体部分のほかに、先進国の資本金だけを財源により長期で無利子 (若干の手数料はチャージ) ないしそれに近い 譲許的貸付を行う別法人あるいは特別の基金 を持っている。別法人は世銀グループの国際開発協会 (IDA) 及びアフリカ開発基金 (AfDF) であり、特別の基金はアジア開発基金 (ADF)、IDB の特別業務基金、である (別添 26 参照)。世銀グループで本体の国際復興開発銀行 (IBRD) とは別の設立協定に基づいて設立された IDA の場合も、総裁、職員は IBRD と共通であり、通常「世銀」という場合、IBRD と IDA の双方を含む。このほか、MDBs の中には、コマーシャル・ベースで民間企業向けの融資を行う国際金融公社 (IFC) や米州投資公社 (IIC)、民間投資の非商業的な危険 (内乱、収用等) を保証し、また各国の公的保険機関の再保険を行う多数国間投資保証機関 (MIGA)、IDB グループの中にあって無償資金ないし投融資で地域の技術協力、小企業育成などを行う多数国間投資基金 (MIF) がある。これらの機関での理事会における投票権は、途上国の加盟国に特別の配慮を与えるものの、出資ないし拠出の金額をベースにしている。

マルチの機関 (MDBs、IMF、国連関係機関、EU 関係機関など) からの 資金の流れ を総括したのが図表 27 である。まず、譲許的な資金 (グラントを含む) の実行額を見てみると、グロスでもネットでも IDA の役割が非常に大きく、2003 年にはネットで 52 億ドルの資金が途上国に流れている。UNDP ほかの国連機関はすべてグラント

(図表 26) 国際開発金融機関及び IMF の概要

(特に明示されている場合を除き、03年12月末現在)

機関名	世銀グループ		アジア開発銀行 (ADB)		米州開発銀行 (IDB) グループ		アフリカ開発銀行 (AFDB)		国際通貨基金 (IMF)	
	国際復興開発銀行 (IBRD)	国際開発協会 (IDA)	国際金融公社 (IFC)	多額国債保証機関 (MIGA)	アジア開発銀行 (ADB)	通商資本 (OC)	米州開発銀行 (IDB)	米州開発銀行 (IDB)		アフリカ開発銀行 (AFDB)
発足年月	1945年12月	1960年9月	1956年7月	1988年4月	1966年8月	1959年12月	1959年12月	1961年9月	1991年4月	1945年12月
性格	単コマーシャル・ベース	コンセツショナル・ベース	コンセツショナル・ベース	民間対外直接投資対象	単コマーシャル・ベース	単コマーシャル・ベース	単コマーシャル・ベース	単コマーシャル・ベース	単コマーシャル・ベース	単コマーシャル・ベース
加盟国数	184	164	176	164	63	46	32	77	60ヶ国、EC及び欧州投資銀行	184
日本の加盟期間	1952年8月	原加盟	原加盟	原加盟	原加盟	原加盟	原加盟	原加盟	原加盟	1952年8月
資本金・拠出金額 (百万ドル)	190,811	118,858	2,450	1,967	51,996	100,951	1,201	32,043	20,000	2,128
主要国・通貨	日	米	米	米	米	米	米	米	米	米
拠出額 (百万ドル)	16.9	23.3	24.1	19.1	15.8	30.0	41.6	6.6	11.0	17.4
当シエ	4.6	11.5	5.5	5.5	4.4	1.9	-	4.1	10.1	6.1
英	4.4	7.9	5.1	5.2	2.1	1.0	-	1.7	5.0	5.0
仏	4.4	7.0	5.1	4.1	2.4	1.9	-	3.8	9.6	5.0
日本の出資額 (算定根拠)	15,321百万ドル	26,515百万ドル	141百万ドル	97百万ドル	8,206百万ドル	5,050百万ドル	500百万ドル	1,754百万ドル	2,530百万ドル	133億 SDR
投資残高 (百万ドル)	109,610	115,743	12,312	5,186	25,398	50,655	7,216	8,340	15,080	690億 SDR
年間の承諾額 (百万ドル)	11,045	9,035	5,633	1,1億ドル	4,726	6,232	578	1,108	3,320	155億 SDR
融資条件	15~20年 (3~8年) LIBOR +45~50bp	LLDC、又は 40年 IDA category 1 5年 50bp (10年) 0%	通常 7~12年 条件、通貨、利払方法により ケース・バイ・ケース	(保証条件) 15年以内 (最長20年) 相違率 LIBOR + 通例 90%	通常 15~30年 (3~7年) LIBOR + 60bp	15~30年 (4~5年) LIBOR + 30BP	25~40年 (5~10年) 1~2%	20年 (最長5年) LIBOR + 50BP	5~15年 案件により ケース・バイ・ケース LIBOR + 0.5~6.0%	SBA, EFF 5~10年 IDA の返済期 金利 3.23% (05.1末) ・借入費高のウオータ北 20% 超の部分 300bp 300% 超の部分 分に 200bp 上乗せ金利 ・ PRGF 10年 (5.5年) 0.5%
手数料	貸出未実行高に對し 年 0.75~0.85%	貸出未実行高に對し 年 0.5~1.25% (年率)	貸出未実行高に對し 年 0.50~1.00%	貸出未実行高に對し 年 0.75%	貸出未実行高に對し 年 0.25%	貸出未実行高に對し 年 0.50%	貸出未実行高に對し 年 1.00%	貸出未実行高に對し 年 1.00%	貸出未実行高に對し 年 0.75%	300% 超の部分 分に 200bp 上乗せ金利 ・ PRGF 10年 (5.5年) 0.5%
専門職員数 (うち日本人)	3,371名 (68)	786名 (17)	817名 (107)	73名 (6)	1,488名 (17)	57名 (0)	583名 (0)	636名 (13)	1,964名 (30)	636名 (13)

(注1) 世銀グループの FY は前年7月~当年6月、IMF の FY は前年5月~当年4月、その他機関の FY は曆年。

(注2) 1 SDR は1.55ドル (2004年末)。

(図表 27) マルチ機関から開発途上国への資金の流れ (単位: 百万ドル)

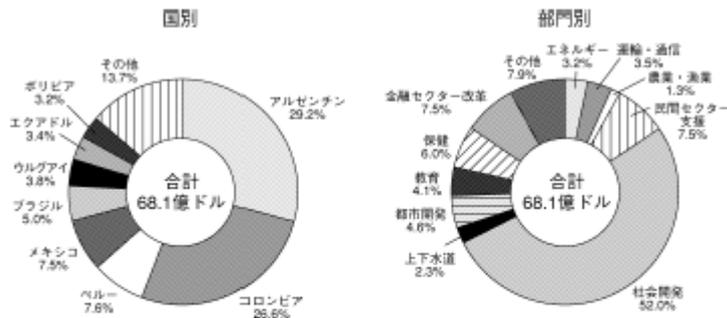
	グロスの実行額					ネットの実行額			
	1992-1993 平均	2001	2002	2003		1992-1993 平均	2001	2002	2003
	譲許的資金					譲許的資金			
国際金融機関	7,727	9,641	11,440	10,797	国際金融機関	6,903	6,824	7,949	7,126
AfDF	710	464	741	586	AfDF	680	419	616	483
ADF	1,006	1,031	1,168	1,138	ADF	938	812	906	826
IDA	5,018	6,160	6,923	6,884	IDA	4,646	4,965	5,407	5,237
IMF	573	1,088	1,741	1,187	IMF	461	105	567	9
その他	420	899	867	1,002	その他	178	523	454	571
国連	5,596	3,462	3,608	3,467	国連	5,596	3,462	3,608	3,467
UNDP	741	282	275	296	UNDP	741	282	275	296
UNHCR	1,145	545	633	534	UNHCR	1,145	545	633	534
その他	3,709	2,633	2,700	2,637	その他	3,709	2,633	2,700	2,637
その他	4,634	6,462	5,961	7,040	その他	4,260	5,835	5,458	6,662
譲許的資金合計	17,954	19,565	21,009	21,304	譲許的資金合計	16,759	16,120	17,016	17,256
	非譲許的資金					非譲許的資金			
国際金融機関	18,575	21,902	19,799	25,735	国際金融機関	4,849	7,792	-5,880	-7,230
アフリカ開発銀行	1,447	614	679	969	アフリカ開発銀行	1,125	-5	-675	-530
アジア開発銀行	1,948	2,850	3,067	2,688	アジア開発銀行	1,295	1,654	-267	-4,449
EBRD	-	548	627	854	EBRD	3	222	92	218
IBRD	10,735	10,729	8,381	10,628	IBRD	359	1,759	-6,528	-5,000
IDB	2,956	6,016	5,508	8,409	IDB	1,459	4,104	1,413	1,266
その他	1,488	1,144	1,537	2,186	その他	607	59	5,965	1,264
その他	503	662	1,435	1,547	その他	454	331	883	1,146
非譲許的資金合計	19,078	22,564	21,234	27,283	非譲許的資金合計	5,302	8,123	-4,996	-6,084

(出典: DAC 統計)

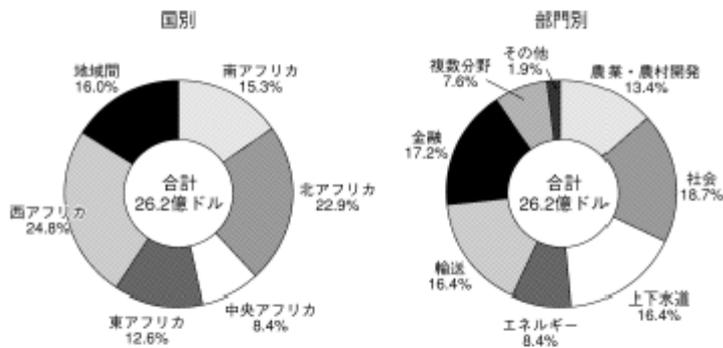
であって返済がないのでグロスとネットの金額が同じになっているが、これも 2003 年には 35 億ドルに達する規模となっている。「その他」は EU 関係などの機関であり、これらをマルチの機関に含めるべきかどうかには議論もあるが、これらの機関の貢献も大きい。次に、非譲許的資金のフローを見てみると、グロスの貸出実行額は IBRD の 106 億ドルが最大で、IDB の 84 億ドル、ADB の 27 億ドルがそれに次ぐ。しかし、ネットに目を移すと、IBRD は 50 億ドルのマイナス、ADB も 44 億ドルのマイナスであり、返済超過になっている。これは、一部の大口借入国が多額の期限前返済を行っていることを反映している。

図表 28 は、最近の融資承認額を各機関について見たものである。部門別では、伝統的な運輸、通信、エネルギーなどと並び、ガバナンス関係や社会セクター関係が大きな比重を占めている。各機関の融資の地域配分を見ると、IBRD では、アルゼンチン、ブラジルなどのラテン・アメリカ及びトルコなどの欧州・中央アジアの割合が大

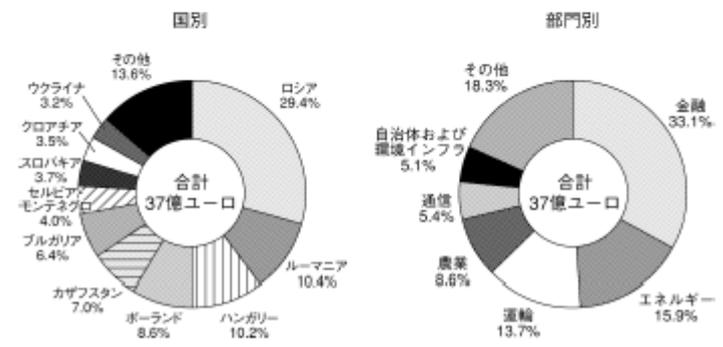
(図表28-4) 米州開発銀行 (IDB) 融資状況
(2003年度 (暦年) 承認ベース)



(図表28-5) アフリカ開発銀行 (AfDB) 融資状況
(2003年度 (暦年) 承認ベース)



(図表28-6) 欧州復興開発銀行 (EBRD) 投融資コミット実績
(2003年度 (暦年) 承認ベース)



MDBs は今どのような課題に直面しているのだろうか。第1の分野は、第 4章で詳しく述べたように、低所得国の貧困削減をどのように図っていくかという点である。当然、支援の中心はかつての経済インフラから、保健、教育、ガバナンスなどに移っていく。関連する課題として、最貧国に対しては債務持続可能性を見ながら支援をしていくという点がある。中でも、IDA や AfDF では当該国の政策の強度と債務指標を見ながらローンとグラントを組み合わせ、政策が弱く債務が非常に重い特別な国についてはグラントのみの支援を行うという枠組みができています。更に、最貧国にとって債務返済の負担が貧困削減などの障害になっているという観点から、HIPC イニシアティブを一層進めて MDBs や IMF の債務を更に削減するべきではないかとの議論も

行われている。社会セクターに重点を置き、特に困難な国にはグラントも用いて支援するということになると、UNDP などの国連機関とどのように役割を分担していくのかも課題となる。

第2の分野は、中所得国支援をどうしていくのかである。MDBs は世銀もアジア開銀ももともとは準コマーシャル・ベースの貸付を行う機関として始まったのであり、現在も IBRD の貸付の中心は中所得国である。先に見たように、最近の IBRD や ADB 本体での非譲許的貸付はネットの返済が続いているが、このような事態はこれらの機関の収益ベースにも悪影響を与える。今後中所得国での成長をどのように支援していくべきなのか、経済インフラの重要性が再認識されつつあるが、民間も関与させつつこれらの整備をどう図っていくべきなのか、MDBs からの融資をより利用しやすいものにするために、融資のコンディショナリティ、環境保護政策、資金管理手続きなどに関し、質を落とさずに途上国のオーナーシップを尊重するにはどうすればよいのか、などの課題が検討されつつある。

(2) 日本から見た国際開発金融機関

日本と国際開発金融機関 (MDBs) の関わりという意味では、戦後の復興期に世銀から外貨を借り入れ、その後の高度成長の基礎となった電力、製鉄所、自動車工場、高速道路などの建設に当てたということがまず特記される。この間の融資承諾は、1953年の多奈川火力発電所への借款に始まり1966年の東名高速東京静岡間建設まで合計31件、8億6300万ドルに上る(1990年に完済)。ピークの1958年の承諾額は1億6400万ドルであるが、同年の経常収支黒字2億6400万ドル、外貨準備8億6100万ドルに比べても、投資資金、外貨が不足している時代に世銀の貸付がどれだけ重要なものであったかが分かる。世銀の融資は、内外の民間借入を誘導し、借入企業の財務体質強化を促し、高速道路建設などの技術協力を伴ったという意味でも非常に意義があった(参考文献の速水ほか)。その後は、世銀債の日本での発行による資金調達など、日本はむしろ資金の出し手としての役割を担うようになった。

特に、出資や拠出に関しては、日本は MDBs の各機関で第1位ないし第2位の貢献を行ってきた。アジア開銀では、日本は設立当時のアジアにおける唯一の先進国であり、いわば当然の責務として第1位の出資国(15.8%で米国も同率)になっている。歴代の総裁は日本人であり(2005年2月には黒田東彦元財務省財務官が第8代総裁に就任) 専門職員に占める日本人職員の比率も13%と高く、我が国が最も影響力を有している機関である。一方、これまでに絶対額で最も大きな貢献を行ってきたのはIDAである。先に述べたように、IDAは全世界の最貧国に対し譲許的資金による業務を行っており、その原資としては過去の貸付の回収金と世銀本体からの純益の移転もあるが、原則3年に一度行われる増資が重要である。我が国は1960年のIDA創設以来、積極的にこれに対する資金提供を行い国際社会に貢献するとの立場から、現在進行中の第13次増資期間までに累積で約3.5兆円の出資を行った。その結果、シェアも21.5%と米の23.3%に次ぐ第2位となっている。ただし、最近では財政状況の厳しさ

などもあって、IDA についても増資ごとに出資シェアを下げるよう努めてきている。2006～2008 世銀年度（2005 年 7 月からの 3 年間）の業務のための第 14 次増資（総額 141 億 SDR、約 2.3 兆円）では、ドナー間の交渉を経て、我が国は前回の 16.0% から 12.2% へと大幅にシェアを落とすこととしている⁴¹。

我が国にとって、MDBs は重要なパートナーである（図表 29 参照）。MDBs は、途上国支援に関し豊富な経験と専門的知識を蓄積してきているし、その政治的に中立的

（図表 29）国際開発金融機関の役割と我が国の貢献



⁴¹ **MDBs への加盟**は、国会による設立協定の批准の承認と、我が国の加盟及び出資の権限を与える国内法としての加盟措置法の成立が必要である。IDA の増資に応じる場合には、加盟措置法の改正（増資法案）が必要となる（IDA 第 14 次増資法案は 2005 年 2 月 8 日に国会に提出され、2 月末現在審査中）。第 14 次増資の我が国の引受け分 2776 億円は出資国債で 3 年間にわたり IDA に対して払い込み、償還（現金化）は IDA の資金ニーズに応じて行われる予定である。

な立場から途上国への政策アドバイスをしやすいうという特質がある。良好な政策や制度が援助の効果を高める上で必須とされているときに、我が国の ODA の実施に当たって MDBs との政策対話、援助協調、更には協調融資などの協力を行っていくことは非常に有益である。一方で、MDBs の理事会においては、大きな投票権を有する主要ドナーとして、我が国の政策を適切に反映させ、また、場合により議論を主導していく努力が必要である。そのためにも、MDBs に関する業務を所管する財務省国際局と ODA 政策の企画・立案のコアであり、国連機関の所管でもある外務省との一層の連携が必要となる。実際に、世銀、アジア開発銀行、欧州開発銀行には外務省からも理事代理あるいは理事補が派遣されるなど人的な交流も強まっている。MDBs での専門職に占める日本人の割合はアジア開発銀行を除けば非常に低いが、この比率を引き上げていくことは各機関自身が課題としている。MDBs (及び IMF) の専門職の多くは米英の大学の経済学博士号取得者から採用されるという事実も踏まえて、我が国政府としても、これら機関への就職希望者への広報、後押しを図っていくべきである。

(3) IMF の役割の変遷と途上国支援

IMF のもともとの役割は、国際開発金融機関 (MDBs) とは異なり、途上国の開発支援ではない。IMF は 30 ヶ国の原加盟国により 1945 年 12 月に設立された (日本の加盟は 1952 年) が、当初の IMF の役割は、加盟国が固定為替相場制度を維持し、円滑な経常取引 (財・サービス貿易の決済) を行うことが可能となるよう、各国のマクロ経済政策を監視 (サーベイランス) し、国際収支困難に当たり外貨準備が不足するときには必要な介入資金を、金融引締め、財政緊縮などの調整努力の条件 (コンディショナリティ) を付して短期的に融通するということにある。当初からの融資ファシリティであるスタンド・バイ取極では、4 半期ごとに 4 回にわけて 1 年間に貸出を実行し、返済は 5 年間で行うことになっている。1960 年代にかけては、英、伊、仏などに貸付を行うことが重要な仕事であった (日本も 1957 年には貸付を受けている)。単純化して言えば、当初の IMF の主な機能は、先進国間の短期資金を融通しあう信用組合のようなものであった (トップの呼称が総裁ではなく専務理事というのもそのことを象徴している)。

しかし、その後、1970 年代前半における主要国の変動相場制への移行を受けて先進国に対する介入金融通の必要性は基本的になくなり、IMF の役割は次第に途上国を支援するものになっていった。1980 年代には 82 年のメキシコ危機をきっかけとする債務問題、90 年代には東欧、旧ソ連諸国の市場経済システムへの移行問題が起こったが、IMF は、政策監視とアドバイス、コンディショナリティを伴う融資、各国のマクロ経済運営や制度に関する技術支援などの機能を活用して、これらを支援する重要な役割を担った。その際に、適切なマクロ政策とともに、財政や金融に負担をかけないためにも、価格の自由化や国営企業の民営化、金融市場整備などを図ることが IMF の基本理念として重要であった。

(図表 30) IMF と世銀の低所得国向け融資

	IMF(PRGF 融資)	世銀(IDA 融資)
適格国	IDA 適格基準に準拠(78 か国)	2003 年の一人当たり GNI 1,465 ドル以下 業務上の基準点は 895 ドル以下 (IDA only 66 か国、ブレンド適用国 15 か国)
融資目的	長期的な国際収支調整支援	開発支援・技術支援
融資条件	金利:0.5% 手数料:なし 期間:10 年(据置 5 年半)	金利:なし 手数料:融資残高に対し毎年 0.75% 期間:35~40 年(据置 10 年)
融資残高	約 106 億ドル(2004 年 12 月)	約 1,157 億ドル(2004 年 6 月)
主な貸付先	パキスタン、コンゴ(民)、バングラディッシュ、象牙海岸、スリランカ、ザンビア、ガーナ	インド、中国、バングラディッシュ、パキスタン、ガーナ、タンザニア、エチオピア
原資	貸付原資:ドナーからの借入 利子補給金:ドナーの拠出するグラント及び IMF 内部資金	加盟国からの出資・拠出金、IBRD 純益からの移転、IDA 融資の返済金

IMF は、1986 年に超低金利(0.5%)で長期(10 年間)の構造調整ファシリティ(SAF)を創設したことで低所得国支援に大きな舵を切ったと言えよう。ただし、IMF の基本的な性格は途上国の開発支援ではないとの主張を踏まえて、このファシリティは一般資金ではなくボランティアな加盟国の IMF への貸付(貸付原資)と拠出金(利子補給金)で賄われることとされた。日本も IMF への貸付及び拠出金で大きな貢献をしてきた。その後、SAF は拡大構造調整ファシリティ(ESAF)に実質的に引き継がれた後、1999 年に名称が変更され、現在の貧困削減・成長ファシリティ(PRGF)となっている。

途上国支援に関する IMF のこれからの課題を整理してみよう⁴²。第 1 に、低所得国支援については、世銀との役割の整理をどのように図っていくかが課題となる。実際、IMF の PRGF 融資と世銀の IDA 融資は、前者が低所得国の長期的な国際収支困難の調整に必要な資金を供給(供与された資金は外貨準備を補完)、後者が開発支援(供与された資金はプロジェクトの実施か財政支援に当てる)となっている以外は、対象国や金利も非常に似ている(図表 30 参照)。いずれにせよ、政策監視・アドバイス、技術協力なども含めて、IMF がマクロ経済政策の領域では専門性を有していることは確かであり、IMF が低所得国支援に関与していくことは不可欠である。

第 2 に、低所得国以外の途上国、特に現在は IMF 資金の主たる借り手である新興

⁴² 先進国との関係では、IMF は国際通貨制度の中心的機関として、協定第 4 条に基づき毎年行われる協議を通じ、各国の健全なマクロ経済政策の実施にどう効果的に関与していくのか、G7 財務大臣・中央銀行総裁会合で主として議論されている主要国間の通貨及び政策協調の問題についてどのようなインプットを行っていくことができるのか、などが課題であろう。

市場国についてはどうか⁴³。IMF がこれらの国に関して求められる機能としては、危機の際に迅速かつ十分な流動性支援を行うこと、普段から毎年の政策協議を通じてサーベイランスを実施し適切なアドバイスを行うこと、IMF による適切な政策への関与が市場の信認を高めて民間資金の流入を促すこと、などが挙げられる。決定的な役割は であるが、巨大な資本移動が常態化したグローバル化した世界で、資本の急激な移動による資本収支危機に IMF の資金だけで対処することは容易ではない。普段からの適切な政策の確保、IMF の支援がモラル・ハザードを招かないために危機の防止と解決への民間の関与、各国の厚みのある外貨準備、IMF を補完する地域金融協力などが重要である。

この関連で、IMF とアジアの新興市場国との関係について触れておきたい。1997 年からのアジア危機の際には、IMF の支援は遅く、十分な規模ではなかったとの批判があった。また、支援を行う際のコンディショナリティは、金融引締め、財政緊縮など、従来の経常収支型危機に対処する際の処方箋であり、資本の急激な流出から生じる新しい資本収支型危機には必ずしも適合していなかったとの批判もあった。危機と直接関係のないあまりにも多くの構造改革を要求したとの議論もあった。更に、そもそも深度のある金融セクターや適切な金融監督システムなどの条件が整っていない途上国に IMF が不用意に資本の流出入の自由化をアドバイスしたことが、過熱とその後の危機につながったとの指摘もあった。IMF もこのような批判、指摘を踏まえて、より秩序立った資本の自由化を重視するようになり、また、流動性供給機能の強化、コンディショナリティの整理などの改善を行っている。アジアの新興市場国にとっても、IMF のマクロ政策に関する専門性、サーベイランス機能や危機への対応機能は重要であり、引き続き IMF の関与を求めていく必要があることは言うまでもない。IMF 側も、アジアの経済力を反映したクォータ（IMF への資金融通、理事会の投票権、IMF からの融資規模等の基準）の見直しを行うなど、アジアの途上国における IMF への信頼を一層高めるよう、努力していく必要がある。

・より効果的・戦略的な我が国の ODA の実施に向けて

最後に、本稿のまとめとして、我が国の ODA がその本来の目的である途上国の開発により効果的に貢献し、国民の観点からもより納得しやすい戦略的なものになるにはどうすればよいのか、筆者が特に強調したい点に限り、改めて簡潔に整理してみたい。

第 1 に、本稿がテーマとしてきた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。例えば、途上国の作成する貧困削減戦略に我が国の援助を連携させ、他のドナーとの

⁴³ 2004 年 4 月末の IMF の融資残高（一般資金貸付及び PRGF）は 690 億 SDR（1000 億ドル）であるが、そのうちブラジル（26%）、トルコ（23%）、アルゼンチン（15%）、インドネシア（10%）、ロシア（4%）の上位 5 ヶ国だけで 8 割弱を占めている。

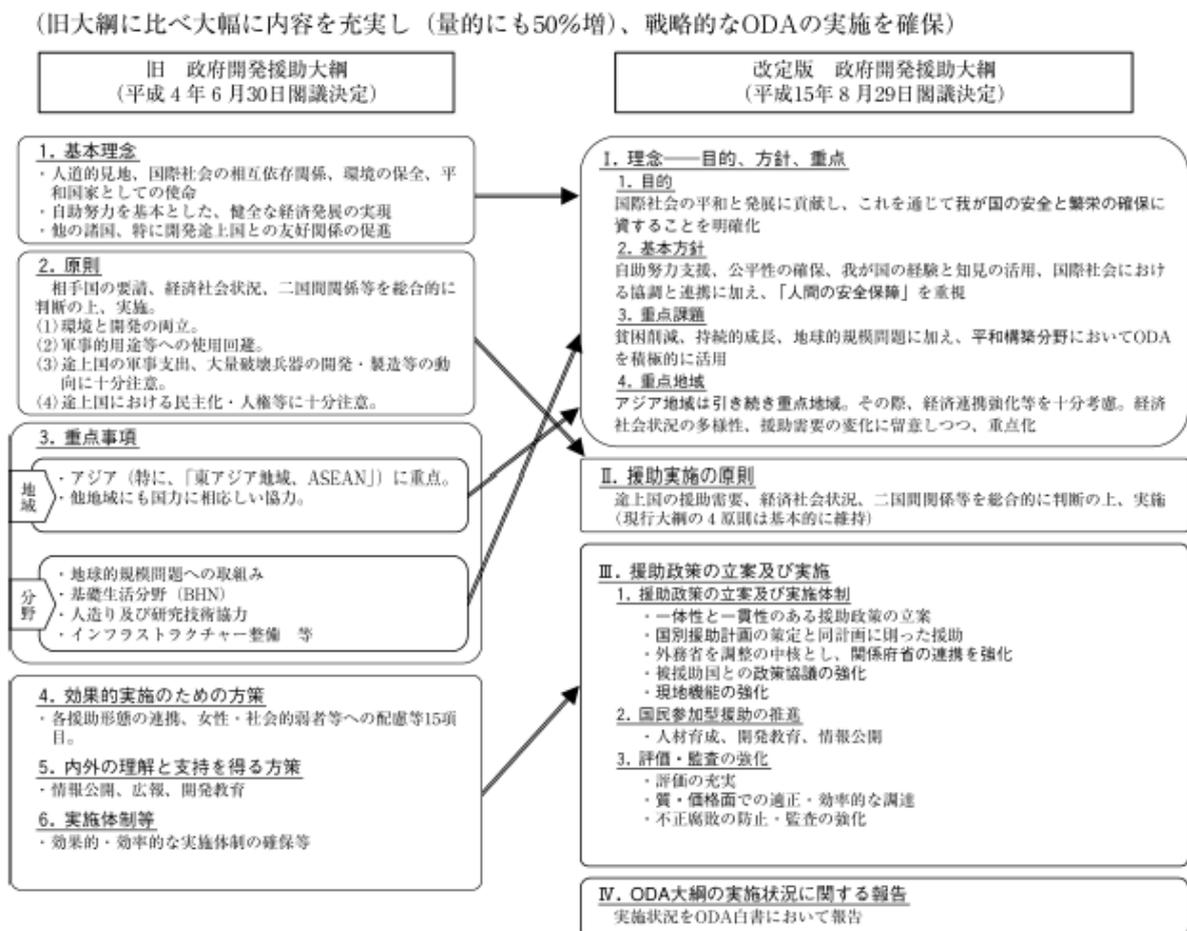
協調を進めていくとともに、プログラム型、財政支援型の支援にも、一定の条件を満たす場合には我が国の主体性を維持する形で参加していくべきである。

第2に、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、譲許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。他方で、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。

第3に、2003年8月に閣議決定された新ODA大綱にもあるように、我が国の国益との関係において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(図表31参照)。大綱では「国益」という言葉は使われていないが、我が国のODAの目的は「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄に資することである」とされている。我が国企業の支援など、狭い意味での国益ではない。

第4に、途上国の開発を支援するのはODAだけではない。実際、我が国のこれまでのアジア支援は様々な政策による支援が「政策一貫性」を有していたと考えられる。

(図表31) 新旧政府開発援助大綱比較図



今後も、貿易信用や輸出金融などの「その他公的資金」(OOF)、貿易、投資関係、経済連携協定や地域金融協調などの新たな取組みなどを含め、包括的アプローチが必要である。

第5に、ODAの戦略的な地域配分に引き続き留意すべきである。新ODA大綱でも「日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得るアジアは重点地域である」とされている。現在の我が国の経済力、財政状況などから見て、世界中にODAを均霑する余裕はない。

第6に、他方で、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、また、我が国のODAの規模については国民の判断であるものの当面は量的拡大による貢献が困難であると考えられる中、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、説得的な貢献を行うべきである。

第7に、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機能の強化を図るべきである。同時に、現地での他のドナーとの連携、被援助国との政策協議により、我が国の国別援助戦略を国際的なドナー・コミュニティも支援する当該国の貧困削減戦略の中に明確に位置づけるべきである。

第8に、単なる要請主義ではなく、相手国の制度や政策、ガバナンスを重視し、政策協議などで積極的に取り上げていくとともに、これらの改善への努力を我が国のODAの供与の際に、十分考慮に入れるべきである。同時に、特に大型のインフラ案件などについて、各実施機関の環境ガイドラインに従い、社会・環境配慮を徹底すべきである。

第9に、有償、無償、技術協力の戦略的連携を徹底すべきである。そのためには、我が国のODA実施の核となる外務省、国際金融や途上国のマクロ経済政策などの視点を有する財務省、本邦技術の活用や経済・産業の発展などの視点を有する経済産業省、それにODA実施の専門性を蓄積してきた国際協力銀行、国際協力機構などが、資金協力連絡会議、人事交流などを通じて有機的に協力することが不可欠である。

第10に、より具体的に、有償資金協力(円借款)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、譲許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。そのためには、中進国向けの格差是正支援、平和構築や防災分野への貢献、世銀との新たな協調融資のあり方なども模索する。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・プロジェクト型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、より使い勝手のよい、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。また、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。

第11に、債務持続可能性を見ながら途上国支援を進めていくという考え方が強まっている中、世銀やアジア開銀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である。そのためにも、我が国の政府・実施機関の国別担当者と

これら機関の担当者間で定期的な協議などを強化していくべきである。

最後に、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 の役割を含めて、幅広い国民参加の事業として推進していくべきである。特に、国際協力分野に身を投じようという学生を教育し、留学生を受け入れ、開発理論の研究に当たる 大学の役割は大きい。我が国からの英語文献による、我が国なりの援助論や新たな分析の発信も期待される。

(謝辞) いろいろな論点を書き連ねているうちに、長大な、エンサイクロペディアのようなものになってしまった。最後まで懲りずに読んで下さった方には敬意を表したい。本稿の前編の最初に、本稿の執筆に当たって多くの関係者に協力して頂いたことを書いた。本稿を書き終えたところで、改めて若干の謝辞を順不同で記すこととしたい。本稿の執筆を励まして頂いた FASID の秋山孝允参事、政策研究大学院大学の 大野泉教授、貴重なコメントを寄せて頂いた外務省の上村司、岡庭健、和田充広、河野章、相星孝一、沼田幹男、橋本尚文、植澤利次、齋藤純ほかの各氏、JICA の富本幾文、戸田隆夫、南部良一の各氏、JBIC の荒川博人、山田順一、竹内卓朗、山崎亜也、稲澤泉ほかの各氏、国際局の小寺次長、梶川、古澤、石井、木原(隆)、長谷川、高邑、宇波、笠原、佐藤、原田、白井、稲本、宮崎、升平、水野、木原(大)の各氏、また、資料の入手、整備に協力頂いた主計局の石橋主査、今村補佐、世銀東京事務所の大岡氏、IMF 東京事務所の稲岡氏、国際局の土屋、阪井、井手、釣本、寺田、西村、富澤、土本、平良、大倉の各氏には心から感謝を申し上げたい。最後に、本稿の執筆を薦めて頂いた渡部前広報室長、角田現室長、編集部の門馬さんにも改めてお礼を申し上げたい。

参考文献

和書

- ・ 速水佑次郎（監修）・秋山孝允・秋山スザンヌ・湊直信（共著）（2003年）「開発戦略と世界銀行」知泉書館
- ・ 渡辺利夫（2004年）「開発経済学入門」東洋経済新報社
- ・ 原洋之介（1996年）「開発経済論」岩波書店
- ・ 小浜裕久（1992年）「ODAの経済学」日本評論社
- ・ 渡辺利夫・三浦有史（2003年）「ODA(政府開発援助)：日本に何ができるか」中公新書
- ・ 園部哲史・大塚啓二郎（2004年）「産業発展のルーツと戦略」知泉書館
- ・ 石井菜穂子（2003年）「長期経済発展の実証分析」日本経済新聞社
- ・ 小浜裕久・浦田秀次郎（2001年）「世界経済の20世紀」日本評論社
- ・ チャールズ・ジョーンズ著・香西泰監訳（1999年）「経済成長理論入門」日本経済新聞社
- ・ 松井謙一郎（1996年）「パリクラブ」財経詳報社
- ・ 大野健一・大野泉（1993年）「IMFと世界銀行」日本評論社
- ・ 石川滋（2003年12月）「貧困の罾と公共支出管理」FASID Discussion Paper
- ・ 石川滋（2005年1月）「成長と貧困削減の途上国援助 - アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルの相互学習のために」(GRIPS 開発フォーラム勉強会資料)
- ・ 大野泉・二井矢由美子（2005年2月）「援助モダリティの選択と日本のODA改革」GRIPS 開発フォーラム
- ・ 小浜・澤田・高野・池上（2004年2月）「開発貢献度指標の再検討」FASID Discussion Paper
- ・ 宮澤喜一（1998年12月15日）「新しい国際金融システムに向けて」(日本外国特派員協会でのスピーチ)
- ・ 目黒克幸（2003年9月）「IDAにおける国別政策・制度評価と Performance-Based Allocation 制度」国際協力銀行開発金融研究所
- ・ 中尾武彦（1996年9月23日）「IMF、資本移動拡大に対応」日本経済新聞経済教室
- ・ 有吉章編（2003年）「図説国際金融」財経詳報社
- ・ 井川紀道編著（1992）「IMF ハンドブック：国際通貨基金の組織と機能」年金研究所
- ・ 国際協力事業団国際協力総合研修所（2003年）「援助の潮流がわかる本」国際協力事業団
- ・ 外務省（2004年3月）「政府開発援助白書（2003年版）」
- ・ 外務省（2004年10月）「政府開発援助白書（2004年判）」
- ・ 財務省（2005年）「MDBs：国際開発金融機関を通じた日本の開発支援（2005年版）」
- ・ 財務省広報誌ファイナンス予算特集号各年版
- ・ 国際協力銀行（2004年）「年次報告書 2004」
- ・ 国際協力銀行（2003年）「海外経済協力基金史」
- ・ 国際協力銀行（2003年）「日本輸出入銀行史」
- ・ 国際金融情報センター（2003年12月）「今後のわが国の債務問題に対する取り組み（財務省委嘱調査）」
- ・ 国際金融情報センター（2004年2月）「開発援助の新たな課題に関する研究会報告書（財務省委嘱調査）」
- ・ 世界銀行（2004年）「世界開発報告」ほか各年版

洋書

- Quibria, M.G., (2002), *Growth and Poverty; Lessons from the East Asian Miracle Revisited*, ADB Institute Research Paper.
- Radelet, Steven; Sachs, Jeffrey; & Lee, Jong-Wha (1997), *Economic Growth in Asia*, Back Ground Paper for the ADB's Study "Emerging Asia: Changes and Challenges".
- Stiglitz, Joseph & Yusuf, Shahid (2001), *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford University Press.
- Wolfensohn, James (2004), *Development and Poverty Reduction: Looking Back, Looking Ahead*, The World Bank.
- Millennium Project (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, United Nations Development Program.
- A World Bank Policy Research Paper (1993), *The East Asian Miracle*, Oxford University Press.
- The World Bank (2003), *A Guide to the World Bank*.
- The World Bank (2004), *Annual Report (Volume 1 & 2)*.
- The World Bank (2004), *Global Development Finance*.
- The World Bank (2004), *Global Monitoring Report (2004)*.
- International Monetary Fund (2003), *What is the International Monetary Fund?*
- International Monetary Fund (2001), *Financial Organization and Operations of the IMF*.