

## 提言 NO.43 政府開発援助(O DA)の国家戦略をつくれ

政策構想フォーラム

### 1. はじめに--国家戦略なき日本の ODA

日本は、1991年以來10年連続で世界第1の政府開発援助(O DA)拠出国になっている。2000年の規模は131億ドルに上り、アメリカの96億ドルを大幅に上向った(表1)。それにもかかわらず、日本の ODA はその「量」に比べて存在感が小さく「顔が見えない」、ODA のやり方は不透明で非効率的だ、日本企業ひいては国民の利益に役立っていない、財政困難な折柄大幅に削減すべきだ、軍事費を年々増大している中国に対する援助はやめるべきだなど議論が百出している。

軍事外交を行わない平和国家日本にとっては、ODA は数少ない国際外交手段のひとつである。現在、ODA は外務省の主導権の下で、財務省や経済産業省の意向を反映して決められている。1992年には「ODA 大綱」が発表され、ODA の基本理念、原則、重点などが示された<sup>1</sup>。しかし、実際の運営において、国家レベルでの統一された ODA の基本戦略が確立されているとは言えず、担当各省の省益を反映する形で、とりあえず運用されているのが現状である。ODA を受け手である発展途上国と出し手である日本の納税者・国民のために効果的に行うには、統一された国家戦略が必要である。国際開発コミュニティーとの連携・協調の下で、ODA の有効性、透明性、説明責任を向上させることが欠かせない。

### 2. 何のための、誰のための ODA か

#### 2.1 省益の集合体としての ODA

日本の ODA は、所轄する官庁--外務省、財務省、経済産業省--の「省益」を反映して、様々な目的が混在していると言われる<sup>2</sup>。ODA はたとえば、「戦後補償」の代替として、国際外交(「国際貢献」、「安全保障」、「途上国との友好」、「国連安全保障理事会で常任理事国入りを果たす」ため)の手段として、「日

---

<sup>1</sup> 「ODA 大綱」は、日本の ODA の理念や基本方針をはじめ包括的な形で示したもので、1992年6月30日に閣議決定された。ODA の基本方針としては、「人道的配慮」と「相互依存性の認識」に加えて、「環境の保全」と「自助努力への支援」を重視することが謳われている。ODA 実施に当たっての「原則」として、「国際連合憲章の諸原則(主権、平等、内政不干渉)」、「相手国の要請、経済社会状況、二国間関係」および以下の4点を総合的に判断することが述べられている。(1)環境と開発の両立、(2)軍事的用途への使用の回避、(3)途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などへの留意、(4)民主化の促進、市場志向型経済の導入、基本的人権と自由の保障への留意。

<sup>2</sup> 2001年1月の省庁再編により、経済企画庁が内閣府に吸収された際、国際協力銀行(JBIC)の所管官庁が旧企画庁から外務省に移され、円借款の実施体制は4省庁体制から3省体制になった。ただし、内閣府は、マクロ経済運営の観点から ODA に対する発言権を持っている。

**表 1. DAC(開発援助委員会)加盟諸国による ODA 供与額の推移**

(10 億ドル;全体のシェア,%)

	日本	アメリカ	EU							DAC 総額
			ドイツ	イギリス	フランス	オランダ	デンマーク	イタリア	EU 総額	
<b>1990</b>	9.1 (17.2)	11.4 (21.5)	6.3 (11.9)	2.6 (4.9)	7.2 (13.6)	2.5 (4.7)	1.2 (2.3)	3.4 (6.4)	28.6 (54.0)	53.0 (100.0)
<b>1995</b>	14.5 (24.6)	7.4 (12.6)	7.5 (12.7)	3.2 (5.4)	8.4 (14.3)	3.2 (5.4)	1.6 (2.7)	1.6 (2.7)	31.7 (53.8)	58.9 (100.0)
<b>1998</b>	10.6 (20.4)	8.7 (16.8)	5.5 (10.6)	3.8 (7.3)	5.7 (11.0)	3.0 (5.8)	1.7 (3.3)	2.3 (4.4)	27.7 (53.3)	52.0 (100.0)
<b>1999</b>	15.3 (27.1)	9.1 (16.2)	5.5 (9.8)	3.4 (6.1)	5.6 (10.0)	3.1 (5.6)	1.7 (3.1)	1.8 (3.1)	26.8 (47.5)	56.4 (100.0)
<b>2000</b>	13.1 (24.6)	9.6 (18.1)	5.0 (9.5)	4.5 (8.4)	4.2 (8.0)	3.1 (5.8)	1.7 (3.2)	1.4 (2.6)	25.4 (47.9)	53.1 (100.0)

注: ネット支払いベース。2 国間 ODA と国際機関への拠出を含む。2000 年のデータは暫定値。

資料: OECD, DAC

本企業に直接的な利益をもたらす」ための手段として考えられることが多い。

様々な目的が混在することになった理由のひとつは、ODA 政策が省益の集合体を調整・統合する一元的な体制になっていないことにある。財務省は援助予算全体の大枠を決め、特定国への貸出エクスポージャー(円借款)が過大にならないよう枠をはめる一方で、国際開発機関(世界銀行やアジア開発銀行)の管轄者としての役割を果たしている。外務省は日本の国際外交手段として ODA を用いるという立場から、2 国間 ODA の国別配分に大きな影響力を及ぼしつつ、国連機関(国連開発計画 UNDP など)との連携を図っている。経済産業省は、かつては ODA 事業と日本の貿易・投資との係わりを重視するという立場から、日本企業の利益を守る官庁として機能していたが、現在ではそうした機能は低下し、むしろ

産業技術・環境等の分野で技術支援の供与に重点を置いている<sup>3</sup>。また、各国別、部門(セクター)別の援助の枠組みは、援助実施機関である国際協力銀行(JBIC、円借款担当)と国際協力事業団(JICA、贈与・技術協力担当)がそれぞれ立案・実行している。しかし、外務省と財務省あるいは JICA と JBIC はお互いに密接な協力関係をもって活動しているとは言えず、相互の独立性が強い。

したがって、現状の方式は、担当各省の省益を優先させるもので、それらを統一的な観点から調整するものではない。たとえば、2 国間援助と多国間援助(国際機関に対する拠出)の競合性と補完性を調整する仕組みや、無償援助(贈与)、有償援助(円借款)、技術協力を有機的に結び付ける仕組みは存在しない。また、ODA の原資は政府一般会計から出されているにもかかわらず、それは納税者の税金だという意識や、納税者が納得する形で合理的な ODA を実行すべきだとする考え方が担当官庁・援助機関の間に極めて薄いように思われる。

## 2.2 途上国の持続的な経済発展のための ODA-- 貧困緩和と環境改善

現在、世界銀行・アジア開発銀行など国際開発機関や多数のドナー諸国は、援助の焦点を「貧困緩和」にシフトしつつある。途上国において経済発展が進んでも、成長の恩恵を受けない貧困者の数が増えたり、所得分配が悪化すれば、そうした発展は社会的に持続しえない可能性があることから、「貧困緩和」政策が要請される。ここで「貧困緩和」政策とは、貧困者のもつ限られた資産(未熟練労働、零細な耕地)の生産性を引き上げることによって彼らの雇用拡大、所得増大の機会を増やす努力を指し、貧困者への単なる所得移転を意味するものではない。こうした「貧困緩和」は市場ベースでの労働集約産業の発展や、零細農民からなる農業部門の発展の結果可能となるもので、開発プログラムやそれを支援する経済援助はそうした環境作りを進めることに意味がある。

国際開発コミュニティ(国際機関、ドナー諸国、途上国、NGO)の間では、持続的な経済成長なくして体系的な貧困緩和は実現できない、つまり経済成長は貧困緩和のための必要条件だという考え方が共有されている。その意味で、「貧困緩和」政策とは経済成長を軽視するものではない。しかし、同時に、経済成長は貧困緩和を促す上での十分条件ではない。経済成長によって一人当たり所得が増大しても、貧困層が成長過程から取り残され、所得格差が拡大することがありうるからである。そうした場合には、貧困層をターゲットにした教育・保健・衛生・医療への政府支出を増やす政策が正当化されよう。貧困層が市場を通じて雇用・所得拡大の機会を増やせるよう、多角的な支援が必要なのである。

途上国の持続的な経済発展のためには、「貧困緩和」に加えて、「環境保全・改善」も欠かすことができない重要な要素である。そもそも、地球環境の保全・改善に努力することは、国際社会全体が将来世代に対して果たすべき極めて重要な責務である。なかでも、経済活動の拡大、人口の増加による化石燃料(石油・石炭など)の使用増大と温室効果ガス(メタン、フロン・ガスなど)の発生は地球温暖化現象をもたらし、農業生産、生態系、人間生活に深刻な影響を及ぼしつつある。地球温暖化を阻止できなければ、

---

<sup>3</sup> 同様に、他の省庁も何らかの形で ODA 技術協力を行っている。

熱帯病の蔓延、病虫害の大発生による作物収量の低下、海水面の上昇による水没、異常気象の多発等、甚大な被害が発生することが危惧される。そうなれば、途上国における貧困問題の一層の悪化は避けられず、また日本のような先進国も様々な被害を被ろう。地球規模での環境改善は、日本や国際社会の利益となるだけでなく、途上国の持続的な経済発展を支えるために実現すべき重要課題のひとつである。

日本も開発援助政策の柱としては、「発展途上国における貧困緩和と環境改善へ焦点を当てることによって、その持続的な経済発展と社会的な安定を支援し、もって日本と世界の平和に貢献する」ものと明確に位置づけることが望ましい。つまり、軍事面での国際貢献を行うことに制約が課されている平和国家日本は、開発援助によって途上国社会での経済発展(とりわけそれに必要な貧困緩和と環境改善)を支援し、もって日本と世界の平和と繁栄を確保する、その意味での「国際公共財」を提供する、という立場を明確にすべきである。日本は、こうした明確な援助方針を打ち出し、実行することによって、途上国政府・国民の信頼と尊敬を得ることができよう。

### 2.3 納税者に対する説明責任

ODA の原資は政府一般会計および財政投融资資金であることから、日本にとっての ODA の利益(国益)とは、特定の省庁、一部の政治家、あるいは一握りの日本企業の利益を意味するのではなく、日本の納税者・国民全体の利益を意味する。つまり、ODA は途上国と国際社会のために使われるとしても、同時に納税者・国民の利益にならなくてはならない、という基本的な視点が重要である。そのために、ODA の意思決定と実施の上での透明性を高め、納税者への説明責任を徹底させる必要がある。

また、日本にとっての経済的利益を考える際には、ODA 事業を通じて日本の一部の商社、ゼネコン、コンサルタント企業が直接的に得る利益 (ODA 工事を受注するなど) を最優先すべきではない。むしろ、ODA を通じて途上国の持続的な経済発展が進み、それらの経済社会が安定すると同時に、地球規模での環境改善を促すことによって得られる利益こそ重要だと考えるべきである。経済的には、途上国が活性化・高所得化することにより、それが世界ひいては日本の企業に良好な投資環境を提供し、あるいは、それがこれらの国々との輸出入取引を拡大させて日本の企業・消費者を潤すといった間接的なメリットを重視すべきなのである。日本の ODA に支えられて発展した東南アジア諸国や中国は、今や日本製品の市場や世界有数の生産拠点として育ち、日本人の経済生活を豊かにする消費財の供給国になった。このような間接的な利益こそが重要なのである。

## 3. ODA は効果的に行われているか

### 3.1 目的と効果の明確化

ODA が効果的に行われているかどうかは、その目的が明確に定義されなくては判断することができない。担当各省が追求しようとする ODA の政策目標はあまりにも多様で、その全てを達成することは非現

実的である。とりわけ「外交的手段」としての ODA は、それを通じて「世界の平和と繁栄に貢献する」ことが理念として重要であっても、その結果を観測可能な形で把握・分析することは難しい。あるいは「国連常任理事国入り」を果たすことが国際外交上重要であると言われるものの、それがどの程度のコストに見合うべきものか、その費用対効果が明らかにされているわけでもない。

本提言で提唱したいアプローチは、日本の ODA は「途上国の貧困緩和と環境改善に焦点を当てて、その持続的な経済発展を支援する」ことを第一義の目的として、その有効性・効率性を論じるべきだという視点である。その目的が達成されれば、日本をはじめとする国際社会にも利益となると考えるのである。

### 3.2 援助の有効性

そもそも経済発展とは、一人当たり所得の上昇や教育・保健・衛生水準などの社会発展指標の向上を意味するだけでなく、農業部門から工業・サービス部門への経済資源(労働、資本、経営資源など)の移転、資源配分メカニズムの市場経済化、政府機能の変化、人々の行動様式の変化等を伴う経済社会全体の包括的な変革プロセスでもある。そうした経済社会全体の変革は包括的に捉え、各途上国の経済開発プログラムも包括的な観点から組み立てられる必要がある<sup>4</sup>。なかでも、市場経済システムを支える各種の制度の構築、とりわけ「良い統治」や「法の支配」の確立が途上国にとって大きな課題である。途上国が包括的な経済開発プログラムを持たない場合、ドナー諸国がそれぞれのプロジェクトを独自で遂行する傾向があるため、援助全体の有効性が失われ易い。このような観点から、途上国政府は主体的に(オーナーシップを持って)持続的経済発展のための開発プログラムを策定し、かつ国際開発コミュニティ(世界銀行、アジア開発銀行、UNDP、他のドナー諸国、NGO など市民社会)と連携・協調しつつ、開発のボトルネックを打破すべくプログラムを実行することが重要になる<sup>5</sup>。

世界銀行の報告書(World Bank,1998)によれば、開発援助の経済成長に与える効果は、途上国の政策・制度が良い時にプラスになるが、それが良くない時にはマイナスになる、援助資金はファンジブル(fungible、他の目的に流用可能)なので、それは政府の支出計画の最も限界的なプロジェクトに資金提

---

<sup>4</sup> 各開発プロジェクトの有効性は、他の要因によって決められる場合が少なくない。新しく学校を建設しても、学校に通学するための道路や適切な教師・教科書・カリキュラムがなければ、あるいは生徒に効果的な医療・保健・衛生サービスが提供されなければ、学校教育の効果は十分でない。女性に機会均等を与えても、毎日何時間もかけて水汲みや燃料とする薪の収集を行うとすれば、名ばかりの効果しか上げられない。いくら病院を建設して医療制度を確立しても、上下水道や電気が整備されなければ、あるいは看護婦や医療薬品の供給が確保されなければ、保健・衛生上の効果は上がらない。いくら規制緩和を行って経済活動を自由化させても、競争政策が不十分で市場独占が広がれば、一般大衆にはむしろ不利益にしかならない。公営企業の民営化を行って経済効率を高めようとしても、有効な民営化ルールや透明な入札制度が確立されていないければ、政治的な有力者に不当な低価格で企業が売却されてしまうことになりかねない。いずれのケースでも、包括的な見地からプロジェクト、プログラムを作る必要がある。

<sup>5</sup> このような点を踏まえて、世界銀行は、持続的な経済発展を支援するために、構造的、社会的、人的な側面から包括的なアプローチを提示した。「包括的な開発枠組み」(Comprehensive Development Framework, CDF)と呼ばれるものである。そこでは、経済開発プログラムの包括性、途上国の自助努力(オーナーシップ)、開発コミュニティとのパートナーシップが強調されている。

供することを意味する。そこで、援助の有効性を高めるためには、それがいかに政策改革・制度整備を誘発しうるかに注意を払うべきであり、また、伝統的な援助の管理方法--個別のプロジェクトの収益率を高めるべく管理する--では不十分なため、途上国の支出計画全体の中で個別プロジェクトへの資金援助の意義を適切に捉える必要がある<sup>6</sup>。

したがって、「途上国の貧困緩和と環境改善を通じて持続的な経済発展を支援する」という立場から援助の有効性を論じるに当たっては、個別案件・プロジェクトのみを取り出してみてもあまり意味がない。その案件・プロジェクトの属する部門(セクター)全体が意味のあるプログラムをもっているのか、各案件・プロジェクトは部門全体として(すなわちセクター・ワイド)のプログラムの中で欠かすことのできないものなのか、貧困緩和にどの程度役立つのか、環境に対する配慮はどの程度払われているのか、セクター・ワイドの政策的・制度的枠組みをどれだけ改善させるものなのか、等を考慮に入れる必要がある。その際、全体的な経済開発プログラムについても目配りをする必要がある。国全体の開発プログラムの中で、そのセクター・プログラムは本当に必要なのか、他に優先されるべきセクターはないのか、民間部門や他の援助機関との重複・競合はないのか、彼らとの補完関係・シナジー効果は最大限出せているのか、等を考慮に入れる必要がある。

有効な援助とは、要するに、途上国政府自身が持続的な経済発展をめざして主体的に(オーナーシップを持って)作成した経済開発プログラムを支援するもので、同時に国際開発コミュニティと十分連携・協調のとれたものでなければならない。国際開発コミュニティは、政府の長期・包括的な開発プログラムを支援し、各援助プロジェクトを、共有されたプログラムの中に整合的な形で位置づけることが必要である。そうした援助は、貧困緩和と環境改善を図る上で、国レベル、セクター・レベルで政策的・制度的な枠組み強化を支援し、結果として公共サービス全体の質の向上をもたらすべきものである。

### 3.3 厳格な事後評価システムの導入を

ODA を効果的に行うためには、以上のような観点から援助供与国自身が途上国の国別戦略・部門別戦略を組み立てて、個々の案件・プロジェクトを立案することが必要である。立案プロセスでは、当該プロジェクトがセクター・プログラムの中でどのような意味をもつか、そのもたらすインパクトは何か、プロジェクトが失敗するとすればそのリスクは何か等を明確にしてデザインする必要がある。また途上国自身のオーナーシップは強いかどうか、その政策枠組み・制度環境をどの程度改善できるかという点も考慮すべき重要な事項である。

これらに加えて、信頼性の高い事後評価システムを樹立し、それを将来の開発戦略とプロジェクトの立案に反映させる態勢を整えるべきである。信頼性の高い事後評価システムを導入するためには、中立的な専門家(外国人を含む)から成る第三者機関を設けて、厳格な事後評価を行う必要がある。

---

<sup>6</sup> このような視点については、石井(2001)が詳しい。

外務省が本年3月に発表した『経済協力評価報告書』(2000年度版)によれば、1998年度に同省が事後評価した ODA 113 件のうち、「全体として成功したとは言い難い」のは1件のみで、「一部改善すべき点が指摘された」が45件、「成功した」は67件だった<sup>7</sup>。1983年度から始まったこの評価制度では、「成功したとは言い難い」とされたのは、毎年1-3件と全体の2%にも達していない。評価基準が不透明なこともあって、このような結果では、現行の評価システムの実効性に疑問を持たざるをえない。

これに比べて世界銀行の事後評価制度は厳しく、「成功したとは言えない」ものが毎年少なからず存在する。しっかりとしたプロセスをとって融資案件が決定・実行されているにもかかわらず、世銀では「成功したとは言えない」ものが出てくるのである。世銀で、厳しい事後評価制度が採用されているのは、第1に、それにより、普段からプロジェクトを成功させようとする誘因を強くすることができると考えられているからである。第2に、事後評価の結果(それが成功であれ、失敗であれ)を教訓として将来の案件にフィードバックさせ、より効果的な援助を行おうとしているからである。「成功したとは言えない」という評価を後ろ向きに考えるのではなく、より効果的な援助を行うための重要なインプットの一つだと考えているのである。このように、無謬主義を廃して、自分たちの行ったプロジェクトの成否を客観的に捉え、失敗を将来の成功につなげようとするアプローチが必要だといえる。さらに、世銀の主要株主である G7 その他の先進諸国が、世銀に対して絶えず業務の効率性を求めて厳しく監視する、つまり強いガバナンスを發揮しているという点も見過ごすことができない。事後評価システムを実効性のあるものにするためには、ODA 活動に対する強固なガバナンス体制を確立させることが必要である。

#### 4. 「量」から「質」への転換を

日本の ODA 額は 1991 年以降、世界第1の大きさを誇ってきた。対 GDP 比でも、日本の ODA は OECD(経済協力機構)の DAC(開発援助委員会)22ヶ国中第7位である。このように、日本の ODA は「量」の上では、他の DAC 諸国と比較して遜色はない<sup>8</sup>。しかし、日本の財政事情が悪化して、財政投融资改革が進む中で、ODA の「量」に対する制約が高まっている。これを契機に、日本の ODA 政策は「量」から「質」の重視に転換すべきである。ここで「質」の重視とは、贈与比率(O DA 全体に占める贈与の比率)、グラント・エレメント(返済条件の譲許性の程度)、あるいはアンタイト比率(O DA プロジェクトのうち使用される設備機器、資材、役務の調達先が供与国に限定されずに国際的に開放されている程度)の上昇を意味するのではなく--もとよりそれらは重要であるが--持続的な経済発展(とりわけそれに必要な貧困緩和と環境改善)を促す上で効果的な ODA を行うこと、そして同時に「顔の見える援助」、「声の聞こえる援助」を行うことを意味する。ODA の「質」を高めるためには、従来以上の効果を生み出せる枠組み・態勢を新たに作り出す必要がある。

##### 4.1 高まる「量」の制約

<sup>7</sup> 「成功したとは言い難い」とされた1件は、中央アフリカの道路建設機械増強プロジェクトで、援助後に大規模な騒乱が発生したため効果が上げられなかったとされる。

<sup>8</sup> もっとも日本の ODA/GDP 比率は 0.35% (1999 年)で、DAC 平均 0.24%より高いが、国際目標 0.7%の半分である。現状では、こうした国際目標を達成させることは現実的でない。

日本の ODA が量的に拡大してきた背景として、その「要請主義」的性格と、「円借款」の増大とを挙げることができる。「要請主義」とは、具体的な ODA 案件が日本の発議ではなく、途上国の発議によって形成され、その要請を受けてはじめて案件として審査の対象となることを意味する<sup>9</sup>。「要請主義」の建前の下で、東アジア諸国からの援助要請が急増したが、日本はそれに対して有償の「円借款」で応えた。円借款の原資は財政投融资資金だが、それは、限られた一般会計の財政資源を効率的に使うレベレッジの高い方法としてその利用が急拡大したのである<sup>10</sup>。利子の返済を伴う円借款は「自助心」を育成するために望ましいともいわれるが、それはなによりもまず、東アジアからの ODA 要請の急増に対処するための方策だったといえる<sup>11</sup>。

1990 年代を通じて、日本経済が停滞して財政赤字が拡大する中で、国債残高が累増を始めた。さらに、特殊法人をはじめとする財投機関にも不良資産が累積している現状から、国の隠れた債務 (contingent liabilities) も大きな額に上っていると言われる。今後、財政再建が主要な政策課題になるであろうことから、一般会計を通じた ODA 予算はさらに切り詰められよう。加えて、財投改革が進むにつれ、円借款の原資を財投資金に依存することがますます困難になるう。

ODA の財源は、これまで主に、一般会計と財務省資金運用部(その原資は郵貯・簡保資金や厚生年金基金など)からの借入れとに依存してきた。無償援助・技術協力、国際機関への資金拠出の原資は一般会計に、円借款の原資は資金運用部からの借り入れ(財政投融资)に依存してきた(ただし、後者は利子の逆ざや部分を一般会計から補助)。2001 年 4 月からは、資金運用部は財投債(国債)を発行して市場から資金を調達し、それを JBIC 等に貸付けて円借款等の原資とすることになった<sup>12</sup>。これに加えて、JBIC は自ら財投機関債を発行して市場から資金調達し、OOF(ODA 以外の公的フロー)の原資の一部としている。円借款の原資は当面のところ、財投資金だが、長期的に出資金がある程度積み上げれば、借入を必要としないファンド化も可能になる。しかし、いずれ財投機関債を発行して、「自力」で資金調達せざるを得ない状況が生まれることも否定できず、そうなれば資金的な制約がますます強まるう<sup>13</sup>。

---

<sup>9</sup> ただし、途上国による「要請」と思われるものの中には、日本企業の勧める案件が多く、いったん採用されれば、彼らが一般入札で落札し受注するケースが多い(少なくとも過去においては多かった)と言われる。近年では、円借款のアンタイト化が進んでいるので、日本企業による発案でも、必ずしも受注できないケースが増えている。

<sup>10</sup> 円借款では、財政資金は利子の逆ざや部分を補填するために用いられている。たとえば、利子の逆ざや分が 1%だとすると、1 億円の資金で 100 億円の円借款を供与することが可能になる(贈与だと 1 億円しか供与できない)。ただし、借款の場合、借入れ国が返済不能に陥ったり、重債務貧困諸国(HIPCs)のように債務棒引した場合には、損失分が一般会計から補填されざるを得ないこともあるので、事実上のレベレッジはより低い。

<sup>11</sup> 石川(2001)参照のこと。

<sup>12</sup> ただし、郵貯・簡保や厚生年金基金は財投債を購入することにより、間接的に財投のファイナンスを続けている。郵貯・簡保、厚生年金基金による事実上のファイナンスは今後 7 年間、激変緩和措置として続けられるが、その後は、郵貯・簡保、厚生年金基金次第である。また、郵貯・簡保の民営化が今後進むとすれば、彼らの自立性・自主性は格段に高まるものと考えられ、それらの資金がほぼ自動的に JBIC に流れてくる保証はない。

<sup>13</sup> 財投機関債には国の保証がつけられていないが、財投機関の赤字は一般会計から補填されうる(かつ財



## 4.2 「質」の高い援助を--カネからアイデアへ

従来 ODA の質としては、途上国の側から見た援助条件の有利さ、すなわち贈与比率、グラント・エレメント、アンタイド比率などによって測られることが多かった。これらの条件が途上国にとって有利であればあるほど、援助の質は高いとされてきたのである。

ただし、本提言で問題にしている援助の「質」とは、こうした援助条件の引き上げを意味するものではなく、途上国における持続的な経済発展に資する上で効果のある援助を意味する。すなわち、それは、途上国における有効な経済開発プログラムを支援する援助である。途上国における有効な経済開発プログラムとは、途上国政府が「経済開発プログラムは自らが主導し、現状改善のために、国民とともに規律ある政策運営や経済改革を行う」ことにコミットした上で(プログラムのオーナーシップを持つ)、国全体の政策体系、あるいは特定の部門(セクター)における法制度の制定・強化、規制・監督の枠組み整備などを通じて構造改革を促し、もって持続的な経済発展につながるようなプログラムを意味する。従って、援助供与国の側からすれば、それぞれの途上国にとってどのような開発プログラムが有効なのかを見極め、そうした「良いプログラム」を支援できる態勢を整える必要がある。援助供与国としては、一国全体の経済開発プログラムのあり方について助言したり、特定の部門(セクター)やプロジェクトにおいて国際的なベスト・プラクティスは何か、それを現実に導入するにはどのような修正が必要なのか、といったシステム・デザイン的な知的支援を行える能力の有無が問われるのである。

途上国の経済発展のために産業基盤整備(道路、鉄道、港湾、通信、電力などハードインフラ)が不可欠であることは当然であり、日本の ODA が多くの国でハードインフラを通じて経済成長をもたらしてきたのは周知の事実であろう。国際開発コミュニティにおいては、援助の比重が産業基盤整備から社会開発部門整備(環境、教育、保健、衛生、医療などソフトインフラ)に移行しつつある。日本としては、このようなトレンドに無定見で同調する必要はないが、世界銀行やヨーロッパのドナー諸国が貧困緩和に焦点を当ててこのようなアプローチをとり始めていることを理解し、彼らと協調する必要がある。日本が従来型のハードインフラ・プロジェクトを続けるとしても、ただ単にハコモノを作るだけではなく、それを取り巻くソフト面での環境整備に努力していく必要がある。電力開発を例にとれば、ダムや発電工場を作るだけでなく、電力会社の経営のあり方、電力の流通・配電のシステム作り、電力料金の設定、など電力政策のあり方全体を含むトータルシステムの効果的なデザインが大きなインパクトをもつのである。カネも必要だが、それ以上にアイデアが重要になりつつあるといえる。

「質」の高い ODA を行うためには、「質」の高い援助機関と「質」の高い担当官庁をもつことが必要である。たとえば、JICA 職員は、ロジスティクス(事務局として案件・プロジェクトの発掘・準備・実行・評価のプロセスを把握しておくこと)に強いがサブスタンス(政策の間にどのようなトレードオフが存在し、何の優

---

投機関の破産処理が明確化されていない)ことから、市場では財投機関債に国の保証が事実上つけられているものと想定した格付けがつけられよう。

先順位が高いか判断する能力)に弱いと言われる。援助機関は、各種の専門家、とりわけ経済学・法律学・社会学等の専門家や特定の部門でトータルシステムをデザインできる専門家を育てる必要がある。また ODA の担当官庁では、援助の未経験者が担当することもあると言われる。政策官庁では、政策担当者として、日本の ODA 政策を立案でき、国際機関や他のドナー諸国と対等に議論できる人材を配置すべきである。また、そのためには、担当官庁、援助機関は資格ある外部の人間(国際機関で実務経験を積んだ民間の専門家、外国人を含む)を積極的に任用・登用し、ODA に関する国際的なベスト・プラクティスを吸収することが望ましい。援助供与国として、援助に関する「知識」の集積が欠かせないのである。

なお、日本の ODA は、アンタイド比率、贈与比率、グラント・エレメント等いずれも時間とともに向上し、その意味での援助の質は高まっている<sup>14</sup>。実際、日本のアンタイド比率は DAC 22ヶ国の中で最も高いが、贈与比率とグラント・エレメントは最も低く、借款の比率が高い日本の特性--これは必ずしも批判されるべきことではないが--を反映している。日本の ODA のアンタイド比率が高まってきたのは、円借款におけるアンタイド化が進んできたからである。DAC においては、有償資金協力(借款)のアンタイド化が勧められてきたが、無償資金協力(贈与)ではアンタイド化が義務づけられていない。しかし、この慣行は援助のあるべき姿にふさわしいものではない。援助の目的が途上国に持続的な経済発展(とりわけ貧困緩和と環境改善)の機会を与えつつ、同時に資金上の効率性を追求すべきものだとすれば、無償援助(贈与)においても一層のアンタイド化が進められるべきである。日本政府は、DAC の場で、全ての援助におけるアンタイド化を積極的に主張して、途上国による経済開発プログラムの効率化を促すよう努力すべきであろう。

#### 4.3 「顔」の見える援助とは

日本企業が途上国現地で ODA 事業に携わり、日本製品が納入されることが「顔の見える援助」だと言われることが多い。このような見方からすれば、ODA におけるアンタイド化が進むにつれて、日本の援助はますます「顔」の见えないものになりつつある。しかし、そもそも「顔」とは一体誰の「顔」を指すべきなのだろうか。ODA 事業現場に日本企業が入り、日本の社名の入った看板が並び、労働者が社名の入ったヘルメットをかぶっていれば(しかしヘルメットをかぶっている多数は現地の労働者)日本の「顔」が見えたとでも言うのだろうか。

むしろ、「顔」とは企業や製品のそれだけではなく、日本の納税者・国民としての「顔」であり、個人としての「顔」である。「顔の見える援助」を行うためには、まず第1に、国家レベルでしっかりとした ODA 戦略を作り、貧困緩和と環境改善に焦点を当てて途上国の経済開発プログラムを支援することを明確にした上で、日本の納税者・国民が ODA に直接参加する様々な手段を作り出していくことが望ましい。第2に、

---

<sup>14</sup> 日本のアンタイド比率は 96.4% (1999) で DAC 平均の 83.8% を上回っている。もっとも、2000 年においては、特別円借款、環境円借款のため、60% 台に下がった。贈与比率とグラント・エレメントは時間とともに上昇してきたが、1999 年においては、前者が 48.6%、後者は 85.7% で DAC 諸国中最下位である。

単にODAの「量」を膨らませるのではなく、高い「質」を追求することによって、日本のODAの目的と効果が相手国にとってより明確に受け取められるよう努力すべきである。とりわけ、資金とともに、技術・知識が人と人の交流により移転されることを通して、日本の「顔」がよりよく見えるようになる。第3は、自然災害や経済危機(1997 - 98年のアジア金融危機など)などの緊急時において、困難に面した途上国に対して積極的な人道的支援、金融支援を行うことも望ましい。困った時に援助の手を差し伸べることは、途上国の信頼と有効を得る上でも重要である。

このうち、第1のODAへの市民参加については、その潜在的な意義は極めて大きい。日本のODAは官主導・要請主義で、途上国ごとにコミュニティ・レベルでのニーズに合ったプロジェクトを掘り起こすことが難しいと言われる。その点、「草の根援助」(1991年開始)や青年協力隊事業を抜本的に改革・拡大してNGOや学生などが小規模のODAプロジェクトに参加できる道を広げていくべきである<sup>15</sup>。欧米諸国にはNGOで活動したり、途上国支援に参加する民間人・学生を高く評価する土壌があり、帰国後企業に就職したり大学・大学院に進学する場合、有利にこそなれ不利にはならないので、このような活動に参加する誘因が生まれる。日本にはこうした土壌はまだないが、学生については単位取得を可能にしたり、大学・大学院入学にあたりその経験を考慮に入れた選抜を行うこと、社会人については民間企業に人材の有効性を自覚させ、あるいは援助機関や中央・地方政府が彼らを積極的に採用することにより、市民参加型のODAを根づかせることが望ましい。こうした努力は、外務、財務、経済産業の各省の管轄範囲を超えるもので、国としてまとまって対応しなくてはならない種類の問題である。

#### 4.4 「声の聞こえる」援助を

「声の聞こえる援助」とは、日本のODA政策を国際的に発信し、途上国政府・国民や国際開発機関・ドナー諸国と連携・協調しつつ自らの意図を伝えることのできる態勢を作ることである。そのためには、途上国の開発プログラムにおける包括性、オーナーシップ、パートナーシップの重要性を認識した上で、国としてのODA戦略を明確にして、それを国際社会の中で、主張し実現できる力をつける必要がある<sup>16</sup>。国家戦略なくして効果的な国際協調や交渉はできないからである。

こうしたことが可能になるためには、援助担当官庁(外務、財務、経済産業の各省)の官僚と援助実施機関(JICAやJBIC)の能力強化(キャパシティ・ビルディング)が欠かせない。行政官としては、開発援助に関する理論的枠組みを理解し、経済、法制度、セクターデザイン等に関する専門知識をもち、かつ高い見識をもつプロフェSSIONALZが登用される必要がある。その点、現行の官僚システムにおけるジェ

---

<sup>15</sup> 高校生・大学生・一般市民・NGOなど途上国援助に関心を持つグループ(5人以上)に対し、世界のどこでも行ってよいので、途上国のコミュニティーや現地NGOと連携して貧困緩和・環境改善に係わる案件・プロジェクトのデザインを公募し、応募のあったグループの中から適切なものに100万円与える。各グループは一定期間後、現地のコミュニティーやNGOと共同で行う案件を提出し、「小規模ODA審査委員会」は審査の結果妥当と認められたグループに一件あたり年間1000万円まで出す。1年間で1000グループがこうしたコミュニティー・ベースのプロジェクトを手がけるならば、年間100億円程度の費用で5000人以上の日本人が「顔」をもった個人として、途上国のコミュニティー開発に係わることができ、そのインパクトは極めて大きい。

<sup>16</sup> 「声の聞こえる援助」は石井(2001)によって提唱されている。

ネラリスト重視の制度では対応が難しい。現行の官僚システムでは、一人のスタッフを同じ局や課に長くどめておくことは望ましくないとされ、各局・課の活性化のために人事をある程度ローテートすることが望ましいと考えられているからである。そのため、援助担当官庁を集約させて、「国際開発援助庁」を創り、そこに援助のプロフェッショナルズを登用することが考えられよう。また援助実施機関である JBIC (少なくともその円借款担当部局--旧 OECF) と JICA を有機的に連繋させて、職員の専門化を推進すべきである。これら援助実施機関の職員の多くを、国別・部門別の専門知識をもつプロフェッショナルズに転換していくべきである。そのために、彼らを欧米、日本、途上国の先端的な大学院や研究所に派遣して経済発展に関する理論的な方法論・枠組みを身につけさせたり、世界銀行、UNDP などの国際機関や他のドナー国の援助機関に派遣して、国際援助コミュニティのアプローチの方法・哲学に触れさせるなどの努力が必要である。同時に、途上国問題に関心をもつ研究者・学界とのネットワークを強化し、日本の経済発展の経験と教訓を整理し、途上国にとっての現代的意義と政策含意を探ることを行うべきである。そのことにより、国際社会の中で日本の援助の意義を議論し、その役割について主張する有能な人材を育てることができよう。そうした専門知識をもった人材に対する昇進や、「国際開発援助庁」への転出を奨励して政府との交流を深めるなど、積極的なインセンティブを与えるべきである。また、学界・ビジネス界・NGO 出身者も援助機関や「援助庁」と人的な交流をもつべきである。

また、「要請主義」にもとづく従来の援助方式を改め、メニューの「提案主義」に移ることが必要である。途上国の ODA 要請に受動的に答えるだけでは、援助資金の有効活用は保証されない。日本の援助機関は、少なくとも主要な途上国ごとに中期的な国別戦略と部門別戦略を創り、持続的な経済発展のボトルネックを解消するためのプロジェクト候補を複数リストアップし、そのメニューを途上国に示して案件形成を行うプロセスが必要であろう。無論、途上国に対するプロジェクトの押しつけは避けるべきだが、いくつか魅力的な案件を提示して途上国に適切な案件を選んでもらう努力は有用である。そうしたアドバイスを行うことによって、途上国に対する「声の聞こえる援助」が可能になる。

「声の聞こえる」援助をめざすことは、とりもなおさず、「顔の見える」援助を支えること、ひいては「質」の高い援助をめざすことにつながる。開発援助の重要性を金額の「量」としてとらえるのではなく、持続的な経済発展と貧困緩和につなげるべく「質」を追求すること、そのために「知識」を蓄積し、それをさらに用いていくという考え方が必要である。とりわけ、日本は財政にまだ余裕がある間にカネを使いつつ、「知識としての援助」にシフトしてゆく必要がある。日本の ODA 金額が将来的に減少したとしても、知識を積み上げておくことにより、日本の国際的な発言力が大きく損なわれることにはなるまい。

## 5. 中国への ODA は続けるべきか

### 5.1 日本と中国の ODA 観の違い

中国は日本にとって重要な ODA 対象国であり、日本はこれまで中国に対して巨額の援助を行ってきた。日本が大規模な対中国経済援助を行ってきた背景には、中国側が第 2 次大戦の賠償請求を放棄し

たことに対する配慮があったと言われる<sup>17</sup>。そのため、中国国内では、これまで、日本からの ODA は戦時賠償に代わる当然の代替措置として受け止められてきた。中国からすれば、日本は 20 世紀前半の日本軍による中国大陸侵略に対して「公式文書」で謝罪しておらず、従軍慰安婦問題に見られるように、日本の歴史認識は極めて不十分である<sup>18</sup>。こうした状況が続く限り、中国は日本の戦争責任を許すことはできず、当然の権利として日本からの経済援助を要求し続けるべきだということになる。

これに対して日本では、巨額の対中国援助を行ってきたにもかかわらず、中国政府・国民はそれを十分評価していないという思いが強い。加えて、中国は、日本から援助を受けながら、第3国に政治的な思惑で援助を行っていると言われ<sup>19</sup>、軍事費を年々増大させる中で日本をはじめアジア諸国の軍事的脅威になりつつあるという思いもある。また、中国は、「ODA 大綱」(1992 年)原則に反して、ODA 資金を軍事的用途に転用している可能性があり<sup>20</sup>、かつ軍事支出を増大させて核兵器やミサイルの開発を行ったり、日本の排他的経済水域で海軍の情報収集艦や海洋調査船を活動させたりしたことから、中国への ODA は打ち切るべきであるという議論もなされている。中国の爆発的な経済発展が進展したことから、中国に対する日本の ODA の歴史的な役割は終わったという考え方もある。

日本の ODA に関する日中間の認識ギャップを埋めて、双方が建設的な関係を再構築することが望ましい。ギスギスした日中関係は、アジア太平洋地域の安定と発展にとって決して望ましいものではない。

## 5.2 環境改善と貧困緩和(内陸部)

中国は社会主義市場経済の下で急速な経済発展を遂げてきた上に、WTO(世界貿易機関)への加入によって、さらなる貿易・投資の拡大と発展が見込まれている。とりわけ、沿岸地域の工業化と所得増大にはめざましいものがある。とは言え、中国ははまだ市場経済化のプロセス途上にあり、国有企業改革、商業銀行改革、社会的セーフティネット(安全網)の構築など中国の抱える課題は多い。中国の一人当たり所得は 1999 年において 780 ドル(世界銀行アトラスベース)でまだ日本の 40 分の 1 である<sup>21</sup>。このような中国の社会的安定なくして、日本だけでなくアジアひいては世界経済の持続的な成長は期待しえない。

<sup>17</sup> ただし、日本政府は公式には、対中国 ODA と戦時賠償は別物だとしている。

<sup>18</sup> 1972 年 9 月の「日中共同声明」(日本国政府と中華人民共和国政府の共同声明)では、「日本側は、過去において日本国が戦争を通じて中国国民に重大な損害を与えたことについての責任を痛感し、深く反省する」とされたが、日本側は「謝罪」したわけではない。その一方で、日本は 1998 年 12 月の「日韓共同宣言」で、韓国に対する植民地支配が韓国の人々に苦痛と損害を与えたことをわびて、謝罪の意思を表した。2000 年に訪日した朱熔基首相は、日本が韓国に対して植民地支配を公式に謝罪したものの、中国に対しては「公式文書で謝罪」していないことが問題であると指摘した。

<sup>19</sup> 中国は 1999 - 2000 年に、ユーゴスラビア、ベトナム、北朝鮮などに 800 億円相当の援助を行い、アフリカ諸国への有償援助分 1,300 億円相当の債権放棄を公約した(『産経新聞』、2000 年 12 月 5 日)。

<sup>20</sup> 中国に対する高速道路網や空港建設のための ODA は、軍事への転用が可能で、軍事的効用も高いとされる。中国人民軍にとって、有事に主力の兵器や部隊を内陸部から沿海地域に機動的に移すことが可能になると言われる。こうした直接的な軍事転用以外にも、援助資金がファンジブル(流用可能)であることから、ODA プロジェクトに費やすはずの財政資金を軍事費に回すことを可能にする。

<sup>21</sup> ただし、PPP ベースの一人当たり所得は 3,550 ドルで日本(25,170 ドル)の 7 分の 1 となる。

中国経済の爆発的な成長と工業化は、また、深刻な環境汚染問題を作り出している。大気汚染、海洋汚染、有害廃棄物、都市住環境の悪化などいずれも広範囲にわたっている。とくに化石燃料(石油、石炭)の大量消費による二酸化炭素や硫酸化物・窒素酸化物の増大は地球温暖化現象や酸性雨をもたらし、中国やその周辺諸国にとどまらない地球規模的な環境劣化をもたらしている。

日本の対中 ODA はこれまで、沿海地域の産業基盤整備などを通じて中国の経済近代化に重要な役割を果たしてきた。今後は、経済援助の比重を環境問題や内陸部の貧困緩和に移すべきである。中国は環境問題を重視しているものの、環境保全・改善は、国の財政支出が回りにくい分野であることから、日本がその目的で積極的に援助を行うことは望ましい。沿海地域か内陸部かを問わず、環境保全・改善は、日本が貢献できる重要な国際公共財である。また、沿海地域と内陸部との間、あるいは都市と農村との間の所得格差はいまだ大きく、中国の安定的な社会経済の発展のためには、内陸部ことに農村地域の貧困緩和は避けて通ることのできない課題である。日本の ODA は、内陸部ことに農村の貧困緩和を支援することが望ましい。前述した、日本の若者・NGO が主体になったコミュニティー・ベースの援助が効果的である。

### 5.3 对中国援助政策の明確化を

对中国 ODA を継続するためには、日本側として、中国に対して主張すべきことを主張し、成すべきことを成すべきである。日本はそれをもって中国と新たな関係樹立のための第一歩とすることができる。まず日本の成すべきこととしては、日本の戦前・戦中の行為に対して「公式文書」で明確に「謝罪」し、新たな関係を中国との間に構築すべきである<sup>22</sup>。すなわち、日本がこれまで、「ODA 大綱」原則にもかかわらず中国に巨額の ODA を供与してきたのは、特別の2国間関係が存在していたからで、今後は「ODA 大綱」原則に基づいた支援を行う旨を明らかにすべきである。

次に、中国に対して主張すべきこととしては、中国の軍事的透明性を高めること、日本の ODA 活動について中国国内での広報に努めることなどを要請する以外に、以下のような对中国援助政策を明確化し、公表すべきである。すなわち、日本は「ODA 大綱」原則に則って、(a) 核兵器保有国、(b) 軍事支出拡大国、(c) 民主化や基本的人権の保障を阻んでいる国、に対しては基本的に援助しないことを言明すべきである<sup>23</sup>。中国については、これらの点が改善しなければ(現状維持のベースケース)沿海地域での大規模ハードインフラ援助は一切行わず、貧困緩和・環境改善など限られた案件・プロジェクトに特化すること、そして、これらが改善されれば(ハイケース) ODA 供与額を増やし、これらが悪化すれば(ローケー

<sup>22</sup> たとえば、「日本側は、過去において日本国が戦争を通じて中国を侵略し、中国国民に重大な苦痛と損害を与えたことを深く謝罪する」という表現を公式文書に明記すべきである。また、従軍慰安婦、強制連行、731部隊等による被害者への補償、見舞金についても、日本政府は前向きに対応を示すべきである。

<sup>23</sup> これらは中国に限らず全ての途上国に当てはめられるべき原則で、他に、(d) 公的部門での汚職撲滅に努めていない国、(e) 環境保全政策をとっていない国、(f) 人口抑制策をとっていない国、等をリストに加えることも考えられる。中国はこれらの点では原則に反していない。

ス)さらに絞り込んだ人道的なODAしか行わない(あるいは全く行わない)というアプローチを明確に示すべきである<sup>24</sup>。

日本は、そうしたアプローチを国際開発機関や他のドナー諸国と連携・協調してとることが望ましい。また、中国に対する個別のプロジェクト・レベルで政策や制度枠組みの変更をアドバイスする際にも、他の援助機関(とくに世界銀行、アジア開発銀行)とのパートナーシップの下で行うことが効果的である。そのことによって、日本は中国政府にフリーハンドに近い形で援助資金を渡すのではなく、貧困緩和と環境改善を通じて持続的な経済発展に役立つ援助を行うというメッセージを中国、日本国民、国際社会に明確な形で示すことができる。

## 6. おわりに--ODAの国家戦略づくりを始めよ

わが国は ODA の国家戦略づくりを始める時である。その基本原則は以上の考察からして、次のような点にある。

1. 一般国民の間に、「日本の援助は国民の役に立っていない」、「無駄な援助や途上国が望んでいない押しつけ援助が多い」、「巨額の政府債務と財政赤字を抱える現状では、日本は世界第一の援助国である必要はない」、「中国のように軍事力を増強している国に援助を与えるべきでない」等々、現状の ODA のやり方に対して批判的な見方がある。しかし、軍事面での国際貢献で制約を受ける日本にとって、ODA は途上国の安定と発展を通して日本と世界の平和と繁栄を確保するための重要な外交手段であり、かつ経済大国としての国際的な責務でもある。

2. 日本の ODA はなぜ必要なのか、その目的は何かについて国民的合意がない状況では ODA の意義や役割を国民に理解してもらうことは難しい。政府はこれまで、何のために誰のために ODA が必要なのかを国民に対して十分説明する努力を怠ってきた。ODA に関する明確な国家戦略を立てて、その意義を国民に理解してもらうだけでなく、国民が個人として ODA 活動に直接参加できる方策を打ち出し、ODA に関する国民のオーナーシップを喚起することが必要である。国家戦略を樹てるということは、国家的な観点から実現すべき政策目標のフィージビリティとトレードオフを認識した上で、それらの中に優先順位をつけて適切な政策をとることに他ならない。

3. 日本は ODA の目的を「発展途上諸国における貧困緩和と環境改善に焦点を当てて持続的な経済発展を支援するために、日本の納税者に対して十分に説明責任をもちうる形で援

---

<sup>24</sup> こうしたアプローチは特定の政治体制と資金支援を結びつけるもので、しばしば「政治的コンディショナリティー」によるアプローチと呼ばれる(西垣・下村 1998、下村・中川・齋藤 1999)。しかしそれは、ODA 供与のたびに課せられるコンディショナリティーではなく、全ての途上国に当てはめられるべき原則だと理解すべきである。

助資金を供与し、もって国際社会の安定と繁栄に寄与する」という「国際公共財的」な観点を打ち出すべきである。その際、ODA の資金量を増やすことをめざすのではなく、「質」の高い経済支援をめざす方向に転換すべきである。すなわち、明確な理念・方針を持って、援助の効果を高めるよう努力すれば、その存在感は大きくなり、「顔の見える援助」、「声の聞こえる援助」が可能になる。

4 . ODA に関する国家戦略を立てて実行するためには、官僚の能力と熱意を最大限に有効活用する方向でのインセンティブ・メカニズムと行動原理を規定する枠組みの変革が必要である。たとえば、担当官庁を集約させて、統一的な ODA 政策を立案・遂行できる「国際開発援助庁」をつくるのがオプションの一つでありえよう。そのことにより、援助実施機関である JBIC (少なくともその円借款担当部局--旧 OECF) と JICA の機能を有機的に統合して、無償援助(贈与)、有償援助(借款)、技術協力を機動的に組み合わせる行うことが可能になる。日本の援助を効果的で「質」の高いものにするために、「援助庁」ならびに援助機関(JICA と JBIC)におけるキャパシティ・ビルディングが何よりも必要であり、両者間及び学界・ビジネス界・NGO とのネットワーキング・人事交流も極めて有効である。キャパシティ・ビルディングに当たっては、国際開発コミュニティ(とくに世界銀行、UNDP、他のドナー諸国)から積極的に「知識」(開発援助に関する国際的なベスト・プラクティスを含む)の吸収を図ることが望ましい。世界との知的連帯で日本の ODA 政策を見直す必要がある。

こうした ODA 改革の出発点として、まず内閣府に「ODA 戦略委員会」を設けて、首相のリーダーシップの下で、「国際開発援助庁」の設立意義やその目的・機能を含めた、総合的な ODA 戦略策定のための枠組みづくりを開始することを強く望みたい。ODA 戦略委員会は、さしあたり、以下の点について早急に結論を出す必要がある：

- ・ 合理的な ODA 予算の決定プロセスの決定、
- ・ ODA 予算の2ヶ国間・多国間援助の配分、2ヶ国間援助のうち贈与・借款の配分、各国への配分、各国内での部門(セクター)間配分の決定、
- ・ ODA の有効性、透明性、説明責任を向上させるための措置、とくに事後評価システムの強化と市民参加システムの活性化、
- ・ 「顔の見える援助」と「声の聞こえる援助」の強化。



参考文献

石井菜穂子(2001)「開発戦略の変遷と援助の有効性について」『フィナンシャル・レビュー』第54号(1月)、68 - 103 頁。

石川滋(2001)「日本の国際協力政策: 静かな進化」未定稿。

小浜裕久(1998)『ODA の経済学』(第2版)日本評論社。

下村恭民・中川淳司・齋藤淳(1999)『ODA 大綱の政治経済学』

西垣昭・下村恭民(1998)『開発援助の経済学』(新版)有斐閣。

渡辺利夫編(2000)『国際開発学 I - アジア国際協力の方位』東洋経済新報社。

Kawai, Masahiro and Shinji Takagi (2001). "Japan's Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions." Mimeographed (June), Institute of Social Science, University of Tokyo.

World Bank (1998). Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why. Washington, DC.

表 2. DAC(開発援助委員会)加盟諸国による公的資金フローの地理的配分、1999 年  
(百万ドル)

	ODA				ODA プラス OOF			
	総額	アジア	アフリカ	中南米	総額	アジア	アフリカ	中南米
<b>2国間資金フロー</b>								
日本	10,476	6,997	1,214	814	18,751	17,403	978	-657
アメリカ	6,848	1,675	1,970	1,238	11,641	2,436	2,066	5,193
EU	16,810	3,078	6,253	1,897	16,915	3,452	6,640	1,084
フランス	4,125	321	2,075	167	4,121	315	2,336	-98
ドイツ	3,278	1,072	1,063	398	3,238	1,421	1,082	37
イギリス	2,249	503	806	306	2,184	418	829	327
<b>総額</b>	<b>37,862</b>	<b>12,647</b>	<b>10,291</b>	<b>4,240</b>	<b>52,344</b>	<b>24,981</b>	<b>10,542</b>	<b>6,395</b>
<b>国際開発金融機関</b>	<b>14,206</b>	<b>4,673</b>	<b>5,474</b>	<b>1,764</b>	<b>28,022</b>	<b>10,571</b>	<b>5,132</b>	<b>10,008</b>

注: ODAは贈与と譲許的借款を含む。OOFはODA以外の譲許性の低い公的資金フロー。これらの2国間資金フローは国際開発金融機関への拠出を除いた額。

資料: OECD, DAC

表3. DAC(開発援助委員会)加盟諸国による2国間 ODA の部門別配分、1999 年  
(コミットメント額に対する比率)

	社会的・行政的 インフラ	経済インフラ	生産		多部門	プログラム援助
			農業	鉱工業		
日本	18.9	31.5	7.6	5.7	4.8	11.2
アメリカ	31.3	12.9	2.3	0.1	9.9	9.9
EU	36.8	6.4	4.7	0.9	7.2	2.4
フランス	39.2	9.0	5.7	0.9	7.6	2.2
ドイツ	34.7	25.8	3.9	0.7	9.9	2.4
イギリス	29.2	12.2	9.4	4.1	2.9	8.7
総額	29.9	17.2	5.5	2.2	7.4	6.9

資料: OECD, DAC

表4. 2国間 ODA のアンタイド比率(%)

	1980	1985	1990	1995	1998	1999
日本	25.8	60.8	77.0	96.3	93.6	96.4
アメリカ <sup>(a)</sup>	26.8	40.9	69.5	27.3	NA	NA
EU	54.7	47.4	43.5	64.1	72.9	81.2
フランス	43.3	42.5	47.1	58.4	66.8	NA
ドイツ	82.2	63.7	43.6	60.3	86.5	84.7
イギリス	25.2	27.6	NA	86.2	79.6	91.8
総額	44.1	47.3	59.4	69.6	81.4	87.8

注: (a) アメリカの近年のデータは入手可能でないが、ゼロに近いものと思われる。

資料: OECD, DAC

表5. 日本のODA予算、2000年度(10億円)

	一般会計予算	その他予算	総額(事業予算)
贈与	740.3	179.2	919.5
2国間	606.6	23.9	630.5
国際機関	133.7	155.3	289.0
借款	306.3	660.5	966.8
グロス総額	1,046.6	839.7	1,886.3
返済額(マイナス)	--	374.8	374.8
ネット総額	1,046.6	464.9	1,511.5

資料: 日本政府

表6. 円借款における調達先の国籍別比率(%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
日本	27.0	31.3	35.4	29.4	27.4	27.3	33.3	27.9	20.5	19.3	23.5
その他先進諸国	21.2	20.8	12.9	17.6	15.4	12.9	13.5	11.6	16.4	9.3	8.7
発展途上諸国(外貨分)	38.0	38.6	40.5	35.2	34.7	34.2	25.5	28.9	35.8	38.0	35.9
内貨費用融資分	13.8	9.2	11.3	17.8	22.4	25.7	27.8	31.5	27.2	33.4	31.9

注: データは商品借款を除く。発展途上諸国による受注シェアは円借款に対する比率である。

資料: 国際協力銀行

表7. 中国に対する ODA のネットフロー

(100 万ドル; %)

	1990	1995	1998	1999
<b>日本</b>	723.0	1,380.2	1,158.2	1,226.0
	(34.6)	(39.6)	(48.8)	(52.5)
<b>アメリカ</b>	--	--	0.4	38.3
	--	--	(0.0)	(1.6)
<b>EU</b>	674.2	1,020.1	478.0	477.1
	(32.2)	(29.2)	(20.1)	(20.4)
<b>フランス</b>	88.0	91.2	29.8	46.2
	(4.2)	(2.6)	(1.3)	(2.0)
<b>ドイツ</b>	228.9	684.1	321.3	304.6
	(10.9)	(19.6)	(13.6)	(13.1)
<b>イギリス</b>	33.3	47.8	55.4	59.3
	(1.6)	(1.4)	(0.2)	(2.5)
<b>2 国間総額</b>	1511.7	2,531.3	1,731.7	1,821.6
	(72.4)	(72.5)	(73.0)	(78.1)
<b>国際金融機関</b>	577.4	958.0	639.5	512.2
	(27.6)	(27.5)	(27.0)	(21.9)
<b>総額</b>	2,089.1	3,489.3	2,371.2	2,333.8
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

注: ODAは贈与と譲許的借款を含む。

資料: OECD, DAC

**Appendix Table 1. Official Development Assistance to Developing Countries**

(Million US dollars)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Japan</b>	9,069	14,489	9,439	9,358	10,640	15,323
<b>Bilateral</b>	6,786	10,419	8,207	6,552	8,553	10,476
<b>Grants (incl. TA)</b>	3,014	6,298	5,438	4,985	4,901	5,475
<b>Loans</b>	3,772	4,120	2,769	1,568	3,652	5,001
<b>Multilateral</b>	2,282	4,071	1,232	2,806	2,087	4,848
<b>United States</b>	11,394	7,367	9,377	6,878	8,786	9,145
<b>Bilateral</b>	8,367	5,614	6,917	4,939	5,988	6,848
<b>Grants (incl. TA)</b>	8,529	6,387	7,672	5,633	6,574	7,638
<b>Loans</b>	-162	-773	-755	-694	-585	-790
<b>Multilateral</b>	3,027	1,753	2,460	1,939	2,798	2,297
<b>European Union</b>	28,552	31,358	31,476	26,785	27,641	26,805
<b>Bilateral</b>	19,704	20,499	20,018	17,295	17,007	16,809
<b>Grants (incl. TA)</b>	16,364	19,361	19,417	16,915	17,316	17,060
<b>Loans</b>	3,339	1,138	600	380	-309	-250
<b>Multilateral</b>	8,848	10,859	11,459	9,490	10,634	9,996
<b>(1) France</b>	7,163	8,443	7,451	6,307	5,742	5,637
<b>Bilateral</b>	5,612	6,429	5,754	4,777	4,185	4,125
<b>Grants (incl. TA)</b>	3,714	5,890	5,634	4,906	4,540	4,320
<b>Loans</b>	1,898	538	120	-130	-355	-195
<b>Multilateral</b>	1,551	2,015	1,697	1,530	1,557	1,512
<b>(2) Germany</b>	6,320	7,524	7,601	5,857	5,581	5,515
<b>Bilateral</b>	4,479	4,815	4,535	3,639	3,491	3,278
<b>Grants (incl. TA)</b>	4,525	4,392	4,507	3,406	3,315	3,236
<b>Loans</b>	-46	423	29	233	176	42
<b>Multilateral</b>	1,841	2,709	3,066	2,218	2,090	2,238
<b>(3) United Kingdom</b>	2,638	3,202	3,199	3,433	3,864	3,401

<b>Bilateral</b>	1,474	1,716	1,790	1,979	2,132	2,249
<b>Grants (incl. TA)</b>	1,567	1,746	1,782	1,926	2,328	2,067
<b>Loans</b>	-92	-31	8	53	-196	182
<b>Multilateral</b>	1,164	1,487	1,409	1,454	1,732	1,153
<b>(4) Netherlands</b>	2,538	3,226	3,246	2,947	3,042	3,134
<b>Bilateral</b>	1,833	2,245	2,275	2,133	2,133	2,162
<b>Grants (incl. TA)</b>	1,707	2,545	2,509	2,302	2,323	2,359
<b>Loans</b>	126	-300	-234	-169	-190	-198
<b>Multilateral</b>	705	981	971	813	909	972
<b>Total DAC Countries</b>	54,490	58,927	55,622	48,497	52,084	56,378
<b>Bilateral</b>	38,688	40,628	39,119	32,429	35,204	37,862
<b>Grants (incl. TA)</b>	32,282	36,184	36,534	31,282	32,465	33,910
<b>Loans</b>	6,405	4,444	2,585	1,147	2,739	3,951
<b>Multilateral</b>	15,802	18,299	16,503	16,068	16,880	18,517

Source: OECD, DAC

**Appendix Table 2. ODA and OOF to Developing Countries**

(Million US dollars)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Japan</b>	12,436	20,033	10,386	13,315	21,444	24,830
<b>Bilateral</b>	9,863	14,941	9,497	10,406	17,280	18,752
<b>Grants (incl. TA)</b>	3,014	6,298	5,438	4,985	4,901	5,475
<b>ODA Loans</b>	3,772	4,120	2,769	1,568	3,652	5,001
<b>Bilateral OOF</b>	3,077	4,522	1,290	3,854	8,727	8,276
<b>Multilateral</b>	2,572	5,092	889	2,927	4,163	6,079
<b>United States</b>	10,944	8,840	10,496	7,165	9,404	13,938
<b>Bilateral</b>	7,917	7,087	8,036	5,226	6,606	11,641
<b>Grants (incl. TA)</b>	8,529	6,387	7,672	5,633	6,574	7,638
<b>ODA Loans</b>	-162	-773	-755	-694	-585	-790
<b>Bilateral OOF</b>	-450	1,473	1,119	287	618	4,793
<b>Multilateral</b>	3,027	1,753	2,460	1,939	2,798	2,297
<b>European Union</b>	33,669	33,908	34,263	27,496	27,634	26,625
<b>Bilateral</b>	24,775	23,283	22,989	18,076	17,161	16,956
<b>Grants (incl. TA)</b>	16,364	19,361	19,417	16,915	17,316	17,060
<b>ODA Loans</b>	3,339	1,138	600	380	-309	-250
<b>Bilateral OOF</b>	5,072	2,783	2,972	781	154	147
<b>Multilateral</b>	8,894	10,625	11,274	9,421	10,473	9,668
<b>(1) France</b>	7,806	8,486	7,168	6,401	5,551	5,634
<b>Bilateral</b>	6,254	6,472	5,471	4,871	3,994	4,122
<b>Grants (incl. TA)</b>	3,714	5,890	5,634	4,906	4,540	4,320
<b>ODA Loans</b>	1,898	538	120	-130	-355	-195
<b>Bilateral OOF</b>	642	43	-284	94	-191	-3
<b>Multilateral</b>	1,551	2,015	1,697	1,530	1,557	1,512
<b>(2) Germany</b>	8,430	8,403	7,795	5,375	5,260	5,336
<b>Bilateral</b>	6,591	5,974	5,062	3,446	3,454	3,235

<b>Grants (incl. TA)</b>	4,525	4,392	4,507	3,406	3,315	3,236
<b>ODA Loans</b>	-46	423	29	233	176	42
<b>Bilateral OOF</b>	2,112	1,159	527	-193	-37	-43
<b>Multilateral</b>	1,839	2,429	2,733	1,930	1,806	2,102
<b>(3) United Kingdom</b>	3,266	3,416	3,280	3,320	3,810	3,377
<b>Bilateral</b>	2,103	1,929	1,871	1,866	2,078	2,225
<b>Grants (incl. TA)</b>	1,567	1,746	1,782	1,926	2,328	2,067
<b>ODA Loans</b>	-92	-31	8	53	-196	182
<b>Bilateral OOF</b>	628	213	81	-113	-54	-24
<b>Multilateral</b>	1,164	1,487	1,409	1,454	1,732	1,153
<b>(4) Netherlands</b>	2,588	3,316	3,303	2,754	3,295	3,126
<b>Bilateral</b>	1,883	2,335	2,332	1,940	2,386	2,154
<b>Grants (incl. TA)</b>	1,707	2,545	2,509	2,302	2,323	2,359
<b>ODA Loans</b>	126	-300	-234	-169	-190	-198
<b>Bilateral OOF</b>	50	90	57	-193	253	-8
<b>Multilateral</b>	705	981	971	813	909	972
<b>Total DAC Countries</b>	63,120	68,798	61,183	54,622	65,575	71,855
<b>Bilateral</b>	47,076	49,712	45,208	38,503	46,687	52,390
<b>Grants (incl. TA)</b>	32,282	36,184	36,534	31,282	32,465	33,910
<b>ODA Loans</b>	6,405	4,444	2,585	1,147	2,739	3,951
<b>Bilateral OOF</b>	8,388	9,084	6,089	6,074	11,483	14,528
<b>Multilateral</b>	16,044	19,087	15,976	16,119	18,888	19,466

Source: OECD, DAC