

## 日本の経済援助

静岡県立大学教授 小浜 裕久

### 1. 経済援助の定義と分類

「日本の経済援助」の地図（次ページ）から分かるように、多くの発展途上国で、日本はトップ・ドナー（その途上国にとって、一番多く援助を供与してくれる国）になっている。いくつかの国について、ピンクの円グラフが示されているが、よく見ると、ベトナムやインドネシアのように、返済義務のある援助（円借款）の割合が高い国もあれば、ケニアのように返さなくていい無償資金協力と技術協力の割合が高い国もある。

「経済援助」、「経済協力」、「政府開発援助（ODA）」などいろいろな言葉があるが、これらはみな同じ概念だろうか。援助を考える場合、若干の定義・分類を知っておく必要がある。広義の経済協力は、表1のように4つに分けられる。

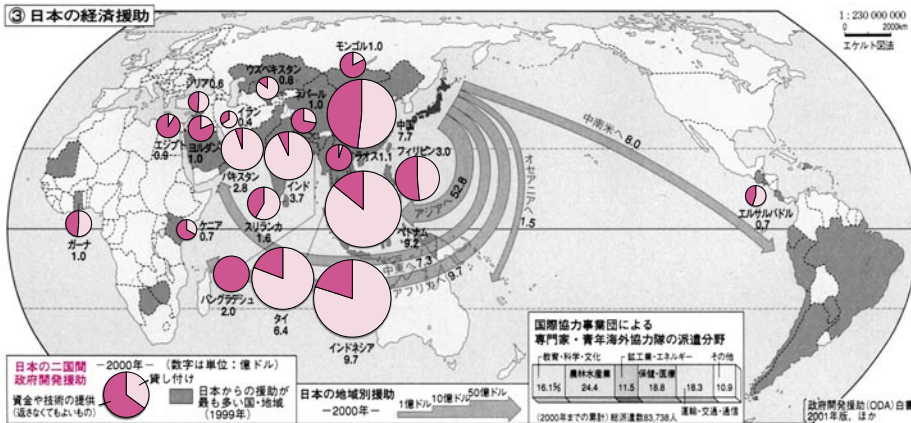
この表から分かるように、経済協力資金の流れは、政府のお金か民間のお金かによって大きく2つに分けられる。OECDのDACによれば、ODAというのは、以下の3条件を満たす途上国への資金や技術の移転と定義される。DAC(ダックと読む)

とはOECD（経済協力開発機構）の委員会の一つで、開発援助委員会（Development Assistance Committee）のことである。一般に援助というときは、ODAをさしている場合が多い。

ODA:

- ①中央および地方政府を含む公共部門ないしその実施機関により発展途上国および国際機関に供与されるものであること（途上国のリストもDACが発表している）。
- ②発展途上国の経済・社会開発に寄与することを主たる目的とするものであること、
- ③グラント・エレメント（GE = grant element）が25%以上であること。

グラント・エレメント（GE）とは、通常の民間銀行からの融資と比較してどれくらい貸付条件が借り手である途上国にとって優遇されたものであるかを表す指標のことである。贈与の場合は、GEは100%でまったく問題なくODAだが、ローンの場合はこれが問題になる。GEを規定するのは、市場金利と比較してどれくらいそのローンの金利が安いとか、据置期間がどれくらい長いか



ってもよいと筆者は考えている。技術協力の有償化だが、これは海外貿易開発協会 (JODC) の一般型専門家派遣における現地企業の4分の1負担という考え方にもヒントを得ている。

## 2. 日本の援助予算と援助の特徴

表1 経済協力の分類

1. 政府資金	
1.1 政府開発援助 (ODA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>二国間援助                             <ul style="list-style-type: none"> <li>贈与                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>無償資金協力</li> <li>技術協力</li> </ul> </li> <li>政府間貸付</li> </ul> </li> <li>国際機関を通ずる援助                             <ul style="list-style-type: none"> <li>贈与</li> <li>出資など</li> <li>貸付</li> </ul> </li> </ul>
1.2 その他政府資金 (OOF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸出信用 (1年間)</li> <li>直接投資金融など</li> <li>国際機関に対する融資など</li> </ul>
2. 民間資金	
2.1 民間営利資金 (PF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸出信用 (1年超)</li> <li>直接投資など</li> <li>国際機関に対する融資など</li> </ul>
2.2 非営利民間団体による贈与 (NGO)	

とか、償還期間はどれくらい長いのかといったローンの諸条件によって決まってくる。

表1でODAは二国間援助と国際機関を通じる援助に分けられているが、二国間援助というのは、日本がたとえばスリランカの病院建設のために無償資金協力を行ったり、港の整備のためにインドネシアにローンを供与するといった援助のことである。この病院や港などへの援助をプロジェクト援助といい、一般財政支援あるいは国際収支支援などの援助をノン・プロジェクト援助あるいはプログラム援助という。

日本の場合、技術協力は基本的に贈与 (grant)、すなわち、返済の必要がない資金・技術の流れである。技術協力が贈与でなくてはいけないという経済的必然性はないと思う。場合によっては、返済義務のある (すなわち、有償の) 技術協力があ

日本とアメリカ・EU諸国などの援助を比べた場合、援助方法に大きな違いがあるわけではないが、援助の構造は大きく違っている。まず第1の違いは日本のODAの場合、借款の割合が高い (下がってきたとはいえ、2001年で51.8%)。これに対して、アメリカ、イギリスは贈与の割合がそれぞれ99.2%、97.7%で借款はきわめて少ない。フランス、ドイツも贈与の比率は9割弱である。

日本は借款の比率が高いが、これは1つには、予算の原資の問題が大きかった。1980年代、日本政府は援助額を増やそうとしたが、一般会計だけでは不十分と考えて、財政投融资を活用した。財投資金は利子を付けて返済しなくてはならないので、財投資金を無償援助に使うことはできない。「あと理屈」かもしれないが、返済義務が、自助努力を促進するという面があることは事実で、「自助努力の促進」は、開発にとってとても重要なことはいままでもない。

援助分野も違う。2001年の数字で見ると、日本は二国間援助の34%が経済インフラ (道路・鉄道・港湾・電力・灌漑など) 援助だが、アメリカ、フランス、イギリス、ドイツの経済インフラ援助は、それぞれ、3.6%、7.7%、8.0%、19.4%である。これに対して日本の社会インフラ (病院・学校・上下水道など) 援助は17.0%だが、アメリカ、

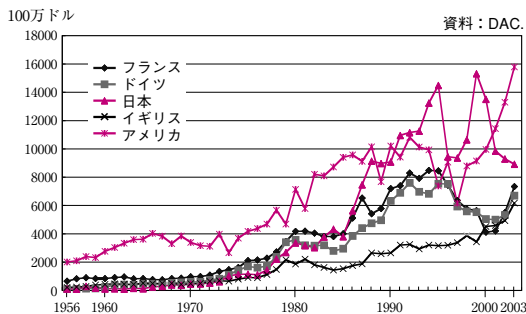
フランス、イギリス、ドイツの社会インフラ援助は、それぞれ、45.4%、38.6%、23.8%、40.4%（『国際協力便覧（2004年）』pp.72～73）となっている。

地図から分かるように、日本の二国間政府開発援助は、地域的に大きな差がある。アフリカ・南米のほうが援助を必要としているという意見もあるが、「困っている人に援助する」という理由だけで援助額が決まるわけではない。政治的、経済的、歴史的、地理的な観点から援助額は決まる。そうでなければ、旧ザイールのモブツに対する援助など、冷戦下の米ソ援助競争を考えなければ理解不能である。日本の場合は、1人あたりの数字で見たとき、比較的貧しい国（人）に援助が配分されていることはたしかだ。

### 3. 援助の質と日本の国際貢献

1956年から昨年までのOECD・DAC（開発援助委員会）主要国のODA実績（支出純額）が図1に示されている。この図から分かるように、1991年から2000年まで10年間、日本は世界一の援助大国であった。2003年の数字でも、日本のODAは世界

図1 DAC主要国のODA実績（支出純額）



第2位であるが、アメリカの6割にも満たない。この図にある他の先進国に抜かれ、第5位に転落するのは目に見えている。このままでよいのだろうか。

ODAの質を高めることが大切なことはいま

でもないが、アメリカやEU諸国が「額」を大きく増やしているなか、日本は「年金も危ないんだから、途上国のことなんか知らないよ」といってよいのだろうか。マーシャル・プランで有名なマーシャル米国务長官（当時）は「遠く離れた人々の窮状が、私たちの安全を脅かし、世界の平和に悪影響を与える恐れがある」と、国民に語ったという。

たしかにODAの質を高めるための制度改革は着実に進んでいることも事実だ。「ODA大綱」も2003年夏に改訂されたし、国別援助方針も整備されつつある。現場主義、関係機関の調整、ほかのドナー（援助国）との調整も進みつつあるようだ。でもこれらの動きはまだ緒に就いたばかりで、コアとなる担当者が有能でやる気にあふれ、新しいことを進める元気がある場合はうまくいくが、そうでない場合は依然沈滞しているように思う。

「援助の質を高める」には、事後評価も重要だ。調査終了後、外務省のサイトにすぐ要約が出るようになったし、昔よりは遙かに改善されている。しかし、依然として「過去の失敗から学んで将来の援助の改善をする」という事後評価の本質が分かっていない。「これは失敗だ」と書くと、お役人はすぐ「ご説明したい」と来る。

柔軟な頭でもって、前例にとらわれず、新しいことを進めないと「よい援助」はできない。しかし、日本の人事考課は依然「減点主義」だ。新しいことをするという事は、リスクを冒すということである。「やってみなはれ」のサントリーの例を引くまでもなく、企業であれ、国であれ、よいことを、リスクをとって進めていかなければ、衰退するしかない。

政策一貫性も重要だ。援助だけが日本の国際貢献の政策手段ではない。途上国からの輸入拡大も、外国人労働者の規制緩和も国際貢献の重要な要素だ。日本はODAで途上国の農業支援をしても、コメその他の農産品輸入はきわめて制限している。これら2つの政策はあきらかに矛盾している。