

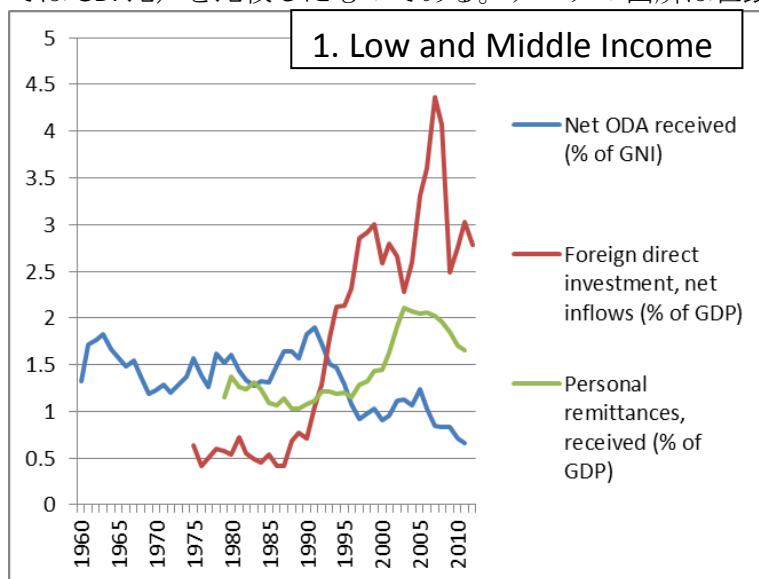
## ODA に未来はあるか？

林 薫  
文教大学教授

国際的な援助はいくつかの時代的変遷を経ている。現在、開発途上国の問題とされているものは、第二次大戦前は宗主国と植民地との関係だった。国際協力のコンセプトは第一次大戦後芽生えてくるが、本格的に国際体制の中に組み込まれるのは第二次大戦後である。現在の「援助レジーム」が形成されるのは、植民地が次々に独立していく中で経済建設とそれを通じた政治的独立を目指すようになった 1950 年代から 1960 年代にかけてであり、それらの国の資金的需要や技術的要請にこたえる形で展開されていった。この状況は資本財の輸出をしたい先進工業諸国の利害にも合致し、当初は援助、特に有償の資金協力と輸出信用は混然としていた。1970 年にこの部分の秩序作りが目指されることになり、この中で ODA の定義も定められ、現在でも適用されている。有償資金協力が ODA であるための条件は、グラントエレメントが 25% と以上とされるが、その計算には一貫して基準金利として 10% が使われている。ODA の定義が定められてから 40 年以上を経過しているが、その定義による ODA は今でも問題解決に relevant であろうか？

### I. ODA の相対的なポジション

まず、ODA の相対的な位置について考えてみたい、図 1 は世銀の中低所得国における ODA（ネット）、海外直接投資（FDI）、個人送金のそれぞれの対 GDP 比（ODA については GDI 比）を比較したものである。データの出所は世銀データベースで以下同じで



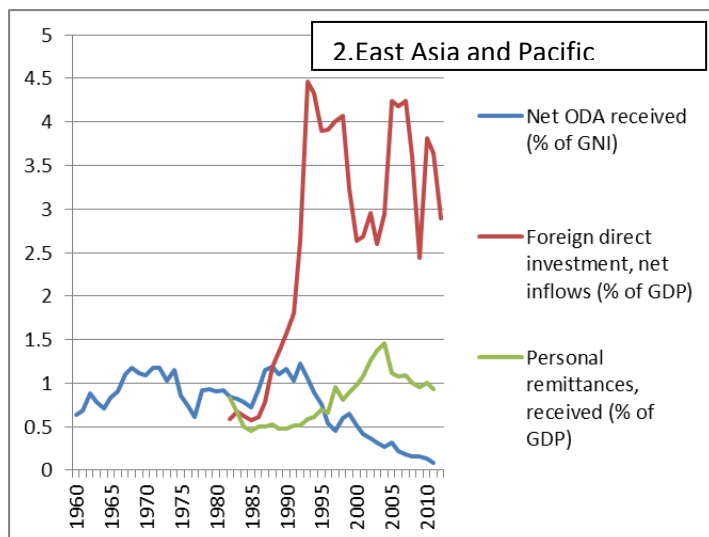
ある。これは、途上国への各種の資金移転の相対的重要性を見るものである。GDP 比と GND 比の違いを調整することや、民間の融資や貿易収支などの他の資金移転の整合性あるデータを揃えるなどの課題があることは予めお断りしたい（現在引き続き調査中である）。なお、世銀のデータベースは急速に整備、改善され

出所：世銀データベース 以下同じ

ているが、貿易収支や経常収支の長期的データが現在入手できなくなっている。図 1 で見ると、FDI や個

人送金がシェアを増やしているのに対し、ODAは漸減している。ODAとFDIや送金とのシェアが逆転したのは90年代前半である。このように、ODAは全体としてみれば、途上国への資金移転の王座からすべり落ちて久しい。

図2は同じデータを東アジア大洋州諸国についてみたものであるが、この傾向はより顕著である。東アジアの場合には主に日本からの有償援助の比率が高いところからODA（ネット）の減り方はさらに著しくなっている。有償援助とODA（ネット）の激減、あるいはマイナス化（逆流の問題は後述する。東アジア太平洋諸国の場合、もともと1970年代から1990年代にかけての有償援助の償還が本格化する以前のODAのピーク時期でも、そのGNI比は1%前半に過ぎない。その後、有償援助のコミットメントは減っていないが、ネットは急減している。



減、あるいはマイナス化（逆流の問題は後述する。東アジア太平洋諸国の場合、もともと1970年代から1990年代にかけての有償援助の償還が本格化する以前のODAのピーク時期でも、そのGNI比は1%前半に過ぎない。その後、有償援助のコミットメントは減っていないが、ネットは急減している。

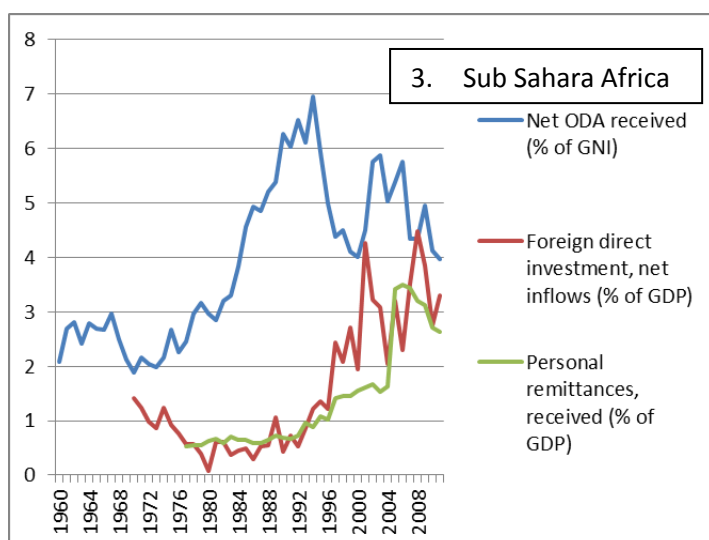
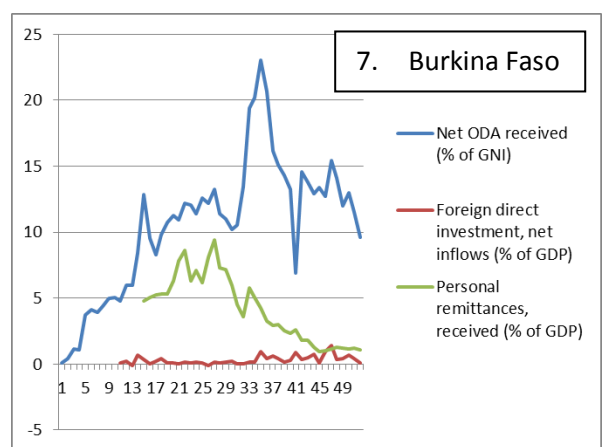
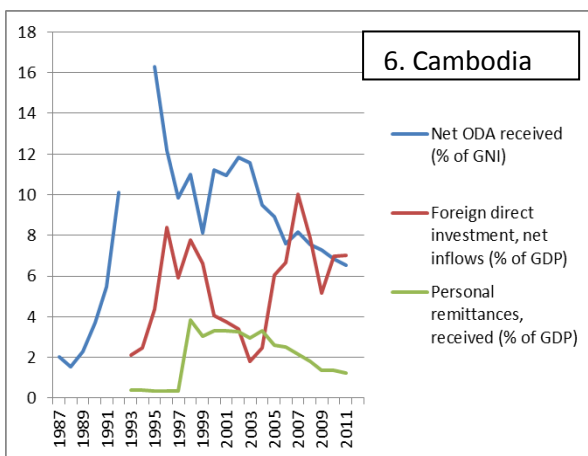
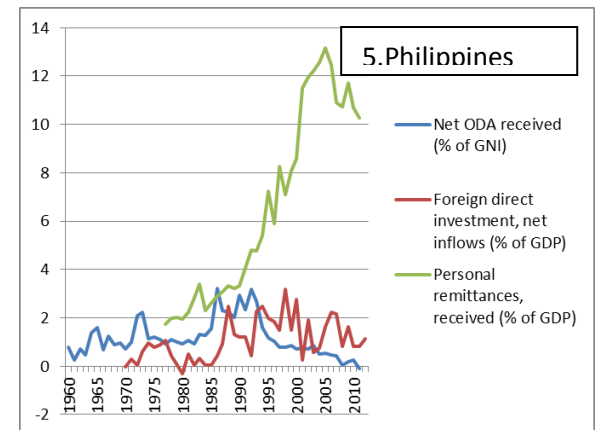
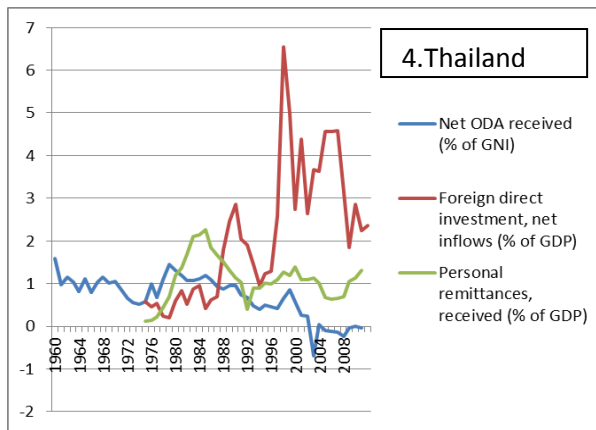


図3は同様にサブサハラアフリカ（SSA）について見たものである。SSAでは引き続きODAが大きな役割を果たしていることがうかがえるが、FDIや個人送金も着実に増えてきている。

このように、ODAの資金ソースとしての重要性は90年代以降、徐々に低下している。もちろん、これは地域という大きなくくりで見た姿である。

個別的には各国によってさまざまなパターンが見られる。図が多くなって恐縮だがいくつかの国を見てみたい（図4～図7）。



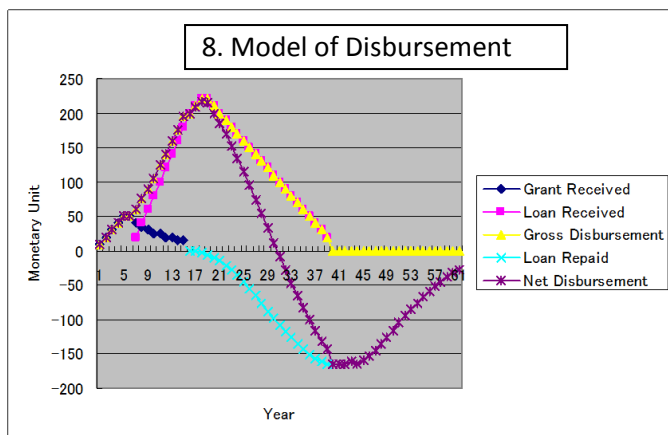
タイは ODA のネットの受け取りは 2000 年代以降ほぼゼロがネガティブになっている。フィリピンもネットの ODA 受け取りはほぼゼロで、FDI も伸び悩んでいるが、よく知られているように個人送金の受け取りは GDP の 10% に達する。これに対し、同じアジア諸国でもカンボジアはまだ GNI の 10% に達する ODA を受け取っている。SSA から一か国、ブルキナファソを見てみると、FDI や個人送金に比率は小さく、ODA が引き続き主要な資金源となっていることがわかる。ODA の意義、DAC 用語でいえば妥当性 (relevancy) はそれぞれの国で大きく異なりつつあるのではないか。次にそれを見てみたい。

## 2. ODA から脱する国々、依存し続ける国々。

東アジアの諸国を念頭に置きつつ、援助で資金を確保しつつ経済発展を行う国のモデルを考えてみた。最初は無償援助も受けつつ、有償援助を受け経済建設に取り組む。ある段階になると ODA はピークアウトするものとする。これを簡単に図示したものが図 8 である。借款の条件は円借款の標準的な条件を準用して 10 年据え置き後の 30 年返済とした。また元本の流れだけを示し、利子を含めていない。このモデルでは有償援助の返済が始まるとネットの ODA 受け取り額は急速に減少する。経済運営が良好な国では、この間に国民経済の体力が付き、代替的な資金源 (直接投資、起債、民間金

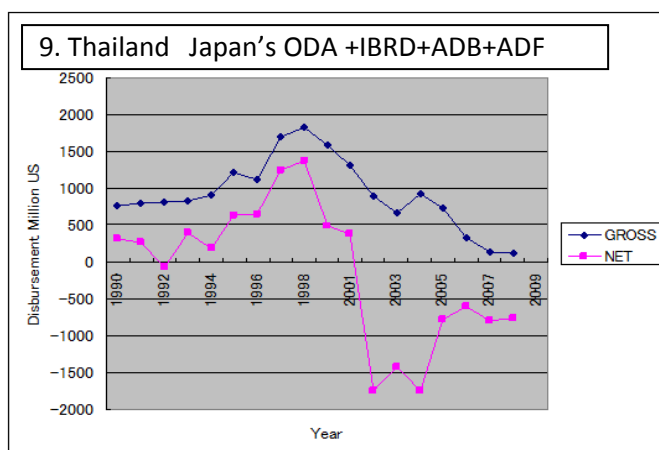
融など)が可能になってくる。しかし、代替的な資金獲得が困難であると、その途上国はたちどころに債務危機に直面する。

有償援助はその意味では危険な資金源である。しかし、リスクを取らなければ発展はない。有償援助は適切なマクロ経済運営と適切な事業選択と実施への強い誘因を生み出すことができる。タイ、インドネシア、マレーシア、中国などの国などの国は有償



援助をインフラ建設などに有効に利用しつつ、成功裏に経済発展を進めてきた、あるいは少なくとも深刻な債務問題は起こさなかった国々ということができる。これらの国々は現在では ODA の依存度も低い。これらの国の都市鉄道の建設など引き続き有償援助が極めて低利で提供されていることから「ODA、特に円借款がインフラ整備に果たすべき役割は引き続き

大きい」と主張する意見も多く、JICA や日本政府もその立場に立っているが、有償援助の金利が低いという部分は「本邦技術輸出を促進するための部分アンタイド化」を確保するという意図によるところが大きく、金利がきわめて低くなければ事業として成り立たないということを自動的に意味するものではない。

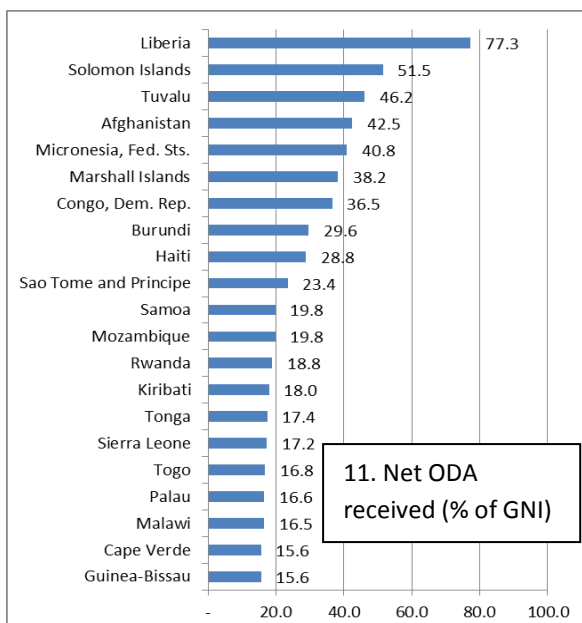
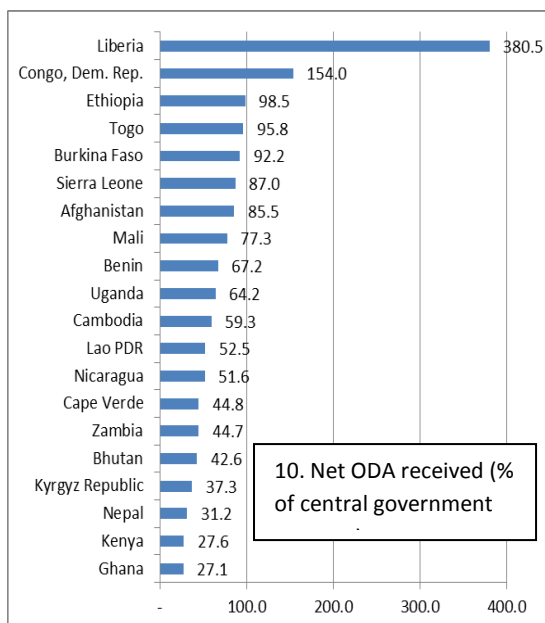


事実、タイ、インドその他地域では、これらのインフラ・プロジェクトは円借款によるものと OOF や民間投資によるものが混在している。タイについて、ODA および MDB からの資金のネットとグロスのフローを図 9 に示すが、図 8 に示したグロスとネットのパターンにほぼ一致している。タイの ODA を受け入れて行った経済発展戦略は大きな問題なく、資金調

達も大きな困難に直面することなく進捗し、今や援助の受け手から振興ドナーへの転換を果たしつつある。ただ、昨今の政治的混乱を見ていると地域格差の是正に向けて、地方への投資が果たして十分行われてきたのだろうか？ もし、地方にもっと投資していれば ODA のネット受け取りが減る中で、資金調達を果たして十分に行えたのだろうか、という疑問は残る。

このように、順調に被援助国から卒業しつつある国々がある一方で、依然として、援助に依存する国は多い。図 10、図 11 は世銀データによるもので、ODA ネット受け取

り額の中央政府歳出と GNI に占める比率（2009-2011 平均）の上位国を示したものである。歳出の 5 割を援助に依存する国はもはや国家としての自立は困難な状況といつてもよい。



私が OECF 時代担当していたネパールは現在でも歳出の 3 割以上に相当する援助を受け取っているが、当時も（多分今も）、援助資金の受け取りを最初から予算案に組み込んでいた。このような状況で、パリ宣言などに見られるような「援助の予見可能性 (predictability)」の議論が出て来るが、多くの関係者が気付いているように、予見可能な支援にしなければならないということは「自立できていない」ことなのである。遠隔地や山間地などで経済基盤が弱く地域として自立できないところがあるのはある程度不可避なことである。日本でも大半の自治体は財政力指数が低く、中山間地の自治体は財政力指数が 15% 以下のところも多い。地方交付税という形でのキャッシュ移転型援助がなければ成り立たない途上国と状況は同じである。ただ、国内の場合、交付団体になればさまざまな制約が待っている。援助に依存する途上国が、ドナー側によるさまざまなコンディショナリティーに従わなければならないというのはある意味で当然かつ自然である。経済的に自立できない国でも絶対の国家主権が求められ、国連で一票が平等に認められるというのはウェストファリア型国際社会の一つの矛盾である。ポール・コリアー教授は「最底辺の十億人 (Bottom Billion)」などの著書で冷戦後の「小国」の乱立に警鐘を鳴らしているが、「脆弱国家 (fragile state)」、「失敗国家 (Failed state)」、「略奪国家 (kleptocracy)」、「ポスト植民地家産制国家 (Post-colonial Patrimonial State)」など、これらの国々を分析する方法論には事欠くことはない。

一方で、両方の図の上位に顔を出しているアフガニスタンを考えればわかるように、性急な自立を求め、その結果国家崩壊を招くようなことになれば、国際社会全体の安全が脅かされるだろう。このような国に対する支援は、グローバルな安全を確保する

ための必要経費であり、もはや「経済社会の発展や福祉の向上」を主目的とする ODA でひとくくりにはできなくなっていると考えられる。

また、GNI に比較した ODA の受け取りよりも歳出比が大きな国、例えばカンボジアのような国は、その国による徴税努力が不可欠であることは言うまでもない。私自身はカンボジアで公共財政管理（PFM）改革のプログラムに協力をしてきたが、援助を受け入れるためにも PFM 改革が不可欠であると常に考えてきた。援助資金、特に無償援助は徴税を代替することもあり、容易にレント化する危険性がある。そのガバナンスの毀損効果は資源収入と同じである。援助に際しての改革プログラムは不可欠である。ODA の将来は、ODA を供与することによるネガティブな側面も含めて国ごと状況に応じて考えていかなければならないのである。

### 3. ODA の終焉と進化

最近出された米国のシンクタンク Centre for Global development (CDG) のナンシー・バードサル(Nancy Birdsall)氏の 'The Future of Aid' - 2030: ODA No More は注目すべきである。バードサル氏が「2030 年には今の形での ODA はもはや残っていないだろう」とする根拠は以下のとおりである；

- (1) 市場を通じた経済成長により 2030 年ではグローバルな貧困削減目標よりも個々の国の中での個別的貧困ラインが問題になり、所得の平均値ではなく（相対的貧困の基準となる）中央値の方が重視されていくだろう。
- (2) しかし、全世界の消費の中央値は一日 5 ドルにとどまることから、経済成長と雇用の創出が最も大きな課題となる。そのために必要な資金は ODA ではなく、国際的金融機関による非譲許的な資金となるだろう。
- (3) 一方で、環境や安全保障などの「国際公共財」の提供には豊かな国からの資金の支出が不可欠になるが、これは受け手を国とする従来の ODA とは異なったものになって行くだろう。

これを言い換えると、国際的な資金需要がなくなるということはないが、40 年以上も前に定められ、①政府間の協力を基本とし、②経済開発（民生安定・福祉の向上、軍事目的の排除）、③譲許性（基準金利 10%でのグラントエレメント 25%以上）を基本的な枠組みとする ODA は、すでに現在のグローバルな問題対処への妥当性 (relevancy) 失ってしまっているということではないだろうか。ODA は今後バードサル氏の言う (2) の「途上国の成長部門への投資の促進と、その環境 (enabling environment) づくり」と、(3) の「持続可能な世界を目指した国際公共財の供給」という二極に分解していくのではないかと予想する。双方とも政府だけではなく、企業や市民社会を巻き込んだマルチステークホルダー型のアプローチになっていくだろう。「成長部門への投資」ではドナー側やレシピエント側の国益がぶつかり合う場になっていくだろうが、「持続可能な世界」のためには国益を乗り越えることが求められる。現在、この二つが ODA という括りで一体化されているために国際協力をめぐる理念や実践が揺らいでいる。

今でも第一世銀の融資は ODA の条件には当てはまらないが、「成長支援」という国際協力においては、日本の円借款などの有償援助は ODA から切り離し、世銀や他の国際金融機関（MDBs）の融資とともに、例えば Development Finance というような新しいカテゴリーを創設した方が合理的である。その場合でも、Development Finance としての基準（人権、環境など）やルール（タイド規制）は必要になってくるが、ODA から切り離されることによって、実態に即した議論や交渉が可能になっていくだろう。

OOF で行なわれている融資も、この基準やルールに従うことになる。ここでは、ある程度の国益配慮も認められよう。円借款を ODA から外すというと、日本の援助「業界」は猛反対するだろうが、こうすることは、日本 ODA 国際協力にとってある意味で追い風になる要素を含んでいる。現在の ODA 統計では、ODA ドナーの国別パフォーマンスがネットの ODA で図られることから、日本の ODA による貢献は、関係者の実感以上に低く評価されることつながる。有償援助（円借款）はその資金の性格から経済成長や雇用創出を生み出すプロジェクトやプログラムになじみやすい。ODA の条件には当てはまらない第一世銀（IBRD）の資金に本質的には似たものであるが、日本の場合、無理して譲許性の高い援助にしているには、タイド規制を回避して日本の技術の提供を図ろうとする政策的意図がある（もちろんそれだけではない）。日本の ODA も無償援助だけに限れば、他の DAC 諸国と分野別配分も大差はない。日本の ODA の特徴といえるものは有償援助の特徴といってもよい。日本は国際貢献が測られる尺度となる ODA のネットフローの呪縛から解かれることになる。

持続可能な世界や国際公共財に関連した部分が新たな概念、たとえば「開発援助 (Development Assistance)」などの名の下に ODA 基準を修正したものに代わることになれば、援助が国益によって行われる状況を改善し得るだろう。問題状況の大部分は国別に特定されレシピエントが個別の途上国である状況には大差がないとしても、援助が上記に照らして適切かどうかというスクリーニングを経ることになる。援助協調や財政支援化も引き続き進められていくだろう。もちろん、これには Pros and Cons があると思うが、「援助をナショナリズムの道具に使うな」というコンセンサスができれば、世界平和に貢献できる」という意味で、私は pro である。

本稿の表題は「ODA に未来はあるか」としたが、本稿の結論は「未来はある」である。ただし、それは状況の変化に適合して進化を遂げていくことが条件である。それはもはや ODA とは呼ばれないかもしれないが、ODA の進化した姿である。恐竜が進化して我々が鳥と言っているものになったという説があるが、この説では恐竜は滅びたのではなく発展したのである。しかし、どのような生物も、進化のチャンスを失い環境に適合できなければやがては滅びていくだろう。ODA を初めとする経済・社会の制度も同様である。進化を妨げるものがあるとすれば、それは担当する組織の現状を変えたくないという慣性や既得権益である。重要なのは組織、機構、定員等にかかわらず問題解決というミッションに忠実であろうとする専門的なプロフェッショナリズムである。