

2007年 途上国経済講義Ⅱ (学部用) 横浜国立大学経済学部 山崎圭一

第22回
(後期第9回)
12月6日

本日の習得目標



ODA (政府開発援助) の基本的
仕組み、理論、現状、問題点と課
題について、理解する。

1 ODA (政府開発援助) の理論

所得方程式 $Y = C + I + G + E - M$
Y: 国民所得 (GDP) C: 消費 I: 投資 G: 政府支出
E: 輸出 M: 輸入 S: 貯蓄

政府支出を捨象する

$$Y = C + I + E - M$$
$$S = Y - C \quad \text{より} \quad Y = S + C$$

これを代入して

$$S + C = C + I + E - M$$

よって

$$I - S = M - E$$

漢字で書くと、「貯蓄ギャップ」=「貿易(外貨)ギャップ」

したがって均衡では、一国の貯蓄ギャップと貿易(外貨)ギャップは等しい。

仮に: 投資100兆円 - 貯蓄80兆円 = 輸入70兆円 - 輸出50兆円

つまり貯蓄20億不足 = 外貨20億不足

しかし経済は通常は均衡に向かっていくとすると(均衡から乖離しつつあるとも言えるが、ここでは均衡へむかって収れんしていると過程しよう)、その時点では均衡点にいないわけだから、両辺はイコールではない。

$I - S > M - E$ (ケース1)か

$I - S < M - E$ (ケース2)かの、いずれかである。

ここで2つのギャップは相互に独立しており、片方のみが支配的だと仮定する。この仮定の現実性は問わない。

もし貯蓄不足が支配的だとする(ケース1)。それは次のような経済である。

仮に:

投資80兆円 - 貯蓄50兆円(プラス30兆円のギャップ) >

輸入50兆円 - 輸出60兆円(マイナス10兆円のギャップ)

景気はよく、完全雇用の経済運営をしている。新たな投資をするために必要な外貨は、プラス10兆円(式の中での表記はマイナス)と、余っている。しかし、生産資源(余剰国内労働力など)が不足している。外貨は、贅沢品の輸入に費消されている可能性がある。M.Todaroの *Economic Development* というロングセラーの教科書によれば(日本語版671ページ)、1970年代のアラブ諸国がその例だと通常考えられている。実際にアラブ諸国がそうであったかどうかは、実は疑わしいと、Todaro教授は考えている。当時アラブ諸国はオイルショック後に流入した大量の外貨(=オイル・ドル)で、労働者を輸入した。

ほとんどの途上国は、ケース2だと分類される。

仮に:

投資 50 兆円 - 貯蓄 60 兆円 (マイナス 10 兆円のギャップ) <
輸入 30 兆円 - 輸出 10 兆円 (プラス 20 兆円のギャップ)

外貨不足が支配的な制約条件になっていると、仮定されている(この仮定も正しいかどうかは、実は実証的には、わからない)。この場合、生産的資源(労働力)は過剰で、失業者がいる。貿易は赤字で、利用可能な外貨はすべて輸入に使われている。もし外貨が海外援助によって補充されれば、それは新しい資本財の輸入に支出されるであろう。

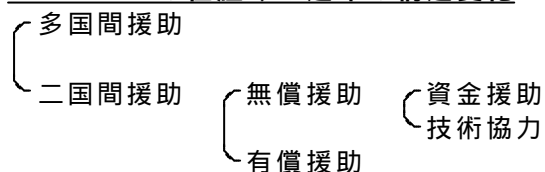
ケース 1 (貯蓄不足)の国よりも、ケース 2 (外貨不足)の国に対する海外資金援助のほうが、その効果が高いというのが、このアプローチの含意であるが、むしろケース 1 にある途上国に海外援助は不要だということの意味するものではない。

現代の途上国援助の「効果」は、経済の領域を超えているので、経済分析だけでは評価できない。

参考文献：

* マイケル・トダロ著、岡田靖夫監訳『M・トダロの開発経済学』国際協力出版会、1997年(英語版は毎年のように改訂されている)

2 ODAの仕組みと近年の構造変化



ODAは多国間援助と二国間援助から成るが、前者はIBRDや国連といった国際機関への拠出金である。後者は贈与と有償資金協力(円借款)に大別できる。贈与はさらに無償資金協力と技術協力(「技協」と略称)に分かれる。技協は技術者派遣を含み機材や施設の無償資金協力とセットで実施される場合が多く、国際協力事業団(JICA: Japan International Cooperation Agency)が担当する。円借款は従来は海外経済協力基金(OECF: Overseas Economic Cooperation Fund)が扱ったが、1999年秋以降はOECFと日本輸出入銀行が統合して新たに誕生した国際協力銀行(JBIC: Japan Bank of International Cooperation)が担当している。

そのJICAとJBICは、統合する予定である。

案件はタイド(ひも付き)とアンタイドの事業に分かれる。ひも付き援助では案件の受注企業が日本企業に限定されるが、アンタイド事業では国際入札が行われる。現地企業や欧米企業が日本企業とともに応札し、公平な手続きを通じて落札した企業が国籍に関係なく受注する。

3 素朴な疑問

- (1) 技術協力(技協)って、何してるのですか？
- (2) 無償と有償の違いはなにですか？近年、保健衛生のような収益性が低いと思われる分野でも、有償資金援助の案件が増えています。どのような分野なら有償で、どのようなであれば無償か、基準があるのですか？また、保健衛生に貸し付けたお金は、どうやって返済するのでしょうか。利潤が出るとは思えないのですが。
- (3) 中国は大国になり、ロケットうちあげに成功しています。日本がこれ以上援助する必要はあるのでしょうか？
- (4) 日本は未曾有の財政危機です。GDPの800%に、公債(地方債と国債)の残高が達しています。「残高」とは累積額の意味。途上国を支援している場合ではないのでは？
- (5) 欧州もそうですが、少子高齢化です。日本は年金が危ない。(4)とかさなりませんが、ODAを供与している場合ではないのでは？
- (6) ODAって、日本の場合はハコモノ(施設、インフラ)が多く、途上国の環境破壊に結果しているとよくマスメディアで報道されています。現地住民も歓迎するどころか、日本に対して、裁判すら起こしています。そのようなODAは、ないほうがましではありませんか？

4 いろいろな形態

こうした仕組みの枠内でさまざまな種類のプログラムが実施されているが、6つほど具体的な形態を紹介しておこう。

第1に「ノンプロ無償」と略称される非プロジェクト型無償資金供与で、これは債務累積など

危機的状況に置かれた途上国に、臨時的かつ緊急的に注入される使途自由な資金を意味する。救済にすぐに役立つので援助受入国からは歓迎される。しかし利用状況の監視や援助効果の事後評価が不可能に近いという難点がある。

第2に小規模「草の根無償援助」で、従来JICAではなく現地大使館が窓口となって、途上国のコミュニティ組織や市民運動に対して供与されてきた。数十万円規模のプログラムが多く、近年件数が急増して大使館の担当者の事務負担を増大させている場合もある。1件当たりの最高は、大使館裁量で1000万円、外務省との確認を経て2000万円まで、拠出可能であった(数年前)。

第3に「資金環流措置」で、日本政府は途上国の債務問題対策として1987年から92年の間に650億ドルのアンタイド資金を供与した。

第4に「日本特別ファンド」で、上の資金環流措置の一部としてIBRD(国際復興開発銀行いわゆる世界銀行)、IDB(Interamerican Development Bank)およびADB(Asian Development Bank)に創設された基金である。

第5に各種の協調融資案件(「協融」と略称)で、IBRDやIDBや他の先進国援助機関と連携して実施されている。

第6に権利蓄積計画(RAP: rights accumulation program)で、IMFが90年に導入した新手法である。IMFに延滞債務がある国はRAPに従って経済改革を履行する。改革計画を遵守すれば権利(rights)が蓄積され、一定額に達すると先進国からブリッジ・ローンを受けることができる。この資金でIMFとの延滞を解消し、IMFは当該国に新たな融資を実施してブリッジ・ローンの返済を助ける。こうして延滞債務が通常債務に変わる。このように贈与と借款という大分類の下に実に多様な援助形態が生まれている。

5 援助の質と援助批判

援助の質を表す基本指標に次の3つがある。

第1に援助額の対GDP比で、国際目標は0.7%とされている(日本は0.3%前後)。

第2にグラント・エレメント(GE: grant element)と贈与比率である。GEはある国に対するODA中の無利子無返済部分の構成比である。先進国が途上国で実施する事業は無償部分と有償部分が組み合わされており、案件ごとにGEが計算できる。GE25%以上の事業がODAで、100%だと贈与である。その案件ごとのGEを総合したのが国全体のGEである。GE100%の贈与プログラムがODA中にしめる割合が「贈与比率」である。

DAC(Development Assistance Committee)諸国の平均で、GEは約90%、贈与比率は約78%である(1993年~94年の平均)。簡単な算術の話だが、贈与比率のほうが小さく算出される。

第3はアンタイド率で、日本の円借款事業は、近年は、すべてアンタイド化されている。

さて、日本の援助は、従来よりたくさんの批判があった。

1980年代までの日本の援助は、

対GDP比が小さい、ひもつき援助が多い(アンタイド率が小さい)、

GEが他の先進国と比べて小さい、アジア偏重型だ、

環境破壊を引き起こしている、

産業基盤(ダムや港湾や道路や発電所など)偏重で、人間開発分野への配分が少ない、

資金・機材供与が多く、「顔が見えない」

非民主主義的な強制移住(非自発的移住)をとめない、貧しい人々の生活基盤が破壊された要請主義が形骸化している。すなわち計画起案者は現地政府ではなく、実際には現地に事務所を構える日本のコンサルタント会社が調査・立案しているケースが少なくない。

6 従来の援助批判の「陳腐化」(getting outdated)

しかし近年日本の援助は急速に質が改善され、従来の批判は日本ODAの総論としては、時代遅れとなった(ただし部分的には、依然として当てはまるものもある)。

アンタイド率は高まった。現在円借款は100%アンタイドである。無償援助の場合は、タイドだが、しかし常にタイドにしているわけではない。援助の内容に応じて、必要資材のかなりの部分を現地あるいは他の先進国から調達している。円借款については、アンタイドが行き過ぎたのではないかとの考え方も、援助関係者の間で生まれた。すなわち、国際競争入札では日本のコストが高くて負けてしまい、結局ヨーロッパの企業が受注する場合がある。かならずしも現地の途上国企業が受注していないのだ。せっかく日本の資金なのに、途上国の人の目には、ヨーロッパの援助だと勘違いされる。援助担当者は、事業が終わると、現地の人から感謝されていないよ

うな空虚な気持ちを抱きながら、任地を離れる。こういう場合があるのだ。

環境保全や公衆衛生や初等教育分野の案件が増えた。現在、対ブラジル援助については、J B I C (国際協力銀行)による円借款は、環境案件しか認められていない。保健プログラムなども多い。とくに今年は、小泉政権の成立の影響もあるが、ODAは確実に削減される方向なので(10%削減案すらある)、重点領域への絞り込みが模索されている。その場合、環境や貧困領域が重視されている。

海外青年協力隊の「顔の見える」援助の実績が着実に伸びた(青年協力隊への現地の評価は高い)。すでに2万人くらいが、参加したはず。

要請主義の形骸化を克服すべく旧OE C Fの案件形成促進調査(S A P R O F)のように、計画策定過程の改善も追求されている。また、そもそも要請主義が実質化したとしても、それでよいのかという問題もある。途上国政府が要請したものなら、何でも抛出するのか?日本側に、重点化についての判断基準があってよいはずで、それにしたがって案件を選択すべきだとの考えもある。

評価事業も活発化し、現地の日本に対する批判が、外務省経済協力局やJ I C Aの国際協力総合研究所(国総研)によって、積極的に取材され文書化され、公表されている。個別事業の評価も多いし、「国別評価」も実施されている。また一般市民の「評価ツアー」も、J I C Aによって実施されている。

人権保障や環境援助など4原則をうたった「ODA大綱」が、92年に閣議決定された。人権蹂躪の発生している国に対するODAは、停止・縮減されている。

経済環境も様変わりし、91年以降数年連続でトップ・ダナーの位置に日本を押し上げた莫大な予算(約1兆円以上)は、2000年度に向けて削減された。今後はさらに量よりも質が問われることになる。

援助の新しいスキームが、次々に開発されている

J I C Aの新しいスキーム いろいろ(口頭説明)

7 「脱ODA」の展望

では日本の援助に問題点はないのか。援助体制は複雑でありそれ自体がひとつの国家のようである。全体を一色で塗りつぶすことはできない。以下今後の課題を6点指摘しておこう。

第1に、事件性に欠けるのでマス・メディアは報じないが、現場では技術的改善課題が山積している。例えば急増する小規模草の根無償援助への要請に応える事務体制をどう組むか、である(この課題もやや古くなっておりJ I C Aが取り組みはじめている)。

第2に、欧米の援助政策の改善とりわけ情報開示といった透明化やN G Oとの連携が急速に進んでおり、この面でのキャッチ・アップが急務である。

第3に、特定国での特定の援助事業に問題がある。具体的には対フィリピン援助で、これについては1980年代の従来型批判が妥当する(バタンガス港整備事業での住民の非自発的移住が一例)。日本の外務省や援助機関(旧輸銀)は、この件では日本や現地のN G Oからの批判に対してやや逃げ腰である。途上国はガバナンスが悪い。腐敗や汚職があるし、そもそも現政権が民主主義的に民意を反映して成立したとは限らない。そういう国へ資金援助の質を高めるにはどうすればよいのか。難問である。

第4に、ODA論と国内の公共事業論との統合が必要。

第5に、公共事業だけではなく、日本経済そのものの再生と透明化とグリーン化が必要である。制度分析が重視される今日、他国が模倣を希望するような先進的的制度(環境税や福祉政策など)を、国内にいち早く整備することも、援助論と連結する。いわばチエ(知恵)とシクミ(制度)の分野をさらに開拓せねばならない。

第6に、援助の限界がすでに意識されていることである。援助の究極の目的は万人が認めるように、途上国の経済的自立と「脱援助」である。自立のためには、「ODA大綱」にもあることだが(自助努力の重視)、まず途上国政府の行政能力の拡充に資するような援助が望まれる。

8 その他の課題：援助論で卒論を書く人に

(1) 国とイシューを絞ろう。できれば、現場にいこう(紛争地帯には行かない)。

(2) 他国や国際機関の支援と比較しよう

- 米国: U S A I D ドイツ: G T Z、 カナダや英国、フランス、など

- 国際機関 世界銀行、I D B、A D B、A f D B、U N D P(国連開発計画)、U N E P(国連環境計画)など

- 大手の財団やN G Oなど(Oxfam、Ford Foundationなど)