

1. 地球的貢献と地域的貢献のバランス  
グローバルな開発課題（貧困、環境、医療・衛生、教育、紛争後復興、難民支援）の解決への貢献とアジアダイナミズム支援のための貿易投資環境整備のバランスをどう取るか
2. 二国間支援と多国間支援のバランス  
日本独自の援助計画と国際機関を通じた貢献のバランスをどう図るか
3. 二国間支援における政策手段
  - a. 狭義のODA（無償、技協、借款）
  - b. 非ODA資金協力（OOF、NEXI）
  - c. 市場開放、投資促進
  - d. その他の知的貢献（政策支援、経済統合支援等）
4. 国際機関戦略
  - a. 運営における日本の発言力（オーナーとしての日本）  
例：IDA融資の贈与化をめざすオニール提案への対応  
貧困削減計画（PRSP）の方向性
  - b. 事務局における日本のプレゼンス（人的貢献国としての日本）
  - c. 棲み分け（大ドナーとしての日本）  
例：円借でのインフラ整備重視を継続するか  
CGプロセス、CDF等に関与するか  
最貧国対策、債務削減論にどう対処するか
  - d. 共同作業や協調融資（パートナーとしての日本）  
例：メゾエコノミー重視、広義の産業政策で貢献できるか
5. 援助の質の改善
  - a. 案件形成：個別プロジェクトよりもプログラム方式、政策志向
  - b. 持続性とコンディショナリティ impact/result-orientation
  - c. 人的資源の開発、コンサルティング・エンジニアリングの国際競争力
  - d. 顔の見える援助、調達、日本技術の活用
  - e. 民間投資との補完性、Public-Private Partnership
  - f. 開発セーフガードへの配慮（環境、住民移転、少数民族等）
  - g. 利害当事者の参加の適切なあり方（participatory approach）
  - h. 実施管理、成果評価の充実
  - i. ガバナンスの向上

●日本・世銀・アジ銀の各国別援助額(直近3年の累計)

	日本 FY98-00				世銀 FY99-01		アジ銀 FY98-00	
	有償資金協力		無償資金協力					
中国	5,220.8	(21.7%)	127.9	(2.0%)	4,557.0	(7.4%)	3,332.8	(19.8%)
ASEAN10合計	13,290.2	(55.1%)	1,044.3	(16.0%)	9,693.9	(15.8%)	7,014.4	(41.7%)
マレーシア	1,985.0	(8.2%)	2.0	(0.0%)	404.0	(0.7%)	0.0	(0.0%)
タイ	3,361.7	(13.9%)	21.4	(0.3%)	1,700.0	(2.8%)	993.8	(5.9%)
フィリピン	3,121.8	(13.0%)	195.7	(3.0%)	2,765.6	(4.5%)	1,458.4	(8.7%)
インドネシア	2,573.0	(10.7%)	262.6	(4.0%)	3,367.7	(5.5%)	3,656.0	(21.7%)
カンボジア	34.9	(0.1%)	163.6	(2.5%)	162.0	(0.3%)	197.6	(1.2%)
ラオス	0.0	(0.0%)	156.3	(2.4%)	71.5	(0.1%)	106.1	(0.6%)
ミャンマー	0.0	(0.0%)	94.1	(1.4%)	0.0	(0.0%)	0.0	(0.0%)
ヴェトナム	2,213.9	(9.2%)	148.6	(2.3%)	1,223.1	(2.0%)	602.5	(3.6%)
その他	5,590.9	(23.2%)	5,374.4	(82.1%)	47,270.0	(76.8%)	6,464.3	(38.5%)
合計	24,101.9	(100.0%)	6,546.7	(100.0%)	61,520.9	(100.0%)	16,811.5	(100.0%)

●単位は百万USDル 日本分についてはDAC指定レート3年間の平均\$1=¥117.53を採用

● 2000年における開発途上国に対する資金の流れについて

区 分			ドル基準(百万ドル)			円基準(億円)		
			1999年	2000年	対前年 伸び率 (%)	1999年	2000年	対前年 伸び率 (%)
政府 開 発 援 助	二 国 間	贈与	5,475	5,678	3.7	6,236	6,121	-1.8
		無償資金協力	2,318	2,100	-9.4	2,640	2,264	-14.2
		技術協力	3,157	3,578	13.3	3,596	3,857	7.3
		貸付等	5,001	4,090	-18.2	5,696	4,409	-22.6
		計	10,476	9,768	-6.8	11,932	10,530	-11.7
	国際機関に対する出資・拠出等	4,848	3,740	-22.8	5,521	4,032	-27.0	
	計	15,323	13,508	-11.8	17,453	14,562	-16.6	
そ 政 の 府 他 資 金	輸出信用(1年超)	-708	-1,239	—	-806	-1,336	—	
	直接投資金融等	6,161	-3,709	—	7,018	-3,998	—	
	国際機関に対する融資等	1,231	-252	—	1,402	-272	—	
	計	6,684	-5,200	—	7,614	-5,606	—	
民 間 資 金	輸出信用(1年超)	-2,355	-799	—	-2,683	-862	—	
	直接投資	5,277	2,874	-45.5	6,011	3,098	-48.5	
	その他二国間証券投資等	-3,149	702	—	-3,587	757	—	
	国際機関に対する融資等	-4,070	-52	—	-4,636	-56	—	
	計	-4,297	2,725	—	-4,894	2,938	—	
非営利団体による贈与			261	231	-11.4	297	249	-16.2
総 計			17,972	11,264	-37.3	20,469	12,143	-40.7
(参考)	輸出信用	計	-3,063	-2,038	—	-3,489	-2,197	—
	直接投資等	計	11,439	-835	—	13,029	-900	—

(注)1. 換算率: 1999年=113.90円/ドル、2000年=107.80円/ドル(DAC指定レート)

各項目の数値については、端数処理の結果、合計が計欄の数値と一致しないことがある。

2. 上記の金額は受取額を控除した支出純額を示している。

3. 参考の「輸出信用計」は、その他政府資金の項の「輸出信用(1年超)」と、民間資金の項の「輸出信用(1年超)」との合計である。同様に、「直接投資等計」は、「直接投資金融等」と「直接投資」との合計である。

4. 平成12年10月27日に発表した1999年の「その他政府資金」中の「直接投資金融等」の数値に誤りがあったため、以下の訂正を行った。

ドル基準: 「8,983」⇒「6,161」

※財務省HPより

## 途上国支援の視点の多様化を求めて

経済産業研究所

「アジアダイナミズム」のための経済協力ワークショップ

2002年2月13日

下村 恭民（法政大学・人間環境学部）

### 1. はじめに

本稿の主要なテーマは、途上国支援に関するより多様な視点の必要性である。ドナー間の援助調整は援助の有効性に寄与する反面、支援の視点が画一化すると柔軟性や実効性の不足という問題点を生むとの懸念が根底にある。その点で、経済産業研究所の「アジアダイナミズム研究会」と問題意識を共有しているといえよう。同研究会の提言は、国際的潮流を踏まえグローバルな政策課題に協調して取り組む姿勢を確認しつつ、同時に、日本を含む東アジアの発展や援助の経験を知的資産として活用しようとするものである。国際的潮流の裏書きに止まらない知的発信の試みとして、また「ODA戦略の不足」を指摘するに止まらない、改善への実効性を持った提言として評価される。

本稿の前半では、同研究会とは異なる視点から、途上国支援に関する冷戦後の国際的潮流の問題点を指摘し、後半で「アジアダイナミズムを発展させるための経済協力」を具体化する上での留意点について検討したい。

### 2. 「有効な援助」の落とし穴

#### 1) ドナーの視点の優越

途上国支援に関する冷戦後の論議には、それ以前の時期に比べて一つの重要な特徴がある。それはドナー側の視点の優越である。

経済協力はその揺籃期から、一つの宿命的なジレンマを抱えてきた。一方で、それは外交戦略の一環であり、国益を達成するための有力な用具（私的財）である。他方で、それは貧困緩和や地球環境問題の改善などに貢献する国際公共財の使命を持っている。この二つの側面が決して両立しないわけではないが、そこには常に緊張がある。かつてドナーとしての先進工業国は、この二つの側面のバランスに腐心していた。

冷戦の終結はこのバランスを大きく崩し、ジョセフ・スティグリッツが色々な機会に指摘しているように、1990年代を通じて国際社会での途上国の発言権が大幅に低下した。また途上国の貧困に対するドナー国内での関心も薄れ気味となった。DAC諸国ではODAの対GDP比率が低下しただけでなく、(表1)に見るように、国際支援NGOが動員する自己資金の対GDP比率も低下してい

る。このような傾向は米国で特に顕著である。

途上国の貧困層に対する先進諸国民の関心の低下も一因となって、ODA に対する納税者の視線は厳しいものとなり、援助効果への関心と要求が高まっている。

## 2) 「有効な援助」

ここから生まれたのが効果的な援助を従来以上に強調する動きで、その流れを代表するのが世銀の報告書(World Bank, *Assessing Aid : What Works, What Doesn't and Why*, 小浜・富田訳『有効な援助』東洋経済新報社)に提示された選択的援助の考え方といえる。「良い政策」と「良い統治」が見出されない途上国では援助効果は十分な期待できないであろうから、このような国々に対する援助を削減すべきとの考えが提示され(World Bank, *ibid*, p.21)、有力な国際潮流となっている。これは援助資源の有効活用という点では説得的な路線であるが、世界的な貧困緩和の視点から見ると微妙な問題を含んでいる。

政策やガバナンスに欠陥のある国々では、当然のことながら貧困層の比率が高くマクロ経済バランスも不安定である。このような条件の下での援助の大幅な削減は、地球規模での貧困問題の悪化、紛争、難民、環境破壊などにつながる可能性が高い。それに加えて、「良い政策」「良い統治」の選定基準それ自体についても論争が絶えないことに留意する必要がある。

援助効果と貧困削減の追求をバランスさせるためには、単一の判断基準で援助対象国を選別することは危険である。この、冷戦後の国際潮流の中で忘れられがちな原則を、以下の二つの事例に沿って考えなおしてみたい。

## 3) 「破綻国家」に対する緊急人道支援のケース

政策にも統治にも問題があるとして国際社会から見捨てられた国々が多いが、その多くが、アフガニスタンや「アフリカの角」(いうまでもなく、どちらもアルカイダの活動基地となった)や、西アフリカ(コンゴ、アンゴラ、ナミビア、ジンバブエ、ウガンダ、ルワンダ、ブルンジ、リベリア、シエラレオネなどを巻き込んだ「アフリカの第一次世界大戦」が発生)などに象徴されるような破綻国家となりうる。その帰結として飢饉、疫病、大量殺戮、難民などが発生すれば、国際社会の強い関心を引いて大規模な緊急人道支援が行われる。

緊急の人道支援に際しては、相手国の政策や統治能力が問われることは少ない。つまり、通常の途上国支援とは異なった判断基準によって巨額の援助資金が提供されるのである。破局があって初めて、援助対象国の選定に関する判断基準が多様化されるように見える。なぜ、「人間の危機(human crisis)」が発生する前から判断基準を多様化しないのだろうか。その方が、所要資金の規模も相対的に少なく(国連や世銀がまとめたアフガニスタンの短期復興資金需要 49 億ドルは、1998 年における DAC の LLDC 向け ODA 純額の 67% に相当する)、援助効果も少しは期待できるかもしれない。この点の掘り下げた検討が求められ

る。

#### 4) **コンディショナリティーを満たさない国の緊急支援からの排除：東アジア危機におけるラオスのケース**

上記のように極端な状況でない場合には、かえって国際社会から注目されにくい。政策や統治に関してある程度の問題点があり国際機関の要求水準を充足しないとみなされ、緊急時に国際的支援から排除されて深刻な危機に陥るケースである。代表例として東アジア危機下のラオスの経験を振り返ってみよう。

東アジア危機が発生した時、ラオス政府は2000年までの食糧自給を最優先課題とする5カ年計画に着手していた。旱魃による1996年の食糧生産の不振に危機意識を持ったためであり、灌漑整備事業を全土的に進めていた。これによって財政規律が失われることを懸念したIMFとの意見対立が厳しく、自己資金に頼ることを選択したラオス政府は、1998年末までにGDPの5%に相当する金額を中央銀行のファイナンスによってまかなった。

タイの周辺国であるラオスは、タイからの危機の波及によって通貨の80%下落と三桁のインフレに見舞われたが、政策運営が放漫で不適切とするIMFは緊急支援を行わず、日本政府も特に行動を起こさなかった。東アジア危機への国際支援の中で、ラオスはミャンマーとともに取り残される形となったのである。財政規律に代表されるマクロ経済運営の健全性と、三桁のインフレの下で相当のダメージを受けたと考えられるラオスの貧困層の危機とのバランスは、微妙な判断を求められる課題である。ラオスのケースにおいて、国際援助社会が援助の有効性、つまりドナー側の視点に傾きすぎなかったのだろうか。

#### 5) **途上国の声に耳を傾け、途上国に内在する発展メカニズムに注目する姿勢**

これまでに述べてきたような情勢を考慮すると、国際社会と基本的問題意識を共有し協調しつつも、援助効果の追求と貧困への対応のバランスの再考について日本が問題提起し、必要に応じて独自の行動をとることが望ましい。これはドナーの視点と途上国の立場との間の(失われた)バランスの回復を主張し実行することでもある。

途上国の声にもっと耳を傾けようとする姿勢の根底には、貧困緩和や経済発展について先進国の「普遍的な」発想だけにとらわれず、できるだけそれぞれの途上国の伝統的な社会メカニズム(たとえば途上国の社会に内在するグッド・ガバナンス要因)を活用する姿勢がある。この姿勢を追及することが、国際的潮流を重んじ国際社会と協調しつつも、独自の付加価値を加えた日本らしい途上国支援につながるのではないか。

### 3. **アジアダイナミズムの発展のための国際協力**

IMF や世銀の開発戦略が金融的側面に偏りすぎていて、生産・投資・輸出など

の面での実効性ある処方箋を欠いているとの指摘は、これまでも色々な形で行われてきたが、実体経済面にも十分に目配りした開発戦略・援助戦略の具体策という面で、「アジアダイナミズム研究会」の提言は一步踏み出したものである。提示された方策を実現していく上での課題を、三つの主要な点に絞って検討してみたい。

### 1) 知的資産としてのアジアダイナミズムの経験をどう活用するか

発展についても貧困緩和についても様々なとらえ方がありうるが、いずれの場合にも、先行した国々の達成した水準を追求するキャッチ・アップの要素は共通している。効果的なキャッチ・アップを目指す上で、先行国の経験は（成果も失敗も）重要な手がかりになる。そのような意味での一つの手がかりが東アジアの発展経験であり、東アジアの経験への関心は、アフリカや中央アジアの経済専門家の間で依然として根強い。

ただ、東アジアと他の途上地域の差を認識した上で活用の可能性を検討しないと、世銀・IMF・DACなどの国際援助社会の「普遍的処方箋」と同じ道を辿ってしまう。それを避けるためには、**東アジアと他の地域、たとえばアフリカとの間で経済専門家の直接対話を継続的に実施**し、知識や経験の出し手と受け手の二つの立場が交錯するプロセスを通じて、どのようなニーズがあり、経験のどの部分が役立つのか、途上国の人々が自らの手で発見する仕組みを導入することが望ましい。ニサンケ（ロンドン大学）とアリーティー（ガーナ大学）が提唱するこのようなフォーラム (Nissanke, M. and E. Aryeetey, *Collaborative Research Program: Comparative Development Experiences in Asia and Africa*, November 1996, mimeo) は、日本独特のアプローチである「南南協力」にも通じる、重要なフロンティアと思われる。

### 2) アジアの新興市場がさらに一段高いレベルを目指すために不可欠なソフト・インフラをどのように整備するか

アジアのダイナミズムを拡大する上で今後さらに重要となる領域であるが、ここで一定の成果を上げるには、まず、日本が優位性を持っているソフトを特定するためのきめ細かい洗い出しを改めて行うことが有益であろう。その作業を通じて重点ソフトが確認されたら、日本の経済協力、特に技術協力について繰り返し指摘されてきた「**制度的制約条件**」の緩和に取り組む必要がある。制度的制約条件に留意せずに新しい手法や機構を提案するだけでは実効性を期待しがたいからである。

制度的制約条件の多くは従来から認識されてきたものであるが、日本の公的部門の基本システムや問題点と広範にわたって深くつながっているから、その克服は容易な作業ではない。代表的なものとしては、 予算と人材の分散、その結果としての潜在力の遊休や整合性の欠如、 協力の現場への権限委譲の不足

(中央官庁から実施機関、東京から現地) 協力の現場への支援・補給の欠如、現場に派遣される人材の任務とキャリア・ディベロップメントとの連結の不足、「予算単年度主義」による時間的制約などが挙げられる。これらについてのキメ細かい克服策を模索する体制作り、コンセンサス作りだけでも大きな前進であろう。

しかしながら、顕在化している協力ニーズへの対応は急がれているので、現実的な方策としては、既存のシステムに深く組み込まれている制約条件をバイパスすることが有効ではないか。たとえば、**知識集約型の国際支援 NPO/NGO** を設立して、そこに組織横断的に人材を集めることが考えられる。

### 3) 投資・貿易・援助の有機的連携によるアジアダイナミズムの促進

かつて(たとえば 1980 年代の)東アジアでは、日本政府の ODA、日本企業の直接投資と華人資本のネットワークが核となって、投資・貿易・援助の三つの活動が、統一された戦略や意図は必ずしも見られなかったものの、結果として補完的に機能していた。この三つの活動を意図的に有機的に機能させるシステムができれば、今後のアジアダイナミズムにとって有用であろう。ただ、ここに日本が参画し貢献するためには、重要な**政治経済的制約条件**を克服する必要がある。それは**途上国の農業製品への十分な市場開放**であり、これが確保されないままでは、日本の役割は限定されたものとならざるをえない。

(表 1) DAC 諸国の国際支援 NGO の自己資金と対 GNP 比

(単位: 百万ドル、%)

	1990	1992	1994	1996	1998
日本	103 (0.03)	190 (0.05)	213 (0.05)	232 (0.05)	203 (0.05)
米国	2505 (0.46)	2812 (0.47)	2614 (0.38)	2509 (0.33)	2671 (0.31)
フランス	187 (0.16)	302 (0.23)	280 (0.21)	n.a.	n.a.
ドイツ	757 (0.50)	856 (0.43)	981 (0.48)	1044 (0.44)	972 (0.45)
英国	327 (0.34)	439 (0.42)	535 (0.51)	382 (0.33)	408 (0.29)
DAC 計	5077 (0.32)	6005 (0.33)	6046 (0.30)	5568 (0.25)	5375 (0.24)

(出所) 国民経済研究協会『NGO 及び地方公共団体との連携の在り方に関する基礎調査報告書』(平成 11 年度経済企画庁委託調査) 平成 12 年 3 月、pp.44-



