

要約と結論 援助原理・援助協調・政策調整

著者	山澤 逸平
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	422
雑誌名	日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策
ページ	331-340
発行年	1992
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013401

要約と結論 援助原理・援助協調・政策調整

山澤逸平

本書に収録した日本、アメリカ、ドイツ3国の援助政策に関する論文はそれぞれ政府から独立な客観的研究の成果であり、各国の援助政策の諸特徴を明瞭に描き出してくれた。日本、アメリカ、ドイツ3国は世界の3大援助供与国であり、3国だけでDAC加盟国全体の供与総額のほぼ50%を占める。以上の3論文を合わせて1990年代のDAC諸国全体の援助供与がどうなるかについて示唆がえられよう。本稿の目的は次の3つである。

まず3論文をめぐって行われた議論にもとづいて、3主要援助供与国の援助政策の特徴を比較し、その共通点・独自点を明らかにすることである。各国はそれぞれ独自の援助哲学をもち、独自の援助供与方式を信奉している。各論文の筆者はそれぞれ自国の援助方式についていろいろな問題点は指摘しているものの、方式そのものは今後も続くともみている。このことが本書のもっとも重要なメッセージであり、援助国、受入国を問わず、読者に正しく理解していただかなければならない点である。

ついでこの基礎のうえに、援助を有効活用するために必要な2つの問題を提起したい。ひとつは、それぞれ違った援助哲学と援助方式をもって実施される3国間の協調を行って、援助国の一般納税者が拠出した援助が真に発展途上国の経済発展に役立つようにすることである。もうひとつの問題は、供与国が発展途上国に関連して実施している援助政策以外の経済政策を援助政策と整合的になるように援助国内で調整を行うことである。2つとも本プロジェクトの課題を超えた大きな問題だが、上記3論文をめぐる議論のなかでいろいろな形で提起された。本稿ではそれらをまとめておきたい。

1. 援助哲学と援助方式の比較

表1は日本、アメリカ、ドイツ3国の最近の援助実績を示したものである。1985～90年間に3国とも援助総額を増加させたが、その程度は異なる。アメリカは96億ドルから114億ドルへ19%増したが、伸び悩み傾向がはっきりしている。日本は35億ドルから105億ドル(1989年)へ3倍増になり、アメリカと並ぶところまで増やした。ドイツは38億ドルから着実に増加させているが、なお120%増にとどまっている。1987～89年の間は横ばいで、91年以降も旧東

表1 日本、アメリカ、ドイツの援助実績比較
(単位：100万ドル、%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
日本						
ODA+OOF	3,495	4,910	5,534	8,494	10,472	9,069
ODA/GDP	0.29	0.29	0.31	0.32	0.32	0.31
多国間援助シェア	32.6	31.7	29.6	29.7	24.4	...
アメリカ						
ODA+OOF	9,581	9,005	7,305	12,047	7,659	11,386
ODA/GDP	0.24	0.23	0.20	0.21	0.15	0.21
多国間援助シェア	...	20.5	21.7	28.0	11.1	...
ドイツ						
ODA+OOF	3,860	4,967	5,841	6,025	5,978	8,430
ODA/GDP	0.47	0.43	0.39	0.39	0.41	0.56
多国間援助シェア	32.7	31.0	29.6	32.9	35.8	29.1
DAC全体						
ODA+OOF	32,848	38,776	43,580	53,057	51,561	57,902
ODA/GDP	0.35	0.35	0.35	0.36	0.36	0.39
多国間援助シェア	28.1	24.2	...
DAC全体に占める 3国合計シェア(%)	51.6	48.7	42.9	50.1	46.8	49.9

(出所) DAC資料より作成。

ドイツおよび東ヨーロッパ支援にとられて対発展途上国援助総額は伸びないだろうといわれる(東ヨーロッパ支援はDACではODAに算定されない)。DAC全体の供与総額は328億ドルから579億ドルへ77%増になったが、3国合計のシェアは年によって上下するがほぼ50%を保っているといつてよからう。ただその構成は、アメリカが減少して日本とドイツが増大している。

ドイツの援助総額の対GDP比はほぼ0.4%台でもっとも高く、次いでDAC平均の0.35%近辺、日本の0.31%と続き、アメリカが0.21%でもっとも低い。ODAに占める多国間援助のシェアはドイツが30%台を保っているのに、日本は32%から24%へと低下傾向である。アメリカは20%水準でもっとも低い。DAC平均は1989年に24%である。顕著な上昇傾向は認められない。

各国報告はそれぞれの援助供与方針の変化と供与・管理方式の特徴を説明している。

日本の援助は、1950年代にアジア諸国への賠償支払いをきっかけに始まったが、60年代には日本製品の輸出促進と結びつけられるなどの商業的関心が強く現れるようになった。人道的動機や受入国との相互依存関係の維持がつけ加えられるようになったのは1970年代末である。受入国からの要請を待つ、主としてインフラ整備を対象に行われ、対アジア諸国の比重が大きい、ツーステップ・ローンのような政策金融型の産業支援を行うなどの特徴がみられる。援助管理は大蔵・外務・経済企画・通産の各省庁が協議して行う4省庁体制である。

アメリカの援助は、地政学的関心と安全保障配慮が強く現れており、受入国もイスラエルやトルコなどの少数国に戦略的に限定されている。その他の援助方針は時とともに変化した。1960年代には近代化のためのビッグプッシュ援助が強調されたし、70年代には受入国の人権尊重の姿勢が援助を受ける前提条件とされた。援助供与はUSAIDに一本化されており、また援助実施にあたって議会の声大きい。

ドイツの援助も戦争の償いの観点から世界中に援助資金をばらまく傾向がみられ、それに加えて輸出促進の商業的関心が現れている。1980年代になっ

てヨーロッパ共同体の統合が進展してくると、ECとしての援助供与に切り替えていくヨーロッパ化が盛んに言われるようになった。援助供与は、一応連邦経済協力省 (BMZ) という単一の援助機関が実施する体制になっている。南北問題や南の発展途上国援助の重要性は広く支持されており、民間団体 (NGO) による援助関連のボランティア活動も盛んである。

以上の特徴づけは大ざっぱすぎるであろう。より詳細な議論は第1～3部の各国別報告を見ていただく以外にない。しかし次の重要なメッセージを伝えることはできるであろう。すなわち、各国ともなぜ援助を供与するかについて自国なりの理由づけをもっており、独自の供与方式を維持している、ということである。もちろん各国報告の筆者たちは自国の援助供与方式にいろいろ問題があることを指摘するが、今後もこの方式が続くとみている。たとえば、国際機関に資金を拠出して管理配分を任せてしまう多国間援助は、援助総額の4分の1から3分の1を占めるにすぎず、各国ともそれを大幅に増やす傾向はみいだされない。

国際機関関係者のなかには、援助はすべて多国間援助として、その配分・実施と管理を国際機関に任すほうがよいと主張する人がいる。そのほうが各国の納税者が拠出した援助資金をもっとも効率的に使えるというわけである。この主張には一理ある。第1に援助する国・される国の間のいろいろな問題が解消するし、援助資金がもっとも有効に使用されることになるであろう。しかし、各援助供与国の援助意欲が減退することは避けられないであろう。上でみたように多国間援助比率が4分の1ないし3分の1という比率から増大しない傾向は、主要援助供与国はいずれも、自国が拠出した援助資金の4分の3から3分の2を自国の管理のもとに供与したいという性向を表していると解釈すべきではないか。もし各国が二国間援助をやめて、援助資金をすべて国際機関に拠出するよう義務づけられるとしたら、各国が拠出する援助資金総額は4分の1から3分の1に減少する。すなわち現在の多国間援助額からたいして増えないのではないか。つまり自国の納得する方式で援助することが援助資金を増やす重要な要素になっているように思われる。

もつとも、各国がそれぞれ狭い意味で自国の利益になるようにしか援助をしない、と言っているのではない。紐付き援助にはやはり援助が自国の輸出の拡大に結びつくようにという配慮が明らかにある。1960年代には輸出拡大は日本の国策であったから、援助にこの商業的関心の要素が強かった。しかし貿易収支・経常収支の大幅黒字の解消に腐心している今日では、商業的関心の重要性ははるかに減少したし、援助の紐付き率は大幅に低下し、二国間援助では他の主要援助国より低くなっている。一部の援助関連企業は別として、日本の一般の納税者は自分たちの税金が特定の業者の利益になるように使われることなど望んでいない、と言ってよいであろう。日本の納税者は、自分たちが拠出した援助資金が、受入国の経済発展にもっとも有効に役立つように使われることを望んでいるのである。日本が政策支援型援助を、世界銀行の枠組みアプローチ (framework approach) ではなく、自国の発展経験から有効だと考えた中身アプローチ (ingredient approach) で実施したいというのはまさにこの意味でなのである (第1部第4, 5章参照)。

2. 援助協調

自国の援助理念にもとづいて、自国の好む供与方式で援助政策を実施するならば、主要援助供与国の一般納税者の希望に合致し、援助予算の増額を助けることはそのとおりだが、これにはもちろん問題点がある。援助は援助国・受入国双方でいろいろな関係者が参加して行われる複雑な事業であり、参加者間で意思疎通を欠き、誤解や不信が生じたりすると、効率的な実施が阻害され、所期の成果をあげることがむずかしい。主要国の独自の援助供与方式がはやると、誤解が生じ、効率的な実施が阻害されるケースも出てくる。参加者間での十分な協調、援助協調が今日ますます必要とされるゆえんである。

援助協調はいろいろな形をとりうる。まず個々の援助プログラムについて、援助供与国と受入国との間で、援助プログラムへの参加者全体の間で効率的な協調が行われなければならない。以下では援助協調の数例をあげ、その重

要性を強調したい。

第1に供与国と受入国の間で十分な協調が行われなければならない。いくら日本の構成要素アプローチが優れていても、それが所期の成果をあげるには、その意図を十分に徹底させ、誤解と不信を避ける努力がなされなければならない。長年にわたるルーティン・ワークで浸透した世銀方式に比べて、日本方式への理解ははまだ十分ではないようである。本書の第1部や海外経済協力基金 [1992] は世銀方式と対比して日本方式を説明している。

第2に複数の、それぞれ異なった援助方式に固執する供与国から援助を受け入れる受入国側の協調の手間の煩雑さは十分配慮されるべきであろう。また受入側が多数の中小規模国からなる場合は、個々の受入国といちいち二国間交渉をするのではなく、受入国グループとの間で協調が行われる。この例としてはサハラ以南のアフリカの援助受入国間で協調が行われ、成功していることがしばしば言及される。

第3に個々の援助国内での関係者間の協調の必要性である。たとえば日本では援助政策の実施には大蔵省・外務省・通商産業省・経済企画庁の4省庁が協議して当たる体制をとっているが、この体制には4省庁間の縄張り争い・対抗意識がエスカレートして、協議に時間がかかったり、協調が不十分にしか行われない弊害があると指摘されてきた。4省庁がそれぞれ抱えている援助担当部局を統合して、ドイツのBMZのような単一の対外協力省を設けて、援助行政を一本化したらどうかという提案がよく聞かれる。しかし、同一政府内での援助協調の実は、単一の援助担当省を作ったからといって容易に上がるものではないようである。ドイツでも援助行政をBMZに一本化しても、BMZは政府内部でもっとも弱い省であって、大蔵省が援助資金の管理・配分に強い権限を維持している。本共同研究チーム内でも単一援助省を作るべしという提案は出されていない。

第4に主要援助供与国間の協調の必要性である。日本とアメリカは中国に対して従来異なった援助政策をとってきた。日本の対中国援助政策は第二次大戦の贖罪意識と商業的関心とがないまぜになっているのに、アメリカの対

中国政策はもっぱら地政学的考慮に支配されてきた。最近になってようやく、日本の政策はより冷静に、効率重視になり、他方アメリカでも商業的関心が高まってきた結果、両国のアプローチの差が縮小してきたように思われる。1989年6月の天安門事件の後で、アメリカも日本も人権問題を理由に対中国援助を停止した。1991年夏には日本は対中国援助を再開したが、アメリカはなお援助を停止したままである。アメリカのビジネスマンからは、この対中国援助政策の違いから日本企業の対中国ビジネスが有利になったとして、不満が出ているようである。

第5に日米間で互いに補完しあう余地も決して小さくないことを指摘しておきたい。日本は1980年代を通じて援助予算を急拡大してきたせいもあって、援助担当人材の不足が問題になっている。他方アメリカでは近年援助予算が伸び悩んで、かつて国内外に豊富に抱えていた援助専門家を十分活用できなくなっている。この対照的な問題点を解決するひとつの方法として、日本の援助資金とアメリカの援助人材を結びつけるような日米間の援助協調が考えられてよい。

援助協調は自由財ではない。援助協調には援助業務での経験を積んだ人材と時間というコストを支払わなければならない。個々の援助供与国に独自の供与方式を認めれば認めるほど、援助供与間の協調の必要性も増し、協調のコストも増える。独自の供与方式と協調のコストの間にはトレード・オフの関係がある。供与国側は協調のコストも支払わなければならない。主要供与国に独自の供与国方式を認めるといっても、おのずから限界があるのである。

3. 政策調整

援助供与を有効に行うにはもうひとつの調整努力が必要である。それは援助政策とその他の経済政策との間の調整である。すなわち援助供与国のマクロ政策・貿易政策・産業政策などいろいろな経済政策のなかには被援助国の経済発展に直接影響するようなものが少なからずある。なかには狭義での援

助政策に匹敵するような発展促進効果をもつものもあり、逆に援助政策の効果を減殺してしまう傾向があるものもある。つまりどのような経済政策にも援助政策の要素があるといえる。したがって、援助の効率的な実施を行うには、援助政策とその他の経済政策との間の調整を行う必要があるのである。

本共同研究の最終会議において指摘された事例から、政策調整が必要ないくつかの例をあげよう。

第1に、経済政策以外にも地域安全保障政策が受入国の経済発展の成否に大きな影響を及ぼすことは誰の目にも明らかである。冷戦後の世界では民族間の抗争や隣接国間の国境紛争が主要な安全保障問題となってきた。発展途上国のなかにも地域紛争に備えて軍備増強に乗り出すところが出てきたと伝えられる。これは重要な経済的影響をもつ。軍事費を増額する分だけ経済発展のための自助努力がそがれることになる。たとえば特定地域において、有効な地域安全保障措置がとられれば、各国の軍事費を削減することに貢献し、経済発展の自助努力をその分強めることができよう。逆にそのような発展途上国に武器輸出をするような政策をとるならば、地域紛争を激化させ、経済発展を無にするような結果になりかねない。この場合、どのような援助政策を実施しても、その発展効果は帳消しになるであろう。大量の武器取引国に対する援助を停止するという日本の新しい援助供与国方針は、この意味でも発展援助政策と整合的である。

第2に、重債務国への援助のあり方の問題がある。現在重債務国は過去の債務の元利支払いに苦しみ、他方新規の借入は困難で、これらの国から資金がネットで流出している状況である。このような資金の純流出の構造を変えずに、これらの重債務国に対する商品借款をいくら増やしても、援助資金は受入国にはとどまらない。これは受入国の納税者から同じ援助国の貸付機関への所得移転にしかならないのである。

第3に、環境保全はすでに援助政策のなかに組み入れられている。一例をあげれば、日本の中国の石炭火力発電所に対する技術援助は、いまや燃焼効率の改善に力を注ぎ、中国の発電効率を改善するだけでなく、東アジア全域

の酸性雨削減を目指している。

第4に、援助国の貿易・投資・産業政策も受入国の産業・貿易発展に直接に関わってくる。たとえインフラを整備して産業基盤造成に貢献し、技術援助を与えて産業育成に協力しても、その成果としての生産物の輸入を制限するような貿易政策を供与国がとるならば、受入国の輸出化ははかどらず、産業発展も遅らされよう。産業発展援助は、供与国国内での自由貿易政策や前向きの産業調整政策と組み合わせなければならない。これは先進国の対発展途上国政策に関する本共同研究プログラムの第1、2年次に詳しく検討したところである（山澤・平田 [1990], [1991]）。

援助のための政策調整の必要性は誰の目にも明らかである。問題はどうかやってそれを実現するかである。OECDの開発援助委員会(DAC)は1991年9月の会議で援助政策担当者の観点からこの問題を討議した。その報告書(OECD/DAC [1991])は、各国の援助政策担当部局がその他の経済政策担当者を招いて、援助政策の立案に参加させ、政策調整の実をあげることを示唆した。しかし、各国で援助担当部局は政府内でもっとも発言力が弱いものであり、それがイニシアティブをとって整合的な政策パッケージを作るのはなかなかむずかしい。逆に援助担当部局がスタッフを他の経済政策担当局に派遣して、他の政策の策定にあたって援助政策との整合性をとるよう要請する方がよいかもしれぬ。このようにみても、日本の4省庁体制も援助政策とその他経済政策との整合性を保つ、実効のある政策調整の場を与えているのかもしれない。

[参考文献]

- 海外経済協力基金[1992]「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」(『基金調査月報』2月号)。
 山澤逸平・平田章編 [1990]『先進諸国の対発展途上国貿易政策』アジア経済研究所。
 山澤逸平・平田章編 [1991]『先進諸国の産業調整と発展途上国』アジア経済研究

所。

OECD/DAC [1991], *Development Cooperation and the Challenge of Policy Coherence in the New International Context*, September.

Claus, Burghard et al. [1989], *Coordination of the Development Cooperation Policies of Major OECD Donor Countries*, Berlin, German Development Institute.