

### 第3章

## 日本の対後発開発途上国向け援助の再検討

### ——援助の理念と自助努力支援——

#### はじめに

昨今、日本を含む援助国の財源逼迫に伴い、政府開発援助（以下、特に断らないかぎり援助は政府開発援助を指すものとする）の「量から質への転換」、あるいは本書の課題でもある「援助の効果的実施」に対する関心がようやく高まりつつある。しかし、少なくとも日本においては質の高い援助、あるいは効果的な援助とは何か、についての議論はそれほど深まっているようには見受けられない。思うに、それは援助の目的とは何か、ということについての議論がやはり尽くされていないためであろうと思われる。

援助を取り巻く環境が厳しさを増している現在、援助の目的を明確に絞り込む必要が出てきたと言えよう。そして、その明確に画定された目的に即してより効果の高い援助のあり方が追求されるべきであろう。援助にさまざまな目的を付与して、限られた資源でそれらの達成を追求することは、「二兎を追うもの一兎をも得ず」のたとえどおり、どの目的に照らしても効果の低い援助を漫然と続けることになりかねない。

この「援助の目的」論に関して、以下の議論を簡明にするために最初に筆者の考え方を明らかにしておくが、援助の原点はまずもって途上国の開発努力、言い換えれば貧困の軽減・解消の営みを支援することにあると考える。

したがって、筆者の立場からは、将来にわたって持続的に貧困が軽減・解消されることに結びつくような援助こそが、効果的な、質の高い援助ということになる<sup>(1)</sup>。

本論では、「自助努力の支援」という日本の比較的新しい援助の「理念」に着目する。そして、これを鍵として日本の援助のあり方を考察したい。その中心となるのは、国際社会にとって最大の課題のひとつとなっている後発開発途上国（以下単に、後発途上国）<sup>(2)</sup>の貧困の軽減・解消に関して日本の援助が効果的たり得ているかどうかという問題である。

ここで「自助努力の支援」という「理念」に注目する理由はいくつかある。第1に、日本の援助の「理念」を踏まえることはやはり援助の目的を考える上で欠かせないことである。第2に、この「自助努力の支援」は、以下で明らかにするように今までの日本の援助の実際のあり方をよく表していることである。第3に、しかし、その従来の日本の援助のあり方は、後発国をはじめとする途上国の現状の厳しさの前では、必ずしも効果的でないように見受けられることである。環境の大きな変化も相まって、日本の援助も「自助努力支援」の内容を変化させつつ、そのような厳しい状況への対応を試みてはいるが、それでもなお後発途上国への援助をはじめとして大きな問題が残されている。今後後発途上国への援助の比重が高まることが予想され、この問題への対応は急務である。日本の援助は、その意味でひとつの転機にさしかかっていると言えよう。

上記のことから「自助努力の支援」という「理念」に着目することは、貧困の軽減・解消という観点から、日本の援助の直面する問題と効果的な援助のあり方を考える上で、有効なアプローチの一つと考えられる。

以下、第1節では、日本の援助理念の変遷のなかで「自助努力の支援」という理念がどのような位置づけにあるかを示す。その上で、この理念にかかわって本論において考察すべき問題点を明らかにする。

第2節では、日本の援助の実際のあり方およびそれを説明する論理において具体的に「自助努力支援」理念は従来どのように考えられてきたのか、ま

たそのあり方と論理は近年の日本の援助を取り巻く環境の変化に応じてどのように変容してきたのかについて考察し、日本の「自助努力支援」の現在の枠組みを明らかにしたい。

第3節では「自助努力支援」理念と矛盾する面の多いと考えられる日本の後発途上国向け援助のあり方について考察する。さらにそれを踏まえて、今後のあるべき日本の後発途上国向け援助の方向について考察したい。

最後に、第1節から第3節までの検討をもとに、さらに練り直されるべき援助の理念について、簡単な提言を試みることにしたい。

## 第1節 問題の所在

### 1. 援助の効果の議論と「自助努力支援」理念

欧米ではアフリカをはじめとする主要な援助対象国の全般的停滞とそれに起因する「援助疲れ」、そして財政資金の不足などの援助を取り巻く環境の悪化を受けて、援助の効果達成度 (Aid Effectiveness)<sup>(3)</sup>をめぐる議論が、ますます盛んとなってきている。日本においても、近年援助への注目度が高まるにしたがい、援助の効果や影響に対して厳しい目が向けられるようになってきた。ただし、1990年代半ばまでの援助額の着実な拡大に象徴されるように、日本の場合にはどちらかと言えば援助そのものに対する世論の動向は好意的だったと言えよう。しかし、97年の財政構造改革論議のなかで援助額の大幅な削減が打ち出され、「量から質への転換」が謳われて以来、援助の「質」あるいは「効果」をめぐる議論が、にわかに切実なものとなってきた<sup>(4)</sup>。

本論の文脈において重要な点は、日本と欧米の双方で注目を集めている「援助の効果」論は基本的に対象国の開発あるいは貧困の軽減・解消への寄与度を問題にしているのであり、援助供与国側の利害はとりあえず二次的な

問題にすぎないことである<sup>(5)</sup>。このことは、「援助の目的」論を考えるにあたって重要な示唆を与えてくれるように思われる。

ところで、日本の援助の要諦を定めている『政府開発援助大綱』（以下、単に『大綱』）の援助の理念は、公式見解では次の4点に集約されている。

- (1)人道的考慮
- (2)相互関係の認識
- (3)環境の保全
- (4)自助努力の支援<sup>(6)</sup>

このうち「環境の保全」と「自助努力の支援」は、この1992年に策定された『大綱』によって新たに掲げられたものである。とりわけ「自助努力の支援」は、他の三つが、どの援助国・機関にも共通する動機・目的であるのに対して、前面に掲げられた援助「理念」としては日本独特のものであり、抽象的ながらも、日本がどのような援助を行おうとしているか、あるべきアプローチを表明したものといえ、注目に値する。

「人道的考慮」や「相互関係の認識」が、後発の援助国である日本が、いわば成長の過程で受け身的に取り入れてきた「理念」であったのに対して、「自助努力の支援」は一種の自己主張と言える。それは1990年代に「ODAのリーダー」<sup>(7)</sup>を自認する援助大国となった日本の自信の現れとみることができよう<sup>(8)</sup>。

その自信の背景として、金額の上でトップ・ドナーになったことに加え、日本の主要な援助対象である東アジアの国々が急速な成長を遂げてきたことを指摘できる。東アジアの国々の高度成長によって、欧米に起こっているような「援助疲れ」の蔓延が日本では押し止められてきたといつてよいであろう。そして、欧米の主要援助対象地域（すなわちヨーロッパにとってはアフリカ、アメリカにとっては中南米・カリブ・中東地域）の経済困難と比較した場合、東アジアの高度成長は、日本の援助のアプローチに優位性があることを示唆してくれるものかも知れないという期待感が日本政府・援助実施機関にもあったものと考えられる。そのアプローチの後づけにせよエッセンスと考

えられているのが、「自助努力の支援」である<sup>9)</sup>。

## 2. 後発途上国向け援助と「自助努力の支援」

ところで、「天は自らたすく者をたすく」の教えどおり、開発が基本的に途上国の人々自身の営み(努力)によって担われるべきことは当然である。援助はあくまで開発のためのしもべであるべきであり、その効果は「本質的なところで副次的なものたらざるをえない」<sup>10)</sup>ものである。そこで、日本がことさら「自助努力の支援」を前面に掲げて主張することの意味合いが問題となろう。

そして、援助が開発のしもべであるとするれば、援助を効果的に活かすか否かはまずもって受け手である途上国側の条件にかかっていると言えるであろう。途上国側に一定の要件が備わっていた東アジアの場合には、日本の援助もそれなりの成果を挙げ得たと考えられる。しかし、日本の援助が東アジアから、その他の援助効果の発現のより困難な地域に今後本格的に展開してゆくとした場合に、日本流の「自助努力の支援」という理念、およびその理念によって表される日本の援助の従来のある方を適用し、堅持することができるか、が問題となろう。アフリカをはじめとする後発途上国の多くは、後段で詳論するように、アジア流の「自助努力」を行い得る基盤(初期条件)そのものが整っていない。その場合、日本の援助はどう対応するべきか、が論点となるのである。現代の後発途上国に対する援助はその意味でまさに日本にとっての試金石である。

本論では、上記のような問題意識から、

(1)「自助努力」、「自助努力の支援」とは具体的に何を意味しているのか？

それを取り巻く日本の援助の状況はどのように変化しつつあるのか？

(2)日本の後発途上国への援助の現状は「自助努力の支援」という理念に適ったものなのか？

(3)今後の日本の後発途上国への援助のあり方はいかにあるべきか？ そし

て、それを踏まえた上で日本の援助の目的と理念をいかに再構築すべきか？

を主要な論点として考察しようとするものである。

## 第2節 日本の援助における「自助努力支援」のあり方と考え方

### 1. 従来型の「自助努力」

#### (1) 「自助努力支援」のあり方の変遷

日本の援助をめぐる議論のなかで、「自助努力」とその「支援」は体系的な定義をされておらず、その全体像を明らかにすることは必ずしも容易ではない。しかし、「自助努力」のとらえ方の変遷に着目した場合、少なくとも次のことが言えるであろう。すなわち、従来の日本の援助で途上国側に期待されてきた「自助努力」はいわば古典的なプロジェクト・借款主体の援助において途上国側の果たすべき役割を主に指していたが、近年構造調整支援を含むプログラム援助などの比重が増し、援助のプロセスにおいて途上国の全体的な開発政策が問題とされるようになって、「自助努力」はより拡大して議論されるようになったということである。

本節では、このような変遷に着目して、従来の日本の援助において期待されていた従来型の「自助努力」と、近年のその枠組みの拡大と変容とに対象を分けて分析したい。

#### (2) 従来型の「自助努力」の3要素

「自助努力の支援」を日本の援助理念として標榜することを主唱した渡辺・草野（1991）によれば、「一国の援助理念は、援助の具体的なありもののなかに自ずとあらわれるものであり、またそうでなければ意味をなさない。

日本の援助のこし方をふり返るならば、その理念はまぎれもなく自助努力の支援にあった<sup>10)</sup>とされている。要するにこの議論によれば、「自助努力支援」は表面に掲げられることはなかったが、過去の日本の援助の特徴的なあり方を理念として改めて集約したものということになる。

小浜(1992)は、「ある意味では後理屈かもしれないが」としつつ、要請主義、ローンの重視、受入国側によるローカル・コスト負担、政策条件の押しつけの回避の四つを、「自助努力の支援」という「基本方針」に基づく日本の援助の特徴であるとしている<sup>11)</sup>。ここで、すぐ後でみるように理屈上、小浜の言う政策条件の押しつけの回避は、要請主義の意味するところに含めてよいものとする。したがって、日本が援助にかかわる負担として援助受入国側に求めてきた「自助努力」の内容は、次の三つの事項に整理できであろう。

#### (1)要請主義

#### (2)資金協力の対象範囲の限定

#### (3)円借款の活用

この三つは、プロジェクト援助が主体の場合に最もあてはまる、途上国側の負担といえる。援助のあり方が後述の構造調整を含むプログラム援助の増大によって今日のように複雑化する以前の時代に形成されたいわば伝統的な「自助努力」の形態であるといってもよからう(表1参照)。

以下、これらの三つについて順次検討してゆこう。

#### (3) 要請主義

「自助努力の支援」は、援助は途上国の要請に基づいて行われるべきであるとする要請主義を裏づけるものとして言及されることが多い。過去の「自助努力支援」のあり方を考える上では、この点が最も重要であろう。要請主義の下では、途上国側が自己の策定した政策にしたがって開発プロジェクト案件を発掘し、形成し、その優先順位をつけて要請をするという自助努力がまず行われるべきであるとされた。そして、原則としてその要請に基づいて

表1 日本の「自助努力支援」のあり方

	「自助努力」の内容	「自助努力支援」の態様	「自助努力」の要件
従来型の「自助努力支援」	要請への過程における途上国側のイニシアティブ	「補完」→「喚起」	統治能力・行政能力
	投資プロジェクトへの限定とローカル・コストの負担		人材と財源のストック
	円借款の活用		債務返済・管理能力
「自助努力支援」の拡大・変容	構造調整政策(「耐久型自助努力」)の主体的実施 ↔ 要請主義から政策対話へ	「賛助」→「強要」 「代替」	政策実施能力とオーナーシップ
	「日本・アジアの離陸(自助努力)の経験」の移転		(「経験」の的確な解釈と途上国の初期条件の把握)

(出所) 筆者作成。

援助が供与されるべきことになる。援助に関してもまずもって途上国側がイニシアティブをとるべきであり、「日本側」からの押しつけは極力避け、途上国側の意向を尊重することが求められる。この要請主義の一側面として内政不干渉の原則に則り援助への政策条件の付与は回避するべきであるという考え方が帰結することになる<sup>13)</sup>。

#### (4) 援助の範囲の限定論

トゥー・ギャップ理論に代表される伝統的な考え方における援助のマクロ経済的役割は、途上国が及ぶかぎりの国内貯蓄を行っても、望ましい成長のための投資を自身で賄えない場合にそれを外国貯蓄として補填することにある。したがって、援助はもともと国内貯蓄という「自助努力」だけでは達成できない望ましい投資レベルの達成を支援する機能を担っていると言える。



ミクロ的にみれば、援助による資金協力は、途上国が現在の技術水準では生産できない投資のための投入財の輸入を本来の目的としていることになる。

日本の自助努力支援論のひとつとして、投資の支援というこの「原型」にできるかぎり日本の援助を限定しようとするものがある。そこからは、プロジェクト援助の重視とともに、それに伴うリカレント・コスト（経常費用）を「ローカル・コスト」として、援助の対象から除外しようとする考えが生まれることになる。『ODA 白書』（1992）は『大綱』の「自助努力」論を説明するなかで「必要な人員の配置とプロジェクトの費用の一部負担」「援助協力終了後（の）……維持・運営」は途上国側の責務・自助努力であると規定している<sup>90</sup>。

さらにこの考えを敷衍すると、途上国側が内貨コストの負担、要員の配置、管理運営などの自助努力を行ってこそ、プロジェクトの持続可能性・自立発展性が強まるという主張が生まれてくる<sup>91</sup>。すなわち、時間の経過とともに援助吸収能力がさらに高まってゆき、援助の効果が将来にわたって定着してゆくためには、ローカル・コストの負担をあえて条件とすることが有効であるとされるのである。

#### (5) 円借款の活用——積極的擁護論

日本の円借款は援助の本来の特性である譲許性を低くするものだとの批判が内外でなされてきた。日本の政府もこの点を顧慮し、毎年『ODA 白書』において譲許性を「援助の質」の一面と考え、グラント・エレメントや贈与比率を他の援助諸国と比較し、自ら援助の「質」の低さを指摘してきたのである。このことは、円借款を主要な手段として援助を推進してきた政府・実施機関の人々にとって不満なものであったろう<sup>92</sup>。ところが、日本の援助の東アジアにおける主要対象国はすなわち円借款の主要対象国であり、先に触れたようにそれらの多くが近年急速な成長を遂げてきたのはまぎれもない事実である。その事実、むしろ円借款が、より譲許性の高い援助に対して優位性をもっているとの主張、言い換えれば、譲許性によって「援助の質」を

測ろうとする伝統的な考え方への反対論を生み出した。

この考えはすなわち、返済（対価の一部支払い）という負担を途上国側が負ってこそ、途上国側の援助プロジェクトへの効率性・収益性に対する関心が高められ、援助の効率的使用、効果的な実施・運営・管理がなされるとするものである。さらに、円借款をこのように積極的に擁護する立場からは、将来の返済の必要性の故に、現時点での消費を抑制し、貯蓄・投資に務めるよう促す学習効果があることが主張されることになる<sup>99</sup>。

反対に無償の場合には、途上国側にそれらの努力をするべきインセンティブが働かず、モラル・ハザードを引き起こすおそれのあることが指摘される。論者によっては、贈与を重視する西欧の従来からの援助の考え方はノブレス・オブリージュ（Noblesse Oblige）の伝統に基づく慈善主義であるとまで主張している<sup>100</sup>。

また、円借款対象案件の多くが懐妊期間の長いインフラ投資であり、それが借款供与側（すなわち日本側）によってスクリーニングされることから、途上国側の案件発掘形成能力や長期的視野に立った政策策定・実施能力の強化に役立ち得ることが指摘されている。したがって、インフラ・プロジェクトへの投資を中心とするという日本の援助、とりわけ円借款のいま一つの性格も併せて肯定されることになる<sup>101</sup>。

この考えに特徴的なことは、援助の受入れの過程で途上国自身（あるいは援助の受益者）が負うなんらかの負担が、時間の経過とともに資金の効率的・計画的な使用、貯蓄・投資の振興などの面で途上国側の努力を引き出し、能力を高めてゆく効果をもつのだという動態的な見方をしている点である。

この主張は、必ずしも援助の初期から堂々と主張されてきたたぐいのものではない。しかし、まさに「日本の援助のこし方」を振り返り、従来型の日本の援助の経験の中核をなすものとして指摘されるものである。

#### (6) 「自助努力」の二つの側面とその要件

上のように、要請主義、資金協力の範囲の限定、円借款の活用、という日

本の援助の特徴をつぶさにみてくると、ここで意図されている「自助努力の支援」には二つの側面があることがわかる（表1参照）。

すなわち、その一つは案件の形成・要請、ローカル・コストの負担などの「自助努力」は本来、途上国自身の開発のための営為の一環であり、援助の役割はその「自助努力」を「補完」するものだという、オーソドックスな側面である。

いまひとつは、円借款の積極的擁護論に典型的にみられるように、より負担の多い援助の学習効果によって、時間の経過とともに途上国が貯蓄・投資さらには効率的な資源配分的能力を高め、その「自助努力」が「誘発」あるいは「喚起」されるという側面である<sup>99</sup>。理屈上、このような「自助努力」の「喚起」は、ある程度の「自助努力」が途上国によって行われ得ることを前提にしていると言えよう。

さて、日本の援助によって「補完」されるべき自助努力を考えてみると、これは途上国自身に一定の条件が整っていなければなし得ないことである。

まず、要請主義が意味するように、案件の発掘、形成をし、これを自国の開発戦略のなかで適正に位置づけ、さらに案件同士の調整と選定を経て援助側に対して要請を行うことは、行政処理、政策立案、援助側との協議・交渉などに関して、途上国政府にある程度高い能力がなければなし得ない。そして、自らの開発のための最適な資源配分の一環として、援助案件の優先順位を決め、案件同士の連携をはかることは、援助が効果をあげるための必須の要素であろう。とりわけ、その国で多数の援助国・機関が活動しており、相互の調整が困難な場合、途上国自身のイニシアティブはきわめて重要な鍵となる。このように途上国自身が援助案件間の調整を行う能力は、いわゆる援助吸収能力のひとつといえる<sup>100</sup>。そしてその過程では、腐敗や利益誘導につながるような案件を切り捨て、効果の高い案件を選択するという、統治能力と組織の廉潔性が要求される。

そして、適正なローカル・コストや人材を案件ごとに配分するためには、案件の選定能力とともに、十分な財政資金と人的資源のストックなどがなけ

ればならない。それらの資源の効率的な配分を行うためには、上と同様に高い調整・管理能力が必要とされるであろう。これも援助吸収能力の重要な柱である<sup>23)</sup>。

さらに、借款の負担を背負うためには、その国の経済に将来にわたって十分な返済能力がなければならぬのは当然である。それとともに、政府・公営企業部門の債務を一元的に管理し、財政資金の逸失や横領などを防止する仕組みと能力が政府に備わっていなければならないであろう。言うまでもなく、これは政府が財源を効率的に配分する財政運営能力と密接にかかわっている。さらに、それらに加えて、返済しないことに対して公的援助機関を含む国際資本市場から、新たな信用供与の停止というペナルティを課されることを避けようとする債務者としてのモラルが途上国側にあることが必要である。しかも、そのモラルが途上国政府全体のものとして獲得されていなければならないであろう。

以上要するに、(1)途上国政府の一定の行財政能力、(2)必要な財政資金・人材など自国資源のストック、(3)債務返済・管理能力および債務者としてのモラルが、日本の援助で期待される「自助努力」を行うための要件と考えられる。これらの要件の具備という面で後発途上国にさまざまな問題があることは容易に想像がつくことであろう。これについては後述する(表1参照)。

## 2. 「自助努力支援」の概念の拡大と変容

### (1) 日本の援助と途上国を取り巻く環境の変化

1980年代に入り、国際収支危機・累積債務負担など途上国一般をめぐる経済環境が悪化し、多くの国々で開発パフォーマンスの低下、プロジェクトの失敗が顕在化した。このような状況下、従来から指摘されていたことではあるが、プロジェクトを主体とする援助の限界がより明らかとなってきた。

そこで、途上国の経済開発政策の体系全体を問題にし、その改善を政策条件として要求し、その代わりに援助を供与するという政策支援型借款が登場

した。実際には、この政策支援型借款は、世界銀行（以下、世銀）・国際通貨基金（以下、IMF）が中心となる構造調整融資として行われた。また、途上国の国際収支繰り・債務返済を直接的に支援するために、あるいは途上国側の経済危機のために完成が危うくなった既存の各種プロジェクト援助のローカル・コスト等を支援するために、個別のプロジェクトに特に限定されない援助が増加していった。こうして、援助の比重はプロジェクト援助から構造調整融資を含むプログラム援助にシフトしていったのである。

一方、1980年代はすでに触れたように日本の援助が量的に拡大し、日本がトップ・ドナーとなっていった時代であった。この間、日本の援助は途上国と国際社会一般からのニーズに対応し、多様化していったと言える。そこでは、やはり上記の構造調整への支援をはじめとするプログラム援助の供与の増大がひとつの主要な現象であったと言えよう（表2参照）。

さらに、1980年代後半以降、他の途上国が経済危機に苦しむなかで、東アジア諸国の開発パフォーマンスの高さが、注目されるようになってきた。

構造調整への協力と関与は日本の援助のあり方、考え方に深甚な影響を及ぼすことになった。その一方で、日本・東アジアの「成功」の経験を「自助努力」のひとつのモデルとして、援助にも活かそうとの考え方が力を得るようになった。この二つの動きは、必ずしも互いに整合的なものではないが、共に日本の援助が従来型の「自助努力支援」の枠組みから拡大し、変容する要因となったと考えられる。

以下、この拡大と変容のあり方を日本による構造調整への支援、および要請主義から政策対話への移行という二つの事項に着目して考えることとした。

## (2) 構造調整政策への協力——「耐久型自助努力」への支援

周知のとおり、構造調整政策は、途上国の経済不均衡、成長の停滞の主因の一つを政府の過剰な規制や介入に求め、政府の役割を適正な規模に縮小し、競争や受益者負担を柱とする市場経済原理を導入することによって、経

済の安定化と生産の拡大をはかろうとするものである。公的部門と民間部門の関係で言えば、構造調整は、前者を縮減していくことで、後者の自助努力を誘い、経済成長を達成しようとするのである。世銀・IMFによって供与される構造調整融資は、国際収支の困難に陥った途上国に対して、上記の考え方に基づく政策条件にしたがった経済改革を促そうとするプログラム援助である。1980年代の経済危機を背景に、この構造調整融資を受け入れる途上国が続出したことは指摘するまでもないだろう。

構造調整融資の政策条件は、財政金融の引締めから、貿易・対外資本取引の自由化、価格・利子等の規制の撤廃、補助金の削減、税制の改革、政府・公営企業部門の合理化や民営化など、受入国の経済政策全般にわたるものである。基本的にこれらの政策条件は、受入国の政府自身によってしか実施し得ない。

一方で、このような国内政策そのものにかかわる条件を援助に付与することは、二国間援助には本来そぐわないものであり、加盟国の合意した協定上そのことを認められている国際機関であってこそはじめて可能なものと言える。日本をはじめとする二国間ドナーは、基本的に世銀・IMFの勧告と要請にしたがって、互いに協調しつつ、構造調整の実施を支援するのである。言ってしまうと、世銀・IMFを通じて日本は、途上国の内政に間接的に関与し、それを左右していると言えよう。

後でやや詳しく述べるように、日本政府は必ずしも世銀・IMF主導の構造調整政策の考え方に全面的に賛同しているわけではない。だが、基本的にはこれを支持して両国際機関の構造調整融資の基金への拠出、協調融資、そして後述のノンプロジェクト無償の供与などで、二国間ドナーとして最も大きな額の協力を行っているのである。

経済企画庁(1991)は、構造調整を支持する日本政府の立場を「自助努力」という概念を用いて、次のように説明している。同書は、途上国の開発(離陸)のプロセスを考えるにあたって、日本の「自助努力」の経験が重視されるべきであるとする。そして、その自助努力の「経済的内容」を「自ら

の国情に最も適した開発戦略、制度の選択などを自ら生み出していく努力をすること」(「内発型自助努力」)と「ある開発戦略の下で、短期的には国民の全部または一部の厚生低下……があるが、長期的には厚生向上につながるような政策を、教育、貯蓄面を中心として実施すること」(「耐久型自助努力」)という二つの観点からとらえられるものとしている。そして、経済企画庁(1991)は構造調整政策を「耐久型自助努力」の典型ととらえて基本的にこれを支持するとしているのである<sup>23</sup>。

このような構造調整という「自助努力」を支援することは、本節第1項で述べたような従来型の「自助努力の支援」とは二つの点で明らかに異質なものである。

まず第1に、構造調整の支援で期待されている途上国の「自助努力」とは、プロジェクト援助にかかわる途上国側の負担という限定された範囲のことからではなく、途上国の経済全体にかかわる営為である。ここで日本は、間接的にせよ援助受入国の経済開発政策自体に関与する余地を得たと言える。これはけっして日本に限ったことではなく、ほかの二国間ドナーにも共通したことであるが、日本はまさに構造調整のメジャー・パートナーとして途上国の政策への関与に責任を負う立場となったのである。

第2に、構造調整への支援は、自助努力の「補完」や「喚起」よりもさらに踏み込んだ性格を有している。経済企画庁(1991)の「耐久型」という形容が如実に示しているように、構造調整は財政金融の緊縮をはじめ、さまざまな痛みを伴うものである。したがって、受入国政府の確固たるオーナーシップ(政策を自己のものとし、主体的にこれに取り組む態度)が必要となる<sup>24</sup>。そして、経済全体にかかわる体系的な改革を進めなければならないから、政策の立案と執行の高い能力が必要となろう。

しかし、構造調整融資は巨額の資金が迅速に、かつ特定のプロジェクトに限定されない形で供与されるため、受入国にとってはより旨味のある融資スキームとも言える。そこで、国際収支繰りの困難にさいなまれる途上国の多くは、構造調整政策のオーナーシップを十分形成しない場合でも、政策条件

に同意し、融資に飛びつくことになる。そして、世銀・IMFの融資が短中期のものであり、短い期間での政策条件の達成を迫られることは状況をいっそうむずかしくする。

ここでの構造調整支援の資金供与の役割は、経済企画庁（1991）の表現のように改革促進のための「テコ」とも言える<sup>98</sup>。この「テコ」は、途上国側にオーナーシップが備わっている場合にはそれを「賛助」し、「促進」する役割を果たすであろう<sup>99</sup>。しかし、途上国にオーナーシップが乏しい一方で、国際収支繰りの深刻な困難のなかで背に腹は代えられずに政策条件を受け入れたような場合には、世銀・IMFの処方箋にしたがった自助努力を、「補完」するのでも「喚起」するのでもなく、まさに「強要」と呼んでも過言でない状況をつくり出すことになる<sup>100</sup>。

### （3）要請主義の政策対話への移行と「日本・アジアの経験」の移転

構造調整を通じて、援助側が途上国側の経済開発政策そのものに関与する余地が生まれたことは、世銀・IMFの構造調整融資の最大の共同スポンサーである日本の援助政策にも深い影響を与えることとなった。それは従来型の、途上国のイニシアティブを専ら尊重するという「自助努力支援」の枠組みの改変をもたらした（表1参照）。

そして、日本および東アジアの経験が国際社会の注目を浴びたことにより、要請主義の枠を踏み越え、政策対話などを通じて日本なりの政策支援援助を行うべきであるとの主張が生まれてきた<sup>101</sup>。その背景には、日本が最大の二国間ドナーとなったことによる途上国に対する影響力の強まりへの期待感があっただろう。

日本の援助の「こし方」を踏まえて理念として標榜されることとなった「自助努力支援」は、ちょうどそのときから従来のあり方と異なるものに変容していったのである。経済企画庁（1991）は要請主義から政策対話への移行を提案し、『ODA白書』（1994）は、ついに「いわゆる『要請主義』との言葉は……我が国の援助の基本姿勢を表す言葉としては適当なものではな



い」とし、「能動的な援助」の重視を表明するにいたった<sup>99</sup>。要請主義は政策対話へ座を譲ることとなったのである。

以前から、従来型の「自助努力支援」の中核ともいえる要請主義には、援助国自身の考え方を反映することができず、受け身にすぎるとの批判が積みまってきた<sup>100</sup>。しかし、その要請主義の政策対話への移行を上のようにわざわざ宣言せざるを得なくなったのは、まさに「自助努力支援」が理念として掲げられながら、その従来の内容の一部（＝要請主義）が、日本政府が望む、より「能動的な援助」と食い違ってきたことに原因があろう。日本政府は援助受入国の開発政策のあり方まで踏み込むための、まさに「テコ」としての役割を援助に求めはじめたとみるべきである。その背景としてわれわれの問題意識からも注目すべきは、日本の援助の量的、地域的拡大と、従来の援助対象国の「卒業」によって、要請主義に任せていたのでは援助の効果を挙げにくい国々の比重が大きくなっていったことである。言うまでもなく、そのような国々の多くが後発開発途上国であり、そのことは次節でやや立ち入りたい<sup>101</sup>。ただし、これらのことは途上国側の案件の形成や選定における自助努力をできるかぎり求めるという要請主義の骨子の部分を捨てたことを必ずしも意味しない。

要請主義が政策対話へ移行するのと同時に、「自助努力」論にいまひとつの変化が現れた。それは、すでに触れてきたように、過去の日本を中心とする東アジアの経験を開発のための「自助努力」の典型としてとらえ、これを積極的に援助に活用するべしとの考えが政府の主流となってきたことである。『ODA 白書』（1992）は「我が国は、自らの経験、さらには東アジア諸国への援助の経験を通じて、自助努力に基づいて自国の開発を進めることが真の経済的離陸につながるもの」であることを認識していると述べている<sup>102</sup>。そして同年の『大綱』は「援助の効果的実施」の方策として日本・東アジア等の経済的離陸をもたらした「開発政策の経験」を「活用」としているのである。すなわちこれは、世上かまびすしい「日本・アジアの経験」とその移転に関する政府の見解である。

この考えはほんの2年前に、『ODA 白書』(1990)が、日本の場合アメリカやフランスとは異なり「援助に際し、政治的な価値や経済開発についての我が国の考え方の押しつけはこれを極力排」してきたとして、過去の要請主義、政策条件の付与の回避を自ら評価したこと<sup>99</sup>とは、明確に一線を画するものと言わねばならない。

そして、上のような「日本・アジアの経験」を移転する対象と考えられているのが、未だに「離陸」を果たせず、停滞しているアフリカをはじめとする後発途上国である。自国および近隣諸国の開発過程を「自助努力」の過程とし、その経験を途上国に広げようとする志向をもったことによって、日本の援助における「自助努力」論は単に援助のプロセスにおける途上国側の負担や、援助の結果として「喚起」されるものを指すものとは、異質な色彩を帯びることとなったのである。

思うに、日本や東アジアが欧米より近い過去に「離陸」を経験したのだとすれば、その経験が後発途上国の困難の解決に役立つのではないかと着想するのは至極自然なことである。しかし、自国および近隣諸国の経験を他者に伝えようとすることは、単なる成功の誇示に終わりがかねない危険を常にはらんでいる。

そうならないためには、少なくとも「経験」の事実の正確な把握とともに、高度成長を実現した東アジアとは大きく異なる後発途上国の初期条件、特にその貧困の諸要因の理解が必要である。しかも、東アジアの経験が多様であると同様に後発途上国といっても一様でなく、各国それぞれの状況が違いうことが十分留意されなければならない(表1参照)。次節第3項において、これらの要件を踏まえながら「日本・アジアの経験」とその後発途上国への移転論をどう考えるべきか、について触れることとしたい。

### 第3節 「自助努力支援」の現状と問題点

#### ——日本の援助と後発途上国——

#### 1. 後発途上国援助の現状と「自助努力の支援」

##### (1) 後発途上国向け援助の比重の高まりとその問題点

アフリカを中心とする後発途上国は、過去の日本の主要援助対象国とは著しく異なった状況にある。然るに、先に述べたようにこれらアジアの主要援助対象国は早晚被援助国を「卒業」するであろうし、日本にとって経験の乏しい後発途上国向けの援助の比重が高まってゆくことが予想される。もし筆者の主張のように、援助の目的を貧困の軽減・解消へと絞り込み、その実を挙げようとするのであれば、なおさら、貧しい後発途上国向け援助の重視と充実が大きな課題とならざるを得ないであろう。

そのなかで、今後「自助努力支援」理念がどのように具現されてゆくかが問題となるが、その前にまず現在の日本の後発途上国向けの援助が、「自助努力支援」の観点からどのように評価されるのか、把握しておく必要がある。

ここでは、まず従来型の「自助努力」負担である案件の要請、円借款の活用、援助の範囲の限定（投資への限定とローカル・コストの負担）についてみてゆこう。案件の要請について要請主義はたしかに政策対話に座を譲ったとは言えるが、しかし、前節で指摘したように個々の案件については、基本的に援助受入国側の努力が求められることをここで断わっておきたい。

前節第1項(6)でみたように、従来型の「自助努力支援」が貫かれるための要件は、途上国側に、(1)政府の一定の行財政能力、(2)必要な財政資金・人材など自国資源のストック、(3)債務返済・管理能力が備わっていることである。

これらの条件は、おそらく日本の援助を、円借款を中心として長く継続的に受け入れてきた東アジアの国々のいくつか（タイ、マレーシア、インドネシア等）には、ある程度備わっていたといつてよいのであろう。渡辺・草野の

表現を借用するなら、過去の日本の援助の具体的なあり方のなかに「自ずとあらわれ」てきた「自助努力の支援」という理念は、受入国側の上記のような諸条件の具備という幸運な状況に恵まれていたからこそ、「自ずとあらわれる」ことを許されたのだと言ってもよからう。

しかし、端的に言ってアフリカを中心とする後発途上国はこれらの条件を著しく欠いているのであり、だからこそ、多くの後発途上国の貧困問題が解消されないのである。これらの国々では、日本の従来型の援助が「補完」したいと期待しているような「自助努力」がもともと存在しないか、著しく微弱である。

以下では、従来型の「自助努力」の三つのあり方が、日本の後発途上国向け援助のなかで、具体的にどのようになっているのか、順次検討することとしたい。

## (2) 援助案件の形成・選定・要請

案件の要請について要請主義はたしかに政策対話に座を譲ったとは言えるが、先に断わっておいたように個々の案件については、基本的に援助受入国側の努力が求められている。

さて、援助の効果的な活用のために必要な、受入国側の統治・行政能力、廉潔性といった要素は、一般的に制度構築 (Institutional Building)、組織づくりが進んでおらず、国民の合意形成が容易でない後発途上国ほど弱いと言うことができる。

また、発掘した援助を要請にまでもち込むためには、途上国側の当局者が日本をはじめ援助国・機関 (ドナー) のそれぞれによって異なる複雑な援助システムを理解していなければならない。そして、前節第1項(6)で触れたように、多数のドナーが活動する途上国では、途上国政府自身のイニシアティブが強くなければ、相互の案件の整合性と、全案件の総和としての効率性、効果達成度を高めることは容易ではない。統治・行政能力の弱い後発途上国では、これらの理解やイニシアティブが不足している。その一方で貧困であ

ればあるほど、多くのドナーが殺到する。それが故に、Cassen (1994) が指摘するように、多くの後発途上国では援助国・機関の間での競合と途上国側のローカル・コストの奪い合いなどの混乱が生じている<sup>94</sup>。

皮肉なことに大野・大野 (1993) の指摘のように、援助を「卒業」しつつある東アジアなどの国ほど日本の援助のシステムを熟知し、案件同士の調整にも長けているのである。これに対して、日本から遠いアフリカの後発途上国などの場合は、日本の援助実施機関や、それぞれの案件での受注を期待する日本企業の担当者が、要請の促進のために途上国政府の関係機関の間を走り回らねばならないといったことが頻発する<sup>95</sup>。

最近の変化として『ODA 白書』(1994および1995)は援助の効果的・効率的実施のために、援助実施前のプロセス、すなわち「上流部門」の強化を謳い、政策対話、国別援助方針の策定と並んで、「事前調査の充実」を掲げた。そして種々の案件形成・確認調査の実施、事前調査のための要員の配置などを強調している<sup>96</sup>。このような日本側の案件実施前の過程での取組みの強化は、円借款のタイド率の低下によって日本企業が案件形成のためのコストを負担するインセンティブが減ったという事情もあるが、本章冒頭で指摘したように、援助の効果に対する一般的関心が高まる一方で、後発国を中心とする途上国の多くでは案件の形成・選定などの援助吸収能力が脆弱であり、放置しておいては効果的実施が期待できないことに対応したものと考えられる<sup>97</sup>。

また、1980年代後半から、構造調整融資を触媒としたドナーの協調が進んだことを契機として、プロジェクト案件をも含む援助全体についても、援助対象国ごとにドナー間の調整をはかる動きがみられる。これもとりわけ後発途上国においては被援助側ではなく、ドナー側のイニシアティブによって行われるのである<sup>98</sup>。

### (3) 援助の対象範囲の流動化

「自助努力」論によって当初考え方としては投資資金供与に限定されてい

た援助の範囲は、実際にはさまざまに弾力化、あるいは流動化している。その動きのなかでは、非投資支援型援助の比率の増加と、プロジェクトの場合の援助による負担範囲の拡大という事実が重要であろう。

前節第2項(1)で1980年代以降のプログラム援助の増加について述べたが、実際の援助では、構造調整を含むプログラム援助、債務救済、食糧援助など、必ずしも将来に向けての投資プロジェクトを支援することを目的としない、強いて名づけるとすれば「非投資支援型」の援助スキームが相当部分を占めている<sup>98</sup>。

このような「非投資支援型」援助の相対的重要性の近似値としていくつかの指標をとってみよう。日本の二国間資金協力のうち、セクターごとに分類されていないもの（上記のプログラム援助等）は、伝統的な投資プロジェクト

表2 日本の二国間 ODA 投資型／非投資型援助の比率の推移（約束額ベース）

（単位：100万米ドル）

		無 償	技術協力	贈与計	円借款	合 計
1985	投 資 型(額)	—	—	1,008.45	2,594.48	3,602.93
	%	—	—	79.95	92.19	88.40
	非投資型(額)	—	—	252.88	219.80	472.68
	%	—	—	20.05	7.81	11.60
1991	投 資 型(額)	996.72	1,501.53	2,498.25	6,916.32	9,414.57
	%	64.80	74.97	70.55	71.34	71.13
	非投資型(額)	541.52	501.21	1,042.73	2,778.79	3,821.52
	%	35.20	25.03	29.45	28.66	28.87
1995	投 資 型(額)	1,716.73	2,536.65	4,253.38	11,067.23	15,320.61
	%	61.02	69.91	66.02	93.83	84.01
	非投資型(額)	1,096.88	1,092.06	2,188.94	727.41	2,916.35
	%	38.98	30.09	33.98	6.17	15.99

(注) (1)1985年と他の2年では分類法に違いがある。

(2)1985年については「経済計画・行政」、「その他」、「分類不能」を非投資型とした。

(3)1991、95年については「社会インフラ&サービス」、「経済インフラ&サービス」、「生産セクター」、「マルチセクター」以外のものを非投資型とした。

(出所)『ODA 白書』各巻。

でない蓋然性が高い。これらプログラム援助等の日本の二国間 ODA 約束額 (1995年) に占める割合は約16%となっている。同じ比率を無償資金協力についてのみとってみると約39.0%となる。さらに、円借款におけるプログラム援助等の比率が最近になって縮小している反面、無償のこの比率は大きくなっている。ここで、無償資金協力はより貧困な国ほどその比率が高いことに注意が必要である。すなわち、後発途上国を中心とする所得の低い国向けの援助ほど「非投資支援型」の割合が大きく、また増えていることが推測される (表2参照)。

無償資金協力に注目して、その分類にしたがって、プロジェクト型にあたる可能性が高いと思われる一般プロジェクト、草の根、水産、文化無償を除いたものの無償資金協力実績の全体額に占める比率をとると<sup>99)</sup>約44.3%となっている。さらに後発途上国がその多くを占めるアフリカ諸国の場合には、同じ比率は約50.9%であり、半分以上に及んでいる (表3参照)。

このような「非投資支援型」の援助の比率の大きさは、投資以外の支出も含めた国内総需要が国内総生産を上回るために、常に国際収支上の赤字に悩まされる後発途上国の直接的資金ニーズを反映したものである。これら「非投資支援型」援助は、途上国自身による貯蓄・投資努力を支援するとは限ら

表3 無償資金協力スキーム別内訳 (1995年度)

(単位: 億円)

		投資型	非投資型	合 計
ア ジ ア	金 額	603.43	488.13	1,092
	比率 (%)	55.3	44.7	100.0
アフリカ	金 額	367.98	380.67	748.35
	比率 (%)	49.1	50.9	100.0
総 計	金 額	1,426	1,133	2,559
	比率 (%)	55.7	44.3	100.0

(注) 投資型には、一般プロジェクト、草の根、水産、文化を含め、他のスキームを非投資型とした。

(出所) 『ODA 白書』(1996)。

ない、いわば途上国の国民経済の回転資金を補填するものである。その意味で「自助努力支援」理念に必ずしもそぐわない面がある。そこで、通常のノンプロジェクト型援助の場合、供与された外貨が国内向けに供給された際の対価としての現地通貨（内貨）分（見返り資金）を積み立て、開発行為に役立てることが一種の次善の「自助努力」として期待されることになる。

また、対象国の経済開発政策自体の改善を求める政策支援型援助すなわち構造調整支援はひとまず除外して考えると、「非投資支援型」援助の大きな問題点のひとつは、往々にして、案件の必要性が将来の開発の方向性ではなく、当座の外貨事情に基づくことである。そこで、過去の東南アジアでみられたような開発計画策定・案件形成能力の強化、すなわち「自助努力の喚起」ということも期待し難いことになる。

一方、プロジェクト援助についても投資にかかわる直接的な外貨コスト以外は途上国側の自助努力によるという原則も相当程度掘り崩されており、その程度は後発途上国においてより甚だしい。政府の行政能力が脆弱な後発途上国の多くでは、一般的な財政危機を背景に、支出可能な財政資金と必要経費の照合が行われないままプロジェクトが乱立することにより、プロジェクトのローカル・コスト（内貨分）が不足し、プロジェクトの実施そのものが危殆に瀕することがある。このような場合にはやむを得ず内貨分の援助による補填が要請されることになる。ローカル・コスト不足の問題は第2節第2項(1)で指摘したように、1980年代に途上国一般で顕在化したが、後発途上国ではそれがより深刻であり、かつ現在でも慢性化した状態にある。

円借款による内貨分の融資に関しては、以前は供与限度額の3割が目安とされてきたが（「3割原則」）、より弾力的に内貨分を支援するため、1989年度以降は「融資比率方式」に移行している。融資比率方式は、途上国のカテゴリーごとに総事業費に対する融資の比率の上限を決め、その限度内であれば、外貨コストを超える分についても融資が可能としたものである。後発途上国については、最高の85%の限度額が認められている<sup>40)</sup>。すなわち、後発途上国のほうがより財政危機が深刻であり、援助吸収能力が枯渇しているこ



とに対応したものである。

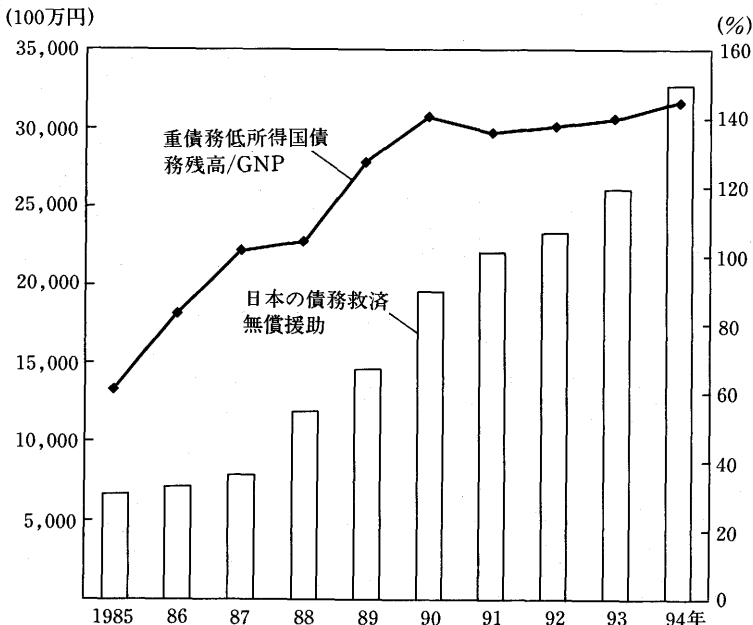
これらの国のリカレント・コスト不足については、上で触れたノンプロジェクト型援助の見返り資金を援用することも検討されている。

また、上記のようにプロジェクト案件の完成終了後の維持・運営・修復等は原則として途上国の自助努力とされてきた。しかし、この範囲の資金の負担が途上国政府によってなされないうためにせっかくの援助の成果が無用の長物になってしまっている例は枚挙にいとまがない。そこで、これについても、援助の浪費を防ぐという理由づけの下に援助が拡大しつつある<sup>(42)</sup>。

#### (4) 円借款と後開発途上国

前節第1項(5)で述べたような円借款が途上国の自助努力を「補完」し、「喚起」したという議論の通用する範囲が限られていることは、多くの途上

図1 日本の債務救済無償援助と重債務低所得国の累積債務



(出所) The World Bank (1996b)/『ODA白書』(1990・1995)。

国の延滞債務の累々たる状況をみれば一目瞭然である。とりわけ、アフリカ諸国を中心とする後発途上国の累積債務問題は深刻であり、返済負担が開発努力にとって重荷となっていることは指摘するまでもないだろう。また、残念ながら海外経済協力基金の守秘義務のために、円借款の延滞状況のデータは公けになっていないが、日本の後発途上国向け円借款の返済状況も厳しいものであることは、年々増えつつけている債務救済無償援助額の推移によって窺い知ることができる(図1)。

そもそも、借款が贈与より自助努力を引き出す強い学習効果をもっているとするならば、より低開発の国ほど借款の供与を行うべきであるという理屈が成り立って然るべきであろう。しかし、複雑で困難な現実はもちろんそれを許さない。

日本は、「発展段階に応じた援助」を掲げ、後発途上国に対しては「返済義務を課さない無償資金協力や技術協力」を中心とするとしている<sup>49</sup>。過去の援助の経験に基づいて有償資金協力の利点を認識しつつも、後発途上国の返済能力の乏しさに鑑み、贈与で対応するということである。近年では後発途上国に対する援助のほぼ100%が贈与となっている。円借款を積極的に推奨する立場からは、「自助努力」の精神にもとるとも言える援助がほぼ全部を占めているわけである。しかし、債務返済不能に陥り、むしろ債務救済援助を行わなければならない途上国に対して、新たに通常の有償資金協力を供与して負担を課すのはたしかに賢明ではないし、資金協力については「発展段階」別援助を行うのはおそらくやむを得ないであろう。

債務の返済能力と並んで、後発途上国の場合に問題なのは、債務者としてのモラルである。アフリカをはじめとする多くの後発途上国が、すでに1980年代からの債務危機のなかで何度も債務繰延べ・削減を繰り返し、その国際資本市場での信用が失墜してしまっていることが認識されなければならない。失うべき信用がないわけであるから、それを守ろうとするモラルも当然生まれにくい。そして、政府部内で返済に関して責任を負うべき担当部局と実際に資金を費消するものとの意識が乖離しており、あるいはそういった責任体

制自体が存在せず、債務者としてのモラルを政府全体として獲得してゆく契機が失われている。しかも、国によっては、最高権力者自体がそのようなモラルに関心を示さないという腐敗した政治状況がある<sup>48</sup>。そこでは、借款によって債務返済と管理のための「自助努力」を喚起する契機が著しく損なわれていると言うべきである。

円借款の「自助努力」支援の機能の発現のためには、かなり多くの前提条件があらかじめ整っている必要がある。おそらくそれは東アジア諸国にはある程度備わっていたのであろうが、アフリカを中心とする後発途上国ではその整備の前途ははるかに遼遠なのである<sup>49</sup>。

## 2. 後発途上国における構造調整政策と日本の関与

上でみたように、日本の従来型の「自助努力支援」は後発途上国に対してはほとんどその実を挙げておらず、反対にその本来のあり方とは異なる措置がさまざまに施されている。それでは、より踏み込んだ新しい形の「自助努力支援」と言える構造調整支援の場合はどうであろうか。

小浜・柳原（1995）は、外的ショックなどを克服しつつ、国内貯蓄率を高めてマクロ・バランスの持続的な均衡をはかってゆく過程を構造調整の一形態ととらえ、東アジア諸国の発展は、外部機関の主導で構造調整を行ったのではなく、自らの構造を自ら調整した過程であるととらえている。もしそうだとすれば、東アジア型の構造調整は先に述べたオーナーシップを十分に備えたものであったと言えるであろう<sup>49</sup>。

しかし、1980年にケニアで始められたIMF・世銀の支援による構造調整政策は、その後アフリカを中心とする後発途上国の大半で展開されてゆくこととなったが、東アジア型の場合と異なり、その実施の状況は著しくオーナーシップを欠いたものであった。

十数年の経済停滞の歴史が雄弁に物語るように、後発途上国の構造調整政策の多くは所期の成果を挙げるにいたらなかった。世銀は、構造調整政策そ

れ自体の失敗（failure of adjustment）ではなく、途上国側の政府が政策を実行しようとししない（failure to adjust）ことに責が帰せられると主張し<sup>47）</sup>、オーナーシップが乏しければ乏しいほど、同政策は失敗するという相関関係がみられると指摘した<sup>48）</sup>。

たしかに、困難な構造調整を進めるには確固たるオーナーシップが必要である。しかし、厄介なことに改革が困難であればあるほど、政府のオーナーシップは得られにくいものである。とりわけ、アフリカの後発途上諸国のように社会内部の異質性が高く、政府の合意形成能力が著しく低いところでは、なおさらそうである。そして、貧困であればあるほど、社会的コストなど改革の痛みは大きいものになろう。かてて加えて、後発途上諸国の多くの政府の政策策定・執行能力はきわめて低い。

さらに、世銀の資料をつぶさにみると、国によって構造調整開始当初強かったオーナーシップが、時の経過とともに弱体化してゆくケースがみられる<sup>49）</sup>。すなわち、構造調整受入れ時点では、世銀・IMFの期待と同様、途上国政府もその成果を期待して政策の実行に取り組もうとするが、顕著な成果が現れないとしだいにその実施への熱意を失ってゆくのである。このことは、次の要因によるであろう。まず第1に、構造調整は国の経済開発政策全体にかかわるきわめて複雑かつ巨大なものであり、その実行には、繰り返しになるが確固たる政治的意志と行政能力が必要である。政府が備えていなければならぬこれらの要素が乏しく改革が捗らない場合、皮肉にも逆に政府のオーナーシップが衰えがちになる。第2に、構造調整を行っても、市場システム・民間経済主体が政府と同様弱体で、政策に対して芳しい反応をみせない場合、経済は結局回復せず、やはりオーナーシップを堅持することがむずかしくなる。そこで、世銀・IMFおよびそれを支援する援助国はオーナーシップの低下を援助の供与を「テコ」にしてなんとか食い止めようとするが、民間部門による成長主導が実現しないままの援助の増加は、ますます途上国の援助依存・債務負担を深めることになる。

上の第2の点は後発途上国における構造調整を考える上できわめて重要な

点である。つまり構造調整は、民間の経済活力と市場経済システムの機能への信頼に立脚しているが、途上国の市場経済システム自体が低発達あるいは未発達であり、機能不全である場合、その論理の前提自体が成立していないことになる。このような状況はアフリカを中心とする後発途上国で、特に顕著であろう<sup>50</sup>。

後で触れる構造調整への異論にもかかわらず、日本は「経済構造改善努力支援（ノンプロジェクト）無償資金協力」を中心に後発途上国の構造調整に対して手厚い協力を行ってきた。が、構造調整自体が、上述のとおり全体として成果を挙げ得ていないわけであるから、このノンプロジェクト無償もその所期の目的を果たしていないことになる。それに加えて、この援助スキームには無償であり、かつまた投資支援型でないことのほかに、使途の決定方法や見返り資金の積立ての不備、調達の第三者への委託などの点で、「自助努力支援」の観点からすれば疑問な点がいくつかあり、日本の後発途上国援助の問題点がいわば凝縮されたものとなっているのである<sup>51</sup>。

### 3. 日本・アジアの経験と後発途上国向け援助

#### (1) 日本・アジアの経験の移転と構造調整

1980年代黙々として構造調整の側面援助を行ってきた日本は、90年前後から、その自信の高まりを背景に、前節第2項(3)でみたように「日本・アジアの経験の移転」を提唱し、構造調整のあり方について、異を唱えはじめた<sup>52</sup>。これは *East Asian Miracle* (World Bank, 1993) などを中心とした大きな議論に発展していった。

この日本・アジアの経験をめぐる論争の論点として最も重要なのは、構造調整の時代に否定的にとらえられた「政府の役割」をどう再評価するか、という点であろう。*East Asian Miracle* は、過去の東アジア諸国の政府による、マクロ経済の安定や人的資源開発などの基礎的な条件整備を超えた市場への介入について、必ずしもそれが経済成長にマイナスに作用はせず、国や

介入の種類によっては奏功した場合もあったことを認めた。しかし、他の途上国への移転が可能なものとして勧められる「政府の役割」の経験は基礎的な条件整備と輸出振興に限られるとした。日本側としては、世銀が「政府の役割」について一步踏み込んだ見解を示したことは歓迎できるとしても、より介入的な特定産業振興のための産業政策等の移転についての世銀の否定的な態度については大きな不満が残ったものと思われる<sup>63</sup>。

思うにこれは世銀と日本側の途上国政府のあり方に関する認識の差によるものと考えられる。*East Asian Miracle*が、われわれの常識からすれば奇異なくらいに、日本等の政府官僚の「有能」さ、「正直」さを強調していること<sup>64</sup>から窺えるのは、世銀が念頭に置いている他の途上国の政府の状況がいかにそのような理想的な状態から遠いか、ということである。

上で縷々触れてきたように、アフリカなどの後発途上国の場合、政府の統治能力、行政能力、廉潔性という意味できわめて問題が多く、基礎的な条件整備さえ満足になし得ていない。そして、より介入的な政策ほど、腐敗や非効率をまねいて、所期の成果を挙げられない可能性が高いであろう。この意味で、移転の問題については、構造調整の実施などを通じて後発途上国において辛酸をなめ尽くしている世銀のほうにやや分があると言えるかも知れない。

前節第2項(3)で述べたような、「日本・アジアの経験」の移転が効果的であるための二つの条件、すなわち「経験」の把握の確からしき、後発途上国の初期条件の理解の深さという要件を満たすのがいかにむずかしいかを、上のことは示している。そのことを反映して、日本や東アジアの「政府の役割」にかかわる経験について、みるべき移転は、例えばアフリカに対しては事実上生じていないのである。ましてや、構造調整に代わるものとして日本独自の後発途上国への政策支援型援助が確立する展望は今のところまったくないと言えるであろう。

## (2) アジアの貯蓄・投資の振興の経験と後発途上国

おそらく、世銀型の、規制介入をできるかぎり排し、市場を通じた民間の自助努力に期待する考えと、日本流のより積極的な政府の介入政策を認める方向とどちらが優位であるかは、後発途上国の業病である低貯蓄・低投資の解決をどちらがより有効に果たしえるか、が一つの焦点となろう。アジアの経験を通じて、貧困→低貯蓄→低投資→貧困の悪循環を断つことが、いわゆる離陸の条件であることは明らかである（表4参照）。

投資の拡大は一時的には援助・外資依存を高めることによって可能であるが、より困難なのは国内貯蓄を持続的に高めることである<sup>65</sup>。これこそが、援助依存を脱却し、自助努力を進める要諦であることは繰り返すまでもない。

経済学的にみると、低貯蓄・低投資の問題は、現在の消費を選ぶか、あるいはそれを抑制して貯蓄・投資を行い、将来の消費を選ぶかの「時間選好」の問題と解釈できよう<sup>66</sup>。日本の江戸期以来の「勤儉・節約」の伝統に「自助努力」理念の淵源を見出す議論があるが<sup>67</sup>、これは日本人の経済的倫理観のなかに、時間選好率を低くしよう（現在は我慢して将来の消費をより楽しもう）とする部分があることを強調しているものと解釈することができる。日本の援助担当者の中でベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）の考え方

表4 国内総貯蓄の対国内総生産比および累積債務負担  
（アフリカの後発途上国と東アジア） (%)

	1980	1994	累積債務負担	1人当りGNP (米ドル)
タンザニア	19	3	230	140
ブルンジ	-1	-10	114	160
ニジェール	23	1	104	230
インドネシア	37	30	57	880
タイ	23	35	43	2,410
マレーシア	33	37	37	3,480
韓国	25	39	15	8,260

(注) (1) 1人当りGNPは1994年の数値である。

(2) 累積債務負担は累積債務額/国民総生産

(出所) The World Bank (1996)。

がいま一つ支持を得られないのも、本書の高木論文に触れられているように、それが現在の消費行動を補助すること、すなわち時間選好を高めることに用いられているから、とみることができる。おそらく上述の「非投資支援型」援助も、現実の必要に迫られて行っているものの、同様に白眼視されているとも言えるであろう。

だからといって、低い貯蓄性向しかもたない後発途上国には日本や東アジアで行われてきたような自助努力の契機はなく、それに対する援助も「自助努力の支援」という理念にはなじまない、とするのは早計にすぎよう。それは後発途上国においてみた場合、日本や東アジアとは断絶で語れない問題が指摘できるからである。その第1は、後発途上国の多くにおける生存のリスクの問題である。日本、韓国、台湾などの離陸開始期と比べて相対的に多いと考えられるこれらの国々の最低生存水準人口にとって、いま食べなければ将来に向かって生き延びることもできないから、現在消費の効用の将来消費のそれに対する相対的比率はかぎりなく高くなる<sup>59</sup>。さらにアフリカ等の後発途上国の最低生存水準人口を取り巻く自然条件や国際市況などの不安定な環境は、投資リスク値を引き上げ、貯蓄性向の低さと相まって、低投資と貧困の再生産をもたらす。

第2は、社会全体の貯蓄増大を阻害している要因である。本節第2項(1)で指摘したような後発途上国における市場の未発達の問題の中核にあるのは金融システムの未発達である。それに加えて政府の徴税能力の脆弱さがある。その意味では市場に期待する世銀、政府の役割を重んじる日本双方のアプローチのどちらもが不十分ということになろう。これらのシステム的な問題は、たとえ個々人の貯蓄性向が高くとも、フォーマル部門に動員され、国内貯蓄として国民所得会計に記録される国内貯蓄の増大を阻害する。

日本とは異なるこれらの条件を考慮せずに、日本の「自助努力」の伝統を振りかざし、あるいは返す刀で後発途上国への援助を切り捨てるとすれば、危険なことこのうえない。



#### 4. 後発途上国の「自助努力の支援」をどう考えるべきか

さはさりながら、上でみたように、従来型の「自助努力支援」の概念は当てはまらず、構造調整支援も奏功せず、日本流の「自助努力」の経験の移転も実質的に成果を挙げ得ていないのが、日本の後発途上国への援助の現状である。こと後発途上国に関しては、日本の「自助努力支援」は手詰まり状態と言ってもよからう。

『大綱』はアジア優先を掲げ、東アジア地域の活力ある発展を支援することが、世界経済のために重要であるとする。アジア以外の地域については、「世界全体の貧困や経済の困難に目を向ける必要があり……我が国の国力に相応しい協力を行っていく。特に、後発開発途上諸国（LLDC）へ配慮する」としている。『ODA 白書』（1996）は、アジア地域の重視の理由のひとつとして、この地域が円借款による自助努力の発揚の可能な地域であることを指摘する一方で、後発途上国に対する援助は人道的なまたはベーシック・ヒューマン・ニーズにかかわる分野が中心となるとしている<sup>58</sup>。

これらを意地悪く読めば、日本の目指すところは、まずもって外交的、経済的に重要でかつ「自助努力支援」理念に適合するアジアを援助することであり、アジア以外の後発途上国に関しては国際社会に迫られる範囲で「人道主義的に」対応するにとどめ、「自助努力支援」理念を積極的に適用する相手とはしない、とも解釈できる。

しかし、援助が開発に対する援助であり、開発は本来途上国の人々自身によって担われるべきものとすれば、すべての開発援助は自助努力の支援であるべきである。その動機が人道的配慮であるにせよ、相互依存の認識であるにせよ変わりはない。開発あるいは貧困の軽減・解消という途上国の人々自身の永続的な営為を支援することを忘れた援助は、単なる慈善的な喜捨か、利己的な商行為か、いずれにしろ開発援助の装いをした別の物である。

後発途上国に自助努力の契機がない、と決めつけることほど不明なことは

ない。個々の人々のレベルでは、生活の向上、生存のリスクの軽減に向けた必死の営みがある。問題はここまでみてきたように、それが政府・市場のシステムの不備によって、一国のレベルでの自助努力に結びついていないことである。

これまでの検討を踏まえると、おそらく今後の後発途上国への自助努力支援の方向性は次のような点に集約できよう。

まず第1に、一国レベルの自助努力の要である政府の機能強化である。世銀や主要援助国の援助の重点は能力構築（Capacity Building）、法治主義の確立、制度構築、善良な統治（Good Governance）の確立など政府の問題に置かれつつある。後発途上国における従来の援助や構造調整の限界とその主因である政府の脆弱さ、腐敗などを考えると、まさにあるべき方向性である。

第2に、市場の未発達、特に金融市場のそれに鑑み、統合された国内市場経済システムの構築に資する援助が必要である。

第3に、自助努力の主体の能力の構築、人づくり向け援助が必要である。これは、政府および市場経済を担う人材の育成という意味からもきわめて重要である。この点で問題となるのは、社会開発、とりわけ教育を含む意味でのBHN分野の援助である。BHN援助はすでに述べたとおり、時間選好性を高めるものとして評判が悪い。しかし、人づくりの基礎にはBHNの最低限の充足がなければならない。BHNの充足は、国民所得会計上は消費であっても、それが若い世代の能力の形成に向けられるならば、一種の投資と考えるべきである。一方で、BHN援助は文字どおり、人々の最低の生活ニーズを満たし、生存のリスクを将来にわたって減らしてゆく方向に使われる必要がある。生存のリスクは、先に触れたように、後発途上国の貧困メカニズムの主因でもある。その減少のためには、農業生産の増大等による食糧安全保障の確立が重要である。

第4に、人づくりの重視は当然、技術協力への重点シフトを必要とする。円借款が負担などの点から無理であり、無償はモラル・ハザードの危険があるとすれば、なおさら後発途上国向けの援助は、資金協力ではなく、技術協

力が主体となるべきである。技術協力は、資金協力と比べて技術移転を行うプロセス自体を重視することから、時間の経過とともに自助努力を「喚起」する援助のあり方としてより適切なものである。

あるいは資金協力を行うとしても、技術協力と結びつけるなどして、一種のプログラム型の援助として途上国側の自助努力を喚起するよう心がけるべきである。

第5に、そのような自助努力の「喚起」をはかるためにも、できるかぎりプロジェクトを参加型のものとし、受益者負担の原則を取り入れてゆく必要がある。参加型の援助により、問題の多い政府機構があっても、いわゆる草の根の一般国民に直接働きかけることができる。また受益者負担を強めることはモラル・ハザードを避け、人的な能力を含む途上国国内の資源の活用をはかることができるであろう。これらのことは、援助の効果達成度を向上させるという意味でとりわけ重要である。おそらく日本の後発途上国における自助努力の「喚起」において大きな可能性を秘めているのは、対価の負担とインセンティブ供与を、日本の従来の援助スキームと組み合わせて活用してゆくことであろう<sup>60</sup>。

### おわりに——援助の新しい理念はどうあるべきか

日本独特の援助理念である「自助努力の支援」の枠組みは、従来型のアプローチ（要請における途上国側のイニシアティブ、援助の範囲の限定、円借款の活用）と、新しいあり方としての構造調整支援、および日本・アジアの「自助努力」の経験の移転とからなっている。しかし、どちらも今後の日本の援助の大きな課題である後発途上国への援助としては有効に機能し得ていない。

それを克服するには、日本の従来の主要援助対象国とは異なる後発途上国の初期条件に配慮し、政府の強化、市場システムの整備、そしてなによりも人づくりに重点を置いた援助戦略の練り直しが必要である。それは技術協力

の重視に当然帰結するであろうし、また後発途上国の人々の有する自助努力の契機を見出し、それを喚起してゆくような、参加型でかつ受益者負担を織り込んだプロセス重視の援助アプローチが望まれることになる。以上が本論の主張の骨子である。

さて、繰り返しになるが、援助資源の効率的、効果的活用が以前にもまして迫られるようになった今日、援助の原点に立ち戻り、これだけは譲れない援助の目的とは何かを突き詰めて問い直してみる必要がある。

『ODA 白書』(1990)は次のように述べている。「援助の原点は、開発途上国における食糧不足や栄養不良、劣悪な医療・衛生状況等、人間が人間らしく生活していくことを困難にしている状況を座視し得ないという人道主義にある」<sup>61)</sup>。そして『大綱』の「基本理念」がなによりも先に途上国の問題として指摘しているのは「飢餓と貧困」である。まさに、援助の原点は貧困の軽減・解消にこそあり、それこそが最後まで譲ることのできない援助の目的にはほかならない。

ところが、援助の理念を現在の公式見解のような四つに集約してしまうと、この援助の至上の目的が曖昧になってしまう。「人道的配慮」、「相互依存の認識」はわれわれが援助に乗り出す動機を説明してはいても、それ自体が目的ではない<sup>62)</sup>。「環境の保全」は目的にはなり得るが、これで援助のすべてを語り尽くすにははるかに及ばないのである。

貧困の持続的軽減・解消はその営みが途上国の人々自身によって担われなければ決して成功しない。その意味では、本章の議論の対象であった「自助努力の支援」というアプローチは基本的に正しい。しかし、これはあくまで援助のあるべきアプローチを示すものであって、やはり目的とは言えないのである。

「自助努力の支援」という言葉をひとり歩きさせ、その契機が容易に見い出せる、条件に比較的恵まれた国や分野に援助を集中させるとしたら、それは援助の原点に照らして本末転倒のゆき方である。実際、安直に「効果」を求めると、援助はそのような方向に偏ってしまう危うさを常にはらんでいる。

一方、本章で縷々みてきたように、現在までの後発途上国での自助努力支援は成功と呼ぶにはほど遠いものである。納税者に対して援助の効果的な実施状況の提示を常に迫られる立場からは、できるかぎり深入りしたくないものであるかもしれない。しかし、すぐ上で議論したとおり、後発途上国援助で十分試されていない選択肢は未だ残されているのである。

たしかに、後発途上国の厳しい現状の下で、自助努力の契機を見出し、それを支援してゆくことは容易なことではなく、その効果の発現には長い時間を要する場合もあろう。だが、そのような過程を経て自助努力を喚起することができ、貧困の軽減を実現できるとすれば、それこそが、最も効果的な援助と呼ばれるべきものである。この点で、納税者自身の理解と決意を粘り強く促すことも必要となろう。

飢餓と貧困の解消・軽減という目的を理念として正面に掲げ、後発途上国の諸問題に立ち向かってゆくとすれば、日本はいま以上の決意とコミットメントを必要とする。そして、援助の今までのあり方を構造的に見直すという、辛い作業も伴わなければならないだろう。だが、それは一方で「ODAのリーダー」でありつづけ、他方で「量から質への転換」をはかるためにどうしても必要なことである。日本の自助努力支援の真価が問われるのは、そのときにちがいない。

注(1) これは個々の援助案件のすべてが、単純に貧困軽減・解消を目的にすべきであるといっているのではなく、それらが中間的な目的を掲げざるを得ない場合があることはもちろんである。

(2) 後発開発途上国 (Least among Less Developed Countries あるいは Least Developed Countries : LLDC) は、国連の定義によるもので、1人当り所得水準の他に、人口規模、人的資源開発の程度、経済構造の脆弱性などから判断して、最も低開発の国々を指す(詳しくは『ODA白書』(1996) 106ページ参照)。1994年には48カ国がこれに含まれている。このうち32カ国がアフリカ諸国である。

(3) 援助の効果を正面から扱ったスタンダードなものとしては、すでに古典となった観のある Cassen (1994) がある。また、特にアフリカに対する援助の

効果達成度を考察した大規模な国際共同研究プロジェクトとして Aid Effectiveness in Africa が12カ国の参加によって1993～97年に行われ、その成果の一部は、van de Walle and Johnston (1996) として公刊された。

- (4) 1997年の政府・与党の財政構造改革会議の最終報告は次のように述べている。「我が国のODA（政府開発援助）の量的拡充が国際的に顕著なものとなっている一方、我が国の財政が危機的な状況にあることに鑑み、量から質への転換をはかることにより、集中改革期間中においては、ODAは各年度その水準の引き下げをはかる」（『日本経済新聞』1997年6月4日付による）。この大幅削減論と「量から質への転換」論で危惧されるのは、現在までの援助の「質」がいったいどのようなものであったかの検討もなく、また、援助の効果を維持し、向上させるためにはたしてどのような「質」の転換をはかるべきかの具体的な提示もないまま、ただただ金額の削減だけが先行していることである。財政再建の切迫した必要があるとはいえ、援助の内実には踏み込んだ考察を欠いたこのような乱暴な議論の展開は、日本の政策決定の内向的な偏りを露呈したものであり、大幅削減は国内に強力な利権集団がないために援助を狙い撃ちにしたものとのそしりを受けてもやむを得ないであろう（渡辺（1997）参照）。

- (5) Cassen (1994) をはじめ、援助を専門的に扱う多くの文献が同様の立場をとっている。国際協力事業団や海外経済協力基金などの援助実施機関によって行われる援助案件の事前・事後の評価を考えてみればわかるとおり、評価は個別の案件の目的に照らした効果の達成度に関して行われるのであり、その目的はまずもって援助受入国の開発に資することである。開発援助の本質として、その他の目的は副次的なものにすぎないであろうし、またそうでなければならぬ。この意味で、もともと援助実施機関のプロフェッショナルリズムの下では、受入国の開発、貧困の軽減・解消への貢献にこそ援助の主要目的が置かれなければならないはずのものである。

ただし、外交当局の観点には、相手政府の指導者・当局者、あるいは欧米主要国の歓心を買えたかどうか、重要な要素として混在しており、また別である。さらに、無償資金協力、技術協力等ヒモツキの要素の高い援助形態に関しては関連日系企業の利害も変数として絡んでこよう。時として、こういった「外交的配慮」や「日本の国益」は「援助の開発への貢献」以上に援助にかかわる意思決定・実施の過程に影響を与えざるを得ない。この点も現実の援助の目的をリアリスティックにとらえようとした際には重要な論点となろう。

なお、援助の大幅削減と「量から質への転換」を打ち出した政府・与党の財政構造改革会議最終報告は、「援助の実施に当たっては……被援助国民から真に評価されるものとなるよう努める」としている。

- (6) なお、援助理念の4点への集約に関しては、『ODA 白書』(1995) (上) 41ページ参照。
- (7) 『ODA 白書』(1995) (上) 41ページ等参照。
- (8) わが国援助の理念は、概ね次のように変化してきたと考えられる。
  - (1)1950～60年代：戦後賠償から輸出促進・資源確保
  - (2)1960～70年代：人道主義の追加
  - (3)第1次オイル・ショック(1973年)後：相互依存の認識・総合安全保障の追加
  - (4)1980年代半ば(大幅貿易黒字の定着後)：輸出促進の実質的削除
  - (5)1990年前後：「自助努力支援」理念の顕在化・環境への配慮の追加  
(通商産業省(1958), 外務省経済協力研究会(1981), および『大綱』等による。なお、今井(1993)参照)

上記(1)の赤裸々とも言える自国の経済的利益追求の理念は、当時の日本の国策の反映でもあり、また日本の援助国としての歴史の浅さの現れでもあった。が、この理念は後々まで日本の援助が「商業主義」との批判をこうむる原因となった。

その後日本は着実に援助額を増やす一方で、上の批判を受けて贈与比率の引上げ、タイド率の引下げなどの措置を講ずると同時に、援助の理念についても経済的利益の観点を後退させ、上記(2)、(3)のように援助国としては常識的な「人道的考慮」「相互依存の認識」を掲げるようになった。この両者は、しかし、これを表明した政府関係研究会の文書(外務省経済協力研究会、1981)が認めるように当時の国際社会で一般的であった南北問題・開発援助の思潮に依拠したものであり、この時点では、いったい日本がいかなる開発を目指し、「どのような」援助をなそうとしているのかの詳しい検討はなされなかった。加えて「人道主義」は「商業主義」との批判に対応するためのものであり、また「相互依存の認識」は明らかに、1970年代のエネルギー危機を受けた総合安全保障政策の一環として援助を位置づけた側面があり、その採用の過程はかなり受け身的なものであったことは否めない。

1970年代末から日本は、国際公約ともなる形で順次中期目標を掲げ、順調に援助額を増大させていったが、80年代前半には、蓄積した貿易黒字の積極的還流政策を他の先進国から迫られ、その一手段と位置づけられた政府開発援助の増加にいつその拍車がかかるようになった。諸外国企業の日本の援助案件への受注を促すために、円借款を中心にタイド率の大幅な引下げが進み、援助を利用した輸出促進政策はその使命を終えることとなった。80年代後半円高が進むと、伸び悩む他の先進援助国とは反対に、日本のドル・ベースでの援助額は急速に拡大した。89年にはついにアメリカを抜いて二国間ドナーとして、トップの地位に躍り出ることとなったのである。

このような状況のなかで、抽象的な理念のみを掲げていることは国際社会に対する意思表示という面からも許されず、また日本独自の援助のあり方を積極的に意義づけるべきとの考えも生まれてきた。1992年に策定された『大綱』では、新たに「自助努力の支援」と「環境の保全」とが理念として掲げられることとなったのである。90年代半ばには、日本の援助は二国間援助総額の5分の1から4分の1を占めるようになり、日本は自らを「ODAのリーダー」と位置づけるにいたったのである。

「自助努力の支援」は、援助の理念の変遷の歴史のなかで、初めて日本が正式に援助と開発の方向性・あり方について言及したものとも言える。そして1980年代半ば以降、しだいに自信を深めてきた援助国としての日本の自己主張とみることができる。

- (9) さらに、日本が作成でイニシアティブをとったとされる経済協力開発機構(OECD)開発援助委員会(DAC)のいわゆる『新開発戦略』(OECD-DAC(1996))では途上国の「オーナーシップ(主体性)」とともに「パートナーシップ」の考え方が打ち出され、開発協力における援助側と受入れ側の責任分担、途上国側の自助努力が強調されている(『ODA白書』(1996)(上)18ページ参照)。
- (10) 渡辺・草野(1991)47ページ。
- (11) 渡辺・草野(1991)51~52ページ参照。
- (12) 小浜(1992)76ページ。
- (13) 『ODA白書』(1990)(上)26, 35ページ, 同(1991)(上)43ページ, 同(1992)(上)55ページ等参照。
- (14) 『ODA白書』(1992)(上)55ページ。
- (15) 『ODA白書』(1992)(上)55ページ参照。
- (16) 西垣・下村(1993)191~193, 205ページ/笹沼(1991)193~196ページ等参照。
- (17) 西垣・下村(1993)145~147, 205ページ等参照。これらの主張を吟味する際に踏まえてなければならないのは、過去に日本の援助が円借金を主体としたのは、財政投融资を援助に利用するという仕組みの産物であって、借款こそ援助として優れているという理念の帰結ではないことである。
- (18) 西垣・下村(1993)144, 205ページ。なお経済企画庁(1991)16~17ページ/小浜(1992)76~77, 163~164ページ。
- (19) 経済企画庁(1991)16~17ページ。
- (20) 渡辺・草野(1991)52ページは「発揚」という言葉を使い、西垣・下村(1993)205ページは「自助努力の動機づけ」という表現を用いている。
- (21) See Cassen(1994) pp.185-186.
- (22) See Cassen(1994) pp.124-125.



- (23) 経済企画庁 (1991) 20ページ。
- (24) オーナーシップという言葉は特に最近では構造調整にかかわる場合だけでなく、援助案件一般、あるいは開発努力にかかわる主体性として用いられている。van de Walle and Johnston (1996) pp.54-59 および OECD-DAC (1996) pp.9, 13等参照。
- (25) 経済企画庁 (1991) 20ページ。
- (26) しかし、もし途上国政府が、きわめて高いオーナーシップをもっているとすれば、構造調整融資による「賛助」も不要であるかも知れない。小浜 (1992) 79ページは、世銀・IMFの構造調整融資を受けずに行われた東アジアの経済改革努力を自助努力型の構造調整とみなしている。
- (27) 贈与によるモラル・ハザードや、オーナーシップが存在しないところへ無理矢理テコ入れをして構造調整を「強要」することは、援助による自助努力の「補完」とは反対に、途上国側のイニシアティブを援助によって置き換えてしまうという意味で自助努力の「代替」と呼び得るかもしれない (黒岩郁雄氏の示唆による)。
- (28) 小浜 (1992) 174~175ページなど。なお絵所 (1994) 242~252ページ参照。
- (29) 『ODA 白書』<sup>1</sup> (1994) (上) 70ページ。
- (30) これに対して日本政府は、途上国からの要請の検討、案件形成への協力、政策対話などにより日本の判断と働きかけの余地が確保されているとして反論に腐心してきたのである (『ODA 白書』(1990) (上) 26, 34~35ページ)。
- (31) しかし、本文のような事情だけで、要請主義の政策対話への移行を説明するのは、いささか表面的にすぎるかもしれない。絵所 (1994) が指摘するように過去多くの場合、案件の発掘から形成を経て要請にいたるプロセスとそのコストは実際には日本の企業によって担われる場合が多かった (同書, 228ページ)。つまり、過去の要請主義の下でも、必ずしも日本への援助案件要請にいたる過程すべてが、途上国側のイニシアティブによっていたとは呼べない状況だったのである。絵所によれば、要請主義が「安楽死」せざるを得ないのは、「政策対話の『充実』」とともに、タイド率の低下によって、案件発掘のコストを民間企業が負担する保証がなくなったという現実的な事情によるのである (絵所 (1994) 229ページ)。

しかし、われわれが目しななければならないのは、本文第2節第1項(6)で述べたような要請主義が成り立ちえる要件の、東アジアの従来の日本の援助の主要対象国と、後発途上国との間の差である。プロジェクト案件を形成し、それを整合的に相互に調整し、国全体の開発に効率的に結びつけてゆく、その能力において、明らかにこれら二つの間には大きな開きがある。したがって、東アジアにおいても過去日本の援助案件の形成過程に日本の企業が関与していたとしても、その程度は後発途上国の場合に比べてはるかに限られた

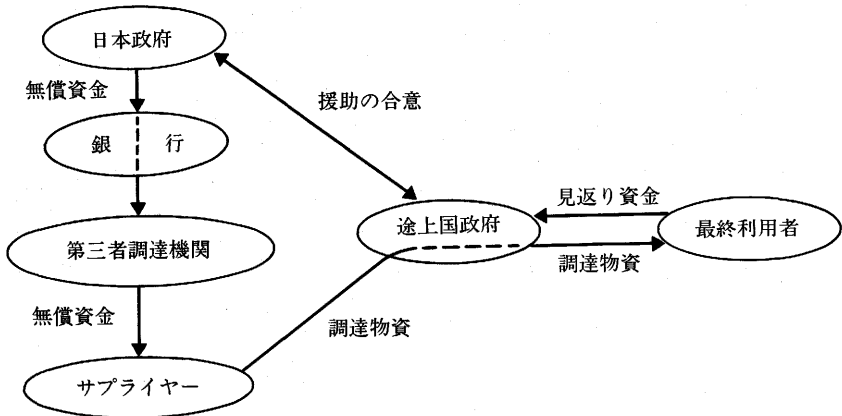
ものであった。

- (32) 『ODA 白書』(1992) (上) 55ページ。
- (33) 『ODA 白書』(1990) (上) 26ページ。
- (34) Cassen (1994) pp.175-178. なお、アフリカ諸国については、van de Walle and Johnston (1996) pp.49-54参照。同書、p.49によればケニアには60、ザンビアには69、タンザニアには40、ガーナには64の公的ドナーが殺到し、タンザニアの場合には2000、その他の国でも数百のプロジェクトが実施されている。
- (35) 筆者がザンビアにおいて援助実施機関の調査スタッフであった際に、実際に経験したことであるが、ザンビア政府にある開発調査案件を日本向けに要請をさせるために、筆者自身が政府内のある部署で関係書類を探し出し、他の部署に運んで手続きを進めなければ、案件要請がままならないということがあった。これは、けっして珍しいことではない。なお、タイド率の高い無償資金協力案件の多い後発途上国向け援助の場合、日本企業にとって案件形成のコストを負担するインセンティブは有償に比べてまだ高いと言えよう(注③1参照)。
- (36) 『ODA 白書』(1994) 70～71ページおよび同(1995) 80ページ。
- (37) 『ODA 白書』(1992) (上) は、「開発途上国の発展段階……によって……我が国は案件の形成の手助け」(同書、55ページ)をすとしてしている。また『ODA 白書』(1997)は「共同形成主義」の考え方を打ち出し、とりわけ途上国にとって後回しになりがちな環境、人口、エイズなどの地球規模の問題について日本側から積極的に働きかけるものとしている(同書、104ページ)。
- (38) ドナー側の調整は、Consultative Group Meeting (CG) などのハイレベルの会合や、援助受入国で定期的に行われる連絡会議などを通じて行われる。いずれの場合も世銀や国連開発計画 (UNDP) が中心的役割を果たす。
- (39) 無論ここでいう「非投資支援型」援助が、まったく途上国における投資の促進に貢献しないわけではない。「非投資支援型」援助は、奏功すれば国際収支危機や財政赤字の緩和により間接的に、また投入財の輸入により直接的にも投資プロジェクトの進捗に貢献し得るであろう。また本文で指摘するとおり、この種の援助は積極的な「自助努力」支援に結びつかないとしても、途上国のさらなる窮乏化を阻止するという意味では一定の役割を果たしているのかもしれない。
- (40) ここでは、単に技術的な理由から、食糧増産援助のように部分的にせよ直接に投資に貢献し得るものも非投資支援型の範疇に含めている。
- (41) 国際協力推進協会 (1995) 186～187ページによる。85%が限度額の場合には、例えば仮に総事業費の50%が外貨コストとすれば、35%までは内貨コストを日本側が円借款で支援できることになる。

- (42) 完成終了後の維持運営に対してもアフターケアやフォローアップ、円借款の援助効果促進業務などにより、援助の対象となっている。また円借款案件については1986年よりリノベーション借款が認められることになり、既存の案件の維持・修復自体が援助の対象となったのである。アフリカ諸国でのローカル・コストにかかわる問題点、とりわけ援助終了後に援助の成果が無用の長物となることについては、van de Walle and Johnston (1996) pp.59-66参照。
- (43) 『ODA 白書』(1996) (上) 46ページ。
- (44) アフリカでは、一国の対外累積債務の相当部分に当たる額が、最高権力者によって私されるという事態もままある。例えば、旧ザイールの1989年時点での累積債務額は、約92億ドルだった(The World Bank (1996b) より)のに対して、IMF・米国財務省の資料によれば、旧ザイールのモブツ大統領の個人資産は最大時40億ドルに上ったとされる(BBC (1997) より再引用)。
- (45) 笹沼 (1991) 193ページ参照。経済企画庁調整局長の私的研究会の最終報告書である経済協力政策研究会 (1997) によれば、途上国が発展のために「資金が必要であれば、その資金が無償であろうが有償であろうが総額として必要なのであり」、後発途上国だからといって円借款等の有償資金を供与しない理由はないとし、有償と無償の組み合わせによる援助などを提案している(同書、14～15ページ)。しかし、本文で述べたような事情から、後発途上国への円借款の供与についてはきわめて慎重であるべきである。
- (46) 小浜・柳原 (1995) 第1章参照。
- (47) The World Bank (1994) p.16.
- (48) Johnson and Wasty (1993) pp.5-6.
- (49) Johnson and Wasty (1993) のケニアの例など参照。
- (50) アフリカなどの後発途上国における「市場の低発達」と構造調整の関係については、石川 (1996) 参照。
- (51) 「経済構造改善努力支援(ノンプロジェクト)無償資金協力」は構造調整政策を行っているアフリカ等の途上国の資金不足を補い、同政策の推進を後押ししようとするものである。受入国の大部分は後発途上国である。その資金の使途は、通称が示すとおり、消費性の高い商品などが除かれる一方で、施設等の投資プロジェクト性の高いものも除外されている。途上国国内の使途は、入札などの方法によらず、日本政府と途上国政府の協議によって決められる。

この支援の無償資金は実際には途上国側政府ではなく、第三者である公的調達機関に供与され、その調達機関が通常国際入札によって決められた物資を調達し、途上国側に供与することになっている。これは、調達のプロセスでの汚職、横流しなどの不明朗な事態を防ぐための措置である。自助努力の喚起のため、途上国政府には、最終利用者に物資が手渡された後、その代

図2 ノンプロジェクト無償資金協力の仕組み



(出所) 国際協力推進協会(1995)をもとに筆者作成。

金を見返り資金として積み立てることが義務づけられており、その資金は開発プロジェクトのために使用されることとなっている(図2はノンプロ無償の仕組みを概略的に示したものである)。

しかしながら、この支援は日本の「自助努力支援」のあり方に照らすときまぎまぎ問題をかかえたものである。

第1は、無償であり、かつまた投資支援型の援助でないことである。

第2に、資金の使途は入札などの透明性の高い方法で決められないため、疑問の多い最終受益者が選ばれる可能性がある。たとえ日本側が善意であったとしても、途上国側政府担当者の裁量によって、政府の有力者の関係企業に調達物資が流れるなどのことが考えられる。日本側の大使館等の援助担当者は往々にして多忙であり、しばしば表面的には隠されていることの多い企業の実態などの事実の確認まで行うことなどは無理が伴う。

第3に、第3節第1項(3)で述べたような次善の「自助努力」として義務づけられた見返り資金であるが、その積立て状況はきわめて問題が多く、かつ日本政府による十分なモニタリングも行われていなかった。これは政府の行政監察によっても指摘されたところである。行政管理研究センター(1995)によると、100%の積立てを行っている国は13カ国のうちわずか4カ国であり、また2カ国は積立て状況の把握事態を十分行っていない。なお佐藤(1994)は食糧増産援助について見返り資金積立てを途上国側に要求することのむずかしさを指摘している。

第4は、日本政府の十分なモニタリングも行われていないため、見返り資

金の使途自体が不明朗なものになるおそれのあることである。これには第2で述べた日本側の援助担当者の事情がやはり当てはまる。

第5に、上記のこととはやや観点を異にするが、調達を第三者機関に依頼することは現実には妥当だとしても、途上国側が透明性の確保などでの自助努力を行うことを最初から日本として期待していないことを意味している。

このような問題が複合して、例えばザンビアでは有力閣僚が自己の支配下の会社を、見返り資金の支払いなしでノンプロ無償の最終利用者にしていった疑惑が表面下するなどの事態が発生している (*African Business*, March 1994)。

ノンプロ無償の例は、支援の対象ともなっている構造調整が上記のように成果を挙げていないこととも相まって、その正式名称(経済構造改善努力支援)からすれば皮肉なことに、自助努力支援の理念を後発途上国において貫き、具体化することの困難さを象徴的に示していると言えよう。

(52) 海外経済協力基金 (1992) 参照。

(53) *East Asian Miracle*, pp.353-368参照。この点の日本側の不満については *East Asian Miracle* の日本語版の「監訳者あとがき」(白鳥正喜海外経済協力基金理事による)によくあらわれている。

(54) *East Asian Miracle*, pp.167-181, 366.

(55) Teranishi (1997) p.281は経済研究の面でも投資に比べて経済開発における貯蓄に関する研究が進んでいないことを指摘している。

(56) 時間選好率は、現在の消費と将来の消費それぞれの限界効用を比較する概念であり、次のように表現される。すなわち

(現在消費の限界効用－将来消費の限界効用) / 将来消費の限界効用

つまり、現在消費の限界効用が将来消費のそれに比べて大きければ大きいほど、時間選好率は高くなる。

(57) 例えば西垣・下村 (1993) 145～147ページ参照。

(58) この問題はアマルティア・センのパラダイムのなかにもち込むと、まずもって、人々の利用可能な物資(＝権原: entitlement)を異時点間にわたってどのように配分するかの問題となろう。Sen (1995) p.57によれば、慢性的飢餓に瀕する人々の現在と将来の間の entitlement の配分の問題は彼の entitlement アプローチに重大な変更と拡大を迫るものである。いずれにせよ、この問題は貧困研究の現在の大きな課題と言えよう。

(59) 『ODA 白書』(1996) (上) 46, 155ページ。

(60) これらの方向性のいくつかは、すでにほかの援助国・機関によって試みられている。最近の NGO への支援強化も本論文脈で捉えられるべきであろう。

例えば、世界食糧計画は、飢餓地域への食糧援助と対象となる人々の参加および負担を組み合わせる Food for Work というスキームを展開している。

見返り資金の積立てもモニタリングが十分効果を発揮するかぎりにおいては継続されるべきであるが、受益者の労働、あるいは児童に対する教育を対価として要求することなどが、日本の無償資金協力にもっと取り入れられてよい。それは日本人一般の勤労価値観にも沿うことのように思われる。

生産振興のための案件においてもできるかぎり、生産基盤の整備、および技術訓練など準備過程への裨益住民の参加と負担を促すべきであり、またそれは援助によって供与されるものへの対価とするなら、より確実になるものと考えられる。筆者がタンザニアにおいて実見した日本の援助による技術協力案件「バガモヨ灌漑農業普及計画」(チーム派遣)ではこのような形に近い試みがみられた。さらにこの案件では、タンザニア側の中心として活動する現地政府側カウンターパートにも入植地を用意することで、インセンティブの確保に努めていた。

(61) 『ODA 白書』(1990) 36ページ。

(62) 『新開発戦略』は「人道主義」「援助国側の利益」「国際的連帯意識」を援助の「動機」として目的とは区別している(OECD-DAC (1996) p.6)。

#### 〈参考文献〉

- (1) 今井健一(1993)「日本」(北村かよ子編『国際開発協力問題の潮流』アジア経済研究所)。
- (2) 絵所秀紀(1994)『開発と援助：南アジア・構造調整・貧困』同文館。
- (3) 大野健一・大野泉(1993)『IMFと世界銀行：内側からみた開発金融機関』日本評論社。
- (4) 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——主要なパートナーの立場からの提言」(『基金調査季報』73号)。
- (5) 外務省経済協力局編『我が国政府開発援助(ODA 白書)』国際協力推進協会、各巻。(本文中では『ODA 白書』と表記)。
- (6) 外務省経済協力局経済協力研究会編(1981)『経済協力の理念——政府開発援助は何故行うのか』国際協力推進協会。
- (7) 行政管理研究センター(総務庁行政監察局監修)(1995)『ODA(政府開発援助)の現状と課題——無償資金協力・技術協力——』。
- (8) 経済企画庁調整局(1991)『日本の顔の見える自助努力支援を目指して：経済協力政策研究会最終報告』。
- (9) 経済協力政策研究会(1997)『持続可能な経済協力に向けて』。
- (10) 国際協力推進協会(外務省監修)(1995)『経済協力参加への手引き』。
- (11) 小浜裕久(1992)『ODAの経済学』日本評論社。
- (12) 小浜裕久・柳原透(編著)(1995)『東アジアの構造調整』日本貿易振興会。

- (13) 笹沼充弘 (1991)『ODA 援助批判を考える』工業時事通信社。
- (14) 佐藤寛 (1994)「援助の社会的影響のサインとしての摩擦・軋轢」(佐藤寛 編『援助の社会的影響』アジア経済研究所)。
- (15) 通商産業省編 (1958)『経済協力の現状と問題点』通商産業調査会。
- (16) 西垣昭・下村恭民 (1993)『開発援助の経済学：「共生の世界」と日本の ODA』有斐閣。
- (17) 渡辺利夫・草野厚 (1991)『日本の ODA をどうするか』日本放送出版協会 (NHK ブックス)。
- (18) 渡辺利夫 (1997)「高い志をもった ODA 大国として：財政改革と ODA について思うこと」(『OECDニューズレター』No.53, 1997年8月号)。
- (19) *African Business*, March 1994.
- (20) *BBC Focus on Africa*, July-September 1997.
- (21) Cassen, R. (1994), *Does Aid Work?* (2nd ed.) Oxford University Press. (第1版邦訳『援助は役立っているか?』〈開発援助研究会訳〉1993年, 国際協力出版会)
- (22) Johnson, J. H. and S. S. Wasty (1993), "Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform," A World Bank Discussion Paper.
- (23) Organization for Economic Cooperation and Development Assistance Committee (OECD-DAC) (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. (日本語表題『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』。本文中では『DAC 新開発戦略』として言及)。
- (24) Teranishi, J. (1997), "Sectoral Resource Transfer, Conflict, and Macrostability in Economic Development: A Comparative Analysis," in M. Aoki, H. K. Kim, M. Okuno-Fujiwara (ed.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Clarendon.
- (25) van de Walle, N. and T. A. Johnston (1996), *Improving Aid to Africa*, Overseas Development Council (Policy Essay no.21).
- (26) The World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, 1993. (本文中では *East Asian Miracle* と表記。邦訳『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』〈白鳥正喜監訳・海外経済協力基金開発問題研究会訳〉東洋経済, 1994年)。
- (27) The World Bank (1994), *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*.
- (28) The World Bank (1996a), *World Development Report 1996*.
- (29) The World Bank (1996b), *World Debt Tables 1996*.