

第1部

日本の対発展途上国援助政策

小 浜 裕 久 編
寺 西 重 郎

第1章 日本の開発援助：政策と組織

小浜裕久

寺西重郎

この研究の目的は、日本、アメリカ、EC（ドイツ）の援助政策の比較のための共同研究という視点をもって、これまでの日本の援助の理念・目的の変遷、援助実績、日本の援助の特徴などについて、概観しようというものである。特徴のなかには、ODAの構成上の特徴、地域的配分といった実態面での特徴のほか、「4省庁体制」、「ODA関連省庁18省庁」といわれる複雑な援助政策決定機構についても分析している。「4省庁体制」については、できるだけ客観的な事実の記述を中心とする。

分析対象は広い意味の援助であって、ODAだけが分析対象ではない。もちろんその中心はODAだが、その他政府フロー（OOF）、民間フロー（PF）についても必要に応じて分析する。

日本の援助の基本理念は、「人道的配慮」と「相互依存関係の認識」の2つであるとされている（外務省『我が国の政府開発援助』上巻、1990年、p. 25）。誰しも反対できないという意味で「日本的な」基本理念である。誰しも反対できない基本理念というのは、本質的に理念がないことと同じことである、という考え方もある。

しかし欧米諸国と異なり、日本の政策というものは、まず理念があって、それから演繹的にでてくる政策にしたがって、実施されるというものではない。これが「日本的」政策であり、多くの非日本人に理解しにくい点であろう。この点についても、この研究でできるだけ分かりやすく説明したつもりである。日本の援助は、明文化された理念・目的というものはないが、事後的に観察すると、基本的には、経済発展局面の移行をスムーズにするための

援助というものが主流であった。したがって、発展局面に応じて援助の内容が異なるのは当然である。この基本理念は (explicitではないが)、日本の経済発展の経験にもとづいたものであるといえる。

経済発展は、基本的には発展途上国の自助努力によるものであり、援助はそれを側面的に支援するものであると我々は考えている。したがって、政策改革にしても、基本的には当事者としての発展途上国が、必要に応じて世銀・IMFその他ドナーの協力を得て、立案・実施すべきであると考えている。もちろんそのような能力がない発展途上国に対する政策立案に対する協力を否定するものではないが、多くの日本の専門家は、ステレオタイプの世銀・IMF流の高圧的・強制的コンディショナリティは望ましくないと考えている。その最大の理由は、日本の開発経済研究者の発展途上国経済に対する基本的理解と、世銀・IMFの拠って立つ経済学の理解に、若干違いがあるからではないだろうか。たとえば、ツリー・ステップ・ローン (TSL) の金利問題は、日本的な考え方と世界銀行・IMF流の考え方の違いが典型的にでている例である。詳しくは第5章で議論されているが、論点は、最終的な借手に対する金利は、市場金利であるべきであるとする世界銀行などの考え方に対して、OECD (海外経済協力基金) のTSLはそれよりも低い金利であるという点である。

我々は、経済発展が長期的な構造変化の過程であるという基本認識にたっており、その過程のなかで、市場メカニズムというものが、徐々に作用するようになっていくと考えている。

以下、各章の論点を簡単に述べることにする。第2章では、援助目的の変化と援助実績、援助目的の決定因分析、日本人の援助に対する考え方がまとめられている。1950年代の賠償から始まった日本の援助の増加が、援助目的による時期区分に応じて歴史的に分析されている。初めは日本の輸出促進が目的であった日本の援助も時代の推移、日本経済の拡大とともに変化してきており、紐付き援助の割合も先進国のなかでもっとも低くなっていることなどが論じられている。回帰分析の結果によれば、日本の二国間ODAの総額お

よび贈与については、相互依存関係と人道的配慮がよく説明していることが示されている。

次の第3章は、日本のODAのマネジメントを扱っている。DACの加盟国をみると、援助政策の決定システムは3つのタイプがある。すなわち、(1)独立した援助庁ないし援助省をもつ国、(2)外務省の下に援助庁があるタイプ、(3)いくつかの関係官庁の協議によって政策が決定される国、の3タイプである。日本はよく知られているように第3のタイプに属している。大蔵省、外務省、通商産業省、経済企画庁のいわゆる「4省庁体制」と呼ばれるものである。

贈与の場合、大蔵省との協議のうえ外務省がその政策を決定する。贈与の一形態である技術協力においては、外務省、大蔵省、通商産業省と、関係の官庁が協議して政策を決定し、JICA(国際協力事業団)が実施する。贈与による援助はすべて一般会計予算である。有償資金協力(円借款)に関わる政策は先に述べた4省庁が決定し、OECDが実施しており、制度的には経済企画庁がOECDの監督官庁である。第2章で説明されているように、日本のODAの場合、円借款の割合が高いが、その原資は一般会計予算ならびに財政投融资資金からくる。したがって、ODA予算は、一般会計予算とそれに財政投融资予算を加えた事業予算からなる。利子をつけて返済しなくてはならない財政投融资資金がかなりのウェイトを占めるという予算上の特徴から、日本のODAでは有償資金協力の割合が高くなっているのである。

国際援助機関への出資・拠出の場合、UNDPなどの国連機関に対する援助は主として外務省の担当であり、世界銀行、IMFなどの国際金融機関については大蔵省が担当している。ODA政策全体の調整は外務省の担当であるが、大蔵省は予算執行上の観点から全体的に影響力が強く、それが、省庁間の軋轢を生む場合もある。

第3章ではこのような日本の援助政策の決定システムの特徴の分析に加えて、国際環境の変化と日本の援助の関わり、さらには今後の日本援助の在り方についても議論されている。

第4章では、日本の政策支援借款(PBL)に対する考え方と、世銀・IMFの

アプローチの違いが比較されている。そこでは日本的なアプローチを「中身（構成要素）アプローチ」（ingredients approach）と呼び、世銀・IMF流のアプローチを「枠組みアプローチ」（framework approach）と呼んでいる。世銀やIMFは、新古典派経済学にもとづき、市場の歪みをなくし、経済を自由化すれば、国内資源は動員され、資源配分も最適化されると考える。構造調整融資におけるコンディショナリティは基本的にはこの考え方にもとづいている。このようなアプローチの背景には市場メカニズムに対する世銀・IMFの「過度の」信頼がある。

これに対し、日本の専門家の間では、すべての発展途上国に適用可能な「枠組み」が存在するという発想には違和感がある。日本人は、日本の発展の経験から、枠組みの整備というより、産業政策のような、発展の出来上がりイメージを事前に想定した方が長期的には望ましい場合もあると考えている。

続く第5章では、ツー・ステップ・ローン（TSL）の分析が行われている。TSLというのは、たとえばOECFがタイの開発銀行に融資を行い、その銀行がタイの中小企業者にさらにお金を貸すという形態の援助である。ここでは、OECFのTSLと世銀のTSLの転貸金利（最終的な借手に対する金利）の違いが問題にされている。世銀の場合は、転貸金利は市場金利であり、さらに誰に貸すかは間にはいる発展途上国側の金融機関に任されている。これに対し、OECFのTSLの転貸金利は市場金利以下であり、最終的借手の選択についてもOECFによってモニターされているのである。

筆者によれば、第5章で詳しく議論されているように、このような違いは基本的な開発戦略の考え方の違いによるという。世銀の場合、基本的には市場メカニズムが発展途上国でも機能していると考えており、いわゆる「枠組みアプローチ」によっている。これに対し、日本の場合は「中身アプローチ」によって政策的に育成すべきセクターを事前にある程度見定めた開発政策を指示している。OECFによるTSLを詳しく検討し、OECFのTSLは「中身アプローチ」的に実施されているというのがここでの結論である。

最後の第6章で我々は簡単に結論をまとめている。そこでは日本の援助に

対する基本的な考え方・特徴を述べた後、長期的な経済発展に対する我々の（日本的な）考え方を述べている。新古典派の成長モデルでは、市場が資源を効率的に配分し、技術はスムーズに進歩し、価格がすべての情報を体現しているときれる。これに対し、多くの日本の開発経済学者は、経済発展過程というのは、新古典派が想定するような世界とは違うのではないかと考えている。経済発展に不可欠な知識の蓄積や、生産を通ずる学習がうまくいくには、学習能力というものが形成されなくてはならない。そのうえ多くの発展途上国では市場が未発達であるという現実がある。市場がうまく機能しない場合には、組織・制度というものが資源配分に大きな役割を果たす。

日本のODAは3つの特徴をもつ。すなわち、グラントの割合が低いこと、プロジェクト援助の割合が高いこと、そして要請主義である。これらの特徴は、経済発展に対する日本人の考え方に基礎をおいている。自助努力を側面から支援するというのも、日本の援助の基本方針である。したがって、日本の援助では、発展途上国の自主的な努力というものが重視される。このような記述に加え、最後に戦略援助、環境に対する援助といった今日の問題についても若干我々の考えを述べている。