

# もっとやさしい 開発経済学

連載 第12回

## 開発援助 — 借入は計画的に

山形辰史

### ●新JICAの誕生

今年一〇月一日に国際協力機構（JICA）と国際協力銀行（JBIC）の有償資金協力部門が統合し、新JICAが誕生しました。新JICAは、政府開発援助（ODA）の中でも、これまで担っていた技術協力に加えて、無償資金協力（贈与）や有償資金協力（低利融資）を全て担当することとなります。これによって、より統一の取れた開発援助が、より効率的に実施されることが期待されます。新JICA設立を機に、開発援助のあり方について、最近話題になっている議論を紹介します。

### ●借金は地獄か

最初に取り上げたいのは、贈与、融資、技術協力を三分される開発援助の中で、融資が担っている役割についてです。開発途上国が開発援助として融資を受ける際、商業銀行から融資を受ける場合よりも低い金利や長い支払い猶予期間が設けられます。しかしながら開発途上国政府の債務がかさむと、その返済額も増え、それによって融

資受入国の社会福祉や教育、保健といった、貧困層が必要とする歳出が圧迫されることがありました。そこで、何年たっても返済の目処が立たないほどに債務が膨らんだ開発途上国では、適切な政策の採用を条件に、膨らんだ債務を帳消しにするという処理がなされました。これを債務削減と呼びます。

最終的にこのような債務削減がなされるのであれば、最初から融資、つまり借金などさせなければよい、という意見があります。サラ金の厳しい借金取り立てに追われることを「借金地獄」と言い表したりしますので、その類推から、開発途上国も借金しない方がいい、そして、融資より贈与が望ましい、という見方があります。

しかしこの見方は、一つの重要な視点を見落としています。それは資金源の問題です。贈与は誰かが手放した金によってなされますが、融資は誰かが預けた金から用立てることができます。手放した金の典型が税金で、預けた金には預金や積立金が含まれます。今は使わないお金を、預けるのならばともかく、手放してしまうのは嫌だ、と考える人が多いのではないのでしょうか。

このことから、贈与に回せる予算の規模は小さく、（低利であれ）融資に回せる額の規模は比較的大きいのが一般的です。

開発途上国においては、小学校・診療所の建設、薬や緊急支援キットの供与等、比較的少額で目的を果たすことのできる資金需要に加えて、道路や橋、発電所の建設といった多額を要する資金需要があります。これらの社会的基礎資本（インフラストラクチュア）は、先進国においては民間企業が建設し、使用料金を取ることによって建設費を賄うことができますが、開発途上国では、外国資本であれ地場資本であれ、そのような民間投資がなされにくいのが実情です。したがって、政府が国際機関や先進国から融資を得て、建設することになります。このように開発途上国において融資が必要とされる理由があるのです。

### ●借入は計画的に

借入が過大となり、後に他の必要な支出を圧迫しないように、返済計画を慎重に練る必要があります。しかしながらここでことわりしなければならぬのは、返済計

画を立てるために最も重要な指標である借入利率が固定ではなく、国際金融市場で決まる市場金利と連動する場合があることです。そして国際市場金利は資金の大口需要者・供給者である先進国・産油国の銀行・企業・政府や、先進国の政策に大きく依存します。例えば一九八〇年代前半にはアメリカのレーガン政権によって高金利政策が採用され、それが国際金融市場金利を引き上げた結果、開発途上国の債務返済支払額が、融資を受けた時点での想定以上に拡大しました。それによって民間銀行からの融資のみならず、世界銀行やJBICといった、融資を行う援助機関への債務支払いも滞る国が増えました。先進国の金融機関や政府は、多額の資本取引や経済政策によって国際金融市場に大きな影響力を与えることができるのに対して、借入をする開発途上国は受け身の立場になることから、債務の返済には、先進国と開発途上国が共同責任を負うという側面があります。このような発想から、一九八五年には当時のペーカー米財務長官が提示したペーカー・プランによる緊急融資がなされ、一九八八年からは重債務貧困国(HIPCとも呼ばれます)に対する債務削減(債務の一部または全ての帳消し)が実施されています。国際金融市場を安定させ、金利水準を借り手側にとって予測可能な範囲に保つことは、先進国の責務といえるでしょう。

## ●政府開発援助の合理化・柔軟化

さて、政府開発援助には暗黙裏に認められているいくつかの原則がありました。それは絶対視はされていなかったものの、重要な指針と見なされてきました。それらについて説明したいと思います。

第一に挙げられる原則は、援助額を必要経費の積算によって決めることです。開発途上国で必要と思われるプロジェクトが発掘され、それを実行するための必要経費が積算されて援助額が割り出されます。このような仕組みで実施される援助をプロジェクト援助と呼びます。第二は、必要経費のうち、一旦支出したらその効果が長続きする資本的部分(例えば発電プロジェクトにおける発電機)への支出を援助で賄い、毎年恒常的に必要とされる費用(例えば発電の燃料代。経常費用と呼ばれます)は、援助受入国が担うという原則です。経常費用は毎年必要とされることから、それは受入国の自助努力に任せ、援助は資本費用に対してのみ行うことが一般的でした。第三は、必要経費のうち、外貨建て部分(輸人品や外国人専門家等)を援助で賄い、内貨建て部分(国内生産品や国内労働者の人件費等)は受入国が支出するという原則です。この原則によって援助国・機関(ドナーと呼ばれる)と援助受入国はそれぞれに、外貨と援助受入国通貨の間の為替レート変動による損失を回避することができます。

為替レートが変わっても、援助国は外貨建てで決まっている外貨分を、受入国は内貨建てで決まっている内貨分を、それぞれ支出すればよいからです。

このような原則はそれぞれに意義があるものの、あまり重視されなくなってきました。その一つのきっかけは開発途上国の累積債務問題でした。債務支払いの増加により開発途上国の中央銀行の外貨準備が底をつくと、喫緊に必要な輸入さえできなくなってしまう。そのような場合に、外貨準備を増やすため緊急援助を行うことがありました。その援助額は、プロジェクトの必要経費の積算に基づくのではなく、国際収支赤字の程度によって決められます。このようなノン・プロジェクト援助がしばしば供与されています。

さらに近年では支出費目を特定せずに受入国政府の予算の一部に援助資金を投入する動きが広まっています。このような援助は「財政支援」と呼ばれ、資本費用・経常費用、および外貨建て・内貨建ての区別無く、支出が可能です。また援助額算出のための費用の積算も行われません。このような方法が広まることで、受入国にとって柔軟な資金運営が可能となる反面、金を出すなら口も出す、ということ、財政支援を行うドナー(イギリスや北欧諸国が積極的)による関与が強まる傾向も見られます。

(やまがた たつふみ/アジア経済研究所新領域研究センター)