

ディベート力のある 援助論とは？

平野 克己

1. ODA 事業仕分け

一般の事業仕分けで外務省と財務省双方の ODA 予算がバツサリ切りこまれていた様子は、ご覧になった読者も多いだろう。

ODA の予算はすでに 10 年以上にわたって毎年削減されている。いったい日本の ODA はどうなるのだろうか。国際社会の要請とその責務に対して日本はどう応えていくのだろうか。日本政府は開発途上国に対する外交をどのように展開していくつもりなのか。「いいことをしている」「現地で役に立っている」というだけでは、仕分けや行政刷新会議の場ではもう通用しない。

事業仕分けという衆人環視の場で明らかになったのは ODA 政策のディベート力のなさであった。なにを政策目的とし、いかなる論理で政策手段を選択して、その費用対効果をどう計算するか。こういった観点から目的と手段の関係を明快に示さなくては、ODA 予算を維持することも、ましてや増やすことなどできないだろう。そのためには

政策科学として屹立した論理をすべての ODA 事業にもたせなければならない。その論理があっただけではじめて援助論は議論に勝てるディベート力を獲得できるはずである。つまりは“ODA を科学する”という姿勢が求められるのだが、本稿では、そのために必要と思われるいくつかの視点を提供したい。

2. ODA は政策か？

ODA 事業のなかには、別個の政策フレームに属するさまざまな種類の事業が含まれている。さまざまな政策分野を含むということは、援助政策は独自の政策分野としては成立していないということでもある。正確に言えば、ODA とは政策の名称ではなく予算の名称なのである。

この予算のなかには国家予算を構成しているのと同じくらいの多様性がある。したがって、ODA の科学化は事業単位でなされなければならない。開発援助や援助一般の範疇に同居している

異種の事業を一括りにして同一の基準で測ることは危険である。医療関係は医学の基準，教育関係は文教政策の基準，社会政策は社会政策基準，経済政策は経済効率の基準で事業を構成し，効果を測定しなくてはならない。

それぞれの分野には蓄積された政策論が存在する。理想としては，各政策分野で組まれた事業が対象国のなかの合致する政策機関に編入され，対象国内の効果測定にのることが望ましい。政策論としてODAを考えるならば，「開発におけるオーナーシップ尊重」とはこういうことになる。

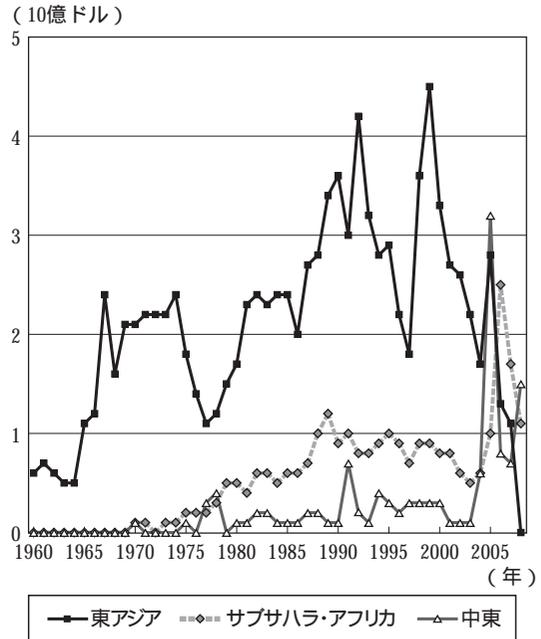
3．構造変化した日本のODA

日本のODAの構造は近年急速に変化している。ゆえに，旧来の議論では説明できなくなっているということを確認しておきたい。

図1は日本のODAの地域配分で，2007年価格に換算した実質値で示してある。かつてはインドネシア，韓国，インド，フィリピン，タイ，中国といった東アジア地域^{†1}に集中していた日本のODAは，1997年アジア通貨危機への救済措置で一時期もち直しはしたものの2000年以降急速に減っている。対東アジア援助額は2005年に対中東援助に，2006年には対サブサハラ・アフリカ援助に抜かれ，2008年にはついにマイナスになった。ちなみに，急増した対中東援助のほぼ全額はイラク向けである。

2003年に改訂されたODA大綱には「日本と緊密な関係を有し，日本の安全と繁栄に大きな影響

図1 日本のODAの地域配分(ネット・ディスパース，2007年固定価格)



(出所) OECD開発援助委員会(DAC)のデータから筆者作成。

を及ぼしうるアジア」に重点をおくとある。旧大綱も東アジア重視を明記していた。ODA予算で運営されているアジア経済研究所も「東アジア域内の経済発展に向けた調査・研究に重点を置く」(日本貿易振興機構第二期中期計画)としている。しかしながら，国際的にカウントされる純額でみれば，日本は東アジアには援助していないことになっている。

ただし，日本のODAについてみるときはほかのドナー国と違って注意がいる。それは，グロス・ディスパース額とネット・ディスパース額との開きが大きいという点である。粗支出であるグロス・ディスパースがODA純額としてどれだけカウントされているかの比率をみると，アメリカが96%，イギリス94%，フランスとドイツが

†1 出典であるOECD開発援助委員会の統計はアジア地域を東アジア，南アジア，中央アジアの3つに分類しており，従来東南アジアとして括られていた国々は東アジアに含まれている。

82%であるのに対し、日本は46%にすぎない。日本はODA総支出の半分以上しか援助実績としてカウントされていないのだ。カウントされない部分の多くはアジア諸国向けである。

図2は形態別にみた日本のODAである。かつて日本の援助は、国内においてすら、有償援助(円借款)が主体で無償援助が少ないと批判されることが多かった。しかし1991年を最後に円借款の伸びはとまり、他方その返済が急増して、現在では純額でマイナスになっている。いまや日本のODA実績は無償援助だけが頼りであって、円借款はその足をひっぱっているというかたちなのである。

粗支出額では日本はいまだにアメリカに次ぐ第2位の援助国であり、ヨーロッパ諸国を大きくひきはなしている。伸びがとまったとはいえ円借款

の貸出額は世界銀行(以下、世銀)の有償援助に匹敵する規模であり、ODAの世界において開発金融を提供しているのは日本と世銀だけだとさえいえる。グロス・ディスパースで見れば、首位のイラクに続くのはインドネシア、インド、中国、バングラデシュ、ベトナム、フィリピンであって、地域別では現在でも東アジアのシェアが圧倒的だ。ただ、貸し出す以上の額が返済されているのである。

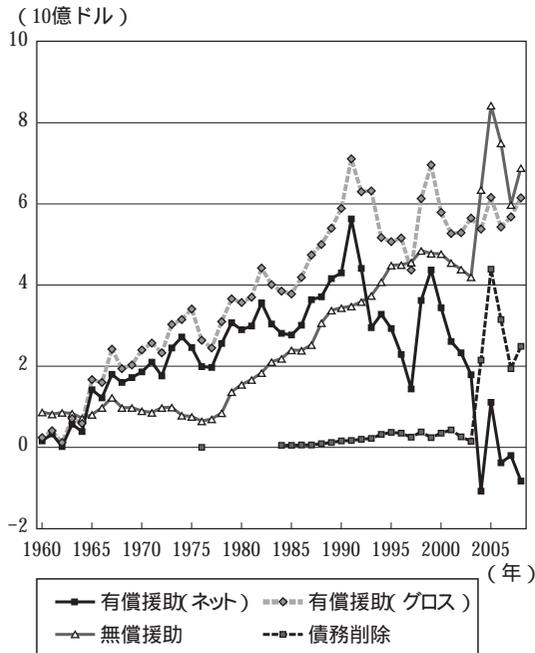
4. 構造変化に即応した議論を

円借款の貸出額を凌ぐようになった日本の無償援助は、図2に示したように現在では債務削減を最大のコンポーネントにしている。日本のODAの最大受取り国になったイラクに対する援助もほとんどは債務削減であり、アフリカに対する援助増分も多くはナイジェリア、タンザニア、DRC(コンゴ民主共和国)などへの債務削減であった。つまり、過去の円借款が日本のODAの地域配分を大きく変化させたのである。すなわち債務返済国が配分を減らし、返済できずに救済された国が配分を増やしたということだ。今世紀に入ってから日本のODAはこのように構造変化したが、この変化において債務削減がもたらした影響はたいへん大きい。

2000年前後に開発途上国債務の帳消しが論じられていたとき、日本政府はそれに反対していた。有償援助を提供するほぼ唯一のドナー国である日本としては当然の抵抗であった。債務処理を施した国には円借款を出せなくなる。債務負担を除去したところに再び債務を積むのは政策として矛盾するからだ。

そもそも開発のためには有償援助のほうが適しているものであり、返済義務があることによって経済成長効果の高いプロジェクトが選好されるとい

図2 日本のODA(形態別, 2007年固定価格)



(出所) 図1に同じ。

うのが日本の開発哲学だった。だが、経済成長に失敗したアフリカ諸国では、過重な債務は財政余力を失わせ、政策の展望がもてなくなる。

しかし資源ブーム以降のアフリカ諸国には民間投資が入り始めた。公的債務を救済することで外貨ポジションが改善されれば、企業は国外との取引がやりやすくなり、経済成長を促進することができるだろう。債務削減に大きく舵をきった日本政府は、開発論や援助論として債務救済の意義と効果を説明する必要があるはずである。なにせ債務削減は無償援助総額の4割ほどを占め、技術協力を上回る規模になっているのだ。

債務削減の拡大によって急増した日本の無償援助は、いまでは英独仏に匹敵する大きさになった。アメリカは200億ドルを超える無償援助を出しているので別格だが、そのほかのドナー国に比べて日本がとくに見劣りするというわけではない。日本のODA総額が欧州ドナーにとどかないのは多国間援助が少ないからである。

日本は、国連機関に対しても世銀に対してもアメリカに負けない金額を提供しているのだが、欧州諸国にはEUへの多額の拠出がある。EUはいまや英独仏を凌ぐ巨大なドナーであり、140億ドルもの無償援助を提供している。その最大の供与先はサブサハラ・アフリカだ。事業仕分けの場では財務省が管掌する国際機関への拠出金の戦略性が問われていたが、欧州諸国にとってのEUのような地域機構をもたない日本は、世銀やアジア開発銀行との関係を良好に維持し連携することの意義を堂々と主張できるように、援助戦術として固めておかななくてはなるまい。

5. 円借款の再生

先述したように、日本のODA総額が停滞する

ようになったのはアジア諸国から大量の債務返済があるからである。このことは日本の援助が成功した証しでもある。1960年代から1990年までの30年の歴史を経て円借款は、新たな資金投入をしなくても返済金でまわしていけるリボルディング・ファンドになったともいえる。これは日本の貴重な資産である。開発の原点が経済成長にあるかぎり開発金融の重要性はけっして減じることはない。金融機能を用いなければ多額の開発資金は調達できないし、低所得国にとって譲許性のある開発金融はきわめて有効な開発手段である。

そう遠くない将来東アジア諸国はODAを必要としなくなるだろう。21世紀の援助政策を考えると、円借款がもっているアジアの優良な債権を、どこに、どのように活用すればよいかは重要な政策課題である。その意味で、2007年からアフリカ開発銀行に円借款が提供され始めたことの意義は大きい。アフリカ開発銀行をカウンターパートとしてアフリカにおけるインフラ建設や民間企業支援のため円借款を投入できるチャンネルが開かれたのである。

高成長を続ける中国の資源需要が爆発的に増大していることから、日本は、従来中国から調達していた鉱物資源の代替供給地を早急に見つけ出さなくてはならなくなっている。日本の官民がアフリカに注目しているのはそれゆえであり、つまりアフリカに日本の国益が発生しているのである。国益をかけた対アフリカ援助が構想されなければならない。その原資に円借款返済金が使えれば、新たな資金を投入せずにODA純額を増やすことができる。

一方、資源調達を狙う中国のアフリカ攻勢はいっそう加速している。日中ともに、求める資源の種類は異なるもののアフリカを必要とするようになったということだ。東アジア経済圏全体として

アフリカとの安定した関係が望まれているのである。

ODA大綱が想定していたような「東アジアのために東アジア諸国を援助する」という時代から、「東アジアのためにアフリカを援助する」という時代がやってこようとしている。

6. 援助と社会政策の関係

援助に関して国益に触れると「援助は貧困層のため(だけ)に使うべきだ」という反論を受ける。他国民の救済に政策目的を限定するこの手の主張は、基本的には緊急援助や災害援助と同じ論理だから、そのために納税者がどれほどの支出を許容するかが鍵になる。したがって、この主張は行政政府に対してではなく、立法府が国民全般に向かってなされるべきものである。

さらにこの主張には重大な欠陥がある。政策は、その目的と手段とのあいだに均衡がとれていなければならない。動員できる手段の範囲を超えて、過大な目標を設定してはいけないのである。「ODAは開発途上国の貧困削減を目標とすべきだ」という意見は、そのために動員できる手段に対する配慮を欠く場合が多い。

人類全体で10億人を超える絶対的貧困層が存在し、サブサハラ・アフリカだけでも3億人がいる。この膨大な貧困人口を対象にして貧困対策が組めるだけの人員と予算は、少なくともODAにはない。たとえば、絶対的貧困層を対象に社会扶助を行うとして、1日1ドル以下の所得を2ドルまで引き上げるとすれば、10億人の貧困層に対して年間3700億ドルの予算を最低限用意しなければならない。国内政策であれば不足分を増税するか国債の発行で補うことになるが、ODA予算はドナー各国による裁量拠出の積上げとして決ま

るものである。十分な拠出をしないからといってドナー国政府を罰することはできない。

たまたま目についた貧困集団に政策資源を投入すれば、政策として公平性を欠くことになる。災害援助や緊急援助ならば援助が発動される時点で支援対象が決まっているが、貧困対策の場合は政策対象のターゲティングが簡単ではない。

そもそも純粋な貧困対策としてODAは定立できるのだろうか。貧困対策として一般に使われる政策手段は社会扶助である。社会扶助を含めて社会政策は「同一条件同一給付」の原則を満たしていなければならない。同じ不遇にあるものが同額の手当や支援を受けられるのでなければ、それは制度としては成立しない。支給対象を任意に決めれば政策ではなく慈善である。

しかし低所得国は社会政策そのものをもっていない場合が多く、対象国側に政策基準が存在しないことがほとんどである。ODAによるこれらの事業も対象国全体を網羅するわけではもちろんなく、同じ条件下にある人々に遍く同じサービスを提供することはできないから、厳密には社会政策とよぶことはできないのである。

開発政策とは、経済力が不足しているため所得再分配と社会政策では国内の貧困問題に対処できない国が、経済成長を通じて貧困を軽減しようとする政策のことをいう。したがって開発政策は経済政策の一種であり、単に生産拡大をめざすのではなく、貧困削減を政策目的に加えられた経済成長政策なのである。貧困問題に対して所得再分配政策で対処できるようになった段階で、その国は開発途上国から卒業したことになる。

開発途上国とはなにかという定義を含め、開発問題の基本はここにある。開発援助を政策論として論じる場合は、このような社会政策との原理的關係を頭に入れておかななくてはならない。

社会政策的援助に関するもう一つの問題は、政策論の観点からみると本来その財源は国内税収であるべきだという点である。社会政策を策定する際の基準となるナショナル・ミニマムは、同一通貨を使用して、同一の物価水準と生活コストを共有する集団においてしか設定できない。また、自分が貧困状況に陥った場合にも同様の支給が受けられるという認識が納税者のあいだで共有されることが、その政策にどれだけのコストをかけるべきかに関する議論を合理的なものにする。無償援助のように負担が発生しない社会政策は、持続的な基準を設定できないという危険性をはらんでいるのだ。

開発政策と違い社会政策は所得移転によって行われるものであるから、公平性を担保しないかぎり政策とはよべない。したがって社会政策は、潜在的受給者である国民の納税で行うのが基本なのである。

7. 援助の目的と効果

援助はいったいなんのために行うのか。ODA事業の各々の事業目的はなにか。これを明確に述べるができるかどうかは、説得力のあるディベートの出発点だ。

中国の例をみてみよう。中国の援助に関してはよく「大統領官邸やスタジアムの建設は開発の役に立っていない」と批判されるが、中国もそのことを承知している。これらの援助は対象国と友好関係を構築するという外交益のために行われている。モニュメントを建設した国には中国企業が進出していくから、総体として国益に適っているわけで、外交政策として成立している。中国に倣えといっているのではない。個別の事業にすべて開発効果を求めても議論がかみあわなくなるだけだ

といたいのである。

ODAで実施する各事業には、意味のある明確な目的をもたせなければならない。開発促進のための事業なら国の経済成長率を引き上げる効果がなければならないし、貧困削減が目的なら所得創造や厚生水準向上の効果がなければならない。教育支援事業なら就学率や学習効果の向上にむずびつかなくては意味がない。また、受益者がだれであるかも明示しなければならず、もしそれが特定の集団であるなら、どうしてその集団が選択されたのかを論理的に説明できなくてはならない。目的と政策対象を明確に定め、最善の手段を選択し、その手段にどれだけの費用を要して、どれだけの効果が期待できるかを明示した事業設計が行われなければならないのである。近年欧米の学界で盛んに行われている援助実験やランダムイズ・エバリュエーションは、一つ一つの援助介入の手法がどれほどの効果をもっているのかを計測しようとするものだ。日本はこの点でかなり遅れている。

援助は、日本政府の権限が及ばない、しかも行政効率に劣る開発途上国で遂行される事業である。国内政策に比べればそれだけ時間もコストも余計にかかる。事業の設計段階では不明な点も多い。ODAが宿命的にもつこの事情については納税者に納得してもらわなければならない。

だが、それだからこそ詳細な事業設計が求められるのである。それは、企業が開発途上国に対する投資案件をつめていく作業とまったく変わらない。違いは、ODAが公金である以上政策科学に基づいた論理の裏付けがあるということである。その裏付けをえてはじめて援助論はディベート力を獲得できるだろう。

(ひらの・かつみ / 地域研究センター)