

日本政府開発援助の課題とリーディング・ドナーへの変革

Task of Japanese Official Development Assistance and Its Reform toward Leading-Donor

中西 泰造

Taizou Nakanishi

《Summary》

Since the end of Cold War, Japanese Official Development Assistance (ODA) policy has been changing its contents in order to adjust to newly emerged policy circumstances. Authorities of Japanese ODA want to make it a dominant player in the policy field of international development co-operation, which is Leading-Donor. Also, the policy aims at securement of National Interests in the world economically and politically, which were former not existed in policy sentences. In this reform, the ODA will be characterized by the means of political intervention toward developing countries.

はじめに

冷戦終結後、政府開発援助 (ODA)⁽¹⁾を巡る国際的な政策環境が激変する中で、日本の政府開発援助はトップ・ドナーからリーディング・ドナーへの変貌を自らの政策課題にした。それまで日本の援助政策当局は東西冷戦の枠組みの下で対米バードン・シェアリングの一環として援助量をひたすら増大させることに努めた。冷戦の終結とともに、冷戦の枠組みの下に組み敷かれてきた内外の様々な政策課題・開発課題が噴出し、これに対処するために、政策当局はそれぞれの課題に効果的に向かう、いわゆる援助の質を前面に掲げるこ

とになる。そして、1990年代、既に量の面で見れば世界最大の援助供与国となり、トップ・ドナーとなっていた日本は、国際的な開発援助政策レジームでイニシアティブを発揮するという、リーディング・ドナーへの脱皮を目指すことになる。

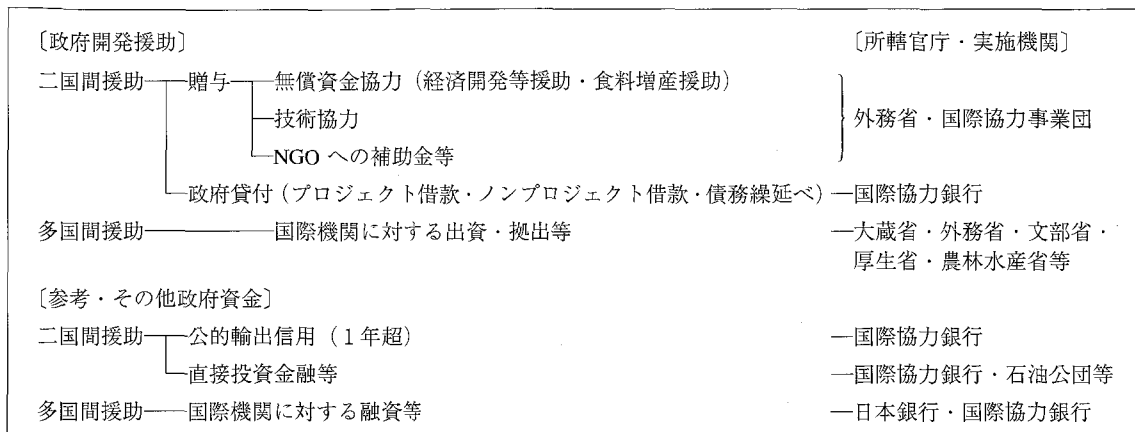
国内に目を向けると、財政状況が逼迫するもついで、ODA ももはや増大傾向を無前提に維持することは非常に困難になっている。財政構造改革法の下、1998年度に日本 ODA は一般会計予算を10%削減することになった。財政構造改革の停止によって予算の切り取りについては当面中止になったものの、援助の量的確保について不安定性が増大している。日本 ODA は「援助疲れ」をどうとう経験することになったわけである。

他方で、この間進んできた援助改革への提言、そして新しい援助手法によって、冷戦後の日本 ODA は大きく姿を変えた。ODA 量の問題も当然議論すべきであるが、同時に今日の新しい ODA と過去の日本 ODA との区別を論じ、その変化の含意について考察することが必要である。

この ODA の変貌について、改革方向の機軸となっている外務大臣の諮問懇談会である「21世紀に向けての ODA 改革懇談会」の答申を軸に、いくつかの改革提案をおりまぜて、援助改革の方向がどのように探られているのかに光をあて、この結果、日本 ODA がどのような性格を帯びるよう

(1) ODA とは OECD の DAC (開発援助委員会) が定める3つの定義を満たす資金の流れを指す。①政府ないし政府の実施機関によって供与されるものであること。②開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること。③資金協力については、その供与条件が開発途上国にとって重い負担にならないようになっており、グラント・エレメント (資金の譲許性の基準。市中資金調達に比べ、金利・返済期間等でどれぐらい優遇されているかを示す数値。100%が贈与) が25%以上であること。外務省経済協力局『我が国の政府開発援助』1999年版、上巻、凡例。

図1 日本対外援助の編成と所轄省庁 (2000年度)



(原注) 援助形態の分類は DAC 基準に拠る。

(出所) 国際協力銀行『国際協力便覧』2000年版、638、639ページ。

になるのかを探ってみよう。

I. 日本 ODA のパフォーマンス

改革が必要とされている日本の ODA の現状とはどのようなものであろうか。以下では日本の援助のパフォーマンスを見ていくが、改革の焦点となっている二国間 ODA に相対的に強い関心をおきつつ、観察を進めることにする。

1. 日本 ODA の実施体制

図1は日本の ODA の構成とそれを管轄する省庁・諸機関の配置を示したものである。この間の省庁再編の一環で、1999年10月に、政府貸付(借款)を担当する機関として、これまでの海外経済協力基金(OECF)と日本輸出入銀行が統合され、新たに国際協力銀行が設立された⁽²⁾。国際協力銀行は世界銀行に匹敵する与信を行う公的援助機関として国際援助のアーリーナに登場することになる。

同図にあるように、政府開発援助は大きく二国間援助と多国間援助に分かれ、このうち二国間援助はさらに贈与と政府貸付に分類される。二国間

で行われる贈与は無償資金協力(経済開発等援助、食料増産援助で構成される)、技術協力、NGOへの補助金、から成っている。政府貸付はいわゆる円借款であるが、この他に途上国の債務を繰り延べした場合、貸付に該当するとされる。二国間贈与はほぼ全面的に外務省の管轄下であり、その実施機関は国際協力事業団(JICA)であるが、二国間で行われる政府貸付はこれまでの海外経済協力基金に代わり、国際協力銀行が専管する。

多国間援助は、国際機関への出資・拠出がこれに当たるが、関係する各省庁がこれを所轄する。主として国連関連機関への拠出が半分を占め、外務省が管轄している。また、ODAの定義から外れるが、国際機関に対する融資については、日本銀行か国際協力銀行がこれに対応し、当該業務を行っている。

日本の ODA の実施にあたって、省庁再編前までは18の省庁が関係しており、再編後は16省庁が関係している。このような諸省庁の中で、ODA 実施に関して主導的な立場にあるのは外務省と大蔵省である。90年代の前半までは、日本の ODA 政策を主に管掌していた省庁は外務・大蔵・通産・経済企画庁の4つであり、これを指して日本 ODA の四省庁体制と呼んでいた。

この間の推移を95年からの ODA 予算の推移という面から確認してみよう。表1は、当該期間の

(2) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1999年版、上巻、9ページ。

表1 省庁別予算推移

① 一般会計予算

(単位:百万円、%)

	1995		1996		1997		1998		1999	
	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率
総計	1,106,128	4.0	1,145,165	3.5	1,168,671	2.1	1,047,266	-10.4	1,048,874	0.2
外務省	553,703	3.7	573,060	3.5	585,094	2.1	556,789	-4.8	558,206	0.3
大蔵省	387,049	4.1	428,168	10.6	441,902	3.2	367,883	-16.8	365,941	-0.9
通産省	52,248	7.6	54,615	4.5	55,830	2.2	50,845	-8.9	50,538	-0.6
経済企画庁	43,714	1.7	14,105	-67.7	8,869	-37.1	1,009	-88.6	166	-83.5
四省庁計	1,036,714		1,069,948		1,091,695		976,526		974,851	
四省庁占有率	93.7		93.4		93.4		93.2		92.9	

(原注) 四捨五入のため、合計に不突合がある。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、149ページ、同1999年版、139ページより作成。

② 事業予算

(単位:百万円、%)

	1995		1996		1997		1998		1999	
	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率
総計	2,012,880	3.7	1,799,831	-10.6	2,014,692	11.9	1,732,213	-14.0	1,886,735	8.9
回収金	-246,337		-278,835		-338,109		-287,552			
ネット計	1,766,543	2.1	1,520,996	-13.9	1,676,583	10.2	1,389,061	-17.1	1,545,175	11.2
外務省	566,634	3.8	586,479	3.5	598,631	2.1	571,375	-4.6	575,588	0.7
大蔵省	1,243,470	4.0	1,026,684	-17.4	1,235,132	20.3	1,000,853	-19	1,150,246	14.9
通産省	53,451	7.2	56,658	6.0	58,501	3.3	27,976	-3.8	27,822	-0.6
経済企画庁	43,714	1.7	14,105	-67.7	8,869	-37.1	1,009	-88.6	166	-83.5
四省庁計	1,907,269		1,683,926		1,901,133		1,601,213		1,753,822	
四省庁占有率	94.8		93.6		94.4		92.4		93.0	

(原注) ①に同じ。

(出所) 『我が国の政府開発援助』1997年版、150ページ、同1999年版、140ページより作成。

ODA 予算の推移を省庁別に分類して見たものであるが、これによると、この期間に先述の4省庁で ODA 一般会計予算・事業予算共に9割以上を占めている。ただし、大蔵省と外務省で80%弱を占有しており、事実上の2省庁の支配的地位を見ることが出来る。他方、通産省は両予算において外務省の1割程度になっており、全省庁を見渡せば依然として ODA 予算配分における上位省庁ではあるものの、1999年になると農林水産省や厚生省の ODA 予算に比肩されてきている。また、経済企画庁はこの5年の間に予算面で著しい縮減を見ており、同年にはその業務も政府貸付・円借款の実施にあたっての予備調査を行う任務に限定されている。

実際、1998年6月の「中央省庁等改革基本法」

を起点とする行政改革の中で、ODA に関わる権限は外務省に統合され、ODA 活動を調整する法的な権限は同省に委ねられることになっている⁽³⁾。OECD の対日援助審査は、今後、外務省と国際協力事業団や国際協力銀行などの ODA 実施機関との間でどのような責任分担が行われるかが課題になるとしている⁽⁴⁾。このように今日の日本政府開発援助の実施体制は、実施機関、主たる管掌官庁の二面にわたって、機能の集中と整理統廃合が見られ、1980年代までと大きく異なる姿を見せている。

(3) 前掲書、8ページ。

(4) OECD, DAC, *Development Co-operation, Reviews Series Japan*, Paris: OECD, 1999, p. 29.

2. 日本 ODA の実績

日本の ODA の実績について、現在、政府資料で検討し得る最新年度の1998年度で概観してみよう。表2によると、1998年の日本 ODA は1兆4,046億5,000万円、ドル換算で107億3,153万ドルである。総額は円ベースで1997年度比23.0%増になっており、ドル換算の増分は当該期間に進んだ円安に若干相殺されつつも13.7%増となっている。

次に援助形態に区分した費目別に見ると、まず贈与は円換算で見ると6,478億2,200万円の前年比6.2%と増加しているが、ドル換算では円安に相殺され49億4,936万ドルで1.8%の減少になっている。贈与中の細目に立ち入ると、無償資金協力は2,837億1,700万円の前年に比べ16.2%増大し、他方で技術協力は3,641億5,000万円前年比0.4%の微減を示しているが、無償資金協力の増分で全体の増分が確保されている。また、二国間贈与は日本 ODA 全体の46.1%を占め、二国間援助で見ると

57.5%と過半を占めている。

政府貸付は4,786億500万円の前年比151.4%と著増している。この増大分が98年度の日本 ODA の増分に大きく貢献しているわけである。政府貸付の増大はこの年度に順次行われたアジア経済危機に対する緊急対策が繰り込まれたことの帰結である。また、政府貸付の ODA 全体に占める割合は34.1%であり、他方で二国間 ODA に占める割合は42.5%となっている。90年代の中盤には同比率はそれぞれ3割弱、30%を若干超えるぐらいという水準にあったことを考慮すると、政府貸付の増勢は、98年の特殊な政策環境に対応する当該年度における日本 ODA の主要な特徴の一つとして理解しなくてはならない。

国際機関・国際開発金融機関向けの拠出・出資は2,782億2,400万円であり、前年比で18.5%落ち込んでおり、同時に費目別で見れば、当該項目が最大の落ち込みを計上している。また、1998年度のこのような国際機関・国際開発金融機関向け拠出・出資、多国間援助は日本 ODA 全体の19.2%

表2 日本 ODA の実績 (1998年度)

	ドルベース (100万ドル)		円ベース (億円)		構成比 (%)	
	実績	対前年	実績	対前年	ODA 全体	二国間
無償資金協力	2,167.60	7.4	2,837.17	16.2	20.2	25.2
東欧・卒業国を除く	2,165.01	7.5	2,833.78	16.2	20.3	25.3
技術協力	2,781.76	-7.9	3,641.05	-0.4	25.9	32.3
東欧・卒業国を除く	2,735.57	-7.9	3,580.59	-0.4	25.7	32.0
贈与計	4,949.36	-0.8	6,478.22	6.2	46.1	57.5
東欧・卒業国を除く	4,900.59	-1.7	6,414.38	6.4	46.1	57.3
政府貸付等	3,656.54	132.4	4,786.05	151.4	34.1	42.5
東欧・卒業国を除く	3,652.49	133.0	4,780.74	152.0	34.3	42.7
二国間 ODA 計	8,605.90	30.1	11,264.26	40.8	80.2	100.0
東欧・卒業国を除く	8,553.07	30.5	11,195.12	41.2	80.4	100.0
国際機関向け拠出等	2,125.63	-24.7	2,782.24	-18.5	19.8	
EBRD を除く	2,086.98	-25.6	2,731.65	-19.5	19.6	
ODA 計	10,731.53	13.7	14,046.50	23.0	100.0	
東欧・卒業国を除く	10,640.05	13.7	13,926.77	23.0	100.0	
対 GNP 比	0.28		0.28			
東欧・卒業国を除く	0.28		0.28			

(原注1) 四捨五入で処理したため、合計が一致しない場合がある。

(原注2) EBRD=欧州復興開発銀行

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、159ページ。

を占めている。

3. 日本から発展途上国・国際機関への資金の流れ

1989年に日本は ODA の世界最大の供与国、トップ・ドナーに踊りでるが、その地位が確定するのは1993年以降である。この前後における日本の ODA の量的推移を概観してみよう。まず、冷戦終了前後における日本と発展途上国との資金的な関係の全体像を見てみよう。表3は、日本から

発展途上国・国際機関への資金の流れを1987年から1998年までみたものである。資金の流れ総額では、この10年余りの間に、かなりの上下動が見られる。1989年に241億3,300万ドルという一つの峰を築くと、1993年までに160億ドル弱にまで落ち込んでおり、国内の景気循環を反映して途上国へ向けた対外資金移動は入れ替わりの激しい活況と停滞を見せていた。93年以後、95年にかけて大幅な資金移動の増大が見られるが、これは対ドル円レートの急激な高進を織り込んでドル換算の資金

表3 日本から発展途上国・国際機関への資金の流れ

(単位：100万米ドル)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	対前年比(%)
贈与	2,221.1	2,907.7	3,037.3	3,014.0	3,383.2	3,763.0	4,498.7	5,299.2	6,434	5,576	5,039	4,949	-1.8
無償資金協力	1,481.3	1,815.2	1,900.7	1,680.1	2,009.4	2,009.5	2,627.7	3,105.7	2,937	2,396	2,018	2,168	7.4
技術協力	739.8	1,092.5	1,136.5	1,334.0	1,373.8	1,553.5	1,871.0	2,193.5	3,462	3,181	3,021	2,782	-7.9
政府貸与	3,026.5	3,514.2	3,741.3	3,772.4	5,477.0	4,621.6	3,545.1	4,258.6	4,123	2,780	1,574	3,657	132.4
二国間援助計	5,247.6	6,421.9	6,778.5	6,786.4	8,860.2	8,384.7	8,043.7	9,557.8	10,557	8,356	6,613	8,606	30.1
国際機関出資・拠出	2,206.8	2,711.8	2,186.4	2,282.3	2,092.0	2,766.4	3,215.2	3,680.7	4,170	1,252	2,823	2,126	-24.7
政府開発援助計	7,454.4	9,133.7	8,964.9	9,068.8	10,952.2	11,151.0	11,259.0	13,238.5	14,728	9,608	9,435	10,732	13.7
対 GNP 比 (%)	0.31	0.32	0.31	0.31	0.32	0.3	0.27	0.29	0.28	0.21	0.22	0.28	
対総資金比 (%)	36.4	42.6	37.1	48.4	44.0	67.5	70.9	46.5	33.7	24.1	28.2	46.1	
輸出信用	-2,047.3	-1,838.5	-1,245.4	-1,024.7	-491.1	53.6	54.3	630.5	939	-185	-374	1,620	-
直接投資金融等	286.7	1,410.2	1,892.4	4,101.7	3,018.5	2,149.3	3,156.3	528.0	3,793	1,930	4,733	8,560	80.9
国際機関への融資	-47.1	-211.1	869.9	289.9	54.2	1,062.7	631.1	2,070.4	1,021	-67	121	2,076	1,617.0
その他政府資金計	-1,807.8	-639.4	1,543.9	3,366.9	2,581.5	3,265.6	3,841.7	3,228.9	5,753	1,678	4,480	12,257	173.6
政府資金計	5,646.7	8,494.2	10,508.8	12,435.7	13,533.7	14,416.6	15,100.7	16,476.4	20,481	11,286	13,195	22,989	74.2
対総資金比 (%)	27.6	39.6	43.5	66.4	54.4	87.3	95.1	57.8	46.9	28.3	39.5	98.7	
輸出信用	1,081.3	219.3	686.8	12.4	615.6	-976.8	1,937.8	1,675.3	3,079	-1,427	-3,452	-3,905	-13.1
直接投資金融等	11,777.4	11,019.9	12,579.8	5,467.7	11,255.4	5,567.2	2,356.8	13,002.1	19,931	32,555	24,143	8,576	-64.5
直接投資	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	9,497	10,494	15,126	11,613	-23.2
二国間証券投資	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	10,434	22,061	9,017	-3,037	-
国際機関への融資	1,864.5	1,582.7	235.6	711.4	-689.4	-3,043.8	-3,083.6	-2,870.3	-35	-581	-1,411	-4,579	-224.5
民間資金計	14,723.3	12,821.8	13,502.1	6,191.5	11,181.5	1,546.6	617.7	11,807.1	22,975	28,392	19,280	92	-99.5
民間非営利団体贈与	92.0	107.4	122.1	103.4	168.0	190.4	159.1	212.5	216	232	223	203	-9.0
資金の流れ計	20,462.0	21,423.4	24,133.0	18,730.6	24,883.5	16,513.6	15,877.5	28,487.0	43,671	39,910	33,418	23,282	-30.3
対 GNP 比	0.86	0.75	0.83	0.63	0.73	0.44	0.38	0.62	0.84	0.86	0.79	0.61	-

(原注1) ネット・ディスパースメント。

(原注2) 1994年までは外務省資料から作成。1995、1996年は外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版から作成。

(原注3) 1987年～1994年の数値は卒業国・東欧向け数値を含まない。1995、1996年の数値はこれを含む。マイナス値は回収超過。

(原注4) 四捨五入の措置により、合計の不一致が生じる場合がある。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、230ページ、海外経済協力基金編『海外経済協力便覧』1998年版、国際開発ジャーナル社、2ページ。

額が膨れ上がったこと、同時にこの円高騰を受けて民間資本が為替リスクを回避するために途上国へ積極的に進出したこと等の諸要因が重なったことによる。したがって、相対的に円安が進む1996年には資金総額のドル換算額も縮小を見せた。ただ、次年1997年以後の国際金融危機が深化していく年月での様相は、円安の進行以外に、日本国内の金融不安を背景として思い起こさなくてはならない。アジア諸国を始めとする発展途上国が金融危機下で資金を欲して苦吟している際に、資金の出し手としては急速に縮減していく日本の姿を見て取ることができる。1998年には前年比で30.3%の減少を記録した。

政府開発援助に目を向けてみると、こちらは1995年までほぼ堅調に増大している。1987年に74億5,440万ドルであったが、1995年までに147億2,800万ドルへと増大した。この増大は、特に1993年から1997年の間に政策当局が設定したODA第五次中期目標にそって、援助量の増大が政策課題にあがっていたこと、これを基調としており、90年代中盤においては円高によってドル換算額が膨張することによって一層の額面の拡大を見せている。中期目標は1996年にほぼ達成されたこともあり、緊迫する財政事情も受けて同年にはODA実績が縮減を見せるが、この縮減は国際機関に向けた拠出・出資の端境期にあり、多国間援助が大幅に減少するという特殊な理由によることも大きい。それに加えて、前年に比べて大幅に円安が進行したこともあって、96年のドル額面の援助量は減少した。1997年は国際機関に対する増資が活発に行われた年であるものの、円安がさらに進行したので、援助実績は微減している。

97年9月に財政構造改革法案が政府内で合意され、実際に98年のODA予算は10%削減を目指すことになる。しかし、内外の経済危機の昂進を受けて改革は頓挫し、ODAも同年の追加予算措置によって減少分が埋め合わされ、再び増勢に転じた。政府開発援助はこの年107億3,200万ドル、前年比13.2%増の資金を途上国に供給する費目になった。

1995年以前の増大期における政府開発援助の費

目にもう少し立ち入ってみると、この増大は贈与によるところが大きいことに気づく。贈与部分は1987年の22億2,110万ドルから1995年の64億3,400万ドルに3倍弱の増加を示している。他方、政府貸付を見ると1987年の35億4,510万ドルから1991年の54億7,700万ドルの最大値を計上した後、かなりのアップダウンを経て1995年の41億2,300万ドルへ辿り着く。少し時期を延ばして見れば、1997年に最大値の3割弱まで減額している。この後の1998年、先述のように、政府貸付は倍増し、1998年の援助額の増大を支える主要因になるのであるが。

以上の推移の結果、1993年に贈与・政府貸付の各量は交錯し、以後日本の二国間ODAにおいて贈与部分のほうが多くなっており、今日に至っている。かつて（今日でもそう主張されるが）日本ODAの大きな特色として強調されていた政府貸付・円借款も、日本のODA内で、その圧倒的な地位を誇りつづけるといふわけにはいかなかったようだ。

国際機関等への拠出は一定の上下動を示しつつも、冷戦後の様々な地域開発金融機関の形成とともに増加傾向を見せていた。しかし、1996年には出資・拠出年度の端境に当たっていたこともあって前年の41億7,000万ドルから12億5,200万ドルへと大幅な減少を見せた。その後、円安の進行もあってそれまでの水準には達しないものの、20億ドル台に回復を見せている。

政府開発援助の国際的目標である同援助量の対GNP比率について見てみると（1978年のOECD目標で対GNP比0.33%）、1992年に0.32%ともっとも近接したが、目標の達成という点では、1987年以降今日まで達成された年は一年も無い。そればかりでなく、1993年以後、当該比率は減少傾向を示し、特に1996年の0.21%は日本ODA史上最低を記録することになった。援助量世界最大のトップ・ドナー日本の「量的評価」として、脳裏に挟まなくてはならない指標である。

発展途上国へ流れる資金総額に占めるODAの割合について観察すると、発展途上国に向けた資金の出し手の「最終保証者」としての援助の位置

が浮かび上がってくる。民間資金の流れを重ね合わせながら見てみよう。1990年代半ばは、急激な経済成長を誇る発展途上国がエマージング・マーケットとして世界市場に登場し、「アジアの奇跡」が喧伝されていたが、当該時期には日本から途上国への資金の流れの太宗は民間資金であった。直接投資金融が牽引力となって民間資金の増加を支えており、また国際金融危機直前までは証券投資による途上国への資金流入が直接投資金融を超えて突出してきた。この中で政府開発援助の資金総額に占める割合は1996年の24.1%を底とする形で急速に縮小している。

しかし、国際金融危機に突入する1997年には、証券投資の縮減を受けて民間資金の出足が止まり、円安の進行によってドル換算の援助額がさらに減少したにも関わらず、同額が資金総額に占める割合は28.2%と漸増する。さらに1998年になると、民間資金はもはや途上国へ向けての資金供給ルートとしては途絶したと言っても良く、前年比で99.5%後退し、わずかに9,200万ドルを供給するに過ぎない。特に証券投資については、この年回収超過を記録した。この裏面として、ODAが資金総額に占める割合は躍増し、46.1%となり、よりタイトな条件で途上国に資金を供与している政府部門（その他政府資金・OOF）もあわせると、同年に政府資金は途上国向け資金の98.7%を供給している。政府部門は国際金融危機下で細っていく途上国向け資金の流れを何とか確保する役割を果たしたのである。

表の前部を見ると、バブル崩壊直後の1992年と1993年に民間資金移動はそれ以前の20分の1近くまで低落している。その際、政府開発援助は日本の発展途上国向け資金移動の7割前後を支えた。政府部門全体で見れば、1993年に95.1%を供給している。国内外の経済が不安定状況に湿潤していくとき、民間資金移動は著しい動揺を見せるのであるが、他方で政府開発援助などの政府資金供給は、発展途上国への資金の流れの供給保証を果たしているわけである。

4. 日本の ODA の質的評価等

以下では旧来 DAC の援助の質的評価基準に挙げられてきたいくつかの指標にそって、日本の ODA の質的評価を行う。ただし、本格的な比較は、DAC 諸国の国際比較に譲りたい。

① 日本の二国間 ODA の所得グループ別配分

表4は二国間 ODA の所得グループ別配分先を見たものである。1994年から1998年の最近5年間をとったものであるが、日本 ODA の重心がいわゆる低所得国にあるものの、後発開発途上国に対してはそれほど高い割合で供与しているとはいえない。後発開発途上国では大規模な援助案件を構成しにくく、いわゆる援助の吸収能力が低いいため、大量の援助を消化することができないこと、また、同諸国に対する援助は、贈与の供給が中心になり、返済が発生する円借款は供与しにくい、という面がある。このため、日本の ODA にしめる後発開発途上国の割合はどうしても低いものにとどまらざるをえない。1998年には後発開発途上国向けの ODA の割合がさらに低下し、前年比で1.9パーセント・ポイント下げて13.2%となった。量的には増大に転じているのだが、95年の水準には及んでいない。実施にあたっての諸困難はあるかもしれないが、援助の質を高めるために、何らかの歯止め策が要請されるだろう。

ただし、表5にあるように最近10年をとってみれば、後発開発途上国向けの援助の比率は一端落ち込んだものを盛り返しつつあった、と見ることもできる。それにしても、1980年代末の水準を回復しているわけではないのだが。援助額そのものは97年を除けば80年代末の水準を大幅に上回っている。

援助の配分について別の角度から見てみよう。表6は日本二国間 ODA の10大供与国、5大供与国に対する供与額とその比率を示したものである。5大供与国は90年代に入り、98年まで中国、インドネシア、インド、フィリピン、タイで固定しており、98年にフィリピンとパキスタンが入れ替わっている。これら諸国に対して日本は一貫し

表4 日本の二国間 ODA の所得グループ別配分

(単位:100万ドル、%)

年 度	1994		1995		1996		1997		1998	
	支出額	比率	支出額	比率	支出額	比率	支出額	比率	支出額	比率
後発開発途上国	1,477.6	15.5	1,603.2	15.4	1,177.7	14.3	987.3	15.1	1,129.9	13.2
低所得国	4,388.4	45.9	4,223.5	40.5	2,708.1	33.0	2,023.8	30.9	3,291.6	38.5
低中所得国	2,194.8	23.0	2,494.2	23.9	3,215.0	39.2	2,418.5	36.9	2,710.1	31.7
高中所得国	251.8	2.6	619.3	5.9	-85.7	--	-34.6		353.2	4.1
高所得国	28.4	0.3	8.0	0.1	-121.6	--	-140.3		-48.8	
分類不能	1,218.8	12.7	1,470.3	14.1	1,313.8	16.0	1,297.5	19.8	1,117.0	13.1
合 計	9,559.9	100.0	10,418.5	100.0	8,207.2	100.0	6,552.2	100.0	8,533.1	100.0

(原注1) 後発開発途上国 (Least among Less Developed Countries, LLDC) : 国連開発計画委員会 (CDP) によって認定された、特に開発の遅れた途上国を指す。1997年で48カ国。国民一人あたり GDP699ドル以下、人口7,500万人以下、幾つかの人的資源開発指数、および/もしくは経済構造脆弱性指数に達しない国を指す。

(原注2) 低所得国 (Low Income Countries) : 1995年の国民一人当たり GDP が766ドル未満の国。1996年で23カ国・地域。

(原注3) 低中所得国 (Lower Middle Income Countries) : 同上基準で766ドル以上3,036ドル未満の国・地域。51カ国・地域。

(原注4) 高中所得国 (Upper Middle Income Countries) : 同上基準で3,036ドル以上938ドル未満の国・地域。24カ国・地域。

(原注5) 高所得国 (High Income Countries) : 同上基準で9,386ドル以上の国・地域。8カ国・地域。

(原注6) 東欧・卒業国向け援助を除く。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、上巻、171ページ、同1999年版、上巻、161ページより作成。

表5 日本の二国間 ODA に占める後発開発途上国の割合

(単位:100万ドル)

暦 年	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
二国間援助計	5,248	6,422	6,779	6,786	8,860	8,385	8,044	9,560	10,419	8,207	6,552	8,553
後発開発途上国向け	988	1,187	1,014	879	992	947	1,198	1,478	1,603	1,178	987	1,130
同比率	18.8	18.5	15.0	13.0	11.2	11.3	14.9	15.5	15.4	14.4	15.1	13.2

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、上巻、172ページ、同1999年版、上巻、162ページより作成。

表6 日本二国間 ODA の10大供与国に対する供与額とその比率 (ネット・ディスバースメント)

(単位:100万ドル、%)

年 度	1994	1995	1996	1997	1998
途上国計	9,680.48	10,557.06	8,356.26	6,612.59	8,650.90
5大供与国計	4,226.26	3,862.49	3,484.61	2,352.76	3,541.54
同比率	43.7	36.6	41.7	35.6	41.2
10大供与国計	5,457.68	5,153.15	4,529.30	3,114.82	4,793.30
同比率	56.4	48.8	54.2	47.1	55.7

(注) 5大供与国: 中国、インド、インドネシア、タイ、フィリピン (1998年を除く)、パキスタン (1998年)

10大供与国: 5大供与国に加えてパキスタン、エジプト、バングラディシュ、メキシコ等。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、上巻、162ページ、同1999年版、上巻、152ページより作成。

表7 日本二国間 ODA に占める贈与の比率（所得グループ別）

(単位：%)

暦年	1990	1994	1995	1996	1997	1998
贈与比率(LLDC 向け)	66.2	91.2	99.6	104.7	109.2	108.8
贈与比率(その他諸国)	41.2	48.9	53.3	63.7	74.6	49.5

(注) 債務救済を含むため、100%を超える場合がある。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、上巻、172ページ、同1999年版、上巻、162ページより作成。

て40%近い援助を供与しつづけている。10大供与国まで含めるとその比率は50%から60%弱にまで高まり、かつ対象国の固定傾向もかわらない。日本 ODA の集中傾向を見て取ることができる。

これらの供与国の中には97年からの国際金融危機で大打撃を受けたインドネシア・タイや、核実験を強行して核不拡散体制を動揺せしめたインド・パキスタンが含まれている。ODA にこれらの問題における責任を過大に求めることは留保するにしても、「持続的経済成長と開発」「国際安全保障を経済面から支援」といった ODA の政策目標に逆行する事態を作りだした国が10大供与国の内の4カ国を占めていることについて、先とは違った意味で ODA のあり方を反省すべき事態になっている。特に対パキスタン援助はアメリカの援助の肩代わりで1980年代後半から強化され、その主目的の一つには「核実験の阻止」にあった⁽⁵⁾ことを考えればなおさらである。また、10大供与国の一つにエジプトが含まれるなど、アメリカの援助重点国に重なる国が含まれている。DAC 等援助レジームの中の認識では、エジプトは既に「援助漬け」で国家の経済状況が望ましくない状態にあるとされている⁽⁶⁾のにこのパフォーマンスは正当化されるものなのであろうか。

(5) 対パキスタン援助と安全保障の関係については、デニス・ヤストモ（渡辺昭夫監訳）『戦略援助と日本外交』同文館、1989年、第3章、95～121ページを参照。

(6) 援助とエジプトの経済パフォーマンスの関係については、Robert Zimmerman, *Dollars, Diplomacy & Dependency*, London: Lynne Rienner, 1993, pp.111-137を参照。

② 日本の二国間 ODA に占める贈与の比率

表7は日本の二国間 ODA に占める贈与の比率を後発開発途上国向けとそれ以外とに分類して見たものである。1990年には後発開発途上国に向けた ODA においても贈与の比率は66%程度にとどまっていたが、1995年以降は贈与の比率が100%に達している。また、その他諸国に対しても ODA に占める贈与比率は漸増している。

③ 日本二国間 ODA の地域別配分

日本の二国間 ODA の地域別配分を、表8を通じて考えてみよう。一見して明らかなようにアジアへの ODA 供与比重が非常に高いことがわかる。アジアに対する日本の ODA は1990年代に入ってその割合を60%弱から1997年の46.5%にまで下げたものの、依然として日本はアジアに最も多額の ODA を投与している。また、98年には国際金融危機に対処するための緊急支援をアジア諸国に行ったため、アジア向け ODA の比率は再び62.4%に高まった。特に ASEAN 諸国に対する援助は27.4%と非常に高く、これだけでアジア外地域への ODA に匹敵するほどである。

他地域については96年までにアフリカや中南米がその比率を次第に上昇させつつあり、同年にはそれぞれ12.8%と11.8%に達していたが、上記のような理由もあって、以後は比率を下げ、98年にはそれぞれ11.0%と6.4%になっている。

1998年についてこの地域別配分を援助の形態と重ねて見たものが表9である。目につくのは政府貸付の供与地域がアジアに92.0%と一極的に集中していることである。これは政府貸付・円借款の供与対象になる相対的に富裕な国がアジアに集中していることの反映である。同時に日本 ODA の

表8 二国間 ODA 地域別配分 (ネット・ディスバースメント)

(単位:100万ドル、%)

年 度	1980		1990		1994		1995		1996		1997		1998	
	額	比率	額	比率	額	比率	額	比率	額	比率	額	比率	額	比率
アジア	1,383	70.5	4,117	59.3	5,544	57.3	5,745	54.4	4,145	49.6	3,076	46.5	5,372	62.4
北東アジア	82	4.2	835	12.0	1,505	15.5	1,606	15.2	869	10.4	530	8.0	1,211	14.1
東南アジア (ASEAN)	861	43.9	2,379	34.3	2,223	23.0	2,592	24.6	1,858	22.2	1,416	21.4	2,438	28.3
南西アジア	703	35.8	2,299	33.1	1,884	19.5	2,229	21.1	1,694	20.3	1,354	20.5	2,356	27.4
中央アジア	435	22.2	898	12.9	1,758	18.2	1,435	13.6	1,320	15.8	964	14.6	1,463	17.0
コーカサス					49	0.5	67	0.6	80	0.9	145	2.2	228	2.7
その他	5	0.3	4	0.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	12	0.2	14	0.2
中近東	204	10.4	705	10.2	751	7.8	721	6.8	561	6.7	513	7.8	392	4.6
アフリカ	223	11.4	792	11.4	1,144	11.8	1,333	12.6	1,067	12.8	803	12.1	950	11.0
中南米	118	6.0	561	8.1	832	8.6	1,142	10.8	986	11.8	715	10.8	553	6.4
大洋州	12	0.6	114	1.6	127	1.3	160	1.5	198	2.4	159	2.4	147	1.7
欧州	-2		158	2.3	135	1.4	153	1.5	200	2.4	134	2.0	144	1.7
東欧			153	2.2	121	1.2	138	1.3	130	1.6	54	0.8	47	0.6
分類不能	23	1.2	494	7.1	1,148	11.9	1,303	12.3	1,200	14.4	1,213	18.3	1,048	12.2
計	1,961	100.0	6,940	100.0	9,680	100.0	10,557	100.0	8,356	100.0	6,613	100.0	8,606	100.0

(原注1) 四捨五入の処理のため、合計の一致しない場合がある。

(原注2) 分類不能は行政経費等。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、上巻、161ページ、同1998年版、上巻、119ページ、同1999年版、上巻、151ページより作成。

表9 日本 ODA の援助形態別・地域別配分 (ネット・ディスバースメント、1998年)

(単位:100万ドル、%)

	無償資金協力		技術協力		政府貸付等		ODA 計		対前年比
	額	比率	額	比率	額	比率	額	比率	
アジア	935.37	43.2	1,072.52	38.6	3,364.14	92.0	5,372.03	62.4	74.7
北東アジア	76.44	3.5	427.36	15.4	707.31	19.3	1,211.10	14.1	128.5
東南アジア	437.85	20.2	707.31	19.3	1,510.49	41.3	2,437.66	28.3	72.1
南西アジア	395.15	18.2	111.04	4.0	956.72	26.2	1,462.92	17.0	51.8
中央アジア	12.9	0.6	25.64	0.9	189.62	5.2	228.15	2.7	56.9
コーカサス	11.3	0.5	2.26	0.1	0.01	0.0	13.57	0.2	18.0
その他	1.72	0.1	16.92	0.6	0.00	0.0	18.64	0.2	102.4
中近東	186.49	8.6	119.02	4.3	86.52	2.4	392.03	4.6	-23.6
アフリカ	636.28	29.4	193.97	7.0	119.93	3.3	950.29	11.0	18.4
中南米	215.38	9.9	276.16	9.9	61.31	1.7	552.86	6.4	-22.7
大洋州	80.63	3.7	48.62	1.7	17.92	0.5	147.17	1.7	-7.5
欧州	79.34	3.7	62.73	2.3	1.46	0.0	143.53	1.7	7.3
東欧	2.51	0.1	40.86	1.5	4.06	0.1	47.42	0.6	11.3
分類不能	34.01	1.6	1,008.74	36.3	5.26	0.1	1,048.00	12.2	-13.6
計	2,167.60	100	2,781.76	100	3,656.54	100	8,605.90	100	30.1

(原注1) 四捨五入の処理のため、合計の一致しない場合がある。

(原注2) 分類不能は行政経費等。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1999年版、国際協力推進協会、上巻、150ページより作成。

対アジア供与の高さがこの円借款によってもたらされていることが理解できよう。

贈与に目を向けると、無償資金協力、技術協力ともにアジアが最も比重の高い供与先地域になっている。ただし無償資金協力の場合、アフリカに対する供与が相対的に高いなど供与先地域別の比重が他の費目に比べて平坦である。

④ 日本の二国間 ODA の分野別・形態別推移

日本の二国間 ODA の配分について、分野別どのような配分が行われているかを検討してみよう。表10は日本の1998年度二国間 ODA の分野別・形態別配分を約束額ベースで見たものである。二国間 ODA 全体で高い比率を示しているのは経済インフラ・サービスに対する援助であり、これが39.0%を占めている。この内容を援助形態で区分してみると、経済インフラ・サービスへの援助は圧倒的に政府貸付・円借款によってなされており、その割合は同援助の91.1%を占めている

ことがわかる。社会インフラ・サービスにおいては贈与が61.4%と過半を構成しているが、プロジェクト形式の援助の中で贈与が過半を占める分野はここにとどまっており、生産セクターに対する援助で政府貸付と拮抗しているぐらいである。日本 ODA における贈与の増大はありつつも、援助の各分野においては依然として円借款が大きな比重を占めていることがわかる。

分野別推移を最近の数年にわたって見たものが表11である。ここでもやはり運輸・エネルギー・その他経済インフラ等の経済インフラ・サービス分野への ODA 拠出が常に40%近くを占めていることが理解できる。95年までは社会インフラ・サービス部門が拡大しつつあったが、そこを頂点に比率が減退し、98年には6.2パーセント・ポイント下げて20.2%になっている。

5. 日本 ODA パフォーマンスの国際比較

以上のような日本 ODA パフォーマンスは、国

表10 日本の二国間 ODA の分野別・形態別配分（約束額ベース、1998年）

（単位：100万ドル、%）

	無償資金 協 力	技術協力	贈与計	同比率	政府貸付等	同比率	二国間 ODA	対総額 シェア
社会インフラ・サービス	650.55	1,066.49	1,717.04	61.4	1,077.63	38.6	2,794.67	20.2
経済インフラ・サービス	246.57	231.29	477.87	8.9	4,912.02	91.1	5,389.88	39.0
生産セクター	321.64	528.68	850.33	49.8	858.81	50.2	1,709.14	12.7
マルチ・セクター	8.17	83.30	91.47	15.2	508.78	84.8	600.25	4.3
小 計	1,226.94	1,909.77	3,136.71	29.9	7,357.24	70.1	10,493.95	75.9
プログラム援助等	59.49	0.00	59.49	3.7	1,543.51	96.3	1,603.00	11.6
債務救済	300.39		300.39	73.6	107.79	26.4	408.18	3.0
緊急援助	114.36	7.67	122.02	100.0		0.0	122.02	0.9
行政経費等	282.92	905.60	1,188.52	99.3	8.05	0.7	1,196.57	8.7
総 計	1,984.09	2,823.03	4,807.13	34.8	9,016.59	65.2	13,823.72	100.0
BHN	1,135.50	1,364.79	2,500.29	58.8	1,753.64	41.2	4,253.93	30.8

（原注1）構造調整努力支援無償資金協力（ノンプロ無償）及び草の根無償、難民経費については、無償資金協力の行政経費等の項目に含まれる。

（原注2）行政経費には開発啓発費を含む。

（原注3）四捨五入の処理を行ったため、合計の不突合のある場合がある。

（原注4）東欧および卒業国向け援助を含む。

（注）BHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）に該当する費目は社会インフラ・サービス、生産セクターの農業支援、行政経費等を指す。

（出所）外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、上巻、174ページ、同1999年版、上巻、164ページより作成。

表11 日本の二国間 ODA におけるセクター別
シェアの推移

(単位: %)

	1990	1995	1996	1997	1998
運輸	19.0	18.8	24.2	21.3	23.5
エネルギー	5.3	22.7	12.4	21.1	12.7
その他経済インフラ	7.2	2.9	4.1	2.2	2.8
社会インフラ・サービス	19.7	26.7	20.9	22.8	20.2
生産セクター	17.1	11.7	17.5	15.6	12.4
マルチ・セクター	0.7	1.2	4.9	3.3	4.3
プログラム援助等	31.0	16.0	23.8	13.7	24.1

(原注1) プログラム援助は債務救済、食料援助、緊急援助、行政経費を含む。

(原注2) 東欧および卒業国向け援助を含む。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1999年版、国際協力推進協会、上巻、163ページ。

実際に見た場合どのような位置にあるものなのか。本稿の冒頭でも述べたが、日本援助当局者の一つの標語は「トップ・ドナーからリーディング・ドナーへ」であるが、現状がその変化に見合った軌道を描きつつあるかを検討する。

① DAC 主要国から発展途上国・国際機関への ODA の流れ

日本の ODA のパフォーマンスを DAC 主要国間のそれと比較してみよう。表12は DAC 主要国から発展途上国・国際機関への ODA の流れを長期で概観したものである。日本の ODA は1985年以降、1995年まではほぼ一貫した増大傾向を示していることがわかる。その結果、1985年に37億9,700万ドルであった日本 ODA は1995年には144億8,900万ドルと3.8倍化し、この期間中の増減率では、DAC 主要国の中で飛び抜けて高い。同時に DAC 諸国に占める日本 ODA の割合も20%近くにまで押し上げてきており、1994年に22.4%、1995年に24.6%と高いステイタスを示している。また、日本は1989年にアメリカの援助額を上回ったのち、1993年に再びこれを上回り、以後 DAC 諸国のなかでは最多量の ODA を発展途上国・国際機関に供給するトップ・ドナーになっている。ただし日本の ODA 量は1996年には94億3,900万ドルと前年比で34%縮減し、この縮減率は近年、単年度では他に類を見ないものになっている。同

表12 DAC 諸国から発展途上国への ODA の流れ

(単位: 100万ドル、%)

年 度	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
日本	458	511	611	1,011	1,126	1,148	1,105	1,424	2,215	2,685	3,353	3,171	3,023	3,761	4,319
アメリカ	3,050	3,324	3,349	2,968	3,439	4,007	4,360	4,682	5,663	4,684	7,138	5,782	8,202	8,081	8,711
イギリス	608	562	609	603	730	863	885	1,114	1,465	2,157	1,854	2,192	1,800	1,610	1,429
ドイツ	599	734	808	1,102	1,433	1,689	1,593	1,717	2,347	3,393	3,567	3,181	3,152	3,176	2,782
フランス	971	1,075	1,320	1,461	1,616	2,091	2,146	2,267	2,705	3,449	4,162	4,177	4,034	3,815	3,788
DAC 計	6,831	7,691	8,538	9,351	11,317	13,585	13,953	15,733	19,992	22,820	27,296	25,568	27,777	27,590	28,738
日本の対 DAC 比	6.7	6.6	7.2	10.8	9.9	8.5	7.9	9.1	11.1	11.8	12.3	12.4	10.9	13.6	15.0
日米の対 DAC 比	51.4	49.9	46.4	42.6	40.3	37.9	39.2	38.8	39.4	32.3	38.4	35.0	40.4	42.9	45.3

年 度	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
日本	3,797	5,634	7,342	9,134	8,965	9,069	10,952	11,151	11,259	13,239	14,489	9,439	9,358	10,640
アメリカ	9,403	9,564	9,115	10,141	7,676	11,394	11,262	11,709	10,123	9,927	7,367	9,377	6,878	8,786
イギリス	1,531	1,737	1,871	2,645	2,587	2,638	3,201	3,243	2,920	3,197	3,157	3,199	3,433	3,864
ドイツ	2,942	3,832	4,391	4,731	4,948	6,320	6,890	7,583	6,954	6,818	7,524	7,601	5,875	5,581
フランス	3,995	5,105	6,525	5,463	5,835	7,163	7,386	8,270	7,915	8,466	8,443	7,451	6,307	5,742
DAC 計	29,248	36,663	41,850	47,027	45,741	52,961	56,678	60,850	56,498	59,156	58,894	55,485	48,324	51,888
日本の対 DAC 比	13.0	15.4	17.5	19.4	19.6	17.1	19.3	18.3	19.9	22.4	24.6	17.0	19.4	20.5
日米の対 DAC 比	45.1	41.5	39.3	41.0	36.4	38.6	39.2	37.6	37.8	39.2	37.1	33.9	33.6	37.4

(出所) OECD, DAC, *Development Co-operation*, various years より作成。

表13 全世界から開発途上国への資金の流れ

(支出純額ベース、名目値、単位：10億ドル)

暦年	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
公的開発資金	43.9	55.8	61.5	60.8	69.4	76.5	84.8	78.6	83.4	86.2	89.3	78.1	76.8
政府開発援助	32.6	43.9	48.2	47.5	48.6	50.6	57.4	57.4	56.0	60.3	59.8	57.9	49.8
二国間	24.6	35.0	38.3	36.4	36.3	37.2	41.3	41.3	39.4	41.3	40.6	39.1	32.3
多国間	8.0	8.9	9.9	11.0	12.3	13.4	16.1	16.1	16.6	19.0	19.2	18.9	17.5
その他公的資金	11.3	11.9	13.3	13.9	12.2	25.9	27.4	21.2	27.4	25.9	29.5	20.2	27.0
輸出信用	4.0	-0.7	-2.6	-2.5	9.5	9.5	0.6	1.0	-3.0	6.3	5.6	4.0	-4.4
民間資金	30.0	26.7	33.7	39.6	45.2	43.6	50.8	77.3	81.9	126.6	168.3	282.6	252.1
全資金フロー	77.9	81.8	92.6	98.5	115.5	129.6	136.2	156.9	162.3	219.1	263.2	364.7	324.5
援助の比率	41.8	53.7	52.1	48.2	42.1	39.0	42.1	36.6	34.5	27.5	22.7	15.9	15.3

(原注1) 1990年から1992年の非 ODA 債務救済分は除く。

(原注2) 非 OECD 及び非 DAC 諸国からのフローを含む。

(原出所) 1993年 DAC プレスリリース、98年 DAC 議長報告。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』国際協力推進協会、1993年版、上巻、308ページ、同1999年版、上巻、224ページより作成。

時に DAC 諸国の ODA に占める割合も下がり、17.0%になった。その後98年に若干の量的増大と DAC 諸国の供給する ODA に占める割合の回復を見せている。

他の諸国についてはアメリカが1992年以降、ODA の減少トレンドを示している。それ以外の主要国は1990年および91年に比較的規模の大きい拡大を見せたのちに一進一退の状況を見せている。DAC 全体としての ODA 量も1992年の608億5,000万ドルを頂点に漸減してきており、国際援助レジーム全体の「援助疲れ」を感じさせるものになっている。96年以降の援助量の低迷においては、先に述べた日本の縮減による影響が大きいことも付記しておく。

② 資金の流れ全体の動向等

i. 全世界より開発途上国への資金の流れの推移

日本の分析で行ったことと同じように ODA の流れを途上国向け資金の流れ全体の中で位置づけてみたい。まず、資金の流れ全体の特徴である。表13は全世界から開発途上国への資金の流れの推移と、そこに占める ODA の割合を見たものである。途上国への資金流入は1996年まで増大を続け、1985年の779億ドルから1996年の3,647億ドルへと4.6倍に増大している。ODA は1991年に格段

の増大を見せた後、若干の上下動を見せつつ1994年の603億ドルで頂点を記録し、その後漸減傾向を見せつつも頂点近傍に留まっていたが、97年に61億ドルの急減を見せ、同年498億ドルを計上している。途上国への資金流入総量に占める ODA の割合は90年代に入って急速に低落し、1986年の53.7%から1996年の15.3%へ縮小している。同じ時期に ODA に入れ替わるように民間資金が途上国への資金移動の本流をつかさどるようになったことも見て取れる⁽⁷⁾。

ii. DAC 主要国から発展途上国への資金の流れ

表14は DAC 主要国から発展途上国・国際機関への資金の流れ全体を長期推移で見たものである。1984年以降、日本は、若干の上下動を伴いつつも1989年まで途上国に供与する資金量において増大傾向を示してきた。同時に DAC 諸国からの資金の流れに占めるステイタスも高め、全体の資金の流れに対する比率において、1985年に25.7%を占めた。これ以降2割の資金量を供給している。ただし1992年に日本の資金量が161億5,400万ドルと前年比で30%以上ダウンする収縮を示した

(7) 開発資金ソースにおける公的部門から民間部門への転換については、神沢正典『世界経済と開発金融』ミネルヴァ書房、1995年を参照。

表14 DAC 諸国から発展途上国への資金の流れ

(単位:100万ドル、%)

年度	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
日本	1,824	1,824	2,725	5,844	2,962	2,880	4,003	5,535	10,703	7,603	6,815	12,231	8,889	7,896	11,746	11,619
アメリカ	6,340	7,045	7,574	8,346	4,549	17,864	12,370	12,433	16,170	18,808	13,852	26,374	30,159	23,037	28,585	1,816
イギリス	1,247	1,587	1,461	1,473	2,440	6,579	7,572	6,813	9,338	13,494	12,219	11,863	6,264	6,102	4,831	2,463
ドイツ	1,487	1,915	1,756	1,807	3,176	4,962	5,523	6,084	7,561	7,332	10,633	8,087	6,959	7,007	6,507	5,749
フランス	1,835	1,636	2,082	2,773	3,363	3,944	5,316	5,212	7,929	8,764	11,631	11,496	13,586	9,334	8,897	8,874
DAC 計	15,803	18,285	19,693	24,628	22,358	44,824	46,025	51,526	70,704	75,943	75,356	91,390	84,188	69,389	79,102	45,163
日本の割合	11.5	10.0	13.8	23.7	13.2	6.4	8.7	10.7	15.1	10.0	9.0	13.4	10.6	11.4	14.8	25.7
日米の割合	51.7	48.5	52.3	57.6	33.6	46.3	35.6	34.9	38.0	34.8	27.4	42.2	46.4	44.6	51.0	29.7

年度	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
日本	14,579	18,571	18,919	21,995	17,229	24,490	16,154	15,877	28,487	42,295	38,088	29,509	17,902
アメリカ	18,231	13,821	17,505	16,383	11,093	20,756	33,942	58,235	59,738	46,984	55,731	74,991	48,187
イギリス	6,684	3,492	4,289	9,468	6,527	5,623	9,308	7,337	11,964	13,382	22,470	19,659	12,136
ドイツ	7,889	8,843	11,811	12,416	13,560	13,098	8,921	15,366	23,948	21,197	20,815	19,785	21,926
フランス	9,176	7,094	5,411	5,262	5,705	6,478	10,831	10,902	12,717	12,477	17,486	13,979	8,402
DAC 計	69,801	64,807	80,475	87,801	76,434	94,662	109,994	135,413	165,893	165,182	195,449	188,764	180,794
日本の割合	20.9	28.7	23.5	25.1	22.5	25.9	14.7	11.7	17.2	25.6	19.5	15.6	9.9
日米の割合	47.0	50.0	45.3	43.7	37.1	47.8	45.5	54.7	53.2	54.0	48.0	55.4	36.6

(出所) OECD, DAC, *Development Co-operation*, various years より作成。

時以降、全体に占める割合は10%代に落ち込んでいる。資金量そのものは1994年、1995年と拡大基調を示しているが、1996年に減少に転じ、98年には179億200万ドルまで落ち込んだ。

DAC 全体としては1985年を谷底にして(451億6,300万ドル)資金量はしばらく低迷するが、1991年以降再び拡大に移っており、かつそのペースを早めている。DAC からの総資金量は1996年に1,954億4,900万ドルに達しており、1990年比で2.5倍になっている。90年代の拡大を主導しているのはアメリカからの資金量の増大であり、1997年には749億9,910万ドルに達している。

iii. DAC 主要国から発展途上国への民間資金の流れの比較

民間資金の動向と ODA の動向を比較してみよう。表15は、DAC 主要国から発展途上国へ流れる民間資金の推移を見たものであり、それに資金総額や ODA 比率など参考指標を添付したものである。DAC 諸国からの民間資金流入は、債務危機が絶頂に達した85年の収縮を始めとして、1980年代にははっきりした増大傾向を示していない。

そして1980年代末まで、1980年の水準を回復することはなかった。日本はこの時期に途上国への民間資金移動の3割から4割を支えており、資金移動が収縮する1985年や1987年にはそれぞれ85%、74%を受け持った。

1990年代に入って民間資金移動はエマージング・マーケットの活況に支えられ、急速に増大を始める。1990年に97億9,000万ドルまで大収縮した民間資金は1997年に1,291億3,600万ドルと13.2倍に膨れ上がった。ここでの主役はアメリカの民間資金であり、1990年の23億5,600万ドルの回収超過から、1997年の653億800万ドルにまで回復しており、民間資金移動の51%を占めている。日本の民間資金は、おりからの不況のあおりを受けて急速に縮減し、1993年には6億1,800万ドルにまで縮小した。それ以後一旦回復基調に入り、1996年には274億6,900万ドルまで回復しているが、経済危機に湿潤される97年以降再び後退を始め、1998年には37億4,400万ドルの回収超過を計上した。

DAC 諸国の途上国への資金移動総額に占める

表15 DAC 主要国からの民間資金 (PF) の流れの長期推移と ODA 推移との比較

(単位:100万ドル、%)

年 度	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
日本	1,958	8,022	9,586	14,723	12,822	13,502	4,690	10,788	1,547	618	11,807	22,046	27,469	15,953	-3,744
アメリカ	4,301	-9,278	7,437	4,395	3,203	7,325	-2,356	7,599	17,666	45,405	46,330	35,642	42,726	65,308	36,112
イギリス	10,410	378	4,447	1,136	1,082	69	2,934	1,527	5,328	3,837	8,199	9,482	18,808	16,025	7,919
ドイツ	6,019	1,466	2,378	2,357	5,091	5,495	4,374	3,578	18	5,712	12,609	11,683	11,975	13,518	15,695
フランス	6,742	3,671	3,031	-65	-783	-1,630	-2,287	-1,918	1,701	2,455	3,837	3,710	10,318	7,579	2,851
DAC 計	40,403	9,431	26,734	19,929	27,820	28,813	9,790	25,701	34,291	65,316	90,238	90,411	128,881	129,136	109,926
うち日本の割合	4.8	85.1	35.9	73.9	46.1	46.9	47.9	42.0	4.5	0.9	13.1	24.4	21.3	12.4	-3.4
DAC 資金総計	75,356	45,163	69,801	64,807	80,475	87,801	76,434	94,662	109,994	135,413	165,893	165,182	195,449	188,764	180,794
うち民間資金比	53.6	20.9	38.3	30.8	34.6	32.8	12.8	27.2	31.2	48.2	54.4	54.7	65.9	68.4	60.8
日本民間資金比	2.6	17.8	13.7	22.7	15.9	15.4	6.1	11.4	1.4	0.5	7.1	13.3	14.1	8.5	-2.1
うち ODA 比	36.2	64.8	52.5	64.6	58.4	52.1	69.3	59.9	55.3	41.7	35.7	35.7	28.4	25.6	28.7
日本 ODA 比	4.4	8.4	8.1	11.3	11.4	10.2	11.9	11.6	10.1	8.3	8.0	8.8	4.8	5.0	5.9

(出所) 表14に同じ。

表16 DAC 諸国 ODA 全体に占める主要国のシェア

(単位:%)

年 度	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
日本	11.2	9.3	15.5	14.3	17.1	23.5	17.0	19.4	20.5
アメリカ	33.5	31.8	24.1	31.8	21.5	14.6	16.9	14.2	16.9
イギリス	8.7	6.9	6.5	5.2	5.0	5.4	5.8	7.1	7.4
ドイツ	10.9	12.8	13.1	10.1	11.9	12.1	13.7	12.2	10.8
フランス	10.1	10.9	8.9	10.8	13.6	14.3	13.4	13.1	11.1
DAC 計	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(出所) 表14に同じ。

民間資金の割合、ODA の割合を表の下部に示している。1980年代後半は民間資金が20%から40%弱の間を推移しており、途上国への資金移動を支えた根幹は ODA にあったことがわかる。ODA はこの時期、50%から60%強の割合を占め、1990年には70%近くに達している。1992年までこの傾向は継続しており、途上国への資金供給は公的部門の支持に過半を依存していたことがわかる。1993年に ODA と民間資金の割合は逆転し、その後は民間資金の急速な拡大にしたがって、同資金の割合は1997年に68.4%に達したが、次年は民間資金が縮小したため、当該割合も60.8%まで低落した。

③ DAC 主要国の ODA パフォーマンス比較

i. 質的指標

日本の ODA のパフォーマンスをいくつかの質

的指標を通じて検討してみよう。表16は、DAC 諸国の ODA 全体に占める主要国のシェアを一覧したものである。1970年から1990年まではアメリカが首位にたち、かつ他の諸国を10%近く上回るパフォーマンスを示しているが、1990年代に入ってその割合を急速に下げ、14%から17%の間を推移している。日本は1995年に向かってシェアを漸増させ、1995年には23.5%を占めるなど、アメリカにかわってトップ・ドナーの地位を占めている。その後若干比重を下げたが、98年には再び20.5%を計上している。

表17は DAC 主要国の ODA 対 GNP 比を見たものである。日本は一貫して DAC 平均を下回っており、かつその数値を下げている。1996年には0.20%にまで下がり、DAC21カ国の中で20位にまでなった。その後は回復基調を見せ、98年には0.28%にまでなっている。1978年の DAC 目標で

表17 DAC 主要国 ODA の対 GNP 比

(単位：%)

年 度	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
日本	0.23	0.24	0.32	0.31	0.31	0.28	0.20	0.22	0.28
アメリカ	0.31	0.26	0.27	0.24	0.20	0.10	0.12	0.09	0.10
イギリス	0.37	0.39	0.35	0.33	0.27	0.29	0.27	0.26	0.27
ドイツ	0.32	0.39	0.44	0.46	0.42	0.31	0.32	0.28	0.26
フランス	0.66	0.44	0.64	0.62	0.60	0.55	0.48	0.45	0.40
DAC 平均	0.34	0.33	0.38	0.34	0.33	0.27	0.25	0.22	0.24

(出所) 表14に同じ。

表18 DAC 主要国 ODA のグラント・エレメント

(単位：%)

年 度	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
日本	67.2	70.2	74.3	73.6	77.1	82.3	78.4	78.8	81.3
アメリカ	86.4	85.4	90.5	96.0	99.1	99.2	99.6	99.1	99.1
イギリス	81.5	96.9	96.4	99.5	99.9	97.6	100.0	100.0	100.0
ドイツ	80.4	84.8	89.3	89.1	89.1	91.4	92.0	94.9	97.2
フランス	82.6	90.7	90.0	89.1	89.6	91.7	91.0	92.1	92.2
DAC 平均	84.1	88.5	89.9	91.0	93.3	92.1	92.0	91.8	93.5

(出所) 表14に同じ。

表19 DAC 主要国 ODA に占める贈与の割合

(単位：%)

年 度	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
日本	38.6	35.4	40.0	47.5	38.1	48.8	34.1	45.0	41.8
アメリカ	63.7	58.1	72.6	88.9	94.7	98.1	99.2	98.1	98.2
イギリス	49.5	91.1	93.4	98.6	98.7	97.6	100.0	95.9	95.8
ドイツ	53.9	55.8	72.1	76.9	75.5	79.9	77.7	84.3	88.1
フランス	73.7	83.1	80.9	78.1	74.5	81.8	82.9	82.4	78.1
DAC 平均	63.4	69.3	75.2	80.8	78.5	78.6	76.8	78.9	79.5

(出所) 表14に同じ。

ある0.33%を上回っているのはフランスのみであり、フランスは値を下げつつも、相対的に良好なパフォーマンスを示している。

表18は DAC 主要国 ODA のグラント・エレメントを見たものである。グラント・エレメントは供与される資金の譲許性を示す数値であり、贈与を100%とし、数値が高いほど市場調達条件より緩やかな条件で資金を供与していることを示す。

日本は ODA の大分枝に円借款を抱えているため、グラント・エレメントは相対的に低くならざるを得ない。それでも1980年にグラント・エレ

メント74.3%であったものを1995年までに82.3%にまで高めている。ただし、他の諸国と比較すると、主要国が軒並み90%以上の値を示しているので、やはり見劣りがする。当然日本の数値は DAC 平均を下回っており、かつ10パーセント・ポイントの格差がある。

表19は DAC 主要国の ODA に占める贈与の割合を比較したものである。グラント・エレメントと同じ理由で日本の場合、円借款が援助の中で大きな位置を占めるため、ODA に占める贈与の割合は著しく低い。ただし長期的な推移を見ると、

1970年代には他の主要国も贈与の比率がとびぬけて高いわけではなく、かつ各国とも贈与の割合を次第に増加させていっている。これに対して日本は贈与の比率を増大させるパフォーマンスを示しているとは言いがたく、1995年に48.8%を計上した後、その比率を下げ、98年には41.8%になっている。当然 DAC 諸国中では最低の比率である。

ii. DAC 主要国の所得グループ別 ODA 配分比較

表20は DAC 主要国の二国間 ODA の配分先を所得グループ別に分類し、そこから後発開発途上国向けの援助の割合を取り出したものである。日本は1980年代に他の主要国や DAC 平均に比肩するほどのパフォーマンスを示していたが、90年代に入って相対的なパフォーマンスは劣化した。同時に他の DAC 主要国が後発開発途上国に向けた援助の比重を高める中で、日本は後発開発途上国向け援助をそれほど増大させてきていない。1980年に日本の比率は31.6%であり、1985年に漸減して28.5%になっているが、1990年には比率を10パーセント・ポイント以上下げて17.1%になっている。それ以後は若干の回復基調にあるが1997-1998年時点でも20.8%にとどまっている。同諸国に対する DAC 諸国の二国間 ODA 配分割合の平均値が90年代にかなり増加している事態と好対象をなしている。円借款が ODA の大きな部分を占める日本の場合、債務救済措置を仰ぐことの

多い後発開発途上国には借款を供与しにくい。通常パリ・クラブにおいて公的債務における債務救済のスキームが確定するまでは、追加的な借款の供与は控えることになっているからである。後発開発途上国の債務破綻が目立ちはじめた1980年代後半以降、同諸国に対する円借款の供与は困難になり、自然、円借款供与はアジア諸国など相対的に富裕な国に集中することになった。この結果、後発開発途上国への二国間 ODA 供与比率が下がることになったのである。

日本の割合は、1990年代で DAC 主要国の中において最低であり、かつ DAC 平均も下回っている。同分野において、DAC 主要国で好パフォーマンスを示しているのはイギリスとドイツであり、特にイギリスは DAC 平均を7から10パーセント・ポイントも上回る供与割合を後発開発途上国に振り向けている。

iii. DAC 主要国の ODA 分野別配分比較

表21は DAC 主要国が二国間 ODA においてどのような分野に配分を行っているかを比較した表である。

日本の場合、配分上の特徴として、経済インフラ・サービスの比重の高さが目につく。日本は1970年代から同分野に対して40%弱の ODA を振り向けてきており、近年もその割合を高め、1997年には41.4%を同分野に拠出している。

他の分野について見ると、社会インフラ・サー

表20 DAC 主要国の所得グループ別 ODA 配分の比較

(単位：%)

年 度	後発開発途上国向け ODA の全体に占める割合						高所得国向け ODA の占める割合	
	1975	1980	1985	1990	1995 1996 平均	1997 1998 平均	1995 1996 平均	1997 1998 平均
日本	14.0	31.6	28.5	17.1	20.8	20.7	-0.2	-1.2
アメリカ	19.2	16.0	19.5	15.5	27.1	30.5	22.0	-1.0
イギリス	20.6	31.1	35.7	29.1	41.3	39.5	0.2	0.1
ドイツ	22.2	30.4	32.8	23.5	30.2	30.0	-0.2	0.6
フランス	15.3	16.5	29.7	18.0	26.8	28.0	14.6	16.6
DAC 全体	20.0	29.0	29.1	22.4	30.1	32.2	5.5	2.2

(原注) 多国間機関による援助に該当するものを含み、地域を特定できないものは含まない。

(出所) 表14に同じ。

表21 DAC 主要国の ODA 分野別配分比較 (二国間援助、ネット・ディスバースメント)

(単位: %)

年 度	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				食料援助		
	1975	1985	1995	1997	1975	1985	1995	1997	1975	1985	1995	1997	1975	1985	1994
日本	3.3	18.5	24.1	20.2	36.6	37.3	45.1	41.4	20.3	26.6	11.4	3.7	1.2	1.4	0.4
アメリカ	8.7	17.5	32.2	31.0	2.3	3.2	9.0	10.5	4.1	16.3	14.4	0.2	29.5	12.9	11.5
イギリス	4.8	26.8	29.4	27.1	3.4	19.2	16.4	10.3	54.4	27.2	14.3	3.0	1.8	2.6	3.8
ドイツ	23.4	33.7	37.9	39.3	17.7	20.1	20.4	16.2	17.7	21.3	10.0	2.2	3.1	3.2	2.0
フランス	53.7	42.5	42.0	43.8	13.0	17.6	8.6	8.5	16.6	16.4	7.2	2.5	2.0	1.0	1.1
DAC 平均	20.1	24.4	30.5	28.8	20.4	16.5	23.7	21.4	13.7	21.3	10.6	2.4	13.1	6.4	3.2

年 度	プログラム援助・商品借款等				その他			
	1975	1985	1995	1997	1975	1985	1995	1997
日本	0.1	8.3	2.6	5.9	32.4	7.9	16.8	28.8
アメリカ	8.8	41.7	8.6	16.8	38.6	8.4	35.8	41.5
イギリス	5.0	9.4	8.7	6.2	26.3	14.8	31.2	53.4
ドイツ	2.6	5.3	6.5	2.1	28.0	16.4	25.2	40.2
フランス	5.1	7.1	8.7	3.2	3.6	15.4	33.5	42.0
DAC 平均	5.9	18.2	5.8	6.5	28.9	13.2	29.4	40.9

(注1) 1997年度より、「食料援助」項目は分離されて報告されていない。「その他」1995年、1998年欄は掲載費目から単純減算したもの。

(出所) 表14に同じ。

ビス(水道、衛生その他)に対する援助は各国とも力を入れている分野であるが、フランスの力の入れようが他の主要国を上回っている。食料援助については1994年までしか資料を得ることができないが、ここではアメリカの配分の高さが目につきやすい。

iv. DAC 主要国の ODA 地域別配分比較

表22は、DAC 主要国における二国間 ODA の地域別配分を比較している。DAC 主要国がそれぞれ重点的に ODA を拠出する地域が存在することが見てとれる。

日本の場合、やはりアジア向け拠出が圧倒的である。グロス・ディスバースメントベースで見ると、「その他アジア・大洋州」向け ODA は日本 ODA の半分を占めている。これに「南アジア・中央アジア」を加えるとほぼ70%近い援助がアジア地域に投下されていることがわかる。

アメリカの場合は「中近東・北アフリカ」が重点地域であり、1997年には37.2%の援助を拠出している。エジプト・イスラエル向け援助がアメリカの援助の太宗をなしていることを考慮すれば

もっともな傾向である。

イギリス、ドイツ、フランスは「サブ・サハラ・アフリカ」に向けた援助が多く、特にフランスは二国間 ODA の過半を同地域に振り向けている。ドイツも同じく「サブ・サハラ・アフリカ」に向ける援助量が多いが、DAC 主要国の中では相対的に各地域に偏りなく配分を行っていることが理解できる。イギリスもサブ・サハラ向け援助が多いが、「南アジア・中央アジア」向け援助にも力を割いている。植民地体制時代に宗主国であった地域に対しての力の配分が相対的に大きいことがわかる。

v. 受入れ地域別に見た DAC 主要国の二国間 ODA プレゼンス

二国間 ODA を受け取る地域から見た場合、DAC 主要国の ODA はどれほどのプレゼンスをしまっているか、これを表23で見ることにする(ネット・ディスバースメント・ベース)。

ODA の供与国(ドナー)側に一定の力点を置く地域が存在するが、DAC 主要国の重点地域は受入れ側においても当該 DAC 主要国が最大ド

表22 DAC 主要国の ODA の地域別配分比較 (グロス・ディスバースメントに占める割合)

(単位: %)

地域	サブ・サハラ・アフリカ						南アジア・中央アジア						その他アジア・大洋州					
	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1975	1980	1985	1990	1995	1997
日本	5.4	15.3	9.6	13.5	11.6	10.2	32.5	34.4	19.6	16.9	20.5	21.7	49.9	36.0	53.4	52.5	49.7	51.4
アメリカ	7.3	20.3	16.2	14.2	21.9	20.6	27.6	19.6	9.0	10.6	8.1	10.9	18.1	9.5	6.6	7.3	7.6	11.1
イギリス	28.3	40.4	39.5	50.4	46.2	43.3	41.0	35.3	35.9	26.9	23.3	21.6	11.6	8.7	8.2	10.5	11.6	8.6
ドイツ	20.8	35.2	33.9	38.4	24.5	25.2	27.1	19.2	17.9	12.1	12.1	12.3	9.2	9.9	15.8	13.3	22.4	24.5
フランス	46.8	49.4	52.7	59.5	53.4	51.3	4.2	9.9	4.4	3.8	2.4	2.1	11.1	17.4	19.4	19.6	20.4	21.4
DAC 全体	23.3	31.9	28.7	34.4	32.6	29.5	21.2	23.1	14.0	12.4	12.1	13.3	16.9	16.4	18.9	22.3	26.1	27.3

地域	中近東・北アフリカ・欧州						中南米・カリブ海地域						参考・ネット・ディスバースメント(1997/1998 平均)				
	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1975	1980	1985	1990	1995	1997	サブサハラ	南アジア	他アジア	中近東	中南米
日本	7.4	7.6	8.8	8.8	7.6	7.4	4.8	6.7	8.6	8.2	10.6	9.3	18.4	23.2	39.6	7.7	11.0
アメリカ	32.4	38.1	48.5	49.3	41.7	37.2	14.6	12.5	19.7	18.6	20.7	20.2	33.8	13.8	10.6	24.8	16.9
イギリス	6.2	8.6	8.7	4.5	9.9	6.9	12.6	6.9	7.7	7.8	9.1	19.6	45.7	23.8	10.9	5.7	14.0
ドイツ	30.3	23.3	21.9	25.1	29.0	23.9	12.6	12.4	10.6	11.1	12.0	14.2	35.6	11.3	22.7	16.0	14.4
フランス	14.5	16.2	17.3	13.4	18.6	19.1	23.4	7.1	6.2	3.7	5.2	6.0	48.2	4.0	22.9	19.6	5.4
DAC 合計	18.9	18.6	25.4	19.3	20.4	16.4	14.1	9.9	13.1	11.6	12.8	13.6	36.6	15.3	22.4	12.7	13.1

(原注) 1997年度は1997年度と1998年度の平均。

(出所) 表14に同じ。

表23 受入れ地域別に見た DAC 主要国二国間 ODA のプレゼンス (ネット・ディスバースメント)

(単位: 100万ドル、%)

地域	サブサハラ アフリカ		南・中央アジア		その他アジア 大洋州		中近東 北アフリカ		中南米 カリブ海地域		東欧 ¹		ロシア ¹	
	1985/ 86平均	1997/ 98平均	1985/ 86平均	1997/ 98平均	1985/ 86平均	1997/ 98平均	1985/ 86平均	1997/ 98平均	1985/ 86平均	1997/ 98平均	1996	1997	1996	1997
DAC ODA 計	8,864	12,298	5,190	5,131	4,208	7,510	4,870	4,624	3,020	4,388	867	627	1,385	692
日本	9.0	12.1	28.7	36.3	35.7	42.5	4.8	14.6	10.4	20.2	14.7	7.6	0.4	0.9
アメリカ	17.2	12.0	16.2	11.4	14.9	6.0	70.6	24.7	47.6	16.3	9.3	5.4	48.5	49.9
イギリス	5.3	8.5	7.0	10.6	2.9	3.3	1.1	3.1	2.7	7.3	8.8	7.3	1.0	10.8
ドイツ	10.9	11.4	11.8	8.3	7.9	11.3	6.2	14.1	10.2	12.4	23.4	24.6	39.2	18.2
フランス	17.5	17.3	5.7	3.4	12.1	13.5	8.2	20.3	6.5	5.4	16.5	-	-	-
DAC 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注1) 東欧: ブルガリア、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、スロバキア。ロシア: ロシア、ウクライナ。

(注2) 1996年度のフランスは DAC に対して東欧、ロシアを区別して報告していないため、DAC 分類における「より発達した途上国 (Countries and Territories in Transition) に対するフランスの公的援助 (Official Aid, 1996 年に709.4百万ドル) の、同諸国向け DAC 全体の公的援助 (同年4306.1百万ドル) に対する割合を掲載した。

(注3) 1997年度のフランスは東欧・ロシア地域に対する公的援助の報告を行っていない。

(出所) OECD, DAC, *Development Co-operation, various years*, 『国際協力便覧』2000年度版、国際協力銀行より作成。

ナーとして振る舞っている地域であることが理解できる。日本の場合、「その他アジア・大洋州」すなわち東アジア、東南アジアにおけるプレゼンスが非常に高いことがわかる。1985/86年段階に

において DAC 主要国から同地域に供与される二国間 ODA 42億800万ドルの35.7%を占めていたが、1997/98年にはその比重をさらに高め、総額75億1,000万ドルの42.5%を占めている。同時に日本

は「南アジア・中央アジア」においても最大の供与国として存在している。

いくつかの他の DAC 主要国と比較しよう。アメリカの場合、イスラエル、エジプトへの集中援助を反映して、「中近東・東アフリカ」において他を圧するドナーとして振る舞っていることがわかる。1985/86年段階では当該地域に対する二国間 ODA の70.6%を占めていた。近年は少し DAC 諸国間に比重が拡散し、特にフランスと日本が同地域における比重を高めている。また、「中南米・カリブ海地域」でも1985/86年段階においては同地域向け二国間 ODA の半分近くを供与していた。しかし、1997/98年には同地域におけるトップドナーの地位を日本にあげわたしている。これら二つの地域に対しては1980年代にアメリカの安全保障目的による援助が投下されたが、それが直接同地域におこる有力ドナーとしての地位に結びついていたこと、このような援助が停止されれば、援助の枠組みにおけるプレゼンスが後退していくことを示している。

アメリカの近年における最有力プレゼンスを示しうる地域として、新しくロシアを付加しなくてはならない。ロシア向け援助は ODA と換算されないが、公的援助の枠組みではアメリカが1997年の同地域向け二国間援助の49.9%を占めている。

フランスについて同じように概観してみると、フランスが旧宗主国であった国が多い「サブ・サハラ」地域においてトップドナーの地位を占めていることがわかる。1985/86年には DAC 二国間 ODA に占めるフランスの割合は17.5%と首位であり、1997/98年にはその割合を17.3%と同程度の水準を維持している。「中近東・北アフリカ」においても相対的に高い地位を占めており、アフリカ大陸において有力ドナーとして振る舞う姿を見て取ることができる。

ドイツについては、その二国間 ODA を供与される側から見ても、プレゼンス上の極端な地域的偏りを見せること無く一定の割合を占めていることが理解できる。しかし、東欧やロシアに対する援助でははっきりとしたプレゼンスを示しており、東欧においては1997年に同地域向け DAC 二

国間 ODA の24.6%を占めて最大ドナーの地位を確保している。

vi. トップ・ドナー日本の姿

以上から導出される DAC 内での日本の姿は、確かに量的にはトップ・ドナーであるが、旧来の国際援助レジームで目標とされてきた質的指標についてなかなか充足ができず、それも他の国がそれなりに目標に接近する中で、改善の方向すら明らかでない、というものであり、質量ともに万全、という水準には至っていない。この点から見るとリーディング・ドナーとして援助レジーム内の主導権を握るには、足場に不安があるということ指摘しなくてはならない。

6. 日本 ODA と政府予算

日本 ODA のパフォーマンスを叙述するにあたって、最後に政府財政との関係を見なくてはならない。1990年代末に日本財政は甚だしい逼迫状況を示し、財政構造改革が打ち出されるなどしたが、他方で内外経済の危機的状況が深化する中で、日本政府は改革を停止し、破綻的状况を省みず、再度財政拡張に転じた。この状況下で、ODA 予算も、それを取り巻く財政環境が一変し、それまででない新たな展開を見せた。

表24は1996年から1999年までの一般会計予算に示める ODA の位置を見たものである。ここで目に付くのは、1998年の財政構造改革の発動下で ODA 予算は前年比10.4%の削減を受け、1兆473億円にまで縮減していることである。その前々年度、前年度では対前年比で一般歳出の伸びを上回る伸びを示しており、そこまでは厳しさを増しつつある財政状況の中で、相対的に優遇された地位をこの年度まで維持しつづけていることを見て取ることができる。その後、98年中に財政構造改革は停止され、1999年度 ODA 予算は一層の刈り込みを受けることは無くなった。しかし、少なくとも同予算が財政総体との関係で全くの特権的地位を保持しつづけることはありえない、ということが明かになったわけである。

ODA 予算は以上の一般会計予算に加えて財政投融資や各省庁の特別会計、さらに国際機関に対

表24 一般会計予算および ODA 予算推移

(単位：億円、%)

年 度	1996		1997		1998		1999	
	予算額	伸び率	予算額	伸び率	予算額	伸び率	予算額	伸び率
一般歳出	431,409	2.4	438,067	1.5	445,362	-1.3	468,827	5.3
ODA	11,452	3.5	11,687	2.1	10,473	-10.4	10,489	0.2
公共事業	97,199	4.0	98,462	1.3	89,853	-7.8	94,307	5
防衛	48,455	2.6	49,475	2.1	49,397	-0.2	49,332	-0.2
社会保障	142,879	2.6	145,501	1.8	148,431	2	160,950	8.4
文教・科学	62,270	2.5	63,486	1.9	63,457	0	64,731	2
その他	319,640	10.8	335,833	5.1	331,330	2.6	333,549	0.7
合 計	751,049	5.8	773,900	3.0	776,692	0.4	818,601	5.4

(原注) 一般歳出には産業投資特別会計への繰入等で整理していた金額を含む。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、145ページ、同1999年版、103ページ。

表25 日本の ODA 予算

(単位：億円、%)

年 度	1996			1997			1998			1999		
	予算額	伸び率	構成比	予算額	伸び率	構成比	予算額	伸び率	構成比	予算額	伸び率	構成比
贈与	8,194	-20.9	45.5	10,380	26.7	51.5	8,863	-14.6	51.2	9,284	4.7	49.2
借款	9,805	0.4	54.5	9,767	-0.4	48.5	8,458	-13.4	48.8	9,581	13.3	50.8
事業規模	17,998	-10.6	100.0	20,147	11.9	100.0	17,321	-14.0	100.0	18,864	8.9	100.0
回収金	-2,788	-	-	-3,381	-	-	-3,431	-	-	-3,413	-	-
事業予算	15,210	-13.9	-	16,766	10.2	-	13,891	-17.1	-	15,452	11.2	-
一般会計予算	11,452	3.5	-	11,687	2.1	-	10,473	-10.4	-	10,489	0.2	-

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、143ページ、同1999年版、133ページ。

する国債での払込(出資国債)⁽⁸⁾を含めて事業予算を構成する。表25はこの関係を大づかみに見ている。ここでも1998年の事業予算の縮減が目立っており、事業予算規模(1兆3,891億円)では、一般会計予算の縮小規模を上回る17.1%の減少を見せた。ただ、あわせて注意すべきは、その翌年度に一般会計の伸び率0.2%をはるかに上回る11.2%の拡大を見せ、1兆5,452億円を計上していること、また借款向け予算が拡大の基幹にあることである。

事業予算の構成についてももう少し立ち入ってみると、表26のようになる。最下の財源表から読み取れるように、予算の主な構成要素は一般会計、財政投融资、出資国債であり、当該費目でグロス

の事業予算の90%以上を占めている。1998年度の事業予算の減退には、一般会計予算と出資国債の減少が与えた影響が大きかったが、1999年の予算拡大に際しては、財政投融资の拡大の資するところが大きかった。

以上の変動の意味するところを推し量るために、表27を参照しよう。これは一般会計予算と事業予算の推移を援助の費目別に見たものであるが、両予算の差額が最も大きいのは借款部分である。例えば、1999年度に借款は一般会計予算で3,216億円を計上し、他方事業予算で9,581億円を計上している。事業予算に占める一般会計予算の割合は33.6%であり、同年度の贈与における割合79.3%よりはるかに小さい。一般会計と事業予算との差額は主として借款に利用されていることが看取しうる。また、今次の ODA 予算拡大に資する財源費目が財政投融资であり、支出形態が政

(8)外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1993年版、上巻、300ページ。

表26 ODA 事業予算の財源と援助形態別歳出項目

(単位：億円、%)

年 度	1996		1997		1998		1999	
	予算額	増減率	予算額	増減率	予算額	増減率	予算額	増減率
グロス予算	17,998	-10.6	20,147	11.9	17,321	-14.0	18,864	8.9
ネット予算	15,120	-13.9	16,766	10.2	13,894	-17.1	15,452	11.2
回収金	-2,788	-	-3,381	-	-3,431	-	-3,413	-
歳出項目								
無償資金協力	2,772	1.8	2,814	1.5	2,536	-9.9	2,495	-1.6
技術協力	3,762	5.7	3,881	3.2	3,760	-3.1	3,794	0.9
国連機関等諸機関	749	6.3	761	1.6	757	-0.6	806	-0.9
国際開発金融機関	910	-73.0	2,924	221.2	1,810	-38.1	2,189	20.9
円借款	9,805	0.4	9,767	-0.4	8,458	-13.4	9,581	13.3
財 源								
一般会計	11,452	3.5	11,687	2.1	10,473	-10.4	10,489	0.2
外務省予算	5,731	3.5	5,851	2.1	5,568	-4.8	5,582	0.3
その他18省庁 ¹	5,721	3.6	5,836	2.0	4,950	-16.0	4,907	0.04
特別会計	183	7.4	176	-3.8	145	-17.6	132	-9.0
出資国債	369	-87.1	2,385	546.5	1,375	-42.3	1,370	21.4
財政投融资	5,995	-0.7	5,889	-1.6	5,328	-9.7	6,573	23.4

(注1) 1998・99年度は16省庁。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、上巻、145ページ、同1999年版、上巻、138ページより作成。

府貸付・借款であることを合わせて見て取ると、日本 ODA 予算は一般会計の動向を緩衝し、諸事態に弾力的に対応するための機能を、外部の財源・財政投融资にしていることが分かる。ただし、ODA 予算の太宗は一般会計にあるのであり、政府の財政状況が予断を許さない下で、今後の ODA 予算は限定された予算環境の下での運営を想定しなくてはならない。

II. 日本政府開発援助の改革とその含意

はじめに述べたように政府開発援助を取り巻く政策環境が激変する中で、一方では新しい開発課題に対応する形で政府開発援助を組み換えする要請が醸成されつつあり、他方で国内的には、日本 ODA は財政構造改革のもとで始めて財政制約を経験することになった。

内外の環境変化に対応して ODA のありようも変革を余儀なくされていくわけであり、実際に援助政策当局を始め、関係業界も含めて様々な援助

改革構想を打ち出してきた。援助実施体制の改変については既に述べたが、あわせて以上の改革構想が日本政府開発援助を国際援助レジームの中でより主導的な立場に立ち、アクティブなプレイヤーとして押し上げる、リーディング・ドナーへの変革を指向していたことを見て取る必要がある。同時にこれら構想の実現の結果、日本 ODA がどのような性質を纏うようになったかを見ていなくてはならない。

以下では主要な改革構想をいくつか取り上げ、その内容を検討し、また構想にともなって採られた諸措置についてその性格を検討していく。

1. 包括的な ODA 改革への志向——「21世紀に向けての ODA 改革懇談会」の構想

① 懇談会の議論の方向

この間に援助システム全体を包括的に再評価した改革構想として、ODA の今後の動向について外相の諮問機関として機能してきた「21世紀に向けての ODA 改革懇談会」がある。この懇談会は1997年4月21日、池田外相（当時）の諮問的役割

表27 ODA 一般会計予算および事業予算

① 一般会計予算

(単位: 億円、%)

年度	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率	予算額	伸率
贈与	6,951	4.9	7,236	4.1	7,544	4.3	7,715	2.3	7,233	-6.2	7,363	1.8
二国間贈与	5,768	5.2	6,021	4.4	6,256	3.9	6,418	2.6	6,043	-5.8	6,041	-0.0
経済開発等援助	2,079	3.2	2,127	2.3	2,166	1.8	2,202	1.6	1,995	-9.4	1,995	0.1
食料援助等	572	4.2	596	4.3	606	1.7	612	1.0	541	-11.6	497	-8.3
技術協力	3,117	6.7	3,297	5.8	3,484	5.7	3,604	3.5	3,507	-2.7	3,546	1.1
国際機関への出資等	1,183	3.5	1,216	2.8	1,288	6.0	1,297	0.7	1,190	-8.3	1,322	11.1
国連等諸機関	688	5.0	703	2.2	747	6.3	759	1.6	755	-0.6	802	6.4
国際開発金融機関	495	1.5	513	3.6	541	5.5	539	-0.5	435	-19.2	519	19.3
借款	3,683	4.7	3,825	3.9	3,908	2.2	3,972	1.6	3,239	-18.4	3,216	-3.5
OECF	3,647	4.8	3,789	3.9	3,872	2.2	3,952	2.1	3,239	-18.0	1,277	-60.6
国際協力銀行	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,849	-
その他	36	-1.4	36	-0.8	35	-0.8	20	-43.5	0	-	-	-
合計	10,634	4.8	11,061	4.0	11,452	3.5	11,687	2.1	10,473	-10.4	10,489	0.2

(原注) 四捨五入処理をしたため、合計に不突合がある。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、上巻、146ページ、同1999年版、上巻、136ページより作成。

② 事業予算

年度	1994			1995			1996			1997			1998			1999		
	予算額	伸率	構成比	予算額	伸率	構成比	予算額	伸率	構成比	予算額	伸率	構成比	予算額	伸率	構成比	予算額	伸率	構成比
贈与	9,572	2.4	49.3	10,361	8.2	51.5	8,194	-20.9	45.5	10,380	26.7	51.5	8,863	-14.6	51.2	9,284	4.7	49.2
二国間贈与	5,991	5.5		6,281	4.9		6,534	4.0		6,695	2.5		6,269	-6.0		6,228	-0.1	
経済開発等援助	2,079	3.2		2,127	2.3		2,166	1.8		2,202	1.6		1,995	-9.4		1,998	0.1	
食料援助等	572	4.2		596	4.3		606	1.7		612	1.0		541	-11.6		497	-8.3	
技術協力	3,340	7.2		3,558	6.5		3,762	5.7		3,881	3.2		3,760	-3.1		3,794	0.9	
国際機関への出資等	3,581	-2.4		4,079	13.9		1,659	-59.3		3,685	122.1		2,567	-30.3		2,995	16.7	
国連等諸機関	690	5.0		705	2.1		749	6.3		761	1.6		757	-0.6		806	6.5	
国際開発金融機関	2,891	-4.0		3,375	16.7		910	-73.0		2,924	221.2		1,810	-38.1		2,189	20.9	
借款	9,838	0.9	50.7	9,768	-0.7	48.5	9,805	0.4	54.5	9,767	-0.4	48.5	8,458	-13.4	48.8	9,581	13.3	50.8
OECF	9,400	1.1		9,397	-0.0		9,395	-0.0		9,397	0.0		8,100	-13.8		3,596	-55.6	
日本輸出入銀行	12	-60.0		7	-41.7		0											
国際協力銀行	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		5,600	-	
その他	426	0.5		364	-14.6		410	12.5		371	-9.6		358	-3.4		385	7.5	
計(事業規模)	19,410	1.6	100.0	20,219	3.7	100.0	17,998	-10.6	100.0	20,147	11.9	100.0	17,321	-14.0	100.0	18,864	8.9	100
回収金	-2,101			-2,463			-2,788			-3,381			-3,431			-3,413		
合計	17,309	1.1		17,655	2.1		15,210	-13.9		16,766	10.2		13,891	-17.1		15,452	11.2	

(原注) ①に同じ。

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1997年版、国際協力推進協会、上巻、147ページ、同1999年版、上巻、137ページより作成。

を果たすものとして、研究者と産業界、援助関連者11名を集めて発足した。発足の挨拶で池田外相は、当時政府内で策定が急がれていた財政構造改革が実施されれば、ODAも聖域として扱われな

いため、日本のODAの役割を根本から見直して、財政構造改革に適合的な援助システムを作る必要があることを述べている。

ここで注目すべきは、同じ挨拶の中で池田外相

が、日本のODAの役割として、国際貢献手段・外交手段の他に、「国益」の観点からの援助の有効性を打ち出す、もしくはそれに合致した援助手段を構築する必要があるとしたことである。これまで「顔の見える援助」という形で日本の援助におけるプレゼンスを示す努力が外交政策当局や援助当局でうたわれたことはあったが、国益について明確に言及した例はなく、かつ、言及がある場合でも、国際貢献を行って国際社会の安定に尽くすことが日本の国益であるとしてきた。国際貢献手段ないし外交手段としてのODAとは別に国益の存在の可能性を指摘したのは初めてである。そして、同懇談会はこの「国益」をどうとり扱うかを巡って一つの論争点を構成することになる。

さらに池田外相は、援助改革の方向として、ODAの「量から質へ」を打ち出した。ODA質の向上についてはこれまでも長く追求されてきたが、量の増大なき質の改革を目標にすることは初めてである。この点については、直後に外務省のほうからODA改革の方向を「効率的・効果的・公正」として打ち出し、同じ援助量で最大の効果をあげる工夫をするとした。

② 懇談会の答申

懇談会は1997年6月27日に早くも「中間答申」を提出し、1998年1月10日に「最終報告」⁽⁹⁾を提出した(図2を参照)。

「最終報告」はまず総論部分の冒頭でODAの基本精神と改革の必要性について振れている。すなわち答申は、ODAの基本精神を憲法前文に求め、国際社会の安定が日本の繁栄に直結するとうたった。同時にODAを巡る財政制約や、狸獺を極めているアジア通貨危機について言及し、開発のフレームワークの変化などについても触れた上でODAの改革が必要であるとした。あわせて、財政環境に対する考え方としてODA予算の減少

を最小限にくい止めるべきであるとする意見を付加している。

続いてODAの実現すべき目標として人道的支援、地球的課題の克服、安全保障環境の実現を目指すべきとしているが、諸目標の達成を広い意味での国益の実現として位置づけるという基本認識を示している。

その上で現行の日本ODAの特徴として経済インフラストラクチュア整備に偏重した援助投下を行っており、地域配分においてもアジア重視であることを挙げている。他方で日本援助が中期目標にしたがって確実に増大してきたともしている。

以後、各論に入っていくわけであるが、論の進行との関係で重視すべき点を列挙していくと、第1に財政制約下で援助供与にあたって重点分野設定を行うことをあげ、特に貧困撲滅を重点にすべきとしている。それまでの援助の重点配分の対象とされてきた経済インフラストラクチュア整備支援についてはODA以外の資金が対応できない分野に重点をおくべきとしており、これはインフラストラクチュア整備のあり方が民間資金の導入を含め様々に発展してきていることに対応したものである。

第2に新しい開発課題と、それに対応する新規の開発スキームを列挙していく。開発スキームとしては、途上国間の経済協力関係を強化するための南々協力や、国境を超えた広域地域での経済協力、紛争への予防介入、民間セクターの役割重視などが並べられている。

第3にODA実施体制のありかたについては、援助対象国の国別援助計画作成の強化、多年度予算編成の追求、海外経済協力基金とJICAとの間の協調、民間との連携をうたっている。

第4に将来の援助像として効果的なODAをめざすとする一方で、援助量を確保することを再度強調している。また民間部門、途上国、日本国民、国際機関との連携も重視すべきとしている。

(9)外務大臣諮問委員会「21世紀に向けてのODA改革懇談会」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1f.html

③ 援助政策への答申の浸透

「最終報告」はODA政策の基幹文書となり、答申の主要内容は各種援助政策に反映されていく

図2 「21世紀に向けての ODA 改革懇談会」最終報告要約

- I. 総論
1. はじめに ODA の基本精神 なぜ改革を行うか
 - ODA の基本精神は憲法前文にある。国際社会の安定が日本の繁栄に直結する
 - ODA を巡る財政制約や、アジア通貨危機について
 - 開発のフレームワークの変化
 - ODA の改革が必要
 - ODA 予算の減少を最小限に食い止めるべき
 2. ODA の実現すべき目標
 - ODA の諸目的の達成を広い意味での国益の実現として位置づけ
 - 人道的支援、地球的課題の克服、安全保障環境の実現
 3. 日本の援助の特徴
 - 経済インフラ偏重、アジア重視
 - 中期目標にしたがった確実な増大
- II. 各論
1. 援助供与重点分野についての考え方
 - 財政制約下にあるため援助の投下分野に重点分野を設定すること
 - 重点分野は貧困撲滅
 - 経済インフラ整備の新たな展開。ODA 以外の資金が対応できない分野に重点をおくべきである
 - 環境
 - グローバル・パートナーシップ。南々協力
 - 国境を越えた地域協力、他
 - 紛争への予防介入
 - 民間セクターの役割の重視
 2. 国民参加、情報公開、開発教育
 3. 人材育成・確保
 4. ODA 実施体制のありかた
 - 国別援助計画作成の強化
 - 多年度予算編成
 - OECF (旧海外経済協力基金) と JICA の協調
 - 民間との連携
 5. 将来の援助像
 - 効果的な ODA をめざす
 - 量を確保すること
 - 民間、開発途上国、国民、国際機関と連携

(注) 要約は筆者によるものである。

(出所) 外務省「21世紀に向けての ODA 改革懇談会」より作成。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj.gaiko/oda/seisaku/seisaku-1/sei-1f.html>

ことになる。例えば、1999年度の『わが国の政府開発援助 (ODA 白書)』の冒頭に日本が ODA を行う必要性について4つの理由を挙げているが、その第3理由は、答申の総論にある国際社会の安定が日本の国益であるとするテーゼをなぞるものであった⁽¹⁰⁾。また、答申の各論が述べる、国別援助計画策定の強化などの開発援助スキルは、着々と ODA 政策内に採り入れられている。

その結果、日本 ODA は80年代までのありよう

(10) 「政府開発援助はなぜ必要か」外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1999年版、上巻、前見開き裏。その他の3つの理由は、人道的見地からの貧困・飢餓への支援、地球的課題への対処、途上国との間の経済的相互作用を重視すること、である。

と大きく様相を変えることになり、これがリーディング・ドナーへの変革の規定的側面である。ここで旧来の日本のODAの性格と区別されるべきいくつかの点について述べ、この変革の持つ意味について検討したい。

2. 積極的介入手段を整備する日本ODA

① 国益の設定を巡る構図

「最終報告」がODA政策の基本目標として国益の重視を打ち出したことは画期的であった。日本の経済的利益に留まらず、安全保障上の利益をODAで追求するべきとしたのである。80年代までは、第2次世界大戦での日本とアジア諸国との関係を考慮し、途上国での日本のオーバープレゼンスを避けることが多々あり、日本と途上国国民が剥き出しで向かい合う事態を避けるため、日本の援助政策当局は国際開発金融機関を介した多国籍間援助を志向するべきであるという議論があったほどである。従前のような自国存在意義を曖昧にするような政策志向と懸隔をなし、途上国との間で日本のプレゼンスを確保していくという方向を打ち出したわけである⁽¹¹⁾。

「最終報告」は、国益の一つとして安全保障を挙げ、それを援助の目標として設定し、具体的に紛争国への介入をうたっている。92年に閣議決定された「ODA大綱」でも、ODAの運用にあたって軍事転用の阻止や軍事支出に対する注目を基準とするよう定めているが、軍事的緊張が高まっている援助対象に対して、ODAが予防介入的役割を果たすことも含めて考慮するべき、としており、緊張の現場でのプレーヤーとして日本ODAが登場することを展望しているわけである。

ここで安全保障とODAとの関係で思い起こすべきは、日本の援助供与先10大大国に入るインドとパキスタンが核実験を行ったことである。この

事態は軍事的緊張に対する援助の抑止効果に疑問が出て当然の事態である⁽¹²⁾。国際安全保障を維持する体制を別に望ましい形で形成しないかぎり、ODAの安全保障に対する効果は薄いものにとどまるだろう⁽¹³⁾。

国益のもう一つの側面である経済的利益であるが、これについては別種の改革議論があり、また援助政策がその議論の方向へ牽引されている側面もある。すなわち、産業界の要請を受けた通産大臣諮問機関である産業構造審議会の経済協力部会も同じようにODA改革構想をうちだしているが、この構想はかなり旧式の国益を打ち出している。

産構審経済協力部会は1997年6月に、懇談会の中間答申と平行して意見具申を行っている。ここでは、日本ODAが目指すべき国益は日本の産業界のビジネスチャンスを確認することにあるとし、具体的には財政制約があるとしても量の減少は絶対に避けるべきであり、かつODAのタイピング(紐付き)の強化まで要請した。日本のODAが日本の産業に役立っているとは言えない、との認識からでた発言である。

もう一つはアジアにおける経済インフラ整備に援助や輸出信用を効果的に使用し、日本産業の当該分野におけるステイタスを高めよとしている。

かつて紐付き援助が批判されていた時には鳴りを静めていた産業界であるが、今次の不況下でなりふりをかまっていられなくなったようである。また、新規のビジネスチャンスに参入しうる効果的なODA枠組みの不在に苛立っているようだ。

このような志向は、単に言い放ちで終わったわけではなく、今次の国際金融危機に対応する援助フレームワークの中に実現されている。1998年12月に政府が打ち出した「経済構造改革支援のため

(11)90年代以降の外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』内では日本の国際貢献を認知させることなどを指して「国益」とする箇所が散見できる。「はじめに」外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』1993年版など。

(12)2000年8月に日本とインド・パキスタンの両国首脳との間で会談が行われ、両国の核実験凍結を確認し、見かえりに円借款の凍結解除がなされた。

(13)自民党が1998年9月17日にODA基本法の前案をまとめたが、そこで核実験国に対する援助禁止をうたった。『日本経済新聞』9月18日。

の特別円借款」では、タイピングを復活させ、契約者を日本企業に限定することを原則にした⁽¹⁴⁾。先に確認した「借款の増大とアジア偏重」という1998年以降における日本 ODA の特色の根拠はここにあるわけである。アジア経済の再度の拡張に日本企業の活動機会を保障する手段として、ODA が位置づけられている。

経済的側面での国益は、80年代までの国際援助レジームで日本が放棄せざるを得なかった手段を動員してまでも、日本企業に対する直接的貢献を図ることで追及されている。

② 国別援助計画の策定と要請主義の放棄

「最終報告」がうたう効率的な援助を実施するにあたって、その要となる政策手段の一つが援助対象国全体の経済状況に鑑みつつ、必要な援助を必要な箇所へ投下するという国別アプローチであり、そこにおける国別援助計画の策定である。従来、主要援助対象国に対して国別援助方針を持つことはあった⁽¹⁵⁾が、国別援助計画は当該方針をさらに発展させ、5年間の目標期間を置き、重点分野を定め、達成目標を明かにするというものである。アジア諸国を中心に10カ国程度の計画が策定されつつある。

この計画策定の意味するところは途上国の経済政策決定過程に介入することが日本 ODA の「効果的・効率的」運用の路であるとされた、ということである。確かに援助の効果的運用は必要な政策課題であるが、途上国政府の自主性のあり方について慎重な検討を要する改革方向であるように感じる。また、ODA 基本法を持たない国が他国政府の経済政策へ介入すること、これは国際社会の民主的関係を維持する上で望ましいことかどうか疑義をはさまざるをえない。

80年代までの日本の ODA の、形式的にせよ、主たる性格の一つとして「要請主義」があった。これは日本 ODA が戦争賠償を基礎にして発足し

たことに起因するものであるが、アジア諸国の日本の再大国化への懸念に配慮して、相手国の経済政策に基本的に介入しない、ということである。そして ODA は相手国政府の「要請」を受けて始めて起動し、供与までのサイクルを進む、これを日本 ODA の基本形式にするというものであった。

国別基本計画の策定はこのような要請主義の廃棄であり、国際援助レジーム、ないしは途上国との経済協力関係の中で、援助対象国への深い介入を志向することを意味する。事実、外務省は1998年10月に「援助は（途上国と）共同で計画する」として、要請主義からの転換を明言した⁽¹⁶⁾。

実際は事実上の要請主義の廃棄は1990年代に入ってから着実に進んでいた。中国に対する援助に主として適用される「年次供与国方式」と「3+2方式」である。ある途上国を一定年度の間の ODA 供与重点対象国として指定し（年次供与国方式）、かつ所定の政策目標の達成が見られた場合に残りの援助を供与する（3+2方式、3年の援助の後に政策評価を行い、残り2年の供与を決定する。供与額は5年分あらかじめ決定しておく）というものである。さらに97年から「ロングリスト方式」が一部諸国に導入された。途上国の必要と思われる開発援助案件を全て書き出したロングリストを作成し、日本外務省との協議の上で援助をどこに行うかを決定するものである。国別援助計画の内容はこのロングリストにマクロ経済政策の評価もあわせたものである。

「最終報告」の内容と国別援助計画の策定は、このような流れを後追いという側面もあるが、援助政策当局が途上国に対して政策の介入も含めたアクティブな振る舞いをしようとする志向を全面に打ち出したものであり、日本 ODA のありように一つの画期をなす契機となった。

③ ODA 大綱の運用と政治的コンディショナリティ

②で紹介した年次供与国方式で実際に対中国円借款が停止されたことがあるが、これは中国の核

(14) 前出『我が国の政府開発援助』1999年版、上巻、65ページ。

(15) 1999年で24ヶ国。

(16) 国際協力銀行『国際協力便覧』2000年版、125ページ。

実験に対する抗議措置であった。かつこれは92年に策定された ODA 大綱に照らしての判断であった。ODA 大綱は援助の実施にあたって、環境と開発の両立、軍事的転用等の阻止、軍事支出・大量破壊兵器等の開発製造・武器輸出入などへの注視、民主化の促進・市場指向型経済導入・基本的人権の保障を考慮して行うことを定めたものである。

以上の諸基準の後半部分は、途上国の政治経済体制について評価を行い、その改変に有効に作用する政策手段として ODA を利用することを表したものである。これは事実上の政治的コンディショナリティ⁽¹⁷⁾である。

付言しておくとして日本 ODA の政治的コンディショナリティの設定は、アメリカとの関係を含めて理解をしなければならぬ。ODA 大綱が設定された1992年に日米首脳はグローバル・パートナーシップをうたう東京宣言を採択し、その中の取り組み分野として途上国援助の強化が挙げられていた。この宣言は、日本の軍事力が過度に強化されない分野に政策協調を要請するという基調があった⁽¹⁸⁾。安全保障面での日本の貢献は後方支援的な役割と資金的援助によるものが期待され、同時に同分野における日本の途上国に対する直接的関与も、非軍事的手段によるように方向付けられたのである。

同時期にアメリカの海外開発協議会 (Overseas Development Council) と日本国際交流センターとの間で開発援助分野に関する日米協力の研究会が持たれた。研究会が到達した諸結論の一つは、ODA 大綱を政治的コンディショナリティと位置付けた上で効果的な日米間の開発援助政策における政治的協力の探求をうたっている⁽¹⁹⁾。

(17) 下村恭民他『ODA 大綱の政治経済学』有斐閣、1999年、48ページ。

(18) 坂井昭夫『国際政治経済学とは何か』青木書店、1998年、205～208ページ。

(19) 『ポスト冷戦時代の開発援助と日米協力』国際開発ジャーナル社、1995年、171～198ページ。

④ 援助量確保への欲求と ODA 中期政策

「最終報告」や産構審経済協力部会の意見具申では、厳しい財政状況下でも援助量を確保しようとする強い欲求が見られた。財政構造改革下であって ODA 予算の削減を受けた1998年には、外務省も、1998年版の『我が国の政府開発援助』の中で「最終報告」を引用する形で援助量の確保に向けた努力をうたっていた⁽²⁰⁾。

財政構造改革が頓挫したことによって援助予算の刈り取りは当面無くなり、量の確保に関する欲求は裏面に退いた。1999年8月に策定された ODA 中期政策では、それまでの ODA 中期目標と異なり、量的目標を策定していないことを定めているが、1999年版の『我が国の政府開発援助』で、外務省はその点に関して特に触れることをしていない⁽²¹⁾。

3. リーディング・ドナーへの変貌の基盤

以上のように日本 ODA は「最終報告」の方向に沿いつつ、一部はそこからみ出しながら、開発援助のアリーナで国益を追求する性格を保持するようになった。ODA パフォーマンスを見た際に、90年代 ODA はアジア重視、経済インフラストラクチャ偏重という、従前の ODA と変わらない特徴を持っているように見えたが、これを支える援助政策手段は全くその装いを変えていたことが分かる。90年代に、日本 ODA は、従来の装いを脱ぎ捨て、経済政策・安全保障の両側面で援助対象国に対して積極的な介入を行いうる政策手段としての容貌を見せ始めた。そして90年代末の援助政策当局内での改革によって、ODA のこの容貌は事実上確定した。途上国に対して「リード」を行いうる実体の形成、これがリーディング・ドナーの基盤を構成しているわけである。

おわりに

OECD の DAC は、1996年の5月に『21世紀に

(20) 前出『我が国の政府開発援助』1998年版、1ページ。

(21) 同上、1999年版、9ページ。

向けて：開発協力を通じた貢献』、いわゆる DAC 新開発戦略を策定した⁽²²⁾。これは戦略目標にすべての人々の生活の質の向上を最重点課題に掲げ、途上国の自主性と開発援助に携わる全てのプレイヤーの協調をうたうものであった。日本は当該戦略の策定に主導的な役割を果たし、この戦略は日本のリーディング・ドナーへの進化の証左とされることもある。

多様な開発課題に対して有効な開発戦略を打ち出すことは、今日の社会においても必須の課題である。しかし、近年見られる日本 ODA の変容の主たる特徴は、新しい開発戦略の策定者として国際援助レジームを主導するという点に留まらず、途上国に対して政治・経済の全面において積極的な介入を行いうる政策手段となったということ、また、このような介入が国益の名の下に行われる論理構造を保持しているということである。

このようなプレイヤーが国際開発の場面でいかに行動した場合に、常に最良の状況が生み出されるとは言い難い。被援助国である途上国との間で、望ましい国際政治経済秩序とは何か、それを主導するために日本が果たすべき役割は何か、というフォーラムを設定するなど、日本 ODA が真のリーディング・ドナーになるまでには多くの媒介が必要である。

なお、本来であれば援助政策を正当化する経済学的スキームを確定し、同スキームと今日の開発課題との適合性を考察し、さらに日本 ODA の変貌がこのスキームによって正当化される性質であるかについて勘案する必要がある。その上で日本 ODA の望ましい変化の方向を考える学術的素地ができるのではないか。これについては爾後の課題としたい。

【参考文献】

外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』国際協力推進協会、各年度。
外務省『外交青書』大蔵省印刷局、各年度。

通産省『経済協力の現状と問題点』通商産業調査会、各年度。

海外経済協力基金編『海外経済協力便覧』国際開発ジャーナル社、各年度。

日本輸出入銀行『業務便覧』。

海外経済協力基金『年次報告書』海外経済協力基金、各年度。

外務省経済協力局『経済協力評価報告書』1997年6月。

産業構造審議会経済協力部会『行財政改革の下、国民の利益に資する経済協力を求めて』1997年6月。

総務庁行政監察局『経済協力（政府開発援助）に関する行政監察結果報告書』1997年3月。

ODA 評価研究会報告『開発と援助の潮流』世界経営評議会、1997年3月。

21世紀に向けての ODA 改革懇談会『中間報告』外務省経済協力局、1997年6月。

同『最終報告』外務省経済協力局、1998年1月。
経済団体連合会『政府開発援助の改革に関する経団連意見書』1997年4月15日。

同「開発途上国における民活インフラ事業の推進に向けて」1998年1月27日。

経済協力政策研究会『最終報告書 経済協力の一層の改革に向けて』1998年1月。

世界経営評議会 ODA 評価研究会『開発と援助の潮流』1997年3月。

日本国際フォーラム「発展途上国支援の新方向を探る」『世界週報』1998年3月24日。

日本学術協力財団編『冷戦後のアジアの安全保障』大蔵省印刷局、1997年9月。

丸山伸郎編著『21世紀に向かう東アジア』日本貿易振興会、1998年3月。

日本貿易振興会、アジア経済研究所『21世紀アジアの発展条件 日本の新たな協力のあり方』日本貿易振興会、1998年。

外務省経済協力課「1998年度の円借款の供与方針」『経済協力問題講演会』情報企画研究所、1998年6月。

吉沢四郎他編『日本 ODA の総合的研究』中央大学出版社、1995年。

(22) 『DAC 新開発戦略 援助研究会報告書』国際協力事業団、1998年、第1巻、1ページ。

通産省通商政策局経済協力部編『経済協力構造改革に向けて 産業構造審議会経済協力部会意見具申』1997年7月。

通産省通商政策局経済協力課編『新時代のアジア協力 産業構造審議会経済協力部会報告』1996年8月。

ヤストモ『戦略援助と日本外交』同文館、1989年。
神沢正典『世界経済と開発金融』ミネルヴァ書房、1995年。

白鳥正喜『ODA フロンティア』大蔵省印刷局、1995年。

田島久容「日本の対外援助再考」(1)(2)『酒田短期大学研究論集』(酒田短期大学)第11号、第12号、1995年。

吉田晴彦「ODA と国益・政治的道具としてのODA とその意味」『広島平和科学』(広島市立大学)第20号、1997年。

『ポスト冷戦時代の開発援助と日米協力』国際開発ジャーナル社、1995年。

David Arase, *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, London: Lynne Rinner, 1995.

Peter Burnell, *Foreign Aid in a Changing World*, Bristol, U. S. A: Open Univ. Pre, 1997.

Per Lundborg, 'Foreign Aid and International Support as a Gift Exchange' *Economics & Politics*, New York: Columbia Univ. Pre, vol. 10 no. 2, July 1998.

Marie Soederberg ed., *The Business of Japanese Foreign Aid*, New York: Routledge, 1996.

OECD, DAC, *DAC Orientations for Development Co-operation in Support of Private Sector Development*, Paris: OECD, June 1994.

OECD, DAC, *Development Co-operation*, Paris: OECD, various years.