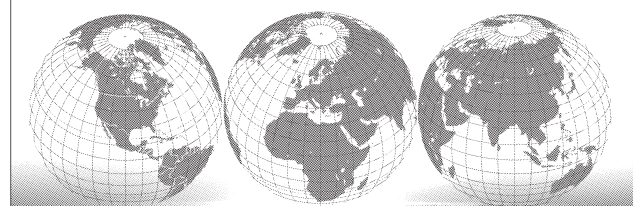
我が国のODAと国際的な援助潮流

～特に国際金融の視点から～

（後編）

国際局総務課長
中尾武彦



＜後編＞
Ⅴ．国際的な援助潮流の展開とその論点
⑴　貧困削減の援助潮流と我が国のODAへの含意
⑵　第二次世界大戦後の世界経済と援助潮流の変遷
⑶　1990年代に生じた変化とその背景
⑷　途上国への資金フローの現状
⑸　成長と貧困削減
⑹　ミレニアム開発目標とODA増額論
⑺　ミレニアム開発目標への我が国の立場
⑻　貧困削減戦略ペーパー
⑼　良好な制度・政策環境の必要性
⑽　ドナー間の援助協調と援助の手法（モダリティ）
⑾　途上国支援の政策一貫性
⑿　アジアの経験とグローバル化の中での成長戦略
Ⅵ．国際開発金融機関及びIMFの役割と課題
⑴　国際開発金融機関の業務と課題
⑵　日本から見た国際開発金融機関
⑶　IMFの役割の変遷と途上国支援
Ⅶ．より効果的・戦略的な我が国のODAの実施に向けて

＜参考：前編＞（１月号所載）
序　本稿の意図と国際金融の視点
Ⅰ．我が国のODAの展開と状況の変化
Ⅱ．我が国のODAの現状
Ⅲ．円借款の活用の状況とチャレンジ
Ⅳ．債務問題とパリクラブの役割

Ⅴ．国際的な援助潮流の展開とその論点

⑴　貧困削減の援助潮流と我が国のODAへの含意

最近の国際会議では、開発問題、中でも開発途上地域の「**貧困削減**」にどう取り組んでいくかが主要な議題となっている。その際に、最大の関心が払われるのが、グローバリゼーションの果実から明らかに取り残されつつある**サブサハラ**（サハラ以南）のアフリカ諸国の貧困の問題である。途上国への支援が使命となっている国連機関や世銀での議論は当然のこととして、もともと「開発」よりは「政策協調」や「国際金融」を中心的な課題とするIMFやG7財務大臣・中央銀行総裁会議でも、先進国間のマクロ経済政策や主要通貨の問題、中国など新興市場経済国などの議論と並んで、あるいはそれ以上の時間を使って貧困削減が議論されている。我が国では「貧困削減」、「サブサハラ・アフリカ」、「エイズ対策」といったテーマが国民に広く関心を持たれているとは言い難いが、国際社会の重要なメンバーである以上、このような国際社会の潮流に無関心でいるわけにはいかない。

そこで、**本章では**、まず、第二次大戦後の援助潮流の変遷はどうだったのかを見た上で、その中に貧困削減をキーワードとする最近の援助潮流はどのように位置づけられるのか、我が国は従来から成長を通じた貧困削減ということを言ってきたが、それをどう考えればよいのか、貧困削減はODAの量を増やせば達成できるものなのか、援助の効果を上げるという観点から最近はどのような考え方が主張されているのか、なぜ1960年代に同レベルにあった**東アジア**の途上国とサブサハラの途上国の間で開発にこれほど差がついてしまったのか、グローバル化した

世界での成長戦略をどのように考えるのか、などを中心に論じることにしたい。その前に、本節では、直近の援助潮流に関する状況と我が国のODAへのインプリケーションを簡単に総括しておくこととする（注17）。

途上国に生活する人々の「貧困削減」をどう図っていくのかは、従来から常に開発あるいは援助の目標であった。しかし、「持続的な成長」や「構造調整」などに代わって貧困削減がキーワードとなったのは、第Ⅰ章でも論じたように、**1990年代以降**である（**図表17**参照）。オペレーショナルなレベルの具体的な進展としては、途上国が自らのオーナーシップで策定する**貧困削減戦略ペーパー**（PRSP）の枠組みが、1999年に世銀・IMFの合同開発委員会で合意されたことが重要である。

2000年代に入ると、まず2000年の国連ミレニアム・サミットを経て、1990年と比べ2015年の貧困人口の割合を半減させる、全児童に初等教育を普及させる、乳幼児死亡率を3分の2削減する、などの具体的目標を織り込んだ**ミレニアム開発目標**（MDGs）が合意され、貧困削減の目標は一層制度化されたということができる。2002年にメキシコのモンテレイで開かれた国連開発資金国際会議では、途上国が政策やガバナンスを改善する、これに呼応して先進国はより大きな、よりよい援助、貿易面でのマーケット・アクセスの改善、債務救済などを通じた支援をステップ・アップする、という点が合意された。これにより、貧困削減は先進国側の責任でもあるという考え方がこれまで以上に強調されることとなった。

2005年のG8サミットはスコットランドのグレンイーグルズにおいて7月初旬に開催されるが、議長国英国の労働党政権はこれまでも貧困削減やアフリカにプライオリティを置いてきており、これらが重要なテーマとなることは間違いがない。また、秋には国連によるMDGsの中間レビューが予定されており、それに向けて2005年1月17日にはジェフリー・サックス教授（コロンビア大学）をヘッドとする**国連ミレニアム・プロジェクト**が「MDGs達成に向けた実践的プラン」と名づけたレポートをアナン事務総長に提出している。2005年1月末には、世界中から経営者、政府関係者、学者、NGOを含む多様な人々を集め世界経済フォーラム（いわゆるダボス会議）が開催されたが、ここでも本年の主要なテーマは貧困やエイズ対策であった。

貧困削減をキーワードとする近年の国際的な援助潮流は、当然我が国のODAのあり方にも大きな含意を有している。**我が国の従来のODA**は、単純化を恐れず言えば、①経済成長とこれを通じた貧困削減を重視、②経済インフラ整備に必要な投資的経費（特に外貨部分）を譲許的ローン（円借款）で支援することに重点、③同時に、我が国の発展の経験を生かした技術支援や無償資金協力、投資金融、貿易保険などを活用、④支援の対象は個別のプロジェクトが中心、⑤重点を置く地域はアジア、⑥相手国政府の自主性を尊重し、要請を援助の前提とする「要請主義」、といった特徴を有してきた。

これに対し、国際的な援助コミュニティにおいて主張されている**新たな援助潮流の考え方**を改めて整理すると、①貧困削減、及びその前提ともなる社会開発、人間開発を重視、②保健・医療、教育、ジェンダー差別への取組み、水など、いわゆる社会セクターに対し、経常的な経費、内貨部分を含めグラントで支援することに重点、③債務削減も貧困削減の手段として重視、④支援はプロジェクト型ではなく、途上国側の貧困削減プログラムを前提に、特定のセクターや一般財政を支援する「財政支援」や「コモン・ファンド」（ドナーが共通のファンドに拠出する方式）を活用、⑤サブサハラ・アフリカの問題に最大の関心、⑥途上国のオーナーシップとともに、ドナーや国内の市民社会とのパートナーシップを重視、⑦援助が有効であるため

（図表17）援助潮流の変遷と国際機関・会議、我が国のODAを巡る動き

世界経済の動向	開発・援助理論の潮流	国際機関・会議等の動き	我が国のODAを巡る動き
（40年代～50年代） ・日本・欧州の復興 ・アジア諸国の独立	政府の機能により成長志向政策 ・工業化を重視 ・援助も使って経済インフラを整備	1944　ブレトンウッズ会議 1945　世銀及びIMFの設立協定発効 1946　世銀業務を開始 1951　コロンボ・プラン（アジア・太平洋地域の経済協力）発足	1950　日本輸出銀行設立（54年日本輸出入銀行に改称） 1954　日本、コロンボ計画に加盟し途上国への援助（技術協力）開始 1958　初の円借款（輸銀ベース）をインドに供与
（60年代） ・アフリカ諸国の独立 ・途上国問題への注目	社会主義や反植民地主義の影響 ・輸入代替政策（特に中南米諸国） ・一次産品価格の安定化政策等	1960　IDA（国際開発協会）設立 1961　OECD発足し、この下にDAC（開発援助委員会）発足 1964　第1回UNCTAD（国連貿易開発会議） 1965　UNDP（国連開発計画）設立 1966　ADB（アジア開銀）設立	1961　海外経済協力基金（OECF）設立 1964　日本、OECDに加盟 1966　OECFから初の円借款を韓国に供与 1969　日本、「アジアへの援助を5年以内に倍増」を表明
（70年代） ・変動相場制への移行 ・石油ショック ・国際的資本移動の活発化	成長だけの追及への反省 ・持続的成長／環境配慮 ・基本的ニーズ（BHN）への注目	1972　ローマクラブ「成長の限界」公表 1973　国連世界人口会議（ブカレスト） 1973　国連世界食糧会議（ローマ） 1975　主要7か国経済サミット初会合（ランブイエ）	1974　国際協力事業団（JICA）、海外技術協力事業団等の業務を引き継ぎ発足 1978　福田首相、ボンサミットで「ODA 3年で倍増」を表明（ODA第1次中期目標） 1979　大平首相、前年の日中平和友好条約を受け、15億ドルの円借款を正式表明
（80年代） ・中南米等の債務問題 ・一次産品価格低迷	新古典派/市場重視の抬頭 ・政府の介入が非効率・腐敗を招いたことへの反省 ・貿易自由化・民営化、規制緩和等の構造調整を推進 ・財政・金融規律を重視	1980　世銀、構造調整融資（SAL）を導入 1981　初の南北サミット（22か国）開催（メキシコ） 1989　ブレディ米財務長官、債務問題に関する新構想提案	1981　ODA 5か年倍増計画（第2次中期目標） 1986　世銀のSALに初の円借款による協調融資 1987　中曽根首相訪米「資金還流構想」を発表 1989　日本のODA（DACベース）、米国を抜き世界第1位（1991～2000年も第1位）
（90年代） ・中央計画経済の市場移行 ・グローバル化の深化・IT革命 ・東アジアの成長と通貨危機	新古典派への反省と制度の重視 ・貧困削減戦略、人間開発の視点 ・アジアの成長・通貨危機の含意（政府機能の再評価と秩序ある自由化） ・ガバナンス、制度・政策環境の重視	1990　世銀、「世界開発報告」（副題「貧困」）公表 1993　世銀、「アジアの奇跡」レポート公表 1995　国連社会開発サミット（コペンハーゲン） 1999　ケルンサミットで拡大HIPCイニシアティブに合意（自主的にODA債権の100％削減） 1999　国別の貧困削減戦略ペーパーの枠組の開始	1992　ODA大綱策定 1997　財政構造改革法成立 1998年度　一般会計ベースのODA予算減少に転ずる 1998　国別援助計画の策定開始（以降18か国について策定済） 1999　国際協力銀行（JBIC）発足
（2000年～） ・国際紛争・テロへの注目 ・経済格差の残存	ミレニアム開発目標 ・貧困削減、アフリカ諸国への一層の注目 ・援助の量拡大・効果向上の要請	2000　国連ミレニアム・サミットでミレニアム開発目標に合意 2002　国連開発資金国際会議（モンテレイ） 2002　持続可能な成長に関する世界首脳会合（ヨハネスブルグ）	2002　資金協力連絡会議（3省、JBIC、JICA）発足 2003　新ODA大綱策定 2003　独立行政法人国際協力機構発足

には被援助国の良好なガバナンス、制度・政策環境が不可欠である点を強調、⑧援助の有効性を高め、途上国側の手続き面での負担を軽減するために、ドナー間の援助協調を企図、などの特徴を有している。

もっともこのような対比を対立的なものととらえるべきではない。第Ⅰ章でも述べたように、我が国の援助は従来から「人づくり」や農村開発を重視するなど、経済開発とともに社会開発や人間開発の発想があった。多くのサブサハラ諸国において我が国は最近年においても最大ないし第2位のODA供与国となっており（注18）、1993年以降首脳レベルの**アフリカ開発会議**（TICAD）を開催するなど、我が国の援助がアジアばかりに目を向けてきたということではない。

すべての援助国が上記のような最近の潮流に全面的に乗っているわけでもない。例えば、今や世界最大のODA供与国となった**米国**は、日本と同様、成長の確保とそれを通じた貧困削減、民間投資の促進、そのための投資環境の整備と経済インフラを重視してきており、社会セクターに偏った支援、援助依存を永続させるおそれのある財政支援に対しては慎重な姿勢を維持している。更に、新しい援助潮流を主導してきた**世銀**においてさえも、最近は社会セクター偏重への反省と経済インフラの重要性の再認識、貧困人口が絶対数で最も多い中所得国に改めて注目、などの動きが見られる。

一方で、我が国のODAがいくつかの点で最近の援助潮流に近い考え方をとるようになってきていることも強調したい。例えば、単純な要請主義が非民主的政権へのサポートや環境社会配慮の不足につながったとの批判にも応える形で、現地ODAタスクフォースなどを通じた、他のドナーや被援助国の市民社会とも連携した、**より幅広い政策協議**を重視するようになっている。また、ガバナンス、**制度・政策の改善**を支援の重点に置くとともに、途上国側の改善への努力が我が国のODA供与にリンクされうることは2003年の新ODA大綱にも明記されている。各途上国の貧困削減戦略をベースとする**援助協調**や援助手続きのハーモニゼーションなどにも積極的に取り組んでいる。援助協調の延長線上の話として、プロジェクトではなくプログラムを前提とする**財政支援型の援助手法**についても、相手国の適切な財政規律や我が国が主体的にプログラム策定に関与できる体制など、一定の条件を満たした国についてノンプロジェクト無償（タンザニア）、円借款での世銀との協融（ベトナム）などの試みが始まっている。

（注17）援助潮流についての記述は、筆者自身が国際局、主計局の職務を通じて最近の世銀やIMF、OECDのDAC（開発援助委員会）などの議論に関与し、また、IMFスタッフへの出向期間（1994年～97年）も含めて途上国の開発の問題を考察してきた経験を踏まえて、筆者なりの整理を試みたものであることを改めてお断りしておきたい。我が国としては、国際的な援助潮流に受身に対応するだけ、あるいは反発したりするだけではなく、国際的なフォーラムや学術論文などを通じて我が国の考え方を主張し、潮流に影響を与え、できればいくつかの側面では主導していくという姿勢が必要であると日ごろから感じている。実際、日本の政府や学会、援助コミュニティに属する関係者がそのような意識を持ち、実践を始めていることに力づけられる。本稿が間接的にせよそのような努力に寄与することとなれば幸いである。

（注18）**我が国のサブサハラ諸国への支援**については、DAC統計によれば、2001年に日本はジンバブエ、スワジランド、ボツワナ、モーリタニアで最大の援助供与国であり、アンゴラ、中央アフリカ、ジブチ、エチオピア、ガボン、ガンビア、ケニア、レソト、タンザニア、ザンビアでは第2位の援助供与国であった。なお、全体としては、2003年において日本の二国間ODAの9％に当たる5億3000万ドルがサブサハラ・アフリカ向けで

あり、そのうち４億3000万ドルは無償協力、２億ドルが技術協力、有償協力は１億ドルのネット返済であった。

⑵　第二次世界大戦後の世界経済と援助潮流の変遷

改めて図表17を見てほしい。開発や援助についての考え方や手法が、その時々の世界経済の状況、中でも**途上国の状況を反映して変化**を遂げていくことは当然であり、これらについての理論も、それが社会科学である以上、現実の問題を見て、それへの回答を追及する必要性がある。同時に、ある開発・援助の考え方に基づいたアプローチが実際に適用され、所期の成果を挙げることができずに行き詰まり、そのことが新たな潮流を生み出してきた面もある。最近の援助潮流についても、達観してみると、アフリカへの1960年代以降の営々たる援助が、東アジアの途上国の場合とは異なり、結局大きな成果はもたらさなかったことから、何とか活路を見出そうとするものであると言えなくもない。その意味では、現在国際的な援助のコミュニティで優勢となっている考え方が「歴史の終わり」になるのかどうかも不明であり、むしろ今後新たな展開を見せる可能性もあると考えておくのが自然かもしれない（注19）。

開発の問題、すなわち、いかに人口増加に追いつくように農業の生産を高め、工業の競争力を付け、国力を増大させ、国民の生活を向上させ、疎外や貧困の問題に取り組んでいくのかは、アダム・スミス、リカード、マルサス、マルクスなどの先達達がとりあげてきた、いわば**経済学の本来的な課題**である。しかし、「開発途上国」の開発及び援助の問題が経済理論及び国際社会の主要な課題となったのは、**第二次世界大戦後**であると考えられる。実際、戦後の開発理論、援助潮流の主流を築いてきた世銀が当初最大の課題としたのは戦争で傷ついた西欧諸国の復興であるが、同時に、その時点で開発途上国の長期的な開発を助けることも課題となっていた。実際、世銀の創設時の正式名称である国際復興開発銀行（IBRD）にも、設立協定の目的の条項にも、「復興」とともに「開発の程度が低い国」における「開発」が含まれている。世銀は1946年に業務を開始し、1947年にフランス向けに最初の融資承諾を行っているが、1948年にはチリ、1950年にはエチオピアにも開発融資を行っている（日本への最初の融資承諾は1952年の加盟の後の1953年）。

この当時の開発理論の主流は、**資本の蓄積**を促進して、人口増加を上回る経済成長を遂げることを重視するものであった。そのためには、政府は自らが運輸や通信などの基礎的な経済インフラに公的な投資を行い、また、国内の金融制度を整備し、民間の貯蓄や投資を促進して工業化を主導することが期待された。このような考え方は、一定の教育水準を有する労働力は豊富であるが、経済インフラや生産設備が破壊されて不足していた復興期の欧州や日本にそのまま当てはまるものであり、世銀も長期の外貨資金を提供して大規模な経済インフラの整備を支援した。

1940年代から50年代にはアジア諸国の独立、1960年代にはアフリカ諸国の独立が相次いだ。独立したばかりの開発途上国にとっても、国の発展の基礎を確保するためには、工業化が必要であると考えられた。すなわち、生産性の伸びが低く工業製品に比べて交易条件が悪化する傾向がある農業部門に依存している状態から、できるだけ早く「離陸」（ロストウ）することが求められたのである（注20）。中でもアルゼンチンの経済学者プレビッシュらは「**中心―周辺理論**」を唱え、国際交易の構造ゆえに、中心部（先進国）が生産する工業製品は差別可能で工業の比較優位を維持することができるのに対し、周辺国（途上国）は一次産品や差別化されない財の生産に特化することとなり、永久に工業化はできず、交易条件の悪化に苦しみ続けること

になる、このような「構造問題」に対応するためには政府の介入が必要である、と主張した。そのための重要な手段は、資本の蓄積に加え、国外からの工業品に対する高関税を活用した**輸入代替政策**であった。中南米諸国やインド、一部のアフリカ諸国では、この傾向は社会主義からの影響や反植民地主義によっても強められ、産業や金融の基幹部分を国有企業が担うといった現象も進んだ。1964年に第１回が開催され、プレビッシュ自身が初代の事務総長となった**UNCTAD**（国連貿易開発会議）では、「**新国際経済秩序**」の考え方に立って、一次産品の価格安定化策として緩衝在庫、そのための基金創設のイニシアティブも進められた。

この間**1960年代**には、IBRDとともに世銀の一翼をなすIDA（国際開発協会：低所得国向け無利子融資が役割）の設立に始まり、OECD及びその下のDAC（開発援助委員会）の発足、UNDP（国連開発計画）の設立、我が国の海外経済協力基金を含む各国の二国間援助機関の設立、1966年のアジア開銀の設立などが相次ぎ、途上国への国際的な援助体制が整っていった。米国がIDAを通じてアフリカなどの新興独立諸国への支援を強めた背景には、冷戦の中これらの国を自由主義圏に取り込んでおきたいという明確な意図があった。

1970年代に入ると、主要通貨の変動相場への移行、石油ショックに代表されるような資源の高騰、深刻な環境問題、国際的な資本移動の活発化など戦後の世界経済の秩序を揺り動かすような出来事が次々に起こり、「持続可能な成長」、「環境と適合する成長」といった考え方が大きな関心を集めるようになった。同時に、世銀では、マクナマラ総裁が世銀の目標として成長とともに「貧困削減」、「雇用創出」を挙げ、人間の「基本ニーズ」を満たす必要性、「成長を伴う再分配」の戦略が提唱された。

1980年代には、それまでの政府主導の介入的な開発政策に強い揺り戻しが起こり、新古典派的な**構造調整政策**が大きな流れとなった。その背景には、多くの途上国で生じた公的セクターの肥大化、恒常的な財政赤字やインフレ、輸入代替工業化政策や一次産品価格安定化の失敗、過剰な規制、政府の介入に伴う腐敗などへの痛烈な批判、反省がある。輸入代替政策をとってきた中南米諸国がハイパー・インフレや債務累積の問題に陥っていたこと、アジアの新興工業諸国（NIES）が輸出指向で急速な成長に成功したこと、社会主義国の低迷と中国の改革開放政策への転換が明らかとなったこと、なども輸入代替的、介入的な政策からの転換を促した。その結果、1980年代には、規律ある財政・金融政策、貿易の自由化、国有企業の民営化、規制緩和、海外からの直接投資への開放性、などからなる市場主義的な政策（後に「**ワシントン・コンセンサス**」と名づけられた）が推し進められることとなった。世銀はこれを従来のプロジェクト支援型ではなく、政策・プログラム支援型の**構造調整融資**（SAL）で支援し、同じようにIMFも構造調整ファシリティ（SAF）あるいは拡大構造調整ファシリティ（ESAF）で構造調整に伴う国際収支の困難を支援した。その際にこれらの政策の実施に関する詳細な**コンディショナリティ**が付され、これを満たすことが世銀及びIMFの貸出実施の条件となった。

（注19）図表17の作成及び本章を通じての記述に当たっては、**参考文献**のうち、速水・秋山・秋山・湊（2003年）「開発戦略と世界銀行」、国際協力事業団（2003年）「援助の潮流がわかる本」、Wolfensohn（2004）“Looking Back, Looking Ahead”が特に参考になった。

（注20）もっとも、先進国の経験からも農業の生産性上昇、これによる余剰労働者の発生は工業化の重要な前提であるとともに、所得上昇の重要な基礎である。戦後の工業化戦略優先の潮流の中でも、品種改良、多収率品種の普及、肥料の活用などにより農業の近代化、生産性の向上を図る「**緑**

の革命」の重要性は、多くの農業経済学者や研究者によって主張され、各国で実践されてきた。

⑶ 1990年代に生じた変化とその背景

しかし、結局のところ、1980年代の新古典派的な構造調整政策は期待通り途上国を成長パスに乗せることに成功したとは言いがたく、むしろサブサハラ・アフリカ諸国などで債務問題の深刻化などをもたらしたのではないかという反省が出てきた。また、画一的で国・地域ごとの状況の違いを十分に踏まえない政策を、コンディショナリティを用いて強引に押し付けたという批判の声も聞かれた。再びこのような反省に立って、1990年代には、貧困削減、制度・政策環境、人間開発などを重視する援助潮流が新たな主流となり、現在に至っている。

ここでの「新たな援助潮流」自体がもとより多様な要素を含んでいるものであり、**新たな潮流が生まれ影響力を強めた背景**も様々である。筆者なりに改めて整理を試みると、①1980年代の市場原理主義的な構造調整政策への反省が生じたこと、②アマルティア・センなどの影響により貧困の概念が拡大し、このような広義の貧困を削減することが開発の目的であるとの考え方が一般的になったこと、③グローバル化の進展と国際的な競争の激化により、国家間あるいは国内での格差が広がっていると認識されたこと、④インターネット技術の発展などもあり、市民社会、NGOの影響力が強まったこと、⑤1990年代後半には英国、ドイツなどで社会民主的な政権が保守政権に取って代わり、機会の平等や社会的正義を対外政策にも拡張しようとする傾向が強まったこと、⑥冷戦の終結により、体制のどちら側かではなく途上国政府のガバナンスをより客観的に評価する環境が整ったこと、また、実際多くの途上国で民主化が進んだこと、⑦東アジア諸国の興隆が注目され、政府と民間の役割分担が再認識されたと同時に、その後の通貨危機の経験が制度やガバナンスの重要性を改めて示したこと、⑧2001年9月11日の米国でのテロ攻撃以降、テロを生む温床ともなりうる貧困、失業、疎外などの問題にこれまで以上に真剣に対処する必要性が認識されていること、などが挙げられよう。

ただし、最近の援助潮流が1980年代の市場指向の考え方を完全に否定しているわけではないことを確認しておきたい。健全なマクロ経済政策の確保、規制緩和・民営化による市場メカニズムの活用、民間セクターが開発のエンジンであるとの理解、海外直接投資や開放的貿易体制の重視、などが開発の王道であることに変わりはない。新たな援助潮流が**1980年代の流れと一線を画している点**は、貧困削減が開発の最も重要な目標となるという明確な視点、途上国自身のオーナーシップに基づく国ごとの異なるアプローチが重要であるという認識とともに、マクロの安定と制度・政策面の強化、貧困削減や人間開発の努力、それを通じた人的資本の強化は政府の責任であること、したがって、効率的で効果的な政府による市場の補完が開発には不可欠であることが従来にも増して認識されるようになった点にあると言うことができる。

⑷ 途上国への資金フローの現状

2002年3月にモンテレイで開催された開発資金国際会議の成果としては、ミレニアム開発目標（MDGs）を達成するためにODAの増額が求められたという点ばかりに目が向きがちであるが、会議後発表された「**モンテレイ・コンセンサス**」では、先進国と途上国の新たなパートナーシップや途上国側の健全な政策、ガバナンスなどの重要性が謳われているほか、資金の面でも、ODAへの言及の前に、民間貯蓄を含めた国内資金の動員、海外からの直接投資その他の民間資金フローの動員、そのための投資環境整備、更には国際貿易の重要性が強調されている。

世銀の統計により、実際に途上国にはどのよ

うな形で資金が流入しているかを見てみよう。**図表18－1**では、**途上国の経常収支**がどのようにファイナンスされているかが示されている。途上国全体（注21）では、2003年の経常収支は実は758億ドルの黒字となっており、最近増大傾向にある。もっとも地域ごとにこれを見ると（図表には示していない）、中国の264億ドルを含む東アジアの黒字が513億ドル、ロシアの黒字が415億ドル、中東・北アフリカの黒字が260億ドルであり、逆にラテン・アメリカやサブサハラ・アフリカは赤字になるなど、地域間の偏在が見られる。経常収支の構成要素で最も重要なものは、輸出（2167億ドル）から輸入（1929億ドル）を控除した貿易収支であるが、輸出、輸入とも2002年は10%近く、2003年は20%近くの伸びを示している。経常収支を構成する項目の中には経常移転があるが、図表18－1のメモ欄にある**グラント援助**（343億ドル）と**労働者送金**（930億ドル）がその重要な要素である。

次に、図表18－1により、経常収支と等値になる**資本フロー**を見ていこう。2003年には、途上国には直接投資などによる株式関係の資

（図表18－1）途上国へのネット資金フロー（総括表）

（単位：10億ドル）

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003推計
経常収支バランス	-83.7	-102.4	-6.9	56.2	21.0	78.5	75.8
対GDP比率（%）	-1.4	-1.8	-0.1	1.0	0.4	1.3	1.1
ネット株式等フロー（①）	193.7	182.1	194.4	174.8	179.4	152.0	149.5
海外直接投資	171.1	175.6	181.7	162.2	175.0	147.1	135.2
ポートフォリオ株式フロー	22.6	6.6	12.6	12.6	4.4	4.9	14.3
ネット債務フロー	105.3	57.6	13.8	-9.8	-1.2	7.3	44.3
公的債権者（②）	13.2	34.2	13.7	-5.9	26.9	4.1	-6.3
世界銀行	9.2	8.7	8.8	7.9	7.5	-0.2	-1.9
IMF	3.4	14.1	-2.2	-10.6	19.5	14.0	8.0
その他（二国間等）	0.6	11.4	7.1	-3.1	-0.1	-9.7	-12.4
民間債権者（③）	92.2	23.4	0.1	-3.9	-28.1	3.2	50.6
中・長期債務フロー	84.2	87.0	22.4	5.2	-5.3	1.8	18.6
債券	38.2	39.7	29.8	16.5	12.2	12.7	33.1
銀行	43.9	52.4	-5.1	-5.8	-10.2	-3.9	-6.6
その他民間	2.0	-5.1	-2.3	-5.5	-7.3	-7.0	-7.9
短期債務フロー	8.0	-63.6	-22.3	-9.1	-22.9	1.4	32.0
バランシング項目㈱	-162.5	-120.7	-163.1	-168.6	-119.0	-65.0	6.3
準備金の増減（＝－増加）	-52.8	-16.6	-38.1	-52.6	-80.2	-172.9	-276.0
（メモ）							
グラント援助（④）	25.3	26.7	28.5	28.7	27.9	31.2	34.3
ネット民間フロー（①＋③）	285.8	205.5	194.5	170.9	151.3	155.3	200.2
ネット公的フロー（②＋④）	38.4	60.9	42.2	22.8	54.8	35.3	28.0
ネットフロー計（民間＋公的）	324.3	266.5	236.7	193.7	206.1	190.6	228.2
労働者送金	66.1	62.9	67.6	68.4	77.0	88.1	93.0

出所　：Global Development Finance 2004
㈱：誤差・欠落及び途上国における外国資産（海外直接投資含む）の取得を組み合わせた項目。

（図表18－2）途上国へのネット民間フローの対象地域別内訳

（単位：10億ドル）

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003推計
合計	285.8	205.5	194.5	170.9	151.3	155.3	200.2
東アジア・大洋州	85.8	7.1	27.5	24.3	38.0	55.2	71.0
欧州・中央アジア	52.9	64.2	47.2	51.5	32.2	55.2	62.9
ラテンアメリカ・カリブ海	114.1	98.8	95.0	78.0	58.1	25.6	47.3
中東・北アフリカ	7.8	16.3	4.2	-0.7	7.7	6.1	-3.8
南アジア	8.2	5.3	3.5	9.2	4.0	8.0	10.4
サブサハラ・アフリカ	17.0	13.8	17.0	8.6	11.3	5.2	12.4

出所　：Global Development Finance 2004

（図表18－3）途上国へのネット公的フローの態様別内訳

（単位：10億ドル）

	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003推計
合計	54.2	38.4	60.9	42.2	22.8	54.8	35.3	28.0
グラント援助	27.7	25.3	26.7	28.5	28.7	27.9	31.2	34.3
ネット貸付	26.5	13.2	34.2	13.7	-5.9	26.9	4.1	-6.3
多国間	15.5	19.8	37.4	15.9	0.9	34.6	14.7	6.5
譲許的	6.7	7.6	7.4	7.0	5.6	7.3	7.5	6.4
非譲許的	8.8	12.3	30.0	8.8	-4.7	27.3	7.2	0.1
二国間	11.0	-6.6	-3.2	-2.2	-6.8	-7.7	-10.6	-12.8
譲許的	8.5	0.2	2.0	5.0	0.7	1.6	-1.8	-1.0
非譲許的	2.4	-6.9	-5.2	-7.2	-7.5	-9.3	-8.8	-11.8

出所　：Global Development Finance 2004

金流入が1495億ドル、国外の民間債権者からの債券投資や貸付による資金流入が506億ドルあったが、先進国や世銀などからの公的な債務（貸付）のフローは63億ドルのマイナス（途上国からの回収超過）となっている。援助のうち譲許的な貸付はこの公的な債務フローの一部である。

ここまでを計算すると、経常収支の黒字758億ドルと資金フローの黒字1938億ドルの合計で、途上国にはネットで2696億ドルの資金流入である。これに誤差などのバランス63億ドルを加えた2760億ドルが、途上国による**外貨準備の積み上げ**（米国債への投資やドル預金など途上国からの資本流出）になっている。国別に見ると、中国（1167億ドル）、インド（306億ドル）、ロシア（291億ドル）などが巨額の積み上げを行っており規模の面で偏在しているが、アフリカ（24億ドル）を含めて途上国の各地域すべてが外貨準備の積み上げを行っていることは注目される。これは、中国などが為替レートを安定化させるための介入を行っていることに加え、多くの途上国が1990年代の通貨危機の経験などを踏まえて意図的に外貨準備を積み増していることの反映である。

民間資本フローの地域別の数字を**図表18－2**で見てみると、予想通り東アジアへの資金流入が大きいが、欧州・中央アジア、ラテン・アメリカも健闘している。**図表18－3**により**公的フローの態様別**を見ると、グラント援助は拡大傾向にあるものの、ネット貸付はむしろ縮小、マイナス化（回収超過）の傾向が顕著である。特に先進国からの二国間貸付がネットで回収となっている点が注目される。この点は、第II章でDAC諸国のODA実績について説明した点（前編の図表８）と呼応している。

以上を通して、改めてどのような**総括**ができるであろうか。①途上国が開発に要する外貨資金を動員する上で、**輸出の役割**は最も大きい。②2003年において途上国全体では、**経常収支は改善傾向**にあり、最近は大幅な黒字となっている。③海外の民間部門から直接投資を含めて大きな資金が流入している。④同時に**外貨準備**を大幅に積み上げており、途上国は全体として資本の輸出者になっている（経常収支が黒字であることと同義）。⑤**労働者送金**はグラントに比べても重要な資金源であり、これを効果的に開発につなげることが重要な意味を持つ。⑥**援助資金**は、グラントが増えつつあるが、ローンはむしろ返済超過になっており、いずれにせよ途上国の開発の資金源としての役割は貿易や民間資金に比べて小さい。⑦当然予想されることであるが、地域間、**各国間での格差**が大きい。途上国への援助を考えていく際には、以上のような途上国への資金の流れの全体像を把握し、その中での援助の位置づけを明確にしておくことが必要である。

（注21）**ここでの途上国の定義**には、ロシア、ウクライナ、バルト３国やポーランド、ハンガリーなど中東欧諸国を含む。これに対し、DAC統計のODAの被供与国となる途上国にはこれらの国は含まれない。

⑸　成長と貧困削減

1990年代の援助潮流を特徴づけるものが、貧困削減を最優先課題としたことにあることは繰り返し述べてきた。しかし、貧困削減は従来から常に開発の目標であった。そして、**貧困削減と経済成長の関係**をどう見るかについても多くの分析がなされてきた。これまでの研究では概ね以下のような結論が導かれている。

①　１人当たりの消費水準が高い高所得国ほど下位20％の相対的な最貧困層の平均消費水準も高くなり、１日１ドル以下で生活する絶対的貧困人口も減少する。これは、先進国で貧困人口が少なく、最貧国で多いという常識と一致する。

②　国全体の所得の平均成長率と最貧困層の所

得の平均成長率には強い正の相関がある。すなわち、多くの国について、国全体が成長すると最貧困層の所得も増え、絶対的貧困人口の減少につながる。ただし、国全体の成長率がマイナスである場合に貧困層の所得が増えた例は極めてまれだが、国全体が成長しているのに貧困層の所得が減った国は少なからず存在する。

③　初期の所得分配の不平等が大きい国では、経済成長がもたらす絶対的貧困人口の減少速度は遅く、所得分配がより平等な国では貧困人口の減少速度は速い。これは、成長がもたらす所得増加分のうち貧困層の取り分が大きいほど、１日１ドルの貧困ラインを越すことができる人口が増えるためである。成長に伴い不平等度が高まるようなケースでは、貧困人口がかえって増える場合もある。

④　成長と所得分配の不平等度の関係については、現在の途上国についての分析からは体系的な相関は見られない。これは、先進国の歴史を観察した結果として、経済の発展の初期には所得分配の不平等度が悪化（ジニ係数が上昇）し、成熟に伴って再び改善するとしたクズネッツの「**逆Ｕ字仮説**」が、現在の多くの途上国には当てはまらないということを示すものである（注22）。

我が国は従来から途上国の援助に当たって、**成長を通じた貧困削減**ということを強調してきた。それは、我が国の高度成長期の経験を踏まえた考え方でもあった。実際、上記のような研究結果を見ても、絶対的な貧困人口を減少させるのに経済成長は大きな効果を持っている。成長が貧困削減の必要条件であると言ってもよさそうである。他方、成長が必ず絶対的貧困人口の減少をもたらすという保証はない（十分条件ではない）。その意味では、成長の「**トリックル・ダウン仮説**」（成長すればその成果はおのずと国全体に滴り落ちて貧困は減少するという仮説）は、多くの途上国には必ずしも当てはまらない。このことは、援助を考える際に重要なインプリケーションを有する。すなわち、１国の成長率を高める政策だけを支援しても、貧困人口の削減に結びつく保証はない。成長と同時にその成果を**貧困層が十分受益するような成長**（pro-poor growth）を支援することこそが必要ということになる（注23）。そして、貧困削減は、人々の能力、意欲、機会を高めることを通じて生産性を向上させ、更なる経済成長の基礎を築くものでもある。このような点が、現在の貧困削減重視の理論的な根拠となっているのである。

貧困層が受益するような成長との関係で重要なのは、1990年代の潮流のもう一つの重要な要素でもある、**貧困の概念自体の拡大**である。「貧困」は今や、１日当たり１ドル以下で生活するといった所得の貧困だけではなく、教育を受け、健康な生活を送り、人間の尊厳が保たれるような、人間本来の潜在的能力（capabilities）を発揮できない状態を指すようになってきている。この立場に立てば、開発の目的は人間の潜在能力を高め、人間が満足のいく創造的な生活を送るための選択肢を拡大することにある。そして、このような「人間開発」あるいは広義の貧困削減は、それ自体が目的であるとともに、持続的な開発、ひいては更なる貧困の削減をもたらす手段でもある。人間開発のアプローチは、UNDP（国連開発計画）が1990年に創刊した「**人間開発報告書**」とそれに盛り込まれた「人間開発指数」に体現されている（注24）

（注22）1950年代に発表された**逆Ｕ字仮説**は、資本主義国でも成長に伴い所得の分配が公平になるという「所得革命」の観点から注目を集めた。実際、我が国を含む先進国の経験を振り返ると、発展の初期には資本の急速な蓄積、それに伴う富の集中が生じる、貯蓄・投資率の高い資本家富裕層はむしろ初期の発展に必要でもあるとの議論さえ

ある、国全体が豊かになるにつれて、経済的、政治的な一層の自由と社会の不平等の是正に国民がより大きな関心を向け始める、ある水準以上の開発、成長を達成するためには、消費の深化という面でも、生産に必要な人的資本の高度化という意味でも、広範な中間層の存在が不可欠となってくる、というようなプロセスが観察され、逆Ｕ字仮説は説得的である。**最近の中国**の急成長を見ても、社会主義からの出発であるから当然とも言えるが、著しい成長と富の蓄積に伴って不平等度（都市と地方の格差、沿岸部と内陸部の格差、実業家と労働者、農民の格差）が拡大しつつあるように見える（もっとも後述するとおり絶対的貧困の人口は急速に減少している）。今後中間層の増大とともに不平等度は減少に転ずることが期待されるし、そうでなければ更なる成長も困難に直面しそうである。他方、中国ほどの成長を遂げていない多くの途上国で、不平等の拡大を初期の成長につきものであるとして正当化するのは危険であり、人々の意欲や能力形成を阻害して、むしろ成長を妨げている可能性がある。

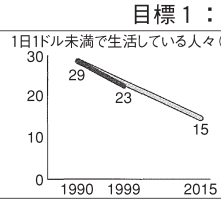
（注23）**我が国の戦後の発展の例**を見ても、社会保障、税制、公共投資、地方交付税などを通じ成長の果実を国民に広く分配するという政策が極めて意図的にとられてきた。

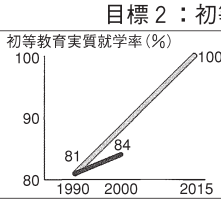
（注24）「**人間開発指数**」は、長寿で健康に暮らすこと（平均寿命）、教育を受けること（成人識字率と初・中・高等教育の総就学率）、人間らしい生活

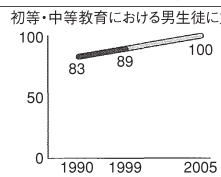
（図表19）　「ミレニアム開発目標（MDGs）」とは

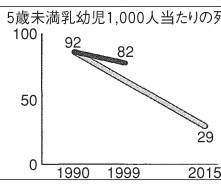
- 2000年9月の国連ミレニアム・サミットにおいて国連ミレニアム宣言が採択された（軍縮、開発及び貧困撲滅、環境保護、人権、国連改革等をカバー）。
- 同サミットを経て、ミレニアム開発目標（MDGs: Millennium Development Goals）が策定され、2015年を目標に国際社会が一致協力して世界の貧困削減に向けて努力することが確認された。具体的には、貧困削減、保健衛生、教育などの分野において、2015年までに達成すべき数値目標が掲げられた。

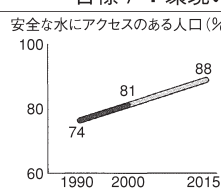
＜８つの目標と具体的数値目標例＞

<table>
<tr><td>目標１：貧困の削減</td><td>目標２：初等教育の普及</td></tr>
<tr><td> 

1990～2015年で貧困（1日1ドル以下）人口割合を半減（99年現在12億人）</td><td> 

2015年までに全児童が初等教育を修了</td></tr>
<tr><td>目標３：男女平等</td><td>目標４：乳幼児死亡率削減</td></tr>
<tr><td> 

2005年までに初等・中等教育の男女格差を解消（2015年までに全ての教育レベルにおいて男女格差を解消）</td><td> 

1990～2015年で乳幼児死亡率を２／３削減</td></tr>
<tr><td>目標５：妊産婦の健康改善</td><td>目標６：エイズ等の防止</td></tr>
<tr><td>● 1990年～2015年で妊産婦死亡率を３／４低減する。</td><td>● 2015年までにエイズの拡大を食い止め、減少に転じさせる。</td></tr>
<tr><td>目標７：環境の持続可能性確保</td><td>目標８：世界的パートナーシップ</td></tr>
<tr><td> 

2015年までに安全な飲料水を利用できない人口割合を半減</td><td>● 政府開発援助（ODA）の増額
● 市場へのアクセス拡大
● 債務管理を通じた国の持続可能性強化</td></tr>
</table>

水準を得ること（購買力平価ベースの１人当たりGDP）を指数化したものである。2004年の「人間開発報告書」では、ノルウェーが１位、日本は９位となっている。

⑹ ミレニアム開発目標とODA増額論

上記のような貧困削減重視と貧困概念の拡大の流れの中で、1996年のDACでは日本も主導する形で「国際開発目標」（IDGs）が設定され、それは2000年９月のミレニアム・サミットを経て「ミレニアム開発目標」（MDGs）に継承された。MDGsは1990年に比して2015年の貧困人口割合を半減するなどの目標を定めるものであり、**図表19**にその具体的内容の例が示されている。

図表20は、世銀の2004年のレポートに従い、1990年及び2001年時点の世界の各開発途上地域における絶対的貧困人口（1日１ドル以下で生活する人口）とそれが各地域の総人口に占める割合、更に今後2015年までの一定の成長率をシナリオとして仮定した場合に貧困人口及び割合がどう変わるかを示している。まず、2001年時点で世界の貧困人口は11.0億人であるが、そのうち2.8億人は東アジア・太平洋（中でも2.1億人は中国）、4.3億人は南アジアに住んでいて、サブサハラ諸国の3.1億人が突出しているわけではない。しかし、貧困人口の総人口に対する割合を見ると、世界全体で21.3%、東アジア・太平洋が15.6%、南アジアが31.1%、であるのに対し、サブサハラは46.5%と貧困がより深刻な問題になっていることが分かる。

更に、2015年のシナリオを見ると、世界全体では貧困人口割合は12.5%まで下がり、1990年の27.9%からの半減というMDGsの目標を達成できる。一方で、地域差は2001年に比べても一層鮮明になり、貧困人口割合は、南アジアが16.4%、東アジア・太平洋が2.3%まで下がるのに対し、サブサハラは依然として42.3%という高水準であり、1990年の44.6%からの半減という目標にも程遠い。しかも、このシナリオ自体が、サブサハラについては非常に野心的な成長率を前提にしたものになっている。すなわち、東アジアや南アジアについては、2004年以降の１人当たりの成長率を1990年から2003年までの実績並みのそれぞれ６%、４%と置いているのに対し、サブサハラについては、1990－2000年実績の若干のマイナス成長から2001－2003年には１%の成長率に上昇したのを引き伸ばし、2004－2015年の成長率を２%弱まで上昇すると見込んでいる。なお、サブサハラで１人当たりの成長率が低い理由の一つは、人口の増加率が大きいことである。

2005年１月に国連ミレニアム・プロジェクトが出したレポートでは、現在までのMDGsの

（図表20）開発途上地域別貧困人口と経済成長の予測

	平均年率成長率(%)		1日1ドル以下で生活する貧困人口					
	2004~2015年のシナリオ		対総人口比率(%)			貧困人口(100万人)		
	1人当たり実質GDP	実質GDP	1990	2001	2015	1990	2001	2015
東アジア・太平洋	6.0	6.3	29.6	15.6	2.3	472	284	44
うち中国	6.4	7.0	33.0	16.6	3.0	377	212	41
欧州・中央アジア	3.9	3.8	0.5	3.7	1.3	2	18	6
ラテンアメリカ・カリブ海	2.3	3.7	11.3	9.5	7.6	49	50	46
中東・北アフリカ	2.3	4.1	2.3	2.4	1.2	6	7	4
南アジア	4.0	5.3	41.3	31.1	16.4	462	428	268
サブサハラ・アフリカ	1.8	3.8	44.6	46.5	42.3	227	314	366
開発途上地域全体	3.7	4.7	27.9	21.3	12.5	1,219	1,101	734
除く中国	3.0	4.1	26.1	22.8	15.4	841	888	692

（出典）世界銀行 “Global Monitoring Report 2004”
(注) 開発途上地域全体の人口は1990年43.7億人、2001年51.7億人、2015年58.7億人。

進捗状況について、サブサハラ諸国は、貧困の増加、食料確保の困難、依然として非常に高い乳幼児と妊産婦の死亡率など、ほとんどの目標で大きな落ち込みがある、アジアは最も進展している地域だが、まだ数億人に上る貧困人口があり、所得の貧困以外の目標（エイズへの取組みなど）では進捗が遅れている、その他の地域の状況は悪化と改善が混在しているが、特にラテン・アメリカ、中東・北アフリカなどでは、過去から続く所得の不平等が他の目標の進捗も妨げている、などと指摘している。また、分野別に見ると、飢餓（絶対的貧困）、初等教育、水へのアクセスでは改善が見られるが、保健（特にエイズ、結核、マラリアの感染症対策）や環境分野では遅れが生じていると指摘している。

このようなMDGsに向けての進捗の遅れを受け、最近の主要な国際会議では、MDGsの達成のためには途上国が適切な政策をとるとともに、ODAの効果（effectiveness）や質を高めることが重要である、同時に、MDGsのコストを賄うために国内資金を含め様々な資金を動員し、それでも不足する金額は**ODAの量を飛躍的に増大**させて満たす必要があるとの議論が盛んに行われている。具体的には、2002年3月の**モンテレイ会議の合意文書**では、「MDGsの達成のためには、ODA及び他の財源の大幅な増加が必要になると認識する。」とした上で、「ODAのGDP比0.7%目標（中略）を未だに達成していない先進国に対し、目標実現に向けた具体的な努力を慫慂する」との要請を行っている（注25）。

同じ3月、**米国**のブッシュ大統領は、ODAをそれまでの年間約100億ドル（2000年の実績100億ドル、GNI比0.10%）から2006年までに50%（50億ドル）増額するとのコミットメントを行った。結果としては、2003年の実績で既に158億ドル（GNI比0.14%）を達成している（前編の図表7参照）。このような米国の増額は、2001年9月の同時多発テロを受けて、テロの温床となるような途上国の貧困に対処しようとする意図であることは明らかである。一方、**EU**はモンテレイにおいて、2000年のGNI比0.32%（253億ドル）から2006年には0.39%（約70億ドルの増加）を実現する、すべての加盟国は最低でも2006年までに0.33%を達成する、とのコミットメントを行った。その後、EUの2003年の実績はGNI0.35%まで上昇しているが、各国によりその差は依然大きい（仏0.41%、英0.34%、独0.28%、伊0.16%）。**日本**はモンテレイで新たなコミットメントを行っておらず、ODAの実績も、円借款のネット貸出の減少（第II章、第III章で詳述したとおり元本返済額の増大が主因）、ODA予算の縮小などを受けて、2000年の135億ドル、GNI比0.28%から、2003年には89億ドル、0.20%に減少してしまっている。**DAC加盟国22ヶ国の合計**では、ODAは2000年の537億ドル、0.22%から2003年の685億ドル、0.25%まで増大したが、0.7%目標には程遠い。

このような状況の中、**ODAの一層の増額の要請**が相次いでいる。ウォルフェンソン世銀総裁は2004年秋に自身が出した報告書（参考文献）で、モンテレイのコミットによりDAC諸国のODAは2006年にはGNI比0.29%まで上昇すると見込んだ上で、これを追加的に0.40%まで引き上げる必要があると呼びかけている。更に、直近の2005年1月の国連ミレニアム・プロジェクトの報告書では、MDGs達成のコストを分野別に積み上げて算出した上で、そのコストを賄うためには税収の増加などを勘案しても国内資金だけでは不十分であり、2006年には先進国からのODA総額を1350億ドル、GNI比0.44%、2015年には1950億ドル、0.54%まで増大させる必要があると指摘している。

（注25）**1970年の国連総会決議**には、「先進国は途上国へのODAを段階的に拡大し、70年代半ばま

でにGNPの0.7%に到達するよう、最善の努力を払う」との努力目標が含まれているが、現在までにこれを達成しているDAC加盟国は、全22ヶ国のうちオランダ、ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、ルクセンブルグの5ヶ国だけである。

⑺ ミレニアム開発目標への我が国の立場

それでは、ミレニアム開発目標（MDGs）の推進、及びそのためのODAの量的な増大に対する**我が国の立場**はどうであろうか。

結論から先に言えば、我が国は**MDGs自体を重要な目標**であると考えており、それを推進していくことの重要性は認識している。我が国は従来から持続的な開発のためには、幅広い人間の開発、キャパシティ・ビルディングが重要であるとしてきており、そのような観点から、先述したとおりMDGsの前進となったDACの国際開発目標を主導してきた。また、我が国自身の発展の経験から、成長を通じた貧困削減を重視しているが、成長だけを支援し、貧困削減を無視しているわけでは決してない。我が国の戦後の経験を振り返っても、常に成長に取り残されがちな人々へ成長の果実を配分することに意を用いてきたし、それが長期間の成長の源泉であったことにもコンセンサスがある。現在のサブサハラ諸国の現状を見れば、健康の増進や教育の普及などを通じて潜在能力を高めることは必須であり、そのためにも幅広い概念の貧困削減へ取り組む必要があることは言うまでもない。

他方で、**我が国が特に強調している論点**を筆者なりに整理すると、以下のようなものである。①ODAの量の増大が先にありきのような議論には疑問があり、途上国の**援助吸収能力**にも留意が必要。援助に依存して一時的に2015年の目標を達成するよりも、持続的にMDGsを満たすことを重視すべき。②したがって、MDGsのコストを賄うには、税収を含む国内資源の動員、貿易からの収入や移民労働者からの移転、海外からの直接投資など、**様々な資金の活用**が重要。③現実的に見て2015年までに達成が困難な途上国も多く、達成を前提とした世界全体のコストの議論ばかりではなく、個別国ごとに**MDGsをローカライズして推進**していくことが必要。④その際、国ごとに異なる環境に応じて成長・発展の道筋を考えていく必要があり、そのような点を盛り込んだ途上国自身の策定する**貧困削減戦略を核**として、それを支援していく仕組みが重要。⑤貧困削減には**良好な制度・政策**が不可欠であり、低所得国への援助ではキャパシティ・ビルディングに重点を置くべき。⑥貧困削減と成長は相互に補完的であり、保健、教育などの社会セクターへの支援は重要であるが、経済インフラの整備や民間セクターの振興など**成長促進のための支援**もおろそかにするべきではない。⑦MDGsというとアフリカばかりに目が行きがちであるが、貧困人口の絶対数が最も多い**アジア諸国**、最貧国以外の国の貧困にも留意することが必要。

最近の国際的な議論の流れを見ても、一時の貧困削減、社会セクター支援への著しい偏りから、次第に我が国が強調しているような点へ同調する声が増えてきているように思える。世銀が途上国へのインフラ投資の増大を図るインフラ・アクション・プランを2004年6月から実施していることは、第Ⅰ章でも述べたとおりである。

ODAの量と発展の関係については、**図表21と22**を見てほしい。タイやマレーシアなど対GDP比で1％程度の援助しか受けてこなかった国の中に経済成長と貧困削減の両面で大きな進展を遂げた国がある一方で、GDP比10%以上の援助を受けている国々でそうした成果がまだ見られない国が多い。被援助国の政策や制度、**援助の吸収能力**に問題がある場合には、大量の援助が流れても効果には結びつかない。例えば、初等教育や医療を大幅に拡充するといっても、教員や医師・看護婦の養成をどうするのか、ま

（図表21）　　アジアの主要被援助国における ODA の対 GNI 比（推移）

	項目	単位	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
インドネシア	ODA	百万ドル	692	950	603	1,747	1,387	1,731	1,501	1,308
	名目 GNI	10億ドル	29	69	85	109	184	144	133	157
	一人当たり GNI	ドル	215	470	519	608	945	679	618	723
	ODA/GNI	%	2.38%	1.37%	0.71%	1.60%	0.75%	1.20%	1.13%	0.83%
タイ	ODA	百万ドル	90	418	481	797	858	698	281	296
	名目 GNI	10億ドル	15	32	38	84	165	121	120	120
	一人当たり GNI	ドル	355	687	737	1,509	2,783	1,981	1,956	1,935
	ODA/GNI	%	0.60%	1.30%	1.26%	0.95%	0.52%	0.58%	0.23%	0.25%
マレーシア	ODA	百万ドル	99	135	229	469	109	45	27	86
	名目 GNI	10億ドル	9	24	29	42	85	83	82	82
	一人当たり GNI	ドル	758	1,723	1,850	2,329	4,097	3,589	3,497	3,427
	ODA/GNI	%	1.09%	0.57%	0.79%	1.11%	0.13%	0.05%	0.03%	0.10%
フィリピン	ODA	百万ドル	180	304	486	1,277	883	578	577	560
	名目 GNI	10億ドル	16	32	30	44	76	81	79	79
	一人当たり GNI	ドル	375	670	542	717	1,084	1,066	1,024	1,005
	ODA/GNI	%	1.14%	0.94%	1.64%	2.90%	1.16%	0.72%	0.73%	0.71%
中国	ODA	百万ドル	N/A	66	940	2,093	3,525	1,732	1,471	1,476
	名目 GNI	10億ドル	N/A	304	300	384	689	1,066	1,140	1,214
	一人当たり GNI	ドル	N/A	305	281	332	557	836	887	937
	ODA/GNI	%	N/A	0.02%	0.31%	0.54%	0.51%	0.16%	0.13%	0.12%

（出典）ODA: OECD，Geographical Distribution of Financial Flows　GNI：IMF，International Financial Statistics 2002、2004（ただし、2000～2002年の中国は OECD 資料より）

た、学校や医療機関に行く習慣が社会に根付いていなかったり、そのためのアクセスが確保されていないような場合にどうするのか、といった問題がある。また、あまりに大量の援助資金が流入する場合には、受入国側の実施機関がそれを効率的に消化できなかったり、長期的にその国の経済・財政が援助に依存するようになって、自律的な発展がかえって阻害される場合もある。援助が本当に効果を上げるためには、年限を定めて援助の量のみを急増させるのではなく、時間をかけてドナー側の体制の充実、受入側のキャパシティ・ビルディングを図りながら支援していくことが必要であろう。

我が国の ODA が伸びていないことを殊更にとりあげ、**我が国に増額を強く要請する声**も聞かれる。例えば、2005年１月のミレニアム・プロジェクト報告では、「（国連改革に関する）ハイレベル委員会が提言したように、国連安保理常任理事国となって世界的なリーダーシップを目指す国は、MDG を推進し、それを達成するための特別な義務がある。常任理事国を目指す先進国は、指導的な立場に伴う責任として、ODA の GDP 比0.7％のコミットメント達成を2015年までに実現する用意があるべきである。」としている。

このような要請をどう考えるべきであろうか。まず、1990年代の後半まで他の先進国の多くが「援助疲れ」で ODA を減らしていた中で、我が国が世界最大の ODA 供与を行ってきたことに注意を喚起する必要がある。例えば、1994年には、日本の132億ドルに対し、米国は99億ドル、英国は32億ドルに過ぎなかったし、1994－2003年の10年間の合計で見ても、我が国は**DAC 諸国全体の20％に上る貢献**を行っている（米国は18％、英国は７％）。直近の状況だけを見て、我が国の責任を求めるのは理にかなっていない。また、そもそも現在の安保理常任理事国が0.7％目標には程遠い状況にあるのに、新たに常任理事国を目指している国だけを取り上げて責任を果たすことを求めることも合理的

とは言い難い。我が国が国連の分担金について、米国の22％に次ぐ19％もの負担を行っていることも忘れてはならない。

一方で、国際社会の大きな流れがODAの増額に向かっているときに、我が国のODAが減少傾向にあることは本来は望ましいことではない。しかし、前編でも論じたように、国民の間では、厳しい財政事情や依然力強さを欠く経済状況を背景に、ODAの量によって国際的な貢献を果たすことに疑問の声が強まっている。我が国の主要な援助提供先であったアジア諸国の多くが豊かになって、ODAをこれまでのようには必要としなくなっているという事情もある。今後の我が国のODAの規模をどうして行くのかは国民の判断ではあるが、**当面は量的な拡大による貢献は困難**であるとの前提で、他のドナーとの協調を図りながら**ODAの効果の向上**を高めていくほかはないのではないか。同時に、貧困人口の絶対数は最も多いアジア諸国で成長を通じた貧困削減を支援し、MDGsに向けた重点的な貢献を行う、アフリカではタンザニア、アジアではカンボジア、ラオスなど特定の国、セクター

（図表22）アフリカ諸国及びその他いくつかの国のGNIにODAが占める割合（2001年）

国　名	一人当たりGNI（$）	ODA/GNI
サントメ・プリンシペ民主共和国	280	91.40%
シエラレオネ	130	47.39%
エリトリア	160	41.05%
ギニアビサウ共和国	160	32.45%
モザンビーク	210	28.14%
モーリタニア	360	27.19%
マラウィ	160	23.54%
モンゴル	410	20.45%
ブルンジ	100	20.24%
エチオピア	100	18.05%
ルワンダ	240	17.77%
ブルキナファソ	220	15.82%
ウガンダ	260	14.28%
マリ	230	14.07%
ガンビア	320	14.01%
カーボヴェルデ共和国	1,320	13.78%
ニジェール	180	13.32%
キルギスタン	280	12.98%
カンボジア	280	12.76%
ボスニア・ヘルツェゴビナ	1,270	12.65%
ガーナ	290	12.62%
コモロ連合	380	12.33%
チャド	200	11.78%
ベニン	380	11.65%
ホンデュラス	910	10.87%
ザンビア	320	9.98%
ジブチ共和国	890	9.79%
ギニア	420	9.43%
ボリビア	950	9.41%
セネガル	480	9.05%
リベリア	140	8.86%
マダガスカル	260	8.05%
中央アフリカ共和国	260	6.89%
アルバニア	1,340	6.34%

国　名	一当たりGNI（$）	ODA/GNI
レソト	530	5.74%
コンゴ民主共和国	80	5.50%
カメルーン	580	5.00%
ベトナム	410	4.42%
ケニア	350	4.12%
コンゴ共和国	650	3.86%
アンゴラ	500	3.67%
トーゴ	270	3.55%
ナミビア	1,960	3.41%
パキスタン	420	3.37%
赤道ギニア共和国	700	2.76%
セーシェル共和国	6,530	2.42%
スワージィランド	1,300	2.28%
バングラディッシュ	380	2.12%
チュニジア	2,070	1.98%
スリランカ	870	1.95%
エルサルバドル	2,040	1.76%
コートジボワール	640	1.68%
スーダン	340	1.66%
モロッコ	1,190	1.56%
エジプト	1,530	1.26%
インドネシア	680	1.11%
ペルー	1,990	0.85%
フィリピン	1,030	0.76%
ボツワナ	3,100	0.59%
モーリシウス	3,850	0.48%
ナイジェリア	290	0.47%
南アフリカ	2,840	0.39%
インド	470	0.36%
アルジェリア	1,660	0.35%
タイ	1,960	0.25%
ガボン	3,160	0.23%
中国	890	0.13%
マレーシア	3,400	0.03%

㈱　アフリカはデータが入手可能な全ての国、それ以外は、比較のために代表的な国。
（出典）　OECD, The DAC Journal Development Co-operation 2003 Report

に絞って成果を出す、など具体的な貢献を行うことが重要であろう。

ODAの量の増大との関連で、英国のブラウン蔵相が2003年に発表した**国際金融ファシリティ（IFF）**の提案がある（注26）。IFFは、2015年までのMDGs達成に必要とされる資金を賄うべく、現在のODA量の倍増を可能とするためにDAC諸国のODAを前倒しして使おうと企図するものである。具体的には、①IFFは国際金融市場で長期の債券を発行して資金を調達、②ドナー各国は償還資金をIFFに対し提供することをコミットし、その長期的なコミットメントが債券のいわば担保になる、③調達した資金は既存のバイあるいはマルチの援助実施機関を通じてグラントで途上国に供与、④IFFは国際条約に基づき設立される国際機関、という提案である。

しかしながら、IFFには以下のような**理念的・現実的な問題**があると考えられる。①ODAの増額先にありきという考え方自体に疑問があり、ましてやODAを2015年までに前倒しして使うという場合には、2015年以降をどうするのかという問題が残る。②IFFが発行する債券の償還財源を拠出するといった長期間のコミットメントは、我が国の予算制度上困難である。③資金を集めて配分するだけという機関には、案件審査から実施、評価というアカウンタビリティの流れがなく、資金の使途に十分な責任を持てないという問題がある。④更に、条約を締結してIFFという新たな機関を設立するには、多大な行政コストと時間を要する。⑤いずれにせよ世銀などの既往の機関を活用することを優先して考えるべきである（国際開発金融機関への出資・拠出の形であれば、多年度にわたる途上国支援を我が国の財政上も支援できる）。

（注26）**ブラウン蔵相のアフリカの貧困削減**に向けたイニシアティブには、英国でも批判がないわけではない。**タイムズ紙**（2004年12月14日付オンライン版）は、ブラウン蔵相の援助を2倍にすれば貧困は半減するという議論は極めて単純な間違いである、もしもそんなに簡単なことなら、1人当たりの援助を一番多く受け取ってきたアフリカ諸国は今頃ブームになっていなければならない、統治がうまく行っていないところに援助を流すことは改革を遅らせて状況を更に悪化させる、債務を100％キャンセルするというアイデアも、銀行を見れば分かるようにローンは富の源と考えるべきであり、それをキャンセルすることはモラル・ハザードを生んで途上国をかえって貧しくする、IFFは今の納税者に1ペニーも負担させずに今支出しようというアイデアであり、エンロンの会計にも比べうるものである、と痛烈な批判を加えている。

⑻ 貧困削減戦略ペーパー

ミレニアム開発目標（MDGs）を達成するためには、援助の量の増大だけではなく、**援助の効果を向上**させることが必須である。最近重視されるようになった様々な援助の考え方はこの点に対応するものであり、本稿がテーマとする新たな援助潮流の核心でもある。そして、それぞれが相互に関連し、補完するものでもある。以下では、①貧困削減戦略ペーパー、②制度・政策環境への注目、③援助協調と援助の態様（モダリティ）、④途上国支援の政策一貫性、を取り上げ、それぞれの論点と我が国の立場を論じてみたい（貿易と開発、紛争予防・平和構築と開発、環境と開発、インフラと成長なども重要なテーマであるが、紙数の制約もありここでは触れない）。

貧困削減戦略ペーパー（**PRSP**）は、今や低所得国が貧困削減を進める際の、基本的なフレームワークとなっている（注27）。1999年9月のIMF・世銀年次総会時に、合同開発委員会において、債務イニシアティブの適用対象となる重債務貧困国（HIPCs）（現在37ヶ国：すべてIDA対象国）及びすべてのIDA融資対象国

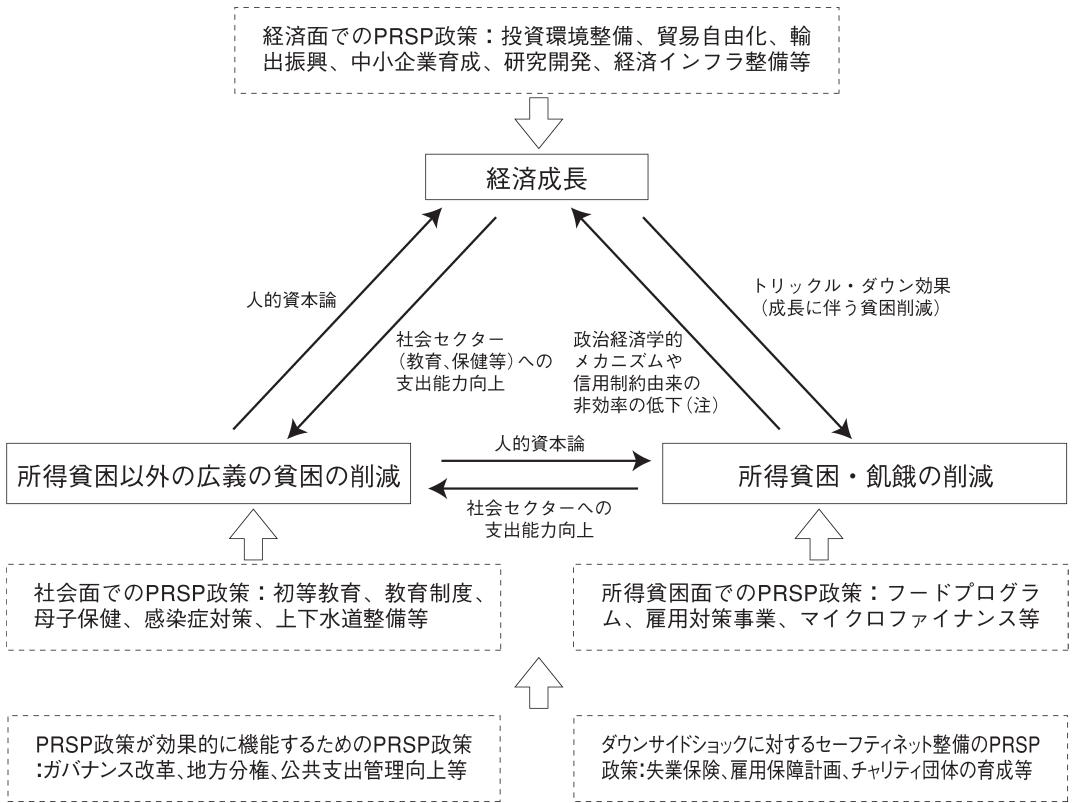
（現在81ヶ国）に対し、債務削減あるいはIDA融資供与を受けるための条件として作成が要請された。2005年1月末までに43ヶ国のフルPRSPと7ヶ国の暫定的PRSPが作成されている。PRSPは、低所得国が自らのオーナーシップに基づき、貧困の現状・要因分析を行い、3年間の計画期間について、貧困削減のためのマクロ経済政策、構造政策、社会セクター政策の目標を具体的に定め、あわせてモニタリングの方法を定めるものである（注28）。同時に、PRSPは、様々なバイ・マルチのドナーがこれを元にそれぞれの援助を連携（アライン）させていくベースを提供するものでもある。

我が国の二国間ODAの実施上も、**PRSPの中に我が国の援助を位置づけ**、可能な限りPRSPとの連携を図っていくと同時に、PRSPの策定過程に、当該途上国政府、国際機関や他のバイのドナー、当該国の市民社会などとともに参画していくという姿勢が必要である。これによって、我が国のODAをより効果的なものとする機会が生まれるほか、我が国独自の開発戦略を当該国にアドバイスし、当該国の開発により大きな影響力を持つことや、国際社会での我が国の援助に対するより高い認知を得ることも可能となる。

PRSPの枠組みを通じて一層貧困削減の実を上げていくためには、どのような点に留意すべきか、**今後の課題**を改めて整理すると、以下のようである。①国ごとの状況に応じて一定の弾力性を持たせることが重要。例えば、サブサハラ諸国では教育や保健サービスの早急な提供が課題であるのに対し、多くのアジア諸国では、**成長の源泉やインフラ整備**などの視点を盛り込んでいくことが必要。実際、ベトナムの場合は、我が国の主張もあって、PRSPに大規模インフラと成長に関する新たな1章が追加され、名称も「包括的貧困削減・成長戦略」（CPRGS）となった。②PRSPと**各国の国家計画やセクター計画の整合性**を図っていくべき。セクター計画との整合性を怠ると、PRSP作成に関与する財務省や計画省と、保健省や建設省などのいわゆるライン・ミニストリーがばらばらの動きをすることになってしまう。③PRSPが当該国の予算や中期財政計画とリンクしていない場合には、必要なプロジェクトへの内貨の手当てができず、PRSPは単なる努力目標ないし希望リストになってしまいかねない。PRSPと同時に作成が求められる**中期支出枠組み**（Med-term Expenditure Framework）などを通じて財政の裏づけのあるPRSPの作成に努力すべき。④国際的に目標としている**MDGsの達成**をPRSPの掲げる目標とどう整合させていくのか、あるいはMDGsをPRSPの枠組みの中でいかにローカライズしていくのかにも留意していくべき。⑤以上とも関連するが、途上国の**真のオーナーシップ**をどのように確保していくのか。PRSPは途上国自身が国際的な援助コミュニティとの議論を踏まえてその責任で作成することになっているが、PRSPがIMF・世銀の理事会で報告されることもあり、これらの機関の承認が必要と見なされている面がある。PRSPのモニタリングは重要であるが、途上国政府には進捗を実態よりよく見せようとする誘引が働くという指摘もある。

（注27）黒崎卓一橋大学助教授は、平成16年度に財務省で行っている国際開発金融機関の政策に関する研究会（「MDBs研究会」）で、**PRSPに基づく貧困削減戦略と経済成長の相互関係**について**図表23**のようなイラストを紹介した。黒崎助教授は、PRSPの貧困削減戦略が経済成長につながるというポジティブなフィードバックについて、初期時点で人的資本が高かった国の方がその後の所得上昇率が高かったという関係はある程度サポートされるが、PRSPなどにより政策的に人的資本を引き上げることが所得の上昇につながることが自明かどうかについては疑問を指摘している。

（図表23）経済成長と貧困削減のポジティブ・フィードバック
（貧困削減戦略ペーパー（PRSP）に基づく政策との関係）



（出典） 黒崎卓一橋大学助教授の発表資料（筆者が若干簡略化、補足）
（筆者注） 所得貧困・飢餓の削減は国民の幅広い労働市場への参加・成長政策へのコミットを通じて経済成長に資する。また、政策的にマイクロファイナンスを提供することで、資金手当が困難な企業家の活動を促進することができる。

（注28）例えば、アジア初のフルPRSP（2002年6月）であるベトナムの場合を見ると、まず、**経済的目標**として、2010年にGDPを2000年の倍にすること、その間、工業と建設の1年当たりの成長率を10%程度にすること、農業の成長率を4%程度にすること、輸出の伸び率をGDPの伸び率の倍にすること、貯蓄をGDPの30%以上とすることなどが盛り込まれている。一方、**社会的目標・貧困削減目標**としては、国際的基準に基づく貧困人口比率を5分の3減少させることのほか、2010年までには貧しいコミュニティのすべてに基本的なインフラ（道路、小学校など）を供給すること、年間140万人程度の新たな仕事を作り出すこと、小学校の在籍率を97%以上にすること、乳幼児死亡率を1000人中25人まで下げること、森林面積比率を上げること、女性の社会参加を高めること、など、具体的な目標が定められている。

⑼ 良好な制度・政策環境の必要性

最近の援助潮流のもう一つの重要な要素は、**制度・政策環境の重視**である。これには、**いくつかの背景**があると考えられる。第1に、これが最も重要であるが、過去の援助の経験からも、最近の研究の成果からも、援助が効果を上げるためには、よい制度や政策が前提となる、これらが満たされていない国では、折角の援助が無