

名古屋大学農学国際教育協力研究センター主催第 3 回オープンフォーラム

「21 世紀における国際協力のあり方」(あいち国際プラザ: 2001 年 12 月 7 日)

わが国の ODA はどのように展開してきたか 小浜裕久 (静岡県立大学)

1. なぜ援助するのか
2. 日本も援助受取り国であった
3. 援助目的の変化
 3. 1 賠償が出发点
 3. 2 初期の日本の援助
 3. 3 トップ・ドナーへ
4. 日本の ODA—量的拡大と中期計画
 4. 1 我が国 ODA の量的拡大
 4. 2 ODA 中期目標
5. 我が国 ODA の量的拡大と構造変化
 5. 1 日本の ODA の構造と配分
 5. 2 一人あたり援助
 5. 3 援助の国際的目標
6. 有効な援助を求めて—援助戦略と実施体制

表 1	世界銀行借款
表 2	DAC 主要国の ODA 実績 (支出純額)
表 3	日本が最大の援助供与国となっている国・地域
表 4 *	ODA 中期目標
表 5 *	我が国二国間 ODA の援助形態別・地域別配分 (1999 年)
表 6 *	我が国二国間 ODA 10 大供与国の援助形態別配分 (1999 年)
表 7 *	日本の一人当り援助額 (1995-99 年)
表 8 *	DAC 諸国の ODA
表 9 *	最近の援助政策提言の骨子
付表 *	日本の経済協力関連年表

*本日配布しない表.

**本日の話は、以下に拠っています.

小浜裕久『ODA の経済学 (第 2 版)』日本評論社、1998 年.

小浜裕久「ODA は最大の外交手段—有効活用の体制確立を」『週刊東洋経済』、2001 年 9 月 22 日.

小浜裕久「日本の ODA—その構造と政策」、池間誠・大山道広編著『日本の通商政策—国際経済学の立場から—』文眞堂、近刊、所収.

わが国のODAはどのように展開してきたか（骨子）

小浜裕久（静岡県立大学）

1. なぜ援助するのか

個人の商売に置き換えて考えてみよう。ある人の商売がうまくいってたくさんお金を儲けているとする。しかし彼の店の周りの治安がいいとか、地域社会の景気がいいことが、彼の商売がうまくいく必要条件だとしたら、そのコストを彼が儲けの中から払うのは当然だと思う。

援助は日本が使える対外政策手段の最大のものである。日本のように資源のない国は、世界の平和からもっとも大きな利益を受けている以上、それに対する貢献を忘れてはならない。効率的で有効な援助が不可欠である。

2. 日本も援助受取り国であった

戦前ならともかく、戦後も世界銀行の借款を受けていた。経済発展に必要なとされる資金を外国から取入れるということは、別に良くないことでもなんでもない。そのお金が、ODAであってもなくともどうということはない。要は、その様にして手にした資金をいかに効率的に使うかということである。韓国とラテンアメリカの国のケースを比較すると、この事が良く分かる。

3. 援助目的の変化

3. 1 賠償が出発点

広い意味での経済協力、すなわち、資源の安定確保のための海外投資、輸出振興のための輸出延べ払いといった、現在の言葉で言うPF（民間資金フロー）、OOF（その他公的資金フロー）については1950年から始まっていたが、政府ベースの経済協力としては、1954年10月のコロンボ・プランへの参加、さらには、1951年9月に調印されたサンフランシスコ平和条約の賠償条項に基づく賠償・準賠償から日本の政府ベースの経済協力は始まった。日本が賠償を支払った国はビルマ（ミャンマー）、フィリピン、インドネシア、ベトナムの4か国であり、この4か国以外にも、ラオス、カンボジア、タイ、マレーシア、シンガポールなどに、賠償に準ずる無償援助が供与されている。

1954年に始まる、賠償、コロンボ・プラン参加の時期を日本の援助の

第 1 期とすると、日本の援助の第 2 段階は 1958 年に始まると考えられる。1958 年に円借款が初めてインドに供与されたのである。その目的は明らかに日本の輸出振興であった。初期の円借款はほとんどがひも付き、すなわち円借款を供与された発展途上国は、その資金で日本の製品を輸入しなくてはならなかった。これととも、経常収支赤字に悩まされ続けた戦後日本の状況を考えれば、当然のことといえる。

3. 2 初期の日本の援助（省略）

3. 3 トップ・ドナーへ

第 3 段階は、1960 年代半ばからのアジアにおける外交政策展開のための手段としての時期である。1965 年、1966 年頃には、その様なわが国のアジア重視の姿勢を示すいくつかの出来事があった。

第 4 段階は、1970 年代に 2 度のオイルショックをへて、先進国の中での日本経済のパフォーマンスの良さから、世界全体に対する経済大国の責任としての援助を考える時期である。ODA 拡充に関する中期目標が初めて策定されたのが 1977 年で、この年、あるいはそれが実施された 1978 年をもってして、日本の援助は世界の経済大国としての責任という認識が、そのもっとも大きな目的となったと考えられる。この第 4 段階は、基本的には現在も続いていると考えられる。

しかし 1980 年代に入ると、いわゆる「総合安全保障」確保のための手段としての援助という考えも前面に出てくるようになり、また大幅な経常収支黒字の還流の手段としての援助という視点も重視されるようになってきた。

4. 日本の ODA-量的拡大と中期計画

4. 1 我が国 ODA の量的拡大（省略）

4. 2 ODA 中期目標

ODA 中期目標を見れば、政策的に日本政府が ODA の量的拡大を目指してきたことは明らかである（表 4）。ODA の中期目標というのは、3 年とか 5 年といった期限を区切って、ODA の額を倍増する、あるいは大幅に増額するといった政策目標のことである。

日本の第 1 次中期目標が表明されたのは、1977 年 6 月パリで開かれて

いた国際経済協力会議（CIEC）の場においてであった。そこでは、今後5年間で日本のODAを倍増すると国際的に公約した、1978年5月の日米首脳会談や、同年6月のOECD閣僚会議、7月のボン・サミットで、5年を3年に短縮するべく努力するというように期間が短縮された。具体的には1977年のODA実績14.2億ドルを1980年までに倍増するというものであったが、1980年の実績は33億ドルで余裕をもって第1次目標は達成されたのである。

第2次中期目標は1981年1月23日に発表されている。その内容は、1980年代前半5年間のODA実績を1970年代後半5年間の総額（106.8億ドル）の倍以上にするよう努めるというものであった。

第3次中期目標は1985年9月18日に発表された。これによると1986年以降もODAの対GNP比率の改善をはかることとし（ODAの対GNPを0.7%にしようという国際的努力目標がある）、1992年までの実績総額を400億ドル以上とすることを目指し、1992年のODA実績を1985年実績の倍とするよう努力するとともに、質的な改善も計るとしている。この第3次目標はそれまでの2回と違い、ODAの量的拡大についての総額を明示していること（1986～92年で400億ドル以上）、7年倍増（1992年のODA実績は1985年の倍）、対GNP比率の改善、さらには質的改善や効率的援助の実施といった様々な目標を含んだ包括的目標となっていることが特徴である。

第5次中期目標は、1993年6月25日に発表された。これは1993年から1997年の5年間を対象とするものであり、冷戦後の世界の平和と繁栄の新しい枠組みを構築していく上で、1992年に発表されたODA大綱の理念・原則を踏まえ、内外の情勢の変化に応じて適宜見直しを計るというものである。具体的には、この5年間にODAの総額を700～750億ドルとし、途上国の多様な発展段階を考慮した援助を実施すること、無償部分の増加に努めること、さらに、円借款については経済社会基盤の整備の重要性に留意し、ODAと直接投資・貿易との有機的連関を保つよう実施するものされている。また援助要員の拡充、民間団体との連携もうたわれている。

5. 我が国ODAの量的拡大と構造変化（省略）

6. 有効な援助を求めて一援助戦略と実施体制

「目先の事だけ考える」のではなく「明日を考える」のなら、数少ない外交手段である援助をより有効なものにしなければならない。さらに「世界の国々から尊敬される日本」を目指すなら、援助だけでなく、市場開放などの貢献もセットで考えるべきである。

有効な援助を目指すなら、援助戦略と実施体制をきちんと整備・確立すべきである。JBIC のうちの ODA 部門は途上国の経済社会開発を支援する貢献思想を背景に仕事を行っているのに対し、輸出金融部門は民間企業のビジネス支援である。JBIC では人事は ODA 部門と輸出金融部門にまたがって動いている。そもそも無理押しして統合した機関なのだから、JBIC のうち、旧輸銀部門は民営化、旧 OECF は JICA と統合して ODA の実施機関として出直せばいい。もちろん、ODA 政策立案から実施までをすべて含む新たな機関を政府部内に作ることも選択肢に入っているだろう。

要はどうしたら効率的で有効な援助が実施出来るかという視点ですべてを考えるべきである。そのためには、国別・分野別の援助戦略を確立しなくてはならない。それに基づいて、個別案件の事前、中間、事後評価をきちんと行う事が肝要である。

まず援助 (ODA) を我が国が持っているもっとも重要な外交手段として位置づけ、二国間と国際機関の役割分担をラフに決めなくては行けない。その上で、すべての途上国についてすぐ実行するのは無理としても、10 カ国あるいは 20 カ国について、国別援助戦略を策定する。国別援助戦略策定の司令塔は、外務省経済協力局でもいいし、新たに首相直属の「援助戦略会議」のようなものを作ってもいい。あるいは、司令塔から実施までを含む国際援助庁を新たに作ってもいいだろう。しかし、かつて JICA が出来た時、この部は「通産者 JICA」、この部は「農水 JICA」というように全くの寄せ木細工であった。そのような組織しか作れないなら国際援助庁など作らない方がいい。つくるなら有機的に機能し力のある組織を作るべきだ。

国際援助庁をつくるにしろ作らないにしろ、国別援助戦略の策定には外部の専門家の力をフルに活用すべきである。それぞれの途上国について 5, 6 人の専門家かからなる、「対 x x x 支援委員会」のような常設委員会を設置する。委員は常勤ではなく、当面決まった謝金は支払わないが必要な経費は潤沢に用意する。航空賃や相手国要人との会議費くらい、いくらでもないだろう。委員は、本務の都合のつく時には、極力、対象国に行ってもらおう。年に最低 4, 5 回は行って、相手国の首脳、専門家、労働組合のリーダー、ジャーナリストと意見交換をしてもらい、差し支えない範

困で、議論の要点・政策提言をホームページ上に公開する。それらに対する国民各層からのコメントを勘案して、政府部内で、国別援助戦略を作っていけばいい。

先にも述べたように現在の国別援助指針・計画は、総花的で、どれもこれも大切であるとしてある。それは霞ヶ関の各省がすべて自分の省でODA予算を持ち、国益より省益の立場から主張し、それら各省の意見がそのままホチキスで留めるように指針になっているからである。一つの首尾一貫した思想に裏打ちされた国別援助戦略を作らなくてはならない。国別援助戦略の策定に必要なら、開発調査を十分に活用すべきだ。これまでの開発調査の報告書を見るときわめて玉石混交である。

有効な援助とは、質の高い援助を増やすことと同義である。援助の質と言うとき、贈与比率やグラント・エレメント（贈与相当分）などは大して重要ではない。以下に相手国の経済発展に貢献したかという視点から「質」を評価すべきである。経済発展も「量」の視点だけでなく「質」の視点から再評価しなくてはならない。もちろん、世銀が言うように「貧困撲滅」だけが経済発展の質を規定している訳ではない。所得水準の上昇や生産性向上なくして貧困撲滅はあり得ないが、所得分配などの公平性を忘れることは出来ないし、貧困層の機会の平等、環境保護、腐敗なき政府の存在など、経済発展の質を規定する要因は数多くある。これらの要因を総合的に判断する組織として、「国別支援委員会」を活用すべきである。この委員会は、戦略策定だけでなく、援助の事前・中間・事後の評価についても意見を述べなくてはならない。その意見の骨子は、事案をおかずにホームページに載せ、国民の判断を仰ぐようにしなくてはならない。これまでの霞ヶ関の常識だと、「委員個人の見解」をいう注がついていても、役人たちは、なんとかかんとか理屈を言って、訳の分からない文章にしてしまう傾向があったが、今後はそのような因習は断固打破すべきである。「国会答弁」的議論をいくら積み重ねても、何も生み出さない。

表1 世界銀行借款

年	借入人	受益企業	プロジェクト	借款契約額(1,000ドル)	
1953	日本開発銀行	関西電力	多奈川火力二基	21,500	
	日本開発銀行	九州電力	刈田火力一基	11,200	
	日本開発銀行	中部電力	四日市火力一基	7,500	
1956	日本開発銀行	八幡製鉄	厚板圧延設備	5,300	
	日本開発銀行	日本鋼管	継ぎ目なし中継管製造設備	2,600	
	日本開発銀行	トヨタ自動車	挙母工場トラックバス用工作機械	2,350	
1957	日本開発銀行	石川島重工	東京工場船舶用タービン製造設備	1,650	
	日本開発銀行	三菱造船	長崎造船所ディーゼルエンジン製造設備	1,500	
	日本開発銀行	川崎製鉄	千葉工場ホット及びコールドストリップミル	20,000	
	農地開発機械公団	農地開発機械公団	上北根川地区開墾事業	1,330	
	農地開発機械公団	農地開発機械公団	篠津泥炭開墾事業	1,133	
	農地開発機械公団	農地開発機械公団	乳牛輸入分	984	
	農地開発機械公団	農地開発機械公団	保留分	853	
	愛知用水公団	愛知用水公団	愛知用水事業分	7,000	
	1958	日本開発銀行	川崎製鉄	千葉工場1000トン高炉及びブークス炉	8,000
		日本開発銀行	関西電力	黒部第4水力発電	37,000
日本開発銀行		北陸電力	有峰水力発電	25,000	
日本開発銀行		住友金属	和歌山工場1000トン高炉及び製鋼分塊設備	33,000	
日本開発銀行		神戸製鋼	灘浜工場800トン高炉、脇浜工場製鋼設備	10,000	
日本開発銀行		中部電力	畑薙第一、第二水力発電	29,000	
日本開発銀行		日本鋼管	水江工場60トン転炉	22,000	
日本開発銀行		電源開発	御母衣水力発電	10,000	
1960	日本開発銀行	富士製鉄	広畑工場1500トン高炉一基及び転炉分塊	24,000	
	日本開発銀行	八幡製鉄	戸畑工場1500トン高炉第二基	20,000	
	日本道路公団	日本道路公団	尼崎-栗東間高速道路	40,000	
1961	日本開発銀行	川崎製鉄	千葉工場厚板工場新設	6,000	
	日本開発銀行	住友金属	和歌山工場コンバインドミル	7,000	
	日本開発銀行	九州電力	新小倉火力	12,000	
	日本国有鉄道	日本国有鉄道	東海道新幹線	80,000	
1962	日本道路公団	日本道路公団	一宮-栗東、尼崎-西宮間高速道路	40,000	
1963	日本道路公団	日本道路公団	東京-静岡間高速道路	75,000	
1964	日本道路公団	日本道路公団	豊川-小牧間高速道路	50,000	
1965	首都高速道路公団	首都高速道路公団	羽田-横浜間高速道路	25,000	
	電源開発	電源開発	九頭竜川水至長野及び湯上発電所	25,000	
	日本道路公団	日本道路公団	静岡-豊川間高速道路	75,000	
	阪神高速道路公団	阪神高速道路公団	神戸市高速道路1号	25,000	
1966	日本道路公団	日本道路公団	東京-静岡間高速道路	100,000	
合計				862,900	

出所：世銀借款回想編集委員会(1991)、114-117頁。

表2 DAC主要国のODA実績（支出純額）

(100万ドル、%)

	フランス	ドイツ	日本	イギリス	アメリカ	DAC合計	日本のシェア
1956	648	81	94	205	1,996	3,172	3.0
1957	819	102	92	234	2,083	3,632	2.5
1958	884	120	285	276	2,388	4,169	6.8
1959	832	132	152	377	2,310	4,058	3.7
1960	823	224	105	407	2,760	4,676	2.2
1961	903	366	108	457	3,026	5,244	2.1
1962	945	405	85	421	3,317	5,554	1.5
1963	820	389	138	415	3,580	5,752	2.4
1964	828	459	116	493	3,602	5,924	2.0
1965	752	456	244	472	4,023	6,489	3.8
1966	745	419	285	486	3,820	6,459	4.4
1967	826	509	385	488	3,296	6,358	6.1
1968	853	557	356	417	3,837	6,914	5.2
1969	955	579	436	477	3,376	6,889	6.3
1970	971	599	458	482	3,153	6,949	6.6
1971	1,075	734	511	622	3,112	7,551	6.8
1972	1,320	808	612	673	3,958	9,201	6.6
1973	1,461	1,102	1,011	649	2,655	9,097	11.1
1974	1,616	1,433	1,126	787	3,674	11,613	9.7
1975	2,093	1,689	1,148	905	4,161	13,846	8.3
1976	2,145	1,593	1,105	885	4,360	13,953	7.9
1977	2,267	1,717	1,424	1,114	4,682	15,733	9.1
1978	2,705	2,347	2,215	1,465	5,664	19,993	11.1
1979	3,449	3,393	2,685	2,157	4,684	22,820	11.8
1980	4,162	3,567	3,353	1,854	7,138	27,267	12.3
1981	4,177	3,181	3,171	2,192	5,782	25,540	12.4
1982	4,034	3,152	3,023	1,800	8,202	27,777	10.9
1983	3,815	3,176	3,761	1,610	8,081	27,592	13.6
1984	3,788	2,782	4,319	1,429	8,711	28,742	15.0
1985	3,995	2,942	3,797	1,530	9,403	29,429	12.9
1986	5,105	3,832	5,634	1,737	9,564	36,663	15.4
1987	6,525	4,391	7,454	1,871	9,115	41,707	17.9
1988	5,408	4,731	9,134	2,645	10,141	46,660	19.6
1989	5,774	4,948	8,965	2,587	7,676	45,035	19.9
1990	7,194	6,320	9,069	2,638	10,194	52,156	17.4
1991	7,386	6,890	10,952	3,201	9,408	56,666	19.3
1992	8,288	7,583	11,151	3,243	10,815	61,826	18.0
1993	7,915	6,954	11,259	2,920	10,123	56,498	19.9
1994	8,466	6,818	13,239	3,197	9,927	59,156	22.4
1995	8,443	7,524	14,489	3,157	7,367	58,882	24.6
1996	7,430	7,515	9,439	3,185	9,058	55,116	17.1
1997	6,348	5,913	9,358	3,371	6,168	47,580	19.7
1998	5,742	5,581	10,640	3,864	8,786	51,888	20.5
1999	5,637	5,515	15,323	3,401	9,145	56,378	27.2
2000	4,221	5,034	13,062	4,458	9,581	53,058	24.6

『ODA白書』、1993年、上、310頁；1997年、上、232頁；2000年、上、228頁。

『ODA実施状況年次報告（97年度）』、218頁。

『ODA実施状況年次報告（99年度）』、294頁。

注：1. フランスの実績は、1987年までは海外県(DOM)・海外領土(TOM)を含む。1988年からTOMのみを含む。

2. 日本のシェアはDAC合計に対する百分比。

3. 2000年のデータは暫定値。『国際協カプラザ』、2001.6、11頁。

表 3 日本が最大の援助供与国となっている国・地域

1970	1980	1985	1990	1995	1998
イラン	シエラレオネ	ガーナ	ガーナ	ケニヤ	アルゼンチン
クエート	パラグアイ	ザンビア	ナイジェリア	ガーナ	アンティグア・バーブーダ
カタール	イラン	ブラジル	ブラジル	セイシェル	イエメン
ビルマ	サウジアラビア	ガイアナ	ボリビア	タンザニア	インド
カンボジア	アラブ首長国連邦	パラグアイ	パラグアイ	ザンビア	インドネシア
フィリピン	ビルマ	イラク	グレナダ	ジンバブエ	ヴェトナム
	モルディヴ	サウジアラビア	バーレーン	アラブ首長国連邦	ウズベキスタン
	ネパール	アラブ首長国連邦	トルコ	シリア	エクアドル
	パキスタン	ビルマ	カタール	バーレーン	エルサルバドル
	バングラデシュ	モルディヴ	サウジアラビア	ヨルダン	ガーナ
	インドネシア	ネパール	ブルネイ	オマーン	カザフスタン
	韓国	ブルネイ	ブータン	サウジアラビア	カンボジア
	フィリピン	中国	ビルマ	ブータン	ギニア・ビザオ
	マレーシア	インドネシア	スリランカ	インド	キリバス
	タイ	シンガポール	ネパール	バングラデシュ	グアテマラ
		フィリピン	バングラデシュ	ブルネイ	サウジアラビア
		マレーシア	パキスタン	カンボジア	サモア
		タイ	モルディヴ	中国	ジャマイカ
		ラオス	インドネシア	インドネシア	シリア
			フィリピン	韓国	スリランカ
			マレーシア	キルギス	セントルシア
			タイ	ラオス	ソロモン
			ラオス	マレーシア	タイ
			中国	モルディヴ	中国
			韓国	モンゴル	トリニダード・トバゴ
			キプロス	ミャンマー	トルクメニスタン
			トンガ	ネパール	ネパール
			西サモア	パキスタン	パキスタン
				フィリピン	バハレーン
				シンガポール	パラグアイ
				スリランカ	バングラデシュ
				タイ	フィジー
				ベトナム	フィリピン
				セントビンセント	ブラジル
				トリニダード・トバゴ	ベナン
				ドミニカ共和国	ボツワナ
				グアテマラ	マケドニア
				ホンジュラス	マレーシア
				ドミニカ	ミャンマー
				グレナダ	モルドバ
				アルゼンチン	モンゴル
				ボリビア	ラオス
				ブラジル	
				チリ	
				コロンビア	
				エクアドル	
				メキシコ	
				パナマ	
				パラグアイ	
				フィジー	
				キリバス	
				ソロモン諸島	
				トンガ	
				バヌアツ	
				西サモア	
(6か国)	(15か国)	(19か国)	(28か国)	(55か国)	(42か国)

出所：『ODA白書』、1992年、29頁；1993年、56頁；2000年、162頁。