

# ODA 再論 幾つかの錯誤 その四

谷 本 寿 男

## ODA Review: Some Misunderstandings, Part 4

Hisao Tanimoto

### Abstract

This is Part 4 in a series of misunderstandings on Japan's ODA. Part 1 described some misunderstandings derived from the definition of ODA, then Part 2 highlighted misunderstandings about Japan's ODA budget and its executing mechanism, while in Part 3, several misunderstandings concerning quality of Japan's ODA were reported. Finally, in this report, the author will discuss Japanese taxpayers' misunderstanding of Japan's ODA due to lack of dynamic issues and the decreased number of ODA-related news articles. It will also reveal that the Japanese mass media depends much on the statements of the Ministry of Foreign Affairs or Japan International Cooperation Agency (JICA) on ODA.

*Keywords* : ODA, Misunderstandings, Mass Media, Newspaper Article, statements  
キーワード : 政府開発援助, マスメディア, 錯誤, 新聞記事, 表明

### 1. はじめに

このシリーズでは、日本の ODA にかかわる幾つかの錯誤を採り上げてきている。その一では<sup>1)</sup>、ODA の定義から派生する錯誤について解説し、その二では<sup>2)</sup>、増加傾向にある ODA 事業予算にもかかわらず、一般会計予算の削減のみをとらえて、ODA では予算が削減しているという錯誤の発生を指摘した。さらに、その三では<sup>3)</sup>、ODA の質の問題を採り上げ、マスメディアや一部の研究者による言及が、日本国民の中で ODA の質に対する誤解や錯誤を惹き起こしている危険性を論述した。

今回は、最近の外務省や JICA の広報予算の削減が、ODA 関連の新聞記

事数の減少を引き起し、日本国民の間に ODA は問題ないという錯誤を発生させている可能性を論考した。さらに、政府の ODA 倍増の声明や政府高官による ODA 供与の約束表明がそのまま実行されるという錯誤に国民が陥っていることに言及した。

## 2. マスメディアが採り上げた ODA 関連記事数の変遷

ここ数年来、日本国民の ODA への感心が希薄になってきていると感じるのは筆者だけではないであろう。その背景に、日本のマスメディアが ODA を採り上げる機会の減少ということがあるのではないかというのが、今回の報告の出発点である。

本シリーズのその二<sup>4)</sup>において、マスメディアの報道が、日本国民の間 ODA 予算削減という錯誤を発生している可能性があることを指摘した。ODA に限らず、日本国民にとってマスメディアの報道は貴重な情報源である。そして、質とともに情報の多寡が国民の感心の高低に影響を与えているとあってよい。

日本経済新聞は日本政府・省庁ならびに産業界に資する ODA 関連の記事が記事に偏ることから、ここでは、より巾広い視点を有する朝日新聞<sup>5)</sup>の2000年から2012年までの間に掲載された ODA 関連の記事の分析を試みた。対象としたのは、記事の中に ODA あるいは政府開発援助という言葉があるものに限定している。

### 1) 年間記事数の推移

ODA 関連の年間記事数の推移 (2000~2012年) を図-1 に示す。

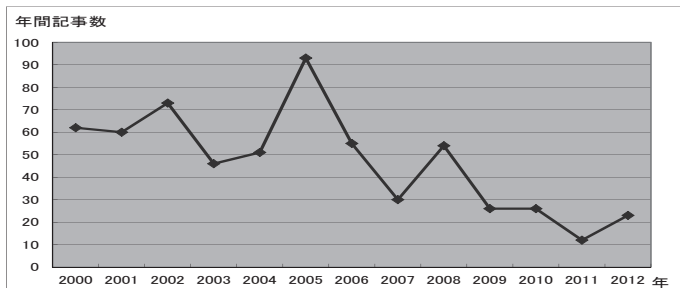


図-1 朝日新聞での ODA 関連事項の掲載件数の推移 (2000~2012年)

出典：筆者作成

2000年は、OECD加盟国の中で、日本のODA実績がアメリカに抜かれて第二位になった。さらに21世紀のスタート年ということから援助受取国の累積債務を削減しようという運動が世界的に展開された年でもあった。

この図から読み取れることは、2005年や2008年のごとく掲載件数が多い年があるものの、年々記事数が減少している傾向にあることで、この傾向は明白である。おそらくは、2008年のリーマンショックによる経済の悪化や雇用の低迷、さらに2011年3月の東日本大震災への復興予算の確保といった、ODAよりも日本国内の問題への取組み重視といった内向きの理由が強くなっていることも背景となっているのであろう。

## 2) 国際会議や日本政府発表といった区分別の記事数の推移

朝日新聞に掲載されたODA関連記事は、国際会議などでの取材、日本政府や外務省・JICAなどの発表、研究者や国民などからの投稿、そして反対運動やスキャンダルあるいは事故など、国内外からの情報に基づくものと想定される。

そこで、(1)国連・国際会議など議論、(2)日本政府・省庁などの発表、(3)研究者・国民などの声、(4)JICAなどのODAの事例紹介、および(5)反対運動・批判・事故といった五つに区分し、その区分別の年間の掲載記事数の推移をみた(図-2)。

この図からは、上述の掲載記事数の減少傾向が明白ということが再確認さ

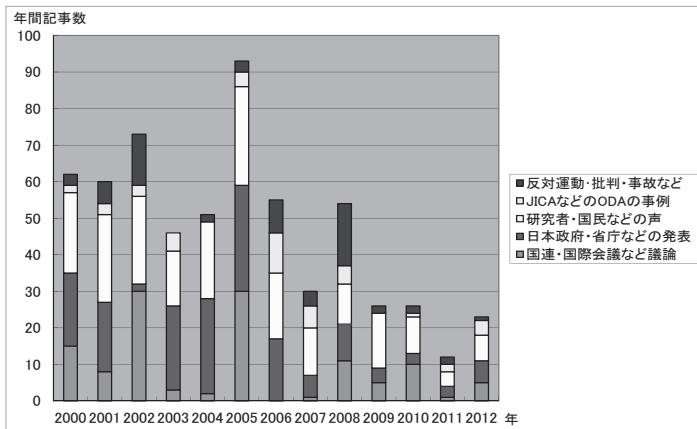


図-2 区分別の記事数の推移

出典：筆者作成

れるが、区分（１）の国際会議での議論などを契機として、区分（２）の日本政府なり外務省が日本としての取り組みの発表・声明を出し、それを受けて、区分（３）の研究者や国民が声を上げるといったシナリオが成立すると想定したが、これらの間には、必ずしもそのような関連性は成立していないという結果となった。

### 3) 区分別の記事内容数の推移

上述の五つの区分に振り分けられる記事内容の推移をまとめると、表－１に示されるような結果となった。

この表によれば、特定の国際会議や世界的な運動、あるいは日本国内での

表－１ 区分別の記事内容数の推移

	年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>I. 国連・国際機関・国際会議での議論</b>														
1. 国際会議（地球サミット、アフリカ開発会議など）		1	2	18							1	3		1
2. 国連・国際機関・国際金融機関総会		9	4	7	1		18			5	1	4	1	
3. 分野別提案（基礎医療、難民、人材育成など）		5			1		9				2			4
4. 国別提案（支援国会議など）			2	5	1	2	3			6	1	3		3
<b>II. 政府・自民党・省庁</b>														
1. ODA改革（大綱見直し、ODA政策、ODA予算削減など）		6	8		4	5	20	4	1		2		1	
2. ODA実施体制改革（一元化、JICA理事長）		1	1				11	3		1				
3. ODA運用の改革（原産輸出促進ODA、インフラ輸出など）								1		1	1		1	3
4. ODA実施上の問題（会計検査院指摘）										1				
5. 分野別対応策（医療、人材育成、法制度整備など）		5	3		1	5				2		2		
6. 国別対応策		7	6	2	17	15	8	7	5	5	1	1	1	2
7. その他（首相等によるODA外交など）		1	1			1		2						
<b>III. 研究者・国民などの声</b>														
1. 国連改革、国際会議対応			1			2	2	1	1					
2. ODA改革（ODA政策、ODA予算削減、常任理事国入りなど）		8	8	4		3	9		2	1	1	1		
3. ODA実施体制改革				3	6	1	4	5	2	1	1			2
4. 分野別対応（貧困対策、人材育成、PKO、環境対策など）		12	7	10	7	9	5	3	2	4	5	2	2	1
5. 国別対応（アフリカ支援、対中国ODAなど）		2	8	7	2	7	6	9	6	4	8	7	1	4
6. ODA運用の改革（原産輸出促進ODA、インフラ輸出など）										1		2	1	
<b>IV. 反対運動・批判・事故など</b>														
1. 効果などで問題となったODA支援事業		2	2	6		1	1	6	3	1			1	1
2. ODA資金の不正使用など（汚職、天下りなど）		1	3	6		1		1	1	16	2	2	1	
3. ODA関係者の事故など		1	1				1							
合計		61	57	68	40	52	97	42	23	49	26	27	10	21

出典：筆者作成

ODA改革など、また、大きな自然災害が発生した場合には、当然ながら掲載される記事数は集中的に多くなる。以下は、その分析結果の概要である。

- (1) 国際会議の例では、2002年の「開発と環境」地球サミットがあり、環境問題に限らず、貧困問題などの記事も多く採り上げられた。
- (2) 累積債務救済などの運動が世界的に高まった、2000年と2005年には記事数が集中している。
- (3) 日本国内では、ODA関連の改革が具体化した年には、記事数は増大する。例えば、2003年にはODA大綱の改定、2005年のODA実施体制

の見直し、すなわち新 JICA の誕生の記事が多くあった。

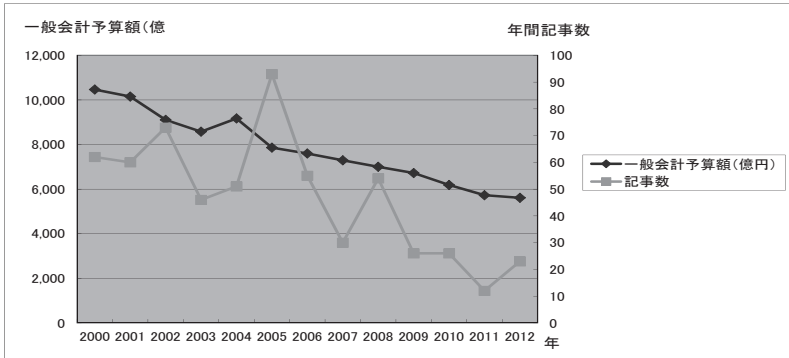
- (4) 2005年には、その前年末に発生したスマトラ沖地震・津波関連の支援関連記事数が突出した。
- (5) ODA による支援対象分野については、貧困、教育・人材育成といった従来型の分野が採り上げられる一方で、日本の開発の経験の提案として、母子手帳・交番制度などに加えて、大分県の一村一品運動や道の駅などもある。一時期は話題となったミレニアム開発目標 (MDGs)<sup>6)</sup> に関して、残念ながら必ずしも記事数は多くはないのが実態である。
- (6) 日本政府は、多くの援助受取国への対応を行っている。その記事数が多いのは、例として、2000年と2001年の対中国有償資金協力の見直し、2003年のイラク復興支援であり、最近では民主化の進みつつあるミャンマーへの ODA による支援の再開である。特筆すべきは、経済発展の著しい新興国による援助に関してであり、2005年からは中国によるアフリカ等への援助の増大、2007年にはインドによる周辺国への援助が、いずれも日本の ODA を脅かすがごとくに掲載されている。
- (7) ODA 支援事業に対する批判記事は、数は多くはないが、定常的に掲載されている。批判の中で特筆すべきは、2002年にインドネシアのコタパンジャンダム関連<sup>7)</sup> の記事が複数回にのぼる。汚職関係では、1999年に発効した「外国公務員贈賄防止条約」に基づき、日本国内においても「不正競争防止法 (外国公務員への贈賄)」といった法制度が整備された結果、ODA 絡みの汚職には一定の歯止めがかかったが、2002年の日本の総合商社によるモンゴル政府関係者へ贈賄事件、さらに2008年には日本の大手開発コンサルタントによるベトナムの政府高官への賄賂問題が大きく採り上げられた。

#### 4) ODA 一般会計予算と記事数の関連性

上記で分析したように、朝日新聞の ODA 関連の記事数の推移と ODA 一般会計予算との間には、図-3に示されるように明白な関連性が認められる。これは、マスメディアが、日本政府なり外務省・JICA といった ODA を担当する組織からの情報源に依拠していることを裏付けるものである。

残念ながら、日本の ODA 担当官庁の外務省においても、また実施機関である JICA についても、その広報予算は一切公開されていない。ODA の一

一般会計予算の削減に対応して、広報予算も必ずや削減されてきていることは疑問の余地はない。例えば、JICA の発行している広報誌<sup>8)</sup>は、現在では『JICA World』誌の一種類に統合されている。この背景には、ホームページなどの電子媒体の充実も大きいですが、やはり予算削減に伴う広報誌の統合が大きな理由と推測される。



図－3 ODA 一般会計予算額と年間記事数の関連性

出典：筆者作成

### 5) マスメディアの情報から発生する錯誤

マスメディアや研究者からの情報が「正しい」というのは、一般国民が陥る錯誤ではなからうか。つまり、日本政府や外務省などの情報がそのままマスメディアを通じて国民に流布され、「正しい」という錯誤が発生しているといえよう。

確かに、時として「情報が少ない」という国民からの指摘もある。しかし、情報量の多寡が問題なのではなく、むしろ、納税者である国民が知りたい情報、すなわち自分たちが払っている税金が的確に使われているかという情報の開示が不足しているという問題がある。国民が知りたい情報に関して、杉下<sup>9)</sup>は、JICA のホームページの“ODA ジャーナリストのつぶやき”という連載コラムにおいて、「ODA の真の姿」という言葉を使いながら、広報予算が削減されれば、「ODA の真の姿」が日本国民に伝わらないというジャーナリストらしい発想で、外務省や JICA の広報予算の削減の危うさを指摘している。しかし、その肝心要の「ODA の真の姿」については、一切触れられていない。

### 3. ODA にかかわる幾つかの主要な数字

ODA を語る場合には、常に数字が付きまとう。しかも、その数字は、日本国民が日常的に接する単位とは大きくかけ離れた億円、あるいは何千億円という額となる。では、マスメディアが報道する ODA 関連の記事の中で、ODA の額を表す言葉としてどのようなものがあるかを検討してみよう。

#### 1) 予算額

ODA には、一般会計予算と事業予算の二つがある<sup>10)</sup>。一般関係予算は、その名が示すごとく一般会計予算に組み込まれた ODA の予算で、1997年以降は毎年削減されてきている。これに対して、事業予算は、一般会計予算に今までの有償資金協力部分の元本の返済や利息分の支払を加えた ODA の予算総額で、この予算は2007年度あたりからは増加傾向にある。ODA の一般会計予算の削減をもって、ODA 予算は削減されているというのは、マスメディアの情報に基づき国民が陥っている錯誤である。

#### 2) 実績額

ODA の実績を表す言葉として、支出総額（グロス）ベースと支出純額（ネット）ベースの二種類がある<sup>11)</sup>。ここで、ODA の二つの予算、つまり一般会計予算と事業予算（ともに会計年度ベース）とこの二つの実績額（ともに暦年ベース）の推移をみると、図-4 のようになる。

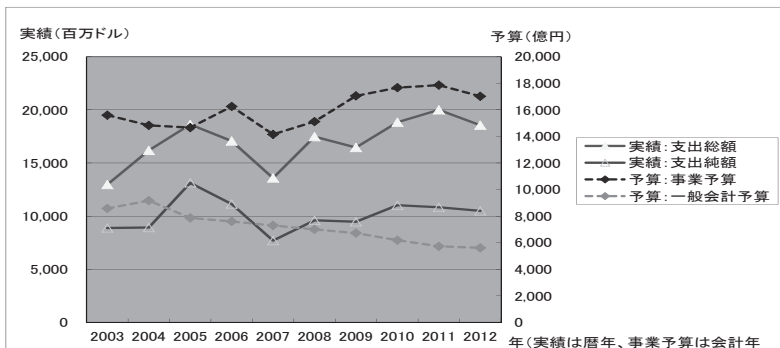


図-4 ODA 予算と実績の推移

出典：ODA 白書などから筆者作成

これらの実績を示す支出純額と支出総額という二つの数字の意味を考えてみよう。ODA の実績値は、OECD に報告することが求められている。それは、国際約束としてどれだけの額が供与されたかということを示す必要があり、援助供与国から援助受取国に実績として移転された金額、すなわち過去の有償資金協力の元利払いといった、回収金を含まない純額でなければならない。

OECD へはネットの支出純額の数字で報告されるが、日本国民へは、ネットの支出純額とともにグロスの支出総額もあわせて示され、「ODA でこれだけの国際貢献をしています」ということを強調しているように読み取れる。

では、図-4 に示される内容を分析してみよう。(1) 実績が暦年であり、予算が会計年度ではあるが、事業予算と実績の推移はほぼ同様の傾向を示している。決められた予算額の範囲内で、日々の支払の積み上げがその年の実績となる。(2) 実績のグロスの総額とネットの純額との大きな差は、過去の有償資金協力に対する援助受取国からの元利払いであり、日本のODA における有償資金協力の規模の大きさを裏付けるものである。(3) 図では、ODA 一般会計予算と実績の支出純額との関連性があるようになっているが、これは縦軸の数字の範囲のとり方の問題であって、一般会計予算と実績との関係は認められない。

あたり前のことであるが、ODA の実績は、ODA の事業予算に依拠している。なぜ、わざわざ一般会計予算を持ち出し、しかも「ODA 一般会計予算は削減」と強調する必要があるのか。OECD に対してはネットの純額で報告し、他方、国民に対してはODA による国際貢献の規模を示すのであれば、予算総額のODA の事業予算とグロスの支出総額という実績で十分である。予算としての一般会計予算と事業予算、実績としての支出純額と支出総額といった4種類もの数字が示されることで、日本国民の間には混乱が発生するといえよう。

### 3) 約束額

国際会議、あるいは特定援助受取国への支援会議などにおいて、ODA による支援表明が行われることが多い。ODA 白書の「日本の政府開発援助の軌跡」という表に掲載されている2000年度以降の表明の例<sup>12)</sup>としては、(1) アフガニスタン復興支援国際会議で「日本は、向こう2年半で最大5



億ドルまでの支援を表明」(2002年1月), (2) インドネシア・スマトラ沖大地震被害に対して「当面5億ドルの無償による支援を発表」(2006年1月), (3) アジア・アフリカ首脳会議では「今後3年間で対アフリカ ODA を倍増すること及び防災・災害復興対策について今後5年間で25億ドル以上の支援を行うことを表明」(2005年4月), (4) 第31回主要国首脳会議の「今後5年間で日本のODA 事業量につき2004年度と比較して, 100億ドルの積み増しを目指す旨を表明」(2005年7月), (5) 日本・メコン地域諸国首脳会議の「地域全体およびカンボジア, ラオス, ベトナムに対する ODA を拡充し, また地域全体で今後3年間で合計5,000億円以上の ODA 支援を行う旨表明」(2009年7月)がある。(6) 最も直近の例では, 2013年6月1~3日に横浜で開催された第五回アフリカ開発会議(TICAD 5)の開催に際して安倍首相は「今後5年間で最大約3.2兆円の官民の取り組みで支援する。ODA は約1.4兆円」と表明した<sup>13)</sup>。

では, この ODA による追加的な支援の原資はどのように確保されるのであろうか。削減が継続している一般会計予算にその原資を求めることは不可能であり, 原資の出所は事業予算の有償資金協力部分<sup>14)</sup>とならざるをえない。

このような表明は, 単なる口約束なのか, それとも必ず実行されるものなのか, さらには, 実行されたとしてのその内容がどのようなものかといった疑問がでる。例えば, 「アフリカへの支援を倍増」と発表されれば, 日本国民は, 「今までのアフリカへの支援額の倍の額が新たに供与される」と理解する。しかし, 「過去の有償資金協力の債務の削減に多くが使われた」であれば<sup>15)</sup>, あるいは, 既に約束されている額を「寄せ集めて」追加の支援額に見せかけるといふことがあるとすれば, これは, 日本国民の信頼を裏切る操作といえよう。

#### 4) 供与額の中身

ODA の供与に当たっては, 支援する額をあらわす多くの言葉があり, これらも日本国民の間で混乱を招いている危険性がある。

まずは, 上記のごとくの表明という言葉がある。そして, 公式の約束(プレッジ, コミットメント)と続き, 援助受取国政府と交換公文(E/N:exchange of note)や口上書(N/V:note verbale)が交換され, 有償資金協力で

は、貸付承諾書 (L/A:loan agreement)、無償資金協力の場合には贈与契約書 (G/A:grant agreement) が締結される。これらの言葉の詳細については、参考文献に示した『国際協力用語集』あるいは『経済協力用語辞典』を参照していただきたい。

ところで、これらの言葉に関する留意点は、有償資金協力あるいは無償資金協力によって調達される財とサービス<sup>16)</sup>、具体的には、機材費、土木費、コンサルティング・サービス費といった契約者に支払われる予定額の上限が示されており、それらの額がそのままに契約額となり、実際の支払額になることはありえないということである。

具体的に示せば、まずは国際競争入札で財とサービスの提供者が選定され、契約が交わされて契約額が決まるが、これも上限額である。例えば、機材費も、機材が製造され、船積みされて、設置が終わってようやく最終の金額が確定する。土木工事やコンサルタントのサービスの費用も同様である。実は、有償資金協力の貸付承諾書や無償資金協力の贈与契約書には、かならず予備費<sup>17)</sup> が計上されており、貸付承諾書や贈与契約書に示される総額が100%供与されるということはある。さらに、緊急的な財政支援であるプログラム援助<sup>18)</sup> を除いて、通常のプロジェク援助<sup>19)</sup> では、援助受取国には現金が提供されることは決してない。したがって、「日本のODAでは、日本企業のみが利益を得ており、援助受取国の住民には援助資金が届いていない」<sup>20)</sup> という批判は、錯誤に基づくものである。

#### 4. 有償資金協力のどこが援助であるのか

有償資金協力は、OECDの定義によれば、商業条件、つまり市場での借入に比して譲許性が高い条件、つまり、グラントエレメント<sup>21)</sup> 25%以上であれば、ODAと認定される。

##### 1) 有償資金協力の有効性の論拠

多くのOECD加盟国のODAが贈与のみ<sup>22)</sup> であるのに対して、日本のODAでは、60%以上が有償資金協力である。その理由付けには、(1) 高速道路や発電所といった大型の経済インフラの整備には、日本では、制度金融と呼ばれる政府系金融機関からの貸付が資金として活用されたこと、さらに(2) 第二次大戦後の経済インフラや民間企業の工場の復興のために世界

銀行からの借入れが活用されたこと、そして（３）「借りたお金はキチンと使い、返済する」という自助努力論<sup>23)</sup>がある。

しかし、有償資金協力は、援助受取国にとっては返済・利払いをともなう借金であることは事実である。このために、有償資金協力は、「本当に援助なのか、金貸しに過ぎないのではないか、さらに、援助受取国の債務を悪化させているだけではないか」といった批判が付きまとっている<sup>24)</sup>。

## 2) 有償資金協力の贈与部分の検証

有償資金協力には、贈与とみなせる内容があり、それが、厳密な意味での ODA といえるであろう。具体的には、商業借入れの条件（金利・元本の償還期間・据置期間）によって発生する利払い部分と、有償資金協力の条件によって発生する利払い部分との差が、援助受取国にとっては、受け取った贈与としての援助額となる。さらに、ODA の有償資金協力では、毎年の元本の償還額が低く抑えられ、援助受取国の負担は小さくなるのも大きなメリットとなっている。

試みとして、商業条件での借入れと ODA の有償資金協力を比較してみよう。ただし、ここでは、商業条件での借入れ金利を年率 5%、有償資金協力の金利を年率 1% と現状に近い条件として試算した。

表－2 商業借入れに対する有償資金協力の優位性

		商業借入れ	有償資金協力
条件	借入れ期間	5年間、毎年上半期に1,000,000,000円ずつ	
	借入額	5,000,00,000円	
	借入金利	年利 5%	年利 1%
	据置期間	5年据置	10年据置
	元本の償還回数	5年間（6年目から10年目まで）	20年間（11年目から30年目まで）
対象元本	半年賦（年2回）均等		
利払い回数	利払いの一期前の残高		
期間	10年間	30年間	
一回当たりの元本償還額		500,000,000円	125,000,000円
利払い総額		1,427,500,000円	887,500,000円
元利払い総額		6,427,500,000円	5,887,500,000円
有償資金協力の実贈与額			540,000,000円

出典：筆者作成

毎年の元本の償還は、償還期間が長い分だけ、有償資金協力の方が少なくすむ。利払いについて比較すると、見かけの金利差は 4% であるが、商業

借入れでは10年間の利払いの総額は14億円強に達するが、ODAの有償資金協力では30年間の利払い総額は9億円弱にとどまる。有償資金協力では、元本の据置期間・償還期間が長い分だけ利払いの総額は大きくなる。この試算からは、50億円の有償資金協力の純粋な贈与額は、5億4千万円ということになる。有償資金協力は、商業借入れに比べて、明らかに有利である。

ODAの60%を占める有償資金協力の成果として、渡辺は、「アジアの国々は、日本のODA、特に、円借款を活用して、経済インフラを整備し、内外の民間投資を呼び込み、経済発展を果たしてきた」と指摘している<sup>25)</sup>。つまり、緩やかな貸付け条件の資金が多額かつ長期にわたって、経済インフラの整備に供与され、内外からの投資が呼び込まれて、雇用創出とともに経済成長に結びつき、税収増などによって政府の財政が豊かになり、さらに、輸出増にともない国としての外貨準備高も向上する。さらに自国通貨の米ドルなどの国際通貨への交換比率も切り上げられ、一層、借り入れた有償資金協力の返済も容易になる。これが、開発経済学における有償資金協力の有効性の理由付けのストーリーとなっている。

近年、アジアには、韓国・中国・タイ・マレーシア等々、経済成長を急速に高めてきた国は多いが、はたして自国通貨が切り上がった国は、どれほどあるのか。こうなれば、金利を含む貸付条件よりも、元利払いという返済に関係する為替レートの問題が浮上してくる。すなわち、自国通貨の切り下げで、自国通貨ベースの返済額が大きくなっている国は少なくはない<sup>26)</sup>。特に、アジアの国々は、1997年7月のアジア通貨危機によって低落した自国通貨の為替レートを、その後の経済成長にもかかわらず、回復していない<sup>27)</sup>。

有償資金協力に関しては、貸付条件への注視は払われるが、返済に関係する為替レートの変動にはまったくといってよいほど注目が集まっていない。日本の有償資金協力は、円借款とも呼ばれるように、円貸し・円払いの長期の貸付である。例えば、1980年から5年間の貸付期間で借入れた元本の償還は、10年間の据置期間を経て1990年から20年間に渡って行なわれるが、1980年代と比較して、1990年代、2000年代の円に対する自国通貨の為替レートが大幅に低下しておれば、同額の円貨を確保するためには、借入れ時の数倍、場合によれば数十倍の自国通貨を用意する必要がある。拡大する経済規模に従い財政の規模も大きくなれば、返済・利払い額の確保はそれほど大きな問題とはならない援助受取国があるが、アジアやアフリカの一部の国々で

は、累積債務問題も発生し、債務帳消しも断行されている。この背景には、返済能力以上の借入れとともに、自国通貨の切り下げ、すなわち為替レートの問題が潜んでいるといえよう。

援助受取国のみならず援助供与国の ODA 関係者の間に、経済成長すれば、返済もすべては上手くいくという錯誤が発生しているのではなかろうか。

## 5. 今後の日本の ODA のゆくえ

本シリーズのその二<sup>28)</sup>では、日本の ODA の将来像としての「世銀化」ということを示した。ODA 一般会計予算の削減は継続される一方で、援助受取国からの返済分、すなわち過去の有償資金協力の元本の償還と利払い部分は増大することが確実視されることから、ODA の事業予算は確実に増えていき、日本の ODA の大半を有償資金協力が占めることになるというのが、その「世銀化」の意味である。つまり、現在の ODA 組織・体制などに大きな変更が行われないうえ、一般会計予算で賄われる贈与部分、つまり無償資金協力、技術協力および国際金融機関・国連機関などへ出資・拠出にかかわる多国間 ODA の部分は減少し、増大するのは有償資金協力の部分のみとなる。これでは、日本の ODA は、世界銀行やアジア開発銀行といった国際金融機関の貸付けとなんら違いがなくなってしまう。

日本の ODA の中で、無償資金協力、技術協力および国際機関などへの出資や供出といった多国間 ODA 部分への日本国民の感心はそれほど高くない、他方、大きな懸念は有償資金協力部分に対してであろう。

### 1) ODA 実施に係わるシナリオ

外務省を中心とした ODA を担当する各省庁の係わり方がどうなるかよって、想定される今後のシナリオは変わってこよう。おそらくは、ODA 一般会計予算の削減は所与のこととする一方で、事業予算の増大については一切触れることなく、ODA の体制維持を図ろうとするのが、現実的な見方といえまいか。

想定されるシナリオの一つは、ODA の組織・体制のマイナーな変更を行い、増大する有償資金協力部分の一部を無償資金協力、技術協力および多国間 ODA 部分に組み替え、削減が続く一般会計予算の補充を図ろうというも

のである。

もう一つのシナリオは、JICAの担当する技術協力部分を一般会計予算から事業予算に組み替えるというものである。その結果、外務省が担当する無償資金協力や、各省庁が担当する技術協力および国際機関等への出資・拠出の多国間ODAなど、各省庁が取り扱う贈与部分のみが一般会計予算でカバーされ、事業予算の内の一般会計予算を除いた部分のみがJICAの担当となる。

いずれのシナリオの場合にも、外務省などの各省庁の権益は温存され、ODA実施体制の一元化から、さらには援助受取国の弱者への支援からは、より一層遠のくことになろう。

## 2) 日本企業のためのODAの強化

贈与の無償資金協力ならびに技術協力では、基本的には日本の財とサービスが提供される<sup>29)</sup>。これに対して、有償資金協力では、財とサービスの調達先は、調達先を日本に限定しないアンタイド条件が適用されてきた。しかし、これも過去形になりつつある。

有償資金協力による支援事業における、財とサービスの提供契約において日本企業の受注実績が低迷するという事態を受け、2002年のODA大綱の改定を一つの契機に、日本企業の受注を増やすための方策が次々と打ち出されてきている。同年には有償資金協力の「本邦技術活用条件」<sup>30)</sup>が採用され、貸付条件のより一層のソフト化が進められた結果、財とサービスの調達先を日本企業に限定できるタイド条件が適用できることになった。さらに、2010年度には、有償資金協力あるいは海外投融資<sup>31)</sup>を活用して日本企業が援助受取国のインフラ整備をPPP事業<sup>32)</sup>の形態で行えるように協力準備調査の枠組みがJICAの業務に加えられた。

2012年12月に発足した第二次安倍内閣のかかげるアベノミクス<sup>33)</sup>の民間投資を喚起する成長戦略の一環では、日本企業によるインフラ輸出が大きな柱となっており、特に、原発輸出を側面支援するため、例えば、インドやベトナムにおいて大型経済インフラ整備への有償資金協力による支援が抱き合わせで行われている<sup>34)</sup>。さらに、民主化の進むミャンマー<sup>35)</sup>に対しては、日本企業の投資<sup>36)</sup>による工業団地建設を側面支援するために、関連経済インフラ整備のための有償資金協力の供与が準備されている。

このような政策の取り入れは、増え続けることが予想される有償資金協力部分のさらなる推進・拡大供与のための環境整備と位置づけられる。それは、正しく日本の ODA の世銀化であり、残念ながら、援助受取国の弱者の社会福祉の向上からはますます乖離していくことになる。

### 3) マスメディアによる ODA の情報

マスメディアが採り上げる ODA 関連の記事の多くは、政府や外務省から提供される情報に基づいているといってもよい。そして、マスメディアの記事数は減少傾向にあり、その背景として、外務省や JICA の広報予算の削減があるのではないかと上述した。

マスメディアを通じて、今後とも、ODA 肯定派研究者などの発言を国民に伝える取組みは進められ、ODA の現在の体制の維持を図ろうというのが現実的な選択肢となっているのであろう。「ODA のマイナスイメージに結びつく汚職などの批判記事だけは、マスメディアに採り上げてもらいたくない」「ODA のことなど、無理してマスメディアに採り上げてもらう必要性はない。ODA の事業予算はしっかり確保されているから、ODA はまだまだ生き残ることができる」というのが、ODA 関係者の本音ではなかろうか<sup>37)</sup>。

## 6. おわりに

この 8 年余、学部生向けの ODA 論、国際協力論特講など、そして大学院生向けの公的援助論の講義の際のメモをもとに、ODA 関連の錯誤を 4 回のシリーズで報告してきた。もし日本の ODA が、援助受取国の社会的・経済的な弱者の社会福祉の向上にのみ寄与する形で供与されておれば、このシリーズで紹介したほど多数の錯誤は発生しなかったのではないか。

ここで、敢えてこれらの錯誤の発生の根本を挙げるとすれば、それは、ODA が、日本の政府・政府機関（外務省と JICA 他）から援助受取国の政府に供与され、そこでの開発事業の実施機関が政府の省庁や政府機関になっていること、つまり、政府対政府の関係にあるといえる。

このような関係であったとしても、援助受取国の社会的・経済的な弱者の社会福祉の向上に資するような ODA の供与は可能であろうが、ODA を供与する日本側も ODA を受け取る援助受取国側も双方が、大型経済インフラの整備→内外の民間投資の誘引→雇用の創出→経済発展→貧困削減という一

連の錯誤に陥っている実態が見えてくる。

さらに、政府対政府の関係からは、ODAの大きな役割である人材育成が、役人に偏っていることも見えてくる。残念ながら、日本の省庁が担当する技術協力においても JICA の技術協力においても、そのほとんどが援助受取国の役人に対する人材育成となっており、援助受取国の弱者が直接的な対象とはなっていない。

ODA の原資は日本国民の納めた税金である。そして、その ODA は援助受取国の国民の社会福祉の向上のための開発に必要な資金である。この根本に立ち返って、そろそろ ODA のあり方を見直し、このシリーズでまとめたような錯誤の解消が図られることを願っている。

#### 注

- 1) 『恵泉女学園大学紀要』第23号 pp. 127-146に詳述した。
- 2) 『恵泉女学園大学紀要』第24号 pp. 125-139に詳述した。
- 3) 『恵泉女学園大学紀要』第25号 pp. 153-175に詳述した。
- 4) 『恵泉女学園大学紀要』第24号 pp. 127-129を参照されたい。
- 5) 朝日新聞の朝刊と夕刊、2000年1月から2005年3月までは国際版、2005年4月以降は千葉版である。
- 6) ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals) は、2015年までに達成すべき目標として、極度の貧困と飢餓の撲滅など8つの項目をターゲットにしているが、達成が困難と見込まれる指標も多い状況にある。
- 7) 日本の有償資金協力によってインドネシアのリアウ州に、1997年に完成した水力発電用のダムである。住民への立ち退き補償が不十分なことなどを理由に、住民(4000名弱)が日本政府、JICA、開発コンサルタント会社らを相手取り、2002年に東京地方裁判所に訴訟を起こしたが、2009年9月判決では原告側の請求は退けられた。
- 8) JICA の広報誌としては、『JICA Frontier』誌と『JICA 国際協力』誌(2005年9月まで)、『Monthly JICA』誌(2008年9月まで)が『JICA World』誌(2008年10月から)に統合され、青年海外協力隊の『クロスロード』誌(2011年3月まで)も廃刊となった。
- 9) 読売新聞社記者から JICA 国際協力専門員(客員)など歴任した杉下恒夫は、JICA のホームページの「ODA ジャーナリストのつぶやき」で多くの持論を展開



した。(http://www.jica.go.jp/aboutoda/odajournalist/index.html) (2013年8月12日アクセス)

- 10) 『恵泉女学園大学紀要』第24号 pp. 127-129本シリーズ(二)を参照されたい。
- 11) 支出純額は、支出総額から回収額、つまり過去の有償資金協力にかかわる元金の返済額を控除した額である。
- 12) 外務省 2008年度版~2012年度版『政府開発援助(O DA)白書』による。
- 13) 朝日新聞2013年6月1日付けのアフリカ開発会議関連の記事による。
- 14) O DAの予算には、一般会計予算と事業予算の2本立てになっていることは、このシリーズでも何度も記述してきた。事業予算は、端的にいえば、贈与部分をまかなう一般会計予算に、回収金に相当する有償資金協力部分を加えて成り立っていると考えればわかりやすい。
- 15) 過去の有償資金協力の元本の返済免除の場合は、その免除額を無償資金協力で供与したとみなし、その無償資金協力供与額は新規に供与されたO DA額として計上される。
- 16) O DAの仕組みについては、『恵泉女学園大学紀要』第23号の拙稿図-2(134頁)に示した。現状のO DAは、援助受取国政府の開発予算(の外貨部分)の不足を補うための財政支援となっているが、開発予算の国内通貨部分の不足を補填するためにプログラム援助とよばれる現金での財政支援が行われることもある。
- 17) O DAによって調達される財とサービス契約予定額に加えて、必ず予備費も計上されている。予備費とは、天災など想定できなかった事象によって発生した契約増加に対応するための費用と、また経済情勢の変動にともなう価格変動部分の二つから成り立っている。通常は、機材費、土木費、コンサルティング・サービス費の総額の10~15%程度が確保されている。
- 18) プログラム援助とは、ノン・プロジェクト援助とも呼ばれ、援助受取国の経済全体の開発・安定に寄与することを目的に、①国際収支支援型援助、②財政支援型援助、③債務救済、④構造調整借款などの形態で実施される。海外経済協力基金開発援助研究会 1993『経済協力用語辞典』による。
- 19) プロジェクト援助とは、援助受取国の港湾、鉄道といった特定の開発事業を支援するために供与される援助をいう。海外経済協力基金開発援助研究会 1993『経済協力用語辞典』による。
- 20) 鷲見・村井など多くのO DA批判者が指摘する事項である。
- 21) 商業条件(金利10%と仮定)の借入りをグラントエレメント(G. E.) 0%とし、

- 金利、返済期間、据え置き期間などの条件が緩和されるに従って G. E. の値が高くなり、贈与の場合には100%となる。
- 22) 有償資金協力をを行っている主要な OECD 加盟国は、日本の他には、ドイツ、フランス、スペイン、ノルウェー、ポルトガルおよび韓国である (2009・2010年度)。
- 23) 渡辺利夫、草野厚などの論考である。『恵泉女学園大学紀要』第25号 pp. 166-167に詳述した。
- 24) ミレニアムという歴史的な年に、ジュビリー2000などの団体が世界的に展開した債務削減運動の際の指摘がその例である。
- 25) NHKBS『どうする日本の ODA』(2007年6月27日放映)におけるディベーターの一人の渡辺利夫の発言。
- 26) インドネシア・ルピアの対円為替レートは、1980年: 1 Rp. = ¥0. 3616, 1990年: 1 Rp. = ¥0. 0786, アジア通貨危機前の1996年: 1 Rp. = ¥0. 0435, アジア通貨危機後の1998年: 1 Rp. = ¥0. 0135, 2000年: 1 Rp. = ¥0. 0129, 2010年: 1 Rp. = ¥0. 0097, 2013年8月: 1 Rp. = ¥0. 0094という推移である。1980年に借入れした日本の有償資金協力を現時点で返済するには、40倍ものルピアを用意しなければならない。OECD 他 *Principal Global Indicators*  
<http://www.principalglobalindicators.org/default.aspx> による (2013年8月23日アクセス)
- 27) アジアの通貨は、1997年を基準として、アジア通貨危機後の1998年には、インドネシア71%、韓国32%、マレーシア28%、フィリピン28%、タイ24%と大幅に下落した。タイバーツの対米ドル為替レートは、1997年7月の1 US \$ = 24. 5 Bであったが、アジア通貨危機後の1998年1月には1 US \$ = 56Bにまで急落し、2013年8月現在でも1 US \$ = 31. 81 Bである。マレーシアリングットも、同時期で、2. 5リングット、5リングット、3. 31リングットであり、経済発展に伴う通貨高には至っていない。
- 28) 『恵泉女学園大学紀要』第24号 pp. 132-133に記した。
- 29) 無償資金協力や技術協力においては、OECDの規定に従って、タイドの調達条件が採用される。しかし、財とサービスを提供するための契約金額の49%までは、日本以外からの調達も認められる場合がある。
- 30) 2002年に採用された有償資金協力の「本邦技術活用条件」は、援助受取国の感心を高めるべく、2013年にはさらに金利を0. 1%にまで下げられた (朝日新聞 2013年4月16日付)。

- 31) 海外投融資とは、開発途上の国々において、一般の金融機関からの融資が受けにくいような高いリスクや低い収益性の事業を行おうとする民間企業に対して、JICA が出資あるいは融資という資金面の支援を行う制度をいう。[http://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance\\_co/loan/about.html](http://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance_co/loan/about.html)  
(2013年 8月16日アクセス)
- 32) 従来の公共事業としてのインフラ整備に加えて、PPP (Public-Private Partnership) の形態で、民間活力を活用するインフラ整備事業の実施方法である。[http://www.jica.go.jp/activities/schemes/priv\\_partner/ppp/index.html](http://www.jica.go.jp/activities/schemes/priv_partner/ppp/index.html)  
(2013年 8月16日アクセス)
- 33) アベノミクスとは、端的に言えば、デフレと円高からの脱却、名目3%以上の経済成長の達成などを目標に、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の三つを基本方針（三つの矢）とする経済政策をいう。
- 34) 朝日新聞（2013年 5月30日付）「原発輸出 急ぐ首相」によれば、有償資金協力による大型経済インフラ整備を原発輸出と抱き合わせて進めようとしている。
- 35) ミャンマーを訪問した安倍首相は、日本企業のミャンマーへの進出を支援すべく、「日本企業が進出しやすい環境づくり」のための ODA によるインフラ整備と法制度整備などを約束した（朝日新聞 2013年 5月24日付および5月27日付）。
- 36) この日本企業の投資による工業団地の開発資金として、JICA の海外投融資の投入も想定されている。
- 37) NHKBS 『どうする日本の ODA』（2007年 6月27日放映）におけるディベーターの渡辺や田中均の発言などがその典型例である。

#### 参考資料

朝日新聞（2000年 1月から2013年 8月まで）

NHKBS 『どうする日本の ODA』（2007年 6月27日放映）

#### 参考文献

海外経済協力基金開発援助研究会 1993『経済協力用語辞典』東洋経済新報社

外務省『政府開発援助（ODA）白書』各年版

草野厚 1997『ODA の正しい見方』筑摩書房

国際開発ジャーナル社 2004『国際協力用語集（第3判）』

JICA『年次報告書』各年版

鷺見一夫 1989『ODA 援助の現実』岩波書店

西垣昭・下村恭民 1997『開発援助の経済学（新版）』有斐閣

村井吉敬他 2006『徹底検証 ニッポンODA』コモンズ

渡辺利夫・草野厚 1991『日本のODAをどうするか』NHK出版

渡辺利夫 1996『開発経済学（第2版）』日本評論社