

わが国 ODA の再構築

—遅れてきた ODA の転機にどう対応するか—

調査部 副主任研究員 高坂晶子

要約

わが国は 1970 年代末以降、計画的な ODA の拡大に努めた結果、世界最大の援助国となり、現在、リーディング・ドナー（指導的援助国）を標榜している。

わが国 ODA の特質は、(1)借款中心、(2)相手国の要請重視、(3)援助プロセスの複雑さ、(4)脆弱な実施体制、であり、わが国 ODA の質が問われる一因となっている。

わが国 ODA は、近年内外の変化に晒されている。80 年代末には、(1)他国の援助疲れ、(2)新援助戦略の登場、(3)卒業国の誕生、等の国際的な変化が生じたが、わが国は従来路線の強化と調整でこれを乗り切った。90 年代に入ると、(1)ODA 予算の抑制、(2)国民の支持の漸減、(3)政府の役割の見直し、等の国内的な変化が生じ、従来の行き方は大幅な転換を求められつつある。

この転換には相当の困難が予想されるが、わが国外交政策の柱である ODA 政策の再構築を怠れば日本外交の一角が失われかねず、早急な対処が必要である。

ODA 政策の再構築に向けて、わが国が取るべき施策は次の 4 点である。

第 1 に、従来の量的拡大路線から訣別し、わが国 ODA の基本方針や政策目標を重視した新たな中期目標を策定する。そのうえで、わが国 ODA の基本スタンスを対外的に表明し、実際の援助活動にも反映させる。

第 2 に、外交政策の基盤となる国民の支持を固めるため、援助対象国に対する優先順位の設定と選択的な援助供与を行う。これによって ODA と外交政策のリンケージを強化し、途上国に役立つことを通じて、わが国自身に役立つ ODA へ転換する。

第 3 に、社会セクター支援、ソフト重視の援助に注力するべく贈与スキームを強化し、わが国 ODA の質的向上を図る。この目標を実現するため、援助政策形成・実施プロセスを整理・統合し、余剰費用の活用を図るなど資金利用を効率化する。

第 4 は、同じく質的向上のため、ODA における中央政府の役割を見直す。贈与分野に求められる専門的人材の手薄な行政部門をカバーするため、民間企業、地方自治体、NGO など新たな援助主体の活用を図る。

1. はじめに—ODA をめぐる転機—

1970 年代末以降、わが国は政府開発援助（ODA：Official Development Assistance）を強力に推進してきたが、現在、わが国 ODA は大きな転機にさしかかっている。その背景には、援助開始以来 40 年以上にわたって形成されてきたわが国 ODA の特質、80 年代末以降訪れた国際環境の変化、近年顕在化した国内環境の変

化等の要因が働いている。このうち、国内環境の変化は最も大きな要因であり、従来の行き方に大幅な変更を迫るものである。具体的には、(1)予算面での聖域扱いの終わり、(2)国民の ODA 支持態度の変化、(3)開発援助における政府の役割の見直しと官民の役割分担、である。

現在、財政再建、行政改革等わが国の構造改革が急務となるなかで、一大転機に直面している ODA 政策についても再構築は必至である。本稿の目的は、わが国 ODA の経緯と特質、日本外交における ODA の位置づけ等を確認したうえで、新たな ODA のあり方を構想し、わが国構造改革に関する各論レベルの提案を行うものである(注1)。

## 2. わが国 ODA の経緯と現状

### 1) ODA 実績の概観

わが国の経済協力は、第二次大戦に対する賠償・準賠償ベースで始まったが、1955 年にはコロンボ・プランの一環として技術協力も加わり、その後 40 年あまりの間に飛躍的な成長を遂げた(図表1)。当初はわが国自身、世銀等から融資を受ける立場にあり、厳しい外貨事情の下で援助に努める状態が続いたが、60 年代後半、経常収支の黒字基調が定着するにつれ、わが国は積極的に援助に取り組み始めた。69 年には、わが国は OECD (経済開発協力機構) の DAC (開発援助委員会)(注2)内で5大援助国の一角を占めるに至り、石油危機を乗り切った 70 年代末以降は、数次にわたる拡大計画を強力に推し進めた(図表2)。このような取り組みの結果、わが国は 89 年に初めて世界最大の ODA 供与国となって以来、90 年を除いて援助額世界第1位(トップ・ドナー)の座を占め続け、96 年実績(支出純額ベース)では DAC 全体の 24.6%を占めるまでになった(注3)。

わが国 ODA の供与先をみると、賠償ベースで援助を開始した経緯もあって、初期の対象国はアジア地域に限定されていた。現在も基本的にはアジア重視の姿勢が続いており、二国間 ODA のうち半分以上がアジア向けである。とはいうものの、現在のわが国の援助対象国・地域は中東、アフリカ、南アメリカ、大洋州、中東欧など DAC の ODA 供与国リスト(注4)の約 90%に当たる 165 に上っており、わが国援助がアジア以外の地域に対しても広く薄く供与されている様子がうかがえる。

わが国は、時の国際情勢に応じ、様々な目的意識の下で ODA を活用してきた。援助開始当初、専らアジア地域向けの輸出振興を目指していたわが国は、60 年代に入ると、アメリカの要請を受けて台湾、タイ、韓国等に対する経済支援を強化し(注5)、70 年代には、第一次石油危機を機に対アラブ援助に注力した。さらに、80 年代には大規模地域紛争に際して紛争周辺国支援を強化し(注6)、89 年に冷戦が終結した後は、体制移行国(旧社会主義国・地域)支援や環境、人口等地球規模の課題への対応などに取り組んでいる。

トップ・ドナーとなったわが国は、90 年代入り後、次なる目標として、援助分野で主導権を發揮するリーディング・ドナー(指導的援助国)を目指し、活動を強化してきた。92 年には ODA 大綱を策定してわが国の基本理念を明らかにする一方、サミットや DAC、様々な国際会議、個別援助国会議等(注7)の場において積極的な活動を展開している。最近の例としては、96 年5月、DAC 長期開発戦略の採択に当たり、わが国は種々の提案を行い、討議をリードした。DAC 議長報告 96 年版は、(日本は)環境、人口・エイズ対策等のグローバルな問題や、南南協力、援助調整、新興ドナーへの支援および新開発戦略の実施など多くの重要事項で議論を主導する立場を固めていると述べている(注8)。

## 2) わが国 ODA の特質

わが国 ODA の政策や実施体制には、他の主要援助国と比してユニークな面が多々ある。この背景には、わが国が極めて急速に ODA の規模を拡大したこと、被援助国の立場にありながら援助に着手したこと、他の先進国の援助動機が旧植民地との関係維持や地政学的要地の確保であったのに対し、わが国の場合、経済関係の維持・強化を主たる動機としていたこと、等の事情が混然となって作用している。

これらの特質は、以下に述べる通り、DAC 諸国はじめ国際社会からわが国援助の質が問われる一因となっている。わが国は一部については長年問題の解決に努め、とりわけ近年リーディング・ドナーを標榜するに当たって対策を強化してきた。しかしながら、いまだ批判を完全に払拭できていない状況であり、今後も引き続き国際社会から、わが国の政策および実施体制等についてハーモナイゼーションを求められることが予想される。

第 1 の特質は、主要援助国が贈与（無償資金協力、技術協力）中心の援助を行っているのに対し、わが国は有償資金協力を ODA の中心に据えている点である。わが国 ODA は借款と贈与に大別され、前者は有償資金協力、後者は無償資金協力と技術協力の合計 3 スキームで実施される。各スキームは資金規模や得意分野等に応じて案件を分担する。例えば、巨額の資金を要する代わり、稼働後の収入が見込めるインフラ建設には有償性原資の豊富な円借款を、保健・衛生や所得格差解消等社会セクターの案件には無償資金協力を、技術や知見の移転には技術協力を活用し、役割分担が図られている。

わが国は、厳しい財政事情の下で ODA を開始し、70 年代末以降は国際社会の要求に応える形で ODA の拡大を急いだため、所要資金を税金のみでは賄いきれず、有償を原則とする財政投融资資金を導入して借款スキームの伸びを確保することを余儀なくされた。わが国 ODA 資金の譲許性（concessionarity：途上国側からみた当該資金の利用条件の厳しさを表す指標で、100 に近いほど供与条件は緩やか）を示す Grant・Element および贈与比率（贈与部分／ODA 全体）が DAC 諸国中最低水準にとどまっているのは（図表 3）、このような事情によるものである。

有償資金比率の高さは、ODA の配分先（例：経済または社会インフラ、生産セクター、債務救済等）にも影響を与えている。一般に借款の場合、返済可能性を確保する趣旨から案件の採算性を重視するため、稼働後に手数料収入等の見込める経済インフラへ傾斜しがちである。実際、贈与を中心とする欧米諸国の場合、教育、医療、保健等の社会セクターの比率が高いのに対し、わが国 ODA のセクター別シェアをみると、港湾、発電所等経済インフラ分野の比率が高く、借款中心の援助であることを裏付けている。

援助の本質は贈与と考える他の援助国や国際社会は、わが国 ODA の有償資金比率の高さに批判的である。70 年代以降、DAC や国連開発計画（UNDP）等の場で、譲許性の低い援助資金は途上国の利便性を軽視するスタンスの表れとの批判がわが国に寄せられた。また、わが国が案件の調達先を日本企業に限定（タイド援助）していた間は、日本の援助は商業目的であるという批判も根強かった。わが国援助当局は返済が義務づけられる有償資金の場合、途上国側に自助努力を促す効果がある旨の反論に努めたものの、大方の賛同を得ることはできず、70 年代末以降、ODA 資金量の大幅拡大を公約する傍ら、円借款供与条件の緩和と調達先の開放を段階的に進めた。

具体的には、利率の引き下げ、返済期間の延長、調達先のアンタイド化等の措置が取られた。とりわけ、ODA

資金のアンタイド化は 10 年以上に及ぶ DAC 内の討議に促される形で進められ、わが国はタイド援助から、途上国企業のみならず LDC（途上国）アンタイドへ移行した後、ようやく他の先進国企業にも門戸を開いた。近年、わが国は贈与スキームの充実に注力しているため、ODA 資金全体に占める有償資金の比率は漸減傾向にある。二国間 ODA のうち有償資金協力の比率は、88 年実績（注 9）では 54.7%に上ったが、95 年実績では 39.1%に低下している。有償比率の低下傾向は、資金の利便性を高めるために取られた一連の措置と相まち、わが国 ODA に対する国際社会の批判をある程度和らげる効果を持った。

第 2 の特質は、ODA 供与に当たって途上国の意向や希望を最大限度尊重するわが国の姿勢である。援助当局は、相手国の正式要請を援助交渉の要件とする要請主義を長く掲げてきたが、日本は途上国からの要請が無ければならないし、要請があればそれをよく検討もしないで援助してしまう（注 10）という類の批判が内外から寄せられたため、90 年代入り後は要請主義の表明を控えている。ただし、実際の援助手続をみると、援助案件の発掘・形成に当たっては、引き続き相手国の要請を十分踏まえる旨が表明されるなど、方針に大きな変化はないといえる（注 11）。

わが国 ODA が要請偏重であるという批判に対し、援助当局は、他のドナーや国際機関の場合も最終的な契約の要件として途上国の意思の確認を行っており、日本のみが特殊な訳ではないと反論している。しかし、わが国の伝統的なスタンスには単なる手続の重視以上のものがあり、他のドナー国や国際機関と同一視することはできない。

賠償・準賠償の流れを汲むわが国 ODA の場合、他のドナー国に比べ途上国との交渉の場で慎重な振る舞いが求められたうえ、返済義務を課す借款ベースの協力が多いため（注 12）、案件選定における相手側の自発性を重視する傾向が定着した。援助担当官は、内政干渉の誹りを免れようとするあまり、途上国の開発方針に関する政策的オファーや案件実施上のガイドラインを提示することに、長年極めて慎重な態度をとり続けてきた。表向き要請主義の旗を降ろしてからも、援助当局は政策対話を通じてわが国の意向・提案を伝達しつつ、途上国の自発性を重視するスタンスを強調しており、条件付き援助を当然視する欧米流のやり方（注 13）と一線を画している。

わが国が援助に際して条件付けや政策的なオファーに着手したのは、近年のことである。まず、基本的な援助方針・目標を明確にし、今後の援助の条件とする試みとして、ODA 大綱が挙げられる。92 年に閣議決定された ODA 大綱は抽象的かつ総花的という批判はあるものの、わが国の援助理念と原則を初めて国際社会に示した画期的なものである。また、時を同じくして、わが国の発展経験を途上国へ移転しようとする政策支援型援助も見られ始めた。国際金融機関の援助手法へ疑問を抱いたわが国大蔵省の働きかけによって（注 14）、93 年 9 月末に発行された世銀レポート東アジアの奇跡はその嚆矢といわれ、同レポートを機に、わが国の援助当局・実施機関は過去の経験を積極的に分析するようになった。現在、わが国は市場経済の導入を目指すベトナム、モンゴル等に対して活発な政策支援を行っている。ただし、この種の援助は緒に就いたばかりであり、大半は従来の援助サイクルに則っている。

わが国 ODA は援助方針や目標等が曖昧な顔のみえない援助という悪評を被っているが、この背景に押しつけを恐れる援助当局の慎重なスタンスがあったことは否定できない。海外の研究者の間には、日本政府の慎重さはむしろ逆効果であり、援助効果の発現を妨げているという批判すら存在している。例えばオアー [1993] は、無干渉主義の結果、日本の ODA 資金は時として誤って使われることがあると述べている（注 15）。

わが国 ODA の第 3 の特質は、援助の政策決定・実施の過程が極めて複雑な点である。多くのドナー国は独立の援助官庁、もしくは外務省傘下で ODA を一元的に所管する担当機関を置いている。これに対し、わが国の政策決定プロセスは、(1)スキームによって所管官庁が異なる、(2)複数の所管官庁が存在する、(3)所管以外の多数官庁が政策決定に関与する等、複雑を極めている。

図表 4～6 に沿って、スキームごとの決定プロセスをみると、有償資金協力の場合、4 省庁体制と称して外務省、大蔵省、通産省、経済企画庁が基本政策を担当するほか、案件によっては、国内で当該分野を所管する現業官庁（例：灌漑施設建設プロジェクトであれば農水省、物流整備計画プロジェクトであれば運輸省等）が関与する。技術協力の場合、主管官庁である外務省の他に 18 に上る省庁が関与しており、各省は強い独立性を維持しつつ施策を展開している。無償資金協力をみると、外務省が単独で主管しているとはいえ、案件の採択に際して、多数の関連省庁を集めた案件採択会議の同意を得る必要がある。

政策決定プロセスの複雑さは予算の配分からも裏付けられる。まず、大蔵省の予算説明にいう経済協力費の所管官庁は外務省他 6 省（総理府、大蔵、文部、厚生、農水、通産各省）であるが、経済協力費＝ODA 予算ではなく、ODA 予算は各省庁の経費に細かく織り込まれている。例えば、技術協力費は全 19 省庁所管分の合計であり、予算説明等を通じて技術協力の全貌を把握することは極めて困難である。図表 7～9 は、わが国 ODA の各スキームごとに、予算の関連省庁別内訳および規模を示しているが、一、二の官庁が大半を押さえ、残りの予算が細分化のうえ、多数に配分されていることがわかる。

このように複雑な仕組みのため、わが国 ODA の政策決定過程は極めてわかりにくい。わが国 ODA の情報公開は他の行政分野に比べて進んでおり、DAC 諸国とも遜色ない内容といわれる（注 16）が、複雑な仕組みが災いし、ODA に対する内外の理解を妨げていることは否定できない。また、錯綜した援助プロセスに対して外部からのチェックが機能しにくく、結果的に非効率な仕組み等が温存されるという問題もある。

さらに、技術協力のように少額の予算が多数省庁に配分される結果、省庁間や省庁と援助実施機関との連絡・折衝に重複が生じる弊害もある。とりわけ、近年スキーム間の連携が開始されたため、案件をめぐる折衝や事務手続が複雑化、長期化するおそれもあり、効率的な資金利用の観点からみると問題である。連携型支援の場合、技術協力を通じて道路建設技術の普及を図りつつ、道路本体の建設を有償資金で支援したり、農業技術の移転を行う傍ら、灌漑設備に対して借款を供与するなど総合的な協力が可能なため、援助効果の向上を期待できる半面、政策決定に当たる関係官庁が一挙に増加する可能性を孕んでいる。

複雑な政策決定過程は、要請主義と並んでわが国 ODA を顔のみえない援助とした一因でもある。すなわち、政策決定過程の参加者が増えれば増えるほど、政策意図を曖昧にして交渉の自由度を高めることが参加者共通の利益になったため、関連省庁は ODA の理念や基本方針等を明示し自らの手を縛ることを好まなかった。Rix [1980]、オアー [1993] は、わが国 ODA 政策が政府内組織間のバーゲニングを通じて決定されるため、統一性に乏しい妥協の産物となり、援助効果を損なうと分析している。また、今井（北村 [1993] 所収）も援助政策は外務省、通産省、大蔵省など、それぞれ異なる意図を持つ関連官庁の妥協の結果として決定される傾向がある（注 17）と述べている。

以上は政策決定過程の問題であるが、実施過程についても、複数の機関が ODA 供与に当たる結果問題が生じている。有償資金協力は海外経済協力基金(OECF)の、技術協力と一部無償資金協力は国際協力事業団(JICA)の担当であるが、両者の連携が十分でないため、調査の重複や案件選定時の非効率等が生じている。加えて、

その他政府資金（OOF：原則、貸付条件は ODA と民間資金の中間）を供与する日本輸出入銀行の存在が、近年問題を複雑にしている（図表 10）。75 年に輸銀と OECF の業務分野調整が行われたが、89 年になって輸銀業務規制の一部が緩和されたうえ、近年、国内金利の低下に伴って OOF と円借款の境目が曖昧になり、輸銀と OECF が競合するケースも生じるなどの混乱が生じている。なお、OECF と輸銀は 99 年をめどに統合を予定しているが、ODA と OOF の区別は維持されるため、混乱は続くものと予想される（注 18）。

第 4 の特質は、援助実施体制の脆弱さである。わが国 ODA の場合、資金の量的拡大を急ぐあまり環境の整備が追いつかず、実施体制は極めて貧弱なレベルにとどまっている。

JICA の設立、各種スキームの導入など、現行実施体制が確立したのは 70 年代半ばである。当時、わが国は石油危機の余波で ODA 資金の伸びを抑制していたが、70 年代末に至り、海外の対日黒字批判を緩和すべく中期目標を設定し、計画的な資金環流を図ることとなった。ただし、急増した ODA 資金は専ら途上国に供されたうえ、81 年以降、第二臨調の下で公務員の増加が厳しく制約されたため（注 19）、増加を続ける仕事量に比して、後方事務や管理に携わるスタッフは手薄となる一方であった。主要援助国の担当職員数および職員一人当たり ODA 実績を示した図表 11 から、わが国の陣容の手薄さがみてとれよう。

わが国援助機関が圧倒的に少ない人員で膨大な業務をこなしてこれた背景には、有償比率の高さや援助プロセスの複雑さ等、わが国 ODA のユニークさが深く関わっている。まず、有償資金協力の場合、案件 1 件当たりの資金量が大きいと、資金量対比でみた場合のマンパワーは比較的小規模で済む。図表 12 は 81 年と 95 年の援助担当職員（外務省経済協力局、OECF、JICA の合計）数、案件数、資金量をそれぞれ比較しているが、案件数の伸びに比して資金量の伸びが大きく、1 件当たりの金額が増大傾向であることがわかる。

多数の省庁が援助プロセスに関わる体制のおかげで、援助担当職員が小人数で済んだという事情もある。国際比較の対象となるのは、外務省および実施機関の職員に限られるが、実際には、大蔵、通産はじめ関連省庁担当部局の職員が案件選定や専門家の手当て等を担当しており、結果的に手薄な陣容を補う働きをしてきた。ただし、複数官庁による関与は調整・連絡コストを伴うため、必ずしも援助担当職員・機関の省力化につながるとは限らない点にも留意する必要がある。

極めて貧弱なわが国の陣容について、他の援助国も関心を寄せている。DAC では 3 年に 1 度、メンバー国同士で ODA 政策の審査を行うが、過去 3 回の審査（91 年、93 年、95 年）でわが国はスタッフ不足を指摘され、改善を強く求められた。96 年 3 月に発表された審査報告は、前回の DAC による日本に対する援助審査（1993 年 4 月）では、日本の開発協力プログラムに従事する人員が DAC 加盟国の中でも最も少ないグループに属していると指摘された。援助規模や事業の拡大が続いていることから見て、人材不足は引き続き大きな懸念材料である。特に、日本が人材集約的な社会開発および参加型の活動を一段と拡大しようという意向を強めていることを考えるとなおさらである（注 20）と述べている。

### 3. ODA をめぐる内外環境の変化

本節では、近年、わが国 ODA をめぐる環境に訪れた変化を概観する。これらの変化は、(1)80 年代末～90 年代初にかけ、国際社会で生じたもの、(2)90 年代半ば以降、国内で生じつつあるもの、に大別できる。

#### 1) 国際的な変化とわが国 ODA

ベルリンの壁の崩壊を境にポスト冷戦の時代に入った国際社会においては、政治・経済の枠組みに様々な変化が生じ、わが国 ODA をめぐる環境にも多大な影響を及ぼした。

最大の変化は、ドナー国による援助の削減、いわゆる援助疲れである。80 年代末、多くのドナー国は、累積債務問題やアフリカの飢餓等を振り返るにつけ、援助の有効性に無力感を覚えた。折しも、冷戦下の重要な政策手段であった戦略援助の意義が失われたうえ、旧共産諸国支援向けの資金需要の高まりと冷戦下で疲弊した国内財政の立て直しが政策課題に上ったため、多くのドナー国は途上国援助の大幅削減に踏み切った。

これに対して、ひとりわが国は ODA 中期目標を更新（89 年 7 月：資金環流計画、93 年 6 月：第 5 次 ODA 中期目標を発表）し、予算の計画的な増強に努めた。これは対外政策の選択肢が非軍事面に制約される下で、経済力に見合った役割分担を求められた結果である。日本は西側先進国の間で、冷戦という長い平和の果実を最も享受しながら、冷戦の勝利への貢献度の点ではマイナーな存在と受け止められており、東西対立の終焉を理由に援助を削減することは難しかった。

現在でもその構図に基本的な変化はなく、むしろ欧米諸国は旧共産圏の経済再建と安保面のフォローのため、相応の負担を負っているという意識が強く、わが国 ODA に一層の拡大を求める姿勢を崩していない(注 21)。実際、DAC 議長報告は、92 年以降、旧東欧諸国に対する公的支援（OA）実績も併せて記載しており、途上国向け援助である ODA と OA を峻別するスタンスではない。OA 実績では東欧・ロシアと国境を接するドイツ、NATO の東方拡大を進めるアメリカの絶対額が突出しており、わが国は 21 カ国中 6 番目である。また、経済協力全体に占める OA の比率では、米独の他、オーストリア、フィンランドなど旧東欧諸国に地理的に近い国の値が高く、わが国は 19 番目に過ぎない。

第 2 の変化としては、従来の開発援助の行き詰まり、および戦略援助の退潮に対応すべく、新たな援助方針が浮上してきた点である。新方針は、人間の総合的なニーズの充足を重視する人間中心の開発を掲げており、従来の途上国援助が重視してきた経済成長から社会開発に焦点を移し、また、ハードの供与よりも産業支援や農村開発、教育等に関わるソフトの整備に注力する点が特徴的である。

70 年代半ば以降、途上国の絶対的貧困や飢餓等に対する緊急避難的な措置として、一部援助国はベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）に焦点を絞り、草の根的な援助を強化した。その後、国際援助機関の間では、BHN を敷衍し、援助を必要とする社会階層へ直接働きかける方式が支持を集め、90 年代以降、途上国開発の新潮流として定着をみた。UNDP 人間開発報告書に代表される新たな戦略は、開発の流れから取り残された人々に直接照準を合わせ、その多様なニーズへ対応しようとする。具体的なコンセプトとしては、(1)市場経済と民主化の重視、(2)環境、人口、食糧等地球規模の問題（global issues）への対応、(3)医療、保健、教育等社会セクター重視、等を含んでいる。

わが国 ODA の場合、社会セクター支援に適する贈与スキームの比率が低いうえ、ソフト支援の専門家等も手薄であり、従来、BHN のような草の根的な援助への対応は遅れがちであった。90 年代入り後も、新たな援助コンセプトへ積極的に取り組むまでには若干の時間を要したが、92 年のリオ・サミットを機に環境援助の大幅拡大に着手するなど得意分野を中心に対応を強化したり、先進国間の援助協調を通じて、途上国の社会セクターへ向けたソフト支援を行いつつある。このような取り組みの結果、91 年の時点でわが国二国間 ODA 実績のうち 12.3%であった社会開発分野のシェアは、95 年には 26.7%と倍増した。ただし、わが国 ODA 資金

のセクター別配分を国際比較した場合（93～94年の平均値）23.1%であり、DAC平均の26.2%を下回っている。

以上は国際社会一般の変化がわが国ODAに影響を及ぼした例であるが、第3の変化は、わが国と主要被援助国との関係から生じた、わが国固有の問題である。

80年代後半以降、NIEs、ASEAN諸国はめざましい経済成長を遂げ、わが国ODAの主要受け取り国のうちから、供与条件にもはや適合しない、いわゆる卒業国が誕生した。ODAの受け取り適格基準は、スキームごとに世銀や国連等の指標に基づいて決定され、途上国は無償、有償、技術協力の順に受け取り資格を失う。わが国ODAの場合、韓国への有償（注22）が90年に終了し、シンガポール向け資金協力（有償・無償とも）も91年以降実績がなく、技術協力のみが続いている。また、マレーシアが91年、タイが93年に無償から原則的に卒業し、現在両国に対しては有償と技術協力の2スキームが適用されている。

援助を卒業した国々は、いずれもわが国と地理的に近く、歴史的、政治的、文化的なつながりも深い国々である。このため、わが国は援助開始当初から（ただし、韓国は65年の国交回復後）多額の資金等を供与して経済開発を支援し、ODAを通じて友好関係の一層の強化に努めてきた（注23）。わが国ODAが途上国の経済成長の一助となり、その卒業をみたことは、開発援助の観点から大いに歓迎すべきである。とはいえ、主要途上国の卒業がわが国の外交政策上に及ぼすダメージは、決して小さくない。ODAは、わが国とこれら関係の深い国々とを結ぶ重要なパイプであり、一部スキームにせよそのパイプが細ることにより、二国間関係の基盤が弱まる恐れは否定できない。

このような事情を打開するため、わが国は卒業国を中心とした東アジアの国々との間で、新たな試みを開始している。いわゆる南南協力支援がそれであり、わが国は、韓国や台湾、タイ、インドネシア等一定の発展段階に達した国々が後発途上国向けに行う経済協力（南南協力）に対して、ODAの既存スキームを利用して支援を行う。南南協力の場合、卒業国にとっては(1)援助コストの削減、(2)日本の援助ノウハウの修得、後発途上国にとっては(1)ローカルコストの削減、(2)地域性を踏まえニーズに合った援助（適性技術の移転等）の受容、等の効果が期待できる（注24）。わが国としては、南南協力を支援し、援助効果の向上を図るのみならず、(1)卒業段階に達した主要援助国との関係を維持し得る、(2)卒業国に対してわが国の経験を伝達しつつ、ODA分野のバードン・シェアリングを促すことが可能である、など外交上のメリットを期待することができる。

また、卒業国を含むアジア太平洋地域協力会議（APEC）の場で、別種の経済協力が始まりつつある。これは、ODAの定義からやや外れた仕組みであるため詳説は避けるが、人材育成や技術移転を目的とする個々のプロジェクトに対して、加盟国が可能な範囲で資金や技術を持ち寄るシステムである。各参加国がパートナーと位置付けられるAPECの経済協力は、先進国と途上国間の援助・被援助関係ではなく、加盟国間の対等な協力関係を目指しており、DAC基準にとらわれない、新たな協力形態として注目する必要がある。

## 2) 国内的な変化－3つの転機－

### イ) 財政上の転機

まず、マイナス・シーリング開始以降のODA予算の動向をみてみよう（図表13）。82年以降、一般歳出が厳

しく抑制されるなかで ODA 予算は例外的に扱われ（注 25）、86 年まで毎年 2 桁の高い伸びを示し、その後も 10 年以上にわたり 7%以上の伸び率を維持し続けた。なお、87 年度のシーリングが一举に 2.5%も落ち込んだのは、前年来の急激な円高の影響で、円ベースの伸びは微少でもドルベース換算では 10%以上の伸びが確保できたためである。

90 年代に入ると、ODA 一般会計予算の伸びは抑制され始め、94 年以降は 5%以下で推移している。また、シーリング段階と一般会計予算決定後で伸び率の格差をみると、83 年、86 年を除けば、92 年までの乖離幅はほぼ 2.0%にとどまっているのに対して、93 年度以降、シーリングと一般会計予算の乖離幅は 3~4%に上っており、予算編成時の査定が厳しさを増したため、シーリングの半分程度の予算しか確保できなかったことがみてとれる。この時期、わが国は国際社会においてトップドナーの座を保ち得たが、これはもっぱら為替レートが有利に働いて予算の伸び悩みをカバーしたためである。

このように、ODA 予算の脱聖域化は 90 年代入り後まもなく始まっており、円高要因の剥落と厳しい財政事情が重なったため史上最低の伸び率が注目を浴びた 97 年度予算といえども、既定路線の延長線上にある。とはいえ 97 年度予算編成の場合、すでに夏のシーリングの段階から予算の伸びが 3%以下に抑えられ（96 年度は 7%）、編成時の復活もほとんど認められないなど、ODA 予算をめぐる環境が急速に厳しさを増したことがみてとれる。

97 年度予算が抑えられた結果、ODA 中期計画の第 5 次目標（93 年~97 年の ODA 実施総額を 700~750 億ドルとする等）を達成することは絶望的となった。96 年の実績値は、国際機関への資金拠出の延期、対中無償資金協力の実行遅延、DAC レートの大幅な円安（前年の 94.07 円比 14.75 円安の 108.82 円）等の理由により、前年比 35.0%減の 95.8 億ドルにとどまった。この結果、93~96 年中に支出された ODA 実績の合計は約 493 億ドルとなり、第 5 次目標の達成には、97 年末までに約 207 億ドル弱の支出が必要である。ODA 実績の国際比較は暦年ベースで行われるため、わが国 ODA の場合、96 年度予算のうち 97 年 1~3 月支出分、および 97 年度予算のうち 4~12 月支出分の合計が中期目標の対象実績となるが、97 年度事業予算（純支出ベース）は 1 兆 6,766 億円であり、97 年中に全額消化したと仮定しても、為替レートが 80 円台にならない限り、目標額にはとうてい及ばない状況である（注 26）。

わが国は 70 年代末以来四半世紀以上にわたって中期目標を策定し、概ね前倒しで達成することにより、ODA 政策に対する国際社会の信頼感を高めてきた。しかし、ODA 予算の大幅な削減や中期目標の廃止等が取り沙汰される現状、今後の ODA 予算はさらに厳しさを増すものと予想され、従来の量的拡大路線は大きな転機にさしかかっている。

#### ロ) 国民の支持態度をめぐる転機

ODA をめぐる国民意識の変遷を明らかにするため、総理府が行った外交に関する世論調査（注 27）を利用する。同調査は、1970 年以来継続的に実施されており（ただし、設問の異同はかなり大きい）、国際社会におけるわが国の役割や交流の在り方に関する国民の意識を探るうえで好適な資料である。

まず、経済協力に対する評価を図示すると（図表 14）、ここ 10 年来、世論は、経済協力を肯定する立場（以下、肯定派）と、廃止・漸減・不明を合わせた立場（以下、消極派）に 2 極化していることが見て取れる。96 年 10 月時点において、肯定派 79.8%に対して消極派は 14.7%にとどまり、総じて経済協力への支持率は高い。

しかし詳細にみると、近年肯定派、消極派を問わず、新たな世論動向が兆しつつある。

まず、肯定派をみると、積極的に進めるべきだとする積極的支持派、現在程度で良いとする現状維持派は、いずれも回答者全体の3~4割以上を占める有力な集団である。積極的支持派の比率は89年までほぼ横這いであったが、90年に約4ポイント低下して過去最低を記録し、91年に一旦回復したものの翌年には再び90年以下の水準に低下し、そのまま低迷している。積極的支持の受け皿となったのは現状維持派とみられ、91年に両者がほぼ同じ値を示した後、現状維持派は積極的支持派の増減と概ね表裏一体の動きを示している。消極派をみると、廃止派・漸減派・不明派とも0~20%というマイナーな集団であり、とりわけやめるべきだとする廃止派は、調査開始以来一貫して0~2%で推移している。一方、なるべく少なくすべきだとする漸減派とわからないとする不明派の関係には、積極的推進派と現状維持派の関係に通じるものがみられる。すなわち、漸減派は調査開始以来89年まで、10%以下で微増傾向にあったが、90年に10.7%となり、91年に一旦8.0%と低下した他は10%台前半の水準を維持している。一方、不明派は77年の調査開始当初、現在よりも遥かに有力な集団(19.0%)であり、肯定的立場と否定的立場の中間に位置していた。その後、不明派は91年を除いてほぼ一貫して減り続けたが、その一部は漸減派へ転じたものとみられ、90年前後を境に不明派と漸減派の地位は逆転した。

このように、図表14からは、ODAに対する世論が90年代初に転機を迎えたこと、すなわち、積極的支持派の減少と現状維持派、漸減派の増大等が生じ、全体として支持層が微減傾向にあることが見て取れる。外務省のODA白書(95年版)もこの状況を捉えて、昨今では、わが国においても、極めて厳しい財政事情のもと、他の先進国に比べ不十分な社会資本の状況や長引く景気の低迷、阪神大震災をはじめ度重なる自然災害の発生などにより、国内における種々の手当が先決であり、なぜこれ以上ODAの拡充が必要なのかという率直な疑問が示されている(注28)と述べている。

以上の調査は、経済協力という外交の一分野をとくに取り上げた設問であり、いわば絶対評価を国民に求めたものである。これに対して、国際関係全体のなかに経済協力を位置づけた設問を行い、いわば相対評価を国民に求めた場合をみると、興味深い調査結果が得られた。

87年以降のデータしかないが、外交に関する世論調査は国際社会における日本の役割に関する質問も行っている。設問内容が複雑な変遷を遂げているため、厳密な比較は困難であるが、大筋では世論が多様化していく有り様がうかがえる(図表15)。

調査の開始当初、わが国の果たすべき役割として支持を得た順に挙げると、第1位は世界経済の発展への貢献、第2位は開発途上国の発展のための協力、第3位科学技術、文化交流面での協力であった(注29)。その後、89年に地球的規模の問題の解決への貢献が加わる一方、安全保障に関する設問の内容が大幅に変更されると、一挙に順位が逆転し、第1位は地球的規模の問題の解決への貢献、第2位が国際平和維持への努力、第3位が世界経済の発展への貢献となり、開発途上国の発展のための協力は第4位となった。以後は概ね、この順序が踏襲されている。

比較の便宜上、現行の設問形態になった92年以降に限ってみると、同年から普遍的価値を守る国際協力が追加された影響で、大半の選択肢が支持を減らしたなかで、地球的規模の問題の解決への貢献は依然大きな支持を集めた。また、94年の設問の再々変更を機に、国際平和の維持への貢献が支持を伸ばす一方で世界経済の発展への貢献、開発途上国の発展のための協力に対する支持は低迷傾向にあり、普遍的価値を守る国際協力

がこれらを押さえて第3位ないし第4位となるケースもみられる。

以上の世論調査から、冷戦の終結や湾岸戦争等、既存の国際秩序が挑戦を受けるなかで、国民は日本に期待される役割の多様化について認識を深めてきたことがわかる。とりわけ、地球規模の問題、国際平和維持、普遍的価値の維持等への支持が増えていることから、日本の世論がより広域的、普遍的役割を志向する有り様がうかがえる。このように、わが国の国際的役割について国民意識が成熟度を増し、多様な外交政策への理解を深めた半面、従来 of 主要な活動領域である経済や援助等に対する関心は、相対的に低下したといえよう。以上の調査結果から、経済協力を単独に取り上げてその是非を問う限り、これを肯定する世論は、減じつつあるとはいえ相当な水準に達し、消極派を圧している。しかしながら、外交政策全体との関連において経済協力への評価を質す場合、世論の支持はかなり低下することがわかる。国民が経済協力に対して下した絶対評価と相対評価を勘案すると、ODA 政策の基盤である国民支持態度はかなり大きな転機に直面しているといえよう。なぜなら、この転機は、ODA 白書のいうような国内問題のみに起因するものではなく、国際社会における日本の役割に関する国民意識の多様化をも反映しているからである。

#### ハ) ODA の執行体制をめぐる転機

わが国では、すでに 80 年代初めから行政改革が課題に上り、官と民の役割分担、地方分権が叫ばれ始めた。ただし、ODA の場合、外交は国家に残された数少ない専管分野と位置付けられていたため、官主導の執行体制が維持された。

しかし、90 年代半ばに至り、ODA についても役割分担を見直し、民間や地方へ権限を移譲するなど、執行体制の変革を図るべきという意見が強まりつつある。このような意見が力を得た背景として、次の3つの要因を挙げることができる。

第1は、96 年秋の総選挙以降、行財政改革が差し迫った課題となり、あらゆる分野をゼロベースで見直す機運が高まったため、従来は例外扱いされてきた ODA も見直しの対象とされたことである。とりわけ、シーリングの聖域とされてきた ODA は財政再建論議の格好の題材とされ、予算のみならず執行体制を含めた抜本的な改革を求める声が政府、財界等から聞かれるようになった。

第2は、わが国 ODA が国際的な援助動向に対応しようとする場合、民間や地方自治体との役割分担が不可欠となったことである。欧米諸国では、すでに 80 年代から、(中央) 政府、企業と並ぶ第三の勢力である非営利組織 N G O N G O (NPO、NGO (注 30)) が台頭し始めた。また、住民に身近なレベルで効率的な問題解決を図るため、地方自治体への権限移譲が進んだ。この結果、従来は政府の専管事項とされてきた分野においても、官と民、中央と地方の役割分担が進行し、ODA もその対象となった。すなわち、80 年代以降、援助戦略の見直しと再構築が行われる過程で、国際機関や欧米諸国は現地ニーズに精通した N G O との協力関係を深め、その後の実施過程においても、総合的な社会開発の経験を有し、生活に密着した施策を担う地方自治体や、きめ細かな対応の可能な N G O との連携を進めた。現在、N G O や地方自治体は ODA に不可欠な主体として国際社会の支持を得ており、わが国もこれらの新たな主体との積極的な連携を迫られている。

第3は、非営利セクターや地方自治体の実力を示す事件が相次いで生じ、役割分担の受け皿として社会一般の認知を得たことである。最初の契機は、湾岸戦争 (90~91 年) とカンボジア和平のための国連平和維持活動 P K O P K O U N T A C U N T A C (P K O) U N T A C (92 年 1 月~93 年 3 月) である。わが国は、湾岸戦争

を機に人的貢献の重要性を知るところとなり、UNTACに対して、政府レベルのPKOのほか、個人レベルのボランティアも参加することとなった。UNTACに対する社会の関心は高く、報道量も多かったため、途上国で活躍する国際組織（国連ボランティア、国連難民高等弁務官事務所等）やNGO（赤十字、国境を越える医師団等）の役割について、国民の認識は高まった。第2の契機は、95年1月に起きた阪神大震災であり、中央政府や県庁等が限界を露呈する一方、個人や民間団体は迅速柔軟なボランティア活動を展開し、地域密着型の公益法人や基礎的自治体等も早期に活動を再開した。この模様は全国に報道され、中央政府がもっぱら担うと信じられてきた防災・保安や社会保障の分野で、民間や基礎的自治体が大きな役割を果たし得ることを示した。

このように、ODA 執行体制を見直す社会的機運が熟しつつある一方、以下のように、NGOや地方政府による国際協力は近年着実に進展している。

### (1)自治体の国際協力の現状

地方自治体が本格的に国際協力に着手したのは90年代入り後である。80年代の急速なグローバリゼーションの下で、当初、県・市町村を問わず多くの地方自治体が姉妹都市提携をはじめとする国際交流を開始し、その後、国際交流から国際協力へをキャッチフレーズに、途上国・地域向けの協力活動に携わるようになった。95年7月に出版された地域国際化事例集によると、自治体の途上国向け国際協力案件は延べ140件以上、91年から95年までの支出累計金額は150億円以上に上っているが、その多くは自治体の一般財源から拠出される地方単独事業として実施されている（図表16）。自治体国際協力がここに至るまでには、中央政府、なかんずく自治省の関与が目につく。施策面から跡付けてみると、まず国際交流の活発化に対応して、88年2月に自治省所管の財団法人自治体国際化協会が設立された。89年7月には自治省から各都道府県・政令指定都市に対して地域国際交流大綱の策定を促す通知が出され、これに呼応し、各地で大綱の策定や国際化を事業目的とする組織（国際交流協会、国際センター、国際プラザ等）の設立が行われた。さらに、自治体国際協力の進展に伴い、95年に自治大臣官房室の手になる地域国際化事例集が出版され、自治体国際化協会の内部に自治体国際協力センターが設置された。そのほか、自治省による支援策として、上記の諸団体を通じ、(1)自治体関連の国際協力専門家の登録（人材バンク）の準備、(2)協力事例の紹介とアドバイス、(3)モデル事業への支援・助成と評価、(4)他の援助国の自治体国際協力団体との連携・情報収集等が実施されている。

では、ODA 所管の行政部門と自治体国際協力の関係は如何なるものであろうか。外務省は技術協力の一スキームである海外技術協力推進団体補助金を活用して、自治体ベースの途上国側技術研修員の受け入れおよび日本側専門家派遣に対する資金支援を行っている。補助金額の推移は図表17の通りであり、技術協力予算全体に占める割合は極めて小さい。支援事業の傍ら、外務省はJICAが実施する政府ベースの技術協力について自治体の協力を仰いでおり、自治体職員がJICAの開発調査に作業監理委員として、あるいはプロジェクト式技術協力に派遣専門家として参加するケースなどもあるが、やはり技術協力全体に占める比率は数パーセントにとどまっている（図表18）。そのほか、JICAの実施する国際協力実務者研修に自治体関係者が参加したり、自治体と外務省、JICA等との共同セミナーによる情報・意見の交換も行われている。

### (2)NGOの国際協力の現状

海外協力を行う民間公益団体であるNGOが、わが国に本格的に誕生したのは70年代入り後である。その後、79年のインドシナ難民流出を機に、難民救済を目的とするNGOの設立が相次ぎ、90年代入り後、設立ペー

スはさらに速まる傾向にある。これらのNGOはアジア地域を中心に、開発途上国へ実際に赴いて生活密着型支援をモットーとする地道な活動を続けている。

96年7月現在、わが国のNGOは351（NGO活動推進センター[1996]）であり、主たる活動分野は、教育、医療、環境保全、女性・子供への支援等である。NGOのうち、活動年数が15年以上の活動実績を有する団体は16%、資金規模が1億円を超える団体は13%であり、法人格を持つNGOは10%弱にとどまっている。また、94年時点で専従スタッフを持たない団体は全体の28%、無給スタッフのみで活動している団体は36%であり、わが国のNGOセクターが若く、成長途上にあることが見て取れる。

NGOと援助当局の関係をみると、初めは、小規模資金で生活密着型の協力を行うNGOと、有償資金・大規模案件中心の政府の接点は乏しく、両者が疎遠な状態が長く続いた。しかし、国際的な援助動向もあり、80年代末以降、政府とNGOは徐々に交流を深めた。その表れとして、中央省庁レベルでは初めてNGOを専属に担当する民間援助支援室が94年6月、外務省経済局内に設置されたことを挙げる事ができよう。

現在、外務省は技術協力の一環としてNGO事業補助金、国際ボランティア保障支援制度を、無償資金協力の一環として草の根無償資金協力等のNGO支援制度を設けている。NGO事業補助金、国際ボランティア保障支援制度は、途上国で活動するわが国NGO全般を支援するものである。図表19は支援額の推移等を示しているが、自治体の場合と同じく、NGOと援助当局との連携実績は技術協力予算のごくわずかを占めるに過ぎない。一方、草の根無償資金協力は開発途上国の地方自治体や研究・医療に携わる政府機関、および途上国に拠点を有するNGO全般に対し、在外公館を通じて比較的小規模な資金を機動的に供与するものであり、NGOの国籍は問わない。草の根無償は近年増額著しいが、スキーム全体に占める比率は依然小さいといえる（図表20）。

これらの支援制度の他、NGOと援助当局との意見交換・共同作業等も行われている。意見交換としては、外務省とNGO間の定期協議のほか、関係省庁や地方自治体も含めた交流が行われている。共同作業としては、援助当局が案件の事後評価のために行う経済協力評価の場に、NGOが学識経験者や報道関係者等と共に参加している。

以上のように、地方自治体やNGOといった新たな援助主体による国際協力は相当の実績を上げているが、援助当局の対応は極めて限定されている。援助当局は、新たな援助主体と連携する目的として、援助に対する世論の広範な支持を集めるうえで、国民に身近な自治体や民間団体との連携が有効という説明を行っている。すなわち、現ODA体制においては、援助当局は関連の中央省庁、および実施機関以外の主体をあくまで副次的、補助的位置づけとみており、行政改革等を念頭に置いた執行体制の見直しは今後の課題として残されている。

#### 4. わが国ODAの再検討

本節では、わが国ODAの位置づけを改めて確認するため、ODAの重要性と目的について述べる。

##### 1) 日本外交に占めるODAの重要性

まず、日本外交におけるODAの位置づけを考えてみよう。わが国は、40年以上にわたってODAに取り組み、とりわけ70年代末以降、計画的に規模の拡大を図ってトップドナーの地位に就いた。この結果、わが国は

ODA を通じて途上国との間に協力関係を深める一方、先進各国との関係においても、リーディング・ドナーとして ODA 分野でイニシアティブを發揮しつつある。

70 年代末以降、わが国がこのように ODA に注力してきた背景として、(1)軍事的な選択肢を持たないわが国にとって、ODA は国際社会で積極的役割を果たすための数少ないチャンネルであった、(2)対外依存度の高いわが国にとって、ODA を通じた国際的な経済関係の強化や環境の整備が有効であった、の 2 点が挙げられる。現在、2 つの要因のうち、(2)については、民間ベースの経済関係の深まりによってその意義が低下しつつあるが、(1)の持つ意義は依然として大きい。むしろ、わが国が国際社会から多くの役割を担うよう期待されるなか、負担に見合った発言力や影響力を確保しつつ積極的な役割を果たしていくうえで、チャンネルとしての ODA の意義は高まっており、外交政策の柱として重視していくべきである。

もちろん本稿は、ODA を支柱とした従来の外交政策をそのまま踏襲すればよしとするものではない。国際社会が直面するあらゆる問題について、わが国は積極的な発言と関与を行い、当該分野における影響力を増すことが望ましいのはもちろんである。この点、途上国に対する開発協力は、環境や人口、食糧、疾病（エイズ等）等国際社会が抱える重要課題と深い関わりがあり、途上国援助に大きな実績を持つわが国が、これらの分野で発言力を確保することが期待できる。また、ODA 分野におけるイニシアティブを、援助とは直接関係のない政治、安全保障等の分野における影響力へつなげるよう心がけることも重要である。例えば開発協力を機にパレスチナ和平に積極的に関与しようとする中東地域におけるアプローチを、他の分野にも応用する姿勢が望ましいといえよう。

## 2) わが国 ODA の目的

外交政策の柱としてわが国 ODA を考えた場合、その目的をどこに求めるべきであろうか。過去に作成された最も基本的なビジョンとして、92 年 6 月に閣議決定された ODA 大綱がある。これは、(1)飢餓と貧困に苦しむ開発途上地域に対する人道的配慮、(2)開発途上国の安定と発展が世界平和と繁栄に不可欠という相互依存性の認識、(3)地球環境の保全、(4)自助努力の支援、の 4 つの基本理念を挙げている。

前述のように、ODA 大綱はわが国 ODA 政策に関する初の政府統一見解であるが、理念を欠き状況対応的という年来の批判に応じて前面に理念を打ち出しているため、抽象的、総論的な言い回しに終始している。このため、各国から褒められて当たり前のきれい事（注 31）の羅列にとどまっており、いかにして ODA を外交政策に活用し、いかなる意図を実現するのかというわが国の政策意図が曖昧となっている。

これに対して、最近の ODA 白書は国益重視の観点をかなり明瞭に打ち出し始めている。具体的には、(1)開発途上国で発生する諸問題（疾病や環境等）が先進国にとっても脅威であり、その克服に貢献すべきこと、(2)途上国の経済発展により日本はじめ先進国が受益すること、(3)資源小国・日本にとって途上国との友好関係維持は死活問題であること、が挙げられている（注 32）。

わが国では一般に ODA を、困っている相手に対する人助けのイメージで捉えがちであるが、援助といえども外交政策の一部である以上、利他的動機のみで行われるべきではなく国益追求を目的とするのは当然である。外交当局は、わが国の影響力の向上や対外交渉力の強化など援助によって実現可能なメリット、あるいは二国間関係の円滑化に ODA が果たす役割などについて、明確なイメージを示す必要がある。この点、従来曖昧にされてきた国益追求の手段としての ODA 観が、白書に明確に打ち出されたことは、遅きに失したとはいえ評

価できる。

なお、ODA を通じて国益の増進を図るに当たり、ODA の国際的な位置づけに留意する必要がある。なぜなら、ODA が国際社会における主要なアジェンダの座から失墜すれば、わが国がイニシアティブを確立・維持すべく払った努力は意味を失い、わが国の影響力の相対的な低下をもたらすからである。例えば、先進国の援助疲れが続くことは、ODA を通じた影響力の向上や対外交渉力の強化を目指すわが国の立場からみて、決して望ましい事態ではない。わが国としては、ODA を国際社会の主要課題の地位にとどめるため、途上国の信頼感と支持を獲得・維持し、これを背景にサミット等の場で積極的な発言を行うことで、先進各国の関心をつなぎ留める努力が求められる。ただし、その前提としてまず、変化の波にさらされているわが国 ODA 体制を抜本的に見直し、その再構築と強化に着手する必要がある。

## 5. ODA 改革へ向けた施策

わが国 ODA が直面している環境の変化に対応しながら、今後とも主要な外交手段としてこれを推進するには、従来のやり方を踏襲してはならない。わが国 ODA 体制を抜本的に改革するため、ODA 政策の基本方針を転換し、それに沿って具体的な施策を展開することが必要である。図表 21 は見直しの基本的方向を示したもので、量的拡大路線との訣別、ODA と外交政策のリンケージ強化、ODA の質的向上、およびそのための施策として援助プロセスの効率化と新たな援助主体の活用等を挙げている。また、図表 22 は現行体制の問題点とそれに対する政府の改善策、および本稿の提案を比較しつつ整理したものである。

### 1) 量的拡大路線との訣別と新たな中期目標の策定

#### (イ) 基本的な考え方

厳しい財政事情のため、四半世紀以上にわたり維持されてきた量的拡大路線の継続はもはや困難であり、限られた資源のなかで ODA の質を重視した施策へ転換すべきである。その際、量的拡大によって達成した過去の実績を傷つけないよう配慮することが重要である。

ここ数年、規模を背景に ODA 分野でリーダーシップを標榜してきたわが国が、唐突にその役割を放棄すれば、国際社会から責任を問う声上がることは必至である。とりわけ、わが国 ODA の量的拡大努力は最も高く評価されてきたポイントであり、急激な縮小に走っては対外的に好ましくない結果を招来しよう（注 33）。さらに、贈与の絶対額を増やすことで容認されてきた厳しい供与条件についても、批判が再燃する可能性が高い。

これらの問責や批判に対し、ODA の削減理由やわが国の今後のスタンスについての説明を怠れば、わが国が積み上げてきた援助実績を損ないかねない。近年、わが国財政当局は財政審議会等の場において、ODA 予算の削減理由として、厳しい財政事情と共に ODA 実績が世界最大であることを挙げてきた。しかし、これは、国内的にはともかく、国際社会に対して十分な説得力を持つ理由とは思われない。

ODA は先進国クラブである OECD やサミットにおいて、わが国に活躍の場を用意する一方、途上国との対話や国連などに臨むわが国の交渉力（manoeuvre）を強化するものである。立場を同じくする援助国同士の間では、最大の負担を負っているトップドナーとして周囲の理解を求めることもあるいは可能かもしれない。しかし、援助を受ける側の途上国にとっては、援助国グループ内の順位と予算削減を直接結びつける理由は見あた

らない。要人の往来に際し、わが国 ODA に対する縮小について懸念が表明されたり（注 34）、途上国から援助の増額・継続の希望が寄せられる最近のアンケート結果（注 35）等を見る限り、途上国の要求水準は依然高く、予算削減について納得を得ることは容易ではない。これを無視して、トップドナー化を理由に援助額の露骨な縮小に走れば、日本は先進国内で重きをなすことだけを目的に ODA に注力してきたかのような印象を与え、かえって過去の実績を傷つける結果となろう。

また、前年比 35%減となった 96 年の ODA の実績（ドルベース）をみると、近い将来、世界最大の ODA 実績という削減理由自体が失われる可能性もあり、より説得力を持った説明が必要であろう。わが国が今後とも開発援助の分野でイニシアティブを取ろうと望むならば、厳しい財政によって予算削減を余儀なくされる事情とともに、わが国 ODA の将来展望を提示する努力が伴って然るべきである。

#### （ロ）ODA 中期目標の刷新

国際社会に対してわが国のスタンスを示すに当たり、過去 4 次にわたって着実に実行してきた ODA 中期目標を意見表明の枠組みとして活用し、そこへ新たな内容を盛り込んでいくことを提案したい。

従来の中期目標をみると、量的拡大路線を反映して資金量の伸びを前面に据えた内容となっている。第 3 次以降は ODA の対 GNP 比率の向上や援助スキームごとの政策目標を、現行第 5 次では地球規模の課題や人材開発等援助の重点分野にも言及しているが、これらについては、ほとんど知られていないのが実情である。とはいえ、中期目標は国際公約として、わが国の ODA 重視の姿勢を示すのに寄与したほか、国内政治においても、援助当局が ODA 予算の伸びを確保する拠り所として大きな役割を果たしてきた。

現在、中期目標について、ODA 予算の伸びが見込めない以上もはや不要、量的拡大を達成し、役割を終えたとする見方がある。しかし、第 5 次目標を未達のまま放置し、これに代わる将来展望を示さずにおけば、過去 4 次の目標達成によってわが国が得た評価を無駄にしかねない。わが国は、中期目標の更新時期に量的拡大路線との訣別が重なったことをむしろチャンスと捉え、新たな装いの下に中期目標を策定し、世界に対して発信することが望ましい。

新中期目標の策定に当たり、重視すべきは以下のポイントである。

第 1 に、量的目標を廃止することである。財政制約への対応として廃止は当然であるが、そもそも経済環境の変化が急速な現状、5 年にもわたる数量目標の設定自体、実現可能性の点からみて疑問である。複数年度にわたる拠出額の明示は国内の柔軟な財政運営を阻害するうえ、目標が未達成に終わった場合にわが国の対外的な信用を傷つけかねず、いたずらに予算総額を誇る従来の行き方をはっきりと改めるべきである。

量的目標を廃止するもう一つの理由として、目標額の提示を続けることが外交上デメリットを招く可能性を挙げることができる。わが国が採用してきた ODA の概算額をあらかじめプレッジ（保証）する方式は、プロジェクトへの財政的裏付けを与えて懐妊期間の長いインフラ建設を容易にするなど、途上国の計画的な経済開発を促すうえでプラスに働いた面はある。しかし、鷹揚な資金供与を続けてきた副産物として、本来 ODA の果たすべき外交上の役割が阻害されかねない状況にも留意する必要がある。すなわち、ODA をめぐる途上国との交渉が回数を重ね、日常的、事務的になるにつれ、わが国が交渉の場を借りて相手国の政治的スタンスに影響を及ぼす機会が失われる、あるいは、相手国の外交当局にとってわが国の存在感が希薄化する、等の問題が

深刻化するおそれがある。

第2のポイントは、援助方針やODAによって実現が期待される政策目標等を提示し、わが国の国際認識やスタンスを明解に打ち出すことである。援助方針はわが国が理想とする国際社会の姿、あるいは解決を求める課題に沿って策定され、個々の目標に具体化される。政策目標は、今後4、5年程度の間、わが国がODA案件を選定する際に重視するメルクマールであり、ODA大綱のような抽象的目標ではなく、具体的なイメージを喚起するものでなければならない。すなわち、重点援助分野（例：地球環境保全、人材開発、エネルギー開発支援等）や重点援助対象・活動地域（例：女性（注36）、行政官、教員等、あるいは工業地域、農村部、貧困地帯等）、政策意図（例：中小企業育成、所得格差解消、教育の普及等）を明らかにする必要がある。

第3に、わが国の政策目標を二国間ODAに意識的に反映させる姿勢が必要がある。わが国ODAの特質として、途上国の意向・要望をできる限り汲むスタンスを指摘したが、今後は途上国との政策対話を一層緊密化することを前提に、わが国の政策目標の枠内で案件を形成する姿勢を強めるべきであろう。政策目標を個々のケースに反映させようとするれば、援助分野や対象を絞り込んだうえで具体的な案件形成を行うことが可能となり、事務・管理コストの節約が期待される。また、わが国の政策意図が従来よりも明瞭となるため、いわゆる顔の見えない援助批判に対する有効な回答となり、当該分野をめぐる国際討議の場（国連環境会議、APEC等）において、影響力と交渉力を発揮することも容易となろう。

とはいえ、各国の発展段階に応じて援助需要は様々であり、わが国の一方的な押しつけは避けねばならない。このため、政策目標は、途上国共通の要素を含み、相手国の事情に応じて柔軟に活用できるものであることが望ましい。例えば環境配慮のような目標は、天然資源の破壊が深刻な国に対しては砂漠化防止のため植林プログラムを、工業化の過程にある国に対しては、インフラ（例：発電所）建設の際に無視されがちな環境機器等を提供して環境配慮型インフラのパイロットプロジェクトとする、などが考えられ、有効といえよう。

新たな中期目標の設定に当たっては、わが国にとって望ましい内容をリストアップすると同時に、各国事情の詳しい分析に基づいて途上国共通の課題を抽出し、政策目標に織り込むなど、途上国ニーズに応える努力も重要である。中期計画に一旦取り上げられた政策目標が固定化し、途上国ニーズとのミスマッチ、援助効果の低下等の弊害が生じないように、途上国ニーズの変化に敏感に対応し得る体制を心がけるべきである。また、同じく途上国ニーズの充足を図る観点から、各国の個別事情・要望に対応し得る資金プールを、二国間援助の一定割合に限って設け、途上国側の不満を回避する工夫も検討に値しよう。

## 2) ODAの政治化

### (イ) 基本的な考え方

一般に、国内的な利害関係者が少ない外交を進める場合、国民の選好や支持は政策の基盤として殊のほか重要であり、外交政策の行方を左右する。この点、ODAに対する関心や支持が低下傾向にある現状は問題であり、ODA広報の充実が言われている。外務省もこの点に配慮し、リーフレットやインターネットのホームページ等を利用した親しみやすいODAの解説に注力している。

しかし、現在の広報はわが国ODAが途上国の開発支援に果たす役割については詳説するものの、わが国の対外政策上にODAが果たす役割を国民に説明する努力はいまだ十分でない。このため、国民にわが国に役立つ

ODA というイメージを抱かせる効果は薄く、ODA に関する支持基盤の脆弱化を招く原因となっている。

この背景には、援助の現実政治的側面を紹介すると、かえって世論にマイナスに働きかねないという懸念があるものと思われる（注 37）。しかし、ODA をめぐる環境が厳しさを増すなかで、ODA が人道面や友好の増進にとって有意義であることを示すだけではもはや十分ではない。今後、外交当局には、途上国とのつながりがわが国の国益上どのような意味を持つのか、あるいはわが国が外交上のツールとしていかに ODA を活用しているか等について、国民に情報を開示し、理解を得る努力が求められる。

そのうえで、ODA の政治的利用を明言してこなかった従来の姿勢（注 38）を改め、外交政策と ODA のリンケージを明確化する必要がある。すなわち、ODA の政治化であり、その意図は ODA に対する国民の支持を回復、強化することである。世論調査等からもわかるとおり、現在、日本の国際的な役割に関する国民意識は成熟を遂げつつあり、現実政治的な文脈で ODA を捉えることに対する抵抗は減じつつある。この機を捉えて ODA と外交政策とのリンケージを高め、途上国に役立つことを通じて、わが国自身の役に立つ ODA 像を定着させる必要がある。

#### （ロ）優先順位の設定と選択的な ODA

途上国に役立つことを通じて、わが国自身の役に立つ ODA を現実のものとするためには、わが国と援助対象国との関係の親疎に応じて、めりはりの利いた ODA 政策を採用する必要がある。選択的な ODA 供与は、外交政策とのリンケージ強化に不可欠であるうえ、外交上の優先順位に応じた配分方法の導入によって、財政運営の柔軟性を確保するなど、財政制約へ対応するうえでも有効な施策である。

とはいえ、世界規模で展開されているわが国 ODA の場合、特定の重点対象国を選ぶのは容易な業ではない。中立性を求められる国際機関においては、開発の進捗度を測る基準を設けて途上国を分類し、援助需要を図る目安としている。途上国の開発需要の多寡は極めて重要なファクターであるものの、対外政策の一環として国益を重視するわが国 ODA にとっては、必ずしも適当な基準ではない。また、一元的基準に従って明確な線引きを行うことは、柔軟かつ機動的な ODA の実現や相手国への外交儀礼からいってむしろ逆効果となろう。わが国をめぐる国際環境や地理的位置、途上国の国際社会における地位等、複数の要素を勘案したうえで、わが国にとっての重要度について総合的な判断を下すほかない。

また、ODA の政治化は外交政策の基盤強化のために不可避であるものの、実施に当たっては対外的な配慮を尽くす必要がある。優先順位の設定と選択的な ODA は、特定国のみを優遇し、他の途上国を切り捨てるものであってはならず、すでに培った関係に配慮することは極めて重要である。今後、わが国 ODA 政策が選択的になるにつれ、途上国側の反発が予想されるが、外交当局は、限られた資源の下で、途上国との意思疎通や密接化へ向けた工夫をこらすなど、友好関係を損なわずに転機を乗り切る努力が求められる。

具体的な優先順位の設定基準および、優先度に応じた対応のあり方については、以下のようなプランが考えられよう。

・優先順位の設定に際しては、わが国との地理的近接性、政治、経済上の親疎、歴史的友好関係、安全保障上の重要性、エネルギー・食糧調達上の関係の深さ、途上国の国際的影響力（いわゆる域内大国としての存在感）等のポイントを総合的に勘案して重点対象国を選定する。そのうえで、年次協議をはじめとする密接な政策対

話を設定・強化し、わが国の新中期目標を踏まえた詳細な国別援助計画の策定を進め、さらに、国別計画に沿ってあらゆるスキームを有機的に関連させ、総合支援を行うことが望ましい。政策対話や相手国担当者との打ち合わせにおいては、従来わが国が慎重であった政策的オファーや条件付き援助にも踏み込むべきである。具体的には、開発政策やプロジェクト執行時のガイドライン（環境配慮、プロジェクトサイト周辺住民はじめ途上国民の参加等）を提示したり、実施状況の十分なチェック等が必要である。また、執行に当たっては、途上国政府との折衝に終始せず、国民全体にわが国の好ましいイメージを印象づけるべく、現地での広報活動を充実することも極めて重要である。

重点対象国の選定に当たっては慎重な配慮を尽くすべきで、軽々しい変更等は望ましくない。とはいえ、重点対象国が固定化し、既得権益化（前節、量的目標による外交上のデメリットを参照）することも避ける必要があり、定期的な見直しが不可欠である。具体的には、わが国の基本方針である ODA 大綱に照らして不断の見直しを行うほか、中期目標の選定期間に合わせ、政策目標や援助方針を勘案して判断したり、わが国の政策的オファー、条件等の遵守状況等も併せて評価することが望ましい。

・一方、重点対象国以外の国々に対しては、わが国の政策目標に該当する有望案件をケース・バイ・ケースで選定する姿勢に切り替えるべきである。とくに、漸減が予想される借款については、相当の援助効果が期待できる案件に絞り込むことが望ましい。一方、無償資金協力の一部や技術協力については、資金規模が小さいうえ、民生案件が多く途上国におけるわが国 ODA の周知を図るうえで有効なため、可能な限り広範な対象に継続して供与し、過去の実績に基づく関係を引き続き維持することが賢明であろう。

・贈与スキーム（無償資金協力、技術協力）を借款につなげる仕組みを確立し、一般の被援助国における有望な借款案件の形成を支援することも重要な課題である。具体的には、近代的な交通システムの構築支援を無償資金協力で行い、これを踏まえた道路建設に対して借款を供与する、あるいは技術協力による農業技術の移転、無償資金協力による農業技術施設の建設と連携するかたちで、灌漑施設や農地整備に対して借款を供与する等のケースが考えられる。スキーム間の密接な連携によって借款へのアクセスが保障されれば、選択的な ODA 政策に対する一般被援助国の反発を和らげる一助となろう。とりわけ、有望案件の発掘が進まず、借款供与が途絶しがちな国に対する配慮は不可欠であり、借款再開に備えた政策対話のペースを維持することが望ましい。陣容、予算等の面で制約があり、対話の維持が難しい場合でも、国際金融機関や国際開発機関、あるいは他の援助国等を通じ、被援助国側の事情を常に把握することが必須である。

・重点対象国に対する ODA を、一般被援助国向け ODA と連携させる試みも一考に値しよう。具体的には、重点対象国における特定案件を当該地域におけるパイロット・プロジェクトと位置づけ、周辺諸国に対するデモンストレーション効果や、プロジェクトの運営ノウハウ等の波及効果を図るものである。一例として、農村総合開発を行い、周辺国に適性レベルの農業技術を移転するケースが挙げられる。わが国としては、まずパイロット・プロジェクトへの支援に注力し、完成後、重点対象国に対して周辺諸国との協力を行うよう積極的に働きかけることが望ましい。途上国間で行われる南南協力（注 39）の場合、援助効率が高まるメリットの半面、最終的な援助の受け手となる国々からは、（わが国 ODA の）重点対象国との間に上下関係が形成されかねないとして、これを忌避する傾向があるため、わが国には慎重な対処が求められる。重点対象国と周辺諸国との間を仲介・斡旋する、あるいは国際機関や他の援助国の参加を求めた南南協力支援のスキームを作り、重点対象国と周辺諸国の間にバイラテラルな関係を意識させない、等の配慮が望ましい。

### 3) 質的向上と援助プロセスの効率化

## (イ) 基本的な考え方

量的拡大路線との訣別に伴い、わが国 ODA は質的向上へと方針転換することが必要である。具体的には、社会セクター開発やソフトな援助を中心に贈与スキームを強化する必要があり、各スキーム間の配分見直しに着手すべきである。半面、有償、無償、技術協力の 3 スキームを持つわが国 ODA の場合、連携型援助によるメリットも無視すべきではなく、スキーム間の適切な組み合わせを念頭に置いた検討が必要である。

資金配分の見直しに当たっては、有償資金比率の高さや貧弱な陣容等、わが国 ODA の特質をも踏まえる必要がある。一口に贈与部分の増強を目指すといっても、実現可能な施策を見極めなければ、質重視への転換を円滑に実行することは難しい。通常、国際社会などでいわれる、ODA 全体に占める贈与部分の拡大=ODA の質的向上という図式を、わが国 ODA に単純に当てはめることには無理がある。質的向上の前提として、以下のような吟味を加えなければならない(注 40)。

有償比率の高いわが国 ODA が、ODA 全体に占める贈与部分の拡大を果たそうとすれば、贈与部分の著しい増加、もしくは有償資金の大幅削減、という 2 つの選択肢が考えられる。しかし、一般会計予算にしか原資を求められない贈与部分の拡大は極めて困難であるうえ、専門的人材が手薄なわが国の事情も贈与部分の拡大にネックとなる。残された選択肢は有償資金の削減であるが、大幅カットは ODA 規模の急激な縮小をもたらす(注 41)、わが国の国際的な評価を損なうおそれが強いいため、テンポを慎重に見極めざるを得ない。

これらの点を勘案し、わが国としては、ODA 規模の急減を回避しうる緩いテンポで有償部分の予算を削減しつつ(注 42)、早急に援助政策の形成・実施プロセスの徹底的な見直しを行うべきである。具体的には、従来の非効率な体制を整理・統合して、過剰な連絡・調整等に要する費用を贈与部分に配分する一方、有償資金をよりすぐりの案件に投入し、予算総額の削減がもたらす援助効果の低下をカバーするよう努めることが、現実的にみて望ましい対応といえよう。

## (ロ) 効率的でわかりやすい行政部門

援助政策の決定・実施プロセスの効率化に当たってまず取り組むべきは、効率的でわかりやすい行政部門(中央省庁・実施機関)の確立である。極めて複雑な現行体制の下では、多数の省庁と実施機関に予算と権限が分散しており、調整・事務の重複によりコストが嵩むほか、ODA に効率化を促すメカニズムが働きにくくなっている。この見直しに当たっては、外交政策の柱として ODA を重視する立場から、外務省に ODA 政策の最終的な責任を負わせながら、中央省庁の権限を政策形成に絞ることが望ましい。さらに、現在各省庁に分散している人材の転籍等も含めて専門的人材の充実を図りつつ、実施機関に多くの権限を移譲する方向で改革を進めるべきである。

行政部門の整理に次いで、援助供与プロセスの効率化が必要である。具体的には、スキーム別に以下のような見直しが考えられる。

### (1) 借款(有償資金協力)スキームの効率化

有償資金協力のプロジェクト・サイクル(注 43)(前掲図表 4 参照)によれば、最も多くの関係者が参加する

のは、案件の実現可能性の確認およびオーソライズの段階であり、援助4省庁と関連官庁、実施機関が共同で作業に従事している。従来、わが国は要請主義の下、各国の個別事情・要望の吟味と討議を経て候補案件を抜き出す、いわばオーダーメイドの援助を行ってきたため、個々の案件審査の段階で政策判断が求められた。今後、援助の効率化を図るには、プロジェクト・サイクルの前段階で政策判断を行い、個別案件の迅速な処理を目指すべきである。外務省は相手国政府とのハイレベルな政策対話や国際援助機関等の動向等を踏まえつつ、わが国の中期目標に即した借款ガイドラインの策定に専念し、個々の案件の検討や採否については、実施機関に大胆に権限を移譲すべきである。ガイドラインは一種類ではなく、地域別、国別、分野別等様々な見地から策定、活用されることが望ましい。例えば、わが国は主要援助国に関して国別援助方針を策定しているが、国別ガイドラインのイメージは、これを充実させたものである。

ガイドライン策定後は、以下のような手順が考えられよう。まず、現地のニーズを把握するため、わが国から相手国にガイドラインの内容を伝え、これに沿ってさらに掘り下げた政策対話を行い、案件の発掘・形成に努める。わが国からは、実施機関である OECF、JICA および現地日本大使館がこの段階に参加する。有償資金協力の実施機関は OECF であるが、援助効果の向上を図るうえでスキーム間の連携が不可欠であり、OECF と JICA の担当者が共同で政策対話に参加すべきである。途上国政府から案件の要請を受けると、OECF 本部と現地機関が現地調査や多面的な分析等を行い、詳細な審査を行う。一定金額以下の案件については、OECF が相手国の援助担当機関との交渉を踏まえて貸付条件、金額等を決定し、資金規模がとくに大きい案件に限り、外務省による審査段階を経て条件決定に至る。1)で述べたように、相手国の個別事情に充当すべき資金プールを設けた場合、ハイレベルの政策対話を担当する外務省が、案件の選定に加わることが望ましいが、特に緊急の案件（特定国の通貨危機対策、災害対策などの場合）については現地の権限を強化すべきである。

## (2)贈与（無償資金協力・技術協力）スキームの効率化

無償資金協力の場合、予算と実施体制の過半を外務省が所管しており、他の援助スキームに比して簡素なプロセスとなっている。このため、効率化へ向けた見直しは政策官庁と実施機関との関係が中心となり、JICA への権限移譲が重要である。今後は、借款と同じく、援助プロセスの初期段階で中期目標に沿った無償ガイドラインを策定し、実施機関による途上国政府との政策対話や案件の発掘・形成、事後評価等の行動指針とすべきである。将来的には、資金協力に関するガイドラインを一本化し、現地調査、審査等に関する有償と無償の機動的な連携を確立することが望ましい。

技術協力の場合、19 省庁に小口の予算が分散するいわゆる縦割り行政（注 44）となっている。1)で提案したように、今後は具体案件に新中期目標を反映させるべきであるが、現行体制のままでは、人材開発や地域格差の解消といった所管横断的な目標について各省ごとに調整が必要となり、多大なコストが発生しかねない。これを回避するため、予算を外務省に一本化したうえ、実施機関である JICA の権限・機能の強化を図るべきである。案件一件当たりの予算額が小さい技術協力の場合、事務の重複の弊害は大きく、JICA による一元的な事務管理が適当である。

もっとも現在 19 省庁が関与していることからわかるように、各国から技術協力に寄せられるニーズは環境、都市経営、消防、教育、通関事務等極めて広い分野にわたっており、一機関で全てに応えることは難しい。前述のように、わが国は今後、重点対象国への選択的な ODA を強化し、それ以外の国々には関係維持のため小規模資金で可能な贈与、とりわけ技術協力を供与することが望ましい。この場合、政策目標に沿った効率的な案件の選定を心がけたとしても、多数の供与先を持つ技術協力の対象分野は他のスキームに比べ広くなること

が予想されるので、それに対応し得る体制が必要である。

すなわち、JICA は、現地調査を通じて相手国の事情やネックを把握し、実効性の高い技術協力の素地を整えることに注力し、実施段階については、窓口・調整機能に専念することが必要である。具体的には、JICA は途上国ニーズの把握、相手国からの研修生の選抜、適切な日本側カウンターパート（技術研修の受入先や途上国へ赴く専門家）のリストアップ、関係機関の調整等を担当するとともに、実際に途上国研修生を受け入れたり、日本人専門家を現地に派遣するに当たっては、地方自治体や公益法人、研究機関、民間企業等の全面的な協力を仰ぐべきである。

これらの組織は現場や実情に通じていることが多く、環境と都市計画のような隣接分野を総合的に管理する術にも長けており、日常的に役立つ技術を求める途上国のニーズに適している。技術協力の場合、個々の分野を中央で所管する省庁ではなく、現場に通じた諸機関・組織との連携こそが重要であり、今後、JICA はこれらに対して直接アプローチし、協力関係を築くことが望ましい。具体的には、地方自治体・研究機関・民間企業等の保有する技術やノウハウ、ODA 参加経験の有無等に関するデータベースの構築、技術協力の進め方に関するオリエンテーション・研修の実施、協力期間中のサポート体制の整備、協力期間終了後のフォロー・アップ等の施策が効果的である。

#### 4) 新たな主体との役割分担

##### (イ) 基本的な考え方

3)で述べたように、わが国 ODA の質的向上のためには、社会セクター開発とソフトな援助を中心に贈与スキームの強化が必要である。また、有償案件についても、他スキームとの連携によって援助効果の向上を目指しているため、援助の入り口部分となることの多い贈与スキームの重要性は今後さらに高まることが予想される。

一方わが国の現行体制では、社会セクター支援等に従事する専門的人材は極めて手薄であるが、厳しい財政制約の下、陣容の大幅な強化は当面困難であり、現行体制の外に新たな担い手を見い出して連携・協力を図る必要がある。具体的には、民間企業、地方自治体、NGO 等の活用が考えられるが、これらの主体は効率的な執行体制、総合行政の経験、現地ニーズの把握、きめの細かい対応等、政府による ODA を凌ぐ要素を持つ存在である。このため、これらの主体との役割分担を進めることにより、援助の単なる外注ではなく、各主体の専門性、特質を生かしたアウトソーシングが可能となろう。

新たな援助主体と援助当局の間で国際協力面の役割分担を進める場合、2)でみた行政部門の権限再配置とは異なる視点が必要である。行政部門の場合、上下関係にある援助官庁と実施機関の指揮・命令系統を簡素化し、効率的な執行体制をめざした改革が必要であるが、新たな主体と援助当局の場合は、両者が対等の立場にある点に留意すべきである。

新たな援助主体は、それぞれの目的意識の下で望ましい国際協力を追求しており、その限りにおいて、政府と対等の存在である。また、自治体や企業、NGO の活動領域は、政府では果たせない役割を担うケースがある半面、これらの主体による援助が政府の ODA と競合する場合もみられる。新たな援助の担い手が登場することによって国際協力の分野でも競争原理が働き、援助効果の向上が期待されるが、そのためには、主体の独自

性、自律性が十全に発揮されなければならない。政府は新たな主体に委ねるべき分野、連携が可能な分野、自ら当たるべき分野を見極める作業を行う必要がある。それを踏まえて、撤退すべき分野からは撤退する一方、連携可能な分野について、新たな援助主体の持つ知見、ノウハウ、資金等を組み合わせた柔軟な援助体制を作り上げていくことが望ましい。

ただし、新たな援助主体の自律性を尊重しつつも、援助当局とこれらの主体が連携・協力するに当たっては、外交政策の柱という ODA の基本的な性格は維持される必要がある。これが不可能なケースについては、地方自治体や NGO、企業が独自の国際協力活動として展開すべきである。また、企業はともかく自治体、NGO の行う海外展開の現状と、援助当局による ODA の間には規模や範囲等に大きな格差があり、これを埋めるためには特段の配慮が必要である。これらの点を踏まえた連携を経て新たな主体が成長を遂げ、援助当局と協力可能な範囲が広がることこそ、真の国民参加型援助といえよう。

## (ロ) ODA のアウトソーシング

以下では、それぞれの主体ごとに、あるべき ODA との連携について考えてみよう。

### (1) 民間企業との役割分担および支援策

民間企業と援助当局との役割分担としては、前述の技術協力に加え、近年アジアを中心に脚光を浴びている民活インフラが挙げられる。民活インフラとは、従来公的セクターが実施してきたインフラ建設を民間の資金、技術、ノウハウ等に委ねる仕組みであり、公的債務の抑制、効率的な事業運営を望む一部の開発途上国で活用されている。しかし、開発計画や制度が整わないまま民間の流儀を導入すると、(1) 総合的な開発が進まない、(2) インフラの質・安全、環境等が軽視される、(3) 途上国政府の介入や国内事情が適切な運営のネックとなる、等の問題が指摘されており、期待に比して実施案件は少ないのが実情である。

民活インフラは、世界的な分権と規制緩和の趨勢に沿った仕組みであり、効率的な政府と市場重視という近年の援助戦略にも適っているので、ODA を活用し、仕組みの成熟と定着に向けて支援することが望ましい。ただし、民活インフラはあくまで途上国政府と民間企業の契約に基づく関係であることを踏まえ、ODA は環境整備など側面支援に徹することが肝要である。また、わが国 ODA にかつて寄せられた商業主義的との批判が再燃することを避けるためにも、側面支援の徹底、情報公開、開放的な支援体制等が必須である。

具体的な支援策としては、民活インフラを希望する途上国との政策対話を通じ、これを織り込んだ開発計画を策定したり、投資関連法など法制度の整備を支援するなど、知的支援の充実が望まれる。また、世銀やアジア開発銀行などの国際金融機関と協力し、検討中の案件情報の提供、稼働案件のケーススタディ、これを生かした案件の健全性を図るチェックリストの策定、標準的な契約文書・約款等の策定など、民活インフラの制度的成熟や改善を促す支援が有益である。スキームに即していうと、インフラ建設に関する開発調査を技術協力の枠組みで行い、有望案件を発掘し民活インフラにつなげる、あるいは民活インフラに密接に関わるものの、収益性に乏しい部分（環境機器、有料道路に接続する生活道路等）を、円借款によって手当することも望ましい支援とといえよう。

### (2) 自治体との役割分担および支援策

国際協力分野における自治体と援助当局との役割分担を考えるうえで、その特色とメリットを明らかにする必要がある。第1は個性的な協力内容である。すでに、当該自治体出身者の移民が多い都市、北方圏・環日本海圏など歴史や地理上の関係をベースに協力が行われ、途上国におけるわが国の存在感を高めつつある。第2は、自治体国際協力が交流事業の延長線上で展開され、一般市民に身近なものであるため、国民のODA理解に寄与する点である。第3は、自治体の有する技術・ノウハウと途上国ニーズの親近性が強いいため、高い援助効果が期待できる点である。

以上は、主にアウトソースを図る政府側からみたメリットであるが、自治体側のメリットは如何なるものであろうか。まず、国際協力が当該自治体の国際化や地域住民の国際理解の向上に寄与する。また、地域住民が異文化との接触によって地域のアイデンティティを確認する効果や、さらに進んで特性を生かした地域開発を進めるきっかけとなる等のメリットもある。現在、地方分権が課題となるなか、自治体は国に依存した地域経営から、国境を越えた独自施策の展開に乗り出しつつあり、パートナー探しの一環として国際協力を行うことは自治体自身にとっても有意義といえよう。

このような考えに対して、政府間関係が基本となる現在の国際社会では、外交は中央政府の専管事項であるとして自治体の限界を指摘する声もある。しかし、自治体国際協力は、直接的には友好関係や相互理解の増進を目的としており、政府の外交方針に大きく抵触するおそれは低い。むしろ、ロシア極東地方のように政府間関係が希薄な地域に対して自治体レベルの協力を行うことにより、対話のチャンネルが確保され意思疎通が円滑化する等、中央レベルの外交を自治体の下支えする可能性を評価すべきであり、自治体国際協力の強化に向けて支援することが重要である。具体的には以下の施策が考えられる。

第1は、自治体と連携・協力する公的セクターの整理・統合である。行政部門をみると、外務省、JICA、自治省、自治体国際化協会が深く関与しているうえ、技術協力については、当該分野の所管官庁が参加自治体の選定等に携わっている。複雑な協力関係は効率性の点で問題があるほか、政策立案、執行にも悪影響を及ぼしかねない。人間中心の開発をめざす国際社会に伍してODA政策を立案するためには、生活密着型の協力を行う自治体の取り組み・経験を織り込む必要があり、自治体からの情報経路を統合し、フィードバックを円滑に行うことが望ましい。また、ソフトな援助の比重が高まるなか、手薄な陣容や研修分野の多様化に対処するためには、自治体国際協力の事例、経緯、自治体の擁する専門家等を一元的に網羅するデータベースを構築する必要があり、従来は国内向け利用を制限されてきたODA予算をこのような目的に活用することも考慮すべきである。

第2に、自治体国際協力への支援策を充実する必要がある。現在、外務省所管の海外技術協力推進団体補助金の対象は都道府県、政令指定都市に限られており、市町村に対する資金支援としては、自治体国際化協会が96年度から実施している自治体国際協力促進事業（モデル事業）のみである。同事業は事業経費の2分の1を300万円を上限に交付しているが、96年度の実績は13事業にとどまっている。国民に身近な国際協力の充実を図るには、早急に基礎的自治体を外務省の補助金対象とするほか、支援予算の増額を図ることが望ましい。ただし、援助当局はODAの方針・目的に合った自治体国際協力案件を選び、助成することを専らとし、厳格な規制や関与等を行うべきではない。とりわけ、実施段階においては、援助実施機関と自治体間の連携に委ねることが望ましい。

第3に、各自治体に対して、独自色の強い国際協力を促す仕組みも必要である。自治体は長い友好関係を基に、途上国の地域・都市レベルでユニークなニーズを発掘しているが、援助当局はこれらの案件が政府レベルの

ODA リストに掲載されるよう、途上国政府に促すことが望ましい。また、援助当局、実施機関など行政部門は自治体との意見・情報交換を密にし、政策形成や実施体制の改善に生かす一方、自治体側の能力向上のため、JICAによる人材育成支援や、援助動向に関する情報提供等も行う必要がある。

### (3)NGO との役割分担および支援策

NGO による開発協力は、(1)途上国の国民に直接届くため、医療や保健衛生、初等教育等、民生の向上に直接効果を発揮する、(2)日常的な接触を通じて相手のニーズを適格に把握し、きめの細かい援助を行う、(3)政府では関与できない内戦地域等に対しても、中立的な立場から迅速な援助を展開できる、等のメリットがある。また、日本における ODA 理解が進むとともに、途上国側にも日本からの援助を印象づける効果がある。

NGO に対する施策としては、現在わが国 ODA においてマイナーな位置づけにとどまっている NGO との連携をよりハイレベルのものとするべきである。援助の質の向上やソフト化に対処するには、途上国の現場を知りきめ細かい対応に優れた NGO の重要性がますます高まるものと予想される。しかし、現在は実施レベルの協力が大半を占め、政策形成・立案レベルの協力は援助評価を除いてみられず、見方によっては、政府が NGO を下請け的に活用しているともいえる。政策立案レベルにおいて NGO が対等なプレイヤーとして遇され、その政策提言機能 (advocacy) が発揮されて初めて、政府と NGO の間に理想的な相互補完関係が築かれることを考えれば、ODA のアップストリームにおいて、NGO との協力で消極的な援助当局の姿勢は問題である。

もちろん、欧米諸国に比べて歴史が浅く、財政基盤や組織、人材の面でひ弱なわが国 NGO の側にも問題は多く、一概に政府の対応のみを責めることはできない。OECD の DAC 資料に基づいて、ODA 規模を 100 とした場合の NGO による援助実績を計算すると、わが国の NGO 実績は DAC 加盟の 21 カ国中 19 位にとどまっている。わが国の場合、ODA の資金規模が大きいため、過小評価されている傾きもあるとはいえ、NGO による経済協力の規模やスケールが小さい現状がみてとれる。

今後は、NGO の育成を図りつつ、あらゆるレベルで政府と NGO の連携・協力関係を構築していくことが重要である。具体的には、援助の実施レベルだけでなく、中期目標の策定や ODA ガイドラインの策定など政策形成の段階において、政府が NGO との連携を強め、その視点を盛り込むことや、プロジェクト・サイクル管理や援助評価等に NGO ならではの情報・知見を生かす方向が望ましい。援助当局と NGO が必ずしも共同作業する必要はなく、むしろ適切な緊張関係の維持のため、相互にチェックしつつ高次の政策形成が可能となるような仕組みとすべきである。また、途上国にも NGO が育ち始めるなど、今後、ODA に関与する主体がさらに増えると予想されるなかで、NGO の持つ情報やネットワークを活用するため、様々な援助主体のコーディネーション等を NGO に委ねることも有効であろう。

NGO の育成は援助当局のみの役割ではなく、他の関連省庁と協力して進める必要があるが、当面 NGO 事業補助金を拡大し、途上国での活動に限定せず NGO の人材育成や基盤整備にも活用する仕組み等は一考に値しよう。

## 6. 結びに代えて—遅れてきた ODA の転機—

世界的にみた場合、ODA の転機が論じられ始めたのは最近のことではない。しかし、わが国の場合、今回の国内的な環境変化まで真の転機は持ち越され、結果的に、わが国がこれに対応することを難しくした。

困難の背景には、従来の ODA 体制がわが国の行財政システムと深く関わっているうえ、かつて国際変化に対応した時の柔軟性を失っていることがある。また、今回の転機の克服には、わが国の常套手段である外圧頼みではない、国内要因に対応した政策転換が求められており、外圧に代わる新たな行動の枠組みが不可欠な点も挙げられよう。

この新たな行動の枠組みとして、現行システム打破をめざす一連の構造改革を挙げることができよう。ODA 政策の再構築には、財政再建、地方分権、行政改革などの構造改革と関連づけた見直しが不可欠である。本稿の様々な提案は現行体制から大きく隔たっているが、柔軟な財政運営の確保や官民の役割分担といった構造改革の基本方針から導き出されたものであり、わが国の現状に照らして当然の要請である。

このような国内の変化に促された、今回のわが国 ODA の見直しはいわゆる内向き志向を懲憑するものではないことを確認しておきたい。本稿は、今後とも ODA がわが国外交政策の柱であるという認識の下、国内問題を重視するあまり ODA を切り捨てるのではなく、ODA の地歩を堅固に保つためにとくに有効と思われる施策を提案した。継続性が殊のほか重んじられる外交について、あえて今大きな変更を求めるのは、ODA が機能不全を起こし、政策の根本を揺るがす可能性を重くみた、いわば危機感の表れである。

現在、援助疲れがいわれ、多くの先進国は開発協力に興味を失っているが、南北問題が深刻化するなかで、早晩、新たな開発協力の在り方が模索されよう。その際、わが国がイニシアティブを発揮しようとするれば、わが国が経済大国化の過程で費やしてきた莫大な労力と資金を、次世代における良き遺産として活用することが不可欠となる。この時を展望しつつ現在なすべきことは、対外的な文脈でのみ語られることが多かった ODA について、国内政治との関連を明らかにしながら大胆な見直しを行い、ODA に対する国民の支持を強化することである。他の援助国に比べ、遅れて訪れたわが国 ODA の転機を実り多いものとするか否かは、対外的な配慮を維持しつつ、如何に国内環境の変化に適切かつ柔軟に対処するかにかかっているといえよう。

## 注

- 1.本稿ではわが国構造改革に重点を置き、二国間援助の国内実施体制に焦点を絞ったため、国際機関経由の多国間援助については本稿と関連の深いポイントにとどめた。
- 2.DAC メンバー以外にもアラブ産油国等が援助を行っているが、DAC は世界の主要援助国を網羅し、開発援助政策の策定に指導的役割を果たす委員会である。
- 3.96 年のわが国 ODA 実績は、予算の伸び悩みや執行遅延（国際金融機関への出資、対中無償資金協力等）、大幅な円安等の要因が重なり、一挙に 35%減少したが、他国の 96 年実績が未公表なため、DAC 内におけるわが国の地位は現時点では不明である。
- 4.DAC の援助受取国リストは、第 I 部（純粋に ODA の対象とされる途上国・地域 156）、第 II 部（第 I 部から卒業した国や東欧諸国等 27）からなり、計 183 カ国・地域が掲載されている。第 II 部掲載国への支援は、通常、ODA ではなく公的支援（OA）として分類されるが、わが国は、東欧支援を ODA 予算の枠内で実施することについて、DAC の承認を得ている。
- 5.アジア緒国に対する援助の肩代わりを求めたアメリカの要請については R. オアー [1993]、132～133 頁
- 6.例えば、ソ連のアフガニスタン侵攻当時のパキスタン支援、ベトナムのカンボジア侵攻当時のタイ支援等。
- 7.モンゴルやカンボジアの国際援助国協議（コンソーシアム）における議長（世銀、フランス等と共同）、アフリカ支援国会合の開催（93 年、98 年〈予定〉、於東京）等。

8.OECD DAC [1997]、pp.110-111

9.88年にODAの統計基準が改定されたため、比較の必要上、同年の実績値を利用。

10.白鳥 [1995]、57頁

11.対外経済協力審議会（総理府所管、総理大臣の諮問機関）経済開発援助の推進について1996年9月4日

12.有償案件の多くがタイド援助であったことも、案件選定に関する途上国の自発的意思の確認を要件とした理由のひとつと考えられる（北村 [1993]、192頁）。

13.S. ファー ハーバード大教授の米下院外交委員会証言（我が国の政府開発援助（ODA 白書）上巻 [1989]、19頁）は、キリスト教的慈善の伝統に基づく欧米流の理念と日本の援助理念の間に存在する相違は極めて大きいとしている。オアー [1993] 67頁も日本の援助が指針・条件をつけない点を欧米との比較において指摘している。

14.白鳥前掲書、272頁

15.オアー、ibid.

16.OECD DAC [1996 d]、24頁

17.Rix、pp. 84～90、オアー、39～54頁、今井、187頁

18.OECD DAC [1996 d] は、（日本）政府は、この統合が援助のアンタイド化と商業的な輸出促進策との明白な区別を目指してきた過去15年間の努力に逆行するものではないかとの（DACメンバーの、〈引用者〉）懸念に対応するため、新しい組織において、ODAと非ODAの会計を明白に区別する必要性を明らかにしていると述べている。

19.援助実施機関は定員削減計画の例外扱いとされたが、十分な強化には至らなかった。

20.OECD DAC [1996 d]、8頁

21.OECD DAC [1996 d]、8頁。95年に行われた定例審査はODAは経済大国日本の外交政策全体のなかでも中心的な要素となってきており、国際的にもODAの量と積極性において世界のリーダー的存在となった同国は、国際開発援助委員会（DAC）加盟国全体の推進力の維持に貢献している。（中略）大きな問題は今や量において最大の援助国となった日本が、これまでのような伸びを持続できるかどうかである。と述べており、DACの第一義的な関心がわが国ODAの量的拡大にあることがわかる。

22.対韓国向け無償資金協力の原則停止は79年である。

23.ODA白書によれば、タイの上水道の21%、農村電化施設の22%、マレーシアの送電力設備容量の50%、高速道路の43%等がわが国ODAによって建設された。また財国際開発センターの試算によれば、過去20年間のODAがタイ、GDP GDP マレーシアのGDPをそれぞれ1.8%、5.4%押し上げた。

24.ただし、南南協力では(1)実際に援助に従事する卒業国の存在がクローズアップされ、わが国の存在感が薄れる、(2)域内で先行的に経済開発を遂げた卒業国と後発途上国の間に摩擦が生じるおそれがある、等のデメリットにも留意する必要がある。

25.96年度のODA予算と他予算の伸び率（指数）を比較すると（85年度=100）と、一般会計総額161に対してODA予算は289である。

26.中期目標の達成が困難になるほどわが国ODA実績が落ち込んだ背景には、ODA予算の抑制以外の要因も働いている。すなわち、(1)過去に貸し付けた円借款の返済期間が到来したこと、(2)案件の発掘・形成が不調で貸付実行に至らないこと、(3)返済時の為替リスクを懸念した途上国が有償資金の借入に慎重になったこと、(4)為替レートが有利なうちに繰り上げ返済を望む国が増加したこと、等が挙げられる。とりわけ、為替レートの急騰によってドルベースのODA予算が急増した90年代前半は(3)の傾向が顕著となった。一方、96年以降はむしろ、(4)の要因が強まったとみられる。ODA実績の落ち込みに伴い、近年ODA予算の未消化な状態が定着している。91年のように、同年度予算の大半が12月までに支出された例もあるが、これは湾岸戦争のため迅速な拠出が求められた特殊なケースである。経済協力費が大半を占める外務省予算

は中央省庁のうち最も繰越額が多く、いわば消化能力の不足が恒常化している。繰越をもたらす貸付実行遅延は、途上国の資金吸収能力や会計年度等との関連もあり、わが国援助体制の責任のみを問うことには慎重であるべきだが、継続的に繰越が生じる状態は問題であり、事情を織り込んだ予算編成に努めるべきであろう。

27.最新のデータは総理府が 96 年 10 月 3～13 日に行った外交に関する世論調査報告による。調査方法は 20 歳以上の国民 3000 人を層化二段階無作為抽出法により全国から抽出、調査員による面接聴取。有効回収率 70.2%。

28.外務省経済協力局我が国の政府開発援助 95 年版上巻、21 頁。

29.設問と回答の詳細は図表 15 の参考を参照

30.NGO と NPO (Non-Profit Organization) の区別について確立された定義はないが、本稿では便宜的に NGO を海外、とりわけ途上国で協力活動に従事する民間団体、NPO は NGO を含めて非営利団体一般を指すこととする。

31.杉下恒夫援助は外交の手段であるか(対談)外交フォーラム 1995 年 2 月号、24 頁

32.我が国の政府開発援助 96 年版上巻、2～3 頁

33.OECD DAC [1996 d]、8 頁

34.東京読売新聞 1996 年 12 月 12 日朝刊、フィリピンのオカンポ蔵相のインタビュー

35.OECF、JICA が行った日本の ODA に期待するものは何か (1996 年、対象：アジア、アフリカ、中近東、中南米計 50 カ国の有識者、サンプル数約 1200、回収率 21.1%) 調査によると、援助の増額・継続の希望が少なからずみられる。

36.人間中心の開発の中心概念のひとつに、開発における女性 (WID) がある。WID は途上国社会において重要な役割を果たしながら十分な考慮を払われていない女性に焦点を絞り、能力向上と開発プロセスへの参加を促すものである。

37.橋本、2 頁政治的下心の見え透いたカネの使い方をあからさまに表明するのは、キタナイという日本人の感情もあったかもしれないとの指摘は、この間の心理を解説するものといえよう。

38.内外の研究者がこの見解を支持しているが、代表的なものとして、オア一前掲書、9 頁、伊藤 [1995]、52 頁等

39.厳密には、南南協力は相対的に発展の進んだ途上国から後発途上国への援助を意味するため、重点対象国から周辺的一般途上国への援助に妥当しない場合もあるが、ここでは南南協力を途上国間の経済協力という意味で使用する。

40.わが国の財政再建論議においても、量から質への転換が言われているが、新聞報道等をみる限り、質的向上の具体的な内容については曖昧である。

41.97 年度予算をみると、一般会計に占める ODA 予算の伸びを極力抑制する一方、財政投融资計画では OECF に対する財投資金の配分を昨年度並みに保ち、事業予算の規模を維持しており、財政制約が強まる中、有償資金が ODA 規模を支えている構図がみてとれる。

42.ODA 資金の漸減問題は財政事情との関連で判断する必要があり、財政再建が成った後については、新たに適性な支出水準・内訳について検討する必要があるだろう。

43.借款におけるプロジェクト・サイクルは、JICA、もしくは他の援助国・国際機関等による案件発掘のためのフィージビリティスタディ後、途上国政府から特定案件について援助要請が出され、これを受けて、4 省庁 (大蔵・外務・通産・経企) と OECF、案件によっては関連の深い官庁も加わって検討を加える。検討結果を踏まえた審査段階では、文書審査の他、政府ミッションの現地調査が行われるケースもある。審査機関のうち、通常 OECF は途上国との間に頻繁な意見交換を行うため、案件の内容や実現可能性、途上国における重要度等についてはかなり詳しい予備知識を有しており、現地調査の中心的役割を果たす。OECF の専門

的な審査を踏まえて4省庁は再度協議し、供与額や返済条件等について決定する。

44.ある官庁の特定部局に対して ODA 予算が固定化し、毎年、当該部局の専門家が派遣されるため、途上国側のニーズが変わっても対応できないケースもあるという指摘がされている。