慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	有償援助(円借款)の有効性
Sub Title	Effectiveness of development loan assistance
Author	林, 薫(Hayashi, Kaoru)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2003
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.76, No.1 (2003. 1) ,p.457- 477
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	金子晃教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20030128-0457

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

有償援助（円借款）の有効性

林　薫

はじめに
一　制度的概観
二　有償資金協力と譲許性移転のメカニズム
三　「有償援助」の効果
四　ＩＤＡ一三次増資と無償化論
五　有償援助の再評価と有効性の向上
六　結　語

はじめに

有償資金協力ないし有償援助とは借款の方式を持って行う開発援助である。日本の政府開発援助（Official Development Assistance: ＯＤＡ）の中で、有償援助（以下、日本の有償援助について言及する場合は「円借款」とす

る）は量的に大きな位置を占め、「途上国による自助努力支援」と「経済インフラに重点を置いた援助」という日本のＯＤＡの特徴の形成に役割を果たしてきた。本稿は円借款を代表とする有償援助が関係者の間のリスク配分やインセンティブ付与を最適化しうる構造を有すること、有償援助を通じた経済成長支援が開発援助において引き続き重要であることを論じる。(1)

一　制度的概観

（1）有償援助の歴史的沿革

有償の経済協力は世銀（国際復興開発銀行：ＩＢＲＤ）(2)がその代表的なものであり、一九五〇年代から途上国向けの開発融資を開始している。世銀原資が主に市場での資金調達によるため条件が途上国にとってハードであることから、もっぱら先進国による出資を原資として途上国向けにより譲許的（concessional）な融資を行うべく一九六〇年に国際開発協会（ＩＤＡ）(3)が設立され現在にいたっている。アジア開発銀行（一九六六年設立）等の国際開発金融機関も借款形態による支援を行い、世銀同様に譲許的融資のスキームを併せ持っている。

二国間の有償の経済協力は延べ払い信用を出発点とし、一九五〇年代後半に借款の形態が確立された。その嚆矢となったのは一九五七年に設立された米国の開発借款基金（ＤＬＦ）(4)であり、期間三〇年、金利三・五％（公共事業向け）の極めて譲許的な資金の提供を開始した。つづいて、ドイツの復興金融公庫（ＫｆＷ）(5)が一九五八年から、フランスの経済協力中央金庫（ＣＣＣＥ）(6)が一九六〇年から途上国向けの譲許的な融資を開始した。日本でも一九五八年に日本輸出入銀行が途上国政府向け直接借款を開始し、一九六一年には海外経済協力基金が設立され、業務を開始した。他方、国際的な援助調整機関として開発援助グループ（ＤＡＧ）が一九六〇年に設立

され、翌一九六一年には経済協力開発機構（ＯＥＣＤ）発足と同時に開発援助委員会（ＤＡＣ）[7]に改称された。ＤＡＣはＯＤＡの定義を定めるとともにグラント・エレメント[8]によるＯＤＡに該当する有償援助の定義を確立した。このように、現在の有償援助のシステムは一九五〇年代から一九六〇年代に確立したものである。

当時の援助の主要な関心事項は途上国の投資資金の確保にあり、量的な資金の確保が可能な有償援助が重視された。これは当時の開発思想、とりわけ貧困の悪循環論とツーギャップ理論を反映している。前者は、途上国では低所得が低貯蓄と低購買力（低投資誘因）もたらし、それが低資本形成から低所得へつながる悪循環を説明し、この悪循環を打破するために援助資金の導入による投資が必要と考えた。ツーギャップ理論は、輸出入のギャップは国内の投資・貯蓄ギャップに事後的に等しくなるというマクロ経済の基本をベースに、貯蓄ギャップもしくは貿易収支（外貨）のギャップを埋めるために援助が必要であるとするものである。発展の初期には外貨ギャップの制約の方が先行するという見方から、「外貨分」を融資対象とする有償援助の方式が広く採用されることになった。[9]

さらに、援助必要量の推計と説明に関しては、投資量を限界資本係数で国民総生産増分を説明するハロッド・ドーマーモデルが広く使われた。[10]

（2）実施状況（ＯＤＡの中での位置付け）

借款方式は世界銀行やアジア開発銀行などの国際開発金融機関が途上国への支援方式としているが、二国間援助においては有償援助（借款）は徐々にその比重を低下させてきている。ＤＡＣ諸国の有償援助の絶対額とシェアは、データがＤＡＣ統計で長期にわたり入手可能なグロス・ディスバースメント[11]でみると一九七〇年（二、三五一百万ドル、一五％）、一九七五年（三、五四〇百万ドル、八％）、一九八〇年（三、九八五百万ドル、五％）、一九

八五年（四、〇六七百万ドル、九％）、一九九〇年（六、六五四百万ドル、％）、一九九五年（四、四四四百万ドル、三％）、一九九八年（二、七三九百万円、二％）と構造調整融資が盛んに行われた一九九〇年代初頭をピークに減少している。この理由は新規コミットメントの伸び悩みと同時に回収金が増加していることによる。回収金の影響を受ないコミットメントについて見ると、一九九〇年一三、九〇一百万ドル、一九九六年一五、五一七百万ドル、一九九八年一一、八六八百万ドルと漸減傾向にあるものの、顕著な減少にはなっていない。ただし、コミットメントのレベルが維持されているのは日本の円借款供与が継続的に行われていることによるところが大きい。

二〇〇〇年について見ると、ＤＡＣ諸国のＯＤＡのネット・ディスバースメントは、五三、七三七百万ドルであったが、このうち有償援助は三、〇二一百万ドルと全体の四％、返済分を除いたグロス・ディスバースメントでは全体が六三、〇七九百万ドルに対し、有償援助は九、九七二百万ドルで一五・八％、コミットメントでは六五、一二七百万ドルに対し一一、〇四一百万ドルと一七・〇％となっている。コミットメントの中で日本は八、三八四百万ドルで七五・九％を占める。日本以外では、ドイツ（一、一一三百万ドル）フランス（七〇二百万ドル）が目立つ程度である。ＤＡＣ二二カ国中、八カ国は二〇〇〇年において有償援助のコミットメントを全く行っていない。[12]

有償援助の場合譲許性を生み出すための財源が不可欠であるが、世銀のＩＤＡの場合は前述のように増資（replenishment）により資金を確保している。円借款の場合は政府の一般会計出資金に加えて資金運用部からの借入金（財政投融資）を財源としており、この二つの資金から譲許性を生み出している。制度創設の当初は借入金の限度額は資本金と積立金の合計額を上回らないようものとされていたが、ＯＤＡ増額の中期目標が設定された一九七八年の翌年（一九七九年）の法律改正において、借入金の限度額が資本金と積立金の合計額の三倍に引き上げられた。ドイツ等有償資金協力を行っている国も、基本的には譲許性を生み出す部分は一般会計からの出

資／拠出等に依存している。

有償援助のシェア低下は、開発援助の主流が、ハロッド・ドマーモデルやツーギャップ理論で示されたような「資金ギャップの解消による成長の実現と、その成果の滴り落ち（trickle down）による貧困削減」を目標とする戦略から、貧困削減に直接対応すること、すなわち貧困層に直接裨益する事業にターゲットを絞って援助を実施する方向へシフトしてきたこと、サブサハラ・アフリカを中心とした累積債務の問題で新規の借款供与が困難になっていることなどによる。加えて、途上国の債務管理能力の限界や、借款という長期にわたる資金を管理するためのコストや事務煩雑化の回避などのドナー側事情もその理由と考えられる。しかし、有償援助は貧困削減を成長を通じて実現するためのメカニズムとして引き続き重要な意義を有している。次に有償援助のメカニズムについて論じてみたい。

二　有償資金協力と譲許性移転のメカニズム

（1）譲許性と開発主体

円借款は一般会計からの出資と財政投融資を組みあわせることにより、資金の量的な確保と条件の譲許性の創出を行ってきた。財投の部分に着目すれば、円借款のスキームは民間貯蓄を経済協力に動員しているところが特徴である。一般の商業資金との違いはその譲許性にある。

円借款や世銀借款の場合、民間投資によるプロジェクトのように、キャッシュ・フローを直接返済の原資としたり担保としたりすることは前提としない。また、通常は外貨によるキャッシュフローも前提とはしない。外貨

収入のあるプロジェクトは、港湾などきわめて例外的である。電力、通信、潅漑等、多くは内貨のキャッシュ・フローのみであり、また植林や道路など、プロジェクトそれ自体は直接にはキャッシュ・フローを生み出さないプロジェクトに対しても支援を行っている。換言すれば、円借款の場合、返済の原資はプロジェクトの実施を通じてもたらされる借入国の経済発展自体であるということになる。

このようなスキームでは、譲許性の受け手は、第一義的に、経済開発を推進し返済義務を負う途上国の政府である。このことは実務上のさまざまな点に反映されている。円借款の場合、政府が借入人となることが原則である（政府以外が借入人となる場合には政府の保証を要求する）。円借款の条件（金利）は国毎にその一人当たりGDPによって決定されている。また、財務経済評価においては、公共部門全体の財務的効果の指標としての総資本財務内部収益率および経済社会全体から見た効果の指標としての経済的内部収益率が使用される[13]。このような点は円借款のみならず、世銀借款にも共通している。

（2） 円借款の実際の資金の流れと譲許性移転のメカニズム

実際の資金の移転を通じて譲許性がどのように移転されるかは、途上国側どのようなシステムを採用するかに依存する。この譲許性の移転のメカニズムにはさまざまなパターンが存在するが、大きく分けて二つの方向がある。

a　借入人である中央政府が実施機関／受益者に転貸を行うが、その転貸は現地通貨建てによる。中央政府は為替リスクをカバーするため、高目のスプレッドをとる。

b　借入人である中央政府から実施機関／受益者に転貸を行うが、その転貸は外貨（借款通貨）建て（内貨表示を含む）とする。このタイプの一つに実施機関が直接借入人となり政府が保証する方法がある。この場合には、

政府のスプレッド（保証料）は為替リスク負担分を含まないことから低くすることができる。

この二つの方法を比べてみると、後者においては金利の譲許性が比較的ダイレクトな形で移転されているのに対し、前者では為替リスクの解消に転化されている。さらに、譲許性は金利や為替リスクにとどまらない。期間、資金そのものへのアクセス、さらに資金に伴う情報やサービスなど複雑・多元的な形をとる。実際の資金の流れの段階は実際にはさらに複雑であり、融資機関（世銀や国際協力銀行）→途上国中央政府→地方政府→実施機関→受益者という多段階を経るケースや、借入人から先の資金の移転も転貸のみならず出資、贈与の場合もある。

たとえば、小企業支援借款のケースにおいて、途上国中央政府に対する円借款金利が二％であり、中央政府が為替リスクの負担を含め六％のスプレッドをとり実施機関（小企業金融機関）に転貸する、さらに実施機関が貸倒れ等のリスクを勘案して六％のスプレッドをとるというケースを想定してみよう。政府から実施機関への転貸金利は二％＋六％の計八％となり、実施機関から受益者への転貸金利は一四％となる。この場合、もし国内の市場金利が一六％とした場合、受益者は二％の譲許性を享受していることになる。[14]

このように、譲許性はきわめて複雑な要素を含む。借款の譲許性は、結局のところ、借款の資金の流れの各段階で、それぞれの当事者にいかに譲許性およびリスク等の負担を配分するかに拠る。しかし、重要なのは、このような譲許性と負担を媒介としたインセンティブ構造を有するところが円借款（有償援助一般）のメカニズムとしての大きな特徴であることである。

（3）プライオリティーとインセンティブ

有償援助では、途上国に返済義務を通じてディシプリンを課すことにより、途上国側に、開発戦略上優先順の高い案件に資金を充当させ、プロジェクトの適切な実施、完成後の管理運営という各段階を通じ、返済以上の便

益を発生させるべく効率的な資金の活用へのインセンティブを与えている。開発途上国における資金の流れのなかで譲許性と負担が分担されていることは、政府のみならず、開発に参加する各主体が、国の開発の中で特定の役割を担っているということを意味している。すなわち、開発および開発に向けての自助努力の主体あるいはオーナーシップの帰属が「開発途上国」であるという場合、その「開発途上国」とは狭く「政府」と理解すべきではなく、政府、市場、共同体およびその間にある中間組織のすべてが開発に主体的に参加していると理解すべきことを示している。有償援助は、その資金の流れなどを通じて、市場、共同体およびその中間組織も含めた多くの主体に「権利を割り当てる（entitlement）」ことによって「受益」と「負担」を通じて参加を促すシステムを提供している。

これは、一九九六年のＤＡＣ新開発戦略以降、国際的に重視されるようになった「オーナーシップ」と「パートナーシップ」の促進に最も適合した仕組みである。

受益と負担のシェアリングの一般的な最適解を論ずることは必ずしも容易ではないが、リスクに関しては、そのリスクに最も強いコントロールを有しているか、あるいはそのリスクを最も安価に回避できる当事者に割り振るという方法があり、次表のように考えることができる。(15)

例えば、有償援助を受け入れることによって生ずる為替リスクは、基本的に開発途上国の（中央）政府が、為替管理政策を通じて部分的にコントロールを持っているが、これに対して実施機関や住民はまったくコントロールを持たない。従って、これらコントロール能力を有さない主体に全面的に為替リスクを任せることは適当ではない。他方、中央政府にこれを負担させれば、少なくとも、数多くの政策選択肢がある場合においては、対外的なバランスをはじめとするマクロ政策を適正に行う誘因となる。(16) これらのリスク配分とインセンティブのメカニズムは有償資金であることによって初めて組み込むことが可能となる。

リスク（負担）の態様	コントロール（第一義的負担者）	リスク緩和の具体的方法
マクロ経済の安定性 為替リスク 政治・規制リスク	途上国中央政府、為替リスクに関しては部分的に中央政府（中央銀行）	適切なマクロ政策、為替政策
開発計画との適合性	途上国中央政府	途上国中央政府の計画策定能力向上（およびこれに対する技術協力）
個別事業のパラメーター	事業実施機関 受益者	事業実施機関の計画策定能力（およびこれに対する技術協力）
工事のパフォーマンス	契約者	事前資格審査、履行保証
維持管理	事業維持運営機関 受益者	維持運営機関の効率化 受益者の応分の負担、維持管理活動への参加

（筆者作成）

これとは逆に、維持運営に関しては、事業の実際のパフォーマンスに直接応分の負担を求める方式をとらない場合、すなわち、政府の明示的、黙示的な追加的資金支出や保証へのコミットメントが与えられている場合には、いわゆる「ソフト・バジェット」の状況を生み、効率確保が阻害されることになる。「国有企業」のシステムはこのような事例の典型的なものとしてあげることができる。無償資金は「究極のソフトバジェット」となるリスクを有している。勿論、有償資金の場合でも、安易に債務救済が行われれば結果は同じである。(17)

三　「有償援助」の効果

そのようなメカニズムを有している有償援助の効果はその他の方式、具体的には無償援助の間でどのような差異を見出しうるであろうか。この場合、手法上の問題として、他の条件を等しくした上での「無償のプロジェクト」と「有償のプロジェクト」の比較は事実上困難である。また、無償有償を問わず、個別プロジェクトの評価事例は蓄積されつつあるが、(18)援助効果の把握において、個別プロジェクトを越えて経済成果全体へのインパクトを計測す

る場合には、援助以外のさまざまな要因が作用しており、援助のみの効果を抽出することは事実上不可能であるという事情がある。また、援助を行ったことによって節約された資金が開発以外の用途に使用される可能性(19)(fungibility) を考慮する必要がある。

援助効果の研究の分野では一九九〇年代後半以降、援助効果に対するアカウンタビリティの要請の高まりから、世界銀行を中心に研究が積み重ねられてきている。代表的な文献は Burnside & Dollar (1997) や世銀の "Assessing Aid" 報告書 (World Bank, 1998) であるが、クロスカントリー分析などから、援助の有効性はそれを受け入れる途上国の制度、政策などを含めた「開発運営能力」に依存するという結論に収斂しつつある。このメッセージは、二〇〇二年三月にメキシコ・モントレーで開催された「国連国際開発資金会議」にて発表された世銀の政策パーパー (World Bank, 2002) や、援助増額を行うものの途上国におけるグッド・ガバナンスの確立を前提条件とする米国ブッシュ政権の方針などに具体化されている。

有償と無償の比較に関しては、比較研究の事例としては、旧経済企画庁にて実施した「開発途上国の経済発展と円借款の役割に関する調査(20)」がある。同研究では一〇〇カ国の推計調査を行い、被援助国のＧＤＰ一％に相当する援助の継続的供与による成長促進効果は、援助全体では〇・〇四六％に過ぎず援助供与額と同額のＧＤＰ増加効果を得るのに四〇年を要するが、円借款に関して分析を行うと、被援助国のＧＤＰ一％に相当する円借款を継続的に供与することで、〇・二三％の成長促進効果を有し、八年間で概ね援助供与額とＧＤＰの増加分が同額になる。これは円借款事業の平均的な内部収益率が二〇・三％とであることに符合し、また現在の平均貸付期間が三三年であることを考えると被援助国にとって返済負担に無理はない(21)。

この研究は、円借款が他の方式の援助に比べて効果が大きいという結果を示している。その説明としては、報告書は円借款の場合成長促進効果の高い経済インフラへの投資がメインであったこと、有償援助であることによ

る「自助努力」と「オーナーシップ」への支援の二つを要因として考えている。[22] 自助努力の中にはプロジェクト採択の段階での慎重な選択とプライオリティーの検討が行われたことも加えられるであろう。ただし、この研究はある事業が無償はなく有償で行われたために効果・効率が向上したことを説明するものではない。ここで説明されていることは「円借款では有効性の高い事業が選択されている」ということである。無償援助無と有償援助の論点は「有償か無償か」という選択論ではなく、「どのような分野、事業を援助対象として選択すべきか」、「有償援助のメカニズム上の利点をどのように活用していくか」と整理することによって実益ある議論を導くものと考える。

四　ＩＤＡ一三次増資と無償化論

政策的に有償援助を無償援助に転換すべきという議論が、昨年から今年にかけて、ＩＤＡ一三次増資を巡ってたたかわされた。

二〇〇一年七月、Ｇ８ジェノアサミットの直前、米国ブッシュ大統領は世界銀行を含む国際開発金融機関に対し、最貧国への資金供与の五〇％を、教育、保健分野などを中心とした社会プログラム向けへの無償援助として供与することを要求した。ブッシュ大統領の提案は、貧困削減のためには既存の債務を削減するのみでなく、新たな債務の形成を止めることが重要であるというものである。[23] 米国政府はこれを受け交渉中であったＩＤＡの一三次増資においてＩＤＡ資金の五〇％無償化を主張した。米国政府の無償化の論拠は、①援助の無償化は他の二国間ドナーも含め国際的な流れであること、②最貧国は融資の返済が困難であり貧困緩和のためには援助は最初から無償とすべきこと、③借款という民事契約に縛られない行政的な行為としての無償援助の方が援助の有効性

確保ための事前アセスメントと政策条件の組み込み、およびその執行（援助停止）が容易であること、④ＩＤＡへの返済が順調に行われているとしても、ＩＤＡが事実上の preferred creditor というステイタスを得ていることに照らせばミスリーディングであることなどの点である。[24]

世銀の無償化論は米国議会のイニシアティブで設立された「国際金融制度諮問委員会」（議長、メルツァー Meltzer・カーネギーメロン大学教授）による国際機関の改革に関する提言書として二〇〇〇年三月に発表された報告書（通称メルツァー報告書）[25]でも主張されており、そこでは世銀と地域開発金融機関の関係を再編や、信託基金の設立による無償プログラムの実施など主張されている。

これに対しては、日本を含め、多くの先進国が反対に回った。反対論を代表する英国が提起した問題点は以下の四点である。①ＩＤＡの返済資金を回転することで、ドナーの負担を軽減しつつ援助資金を有効に途上国に支援することが可能となっており、もし、ＩＤＡ資金が無償化されれば資金ギャップを生むかドナーの追加的負担が必要になる、②有償援助は途上国側のオーナーシップを高め、ドナー間の協調を深めるのにも役立つことから、ＩＤＡは有償援助を維持すべきである、③貴重な無償資金は、ＩＤＡのローンプログラムになりにくい紛争処理や感染病対策などの特別な状況への対応に向けられるべきである、④最貧困にとってＩＤＡ資金の返済が困難ということはなく、実際に、ＩＤＡに対する返済はきわめて順調に行われている。[26]

世銀自身は、二国間ドナーが無償援助を主流とする中でＩＤＡは最も譲許的な有償援助の供給者として固有な役割を持っていること、従って役割分担を図るべきことを協調しつつ、無償化は限定的に行うべきであることを主張した。[27]

この論争の総括を行ったSanford（2002）は、ＩＤＡをある程度無償化してもしても負担増の抑制は可能であるが、[28]他方、信託基金を設けて全面的に無償化するような提案は、原資を得るための世銀債権の売却にあたって

相当割り引かれることや、現在の各種基金の運用状況から見て非現実的であるとしている。さらに、①成長についてもっと関心を払うべきである（貧困削減のためには成長が不可欠であり、そのためにはインフラなどへの大規模な投資が必要である）、②ＩＤＡ無償化によって、その活動が小規模な人道支援へ集中・限定され、全体として途上国への資金移転の規模が小さくなるようなことは避けるべきである、などの点を強調しているが、これらはきわめて重要な指摘である。

五　有償援助の再評価と有効性の向上

（1）有償援助を活用すべき領域

上記ＩＤＡ無償化論の論点は、①無償化によっても必要資金量は確保できるかどうか、②資金量が確保できない場合にはどのような分野を援助対象から削るのか、③そのような削減は果たして妥当か、④削減が妥当でない場合には誰がその負担を負うのか、という形で整理することができる。この論点をもし追加負担を前提にしない場合には、既に述べたように、「どのような分野、事業を援助対象として選択すべきか」、「有償援助のメカニズム上の利点をどのように活用していくか」という問に集約することができる。[29]

有償援助の返済の担保が借入国の経済成長であるならば、有償資金協力に適した分野、事業は、①経済成長を促進することができるもの、②外部効果等から見地からそれ自体ではキャッシュフローによる返済が困難なもの、もしくはキャッシュフローを生み出すものの民間資金資金導入が困難なもの、③必要とされる資金量が多く無償資金のみでは対応不可能、もしくは期待される社会的収益性の高さから必ずしも無償資金であることを必要としないもの、具体的には、道路、潅漑、電力等の経済インフラ施設、上水道などの社会インフラ施設などである。

長期的な効果という点では、教育も大きな社会的便益を有する分野である。また環境への投資も有償援助がカバーすべき領域である。環境問題の対応の困難さは、必要な資金規模の大きさもさることながら、投資に大きな外部性があり、私的な費用・便益がと社会的な費用便益と著しく異なること、従って、市場メカニズムを通じて、投資へのインセンティブを与えることが難しいことなどによる。

貧困問題解決の最重要な必要条件は、成長の達成である。開発援助においては、成長支援を通じて貧困緩和を図るアプローチと、ターゲットを絞り直接貧困層を支援するアプローチがバランスよく実施されることが必要である。特にインフラ整備、工業化、農業の生産性向上などによる経済成長を通じ、経済の全体のパイを拡大することがなくては、貧困緩和の達成は困難である。このために有償援助をいかに有効に活用できるかが鍵となる。

成長を通じた貧困緩和に関しては、現在、日本の多くの開発関係者が、東アジア諸国において円借款などを利用して工業化やインフラ投資を行い、高い成長率を達成した経験を整理し、他の途上国にもレッスンとして提供できるようにするための研究を行っている。特に、日本のベトナムに対する支援においては、一九九五年から二〇〇一年にかけて実施されたＪＩＣＡ「ベトナム市場経済化支援開発調査」[30]による長期的な開発に向けた調査と政策提言づくりに多くの専門家が参加し、ベトナム側と深い政策対話が行われるとともに、長期的な成長を支援すべく発電所・道路などの基礎的インフラ施設への円借款による継続的な支援が行われるなど、明確な開発ビジョンのもとに日本による一貫した支援がおこなわれてきた。これらを経て、ベトナム政府は現在、強いオーナーシップを持って、経済成長の実現とそれが引き起こす社会問題への対処を目指すバランスのとれた開発計画を策定している。

現在、世界の開発援助の動向はミレニアム開発目標[31]に向けた取り組みを強化しているが、日本としては、貧困削減には成長が不可欠であること、成長を通じて貧困削減に取り組むべきことを、これまでの日本の開発援助の

経験に基づいたメッセージとして世界に発出すべきである。[32]

（2）有償援助を通じた援助の有効性の向上

援助の有効性を確保するためには、途上国側の財政と有機的なつながりを確保し、前述の“fungibility”の問題を軽減しつつ整合的に援助を行うことが必要である。この点でも有償援助は、その資金規模から見て大きな役割がある。

たとえば、円借款においては大部分の借入国においてはオン・バジェット化がなされている。オン・バジェットの場合には援助の受け取りを歳入に、その使用を歳出に計上し、トータルな予算（一般会計）の一部として援助資金を管理する。他方、オフ・バジェットの場合には、援助資金の収支を予算外として管理する。公共支出全体のなかで援助を整合的に位置づけるためにはオン・バジェット化が不可欠である。現在、多くの途上国で、援助ドナーとの間で公共部門全体の支出を対象とする政策対話が行われるようになってきているが、有償援助は概ね資金規模が大きく、対話の実効性を確保することに有利である。今後、援助において公共支出管理の視点を取り入れていくことが重要と考える。[33]

公共支出管理に関連し、「活動項目別予算（Activity Based Budget）」、の考え方がある。これは、開発予算、経常予算を区分する途上国の予算策定手法に対し、ある部門の活動（activity）（灌漑であれば、ある地域・期間の灌漑施設の建設・維持・運営の全体）を開発、経常に分けず一括して予算化する方法である。日本の援助が「ハコモノ」すなわち、固定資本、ハードウェアに偏しているという批判も、開発、経常の二分法をベースに固定資本形成の部分を支援対象としてきたことによるものである。経常経費部分への支援は「援助依存」の問題を引き起こすことになりかねず、注意が必要であるが、活動項目別予算の考え方を取り入れつつ、途上国の債務管理能力

向上とあわせ支援対象に加えていくことは、過度の物理的な施設建設の重視を改め、事業の持続性を高めるための検討課題である。この場合、有償援助であることが際限のない経常経費支援への一つの歯止めとなると思われる。

援助の全面無償化を実施したドナーの中には、貸し手の債務管理の煩わしさや、借り手の債務管理能力の不足を理由にしていところも多いが、債務管理は経済運営にとってもっとも基本的な能力である。有償援助資金を導入し、それを用いて開発を進めていくことを通じて、投資対象の選択、確実な実施、適切な維持管理運営、教訓のフィードバックなどを通じて、債務という、ある意味での「危険物」をとり扱いながら成果を実現していく能力、さらには「政策上の複雑な選択を行いうる能力」が涵養されていく。有償援助はこのような「戦略的運営能力」[34]の揺籃を提供するものである。

六　結　語

冒頭で述べたように、援助は「貧困の悪循環から脱出するための投資資金」を目的とし、制約条件としての「国内貯蓄と国際収支」のツーギャップモデルおよび、資金ギャップの算出にあたってはハロッド・ドーマーモデルに依拠してきた。しかし、資金ギャップを埋めることのみが成長をもたらしたということはできない。資金ギャップ支援と成長の関係については、大きな疑義が提起されている（例えばEasterly 1999）[35]。援助がどれだけ成長に寄与するかは、生産性を如何に向上したか、さらに、援助によって生ずる援助依存（モラルハザード）を如何に回避し得たかによる。もし、三章で検討したように円借款が他の援助に比し成長促進効果が高いとすれば、それは円借款（有償援助）に組み込まれているメカニズムにより生産性の向上が促進されていると見るべきであ

る。円借款を一つの有力なツールとして、途上国の自助努力を促しつつ、成長を通じた貧困削減を目指していくことは、日本のＯＤＡ基本的な政策として、広く世界に対し説明していくべきであると考える。

〔本論文で示された見解は筆者個人のものであり、筆者が所属する国際協力銀行のものではない〕

（1）　本稿は、林　薫「円借款：新たな開発課題への取り組み」（一九九八）（「転換期の日本の国際協力」安田信之編名古屋大学ワークショップ報告論文集一九九八年三月所収）にて展開した論点について、その後の援助をめぐる議論の展開を踏まえ再検討を行ったものである。

（2）　International Bank for Reconstruction and Development

（3）　International Development Association

（4）　Development Loan Fund 後に米国援助庁（ＵＳＡＩＤ）に改組。

（5）　Kreditanstalt für Wiederaufbau 設立は一九四八年

（6）　Casse Centrale de Coopération Economique, 一九九八年にフランス開発庁（ＡＦＤ）に改組

（7）　Development Assistance Committee

（8）　Grant Element＝（借款金額（コミットメント）－元本・利子の現在価値額）／借款金額（コミットメント））×一〇〇、グラント・エレメント二五％以上がＯＤＡにカウントされる。

（9）　もちろん、先進国側の輸出促進という動機も背景にある。

（10）　ツーギャップ、特に国際収支ギャップの存在は現在でも援助の必要性の説明に不可欠であり、ハロッド・ドーマーモデルも援助必要量の推計に引き続き使われている。

（11）　コミットメント（commitment）は援助供与を約束した額を示す。政府による事前通報、交換公文締結額、借款契約（Loan Agreement）締結額などである。コミットメントは援助政策、意思決定のパラメーターである。これに対しディスバースメント（disbursement）は事業の進捗等に伴って実際に引出された（使用された）額を示す。このうち「グロス・ディスバースメント（gross disbursement）」は借款の実行額を示し、事業の進捗状況を示すパラメーターとなる。ここから元本返済を差し引いた「ネット・ディスバースメント（net disbursement）」は、資金

の流れを示す。なお、元本返済のみならず利子支払いまで含めた資金の流れを見る場合には「純資金移転：トランスファー」という用語も使われる。

(12) 以上 OECD（2002）および各年度のＤＡＣ議長報告による。

(13) 「総資本財務内部収益率」は資本調達形態（自己資本／他人資本）にかかわらず、プロジェクト本来の収益性を判定する。他人資本に係る受け取り、支払い（金利、元金返済）等はキャッシュフローに含めない。「経済的内部収益率」は国民経済全体の資源最適配分の見地からプロジェクトの収益性を判定する。便益には、プロジェクトを実施することによる追加的な便益（生産高増加、機会費用節約等）を計上し、費用からは移転項目（税金等）を除去する。この他に「自己資本財務内部収益率」があり、出資部分（自己資本）にかかる内部収益率。他人資本に係る受け取り、支払い（金利、元金返済）等をキャッシュフローに含め、出資／融資比率や融資条件によって内部収益率が異なってくる。しかし、円借款では、借入人である途上国政府の公共政策（公共投資）のレベルでプロジェクトを審査するため、通常は「自己資本財務内部収益率」は算出しない。

(14) 譲許性にはさまざまな考え方がある。旧海外経済協力基金と世銀との間で「構造調整」のアプローチをめぐる「論争」が行われたことがあるが、そのきっかけとなったのは政策金融における優遇金利の取り扱いをめぐるものであった。基金側の主張は、プログラムがターゲットを特定している以上、譲許性は直接受益者によって享受されるべきであるとするものであったが、世銀はこれに対し、各種の優遇金利が市場での金利決定を歪め、腐敗の温床にもなっているとして反対の立場をとった。世銀の考え方では、譲許性は実施機関が享受し経営基盤の強化を行うことが究極的には金利水準を低め、経済成長に寄与することが重要となる。また、優遇金利でないと譲許的ではないかといえば、そもそも市場金利での貸し付けにターゲットとなる受益者がアクセスを持たない状況であれば、資金にアクセスがあるだけでも譲許的ということもできる。白鳥（一九九八）九〇－九二頁に詳しい。

(15) 筆者は開発プロセスにおけるリスク分担に関し「法と経済学」における「最安価回避者」の理論があてはまると考える（Calabraisi. 1970. *The Cost of Accidents: A legal and Economic Analysis.*）

(16) 円借款のスキームへの批判が一九九四年から一九九五年にかけての円高局面で、主に途上国側より激しく提起されたが、その後は鎮静化している。この時、中央政府（中央銀行）レベルで為替リスクを吸収した途上国（インドな

ど）に対し、実施機関や末端のエンドユーザーレベルが為替リスクを負担するシステムをとった国（中国、マレーシアなど）において円高に対する反応が激しかった。

(17) 後述するように、援助の効果を高めるためには途上国側の制度・政策が重要であるという考え方は、援助それ自体が有するソフトバジェット効果を問題意識として持っている。

(18) 国際協力銀行（海外経済協力基金）が毎年発行する事業評価報告書参照。

(19) fungibility に関する詳細な説明は、林（二〇〇〇）五二―五四頁、World Bank (1998) pp. 50-55 など。

(20) (財)国民経済研究協会（二〇〇〇）

(21) 同一六八頁、s-一〇。なお、「円借款以外」の援助の成長促進効果は僅か〇・〇三%とされている。

(22) 同二二七頁

(23) "Remarks by the President to the World Bank" White House Press Release, July 17, 2001. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/07/20010717-1.html

(24) Sanford (2002) pp. 741-743

(25) http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm

(26) "*LOANS OR GRANTS: IDA'S CONCESSIONAL LENDING ROLE*" http://www.dfid.gov.uk/News/News/files/bg_ida_grants.

(27) World Bank (2002b)

(28) 最貧国の貧困層向けのＩＤＡ融資は現在全体の四一%を占めるが、この半分がグラント化されても、ＩＤＡ全体では一五%から二〇%にすぎず、無償と有償の資金の役割分担を行うことで対応可能である。またローンの一〇年間の据え置き期間中は、借款と贈与の間には手数料負担以外の差異はない。

(29) 前掲 Sanford (2002) は「各ドナーはＩＤＡへの拠出を減らしてＩＤＡの活動を縮小すべきか、あるいは拠出を増やしてＩＤＡを拡大すべきか、というより本質的な点をもっと率直に議論をすべきである。」と主張している。同 p. 757.

(30) 石川滋一橋大学名誉教授を団長として行われた。GRIPS (2002)

(31) Millennium Development Goals. 二〇一五年までに世界の貧困人口を半減することなどを目標とし、二〇〇〇年九月の国連ミレニアム特別総会で採択された。

(32) Ishikawa (2002), Ohno (2002)

(33) 公共支出管理に関して詳しくは林（二〇〇〇）参照。

(34) 後藤（一九九五）二〇〇頁。筆者は「戦略的運営能力」の考え方を法政大学後藤一美教授に負っている。ここであらためてお礼申し上げたい。

(35) Easterly はフィナンシャルギャップを埋める援助と成長の間に何の相関も見出せないとする。例えば一九六〇年代初頭に一人当たり所得が五〇〇ドル前後であったザンビアについてみると、もしハロッド・ドーマーモデルが想定するように援助資金が投資に向けられたならば本来一九九〇年代半ばには一人当たり所得は二〇、〇〇〇ドル台に達していたにもかかわらず、実際には全く停滞している。

（参考文献）

（財）国民経済研究協会（二〇〇〇）「開発途上国の経済発展と円借款の役割に関する調査」（経済企画庁委託）

GRIPS 開発フォーラム（二〇〇二）「日本の対ヴィエトナム開発協力」政策研究大学院大学

白鳥正喜（一九九八）「ＯＤＡの政治経済学」、東洋経済新報社

後藤一美（一九九五）「『東アジアの奇跡』に見る開発経済学の蘇生―世界銀行レポートの評価と批判を中心として」「法学研究」第六八巻一一号、慶應義塾大学法学研究会

林　薫（一九九八）「円借款：新たな開発課題への取り組み」（名古屋大学大学院国際開発研究科 開発・文化叢書二九「転換期の日本の国際協力」所収）、名古屋大学

林　薫（二〇〇〇）「公共支出管理と開発援助」開発金融研究所報第四号、国際協力銀行

海外経済協力基金（一九八〇）「二〇年史」、同（一九八九）「三〇年史」

Burnside, Craig and David Dollar. 1997. “*Aid Policies and Growth*”, Policy Research Working Paper. World Bank

Easterly, William. 1999. "*The ghost of financial gap: testing the growth model used in the international financial institutions*", Journal of Development Economics Vol. 60, pp. 423-438.

Ishikawa, Shigeru. 2002. "*Growth Promotion and Poverty Reduction*" Working Paper, National Graduate Institute for Policy Studies.

Ohno, Kenichi. 2002. "*Development with Alternative Strategic Options*" Working Paper, National Graduate Institute for Policy Studies.

Sanford, E. Jonathan. 2002. "*World bank: IDA Loans or IDA Grants?*" World Development, 30(5), pp. 741-762

World Bank. 1998. "*Assessing Aid — What Works, What Doesn't and Why*"

World Bank. 2002a. "*The Role and effectiveness of Development Assistance*"

World Bank. 2002b. "*IDA, Grants and the structure of Official development Assistance*"

OECD. 2002. "*The DAC Journal Development Cooperation 2001 Report*"

なお、Webにて参照したものについては後注にURLを記載した。