

ガバナンス概念の多様性に関する研究

——開発途上国・国際機関を巡って——

鳥飼行博・若林 広

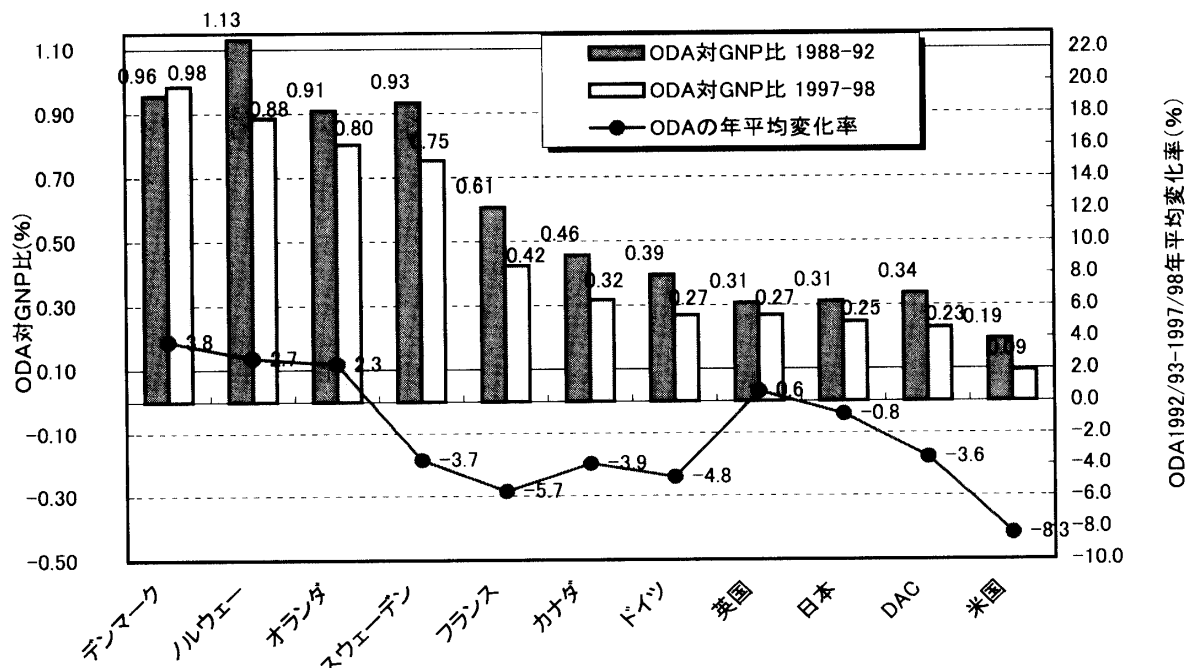
持続可能な開発を進める国際協力には、政府の援助への取り組みの熱心さが問題になるが、これは政府のあり方・統治というガバナンスが重要な役割を占めることを意味する。つまり、援助国と被援助国との双方で、政府、企業、市民との関連がどのような統治に基づいているかが、開発途上国と先進工業国を含めた持続可能な開発に大きくかかわってくるといえる。本研究では、特に欧州、アジアへの海外調査・資料収集、統計・文献等の購入を行い、複数の論文を作成している。そこで、その成果をふまえ、日本と欧州・米国を比較しながら、ガバナンスの視点から政府開発援助（ODA）を再検討してみたい。

1. 援助疲れ

DAC（開発援助委員会）加盟諸国から開発途上国（東欧・旧ソ連を除く）の ODA 供与額（返済を控除した純額）は1994年の592億ドルまで増加した後、1995-1998年は500億ドル程度にまで減少傾向にある。1992/93年平均から1997/98年平均の5年間で、ODA 供与額は年平均3.6%減となった。ODA の対 GNP 比も、1994年の0.29%から1999年の0.23%へと低下している（図1参照）。1999年の ODA の対 GNP 比も DAC 平均で0.24%であり、直接投資の対 GNP 比0.38%を大きく下回っている（図2参照）。つまり、開発途上国への資金フローとしては、ODA よりも民活のほうが金額的に多い状況にある。

日本の ODA をみると、1990年以降、ODA 供与額は世界第一位で、1999年は153億ドルに達している。しかし、1998年の GE は81.3%で DAC の最低で、ODA の対 GNP 比は1988/92年平均0.31%、1994年0.29%、1999年0.35%である。日本の ODA 対 GNP 比は、主要援助国の中では米国の0.10%、ドイツ0.26%を上回り、0.35%であるが、DAC 目標の0.75%に達したことは一度もなく、国力に応じた役割を果たしているとはいえない。他方、北欧・オランダは ODA 供与額が少ないが、対 GNP 比は DAC 目標の0.75%を上回るかそれに近い水準にある。

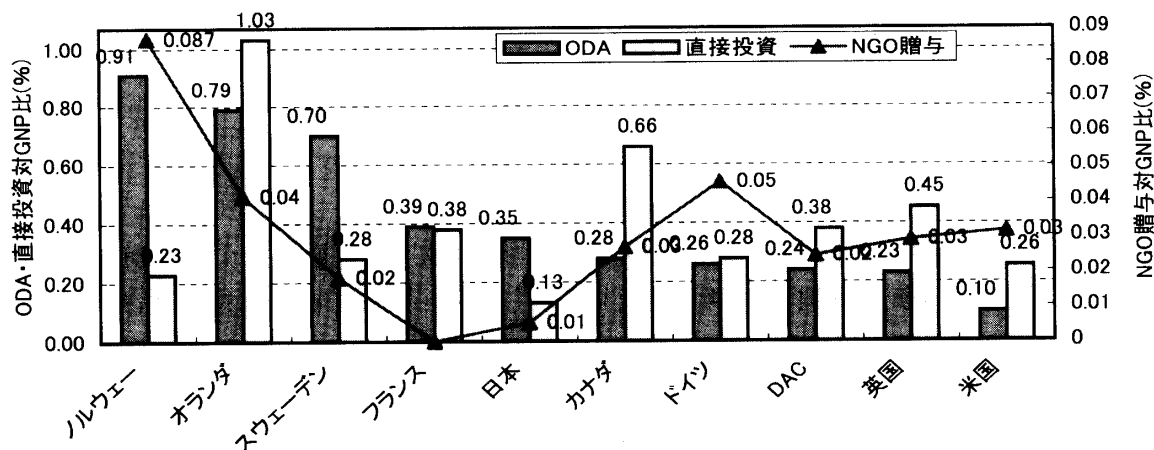
図1. ODA 対 GNP 比と年平均変化率



(注) 年平均変化率は1992/93-1997/98年の6年間。直接投資のマイナスは開発途上国からの資金逃避。

(出所) OECD (2000) table 6a より作成。

図2. ODA・直接投資・NGO 贈与の対 GNP 比 (1999年)



(出所) World Bank (2001) tables 1.1, 6.9, OECD (2000) table 11 より作成。

近年、環境保全や社会開発の必要性が謳われており、これらの諸国は、援助先進国という意味で、グッド・ガバナンスを実現している。しかし、援助先進国を含め多くの DAC 諸国では、ODA 供与額の減少、ODA 対 GNP 比の低下など、援助疲れに陥っている。

援助疲れの背景は、①冷戦終焉によって東西対立に起因する援助が減少したこと、②不況対策・財政赤字削減などの財政問題、③高齢化社会の下での社会福祉の拡充、④情報技術産業の育成、⑤債務危機や通貨危機など開発途上国のリスクの顕在化、などが指摘できる。総理府世論調査によると、日本の ODA について、「積極的に進める」との回答は調査開始時の1977年

42.7%, 1999年29.2%に減少傾向にある一方、「現在程度でよい」は33.8%から42.4%に、削減は4.5%から21.8%に上昇傾向にある。そして、経済協力を進める理由については、「人道的配慮」と「安定に貢献」が40-45%程度で高く安定している。「環境問題の解決」は、地球サミット開催年の1992年は32.3%と高いが、1993-1997年は30%を下回っていた。しかし、1998年から上昇し、1998年には35.7%に上昇している¹⁾。つまり、日本では、1998年の財政赤字の対GNP比が6.0%に達するなど国内経済が悪化し、ODAは削減されたが、これは国民の世論を反映したものとなっている。したがって、国内的には世論の反応を意識したグッド・ガバナンスではあるが、援助政策の観点からは、援助疲れ、負担回避の傾向が顕著である。

2. ODA の形態

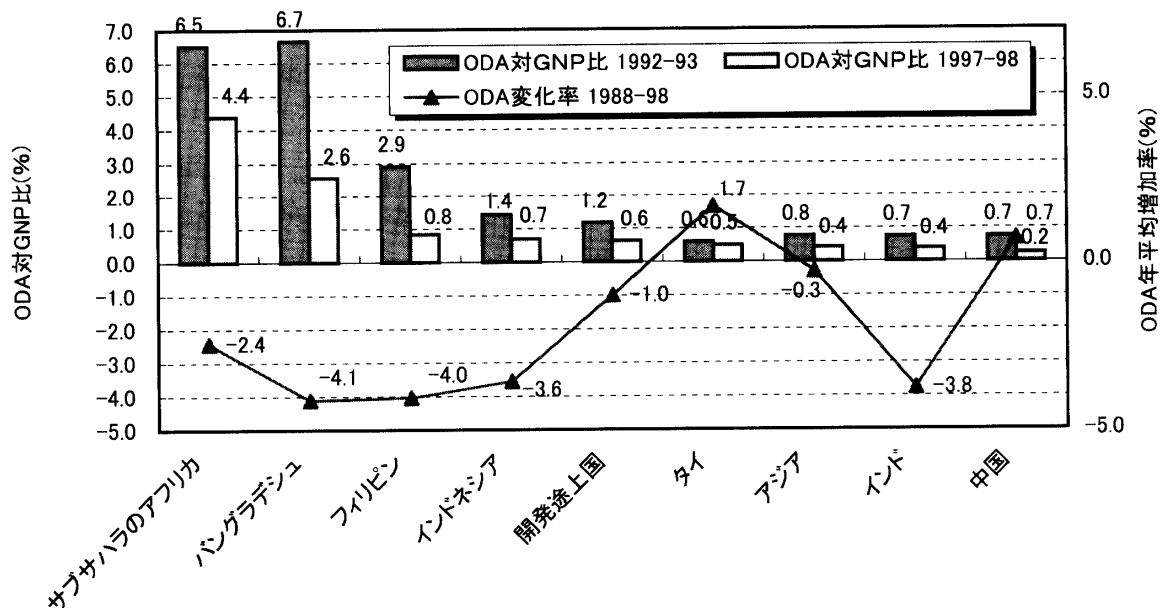
ODA の形態には贈与と借款があるが、1998年の ODA に占める贈与の比率（贈与比率）は DAC 平均で79.5%、援助先進国の北欧・オランダでは100%である。他方、日本の贈与比率は41.8%と主要国中で最低である。また、GE は DAC 平均66.8%、日本67.7%で、借款の条件は緩やかである。贈与は、日本では無償資金協力と技術協力に区分され、主に外務省、JICA（国際協力事業団）が担当する。1998年の技術協力は、日本は18.5億ドル、技術協力比率15.9%なのに対して、米国、フランス、ドイツは20億ドル以上、技術協力比率は35%以上である²⁾。

日本の有償資金協力は、伝統的に円建て資金を貸し付ける。日本の ODA の過半は円借款であり、このために日本の GE は1990年代も80%台前半で最低である。また、ODA の贈与比率が低いのは、円借款の援助が多いためである。しかし、入札の調達先を指定しない二国間 ODA（行政費と技術協力を除く）の比率、すなわちアンタイド率（1998年）をみると、日本は93.6%と DAC 平均72.2%を上回り、北欧・オランダという援助先進国をも上回る³⁾。したがって、入札の調達先を援助国内部に指定するタイトの援助は、日本の割高な資材・役務を使用し、外国での割安な資材・役務の購入を困難にするから、収益性の低い小規模な案件に適用されると、非効率となる。つまり、ODA 供与額だけでなく、ODA の質を改善することもグッド・ガバナンスの要件になる。

3. ODA の配分の見直し

1997/98年平均の DAC 諸国の分野別配分を見てみると、上下水道、医療施設、教育施設など衛生・保健・教育に関わる社会インフラ28.8%、道路、橋梁、鉄道、港湾、空港、電話、発電所、送電線など運輸・通信・エネルギーに関わる経済インフラ21.4%、農業開発・灌漑・治水・資源開発に関わる生産セクター10.2%である⁴⁾。しかし、開発途上国の資金フローの中でも、直接投資は、1982/83年平均の93億ドルから、1997年以降は800億ドル台、1999年は894億ドルと順調に増加している。1999年では、DAC 平均の ODA の対 GNP 比が0.24%なのに対して、直接投資の対 GNP 比は0.38%と、援助よりも投資が遥かに上回っている（図2参照）。北欧・オランダなどは、直接投資よりも ODA のほうが多い援助先進国もあるが、これは例外的

図3. ODA 受取額の対 GNP 比と変化率



(注) ODA 受取額の変化率は、1988-1998年の年平均値。

(出所) OECD (2000) table 28より作成。

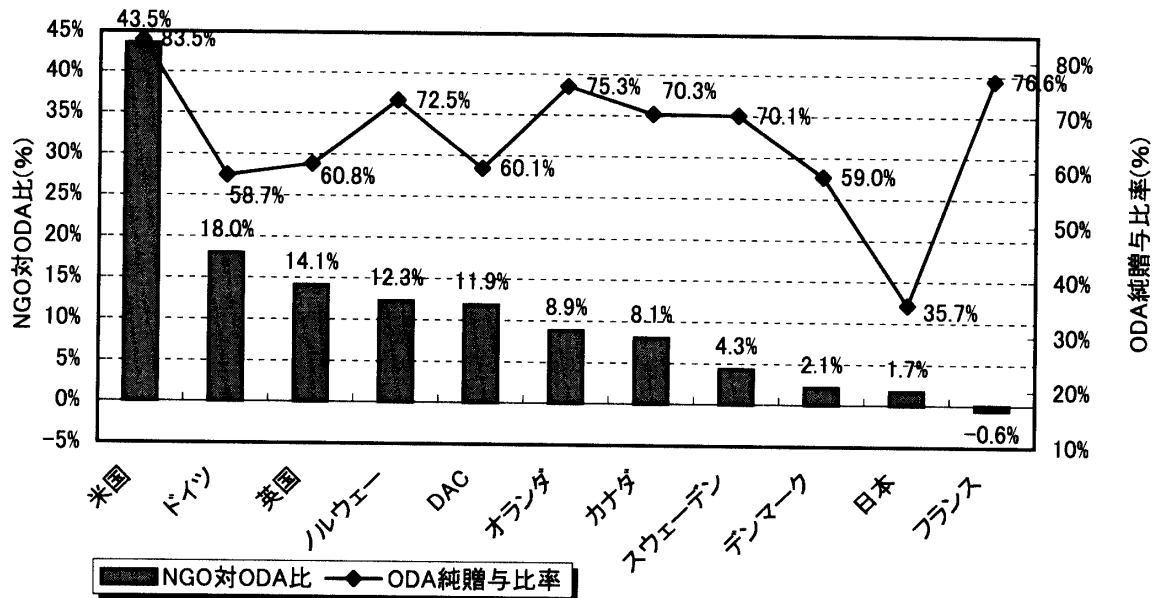
であり、日本、米国、ドイツ、英国など援助大国では援助よりも投資を優先していると言わざるをえない。

実際、先進工業国における賃金上昇、価格破壊の流れにあって、海外生産は、OEM (Original Equipment Manufacturing)、アウトソーシング、逆輸入に支えられ急増している。他方、開発途上国の側でも輸出加工区の設置、通信を含む公共事業の市場開放などインフラ整備に外資や民間資本の参入を認めるようになり、PFI (Private Finance Initiative) も盛んになった。つまり、開発途上国の外資受け入れ政策の展開によって、高収益が期待できる分野には直接投資が盛んに流入し、マクロの開発には、グッド・ガバナンスが認められる。

こうして、開発途上国における国内資本形成が進む一方、援助疲れから被援助国の受け取る ODA が低迷した。ODA 受取額の対 GNP 比、すなわち ODA 依存度を見てみると、ODA 全盛期の1992/93年平均では、ネパール10.9%、バングラデシュ6.7%、など後発開発途上国では極めて高い水準にあった。また、フィリピン、インドネシア、タイなど成長国でも1%程度の水準にあった(図3参照)。しかし、後発開発途上国の多いサブサハラのアフリカでは、ODA 受取額が1988-1998年の10年間に年平均2.0%減少し、ODA 依存度も、1992/93年平均の6.5%から1997/98年平均の4.4%に低下した。開発途上国平均でも、ODA は過去10年間で年平均1.0%減、ODA 依存度も1.2%から0.6%に半減してしまった。

ここで、被援助国が社会開発と環境保全をどれほど重視しているかも問題である。1997/98年平均の ODA の分野別配分は、社会インフラ28.8%、経済インフラ21.4%、生産セクター10.2%とインフラ重視の援助がされているが、これは援助国の重点配分だけではなく、被援助国の支援要請が、これらの分野を中心になされるためである。外資導入のためには、道路、橋梁、港湾、空港、発電所など経済インフラ整備が前提となり、工業用水と飲料水の確保という

図4. NGO 対 ODA 比と純贈与比率 (1999年)



(注) NGO 贈与, ODA 純贈与は, いずれも開発途上国へのネットディスパースメントでみた NGO 贈与, ODA 贈与の比率。市場経済移行国への贈与は除く。

(出所) World Bank (2001) tables 6.8, 6.9より作成。

社会インフラ維持も不可欠である。その意味で、インフラ整備に重点をおく ODA 配分は、マクロの経済発展を重視しているという意味で、グッド・ガバナンスといえる。しかし、援助疲れで ODA が削減される状況では、社会開発と環境保全を進めるためには、インフラ重視の分野別配分を見直すことが必要になる。つまり、民間資金と ODA との役割を分担し、民間導入の期待できない草の根援助や環境保全の分野に対して ODA を優先配分することが求められる。

4. NGO とボランティア

近年の先進工業国では、NGO が注目されているが、これは、市民の所得・余暇時間の増加、企業の海外進出、社会的責任の重視など、成熟社会化が背景にある。つまり、大企業や政治家を利する大規模な援助ではなく、成熟社会にある市民に充実感を与え、「汗をかく」援助が重要であると認識されるようになった。世論調査によっても、1975年から充実感を感じる時は何かという質問を開始しているが、「勉強・教養に身を入れている時」「社会奉仕活動・社会活動をしている時」との回答が徐々に増えている。両者を合計した「教養・社会活動に充実感」ありとの回答率は、1991年以降12%以上となり、1999年末では過去最高の17.1%に上昇している⁵⁾。援助国の成熟社会化が進み、ボランティア活動に充実感を感じ、価値を見出す市民も増加する中で、グッド・ガバナンスの意味も変化しているといえる。

こうした中で、NGO による援助、すなわち NGO 贈与は、DAC 諸国合計で1980年代初めの年20億ドルから、1999年の年66億8400万ドルに増加している。しかし、国ごとの格差は大きく、

NGO 贈与の対 GNP 比 (1999年) をみると、日本、フランスは0.01%以下で低く、米国、英国は0.03%、オランダ0.04%、ノルウェーは0.08%と ODA 対 GNP 比が高い国は、NGO 活動も盛んである (図 2 参照)。また、1999年の NGO 贈与の対 ODA 比は、米国43.5%、ドイツ18.0%、英国14.1%などは DAC 平均11.9%を上回るが、日本は1.7%、フランスはマイナス0.6% (開発途上国からの返済超過) で、NGO 活動は低調である (図 4 参照)。米国、英国、ドイツなどは、ODA には熱心でないが、NGO 贈与対 GNP 比が高い。その意味で、ODA におけるグッド・ガバナンスが達成されていなくとも、NGO 贈与などの民間援助やボランティアが活発であれば、適切な援助を実施できる可能性があるといえよう。しかし、DAC の NGO 贈与対 GNP 比は、1987/88年平均の0.031%から1997/98年平均0.024%へと低下している。過去10年間で大半の援助国で NGO 贈与の対 GNP 比は低下している。つまり、大半の援助国で、過去10年間で NGO 贈与対 GNP 比が低下し、NGO は社会的評価が高まった反面、ODA と同じく援助疲れに陥っている。

以上のように、援助国、被援助国のグッド・ガバナンスは、社会開発などの草の根援助、環境保全を拡充するような ODA を実施できることにかかっているが、NGO やボランティアなど民間援助の役割も大きい。したがって、援助のグッド・ガバナンスは、ODA のあり方に依存するが、有効な援助は、政府だけでなく NGO 贈与、ボランティアにも依存しており、従来のガバナンス概念だけで、援助問題を論じることではできないと考えられる。

註

- 1) ODA 動向は、<http://www.oecd.org/dac/htm>, ODA に関する世論調査は、『月刊 世論調査』平成12年 6 月号参照。
- 2) 技術協力は、OECD (2000) table 10参照。
- 3) ODA の質は、World Bank (2001) table 6.9, http://www.mofa.go.jp/gaiko/gaiko_s/oda/index.html 参照。
- 4) ODA の分野別配分は、OECD (2000) table 18参照。1989年に DAC は援助目標に持続可能な開発を取り上げ、開発途上国への環境支援が優先的任務であるとしていた。1998年に21世紀に向けての ODA 改革懇談会 (日本国外務大臣諮問委員会) は、①人道的支援、②地球的課題 (環境悪化、人口爆発など) の克服、③安全保障、を援助目標としている。
- 5) ボランティアへの関心は、『月刊 世論調査』平成12年8月号参照。

参考文献

- OECD: (1999) *Development Co-operation ; 1998 Report*. OECD, Paris
 ——— (2000) *International Development Statistics ; 2000 Edition*. CD-ROM, OECD, Paris
 World Bank (2001) *World Development Indicators 2001*. Oxford University Press, New York.

<本研究の公表成果>

- [1] 鳥飼行博「新しい援助政策」単著、丸尾直美・益村眞知子他編著『ポスト福祉国家の総合政策—経済・福祉・環境への対応』所収、ミネルヴァ書房、305-325頁、2001年 5 月
- [2] 同「熱帯林の経済分析—草の根の環境保全の試み」単著、田中廣滋編『環境ネットワークの再構築—環境経済学の新展開』所収、中央大学出版部、41-87頁、2001年 7 月

- [3] 若林 広「ヨーロッパ統合の組織的変遷と時期拡大」宮島喬他編『ヨーロッパ統合のゆくえ』所収，人文書院，2001年
- [4] 同「欧州連合の拡大と機構改革」『東海大学教養学部 紀要』第31輯，2000年
- [5] 同「21世紀欧州統合のガバナンス」『行動科学研究』第52号，2001年 3 月