

# ODA 再論 幾つかの錯誤 その一

谷 本 寿 男

## ODA Review Some Misunderstandings Part 1

Hisao Tanimoto

### Abstract

In 1990th, Japan's ODA had been top ranked among OECD countries, however, nowadays its position dropped at the 5th, owing to cut of ODA budget. Behind this, there is rather limited concern on ODA among Japanese taxpayers because of invisible outcome by ODA in recipient countries led by some misunderstandings over ODA. In this note, 2 major misunderstandings are described, that is, one derived from definition of ODA and the other from concept on Government to Government in relate to ODA.

*Key Words:* ODA, Infrastructure Improvement, Development, Economic Growth, Misunderstanding

### 1. はじめに

ODA (Official Development Assistance, 政府開発援助あるいは公的政府援助) を含め国際協力への日本国民の関心が、この10年ほどの間に大きく変化してきているのではなからうか。アジア通貨危機やリーマンショックといった経済のグローバル化が進む一方で、日本国内においてもバブルの崩壊、就職難や正規・非正規雇用というような身近な問題への関心が高まり、海外の弱者への意識が希薄になってきているのがその背景であろう。

日本の ODA は、1970-80年代の幾度かの予算の倍増を経て1990年度には日本は世

界最大の ODA 供与国になったが、2001年度以降はその順位を下げ、2008年度においても OECD 加盟国の中で第5位に甘んじている<sup>(1)</sup>。この原因としては、ODA 予算の削減が指摘されている。2001年以降の小泉政権による本格的な改革の実施によって、ODA 一般会計が、毎年ほぼ3%ずつカットされてきているが、ODA 全体の事業予算は2005年以降には増大傾向に転じており、予算削減がすべてとはいえない<sup>(2)</sup>。むしろ、ODA に対する日本国民に意識の低下、関心の希薄化がその主因といえないか。

1980年代から財政官によって幾多の ODA 改革<sup>(3)</sup>が提案され、それらは2003年の ODA 大綱の改定において、ODA が日本の国益であるという形で強調された。しかし、必ずしも援助受取国国民からの良くなったという声が日本国民に届いてはおらず、日本国民による ODA へのサポートには直結していない。

ODA に対する国民の意識の低さの背景には、ODA の内容が広く国民に開示されていないという指摘も根強い。これに対して、外務省や JICA (国際協力機構) は、ODA 白書や年報などを通じて盛んに情報の公開を行っているが、ODA のプラス面のみの公開に留まっているのが実態で、これも批判の対象となっている。1980-90年にはマスコミや研究者などから ODA バッシングの批判書、それに対抗する肯定書<sup>(4)</sup>が多く出版されたが、最近はほとんどそのような批判も肯定も出されていない。この1-2年は、民主党政権による事業仕分け関係だけの記事が目立っており、それらは、費用対効果の面から JICA の旅費や国内事務所のあり方など、国内の問題に関するのみである。これでは、日本国民の ODA に対するマイナスイメージがさらに助長され、ODA 予算削減を是認することにつながっていく危険性がある。

本稿は、ODA に関する幾つかの錯誤について論じたものである。今回は、ODA の定義から生まれる錯誤、その中でも政府対政府という錯誤を出発点にして、それから派生する幾つかの錯誤にまとめてみた。それは、これらの錯誤から生起されるトップダウンの ODA から、日本国民と援助受取国の国民に協働によるボトムアップの ODA への転換の出発点になればという希望からである。

なお、ここで幾つかの言葉の整理をしきたい。ODA は OECD の定義に従う。ODA を含め、個人や NGO・NPO による援助受取国への支援を国際協力という言葉で示すが、多くの場合に ODA という言葉を使う。世界銀行などの国際金融機関やユニセフなどの国連機関を含めて ODA や国際協力の提供者を援助供与国とし、受け手を援助受入国と示す。このため、引用などの場合を除き、先進国とか開発途上国という言葉は使わない。この他に、国際協力によって提供される施設や機材また技術や人材などを財とサービスとする。援助受取国の国民や地域の住民によって行われる活動を開発と定義する。政府などによって行われる道路建設や水道、発電所建設などのインフラ

整備<sup>5)</sup>は一つの開発とみなされているが、これらはむしろ国民や住民の行う開発に動員される資源と捉える。

## 2. ODA の定義と幾つかの錯誤

### (1) ODA の定義と目的

復習として ODA の定義を示しておく。ODA は、フランスのパリに本拠を置く OECD (Organization for Economic Development and Cooperation, 経済開発協力機構) の DAC (Development Assistance Committee, 開発援助委員会)<sup>6)</sup>によって、次のように定義される。

- ①政府ないし政府の実施機関によって供与されるものであること
- ②開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること
- ③資金協力については、その供与条件が開発途上国にとって重い負担にならないように、グラント・エレメントが25%以上であること

この定義に従えば、ODA の目的は開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することであり、経済発展は一つの手段に過ぎないことをここでは再確認しておきたい。

### (2) 国際協力に係わる開発経済学の基本的な考え方

ODA を含む国際協力の必要性を裏付け理論の一つとして、ツーギャップモデル (Two Gap Model) がある。これは、経済学者のチェナリー・ストラウトによって提唱されたもので、その考え方は、援助受取国の 1) 国内貯蓄の不足、2) 外貨準備高の不足という二種類の資金の不足が、経済発展の大きな制約というものである。このモデルは、経済面のことだけからの理由付けであり、必ずしも途上国が開発を進める上での絶対的な制約をすべて言いあらわしているわけではないが、経済発展を追及する上で、国際協力や民間投資を必要とする理由を示す大きな根拠となっている。

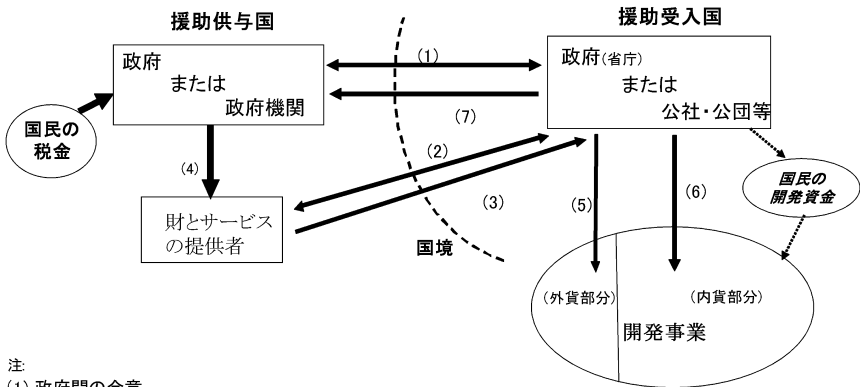
さらに、資本をより効率的に使えるような新技術の登場がない限りは一人当たりの国民所得は増加しない、つまり技術進歩がなければ経済成長は持続しないというソローモデル (Solow Model) も、海外からの援助や民間投資の必要性を裏付ける理由を与えている。

これらの考え方は、国際協力に関するいずれの開発経済学の本にも書かれており<sup>7)</sup>、実態にそぐわないといった批判もあるが、国際協力を経済面から支える基本的な理論となっている。これらの理論からは、援助受取国の不足する外貨と技術を補填するために、ODA によって調達される財とサービスの援助受取国への提供⇒財と

サービスを動員したインフラ整備⇒海外・国内の民間投資の導入・活性化⇒雇用の拡大にともなう所得向上と経済発展⇒貧困削減という一連の流れが導き出される。

(3) ODA の基本は援助受取国の開発への支援

発展途上の国々における経済発展の制約としては、二つの資金と技術の不足があることを上述した。ここでは、この理論をもとに、ODA が援助受入国の開発とどのように関係しているかを模式図で示してみよう。



注:

- (1) 政府間の合意
- (2) 契約(財とサービスの提供者と援助受取国政府)
- (3) 財とサービスの提供
- (4) 財とサービスの提供者への支払い(立替払い)
- (5) 援助受取国政府による輸入された財とサービスの開発事業への投入
- (6) 援助受取国政府による国内調達された財とサービスの開発事業への投入
- (7) 有償資金協力の場合は、援助受取国政府から援助供与国政府・政府機関への元利払い

図-1 ODA に係わる現行のフロー

出典：筆者作成

この図から読み取れることを四点ほどにまとめてみる。

- ① まずは、援助供与国から提供される資金、つまり ODA 予算によって援助受取国の外で財とサービスが調達される。そして、この援助受取国から見れば海外で調達された財とサービスが、国境を越えて援助受取国に届けられ、それが開発に投入される。したがって、これらのことから、災害時の緊急支援とか国際収支支援の場合を除き、ODA 資金そのものは援助受取国には行かない。よく ODA 資金が途上国に届いていないという批判が出されるが、援助受入国に届けられるのは、有償資金協力や無償資金協力による建物の材料や機材とそれに付随する技術、そして技術協力における調査団や専門家・海外青年協力隊員であり、これらは財とサービスとまと

めることができる。このフローは、ODA のみならず NGO による支援の場合にも基本的に当てはまる。

- ②次は、援助供与国と援助受取国の双方における政府の役割である。ここでは、上記の ODA の定義にも示されるように、ODA は政府または政府機関によって供与されるものとの明確な規定があり、これは、援助供与国に関することである。これに対して、援助受取国の政府の役割については、OECD の定義には一切の記述がない。しかし、現実には次節で詳述するように、援助受取国側では ODA 資金の受け手や使用者が政府や政府機関になっている。これは ODA が援助受取国政府の不足する開発予算を補填となっていることを示すものである。つまり、上記のツーギャップモデルに従えば、本来的に ODA は援助受取国の外貨の不足を補填する国際収支支援、つまり国に対する支援であるにもかかわらず、現実には、開発予算の補填という政府の財政を支援することに変容している。
- ③日本の ODA の場合には、その原資の多くが日本国民の税金と郵便貯金などの財政投融资資金であり、その一方で、ODA は、援助受取国の国民の社会福祉の増進のために使われる資金、すなわち援助受取国の国民の開発のために資金である。それにもかかわらず、ODA 批判で示されるごとく、援助受取国では政府が行うインフラ整備などに偏在的に使われ、また、一部の資金は政府の高官に私財蓄積のための使われるといった指摘もある。このため、援助受取国の国民、特に、いわゆる社会的・経済的な弱者のためには届かないといった状況を呈している。日本の ODA の原資を税金や貯蓄の形で担っている日本国民の願いや期待を外務省や JICA に伝える道は開かれているが、それが採り上げられ実行に移される可能性は極めて少ないといつてよい<sup>(8)</sup>。
- ④最後は、援助受取国において、ODA 資金を通じて提供される財とサービスによって実施される開発とは何かという点である。ODA 資金が援助受取国の政府の予算に組み込まれるならば、それによって実施される開発とは、多くの場合が政府または政府機関が行う公共事業、すなわちインフラ整備事業となってしまう、その実施主体は政府の省庁または公社公団といった政府機関に限定される。その結果、国民は決して開発の主体ではなく整備されたインフラの受益者に過ぎない。

#### (4) ODA の定義から見える幾つかの錯誤

開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することという ODA の目的に関して、今までは、後半部分の途上国国民の社会福祉の増進がすっかり抜け落ちて、手段である経済発展の目的化が行われてきたといつてもよい。つまり、援助受取国では、経済

発展を図るための ODA を受け取ることが主眼となり、援助供与国も援助受取国を経済発展させるために ODA を供与するという考え方に陥っている。これは、双方に手段と目的のはき違えを発生させている。

また、このように目的化された経済発展を進めるためには、その効果性・効率性を追求する場合には、ODA のターゲットすなわち援助受取国での受益者は、上層部かせいぜい中間層となっているのではないか<sup>(9)</sup>。これでは、後述するように、トリクルダウン仮説によって上層部や中間層がよくなれば、貧困削減が必ず達成されるという錯誤が発生する。それがゆえに、経済発展のためには、民間の活動を活性化し、その投資を誘引することが第一義であり、そのためにはインフラを整備しなければならないという論理がまかり通ることとなる。結果として、援助受入国では、ODA は政府等が実施するインフラ整備のための資金源であるという錯誤に結びついている。

### 3. 政府対政府という錯誤から発生する幾つかの錯誤

日本の ODA について語られる場合に、ODA は政府対政府あるいは G to G (Government to Government) という言葉があたり前のごとくに出てくる。しかし、この言葉は、今までに公表されてきた外務省などの公式文書には一切出てこないし、ODA の主要文献にも示されていない。では、いつ・どこで・誰がどのような意図でこのような言葉を使い出したのであろうか。それは、1970年代あたりから外務省や関係省庁、JICA (当時の国際協力事業団) や当時の OECF (有償資金協力担当の海外経済協力基金)、そして商社やメーカー、ゼネコン、開発コンサルタントなど、また、マスコミや一部の学者・研究者といったいわゆる ODA 関係者の間で使われだしたのではないかと憶測される。これに類似する言葉として、官民という言葉もよく使われる<sup>(10)</sup>。

OECD の定義に戻れば、ODA は政府または政府機関によって供与されると規定されている。これは、援助供与国の話であって、援助受取国では政府または政府機関とは定義されていない。しかし、日本の ODA 関係者の間では、さらに援助受取国の関係者の間でも、政府対政府があたり前となっている。

では、この ODA が政府対政府で行われることによる問題点を整理してみよう。それは、援助受取国の政府が ODA 資金によって供与される財とサービスの使用者、つまり開発の実施者となる点に集約される。

- ①まずは、根本の問題として、上述のごとく、本来は国際収支支援であるべき ODA が財政支援に変容されていることがあげられ、これは、ODA が政府への財政支援であるという錯誤に結実する。
- ②次には、後述するように、政府が行う公共事業、つまりインフラ整備が開発のすべ

てであるという錯誤が派生する。

- ③さらには、インフラ整備をすれば、国内外からの民間投資が自動的に誘発され、経済発展するという錯誤に展開する。
- ④そして、ODA の直接的な受益者が一つは、そのような海外からの技術で整備されたインフラを利用できる層、その多くの場合は上層部や中間層に偏り、もう一つは技術移転の対象が役人に限定されることである。これからは、上層部がさらに豊かになれば、その富の滴が中間層へ、そして中間層から貧困層に富の滴が落ちていくといういわゆるトリクルダウン仮説信奉の錯誤が生じ、典型的なトップダウンのアプローチに帰着している。
- ⑤ガバナンスの問題としては、財政支援であるがゆえに、自動的に政府の開発予算が確保されて大型インフラ建設できる、自分が留学先で使っていた機材がもらえる、日本に研修で行けるといった依存症も発生する。そして、ODA 担当の役人や高官は、援助を取ってきたという姿勢となることも危惧され、これからは、地位や権力を利した役人などの汚職の増進に結びつく危険性も高い<sup>(11)</sup>。

この項の最後に、ODA に関する政府の役割をまとめておく。まず、援助供与国の政府の役割は、ODA の供与ということになるが、それは、国民の意図を汲み取った供与方針の策定と ODA の提供ということである。現状のごとく政府がすべてを決めて実施するやり方を見直す時期に来ているといえる。国会で審議をされているから、国民の意図はすべて汲み取られているであろうか。国会は、国としての最終的な決定機関であるかもしれないが、そこに至る段階で、国民の広い意見が議論されることが不可欠である。そのためにも、国民が幅広く議論に参加できる機会を設ける必要がある。現状の ODA 白書や年次報告書などで情報を公開しているというだけでは、日本国民の理解や納得はえられない。

同様に、援助受取国の政府は、ODA に係わる国同士の取り決めをおこなうことが不可欠な役割であるが、それ以上の役割や関与は不要である。受け取った ODA によって提供される財とサービスを国民が実施する開発にどのように動員するかは、援助受取国の国民が決めることである。そのためにも、国民の意見や希望が議論され、受け取りを実際に行う国民から形成される機関によって ODA 資金の使い方が決められといったボトムアップのアプローチの形成につながって欲しい。

このような考えからすれば、ODA のフローは、あくまで願望の域ではあるが、次のようなものを提案したい。

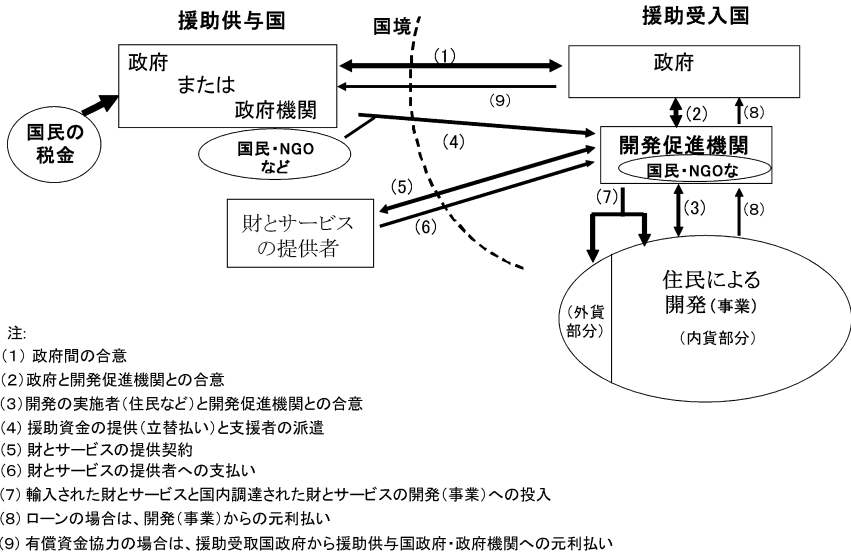


図-2 国民主体の ODA のフロー

出典：筆者作成

#### 4. インフラ整備をすれば経済発展するという錯誤

ODA が、経済発展だけに目的化されていることから、援助供与国も援助受取国も双方が ODA によってインフラ整備を行えば、内外の民間投資が誘発されて経済発展し、結果として貧困削減にいたるという展開に固着することとなる。

政府対政府という一方的な定義づけでは、ODA による主要な対象となる開発が、多くの場合に政府の行うインフラ整備となる。このことは、一部の ODA 研究者の間でも、ODA は援助受取国でおこなうインフラ整備あるいは援助受取国での行政行為の実施といった錯誤が発生することとなる<sup>(12)</sup>。

そもそも論として、インフラ整備は開発かという問題があるが、これについては次節で詳述することとして、インフラとは経済発展のためにどういう役割を果たすかを検討してみよう。インフラ整備といった公共事業の実施では、設計や調査会社、工事を請け負ういわゆるゼネコンとよばれる土木・建設会社とその企業に機材をリースし原材料を提供する会社、現場で働く建設作業員など、さらには宿舎や食事の提供する会社や個人に、現金が落ちることになる。しかし、それは調査や設計といった準備期間を含めても、数年から10数年といった工事期間だけに過ぎない。一時的にはある程



度の額の公共事業予算が現場に落ちることはあっても、それでもって景気が回復あるいは浮上することは部分的・一時的なことである。インフラの整備によって、農林水産業を含めた現場での経済活動が活発化されれば、景気の浮上や拡大は成し遂げられる。インフラ整備によって新たに工場が進出して雇用が拡大するといった外部からの投資の動員効果が願望としてあるが、多くの場合は、インフラが整備されただけで終わり、その後は完成したインフラの維持管理で大きな財政負担が発生する。つまり、インフラ整備そのものには、経済発展に直接的に寄与する効果はほとんどないといえないか。

ここで、インフラ整備による経済発展というアプローチが成立するための条件を検討してみよう。それは、インフラ整備が先ではなく、住民なり地場企業なりの経済活動が存在することが前提となる。援助受取国において、経済発展の制約としてインフラの未整備があげられるが、これは、制約の一つであってすべてではない。インフラの未整備よりも大きな制約は、経済活動が限定的であり、このような限定的な経済活動が援助受取国の大きな制約となっていることである。

例えば、地場の産物を未舗装の道路を自転車で運んでいたが、道路が舗装されることによって、楽になったといった利便性の向上に結びつくが、地場産品の売上げの量と額の増大、質の向上に結びついて、はじめて道路整備の効用が示される。しかし、実態は、道路が舗装されて楽になった、なら次はコンクリートの橋にして欲しい、水道も整備して欲しいというインフラ整備要求症候群<sup>(13)</sup>に陥ってしまう。地場の産品の市場での需要が高まり、市場までは運搬する手段を自転車からバイクへ、バイクから小型トラックに変えたいが、途中にある木造橋がトラックでは渡れない、だからコンクリート橋に架け替え、さらに道路も簡易舗装にするということが、求められるインフラ整備の本来の姿といえよう。住民の生活を向上させるための基礎インフラや社会インフラの整備は、公共性・公平性の観点から政府の役割として行われなければならないが、その次の段階の経済の発展に関しては、その村なり地域において経済発展のポテンシャルを有している産業とか経済活動の存在が、経済インフラ整備には不可欠な要件といえる。

話が横道にそれるが、日本の ODA への批判の一つに、経済インフラ重視で、住民に直接裨益する社会インフラが少ないということがある。この批判に対する回答例として、初等教育や基礎医療といった社会インフラ部門の整備・充実は援助受取国の義務・責任であり、日本の ODA はそのような土台の上に形成される経済発展のための土台作りのための経済インフラに供与されるべしという根強い考え方<sup>(14)</sup>がある。これは、ODA の目的を経済発展においている典型例であり、ODA⇒政府対政府⇒イン

フラ整備⇒工場進出⇒雇用拡大⇒経済発展⇒貧困削減といった一連の流れの中で発生する錯誤の連鎖の形でつながっている。

日本の第二次大戦後の高度経済成長は霞ヶ関主導の六次に渡る全国総合開発計画と莫大な額の公共事業予算を投じて全国津々浦々に鳴り物入りで道路や鉄道を整備し、水源や電力を確保して工業団地を造成してきた。これが、第二次大戦後の日本の開発の経験といえる。しかし、日本の経験はこれだけではない。これを可能としたのは、江戸期に始まりその後も地道に行われてきた教育の充実であり、地場の産業育成の成果である。日本には、第二次大戦後の霞ヶ関主導のインフラ整備を支える大きな土台が江戸期から備わっていた。その土台が、敗戦時にも消滅することなく、その後の復興、高度経済成長期の開発を支えてきた。では、援助受取国の経済発展を支援するにあたって、限定的な土台の上に大規模な経済インフラを乗っけていってよいのか、それ以前に乗つけられるのかという疑問がでてくる。

下に示す図は、筆者が JICA 派遣専門家としてジャカルタの内務省地域開発総局に在勤中に、日本とインドネシアの開発を考える上での議論のタタキ台として、内務省の関係者、NGO や大学の仲間に伝えてきたものである。これは、インドネシア政府から要請されたジャカルタの地下鉄建設に関して、開発の基礎となる土台によって、新たな開発、特に新技術の導入によるインフラ整備の危うさと完成後の維持管理の困難さを示したものである。

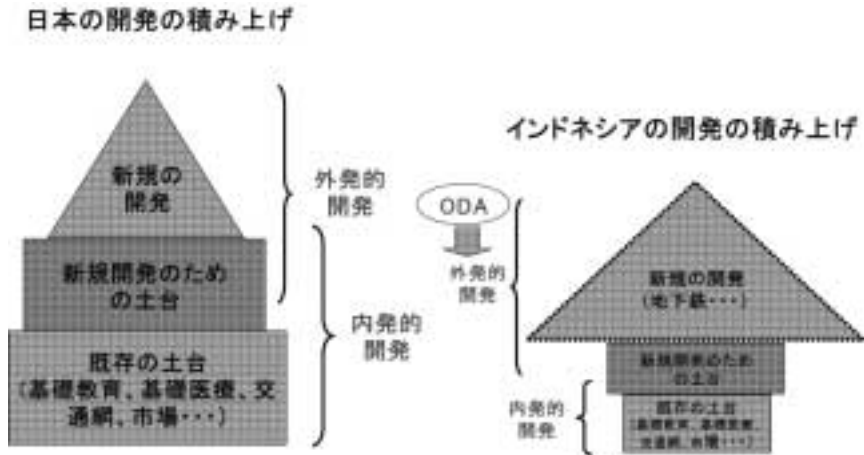


図-3 発展とその土台に係わる日本とインドネシアの比較

出典：筆者作成

5. 経済発展すれば貧困削減するという錯誤

インフラ整備による経済発展の次に来る錯誤が、経済発展すれば必ず貧困削減するという構図から発生するものである。援助受取国の最大の課題は、貧困問題をいかに解決するかに絞られるとあってよい。そして、多くの場合に採られたのは、ODAによるインフラ整備が内外からの民間投資の呼び込みにつながり、それによって経済発展し、結果として貧困の削減となるというアプローチである。

貧困削減のためには、救貧アプローチ、雇用アプローチ、所得再分配アプローチ、人権アプローチ、エンパワメント・アプローチと今までにも数々のアプローチが提示されてきており、また、直接的アプローチ、間接的アプローチといった区分によっても貧困削減策が示されている<sup>(15)</sup>。

ここでは、上記のODAによるインフラ整備から、最後の貧困の削減という一連の流れの間接的アプローチと社会的・経済的な弱者を正面から支援するという直接的アプローチについてまとめてみる。

まず、ODAによるインフラ整備、民間投資の呼び込み、経済発展、そして貧困削減というアプローチは、多くの開発経済学の文献で示されているトリクルダウン仮説の適用といえる。この仮説を簡略化して示すと次のようになる。

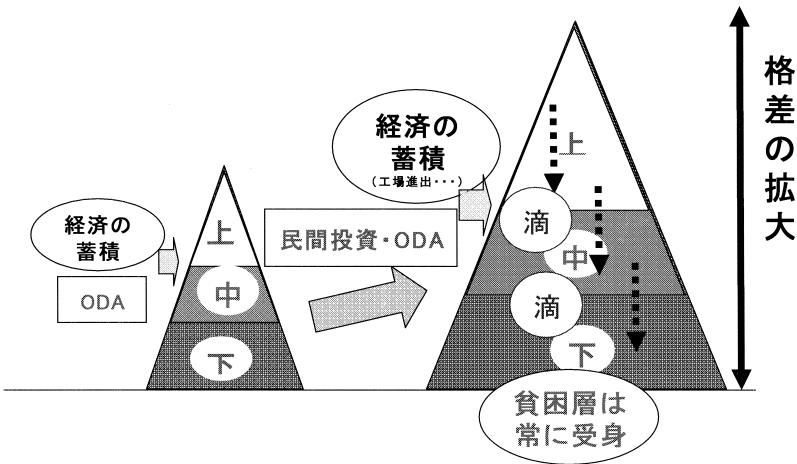


図-4 トリクルダウン仮説の図式

出典：筆者作成

このアプローチでは、経済発展の滴すなわちトリクルが、経済発展とともに上層部

から中間層、中間層から下の層に落ちて行き、貧困削減に結実するというフローで、ここにもいわゆるトップダウンが示されている。ここでいう経済発展とは、途上国の内外の民間投資が誘発されること、つまり、工場が建設され、援助受取国の住民が工場労働者になることとってよい。これが貧困削減に結びつくという非常に明解なストーリーである。

ここでの問題は、ODAによるインフラ整備の受益者が、援助受入国の中でも、上層部、せいぜい中間層に限定されることである。それらの層は新たに建設されるインフラによって自らの経済を成長させ、社会福祉を増進することができる。しかし、下層に位置する社会的経済的弱者は、いつまでたってもODAの受益者にはならない。これでは、貧困の固定と格差の拡大をむしろ助長する。

この論であれば、経済発展の主役がおのずと、その効果・効率から、上層部に限られる。援助受取国といえども、高等教育を受けて世界標準で活躍している人材は多数いる。それらは、まず上層部の人間である。このような人間は、政府の高官あるいはビジネスマンといった開発の主役であり、インフラ整備の受益者にもなる。ODAや民間投資を通じた外からの資金・技術などの投入に際しても、これらの層は効果・効率面からのレスポンスは高い。繰り返すならば、このような上層部のさらなる経済発展によって、その下の中間層に滴が落ちる。それは、進出してきた工場の中間マネジメント層や従業員として中間層の成長や拡大となり、最終的にこの中間層の経済発展の滴が貧困層にも流れ落ちる。

アジアでは、日本、韓国、台湾、そしてシンガポールがその事例ともいわれている。1993年に出版された世界銀行の「東アジアの奇跡」では、政府の適切な関与によって輸出指向工業化が成功し、貧困削減が図られたという例証が語られている。昨今、経済成長の著しい中国やインドなどもこの仮説を踏襲しているといえよう。

では、このトリクルダウン仮説に対置する直接的な弱者への支援アプローチはどういうものであるのか。これは、まさしく弱者の人たちへの直接支援である。その場合の考え方として、開発経済学のビッグ・プッシュ理論<sup>(16)</sup>の考え方を簡潔に紹介しておこう。このビッグ・プッシュ理論は、必ずしも貧困削減には寄与しないといった批判もあるが、自立とみなせるテイクオフの段階まで何らかの手法でプッシュしていくという考え方であり、貧困層への支援に関しても検討に値する。

それは、どのように貧困層をプッシュするかの開発の課題といえる。つまり、貧困層の生活の底上げに寄与するBHNの充実や基礎教育の提供に加えて、貧困層が直接裨益するようなビジネス機会の設定である。この関係では、日本の大分県の一村一品運動、あるいは道の駅、地産地消事業といった多くの地域おこしの事例があげられ

る。これらの地域おこしは、地元にある資源を活用した経済活動であるが、それにとどまらず社会を変えるという社会運動ととらえることもできる。このような日本の地域おこしの事例は、ODA などを通じて援助受取国に紹介されており、大分県の一村一品運動は、多くの国で採用されてきている<sup>(17)</sup>。

なお、経済発展を追求するにあたっては、以下のような問題があることを忘れないようにしたい。

- ①まず、格差の拡大である。上層部、中間層が発展する一方で、貧困層は、常に滴が落ちてくるのを待つという依存症の状態に置かれる。こうなれば、貧困の固定化とともにますます格差が拡大することとなる。これは、資本主義の宿命であるという意見も出てこようが、現実問題として、アメリカで、そのアメリカに追従する日本において、また、多くの援助受取国で発生しているのが、格差拡大の問題であり、各国ともにそれへの対応に苦慮している。
- ②次は、経済発展第一主義による格差拡大に加えて、資源がいつまでもつかということである。昨今、資源の有限性にかかわる警鐘が鳴らされているが、地球温暖化、CO<sub>2</sub>削減問題などに示されるようなエネルギー資源の枯渇が、今のままの経済発展第一主義では、差し迫った地球規模の問題となることは自明である。

したがって、これらの課題への対応は、どのような・どの程度の経済発展を進めるかということに行き着くといえよう。少なくとも、援助供与国は、日本を含めて、現状にまで到達した経済規模をこれ以上に拡大させず、上層部と貧困層との間の格差を縮小する方策が採られなければならない。同様に、援助受取国においても、上層部の発展を抑え、貧困層の底上げのための資源の利用を図ることである。いずれの場合も、上層部から貧困層への資金を含む資源の移転を進めることにつきよう。これが、地球を守り、次世代に資源を譲り渡してゆく残された道ではなかるうか。

## 6. インフラ整備が開発という錯誤

インフラの整備は、国民が必要とするニーズを満たす上で、政府が行うべき大きな役割である。これにはなんら疑問はない。しかし、ODA の供与による経済インフラの整備のみであれば、上述のごとく、受益者は援助受取国の上層部かせいぜい中間層の経済活動の向上、結果として、それらの層の社会福祉の増進に資するのみである。

では、インフラ整備が開発であるのかという問を考えてみよう。それは、狭い範囲での開発に係わる行為といえる。しかし、今までの ODA に関する議論では、援助受取国の政府の行うインフラ整備がそのまま開発とみなされてきた。ここにも、インフラ整備が開発のすべてと理解されている錯誤があるといえる。インフラ整備によって

民間活動が活発になれば、経済発展するのは事実である。ただし、その前提として、住民や民間の経済活動が何らかの形で存在することが忘れられている。道路や橋、電気や水道といったインフラとは、どのようなものなのか。それは、インフラとは住民や民間が活動する上での一つの動員される資源であるということである。

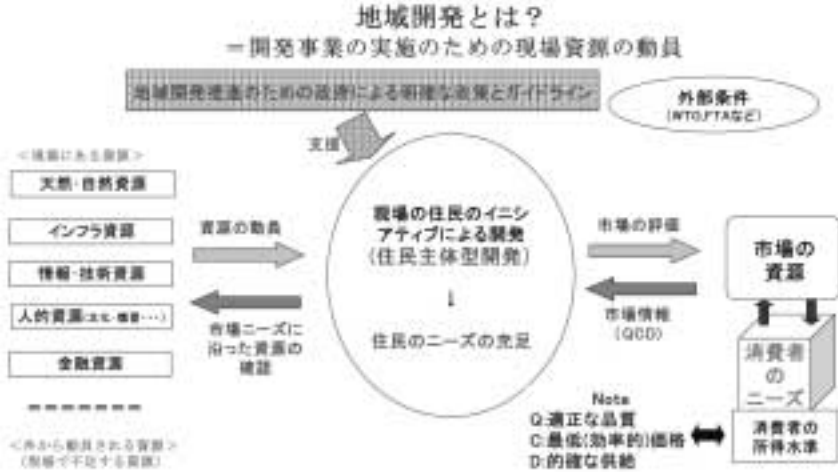
まず、開発とはどのような定義になっているのかを振り返っておこう。広辞苑によれば、「開発とは開きおこすこと」と示されている。これを解釈すると、自然や知識を利用してより人間に有用なものを生み出す行為、あるいは自然のままで人間生活に問題がある場合、その環境を人為的に変えることでより生活を良くすることともよいであろう。

今まで、開発という言葉はいろいろな機会に使われてきた。そして、格差や貧困削減の手法などを研究する開発学、開発論といった学問領域も形成されており、さまざまなアプローチが採られてきている<sup>(18)</sup>。インフラ整備そのものは、道路・橋梁、ダムといった構造物を建設であり、工学的なアプローチに基づく開発の一つとみなされる。

本稿では、開発の定義として、住民によるより良い明日のための活動と定義し、その内容を身のまわりにある資源を最大限に動員した住民の、住民グループの活動とする。ここでの資源とは、自然・天然、インフラ、情報・技術、金融、人材と大きく区分される。これらの資源を動員し、住民が、住民のグループが行う活動すべてが開発ということとなる。この住民による活動は、人権を守る活動であってもよいし、小ビジネスを行う活動であってもよい。求められることは、住民の人たちが、まずは身の回りにある地元の資源を動員して、地元にはない資源は外から動員して、活動を行うということである。これは、街づくり、地域おこしと捉えてもよい。筆者が、JICA 派遣専門家としてインドネシアの地域開発政策支援事業<sup>(19)</sup>に携わっていた際に、チームで作成した地域開発とは何かを示す図を示してみよう。

この図から読み取れることは、以下の六点である。

- ①地域の開発とは、そこに住む住民たちによる持続的な活動であり、これが、参加するということを超えた住民主体の開発である。
- ②持続的であるためには、インプットとしての資源が住民の活動に常に動員され、活動の成果としてのアウトプットが市場に受け入れられることである。
- ③もし、その活動が経済活動であれば、まずは市場から得られる情報、特に、消費者のニーズを的確につかみ、それに応える活動内容にする。
- ④活動に動員される自然、インフラ、技術・情報といった資源は、必ずしもそのすべてを住民たちが動員できるわけではない。そのため、住民が動員できない資源は、



図－5 地域開発の考え方

出典：JICA 地域開発政策支援事業の成果物より筆者が作成

NGO や大学・研究者，マスコミ，地方政府などのステークホルダーが動員し，住民の活動を支援する。このようなステークホルダーの支援によって，活動全体が協働型の開発となる<sup>(20)</sup>。

- ⑤現場にある資源は最大限に動員し，現場にはない資源は外から動員する。これによって隣りの村や町との地域連携型の開発となる。
- ⑥政府の役割は，インフラの整備とその維持管理に加えて，このような住民による活動が，そしてステークホルダーによる資源動員が恒常的に行われるようにより政策・ガイドラインをつくることである。

開発からえられる成果は，1) 身体的充足，つまり，人権，安全，健康，安心，尊敬，自信，連帯といった体と心に係わる充足，そして2) 子供を学校に送る，明日は少し美味しいものを食べたいという経済的な充足として示される。

以上のことから，ODA は，援助受取国の住民たちによる開発への支援に活用されるべきということが理解されよう。ODA による援助受取国政府がおこなうインフラ整備だけが開発ではない。整備されたインフラは，住民たちによる開発に動員される貴重な資源である。そのためにも，インフラは新たに作るだけでなく，むしろ完成後の維持管理をしっかりおこなうことが政府の大きな役割と責任といえる。

## 7. おわりに

貧困などに代表される援助受取国の社会的・経済的弱者の状況を改善するためには、これからも ODA を含む国際協力の必要性は高まることはあっても、低下することはない。しかし、ODA 予算削減という大きな流れのために、日本は国際貢献の場から自ら遠のいているのが実情である。

今回は、OODA の定義・目的から発生する錯誤、さらに ODA が政府対政府となっている錯誤、それから派生する幾つかの錯誤についてまとめてみた。これらの錯誤は、さらにインフラ整備をすれば経済発展するという錯誤、経済発展すれば貧困削減につながるという錯誤に結びついている。このような錯誤は、一言でいえば、すべてを政府がトップダウンで行うという ODA の、そして開発の根幹に係わる問題点とあってよい。

このトップダウンに関しては、その功罪も種々に指摘できるであろうが、こと ODA に関しては、1) 援助受取国の政府がすべてを取り仕切り、国民の間には「すべては政府がやってくれる」といった依存症を引き起こすこと、2) ODA 支援の受益者が、上層部かせいぜい中間層の一部に偏り、開発の便益が最も必要とされる下層部の弱者を常に「待ち」の状態にさせていることが、その問題点としてあげられる。

では、援助受取国において、ボトムアップによる開発は可能なのであろうか。答えは可能といえよう。そのためには、少しのアプローチの変更でよい。つまり、援助受取国における ODA 支援による開発を、政府や政府機関が実施するインフラ整備だけではなく、もっと広く国民が実施する開発、特に社会的・経済的弱者の人々が行う開発を、ODA 支援の直接的な対象に組み込むことである。これは、従来の ODA 支援でも少しは行われてきた。おそらくは、インフラ整備への支援が1000とすれば、弱者への直接支援は1にも満たない比率であったのではないか。今後は、この比率を高めることである。他方、政府によるインフラ整備は、すべてを否定するものではない。インフラは、住民が行う開発には不可欠な資源（インプット）である。ならば、住民の開発とインフラ整備を一体的に行っていけばよい。そのような住民による開発の実例は、アジアでもアフリカにおいても現れだしている。このような動きに対して、政府の役割は、この良い政策・法制度作りに尽きるといっても過言ではない。では、援助供与国は、どうするのか。それは、ODA 供与の政策として、援助受取国の弱者を直接的に支援するというを、明確に日本の国民に示すことである。

ODA を含む国際協力への日本国民に意識を高めるため、そして援助受取国において住民による開発の実践力を向上させるには、ボトムアップの開発アプローチが進め



られるように、双方の国民の協働体制の構築を提案したい。そのためにも、本報告で採り上げた錯誤の存在が認識され、その解消に向けた取り組みが開始されることを願っている。

次報では、ODA 予算関連の幾つかの錯誤、また ODA 批判の対象となっている事柄に係わる錯誤などについて報告し、いくつかの提案を行う予定である。

## 注

- (1) ODA 白書2009年度版によれば、「2008年における日本の ODA 実績（支出純額）は、OECD-DAC 加盟国では、米国、ドイツ、英国、フランスに続く第 5 位となりました。順位は2007 年と変わらず 5 位にとどまった」という記述がある。
- (2) ODA 予算にかかわる錯誤については、次報で詳述する予定である。
- (3) ODA 改革に関しては、1980年代から政財界などの多くの提言が出されている。最近では、順不同ながら、外務省「国際協力に関する有識者会議」最終覚え書き（2009年 2 月）、日本の ODA を変える会「ODA 改革：5 つの提言 ～21世紀型の「開発協力（DC）」へ脱皮せよ～」（2010年 6 月）、（社）経済団体連合会「ODA 改革に関する提言」（2001年 10 月）、21世紀政策研究所「NGO と ODA の連携強化のあり方—ODA 改革の突破口として—」（2003年 3 月）、外務省「第 2 次 ODA 改革懇談会」最終報告（2002年 3 月）などがある。
- (4) ODA 批判の代表的な本としては、鷲見（1989）、毎日新聞（1990年）、諏訪勝（1996年）、福家・藤林（1999）、村井（2006などがあり、擁護の本としては、笹沼（1991）、渡辺・草野（1991）、草野（1997年）、渡辺・三浦（2003）などがある。
- (5) DAC（Development Assistance Committee、開発援助委員会）は、OECD の委員会の一つで、開発途上国への開発援助を奨励するとともに、援助の質などを議論する機関である。なお、ODA の定義は ODA 白書209年度版による。
- (6) 国際協力に関するいずれの開発経済学の本としては、渡辺（1986）、西垣・下村（1993）、山形（1998）、絵所（1994）、高橋・福井（2008）など数多くある。
- (7) インフラ整備とは、海外経済協力基金（1993年）によれば「経済活動の一般的な基盤を形成する資本設備・施設の総称。社会資本と同義。道路や電力、港湾といった生産基盤関係の経済インフラと公衆衛生や上下水道、小学校といった生活基盤のための社会インフラに区分される。日本の ODA 支援は、圧倒的に経済インフラに向けられてきている」と定義されている。
- (8) NHK の番組（2007年放映）において、外務省 OB のディベーターは、ODA の目的は誰が決めるのかという問に対して「国会が決める。援助大綱を含めて、国会の中で議論して決める」と発言している。
- (9) 日本の ODA 支援による近代的な病院建設や大学などの高等教育施設の整備が、社会セクターの支援事例として紹介されているが、このような病院や大学などの整備による受益者は、当然ながら上層部や中間層に限定される。小学校にも子どもを送れない貧困層にとって、近代的病院や大学は遠すぎる存在といえる。

- (10) 官民という言葉は、必ずしも ODA 関連だけではなく、多くの分野で日常的に使われている。官＝お上であり、民はお上から契約などをいただいている立場という意味合いなのであろう。だから、ODA の改革の提案にも、官民一体になって、NGO との連携を図るといように、上下関係を示す典型的な言葉ながらもあたり前に使われている。この場合、民は民間企業のことであり、一般の国民は民の範疇には入っていないというがった見方もできる。
- (11) 援助受取国のガバナンス（統治）の問題は ODA と密接に結びついている。2003年に改定された ODA 大綱では、その基本方針の（1）開発途上国の自助努力支援において、良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、これらの国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力することは、我が国 ODA の最も重要な考え方であると述べている。つまり、汚職や腐敗といったガバナンスに反する事柄があれば、ODA の供与を日本政府として考えますという宣言と受け取れる。しかし、援助受取国の多くは、例えば、トランスペアレンシー・インターナショナル（ドイツの NGO）による評価においても、汚職や腐敗度は非常に高い数字となっている。
- (12) NHK の番組（2007年放映）において、開発経済学を専門とする大学教員のディベーターは「ODA は、日本の政府が、代理機関である JICA、JIBC や大使館を通じて、別の主権国家に出かけていって行う行政行為である」と発言している。
- (13) 援助依存症といってもよい。インドネシアでは、32年間にわたるスハルト政権下において、中央政府による一元的なトップダウン型の開発が進められて来た。それを支えていたのが、世界銀行やアジア開発銀行、そして日本政府 ODA を含む援助であった。筆者は、ジャカルタ在勤中（旧 OECF・旧 JBIC そして JICA 派遣専門家）に多くの村を回り、村長や村民の人たちと話をしてきたが、出されるのは「この村には何も無い。学校が欲しい、水道が欲しい……」といった中央政府や援助に依存する声ばかりであった。そこに見えるのは、自らが開発を行うという姿勢の欠如の蔓延である。
- (14) 開発の土台である初等教育や基礎医療などの分野は、援助受取国政府がまず取り組むべき課題であり、ODA の対象ではない。ODA は、その土台の上に形成される経済発展に資する経済インフラの整備や高等人材の育成に使われるべしというのが、日本政府、特に財務省（旧大蔵省）の考え方である。
- (15) 貧困削減は、すべての開発経済学の書籍で採り上げられているが、JICA（2001）は、非常にコンパクトに貧困削減について取りまとめている。
- (16) ビッグ・プッシュ理論は、十分な援助や民間の投融資が供与されれば、自力では貧困の罨から抜け出すことが難しい国にあって、貧困の罨から抜け出し、より高い一人当たり所得を実現できる長期的状態に向かうことが可能となることを示すもので、援助の有効性に説得力のある根拠を提供している。しかし、現実には、批判として、援助を供与するだけでは、貧困の罨から抜け出すことができるわけではないことも指摘されている。また、住民の活動といった開発の考え方がまったく組み込まれていないのも一つの限界となっている。
- (17) JETRO（独立行政法人日本貿易振興機構）によるタイの OTOP（One Tambon One Product）

支援がその代表事例である。ODA 分野では、海外青年協力隊によるマラウイの一村一品運動などが「クロスロード」(2006年6月号他)に紹介されている。松井(2006)は、幾つかの国での一村一品運動が大分の運動から変容している姿を紹介している。

- (18) 開発学あるいは開発論を形成しているアプローチには、歴史的アプローチ(経済史や地域史の視点からある地域の経済発展あるいは経済停滞の様相を検討)、経済学的アプローチ(開発経済学の立場から貧困を解消するための方策を研究)、社会学的アプローチ(開発社会学といった分野から社会的要素を検証)、工学的アプローチ(開発によって貧困解消を図るにはインフラの整備が必要との立場)などがある。
- (19) 地域開発政策支援事業(Regional Development Policy for Local Government)は、2001年からスタートしたインドネシアの地方分権を支援するために、2002年から2005年まで内務省地域開発総局を核に、南スラウェシ州開発局、北スマトラ州開発局、西カリマンタン州開発局をカウンターパートとする JICA の技術協力事業として実施された。
- (20) ODA や国際協力の政界で、参加型開発(Participatory Development)という言葉がよく使われているが、これはインフラ整備などの ODA 支援に際して、受益者である住民をその計画の段階から参加を求めるということが主眼となっている。これであれば、住民は開発の受益者であるとしても、決して開発の主体者とはなりえない。これに對置する概念として、筆者は住民主体型開発を提唱している。

#### 参考文献

- ウイリアム・イースタリー、小浜裕久他訳、2009年、「傲慢な援助」、東洋経済新報社  
 絵所秀紀、1994年、「開発と援助 南アジア・構造調整・貧困」、同文館  
 NHK、2007年6月24日放映、「新 BS デイバート どうする日本の ODA」  
 海外経済協力基金開発援助研究会編、1993年、「経済協力用語辞典」、東洋経済新報社  
 外務省編、各年版、「政府開発援助(O DA)白書」、国際協力推進協会  
 草野厚、1997年、「ODA の正しい見方」、筑摩書房  
 黒岩郁雄編、2004年、「開発途上国におけるガバナンスの諸課題」、アジア経済研究所  
 JICA、2001年、「貧困削減に関する基礎研究」、国際総合研究所  
 笹沼充弘、1991年、「ODA 援助批判を考える」、工業時事通信社  
 鷲見和夫、1989年、「ODA 援助の現実」、岩波書店  
 諏訪勝、1996年、「破壊ニッポン ODA40年のツメ跡」、青木書店  
 世界銀行著、白鳥正喜監訳、1994年、「東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割」、東洋経済新報社  
 セルジュ・ラトゥーシュ 中野佳裕訳、2010年、「経済成長なき社会発展は可能か?」、作品社  
 高橋基樹、福井清一編、2008年、「経済開発論研究と実践のフロンティ」、勁草書房  
 ダンピサ・モヨ、小浜裕久監訳、2010年、「援助じゃアフリカは発展しない」、東洋経済新報社  
 毎日新聞社会部 ODA 取材班、1990年、「国際援助ビジネス ODA はどう使われているか」、1990年  
 西垣昭、下村恭民、1993年、「開発援助の経済学新版」、有斐閣

- 橋本強司，2008年，「開発調査というしかけ一途上国と開発コサルタントー」，創成社
- 福家洋介，藤林泰編著，1999年，「日本人の暮らしのためだったODA」，コモンズ
- 松井和久編，2006年，「一村一品運動と開発途上国日本の地域振興はどのように伝えられたか」，アジア経済研究所
- 三木敏夫，2010年，「東アジア経済発展論」，創成社
- 村井吉敬編著，2006年，「徹底検証ニッポンのODA」，コモンズ
- 山形辰史編，1998年，「やさしい開発経済学」，アジア経済研究所
- 渡辺利夫，1986年，「開発経済学経済学と現代アジア第2版」，日本評論社
- 渡辺利夫，草野厚，1991年，「日本のODAをどうするか」，日本放送出版会
- 渡辺利夫，三浦有史，2003年，「ODA（政府開発援助）日本に何ができるか」，中央公論新社