

ODAのこれからを問う～増額か減額か～

<SPD 次第>

1. はじめに
2. ODA とは
3. 歴史から見る ODA の意義
4. ODA の現状
・質疑時間（10分）
5. 諸外国の ODA の状況
6. ODA への賛否
・質疑時間（10分）
7. 今回の論点
8. 参考文献

1. はじめに

先日、あるコラムが連載されていた。題して、「安倍首相巨額 ODA 発展途上国へ支援」。安倍政権の ODA を批判する記事である。

記事はこのように主張する。曰く、日本には多額の借金があり、国内には貧困問題もある。ODA に多額の資金を拠出するよりも、まずこれらの問題を先に解決すべきである、と。

しかし、このような ODA 悪者論は、ODA の一面を捉えたにすぎない。確かに日本の ODA は（一時期よりも勢いが衰えたとはいえ）巨額であり、国内問題にリソースを割くように求める声も理解できる。しかし、安倍首相は何の根拠もなしに発展途上国へ ODA を拠出し続けている訳ではない。ODA の意義を正しく認識しなければ、正しい批判もできない。

では、ODA の意義とは何なのだろうか。そして、日本は今後 ODA をどう使っていくべきなのか。今回、皆さんにはこのテーマを考えていただきたい。今回の企画が、ニュースでしばしば聞く ODA について一考していただく機会になれば幸いである。

2. ODA とは

ODA とは、政府開発援助（Official Development Assistance）の略語である。簡単に言ってしまうと、先進国が発展途上国のインフラ整備等を助けたり、技術・資金面で支援をしたりすることが ODA である。

ODA には二国間援助と多国間援助という二通りの援助形式がある。

①二国間援助

二国間援助とは、先進国が対象国と直接交渉をして ODA の拠出を決める ODA の方式である。二国間支援は贈与と有償資金協力という2つの形式に分けられる。

1)贈与

贈与とは、無償で途上国に対し経済的な支援をすることである。

贈与のメリットは途上国側、先進国側にそれぞれ存在する。途上国側は、財政に大きな問題を抱えていても ODA を受けることができる。先進国側は、返済能力がない国に贈与を与えることで、先進国の影響を一定程度与えることができる。

勿論デメリットもある。途上国側は、贈与である以上継続して多額のお金を得る、ということは出来ない。このため、継続して資金が必要な大きなプロジェクトは行いづらい。また、

先進国側は、お金として還ってこない資金拠出をするわけであるから、国民からの支持は後述の有償資金協力より得づらい。

2)有償資金協力

有償資金協力とは、途上国に対して低金利で長期間の融資をすることである。

有償資金協力のメリットは、多額・長期の ODA を期待できることにある。途上国側からすれば最終的に資金を返却するということにより、多額の ODA を期待できる。先進国側は、拠出は一時的なものであるとして、国民の合意を得やすい。また、途上国側は資金償還の義務を負うから、効率的に ODA を使うインセンティブになり、途上国の自助努力を促せる。

有償資金協力のデメリットは、結局は低利の借金であるということである。途上国側は資金を償還する必要に迫られるし、先進国側は返済が果たされないリスクを背負うことになる。

②多国間援助

多国間援助とは、国際機関を通しての間接援助という形式で行われる ODA である。代表的な国際機関は DAC(開発援助委員会)である。各国はこれらの機関に資金を拠出し、その機関が主体となって発展途上国に支援をする。

贈与・有償資金協力の区別はなく、基金の管理は委任された機関に一任される。

先進国側からすれば、ある機関に対しての拠出を多くすることで、その期間内での発言力を上げることが出来る。

3. 歴史から見る ODA の意義

3-1.三つの時期

日本の ODA 史においては以下三つの大きな区分をすることができる。まず、①日本が ODA を受け取っていたころの時期、②日本が ODA を拠出するようになってから冷戦が終わるようになるまでの時期、③冷戦後になってからの時期、の三つの時期である。

①戦後～サンフランシスコ平和条約

現在多額の ODA を拠出する日本であるが、1954 年まではアメリカや国際機関からの経済援助を受けていた。食糧援助のガリオア資金、工業用原料購入のためのエロア資金などをアメリカから受け取っていた。そして、1952 年に日本が独立を果たしてからは、トヨタ自動車をはじめとする企業が世界銀行から融資を受け、大きく成長していった。つまり、日本は ODA の資金をもとにして、自助努力をし、自国企業を発展させた歴史を持つのである。

日本は戦後のこのような経験から後述の自助努力、という概念を日本の ODA の一つの柱とした。

②冷戦期

日本は、サンフランシスコ平和条約の規定により、ビルマ、フィリピン、インドネシア、旧南ベトナムに資金援助という名目で賠償を行った。そして、賠償を放棄したタイ、ラオス、カンボジアといった国にも「準賠償」といった形で賠償が行われた。

この ODA の目的は「防共」であった。

日本は冷戦において西側陣営に加盟し、ロシアと国境を接する冷戦の最前線にいたが、武力行使が事実上不可能であった。そのため、日本は資金援助を通じて資本主義国を支援した。

最も顕著にその傾向が読み取れるのは、南ベトナムに対する ODA である。ベトナム戦争が終結するまで、ベトナムは北と南の二国に分裂をしていたが、日本が援助をしていたのは一貫して南ベトナムであった。岸、池田、佐藤内閣はそれぞれ、太平洋戦争の賠償と

称して多額の ODA を南ベトナムにつぎ込み、南ベトナムを反共の砦としたのである。また、インドネシアで親中国のスカルノ政権が倒れた 5 年後には、それ以前と比較して 2 倍以上の ODA を拠出している。中華人民共和国に対しては、1978 日中平和友好条約締結後から巨額の円借款を行っている。これは、中ソ対立をしていた中国を西側に引き付ける狙いがあったと考えられる。

つまり日本は、東南アジアに共産主義政権を拡散させないために、ODA を通じて防共作戦を行っていたのである。武力を持たない日本はこうして西側諸国としての責務を果たしていた。この時期日本の ODA は増額を続け、1975 年から 1985 年で日本の ODA の額は 5 倍以上となった。1989 年にはアメリカを抜いて日本の ODA は世界一となった。

③冷戦以降

冷戦後、日本の ODA に大きな転換点をもたらしたのは湾岸戦争である。湾岸戦争は、日本の ODA に限界を突き付けた。

1991 年に起きた湾岸戦争において、日本は 135 億円もの経済支援をした。しかし、クウェート政府の感謝状の書面に日本の名前は入っていなかった。これにより、財政支援では意味がないのでは、という話になり、ODA に疑問が出始めた。経済的支援での限界が考えられ始めたのだ。これをきっかけにして、他国への経済的支援は減っていくことになる。1998 年には日本の ODA が前年より 10% も下回り、2009 年には ODA の額がピーク時の半分以下になっている。

一方、欧米諸国はアメリカ同時多発テロの影響により貧困がテロの温床であると認識し、ODA の額を増額した。こうした流れの中で、一時期世界 1 位になっていた日本の ODA の額は第 5 位にまで落ち込んだ。

3-2.見直しの動き

しかしその後、東日本大震災による復興支援に後発国を含む多くの国々が支援を行った。これは日本が長年にわたって ODA を拠出してきた結果だと推測されている。ODA は国と国との仲を円滑にしてくれるとして、以前のように ODA を増額していくべきである、という意見も出はじめている。ただ、減少傾向は変わっておらず、冷戦期以降の流れは維持されているといつてよい状況にあった。

3-3.まとめ

日本は ODA を受けたことで経済成長を果たし、逆に ODA をする立場に回った。その後 ODA は軍事的な力に頼らない経済的な力として戦後の日本の外交を支えてきた。しかし、冷戦後の日本においては、湾岸戦争の影響により、ODA の外交手段としての効力に対する信頼が揺らいだ。

4. ODA の現状

4-1.ODA の現状

現在、日本の ODA は 2014 年度で 92 億ドルとなっており、2013 年の 116 億ドルより 24 億ドル少なくなっており、冷戦期終了後の減額傾向がうかがえる。

だが、安倍政権は 2015 年 2 月に開発協力大綱(これからの ODA の方向性を示すもの)を策定し、他国軍への援助を災害援助等の非軍事的分野に限り行うことを明記した。旧 ODA 大綱にはそのような記述はなく、これから ODA のそのような分野での額の増加も考えられる。

また、安倍政権は歴代政権の中で一番多く外遊しており、訪問先で支援を強めていきたいという趣旨の発言もしている。このようなことから今後安倍政権で ODA の額が増加することも考えられる。

支援先は主にアジア地域に偏重しており、そこで欧米との差別化を図っている。

現在の日本の ODA は円借款、いわゆる有償資金協力が多し。無償資金援助の割合は ODA 抛出国 23 か国中 22 位である。その理由として、先に述べた通り自助努力の精神で成長した日本では無償資金協力に対する批判の目が鋭いということがある。

4-2. 日本に対する批判

日本の ODA に対する諸外国からの批判には以下のものがある。

- ・有償資金協力が多いのではないか
 - 日本は自助努力の精神もあり、他の OECD 諸国に比べて有償資金協力の割合が高い。これに対して、本当に貧しい国を救う気がないのでは、という批判が来ている。
- ・アジア重視が大きいのではないか
 - 日本はアジア(中東を除く)に ODA 全体の約五割を出しており、アジア重視だ。そして、最貧国と呼ばれる国はアジアよりアフリカに多い。日本は ODA を利潤を得る為に利用し、本当に貧しい国を救うという姿勢は無いのではないか。

5. 諸外国の ODA の状況

ここでは、日本以外の国の ODA における状況を述べる。当然、ODA は日本一国だけが行っているわけではない。諸外国が ODA に対してどのような態度で行っているか、ということを知ることは日本の ODA の政策を考える上で重要なことである。なぜなら日本が ODA においてどの程度影響力を示せるかは、諸外国が今後 ODA を増やしていくか、減らしていくかに依るからである。

<アメリカ>

現在支援額は 1 位である。

オバマ政権では ODA を倍増することを掲げており、安全保障上重要な柱の一つとして発展途上国の開発を掲げている。主な支援先としては中東、アフリカが多い。一般的には国務省に属する USAID という機関が支援先を決定している。USAID は、民主主義は進んでいるか、経済的自由度は高いかなどを調査し、その度合いに応じて寄付の額を決めている。

<ドイツ>

メルケル政権は、ODA をドイツにおける外交政策の一つととらえ、ODA はドイツおよび欧州の安全と繁栄に直接影響するものだという認識がなされている。そして、メルケル政権は ODA の額を増やす意図がある、と発言している。ドイツは援助する国を少なくし、その代わりに重点的に援助をする、という特徴を持っている。2008 年には、途上国の経済性、政治性、環境性を考慮して、58 か国に絞られた。また、アフリカ中心の援助が行われている。

<スウェーデン>

GNI 比 1% という非常に高い割合で ODA を行っており、ODA での国際貢献を重視していると考えられる。近年 ODA の額が増えており、これからも ODA を積極的に活用していこうという意図が見える。アフリカ中心に援助を行っている。

<中国>

アフリカ向けに多額の援助を行っており、インフラ整備などで中国企業が利潤を得つつ、アフリカ諸国で存在感を増している。欧米諸国が人権問題などで ODA をためらっている国にも援助をしている。近年援助額を急速に増やしてきている。

6. 主な争点

ここでは、ODA増額か減額かを定めるにあたり、挙げられるであろう主な争点について記述する。議論を進めるうえで参考にしてほしい。

1. 安全保障重視 OR 国内問題重視

<ODA 増額派>

→安全保障を重視する。そして、日本の安全を担保するためにODAによって他国に影響を与えておく必要性があり、ODAをこれからも増額し続け、影響力を落とさないようにする必要がある。

<ODA 減額派>

→国内問題を重視する。日本は相対的貧困率(税金、社会保険料を差し引いて年収122万円以下の世帯)が16%とOECD諸国30か国中4番目に高い。そして現在進行形で割合は高まっている。このような世帯の貧困支援が先である。また、社会保障政策など、他にもお金がかかる政策は山ほどある。実際に、国家予算案は年々最高額を更新し続けている。

折からの国内経済の長期低迷や財政悪化もあり、ODAの額が減ってしまうのは避けられない。国内問題に支出すべき額は増え続けておるのにもかかわらず、それに使える金額は減っている現状、最も先に切り詰めるべきはODAである。

2. 平時・経済支援重視 OR 有事・人的支援重視

<ODA 増額派>

→平時からの支援、そして経済支援を重視する。PKOのように自衛隊を派遣できるのは基本的に戦時、または戦後混乱期のみである。そのような状態の国に影響力を行使するためにはODAでなくてはならない。そして、軍事的支援は他国から警戒心を持たれる懸念がある。経済的支援での影響力行使は批判も少なく、日本の安全を考えるうえでよりよい考え方である。

<ODA 減額派>

→有事・人的支援を重視する。湾岸戦争で日本はクウェート側に135億ドルという多額の経済援助をした。しかし、クウェートからの感謝状に日本の名前はなかった。ODAの限界を突きつけることとなった。そして、この外交的敗北という経験から日本は軍事的支援(PKOなど)で、自衛隊をはじめとする人を出す方向性に舵を切った。日本の軍事的支援での行動範囲が広がっていき、協力が加速していく中でODAという支援は減らしてしかるべきではないか。

3. 世界主義 OR 局地主義

<ODA 増額派>

→世界主義である。世界的にODAを行うことで日本は国連などの議決で賛成票を得てきた。日本の安全保障を考えるうえでつながりが薄いと思われるオセアニア、アフリカ、南米などにもこれからもODAを与え、影響力を維持すべきである。そして、影響力を行使するには他国が増額の流れの中、増額する必要がある。

<ODA 減額派>

→局地主義である。確かにアフリカ、オセアニアなどの支持票が失われてしまう可能性がある。しかし、日本の影響力を維持するには多国間援助でDACや世界銀行で出資すればその機関での影響力を行使でき、問題ないのではないか。

そして、日本が援助するのは安全保障に密接にかかわるアジアや、資源輸入先の中東に絞るべきである。そのような国にODAをすることを中心とするので、アフリカやオセアニアなどの国々へのODAを減らすことができ、全体としてのODAの額を減らすことができるのではないか。

4. その他

<ODA 増額派>

- ・困ったときに助けてもらえる
 - 東日本大震災の時、発展途上国を含む国から支援を受けた。これは、常日頃日本が ODA で支援をしていたおかげである。
- ・少しの援助で大きな利益が得られる
 - その例として、パラオがある。
日本はパラオに長年多額の ODA を拠出し続けた。(2013 年は 1600 万ドル)
それによりパラオは、沖ノ鳥島が島であるという日本の主張を認めており、40 万平方キロメートルという日本の国土よりも大きい排他的経済水域が失われるのを防いでいる。

<ODA 減額派>

- ・企業と国の癒着が進んでしまう
 - 支援国現地で橋を建設するときに、どの企業に建設を依頼するかまず考える。そしてそのとき企業が ODA 決定機関(各省庁や、政党)に資金提供をし、自分の企業に都合の良い決定を促すことが考えられる。
それによって、癒着が生まれ、政治が腐敗してしまうことも考えられる。
EX)ベトナムの橋
- ・発展途上国の自立を妨げる
 - 発展途上国は先進国からの支援により支援慣れしてしまい、自分で発展をしようという努力をしなくなってしまうのではないか。
EX)ラオス

7. 今回の論点

まず、ODA を増額すべきか、減額すべきか、現状の額を維持すべきかで議論をしよう。その後、日本が発展途上国に対しどう関与していくべきなのか、ということも議論しよう。

8. 参考文献

- 小浜裕久『ODA の経済学』（日本評論社 2013 年 2 月）
草野厚 『ODA の現場で考えたこと』（NHK 出版 2010 年 4 月）
布目稔生『歴史から見た日本の ODA』（創成社 2011 年 10 月）