

途上国の貧困削減に関する国際的ミニマムとODA

船津 潤

キーワード：ミレニアム開発目標，ODA，途上国，貧困削減，持続可能な開発目標

はじめに

途上国経済のグローバル化が1980年代末以降に大きく進展する中¹，貧困削減に関する国際的な目標が90年代に急速に整備・拡充されていった²。そうした国際的な目標が，2000年の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言を基にまとめられ，ミレニアム開発目標（MDGs：Millennium Development Goals）³に結実することになる⁴。

このミレニアム開発目標は，公式的にその達成が国際社会全体の課題とされることになった⁵。つまり，ミレニアム開発目標は，世界の全ての人々の生存権保障へ向けての経過的・段階的目標，あるいは，主に2015年までに達成されるべき貧困削減に関する目標から成る国際的ミニマムと位置付けることができる⁶。

本稿では，途上国の貧困削減⁷をめぐる動向を踏まえた上で，国際社会においてこの国際的ミニマム実現を支えるために公式になされる最も重要な取り組みと言えるODA（Official Development Assistance，政府開発援助）の実態と課題を明らかにしたい。その際，主要な指標の全般的な動向から途上国援助の全体像を把握することに加えて，その全体像と，個々の援助国のODA実績や被援助国・地域のODA受取額の動向を有機的に結び付けて分析することで，実態をより具体的に解明することを目指す⁸。

1 途上国の貧困削減をめぐる動向

(1) 国際的な目標の拡充と貧困問題への注目の高まり

1990年代に貧困削減に関する国際的な目標が整備・拡充されていった背景に何があったのであろうか。その主たるものの一つに，1980年代末以降の構造調整政策の広がり，それに対する批判の高まりを挙げることができる。構造調整政策とは，構造調整貸付のコンディショナリティとして課された改革のことである。89年前後から，この構造調整政策を柱とした経済政策全般にわたる改革が途上国に強く求められるようになり，こうした改革が途上国経済のグローバル化を推進することにもなる⁹。しかし，例えば『政府開発援助（ODA）白書 2003年版』で「多くの途上国で構造調整政策が順調に進まなかったのみならず，貧困の状況が悪化したことは，そうした開発手法の転換を迫るものでした。その反省から1990年代は貧困に対する関心が高まり，1995年の『世界社会開発サミット』では，人間中心の社会開発を目指し，世界の絶対的貧困を半減させるという目標が提示されました」（12頁）と指摘されるように，構造調整政策に対する批判・反省が貧困問題への関心の高まりへとつながっていった。なお，上記の文章にある，転換を迫られた「そうした開発手法」とは，世界銀行（以降，「世銀」と略すことがある）・IMF主導により多くの途上国で採用された「市場経済メカニズムに依拠する構造調整政策を通じた開発手法」（12頁）を指す。構造調整政策の，画一性とその押し付け的な実施は特に強く批判された¹⁰。

次に，1989年のベルリンの壁の崩壊，91年のソ連崩壊に象徴される東西冷戦の終結が挙

げられる。冷戦が終結し、地球規模でヒト、モノ、カネ、情報が自由かつ急速に行き交うようになると、一地域・一国の社会不安や経済危機が世界規模で波及するリスクも飛躍的に高まり、そうしたリスクを緩和・解消する必要性が増すことになる。そして、こうした社会的、経済的リスクの最も重要な発生原因の1つと考えられる貧困問題の緩和・解消の必要性も高まっていった。

そして、2001年9月11日のアメリカでの同時多発テロをきっかけに、援助国にとっても途上国の貧困削減が切実な課題となり、その実効性のある解決策が求められるようになった¹¹。

(2) 貧困削減に対するアプローチ

それでは、現在、貧困削減に対してどのようなアプローチが取られているのか、その主な特徴として、以下を挙げることができる。

第一に、政治改革要求の高まりである。そして、世界銀行[2001]が「優れたガバナンスと機能的な公共制度は、開発の有効性にとってますます重要であると考えられています」(44頁)と記し、UN Millennium Project[2005]が、ミレニアム開発目標が達成されていない四つの重要な理由のうちの一つとして、「貧弱な統治」(poor governance)・「統治の失敗」(governance failures)を挙げているように¹²、特に「グッド・ガバナンス」¹³は、途上国に求められる政治改革の核とも言える要素になっている。

第二に、成果重視の援助資金配分である¹⁴。これは実効性のある貧困削減が強く求められるようになったことを受けての当然の流れとも言えるが、第一で挙げた援助の成果を上げるためにはグッド・ガバナンスを含む政治改革が不可欠であるという認識と強く結びついている点に留意する必要がある。

第三に、債務削減の重視が挙げられる。その背景には、1970年代以降、多くの途上国で重債務問題が発生し、そのような国では債務返済が財政・国際収支上の大きな負担となり、貧困削減のために使われるべき資源が先進国や国際機関への返済に充てられてしまっているとの議論が強くなっていったことがある。具体的な動きとして、96年のリヨン・サミットで、HIPC (Heavily Indebted Poor Countries, 重債務貧困国)の債務を持続可能な水準まで引き下げる国際的な債務救済措置であるHIPCイニシアティブが合意される。さらに99年には、ケルン・サミットで、HIPCイニシアティブに関し、より手厚い債務救済を実施することが合意され、拡大HIPCイニシアティブと呼ばれることになる。その後、2005年には、ミレニアム開発目標の達成に向けた動きを促進するため、G8の合意に基づいて、マルチ債務救済イニシアティブ (MDRI: The Multilateral Debt Relief Initiative)が発足する。ここでは、HIPCイニシアティブのプロセスを完了しつつある国に対する、IMF、世界銀行、アフリカ開発基金による適格債務の100%減免を認めている。そして、2007年には、米州開発銀行が西半球の五つの重債務貧困国に対して追加的債務救済を行うことを決定した¹⁵。なお、1999年のIMF・世銀年次総会時の合同委員会及び暫定委員会において、重債務貧困国及びIDA (International Development Association, 国際開発協会)対象国に対し、債務削減とIDA資金供与の条件として、PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers, 貧困削減戦略文書)の作成を要請することが決定された¹⁶。

第四に、Pro-Poor Growth (貧困削減に資する成長)の強調が挙げられる。この点に関

しては、2000年前後に策定された第一世代のPRSPが社会セクター重視であったのに対し、第二世代PRSPでは、経済開発の重要性を意識する傾向が強くなったとされる¹⁷。そして、PRSPの下で途上国に対して世銀・IMFが推奨している政策の内容、方向性を知るのに最も適した文献と考えられるPRSP *Sourcebook*においても、「PRSPを作成している諸国では、経済成長は、福祉の改善や貧困削減のための再分配より重要である」（第1巻95頁）、「経済成長は、貧困に影響を与える、単独では最も重要な要素である」（第2巻4頁）と、経済成長こそが最重要視されるべきことが繰り返し述べられている¹⁸。

(3) 途上国と先進国の役割分担

この点に関して特に重要なのが2002年にメキシコのモンテレイで開催された国連開発資金国際会議において採択されたモンテレイ合意（Monterrey Consensus）¹⁹である。

この合意では、目標として貧困の撲滅、持続的な成長の達成、持続可能な開発の促進を掲げている。そして、各国が自身の経済・社会開発の主たる責任を持つとして、途上国のオーナーシップを強調する一方で、ミレニアム開発目標を含む国際的に合意された開発目標の達成には、先進国と開発途上国間の新しいパートナーシップが必要として²⁰、先進国の責任にも言及している。特に、ODAに関しては、その重要性を指摘し、先進国に対して、GNPの0.7%のODAという目標に向けての具体的な努力を強く求めている。また、債務削減に関しても、拡大HIPCイニシアティブの迅速、有効かつ完全な実施の重要性を指摘するとともに、IMFと世銀に対して、債務削減を含む政策勧告をする際には、自然災害、交易条件の過酷なショック、あるいは紛争によって引き起こされる国家の債務持続可能性の基礎的な変化を適切に考慮する必要があると強調している。

この、途上国自身が経済・社会開発の主たる責任を持つとするオーナーシップと、貧困の撲滅等の目標の達成には先進国にもODAを含め協力する責任があるとするパートナーシップの双方の強調は、国際社会全体のまさしくコンセンサスになっていると言える。

2 途上国への資金の流れ

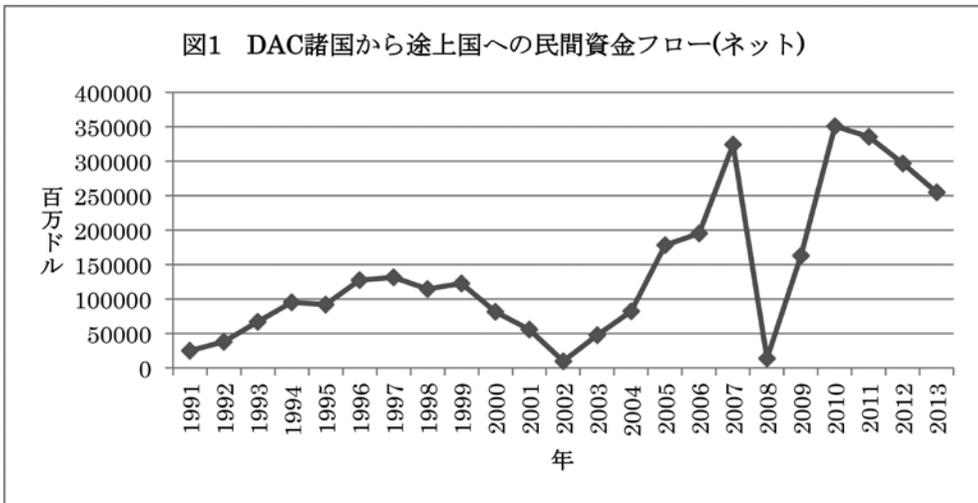
この節では、途上国への資金の流れの全体像を把握し、その傾向と特徴を明らかにしたい。まず、DAC²¹諸国から途上国への民間資金フロー（図1参照）とDAC諸国によるODA（図2参照）を確認してみよう。

最初に、近年においては、ODAと比較して圧倒的とも言える民間資金フローの規模の大きさが目に付く。2011年では、ODAの合計が約970億ドルなのに対し、民間資金フローは約3360億ドルに達する。

ただし、民間資金フローは、変動も極めて大きい。特にリーマン・ショックがあった2008年には、前年の約3240億ドルから一気に約135億ドルまで減少している。

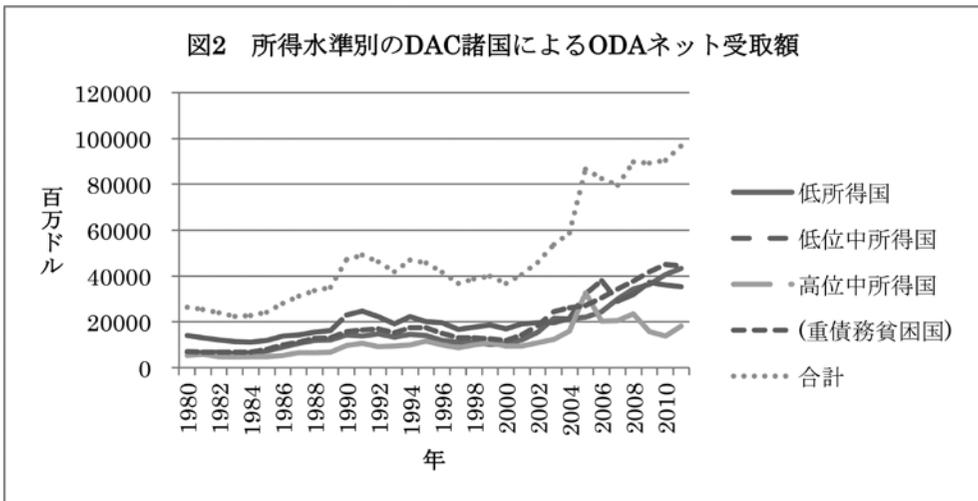
一方、ODAの合計には2008年を含めて極端な減少は見られない。しかも、アメリカで同時多発テロがあった01年を画期にその額は急増し、00年代後半以降は伸びが鈍化しているものの、それでも00年の倍以上の水準で推移している。

さらに図2からは、低所得国、重債務貧困国の受取額が2001年以降、順調に増加しているのに対し、低位中所得国では06年をピークにその後は横這いで推移し、高位中所得国では05年をピークに低下傾向を示していることが分かる。



出所) <http://stats.oecd.org/qwids/>より作成

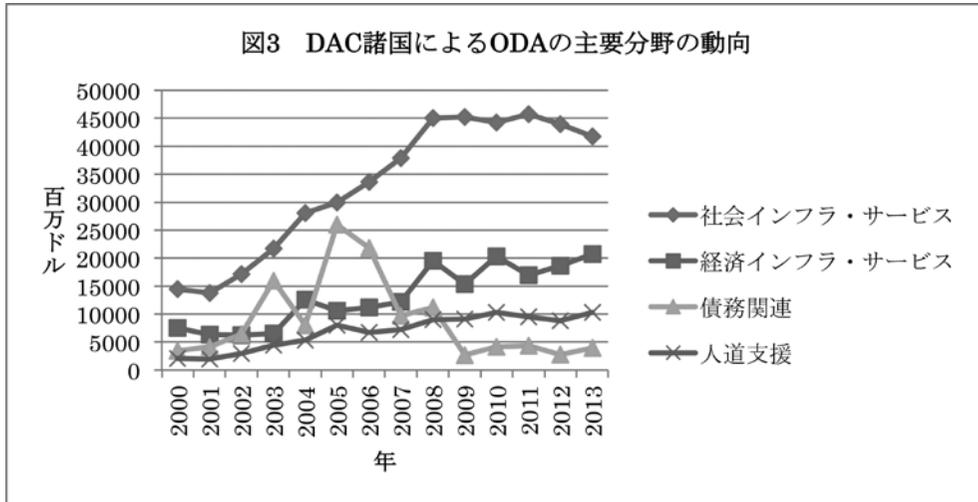
注) 2014年1月時点の取得データに15年1月時点で取得できた1年分のデータを追加した (以下図2, 図3も同じ)



出所) <http://data.worldbank.org/frontpage>より作成

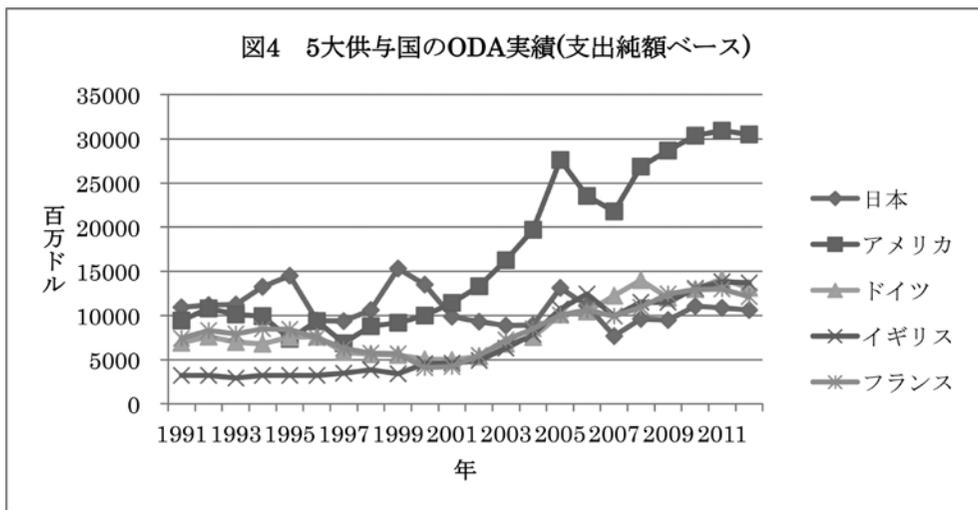
それでは、その2001年を画期として急増したODAは、こういった分野に充てられているのだろうか。図3を見てみよう。貧困削減と言われて真っ先に思い浮かぶであろう人道支援は、着実に増加してはいるものの、その伸びは大きいとは言いがたい。02年以降に大きく伸び、近年、圧倒的な額を示しているのは社会インフラである。ただし、社会インフラも、08年以降は横ばいで推移し、12年、13年は減少さえしている。01年以降に急増したもう一つの分野は債務関連であるが、これも05年をピークに減少傾向を示している。前述したMDRI発足や米州開発銀行の動きの背景には、この減少傾向があると見られる。そして、経済インフラが、04年以降、変動はありつつも増加傾向を示し続けている。このことは、先に見た社会インフラの動向とともに、Pro-Poor Growthの強調、第二世代PRSPでの

社会開発重視から経済開発重視への転換に沿った動きとして注目される。また、ここに示された社会・経済インフラに対するODAの拡充は、01年以降のODAに、持続的開発を志向する傾向が非常に強いことを表していると考えられる。



出所) <http://stats.oecd.org/qwids/>より作成

注) コミットメントの額



出所) 『ODA白書 (2001~13年版)』より作成

注) 東欧及び卒業国向けは含まない

最後に、5大供与国のODAの実績の動向を図4から確認しよう。グラフに挙げられた五カ国のうち、日本以外の全ての諸国が2001年以降、ODAを拡充させていることが分かる。そして、中でも群を抜く伸びを示しているのがアメリカである。00年の9955百万ドルから11年には30924百万ドルに、約210億ドルも増加している。図4と同じく『ODA白書』からDAC

諸国のODA合計額を確認すると、00年の53737百万ドルから11年には134038百万ドルに、約803億ドルの増加となっている。アメリカの増加額は、このDAC諸国合計の増加額の26.1%に相当する。01年以降のODAの画期的な伸びの相当部分はアメリカによるものと言える。

3 被援助国・地域個々のODA受取額の動向とその背景

この節では、世界銀行のウェブサイトから得られるODAネット受取額のデータ²²を基に分析を行う。分析対象は、1998年から2012年の期間に、データの欠落がない低・中所得国・地域129である。このうち、低所得国・地域は35、低位中所得国・地域は46、高位中所得国・地域は48であった²³。そして、1998年から2000年の三年間と2010年から12年の三年間という二つの期間のそれぞれの一年当たりのODAネット受取額の平均額を算出して比較した。これにより、ODA急増の画期である01年の直前と近年のODA受取額の違いを確認することができる。

まず、2010年から12年の平均額が1998年から2000年の平均額を10億ドル以上上回る国・地域を見てみよう。この条件を満たすのは、低所得が7、低位中所得が8、高位中所得が2の計17カ国・地域である。このうち重債務貧困国²⁴は、低所得6、低位中所得3の計9カ国であった。

それでは、これらの国・地域には、ODA増加の背景となり得るどのような特徴があるだろうか。表1のように整理することができると考えられる。

表1 ODA受取額が10億ドル以上増加した国・地域の特徴

アメリカの安全保障戦略上重要	アフガニスタン（低、重）、パキスタン（低中）、ヨルダン川西岸・ガザ（低中）、イラク（高中）
国際安全保障上重要	エチオピア（低、重）、ケニア（低）、タンザニア（低、重）、ナイジェリア（低中）、スーダン（低中、重）、トルコ（高中）
資源（有望）	コンゴ民主共和国（低、重）、モザンビーク（低、重）、ガーナ（低中、重）、ナイジェリア（低中）
投資先（有望）	インド（低中）、ベトナム（低中）、トルコ（高中）
天災からの復興	ハイチ（低、重）
国際社会との関係改善	コートジボワール（低中、重）

出所) 外務省ウェブサイトの「国・地域」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html>)に基づいて作成
注1) 「低」は低所得国・地域、「低中」は低位中所得国・地域、「高中」は高位中所得国・地域、「重」は重債務貧困国（表2も同じ）

注2) ナイジェリアとトルコは2項目に該当している

ナイジェリアとトルコが二項目に該当しているが、アメリカの安全保障戦略上の重要国・地域が4、国際安全保障上の重要国・地域が6、資源（有望）国・地域が4、投資先（有望）国・地域が3、天災からの復興に取り組んだ国・地域が1、国際社会との関係が改善した国・地域が1となっている。

ここで、若干分かりづらいと思われる「国際安全保障上重要」、「天災からの復興」、「国際社会との関係改善」に挙げた国・地域について説明を加えたい²⁵。

「国際安全保障上重要」として挙げた、まずエチオピアはアフリカ地域の外交の中心地

の一つであり、「アフリカの角」地域の安定勢力として、ソマリアの安定化やスーダン和平に積極的に関与している。次にケニアは東アフリカにおける重要な安定勢力であり、周辺国から多数の難民を受け入れていることに加え、エチオピア・エリトリア紛争、そしてスーダンやソマリアの内戦の和平調停等に積極的に関与している。タンザニアは地域の平和と安定を目指してスーダンへのPKO派遣や海賊対策等に尽力している。ナイジェリアはアフリカ、特に西アフリカでの指導的責務を自認し、アフリカ連合等を通じて積極的なアフリカ外交を展開していることに加え、国連PKOにも積極的に貢献し、国連安全保障理事会非常任理事国を5度務めている。スーダンアメリカからテロ支援国家に指定されている一方で、ダルフル紛争や南スーダンの独立といったアフリカの安定における主要な障害の舞台となっている。トルコはエネルギー輸送を含む地政学的な要衝に位置するだけでなく、シリア情勢や、アフガニスタン、ソマリアの復興支援にも積極的に関与している。

「天災からの復興」に挙げたハイチでは、2008年に被災者が約80万人にのぼるハリケーンの連続通過、10年に死者約31万人を含む、被災者が約370万人にも達する大規模地震があった。なお、かつては、00年の選挙結果に起因して民主化プロセスが停滞した結果、アメリカをはじめとする主要援助国によって援助の見直しが行われたこともある。

「国際社会との関係改善」として挙げたコートジボワールは、クーデター等の内政の混乱や反政府勢力との紛争が続いていたが、2011年5月にウワラタ大統領が就任し、同年12月には国民議会選挙を平和裡に実施した。同大統領は、国際社会への回帰を標榜し、周辺諸国との関係改善に努力しているほか、幅広く、フランスをはじめとする友好国との二国間関係強化の姿勢を見せている²⁶。

次に、2010年から12年の平均額が1998年から2000年の平均額を下回った国・地域を確認してみよう。該当するのは、低所得が2、低位中所得が3、高位中所得が14の計19カ国・地域である。このうち重債務貧困国は低所得の1カ国のみであった。

これらの国・地域は表2のように整理することが可能と考えられる。具体的には、国際的な制裁を受けている国・地域が2、援助吸収能力が低いと見られる国・地域が1、経済の好調によってODAの必要性が減少したと見られる国・地域が10、EU加盟を目指す諸国が3、対米関係が悪化した国・地域が2、特定援助国と特別な関係を持つ国が1となった。

表2 ODA受取額が減少した国・地域の特徴

国際的な制裁	北朝鮮（低）、イラン（高中）
援助吸収能力の低さ	エリトリア（低、重）
経済の好調によるODAの必要性の減少	エジプト（低中）、インドネシア（低中）、フィリピン（低中）、アンゴラ（高中）、中国（高中）、アルジェリア（高中）、マレーシア（高中）、ペルー（高中）、タイ（高中）、カザフスタン（高中）
EU加盟を目指す諸国	アルバニア（高中）、ボスニア・ヘルツェゴビナ（高中）、マケドニア（高中）
対米関係の悪化	エクアドル（高中）、ペネズエラ（高中）
特定援助国との特別な関係	パラオ（高中）

出所）外務省ウェブサイトの「国・地域」（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html>）に基づいて作成

ここでも、若干分かりづらいつと思われる諸国について説明を加えたい²⁷。

「援助吸収能力の低さ」で挙げたエリトリアであるが、1998年にエチオピアとの間で武力紛争が発生した。2000年には和平合意が成立し、停戦監視のための国連エチオピア・エリトリア・ミッション（UNMEE）が展開したものの、UNMEEは、08年2月には停戦監視活動を行っていた暫定安全保障地帯からの一時移転を、同年7月には任務を終了するに至った。この任務終了は問題解決によるものではなく、現在も、両国軍が直接対峙する緊張状態にある²⁸。エチオピアとの国境紛争により破壊されたインフラ復興、兵士の動員解除及び退役後の社会復帰、難民・国内避難民の復帰等、多くの課題を抱えている。

「特定援助国との特別な関係」で挙げたパラオは、1994年にアメリカの国連信託統治から独立する際に、アメリカとの間でコンパクトと呼ばれる自由連合盟約を発効させた。このコンパクトに基づいて、国防と安全保障の権限をアメリカに委ねる一方で、財政支援をアメリカから受けている。

以上、個々の国・地域のODA受取額について、1998年から2000年と10年から12年という二つの期間を比較し、変化を見てきた。10億ドル以上増加した国・地域17のうち高位中所得国・地域は二つしかなく、低所得あるいは低位中所得国・地域が殆どの方で、減少したのは高位中所得国が中心であった。この結果は、所得水準が低い諸国・地域や重債務貧困国へとODAの比重が移っているという前節で見た全体的動向と一致している。

しかし、10億ドル以上増加した国・地域に高位中所得国・地域が、減少した国・地域に低所得国・地域が含まれていることは注目に値する。そして、それらの国・地域をピックアップしてみると、後者は国連安保理決議に基づく制裁が課されている北朝鮮であり²⁹、前者はアメリカにおいて安全保障戦略上、特に重視されているイラクと、NATO加盟国で、欧米と協調しつつ国際安全保障において重要な役割を担っているトルコである。この結果は、アメリカを含む主要援助国が政治・安全保障上の手段としてODAを積極的に活用していることを示すものと言えるだろう。また、10億ドル以上増加した国・地域17のうち、「資源(有望)」国が4、そして「投資先(有望)」国が、いわゆる「新興国」として経済面でも注目されている高位中所得国のトルコを含む3あることは、主要援助国が経済面でも自国の国益に沿った政策手段としてODAを積極的に活用していることを示唆していると考えられる。ちなみに、本稿の分析対象とした国・地域のうち、低所得に分類される重債務貧困国は27に及ぶ³⁰。

なお、「経済の好調によるODAの必要性の減少」として挙げた国・地域の中には、2011年のムバラク大統領の辞任に至る政変後、内政の混乱が収まらないエジプト、14年にクーデターが起こったタイ等、分析対象期間中やその後に大きな情勢の変化があった諸国が含まれる。途上国においては、程度の差はあれ、政治・経済の基盤が安定的とは言いがたく、「経済の好調によるODAの必要性の減少」が持続的なものとは限らないことに留意する必要がある。

まとめ

ミレニアム開発目標による援助国・被援助国での貧困削減に関する目標の共有、2001年を画期としたODAの急増、そして、その配分における低所得国・地域の比率増大は、途上国の貧困削減という視点からは望ましい動きと言える。

そして、ODAに取って代わり、途上国の貧困削減で主たる役割を担うことを期待する声もある民間資金は、その規模が大きい反面、変動も極めて大きい。規模の大きさだけではなく、安定的・持続的な資金の供給が求められる途上国の貧困削減において、民間資金は、その有効な活用が不可欠であるとはいえ、問題点にも十分に留意する必要がある。加えて、2008年のリーマン・ショック以降、金融当局と金融業界、あるいは各国政府間等で綱引きがありつつも、パーゼル3やボルカー・ルールに見られるように、国際社会は全体的には金融規制強化の方向で進んでいると言える³¹。こうした金融規制の強化は、途上国への民間資金の変動性ととともに規模も縮小させる可能性がある。

一方、ODAの推移を見ると、民間資金と異なり、2008年を含め、急激な減少は確認できない。経過的・段階的目標であるミレニアム開発目標でさえ未達成が確実と見られる中、途上国の貧困削減において、安定性が高く、譲許的な条件で供給されるODAの重要性が今後低下するとは考え難い。とはいえ、ODAの現状・実態には、大きな課題や懸念が残る。これまでの分析を踏まえて、以下のことが言えるだろう。

ODAの動向を見ると、2001年を画期にその規模が急増したことに加えて、所得水準が低い諸国や重債務貧困国へのODAが急速に増加したことが確認できた。そして、前述したように重債務貧困国とIDA対象国³²はPRSPの作成が要請されている。こうした動きは、PRSPの影響力拡大につながっていると見られる。また、ODAの分野別動向では、経済インフラ・サービスが2004年以降、変動しつつも増加傾向にあるが、これも第二世代のPRSPからのPro-Poor Growth重視の流れを反映していると見られる。ミレニアム開発目標の達成を含む途上国の貧困削減において、PRSPの実態と妥当性・課題を明らかにすることの重要性が増していると考えられる³³。

一方で、援助国、被援助国・地域の個々のODAに関する動向からは、援助国にとってODAの最大の目的が途上国の貧困削減とは限らないという現実が見えてくる。むしろ、政治・安全保障上の利益や資源の確保や投資といった経済的な利益を得るための手段として援助国がODAを積極的に活用しているのが現状と言える。中でもアメリカは、ODA受取額が10億ドル以上増加した国・地域のうち4つがアメリカの安全保障戦略上の重要国・地域であったことに示されるように、特に政治・安全保障のための手段としてODAを積極的に活用していると言える。2001年以降のODAの画期的な伸びの相当部分がアメリカによるものであることは既に指摘したが、そもそも、アメリカのODA増額は同時多発テロを受けてのテロ対策が最も重要な目的と考えられ³⁴、アメリカを含め、この現状は容易に変わらないと見られる³⁵。

見方を変えて、援助国がODAを通してその影響力を政治・経済両面で積極的に活用できるのはなぜなのか。重要な理由の1つとして、途上国の貧困削減における援助国の責任が必ずしも明確ではなく、それが被援助国の交渉力の弱さにつながっていることが指摘できる³⁶。オーナーシップとともにパートナーシップについても強調したモンテレイ合意や国連等からも援助国にODAに関するものを含む具体的な行動を要求する声が上がってはいる³⁷。しかし、それらは公式的、形式的には尊重されてはいても、具体的な拘束力を発揮しているとは言い難い。さらに、構造調整政策に対する批判を踏まえて生まれた被援助国のオーナーシップという理念も、実態を伴ったものになっていない恐れが指摘されている³⁸。

こうした現状は、ODAの配分が、援助国の経済的・政治的な思惑によってミレニアム

開発目標の達成・途上国全体の貧困削減という基準から見て不合理なものになるリスク³⁹、ドナーがODAを通して被援助国に、被援助国の実態から見て不合理な経済政策・安全保障政策を実質的に押し付けるリスク、そして、ODAを通して実現された不合理な政策が途上国の経済・社会に悪影響を与え、それが国際経済・社会に波及するリスクを高める恐れがある。

こうしたリスクを低下させ、途上国の貧困をより効果的・効率的に削減するためには、少なくとも、ODAの各国への配分に関する公正で透明性の高い国際的な調整、そして、オーナーシップとパートナーシップという理念をともに実態が伴ったものにするのが求められるだろう⁴⁰。

最後に、本稿では、これまでDAC諸国によるODAを中心に論じてきたが、ここで「新興ドナー」について取り上げたい。例えば外務省[2012]が、「近年、『新興ドナー（援助国）』と呼ばれる国々の影響力がますます大きくなってきています」（22頁）と記しているように、「新興ドナー」への注目が高まっている。

それでは、非DAC諸国によるODAの総額を確認してみよう⁴¹。2011年は8859.05百万ドル、12年は6448.44百万ドル、13年は16340.52百万ドルであった。これらの額は、同じ年のDAC諸国によるODAの総額の、それぞれ7%、5%、12%に相当する。現時点では、規模は大きいとは言えず、また、変動が激しいという問題点を指摘できる。

とはいえ、これらの指摘は新興ドナーによるODAの意義を否定するものではない。外務省[2012]は、「新興ドナーを中心に、開発に携わる国が増えると、被援助国にとっては、開発資金と援助の選択肢の増加や多様化につながります。これは国際社会全体として開発を促進していくためには歓迎すべきことです」（23頁）と、その意義を強調している。そしてさらに、「新興ドナーによる援助がそれぞれ独自のやり方で行われるのではなく、これまで国際社会により、実践されてきた援助実施の手続きやルール等に沿って行われることが、援助を受ける側の途上国に過剰な負担をかけないためにも重要になります。そのため、新興ドナーに対し、協力を働きかけていく必要があります。伝統的ドナーと新興ドナーが自らの知識と経験を共有し、協力して援助を実施していくことが、途上国の開発には不可欠です」（23頁）と、新興ドナーが伝統的ドナーと協調する必要性を強く訴えている。

しかし、この外務省[2012]の訴えかけとは裏腹に、新興ドナーによるODAは、むしろ、本稿で見てきた伝統的ドナーのODAによる政治、経済両面での影響力行使の積極化への対抗措置として機能している面がある。すなわち、新興ドナーによるODAは、伝統的ドナーから見れば「抜け道」、伝統的ドナーと対立している被援助国から見れば「避難路」、新興ドナーから見れば伝統的ドナーに対抗して影響力を拡大するための重要な「外交手段」として機能しているということである。

例えば、スリランカ政府は、タミル人武装組織との内戦終盤⁴²における人道・人権問題に対するアメリカやEU等の批判・圧力を受けて、いわゆる「真珠の首飾り」⁴³に基づいてスリランカとの関係強化を図る中国への依存を高めた。このスリランカの動きは隣国インドとの波風の高まりにつながり、さらには2015年1月の大統領選挙での最も重要な争点の1つともなった⁴⁴。つまり、伝統的ドナーと新興ドナーとの綱引きが被援助国の国内政治の攪乱要因になったことに加え、国際社会における安全保障上の葛藤の焦点にもなったと言える。

また、伝統的ドナーの被援助国に対する影響力行使に関しては、中村[2005]の指摘が示唆に富んでいる。そこでは、スリランカの貧困削減事業において、当時の与党が関連職員を自党の支持者に切り替えなかったことが、2004年4月の総選挙での与党の敗北の主たる原因の1つとされているとする。そして、その背景には、貧困削減事業の政治的利用に対してIMF等の国際機関が脱政治化を強く要請し⁴⁵、当時の政権がその要請に基づく改革を進めたことがあり、それについて、「1940年代から今日に至るまで、農村住民の生活向上をもたらす政策手段が乏しかった社会的な背景を考慮すれば、脱政治化のみを強調することは、意図せずに政権交代を促進する役割を果たすことになる。逆説的ではあるが、国際社会が脱政治化を求めれば求めるほど、貧困削減計画の枠組みを超えて全国的な政治変動の引き金を引く行為と重なるのである」（164頁）と指摘している。ドナーによる要求自体が合理的で妥当な場合でさえ、タイミングや要求実現までの期限等によっては、大きな負の影響が生じ得るということである。

新興ドナーと伝統的ドナーの協調・協力の前提としても、伝統的ドナーによるODAを通じた被援助国への政治・経済両面における積極的な影響力行使の功罪を十分に検証し、改めるべき点は改める必要があるだろう。

参考文献

- 秋山孝允・大村玲子編著[2010]『開発への新しい資金の流れ』財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター
- アジア経済研究所[2008～14]『アジア動向年報 各年版』日本貿易振興会アジア経済研究所研究支援部
- 上江洲佐代子・長谷川安代・吉田美樹[2008]『貧困者の市場への参加とドナー支援のあり方—セネガルにおけるフィリエール分析の事例から—』独立行政法人国際協力機構
- 木原隆司[2005]『開発援助ファイナンスの新潮流 「制度政策環境」の重視と受益国に届いた支援』財務省財務総合政策研究所研究部
- 外務省[2002～14]『政府開発援助（ODA）白書 各年版』国立印刷局
- 白鳥正喜[1998]『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社
- 中尾武彦[2005a]「我が国のODAと国際的な援助潮流（前編）特に国際金融の視点から」『ファイナンス』第470号
- 中尾武彦[2005b]「我が国のODAと国際的な援助潮流（後編）特に国際金融の視点から」『ファイナンス』第472号
- 中村尚司[2005]「スリランカにおける貧困削減政策の問題点」『経済学論集』第44巻第5号
- 船津潤[2005]「ODAと財政の国際化」金澤史男編『財政学』有斐閣
- 船津潤[2009]「途上国財政とグローバル化 1997年までを対象に」『エコノミア』第60巻第1号
- 船津潤[2012a]「援助・貧困削減・途上国財政（上）」『商経論叢』第63号
- 船津潤[2012b]「援助・貧困削減・途上国財政（下）」『鹿児島県立短期大学紀要 人文・社会科学篇』第63号
- 船津潤[2014]「PRSP（貧困削減戦略文書）の実相—スリランカ最初のPRSPを事例に（上）」『鹿児島県立短期大学紀要 人文・社会科学篇』第65号

- 船津潤[2015]「PRSP（貧困削減戦略文書）の実相—スリランカ最初のPRSPを事例に（下）」『鹿児島県立短期大学地域研究所研究年報』第46号
- 法務省[2010]『出身国情報レポート エリトリア』
- 柳原透[2001]「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」『国際協力研究』第17巻第2号
- 吉川尚徳[2011]「中国の南太平洋島嶼諸国に対する関与の動向—その戦略的影響と対応」『海幹校戦略研究』第1巻第1号
- ロドリック, ダニ[2014]『グローバリゼーション・パラドクス』白水社 (*The Globalization Paradox*)
- Department for International Development (DFID) [2005]*Why we need to work more effectively in fragile states*, Department for International Development
- Dollar, David and Levin, Victoria [2004]*The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002*, World Bank
- Levin, Victoria and Dollar, David [2005]*The Forgotten States : Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002)*, DAC Learning And Advisory Process On Difficult Partnerships
- International Conference on Financing for Development[2003]*Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, United Nations
- UN Millennium Project[2005]*Investing in Development : A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Earthscan
- United Nations[2014]*The Millennium Development Goals Report 2014*
- World Bank Website[2010年11月閲覧]PRSP Sourcebook
(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22404376~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201~isCURL:Y,00.html>)

1. 低・中所得国の財貨・サービス輸出・輸入は1987年以降順調に増加した。また、途上国への民間資本フローは90年代初めを画期として急速に拡大した。詳しくは船津[2009]を参照。
2. 詳しくは船津[2012a]を参照。
3. 「極度の飢餓と貧困の撲滅」、「初等教育の完全普及の達成」等の八つのゴールの下に「1990年から2015年の期間に飢餓に苦しむ人口の割合を半減させる」、「2015年までに、全ての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする」等のターゲットが掲げられている。<http://www.unmillenniumproject.org/goals/gti.htm#goal1>, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.html#mdgs_listを参照。
4. <http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/mdgoverview/mdgs.html>, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>。
5. ミレニアム開発目標に関する主だった国際会議としては、2008年9月25日の「ミレニアム開発目標ハイレベル会合(国連事務総長と国連総会議長の共催)」、2010年9月20日～22日の「MDGs国連首脳会合(約140カ国が参加)等」を挙げることができる(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/link.html#shiryo>, <http://www.undp.or.jp/aboutundp/mdg/>)。
6. 目標の多くは、2015年を達成の実質的期限としている。そのため、2016年以降に本格的な検討・評価が行われると見られるが、現時点でも達成状況のチェックと情報提供がなされている。代表的なものとしてUnited Nations[2014]、日本語で簡潔に示された例として、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.html#report>等が挙げられる。これらに示されている結果からも、ミレニアム開発目標(SDGs: Sustainable Development Goals)が掲げられている。この「持続可能な開発目標」は、「ミレニアム開発目標を基にし、それらが達成できなかったことを完遂しようとする」(国連文書A/70/L.1)ものと位置付けられており、ミレニアム開発目標の後継となる。なお、このアジェンダでは、ミレニアム開発目標の意義と達成状況について、「開発のための重要な枠組みを与え、多くの分野で重要な進展が見られた。しかしながら、進展にはばらつきがあり、それはアフリカ、後発開発途上国、内陸開発途上国、小島嶼開発途上国で特にそうである。いくつかの目標、特に母子保健及び性と生殖に関する健康の目標は依然として達成に向けての軌道に乗っていない」と評価している(http://www.unic.or.jp/activities/economic_

- social_development/sustainable_development/2030agenda/, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1, http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/gic/page3_001387.html, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf>。
7. 途上国の貧困問題、経済格差が、富裕国内におけるそれらよりいかに深刻であり、「貧困国の富裕層になるより富裕国の貧困層になる方がはるかにいい」(164頁)ことを示す分かりやすい説明として、ロドリック[2014]の163～165頁を挙げることができる。そこでは、全ての国を一人当たり平均所得でランク付けし、上位10%に入る国を「富裕国」、下位10%に入る国を「貧困国」、所得分配上国内の上位10%の所得層に入っている人々を「富裕層」、下位10%の所得層に入っている人々を「貧困層」とした上で、富裕国にいる貧困層の平均所得は貧困国にいる富裕層のその三倍以上であり、乳児死亡率など幸福に関するその他の点についても同様で、富裕国の貧困層は貧困国の富裕層よりはるかに望ましい状態にあること、途上国に行った際に目にするBMWを運転するような超富裕層は貧困国において実際は極めて少ないこと等を指摘している。こうした指摘からも明らかのように、国際社会全体の貧困問題に取り組む場合、主たる対象は途上国にならざるを得ない。
 8. 本稿の研究目的と関連するODAや途上国援助の全般的な動向に関する重要な先行研究としては、まず、統計的手法を用いて援助機関・援助国の援助を分析し、その特徴を明らかにしたものが挙げられる。Dollar and Levin [2004]等がそれに当たり、こうした先行研究の成果について整理した上で、さらに研究を進めた木原[2005]は特に重要と言える。ただし、こうした手法では、援助国・被援助国各国の具体的な動向等は把握しづらい面がある。次に、主要な指標の全般的な動向を踏まえて、途上国への援助の全体像を大局的に把握した上で、その課題を明らかにした研究が挙げられる。こうした先行研究は多いとは言いが、秋山・大村[2010]等を挙げることができる。ただし、同書は、途上国の開発に必要な資金調達について、ODAの全体像に触れつつも、民間資金に焦点を当てている。そして、途上国の先進国政府からの資金調達には限界があると思われるとし、途上国の開発に対する先進国政府の役割は、先進国の民間の資金が途上国へ向かうように後押しすることと、途上国へそのような資金が入りやすくすることではないか、と主張している。
 9. 詳しくは船津[2009]を参照。
 10. 白鳥[1998]175～179頁等を参照。
 11. 例えば『政府開発援助(ODA)白書 2003年版』は「米国の同時多発テロが前年に起こったこともあり、『貧困がテロの温床になり得る』といった認識から、会議の前及び会議の際に米国、EU(：European Union)諸国、そしてカナダ等はODAの増額を発表しました」(12～13頁)と記している。
 12. UN Millennium Project[2005]29, 31頁。
 13. 「グッド・ガバナンス」の定義等については、船津[2005]260頁を参照。
 14. こうした成果重視の援助資金の配分傾向を“selectivity”と呼ぶことがあり、途上国援助に関してこの語が用いられる場合、「選択的援助」や「選択的支援」と訳されることがしばしばある。
 15. 中尾[2005a]24頁, 外務省[2005]102頁, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/hipcj.htm>, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/mdri.pdf>, <http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Theme/Eco/Debt/index.html>。
 16. 外務省[2003]104頁。
 17. 上江洲他[2008]1, 8頁。
 18. 詳しくは船津[2012b]を参照。また、本稿では割愛するが、現在の貧困削減に対するアプローチの特徴として、他に、「脆弱国」(定義は援助機関等によって様々であるが、例えば世銀では、政府の統治能力や制度能力が一定水準に満たない国を指す)への配慮や政策一貫性(先進国の政策や国際ルールを含む途上国に影響を与える全ての政策が開発や貧困削減に寄与しているか、少なくとも悪影響を与えないこと)の強調も挙げることができる。詳しくは船津[2012a]を参照。
 19. International Conference on Financing for Development[2003]。例えば、当時のウォルフェンソン世銀総裁は、「2002年3月にメキシコのモンテレーで開催された『国連開発資金国際会議』で交わされた約束は、ミレニアム開発目標(MDGs)を達成するために国際社会の一致団結した努力が欠かせないことをあらためて強調するものでした。2015年までに世界の貧困を半減することは、MDGsが掲げる目標の1つです。モンテレー合意はすべての関係者、つまり先進国と途上国の双方に行動と説明責任の枠組みを提供するものでした」(世界銀行[2003]2頁)と評価している。
 20. パートナーシップに関しては、先進国との関係だけでなく、市民社会組織や民間セクターを含む全ての利害関係者の積極的な関与を奨励したいとしている。また、正義、公平、民主主義、参加、透明性、説明責任、包含(inclusion)といった原則に基づくことも主張されている。
 21. OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development, 経済開発協力機構)の開発援助委員会(Development Assistance Committee)。2015年4月現在では、いわゆる西側諸国を主とした主要な援助国28カ国と欧州連合で構成されている。
 22. <http://data.worldbank.org/frontpage>。2014年1月に取得したデータに、15年1月に取得できた2012年分のデータを追加した。
 23. <http://data.worldbank.org/frontpage>の分類に基づく。
 24. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/hipcj.htm>の「HIPCイニシアティブに基づく支援を受けている国と、支援の適格国ないし潜在的な適格国で支援を望む国のリスト(2009年5月15日時点)」に挙げられた40カ国。
 25. 外務省ウェブサイトの「国・地域」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html>)に基づく。
 26. ちなみに、2010年から12年に代えて09年から11年を対象とした場合には、ここに挙げた国・地域のうち、コートジボワールのみが10億ドル以上上回る国・地域から外れることになる。
 27. 外務省ウェブサイトの「国・地域」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html>)に基づく。
 28. 法務省[2010]によれば、この任務終了と関連して、2008年7月30日発表の国連安全保障理事会ニュースで、「エリトリアのUNMEEに対する障害は国連軍の任務を削ぐ段階に発展し、エリトリアから一時的にも強制的に移動させられたことが残念である」との指摘がなされている(11頁)。
 29. ちなみに、2010年から12年に代えて09年から11年を対象とした場合には、低所得国のギニアも減少した国・地域に入っていた。ギニアは08年にクーデターがあり、国際社会から非難を受けていたが、10年の大統領選挙等、民主化のプロセスが進展し、国際社会から評価されていた。
 30. 表1、表2に挙げられていない分析対象国・地域は以下である。低所得は、ブルンジ、ベナン、ブルキナファソ、バングラデシュ、中央アフリカ共和国、コモロ、ギニア、ガンビア、ギニアビサウ、キルギス、カンボジア、リベリア、マダガスカル、マリ、ミャンマー、マラウイ、ニジェール、ネパール、ルワンダ、シエラレオネ、ソマリア、チャド、トーゴ、タジキスタン、ウガンダ、ジンバブエ。低位中所得は、アルメニア、ボリビア、プータン、カメルーン、コンゴ共和国、カーボヴェルデ、ジブチ、ミクロネシア、ジョージア、グアテマラ、ガイアナ、ホンジュラス、キリバス、ラオス、スリランカ、レソト、モロッコ、モルドバ、モンゴル、モリタニア、ニカ

- ラグア、バブアニューギニア、パラグアイ、セネガル、ソロモン諸島、エルサルバドル、サントメ・プリンシペ、シリア、スワジランド、東ティモール、ウズベキスタン、バヌアツ、サモア、イエメン、ザンビア。高位中所得は、アルゼンチン、アゼルバイジャン、ベリーズ、ブラジル、ボツワナ、コロンビア、コスタリカ、キューバ、ドミニカ、ドミニカ共和国、エクアドル、フィジー、ガボン、グレナダ、ジャマイカ、ヨルダン、レバノン、セントルシア、モルディブ、メキシコ、マーシャル諸島、モーリシャス、ナミビア、パナマ、セルビア、スリナム、セーシェル、トルクメニスタン、トンガ、チュニジア、ツバル、セントビンセント及びグレナディーン諸島、南アフリカ。
31. 直近の動きとしては、例えば、金融安定理事会(FSB: Financial Stability Board)が、2015年11月9日に、「グローバルなシステム上重要な銀行の破綻時の損失吸収及び資本再構築に係る原則」(原題: Principles on Loss Absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution)とこれに関わる「影響度調査の結果の要旨」を公表している(<http://www.fsa.go.jp/inter/fsf/20151110-2.html>)。なお、FSBには、主要25カ国・地域の中央銀行、金融監督当局、財務省、主要な基準策定主体、IMF、世銀、国際決済銀行、OECD等の代表が参加し、金融システムの脆弱性への対応や金融システムの安定を担う当局間の協調の促進に向けた活動等を行っている(<https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/intl/g06.htm>)。
 32. IDA(国際開発協会)は、「もっとも貧しい人々のための世界銀行の基金である。世界でもっとも大きな援助機関の一つで、加盟国は170カ国である。世界の79カ国の最貧国を対象に健康と教育、インフラと農業、経済開発と組織開発のための支援を提供する。IDAの財政的支援の五分の一は贈与として提供され、残りは無利子の長期貸し付けの形で行われる」(国連広報センター、http://www.unic.or.jp/info/un/unsystem/specialized_agencies/ida/)とされ、IDA対象国は、途上国の中でも貧しい諸国から成る。
 33. 世銀・IMFが途上国に推奨しているPRSPの内容を示す文献と考えられるPRSP *Sourcebook*を詳細に検討した船津[2012ab]では、PRSP *Sourcebook*が経済成長を最重要視している上に、その経済成長のために推奨されている政策の方向性が、かつて途上国に求められていた、構造調整政策を柱とした経済政策全般にわたる改革と基本的に一致することを明らかにしている。
 34. 注11を参照。
 35. 2015年11月14日(現地時間13日)に発生したフランスのパリにおける連続テロ事件も、この流れに拍車をかける可能性がある。
 36. 国際援助・財政移転における原則に関しては、船津[2012a]3~4頁を参照。
 37. 例えば、UN Millennium Project[2005]の“Ten Key recommendations”、中でも“Recommendation 7”が挙げられる。なお、ロドリック[2014]は、「ワシントン・コンセンサス」を強く批判した上で、「世界銀行とほとんどの開発経済学者がワシントン・コンセンサスの増強と拡大に力を入れる一方で、国連を中心とした別の勢力は、異なる政策に取り組んでいた。ジェフリー・サックスが主導した国連ミレニアム・プロジェクトは、ワシントン・コンセンサスを明らかに否定し、外国からの援助を資金源とするアフリカの保健やインフラに対する大規模な公共投資を推奨した」(204頁)と述べ、国連ミレニアム・プロジェクトを高く評価している。ただし、国連ミレニアム・プロジェクトが示した10の勧告は「ワシントン・コンセンサス」を否定しているとは見られない(この「ワシントン・コンセンサス」にあたると思われる、世銀等が途上国に求めている政策内容については船津[2012ab]を参照)。そもそも「ワシントン・コンセンサス」が直接的に「保健や大規模な公共投資」を否定しているとは言い難い。「ワシントン・コンセンサス」は、マクロ経済の安定を最優先課題とし、そのために規律ある財政を強く求め、その結果、保健や公共投資が十分に行えず、行おうとすれば、「外国からの援助を資金源」とせざるを得ない、そして、この外国からの財源を獲得しようとする際に、後述する「伝統的ドナー」から「ワシントン・コンセンサス」を押し付けられていると見るのが妥当であろう。
 38. 船津[2014]、船津[2015]では、スリランカ初のPRSPを事例に、公式的には被援助国のオーナーシップを強調しながら、実際にはPRSPの下でドナーの意向に沿った、スリランカの実態にそぐわない改革が推進され、十分な成果を上げられなかった実態を明らかにしている。
 39. 被援助国間格差の拡大等が考えられる。
 40. ミレニアム開発目標の後継たる「持続可能な開発目標」では、その目標17に「持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化すると掲げ、そのターゲットの一つとして、「先進国は、開発途上国に対するODAをGNI比0.7%に、後発開発途上国に対するODAをGNI比0.15~0.20%にするという目標を達成するとの多くの国によるコミットメントを含むODAに係るコミットメントを完全に実施する。ODA供与国が、少なくともGNI比0.20%のODAを後発開発途上国に供与するという目標の設定を検討することを奨励する」としており(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf>)、今後の先進国・主要援助国の動向が注目される。
 41. <http://stats.oecd.org/qwids/>より。
 42. ラジャパクサ大統領の下、スリランカ政府は、2009年5月にタミル人武装組織「タミル・イーラム解放の虎」との内戦を事実上終結させた。詳しくは『アジア動向年報』の各年版を参照。
 43. 例えば、吉川[2011]は「中国はインド洋方面において、利益誘導も含むあらゆる手段を用いて友好国等に港湾、パイプライン等を建設している。これは、影響力確保のための戦略拠点の構築と考えられており、一般的に『真珠の首飾り』と称されている」(33頁)と説明している。
 44. 結果は中国依存の見直しを掲げたシリセナ氏が現職のラジャパクサ氏を破り、新大統領となった。時事通信2015年1月9日「スリランカ新大統領が就任」等を参照。ラジャパクサ大統領の下での対中関係、国際関係に関しては、『アジア動向年報』の各年版を参照。
 45. 貧困削減に対するアプローチで、途上国に対して、政治改革、中でも「グッド・ガバナンス」が強く求められていることは本稿の第一節第二項で述べた通りである。なお、表1で「国際社会との関係改善」として挙げたコートジボワール、注29で挙げたギニアは、伝統的ドナーからの「グッド・ガバナンス」の要求に応えたことがODA受取額増加につながったと見られる。