

### 第3回国際教育協力日本フォーラム

#### 日本のODA戦略 - 自助努力支援の重要性

拓殖大学学長 渡辺利夫

#### 日本型ODA

第3回国際教育協力日本フォーラムの基調講演者にご指名いただきまして大変に光栄に存じます。ご依頼に応じまして日本のODA戦略につきまして私の考えているところを申し述べてみようと思います。

半世紀余の日本のODAの歴史を振り返ってみますと、次の3つの大きな特徴が浮かび上がって参ります。

第1は、日本のODAの主要供与地域が、NIE S、ASEAN諸国、ならびに中国といった東アジアであったことです。第2に、日本のODAがいわゆる産業インフラ、つまり高速道路、鉄道、橋梁、港湾、発電所、送配電設備、灌漑設備などの、一国の経済発展の基盤となる巨大な構造物の建設に投入されてきたことです。第3に、インフラの建設資金として元本・利子の返済を要する借款が用いられてきたこと、この3つが「日本型ODA」の大きな特徴であったといえます。

一言でいえば、日本のODAは、借款の供与により東アジアの産業発展をインフラ建設によって支えることを主目的に供与されてきたということが出来ます。この「日本型ODA」は東アジアの発展に大きなインパクトを与えました。

一国の発展にとってインフラの建設は、これを欠かすことはできません。インフラは、その建設過程に多くの民間企業を招き入れることによって直接的に、さらにインフラ完成後は民間企業の効率的な展開、したがってその生産コストを引き下げることによって重要な間接的に効果をもっています。

市場経済における主役は申すまでもなく民間企業です。「東アジアの奇跡」を可能にしたのも民間企業の活発な活動です。国内企業にとどまりません。日欧米企業はも

とより、東アジア自身の企業が東アジアに積極的な直接投資を展開してきました。実際、東アジアは世界の中でも有数の海外直接投資の受け入れ地域です。中国の「経済大国化」も、外資系企業によるIT（情報通信）産業や自動車産業への大規模投資によって可能となったのです。

内外の民間企業の効率的な事業活動を可能にしたものが、東アジアの整備された経済インフラです。その整備に日本のODAは多大の貢献をなしてきたのです。

「日本型ODA」の理念は、すぐ後で申し上げますように「自助努力支援」です。借款は、当然ながら元本と利子の返済を要します。借款の返済コストを上回る経済的ベネフィットを求めて、東アジア諸国は懸命の努力をつづけたのです。その意味では、日本のODAは自助努力をその「コンディショナリティ」（貸付条件）としてきたということもできます。東アジア諸国は、このコンディショナリティに存分に応えて経済発展を実現したというべきでありましょう。

しかし、東アジア諸国はその発展の結果として、インフラ建設のための資金や技術を豊富に身につけるようになりました。それがゆえに、日本のODAは、東アジアがみずからの力で建設可能な分野からは次第に身を引き、彼らの自助努力のみでは容易に解決できない分野、例えば、環境保全や人づくり協力、さらには今回のこの会議のテーマであります教育協力などに、次第に重心を移していかなければならないと考えます。

さらに、今後の日本は、東アジアのみならず、サブサハラ・アフリカなどの最貧住民の救済、中近東など紛争地域の平和構築のためにもODAの相当部分を振り向けていかねばなりません。こうした国々に自助努力を求めるのは簡単ではありません。しかし、そうしたODAであっても、少しでもこれが受け入れ国の自助努力の発揚につながるような供与の在り方はないものかとおつねに思いをめぐらす、そういう姿勢が日本の供与理念であってほしいと私は心から願っております。その願いを胸に秘めて、以下の報告をさせていただきます。

## ODA大綱

日本のODAの憲法とっていいものが「ODA大綱」です。これは1992年の2月に閣議決定されました。そこでは日本のODAの最も重要な理念を「自助努力支援」においております。資料 をご覧下さい。

「平和国家としての我が国にとって世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である。／我が国は、以上の考え方の下に、開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人づくり、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー及び基礎生活分野の整備を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、ODAを実施する」というわけです。

自助努力支援がここでのキーワードです。

この「ODA大綱」はその後のODA環境の変化を受けて、2003年8月の閣議決定により新しい「ODA大綱」に改訂されて発表されました。この新ODA大綱の策定には私も深く関与しました。自助努力支援は、旧ODA大綱と同様、新大綱におきましても最も高い優先度の項目として最初に掲げられています。ここでは次のようにしております。資料 をご覧下さい。

「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。このため、開発途上国の自主性を尊重し、その開発戦略を重視する。／その際、平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取組を積極的に行っている開発途上国に対しては、これを重点的に支援する」というわけです。

## 自助努力とは何か

ところで、それでは自助努力とは何でありましょうか。自助努力といえば、少々曖

昧な概念ですが、多少なりともこれを論理的に整理しますと、次のようにいうことができると私は考えます。

私は、一国の自助努力を最も端的に語る指標は、国内貯蓄であろうと考えます。仮にある国が外国資本への高い依存度をもって開発をスタートさせたとしましょう。その国がみずからの開発過程で、国内貯蓄によって外国資本を代替しながら、なお高成長を持続しえたとするならば、この事実は優れた自助努力により外国資本を有効に用いつつなされたサクセスストーリーだと評価することが可能ではないかと思えます。東アジアは、そうしたサクセスストーリーを歩んだ国だということができます。

現在の享樂のために消費を最大化するのではなく、自分や家族、コミュニティーや社会の将来のために「現在消費」を犠牲にする人々の紡ぐ国の国内貯蓄率は高い。勤労意欲において高く将来志向において強い類型の人間を擁した社会の国内貯蓄率は高いのが通例です。日本のODAの供与対象国であった東アジアの国々はそうした行動様式をもって高い国内貯蓄率を実現した自助努力の高い国家群であったということができるのです。東アジアはみずからの国内貯蓄に依存するだけで、世界最高の投資率、したがって世界最高の経済成長率を実現する潜在力をもっているのでありまして、東アジアの高い自助努力がここに示されているのです。

ちなみに、東アジアが1997年夏に一挙に危機に陥ったのはなぜかといいますと、東アジアの各国が、みずからの国内貯蓄によって可能な高成長でもなお満足できず、外資、とりわけ導入の容易な短期資金に頼ってより高い成長率を求めるといふ、あまりに野心的な超高成長戦略をとったことがその原因です。今後とも経済運営担当者が心すべき重要なテーマでありましょう。

さて、自助努力に関するもう1つの指標が、対外債務返済比率（デット・サービス・レシオ）です。これは一国の総輸出額に対する元本・利子返済額の比率です。借金の元本利子の返済は外貨でなされなければなりません。また、返済のための外貨は輸出を通じて稼得されねばなりません。したがって対外債務返済比率は、一国の対外債務の返済負担の大きさを示す指標であります。東アジアの対外債務返済比率は、199

7年に起こった経済危機によってやや異常な動きをみせていますが、大勢からすれば、インドネシアを例外として、1980年代の後半期から着実な減速局面に入っています。

つまり東アジアは、日本からの借款を中心とした高い外資依存のコストを支払い終え、そのベネフィットを全面的に享受できる局面に入り込んだのだということが出来ます。ここにも東アジアの高い自助努力のありようが示されています。

東アジアは日本からの借款の供与を受け、その高い自助努力によってこれをみごとに返済し、高成長地域となったのです。

ところで、東アジアに対するODAの供与国・日本が「自助努力支援」を理念としたのには、日本側にも然るべき理由があります。すなわちODAと自助努力という文脈設定の有効性は、日本みずからの経験からこれを素直に導きだすことのできるものだとは考えます。

第2次世界大戦の終了後、日本は世界でも有数のODAの受け入れ国でした。優れた自助努力をもってODAを有効に使い、戦後復興を成し遂げた国が日本であります。特にアメリカから供与された占領地救済基金（GALIOA）や占領地救済復興基金（EROA）は、壊滅状態にあった日本経済を復興に導くきっかけとなりました。両基金からの援助は、敗戦直後から1951年までつづきました。

さらに、敗戦後の日本の高度経済成長の始動に大きな力をもったのは、世界銀行からの借款でした。世界銀行借款は、1953年の発電所の建設時にこれを導入して以来、電力会社、道路公団、国鉄などでの導入がつづきました。1966年に東名高速道路建設のための借款を受けるまで、この間、世銀借款の累計額は9億ドル近くに及んだのです。

案外知られていないことですが、日本が世界銀行借款の元本・利子を完全に支払い終えたのは、ようやく1990年のことだったのです。このような次第でありまして、

ODAを高い自助努力によって効率的に使い、そうして今日を築いたのが日本であり  
ます。日本はODAの理念を自助努力支援におくべきだと主張する十分な経験的根拠  
をもっていると私は考えているのです。

#### ODAの開発効果をいかにして生まれるか

次のテーマ「ODAの開発効果はどのようにして生まれるか」について考えてみよ  
うと思います。

市場経済において開発をもたらす最も重要な主体は民間企業です。逆にODAそれ  
自体がもつ開発効果は、量的にも質的にもそれほど大きいものではありません。実際、  
開発途上国への資金フローにおいてODAの占める比率はそれほど大きくはありませ  
ん。中心は海外直接投資です。ODAが進出民間企業の活力と結びついて、初めてみ  
るべき開発効果が生まれるのだといわなければなりません。

量の判断からだけでそういっているのではありません。直接投資を通じて開発途上  
国に移転されるのは、資本や技術だけではありません。むしろ資本や技術を効率的に  
組織化する企業経営の主体や能力の移転が重要なのです。

つまり外国民間企業は、直接投資を通じて資本、技術はもとより、企業者の職能を  
も含む、要するに企業経営能力の全体をいわば「パッケージ」として受入れ国にもち  
込むのです。その開発効果はODAに比べて格段に大きいものだといわざるをえませ  
ん。グローバル・メガコンペティションの今日においては、先発国企業の海外直接投  
資が開発途上国の開発にとって死活的な重要性をもっているという認識がますます重  
要になっているのです。

すなわち、ODAは民間企業導入の「触媒効果」によって初めて強力な開発効果を  
もちうるのだと考えねばなりません。

私どもは、ともするとODAそれ自体の開発効果を論じる傾きがありますが、それ  
では議論が不完全です。ODAが民間企業の開発効果を発揚させるメカニズムについ

での分析が必要なのです。

ODAが民間企業の開発効果を発揚させるには、まずインフラが重要であることはすでにお話しました。しかし、インフラは物的インフラに限られません。「制度インフラ」の整備も重要です。

ODAの触媒効果を高めるには、制度インフラを構築して市場経済の機能を強化することが必要です。経済成長には市場が必要であることは申すまでもありませんが、市場が成長するためには、市場を効果的に展開させるための制度が必要です。この制度を優れたものにするには、制度を構築する政府の能力が必要です。

制度構築を支援するには、ODAにおける「知的支援」の比重を高めなければなりません。日本の知的支援は専門家派遣、研修生の受け入れなどの方法で行われてきました。例えば次のような方法です。 法制度、行政制度などを紹介し制度形成のための研修を行うこと、 市場経済の運営・行政管理の分野で研修生を受け入れること、 政策助言を行える専門家を派遣すること、 政策の開発や研究について助言すること、などです。しかし、これまでの日本はこういう知的支援には、物的インフラ整備ほどには熱心には取り組んできたとはいえません。これが日本の今後のODAのフロンティアになっていくものときたいされます。

#### 日本は貧困削減戦略（PRSP：poverty reduction strategy paper）体制にどう関わるか

欧米諸国や世界銀行など国際援助機関を含むODAコミュニティの近年の戦略は、PRSP体制に傾いております。日本はアメリカに次ぐ第2のODA供与国でありますから、日本もこの世界潮流に無関心ではいきません。率直に言って、このところは日本の悩みであります。

PRSPでいわれるところの「貧困」は、消費や所得の水準で決まる「貧困線以下住民」というよりはるかに包括的なものです。それゆえ、貧困削減のためには「包括の開発枠組（CDF：comprehensive development framework）を要するとういわけ

です。このC D Fはマトリクスで示され、横軸に開発課題、縦軸に開発主体がおかれています。開発課題としては、通常の経済・社会指標を超えて、政府、司法、金融制度、投資環境などの広義のガバナンス、教育、保健、社会保障等々が記されています。

開発主体も実にさまざまです。このさまざまな開発主体が相互に情報を共有し、連携し合って全体としての開発成果の極大化を図ろうというのがP R S P体制です。開発途上国の政府に対しても責任（つまりカントリー・オーナーシップ）、参加、透明性、評価、説明責任を求めています。

このような次第で、P R S P体制は、C D Fと結び付いて一国の経済発展、社会変革を一挙に求めるというものです。その意味でP R S P戦略は平均的な開発途上国の能力をはるかに超える能力を要求する、ある種のラディカリズムだといわざるをえません。ラディカリズムはラディカリズムのゆえに失敗の可能性が大きいと私はみています。

私は、一国の経済発展には「奇跡」も「驚異」もない、1つの「王道」があるだけだと考えます。熟練労働者を蓄積し、企業家を育成し、官僚を錬磨する嘗々たる努力、長期にわたる努力の積み上げがあって、そうして初めて発展が軌道に乗ると考えます。奇跡的とも驚異的とも形容される成長実績の背後には、必ずや技術を革新し、生産性の向上を図り、市場の拡大に腐心し、産業構造の高度化を追い求める着実な国内的努力が潜んでいるはずで

す。日本の経済発展も韓国や中国のそれも、この努力の上に花開いたものです。O D Aなどの「外的インパクト」も、一国の発展を促す今日では重要な要因であります。しかし、外的インパクトが国内の自助努力を「代替」するというわけにはいきません。O D Aという外的インパクトは国内の自助努力を引き出す力として重要なのであります。すなわちO D Aの本質は自助努力支援であることを繰り返したいのです。

おわりに

率直に言って、日本は開発途上国の物的インフラの整備については大きな成果を上

げて参りましたが、これに比べて制度インフラの面での成果は十分であったとはいえません。

先に申し上げましたように、市場経済を育む「制度インフラ」は、今後ますます重要性を高めていくに違いありません。「制度インフラ」の中でも、とりわけ「教育インフラ」が重要でありましょう。

日本も2002年のカカナキス・サミットで「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」を発表し、開発途上国への教育協力を本格的に乗り出そうとしております。

ここでのキーワードは、「教育の機会の確保」「教育の質の向上」「教育マネジメントの改善」の3つであります。

開発途上国には、「訓練を受けた教員の不足」「教科書や教材の未整備」「学校の不足」「教育行政の遅れ」などさまざまな問題があります。高等教育や技術教育におきましても克服すべき問題が山積しています。

教育はそれぞれの国の文化的伝統を色濃く反映した個性的な分野であります。日本には教育協力のための知見やノウハウが多様に存在しておりますが、これらの知見やノウハウを教育協力の場でどう生かすかは、物的インフラ協力とは異質の困難な問題が当然あります。各開発途上国の自助努力が決定的に重要である所以であります。

今回のこの国際教育協力日本フォーラムの主題は「自立的教育開発に向けた国際協力」でありますし、そのまた中心的テーマが「教員の質の向上」であると同っております。

開発途上国の自助努力と、自助努力支援を理念とする日本のODAとがいかに最適な形でコラボレートしうるかを問う、格好の場ではないかと想像されます。

本会議が有効な成果をもって終了されることを、心から念じまして報告を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

(以上)