

日本の政府開発援助システム（ODA）とその発展

Japanese Official Development Assistance System and its Development

廣田 洋一* ・ Rajendra Niraula** ・ 草柳 俊二***

By Yoichi HIROTA* ・ Rajendra NIRAULA** ・ Shunji KUSAYANAGI***

1. はじめに

1954年にコロンボ計画に参加して以来50年間に、日本政府は185の国・地域に累計2,210億ドルの政府開発援助（ODA）を供与してきた。日本は世界第2の援助大国であり、ODAを通じて世界の平和と発展に貢献してきた。然し、被援助国は現在のシステムに必ずしも満足していない。本稿は、ODAの歴史を振り返りつつ、一般無償資金協力システムに焦点を当てて、その改善策を提案するものである。

2. 日本のODAの歴史

(1) 体制整備期 1954年 - 1976年

a) 技術協力からODA開始

1954年10月6日、日本はコロンボ・プランへの加盟を閣議決定し、翌年から政府ベースの技術協力を開始した。

b) 資金協力の開始

1954年11月に締結されたビルマ連邦との平和条約において賠償支払いと共に経済協力が規定された。これが資金協力の始まりとされる。その後、アジア諸国との間に賠償・準賠償の形で総額約15億ドルの資金協力が行われた。賠償と関係のない無償資金協力は、1969年にヴェトナムに対し難民用住宅を供与したのが始まりである。

c) 円借款の開始

1958年インドに対し、電力、船舶、プラント設備などを対象に50万ドルの円借款を供与した。これ以降、円借款はタイトの資金協力として、輸出促進の狙いと共に積極的に供与された。

d) 援助実施体制の整備

1954年 社団法人アジア協会設立。技術協力の実施機関。

1961年3月海外経済協力基金（OECF）設立。円借款の実施機関。

1962年 社団法人アジア協会を海外技術協力事業団に改組。

1974年 海外技術協力事業団を国際協力事業団（JICA）に改組。

1999年 日本輸出入銀行と海外経済協力基金が合併、国際協力銀行（JBIC）設立。

2003年 JICAを独立行政法人化。

e) 貿易振興からの脱却

ODAの供与額は1964年の約1.15億ドルから、1976年には約11.05億ドルに増え、DAC諸国中第4位となった。この間に日本は高度経済成長を遂げ、ODAと輸出を結びつける理由が薄くなった。一方、欧米諸国はODA資金を輸出に結びつけることに批判を強めたので、日本政府は1972年円借款のアンタイト化を決定、1980年以降はほぼ100%のアンタイト化が実現した。

この間、ODAを供与する理由として、憲法第9条により、武力による国際貢献が出来ないので、ODAは資金・技術による国際貢献の手段である、との議論がなされた。

(2) 計画的拡充期 1977年 - 1991年

a) 量的拡大

1978年日本政府はODA第1次中期目標を設定して3ヵ年倍増を目指して以来、ODA金額は毎年増加し、1989年には、実行額が8,965百万ドルに達し、米国を抜いて世界1の援助大国となり、この地位は2000年まで守られた。

b) 質的拡大

キーワード：システム分析、財源・制度論、開発技術論

* 学生員、高知工科大学社会システム工学科

(高知県香美郡土佐山田町宮の口185)

Tel 0887-53-1113 Fax 0887-57-2000

** 同上

*** フェロー、工博、以下同じ

一般無償援助に加えて、1973年緊急災害救助援助、1975年文化無償、1977年食糧増産援助が開始された。1970年世銀は、発展の究極的目的は個人の福祉の継続的改善にあるとして、基礎生活分野(BHN)の充足を目的とする援助が重視された。日本もこれに応じてBHN分野の援助を増やし、1977年の10%台から78年には23%に増加した。以後20-30%台で推移している。また、2回のオイルショックによって財政状況が悪化した開発途上国に対して世銀が供与する構造調整融資にも、1986年以来日本は資金を拠出している。

(3) 政策・理念充実期 1992年 2002年

a) ODA大綱

1992年政府はODA大綱を閣議決定して援助政策を包括的に取りまとめた。援助の基本理念として、人道的考慮、相互依存関係の認識、環境の保全、及び開発途上国の離陸に向けての自助努力の支援の4点を掲げた。

b) ODA中期政策

1999年にODA中期政策を策定して、人間中心の開発ソフト面での協力重視、と言う考えを打ち出した。一方で、透明性の確保、国民参加、効率性向上を求めるODA改革の動きが強まった。

(4) 新たな時代への対応 2003年 現在

2003年8月政府は新ODA大綱を策定した。

(5) ODAの現状

a) 金額の減少

日本のODAの純支出額は以下の通り2000年以降減少を続けている。

2000年 13,508 百万ドル

2001年 9,847 百万ドル

2002年 9,283 百万ドル

2003年 8,880 百万ドル

減少の主な部分は大借金の支出減で、2003年には前年比34.8%減少した。

b) 質の変化

ODA大綱が「人間の安全保障」と言う視点を導入し、人材開発を通じて地域社会の能力強化にODAを活用する、と述べている。これは、人づくりの為の専門家を多く派遣することを通じ、技術協力の比重が高まることを意味する。事実、2国間援助に占める技術協力の比率は、2002

年の24.3%から2003年には43.4%に増大した。

3. 日本のODA政策

(1) ODAの目的

ODA大綱は、ODAの目的を以下の通り定める。

- ・ 国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄に資する。
- ・ 貧困、紛争、感染症、環境問題、ジェンダー等の問題解決にODAを活用する。
- ・ 国際貿易の恩恵を享受し、資源、エネルギー、食料を海外に依存する我が国としては、ODAを通じて開発途上国の安定と発展に貢献する。
- ・ 平和を希求する我が国にとって、ODAは国際社会の共感をえられる最善の政策である。

(2) 基本方針

a) 開発途上国の自助努力支援

b) 「人間の安全保障」の視点で対処

c) 公平性の確保

d) 我が国の経験と知見の活用

e) 国際社会における協調と連携

(3) 重点課題

a) 貧困削減

b) 持続的成長

c) 地球的規模の問題への取組。環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪に国際社会と協調して取り組む。

d) 平和の構築、紛争防止、和平プロセス促進、復興支援等にODAを活用。

4. 無償資金協力

(1) 無償資金協力のタイプ

日本のODAには、有償資金協力と無償資金協力がある。前者は一般に円借款と呼ばれる。後者には、以下のタイプがある。

a) 一般無償：機材供与、インフラ施設建設等のプロジェクトに供与される。

b) 水産無償：漁船、漁港建設、魚市場建設等水産業復興プロジェクトに供与される。

- c) 食糧援助(KR): 米、麦を供与。
 - d) 食糧増産援助(KR2): 農機、肥料、農薬を供与。
 - e) 文化無償: 文化、スポーツ振興用機材を供与。
- 上記のうち、本稿では、一般無償資金協力を取り上げる。

(2) 一般無償資金協力の手続き

日本のODAの基本方針は「開発途上国の自助努力支援」である。従って、援助は、裨益国政府からの要請があつて初めて対応が検討される。これを要請主義と言い、下記の手続きに従い、援助が行われる。

裨益国から、特定の案件に対する援助要請書が我国外務省に出状される。外務省がこれを検討して、実施することを決定。

外務省は、実施をJICAに指示。JICAはコンサルタントを雇用して基本設計調査を行う。この調査で、プロジェクトのスコープ、金額、工期がほぼ固まる。

上記設計結果を基に、外務省は裨益国政府と交換公文を交わして、援助供与を決める。

交換公文が署名されると、JICAは裨益国政府に対して、基本設計を行ったコンサルタントの推薦状を発行。コンサルタントは、裨益国政府と詳細設計、入札補助及び施工管理を請け負う契約を締結する。

(3) 一般無償資金協力の実績

2002年 2,151.26 億円 (純支出額)

2003年 1,969.18 億円 (純支出額)

二国間援助に占める比率は、2002年 25.5%、2003年 28.6%であった。

5. 一般無償資金協力システムの問題点

(1) 単年度主義

日本の無償資金協力は、1会計年度内に完了することを原則にしている。そのため、基本設計調査の期間が短くなる。特に、土工事を伴う建設案件では、十分な測量、地質調査を行う時間が取れず、既存の資料の見直しと補足的調査で対応せざるを得ないことも起こる。しかも、基本設計調査時の積算価格は、詳細設計時の10%以内の誤差に収めるべし、との条件があり、請負建設業者にとってリスクが大きい。

(2) 予備費を計上できない。

JICAの積算ガイドラインによると、建設案件に含まれる費用項目は以下の通りである。

- (a) 建設費
 - (a-1) 直接費
 - (a-2) 仮設費
 - (a-3) 包装・輸送費
 - (a-4) 技師派遣費用
 - (a-5) 人件費を含む現場費用
 - (a-6) 一般管理費

(b) 機械費

(c) 詳細設計及び施工管理費

上記の通り、価格変動等に対する予備費は計上されない。これは、工期が1年であろうと、1年を超えようと同じである。交換公文には金額と工期が明記されているので、途中でいかなる価格変動が起きても、両国政府は対応する義務がない。従って、請負建設業者がそのリスクを負うことになる。

(3) 追加費用と工期延長は認められない。

予備費が計上されていないため、追加費用も工期延長も認められないこととなる。JICAが作成した建設業者と裨益国政府とのモデル契約には、「契約内容は交換公文と一致しなければいけない。」と規定されている。従って、紛争が起きても、交換公文に定めた金額と工期を変えられないため、業者が泣き寝入りするしかないのが現状である。

JICAのモデル契約に予備費が含まれないのは、JICAが国内の公共事業に使用される「標準請負契約約款」を準用したからである。標準請負契約約款は、ランブサム契約に基づいており、その規定は会計法によっている。会計法には、プロジェクトの予備費と言う考え方が全くない。標準請負契約約款は、発注者と請負業者を拘束するのは、契約金額と工期だけ、と言う考えで規定されており、JICAの一般無償資金協力システムはこの考えを踏襲したものとなっている。

6. システム改善の提案

(1) 予備費計上

少なくとも価格変動に対する予備費は計上すべきである。実際に、2003年の見積もりに基づいて、2004年に工事を施工した建設業者は、石油製品、鉄鋼製品の値上がりで大きな損害を被った。計上する予備費は円借款の過去の

記録からみて、建設費の5%で十分であると考えられる。

(2) 追加費用と工期延長

予備費が計上されれば、追加費用と工期延長が認められることになる。この場合、コンサルタントの役割が大きくなる。すなわち、建設業者からのクレームを評価して、適切な費用と期間を裨益国の実施機関及びJICAにアドバイスする業務が発生する。国内の標準約款をベースに契約管理を行っているコンサルタント、コントラクター及びJICAも国際的標準約款で仕事をせざるを得なくなり、建設業の国際化のメリットも大きい。

(3) 交換公文の変更

JICAの契約は、交換公文に基づいているので、予備費を計上すると交換公文にもその旨記載する必要がある。即ち、a) 予備費の金額及び目的、b) 予備費の振替は裨益国政府の申請に基づいて日本国政府の実施機関たるJICAの同意を要すること、c) 予備費振替の結果工期延長が必要な場合は、交換公文により確認すること、の3点は交換公文に規定すべきである。

(4) 基本設計調査期間の延長

通常、基本設計調査の期間は、報告書作成も含めて3ヶ月程度である。現地調査の期間は、長くて40日である。建設工事案件では、この間にサイトの地盤から、輸送手段まで含めて工事に必要な情報を全て集めなければならない。道路のような距離が長い案件では、現地の業者を雇用して測量や地盤調査を行うが、必ずしも能力のある業者がいるとは限らない。調査団が帰国後測量結果を受領して内容に不安があっても、それをベースに設計、積算を行わざるを得ない。ある案件では、全く異質の土壌が分布していることの報告がないままに設計を行い、施工段階でこの土壌の処理に多額の費用を要したことがあった。この費用は業者が負担せざるを得なかった。このような事態を防ぐためにも基本設計調査の期間を長くして、質の良い設計が出来るようにすべきである。

(5) 技術移転

現在の一般無償協力システムでは、裨益国の実施機関に責任感もオーナーシップも無い。その原因は、要請状は裨益国政府が作成するが、基本設計調査、詳細設計、施工管理の段階で、裨益国が関与することが殆ど無いことにある。

開発途上国では、教育は教科書による理論だけに終わっており、現場での教育はなされていない。ODAプロジェクトは、調査、設計、施工管理の各段階で裨益国の人材開発に役立てるべきである。即ち、資金協力と技術協力を一体化したシステムを導入すべきである。それによって、裨益国のオーナーシップと責任感を強めることが出来る。

(6) CM方式の導入

現在のシステムでは、建築・土木工事の請負業者は日本企業に限られているが、しばしば建設コストが高いと批判されている。コスト削減の手段として、現地に信頼できる建設業者がいる場合には、CM方式を導入すべきである。このメリットとして以下のことが挙げられる。

- a) 現地の資材が活用される。
- b) 現地建設業者・エンジニアへの技術移転が促進される。
- c) 現地のエンジニア、技術者及び労働者の雇用が促進される。

この場合、予備費の計上・工期変更の可能性が必須の条件となる。

7. おわりに

1954年にコロボ計画に参加して以来日本のODAは50年を経過して、システムを見直すべき時期に来ている。実務上、最大の根本的な問題は、建築・土木工事プロジェクトにおいて、コントラクターだけがコスト上昇のリスクを負っていることである。本稿ではそれを避けるために、予備費を計上することを提案した。然し、これだけでは根本的解決にならない。問題は、ODAシステム、特に無償資金協力システムが国内の公共工事システムに準拠して、ランサム契約、単年度主義を採用していること、コンサルタントも国内の影響で役割が限定されていることにある。この様なシステムを国際的に普遍的なシステムに改革すべきである。

参考文献

外務省：パンフレット - ODA50年の成果と歩み -、
ODA政府開発援助白書(2002年版 2003年版 2004年版)
国際協力機構(JICA)：業者契約書フォーム(施設案件)
国土交通省：公共工事標準請負契約約款
渡辺 利夫、三浦 有史：ODA(政府開発援助)中公
新書