

ポスト2015の開発資金を巡る議論の現状と課題

— ODA の近代化と TOSSD の設置を中心に —

浜名 弘明¹⁾

1. はじめに

2015年、国連のミレニアム宣言に基づいて設定されたミレニアム開発目標 (MDGs: Millennium Development Goals) の目標年を迎え、国際社会においてはMDGsの後継となる持続可能な開発目標 (SDGs: Sustainable Development Goals) とそれを達成するための開発資金の議論が活発に行われている。SDGsについては有識者や国連各機関及び一般市民の議論を経るオープン・ワーキング・作業部会 (OWG: Open Working Group) が設置され、2014年7月、17の目標と169のターゲットが提案された²⁾。同提案に基づき、最終的な目標が2015年9月の国連サミットで採択されることとなるが、MDGsが8の目標と21のターゲットであったことを考えると非常に意欲的な目標といえる。開発資金については国連が政府開発援助 (ODA: Official Development Assistance) や公的輸出信用等の公的資金だけでなく、途上国の国内資金や民間資金も含め、広くSDGs達成に資する資金を「開発のための資金 (FfD: Financing for Development)」というカテゴリーにて捕捉していくことを提案し、2015年7月にアジスアババで開催される第3回国連開発資金会議にて合意することが目指されている。FfDはODAよりも大きな概念になることは間違いがないが、ODAは引き続き開発資金の重要な要素となることが期待されている。

ODAの概念は経済協力開発機構 (OECD: Organization of Economic Cooperation for Development) 開発援助委員会 (DAC: Development Assistance Committee) に定義され、その信頼性 (credibility) を保つために統計が整備され、いくつものルールや目標が設定されている。しかしODAの定義それ自体は1969年に成立し、1972年に借款が途上国にとってどの程度有利であるかを示す譲許性の基準が加えられて以来、国際政治経済情勢が大きく変化し、

1) 立教大学経済学部兼任講師、独立行政法人国際協力機構フランス事務所企画調査員
Hamana.Hiroaki@rikkyo.ac.jp, Hamana.Hiroaki@jica.go.jp

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、いかなる組織の公式見解を示すものではありません。

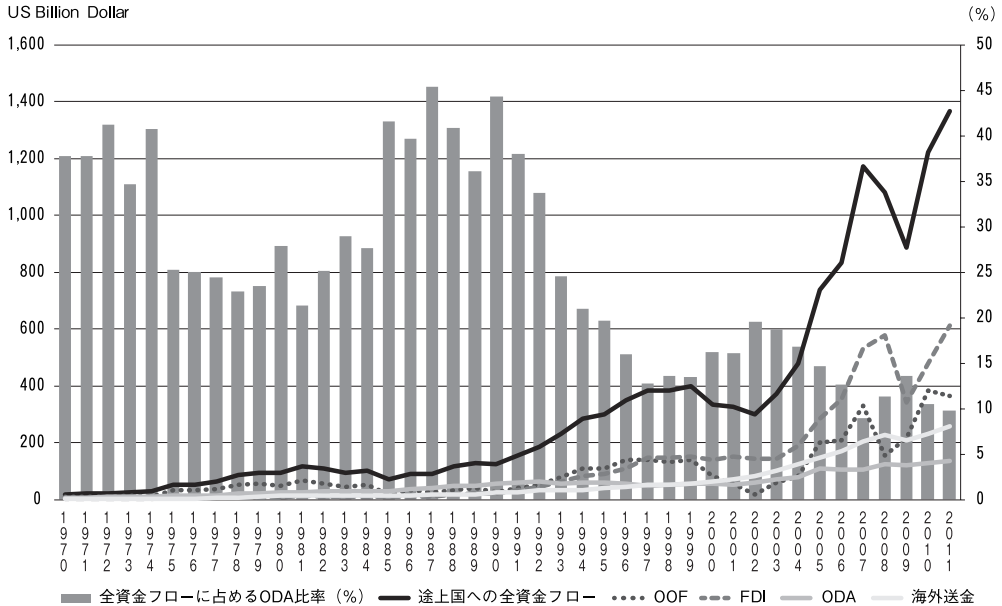
2) Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>)

何度も ODA の近代化の議論が DAC に上程されたにもかかわらず、これまで変えられてこなかった。そのためポスト2015の開発資金の一部として、FfD へ貢献するためには、冷戦時代の歴史的遺物ともいえる ODA の概念を近代化することが不可避であった。そして2014年12月、DAC 閣僚級会合 (HLM: High Level Meeting) において、ようやく ODA を近代化する新定義の方向性と「持続可能な開発のための公的総資金 (TOSSD: Total Official Support for Sustainable Development)」という新たな開発資金カテゴリーの導入が合意され、それをまとめたコミュニケが発表された (以下、「2014年コミュニケ」とする)³⁾。2014年コミュニケの内容は積み残した課題も多いものの、これまで ODA の再定義の議論が進まなかった状況を見ると抜本的で意義深いものであり、ポスト2015の開発資金を考えるうえでもきわめて重要なものとなるが、複雑な ODA のルールや歴史を反映していることもあって必ずしも明快とはいえない。そこで本稿においては既存の ODA の制度や歴史を踏まえて、2014年コミュニケの分析を通じ、ポスト2015の開発資金を巡る議論の現状と課題について検討することを目的とする。なお、DAC における ODA 再定義の議論の一部に筆者が日本のデリゲーションの一員として関与する機会に恵まれたことから、適宜、可能な範囲で当時の議論も紹介することとしたい。

1969年に定義された ODA は長期間にわたり、開発資金の中心として考えられてきた。そして指標としての ODA の信頼性を高めるため、これまで OECD / DAC を中心に輸出信用アレンジメント及び IMF / 世銀により様々なルールや規制が設けられてきた。しかし、ODA の定義それ自体が冷戦構造や当時の金利情勢といった国際政治経済情勢の影響を受けて成立し、硬直的な現行の定義の一部は既に現在の国際政治経済情勢には見合っていない。その最たる例が借款に関するルールであり、現在の国際市場を考えれば通常の商業ベースの資金と同様の厳しい条件であっても ODA 基準を満たしてしまっている。こうした点を修正し、途上国にとって有利であり、開発効果・開発目的を有する資金が ODA となるようその定義を修正する必要がある。

他方、開発効果を有しながら ODA と認められていない、あるいは捕捉されていない資金も確実に増加している。かつて途上国に流入する資金フローのうち、ODA の占める割合は最大で45%を超えていた (図1) が、近年その割合は著しく低下し、10%を割り込んでいる。実際には、公式に捕捉されていない資金の流れや、新興ドナーからの資金供与もあるため、ODA の存在感はより一層後退している。その理由は ODA の供与額が減少したためではなく、公的輸出信用や外国直接投資といった公的な非 ODA 資金や民間資金が増大しているためであるが、

3) 外務省「第49回経済協力開発機構開発援助委員会 (OECD・DAC) ハイレベル会合 (概要)」 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/2014hlm_g.html), OECD/DAC (2014) DAC HIGH LEVEL MEETING FINAL COMMUNIQUE (<http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>)



(出所) FDI, 海外送金については世銀データベース (<http://data.worldbank.org/indicator>), その他の数値は OECD. QWIDS (<http://stats.oecd.org/qwids/>) を元に筆者作成。

図1 途上国への資金フローと ODA 比率

そうした資金のなかでも開発効果が高いものもあり、そうした資金を開発資金に含め、統計やルール、政策目標を整備していく必要もある。

つまり、ポスト2015の開発資金の課題は、純粋な開発資金としての ODA を国際情勢に合わせてより抑制的に再定義することと、これまで ODA には含まれてこなかった資金を捕捉していくことの、いわば相反する2つの必要性を両立させる必要があるといえる。2014年コミュニケはその一部を解決する方向性を示したが、まだ積み残した課題も多い。

そこで本稿では2において DAC による ODA の定義とルール等をそれらが設定された背景も含めて検討する。3において OECD 公的輸出信用アレンジメントによる援助信用に関する規制を検討する。ODA は、開発効果の向上の観点から DAC によるルールが整備されているが、自由貿易促進の観点から OECD 輸出信用アレンジメントからの規制も受けることになる。4においてこれまでの ODA 再定義の議論において何が議論となったかを検討し、続く5において2014年コミュニケの内容を検討する。そして6において、結びに代え、上述の国連プロセスを踏まえた今後の課題について検討することとしたい。

2. ODA の定義と DAC による規制

(1) DAC の体制と ODA の定義

先述の通り ODA は DAC によって規定されるが、DAC の属する OECD は経済水準の高いいわゆる先進国によって構成される国際機関であり、その機構としては閣僚理事会と理事会の下に27の委員会を擁し、DAC はその委員会の一つを構成している。設立当初の OECD は東西の冷戦構造を如実に反映した国際機関であり、第一に「冷戦」期における社会主義国との途上国援助競争における、いわば北大西洋条約機構 (NATO: North Atlantic Treaty Organization) の経済版という性格、第二に欧州統合を巡る調整の場としての性格、第三に欧州・米国・カナダといった先進諸国の経済政策調整の場としての性格を有していた [鈴木 2005]。1964年、日本は正式に OECD に加盟し、当時は実質的な経済政策の調整機関という役割に加え「西側の重要な構成国」として認められるという象徴的役割も大きかったが、2007年5月16日、閣僚理事会においてロシアの加盟が承認されるなど [OECD/COUNCIL 2007]、OECD のイデオロギー的な側面はほぼ霧消した。他方、経済政策の調整を図る機関という性格上その根拠となる統計情報の整備が不可欠であり、現在に至るまで政策調整のための統計整備が重視されている。

元来 OECD は米国から欧州への経済支援であるマーシャル・プラン受入れのために1948年に設置された欧州経済協力機構 (OEEC: Organization for European Economic Cooperation) を改組した組織であり、1961年9月30日に西側諸国における経済政策の調整機関として正式に発足した。その前年、DAC の前身である開発援助作業部会 (DAG: Development Assistant Group)⁴⁾ が OEEC 内に設置され、OEEC の改組に伴い、「加盟国の資源によって開発過程にある国や地域を支援する方策、及び、それらの国や地域の長期融資をはじめとする開発援助に対するアクセスの改善方法を協議する」[OECD/DAC 2006, 8]⁵⁾ ことをマニフェストとした DAC として発足した。なお、日本は OECD 加盟に先だち、1961年 DAC に加盟した⁶⁾ [国際協力銀行 2003, 23]。

DAC の下には複数の下部組織があり、下部組織での議論を踏まえ、原則毎月開催される

4) 原加盟国はベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、ポルトガル、イギリス、アメリカ、EC。

5) OECD の文書は “confidential”, “for official use”, “unclassified” に分類され、OECD/COUNCIL (2008) に基づき原則として “confidential” は6年, “for official use” については3年で機密解除される。

6) DAC および後述の ECG は OECD 加盟に際し任意加盟とされ、両組織とも OECD に加盟して DAC または ECG に加盟しないことも、DAC または ECG に加盟して OECD に加盟しないことも可能となっている。

DAC 本会合、閣僚級によりそれぞれ原則として年に一度開催されるシニアレベル会合 (SLM: Senior Level Meeting)、ハイレベル会合 (HLM: High Level Meeting) にて、原則コンセンサス方式で意志決定が為される。

DAC 加盟国等から途上国への資金フローの捕捉方法については開発統計作業部会での議論を経て、必要に応じ DAC 本会合、SLM、HLM、閣僚理事会での承認を得て統計指示書にて規定されることになる。ODA 以外の資金フローについてはあまり知られていないが、公的開発資金 (ODF: Official Development Finance) やその他の公的資金 (OOF: Other Official Flow) といったカテゴリーがあり、DAC は ODA 以外の資金についても定義・捕捉している。1969年、ODA の定義は、「DAC 加盟国から DAC リストに掲載されている国または国際機関等への資金フローであること」、「公的セクターから提供された資金の流れであり、その主たる目的が開発途上国の経済発展と厚生拡大にあること」とされ、1972年に「実質的に譲許的⁷⁾」であり (concessional in character)、少なくともグラント・エレメント (GE: Grant Element) が25%を超えていること」という譲許性に関する条件が追加された。なお、それ以降、何度も定義の変更が議題として上程されてはいるものの、2014年12月の HLM まで一度も変更されることはなかった [FUHRER 1996]。開発援助の数値目標については1970年、国連総会決議2626号「第二次開発の10年」⁸⁾において初めて政策目標が設定され、1975年までに DAC 加盟国のネット ODA を対 GNI 比0.7%の水準に引き上げることとされた。しかし現在においても多くのドナーにおいて必ずしも同目標は達成されておらず、2002年にモンテレイで開催された国連開発資金会議 (International Conference on Financing for Development) において MDGs 達成のために同合意の達成が不可欠であると指摘され、また欧州連合 (EU: European Union) 及びその加盟国が2015年までの同政策目標達成を公約とする⁹⁾など、同政策目標は現在に至るまで継続した重要イシューとなっている。それ故 ODA の分類基準や定義のカバレッジは政策目標を達成するために各ドナーにとって重要であり、ODA の3点の定義についてはいずれもが重要な論点となっているため、以下個別に検討していく。

1) DAC リスト

DAC は ODA 受入れ適格国、適格機関・NGO のリストである DAC リストを作成し、適格国については統計指示書の ANNEX 1、適格機関・NGO については ANNEX 2 に掲載のうえ

7) 筆者抄訳。譲許的な性質を有しているとの意と解される。

8) "International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade." Resolution 2626 (XXV) adopted by 1912th plenary meeting, 19 November 1970

9) 2005年、モンテレイ国際開発資金会議を受け、EU は2015年までに ODA の対 GNI 比0.7%目標を達成することに合意、その中間目標として2010年までに対 GNI 比0.56%を設定したものの、中間目標を達成できず、2011年、2015年の目標達成に向けた努力の必要性が欧州委員会より改めて強調された [OECD/DAC 2012a, 54]。

公表している。DAC リストは ODA が定義された翌年に当たる1970年に初めて作成され、当初はすべての後進国から西側資本主義国の開発援助にアクセス可能な適格国を選別するという側面が強く、旧社会主義国は経済水準にかかわらずリストから除外されていた。1979年、中華人民共和国が西側資本主義国と国交を正常化させることで DAC リストへ掲載されたことは象徴的である。冷戦終結後の1993年から2005年まで、DAC リストはパート1とパート2の2部構成となり、パート1には従前の DAC リスト掲載国が、パート2には東欧諸国、旧ソビエト連邦構成国及びパート1卒業国が順次掲載され¹⁰⁾、パート2掲載国に対する支援は DAC ルール上 ODA では無く OA (Official Aid)¹¹⁾ とされていた。現在用いられている DAC リストは全途上国が一人当たり GNI のみに基づいて分類され、ANNEX 1 については原則¹²⁾ 3年毎、ANNEX 2 については毎年更新される。各途上国はリスト更新年の前年に世銀が発表した一人当たり GNI と所得階層の閾値により Low Income Countries (LIC), Lower Middle Income Countries (LMIC), Upper Middle Income Countries (UMIC) に分類され、リスト改訂時において3年以上連続して UMIC の閾値を超えた国については DAC 本会合での承認を経て DAC リストから卒業することとされている¹³⁾。

マルチの ODA に計上するためには各ドナーは、ANNEX 2 の適格機関リストに掲載された国際機関・NGO 等に対し、用途や地域等の限定をせずに資金供与することが要件とされる¹⁴⁾。各 ANNEX 2 掲載機関は、DAC に対して CRS 報告を行うことが義務とされており¹⁵⁾、開発統計作業部会での事前の審査に基づき ANNEX 1 掲載国の開発に対する支出割合等によって1%から100%の間で供与資金の ODA 計上率が定められる。例えば国連機関では国連開発計画

10) 1992年にはカザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタンが、1993年にはアルメニア、グルジア、アゼルバイジャンが、1994年にはパレスチナが、1997年にはモルドバが DAC リストに新規掲載された。(http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/historyofdaclistsofrecipientcountries.htm)

11) OA は ODA の政策目標である対 GNI 比0.7%目標に算入出来ず ODA とは一線を画すものであったが、日本は OA を広義の政府開発援助としていた (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/02_databook/top_b.html)。つまり DAC リストが2部構成とされた1993年から2005年までの期間、厳密には ODA と政府開発援助は一意に対応していなかった。

12) DAC リストに掲載されるべき国が新たに独立した際にも DAC リストは臨時更新される。直近ではコソボ共和国の独立時に DAC リストが更新された。

13) 2011年改訂時、オマーン、トリニダードトバコ、バルバドス、クロアチアが DAC リストから卒業した。

14) なお、ANNEX 2 へ掲載される国際機関等は年間の活動費5,000万ドル以上の機関とされ、それを満たさない小規模な国際機関等への拠出や、ANNEX 2 に掲載されている機関であっても、ドナーがその用途を限定した場合、マルチの ODA ではなくバイの ODA として計上される。[OECD/DAC 2008b]

15) OECD/DAC (2010) GUIDANCE FOR MULTILATERAL AGENCIES REPORTING TO THE DAC DCD/DAC/STAT (2008) 21/REV3

(UNDP: United Nations Development Plan) や国際連合児童基金 (UNICEF: United Nations Children's Fund) に対する各ドナーの拠出金は100%ODA 計上されるのに対し、国際連合食糧農業機関 (FAO: Food and Agriculture Organization) では51%、軍事・安全保障的側面の強い平和維持活動 (PKO: Peace Keeping Operation) に関しては、国連PKO事務局 (DPKO: Department of Peace Keeping Operation) が管轄するミッションへの拠出のうち7%のみがODAとして認められる。

2) 開発目的性 軍事目的と商業目的との相違

「開発目的」の基準については必ずしも明確では無く、商業目的と軍事目的の境界がしばしば問題となる。先述の通り元来 OECD が冷戦下に組織された国際機関ということもあり、DACは伝統的にODAと軍事援助との線引きについて敏感であり、商業目的の線引きよりも比較的明確な基準が構築されている。実際、現行のODAの定義が設定される以前の1966年からDACにおいて軍の装備に関する支出を開発援助から除外する合意が為されている [OECD/DAC 2009] し、1994年にはPKO資金のODAへの算入を制限すべきであるとの合意がなされている¹⁶⁾。その基準としては、実力あるいは威嚇を用いて治安維持を行う活動についてはODAから除外するというものであるが、欧州安全保障協力機構 (OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe) への拠出金がODAに算入されるようになる等、治安の維持が開発の前段階に当たる重要なものとして認識されつつある。また、後述の通り2014年コミュニケにおいて平和構築関連費用のODA計上可能範囲を改めて検討することが合意され、開発統計作業部会とINCAF (International Network on Conflict And Fragility) の合同タスクチームが設立され、2015年現在、議論が進められている。

他方、後述のOECD輸出信用アレンジメントにおいてはタイド援助に適用される商業性の成立如何に関するルールが整備されているものの、ODAの商業目的と開発目的の基準はほとんど設けられていない。日本国内では国際協力機構 (JICA: Japan International Cooperation Agency) が開発目的の借款を供与し、株式会社国際協力銀行 (JBIC: Japan Bank for International Development) が主として商業目的・日本企業支援¹⁷⁾の融資を行うこととなつてはいる¹⁸⁾ものの、鉄道や発電所の建設が商業目的か開発目的かの画一的な基準は存在し得ず、

16) 国連の報告からはPKOの収支のうち、開発目的のシェアを特定できず、土木工事や調査、人道法の教育といった非軍事支出についてもODA計上が見送られた (OECD/DAC (2000) A3.4, OECD/DAC (2003))。

17) ただしJBICは地球環境保全業務 (通称 GREEN) として日本企業の関与を明示的に義務付けないスキームを導入している [国際協力銀行 2010]。

18) 1975年に輸出入銀行が円借款を OECF (Overseas Economic Cooperation Fund) に全面的に委譲することとなるまで、年利4%以上の借款を輸銀が、4%未満の借款を OECF が実施した [国際協力銀行 2003, 38]。

優良な案件である程 JICA の有償資金協力と JBIC の融資が競合するという状況が実際に生じている。

他ドナーにおいては開発目的か否かで供与機関を分類し、譲許的な条件で借款を供与するか準商業ベースで融資するかは借り手の信用度やその他案件の重要性等を考え総合的に判断している国が多い。例えばフランスではフランス開発庁 (AFD : Agence Française de Développement) が¹⁹⁾、またドイツではドイツ復興金融公庫 (KfW : Kreditanstalt für Wiederaufbau) が「開発目的」として譲許的借款及び準商業ベースの融資の双方を供与しているし、英国では ODA は原則グラントで供与し、国際開発省 (DFID : Department for International Development) の100%出資会社である英連邦開発公社 (CDC : The Commonwealth Development Corporation) が特定の途上国に対して準商業ベースの融資を行っている。しかしパイの ODA については開発目的か否かの判断は原則としてドナーに任されており、DAC 加盟国間で統一的な基準は存在しない。また、途上国に流入する資金フローの内、ODA の割合は2011年時点では10%を下回り (図1)、外国直接投資 (FDI : Foreign Direct Investment) や官民パートナーシップ (PPP : Public Private Partnership)、移民による送金といった非 ODA 資金であっても結果的に開発効果をもたらすところから「現行の ODA」以外の資金についても TOSSD として政策目標を設定のうえ捕捉しようという議論も活発化しつつある。この考え方はつまり、「主たる目的が途上国の開発であること」を一部修正して開発資金を捕捉しようというものであり、抜本的な転向といえる。本議論については後に詳しく検討する。

3) 譲許性

ODA は一般的に、返済義務の無い無償資金協力 (グラント)、返済義務のある有償資金協力 (ローン)、研修や専門家の派遣といった技術協力の3者に分類される。有償資金協力については営利目的の商業融資と区別するため譲許性という概念が用いられている。譲許性とは一般にはあまり用いられない用語であるが、その意味は市場資金に比して、どの程度借り手に有利な条件が設定されているかを示す概念であり、DAC では以下の式で算出されるグラント・エレメント (GE) を用いている。

$$GE (\%) = 100 \times \left[1 - \frac{R/A}{D} \right] \times \left[1 - \frac{\frac{1}{(1+D)^{A \times INT}} - \frac{1}{(1+D)^{A \times M}}}{(A \times M - A \times INT) \times D} \right]$$

R : 適用利率 A : 年あたり支払回数 M : 償還期間 D : 割引率 (年利10%) INT : 据置期間

19) AFD ホームページ (http://www.afd.fr/lang/en/home/outils/ouils_de_financement_du_developpement/prets)

両方の括弧は1 から分数部分を減じており、その積がGE となるので括弧内の分数部分が小さくなるほど全体は大きくなる。そのため割引率であるD が大きい程、また、適用利率であるR が小さい程全体は大きくなり、償還期間と据置期間が長い程やはりGE は大きくなる。

GE の算出においてはすべての通貨で一律に10%の割引率が適用される。つまりは年利10%の融資と比してどれだけ借手に有利か評価されることになる。この点が後述のECG 及びOECD 輸出信用アレンジメントで用いられるコンセッションナリティ・レベル (CL: Concessionality Level) との最大の違いとなる。そもそもGE 算出のための割引率が10%とされたのは、GE 導入時における主要ドナーのプライム・レートが10%に近く閾値の25%との組合せて譲許的と判断できたためであったが、2000年頃のODA 再定義の議論の際にドナーが援助資金を国内公共投資に用いた場合に得られたであろう機会費用を含むという点が強調された[OECD/DAC 2002]。その後、変動為替制が本格的に導入され、通貨間の金利差が大きくなり²⁰⁾、市場金利をGE に反映するべきとの提案がしばしば行われたものの、1972年の導入以来2014年まで譲許性の捕捉方法は変更されていなかった。この点については、4 及び5 において改めて検討する。

ODA に分類されるためには少なくともGE25%を超える必要があり、さらには「実質的に譲許的 (Concessional in character)」であることも求められているが、後述の通り2012年まで「実質的譲許性」の基準が明確にされてこなかったこともあり、実質的譲許性については事実上の意味を失っていた。しかし国際市場金利が低下していくなかで、商業ベースの融資であってもGE25%は容易に超え、例えば償還期間20年、据置期間5年、年利6%の融資であってもGE は25%を超える²¹⁾ が、一般の市場においてもさらに譲許的な資金を調達することは十分可能である²²⁾。こうした状況を鑑みるとGE のみで譲許性を捉えることは困難で、そのため実質的譲許性という基準が補完的に存在しているといえる。いずれにしてもGE の計算式は有益であるものの、市場金利を反映する仕組みがなければ時間とともに現実の国際市場と乖離していくこととなる。4 にて詳しく検討するが、そのためこれまでのODA 再定義の議論はGE の割引率の議論に集中していた。

20) 自律的な金融政策、自由な資本移動、固定為替相場の3者は同時に2者までしか達成できない(国際金融のトリレンマ) ため、変動為替相場制度に移行するまで、西側資本主義国は自律的な金融政策を制限することで、資本移動の自由と固定為替相場の維持を行っていた。そのため、理論上、通貨による金利差は生じないものであった。

21) 実際、1965年当時の円借款の供与条件は、金利5.75%、償還期間が12~18年程度であり、対韓国向け円借款の供与条件(金利3.5%、償還期間20年) は相当程度譲許的であったことが分かる[国際協力銀行 2003, 38]。

22) 実際、日本の一般的な住宅ローン(償還期間20年、固定金利2.2%、据置期間0年) でもGE は42%となる。

(2) DACによるODAの規制

DACは主として透明性(Transparency)と援助効果(Aid EffectivenessまたはValue for Money)向上の2点を建前として、譲許性とアンタイド化に関する紳士協定を設け、統計や報告及び加盟国間のピア・レビューによってそうした規制の遵守を担保するという構造になっている。

1) DACによって整備される統計

OECDは2015年現在、各ドナーからの報告に基づき個別案件から積み上げる形で算出するCRS++統計と総額から概算を算出するDAC統計の二つの統計を公開しており、CRS++統計が各ドナーのプロジェクトレベルのODAに関する統計であるのに対し、DAC統計は輸出信用や民間資金も含む統計となっている。どちらの統計も各国からの拠出データを元にDAC事務局が暦年ベースで公開しているが、2013年6月、それまで用いられていた3種別個に存在した統計指示書(「DAC統計指示書」、「CRS統計指示書」、「CRS++ガイドライン」)が統合された(統合版統計指示書)。DACがどの資金をODAに分類し、どの資金をODAから除外するかを決定できる唯一の機関と自認しているとおり(DAC's position as the standard setter for development [OECD/DAC 2011c: 下線も含め引用])、この点こそが、各ドナーを拘束する最大の源泉となっている。

先述の対GNI比の政策目標も含めODAの政策目標はすべてネットでの集計を基本としている。ネット集計とは実際に支出(ディスバースメント)を行った年の支出額全額から、元本の返済分を減算するもので、出資についてはドナーが途上国企業の株式を購入した場合、購入した年にその購入額をODAとして計上、売却した年に原則としてその売却額を減算するものである。利息や配当、キャピタルゲインについては減算しないため、案件ベースではマイナスになるということは無いものの、債務免除をしない限り当該ローンのODAはトータルで見た場合、最終的にゼロとなる。

ODAの政策目標は国連等の他機関によっても設定されるが、その統計についてはDACの専権事項であるため、ODAの定義と併せて加盟国に対する影響力の大きな源泉となっている。そのためDACの統計を巡る議論は技術的であると同時に政治的インパクトもきわめて大きい。

しかしながら2010年、英国をはじめとする欧州ドナーやNGOと一部の途上国が推進する国際援助透明性イニシアティブ(IATI: International Aid Transparency Initiative)という開発資金統計に関する透明性向上のためのイニシアティブが始動し、IATIの参加国²³⁾はCRS

23) 2013年現在、DAC全27ドナー中の16ドナー(オーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、ドイツ、アイルランド、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカ、EU)の他、世銀やアフリカ開発銀行等のマルチドナー、オックスファーム等のNGO、バングラデシュやガーナ等のレシピエント国が参加を表明(<http://>

統計とほぼ同様の計量データを四半期に一度、さらには将来の投入予測値やディスクリプティブな案件の概要について各国の段階に応じて順次公表していくものとされ、DACが開発・援助統計を独占している状況にも変化が生じつつある。IATI参加国はIATIのDACドナー間におけるスタンダード化を目指しているが、報告の頻度を現状の4倍にすることや、ディスクリプティブな案件の概要を公表することはさらに大きな事務コストを必要とすることもあり、日本をはじめ非IATI参加国は更なる透明性向上の努力は必要²⁴⁾としながらもCRS++を拡充する形での対応を主張している。現在は、DAC内部でもIATI派とCRS++拡充派が拮抗している状態であるが、いずれにしても開発統計に関し、質的にも頻度的にも透明性を高めるという方向性は不可避である。

2) DACの規制 平均GE86%規制、アンタイド化勧告、ピア・レビュー

DACの前身であるDAGは、1960年に「共同援助努力に関する決議 (Resolution of the Common Aid Effort and Establishment of the DAC)」を採択、「開発途上国の生活水準を改善するための支援 (Aid Effort) を行うこと」等に合意した [外務省 1962, OECD/DAC 2006, 9]。具体的な目標としては1972年に「全ODAコミットメントにおけるGEの平均値を84%以上」 [OECD/DAC 2006, 18] とし、翌年にはその目標を86%に引き上げた。ただし最も借款の比率が高い日本であっても平均グラント・エレメントは86%前後 [外務省 2011, 221] であり、ほぼすべての加盟国で達成済みとなるため、日本やフランスがこれまで同基準を満たさなかった年もあるが、大きな議論とはなっていない。

その他DACのODA規制におけるもう一つ重要なものとしてアンタイド化が挙げられ、DACは設立当初からアンタイド化による援助効果の拡大と透明性の向上を主張し、早くも1970年に東京で開催されたDACハイレベル会合において「一般アンタイド原則」が採択された [FUHRER 1996, 22]。タイド援助とは日本語で「ひも付き援助」と訳され、つまりは援助供与国の企業から財やサービスを購入することを条件に供与国政府から援助を行うというものであり、逆にアンタイド援助とは調達先を限定しない援助であるが、中でも「一般アンタイ

www.aidtransparency.net/。

24) 2010年、韓国の釜山で発表された「援助効果に関する釜山成果文書」において、以下の通り合意された。

c) Implement a common, open standard for electronic publication of timely, comprehensive and forward looking information on resources provided through development cooperation, taking into account the statistical reporting of the OECD DAC and the complementary efforts of the International Aid Transparency Initiative and others. This standard must meet the information needs of developing countries and non state actors, consistent with national requirements. We will agree on this standard and publish our respective schedules to implement it by December 2012, with the aim of implementing it fully by December 2015.

ド」とは調達先に一切の制限を行わずに資金供与を行うというものである。結局のところ1970年の一般アンタイド化原則については当時の状況を考えるとあまりにも現実性に乏しいとの反応が加盟国から続出し、また、タイピング・ステータスの定義も確立されていなかったこともあり、撤回された。ただし、これ以降一貫してタイド援助は調達に際し効率性を損なう援助形態で、結果として途上国に対して不必要な財政負担を強いることになる「悪い援助形態」であるとされ、各ドナーはアンタイド化に向け努力していくべきであるという前提の下で議論が展開されていくこととなった。その後1972年、DACにおいてODAのタイピング・ステータスが初めて定義され [Ray 1995, 69], 2015年現在で有効な定義は、1987年、ECGの協力を受けつつ以下の通り再定義された [OECD/DAC 2010a, 1987]。

- ・自由かつ完全にすべての OECD 加盟国及び事実上すべての途上国から調達可能な借款及び贈与を「アンタイド」と定義する。
- ・契約上または実質的に製品及びサービスの調達を可能とする国が限定される借款及び贈与を「部分アンタイド」と定義する。ただし、調達可能な国の中にすべての発展途上国が含まれなければならない。調達国の中にドナー国も含むことができる。
- ・公式、非公式を問わず、上記以外のすべての借款及び贈与は、タイドとみなす。

当初タイピング・ステータスについては一般アンタイドと LDC (発展途上国)²⁵⁾ アンタイド (現在の部分アンタイド) そしてタイドの3種類が設定された。当初、LDC アンタイドはアンタイドの一部と整理されていたが、後述の通り、借款の調達に関して市場から締め出された OECD 輸出信用アレンジメント参加国からの反発があり、参加国会合と DAC 双方にて部分アンタイドの整理について議論が進んだ。そして1985年、アレンジメントにおいても DAC においても LDC アンタイドはタイドと整理されることとなった [Ray 1995 72, OECD/TAD 2013]。

2001年には LDC (後発開発途上国) 向け援助に対し技術協力と食糧援助そして管理費を除いたすべての援助をアンタイド化するよう最大限努力する「LDC アンタイド化勧告」が採択され、同勧告の遵守を担保するため70万 SDR (特別引出権) 以上の援助を行う場合、30営業

25) 開発途上国のなかでも人口や地理的な特殊事情から開発が特に困難な国を、国連は後発開発途上国 (LDC: Least Developed Countries) として分類 [森田智 2011] しているが、かつて途上国一般に対して後進国 (LDC: Less Developed Countries) との呼称が一般的であったため両者を区別するために便宜上、前者は LLDC と称されていた。その後、後進国 (LDC) という表現に代えて開発途上国 (Developing Countries) という表現が一般に用いられるようになったため、LLDC という表現は用いられなくなった。本論文では両者を区別するため LDC (発展途上国)、LDC (後発開発途上国) と記載する。なお、現在 LLDC は Land Locked Developing Countries の略として用いられる場合もある。

日前までに他の加盟国に事前通報することが義務付けられることとなった。また2008年には「LDC / HIPC s アンタイド化勧告」として重債務貧困国 (HIPC s) へもその対象は拡大された²⁶⁾。しかしこれは後述の OECD 輸出信用アレンジメントにおけるルールとは異なり、将来的に全面アンタイドを目指すというものであり、必ずしもすべての国で達成されているわけではなく、実際、2007年から2009年の DAC 加盟国の LDC に対する二国間 ODA の平均アンタイド率は93.5%に止まり、最もアンタイド率の低いスペインについては76.8%となっている [OECD / DAC 2011e]。

また、全 DAC 加盟国は先述の通報、統計に加え、ピア・レビューによって他ドナーから援助体制、政策、各ルールや規制に対するコンプライアンスに関しチェックを受けることとなるが、ルールの遵守度合についてはピア・レビュー等で問題として指摘され、もちろん法的拘束力は無いものの改善を勧告される。日本のピア・レビューについては、直近で2009年に対象となり、無償資金協力のタイド性²⁷⁾ や本邦技術活用円借款 (STEP)²⁸⁾ に関し批判を受けている。

3. 貿易委員会輸出信用作業部会 (ECG) と輸出信用アレンジメント参加国会合

(1) 輸出信用作業部会 (ECG) と輸出信用アレンジメント参加国会合の目的と機構

ODA の中でも特にタイド借款については、公的輸出信用と同様、貿易の歪曲効果を持ち得ることから、輸出信用のルールからも規制を受けることになる。公的輸出信用とは自国からの財やサービスの輸入に際し、輸出国の公的機関が輸入者の必要とする資金の一部または全部を融資したり、保証や保険によりリスクの一部または全部を引き受けたりする金融商品の一種であり、輸出国としては民間金融機関が引き受けることのできないリスクを取ることによって自

26) アレンジメント同様、OECD 事務局長と DAC 議長宛にレターを発出することによる例外規定も設けられている (デロゲーション)。しかし、事務局のレビューからも分かる通り、現時点では必ずしも全ての国が本勧告を達成しているわけではないにもかかわらず、デロゲーションは行われていない。また、勧告の対象についても、LDC (後発開発途上国) については国連が認定し、一応の認定解除の基準がある [森田 2011] もの、HIPC s については認定解除のシステムが無いことから、当初から本勧告の対象とすることに対する疑義が呈され、時限措置とされた。non LDC HIPC s に対する適用は、2013年10月1日以前に延長の議論が為されなければドナーの裁量によりタイド援助の供与が可能となる [OECD / DAC 2008]。

27) 無償資金協力については、調達ガイドラインにて「契約業者は、贈与における生産物及び役務の調達を適正に実行できる日本人でなければならない。」 [国際協力機構 2012, 9] と規定しており DAC は「主契約者が日本人でなければならない、同者が調達代理機関及び財・サービス (案件監理を含む) の供給者双方の役割を果たすのであれば、それはタイドとして報告されるべきである。」 [OECD / DAC 2010c, 70] と指摘した。

28) DAC は「STEP を拡大していけば、日本がこれまで実現してきたアンタイド化の努力を脅かすことになり得る。日本がアンタイド化を進展させる意思があるなら、STEP は徐々に削減していく必要がある。」 [OECD / DAC 2010c, 70] と指摘した。

国の輸出を振興することができる。各公的輸出信用供与機関 (ECA: Export Credit Agency) が自国の輸出振興を目的とした機関であったため、OECDの前身であるOEECは早くも1955年に輸出信用を含む「人為的な輸出振興策 (artificial aids to exports)」の廃止を各国政府に求め [OECD/TAD 2011] であり、1963年、OECDは閣僚理事会において輸出信用を所掌する機関としてOECD貿易委員会 (Trade Committee) の下に輸出信用作業部会 (ECG: Working Party on Export Credits and Credit Guarantees) の設置を決定した。ECGは統計の整備に加え、当初のベルン・ユニオン、国際決済銀行 (BIS: Bank for International Settlements) と同様、各国のECAの情報共有の場としての側面が強く、後述の通り、輸出信用のルールは「OECD輸出信用アレンジメント (以下、アレンジメント)」として整備されていくことになった。ECGはチリとアイスランドを除くすべてのOECD加盟国が参加するOECDの正式な機関であるが、アレンジメント参加国による参加国会合はOECDの機関ではなく、アレンジメントに参加している9ドナーと関連国際機関のみが参加するクローズド会合となっている²⁹⁾。参加国会合の事務局はECG事務局が兼務し、会合も通常ECG会合に引き続いてOECDの会議場にて開催されるが、アレンジメント³⁰⁾を変更する場合においてもOECD閣僚理事会の承認を必要としない³¹⁾等、「有益な曖昧さ (useful ambiguity)」³²⁾の下、注意深いデマケーションが行われている。

アレンジメントは条約として各国代表によって署名されるものでも、議会によって批准されるものでもなく、その形式は法的拘束力を持たない紳士協定であるが、1995年にいわゆる世界貿易機関 (WTO: World Trade Organization) 協定として発効した「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」の附属書1A「補助金及び相殺措置に関する協定」のさらに附属書の1(K)において「加盟国が1979年1月1日において少なくとも十二の原加盟国が参加している公的輸出信用に関する国際的な約束 (又は当該約束を継承する約束であってこれらの原加盟国によって採択されるもの) の参加国である場合又は事実上当該約束における利率に関する規定を適用している場合にはこれらの規定に合致する輸出信用³³⁾の供与は、この協定により禁止される輸出補助金とはみなされない。」³⁴⁾と規定されることにより、アレンジメントを遵守した援

29) 2013年現在の参加国は、オーストラリア、カナダ、EU、日本、韓国、ニュージーランド、ノルウェー、スイス、アメリカ。後述の通り、EU加盟国はワンボイスとなる。メキシコとトルコはECGのメンバーであるが、参加国会合のメンバーではない。なお、トルコとイスラエルはオブザーバーとして参加。(http://www.oecd.org/tad/exportcredits/participants.htm)

30) 名称こそ「OECD公的輸出信用アレンジメント」ではあるが、厳密にはOECDの公式な規定では無い。

31) http://www.oecd.org/tad/exportcredits/participants.htm

32) http://www.oecd.org/tad/exportcredits/participants.htm

33) 援助信用も含むものと解釈可能。

34) 経済産業省訊。(http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto_agreements/marrakech/html/wtol3m.html#33)

助信用³⁵⁾がWTOによって禁止される輸出補助金の例外であると規定された。マラケシュ協定の中にアレンジメントに関する記載はないものの、アレンジメントが1978年に成立したこと、当初のアレンジメント参加国が12カ国³⁶⁾であること等を考えると当該規定がOECD輸出信用アレンジメントを念頭においていることがわかる。そしてこれまでアレンジメント不参加国も含め、援助信用がWTO違反として提訴された事例はない³⁷⁾が、WTO協定の成立により、アレンジメントの規定に沿った輸出信用・援助信用は輸出補助金には当たらないと規定され、逆にいうとアレンジメントの逸脱がWTO協定違反となり得ることが改めて示され、結果としてアレンジメントが事実上拘束力を持つこととなった。

(2) 輸出信用の規制からタイド援助信用の規制へ

上記の通りECGは情報交換の場として設立され、当初から輸出信用の規制について議論されてはいたものの、1973年の第一次石油危機までは特に当時低金利であったアメリカが「低金利は生産性の高さを反映するもの」と主張する等、輸出信用に最低金利を設定するといった規制を形成することに難色を示し[Moravcsik 1989]、1968年に船舶に関するセクター了解の合意に止まり、輸出信用一般に関する規制は形成されず、欧州諸国がアメリカの金利水準に合わせるために補助金を導入するという状況が継続していた。しかし石油危機を契機に米ドルの金利が上昇し、OECD主要加盟国の間で過大な金利競争を回避する必要性が深刻化し、ECG内外で輸出信用を巡るルール形成が活発化した結果、1978年に輸出信用の供与を事前に通報する事や他国の供与する条件と同条件で輸出信用が供与できる「マッチング」等について規定したアレンジメントが制定された。その後1983年に最初の改訂が行われて以降、ほぼ毎年のペースで大小多くの改訂が行われることとなった。アレンジメントは農業、原子力発電、航空機、軍事情用品を除くすべてのセクターに適用され、船舶、原子力発電所、民間航空機には別個のセクター了解が設定されることとなった。

アレンジメントの制定により輸出信用における過大な金利競争の一部は安定したものの、当初のアレンジメントは通報義務のみであったため、第一にタイド援助信用に関する規制が無く、第二に各通貨による金利の違いや市場の動向を反映する仕組みが無いといった問題があった。このため、これは特にアメリカのイニシアティブにより精緻化されていくこととなった。援助

35) アレンジメントによって規制される借款は、援助信用であり、厳密にはODAとは区別される。援助信用はCL1%以上の融資は全て援助信用と定義されるため当然にODA借款も援助信用に含まれるが、ODAとは異なり、開発目的か否か等の区別はない。

36) 原初加盟国はオーストラリア、カナダ、欧州委員会、フィンランド、ギリシャ、日本、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、アメリカ。

37) 輸出信用については2001年にカナダの小型航空機輸出にヒモ付いた融資が輸出補助金に当たるとして、ブラジルより提訴された事例等がある。[WTO 2002]

信用については日本によるタイド借款とフランスによる混合借款³⁸⁾がアメリカやイギリスの反発を招いた。後者についてはアレンジメントが金融市場の動向や通貨別の金利差を考慮せず、最低貸出金利が名目的に設定されていたため、市場金利が最低貸出金利を上回る高金利国においては市場金利を下回る条件で公的輸出信用を供与することができたし、日本やドイツ、スイスといった当時低金利であった国については民間の輸出信用に公的保証を付与することによって最低貸出金利よりも低い水準で事実上の公的輸出信用を供与することが可能となる[Moravcsik 1989] といった問題があった。

1980年代初頭、こうした不備に対応するため特にアメリカがアレンジメントの規制強化を主張し、ECと日本が反対するという対立構造が成立した。しかしECはローマ条約の調印以降³⁹⁾補助金やダンピングに係る商業政策はECとしてワンボイス⁴⁰⁾とし、さらには各国が事実上の拒否権を有していたため、EC全体として反対してはいたものの、実質的には混合借款を多用していたフランス一国の反対であり、その他のEC加盟国はむしろ償還期間最長25年の長期融資スキームの導入⁴¹⁾を対抗措置として示唆していた米国との対立を避けたいというのが実情であった。当時アレンジメントでは10年超の長期融資は禁止されていたが、参加各国に事前通報するのみで案件を強行することもできたため、米国は長期の融資スキームの創設を示唆することによって当時域内での長期債券市場が比較的成熟していなかった欧州に対し圧力をかけることができた。アメリカの圧力に対しEC内部ではフランスと他の加盟国との間での交渉が繰り返され、フランスによる中国向け原子力発電所の売り込みを他のEC諸国が支援することで妥協が成立し、フランスがアレンジメントの厳格化に合意することで1983年に最初のアレン

38) 非譲許的な融資を受入れることを条件に譲許的な資金を供与する資金パッケージ。

39) ローマ条約第113条 (ARTICLE 113)、マーストリヒト条約第113条、リスボン条約第245条 c。

1. After the transitional period has ended, the common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to changes in tariff rates, the conclusion of tariff and trade agreements, the achievement of uniformity in measures of liberalisation, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in case of dumping or subsidies.

2. The Commission shall submit proposals to the Council for implementing the common commercial policy.

3. Where agreements with third countries need to be negotiated, the Commission shall make recommendations to the Council, which shall authorise the Commission to open the necessary negotiations. The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and within the framework of such directives as the Council may issue to it.

4. In exercising the powers conferred upon it by this Article, the Council shall act by a qualified majority.

40) 他方、DACにおいてはダンピングや通商政策が議題ではないため、各国別の対応となり、EUとベルギーが対立するといった状況も生じ得る。

41) 当時のアレンジメント上償還期間10年以上の輸出信用の供与は原則として禁止されていた。

ジメントの改訂が実現した [Moravcsik 1989]。

1983年の改訂においては輸出信用の最低貸出金利を規定しているマトリクス金利 (表1) が引き上げられ、またタイト援助信用 (Aid Credits)⁴²⁾ に関しても初めて規制が導入された (GE20%未満の供与は禁止、GE20%から25%までの供与については事前通報、GE25%以上は事後通報⁴³⁾)。1983年の改訂によって商業ベースの融資については貿易の歪曲と金利の過当引き下げ競争回避の点から、最低貸出金利を設定する一方、開発目的の援助信用についてはその重要性についても認め、逆に最低譲許率を設定することで貿易歪曲効果を回避するという、異なる規制方法により輸出信用と援助信用の双方を同時に規制するアレンジメントの規制枠組みが成立した。そして1985年の改訂においてはタイピング・ステータスが厳格化され、フランスが多用し、米国が懸念していた混合借款がタイト援助と分類されると同時に、日本が多く供与してきた部分アンタイト条件の借款もタイトに分類され⁴⁴⁾、アレンジメントの規制対象となった。1986年には低金利国からのマトリクス金利に対する不満に応える形で市場貸出基準金利 (CIRR: Commercial Interest Reference Rate)⁴⁵⁾ が設定され、低金利国については輸出信用の最低貸出金利をアレンジメント参加国一律のマトリクス金利では無く、当該国内のプライム・レートを基準とした CIRR を用いることとなった。それにより一部のアレンジメント参加国の輸出信用の規制に関して市場金利が反映されることで低金利国であった日本の輸出信用の条件はわずかではあるが緩和された。1987年にはフランスの提案により援助信用の譲許性を捕捉する基準として新たに CL (Concessionality Level) が設定され、供与可能となるタイト援助信用の最低譲許率は GE25%から CL35%に引き上げられた (当時の ECG 議長の名前を冠し「ワレン・パッケージ」とされた)。ワレン・パッケージの導入後も輸出信用の最低貸出金利は一部の低金利通貨を除き各通貨共通であったが、援助信用の規制についてはすべての国 (通貨) に市場金利が反映されることになった。CLはGEと同じ計算式を用いるが、GEの割引率は各通貨一律10%とされているのに対してCLはCIRRに償還期間に応じたプレミアムを加算したDDR (Differentiated Discount Rate) を元に算出するため (表2)、低金利国であ

42) DACとECGはいずれもOECDの機関ではあるが、マンデートが異なるため、互いの職掌に対するデマケーションへの配慮もあり、ルールや用語について必ずしも統一されていない。

43) 1972年にDACにおいてGE25%以上というODAの定義が成立していることから、アレンジメントによるタイト援助信用の規制は必ずしもODAを念頭に置いたものではないことが分かる。

44) 1984年、トルコにおけるファーティフ・スルタン・メフメト橋 (第二ボスポラス橋) に対し日本が部分アンタイト借款を供与し、石川島播磨工業 (当時) や三菱重工といった日本企業を中心としたコンソーシアムが受注したことに対し、同じく同案件の受注に尽力していたイギリスから顰蹙を買い、ボン・サミットにおいてサッチャー英首相 (当時) が福田赳夫首相 (当時) に対し、苦言を呈したとされている [Ray 1995, 70-72, 前田 2007, 152-158]。

45) 「最も信用力の高い借入人に対する金利にほぼ相当する」金利とされ、輸出信用アレンジメントにおいて、商業ベースの融資の最低金利 (輸出信用) とされている。長期国債の流通利回りをリスク・フリーのベース・レートとし、事務コストとして100bps (1%) 加算して算出する。

表1 アレンジメントにおけるマトリクス金利の変遷

| 償還期間 対象国 | 改訂時期 | 2年以上 5年以下 (%) | 5年超 8.5年以下 (%) | 8.5年超 10年以下 (%) | 主要国プライムレート (1980年) | |
|-------------|-----------|---------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|--------|
| | | | | | 国名 | 金利 (%) |
| 高所得国 | 1978/4/1 | 7.75 | 8.00 | 供与不可 | 日本 | 8.30 |
| | 1980/7/1 | 8.50 | 8.75 | 供与不可 | 西ドイツ | 12.00 |
| | 1987/11/1 | 9.55 | 9.80 | 供与不可 | フランス | 12.50 |
| 中所得国 | 1978/4/1 | 7.25 | 7.75 | 供与不可 | 米国 | 15.30 |
| | 1980/7/1 | 8.00 | 8.50 | 供与不可 | 英国 | 16.20 |
| | 1987/11/1 | 8.25 | 8.75 | 供与不可 | スイス | 5.60 |
| 低所得国 | 1978/4/1 | 7.25 | 7.50 | 7.50 | | |
| | 1980/7/1 | 7.50 | 7.75 | 7.75 | | |
| | 1987/11/1 | 7.40 | 7.40 | 7.40 | | |

IMF発表による1980年プライムレート。スイスのみ81年。

(出所) マトリクス金利については、http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286890/www.meti.go.jp/hakusho/tsusyo/soron/S57/2_2_28h.htm、プライムレートについては <http://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LEND?page=6> を元に筆者作成。

るほど同一の供与条件であっても低く算出されることになる⁴⁶⁾。

その後1991年にはアメリカのイニシアティブによりワレン・パッケージに国別規制と商業性規制を追加した「ヘルシンキ・パッケージ」が導入され、2015年現在有効な制度とされている。ヘルシンキ・パッケージの導入に伴い輸出信用のマトリクス金利が完全に廃止され、全通貨にてCIRRが採用されるとともにタイド援助信用規制が強化されることとなった。商業性規制の導入によりCL35%以上であってもCL80%未満(LDC向けについては50%)の商業性のある案件についてはタイド援助の供与が禁止され、参加国が供与するCL35%から80%までのタイド借款について商業性に疑いを持った国は供与国に商業性がないことを説明する会合を設けさせることが可能となり(本会合の開催を求めることを「チャレンジする」という)、商業性ありと判断された場合には原則として案件を断念しなければならないとされた⁴⁷⁾。また、国別規制により中進国およびソフト・バン国(市場化した旧社会主義国)へのCL80%未満のタイド借款の供与が禁止された。

46) 例えば2012年の円借款の「貧困国一般の標準条件(償還期間30年、据置期間10年、金利1.3%、年2回返済、DDR2.8%(2012年))」であれば、GEは72.5%であるが、CLは21.3%となる。なお、他通貨により同条件の借款を供与した場合、GEは変わらず72.5%であるが、CL値は米ドルで32.7%、ユーロで38.9%、主要国で最高金利の豪ドルでは49.8%となる。

47) ただし、供与国の担当大臣よりOECD事務局長にレターを発出することで「例外的かつ稀な措置」として案件を強行することができる(デロゲーション)例外措置も設けられた。

表2 主要国通貨のDDRの変遷

| 年 度 | 2000 | | 2005 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|
| | 15年 未満 | 30年 以上 | 15年 未満 | 30年 以上 | 15年 未満 | 30年 以上 | 15年 未満 | 30年 以上 | 15年 未満注 | 30年 以上 |
| 当該融資の償還期間 | | | | | | | | | | |
| オーストラリアドル | 8 | 8.5 | 7.1 | 7.6 | 7 | 7.5 | 6.7 | 7.2 | 5.6 | 6.1 |
| カナダドル | 7.6 | 8.1 | 6 | 6.5 | 4.6 | 5.1 | 4.2 | 4.7 | 3.6 | 4.1 |
| 円 | 2.8 | 3.3 | 2.8 | 3.3 | 2.6 | 3.1 | 2.3 | 2.8 | 2.3 | 2.8 |
| ウォン | 11.3 | 11.8 | 5.6 | 6.1 | 6.6 | 7.1 | 5.8 | 6.3 | 5.4 | 5.9 |
| ニュージーランドドル | 8.5 | 9 | 7.8 | 8.3 | 6.9 | 7.4 | 6.3 | 6.8 | 5.4 | 5.9 |
| ポンド | 7.7 | 8.2 | 6.6 | 7.1 | 5 | 5.5 | 4.4 | 4.9 | 3.7 | 4.2 |
| 米ドル | 7.9 | 8.4 | 5.6 | 6.1 | 4.8 | 5.3 | 3.9 | 4.4 | 3.4 | 4.9 |
| ユーロ | 6.6 | 7.1 | 5.4 | 5.9 | 4.9 | 5.4 | 4.1 | 4.6 | 4.1 | 4.6 |

(注) 15年未満に関しては0.75、30年以上に関しては1.25をCIRRに加えたもの。なお、実際には上記に加え15年以上20年未満、20年以上30年未満の閾値が存在。

(出所) http://www.oecd.org/document/21/0,3746,en_2649_34171_41944341_1_1_1_1,00.html を元に筆者作成。

4. これまでのODA再定義の議論の変遷と2014年コミュニケへの道

(1) ODA再定義の議論の変遷

これまでのODA再定義の議論は主として、GEの割引率を市場に合わせたものに変更することに絞られ、4回の時期に集中的に議論された。その最初がオイルショック時であり、世界的な高金利を反映し割引率を15%程度まで上げる提案が為された。その次が1985年頃であり、アレンジメントがDDRを採用したのに併せて、DACでも割引率をDDRとすることが提案された。そして次に2000年から2006年にかけての時期であり、これは後述の通りきわめて政治的な理由であるが、アレンジメントにおけるアンタイド借款規制の議論がDACにおけるGEの割引率変更の議論を惹起した。そして4回目が2011年頃より再燃した議論であり、2014年コミュニケに結実した。以下、2000年頃から議論された直近の再定義の議論を検討する。

1991年のヘルシンキ・パッケージの導入により市場を歪曲する輸出信用(含む援助信用)の規制は一応のところ完成したものの、またもアメリカのイニシアティブにより、2004年、アンタイド援助の透明性を高めるべく200万SDR以上、CL80%未満のアンタイド援助に関し事前通報と、応札結果に関する事後通報が導入されることとなった。アメリカはかねてよりアンタイド円借款の透明性に疑念を有していたが、1999年にアゼルバイジャン向けのアンタイド円借款案件で米国企業を含むコンソーシアムが落札できなかったことに関し、その競争入札は不透明であるとして参加国会合の場で問題とし、また、2000年、日本がチャレンジを受け「商業性あり」と判断されたタイド借款をアンタイドに変えて供与することでアメリカの態度は一層硬

化し⁴⁸⁾、「アンタイドを装った『ダーティー・アンタイド』が横行しており、アンタイド援助を規制する必要がある」として立て続けにアンタイド借款の規制案⁴⁹⁾を提案した。日本はアメリカとパイの交渉を繰り返し、2004年にアンタイド借款の事前・事後通報を強化するアンタイド透明性通報を導入することで妥協が成立し、参加国会合においてはノンイシュー化した。

アンタイド借款が規制された場合、ODA 借款の供与可能な範囲が大きく制限されることから DAC へ議論が波及し⁵⁰⁾、アンタイド借款の供与インセンティブを削ぐことを目的としてアメリカは DAC にて GE の割引率を DDR に変更し、ODA の定義を厳格化する提案が為された。2002年から2006年頃にかけて ODA の割引率厳格化が議論された。

図2はアメリカ案の円借款への影響を示している。横軸に貸出金利を、縦軸に割引率を DDR (2.8%) とした GE (以下、「DDR/GE」とする) を、そして各線種によって示されたグラフは特定の償還期間と据置期間の組合せを表し、各白点は実際の供与条件を表している⁵¹⁾。例えば、貧困国、一般の基準条件は、金利1.2%で償還期間30年、据置期間10年、DDR/GE が25%よりも若干低い24%程度であることが分かる。仮に米国案の DDR/GE が採用され、ODA の基準が現行の25%から変更されなかった場合、GE25%を示す太線より上位の10カテゴリーを除き ODA 計上が不可となり、さらに ODA の基準がアレンジメントのタイド援助信用の基準と同様の35%とされた場合には多くの条件で ODA 計上が不可能となる。ドイツやフランスといった欧州の借款供与国に対しても相当程度の影響が予測されたが日本の反発が強かったため、欧州勢は米国との直接対立を避け、日本からの反論を待つ形で2001年の DAC/SLM を迎えた。

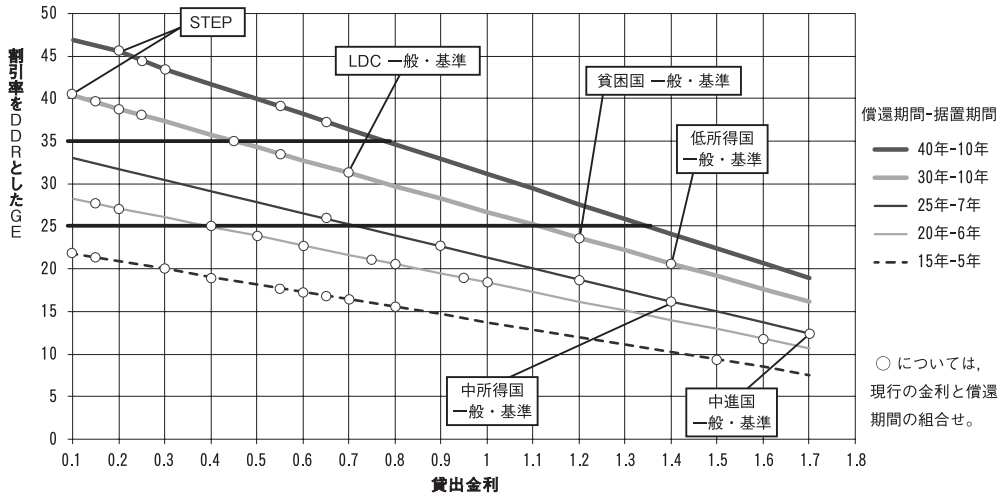
アメリカ案に対する主な反論は 統計的連続性、ドナーの機会費用、超長期の償還期間の3点であった。 については30年近くにわたり固定されてきた割引率を変更することで、割引率変更前と変更後の数値の比較が不可能になるという主張であった。 については、1972年の導入当時には主要通貨のプライム・レートから10%という固定レートを導入したものであり、確かに2000年当時の政策金利は10%よりはるかに低かったものの援助予算を国内の公共投資に用いた場合、多くのドナーが内部利益率 (IRR: Internal Rate of Return) 約10%を投資の基準としていたこともあり、割引率10%には投資収益の機会費用も含むという主張を展開した。同主張は事務局と国連の共同ペーパーにおいても「概して一貫する (broadly consistent)」

48) タイド案件として準備していた案件を容易にアンタイドに変更することは出来ないというのがアメリカの主張であった。実際、同案件は日本企業が受注した。

49) アンタイド借款にもヘルシンキ・パッケージの規制である、CL35%規制や商業性規制を当てはめるというもの。同案が成立した場合の円借款への影響は甚大であった。

50) 2001年11月の DAC 本会合にて、議論するようオランダが提案し、議長から承認された。[OECD /DAC (2001), p. 6]

51) 円借款供与条件表 (http://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance_co/about/standard/index.html#a01)。



(注) 金利と償還期間の組み合わせについては2002年度のもの。
 (出所) http://www.iica.go.jp/activities/schemes/finance_co/about/standard/ を元に筆者作成。

図2 円借款の供与条件と割引率をDDRとした場合のGE

とされた [OECD/DAC 2002]。 については、市場歪曲性という観点から輸出信用を規制するのであれば、確かに供与時点の市場金利と比較を行う意味は認められるものの、場合によっては40年程度ときわめて長期の償還期間を有する ODA 借款の譲許性を捕捉するのに、日々刻々と移り変わる市場においていつの時点の金利と比較すべきかを合理的に決定することは困難であるという主張であった。

同会議においてカナダとイタリアがアメリカ案の支持を表明、日本、ドイツ、フランス、ポルトガル、フィンランドが反対し、アメリカ案は見送られた。その後2003年12月、DAC/SLMにおいてDAC事務局はODAの譲許性の基準に「最低償還期間を10年、最低据置期間を5年、最大貸出金利をDDRの75%」という条件を加えるという妥協案を提案、その検討は翌年の統計作業部会に委ねられた。同案は円借款に対する影響はアメリカ案と比較してはるかに軽微であった⁵²⁾が、統計作業部会の議場においてスペインが事務局案への反対を表明したため、結局のところ再び継続検討とされた [OECD/DAC 2004]。そして2004年、参加国会合においてアンタイド借款の透明性通報に関する合意が成立すると、イニシアティブ国であったアメリカの姿勢も沈静化し、DACにおいてもノンイシュー化した。その後2006年にもODAの再定義を巡る議論は議題として上程されたものの、結局のところMDGsの目標年である2015年までODAの再定義の議論は凍結されることとなった。

52) 事務局によると、2001年の実績では、全DAC加盟国のODAの内、フランスに約1,000万ドル、日本に400万ドルの計1,400万ドルの影響と試算された。

(2) ODA 再定義の現代的議論

2015年まで ODA の定義を変更しないという合意は、いつしか2015年を目処に ODA を再定義するという議論へと変わり、2015年の ODA 再定義が既定路線とされていった。その背景には、途上国に流入する資金に対する ODA の相対的なボリュームが低下し、後述の通り国連が検討を開始していた FfD が開発資金カテゴリーとして ODA に置き換えられる可能性があり、アトウッド DAC 議長（当時）を中心に DAC 事務局及び複数のドナーにより、ODA の近代化と ODA 以外の開発資金を捕捉できなければ、開発に関する国際機関としての DAC の役割に重大な危機を迎えるという意識があったことがうかがえる。ODA 再定義の議論は、当初、2011年頃より途上国に流入する資金のなかで DAC が関与できていない OOF や民間資金についても開発効果がある資金については捕捉していくという方向で議論が進められ、現在の TOSSD の前進となる「開発外部資金 (EDF: External Development Finance)⁵³⁾」の創設が議論された。しかし、これまで棚上げにされてきた譲許性の厳格化についてもやはり議論されていくこととなる。その嚆矢となったのが、これまであまり議論されてこなかった GE を補完する譲許性の概念である「実質的譲許性 (Concessional in character)」を巡る事務局と EU の対立である。

2011年に 2. (2) 1) で触れた通り、ODA の譲許性については GE に加えて「実質的に譲許的である」ことが要件となるが、「実質的譲許性」に関しては明確な数値的基準が無く、GE 導入当初の国際市場金利が高い際には問題とならなかった。しかし、金利水準が世界的に低下していくなか、市場金利と同様の条件でも GE25%基準を満たし、事務局が「実質的に譲許的であると判断できない」として EU が報告した欧州投資銀行 (EIB: Europe Investment Bank) の融資の ODA 計上を留保した。それに対し EU が反発し、「実質的譲許性」の基準について議論されることとなったが、統計指示書に「一般市場金利を下回ること」と規定されていたため、この「一般市場金利」とは何かが焦点となった。当初、EU と事務局がそれぞれの見解を表明し、EU は一般市場金利を DDR とし、DAC 事務局は「ドナーの調達金利」との見解を公にした。つまり、DAC 事務局の主張は、調達金利よりも貸出金利の方がより低利である、いわゆる「逆ザヤ」である条件をもって「実質的譲許性」であるというものであり、ODA の考え方として途上国の開発のためにドナーがどれだけ財政負担をしているかを捕捉するという点がある以上、事務局の主張には一理ある。ただし通常の財の交換とは異なり、借款は金融商品であるため時間とリスクというファクターを考慮に入れる必要があり、そのため調達金利よりも貸出金利が高いからといって必ずしも利益を得ているわけではなく、それを加味したのが EU の主張であるとも解することができる。DDR は長期国債の平均利回りに事務コス

53) その他にも、公的開発借款 (ODL: Official Developmental Loan)、開発関連資金 (DRF: Development Related Finance) 等の名称案があった。OECD/DAC では一度議論された事項は継続検討事項であっても、再び提案される際に異なる略語を用いることが多い。

トとして1%、償還期間に応じて0.75~1.25%の期間プレミアムを加算するもので、長期融資・借款の商業性が成立する下限と指定することができる。そしてDDRは指標設計上、本来借手が負担すべきリスク・プレミアムや事務コストを含んでいないため「スプレッド=利益」とはいえず、EUの主張もまた一理あるものといえる。

その後、アトウッド (Brian Atwood) DAC議長 (当時) がDDR マイナス25%を軸とした妥協案を提示したものの結局のところ全会一致とはならず、2012年のHLMにてコミュニケが出され、借款供与国は個別のODA借款の条件に関する透明性を公表すること、全DAC加盟国の平等な扱いを保証すること、可能な限り速やかに、遅くとも2015年までに、一般的な金融市場条件に沿って、「実質的譲許性」の明確で量的な定義を確立すること、ODAの再定義について検討を進めることが合意され⁵⁴⁾、実質的譲許性の定義に関して継続審議されることとなるとともに、ODA再定義の議論を進めることが正式に合意された。そして、2013年から2014年にかけて集中的に審議が行われ、2014年コミュニケにおいて、特にGEの割引率と集計方法がパッケージで変更されることが合意された。2014年コミュニケの内容については次章にて仔細に検討するが、これまでの議論とは異なり、集計方法をパッケージとして議論することで借款供与国と非借款供与国という対立構造に陥らず、結果として合意に至ることができたと考えることができる。

5. 2014年コミュニケの合意内容

2014年12月、先述の通りDACはHLMにおいて20パラグラフの本文と3点のアネックスによって構成されるコミュニケを発表した。コミュニケは国連プロセスを重視し (パラ3, 19, コミュニケのパラグラフ。以下同様。), DACが関与可能な開発資金の全体像を俯瞰し、それぞれの資金に対するDACによるアプローチの方法を示したものといえる (パラ4)。その中核はDACが長年にわたって整備してきた統計データの拡張とそれを元にした政策調整であり (パラ5), それはOECDが先進諸国間の経済政策調整の場として、そのデータとなる統計整備を重視してきたという点が大きい。コミュニケが想定する開発資金の形態は途上国の国内資金 (a. 公的資金, b. 民間資金), 途上国外の民間資金, ドナーの公的資金 (非譲許的資金, 譲許的資金) に大きく分けられる (図3)。

については主として税制の整備とそれに伴う税収の拡大が念頭に置かれ、実際、OECD租税委員会と合同で「税と開発」のプログラムが進行している。「税と開発」プログラムについては、租税委員会による多国籍企業の租税回避を防ぐためのハーモナイゼーションの議論と表裏一体をなすものであり、ハーモナイゼーションは国際的な租税回避に対処するものである

54) HLMコミュニケ。外務省仮訳。

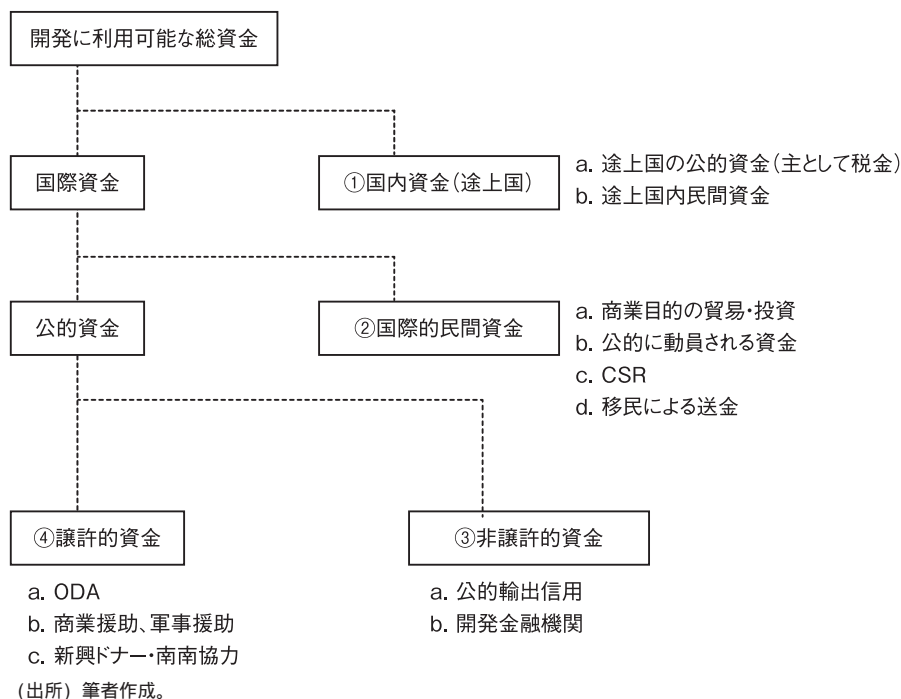


図3 DAC/HLM コミュニケにおける開発資金の分類

から、短期的には途上国の利益と反する要素を多分に含むことになる。そこで援助により税制整備のための法整備支援や研修等を行うことで途上国のインセンティブを確保するという観点から、DACが参画しているという側面がある。また、国内の金融市場が十分に成熟していなかったり、流動性に問題があったりする途上国については、ドナーが公的保証を供与したり直接民間企業や特定目的会社 (SPC: Special Purpose Company) へ投融资を行うことも考えられる。こうした側面からコミュニケにおいては開発資金としての国内資金の重要性が強調される (パラ4, 6) とともに、民間の経済活動を直接支援する出資や民間投融资を ODA として適切に評価していく仕組みを検討することとなった (パラ9, 13)。途上国外からの民間資金については、国際貿易といった純粋な民間資金や企業独自の CSR (Corporate Social Responsibility) に対して DAC ドナーが関与できる余地は限定的であるが、途上国内のインフラ整備や教育、研修等を通して企業の進出環境を整えたり、企業が負担しきれないリスクの一部を負担したり (PPP: Public and Private Partnership), あるいは民間企業で準備できない大きな資本の一部を提供したり低利で融資したりすることにより、公的資金を活用することで民間資金が途上国に流入することを促進することは可能である。そのようにして民間資金を動員する方策を検討するとともに、動員された民間資金を捕捉する方法についても検討することとなった (パラ13-15)。そしてドナーの公的資金については非譲許的資金と譲許的資金に

分けられるが、DACが伝統的に統計を整備してきたということもあり、この部分における合意事項が最も大きい。非譲許的資金は開発目的を有さないかあるいは十分な譲許性を有さない資金として OOF という統計カテゴリーを DAC は整備してきたが、各ドナーの報告インセンティブが低く、必ずしも適切に捕捉されてこなかった。現在議論されている TOSSD は ODA、OOF、一部の平和構築費用と動員された民間資金を包含し、持続可能な開発に資する資金としてドナーが供与する全資金を含むことが念頭に置かれている（パラ14）。仮に国連プロセスのなかで TOSSD に政策目標が設定されれば、OOF に対する報告インセンティブも高まることが予想されるが、DAC としても OOF 部分に対する統計整備が強化されることとなった（パラ15）。その一部は、の民間資金と表裏一体となるもので、これまでフローではないため捕捉対象とならなかった保証や報告インセンティブがなく報告されることの稀であった商業ベースの開発資金を供与する開発金融機関（DFI：Development Financial Institute）の活動について、民間資金の触媒効果がある公的資金として補足する方法が検討されることとなった（パラ13）。触媒効果を有する公的資金の一部は新たに ODA に計上されることになり、残りは TOSSD に計上され（パラ14）、商業資金と開発援助の境界を改めて検討することとなる。譲許的資金は、原則として ODA が念頭におかれ、その譲許性基準として新たに所得カテゴリーに応じた基準が導入され（パラ11、ANNEX 2）、集計方法についても贈与相当分計上方式（Grant Equivalent）が導入されることとなった（パラ10、ANNEX 2）。贈与相当分計上方式とは、借款のディスパース時に GE 相当部分のみを ODA 計上し、その後の返済時にも減算計上しないというものである。譲許性はベースレートとして IMF の割引率である 5% を用い、そのベースレートにカントリーリスクの高い国が多い LIC・LDC（後発開発途上国）向けの借款には 4%、LMIC 向けには 2%、UMIC 向けには 1% をそれぞれ加算したものを割引率として GE を算出するというものである。この加算部分をリスク・プレミアムと明記するべきという議論もあったが、コミュニケではよりリスクの高い国に供与される借款を高く評価する調整値（adjustment factor）とされた。また、同時に ODA となるための最低 GE（閾値）についても受領国の所得階層に応じて定められ、LIC・LDC（後発開発途上国）については 45%、LMIC については 15%、UMIC については 10% とされた（表 3）。

これにより、譲許性を維持しながら所得階層の低い国に向けた借款の供与が高く評価されることとなった⁵⁵⁾。そして他機関が異なる目的により、異なる譲許性の基準を設定していること

55) 所得階層の低い国向けの借款の割引率を高く変更するのみの場合、所得階層の低い途上国に対する資金供与は高く評価されるものの、所得階層の高い途上国に比してより厳しい条件であっても ODA として許容することとなる。他方、所得階層の低い国向けの閾値を高く変更するのみの場合、所得階層の低い国向けの借款の譲許性基準をより高くすることができるが、ドナーが所得階層の低い国に借款を供与することに対するディスインセンティブとなる。そのため割引率と閾値の双方を所得階層に応じて変更することで、より譲許的な借款を必要とする国に対する資金の譲許性を維持しながら、供与インセンティブをより高めることとなる。

表3 所得階層別割引率と閾値の組み合わせ (単位: %)

| | 低所得国・LDC | 低中所得国 | 高中所得国 |
|---------|----------|-------|-------|
| 割引率 | 9 | 7 | 6 |
| ベースレート分 | 5 | 5 | 5 |
| 調整値分 | 4 | 2 | 1 |
| 閾値 | 45 | 15 | 10 |

(出所) HLM コミュニケを元に筆者作成。

を尊重し、IMFの債務上限ポリシー (DLP: Debt Limit Policy) と世銀の非譲許的借入ポリシー (NCBP: Non Concessional Borrowing Policy) の基準を満たさない借款についてはODA不適格とされることとなった (パラ12, ANNEX 2)。2015年から2017年までは移行期間として両基準によるODAが公表されることとなり、2018年からは新基準による譲許性と集計方法が正式に採用されることとなった (ANNEX 2)⁵⁶⁾。

ODAとして認められるコンポーネントについては、平和構築関連費用の計上範囲について改めて検討されることとなった (パラ9, 16)。これまでもODAのコンポーネントとしては、公的輸出信用といった商業資金、軍人の訓練や設備の供与といった軍事援助、自由貿易の促進といった国際規範向けの資金との境界が議論されてきたが、そのうちのODAと民間資金・軍事援助それぞれとの境界が改めて見直されることとなり、この意義は大きい。これまでも開発を可能にするための活動であるPKO (Peace Keeping Operation) 等に対する資金のODA計上可否については何度か議論されてきたが、OECDという組織が冷戦下に誕生した組織であり、北大西洋条約機構 (NATO: North Atlantic Treaty Organization) とともに旧共産圏に対抗する組織であったことを反映し、軍事援助と開発援助は注意深く分けられている⁵⁷⁾。

これらの合意事項はすべてDAC統計指示書に反映されることとなるが、特に譲許性と集計方法については2015年末までに改定案が作成されることとなり (パラ12)、その他の合意内容についても順次、必要となるアナリティカルワークとそれに基づく統計指示書の改訂が行われていくこととなる (パラ20)。

ODAの政策目標についても1970年に国連で導入された対GNI比0.7%目標が改めて記載されるとともに (パラ7, ANNEX 1)、より資金を必要としている国に対して多くの支援を供与するという観点からLDC向けに対GNI比0.15-0.2%のODAを振り分けるという国連の目

56) この新たな割引率と集計方法については、詳細設計が議論の途中であるため、その集計結果を示すことは困難であるが、Roodman (2015) が試算している。

57) 例えばODA受領適格国のリストであるDACリストにも、2001年まで旧共産圏の途上国は入られていなかった。

標が DAC のコミュニケに初めて明記された (パラ 8)。

6. 結びに代えて ポスト2015の開発資金を巡る議論の現状と課題

これまで検討した通り冷戦時代の遺物ともいえる箇所を残す現行の ODA の定義・概念に対し、途上国自身が利用できる開発資金はその種類も規模も1970年代とは比較にならないほど増加している。DAC が自認する開発の基準設定機関としての役割を引き続き果たすためにも DAC は現在開発統計上捕捉できていないそうした資金を開発資金として捕捉する必要がある、そうした危機意識が今回の合意の背景にあったともいえる。

2 において、現行の ODA の定義と DAC による規制について検討した。3 において同様にアレンジメントが ODA を規制していく過程を検討し、さらに 4 においてそれが、DAC の ODA 再定義の議論に政治的に波及した経緯とともに、これまでの ODA 再定義の議論が原則として譲許性の割引率に集中していたということを指摘した。そして 5 において、今般の 2014 年コミュニケの中身を詳しく検討したのであるが、注目すべき具体的な合意は、割引率の変更、集計方法の変更、TOSSD の新設の 3 点といえる。まず、割引率については、それまでの議論と大きく異なる点として、所得階層毎に割引率を変更することとした点と、集計方法もパッケージで変更した点である。これまで割引率のみを市場金利に合わせて低くするという提案が受け入れられなかったのは、望ましい割引率を設定することがそもそも困難で、さらに一律10%の固定割引率から変更することは借款供与国にとって必ず不利に働くためであり、その数値を再設定するインセンティブが、DAC 内で十分に共有されなかったからである。他方、現行のネット方式は 2. (2) 1) で指摘した通り、供与と返済のタイムラグから借款の効果を借款の供与から返済が始まる前までの短期的には過大評価し、返済の開始から返済後までの長期的には過小評価し、プロジェクト全体で見れば全く評価されないという問題点があり、短期的には借款非供与国に対して相対的に不利であり (財政負担の低い借款を贈与と同様に評価するため)、長期的には借款供与国に不利である。そしてそれ以上に、過去に供与した借款の返済額が新規の供与額を上回る年は、ODA のネット総額が贈与の総額を下回ることになり、統計を歪曲することとなる。贈与相当分計上方式に置き換えることで、この集計方法の問題点を解決することが可能となり、割引率と集計方法をパッケージとすることで各ドナーが合意に至る構造的要因が成立し、英開発省 (DFID: Department For International Development) ローコック (Mark Lowcock) 事務次官がイニシアティブをとった政治的合意を目指す少数数作業部会の働きかけが引き金的要因となって最終的な合意が達成されたといえ⁵⁸⁾、この贈与相当分計上方式の主流化にもローコックによる政治交渉にも日本が大きく貢献した。また、TOSSD の新設

58) <http://www.odi.org/comment/9114-mark-lowcock-dfid-aid-concessional-ocd-dac>

が正式に合意されたことで、ポスト2015の公的開発資金を幅広く捕捉することが可能となった。これにより、ODAの信頼性を損なわない形でその概念を近代化する一方、より広範な資金を開発の文脈で整理することが可能になったことを意味する。

ただ、問題点もあり、2014年コミュニケでは割引率を所得階層毎に分けているが、所得階層とカントリーリスクは必ずしも連動しない⁵⁹⁾し、設定された4%、2%、1%という数値は政治的妥協の産物であって恣意的であるという点は否めない。また、割引率とともに閾値も所得階層に応じて異なる意義に関し5にて詳しく検討したが、一見分かり難いものではある。また、今後はコミュニケの内容を統計指示書の中に具体的に落とししていく必要があり、そこには受入国の所得階層が変動した場合にどのように対応するかや、GEをどの時点で計算するか⁶⁰⁾、また割引率に事前にリスクを反映していると考えるのであれば債務救済をODAに加算した場合に二重計上になるため、それをどのように評価するか等、細かくも結果に重要な影響を及ぼす内容について決めていく必要がある。

さらには現行のODAは主体（現在はDAC加盟ドナーによるものに限られる）、客体（現在はDACリストに掲載された国・地域、機関への拠出に限られる）、目的（現在は主たる目的が途上国の開発であることに限られる）、形態（現在はフローであることに限られる）、譲許性（現在は実質的に譲許的で、GE25%以上であることに限られる）の点で定義され、このすべての点が再定義の議論の対象となっていたが、2014年コミュニケにおいて具体的に合意できた内容は譲許性に限定され、2.(1)2) PKO等の軍事援助との境界になる平和構築資金やPPP等の商業目的の支援との境界、保証のような非フローの資金形態のODA計上可否については今後検討していくものとして先送りにされた。

そしてTOSSDについて、新設することは正式に決まったものの、その中身については大まかにしか決まっておらず、ODAを完全に包含するものではあるが、平和構築費用や民間支援資金は今後ODAに算入される可能性もTOSSDに算入される可能性もある。その集計方法についてもグロスで算出するということが大まかな前提とはなりつつあるものの、正式には決まっていない。今後は第三回国連開発資金会議での成果を踏まえて、詳しい定義の設定と透明性や効果を保つための統計の整備方法が議論されていくことになる。

2012年6月、国連総会の指示により経済社会理事会がFfD検討会を開始した当初は、会議の冒頭で議長が「沈みゆくODAの現況 (current condition of declining ODA) を鑑みると、FfDは益々重要となってくる⁶¹⁾」と発言するなど、FfDはODAを置き換える概念となる

59) そのため、アレンジメントでは毎年国ごとにカントリーリスクを評価し、6段階に分類している。

60) コミットメント時にGEを算出して、ディスパース時にそれを掛けるという案が有力。GEは償還期間と据置期間により変わるため、ディスパース時に残存期間を用いて改めて計算するという事なども考えられる。

61) Informal Summary of the Panel discussion on “Innovative Mechanisms of Financing for

ことも念頭に置かれていた。2014年コミュニケでの合意が達成できていなかった場合にはその可能性がより現実的なものとなっていたが、それは回避することができたといえよう。そして現在の FfD の構成としては5で検討した2014年コミュニケにおける開発総資金とほぼ同様の構成が念頭に置かれ、2015年3月16日公開された第三回国連開発資金会議の成果文書ゼロドラフト（以下、「ゼロドラフト」とする。）⁶²⁾においても、TOSSDはFfDの一部を、そしてODAはTOSSDの一部を構成するものと記載されている⁶³⁾。

そして持続可能な資金専門家会合のマנדートが 必要となる資金量の試算、 資源の動員とその効果的活用、 各資金間の相互活用・連携とされており⁶⁴⁾、今後の重要な議論はどの資金源にどの程度の政策目標を課すかということに移行する。ゼロドラフトにおいてはTOSSDの政策目標は示されていないが、ODAの政策目標については1970年に設定された高所得国のGNPの0.7%をODAに割振するという政策目標（以下、「0.7%目標」とする）が再び設定されようとしている。0.7%目標が設定された際には、当時主流であった経済成長理論を元に相応の議論が為されていたが、これまで見てきたようにODAの定義と集計方法が変更され、さらには1970年前後と国際政治経済情勢は大きく異なり、当時主流であった経済理論も既に反駁されている。それにもかかわらず0.7%目標は一切の批判的検討を受けずに、再び政策目標として設定されようとしているが、ポスト2015の開発資金を議論している現在、その妥当性について改めて検証すべき時機といえよう。1970年に政策目標が設定された当時は途上国の経済が拡大すればいずれ最下層の人々にも届くというトリクルダウンという考え方に基づき、「第二次国連開発の10年」において途上国全体の経済成長率を6%、一人当たりの経済成長率を3.5%（パラ14、「第二次国連開発の10年」パラグラフ）を国際開発の目的として設定しその手段としてODAの0.7%目標（パラ43、「第二次国連開発の10年」パラグラフ）が設けられた。その数値の前提となった1960年から67年の先進国の一人当たり経済成長率の平均値は約4%であり、つまり0.7%目標は経済成長率の20%弱をODAに割り振ることが念頭に置かれていた。それでも重い負担であるが、2014年度における我が国のGDP成長率は名目で1.4%、実質では-1%であり、0.7%分をODAに振り分けるということは、ODAの国内への短期的な還元効果がないと仮定すれば景気後退を意味し、それは自由民主主義的法治国家にとって現実性が乏しいといわざるを得ない。しかも当時の途上国に流入する資金の大半は公的資金であったが、現在

Development” (<http://www.un.org/esa/ffd/ecosoc/2012/InformalSummary.pdf>)

62) Addis Ababa Accord (http://www.un.org/esa/ffd/wp_content/uploads/2015/03/1ds_zero_draft_outcome.pdf)

63) SDGsについては、開発目標のみではなく環境に関する達成目標が含まれるため、環境目標を達成するための資金についてはさらに別途議論が進んでいる。

64) United Nations (2014) Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4588FINA L%20REPORT%20ICESDF.pdf>)

では図1で示されるように、現在では移民による送金だけであってもODA総額を上回っている。さらには、上述の通り「第二次国連開発の10年」で示された0.7%目標の上位目標となる途上国の経済成長率（一人当たり3.5%）は既に1980年から95年において達成済みでもある⁶⁵⁾。これらを踏まえて考えると、やはり0.7%目標についてもODAの現行定義と同様に時代遅れであり、適切かつ現実的な政策目標値を再検討する時機にきている。政策目標については、浜名(2015)を参照されたい。

ODAの規制やヘルシンキパッケージ等、特に開発援助の分野において日本のルール設計に対する関与は限定的であり、完成したルールを受け入れるということが多かった。他方、2014年コミュニケの設定においては日本も積極的に関与し、ODA概念の近代化に貢献したことは評価されるべきであり、今後とも積極的にルールメイキングに参画することが重要である。

参考文献

< 英語文献 >

- Agence Française de Développement. 2010 *AFD AND FINANCIAL INNOVATIONS FOR DEVELOPMENT*
http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/PUBLICATIONS/PLAQUETTES/AFD_et_les_innov_financieres_GB_v00.pdf
- ECPDM (2012) Reporting on Development: ODA and Financing for Development
- FUHRER Helmut (1996) *A HISTORY OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE* OCDE/GD (94) 67
- Moravcsik Andrew (1989) "Disciplining trade finance: the OECD Export Credit Arrangement" International Organization 43 no.1 (winter)
<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/oecd.pdf>
- OECD COUNCIL (2007) *ROADMAP FOR THE ACCESSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE OECD CONVENTION C* (2007) 103/FINAL
- (2008) *COUNCIL RESOLUTION ON THE CLASSIFICATION AND DECLASSIFICATION OF INFORMATION C* (97) 64REV1/FINAL
- OECD/DAC (1987) *DAC GUIDING PRINCIPLES FOR ASSOCIATED FINANCING AND TIED AND PARTIALLY UNTIED OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE*
- (2000) *DAC STATISTICAL REPORTING DIRECTIVES* DCD/DAC (2000) 10
<http://www.oecd.org/investment/stats/1894833.pdf>
- (2001) *SUMMARY RECORD OF THE 77th MEETING* DCD/DAC/M (2001) 8/PROV
- (2002) *THE ODA DISCOUNT RATE* DCD/DAC/FA (2002) 9
- (2003) *ODA ELIGIBILITY ISSUES* DCD/DAC (2003) 25/REV1
- (2004) *SUMMARY RECORD OF THE 54th MEETING OF THE DAC WORKING PARTY ON STATISTICS* DCD/DAC/STAT/M (2004) 1/FINAL
- (2006) *DAC in Dates The History of OECD's Development Assistance Committee*
<http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>

65) World Bank (2000) Beyond Economic Growth (<http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyond.htm>)

- (2007) a *SUMMARY RECORD OF THE 45TH HIGH LEVEL MEETING* DCD/DAC/M (2007) 5/FINAL
[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/M \(2007\) 5/FINAL&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/M (2007) 5/FINAL&docLanguage=En)
- (2007) b *REPORTING DIRECTIVES FOR THE CREDITOR REPORTING SYSTEM* DCD/DAC (2007) 39/FINAL
<http://www.oecd.org/investment/stats/1948102.pdf>
- (2008) a DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries and Heavily Indebted Poor Countries
<http://www.oecd.org/countries/nicaragua/41707972.pdf>
- (2008) b *GUIDANCE FOR MULTILATERAL AGENCIES REPORTING TO THE DAC* DCD/DAC/STAT (2008) 21/REV3
- (2009) *Clarifications of Reporting Directives in the area of international peace operations* DCD/DAC/STAT (2009) 8
- (2010) a *CLARIFICATIONS OF STATISTICAL REPORTING DIRECTIVES IN THE AREA OF INTERNATIONAL PEACE OPERATIONS* DCD/DAC/STAT (2010) 8
- (2010) b *AN INTRODUCTION TO DAC TYING STATUS STATISTICS AND MONITORING* DCD/DAC/STAT (2010) 13REV1
- (2010) c DAC PEER REVIEW OF JAPAN
<http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/45470028.pdf>
- (2011c) *ODA REPORTING OF CONTRIBUTIONS TO PEACEKEEPING OPERATIONS* DCD/DAC/STAT/RD (2011) 2/RD5
- (2012) Peer Review 2012 EUROPEAN UNION
http://www.oecd.org/development/peer_reviews/50155818.pdf
- (2013) *LOAN CONCESSIONALITY IN DAC STATISTICS* DCD/DAC (2013) 2
- OECD DEVELOPMENT CENTER (2011) *REVISITING MDG COST ESTIMATES FROM A DOMESTIC RESOURCE MOBILISATION PERSPECTIVE* Working Paper No. 306
http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9h6vwx_0nrm.pdf?expires=1366597930&id=id&accname=guest&checksum=AA96721D1C2A6ADD7AD766DB94727073
- OECD/TAD (2010) *TIED AID: 2009 FULL YEAR REVIEW OF EXPERIENCE WITH THE "HELSINKI TIED AID DISCIPLINES" OF THE ARRANGEMENT PRIOR NOTIFICATION* TAD/PG (2010) 6/PROV
- (2011) *Smart Rules for Fair Trade: 50 Years of Export Credits*
http://dx.doi.org/10.1787/9789264111745_4_en
- (2013) *ARRANGEMENT ON OFFICIALLY SUPPORTED EXPORT CREDITS* TAD/PG (2013) 1
[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg \(2013\) 1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg (2013) 1)
- Ray John (1995) *Managing Official Export Credits: The Quest for a Global Regime* INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS Washington, DC
- Roodman David (2015) *Toward an Improved Measure of Official Development Assistance*
http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/cfd/shared/EVENTS/2015/IMFCFD_1517April/papers/Roodman,%20Redefining%20ODA%20Geneva%201%20dr.pdf
- WTO: World Trade Organization (2002) CANADA *EXPORT CREDITS AND LOAN GUAR-*

ANTEES FOR REGIONAL AIRCRAFT Report of the Panel WT/DS222/R 28 January 2002

[http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanels/canada_aircraftII\(panel\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanels/canada_aircraftII(panel).pdf)

< 日本語文献 >

- 奥田英信・三重野文晴・生島靖久 (2010) 『新版 開発金融論』日本評論社
- 海外経済協力基金 (1992) 『海外経済協力基金三十年史』国際開発ジャーナル社
- 外務省 (1962) 『最近における経済協力および技術協力の諸問題』『わが外交の近況 (第6号)』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1962/s37_4_1.htm
- (2004) 『円借款の調達条件の推移』『政府開発援助 (ODA) 白書』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/zuhyo/index.htm
- (2011) 『政府開発援助 (ODA) 白書 2011年版』
- 国際開発ジャーナル (1999) 『アントイドが覆る特別円借款誕生の狙い』『国際開発ジャーナル』509号 1999年4月
- 国際協力機構 (2012) 『無償資金協力調達ガイドライン (日本の一般プロジェクト無償資金協力等)』
http://www.jica.go.jp/activities/schemes/grant_aid/guideline/ku57pq00000sby3v_att/01_02.pdf
- 国際協力銀行 (2003) 『日本輸出入銀行史』国際協力銀行
- (2003) 『海外経済協力基金史』国際協力銀行
- (2010) 『地球環境保全業務の対象事業の考え方』
http://www.jbic.go.jp/ja/about/news/2010/0401_02/100401_green.pdf
- 鈴木宏尚 (2005) 『OECD加盟の外交過程 「政治経済一体」路線としての自由陣営における外交的地平の拡大』『国際政治』第140号 2005年3月
- 浜名弘明 (2015) 『妥当な ODA の政策目標の考え方 GNI 比0.7%目標の起源とポスト2015の政策目標』
http://jasid2015spring.ws.hosei.ac.jp/doc/20150603_jasid2015s_proceedings_vol3_pm2.pdf
- 前田充浩 (2005) 『通商産業省 「1990年代型」対 ASEAN 諸国政策に関する 「統合価値」モデル分析』国際協力銀行開発金融研究所編 『地域経済アプローチを踏まえた政策の一貫性分析』
http://jica_ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI_Studies/jica_ri/research/archives/jbic/pcd.html
- (2007) 『国益奪還』アスキー新書
- 森田智 (2011) 『国連における後発開発途上国のカテゴリーと卒業問題 「円滑な移行」プロセスと開発政策委員会の役割に焦点を当てて』外務省 『外務省調査月報』2011/No. 4
- 山下道子 (2003) 『二国間援助の理念と現実』『日本の ODA 政策の現状と課題』内閣府経済社会総合研究所 ESRI 調査研究レポート No. 3
<http://www.esri.go.jp/jp/archive/tyou/tyou010/tyou003b.pdf>