

アフリカ援助の潮流：援助倍増のファラシー¹

神戸大学経済経営研究所
附属政策研究リエゾンセンター
教授 日野 博之

1. 本稿の趣旨

アフリカの貧困の撲滅が国際社会の課題として再びクローズ・アップされてから、既に10年近くなる。この課題の解決に向けて、G8 サミット等を通じ、アフリカへのODAを倍増、あるいは、それ以上に大々的に増加するということが、また、最貧国に関しては、公的部門の対外債務をほぼ全てライトオフ（放棄）するということが行動目標として掲げられた。経済開発協力機構（OECD）参加国の公的機関が保有する債権は、パリ・クラブでの合意に基づいて放棄され、これまでは聖域とされていた、国際通貨基金（IMF）、世界銀行等の国際機関が持つ債権の放棄も、2006年に実施に移された。そして、ODAも目標に沿って増加していると報道されている。

確かに、この20年ほどの動きをみると、アフリカでの貧困は減少したようだ。また、近年、アフリカ平均の経済成長率も、5-6%へと上昇した。

しかし、貧困削減の度合いは目覚ましいものではない。貧富の格差が拡大している国もある。事実、未だに高い人口増加率を考慮すると、5-6%の経済成長では、貧困半減という野心的な目標の達成はとても望めない。国連が掲げるMDG（Millennium Development Goals）の達成は、ほぼ不可能ではないかと思われる。

本稿では、援助を倍増し、貧困を半減するという国際社会の公約は、現実に即したのではなく、ファラシー（幻想）であると論ずる。OECD等の報道とは裏腹に、ODAに伴うResource Transfer（開発に使える資金の譲渡）は、あまり増えてはいない。また、もし、大幅に増えたとしても、これまでのような援助資金の使い方を続けていくとすると、援助増加によって、経済成長が高まるという確証はない。経済成長により直接に結びつくよう、援助手法（Modality）を改善することが急務である。

2. アフリカへの援助額の推移

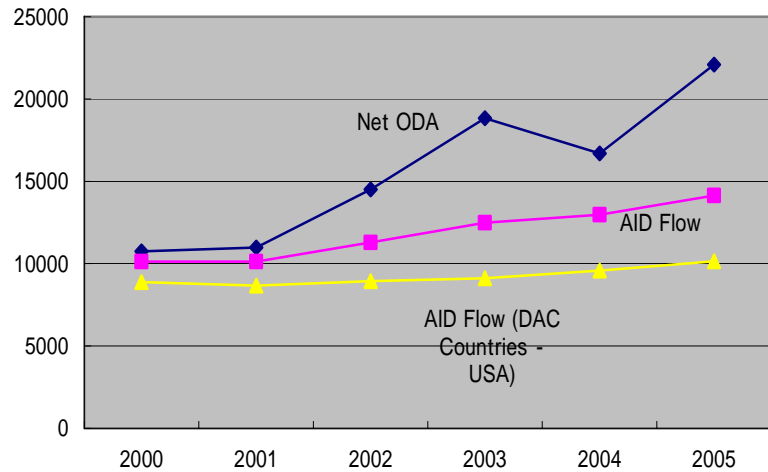
援助は、大きく分けると、贈与（grants）か、市場レートよりも低い金利での融資（concessional loans）で賄われる。OECDは、ある期間に譲渡された贈与の額と融資で

¹ 本コラムはアフリカ研究会（平成18年度財務省委嘱研究会）で報告し、財団法人国際金融情報センターの報告書に掲載したものである。

貸し出された金額（disbursements）とを足したものが、その期間の Gross ODA であり、そこから過去の融資の返済分を引いたものが、Net ODA であるとしている。

確かに、OECD の統計によると、OECD 諸国の対アフリカ二国間援助総額は、Net ODA で 2000 年から 2005 年にかけて、倍増している（図 1）。本稿では、OECD 諸国の二国間援助に焦点をあわせるが、国際機関による援助を加えた ODA 全体でみても、議論の大筋は変わらない。

図1 ネットODAの推移 (単位:百万ドル)



(出所) OECD DAC CRS database

ここで留意しなければならない点は、多くのアフリカ諸国は、長期間、援助として受けた融資を期限が来た時に返済しこなかった、そして、OECD 諸国が長年累積した債権を近年放棄した、という事実である。OECD の統計には、債権を正式に放棄した時点で、放棄した債権の総額

が贈与（Debt Forgiveness Grants）として ODA に計上される。しかし、実際に「援助」があった、すなわち、開発に使える資金の譲渡（resource transfer）がおこったのは、返済をしなかった時点であり、未返済の債権が、OECD 諸国により正式に放棄された時ではない。いい換えれば、実際に使えた援助額は、OECD 統計の ODA から Debt Forgiveness Grants を除いた額である。

Gross ODA から Debt Forgiveness Grants を除いたものを、「Aid Flows」と称しているが、Aid Flows は、2000 年から 2005 年にかけて、30%ほどしか増えていない（図 1）。つまり、援助の「真水」は、あまり増えていない。

さらに、米国の援助を除くと、Aid Flows は殆んど増えていない（図 1）。米国のアフリカ援助は、この 5 年で 3 倍と増えてはいるが、米国の援助の場合、同国が高く評価する NGO や同国がサポートしたい企業への援助というケースが多い。概ね、アフリカ諸国の政府は米国の援助を受けていない。政府が援助を受けるべきだといっているのではないが、全体として、アフリカ諸国の政府が、教育・医療等、開発に使える援助資金は増えていない。

Aid flows でみると、日本の対アフリカ援助はむしろ減っている。Net ODA の数値によって、日本の対アフリカの援助が大幅に増えているという印象を与えるのは、ミスリーディングではないだろうか。

OECD 全体の援助の動向に戻り、過去 3 年のトップ 10 の受益国を、Net ODA の数値を用いてみてみよう（表 1）。DRC（旧ザイール）が突出して援助を受けているようにみえる。しかし、これは、55 億ドルという巨額な債務放棄が 2003 年に実施されたため

あり、巨額な援助資金がその年に DRC に渡されたのではない。援助額の真水、Aid Flows は、それほど大きくない。2 番目の受益国はナイジェリアとなっているが、これも 2005 年に 60 億ドルの債務放棄が行われ、Net ODA が膨らんだためである。ナイジェリアは最大級の石油輸出国で、当然、援助の真水 Aid Flows は極めて少ない。いわば、昔の借金が免除、放棄されただけで、DRC とナイジェリアが、最大の援助受益国であるとするのは、おかしな話なのである。

G8 は、アフリカ全域で貧困を急減させると宣言しているが、アフリカ全地域で援助が増えているわけではない。Net ODA でみても、援助が顕著に増えているのは、エチオピア、ガーナ、スーダン、リベリアなど 10 カ国ほどにすぎない。Aid Flows でみても、同様に援助が大きく増えているのは、

表1 ネットODA受益国トップ10 (下段カッコ内は債務免除を除いた額) 単位:百万ドル

	2003	2004	2005
Congo Dem.Rep. (Zaire)	5,470.78 (355.76)	1,164.96 (403.52)	1,030.48 (550.24)
Nigeria	214.82 (236.33)	314.65 (327.33)	5,889.56 (349.86)
Ethiopia	1,100.42 (1,089.05)	1,024.74 (912.62)	1,169.76 (1,152.08)
Tanzania	1,072.28 (1,036.02)	1,028.68 (918.39)	852.69 (855.02)
Sudan	354.90 (354.42)	847.92 (847.53)	1,430.80 (1,430.50)
Mozambique	765.27 (769.23)	731.26 (734.15)	749.14 (754.51)
Zambia	653.13 (394.00)	745.83 (396.40)	821.30 (490.64)
Ghana	528.44 (476.83)	896.77 (571.14)	591.45 (538.15)
Uganda	642.18 (650.79)	683.85 (691.09)	687.32 (693.84)
Cameroon	839.37 (230.70)	572.06 (234.03)	330.51 (265.72)

(出所) OECD DAC CRS database

10 カ国ほどである。アフリカ 48 カ国中、OECD 諸国の援助が大きく増えているのは、2 割ほどに限られており、この観点からも、アフリカ全域で援助を倍増するような印象を与えるのは、避けた方がよい。

以上の事例から明らかなように、Net ODA でみると、援助の真水、resource transfer の実態とは、かけ離れてしまう危惧が生じる。倍増、倍増とはいいいながら、実態として援助額が増えているとはいえないのである。

ここで一点付け加えておくと、筆者はアフリカ諸国に対する債務放棄が無意味といっているのではない。債務国にとって、従来のように未払いの債務をリスケするのでなく、免除されると、Debt Overhang が解消される、という大きなメリットがある。事実、OECD 諸国と国際機関の債権放棄を受け、多くのアフリカの国で Sovereign Credit Ratings が上昇した。アフリカの 10 ほどの低所得国で、B+ないし B の格付けが付き、ガーナでは国債を国際市場で発行できる、といわれている。このメリットをいかに民間投資の増加に結びつけるか、これが今後の課題である。

3. 援助倍増は高成長をもたらすか？

それでは、もしアフリカ全域で援助を、その真水を倍増したら、貧困は解消されるの

だろうか？サックス教授（現コロンビア大学教授）によると、アフリカは『poverty trap（貧困の罠）』に陥っている。援助を大幅に増やし、投資を急激に増加させることにより、アフリカはその罠から飛び出し、高成長を遂げ、貧困を解消できる。サックス教授のこの説が、国連などが主導するMDGの理論的支柱になっている。

サックス教授の説は、一つの処方箋として示されたわけだが、この処方箋はすでに過去に試みられ、大きな成果を得ることはできなかった。1980年代後半に、当時の世界銀行副総裁のジェイコック氏が主催した「Special Program for Africa (SPA)」がその一例である。SPAでは、比較的経済政策、政治状況の良い国が選ばれ、各国ごとに、望ましい経済成長を達成するには、どれだけ投資が必要か、どこまで国内貯蓄で賄い得るか、どれだけ資金ギャップがあるのか、を世銀スタッフが推定した。そして、その資金ギャップをなくすべく、必要な援助額を計算し、主要国に相応の負担を求めた。

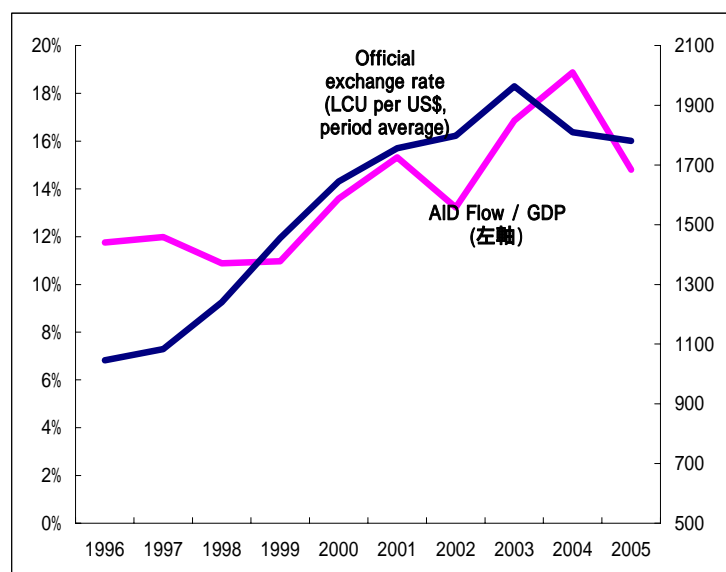
日本は、英国・フランス共々、SPAの主要なコントリビューターであった。しかし、現実には、援助を増やしても、投資は、援助の増加分、上積みされなかった。多くの部分が消費増に流れたからだ。SPAでは、期待されたような効果は挙がらなかった、という意見が多数説であろう。

ニューヨーク大学のイースタリー教授、オックスフォード大学のクーリエー教授等は、援助の経済成長押し上げ効果には極めて懐疑的である。上述のサックス教授の説には、真っ向から反対している。また、前IMFチーフ・エコノミスト、現シカゴ大学教授のラジヤン氏は、援助の急増により、国内消費が増加し、賃金が上昇し、国際的な競争力が弱まる、との実証研究の結果を発表している。援助増加からくる国内購買力上昇にも、自然資源の発掘からくる国内所得上昇と同様、いわゆる、オランダ病（Dutch Decease）が起こりうる、との説である。

だが、IMFやDFIDは、サックス教授同様、アフリカへの援助増大は大いに有効と判断している。特にIMFは、2000年前半に援助が急増（“Surge”）した、いくつかの国のケースを分析し、援助の“Surge”がオランダ病をもたらしているエビデンス（証拠、確証）はなく、マクロ経済への弊害はない、としている。

ここでウガンダのケースをみてみよう。ウガンダでは2000年から2003年にかけて、援助が急増した（図2）。元来、脆弱な経済力、巨額な国際収支の赤字を反映し、為替レートは切り下がる傾向にあった。それが、援助が増えたことによって外国為替の供給が増え、国内消費が増加し、

図2 ウガンダ（Aid Flowの対GDP比率、対ドル為替レートの推移）



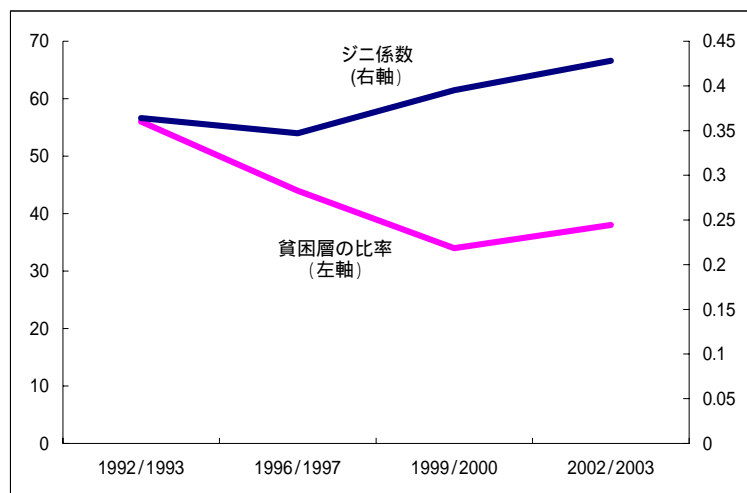
(出所) OECD DAC CRS database, 世界銀行 World Development Indicators

2003年に為替レートが10数%も切り上がった(図2)。これは大問題であるというので、ウガンダでは、中央銀行が外貨を買いとり、それに伴う国内通貨流通の急増を抑えるため、いわゆる、不胎化政策(“Sterilization”)を採用し、短期の国債を大增発した。この結果、金利が上昇し、民間投資促進の弊害となった。

ウガンダのように、コーヒーやお茶などの農産物の輸出が農民の主な収入源になっている国では、為替レートが切り下がることが、最善のプロ・プア・ポリシーである。レートが切り下がれば、輸出用農産物の国内価格が上がり、その利益が農民全体にすぐさま浸透する。

ウガンダでは、援助は多くの医療や教育支出を賄い、貧困の減少に貢献した。しかし、同時に、援助の急増により、為替レートが切り上がり、貧しい農民の実質所得を下げるという弊害ももたらした。ウガンダでは、2000年当初から貧困率が再上昇し始めた(図3)。2003年以降のデータは未だ公表されていないが、貧困率上昇のトレンドは継続していると思われる。

図3 ウガンダの貧困比率、ジニ係数推移 (単位:左軸%,右軸ポイント)



(出所)世界銀行 World Development Indicators

その他にも膨大な実証研究があるが、援助と貧困・経済成長の相互の関係に関しては、相反する研究結果が多々だされている。前述のラジャン教授とIMF調査局のサブ라마ニアン課長は、2005年の共同論文で、以下の説を述べている。

“...the entire enterprise of running cross-country growth regressions may be plagued by noise in data, which makes it hard to establish any relationship even if they actually exist...If noise in data plagues all findings, then strong claims about aid effectiveness based on cross country evidence are unwarranted.”

つまり、援助が経済成長を押し上げるという確証は得られていない、これが今までの実証研究の結論である、と説いている。筆者も同感である。効果が「ない」とはいえないが、明確に「ある」ともいい切れない、“Inconclusive at best”というところが妥当な結論であろう。

したがって、アフリカで援助を増やせば、それに比例して成長が促進され、貧困も減少する、と単純に考えるのも、いわばファラシーではなからうか。

4. アフリカでの援助のモダリティーのあるべき姿は未だみえない

援助効率 (aid effectiveness) は、当然、援助がどの分野に、どのようにしてデリバーされるか、すなわち、援助のモダリティーに依存する。本稿では、主に経済成長へのインパクトから、援助の効果をみているが、経済成長は、援助を受ける国でのガバナンス、経済政策、政治・社会の安定度によっても大きく左右される。それゆえ、援助効率は、援助する国の選択にも依存する。むしろ、後者の影響の方が大きいだろう。

OECD 諸国のアフリカ援助は、1990 年代に、教育、医療等のソーシャル・セクターに大きくシフトした。現在、ソーシャル・インフラのプロジェクトが 50%、これに一般財政支援とマルチセクター・プロジェクトを加えると、援助総額のほぼ 70% がソーシャル・セクターに向けられている (表 2)。

表2 OECD(DAC諸国)のアフリカ援助額推移(セクター別) 単位:百万ドル(2004年価格)

Sector	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
I.SOCIAL INFRASTRUCTURE & SERVICES	4523.43	41%	4421.09	49%	5469.3	49%	5529.74	45%	6089.58	47%	1001.58	47%
II.ECONOMIC INFRASTRUCTURE	1019.12	9%	833.01	9%	756.12	7%	988.63	8%	701.06	5%	456	21%
III.PRODUCTION SECTORS	1092.99	10%	906.69	10%	829.15	8%	679.82	6%	861.89	7%	164.32	8%
IV. MULTISECTOR	710.2	7%	703.67	8%	864.28	8%	859.49	7%	831.95	6%	63.68	3%
IX. ADMINISTRATIVE COSTS OF DONORS	39	0%	110.76	1%	28.64	0%	14.52	0%	53.84	0%	11.57	1%
VI. GENERAL BUDGET SUPPORT and COMMODITY AID / GENERAL PROG. ASS.	2430.79	22%	1053.12	12%	1543.75	14%	1454.75	12%	1597.25	12%	314.58	15%
VIII. EMERGENCY ASSISTANCE AND RECONSTRUCTION	987.97	9%	800.25	9%	1389.76	13%	2541.01	21%	2685.24	21%	128.74	6%
X. SUPPORT TO NGO'S	26.09	0%	16.4	0%	44.78	0%	24.88	0%	86.07	1%	12.61	1%
XI. UNALLOCATED/UNSPECIFIED	89.63	1%	230.66	3%	123.47	1%	103.95	1%	140.29	1%	0	0%
XII.TOTAL (excluding "ACTION RELATING TO DEBT")	10919.21		9075.65		11049.25		12196.78		13047.17		2153.08	
VII. ACTION RELATING TO DEBT	1808.59		1847.86		4348.6		7670.46		5995.34		2252.03	
XII.TOTAL (including "ACTION RELATING TO DEBT")	12727.8		10923.51		15397.85		19867.24		19042.51		4405.11	

(出所) OECD DAC CRS database

また、政治・経済・ガバナンス環境が良好と思われる国へ、より多くの援助が振り分けられるようになった。アフリカ諸国を、各々が受けた援助額で下から 10 等分し、各グループがアフリカ援助総額の何パーセントを受けたかを計算した上で、援助金の被援助国別の分配をローレンツ・カーブで観察した。ローレンツ・カーブは 1980 年代から 2000 年の前半にかけ、明らかに外側にシフトし、援助の分配がより不均等になっている事実が読み取れる。援助を重点的に配分するようになったのだ。

日本は、1970 年代に、道路等、経済インフラを中心にした援助を、アフリカのいくつかの国で開始した。しかし、1990 年代に、債務不履行に伴い、円借款がアフリカのほとんどの国で停止されたことの影響も受け、インフラ・プロジェクトが減少した。統計的にみると、日本もソーシャル・セクター中心の援助に移行した。

しかし、最近、「アフリカ援助はソーシャル・セクターに偏りすぎた」という評価が、ほぼコンセンサスになってきている。長期に渡るアフリカ経済の低迷が検証され、上述のように経済効率の議論が広く展開された。これを受け、経済セクターのプロジェクト、すなわちインフラをあまりにもないがしろにし過ぎたのではないか、という反省が出てきたのだ。また、すでに触れたように、ソーシャル・セクターへの援助は、これがあまりにも多

過ぎると、国内の需要を増やし、投資に対して悪い影響を与えるという弊害も有している。

もう一つの注目すべき点は、一般財政支援（GBS）の動向である。GBS の評価は、日本政府部内・援助機関で

別れるところであるが、GBS の援助総額は 2000 年前後に比べて減少に転じている（図 4）。こうした援助を大規模で行っている援助国は限られており、大きな金額で GBS 援助を受けている国も多くはない。

多くのアフリカ諸国では国内の歳入ベースが脆弱で、財政援助に依存せざるを得ない。また、被

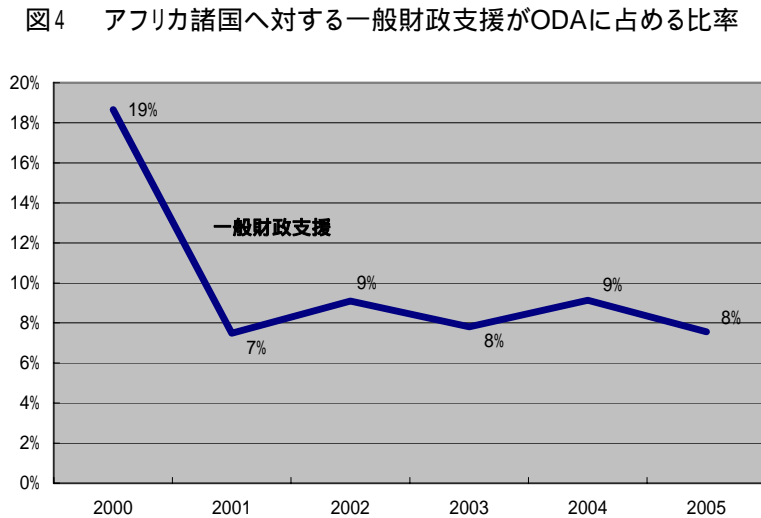
援助国で援助を執行する行政能力が十分であれば、援助国が個別にプロジェクトを施行するより、GBS で政府にプールし、被援助国の資金も含め、開発資金全体として最も効率が上がるよう配分し、プロジェクトを組む方が望ましい。しかし、現実には行政能力が不十分な国がほとんどである。GBS は、予算そのものをサポートするので、援助国が予算に直接かかわるが、予算とは元来、政治的なものである。政治と経済のロジックが相反することはしばしば起こり、その意味でも、GBS の運営には難しいものがある。

さらに注目したいのは、欧州投資銀行（EIB）や国際金融公社（IFC）が、民間企業への融資や投資をアフリカで活発に展開している事実である。アフリカ開発銀行でも、民間企業対象の融資制度が強化された。また、アメリカの Millennium Development Account では、民間企業への直接援助が一つの柱になっている。民間の慈善基金や NGO から、アフリカの NGO やその他の非営利団体への人道的援助やソーシャル・セクター・プロジェクトへの寄金も増えている。

このように、援助国や公的機関のアフリカ援助はソーシャル・セクターから経済分野へ、徐々にシフトしているようにみえるが、どのような援助形態（モダリティー）が経済成長促進に最も効果的か、今のところ、はっきりみえていない。インフラや生産に対する援助は、確かに必要だが、これまでと同じやり方で増やしても、あまり効果はない。

どのような援助形態が、最も高い効果援助を期待出来るのであろうか？世界銀行は、直接投資（FDI）がもっとも賢い（smartest）途上国への資金の流れの形態であり、公的援助機関は FDI から学ぶべきである、と説いている。

“ Private financial flows such as foreign direct investment seem to encourage growth and relieve poverty, in part because they create excellent incentives



(出所) OECD DAC CRS database

for transferring know-how and in part because they are subject to a stern market test that ensures they are allocated and monitored carefully.... Aid agencies, by learning what makes private flows so effective, can bring better aid to the poorest. ”

(出所) The World Bank Group, Public Policy for the Private Sector, Note # 292, June 2005

FDI には、ノウハウやテクノロジーの移転が伴い、生産物の供給先（マーケット）もついてくる。市場での競争にさらされるので、業績も厳格に監視される。ここから、厳格な規律、そして、より効率の良い会社経営がもたらされる。援助も FDI から見習うべきではないだろうか。

具体的には、FDI と同じような効果ができるように、公的機関が持っているインスツルメント（融資、資本参加、技術協力など）を組み合わせる手法が考えられる。単に融資をするだけでは、リスクは援助を受けた側だけが負うことになり、援助の成果に援助側が十分な責任を負わなくなる危険性がある。資本参加を加えることで、お互いリスクを負うことになり、援助側も責任をとる態勢が整う。技術援助も加え、FDI で出資者がマネジメントに参画するのと同じように、マネージャーを送り込めばよい。FDI と同様に、技術協力でノウハウやテクノロジーの移転もできる。援助プロジェクトが健全に維持され、より高い生産効果をあげることが期待される。

5 . 結び

今後、アフリカでの援助効果をより高めるには、援助を生産性の高い民間の投資に、より直接結びつける必要がある。しかし、アフリカの現況を鑑みると、医療、教育、食料等、人間のベイスック・ニーズをないがしろにすべきではないことも明白である。ソーシャル・セクターと経済セクターのバランス、公的部門と民間の援助のバランス、一般財政支援とプロジェクトのバランス、これらのバランスを勘案し、被援助国の情勢に応じ、適切な援助方針を採択してゆくことが肝要だ。上述のような援助の方向性の、より活発な議論、そして、効果の高い援助形態の構築へのより一層の工夫、が期待される。