

ODAと日本財政の国際化（1）

竹原 憲雄

はじめに

経済のグローバル化の進展は、1990年代以降途上国経済を拡大させながらも、同時に深刻な貧困問題や環境問題を抱えることで、政府開発援助（ODA）をいっそう増大させていった。

冷戦の終結後市場経済化の加速、世界市場の一体化とともに、経済のグローバル化は急速に進展したが、国際競争圧力と規制緩和の流れのなかで、低賃金・原材料資源・輸出市場の獲得等に向けた途上国への直接投資が拡大した。この過程で BRICs に代表される新興諸国が台頭して、90年代の後半以降、低所得途上国の国民所得の伸びは経済開発協力機構（OECD）加盟の高所得国のそれを上回るほどであった。前者が97年から2005年の間に1.89倍したのに対して、後者は1.49倍であった¹⁾。また一人当たり国民所得で見ると、低所得国と高所得国との格差は、未だ大きいものの、97年の1：73から05年の1：61に変化していった。また、低所得国内でも所得格差が大略縮小していった。低所得国のうち、2000年代前半と90年代後半のジニ係数が比較可能な10ヵ国について見ると²⁾、モーリタニアで上昇したり（0.37→0.38）、マダガス

1) 世界銀行『世界開発報告』98/99, 2007, 東洋経済新報社, 1999年, 及び一灯舎, 2007年。

2) 対象国は、バングラデシュ、インド、キルギスタン、マダガスカル、モーリタニア、モルドバ、ニカラグア、ナイジェリア、パキスタン、ベトナムの10ヵ国。世

キーワード：ODA, 財政国際化, 借款型援助, 国際的公信用, 国際的所得再配分

カルでは変わらなかったりした(0.46)が、それ以外の8ヵ国では逆に下落した(インド0.38→0.33, パキスタン0.31→0.27)。

またこの10ヵ国について、各国毎の90年代あるいは2000年代初頭の貧困線以下の人口比率の変化を見てみると、パキスタンで上昇した(93年28.6%→99年32.6%)が、それ以外の9ヵ国では低下した³⁾。もっともこの人口比率には各国間で大きな開きが見られる。インド(00年)、ベトナム(02年)が30%以下であるのに対して、バングラデシュ(00年)では50%、中南米やサブサハラの低所得国ではこれをさらに上回る水準を示した。このようにグローバル化の下で、途上国経済の近代化・工業化は、南北間格差および途上国内の所得格差を縮小させたが、同時に南々格差を拡大させて、多くの低所得途上国で広範な貧困層を堆積させていったのである。

その一方で、低所得国における急速な工業化・都市化は、非効率な資源・エネルギー消費の拡大や都市基盤等社会資本の不足と相俟って、環境汚染等の外部不経済を拡大させた。90年代後半における低所得国のCO₂排出量は、世界の総排出量の1割弱ながら、高所得国(95年から00年に1.1倍)を凌いで、最も大きな伸び(同1.5倍)を示した⁴⁾。低所得国最大のCO₂排出国インドでは1.2倍増した。経済のグローバル化は、南々格差を伴いながら、低所得国における環境悪化と貧困の相乗的な進展をもたらして、途上国経済社会のサステナビリティが深刻な課題として問われることになった。

それとともに、一方で低所得国における教育・福祉・生活基盤等の社会的共同消費の強化を必要とした、他方で低所得国の脆弱な財政基盤のために、こうした社会的セーフティネットの拡充に向けたODAの国際的な支持を促した。04年のODA総額(二国間および国際機関の支出純額ベース)は97年実績に対して1.6倍(479億ドル→754億ドル)に増大して、05年には二国間ODA総額の70%弱が社会インフラおよび債務救済・行政費等を含むノンブ

界銀行, 同上, 2002, 2006。

3) 世界銀行, 同上, 2007。

4) 世界銀行, 前掲書, 2002, 2005。

プロジェクト援助に充てられた⁵⁾。経済のグローバル化は、その補完装置としてODAの役割をいっそう拡大していった。

このODAはいうまでもなくOECDの開発援助委員会（DAC）メンバー諸国から途上国への財政移転である。ODAの増強はクロスボーダーなこの財政移転を拡大して、DAC諸国財政の国際化を増進した。実態的に見ると、経済のグローバル化は国民経済的な政治システムの所得再配分機能や経済安定機能を減衰させるが⁶⁾、同時に、経済のグローバル化は国民経済の不均衡の拡大や外部不経済の国際的な拡散とともに、ODAによるクロスボーダーな所得再配分を促して、財政の国際化を拡大させていったのである。

それとともに財政の国際化問題はいっそう注目されて、財政学体系のうえでも一定の地歩を与えられるに至っている。それは財政の国際化（グローバル化）が標準的な財政学教科書のなかで共通した分析対象になっていることから窺える⁷⁾。財政の国際化は現代財政における重要な検討課題として指摘されているが、その実態については限られた領域で明らかにされているのが現状である⁸⁾。日本財政の国際化についても未だ特定の政策分野の分析にとどまっているといえる⁹⁾。

日本財政の国際化の実態については、財政国際化論がODAとの相関を強調するように、わが国の大きな借款に依存した特異なODAについての構造

5) 外務省『ODA白書』（国立印刷局、2007年）2006年版427ページ、同2007年版294ページ。

6) 神野直彦『財政学』改訂版、有斐閣、2007年、368ページ。

7) 最近の研究として、新岡 智「財政のグローバル化」（重森 暁他編『Basic 現代財政学』有斐閣、1998年）、船津 潤「ODAと財政の国際化」（金澤史男編『財政学』有斐閣、2005年）、兪 和「グローバル化と財政の国際化」（片桐正俊編著『財政学』第2版、東洋経済新報社、2007年）などがある。

8) まとまった研究として、坂井昭夫『財政国際化論』（有斐閣、昭和51年）は、アメリカによる各国財政自主権の制限という視点から、主に第二次大戦中と戦後のアメリカの対外援助の実態を分析している。またR.P. Mendez, *International Public Finance* (Oxford Univ. Pr. 1992) は1960-80年代の国際経済の状況を踏まえながら、主に現代財政機能の国際面への応用に関する試論を展開している。

9) 日本財政の国際化に関する代表的な先行研究としては、樋口 均『財政国際化トレンド』（学文社、1999年）があるが、そこでは財政国際化の新傾向として、1970年代以降の国際的な政策協調、財政政策の国際調整の実態を詳論している。

分析を深める必要がある¹⁰⁾。この日本型ともいえる ODA によって、国際公信用を重視した日本財政の国際化が進展している。それによって日本財政は国際的な財政資金の金融的な循環構造を増幅させている。このしくみを通してクロスボーダーな財政の連関が深まると同時に、国際的な財政制約や財政ストレス（ことに借款の返済負担、義務的な負担増による外からの財政規律の拘束と財政体質の硬直化、為替変動による財政攪乱等）もまた強まっている。

小稿ではまず理論的な分析作業として、財政国際化論、対外援助論そして ODA 概念について整理検討する。それによって財政国際化と対外援助の歴史的構造的な意義、位置づけや課題を確認するとともに、ODA 概念の再考を試みる。そのうえでわが国の借款型 ODA の財政構造、展開過程を分析する。それを踏まえて円借款システムの整備を契機にした70年代後半からのわが国 ODA の本格化・全面化と、それを通じた日本財政国際化のステップ・アップの実態を明らかにすることを目的にしている。

この借款型 ODA の分析はまた、わが国の国際的公信用がもつ重層的な構造を解明し¹¹⁾、日本財政国際化の特質を指摘することで、日本経済の国際化・グローバル化の特異な補完装置の実態とその課題・困難を明らかにすることに繋がるものと考えられる。

1. 財政国際化の概念と ODA

(1) 財政国際化論の射程

① 財政国際化の概念整理

財政国際化に関する最近の研究を俯瞰すると、その定義・対象あるいは変

10) 借款に注目した最近の ODA 分析では、財務省国際局の視点（国際金融の安定等）から ODA の現状を詳細に検討したものとして、中尾武彦「我が国の ODA と国際的な援助潮流—特に国際金融の視点から—」（前編）『ファイナンス』2005年1月、同（後編）『ファイナンス』2005年3月、がある。

11) この国際的公信用の重層的な構造については、龍 昇吉「現代公信用論の課題」（同編著『現代の財政金融』日本経済評論社、1995年、16ページ）で指摘されている。

容については、ほぼ一定した見方が定着しているように思われる¹²⁾。

まず財政国際化を一般的に概念規定すると、「一国の範囲・領域を超えて形成される財政現象」である¹³⁾。これによって「国際的な財政関係」が形成される。

次に、この一般概念を財政機能として規定すると、財政国際化は現代財政がもつ資源配分、所得再配分、経済安定の諸機能の国際的波及¹⁴⁾、あるいは諸機能の国際面への援用¹⁵⁾、として把握することができる。この機能的な規定は、端的にはD.ドーサーの指摘によるが¹⁶⁾、財政国際化概念の共通項になっている。

そのために、財政国際化についてはほぼ一致した対象が示されている。先の財政の3機能に沿って、資源配分は安全保障・国際貢献・地球環境対策等、所得再配分はODA、経済安定はG7、ウルグアイ・ラウンド等の政策協調・国際課税問題等である。国際的な所得再配分機能についてはもっぱらODAに委ねられている。

さらに、この対象をもとにして、財政国際化は二面的に捉えられる。1つには資源配分論からすると、財政の国際化は「各国政府が国際公共財の供給に責任を負うこと」である¹⁷⁾。国際公共財は、非競争的で非排他的な公共財を世界領域に拡大した概念であり、現代財政の3機能の領域を含んでいる。また国際公共財は国家間の共同消費であると同時に、覇権国による供給とその後退傾向が指摘されている。具体的にはパックス・アメリカナにおける供給と1970年代アメリカのヘゲモニーの喪失に伴う国際公共財の供給意欲の

12) これまでの財政国際化の検討の概略については、樋口前掲書が大内兵衛・武田隆夫『財政学』（弘文堂新社、1995年）以降の財政国際化概念に関する研究史的な整理を行っている（同、21-39ページ）。

13) 樋口前掲書、39ページ。

14) 石 弘光「国際化の視点と財政」（貝塚啓明他編『グローバル化と財政』有斐閣、1990年）3ページ。

15) 兪前掲稿、350ページ。

16) D. Dosser, *Towards a Theory of International Public Finance*, KILOS, Vol.16 (1963).

17) 船津前掲稿、239ページ。

減退傾向を指している¹⁸⁾。財政の国際化には、こうした国際公共財による世界的な資源配分に加えて、いま1つは戦後体制論あるいは世界経済論からの規定性が与えられている。

この体制論からの規定によると、財政の国際化は「各国が国際的に対処しなければならない問題—世界体制ないし世界秩序の維持安定にかかわる問題—の存在を基盤にしてあらわれる現象であり、その意味で本質的には《世界体制維持コスト》の分担にかかわる現象」である¹⁹⁾。そしてこの世界体制維持コストは、先の現代財政の3機能を踏まえて、この「三つの領域に配置される世界体制維持装置（制度や政策）のコストということになる。国際公共財とはこの世界体制維持装置のこと」として再論される²⁰⁾。また同様の認識にたつて、より具体的には、財政の国際化を、第二次大戦後アメリカを中心とした資本主義体制の共通維持経費の負担とし、このことが各国の福祉国家化を支持したと指摘されている²¹⁾。

こうした視点を踏まえると、財政の国際化は「パックス・アメリカナ」との結合概念として認識され、アメリカの国際的な地位が規定的に作用することになる。そのために70年代におけるアメリカの国際的な地位の低下、あるいはIMF体制の崩壊とともに、財政国際化変容していくのである。つまりは70年代以降各国財政の国際化が進展して、各国財政はアメリカの役割補完的に国際関係に関与する²²⁾。具体的にはアメリカによる各国への景気調整圧力、軍事・援助負担の分担圧力が、70年代以降主要国の財政の国際化が加速・増幅することになる。それはまた日本財政にとっても、「国内面から発生する財政需要だけでなく、国際面から発生する財政需要（世界体制維持コストの分担要求）にも応じて財政負担していかなければならない段階に入った」のであり²³⁾、財政国際化は新たな展開過程に入っていくことになったの

18) 石前掲稿, 6-23ページ。

19) 樋口前掲稿, 3-4ページ。

20) 同上, 386ページ。

21) 兪前掲稿, 353-354ページ。

22) 新岡前掲稿, 63ページ。

である。

以上、財政国際化に関する最近の理解をまとめて見ると、財政の国際化は一般的にはクロスボーダーな財政現象であり、機能論からすると現代財政の資源配分・所得再配分・経済安定の3機能の国際的な展開である。したがって、財政国際化はこの3機能を表すODA等具体的な対象を通して進展する。より包括的には国際公共財の供給を意味するが、財政の国際化は戦後パックス・アメリカナのための世界体制の維持コストに他ならない。したがって70年代以降この世界体制が変化すると、体制維持コストの分担・調整がクローズアップされることになる。それとともに主要国の財政国際化が進展して、日本財政も国際化の本格的な過程に入っていくのである。

②財政国際化の基本的な視点

こうした認識を踏まえて、さらに必要な若干の基本的な視点をまとめて見ると、次のように整理することができるであろう。

第1に、財政国際化を体制論・世界経済論から規定すると、90年代以降の冷戦体制の終結、グローバリゼーションの進展とそれに伴う国際的な経済社会の不安定化、そして環境・人権等のグローバル課題の台頭と国際的な規制の強化といった状況変化とともに、財政国際化の概念についても拡張・再編が必要になってくる。また現代財政について「環境保全機能」等新たな機能が加えられてくると²⁴⁾、財政国際化の対象も再編・細分化を求められることになる。さらには国際的な環境変化に伴って、「財政の国際化」から「財政のグローバル化」への検討が必要になるが、双方は同義に扱われ²⁵⁾、概念上の差異が明らかにされていないのが現状である。

第2に、すでに指摘されているが、日本財政の場合を考えるうえでも、財政の国際化をいわば世界的なマクロと一国のミクロに整理して検討する必要がある²⁶⁾。このマクロ的視点からの世界体制の共通経費の負担を財政国際化

23) 樋口前掲稿, 17-18ページ。

24) 例えば内山 昭編著『現代の財政』税務経理協会, 平成18年, 33ページ。

25) 新潟前掲稿, 63ページ。

の起点とすると、その発生史は社会主義の出現・拡大、第一次大戦にまでさかのぼることができる。また一国ミクロ的には、日本財政の国際化のように70年代が大きなエポックになるであろうが、それを実態的に検証して、ミクロ次元の財政国際化概念を豊富化する必要があるであろう。

そしてこの一国分析にも関係するが、70年代における体制維持経費の分担について、その基準が財政国際化の主要課題として指摘されている。それについては、国際公共財の負担分担の基準として、租税負担原則の援用がいわれたり²⁷⁾、国際公共財に関する責任と負担基準の明確化およびそのための調整機関の確立が提言されたりしている²⁸⁾。ミクロの分担については国際公共財の費用あるいは供給責任として、マクロとの一体化が問題になってくる。

第3に、この国際公共財は資源配分論に純化するのではなく、歴史的・制度論的な融合概念として捉える必要がある。国際軍事同盟、援助や貿易機構等をもつ国際政治経済的な意味を包摂することが、国際公共財に現実的な意義を与えることになる。そのことによって財政国際化の特殊現代的な性格が明らかになるのである。

またこうした見方をすることで、環境・貧困等グローバルな課題の多様化に伴う国際公共財の拡張・豊富化が可能になる。逆に資源配分論の次元に止まるならば、国際公共財の議論は、軍事負担の分担論議に見られるように、アメリカ主導の安保体制下では、むしろ費用負担の転嫁論として利用されることになる²⁹⁾。日本財政のアメリカに対する「思いやり予算」のようにである。

第4に、本稿の主題にもかかわるが、日本財政の国際化を検討するについては、その対象領域が拡張されてきている。そのために日本財政のクロスボー

26) 先の財政国際化の一般概念に続いて、「この規定は、＜資本主義世界全体の観点からみた場合＞と＜基軸国や副軸国について一国的観点からみた場合＞とにわけることができる」と指摘されている（樋口前掲書、39ページ）。

27) 片桐正俊「財政の国際化」（森 恒夫編著『現代財政学』ミネルヴァ書房、1994年）283ページ。

28) 船津前掲稿、240ページ。

29) 新岡前掲稿、70ページ。

ダーな実態についてはさらにトータルに把握する必要がある。なによりも、従来日本の財政国際化については、国の一般会計や国際課税を中心にして、主にフローの概念として捉えられてきた。

しかし最近の研究では日本の財政国際化の新たな領域として、地方財政のグローバル化が指摘されている³⁰⁾。具体的には90年代後半以降の地方財政の悪化をまえに、海外資金の調達と地方財政への国際基準の適用(民間会計基準)による地方予算制度のグローバル化が言及されている。地方財政に対するグローバル・スタンダードの導入が注目されていることからすると³¹⁾、これまでの地方外債の発行や自治体の国際協力とは異質な日本財政のグローバル化を示唆しているといえる。

さらに、わが国の大規模な財投からすると、この公信用領域を含んだ総体的な財政現象として日本財政の国際化を検討する必要がある。この対外的な公的金融活動を踏まえた財政国際化の実態と概念の豊富化は、ことに日本財政の国際化を評価するうえで重要な検討課題となっているといえるのである。

(2) 対外援助論とODAの意義

① 対外援助論の概要

戦後の対外援助論の展開を概観すると、その底流としてほぼ次のような変転・軌跡を指摘することができる。

i) 1960年代までの対外援助の理解は、途上国に限定されない「国際協力」あるいは「援助」を対象に、それを財政国際化の嚆矢あるいは推進要因とする議論が展開された。

対途上国問題では「プレビッシュ報告」(64年)のように「援助より貿易」が強調されたが、援助については、戦後資本主義の混迷・疲弊に対して帝国

30) Tokue Shibata, *Globalization of Local Finance in Japan*, 『総合都市研究』第71号(2000年)。

31) 宮脇 淳「地方行財政のグローバル化と政策形成」(山口二郎他編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店, 2003年, 83ページ)でも同様の指摘が見られる。

主義国が共同対処しようとして生じた財政上の特徴、と規定された³²⁾。援助は帝国主義国にとって共通した国際的な財政需要、つまりは財政国際化の起因として把握され、具体的にはそれをアメリカの戦後復興援助に求めた。これによって、援助・被援助関係を通じた対外的な財政関係（例えばアメリカの対外関係費と日本の見返資金特会）が形成され、戦後資本主義世界秩序の維持をはかった、というのがその趣旨であった。

さらには、こうした体制維持の視点から、アメリカ主導の国際協力が財政国際化を進めたとして、財政の軍事化、国家資本の拡大とともに、この国際協力が戦後財政の新たな方向の形成要因に位置づけられた³³⁾。

ii) 70年代になると、経済の国際化、対外直接投資の増大そして援助政策の再編を背景に、新たな援助論が展開された。途上国援助は「第二次国連開発の10年」（70年）によって拡大目標が示される一方で、アメリカの経済低迷と「対外援助法」の改正（73年）による貧困・社会セクター援助の優先方針とともに、アメリカの援助負担の肩代わり要求が高まっていった。

対外援助論の新展開として1つには、「援助」は国家資本輸出の担い手として認識されるようになった³⁴⁾。そこでの国家資本輸出は図表1のように「対外援助」における「国際的財政支出」と「資本輸出」の複合概念として規定された。これによって、「対外援助」は財政の国際化と同時に国家資本の輸出活動を体現する概念に拡張された。またこの場合の「援助」は戦後アメリカの対日・対欧復興援助を対象にした。ここで指摘された国家資本輸出を新たな「資本輸出」と見做すかどうかについては論争が展開されたが、先のような包摂概念としての「対外援助」は民間資本輸出の補完・条件整備、あるいは過剰資本処理の促進手段とされ、それを通して資本主義体制の維持機能を体現するものとされた。

32) 大内兵衛、武田隆夫前掲書、240ページ。

33) 秋山 稔「戦後資本主義国家財政の諸問題」（鈴木武雄、武田隆夫編『財政学』青林書院、1960年）。

34) 佐中忠司「国家資本輸出をめぐる理論的諸問題」（小谷次編『国家資本の理論』大月書店、1974年）。

図表1. 資本輸出の諸形態

		(資本輸出)		(国際的財政支出)	単なる資金の移動
		民間資本輸出	国家資本輸出	単なる国際的財政支出	
(1) 「対外援助」の諸形態	① 資本の形態別	機能資本	直接投資 ¹ ①産業資本投資 非産業資本投資 ²	③在外国営企業投資	⑨ 在外軍事費 分担金・醸出金（国連等） ⑩ 貿易決済金 利潤の移送 資本の引揚 その他
		貸付資本	②間接投資 ¹	④借款 ³	
		さしあたり利潤または利子を目的としない	⑤ 延べ払い輸出	⑥贈与 ⁴ （無償ではあるが見返資金の類になるもの） 醸出金（世銀、IMFなど）	
	② その他の「対外援助」	⑦ 科学・技術の輸出など	⑧ 科学・技術援助 単なる贈与 ⁵ 外国軍事費の直接的援助	⑨ 研究・教育関係の経費（留学生の費用など） 在外公館や外公上の費用などの類	
(2) 主要な資金源		蓄積された剰余価値 国民の預貯金（国内外のもの） 利潤の再投資	税その他の財政的手段 （見返資金・財政投融资資金などを含む）		
(3) 資本輸出の必然性		過剰資本の存在	慢性的過剰生産傾向の存在と 資本主義の一般的危機の尖鋭化		
(4) 本来の目的		独占的超過利潤（あるいは利子）の獲得	労働運動、民族解放運動の高揚にたいして国家は有利な対外投資をもとめる独占資本の保証人となる。 つまり、 （イ）自国の過剰資本（商品形態の資本を含む）の輸出促進 （ロ）利潤を直接的目的とせず、それ以外の独占資本のためのなんらかの利益（一般的な経済的目的、政治的あるいは軍事的目的）の取得 （ハ）特に後進国の場合、資本輸出国の政治・経済構造に緊密にくみこまれたかたちでの資本主義的生産関係そのものの輸出と維持		

- (注) 1 アメリカ合衆国商務省の直接投資、間接投資の定義は非科学的である。したがってこの区別は相対的なものである。
 2 非産業資本投資としては、保険会社、商社投資の類で、剰余価値は生産せず、利潤の分け前にあずかる。上の定義からすればこれらの投資も直接投資に含まれる。
 3 たとえば電力、水道、港湾、運輸、鉄道などいわゆるインフラストラクチャー部門にたいする「開発投資」なども、輸出国に直接経営上の支配権がないばあいはここに含めて考える。
 4 見返資金の実質的な管理運営権がどの国にあるかということが国家資本輸出と規定するかどうかの決めてになる。
 5 たとえば対「韓」無償贈与などの類。

(資料) 佐中忠司「国家資本輸出をめぐる理論的諸問題」(小谷義次編『国家資本の理論』大月書店、1974年)。

またこの場合の国家資本輸出の形態は、同じく図表1のように、借款、贈与、在外国営企業投資に区分された。借款は貸付資本形態をとり、在外企業投資は機能資本形態（具体的には満鉄投資）をとるところから、双方を典型的な国家資本形態と規定した。贈与については、戦後対日復興援助を例に、アメリカの管理下に置かれた見返資金の設置およびその運用を踏まえて、国家資本輸出と見做した。

この国家資本輸出論では、典型的な資本形態として、公信用による援助活動がクローズアップされた。この点は財政の投融資化の国際的な展開として指摘されて³⁵⁾、新たな財政国際化の方向を示唆することになった。

いま1つの援助論は、60年代の援助論を踏まえ具体化するかたちで、戦後アメリカの対外援助と国際経済機関（IMF、IBRD等）の融資活動が、各国財政の自主権を喪失させるというものであった³⁶⁾。そこではまずアメリカの援助と国際金融機関の活動を財政国際化進展の「二つの道」として、それが各国財政の連携強化とともに各国財政の支配・従属関係を形成することを指摘した。そのうえで、この「二つの道」が一体化してアメリカによる各国の財政自主権の攻略を支持する点を強調した。具体的にはIMF体制（金ドル本位制）が、一方で各国の通貨自主権の制限を通して各国財政を統制すると同時に、他方でIMF体制はアメリカの国際的財政支出の拡大を支持するとして、対外援助による各国財政への干渉を指摘した。

そしてアメリカの対日・対欧援助については、50年代にその使途を完了するものの、各国財政の自主権の攻略を通して、その後のアメリカ世界企業の進出、国際的な財政負担の肩代わり要求を促す点も強調した。このように財政自主権の攻略論はアメリカ主導の援助体制とともに、対外援助と財政民主主義の評価および高まる途上国援助の共同負担の国際的な財政構造を実態的に示したのである。また「二つの道」の指摘は重層的な援助構造、国際的公

35) 佐中前掲稿、231ページ。

36) 坂井昭夫「財政の国際化と財政自主権」（島 恭彦他編『財政危機の国際的展開』有斐閣、昭和49年）。

信用構造の実態評価に繋がるものであった。

iii) 80年代になると、冷戦下での南北問題が深まるなかで、途上国援助は国家間の財政調整手段と見做されるようになった。ことに80年代の課題として、累積債務問題とともに世界銀行の構造調整融資とコンディショナリティによる累積債務国の財政・金融統制が展開し、80年代後半には地球環境問題が浮上するに及んで、途上国は持続可能な開発のための資金移転・技術移転を強く求めていった。

こうした新たな南北状況のなかで、G.シュメルダースは、まず財政の国際化を国際的な財政政策と表現して、この国際的財政政策における途上国援助の重要性を指摘した³⁷⁾。つまりは、冷戦下の財政政策にとって東西両陣営の勢力拡大競争に向けた海外援助が重大任務となると同時に、途上国政策が資本主義世界の対外政策の決定要因となって、財政政策は世界経済政策との一体化を求められてくる、とした。

またこの一体化に伴う国際的な財政政策はアメリカに主導され、資本主義諸国の財政政策はアメリカの戦後復興援助および途上国開発援助と不可分の関係を形成するが、その一方でアメリカの国際収支の悪化は援助負担の肩代わりを求めるに至って、国際的財政政策は拡大していくと解説した。この財政国際化の増進については、さらに、資本主義諸国の財政連帯（対内・対外的な財政安定への貢献）が進行するとして、その実態を財政政策・租税体系の「同等化過程」という独自の表現で言説した。

さらにこの「同等化過程」のもとで、特に途上国の社会資本等に対する無償援助が進展するが、それは「一種の国家間の財政調整」であって、国家間の「経済力の同等化に寄与する」ことを指摘した。またそこには「連邦国家における国内の財政調整に類似した現象」が表れているとも論断した³⁸⁾。G.シュメルダースは途上国援助を国内の政府間財政の拡張概念として捉えて、

37) 同、山口忠夫他訳『財政政策〔第三版〕』（中央大学出版部、昭和56年）の第四十七節、第四十八節。

38) G.シュメルダース前掲書、669ページ。

それを追加財源供与による水平的な財政調整手段と見做したのである。

また R. マスグレイヴも、国際的な所得の不平等に対する注目を背景に、「国際的な財政調整」の必要を指摘した³⁹⁾。もっともこの財政調整について具体的には示していないが、後述のように途上国援助を意識しながら、G. シュメルダースと同じく「単一国家内における財政連邦主義の問題と同様のもの」とした。

こうした援助のクロスボーダーな財政調整機能は、グローバル化の進展に伴う国際的な経済社会格差が注目されるとともに、いっそう強調されてきている。途上国援助による貧困・教育等の財源保障、財政移転が求められているが、同時に、必要な調整財源の調達、調整基準や各国間の利害調整など固有の困難もまた問題視されている。

iv) こうした経緯を踏まえて、対外援助論の現状を俯瞰すると、90年代以降は主に ODA による国際的な所得再配分が中心のテーマとなっている。もっともこの所得再配分に立った開発アプローチは、70年代の国連の開発戦略として登場したが、国際的な所得再配分論そのものはさらに早くから示されていたのであって⁴⁰⁾、この意味では国際的所得再配分は対外援助論の一貫した課題であるといえる。

当初は世銀グループや国連技術援助といった多国間援助機関が所得再配分の主体とされた。いわば国際的なマクロ視点から援助国の所得を途上国に移転するシステムが想定された。

これに対して R. マスグレイヴは、先の国際的な財政調整に続けて、開発援助が、国内の再配分に適用される負の所得税と同じような形で、世界的な所得再配分の方式に移行していく可能性を指摘した⁴¹⁾。主要援助国の税制を通して吸収した国民所得を、開発援助によって低所得国に厚く配分しようと

39) 同、木下和夫監修、大阪大学財政研究会訳『財政学』Ⅲ、有斐閣、昭和59年、934-996ページ。

40) D. ドーサー前掲稿。

41) 同前掲書、955ページ。

いうのであるが、その援助形態や配分システムについて明確に示されていない。

また R.P.メンデスは、国内を上回る各国間の所得格差を認めたとうえで、国際的な所得再配分に資本主義体制の維持機能を求めた⁴²⁾。その主要手段を ODA として、国民経済の不均等発展を調整しようというのであるが、同時に、この所得再配分については再配分基準の欠如や途上国内での逆再配分の可能性を指摘した。先の国際的財政調整論と同じく、こうした課題に有効な答えを見出していないのが国際的所得再配分論の現状であるといえる。

②ODA 概念の検討

以上の対外援助論を踏まえて ODA 概念を検討・整理してみると、財政国際化論における援助概念と同様に、ODA は固有の課題をもった概念として多面的に捉えることができる。

まず ODA 概念を DAC の規定に沿って整理すると、図表 2 のように、ODA は全体として「開発協力」の一形態として分類されている。「開発協力」は「DAC メンバーから DAC の定める発展途上国および多国間機関への、贈与および貸付期間 1 年超の資金フローの純額」である⁴³⁾。だから、「開発協力」の供与国（05年22カ国）、受入国・地域（同152カ国・地域）は DAC によって指定され、それ以外のケースは「開発協力」に含まれない。またその資金フローはネットベースを基本としているために、G.ミューダールの指摘のように、途上国からの返済が大きくなるとグロスベースとの乖離が拡大することになる⁴⁴⁾。

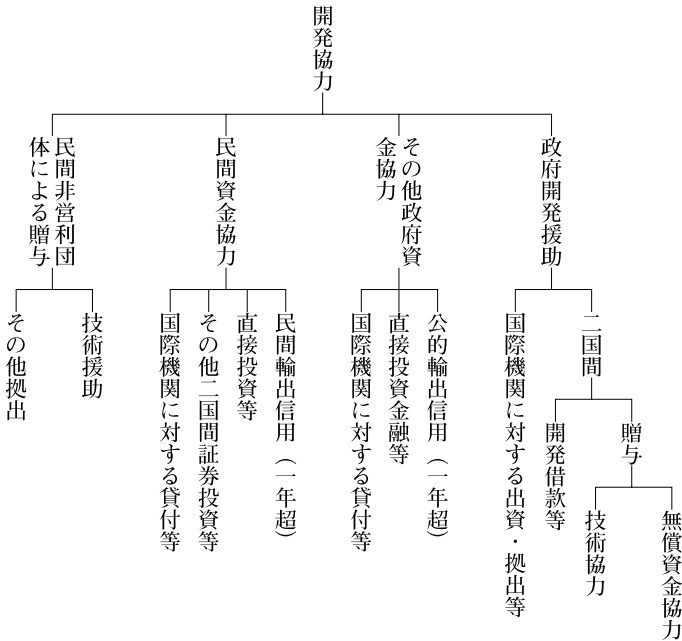
この「開発協力」の規定は ODA にも適用され、しかも ODA は政府（中央・地方）ないし政府の実施機関による、発展途上国の経済開発および福祉の向上を目的にした、グラント・エレメント（G.E）25%以上の資金協力部

42) 同前掲書、93-114ページ。

43) 櫻井雅夫『国際開発協力法』三省堂、1994年、8ページ。

44) 同、大来佐武郎監訳『貧困からの挑戦』（下）、ダイヤモンド社、昭和46年、40-46ページ。

図表2. 開発協力の形態分類



(資料) 櫻井雅夫『国際開発協力法』三省堂, 1994年。

分である。それは図表2の直接的な二国間援助と間接的な多国間援助に分かれ、さらに贈与と返済を伴う借款から成っている。

この概念規定からすると、G.E25%未満の借款は図表2の「その他の政府資金協力」(OOF)として区分されており(DACの72年条件勧告)、ODAは国際的な公信用のうちより譲許的なフロー部分である。またODAは、「開発協力」と等置される「経済協力」(民間主導の対途上国資金フロー概念)に包摂され、同じくODAは「開発援助」(公的国際機関・NGOを含む対途上国福祉・開発目的の資金フロー)よりも狭義の概念ということになる⁴⁵⁾。このようにODAは公信用に依拠しながら、類似の援助概念からすると最も

45) 後藤一美他編著『日本の国際開発協力』日本評論社, 2005年, 10-11ページ。

狭い概念であって、規模のうえでも04年 DAC 諸国の「開発協力」（1493億1900万ドル）の場合、ODAはその53.3%（795億2900万ドル）ほどである。

しかもこの ODA 概念は、70年代以降に定着したが、DAC 自身がアメリカの対外援助の肩代わり調整機関であることからすると、ODA 概念の確立はアメリカ経済の後退、南北問題の高まりを背景に、途上国援助のバードン・シェアリングの本格化と、日米欧基軸国の財政国際化の進展と軌を一にするものであった。

さらにこの ODA の基本規定を実態的に検討してみると、ODA 概念は次のように整理し直すことができる。

i) まず ODA は借款援助の包括的な供与概念として把握することができる。ODA には図表 2 のように途上国に対する贈与と借款という異質な運用形態が同居しているが、いうまでもなくこの二国間の借款が直接的な供与形態である。それに加えて、国際金融機関への出資・拠出（贈与）もまた間接的な多国間の借款供与を支持している。この贈与の借款転化を含め、ODA は直接・間接の借款供与によって、国際的な公信用システム全体とリンクしている。この点は先の国家資本輸出論が、図表 1 のように、借款とともに世銀・IMF 等への拠出を、貸付資本形態による国家資本輸出として一括規定しているところと共通する。ODA の借款は、二国間の狭義の借款とともに、多国間借款に転化する贈与を含んだ広義の借款概念から成っている。

ii) その一方で、この ODA 借款も、二国間借款の範疇では政府借款の部分概念ということになる。先の G.E 規定によって、譲許性が強い場合は ODA 借款であるが、それ以外は図表 2 の OOF（アンタイドローン等）に区分される。政府借款は ODA と OOF の複合概念である。ODA と輸出信用との組み合わせによる混合借款がその典型であるが、こうした ODA と OOF の一体的な政府借款アプローチによって、前述した「財政の投融資化の国際的展開」を全体として捉えることができる。

iii) ODA は途上国への財政移転であるが、原則的にはプロジェクト援助等に対する外貨部分の供与に限定されている。この外貨は税負担の少ない借

款援助によって大規模に供与されるが、それには途上国の大きな内貨負担を伴う。そのために外貨供与自体が制約されることにもなる。この外貨供与は、被援助国にとっては商品・サービスの追加輸入外貨として国際収支の改善に寄与し、援助国にとっても過剰生産危機の回避をはかることにもなる。ODAが、外貨供与によって、途上国経済の安定化と同時に新たな海外商品市場・資本市場を開拓するためである。

もっとも供与外貨の価値実現は、必ずしも公正な国際市場価格によっているわけではない。しばしば指摘されるように、割高な援助価格が設定されると、供与外貨は実質値減りし、途上国政府は追加の内貨負担を強いられることになる。

iv) そして、この外貨部分は途上国政府の開発・福祉の追加財源として供与され、国際的な財政調整をはかるが、実態的には限定的な財政調整として機能している。ODAによる国際的な財政調整については、前述のように連邦制国家における国内財政調整の類似概念として、無償援助の活用が強調されたが、借款主体援助では、なによりも返済負担によって財政移転は実質圧縮される。それは途上国通貨のレート低下によっていっそう拡大する。さらに内貨負担が援助額を上回ると途上国にとって財政の逆調整になってしまう。

また貧困国に内貨負担分が援助される場合があるが、貧困国に対する財政調整を実質担保し、優先するルールがあるわけではない。個別の援助総額や事業配分の決定には途上国政府との複雑で各国固有の調整過程が展開されるが⁴⁶⁾、それはまた援助国の「国益」、外圧（援助負担の肩代わり等）によっても制約される。同時に、途上国の債務累積に対する新自由主義的なコンディショナリティや見返り資金の活用は途上国財政への干渉・介入を伴って、国際的な財政調整の運用や、途上国財政の自律性を拘束することになる。

v) さらに、こうした財政調整による国際的な所得再配分も固有の困難を抱えている。ODAは、追加財源供与を通して途上国への所得移転を促すも

46) その実態については、城山英明『国際援助行政』（東京大学出版会、2007年）のII章を参照。

の、前述のように、それ自身途上国内の再配分を保証するものではないし、各国のODAの寄与度を同一尺度で測ることも困難である。しかも国内再配分はODAの私的で不透明な利用によっていっそう歪められる。そのためにグッドガバナンスが強調されるものの、ODA借款の場合、間接税中心の途上国税制によっても国内再配分が阻害される。借款の返済負担が逆進的に転嫁されるためである。

またODAのフロー効果に限定すると、タイドの調達条件は途上国に移転された所得そのものを逆流させる。この所得逆再配分効果は、ODAを不況対策や輸出拡大手段とすることでさらに増幅される。ことに財政危機と「援助疲れ」はODAの削減と同時にこの「国益」優先方針を助長して、ODAの所得再配分機能は強い抑制圧力に晒されることになる。

以上のODA概念の検討をまとめてみると、第1に、ODAは公的な国際金融との連携を含む財政移転のトータルな概念であるといえる。そこには直接・間接の重層的な借款システムが含まれている。第2に、このODA把握にはOOFとの相関を加味する必要があるし、財政移転についても、技術協力や自治体の国際協力によるサービス移転の評価が必要になってくる。第3に、この財政移転は外貨規制や内貨負担等の固有の制約を伴っている。また広義の借款供与による国際的な公信用過程を含むことからすると、ODAによる財政移転はフロー概念に加えて、財政資金の循環過程とストック概念を踏まえたアプローチが必要になる。それはまた財政の国際化が財投を含む多様な財政資金の移転であることを示している。こうしたODAにおける金融過程の展開は、借款に大きく依存したわが国のODAの特質や日本財政の国際化の評価にとって特に重要な意義をもっているのである。

（未完）