

## 1.円借款の意義・役割 <はじめに>

### (1)開発途上国と我が国：ODAの必要性

我が国は世界の主要国として国際社会の平和と安全の維持に大きな責務を有し、また、資源・エネルギー、食料等を海外に依存しており、国際社会の安定と持続的発展は我が国の安全と繁栄の確保にとっても極めて重要な課題です。

特に、グローバル化が進む中で生じている格差の拡大等の問題、極度の貧困等の人道的問題及び環境や感染症等の地球的規模の問題への対応、並びに紛争予防・平和構築及び民主化・人権保障の促進により、開発途上国(参考 1)がグローバル化の中で健全な成長と発展を遂げ、開発途上国の人々が健康で文化的な生活を営めることが、国際社会の平和と発展を確保する上で不可欠となっています。

我が国は、円借款を始めとする政府開発援助(ODA)を積極的に活用し、今後ともこうした問題に率先して取り組むこととしていますが、かかる取組は、貧困削減やミレニアム開発目標(MDGs : Millennium Development Goals)(参考 2)達成等への貢献を通じた国際社会からの共感と信頼の獲得、開発途上国の混乱・紛争防止等を通じた我が国自身の安全保障環境の改善、開発途上国との関係緊密化等の様々な形で我が国の安全と繁栄の確保に貢献することにより、我が国国民の利益を増進させるものです。こうした状況を踏まえ、ODA 大綱では、我が国 ODA の目的を、「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の確保に資すること」と位置付けているところであり、国際協力銀行としても、円借款を中心とする海外経済協力業務の効果的効率的な遂行を通じて、かかる目的の達成に努めてまいります。

#### (参考 1)開発途上国の状況

開発途上国で暮らす人々は、合計約 52 億人で、地球の全人口約 61 億人のおよそ 86%にものぼります\*1。他方で、1 日あたり 1 ドル未満で生活する人々は約 11 億人にものぼります(参考 3)。また、開発途上国では、100 人あたり 22 人の人が安全な水を使えない状況\*2 にあり、中学校に進める子供は全体の 6 割未満\*3 となっています。さらに、開発途上国の人々が使える電気の量の平均は、先進国の約 10 分の 1\*4 であり、未電化の地域も多数あります。

\*1 国際連合「World Population Prospects: The 2002 Revision Database」

\*2 UNICEF(国連児童基金)「2001 年世界子ども白書」

\*3 UNESCO(国連教育科学文化機関)

\*4 総務省統計局

#### (参考 2)ミレニアム開発目標

2000 年 9 月の国連ミレニアム・サミットにおいて採択された国連ミレニアム宣言と、1990 年代の主要国際会議等で採択された国際開発目標とが統合されたもの。具体的には、貧困削減、保健衛生、教育等の分野において、以下のとおり、2015 年までに達成すべき数値目標を掲げています。

目標 1：極度の貧困と飢餓の撲滅（貧困人口割合を半減）

- 目標 2：普遍的初等教育の達成（全児童が初等教育を修了）
- 目標 3：ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上（全ての教育レベルにおいて男女格差を解消）
- 目標 4：幼児死亡率の削減（乳幼児死亡率を 2/3 削減）
- 目標 5：妊産婦の健康の改善（妊産婦死亡率を 3/4 削減）
- 目標 6：HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止（エイズの拡大を食い止め、減少に転じさせる）
- 目標 7：環境の持続可能性の確保（安全な飲料水を利用できない人口割合を半減）
- 目標 8：開発のためのグローバルなパートナーシップの推進

## (2)円借款の意義

### 円借款の意義

円借款は我が国の ODA の大きな柱として、開発途上国の経済社会開発とその経済の安定と成長に貢献しています。これまで円借款により重点的支援を行ってきたアジア地域においては、経済社会開発のための基盤整備を実施し、順調な発展を遂げてきている国々が多数見られます。なお、開発途上国における債務問題を契機として借款と贈与のあり方をめぐる国際的な議論が行われている中、世界銀行、アジア開発銀行や他国の開発援助機関とも協調しながら、借款の意義についての検討を進めているところですが、こうした円借款の意義は、次のとおりにまとめられます。

- 1)開発途上国の自主性(オーナーシップ)促進：円借款は、長期・低利の貸付ですが、返済義務が伴うことから、例えば相手国は円借款事業の案件選定手続きを厳格にする等、相手国の円借款事業への自主性を強める効果があります。これは、ODA 大綱にも示される「開発途上国の自主性(オーナーシップ)を尊重」するという意義にもつながります。
- 2)ミレニアム開発目標への対応：円借款においては開発途上国から資金が返済されることから、我が国としては、少ない国民負担で効率的に援助を実施することができます。このため、規模の大きな支援が行いやすく、ミレニアム開発目標の達成に資する開発途上国の経済成長・環境改善・社会開発等への効果が高い大型事業に対する支援も行うことができます。
- 3)持続性への貢献(効果的・効率的な開発投資への貢献)：円借款の返済義務は、相手国にとっては投資コストの回収(リカバリー)を図ろうというインセンティブを持つ契機となります。このことは、相手国が開発事業の持続性を確保しようとする努力を促し、ミレニアム開発目標の達成とその持続性を確保することにもつながるものです。
- 4)依存から自立への橋渡し：開発は経済・社会の変容を伴う連続したプロセスであり、開発途上国の開発資金の形態もまた、贈与に依存した形から譲許的借款の活用、そして民間投資や市場資金に基づく自立した形へ移行し、最終的には開発援助からの卒業を遂げることが望まれます。円借款は、民間資金では対応できない資金ニーズを満たすことによって、こうした移行プロセスを支援するという意義があります。なお、我が国自身が、米国や世界銀行を始めとする国

際社会からの支援・融資を受けながら、戦禍で疲弊した国土の再建に努力したという歴史もあります。

5)資金の安定性：ドナー側の事情による援助資金の増減は、開発途上国側の開発への継続した取組の障害となるという点を踏まえ、国際社会では援助資金の安定性や予測可能性を重視する議論があります。こうした中、円借款は、アジア諸国を中心として安定的で予測可能性の高い開発資金として機能してきており、また、アジア通貨危機等の状況にも、円借款であれば相応の規模をもって対応でき、国際経済社会の安定に寄与するという意義があります。

6)我が国と開発途上国との関係強化：円借款は、我が国と開発途上国との政府間での合意に基づき、途上国の開発を効果的に支援することを通じ、かつ、我が国と途上国との間に資金の貸与、事業の実施、返済といった長期にわたる関係を設定するという仕組みとなっています。開発途上国のオーナーシップを尊重しつつ、長期的な開発や政策・制度等のガバナンスに建設的に関与することが必要となることから、開発途上国との長期的・安定的なパートナーシップを築くことができます。

### グローバル化と円借款

グローバル化は、経済規模の拡大や取引費用の逓減を通じた経済の効率化につながるものですが、それは公正な貿易や自由貿易協定(FTA)といった政策や公共投資によって促進されます。貿易・流通や投資に係る規制が緩和されたとしても、それを支えるインフラストラクチャー(以下、「インフラ」という。)や、情報や資金の流れの担い手となる人材が不足する場合にはグローバル化の便益は発現しません。このため、円借款には開発途上国のインフラ整備や人材育成の支援を通じて、経済のグローバル化を補完・促進するという役割があります。

他方で、人々が個々のレベルでグローバル化の便益を世界全体で享受するためには、資産(土地、資本、労働力)が必要となります。しかし、開発途上国の貧困層はこうした資産には恵まれていないために、グローバル化の便益を享受できない可能性があります。また、経済危機等のショックに対しても脆弱となる可能性もあります。このため、円借款には、貧困層が資本を得られるような支援(マイクロファイナンスや、雇用創出による現金収入源の確保)や、優れた人的資本が得られるような支援(保健、衛生、教育等の充実)、経済危機等への対応(ソーシャル・セーフティ・ネット支援等)を通じ、貧困層にとって不利な状況を是正するという役割もあります。これに相手国の政策・制度改善努力(土地制度や税制等)と組み合わせることで、貧困層がグローバル化の便益を享受できるようになります。

一層多くの国々・人々がグローバル化の流れに参加することで便益を享受できたとしても、地域間の格差や、格差の顕在化による民族・宗教・文化間の対立や紛争、感染症等の拡散、環境への負荷、エネルギー・食料・水資源・人材等の不足等、グローバル化とそれに伴う社会の急速な変容に起因する歪みの発生可能性が高くなっています。グローバル化の便益を先進諸国が先行して享受しているのに対して、必ずしもグローバル化の十分な便益を得ていない開発途上国に、グローバル化のマイナス面に対処する費用をすべて負担させることは公正ではありません。円借款には、こうした開発途上国の費用の一部を負担し、

貧困層が資本を得られるような支援や、優れた人的資本を得られるような支援等を通じて、グローバル化の歪みに対処する役割もあります。

### (3)インフラストラクチャー支援の意義

円借款のこれまでの特徴の一つは、支援分野として経済・社会インフラ整備を重視してきたことが挙げられます。特にインフラ整備については、開発途上国の経済成長と持続的な貧困削減にとって必要不可欠な条件であり、近年、こうしたインフラ整備の重要性がミレニアム開発目標への貢献という点から、国際社会でも見直されています。

ミレニアム開発目標は、その多くが教育・保健といった社会セクターに関する目標となっています。一方で、例えば、教育・保健サービス等の安定的な提供のためには、運輸・通信インフラ整備によるアクセスの改善が必要となり、医療サービスの質の改善には電力の供給が不可欠です。また電力の供給は、薪集めの時間や家事労働の時間を軽減し、子どもが教育を受ける機会や女性が社会活動を行う機会を拡大する等、教育・保健サービスや医療サービスの質の改善に資するインフラ整備でもあります。このため、教育・保健のサービスの質の改善という観点から、効果的なインフラ整備を進めることが必要です。

他方で、こうしたサービスが提供されるためには、インフラ施設が適切に整備・運営されていることが必要です。特に、インフラは、ネットワークとして効果を拡大する性格をもつ(ネットワーク・インフラ)ものです。例えば、電力であれば、発電、送電、配電といったネットワーク、運輸であれば、国道、州道、県道といった道路ネットワーク、幹線・支線の鉄道ネットワーク等であり、通信であれば、有線・無線による基幹・地域通信ネットワーク等、上水であれば、取水、導水、浄水、送水、配水等から構成されるネットワークとなっています。このため、インフラ施設が適切にネットワークとして運営され機能することにより、保健医療や教育等の質の向上につながり、社会サービスがより有効に提供されることとなります。また、さまざまな分野におけるITの利用促進は、これら社会サービスの安定的な提供、質の向上につながります。しかしながら、インフラがネットワークとして機能するためには、施設の建設のみならず、政策・制度面(適切なインフラ整備計画等)、資金面(適切な運営・維持管理費用の確保)、技術・組織面(運営・維持管理の技術や体制等)、環境社会面に係る計画策定段階から運営・維持管理段階までの様々な課題を改善・克服する必要があります。また、貧困層へのインフラ・サービスの提供により社会的サービスへのアクセスを高めることへの配慮も必要となります。さらに、自然災害が発展の制約要因となっている地域においては、防災インフラの整備が重要となります。

ミレニアム開発目標達成のためには、円借款の供与を通じて、今後もネットワーク・インフラの適切な整備・運営を図り、開発途上国の持続的な成長を支え、同時に貧困層のインフラ・サービスへのアクセスを高めることで貧困削減を進めることが重要となります。

#### **(4)円借款の多様性**

円借款では、インフラ支援を中核としつつも、最近の開発ニーズの多様化を踏まえ、開発途上国の貧困削減への取組に対する政策的支援(例：ベトナムにおける貧困削減支援貸付)、人間の安全保障への取組(例：カンボジア・シハヌークビル港改修事業における周辺住民を含む事業関係者の HIV/エイズ対策への配慮)、平和構築に向けた復興支援(例：スリランカ・北東部支援)、世界遺産保全への支援(例：インド・アジャンタエローラ遺跡保全)といった多様な取組を行っているところです。