

債務免除の評価＜概要＞

評価者（評価チーム）

・評価主任兼アドバイザー

佐藤 寛 日本貿易振興機構 アジア経済研究所 上席主任調査研究員

・コンサルタント 株式会社 三菱総合研究所

評価実施期間：2015年10月～2016年2月

現地調査国：米国（ワシントンDC）（ケース・スタディ国：イラク及びミャンマー）

評価の背景・目的・対象¹

債務免除は、過大な債務を抱えた被援助国に適用される援助スキームの一つであり、パリクラブを主要なプラットフォームとし、主要債権国のコンセンサスの下、一定の条件を満たした債務国に対して適用されている。本件評価は、債務免除に関する初めての ODA 評価であり、2003 年以降に日本が実施した ODA 債権の債務免除を評価対象とし、ケース・スタディ国として特に債務免除額が大きいイラク及びミャンマーを取り上げ、今後の ODA 政策の立案や実施に寄与する提言や教訓を示すとともに、評価結果を公表することで国民への説明責任を果たし、関係機関にも評価結果を共有すべく実施した。

評価結果のまとめ（総括）

● 開発の視点

(1) 政策の妥当性

政策の妥当性については、「債務免除に関する横断的な政策の策定状況」、「支援先のニーズとの整合性」、「日本の上位政策との整合性」、「他の国際協力支援事業との整合性」、「他ドナーの援助政策との整合性」、「日本の比較優位性」の6つの観点から評価した。その結果、日本の債務免除政策は国際協調を基礎としており、対外的な妥当性は確立されている。一方、日本の ODA 政策における債務免除の意義並びに位置づけを明確に示した横断的な政策は策定されていないことから、国内の政策的な整合性については客観的な検証が困難な状況にあることが指摘される。また、債務免除は国際協調に基づく行為であることから、日本の債務免除手法に比較優位性は認められない。ただし、ケース・スタディの対象としたミャンマーなどの場合は、国際協調の準備段階で日本が独自の役割を果たしたことが認められる。

(2) 結果の有効性

「マクロ経済への影響」、「可処分公的資金・投資への影響」、「貧困削減」、「資金調達への影響」、「ガバナンス」、「経済関係強化への影響」の6つの観点から分析した。その結果、資金調達や経済関係強化への有意な影響がみられたが、これらの効果は債務免除単独によるものではないことに留意する必要がある。債務免除自体にはスキームに内包する制約から直接的な開発効果は限定されているものの、開発援助や経済連携の需要が既に存在していた場合にそれを後押しするものであることに留意する必要がある。一方、ケース・スタディ国のミャンマー、イラクにおいては、債務免除が実施されたことで、信用力が回復し、資金調達・経済関係の強化に結びつくなど、新しい資金協力の道を開く呼び水になった点については評価できる。

(3) プロセスの適切性

「スキーム運用のためのガイドライン」、「援助実施体制の妥当性」、「結果の有効性の把握・モニタリング」、「他ドナー・国際機関との連携」、の4つの観点から評価を実施した。全体として、日本の債務免除実施のプロセス自体は適切なものであるが、そのプロセスの透明性が十分に確保されているとはいえないことが課題である。

¹ 債務免除については、他のODA政策と比較して、被援助国への資金投入・事業実施といった明確なインプットがないため、その効果を測ることが困難であるという特殊性について理解する必要がある。

● 外交の視点

日本は ODA 債権を最も多く有するドナーであり、債務免除は国際協調という観点からは日本の貢献は国際社会にも認められるところである。一方、二国間関係への寄与については、国際協調に基づく行為であるがゆえに、対象国との間に他の援助国と横並び以上の効果を発現することは困難である。ただし、日本との強い経済的なつながりが期待され、有償資金協力、民間投資などを誘発する条件が整っているタイミングで債務免除が行われる場合には、大きな外交的効果を引き出す可能性がある。

提言

(1) 上位政策との連続性の明示

納税者への説明責任、及び関係者間における情報共有における対外的客観性を確保するため、開発協力大綱や他の ODA 政策などとの整合性を担保する形で債務免除に係る基本方針が示されることが望ましい。

(2) 債務免除のプロセスの透明性の向上

国際・国内とも債務免除に至るプロセスは情報の機密性が高く、一般国民、また担当部署以外の者にとって債務免除がどのようなプロセスを経て決定されるのかを理解することは非常に困難である。したがって、日本はどのような立場や基準に基づき債務免除を決定し、実施プロセスにおいては、どのような点に留意しているのかを広く明らかにすることが望ましい。

(3) 体系的な効果の把握及びモニタリングの実施

債務免除はそれに特化した効果の把握やモニタリングの仕組みを有していない。したがって、債務免除が当該国にどのような開発効果をもたらしたのかについて、その効果を観察するための指標を設定し、それを周期的に確認する仕組みを国際社会と連携しつつ創出することが望ましい。また、当該国による債務不履行の常習化を防ぐため、そもそもなぜ当初返済可能と思われていた債務が維持不可能な水準まで延滞されるにいたったのかを正確に分析し、その問題の改善を目指すことも非常に重要であろう。

(4) 被援助国の貧困削減支出へのコミットメントを担保する仕組みの創設

債務免除は、その実施の際に改革努力を条件として債務国に課す点がその他開発協力に対して特徴的な点である。また債務免除を開発援助として位置づける場合、債務免除によって生まれた財政余剰が貧困削減支出として使用されて初めて、その財政上の効果が開発効果として結びつく。しかし、実際にはこの因果関係を確認することは困難である。したがって、ODA 政策として債務免除が行われる場合には相手国に対して貧困削減支出を効果的に促す仕組みを、他の援助国と協調しつつ創意工夫していくことが望ましい。