

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ

小井川 広 志

はじめに

- 1 ODA 受入国としての韓国
- 2 受入国としての韓国 ODA の特徴
- 3 ドナーとしての韓国
- 4 韓国 ODA の特徴
- 5 韓国 ODA の課題と展望

はじめに

途上国への開発支援の望ましいあり方をめぐって、国際社会では闊達な議論が続いている。戦後50年間、貧困削減を目的に、先進国、国際機関は総計2.5兆ドルに及ぶ支援を続けてきた。この間、世界総所得は年平均2.5%のペースで増加してきたにもかかわらず、途上国における貧困層の絶対数はむしろ増え続けている (Lodge and Wilson 2006 ; Stiglitz 2003)。国際開発支援が貧困削減に十分な成果を上げてこなかったという事実に加えて、近年の途上国をめぐる問題は、ますます深刻化、多様化、複雑化している。地球環境問題、社会開発、人間の安全保障、グッドガバナンス、難民、テロ対策、紛争解決など、単なる貧困削減という次元を超えた多種多様な課題の解決が、開発支援に期待される緊急の課題となっている。これらの課題の多くは、2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットにおいて、2015年までに解決を目指すミレニアム開発目

標（MDGs）としてとりまとめられ、その達成が国際公約とされている¹⁾。その一方で、先進諸国の財政事情は2008年のリーマンショックを契機に著しく悪化しており、これまで以上に効果的に開発目標を達成できるような開発支援のあり方が模索されている。

望ましい開発支援のあり方に、唯一単一の処方箋はない。ドナー国はこれまでの経験と斬新なアイデアを持ち寄って、様々な視点、角度から、それぞれの被援助国の実情に合ったきめ細かい開発支援策の検討が必要とされる。この時、日本の開発経験は重要な教訓を含んでいると思われる。日本は、DAC（開発援助委員会）加盟国の中で最初の非西欧国メンバーというだけでなく、独特の援助思想と援助モデルを実践して、開発支援の実績を残してきた。その特徴としては、第一に、戦後の日本は、アメリカ、世界銀行などから巨額の援助を受け入れた経験があり、しかもそこからめざましい経済発展を遂げて1990年代には世界最大のドナー国にまで登り詰めた実績を持つ。日本は、援助される側の視点を有しながら、受け入れた援助を効果的に活用して経済発展に結びつけていった経験と自信を有する。第二に、日本は自身の経験から、産業育成や経済インフラ建設などの生産増強投資へ援助を活用することの重要性を理解しており、日本の援助メニューにもそれが反映されている。保健などの社会インフラ支援や食糧支援を重視する西洋の人道主義的アプローチと、これは明確な一線を画しており、日本の援助の特徴となっている。第三に、日本が重点的に援助を配分してきた東アジア地域の多くの国々が経済発展に成功し、援助からの「卒業」を経験している。これは、日本の援助が効果的であったことを示す間接的な証

1) ミレニアム開発目標は大きく8項目からなり、その多くは2015年の目標年次までに達成もしくは達成見込みとされている。ただし、項目と地域で達成度合いに顕著な差がみられる。例えば、東アジアは多くの項目が目標を達成しているが、サブサハラアフリカでは、HIV蔓延防止の項目を除き全てが未達である。さらに、HIV防止や飲料水の確保を目指す項目などでは、他の地域で事態の悪化が報告されている（United Nations 2015）。このように、世界規模で長期的に取り組んだ開発目標の課題解決も、現在の援助の枠組みでは十分な成果が得られていない。ミレニアム開発目標の解説書としては、例えば、合同ブックレット（2012）などを参照のこと。

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ（小井川）

左である。西欧諸国が長らく主要な援助対象としてきたアフリカ諸国から援助を「卒業」した国が現れていないのと、これは好対照をなしていると言えよう。

さて、被援助国から卒業を果たした「優等生」の筆頭として、韓国を挙げることに異論の余地は無い。韓国経済は、朝鮮戦争による国土の荒廃から立ち直り、半世紀以上にわたって順調な経済発展、工業化を達成することに成功した。この過程で、海外、特にアメリカと日本から提供された経済援助は重要な役割を果たし、韓国の経済発展を下支えしてきたと言われている。韓国は、1996年 OECD（経済協力開発機構）加盟、2010年 DAC（開発援助委員会）加入などを契機に、かつての援助受入国（レシピエント）から、今や責任ある援助供与国（ドナー）の地位へと転換を図る歴史的局面にある。かつての被援助国が経済発展に成功し、援助する側へと脱皮したケースは韓国が最初であり、途上国の経済発展と援助のあり方を理解する上で、重要な教訓を内包している。

韓国のように、途上国的特質を残したまま、著しい経済発展の実績を背景に経済援助を外交手段の一つとしている国、例えば、台湾、中国、マレーシアなどは、併せて「新興ドナー国」と呼ばれる。先進国から途上国への経済支援は、OECD などの中で国際的に一定の枠組みが議論されているが、OECD に未加盟のこれら新興ドナー国は、この原則とは独立して独自の外交判断に基づいて経済援助が行われており、しばしば国際的に秩序ある援助協調の攪乱要因になることもある。最近 DAC に加入した韓国は、いわばこの中間的存在であり、その橋渡しの役割も期待される。

韓国は DAC に加盟して日が浅く、DAC 援助国としての支援実績こそ未だ少ないが、1987年の援助開始以来、「新興ドナー国」としての援助経験を四半世紀以上保有している。かかる歴史的経緯から、韓国自身の発展・開発経験の伝播に加えて、ODA の供与という二重の使命が期待されている。うち前者は、日本の開発実績とオーバーラップするところが多く、日本型アプローチと歩調を合わせて、東アジアの経験に基づく開発支援のあり方を国際社会に発信するパートナーとなりうる。その一方で、韓国は独自の援助思想と援助モデルを模索し

ている過渡期にあり、単なる日本の援助モデルのフォロワーではない点にも注意が必要である。本論文では、韓国の対外援助の歴史と制度を改めて整理し、日本との比較を踏まえた上で、援助コミュニティにおける両国の協調と貢献の可能性を探っていきたい。

以下の本論では、まず、レシピエントおよびドナーとしての韓国の対外援助の歴史と特徴を概観した上で、日本の援助制度との比較を行う。次に、韓国 ODA の特徴を整理し、その中から韓国が独自に打ち出す「開発体験の共有」アプローチを紹介し、その可能性を吟味する。これらの検証を踏まえて、韓国対外援助の特徴と優位性、課題を明らかにし、日本の ODA との協調可能性も含めて、韓国対外援助の今後の展望を議論していく。

1 ODA 受入国としての韓国

韓国にとっての ODA の歴史は、言うまでもなく援助受入国（レシピエント）として始まった。朝鮮戦争後の 1950 年代前半、韓国の一人あたり GNP は 60 ドル前後の水準にとどまり、アジア最貧国の一つと数えられていた。かかる初期条件の下から経済復興と経済の安定化を成し遂げる上で、諸外国からの経済援助は重要な役割を果たした。韓国の主要マクロ経済指標を示した表Ⅲ-1 を使って、これを確認しよう。

韓国経済は、朝鮮戦争休戦後もその痛手から回復せず、1960 年代に到っても巨額の財政赤字と貿易赤字に苦しんでいた。慢性的な財政赤字に加え、貿易収支の赤字は対 GDP 比で 10% を超える水準で推移した。これは、政府、家計、企業部門全体の経済的余剰が国内で限られていることを意味する。乏しい国内貯蓄は資本蓄積を妨げ、経済発展が円滑に進まない。かかる状態で強蓄積を進めるには、いわゆる中央銀行による財政ファイナンス以外に方法はなく、しかしこれは悪性インフレという弊害を伴う。事実、韓国経済は、60 年代、70 年代を通じて二ケタのインフレに苦しめられていた。

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ（小井川）

表Ⅲ-1 韓国のODA関連主要マクロ・データ

	財政収支	財サービス 収支	経常収支	総資本 形成	国内 総貯蓄率	GDP 成長率	消費者物価 上昇率
	(対GDP比%)					(対前年比%)	
1960～64平均			-9.9	14.3	4.3	6.1	
1965～69平均	-0.6	-10.8		23.6	12.9	10.0	8.3
1970～74平均	-1.5	-8.0		26.0	18.0	8.0	13.7
1975～79平均	-1.6	-4.4	-2.4	30.7	26.2	8.5	16.7
1980	-2.2	-7.9	-8.3	31.8	23.9	-1.5	28.7
1981	-3.3	-5.4	-6.5	29.6	24.2	6.2	21.3
1982	-3.0	-2.5	-3.4	28.7	26.2	7.3	7.2
1983	-1.0	-1.1	-1.8	29.0	27.9	10.8	3.4
1984	-1.2	-0.3	-1.4	30.3	30.0	8.1	2.3
1985	-1.2	0.6	-0.8	30.0	30.6	6.8	2.5
1986	-0.1	5.1	4.2	29.1	34.2	10.6	2.8
1987	0.4	7.1	7.2	30.3	37.4	11.1	3.0
1988	1.5	7.1	7.7	31.4	38.5	10.6	7.1
1989	0.2	2.1	2.3	33.9	36.0	6.7	5.7
1990	-0.7	-1.1	-0.8	37.5	36.4	9.2	8.6
1991	-1.6	-2.7	-2.7	39.7	37.1	9.4	9.3
1992	-0.5	-1.2	-1.2	37.3	36.1	5.9	6.3
1993	0.6	0.4	0.2	35.7	36.1	6.1	4.7
1994	0.3	-0.7	-0.1	37.0	36.2	8.5	6.3
1995	0.3	-1.1	-1.7	37.7	36.6	9.2	4.5
1996	0.1	-3.5	-4.2	38.9	35.4	7.0	4.9
1997	-1.3	-0.6	-1.6	36.0	35.4	4.7	4.4
1998	1.8	12.9	11.7	25.0	37.9	-6.9	7.5
1999	2.2	6.7	5.5	29.1	35.8	9.5	0.8
2000	5.2	3.2	2.4	30.6	33.4	8.5	2.3
2001	3.6	1.6	0.5	29.2	32.0	4.0	4.1
2002	4.3	1.5	0.8	29.2	31.8	7.2	2.8
2003	2.4	2.0	1.8	29.9	33.2	2.8	3.5
2004	2.7	3.8	3.9	29.9	35.4	4.9	3.6
2005	3.4	2.4	1.4	29.7	33.5	3.9	2.8
2006	3.9	0.8	0.4	29.6	32.7	5.2	2.2
2007	4.7	1.1	1.1	29.4	33.1	5.5	2.5
2008	2.9	0.0	0.3	31.2	32.9	2.8	4.7
2009	-1.0	4.7	3.7	26.3	32.8	0.7	2.8
2010	1.0	3.2	2.6	29.5	35.0	6.5	2.9
2011	1.0	1.5	1.6	29.5	34.8	3.7	4.0
2012	1.0	2.8	4.2	27.6	34.6	2.3	2.2
2013	-0.4	5.1	6.1	29.1	34.1	3.0	1.3
2014	-0.1	5.3	6.3	29.2	34.5	3.3	1.3

(出所) OECD、IBRD、World Bank (World Development Indicators) など

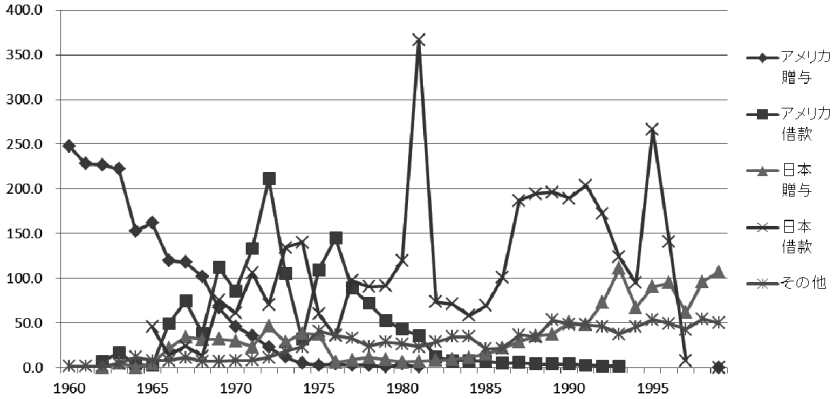
国内余剰の不足部分を補填する最も直接的かつ効果的な方法が、海外からの資金導入である。これは、投資の原資となるだけでなく、不足する外貨準備の補填にもつながる。返済負担がないか、あっても商業ベースに比べて軽い負担で済む経済援助という形で海外資金を導入することができれば、受入国にとって望ましい。韓国は、国際社会から多くの支援（資金、技術など）を受け入れることに成功した。1970年代半ば過ぎまでその中核を担ったのは、米国であった。1945-60年にかけて、韓国は約3億ドルのODAを受け入れたが、その99.7%は贈与で、そのほとんどを米国が負担していた（Chun 2010）。ピークには、米国からの経済援助は韓国の全輸入の70%、固定資本形成の75%を占めるほど大きな貢献を果たしたとされる（近藤 2013）。

対韓援助は、このように韓国経済にとって生死を左右するほど重要なものであったが、西側諸国にとっても経済支援を通じて韓国の経済復興を後押しする緊急の必要性があった。韓国は、社会主義国の北朝鮮、中国に接する自由主義圏の前線国家であり、自由主義陣営の盟主である米国にとって、韓国の経済的自立、朝鮮戦争の破壊からの復興支援は戦略的に極めて重要性が高いものであったからである。

その後、ベトナム戦争の終結により東アジアでの軍事的緊張が緩和され、韓国支援の戦略的意義も低下し、また米国の経済力の相対的低下から、1970年代半ば以降の米国の対韓援助は減少していく。そして、これに入れ替わるように対韓援助の主役として躍り出たのが、日本である。1965年の日韓基本条約（通称）締結により韓国と国交正常化を果たした日本は、いわば米国の援助を肩代わりするかのように対韓ODA支援を拡大させていく。日韓基本条約の付随協約として結ばれた「経済協力協定²⁾」がその発端となった。これにより日本は、韓国に無償3億ドル、有償2億ドル（金利3.5%、償還20年）を10年にわたり供与することが取り決められた。

2) 正式名称は「財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定」。

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ（小井川）



図Ⅲ-1 韓国のODA受け入れ実績（1960～1999）
（出所）OECD 2008 など

70年代以降、輸出志向型工業化の成功で韓国経済は順調に成長していく。それに連動して財政赤字と貿易赤字は縮小もしくは黒字転換し、国内貯蓄は30%を超えて自律的な経済発展の道を歩み始める。その結果、ODA 供与の必要性は乏しくなり、80年代に入ると援助の受け入れは漸減していくようになる。1995年には世界銀行からの借入を完済し、1996年に韓国は先進国クラブと言われている OECD 加盟を果たすことになる。

図Ⅲ-1に見られるように、1960～90年代を通して、韓国が受け入れたODAの8割以上が、日米の2国から供与されたものである³⁾。援助供与が少数の国に限定されていたということは、韓国は援助を受けるための「取引費用」が少なく済んだことを意味し、効率的な援助の活用につながったと考えられる。具体的には、援助要請を特定国に集中することが可能となり、ドナーとの調整、援助に関わる交渉や取引などの外交コストの逓減につながった。また、援助プ

3) そのため、韓国向けODAは日米2国のODAフローの総量に大きく影響を受けるが、これをやや緩和するマージナルな役割を果たしたのがドイツである（青木 2014）。加えて、フランスが、贈与で若干の貢献を行っている。

プロジェクトの計画・立案に際しても、複数のドナー間のコンフリクトが発生せず、一貫したプロジェクトの実施と運用が保証された。

韓国がレシピエントからドナーに転じる際に、どのような援助政策を構築するのか、その際に参考とするのが、自身への主要ドナーであった日米の援助政策である。中でも日本は、20年以上もの長期間にわたってほぼ毎年大量のODA（贈与・借款）を供与し、また、途上国から先進国にまで発展してきたという経験を共有している。このことから、韓国がまず日本型の援助モデルをお手本としたのは、合理的な選択と言える。実際、後段で概観するように、韓国の経済援助が、実施形態、対象地域、対象部門など多くの点で日本と類似している。日本が韓国にとっての巨大なドナーであったという歴史的事実は、現在の韓国のODA政策にも大きな影響を与えているのである。

2 受入国としての韓国ODAの特徴

韓国のODAレシピエントとしての歴史の中で興味深い特徴は、無償援助よりもむしろ将来の返済の負担を伴う借款を効果的に活用したところにある。1950年代を通じて供与された無償資金は、当時の政権の腐敗もあり、レントシーキングを引き起こして経済開発に効果的に役立たなかった。これに対して、1970年代～90年代までの韓国の高度成長期において使われた支援は、大部分（約80%）が借款であった。その借款のうち約6割（25億ドル）は日本から供与されたものであった。日本からの借款は、韓国的高速道路・発電所等といった経済インフラの整備を支え、韓国経済開発の基盤を構築することに活用された（青木 2014）。

このような韓国のODA受入国としての歴史は、借款の有効性を経験的に示していると言えるが、この経験は、レシピエントとしての日本の経験と類似している。表Ⅲ-2は、日本が世銀から供与された借款を使用用途別に分類したものであるが、高速道路、鉄道、発電などの経済インフラ、および産業用途に充

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ（小井川）

表Ⅲ-2 日本の世界銀行融資、受け入れ分野

日本は世界銀行から1953-66年にかけて8億6300万ドルの借入を受けた。

公社・公団向け	高速道路（東名、名神など）	49.8（%）
	東海道新幹線	9.3
	水力発電	2.9
	開墾事業	0.5
	愛知用水	0.8
日本開発銀行向け	水力、火力発電	17.8
	製鉄	18.3
	トヨタ自動車	0.3
	造船	0.4

（出所）西垣他（2009）「開発援助の経済学」

当されていることが分かる。これらは、経済全体の生産能力を高めることに直接的に貢献するものであるから、当初の資金が借入であったとしても、生産性を高めることで将来の十分な返済能力を増強することができる。このアプローチは、日本の「自助努力の哲学」として援助ドナーの間で一定程度の評価を得ている。支援分野にもよるが、援助は必ずしも無償である必要はなく、日本、そして韓国の経験はその有効な反証となっている。

ドナーとしての日本の影響力を反映して、韓国も、受け入れた借款を生産的な分野に振り向けている。表Ⅲ-3は、韓国が受け入れた援助の分野別配分を、年代を分けて分類したものである。興味深いことに、韓国の経済援助は、年代毎にそれぞれ特徴がある。概して言えば、産業優先から次第に民生分野に援助の重点が移ってきている。これを、年代別に見ていこう。

1960年代には、経済インフラ整備（特に交通、電力）が最優先されている。1970年代になっても経済インフラ整備の重要性は変わらないが、重化学工業化の基盤としての総合製鉄所の建設・拡張に巨額の借款が投入されている。また、都市との所得格差が顕著になってきた農村の開発のための投資も行われるようになってきている。さらに、石油危機に起因する国際収支困難への対処のため商品借款を受け入れたのもこの時期であった。1980年代に入ると、生活の質の向上と工業化の進展に伴い必要とされる高度な人材育成のため、借款の70%以

表Ⅲ-3 韓国のODA受け入れ分野（抜粋）

（％）

	1966-1969	1970-1979	1980-1989
経済インフラ	62.6	33.6	17.3
運輸	39	17	1.8
通信	2.5	5.1	
電力	21	12	16
社会インフラ	3.8	10.0	70.5
上下水道	3.8	1.9	32
保健・医療		4.2	12
教育		3.9	25
行政強化			1.7
工業・産業	28.5	17.8	5.6
農業・治水	5.1	27.3	6.6
商品借款	0	11.3	0
合計	100	100	100

（出所）国際協力銀行（2003b）「日本輸出入銀行史」など

上が社会インフラ投資に投入されている。表にはないが、日本の借款の最終年である1990年になると、韓国の成長持続を象徴するソウル地下鉄建設の第二期工事に、それまでで最大規模の借款（720億円）が投入され、他方、社会インフラ、工業、農水産業にはほぼ均等の割合で借款が割り当てられた（国際協力銀行 2003a）。

生活水準改善を意図した政策は、1980年代に急増した社会インフラ（上下水道、医療設備・装備、）への投資にも見られる。これは、1970年代にも高度成長が続き、所得向上による国民の生活の質への要求（快適な生活環境、より良い医療サービス、より高い教育）が高まり、他方、韓国産業の国際競争力の強化と、新分野・技術の開拓などのニーズから高度な専門知識・技術を持つ人材育成のための教育・訓練も不可欠となっていたことを反映している。

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ（小井川）

表Ⅲ-4 韓国・援助に関する年表

1945～62	軍事援助・経済援助（主にアメリカから）
1965	日韓基本条約により、日本から無償3億ドル、有償2億ドルの経済援助
1983	技術協力の開始
1987	対外経済協力基金（EDCF）創設（アルジェリアに借款）
1991	韓国国際協力団（KOICA）創設
1996	OECD加盟
2004	財政経済部、Knowledge Sharing Program（KSP）の開始
2006	国際開発協力委員会（CIDC）、創設
2010	OECDのDAC（開発委員会）加盟
2011	釜山にて「世界開発援助総会」開催（OECD共催）

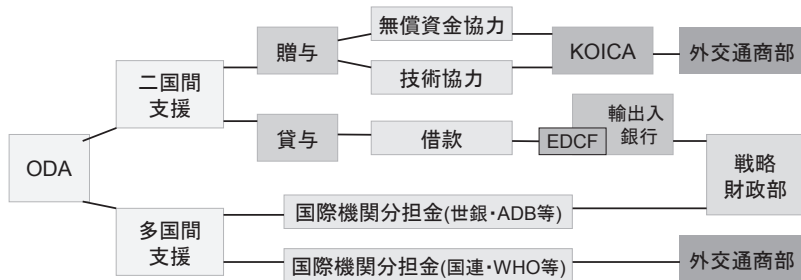
（出所）深川（2015）などを参考に、筆者作成

3 ドナーとしての韓国

(1) 韓国ODAの実施体制

表Ⅲ-4は、韓国の援助に関連する主要な出来事を年表形式でまとめたものである。韓国は、自身がまだODAを受け入れていたレシピエント段階で、1983年には技術研修生の受け入れ、1987年にはアルジェリアに援助供与を開始している（OECD 2008）。すでに述べたとおり、韓国がこのような状況下で日本の援助実施システムを手本とするのは、いたって合理的であった。韓国は、借款実施機関として韓国輸出入銀行内にEDCF（Economic Development Cooperation Fund）を1987年に設立、1991年には贈与（無償資金協力、技術協力）実施のための機関としてKOICA（Korea International Cooperation Agency）を創設している。EDCFの監督官庁は戦略財務部、KOICAは外交通商部となっている。借款、贈与の2国間援助の他に多国間援助もあるが、世銀、ADBなどの国際機関への分担金は戦略財務部が、国連、WHOなどへの分担金は外交通商部が担当している（図Ⅲ-2を参照）。

日本の場合、借款は1999年の国際協力銀行（JBIC, Japan Bank for International



図Ⅲ-2 韓国ODAの実施体制
(出所) OECD 2012 など

Cooperation) の発足前までは OECF (海外経済協力基金, Overseas Economic Cooperation Fund) が、贈与の一部である技術協力は JICA が実施を担当し、OECF は経済企画庁が、JICA は外務省が監督官庁であった。借款と贈与という援助形態毎に実施のための政府機関を設置し、担当官庁の監督下に置くという点で、韓国の機構は日本と類似している。但し、日本の場合、OECF の主幹官庁は経済企画庁であるが、協議官庁として外務、大蔵、通産の 3 省が加わり (いわゆる 4 省庁体制)、贈与のうち無償資金協力は 2008 年の新 JICA 発足まで外務省が実質的に直轄で実施していたが、韓国はこのような分業体制は採っていない。

国際機関への分担金に関し、日本は MDBs (多国間開発金融機関) と国連、WHO など拠出を求められる国際機関に分け、前者が大蔵省、後者が外務省の担当となっており、韓国は日本と同じ体制といえる。

援助機構に関し日本と明確に異なっているのは、韓国の借款を実施している EDCF の位置付けである。EDCF は、韓国輸出入銀行の中の一つの組織にとどまり、韓国輸出入銀行のスタッフが借款に係わる業務を行っている。日本の場合、OECF の母体となる基金は日本輸出入銀行内にいったん設立された後、1961 年に分離独立し、1960 年代後半の韓国への借款供与を契機に貸付規模、組織が急増し、世界最大の 2 国間援助機関になっている。韓国は、まだ借款規模が小さいために EDCF が独立組織となる段階に達していないものと思われる。

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ（小井川）

ODA 政策の策定・調整・議論のためのフォーラムのあり方も日本と韓国で大きく異なっている。韓国では CIDC（Committee for International Development Cooperation、国際開発協力委員会）が2006年に設置され、国際開発協力を総合的、システムティックに実施するため主要な事項に関する議論の場として位置付けられている。これは、首相を議長とする25人の委員から成り、年2回程度開催され、中期 ODA 政策、年間実施計画、ODA 政策・計画の評価・調整などを行っている。日本における ODA 政策の立案・総合調整の役割は、2008年の新 JICA 発足に合わせて外務省が担うことが法的に明確化されたが、これ以前も実質的には外務省が行っており、政策形成のメカニズムは変わっていない。外務省が協議する官庁は、基本的に OECF 運営の監督に係わる3省庁にとどまっている。韓国に見られる ODA に利害を持つ省庁の多さ、ODA 実施の拡散化、意志決定に至るまでの複雑なプロセスは、EDCF の運営・基本業務に関する評議会が12人の政府省庁代表から構成されていることから伺える。

この点を除けば、韓国の援助実施体制は日本のそれを模したものであることが分かる。例えば韓国の EDCF は日本の国際協力銀行に、KOICA は JICA とパラレルな組織構造となっていることがわかる。

(2) 韓国 ODA の実施実績

先に述べたように、韓国の対外援助は、技術支援が1983年に、資金援助が1987年に開始されている。その後、現在に至るまで、韓国の ODA は特徴によって3期間に区分することができる。図Ⅲ-3を参考に、これを概観していこう。

1987年から1993年までは、ごく僅かな ODA 供与にとどまる。この時期、韓国の ODA が1億ドルを超えたのは1991年のみであった。他の年は変動も大きく、年平均で0.34億ドルの規模にとどまっている。この時期は、韓国なりの援助政策を模索しているという意味で、いわば黎明期と呼ぶことができよう。

1995-2006年は韓国 ODA の成長期にあたり、年平均で3億ドルとこれまでの規模の8倍にも達している。2007年以降はさらに拡大を続け、年平均は14.8億



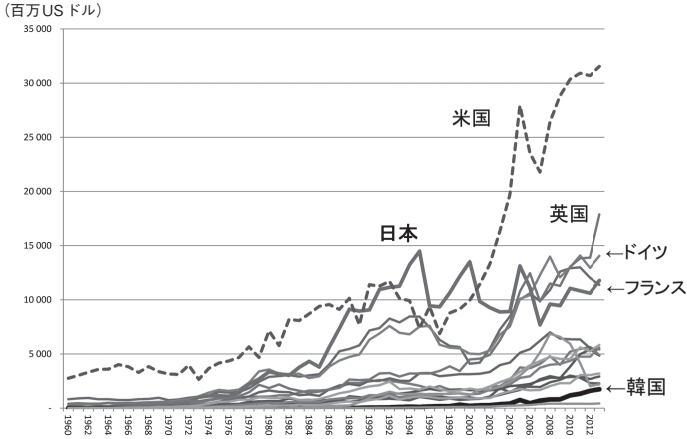
図Ⅲ-3 韓国 ODA 総額の推移 (1987~2011)
(出所) OECD 2012

ドルと1995-2006年平均の4倍以上となっている。いわば拡大期と呼ぶことができよう。1993、2005年を除き ODA の過半は借款で供与されている。借款への依存度は ODA の成長期（1995-2006年）に70~80%と大きい、拡大期（2007-2011年）に入ると贈与が微増したことにより60%台へ低下している。

絶対額では着実かつ近年急速に ODA 額を伸ばさせつつある韓国ではあるが、国際的に見た場合、まだ小規模なドナーの地位にとどまる。これを示したものが図Ⅲ-4である。現在のドナーコミュニティでは、アメリカが圧倒的な額で首位に立ち、これにイギリスやドイツ、フランスなどの主要西欧諸国が続く。日本は、1990年代を通じて ODA 供与額で世界トップであったが、長引く経済停滞で絶対額は伸び悩み、現在では上位5ヶ国にとどまる程度である。韓国は、ルクセンブルクなどの小国を除いた主要国の中では最下位に位置し、経済規模に見合った国際貢献が望まれる。とはいえ、DAC加盟後日が浅いドナーとしては健闘しているとも考えられ、今後の拡大が期待される。

韓国 ODA の供与対象国であるが、これには新興ドナーとしての困難さが伺える。韓国 ODA 供与の黎明期（1987-93）には、供与能力が十分でない新興ドナー韓国からの借款に興味を示す国は少なく、最も多い1991年でも6カ国にとどまり、他の年では1~4カ国が供与を受けたにすぎない。しかも供与国も毎年入れ替わり、継続的に受け入れている国は限られる。成長期（1995-2006）に

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ（小井川）



図Ⅲ-4 主要国のODA総額の推移（1960～2013）
（出所）DACデータ

入り、借款受入国は漸増し11カ国になるとともに、中国、ベトナムなどの継続的受入国が現れてきた。拡大期（2007-2011）に入ると、アジアではインドネシア、フィリピン、カンボジア、スリランカ、バングラディッシュに加え、アフリカのモザンビーク、タンザニアも毎年の借款受入国として定着している。

韓国のODAの地域配分は表Ⅲ-5にある通りで、年代により変動が激しい。韓国ODAの黎明期の1980年代後半から1990年代前半にかけてはサハラ以南のアフリカ（SSA）が大きな割合を占めていたが、1990年代後半から2000年代半ばにかけては5%前後に落ち込んでいる。2000年代後半以降は20%近くまで増加に転じているが、これはこれらの国が借款受け入れを増加させたことによる。この頃まで不安定な供与国リストが続き、2000年代後半以降は、東アジア向けがおよそ40%台、南アジア向けが20%前後の割合で推移し、安定してくる。

新興ドナーとしての韓国が直面してきた問題は、第一に、ODAの絶対額が少なく、そのため多角的な援助供与戦略の立案が困難なこと。第二に、主要ドナー国が既に援助チャンネルを確立しており、そこに韓国が入り込むチャンスが乏しいことが挙げられる。韓国は、ODA供与の優先国としてアジア14ヶ国、ア

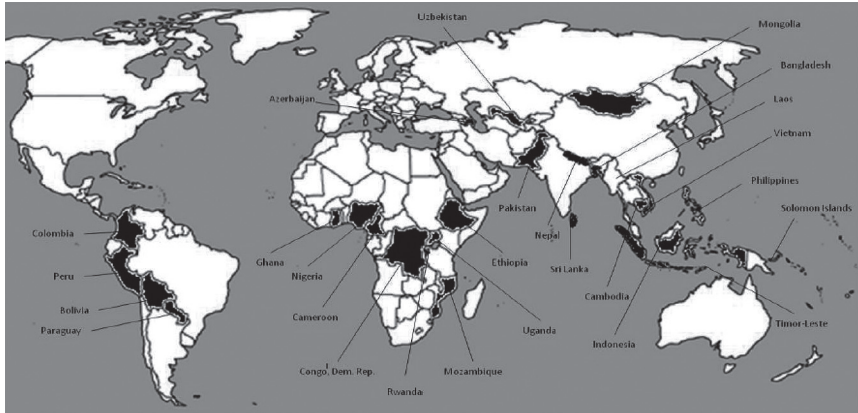
表Ⅲ-5 韓国ODAの地域別配分比率

	サハラ以南 アフリカ	中南米	極東アジア	南・中央 アジア	その他	ODA総額
	(%)					百万US\$
1987	42.4	0.7	53.1	2.2	1.5	24.2
1988	0.6	82.7	5.2	5.6	5.9	12.6
1989	1.8	2.3	4.5	8.6	82.7	9.8
1990	35.3	0.3	18.2	41.7	4.4	35.8
1991	26.1	3.6	27.7	11.6	31.0	101.8
1992	27.2	4.2	14.4	13.5	40.8	72.6
1993	11.7	8.3	12.8	35.8	31.4	46.8
1994	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
1995	3.4	8.5	76.2	2.8	9.1	218.6
1996	1.6	1.0	37.0	53.2	7.3	429.5
1997	2.9	4.3	51.9	14.4	26.5	182.2
1998	7.2	48.2	7.9	9.7	27.1	166.8
1999	0.9	12.0	47.6	22.7	16.8	250.7
2000	16.5	10.4	41.7	26.5	4.9	257.2
2001	1.9	17.7	47.8	24.4	8.2	174.6
2002	2.0	25.8	30.4	23.6	18.2	254.5
2003	1.6	3.1	32.2	19.3	43.8	316.6
2004	7.0	5.9	30.5		56.6	483.6
2005	9.5	10.4	25.3	14.2	40.5	657.8
2006	7.8	14.7	37.7	18.2	21.6	675.5
2007	15.3	6.4	45.7	14.9	17.7	1053.3
2008	15.8	3.1	34.3	27.8	19.0	1454.9
2009	18.1	7.7	51.0	12.1	11.1	1450.2
2010	25.2	7.0	37.8	16.9	13.1	1809.6
2011	26.0	13.0	30.2	20.5	10.4	1623.6

(出所) OECD、DAC

フリカ9ヶ国、ラテンアメリカ4ヶ国を特別に指定しているが、このような事情のために、地政学的にもどちらかと言えばマージナルな国々を指定するにとどまっている(図Ⅲ-5参照)。そのため、ODAを民間企業の直接投資などと連動させる実効性に乏しく、援助の実質的な効果が限定されていると言われる(OECD 2012)。

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ（小井川）



図Ⅲ-5 韓国 ODA 供与の優先パートナー国
(出所) OECD 2012

4 韓国ODAの特徴

(1) 韓国型 ODA モデルの模索

韓国の ODA 政策は、先述の国際開発協力委員会の下で2010年に「国際開発協力基本法」が制定され、関連する「国際開発協力先進化法案」「分野別国際開発基本計画」などの法案が整備されている。ここから、韓国 ODA のどのような特徴が読み取れるだろうか。

「先進化法案」は、韓国の ODA 水準を、DAC の国際規範に近づける目的で制定された。そのため、内容的には努力目標を示す総花的なものとなっている。具体的には、ODA 総額の対 GNI 比0.25%までの引き上げ、有償・無償の割合を4対6程度にすること、アンタイド比率を75%まで引き上げること、などの具体的目標を2015年までに達成することが唱われている⁴⁾。支援分野も、教育・保

4) 2016.1.3.付のソウル聯合ニュースによれば、2016年の韓国 ODA 予算は2兆4394億ウォンと、前年より2.5%増額された。しかし対 GNI 比で0.15%にとどまっている。先進化法案は、このように完成年を過ぎてても未達部分が多く、改めて努力目標の位置づけと理解される。

健などの社会インフラから、産業インフラ、環境保全、人権など、あらゆる分野を包摂しており、多分に野心的でいわばDAC新加盟国としての心構えを示したものと言える。ここから何らかの韓国の援助理念を読み取ることは難しい。

韓国の経済援助の特質は、分野別のODA実績から垣間見ることができる。韓国のODA配分は特定の分野に大きな偏りがなく、敢えて特徴を指摘すれば、無償支援を利用した社会インフラへの支出が目立っている。2010～2012年の総計で確認すると、教育（17.3%）、保健（11.2%）、その他水資源・衛生などの社会インフラが全体の44.6%を占める。交通、物流などの経済インフラ支出割合は28.2%にとどまっている。その他、農業生産支援、ノンプロジェクトなどの支出はそれぞれ1割にも満たない。無償資金を利用した社会インフラへの支援への関心は、韓国国内でNGOの活動が活発であることと関連していると言われている（深川 2015）。分野別支援で見ると、韓国ODAは、経済インフラ支援に重点を置く日本型援助というよりは、NGOの活動と連動して社会開発に重きを置く北欧型援助モデルに近い。

これとも関連するが、韓国ODAの特徴の一つとして、そのODA規模に比較して、海外に派遣される人材が多いことが指摘されている（参議院ODA調査報告 2014）。韓国は、Inclusive Partnershipという標語を掲げ、ドナー国、レシピエント国、地域住民が力を合わせて取り組む工夫を援助に盛り込むようと努力している。韓国は、経済規模的に大国には及ばず、アメリカや日本のようにODAの規模で貢献するには限界がある。そのため、巨額の支出を必要とする経済インフラよりも、人材育成、体験や知識の共有といったソフト面での支援に重きを置いている。「開発体験の共有」というアプローチは、韓国ODAが持つ際立った特徴であり、他のドナー国が真似できない優位性である。これは、植民地支配および朝鮮戦争の荒廃から、開発支援を受けて先進国の仲間入りを果たした韓国だけが有する独自の体験に由来するものである。

(2) KSP アプローチをめぐって

韓国の「開発体験の共有」というアプローチは、2004年、企画財務部がイニシアティブを取る Knowledge Sharing Program (KSP) と呼ばれる援助プログラムに具体化された。新興ドナーとして経済援助を開始した韓国は、先進国が続けてきた従来型の援助の後追いをするよりも、自らの開発体験を体系化してこれを後発国に伝えるソフトな支援に新機軸を求めた。韓国経済は小規模であり、規模を追求するインフラ支援などのハード面での援助では他のDAC諸国に埋没してしまうこと、その一方で、韓国自身の開発体験を伝え共有できることに韓国固有の貢献ができると認識したことが、KSP導入の背景にあると考えられる（KDI-World Bank 2011）。

KSPは、案件の企画、需要検証、政策研究、中間レビュー、最終報告と政策対話、報告書作成が一貫したプロセスで構成されている。支援要請国の中から、発展ポテンシャル、政府の能力などから構成されるKSP指標を元に支援国が選定される。発足当初2カ国だった支援国は、2012年には33カ国に拡大した（深川 2015）。

KSPと類似のソフトな知的支援は、例えば、専門家派遣による技術支援や開発現場視察、政策対話などの形で、これまでもDAC諸国が力を入れて行っている。しかしながら、これまでは専門家から改善策が提案されても、それが効果的に実施され所望の効果をもたらすか否かは、途上国側にどれだけの能力、意欲があるかによって大きく左右された。KSPはこの点を重視し、レシピエントの制度構築とキャパシティ・ビルディングを中心的にフォーカスして、それを踏まえて具体的な案件について途上国当事者間で議論を重ねるアプローチを採用する（KDI-World Bank 2011）。これは、自らが援助受け入れ国としての開発経験を有する韓国だからこそ取り得る支援のあり方と言える。

KSPの典型的事例が、セマウル運動に代表される韓国の農業振興である。セマウルとは「新しい村」を意味し、1971年に始まる韓国農民主体の農業・農村近代化運動のことである。一般に急速な工業化は、農業部門から労働力や資金

などの資源を奪い、農村の疲弊を引き起こす。韓国のセマウル運動は、農民による自発的な農村開墾事業、河川の改修、共同施設などを共同で建設、管理することで農家所得の上昇に大きく貢献した。この成果に関心を有する途上国は多く、この経験を整理、体系化して被援助国政府と知識共有するソフトな支援がKSPの中で展開されている。要請主義に基づき、中国やモンゴルなどから年間50件ほどの開発協力案件が寄せられているという（深川 2015）。セマウル運動が典型的であるが、このように韓国の開発経験を体系化し、KSPとして被援助国の支援に役立てようとする試みは、自身が途上国であった韓国ならではのアプローチである。

このように、KSPは韓国独自の開発体験を対外援助に活かそうとするユニークな試みであるが、しかしその一方で、韓国の開発体験がそもそもどれほどの普遍性を持つのかという問題も同時に惹起している。韓国の経済発展は、冷戦下、開発独裁が容認される国際環境の下で進展した。経済開発が緊急の国家目標とされ、また、国内産業の保護と輸出促進が受け入れられるパックス・アメリカナの時代は、歴史的にみて特殊な国際政治経済環境であった。これを、資本と貿易の自由化が強制される現代の国際経済環境に援用することには、かなりの修正を伴わなければ効力を発揮しないであろう。KSPをめぐって、韓国は自らの開発体験の特殊性と普遍性を整理・峻別し、これを体系化する必要に迫られていると言えよう。

5 韓国ODAの課題と展望

韓国が供与するODAには、いくつかの優位性と課題が併存する（OECD 2012）。優位性の第一は、朝鮮戦争後の荒廃から援助の受け入れを通じて経済発展に成功したという、韓国自身の経験に他ならない。これにより、援助をされる側の心情が理解できる立場にある。これと同様の経験は戦後の日本も有するが、韓国の方がより深刻な経済状態から出発したこと、ならびに援助が日本よ

Ⅲ 韓国対外援助の変遷：レシピエントからドナーへ（小井川）

りも遥かに大きな役割を果たしたと言う点で、被援助国としての韓国の経験は大きな意味がある。この経験は、一方的な押しつけではなく、真に受入国に有用な援助とは何かという視点を韓国に与えている。これは、韓国独自のKSPアプローチという方法で体系化を試みている。DAC加盟国の中で、唯一韓国だけが有する優位性である。

第二に、韓国は経済発展の過程で、多様な経験を積んだ。産業振興に始まりセマウル運動を代表とする農村開発、さらには金融危機による金融市場、財閥解体など、途上国が発展のプロセスで直面するであろう様々な経験を、韓国は援助の助けを借りながら努力して乗り越えてきた。韓国の波瀾万丈な発展経験は、他の途上国が是が非でも学びたい内容を含んでいる。これを援助プログラムに反映させることにより、効果的な援助を実施できる有形無形のノウハウを有しているといえよう。韓国の対外援助が、単に物的、資金的支援に注力するだけでなく、知識の共有というソフトな支援にも重点を置いている点にこれが反映されている。

第三は、経済援助にプラグマティックな視点を有している点である。人道主義的な支援の重要性は韓国も認めるものではあるが、実際の援助の実施・運用に当たっては、韓国は経済インフラなどの生産能力の拡充に重点を置いている。これは、「先成長・後充実」の韓国の発展経験が反映されたものであり、短期的な課題の解決ではなく、長期的な視野から途上国の被援助国としての立場からの卒業を見通している。これは、実際の途上国支援の効果的な運用に結びつくであろう。

韓国は、新興のドナーとしてOECD加盟国の中で存在感を高めてはいるが、いかんせんドナーとしての歴史が浅く、また量的な貢献も不十分と思われるために、いくつかの課題を抱えている。例えば、韓国の経済規模を反映した援助の量的拡大、所得水準や戦略的重要性を考慮した対象国の再考、アンタイド化の促進、援助実施体制の整備と効率化など、様々な課題に取り組まなければならない状況にある。

これまで日本は、アジアで唯一のDAC加盟国であったために、DAC内で議論される援助の枠組みや方向性に異議を持っても、そこでの発言力は限定されていた。そのような状況の中で、日本と類似する経済発展や経済援助受け入れの経験を共有する韓国とは、共同歩調を進められる可能性が浮上してくる。日韓は、共に被援助国として経済成長を達成し、さらには借款を通じて援助供与国の経済発展を支援してきた経緯を有する。かかる援助モデルを体系化し、一定の正当性を主張するためには、日韓が協調を深めて情報発信し、ドナー・コミュニティの中で協力して影響力を高めていく必要がある⁵⁾。

東アジア発の対外援助モデル構築のためには、日韓 ODA における実施機関レベルでの協力やノウハウの共有、ODA 関連人材の育成、共同研究や調査、協調融資などの共同事業の可能性が模索されよう。日韓でわだかまりの残る問題も多々ある中で、国際的な援助政策における協調と連携が可能であれば、これは日韓が協力し合える理想的な場となる。途上国支援を通じて相互理解を深め、無為な相互不信を抑制することにつながれば、途上国支援という本来の目的に加えて、両国は大きな副産物を得ることができるとは思われる。今後、レシピエントを卒業して、ドナーの仲間入りを果たす可能性のある国は、まず東アジアから現れるであろう。日韓両国の協力による効果的な援助協調の可能性を模索することは、東アジア諸国の国際的なプレゼンスを高める上での重要な一歩となるはずである。

5) しかしながら、韓国が日本型援助モデルの単純なフォロワーと見なせるか否かについては、議論の余地がある。韓国自身の ODA 受け入れの経緯や、共通する発展経験を有するという事実から、日韓の対外援助政策には共通点が多いとする見解（澤田 2012）や、NGO の層の厚さ、キリスト教主義の共通性、ODA 規模に限りがある点などから、韓国は北欧型のスモール・ドナーの方向性を目指しているという指摘（深川 2015）など、いくつかの解釈が混在している。これは、韓国 ODA 政策がまだ過渡的段階にあり、明確な援助の方向性が確立していない事情と関連している。

参考文献

- 青木隆（2014）“韓国の政府開発援助（ODA）の批判的検討” 國學院経済学、第62巻3・4号 pp.205-243。
- 合同ブックレット、動く→動かす（2012）「ミレニアム開発目標：世界から貧しさをなくす8つの方法」合同出版
- 国際協力銀行（2003a）「海外経済協力基金史」国際協力銀行
- 国際協力銀行（2003b）「日本輸出入銀行史」国際協力銀行
- 近藤久洋（2013）“韓国援助の起源と日本援助” 国際関係学研究、東京国際大学大学院国際関係学研究科 第26号 pp.1-21。
- 澤田康幸（2012）「世界の貧困削減における日韓協力」小此木政夫・河英善（編著）「日韓新時代と経済協力」慶應大学出版会、第7章
- 参議院政府開発援助調査派遣報告書（2014）
http://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chousa/h26/pdf/4-4.pdf
- 西垣昭・下村恭民・辻一人（2009）「開発援助の経済学（第四版）」有斐閣
- 深川由起子（2015）「韓国：開発経験とODA戦略」黒崎卓・大塚啓二郎（編著）「これからの日本の国際協力」日本評論社、第4章
- Chun, H. M., et al. (2010) “Dilemmas Facing an Emerging Donor: Challenges and Changes in South Korea’s ODA.” *Journal of International Development*, 22 (6), 788-802.
- KDI-World Bank Institute (2011) *Using Knowledge Exchange for Capacity Development: What Works in Global Practice?* Washington DC, World Bank.
- Lodge, George and Craig Wilson (2006) *A Corporate Solution to Global Poverty*. Princeton University Press
- OECD (2012) *OECD Development Assistance Peer Reviews Korea*.
- OECD (2008) *Development Co-operation of the Republic of Korea*.
- OECD (各年度) *DAC Journal Development Co-operation*.
- Stiglitz, Joseph E. (2003) *Globalization and Its Discontents*. W. W. Norton & Company
- United Nations (2015) *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York