



IIPS

Institute for  
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

## 我が国政府開発援助（ODA）の位相

—援助の多元性と国益—

・ 平和研レポート ・  
主任研究員 星山 隆

*IIPS Policy Paper 318J*  
*September 2006*

財団法人  
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2006

Institute for International Policy Studies  
6<sup>th</sup> & 7<sup>th</sup> Floor, Toranomon 30 Mori Building,  
3-2-2 Toranomon, Minato-ku  
Tokyo, Japan 〒105-0001  
Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404-6650  
HP:<http://www.iips.org>

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体のものではありません。

## 目次

はじめに	1
第1章 我が国援助の変遷	3
1. 我が国援助の歴史（概観）	3
2. 我が国援助の目的	8
第2章 日本の援助に理念はあるのか	10
1. 主要先進国の援助理念・目的	10
2. わが国援助の特殊な背景	13
3. 顔の見えない援助	15
第3章 世界の援助潮流—援助理論	20
1. 戦後世界の援助潮流	21
2. 現行援助潮流の問題点	25
3. 援助潮流と日本	34
第4章 南北問題と援助	35
1. 南北問題における援助の位置づけ	35
2. 国家主権と援助の限界	37
第5章 援助現場に見る多元性	44
1. プロジェクトの選定—援助決定プロセスの透明性	44
2. 大使館と邦人企業との関係	52
3. 貧困削減プロジェクトと技術協力	54
第6章 対中援助	57
1. 対中援助の多面性	57
2. 対中援助の視点	64
最後に	65



## 我が国政府開発援助（ODA）の位相 ―援助の多元性と国益―

### はじめに

日本の ODA はこの数年改革時期を迎えており、援助のあり方や援助実施体制が大幅に見直されている。この見直しは、外務省の報償費をめぐる不祥事に端を発した外務省改革、政府全体の行政改革における JICA の独立行政法人化、政府系金融機関の統合における JBIC の位置づけの見直しといった国内の行政改革の一環として検討されてきているが、その際に重要なのは、これらの改革を大きな変動期を迎えている国際社会及び国際援助のうねりに連動させていくことである。すなわち、国際社会では 2000 年の国連ミレニアム・サミットにおいて、国際援助に関する明確なターゲットとその期限を定め、貧困削減という目標に一丸となって取り組み始めたことに見られるように、援助世界が大きな節目の時期にある。冷戦終了後、約 10 年間援助量が減り続けた後、21 世紀になり反転拡大を始めた理由は、単に貧困削減の重要性が国際社会に認識され始めた結果というだけではありえない。それは主に冷戦終了以来世界各地で紛争やテロが頻発し、こうした状況を放置すれば現行の国際秩序の枠組みが揺るぎかねないとの危機感が出てきたことと関係している。国家間の格差拡大と最貧困層の存在、米国の一極支配や民主主義、市場経済の優勢といったグローバリゼーションの深化の結果が、当然に紛争やテロを引き起こしているわけではないにしても、戦後の国際秩序をきしませ、国際社会を不安定化させていると見るべきである。

こうした状況下、日本の援助は未だ「援助疲れ」から脱することができていないが、援助が日本外交の重要な手段であり、とりわけ日本の国益確保にとりほぼ唯一の積極的なタマであることを踏まえれば、援助は国際社会の不安定化や安全への脅威に敏感に対応していく必要がある。日本では冷戦の終了とともに長らく国内政治を支配してきた 55 年体制が終わったが、今でもその残滓は深く社会に根付いている。国際社会は大きく変貌し不透明度を増していることから、日本としても新しい国際情勢に即した国家戦略が必要となっている。日本政治において戦後タブー視されてきた憲法の改正が今や視野に入ったのもそのような流れによるものであろう。援助もまた、まさに「国益」を踏まえた戦略的議論が可能な時代に入ったと言えそうである。国家の安全や経済力といった「国益」を将来に向けて確保していくために、外交、就中援助を国家戦略の中でどのような優先度で位置づけられるべきなのかの判断が今求められている。

以上のような認識を踏まえ、本稿の主題の一つは、日本の援助を過去に遡りつつ、将来に向けて援助が国政上拠って立つべきポジションを確認することであり、もう一つは、援助が極めて多面的・複合的である点を整理し、その本質と限界を見ることである。援助は多面的であるがゆえに国益追求の手段であるとの本質が見落とされやすいがこの

点を特に明確化したい。また、援助の重要な目的の一つが途上国の経済発展であり貧困削減であることは疑い得ないが、その達成には多くの困難や限界があらゆるレベルで存在することも併せて検討する。この点、国際援助の現状を比喻により見れば依然以下のようなものであろう。

- ① どのような援助が、途上国の経済発展や貧困削減を効果的に達成せしめるかの処方箋が国際社会には未だに存在していない。途上国には開発を妨げる様々な体質的欠陥があり、その処方箋も画一ではありえない。
- ② 開発段階の薬はあるものの即効薬ではありえず、臨床試験も行われていず、効果も定かでない。また政治・社会変革を促す劇薬であることから、途上国として安易に服用するわけにはいかず、服用を続ける体力（環境、体制、能力）もない場合が多い。先進国と途上国は対等な主権国家であるという国際社会の特質から、先進国が途上国の同意なく薬の服用を強制するわけにもいかない（内政干渉）。
- ③ 先進国及びその国民は、なぜ途上国の成長や貧困削減のために費用（治療費）を出さなくてはならないのか、いくらまで出すのかにつき十分納得しているわけではない。すべての途上国の開発には途方もない資金が必要であるから、慈善の精神のみでは足りず、自己の損得勘定（国益の考慮）が入らざるを得ない。
- ④ 南北問題とは、先進国と途上国間の格差問題であるが、格差の存在は経済合理性から来る一つの必然の結果であり、そもそもどこまで縮める必要があるのという点も答えがあるわけではない。南北問題の解決のために、現行の国際秩序に大きな変更を加える必要があるということであれば既得権をもつ先進国側の抵抗は大きい。先進国は、途上国が完治して自らの強力なライバルになることを望まないだろう。

この簡単な比喻でも推測できるように、援助の世界は、その援助という崇高かつ単純なイメージとは逆に、援助の効率的実施自体のむずかしさのみならず、援助国、被援助国の利害や国際社会の本質に根ざした困難性が複雑に絡み合っている。日本の援助もこれまで数多くの国益を背負って実施されてきたが、国際秩序そのものが不安定化している状況下、改めてその役割を確認することは意味があると思われる。その際、援助の多元性並びに援助が抱える本質的限界を踏まえることは特に重要である。

本稿の主題である援助が多面的であるということの意味は、いろいろな捉え方があるが、強調したい一つの意味合いとは以下の点である。援助(ODA)は、援助国側にとっては大なり小なり「国益」の追求手段と言う思惑があるにもかかわらず、常に経済・社会プロジェクト(プログラム)として具体化され途上国の利益になっているという点である。その意味で、援助国の国益か途上国(民)の利益か、との二項対立的な座標軸の設定は必ずしも生産的ではない。すなわち、援助は援助国による一方的行為でも純粋な慈善的行為でもなく、共に利益を得る「相互依存」(give and take)の性質が強い。また、単に「国益」と言っても、国際秩序の維持・形成という安全保障に関わるマクロ的

な効果から、外国における邦人の安全や日本製品の売れ行きといったミクロ的な効果まで多様であり、またその効果は見えにくく効果発現期間も短期のものから長期のものまでであることから実際の算盤勘定はわかりやすいものではない。その意味で、こうした援助の特質を十分に踏まえたうえで、複眼思考で援助戦略を考える必要がある。いずれにしても、日本という国は「援助」から得られるであろう利益が他のどの先進国よりも大きいという点は忘れられるべきではない。

本稿の構成は、まず第1章において、日本の援助50年の流れを把握し、第2章では日本の援助にはどのような理念・目的があるのかにつき、他の主要ドナーの状況も見つつ検討する。第3章では、世界の援助理論と実践を概観し、第4章では、より広く南北問題という視点から先進国と途上国の複雑な関係を国家主権という制約の観点から見る。第5章では、理論とは異なり、実際の援助現場ではどのような多元的状況が見られるのかを筆者が大使館員として勤務していたフィリピンを事例に検討する。第6章においては、近年日本で議論されている対中援助を例に、本稿のテーマである援助がもつ多元性を改めて検証する。

## 第1章 我が国援助の変遷

まず、我が国のODAの歴史を振り返り、援助を開始した1954年以来、日本外交が、国際情勢の変化と日本が置かれた様々な難局に応じて、援助を多面的に活用してきた歴史を概観する。大きく以下の4つの時期に分類できよう。

### (1) 日本経済復興期（1954年—1976年頃、戦後賠償時代）

日本経済が朝鮮戦争の特需により息を吹き返す中、アジア諸国との賠償協定の締結が進み、準賠償の性質を持つ経済協力と合わせて、戦後処理としての援助が始まった。賠償にしる、経済協力にしる、この時期の資金供与は、戦後処理のための条約上の義務の履行として、アジア諸国の発展及び社会福祉の増進の支援が主目的であったが、同時に、調達される物資、役務の対象を日本製品に限定することにより（タイド援助）、輸出振興が企図された。

この時期終了時までタイド率はほぼ100%であり、日本の援助が貿易振興として、日本経済の伸張に活用されていたことがわかる<sup>1</sup>。賠償から始まるこの時期の援助は、

<sup>1</sup> 1957年2月、岸総理大臣・外務大臣（当時）は外交演説の中で、アジア諸国との関係のあり方を次のように述べ、援助を開始した当初の日本の経済協力の目的を表現している。①日本の国連及び国際社会における地位向上は隣邦関係の強化が基本である。

②東南アジアに対する経済協力計画を発展させ、諸国の国づくりへの協力をもってアジア全域の

アジアにおける日本の進出を加速し、その後の「アジア重視の援助」の原型となった。

国際社会全体では、1960年代に「南北問題」の存在が脚光を浴び、途上国側の強い要求により1964年に国連貿易開発会議の第1回総会が開催されるに至った。当時、日本経済は、農業、中小企業分野を中心に後進性を有し、戦後復興も不十分であったことから、観念的には国際協力の重要性を主張しながら、途上国からの貿易の自由化、援助の拡大に関する具体的要請には消極的にならざるを得ず、日本のこうした態度は途上国からの批判を浴びた。また、日本企業の東南アジアへの経済進出には目覚しいものがあったが、貿易不均衡の拡大と爆発的な民間企業進出がオーバープレジンスとなって対日不信感を呼び、反日感情、反日運動が激化し、こうした摩擦回避の緩衝材としての援助の役割が認識され始めた。また、1973年には石油ショックがあり、資源小国であるエネルギーの安定確保の必要性が強く意識され、中東に対する援助が急速に拡大する。総じて、1970年代は、日本が急速に復興を果たし、経済大国として国際社会に歩を進める中で、経済進出による摩擦軽減や死活的に重要な資源確保の見返りとして援助を行う必要が認識され、不十分ながら援助を拡大していった時期と位置づけられよう。

このように、この時期の援助は、経済目的すなわち日本の産業振興が主要な目的であったが、1965年頃からベトナム戦争で経済的に疲弊する米国の援助負担を一部肩代わりして、「反共国家」である台湾、韓国、東南アジアへの援助を積極化しているが、これは対米関係の配慮という政治意図もあったとされている。また、こうした対米配慮は、同時に、佐藤首相が推進した沖縄返還に資するという国内政治上の目的もあったと考えられている<sup>2</sup>。

## (2) 援助拡張期（1977年頃—1991年頃、冷戦対応時代）

日本は1960年代末には早くも西側世界で第2位の経済大国となり、その経済力にふさわしい責任と役割を果たす必要に迫られた時期に当たる。冷戦という厳しい国際情勢において、主に西側の一員として応分の責任を果たす必要から、日本は、1977年に「援助倍增計画」を打ち出し、その後の拡大路線の始まりとなった。特に、1980年に大平内閣が「総合安全保障戦略」を打ち出し、国家の安全のためには、多様なレベルでの政策努力が必要であり、援助もその一環であると位置づけられた<sup>3</sup>。このような認

---

福祉増進への貢献を意図する。

③日本の経済発展と国民の繁栄を図る見地から、賠償、経済協力を含めて各国の繁栄に貢献しつつ、日本の発展を期す。

<sup>2</sup> 佐藤首相は、沖縄返還への活路を米国が推進するアジア政策への協力に求めたのである。国内でのベトナム反戦機運にも抗して、米国の共産主義封じ込め政策に経済面から協力したのは、ひとえにこの外交懸案の解決への布石であったからである。（田中義皓『援助という外交戦略』1995年、朝日新聞社）

<sup>3</sup> 大平首相が委嘱した総合安全保障研究グループが取りまとめた報告書「総合安全保障戦略」：安全保障政策は、その性質上、本来総合的なものであるとの認識に立って、国民生活を脅威から守

識の下、援助が大幅に拡大されていった背景としては、以下のような複合的な国際情勢を指摘できる。総じて、この時期は、援助が政治・安全保障という戦略的性質を強く帯び、援助先もグローバル化した時期といえよう。

- (イ) デタントが終わり、米ソの対立は再び激化したが、日本は西側の一員として衝突の抑止力を高める目的で防衛力の増強に努めたが、55年体制という国内政治上の制約があり、大幅な防衛力整備には限界があり、軍事力に代わる貢献として援助が増加された。援助は、アジアのみならず世界規模に広がり、例えば、ソ連によるアフガニスタン侵攻を契機として周辺国であるパキスタンへの支援が強化された。その後トルコ、タイと紛争周辺国への援助を行い、続く鈴木内閣でも、ケニア、エジプト、ジンバブエ、スーダン、ジャマイカ、オマーンへと紛争周辺国への支援が行われた<sup>4</sup>。
- (ロ) 1971年にブレトン・ウッズ体制が崩壊し、固定相場制度が崩壊した。その結果、円の価値が上昇し、輸出によって支えられてきた日本の経済成長が危機に直面するとともに、1973年のオイルショックにより、エネルギー、資源の安定供給も危機にさらされた。石油ショック後、石油産出国である中東への支援は格段に増加した。折から、途上国による新国際経済秩序確立の圧力は高まり（新国際経済秩序宣言は1974年）、日本の経済成長を支えてきた従来の国際経済システムの維持が危機にさらされていると考えられた。当時の日本は、北米や西欧諸国に比して、第三世界との経済的依存関係が最も強かったことからその危機認識は殊更高かった。
- (ハ) また、日本の経済発展、特に東南アジア諸国への経済進出により、これら諸国における日本のオーバープレゼンスが反日感情を呼んだが（これには、第二次世界大戦の歴史問題も絡んでいたといわれている。）、援助は、二国間関係の摩擦回避策としてのみならず、東南アジアの政治的安定性、就中エネルギーや食糧輸送のシーレーン地帯の安全という役割も期待された。1977年に福田首相がASEANを訪問し、日本とASEANとの間の心と心のふれあいを強調し、

---

るためには、①脅威に対する自助の努力、②理念や利益を同じくする国々と連帯して安全を守り、国際環境を部分的に好ましいものにする努力、③国際環境を全体的に好ましいものにする努力、の3つのレベルの努力が不可欠であるとした。このうち、①を確保するものは軍事力であり、②を確保するのは同盟関係、③のレベルの努力として位置づけられるのが援助であるとして、紛争周辺国への支援は、援助が②にも活用されたものとみている。（「経済協力の理念」外務省経済協力局経済協力研究会（1984年））なお、80年外交青書でも、「広い意味での安全保障を確保する」と記述している。

<sup>4</sup> 援助面での米国の世界戦略への協力という側面に加えて、日本の防衛力整備をめぐる微妙な日米関係を指摘できる。すなわち、対ソ強硬路線をとるレーガン政権は我が国に対して一層の防衛努力とともに、その国力に相応しい西側全体の安全保障への貢献を求めた。（田中義皓『援助という外交戦略』1995年、朝日新聞社）

対等な関係構築を謳ったのもそのような背景がある。ASEANは反共を一つの目的として設置された国際機構であり、冷戦下の日本にとり、ASEANの政治的安定が自らの安全保障上極めて重要であったという戦略上の理由もあった。

(二) 1970年代の2度のオイルショックは、エネルギー価格の高騰及びインフレにより多くの途上国の経済状態を著しく悪化させ、メキシコをはじめ中南米諸国を中心に途上国は債務危機に陥った。このような債務危機に対応し、世界の経済システムを維持することは、日本にとっても死活的に重要であった。この時期、日本は貿易収支黒字の飛躍的増大に対し、その経済規模に見合った援助の充実が国際社会から要求されるに到り、第三世界に対し、1987-1989年に200億ドル、1990-1992年に350億ドルのODAを含む資金還流を行った。この措置により、日本は国際国家として世界の信頼を勝ち取るとのイメージアップを狙ったが<sup>5</sup>、世界の金融システムの健全化を図り、かつ資金力があつた日本として黒字溜め込み批判をかわし、国際貢献として自らの努力をアピールしようとしたのは当然であった。

また、中曽根内閣が200億ドルの資金還流措置を実施した時期には、日米貿易摩擦の悪化から、米国が日本向けの包括的貿易制裁法案を準備し、同時に、防衛費増の要求、安保「タダ乗り」批判も強かった。これらを避けるため、当時、大幅な防衛費増は困難だった事情により、内政上の問題の少ないODAの増額で対米配慮を狙ったとされている。このように、防衛費と援助を広い意味で、安全保障経費として捉え、対米配慮から防衛費とODAを共に、マイナスシーリングの例外として特別の配慮がなされた。

### (3) 冷戦終了期（新国際秩序の模索、1992年頃—2002年頃）

この時期は、冷戦が終了し、これまでの援助の重要な側面であった冷戦対応という主要な援助目的の一つがなくなったことにより、国際社会の援助が停滞した。先進国がこれまで行ってきた援助の成果にみるべきものが少なかったことも「援助疲れ」の原因と見られている。日本は前半期は他ドナーの援助が減る中で逆に援助拡大を続け、世界一の援助国となった。日本外交は、新しい国際秩序の模索期を日本のプレゼンス拡大の好機ととらえ、国連を中心とする様々な国際課題の取組みに対し、主たる手段としてODAを活用しイニシアティブを発揮することに努めた（カンボジア問題、旧共産諸国への市場移行化支援、環境問題、核不拡散問題等）。おそらくは将来の安全保障理事会常任理事国入りを視野に入れつつ、積極外交を展開した時期である。また、国民にODA拡大の必要性を説明する上で、冷戦後の援助のあり方を規定するODAの4指針を含むODA大綱を初めて策定し（1992年）、新しい国際秩序作りに向けた外交政策の指針

<sup>5</sup> 「日本のODA—海外援助量と質の大いなる矛盾」フランツ・ヌシェラー、1992

とした。しかし、日本の経済・財政状況は予想外に深刻であり、1998年度に援助予算が減額された後、一貫して減り続け今日に到っている（2001年にトップドナーの座を米国に譲った。）

なお、1990年に発生した湾岸戦争に際し、日本は合計130億ドルもの資金拠出を行ったにもかかわらず国際社会から高い評価が得られず、有事における資金協力の限界が強く認識された。その結果、冷戦後の国際環境に適応すべく、PKOの参加という援助に次ぐ大きな外交手段を手に入れることになった<sup>6</sup>。

#### （4）9. 11後（新国際秩序の混迷期、2002年—）

2001年9月11日の同時多発テロ、その後のイラク戦争により、世界は冷戦期とは異なる意味で、不安定化、不透明化の度を増している。米国を中心とする自由・民主による安定した国際秩序がやってくるとの冷戦終了時の期待は急速に縮んだ。テロや紛争が多発する背景には貧困や格差問題がその温床になっていることも一因と意識されるようになり、米国、EUが援助拡大路線に転じることになった<sup>7</sup>。テロや紛争のみならず、イラク、イラン、北朝鮮といった国々において核拡散の問題も深刻になっている。環境問題、感染症、国際組織犯罪といった国境を越える問題も近隣国や世界全体の脅威になりつつある<sup>8</sup>。こうした情勢下、日本は、新たな国際的脅威と闘う米国を支援するとともに、国際秩序の再構築の一助として、アフガニスタンやイラクへの支援を強化し、その他にもスリランカ、インドネシアのアチェ、フィリピンのミンダナオなど平和構築のための援助を強化する方針を打ち出している。このように、冷戦時代とは異なる状況ではあるが、安全保障ないし国際秩序構築に係る援助の色彩が再び強まっており、米国との協調が日本の援助の特徴の一つになりつつある<sup>9</sup>。

<sup>6</sup> 外交手段としてのPKO派遣の意義は高く、ODAの重荷を軽減する効果が期待される。他方、冷戦後内戦や国際紛争が急増し、PKOの出番が多くなっているとの事実は、むしろ紛争後に破壊された国土を復興するための援助需要が急増することを意味し、援助とPKOは代替関係にはなっていない。

<sup>7</sup> 米国は2002年3月、ブッシュ大統領がミレニアム挑戦会計として、2006会計年度までにODAを年額50億ドル増額することを表明した。EUも2002年3月の開発資金国際会議において、2006年までにODAの対GNI比0.39%を実現することを表明した。

<sup>8</sup> 日本でもテロの脅威、北朝鮮の核所有、中国が源となる環境被害といった国境を越えた脅威が、国民生活を直接脅かしつつある。こうした我が国国民への直接の脅威、更には東からではなく南から来る国際秩序に対する脅威の萌芽は、冷戦時代とは異なるものとして認識され始めている。前者の脅威に対しては、日本が主導して「人間の安全保障」という概念で国際的取り組みを呼びかけている。従来の国家対国家の関係だけでは対応しえない国境を越えて、人間の安全に直接影響する事態が頻発していることが背景になっている。

<sup>9</sup> 2005年3月に日米外相会談で、「日米戦略的開発協調」が合意された。これは、経済成長を通じた貧困削減、国のオーナーシップ、能力開発・強化を通じた持続可能性、開発と安全保障といった共通の開発原則を謳った共同声明を発表し、今後の日米両国が効率的に援助を進めていく上で戦略的に重要な国を選定し焦点を当てて協力していくこととしている。（「2005年ODA白書」、外務省、p44）

こうした国際情勢の変革期を迎え、日本でもようやく援助額が反転増加の兆しを見せており、2003年にはODA大綱が改定された。そこでは、再び脅威を増してきた安全保障上の観点から、援助の目的として「国益」が明確に位置づけられ、同時に、グローバル化による負の側面に対応するため「人間の安全保障」の視点も強調されるようになってきている<sup>10</sup>。

## 2. 我が国援助の目的

### (1) 多様な援助目的

以上、我が国援助の歴史を簡単に振り返ったが、日本を取り巻く内外の情勢変化に応じて、援助には多様な目的が込められてきたことが理解できる。援助はそれ自体が途上国の経済発展、人道支援に資するのみならず、同時に、援助国側にとっては多様な国益を重層的に図る手段でもある。援助の目的を挙げれば、概ね以下のようなものであろう。

- ① 援助を通ずる二国間関係の強化
- ② 安全保障の確保（軍事支援の肩代わり等日米安保条約を結ぶ日米関係の維持・強化を含む。）
- ③ 国際秩序の維持・形成（冷戦期の対応、冷戦後の新秩序摸索、海洋秩序の形成等）
- ④ 国際社会における地位・発言力強化
- ⑤ 産業振興政策（輸出振興や産業基盤整備）
- ⑥ 経済摩擦の回避
- ⑦ 資源の確保<sup>11</sup>
- ⑧ 国際金融システムの円滑な運営（日本の債権保全を含む。）
- ⑨ 酸性雨、感染症、テロ、海賊、組織犯罪等の国境を越えた問題への対応
- ⑩ 環境、エネルギー、人口、災害等地球規模問題への対応
- ⑪ 日本の国際的信望を高める（イメージ向上）<sup>12</sup>
- ⑫ その他<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> 冷戦終了後の1992年には、援助の基本理念として、従来の①人道的配慮、②相互依存関係の認識に加え、③環境の保全、及び開発途上国の離陸に向けての自助努力の支援が掲げられ、援助と軍事支出、民主化等の関係に関する方針が明記された。9.11後の2003年には、援助の目的として「国際社会の平和」を前面に出すとともに、その課題として、貧富の格差、民族的宗教対立、紛争、テロ、人権及び民主主義の抑圧、環境問題、感染症などの問題が国際的開発課題と位置づけられた。

<sup>11</sup>例えば、水産無償資金協力（1973年開始）の実施による水産資源確保のための支援もその一つである。

<sup>12</sup>日本のイメージ向上による当該国の市民社会における対日友好強化、日本製品への販売促進、在留邦人の安全等の副次的効果も期待される。

これら多様な目的を総括すれば、日本に有利な二国間関係及び国際社会の維持・形成ということができよう。例えば、④の国際社会における地位・発言力強化の事例として、日本が国民世論を背景として、核兵器の究極的廃絶や、北朝鮮のミサイル実験や拉致問題の違法性・非道性を国際社会に訴えるといった場合が挙げられる。日本の主張、意見を国際社会において効果的に訴え、各国の理解、協力を得るためには、日本の対外交渉力を強め、我が国の主張が国際社会から好意的に受けとめられる基盤を作る必要がある。援助はそのような基盤をつくる効果を有し、日本のソフトパワーとして、中長期的に日本の国力の源泉になりうるのである。

## (2) 冷戦終了後に援助が拡大できた理由

前述したように、冷戦が終了しても数年の間、日本のみが援助を拡大できた背景は、日本が置かれた特殊な状況と我が国援助の特徴を表しているので、ここで簡単に見ておきたい。

- (イ) 一つは、日本の不況が当初そこまで深刻なものと予想されなかったことと、日本の援助の中心であるアジア諸国の多くが経済成長に成功し、中国をはじめアジア諸国の援助需要も引き続き強かったことから「援助疲れ」を感じる必要がなかったことが挙げられる。むしろ、冷戦の終了による対ロシア支援（ロシアへの支援はODAにはカウントされないが、支援する場合日本の国家予算から支出されることは同じ。）や東欧に対する市場経済化支援の必要性が出て、むしろ援助増加の必要性が認識された。
- (ロ) 日本の国内政治状況（55年体制）により、それまでODAが冷戦対応として重要であるという戦略的視点が必ずしも国民の間で明確に認識されていなかった<sup>14</sup>。したがって、欧米では、冷戦終了により、相対的な平和がおとずれ、援助を含む安全保障のコストを減らすことが当然視されたが、日本では冷戦終了イコールODAの減額という認識にはならなかった。欧米と異なり、東アジアの安全保障情勢は大きく好転しなかったことも重要な要因である。
- (ハ) また、冷戦の終了とともに、グローバル化による諸々の問題がクローズアップされ、その対応の必要性が日本においては強く認識された。カンボジアやモンゴルの復興会議を主催したり、ロシアや東欧への支援も活発化した。特に、環

<sup>13</sup>例えば、移民を出した南米の数カ国への援助を重視したり、沖縄返還の例のように、国内的課題への対応として、援助が使われる場合がある。

<sup>14</sup>我が国では、一般に援助を道義的・経済的観点からのみ捉えることが多く、その多面性が無視されてきた。とりわけ、援助の持つ外交的・戦略的側面は、いわば戦後の『平和主義』理念に替るとして、巷間では意識的に無視されてきたのが実情である。戦前の軍国主義への反動として、戦後我が国では国際関係における政治的営為や外交的駆け引きを没道義のパワーポリティクス（権力政治）として忌避する傾向が極めて強かった。（田中義皓『援助という外交戦略』1995年）

境問題、感染症、水問題、自然災害といった地球規模の問題への対応は、政治臭が少なく日本の経験を生かせる得意分野であり、多くのイニシアティブを打ち上げることにより、日本の国際プレゼンスを拡大する機会としてとらえられた。逆に言えば、日本が国際社会でイニシアティブを発揮できる機会はODAがらみがほとんどであることを意味する。

## 第2章 日本の援助に理念はあるのか

前章で、日本の援助の歴史を通じ、我が国援助が、多様な目的をもって国益を追求しようとしてきた状況を見た。では、「多様な目的」を援助に担わせようとしているのは日本だけなのか。また、日本国内で援助が批判される際、「日本の援助には理念がない」とか、「顔が見えない」とかが頻繁に言われるが、それはどのような意味なのか。これらの論点につき、他の主要ドナーの状況を概観することにより、日本の援助の特徴を見ることにしたい。

### 1. 主要先進国の援助理念・目的

まず、他の主要援助国がどのような援助理念、目的を持っているのかを概観する<sup>15</sup>。

#### (1) 米国

米国の開発援助は、冷戦期においては、対ソ戦略の一手段として紛争周辺国に対して集中的に供与されたが、冷戦終了後は、援助理念の再検討が行われ、途上国の開発、貧困削減が主目的になった。また、同時多発テロ後には、貧困はテロの温床であるとの考え方にに基づき、再び援助政策における安全保障の主流化と援助供与先としてテロ周辺国への重点化が進んでいる。他方、中東和平の観点から、イスラエルとエジプトの2国に突出して援助を供与している状況に変化はなく、その意味でわかりやすい戦略援助といえる。このように数カ国に突出した援助を行っているのは米国だけである。

総じて、米国の援助は安全保障が最重視されてきたが、その他にも、人道主義的側面、国内社会関係の側面（例えば、ユダヤ系やアルメニア系移民に配慮したイスラエルやアルメニアに対する支援）、国家イメージ向上の側面（民主主義や人権といった米国の価値観）が重視されている。

---

<sup>15</sup> 主に「対外政策としての開発援助」（2004年7月、国際開発銀行開発金融研究所）から引用した。この調査報告は、原則公開の発表等に基づき調査しているので、各国の政府の発表が主体であり、理念や目的といった場合、必ずしも国益を表に出さず、本音と建前はあるだろうが、大体の傾向は読み取れると思われる。

値観の普及)、国内問題対策(余剰農産物の活用策)、貿易・投資促進といった多面的な性格を有している。

開発援助は、軍事援助とともに、安全保障の一手段として明確に位置づけられ、安全保障上重要な国に対して傾斜的に供与されてきた。その意味で、米国の援助実施機関の USAID は、従来も国務省との関係が強かったが 2006 年に安全保障上の重視の観点から国務省の傘下に入っている。

## (2) 英国

英国では、伝統的に、労働党が政権をとった場合、開発担当の省庁を設置し理想主義的な援助を目指し、逆に保守党政権の場合は外務省が担当省庁となり外交重視の援助を行う傾向がある。1997 年以来労働党が政権についており、援助の目的を貧困削減に絞るといふ大きな転換が行われた。一連の改革の中で国際開発庁(DfID)が単一の省庁として外務省から独立し、開発援助が、貿易・投資政策、英連邦政策、軍事援助などの他の対外手段と対等に位置づけ直されることとなった<sup>16</sup>。1980年代は、援助が貿易投資促進に利用される色彩が強かったが、それを改め、援助の効率化を目指し純粋な援助が謳われた。その背景の一つには、途上国との経済関係におけるシェアが他のドナー、例えばドイツや日本に比して小さい事実がある。また、英国の援助は従来より歴史的関係が深い英連邦諸国が主要対象であったが、これら諸国の大半は低所得国であり、英国の援助政策の最重要課題が貧困撲滅に限定されても依然としてイギリスの援助対象国にとどまっていることが挙げられる。すなわち、イギリスがこのようにダイナミックな政策変換ができたのは、英国の援助対象国にほとんど変化がないことがその背景にあり、国益を犠牲にして理想を追求したとはいえない。現に貧困な削減や債務削減イニシアティブで国際場裏でのリーダーシップを発揮することで国家イメージの向上を意図しているとの指摘もある。

英国の最大の援助供与先はインドであるが、イギリス国内に多数の居住者、移民を擁する国への援助には国内社会政策としての側面もある<sup>17</sup>。軍事援助については、援助との役割分担を意識して実施されているが、9.11以降の対パキスタン支援など、現在

<sup>16</sup> 純粋系の援助をめざす DfID も、「貧困国に対する支援を効果的に行うには、援助のみならず、外交、安全確保、人権監視、貿易政策、犯罪追跡等の技術協力が有機的に結びつく必要があり、ドナー国内でも、特に援助、外交、防衛の各省庁が緊密な協力を行う必要がある」としている点は、援助実施上の多面的側面を物語っており興味深い。〔「Why we need to work more effectively on fragile states」2005,DFID〕

<sup>17</sup> DfID の初代大臣として貧困削減に向けた援助推進の旗振り役である Clair Short 女史は対南アジア支援に実に熱心であったが、彼女の選挙区バーミンガムは、南アジア系住民とイスラム系住民の多い地域として知られている。(山本愛一郎(2001)「米国同時多発テロと英国援助界」『英国援助事情』No. 1)

の開発援助にも外交戦略的要素は十分に見受けられるようになっている。

なお、イギリスが援助政策の大転換を表明するに当たっては、労働党政権の下でカリスマ性の強い Clair 大臣がイニシアティブを発揮した要素が強かったといわれており、彼女の退任後に政策にゆり戻しが出ており、今後、援助に外交戦略的要素が増加して行く可能性がある。

### (3) フランス

1960年までに大半の植民地が独立を果たした後、フランスは、旧植民地に対する自国の影響力を保持するとの外交方針（「影響力と連帯」）をとった。冷戦後には伝統的な介入主義が見直されたが、旧フランス領（アフリカやインドシナ）と若干の貧困国を援助の優先対象とする政策に大きな変化はないと見られている。援助は外務省が担当し、貿易投資促進やフランス文化やフランス語の普及を目的とした人的交流政策にも利用されている。

また、特にマグレブ諸国（モロッコ、アルジェリア、チュニジア）との関係では移民政策としても重視されている。援助とは別に、軍事介入、軍事援助による自国の影響力維持に努めてきたが、近年のアフリカにおける民族紛争や内戦の増加により、従来のような頻繁かつ大規模な軍事介入は不可能と認識され、方向の転換が求められているようである。

このようにフランスの援助政策は歴史的関係によって深く規定されており、援助供与国に直接の影響を及ぼすタイドによる二国間援助が重視されてきた。なお、フランスはテロ後の援助政策の見直しを進めているが、旧フランス領への援助を中心とする国益重視の方向は大きく変わらないと見られている。

### (4) ドイツ

ドイツの開発援助は、「国益の達成」と「人道主義」を掲げ、経済政策と一体化して推進される一方、外交・安全保障分野における役割も期待されてきた。人道主義としては、キリスト教系NGOを介した人道支援が盛んである。国益追求の経済政策としては、ドイツの有償資金協力はドイツ企業の対外輸出、投資の促進と結びつき、商業主義のイメージを強く残している。最近の債務削減に対する積極姿勢は、これまでの方針と矛盾するものであり、今後が注目されている。また、国益のもう一つの側面である政治外交面では、かつて東西冷戦のツールとして安全保障上の目的で活用され、例えば、対トルコ援助では、援助、軍事支援、武器の調達が平行して実施されてきた。

冷戦終了後、ドイツの安全保障政策は域内の安全保障体制の確立とそのための信頼醸成（EU内後発国や加盟候補国に対する開発と民主化の支援）に重点が置かれ、開発援助もその安全保障政策を補完する役割が期待されている。具体的には、援助供与による二国間関係の強化にとどまらず、「予防開発」の理念に基づく開発援助や、紛争後地域

での平和構築に向けた協力が図られるようになってきている。

なお、ドイツの開発援助には、イギリスやフランスのような旧植民地諸国との関係維持の要素はさほど強くないが、援助を通じて、ナミビア、カメルーン、トーゴ、タンザニア等で積極的な支援を行い、一定のプレゼンスを確保している。

また、ドイツは、途上国との間の貿易・投資関係の比重が他の欧州ドナー諸国に比して高く、中国などアジア地域に積極的な支援を行っていることは（特に、近年ドイツの援助の最大供与先は中国である。）、引き続き開発援助が経済関係緊密化の促進手段になっていることを示している。

#### (5) 主要援助国の共通点

これら主要ドナーの共通点として、注目すべき点は以下の通りである。

(イ) いずれの国も、援助以外に、軍事支援という安全保障上のツールをもっている。

武器売却を含む軍事支援や集団安全保障関係の構築といった軍事面での協力は、途上国の政権に対し強い影響を及ぼすものであり、二国間関係の強化や自国の安全確保にとり極めて重要な手段である。併せて、PKO活動にも積極的である。要するに、日本と異なり、軍事ツールが豊富にあるために、英国のように援助を純粋系で行うといった方針が選択できるのである。

(ロ) 米国を除き、かつての植民地諸国との関係の維持に援助が重点的に使われる傾向が強い。特にイギリスとフランスにその傾向が強い。国際社会の今後の援助重点対象であるアフリカの多くはイギリス、フランスがかつての宗主国であり（ドイツも若干あり。）、国際社会の援助がアフリカに向かうことは両国にとり望ましい。なお、欧州諸国によるこれまでのアフリカ援助が必ずしもうまくいかなかった点にも留意が必要であろう。

(ハ) 冷戦後、並びに同時多発テロ後のそれぞれの時期に、安全保障環境の変化に応じて、各国で援助の見直しが行われている。ソ連の消滅により、明らかに欧州方面の安全が緩和されたことから、援助が減額したのはそのような安全保障認識の現れである。他方、現在再び援助増に転換したのは、安全保障認識に大きな変化が出たものと見る事ができる。

(ニ) 援助が多様な理念、目的に使われている点はいずれの国にも共通している。安全保障、外交、旧植民地諸国との関係維持のほか、貿易・投資の促進、自国のイメージ強化、内政事情から来る要請等多面的である。キリスト教的慈愛の精神が強いといわれる欧米諸国も、援助に当たっては日本同様自国の国益を多面的に考慮していることがわかる。

## 2. 我が国援助の特殊な背景

これら主要国の援助理念・目的と対照する形で、日本の援助の背景を検討すれば概ね

以下の通りとなろう。一言で言えば、第二次世界大戦における敗戦のハンディキャップという歴史的な条件と地政学的条件からくる特徴である。その意味では今後とも日本が置かれた位置づけに大きな変化が出ることは予想しにくい。

### (1) 非西洋国家としての近代化の歴史—アジアにおける特殊な位置づけ

日本が他の先進国と異なる点は、日本は近隣で同胞 (like-minded states) を見つけにくいことである。日本は、アジアで唯一、戦前から工業化を成し遂げ、帝国主義国家に肩を並べたという意味で特異な国であり、また、帝国主義国家として、アジアの国々に進駐した歴史がある。戦後には更に民主主義も普遍化し欧米と価値観を同じくする先進資本主義国となっている。また、民族、宗教の面でも日本は特殊な地位にあり、地理的にも海洋国家として、アジアの東端、西洋の極西という辺境ともいうべく位置に孤立している。かつての植民地と呼びうる韓国や台湾は経済発展を果たしたが、歴史的経緯もあり旧宗主国との紐帯といった関係では到底ありえない。太平洋の島嶼国とも特別な関係を維持しているわけでもない。その意味で、途上国に囲まれた日本は、欧米諸国とは違う意味で、援助を活用することにより、孤立を脱し、かつ、海洋国家として開かれた国際社会の中で広く生存を図っていく必要がひとときわ高い。

また、こうした背景により、援助の実践においても政治的な野心や押し付けとは無縁な方式として、相手国政府のオーナーシップを尊重し、援助の「要請主義」という原則が採用されることになった。

### (2) 軍事支援を行わない。

日本は敗戦により再軍備が制限され、平和憲法により攻撃兵器を持たず自衛に徹する専守防衛政策をとっている。また、武器輸出三原則を設定し、外国への武器輸出を含む軍事支援にも自ら大きな制限を課している。集団安全保障の枠組みに参加することにも憲法上の解釈問題や国内政治の制約がある。冷戦終了後、自衛隊がPKO活動に参加できることとなり、外交の幅が広がったが、他の先進国に比しPKOの参加態様にも引き続き大きな足かせが存在する。別の言い方をすれば、日本は軍事的ツールが極めて限られていることにより、開発援助に安全保障上の考慮を含めざるを得ない必要性がことさら高い。このような状況下、援助は重要な外交手段として、引き続き多様な外交目的の達成が期待されている。かつて防衛費増額やイラクにおける軍事的貢献の代替として行った資金協力はその典型的な例であろう。

### (3) 経済国家日本

資源がなく、人口の多い日本は、経済立国として生きることによってのみ、現在の国際的地位、国民生活の高水準を維持できる。特に経済的に対外依存度が高く、貿易にお

ける開発途上国の占める割合が高い日本にとっては<sup>18</sup>、途上国の経済水準が上がり、経済の相互依存が高まっていくような国際秩序が最も望ましい。更に、日本の援助が、邦人企業の海外進出を助け、競争力を高める方向で使われることとなればより望ましい。また、エネルギーや食糧といった資源確保は、ひときわ自給率が低い我が国にとり経済上も安全保障上も死活的に重要である。輸出入のための海上輸送ルートであるマラッカ海峡<sup>19</sup>やロンボク海峡の安全航行が確保されるためにも、沿岸諸国の政治的安定や日本との良好な外交関係が重要である。また、海洋国家として漁業資源確保に資するような援助も引き続き重要である。

#### (4) 安全保障環境

冷戦が終了したことによる平和の配当は、欧州諸国にとっては大きかったが、日本にとっての安保環境は、脅威の形に変化はあったものの、総じて不安定な状況にあることに変わりはない。北朝鮮の核保有、兩岸関係の不安定、中国の軍事拡張といった懸念材料がソ連時代の脅威を相殺している。こうした状況下、集団的安全保障、武器輸出、PKO活動などの分野で国内事情に起因する大きな制約がある以上、援助という間接手段により日本をとりまく安全保障環境を望ましいものにしていく必要性は他国にまして特に強い。近年、国際社会の不安定性が増している状況下、種々の制約を抱えながらも、日本の援助が平和構築支援や紛争予防支援に力を入れようと試み、我が国の世界平和への取り組みの姿勢をアピールしようとしているのもその表れであろう。こうした中で、日本の唯一の同盟国である米国との間で、日本の安全保障に資するような形で援助を活用する必要が再び高まっているが、イラクやアフガニスタンでの援助はその典型例であろう。

### 3. 顔の見えない援助

以上、日本が国際的に置かれた特殊な状況から導き出される援助の特徴につき、他の主要ドナーとの違いを比較しつつ見てきたが、こうした特殊性も一因となり、日本の援助は「理念がない」、「顔がない」という批判を受けがちである。援助はすべからず日本の外交政策の一面であることから、日本の外交政策の「顔」はどうあるべきかに深く関わっている。

#### (1) 多面的な「顔」

<sup>18</sup> 日本の対途上国輸出依存 50%、米国 43%、EU14% (15カ国)、オセアニア (豪,NZ) 41% (2003年、国連統計月報)

<sup>19</sup> マラッカ海峡の沿岸国インドネシアに対し、日本政府は巡視艇を無償供与する予定になっている。巡視艇は「武器」とみなされるため、これに先立つ2004年に、海賊・テロ対策を理由とした武器輸出を「武器輸出3原則」の例外とする措置をとった。

日本の援助に関し、「顔が見えない」との表現はしばしば使われるところであるが、識者によってかなり違う意味で使っているようである。援助の多面性ゆえに多様な見方があり、その見る視点によって多様な批判となるのはある意味で当然であろう。特徴的なのは、この批判は、保守、自由、中道すべての層が使っていることである。ここでは、例えば、「もっと外交的・戦略的に使うべし」、「外交的・戦略的に使うことはけしからん」といった全く相反する批判が、「顔が見えない援助」という同じ言葉で形容されている。確たる区別ではないが、大体の思想的傾向で分けると以下のようなものであろう。

(イ) 保守的傾向

- ① なぜ援助を行うのかという理念が抽象的に過ぎる。(日本がこれまで使ってきた「相互依存」と「人道的考慮」では常識的に過ぎ、インパクトがない。民主主義・人権とかもっと具体的な主義・主張を掲げ、それに基づいて援助を行うべき。例えば、援助4原則を明確にし、どれに厳格に従い運用すべし。)
- ② もっと国益を明確にして、戦略的にそれを追求すべき。(例えば、外交上重要な国に対し特段の重点配分を行うべし等。)
- ③ 被援助国の国民に、日本の貢献がもっと知られ感謝されるべし(途上国国内で援助広報をもっと行うべきという議論と、もっと目立つ援助を行うべきとの二論があろう。)
- ④ 外交の梃子であるというのであれば、外交成果が出るような援助であるべし(例えば、国連の安全保障理事会の常任理事国立候補が被援助国に支持されないのは、そのような努力が足りない。)

(ロ) 自由主義的傾向

- ⑤ 援助を外交上の戦略や取引として使うのではなく、平和主義、人道援助に徹するべし。(おそらく「小切手外交」も同じ批判と思われる。)
- ⑥ 途上国の援助現場でより多くの日本人が汗を流しているような援助こそ「顔」が見える。(逆に、欧米の一部援助関係者からは、「やはりインフラの方が、援助国の顔が見える」との声もある。)
- ⑦ 役に立つ援助を行うべし。(特に、特に日本の経験や特徴を踏まえた効果的な援助が「顔が見える」ことになる。)

(ハ) 保守、自由共通(含む中道)

- ⑧ ばら撒き援助はやめるべき。(保守派はもっと戦略的に行うべき。自由主義派は貧困国、貧困層向け援助に特化すべきということになる。)
- ⑧ 被援助国の国民というより、ODAの原資である税金の負担者である日本人の納得するような援助をすべきである。(日本人は援助の実態を知らされていないし、関心も薄い。したがって、広報や開発教育等を通じ、日本人の理解をまず求めるべき。)

- ⑩ 日本は援助大国なのだから、国際援助コミュニティをリードし、援助のあり方も日本が主導して然るべき。

このように「理念がある」、「顔が見える」援助を行うべしとの批判がなされる場合、識者の政治・思想的傾向、すなわちイデオロギーにより、その意味する内容は大きく異なっている。日本の援助が「顔が見えない」と批判されるのは、戦後の55年体制における保革分裂の中で、中庸の道を選択した援助が受けざるを得ない必然の批判とも考えられる。日本の世論自体が未だ大きく分裂している以上、双方が満足するような援助の姿は描きにくいことは確かであるが、逆説的に言えば、それゆえに、「援助の理念」につき国民のコンセンサスを形成する必要があるともいえるのである。

## (2) 援助に崇高な理念は必要か

それでは、戦後政治の中で日本の援助が中庸の道を歩まざるを得なかったとするならば日本の援助戦略は、本来あるべき方向に変更されるべきであり、それは何なのかという点が問題となる。

米国が「人権・民主主義」を掲げ、英国が「貧困削減」を、仏が「自国文化の普及」といった人口に膾炙する「理念」を唱え、率先しているのだから、日本も援助大国として何かあるはずであり、あって然るべきと考えるのは自然であろう。援助には国家が国際社会で安全に生存するための保険の役割や何らかの見返りを期待する投資という側面が濃厚にあることは疑いえないが、援助という言葉が無私の行為としてイメージされやすいことから、多くの人々は巨額の援助に見合った崇高な理念があることが望ましいと考えるであろう。世界の人類愛とか民主主義の普及とかを掲げるべきであり、ちまちました国益を援助に求めることは自らを卑しめる行為と考えるかも知れない。しかし、日本の援助を振り返れば、賠償から始まり、その後国際情勢の変化の中で、時代時代の様々な困難や課題に直面し受身的に対応してきたのであり、大それた主義・主張を掲げる余裕もなかった。言うなれば、これまでの日本の援助は「国益」を前面に出すことなく「国益」を追求するという柔軟性が特徴と言っているだろう。経済大国になり援助大国になっても、前述のように日本は引き続き歴史的、地政学的ハンディキャップを背負っている点に変わりはなく、特に今後はグローバルな外交に日本の活路を見出していくしかないように思われる。援助の見返りを強く求めたり、日本の主張を強く前面に出すことは貿易・通商国家である「日本の有り様」にも「日本人の気質」にも合っていないように思われる。いずれにしても、崇高な理念がないことが、イコール援助に戦略がないということではないし、現に日本の援助には多くのミッション（戦略、目的）が課せられてきた。したがって、その時々日本の置かれた状況に即した援助外交を行うことは愚策ではなく、ましてや現実と異なる理念を無理に創造する必要はないと思われる。これまでの「人道的配慮」や「相互依存」はこれまでの現実に対して無理のないものであった

と言えよう。すなわち、国際協調と慈悲の観点からする普遍的な人道援助、並びに外交手段としての戦略援助という二つの相反する目的をバランスよく両立させていると評価しうる。

要すれば、援助の理念は、理想に走りすぎても、国益と言う現実の利益を無視したものでも適当ではないだろう。理想と現実とのバランスがとれていない援助理念であれば、国民の理解は得られず、またそれに基づく援助は持続的でもないのである<sup>20</sup>。

### (3) 日本の援助の「顔」

援助外交に当たり、必ずしも崇高な理念を掲げる必要はないと述べたが、今後を考えれば、将来の日本の国家像を踏まえつつある程度高い理想を追求していくことは意味あることは間違いない。わかりやすい援助理念を掲げ、そのキャッチフレーズを国際社会の人口に時間をかけて膾炙させていく必要性はむしろ増している。というのも援助はソフトパワーであるので、情報化社会にあってはそのようなイメージ作りは従来にまして意味をもつようになってきているからである<sup>21</sup>。日本国内でも、国益の議論が可能状況となっており、援助に限らないが国家としての主義主張を形成する機運は醸成されつつある。

それでは、日本の国家像や外交戦略としてふさわしく、かつ援助にも適用できる（舌をかまない）キャッチフレーズとは何であろうか。候補として考えられるのは、オーナーシップ・内政不干渉の尊重、民主・人権の促進、人間の安全保障であろう。

(イ) まず、日本の援助は、これまで「オーナーシップの尊重」を実践し、別の表現でいえば、「寛容」、「押し付けがない」、「政治色が少ない」といった特徴があったが、これまでの実践にも即したものであり、首尾一貫している。欧米に比して、各途上国の発展段階や個々の事情により配慮するというやり方は日本にふさわしいものであろう。もう少しキャッチーな表現を使えば「内政不干渉」であろうが、この表現が外交的に適当かはいろいろな角度で検証してみる必要があるし、強権国家に対し、「内政不干渉」、

---

<sup>20</sup> 外務事務次官を勤めた村田は、戦争法規が生まれた尾主なる理由は利害、打算であるが、人道と言う観念もあったとし、「国際法のみならず、外交自体が利益7分、理念3分ということで立ち行くように思う。」と述べている。（「海洋をめぐる世界と日本」、村田良平）

<sup>21</sup> 「日本は好感度ナンバーワンの国」（内閣府特命顧問 島田晴雄）米国のメリーランド大学と英国のBBCが共同で2005年10月—12月にかけて世界の33カ国で行った調査によれば、日本は世界で最も好感されている国であり、世界に好影響を与えていると答えた人々が多い国が33カ国中、31カ国にのぼった（日本が悪影響をあたえていると考える人々が多いのは中国と韓国の2国）。日本のメディアなどでは、常日頃、日本は国際的な信用や信頼を得ていないとか、日本は世界で果たすべき役割を果たしていないとか、存在感がないとか、自己否定的な論調が多いが、この調査結果はそれとはかなり異なる。

日本が好感されている背景には、世界に浸透するすぐれた工業製品、寿司など健康的な日本食や簡素で美的な生活文化、経済援助、そして侵略をしない平和国家、などの理由がありそうだ。

「相手国の事情の尊重」を強調すれば、当該国家の国民から強権政権支援との反発を受ける恐れもある。

(ロ) 民主・人権は、日本の援助理念として掲げる場合、未だ多くの問題を抱える途上国全般、特に我が国の援助の中心であるアジア諸国に反発される恐れがある。ブッシュ政権が民主主義、人権を強力に推進しているのに対し、その手法にもよるのであろうが中東等から大きな反発があることも考慮されるべきであろう。しかし、日本の価値観として、また今後の国際秩序の規範として、民主と人権を中長期的目標として掲げることは正しい方向であることは間違いない。しかし、これを掲げる際には、実際の援助に当たりどこまで厳格に適用することが可能か、日本自身が抱える人権状況、たとえば国際人権規約への違反状況といった問題につき十分に考慮することが必要になる。

(ハ) 人間の安全保障は、人間の生存・生活・尊厳に対する脅威への取り組みを強化するとの考え方であり、日本が2000年来、外交の柱の一つとして対外的に主唱してきていることを踏まえると候補としてふさわしい。敢えて難を言えば、メッセージが外交方針の表明にしてわかりにくい面があり、援助方針としては現行の日本の援助のあり方をもっと紛争地域や最貧困地域に入れていくような方向に変える覚悟が必要になってくる。

いずれにしろ、このようなキャッチフレーズを打ち上げるには、援助の実践においても体現していく必要があることは明らかである。例えば、オーナーシップの尊重（内政不干涉）と「民主・人権」の強調は相矛盾する側面があり、どちらを前面に押し出すかで援助のあり方は相当に変わらざるを得ない点に留意すべきであろう。すなわち、援助理念は、日本の国家像であり、長期的な外交戦略に強くリンクするのである。

#### (4) 戦略援助か全方位外交か

援助は、長期的な外交戦略にリンクすると述べたが、援助を米国のようにより戦略的に自らの国益や理念にあった国に集中的に使うのか、むしろ、戦略性を弱める形で全方位的に出していくのかは重要な論点である。日本の援助は、アジア中心から、冷戦構造の長期化にしたがって徐々に全世界的な広がりをもつように変化してきたことから、全方位的な側面が強いと思われる（他方、中国及びASEANの雄であるインドネシアに対し戦略的に突出した援助を行ってきたとの評価も可能である。）。前述したとおり、日本は歴史的、地理的に、また、民族的、宗教的にも同胞を持ちにくい特殊な位置付けにある国であり、また、海洋国家としてまた経済・貿易立国として貿易、投資、エネルギー・食糧の調達等すべてにおいてグローバルに展開していかなければ生存がおぼつかないとの脆弱性がある。また、グローバル化によってアフリカの国々が今後外交的重要性を増していく可能性も高い。したがって、日本の置かれた国際環境に鑑みれば、「戦略的に」全方位外交を展開することが唯一の生存の道であると思われる。援助を全方位に行うということは、どの国にも同程度の援助を行うということではなく、外交上重要な

国にはおのずから重点的な援助を行うことになることは言うまでもない。

日本は、世界で「孤立」しやすく、国家としての脆弱性を抱えているという自らのハンディキャップを十分認識し、むしろそのハンデを逆手にとり、親友はなくとも皆から一目置かれる信義ある国をめざすべきではないだろうか。幸い、我が国援助は、将来に向けてそのような外交方針を採る上で整合性のある道を歩んできたと思われる。

### 第3章 世界の援助潮流—援助理論

これまで主に援助の理念、目的について見てきたが、次に、戦後国際社会はどのような援助理論に基づき、途上国支援を行ってきたかにつき概観し、援助の現状及び困難性を俯瞰する。従来の援助理論を単純化すれば大きく相対する二つの考え方がある。一方は、政府の関与並びにインフラ重視により成長を図るとする考え方であり、他方は政府の役割を少なくし、民間セクターの活動を主体とする市場経済重視の考え方である。どちらに重きを置くのかで両理論は、時の国際政治の状況にも左右されながら対峙してきたが、いずれも顕著な成功を収めることはできなかった。最近では、成長の実現には、いずれの経済理論でも十分ではなく、経済面のみならず、社会的、構造的、人的側面を考慮する包括的なアプローチ<sup>22</sup>が必要との考え方が主流になっている。すなわち、政府の役割重視か、市場重視かという経済政策の選択の問題にとどまらず、政治・法体系を含む多様な「制度」、慣習、国民性、文化、治安といったトータルな要因が成長の前提条件となり、経済発展、貧困削減のためには政治・社会変革が必要だとするのである。この包括的アプローチは、政府の役割重視アプローチも市場重視アプローチも否定しているわけではなく、むしろ双方を包摂しつつ異なる次元を重視する多面的なアプローチと見ることができる。いずれにしても、この複雑なアプローチを試みるにしても、多様な成長要因のいずれが優先されるべきなのか、これらを実現するための具体的援助手法は何かという問題は未だ試行錯誤の段階にあるのである。

こうした状況下、国際援助コミュニティ並びに日本は、限られた資源をどう振り向け、いかなる援助が目指されるべきなのかが特に重要となるが、本章ではこの点につき、戦後の援助の潮流を振り返りつつ検討してみたい<sup>23</sup>。

---

<sup>22</sup> 包括的なアプローチとは、98年に世銀が提唱した、貧困削減のためには経済成長だけでなく、所得の分配、人間開発、良い統治等の包括的なアプローチが必要という考え方。これまでの単発的なプロジェクト単位ではなく、各プロジェクトをより上位の「プログラム」の下に位置づけることにより、セクター、社会、政治、経済全体へ与えるインパクト、持続性などを吟味することを重視する。

<sup>23</sup> 主に、秋山孝允・秋山スザンヌ、湊直信「開発援助戦略の変遷と展望-世界銀行の動向と日本」、財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター、「援助の潮流がわかる本」（国際開発機構

## 1. 戦後世界の援助潮流

### (1) 「政府の役割とインフラ重視」の時代（第2次世界大戦後から1960年代まで）

この時代には、途上国の発展を制約する主要な要因は、植民地時代にその原因がある一次産品輸出に依存した経済構造にあり、インフラ建設を含む資本蓄積により、工業化を図ることが開発の鍵とされた。途上国の経済構造は、先進国の構造とは異質であり市場がさまざまな理由により十分に機能しないため（市場の失敗）、政府主導による輸入代替政策を通じて工業化を行う必要があると主張された<sup>24</sup>。したがって、開発援助は、貿易、投資と並んで途上国の2つのギャップ（資本ギャップと外貨ギャップ）を埋める役割を果たすとされ、十分な資本蓄積により成長が軌道に乗れば、トリクルダウン効果（国全体が成長すれば自動的にその恩恵が国の隅々まで行きわたり貧困も削減されるという考え方）で成長の果実は国民全体に浸透し、貧困は減少すると考えられた。この時代に援助の中心となったのは、経済発展の前提条件となり、外部経済効果の大きいインフラ部門（運輸、発電、灌漑、通信）への大規模投資であり、政府主導の開発により成長が達成できると考えられた。日本や西欧諸国という現在の先進国が戦後復興を果たしたのもこのアプローチによる成功例とみなされた。

他方、この工業化を通じた開発戦略は、農業セクターの役割にはあまり目を向けなかったが、貧困者のほとんどが農村地帯に居住している事実に注目し、農業を重視する考え方もあった。農業セクターの重要性は1990年代以降に注目されるようになる。

### (2) 「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」の時代（1970年代）

世界全体としては1960年代に高度成長を経験したが、同時に、南北問題の焦点である先進国と途上国の経済格差が増大し、また同じ途上国間でも経済格差が拡大していることが明らかになった。その結果、トリクルダウン効果に疑問が呈され、経済成長のみでは貧困削減を実現するのに十分でないとの認識が広まった。その代替として、1970年代には、雇用を促進するような成長や「成長からの再分配」戦略（社会全体の資本・所得の増加分を貧困層に有利になるように再分配する）が提案された。また、途上国に不足しているのは、物的なインフラ資本のみではなく、人的資本への投資（教育・保健）が重要であるという考え方が中心となり、農村と都市の絶対貧困の撲滅に向けて、人間に必要な基本的ニーズ（Basic Human needs、BHN、教育、健康、安全な水、栄養、家屋などを指す）の充足を中心とする援助が重視された。また、貧困削減の観点から農村における総合開発も試みられた。しかし、こうしたアプローチも、現在でいう「制

---

国際開発研究所）を参照した。

<sup>24</sup> 有名なロストウの成長段階理論は、前近代的な経済を「成熟期」に向かう持続的な成長軌道に乗せる「離陸期」の概念である。近代的な工業化が開始される離陸期に投資率が5-10%へ上がると主張した。

度」<sup>25</sup>の欠如により、見るべき成果を挙げることはできなかった。

この時代は、1960年代までと同様、政府の役割が重視されたが、総じて途上国側の力が強かったこともありその意向が反映されやすいとの特徴があった、すなわち、1973年の第一次石油ショックを契機に途上国が、歴史的に形成された北の豊かな国による南の貧しい国に対する支配・被支配関係の是正を求める南北問題がクローズアップされた。「新国際経済秩序」(NIEO)形成の機運が盛り上がり、途上国側がエネルギーを交渉のテコとして、援助のあり方を含め国際社会の構造を変革しようと試みた。理論的には、「構造主義理論」と呼ばれ、途上国が低開発にとどまっているのは世界経済システムの構造によって必然的にもたらされたもので、途上国の経済発展には工業化が必要であり、政府の保護が必要であるとの考えが強かった<sup>26</sup>。

### (3) 「市場経済アプローチ」の時代 (1980年代)

1982年のメキシコの債務危機を引き金に、石油ショックを発端とするアフリカやラテンアメリカ諸国の債務問題への対応が緊急課題となり、70年代の貧困の撲滅、BHNの充実、NIEOの樹立といったそれまでの中心的課題にとって代わった。債務問題への処方箋として、市場や自由貿易の力に信頼を置く新古典派経済学が主流となり、逆に政府の役割が軽視されることになった。新古典派経済学は、価格メカニズムによる市場の調整能力を信頼するアプローチであり、途上国でも先進国同様に市場は機能すると考えられた。そして、途上国の発展を阻害しているのは市場を歪める政府の介入政策や貿易障壁であり、市場メカニズムと民間活力導入が開発の鍵であるとされた。債務問題に対処するため、IMF・世銀を中心に国際収支支援が行われたが、その際に融資の条件(コンディショナリティ)として、当該国は緊縮財政・金融政策によるマクロ経済の安定化が求められ、同時に、経済の自由化・民営化という構造改革による効率向上が求められたが、これは構造調整融資と呼ばれた。新古典派の考え方では、政府が経済統

---

<sup>25</sup> 開発を可能とする根本的かつ必要不可欠な社会の仕組みをいう。制度は広い概念で、権力の所在及びそのネットワーク、法制度、経済システム、民主化の度合い、インフォーマルなルールやシステム、さまざまな組織・人のつながり、などを含む。制度の中でも、特に開発に不可欠とされているのは公共セクターの諸制度であり、ガバナンス(統治能力、行政能力)はなかでも重要と見られている。政府や司法の高官の決定方法もその一例である。

<sup>26</sup> 世界経済には、先進国である「中心部」と低開発国である「周辺部」が存在するとし、周辺部の生産物である一時産品は差別化されない財で市場経済にさらされ価格が低下する。逆に、中心部が生産する工業製品は差別化が可能で独占的な価格維持が可能である。したがって、中心部は工業の比較優位を維持し、周辺部はいつまでたっても工業化できない。根強い低開発状態は周辺部が中心部と交流する結果として生まれる構造的な問題であり、周辺部の工業が生存するためには、政府の保護が必要であるとする。また、一次産品の対工業製品交易条件は長期的に悪化するとする。この構造主義理論と類似の理論として、「従属理論」があるが、以上の前提を踏まえ、国際資本主義システムにおいては低開発国が先進国のような近代化を果たすことはできないとして、国際システムからの分離を含む国際的な経済交流のあり方そのものを根本的に変える必要があるとした。現在の反グローバル化運動もこのような問題意識が根底にある。

制から手を引き、農業においても開放的な政策が求められた。

こうした市場経済アプローチが優位になった背景には、1970年代末から途上国の交渉の武器であった資源価格や農産物価格が下落し始め、交易条件が悪化したことが挙げられる。途上国の債務問題が累積し、その救済が必要となったことから、途上国の立場が弱くなり、その団結も崩れたのである。また、1980年前後に、英国（サッチャー政権）と米国（レーガン政権）で保守派の政権が誕生し、市場経済主義を強力に推進したことも一因としてあげられている。

しかし、市場経済アプローチも、アジア NIES をはじめいくつかの中所得国ではかなり成功したとの見方がある一方で<sup>27</sup>、ほとんどの低所得国では輸出が停滞し、資本流入も減少してしまい、経済発展と貧困削減という面では見るべき成果を生むことができなかった。この結果、アジア以外の地域の経済成長はおしなべて停滞し、途上国は1980年代を「失われた10年」と呼び、南北格差は更に広がることになった。

#### （4）「貧困削減、制度重視」の時代（1990年以降現在まで）

冷戦が終了し、途上国を西側陣営に取り込むという意味で重要だった援助の目的が失われたことが主因となり、また、これまでの援助が思うような結果をもたらさなかったことも一因といわれているが（ドナー側の「援助疲れ」）、国際援助全般が停滞した<sup>28</sup>。

1980年代にアジア NIES がめざましい発展を遂げたものの、ラテンアメリカやサブサハラ・アフリカ、南アジアにおける多くの諸国で経済状況が悪化し、貧困問題が再び重要な開発課題として認識されるようになった。世界銀行は「1990年世界開発報告」で、なお10億人以上の人々が貧困の中にあるとして、貧困削減に焦点が当たり始めた。しかし、援助量全体が減る中で、実際には1990年代の援助の中心は、冷戦終了に伴う旧東側諸国の市場経済化や、1997年に始まったアジア金融危機という緊急課題への対処が優先されることとなった。これらへの対応が一段落した1990年代後半から貧困撲滅を開発の究極の目的として位置づけるドナーが増え、2000年には国連においてミレニアム開発目標が採択されるに到った<sup>29</sup>。特にサブサハラ・アフリカの

<sup>27</sup> 新古典派経済学者は、アジア N I E S（台湾、韓国、香港、シンガポール）の急速な経済成長を、市場を利用した開放的な輸出志向工業戦略が成功した例だと主張した。他方、これら諸国の成功は市場や自由貿易ではなく、主に政府の関与による結果だとの反論や、制度や人間開発を重視した結果であるとの主張もあり、評価は異なる。

<sup>28</sup> DAC 諸国の ODA 総額（NET）でみると、1992年の605億ドルをピークに、2001年の524億ドルまで低迷した。なお、2002年から583億ドルと反転上昇し、2004年は796億ドルと急上昇している。（DAC 統計）

<sup>29</sup> 2015年までに、8つの分野（18のターゲット）の開発目標を達成する。貧困・飢餓の削減、初等教育の普及、幼児死亡率の削減、エイズ、マラリア等の蔓延防止、環境の持続可能性確保等8分野が挙げられ、それぞれに具体的ターゲットがある。例えば、2015年までに1日1ドル未満で生活する人口比率を半減させる、全ての子供が男女の区別なく初等教育の全過程を修了できるようにする、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する、といった類である。

貧困問題は、80年代の後半以来、最も開発が遅れ貧困が著しい地域として、最重点の支援地域として強く意識され、いよいよ本格的な取り組みが行われることとなった。その一環として、累積債務がかさんだ重債務貧困国(HIPCs)に対し従来になかった大規模な債務削減も実施されることになった<sup>30</sup>。

他方、貧困削減が中心課題になる中で、開発問題はより多面的にとらえられるようになった。制度（政治・法制度、経済システム、社会の仕組み等）の他、人間開発の重視<sup>31</sup>、環境保全、ジェンダー、市民社会の参加等多様な側面が包括的に組み込まれる必要が強く認識されるようになった。特に、制度の重要性が重視され、開発が成功するためには経済政策のみでは不十分であることが強調されるようになった。そのため、国家の役割が改めて重視されることになったが、一方で70年代以前とは異なり、インフラの役割に対する評価は大きく後退した<sup>32</sup>。これは、市場経済重視のアプローチが引き続き相対的に優勢にあることも関係している。しかし、市場経済重視か、政府の役割・インフラ重視かと言えば、両者のバランスあるアプローチが重要との考え方が主流になってきたといえる<sup>33</sup>。こうした中で、これまでの経済開発の視点からの貧困削減というより、社会開発の視点が重視されるようになった。すなわち、その対処として、経済学のみならず、政治学、社会学、人類学を含む学際的な研究が盛んになった。

#### （5）2001年9月11日以降（結果重視・オーナーシップの時代）

1990年代以降、貧困削減が主流である状況は続いているものの、9.11という国際政治上の大事件が国際援助の世界にとり大きな転機になる可能性が高い。テロや紛争の多発に対応した紛争予防、平和構築に関わる支援が特に重要性を増してきている。1990年代、援助の有効性に懐疑的であった米国も、同時多発テロにより、貧困がテロの温床になっている可能性があり、貧困削減はテロ防止のためにも重要であるとする

---

<sup>30</sup> 重債務国に対する債務軽減プログラムは、27カ国の将来の債務返還額を540億ドル削減した。また、2005年には、G8サミットにおいて、最貧国の対外債務を全額免除することが合意された。

<sup>31</sup> 1990年に国連開発計画（UNDP）は、「人間開発報告書」を作成した。アマルティア・センのケイパビリティ・アプローチに基づき、人間の選択の拡大が必要とした。彼の結論の一つは、潜在能力が機能するためには、自由な選択を可能にする自由な環境が必要であると、発展と自由を一つのものと見なす。

<sup>32</sup> 背景として、途上国の累積債務増加による緊縮財政の必要性、民間によるインフラ投資ブーム、貧困削減や社会開発の重視の国際援助潮流、インフラが及ぼす環境・社会面への負の影響、成長と貧困削減がトレードオフの関係にあるとする開発理論などがいわれている。例えば、クズネッツ仮説は、経済発展の初期段階では経済成長が所得分布の不平等化をもたらすとする。

<sup>33</sup> 現在、日本ではJICAとJBICの統合が議論されているが、前者は主に社会開発、後者は経済開発を担ってきたが、新しい包括アプローチでは、両者のバランス、円滑な連携が求められる傾向にあり、その意味で統合になれば連携強化のメリットは大きい。一方、両者はこれまで別組織として、一種の競争関係にあり、緊張感の中で日本の援助がバランスを保ってきたとの側面がある点は忘れられるべきではないと思われる。

ようになった。その結果、ミレニアム開発目標の達成に向けて、米国、EUをはじめとする先進国が次々に援助拡大を表明し、日本も若干遅れたが援助拡大をコミットした<sup>34</sup>。同時に援助手法も見直しが行われ、タンザニアやウガンダ等最貧国において貧困削減の新たなアプローチが始まり、最貧国のオーナーシップを促しつつドナーが協調を深めて支援を行うアプローチ<sup>35</sup>が模索されている。また、貧困削減の観点から90年代に軽視されていたインフラ建設の重要性に関する評価につき再び見直しが始まり、行き過ぎつつあった市場経済重視型に対しやり戻しが出てバランスがとられつつある<sup>36</sup>。

この時期はまだ始まったばかりであり、理論的にも特段新しいものは出ていないようであるが、敢えて名づければ「結果重視・オーナーシップ」の時代と言えるかもしれない。先進国は、ミレニアム開発目標の達成に向けて援助を増額する見返りとして、援助の有効性を強く求め、「結果」を要求している。結果を出すためには被援助国がオーナーシップを発揮し、制度改革への強い意志(コミットメント)を実行に移す必要がある。すなわち、コミットメントを履行できない途上国には援助が減少するという意味で、オーナーシップが貧困削減や開発の鍵を握ることになったといえるであろう。

## 2. 現行援助潮流の問題点

この節では、以上の世界における援助潮流の概観を通じてみた援助世界の現状につき、開発理論及び援助手法の観点から、今少し詳しく整理することとする。

### (1) 開発理論に係る問題

これまで国際社会は戦後60余年にわたり、途上国の開発問題に取り組んできたが未だ確立した開発理論の構築に成功していない。これは、経済学の限界であるかもしれないが、むしろ開発をめぐる現実の世界が予想以上に複雑、困難な要因を抱えていること

<sup>34</sup> 2002年3月にメキシコのモンテレーで開催された国連開発資金国際会議は、国連、世銀、IMFの3者が共催した初の国際会議であり、主要援助国からODAの増額が公約され、10年以上にわたり減少傾向にあった世界のODAの総額が増加する兆しを見せた。モンテレー会議の直前に国連や世銀はミレニアム開発目標を実現するためには、年間約500億ドルの政府開発援助を倍増する必要があると発表し、米国、EUは2006年までに各々50億ドル、70億ドル増加させることを表明した。2002年にカナダ、オーストラリア、ノルウェーなども大幅なODA増額を表明した。また、2005年9月の国連首脳会議では、町村外相が、日本は今後5年間でODA事業量を100億ドル積み増すこと、アフリカに対するODAを今度3年間で倍増すること等を表明した。

<sup>35</sup> 援助手続きの調和化や被援助国の開発予算全般への財政支援が行われ始めている。

<sup>36</sup> 主要な見直しの要因として、(1)1990年代の民活インフラ・ブームが終焉したこと(主に、官民のリスク分担や価格設定などで対立が顕在化した。)、(2)経済成長は貧困削減にも資する点が多く、多くの研究で明らかになってきたこと、(3)途上国のインフラ不足が成長を押し下げていることが顕在化したこと、を挙げられている。(竹内卓朗「東アジアのインフラ整備に向けた新たな枠組み」国際潮流から見た本調査の位置づけと意義、開発金融研究所報2005年5月第24号)

の証左と見るべきであろう。以下では開発理論に起因する対立の状況につきいくつかの論点を整理してみたい。

#### (イ) 市場経済重視か政府の役割重視か

市場経済重視にしろ、政府の役割重視にしろ、従来からの主要な開発理論は現実世界の種々の制約により所期の成果を挙げることができなかったが、開発理論の誤りと見るべきではない。途上国は多様であり、それぞれの理論には一面の正しさがあると思われるであろう。1980年代以降、市場経済重視の考え方が主流となり、成長のためには適切なマクロ経済運営が必要である点が強調されたが、1990年代以降は、加えて市場の欠陥を補う政府の役割、特に「制度」環境の整備が重要との考えも同時に強くなった。開発の成功のためには、一国の歴史、文化、国民性、宗教観、社会システムといったものにまで関わる政治・経済以外の多面的なファクターが調和する必要が認識されてきている。今後は、中国の台頭を受けて、開発と政治制度（開発独裁、権威主義的政治）、開発と民主主義といった問題にも再び注目が集まってくる可能性がある。このように見ると、開発には市場経済、政府の役割（公的なインフラ建設の必要を含む）、適切な「制度」の3者のベストミックスが必要というのが現在のコンセンサスであるといえるであろう。但し、これで、開発の処方箋ができたわけではなく、よき制度環境を如何に構築するかが開発経済学の新しい難題として登場してきたことはいうまでもない。

#### (ロ) 貧困削減とインフラ

成長か貧困削減かの議論に深く関係するが、日本の援助の中心であるインフラ支援が成長に資することはまちがいないにしても、貧困削減にも有効かという議論がある。90年代には、インフラ整備は民間資金を積極的に活用すべきとの市場主義的な考え方が強くなり、インフラ重視と貧困削減はトレードオフの関係にあるとの議論がなされたが、現在はそのような議論は見直されつつある。もとより米国が中心となって支持する新古典派経済学でもインフラの必要性が否定されているわけではない。経済成長やインフラ整備は民間セクターが行うことを原則としつつも、民間が行うことができない経済インフラや社会インフラの建設はODAがその役割を担うべきとの認識が改めて強まっているのである。2003年に開始された国際協力銀行(JBIC)、アジア開発銀行、世界銀行の3者による共同調査報告でも、インフラが貧困削減にも有効であるとの前向きな結論が示されている。右報告では、①貧困削減へのアプローチは多様であり、経済開発と社会開発のバランスが重要、②インフラ整備は社会開発を行う上でも重要、③インフラ整備と教育などの社会開発を組み合わせる場合の貧困削減の相乗効果は極めて大きいとしている<sup>37</sup>。

<sup>37</sup> (竹内卓朗「東アジアのインフラ整備に向けた新たな枠組み」国際潮流から見た本調査の位

他方、このような認識が強くなってくると、逆にミレニアム開発目標の考え方は、貧困削減を強調するあまり、教育、保健、環境などの社会開発分野に焦点を絞りすぎ、経済成長、経済インフラなどの目標がなく経済発展に好ましくないとする議論も出ている。こうした中で、ミレニアム開発目標への取り組みにおいては、インフラ整備の重要性を訴える声が先進国、途上国双方から出て、早くもそのような調整が実際に行われている<sup>38</sup>。ここでも成長か貧困削減かの二律背反的議論はむしろ正しくなく、各途上国の置かれた状況にもよるが、バランスの取れたアプローチの重要性を見てとることができる。

#### (ハ) 開発のモデル

戦後の援助の経験を見れば、少なくともいくつかの途上国は経済発展に成功し、その経験から発展の方程式というか開発の処方箋が見出せそうであるが、これも実は難しい課題であることが明らかになっている。世銀が93年に、「アジアの奇跡」という報告で日本、アジアNIEs、マレーシア、タイ、インドネシアの8カ国の経済成長の成功につき分析を行ったが<sup>39</sup>、単一のモデルなり、明確な成功の秘訣といったものは見出せないとの帰結になっている。もちろん、他の途上国が参考にできるような教訓はそれなりに分析されているが、成功例から見る帰納的手法による研究ですら、明確な成長の方程式は導き出せず、国により時代により異なるとしているのである。

#### (ニ) 国際政治の影響

開発理論、援助潮流を考える場合、国際政治の影響は無視し得ない。市場経済重視か政府の役割重視かについても、大きく見れば途上国側に相対的な勢いがあった70年代には政府の役割重視に、逆に80年代以降は総じて先進国側、特に米国を中心とする市場経済重視の考え方に主流があったということがいえよう。現在は両者のバランスがとれてきているが、引き続き市場経済重視が相対的な優位を保っていると思われ、これは国際社会における米国の政治的影響力の強さが、世界銀行／IMFの方針となって援助の世界にも反映していると思われる。他方、総じて途上国の要求に傾きがちな

---

置づけと意義、開発金融研究所報 2005年5月第24号)

<sup>38</sup> 日本もインフラの重要性を主張してきた国の一つであり、2004年に発表されたDACの対日援助審査報告書では、「DACのメンバー国などが貧困削減に対し、経済成長が果たす役割の重要性を認識したのは主として日本政府の役割による」との評価を行っている。

<sup>39</sup> 「アジアの奇跡」(世界銀行編)。成功のための教訓として、マクロ経済を安定的に運営する、初等教育に焦点を当てる、農業を軽視しない、健全な金融制度を構築するために銀行を活用する、海外の知識と技術に対して開放的である、経済的希少性を相対価格に反映させる、等を共通の要素として挙げている。(筆者注：「アジアの奇跡」によれば、日本、韓国、台湾などでは政府の介入はあったが、総じて大きなものではなく、市場経済を基調とした政策運営が成功の秘訣であるとの分析が基本となっているが、異なる結論を導き出す見解もある。)

国連開発機関と米国の意向が強く反映する世銀・IMF の考え方の相違もあるし<sup>40</sup>、先進国内部、途上国内部にもそれぞれ援助に対する考え方には温度差がある。したがって、援助の考え方が、国際政治の潮流の中で今後とも変動しうること、また、必要以上にぶれる傾向があることを認識しておく必要がある。

#### (ホ) 結果重視とオーナーシップ

最近の傾向として、特に米国や英国を中心とした「結果重視」<sup>41</sup>の考え方に勢いがある。この背景には、従来の援助が必ずしも期待された結果をもたらさず、先進国が自国民に援助増額を説得するためには、援助が一層効率的に使われるとの担保が必要になっているとの状況がある。日本がミレニアム開発目標の前身である DAC 新開発戦略の策定（1995 年）の際に、具体的数値目標を提案し、積極的な働きかけを行ったのも結果重視の考え方からである。しかし、この考え方は、先進国から見れば、援助資金の効果的活用の観点から当然のことであっても、途上国から見れば援助が制度、特にガバナンス<sup>42</sup>が良好な国に対し優先的に供与され、援助が真に必要な国に供与されなくなる恐れがあるとの不満になる。すなわち、政府のパフォーマンスが悪い国には資金援助が行かなくなり、最貧国の貧困削減を言いながら、援助資金が無駄になる国には援助ができないというジレンマが生じざるを得ない。現に、90 年代半ば以降、そのような考え方が強まっている<sup>43</sup>。

この関連で、上記の DAC 新開発戦略やミレニアム開発目標では「オーナーシップ」

---

<sup>40</sup> 国際開発コミュニティにおける市場志向と介入志向の間の根強い対立は、開発途上国の要求に傾きがちな国連機関と、先進国の要求に傾きがちなブレトンウッズ機関（IMF、世銀、GATT）の違いでもある。国連は一般的に政府の介入を好み、ブレトンウッズ機関は民間セクターの利害を重視する傾向がある。また、国連には所得の再分配を支持する傾向がある一方、ブレトンウッズ機関は経済成長を重視してきた。米国は世銀の最大株主として、世銀の重要ポストの任命権を握り、世銀に大きな影響力をもつが、共和党の政治スタンスはイデオロギー的に見て民主党よりも新古典派に近い。（秋山孝允・秋山スザンヌ、湊直信「開発援助戦略の変遷と展望-世界銀行の動向と日本」、p 137-141）

<sup>41</sup> 援助によりどれだけ被援助国の所得が増え、貧困が削減されたかの議論はこれまで少なかったが、米英はそのような方向を打ち出している。例えば、米国は 2002 年のモンテレイ国連開発資金国際会議で年間 50 億ドルの新規を表明したが、その供与先はパフォーマンスに基づき選択することになった。他方、実際には、プロジェクトの貧困削減効果の計量評価は極めて困難であることは世銀も認めている。なお、ミレニアム開発目標も結果重視のアプローチである。

<sup>42</sup> ガバナンスとは、統治を意味するが、主に公権力が政治、経済、社会等の国家の諸問題を管理する能力を意味し、政府の管理能力が高い場合は、グッド・ガバナンスと呼ばれ、開発や援助がうまくいくための条件とされている。

<sup>43</sup> 英国の援助担当省である英国開発庁は、「脆弱国」として世界の 46 カ国を挙げ、これら諸国が貧困度から本来受けるべき援助量は、他の途上国に比し 43% も少なくなっていると指摘する。（「Why we need to work more effectively on fragile states」2005, DFID）

が重視されることになった。オーナーシップとは援助実施に当たって被援助国が主導的な役割を担うべきことを指しており、「自助努力」、「自己責任」の原則を指している。従来、日本は他国に先駆けて援助におけるオーナーシップの重要性を主張し実践してきたが<sup>44</sup>、「結果重視」の考え方が併せて強調されることにより、「自助努力」のみならず、同時に「自己責任」が強調される傾向が出てくると思われる。すなわち、先進国が当該国のオーナーシップを尊重し、援助を増額する見返りとして、途上国政府は自らの責任で必要な改革を行い、結果を出せないのであれば援助が来なくなることを甘受するという理屈である。援助資金が有効に使われるためには、制度やガバナンスが改善される必要があるが、これを先進国が強制すれば内政干渉になりうることから、オーナーシップを強調することにより途上国自らの実施を慫慂するのである。こうした傾向は、途上国政府にとっては厳しいものであるが、増額された援助が有効に使われるとの観点からすればフェアなやり方ということができよう。しかしながら、留意されるべきは、自助努力により改革を行っても必ずしも結果が出るとは限らないというのがこれまでの常であり、それを自己責任の結果として援助はもう行きませんよということにはなかなか難いということである。

## (2) 援助手法に係る問題

開発理論が以上のように引き続き試行錯誤の状況にある以上、現場において、どのような援助手法が用いられるべきなのかについても定見があるわけではない。したがって、今後オーナーシップを著しく欠く最貧国を中心に援助協調が進展していくにしても、全体としては従来どおり、各ドナーが一定の連携をとりつつも基本的には自らが有効と判断するやり方で援助を行って行くという原則に変わりはないであろう。また、限りある資源を有効に使い成長なり貧困削減を促進するためには、いかなるファクターがより重要なのかの優先度がある程度明確でなくてはならないが、その点が今後の課題になっている。現在、包括的なアプローチの重要性が認識されているが、あれもこれも重要ということでむしろ総花的になりやすく、焦点が絞りにくくなっているというのが現実である。こうした中で、いかなる援助手法を採用すべきかについては、以下のような問題が存在すると思われる。

### (イ) 先進国側における援助手法の対立

貧困削減を共通の目標にするにしても、いかなる援助手法をとるかについては、先進国間で方針の一致があるわけではない<sup>45</sup>。これまで最貧国における援助が見るべき成果

<sup>44</sup> 外務省「ODA白書」2004年版。p 54. オーナーシップは途上国の「自助努力」を意味するが、「被援助国の経済的自立は自助努力に基づく自国の開発への努力により達成されるものであり、ODAはその手助けをするものであると考えてきました。」

<sup>45</sup> 例えば、米国のブッシュ大統領は、貧困削減が望ましいのはそれが人間開発という点で効果を

を収めてこなかった反省にかんがみ、従来とは異なる手法が必要なのではないかとの認識が近年顕著となり、既にタンザニアやウガンダ等一部の途上国で試みが始まっている。

その援助手法とは、英、オランダ、北欧諸国が主張しているが、プログラム援助と呼ばれる各国の援助資金を一つの基金（コモン・ファンド）にプールし、途上国の財政を直接支援（財政支援）することである。その際に、途上国側のオーナーシップを高めつつも、同時に援助国側の共同モニタリングを強化するとの手法をとることとし、こうしてすべての援助国に対する援助の手続を抜本的に見直すべきという考え方である。これは、途上国、特に最貧国は援助吸収能力が極めて限られているので、オーナーシップが期待しにくく、従来と全く異なる手法が必要であるとの考えから来ている。

他方、日、米、仏、独等は援助効率の観点から協調的な援助をより促進するとの基本的方向性には賛同しつつも<sup>46</sup>、プロジェクト型援助は引き続き有効であり、個々の援助と全体の計画との整合性を高め、それぞれの途上国の特性に応じてプロジェクト援助やコモン・ファンドを含む多様な援助形態を適切に組み合わせていくことが重要との考えに立っている<sup>47</sup>。

このような考え方の相違は、上述したように、日米等比較的援助額が多い国にとっては、自らの援助が非効率に使われることなく、援助に自らの責任と戦略性を持たせたいとの考えが強いことから来ている。他方で、援助額が少ない北欧諸国は新しい試みにより現在の最貧国の難局を打開できると考え、そのようなイニシアティブを発揮したいと考えているとされている。特に、英国は援助大国であるが、最貧国には英連邦諸国が多く一石二鳥であるとの事情があると見られている。コモン・ファンド的なやり方が今後普及していくのか否かは、今後の実績を総合的に見る必要があるが、オーナーシップの考え方（新しい方式をどの発展レベルの途上国に適用するのか。途上国がどこまでこの

---

もたらすからではなく、その結果として、購買力が生まれる—「貧困の克服は、新しい顧客を生み出す」からであるとしている。また、9. 11以降は、テロの温床を作らないという視点が出ている。同時にブッシュ大統領は、低所得国の貧困問題については無償援助で、中所得国の資金ニーズは、主に民間投資に委ねるべきとしているが、この場合、貸付機関としての世銀の役割が大きく減じられることになる点は要注意であろう。

<sup>46</sup> ドナー間の協調は、援助が非効率になる原因の一つとも見られている。人材の不足に悩む被援助国にとり、ドナーへの対応で援助担当者が忙殺され、それが援助の非効率になっている。国際援助機関、ドナーにはそれぞれの方針、戦略、政治的目的があり、必ずしも協調がうまく言っているといえず、協調には、特にドナーにとって時間と経費がかさむという難点もある。（秋山孝允、近藤正規「モンテレー会議後の世界のODAの変動」財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター）

<sup>47</sup> 「2002年版ODA白書」、外務省。なお、プロジェクト型援助は人、物、サービスを直接途上国に供与するのに対し、プログラム型援助は援助資金を相手国政府の国庫に直接振り込む方式（直接財政支援やコモン・ファンド）をいう。プログラム型援助は、相手国政権の腐敗等により援助資金の不正使用の可能性が高まるが、これを如何に防ぎ、問題が生じた場合に誰が責任を負うのかという問題がある。また、援助国の顔が見えにくくなるとの外交上の問題もある。

方式を受入れるのか等)、各先進国の顔が見えにくくなる問題<sup>48</sup>、国際機関の役割の整理といった問題が併せて検討されることとなろう。

#### (ロ) 途上国にとっての援助手法の問題

援助理論の試行錯誤の末に辿り着いた現在の包括的なアプローチは、要するに経済発展ないし貧困削減を成功させるためには、広範な政治・社会変革が必要であるとの考え方に基づいている<sup>49</sup>。成長への理論的道筋は見えつつあるようであるが、この社会変革自体が、各途上国にとり容易でないことは言うまでもなく、現政権の存続を危うくする恐れもある。これをドナー側が援助の過程で要求すれば内政干渉のそしりを受けることになる。ミレニアム開発目標の達成には、オーナーシップとパートナーシップの双方がうまく機能する必要があるが、オーナーシップには国内制度、政策を変更する痛みを当該政府が受け入れるとともに、先進国（パートナー）がそのためのアドバイス、監視を行うことが前提となっている。したがって、オーナーシップとパートナーシップの力加減によっては、内政干渉として途上国から反発を受け支援の受け取りを拒否されるか、逆に先進国からは支援不能という状況になりうるが、ことほどさように両者のバランスを保つことは容易ではなさそうである。グローバル化が進み、各国のナショナリズムが強化される中で、価値観の押し付けになるような援助には本来的にアレルギーが存在する。反グローバル化の運動が、世銀やIMFを反民主主義でかつ不公正であるとし、その政策や活動が「世界中の人々に貧困と不平等と苦痛をもたらし、地球環境に損害を与えた」と批判している点を想起しても、援助手法の問題には、単なる合理性では解決できない困難があり、今後も紆余曲折が予想される。

また、多くの途上国では、人種、民族、宗教の違いによる内紛や対立があり、貧困削減問題といってもこうした政治問題と深くかかわっている。また、成長か貧困削減かという資源配分の重点の置き方でも、途上国により考え方が異なり、貧困削減に重点が偏った支援であったり、貧困削減策が持続的なものと認められなければオーナーとパートナーの間で衝突が起こりうる。当然、パートナー（先進国）の間でも意見が異なりうるものであり、これまでの援助の歴史を見ても、急進的な変更が必ずしもよい結果を生むわけではないということに留意すべきであろう。

こうした根源的な制約にかかわらず、少なくとも当面の間は、ミレニアム開発目標

<sup>48</sup> 例えば、コモン・ファンド方式が導入されている国が多いアフリカでは、もともと日本の民間企業、コンサルタント、NGO等の数が極端に少なく、競争力もほとんどないことから、日本のプレゼンスが見えなくなってしまうという実際の問題がある。

<sup>49</sup> 世銀のチーフエコノミストを務めた経済学者スティグリッツは「開発とは社会の変革を意味する。つまり伝統的な関係、伝統的な考え方、伝統的な生産手法から、より「近代的な」方法に移行していくことである」としている。他方、途上国の影響が強い国連機関たるUNCTADは、世銀が推進するアプローチは社会制度の変革を含む古いタイプのコンディショナリティであり、普遍的な貧困を抱えている最貧国にとっては有効ではなく、有害ですらあると批判する。

という国際社会による共通目標の設定により、従来は内政干渉になりえた改革事項が途上国自身のイニシアティブとして試みられることになったことは、今後の開発のあり方を探る上で注目される。

#### (ハ) 援助実施体制

制度を重視し、貧困削減を主要目標とすることになれば、援助の実施体制も変わってこざるを得ないが、国際社会にはそのような準備ができていないのも一つの問題となる。

##### ① 国別アプローチ

これまでの援助においては、市場経済重視型にしる、政府の役割重視型にしる、各途上国のそれぞれの特徴に応じた援助手法をとるというより、画一モデルをどの国にも適用するというやり方が基本であったと思われる。しかし、開発の鍵が「制度」にあるということは、途上国の国情により援助の処方箋も異なるということになる。制度の変革に向けたアドバイスや最貧困層への支援を中心にする場合、途上国の実情に応じたきめの細かいアプローチが必要になるが、国際機関を含むドナー側にはそのような経験の蓄積が乏しく、支援体制自体を変更していく必要がある。日本政府も近年のODA改革で国別アプローチの強化を打ち出しているが、国別アプローチを強化するということは、当該国の人道援助や開発問題の優先課題を明らかにして、当該政府のオーナーシップの成熟状況に応じて、援助の分野、手法を変えることにより、効率的な援助を行うことを意味する。必然的に現地の事情に密着した「現場重視」のアプローチが必要となる。オーナーシップが弱い国では、ドナー側が貧困地域への人道支援につき、これまで当該政府に任せることなく現地NGO等を活用して直接行わざるを得なかった場合が少なくない。しかし、そのような支援は、短期的には貧困層の生命や困窮を救ったり、市民社会を育成することに役立っても、中長期的には開発を成功させるためには当該国の制度を改革し政府のガバナンスを強化することが本道である。国内の対立を緩和し治安を確保するとともに、国民に対する基本サービスを提供し、経済成長を可能とする体制を作らない限り、国家全体として構造的貧困から抜け出すことは困難であろう。ドナー側ではこうした体制作りに向けて決めの細かい支援体制に変えていく必要が出てきているのである<sup>50</sup>。

<sup>50</sup> 脆弱国家には、人道支援が主流となり国家の枠組外で供与されがちであるが、このような援助は貧困層に届く援助が可能という意味で有益であるが、長期的な開発の基礎を作るという意味では効果的ではない。また、国家の枠外の人道支援は、時に当該国には貴重な有能な人材を公共セクターから奪ってしまうことで、当該国の能力を奪ってしまうこともある。このような脆弱国家を崩壊から救うには、国際社会による援助、外交、安保の共同アプローチが必要な場合があるとする。（「Why we need to work more effectively on fragile states」2005,DFID）

## ②人的制約

また、このように国別のアプローチをとるということは、当該国の政治、経済、社会に関わる制度や現地の実情に深く関わるということの意味する。そのため、途上国毎にそうした実情を熟知する専門家グループが必要になるが、現在このような専門家は援助機関には存在しないと言われている<sup>51</sup>。一国の政治、経済、社会事情に明るく、開発理論、行政実務を理解し、かつ当該国の官僚システムを含む政治機構の中であるべき目標を如何に実現していくかの経験がある援助専門家の数は限られざるを得ない。また、今後、紛争が一層増加する傾向となれば、紛争予防や平和構築といった分野の重要性が高まってくるが、最貧困地域は治安が悪いのが通常であることから、紛争地域や治安の悪い地域での援助活動をどのように行うのかという困難な課題も存在する。

## ③援助側の主体

これまで国際援助コミュニティの中心であり、経済理論の主たる担い手であった世界銀行は融資機関であり、成長については多くの知見を有していても社会開発や貧困削減という意味では専門家集団というわけではない。むしろUNDPを中心とした国連グループの方に専門性と蓄積がある。そうであれば、援助世界の潮流の変化に応じて、世銀の役割が再編成されることになるのかという問題もある。この場合、世銀と国連援助グループの役割分担の変更というにとどまらず、先進国と途上国の間の開発援助に関する影響力にも相対的变化をもたらすことになる。同様に、途上国の債務が累積するに従い、重債務国を中心に有償援助という乗数効果が高くオーナーシップを促進する有力な援助手段を失う国が増えてくることが予想される。そうなるのであれば基本的には融資機関である世銀の援助コミュニティにおける位置づけを含め、開発援助の行方に影響を与える可能性もある。

また、アフリカの一部諸国で始まったように、ドナーがコモン・ファンドを設置し共同で援助を監視していくというやり方が拡大していく場合、ドナーの連合体として国際機関が中心的役割(取りまとめ)を担っていく可能性が高くなる。その際、新しい役割はこれまで国際機関が単独で実施していた援助プロジェクトとどう異なる野課の整理が必要となるし、より大きな役割を担ことになる個々の国際機関の実施能力如何が従来以上に問われることになるだろう。

更に、オーナーシップの強化は、必然的に各途上国政府の役割を強化することになると思われるが、その場合に、これまで、中央政府を迂回して行われてきた援助はどうなるのか、例えばNGOの援助実施主体としての役割がどう変わってくるのかも今後の課題になると思われる。

<sup>51</sup> 秋山孝允、近藤正規「モンテレー会議後の世界のODAの変動」財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター、p 10-11

### 3. 援助潮流と日本

以上、国際社会における援助の潮流を見てきたが、日本の援助はこれまで総じて政府の役割重視型の援助理論を実践してきたと思われる。すなわち、円借款を中心とするインフラ整備を援助政策の柱とし、経済成長が軌道に乗れば貧困削減はついてくるとの基本的考え方をとってきたと思われるが、実際にアジアでは、ガバナンスのよい政府が多いこともありオーナーシップを尊重する日本の援助手法が成功につながった。現在、国際的な援助潮流に合わせて、軸足を貧困削減に移しつつあるが、これまでも経済・社会両面のインフラ重視、農業重視、人造り重視、制度重視の技術協力と広い意味での貧困削減をめざして比較的バランスのとれた援助を展開し、オーナーシップを前面に出すやり方は一貫してきたと評価できる。その意味で、これまでは国際援助の潮流に影響され大きな舵取りの変更を行う必要はなかった。しかし、今後はある程度の変化が必然であろう。新しい援助潮流が我が国の援助方針や体制の変化を求めているのである。その際、以下の諸点が重要であろう。

- (イ) 上述した英国や北欧が主張するような「コモン・ファンド」による新方式をどう評価し、どこまでその方式に我が国の資金を組み入れるかの判断がある。現在、プログラム援助が流行になりつつある感があるが、その成果は未知数である。前述したとおり、援助方式は政治情勢に影響されやすいので、積極的に関与しつつも、本格的な導入に当たっては得失を十分に見極めるべきである。
- (ロ) 関連して、これまで日本が重視してきたインフラ援助をどう評価するかの問題がある。途上国の累積債務問題が現在のように深刻化し資金繰りが苦しくなれば、円借款の供与先が減ることを意味し、我が国が有効と考えてきた援助ツールである円借款の役割が減ることにもなる。借款は、成長ひいては貧困削減にとり極めて重要な援助ツールであり<sup>52</sup>、国際援助潮流に過度に流される必要はない。我が国の国益に合致し、債務問題の適切な管理が可能と判断した国に対しては、譲許的な円借款を行うとの方針を堅持すべきと考える。例えば、日本外交にとり重要な国には、一定の条件によりリスクを行った上で、更なる貸付を行うといったやり方を検討してもいいと思われる<sup>53</sup>。
- (ハ) 今後、発展段階や国情に応じて従来以上に多様な援助アプローチをとる必要

<sup>52</sup> 借款は、無償資金に比し、乗数効果が高く、資金規模が大きいので国家的インフラ事業にとり極めて重要である。筆者のフィリピンに勤務した経験でも、フィリピン政府は、円借款の要請を日本側に行うに当たっては、国家財政に大きくかかわることから、極めて慎重な審査を行っており、オーナーシップを促進するのに適当な援助形態であると判断できる。

<sup>53</sup> 日本政府が平成18年度から開始する円借款を更に譲許的なものとし、貧困国(一人当たりGNI825ドル以下。)に対し無利子近似条件(0.01%)を設定することとしたことは、新しい状況下で、円借款の重要性を認識した措置として評価できるが、この措置を一定の条件の下に他の途上国にも広げることが期待される(例えば、円借款返済の履行により資金繰りが苦しくなっており、かつ、日本外交にとり特に重要な国)。

が出てくる。特に、国別アプローチによるきめの細かい援助、貧困削減を中心とした援助を行うには、援助体制を質量両面で拡充する必要がある。特に、技術協力は今後の方向性のとり方にもよるが、現在の日本の人的体制では不十分である<sup>54</sup>。

- (二) 今後、紛争予防、平和構築に関わる支援が重要性を増してくるが、治安の悪い地域での人的活動が不可欠になる。例えば、現在のイラクのような紛争地域における支援でも自衛隊ないし類似の組織の庇護の下に、大使館や援助実施機関の職員、民間人が調査や作業に従事できるような体制を構築していくことが望まれる。

## 第4章 南北問題と援助

これまで、日本を含む主要な援助国の援助理念・目的を概観することにより援助と国益の関係を見るとともに、戦後世界の援助潮流を検討することにより開発の成功には未だ理論的、実践的制約が多く国際政治の動向にも影響されやすい状況を鳥瞰した。この章では、南北問題というコンテキストの中で援助がどのような位置づけにあり、どのような多元性や限界があるのかにつき検討してみたい。特に、南北問題が単なる南北間の経済格差の問題ではなく、戦後の国際秩序に関わっていることに由来する困難性につき見るとともに、援助が「国家主権」をもつ国家間の営みであることから来る限界についても検討する。

### 1. 南北問題における援助の位置づけ

南北問題という場合、伝統的には南北間、すなわち先進国（「北」）と途上国（「南」）の間の経済格差の問題であり、格差を生む経済的・政治的な諸問題としてとらえられてきた。その後、石油ショックを境にして、南南問題と呼ばれる「南」の諸国間での格差拡大が明らかになり、アジア NIES のように経済成長に成功した国々や産油国のように経済は未発展でも所得の高い国が出る一方、とりわけ L L D C (後発発展途上国) と呼ばれる最貧国は、成長のための諸条件が極めて低い段階にとどまり、離陸が容易にできない状況にあることが広く認識されるようになった。そして今、3番目の問題として、開発が遅れた途上国の中でもとりわけ貧しい人々の存在が改めてクローズアップされる

<sup>54</sup> 日本政府や J I C A は現場主義を打ち出したが、これ自体援助の潮流に沿うものであるが、本部機能も当然重要であり、同じパイの中での人員移動では全く不十分である。例えば、アフリカには53カ国があるが、JICAの在外事務所は13、職員計80人と少なく、この体制で日本によるアフリカ支援の国際イニシアティブを支えていくことは困難である。

ようになっている。こうして、南北問題は、大きく三段階の格差問題を包含する概念になっているように思われる。これらの問題、特に2番目と3番目の絶対貧困の問題は国際社会においておそらく以下の2つのレベルで深刻な問題を提起している。

#### (1) 国際秩序

L L D Cがこのまま成長できなければ、先進国の援助が不十分であるとの非難にとどまらず、現行の国際秩序そのものが先進国に有利に作られており、それを変革するしか打開策はないとの1970年代の南北問題の先鋭化した議論に回帰していく恐れがある。当時、途上国側は、エネルギー危機を梃子に、IMFや世銀を中心とした国際金融・通貨システムを途上国に有利な形に変革するよう要求し、GATT体制も、途上国に対する特別な措置を認めるよう強く主張した（一般特惠制度（GSP）の導入や一次産品共通基金の設置等）<sup>55</sup>。

#### (2) 安全保障

L L D Cには最貧層が多く、世界には12億以上の人々が絶対貧困（1日1ドル以下の生活）に苦しんでいる、この状況を改善できないことは人道上の問題ないし人間の尊厳の問題として援助の意義、あり方そのものが問われることになるのみならず、冷戦後増加している紛争やテロの温床を拡大することになり、国境を越えた安全保障上の脅威となる。すなわち、こうした絶対貧困の存在が他の国際社会の不満と結びつきテロリスト等がこれを悪用することにより、先進国におけるテロ続発、国内体制の転覆につながっていくような事態になるおそれがある。

このようにL L D Cに対する援助、とりわけ最貧困層に対する支援問題が、現在の南北問題の焦点になっているが、L L D Cのみならず他の多くの途上国も同じく経済発展に成功できず、先進国のみが豊かになっているという格差の構図が改善されたわけではない。上述の3つのレベルの問題はL L D Cに限らず、国際社会が解決しえていない根本的な問題であり続けているのである。グローバル化の進展により途上国のナショナリズムは強化される方向にあり、古典的な意味での南北問題が現在先鋭化しているわけではないが、現行の国際秩序を変革する方向でマグマを蓄えていくおそれがある。問題は変革への潮目はいつ来るとも分らないことであり、未然に対策をとる必要がある。

それでは、この南北問題にとり、援助はどのような位置づけにあるのかといえば、国際金融・通貨システム、貿易・投資と並び、南北問題の改善策として重要なシステムであることは言うまでもない。特にL L D Cのようなマージナルな地位にいる国々、その中の最貧困層への対処という意味では、援助が最も有効であるといって差し支えないだろう。

---

<sup>55</sup>海洋法条約で一面途上国が有利になるよう排他的経済水域を認めたり、気候変動問題の対処で先進国側の特別な責任が認められたのも、そのような途上国の要求に基づくものである。

すなわち、援助は、公的資金であるために途上国が必要とする資金を、民間資金に比し安定的に提供できる<sup>56</sup>ということ以外に、援助（主に技術支援）を通じ貿易、投資を活発化するためのノウハウ提供や人材育成を行うことができるからである。また、前章で述べたように、現在の開発理論では、途上国が成長するには、国の「制度」全般やガバナンスといった政治・社会面の包括的な改革が必要ということが明らかになりつつあり、援助はそのような改革の実行のための支援も可能であるという意味で特に重要である。しかし、南北問題の解決の切り札とも言うべき援助には、以下のように国際社会が主権国家の集まりであることから来る限界もある。

## 2. 国家主権と援助の限界

### (1) 先進国側の限界

先進国にとってはどこまで援助をしなければならないのかという基本問題が常に付きまとうが、そこには二つの限界があろう。第一にドナー側の財政余力の問題であり、各国国民がどの程度の負担なら許容するのかという問題である。第二は国際社会の構造から来る限界であり、どこまでの格差（貧困）が社会として許容されるべきなのか、そもそもどこまで援助を行うべきなのかが明らかでないという問題である。

#### (イ) 財政負担の限界

まず、援助を行うことが先進国にとり義務かといえ、正式な国際約束をしない限り法的義務が生じることがないのは明らかである。途上国が求めるODAのGNP比1%目標も、先進国側が自ら受け入れた長期目標としてのGNP比0.7%も、先進国にとり法的な国際約束ではない。但し、0.7%目標については、短期的には負担できる範囲で任意に出すということですが、将来的には達成する道徳的義務が強い。

日本の達成率は、GNI比0.21%（2005年）であり、DAC22か国中20位であるが（下は米国、イタリア）、日本に限らず、どのドナーも、国民の合意のない負担増は困難である<sup>57</sup>。我が国もそうであるが、自らの経済が不振で構造的な財政難にあり、医療・福祉問題等国民の間に強い将来不安がある状況では、国外の問題であるODAの

<sup>56</sup> 国際機関を含む先進国から途上国への資金の流れを見ると、長期的には、グローバル化の進展の中で対外投資が大幅に拡大しており、民間資金の占める割合が相対的に増大している。しかし、96年を境にして、途上国への民間投資が急減しており、比較的安定した規模を保ってきたODAが占める割合が再び増加に転じている。一般的に、民間資金の投資先はインフラ分野、中でも通信、エネルギー等利益が期待できる分野に偏りがちであり、その上、民間資金の行き先、すなわち貿易、投資の利益は一部の中進国に偏っている。（「2000年版ODA白書」、外務省）

<sup>57</sup> 日本人に対する世論調査「日本のこれからの経済協力について」（内閣府実施の「外交に関する世論調査」2005年10月）によれば、2005年の肯定派の回答は66.6%（2004年は62.9%）、否定派の回答は26.0%（2004年は28.73%）となっており、下げ止まった可能性がある。

「積極的に進めるべきだ。（22.1%）、現在程度でいい。（44.6%）、なるべく少なくすべきだ（23.0%）、やめるべきだ（3.0%）」

拠出には寛大にはなりにくいだろう。

また、南北問題は、どういう状態になれば改善したといえるのかも本来問われなければならない。そのような基準はもとよりないが、仮に、先進国全体の成長率が、途上国全体の成長率を下回ることが構造的に続くような状況に到ることだとしても、やはり必要な援助額は算出しえない。そもそも、途上国の成長は援助量如何で決まるわけではない。南北問題そのものの解決ではないが、当面の最大の課題であるミレニアム開発目標を達成するための必要額を見ても、目標設定時のODA額約 500-600 億ドルとほぼ同額の約 500 億ドルの追加資金が必要と見込まれており、大幅な総額がそれも継続してなされる必要がある<sup>58</sup>。これまでの先進国の考え方からすれば、①最貧困層の削減のため、ミレニアム開発目標の達成に努力する。②現行のルールでも成長に成功する国は存在するのであり（例えばアジア NIEs、中国、インド等）、すべての途上国には発展への「機会」が平等に与えられている。したがって、③後は途上国による自助努力が重要であり、先進国としてはこれまで通り可能な範囲で援助供与を行っていく、というのが本音であろう。今後、同様の考え方で問題がないのかどうかは、国際情勢に対する認識次第ということになるが、事態は発想の転換が必要な時期が来ているということである。

#### （ロ）援助増額の動機

南北問題とは、かつては西側資本主義国にとり植民地体制に変わる新しい国際秩序の構築に関わる問題であり、既に述べたように援助は、新興独立国の離反や社会主義化への対応という側面が少なくなかった。明治維新後の日本の発展を見ても、自らの資金で外国の技術を導入したのであり、開発援助というもの自体が戦後の国際社会における新しい現象であり、それまでは自助努力が基本であった。したがって、援助は富める国の当然の義務ではないし、冷戦が終了したことにより、援助の重要な動機の一つが失われたことにより援助が減ったことはある意味で必然であった。それでは、格差問題や貧困問題の深刻化が冷戦に代わる援助の動機になるのかが今問題となるが、南北格差や貧困問題が、現行の国際秩序を変更するほどに深刻なものであるのかという視点が重要となるであろう。

貧困や格差自体はいずれの国内社会にも存在するものであり、それが極端な人道的問題や社会不安につながるとみなされない限り、一定の貧困や格差は通常許容されるであろう。ましてや国際社会では弱肉強食の要素が強く、主権国家が他国の貧困の責任を負わないのが原則であることから、貧困や格差が存在するだけでは、援助の動機として弱い。南北間の格差が広がり南南間でも二極化が進み格差が広がる状況を見て、格差は資本主義が支配する国際社会における一つの経済合理性の結果であり現状程度であれば問題ないと見るのか、行き過ぎた格差は国際秩序の不安定化をもたらす問題であると見

<sup>58</sup> 2004年には、790億ドルと記録を更新しており、2002年以来上昇トレンドにある。（DAC統計）

るのかという認識の相違により対応は大きく異なってくる。

現在のテロの頻発、紛争の増加、南米等における反米的な社会主義政権の誕生、いわゆる「問題国家」の増加といった事象が国際秩序の変更の兆しと見るのか否かという点でいえば、9.11テロ以降、先進国が援助の増額を行っているのは、単にミレニアム開発目標の達成への努力というのみならず、テロや紛争の拡大が国際秩序をも変革する力につながりうるとの認識があるからに他ならないと思われる。いずれにしても、途上国の利害が無視されるような国際秩序は持続的でも安定的でもありえないことから、先進国と途上国の間で何らかの妥協が模索されることにより、国際秩序を不安定化させない努力が重要である。援助はそのための概ね唯一の有効な手段として位置づけられるのである。

## (2) 途上国側の国家主権という壁

国際社会が主権国家から成り立っていることから、援助国であろうと、その集合体である国際機関であろうと、対等の主権国家である被援助国に対してその合意なくして自らの意向を押し付けることはできない。主権の尊重、内政不干渉という国際社会の基本原則は、当然援助の世界にも当てはまる。他方、援助国が援助を供与するに当たり、何らかの条件(コンディショナリティ)を設定し、被援助国側は弱い立場であることから不本意にも合意せざるを得ない例は少なくないであろう。しかし、このような場合の条件は、従来経済政策に関わる事項であり、政治・社会に関わる事項については少なくとも表立っては差し控えられてきた。特に国家対国家の場合はそうである<sup>59</sup>。

そのような政治・社会に関わる事項とは具体的に何かにつき、例を挙げれば、人口政策であり、所得分配であり、軍事政策であろう。また、若干タブー度を落とすと、腐敗を含むガバナンス(統治)の状況、政治性の強い農業改革、環境政策もそうであろう。更に言えば、いかなる政策であっても、経済政策であれ、教育政策であれ、医療・保健政策であれ、本来その国の内政事項である(人権や人道には議論があるが)。

したがって、援助国としては、援助効果を上げる観点から、成長のネックとなっている途上国の内政問題に口を出したいのだが、差し控えざるを得ないということになる。その結果、成長の隘路を多く抱える国には、援助の効果が見込みにくい以上、援助規模は限定されざるを得ないという悪循環になりがちである。仮に、援助国が問題を指摘しえたとしても、途上国政府が対応できない場合もある。政権維持、民族対立、社会構造、宗教、既得権益の存在等により、改善なり変革は困難な場合が多いという限界がそこにある。いくつかの例につき敷衍すれば、以下のようなになる。

### (イ) 人口

<sup>59</sup> 外交上、内政事項については一切の関心表明、要求、批判ができず、やれば直ちに内政干渉になるということではないが、援助の具体的見返りとして内政事項に要求を行えば内政干渉のそしりを受けるおそれがある。

多くの途上国にとり、人口を適正な規模に押さえることは、成長、特に貧困削減にとり死活的に重要である<sup>60</sup>。「貧乏の子沢山」でわずかな経済成長率が人口増加率を下回り、一人当たりの国民所得だとマイナス成長になるような状況が現に起こっている。例えば、アフリカのサブ・サハラ地域の一人当たりの実質GDPの伸び率は、1965～1980年に2.0%（実質GDPは5.2%の成長）だったのが、「不毛の10年」である1980～89年は-2.2%（実質GDP成長率は1.0%）となった。貧困ゆえに、幼児死亡率が高く、それをヘッジするための子沢山が更なる貧困を生むという悪循環が起きやすい。

しかし、出産はすぐれて個人の問題であり、特に宗教上の理由がある場合には、産児制限の方法にも制約がある。一国の発展の阻害要因が人口増であり、人口抑制が発展の一つの重要な鍵であることは明白であっても、外国政府はそれを口に出せない。

筆者が勤務したフィリピンは、カソリックの国であり、中絶が禁じられている。狭い国土にもかかわらず人口は8000万人を越え、土地が痩せ主食である米の自給も達成できず、過剰人口が経済発展の一つのネックになっている。しかし、カソリック教会の影響力は強く、政権の支持基盤にもなっていることから、人口政策の変革は期待できそうにない。米国はコンドームの支給に力を入れ、日本は母子保健プロジェクトの実施により母子手帳を配り家族計画の正しい知識の普及を通じて、実質的な人口増抑制を狙っているがその効果は定かでない。

#### (ロ) 所得分配

一国の経済が成長すれば、トリクルダウン効果により、貧困層の所得も向上し、ひいては貧困がなくなるとの理論は、日本やアジアNIE Sの経済発展では実証された。ある程度の成長は達成したもののトリクルダウン効果が弱い国もあろうが、その場合には、所得再分配といった貧困対策により、絶対貧困の減少が理論上可能であろう。例えば、最近高い成長率を記録している中国やインドは億の単位で最貧困層を抱えているし（それぞれ1億人、3億人）、南米<sup>61</sup>でも国内の貧富の格差は極めて大きいと言われている。しかし、所得分配の問題も内政事項の代表例である。先進国は、通常、「市場経済に適合した」社会構造の変化は求めても、内政不干渉を理由に所得制度や収入格差の改善までは要求しない。実際、その国の所得再分配のあり方がどのようなものであるべきか、国内の格差はどこまで許容されるべきか、経済の活力を維持するために税システムは如

<sup>60</sup> 世界の人口は過去50年で倍増し、2004年には63億7800万人となり、国連の推計では2050年に89億人に増加する。増加分のほぼすべてがアフリカ、アジア、ラテンアメリカの途上国で生じている（世界人口白書）。

<sup>61</sup> 例えば、「世界開発報告」（世界銀行、1990）は、ラテンアメリカにおける貧困対策の成功は収入の再配分ができるかどうかにかかっていると報告した。それによれば、最富裕層の5分の1に現在の2%増の税金を課すことで、貧困対策に十分な資金を調達できるとする。

何にあるべきかは、その国の歴史、社会、文化、更には経済状況によるものであり、外部から意見はいいにくい。特に、援助を行う側の主体が国家である場合には、そのような意見や注文を行うこと自体が、その国の政策ひいては政権批判を行うことになりかねないという問題がある。被援助国の政権が民主的に選ばれている場合は特にそうであろう。

ミレニアム開発目標は、貧困層の底上げが中心であり、所得分配を含む貧困層への特別な政策が必要となるが、ドナーがこの問題に触れる場合には、やり方、言い方ともに慎重にならざるを得ず、途上国自身が納得して取り組む必要がある。ミレニアム開発目標で当該政府の役割（オーナーシップ）が強調されているのはその趣旨と解するべきであろう。

#### （ハ）軍事政策

途上国の軍事政策と援助を直接結びつけて要求するのも一つのタブーといえるかもしれない。現在の中国のように、開発途上国として先進国から援助を受ける一方で、巨額の武器輸入や軍備増強に予算を使うことをどう見るかという問題である。途上国の実際の軍事予算の状況や軍備の実態は必ずしも透明でないことが多く、また、国によりその置かれた安全保障環境が異なるので、武器輸入や軍事予算の急増を直ちに不当であると外国が糾弾することは困難である場合が多い。また、日本を除くほとんどの主要ドナーが武器輸出をしている現状を踏まえると、ドナー側が援助を行う条件として、軍事費を減らし、マクロ経済を立て直すべきとか、国内の貧困削減に予算を充当すべきだと要求すること自体、自らの国益との関係で複雑な要素を含むことになる。開発経済学の研究分野でも、計量学的に見て、国防費が途上国の発展にプラスに作用するという結論と、国防費が開発の制約要因になるという結論の両論に分かているようであり、必ずしも一概に国防費の増加自体を否定することは難しい。

#### （ニ）社会政策—例えば、農地改革、環境問題

途上国における貧困削減といえ、農業政策の如何は極めて重要であろう。特に大土地所有制が残っているような場合は、農地改革を実施することが、多数の小作農の生活向上を図る上でも、生産性向上のインセンティブを高める上でも重要と考えられるが、大地主等の既得権益を打破することはどの社会でも容易ではなく、援助国が正論を主張することははばかれる場合がある。特に、貿易分野でも農業は安全保障や国内政治の観点から、先進国でも機微な問題であるし、途上国にとっては、南北問題の一つの最も重要な要求が農産品を含む一次産品の先進国の輸入への優遇措置であることから、先進国が農業問題を援助と結び付けて取り上げることは困難な場合もあろう。

また、環境問題への取り組みについては、1992年のリオデジャネイロで開かれた国連環境開発会議（UNCED）において大きくクローズアップされたように、先進国

と途上国の考え方には大きな対立がある。途上国側は、地球環境を悪化させた責任は、途上国の資源や森林を搾取し工業化を推進した先進国側にあるとする。先進国側が途上国側にも同じレベルで環境保全の義務を負わせようとするのは、途上国の開発の権利を奪うものであり受け入れられないと考える。一般論で言えば、途上国は、国内の開発のためにはある程度の環境破壊はやむをえないと考えており、先進国では、今やコンセンサスがあると思われる環境配慮の問題も、援助と結びつく限り、先進国と途上国では感情的な議論になりかねない。

### (3) 南北相互の不信

以上のように、先進国は、財政的制約もあり、また国家主権の原則からも、途上国側が量的に満足するような援助を出すことは難しい。また、先進国としては現行の国際秩序を自らに有利なものと考えその維持を望んでいるが、途上国が国連の場等において、数の力を背景にその変更をもくろむのではないかと一般的な警戒感が潜在的にある。先進国から見れば、市場経済システムの中で、各国に与えられた「機会」は平等であり、成長できない国は制度の問題や政府の能力欠如により開発の隘路を克服できないわけであるからその責任は自らにあると考える。そして、援助に当たっても、自国民の税金により支援を行う以上それが無駄になるような資金の出し方はできず、コンディショナリティをつける等によりドナーとして必要な関与を確保したり、国益上重要な途上国に重点配分を行うことは主権事項であり正当化できると考える。

他方、途上国側は、そのような先進国の姿勢に大きな不満をもってきた。途上国にとっては、植民地時代に宗主国から開発の権利を奪われ、第二次世界大戦後も戦前とは異なるものの、先進国が自らに有利な経済秩序を新たに作り出し、再び途上国の発展の機会を奪っているとの認識が潜在的にある。すなわち、市場経済に基づく自由競争の推進は南北間の実質的差異を軽視する「強者の論理」だと考えるのである。また、先進国の援助は量において寛大でないのみならず、コンディショナリティをつけて先進国側に有利な秩序を押し付けようとしているとの不信感がある。そして、成長を優先させるのか、最貧困層への目配りを優先するのか、また、開発を優先するのか、環境を優先するのかといった援助資金の使い方、優先付けは途上国自身の判断に任せるべきと考える。

このように、南北問題の60年の歴史の中で、双方の歩み寄りや協力はあったものの、基本的な不信の構図が変わったわけではない。冷戦が終わったことにより、東西問題という一つの対立軸がなくなり、民主・自由の下での成長の機会が高まったにもかかわらず、むしろ南北対立は唯一残ったグローバルな対立軸として、各国のナショナリズムの高揚と相まって先鋭化しやすくなっているのかもしれない。その対立は、単なる貧困の解消や経済成長といった経済的問題というより、むしろ格差問題に端を発する国際秩序のあり方と国家主権という問題に関わる国際政治の根本問題なのである。

(4) 南北問題とミレニアム開発目標

以上、南北問題の視点から言えば、援助は国際秩序の維持という様々な国益の中でも最も上位に位置づけられうる目標にも関連しているとの状況を見たが、冷戦が終了し、新しい国際秩序の行方が不透明性を増している中で、国際社会がミレニアム開発目標を設定しえたことは以下の意味合いで極めて意義深いと思われる。

(イ) 世界では、先進国間と途上国間の格差はむしろ拡大しており南北問題は引き続きそこに存在する。開発経済は未だ格差縮小の決定打を見出しえていないが、先進国と途上国は、とりあえず南北問題の本丸ではなく、LLDC対策という南南問題にまず注力することで、対立を回避しているようにも見える。換言すれば、最貧国のみならず、途上国それぞれが成長の問題を抱え、先進国の支援を必要とする中で、最貧国以外の途上国の合意を得て最貧国に焦点を当てることに成功したことは歴史上なかったことである。狭義の南北問題より南南問題の取り組みを合意により優先しえたのである。また、南南問題でも LLDC の開発そのものを直接の目標とせず、LLDC を中心とする最貧困層の底上げを目標にすることで、経済成長の達成という極めて困難な目標を掲げることをうまく回避している点も現実的な選択として評価できる。それだからこそ、ミレニアム開発目標を何とか達成する、また達成できないにしても然るべき結果を出すというのは南北問題の今後を見る上で極めて重要な影響を与えるものと思われる。

(ロ) 国際社会の先行きは、テロ、紛争の激化、民族対立、核不拡散等で不安定かつ不透明な状況にある。グローバル化の中で、各国がナショナリズムを強める傾向にあるが、途上国国民の不満が外部、特に米国を中心とした現行の国際秩序のあり方に向けられやすいという意味で注意が必要である。米国が強力に推進する人権、民主主義に対する途上国の反発も今後の国際秩序を考える上で大きな懸念要素になりうる。かかる状況下、国際社会の不安定化の背景の一つとなっている南北問題、その核心部分である格差問題に取り組むための具体的な目標が南北合意の下に設定され、両者の協調の下で、一定の時間的猶予をもって取り組まれることになった。また、その中で、途上国がオーナーシップの下に、自己改革を行う方向に誘導できたことは、今後の成否は予断できないものの望ましい方向として結果が期待されるのである。日本もこのような貴重な機会を逃すべきではなく、援助増額へ舵を切る必要がある。

(ハ) 外交は、国益の追求と国際秩序（国際協調）の妥協という側面があるが、先進国側が現在の国際情勢を国際秩序が崩れる恐れのある予兆とみなし、援助の増額という形でこれを避ける方向でバランス感覚を働かしえたことは健全な決断であろう。確かに、各先進国の安全確保という意味では、短期的には軍備増強が即効性のあるハードパワーしてより有効であろうが、援助はソフトパワーとして現在進行しているような国際秩序を侵食するような中長期的な流れを抑止する上で有効性を発揮

する。また、援助の効果は即効的ではないが、援助を拡大するというメッセージの発出及びその実行着手は短期的な効果を持つのであり、安全保障の観点から言えば、援助と軍事はこれまでもいわれているとおり、車の両輪であり、硬軟共に進める必要がある。

(二) 日本は、海洋国家として、グローバルな自由貿易体制の確保が生命線であり、経済的な利害関係が支配し強力な相互依存を基盤とした国際秩序を構築することは、まさに日本の利益である。ミレニアム開発目標が志向しているのは、人道や人権を重視し、途上国の経済的底上げを図り、軍事力やテロを戒めていこうというものであり、こうした機運を逃すことなく、むしろ能動的に旗を振ることが、経済国家日本がとるべき路であろう。財政再建の厳しい折ではあるが、国際潮流に乗ることなくこのまま援助が減り続けることとなれば日本のこれまでの実績に傷がつきそれが回って日本の衰退を招くことにもなりかねない。

## 第5章 援助現場にみる多元性

前章までは、マクロ的観点から援助の多元性、複合性を検討し、国際援助の世界には、未だ援助の理論、手法に定まったものがなく試行錯誤の状況にあることを見た。また、先進国と途上国の援助に対する見方は異なっており、国家主権の存在により援助の成果が上がりにくい構造があることも見た。

この章では、理念的、理論的な問題を離れ、援助現場においては、援助の多元性ゆえにどのような困難があるのかを見てみたい。筆者は2001年から2003年にかけて約2年半、在フィリピン日本大使館の経済班に所属し、援助行政の一端に携わった経験があるが、本稿のテーマである援助の多元性に由来する現場での判断の難しさにつき3点に絞って紹介する。

### 1. プロジェクトの選定—援助決定プロセスの透明性

日本の援助の形容詞として、さすがに最近「ひも付き援助」という批判は少なくなってきたが、上述した「顔の見えない援助」の他に、「援助決定プロセスの不透明」が繰り返し用いられる例が多いように思われる<sup>62</sup>。しかし、単に「援助」のお決まりの形容詞

---

<sup>62</sup> 「援助が不透明」という場合、終了した援助がどのような成果を挙げたのかが国民にわからないという意味で使う場合もあるようである。日本政府は、1982年以来評価報告書の公表を行っており、会計検査院による実地調査や公募による日本国民のモニターも行われている。このような援助のパフォーマンスに関する情報量を拡大する余地はあり、政府はそのような方向で更に努力すべきである。その際、現場からの意見としては、大使館による調査にしても第三者の評価にしても、援助現場は多忙に過ぎ正確な情報を適時にアウトプットするには要員の拡充が不可欠である。筆者は、日本国民一般に援助の実態を理解してもらうために、例えば、独立行政法人

として使っている例が多く、問題の所在を明確にしている批判はほとんど見られない。果たして何が問題なのかを明らかにしなければ改善の途は出てこない。ここでは、フィリピンにおける援助決定プロセスに関連し、援助現場における関与の事例を紹介することにより、問題の所在を検討する際のヒントを提供することにした。

#### (1) フィリピンにおける我が国援助の決定プロセス

日本の二国間援助は大別して円借款、無償資金協力、技術協力に分けられるが（国際機関に対する拠出も主要なODAの一分野だが、ここでは大使館が主に関わる二国間援助につき説明する。）、要請主義<sup>63</sup>に基づき、フィリピン政府から、個別のプロジェクトやプログラム（以下、「プロジェクト」という。）の要請が、閣僚会議における審議を経て、日本政府に正式に提出される。日本側は、フィリピン側に優先順位をつけて提出するよう促しているが、筆者が在勤した時期にはプライオリティは付けられて来なかった。異なった分野のプロジェクトの優先順位をつけることは実は極めて困難な判断である（例えば、A地方の災害防止プロジェクト、B地方の農業プロジェクト、C地方の道路プロジェクトはフィリピン側各省庁にまたがり、かつプロジェクトの性質も異なる）。単なる経済性の考慮だけで決められないからである。また、フィリピン政府にとり援助の最終選定権が日本側にある以上、優先順位をギリギリ詰めても生産的でないと考慮があるのかもしれない。

フィリピン政府からの要請がすべて揃った段階で、日本大使館は、円借款案件については大使館と現地のJ B I C事務所が、無償案件及び技術協力案件は大使館とJ I C A事務所（以下、この2つの援助実施機関現地事務所を「現地事務所」という。）が協力して、各要請の検討作業に入り、現地視察や関係者からの意見聴取、フィリピン政府側からの確認作業等を行う。その後、日本大使館と現地事務所により各プロジェクトの評価会議を数度にわたり行う。その上で、現場サイドとしての優先順位を決定し、意見を付した上で、東京の外務省に送付する。大使館と現地事務所意見が異なる場合もあるが、意見を一本化できない場合は<sup>64</sup>、双方の意見を付ける。外務省は、関係省庁及び実

---

化したJ I C Aが現地に評価要員を増員し、希望する日本の旅行者が有料で援助現場を見学できる制度を設けることが可能と考える。

<sup>63</sup> 要請主義は、被援助国政府から、プロジェクトの正式な要請書を取りつけるという手続を意味し、被援助国の意思に反する援助を行わず、その開発計画を尊重することを目的としている。要請主義を被援助国から要請が来るまでは、日本政府は何もしないと誤解する向きがあるが、通常、日本から専門家や調査団を派遣しプロジェクトを形成し、それを相手側政府と検討し、正式要請となる場合も少なくない。なお、援助国にしろ、国際機関にしろ、プロジェクト案をいずれが主導して作るかの程度の差はあっても、被援助国の同意が必要であることに変わりはない。

<sup>64</sup>現場で援助に携わっていると、各種援助の視察や関係者との意見交換、過去の実績等を通じ、当該国ではどのような援助が効果的か、どのような援助が失敗しやすいかといった相場観ができてくるので、具体的なプロジェクト案の優先順位をつける作業においては、大使館であるか現地事務所かを問わず、見方に大きな相違が出ることは少ない。

施機関の本部と協議を行い、日本の採択方針案が決まる<sup>65</sup>。その過程で、環境案件などでは地元の同意をとるようフィリピン政府側に条件をつけたり、必要に応じてフィリピン側官庁に各種の照会を行う等により、要請に関する更なる確認作業を行う。

日本の採択方針案は、日本政府（日本政府代表団がマニラに出張するか、大使館が中心となり現場で対応する。）とフィリピン政府が協議の場を設け、正式に伝えられる。その際、日本政府は採択・不採択理由をフィリピン政府に説明し、先方から合理的な異議が出る場合には、再検討を行う。その後、両者の合意の下、援助プロジェクトが決定され、通常交換公文という形式で両国政府の権利義務を定めて正式の調印となる<sup>66</sup>。その後、フィリピン政府による入札が行われるが、不正防止の観点もあり途上国政府側のみ任せるとはせず、日本側の実施機関と共同で入札手続を行い、受注企業が決まるしくみになっている<sup>67</sup>。

このようなプロセスは日本にとって援助重点国であるフィリピンと、そうではない他の途上国とではやり方が若干異なると思われるが、基本的考え方は同じである。

## （２）プロジェクトの選定基準（特に重要なポイント）

現場で優先順位をつける際、考慮すべき点としては特に以下の４点が重要であると筆者は考えていた。言うまでもなく、ODAの原資が国民の税金である以上、プロジェクトが経済的・社会的観点から効果的・効率的であることが大前提になる。

- （イ） 案件が成熟しているか。（更なる時間をかけて案件を見極めたり、見極めのための調査を行う必要はないか。案件の技術・仕様レベルは当該途上国の水準から適正か。）
- （ロ） 案件は効果的か。（被援助国の経済社会開発や人造りに有効と見込まれるか。費用対効果や援助の波及効果は高いか。実施の必要性、緊急性は高いか。援助スキーム間の連携はどうか。）
- （ハ） 相手側実施機関の能力及び信頼性は高いか。（特に、当該実施予定機関の過去および実施中案件の実施状況如何が重要である。相手側資金負担分の予算獲得能

---

<sup>65</sup> 東京の判断は、現場の判断に加え、外交関係の重要性の観点から、どの国にどのくらいの援助を供与するか、また、どの分野に重点援助（例えば、貧困削減やIT分野）を行うかの国際公約等を踏まえた判断、日本経済全般の利益、日本及び被援助国の財政状況、日本の援助の得意分野、人材のアベイラビリティ等を総合的に判断する。

<sup>66</sup> 以上のプロセスを整理すれば、まずどの案件を要請するかの第一次選定権は途上国側にある。日本政府はその中からどの案件を選定するかの第二次選定権をもつ。日本政府が選定した案件の優先付けに不服がある場合は、途上国側は再検討の要請ができる。最終的に、両者が合意した案件のみが採択されるので決定権は両者にあるということになる。

<sup>67</sup> いかなる入札図書を作るかもプロジェクトの成否を決める場合があり重要である。例えば、工事の難度や建造物の強度をどの程度にすべきかの判断により、価格も落札業者のレベルも決まってくることから、入札に関わるコンサルタントの質も問題となる。

力、フォローアップの実績、援助実施に当たって直接の担当部署の能力及び信頼性、人的体制、組織のトップの責任感及び熱意、等)

(二) トラブルの可能性はどうか。(特に、環境問題、地域住民移転による反対があるか、その手当てはどうなっているか、治安上の問題が起こる可能性はどうか。)

(3) プロジェクト選定に当たってのその他の要素

案件が十分成熟していて特に有効ということであれば問題なく採択となるが、成熟度、有効性ともに及第点であるが甲乙付けがたいというケースが多い。これら案件に優先順位をつけることは、特に分野が異なる場合には容易ではないが、上記の4点に加え、以下のような要素を総合的に考慮して、現地事務所とも協議して東京に最終的な判断を求める。

- ① 日本政府及び相手国政府の重点方針に合致するか。(日本側がフィリピン政府の合意を得て作成した国別援助方針と合致するか、フィリピン政府の経済重点計画に合っているか。)
- ② 省庁間、地方間バランス(過去の援助実績を見て、必要性や実施能力等を勘案しても不適切なアンバランスが生じていないか。一つの省や地方に援助を同一年に複数担当させたり、連年で担当させた場合、予算獲得や人材不足等で援助の実施に支障が生じる場合がある。)
- ③ 日本が国際社会で公約した重点分野のプロジェクトに留意する。(留意としたのは、あくまで当該プロジェクトの成熟、有効性等プロジェクトが効果的、効率的なものであることが優先される。)
- ④ パブリック・ディプロマシーに有効か否かに留意する。(当該プロジェクトが日本の援助として多くの人に感謝され、フィリピン人の親日感情によりよく資するかどうか。)
- ⑤ 他のドナーの援助実施と重複や競合がないか。他のドナーがやっている場合シナジー効果が出て大きな効果を生むか。
- ⑥ 日本、邦人企業、日本人の利益や安全に直接、間接に資するか。(例えば、経済インフラの整備、紛争地域への支援、治安や麻薬関連の援助などの実施)
- ⑦ 「外交」の要素、すなわち二国間関係や当該地域との関係強化に特に資する案件であるか否か。(フィリピンの場合で言えば、中央政府とイスラム勢力の間の紛争地域であるミンダナオに対し「平和構築」の支援を行うことは、テロとの戦い並びに最貧困層への支援になるという現下の国際社会の共通目標に沿うことになる。また、フィリピン政府の和平努力への支援になるとともに、国民の関心でもあることからパブリック・ディプロマシーにも資するといった複合的な外交意義をもつ。)

最後の⑦に関連し、ODAは外交の手段と言われるが、現場における個別のプロジェ

クトの可否判断のレベルでは「外交」が前面に出ることは多くない。「外交」判断の要素が強いのは、一義的には当該国にどの程度の大きさの援助をどのタイミングで行うのかの判断である。プロジェクト形成、選定のレベルでは⑦のような事例もあるが、そのような重要な外交案件があるかにもよるが、通常は太宗を占めるわけではない。外交的要素を加味する場合でも、あくまでプロジェクトの経済・社会的観点からの成熟性、有効性が実施の前提となることに変わりはない。

#### (4) 不透明批判

ここで、このような日本の援助決定のプロセスが不透明であるという批判が国内にあるがこれは何を意味するのであろうか。大別すると、以下のような広い意味で語られているようである。

- ① 国別の援助配分の戦略に関わる政策は行政府のみで決めずに、米国のように議会の関与を強くすべし。
- ② 日本政府の案件の決め方が外部からわからず不透明である。
- ③ 相手国や日本の政治家や利益団体が絡み、汚職、腐敗の温床になっているのではないか。民間企業が談合や不正な献金等をしているのではないか。
- ④ 被援助国の住民の意見を反映させていないのではないか。

こうした批判につき、フィリピンの援助現場にいた立場からみると以下のような所感をもつ。

##### (イ) 国会の関与

日本の国会においては、これまでも援助に関する審議は行われてきており、援助に係る様々な方向性を示すという意味で必要な審査機能を果たしていると思われる。援助も行政の一環であり、外交施策であることから行政府が実施し、国会及び国民に責任を負うとのやり方は他の行政と基本的に同様である。日本の援助は、米国型の少数の戦略拠点国に援助を集中するといったやり方とは異なり、前述したとおり、むしろ戦略性を強く打ち出すことなく、総合安全保障の立場から全方位的な外交を目指してきたと思われるが、そのような方向性の可否は、まさに国会で議論されるべきテーマであり、大局的視点から援助戦略が議論されることは日本外交のあり方を方向付ける上で重要である。他方、どの国を重視し、しないかといった審議がオープンな場である国会で行われることは、審議のやり方にもよるが、外交的にも適当とは思われない。例えば、フィリピンはアセアンの中で、安全保障上は日本にとり極めて重要であるが、経済的には日本にとり相対的に重要度が低い、ゆえにアセアンの中で〇番目の援助量にするというような形の審議は外交的に大きなマイナスである<sup>68</sup>。いずれにしても、

<sup>68</sup> 2006年、援助に関する高度な判断を行う場として、総理大臣、官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣を構成員とする海外経済協力会議が設けられ、6月に対中援助の方針が決められたと報道されているが、行政のトップが少人数で援助に係る機微な外交判断を行うことは望ま

マスメディアにおける国会の審議状況の報道が不十分なために、関心の強い国民にしか知られていないが、長年にわたり国会による審議を通じて日本の援助がチェックされ、援助行政が変更、改善されてきた点は忘れられるべきではない。今また、国際情勢および援助世界が変化する中で、援助がこうした動きに対応してどう変わるべきかにつき、国会が改めて検証する必要があることは言うまでもない。

#### (ロ) 援助決定プロセス

援助決定のプロセスの全体像というわけではないが、現地が関与する選定プロセスとその際の選定ポイントにつきフィリピンの例を紹介した。援助決定プロセスが不透明という場合、一般的には、行政プロセス自体が外部からはわからず、不正や恣意的な判断が行われているのではないかという不信感があると思われる。確かに、日本国内の公共プロジェクトと比較した場合、援助では地方自治体ではなく相手国政府がステークホルダーになる、主に日本ではなく外国で援助が実施されるので成果物が日本国民に見えにくいという本質的相違がある。他方、日本人に「見えにくい」ことと、援助が「不透明」であることが混同されているケースもあると思われる。援助の不透明を判断する際には、特に以下の3点に留意すべきと思われる。

- ① 援助の場合、日本国内のプロジェクトと異なるのは、相手国が存在することである。被援助国政府が、適正な国内手続を踏んで提出してきた援助要請リストから、日本政府が自らの実施能力等を踏まえつつ最も効果的と判断するプロジェクトを選ぶ。したがって、日本政府が恣意的にプロジェクトを選ぶわけではなく、被援助国側の正式要請が先にある。すでに述べたように、日本側は選定、非選定の理由を先方政府に説明しているし、不服があれば先方政府には拒否権がある。ポイントは、援助においても、相手国と我が国という2重のチェック・バランスが働いているということである。
- ② また、日本政府側の決定に当たっては、プロジェクトの実施に関与しない第三者である民間企業の調査結果、JICA・JBICという援助実施機関の専門的意見、並びに大使館による行政的視点からの意見を踏まえ、中央政府（関係省庁）が総合的見地から決定するとの手続をとる。複数の機関から多元的な見方が出され、主観や情実が排除される多層的なシステムになっている。すなわち、被援助国側のプロセスのみならず、日本国内の行政プロセスの中でも多層なチェック・バランスが働いている。

ここで援助決定プロセスが不透明性ではないかという問題提起が、相手国側から不適当な案件が要請され、無駄な援助になるのではないかという途上国政府に対する不信から発せられる場合もあろう。上述したとおり、そのような案件が採

---

しい改革と思われる。

択されないよう日本側が最終的な選定権をもつように工夫されている<sup>69</sup>。

- ③ 援助プロジェクトの要請内容、日本側の採択、不採択理由等が、相手国政府のみならず、日本国民や相手国国民に公開されるべきという指摘があるのかもしれない。相手国政府が援助プロジェクトを日本政府に提出する段階で、議会や国民に諮るか否かは本来相手国政府が国家制度に基づき決める問題であり内政事項という。仮にそのような手続きが踏まれるのであれば日本として歓迎できるものであろう。一方で、現場の立場からすれば、国にもよるだろうがそのようなプロセスは援助をむしろ政治化し少ないパイ（援助）の争奪戦の様相を呈する恐れがあることを懸念する。一般論として、途上国の政治プロセスに過度な信頼を置くことは戒めるべきである。また、採択、不採択の理由は行政府に対しては概略説明するが、日本政府が相手国国民に説明するのが適当かは疑問がある（被援助国政府が自国の国民に説明を行うか否かは彼らの判断である。）。援助が国家事業であり、援助のプロセス及び結果については両政府がそれぞれ自らの議会と国民に責任を負うのが原則であろう。日本側にしてみれば、過去の実績等から、援助を供与するのが適当でないとは判断する省庁や地方政府もあるし、また、相手国の政争に巻き込まれるおそれのある案件もありうるし、治安上の問題が大きい地域もある。そのような相手の面子にかかわる事柄を日本政府が不採択の理由として明示することが不適當な場合は少なくなかろう。

(ハ) 外部からの関与の排除

政治家が地元で多くの公共事業をもって来たい、民間企業が公共事業（援助案件）を受注したいと考えるのは、日本に限らず、被援助国側でも事情は同じであろう。そこで重要なのは、援助の決定権をもつ援助関係者のインテグリティ（中立性、清潔性、専門性）である。特に日本側の政府関係者が、援助の成熟度、有効度に基づき厳格に審査すれば援助に絡む疑惑は相当程度防ぐことができる。現行の我が国援助システムは、これまでの幾多の改善措置を通じ不正が行われる余地は極めて少なくなっており、フィリピンで勤務した際も、現地で不当な干渉に煩わされるような事例はなかった。前述した世界銀行が「東アジアの奇跡」という調査で、日本を含むアジア諸国が成長に成功した秘訣の一つとして「政治的圧力から遮断された強力なテクノクラート官僚の存在」を挙げているが、援助事業の遂行にも、中立性が高く、政治や業界の圧力から遮断された官僚機構の存在は重要である。援助に絡む不正については、日本に限らず、他のドナーでも言われることがあるが、不正が起りにくいシステムをつ

---

<sup>69</sup> 批判者が、日本政府に問題があるか、被援助国側に問題があるかにより論点は異なるが、被援助国側、日本側の双方に問題がありうるとの前提で、日本政府のプロセスは構築されてきている。したがって、不透明さを極力排除する一連の援助システムは重要であるが、システムを動かすのは人的要素も重要であり最後の砦はやはり日本の援助担当者のインテグリティであろう。この点、かつてのODAにまつわる汚職疑惑を見ても政府関係者が絡んでいる例はほとんどない点は評価されてよいと思われる。

くるのみならず、そうした行為が起こった場合には、日本側、被援助国にかかわらず事後的に厳格に処することも重要である<sup>70</sup>。

## (二) 相手国国民の意見

日本の「援助決定プロセスが不透明」という批判が、「被援助国の国民の意見を反映させるべき」という意味にまで拡大されている場合がある。フィリピンの経験で言うと大きく二つに分かれると思うが、一つは、①必要に応じて、案件に関係する地方自治体の明確な合意をとるべきとする場合と、もう一つは、②一部の住民の反対がある場合には、案件の実施には当該住民の同意が必要である、という場合である。

①途上国に限らないが、地方政府にとり援助は通常歓迎すべきものであり、反対があることはまれであろうが、反対がある場合には被援助国の中央政府が当該自治体の明確な合意を得るべきは当然である。但し、そのような反対が、同じ地方内で経済性を無視してプロジェクトサイトを政治的に変更しようとするケース（例えば、道路のルートの変更）であつたりすれば、妥当でない場合もある。

②環境問題や住民立ち退きなどのケースで、一部住民に反対があつたり、反対が予想される場合、日本政府は案件を却下したり中止すべきかという問題がある。フィリピンでは日本から地理的に近いこともあり日本の環境NGOと一緒に反対運動を行うケースもあるが、多いのは住民が移転補償の支払いや値上げを求めるケースである。この場合も、日本政府はまず、当該地方自治体や住民との対話による解決を条件とし、円満な解決努力を促すことが通例であつたが、住民の反対が一切なくなるまで案件をストップするかは事案により異なり一概には言えないだろう<sup>71</sup>。

①にしる、②にしる、当該国の適正な行政手続に従うというのが基本であるが、当該政府や議会に民主的基盤がある場合は特にそうであり、日本政府が相手国の民主制度の判定者にはなりえない。いずれにしる、特に大規模プロジェクトの場合、一部の住民が

<sup>70</sup> 本稿の趣旨ではないが、不正疑惑をなくすために、これまでもいろいろな制度の改善が図られてきたが更なる努力が必要であろう。不正事例をよく検討し、不正の再発が起こらないような予防手当てが重要と考える。一例としては以下のようなものが考えられ、

- (1) 相手国の政府関係者や政治家に賄賂を提供する等不正な行為を行った企業には、二度と行う気にならないよう厳罰に処する。
- (2) 不正と疑われる行為については、役人等援助関係者であれ、政治家であれ、業界であれ、疑惑を通報する制度を設ける。
- (3) 被援助国には、要請案件を多くするように義務付け、日本側の選定の裁量余地を大きくする。そのためにも、日本の専門家等を増員し、彼らに関与する案件を増やす。

<sup>71</sup> 日本では考えにくいだが、フィリピンでは、援助プロジェクトや公共工事が予定されることが一般に知れると、当該工事予定サイトに非居住者が他地域から集まり立退き補償を要求する事例が少なくない（一種のビジネスになっている場合がある。）。また、工事予定サイトは公有地であることが多いが、既に違法居住している者が多いという特徴もある。これらの者に補償を行うか否かは、法令上不要であるが、実際には人道上支払っている場合も多いようである。

移転等の憂き目に遭うことは先進国でも同様であり、公共の利益との兼ね合いはどこの世界でも難しい。

以上、援助決定プロセスでは、現場の援助担当者も、多元的な判断を行う必要がある状況を見た。同時に、「援助決定プロセスが不透明」と批判される場合の視点も複数あることからそれぞれの論点を簡単に検討した。不透明の問題があれば見直しを図るべきであるが、問題を特定することなく、日本発で「日本の援助は不透明」と総括され、相手国国民やその他外国にそのようなイメージが誤って定着することとなれば、日本の納税者にとっても、日本外交にとっても望ましいことではない<sup>72</sup>。特に援助のように国民の監視が届きにくい外国での事業の場合はこのような事態が起りやすいが、具体的な議論が望まれる。

## 2. 大使館と邦人企業との関係

大使館員として援助現場に携わると、現地邦人企業との関係は深い。一般的には、大使館と現地邦人企業は緊密に協力し合うことが望ましいが、援助に限っては異なる側面がある。援助と邦人企業の関係で判断が難しい点は主に以下のようなものである。

### (1) 邦人企業に資する援助案件

邦人進出企業の経済活動に資する案件をどこまで優先すべきか、また、相手国政府に対し積極的に案件の採択を働きかけるべきかという論点がある。

例えば、実際にフィリピンで経験した例であるが、邦人企業が多数進出する首都近郊の工業団地周辺から首都の国際港までの渋滞が激しく交通インフラを改善しないと不要なコストがかかるという具体的事例があった。同様に、フィリピンには有害産業廃棄物処理場がなく日本のハイテク関連企業から処理ができないとの切実な訴えがあった<sup>73</sup>。このような場合、「要請主義」の解釈として、日本政府がどこまで日本企業の利益に関する援助を積極的に推進するべきかという問題がある。大使館は、フィリピン政府に派遣された日本人専門家に対し、フィリピン政府と検討し、援助要請を日本に行うよう促すとともに、直接フィリピン政府に対しても働きかけた。すなわち、これら案件が日本人商工会議所にとり優先度の高い要望であり、フィリピン政府が要請を提出してくれば、日本政府として援助を前向きに検討する旨説明した。明らかに邦人企業の利益になる援助案件であるが、フィリピンの基本的経済インフラ改善による海外投資の促進に

---

<sup>72</sup> 筆者がフィリピンにいた際、援助関連の主要官庁の高官が会話の中で「日本の援助はひも付き」と述べたが、過去のイメージはなかなかぬぐいがたいものである。それを受けて、日本大使館では、国際比較をあげて日本の援助がひも付きではない旨フィリピン政府全体に広報したが、いったん出来上がった負のイメージを取り除くのは容易ではない。

<sup>73</sup> フィリピン日本人商工会議所もアロヨ大統領他フィリピン政府宛にこれらインフラの改善につき具体的な要望を出している。

資する優良案件であり、大使館が積極的になるのは問題ないとの判断である。具体的には、邦人企業が多数集まる工業団地は輸出加工区であり、当該インフラの整備はフィリピンの輸出促進、国際競争力の強化に資するものであること、有害産業廃棄物の処理場がないことは邦人企業の問題というよりも投資受入国としての責務であるとの考えである。しかし、この2案は未だフィリピン政府から要請されるに到っていない<sup>74</sup>。

## (2) 邦人企業の安全

邦人企業が日本の援助案件を受注した場合、その工事関係者が危害に遭ったり、脅迫を受けて金銭を要求されたりするケースがある。通常、海外に出た邦人企業が安全の問題に直面した際は、大使館はアドバイスをしたり、必要に応じて駐在政府に解決を要請したり、警護を要請するが、ビジネスを中断したり一時引き揚げを行うかの判断は最終的に当該企業が行うのが通例である。他方、援助関連事業の場合は、一般のビジネスと異なり日本政府の関与の度合いが強いことから、邦人の安全問題が生じた場合に日本政府は工事中断等の命令ができるのかという問題が生じる。こうしたケースの場合、日本政府、被援助国政府、当該企業のリスク判断や利害は通常異なることから、3者の調整に多大な時間と労力を要する場合がある<sup>75</sup>。

なお、前述したように、フィリピンのミンダナオ地域は東アジア地域の平和と安定にとり脅威となるおそれがある紛争地域であるが、平和構築のための援助を日本が積極的に実施するに当たっては邦人企業や邦人の安全問題が最大のネックになっている。

## (3) タイド援助を優先するか。

日本の円借款では、98年以來日本の不況対策として日本が優れた技術を持つ一定分野のプロジェクトについては、被援助国が希望すれば日本企業のみと契約できるというタイドスキームを設け、その分貸付条件を通常以上に緩和している<sup>76</sup>。

このような要請が途上国政府から提出されてきた際に、現場サイドとして当該案件を特に優先するのか否かの判断を行う必要がある。日本企業が受注すれば日本経済にとってプラスになるし、被援助国も通常の貸付金利より更に優遇されるのでメリットがある。

<sup>74</sup> 前者は、フィリピン政府としてBOTでやる方が国家財政上負担が小さいと判断したが、トラブルによりBOTの進捗が遅れたようである。後者は、高熱焼却施設設置により環境上の問題がないかにつき判断が遅れているとの説明であったが、実際はフィリピンの厳しい財政事情もあり、優先度と緊急度の認識で比間の相違があったと考えられる。

<sup>75</sup> 援助受注企業は、日本政府ではなく被援助国政府に雇用されており、命令権は当該政府にある。それに従わなければ企業は契約違反として損害賠償金を払うなどの義務が生じる。完工が遅ればその分被援助国政府の費用が増大し、得べかりし利益の逸失という損失が生じる。日本政府は、法的な権限はないが邦人の安全の観点から万一の事態を避けるべく慎重な判断を主張することになる。

<sup>76</sup> 98年に経済構造改革のための特別円借款を創設し、2002年には手直しを行い、本邦技術活用条件の導入として、円借款の条件緩和を行った。

他方、一般案件のAプロジェクトと、本件特別案件のBプロジェクトがあり、いずれを優先するかを検討する際、共に一定の水準にあるが、A案件の方がより優れていると判断する場合、日本企業を優先するか、途上国の開発メリットのいずれをより重視するかの問題となる。現場サイドの判断として外務本省にどう優先順位を報告するかは特に判断基準があるわけではない。結局は、どちらの案件がより被援助国側の経済・社会開発に役立つのかを見つつ、日本経済の状況等も併せ考えた判断を行い、東京で更に総合的見地から判断を行うということになる。

#### (4) 援助における現地邦人企業との協力

フィリピンには日本の大企業のほとんどが進出しており、企業によってはフィリピン国内に張ったネットワークも大きく、フィリピンの経済問題やインフラの隘路につき有用な情報を持っている。したがって、大使館としては、より良い援助のためにも邦人企業との意思疎通のメリットが大きい。一方で、日本大使館と現地邦人企業は、援助を介して政府関係者と利害関係企業という立場にあるので、通常の意味疎通<sup>77</sup>に当たっては、外部から不透明な関係と疑われないよう注意する必要がある。

援助に関する日本政府と邦人企業の協力という場合、民間企業からの技術者の積極派遣（それもあまり高額でない費用で）が言われるが、援助政策の策定や実施段階においても協力の余地が高いと思われる。というのも、日本の援助実施体制は不十分であり、NGOの力も弱い現状で、民間企業のネットワークの活用が必要だからである。援助に関する日本政府の考え方を説明し、有効な援助の実施の観点から、邦人企業から知恵や意見をもらう意味は大きい。また、草の根・人間の安全保障無償といった中小規模の援助では、現地の邦人企業も一種のNGOとして参加資格があるように変更することが可能となれば、実施部隊として日本の援助に厚みが出る。例えば、政府半分、企業半分で援助を行う場合、企業の宣伝にもなり、日本のイメージアップにも役立つと思われる<sup>78</sup>。また、米国の援助のように邦人企業が技術協力を請け負うやり方も検討可能であろう。

### 3. 貧困削減プロジェクトと技術協力

国際社会では今後ますます貧困削減が重視されていくことが予想され、我が国も取り組みを強化していく必要があるが、現場レベルではどのようなやり方が有効なのであるか。特に最貧困層を対象とする場合、資金協力の中では、無償資金協力が主力となるが、貧困地域での小学校建設、地方の保健所設置・機材供与、マラリアや結核の予防接

<sup>77</sup> 緊密な意思疎通は、現地進出企業の問題点を把握し、大使館として必要な支援を行うために意思疎通は必要である。援助に当たっても、援助実施上のトラブルや治安問題などで緊密な意思疎通を行っているが、ここでいう援助政策に関してはむしろ緊密な意思疎通がはばかれるケースである。

<sup>78</sup> 但し、政府資金と企業資金の混合は会計法に抵触する恐れがあり、適切な条件を検討する必要がある。

種の費用供与、地方の灌漑事業等が日本の定番となっており、また、草の根・人間の安全保障無償資金協力による小規模プロジェクトとしても各種の事業が行われている。他方、JICAが中心になり行っている技術協力では、貧困層を直接支援するようなプログラムは限られている。

従来、技術協力の基本的考え方は、被援助国の公的部門の中堅実務レベルに技術を移転し、相手国政府を通じて、当該技術が民間機関や当該国民に広く伝わり、結果として経済成長を促していくというものであった。したがって、日本の専門家が直接相手国国民に技術やノウハウを伝授するというのは、青年海外協力隊のような場合を除くと例外的であった。しかし、従来のやり方では、最貧層の貧困削減には直接つながりにくく、日本でもいろいろな試みが提案されているようであるが、未だ模索中の段階にあると思われる。ここでは、フィリピンの観光地として有名なセブ島の北部地方で行ったJICAの新しい試みを紹介する。

#### (1) セブ州地方部活性化プロジェクト

この事業は、1999年から2004年までの5年間、セブ州北部20町において、水産業、畜産業等の振興を通じた地方開発行政の強化、更に住民やNGOと共同しながら地域開発を図ることを目的とした。プロジェクト方式技術協力<sup>79</sup>という資金、人材を包括的に投入するスキームを使って、貧困地域の開発のノウハウを模索するという新しい試みである。具体的には、60以上の小規模プロジェクト(例えば、水供給システム、ヤギの飼育、道路のリハビリ、排水処理、家畜衛生技術等)を有機的に結合させ、町自治体内部で、また町自治体同士の横のつながり、そして町自治体と州政府の縦のつながりを図ることにより地方開発メカニズムを構築することが主眼となった。日本人専門家の献身的な努力と援助受入れ側の努力により、試行錯誤の中で、概ね成功裏にプロジェクトを終えている。

#### (2) プロジェクトの評価

このプロジェクトが開始後2年半を経過した中間時点でJICAの評価ミッションが現地(セブ)に派遣され、その後首都マニラの大使館に立ち寄り評価結果の報告があった。筆者も立ち会ったが、このプロジェクトをどのように評価するかで大使館とJICAで相当な議論が行われた。大きく以下のような論点があった。

(イ) 費用対効果 貧困地域に日本人専門家が多数入り、かつ相当な資金も入れて支援を行うことはそれ自体意義があるが、このやり方は費用がかかりすぎ、今後他地域のモデルになりにくいのではないか。

(ハ) 制度化 このやり方を他の貧困地域で実施する場合、広域を所管する州政府がも

<sup>79</sup> プロジェクト方式技術協力とは、(1) 被援助国の専門家を日本に招聘して研修を施す、(2) 日本人専門家を派遣する、(3) 中規模の機材を供与する、の3つを有機的に組み合わせ、技術協力の立案から実施、評価まで一貫して計画的、総合的に実施するJICAによる包括的技術協力。通常5年間で終了することを目安にしている。

っと深くこのプロジェクトに入り込み、彼ら自身がノウハウを学び、自ら州内に普及していく枠組みを作る必要がある<sup>80</sup>。州政府の関与如何が、今後における事業の制度化、普及の決め手になるが、中間時点では州政府の関与が足りないのではないか。

(ハ) 青年海外協力隊等との業務デマケ JICAの技術協力で、このような貧困プロジェクト(コミュニティ開発プロジェクト)を行う試みは重要だが、これまでプロジェクト方式技術協力は政府対政府ベースを基本とし公的部門における技術移転やこれまでも述べた相手国の制度を改善するような援助を中心にしてきた。一方で、貧困削減を目的にする事業は、従来は主にNGOや青年海外協力隊に期待してきたが、今後JICA事業のデマケ(役割分担)をどう整理していくのか。

### (3) 貧困プロジェクトの困難性

貧困削減プロジェクトに、日本人専門家が直接参加し共に生計向上のため汗をかけば、支援効果は上がるし、「顔の見える援助」としての意味があることは確かであり、このようなコミュニティ開発プロジェクトは国際援助の潮流にも合っている。しかし、貧困地域での生計向上プロジェクトには費用対効果の視点が重要であり、プロジェクトとしての持続力があり、可能であれば彼ら自身の努力により他地域に波及していくようなものにできなければ、賽の河原になってしまう。世界銀行といった他ドナーも類似のプロジェクトを行っているが、途上国とりわけ貧困地域での援助の難しさに逢着し同様の課題を抱えている。

このように貧困削減策は、「点」の援助ではなく、如何に「面」につなげていくかが課題であるが、「点」が意味をもつ災害避難民に対する一時的な緊急支援といった特定地域における援助と異なり、「面」を意識した持続的な援助にしていくことが費用対効果の上でも望ましい。相手国において信頼が置いて広域に活動するNGOを活用して制度化を図るといった試みも日本を含め行われている。したがって、このセブ州地方部活性化プロジェクトもその得失を検証することにより、更に優れたスキームにしていくことが望まれる。最貧困層の底上げは、ことほどさように簡単ではなく、制度化、組織化の取り組みが不可欠と思われる。その意味で、やはり、初等・中等教育、保健医療、農業基盤整備を地道に行っていくことが時間はかかるものの中長期的に有効な方途ではないかと考える。そうした観点からすれば、同じJICAがフィリピンで実施している保健衛生、理数科教育、農業試験場といった技術協力は「面」の貧困削減につながっていく潜在力が高いと思われる。すなわち、現在の援助世界では相手国の「制度」の変更が重要とみなされており、まさに相手国の「制度」を改善し、効率を高める援助が求め

---

<sup>80</sup> 途上国が発展しにくい理由の一つとして、技術やノウハウを習得した者が、それらを独占し、他者に伝達しないので、折角の技術やノウハウが広がっていかないという欠点がある。この欠点を補うためにも、途上国政府が、かかる技術、ノウハウを組織的に集約し伝播していく制度作りが必要であり、それをドナー側がサポートする必要がある。

られている。こうした潜在力の高いプロジェクトを見極め、それをネットワークとして精緻化し（制度化）、相手国政府の関与のもとに貧困層にまで広げていくような体制作りがめざされるべきであろう。

## 第6章 対中援助

これまで、いろいろなレベルで援助のもつ多元性、複合性につき見てきたが、近年日本において活発に議論されてきている対中援助の可否についてはどのように考えるべきなのであろうか。日本がかつて中国に対し、多年度プレッジ<sup>81</sup>という特別扱いにより支援をしてきた理由は何であろうか。中国に対する援助を検討するに当たっては、以下のような多元的な視点、目的があったと考えられるが、これらがどのように達成され、達成されなかったのかを複眼思考で見直すことが必要であろう。日本政府は、国内において高まる対中援助反対論に対し、以下のように対中援助の位置づけを説明している。「中国がより開かれ、安定した社会となり、国際社会の責任ある一員となること、また、日中間に友好的な二国間関係が存在することは、我が国のみならず、アジア太平洋地域の平和と繁栄にとり極めて重要です。我が国の対中ODAは70年代後半に中国が改革開放政策に転換して以降、この政策を支持する一環として実施され、安定的な日中関係を下支えする基盤を構成してきました。しかし、我が国の厳しい経済・財政事情や中国の国力増大、すなわち、経済力・軍事力の向上やビジネスの競争相手としての存在感の増大といった変化を背景に、我が国国内において対中ODAの供与に厳しい批判があります。」と述べ、対中援助を取り巻く厳しい事情として、ODA大綱との関係、中国自身による対外援助、中国国内での不十分な広報、国内の厳しい経済・財政事情を挙げている<sup>82</sup>。

昨年、日中関係が低迷し、日本人の対中感情が悪化する中で、ついに日本は対中円借款を2008年度までに終了することを決定し中国とも合意した。無償資金協力の行方なども日本国内では議論されているようであるが、対中援助を例として、これまで述べてきた援助のもつ多面性、そして外交的意味合いを確認してみたい。

### 1. 対中援助の多面性

#### (1) 途上国に対する経済支援（先進国の一般的責務）

日本はこれまで中国に対し3兆円以上の援助を供与してきており、援助額としては同

<sup>81</sup> 中国の国家計画に合わせて、複数年にわたる援助供与予定額を約束すること。日本は単年度予算制をとっているため例外措置といえる。

<sup>82</sup> 「2002年版ODA白書」(外務省、p49-50)

じく人口の多いインドネシアに次ぐ第2位と巨額にのぼっている<sup>83</sup>。これまで、日本の援助では、国際社会が決めた途上国分類（DACの途上国分類）に従い、一人当たりGNP3000ドル以下の国には円借款を、1400ドル以下の国には無償資金協力を供与することを目安としてきた。右分類からすれば、中国は現在一人当たりGDPが1276ドル（2004年）であるから、円借款も無償資金協力も引き続き供与が可能な「途上国」<sup>84</sup>として位置づけられる。他方、中国の場合、近年の経済発展により特に沿岸地域の発展が目覚しく、中国全土ではなく沿岸地域の発展度合いのみを基準とすれば、実質的には無償資金のみならず、円借款も卒業の域に来ているということも可能である。現在のような発展段階に達したからには、中国国内の貧困地域への対応は自らの資金で手当て（所得再分配等の貧困対策）することが可能であり、先進国は援助資金をもっと貧しい優先度の高い国に回すべきとの意見もまた説得力をもっている。現に中国は他の途上国に相当量の援助を供与し、また軍事費も10数年にわたり二桁の伸びを記録する等資金的余裕があるのである。他方で、内陸部はまだ貧しく資金需要も高いことから、援助ニーズがあることも事実であり、このように巨大な国土と人口を抱えているという意味で前例を見ない特殊な中国を引き続き支援対象としてみるか否かは先進国内でも考え方が異なっている。

## （2）隣国としての友好関係強化

1972年に日中関係が正常化した後、日本は1978年に鄧小平が開始した改革・開放路線を支援することにより、資金力に乏しい中国に対し、経済発展のための資金を提供することとした。経済協力は、隣国である中国が当時最も必要としたものであり、日中友好に資することからも当然の政策判断であった。その結果、中国の経済は飛躍的に拡大し、日本の援助が重要な役割を果たしたことは間違いなく、この点日本は自らの貢献を誇っていいであろう。他方、中国の経済力が上がり、これまでと同じ次元での先進国・途上国という関係ではなくなった以上、援助のあり方も異なってこざるを得ない。また、日本の国益及び友好関係強化のための援助がその効果をあげていないと日本国民が判断すれば、これまでのような援助は困難となり、異なる方途で関係強化を図らざるを得ない。日中が対等かつ実務的な関係を構築していくことはアジア地域の安定的発展の上でも重要である。

筆者は、日中の友好を声高に叫ぶ必要はないが、隣国中国との友好関係は長期的な関係安定の基盤であり、中国の政権が日本に対し友好的であり、援助の必要があると判断される場合にはその程度に応じて柔軟に対処していくことは重要と考える。

<sup>83</sup> 2004年度までの累計として、円借款3兆1330億円、無償資金協力1457億円、技術協力1506億円。なお、中国に対する援助が多いのは、日本の次にドイツである。

<sup>84</sup> 援助国側としては、「途上国」に分類された国に援助するか否かは裁量によるが、「途上国」に支援した場合には国際的にODAとして援助実績にカウントされる。

### (3) 賠償と贖罪意識

第1章で述べたとおり、日本は戦後処理として、アジア諸国と賠償協定ないし準賠償的な援助協定を結び、資金供与を行った。1972年の日中共同声明において、中国は賠償請求の放棄を宣言した。しかし、日本側には、一種の賠償として中国に援助を行っているとの贖罪意識があったであろうし、中国側にもそれを当然視する意識があったと思われる<sup>85</sup>。日本からの援助が日本の貢献や友好の証しとしてではなく、期限のない賠償の一環として中国が認識し続けるのであれば、両国関係の真の正常化はありそうもない。ましてや、中国が経済発展を果たし、両国の相対的力関係に変化があったにもかかわらず、対日関係で「歴史カード」と受け止められかねない行動をとってきたことは両国関係の適正な進展や日中両国民の相互理解の妨げになってきた<sup>86</sup>。

### (4) 国際秩序の形成・維持

1971年の米中和解の背景には、ソ連の軍事力増大に危機感を抱いた米国が、中ソ関係悪化を利用して、中国を西側陣営にひきつけようとしたことにあるが、当時の厳しい冷戦構造の下で、西側に属する日本が中国に対し資金援助を行ったことは、結果として中国が改革・開放政策にまい進する一助となり、結果として冷戦終了につながったと見ることも可能であろう。

現在、中国は「平和崛起」（最近は「平和発展」の言い方を使っている。）により、現状の国際ルールを変更することなく（市場経済ルールを活用しつつ、一方で）、国際秩序を中国の価値観に沿う自国に有利なものに変えることを目指していると見られている。開発経済の観点から言えば、政府による経済への介入を縮小すべきとする市場経済重視並びに成長には政治・社会改革が必要と考える制度重視という現行の援助潮流と異

<sup>85</sup> 中国の政府関係機関が発行した「日本の円借款をどう使うか」というODA解説本に以下のような記述がある。「日本軍国主義の中国侵略戦争は、中国人民に深い災禍を与えた。人民の生命財産は巨大な損失を受けた。この点を中国人民は永遠に忘れられない。だが、正常化の際、中国政府は両国人民の子々孫々の長期的な利益を考慮して戦争賠償金を放棄した。周知のように、日本のODAはそもそも戦争賠償金としてスタートしている。ビルマへのODA、フィリピン、インドネシア、ベトナムとの賠償協定など、日本はこの賠償を放棄した各国に、戦争賠償金に相当する無償援助を行っている。多くの日本の友人たちは、「『日本は中国に対して戦争賠償を行っていないので、ODAは一層増やすべきだ、日本は中国の発展に協力することで中国人民の広い度量に応えるべきだ』という。これもまた日本が中国にODAを実施している重要な背景の一つである。」との記述があり、中国側の意識としてODAは賠償金であり、賠償を放棄した立場上、このような記述になっている。（「中国ODA 6兆円の闇」、青木直人）

<sup>86</sup> 「中国の指導者には、日本の対中ODAは賠償の代替物だという認識がありますから、どうもこれは感謝しにくい。賠償は償いですから償いに感謝するというわけにはいかない。日本側にも、対中ODAは過去に放棄した賠償の代替行為だという気分、日本の指導的地位にある政府や政治家、財界人のトップたちにそういう気分がおある。出し手も受け手も、援助を賠償の代替物として捉えていれば日中の未来を開く行動にはどうしてもなりえない。」渡辺利夫（「日本にとってODAが重要な理由」外交フォーラム 2002年5月、No 166）

なり、中国は政治改革を最小限にし、政府の役割を特に重視して重商主義的政策で成長を達成しようとしているように見える。1980年代以降の世銀・IMFによる構造調整政策が多くの上途国の不満を買ったことは確かであり、中国のやり方を支持する国々が今後増えてくれば、国際秩序のあり方にも影響が出る可能性があり、現にその兆候が出ている<sup>87</sup>。また、海洋国家である日本がいかなる海洋秩序をめざすのかという点もこれからの国際秩序と関連しており、海洋における活動範囲の拡大などを図る中国の戦略とぶつかる可能性がある。日本としては、中国がめざそうとする国際秩序が長期的に日本にとって、また地域にとって望ましいか否かを注視し、日本の援助を活用すべきであろう。

#### (5) 中国の政治的安定

共産主義国家である中国が、文化大革命のような政治的大混乱を再び起こすことなく、社会主義革命の輸出や冒険主義的な国際行動をとるような事態になることを抑止し、中国や台湾をはじめとするアジア地域から政治難民が日本に流入するような事態を避けるためにも、中国の政治的安定は何よりも重要であった。日本が援助を開始した当時の改革開放路線を提唱した鄧小平の地位は権力闘争の中未だ盤石とは言えなかったが、日本は穏健派の鄧小平路線を支持することにより、改革開放路線が定着し、それが中国の政治的安定をもたらすものと考えた。現に、市場経済の普及が政治面での民主化を多少なりとも進めたことも確かであろうし、人権の改善にもつながっていくことが期待される。中国の政治的安定が日本にとり重要である点は過去も今も変わらないが、現在は市場経済の進展による地域格差の問題が中国の政治的・社会的安定を脅かす恐れが指摘されている。

#### (6) 中国の軍事費と日本の援助4原則

冷戦が終了した91年、日本はODAの4原則を設定することにより、新しい国際秩序構築に当たっての外交指針とした。そこでは、援助の供与に当たり、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払うとしており、これらに違反する中国に巨額の援助を出し続けるのは問題ではないかという議論は冷戦中にも根強くあった<sup>88</sup>。確かに、4原則は、途上国の軍事関連の動向に

---

<sup>87</sup> ベネズエラ、スーダン、ネパールといった途上国の指導者たちは、米国の命令的な改革路線（ワシントン・コンセンサス）に代わる歓迎すべき政策として、北京コンセンサスに好意的であるとし、中国による民主主義の考え方、抑圧国家との付き合い等を考え合わせると世界的に米国が信奉する価値との衝突が潜在的に生じつつあるとする。（Newsweek、April 24,2006）

<sup>88</sup> 2003年8月に閣議決定された新ODA大綱における4原則では、「(2) 軍事的用途および国際紛争助長への使用を回避する。(3) テロや大量破壊兵器の拡散を防止するなど国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払う。」としている。

「十分注意を払う」との「指針」であり、外交上の柔軟性の余地を残し、積極的動きにはにんじんを与え、好ましくない方向にはムチを与えるとの趣旨であり、主に前者に力点を置き、後者への違背が直ちに援助の停止や減額を意味しない旨を政府は原則設定当初から一貫して説明してきた。しかし、中国の場合は、原則とは矛盾する状況が長期にわたり改善の兆しも見えないことから、日本国民が、対中援助の可否の問題を飛び越して日本の援助政策ひいては外交政策にも疑念をもってしまったことが実は問題になっている。

援助が外交政策である限りは、中国が外交上極めて重要な関係にある点を考慮して、原則をある程度柔軟に解釈することは許容すべきだし致し方ないと考えるが、原則を過度に曲げて中国を特別扱いすれば、援助原則が他国との関係でダブルスタンダードとなり、我が国外交の信義を損なってしまうことになる。4原則をどのように運用するかは、常に日本外交のジレンマになりうるのである。

#### (7) 日本自身の安全保障への脅威

日本国内では、日本の援助が中国の資金繰りに余裕を生みそれが軍事費に回る可能性が指摘され、特に天安門事件以後はそのような声が強くなり始めた。日本の援助が中国の軍拡を助長し、いずれ日本の脅威になる恐れがあるとの懸念である。それでも、日本の世論は中国の軍拡が日本の安全保障に脅威をもたらすのではないかという危惧よりは、日中関係の重要性に重きを置いてきたと思われる。

援助と軍事費の考えをどのように見るかであるが、現在、国際援助コミュニティではファンジビリティ<sup>89</sup>と呼びその是非、あり方が議論されている。すなわち、軍事費の増加が、折角の援助の効果を薄めていないかという援助の効率化の議論である<sup>90</sup>。日本では、同じファンジビリティでも援助の効率の観点ではなく、軍事費増加そのものの是非

<sup>89</sup> ファンジビリティ (fungibility) とは、被援助国内において、援助資金あるいは援助資金と同じ用途に使われる予定であった自国資金が、供与目的以外の用途に支出される可能性を指す。途上国政府が本来支出するはずであったセクターに援助資金が供与される場合、受取国政府が予算に余剰が発生したとみなしてその資金が他の分野の支出に充当することによって、当該セクターへの援助効果が当初期待されていた水準に達しないという状況を援助効果の観点からどのようにとらえるかという問題である。実際に援助資金がファンジビリティによって、セクター間を移動しているかについては、いろいろな調査が行われ、多かれ少なかれ認められているようであるが、ファンジビリティが起きること自体が問題であるというよりは、援助が歳出や資金調達にどのように影響を及ぼすのか、支出計画がどのようになっているということがより注目されるべきであり、被援助国の公共支出予算全体を評価すべしという考え方が主流のようである。援助国との協調のもとで、ファンジビリティによる援助国と被援助国の間による意思疎通の齟齬を解消し、予期した援助効果を出すことが望ましい、また、被援助国政府の統治体制がしっかりしている場合には、オーナーシップの尊重の観点から、それは問題ではないとの考え方があられる。

<sup>90</sup> 2000年の経済企画庁の調査では、中国では、援助と防衛費の間のファンジビリティには有意な関連は認められないとした。但し、2005年の米国の国防報告が指摘するように中国の国防支出は公表の2-3倍という点を考慮すると異なる結論になる可能性がある。

もしくは我が国の安全保障への脅威との絡みで議論されてきた。

隣国である中国の軍事予算が急増することは、主に二つの面で日本の安全を脅かしている。台湾向けと称される短距離ミサイルが次々に配備されている現状からすれば、兩岸関係の緊張が高まり、いざ有事となれば日本の安全に影響が出ざるを得ない。また、日中関係が極度に悪化したり、不測の衝突が起こった際、中国の軍事力は日本の安全や日本の正当な国益を主張する際の脅威になりうる。このように考えれば、日本が中国に援助を行うに際し、中国の軍事力に嚴重な注意を払うべしとの意見は相当の説得力を持つことになり、単に4原則に対する違反か否か、援助を停止するか否かという原則問題を越えた日本自身の安全の問題になる。

なお、第4章で述べたが、国際社会では、援助供与と軍事費の間には機微な問題があり、援助を絡めて一国の軍事政策に具体的な要求を行うことは内政干渉として反駁される恐れが強い。国際社会の平和と安定を求める立場からは、途上国に対する援助額を決める目安として、軍事費の動向等を勘案することは、主権国家として当然であるが、援助供与の見返りとして軍事費削減と直接リンクして先方に要求したり、改善を促すことには注意を要する。

#### (8) 中国の経済発展が日本経済に及ぼす利益

日本の対中援助開始の動機は、当時の中国の経済状況に鑑みれば、日中友好という政治的動機がまず先にあったと思われるが、中国の改革開放が軌道に乗るにつれ、中国の経済発展が日本経済に及ぼす積極的な影響が、更なる援助の誘引になった面があることは否定できないであろう。日本の援助案件を日本企業が落札する場合もあり、それをもって日本にも裨益していると言うことは間違っていない。中国が「援助」という用語の使用を好まず対等・相互互惠的な「経済協力」という用語を使い<sup>91</sup>、「日本も利益を得ている」という言い方をするのもそのような趣旨であろう<sup>92</sup>。他方、円借款の譲許性の高さに鑑みれば、相互互惠的なものと強調することは誤りであり、日本の貢献に関する両国民の理解を妨げることになる。

また、中国が日本の経済的地位を脅かす状況になると、逆に経済のライバルとしての中国にどこまで公的援助を行うのが日本の国益にかなうのかとの論点が必然的に出てくる。

---

<sup>91</sup> 「中国サイドの認識はあくまで相互互惠的な「協力」だというものだ。中国が一方向的に得しているわけではない。その金で日本からモノを買うし、支払いもする、日本の企業に工事も発注する。つまり日本にも利益は還元しているのではないか、という意味である。」(「中国のODA 6兆円の闇」、青木直人)

<sup>92</sup> これまでの日本による安定的かつ超低利の融資が相互互惠というのは政治的発言であろうが無理がある。援助の太宗を占める円借款は競争入札であり日本企業にも利益があるというのも誤解を招きやすい。

#### (9) 日本の中国国内におけるイメージ向上

日本が中国の経済・社会建設に貢献することで、中国国民に日本の友好姿勢をアピールし、第二次世界大戦前後にできあがった日本に対する負のイメージを変えていく効果が期待された。しかし、中国においては、戦後の日本の姿、対中支援の事実が十分に中国国民に知らされていず<sup>93</sup>、むしろ反日の傾向が増大しているとの日本人一般の不満が、対中援助問題に大きな影響を投げかけている。中国政府から感謝されているのかという問題も提起された。中国政府が仮に日本の援助を賠償の代わりと捉えていれば、援助に感謝するとの発想は起こりにくく、援助のもつソフトパワーの効果は減じられざるを得ないだろう。

なお、日本の援助は、中国からの留学生受け入れや文化面での協力等もあり、こうした援助も同様にイメージ向上の効果が期待されてきた。

#### (10) 中国からスピルオーバーするボーダーレス問題

隣国中国から国境を越えて直接やってくる、若しくはやって来うる問題がある。それは工業化や砂漠化等に伴う酸性雨や黄砂の飛来であるし、SARSや鳥インフルエンザといった感染症もある。銃器の密輸、違法入国者、犯罪組織の取締り問題、そのほかにも海洋汚染や海賊取締りといった問題、更には難民問題も今後の政治情勢次第では出てくる恐れもなしとしない。本来、こうした問題に責任を負うのは中国側であるが、実際に日本にも大きく影響を及ぼす問題であり、中国側の努力に応じ日本も適時に協力する体制は確保すべきであろう。

#### (11) 地球的規模問題

地球規模の問題である環境問題やエネルギー問題をどのように捉えるべきであろうか。隣国中国は、環境問題、エネルギー問題、食糧問題でも、今後の地球の帰趨を左右するような大きなインパクトを持っている。中国が開発を優先するがゆえに、環境問題がある程度なおざりになる点は、開発と環境の間に二律背反の要素がある以上、中国側の立場に立つとすればやむをえない側面がある。中国が経済成長を果たし、環境対策をとる余力をもった以上、一義的には、中国政府が責任を負うべきであるが、国際社会の一員として、また経済大国として日本が人類共通の課題に対し、中国を支援する意義は大きい。先般、中国は全人代において環境問題への取り組み強化を鮮明にしたが、エネルギー効率を高め、エネルギーの無駄使いを改善し、環境被害を減少させるとの観点からの支援は、日本が大いに貢献できる分野でもある<sup>94</sup>。

<sup>93</sup> 「言論 NPO」、中国日報社、北京大学が実施した共同世論調査（2005年8月）によると、日本の対中援助を知らない人は77.8%（共同通信8月23日）。

<sup>94</sup> 援助を分野別に分類する場合、例えば、鉄道プロジェクト、発電所プロジェクト、下水道整備プロジェクト等は「環境」関連援助の側面もあるが、中国には環境援助のみを行うとした場合

## (12) 人道支援

中国の最貧困層 1 億人についても、やはり人道的観点から支援の余地がある。また、地域間格差を食い止めて政治的安定を図るとの観点からも重要である。特にミレニアム開発目標がある現在、最貧困層への支援は、国際社会と中国自身双方の共通目標でもあり、例えば、最貧困地域に焦点を絞った援助を行うことも一つのやり方であろう。なお、上述したように、インドもそうであるが、所得再分配の問題や辺境の民族問題は政治上機微な面があり、あくまで被援助国が主体となって行われるべきである。

## 2. 対中援助の視点

以上のように、日本側から見た対中援助の視点、目的は、隣国中国の特殊性により極めて多面的・複合的である。それぞれの状況は、対中援助の継続を肯定するものもあれば、否定を強めるものもある。いずれにしても、このような多面的な得失を十分に踏まえることが重要であり、国民の世論を踏まえつつも、ナショナリスティックな議論に陥ることなく、冷静な政治的判断がなされるべきであろう。

筆者の視点から、上記の諸点を更に絞り込むと 4 つの点が特に重要であると考ええる。

### (1) 政治の安定

中国の政治的安定は極めて重要であり、中国国内の社会不安が大きく、時の政権が日本との友好関係を重視する限り、日本として一定の支援を継続すべきであろう。中国の安定は、日本の経済のみならず、ボーダーレスの問題や地球規模問題への取り組みの基盤でもある。

日中関係は両国のみならず地域の平和と安定にとっても要であり、隣国として共に発展し、WIN-WIN の関係を構築していく以外のオプションはありえず、援助も国民感情を十分に踏まえつつも、そのみ左右されることなく、現実的観点から複眼的に検討されるべきであろう。

### (2) 歴史問題

日本国民の対中援助に対する不満は、中国の軍拡路線及びその不透明性、中国による日本の援助に関する広報不足、中国の対日強硬姿勢といった問題もあるが、根本には歴史問題があると思われる。中国が日本に対し「歴史カード」を使い反日を共産党政権存続の手段として使い続けている限り、日本が援助を続けても日中関係はいつまでもよくなるという日本人の失望感は強い。歴史問題は心の問題であり、被害者である中国人の恨みが容易に消えないのはそうであるが、日本人の側にも複雑な心の傷がある。こうしたそれぞれの感情がナショナリズムに転化し、両国関係を不当に傷つけないよう適

---

でも、「環境」の意味を広義でとるか、狭義でとるかで議論がある。

切な方向付けを行うのが両政府に課された役目である。そのためにも、歴史問題については、歴史認識の過剰なギャップが日中関係の進展に影響を及ぼさないよう双方が協同で必要な施策をとることが望ましい。例えば、歴史事実につき、日韓が行っているような両国の学者による共同研究ができるであろう。昨年、米国のゼーリック国務副長官が提起したように、日中米三者による共同研究といった日中以外の研究者を交えることにより、よりバランスのとれた史実を洗い出すことが可能となろう。また、日中関係の重要性にかんがみて、そうした研究結果を双方の教育現場に活用されるといった措置が検討されていだろう。

### (3) 日本の安全保障

援助と軍事費がファンジブルか否かは、意見が分かれると思うが、中国が軍拡を緩めることを条件に日本が援助を出すというような直接のリンクを行うことは、援助の多元的性質そしてその限界を踏まえれば生産的ではありえない。中国の軍拡や軍事面における透明性の問題ならびに日本や地域に対する脅威の問題は、援助の場ではなく、日中間の政治協議や地域の安全保障の枠組み（例えば、ARF）の中で真摯な議論が行われることが望ましい。日中の援助協議の場に軍事費問題を過度に持ち込むことは、援助の多元性（援助がもつ多様なミッション）の観点からもバランスを欠き感情的になってしまう恐れがある。

### (4) 柔軟性

援助4原則には、積極面にはアメを、消極面にはムチの要素がある点に触れたが、援助には多面的な目的があり、アメの要素がある以上は援助を今後行わないといった硬直的な姿勢ではなく、一定の柔軟性を確保しておくことが望ましいと思われる。昨年に決まった2008年までの円借款の終了で一旦リセットされたこともあり、今後はいかなる援助をどの程度行うのかは、他の途上国と同様、日本自身が国益を踏まえて主体的に判断することになるのであろうが、援助以外の外交上のテコが少ない日本としては門戸は開いておくことが望ましい。環境、文化面の協力、最貧困対策は今度とも実施の必要性は高いであろう。

## 最後に

これまで、援助の世界は、その視点が極めて多様で、複合的であるという点につきいろいろな角度から見ることを試みるとともに、その視点から、国際社会における援助の限界と困難性を見てきた。冒頭にも述べたように、日本の戦後政治は、平和主義と現実主義という左右の路線対立により国論が二分され、日本の安全保障のあり方を正面から

議論することがかなわなかった。政府開発援助も、すべからず安全保障の役割を担ってきたが、その役割につき、国民に率直に語られることには困難な面があったと思われる。これまで、日本の援助の理念として、国益の追求を説明するのに、「相互依存関係」という間接的な表現を用い、同じ意味でも国益や安全保障という直接的な表現を使わなかったのは国内政治において理解が得にくかったという事情によるものであろう。

また、援助と安全保障のリンクに関し、国民の間にある程度の認識があったとしても、逆に、日本は援助をたくさん出しているのだから世界に感謝されており、日本の平和は援助によって確保できるとの勘違いがあったかもしれない。しかし、日本が歴史的、地理的背景から来るハンディキャップを背負っている以上、国家の安全のためには他国にまして援助に努力しなければならないのであり、かといって援助を十分にすれば安全が保障されるというわけでもない。1990年代初めのイラク戦争で資金援助の限界が露呈したことを想起する必要がある。PKOという外交手段を得て、日本の援助の負担は何かしかな軽くなると思われたが、現在の国際環境は安全面での不安を高めており、また我が国は引き続き軍事面での制約を抱えていることから、日本外交が援助に頼らざるを得ない度合いは逆に高まっているのである。

世界では、先進国間と途上国間の格差が拡大し南北問題は引き続きそこに存在している。行き過ぎた格差は社会不安を生むし、途上国の不満に配慮しえない国際秩序は持続的ではありえない。国際社会も、開発経済学も未だ格差縮小の決定打を見出しえていない。途上国が経済発展に成功し、貧困が持続的な形で減少するためには、先進国では考えにくい様々な問題が立ちはだかつており、援助は引き続き重い課題を引きずっているのが現状である。そうした状況下、先進国と途上国は、南北問題の本丸ではないが、ミレニアム開発目標という最貧困層の底上げに注力する現実的アプローチをとることで問題の先鋭化を回避した。援助疲れを起こしていた先進国が、テロや紛争の増加という国際社会の不安定化に直面して今一度援助を拡大する機運が出てきたことは明るい材料であり、今は結果が求められる段階になっている。

こうした流れの中で、日本の援助にも変化が求められている。国際秩序の変わり目にある現在、日本が自らに望ましい秩序構築に向けて積極的に援助を活用できなければ、我が国の安全が脅かされる恐れが出てくる。援助は数字だけではないことも確かであるが、量は増やさないが質を改善することで対応できるとの国内議論は海外では通用しにくい流れになっている。いまや援助大国どころか、一人当たりの援助拠出額では先進国中最下位に近いところにあり、世界で最もけちな国と言われる状況になる恐れすらある<sup>95</sup>。日本の援助体制及び手法も、これまでアジアが援助の中心であったという偶然の要

<sup>95</sup>日本は現在世界で米国に次ぐ第2位の援助国であるが、GNPが世界で第2位であることからある意味で当然のポジションであり、英、仏、独に追い上げられ2位の座も危うくなり、かつ援助に占める借款の割合が多いことに鑑みれば、援助大国と自らを呼ぶのは難しくなっていると見えよう。

素もあり総じてうまくいき結果を出すことができたものの<sup>96</sup>、新しい時代に適応して変化させるべき点が少なくない。

それでは、どのように変わるべきなのか。その方向は、2003年に閣議決定されたODA大綱において初めて打ち出された「国益」と「現場主義」であろう。「国益」は援助の目的として国民の前でようやく市民権を得つつある。国家の存立の基本である「安全」の確保には、援助が「国益」に基づき実施されるとの視点は不可欠である。国民の間に援助は日本の安全と経済力を守るためにあるとの共通認識がなければ、援助の増額も戦略的な援助も難しい<sup>97</sup>。安全保障は国家の役割であり、外交と内政のバランスを今一度考え直す時期に来ている。

また「現場主義」は、途上国の国情に応じたきめの細かい対応を可能にし、援助の効率化に資するものである。特に制度の改革を効果的に行うには、要員の増加はさることながら、戦略的な創造性も必要であり、要員の質の向上と経験を集約するバックアップ体制が必要である。途上国で援助に携わったものであれば皆認識することであるが、国際援助は日本国内とは様相が異なり大変手のかかる困難なミッションである。日本の援助がグローバルに展開しているにもかかわらずその体制は極めて脆弱であるという事実を認識することから援助改革は進められるべきである。その脆弱な体制を多少なりとも補うためには、政府関係機関(含む地方自治体)、援助実施機関、民間企業、開発経済学者、NGOといった関係者が協力し合ってオールJAPANの援助を推進していく必要が更に高まっている<sup>98</sup>。

<sup>96</sup> 日本の援助が偶然に成功したとは以下の意味である。(1) 日本の援助は戦後賠償としてアジアが対象になったが、それらのアジア地域は成長の基盤(制度)があり、日本の経済発展による投資と援助が相伴い、世界の援助市場数少ない成功のモデルとなった。(2) また、戦争の反省および上述の日本の分裂状況から、戦略的、内政干渉的なやり方をとるオプションはなく、被援助国のオーナーシップ(自助努力)に徹するというやり方をとったことが、途上国に歓迎された。(3) 日本は敗戦で廃墟になったが、米国や世銀の資金等により復興を果たした。この経験は、日本の円借款に生かされ、成長に必要なインフラ整備の資金需要にこたえてきたが、この円借款中心の援助はアジアでは有効であった。

<sup>97</sup> 援助理念に関し、「第一は我が国のように多元的な価値観の共存を前提とする民主主義国家にあってはなぜ開発援助を行うのか、の理由付けも一元化することはできず、むしろいくつもあって当然だということです。第二は、我々は援助である限り援助の供与国は、完全に無私無欲でなければならず、かりにも自分の利益につながるようなものは排除されるべきではないとの考え方は採っていません。…国民の税金によって国家が対外援助を行う場合、このような考え方(人道的道義的観点)のみで納税者の納得をうることができるでしょうか。仮に、納得が得られても、その額は極めて小さなものとなり、とうてい、今日の開発途上国の膨大な援助需要にこたえらるるとは思いません。」(「経済協力の理念」外務省経済協力局経済協力研究会(1984年))

<sup>98</sup> 日本の援助は、技術協力が多くの省庁にまたがり非効率との批判があるが、第5章3.にも見たように、日本の技術協力は行政面の技術・ノウハウを伝えるのが中心であり、その円滑な実施に当たっては、各省庁の経験と人材のネットワークを中心としたオールジャパンの体制でやる必要があり、外務省、JICAの援助人員のみでは全くやりえない。また、現場(大使館)から見ても、技術協力のみならず、資金協力の実施に当たっても関係省庁の組織力と多様な知識は必要不可欠である。援助実施体制の改善に当たっては、日本の援助手法と脆弱な実施体制を踏まえ

最後になるが、本稿で特に述べたかったのは、援助が極めて多元的、複合的であり、複眼的な思考とバランス感覚でもって援助を見ないと国益を見誤る恐れがあるという点であった。多元的、複合的ということの意味の一つは、援助の効果が仮に短期的に分りやすい形で見えなくても、中長期的には大きな便益を援助国にもたらすということである。日本で援助が語られる際、「国益」か「人類愛」か、「成長」か「貧困削減」か、「政府(オーナーシップ)」か「市民社会」か、といった二元論（二者択一）的議論に陥りやすいが、そうした視点にこだわりすぎれば本質を見誤ることになる。これらの諸点をすべて包摂し、変化する国際情勢、当該途上国の状況、日本の置かれた国際的位置づけを認識しつつ、現実的かつバランスある援助を柔軟に実施していくというアプローチが求められている。

日本がこれまで援助の積み重ねにより築いてきた国際的地位をどう強化するのか、いかなる国際秩序を形成しその中で日本の安全をどのように守るのか、将来にわたり日本の国力の源泉となる経済力を維持・強化するため援助をどのように使うのか、国境を越えてやってくるテロや犯罪にどう対処するのか、環境や人口といった地球規模の問題に対し援助はどこまで有効なのか。そして同時に途上国の開発をどう助け、絶望的な貧困をどう減らしていくのか。日本が現実には直面しているこうした課題に政治が如何に対処していくのか、まさに国家観が問われている。

本稿での考えや意見は筆者個人のもので、所属する団体のものではありません。

---

た現実的な考慮が必要である。

星山 隆 (ほしやま たかし)

慶応大学商学部昭和56年卒。外務省より出向。ハーバード大学修士 (Art & Science)。外務省アジア局地域政策課課長補佐、カンボジア大使館一等書記官、フィリピン大使館参事官、文化交流部政策課長、大臣官房情報通信課長等を経て、平成17年より現職。

連絡先 : [takashi@iips.org](mailto:takashi@iips.org)