

# 変化する環境と日本の援助政策 ～二つの政府開発援助大綱の策定から～

渡邊 松男

新潟県立大学 教授

E-mail: watanabe@unii.ac.jp

## 要約

本稿は二つの ODA 大綱(1992、2003 年)の策定に影響を及ぼした要因と日本政府の対応を検証した。政府の援助基本方針である両大綱が策定されたのは、冷戦の終結あるいは米国の一極支配の揺らぎと多極化といった国際秩序の転換期に重なる。いずれも日本の国際的な地位と日本への関心が変化し、ODA について従前のあり方が厳しく問われた時代であった。両大綱のテキスト自体は、各時代の国際開発援助レジームへの整合性を担保しつつ、独自性を発揮する努力が反映されている。他方でそれらが主に標的とした読者は、むしろ国内の利害関係者であった。1992 大綱は ODA に対して理念や規律を求める世論・メディアへの対応であり、また野党の政治介入を回避し行政の裁量を確保することが企図された。2003 改定大綱は、長期の経済停滞を一因とする ODA に対する消極的な世論の下、狭義の国益追求と ODA 政策に説明責任や透明性を求めるという、多様化し場合によっては対立する利害に対応しようとしたものである。

## キーワード

ODA 大綱、援助政策、国際開発レジーム、冷戦終結、湾岸戦争、国際協力基本法案、人間の安全保障

## 1. はじめに

本稿は、日本政府の援助基本方針である二つの政府開発援助大綱(ODA大綱)——以下、閣議決定の年により、1992大綱、2003改定大綱——について、どのような国内外の要因が二つの大綱策定に影響を及ぼしたのか、そして両大綱の策定によってどのような「読者」を念頭にいかなる目的を政府は達成しようとしたのかを考察する。

政府が各政策分野の基本方針・指針として閣議決定する大綱は、概ね5年毎に改定される「防衛計画」、「総合物流施策」、「自殺総合対策」のほか、必要に応じて改定される「高齢社会対策」、「少子化社会対策」がある(表1)<sup>1</sup>。対外関係に直接関わる大綱のうち地球温暖化対策推進大綱については、1997年の京都議定書の採択を受け策定され、同議定書の締結と目標達成に向け2002年に改定されたと理解できる。だがODA/開発協力大綱は、概ね10年強の間隔で改定されているものの、その規則性は厳密ではない。

両大綱が策定された1990年代と2000年代初頭は、冷戦の終結や、多極化と9.11同時多発テロの発生など国際情勢とそれを反映した国際開発課題とその解決枠組み(以下、一体的に「国際開発レジーム」と称す)が大きく転換した時代である。国内に目を転じると、1980年代の日本のODAは量的拡大の目標を前倒しで達成したものの、「理念の欠如」がメディアで頻りに指摘された。また1990年代のいわゆるバブル崩壊後の経済停滞から緊縮財政への圧力が増し、ODA予算は1997年以降減少せざるを得ない政治的状況に陥った。両大綱がこれらの時代背景に応える必要があったことはいうまでもない。これらの基礎的な認識を踏まえつつ、本稿は以下の問いを念頭に分析を進める。

- ・ 国際政治経済情勢と国際開発レジームの変化は、日本の援助の基本政策すなわちODA大綱にどのような変化を促したか。

- ・ 国際社会における日本の位置づけ、特に経済的プレゼンスの変化は、日本の援助政策のあり方にどのような変化を迫ったか。国際社会から求められる貢献・役割を日本政府はどのように理解し、自らの援助理念といかに整合させてきたのか。
- ・ これらの変化に対し、日本の援助のあり方について国内各層の意見はどのように変化していったか。二つの大綱の策定過程にどのような利害関係者がいかなる意図によって影響を及ぼしたのか。援助の実施と説明責任、国益追求の要求あるいは批判について、どのような議論が展開されたか。そして政府はこれらにいかに対応しようとしたのか。
- ・ 各ODA大綱は日本の援助パターンにどのような影響を及ぼしたか。特に政治的コンディショナリティによる援助の執行停止はどうであったか。

開発課題や日本の援助政策を扱う先行研究でODA大綱に言及するものは多いが、ODA大綱自体に焦点をあてたものは実は少ない。そのなかで1992大綱にかかわる代表的な先行研究(例えば下村・斎藤・中川1999、下村2011)は、1992大綱および2003改定大綱を比較する有効な分析枠組みを提供している。本稿はこれを援用し、いわば「定点観測」により政策形成と実施に関わる環境変化と共に、2003改定大綱策定時における国益問題といった新たな論点、そして喪失あるいは収束した論点を検証する。そして大綱策定過程においてこれら環境と課題・論点が、策定側のいかなる意図によって取り扱われたのか描写を試みる。

本稿の関心は上記の問いが示すように、日本政府の援助政策の形成に影響を及ぼす要因と政策担当側の対応、すなわち各時代の国内外の政治経済の状況、それに応じた国際開発コミュニティの動向や援助環境の変化、日本の国際的な位置の変化や利害関係者の援助に対する姿勢、政策決定プロセス上の問題である。そのため個々の開発課題や、民間の国際協力活動、また援助によって

実現すべき国益のあり方に関わる議論はその多義性からみても本稿の射程を超える。加えて、2015年に閣議決定された開発協力大綱は評価の段階に達しておらず、本稿では言及しない。

本稿の構成は以下のとおりである。第2章では1992大綱と2003改定大綱のポイントを概観する。第3章では1992大綱、第4章では2003改定大綱について、それぞれが策定された背景を国際的・国内要因と長期・短期のマトリックスから分析する。これら2つの章の分析を踏まえて第5章は二つの大綱の背景を、政策決定者と利害関係者、政治的コンディショナリティの発動条件、大綱の想定する読者の三点から比較する。そして第6章で本稿をまとめる。

## 2. 1992大綱と2003改定大綱概観

1992大綱策定前年の1991年、政府は「ODA4指針」を発表している。この指針とは、ODAの実施にあたって途上国の①軍事支出、②大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、③武器の輸出入等の動向、及び④民主化の促進、市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権の保障状況に十分注意を払うというものである。いわば援助を実施するうえでの規律であり、これらに抵触する場合には援助を供与しないという政治的コンディショナリティを伴うものである。この四点はいずれも東西対立の下では看過されていた事柄であり、もはや冷戦のくびきから解放された国際社会にとっての途上国に対する関心を反映したものである。国際社会(西側)の価値観を共有する日本政府として、また後述のとおり国内の政治環境の観点からも、足並みを揃えるに異存ない内容であった。この4指針は1992大綱の「基本理念」と「原則」に踏襲されており、日本のODA政策の基本的な価値観を構成するものと位置づけられる(表2)。

1992大綱は1992年6月に宮沢内閣において閣議決定された。理念・原則には、上記の4指針がそのまま引き継がれるとともに、1980年代から外務

省内で議論されてきた途上国との「相互依存関係」の認識や「人道的見地」等も盛り込まれた。これらの理念・原則は、1990年代の日本のODA実施にあたって比較的厳格に適用された。たとえば1998年5月にインドおよびパキスタン両国が行った地下核実験に抗議し、(緊急・人道援助、草の根無償を除く)新規の無償資金協力と円借款などを停止(外務省1998b)するなど、日本政府は政治的コンディショナリティを発動した(3.1参照)。また途上国の自助努力を促す支援、アジア地域の重視、経済発展を遂げたアジアの経験の移転、要請主義などそれまでの日本の援助政策を貫く特徴に加え、地球環境、基礎生活分野、インフラ整備、構造調整といった分野も取り纏めたものとなっている<sup>2</sup>。

他方で2003年8月に閣議決定された改定ODA大綱は、上記の特徴を引き継ぎつつも新たな目的や課題が盛り込まれている。この2003改定大綱についてしばしば言及される国益重視の姿勢は、「我が国の安全と繁栄の確保、国民の利益」と表現された。また当時の国際開発レジームに沿って、貧困削減、地球的規模の課題、平和構築が基本方針として掲げられた。

また2003改定大綱には小渕政権(1998~2000年)で採用された人間の安全保障への取り組みが盛り込まれている。これは援助の中身が政治的領域に踏み込むこと、脆弱国や危険な状況においても援助を実施するという点で、日本の援助の射程を広げる画期的なものである。このほかに地域主義に基づく連携強化や途上国の多様な経済社会状況や援助需要の変化に柔軟に対応するなど、一定の発展を遂げたアジアへの継続的な関与を示唆している。これらの点は他ドナーとは一線を画す日本の特徴が表れている。なお2003改定大綱では「要請」の文言が削除されている。これは日本の援助の特徴であった要請主義からの転換というよりも、相手国とのより緊密な政策対話を重視するという意味において従来の途上国の自主的な国造りを尊重する基本方針の変更はないとされる。

### 3. 1992 大綱に至る 1980～90 年代初頭の時代背景

先に示したように先行研究(下村・斎藤・中川 1999、下村 2011)では、日本の援助政策の決定に影響を与える背景として、国際的要因と国内要因を、長期の構造的要因と短期の突発的要因に分類している。これに従い 1992 大綱策定時の要因を分析すると表 3 のようにまとめられる。

#### 3.1 日米経済摩擦と国際協調

敗戦国として戦後を迎えた日本は、驚異的な成長を背景に経済的地位を高め 1975 年第 1 回先進国首脳会議(ランブイエ・サミット)参加 6 カ国の一角を占めるまでになった。自動車、電気製品などの輸出増大により貿易黒字は 1986 年に 1,000 億ドルを超えるまでになり、日本への注目が高まった。日本と米国の間では 1960 年代の繊維、1970 年代の鉄鋼、1980 年代の電化製品や自動車など多くの分野で貿易摩擦が生じた。また 1980 年初頭の鈴木善幸政権では日本の周辺海域およびシーレーン防衛をめぐる日米同盟の解釈をめぐる紛糾するなど、日米関係は政治経済の多方面で課題に直面していた。1982 年に鈴木内閣を引き継いだ中曽根政権は、防衛予算の GNP 比 1%枠の撤廃や次期支援戦闘機の日米共同開発を決めるなど、日米関係を修復しレーガン大統領との緊密な関係を構築し日米同盟を実質的なものにしていった(村田 2010)。また貿易摩擦に対しては、この時期 1980 年代半ばまでは個別品目毎の協議を進め、主に日本側の自主規制などの譲歩によって各交渉が妥結されていった<sup>3</sup>。

しかし 1986 年の中間選挙を意識したベーカー財務長官がドル高政策を問題視し 1985 年のプラザ合意に至るなど、1980 年代後半は日米の経済問題は為替レートや経済構造をめぐるマクロ経済政策に論点が移行していった。日本側では 1986 年 4 月、前川春雄を座長とする研究会が報告書(通称「前川レポート」:国際協調のための経済構造調整研究会 1986)を発表し、経常黒字削減の

ための内需拡大、輸出依存型産業構造の転換、市場開放の改善、金融自由化と国際化などを提言した。

このなかで 1970 年代末から国際的に高まった黒字還元論を受け、日本は数次の ODA 中期目標を立て ODA 一般会計予算を 1978 年の 2,332 億円から 1992 年には 9,522 億円にまで拡大した<sup>4</sup>。その結果日本の 1988 年(暦年)の ODA 支出総額は米国を上回る 123.2 億ドルとなり最大のドナーとなった<sup>5</sup>。その後いったん米国に抜かれたものの、冷戦終結に伴い他の先進国の援助予算が抑制されるなかで、日本は 1993 年から 2000 年までトップドナーの位置を保った。

#### 3.2 湾岸戦争の含意

1990 年 8 月 2 日イラク軍のクウェート侵攻から翌年 2 月までの湾岸戦争は、日本国内において初めて ODA 改革が強く求められる契機となったとしばしば評される。135 億ドルを多国籍軍の戦費として拠出したにもかかわらず、クウェート感謝広告問題に象徴されるように国際的な評価は低かったという言説が広まった。これによって援助対象国における民主化、人権、軍事政策と ODA との関係についての議論が国内で始められた(松井 2006)<sup>6</sup>。これが日本の国際貢献の理念を構築する動機の一つとなったというのである。

また同時に「財政的支援は国際的に評価されていない」、「従って今後は人的貢献を行わなければならない」という議論が起り、国際貢献に「汗を流す」ことを求める声が高まった。これが湾岸戦争のもう一つの影響として、国際連合平和維持活動(Peacekeeping Operations: PKO)への参加に帰結するのである。小沢一郎自民党幹事長は 1990 年 11 月に自民・公明・民社の三党合意「国際平和協力に関する合意覚書」をまとめた(朝雲新聞社 2015: 646)。この合意によって日本が PKO に参加できる道が開かれた(渡辺 2009)。その後同三党合意に基づいた法案が翌 1991 年夏の臨時国会で提出され、1992 年 6 月 19 日(ちなみに 1992 大綱

閣議決定は同月 30 日)に「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(通称 PKO 協力法)が成立した。同法によって国連カンボジア暫定統治機構(United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC)に自衛隊員 1,200 余名が派遣された。五百旗頭(2010)は、湾岸戦争後の自衛隊のペルシャ湾への掃海艇派遣とともにこれら日本の貢献が米国などから高く評価され、国際貢献に対する国民の意識が寛容になったと評した。

少なくともこのように湾岸戦争によって日本の国際貢献のあり方、とりわけ「汗をかく」人的貢献が広範な国民的議論となったことは間違いない。だが ODA 改革についていえば、その必要性に関わる議論は 1990 年に突如発生したものでなく、1980 年代から政府、国会、およびメディアで議論が蓄積されていた。これが 1992 大綱に帰結する過程を次節以降で示していく。

### 3.3 1980～90 年代の国際開発課題

表 4 は 1960 年以降の国際開発レジームと国際政治経済の主な出来事、および日本の ODA 政策の変遷を時代ごとに区分したものである。本節の関心である 1980 年代の国際開発は、構造調整安定化策に代表される。サブサハラアフリカなど債務危機に陥った途上国に対して、ワシントンコンセンサスに基づくマクロ均衡と経済の自由化の実施を条件に融資が行われた。これは米国レーガン政権、英国サッチャー政権の自由主義的な政治思潮を反映したものといえよう。

この構造調整が 1980 年代の日米貿易摩擦の解消という課題に利用された。1986 年日本政府は摩擦緩和策の一環で、即効性のある資金還流措置として構造調整借款(Structural Adjustment Lending: SAL)を ODA の利用により開始した(田中 2006)。また国際援助潮流へ準拠する文脈では、当時はアフリカ諸国が直面していた国際収支の悪化への対処が急務であり、SAL、セクター調整借款(Sector Adjustment Loan: SECAL)、商品借款、セクタープログラムローン(Sector Program Loan:

SPL)といったノンプロジェクト型融資が主流となっていった(外務省 2005)。本来ならばマクロ経済現象であるはずの日米間の貿易収支が、米国内で政治化されてしまったのである。日本政府が達成すべき政策目標としてこの貿易収支不均衡の解決がまず設定され、それを実現する手段として国際開発の潮流・スキームが利用されたと解釈できる。

1990 年代に入り、冷戦の終結とともに国際援助コミュニティの関心が非経済的な分野に移り、新たな開発課題として人間開発や持続可能な開発が唱えられるようになった。マクロ経済の均衡を目指した 1980 年代とは対照的に、この新たな開発課題を推進するためのアプローチとしてグッドガバナンス、民主化、人権など政治的な取り組みに転換した。援助の供与にあたっては、これらの点に配慮した政治的コンディショナリティが課された。冷戦終結による安全保障上の懸念が低下し、また旧ソ連・東欧諸国の市場体制移行を支援する必要に直面した先進諸国にとって、もはや途上国を自陣営につなぎとめるための援助は不要になり、各ドナーの援助予算は削減されていった(図 1)。こうしたことから納税者を説得するために、国際開発コミュニティはこれら新たな開発課題とそれを解決する援助アプローチを必要としたのである。

### 3.4 援助理念を巡る 1970～80 年代の国内議論

いわゆる「55 年体制」の自由民主党の長期政権と政・官・財(業)の相互関係の下で、日本の ODA は専ら担当省庁および機関で取りまとめられ決定・実施されていた。与党自民党議員が個々の案件に介入することは稀であり、政治への説明としては実施状況の事後報告が主であった(デニス・ヤストモ 1989)。

しかし 1988 年のミャンマーにおける軍事クーデターと反政府運動の武力鎮圧、1989 年の天安門事件に対する国際的な対中批判の高まり、そして 1980 年代半ばに表面化したフィリピン・マルコス政権に対する円借款をめぐる不正疑惑によって、海

外の抑圧的な政権や不正とそれに関わる日本の ODA に対して社会的な関心が集まるようになった。日本の援助は民主化や環境への対応が明確でないとして、「理念の欠如」批判がメディアで多く展開された。これは援助大国、特に 1988 年にはドルベースでいったんトップドナーとなった日本にとって居心地の良い状態ではない。また湾岸戦争時の日本の資金的貢献に対する過小評価ショックによって、政府は日本の援助や国際貢献の意義やあり方の再定義を具体的な形で提示する必要に急遽迫られた。

### 3.5 ODA 基本法案の含意

メディアの批判とともに、あるいはより直接的に ODA に関わる理念・基本政策の形成を政府に促したのは、1980 年代に国会に数多く提出された野党の国際協力基本法案である。この頃は議員立法、特に国際協力に関わるものが多く出されていた。例えば公明党・国民会議の中西珠子参議院議員は、「国際開発協力基本法案」の第一回目提出を 1987 年に行っている。同法案では基本原則として、①主権の尊重、②自助努力支援、③住民の生活および環境への配慮、④軍事的用途への転用防止、⑤外国政府国際機関との協力が掲げられていた。そのうえでマルコス疑惑を念頭に、ODA に対する国政調査権を行使すべく毎年度の「国際開発協力計画」の策定とその国会承認が盛り込まれた。また外務省外局として「国際開発協力庁」の設置に加え、当時の国際協力事業団 (Japan International Cooperation Agency: JICA) と海外経済協力基金 (Overseas Economic Cooperation Fund: OECF) の統合も含むものであった。これと並行して社会党も、平和・人権・公開・国際協調を原則とし南北格差と貧困の解消を掲げる「国際経済協力基本法案」を提出した。当時の野党四党は数次にわたり ODA に関わる基本法案を提出し、また提出につれて試案を重ね法案内容を洗練させていった。そのうえで共同提案として収斂させ「国際開発協力基本法案」として審議されるに至った

(1989 年 10 月第 116 回国会参議院)。

こうした野党の法案提出とその内容に対する世論の支持が高まり、政府としても同法案を無視することができなくなった。ただし政府は以下で述べる米国での経験が示唆する基本法案の含意を懸念し、行政が ODA の執行をコントロールできる「大綱」で対応することとした<sup>7</sup>。これはどういうことか。簡潔に言えば、政府にとって専権事項と認識していた ODA に国会の介入を許すことを嫌ったのである。基本法案が国会で審議されていた 1989 年、米国議会で「ハミルトン・レポート」(米下院外交委員会に対する外国援助に関するタスクフォース報告: Hamilton and Gilman 1989) が発表された。1961 年に制定された米国「対外援助法 (Foreign Assistance Act 1961)」では個々の援助案件について膨大な議会報告が義務付けられている。この議会報告のために米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) の本来業務が滞っているとして、ハミルトン・レポートは 1961 対外援助法の改廃を勧告している。日本に援助基本法が制定されれば、米国と同様の問題が起き JICA などの業務執行が滞ることが危惧された。さらに国会のチェックの名の下に ODA の実施に関わる政府の裁量に制約がかかることになる。あるいは数次の中期目標で ODA 予算が急拡大するなかで、ODA 族議員とその関与が増える恐れがあった<sup>8</sup>。

当時の外務省経済協力局幹部も認めるように、これらの懸念から、大綱の閣議決定によって野党の国際協力基本法案を結果として封じたという側面は否定できないだろう。ODA 大綱の内容自体は野党の基本法案と共通する部分が多い。次節で述べるように、1980 年代に外務省内でも理念について議論が積み重ねられていたが、当時の国際社会が向き合っていた課題に道義的に配慮すれば自ずと内容は収斂する。事実、大綱の閣議決定を境に、野党の基本法を成立させる意欲は急速に沈静化したのである。

### 3.6 援助政策の再定義:1970~80年代の援助理念の形成

これまでみてきたように、第二次大戦後の経済的台頭によって日本の国際的立場は向上し、援助を含む外交政策が国内外からより注目されるようになった。そして貿易摩擦の批判をかわすためにも国際協調の必要性、すなわち経済大国として応分の負担を受け入れざるを得ない。その手段がODAの量的拡大であった。ただし1980年代後半以降、規模の拡大だけでは評価されなくなっていった。

国内では、1980年代にはメディアから「理念なき援助」としてODA批判が数多く出された。ODA4指針や1992大綱は、それらが出されたタイミングから判断すればこれらの批判に答えるという側面があったのであろう。ただし政府内では1970年代末から理念形成の動きが既に存在しており、1990年代に入ってから急遽ゼロから策定したものではない。たとえば1992大綱の基本理念にも含まれる「相互依存関係」は「ブランド委員会報告」(Brandt and Sampson 1980)まで遡ることができる<sup>9</sup>。日本の文脈では、1970年代の石油危機の経験から資源確保すなわち経済的相互依存の手段として経済協力が認識された(いわゆる経済安全保障論)。その後大平政権による「総合安全保障」(内閣官房1980)の検討によって政治・安全保障上の目的を達成する外交政策の戦略的手段としてODAが位置づけられ、これが鈴木・中曽根政権に継承された(デニス・ヤストモ1989)。1981年5月8日の鈴木首相・レーガン大統領による日米共同声明において、ODAの量的拡大と共に「世界の平和と安定の維持のために重要な地域」に対する援助を強化していく旨表明された。すなわち軍事的貢献ができない日本にとって経済的な援助が(西側の)安全保障に貢献する「戦略援助」として位置づけられたのである(外務省1982、神沢1989)<sup>10</sup>。

これと並行して外務省は、「経済協力の理念—政府開発援助はなぜ行うのか」(外務省1981)を発表した。そのなかで「ピアソン報告」(Pearson 1969)や先述のブランド委員会報告など国際開発・援助

に関わる国際社会の議論を踏まえて、人道と相互依存という理念の重要性を示した。量的拡大を中途とする中期目標の背後で、この二つの概念は1980年代の「理念なきODA」批判と野党のODA基本法案に対応する政府の理念化の柱として位置づけられていく。

### 3.7 ODA4指針と大綱

1991年4月、海部首相は参議院予算委員会の答弁でODA4指針を発表した。前年8月にイラクによるクウェート侵攻で始まった湾岸戦争が1991年2月末に決着した直後のタイミングであることから、同指針は湾岸戦争と結びつけられることが多い。だがより直接的には日本としての冷戦終結への対応としてみるべきである。冷戦終結により国際援助コミュニティは従来の援助政策を転換する必要に迫られ、1990年代に入りグッドガバナンスや民主化、人権、途上国の軍事支出の抑制などを新たな開発課題として焦点化した。日本政府にとっても、ポスト冷戦期の途上国との関係の見直しに直面するなかで(外務省2004)、国際社会の動きに足並みを揃えるべく、新たな開発課題をいかにODAに取り込むかが問題であった。他方で国内では、1980年代からのODAに対する理念欠如批判と野党の度重なる国際協力基本法案提出に対応する必要性から、いよいよ援助の原則(理念)を示すことが喫緊の問題となった。これが4指針の策定に至る文脈である。

ただし4指針(①軍事支出、②大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、③武器の輸出入等、④民主化、市場志向型経済、基本的人権)には、1980年代から政府内で積み上げられてきた理念議論の柱である「相互依存関係」と「人道」は含まれていない。この二項目は(4指針と共に)翌1992年6月宮沢政権にて閣議決定された1992大綱に盛り込まれた。一般に4指針と翌年の1992大綱は日本政府の開発援助政策の基本方針を示す一連のものとして認識されている。だが、なぜ二項目は4指針に入らなかったのか。

この二つは異なる役割を与えられたものというよりは、むしろ大綱は 4 指針の「補筆完成版」と解釈できないか。4 指針は、援助を執行するうえでの規律として、安全保障や統治に関わる政治的な制約条件を設定するものである。すなわち援助の停止（政治的コンディショナリティの発動）をテコに民主化や軍備抑制を途上国に迫り冷戦終結の配当を実現するという、西側諸国との協調が主眼であった。1990 年 7 月海部首相はヒューストンサミットにて、他の西側諸国に先駆けて対中円借款を再開する意向を発表した。前年の天安門事件で中国が世界の中で孤立していたところ、歴史的な経緯があるとはいえ日本のこの措置は突出した印象を与えた<sup>11</sup>。そしてサミット翌月（1990 年 8 月）イラクがクウェートに侵攻し湾岸危機が勃発する。日本は 4 週間経過した同月 29 日に多国籍軍へ 10 億ドルの資金提供を決定するものの、先述のとおりタイミングと額への批判を受け、わずか 2 週間後の 9 月 14 日に 40 億ドルに増額せざるを得なかった。11 月には対中円借款再開が閣議決定されるなかで、翌 1991 年 1 月多国籍軍が対イラク開戦を執行し、日本は米国の追加支援要請を受け同月 24 日に 90 億ドルの拠出を決する。そして 4 月の ODA4 指針の発表に至るのである。1980 年代からの日米貿易摩擦と黒字還元要求に加えて湾岸戦争への対応の遅れが批判され、国際社会とりわけ米国の強い圧力の下で 4 指針が策定されたと考えられる<sup>12</sup>。そのような環境では、いわば米国を初めとする西側諸国の外生的な「上」からの原則に準拠することは不可避であり、そこには日本国内で「下」から積み上げた独自の援助理念や概念は必ずしも入り込む余地はなかったのではないかと。

このようにして発表された 4 指針であったが、日本の援助の基本政策としては国内世論の理解を十分得るには至らなかった。すなわち相互依存関係や人道を柱として掲げてきた国内の議論、理念の欠如や腐敗した途上国政権への援助疑惑に対する批判を展開してきたメディア、あるいは主権尊重、自助努力支援、環境を基本法案の原則として主張してきた野党にとっても、4 指針だけでは日本

の援助理念、基本政策として受け入れられないのは当然である。国際社会で大国の一角として規律と自立性を備えた援助を実施するためにも、4 指針を丸呑みしたうえで 1970 年代から積み上げてきた議論を体系的に整理した包括的で分かりやすい原則が必要だったのではないかと。内容が重複する 4 指針と 1992 大綱は、政府が国内世論・政治に対応するうえで、結果として逐次の措置になったと解釈できる。

Shimomura (2016) などの先行研究が指摘するように、1992 大綱の策定の意味をより長い時間軸で俯瞰してみれば、(湾岸戦争時の 135 億ドル拠出とそれに対する国際社会の過小評価への反射的な対応というよりは) むしろ米国との経済摩擦を緩和する役割とともに、非経済分野の政策改革にシフトした国際援助コミュニティの関心(あるいは国際開発レジーム)に準拠するものである。と同時に、より直接的には、政府の裁量を確保しながら、国内の世論や政治に配慮しこれらの要請をすべて取り込み整理した産物という側面も、1992 大綱を理解するうえで不可欠な視点である。

## 4. 2003 改定大綱に至る 2000 年代初頭までの時代背景

### 4.1 国際社会が直面した課題

冷戦の終結による平和の配当は、実際には期待されたものではなかった。国際社会が新たな秩序を模索するなかで、冷戦の軛から解き放たれた低中所得国で国内紛争が多発した。1994 年に激化したルワンダ内戦は世界の注目を集めたが、それ以上に旧ユーゴスラビア内戦については、第一次大戦を経験したヨーロッパ諸国にとってバルカン半島の不安定は看過できないものであった。冷戦の事実上の勝者を自任していた西側諸国のリーダーとしてまた北大西洋条約機構の主力国として、米国もこの紛争を終結させ和平協定を成立させるなど積極的に介入した。このような過程を経て平和



構築が国際開発の新たな課題として加えられたのである<sup>13</sup>。

他方で経済面では 1980 年代後半からいわゆるグローバル化プロセスが加速した。途上国にとっては、1980 年代の構造調整策により政府の裁量が浸食されたうえに援助が削減された。そのような状況において、グローバル化によって世界経済の中でより直接的に競争に晒されるという恐怖に直面したのである。また先進国においても、関税及び貿易に関する一般協定 (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ウルグアイラウンド交渉の停滞を嫌気した米国が、従来の多角的貿易体制から地域主義に路線を変更した。西半球では 1994 年に北米自由貿易協定、欧州では 1992 年には欧州連合が結成された。この間世界貿易機関 (World Trade Organization: WTO) が 1995 年に設立されるも、シアトル閣僚会議 (1999 年) で先進国と途上国の対立により新ラウンドの立ち上げに失敗した<sup>14</sup>。こうした先進国の動きとグローバル化への防御策として途上国の間でも地域統合の結成が進み、地域主義が世界的な趨勢となった。日本も 2002 年の「日本・シンガポール新時代経済連携協定 (Economic Partnership Agreement: EPA)」(同年 1 月署名、11 月発効)をはじめに、二国間・地域連合 EPA を推進していく。これが 2003 改定大綱の東アジアとの経済連携への言及に繋がる(4.3 参照)。

## 4.2 貧困削減レジームの基礎となった DAC 新開発戦略と日本

1990 年代初頭から焦点化された人間開発と持続可能な開発の概念は、国際的に共有された開発課題としてその後も消滅することなく以降の時代に引き継がれていった。これと共に 1990 年代後半以降貧困削減が主流化され、2000 年の国連総会 (ミレニアム・サミット) で採択されたミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) や貧困削減戦略アプローチに埋め込まれた。この MDGs の基となったのが、1996 年に経済協力開発

機構 (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) 開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) にて採択された「新開発戦略 (21 世紀に向けて: 開発協力を通じた貢献, Shaping the 21st Century: The Contribution & Development Co-operation)」(DAC-OECD 1996) である<sup>15</sup>。その具体的な目標には、MDGs と共通する貧困人口半減、初等教育普及、教育における男女格差解消、女性の地位強化、乳幼児と妊産婦の死亡率削減、基礎保健システムとリプロダクティブ・ヘルス・サービス普及、環境資源の増加を、2015 年を目途に達成することが含まれている。

この DAC 新戦略は日本が発案から合意に至る全てのプロセスにおいて主導的役割を担った(服部 2003)。主要ドナーが援助を減額するいわゆる「援助疲れ」のなか、1990 年代の日本は量的トップドナーとして援助意欲は他ドナーを凌駕していた。となれば援助量だけでなくサブスタンスに対して日本が貢献する必要性が自他共に意識されるようになったのは当然であろう。とはいえ同戦略に含まれる開発目標のほとんどは、上記のとおり 1990 年代半ばまでに様々な国際場裡で合意された目標を基礎としている。トップドナーとして日本独自の援助理論(理念)体系を提示するというよりは、既存の国際開発の潮流に配慮し英国などの DAC 加盟諸国が合意できるものとなっている。日本政府は提案にあたって、既存の国際開発コミュニティにおける議論との齟齬は避けつつも、野心的かつ実現可能なものとするを原則に、成果重視型の経済と社会両分野の指標を含むことを目指した(服部前掲)。いわゆる普遍的価値を共有する国として、経済分野はともかくとして、日本には少なくとも上記の社会分野の諸目標の内容そのものに対立する点はなかった。

その一方で日本の主導を特徴付けるには、そのポイントは自助努力支援にあった。同戦略では、途上国の「オーナーシップ」(自主性)と、先進国・途上国が共同して開発目標の達成に取り組むグローバル・パートナーシップの重要性が強調されて

いる。1992 大綱においても掲げられている日本の基本理念である自助努力支援は、同戦略にこのようなかたちに意識されて書き込まれることで、以降の国際開発の価値観の一つとして埋め込まれた。これは大きな成果として評価できよう。DAC 設立メンバー国である日本は、日本自身やアジアでの ODA の現場での経験を踏まえ、途上国の自助努力への支援の重要性を繰り返し強調してきたが、他の加盟国の共感はなかなか得られなかった。しかし欧米諸国が中心となって援助を行ってきたアフリカ諸国の停滞とそれとは対照的なアジア諸国の発展の経験は、日本の主張の正当性を裏書きするものであった。なおこの DAC 新開発戦略の主要項目が MDGs に引き継がれたのは既に述べたが、その果てに 2003 改定大綱の基本方針と重点課題に反映されることになる。

### 4.3 9.11 同時多発テロと G.W.ブッシュ政権のテロとの闘い

2001 年の 9.11 同時多発テロと G.W.ブッシュ政権のテロとの闘い(Bush 2001)によって、国際開発協力・援助はより政治化された。同政権の「貧困がテロの温床」との言説に基づく開発の重要性への注目は、MDGs、貧困削減レジームと同調した。2002 年のモンテレイ開発資金会議では、2006 年までに援助を倍増させることを表明した米国に主要ドナーも続き、国際開発は以降の G7/G8 サミットの主要関心事となっていった。また同年 8～9 月に開催されたヨハネスブルグ・サミット(持続可能な開発に関する世界首脳会議)においても地球規模の課題と貧困の関係が確認された。この会議では、1990 年代の援助疲れで援助予算を減少させていた主要ドナーが 2000 年に入って態度を一変させた。つまり国際政治上の重大事件と国際秩序の転換が、国際開発レジームの転換を強く推進したかっこうである。他方で日本はバブル崩壊後の長期景気停滞によって 1997 年度から ODA 予算を減額させており、同資金会議では主要ドナーとしてのプレゼンスを全く示すことができなかった(Sunaga

2004)。

だが図 1 が示すように、日本とは対照的に、世界の ODA 予算総額とドナーの経済成長率に有意な相関は見出せない。予算規模を考慮すれば米国の援助パターンがこの傾向の多くを説明するとはいえ、むしろ安全保障上の懸念と正の関係がみとれる。国際秩序あるいは安全保障環境(の変化)が、米国をはじめとする主要ドナーの援助パターンの主要な説明変数であるといえる。この変数の転換点に際して欧米諸国の資金的コミットメントを読み切れなかった日本は、「周回遅れ」を挽回すべく対応を迫られていく。

### 4.4 バブル崩壊後の長期景気停滞の含意

2003 改定大綱の策定には様々な国内要因が影響を及ぼしたが、それらに通底するのがバブル崩壊後の経済停滞であるのは明らかだろう(表 5)。経済の停滞と財政収支の悪化、長期間のデフレーションは、経済協力に対する国民の意見を否定的にしていった(図 2・図 3)。日本経済の地盤沈下の兆候は 1995 年の日米自動車交渉の決着からもうかがえる。1970 年代の繊維、1970～80 年代の牛肉・オレンジとともに、自動車は日米通商交渉の主要事項であり両国間の経済摩擦を象徴するものであった。1981 年の対米輸出自主規制に始まり、1993 年からの日米包括経済協議では自動車・部品が優先交渉分野とされた。自動車交渉における米国の数値目標割り当て要求が GATT/WTO のルールに整合的でないという判断もあったにせよ、米国経済は 1993 年頃から既に復調しており、経済停滞が顕著であった日本に米国側が譲歩を迫るべき基礎的条件がもはや喪失していた。五百旗頭(2010)はこれを 1980 年代から延々と続いた「日米経済摩擦の季節の終わり」と評した。そして橋本内閣は 1997 年 4 月に消費増税を実施し、11 月には「財政構造改革の推進に関する特別措置法(財政構造改革法)」を成立させ財政緊縮を行った。結果としてこれらが経済停滞を決定的なものにした。バブル崩

壊後も日本経済は名目値ではプラス成長を維持していたが、デフレも相まって1998年からマイナス成長に転じ低迷は長く続くことになる。

経済成長が高いレベルにあった1980年代の世論調査では「経済協力を積極的に進めるべき」との意見が否定的な意見の割合を大きく上回っていた。だが1990年代に景気が停滞し始めると後者の割合が増加し、2000年には初めて逆転現象が起こり2002年以降はこの傾向が続いた。1997年6月政府の財政構造改革会議の報告によってODAの「量から質への転換」をめざす方針が閣議決定され、ODA予算は翌年度から7年間で3割減額され、1988年および1993年から維持してきたトップドナーの地位も2001年には米国に譲ることになった。

小淵・森政権を引き継いで2001年4月に発足した小泉政権の課題は圧倒的に国内の構造改革であり、外交経験と識見の「乏しい田中真紀子を外務大臣に起用」したことに象徴されるように外交にはさしたる比重は置かれていなかった(五百旗頭前掲:267)。ところが同年の9.11同時多発テロによって政権の関心は大きく転換する。小泉首相は9.11テロの2週間後に現地を訪れ、ブッシュ政権のテロとの闘いへの協力を表明した。続いて10月に開始された米国のアフガニスタン・タリバン政権への攻撃に際し日本はインド洋上での後方支援を行い、また翌2002年にはアフガニスタン復興支援会議を東京で開催し、同国の経済復興を通じて米国の軍事的役割を補完する協力関係を成立させた。小泉政権のこれら一連の迅速ともいえる対応は、1990年の湾岸戦争の教訓を踏まえたものであることは明らかであろう。

#### 4.5 援助政策の再再定義:ODA改革の動きと人間の安全保障へのコミットメント

ODAの「量から質への転換」方針が閣議決定された1997年にはODA改革も並行して開始された。同年4月に外務大臣の私的懇談会として「21

世紀に向けてのODA改革懇談会」(第一次ODA懇談会)が設置され、翌1998年1月に発表された同懇談会報告では、国別援助計画の策定、実施に関わる国内外の連携強化、人材育成などが提言された(外務省1998a)。また1999年には「政府開発援助に関する中期政策」が策定された。その重点課題には、貧困対策や社会開発分野への支援として基礎教育や保健医療およびジェンダーが、地球規模問題への取り組みとして環境保全や人口・エイズ問題が含まれるなど、1996年のDAC新開発戦略の内容を踏襲した(すなわちMDGsを先取りする)内容になっている。同戦略の策定を主導した日本政府の援助政策として一貫性を担保するのは当然である<sup>16</sup>。また1999中期政策の目標達成を実現するうえで、途上国のオーナーシップとパートナーシップの重視、各国の実情に合った援助、援助機関と民間との連携、「顔の見える援助」といった日本の独自性を示す援助理念や方針が打ち出された(外務省2000)<sup>17</sup>。

2001年5月には第1次ODA懇談会のフォローアップとして「第2次ODA改革懇談会」が設置され、翌年3月の最終報告(外務省2002)で「国民参加」、「透明性の確保」、「効率性の向上」の三点が示された<sup>18</sup>。続いて同年6月に国別援助計画の策定を通じた日本のODA機能強化を企図して「ODA総合戦略会議」(議長は川口外務大臣)が設置された。この一連のODA改革のなかで、12月に外務大臣からODA大綱を見直す意向が示され、同戦略会議がそのドラフト策定を担当することになった。

ODA改革プロセスとその一部である2003改定大綱に対する小淵政権(1998年7月～2000年4月)の影響は小さくない。ODA改革懇談会の議論だけでなく、2003改定大綱にも盛り込まれた人間の安全保障を日本の援助戦略の柱として据えることとしたのも、小淵首相のイニシアティブである(飯村2000、栗栖2011、佐藤2006)。1997年のアジア金融危機に際し、小淵外相(当時)の下で武見敬三外務政務次官などの政策ブレーンが日本の支援のあり方を検討したことが、人間の安全保障を政

策的概念として用いる最初のきっかけとなった。

旧ユーゴスラビアやルワンダの紛争に代表されるように国際社会が直面する平和構築およびそれに関わる開発課題に対し、トップドナーとして日本は積極的な姿勢を示す必要があった。これには湾岸戦争の教訓(あるいはトラウマ)があったことは想像に易い。そうしたなかで人間の安全保障はアジアにとどまらずグローバルな指導力を発揮できる概念として小淵外相(当時)に採用された。そして1998年12月小淵は首相としてのハノイ政策演説(小淵1988)で、国連に「人間の安全保障基金」を設立することを表明し(翌1999年3月に日本政府の約5億円の拠出で同基金を設置)、そのうえでアジア経済危機によって打撃を被る社会的弱者への救済策として人間の安全保障を提示したのである。人間の安全保障はその後の森、小泉政権へ引き継がれ、2003改定大綱を構成する理念として盛り込まれるに至った。

#### 4.6 国益議論

2003改定大綱でしばしば言及されるのが国益論議である。2002年7月小泉政権下で設置された「対外関係タスクフォース」(座長:岡本行夫内閣参与)が「わが国のODA戦略について」(対外関係タスクフォース2002)を発表しODAの戦略性向上の必要性を示した。ODAを「国益に直結した援助」と「国益に直結するとは言い難いものの国際社会の一員として引き受けるべき応分の負担」とに大別し、前者については重点地域としてASEAN及び後発東アジア諸国、インド亜大陸、中東、中央アジア、カスピ海沿岸諸国などを挙げ、重点分野として東アジアの経済統合と成長を支援するための基盤整備、環境・エネルギー、貧困の除去、平和構築、対日理解を促進するための援助などをあげた。Sunaga(2004)によれば、当時の日本政府はODA大綱を改定するにあたり、「ODAがより戦略的になるとはいかなることか」、「政府はODA戦略を国内外に明示すべきか」、「国民の関心に従ってODAはより選択と集中で配分先・分野を絞るべきか」と

いう問いに直面していた。

ただし政財界の議論はODAによる国益の追求という観点が主であった。当時は北朝鮮の脅威、9.11同時多発テロとそれに続くG.W.ブッシュ政権のテロとの闘いといった安全保障上の懸念が高まり、あるいは対中国関係が緊張するなかで、自民党(政務調査会対外経済協力特別委員会「ODA改革に関するワーキングチーム」座長:高村正彦元外務大臣)は2002年12月に「ODA改革の具体的な方策」を発表し<sup>19</sup>、多様な国益を実現すべき手段としてのODAのあり方を指摘した。そのなかではODAによって東アジア諸国との経済的関係を強めることに焦点をあてるべしとして、同時に対中ODAのいっそうの削減を暗に求めた(岩城2005、Sunaga前掲)。ただしODA大綱改定プロセスに対する政治の関心は限定的で、これに連動してメディアのODAへの関心も低下し新聞の社説でODAが取り上げられることも特に2000年前後から少なくなっていた<sup>20</sup>。

他方で景気停滞に苦しむ財界の関心は、ODAを媒介としたビジネス機会の獲得であった。日本経済団体連合会は、ODA改革の過程において3つの提言・意見(日本経済団体連合会2001、2003a、2003b)を発表している。2001年10月「ODA改革に関する提言」(日本経済団体連合会2001)では、国益を「資源小国・貿易立国であるわが国にとって、世界平和の実現と世界各国との友好関係の維持、即ち『共生』を図ることや、世界との安定した貿易投資などの経済活動を通じた生存と繁栄」と定義している。2003年4月「ODA大綱見直しに関する意見」では、以下のように明示的にODAと企業の経済活動を結びつける踏み込んだ内容となっている。

ODA大綱の基本理念においても、・・・国内資源に乏しい貿易立国としてのわが国の安全と繁栄を確保するという国益のためにODAを積極的に活用するとの姿勢を明確に打ち出すべき・・・日系進出企業の事業環境の改善、貿易・投資環境の整備といった観点から、法制度の整備を含

む各種制度構築支援(知的財産制度、基準認証、中小企業政策等)、日本人技術者の派遣、途上国人材の日本研修等、「顔の見える援助」を推進すべき・・・こうした観点に立って、大綱においても、「経済インフラ支援」「環境・エネルギー」「人材育成」を重点分野として明示的に位置づけるべき(日本経済団体連合会 2003a)

なぜ財界はこのように ODA 大綱の検討に積極的な関与をしたのか。飯村(2000)によれば、経済界は円借款のアンタイド化が過度に進められたと憂慮していた。円借款のアンタイド率は 1996 年に 100%を達成し、二国間援助合計のアンタイド率は 1999 年には 96.4%となった。その結果、日本企業の円借款受注率は 86 年の 67%から 99 年には約 29%に減少した。対照的に途上国企業は同時期に 24%から 57%、OECD 加盟国企業ですら 9%から 14%にそれぞれ増加した。政府にしてみれば、本邦企業の不満が出るほど日本の ODA 入札は公正であったということになろう(Sunaga 2004)。ただし財界にとっても不満を表明する言い分は存在する。アンタイドでは多くの円借款案件はコスト競争力に勝る中国企業が受注してしまうことは仕方ない。しかし例えば EU の援助は「EU タイド」の条件がつけられている。これは定義上アンタイドであるが、実質的には EU 加盟国企業が保護されているに等しい。他の先進国企業と比較してすら日本は不利であるという認識であった。

このような声を受け、本邦企業の技術や経営ノウハウを活用するとの趣旨から 98 年に特別円借款、2003 年からは「本邦技術活用条件(Special Terms for Economic Partnership:STEP)」がそれぞれ導入された。ただし(一般会計予算の減少は図 4 のとおりだが)財政投融资資金、国際開発金融機関に対する出資国債による払い込み、各省の特別会計予算等を加えた事業予算(ネット)は、平成 11(1999)年度の 1 兆 5,412 億円から平成 16(2004)年度には 1 兆 606 億円と 40%以上減額されている。たとえアンタイド化されたとしても、このような規模では経済

界全体としての収益に貢献するのだろうか。ODA プロジェクトの受注自体を収益回復の決め手として期待したというよりは、むしろ ODA 案件の受注をきっかけに相手国でのより大きなビジネスに繋げることを経済界は考えていたと理解するのが合理的である。

もう一つの財界の関心は地域主義であった。東アジアで経済統合が進展するなか、日本の経済貿易政策に ODA が統合されるよう経済界は要望していた(Sunaga 前掲)。1993 年に欧州連合、翌 1994 年には北米自由貿易協定が成立し、アジアではシンガポールが二国間自由貿易協定(Free Trade Agreement:FTA)の締結で先行し、隣国韓国もチリを皮切りに FTA に積極的な姿勢を示していた。日本は 2002 年によく日・シンガポール EPA を実現させたばかりで出遅れ感は否めない状態であった。ODA 予算規模が減少するなかで財界として有効な援助戦略案を政府に提示することもできず、財界の関心は「援助から貿易に」移っていった<sup>21</sup>。2003 改定大綱で「東アジア地域との経済連携の強化」とはこれを反映したものである。

「国益」に最も反対したのはいくつかの非政府組織(Non-Governmental Organisations:NGO)であった。Sunaga(前掲)によると、国益の定義いかんにかかわらず ODA と国益を結びつけるべきではないとの立場から、大綱に「国益」という文言を入れることに NGO は強く反対した。また大綱の改定プロセスがアフガニスタンやイラクでの戦争が進行していた時期と重なっていたことから、大綱改定によって ODA の軍事利用を政府は目論んでいるのではとの疑念を NGO は抱いた。さらには、ODA は外交ツールとなるべきではなく、外務省から独立した機関が ODA を管理すべきとさえ主張する団体もなかには存在した。

ドナー国の経済的利益の追求に限定した「狭義」の国益と、Shimomura(2016)などが示すように世界の平和と安定、地球規模の課題の克服など国際公共益(およびこれらへの貢献を通じて日本の国際的ステータスの向上)を含む「広義」の国益は明示的に区別される必要があろう。1992 大綱にお

いても国益は念頭に置かれている。日本の ODA の理念として掲げられた相互依存関係、人道的視点、地球規模の課題は、アジア重視とともに(広義の)国益追求の反映である(飯村 2000)。

2003 改定大綱の策定を担った ODA 総合戦略会議の第 12 回会合(2003 年 8 月 25 日)で、国益の取り扱いについて議論されている(外務省 2003)。そこでも①「(狭義の)国益を目的とすべきではない」、②「(納税者への説明責任として)明示的に国益を目的とせよ」という対照的な二論に加え、③「国際社会に平和と繁栄がもたらされる結果としての間接的な(広義の)国益を追求すべし」という意見も出されている。その結果が「国益」という表現を避け「我が国の安全と繁栄」に落ち着いたのは表 2 のとおりである。ここに外交手段と予算規模の制約の下でのアカウントビリティの確保、狭義と広義の国益の線引きの曖昧さと調整の困難さがあるものの、結果としては(1992 大綱では言及されていない)狭義の国益を無視することはできず、2003 改定大綱に盛り込まれることになった(長谷川・小浜 2004)

## 5. 二つの時代の共通点と相違点

1992 大綱と 2003 改定大綱が策定された 1990 年代および 2000 年代初頭は、いずれも国際秩序の転換期であることが共通している。前者は言うまでもなく冷戦構造の終結であり、後者は 9.11 同時多発テロや中国の台頭など米国の一極支配の揺らぎと多極化傾向が現れた時代であった。国内ではいずれも世論が ODA のあり方に対して疑義を示した時期であった。ただし 1980~90 年代初頭は援助理念やその使われ方といったいわば質に対しての批判であり、1990 年代後半~2000 年代は経済停滞と財政赤字の増大を背景にした主に ODA 予算規模、すなわち量に対しての削減圧力であった。このような各時代それぞれ従前の日本の ODA のあり方が立ちゆかなくなる「援助の危機」とも言うべき状況が存在し、援助を再定義する必要性に

迫られたといえよう。では相違点はどうか。

### 5.1 ステークホルダー

1992 大綱と 2003 改定大綱の各策定プロセスにおいて、政策決定者およびその他の利害関係者はどのようなスタンスで関与したのか。下村・齋藤・中川(1999)は日本がトップドナーであった 1992 大綱策定時の政府内の政策決定構造を示している。円借款の四省庁体制を例にとれば、外務省(人権・民主化などの課題で西欧と足並みを揃える志向)、大蔵省(ODA の外交的性質が強化されることに懸念)、通商産業省(東欧支援において民間部門の利益機会を伺う)の利害が交錯していた。その上の内閣(自由民主党)は、ODA を外交の核心として捉え国内外へ湾岸戦争後の日本の外交姿勢をアピールする必要に迫られていた。ODA 大綱は国の指針として(外務省単独のものではなく)対外経済協力関係閣僚会議の下で政府全体の事柄であり調整が不可欠であった。このことから、総理大臣の私的諮問機関である(第 3 次)臨時行政改革推進審議会が策定を担当することとしたうえで、外務省がドラフトを作り他省庁に合議して決定した。換言すれば、表 6 のとおり竹下内閣以降総理大臣は短期的に変わったものの与党自民党の安定的政権の下で、堅牢な省庁体制において官民および対外関係の利害が調整され 1992 大綱は作られた。

2003 改定大綱改定時にはこの構造が大きく変化した。1997 年以降 ODA 予算が縮小し(2003 年は 1997 年比で 73%、その後 2009 年には同 58%まで減少)、各省庁所轄の ODA 予算も目減りしている(図 4)。ODA に関与するインセンティブが枯渇するなかで 2001 年中央省庁の再編が行われた。経済企画庁は内閣府に統合され同庁が担っていた機能も外務省に移管された。内閣についても 1993 年の日本新党細川内閣以来短期政権が続き、かつ連立の枠組みもその都度再編された。景気停滞に伴って ODA に対する国民の支持が下がり ODA 予算とそれに対する政官の関心も相対的に

低下した<sup>22</sup>。Shimomura(2016)も2003改定大綱の主要ステークホルダーとして自民党、財界、NGOの三つを指摘するにとどめている。

しかし利害関係は多様化した。ODAに対する国民の支持の低下については既に述べたが、その他に効率性や台頭する中国へのODA供与といった政治的な疑問も1992大綱策定時に比べ顕在化した。また債務帳消しを求めたジュビリー2000運動以降アドボカシー活動が活発化し、これらのNGO団体はODAへの国民参加や手続きの透明性を求めた。1990年代は質に対する批判、2000年代は量に対する批判を背景にODAへの疑義が生じたが、後者においてもその用途への関心は存在した。このような動きを受けて、改定大綱のドラフトを担当したODA総合戦略会議の委員16名には、学識者、国会議員、メディア、経済界に加え、NGO団体から2名含まれており、またODAタウンミーティングが全国で開催された。このようなプロセスを設けることで、透明性を確保し説明責任を果たす、また国民の多様な意見を反映するといった姿勢を政府は示したのである。

## 5.2 政治的コンディショナリティ

日本政府はODA4指針と1992大綱の原則を少なくとも1990年代は厳格に適用した<sup>23</sup>。下村(2016)の集計によれば、1991年から2000年の間に18の政治的コンディショナリティが発動された。たとえば1992年にマラウィやスーダンにおける人権弾圧や民主化の遅れ、1998年にはインド、パキスタンによる核実験実施に対し、それぞれ新規円借款・無償資金協力が停止された。これに対し2003改定大綱後の2000年代は人権侵害や平和への脅威事案に対する援助の停止は3件(2003年ミャンマーのアウンサンスーチー氏自宅監禁、2008年ギニアのクーデター、2009年マダガスカルの軍事政権)に過ぎず、その他ほとんどの事案に対しては外交努力・説得・懸念表明に留まっている。

この扱いの違いはなぜか。人権の尊重や平和へのコミットメントなど政治的コンディショナリティを

厳格に適用し冷戦後の国際公益へ貢献することは、ODA4指針と1992大綱を自ら決定した援助大国として道徳的責任と規律を問う国際社会の眼を意識したためと解釈できるかもしれない。対外経済摩擦の緩和のための黒字還元(ODA増額)や湾岸戦争時の辛酸を嘗めた経験から、単なる「小切手」を切るアプローチではもはや国際社会の尊敬を得ることはできない<sup>24</sup>。

とはいえ、実際には国際政治の現実のなかでコンディショナリティは空文化された。インドとパキスタンの核実験によって停止された援助は、再開の条件とされた両国の核不拡散条約(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons:NPT)加盟や包括的核実験禁止条約(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty:CTBT)の署名なしに2001年に再開されている。ミャンマーに対しては4指針との整合性から新規案件は確かに停止した。だが同国におけるプレゼンスを中国と競争しているという点から、ミャンマーとの政治的な関係の維持に配慮する必要があった。そのため既存の援助案件は「補修」目的で継続するなど、日本は建前と現実を区別して対応した。さらに4指針に加え1992大綱まで策定した理由の一つとされる対中ODAの停止は(1990年代末にメディアや自民党内で批判の対象となったほどに)継続されていた。4指針と1992大綱は単なる名目上のものに過ぎないと断ずることはできないが、その運用は是々非々であった。

2000年代に政治的コンディショナリティの発動が抑制的になったのは、その効果が限定的であったことも一因である。4指針のような援助実施の原則に基づく政治的コンディショナリティの発動は、政策の是正を促しよい統治に繋げる、あるいは安全保障上の脅威を取り除く紛争予防だけの問題ではない。たとえば国連難民高等弁務官事務所(The Office of the United Nations High Commissioner for refugees:UNHCR)(2000)が緊急人道支援のディレンマとして指摘するように、援助物資が戦争経済に注入されかえって戦争を長引かせる可能性や、経済開発が進展している国においても政治弾圧を助長しうる(Human Rights

Watch 2010)という点からも援助の停止は正当化されるとの議論もある<sup>25</sup>。

だが一方で、援助を停止しても対象国の政策変更にも必ずしも成功していない。例えば上記のインド・パキスタンは NPT・CTBT 批准を拒否し続けている。1990 年代前半、英国はスーダン、ソマリア、ビルマ(ミャンマー)の人権侵害に抗議して援助を停止した。またベルギー、フランスは旧ザイルへの援助を同様の理由で停止した。しかしこれら諸国の人権侵害が改善されないだけでなく、その間援助の停止によって貧困状況は却って悪化した(ODI 1992)。Crawford(1997)も 1990 年代の人権状況の改善や民主化の推進を目的とした政治的コンディショナリティを検証した結果、対象国の政治改革や政策変更について有意な効果を観察していない<sup>26</sup>。

このような状況では、ODA4 指針や 1992 大綱の原則に抵触するような紛争国に対してコンディショナリティを発動せず援助を継続したとしても、国際社会から日本が糾弾されることはない。人間の安全保障を外交政策の柱の一つとして掲げる日本にとって、コンディショナリティの対象となりうる国にはむしろ支援を行うべき人々は存在し、これらへの援助を実施する正当性は認められる。

また日本の文脈では、従来援助供与先の多くを占めていたアジア諸国では援助そのものへの依存が低下し<sup>27</sup>、これら諸国の政府に政策変更を迫る外交政策上の手段として援助の有効性そのものが低下したという側面も指摘されよう。

### 5.3 想定された読者

二つの大綱を比較する最後の視点として、それぞれが想定していた読者(ターゲット)に違いがあるのだろうか。まず 2003 改定大綱の主なターゲットについては、先行研究や筆者による識者へのインタビューでも「国内向け」で一致している。たしかに人間の安全保障が同大綱に書き込まれたことは、日本の外交政策の柱として対外的にアピールすることを意図したものと見えるだろう。1992 大綱策定

時には想定されていない平和構築など新たな国際的な課題に ODA を適用して対処するには、新たな大綱は必要であった。だがこれまでみたように ODA のあり方に対する疑問や変更要求は、国内からのそれが圧倒的であった。

戦後の高度経済成長と経済的地位の向上および貿易摩擦に至る過程は既に述べた。1980 年代の日本経済は概ね 6~7%の成長を記録し、プラザ合意後の円高不況期ですら 1987 年の名目成長率は 4%を維持した(図 2)。日本銀行三重野総裁による「バブル退治」と称された 1989 年からの金融引き締め策と翌 1990 年の大蔵省による総量規制が実施されたものの、1992 大綱策定時はバブル景気の残滓が存在していた。ただし憲法上の制約から他ドナーのような軍事的貢献をオプションとして保持しないこともあり、政治的なプレゼンスは経済のそれに見合ったものではなかった。

だがバブル崩壊の影響が本格的に経済停滞として表れた 1990 年代半ばには、国内政治状況も混沌としてきた。しかし 1993 年の政権交代によってできた細川・羽田内閣、1994 年に社会党との連立で自民党が政権復帰した村山内閣およびそれ以降はすべて連立政権であり、しかも 2003 年 11 月の第二次小泉内閣で自民・公明二党の政権に落ち着くまで連立の枠組みは目まぐるしく変化し、政権基盤の不安定さを海外に印象付けた(表 6)。同時期に台頭する中国とは対照的に、国際社会の日本への関心は低下し「Japan Passing」(たとえば Posen 1998: 136)と形容されるまでになった。ただし日本の国際的立場が縮小しかつての経済摩擦などによる日本への要求が沈静化したことで、ODA を自らの「国益」に利用することへの抵抗感も国内外とも鎮まっていた(もし 2003 改定大綱を 1992 年に出していたなら、東南アジアなどから大きな批判があったかもしれない)。景気後退で ODA に対する国民の支持が消極的になるなかで、政府が ODA の意義を再定義し国民を説得することは不可避であった。

対照的に 1992 大綱が想定した読者は、日本の国際的立場が拡大局面にあっただけに判断が難



しい。日本が自ら設定した 4 指針を尊重し政治的コンディショナリティを発動したという点では、国際社会を意識したものであることは既に述べた。だが 1980 年代から 1992 大綱策定に至る国内政治過程に留意すれば、ODA 基本法案の動きへの対応、メディアの理念欠如批判、腐敗し抑圧的な途上国政権への援助に対する国民の懸念を払拭することが主要な目的であった<sup>28</sup>。とすれば 1992 大綱は国内世論と共にとりわけ野党がターゲットであったと結論づけられる。(事実、基本法案で主張していた点のほとんどは同大綱で網羅されてしまい、野党の機運は急速に収束した。)

## 6. 最後に

日本にとって主要な外交ツールとして認識されている ODA の基本政策、1992 大綱および 2003 改定大綱は、じつはいずれも国内を向いて策定されていた。前者は、自民党の安定政権と堅牢な省庁体制の下、ODA に対して理念や(供与先政府の腐敗を念頭に)規律を求める世論・メディアに対応し、あるいは野党の国際協力基本法案を通じた政治の介入を回避し、行政の裁量を確保するというものであった。後者は、バブル崩壊後の経済停滞で経済協力に対して世論が消極化するなかで、政府は ODA に対する理解を確保すべく、多様化し場合によっては対立する利害に対応しようとした。狭義の国益追求とそれへの反対、東アジアとの経済連携を ODA と経済貿易政策が統合して進展させるべしという政財界からの要求に応えた。また ODA 政策に説明責任や透明性を求める声には、国民により開かれた策定過程を確保し対応した。

政策の中身について、援助実施上の規律(4 指針)や個々の具体的支援分野は各時代の国際開発レジームに整合的であることは間違いない。他方で、主要なドナーとして 1990 年代の国際開発目標の策定を主導し、あるいは人間の安全保障を外交の柱として掲げるなど独自性を発揮する努力がなされてきた。この基盤となった ODA の理念に関

わる国内の議論は、じつは 1970 年代からなされてきたことが確認された。その蓄積された議論の成果として、国際社会で普遍的に共有される人道と相互依存とともに、日本自身の経験に基づく自助努力支援という概念が、両大綱の基本理念・方針に埋め込まれている。この点は正当に評価すべきである。

なお国際情勢の変化が援助を再定義する引き金となった、つまり国際秩序の転換期にあつて日本の新たな ODA 政策を国際社会に示す必要に迫られたという説明は否定し難い。1992 大綱の策定には(湾岸戦争というよりは)冷戦の終結が影響し、2003 改定大綱は 9.11 同時多発テロや中国の台頭、米国の一極支配の揺らぎと多極化傾向が鮮明になった時代であった。いずれの時代も日本の国際的な地位と日本への関心が変化し、従前の日本の ODA のあり方が立ちゆかなくなる援助の危機が顕在化した。前者では経済大国となった日本は貿易摩擦、ODA 拡大による黒字還元、小切手外交批判に直面し、後者では対照的に経済停滞に伴つてアジアでのリーダーの地位が脅かされることになった<sup>29</sup>。加えて 9.11 同時多発テロ以降の安全保障環境の変化による欧米ドナーの援助パターンの転換(資金的コミットメントの規模)を読み切れなかった日本は、周回遅れを挽回すべく対応を迫られた(皮肉なことに日本の地位が相対的に低下したことで政策の自由度が高まり、例えば国益追求論議に対する国際的な批判は起こらなかった)。また対中 ODA (の抑制)は、いずれの大綱を策定するうえでも国内の政治的な懸案事項であった。中国の大国化が進展した 2015 年の開発協力大綱には日中関係と中国の対外援助がどのように影響したか、今後の研究課題としてあげられる。更には日本の対アジア・アフリカ政策を分析するうえでも中国の含意は無視できない。

## 注釈

<sup>1</sup> 2001～2004年に改定 ODA 大綱を含む多くの大綱が策定・改定されている。これは自民・公明・保守(新)の小泉政権(2001/4～2006/9)の下で行われている。

<sup>2</sup> 南南協力などによるアジアの経験の移転は、アフリカ開発会議(TICAD)においても1993年の第1回から各回の成果文書に一貫して含まれるなど、日本の援助の主要テーマとして位置づけられてきた。

<sup>3</sup> 牛肉・オレンジの輸入割当合意(1984)、自動車輸出自主規制(1983)と米国での現地生産体制の本格化、米鉄鋼市場シェア自主規制(1984)、四市場分野別個別協議(MOSS:電気通信、エレクトロニクス、林産品、医薬・医療機器)の要求(1985)、日本政府の1849品目の関税引き下げ行動計画の実施(1986)、日米半導体協定合意(1986)。

<sup>4</sup> 第一次中期目標(1978)では、同年の22.2億ドルから1980年までに28.4億ドルに(実際は目標を上回る33億ドル)、第2次中期目標(1981)では1985年までの実績を1970年代の倍以上に、第3次中期目標(1985)では1992年までの総額を400億ドルに設定した(ただし1987年に目標年を2年間前倒し)。そして1988年第4次中期目標では1988～92年の総額を500億ドル以上に設定した。1987年11月に就任した竹下首相は、翌年5月「世界に貢献する日本」を実現すべく平和、ODA拡充、国際文化交流からなる「国際協力構想」を発表している(外務省1988)。第3次中期目標の早期達成と第4次中期目標の発表はこれに基づくもので、国際社会から評価された。だがこの構想は日本の国際貢献の理念を示すというよりは、資金援助や小規模な要員派遣などの具体策あるいは日本語教育や文化財保護への協力表明にとどまっており、1992大綱の内容との直接的関連は見出せない。

<sup>5</sup> 経済協力開発機構(OECD)統計データベース「OECD.Stats」<<https://stats.oecd.org/Index.aspx>>による。1989年は総額の0.01%未満の69万ドルの差で二位となった。なお一部の政府文書では、1991年から連続10年間トップドナーであった旨の記述が散見される(たとえば衆議院憲法調査会事務局2003)。これはOECD統計の速報値に基づくものである。確定値では1988年および1993～2000年である。

<sup>6</sup> この「国際的」低評価を象徴する事件として、クウェート感謝広告問題があげられる。湾岸戦争直後の1991年3月11日、クウェート政府はワシントン・ポスト紙やニューヨーク・タイムズ紙など米国の主要紙に全面広告で「クウェート解放のための協力してくれた国々」に感謝を表明したのだが、これに日本が含まれていなかった(日本経済新聞2018)。また多国籍軍への総額135億ドルの支援についても、10億ドル、20億ドルと小出しの拠出表明に対して米議会などから「Too Little, Too Late」と非難された(外務省1991)。結局戦争開始後に90億ドル、

その後さらに為替相場の目減り分として5億ドルを追加する結果となった(よって本稿では一般に理解されている130億ドルではなく135億ドルとする)。他方で、クウェートは日本に対して不満を持っていたわけではないという見解もある。そもそも感謝広告は本国政府の指示ではなく駐米クウェート大使の主導によるもので、かつ(日本および他の軍事支援を行った国々さえ外されている)上記解放国リスト作成にあたって同大使館が主体的な役割を担ったことは確認されていない。むしろクウェートは戦後発行した解放記念切手シートに日本の国旗を組み入れており、クウェートシティの湾岸戦争記念館には日本の国旗を掲揚し日本の貢献を説明する特設パネルを展示している(孫崎2012、保坂2017)。

<sup>7</sup> 筆者によるコーエイリサーチ&コンサルティング神田道男氏および国際開発機構杉下恒夫氏インタビューに基づく。

<sup>8</sup> 平成23年度開発援助調査研究報告(外務省2012)でも、ODA基本法のデメリットとして①援助の目的や内容が規定されてしまい、その時々の世界情勢や外交政策に基づいた柔軟な援助を実施できなくなる可能性、②議会報告義務付けによってODA政策立案や実施以外の業務が増加することをあげている。

<sup>9</sup> 途上国の「新国際経済秩序」の要求や先進国の不況など南北関係が変化していった当時の状況を踏まえ、両者の相互依存性の再確認と世界経済の関係再構築を目指すことを提言。

<sup>10</sup> 1978年以降の通商産業省の経済協力白書では、経済大国としての国際的責任論と資源エネルギーの安定的確保を中軸とする経済安全保障論が併記されている(神沢1989)。だが1985年版(通商産業省1986:278)では「・・・我が国にとって、今後とも発展途上国との友好関係を維持することは、安定的経済活動を行う上で極めて重要であり、かかる総合安全保障上の観点からも経済協力の積極的な拡充が必要である」と総合安全保障の一環としての援助を打ち出している。また同年版外交青書(外務省1985)も、援助を「当該国・当該地域、更には世界の平和と安定に貢献し、ひいては我が国の総合安全保障に資するもの」と位置づけている。

<sup>11</sup> 欧米諸国や東南アジア諸国連合(Association of South-East Asian Nations: ASEAN)の懸念にもかかわらず、1979年大平内閣が対中ODAを開始して以来、1980年代を通して日本の貿易黒字を背景に円借款を中心とする対中援助が拡大した(岩城2005)。だが歴史教科書、中曽根首相の靖国神社参拝、光華寮所有権問題などが政治問題化されるなかで、日中関係の改善を企図した竹下内閣は、1988年に第三次円借款8,100億円の前倒し供与を決定するとともに投資協定を締結し日本企業の対中投資を後押しした。そのタイミングで翌1989年6月に天安門事件が発生したのである。

西側諸国が対中武器輸出や援助・融資の停止など制裁を課し、日本も円借款の凍結で同調せざるを得なかった。この状況で海部首相は円借款の再開を発表したのである。この決定には国内の対中融和を重視する首相経験者(鈴木、中曽根、竹下)が海部に援助再開を促したとされている(Jameson 1990)。

<sup>12</sup> 4 指針は、前年末の対中円借款再開の閣議決定に逆行する内容であるのは明らかだろう。上記の対中関係重視派とは反対に、度重なる歴史問題の政治化に加え天安門事件を嫌気した世論を背景とした対中消極派の影響が及んだともいえる。ただし米国などが日本の対中援助再開を牽制するために圧力をかけた形跡は確認されていない。

<sup>13</sup> 平和構築に加え、地球規模の課題(保健・医療、地球環境、気候変動など)が新たに開発問題として組み込まれた。他方で Burnside and Dollar (2000)などを端緒として、援助の効果が注目を集めるようになった。援助の供与国・分野は、ドナーの国内世論を背景にして優先順位が多様化し、援助の効果を最大化するために選択的になっていった。(Burnside and Dollar は 1997 年に同タイトルの論文を世界銀行ワーキングペーパーとして発表している。)

<sup>14</sup> WTO の新多角的貿易交渉は、その後 2001 年にドーハ開発アジェンダが立ち上がるも、現在に至るまで加盟国間の立場は乖離し実質的な合意に至っていない。

<sup>15</sup> 邦訳序文と要約は外務省(1996)参照。

<sup>16</sup> この時期には中央省庁の行政改革により、外務省が ODA の調整機能を担うようになった。また 1999 年に円借款とその他公的資金を一元的に実施する国際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)が日本輸出入銀行と OECF の統合によって設立され、また 2000 年から翌年にかけて ODA 評価体制や円借款制度についての検討がなされるなど実施体制の再編と運用の整備も進められた。

<sup>17</sup> 1990 年代末から、貧困削減の目標達成のためには援助協調を進め「国旗を降ろして」効率化を図ろうとの主張が、英国および北欧諸国によってなされた。これに対し(ア)納税者へのアカウントビリティの確保、(イ)日本の発展の経験を踏まえた国づくり・人づくりの重要性、(ウ)途上国が自ら相応しい援助を選択する機会を担保する援助の多様性、(エ)自助努力支援への自負といった点から、過度の協調による援助の画一化は望ましくないと、日本の「顔の見える援助」が打ち出された(飯村 2000)。

<sup>18</sup> これらの提言や報告内容はアドホックのものではない。たとえば 1998 年 11 月の小渕内閣における「対外経済協力関係閣僚会議」幹事会申し合わせに基づいて、「案件選定に係る透明性の向上の一環」として国別援助計画の作成が決定されている(外務省 2010)。ODA に対する懐疑的な世論は、景気停滞を背景とした量・規模への疑問だけでなく、ODA の透明性と効率への疑問

も反映していた。ODA への支持を回復するためにも政府としてこれらに対処する必要があった(Sunaga 2004)。

<sup>19</sup> 「ODA 改革の方向性(中間取りまとめ案)」(ODA 改革に関するワーキングチーム 2002)は外務省ホームページで閲覧可能。

<sup>20</sup> なお連立与党の 2003 改定大綱への影響は限定的である。たしかに公明党、保守新党とも、自民党に比べて控えめながらも改定大綱策定過程に参画した。公明党は 2003 年 7 月に「ODA 改革に関する提言」を外務大臣に提出し、透明性、既効率性の重視、人間の安全保障、ODA 基本法の必要性を指摘した。ただしこれらの内容の多くは自民党や政府のそれに整合的で議論となるものではなく、他方で ODA 基本法については自民党の消極姿勢により立ち消えとなった。

<sup>21</sup> 筆者によるインタビューのなかには、この背後には、外務省が人間の安全保障・貧困削減で、経済産業省が EPA で国際協力政策の主導権を握るべく競ったという見方も存在した。

<sup>22</sup> 2003 改定大綱の策定は、総理大臣ではなく外務大臣の諮問機関である「ODA 総合戦略会議」が担当した。ただし表 1 のとおり小泉政権下では多くの大綱が策定されており、2003 改定大綱時の取り扱いには ODA 大綱・援助政策の重要性だけでなく、他の基本政策との兼ね合いを考慮に入れる必要がある。「小泉政権では援助政策の比重が小さかった」と単純には判断できないことに留意しなければならない。

<sup>23</sup> 日本政府は 1980 年代の東西冷戦下、ソビエト連邦が介入したベトナム、カンボジア、キューバ、アンゴラ、アフガニスタン、エチオピアなどに対し援助の削減・停止する姿勢を示している。ただしこれは理念に基づく政治的コンディショナリティ発動というよりも、西側陣営の一員として足並みを揃えた措置と解釈できる。

<sup>24</sup> 1991 年湾岸戦争に際して海部内閣が掃海艇を派遣し軍事的貢献をアピールせざるをえないほどに、小切手外交批判は日本政府に圧力となっていた(Los Angeles Times 1991)。

<sup>25</sup> Anderson (1999)は、緊急人道支援が紛争に与える悪影響として以下の5点をあげている。①盗難:援助物資が盗難され、紛争の道具として使用、武器調達のための現金化で、紛争を長引かせる。②市場への影響:人道支援活動に関わる現地の雇用が、国内の格差を拡大させる。③援助物資の分配の影響:援助物資が特定のグループのみに向けられた場合、グループ間の格差拡大や緊張を高め、紛争の激化を助長しかねない。④援助の代用効果:人道支援によって食料、水、医療、住居などの大部分を提供すれば、国内の資源は専ら紛争遂行のために向けられる。紛争当事者の桎梏を解放させ、紛争に専心できる環境を創り出す。⑤援助の正当化:援助団体が活動を継続するために武装勢力の要求を受け入れることが起こる。これにより武装勢力の権威と権限を認め、その行動を正当化させ勢力拡大に繋がる。

---

<sup>26</sup> ドナー側の一貫性の欠如(たとえば経済的利益など他の外交目的を優先)によって、コンディショナリティの効果を阻害している(Crawford 1997)。

<sup>27</sup> 東アジア太平洋地域(高所得国を除く)の国民総所得に占める ODA 純額の割合は、1992 年の 1.2%から 1997 年には 0.45%に低下した(2016 年には 0.057%) (OECD.Stats データより)。

<sup>28</sup> 東西冷戦下自陣営に組み込むための援助を行って

きたドナー諸国にとって、日本の個々の援助のタイド率に対する批判はしても、理念の欠如の是非は関心外のことであり批判をするような事柄ではなかった。

<sup>29</sup> 中国の大国化に伴いその援助が 2000 年代から現在に至るまで論評(あるいは批判)の対象(たとえば Brautigam 2010)になっているのは、まさに 1980 年代の日本を彷彿とさせる。ただし国際レジームに対して協調的か自主的かの相違はあるが。

## 謝辞

本稿執筆にあたり石川薫氏、神田道男氏、下村恭民氏、杉下恒夫氏、平岡洋氏、吉澤啓氏に、情報資料の提供および面談によるご協力をいただいた。また匿名の査読者二名および JICA 研究所からいただいた貴重なご助言により粗稿は大きく改善された。記して感謝の意を表する。

## 参考文献

- 朝雲新聞社、2015、『防衛ハンドブック 平成 27 年版』、朝雲新聞社。
- 飯村豊、2000、「パラダイム変化と日本の理念—『国旗を降ろした援助』か『顔の見える援助』か」、『外交フォーラム』13 巻、7 号、2000 年 6 月。
- 五百旗頭真、2010、「冷戦後の日本外交」、五百旗頭真編『戦後日本外交史』第 3 版、233-282 頁。
- 稲田十一、2013、『国際協力のレジーム分析—制度・規範の生成とその過程—』、有信堂。
- 岩城成幸、2005、「対中国 ODA (政府開発援助) 見直し論議」、『調査と情報』、第 468 号、1-10 頁。
- 小渕恵三、1988、『アジアの明日を創る知的対話』、小渕総理大臣演説、12 月 2 日、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos\\_1202.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1202.html) (2018 年 1 月 3 日閲覧)。
- 外務省、1981、『経済協力の理念—政府開発援助はなぜ行うのか』、国際協力推進協会。
- 外務省、1982、『わが外交の近況』昭和 57 年版、第 26 号、外務省。
- 外務省、1985、『わが外交の近況』昭和 60 年版、第 29 号、外務省。
- 外務省、1988、『外交青書 我が外交の近況』昭和 63 年版、第 32 号、外務省。
- 外務省、1991、『外交青書 我が外交の近況』平成 3 年版、第 35 号、外務省。
- 外務省、1996、『DAC 新開発戦略 (21 世紀に向けて: 開発協力を通じた貢献) 序文及び要約』、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/02\\_hakusho/ODA2002/html/siryo/sr5200000.htm](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/02_hakusho/ODA2002/html/siryo/sr5200000.htm) (2019 年 3 月 19 日閲覧)。
- 外務省、1998a、「21 世紀に向けての ODA 改革懇談会」1998 年 1 月発表、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/sei\\_1\\_9.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/sei_1_9.html) (2018 年 1 月 3 日閲覧)。
- 外務省、1998b、『我が国の政府開発援助の実施状況 (1997 年度) に関する年次報告』平成 10 年 9 月閣議報告、外務省。
- 外務省、2000、「VI. 政府開発援助に関する中期政策」、『我が国の政府開発援助の実施状況 (1999 年度) に関する年次報告』平成 12 年 10 月閣議報告、外務省。
- 外務省、2002、『「第 2 次 ODA 改革懇談会」最終報告』平成 14 年 3 月 29 日、外務省。
- 外務省、2003、『「ODA 総合戦略会議」第 12 回会合・議事録』平成 15 年 8 月 25 日、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/senryaku/12\\_gijiroku.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/senryaku/12_gijiroku.html) (2017 年 11 月 20 日閲覧)。
- 外務省、2004、『日本の ODA 50 年の成果と歩み』、外務省。
- 外務省、2005、『調整融資のレビュー — 構造調整借款 及びセクター調整借款の概観— 報告書』、外務省。
- 外務省、2010、『従来の国別援助計画』平成 22 年 11 月、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/index.html> (2018 年 1 月 3 日閲覧)。
- 外務省、2012、『平成 23 年度開発援助調査研究報告「主要国の ODA 制度の比較・分析」』、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000073021.pdf> (2018 年 1 月 10 日閲覧)。
- 神沢正典、1989、「『戦略援助』と『黒字還流』— 日本への援助をめぐる諸問題—」、『阪南論集 (社会科学編)』薩南大学編、25 巻、13-34 頁。

- 栗栖薫子、2011、「現段階の『人間の安全保障』」、『国際問題』、No.673、5-14 頁。
- 衆議院憲法調査会事務局、2003、「『国際協力—特に、ODA のあり方を中心として—』に関する基礎的資料」、衆憲資第 25 号、[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/shukenshi025.pdf/\\$File/shukenshi025.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/shukenshi025.pdf/$File/shukenshi025.pdf) (2018 年 8 月 19 日閲覧)。
- 国際協調のための経済構造調整研究会、1986、『報告書』4 月 7 日、[http://www.esri.go.jp/jp/prj/sbubble/data\\_history/5/makuro\\_kei01\\_1.pdf](http://www.esri.go.jp/jp/prj/sbubble/data_history/5/makuro_kei01_1.pdf) (2017 年 10 月 21 日閲覧)。
- 佐藤誠、2006、「日本における人間の安全保障をめぐる政策と議論」、『立命館国際研究』、18 巻、3 号、207-222 頁。
- 下村恭民、2011、『開発援助政策』、国際公共政策叢書 第 19、日本経済評論社。
- 下村恭民、2016、「日本の開発援助政策における『介入度』の変動—折衷主義による分析」、日本国際政治学会創設 60 周年記念研究大会「日本の対外援助の多角的・理論的分析」部会報告、2016 年 10 月 14 日。
- 下村恭民・斎藤淳・中川淳司、1999、『ODA 大綱の政治経済学—運用と援助理念』、有斐閣。
- 対外関係タスクフォース、2002、『わが国の ODA 戦略について』7 月 25 日 (原文は対外関係タスクフォース『21 世紀日本外交の基本戦略—新たな時代、新たなビジョン、新たな外交—』平成 14 年 11 月 28 日、<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html> に「参考資料」として含まれる)。
- 田中弥生、2006、「構造調整借款 20 年間のレビューからみる日本政府の政策と判断」、『日本評価研究』、第 6 巻、第 1 号、85-101 頁。
- 通商産業省、1986、『経済協力の現状と問題点 1985』、通商産業調査会。
- デニス・T. ヤストモ、1989、『戦略援助と日本外交』渡辺昭夫監訳、同文館出版 (原著: Yasutomo, D.T. 1986. *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*. Lanham, Maryland: Lexington Books.)。
- 内閣官房、1980、「総合安全保障戦略—総合安全保障研究グループ」、『大平総理の政策研究会報告書』、内閣官房。
- 日本経済新聞、2018、「クウェート感謝広告事件」3 月 24 日、<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO28486120T20C18A3TM1000/> (2018 年 8 月 19 日閲覧)。
- 日本経済新聞社、1999、『ゼミナール日本経済入門 (1999 年度版)』、日本経済新聞社。
- 日本経済団体連合会、2001、『ODA 改革に関する提言』10 月 16 日、日本経済団体連合会。
- 日本経済団体連合会、2003a、『ODA 大綱見直しに関する意見』4 月 22 日、日本経済団体連合会。
- 日本経済団体連合会、2003b、『「政府開発援助大綱」政府原案に対するコメント』8 月 7 日、日本経済団体連合会。
- 日本経済団体連合会、2005、『「政府開発援助に関する中期政策(案)」に対するコメント』1 月 7 日、日本経済団体連合会。
- 服部則夫、2003、『OECD・DAC「開発戦略」の解説』、[www.devforum.jp/archives/articles/backnumber/dac.doc](http://www.devforum.jp/archives/articles/backnumber/dac.doc) (2018 年 1 月 3 日閲覧)。
- 長谷川純一・小浜裕久、2004、『ODA 改革: 我が国援助政策の転換とその経済学的意義』、静岡県立大学大学院国際関係学研究所ワーキングペーパー、3(03)、静岡県立大学。
- 保坂修司、2017、「イスラーム世界の現在形: 自衛隊『海外派遣』議論のきっかけはフェイクニュースだった」、『Newsweek 日本版』7 月 28 日、<https://www.newsweekjapan.jp/hosaka/2017/07/post-12.php> (2018 年 8 月 19 日閲覧)。
- 孫崎亨、2012、『日本の「情報と外交」』、PHP 研究所。
- 松井一彦、2006、「我が国の ODA の在り方—ODA 改革を中心に—」、『立法と調査』、256 号、参

- 議院調査室。
- 村田晃嗣、2010、『『国際国家』の使命と苦悩：1980年代の日本外交』、『戦後日本外交史第3版』五百旗頭真編、191-232頁。
- 渡辺乾介、2009、『小沢一郎 嫌われる伝説』、小学館。
- Anderson, M. B. 1999. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace--Or War*, Lynne Rienner Publishers.
- Brandt, W. and Sampson, A. 1980. *North-South: a programme for survival: the report of the Independent Commission on International Development Issues*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brautigam, D. 2010. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Burnside, A. C., and Dollar, D. 2000. "Aid, Policies, and Growth". *American Economic Review*. 90(4). September: pp.847-868.
- Bush, G. W. 2001. "Address to a Joint Session of Congress and the American People", September 20, United States Capitol, Washington, D.C. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> (2019年3月18日閲覧)。
- Crawford, G. 1997. "Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency". *Democratization*. (4). pp.69-108.
- Hamilton, L. H. and Gilman, B. A. 1989. *Report of the Task Force on Foreign Assistance to the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives*. February, Washington: U.S. G.P.O.
- Human Rights Watch. 2010. *Development without Freedom: How Aid Underwrites Repression in Ethiopia*. New York, NY: Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/report/2010/10/19/development-without-freedom/how-aid-underwrites-repression-ethiopia#> (2018年8月30日閲覧)。
- Jameson, S. 1990. "Japan May Go Its Own Way on Economic Aid to China: Sanctions: Tokyo argues that Beijing should not be isolated from the world community. Kaifu will see Bush on Saturday". *Los Angeles Times*, July 6.
- Los Angeles Times. 1991. "When Cash Alone Won't Carry: Japan's Kaifu proposes significant departure from checkbook diplomacy". *Los Angeles Times*, April 28.
- ODA 改革に関するワーキングチーム、2002、「ODA 改革の方向性(中間取りまとめ案)」、平成14年10月29日、自由民主党対外経済協力特別委員会、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/senryaku/4\\_shiryu/shiryu\\_5.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/senryaku/4_shiryu/shiryu_5.html) (2017年12月28日閲覧)。
- Overseas Development Institute (ODI). 1992. *Aid and Political Reform*. Briefing Paper, January. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6774.pdf> (2018年8月31日閲覧)。
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2010. "Development Assistance Committee (DAC) Peer Review of JAPAN". <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071575.pdf> (2017年11月20日閲覧)。
- Pearson, L.B. 1969. *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*. London: Pall Mall Press.
- Posen, A. S. 1998. *Restoring Japan's Economic Growth*. Washington, D.C.: Peterson Institute.
- Shimomura, Y. 2016. "The Political Economy of Japan's Aid Policy Trajectory: With Particular Reference to the Changes and Continuity under the ODA Charter". In *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, eds. Shimomura, Y., P. John, and H. Kato. pp.72-87. London, UK: Palgrave

Macmillan.

Sunaga, K. 2004. *The reshaping of Japan's official development assistance (ODA) Charter*, FASID Discussion Paper on Development Assistance. No.3. November.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2000. *The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*. Geneva: UNHCR.



表1. 2001年以降に閣議決定した大綱

防衛計画(の)	1976, 1995, 2004, 2009, 2013
ODA・開発協力	1992, 2003, 2015
高齢社会対策	1996, 2001, 2012, 2017(予)
総合物流施策	1997, 2001, 2005, 2009, 2013, 2017
地球温暖化対策推進	1998, 2002
医療制度改革	2001, 2005
公務員制度改革	2001
社会保障改革	2001
バイオテクノロジー戦略	2002
知的財産戦略	2002
少子化社会対策	2004, 2015
自殺総合対策	2007, 2012, 2017
地域主権戦略	2010
社会保障・税一体改革	2012
子供の貧困対策に関する	2014

注1: 税制改正大綱は与党が決定(民主党政権時を除く)

注2: 定期的な「中期政策」の更新は上記に含まない

表2. 1992ODA大綱、2003改定ODA大綱の各ポイント

1992 ODA 大綱	2003 改定 ODA 大綱
<p>1. 基本理念(原則との重複事項は削除) 相互依存関係を認識、世界の平和と繁栄 <b>途上国の自助努力支援</b>: 人造り、インフラ(経済社会基盤)・BHN の整備、良い統治に基づく経済発展、持続可能な開発</p> <p>2. 原則 (1) 環境と開発を両立 (2) <b>軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避</b> (3) 国際平和と安定、途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意 (4) 民主化、市場経済化、基本的人権・自由</p>	<p>1. 目的: 国際社会の平和と発展、我が国の安全と繁栄 <u>主要国としての責任</u> 貧困、感染症等の人道的問題や環境等の地球規模の問題、平和構築、民主化、人権保障 <b>我が国の安全と繁栄の確保、国民の利益</b> アジア諸国との連携・交流 <u>ODA は国際社会の共感を得られる政策</u></p> <p>2. 基本方針 (1) 自助努力支援 (2) <b>人間の安全保障</b> (3) 公平性の確保 (4) 我が国の経験と知見の活用 (5) 国際社会における協調と連携</p>

<p>3. 重点事項</p> <p>(1) アジア地域、後発開発途上国にも配慮</p> <p>(2) (イ)地球規模の問題 (ロ)BHN (ハ)人造り、研究協力 (ニ)インフラ整備 (ホ)構造調整、累積債務問題の解決</p> <p>4. 実施</p> <p>政策対話を推進、有償・無償・技術協力の連携、他ドナー・国内諸団体(NGO 含む)との連携、<b>アジアの経験の活用</b>、南南協力、民間協力を支援、地域的規模の問題、評価活動を充実、開発への女性の参加・受益の確保、社会的弱者配慮、貧富の格差・地域格差是正、不正や腐敗に注意</p> <p>5. 内外の理解と支持を得る方法</p> <p>(1) 国会を始め広く国民に ODA に関する情報公開を促進、(2) 広報・開発教育の強化</p>	<p>3. 重点課題</p> <p>(1) 貧困削減 (2) 持続的成長 (3) 地球規模の問題への取組 (4) <b>平和の構築</b></p> <p>4. 重点地域</p> <p>アジアとの経済連携強化</p> <p>経済社会状況の多様性、援助需要の変化に留意</p> <p>・<u>原則</u>: 環境と開発の両立、軍事的用途の回避、軍事支出・大量破壊兵器等・民主化・人権等に注意</p> <p>・<u>政策の立案・実施</u>: 一体性、一貫性ある援助政策(中期政策、国別援助計画)、国民参加、評価を充実、適正な手続きなど</p>
---	---

表3. 1992 大綱策定の諸要因

	国際的要因 >>>	援助政策の再定義	<<< 国内要因
長期的・構造的 要因	冷戦構造の終焉 国際政治経済秩序の変容	対外援助の存在意義見直し 援助疲れ 他ドナー援助の政治的利用への関心	自民党長期政権 官僚制--政策知識共同体
短期的・突発的 要因	日本の経済的地位 貿易黒字 > 黒字還流要求 民主化第三の波 ミャンマー民主化運動 天安門事件 湾岸戦争	日本トップドナー化 理念明確化の要求(国際協力基本法案、メディアの批判) 非軍事分野国際貢献=ODA	経済的繁栄→自信 ODA への社会的関心 マルコス疑惑と国会・民間での ODA 追求 ねじれ国会 PKO 法案と国際貢献を巡る議論

下村・中川・齋藤(1999)を基に筆者作成

表4. 国際開発課題とその解決枠組みの変遷と日本の ODA 政策

	1960s	1970s	1980s	1990s	1990s 末～
課題	国連開発10年	BHN	構造調整安定化	人間開発 持続可能な開発	貧困削減
アプローチ 特徴	5%成長 工業化 トリクルダウン	成長の再 分配、教 育・保健・ 水	ワシントンコンセン サス、経済コンデ ィションナリティ	ガバナンス、民主 化、人権、援助疲 れ、政治コンデ ィションナリティ	MDGS、PRSP、平和 構築、地球規模の課 題、援助効果
国際政治経 済の出来事	東西対 立 南北問 題	石油危機 カーター 政権、 NIEO、ロメ 協定 米高金利	レーガン・サッチャ ー政権、累積債 務、ASEAN 急成 長	冷戦終結、東欧 移行経済、グロー バル化、地域主 義・WTO、国内 紛争	中国の台頭、アジア通 貨危機 9.11 とテロとの闘い、 WTO 新ラウンド失敗
日本の ODA 政策		第一次中 期目標、 <u>戦略援助 論</u>	第二～四次中期 目標、 <u>理念化</u> (人 道、平和と安定、 相互依存) <u>総合安全保障</u>	ODA4指針 ODA 大綱	量から質へ <u>ODA 中期政策</u> <u>改定 ODA 大綱</u>

稲田(2013)、外務省(2004)などを基に筆者作成

表5. 2003 改定大綱策定の諸要因

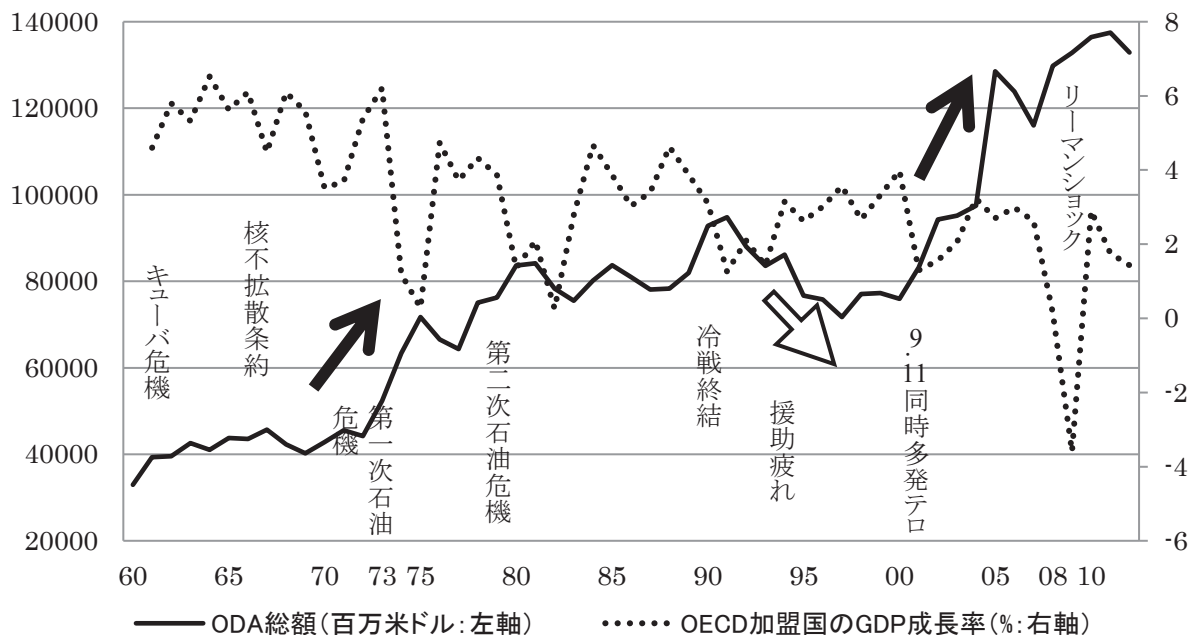
	国際的要因 >>>	援助政策の再定義	<<< 国内要因
長期的・ 構造的 要因	国内紛争多発 テロとの闘い 中国台頭(経済・軍事) 世界的な地域主義	国益／戦略性／国民参加 ODA 中期政策、ODA 改革懇 →ODA 総合戦略会議 MDGs／PRSP／平和構築 TICAD STEP 導入	ポストバブル経済停滞・ 財政赤字 ODA 予算削減
短期的・ 突発的 要因	96DAC 新開発戦略 NEPAD モンテレイ合意 2002 97 アジア金融危機 ジュビリー2000 9.11 同時多発テロ	人間の安全保障委(2001) 地球規模の課題 平和構築の開発課題化 JBIC 設立	総合デフレ対策 改正 PKO 法・武器使用 基準緩和 対中援助への懐疑

筆者作成

表6. 歴代内閣と与党(1982-2006)

1982/11	中曽根康弘	自民
1987/11	竹下登	自民
1989/6	宇野宗佑	自民
1989/8	海部俊樹	自民
1991/11	宮沢喜一	自民
1993/8	細川護熙	日本新・社会・新生・公明・さきがけ・民社・社民連
1994/4	羽田孜	新生・日本新・民社・自由・公明・社民連・改革の会
1994/6	村山富市	社会・自民・さきがけ
1996/1	橋本龍太郎	自民・社会/社民・さきがけ(第2次から閣外)
1998/7	小渕恵三	自民・自由/保守・公明(第2次から参加)
2000/4	森喜朗	自民・公明・保守
2001/4-2006/9	小泉純一郎	自民・公明・保守/保守新(2003/11迄)

図1. 世界の経済成長率とODA総額推移:1960-2012



注:ODA総額は2012年米ドル価格(百万ドル)

出所:International Development Statistics (OECD), World Development Indicator (World Bank)

図2. 「外交に関する世論調査」(内閣府)

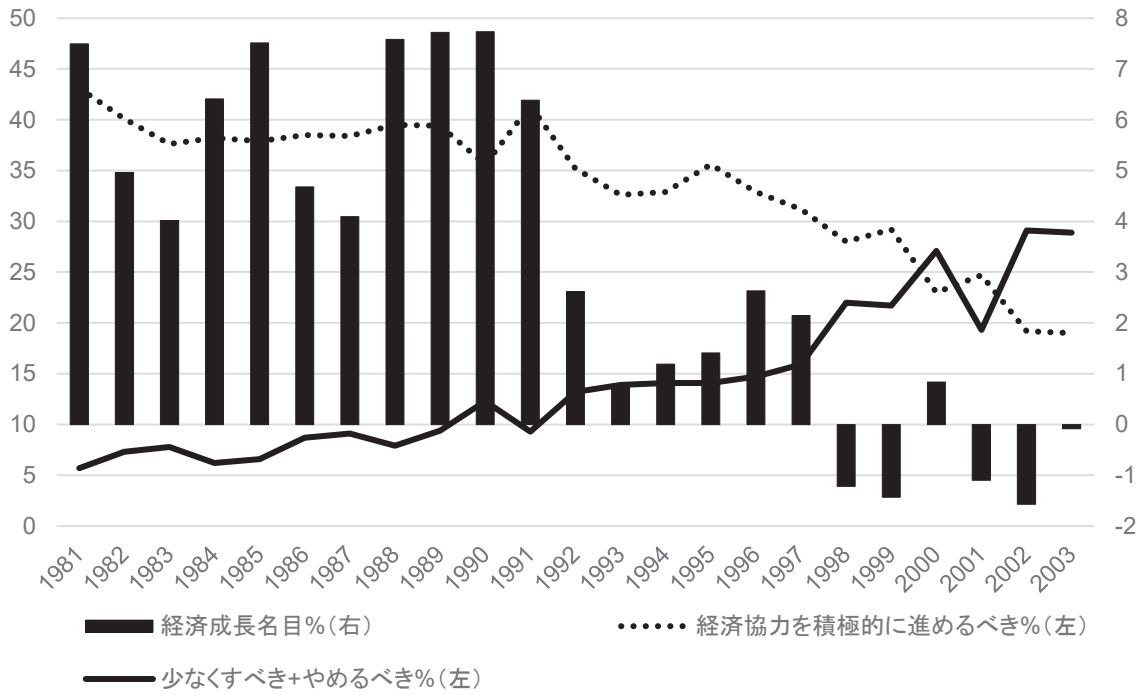
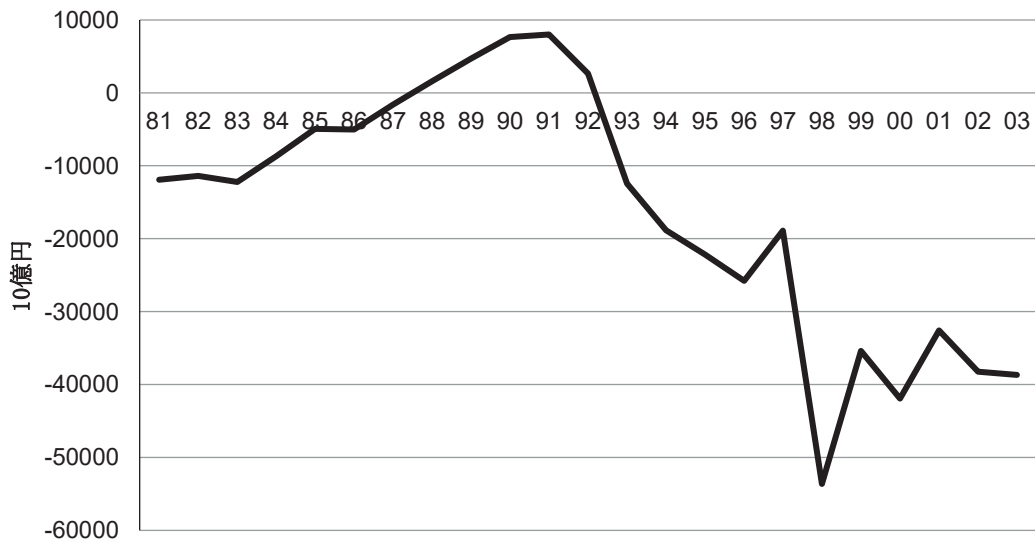
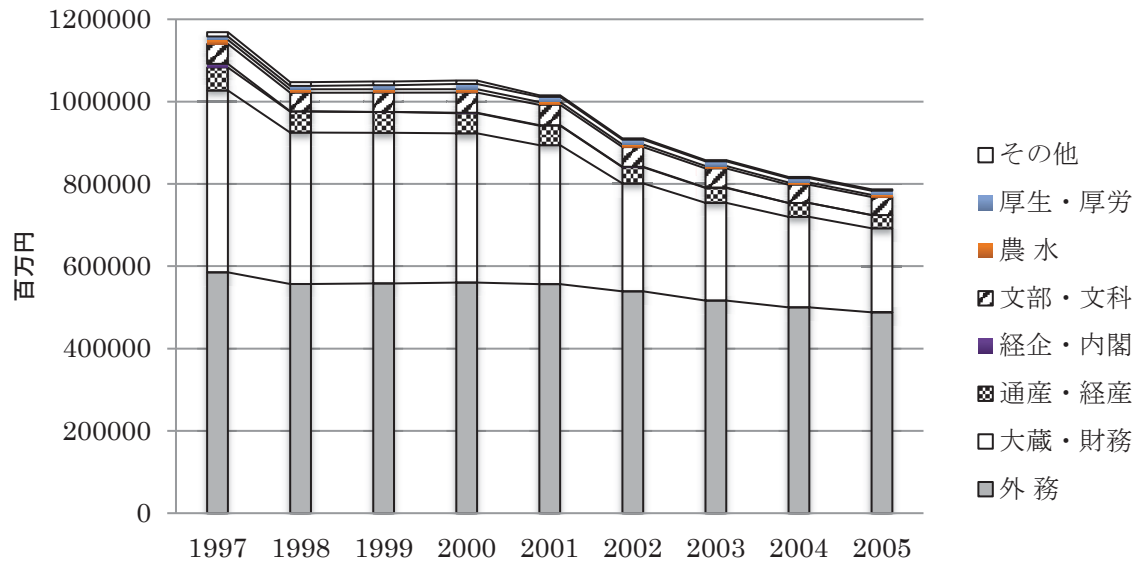


図3. 財政収支:1981-2003



出所:財務省

図4. ODA予算一般会計省庁別推移：1997-2003年度



出所:外務省

本バックグラウンドペーパーは、「日本の開発協力の歴史」研究プロジェクトに有益な知見・資料・情報などを提供することを目的として作成されたものです。併せて、本研究成果を一般の方々にも広く紹介するために国際協力機構研究所のホームページにて公開しております。引用される場合は、出典の明記をお願いします。なお、ペーパーの内容は、著者の見解であり、国際協力機構の公式見解ではありません。

独立行政法人国際協力機構 研究所  
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5  
Tel:03-3269-2911 Fax:03-3269-2054