

援助「大国」日本の課題

——ロール・パフォーマンズの視角から——

一 はじめに

一九八七年七月九日～八月三日、ジュネーブで開催された第七回UNCTAD総会において倉成外務大臣（当時）は、「南北協力の新たな地平に向かって」と題する演説を行い、南北問題解決へ向けての日本の基本的アプローチを次のように自画自賛した。

「……先進国は、開発途上国の経済発展を自らの問題としてとらえ、共に発展するため、その努力を支援していかねばなりません。わが国としては、その国際社会に占める地位に照らし、その経済力や技術力をもって開発途上国経済の発展のために積極的に貢献することを、自らの重要な国際的責務であると考えております。こうした考えに基づき、わが国は三度にわたる目標設定により、政府開発援助の拡充に努めております。この結果、過去一〇年間にわが国の政府開発援助は約四倍増となり、また、その援助対象地域も、アジア諸国はもとよりアフリカ等の非アジア諸国へと世界的広がりを見せております。……わが国としては、こうした各国との協力を今後とも、より一層強力に推進していく考えであることをここに宣明するものであります。」⁽¹⁾

開発援助に関する日本のこのような主張は決して誇張されたものではない。一九六〇年には一・〇五億ドルとア

大 隈 宏

アメリカの二七分の一に過ぎなかった日本のODA（政府開発援助）は、一九八七年には七四・五四億ドルと七〇倍以上に増大し、アメリカの八七・七六億ドルに次ぐ世界第二位の規模に達している。そして、一九八九年には、日本のODAは一〇〇億ドルの舞台に達し、アメリカを抜いて世界第一位の規模になるものと予想されている（実績ベース）。サハラ以南ブラック・アフリカ諸国に対する日本のODAは、一九七〇年から一九八七年の一七年间に大幅な変化を遂げている。絶対額において日本のODAは、八一九万ドルから五億一六〇〇万ドルへと約六三倍の伸びを示している。また日本の二国間ODAに占めるシェアにおいても、サハラ以南ブラック・アフリカ諸国に対するODAの比重は、二・二％から九・八％へと約四・五倍の伸びを示している（実績ベース）。

このように、「我が国の援助量は急速な拡大を遂げ、今や主要な援助供与国となり、我が国援助は、開発途上国の経済発展、民生の向上に大きく貢献して来ており、この点は国際的にも高く評価されている。」（外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助・一九八七』上巻、二頁）。日本はまさに援助「大国」へと変貌を遂げたのである。

とはいえ、それは必ずしも日本の援助努力に対する国際社会の無条件かつ全面的な評価を約束するものではなかった。それどころか、開発途上国および先進工業国による日本の援助に対する批判の声は、ますますエスカレートする様相すら呈していったのである。日本の援助に対する国際社会の期待（要求）は、日本の援助の拡大とパラレルに、場合によってはそれを先取りする形で強化されていった。その結果、「我が国援助に対する国際社会の期待は、その政治的・社会的地位の上昇に伴い、ますます大きなものとなってきて（おり）」（外務省経済協力局・同右、二八七頁）、「今までの努力の延長のみでは国際環境の変化、援助に対する国際的・国内的要請の一層の高まりに十分対応出来なくなってきた。我が国としては、まずこのような状況の変化をよりの確かつ迅速に把握し、今後の動向を十分見定め、これに対応した施策を積極的に打ち出して行くことが何よりも重要である。」（外務省経済協力局・同右、二頁）——といった事態が顕在化していったのである。

二 視 角

1 援助シンドローム

日本の援助に対する国際社会（開発途上国および先進工業国）の批判は、さまざまな要因の複合的な産物である。それは、援助をめぐる次のような一般の問題状況を反映している。

そもそも、「援助する側」（先進工業国）と「援助される側」（開発途上国）とでは、援助に対する利害（関心）が異なり、それらは往々にしてトレード・オフの關係に陥りがちである。モニュメント性の強い「ホワイト・エレファント」の構築をめぐる対立、あるいは開発途上国の国内政治状況と援助のリンケージ等は、「援助する側」と「援助される側」との間の利害の相剋を象徴的に示している。また、両者間の關係は基本的に非対称的／垂直的な性格を強く帯びている。その結果、援助の問題は経済次元から政治次元へと容易に転化（政治化）しがちである。それは一面において、「援助される側」による援助問題の意識的な政治問題化（戦術的政治化）の帰結でもある。³⁾

また、援助の問題は「援助する側」と「援助される側」との間のバイラテラルな關係に限定されない。援助をめぐる、「援助する側」（先進工業国）相互間に緊張關係が展開されることも少なくない。その第一の理由は、援助が「援助する側」の対外経済活動の活性化（輸出の促進、輸出市場の拡大等）、すなわち「援助する側」の経済的利害と密接に関連しているからである。それは「ひもつき援助」に端的に示されるとおりである。トルコの第二ボスポラス橋建設に対する日本の円借款供与をめぐるイギリスのサッチャー首相が激しく反発したのは、そこにイギリスの経済的利害が密接に絡んでいたからである。中国に対する援助供与をめぐる西側先進工業国間に微妙な緊張關係がみられるのも同様の理由による。近年顕在化しつつある、いわゆる「援助摩擦」は、そうした「援助する側」相互間の経済的利害対立のあらわれである。⁴⁾ 第二の理由は、援助が外交政策手段として効用（潜在的可能性）

を保持しているからである。マインシャル・プランに代表されるように援助の政治的効果は決して小さくない。他方、核手詰まり状況の恒常化によって軍事力は手段価値としての効用を低下させつつある。その結果、先進諸国は外交政策手段としての援助の効用に大きな期待を寄せなくなった。援助を全体的な外交戦略の一環として位置付け、その積極的活用を図ろうとする、いわゆる「戦略援助」(Strategic Aid)は、このような認識に基づいていない。ところが、こうした援助の政治的活用に対しては、国によっては強い拒絶反応が存在している。また、そうでない場合でも、政治的な観点からの援助の活用の具体的な方法をめぐって各国間に認識や利害の不一致が存在しており、それが各種の緊張関係をもたらすことも少なくない。第三の理由は、援助が、国際公共財の形成という側面を保持しているからである。援助を通じて開発途上国の経済発展を促進し、開発途上国の社会的・政治的安定性の確保・強化に貢献することは、究極的には国際社会全体の安定・発展という国際公共財の形成に結びつく。ところが、援助は量的にも質的にも国によって大きく異なっている。その結果、国際社会に対する「応分の負担」(Burden-Sharing)をめぐって先進工業国間に対立が生ずることとなる。それは、「フリー・ライダー」をめぐる論議に示されるとおりである。

さらに、見落としてならないのが、援助をめぐって「援助される側」(開発途上国)相互間に展開される緊張関係である。すなわち、先進工業国からのより有利な条件での援助の導入をめぐって、あるいは先進工業国市場に対するアクセスをめぐって、開発途上国が相互にゼロ・サム・ゲーム的対立関係を展開することも希ではない。それは、EECとのローメ協定をめぐるACP諸国と非ACP開発途上国との間の対立関係、ひいては七七カ国グループの内部分裂に見られるとおりである。

このように、援助はさまざまな行動主体間に「援助シンドローム」とも形容すべき錯綜した問題状況を生み出している。そこでは、経済的合理性と政治的合理性の相剋、ホンネとタテマエの乖離、経験的事実認識と規範的価値

認識の混在といった事態が決して例外的ではない。日本の援助に対する国際社会の批判は、このような複雑な「援助シンドローム」を強く反映している。その意味では、日本の援助に対する国際社会の批判を解きほぐし、日本の援助の志向すべき方向性を探るためにはさまざまな視角からの「多元的検討」が不可欠である。

本稿は、このような問題認識に基づき、とくにマクロ・レベルに着目して、国際社会における日本のロール (role) (役割) をめぐる緊張関係、という視角から援助「大国」日本の課題を模索するものである。

2 基軸概念

「一割国家」「国際国家」といった言葉の流行に象徴されるように、今日、日本の国際社会に占める地位 (status) はこれまでとは比較にならないほど大きなものとなっている。それにともない、日本が国際社会においてはたすべきロールも従来とは質的に異なっていた。第二次大戦後の大部分の時期、日本は、国際社会における「準禁治産者」として位置付けられ、さまざまな義務の行使から免除されてきた。日本は、国際社会を舞台に繰り広げられる各種のゲームにおいて棄権を認められ、もっぱら受動的な受益者としての立場を十二分に享受してきたのである。ところが、日本の国際的地位が向上するにつれて、このような行動パターンを日本が継続することは不可能となった。国際社会は、日本がその地位に相応しい新たなロールをはたすことを強く求めていたのである。それは日本に対して、国際社会の維持・運営に積極的にコミットすることを要求するものであり、日本が国際社会の一員としてその地位に相応しいコスト負担 (義務の行使) を行うことを迫るものであった。

日本の国際的地位の飛躍的向上に触発されて出現した、このような状況は、日本と国際社会との間に新たな緊張関係をもたらすものとなった。というのも、両者間には、日本のはたすべきロールに関して少なからずギャップが存在したからである。そもそも、ロール・プレスキプション (Role Prescription) (国際社会が、日本のはたすべ

きロールとして保持するイメージ」とロール・コンセプション (Role Conception) 「日本が、自己のはたすべきロールとして保持するイメージ」との間には往々にして食い違いが存在しがちである。また、かりにロール・プレスクリプションとロール・コンセプションが一致したとしても、ロール・パフォーマンス (Role Performance) 「ロール・コンセプションに基づく日本の具体的な行動」とロール・プレスクリプションとの間には依然として溝が存在しがちである。⁽⁵⁾一九七〇年代半ば以降、現在に至るまで恒常化している日本と国際社会との間の貿易摩擦は、一面においてこうしたロール・コンセプション、ロール・プレスクリプション、ロール・パフォーマンス相互間の齟齬を反映するものである。

本稿は、このようなロール概念(とくに、ロール・パフォーマンス)を手掛りとして、日本の援助の方向性を探ろうとするものである。

三 ロール・コンセプションとロール・プレスクリプション

1 ロール・コンセプション

日本は、援助の分野において日本のはたすべきロールをどのように認識(規定)しているのであろうか。

一九八七年九月二二日、ニューヨークで開催された第四二回国連総会において中曽根首相(当時)は、南北問題打開へ向けての日本の決意を次のように披瀝した。

「我々は、地球のどこで経済破綻が生じた時にも、問題を我が事としてとらえ、その地域の国民のために、ひいては世界経済の安定のために、あらゆる可能な協力の方途を見いだし、それを通じて、速やかに危機を克服しなければなりません。……我々は、更に明確に、そのような有効な協力をを行う決意を宣明すべきであります。……我が国は、かねてから、世界の繁栄の中にこそ我が国の繁栄があるとの認識の下に、世界経済の活性

化、開発途上国の支援等に力を尽くすとともに、我が国経済の国際化を推進してまいりましたが、今後とも、国際社会への貢献は我が国の重大な責務であるとの自覚を深め、かかる貢献を一層充実してまいる決意であります。すでに我が国は昨年以來、約三〇〇億ドルに及ぶ資金還流計画を推進し、また、サハラ以南アフリカ等に対して三年間に五億ドルの無償援助を実施しつつあります。⁶⁾

また、外務省は一九八二年に刊行した『日本外交三〇年』において、日本の援助政策の展開軌跡を次のように総括した。

「……我が国の経済協力は、戦後初期の我が国独自の経済利益追求型から徐々に変遷を遂げ、最近では経済協力を通じ世界の平和と安定のために、国力に相応しい積極的貢献を果たすとの側面が重視されている。……防衛力の増強には制約のある我が国としては、外交努力を通じて世界の平和と安定に貢献していく必要があるが、経済協力とりわけ政府開発援助は、その際の極めて重要な手段である。経済協力によって開発途上国の政治的・社会的強靱性を高めることは、それらの諸国にとどまらず、さらに世界の平和と安定の維持に寄与するものであり、これがひいては我が国の国益にも役立つことを忘れてはならない。……今日、経済協力とりわけ政府開発援助は、また、我が国と開発途上国との二国間友好関係を推進するうえで中核的役割を果たすのみならず、我が国と先進諸国との間においても、世界の平和と繁栄に対する国際的責任分担という観点から重要な外交問題として捉えられている。」（外務省『日本外交三〇年——戦後の軌跡と展望——』、一五九頁〜一六〇頁）。

さらに、対外経済協力審議会は、「我が国経済協力の推進について」と題する答申（一九八七年五月一五日）において、経済協力（援助）に対する基本的な考え方、およびその意義を次のように論じた。

「我が国は世界屈指の経済力を持つに至っているが、この発展も国際経済秩序の安定に依存して遂げ得たので

あり、世界経済のため積極的貢献を行うことは、国際国家としての我が国の責務であると同時に、我が国の発展のためにも必要である。経済協力は、かかる我が国の貢献の重要な一翼を担う。……我が国にとって、開発途上国の経済発展の支援を世界に率先して強化していくことが重要な課題である。また、平和国家としての我が国が、開発途上国との二国間関係の強化、さらには、安定した国際環境の形成に最も貢献すべき方途は、経済協力の一層の推進である。」

このように、政府レベルにおいては、援助の強化を通じての国際社会に対する積極的貢献こそ日本のはたすべきロール（国際的責務）とされている。そしてこのような認識は民間レベルにおいても共有されている。たとえば、経済団体連合会は「わが国経済協力の積極的な展開を求める」と題する提言（一九八五年四月二三日）の冒頭において、経済協力の意義を次のように強調した。

「自由世界第二位の経済力を有し、世界の総生産および貿易の一割を担うに至ったわが国にとって、政府開発援助（ODA）を中心に発展途上国に対する経済協力を積極的に推進し、その民生の安定と福祉の向上に貢献することは、国際社会の期待に応えるだけでなく、わが国として当然果たすべき最も重要な責務である。」

また総理府が毎年行っている外交に関する世論調査の結果も、このような認識が支配的な意見として国民一般の強い支持を得ていることを示している。たとえば、一九八七年と一九八八年に行われた調査を例にとると、国際社会において日本が果たすべき役割に関して、「世界経済の健全な発展への貢献」（五〇％強）に次いで、四〇％弱の人々が「開発途上国の発展のために協力」をあげている（複数回答）。さらに、経済協力（援助）に関する最近五年間（一九八四年～一九八八年）の世論動向を例にとると、経済協力を「積極的に進めるべきだ」とする意見が四〇％弱、経済協力は「現在程度でよい」とする意見が四〇％強を推移している。そして、これら経済協力を肯定的な態度を表明した約八〇％の人々は、その主たる理由として、「先進国として開発途上国を助けるのは人道上の義

務だから」および「開發途上國の安定に貢献し、世界の平和に役立つから」の二つをあげている（複数回答）。「一九八六年一〇月に行われた世論調査においては、新たに、「大幅な貿易黒字をもつ日本には、累積債務等に苦しむ開發途上國を助ける國際的責任があるから」という理由も追加された。その結果、二〇％強がそれを經濟協力の理由としてあげた。」

2 ロール・プレスクリップション

それでは、國際社会は援助の分野において日本がはたすべきロールをどのように認識（規定）しているのだろうか。

もとより、國際社会は多様な行動主体の集合体である。従って、日本の援助に対するロール・プレスクリップションも決して一様ではなく、それぞれの行動主体の利害（認識）を反映して複雑なものとなっている。たとえば、アメリカやEC諸國は、日本が援助の分野においていまままで以上に大きな責任分担を行うことを強く求めている。両者は日本が、特にサハラ以南ブラック・アフリカ諸國に対する援助を大幅に拡充することを強硬に主張している。ところが、それとは裏腹に両者は、援助の増強にともない、日本のアフリカに対する經濟進出が加速化され、アフリカにおける自己の經濟的基盤が脅かされることに対しては強い警戒心を共有している。また、アメリカはグローバルな軍事・外交戦略の観点から、日本がアメリカの肩代わりをして、アジアや中南米の一部諸國に対する援助を重点的に強化する（「戰略援助」の展開）ことを求めている。しかしEC諸國の立場はそれとは一線を画している。そもそもEC諸國にとって、開發途上國として援助の対象に指定されているのは基本的にはサハラ以南ブラック・アフリカ諸國のみである。その意味で、EC諸國の日本に対する主たる関心は、もっぱらアフリカにおける自己の權益を損なうことなしに、いかにして日本の対アフリカ援助を強化させるかという一点に収斂している。

日本の援助努力強化に対する先進工業国のアンビバレントな態度、および相互間の微妙な立場の相違は、国際援助機関（世銀グループ、およびUNDP等の国連関係の援助機関）に対する日本の出資増をめぐるやりとりにおいても露呈されている。先進工業国は、日本が国際援助機関に対する出資を増やし、マルチラテラル・レベルにおける援助努力を強化することに対しては、基本的にはそれを歓迎するとの立場をとっている。しかしそれは、手放しの歓迎を意味するものではない。たとえば、フランスの場合、アングロ・サクソンの影響力の強い国際援助機関に対しては強い不信任を抱いているからである。同様にアメリカの立場も微妙である。それは、IDA第七次・八次増資交渉に示されるとおりである。すなわち、IDA第七次・八次増資交渉においてアメリカは日本に対して大幅な抛増を求めた。これに対する日本の立場は、「国際機関における日本の発言力は、経済力に相応しい水準であるべきである。」との観点から、IDAに対する抛増の条件として、日本のIBRD出資シェアの引き上げを求めるものであった。ところが、日本のこのような主張に対してアメリカは、自己の発言力の低下に対する強い危惧の念から激しく反発したのであった。¹⁰⁾

同様に、開発途上国相互間においても援助の分野における日本のロール・プレスクリプションには微妙な相違が存在している。たとえば、CFAフランの採用に象徴されるように、独立達成後も旧宗主国フランスとの間に経済のみならず、政治・軍事・社会・文化の諸次元において包括的な協力関係を維持しているフラン圏諸国にとって、圧倒的に大きな関心を占めているのはフランスとのバイラテラルな関係である。もちろん、食糧危機等の経済的困難に遭遇しているフラン圏諸国が日本の援助に対して大きな期待を寄せていることは否定できない。しかしそれは、あくまでも援助資金供与国に対する期待にとどまっている。「実際問題として、たとえば言葉の障害等の理由により、日本のフラン圏諸国に対する援助、特に技術援助はきわめて限定されている。」同じような傾向は、程度之差こそあれ、旧イギリス植民地国のコモンウェルス開発途上国にも認められる現象である。

また、経済発展の程度によっても、開発途上国の日本の援助に対する期待はかなり異なっている。人口九〇〇〇人余で、経済規模のきわめて小さな南太平洋の最貧開発途上国ツバルにとって、援助による開発プロジェクトの推進という発想はほとんど現実的な意味をもちえない。ツバルにとって焦眉の課題は国家運営に不可欠な最低限の必要経費をいかにして捻出するかであり、その手段として考え出されたのが信託基金構想である。すなわち、各国からの援助資金を基礎にして基金を設立し、その運用収入によって国家としての最低限の自立を維持しようとするものである。その意味で、ツバルが日本の援助に期待するのは基金に対する拠出というごく小さなものである。

これとは対照的に、経済発展がかなりの段階にまで到達したNIEES諸国の場合、日本の援助に対する期待はきわめて大きく、かつ多岐にわたっている。NIEES諸国は、経済発展のよりいっそうの促進に向けて大量の資金を必要としており、日本から公的な（援助）資金ならびに民間資金の積極的な導入を切実に求めている。またそれと並行して、日本からの技術援助に対しても大きな期待を寄せている。さらに、NIEES諸国は輸出促進工業化の進展にともない、日本が自国の工業製品に対して市場を大幅に開放することを強く求めている。

さらに日本の援助に対する開発途上国の期待は、日本との地理的・歴史的な関係の相違を反映して微妙な差を示している。日本との間に地理的・歴史的に緊密な関係を保持してきたASEAN諸国は、日本の援助に対して強い期待を寄せており、同時に日本の経済進出に対しては強い警戒心を抱いている。他方、地理的に遠く離れており、歴史的にも日本による植民地支配の経験を持たないサハラ以南ブラック・アフリカ諸国、あるいは中南米諸国の場合、日本の援助に対する期待はASEAN諸国と比べて、それほど大きなものではなく、またそれに比例して日本の援助に対する警戒心も小さなものとなっている。

このように、日本の援助に対する国際社会のロール・プレスキリプションは多種多様であり、単一のシナリオに収斂させることは不可能である。とはいえ、それは日本の援助の具体的な方法論に対する利害（認識）の相違を示

すものであり、日本が援助の分野においてより積極的な貢献をすることを国際社会が強く求めていることは明らかである。

一九八七年二月～三月、外務省がASEAN五カ国を対象に行った対日世論調査の結果は、日本の援助に対する国際社会の大きな期待を端的に示している。すなわち、「平和の維持」「経済・技術協力」「文化交流」「貿易・民間投資の振興」「その他」の五領域のなかから、日本に最も貢献してほしい領域を二つ選択させたところ、五カ国とも例外なく第一位に「経済・技術協力」(六四%～九〇%)⁽¹⁾をあげたのである。

四 ロール・パフォーマンス

日本の援助についてのロール・コンセプションとロール・プレスクリプションとの間には質的な相違は認められない。それは、ある意味ではきわめて当然である。なぜなら、日本と、日本を取り囲む環境世界としての国際社会との間には不断のフィードバック過程が存在しているからである。しかも、そもそも日本は国際社会からの刺激に対しては、「外圧」としてそれに敏感に反応し(過剰反応も希ではない)、自己をそれに「適応」させる傾向を強く保持している。日本の対外行動の特徴の一つとして指摘される大勢順応主義は、そうした日本の国際社会に対する依存体質を示すものである。

それでは、なぜ日本の援助は国際社会から批判的とされるのであろうか。この疑問を解く鍵は、ロール・コンセプションとロール・プレスクリプションを結びつける媒介項としてのロール・パフォーマンスに求めることができる。すなわち、高邁なロール・コンセプション(それは、ロール・プレスクリプションと合致するものである)と実際のロール・パフォーマンスとの落差——これが、日本の援助に対する国際社会の強い批判を招く大きな要因となっている。

国際社会が日本の援助を評価する場合、その基準として重視する第一のポイントは、反論の余地のない優等生的な美辞麗句ではなくて、具体的な実践である。国際社会が日本に強く求めていのは、援助に関する観念的・抽象的な総論ではない。具体的な行動に裏打ちされた各論の着実な積み重ねこそ、国際社会が日本に最も期待するところである。それはまた、具体的な結果（効果）を重視する立場でもある。一九八六年秋から一九八七年春にかけて、日本政府が総額三〇〇億ドルの資金（黒字）還流計画を国際的に公約し、かつ、それが国際社会から強い期待をもって迎えられたのは、このような背景に基づいている。⁽¹²⁾

第二のポイントは、日本の「実質的」なコスト負担である。援助の分野において日本が保持する潜在的なコスト負担能力のうち、実際に動員されているのはどの程度か——これが、日本の援助、とりわけ日本の援助努力を占う踏み絵（リトマス試験紙）とされるのである。それは、最近のDAC対日援助審査（一九八七年一月）において、急激な円高・ドル安状況下にあつて日本の援助目標がドル・ベースで表示されていることに疑念が表明され、日本政府に対してODAの対GNP比の一層の改善が求められたことに象徴されるとおりである。経済同友会が日本政府の黒字還流計画に対して、民間資金依存を改め、ODAの大幅拡充を行わなければ、かえつて国際的な批判を招きかねないと警鐘を鳴らしたのは、このような状況認識に基づいている。⁽¹³⁾

以下、これら二つのポイントを手掛りとして、ロール・コンセプションとロール・パフォーマンスの乖離、およびその問題状況の検討を試みる。

1 ODAの対GNP比

「各国は、規模の大小にかかわらず保持する経済力の一定割合を援助に振り向けるべきである。」——という「負担公平主義」の哲学は、援助に関する基本原理として広く国際社会に受入られている。その具体的表現が、ODA

の対GNP比〇・七％目標の達成という国際的課題の設定である。ピアソン委員会報告（一九六九年九月）において定式化されたこの目標は、国連総会の支持の下、国際的コンセンサスとして定着していった。各国の援助努力を示す指標としてGNPに占めるODAの割合が採用され、さらに、各国はGNPの〇・七％をODAに振り向けることをある種の国際的責務として、その実現を国際社会から強く求められていったのである。¹⁴

こうして、アメリカ・スイスの二カ国を除く、すべてのDAC諸国が援助に対する自国の誠意の証としてODAの対GNP比〇・七％目標の達成を約束した。それは日本も例外ではなかった。ただし日本の受諾は、イギリス・西ドイツ・オーストラリア・オーストリア・ベルギー・ニュージーランド・アイルランドと同じく、あくまでも努力目標としてのコミットメントにとどまり、具体的な達成期限を明示するものではなかった。〔フランス・イタリヤ・カナダ・フィンランドは、達成期限付受諾。デンマーク・オランダ・スウェーデン・ノルウェーは達成済み。〕その結果、日本のODAの対GNP比は、国際的目標とはほど遠い低いレベルを維持し続けている。一九八七年の日本のODAの対GNP比（実績ベース）は〇・三％と、DAC平均の〇・三五％をかなり下回っており、DAC諸国のなかでも最底辺の部類に属している。ODAの対GNP比において日本より劣っているのは、僅かにイギリス（〇・二八％）、ニュージーランド（〇・二六％）、アイルランド（〇・二八％）、オーストリア（〇・一七％）、それにそもそも〇・七％という国際的目標を受諾していないアメリカ（〇・二〇％）の五カ国のみである。しかも、こうした日本のODAの対GNP比の低さは、特殊今日的な現象ではなく、日本のODAに一貫した特徴である。時系列的にみた場合、一九五〇年代後半の一時期を例外として、それ以外の時期においては日本のODAの対GNP比はほぼ一貫して〇・二％台を推移している。もちろん、その間に日本のODAの対GNP比が〇・三％台に達した時期もある。しかしそれは、国際援助機関に対する大幅な抛増等の特殊な事情を反映するものであった。

このような日本のODAの対GNP比の低さに対しては、国際社会は幾度となく批判を繰り返し、その改善を強く求めてきている。それは、一九八七年一月のDAC対日援助審査における次のような指摘に代表されるとおりである。

「DACは、一九七八年の中期目標の導入以来DAC全体の援助の実質ベースの拡大に対し日本が行った多大の貢献を評価した。……ODA拡充の努力を継続するとの日本の決定はDACにおいて評価された。……（しかし）DACは、ODAの対GNP比率（八五年に〇・二九%とDAC平均の〇・三五%を大きく下回った）を一層改善するとの日本政府当局の決意を歓迎した。」

国際社会は、援助の分野における日本の実質的な貢献（ODA絶対額の大きさ）に一定の評価を下しながらも、同時に「負担公平主義」の基本原則に基づき、日本の援助努力の欠如（不十分さ）を鋭く批判しているのである。それは、アウトプットに加えて、プロセス（主体的な努力）を重視する立場であり、国際的コスト負担に対する日本の基本姿勢を根底から問うものである。⁽¹⁵⁾

もちろん、このような国際社会の批判に対して日本はそれなりに積極的な対応を示している。たとえば、ODA拡充中期目標においてはODAの対GNP比の改善が常に課題として掲げられている。⁽¹⁶⁾ところが、現実にはそれは単なるお題目に終わり、日本の誠意に対する国際社会の疑念（不信任）をますます増幅させる結果となっている。一九八七年九月二四日、アメリカ上院は、日本に対して一九九二年までにODAをGNPの三%まで高めるよう求めた決議案を圧倒的多数で可決した。それは、上院の意図表明にとどまり法的拘束力をもつものではないが、国内政治（憲法）上の制約を理由として、政治・軍事次元における国際的貢献（コスト負担）に消極的な日本に対して、援助の分野における積極的な役割分担を強く求めるものであった。⁽¹⁷⁾それはまた、日本の援助努力に対して国際社会が共有するフラストレーションを極端な形にせよ代弁するものであった。

日本の援助努力を国際社会にアピールするためには、ODAの対GNP比の持続的改善が緊要である。それは、一時的な最大瞬間風速として記録されるものではなく、安定したトレンドとして定着するものでなければならぬ。その際、日本が志向すべき当面の課題は〇・三五%前後を推移しているDAC平均への到達である⁽¹⁸⁾。

2 讓許性

「援助される側」である開発途上国にとって、援助の絶対額(量)がきわめて重要な意味をもつことはいうまでもない。しかしそれに劣らず重要なのが援助の内容(質)である。援助条件の「緩やかさ」は、場合によっては開発途上国にとって死活的な重要性をもつものである。援助が贈与か、それとも返済義務をともなう借款か、また借款の場合、金利・償還期間・据置期間はどのように設定されているか。——こうした、援助の讓許性の度合は、援助にともなうコスト負担を極小化しようとする開発途上国にとってはきわめて切実な問題である。それはまた、「援助する側」である先進工業国にとっても大きな意味をもっている。援助の讓許性は、援助努力の証としてのリトマス試験紙的役割をはたすからである。

一般に讓許性は、贈与比率および総合グラント・エレメントを指標として示されるが、そのいずれにおいても日本の援助は一貫して低いレベルにとどまっている。ODAに占める贈与の割合を示す贈与比率において、日本は常にDAC諸國中、飛び離れた最下位となっている。たとえば、一九八六年の場合、日本の贈与比率は六〇・七% (一九八五年は四七・五%) であるが、これは同年のDAC平均の八四・三%を大幅に下回っている。「ちなみに、日本に次いで贈与比率の低いオーストリアは六五・一%である。」

同様に、日本の総合グラント・エレメントも常にDAC諸國中、最底辺を低迷している。たとえば一九八六年の場合、日本の総合グラント・エレメントは八一・七% (一九八五年は七三・六%) であるが、これは同年のDAC

平均九三・二%をかなり下回っている。「ちなみに、日本に次いで総合グラント・エレメントの低いオーストリアは七九・六%である。」さらに、DACは一九七八年、加盟国に対して総合グラント・エレメントを八六%以上とすることを勧告しているが、日本はこの目標を一度も達成したことのない唯一の例外的存在となっている。

このように、譲許性の点において日本の援助は著しく劣っている。その結果、国際社会は日本の援助努力に対して強い疑念を抱き、日本の援助内容の希薄さ、質の悪さを激しく批判するに至っている。一九八七年一月のDAC対日援助審査において、日本においては、「他の大部分のDAC諸国の慣行とは異なり、市場条件に近い条件で借入れられた資金が借款の相当部分の資金として使用されている」事実が指摘され、⁽¹⁹⁾それとの関連でDAC援助条件勧告の達成、援助条件の実質的改善が言及されたが、それはひたすら援助の量的拡大に邁進しつつある日本に対して、質的改善をも併せて行うことを求めるものであった。

もちろん、このような国際社会の批判に対して日本も一定の対応姿勢を示している。たとえば、一九八五年九月に明らかにされたODA拡充第三次中期目標において、「……一九九二年のODA実績を一九八五年実績の倍とするよう努めるとともに、併せて質の面でも可能な限りの改善を図る。」と、初めてODAの質的改善が謳われたのは、国際社会の批判を意識するものであった。⁽²⁰⁾とはいえ、ODAの質的改善は遅々としており、むしろ国際的公約違反として新たな反発を生み出しているのが現実である。

日本の援助の譲許性の低さは、ODAに占める円借款の比重の大きさを反映しており、それは日本の援助政策の歴史的背景に基づくものである。その意味で、譲許性の急激な向上は決して容易ではない。⁽²¹⁾また、日本の援助が主として東南アジア諸国を対象としており、相対的に経済的パフォーマンスの良好なこれら諸国の膨大な資金需要に応えるためには、円借款に頼らざるをえないという側面も否定できない。さらに、譲許性の高さが必ずしも援助内容の良質性を保証するとは限らないという事実にも注目する必要がある。アメリカの援助の譲許性の高さは、PL

四八〇に基づく余剰農産物の贈与に依るところがきわめて大きい。フランスやイギリスの場合、いわゆる混合借款の問題を抜きにして贈与の大きさを語ることはできない。

そもそも、長期的にみた場合、贈与と借款の優劣は必ずしも自明でない。それは援助の現場からの次のような指摘に示されるとおりである。——「……典型的なL L D Cであるバングラデシュの政府の中にも無償援助よりも有償の商品借款の方を強く希望する声があるという事実を、何と考えればよいであろうか。……無償援助は何よりも調達条件がタイドであり（無償援助がタイドであることは、わが国のみならず、先進各国共通の原則となっている）、タイドの場合は国際競争の原理が働かないので、どうしても価格が国際的にみて割高になりがちである……現に『アンタイドの有償は、タイドの無償に勝る』という声のあることが、援助の実施に反映されないのは、援助国側として反省すべき課題が残されていると言わざるを得まい。……援助の質が問題とされる場合、国際的にも専ら供与される資金の質のみがとり上げられるのが常であるが、援助の実施に当たっては、このようなインプットの資金の質にも勝って、アウトプットされる援助結果の質こそが重要であることを銘記すべきであろう。」

以上のように援助の譲許性の問題は決して単純ではない。しかし、国際社会に対して日本が援助努力をアピールするためには譲許性の向上に努めることが不可欠であろう。というのも、援助Ⅱ贈与という考え方は欧米諸国においてはア・プリオリな命題として歴史的に定着しており、援助「大国」日本がそうした考え方を受入、実践することとはきわめて当然であるとの強い期待（要求）が厳然と存在するからである。そこでは、質の面における遅れを量の面での努力によって補完するという論理は通用しないのである。国際社会が日本に求めているのは質・量の二面における援助の強化である。またそもそも、借款の効用に関する日本の主張は本質的に「後追いジャスティフィケーション」の域を出るものではない。その意味では、援助「大国」としての日本のロールにそぐわないものである。

当面、L L D C諸国に対する贈与を重点的に拡充し、対L L D C総合グラント・エレメント九〇%の達成・確保

を図ることこそ最優先の課題といえよう。

3 援助と外交政策

「最近になってみられるエジプト、パキスタン、トルコ、スーダン、ソマリア、およびアラブ湾岸諸国の一部、さらにはカリブ海地域などに対する援助の拡大は、戦略的に重要な地域に対する援助の政治的重要性を日本が認識していることと、より広範囲にわたって日本が世界において政治的イニシアティブを發揮していく決意の表われとして大いに評価すべきものである。日本はこの傾向を維持していくべきであり、また単に相対的な経済的比重という面からこの貢献を決定するのではなく、特別な海外援助努力を正当化する総合安全保障政策の一部として決定していくべきである。」——これは、『よりよき協調を求めて——日米関係の課題と可能性』と題する日米諮問委員会報告書（一九八四年九月）の一節（一〇九頁）である。

この指摘からも窺われるように、援助の政治的インプリケーションは大きく、援助は外交政策と決して無縁ではありえない。それどころか、援助と外交政策とのリンクは不可避である。それは、アメリカやフランスの援助政策に象徴的に示されている。アメリカにおいては、援助政策は主として戦略的な観点から、「対ソ冷戦外交」の一環として展開されてきた。フランスにおいては、援助政策は「対第三世界外交」の中核を構成してきた。同様な傾向は、ソ連や中国の援助政策にも色濃く存在している。これら社会主義国の援助政策も、公式的な説明とは裏腹に、高度に政治的な配慮に基づき、包括的な外交政策の一環として展開されている。

ところが日本においては、国内的・国際的配慮から、これまで援助を外交政策とリンクさせることはタブー視され、もっぱら援助の非政治性が謳われてきた。それは、援助の二大理念——人道主義と相互依存——の強調に示されるとおりである。とはいえ、そのような公式論は日本の援助の実態を正確に反映するものではなかった。タテマ

エの世界はともかくとして、ホンネの世界（現実）においては、日本は援助を通じて、経済的利益の追求（輸出の促進）を図り、かつ、それと同時に援助を外交政策の手段として利用してきた。それはある意味では日本にとって、きわめて当然かつ合理的な選択であった。倫理的な評価はともかくとして、援助を政治的に利用することは、程度の差こそあれ国際社会のごく一般的な慣行であり、とりわけ敗戦によって政策手段の選択の幅がきわめて限定された日本にとっては、それは大きな手段価値を約束するものだったからである。援助は、日本が開発途上国との外交関係を展開するにあたって、唯一・最大の外交手段となったのである。日本は、援助を通じて開発途上国との友好関係を獲得（購入）していったのである。日本にとって、援助とは他の手段による外交の延長に他ならなかった。ただし、それはあくまでも援助政策に直接関与している人々を対象とする、内部消費用の「密教的論理」にとどまるものであった。

一九七〇年代末以降、日本はアメリカの強い圧力の下で、いわゆる「戦略援助」を開始していった。⁽²³⁾それは、「紛争周辺国」あるいは「世界の平和と安定の維持のために重要な地域」に対する日本の援助強化を謳うものであり、援助と外交政策とのリンクを公式に明らかにした点において、日本の援助政策の質的転換を画するものとなった。こうして、援助の政治的活用が「頭教的論理」へと移行する素地が形成されたのである。それはまた、援助政策が「ロウ・ポリティックス」から「ハイ・ポリティックス」へと移行する契機となるものであった。⁽²⁴⁾

このように、近年、日本の援助は外交政策とのより直接的かつ明示的な結びつきという新たな展開を遂げている。それにともない、次のような新たな問題状況が顕在化しつつある。

第一の問題は、援助におけるタテマエとホンネの使い分けの破綻である。日本は、当初よりタテマエとホンネを使い分けながら援助を行ってきたが、それは日本にとってある意味ではきわめて「現実的な」方法であった。国際社会が日本に対して強烈なネガティブ・イメージを共有し、日本の軍事・政治「大国化」（国際社会に対する強大な

影響力の行使) に対して強い警戒心を抱いている、という厳しい状況下であって、オモテの世界においてはひたすらタテマエを強調し、ホンネは水面下のウラの世界において追求するという使い分けは、日本にとってある種の「生活の知恵」として合理的な選択であった。それはまた、日本の国内政治状況にも合致するものであった。さらにそもそも、国際社会においてはタテマエとホンネの使い分けに対して一定の相互了解が成立しており、その限りにおいて日本の行動は国際社会(とくに、先進工業国)から許容されうるものであった。こうして、日本は、一面においてきわめて「洗練された」援助政策を展開していったのである。

ところが、日本が経済「大国化」し、D A C 諸国中、有数の援助「大国」へと変貌を遂げるにつれて、国際社会の日本に対する要求(期待)は以前にも増して高まり、援助政策におけるタテマエとホンネの乖離に対しても、「責任逃れ」「欺瞞的行動」といった鋭い批判が浴びせられていった。⁽²⁵⁾ 日本が援助と外交政策とのリンクを公式に認め、援助の政治的活用に向けて一歩踏み出したのは、このような国際社会(とくに、アメリカを中心とする先進工業国)からの激しい批判を意識するものであった。日本は、タテマエを修正し、それをホンネに近づけることによって両者間のギャップの縮小、ひいては国際社会からの批判の緩和を図ったのである。⁽²⁶⁾ それは、援助「大国」日本の新たな責任意識を示す行動として一定の評価を生み出した。しかし同時に、それは次のような新たな難問を顕在化させていった。

第二の問題は、援助を政治的に活用する場合の目的である。すなわち、援助が外交政策の一環として活用される場合、目的関数として設定されるべきものは何か。——というきわめて本質的な問題である。いうまでもなく、それは日本が「その都度自主的に判断して」決定すべきものである。しかし現実には、そのようなタテマエから著しく乖離している。いわゆる「戦略援助」に示されるように、アメリカの対ソ冷戦外交に対する支援がその実態である。たとえば、日本のスーダンに対する援助の強化は、イスラエル・エジプトに対する援助に忙殺されているアメ

リカからの強い要請を容れたもので、それは紅海——スエズ航行ルートの拠点確保というアメリカのグローバルな軍事戦略に基づくものである。日本のタイ・パキスタン、さらにはカリブ海諸国に対する援助の強化も同様に、アメリカとの対ソ同盟関係に根ざすものである。このように、援助の政治的活用は、事実上、東西冷戦の論理に貫徹された対米追随外交の強化に限定されている。そこには、より広いパースペクティブから、より高次の価値の実現のために援助を外交政策手段として創造的に活用しようという発想は希薄である。

援助と外交政策とのリンクは、援助「大国」となった日本にとって、もはや回避不可能な選択である。その意味では、一九七〇年代末以降の新たな動きは、日本の援助政策の根本的な見直し・再編成の契機をもたらしたという点において、消極的にせよ一定の評価に値するものである。それは、援助に関する国民的コンセンサスが形成されるまでは、援助の政治的インプリケーションを隠蔽し、「援助神話」を墨守しようとする「密教」信者に少なからぬ打撃を与えるものであった。同様に、一連の「援助疑惑」も逆説的ながら援助と外交政策との結びつき（癒着）に世論の注意を喚起したという点において、一定の効果をはたすものであった。

とはいえ、援助と外交政策とのリンクは両刃の剣であり、多大のリスクをとともなう。それは場合によっては、国際社会の対日イメージを一挙に悪化させ、一連の「ジャパン・バッシング」と連動して、傲慢な「大国」日本に対する激しい反発を国際社会に生み出す危険性も小さくない。²⁷⁾そこで問題となるのが、援助と外交政策とのリンクの内容である。アメリカの失敗の経験が示すように、それは偏狭な反共イデオロギーに奉仕するものであってはならない。また、それは近視眼的なナショナル・インタレストの実現を目的とするものであってはならない。目的関数として設定されるべきものは、あくまでも個々および全体としての開発途上国の経済発展であり、また国際社会の平和と安定である。日本にとって、援助と外交政策とのリンク、すなわち援助の政治的活用とは、このような目的関数の達成に向けて、援助を外交政策手段として積極的に操作することに他ならない。それはまた、国際社会に対

して明示的に示されるものでなければならぬ。

南アフリカ共和国周辺の「前線諸国」に対する日本の援助が、国際世論の懐柔を目的としたアリバイ的なものとどまるか、それとも質的転換をきたしてより積極的なものになるか。——それは、日本における援助と外交政策とのリンクの今後の基本的方向性を占う重大な試金石となる。

4 コミットメント

「援助する側」と「援助される側」との間には、さまざまな緊張関係が存在しているが、なかでも顕著なのがコンディショナリティをめぐる対立である。それは、「援助される側」（開発途上国）の経済主権に対する「援助する側」（先進工業国や国際金融・援助機関）の介入・干渉という側面をもっており、いきおい両者間の緊張関係は激しいものとなりがちである。

ところで、このコンディショナリティの問題は究極的には「援助される側」の国内状況に対する「援助する側」のコミットメントの問題に還元することができる。たとえば、IMFはマクロ経済政策の修正を融資の条件としているが、それは開発途上国の国内経済に対するIMFの強いコミットメントを示している。同様に、アメリカやフランスの援助政策は、被援助国の国内経済・政治・社会等、多方面にわたる強力なコミットメントによって貫かれている。これとは対照的に、援助にともなうコミットメントをできるだけ限定しようとする国や国際機関もある。FAOや日本がその代表的存在である。

DACの年次報告書（一九八七年版）²⁸が指摘するように、日本は被援助国との「政策対話」に対しては伝統的にきわめて慎重な態度を堅持してきた。日本が開発途上国の開発計画や開発プログラムの策定・実施に政策的助言を行うことはきわめて希であった。日本は、開発の主体はあくまでも開発途上国自身である。日本にできることは開

発途上国の自助努力を側面から支援することだけである。——という「論駁不可能な正論」に基づき、開発途上国の国内状況に（少なくとも、公式には）コミットすることを極力避けてきた。それは、開発途上国から内政干渉、大國主義との誇りをうけることのないようにとの配慮によるものであった。

日本のこのような、ある種の「合理主義」はそれなりの成果を収めた。それは、日本が一貫して重点的に援助を行ってきた東南アジア諸国がいち早く「卒業」を達成しつつあるのに対して、欧米諸国が手厚い援助を行ってきたサハラ以南ブラック・アフリカ諸国が、「卒業」はおろか、むしろ事態を悪化させつつあるという厳しい現実からも窺われるとおりである。とはいえ、日本がこのような「タッチ・アンド・ゴー」的立場を今後も持続することはきわめて困難である。「援助疲れ」に苛まれている主要援助国は、援助の効率化を目指して、開発途上国の国内状況（経済のみならず、政治・社会状況）の構造変革に積極的に乗り出した。いわゆる「政策対話」の推進は、そのような主要援助国の開発途上国に対する積極的な介入を目的とするものである。世界銀行の「構造調整貸付」(SALS)やIMFの「構造調整融資制度」(SAF)に代表される「政策支援援助」(Policy-based Lending)の展開は、こうした援助の新しい動向を示すものである。

一九八七年六月、日本はフィリピンに大来ミッションを派遣し、日比経済協力の基本枠組みについて協議を行った。それは、フィリピンの経済開発の「中期的」フレームワークに関する、日比両国間の意見のすりあわせを目的とするものであった。こうして、日本はフィリピンに対して、従来よりさらに一步踏み込んだコミットメントを開始することになるのである。それは、開発途上国に対するコミットメントの強化という主要援助国および国際機関の主張に沿うものであり、一面において日本の援助政策の新たな出発を意味するものであった。もっとも、コミットメントの強化は、日本の援助に新たな問題をなげかけるものでもある。それが、「援助される側」である開発途上国に、日本の影響力の増大として、新たな警戒心をもたらすことは必至である。さらに軽視できないのが、他の主

要援助国の日本に対する警戒心である。コミットメントの強化は、開発途上国に対する日本の経済的、さらには政治的勢力圏拡張の試みとして反発を招きかねないのである。

このように、援助におけるコミットメントの強化は、マイナスの副産物をともなうものである。しかしながら、国際社会は援助「大国」日本に対して、コミットメントの強化を強く求めており、それを回避することはできない。従って、日本としては、こうしたディレンマを可能な限り軽減するための保障措置を確保することが必要である。それは、次のような事実認識を基本的出発点とするものでなければならぬ。第一のポイントは、日本の場合、開発途上国の国内状況にコミットする能力がきわめて限定されているという事実である。それはとりわけ、今後、日本の援助の最重点地域の一つとならざるをえないサハラ以南ブラック・アフリカ諸国に関して顕著である。

日本は、国際世論の強い圧力の下で、近年、アフリカ諸国に対して援助の大幅増強を図っている。しかし現実には容易ではなく、援助資金の消化等において、日本は多くの困難に直面している。そもそも、日本にはアフリカに関するノウハウ・情報が絶対的に不足している。また、イギリスやフランスのように、自国民がアフリカ諸国の行政機構に組織的に関与するというケースは皆無である。さらに言葉の問題から、フランス語圏諸国に対する日本の援助は大きな壁に直面している。従って、日本が開発途上国に対するコミットメントの強化を図る場合、日本自身のコミットメント能力の向上を心掛けることもさりながら、他の主要援助国（とくに、イギリス・フランス・西ドイツ・北欧諸国等）や国際機関（世界銀行・UNDP・ユニセフ・FAO・IMF等）との共同行動——成功例や失敗例の学習、協調融資等——の推進を図ることが肝要である。それは、日本のコミットメント強化に対する警戒心を緩和させるという副次的効果を期待させるものでも²⁹ある。

第二のポイントは、コミットメントの強化は、必然的に日本の責任の大幅な増大をともなうという事実である。それは、開発途上国の国内（経済）システムに日本（直接的には、日本との経済関係）がビルト・インされること

を意味する。極端な場合には、開発途上国の国家予算の歳入項目に、日本からの資金援助が恒常的に組み込まれるといった事態も想定される。³⁰⁾それは日本に対して、開発の「ドロ沼」にどっぷりと漬かることを迫るものである。またそのような要請に対して、自らのコスト負担によって応えることが日本の当然の責務とされるのである。たとえば、開発途上国の工業製品輸出能力の向上は、援助の主要目的の一つであるが、それを支援し、達成させるためには、場合によっては日本市場の大幅な開放が不可欠である。また、援助のアンタイド化についても、ドラスティックな改善が求められるであろう。日本の援助は、形式的には高いアンタイド化率を達成している。しかし実質的にはタイド性が強く、「OECFが扱う」全プロジェクトの七〇%は依然として日本企業の手に渡っている」といった指摘もあるほどである。³¹⁾従って、コミットメントの強化は、実質的アンタイド化の促進をとまなうものでなければならぬであろう。

五 むすびに

一連の「ジャパン・バッシング」に象徴されるように、現在、国際社会は日本に対してこれまでの行動パターンの根本的な修正を激しく迫っている。それは、日本の国際的地位の飛躍的な上昇と、旧態依然たる日本の行動との間の跛行性を衝くものである。国際社会は日本に対して、その地位に相応しいロール・パフォーマンスの実行を強く求めている。それは、戦敗国日本が国際的「準禁治産者」としてア・プリオリに受け入れてきた行動準則自体を否定するものである。

この点は、とくに援助の領域において顕著である。国際社会は、援助「大国」日本に対して、「大国」に相応しい度量の大きさを期待している。そこで問われているのは、「大国」としての日本の自己犠牲である。日本が国際社会に対してどれだけ血肉を捧げることができるか。これこそ、国際社会が日本を評価する場合の決定的なファクター

である。

援助「大国」日本が解決すべき課題はきわめて大きく、その前途には幾多の困難がまちかまえているのである。

- (1) 第七回UNCTAD総会首席代表倉成外務大臣演説、「南北協力の新たな地平に向かって」、『経済と外交』、一九八七年九月号、一七頁。
- (2) 当初は、一九八八年に日本のODA実績は一〇〇億ドルの舞台に到達し、日本がアメリカを抜いて世界一の援助大国になるものと予想されていた。ところが、アメリカが援助案件の具体化、IDAへの抛出の大幅増加を行った結果、一九八八年のアメリカのODA実績は前年比三五％増の二二億ドルに達し、九九億ドルの日本は第二位にとどまった。『日本経済新聞』、一九八九年五月二六日、朝刊。
- (3) 「援助する側」(日本)と「援助される側」(インドネシア)との間に横たわる微妙なズレをいちはやく強調した先駆的著作として「飯田 一九八八」がある。
- (4) 先進工業国は、日本が円借款を橋頭堡として対外経済進出を図っているとして、それに強い危機感を抱いている〔榎一九八八〕。
- (5) ロールという視点から国際関係の分析を試みた先駆的労作として〔Hoshi 1970〕がある。
- (6) 中曽根総理演説(九月二一日)、『国際政経情報』、一九八七年一〇月号、一三頁。
- (7) これに対して、「経済協力は日本の外交政策を進める上での重要な手段だから」という理由をあげた人の割合は次のとおり。一九八三年…二四・七％、八四年…二二・四％、八五年…二五・二％、八六年…一九・六％、八七年…二二・九％、八八年…二二・八％。
- (8) このような、「黒字大国の国際的責任」という認識は、一九八七年…二六・四％、八八年…二六・〇％と定着傾向を示している。
- (9) その典型例として、アメリカの主導下で具体化しつつある対フィリピン「多国間援助構想」があげられる。
- (10) [Osata 1989]は、この問題をBurdan-SharingとPower-Sharingとのギャップ、およびその調整をめぐる複雑な政治過程として捉えている。
- (11) ちなみに、軍事的にみた将来の日本について、日本が「脅威を感じさせる程の軍事大国になるだろう」と答えた人の

割合は次のとおり。インドネシア：二二％、マレーシア：三四％、フィリピン：四七％、シンガポール：二九％、タイ：五三％。

(12) この点については、「大隈 一九八八」、『Okuma 1988』に詳しい。なお、日本政府は現行の三〇〇億ドル資金還流計画が達成間近となった（一九八九年四月末時点で、達成率九〇・一％、二七〇億二〇〇〇万ドル〔コミットメント・ベース〕のを受けて、七月のアルシュ・サミットにおいて「新資金還流計画」（総額三〇〇〇四〇〇億ドル、期間三年間）を表明する予定と報道されている。『日本経済新聞』一九八九年五月一六日、朝刊。

(13) 詳細は、次のとおり。——「……政府は、三〇〇億ドルの対発展途上国資金還流計画を発表した。……しかし、本計画においては、世界銀行や地域開発金融機関の東京市場での資金調達（コーポラルベース）の部分が約りを占めるものと見られ、いわゆるODAにあたる部分はわずか程度と推定される。これでは、却って国際的な批判を招く恐れなしとしない。政府は本計画におけるODAの比率を大幅に高める必要がある（『経済同友会 一九八七、五頁』）。

(14) 一九八九年七月のアルシュ・サミット経済宣言において、「サミット参加国は、GNPの〇・七％に相当するODAを実施するという目標を改めて表明する必要がある。」旨が謳われる予定と報道されている。『日本経済新聞』一九八九年五月一日、朝刊。

(15) 一九八九年二月一六日、DACは日本の一九八七年援助実績に対する審査を行った。そこでは、過去一〇年間に於ける日本の援助努力が評価されたが、反面、ODAの対GNP比改善の必要性が次のように指摘された。——「委員会 は、日本のODA/GNP比の改善が、十分進展を見せることが重要であることを特に強調した。」〔OECD-DAC 1989, p. 117〕。

(16) 第二次（一九八一年）、第三次（一九八五年）、第四次（一九八八年）の各中期目標において、ODAの対GNP比の改善を図ることが謳われている（『外務省 一九八九、一六頁〜二三頁』）。

(17) 「日本のODA：GNPの三％に」、『朝日新聞』、一九八七年九月二五日、夕刊。

(18) 外務省は、〇・三七五％〜〇・四％を新目標とすることを検討しているとのことである。『朝日新聞』、一九八八年五月七日、朝刊。とはいえ、ODAの対GNP比を援助努力を測る尺度とすること自体に対する反発も依然として根強く存在している。財政当局者のなかには、経済規模の小さな国はともかくとして、日本のように経済規模の大きな国の場合、ODAの対GNP比〇・七％目標の達成は非現実的とする声もある。その論拠の一つとして指摘されるのが、日本

- の援助「超大国化」に対するアメリカ等、主要先進工業国の強い反発である。
- (19) 一九八九年二月のDAC対日援助審査においても、ODA予算に占める一般会計予算の割合を日本が増やすべき旨が強調された。[OECD・DAC 1988, pp. 11-12]。
- (20) ODA拡充第四次中期目標においては、ODAの質的改善に向けて次のような措置を講ずることが謳われた。——①無償資金協力（とくに、LDC諸国に対する）の拡充。②技術協力の積極的拡充。とくに、NGOとの連携強化、資金協力との連携の緊密化の推進。③国際機関に対する財政的・人的貢献の強化。④開発途上国の経済政策支援に向けて、円借款の弾力的供与、および一般アンタイド化の推進。〔外務省 一九八九、二二頁～二三頁〕。
- (21) たとえば、援助の増大は、円借款の増大をもたらす。その結果、贈与比率の低下を招くことになる。
- (22) 「垣水 一九八六、三頁」。もちろん、「援助される側」の財政当局者（大蔵省や中央銀行等）の立場からすれば、贈与こそ最も望ましい形態の援助であることは明らかである。
- (23) もっとも、外務省は、公式にはこれまで一貫して「戦略援助」という表現を用いていない。この点に関しては、次のような指摘がある。——「米側が（日本の援助に）期待するのは、西側陣営の軍事努力を経済面で補完するための戦略援助の充実であることはいうまでもない。日本政府にとって、軍事的意味あいを含む『戦略援助』というストレートな表現は表向き、禁句である。しかし、一方で政府の経済協力担当者は、『政府開発援助（ODA）はわが国にとって最大の外交手段。だから、東西関係をもにらんだ配慮、濃淡の差が入るのは当然』と異口同音に言い切る。」「世界市民ニッポン・第二部・経済大国の防衛力・一三回」、『読売新聞』、一九八八年四月二八日、朝刊。
- (24) 日本の援助と外交政策との結びつき、とりわけ「戦略援助」の問題については、デニス・ヤストモ、および稲田十一が先駆的、かつ詳細な検討を試みている。
- (25) この点については、次を参照。[Ei Report 1988b, pp. 7-8] [ニューズウィーク 一九八九、一三頁]。
- (26) 一九八八年版のODA白書において、外務省は初めて援助の政治的意義、援助と外交政策との結びつきを次のように明示化した。——「……我が国は戦後平和憲法を制定し、平和国家となることを選んだ国である。このような、我が国としては軍事以外の分野で他の諸国にも増した貢献を行うべきであり、我が国の国力の中心である経済力を活用した経済援助の強化はその柱となるべきものである。また、軍事力を背景とした外交を展開することを排除した我が国にとり、援助は我が国が二国間関係を強化するための外交的手段として重要なものと言える。」「外務省 一九八八、三一

頁]。「我が国の援助量がこれだけの規模になつた以上、我が国のこれら援助がこれまで以上に外交的意味あいを持つてくることは事実であり、援助実施にあたりこの点を改めて確認しておく必要がある。我が国としては、このような性格を持つ援助を有効に活用し、我が国の総合安全保障を目指すのみならず、より広い視野から、先進民主主義国の主要な一員として、如何にして地域の平和と安定ひいては世界全体の平和と安定に貢献していくかという座標軸を我が国独自の判断としてしっかり持つておく必要性が益々増大してきている。〔同右 一九八八、三三頁〕。また、自民党議員・財界人等から構成される「アジア・フォーラム日本会議」も、次のような政策提言を行っている。——「援助の量的拡大は、必然的に、わが国援助の質的变化を生じさせてきている。我々は、わが国の経済力が国際社会において重大な政治的意味を持ち始めていることを自覚するべき時がきているのである。こうした中で、我々は援助を純粋な経済行為として扱うことを見直さなければならない。我々は援助が開発途上国や国際社会に対して政治的社会的影響をも持つことを十分に認識して、これを積極的に対外政策の中に位置づけを行い、『国際政治経済協力政策』として推進していくことこそが、国際社会から信頼される国家につながるものと考える。」〔アジア・フォーラム日本会議 一九八八、三三頁〕。参照。「援助超大国ニッポン・試練の政経分離方式」、『日本経済新聞』、一九八八年一〇月一五日、朝刊。

(27) この点に関しては、次のような指摘がある。——「……日本が米国を抜いて援助超大国に踊り出たことが、『米国にとって新たな難題』として浮上している。米国はここ数年、日本の国民総生産(GNP)が肥大化してきたことから、『日本の防衛力は、いま程度の規模でよい。その代わり、ゆくゆくはGNPの三〇％ぐらいを政府開発援助(ODA)に振り向けてほしい』と、バードン・シェアリング(責任分担)の要請を方向転換してきた。ところが、わが国GNPの三〇％といえ、一千億ドルに迫る巨額。開発途上国百カ国に毎年、一カ国当たり十億ドルという規模だ。これでは、軍事日本が大東亜共栄圏で成し遂げられなかった『日本の勢力圏』を経済の力で達成させることになりかねない。それを防ぐには、日本の大規模援助が勢力圏の形成につながる方法、すなわち発展途上諸国の累積債務の削減・解消に投入させるのがよい——こうした考え方が、米政府・議会でにわかにならぬ現実味を帯びてきた。今月初め、ブレイディー財務長官が打ち出した債務削減構想は、こうした米長期戦略のはしり、と見てよいだろう。」村上吉男、「米国の日本たたき」、『朝日新聞』、一九八九年三月二七日、朝刊。

(28) [OECD・DAC 1987b, p. 81]。

(29) たとえば、日本はアフリカの後発開発途上国に対する五億ドル「程度」のノンプロジェクト無償援助(一九八七年五

月二十九日、経済対策閣僚会議において決定)のうち、約三億ドルを英国海外開発庁の援助実施機関であるクラウン・エージェンツに調達させている。この措置は、先進工業国から歓迎されたが、反面、日本企業の反発を招くものであった。参照。「ODAビジネスを狙え」、『朝日新聞』、一九八九年五月二十七日、朝刊。パットン英ODA担当相、「経済援助でリーダーシップを」(インタヴュー)、『朝日新聞』、一九八九年三月一六日、朝刊。

(30) 日本が最大の援助供与国となっている国の数は、一九八六年の場合、二五カ国(実績ベース)。さらに、ビルマ、インドネシア、フィリピン、バングラデシュ、ネパール等の場合、国家財政の一〇%前後が日本からの援助によって占められている。

(31) 「ニューズウィーク 一九八八、二七頁」。そもそも、タイイングステイタスは交換公文ベースで算定されており、必ずしも現実(具体的な入札・落札状況)を反映するものではない。

(一九八九年五月稿)

(おおくま・ひろし 本学教授)

参 考 文 献

- ハрил・ダーウィッシュ, 1987, 「経済援助と日本のアフリカ政策」, 『国際問題』, 5月号。
- 榎秦邦, 1987 a, 「トップ・ドナーとしての自覚と責任——メイン・バンクとしての援助政策」, 『国際協力特別情報』, 2月1日号。
- , 1987 b, 「求む開発エコノミスト」, 『国際協力特別情報』, 10月15日号。
- , 1988, 「タイド援助信用規制からキャピタル・プロジェクト援助規制へ（援助をめぐる先進国間調整の系譜）」, 『国際協力特別情報』, 2月1日号。
- 藤原帰一, 1988, 「援助なんて知らないよ」, 『平和研究』, 13。
- 福嶋正徳, 1988, 「新しい援助理念：世界の変容の中で」, 『海外事情』, 36, 2。
- 外務省, 1982, 『日本外交30年』, 世界の動き社。
- (経済協力局), 1985, 「経済協力に関する基本資料」(3月)。
- (経済協力局), 1989, 「経済協力に関する基本資料」(2月)。
- (経済協力局), 1987 a, 『我が国の政府開発援助・1987』(上・下), 国際協力推進協会。
- 外務省, 1987 b, 「ASEAN 諸国における対日世論調査：インドネシア, マレーシア, フィリピン, シンガポール, タイ(5カ国比較)」, 『国際政経情報』, 8月号。
- (経済協力局), 1988, 『我が国の政府開発援助・1988』(上・下), 国際協力推進協会。
- 後藤一美, 1988, 「援助行政のトータル・システムの形成を求めて」, 『平和研究』, 13。
- 林暘, 1987, 「日本の経済協力の現状と課題」, 『国際問題』, 5月号。
- Holsti, K. J., 1970, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, 14, 3.
- 細野昭男, 1987, 「日本の経済協力の再検討と展望」, 『国際問題』, 5月号。
- 飯田経夫, 1988, 『鏡のなかの「豊かさ」』(『援助する国 される国』, 1974, 日経新書216, 増補版), 筑摩文庫380。
- 飯田経夫・春名和夫・松浦晃一郎(座談会), 1988, 「援助大国への条件」, 『外交フォーラム』, 12月号。
- 稲田十一, 1987, 「日本外交における援助問題の諸側面」, 『国際問題』, 5月号。
- Inada, J., 1988, "Japan's Aid Diplomacy: Increasing Role for Global Security," *Japan Review of International Affairs*, 2, 1.
- Jaycox, E. V. K., 1988, "Japan's Role in African Development: Challenges and Opportunities," Keynote Address to the African Symposium, Keidanren Kaikan, Tokyo, Japan, October 27—28.
- JEI (Japan Economic Institute) Report, 1988a "Japan's Role in Multilateral Aid Organizations," 20A, May 20.

- , 1988b, "Japan's Foreign Aid Policy: 1988 Update," 43A, November 11.
- 垣水孝一, 1986, 「援助実施の原点」, 『基金調査季報』, 51.
- 笠井信行, 1988, 「わが国経済協力の課題と展望」, 『海外事情』, 36, 2.
- 栗林純夫, 1988, 「開発理論と経済協力」, 『海外事情』, 36, 2.
- 黒川恒男, 1988, 「先進諸国の開発援助」, 『海外事情』, 36, 2.
- 松浦晃一郎, 1988, 「経済援助の拡充は日本が生きる道」(インタビュー), 『エコノミスト』, 12月6日号。
- 村井吉敬・英正道(対談), 1987, 「援助行政を論じあう」, 『世界』, 12月号。
- ニューズウィーク, 1988, 「黒字大国・日本の『貧しい』援助」, 1月28日号。
- , 1989, 「援助大国日本の評判: ODA 世界一の実態を探る」(特集), 2月9日号。
- 日米諮問委員会, 1984, 『よりよき協調を求めて——日米関係の課題と可能性』, 日本国際交流センター。
- OECD・DAC, 1987a, 「DAC 対日援助審査プレスリリース」, 『国際政経情報』, 2月号。
- , 1989, 「DAC 対日援助審査プレスリリース」, 『国際開発ジャーナル』, 4月号。
- , 1987b, *Development Co-operation: 1987 Report*, OECD.
- Okata, S., 1989, "Shifting Power Relations in Multilateral Development Banks," *Journal of International Studies* (Institute of International Relations, Sophia University), 22.
- 小野五郎, 1988, 「経済協力の『理念』の評価」, 『アジア経済』, 29, 6.
- Okuma, H., 1986, "Development Assistance and Foreign Policy: Some Preliminary Considerations," 日米関係と総合安全保障研究会編, 『日米関係と総合安全保障』, 世界経済情報サービス。
- 大隈宏, 1987, 「日本の援助行政——動態と論理——」, 日米関係と総合安全保障研究会編, 『日米関係の争点と総合安全保障』, 世界経済情報サービス。
- , 1988, 「国際国家日本のイメージと現実: 300億ドル資金還流計画を中心として」, 日米関係と総合安全保障研究会編, 『国際システム転換期における日米関係と総合安全保障』, 世界経済情報サービス。
- Okuma, H., 1988, "Japan in the World: The Capital Recycling Programme," *Trocaire Development Review 1988*.
- ロバート・M・オア, 1987, 「日米関係と対外援助」, 『国際問題』, 5月号。
- Orr, R. M., 1987, "The Rising Sun: Japan's Foreign Aid to ASEAN, the Pacific Basin and the Republic of Korea," *Journal of International Affairs*, 41, 1.
- ロバート・M・オア, 1989, 「日本の新しい武器・ODA」, 『正論』, 1月号。
- Patten, C., 1988, "The Global Shift in Overseas Development Aid," *World Today*, December.

- Rix, A., 1987, *Japan's Aid Program: Quantity versus Quality*, Australian Development Assistance Bureau, International Development Issues No. 1, Australian Government Publishing Service.
- 佐渡友哲, 1988, 「ODA と NGO の関係—— NGO 側から ODA 資金受け入れの方法を考える」, 『平和研究』, 13.
- 総理府, 1987, 「外交に対する国民の意識調査」, 『月刊世論調査』, 4月号。
- , 1988, 「外交に対する国民の意識調査」, 『月刊世論調査』, 4月号。
- , 1989, 「外交に対する国民の意識調査」, 『月刊世論調査』, 5月号。
- 通産省, 1988, 『経済協力の現状と問題点・1987年』(総論・各論), 通商産業調査会。
- Yasutomo, D., 1986, *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington Books.
- デニス・ヤストモ, 1989, 「日本外交と ODA 政策」, 『国際問題』, 3月号。
- 横山正樹, 1988, 「『援助』に伴う腐敗——自力更生を押し潰す『援助』」, 『平和研究』, 13.
- 吉田昌夫, 1988 「日本のアフリカ援助」, 林晃史編, 『アフリカ援助と地域自立』, アジア経済研究所。

- 経済団体連合会, 1985, 「わが国経済協力の積極的な展開を求める」, 4月23日。
- ODA 実施効率化研究会 (ODA 研究会・小倉武一座長), 1985, 「政府開発援助 (ODA) の効果的・効率的実施について」, 12月。
- 日本経済調査協議会 (渡辺利夫主査), 1987, 「経済協力の理念と方法——効果の実施体制の確立を求めて——」, 3月。
- 経済同友会, 1987, 「累積債務問題解決のための提言」, 3月25日。
- 対外経済協力審議会, 1987, 「我が国経済協力の推進について」, 5月15日。
- 経済団体連合会, 1987, 「経済協力分野におけるわが国の貢献」, 5月19日。
- 経済対策閣僚会議, 1987, 「緊急経済対策 (国際社会への貢献)」, 5月29日。
- 経済同友会, 1987, 「国際協力政策の新たな展開を求めて」, 6月19日。
- 国際協力ビジョン研究会 (大来佐武郎委員長), 1987, 「国際協力の新たな展開に向けて——資金還流と政府開発援助のあり方——」, 7月。
- 海外経済協力基金直接借款に関する懇談会 (吉田太郎一座長), 1987, 「提言・今後の直接借款のあり方について」, 9月21日。
- 経済団体連合会, 1987, 「発展途上国への資金還流促進のための提言」, 12月8日。
- 国際協力ビジョン研究会第2次報告 (大来佐武郎委員長), 1988, 「国際協力の新たな展開に向けて——プロジェクトフォーメーションの推進——」, 2月。
- 研究情報基金/太平洋・南太平洋委員会 (渡辺昭夫委員長), 1988, 「太平洋島嶼国に対する日本の援助への提言」, 4月。
- 貿易保険審議会, 1988, 「貿易保険審議会中間報告——資金還流のベスト・ミックスを目

援助「大国」日本の課題

ざして——」, 5月17日。

経済団体連合会, 1988, 「経済協力行政の新たな展開と民間経済協力の役割」, 7月26日。

アジア・フォーラム日本会議(吉田太郎一会長), 1988, 「わが国経済協力の理念と政策——自立のための援助構想——」, 12月。

NGO 活動推進センター・NGO-ODA 関係研究委員会, 1989, 「提言書・NGO と ODA の望ましい関係のあり方について」, 3月。

国際協力ビジョン研究会(緒方貞子委員長), 1989, 「国際協力の現状と課題——援国大国としての日本——」, 4月。

