

## 日本の対外政策と政府開発援助 (ODA)

今 津 武

Takeshi IMAZU

### はじめに

中国人留学生が、「ODAによって日本の国民に与える経済的な不利益（主に援助支出）が毎年数字の形で示されているが、残念ながら援助による経済的、政治的な利益（日本の国際的地位や影響力への効果）について理論的、科学的に解明する学者がほとんどいない。」といった趣旨の文章<sup>1)</sup>を投稿しているのを目にしたことがある。投稿者は国民の税金を支出する以上、その用途の詳細は勿論、その予算支出がもたらした効果は測定されるべきであるとの考え方にに基づき、この文章を書いたと考えられる。

ODAは税金を負担した日本国民の生活向上に対し直接支出されるものでなく、開発途上国（Developing Country, 以下「途上国」）の経済発展と福祉の向上に資するものであるため、納税者への便益は何らかの迂回路を経て国民に還元されるべきものと考えられる。この迂回路については、「国益に資する」ためにODAが途上国に供与されていると考えるのが、ODAの政策、実務に携わる人たちから聞かされる最も一般的な回答である。ところが最初の投稿文が指摘しているとおおり、どのように「国益」をもたらしたのかについての研究成果を目にすることはほとんどない。

その理由として、何が「国益」で、どのような「国益」を求めてODAの実施方針やODA対象国の選定が行われているのかが不明確であると同時に、「国益」に対する国民の考え方が千差万別であ

るため、単純に答えを見つけられないと言う一面もある。極端な意見としては、「貧しい人々に救いの手をさしのべるのは人間として当然のこと」で、ODAを通して「国益」を求めることは不適切であるといった意見すらある。

以上の点に関し、「東アジア共同体評議会」（会長・中曽根康弘、議長・伊藤憲一）webサイトの政策掲示板「百家争鳴」に、2008年9月廣野良吉（成蹊大学名誉教授）が「外交政策の一環としてのODAの戦略性」<sup>2)</sup>と題する一文を投稿している。この小論において、廣野は『所与のODA政策の下でのODA実施過程・体制・成果についての評価にとどまり、ODA政策そのものに対する疑問や評価は殆どなされてこなかった。』と指摘し、外交政策の一環であり、その有効な一手段として供与されるはずのODAが、何故ほとんどすべての途上国に供与されてきたのか、国別・部門別配分とその変化がわが国の外交政策と果たして整合していたのかどうか、特定途上国へのODA供与の絶対額や部門別ないし課題別配分が、わが国の同盟国や友好国の外交政策の方向性や国際社会の合意と合致していたのかどうか、といった疑問を提起している。

以上のような議論はあるものの、ODAの量的拡大や国別・分野別配分が対外政策と全く関係がなかったわけではない。時には日本企業の海外進出を密かに支援し、海外からの円滑な資源獲得を目指し、国連での支持を得ることを期待して、ODAが供与されている。ODAがこのような「国益」や

1) 周燕飛「JICA-私のインターン記」, 国際協力プラザ, 1999年9月号

2) [http://www.ceac.jp/cgi/m-bbs/contribution\\_history.php?form\[no\]=774](http://www.ceac.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form[no]=774) (2008/12/08)

「対外政策」に資することが出来たか否かは、より緻密な研究によらねばならないが、本論ではこうした点を背景としつつ、第2次世界大戦後の日本の対外政策とODAの相互関係について概観してみることにしたい。

## 第1章 戦後経済復興とODAの開始

第2次世界大戦後、日本は連合国軍の占領下に置かれた。日本に無条件降伏を求めたポツダム宣言は、日本の民主化と非軍事化を求めており、GHQの占領政策もそれに沿って行われた。その主たる方針は次の通りである。<sup>3)</sup>

- (1) 非軍事化を図るため、重工業の再興を許さず軍需生産を復活させない。
- (2) 軍国主義の台頭は、独占資本・地主による労働者・小作農の抑圧・搾取が原因であるとし、民主主義の導入を図る。この方針に基づき、①農地改革、②財閥解体、③労働改革(労働3法)が実施された。

しかし、米ソがそれぞれに世界秩序の盟主となることを意図したことから、東西冷戦構造が急速に深刻化していった。そうした世界情勢の中で、米国は日本を対ソ封じ込めの前線基地とするため、日本の迅速な経済復興を容認する政策転換を行った。その結果、米国のGARIOA・EROA (Government Aid and Relief in Occupied Areas/Economic Rehabilitation in Occupied Areas)の資金支援を受け<sup>4)</sup>、日本は民生の安定、経済発展への基礎固めを始めることになった。そのための関門となる講和会議に向けても、米国はサンフランシスコ条約の共同起草国である英国とともに、日本の早期復興のためには過大な賠償を課すべきでないとして、連合国側諸国に対し日本に対する賠

償放棄を働きかける。その結果、西側先進国は全ての対日賠償請求を放棄し、賠償を請求できる国が、「日本の軍隊により占領され、日本により損害を与えられた連合国」に限定され、賠償の内容も賠償請求権を持つ国と日本が交渉により決定することが認められた。アジア諸国の中からも賠償請求を放棄する国が出た。

賠償義務の履行方法について、日本の支払い能力を超えることは日本の復興を遅らせるとの配慮から、現金賠償を求めず、日本の生産物およびサービスによる賠償とするため、米国が関係国とかなり激しい駆け引きを展開している。

こうして日本は1951年9月に調印されたサンフランシスコ平和条約に基づき、ビルマ(現「ミャンマー」)、フィリピン、インドネシア、ベトナムに対し賠償を支払った。しかし、ビルマとの「対日平和条約と賠償及び経済協力協定」では、賠償目的に加え「ビルマ経済回復及び発展並びに社会福祉の増進に寄与するため」との目的が盛り込まれており<sup>5)</sup>、それは現在のODAの考え方に極めて近いものである。また、賠償請求権を放棄した国々に対してもその好意への見返りとして経済・技術協力協定に基づく無償資金協力(準賠償)を供与している。(図表-1)

こうしたことから、この賠償、準賠償が日本のODAの源流とする考え方もある。これはODAだけでなく他の公的資金、民間の資金も含め、途上国の経済社会開発支援に資すると考えられる資金を含めた概念として、日本では「経済協力」(図表-2)という用語が長く使用されていたことから、賠償・準賠償もこの枠組みの中でODAと類似するものとした考え方であろう。

賠償を日本の生産物とサービスにより行うことが認められたことは、国内市場がほぼ購買力を

3) 大野健一(2005)

4) ガリオア基金(1946~51年)、エロア基金(1949~51年)からは合計18億ドル(現在価値で約12兆円相当、内13億ドルは無償)が供与された。(外務省、ODA白書2004年版)

5) 小浜裕久(2001)

(図表-1) 賠償・準賠償一覧<sup>6)</sup>

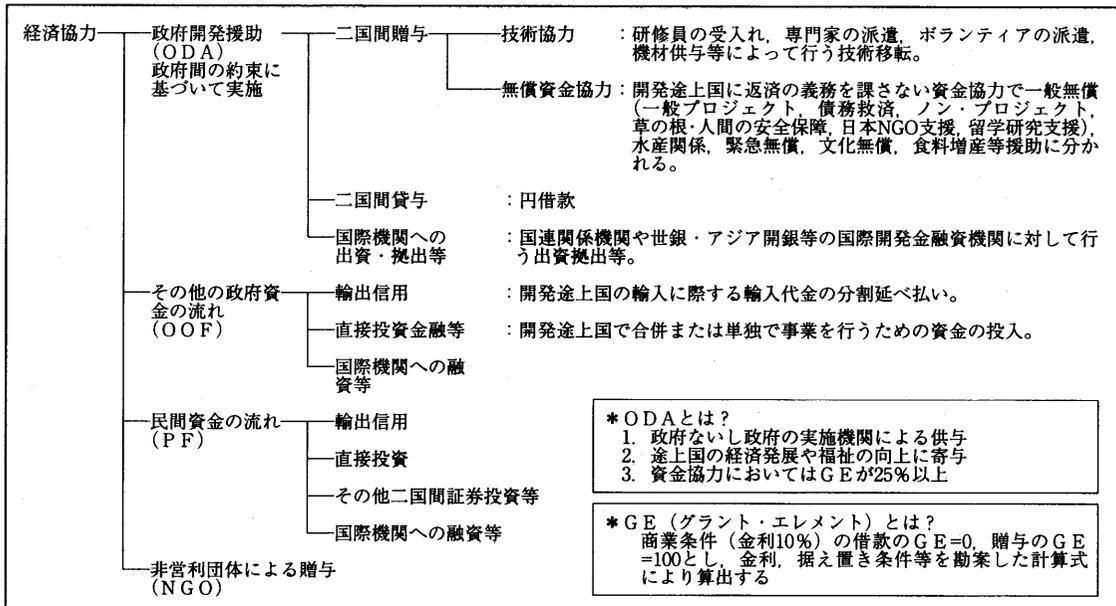
(単位: USドル及び円)

区分	相手国	賠償・準賠償額 (協定義務額はアンダーラインのもの)		賠償供与期間又は無償援助期間
		米ドル貨	円 貨	
賠償	ビ ル マ 連 邦	\$ 200,000,000	¥72,000,000,000	1955. 4.16 - 1965. 4.15
	フ ィ リ ピ ン	\$ 550,000,000	¥190,203,272,472	1956. 7.23 - 1976. 7.22
	イ ン ド ネ シ ア	\$ 223,080,000	¥80,308,800,000	1958. 4.15 - 1970. 4.14
	ヴィエトナム共和国(南ベトナム)	\$ 39,000,000	¥14,040,000,000	1960. 1.12 - 1965. 1.11
	計	\$ 1,012,080,000	¥356,552,072,472	
経済技術協力協定等無償援助(準賠償)	ラ オ ス	\$ 2,777,777	¥1,000,000,000	1959. 1.23 - 1961. 1.22 - 延長 1965. 1.22
	カ ン ボ ジ ア	\$ 4,166,666	¥1,500,000,000	1959. 7. 6 - 1962. 7. 5 - 延長 1966. 7. 5
	タ イ	\$ 26,666,666	¥9,600,000,000	1962. 5. 9 - 1969. 5.30
	ビ ル マ 連 邦	\$ 140,000,000	¥47,335,584,547	1965. 4.16 - 1977. 4.15
	韓 国(注)	\$ 300,000,000	¥102,093,285,442	1965.12.18 - 1975.12.17
	マ レ ー シ ア	\$ 8,166,675	¥2,940,003,000	1968. 5. 7 - 1971. 5. 6 - 延長 1972. 5. 6
	シ ン ガ ポ ー ル	\$ 81,166,675	¥2,940,003,000	1968. 5. 7 - 1971. 5. 6 - 延長 1972. 3.31
	ミ ク ロ ネ シ ア	\$ 5,844,155	¥1,800,000,000	1972. 5.27 - 1975. 5.26 - 延長 1976.10.15
計	\$ 495,788,616.93	¥169,208,875,989		
総 計	\$ 1,507,868,616.93	¥525,760,948,461		

(出典: 昭和52年版外交青書)

(注) 韓国に対しては、日韓請求権・経済協力協定に基づき、3億ドルの無償資金協定と併せて2億ドルの有償資金協定も供与。

(図表-2) 経済協力



(各種資料より筆者作成)

失っていた中で、関連する民間セクターにとっては有効な商業機会となった。戦後賠償・準賠償により、総額15億ドルの生産物およびサービスが日

本企業から調達され、その過程で培われたビジネス関係がその後の貿易市場の拡大に寄与し、日本の戦後経済成長を促す一因になったとの指摘もあ

る。

サンフランシスコ条約の成立により、再び国際社会の一員に復帰した日本は、国際機関への参加を急ぎ、かつ経済復興と国際社会への平和的貢献を強く意識した対外政策を展開した。国連加盟よりも4年早い1952年には、当時としては多額の拠出<sup>7)</sup>をして世界銀行に加盟する。この結果、日本は世銀からの融資を受けることが可能となり、そ

の資金は日本銀行を介する形で、(図表-3)のように電力、運輸分野を中心に経済インフラ整備に投資され、その後の経済発展に大きく貢献したと考えられている。

日本のODAは1954年10月のコロンボ・プラン加盟から始まるとされる。1955年にはマレーシア等からの研修員受け入れ(36人<sup>8)</sup>)が始まり、専門家派遣、円借款、無償資金協力と徐々に現在のODA

(図表-3) 世界銀行からの融資一覧

日本は、第二次世界大戦の被害から復興するために、1953年から1965年にかけて世界銀行から8億6,300万ドル(31件)の借入れを行いました。

調印日	受益企業	対象事業
1 1953/10/15	関西電力	多奈川火力二基 (75,000KW)
2 1953/10/15	九州電力	刈田火力一基 (75,000KW)
3 1953/10/15	中部電力	四日市火力一基 (66,000KW)
4 1955/10/25	八幡製鉄	厚板圧延設備
5 1956/02/21	日本鋼管	継ぎ目なし中継管製造整備
	トヨタ自動車	拳母工場トラック・バス用工作機械
	石川島重工	東京工場船舶用タービン製造設備
	三菱造船	長崎造船所ディーゼルエンジン製造設備
6 1956/12/19	川崎製鉄	千葉工場ホット及びコールドストリップ
7 1956/12/19	農地開発機械公団	上北根川地区開墾事業、篠津泥炭地区開墾事業、乳牛輸入分など
8 1957/08/09	愛知用水公団	愛知用水事業分
9 1958/01/29	川崎製鉄(2次)	千葉工場1,000トン高炉、コークス炉
10 1958/06/13	関西電力(2次)	黒部第四水力発電(86,000KW三基)
11 1958/06/27	北陸電力	有峰水力発電(261,000KW)
12 1958/07/11	住友金属	和歌山工場1,000トン高炉、製鋼分塊設備
13 1958/08/18	神戸製鋼	灘浜工場800トン高炉、脇浜工場製鋼
14 1958/09/10	中部電力(2次)	畑産第一、第二水力発電(各85,000KW)
15 1958/09/10	日本鋼管(2次)	水江工場60トン転炉
16 1959/02/17	電源開発	御母衣水力発電(215,000KW)
17 1959/11/12	富士製鉄	広畑工場1,500トン高炉一基転炉分塊
18 1959/11/12	八幡製鉄(2次)	戸畑工場1,500トン高炉二基
19 1960/03/17	日本道路公団	尼崎-栗東間高速道路
20 1960/12/20	川崎製鉄(3次)	千葉工場厚板工場新設
21 1960/12/20	住友金属(2次)	和歌山工場コンバインドミル
22 1961/03/16	九州電力(2次)	新小倉火力(156,000KW)
23 1961/05/02	日本国有鉄道	東海道新幹線
24 1961/11/29	日本道路公団(2次)	一宮-栗東、尼崎-西宮間高速道路
25 1963/09/27	日本道路公団(3次)	東京-静岡間高速道路
26 1964/04/22	日本道路公団(4次)	豊川-小牧間高速道路
27 1964/12/23	首都高速道路公団	羽田-横浜間高速道路
28 1965/01/13	電源開発	九頭竜川水至長野及び湯上発電所建設
29 1965/05/26	日本道路公団(5次)	静岡-豊川間高速道路
30 1965/09/10	阪神高速道路公団	神戸市高速道路1号
31 1966/07/29	日本道路公団(6次)	東京-静岡間高速道路

借入総額(1953年~1966年まで)8億6,300万ドル(31件)

借款完済 1990年7月

(世界銀行webサイト<sup>9)</sup>より筆者作成)

6) 外務省ホームページより

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/shiryo/hakusyo/04\\_hakusho/ODA2004/html/zuhyo/zu010091.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/zuhyo/zu010091.htm)

7) 出資額は加盟国第9位の2億5千万\$, 出資比率は2.77%。(財務省webサイト「MDBs」<<http://www.mof.go.jp/mdbs/05/worldbank03.html>>) および米澤慶一(2001)

8) JICA資料

9) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/JAPANEXTN/0,contentMDK:20647268~menuPK:1685599~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:273812,00.html>

(図表-4) 1960年における一人当たりGDP(US\$) 比較

マレーシア	タイ	シンガポール	フィリピン	日本
300	100	395	257	473

(日本の数字は内閣府webサイト、総務省統計局webサイトより1\$360円で算出。  
その他の国はWorld Bank webサイトより筆者作成)

の体制が整えられてゆく。1954年は、ビルマ（現ミャンマー）との間で戦後賠償にかかる「対日平和条約と賠償及び経済協力協定」が調印された年でもあり、未だ戦後処理の途上であり、また前年の1953年に世界銀行からの借入れが開始されたばかりである。日本は国際的には援助受け入れ国（途上国）であったが、日本が得意とする分野である「技術」をアジアの開発に提供しようと考えた。これは可能な限り早く国際社会においてしかるべき地位を得たいという意識が強くはたらいっていたと理解できる。このことは日本が途上国支援を開始した頃の経済規模を見ても明らかである。援助の対象国となったアジア諸国と比較しても、一般的な援助国と被援助国の経済差ではなく、(図表-4)に見るとおほぼ同等の経済発展水準であった。

なお、最初に研修員を受け入れた1955年の日本の一人当たりGDPは260ドル<sup>10)</sup>で、5年後のマレーシア、シンガポールよりも低く、フィリピンとおほぼ同じ水準であった。

こうした状況で援助国としての役割を果たし始めた日本は、1958年には円借款を開始した<sup>11)</sup>ことによってODAの供与額も大きなものになってゆく。この円借款は賠償・準賠償の方式を継承して「タイド方式」<sup>12)</sup>となった。更に、当初は輸出振興により寄与する形の「商品借款」<sup>13)</sup>であった。これは貿易赤字の中で輸出振興が大きな経済課題で

あった日本にとっては、致し方のない選択であったと考えられる。また賠償・準賠償に参画した民間企業が、同様にODA資金を原資とする公的事業に参加することが商業機会となるとの判断から、政府への働きかけを行ったとも考えられる。

第2次世界大戦後、米軍に基地を提供する見返りとして、日本は米国の軍事力の傘に守られることとなった。自国の安全保障を米国に預けたことにより、日本は国際政治の舞台での発言をも米国の外交政策に追随することによって、東西冷戦下における難しい国際問題に何らかの意見を表明することを回避できた。その一方で、日本は自国の経済発展に専念することができた。このことは米国にとっても日本の軍事化を抑制するとの占領政策に沿うものであり、これを容認していたと思われる。

以上の様にODAが外交手段よりも経済政策（輸出振興）としての重要性を有していたことは、当初に円借款事業を担当したのが「日本輸出入銀行」であったこと、ODA実績の報告が1958年から通商産業省（現「経済産業省」）が発行する「経済協力の現状と問題点」に依っていたことなどからもうかがえる<sup>14)</sup>。先進国との国際競争力を必ずしも手にしていなかった日本が、ODAとの連携でアジアに市場を確保してゆくことに対し、大きな国際的批判はなかった。これは先にも見たとおり当時の日本の経済規模が他の先進国の脅威となるもので

10) 内閣府webサイトより算出。

11) インドへの円借款。1958～60年度の3年間で180億円。

12) 「ひも付き援助」とも呼ばれ、援助資金による財やサービスの調達は、日本企業から行わねばならないという条件が付いた援助方式である。

13) 途上国が外貨不足のために輸入ができず、開発に支障が出ると考えられる物資の輸入代金として、外貨を援助するもの。

14) 外務省編の「我が国の政府開発援助」（いわゆる「ODA白書」）が発行されるようになるのは1984年以降である。

なかったという事もあるが、植民地の独立後もそれら地域を経済的に支配していたヨーロッパ諸国が、ODAは自国の経済利益の手段として認識していたことによると考えられる。具体的には米国の余剰農産物対策（GATTケネディーラウンドで合意した食糧援助<sup>15)</sup>）やサッチャー時代の英国の商業重視政策、最近のドイツの対中援助などにも同様の意図が見られる。

## 第2章 国際社会への本格的復帰とODA

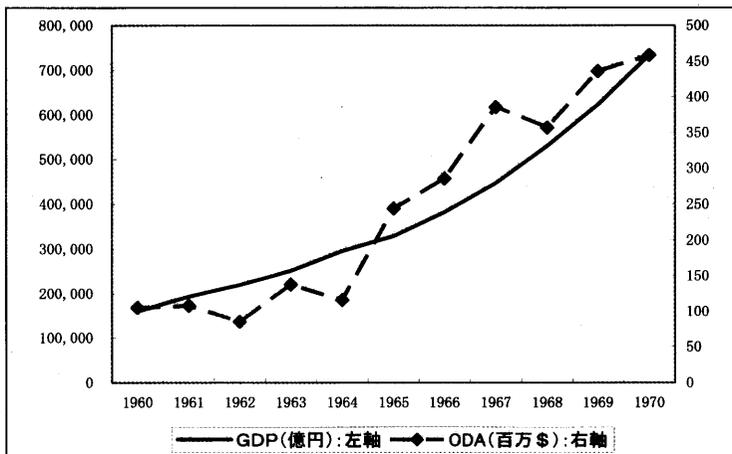
米国のGARIOA・EROA資金、世界銀行からの借款等の資金を経済インフラに有効に投資したこと、また民間企業の国際競争力向上努力とそれを支援する各種経済政策により、日本の経済発展は若干の浮き沈みを経ながらも、長期的には順調に推移してゆく。1960年代後半からは長期にわたる好況期「いざなぎ景気」（1965年10月～70年7月）の時代を謳歌する<sup>16)</sup>。1960～70年の日本のGDPと

ODA額の伸びを見ると（図表-5）のようになる。

経済発展が進むにつれ、それに比例する形<sup>17)</sup>でODA額を増やしてきた裏に、国際社会の主要な一員として認められようとする姿が明確に見て取れる。

この時代、日本は国際機関にも積極的に参画を表明し、その経済発展の実績から国際社会からも日本の希望が受け入れられてゆく。1960年第2世銀（IDA）発足・加盟、1961年開発援助委員会（DAC）発足・加盟、1964年経済協力開発機構（OECD）加盟、同年IMF8条国への移行と、特に経済面では世界の主要国家への仲間入りが進んでゆく。これを受けてODA実施体制の整備も進み、1961年には海外経済協力基金（OECF、現JICA）が設立され、円借款事業を日本輸出入銀行から引き継ぐことになる。更に、翌1962年には外務省に経済協力局（現国際協力局）設置、国際協力機構（JICA）の前身となる海外技術協力事業団（OTCA）設置と、急ピッチで援助実施体制が整

（図表-5）日本のGDPとODAの推移（1960年代）



（GDPは「内閣府ウェブサイト」、ODAは「DACウェブサイト」による。）

15) 穀物による食糧援助に関する国際的な枠組みを定めるため、1967年に「1967年の国際穀物協定」の構成文書の一つとして「1967年の食糧援助規約」が作成され、その後、累次更新を経て、現在の「1999年の食糧援助規約」に引き継がれている。（外務省ウェブサイト、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/shiryo/hakusyo/02\\_hakusho/ODA2002/html/siryo/sr3110209.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/shiryo/hakusyo/02_hakusho/ODA2002/html/siryo/sr3110209.htm)）

16) 1970年頃には日本のGNPは米国に次ぎ資本主義世界第2位に躍進している。

17) この間にGDPは約4.6倍に、ODAは約4.4倍に増加している。

備されていた。

1970年代の2度の石油危機を経験して、エネルギーをはじめ多くの資源を海外に依存する日本経済にとっては、国際社会において経済規模に応じた国際貢献としてだけでなく、積極的に資源確保のための手段としてODAを利用する姿勢を明確にしてゆく。途上国支援としてよりも、「経済協力」枠組みの一端を担うODAとして当初の輸出振興機能に加え、資源確保の一翼を担うことになる。これは当時盛んに議論された「開発輸入」といった考え方に基づくもので、途上国の資源開発に官民一体となって取り組み、その開発の成果物を輸入することにより、資源の安定確保を目指したものである。こうしたなりふり構わぬ姿勢<sup>18)</sup>は種々批判されたが、結局民間主導での大型プロジェクトがいくつか実現し、それを支援する形でODAが使われている。民間企業の行う開発事業の負担を少なくするため、試験的の事業や地域開発にも寄与すると考えられる開発地域周辺の整備に必要となる資金を、低利で融資する「開発協力事業（開発投融資を含む）」<sup>19)</sup>などは、この開発輸入構想を支援するものであった。「開発輸入論」はヨーロッパの植民地経営や日本の満州開拓の持つ侵略性と通じるものがあり、極めて危険な考え方とする意見<sup>20)</sup>もあったが、インドネシア、ブラジルなどで大規模なプロジェクトが官民連携の形で実現している。

1970年代に入って石油危機やニクソン・ショックなどの影響から、経済成長の伸びは鈍化するが、産業構造転換、技術革新等により、自動車や電気機械の輸出が順調で、70年代後半には日本の膨大な貿易黒字への世界の批判が高まる。特に米国世論は自らの貿易赤字を日本の輸出攻勢の結果である

とし、防衛負担を米国に押しつけ経済発展に専念する日本に対し「ただ乗り (Free rider)」と非難し、80年代に入ると「日本叩き (Japan bashing)」が激しさを加える。このような経済状況の中で、途上国に貿易黒字を還流するべきとの議論が日本国内でも高まり、官民一体となった貿易黒字還元策が議論された。しかし、民間企業の努力によって強化された国際競争力の結果である貿易黒字を、どのように還元できるかという点については、必ずしも有効な手だてが有ったわけではない。その結果、ODAを増額して国際貢献をしているとの姿勢を示すことで、海外からの批判に答えようとの考えが真剣に議論された。このような経済・貿易状況の中で、日本のODAがその初期に担ってきた「輸出振興」の役割は終わったと考えられる。このことを反映して、日本の援助がタイド方式で好ましくないとの内外の批判に対し、円借款のアン・タイド化が進められる。タイド方式は、援助資金を自国に還流させる仕組みであるとの理由、および調達先の限定はより広い自由競争（自由入札）よりも高価となる傾向があるため、貴重な援助資金の無駄であるといった考え方から、好ましくないと指摘されている。

日本の援助には、先進諸国との各種摩擦を回避し協調するための手段としての役割があったと考えられること、また円借款が貿易振興の一翼を担うという経済的理由からも既に脱しつつあったことから、日本政府は1972年の第3回UNCTAD総会でアン・タイド化を進める旨を表明し、OECF法を改正してアン・タイド化の導入を図る。この結果、1980年代には円借款に関してはほぼ全てがアン・タイドとなっている。その後、日本の経済停滞などの影響、「顔の見えるODA」といった議論の

18) 中国が現在展開している資源、食糧確保のための支援外交にその類似性を見ることが出来る。

19) 開発協力事業は、本邦企業等が行う開発事業に必要な資金や技術の提供を通じて、途上国の社会基盤整備、企業振興、輸出促進等を中心に、その自立的経済発展に資することを目的とするものである。(外務省webサイト、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/shiryo/hakusho/02\\_hakusho/ODA2002/html/siryo/sr3210203.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/shiryo/hakusho/02_hakusho/ODA2002/html/siryo/sr3210203.htm))

20) 荒木光弥 (1997a)

結果、1999年には「緊急経済対策」の一環として2002年までの3年間で6,000億円を限度とする特別円借款、2002年には「本邦技術活用条件(STEP)」といったタイトの円借款が復活している。この結果、2005年度ではアン・タイト90.1%、タイト9.9%となっている。これは英国100%、フランス94.7%、ドイツ93%と比較すると少し劣る様にも見えるが、DAC加盟国平均アン・タイト比率91.8%とほぼ同等である<sup>21)</sup>。ただ、英国を中心とする一部ヨーロッパ諸国は円借款の計画策定や実施設計を担当するのが日本のコンサルタントで、同コンサルタントが設定する入札条件が日本企業に有利となっていると指摘し、DACの場において現在タイトである技術協力や無償資金協力も最貧国(LLDC)向けのものはアン・タイトにすべきであるとの議論を展開したことがある。この点については「顔の見えるODA」の観点からも、日本としては譲れない一線である。特に、日本の技術協力は援助資金

を途上国に供与するのではなく、JICAが途上国との合意に基づき、直接実施する方式をとっている点からもこの実現は困難と考えられるが、各国の援助資金をプールし共同使用しようとするコモン・バスケット方式等とも関連して、人的、地理的優位にある自国リソースを日本の援助に参加させようとする意図<sup>22)</sup>が裏にあるため、この様な議論が繰り返し蒸し返されることも想定できる。

前述のような議論の中で、予算編成においてもODA予算が明確に意識され主要項目として扱われるようになってゆく<sup>23)</sup>。この結果、他の予算項目に削減目標が課せられる中でも、防衛とODA予算は「聖域」とされる時代を迎える。これを政策的に支えたのは、1978年に発表された「第1次ODA中期目標」である。ODA中期目標は以後第5次まで策定・実施される。(図表-6)

(図表-6)からも明らかなように、この中期目標はODAの量的拡大を主とした目標で、外務

(図表-6) 政府開発援助 (ODA) 中期目標の概要

<p>1. 第一次中期目標 (3年倍増計画)</p> <p>(1) 1977年ODA 5年倍増計画としてスタート。</p> <p>(2) 78年5月、日米首脳会談にて「3年倍増に努力」との方針を打出し、7月12日「77年実績 (14.24億ドル) を基準年、ドル・ベースにて3年倍増」と決定。</p> <p>(3) 目標: 1980年実績-28.48億ドル。</p>
<p>2. 第二次中期目標 (5年倍増計画)</p> <p>(1) 1981年1月23日決定。</p> <p>(2) 目標: 80年代前半5ヶ年のODA実績総額を、70年代後半5ヶ年間の総額 (106.8億ドル程度) の倍以上とするため、</p> <p>ア) 1980年代前半5ヶ年において、1970年代後半に比し、ODAに関連する国の予算の倍増を目指し、</p> <p>イ) 政府借款の積極的拡大、</p> <p>ウ) 国際開発金融機関の出資等の要請に積極的に対応する。</p>
<p>3. 第三次中期目標</p> <p>(1) 1985年9月18日閣議において了承。</p> <p>(2) 当初7年倍増計画としたが、1987年5月29日の経済対策閣僚会議で2年繰り上げ実施を決定。</p> <p>(3) 目標: 1990年のODA実績を、76億ドル以上とする。</p>
<p>4. 第四次中期目標</p> <p>(1) 1988年6月14日決定。</p> <p>(2) 目標: 過去5ヶ年のODA実績総額250億ドルを、1988年から1992年の5ヶ年間の総額を500億ドル以上とする。</p>
<p>5. 第五次中期目標</p> <p>(1) 1993年6月25日閣僚報告・了承。</p> <p>(2) 目標: 1993年から1997年の5ヶ年間のODA実施総額を700~750億ドルとするよう務める。</p>

各種資料より筆者が整理・作成した。

21) 国際協力銀行 (2007)

22) 1999年イギリスのクレア・ショート国際開発大臣の演説「Protetionism in aid procurement: disposing of a dinosaur」など。

23) ODA予算が予算項目として明確に区分されるのは、1977年度予算からである。

省等関係省庁の予算獲得の指標的役割を果たし、1970年代後半から80年代はODA予算の倍増ゲーム時代となる。この中期目標は日本の経済発展に対する海外からの各種批判に対する答えとして、また大きな経済規模を持ち主要な国際社会の一員となった日本の軍事貢献に代わる国際貢献策として、ODAの量的拡大を対外政策の手段として利用したと考えられる。1971年から90年の日本のGDPとODAの推移を見ると(図表-7)のとおりである。ODAが1976年から80年にかけてと、1985年から90年にかけて急増しているが、これには日本の円ベースの実績が、円高により大きく影響された結果でもある。

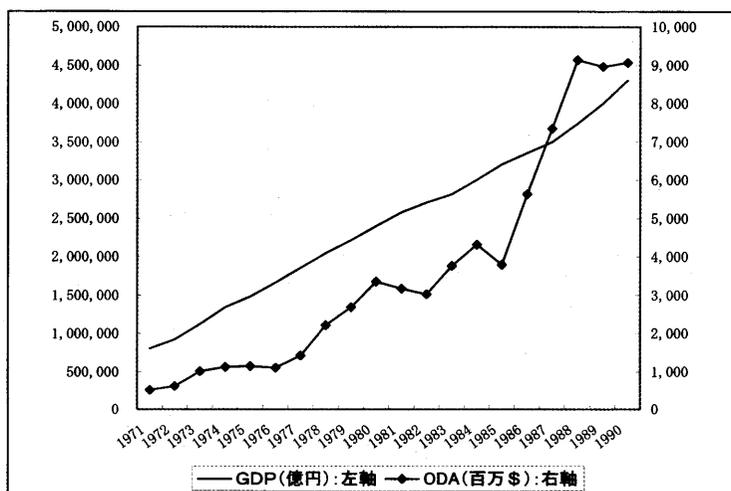
この20年間に日本のGDPは約5倍に拡大しているが、この間のODAの伸びは驚異的で、約18倍にまで拡大した。この結果、1971年の日本のODA額は、米国、フランス、ドイツ、イギリスに次ぐ世界第5位であったが、1980年には米国、ドイツに次いで世界第3位、1989年には米国を抜いて世界第1位の援助国となり、1990年代は日本のトッ

プ・ドナーの時代<sup>24)</sup>となる。戦後復興時に国際社会からの支援を得て、経済の復興と国際社会への復帰を目指して歩み始めてから半世紀足らずで、米国に次ぐ経済大国となり、更に、発展途上にある国々を支援する国際貢献の分野でも、世界第1位の位置に付くことで、エコノミック・アニマルなどと揶揄され、非難されながらも経済発展に邁進した日本は、一方で憲法前文に掲げた目標<sup>25)</sup>をトップ・ドナーの地位を得ることにより具現したと考えることができる。

### 第3章 トップ・ドナーとしてのODA政策

1990年のイラクのクエート侵攻、翌年の湾岸戦争において、日本はアメリカを中心とする多国籍軍および紛争周辺国に対し1兆円を超える(多国籍軍へ110億ドル、周辺国へ20億ドル)資金協力を行ったが、この資金的貢献は国際社会で高い評価を得ることが出来なかった。この経験はトップ・ドナーとなった援助の面でも「金は出すが、人は

(図表-7) 日本のGDPとODAの推移 (1970-80年代)



(GDPは「内閣府webサイト」、ODAは「DAC webサイト」による。)

24) 1990年は米国に次いで第2位。

25) 「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと務めている国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思う。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」

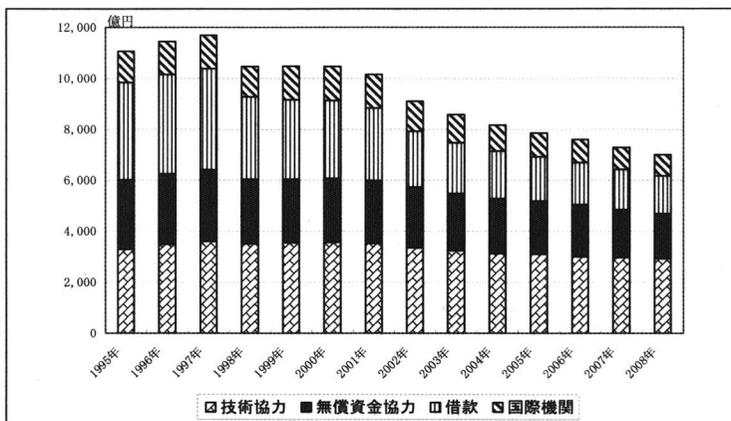
出さない」と批判される日本の対応策を見直す大きな契機となった。このことから、日本政府は支援を日本人の手で（「顔の見える援助」）行う姿勢を強化してきている。NGOを経由するODAの増額に努め、青年海外協力隊、シニア海外ボランティアの派遣予算の増額などにその意向が見て取れる。また、紛争後の復興支援や平和構築分野でのODAに関しては、危険地域への日本人協力要員の立ち入りに躊躇するあまり、資金を国際機関に拠出する方式を主として採用してきたが、「顔の見えるODA」の視点からアフガニスタン、イラク復興支援<sup>26)</sup>においては、2国間ODAでも多額の資金を供与し、アフガニスタンには早い時期から専門家等援助要員の派遣を行ってきている。

1990年代に入りトップ・ドナーとなり、援助額だけでなく理念面でも世界の援助をリードすべき立場に立ったことから、「理念無き援助」として国内からも批判を受けてきた従来の援助のあり方を再検討する気運が高まった。有識者、野党、メディアからは「ODA基本法」や「援助庁」の必要性を求める声上がるが、政府は基本法の制定

や「援助庁」の創設により、外交政策との整合性の確保や外向的手段としてのODAの柔軟性や迅速性が損なわれるとしてこのような声に応えなかった。それに代えて、1992年に「政府開発援助大綱」（以下、ODA大綱）が閣議了解された。また、大綱を受けての援助の実施方針を示す「政府開発援助に関する中期政策」（以下、ODA中期政策）が1999年に策定される。政府、外務省はこれによって日本のODA実施の政策的枠組み（図表-8）が整備されたとしているが、ODA大綱に関しては、その運用には多くの疑問を残す<sup>27)</sup>との批判があり、中期政策についてはODA事業に関与する多数の省庁の意向を配慮し総花的に過ぎる感じが否めない<sup>28)</sup>。なお、ODA大綱は2003年に、中期政策は2005年に改定されている。

ODA大綱、ODA中期政策の意義、内容やその問題点等については、多くの研究者や識者が多様な視点から論考しているため、ここでは両者が改訂によってどのような内容変化があったかについて若干の考察を行うことにとどめたい。ODA大綱、ODA中期政策が策定されたのは、日本がODA

(図表-9) ODA予算（一般会計）の推移



(各種資料より筆者作成)

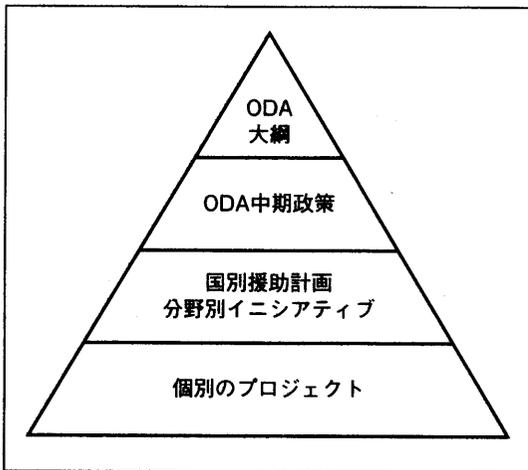
26) イラク復興支援に対する無償資金協力では、日本の「日本国際協力システム (JICS)」が英国の特殊会社「クラウン・エージェント (The Crown Agents)」と提携して、現地情報の収集や供与機材のイラク国内での輸送、到着確認等を行った。

27) 軍事大国化する中国への巨額の援助等。

28) ODA大綱、ODA中期政策は外務省webサイト

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/index/seisaku/wakugumi.html>で全文を閲覧できる。

(図表-8) ODA政策的枠組み



(各種資料より筆者作成)

供与額で世界第1位のトップ・ドナーの時代で、DAC<sup>29)</sup>諸国との協調を進め世界の援助を主導することを模索し始めていた時でもあり、貧困削減、社会開発、人間開発といった世界の援助潮流<sup>30)</sup>を色濃く反映している点が見られる。その結果、従来の日本の援助の中心命題であった「途上国の自助努力による経済発展支援」とそのための経済・社会インフラ整備といったものが後退した感が否めない。一方、新たなODA大綱は日本の経済停滞によりODA予算が削減され続ける(図表-9)中で改定されたことから、新・旧ODA大綱の基本

理念を比較(図表-10)すると、新ODA大綱ではODA予算増額への国民(国会議員、メディアを含め)の支援を得ようとする意図から「国益」を強く意識したものとなっている。

日本はトップ・ドナーとして、国際的には1996年5月にDAC上級会合で採択された「DAC新開発戦略」(正式名称は「21世紀に向けて:開発協力を通じた貢献」)の取りまとめに主導的な役割を果たした。この開発戦略は現在では開発援助関係者の共通認識となっている、①「開発途上国のオーナーシップ(主体性)と途上国と先進国が協力するパートナーシップ」②「政府、そして民間企業、NGOなど広範な活動を視野に入れた包括的アプローチ」、といった考え方を明確にするとともに、③貧困、教育、保健、環境の各分野での成果重視の数値目標を設定したものであり、現在、途上国援助関係者が広く共有しているミレニアム開発目標(Millennium Development Goals; MDGs)の先駆を成すものといえる。このように日本が世界の援助理念形成に中心的役割を果たした点は、もっと評価されるべきと考えられる。更に、近年の開発援助の中心的課題である「アフリカ支援」に関しても、米国、ヨーロッパが「援助疲れ」に陥っていた1993年に「アフリカ開発会議(TICAD)」<sup>31)</sup>

(図表-10) 新旧ODA大綱の基本理念比較

旧大綱	新大綱
開発途上国における飢餓と貧困を中心課題とする人道的見地	国際社会の平和と発展に貢献することにより、我が国の安全と繁栄を確保
開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠と認識し、国際社会の相互依存関係を重視	主要国の責任として、人道的問題や地球的規模の問題、平和構築、民主化、人権保障に取組む
先進国と開発途上国が共同で取り組むべき課題としての環境保全	我が国の安全と繁栄の確保、国民の利益の増進
開発途上国の離陸へ向けての自助努力支援	ODAは国際社会の共感を得られる最も相応しい政策で、平和を希求する日本にふさわしいもの

(外務省webサイトより筆者作成)

29) 経済開発機構(OECD)の開発援助委員会(Development Assistance Committee)。現在の加盟国は22ヶ国及びEU委員会。

30) 主にヨーロッパ諸国の主導する人道的視点に立つ援助理念

31) 以降5年ごとに国連と共催して開催。2008年には横浜で第4回TICADが開かれた。

を主催し、世界の目をアフリカに向けさせる大きな機会となった。このように世界の援助潮流を作り出す役割を、トップ・ドナーとして果たした点を、日本はもっと誇るべきであり政府、外務省も内外に対しようした成果をアピールすることが必要と考えられる。

#### 第4章 21世紀におけるODA政策

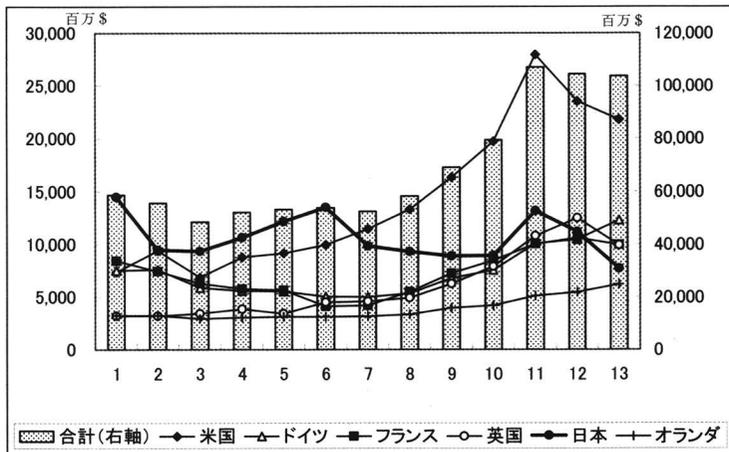
日本がトップ・ドナーの座を再び米国に譲った要因は2つある。第1は(図表-9)で見たとおり、日本がバブル崩壊後の景気停滞期に入り国家財政の面でも歳出削減が政治命題となる中で、ODA予算を大幅に削減してきた事による。ODA予算は1997年の最高水準から既に40%も減少している。第2の要因は9.11米国多発テロを受けての「テロとの戦い」という潮流の中で、「貧困」がテロの温床になりうるとの理解から欧米各国が「貧困削減」を掲げて援助量を拡大<sup>32)</sup>してきたことである。(図表-11)

この様に日本がODA額を減じてゆく中で、世界

の援助潮流は米国が主導する「テロとの戦い」であり、イギリスを中心とするヨーロッパ諸国の主導する「貧困削減」、「アフリカ支援」へと収斂してゆく。日本は前者の舞台となるイラクに対して50億ドルのODAをコミットし、更に自衛隊を派遣して協力する。これはテロの温床となる貧困の削減と言うより、戦後の日本が一貫して貫いてきた米国の対外政策追随に過ぎなかったと考えられる。同様の様相を呈したアフガニスタンに対しては、2002年1月に「アフガニスタン復興支援国際会議」を東京で開催し、その後の武装解除、平和構築の分野での専門家派遣の他、紛争後の状況に合わせて従来のODAの実施方法を柔軟に運用して<sup>33)</sup>、主導的な役割を果たしてきている。こうした姿勢はODAの額が減少する中でも日本の国際的プレゼンスを高めようとする結果であろう。

「貧困削減」「アフリカ支援」は実は別のものではなく、貧困状況から抜け出すことに光明が差し始めたアジアに対し、全くその気配が見えないばかりか、いくつかの社会開発指標がむしろ悪化するサブサハラ・アフリカこそが、貧困削減のための

(図表-11) ODA額国際比較



(DAC webサイトより筆者作成)

32) 2002年メキシコ・モンテレイで開催された「国際資金会議」において、欧米諸国はテロとの戦いは武力（ハード・パワー）よりも、貧困削減支援（ソフト・パワー）が重要と位置付けた。

33) JICAの実施した緊急開発調査、ノン・プロジェクト無償の枠組みによる道路修復工事など。

援助を増額すべき地域であるとする1つの流れと  
考えられる。対アフリカ援助に関しては第3章  
で見たとおり1993年以降5年ごとにTICADを開催  
し、世界の目をアフリカに向けさせた日本であ  
ったが、必ずしも21世紀に入って以降のアフリカ支  
援を主導できていない。これは数多くの公約を発  
表はする（図表-12）が、実質が伴わずアフリカ  
諸国からも欧米の援助国からも評価されていない  
ことの現れではないか。最近の「アフリカ支援」  
を貧困削減と共に主導してきたのはブレア政権下  
のイギリスであり、これに同調するヨーロッパ諸  
国であった。しかも最近では中国の対アフリカ外  
交が良い意味でも悪い意味でも活発な動きを見せ  
ている。中国は、急激な経済発展を支えるための  
エネルギー資源、鉱物資源の確保の必要性とも相  
まって、天然資源の宝庫であるアフリカ大陸との  
関係強化のための援助を、急激に増大させている。  
同時に要人のアフリカ訪問、2000年には「中国ア  
フリカ協力フォーラム」を創設し、閣僚会議を北  
京（2000年）、アジスアベバ（2003年）、北京（2006  
年）で開催し、2007年5月にはアフリカ開発銀行

の年次総会を上海に誘致するなど、外交面での実  
績を着々と積み上げている。

トップ・ドナーの立場に立ったことにより、世  
界の援助潮流において主導的役割を果たし、ODA  
が日本の受動的対外政策姿勢から抜け出すかに思  
えたが、ODA額の減少により日本は再び欧米追随  
的な姿勢に戻りつつある。

近年のODAは予算の減少に伴い「量から質へ」  
の転換ということ強く打ち出してゆく。国際貢  
献としてのODAが額だけでは評価されないとい  
う事実は、既に1990年代から関係者には強く認識  
されており、ODA事業評価の体制、評価内容の充  
実は、外務省、ODA実施機関のJICA、JBICにお  
いて急速に進んできている。しかし、こうした評  
価はプロジェクトの成果に関するもので、対外政  
策との関係では行われてこなかった。例えば、国  
際連合の安全保障理事会常任理事国入りを目指し  
たとき、途上国の日本に対する信頼がODAによ  
りどのように醸成されていたと判断できるか、ア  
フリカにおける日本の外交成果は中国と比べてど  
うなのか、といった観点での評価は行われていな

（図表-12）最近の対アフリカ支援に関する日本の主なコミット

(1) 2008年にTICAD-IV開催。この年までに対アフリカODAを倍増（3ヶ年） *2003年実績：5.29億ドル（全体の8.8%）
(2) 最貧国18カ国の国際金融機関債務（約400億ドル）の完全免除。 *日本の国際金融機関負担割合（10%）=40億ドル *改革条件を満たせば他の最大20カ国について債務（約150億ドル）免除 *別途、アフリカ重債務貧困国に対し、総額49億ドルの債務救済を約束 （全債務国中最大規模）
(3) 民間セクター開発共同イニシアティブ *アフリカ開銀経由の10億ドルの円借。 *アフリカ開銀特別基金（2億ドル）の創設を目指し、4000万ドル負担
(4) 防災・災害復興対策：アフリカ・アジアを中心に今後5ヵ年間で25億ドル
(5) 「保健と開発に関するイニシアティブ」に基づき、5年間で50億ドル（アフ主要な裨益者）を 目途とした包括的協力。
(6) 世界エイズ・結核・マラリア対策基金（国連）への拠出増額、当面5億ドル
(7) マラリア対策として、2007年までに殺虫剤浸透蚊帳1000万帳の配布。
(8) スーダン南北和平のために、当面1億ドル支援
(9) その他：DDRへの協力、「緑の革命」と農村の生活向上への協力、アジア青年協力隊創設。

（各種資料より筆者作成）

い。しかも財政再建の声に押され、最近ではODAによるプロジェクトの「無駄」探しが厳しくなってきた。このことによって長期的な視点でプロジェクトの成果を求め、その過程で培われる途上国との信頼関係といった成果ではなく、3年間で何人の職業訓練ができたのか、学校建設によりどれだけ就学率や国家試験合格率が上がったかといった評価が中心で、そうした目的を達成するために投入された何億円は妥当なのか高すぎるのかという議論<sup>34)</sup>が多く見られる。勿論こうした「無駄」をなくすことはODAの原資が国民の税金であることを考えれば重要ではあるが、対外政策としてのODAを考えると、目先の「コスト」議論の前になすべき議論がある様に感じられる。

21世紀に入ってからODAに関するもう一つの議論は、ODAの実施に対し多くの省が関与し、そこに一貫性がなかった点をどのように改善するかであった。いわゆる「ODA改革」と呼ばれる動きである。日本はODA額の減少の中で自らの援助理念・政策を世界に対して明確に発信できない状況に陥って来た。そうした中で「貧困削減」と「アフリカ支援」を掲げ、援助国間の連携、手続きの標準化等を次々に打ち出してくるイギリスを中心とするヨーロッパ諸国に対し、従来の「要請主義」、「自助努力支援」、「経済発展のためのインフラ整備」、「単年度予算主義に基づく日本独自の実施手続きや実施方法」を守りつつ、援助社会から孤立することを避けるためには、彼らの主張をある程度受け入れなければならない苦しい立場に置かれたということである。こうした苦境を脱するため、国際社会との議論には積極的に参加せず、とりあえず国内において「ODA改革」を進めることに専念したとも考えられる。このODA改革は国

内の経済状況の悪化から、途上国支援よりも、まず国内の経済問題、財政赤字、少子高齢化による社会保障制度への不安感といった国内状況に向けて、ODAの効率性を上げ（無駄を省き）、効果的な援助（国益に資する）を目指すとの姿勢を示し、ODAに対する国民の理解と支持を得ることを目指す意味合いが強いと推測できる。

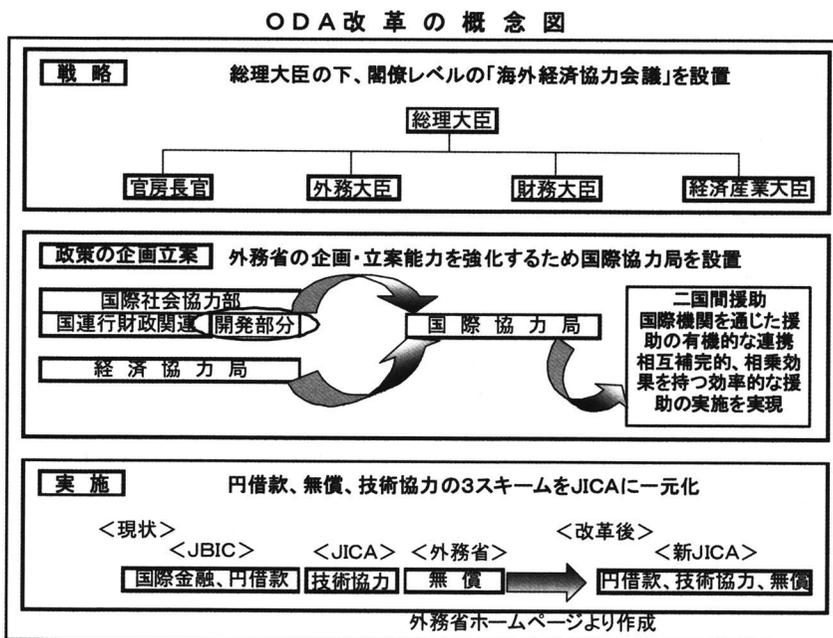
ODAは無償資金協力、技術協力、有償資金協力（円借款）に大別されるが、その実施体制は複雑であった。実施機関として「国際協力機構（JICA）」と「国際協力銀行（JBIC）」があり、JICAは主として技術協力を担当し、JBICは円借款事業を担当していた。なお、無償資金協力についてはJICAが事前の調査や円滑な実施のための技術的支援を担当しているが、予算は外務省が管轄し、その意味では外務省の直轄事業の性格を持つ。このように複数の実施主体が存在するばかりか、外務省を中心とする多くの府省が行政の縦割りに基づく関与を行い、ODA全体の政策や実施の基本方針を策定するメカニズムが欠如している点、更には援助実施機関の間での連携が困難で非効率となっている点等について多くの批判が提起されてきた。これを受けて政府ではODA政策の決定を官邸主導のもとに行い、実施についてもJICAを母体とする新たな実施機関（新JICA）に一元化するODA改革（図表-13参照）を実行することとなった。

その結果、次の2点が決定され、2008年10月の実施機関の統合により、この改革は完了し、その成果が今後明らかになって行くことになる。

- (1) 政策・計画機能の一元化についてはODA司令塔として「海外経済協力会議」（メンバーは首相、外務、財務、経済産業各大臣及び内閣官房長官）を設置する<sup>35)</sup>。

34) 外務省webサイト「無償資金協力におけるコスト縮減目標の設定について」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/kaikaku/ugoki/musyo/mokuhyo.html>では、アフリカ地域における学校建設プロジェクトを対象に、平成18年度から平成22年度までの5年間で30%以上のコスト縮減を目指すとして数値目標を掲げている。また、財務省のwebサイトには比較の条件が示されないうまま、日本の援助による小学校建設費とNGOや国際機関による建設費の比較表が掲載されているのを見たことがある。

(図表-13) ODA 改革の概念図



(2) 実施は「独立行政法人 国際協力機構法」を改正して新JICAを設立し、技術協力に加え現在JBICが担当するODA借款及び外務省が直接実施している無償資金協力の一部（予算の60～65%程度）を一元的に担当させる。（2008年10月発足）

政策・計画機能の一元化についてはODA司令塔として「海外経済協力会議」が設置されたことにより、従来13府省庁が関与し整合性の感じられなかったODA戦略に一貫性が生まれ、明確な「日本の顔」を示すことができると期待する向きもあるが、「海外経済協力会議」を受けた政府部内の意見調整の場として「政府開発援助関係省庁連絡協議会」等をとおして、依然として関係13府省庁<sup>36)</sup>がODAの計画策定に関わる体制は現在も機能していると考えられる。「海外経済協力会議」で議論されるのはまさにODAの基本方針にすぎず、そうし

た大方針を実施につなげるパイプ役は従前と何ら変わらないと感じられる。

実施機関の一元化については、無償、技協、有償を一つの機関で実施すれば有機的連携によるシナジー（相乗）効果が生まれ効果的援助が可能となるといったことが言われているが、具体的にどの様に相乗効果を生むことができるかについての議論が明確でなく、大きな期待は出来ない。特に、2008年10月に発足した「新JICA」がどこまでの実施責任と権限を付託されるかが課題であるが、新JICA法には事業に関する外務省、財務省の管理、認証権限が明記されている。特に有償資金協力、無償資金協力の実施に関しては、従前の関与が色濃く残されている。

以上の通りトップ・ドナーとしてODAの基本理念を明確にし、世界の援助潮流を主導すべきであるとの議論が一時は高まったが、ODA予算の削

35) 政府部内の意見調整の場として「政府開発援助関係省庁連絡協議会」及び同会議の幹事会が2006年5月に設置されており、ODA大綱及びODA中期政策の調整、国別援助計画の策定を行なうこととされている。協議会、幹事会のメンバーはそれぞれ13府省庁局長級、13府省庁課長級とされ、また幹事会には「資金協力」、「技術協力」、「ODA評価」の3連絡会議（課長級）がおかれている。

36) 内閣府、警察庁、金融庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省

減、日本経済の停滞の中で元気を失った日本は、米国が主導する「テロとの戦い」の一環としてのODA、ヨーロッパの主導する「貧困削減」、「アフリカ支援」を中心命題とするODAの前で、結局は諸外国の動向に配慮しながら付き合っていくという従来姿に戻りつつあるようだ。

## 第5章 ODAの課題と提言

第2次世界大戦以降の受け身、追従型の対外政策が続く中で、ODAがどのように対外政策において成果を収めたかについて定かでないとする向きもあるが、以上見てきたとおり時代時代の状況や時の対外政策に合わせて、ODAもその性格や姿を変えて来ていることは明らかである。

第2次世界大戦後の経済復興期には、賠償と軌を一にする形で貿易振興に貢献してきた。これは単に結果論ではなく、日本の経済政策の中で企業の海外進出を支える役割を課されていたことは間違いない事実である。更に、世界の信頼を勝ち取り国際社会への日本の早期復帰のために、被援助国でありながらODA供与国になるべく努力をしたのも事実である。世界のODAの主流が無償援助でありその流れが強まってきている現在も借款をODAの中心に据えているのは、単に予算的制約からというのではなく、自らの経験に基づき、戦後復興を果たした日本の確固たる信念でもあったと考えられる。

その後、1970年代の石油危機を契機に「資源確保」のためにODA資金が投じられたが、ここでも民間資金の途上国への流れを促進する役割を果たしたと考えられる。こうした日本の民間企業と連携したODAのあり方に対する否定的意見も多いが、少なくとも東アジアの経済発展には、民間の投資が大きな役割を果たしたことに疑問はなく、

その結果、日本はアジア諸国の経済発展とその成果を分かちつつ、経済大国だけではなく援助大国としての地歩を固めてきたと言える。

1970年代後半から80年代にかけては、武力を放棄した平和国家としてまた資源小国として必要な、「良好な相互依存関係」構築のための国際貢献策としてだけでなく、経済大国としての責任論が底流となりODA予算の増額を進めてきた。米国の対外政策の影が色濃かったとしても、日本は日本なりの近隣友好政策の一環をODAを通して実現してきたと考えられる。1990年代にはいるとトップ・ドナーとしての意識も強まり、ODAの実施に関しても国際社会で積極的に発言するようになってゆく。戦後一貫して平和国家を貫いてきたこと、多くの途上国との間に宗主国・植民地といった関係を有しないことなども相まって、ODA額だけではなく日本のプレゼンスは、少なくとも途上国の間では高まっていた。

種々の意見や議論は存在するが、筆者は少なくとも戦後半世紀間の日本のODAは、個々のプロジェクトの失敗や資金の無駄が生じていたとしても、以上のような点から国益にも、アジアを中心とする途上国の経済・社会発展にも寄与してきたと考える。

ただ、21世紀を迎え世界の動向が明らかに20世紀と異なってきているように感じられる。それは大きなグローバル化の流れにより、日本という国や日本のODAのあり方を根本から問い直すことを迫っているように感じる。ODAは本来貧しい途上国の経済発展を促し、それが実現するまでの間の福祉の向上を支援するものであった。それが「テロとの戦い」、「人間の安全保障」、「紛争からの復興やその予防」といった新たな課題に対応することを求められるようになり、ODAの意義や目的が曖昧になりつつある。

以上の点を踏まえ、今後のODAに対して若干の提言を行って本論のまとめとしたい。

ODAの理念や目的の議論において、国際協力には途上国の経済・社会発展を支援するとの中・長期的な目的と、災害援助のような短期・集中的な緊急・人道的援助があるという点が、日本では明確に区分されてこなかったと考えられる。今後のODAに関しては、2008年10月に発足した「新JICA」が、世界第1の資金量を擁する巨大な2国間援助機関として、重要な役割を果たすと考えられるが、前述の中・長期の目標と人道的支援の役割を明確にしつつ、予算の配分を含め今後のODA実施に関する基本的姿勢を明確にしてゆくことが望まれる。緊急援助以外でも「貧困削減」関連のプロジェクトでは、人道的色彩の強い支援も見られるが、これらを経済・社会開発と同一のプログラム、プロジェクトとして事業実施、事業評価などを行うことには疑問が残る。ODAに対するニーズが新たな援助環境の中で非常に幅広いものとなった点は先に述べたとおりであるが、限られた予算や人材を有効に使用するためにも、日本の援助の軸足をしっかりと固めることが必要である。主体的ではなく諸外国の意見に振り回されていると、結局総花的で日本の特色の見えないODAとなり、海外からばかりでなく日本国民にも「何のためのODA？」との疑問を抱かせることになろう。

ODAを途上国の多様なニーズへの唯一の対応策と考えるのではなく、「国際協力」の一部として捉える必要がある。日本がODAを開始した当時の「経済協力」といった枠組みに似ているようであるが、「経済」を中心においた議論でなく、広い意味での「国益」もしくは最近言われる「地球益」を視野においた概念と理解する必要がある。そのことによって、ODAを通じて長年関係を維持してきたODA卒業国<sup>37)</sup>との関係をどのようにしてゆく

のか、即ち援助国と被援助国として相互に努力し築き上げた信頼・友好関係を、新たな「国際協力」というパラダイムの中でどのように継承してゆくのかを考えることが出来るのではないか。またODAを途上国への支援と考えるだけでなく、そうした支援を通して途上国のシステムに学び、取り入れていく機会といった発想の転換を行い、ODAの事業に日本社会に向けたフィードバックの効果を盛り込むと言った整理が可能になると考えられる。

ODAが対外政策と表裏を成すものであれば、それは貧しい国に支援を与えるという関係だけでなく、ODAを通して相互理解を深め、そこで培った相互理解や信頼関係を将来的にも強化・維持してゆく枠組みを想定するべきであろう。ODA予算の概念を広げ、途上国支援とそれを取り巻く協力関係を一体化した「国際協力費」として考え、その幅広い予算を執行する行政組織としての「国際協力庁」といった構想も視野に入れた、新たなODA理念を議論することが、21世紀における対外政策の新基軸になる可能性を秘めていると考えたい。

#### <参考資料>

- Ohno, Izumi & Ohno, Kenichi (2002), "Global Development Strategy and Japan's ODA Policy", GRIPS Development Forum Discussion Paper No.1, <http://www.grips.ac.jp/forum-e/JapaneseODA.htm>
- Shafiqul Islam, Edited (1991), "Yen For Development Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden-Sharing", Council on foreign Relations Press
- アンドール・ゴードン (2006), 「日本の200年 (下)」, みすず書房
- 荒木光弥 (1997a), 「歴史の証言 - 途上国援助 1970年代」, 国際開発ジャーナル社
- 荒木光弥 (1997b), 「歴史の証言 - 途上国援助 1980年代」,

37) 経済発展を遂げ援助を受ける状態を脱してゆく国。韓国やマレーシアは卒業国と言える。

国際開発ジャーナル社

荒木光弥 (2005), 「歴史の証言 - 途上国援助 1990年代」,

国際開発ジャーナル社

大野健一 (2005) 「途上国ニッポンの歩み - 江戸から平成までの経済発展」, 有斐閣

大野健一・桜井宏二郎 (1997), 「東アジアの開発経済学」, 有斐閣

岡田実 (2008), 「日中関係とODA - 対中ODAをめぐる政治外交史入門 -」, 日本僑報社

外務省 (2004), 「ODA50年の成果と歩み」, 外務省経済協力局

外務省webサイト, 「ODAホームページ」:

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/index.html>

国際協力銀行 (2007), 「国際協力便覧2007」web版,

[http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jbic/report/handbook/pdf/note\\_2.pdf](http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jbic/report/handbook/pdf/note_2.pdf)

後藤一美・大野泉・渡辺利夫 (2005), 「日本の国際開発協力」, 日本評論社

小浜裕久 (2001), 「日本のODA - その歴史的展開」, 静岡県立大学webサイト,

[http://www.u-shizuoka-ken.ac.jp/faculties/graduate\\_inter\\_relat/009/upimg/200803211241101647390268.pdf](http://www.u-shizuoka-ken.ac.jp/faculties/graduate_inter_relat/009/upimg/200803211241101647390268.pdf)

小浜裕久 (2005), 「日本の国際貢献」, 勁草書房

廣野良吉 (2008), 「外交政策の一環としてのODAの戦略性」, 東アジア共同体評議会,

政策掲示板「百家争鳴」

[http://www.ceac.jp/cgi/m-bbs/contribution\\_history.php?form\[no\]=774](http://www.ceac.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form[no]=774)

米澤慶一 (2001), 「わが国ODAの歴史的展望と課題」, ニッセイ基礎研究所報 (2001, Vol.20), <http://www.nli-research.co.jp/report/shoho/2001/Vol20/syo0112b2.pdf>

#### <統計資料>

経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) web サイト, 「Aid Statistics」:

[http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_344\\_47\\_1\\_1\\_1\\_1,1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_344_47_1_1_1_1,1,00.html)

世界銀行 (World Bank) webサイト, 「selected World Development Indicators dataset」:

<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>

総務省統計局webサイト, 「政府統計の窓口 (e-Stat)」:

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>

内閣府webサイト, 「国民経済計算 (SNA)」:

<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/>