

# 琉球大学学術リポジトリ

## 援助供与効果再考

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2007-06-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 星野, 英一, Hoshino, Eiichi メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/536">http://hdl.handle.net/20.500.12000/536</a>

[ 研究ノート ]

## 援助供与効果再考

星野英一

われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。

われらは、いづれの国家も、自國のことのみに専念して他國を無視してはならないのであって、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従うことは、自國の主権を維持し、他國と対等関係に立とうとする各國の責務であると信ずる。

日本国民は、國家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓う。

### 目 次

- 1 再考の背景
- 2 効果の測定(1)援助評価：途上国の安定と発展
- 3 効果の測定(2)国民の利益の増進
- 4 まとめにかえて

### 参考文献

援助供与の効果を再考し、論点を整理することが、この研究ノートの目的である。本稿は以下3つのセクションから構成される。1つは、再考の背景、なぜ再考するのか、と言うこと。第2に、効果の測定の(1)「途上国の安定と発展」にどう役立っているのかという意味での援助評価について、日本がどう実行しているのか、その枠組みを概観する。最後が、効果の測定の(2)「国民の利益の増進」をどう測定するのか、できるのか、である。

ここで扱う「援助」は政府開発援助、いわゆるODAに限定する。また、供与効果という時、援助の直接的な効果だけでなく、援助を供与することから派生してくる効果も考えたい。

## 1 再考の背景

再考のきっかけは、ODA改革・新ODA大綱である。2003年8月に閣議決定された新しい大綱は、「我が国ODAの目的は、国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資することである」と宣言し、「国民の利益の増進」を強調している。1996年の「ODA白書」(『我が国の政府開発援助』)で、開発途上国への支援が日本の繁栄にも役立っていると「ODA国益論」が初めて翻われたが、それが大綱の形でより明確になったと言える。

新しい大綱は、「冷戦後、グローバル化の進展する中で、現在の国際社会は、貧富の格差、民族的・宗教的対立、紛争、テロ、自由・人権及び民主主義の抑圧、環境問題、感染症、男女の格差など、数多くの問題が絡み合い、新たな様相を呈している」(第3段落)、「我が国は、世界の主要国の一つとして、ODAを積極的に活用し、これらの問題に率先して取り組む決意である」(第6段落)と世界規模の諸問題(人道的配慮)に言及する一方で、「相互依存関係が深まる中で、国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODAを通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている」(第7段落)と、開発途上国への安定と発展が「国民の利益」に結びつ

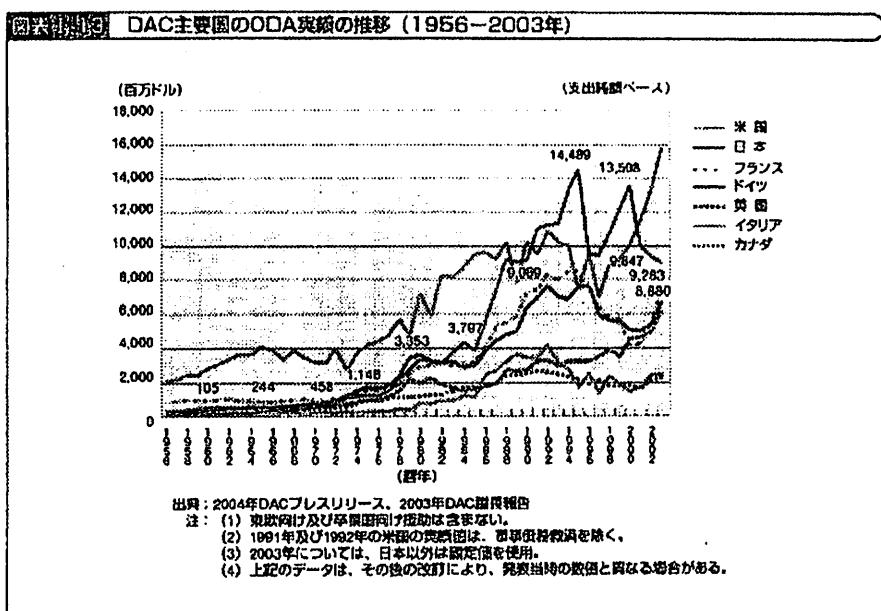
いている点を強調している。

では、何故こうした国益の強調が出てきたのか。以下、予算制約、世論の動向、財界・政治家・マスコミの論調、の3点を指摘する。

### 予算制約

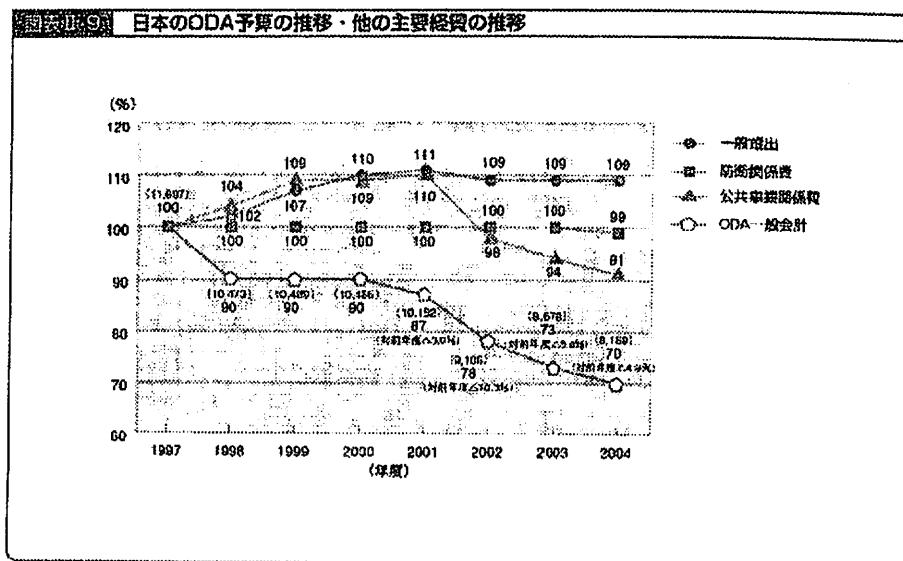
主要な援助供与国のODAの供与額の推移をみると、日本は1991年から10年間は援助世界一の座を占めていた。しかし、ここ数年予算は前年を割り続け、2004年度はピーク時の3分の2にまで落ち込んでいる。米国における同時多発テロの後、途上国の貧困削減にも、もっとお金を使わなくてはいけないと予算額を伸ばしている欧米諸国と対照的である（図1、図2）。

図1



出典：外務省編『ODA政府開発援助白書』2004年版

図2



出典：外務省編『ODA政府開発援助白書』2004年版

大綱の見直しが始まった2002年の12月には、財政事情の悪化を受け、財務省はODA予算に関して2年連続の大幅削減の方針を固めていた（朝日新聞、2002年12月06日）。2002年度の10.3%減（9106億円）、03年度8%減（約8400億円）と続く大幅削減を前に、外務省としては、外交手段としてODAを戦略的に活用すること、そして「国益」の観点を押し出して供与の対象や使途を絞り込むことで、予算制約下のODAの舵取りをしていくこうとした。川口外相は10日の閣議後の記者会見でODA大綱を見直す方針を明らかにした（朝日新聞、2002年12月10日）。

2005年7月のグレンイーグルズ・サミットにおいて今後5年間での100億ドルのODA増額を約束し、予算制約という意味では外務省にとっては状況が好転したといえるかもしれない。しかし、こうした環境がいつまで続くかは不明だし、予算執行に対する説明責任という意味で、これからも「国民の利益」は強調

され続けるだろう。

### 世論の動向

「外交に関する世論調査」によれば、「今後の経済協力のあり方」について「積極的に進めるべきだ」との回答が平成3年調査の41.4%から平成12年調査の23.0%へとほぼ半減しているのに対し、「なるべく少なくすべきだ」との回答が同じく8.0%から22.3%へと3倍近くに増加している(図3)。

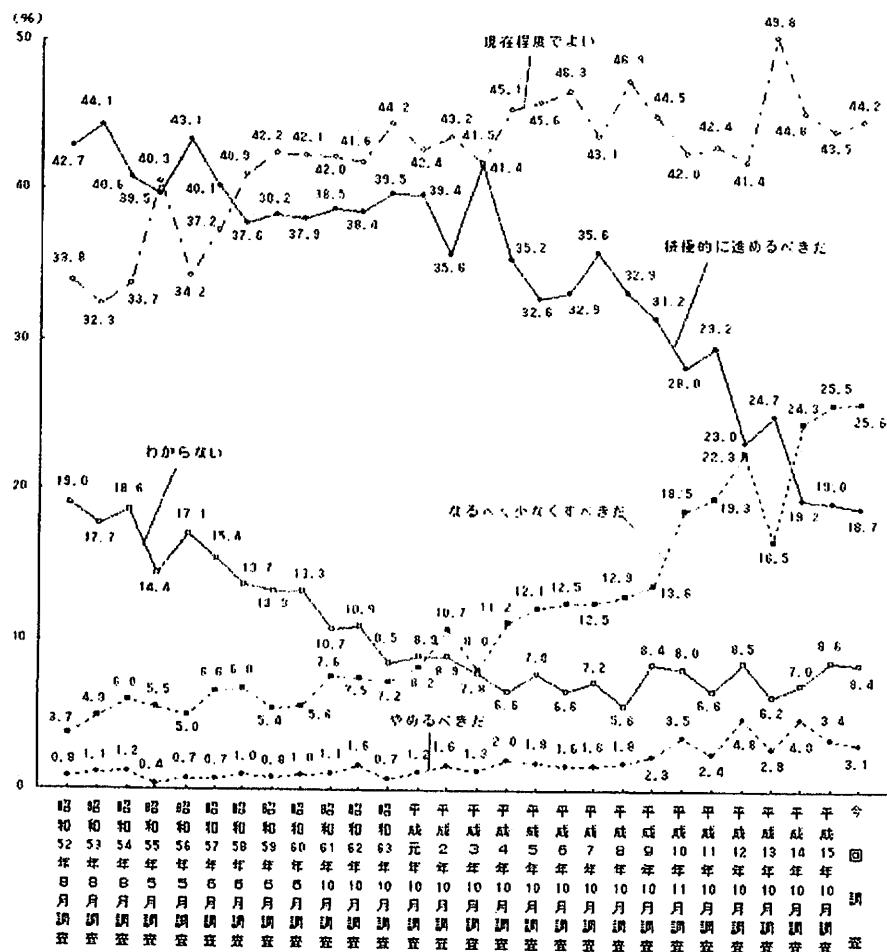
外務省にとって由々しき問題だが、それぞれの理由を見てみると、否定派の70%以上が「日本国内の経済状況がよくないから」を挙げている。だからこそ新大綱は「国民の利益の増進」を強調しているのだ、というのは見やすい話だが、必ずしもそうは言えない。肯定派の60%前後が「開発途上国の安定に貢献し、世界の平和に役立つから」と言い、「経済協力は、日本の外交政策を進める上で重要な手段だから」と言うのは30%前後にすぎない。人道主義の援助論を基礎に、「いづれの国家も、自國のことのみに専念して他国を無視してはならない」というのが肯定派の世論の多数だと見える。

### 財界・政治家・マスコミの論調

だが、財界・政治家・マスコミの論調は、これとは異なる。色々な声がある。例えば、「国際協力は外交や国益実現のための道具とすべきではない。貧困削減という援助本来の目的を中心に構想されるべきだ」との日本国際ボランティアセンター代表理事の発言の対極には、経済界や政界の一部からの援助を通じて日本企業の海外での受注を後押しすることが必要だとする声がある(朝日新聞、2004年10月06日)。また、自民党の対外経済協力特別委員会などの会議では、「なけなしの税金を使うのだから、日本に味方する国をつくるための数少ない道具として活用すべきだ」とか、「理念の中で徹底した国益追求を打ち出してほしい」などの発言が出ている(産経新聞、2003年06月28日)。

さらに、中国は新旧の大綱の中の「ODA 4原則」に抵触するので、对中国の

図3：今後の経済協力のあり方



出典：内閣府政府広報室『外交に関する世論調査』の概要』平成14年1月

DAを見直すべきだと言うマスコミの論調は、この「国益」をめぐる議論と深く関わっている。読売新聞の社説は、「政府は開発援助大綱で、相手国の軍事支出、大量破壊兵器やミサイルの開発・製造の動向に十分注意を払う、と定めている。その原則に反し、核軍拡を結果的に支える援助は、日本のみでなく、世界とアジアの平和と安定にマイナスだ。／核軍拡に強く警告を発し、適切な対応が見ら

れない場合は、援助の全面停止もためらうべきでない」と主張する(読売新聞、2002年4月16日)。「民主化の促進」の原則にも抵触している、との指摘もある。

#### ODA 4原則

1991年4月に海部内閣が発表した「ODA 4原則」は、(1)環境と開発を両立、(2)軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避、(3)軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発、武器の輸出入等の動向に注意、(4)民主化の促進、市場経済導入の努力、基本的人権及び自由の保障状況に注意、を謄っている。この4番目の項目は、冷戦後、経済協力における政治的コンディショナリティとして重視されるようになってきたものだ。この原則の運用については曖昧な部分が残るが、ここでは、このような流れが背景にあって、新しい大綱では、日本の「安全と繁栄」の確保、「国民の利益の増進」が強調されているということを確認しておきたい。

では、その時、援助供与の効果の測定について、何を考えておくべきだろうか。

## 2 効果の測定 (1) 援助評価：途上国の安定と発展

効果の測定について、(1)援助評価：途上国の安定と発展、(2)国民の利益の増進、(3)経済学的分析(例えば、Khan and Hoshino, 1992)、を考えることができる。今回は紙数の制約もあり、(3)には言及せず(1)の援助評価から論じることにする。ここでは、途上国の安定と発展にどう役立っているのかという意味での援助評価については、日本において、なぜ、誰が、何を、いつ、どのように行っているのか、その枠組みを概観し、留意点を記しておく。

#### 援助評価：なぜ

この点について、ODAの質の向上、実施管理の支援、フィードバック、の3点が取り上げられることが多い。まず、「本当に必要な人たちに支援の手が十分に届いていない」「大きなインフラを造ったのに誰も使っていない」などの批判

に応えなくてはいけない。そのためにも、援助評価の結果を公開し、ODAの透明性を向上させ、説明責任(アカウンタビリティ)を果たし、国民の理解と参加を促進することが必要である。そうでなければ、「やっぱりODAは減らそう」ということにしかならない。

#### 援助評価：誰が

古い記事だが、1994年度の外務省の『経済協力評価報告書』について、外部の有識者や被援助国などに評価を依頼するなど、国民に分かりにくいODAの透明性や客観性を確保し、質的な改善を図ろうとする工夫が見られるが、対象案件の過半数にあたる69件は在外公館の担当者に評価させており、中立性などに疑問が残る(朝日新聞、1996年07月06日)との報道があった。第三者評価の拡充が叫ばれてきた所以だ。

1998年～2000年に援助評価がおこなわれた949件のプロジェクトについて『経済協力評価報告書』の記述を見てみると、第三者によるものが581件(61.2%)、在外公館、在外事務所によるものが368件(38.8%)であった。前者の「第三者」の中にも複数の人間がチームで担当する場合には、外務省、JICA、JBICなどの言わば「当事者」も含まれているので、批判に応えようと努力した痕跡はあるが、大幅に改善されたとはいえない。「身内で評価したい」と言うこともあるだろうが、人材不足もある。援助評価専門家の育成が繰り返し課題として挙げられている。

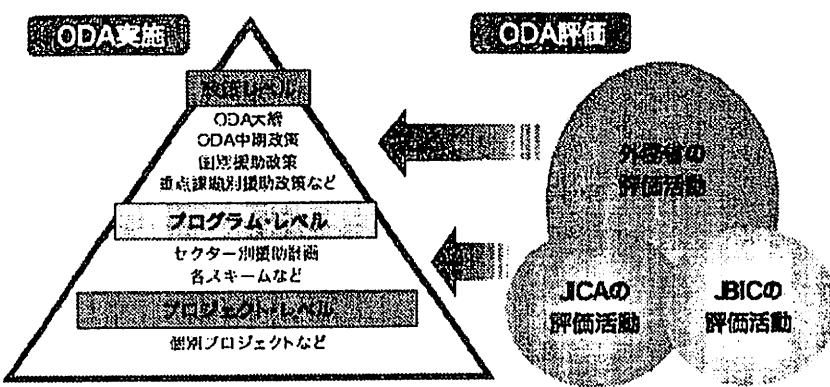
他に、外務省、JICA、JBICが他援助国、国際機関、被援助国機関、NGOと協力して行う合同評価や開発援助委員会(DAC)・会計検査院による外部評価もある。

#### 援助評価：何を、いつ

現在は、国別援助計画、重点課題別援助計画などの政策レベルでの評価が、第三者評価、合同評価、外務省による評価として、中間段階・事後段階で行なわれている。また、セクター別評価、スキーム別評価などのプログラム・レベルでの

評価が、第三者評価、合同評価、被援助国政府・機関による評価として、中間段階・事後段階で行なわれている。さらに、個別プロジェクトのプロジェクト・レベルでの評価が、外務省による評価として、事前段階・事後段階で行なわれている(図4、表1)。

図4：評価の実施体制と評価対象



出典：外務省『経済協力評価報告書』2004年版

表1：外務省のODA評価形態

評価対象	評価実施主体	評価実施時期	評価形態
ODA大綱	外務省	●中間段階 ●事後段階	①第三者評価 ②合同評価 ③外務省による評価*
ODA中期政策	外務省	●中間段階 ●事後段階	①第三者評価 ②合同評価 ③外務省による評価*
国別援助政策	外務省	●中間段階 ●事後段階	①第三者評価 ②合同評価 ③外務省による評価*
重点課題別援助政策	外務省	●中間段階 ●事後段階	①第三者評価 ②合同評価 ③外務省による評価*
セクター別評価	外務省	●中間段階 ●事後段階	①第三者評価 ②合同評価 ③外務省による評価*
援助活動全般	外務省	●中間段階 ●事後段階	①第三者評価 ②合同評価 ③外務省による評価*
1ヵ国1セクターにおける援助活動全般	外務省	●中間段階 ●事後段階	①第三者評価 ②合同評価 ③外務省による評価*
援助スキーム	外務省	●中間段階 ●事後段階	①第三者評価 ②合同評価 ③外務省による評価*
個別プロジェクト	外務省	●事前段階 ●事後段階	①第三者評価 ②合同評価 ③外務省による評価*

\*評価はに基づき実施する評価。

出典：外務省『経済協力評価報告書』2004年版

しかし、このような体制が整うまでにはかなりの時間がかかった。評価結果の公開が活発になってきたのも90年代後半のことである。

### 援助評価：どのように

2000年7月、外務省経済協力局長の私的諮問機関「援助評価検討部会」の下に「ODA評価研究会」が設置された。主要な課題として、(a)政策レベルの評価の導入とプログラム・レベルの評価の拡充、(b)評価のフィードバック体制の強化、(c)評価の人材育成と有効活用、(d)評価の一貫性の確保(事前から中間・事後に至る一貫した評価システムの確立)、(e)ODA関係省庁間の連携推進、などが議論された。

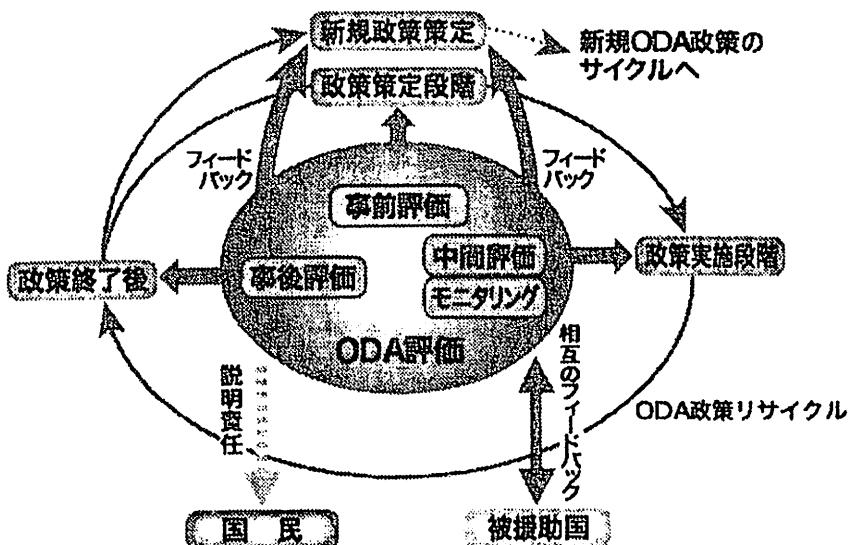
特にフィードバックについて、政策当局に対しては援助政策・国別援助計画の立案・策定への反映を、実施機関に対しては国別事業計画の策定、新規類似プロジェクトへの反映を、被援助国に対しては新規プロジェクトの形成・実施、終了プロジェクトの運営への反映を期待して行われる。

フィードバックは、評価の情報公開・広報、ホームページでの公開拡充、評価報告書のフォームの整理とデータベース化、NGOとの合同評価、市民参加によるODA民間モニター制度などを通して、国民のODAに対する理解を求めるという意味でも重要だ。近年の外務省のこの分野での努力には目を見張るものがある(図5)。

### まとめ：途上国の安定と発展

無駄な援助や途上国の住民に被害を及ぼすような事業をなくすために審査・監督・評価を強化するように提言があり、評価のシステムが充実してきた。この先、制度やシステムの運用がどうなされているのか、検証していく必要がある。評価の情報公開も進んできた。これも、短期間で適切な評価ができるのか、お手盛りのいい加減な評価になっていないのか、など適正に運用されているかどうか、フィードバックも含めてチェックしていかなくてはならない。

図5：ODA評価の機能



出典：外務省『経済協力評価報告書』2004年版

援助が効果的であるためには、それを生かす環境がある程度整っていなければならぬ。しかし「無駄になる援助はしない」という方針でそうした環境の整っていない国に援助をしないことにすると、本当は必要な相手に援助が届かないことになりかねない。紛争後の復興支援という、日本のODAにとって経験の少ない分野でも似たようなこと—「効果的援助のパラドックス」が起こる。相手が本当に苦しんでいる時にこそ助けるべきか、政情が安定してから出て行けばいいのか。国内で議論を深めていくべきだろう。

### 3 効果の測定（2）国民の利益の増進

2003年6月の自民党対外経済協力特別委員会とODA改革ワーキングチームの合同会議では、見直し案の理念などに注文が相次いだ。原田義昭・元外交部会長は「けなしおの税金を使うのだから、日本に味方する国をつくるための数少ない道具として活用すべきだ」と指摘、「理念の中で徹底した国益追求を打ち

出してほしい」と注文した。一方で他の委員からは「国際社会で名誉ある地位を占めたいという憲法の理念をしっかり前文でうたうべきだ」「民主化と人権尊重を重視すべきだ」と、「国益」よりも従来通り「普遍的価値」を強調するよう求める意見も出された(産経新聞、2003年06月28日)。

ODAは単なる「人助け」ではない、供与国が国益を追求して援助供与しているのだと、言う時に、その目的としてよく言及されるものは、(1) 援助受取国に対する輸出を増やしたり、民間の投資のための環境を整えるなどの経済的利益の追求、(2) 援助受取国に対する政治的影響力の維持、あるいは友好関係の促進、とりわけ(2 b)国連の場など国際社会において供与国の外交政策への支持の調達、(3) 援助受取国内における基地の確保など供与国の安全保障政策の補強、などである(星野、1994)。

国益主義の援助論に対し、「援助供与あるいは援助凍結による経済制裁は、途上国の政策に影響を与え、そこに変化をもたらすための効果的な道具ではない」(Blessing, 1981)との評価も見られるが、ここでは、援助が道具として十分に機能しているのか、その意味での国民の利益の増進に役立っているのかを、もう少し細かく見ていく。

### 経済的利益

「相互依存関係が深まる中で、国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODAを通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する」(新大綱、第7段落)。この意味での援助供与の効果の測定としては「入手したい資源・エネルギー、食料を入手したい先から入手できているかどうか」を測定できればいい。

「貿易立国」としての国益のために、ODAの「積極的活用」を「基本理念」に明記すべしとの経團連の意見があり、「途上国が経済成長を遂げることは、新たな市場や投資先の開拓で日本企業の利益につながることを明示すべきだ」との経産省の主張がある(産経新聞、2003年07月10日)。この場合、受け取り国への輸出

や直接投資額などが測定の対象になる。

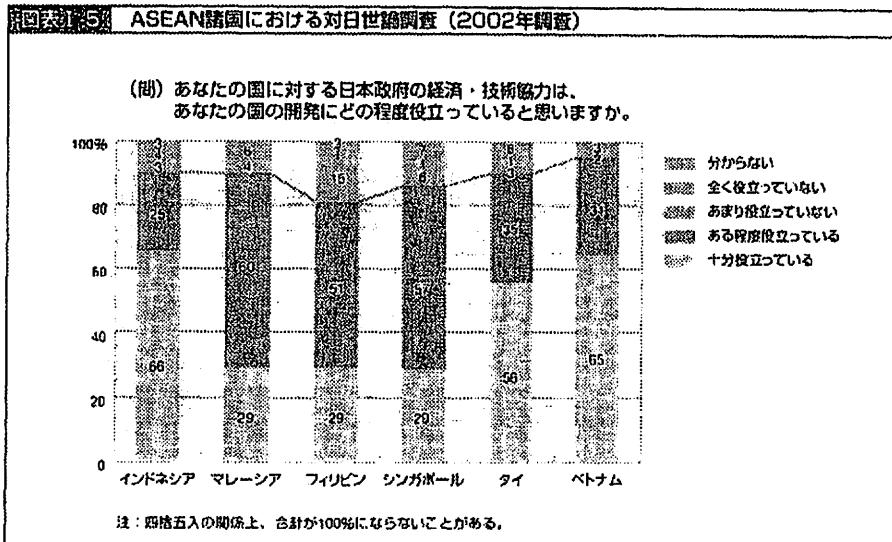
経産省は輸出振興の立場からODA事業を日本企業が受注することで資金を日本に還流させる“ひも付き”援助論を展開してきたと言われている(産経新聞、2003年06月28日)。これは日本企業の受注実績を見ればいいが、『ODA白書』によれば、初期に顕著だった「ひも付き」の円借款は最近ではほとんど無くなってきた。ただし、合弁企業、共同出資の扱いや、下請け、孫請けの企業の情報も含めてチェックするとなると難しそうだ。

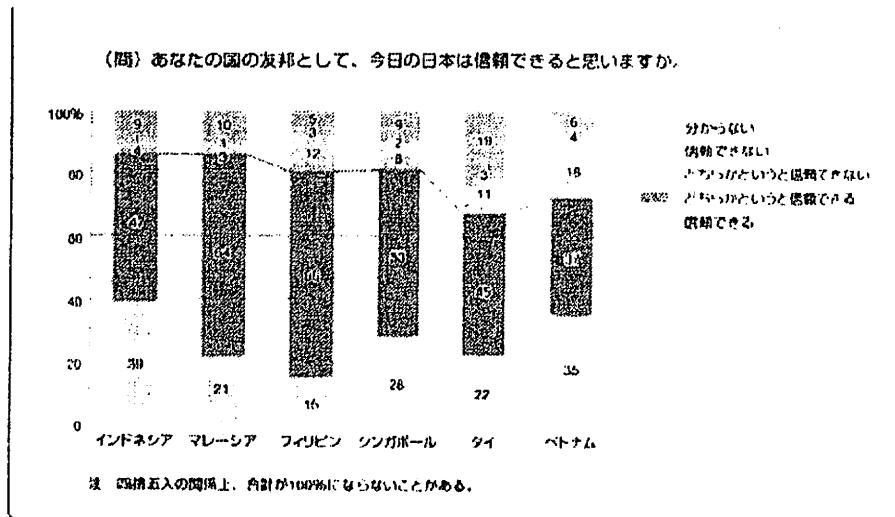
また、「ひも付き」援助は、それを受注する日本企業や現地日系企業にとっては利益だが、調達先を日本企業に限定することで、国際競争入札と比べて事業全体のコストが上がる可能性もあり、国民の利益の増進という意味では議論の余地がある(朝日新聞、1999年04月01日)。

#### 政治的利益：対日感情

対日イメージ自体は世論調査のような仕方で測定可能だ(図6)。

図6



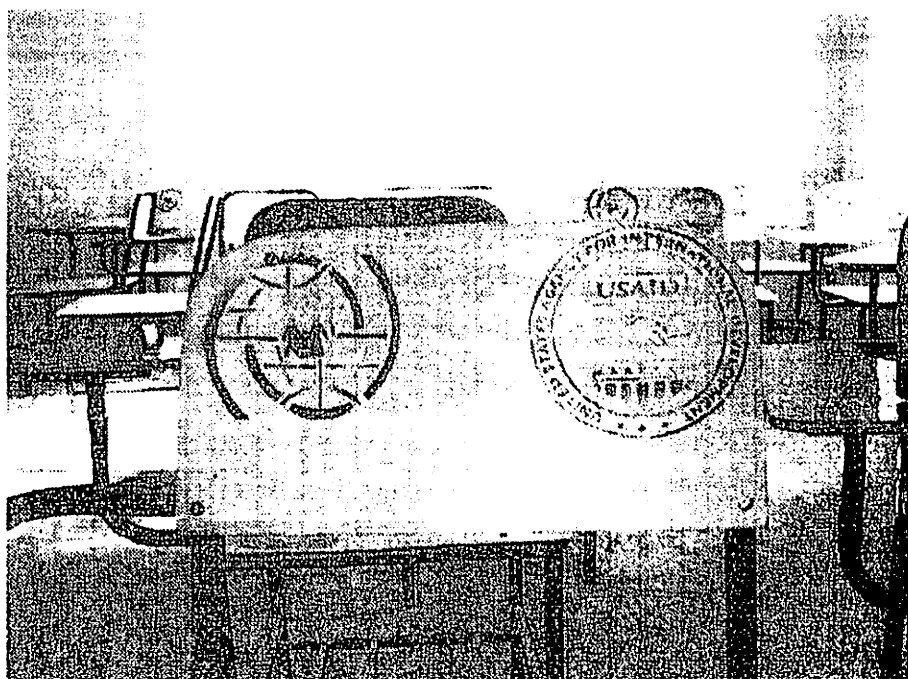


出典：外務省編『ODAと政府開発援助白書』2004年版

読売新聞社がギャラップ社と共同で実施した「日中共同世論調査」の中で、日本政府がこの20年間に行った有償、無償など総額2兆円を超える対中政府開発援助について、中国側で4人に3人が「知らない」と答えていたことが明らかになった（読売新聞、1999年09月29日）。援助が中国の対日イメージを押し上げる効果を發揮していないことを意味するわけで、援助受取国との友好関係の促進を目指すなら看過できない。

ただ、「顔の見える援助」はもう古い、国旗を降ろそう（フラッグ・ダウン）との主張もある（図7）。英国や北欧諸国を中心に「ODAから国益主義を追放しよう」との動きだ。冷戦後、途上国を舞台にした東西両陣営による援助合戦の意味が失われ、援助が量的に減少した。小さくなったODAの効率的運用が至上命題となり、援助一本化の戦略が出てきた。これまでの援助国別方式をやめるので「コモン・バスケット方式」の名前もある。

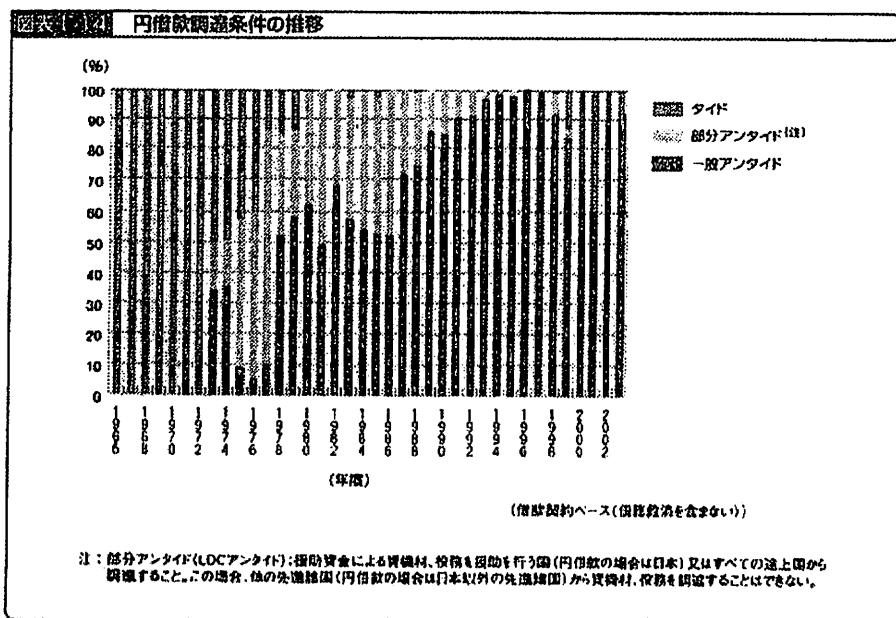
図7：USAID(米国)の「顔の見える援助」



出典：筆者撮影(2003年4月15日、教員養成カレッジ、カプール)

実際には円借款のアンタイド化率は高い(図8)。つまり日本に対する「ひもつき」の批判は今では当たらないのだが、ただし代表的な「顔の見える」援助である技術協力のアンタイド化は実施していない。一方、英国などは技術協力も含めた援助のアンタイド化の促進を訴えている。ショート英國際開発相は2003年末、ロンドンでの講演で「貧困の海で繁栄の島に安全はない」と貧富の格差に警鐘を鳴らすとともに、ひも付き援助はドナー国を富ませるだけで、絶滅すべき恐竜であると非難した。

図 8



出典：外務省編『ODA政府開発援助白書』2004年版

対日感情が政府指導者の発言として表明されることもある。1999年、中国・上海の浦東新空港と北京の空港新ターミナルビルが開業し、北京の天安門前を通る地下鉄新線も開通した。円借款が計900億円投入された建国50周年記念事業であり、上海の開港式で徐匡迪上海市長は「日本政府と海外経済協力基金(OECF)に感謝する」と異例の礼を述べた。中国向け円借款について「あれだけ借りて礼も言わない」と日本の政治家から対中非難が強まっている中で、「日本国内の感情を考えたのではないか」と受け止められた(朝日新聞、1999年09月29日)。また、2002年8月、東京での東アジア開発イニシアチブ閣僚会議で王毅・中国外務次官が「多年の支援を高く評価して感謝する。ODA削減は日本の財政状況悪化のためだと理解している。カットは日本の決めることだろう」と発言。「公開の席で中国側がODAへの感謝を口にしたことはなかった」と外務省は

驚いた(毎日新聞、2002年10月01日)。

### 政治的利益：政治的影響力

途上国の国連での投票行動を「政治的影響力」の指標として使った研究が多いが、効果があるとする結論(Rai, 1980)もあれば役には立っていないとする分析結果(Moon, 1985)もある。財務省や経産省の「ODAばらまき」批判は、「薄く広くODAを実施することで最終的には国連での“一票確保”を目指す外務省」(産経新聞、2003年07月10日)に対する批判であり、その方法の有効性に対する批判だと言える。一方、ニューヨーク国連本部の外交筋は「日本は国連での選挙で最近、負けたことがない。票をもらおうと各国に選挙運動する時、日本のODAが非常に効いているのが分かる」と打ち明けている(毎日新聞、2004年06月11日)。

2000年の10～11月に「ODA削減」の声が大きかった頃、自民党の鈴木宗男総務局長はこれに反対し、「日本の常任理事国入りをサポートしてくれるのが、ODAを供与している国々だ」と主張。12月に外務省幹部らと国連の分担金削減問題を議論した時にも、「常任理事国に入りたいのに、たかだか二十億円や三十億円をけちって国際社会の信頼を失うのか」と、ODAや分担金で「票」が買えることを示唆していた(朝日新聞、2000年12月31日)。

安全保障上の利益と重なるケースだが、2003年2月14日以前の段階において、川口外相が国連安保理の非常任理事国の在日大使などと面談し、イラク攻撃をめぐる安保理決議に際してアメリカの主張に賛同するよう求めたと言われる。チリなど日本の援助受け取り国に対しての影響力行使であるらしい。小泉首相は14日の安保理における査察団の報告を待って日本政府としての態度を明らかにすると国会で答弁しているにも関わらず、外務省は既に動き出していた。

国際環境保護団体のグリーンピース・インターナショナル(本部アムステルダム)は、商業捕鯨の再開を目指す日本に理解を示すカリブ海諸国などに対し、日本が多額の水産無償援助を供与しているとの分析結果を示した。水産庁はこ

れに対し「インドなど反捕鯨国への援助の方が多い」などと反論していた(共同通信、2002年05月20日)。

#### 安全保障上の利益：基地の受け入れ、兵器の拡散、戦略援助

自民党の中川秀直国会対策委員長は2004年9月のテレビ朝日の番組で、在沖縄米軍基地の負担軽減策について、「日米安保体制は、東南アジア各国からも『平和維持に貢献している』と評価されている。お互いに安全保障の役割を負担すべきで、各国に協力を求めたい」と述べ、東南アジア諸国に基地・部隊の一部受け入れを要請すべきだと考えを明らかにした。受け入れ国には、その代償に経済協力を検討する考えも示した。(「サンデー・プロジェクト」、2004年09月19日)これは実現しなかったケースであり、頻度も低いので「測定」にはならないだろう。

2002年12月、外務省の中東アフリカ局長が、イエメンの駐日大使を外務省に呼び、朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)製のスカッド・ミサイル輸出問題に関し「(輸入は)日本にとって極めて残念な出来事で、二度とこういうことがないよう本国に伝えてもらいたい。ミサイルが今後、無責任な第三者に渡ることのないよう強く求める」と抗議した。中東アフリカ局長は「イエメンが自国防衛のために必要な措置を取る権利は否定しないが、中東地域でのミサイル拡散には懸念を表明せざるを得ない」と指摘。イエメンへの政府開発援助(ODA)供与では「日本のODA大綱は、武器の輸出入等の動向に十分注意を払うこととしているので留意願いたい」と申し入れた(共同通信、2002年12月12日)。兵器の拡散・不拡散に関して、これをモニターするシステムを完備していくば、効果の測定にも役立てることができるだろう。

安全保障上の利益を狙っての援助を「戦略援助」と呼ぶことがあるが、日本の場合、それが米国の戦略を後押ししている、という議論がある。アフガニスタンがソ連の占領下にあった時代に、米国が望むパキスタンなどの周辺国への支援を増やしたのがその一例だが、現在のイラクへの復興支援も同様に考えること

ができる。しかし、これは測定することが難しい。米国からの要請、援助供与についての米国の認知・感謝などに注意すればいいと考える方が近道だろう。

#### 対中ODA見直し論：国民の利益の増進？

日本の対中国経済協力(二国間ODA)は1969年から99年までの累積額で144億ドルと、インドネシア(164億ドル)に次ぎ第2位となっているが、その対中支援を見直す理由として、2000年版の『我が国の政府開発援助』は、軍事費増大、日本近海での海洋調査船や海軍艦艇の活動活発化、高度成長の継続、日本から支援を受ける一方で他の途上国を支援している、などの点を指摘している。友好関係発展のためには「主張すべきは主張する」として、支援検討に際し、是々非々の姿勢で臨む方針も明記した。

2001年版『政府開発援助白書』では、中国に対するODA供与に関して原案段階で自民党から反発があったことを踏まえ、中国関連の記述を大幅に増やし、ODA実施にあたっては、(1)中国の軍事支出や武器の輸出入動向に注視する(2)民主化促進や基本的人権に十分注意を払う、などとしている。

2004年03月の自民党関係部会の合同会議でも「中国は有人宇宙船を飛ばすなど、自力で問題を解決できる国になった」「中国自身が他国にODAを行っているのになぜ続けるのか」など、厳しい意見が相次いだ(読売新聞、2004年03月30日)。

一方、中国は今でも約2億人が1日当たり1ドル以下で暮らすなど、発展途上国としての性格を備えており、引き続き援助が必要だという側面がある。供与額を削減する一方で、支援内容は「環境保全」と「人材育成」を中心にするなど、円借款による道路などの社会インフラ整備が主だった時代とは様変わりした(読売新聞、2004年03月30日)。だが、それがどのような「国民の利益の増進」と関連しているのかは、「反日デモ」の波が去ったいま、もう一度慎重に検討する必要がある。

#### 4 まとめにかえて

「援助してやったのに感謝の気持ちが感られない」といった感情的な次元や短期的な個別的な経済的利益を求めるのではなく、遠回りではあっても、援助を通じて途上国の政治的・経済的安定に寄与し、途上国の自立を促すことが「わが国の安全と繁栄に資する」という相互依存認識に立つことが望ましい、と筆者は考える。この場合、「知られているか」「好意的か」などの調査以上に、「途上国の政治的・経済的安定に寄与しているかどうか」が重要であり、「援助評価」の部分を充実させていけば良いことになる。

筆者が上記のように考えるからといって、「国民の利益の増進」について無視していいとも考えない。「国民の利益」の中味には測定できるものもあれば、できそうもないものもある。何を「国民の利益」と考えるのかを明確にし、それを測定、モニターしていかなければ、新ODA大綱の時代の援助供与効果を扱ったことにはならない。

「効果的援助のパラドックス」を念頭に置くなら、経済的にも、政治的にも、コンディショナリティを厳格に貫くのではなく、柔軟な運用を工夫すべきだろう（星野、2005）。例えば、4原則の運用方法の工夫について、供与の増減ではなく、供与の内容に反映させる仕方を追求できないだろうか。日本政府は、北朝鮮やイランなどへの大量破壊兵器の拡散を防ぐため、2004年度から、政府開発援助を活用してアジア各国に貿易輸出管理の強化を促す新制度を導入する方針を決めた。アジア各国の輸出管理政策を調査してランク分けし、ODAによる支援に格差をつけるというのである。大量破壊兵器の拡散をめぐり、転用可能な日本製品を輸出管理が厳しくない第三国を経由して輸出する「迂回輸出」の問題に対する対応だと言える。読売新聞によれば、「将来は、輸出管理と関係のない開発案件について、ランクによってODAの各国別予算配分に格差を付けることも視野に入れている」（読売新聞、2004年01月05日）とのことであり、適切なモニタリングさえ用意できれば、他の分野でも利用可能な手法だろう。

## 参考文献

- Baldwin, David A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Blessing, James A. (1981) "The Suspension of Foreign Aid: A Macro-Analysis." *Polity* VII(Spring 1981) : 524-535.
- 外務省経済協力局(各年版)『経済協力評価報告書』。
- 外務省経済協力局編(各年版)『我が国の政府開発援助』(2000年まで)。
- 外務省編(各年版)『ODA政府開発援助白書』(2001年以降)。
- Haass, Richard N. (1997). "Sanctioning Madness." *Foreign Affairs*, November-December 1997.
- Hook, Steven W. (1995). *National Interest and Foreign Aid*. Boulder: Lynne Rienner.
- 星野英一(1994)「日本の政府開発援助」『琉大法学』第52号(1994)、425-458頁。
- Hoshino, Eiichi (1997). "Japanese Foreign Aid and Human Rights Conditionality." *Ryudai Law Review*, No. 58 : 262-308.
- Hoshino, Eiichi (1999). "Human Rights and Development Aid: Japan After the ODA Charter." Peter Van Ness, ed., *Debating Human Rights: Critical Essays from the United States and Asia*. London: Routledge.
- 星野英一(2005)「経済制裁の作法: 1990年代の対ミャンマー制裁と日米関係」『政策科学・国際関係論集』第7号、51-102頁。
- 五十嵐武士(1990)『日本のODAと国際秩序』日本国際問題研究所。
- Imbeau, L. M. (1989). *Donor Aid-The Determinants of Development Allocations to Third World Countries: A Comparative Analysis*. New York, Peter Lang.
- 稻田十一(1990)「国際システムにおける日本のODAの位置づけ」、『国際政治』第93号、115-130頁。

経済企画庁調整局(1991)『日本の顔のみえる自助努力支援を目指して—経済協力政策研究会最終報告』大蔵省印刷局。

Khan, Haider A. and Eiichi Hoshino (1992). "Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments." *World Development*, Vol. 20 : 1481-1488.

Maizels, A. and M. K. Nissankar (1984). "Motivations for Aid to Developing Countries." *World Development*, Vol. 12 : 879-900.

毎日新聞社会部ODA取材班(1990)『国際援助ビジネス—ODAはどう使われているか』亜紀書房。

Moon, B. E. (1985). "Consensus or compliance? : foreign-policy change and external dependence." *International Organization*, Vol. 39 : 297-329.

村井吉敬編(1992)『検証ニッポンのODA』学陽書房。

内閣府政府広報室(2002)『「外交に関する世論調査」の概要』平成14年1月。

Orr, Robert M., Jr. (1990). *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*. New York : Columbia University Press. (田辺悟訳『日本の政策決定過程—对外援助と外圧—』東洋経済新報社、1993年)

Rai, K. B. (1980). "Foreign aid and voting in the UN general assembly, 1967-1976." *Journal of Peace Research*, Vol. 17 : 269-277.

Riddell, Roger C. (1987). *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

通商産業省編(各年版)『経済協力の現状と問題点』通商産業調査会。

Van Ness, Peter (1997). "Understanding Japan's ODA as International Sanctions : The Case of Sino-Japanese Relations." In *Pursuit of Common Values in Asia*, edited by Tatsuro Matsumae and Lincoln C. Chen. Tokyo : Tokai University Press.

渡辺利夫・草野厚(1991)『日本のODAをどうするか』日本放送出版協会。

Yasutomo, Dennis T. (1980). *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*. Lexington, MA: Lexington Books. (渡辺昭夫監訳『戦略援助と日本外交』同文館、1989年)