

## ODAと国益 — 政治的道具としてのODAとその意味

吉田 晴彦

広島市立大学国際学部

広島大学平和科学研究センター客員研究員

## ODA and National Interests — ODA as Political Instruments and it's Implications

Haruhiko YOSHIDA

Faculty of International Studies, Hiroshima City University

Affiliated Researcher, Institute for Peace Science, Hiroshima University

### SUMMARY

ODA has been politicized in recent years. In arguments about ODA reform, many proposition papers insist that ODA should be linked with “national interests.”

However, when the contents of the “national interests” are analyzed, most of them are multilateral interests rather than unilateral ones, including “security” problems. In addition to it, the word “security” is used in much broader senses.

Most propositions about ODA reform in Japan emphasize the need to link ODA with “national interests”, but they are only rhetoric to legitimize ODA policy, shaken with budget reduction. ODA invested for donors' own political benefit is usually ineffective. We should reconfirm that benefits from ODA are different from traditional “national interests” especially in political senses.

## はじめに

1997年、日本のODA（政府開発援助）政策に対し、数多くの見直し・改革論議が提示された<sup>1)</sup>。その直接的な要因は、日本のODAが初めて体験する大幅な規模縮小、そして削減である。もっとも、援助改革が叫ばれているのは、決して日本国内に限られた現象ではない。80年代以降多くの先進国で指摘された、いわゆる「援助疲れ」は、ODA改革論議そのものであった。そして、とりわけ冷戦終結後、それまでの戦略的存立基盤を失ったODA政策は、さらに大きな転機に立たされることとなった。国際開発協力政策の正統性そのものが真剣に問われるようになってきたのである。

改革論議における重要な課題の一つに、「援助はそもそも役に立っているのか」というODA評価の問題がある。いずれの供与国においても、その厳しい財政事情を背景に、ODAのコスト・パフォーマンスに関する議論が以前にも増して高まっている<sup>2)</sup>。

ただし、ここにはさらに重大な問題が隠されている。援助評価は、「何のための、誰のための援助か」という根本的な問題と切り離しては考えられないからである<sup>3)</sup>。たとえば、ODAを供与したことによって受け取り国側に経済発展がもたらされたとしても、その目的が他の政治的な意図に基づくものであったとするならば、その援助は「失敗」であったと評価されることも起こり得る。逆に、経済的、社会的な成果を収められなかった場合でも、政治的な目的が達成されてさえいれば、それを「成功」と評価することもあり得るわけである。

これに対し、日本のODA改革論議の中では、開発協力を「国益」「安全保障」といった伝統的な国際政治上の価値との関連でとらえようとする動きが強まっている。本稿では、このような動きをふまえ、特に近年みられるODAの政治化について、国益との関連から考察することにしたい。そこで、まずは、国益とODAとの関係について、議論の整理を行う。続いて、政治的道具としてのODAの意味について検討を行う。そして、それらをもとにして、近年の日本におけるODA論議の分析を試みる。

# 1 ODAと国益

## ①国益をめぐる議論の問題点

ODAという対外政策は、きわめてユニークな性格を有している。DAC（OECDの開発援助委員会）が定めるODAの定義によれば、「開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること」が、その要件とされている<sup>4)</sup>。すなわち、定義上は「利他的」な性格こそODAのアイデンティティなのである。そこから「ODAは援助国の国家利益増進のための外交手段であってはならぬ<sup>5)</sup>」ないという見解が出てくることになる。また、類似の議論として、「援助は道義的な国となるためのカギである<sup>6)</sup>」という見解もある。国際公共財の提供は義務であり、「国益が無視されるのでは日本国内に通らないけれども、国益を中心としてODAをやっているんだということでは、世界には通らない<sup>7)</sup>」というわけである。

一方で、国民のポケットマネーから資金が出ている以上、「経済協力も国民の利益に資するものであること<sup>8)</sup>」「日本の利益のために供与すべき<sup>9)</sup>」という見解も出てくる。タテマエはともかく、国家が行う外交政策である以上、自国の利益を考えに含めるのは当然であるという見解である。「欧米は援助に多大の国益を求めて<sup>10)</sup>」いるとする指摘もある。

日本のODA論議にみられるこのような立場の違いは、一步間違えれば「神学論争」に陥りやすい。というのも、「国益とは何か」という概念規定のないまま「援助と国益を結びつけるべきか否か」という単純な二分法で議論が行われる傾向が強いからである。しかし、ここで留意しておくべき点は、「国益の肯定か否定か」といった問題設定自体にほとんど意味がないということである。

そもそも、国家にとってODAが対外政策の一つである以上、自らの利益を「全く」考慮しないとする議論は極論である。先に挙げた国益否定の立場も、結局は潜在的な恩恵、無形の長期的国益を求めているということが出来るからである<sup>11)</sup>。したがって、むしろ問われるべきは「何が援助による国益として期待されているのか」、すなわち「国益」の内容そのものということになる<sup>12)</sup>。

## ②現実主義者と理想主義者

ところで、こうした国益肯定派と否定派の対立は、基本的には国際政治学でいう「現実主義者」対「理想主義者」の論争とみなすことができる。なお、日本においては国益の肯定—否定というレベルで議論される傾向が強かったため、折衷的立場として、「国益と国際社会の利益の統合<sup>13)</sup>」という見解が生まれることになる。ただしそれは「啓発された自己利益」と表現される立場とさほどかわらず<sup>14)</sup>、理論分類上は「理想主義者」とされることが多い。

表1は、フック (Steven W. Hook) が開発援助に対する視点を国際政治理論の観点から整理したものである<sup>15)</sup>。こうした分類は、70年代以降しばしば行われた、国際政治理論を三大潮流としてとらえる流れを汲むものである。まずは、この表を参考に、ODAと国益をめぐる議論について考えてみることにしたい。ただし、今回は援助国側におけるODAと国益、安全保障の関連について議論するため、特に現実主義者、理想主義者に焦点を当てて考察を進める<sup>16)</sup>。

表1 開発援助に対する視点：評価と対処法

Hook, *National Interest and Foreign Aid*, p.35

| 規範的立場 | 現在のODAに対する評価                       | 将来のODAに対する対処法   |
|-------|------------------------------------|---|
| 現実主義者 | 援助国の利益を増進する限りにおいて妥当                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最小限であるべき</li> <li>・ 安全保障援助を優先すべき</li> <li>・ 経済基金は低開発国の効率性と「投資の見返り」とにリンクさせるべき</li> </ul>                  |
| 理想主義者 | 援助国と被援助国の集団的利益に貢献するという点で、潜在的に恩恵がある | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 拡大すべき</li> <li>・ 「ベーシック・ニーズ」とトランスナショナルな諸問題を優先すべき</li> <li>・ 援助国、被援助国の双方が援助関連の官僚制度を改革しなければならない</li> </ul> |
| 構造主義者 | 豊かな国が低開発国を搾取し、第一世界への従属を制度化する手段     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在の形態であれば廃止すべき</li> <li>・ グローバルな経済的平等を追求するにあたり、国際機関が経済資源の再分配をコントロールすべき</li> </ul>                        |

ODAによる国益をめぐる見解の相違は、一般には、現実主義者が有形の短期的利益を求める傾向が強いのにに対し、理想主義者が無形の長期的利益を想定していること、とみなされている。現実主義者は供与国にとっての具体的な政治的利益、あるいは供与国側企業の経済的利益といった実体的な利益を求める傾向がある。一方、理想主義者は難民・災害救済といった人道的側面、あるいは相手国（国民）の経済的、社会的発展を重視し、それが結果的に自己の利益となるとみなす傾向がある。

ただし、これらはきわめて相対的な問題である。たとえば、仮に援助国側の企業に利益があろうと、被援助国側がそれ以上に恩恵を被るというのであれば、理想主義者は必ずしも異論を唱えないであろう。また、相手国（国民）の経済的、社会的発展が明白に自国の利益になると判断できるのであれば、現実主義者は大して異論を唱えないはずである。

つまり、両者の相違は、実は国益を肯定する、否定するといった次元ではなく、また必ずしも有形—無形、あるいは短期的—長期的といった問題でもない。むしろ、現実主義者が自己の明白な利益を第一義に置き、それゆえ「利他的な活動」を自らの損失とみなす「ゼロサム・ゲーム」と想定している場合が多いのに対し、理想主義者が必ずしも明白な利益を求めず、「利他的な活動」を自らの利益ともなる「ポジティブサム・ゲーム」であるという前提に立っている点にあると考えられる。

もともと、ODAをめぐる国益は、その利得の判断がきわめて困難である。たとえば、援助は元来中・長期的性格を有する課題であるがゆえ、短期的に効果を挙げたととしても、中・長期的には負の効果をもたらす可能性がある。当然その逆もあり得るわけで、それが被援助国において成果を挙げ得たか否か、ひいてはそれが援助国の国益につながるか否かという判断は、きわめて困難である。

したがって、ODA供与の結果がどのように評価されるか、ましてそれが供与国にとって「ゼロサム」となるか「ポジティブサム」となるかは、きわめて主観的な判断に依拠しているといえよう。だからこそ、こうした対立は、不確実な根拠に基づいた不毛な論争に陥りやすいのである。

### ③国益の内容

それでは、ODAのもたらす国益として具体的に何が追求されてきたのか、とい

う問題について考えることにしたい。ODAに期待される国益には、様々な要素が渾然一体となっている。そこで、まずそれらを整理する作業を行っておこう。

表2は、援助国の動機について、アラス (David Arase) が整理したものである<sup>17)</sup>。援助の動機は、それによって得られる国益と直結する。そこで、この表を手がかりに、ODAによって得られる国益についての整理法を考えてみよう。

表2 援助国の動機

Arase, *Buying Power* (1995), pp.11-12より

|     | 戦略的      | 経済的 | 人道的 | 商業的 |
|-----|----------|-----|-----|-----|
| 短期的 | S 1      | E 1 | H 1 | C 1 |
| 長期的 | S 2, S 3 | E 2 | H 2 | C 2 |

- S 1 援助国にとって戦略的に価値ある特定の相手国政権から短期的な政治的譲歩を勝ち取るため、あるいはその政権を支持するために、援助を利用する。
- S 2 将来、援助国と政治的価値を共有し、平和を志向するであろうと予想される国家に対し、経済開発を促進するための長期的援助を利用する。
- S 3 南北間の緊張を調整するために援助を利用する。援助は、グローバルな富の慢性的不均等配分によって生じる緊張を緩和し、南北間の継続的協力を促進し、重要な資源・市場に対する安定したアクセスを確保するために役立つ。
- E 1 一般に、経済的動機は、途上国の経済効率を上げたり、グローバルな経済の作用を向上させるといった関心以外のところから生じている。援助国は間接的な、目先ではない利益を期待しているかもしれない。短期的には、こうした援助は、貯蓄や外貨の不足、公的インフラストラクチャーの問題点、あるいは被援助国の経済政策といった、自立的成長に対する障害を取り除くために用いられる。
- E 2 国連やOECDの報告書に書かれているように、長期的援助は国際経済を合理化し、グローバルな成長と平等といった目標を達成するために必要である。
- H 1 人災、天災の犠牲者に対する緊急救援
- H 2 長期的な援助は、貧困層に対する同情の反映である。それは時に、かつて植民地であった地域、あるいはその他の後進地域が貧困であり続けていることに対する「リベラルな罪悪感」と批判されることもある。貧困を根絶し、グローバルな平等を促進するため、大規模に南北間で資源を移転しようとする提案は、しばしば経済的背景と同様に、人道的な観点からも正当化されている。
- C 1 商業的動機とは、援助国が即時的かつ直接的な経済的利益を援助によって得ようとするものである。援助は通常、公的には短期的な商業的背景によって正当化されることはない。しかし、このような視点は、疑惑のある援助プロジェクトの選択や、援助国・被援

助国における特定の利益集団・セクターに商業的利益をもたらすとされるひも付き援助について説明するのに、しばしば有効である。

- C 2 援助は、援助国の輸出や投資のための新しい市場を開発し、あるいは既に存在する輸出先、投資先を確保しておくために用いられる。この動機は、合衆国以外の国々にとって、より重要なものと位置づけられている。たとえば、援助の供与を正当化するにあたって、英国政府は次のような報告をしている。「英国の繁栄は、途上国の繁栄と密接な関わりを有している。それは、ひいては国際的な援助努力とも深くかかわっているのである……二国間および国際機関を通じた援助努力双方への参加を正当化するには、商業的な考慮のみで十分である。」

アラスの議論で興味深い特徴は、経済的関心と商業的関心とを区分している点である。この点は、「巨視的な視点」と「微視的な視点」という区分とみることができる。ここで、巨視的視点とは、国際公共財の中に国益を見出そうとする視点（ただし、すべての国家にとっての公共財とは限らず、部分的な国家集団にとっての公共財という場合もある）、微視的視点とは、もっぱら自国にとっての国益を重視する視点（ただし、必ずしも排他的利益とは限らない）のことである。

一方、人道的動機という概念は利他的側面が強く、そのままの表現では国益という視点になじみにくい。さらに、アラスのマトリクスには、援助の提供による友好関係の構築、先進国間の利害調整、国際的地位向上といった要素が入りにくい。そこで、これらを国益として分類するため、「政治的国益」として、H 1、H 2 に変えて P 1 / P 2（短期的）、P 3 / P 4（長期的）を置くことにしたい。P 1 としては、貿易黒字還流論のように、他の援助国との間の利害調整（摩擦緩和）策などのような国益、P 2 としては、人道的貢献による他国（特に相手国）からの道義的評価の高まりといった名誉的地位の獲得、あるいは友好関係の構築といった国益、P 3 としては、政治的友好関係の促進による様々な長期的外交効果（二国間の信頼醸成など）、P 4 としては国際社会における長期的な地位向上、といった国益が考えられる。

戦略的国益と政治的国益の違いは、経済的国益と商業的国益の違いに対応している。戦略的、経済的国益が巨視的観点から利益をとらえているのに対し、政治的、商業的国益は、むしろ自国の利益を中心とした微視的観点を想定したものといえよう。このように考えると、アラスによる S 1、S 2 の規定は若干変更する必要がある。

る。アラスはS 1, S 2で一国レベルの国益を想定していると考えられるのに対し、ここではそれらを国家集団、あるいは国際社会全体にとっての利益と想定しておきたい。他の要素については、アラスのものがほぼそのまま利用できるだろう。以上のような視点を加えることによって、表3のようなマトリクスができあがる。

このマトリクスは、三次元から構成されている。すなわち、タイム・スパンの軸（短期的－長期的）、指向価値の軸（政治－経済）、そして想定する受益範囲の軸（巨視的－微視的）である。

なお、ここで注意しておきたいのは、巨視的視点と微視的視点の相違が、必ずしも理想主義者と現実主義者の相違とは一致していない、という点である。たとえば、このマトリクスでは、P 2, P 4のように、自国の利益志向でありながら、理想主義者の指向価値であるとみなされてきたものが含まれているからである。また、従来は国益という視点からのみ考慮される傾向の強かった安全保障が、必ずしも一国レベルでなく、むしろ多国間レベルでとらえられているという点も、これまでの一般的な見解とは異なるといえよう<sup>18)</sup>。

表3 援助国にとっての国益のパタン

|     | 政治指向型     |           | 経済指向型    |          |
|-----|-----------|-----------|----------|----------|
|     | 巨視的（戦略的）  | 微視的（政治的）  | 巨視的（経済的） | 微視的（商業的） |
| 短期的 | S 1       | P 1 / P 2 | E 1      | C 1      |
| 長期的 | S 2 / S 3 | P 3 / P 4 | E 2      | C 2      |

## 2 政治的道具としてのODA

### ①安全保障政策としてのODA

安全保障は国益の最も重要な部分を占めると考えられている。そのためODAは、現実主義者の主張するように、国家の安全保障政策に従属すべき存在として位置づけられることが多かった。しかしながら、はたしてそうした考え方が妥当であるのか。この問題について、表3を用いながら考察を加えてみよう。



開発協力政策は、元来冷戦の道具として登場した側面を強く有する。それは、第二次大戦後、新興諸国の多くが社会主義に傾倒しかけたことに対する防護策としての役割を担うものであった。すなわち、ODAに求められた国益は、伝統的意味での「安全保障」、軍事戦略的な安全確保であるととらえられてきた。とりわけアメリカにおいてその傾向は顕著であり、援助を「安全保障のための投資」とみなす傾向が未だ根強い<sup>19)</sup>。実際、アメリカのODAは、イスラエルやエジプトに極度なまでの傾斜配分がなされてきた<sup>20)</sup>。それは、両国が経済的に援助を必要としているとみなされたからではなく（特に、イスラエルは経済的、社会的指数いずれもほとんどOECD諸国と遜色ないレベルである）、アメリカにとって軍事戦略上重要な国家であるとみなされてきたからである。

ただし、軍事的な意味合いでの安全保障とODAとの関連が常に明確であり続けるのはアメリカ特有の現象といってよい。他の援助国においては、軍事的安全保障上の考慮がなされてはいても、それは必ずしも最優先課題とされているわけではない。むしろ、安全保障という目的は、ODAにとって一時的、あるいは副次的な意味合いが強かった。その典型例が日本である。

80年代、日本はアメリカからの要請に応じる形で、紛争周辺国に対するODAを増額している（いわゆる「戦略援助」）。しかし、それはせいぜい二国間ODAのごく一部にすぎなかった。また、この時期、中東地域の安定にとって決定的に重要であるとされていたエジプトに対する援助は、絶対額でも相対額でも減少していた。同時期、タイに対する援助は急速に増額されたものの、それは他のDAC諸国と歩調を合わせたものではなく、むしろ日本の民間（経済）セクターの利害を反映したものであった。しかも、戦略的重要性の低下により他の諸国がタイ援助を減額し始めた後も、日本のODAは増額し続けた。これらは、日本の「戦略援助」がレトリックとしての側面を強く有していたことを示している<sup>21)</sup>。

日本のODAが独自の経済的利害を強く反映したものであるという指摘は、内外から数多くなされてきた。しかし、このようなあり方は必ずしも日本特有のものではない。他の国々においても、それぞれが独自の政治的、経済的利害関心によってODAを実施していたとみられる。アメリカ、日本、フランス、スウェーデンの四カ国のODA政策を比較したフックは、アメリカ以外では安全保障と二国間ODA

を強く連動させた例はないと論じている<sup>22)</sup>。

## ②安全保障の変容とODAの政治化

ただし、それは（軍事戦略的な意味での）安全保障がODAの規定要因として機能しなかったということの意味するわけではない。むしろ、冷戦の中心的役割を担っていたアメリカ以外の国々にとっては、安全保障に対するコミットメントが、より緩やかなもので十分であったということである。

すなわち、冷戦の中核に位置したアメリカにとって、安全保障の道具としてのODAに求める国益は、もっぱら自国の問題としてとらえられる傾向が強かった（P1）。しかし、冷戦はアメリカ一国の問題であるというよりも「西側陣営」としての問題であり、結局それはS1の性格の強いものであった。アメリカ以外の西側諸国にとって、この問題に対する貢献は分担すべき問題ではあったとしても、必ずしも最優先課題とする必要はなかった。リーダーシップをとっていたアメリカに比べると遥かに少ない負担で機能を果たし得たわけである。

その結果、各国はむしろ安全保障という概念を、自国の利害に即した、より広い意味合いでとらえてきた<sup>23)</sup>。たとえば、日本の「総合安全保障」という考えは、軍事的な戦略よりも、エネルギー資源の確保、市場の確保といった経済的側面に重きを置いたものであった。ここでいう安全保障にはC2の側面が色濃く反映されている。このような考え方は、途上国の発展によって援助国の安全保障も確保されるという仮定に基づくものであった（S3, E2）。

また、冷戦の中で中立的なスタンスをとっていたスウェーデンは、積極的に貧困国を支援してきた。それによってP2, P4といった利益を確保することが、自国にとっての安全保障であると位置づけていたからである。このように、ODAによる安全保障とは、一国の問題であるというよりは多国間に共通の利害であり、その領域も軍事戦略的領域に留まらない、「国益」のほぼすべてをカバーする広範な概念であるといつてよい。

冷戦の終結により、軍事的安全保障の道具としての援助の意味は、一層減少することになった。かわって、人権尊重、民主化促進、あるいは軍縮といった普遍的な大義の下にODAの再編が図られつつある。それは、S2としてODAがとらえられる傾向が強くなっていることを意味する。「外交の道具」から「外交的メッセージ」

としての性格を帯びるようになってきたのである。

もっとも、外交の道具としてのODAの意味は決して弱まったわけではない。このような普遍的な大義は、「政治的コンディショナリティ」として、ODAにおけるイニシアティブを供与国側が確保する根拠を提供するからである。それは「良き統治 (good governance)」論にみられるように、問題を途上国側の内生変数として位置づける流れの一環であるともいえよう<sup>24)</sup>。

### ③ODAの政治的有効性

冷戦期のなりふり構わぬ援助のあり方に比べると、普遍的な大義に基づく援助はそれなりに正統性を持つと考えられる。ただし、本来経済的営為であるODAに、はたしてどの程度政治的道具としての有効性を期待するかという問題については、これまで意外なほど省みられてこなかった。

実際にODAを政治的目的の道具として用いるということは、ODAの供与が「ポジティブ・リンケージ (アメ)」として用いられるか、あるいは「ネガティブ・リンケージ (ムチ)」として用いられるか、または「ディプロマティック・プレッシャー (外交圧力)」として利用するか、ということになる<sup>25)</sup>。

「ポジティブ・リンケージ」の場合、援助国側の注文に応じた報酬として、ODAが増額、または新規に供与される。また、特に援助国側の注文に応じた政策を実施するための資金として供与される場合は、「ダイレクト・アシスタンス」と呼ばれる。こうした方策は比較的实施が容易であり、効果も挙げやすいと考えられる。それでも、被援助国側は資金利用においてイニシアティブをとれないことに不満を感じ、「札束で頬をたたく」行為だと批判するかもしれない。あるいは、被援助国側が指示に従わないことをちらつかせて援助をせしめる「弱者の脅迫」の様相を帯びるかもしれない。普遍的な大義からはずれる援助国本位の要求が行われた場合は、「賄賂」として内外から批判を浴びる可能性も高い。

「ネガティブ・リンケージ」の場合、被援助国が援助国側の注文に応じなかったため、ODAが減額、場合によっては停止されるということになる。こちらは、さらに厄介な問題を抱えている。そもそもこの手段は相手のプライドを傷つけるため、反発を招きがちである。また、途上国への資金フローの中で相対的にODAの意味が低下している現在、ODAのみを停止したところで、大した効果は期待でき

ないであろう。

「ディプロマティック・プレッシャー」は、抗議や説得などの外交手段によって、目的達成のために相手国に圧力をかけるということになる。ただし、これは相手側に従う意思のない場合、その効果がほとんど期待できないということになる。

このように考えると、外交カードとしてODAが効果を発揮するとすれば、少なくとも次のような条件が必要であると考えられる。①多くのODA供与国が協調行動をとれること、②相手国のODAに対する依存度が高いこと、③他の被援助国に対しても同一基準で一貫した政策がとられること、④供与国側の主張の正統性が普遍的基準から明白であると認められること、⑤相手国に要求に従う用意、あるいは要求に従うメリットがあること。しかし、複数の条件がそろうことは希であり、現実には政治的目的を帯びた援助の有効性はきわめて限定されたものである<sup>26)</sup>。しかも、相手が援助国と関係の深い大国であるほど影響力を及ぼしにくく、逆に相手が援助国と関係の薄い小国であるほど影響力を及ぼしやすいといったことになりかねない。

国連における投票行動と二国間援助との間にはほとんど相関関係がなかったという研究<sup>27)</sup>、政治的コンディショナリティが援助依存率のきわめて高い国々で効果を挙げ得ず、逆に大して援助依存率の高くない国でそれなりの効果を挙げた事例があったという研究<sup>28)</sup>も、政治的道具としてのODAの限界を示している。そもそも、ネガティブ・リンケージとしては、より強力な政治手段（経済制裁、経済封鎖）が存在するわけであり、ODAはせいぜい穏健な交渉材料にすぎない。結局、少なくとも直接的な政治的影響力を行使する手段としてODAを位置づけることは困難である。

### 3 日本のODAと国益をめぐる動向

#### ①ODAの政治化とODA大綱

戦後賠償としてスタートした日本のODAは、当初輸出振興策として位置づけられていた（C1）。しかし、その後経済大国と化していった日本は、次第に他の要素に重点を置き始めることになる。特に近年、ODAの政治的側面が重視されるようになってきている。その一つの表れが、1992年に打ち出された「ODA大綱」であ

る。

1989年、そして91年以降96年に至るまで、その巨大な経済力と急速に進んだ円高を背景に、日本は世界最大のODA供与国として君臨することになる。湾岸戦争を機に一気に高まった「国際貢献論議」の中でも、ODAはPKOと並んで日本外交の主要な柱と位置づけられた<sup>29)</sup>。軍事力を外交政策として利用できない日本にとって、ODAはそれに代わりうるオプションであった。

折しも90年に勃発した湾岸戦争によって、途上国における軍拡と援助の関係が国際的な問題として取り上げられた。それに応える形で、政府は91年に、いわゆる「海部四指針」、引き続いて92年にはそれに環境問題への取り組みを加え、より体系化した「ODA大綱」を打ち出した。それまで「要請主義」「内政不干涉主義」を原則に極力政治色を打ち出すことを避けてきた日本のODA政策は、ここに来て大きな変化を遂げることになった<sup>30)</sup>。

ODA大綱では、人道的配慮、相互依存の認識、地球環境保全、自助努力の支援といった基本理念とともに、ODA供与のルールとして（1）環境と開発の両立、（2）軍事的用途およ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・製造、武器の輸出入動向に対する配慮、（4）民主化促進、市場経済導入、人権保障への配慮、といった原則が掲げられた。

この大綱の特徴は、普遍的大義を強調し（S 2）、自国の国益を極力前面に出さないことである。政治的コンディショナリティとしての性格を色濃く帯びたODA大綱は、その理想主義的な立場とともに、はたしてその運用がどのように行われるかという点で内外から注目を集めることになる。

## ②ODA大綱の運用

しかし、実際の大綱の運用は、「環境」以外の原則（すなわち91年の四指針で打ち出された原則）については、きわめて控えめなものであった。四指針の運用について分析した中川は、ネガティブ・リンケージやディプロマティック・プレッシャーの発動における慎重さ、ダイレクト・アシスタンスの少なさ、軍事支出の動向、武器の輸出入の動向に関しては発動事例がないことなどを指摘している<sup>31)</sup>。

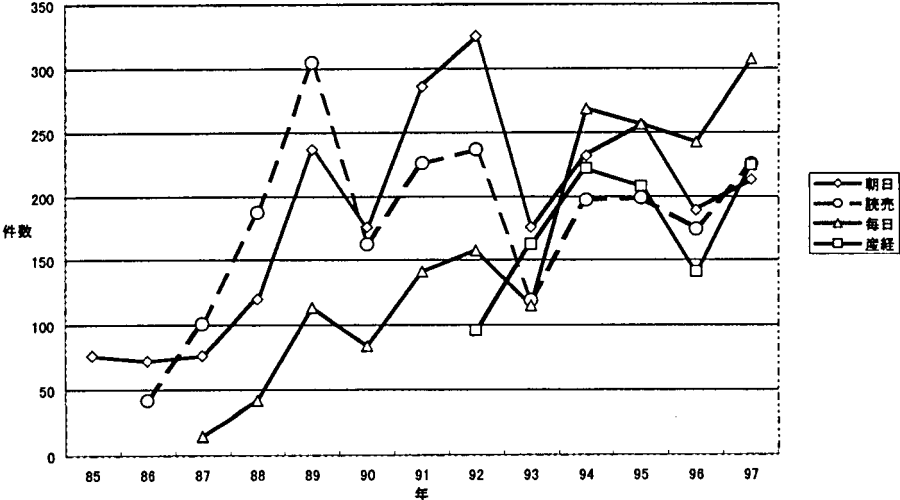
もっとも、こうした指針は、そもそも運用の明確性、透明性を確保すること自体が困難であり、また運用したところでその有効性が決して明白なものではない。し

かも、ODA大綱はあくまで閣議決定によるものであり、拘束力を持った「法」ではない。このように考えると、どうやら大綱はあくまで「外交的メッセージ」にすぎず、コンディショナリティとしての機能は当初からさほど期待されていなかったとみることができる。

では、なぜこのような大綱が打ち出されたのか。それは、ODAを外交の柱として定着させることによって政治大国化（国際的地位向上）をめざしていた日本が、その政策の正統性を内外に示す必要があったためと考えられる。ODAは他の政策と異なり、支持母体がきわめて脆弱である。供与国内には直接的な利害関係者がほとんど存在せず、それゆえ世論が最大の支持者であるとみなされる傾向が強い。このような事情を反映して、援助当局者は世論の動向にきわめて敏感であり、何とか国民から支持を獲得しようと援助の正当化に腐心することになる。

当時、日本は世界最大のODA供与国になり、マスコミにODAが取り上げられる機会も急速に増え、国民の関心も高まっていた（図1参照）。一方で、80年代末以降、内外からODA批判が急速に高まっていた<sup>32)</sup>。ODA大綱の打ち出しは、まさにそうした内外世論からの批判に応えるものであった<sup>33)</sup>。実際、ODA大綱以

図1 34) 主要全国紙の年間ODA関連記事数



降、一時的にマスコミの取り上げも減少し、ODA批判も沈静化していった。

### ③財政構造改革とODA改革論議

その後しばらく、ODAの改革論議は鎮まっていた。しかし、ODAをめぐる環境は96年頃から急転し始めた。冒頭に述べたように、ODAの規模縮小、削減の動きが現実のものとなり始めたのである。ここ数年世界最大規模を誇ってきた日本のODAは、96年実績において、ドルベースで前年比34.9%もの大幅減少となった。さらに、吹き荒れる財政危機の嵐の中、これまで例外的な「聖域」として量的拡大が図られてきたODAも、98年度予算において、ついにその規模が円ベースで10%削減されることとなった<sup>35)</sup>。

97年のODA改革論議は、政府内で援助予算削減の動きが強まる中、それにタイミングを合わせるように官民から次々と発表された。ここでは特に、ODAの主要担当省庁である経済企画庁、通産省、外務省（このうち、外務省のものは中間報告および「ODA白書」）から提示された改革論について触れておこう。

これらはいずれも、大臣の諮問機関、省庁の私的研究会による報告という体裁がとられている。そのため、いずれも、自らの特色を出そうとした省庁側と諮問委員との「妥協の産物」としての性格を色濃く有しながら、ODAの正当化に腐心している様子がうかがえる。

経済企画庁の報告書（『持続可能な経済協力に向けて』2月）は、経済合理性という観点からODAを「経済的に持続可能」なものとする必要性を訴えている。興味深いのは、報告書の中に、過去のODAが「現実主義者」的利害関心を有していたことに対する問題点について触れていることである。たとえば、冷戦期には、「反共でさえあれば、たとえその政府が腐敗した独裁政権であっても、米国をはじめとする西側諸国は支持し援助を与えることがあった<sup>36)</sup>」という、従来研究者からは指摘されていても日本の官公庁が決して触れてこなかった問題に言及している。また、「開かれた国益」を唱え、「総合安全保障」に加え、環境、食料、人口、資源といった問題をも顧慮した「地球安全保障」の観点を導入しようとしている点が注目される。

通産省の報告書（『行財政改革の下、国民の利益に資する経済協力を求めて』6月）は経企庁のそれに比べると、自国の利益重視の立場をより明確に打ち出してい

る。経企庁のトーンがE 1, E 2の次元に重きを置いているのに対し、通産省の報告書はC 1, C 2の次元に高い比重を置いている。また、「国連への基幹的意思決定過程への参画を果たす」ためのODA利用、「途上国に対する外交の実施手段」としての位置づけなど（P 2）、現実主義的な政治・戦略的利害に重点が置かれている<sup>37)</sup>。安全保障としては、「総合安全保障」の範囲内での言及である。

外務省の報告書（21世紀に向けてのODA改革懇談会『中間報告』6月）は、本稿執筆時点では中間報告書に留まっていることもあって、全容は定かではない。国益に関する議論は現段階では最小限に留まっており、「国際機関の意思決定に際しては、我が国の政策・国益が最大限反映されるべきである<sup>38)</sup>」と述べられているにすぎない。むしろ重点は「国別計画の策定」という、実務的な提言におかれているといえる。ただし、近年の『ODA白書』では、96年版がC 2のような商業的利益および総合安全保障について言及している<sup>39)</sup>。さらに97年版では「望ましい国際社会を主体的に形成していく過程でODAが活用されるべきであり、それが日本の国益、すなわち日本国民の利益を確保することに繋がる」として、国益と国際社会の利益の統合を打ち出している<sup>40)</sup>。また、UNDPや社会開発サミットで打ち出された「人間の安全保障<sup>41)</sup>」を受ける形で、97年6月の国連環境開発特別総会の演説で橋本首相が用いた「人類の安全保障（global human security）」という概念を持ちだしている点が注目される<sup>42)</sup>。

これらの改革論は、各省庁の立場を反映した形で若干その力点を異にしている。しかし、いずれも近年までODA政策の中ではさほど強く打ち出されてこなかった「国益」を前面に持ちだしていることが特徴である。一方で、はたしてそれが実際に期待した国益をもたらすものであるか、という政治的有効性に対する検証は、『ODA白書』で大綱運用についての評価がみられる以外、全くといってよいほど行われていない。

#### ④改革論議の意味

これらODA改革論議の登場背景は、いわゆる「援助疲れ」とはやや事情を異にする。今回の削減はODAにとっての外部要因によるものであり、政策自体が正統性、国民からの支持を失っているとはいえないからである。新聞記事の増加が示すように、この10年、国民のODAに対する関心そのものは高まってきており、しか



も各種世論調査でもODAに対する支持は圧倒的に高い<sup>43)</sup>。ただし、従来みられなかった傾向として、ODAを積極的に削減しようという人々の割合が増えつつあることが指摘されている。しかも、そうした人々は、ODAが国益と結びついていないという不満を感じている人々であるという<sup>44)</sup>。

また、これらの報告書には、興味深い側面が隠されている。というのも、報告書自体には表れていないが、いずれにおいても、そのとりまとめ役たちが「道義的な国家」や「国品をどう高めるか」といった言葉で、理想主義的なP3の要素を、それぞれのインタビューの中で強く主張している点である<sup>45)</sup>。

こうしてみると、これらのODA改革提言で謳われている「国益」や「安全保障」についても、レトリックとしての性格が強いものと考えられる。実際に「国益」「安全保障」を追求するというよりも、むしろ世論に配慮し、政策を正当化するために様々な見解を集約した結果であるいえよう。とりまとめ役たちが道義性を主張するのは、たとえそれが目に見えた成果を挙げるものでなくともODAはやるべきだ、という判断があると考えられる。一方、ODA削減に何とか歯止めをかけたい各省庁は、実利的な期待をODAに持たせることによって現実主義的な批判に応え、少しでも経済界や世論からの支持を獲得しようとしていると推察されるのである。ODA白書や改革論議にみられる「国益」論には、そうした妥協の産物、あるいは異なる見解の寄せ集めとしての色合いが強いのである。そこに現実的な意味はほとんどないといってよい。

## おわりに

結局、ODA大綱に代表される近年のODAの政治化は、表明された目的の実現を実際に期待したものとは考えにくい。ODAには、質的にも量的にも、外交カードとしての有効性が低いからである。にもかかわらず、近年の改革論議で「国益」「安全保障」をODAと結びつけようとする主張が増えていることは、ODAの正統性を確保するためのレトリックとしての側面が強いことを示している。言い換えれば、それは国際開発協力という政策自体の正統性が揺らぎつつあることの表れである。

一方、本稿でほとんど検討しなかった経済的、商業的国益については、それなり

の有効性を指摘する見解もある<sup>46)</sup>。日本のODAがさほど挫折感にさいなまれてこなかったのは、皮肉にも政治的国益を追求してこなかったからだ、といえるかもしれない。ただし、少なくとも短期的、一国的な経済的国益を追求することは、国際的にも国内的にも批判を受けることになるであろう。われわれは、ODAによって受ける恩恵が、本質的に伝統的な国益（政治的にも経済的にも）とは異なったものであるということを再認識する必要がある。

また、本稿で論じてきた問題は、あくまで援助国側の「国家」としての国益、安全保障であった。それに対し、UNDPが94年に発表した「人間の安全保障 (human security)」は、国家よりも「人」の安全に焦点を当てたものである。

こうした考え方の登場は、「安全保障」の概念をより一層拡大し、国際公共財としてのODAの位置づけを強めようとするものである。「総合安全保障」が「国益」の別の表現であるならば、「人間の安全保障」は「人類益」の別の表現であるといっていよう。ODA本来の機能からすれば、それは確かに望ましい方向である。

もっとも、世界的に停滞気味である現在のODAにとって、それは過度の期待という感も否めない。DAC諸国による96年の援助総額はただだか550億ドル程度であり、対GNP比では0.25%と、目標の0.7%に遠く及ばない。「安全保障」という用語が用いられるのは、ともすれば国益と乖離して諸国家から支持を失うことを避けるためのレトリックと考えられる。このような状況の下では、「人間の安全保障」も援助担当者たちが何とか予算を確保しようとするための方便にすぎない、という批判が出るのも無理からぬことである<sup>47)</sup>。

しかしながら、このような発想の転換がODAに求められていることもまた事実である。実際、ODA改革論議にも部分的にこのような概念が導入されつつある。その意味で、今後諸国家が国益をどのように再定義し、「人間の安全保障」のような概念を政策としてどのように具体化していくかが注目されよう。(1997年12月脱稿)

## 註

- 1) 主要なものとして、以下のものがある。通商産業省通商政策局経済協力部編「産業構造審議会経済協力部会意見具申 経済協力構造改革に向けて——行財政改革の下、国民の利益に資する経済協力を求めて」通商産業調査会、1997年（具申は97年6月に公表）。外務省／21世紀に向けてのODA改革懇談会【中間報告】1997年6月。経済企画庁／経済協力政策研究会最終報告書【持続可能な経済協力に向けて】1997年2月。経団連国際協力委員会【ODAの改革に関するわれわれの考え】1997年4月。
- 2) こうした動きを示す代表的な文献として、以下を参照。Robert Cassen & Associates, *Does Aid Work? : Report to an Intergovernmental Task Force*, Oxford University Press, Oxford, 1986。（ロバート・カッセン著、開発援助研究会訳【Does Aid Work? 援助は役立っているか】国際協力出版会、1993年。）また、世銀による以下の文献は、援助が有益であったことを主張する代表的なものである。World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, New York, 1993。（世界銀行【東アジアの奇跡】東洋経済新報社、1994年。）日本においても、ODAに関する評価作業が90年代に入って盛んに行われるようになってきている。
- 3) 拙稿「援助理念と援助評価」【山口大学教養部紀要（人文科学編）第27巻】1993年。
- 4) 先進国から途上国への資金の流れのうち、何がODAに該当するかは60年代末の段階でDACによって定められている。ここで挙げた要件以外に、公的機関による資金の流れである点、グラントエレメントが25%以上であるという点がその条件となっている。Rutherford M. Poats, *Twenty-five Years of Development Cooperation: A Review*, OECD, Paris, 1986, p.171.
- 5) 横田洋三「岐路に立つ日本の政府開発援助」【国際問題（No.451）】1997年10月号, p.5.
- 6) 河合三良（インタビュー記事）「ODA改革のカギは国別計画の策定：目的は『道義的な国家』ということ」【国際開発ジャーナル（No.491）】1997年10月号, p.5.
- 7) 河合、前掲記事。
- 8) 前掲【産業構造審議会経済協力部会意見具申】
- 9) 小浜裕久「日本の政府開発援助における構造調整：有効な援助のためのリストラ」前掲【国際問題（No.451）】p.28.
- 10) 国際開発ジャーナル編集部「ODAに関する国民意識調査——興味深いODAの国益論争：国益肯定否定の背景」【国際開発ジャーナル（No.487）】1997年6月号, p.24.
- 11) 国際開発ジャーナル編集部、前掲記事。
- 12) ただし、こうした「国益」をめぐる曖昧さは、必ずしも故なきわけではない。日本においては、「国益」という言葉がその国家にとってのみの利益、というニュアンスで語られることが多いからである。
- 13) 外務省経済協力局編【我が国の政府開発援助（ODA白書）上巻——人類の安全保障と21世紀へ向けた環境開発支援構想】国際協力推進協会、1997年, p.12.
- 14) こうした立場は、プラント委員会報告によって提示されたものである。プラント委員会報告

- 書『南と北——生存のための戦略』日本経済新聞社、1980年。
- 15) Steven W. Hook, *National Interest and Foreign Aid*, Lynne Rienner Publishers, Colorado and London, 1995, chap.2.
  - 16) マルクス主義的発想をベースにした「構造主義者」の立場は、むしろ被援助国側の視点といえよう。したがって、援助国の国益、安全保障という本稿のテーマに対する関心の低い構造主義者については、原則として扱わないことにする。また、フックの整理は、アクターとして国家を想定している。近年注目を集めているNGOの立場をも反映させるとすれば、初瀬龍平が提示した「カント的立場」を加えた分析の方が有効であろう。初瀬龍平『国際政治学——理論の射程』同文館、1993年。ただし、これについても、今回のテーマについては関連が低いため、扱わないことにする。なお、本稿と近い観点から日本のODAを分析したものとして、稲田十一の業績がある。稲田十一「国際システムにおける日本のODAの位置づけ」日本国際政治学会編『国際政治』第93号、1990年。ただし、稲田がリアリズム対リベラリズム（フックのいう現実主義者対理想主義者）の対立の構図からODAの位置づけを行うことを目的にしていたのに対し（その意味で、稲田の議論は前に触れた、国益肯定—否定の議論に近い）、本稿では、そうした対立の構図自体が抱える問題について検討を行うという点で異なる。
  - 17) David Arase, *Buying Power: the Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1995, pp.11-12.
  - 18) たとえば、稲田は「政治—経済」という軸と、「リアリズム—リベラリズム」という二次元で援助の目的を分類している。従来は、そうした視点が一般的であった。稲田、前掲論文。
  - 19) Stanton H. Burnett, *Investing in Security: Economic Aid for Non-economic Purposes*, the Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 1992.
  - 20) アメリカの二国間援助は経済支持援助 (Economic Support Fund: ESF), 経済開発援助 (Development Assistance: DA), 食糧援助 (Public Law 480: PL 480) に大別されている。これらのうち、政治および安全保障上の観点から特に関心を有する国々に供与されるESFが、二国間援助の半分近くを占めてきた。その結果、イスラエル、エジプト両国だけで、二国間援助のほぼ40%を占めてきた。
  - 21) このあたりの事情については、以下の文献を参照。Arase, *op.cit.*, pp.222-223. Dennis T. Yasutomo, *The manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington Books, Lexington, 1986. (デニス、T. ヤストモ著、渡辺昭夫監訳『戦略援助と日本外交』同文館、1990年)
  - 22) Hook, *op.cit.*, pp.146-147.
  - 23) Hook, *ibid.*
  - 24) 大隈宏「開発と援助の「近」未来」細谷千博監修、横山宏章、野林健編『国際政治の21世紀像——世界を揺るがすドラマ20幕』有信堂、1996年。
  - 25) ODA四指針の運用について日本政府が具体的にとった措置を、中川淳司は「ネガティブ・リンケージ」「ポジティブ・リンケージ」「ダイレクト・アシスタンス」「ディプロマティック・プレッシャー」の四つに分類して説明している。中川淳司「開発援助と政治学」佐藤寛編『援助研究入門——援助現象への学際的アプローチ』アジア経済研究所、1996年。本稿では、ダイレ

- クト・アシスタンスが相手国への報酬としての側面を持っていることから、ポジティブ・リンケージに含めた。
- 26) Peter Burnell, *Foreign Aid in a Changing World*, Open University Press, Buckingham and Bristol, 1997, pp.23-27, pp.201-204.
- 27) Charles W. Kegley Jr. and Steven W. Hook, "U.S. Foreign Aid and U.N. Voting: Did Reagan's Linkage Strategy Buy Deference or Defiance?" *International Studies Quarterly* 35 (September).
- 28) G. Crawford, "Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency," *Democratization* 4, 1997(forthcoming) cited in Burnell, *op.cit.*, p.203.
- 29) 拙稿「日本と国際協力」米原謙, 土居充夫編『政治と市民の現在』法律文化社, 1995年。
- 30) 『ODA白書』の1990年版では, ODAに理念がないという批判に対し, 「重要なのは, 国民の大多数が援助の必要性を認めているか否かであって, なぜその必要性を認めているかの理由付けを統一することではない」としている。通産省も, 同じ頃, 理念を振りかざすことに疑問を呈していた。通商産業省編『経済協力の現状と問題点(1989年版)総論』p.75。
- 31) 中川, 前掲論文。
- 32) 当時の日本では80年代半ばのマルコス疑惑などを機にODAをめぐるスキャンダルが問題になっており, 内外から「量は多いが質が悪い」「理念のない, 経済主義的援助」といった批判が高まっていた。たとえば, 以下の文献を参照。鷲見一夫『ODA 援助の現実』岩波書店, 1989年。村井吉敬+ODA調査研究会編著『無責任援助ODA大国ニッポン』J I C C 出版局, 1989年。
- 33) また, ODA大綱の打ち出しは, 官僚主導の援助政策決定過程に対する, 国会の干渉を防ぐ目的も持っていた。当時国会では, 一部議員により援助基本法を制定し, 国会の影響力を強化しようとする動きがあった。ODA四指針, そしてODA大綱の制定は, 外務省がそうした動きに先手を打つべく積極的に推進したものであるという。前掲中川, p.25。
- 34) 「日経テレコン」の各紙データベースより, キーワード「ODA」の年間ヒット件数をもとに, 筆者が作成。なお, 『毎日新聞』に関しては, 政府開発援助とは無関係な記事も含まれていたため, その分を差し引いて補正した。また, 新聞によっては若干記事が重複してカウントされているものもあった。ただし, こちらは少数であったため, そのままにしてある。そうした意味では100%厳密な数値ではないが, 全般の傾向を把握するには十分である。また, 読売新聞は86年以降, 毎日新聞は87年以降, 産経新聞は92年以降のデータである。(それ以前はデータベースに資料なし。)
- 35) 95年度実績が144.9億ドルであったのに対し, 96年度実績は94.4億ドルまでに落ち込んだ。その要因としては①急速に進んだ円安(95年1ドル94.07円から96年108.82円)②国際開発金融機関に対する出資・拠出が増資サイクルの狭間となった(円ベースで65%減)③過去の借款の回収金が増大し, 有償資金協力のネットベース実績が減少(円ベースで対前年比22.2%減)などといった点が指摘されている。『ODA白書(1997年版)』参照。なお, 98年度予算では, ODAは10%の一括削減となった。
- 36) 経済企画庁, 前掲報告書, 本文1「はじめに——冷戦後の経済協力」。

- 37) 通産省, 前掲報告書。なお, 通産省はODAの他にOOF, 民間資金なども含めた広い意味で「経済協力」という語を用いている。ただし, 本報告がODAを主たる対象としていることは明らかである。
- 38) 外務省, 前掲報告書。
- 39) 前掲【ODA白書】96年版, pp.13-15。
- 40) 前掲【ODA白書】97年版, pp.12-15。
- 41) UNDP, *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, Oxford, 1994. (UNDP編, 広野良吉・北谷勝秀・佐藤秀雄監修【人間開発報告書1994(日本語版)】国際協力出版会, 1994年。)
- 42) 前掲【ODA白書】97年版, p.22。
- 43) たとえば, (財)国際協力推進協会が96年12月に実施した「ODAに関する国民意識調査」によると, 今後の日本のODA規模に対し, 現状維持(56.2%), あるいは推進(7.6%)を志向する人々が, 削減(16.7%), 不要(0.7%)と考える人々を大きく上回っている。96年10月の総理府世論調査においても, 現状維持(46.9%), 推進(32.9%), 削減(12.9%), 不要(1.8%)といった状況であり, この状態は20年間大きく変化していない。
- 44) 国際開発ジャーナル編集部, 前掲記事「ODAに関する国民意識調査」。
- 45) 河合, 前掲記事(外務省諮問委員会座長)。高阪章「政府と民間の分業体制の見直しを——思惑が違う『顔の見える援助』の解釈」(通産省諮問委員会起草小委員会委員長)。星野進保「ODAは国の『品格』を高める手段」(経企庁諮問委員会座長)いずれも前掲【国際開発ジャーナル(No.491)】。
- 46) Arase, *op.cit.* Hook, *op.cit.*
- 47) Burnell, *ibid.*