

わが国政府開発援助にかかる史的—考察 —現行体制の史的背景と今日的課題—

沼田道正

1. 序論

1992年6月外務省は、わが国の政府開発援助が1991年暦年/支出純額ベース(\$1=¥134.5)で109.51億ドルに達し、DAC諸国(20ヶ国)中第1位になったことを発表した。⁽¹⁾ 同発表直後の本邦ジャーナリズム等による報道や論評は、それらの実績を肯定的に評価するものであった。わが国の政府開発援助事業は過去40有余年の間、内外からの要請等に基づき年々拡大の一途をたどり、今日においては国民多数の理解と支持を得て、わが国の国際社会に対する貢献という重要な外交政策を担う国家事業として広く認知されつつあると言えるであろう。しかしながら国家単位で約40年間という比較的短い年月のうちに大幅な支出額の増加、著しい事業形態の多様化と規模の拡大を経験した為、わが国の政府開発援助が種々様々な問題点等を露呈し国内はもちろん世界から厳しい批判等を受けるようになってきたことも社会的事実である。それらの批判等の一部には、残念ながら開発途上諸国・地域の社会・経済現況について十分な理解がないことやわが国の開発援助組織・制度に関する誤解あるいは特定の社会価値観に基づく一方的な判断から起因していることも含まれている。このことはとりもなおさず、わが国政府と国民にとっていまだ政府開発援助について国民的経験が浅い為、国民的理解も満足出来るレベルにあるとは言えず、実施にかかる組織や制度も整備途上にあることを意味するのであろう。加えて、対象となる開発途上諸国・地域の現況も変貌しやすく、適正なニーズを把握する為には対象開発計画や事業内容の多様化・多元化は避けられず、結果としてきわめて複雑多岐な開発援助事業を実施しなければな

らない。このように、激動する開発途上諸国・地域にかかる適正な開発ニーズの把握や効率的な援助実施体制の確立ならびに優良プロジェクト／プログラムの形成等をめざして、今日わが政府も国民も困難な試行錯誤の体験過程にあるといえよう。従って本論は、「国際貢献」の重要な役割を期待され、急速に拡大展開しているわが国の政府開発援助に取組み、主にその歴史的背景に焦点をあて、諸問題の所在とその本質を解析することによって現行体制に内在しその正当性と合理性の規範となっている社会価値観とその意義について追求してみたい。

2. わが国政府開発援助の史的背景とその意義

(1) 政策および事業展開について

わが国の開発途上国・地域に対する広義の経済協力は、本邦民間企業主導による1951年のインドのゴア向け鉄鉱石開発投資と1952年のチリ向け機関車輸出に対しての日本輸出入銀行による輸出信用の供与が始まりとみなされている。⁽²⁾ 開発途上国への海外投資と輸出信用の供与は、1953年7月の朝鮮戦争休戦後のわが国経済が深刻な輸出不振と外貨不足に見舞われたことが原因であった。当時、開発途上国からの資源供給の安定確保と輸出振興をはかる為、日本政府によって、実際には日本輸出入銀行を通じて推進されたのであった。⁽³⁾

一方、より狭義の意味でのわが国の政府開発援助は、一般に第2次世界大戦後の主に東南アジア諸国に対する賠償にその原形を形成されたと位置付けられている。いわゆる戦後賠償は、1952年のサンフランシスコ講和条約によりその義務を課せられたことから実施され、1955年から1977年に至るまで、対象11ヶ国、総額約15億ドルの規模で供与されたのであった。⁽⁴⁾

この間に、今日に至るまでのわが国の援助政策や実施形態への影響を与えた社会価値観等が醸成されたとみなすことが出来よう。すなわち第一にわが国の場合、国単位のより純粋な意味での開発途上国・地域等に対する政府開発援助事業とその実施体制が確立される以前に、1950年代初めの不景気対策

及び外貨不足等の国内経済的理由から民間企業主導による開発途上国への経済協力が始まり、その活動に対する政府又は政府機関による支援という実施形態が先行した点にある。従って開発途上国・地域に対する経済協力の組織・制度は、これらの民間企業活動への支援という考え方に配慮しながら当初は整備されていったのである。第二に、賠償という性格上、供与予定物資及び品目等の選定に際しては、当然の如く相手国の意向が強く反映され、それらの意思決定の積み重ねがいわゆる「要請主義」原則の確立に結びついたと考えられる。当時は敗戦直後の厳しい反日感情から相手国の意思にわが国が決定的な影響力を及ぼすことの出来る状況ではなかったことも確かなように思われる。第三に、賠償の場合、供与方法について国際通貨等による贈与ではなく現物支給方式を採択した為、主に商社を中心とするわが国民間企業と相手国政府関係者との直接的利害関係が深まり、いわゆるひも付き援助と呼ばれる本邦産品限定の調達と、援助事業が応々にして「援助ビジネス」として一般にとらえられる原点を創設したと思われるのである。

この「要請主義」原則は、定義上第2次世界大戦以前の帝国主義的アプローチを反省し相手国の主権を尊重する点できわめて有意義である。しかし実際の開発計画・プロジェクトの策定が諸般の事情で困難な開発途上国の現状においては、真の現地ニーズの把握とそれらに対する適正な計画の立案やプロジェクトの実施という理想を追求する観点からすれば、主体性の放棄と批判されても今日ではやむを得ない一面がある。

また「民間主導型」は、当時においては官民一体となって戦後社会経済の復興という国家目的を追求中の過程にあり、民間活力を利用して効率良くかつ効果的な行政を施行し国および国民の英知を結集することが出来たことについては高く評価すべきことであるが、反面、時代の推移と事業規模の拡大と共に、既得権益の独占、政治利権化や相手国政府関係者との汚職構造の可能性などが一層促進され、それらに対するわが国政府のチェック機能が十分発達しなかった遠因になっていると思われるのである。

このようにしてわが国の政府開発援助は賠償を制度的前身として政府が経

済復興と国際社会への復帰をめざす内政・外交の過程の中で、主要な国家事業とはみなされないまま民間主導型の経済協力と結合して小規模な制度の改編、実施機関の設立と改組、事業形態ならびに規模の漸増等が実現され、それらの積み重ねの上で制度、組織、政策目的/理念等が整備されていったのである。当時の政策目的は、輸出振興への支援と国際社会におけるわが国の再認知であった。

正式の政府開発援助としては、1954年わが国がかねてより希望していた国際社会へ復帰する好機としてコロンボ計画とアジア極東経済委員会への加入が認められ、これにより1955年3,840万円の予算で研修員の受入れ、専門家の派遣等技術協力に取り組むことになった時から開始されたと考えられる。1956年には、わが国は日ソ国交正常化を果し国際連合にも加盟することが出来、この際ようやく国際社会の独立した一構成員として広く認められ始めたと思われる。1958年には、客年インドのネール首相訪日時要請に基き、総額5,000万ドルの政府直接借款が初めて締結された。⁵⁾ 1960年には、世界の開発途上諸国・地域に対する国際的な援助の調整機関として設立されたDAG(開発援助グループ)にアメリカの斡旋によりわが国は参加し、翌1961年OECDの下部機関としてDAC(開発援助委員会)発足の際には、同時にこれに加盟した。DACのメンバー国になったことは、すなわちわが国が戦後復興の際に世界銀行からの低利長期融資を必要とした開発途上国から、これ以後先進工業諸国の一員として援助国の立場になったことが国際的に承認されたことを意味することになり、わが国外交努力の成果を象徴する出来事であったと言えるのである。

1960年代中頃までわが国の援助の大宗を占めていた賠償(準賠償を含む)は順次その役割を終えつつあり、これに対応して政府は新規の政策的意図と制度で「経済開発特別援助費」を外務省予算に計上し一般無償資金協力を1969年より開始した。無償資金協力は、主に最貧途上諸国・地域を対象に民生の安定及び住民の福祉向上を目的として公共的性格が強く収益性のない社会開発分野のプロジェクトを重点的に対象としており、相手国には返済義務を課し

ていない。無償資金協力には、1967年GATTケネディ・ラウンドの際、開発途上国の食糧不足に資する為成立した国際穀物協定中の食糧援助規約に基づき1968年より参加した食糧援助(通称KR援助、予算大蔵省計上)があった。

1974年には一般無償にひきつづきわが国水産業との関係の深い開発途上国・地域も対象に含めた水産無償、1975年には文化無償、1976年には緊急災害援助、1977年には食糧増産援助(通称2KR援助、当時予算大蔵省計上)等が開始され今日に至るまでそれぞれ十分な実績を積み重ねて来ている。⁽⁶⁾ このようにして技術協力、有償資金協力、無償資金協力等の主要な三大事業が漸次実施、拡充されていった。これら2国間援助事業に加えてIMF、IBRD(世界銀行)、UNDP等国際開発援助機関への出資・拠出なども含めて一般に現行の政府開発援助と総称している。

(2) 事業実績(金額)について

1960年には、わずか1億500万ドルであったわが国の政府開発援助実績は、10年後の1970年には4億5,800万ドルになり20年後の1980年には33億370万ドルとなった。30年後である1990年実績は、90億6,900万ドルで、1991年実績は、先述の如く109億5,100万ドルにも達した。この急激な実施額増大の主な理由としては、1960年中頃から顕著になったわが国経済の高度成長とそれに対応して他の先進工業諸国や開発途上諸国からの要請及び国際社会での地位向上をめざすわが国政府の政策意図の反映等であろう。1978年ボンで開催されたサミットにおいて当時の福田首相は1977年のドル建て実績14億2,400ドルを3年間で倍増するとの政府開発援助第1次中期目標設定を宣言し、1980年わが国は円高にも助けられ先述の如く33億370万ドルで達成した。この中期目標設定は、その後も継続され1981年には当時の鈴木内閣によって1976年から5年間の実績106.8億ドル程度を1981年からの5年間で倍増するとの第2次中期目標の設定がなされた。その実績は180億7,000万ドルで達成率は84.6%であったが、ODA関連一般会計予算では1兆2,444億円(76～80年度総計)に対し2兆4,307億円となり達成率は98%であった。⁽⁷⁾ わが国は第2次中期目標終了後も

政府開発援助の着実な拡充に努めることとして1985年9月第3次中期目標を決定、1992年までの7年間で81年から85年までの上記累計総額180億7,000万ドルを倍増し400億ドル以上を目指した。この設定時には合わせて実施体制の充実、技術協力と資金協力の連携強化、評価活動の拡充、民間活動との連携強化、他の援助国や国際機関との協力推進等の積極的な援助政策が決定された。⁽⁸⁾

1987年5月、政府は当時の開発途上諸国の累積債務の増大、一次産品価格低迷に対する緊急経済対策の一環として7年倍増目標の2年繰上げ、1990年の実績76億ドル以上の確保、200億ドル以上のアンタイド資金の還流、3ケ年で5億ドル程度のノン・プロジェクト無償資金協力の実施、実施体制の拡充等を決定した。⁽⁹⁾ 1988年6月政府は第3次中期目標実施中にもかかわらず、経済的困難に直面している多くの開発途上諸国及び他の先進工業諸国等からの強い要請に基き、1988年から1992年の5年間を対象とする第4次中期目標を設定した。すなわち1983年から87年の累計総額249億6,000万ドルを1988年から1992年までの5年間で500億ドル以上とすることを国際的に宣し、現在に至るまで実施中である。同時に相手国のニーズにより合致した事業実施を図る為、各事業形態別に援助政策の重点を表明している。無償資金協力については、後発途上国(LLDC)重視、債務救済措置の拡充を含めた一層の事業規模の拡大である。技術協力については、留学生、研修員、専門家等を対象とする人造り協力の推進、公的のみならず民間による技術者交流への援助、政府・民間の実施体制の整備、NGOとの連携強化等である。国際機関を通じての協力では、財政基盤の強化への積極的な対応と国際機関の保有する専門知識や経験の活用である。有償資金協力については、長期・低利の一層の拡充をめざす質の改善と一般アンタイド化の推進である。その他、要員の拡充、案件発掘・形成機能の強化、評価活動の充実等が提言されている。

このように15年/4期にわたる中期政府開発援助目標の設定とその実績は、国民的支援のもと渋る財政当局を説得させ、予算単年度主義の制約をある程度打破出来た点において、又、その結果内外からの批判を浴びつつも、それ

なりの援助実績を積み上げ国際貢献の義務を果たしてきた点においても関係者の努力とその成果に対し肯定的に評価すべきであろう。

(3) 組織・制度について

次に、実施体制特に援助関係組織の史的発展過程を要約してみたい。これらの行政組織について、当時のきわめて短期・短絡的な行政ニーズに迫られ急遽創設され、中長期的展望のないままひきつづき相対的に受身の事由から今日に至るまで運営されている点に、今日の援助行政にかかる根源的な問題があるのではないかと思料されるのである。

1948年2月わが国の賠償問題処理の為、賠償庁が設立されたのが戦後わが国の経済協力関係の行政組織設立の始まりと思われる。1955年2月賠償協定締結と実施の本格化に伴い外務省アジア局に臨時賠償連絡室が置かれ、同年7月にはアジア局賠償部として昇格した。一方、技術協力、経済協力等については当初外務省アジア局内で処理していたが、1959年経済協力部が新設され、その中に技術協力課、経済協力課が設置された。1962年に経済協力部は4課からなる経済協力局に格上げされ、アジア局賠償部の業務も移管され、賠償部は1964年発展解消された。

先述のように広義の経済協力は民間主導で推進されていったが、当時それらの事業への政府からの支援組織として日本輸出入銀行が重要な役割を果たしたのであった。1950年12月、全額政府出資の特殊法人として、「日本輸出銀行」が設立され、翌51年2月から業務を開始した。当時の業務目的は名称通り、プラント輸出に限定した輸出生産金融が主眼であったが、1952年のチリ向け機関車輸出に際し、国内企業向け生産金融から開発途上国の支払い能力不足を援助する為延べ払い金融を開始したことから、経済協力的な金融機能をもつようになった。⁹⁰ 1953年8月、日本輸出入銀行と改組して、輸出入金融業務範囲が拡大され新たに海外投融資業務も追加し、民間企業等による開発途上国にかかわる事業に対する金融支援体制を整えていったのである。⁹¹ 賠償業務の促進と政府による技術協力の実施機関については、1954年4月外

務省および通産省の認可法人として社団法人アジア協会が設立された。発足当時の同協会の予算規模は6,000万円で、外務省から3,000万円、通産省から500万円の補助金を受けていた。⁽¹²⁾ 同協会は1962年6月外務省所管の特殊法人として海外技術協力事業団(OVERSEAS TECHNICAL COOPERATION AGENCY, OTCA)の発足に伴い、業務移管が行われ発展解消していった。円借款等政府直接借款の経済協力を担当する実施機関としては、1960年12月海外経済協力基金法の公布により、1961年3月経済企画庁所管の特殊法人として海外経済協力基金(OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND, OECF)が、日本輸出入銀行より東南アジア開発協力基金特別勘定の資本金及び資金の全額を政府出資金として継承し、設立登記、定款制定の後、正式に業務を開始した。⁽¹³⁾ 海外経済協力基金の発足に際しては、主にその所管をめぐって、外務省は経済協力を外交政策の範囲にあると位置付け、通産省は国際的な通商政策上の経済協力を推進する見地より、大蔵省は資金協力にかかる金融機関の監督官庁として、その行政の所掌を主張し厳しい権限争いが発生したが、その後関係省庁間の調整が行われ最終的に経済企画庁に落ち着いた経過は関係者に広く知られている。⁽¹⁴⁾ 今日でも政府直接借款等の実施に際し4省庁体制といわれる上記4省庁による協議が行われる背景には、このような経緯があったのである。

1961年設立当時の海外経済協力基金は、原則として本邦法人等に対する投融资を行うとの運用上の制限があったが、1965年韓国への円借款から政府直接借款を担当業務に加えることが出来た。その後は10年近く日本輸出入銀行と同基金が同時並行的に供与する体制が続いたが、1975年6月ようやく政府内の業務調整に結着がつき、政府直接借款に関して、グラント・エレメント25%以上の案件を同基金が、それ以外の業務は輸銀が実施することで合意に至った。この結果それ以後の政府開発援助にかかる政府直接借款はすべて海外経済協力基金が担当することとなったのである。

海外技術協力事業団はその事業規模の拡大に伴い、1974年に同事業団、海外移住事業団、海外農業開発財団、海外貿易開発協会等の業務を統合・整理

し、国際協力事業団(JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY, JICA)として設立された。当時、昭和49年(1974)度の予算要求に際しては、農林省は海外農林業開発公団、通産省は海外貿易開発協力公団等の設立構想を打出したが、予算折衝の大詰め段階において福田蔵相と自民党三役との政治折衝ではこれら別々の構想は認められず、外務省主管による政府の一元的な技術協力の実施機関として、国際協力事業団の設立が決定されたのである。¹³国際協力事業団法は、1974年5月公布され、同事業団は同年8月に業務を開始し今日に至っている。

(4) 援助理念等について

ここでこれまでのわが国の政府開発援助にかかる政策的意図を正当化してきた政策論的根拠とは、あるいは後年その精神的な意義を国民に対してはもちろん世界に対しても宣言してきたいわゆる援助理念とはどのように形成され確立されてきたのか、今一度その史的背景を再確認してみることとしたい。そのことは、とかく理念なき場当たり・思いつき援助、日本株式会社による経済的利益追求の手段・方法としてみなされ、内外の批判を浴びて来たわが国の政府開発援助の意義をわずかなりとも再検証する機会を提供することを意図しているのである。

たしかにわが国の広義の経済協力が民間主導型で、また政府開発援助が賠償という方式で始まったことにより、当初援助理念なるものは存在していなかったと解釈出来るのではなかろうか。民間企業活動とはすなわち収益を目的としたビジネスであり、賠償はわが国が第2次世界大戦中、主に東南アジア諸国に与えた人的物的損害に対する保障である。特に賠償では資機材・役務の提供という具体的な形を採用した為、精神的な意味は実態上格別強調されなかったのであろう。わが国政府としては、戦勝国政府及び被害を受けた東南アジア諸国の意向を反映して実施したわけで、戦後処理的な行政行為に過ぎず政策的主体性はきわめて限られていたであろう。しかし1950年の朝鮮戦争勃発に伴う経済特需後、わが国経済はその規模を急速に拡大させ、対外

的な経済活動も活発化した。この頃から1960年代後半にかけてわが国が順調な経済成長を経ている間、わが国の貿易および経済政策に密着した視点から主に東南アジア諸国を重点的な対象地域とする開発途上国との経済協力について、輸出振興、市場開拓、投資促進、開発輸入、資源確保、後に外貨減らし等の政策目的にかかる諸提言がなされ、¹⁰⁰ また特に大きな異義もなく実施に反映されていったのである。たとえば1953年12月、政府は「アジア諸国に対する経済協力量針」を閣議決定し、はじめて公式に経済協力について政策見解を明らかにしたが、その中で「経済協力は原則として民間の創意で行い、政府は必要な援助を行う」ことが基本方針としてうたわれたのであった。¹⁰¹ 1974年7月のDACによる対日審査においても、日本は開発途上国の貧困を撲滅するよりも自国の資源確保を目的にしているとの批判を受けたのであった。

わが国が、第2次世界大戦後の復興と高度経済成長の道を歩んでいる間、すなわちわが国が被援助国から援助国への一大転換の過程で、世界の援助理念と政策の展開には著しい変化と発展があった。わが国の政府開発援助事業はこれら国際的な動向に決定的な影響を受けたと明言しても過言ではない。むしろこの間、国際的な援助理念形成の過程においてわが国の理念も生まれ育成されていったのである。

現在の開発途上国問題への世界的な取組みの端緒は英国人のオリバー・フランクス卿(Oliver Franks)が「南北問題(North-South Problem)」という言葉を用いて初めて使った1960年米国の経済発展委員会(CED)で行った演説であったと一般的には理解されている。¹⁰² この演説は北の先進工業諸国と南の開発途上国・地域との所得格差の拡大を危惧し、当時冷戦時代の東西問題と同等の重大性を指摘し、かつ長期的な問題解決の為の新規国際開発援助機関の設立を提案したのであった。この提案された新規機関構想は後に米国主導のDAGとなり、1961年DACに改組されて結実した。1961年9月、当時の米国のケネディ大統領は、国連総会における演説で開発途上国における経済成長促進の為に1960年代を「開発の10年(Development Decade)」と命名し、世界が開発途

上国問題に本格的に取り組むことを提案した。¹⁰³ しかし「開発の10年」は結果として、先進国からの資金の流入や技術移転について開発途上国側が評価する量又はレベルには、はるかに及ばないまま終了してしまった。ひるがえって開発途上国においては一次産品輸出の停滞から国内の相対的な貧富の差は総じて拡大した基調にあり、開発も遅々として進まない状況であった。1968年8月、新しく就任した世界銀行のマクナマラ総裁はウッズ前総裁の着想を引き継ぎ、前カナダ首相L.B.ピアソンに対し、過去20年の開発援助の実績について総合的な評価を下すとともに今後の政策指針を提言するよう依頼した。ピアソンは、わが国から参加した大来佐武郎元外相を含めた8人の賢人からなる委員会を設け、1969年10月の世界銀行年次総会にいわゆるピアソン報告書を提出した。同報告書は援助理念について国際的立場から始めて公式的に言及し、世界が共同体であることを強調し不均衡の縮小と不平等の除去が国際的な開発援助の目的であると定義し「持てる者が持たざるものに分かつのは明らかに正しい」と道徳的義務を提唱し人道主義的理念を展開したのであった。¹⁰⁴ また同報告は1980年までに政府開発援助をGNPの0.7%にすべきであるとの具体的勧告を行っている。¹⁰⁵ 1970年代はしかしながら、1971年の米国ニクソン大統領による新経済政策がもたらした国際通貨秩序の混乱や1973年の第4次中東戦争でひきおこされた第一次石油危機などが契機となり多くの非産油途上諸国をむしろより貧困に追いやることとなった。南北の対立と相克は激化し、開発途上国側は、1974年国連資源特別総会で新国際経済秩序(NIEO)樹立宣言を採択させ、速やかな北から南への所得の再配分を主張したのであった。1979年には急激な石油価格の値上げから第2次石油危機が発生し、またしても多くの非産油途上国が累積債務と国内の経済的破綻に苦しむこととなったのである。こうしたなか1977年マクナマラ世界銀行総裁の提唱により長期の国際開発戦略を勧告する目的で委員長を元西ドイツ首相ウィリー・ブランドとし、独立した個人の資格で参加した総委員数17名から成るブランド委員会が発足し、同委員会は2年間の討議の後「North-South, A Program for Survival (南と北・生存のための戦略)」と題する報告書を1980年2月に

ワルトハイム国連事務総長に提出した。¹⁰⁰ プラント報告では北と南の相互利益からなる「相互依存」の命題を強調し、地球的な規模でエネルギー、一次産品と貿易、食糧と農業、通貨問題とインフレ抑制、プロジェクトとプログラムのための融資、技術革新、地上と宇宙空間通信などの諸分野で相互依存関係が明確であると指摘している。¹⁰¹ また再度先進国の政府開発援助を1985年までに対GNP比0.7%、2000年までに対GNP比1%の水準に引き上げるためのタイム・テーブルの採択を勧告している。¹⁰²

こうした世界の政治経済情勢と国際開発援助機関関係の有識者達による積極的な国際世論への働きかけは、わが国政府政策立案者等にも重要な影響を与え、1981年2月、外務省経済協力局は、同局内研究会の研究成果をとりまとめ、わが国の援助理念を発表するに至った。まず同書はわが国の政府開発援助を行う根源的な価値観を上記のピアソン報告が提唱する「道徳的意義、人道主義」的配慮やプラント報告が指摘する「相互利益、相互依存」の認識に深く共鳴するからである、と述べている。¹⁰³ 加えて「諸外国がその置かれた国際政治上の立場と国民的なコンセンサスを背景とした外交目的に則して位置付けており、運用している」¹⁰⁴ と検証し、わが国が行う必要性の理由を4点挙げている。それらは、(1)平和国家としてのコスト、(2)経済大国としてのコスト、(3)経済的対外依存に対する補強、(4)非西欧国家としての近代化の歴史、である。¹⁰⁵ そして当時のわが国の政府開発援助の理念を「国際的な一般理念と我が国独自の立場との接点に求め、政府開発援助を国際秩序構築への貢献を通じて我が国の総合的な安全保障を確保するための外交政策の重要な一環として位置付けた」のであった。¹⁰⁶

1980年代はわが国が、主に国際世論からの有形無形の圧力に応えるべき第一次から今日に至る第四期までの中期目標を設定し、急速に援助額を増額していった過程であるが、同時にわが国の政府開発援助がいまだ本邦企業の利益に直結しているとかマルコス疑惑に象徴されるように被援助国エリートとの不正な関係の存在や、同国民の犠牲を強いているのではないかなどの援助批判が盛んに行われた時期でもあった。これらの批判から回避し、また激動

する世界情勢の中で次第に影響が顕著になりつつあるわが国政府開発援助の位置付けについて再度確認する必要があると政府は判断し、1988年5月当時の竹下登総理大臣はロンドンにおける演説の中で「増大した国力に相応しい役割を積極的に果たすことは当然の責任であるとの立場から①平和のための協力②政府開発援助の拡充③国際文化交流の強化の三つの柱からなる『国際協力構想』を発表した」が、その主題は政府開発援助の更なる拡充にあった。この時点でわが国の国際貢献への主要な方策として政府開発援助がこれまで以上のより公式的な意義を持って位置付けられたのである。³⁹⁾ 更に1991年4月当時の海部俊樹総理大臣は、政府開発援助実施にかかる考慮すべき指針として次の4点を挙げ、国会において表明した。それらは即ち i) 被援助国政府における軍事支出 ii) 大量破壊兵器の不拡散 iii) 武器の輸出入 iv) 途上国における民主化の促進、基本的人権及び市場指向型経済の導入、等である。⁴⁰⁾ いわば開発途上国において、軍国主義国、核保有国、武器の大量輸出入国、独裁国、共産主義国、等に対しては援助をなるべく差し控えたいとのわが国政府による意図表明であろう。しかしこれら4原則の厳格な適用について、これまでわが国との歴史的あるいは経済的関係も深く良好な関係を保ってきた一部の国々に対しては不可能であり、実際的ではないことも周知の事実である。

これら、過去のわが国の援助理念、政策、実施体制にかかる論議の集大成となった結論的見解が、1992年6月30日付で閣議決定された「政府開発援助大綱」であろう。その内容は、基本理念、原則、重点事項、効果的实施のための方策、内外の理解と支持を得る方策、実施体制、等から構成されている。⁴¹⁾ 同大綱は、その理念において飢餓を救う人道的見地や国際社会での相互依存関係や国力に相応しい役割等の事由から政府開発援助の意義を明らかにし、加えて環境保全と途上国の自助努力支援を強調し、原則において環境と開発の両立や民主化の促進と基本的人権の保護などを確認している。重点事項の中、地域としてはこれまでの実績を追認する形で、アジア地域とりわけ東アジアとASEAN諸国をとり上げている。いわゆる「要請主義」の弾力的運用化を

図り、先に述べた効果的実施のための方策として「政策対話」をこれまで以上に推進するつもりである。また援助の「質」向上の為、人材の育成や実施機関（JICAやOECD等）の実施体制整備や連携の強化を表明している。更に、内外の理解と支持を得る方策として、情報公開の促進や広報・開発教育の強化、等を講ずるとしている。その他、基礎生活分野（Basic Human Needs, BHN）、インフラストラクチャー整備、構造調整支援等を目的とする援助を再確認している。民間経済協力との連携や促進も排除してはいない。このように「政府開発援助大綱」は、これまでの内外の批判や論議の結果をとりまとめた内容であって政府関係者及びこの分野に関心のある一般の有識者にとって、特に新規の解釈・提言等が発表されたわけではない。しかしながら、その援助額が年間100億ドル台となり、130ヶ国以上への供与を実施する一方、第2次世界大戦の加害者としての責任を40余年経た今日でも世界から問われまた戦後の経済侵略の手段・方法であると誤解されているわが国とその政府開発援助に対して、この大綱の制定は内外の誤解を解き自らの行動を律する役割を果たすことで、国際政治経済的かつ歴史的意義はきわめて大きい。今後は、制定までにこぎつけたわが国民の努力は高く評価されるべきであるが、同時にこれからの事業実施においてその精神を実証していくことが肝要である。わが国政府開発援助に従事する担当者の責務は重大である。

3. むすび

この小論で、敢えてわが国政府開発援助の史的回顧をなるべく客観的事実の確認を通じて行った理由と目的は、自らを含めてこれまでの論議の中で、基礎的な事実等についての確認と理解が不十分であったことを反省し直す意味で、また時代の国際的国内的政治経済状況と40余年にわたる意思決定の積み重ねが現行体制と行動規範の価値的正当性の根拠になっていることを証明したいが為であった。そのことは何も現行の実施体制や意思決定過程の無謬性を意味しているわけではない。現状と経緯をなるべく現実的に理解しようと試みているのである。

今日の我が国援助行政が直面する基本的な課題としては、第一に、民間経済協力が先行し、その直後賠償という形態で政府開発援助が始まり、また輸出振興という直接的な経済的理由が優先した為、政府開発援助としての純粹かつ総合的な理念の確立までに40有余年必要としたことであった。又、今日の理念(政府開発援助大綱)も事業実績によって実証されているわけではないので、国民的価値として定着していない。

国際的にも国民からも大綱への原則的信頼を勝ち取る為に援助関係者は、弛まぬ精進を要求されている。第二にその発展段階について、きわめて小規模でかつ積極的な政府の主体性がないまま始められ、内外の政治経済状況の短期間の急激な変化の中で、急速に規模の拡大、業務の多様化、予算額の増加が行われた為、特に実施体制の未整備と各専門分野における人材の欠如が著しい。特に現在では、世界の主要国の一員となり国力に相応しい国際貢献が求められ又実際に大いに期待されているところ、各自各組織の努力は認められるものの実態において必要にして十分な専門的知識、経験と精神的包容力に裏付けされた援助をなし得ていない。今後、中長期展望に立てば理念の構築にひき続き特に実施体制にかかる制度・組織について、抜本的かつ総合的な改革が求められることが予想される。それには人材の教育・訓練と待遇について特段の配慮が不可欠であると指摘しておきたい。しかし現実には、たて割り行政の弊害、個人単位に至ることなかれ主義、基本的知識・技術の軽視、「援助ビジネス」として短期的経済的利益追求への矮小化、等が横行していることが残念でならない。第三に、いわゆる政府・民間の役割の位置付けについて、その歴史的背景から政府開発援助事業において、いまだに不明瞭なことである。わが国の政府開発援助事業の実施に際し、一部の不幸事件の発生によって本邦企業法人のみならず個々の社会人の努力とその成果を決して過小評価あるいは罪悪化してとらえてはならない。役割分担については、それぞれの役割の専門化分業化を提案したい。すなわち政府及び政府機関は、時代に合わせた理念の作成と調整、政策形成と外交交渉、主に公共財にかかわる基礎的な調査研究とその成果の普及(適切な情報・データの提供

等)、コンサルタント施工業者等の適正な選定と当該業務にかかる指導監督、事後評価と評価結果の今後への反映、等に専念すべきであり、実際の事業は効率的効果的实施を確保する為可能な限り、本邦のみならず世界の専門技術者ならびに民間法人に委ねるべきである。筆者は、開発途上国・地域においてかのシュンペーターが指摘したように経済発展に即した適正技術の適用による技術革新と企業家精神に基く民間活力が発生し将来にわたって拡充定着していくことが、わが国政府開発援助の究極的な目的の達成であるとみなしている。従って、特に企業家精神の育成の為には、わが国のみならず世界の民間企業による直接投資等から始まる実際の企業活動が不可欠であることは明らかである。くり返して述べるが開発途上国への技術移転がスムーズに進み、同国内での雇用機会が増え、自らの企業家精神が刺激を受けて発揮され、経済的な自主独立の道を歩み始めることこそ、戦後わが国が嘗てたどってきた道ではなかったか。その際、主役は開発途上国の国民1人1人であり、わが国の政府開発援助は脇役に過ぎず、いわば土台の下の捨石なのである。しかしそのことこそわが国の政府開発援助の歴史的使命であると信じる。

最後に本論は必ずしも著者の所属する団体の見解を反映したものではないことを申し添えておきます。

注

- (1) 外務省『1991年(暦年)のDAC諸国のODA実績(暫定値)について』1992年6月東京
- (2) 松井謙著『経済協力』有斐閣選書 昭和58年(1983)東京P.55
- (3) 同上P.55
- (4) 渡辺昭夫編『戦後日本の対外政策』有斐閣選書 昭和60年(1985)東京P.137
- (5) 国際協力研究会編『国際協力ハンドブック』国際開発ジャーナル社1983年3月東京P.15
- (6) 同上P.17

- (7) 外務省経済協力局『経済協力に関する基本資料』平成3年(1991)2月東京 pp.19-20
- (8) 同上 P.21
- (9) 同上 P.23
- (10) 松井謙著『経済協力』P.56
- (11) 同上 P.56
- (12) 内田勝久著「日本の政府開発援助の展開と実績」(財)日本国際問題研究所編『国際問題』1983年12月 No.285 東京 P.17
- (13) 海外経済協力基金『年次報告書1991』1991年10月東京 P.6
- (14) 内田勝久著「日本の政府開発援助の展開と実績」P.19
- (15) 国際協力事業団『国際協力事業団10年の歩み』昭和59年(1984)8月東京 P.20
- (16) 鹿島平和研究所編『対外経済協力大系第1巻—経済協力の理念と発展—』鹿島研究所出版会 昭和49年(1974)7月東京 pp.221-222
- (17) 内田勝久著「日本の政府開発援助の展開と実績」pp.16-17
- (18) 鹿島平和研究所編『対外経済協力大系第1巻』pp.30-31
- (19) 同上 pp.37-38
- (20) ピアソン委員会報告、大来佐武郎監訳『開発と援助の構想』日本経済新聞社 昭和44年12月 P.5
- (21) 同上 P.124
- (22) ブラント委員会報告 森治樹監訳『南と北—生存のための戦略』日本経済新聞社、昭和55年(1980)6月 東京 pp.361-374
- (23) 同上 P.28
- (24) 同上 P.327
- (25) 外務省経済協力局経済協力研究会編『経済協力の理念—政府開発援助はなぜ行うのか—』(財)国際協力推進協会 昭和56年2月 東京 P.83
- (26) 同上 P.76
- (27) 同上 pp.76-82
- (28) 同上 P.85
- (29) 外務省経済協力局編『わが国の政府開発援助1990上巻』(財)国際協力推進協会 1990年10月 東京 P.5
- (30) 外務省経済協力局編『わが国の政府開発援助1991上巻』(財)国際協力推進協会 1991年10月 東京 P.376
- (31) 外務省資料『政府開発援助大綱』平成4年6月