

世界のODAの趨勢と日本

前企画調整室客員調査員 おがわ ひでき
小川 秀樹¹

(東京国際大学国際関係学部准教授)

1. ODAの位置付けについて

ODAとは政府開発援助のことであるが、私たち日本人が、「国際協力」、「経済協力」などを考える時、一番初めに頭に浮かぶのがODAであろう。しかし、世界では必ずしもそうではない。日本では1954年に技術協力が、そして1958年に円借款供与が開始されることによりODAが始まり²、その後、カンボジア難民救済を機に1970年代末から、国際NGO活動が始まったので³、初めにODAありきという印象を持ちやすい。しかし、欧米諸国では、そうではなく、例えば関東大震災の際の世界的な(とりわけ米国における)募金キャンペーンのように民間がイニシアティブをとり活動を行う素地があった。有名なNGOオックスファム(Oxfam)は、第二次世界大戦中の1942年、ドイツによる侵攻で困窮したギリシャの人々に食料支援などをするためにオックスフォードの市民5人が立ち上げたのを契機として生まれており、戦後の1949年、米国による対欧州支援たるマーシャルプランが始まって、Oxfamだけはその活動を止めることなく存在し続け、植民地独立後のODAより長い歴史を有している。米国の場合も、第一次世界大戦後のベルギー支援でNGO活動の萌芽が生まれ、それが第二次世界大戦で疲弊したヨーロッパ諸国に対するCARE⁴を通じた本格的なNGOによる支援活動へとつながっており、その後の冷戦の進行に応じてソ連陣営に対抗するために用いられ始めた政府の経済協力を先行している。今でも米国から途上国に流れる援助資金の60%は民間部門からであり(移民の海外送金を含む)、ODAは18%に過ぎない(2000年度⁵)。

今日的な意味での南北問題や開発援助問題が大きな問題となったのは、アフリカ諸国が大挙して独立を果たした1960年代以降の話であり⁶、それは日本がODAを本格化させる時期に符合しているが、欧米諸国からすれば、それ以前の植民地時代を通じて国際協力の、とりわけNGO活動の長い歴史を有していた。

このように、国際協力という場合に、欧米諸国では、ODAだけでなく、NGO、民間投資、貿易、移民受入、軍事援助などをすべて包含するものとして考える傾向が強い。視点を変えれば、「日本と他の援助国の違いとしては、他の援助国では開発援助を外交政策手段の一部と位置付けて、援助に限られた役割を付していること」⁷と見ることできる。

民間企業による海外直接投資がどれほど途上国の経済を刺激するのか、先進国の市場を途上国の産品、とりわけ農産品に開放することがどれほど途上国のためになるのか⁸、先進国が受け入れた移民たちが本国送金する額がどれほど途上国にとって貴重な外貨となっているのか⁹といった視点である。日本ではそれらのことが国際協力としてほとんど認識されていないことが多い。とりわけ最近の研究では、移民労働者による本国送金の額や機能が

注目されており¹⁰、実績的にもODAの額を凌駕し、海外投資の額に迫る勢いであり、かつ途上国にとり安定的な外貨獲得の手段となっているので、開発目的のために重要視されるようになっている¹¹。さらに移民たちの本国送金は、もっともそれを必要とする貧困層に直接届くという意味で、その効用が昨今、注目されている。

こうした国際協力に関する視点の違いは、米国のシンクタンク（世界開発センター：CGD）による毎年の開発コミットメント指数の発表に際して、しばしば問題とされる¹²。この指標は、援助、貿易、投資、移民、環境、安全保障、技術の7項目で先進諸国の開発への貢献度を数値化したものであり、日本は2003年度の初年度より最下位となっている。2006年度において1位はオランダで、北欧の国々が以下に続き、援助大国は概ね中位グループに名を連ねている¹³。外務省は、根拠を挙げて、上記指標に反論を行っているが¹⁴、双方の視点・論点は噛み合っていないところがある。根本的には、冒頭で述べた視点の違いに端を発するもので、日本側は、日本の援助実績が公正に反映されていないとする一方¹⁵、CGD側は、ODAという個別の問題でなく、国全体の広義での開発へのスタンス、とりわけその政策の一貫性を評価するという立場の違いといえよう。ただし、CGDの評価の中で、日本の援助はきわめて限定的な評価しか得られていないものの、投資や技術ではかなり高い評価が与えられていることは特筆すべき点であろう¹⁶。

2. 円借款はどうすべきか

日本は1991年から2000年までの10年間、世界一のODA供与国であった¹⁷。しかし、財政構造改革法が成立した1997年をピーク（一般会計予算ベース1兆1,687億円）に減少に転じ、1998年で終了した第5次中期目標を最後に、以降は量的拡大を目指す中期目標は策定されず、逆に1999年の「政府開発援助に関する中期政策」が、効率的・効果的なODAへ、つまり「量から質へ」と大きく舵を切った。2007年度一般会計予算のODA予算総額は7,293億円で、1997年からは約38%の減少となっている。

もっとも、単純にODAの額だけをもって国際社会への貢献が評価されるわけではないことは、すでに述べたとおりで、CGDのコミットメント指数では、ODAのボリュームより、その対GNI比率の方に力点が置かれている。しかし現実には経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）で決められたODA目標額（GNIの0.7%）を果たしている国は数か国しかなく（05年のDAC平均で0.33%）、国連安保理の常任理事国も要件を満たしていない¹⁸。日本の場合は、その比率は05年度で0.28%となっている。

日本のODAは戦後賠償の一環として始まり、しかも日本の産業振興の位置付けを与えられたがゆえに、それは他国と比べてかなりユニークな個性を有することとなった。ODAの種別は、国際機関への拠出と二国間の援助に分かれ、後者の二国間の援助はさらに、有償資金協力（政府貸付、いわゆる円借款）、無償資金協力（贈与）に大きく二分され、さらに後者は無償資金協力、技術協力とに分かれる。ODA全体の企画立案は外務省外13の府省庁が担当し、実施主体は、円借款は国際協力銀行（JBIC）、無償資金協力は外務省、技術協力は国際協力機構（JICA）が行ってきた。また、ODAの額に関しては、新規予算ベースでの額と、借款の返済金を上乗せして実行ベースで計上した額とでまった

く違う数値になり、実態が把握しにくくなっている。

こうした日本のODAの一番の特徴は、論者によって評価されたり批判されたり論争的になりやすい円借款という方式が重要な位置を占めていることだ。それによる公共工事が、場合によっては途上国の地域住民の一部に被害を与え、しかもその資金は結局は日本の業者に還元されるなどといった批判である¹⁹。他方、政府の見解では、借款は返済義務があるので、借り手の自立性や管理能力を担保するのに好都合で、しかも回収される性格のものであるがゆえに、貸し手にとっても低負担のODAであり、途上国のインフラ整備にとってだけでなく、財政的に厳しい状況下にある日本にとっても、打ってつけの手段だというものである²⁰。

しかし、円借款に代表される有償資金協力は、世界においては、日本におけるほど重要視されているわけではない。現在、世界で主流の考え方は、国全体の経済発展を促進する中で貧困層の底上げ・解消を図ろうとするものではなく、直接に貧困層に働きかけ、人間の安全保障を確立しようとするものである。例えば、後述のとおり英国は、ODAを貧困削減目的にのみ限定している。また国際的には、1996年のリヨン・サミット、1999年のケルン・サミット以降、重債務の途上国には債務を免除する方向性が確立している²¹。加えて、米国、カナダ、豪州など、現在借款という手段をまったく用いない先進国もいくつか存在する²²。

日本としても、ひとたび債務免除がなされた重債務の途上国に対する円借款には、今後、十分な検討が必要とされるほか、最大の受取国である中国に対しては、日本国内においてODA不要論が主張されることがあったり²³、インドネシアについては、累計では4兆円を超える最大の円借款受取国であるが、2000年には日本に債務免除を求めるなどの政治経済的不安定要素を多く抱えている（このときは日本側は繰り延べで対処した²⁴）。こうしたことから、日本にとっては、事実上、優良供与先であるベトナムなど供与対象国が限定されがちであるというのがむしろ現状である。

現在、中国やインド、タイやベトナムなどで円借款を受けている規模の大きな案件を見ると、空港ターミナルや橋梁、地下鉄や渋滞緩和の高架道路などの建設案件が多いことがわかる。こうした援助案件が今後とも日本の円借款が担うべき役割なのかどうか、今後、十分な論議が求められるところである。

ただし、その場合に、安易な円借款不要論に陥らないことも肝要である。ODAに関してはオーナーシップ（主体的関与）という考え方が大切であり、円借款を受けてプロジェクトを行う責任は借款受入国にあるからである。タイにおいて円借款が有効に用いられ、同国の経済発展に資した模範例からわかるように²⁵、円借款は発展への呼び水であり、また触媒効果を果たすべきものとなる。また、上述のとおり円借款は、その返済を睨んでプロジェクトの管理運営に最大の注意が払われるというインセンティブを持たせることから、バラマキでなく効率の良いODAとして機能させることができるほか、ドナー側にとっても低負担の供与であるなど、メリットを無視することもできない。

円借款は2004年までに世界98か国に対して供与されており、1960年から2004年度までの累計承諾額23兆5,479億円の約8割がアジア向けとなっている²⁶。円借款こそが新旧

両ODA大綱に謳われたODAのアジア重視を自ら実践しているとも言えるのである。しかもODAのボリュームを拡大するには、それを円借款に頼るのが有利なことも事実だろう²⁷。こうした多面的なODA理解を踏まえた上で、議論の発展を望みたい。

3. 援助先進国の動向

今後の日本のODAをどのように構想してゆけばいいのであろうか。そのために国際協力の先進国の事例が参考になるだろう。日本にとって参考となる最近の傾向をみてみよう²⁸。

(1) 英国

援助の萌芽としては第一次世界大戦後にまで遡るが、現在のような援助の開始は第二次世界大戦後に植民地が独立を果たして以降である。英国は援助の他にも、貿易・投資、英連邦、軍事援助等の多様な外交政策手段を有しており、従来、開発援助はそのごく一部でしかなかった。開発援助体制は大きな変遷を遂げているが、1997年、労働党政権により援助政策が大きく転換され、援助の目的が貧困削減に絞られ、商業的観点からの援助は廃止された。また国際開発庁が単一の担当官庁として外務省から独立し（閣僚級大臣が統率）、援助政策は他の手段からは切り離された。以上の政策は、2000年の国際開発法によって裏打ちされた。

対象国は法律で限定されていないが、重点地域としてはアフリカ（16か国）、アジア（9か国）の25か国が挙げられ、実績としてはアジア援助のなかでインドの占める割合が突出している。また上位のうちで、イラク以外はほとんど英連邦の国であり、1980年代後半以降、英連邦諸国に対する援助は総額の5～6割を占めている。

(2) オランダ

オランダは外交政策において国際開発を重視しており、外相と並んで開発協力相が置かれている。伝統的な国際主義の旗印のもと、とりわけ人権促進を目的にして開発援助を促進してきたが、近年はその目的がMDGs（後述）の達成と貧困削減に設定され、人権促進もそのなかで扱われる。援助は貿易投資政策とは一線を画して行われており、個別のプロジェクトより、セクターに対する政策支援が優先される。また二国間の援助は大部分が現地のオランダ大使館を拠点に遂行されていることが特徴的である。少額グラントを中心とし、貧困削減を重視する援助理念を有している。

1998年以降、118か国あった援助対象国を22か国まで絞込み、「構造的開発パートナー」と名づけた。それに加えて、3分野（「人権・平和構築・グッドガバナンス」（計17か国）、「環境」（計13か国）、「民間セクター」（計12か国））についてテーマ別の協力国30か国が定められた。2003年には上記国名リストの見直し、一元化が図られ、36か国が重点対象となるパートナー国とされている。

以上の先進ドナー国の援助における最も際立った傾向を一言で表すならば、「セレクトィ

ビリティ」ということになる。これは援助を供与する国、セクターを絞り込むことを意味している。セクターとしては、全般的に貧困対策を中心とする人間の安全保障が優先的な分野とされる。地域的には、英国やフランスは、旧植民地であるアフリカ諸国をさらにフォーカスすることとなる。オランダについては上述のとおりだが、ドイツもかつて 118 か国に支援していたものを、2000 年には優先パートナー国 37 か国、パートナー国 33 か国の計 70 か国に絞り込んだ。デンマークなどは、開発の現状と人権を含めたグッドガバナンスの観点から、15 か国をプログラム国として対象国を絞り込んでいる。カナダも従来は約 100 か国に対して幅広く支援してきたが、2005 年からアフリカ 14 か国を含む 25 か国に重点援助対象国を絞り込んで、二国間援助の 3 分の 2 を振り向ける。ノルウェーにいたっては主要援助対象国を 7 か国に絞っている。もっとも「セレクトビリティ」の考え方は、絞込みに漏れた国を無視するということではなく、むしろ、紛争があったりして援助の対象となりにくい国に対しては、平和構築支援や人道支援、さらにはガバナンス回復のための財政支援などを行うということである。

日本は現在でも約 160 か国を対象に ODA を実施しており²⁹、かつての他の供与国のように ODA をきわめて広範囲に供与している国である。「セレクトビリティ」という考えを導入して、選択と集中を進め、戦略的な観点から中東や南アジアも含め、広義でのアジア重視の姿勢を強化すべきだろう³⁰。ODA 大綱は新旧のどちらにおいてもアジア重視を掲げており、特に新大綱では、「日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得るアジアは重点地域である」(. 4 . 重点地域) と明快であるが、実際は、長期的にだけでなく、短期的にもテロ対策の煽りでアジア向けは減少している³¹。より歴史的経済的関係の深いアジア諸国に、支援の対象が少ないわけではない³²。もちろん、緊急人道支援や NGO を通じる支援は別に考えなければならないし、例えばアフリカ支援は NGO に支援の多くの部分を委嘱するという大胆な考え方も可能だろう³³。

4 . 世界と日本の ODA の将来像

昨今、内外において ODA や開発を巡る議論は熱を帯びてきている。

現在、世界で取り組まれているのは、ミレニアム開発目標 (MDGs) の達成である。これは 2000 年のミレニアム国連特別総会で採択された開発目標であり、2015 年までに達成すべき項目を明記している³⁴。最大の比重が置かれているのは貧困の削減と、保健衛生や教育の充実である。それを受けて先進諸国が最大のターゲット地域としているのがアフリカである。そのために世界の主要ドナーは、援助疲れの見えた 90 年代とは打って変わって、2000 年以降、軒並み ODA 供与額を拡大する方向にある。

OECD は本年 (07 年) 2 月に発表した 2005 年度の世界の ODA に関する報告のなかで³⁵、2005 年度の ODA 総額は、前年より 32% 増加し、過去最高の 1,068 億ドルであったと報告したが、しかしその増加の大半は、3 倍強に達した債務救済 (主として、イラクとナイジェリア向け) と人道援助の増加であり、したがって援助は 2006 年と 2007 年に一時的に縮小する可能性もあると指摘している。2010 年までにそれを 1,300 億ドルに増やし、アフリカへの ODA を倍増させるという目標を達成するためには、2008 年から 2010 年にか

けて年11%の割合で増額させなければならない旨、注意を喚起した。

ミレニアム開発目標の実現を念頭に、2005年7月のグレンイーグルズ・サミット等において、小泉首相は、5年間でODAの100億ドル積み増し、今後3年間でアフリカ向けのODA倍増を表明した³⁶。またODA改革の構想が、安倍官房長官（当時）の下の有識者検討会などで議論され、その結果、首相に直属の海外経済協力会議がODAを一元的に統括し、国際協力銀行は解体した上で、その借款業務をJICAに集約、国際金融業務は政府系金融機関に一元化を図る方向性が出された。新JICAは2008年より、借款、無償資金、技術協力を一元的に扱うこととなる。

日本の場合、ODA総額については、昨今の経済情勢や財政状況下ではGNI比0.7%を達成するだけでなく、最盛期の約1兆2千億円弱（一般会計予算ベース）の水準まで戻すことも簡単なことではないだろう。このことから、これまでのようなボリュームではなく、内容や援助効率で国際貢献する方向に路線を転換する必要がある。2000年にODA実績が天井を打って以降、「戦略化・重点化・効率化」ということが重要な政策課題として浮上、2002年に設置されたODA総合戦略会議は、ODAは外交戦略の重要なツールであると定義し、国別援助計画を策定、重点援助分野に注力することを打ち出した。そしてそれを受けて、2003年のODA大綱においては、ODAを一層戦略的に用いると宣言した上で（2.基本方針）「日本と緊密な関係を有し、日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼしうるアジア」と重点地域に指定し、また「アジア諸国の経済社会状況の多様性、援助需要の変化に十分留意しつつ、戦略的に分野や対象などの重点化を図る」とした（4.重点地域）。要するにアジア諸国との関係強化を謳いつつ、国別援助計画を重視するということで、2000年以降、主要被援助国から順に国別援助計画は作成されており（2006年9月現在で23カ国）、これは事実上の「セレクトイビリティ」的な考え方の導入である。

援助実施の効率の観点からは、「コミュニティー開発支援無償」制度が導入され、設計や仕様を、日本仕様でなく現地仕様にし、あるいは入札の競争性を向上させることにより、コストを削減する方針が出されたり、技術協力においても、現地リソース活用や、専門家やボランティアの手当て見直しが打ち出されたりしたことは、身近な第一歩といえよう³⁷。

中期長期的には、日本におけるODAの趨勢は、有償資金協力の場合、日本がその実施に主導権を握れる、あるいは少なくとも発言権を維持できる方策を確保するという条件付きで、今後は円借款より国際機関を通じる供与に重点を移すべきではないか³⁸。普段あまり論じられることもないが、国際援助コミュニティーに対して「顔が見える」ことも必要なことである。そして日本独自としてはむしろ評価の高い無償資金・技術協力を注力し、しかもそれをより効果が期待できる国・セクターに傾斜投入するならば、日本の特性が反映されるようになり、より途上国において日本の顔が見えるようになるだろう。

その際には、受入国との政策協議を深め、真に有効に必要な援助を見極める必要がある。2003年の新ODA大綱では、現地機能の強化が打ち出され、「現地タスクフォース³⁹」が設置され、現地の開発ニーズをより把握しやすくなったが、新大綱で厳格な要請主義が姿を消したことに加えて、予算と人材、そして権限も現地に与えられないと、本来の現地機能

強化にはならない。2003年の8月の新ODA大綱、同年10月の緒方新理事長就任というモーメンタムを受けて、JICAでは現地機能の強化が強く打ち出されたが、真の改革のためにも、現在鋭意推進中とされる援助プロセスの現地化をスピード感をもって完結させる必要がある⁴⁰。

一部の機能を東京に残しながらも、実際のODAの業務のより多くが現地で行われても何の問題もないであろう。例えば上述のとおり、日本のODAの成功例であるタイのように地域の核となる国においては、ASEAN向けの多国間協力のプロジェクトがいくつも行われる等、南南協力の拠点化がすでに行われている現実がある⁴¹。日本の援助実施体制の問題として、外国の拠点となる国を中心にして周辺諸国に対する日本のODAが計画・実施・監督されることを構想することは可能だ。

受入国との政策協議の深化は、必然的に協力の手法にも変化をもたらすだろう。援助は受入国が自立できるように行われるべきであるから、受入国の政策策定・実施能力強化、つまりガバナンス強化に向けられるべきであり、例えば証券取引所制度構築のような、法制度を含めた制度構築支援や人材育成などが重視されてしかるべきである⁴²。そのためには個別プロジェクト向けだけでなく、ノン・プロジェクト支援、あるいは一般財政支援と言われるような援助形態もさらに多用されてもよいと考えられる⁴³。もちろん昨今その分野の活動が話題となっているように、紛争後の平和構築や災害予防や災害後の復興などもODAが対象とする大きなテーマとなろう。またミレニアム開発目標を考えると、これまでは、言語や歴史認識など文化面での機微な問題を含むが故に後回しにされてきた観のある初等教育におけるソフト面でのこれまで以上の関与も必要とされるだろう⁴⁴。

また、狭義でのODA以外の問題がODAの議論に大きな影響を及ぼすこともありうる。日本では自衛隊による国際協力は、かつては議論の俎上に挙げられることもなかったが、1992年のカンボジアPKOを契機に最近のイラクに至るまで実際に実施されている。国際貢献・協力のツールが増えたのだから、世界ではPKO等も国際協力に含まれて議論されているように⁴⁵、それがODAを巡る論議に影響を与えるようになるだろう。防衛庁の省への格上げが2007年1月に実施され、自衛隊によるイラクでの復興業務のように、本来業務化した平和協力が経済協力と部分的に重なり合う現象はすでに起きている。

同じことはNGOについても言えよう。ODAのいくらかの部分でNGOが行うことは、欧米諸国ではごく普通である。冒頭で述べたように、そもそもアメリカでは、ODAをはるかに凌駕する額の援助が民間セクター(民間投資を含まない)から流れているのであり、他方、スウェーデンではODAの約18%、デンマークやオランダでは約15%がNGOによって実施されている。日本はODAの2.8%程度がNGO関連の予算として計上されているに過ぎない(05年度)⁴⁶。1999年のコソボ、東ティモールの両紛争を契機に、とりわけ人道支援や平和構築の分野で、政府がNGOの力を認め、連携を図る動きが急になっており、現に制度的にもここ数年で大きな進歩を見たが⁴⁷、大学や地方自治体、企業を含めた広義でのNGOとの協働をさらに拡大し高める必要がある。

こうした新しいODAの方向を考えた場合に、今後どのような分野の人々の参加が望まれるだろうか。ノウハウを持った地方自治体や大学を含めたNGO、さらには技術を有す

る企業などであろう。ODAは、土木建設系の開発コンサルタントが中心となって動く世界から、より幅広く市民の能力が登用される世界へと徐々に変えてゆく必要がある。

今後は、伝統的な意味での「国益」を重視するだけでなく、「ヒト」に対して投資することも必要だろう。特殊な外国語に堪能な日系人を専門家派遣することなどを含め、海外の日系人社会を対象としてODAを供与することも一案である⁴⁸。また新ODA大綱が「我が国の安全と繁栄の確保」、つまり「国益」を言うなら、日本人の人材活性化、例えばシニア人材の知見活用や、とりわけ健全な青年育成に「国益」を見出し、日本の青年たちの教育・研修の場をODAで設けるといった施策もある。もともと戦後の青年活動が青年海外協力隊の原点にあったからである⁴⁹。青年海外協力隊などのボランティアは人気を集めているが、現状では国からの支援が手厚過ぎるし、選抜も厳しくなり過ぎている。人材の底辺を飛躍的に拡大すべく、地方自治体においても、多少の資金援助を伴いつつ、短期の海外ボランティア・ステイのようなものを実施するといった方策も検討に値する。

青年海外協力隊に関して揺籃期の頃の思想を思い起こしてみることの重要性を説いたが、それはODA全体にもそのまま言えることである。80年代に拡大路線を取る前に立ち戻って初心を想起してみることも必要だろう。ちょうど日本がODA世界一になろうかとしている1980年代末、まさにタイムリーに日本経済新聞の経済教室で提唱されたことは、まったく機能していなかったフィリピン国鉄の輸送力強化プロジェクトなどを引き合いに出し、金額の大きさ、ハード優先の援助でなく、発展の段階に見合ったソフト型の基礎的生活援助に力点をおくべきとするものであり、また市場を開放し貿易を促進することなども謳われ、まさに慧眼であった⁵⁰。

過去に行ってきた援助実績を冷静に分析し、その間に蓄積した有形無形の財産を明らかにし、それを再評価し発展継承してゆくことを考えたい。それはつまり選択と集中を進めることであり、メリハリをつけることでもある。東アジア地域は、経済的相互依存関係が進展しており、ODAを用いて、この地域との経済連携の強化や格差是正に取り組むことが最優先である。安定し、まとまりのあるアジアにこそ、日本の国益があるのであり、ODAを運用する側でも、アジアの将来図を描くような大胆な発想が求められよう。とりわけODAの総合企画を担当する外務省、さらには海外経済協力会議の構想力と強力な指導力が求められる。

初心に戻るということでは、一世紀も前のシャム(タイ)に、一人の日本人法学者が政府から派遣され、お雇い外国人法律家としてシャムの法制度近代化や司法制度の運用に大いに尽力し、シャムの近代国家への脱皮にあたり、まさに現在の国際協力専門家の先駆者として賞賛に値する活躍をしたという歴史的事実を最後に記しておきたい⁵¹。今はあまり顧みられることもないが、政尾藤吉博士というこの人物は、シャムから帰国後は、1915年から5年間2期にわたり政友会所属の衆議院議員を務めたほか、その後さらに全権公使としてシャムに再び赴いており、彼の生涯と業績は、今なお日本の国際協力や途上国との関係を考える際、現代の私たちに重要な示唆を与えてくれているように思われる。

¹ 博士（国際経済法学）

² 1954年のコロボ・プランへの加盟を契機にビルマへの技術協力が開始され、1958年にはインドに対する円借款が製鉄所建設のために供与された。

³ カンボジアにおける民主カンボジア（クメール・ルージュ）政権崩壊の過程で（1978年末）、西部タイ国境に難民が流出し、国連機関、NGOが人道支援に駆けつけ、これを契機に、日本国際ボランティアセンター（JVVC）、難民を助ける会（AAR）、曹洞宗国際ボランティア会（現シャンティ国際ボランティア会（SVA））、アジア医師連絡協議会（AMDA）など、現在の主だった国際NGOが結成された。JICAに属している日本政府の国際緊急援助隊も、この時に日本政府が医療チームを派遣したことに端を発し、その組織化の思いが後に実現したものである。

もっとも1960年代にインドにて活動を開始したオイスカ、1970年代にバングラデッシュで活動を開始したシャブラニール＝市民による海外協力の会のような先行的な例もある。どちらも農業が活動分野であった。

⁴ アメリカの22の団体が協力して1945年に設立した対欧送金組合（The Cooperative for American Remittance to Europe）がその前身である（政府開発援助（ODA）白書2006年版、11頁）。

⁵ 国際協力銀行開発金融研究所編『対外政策としての開発援助』（2004年7月）A1-10頁。

⁶ 現にODAという概念・用語がDACで使用し始められたのも1969年の援助条件勧告からであり、その後のピアソン報告や第二次国連開発戦略でも使われ、今日に至っている（『国際協力用語集（第二版）』国際開発ジャーナル社、208頁）。

⁷ 国際協力銀行開発金融研究所編『対外政策としての開発援助』（2004年7月）39頁。本研究においては、開発援助以外の対外政策手段を、「貿易投資関連政策」、「軍事的介入・援助」、「同盟」、「PKO・平和構築」、「グローバル・イシューにおける協力」、「人的交流政策」の6領域に分類して分析している。

⁸ OECDは「開発途上国の貿易能力の強化を支援しなければ、市場アクセスを改善しても貧困削減にはほとんど効果はない」と述べて、貿易能力を重視している（『開発協力報告書2006年版』（サマリー仮訳、2007年2月、4頁））。

⁹ 送金額は急増しており、世界的に見れば今やODAを上回っているが、主に中東やOECD諸国で働く労働者を大量に輩出している比較的少数の国に集中している（『開発協力報告書2006年版』（サマリー仮訳、2007年2月、5頁））。

¹⁰ DAC諸国及び国際機関から途上国への資金の流れは、2004年度において、ODAを含むODF（公的開発資金）は763億ドルなのに対し、PF（民間資金）は2,234億ドルとなっている（ODA白書2006年版、427頁）。他方、世銀は2004年における移民労働者の海外送金額を、公式なものだけで、1,270億ドルとしている。（Joint Conference on Remittances, ADB, Manila, 2005（<http://adb.org/Documents/Events/2005/ADB-IADB-MIF-UNDP/program.asp>））

¹¹ 上記のアジア開発銀行主催の会合（2005年）においては、世界において海外送金額は、非公式なものも含めれば2000億ドルに達すると報告されている。なお2001年における海外送金の送金国と受領国の上位5か国は以下のとおりである。

送金国：米国、サウディアラビア、ドイツ、ベルギー、スイス

受領国：インド、メキシコ、フィリピン、モロッコ、エジプト

（Dilip Ratha, Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance, Global Development Finance 2003, The World Bank）

¹² 米国の国際開発センター（CGD: Center for Global Development）による格付けである（www.cgdev.org）。

外務省HP「米国のシンクタンクによる開発コミットメント指標について」（平成18年9月8日付け）参照

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

¹³ 1位オランダ、2位デンマーク、3位スウェーデン、4位ノルウェー、5位ニュージーランドと続き、9位ドイツ、10位英国、13位米国、18位フランス、21位日本となっている。各方面に衝撃を与えた2003年度の格付け以降、オランダ・デンマークは常にトップクラスに位置している。なおオランダ・デンマークや英国など、小額グラントを中心として、貧困削減を重視する援助理念を共有する欧州ドナー諸国は、Like minded group（LMG）と呼ばれており、本CDG格付けにおいても大体において高く評価されている傾向がある。

¹⁴ 例えば古田外務省経済局長による“The Rich Respond”, Foreign Policy, Sep/Oct. 2003などがある。

¹⁵ 外務省は、例えば「移民」と「援助」が同等に国際協力の指標とされている例を挙げ、7つの指標の選択基準が不明確であることをまず指摘、そのうえで、この指標が、日本の途上国の農産品への輸入障壁、ODAの対GNI比の低さ、移民をほとんど受け入れていないこと等、貢献の低さを理由として低い評価につながっていると述べている。具体的には、例えば借款に関わる利子の返済をODA実績から控除しており、日本のODA実績（2004年度実績131億ドル、世界第2位）は、借款をほとんど供与していないオランダ以下（約32億ドル、

同6位) カナダ並み(約20億ドル、同8位)となっており、またきめの細かい技術協力などが、途上国政府の行政負担を過重にしているとの理由で、大規模な援助に比べて質の低い援助とされている点などを批判的に指摘している(外務省HP「米国のシンクタンクによる開発コミットメント指標について」平成18年9月8日。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiiko/ODA/index.html>)。

¹⁶ 内容は援助1.1、貿易0.4、投資5.6、移民1.7、環境4.3、安全保障2.8、技術6.3、以上平均が3.1であった(外務省HP「米国のシンクタンクによる開発コミットメント指標について」平成18年9月8日)。

¹⁷ 日本のODAが急拡大していった過程については、「第1回参議院政府開発援助(ODA)調査-派遣報告書-」(平成16年11月、6頁)参照。

¹⁸ 2005年度においてGNI比0.7%を達成しているのは、ノルウェー、スウェーデン、ルクセンブルク、オランダ、デンマークのみである(2006年度版ODA白書、386頁)。

¹⁹ 例えば以下のような見方。「日本政府の最大の関心は、1992年までに500億ドルを開発途上国に還流するという国際公約をいかに達成するかという点にある。これを達成するもっとも手っ取り早い方法は、ダム、ハイウェイ、空港、港湾などのビッグ・プロジェクトに援助資金をつけることである。・中略・このような大規模開発プロジェクトは、社会的、環境的な影響が大きいため、最近では開発途上国の人々の間においても批判的な動きが強まってきている。」(鷲見一夫『ODA援助の現実』岩波新書、1989年、12頁)

より具体的には、例えば参議院のODA調査で、東京地裁での訴訟事件にまで発展しているインドネシア・スマトラ島のクタバンジャン水力発電所建設を巡る問題の現地調査が行われ、報告されている(第3回参議院政府開発援助(ODA)調査-派遣報告書-、平成18年10月、97頁以下)。同じインドネシアでは、さらにスラウェシ島南西部のピリピリダムも完成から5年で土砂流入が発生し、追加融資が行われたと報じられた(「公費の行方 ODAの現場：泥ダム251億円」(読売新聞、2006年10月6日))

²⁰ 国際協力銀行(JBIC)は次のように円借款のメリットをまとめている。

「円借款について

- ・ 自助努力を支援：開発途上国の経済的自立を手助けするという目的のためには、無駄遣いは決してしないという気持ちを開発途上国側に持ってもらうことが大切です。開発援助における円借款の重要性はまさにこの点にあるといえるでしょう。
- ・ 大きな事業にも対応可能：円借款は開発途上国から事業資金が返済されることから、大型事業に対する支援を少ない国民負担で行うことができます。」

(<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/yenloan/loan/index.php>)

²¹ 日本は従来、重債務貧困国(HIPC)の債務救済のためには、そのための無償資金を供与することにより円借款債務の救済を行ってきたが、1996年リヨン・サミットでHIPCイニシアティブが合意され、さらに1999年ケルン・サミットで拡大HIPCイニシアティブとなった動向を踏まえ、2003年度より円借款債務免除という形で債務救済を実施している。2003年度から開始した債務免除額は2004年までに5,235億円に上っている。

²² 国際協力銀行開発金融研究所編『対外政策としての開発援助』(2004年7月、A1-12、A1-94、A1-116)。OEC Dは以下のように述べている。「現在、大半の援助国がグラント(贈与)のみのプログラムを有しているが、一部の援助大国は引き続きインフラプロジェクトについてはローンの供与を行っている」(『開発協力報告書2006年版』(サマリー仮訳、2007年2月))

²³ 中国の経済力・軍事力強化を背景に、対中ODAに対する批判が絶えることが無く、それに対応すべく、2001年に策定された「対中国経済協力計画」は、環境問題・開放改革支援等、6項目からなる重点分野を定め、国益の観点から個々の案件を精査することとした(第3回参議院政府開発援助(ODA)調査-派遣報告書-、平成18年10月、43頁)。参議院のODA調査においても、「第1回調査で示された『対中国ODAを引き続き推進することの必要性は見当たらなかった』との所見を維持するものである」と第3回調査でも結論されている(同上書、58頁以下参照)。なお日中両国の間ですでに、2008年北京オリンピックまでに借款の新規供与を終了することで共通認識に達している。

²⁴ この間の経緯は、例えば読売新聞「ODAはどこへ：不良債権化 破綻銀行と同じツケ回る」(2003年6月23日)として報道もされている。

²⁵ タイの大工業地帯となり同国の経済躍進の原動力となっている東部臨海地域の開発に、日本は全16件のインフラプロジェクトに対し、計1,800億円に上る円借款を集中的に供与し、プロジェクトを成功に導き、日本の港湾・臨海開発技術がタイで花開いたと言われた(ODA白書2005年版、22頁以下参照)。

²⁶ 外務省『ODA白書2005年版』121頁。アジアが80.9%と圧倒的で、中東が8.3%、中南米が6.5%と続く。

²⁷ この立場からの代表的な主張が、例えば以下のものである。草野厚「経済教室：円借款の拡大目指せ」(日本経済新聞、2005年6月14日)

²⁸ 外務省『ODA白書2005年版』405頁以下参照。

²⁹ 外務省『ODA白書2005年版』74頁

³⁰ アジアに対するODAの配分については、識者の間にも相反する見方が存在する。日本のODAがアジア偏重であることを課題とする見方と、逆にアジアを重要戦略地点にすべしという見方である（松井一彦「我が国のODAの在り方～ODA改革を中心に～」『立法と調査』平成18年6月、256号、44、46頁）参照。しかし日本の財政事情、効率良く、効果が目に見えるODAの必要性、さらには国際経済面でのアジアとの相互依存や他のドナー国のセレクトイビリティなどを総合的に考慮すると、日本のアジア重視が何らの問題を生じるものではなく、ましてや新旧両ODA大綱が謳うアジア重視に対して有効な反証が可能とも思えない。

³¹ 長期的には以下のとおり。98.2%（1970年）、70.5%（1980年）、59.3%（1990年）、54.8%（2000年）、短期的にも、2003年が53.6%、2004年が42.7%、2005年が36.6%と減少を続けている（『ODA白書2006年版』67頁）。

³² 開発途上国において、1日1ドル未満の貧しい生活を余儀なくされている人々の3分の2をアジア地域が抱えている（『ODA白書2005年版』、51頁）。

³³ もともとカンボジア難民救済活動で国際NGOが誕生したあと、80年代以降は、むしろ難民の救済活動が多く行われていたアフリカが日本のNGOの主たる活動の場であった。当時、日本でトップレベルの活動予算規模を誇ったNGOもアフリカ教育基金の会（北九州）というアフリカを支援対象とする団体であった（残念ながらこの団体はその後消滅）。アフリカこそ官製の大規模な支援より、草の根的な支援の方がより適していることは言うまでもない。

³⁴ MDGs: Millennium Development Goals. 2000年秋の国連ミレニアムサミットで、「ミレニアム宣言」とそれを実現するロードマップとしての「ミレニアム開発目標」が採択された。貧困削減、基礎教育、ジェンダー、保健医療、環境などの8つの目標からなり、それぞれの目標について量的な達成基準と期限を設けている（『ODA白書2005年版』3頁以下参照）。

³⁵ OECD's Development Co-operation Report 2006, 22/2/2007

³⁶ ODA白書2005年版2頁。厳しい財政状況を背景に、円借款の活用と債務削減策の活用で、ODA額増額に対応している状況である。これらの実施状況については、矢嶋定則「東アジア情勢と「世界とアジアのための日米同盟」～当面する主要外交防衛問題～」（『立法と調査』2007年1月、No.263、38頁）中内康夫「外交実施体制の強化とODA事業量確保への配慮～平成19年度外務省予算の注目点～」（『立法と調査』2007年2月、No.264、44頁）参照。

³⁷ 「ODA点検と改善2006」平成19年2月、外務省国際協力局

³⁸ もっとも実際には、援助が特定の目的やプログラムのための多国間機関への出資や拠出の場合は、DAC統計上は、多国間援助ではなく、二国間援助として表示されることとなる（『開発協力報告書2006年版』（サマリー版訳、2007年2月、9頁））。

³⁹ 在外公館及びJICA、JBIC等の実施機関現地事務所等で構成される。現在までに72か国でタスクフォースが活動を行っている。

⁴⁰ 従来の「在外事務所を実施できるものは在外事務所に委譲」という考えから、「在外事務所できないことを本部が支援する」と大転換した。56の在外事務所のうちまず30事務所を重点推進事務所に指定し、権限の委譲を促進し、ケニア、セネガル、メキシコ、タイ、南ア、フィジー事務所は地域支援事務所に指定、地域協力の拠点機能を持たせた（「JICA改革の実践：1.現場主義をさらに推進」『JICA年報2004年』参照。
http://www.jica.go.jp/about/ann2004/spe01_01.html）。

⁴¹ タイでは、1990年から周辺インドシナ諸国を対象にいわゆる南南協力が始まっており、現在の協力規模は1億パーツ強のレベルで推移している（国際協力銀行開発金融研究所編『対外政策としての開発援助』（2004年7月、68頁））。日本も、タイの南南協力への支援には熱心であり、例えば高等教育の分野では、長期間にわたるプロジェクトとしてモンクット王工科大学への技術協力の例がある。1960年にプロジェクト方式技術協力によりノンタブリ電気通信訓練センターを設置、支援を開始し、その後、数次にわたり個別専門家派遣、無償資金協力、プロジェクト方式技術協力を繰り返し、その間に、センターを母体にラカバン新校舎が設立され、それが発展しモンクット王工科大学ラカバン校（KMITL）となり、今では6学部に大学院を備え、学生数1万5千人、教員数約800名を誇る、タイを代表する工学系総合大学に発展し、電子・通信の分野で、他国の専門家の第三国研修の拠点となっている。日本のODA、とりわけ技術協力のシンボリックな存在で、しかも南南協力の嚆矢ともいえる存在であり、かつてより注目されていた（例えば松浦晃一郎『援助外交の最前線で考えたこと』（APIC、1990年、148頁））。なおその発展の過程で、日本の大学や研究所との研究協力にまで踏み込んでおり、さらに現在では、ラオス国立大学への協力の拠点となっていたり、次に述べるASEAN工学系高等教育ネットワークの構成メンバーともなっている。

プロジェクトの枠組みが多国間という意味では、より新しく進化したものとして、高等教育の分野でASE

AN工学系高等教育ネットワーク(AUN/SEED-NET)、福祉の分野では、アジア太平洋障害者センター(APCD)、医療保健系ではマヒドン大学アセアン保健研修所(当初ATC/PHC、後にAIHDに改称。公衆衛生国際修士コースを含む)のような、協力主要3分野におけるマルチの経済協力がすでに進展している。マヒドン大学のプロジェクトについては、「第1回参議院政府開発援助(ODA)調査-派遣報告書-」(平成16年11月、104頁以下)参照。

なおJICAはタイにおいては1994年より、パートナーシップ方式に基づき、第三国研修を含む南南協力を積極的に推し進める姿勢を取っている(タイを含め12か国と締結されているが、その内容は千差万別である)。また新ODA大綱や独立行政法人化以降の現地機能強化の動きのなかで、JICAタイ事務所は地域支援事務所の指定を受けている。ODAの優等生タイは、すでに一方的に援助を受ける立場を脱却し、日本とも新たな経済関係が模索される段階にきている。この点については、『タイ国別援助研究会報告書-「援助」から「新しい協力関係へ-」(JICA、2003年12月、第1章)を参照。

さらに付言するなら、タイにおける多国間援助プロジェクトにはさらに古い歴史があり、1955年に結成された東南アジア条約機構(SEATO)により1959年に設置されたSEATO Graduate School of Engineeringに起源を持ち、1967年にSEATOから独立したアジア工科大(AIT:Asian Institute of Technology)の例もある(http://www.ait.ac.th/interimpage/ait_visitor/about-ait/milestones.asp)

⁴² これらの問題については以下の拙稿も参照。「平和構築と制度構築-主に法制度構築の観点から-」(山田満・小川秀樹他編著『新しい平和構築論』明石書店、2005年所収)、『民族紛争と平和構築-政治制度構築の観点を中心に-』(JICA国際総合研修所、2002年)

⁴³ 一般財政支援とは、プログラム援助の一つで、国家レベルでの開発目標を目指して、被援助国の一般会計に直接、資金を拠出する手段を言う。当然、セクター財政支援もそのなかに含むこととなる。1990年代初頭よりアフリカ諸国に対して用いられ始めた新たな援助手法だが、未だ世界全体のODAの5%程度を占めるに過ぎない。日本も2001年からタンザニアに対して実施している(『ODA白書2005年版』143頁参照)

個別プロジェクトでなくプログラム支援を行うとは、その国の開発に援助国もより本格的に関わることの証左となる。もっとも、プログラム支援には、受ける側で、支援を当てにして、本来準備すべき財源を他にまわすファンジビリティ(fungibility)という問題が発生しやすいことに留意しておく必要はある。もっとも個別プロジェクトであれば、その問題は発生しないわけでもないし、プログラム支援でもその発生を回避することは可能である。ファンジビリティが存在すると、受入れ側で財源の追加投入が回避され、援助国側では支援の政策意図が見えにくくなり、かつてはこの問題を否定的に捉えるむきが多かったが、最近では、受入れ側の財政管理が健全である限り、オーナーシップの発現としてのファンジビリティを認めようとする傾向にある。この問題については、国際協力銀行開発金融研究所編『対外政策としての開発援助』(2004年7月)55頁以下を参照。

⁴⁴ 日本の教育支援は、1960年代中盤から中等教育の理科教育分野での専門家派遣から始まった経緯がある。70年代、80年代も技術教育や職業教育など中等・高等教育への協力が中心で、初等教育は、戦前の日本語・日本文化強要への反省もあり、取り上げられることはなかった。縦割り行政の影響もあり、国費留学生の予算を有していた文部省(当時)に対し、外務省とJICAだけでは教育協力は行い得なかったという事情もあった。

しかし1990年にタイのジョムティエンで「万人のための教育世界会議」が開催され、事情が一変した。JICAは基礎教育においても前向きに取り組む方針に転換、1992年に教育援助研究会が設置され、94年にはその報告書が出され、教育援助の量的拡大と基礎教育重視が打ち出された。さらに2000年のダカールでの「国際教育フォーラム」を受けて、文部科学省も「国際教育協力懇談会」を設置し、従来の国費留学生受入れ中心から脱皮する姿勢をとった。2002年のカナナスキスでのG8サミットにて、小泉首相が「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」を提唱、基礎教育重視の流れが確固たるものとなった。日本の教育協力の全体像については、以下を参照。『日本による教育分野の支援 私たち学びたい』(外務省・文部科学省、2005年)。詳細は以下を参照。澤村信英「国際教育協力の日本の特質-その複雑性と優位性-」(『国際教育協力論集』第6巻第1号、2003、83頁以下)

⁴⁵ 例えば米国の2005年のODA総額は、276億ドルであり、その3分の1以上がイラクの復興と債務救済に用いられ、その結果、21.7%が国防総省関係となっている。こうした米国の特殊性は、2001年の同時多発テロ以降に、開発が国家安全戦略のなかに位置付けられたことに起因するが、それに対してOECDからは、米国の複数の援助アクターおよびプログラムとの間のより良い調和、また他のドナーと被援助国のパートナーとのさらなる協働、さらには国家安全戦略のなかでより明確に貧困削減にフォーカスが向けられるべきことを求められている(OECD Review of the United States Development Assistance Programmes, 15/12/2006)

付言するに、PKOに熱心なカナダ、スウェーデンなどという国家が平和志向の国で、開発の面でも優等生であることも忘れてはいけないだろう。

⁴⁶ 2006年の外務省民間支援室(当時)へのヒアリングより。具体的に日本のNGOに対する支援予算額としては03年度で70.1億円とされている(経済協力Q&A・ODAにおけるNGOとの連携の促進。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/shiryu/hakusho.html>)

⁴⁷ この間の事情については、拙著『あなたも国際貢献の主役になれる』(日本経済新聞社、2001年)に詳しい。なお官民財の三者が合同したジャパンプラットフォームの構想は、もともと1999年のコソボ、東ティモール紛争における日本のNGOの現場での経験、より具体的には、アルバニアにおけるコソボ難民救済活動の過程で、ピースウィンズ・ジャパン(PWJ)等のいくつかの日本のNGOがオールジャパンの難民村を設置しようと構想したことに端を発したものである。この経緯については、原田勝広『「こころざし」は国境を超える NGOが日本を変える』(日本経済新聞社、2001年)も参照。

⁴⁸ 例えば独立後の東ティモールにおいて、公用語がポルトガル語(と現地のテトゥン語)とされ、外国人の派遣専門家にもポルトガル語能力が必要とされるようになった。そのような場合に、日本のODAで日系ブラジル人の専門家や教員を派遣する可能性は出てくるだろう。拙稿「独立紛争から平和構築へ」(山田満編『東ティモールを知るための50章』(明石書店、2006年所収))を参照。

⁴⁹ 青年海外協力隊は、しばしばケネディ大統領によって創設された米国の平和部隊(peace corps)の追従と言われるが、むしろ戦後の末次一郎氏らによる青年運動と当時の海外ブームが重なり合い、日本青年海外奉仕隊構想となり、それに自民党の若手政治家が賛同、1965年に政府の事業たる青年海外協力隊として海外技術協力事業団によって開始されたものである(<http://www.jica.go.jp/activities/jocv/about/circumstances.html>)。したがって米国の平和部隊はソ連陣営に対抗し、米国の価値観を広めるという政治的使命があったが、日本の協力隊は、むしろ青年の修練・研鑽の場という色合いが強いという違いがある。

⁵⁰ 「経済教室：日本のODA 基礎的生活援助に力点を」(日本経済新聞、1989年8月17日)

⁵¹ この点については、拙稿「平和構築と法制度構築支援 - 政尾藤吉のエピソードを交えて - 」(『平和構築』早稲田大学平山郁夫記念ボランティアセンター・ブックレット、2005年)の26頁以降を参照。

政尾は愛媛県大洲の出身で、慶応義塾を経て、東京専門学校(現早稲田大学)を卒業、関西学院で神学も学び、その後、米国に留学、エール大学で法学博士号を取得している。お雇い外国人として、植民地化の圧力を受けながら、国の近代化に邁進していたシャムに16年間滞在、その間、刑法典を起草したほか、後年は大審院などの裁判官も務めた。帰国後に衆議院議員を2期5年間務め、その後シャムに全権公使として赴任したが、半年後に脳溢血で死去した。享年50歳。人生の半分を外国で過ごし、シャムに生涯を捧げた人生であった。

なお詳細は以下を参照。香川孝三『政尾藤吉伝 - 法整備支援国際協力の先駆者』(信山社出版、2002年)