**円借款－「規範」と「異質性」のせめぎあいのなかで**

**異質性の象徴としての円借款**

第二次世界大戦後、開発援助（development assistance）の規範（norms）、すなわち開発援助のあるべき姿に関する支配的な価値観や制度は欧米諸国主導で形成されてきた。その規範は、「開発援助は豊かな国から貧しい国への慈善（charity）である」という前提に依拠している。慈善は「恵まれない人々に対して、特に金銭の形で、無償で提供される支援」（help, especially in the form of money, given freely to people who are in need）[[1]](#footnote-1)であるから、返済や対価を伴わない途上国への金銭・財・サービスの移転である贈与（grant）あるいは技術支援（technical assistance）が援助の最も望ましい形態（modality）とされたのは自然なことだった。

こうした規範の下では、借款は、援助の形態として否定こそされなかったものの、贈与や技術支援と比べて「質の低い」援助であると位置づけられた[[2]](#footnote-2)。こうした規範に照らして批判され続けてきたのが、「円借款」と呼ばれる譲許性借款（soft loans）を主たる援助形態としてきた日本の援助であった。

円借款（Yen loans）とは、日本が政府開発援助（ODA: Official Development Assistance）として開発途上国に供与する長期低利の融資である。それは、日本政府と被援助国政府の間の外交的合意に基づき、国際協力機構（JICA）が融資する。資金は主として、商業ベースの融資にはなじまないインフラストラクチャー整備に充てられる。円借款は、二つの意味において日本の援助の特徴であると指摘されてきた。一つ目は、60年強の日本の開発援助の歴史において、一貫して円借款が金額面で最大の構成要素であることである（山田2021: 5）。これは、開発援助の手段としては借款を殆ど供与してこなかったオランダや北欧諸国、あるいは、かつては借款を供与していたが1970年代にこれを急減させたイギリスと好対照をなしている。また、借款を供与しているドイツやフランスなどと比較しても、日本の援助総額に占める借款の比率は際立って高く、この点でも対照的である[[3]](#footnote-3)。二つ目は、円借款が「日本型援助」の特徴とされるその他の要素と密接に関連していることである。まず、円借款は、援助・投資・貿易のいわゆる「三位一体」による日本の開発援助アプローチにおいて枢要な役割を果たしている（汪2022）。すなわち、円借款は、電力・通信・運輸等の基幹インフラを整備することによって途上国の投資環境を整備し、日本企業の海外直接投資を誘引する「呼び水」として機能してきたのである。また、円借款は、「インフラ重視」「経済成長重視」という日本の特徴的な援助アプローチを体現するのみならず、「自助努力支援」という日本の援助理念とも関係している（下村2020: 180; 山田2021: 3）。

それでは、「日本の開発協力政策の歴史を通じて流れる異質性（heterogeneity）」（下村2020:1-2）の象徴的存在である円借款を巡って、開発援助規範の設定者（norm maker）である欧米諸国と日本との間には、どんなせめぎあいがあったのだろうか。日本は一貫して規範の受容者規範の受容を迫る圧力に曝される立場、すなわち規範の受容者（norm taker）だったのだろうか。また、「異質なものに対する柔軟性の欠如」（下村2020: 17）を指摘される規範の設定者は、異質なものとの接触のなかで、変化することはなかったのだろうか。

こうした問題意識を踏まえ、本稿では、まず、借款と日本との歴史的な関わりを概観したうえで、日本がなぜ円借款という援助手法およびそれを柱とする独特の開発援助アプローチを採用し、今日に至るまでそれをどのように展開しているのかを検討する。次いで、日本型援助が欧米主導の開発援助規範の観点からどのように評価されてきたのか、日本はそうした評価に対してどのように対応してきたのか、を概観する。そして、近年の国際政治経済秩序の大きな変化のなかで、こうした規範の設定を巡るせめぎあいがどのように変質してきたかについて触れる。

**日本の借款供与の歴史**

「借款」とは、主権国家の政府や公的機関のあいだでの長期の信用供与を意味する[[4]](#footnote-4)。借款の供与は、19世紀から帝国主義列強によって広く行われており、日本は、江戸時代末期に借り手として借款を経験した。それは、横須賀製鉄所の建設に対する1865年のフランスのソシエテ・ジェネラル銀行からの240万㌦の借款であった。この製鉄所はのちに横須賀海軍工廠となり、日清戦争、日露戦争の勝利の立役者である日本海軍に国産艦艇を供給することになる。

借款を足掛かりに富国強兵に成功し、列強の一角を占めることになった日本は、借款の借り手から貸し手へと変貌していく。貸し先となったのは、列強が勢力争いを繰り広げていた中国（清朝および中華民国）であった[[5]](#footnote-5)。興味深いのは、第二次世界大戦後の円借款を巡る規範と異質のせめぎあいを彷彿とさせる構造が、戦前の中国向け借款にも見られることである。当時、「世界で唯一の巨大な未開発の市場」（酒井2001：100）と看做されていた中国への進出を図るイギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、ロシア、そして日本からなる列強は、特定の国が抜け駆けして優位な地位を獲得することを防ぐために、共同で借款を供与した。日本は、相互牽制のために組成された借款団に加わることで国際協調姿勢を見せつつも、「満蒙における特殊権益」を確保しようとしたのだが、そうした日本の「異質」な行動は、イギリス主導の国際金融における「文明国標準」という名の規範との調整を余儀なくされたのである（酒井2001）。

第二次世界大戦後、植民地支配を脱した「開発途上国」の経済社会開発を支援することが「先進国」の責務であるという認識が広まり、帝国主義的な駆け引きの手段だった借款は、開発途上国支援の手段へと変貌を遂げる[[6]](#footnote-6)。1945年には、開発目的の融資を任務とする国際復興開発銀行（世界銀行）が設立された。1950年代から60年代初頭にかけては、アメリカやイギリス、西ドイツ、そしてソ連も、インド等の開発途上国に対して盛んに借款を供与した。こうしたなか、日本も1958年にインドの製鉄所建設事業に対して円借款の第一号融資を行い、借款供与国の列に加わることとなったのである[[7]](#footnote-7)。

日本が借款を開発援助の手段として採用した背景には、固有の事情があった。第二次世界大戦で殆どの大都市が焦土と化し、国民が街頭で餓死するという窮状にあったにもかかわらず、戦後直後から、与野党議員や官僚などの日本の政策サークルには「経済協力」の死活的重要性に関するコンセンサスがあった。すなわち、日本の政治的独立のためには経済的自立が不可欠であり、その達成には、アジア諸国の経済発展のために日本の資金と技術を投入して貿易投資関係を強化する「経済協力」が必要であるという認識である。問題は、その財源の捻出であった。そこで考え出されたのが、アジア諸国に対する戦後賠償と経済協力を結合することであった。つまり、賠償の履行の名目で、日本の資機材と技術を用いて途上国のインフラを整備することとし、賠償に経済協力としての実質的意味を持たせたのである（下村2020: 40-47; 佐藤2021: 19-22；191）。こうして実現した事業には、ビルマのバルーチャン水力発電所建設事業のように今日でも稼働している基幹インフラ事業や、インドネシアのブランタス河流域開発計画のようにその後の大規模な円借款に発展していく事業が含まれていた。「日本の援助は賠償に始まった」と言われる所以である。日本の開発援助は、敗戦国による戦争の償いとして始まり、文字通り困った者どうしの「経済協力」として発展したものであり、「豊かな国が貧しい国に対して行う慈善としての援助」ではなかったのである。

やがて、1960年代になって高度経済成長が軌道に乗ると、政策担当者のあいだには日本が「先進国への道」を着実に歩み始めたという楽観が拡がっていく。円借款は、賠償によるアジア諸国のインフラ整備を引き継ぐ形で増額され、1961年には借款供与に特化した援助機関である海外経済協力基金（Overseas Economic Cooperation Fund: OECF）が設立された。円借款が日本の開発援助の主要な手段となった背景には、欧米からの圧力を受けた援助予算の増額を懸念した大蔵省が、一般会計予算への負担が少ない円借款を推進したという事情があった（下村2020: 80-82）[[8]](#footnote-8)。

円借款の制度設計やその特徴は、三位一体の開発援助アプローチを反映したものであった。例えば、日本企業の海外進出支援という目的のため、円借款の調達条件はタイドとされた。すなわち、円借款資金で実施されるインフラ建設工事を受注できる業者は日本企業に限定されていたのである。円借款のタイド率は、1970年代半ばまでほぼ100％であった（山田2021: 24）。また、円借款の主たる供与先は、日本企業が関心を持つ国々、すなわち韓国、タイ、フィリピン、インドネシア、ビルマ等のアジア諸国であった。

しかし、日本型開発援助アプローチは、日本側の都合だけを反映したものではなかった。円借款のインフラ建設事業への集中投与は、被援助国の国家開発計画に沿ったものであった。アジア諸国は、インフラ整備を通じて投資環境を改善し、外国直接投資を誘致し、国際競争力を強化して輸出を促進することを切望していたのである。言い換えれば、日本とアジア諸国の間では、援助・投資・貿易の連携の重要性の認識が暗黙裡に共有されていたことになる。しかし、援助を慈善と見なして援助国側の利益追求を否定する欧米諸国の援助アプローチとは異なる、こうした「もう一つのアプローチ」（下村2020: 142; 190）は、1987年に通商産業省がNew AID Plan （New Asian Industrial Development Plan）を発表するまで、日本から明示的に提示されることはなかった。後にみるように、このことが日本の援助理念の不透明性という欧米諸国からの批判を招くことになる。

1980年代以降には、円借款の借入国は地理的に大きく拡大していく。1979年には既に中華人民共和国が借入国となっていたが、トルコやジョルダンなどの中東諸国やケニア、ガーナ等のアフリカ諸国が加わり、冷戦終結後の1990年代には旧ソ連・東欧諸国やモンゴル、ベトナム等の旧社会主義諸国へと広がっていった。また、円借款の融資対象事業も、中小企業支援や人材育成、最近では、中国の海洋進出を警戒する途上国の海洋法執行能力向上を目的とした巡視船建造と多様化しており、かつてのようなインフラ一辺倒ではなくなりつつある。しかし、民間企業と連携しつつアジア諸国のインフラ整備支援を重視するという円借款の基本的特徴は、今日に至るまで変化していない。

**「規範設定者」の側からの円借款批判**

それでは、円借款およびそれを柱とする日本型アプローチは、規範の観点からどのように評価されてきたのだろうか。欧米主導の規範と日本型異質性のせめぎあいの主たる場となったのは、1961年に経済協力開発機構（Organization of Economic Cooperation and Development: OECD）に設置された開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）であった[[9]](#footnote-9)。折しも、ベルリンの壁の設置（1961年）やキューバ危機（1962年）等によって冷戦が熾烈化の様相を呈しており、1960年代にアフリカ大陸を中心に多く誕生した開発途上国に対する米ソ両陣営の援助競争も激化していた。DAC加盟国が相互に他国の援助を評価する援助審査（peer review）制度は、ソ連の援助攻勢に対抗するために緊密な調整の下で効果的な援助を実現するためのものであったが、冷戦終結後も、日本援助に対する主な批判の場として機能しつづけることとなった。そのほか、ジャーナリストや援助政策の研究者、1990年代以降に国際場裏における影響力を急速に伸長させた国際NGOも、日本援助に対する批判者であった。

最初に日本の援助に対して批判の声を上げたのは欧米のジャーナリストだった。彼らは、1960年代から70年代初頭にかけて、日本の援助は途上国の利益のためにではなく自国の輸出促進のために行われていると批判したのである（下村2020: 57）。例えば、スウェーデンのジャーナリストであったヘドベリ（Håkan Hedberg）は、日本の援助はアジアやアフリカの途上国のためではなく、「日本のため、あるいは日本の産業のため」に実施されていると批判した（Hedberg 1970: 257）。DACが「開発途上地域の開発を主たる目的とすること」をODAの定義上の要件としたことにより、DACの場でも同様の批判が提起されるようになった。さらに、商業主義批判と相まって、日本の援助には「何のために援助を行うのか」に関する明確な理念がないという批判も繰り返し現れるようになる（佐藤2021: 189）。

1970年代には、日本の援助アプローチとは異なる援助が主流になっていく。その一つが、無償援助の主流化である。例えばイギリスは、1970年代に援助の無償化方針を打ち出し、借款を大きく減額した（飯島2004：127, 156）。さらに、アメリカ国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）の提唱に基づいて、食糧、保健医療、基礎教育等のベーシック・ヒューマン・ニーズを充足する支援が開発援助の規範とされるようになると、借款によるインフラ整備に重点を置く日本の開発援助の「異質性」が際立つようになり、援助に占める借款の比率の高さやインフラ重視政策が批判の的となった。例えば、1995年にDACが実施した対日援助審査の報告書においては、「他の多くの援助国と比べて日本がグラントよりも借款に依存している（Japan relies more on loans and less on grants than most donors）」結果、1993年にはグラント・エレメントで計測した援助の質がDAC加盟国の中で最低になっていることが批判された（OECD 1996: 7, 44）。

1990年代後半に入ると、開発援助規範と日本の援助アプローチの乖離はさらに拡大する。規範形成を主導したのは、1997年に成立したブレア政権下のイギリスだった（飯島2004: 124）。イギリスは、貧困削減こそが援助の目的であるべきだと主張して貧困削減の主流化を図った。そうしたなか、経済成長を重視する日本の援助は「貧困削減をもっとメインストリーム化すべき（Japan needs to more fully mainstream poverty reduction）」（OECD 2004: 101）と批判されることになった。また、各国が個別の事業にバラバラに資金を提供する伝統的なプロジェクト援助に代えて、ドナーが共同基金へ資金を拠出するコモンファンド方式や、被援助国の一般会計予算に資金を供給する一般財政支援方式を提唱し、これに共鳴するオランダや北欧諸国と共に国際援助潮流を主導するようになった。2000年代後半から2010年代前半にかけて、主要先進国が緊密な援助協調のもとで援助効果を上げようとする流れが強まるなか、個別案件支援を重視する日本の援助は、「国際援助協調の流れに非協力的」という新たな批判を被ることとなった。

2000年代には、円借款は大きな逆境に直面した。重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries: HIPCs）に対する債務軽減措置が国際的な関心事項となり、主要な債権国であった日本は円借款債権の大幅な減免を余儀なくされたのである。「借款はそもそも援助の手段として不適当だ」という主張が国際NGOや学界において高まり、2004年に実施されたDACの対日援助審査では、無償援助の比率の増加が勧告された。2010年の援助審査でも、重ねて、経済成長重視のインフラ整備支援中心の日本援助のあり方に対し、より直截に貧困削減に繋がる援助の強化が提言された。

**「異質」とされた日本側の対応**

規範設定者からの度重なる改善圧力に対し、日本は「改革」を余儀なくされた。その代表例が、「理念なき商業主義援助」の象徴と批判された円借款のタイド条件である。欧米企業が円借款によるインフラ整備事業を受注できるようにする「アンタイド化」が1970年代半ばから進められた結果、タイド比率は1983年には32％にまで低下し、1996年には100％のアンタイド化が実現した（山田2021：24）[[10]](#footnote-10)。

しかし、日本が、一貫して批判の的となった借款中心・インフラ中心の援助政策を改めることはなかった。日本型の開発援助アプローチを正当化する必要に迫られた日本が持ち出したのが、「自助努力支援」という理念である[[11]](#footnote-11)。自助努力支援は、1992年に制定されたODA大綱において日本の援助理念として掲げられた。これは、日本援助には理念がないという批判に応えるとともに、「円借款は、開発途上国に対して返済の義務を求めることから、開発途上国に資金の効率的な利用を促すなど、将来の返済を確保しようとする主体的な努力を促すことが可能」である（外務省）という理屈で、円借款という手段を正当化することも意図したものであった。

日本が借款主体の援助を一貫して維持している理由としては、財政的な理由に加えて、アジアの開発途上国にインフラ整備資金への旺盛な需要があったことが重要であろう。欧米諸国がBHNや貧困削減の主流化を掲げて無償・技術協力による社会セクター重視へと舵を切るなか、インフラ整備の資金需要に長期低利の借款で応える二国間ドナーとしての日本の「希少価値」は向上することとなった。日本は、欧米諸国から「理念なきドナー」と批判されつつも、「聞き分けの良いドナー」として、愚直に被援助国の要請に応えつづけたのである（下村2020: 176）。

日本が規範創出への意思を示したほぼ唯一の事例が、1990年代前半に日本政府が世界銀行に働きかけて実施させた「東アジアの奇跡」研究である（下村2022）[[12]](#footnote-12)。日本は1989年にアメリカを抜いて世界最大の援助国となっていた。また、日本の主要な被援助国であったアジア諸国の多くが高度経済成長を達成し、韓国、タイ、マレーシアのように援助供与国になる国も出現していた。援助政策への自信を深めていた日本（大蔵省及びOECF）は、当時有力であった新古典派経済学に基づくIMF・世界銀行の融資政策に異議を申し立て、経済成長を促進する政府の役割を承認させるとともに、間接的にインフラ中心の援助政策をも正当化することを狙った。世界銀行が1993年に発行した『東アジアの奇跡一経済成長と公共政策』は、日本の期待に反して、産業政策（特定産業の育成や輸出振興等の政策介入）には肯定的評価を下さなかった。しかし同報告書は、東・東南アジア諸国の政府が、マクロ経済の安定化や人材育成と並んで、適切なインフラ整備等の基礎的な条件整備を行ったことが高度成長の持続を可能にしたと結論付けた。

しかし、その後、日本がこうした援助規範形成のイニシアティブをとることはなかった。欧米主導の援助規範は、冷戦後に更に強まった「援助は慈善である」という援助観[[13]](#footnote-13)と貧困削減中心主義にますます強く支配されるようになった。日本は、世界一の援助大国になることはできても、規範の創設者にはなれなかったのである。

**規範設定の成功事例？－「質の高いインフラ投資原則」の提唱**

皮肉なことに、日本が開発援助の規範形成において存在感を示しはじめたのは、トップドナーとしての栄光の1990年代が過ぎ去り[[14]](#footnote-14)、援助量においてアメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの後塵を拝するようになった2010年代の後半からであった。日本がインフラ整備支援に関する援助規範形成に乗り出したのは、国際社会から厳しく批判されるようになった中国援助との差別化を図る必要に迫られたからであった。急成長を続ける経済を背景に2000年代から援助を急増させた中国は、欧米諸国から、資源確保や海外市場獲得のために援助を利用しているという批判を受けることになったのである。アメリカでは、中国援助は、北朝鮮やイラン、ベネズエラのような「ならず者国家（rogue states）」をなりふり構わず支援する「ならず者援助（rogue aid）」であるとの批判まで登場した（Naím 2007）。

中国援助に対する警戒と批判は、「中華民族復興の夢」を掲げて自己主張を強める習近平政権の登場によって深まった。2013年の「一帯一路」構想は、中国から欧州に至る「陸」と「海」の膨大なインフラ整備需要を充足する中国の意思と能力の闡明と受け止められた。そうしたなか、援助関係者のあいだで「ハンバントータ・ショック」と呼ばれる事件が2016年に発生した。中国輸出入銀行がスリランカ政府に供与したハンバントータ港建設事業融資について、債務の減免を要請したスリランカ政府に対して中国側が同港の99年の租借を同意させたとされる事件である。これを契機に、中国は、貧しい国の採算性が低いインフラ事業に巨額の借款を供与して返済不能にし、枢要な戦略拠点を確保しようとしているという批判（「債務の罠」論）が登場した。

日本にとって問題だったのは、中国の援助アプローチが日本援助と類似していたことであった。中国は借款を多用して途上国のインフラ整備を支援したのみならず、援助によって自国企業の海外進出を支援するという、日本の三位一体アプローチを彷彿とさせる援助手法を採用していたのである[[15]](#footnote-15)。これは日本にとっては憂慮すべきことであった。というのは、日本は、先進国のなかでも最悪の財政事情のなか、中国に援助量で対抗するうえで、財政負担が軽い円借款にますます依存せざるを得ない状況にあったからであり、長期停滞に苦しむ日本経済へのテコ入れのために、経済界からの要望に応えてタイド円借款を増やしている最中だったからである。日本は、ますます「主力商品」とせざるをえない円借款が、「類似商品」である中国援助への国際的批判の巻き添えになることを回避しなくてはならなくなった。そのために必要だったのは、中国援助との差別化を図ることであった。中国援助の状況を憂慮し、差別化戦略を検討した外務省とJICAがたどり着いた結論が、日中の援助の「質」の差異を強調することだった。

その具体的な表れが、「質の高いインフラ」の概念である。それは、「一見、値段が高く見えるものの、使いやすく、長持ちし、環境にやさしく災害の備えにもなるため、長期的に見れば安上がりなインフラ」であると定義された（外務省2015）。これは、安価かもしれないが質が悪く、開発効果も薄く、環境や社会へ悪影響を及ぼしている（Naim 2007）と批判された中国援助によるインフラとの差別化を図るものであった。しかし、この感覚的で冗長な定義は、インフラのあるべき姿を示す規範としては不十分であった。そこで、「質の高いインフラ」は、「自然災害などに対する『強靭性』」、誰ひとり取り残されないという『包摂性』、社会や環境への影響にも配慮した『持続可能性』」という３つの基準によって定義しなおされた（外務省2021）。

さらに、中国が多額の借款によって「債務の罠」を仕掛けているという批判が高まると、日本は、インフラに関する規範のみならず、借款供与国の行動規範の設定を主導する必要に迫られた。その最初の試みが、2016年のG7伊勢志摩サミットで採択された「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」である。さらに、2019年のG20大阪サミットにおいて、日本は「質の高いインフラ投資に関するG20原則」を提案した。これは、途上国のインフラ事業への借款供与国に対して、透明性、開放性、経済性、債務持続可能性に配慮することを求めるものである。日本政府によれば、この原則は、「質の悪い」インフラ投資（援助）によって途上国の成長が阻害されることを防止するためのものである（外務省2021）。完成後のインフラが透明性をもって運営され、あらゆる利用者が平等にアクセスできることを求める「透明性・開放性」の原則や、借入国の債務持続性への配慮を求める「債務持続可能性」の原則が、中国援助への批判を念頭に置いたものであることは言うまでもない。

重要なのは、日本政府が「『質の高いインフラ』の国際スタンダード化」（外務省2021）を明確に意図し、先進諸国のみならず、中国やインド、ブラジル、南ア、インドネシア等の新興諸国の賛同を取り付けることに成功したことである。中国は事実上自国が狙い撃ちされていることを理解していたはずであるが、日本が掲げた「途上国のために守られるべき責任ある借款供与国の行動規範」という大義名分には抗しきれなかったものと考えられる。これは、開発援助規範形成の成功例ということができよう。

これまで開発援助規範形成において主導権を執れなかった日本が、この時期になって成功したのには、理由がある。まず、インフラ整備のための援助への需要の増大である。経済のグローバル化によって多くの途上国がバリューチェーンに組み込まれるようになったことで、物流インフラ整備需要は膨大なものとなったが[[16]](#footnote-16)、PPP（Private-Public Partnership）によるインフラへの民間投資は当初期待されたほど進まなかった。また、援助規範形成における途上国の発言力の増大も重要である。先進国と国際機関主導で作成されたミレニアム開発目標（MDGs）が貧困削減やBHNに偏っていたのとは対照的に、持続可能な開発目標（SDGs）がインフラ整備も含めた幅広い開発ニーズを反映したものとなった背景には、途上国の発言力の向上があった。日本は、インフラ整備強化を求めるインドネシア等の新興国を取り込み、G20という場でインフラ行動原則を採択する追い風としたのである。

長らく日本型援助を批判してきた先進諸国も、もはや借款によるインフラ整備を否定することはできなくなっていた。途上国の旺盛なインフラ需要に借款で迅速に応える中国に、欧米も対抗せざるをえなくなったからである。借款に批判的であったアメリカやイギリスも、相次いでインフラ整備支援のための融資の再開を打ち出した。例えばアメリカは、2019年に国際開発金融公社（International Development Finance Corporation: DFC）を創設し、途上国のインフラ案件に対する融資を行うこととした。DFCのウェブサイトでは、「途上国をより悪い状態に陥れる国家主導のイニシアティブに対する、財務的に健全な選択肢を提供すること」（DFC）や「アメリカ企業をグローバル市場の先頭の地位に維持すること」（DFC 2022）がDFCの目的であると明記されている。いまや借款は、開発促進の手段としてではなく、大国間競争の道具として、そして自国経済利益の追求の道具として、その正当性を認知されつつある。

**結びにかえて：規範と異質性のせめぎあいが意味するもの**

円借款を巡る規範と異質性のせめぎあいを概観すると、改めて欧米主導の開発援助規範の頑強さが窺える。『東アジアの奇跡』が指摘した通り、1960年代から80年代にかけての東・東南アジア諸国の30年に亘る成長は他地域との比較において「奇跡」であったのだから、そうした国々へのメインドナーであった日本の援助政策の主柱を成した円借款（および日本の開発援助政策全般）にはより高い評価が与えられてしかるべきだったと言える。しかしそれは規範に影響を与えることはなかった。「援助は慈善であるべき」という反論の難しい原則論や、強い発信力を誇る大学・シンクタンク[[17]](#footnote-17)等に支えられた規範を突き崩すことは至難であった。

しかし、日本は、規範に屈したわけではなかった。円借款によるインフラ支援は日本の開発援助の特徴であり続けているし、借款を主柱とした三位一体型の開発援助アプローチは、中国や韓国、タイなどの「新興ドナー」に採用され、ラオスやベトナム等の東南アジアの後発国への援助に適用されている。特に中国は、借款の大量供与によって欧米主導の開発援助規範に挑み、借款を開発援助の事実上のスタンダードにしつつある。欧米諸国は、中国の資金力という「パワー（power）」を目の当たりにして、自分も借款を供与することとなった。この方針転換は、欧米主導の開発援助規範の脆弱性の証左である。つまり、イギリスやアメリカが借款援助の再開に踏み切ったのは、中国への対抗という「地政学上の国益」によるものであり、「援助の慈善性」や「豊かな国の義務（nobles oblige）」を強調してきた従来の規範に照らせば正当化できない理由によるものである。これは、はからずも大国主導の規範の偽善性を露わにしてしまった。

それでは、日本は、長らく「規範の設定者」になることができなかった経験から何を学ぶべきだろうか。端的に言えば、日本は、欧米主導の支配的な規範を論破するのに必要な説得力ある理念や理論を提示することができなかった。例えば、借款による「自助努力支援」の正当化のために外務省がDAC等に対して 提示したのは「日本の経験」、すなわち、「敗戦後、世界銀行の借款を活用して経済・社会基盤の整備を進めた結果、高度経済成長期を経て世界有数の経済大国となったという自らの経験」（外務省）である。2003年のDAC対日審査報告書が、戦後日本の経験を条件が異なるアジアに適用することの危うさを指摘（下村2020:195）しているのにもかかわらず、日本はいまだに自国の援助アプローチを「日本の経験」で正当化しようとしている。日本の経験が、なぜ政治的・経済的・歴史的・文化的背景が大きく異なる途上国に通用しうるのかの説明や、日本の経験という単一事例（エピソードあるいはアネクドート）を他国に適用可能なように抽象的言語で理論化する努力は十分になされているとは言えない。

敢えて言えば、日本は本気で開発援助規範の創出者になろうとしてこなかった。その理由としては、明治維新以来、日本は異質視されることに馴れてしまっていることが挙げられるかもしれない。というのは、西洋の「先進的な（advanced）」制度や技術を自国の政治的・社会的・文化的な土壌に合うように変質させたうえで取り入れる「和魂洋才」を得意としてきた日本は、出来上がった「日本独自の派生物」が欧米から異質なものとみなされ批判されることを多く経験してきたからである。日本は、DACに加盟したとき、development assistanceという英語の翻訳語である「開発援助（kaihatsu-enjo）」が「慈善」という規範に裏付けられたものであること、それが、戦後賠償から出発し円借款を主体とした日本の「経済協力」とは似て非なるものであることに気づいたが、あえて「慈善としての援助」という規範には正面から挑戦しなかったのである。日本がイギリスをはじめとする欧米諸国を学ぶべき手本として仰ぎ見ながら、慈善という彼らの規範意識に関心を寄せなかったのは、「チャリティが多くの日本人にとって関心をひく事象ではなかったから」（金澤2021: vi）なのかもしれない。

もし、日本が、本気で欧米主導の規範に敢えて正面から異議を呈し、開発援助のあり方を巡る論争の起爆剤になることができていれば、規範の問題点、特に、規範以外の選択肢への想像力すら減退させてしまうほどの規範の権力性を明らかにし、多様な開発援助のあり方を議論の俎上に載せることができたはずであった。インフラ援助が「異質」ではなくなってきた昨今、日本が開発援助のあるべき姿をめぐる議論のイニシアティブを執る機会はまだ残されているかもしれない。

**引用文献**

飯島聡、佐久間真実. 2004年. 英国援助政策の動向－1997年の援助改革を中心に－. *開発金融研究所報*. 19. 121-174.

外務省. (2020). 質の高いインフラ. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/infrastructure/index.html

 　(2022年１月31日アクセス)

外務省. 自助努力支援と円借款. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/03\_hakusho/ODA2003/html/column/cl01002.htm (2022年4月29日アクセス)

金澤周作. (2021). 『チャリティの帝国―もう一つのイギリス近現代史－』. 岩波書店。

酒井一臣. (2001). < 論説> 新四国借款団と国際金融家: 国際協調主義の論理と限界. *史林*, 84(2), 268-297.

佐藤仁. (2021). 『開発協力のつくられ方－自立と依存の生態史』. 東京大学出版会.

下村恭民. (2020). 『日本型開発協力の形成－政策史Ⅰ・1980年代まで』. 東京大学出版会.

山田順一. (2021). 『インフラ協力の歩み－自助努力支援というメッセージ』. 東京大学出版会.

Asian Development Bank. (2017). Meeting Asia's Infrastructure Needs.

Development Finance Corporation. (2022). Statement from Acting CEO Dev Jagadesan on the Confirmation of DFC CEO Scott Nathan. February 9, 2022. https://www.dfc.gov/media/press-releases/statement-acting-ceo-dev-jagadesan-confirmation-dfc-ceo-scott-nathan (February 14, 2022)

Development Finance Corporation. Website. https://www.dfc.gov/ (February 12, 2022)

Hedberg, H. (1970). *Nihon no chosen: 1980 nendai no keizai choutaikoku* [Japan’s Challenge: Economic Superpower in the 1980s]. Mainichi Shimbun Sha.

Hulme, D., & Fukuda-Parr, S. (2009). International norm dynamics and ‘the end of poverty’: understanding the Millennium Development Goals (MDGs). *Brooks World Poverty Institute Working Paper*, 96, 38.

Mawdsley, E., Murray, W. E., Overton, J., Scheyvens, R., & Banks, G. (2018). Exporting stimulus and “shared prosperity”: Reinventing foreign aid for a retroliberal era. *Development Policy Review*, 36, 25-43.

Naím, M. (2007). Rogue Aid. *Foreign Policy.* 159. 95–6.

Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). (1996). *Development Cooperation Review Series- Japan*. <https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-reviews-japan-1996_9789264025578-en> (May 21, 2022)

―. (2004). DAC Peer Review of Japan. *The DAC Journal*. 5 (2). 91-188. <https://www.oecd-ilibrary.org/development/oecd-journal-on-development/volume-5/issue-2_journal_dev-v5-2-en;jsessionid=nJzr_qXJWBjtZBZpaU-bVzg_.ip-10-240-5-126> (May 22, 2022)

UK Government. (1997). Eliminating World Poverty: A challenge for the 21st century. White Paper on International Development. webarchive.nationalarchives.gov.uk/20050404190659/http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/whitepaper1997.pdf (September 5, 2015)

1. Cambridge Dictionary (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/charity>) [↑](#footnote-ref-1)
2. 経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）は、加盟国の援助に関する統計を収集し、援助の質を、グラント・エレメント（grant element）という指標によって計測し比較している。この指標は、贈与を100%として、その援助がどの程度贈与に近いかを計測するものであり、高いほど「質の高い援助」であると評価される。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 例えば2008年度のODA事業予算のうち、借款は51％を占めており、前年のDAC諸国の贈与比率（89.4%）と比較すると借款の割合の高さは明瞭である。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 国際機関や、政府と関係の深い民間金融機関が貸手や借手となることもある。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 1917年から18年にかけて、寺内正毅政権が中華民国の段祺瑞政権に対して、首相の西原秘書を通じて実施した「西原借款」が有名である。なお、戦前の対中借款の経験が戦後の円借款に如何なる影響を及ぼしたかについては、今後の解明が待たれる。 [↑](#footnote-ref-5)
6. ただし、経済協力開発機構（OECD）がODAの定義を定めるまで、途上国開発を目的とする借款と、自国企業支援を目的とする輸出信用の区別は明確ではなかった。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 「円借款」の語を初めて明記した最初の公文書が、このインド向け借款に関する日印共同声明であった（山田2021: 173）。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 円借款の資金は、一般会計予算ではなく、国民の郵便貯金を原資とする財政投融資資金から出されていた。 [↑](#footnote-ref-8)
9. その前身は、1960年にアメリカの提唱によって設置された開発援助グループ（Development Assistance Group, DAG）であった。 [↑](#footnote-ref-9)
10. アンタイド化は、1980年代に激化した日米貿易摩擦を契機としたアメリカからの批判に応えるという側面もあったが、日本の経済進出に対する東南アジア諸国の反発への応答でもあった。　 [↑](#footnote-ref-10)
11. 日本が自助努力支援を強調するようになったのは1980年代になってからのことであり（下村2020: 180）、日本の開発援助が当初から自助努力支援を援助理念として掲げていたわけではない点、更には、1960年代にはDACの対日援助審査で日本の援助が自助努力への配慮不足を指摘されていた点（佐藤2021: 192-193）は注意を要する。 [↑](#footnote-ref-11)
12. もう一つの事例が、ほぼ同時期に行われた「人間の安全保障」概念の主流化に向けた努力であるが、本稿の主題である円借款とは直接的な関係がないため、ここでは触れない。 [↑](#footnote-ref-12)
13. 1997年から2003年までイギリス国際開発大臣の任にあったクレア・ショート（Clare Short）は、1997年に「貧しい人びとに手を差し伸べることは我々の道義的責務である」と述べた （UK Government, 1997）。 [↑](#footnote-ref-13)
14. 日本は1989年にアメリカを抜いて初めて世界最大の援助国となり、2001 年にアメリカにその座を再び譲るまでの10年間、世界最大の援助国であった（1990年を除く）。 [↑](#footnote-ref-14)
15. 下村によれば、それは日本の「三位一体アプローチ」に、自国の経済開発戦略である「大経貿戦略」を加味したものであった（下村2020:196-197）。 [↑](#footnote-ref-15)
16. アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）による予測では、アジアの開発途上国が現在の経済成長を維持するために電力、運輸、通信、水・衛生の４分野で2016年から2030年の間に必要とするインフラ投資額は26.2兆ドルに上る（ADB 2017）。最近の推計でも、2040年までのインフラ需給ギャップは約15兆米ドルと推計されている（G20グローバル・インフラストラクチャー・ハブ）。 [↑](#footnote-ref-16)
17. 例えば、アメリカのシンクタンクである世界開発センター（Center for Global Development）が2003年以降毎年発表している「開発コミットメント指標 （Commitment to Development Index）」では、借款が不利になる援助評価基準が採用されており、日本の外務省が抗議する事態になっている。 [↑](#footnote-ref-17)