**Pivotal Moments in Japanese ODA**

**-circa 1950-2010-**

**Jin Sato**

**The University of Tokyo**

1. **Pivotal moments in Japan’s ODA history**

Which historical moments determined the way Japan provided its aid? While the history of institutions related to economic cooperation dates back to post-war period in the 1950s, key events that impacted the subsequent path of economic cooperation have not been spotted evenly; key pivotal moments shaped the path of aid institutions and practices. This chapter highlights four such events in sequence: 1) the way reparation was defined and the administrative procedures for the payments to be delivered to the claimants after the WW2, 2) the pressure from DAC and the US to increase Japanese aid which facilitated the Japanese government to make use of the Fiscal Investment and Loan Program (財政投融資) to Marcos scandal in the Philippines, and the subsequent rise of criticism by the Japanese public on Official Development Assistance in the 1980s and 1990s, and 3) “discovery” of human as the major goal of development assistance after the end of cold war, also facilitated by Madam Ogata Sadako who became the president of JICA in 2008. These pivotal moments will reveal how current aid practices were bound historically, how they had been shaped in response to external forces rather than in response to the sole rational planning of the government.

1. **Stage One: Formation of Resource Flow Mechanism after WW2**

**Economic Cooperation for Japan’s own Self-Reliance**

　日本の対外経済協力の起源はどこに求めることができるか。国際協力に関する専門書の類や外務省のODAに関する広報資料を読むと「戦後賠償」が出てくる。しかし、そこから一歩踏み込んで、賠償がいかなる側面で現在の開発協力や援助のルーツになっているのかと問うても、明確な答えは得られない。1950年代の経済協力から現在のODAへとつながる水脈は、この「側面」を明確にすることによって、くっきりと浮かび上がるはずである。

そもそも自国経済の自立にさえ苦心していた戦後の日本が、経済協力を介して東南アジアに出ていこうとしたのは、なぜだったのか。戦後数年間の日本は他国に援助を施すにはあまりに貧しかった。1949年の段階での日本の一人当たり国民所得は100ドルと推計されており、これは同じ年の米国の14分の１、アルゼンチン、メキシコ、トルコといった国よりも低い水準であった(Kindleberger 1965: 12)。日本がコロンボ・プランへの加盟を画策し始めた1952年時の平均寿命はようやく60歳を超えようかという段階であり、「中進国」という形容さえ憚られる状態であった。つまり「低開発国として先進諸国から援助を受けている国の中には、当時（1954～60年）のわが国の所得水準を上回る国も多くあることからみても、当時のわが国は低開発国援助という国際的事業に参加するために、実力の許す以上の努力を行っていた」と言える状態であった（鹿島平和研究所編 1973 : 8）。

もちろん、日本は第二次世界大戦の敗戦に伴う賠償の義務があったので、そうせざるをえない面があったのは確かだ。しかし、東南アジアの各国と賠償協定が締結される以前から、日本では粛々と経済協力の戦略が練られ「賠償義務」とは別に主体的に事業が計画されていた。日本の東南アジア進出の謎に答えるには「義務」と「戦略」の両方を「経済協力を押し出した環境」という共通の座標軸で説明するのが有効である。

戦後日本の経済環境は、国内問題と国際問題が密接に絡んでいた。国内ではインフレや食糧不足といった課題への対応が急務であったが、1952年9月まで米国の統治下にあった日本にとって米国の意向は無視できない大きなものだった。占領統治からの脱却に続けて経済自立を目指していた日本にとって最も切実な課題だったのは国連加盟を軸とした国際社会への復帰であった。国際社会への復帰なくして貿易の正常化は望めなかったからである。中国の共産化で有力な輸出市場を失った日本にとって、東南アジアに新たな活路を見出し「援助」の分野で実績を積みながら欧米先進諸国に認めてもらうことは、わずかに残された活路であった。

終戦直後の米国は、敗戦国である日本に戦前のレベル以上の工業力を認めない懲罰的な賠償を求めていた。1946年11月28日に合衆国大統領に提出されたE.ポーレーによる「対日賠償報告（ポーレー案）」は、一切の軍需産業の禁止と基礎工業力の4分の３の除去を含めて、日本の生活水準目標を「日本が侵略した国々の生活水準よりも高くない水準」に押しとどめることを求めた（木原1966）[[1]](#footnote-1)。

しかし1948年になってこの懲罰的な方針は大きく改められ「合理的な生活水準をもつ自立日本建設」という対日政策の変更が行われる。米国の納税者の負担軽減のためにも、日本の平和的な産業力の増大は望ましいとする対日援助強化の転換が明確になったのである（濱田 1950）。この背景には冷戦の激化によって日本を共産主義への防波堤としたい米国の思惑が大きく働いていた。1949年10月の中華人民共和国の建国など地域の国際情勢の変化を踏まえて、賠償を緩和し共産主義への対抗を念頭においた民主化を通じて日本を「アジアの工場」へと仕立てていく方針に変わったのである。日本にとって、この転換は非常に大きな意味をもった。日本の経済自立は、海外市場への輸出と原料輸入に依存していたが、日本と東南アジアの賠償交渉のかなりの部分は、米国が仲介者となっていたからである（北岡2015）。

米国の三者一体論に日本が関心をもったのは当然であった。米国の構想は共産化して禁輸政策の対象となった中国市場の喪失を東南アジア開発で埋め合わせたいという政府の思惑に合致していたからだ。日本が東南アジアから原料を入手し、そこに製品を輸出することができるようになれば、東南アジア諸国に便益が生じるだけでなく、米国の商品を購入するための外貨＝ドルを軽減できることになる　(Hays 1971:22)。

1958年に刊行された我が国初めての経済協力白書『経済協力の現状と問題点』は、その当時の「経済協力の目標」を次のように位置づけ、日本経済のために経済協力が必要であることを力説した（通商産業省 1958a : 22）。

低開発国の経済開発の促進は、低開発国の輸入需要を喚起することによって、我が国の輸出を促進するとともに、重要原材料の輸入市場の確保に資し得るものとなる。殊に我が国の産業構造ないし貿易構造の今後の方向は、このことの実現の必要性をより大きいものとしている。この意味で経済協力の2つの目標は、表裏一体の関係をなすものであって、調和的実現の可能性を有するものである。

ここで「我が国の産業構造ないし貿易構造」と言われているのは「原料輸入－国内加工－製品輸出」を基本工程とする経済構造のことである。原料を求めるにせよ、市場を求めるにせよ、東南アジア諸国と正常な貿易を再開するためには賠償問題の解決が必要であった。この時の賠償の方式が、後の長い間にわたって日本の援助のあり方を規定していくことになったのである。

**賠償手続にみる「要請主義」Request-based Principle**

サンフランシスコ条約は、日本の戦後賠償の支払い方式について「生産、沈船引揚その他の作業における日本人の役務を当該連合国の利用に供する」として「役務賠償」を規定した（岡野1958：549）。これは敗戦国の支払い能力を考慮せず、現金賠償と実物賠償を建前としたためにドイツ経済を破壊し、結果としてナチスのような急進的な勢力を招来してしまった反省を踏まえた方針である（賠償問題研究会1963：22）。第一次世界大戦の敗戦国に課された賠償方式が世界恐慌と第二次世界大戦を招来したという反省は、日本に実物や現金ではなく「役務」を課すという結果につながった（岡野1958：263）。ただし、実際の個別求償国との交渉では、徐々に実物賠償の要素が増えていき、生産財の支払いへと賠償範囲が拡張していったことが、日本の円借款の起源になっていったことは注目してよい。

　日本はビルマ（1954年11月）、フィリピン（1956年5月）、インドネシア（1958年1月）、ベトナム（1959年5月）と順に賠償協定を結んでいく。一連の賠償交渉の過程に注目した従来の研究とは異なり、ここでは賠償交渉がまとまった後に、実際に賠償を支出する際の事務手続面に注目して議論を進めたい。というのも、この手続きが後の開発協力の進め方の原型となっていったからである。

まず求償国は、それぞれ賠償事務を一元管理する賠償使節団を東京に常駐させる。ここが日本政府との交渉窓口になる。日本側の窓口は、外務省アジア局内の賠償部である。外務省賠償部にいた林の解説に沿って賠償手続きの一般的な運営手順を見ていこう（林1959：13－14）。

1. 求償国は毎年、① どんな設備・資本を調達したいかをリスト化し日本側と相談。これが「年度実施計画」と呼ばれる。
2. 毎年の支払い財源の上限は、賠償対象国ごとに決まっているので、原則としてその範囲で建設資材などの資本財の見積もりを実施計画に書き込むが、求償国との契約が1年を超えて履行される場合もある。
3. 実施計画が日本政府との間で合意されると、これに基づいて求償国の使節団が日本の業者と直接に折衝して物資調達契約、役務契約などを結ぶ。ただし、② どの業者を選んでよいか使節団がわからないときは日本政府に推薦を求めることもある（通常の貿易契約と異なるところは、この契約を日本政府が認証し、認証したのちの契約金の支払いが国庫だという点である）。
4. 賠償契約が日本政府に認証され、履行されると契約の支払い条件に従って使節団が指定する日本の銀行に日本政府からの契約金の支払いが行われる。この払い込みによって日本は賠償を履行したことになる。

上記の手続きの下線①と②は特に注目すべきポイントである。求償国は希望品目を日本政府に申請するわけだが、ここで日本企業は相手国政府に対して事前の売り込み工作をするようになったからである。なかには日本政府の承認を得るノウハウを伝授したり、賠償計画書の作成を代行したりしたという。こうした日本企業の案件形成段階での役割はその後の借款事業などでも継承されていった（安藤1991：31）。

　なぜ日本が国内の業者から資本財を買い上げて、それを「日本国の生産物」として求償国に供与しないのだろうか。それは、日本政府が直接に業者から買い上げると、受償国は品質の悪い品物を高い値段で提供される可能性が生じるからである。加えて、具体的な資本財をめぐる交渉を当事者同士（求償国と契約者である民間企業）に任せる間接的な方式であれば日本政府も求償国側との価格交渉の行政手続きを効率化でき、なおかつ日本円ですべてを完結させ外貨の持ち出しをしなくて済む（賠償問題研究会1963：100）[[2]](#footnote-2)。金銭による支払いを原則とした第一次世界大戦の反省が後に日本の賠償方式に大きな影響を与えたのと同じように、日本の賠償が「役務および生産物」に限定されたことは、その後の日本の援助と経済協力の方式を強く方向づけたのである（下村2020）。

ただし、資本財に賠償の軸足がおかれたのは日本の切迫した財政事情だけが理由ではなかった点に注意しておきたい。「賠償は贖罪の意味を含むものであるから、受償国民の対日感情を好転させるためには、すぐになくなる消費財よりも、長く賠償を印象づける資本財がまさる」という発想があった（賠償問題研究会編1963：96）。やがて日本のODAの特徴となるダムや発電所などのインフラ建設は、賠償の方式とインフラの「残像」による広告効果を期待するという側面からも支持されたのである。やがて「要請主義」へと名称を変える賠償時代の仕組みは、現場における経済協力の結果を見届けるという政策文化を育むことなく、次の開発援助の時代へと継承されていった。経済協力の思想をあえて意図的に打ち出さないという態度は、「顔のない援助」として批判される日本の援助理念の欠如を説明する一つの起源になっていると考えられるのである。

**経済協力推進体制の形成**

劇的に変化する国際環境に対応するかたちで、国内における経済協力の制度づくりも急加速する。1953年6月には外務省にアジア経済懇談会、同時期の自由党にはアジア経済協力委員会など、経済協力政策の司令塔が相次いで設置された。特に1953年6月に外務省の主催で組織されたアジア経済懇談会は、対アジア経済協力について民間企業の代表者と外務大臣を含む政府側の高官が大所高所から議論をし、基本方針を定めるために組織された（アジア経済懇談会 1954）。外務大臣を含む、各界の大物が毎週会議を開いていたことは、経済協力が当時の日本にとっていかに重大な課題であったのかを如実に示すものである。アジア経済懇談会は戦後最初の統合的な民間援助機関となるアジア協会（のちに海外技術協力事業団 Overseas Technical Cooperation Agency）を生み出した組織で、戦後日本の対外経済協力の基本的な骨格を形成するのに大きな役割を演じた。

この日本政府の前のめりとも思える動きは、当時の国際環境から引き出されたものであった。信用制限や関税障壁など日本の自由貿易を妨げる差別待遇の改善を企図していた日本政府は、経済のブロック化を進める欧米諸国から取り残されることを危惧した。そうした中で経済協力は特需や米国の対日援助に依存しない国際収支を確立する手段として期待されたのである（秋山 1961）。

1953年12月18日の閣議決定「アジア諸国に対する経済協力の件」は、日本の経済協力が民間主導で始まったことをはっきりと示す重要な宣言であった。そこでは「経済協力は、原則として民間の創意により行うものとし、政府はその実施に必要な援助を与える」との方針が明確に示された（アジア経済懇談会1954）。ただし、民間を経済協力の主役に位置づけるという発想は主体的、戦略的な決定としてそうなったわけではない。経済協力が国家の経済進出という印象を与えることを避けるために、そうするより他になかったというのが当時の実情であった。結局のところ、政府は前に出なかったのではなく、当時の国際情勢から見て、あるいは政府の財源から見て、前に出られなかったのである[[3]](#footnote-3)。

　経済協力は、賠償と密接に関連しながらも概念上は全く別個の、独自の戦略性をもった働きかけとして構想されたものであった。そこには、政府を主体とする役務提供に力点を置く賠償とは別に、民間を主体とする輸出振興と原料確保の手段としての経済協力がはっきりと存在したのである。賠償問題の解決は広い意味での経済協力の一部であった（末廣 1995）。日本は理念や方針の抽象論と、実施手続きの具体論を往復しながら経済協力の体制をつくっていったのだった。

**3. Stage II: From Economic Cooperation to Development Aid**

**The Expansion of ODA**

　1960年代の高度経済成長が一段落した後も日本経済の拡張は続いた。1971年から1990年までの日本の国内総生産（GDP）は実に5倍に増加している。ここで注目したいのは、同じ期間にODA予算の方は約18倍に拡大しているという事実である（今津2009: 71）。図1にあるように、1960年代から80 年代にかけてのODA予算の増加率は目覚ましいものがある。

公害をはじめ下水道を含む国内の社会資本整備にさえ問題を抱えていた1970年代から80年代にかけての日本が、これほど急激に海外への援助額を増やすことができたのはなぜなのか。急激に進んだ円高が日本のODA事業を膨らませたことは疑いえないとしても、日本政府が対外援助を「聖域」として特別扱いできた理由は別に求めなくてはならない[[4]](#footnote-4)。

図1 日本のODAの各年にける内訳とODAの累積額



|  |
| --- |
|  出典：ODAについては<https://stats.oecd.org/qwids/>, GDPの増加率についてWorld Development Indicatorsから筆者作成　　 |
| （注）借款は"ODA Gross Loans"から"ODA Loan Repayments"を引いたもの。 |
| 無償・技協は"Grants, Total"の項目から引用 |

まずは時代背景を確認しておこう。1960年代半ばは日本の経済協力が欧米流の援助へと変わる重要な転機であった。1964年のオリンピック開催を成功させた日本は同年にアジアから初めてOECDへの加盟を果たしている。1965年の日韓基本条約に基づく韓国向けの大規模円借款を本格的に始動し、翌年にはアジア開発銀行の設立に大きな役割を果たす。1960年代の日本はその目覚ましい経済成長を背景に、援助国としての国際的な地位を築き、援助増額を世界から期待されている国になっていた。

1961年に米国のケネディ大統領が打ち上げた「国連開発の10年」は、終わってみると「失望の10年」と総括され、「開発途上国全体の経済成長率を年率5％まで引き上げ、そのために先進工業諸国に自らのGNPの1％を開発援助に当てる」といった当初の目標も未達となった。南北間の格差はさらに広がっただけでなく、途上国内部における不平等も加速した（田中2003）。この危機感を背景に南北問題を再定義すべく著された「ピアソン報告」は、先進諸国に「南」の視点に立った援助政策を求めた。

1970年代に高まった日本の援助に対する国際社会からの批判と圧力は、まさにこの流れの延長線上にあった。「（日本は）後発援助国だからODAの拡大ができない」という欧米向けの言い訳は、もはや通用しないほど日本の経済的存在感は大きくなっていた。急速に浸透した日本製品と貿易の不均衡は現地の人々のプライドを刺激し、東南アジア各地で反日運動に発展した（今川・松尾1973；タンシンマンコン2017）。この時期の日本は国内外からの様々な圧力と要望の波にさらされ、決して主体的、能動的に政策をつくれる環境にはなかった。では日本のODA政策を特徴づける圧力の中身は何であったのか。以下では開発援助委員会（DAC：Development Assistance Committee、以下DACと略称）と米国に焦点を当てて、それぞれのアクターが「援助拡大」に果たした役割を検討する。

**DACと米国の圧力**

DACの対日批判はその初期においては援助量の少なさに向けられたが、1980年代以降は援助の質、特にグラント・エレメント（Grant Element）の低さと、機材の調達先を日本企業に限定する「ヒモ付き（タイド）」の条件に向けられた[[5]](#footnote-5)。DACの重要な機能は西側援助国の足並みを揃えることであり、統計の整備を含めて、日本の相対的な立ち遅れが次第に目立つようになったのである。1980年代から90年代にかけて、日本に対する量的拡大への要望が沈静化し、質に焦点が移っていったことは過去30年のDACの議事録を分析してわかることである (Maemura 2019)。

国際市場での自由な選択を抑制する「ヒモ付き（タイド）」援助は、被援助国からすれば割高な価格の物資等の購入を強いられる仕組みである。また、受け入れ国が必要とする物資を選べないばかりか、自国で調達できるものまで国外から買わされるようになると、受け入れ国の産業育成が阻害される可能性もある（内閣総理大臣官房審議室1970）。要するに、日本の援助は、欧米や援助受け入れ国からみれば「援助」の名を借りた露骨な国益の追求でしかなく、贈与的な要素が小さすぎるという批判である。

批判の矛先が量から質へと移っていた様子を1962年、68年、73年のDACによる対日審査報告書から跡付けてみよう。日本のDAC 加盟後まもない1962年は日本が初めてDACの審査対象国に選ばれ、国際比較の俎上に乗せられた年であった。この時の審査では欧米諸国から日本政府に対して援助の目的やタイド援助の考え方、民間資本の見通しなど15項目に及ぶ質問がぶつけられた (DAC 1962)。援助の実態に質問が集中していることをみると、この時期の欧米先進国は新興援助国である日本援助の内情を純粋に知りたがっていたことがわかる。日本が他の欧米援助国に比べて一人当たり所得が低いことを理由に日本の援助の贈与分の少なさにはひとまず目をつぶるような雰囲気も感じられる。

一方で、日本が欧米に比肩する援助国になりつつあった1968年の対日審査では日本への風当たりが強くなる。カナダの代表は日本のODAについて「援助という行為がそもそも自己犠牲を伴った行為であるという考え方に立つかぎり、日本が個人当たり国民所得を基礎とした公平負担の概念をあまりに強く主張するのはどうか」として、日本の内向き論理を批判した（外務省1968a：18）。外務省の日本代表は「国民所得やGNPの概念だけでは日本のような後進性のある高度経済成長国の援助努力を公平に評価できない」（外務省1968a：18）と反論し、日本の援助が内向きなのは、国民世論の未成熟と一人当たりの国民所得の低さにあるとして援助条件の緩和に抵抗した。だが、日本の経済成長の見通しが明るいことは誰の目にも明らかであり、以後の日本は量と質の両面で、より積極的なODA供与への圧力にさらされることになる。

　1973年の対日審査になると、米国の代表が「（日本は）主要な援助国の中ではDACの条件勧告から大きく隔たっている唯一の国であり、援助条件の緩和こそ日本にとって急を要する課題である」と発言し、批判の声は厳しさを増す（外務省1973:26）。審査コメントを出した他の国々は、たとえば「ヒモ付き（タイド）援助 tied aid」について、その調達条件を緩和しようとしてきた日本の努力には一定の評価をしたものの、いかなる場合に、いかなる国に対して、いかなる態様の緩和を適用するのかが不明確であるとの批判を展開した（外務省1973）。日本が欧米の期待に即した援助国になりきれない理由は、国民の理解や職員の不足など国内体制にあるとしたことも外務省の報告書に記録されている[[6]](#footnote-6)。

日本の援助増額を促した最大といってよい圧力は米国政府からのものである。たとえば1965年には、西側陣営に傾斜する傾向を見せていたスハルト新政権への支援を行うよう米国からの圧力があったことは広く知られている（朝日新聞「援助」取材班1985：37）。当時、駐日大使を務めていたアレクシス・ジョンソン(Alexis Johnson)は、1966年に新設されるアジア開発銀行への日本の出資額が米国の期待よりもはるかに低いことを問題視し、「小笠原および琉球の交渉は、この面でいささか影響を及ぼした」と回想している（ジョンソン1989：170-71）。日本の東南アジア関与は、日本の国内問題である小笠原や沖縄返還と一体化されて米国との交渉の材料になっていたことがわかる。

米国からの外圧が最も如実に反映されたのが、ヒモ付き（タイド）条件の緩和においてである。図2は、米国からの圧力が強まった1980年代にタイド率が急速に低下する様子を表している。これは日本の国際収支の黒字拡大に対する外圧の強まりに対応したもので、まず1978年には特に米国企業の参入を容易にするためのアンタイド化に踏み切り、のちにタイド条件の全般的な緩和傾向が加速する (Lancaster 2010: 39)。

ところが、そうした事実は入札の機会をもつ海外の民間企業に広く知られているわけではなかったし、特に米国に響いている様子ではなかった（Fujimura 1992）。事実、図4－2にあるように、日本企業の円借款受注実績はタイド率が限りなくゼロに近づいた1997年度においても3割前後の受注実績を維持できていた。そもそも日本が援助大国化した時代の欧米のODAの大半は無償資金協力であったので、円借款が大きな部分を占める日本と、タイド率の単純比較はできない。だが、ヒモ付き援助に対する批判にもかかわらず、米国を含むDAC自らのタイド率が日本のものに比べて十分に下がっていないことも注目すべきである。

日本はDACの年次審査の場で多様な角度からの質問にさらされ、欧米式の援助の潮流を知り、自らも他の援助国の審査を担当しながら国際的に一人前のドナーとしての立ち居ふるまいを学習していった (Rix 1980: 30)。国際社会での地位を確固たるものにすることが国是でもあった時代、DACでの経験は重要な意味をもっていた。何よりも、自らの援助を欧米との比較の中で位置づける発想がDACの一員となることで確立された点が大きかった。通産省が定期的に発行している『経済協力の現状と問題点』をみても、比較可能な統計に基づいて欧米諸国と日本の援助の規模が数字で示されるようになるのは日本がDAGに加盟した翌年の1961年版以降である。日本の援助そのものは東南アジアに向けられたが、援助の考え方は欧米との議論の中で鍛えられ、その姿を明確にしていったのである。

図２　Tied Ratio of Yen Loan and the Contract Rate (?) 円借款のタイド率と日本企業の受注率

（注）　日本の無償資金協力の業務部分が日本の主契約者にタイド化されているにもかかわらずタイド率がゼロに近い時期があるのは第三国からの資機材、サービス、役務の調達が排 除されていないからである。このため外務省は無償資金協力をアンタイドとみなし DAC にもそう報告している。ただし、日本の第三国からの調達には日本側の承認が必要であることから、DAC は日本の無償資金協力を実質的なタイドとみなして批判してきた（浜名 2017: 188）。　　　　　　出典：OECF、JBIC、JICA各年報告書

このように援助量が少ないことへの海外からの批判は、直接的には外務省にぶつけられたが、日本国内の産業政策で大きな影響力をもつ通産省は、海外からの批判を横目にみながら「国内公共事業の延長」として、日本式の経済協力を継続できた。立法府が政策決定過程に参加し、批判が政策へとフィードバックしやすい国内政策に比べて、対外政策においては行政府（＝外務省）の裁量が大きかったという意思決定の構造も、国際的な批判への反応の仕方に関係していた（草野1989: 56）。つまり、圧力がかかっても抜本的な構造改革に結実しないのは、そうした圧力と国内の利害団体とのつながりが弱いからではないかと考えられるのである。タイド率などの量的な側面は変化をしても、援助の体制そのものが揺さぶられるのは、次にみるように国内からの批判が沸き上がって生じてくるものである。

**マルコス疑惑と援助批判**

マルコス政権の腐敗がODAとの関連において明るみに出たのは1985年のことである。この一件によって日本国内でのODA批判は一気に高まりを見せ、その影響は広く一般市民の援助に対する考え方にも影響した。マルコスが外国からの資金を巧みに迂回させて私服を肥やしていたことはマルコス失脚後に政権を引き継いだコラソン・アキノ大統領の徹底的な究明によって明らかになった。マルコスが大統領在任中に不正に築いた富は、一説によると111.6億ドルから223億ドルに上るという(Hunt 2013)。

マルコスにとって「要請主義」の原則に立つ日本のODAは使い勝手が良かったのだろう。案件をドナー側の指定で決める米国とは異なり、要請主義の原則は援助の受け手に柔軟な交渉の余地を与えたからである。特に「商品借款」は途上国の輸入に必要な外貨不足を補う目的で供与されるもので、特定の案件に紐づいているわけではなく手続きも簡便で迅速な供与ができたため、受け入れ側にとっては都合のよい枠組みであった[[7]](#footnote-7)。また債務履行のスケジュール交渉も含めて、なんらコンディショナリティ（援助条件）を課さないという日本方式は、マルコスが自らの裁量を効かせるという点で有効に機能した（Rivera 2005: 525）。

なぜこうした仕組みができ上ったのか。財務部門の重鎮として長くマルコスの右腕を務めた セサール・ヴィラタ (Cesar Virata) の評伝によれば、商品借款が多くを占める日本の円借款は、利用できるまでの手続きの早さに優れ、急いで輸入代金を確保しなくてはいけなかった外貨不足のフィリピンにとって特定の案件にしばられなくてよいという点でも極めて都合がよかったという（Sicat 2014: 285）。世界銀行などと比べても融資基準が緩く、規模が大きかった円借款は米国の対フィリピン援助が1980年代に入って減少していくなかで、マルコス体制の深部へと入り込んでいったのである。第一章でみた賠償の時代から始まる「受け入れ国政府と日本企業の直接交渉」というメカニズムは、やがて案件受注を模索する企業から「手数料」を取り立てやすい条件を作ることになったと考えられる[[8]](#footnote-8)。

1980年代末、日本における援助批判はピークを迎えた。様々な新聞記事や一般向けの出版物がODAの問題点をとりあげ、その存在意義にすら疑問を投げかけた（佐藤2021）。日本におけるODA批判の盛り上がりは、これまでほとんど開発協力に関心をもたなかった層を刺激し、ODAを重要な政策領域として一般に認知させることに寄与した。すでに指摘したように個別のODA批判には現地調査が不十分なものもあった。だが、それまで官製情報に依存していたゆえに情報源が著しく制約されていた開発協力の分野に現地調査に基づく発信を担う勢力が登場したことは、新たな時代の幕開けであった。それまでのODAに関する情報は、外務省や通産省の定期刊行物で、一般の国民の目に触れやすいものではなかった。他方で、インターネットが普及していなかった1980年代から90年代前半にかけて、ODA批判を積極的に掲載した新聞記事、『世界』や『中央公論』といった総合雑誌、岩波新書などは圧倒的な訴求力をもって国民の目に触れた[[9]](#footnote-9)。ODA批判の作り出したイメージは現場の実態を必ずしもバランスよく伝えるものではなかったが、確かに人々に浸透したのである。

ODA批判には歴史的な役割、積極的な役割があった。それは直接の当事者を超えたメディアや一般大衆の啓発である。批判の盛り上がりをきっかけに一般の人々はほとんど関心をもっていなかったODAに注目が集まるようになり、日本の国会議員らの関心も喚起して、モニタリングの制度が整っていった。大規模なダム開発に対する抵抗運動のほとんどはダム案件を中止に追い込んだわけではないが、運動の過程は人々に権利意識を醸成し、外部組織と連帯する方法を人々に体得させる機会を提供した。

**４．Stage III: Toward Human Development, but not quite**

**ODAにおける「人間の発見」**

　冷戦の終了は、開発援助の意義を大きく変えた。米ソの二大勢力による第三世界の争奪手段としての援助はもはや役割を終え、純粋に貧困削減や地球環境保全といった公益に国際社会の関心が注がれるようになる。国連開発計画（UNDP）による人間開発報告の出版はこの変革を象徴していた。GDPの成長ではなく、人間の開発こそが重要であることが、新たな指標とともに確認され、強調されるようになった。

　国際開発論の潮流を人間へと大きく仕向けることに貢献したパキスタンの経済学者マブーブル・ハック (Mahbub ul Haq) は、リンゴの落下を説明したニュートンなどを例に挙げながら「最も難しいのは、最も自明なことを発見することだ」といった (Haq 1995: 3)。NGOやチャリティー組織の国際的な活動が欧米諸外国に比べて出遅れていた日本で、開発協力の系譜が賠償から出発したことは、人間よりも国家主導で物事を進める路線を確実なものにした。GDPをはじめとする集計値に支配されてきた開発協力の業界では、人間こそ開発の手段であり目的でもあるという「自明」が発見されるまでに長い時間を要したのである。

日本の開発協力に人間開発の視点が本格的に持ち込まれるのは1990年代後半であった。1998年5月には小渕恵三外務大臣（当時、後に首相）がシンガポールで行った政策演説の中で「人間の安全（ヒューマン・セキュリティ）」の概念を初めて提示し、同年12月には「人間の安全保障」という定訳がついて、一般性をもった援助理念として階段を駆け上っていった（栗栖2011；柳原 2019：7）。そこで一貫して強調されていたのは「個人としての人間に重きをおき、自由と可能性を確保することを目指す」概念としての人間の安全保障であった（上田 2010：8）。日本の外務省は広報パンフレットで「21世紀を人間中心の世紀とするため努力している」と主張している（外務省 2007：４、傍点引用者）。

　こうして援助は、環境保全、貧困削減、難民保護、平和構築など、東西のイデオロギー対立から離れた普遍的な価値に照らして正当化しなくてはいけない時代に入る。冷戦時代には国家の傘の下に隠れていた「人間の課題」が、ここに来てようやく表に出てきたということである。しかも、これら一連の開発課題の裾野はあまりに広く、政府の手に余るのは明らかであった。国民からの広い支持と参加の下、こうした課題に対峙しなくてはならない日本が積極的な理念をもたないことは、もはや許されなくなっていたのである。

**四つの指針とODA大綱**

冷戦後のODAに対する日本の向き合い方に大きな影響を与えたのは、ミャンマーにおけるアウンサンスー・チー主導の民主化運動（1988年）、中国の天安門事件（1989年6月4日）、1990年8月に勃発したイラクによるクエート侵攻（いわゆる湾岸戦争）と、それに対する国際社会の反応であった。特にクエート侵攻をめぐっては、結束を強めていた米国を中心とする西側陣営に人的な貢献ができなかった日本が多国籍軍の戦費として135億ドルを拠出したにもかかわらず、クエート政府による感謝広告から外され、米国からは “too little too late”との批判を受けるなどした。この一件は政府与党内はもちろん外務省に強い敗北感をもたらしたという（下村・中川・斉藤1999：81）。

　こうした国際情勢と、国内でさらに高まっていた理念の不在をめぐる批判に応える形で提示されたのが海部俊樹首相（当時）による「四指針」であった。四指針とはODAの配分において、①軍事支出、②大量破壊兵器の開発・製造、③被援助国の武器の輸出入、④民主化の促進及び市場志向型経済導入の努力ならびに基本的人権および自由の保障状況、の四項目に注意しつつ、二国間関係を総合的に判断するという方針のことである。

この四指針に、軍事転用の禁止と環境配慮という新たな項目を加えて宮沢内閣の閣議決定として「ODA大綱」が公になったのは1992年6月であった。長く内政不干渉を原則にし、要請主義を特徴にしてきた日本が、一歩踏み込んで政治的コンディショナリティ―を手段にもつに至った背景には、冷戦の終結と「西側ドナーにとって、もはや、途上国の支持を失うことを憂慮する必要がなくなったから」という事情があった（下村・中川・斉藤1999：５）。

1990年代以降のODAの歴史の中では、理念の運用が試される場面が複数あった。特に注目すべきは1995年の中国に対する無償資金協力の停止であろう。1995年の対中無償資金協力の停止は、1989年の天安門事件に対する「制裁」として欧米に同調しながら発動された援助の停止とは異なり、日本単独の政策で実施されたという点でも注目に値する（Katada 2001）。つまり、1995年の停止は、従来のように欧米と歩調を合わせた結果として受け身で生じたのではなく、日本が経済面で相互依存関係にある中国に対しても自律的に理念の適用ができることを示す一定の試金石になった。

**緒方改革と「人間の安全保障 (human security)」**

 日本の援助理念が国際社会に訴求可能な形を整える大きなきっかけになったのは緒方貞子のJICA理事長就任である。緒方はその豊かな国際経験を買われて2003年10月1日に独立行政法人に移行して最初の理事長として着任し、日本の援助理念を実装化する努力をした。国連高等難民弁務官を長年務めた緒方は、本来は人々を守るべき立場にある国が逆に人々を締め付ける場面をいやというほど見てきた。国を前提とするODAの在り方を変え、一人一人の人間に焦点を移そうとした緒方の発想は、高等弁務官時代の現場経験に裏付けられていた。緒方は言う。

　途上国の内戦では、国家が国民を守れないだけでなく、国家自体が問題の一部でした。いくら国家を安全にしても、人間は安全にならない。その結果、コンゴ、シエラレオネ、ボスニア、コソヴォなど、90年代の紛争はいずれも、国内状況が悪化し人々は逃げまどいましたが、緊急援助に出動したのは人道機関だけでした。政府や紛争当事者は、安全な交通路、国境開放などについて話し合っても、国家や主権にこだわり、多様な宗教に対応することは試みようとしません。このような状況から、より人間を中心に置いた考え直しを試みることにしたのです（野林・納家編 2015：227）。

　外務省は「人間の安全保障」を「人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方」と定義する（外務省HP [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html　最終アクセス2020年10月9](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html%E3%80%80%E6%9C%80%E7%B5%82%E3%82%A2%E3%82%AF%E3%82%BB%E3%82%B92020%E5%B9%B410%E6%9C%889)日）。

この理念を実装化するために、緒方が特に重視したのは「現場主義」であった。具体的な方策としては、本部から海外の事務所へ大幅に人員を移し、権限も移譲する[[10]](#footnote-10)。2006年度末までに海外事務所の人員を約20％（195名）増員し、本部と海外の人員比率を同規模にする（国際協力機構2019：32）。この結果、「遅い」と批判されていた、ODAの要請から実施までの期間が大幅に短縮されるなど具体的な改善がみられた。当時、実際に現地を訪れた筆者が感じた大きな変化の一つは、現地スタッフの採用強化である。運転手やサポートスタッフといった末端業務に限らず、現地事務所の次長レベルに現地人を採用するなど、先進的な取り組みが顕著にみられた。従来のアジア偏重を改め、対アフリカ事業を強化したり、平和構築支援を強化したのも、この時期の開発協力の変化を象徴するものである。

日本の法務省によれば2018年には10,493人の難民認定申請者数に対し、難民として在留が認められた外国人はわずか42人であった(UNHCR 2018: 3)。「なぜ日本は難民政策に消極的でありながら、“人間の安全保障”への取り込みには積極的であるのか」と問うた豊島は、人間の安全保障が魅力的なのは対外政策における有用性の面においてであり、国内政策に大きな変革を求めるようなところまで理念の貫徹は見られなかったという（豊島2008）。つまり、ありていにいえば、人間の安全保障は外務省にとっては有用な概念装置であっても、日本国内の人間の安全保障問題をつかさどる法務省などには普及しなかったということだ。

　もちろん、平和構築が開発との連続性の中で明確に位置付けられたことや、先行普及していた「人間開発」[[11]](#footnote-11)の概念に「人間の安全保障」という別概念が加わったことの積極的な意味はあった。だが、もともと国家安全保障との対立概念として導入された人間の安全保障が、結局は各国の主権に付加する形で導入された点は看過できない。2012年9月10日に採択された「人間の安全保障に関する国連決議」は「国家主権の尊重，領土保全及び本質上国家の国内管 轄権内にある事項への不干渉といった国連憲章の目的と理念を尊重して 実践されなければならないこと」を謳い、国家主権が上位概念であることを確認している（外務省HP　<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/9/0911_03.html>）[[12]](#footnote-12)。

このように、総じて人間の安全保障の言説は実地を律するにはいたらなかった（柳原2019）。『機構史』は緒方の実施した一連の改革について、その詳細には触れないまま「職員には戸惑いもあった」と率直な記録を残している（国際協力機構2019：31）。具体的には、難民と平和構築の経験に基づいて「人間の安全保障」を持ち込もうとした緒方氏の理想と、それまで「開発」を中心に事業展開をしていたJICAの現実との間の齟齬がみられたのである（筆者によるJICA幹部へのインタビュー、2020年7月30日）。

「人間の安全保障」の主流化は、様々な現場主義を断行した緒方貞子をもってしても困難だった。しかし、そのことは人間に焦点をおく概念の無用さを意味しない。むしろ、集団の一部として人を見ることに慣れている日本にとっては「個人の重視」という発想は必要なものである。個人と集団の中間点に答えがあるのではなく、様々な価値の緊張関係の中に、現場に即した理念を求めなくてはならない。国づくりに偏った議論が多いほど、落としどころを中心地点で安定させるために、反対の軸に引き戻す概念が必要なのである。

**国益の前景化**

皮肉なことに、緒方が国家よりも人間に焦点を当てて、ODAの抜本的な見直しをしようとしていた時期は、ODAの国益への貢献が盛んに議論されるようになった時期でもあった。2003年のODA大綱改定の前哨戦となった2002年の第二次ODA改革懇談会の最終報告では、「ODA を外交手段として有効に活用することは，日本の国益にとって今後とも引きつづき重要である」との文言と合わせて、日本自身のためにODAの確保が必要である点が強調された（大隈2006: 35）。もっとも、対外関係を重視する外務省の招集した懇談会のメンバーが露骨に国益を追求したODAを構想していたとは考えにくい。むしろ、右肩下がりの財政状況の中でODA予算を確保するための方便として国益の強調を選んだ可能性は十分にある。特に景気の停滞で苦しんでいた財界のODAに対する不満は大きなものがあり、2003年4月の「ODA大綱見直しに関する意見」では「国内資源に乏しい貿易立国としてのわが国の安全と繁栄を確保するという国益のためにODAを積極的に活用するとの姿勢を明確に打ち出すべき」（日本経済団体連合会2003）と、民間企業からみた国益の追求に踏み込んだ発言をしている。

言うまでもなく、日本の対外政策において国益という考え方は常に存在した（大山2018）。問題は、それが水面下で、いわば暗黙の了解として静かに佇んでいるか、明示的な主張として水上に顔を出すか、の違いである。さらに重要なのは、どのような浮力が働いて水上に顔が出たのかという点であろう。日本では経済成長と軍事費の拡大が著しい中国への援助を停止すべきではないかという議論が盛んになった2003年前後から、ODA大綱の改定時 (2003年)に顔を出し、2010年の民主党政権下で岡田克也外相の下で行われたODAレビューでは「開かれた国益の推進」と題した報告書が出た（外務省2010）。

2015年の大綱改定で再度押し出された「開かれた国益」という考え方は、開発協力の歴史的系譜から見ると、突如として現れたというよりは、あくまで「前景化」したにすぎないといえる（大山2019）。開発協力は国民から半ば強制的に集められた税金によって運営されている。こう考えるとODAは元来、国益促進装置だったのである。

**Culture of Doing Development**

日本は開発協力の文脈で、その最終受益者たる人間をどう見てきたのか。日本の自助・自立の理念は、明治時代の初期に「個人の自立」という西欧的な文化とともに日本にもちこまれた。明治という時代的転換期の追い風を受け、個人の自立・自助の概念は、熱狂的に受け入れられたものの、それは日本文化の深部まで到達するほど浸透力をもたなかった。集団主義の伝統が、社会のあらゆる層で壁として立ちはだかったからである。よって、もともと「個人」を想定して輸入された自助論が、いつしか「国・地域の自立」と主語を変えて、開発協力の文脈に移植されるに至ったという流れは不自然ではなかった。

この「主語の変転」に私たちが気づかないのは、実践の世界で一般的に用いられる「自助努力支援」という表現は国家を擬人化し、国家を主語としているものの、具体的に誰が自助すべきなのかが曖昧だからである（宇田川2017: 122, 強調引用者）。日本が掲げる自助努力の主語は暗に国であり、地域であり、村落であって、個人を想定する場合は少なかった。やがて緒方貞子が「人間の安全保障」という理念の下に焦点を「人間」へと引き戻す努力をした背景には、まさに上のような前史があった。自立・自助の主語が曖昧であることは、自助努力の概念を使い勝手のよい便利な概念に仕立てたが、その一方で現場に理念を適用するときには国家（組織）と国民（個人）の間の齟齬を露呈した。

過度な集団主義は、集団内部にある格差や不平等を固定化してしまう可能性がある。だからこそ、日本は定期的に「個人主義」を必要としてきた。「滅私奉公」を美徳とする社会、少数の犠牲をやむなしと考えることが習慣化している社会にあっては、SDGｓのいう「誰一人とり残さない」という忠告に耳を傾ける必要もある。日本は集団と個人の緊張関係の中で揺れ動いてきたといってよい。この迷いは、開発協力の思想にも反映されている。

日本の集団主義は産業化と相性がよく、自らの近代化と開発の推進に役立った。高度成長期の「集団就職」などは、その典型である。初期の近代化・産業化の過程では伝統的な国家や地域共同体の抑圧的な側面、束縛的な側面に光があたり、そこから個を解放していくことに力点が置かれた。ただし、個人と共同体の関係は長い歴史の中で培われるものであり、一朝一夕に変わるものではない。伝統的な農村社会から離れ、都市に移住した個人も、都市では会社という別の共同体に所属するなどして共同体重視の文化が別の形で継続する。

　日本の開発協力が相手国の自立に貢献したかどうかは重要な問いである。だが、その問いに意味を持たせるためには、自立の主語を場面に応じて明確にしなくてはならない。「国の自立」と「個人の自立」は次元が異なるし、両者は必ずしも両立しない。日本にとって大切なのは、集団主義の長所と短所を総括し、理念としてわかりやすく言語化することである。それは、競争と個人主義に立脚した近代社会が行き詰まりを見せている現代世界に、日本やアジアから「もう一つの開発」の在り方を指し、多系的な世界の可能性を提示することにもなる。

**5. Conclusion**

日本政府は 1980 年代か ら 90 年代に加熱した市民社会からの ODA 批判を意図せざる出来事として受け止め、その後の事業に計画的に取り込む努力をしてきた。ODA 批判の象徴的な文献である『ODA 援助の現実』の中で著者の鷲見一夫が提言していた環境配慮、研究体制の充実、情報公開など具体的な改善策は、出版から 30 年以 上が経過した 2020 年代、どれもそれなりに制度化されたといえる（鷲見 1989）。 だが、開発協力の制度や設備が整うことと、開発課題がなくなることは同じではない。

いま求められるのは個々の案件の改善努力以上に、開発協力という営為を長い目で批判的に見守るメディアや一般大衆を育むことである。かつての案件が様々な意味で批判によって鍛えられていったように、これからの開発協力も、外部の声によって自らを相対化する機会が必要だ。援助を専門とするジャーナリストの育成や、援助事業が実施される現場の地域住民が情報発信できるような支援をするといった大きな目標から、大学の国際協力系授業におけるディベートの積極導入といった身近な工夫まで、できることは様々ある。

開発協力が送り手と受け手の双方の「ニーズ」をめぐる交渉から始まり、そのニーズが満たされた後もなお、別のニーズが作りだされるものであるとすれば、誰もが満足する完璧な開発事業など存在しない。そうであれば、開発協力を対象地域の人々にとって意味あるものに維持し続けるために、建設的な批判は常に必要なはずである。開発協力は、間違いなく国家の力を強めてきた。そうした中で国家の開発事業を批判できる市民社会を途上国の中にいかに育んでいくかが、ODA批判の時代から今に引き継がれた課題である。

**References**

1. 極東委員会は、その水準を1930-34年の実質的な生活水準と定め、それを超える生産能力については賠償として撤去することを定めた（竹前栄治・中村隆英1996：15）。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 為替は当時1ドル＝360円で固定されていたので為替相場の変動を心配する必要はなかったもものの、日本製品の物価高騰という問題は存在した（岡野1958：568）。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 日本が欧米で広く用いられていた「対外援助 (foreign aid)」ではなく、「経済協力」という言葉を多用したのは、日本の援助が貿易や投資といったビジネスに動機づけられていたためだけではなく、日本の再進出を警戒するアジア諸国に対しては安易に使えるような言葉を選ぶ必要があったからである。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 円の価値は1ドル240円前後だった1985年から、わずか2年の間に150円まで上昇した。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 「グラント・エレメント」とは援助条件の緩やかさを示す指標。商業条件の借款をグラント・エレメント0％として、条件（金利、返済期間、据え置き期間）が緩和されるにしたがって数値が高くなり、贈与の場合はこれが100％となる。ODA として認められるのは、グラント・エレメント25%以上の条件を満たすものである（『国際協力用語集　第3版』、p.59）。 [↑](#footnote-ref-5)
6. この会議で日本は「スタッフ増員の必要があることは全く同感だが、行政官庁の定員をできるだけ削減するのが政府の方針であるので、増員の実現は困難」と発言している（外務省1973：18）。 [↑](#footnote-ref-6)
7. だからこそ商品借款は「腐敗政権の私腹を肥やす温床」と批判された（鷲見1989：19）。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 民間企業はこの手数料を納めなければ、そもそも案件を受注することができない状態であったという(Mendoza 2001:47)。 [↑](#footnote-ref-8)
9. インターネットが広く普及した2000年代以降のODA世論の動向については塚本（2004）を参照。 [↑](#footnote-ref-9)
10. また世界各地の事業現場と事務所活動を強化するため、新たに「地域支援事務所」を6ヶ所に設置し、各地域共通の課題に効果的に取り組む。これら海外事務所強化とあわせて国内の本部組織も再編し、意思決定過程の簡素化と迅速化を図り、国内から事業現場への支援の効率性を高める。 [↑](#footnote-ref-10)
11. JICAに人間開発部が創設されたのは2004年度のことである。 [↑](#footnote-ref-11)
12. 最終アクセス2020年9月24日。 [↑](#footnote-ref-12)