

政府開発援助大綱の改定をめぐって

田 中 義 信

Some Reflections on Revision of the Present ODA Principles

Yoshinobu Tanaka

抄 録

1954年、日本の経済協力が戦後賠償の形で始められて以来、おおよそ50年の歳月が経過する。その間、日本の政府開発援助（ODA）はその規模において大幅に拡大されてきたが、「なぜ、開発援助を行うのか」という援助の理念については、必ずしも議論が尽くされてきたとは言いがたい。折りしも、1992年に閣議決定された「政府開発援助大綱」が見直され、ことし2003年8月には10年ぶりに改訂された。

本稿では、新「大綱」では何がどう変わったのか。理念・原則を中心に、考え方の変化を追い、日本のODAの問題点や課題を抽出・整理する。

キーワード：政府開発援助、南北問題、国益、ミレニアム開発目標、人間中心の開発

(2003年9月12日 受理)

Abstract

Fifty years have passed since the first economic cooperation action of the Japanese Government to the other Asian countries was taken in 1954 in compensation for the World War II. During this period, Japanese Official Development Assistance (ODA) has been expanding in terms of financial scale. However, there have not been many discussions about why we cooperate with each other and extend our financial assistance to those countries. We were informed this year that the Japanese ODA Principles approved by the Central Government in 1992 was revised after ten years.

In this paper, some of the new challenges emerging in Japan in relation to ODA to the so-called developing countries will be raised.

Key words: Official Development Assistance, North-South Problem, National Interest, Millennium Development Goals, Human Development

(Received September 12, 2003)

1. はじめに

2003年3月の『政府開発援助大綱見直しについて』と題する文書⁽¹⁾に続いて、8月には『政府開発援助大綱』（以下、新大綱）が正式に閣議決定を見、政府から公表された。これらの文書によると、これまでの大綱（以下、旧大綱）は、ODAについて内外の幅広い支持を得るとともに、援助をいっそう効果的・効率的に実施するために、1992年6月に閣議決定されたが、その後10年を経過し、取り巻く内外の情勢は次のように変化を遂げたと指摘し、それらの要因が今回の見直しおよび改訂の背景になったことを力説している。その変化とは、

- (1) グローバル化の進展に伴い、また、2001年9月11日の米国同時多発テロを契機として、途上国の開発が国際社会の課題としてますます重要になっていること
 - (2) 「持続可能な開発」、「貧困削減」、「人間の安全保障」などの考え方や、「平和構築（平和の定着および国づくり）」等の新たな分野、さらには国連が定めた「ミレニアム開発目標」⁽²⁾等が、ODAをめぐる議論の重要な柱となってきていること
 - (3) 日本では厳しい経済財政状況のもと、ODAの戦略性、機動性、透明性、効率性の確保がいっそう求められていること
 - (4) NGO、ボランティア、大学、地方公共団体、経済界など、ODAの参加主体が多様化し、ODAへの幅広い国民参加がいっそう求められていること
- などの諸点である。

外務省は、旧大綱の見直しにおいては、政府開発援助関係省庁連絡協議会を通じて関係省庁と調整しつつ原案を作成し、ODA総合戦略会議における議論を踏まえるとともに、実施機関、NGO、経済界等からのヒアリング、パブリック・コメントなど、幅広い国民的議論を十分に尽くしつつ検討を行った上で、2003年中頃を目途に対外経済協力関係閣僚会議における審議を経て、最終的な結論を得たい、としてきた。

その結果、今回の新大綱発表となった。

ところが、見直し段階の「基本方針」および新大綱に掲げられた「理念」の双方を通読するかぎり、旧大綱に掲げ続けてきたODAの目的はもっぱら内向きに、そして原則は拡散したものとなり、これまで追い求めてきた開発協力の理想からは後退して、グローバル化の進展する、言い換えれば相互依存の深化する国際社会の趨勢からは少しく距離をおく内容になっていると危惧せざるを得ないものになっている。今後、世界の多くの国々が求めるところからは逸脱、孤立する恐れすらあると考える。

本稿では、以下、日本のODAの出発点と目標、その歴史的展開、現在の姿などを省みながら、主として理念を中心に、新大綱のもつ問題点を批判的に取り上げる。また、「人間中心の開発」というコンセプトを通して、今後の日本の開発協力をめぐる論点を明らかにしたい。

2. ODA の構造的理解

最初に、現行 ODA の仕組み、形態および内容について概観しておく。

経済協力開発機構（OECD）の主要委員会である開発援助委員会（DAC）⁽³⁾では、先進工業国が開発途上国⁽⁴⁾に資本、技術等を提供し、その国の経済・社会開発、福祉の向上を支援する経済協力を、資金の流れの面からとらえて、①政府開発援助（ODA、Official Development Assistance）、②その他政府資金、③民間資金、の3種類に区分している。

その上で ODA については、①政府あるいは政府の実施機関によって、開発途上国および国際機関に対して供与されるものであること、②開発途上国の経済開発、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、③資金協力については、その供与条件が相手国にとって重い負担にならないよう条件の緩やかさを示す指標（グラント・エレメント）⁽⁵⁾が25パーセント以上であること、の3つの要件を満たすもの、と定義づけている。

日本の ODA はその形態から、二国間援助（バイ）と多国間援助（マルチ）とに分けられ、二国間援助はさらに贈与（グラント）と、貸付（ローン）に分けられている。二国間贈与としては無償資金協力と技術協力とがあり、また、貸付は通常、有償資金協力と呼ばれる。多国間援助は言うまでもなく、国際機関に対する出資・拠出である。以下、それぞれについて概観する（金額および構成比はいずれも2001年ベース）⁽⁶⁾。

1. 無償資金協力

これは相手国に返済義務を課さない、資金を供与する形の援助（2310億円、19.3%）を指し、一般的には、特に貧しい後発開発途上国（LLDC）や低所得国に対して必要な資金を無償で供与するものをいう。その中には以下のような援助が含まれる。

1) 一般無償援助

農業、水資源、教育・研究、医療・保健などに対する施設の建設および機材の供与

2) 水産無償援助

水産振興に寄与するための漁港の整備、漁業訓練船の供与など

3) 緊急無償援助

地震、風水害、戦災、難民流入などの緊急事態への対処

4) 文化無償援助

教育・文化の振興、固有文化の保存などの事業

5) 食糧援助

食糧不足に悩む途上国に対して、国際協定に基づき穀物を供与する援助

6) 食糧増産援助

直接的な食糧援助のほかに、食糧増産に必要な肥料、農薬、農業機械などの供与

2. 技術協力

途上国が発展していくために必要な、直接の担い手となる途上国側の人材養成、人づくりを目的とするもの（3450億円、28.8%）をいう。具体的には、開発計画の作成、技術の普及、技術水準の向上、そのための研修員や留学生の受入れ、専門家や調査団の派遣など

が含まれる。日本では国際協力事業団（JICA、2003年10月以降は「国際協力機構」と名称変更）が主としてこの事業に当たる。青年海外協力隊やシニア海外ボランティア、国際緊急援助隊の派遣も技術協力の一形態である。

3. 有償資金協力

日本では円借款と呼ばれる政府貸付（3300億円、27.6%）である。長期低利の資金を途上国に貸し、それらの国々の経済・社会開発や、民生の安定に役立てる目的をもっている。これは、プロジェクト借款とノン・プロジェクト借款に大別され、前者は発電所や道路などの建設費に、後者は必需品の輸入すら困難な国に供与し、機械類や肥料などの輸入資金に当てるものである。

4. 国際機関に対する出資・拠出

国連開発計画（UNDP）、国連食糧計画（FAO）など開発途上国への援助を目的とした国際機関に対する拠出金、国連児童基金（UNICEF）、世界保健機関（WHO）等に対する分担金、世界銀行（WB）、アジア開発銀行（ADB）等への出資・拠出（2900億円、24.3%）をいう。国際機関は独自の判断で経済・技術協力を行うため、特定の国からの供与という色彩がないのが特徴となっている。

3. 国際協力の枠組みづくり

次に、このような開発援助の構想が生み出されてきた背景には、どのような歴史的な事情があったのか。開発途上国の抱える課題が国際社会に受け入れられ、協力の枠組みが先進工業国の中にできあがる前後の状況に触れておく。

よく知られているように、「南北問題」という用語が国際舞台で注目を浴び始めたのは、1960年代に入ってからである。1959年、英国ロイズ銀行頭取オリバー・フランクス（Sir Oliver Franks）が用いたのが最初だといわれている。彼は「先進国と低開発地域との関係は南北問題として、東西問題と共に現代の世界が直面する二大問題のひとつである」と語り、イデオロギーと軍事の対立である東西問題に比肩する重要課題として南北問題の存在を明らかにした⁽⁷⁾。

当時は開発途上国問題に対する国際社会の関心が次第に高まりつつある時期であった。その背景には、1950年代に多くの植民地や属領が政治的独立を達成して国連に加盟し、開発途上国として団結して先進工業国との交渉に当たる機運を示し始めるという、世界の政治経済体制に大きな変化があったことが挙げられる。

第二次世界大戦後の世界を支配したのは、言うまでもなく、民族自決と東西冷戦の構図である。民族自決の旗印は、1945年から50年代の初めにかけて、アジアと中近東の植民地に独立をもたらし、さらに1960年代には多くのアフリカ諸国が独立した⁽⁸⁾。アフリカ、カリブ海地域、そして太平洋地域に残されていた国々も、ほとんど1970年代に独立を果たしていく。

他方、東西対立・冷戦という構図はヨーロッパ大陸だけではなく、世界中に繰り広げられ、新たに独立した諸国への経済援助が、米国とソ連の勢力圏確立の手段として使われた。

同時に米国とソ連のいずれの側にも属せずに、自主自立を守ろうという非同盟主義が、新しい独立国を結束させた。1955年にインドネシアのバンドンでアジア・アフリカ29カ国の首脳が集まり、1961年にはユーゴスラビアのベルGRADEで第1回非同盟諸国首脳会議が開かれた。ここに集まった民族解放戦線を含む35のアジア、アフリカ、ラテン・アメリカの諸国は「現代世界の秩序形成にかかわらず、工業化もせず、豊かにもならなかった国々」という意味をこめて、「第三世界」と言われ出した⁹⁾。ベルGRADE会議は、民族自決、植民地解放、即時軍縮、核軍備反対などとともに、経済格差の解消、経済技術援助の強化などを訴えた。

このような新たな事態に対して、米国のJ.F.ケネディ大統領が、東西冷戦戦略の思惑もこめて進歩への同盟を提唱し、南北問題への国際的な取り組みを呼びかけたのは、1961年の就任直後である。同大統領はその第16回国連総会において演説し、その中で、新たに独立した国々を含め世界各国が共に繁栄するために、国連加盟国および国連諸機関が協力すべきことを強調するとともに、60年代を「国連開発の10年」(United Nations Development Decade)と呼ぶことを提案し、これが全会一致で採択された。冷戦構造のもとで、ソ連をはじめとする共産圏諸国に対抗して新興独立国を西側陣営に留めておくために、米国にはこのような政治的・経済的戦略が必要であったことが容易に推測される。

「国連開発の10年」計画自体は、60年代の終わりまでに、開発途上国全体の経済成長率を年率5パーセントまで引き上げることを目標として発足した。そのために先進工業諸国に自らのGNPの1パーセントを開発援助に当てるよう求めた。

このほか、60年代前半から後半にかけては、国連の開発関係の機構が次々と立ち上がることでも特色ある時期である。62年の経済社会理事会および国連総会は、国連貿易開発会議(UNCTAD)の設立を、続いて65年の総会においては新しく国連開発計画(UNDP)の設立を承認し、65年には国連工業開発機構(UNIDO)の設立が決まった。これらによって開発問題を扱う国連の機構づくりは一応できあがったとみてよい。

さらに国連外でも、マーシャル・プラン¹⁰⁾の受け入れ機関として1948年に設立された欧州経済協力機構(OEEC)は、61年に米国およびカナダが加盟して、経済協力開発機構(OECD)に改組され、それまでであった開発援助グループが開発援助委員会(DAC)に改称され、OECDの主要委員会の一つとして開発途上国に対する西側の共同援助の態勢を固めるところとなっていく。

ところで、第一次10年計画が終了して明らかになったことは、開発途上国全体のGNPは確かに引き上げられたが、途上国内部の貧富の格差は拡大し、また北と南の国の間の格差もいっそう広がるという無残な結果であった。「挫折の10年」とも言われるのもそのためである。最新の技術と大量の資金を先進国から途上国に投入して、その発展を図るという構想は成功せず、さまざまな課題を双方に残すことになったのである。

60年代を通じて途上国に投下した多大な援助がいっこうに効果を上げないことに対する不満は、先進国側に大きく溜まっていった。60年代の戦略は、経済全体のパイを大きくする中で国民一人ひとりの取り分を増やすものであったが、その前提には成長の果実が社会

の上層部から次第に下層へと浸透していくという仮説⁽¹¹⁾があった。しかし、社会のわずか1～2割の層が国の経済と政治の実権を握っている途上国にあっては、成長の果実は上層部に留まってしまって、民衆にはいっこうに浸透していかない。その結果、国の中の貧富の格差を拡大し、開発が新たな社会不安の火種になるという逆の効果を生んでしまうケースも多かったのである。

1970年9月に国連で採択された「第二次国連開発の10年」計画では、経済成長率の目標を年率6パーセントとしただけでなく、農業生産など個別の指標にも目標値を設定した。先進国の政府開発援助額をGNPの0.7パーセントにすることを求めたのはこの時である。

70年代前半はまた、非同盟諸国の影響のもとで、資源ナショナリズムの立場が強く打ち出された時期でもある。国連はこれらの国々の要求によって、1974年に国連資源総会を開催した。この総会では非同盟諸国と石油輸出国機構(OPEC)の急進派が会議をリードして、「新国際経済秩序」(New International Economic Order、NIEO)樹立のための宣言と行動計画を採択させることに成功した。

1960年代の開発のアプローチ、南北交渉は、先進国から途上国への大規模な技術と資金の移転であったのに対して、70年代の南北問題の主要テーマは、「南」の側からの国際経済体制の構造改革を求める新国際経済秩序樹立に移っていたとみることができる。この潮流は、その後、持続可能な開発⁽¹²⁾や先住民族の問題、またジェンダーと開発、NGOの役割、参加型開発といった新たなテーマを生み出し、世界的な論議の的となっていく。

4. 日本のODAの出発点と中期目標

日本の国際協力に対する関わりはどのようにして始まったのか。国際協力事業団(JICA)の資料⁽¹³⁾によれば、1954年10月6日が最初の日だとされている。日本がコロombo・プランに加盟し、政府ベースでの経済協力(技術協力)を開始した日である。

コロombo・プランとは、1950年1月にセイロン(現スリランカ)のコロomboで開かれた英連邦外相会議で発足した国際的な協力機構で、南および東南アジアの経済・社会開発を促進することを目的に設立された。日本はこれに加盟することによって、戦後初めて開発途上国に対する技術協力を開始することになるのである。政府が全額負担する最初の協力事業は、研修員16名の受入れ、専門家28名の派遣から始まった。

また、同年11月、ビルマ(現ミャンマー)との間で平和条約、賠償・経済協力協定に調印したのを皮切りに、そのほか3カ国(フィリピン、インドネシア、南ベトナム)とも賠償協定を結び、計11億6,200万ドルの賠償と、7億4,600万ドルの経済協力費(または経済開発借款)を支払うことになる。また、アジアを中心に8カ国と1地域(タイ、韓国、ビルマ、シンガポール、マレーシア、カンボジア、ラオス、オランダ、ミクロネシア)との間でも準賠償協定を結び、支払約束累計額(有償協力ベースを含む)は2,452億7,700万円に達した⁽¹⁴⁾。

日本のODAの原型は、このように戦後処理、とりわけアジア諸国に対する賠償・準賠償にあることがはっきりしている。その後1958年には、賠償を放棄したインドとの間で円

借款供与協定が成立し、以後、3年間に180億円を日本輸出入銀行からインド政府に対して貸付を行っている。

1976年に賠償供与を終了した日本は、その後、中期目標を樹立し、ODA総額に数値目標を掲げて本格的な歩みを開始する。それは1978年を開始年とする第1次から、90年代終わりまで凡そ20年、5次にわたるODA拡大路線でもあった。それぞれの目標と実績は次のとおりである⁽¹⁵⁾。

○第1次中期目標（1978～80年）

1977年実績14.2億ドル（3,825億円、対GNP比0.21）を、78年以降3年間で倍増するという目標を設定する。

【実績】：1980年には33.0億ドル（7,491億円、対GNP比0.26）となり、目標を達成する。

○第2次中期目標（1981～85年）

1980年代前半5年間（暦年総計）において、1970年代後半5年間の実績（同総計106.8億ドル）の2倍以上とすることを目標に掲げる。また、政府借款の積極的な拡大、国際開発金融機関の出資等の要請に対する積極的な対応をめざす。

【実績】：1981～85年の5年間総計は180.7億ドルとなり、達成率84.6%にとどまる。

○第3次中期目標（1986～92年）

対GNP比率の改善を図るとともに、1986～92年の7年間の実績を400億ドル以上とする。また、最終年の1992年実績を85年実績の2倍とする目標掲げる。

【実績】：2年目の1987年に74.5億ドルとなり、倍増目標をほぼ達成する。これによって政府は最終目標年次を待たず、第4次中期目標を発表する。

○第4次中期目標（1988～92年）

1983～87年の実績（暦年総計、250億ドル）を5年間（1988～92年）に倍以上とし、さらに、対GNP比をDAC平均にまで引き上げる目標掲げる。

【実績】：同総計496.8億ドルとほぼ達成（達成率99.4%）するが、対GNP比は0.31にとどまり、DAC平均0.34に未到達、改善できなかった（ちなみに、日本はDAC構成国18カ国のうち第12位、当時）。

○第5次中期目標（1993～97年）

5年間で700～750億ドルの実績をめざすとともに、対GNP比の改善、贈与部分（無償資金協力、技術協力）の拡充、贈与比率、グラント・エレメントの改善を打ち出す。

5. 政府開発援助大綱の設定と見直し

以上のような経緯をたどり、政府はODA第4次中期目標最終年に当たる1992年、「国民の幅広い理解と支持を得るとともに、援助をいっそう効果的・効率的に実施すること」を目的に掲げ、「旧大綱」の閣議決定にこぎつける。これは政府にとって公式的には最初のODA指針となるものである⁽¹⁶⁾。

旧大綱の中心を成す「基本理念」では、次のように現状認識とODAの目的が示されて

いる。いわば狭い国益を超え、世界全体の平和と繁栄を希求することが、日本の ODA 本来の目的であるとの理念が貫かれている。

「世界の大多数を占める開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は人道的見地からこれを看過することはできない。また、世界は、平和と繁栄が実現され、自由、人権、民主主義等が確保される社会の構築に向けた努力を行っているが、開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という意味での国際社会の相互依存関係を認識しなければならない。

さらに、環境の保全は、先進国と開発途上国が共同で取り組むべき全人類的な課題となっている。一方、平和国家としての我が国にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である。

我が国は、以上の考え方の下に、開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する。その際、環境保全の達成を目指しつつ、地球的規模での持続可能な開発が進められるよう努める。

このような我が国の支援の努力によって、我が国と他の諸国、特に開発途上国との友好関係の一層の増進が期待される」。(傍線筆者)

また、実際の援助に当たってはこの理念を基本にすること、さらに以下の4つの原則に立って進めていくこともあわせて掲げている。

- (1) 環境と開発を両立させること。
- (2) 軍事的用途および国際紛争助長への使用を回避すること。
- (3) 国内資源を自国の経済・社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであり、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向には十分注意を払うこと。
- (4) 開発途上国における民主化の促進、基本的人権、自由の保障に十分注意を払うこと。重要なのは、国際連合憲章の諸原則、特に主権、平等および内政不干渉の原則を踏まえて援助を行うこと、相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断した上で実施に移すこと。

なお、このほか重点項目として以下の4項目を取り上げ、強調していることも、後述する新大綱との対比において見逃してはならないポイントであろう。

- (1) 地球的規模の問題への取り組み

環境問題や人口問題など地球的規模の課題解決には、先進工業国と開発途上国の協力は欠かせない。これらの問題に対する開発途上国の努力を積極的に支援すること。

(2) 基礎生活分野への援助

飢餓・貧困によって困難な状況にある人々（難民となった人々を含む）への基礎生活分野（Basic Human Needs）を中心とした支援および緊急援助を実施すること。

(3) 人づくりや、研究協力など技術の向上・普及をもたらす努力

長期的視野に立った自助努力の最も重要な要素であり、国づくりの基本となる人づくり分野での支援を重視すること。

(4) インフラストラクチャーの整備

経済社会開発の重要な基礎条件であるインフラストラクチャーの整備への支援を重視すること。

また、地域としてはアジアに重点を置きつつも、世界全体の貧困や経済の困難に目を向け、アフリカ、中近東、東欧、および大洋州等の地域に対しても相応しい協力を行っていくこと、特に後発開発途上国（LLDC）へ目を向けていくことを力説し、加えて、効果的に協力・援助していくための手段や手順についても具体的に紹介している。これらはいずれも日本のODAの理念、原則を形づくる部分であり、総じて日本が世界に向けて発信するメッセージ性の高い、その意味では格調を有する基本理念だと十分に評価されよう。

今回、この大綱が見直され、方針および内容に手が加えられたのである。ODAを取り巻く内外の情勢変化に対する日本国政府側の認識は冒頭に紹介したとおりである。すでに外務省経済協力局政策課では1997年に「21世紀に向けてのODA改革懇談会」を設置し、4月に第1回会合を開催、1年間にわたって現状・課題を分析するとともに、改革案の取りまとめに入っていた。

この動きとともに、経済界も時を同じくしてODA改革の要望を政府に突きつけていた。1997年4月に経団連は「政府開発援助（ODA）の改革に関するわれわれの考え」と題する意見書を作成し、主に財政再建の観点から、1）ODA推進体制の改革、2）事業の見直し～官民のパートナーシップによる援助の実施～、3）質の充実を目指した援助実現の方策、の3つの提言を発表している。とりわけODA実施の戦略性、効率性を求めている点が注目を引く。その一環として、19省庁が個別に援助の政策と執行の双方に関与している実施体制を批判し、米国やカナダのように「国際協力庁」を設置して、執行機関の一元化を図るべし、との要請も入っている。

NGOにおいても1996年に外務省との間で定期協議会を発足させ、翌年には大蔵省（当時）とも定期協議を始めている。政策実施のための対話、NGOへの資金供与（NGO事業補助金、小規模無償資金協力など）の新しいスキームが創設されつつあった。

6. 人間中心の開発へ

冒頭にも記したように本稿は、見直し段階の「基本方針」および新大綱の「理念」に見られるODAの目的や原則が、旧大綱がもっていた理想からは後退し、グローバル化の進む国際社会の現在の趨勢からは少しく逸脱、孤立してきているのではないかと危惧する指

摘から出発している。以下、この中心部分を取り上げ、問題点や課題を列挙する。そのためにも、まず、基本となる「開発」(development)の意味するところについて次のように理解しておきたい。

「開発とは、人間生活を向上させること、別のことばで表現すれば、非人間的状態からより人間的な状態へと移行する過程である。開発とはただ飢餓をなくし、貧困を減少させるというだけの問題ではない。それは貧困、疾病、無知から抜け出すこと以上のものである。

それはむしろ各人が十分に人間的な生活を送れる社会を築き上げようとする問題である。開発とは、新しい社会、新しい生活様式であって、その中にあっては誰ひとりとして他人の犠牲の上に自分だけがうまい汁を吸うことのないようにすることである。

人間が人間らしく文明の恩恵のうちにより多くの分け前に預かり、人間性をより生き生きとしたものに改善し、すべてのひとが自らの役割を演ずる機会があたえられることである」。

(『南と北』上智大学アジア関係研究室、1973年)

「われわれに魚を与えてくれれば、われわれは一日を楽しく過ごせます。それよりも、魚を釣ることを教えてください。そうすれば、われわれの一生の問題を解決してくれるでしょう」。

(中国の古典「荀子」から)

開発 (development) とは何かを考えると、上に例示したこれらの考え方は重要な示唆を与えてくれる。前者の解説には、人間が本来的に持っている潜在的なものを、抑圧や阻害要因を除去することによって全的に開花させる、その意味では、非人間的な状態に人々を拘束している諸要素を取り除き、より人間らしく生きることのできる状態へと脱出 (exodus) させるプロセス、それこそが「開発」の意味するところだというニュアンスを含んでいるし、また後者は、自立 (律) するために必要な力、それを手にすることが「開発」の根源的な意味にほかならない、と伝えている。これらのことばから「開発」を構成するキーワードを取り出してみた。

まず第一番目は「humanizing process」(人間化へのプロセス)、続いて、自立 (自律) を意味する「self reliance」、3番目に「people's participation」(草の根の人びとの参加)。そして最後にはこれらの「integrated approach」(統合的アプローチ) ということになるのではないか。開発とは、自らの人生を自らの手で切り開いていける社会的・経済的条件をどのように創り上げていくかに関わっている。

日本で用いられる、たとえば「土地開発」や「観光開発」、あるいは「都市開発」や「能力開発」までも含むところの「開発」の用例からは、本質的に異質なものであると受け止めていくことが必要だろう。

つまり、上記のように開発の人間重視の側面をとらえていくことは、これまでのような

経済的側面、財の重視からシフトしていくことを意味する。経済成長が自動的に波及して豊かさを実現するという近代化論から、むしろ開発は人間を中心におかなければ、かえって貧困や環境を破壊する、という考え方に方向転換することを求めているのである。このような観点から、豊かさも近年では、HDI (Human Development Index)、GDI (Gender Development Index)、GEM (Gender Empowerment Measurement) などといった指標で測られることが一般化してきた。UNDPがその年次報告「人間開発報告書」1994年版で明らかにして以来、注目されている「人間の安全保障」の考え方も基盤は共通の人間中心の開発である。いち早くこのテーマを提起した武者小路公秀氏（前国連大学副学長）は、「なにが真正の人間の安全保障か」との問いに、以下の4つの目印を提案し¹⁷⁾、これからの開発戦略の重要な方向を示唆している。

1) 弱者の側からの「人間の安全保障」

ジェンダーでは女性、近代化では先住民族、工業化では生存農業、階級では労働者、力関係では差別するものよりされる者、その立場で人間の安全を考えること

2) 下からの「人間の安全保障」

日常生活のなかの不安、生活者の日常の恐怖と欠乏の条件をなくすこと

3) 国家・非国家間の多角的な「安全保障」

軍事的な安全保障をグローバルな規模で展開する覇権国の一方的な諸活動を否定し、いろいろなエスニック集団や宗教集団も巻き込んだ安全保障を確立すること

4) 共通の「人間の安全保障」

互いに相手の安全が保障されて始めて自分の安全が保障されるという考えを確立すること（これは南北間においてしかり）

さて、以上のような観点から新ODA大綱の「理念」を読み解くと、そこに幾つかの重大な陥穽の存在することが指摘できよう。以下、それらの疑念の幾つかを取り上げる。

6.1 「国益」重視への転換

まず「理念」に謳われている国益重視の考え方についてである。旧大綱は、人道的見地、国際社会の相互依存関係、環境の保全および平和国家としての使命等を掲げるとともに、自助努力支援を基本とした、開発途上国における資源配分の公正や、「良い統治」(Good Governance)の確保を図り、健全な経済発展を実現するよう努めることなどを基本理念としている。

ところが、新大綱ではこれらの要素を普遍的価値だしつつも、それだけでは十分ではなく、ODAが日本国の安全と繁栄にとって欠かすことのできないものという「国益」重視の考え方を基本理念に新たに加えて打ち出している。この意図とその背後にあるのは、ODAに力を入れ、国際社会の平和と発展に貢献するのは、これを通じてもたらされる日本国の安全と繁栄の確保にほかならない、ということと、とりわけODAの拠出者（納税者）である国民に公言することにあるのだと推測される。次のような表現によってそれは

明らかである。たとえば、

「これまで我が国はアジアにおいて最初の先進国となった経験をいかし、ODAにより経済社会基盤整備や人材育成、制度構築への支援を積極的に行ってきた。その結果、東アジア諸国をはじめとする開発途上国の経済社会の発展に大きく貢献してきた」。

「我が国は、世界の主要国の一つとして、ODAを積極的に活用し、これらの問題に率先して取り組む決意である。こうした取組は、ひいては各国との友好関係や人の交流の増進、国際場裡における我が国の立場の強化など、我が国自身にも様々な形で利益をもたらすものである。

「さらに、相互依存関係が深まる中で、国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODAを通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている。特にわが国と密接な関係を有するアジア諸国との経済的な連携、様々な交流の活発化を図ることは不可欠である」。

(以上、傍線筆者)

「我が国の安全と繁栄の確保」という国益重視の考え方を表明することは、これまでなかったことである。この文言を加える根拠として、「資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存」していることを挙げているが、それだからこそ、自国の利益ではなく、途上国を中心とした国際的な利益（あるいは人類益）に貢献する責務を負っていると受け止めるべきである。自国の利益にシフトするのは、発想が逆転しており、理念・目的に明記すべきではないと確信する。

6.2 テロ、紛争の強調

大綱見直し段階からしばしば言及しているのが、「紛争」および「テロ」である。新大綱においても、掲げる「目的」の中で次のようにこの問題に触れている。

「冷戦後、グローバル化の進展する中で、現在の国際社会は、貧富の格差、民族的・宗教的対立、紛争、テロ、自由・人権及び民主主義の抑圧、環境問題、感染症、男女の格差など、数多くの問題が絡み合い、新たな様相を呈している」。

「また、最近、多発する紛争やテロは深刻の度を高めており、これらを予防し、平和を構築するとともに、民主化や人権の保障を促進し、個々の人間の尊厳を守ることは、国際社会の安定と発展にとっても益々重要な課題となっている」。

大綱見直しの背景として「米国同時多発テロを契機として、途上国の開発が国際社会の課題としてますます重要になっている」ことを第一番目に取り上げていることから判断し

でも、その意識の変化と高まりが感じられる。また、援助実施の原則の中にも、「テロや大量破壊兵器の拡散を防止するなど、国際平和と安定を維持・強化する」と強調して、平和の構築がかつてないほどに ODA 論議の主要テーマに躍り出てきている。

しかし、テロ対策分野での支援を予感させるこれらの取り組みは、極めて政治性の強い環境のもとで行われるものであり、「テロ」の名による予断を与えてはならない。国際協力の第一歩は、いろいろな民族、文化への理解であり⁽¹⁸⁾、このような形での課題の設定の仕方は ODA 大綱にふさわしくないと考える。

6.3 要請主義から政策協議へのシフト

「対話を通して我が国の援助方針を開発途上国に示し、… 途上国の開発政策と我が国の援助政策との調整を図る」など、政策協議の強化が謳われ、相手国の要請に基づく援助プロジェクトの起案方式は転換されている。従来の要請主義に、たとえば軍事政権を支援するような協力も含まれるケースがあり、問題がなかったわけではないが、ODA は、あくまでも相手国の開発政策やその優先順位に沿って実施されるものであって、日本の政策や判断が優先されるべきではない⁽¹⁹⁾。

6.4 国民参加の拡大

さらに国民参加の拡大を ODA の維持・発展の重要な戦術として打ち出し、「国民各層の広範な参加」「人材育成と開発研究」「開発教育」「情報公開と広報」の4項目に言及している。ここでは開発教育 (Development Education) を取り上げる。

「開発教育は、ODA を含む国際協力への理解を促進するとともに、将来の国際協力の担い手を確保するためにも重要である。このような観点から、学校教育などの場を通じて、開発途上国が抱える問題、開発途上国と我が国の関わり、開発援助が果たすべき役割など、開発問題に関する教育の普及を図り、その際に必要とされる教材の提供や指導者の育成などを行う」と、その意義と重要性が示されている。開発教育の目的は、国際協力への理解、将来の担い手確保のためだとされている。

しかし、開発教育そのもののとらえ方が異なっていることを指摘しておかなければならない。ちなみに「第二次国連開発の10年」計画によって設けられた国連合同情報委員会は1975年に開発教育の定義を次のように発表している⁽²⁰⁾。

「開発教育の目標は、人々を自ら属する社会、国家そして世界全体の開発に参加できるようにすることである。この参加のためには、社会的、経済的、政治的諸問題の理解にもとづく、地域的、国家的、そして国際的な状況についてのきびしい自覚が必要である。開発教育は、開発国と開発途上国それぞれにおける人権、人間の尊厳、自立、社会的正義の問題と結びついている。低開発の原因や開発の意味するものへの理解の促進、そして新しい国際経済、社会秩序の確立方法とも関連している」。

本来、開発教育とは、地球上にある貧困の様相とその原因を知り、人類社会は相互依存の度合いをますます強めていることを認識し、地球上から不公正をなくし、すべての国の公平な発展を追求し、さまざまな開発への努力や試みを知り、そういう開発のために自らも進んで参加しようという態度を育て、参加に必要な技術を身につけることをめざす教育活動である。貧困が起きる原因や構造をとらえると同時に、自らの生き方（認識のしかたやライフスタイルを含めて）を問い直し、共に生きるために自分に何ができるかを追求しようとする意欲と行動を育むことにねらいが置かれている。その中には、ODAのあり方に批判的な態度をもつことも含まれている。開発教育をODA理解、もしくはその推進のための手段として理解するあり方は見当違いだと指摘しなければならない。

6.5 重点分野、重点地域の不一致

2000年9月、ニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットに参加した147の国家元首を含む189の加盟国は、21世紀の国際社会の目標として国連ミレニアム宣言を採択した。このミレニアム宣言は、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッド・ガバナンス、アフリカの特別なニーズ（重債務問題）などを課題として掲げ、21世紀の国連の役割に関する方向性を提示したことで知られている。そして、この宣言と1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、一つの共通した枠組みとしてまとめられたのが、「ミレニアム開発目標」(Millennium Development Goals: MDGs)である。それは、①極度の貧困と飢餓の撲滅、②普遍的初等教育の達成、③ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、④幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、⑦環境の持続可能性の確保、⑧開発のためのグローバル・パートナーシップの推進、という8つの目標を掲げている。

新大綱における重点課題の第1は貧困削減である。上記のミレニアム開発目標の最優先課題とそれは一致する。しかし、最重点課題にするのであれば、重点地域は、当然、サハラ以南のアフリカ諸国であるはずである。しかしそうはなっていない。依然としてアジア、しかもすでに経済成長を遂げるASEANなどの東アジアとなっている。援助の重点地域は、経済発展をめざすアジア地域から、貧困問題が深刻な南西アジアやアフリカへと変化していくべきだと考える。

開発途上国と先進国の双方を含む世界中の首脳が一堂に会し、最も国際社会の支援が必要な課題に対して2015年という達成期限と具体的な数値目標を定めて、その実現を公約したことは画期的である。日本政府もこれを採択し、承認を与えている。国際合意となっているこれらのグローバルな優先課題の解決のためにこそ、ODAは使われるべきだと考える。

7. 結語

このように新大綱をみても、経済開発や経済インフラ支援の強化が相変わらず主流を占め、さらにこれに「国益」の要素が色濃く打ち出されてきている。明らかに貿易・投

資の強化を図ることがねらいとなっていることが読み取れる。

金額において世界第2位の実績を誇るよりも、無償援助の比率を高めること、グラント・エレメントの低さを克服し、せめてDAC構成国の平均にまで高めることなど、取り組むべき課題は山積しているが、これらへの言及はない。

さらに、閣議決定という法的位置づけが曖昧な「大綱」ではなく、国会での承認を経たODA実施の基本的な枠組を示す「ODA基本法」の制定を、日本の国際協力NGOは長年にわたり一貫して主張し、求めてきた。基本法には、理念、原則をはじめ、NGO等の参加による立案・審査・実施・評価メカニズム、国会への報告義務、情報公開に関する規定などを含む。言い換えれば、一元化された実施体制の構築、国会の関与、法律に基づく運営などであり、それは特に政策決定および実施にかかわる透明性の要求でもある。この点への改善は、全体を見るかぎり、いまだ厚い壁に阻まれたままである。

国内の不況等もあり、2001年度以降、ODA予算は減額が続いているが、2002年度で約96億8千万ドル（1兆2千億円）を供与している。この金額は日本の人口一人当たり毎年約1万円の金額になる。世界全体のODA総額の18.8パーセント、米国と日本の2カ国で4割を占めている。世界の貧困削減、環境保全などの課題が解決できるかどうかは、両国がどのようなODA方針および政策を打ち出すかにかかっていると決しても決して過言ではない。注目して今後の動きをみていかなければならないのは、そのためである。

注

- 1 対外経済協力関係閣僚会議の名で、2003年3月14日公表される。
- 2 2000年9月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットに参加した189の加盟国（うち147カ国は国家元首または首相が参加）によって、21世紀の国際社会の共通目標として採択された宣言（Millennium Development Goals, MDGs）。「極度の貧困と飢餓の撲滅」「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」など、8つの目標と18のターゲットを掲げ、それを2015年までに達成するとしている。
- 3 1961年にOECDの主要委員会として発足した。本部はパリ。主要目的は、開発途上国に対する資金供与の効率的増大を図り、これらの国々の経済成長に貢献すること。現在の加盟国は、デンマーク（1.03）、ノルウェー（0.83）、オランダ（0.82）、ルクセンブルグ（0.82）、スウェーデン（0.81）、ベルギー（0.37）、スイス（0.34）、アイルランド（0.33）、イギリス（0.32）、フィンランド（0.32）、フランス（0.32）、スペイン（0.30）、オーストリア（0.29）、ドイツ（0.27）、オーストラリア（0.25）、ニュージーランド（0.25）、ポルトガル（0.25）、日本（0.23）、カナダ（0.22）、ギリシャ（0.17）、イタリア（0.15）、アメリカ（0.11）、の22カ国。
（ ）内は対GNI比、単位：％、2001年調査。
“ODAの形態と実績”『世界の動き』No.666、世界の動き社（2003.3）p.17
- 4 世界銀行の分類によれば、世界207カ国のうち、155カ国の低・中所得国（一人当たりGNPが9,266ドル以下、2000年現在）がこれに該当する。本稿では経済的発展が相対的に遅れている南の諸国の総称として用いる。1970年代以降は、これらの国々を、さらに新興工業国・地域（NIES）、産油国、後発開発途上国（最貧国、LLDC）、これらの中間に位置する大部分の国、というように用いることもあり、呼称の分化傾向が著しい。なお、1960年代までは、後進国、低開発国という呼称が用いられていた。
- 5 援助条件の緩やかさを示す指標。金利10パーセントの貸付をグラント・エレメント（GE）0パーセントとし、金利、返済期間、据置期間などの条件が緩和されるに従ってグラント・エレメン

トの割合は高くなり、贈与の場合はこれが100パーセントになる。

- 6 “ODAの形態と実績”『世界の動き』No.666、世界の動き社(2003.3) p.14
- 7 オリバー・フランクス の演説は、後に「新しい国際均衡—西欧社会への挑戦—」と題してサタデー・レビュー誌(1960年1月16日)に掲載された。
田中治彦『南北問題と開発教育』、亜紀書房(1994) p.57
- 8 戦後のアジア、アフリカの独立国は、ちなみに1945年から65年までの21年間に合計55カ国を数える。
- 9 金谷敏郎 “開発教育の成立と展開”『開発教育ハンドブック』、開発教育協議会(1990) p.2
- 10 援助が国際的な事業として始まるのは、1947年、米国内務長官マーシャルによって発表された「欧州復興計画」(マーシャル・プラン)から。第2次世界大戦によって疲弊したヨーロッパ諸国の復興に協力し、共産主義勢力の浸透を防ぐことを目的としていた。経済協力開発機構(OECD)の前身である欧州経済協力機構(OEEC)はマーシャル・プランの欧州側受け入れ機構として発足したもの。
- 11 経済学者ロストウ(W.W.Rostow)らの「近代化論」である。近代化を成し遂げる要因として一定の資本蓄積と技術革新の必要を唱えた。
- 12 地球規模での環境悪化が進展する中で打ち出された考え方で、将来の世代のニーズを充足する能力を損なうことなしに、今日の世代のニーズを満たしうような開発という意。前ノルウェー首相のブルントラント氏が委員長とする国連世界環境開発委員会が1987年に作成した報告書『Our Common Future』の中で用いた。
- 13 『国際協力』(特集/援助の歴史をふり返る)、国際協力事業団(1994.8) p.20
- 14 http://parc-jp.org/oda_watch/kisochishiki/baisho.html による。
なお、1954年のコロombo・プランへの加盟により、日本は技術協力を開始するが、その前年、日本は世界銀行から日本の経済復興のために第1回借款を受けている。1990年に借款を返済するまで、日本は援助国であると同時に被援助国でもあった。世界銀行からの借款によって愛知用水、黒部第四水力発電、東海道新幹線、東京—静岡間高速道路などが建設され、日本の経済成長の基盤となった。
また、被援助国・日本という点では歴史はさらに1946年に遡る。戦後の食糧難、生活物資の困窮に苦しむ日本に最初に寄せられたのが「ララ物資」。アメリカ、カナダ、メキシコ、チリ、ブラジル、アルゼンチン、ペルーなどの国々から、食糧、衣料、医薬品、家畜などが送られ、1,400万人もの日本人が恩恵を受けたという事実も残っている。
東京キリスト教青年会『ララ物資50周年記念シンポジウム記録』(別冊・東京青年 No.328)、東京YMCA(1997.3)
- 15 神田浩史 “ODA改革ネットワーク研究会資料”(2002年)
『国際協力』(特集/援助の歴史をふり返る) 国際協力事業団(1994.8) p.24
- 16 経済協力の理念については、1980年11月、外務省から「経済協力の理念—政府開発援助はなぜおこなうのか—」と題する非公式文書が発表されている。外務省の実務担当者間で組織された経済協力研究会の討議がベースになっている。
なお、当時は1986年のいわゆる「マルコス疑惑」によってODA汚職が発覚し、これを契機にODAのあり方を根本的に問い直す声も、NGOや市民の活動組織を中心に次第に大きな潮流になりつつある時期でもある。
- 17 武者小路公秀 “人間の安全保障への視点” 勝俣誠編著『グローバル化と人間の安全保障』、日本経済評論社(2001) ii~iii
- 18 “ODA大綱見直しに関するNGOの意見” ODA改革ネットワーク(2003.7)
- 19 磯田厚子 “誰のための『ODA大綱』見直しなのか”『DEAR』No.104、開発教育協会(2003.8) p.2
- 20 金谷敏郎 “国際理解のための教育の目的・目標についての史的検討”『国際理解教育・環境教育などの現状と課題』、(財)図書教材研究センター(1994.4) p.27

参考文献

1. 勝俣 誠『グローバル化と人間の安全保障』日本経済評論社 2001
2. 谷口 誠『二一世紀の南北問題』（アジア太平洋研究選書2）早稲田大学出版会 2001
3. UNDP『人権と人間開発』Human Development Report 2000、国際協力出版会 2000
4. 環境と開発に関する世界委員会、大来佐武郎監修『地球の未来を守るために』福武書店 1987