

はじめに

開発援助は、先進国および国際機関が、発展途上国の経済・社会状況の改善のために提供する資金・物資・知識の支援であり、世界規模の公共政策の一環と見なすことができる。第2次大戦後に、マーシャルプランにより米国が西欧諸国の復興を支援し、また世界銀行が設立されたこと、そして60年代初頭にDACが設立されたことが、その後の開発援助の展開に大きな影響を持つこととなった。米国は、独自の方針と世界銀行への影響力を通じて、とりわけ1980年代まで国際援助潮流を大きく左右する存在であった。90年代以降には、北西欧諸国の影響力が強まり、それが国連諸機関やDACのみならず世界銀行とIMFの方針に反映される中で、さまざまな新たな援助潮流が生み出された。

本稿では、60年代以降今日に至るまでのDACの中での日本の立場、1980年代から90年代前半にかけての世界銀行発の潮流に対する日本の反応、90年代後半から2000年代にかけての欧州発の潮流に対する日本の反応、につき振り返り検討を加える。現在および近未来の課題を記して本稿を閉じる¹。 [注1]

[1 本稿が扱う3つのテーマを含め、国際援助潮流と日本の開発援助に関しては、重要な先行文献が存在する。この問題に関心を持たれる読者にご一読をお薦めする。下村恭民 (2011)『開発援助政策』と中尾武彦 (2005) である。下村氏は、OECFでの実務経験を経て学界に転じられた研究者であり、中尾氏は執筆時には財務省国際部総務課長であり現在はアジア開発銀行総裁の職にある。]

1. DACでの潮流と日本の立場² [2 本節の執筆に当たり、Führer(1996) とDAC(2006) を情報源として用いた。] [注2]

第2次大戦後の日本の開発援助は、1954年にコロボ計画（南アジア諸国への技術支援のために英連邦諸国により1950年に設立さる）に参加したことを嚆矢とする。1995年には、戦後賠償がビルマ、フィリピン、インドネシア、ベトナムの4か国に対して開始された。1958年には、世界銀行がインドの国際収支危機に対応すべく主催した支援会合に、米国、英国、カナダ、ドイツと並んで参加する。このような実績もあって、1960年に米国の主導の下で欧州経済協力機構 (Organisation for European Economic Co-operation (OEEC)) に設立された「開発援助グループ (Development Assistance Group (DAG))」においては、創立メンバー8か国の一員でこそなかったものの、招聘を受けて設立直後に加盟し、当初からその活動に参加する。1961年3月にDAGは「援助における共同の努力」を決議として表明する。そこには、今日まで続く (経験の共有と相互のレビューに基づく緩い形での) 援助協調の原型が示されている。1961年7月にはDAGとしての最後の会議が東京で開催され、時の池田首相が開会の辞を述べる。この会議では、上記の援助共同努力に関する決議の実施に向けての検討がなされ、各国の方針と実績に対して相互にレビューし評価するという運営方式の端緒が開かれた。1961年10月、OEECがOECDに改組されるに伴い、DAGは「開発援助委員会 (Development Assistance Committee (DAC))」に改組される。DACにおいて日本は、欧米9か国と並んで当初からの加盟国である。1960年代初頭には、先進国において一斉に援助機関の設立がなされる。日本では、1961年に海外経済協力基金 (Overseas Economic Cooperation Fund (OECF))、1962年に海外技術協力事業団 (Overseas Technical Cooperation Agency (OTCA)) が設立される。このような援助体制面での整備においても、日本は欧米先進国に後れを取ってはいない。

1962年、DACは加盟国の援助政策と実績に対するレビューを実施し、第1回の議長報告として発表する。同報告中の提言においては、加盟国間の援助努力の差、援助資金供与の条件、アンタイド化の推進、援助の国・地域間配分、協調援助グループの形成、援助効果の向上、といった点が言及される。この年にはまた、第1回の高級会合が開かれ、議長報告が検討された。この時期から、資金供与条件の改善と共通化に向けての提言が繰り返しなされ、無償援助比率や融資譲許率が低い国として、日本は (ドイツ、イタリアとともに) 批判の矢面に立った。1963年には、援助対象国の状況に応じて「適切な条件」を課すべきとの提言が決議として採択され、1965年には、資金供与条件の緩和に加え、アンタイド化の推進、非プロジェクト援助や現地費用支援の必要、についての言及がなされた。同時に、援助協調に関する検討も進められ、1966年には技術援助における協調についての指針が策定された。また、援助努力に関しては、1967年に至り各国の援助額を対国民所得比で示す資料が公表された。アンタイド化の推進については対立が続いた。日本は、当初は態度をはっきりさせなかったが、ある時点から推進派としての立場を明らかにした。1972年には、資金供与条件につき新たな提言がなされ、グラント・エレメントを高めることと、最貧国に対して特別に優遇された条件を適用すること、が唱えられる。1978年には、グラント・エレメントの目標はさらに高められた。また、1979年には援助実施の改善についての指針が採択され、同年の高級会合では援助効果の評価についての取り組みが指示された。

1980年代に入ると、上述の援助の条件や運営に関する諸事項に加えて、開発の理念や目的に関しての新たな提起がなされる。条件・運営面では、1980年には、国ごとのレビューに加えて、援助実績・見直しにつき諸国を比較したレビューがなされるようになった。援助評価については、1981年にグループが形成され、そこでの検討を経て、1988年の高級会合においてプロジェクト・サイクルの全段階を対象とする「援助評価に関する原則」が採択される。さらに1989年には、専門家グループにより諸援助国の経験を集めた文書が作成された。援助協調については、1983年の高級会合で対象国ごとの援助協調の改善を通じての援助効果向上が検討され、1986年の高級会合において「政策・プログラム改善への支援と援助協調」に関する原則・

指針が採択された。1989年に発表された『1990年代の開発協力 (Report on Development Co-operation in the 1990s)』と題された政策文書において、援助効果向上のために援助協調の推進が不可欠であることが強調された。アンタイド化の推進については、1985年に大臣レベルでの合意がなされ、1987年に原則・指針が採択され、1992年には規律のさらなる強化につき合意がなされた。その後2001年には、最貧国への援助の完全なアンタイド化の提言がなされる。

開発の理念や目的に関しては、女性、環境、参加、が重要なテーマとして提起された。1981年には、開発における女性の役割についてのレビューが実施され、加盟国の援助政策と実績に対するレビューや援助統計において1つの焦点として定めることが決定され、このテーマについてのグループが形成された。1983年の高級会合では同グループが起草した「開発における女性の役割を支援するための原則」が各国援助機関への指針として採択され、1989年には拡充された原則・指針が採択される。1995年の高級会合においては「両性の平等」に関する重要な政策宣言が採択され、1998年に至って「両性の平等と女性のエンパワーメントに関する指針」が採択される。環境重視と持続可能な開発は、1990年代の開発協力における中心課題として位置付けられ、1989年に作業部会が設けられた。1990年の高級会合では、環境、人口、開発の間の相互関連につき討議がなされ、1991年以降に連続した「援助と環境に関する指針」が策定される。2001年には「持続可能な開発のための戦略に関する指針」が、2002年には「リオ宣言を開発協力に反映させるための指針」が、採択される。参加型開発とガバナンスについては、1989年に発表された政策文書『1990年代の開発協力』において経済と政治の両面にわたり参加が推進されるべきことが唱えられ、1990年の高級会合では、広範な参加を伴う開発を実現する上での援助の役割について討議がなされた。1992年には、この間の討議と各援助国の方針・実績のレビューを踏まえて、民主政治や人権尊重といった基本原則に加えて軍事支出や汚職といった事項も含み、「参加型開発とガバナンスの分野での協力に関する共通参照枠組」の策定に向けての合意がなされた。さらなる検討を経て、1995年に「参加型開発とガバナンスに関する指針」が採択される。

以上、1960年代から2000年代初頭にかけてのDACの方針と活動の軌跡をやや詳しく記した。それは、国際援助潮流を不断に外圧 (peer pressure) として受ける場がDACであるからである。アンタイド化や譲許率といった条件・運営の面でも、ジェンダーや参加といった理念・目的の面でも、さらにはアフリカ重視といった援助配分の面でも、日本の開発援助における新展開の多くは、DACの場で議論の方向が明らかになる中で、当初の違和感や反感がいつしか弱まりじわじわと影響を受けた結果として導入されたものが多い。ただし、運営面での議論のうちで、援助効果、援助評価、援助協調といったテーマについては、意味のある変化は見られなかった。これらの事項では、日本の援助行政を特徴付ける現状維持慣性の強さと専門能力の軽視が、変化を妨げるとりわけ大きな制約要因となったため、とも考えられる。これらの事項については、後段であらためて言及する。

2. ワシントン発の潮流と日本の対応³

[3 本節の一部は 柳原 (2008) に依拠している。]

[注3]

1980年代半ばから90年代一杯、日本の援助界はワシントンから発する潮流 (時に激流) に直面し、それへの対応を迫られることとなる。その過程で、日本からの反撃の試みという興味深いエピソードも生まれた。1980年前後に英米両国で自由と市場をイデオロギーとして信奉する政権が成立したことで、経済政策においてケインズ主義や計画志向が排斥され、その影響は国際援助機関とりわけ世界銀行 (以下、世銀と略すこともある) の方針に強く反映されることとなった。そのことが最も強く実務上に反映されたのは、「構造調整貸付 (Structural Adjustment Lending, SAL)」に付された「政策 (・制度) 改定条件 (policy conditionality)」においてであった。

世銀の固有名詞としての「構造調整」なる用語での「調整」とは、当初にはなによりも「国際収支調整」を意味していた。国際収支困難について、国際経済環境の変化のみでなく、それ以前からの経済運営の不適切さにも大きな注意が払われ、構造調整のカギである政策・制度改革の焦点とされた。そして経済全体にわたっての政策・制度改革の余地と効果が大きいと考えられるが故に、SALが重要な役割を果たすと期待された。この見解は、国家主導の輸入代替工業化が政策・制度の大きな「歪み」を生んでいた中所得諸国についてとりわけ妥当すると考えられていた。

世銀の見方では、多くの発展途上諸国の経済に共通に見出される「歪み (distortion)」があり、したがって多くの国で構造調整計画は共通の課題をもつこととなる。構造調整を要する経済の「歪み」は、次の2つに大別される。その第1は、民間部門に対し公共部門の規模が過大であり、また公共部門の運営において多くの非効率が見られることである。第2は、民間部門の活動に対し政府がさまざまな統制を加えることが市場メカニズムの働きを阻害し、資源動員・配分の上での非効率を生んでいることである。このような基本認識をふまえ、構造調整計画は、民間主導・市場重視を基本方針として経済の全面にわたり策定・実施された。

ワシントン発の自由化・市場重視の潮流は、日本の援助界、とりわけ世銀との関係を所管する大蔵省国際金融局にとり、重大な事態であった。それは個別援助案件実施上の制約にとどまるものではなかった。

最も明確な対立は1989年に金融部門の自由化を巡って生じた⁴。[4 ここでの情報の一部は Wade (1996) に依拠している。] [注4] 世界銀行上級副総裁名で海外経済開発基金 (OECD) 総裁宛てに書簡が送られ、そこでは、OECDが所管するツーステップローンであるASEAN-Japan Development Fund の運営において優遇金利で特定対象への貸し付けがなされていることに、再考が促された。その理由としては、それがフィリピンにおいて世銀とIMFの支援の下で進められている金融部門改革に逆行し、新

たな「歪み」を生み出すこと、が挙げられた。これに対し、世銀における日本からの理事は強硬な抗議を行い、東京においては、大蔵省国際金融局とOECFが対抗措置の策定を始めた。1つには、日本側の見解を文書とし1991年の世銀・IMF年次総会で配布すべく準備を開始した。いま1つは、世銀において日本そして東アジアの開発経験に注意が向けられるよう、方策の探求が始められた。第1の対抗措置の成果は、1991年10月に“Issues Related to the World Bank’s Approach to Structural Adjustment: Proposal from a Major Partner”と題する文書として発表され、世銀・IMF年次総会で配布された。第2の対抗措置の成果として、世銀が日本そして東アジアの開発経験に関する調査研究の実施に合意したことがある。その合意を得るため、日本側がその実施に要する費用120万ドルを負担し、また理事会において、規制緩和推進を主眼とする「金融部門業務指示書」への反対を取り下げた。

上記のOECFの文書は、日本の開発援助の背景にある理念と方針の表明として簡にして要を得ている。そこには、以下の5点についての見解が示されている⁵。[5 この文書の内容はOECF(1998)に含まれている。] [注5]

- ① 持続成長を実現するためには、優遇税制や政策金融を用いて重点分野での投資を促進することが有用である。
- ② 産業の育成は長期の経済発展の視点から構想されるべきであり、性急な自由化はマイナスの影響を及ぼしうる。
- ③ 途上国の金融部門は未発達であり、市場の働きは不完全で、優遇金利を含む政策介入が不可欠である。
- ④ 途上国には民営化が実効を持つ条件が欠けている場合があり、外国企業による基幹部門支配の恐れがある。
- ⑤ 効率至上主義を排し、社会厚生観点から効率と公正のバランスを図るべきである。

世銀と日本側の開発政策をめぐる対立の根本にあるのは、経済そして開発を捉える際の思考の原点の違いであるように思われる⁶。[6 この部分の内容はYanagihara(1998)でより詳しく論じられている。] [注6]

世銀が依拠する新古典派経済学が資源配分の効率性を重視しそのためにインセンティブ体系の「枠組」に注目するのに対し、日本では、経済を機械設備、人材、インフラといった実体をもつ「中身」の集まりとして見て、それらの拡充の過程として開発を捉える。「枠組」思考では、諸経済活動の水準はインセンティブ体系にしたがって決まるべきものであり、政策介入は歪みを生み不効率をもたらすとみなされる。それに対し、「中身」思考では、経済開発とは政府が描く経済の将来像を政策措置を用いて実現していく過程とみなされる⁷。 [注7]

[7 このような立場から、日本は、上述のツーステップローン以外にも、世銀が反対ないし批判した工業化案件（韓国浦項製鉄所、タイ東部臨海開発など）に対して大規模な援助を行った。]

上記の第2の対抗措置として実現した1年半にわたる世銀での調査研究の成果は、1993年9月の年次総会において『東アジアの奇跡 (*The East Asian Miracle*)』と題して公表された。同書は開発研究として学術面でのいくつかの新たな展開を含むが、基本においては世銀と日本との間の対立を緩和させる上での「落としどころ」としての政治文書でもある。そこに示された見解は、根本において世銀の基本方針を再確認しながら、一定の条件の下で政策金融がプラスの効果を持ちうることを認めて、日本側（大蔵省）にそれなりの満足を与えるものであった。そしてこれ以降、イデオロギー上の対立は終息に向かう。日本国内では、橋本政権期に、「世界の潮流を先取りする経済社会システムの創造」を旗印に、「開発主義」体制からの脱却を唱える市場志向の規制緩和が大蔵省主導で進められた。対途上国政策においては、1996年のWTOの発効を節目として、日本（通産省）は自国企業の貿易・投資における利益推進を優先して、それに抵触する途上国の産業育成政策を批判するようになった。また、世銀においても、政策改訂条件が遵守されないことへの反省から、対象国の状況に応じたより柔軟な方針への模索が始まった。

1997-98年に勃発した東アジア危機に際して、世銀は、金融部門と企業部門の再構築、金融と企業に対するガバナンスの枠組の確立、公共部門の運営能力の強化、を中心課題とする構造改革が成長の回復・持続にとって必要であるとの見解を打ち出し、一連のSALと技術支援を通じてこれらの課題に取り組んだ。ここでとりわけ重視されたのが、金融と企業に対するガバナンスの「枠組」の確立であり、これには、規制・監督の強化、経営監視、情報開示と会計慣行の改善、投資家保護などの事項が含まれた。これらの改革措置は、以下の2つの視点から特徴付けることができる。第1に、これらは、外国金融機関・企業への市場の開放と投資の自由化を促進することを含んでおり、緊急対応（外国資金の流入の再開）を超えた制度改革の性格を強く持つ。第2に、企業・金融・政府の各部門を含む全体としてのガバナンス体制を、関係者間取引と癒着を廃し、透明度が高く、適切な規制・監視の下に置かれ、市場の規律を中心とするものに改めることが構想されている。このワシントン発の新たな潮流に対し、日本からは、過剰な短期資本移動への懸念の表明を超えては、批判も提案の提示もなされることはなかった。

3. 欧州発の潮流と日本の対応⁸ [8 本節の一部は柳原(2014)に依拠している。] [注8]

1990年代後半からの国際開発援助界では、欧州に発する貧困削減と参加を重視する方針が主流となった。そして、欧州諸国からの圧力の下で世銀とIMFが貧困重視の方針を取ったことで、その潮流は極めて強い影響を持つこととなる。開発援助の理念・目的として（経済成長ではなく）貧困削減が前面に押し出され全面にわたり追求されるようになった。貧困削減は、国連特別総会での決議により「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)」の形で国際社会全体の目的として公式化された。援助実施の面では、世銀・IMFによる「貧困削減戦略文書 (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)」

体制の導入と DAC での援助効果向上と援助協調に向けての体制づくりの動きが重要な展開であった。そしてこのいずれの面においても、日本は出番がほとんどない脇役を演ずるのみであった。

世銀・IMF は、PRSP 体制において資金援助実行を運営する新方式として、これまでの政策改訂条件に替えて、PRSP 作成における「被援助国主導 (ownership)」と国内での意思決定・策定過程への広範な参加の制度化を求めた。世銀・IMF というカネと力を持つ国際機関が貧困削減を最重要課題として提示し共同の方針を打ち出したことは、被援助国にとって資金支援を受ける上で不可避の前提条件が提示されたことを意味した。PRSP 体制下で、欧州諸国により援助協調の実際上の役割も高まった。理念としては「共通の目的・目標」に向けての協力であり、協調の枠組としては「セクターワイド・アプローチ」の設定、実際上の取決としてはセクター・プログラムやコモン・ファンドについては一般財政支援といった方式、多くの国で採用された。換言すれば、個別ドナーが特定のプロジェクトを支援するという旧来の方式に大きな制約が加えられる形勢となった。

このような状況の下で、日本は、現地での援助協調への参加をめぐって極めて困難な課題に直面することとなった。それは、資金拠出をなす援助形態の不備に加え、現地での活動を担う人材と体制の著しい弱体、に起因した。その後、実際上は旧来方式も存続することが確かめられる中で、(欧州主導の) 援助協調への日本の態度は当初の低関心へと回帰したようである。

MDGs は、それまでの多くの国連決議とは異なり、宣言にとどまることなく実効を持つこととなった。その背景にはいくつかの要因がある。第1に、国連自体がその実現に向けての体制作りを行った。2002年7月にミレニアム・プロジェクトが発足し、2005年1月にその報告書が国連事務総長に提出された。また「ミレニアム・キャンペーン」を組織し、各国市民が自国政府に対し MDGs の達成に責任を果たすよう求める取り組みを推進した。2005年9月の第60回国連総会首脳会合においては MDGs の達成に向けての強い決意が再確認され、先進国に対して援助増大が訴えられた。第2に、英国国際開発省 (Department for International Development: DFID) や世界銀行などの重要な援助機関が MDGs の達成を機関としての援助目的として公式に位置付けたことがある。第3に、国際市民社会における貧困根絶キャンペーンが MDGs の達成を重視したことがある。このようなさまざまな展開の中で、MDGs の達成に責任を負うことを各国政府が認めざるを得ないまでに国際世論が高まった。

MDGs の実現に向けての国際援助界での事態の進展は急速かつ体系立ったものであった。

2002年3月に国連は「開発のための資金国際会議」を開催し、その成果を「モンテレイ合意」として取りまとめた。この会議そして合意において、開発援助に関しては、ミレニアム開発目標の達成のためにその金額の増大と効果の向上の両方が求められ、後者に関連して、アンタイド化、援助供与の予測可能度の向上、被援助国の政策および行政原則の尊重、援助機関の間での援助手続きの調和化、などの課題が指摘された。「モンテレイ合意」は MDGs と並んで 2003年6月の G8 首脳会合議長総括で支持が表明され、単なる国連決議を超えた国際政治上の重みを持つこととなった。

2003年2月の「ローマ宣言」においては、多国間・二国間の国際開発金融機関の代表者は、MDGs と「モンテレイ合意」の実現に向けて、援助効果の向上を図る取り組みの一環として援助手続きの調和化につき共同の方針を打ち出した。これは、相互の調整を図ることなくまた被援助国への行政上の負担を考慮することなく各援助機関が援助を実施してきたことが、援助効果に悪影響を与えている、との認識に基づく。宣言では、OECD-DAC と国際開発金融機関により進められてきた「よい実践」の基準と原則の作成についての作業に支持を与え、合意事項の進捗の点検についても合意がなされた。途上国に対しては調和化の実施が奨励され、ドナー側はそれを支援し進捗状況を報告することが合意された。

2005年2月末から3月初めにかけてパリで OECD-DAC と国際開発金融機関の共催により、援助国および被援助国の政府代表が参加して「援助効果向上のための高級会合」が開催された。それは、援助効果向上の具体策を取り纏め、政治レベルを含めた高いレベルでの公約を取り付けることを目的とし、その成果は「パリ宣言」として採択された。宣言は (1) 冒頭の決意表明、(2) パートナリシップ・コミットメント、(3) 進捗指標の3部から構成され、援助効果向上に向けて、原則、行動、進捗点検の各面で明確な前進を画した。主要な成果は以下のように要約しうる。

(1) パリ宣言の内容：「ローマ宣言」以来の合意事項である「オーナーシップ」「アラインメント」「調和化」が再確認されたことに加え、「相互説明責任」「開発成果マネジメント」「能力開発」「脆弱国家における援助効果向上」が新たに合意事項として明記された。

(2) 行動計画。パートナリシップ・コミットメントの中で、「オーナーシップ」「アラインメント」「調和化」「開発成果マネジメント」「相互説明責任」の事項毎に被援助国・援助供与機関それぞれのコミットメントが明記された。

(3) 進捗点検メカニズム： 上記パートナリシップ・コミットメントに対応する、12項目の指標を設定した。

「ミレニアム開発目標 (MDGs)」が国際社会全体としての援助の目的を定めたのと同様に、「パリ宣言」は国際社会全体としての援助効果向上に向けての取組みの方針を定めた。そして、いずれについても、協調 (partnership) と相互監視 (peer pressure) を通じて実現が図られるフォローアップの体制が整えられた。これは、世界規模での「開発援助レジーム」の形成を画した重要な展開であった。2005年5月に OECD は「国連ミレニアム宣言およびモンテレイ合意のフォローアップに関する声明」を発表し、その中で「パリ宣言」に盛り込まれたコミットメントの実施状況を定性・定量両面で点検することにも言及した。同宣言には 2007年時点で、111か国 (援助国および被援助国を含む)、26国際機関、14民間団体が参加し、援

助効果を向上するための規範として広く認知され、OECD-DAC を中心に実施が促進された。2008 年には、「ミレニアム開発目標 (MDGs)」「モンテレイ合意」「パリ宣言」のそれぞれについて高いレベルでのフォローアップ会合が開催された。

このような欧州主導の展開において、日本は当事者意識を欠き傍観者といってもよいほどの存在でしかなかった。日本 (外務省、JICA) の反応と対応は緩慢かつ不明瞭であった。その理由は以下のように推測される。1 つには、日本国政府は決議への署名にあたり当事者意識を全く欠如していた。第 2 に、上の点と関連して、国連加盟国全体としての目標に対して、個別責任を全く感じなかった。第 3 に、上に記したような事態の展開に適切な注意を払わなかった。第 4 に、MDGs はそれまで貧困削減を重視しなかった日本の開発援助の発想と全く異なるため、思考停止状態が生じた。

しかし、2008 年を分水嶺として、事態は当初構想から外れた展開を示し、2011 年の「援助効果向上のための高級会合」は、「パリ宣言」に基づく「開発援助レジーム」の形成に向けての協調行動を、実際上において棚上げにする結末となった。そのような変化をもたらした要因として、以下の 3 つを指摘しうる。第 1 に、「援助効果」の向上を目指す「パリ宣言」は、あるべき援助の姿を、原則、取組事項、目標と指標からなる体系として広範かつ精緻に表現したものであった。しかし、その実施にあたっては建前と実態の大きな乖離が生じるのは不可避であり、進捗点検を通じての実施促進が実効をもちえなかった。第 2 に、より大きな国際政治および国際経済の要因として、中国やインドなどの新興ドナーの台頭や国際開発に関わる民間の比重の高まりが、ODA の手続面・技術面にだけ焦点を当てた「パリ宣言」への批判を強め、「開発援助」を成果に即してより広く捉える主張に力を与えた。第 3 に、実際上の重要度においては劣るが、国際開発に関わる NGO の役割が公式に位置付けられる中で、公的援助に限定されない開発に関わる活動全般へと視野を広げることが唱えられた。これらの要因を反映して、公式名称では「援助効果向上のため」であった釜山会合の宣言文書（釜山宣言）では、MDGs にも ODA にも焦点が絞られることはなく、開発全般、アクター全体へと関心が広げられた。この宣言では、「援助効果」に替えて「開発効果」の向上が目的とされ、開発に関わるすべてのアクターを含む「効果的開発協力のためのグローバル・パートナーシップ (Global Partnership for Effective Development Co-operation)」が新たに提唱された。そこでは特に、自らも途上国である新興ドナーについては伝統ドナーとは異なるコミットメントが自発の形でなされるべきことが唱えられている。そして、これまでの OECD-DAC 主導から国連と OECD との共同事務局の下での推進体制への転換が唱えられた⁹。 [注 9]

[9 「パリ宣言」から「釜山宣言」に至る経緯については高柳 (2014) が詳細な説明を与えている。

この新たな展開のもとで、「パリ宣言」に含まれていた「援助効果」向上に資する実現可能な改善策も棚上げとされることが予想される。実際上、新興ドナーの比重の増大は援助受入国にとっての自由度を増大させ、伝統ドナーによる規律の適用を困難にしている。そのような状況の中で、援助受入国内部において、良い統治 (good governance) 実現の一環として「援助効果」の向上を求める声がどのようにどれだけ高まるかが、各国における「開発援助レジーム」の性格を決めることとなるであろう。

結語：近未来の展望と課題¹⁰

[注 10]

[10 本節は 下村 (2014) から多くの示唆を得ている。参照・引用を許可された下村氏に謝意を表す。ただし、内容・表現について責任は筆者のみが負う。]

現在、国際開発援助界は激動期を迎えている。ODA をめぐる国際援助潮流は、もはや援助界内部での要因ないしアクターに起因するものではなく、開発全般に関わるアクター全体から生み出される濁流となった。しかし、そのような状況は、日本が能動姿勢で国際貢献に取り組む上で望ましい環境変化である。開発協力の理念・目的においても、その性格や形態においても、また関与するアクターについても、著しい多様化が起こっている。そして、民間の資金・資源の役割が増大する中で、公的部門と民間営利部門の連携は一段と重要となっている。中国をはじめとする新興ドナーの台頭を受け、日本が新興ドナーと連携して欧米主導のルール形成に代わる開発協力における新たなイニシアティブを取る条件が生まれた。途上国の政策担当者にとって、東アジアでの高い経済発展の実績に貢献した日本の開発協力への評価は高く期待は大きい。直接投資と輸出を通じての経済発展を実現するための前提としてのインフラ整備への意欲は強く、それに応えうる国は日本と中国のみである。そして、将来の産業高度化につながるような産業クラスターの形成のカギを握るのは、高度な技術・経営能力を有する民間企業の進出であり、その点で日本は中国に対して優位に立つ。

しかし、投資と輸出の拡大は、開発協力の一面でしかない。直接投資誘致を実現する上でも、治安を含む社会・政治の安定が不可欠であり、そのためには国内での格差の拡大が抑制ないし緩和されることが必要である場合が多い、と考えられる。底辺層の生計・生活向上の分野では、ODA が BOP ビジネスや民間非営利部門と連携して取り組むべき課題は多い。「おもいやり」の気持を共有し、協力隊や NGO などの草の根活動の経験も踏まえて連携した活動を推進することで、生計・生活の向上と同時に日本人の心を伝えることが望まれる。

経済低迷の長期化と予算削減の趨勢の中で、近年の日本での ODA への取り組みは、「貧すれば鈍す」とでも言うべき萎縮した状態にあった。現在、経済再生が至上命題として掲げられる中で、ODA 案件にタイド条件を適用して日本企業を利するなど、「貧すれば貪す」とでも言うべき発想がしばしば見られる。言い古された言葉であるが、日本にとっての「啓発された自己利益 (enlightened self-interest)」とは何か、目先の経済利益のみにとらわれない政治判断が求められる。

注：

- 1 本稿が扱う3つのテーマを含め、国際援助潮流と日本の開発援助に関しては、重要な文献が存在する。この問題に関心を持たれる読者にご一読をお薦めする。下村恭民 (2011) と 中尾武彦 (2005) である。下村氏は OECF での実務経験を経て学界に転じられた研究者であり、中尾氏は執筆時には財務省国際部総務課長であり現在はアジア開発銀行総裁の職にある。
- 2 本節の執筆に当たり、Führer (1996) と DAC (2006) を情報源として用いた。
- 3 本節の一部は 柳原 (2008) に依拠している。
- 4 ここでの情報の一部は Wade (1996) に依拠している。
- 5 この文書の内容は Shimomura (1998) に含まれている。
- 6 この部分の内容は Yanagihara (1998) でより詳しく論じられている。
- 7 このような立場から、日本は、上述のツーステップローンの他にも、世銀が反対ないし批判した工業化案件（韓国浦項製鉄所、タイ東部臨海開発など）に対して大規模な援助を行った。
- 8 本節の一部は 柳原 (2014) に依拠している。
- 9 「パリ宣言」から「釜山宣言」に至る経緯については高柳 (2014) が詳細な説明を与えている。
- 10 本節は 下村 (2014) から多くの示唆を得ている。参照・引用を許可された下村氏に謝意を表す。ただし、内容・表現については筆者のみが責任を負う。

参考文献：

- 下村恭民 (2011) 『開発援助政策』日本経済評論社。
- _____ (2014) 「'Beyond Aid' の世界と日本の貢献：ODA 60 年の成果と反省、新たな可能性と危機」SRID 40 周年記念シンポジウム 報告資料
- 高柳彰夫 (2014) 『グローバル市民社会と援助効果——CSO/NGO のアドボカシーと規範づくり』法律文化社
- 中尾武彦 (2005) 「我が国の ODA と国際的な援助潮流——特に国際金融の視点から」『ファイナンス』第 40 巻 第 10 号および第 12 号
(GRIPS 開発フォーラム・ウェブサイトで閲覧可)
- 柳原 透 (2008) 「『開発援助』レジームの形成とその意義」『海外事情』第 56 巻 第 9 号
- _____ (2014) 「『開発援助』レジームの形成と挫折」坂井秀吉・柳原 透・朽木昭文 編『現代の開発経済学：理論と実証』ミネルヴァ書房

DAC (2006) *DAC in Dates*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Führer, Helmut (1996) “The Story of Official Development Assistance”, **OCDE/GD(94)67**, OECD

OECF (1998) “Issues related to the World Bank’s approach to structural adjustment: a proposal from a major partner” in Kenichi Ohno and Izumi Ohno Eds. *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market*, Routledge

Wade, Robert (1996) “Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance: *The East Asian Miracle* in Political Perspective,” *New Left Review* 1/217 May-June

Yanagihara, Toru (1998) “Development and dynamic efficiency: ‘framework approach’ versus ‘ingredients approach’” in Ohno and Ohno Eds, op.cit.