

特集
国際協力の未来
～豊かな国際社会の形成を目指して～

Special Features
The future of international cooperation
Aiming to form an affluent international community

歴史を学ぶ
Learning from history

日本の国際協力の歴史的展望と課題

米澤慶一

YONEZAWA Keiichi

株式会社ニッセイ基礎研究所
副主任研究員



1—国際協力の今日的課題

2004年12月28日付けの毎日新聞の記事は、日本の国際協力のあり方について考える好個の材料である。

その記事は、日本からの公的支援で建設された防波壁が、モルディブの島を津波の大惨事から守り、同国の国民から大変に感謝されていることを伝えている。大統領府によると、日本はモルディブ最大の援助供与国で、13年をかけた防波壁工事の費用6,600万ドルの主要部分を日本の援助が支えたという。南部の海岸通りには「日本とモルディブの友好のため、日本政府が提供した支援で作られた」と消波ブロックに記した記念碑が海に向かって建っていると結んでいる。

これは一例であるが、こうした個々の援助案件レベル、すなわちミクロ的には一定の効果をもたらしたケースも多く、特に現場関係者の残した足跡は特筆大書に値する事例が多い。しかし、マクロ的に世界を眺め渡してみると、必ずしも楽観視できない。

世界規模で見た場合、今日の国際開発援助における最大の課題は、長期間に亘り多大な援助を投下しながら、ミャンマーや北朝鮮やイラクにおける民主化や恒久平和を実現できず、またサブサハラ(サハラ砂漠以南)・アフリカに代表される絶対的な貧困を克服し得ていないことにある。各ドナー(援助国)は大変な努力を払ってきたし、かつ継続中でもあるが、近い将来にこうした問題が解決されるという見通しはない。今後も、



写真1—モルディブの防波堤

こうした課題を抱えながら、資源確保など各国の思惑の中、国際協力が進められて行くことになる。

折しも、本年5月に東アジアを相次いで襲った大規模自然災害(ミャンマーのサイクロン被災と中国四川省における震災)、そして同時期に横浜市で開催された第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)は、奇しくも日本の国際協力における立ち位置を問い直す絶好の機会ともなった。

2—日本の国際協力の歴史

1) 戦時賠償と輸出振興の時代(1945～1950年代)

第2次世界大戦の敗北により国土・国富の荒廃と枯渇を招いた日本では、まずは祖国の復興が最優先の課題となった。このような状況の中、朝鮮戦争(1950～53年)特需などが追い風となったことにより、日本は1955年から73年(第1次石油ショックの年)にかけて、年平均名目



写真2—アフリカ開発会議のシンポジウムで基調講演を行なう緒方JICA理事長

GDP伸び率が実に15%を超える未曾有の高度経済成長の時代を迎えることとなる。こうした時代背景の中、1956年の『経済白書』で「もはや戦後ではない」と謳われるに至った。

1951年にはサンフランシスコ対日平和条約と日米安保条約が締結され、西側陣営の一員に組み込まれることとなった。新憲法下で戦争放棄を謳い、加工貿易をビジネスモデルとした経済発展を国家の最重要戦略の根幹に据えていた日本は、朝鮮半島と平和成立後の輸出急減に伴う外貨準備高の不足による資源輸入停滞への対応を、経済安全保障上の緊急課題として位置付けていた。

その結果、1950年には日本輸出入銀行が、51年には海外市場調査会(日本貿易振興会(JETRO)の前身)が相次いで創設され、政府肝いりの貿易信用供与並びに輸出振興が本格化されると同時に、同年に締結されたサンフランシスコ平和条約第14条に基づく戦時賠償支払が開始された。

賠償は原則として政府間の金銭授受によらず、日本企業に対して日本国政府が賠償額に相当する金額を支払い、企業を通じて相手国に対し財ないしはサービスを無

償供与する、いわゆる「タイド(ひも付き)」援助の形を取った。この賠償支払型の援助形態は1955年から77年まで存続し、累計総額は約5,000億円に及んだ。

2) 民需主導型援助の時代(1960年代～70年代初頭)

戦時賠償支払を代行したタイド援助は、日本の戦前支配地域であった東南アジア中心であったことから、結果として日本の同地域向け輸出を急増させる結果となった。そうした過程で産業関連インフラが整備されるにつれ、日本企業による民間直接投資も活発になり、さらに賠償支払の後を受け継ぐ形で円借款が開始され、無償援助に替わって日本の対外援助を牽引して行くこととなる。

この頃には日本も先進国の仲間入りをし(1964年に経済協力開発機構(OECD)加盟、同時にOECD開発援助委員会(DAC)正式メンバーとなる)、1961年には海外経済協力基金(OECF:国際協力銀行(JBIC)の前身)、62年には海外技術協力事業団(国際協力機構(JICA)の前身)が設立され、開発援助国としての実施体制を整えるに至った。

3) 経済大国としての援助の時代(1970～80年代)

経済大国へ変貌を遂げたこの時期の日本の対外援助は、前期から引き継がれた輸出振興助成を基調とするところから始まっている。しかし、輸出振興の成功は1976年以降の大幅な貿易黒字の増大を生み、その結果、国際社会で「応分の負担」を求められるようになった。こうして以降の日本の対外援助においては、黒字還元策という新たな性格が付与されることとなり、輸出振興に傾斜した援助方針は見直しを余儀なくされるに至った。

4) 冷戦の終結とバブル経済崩壊後の援助(1990年代～現在)

冷戦の終結は東西ブロックの紐帯強化のために必要とされていた援助の存在意義を失わせ、東欧を中心とする旧共産圏諸国を後背に持つ欧州の域内負担増等の問題により、開発援助原資が不足し始めた。このような



写真3、4—東南アジア(タイ)における橋と道路の建設(1970年代初頭)

状況の中、世界最大の援助国となったのは他ならぬ日本である。1991年にODA総額世界一となって以降、2000年までトップドナー(援助国)の座を守り続けた。

しかし1990年のバブル崩壊以降景気回復を果たせなかった日本を尻目に、米国及び主要EU諸国は景気拡大に成功し、ついに2001年には米国がODA支出額で日本を上回り、2006年には英国、2007年には仏独も総額ベースで日本を超えることとなった。こうして、日本は援助国世界第5位の座に後退することとなる。

なお、米国経済の世界に占める割合の低下に伴い、日本に対する軍事負担要求圧力が増大し、1991年の湾岸戦争時のペルシャ湾掃海艇派遣を皮切りに、自衛隊の海外派遣が開始され、軍事力の援用が新たな国際協力手法のオプションとして台頭してきた。

また、世界的な異常気象等による大規模災害への緊急援助対応として、1987年に「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が施行され、有事の際に医療・災害救助等の専門家集団を即座に被災現地へ派遣することが可能な体制が整備され、先の四川大震災のニュースで報道されたように、緊急時の人的貢献を展開している。

戦後の全期間を通じた日本の援助の特質は、まず、供与される項目について援助対象国に決定を委ねる、いわゆる「要請主義」が挙げられる。これは日本の援助が戦時賠償から出発したことを考え併せると、相手方の要求を聞き入れることは至極当然の帰結であった。次に、譲許的融資、いわゆる円借款の活用度が高いことが挙げられる。融資による開発援助を継続しているドナーは日本のみと言っても過言ではない。

3—欧米の国際協力と日本の国際協力

1) 米国

第2次大戦後において、当初、米国の開発援助戦略の最たる部分は、冷戦構造下の反共陣営の結束強化のための支援であった。しかし、ヨーロッパの敗戦国に対して、無償もしくは低金利で経済援助を行うことを骨子とするマーシャル・プランを始めとする様々な救済行為は、絶対的優位を誇っていた米国経済を疲弊させることとなった。また、米国における経済の疲弊は、開発援助を含む個々の公共事業の経済性に対する厳しい評価にもつながって行く。

米国は世界最大の食糧援助国である。年間予算約20億ドルを食糧援助に特化して計上し、それを原資に米国内の穀物を買上げ、世界の緊急食糧援助や慢性的飢餓に苦しむ国や地域に回している。対外的には無償援助であるが、これは同時に国内の余剰作物に苦しむ農民や穀物取引業者を確実に救済する手法でもある。

このように、米国では政・官・民の連携が緊密で、ビジネス的合理性の判断が米国の国際開発援助等公共事業の評価や立案にも適用される文化的素地がある。いずれにしても米国では、途上国開発援助において国家及び国内産業の安全保障とビジネスの論理が適用されることは明白な特徴となっている。

2) 英国

英国は、かつては世界で最も広大な地域の植民地を支配した英連邦宗主国であり、それだけに開発援助の経験も豊富である。近年の代表的な動向としては、対アフリカ債務免除運動、開発援助政策と国内政策の整合性確

保、新しい援助態様の導入といった活動を挙げることができる。いずれも長期に亘り行われてきた開発援助の試みが必ずしも上手くいっていない事実と、限られた援助資源をいかに効率的に利用するかという問題意識を踏まえた上で、解決を模索する試みである。

1997年には、それまで外務省の外局であった海外開発庁が国際開発省(DFID)に昇格され、積極的な国際援助潮流の形成を志向し始める。労働党左派のクレア・ショート氏を初代国際開発相に戴いたDFIDは、同年「世界の貧困削減：21世紀への挑戦」という副題を付した、英国で20年ぶりとなる『国際開発白書』を上梓する。そこでは、途上国の貧困削減が英国の対外援助の基軸に置かれると同時に、援助対象国政府とのパートナーシップだけでなく、そこに暮らす市井の人々とのパートナーシップも重視し、現地での持続的開発が成功するための鍵として指摘している。

そうしたパートナーシップを重視する背景には、途上国の開発を援助の枠組の中だけで捉えるのではなく、貿易、農業、環境など多角的な分野における政策との一貫性において実現するという思想が存在する。こうした「開発のための政策一貫性(Policy Coherence for Development: PCD)」という考え方は、1990年代後半以降の欧州OECD諸国においてほぼ共有されている。

PCDの実現は広い意味での援助効率の向上をもたらすという一面を持つが、DFIDはさらに援助対象国の開発分野(セクター)毎に各種ドナーの援助資源を糾合し、重複を省いて計画的に再編するというセクター・アプローチという手法、さらには、各援助国や機関がバラバラに実施している援助プログラムやプロジェクトを有機的に統一するために、全ドナーの援助資金をすべて対象国の一般予算に計上し、その上で開発プログラムやプロジェクト別に配分していく一般財政支援などの手法を導入することにより援助の効率化ができると主張している。

また、2002年には「国際開発法」が英国議会で可決され、「英国の援助は、国際開発相が貧困削減に寄与すると認めた場合にのみ供与される」という同法第1条の規定に従い、これ以後は英国の利害に基づく政治目的や商業目的のための援助は一切認められないこととなった。



■写真7—給水に関する村落での聞き取り調査(ニジェール)

3) 北欧

北欧諸国は旧宗主国責任論や冷戦構造の中での戦略的援助、あるいは自国経済の復興のための輸出振興などとは比較的無縁の立場にあったため、早くから独自の援助思想と戦略を打ち出し得る土壌が用意されていた。

スウェーデンは1954年に世界初の援助大臣ポストを創設し、「国際的福祉供与」を主張して対外援助を拡大した。援助対象地域は広範囲にわたり、対象分野も経済開発にとらわれない保健医療や教育などの社会開発支援、そしてNGOをいち早く協力パートナーとして取り入れた小規模無償援助などの途を開いた。また、2003年には同国の国内政策の決定過程において、途上国の持続的開発に与える影響を考慮するとした法案が可決された。これは先述のPCDが欧州諸国において最初に法制化された事例である。

ノルウェーの援助規模は大きくないものの、援助金額の対GNI(国民総所得)比はスウェーデンに次いでDACメンバー中第2位である。また、早くから国際機関を通じた多国間援助を重視し、かつ注視しており、世銀・IMFの融資相手国に対して課す融資条件に対して、受入国の自主性を奪い、失敗の責任を相手国に転嫁するものであると批判した。

このように、北欧諸国の対外援助は、政治的・経済的圧力とはある程度の距離を置いた、「豊かさによる余裕」をもって進められる理想家肌の性格を有している。

4) 日本

欧米にあつて日本にない開発援助における要素の最たるものは思想と戦略であるとよく言われる。正確に言



■写真5—JICA筑波での農業研修



■写真6—井戸で遊ぶ子供たち(カンボジア)



■写真8—平成20年3月28日に横浜で開催されたアフリカ開発会議のシンポジウム

差に関する指摘についても、戦時賠償から出発した日本の援助が累計で東南アジアに多く投下されていたとしても何の不思議もない。むしろ国家戦略上、近隣諸国に厚い援助を行なうことが必要な場合もあり得る。英国にしても、現段階の援助実績でも英連邦向け援助が全体の8～9割を占めるという事実がある。

4—新たな開発援助財源「国際連帯税」の導入

対アフリカ援助や大規模被災、そして環境問題や地球公共財の保全など、ますます増大する援助資金需要に対し、援助そのものを効率化

しようとする努力も大切であるが、新たな財源を確保することもまた必要である。このような状況の中、「国際連帯税」という概念が注目されつつある。国際連帯税については、ようやく各国政府もその必要性を認めつつあり、2006年7月のフランスにおける航空券への国際連帯税課税実施を皮切りに、多くの国でその導入に係る議論が活発になっている。

国際連帯税の概念の基となったのは、ノーベル経済学賞を受賞したジェームズ・トービン博士によって1978年に提唱された一種の付加価値税であり、彼の名前を取って「トービン税」とも言われる。投機的な通貨取引に対して0.5%の国際税を課税するというアイデアで、そもそも不労所得である投機利益に対する課税の必要性の認識と、貿易決裁に必要とされる国際為替取引以外の通貨取引が、実態経済を大いに歪める可能性があることへの憂慮が根底にある。

博士が同税を提唱した当時は、金融産業はもとより各国政府も概ね冷淡な対応を示した。貧困削減の特定財源とすべく、国連開発計画（UNDP）が1994年に導入を提案し、95年の国連社会開発サミットにおける決議草案にも「トービン税導入」が謳われていたにも関わらず、同サミット本会議では否決され、以後、学会や一部国連機関での検討を例外として、トービン税に関する議論は下火となった。

トービン税が再び脚光を浴びたのは、1997年のアジア通貨危機の発生による。この時も投機的な国際金融資本の短期移動を抑制すべきであるとの主張が、多くの

国の市民団体や労働組合を中心に起こり、各国政府も対応を迫られた。その頃には徐々に肯定的な評価を示す国も現われ始めた。

ミレニアム開発目標の達成が困難となった現在、多くの国においてトービン税が真剣に検討されており、フランスに続いて英国、チリが航空券への導入を決定し、ブラジルとノルウェーも導入の見込みが高い。

また、通貨取引開発税（CTDL）の議論も活発になっている。但し、米国は否定的で、日本も税務当局は概ね無関心である。そうした中、日本でも超党派の「国際連帯税創設を求める議員連盟」が本年2月に結成され、CTDLの日本導入に向けた検討が本格化する兆しを見せている。どれだけ日本政府の前向きなコミットにつながる提言ができるかが注目されているところである。

CTDLの議論は、現在0.005%という低率の課税を中心に進められている。こうした低率でも、全世界の外為市場での取引が年間800兆ドルにも及ぶため、年間300億ドル以上の税収が上げられるものと試算されている。本来不労所得であるところの投機利益に課する税率はもう少し高くてもよいのではないかと問題も含め、さらに先物取引への課税により、昨今の原油や穀物価格の高騰に対する歯止めとして活用することも期待できることから、対象の拡大も視野に入れつつ、社会問題化している格差社会への対応原資を確保するところまで検討の幅が広げられるべきであろう。本件に関する今後の日本政府の前向きな取り組みが期待される。



■写真9—平成20年5月28～30日に開催された第4回アフリカ開発会議の会場となったパシフィコ横浜

5—ニッポンの存在感

日本はミレニアム開発目標の前身とも言えるDAC新開発戦略のOECD—DACにおける取りまとめに奔走したり、京都会議を主催して地球温暖化防止に係る京都議定書批准を求めるに当たって尽力したり、アフリカ開発会議（TICAD）を国連や世界銀行と共催したり、相当の労力を払っているにも関わらず、世界的な評価がいまひとつである点は否めない。しかし、手柄をうまくアピールできないからといって、「援助国クラブ」の諸外国からの虫のよいお願いを唯々諸々と受け入れる必要はなく、時には同盟国を諫める覚悟も必要である。一方、粛々と個別の開発案件を成功させるという「良い仕事」を積み重ねることによって、被援助国の人々との信頼関係を築いていくことが、結果的に日本の存在感を大きく提示することにつながるのではないかと考える。

ノーベル平和賞を受賞した、ケニア出身の女性環境保護活動家ワンガリ・マータイ氏が唱えた「もったいない」の思想などはその好例で、日本が意図して推進した企画でも何でもないが、日本のむしろ控え目な文化が、世界の環境開発にプラスのインパクトを与えた事例として長く記憶されるべきであると考えられる。

- <写真提供>
 写真1 株式会社日本港湾コンサルタント
 写真2、8 市場嘉輝（取材協力：横浜市）
 写真3、4 株式会社片平エンジニアリング
 写真5 独立行政法人国際協力機構（JICA）筑波国際センター
 写真6、7 国際航業株式会社
 写真9 塚本敏行
 写真10 長田 守



■写真10—アフガニスタン復興雇用プロジェクト（REAP）