

書 評

金熙徳 著、鈴木 英司 訳

『徹底検証！日本型 ODA：非軍事外交の試み』

日本語版 三和書籍 2002年 4月 340+ X ページ

趙 洪偉

1. 本書の背景とねらい

1979年以来、日本は中国に対して政府開発援助（ODA）を供与してきた。これによって中国は経済発展を大きく加速させることができた。しかし、中国の一般人はこの事実を知ることはほとんどない。中国の指導者たちが国民に対して日本に批判的な発言をすることはあっても、対中円借款に言及することがないからである。まして、中国において日本の ODA を研究し、著書を発表する専門家は皆無に等しい状態であった。本書はその嚆矢となるものであり、日本の貢献を客観的に示す重要な文書である。

本書の中国語版が完成したのは1999年の3月であった。本書は「第二次大戦後における国際秩序の推移、そのなかにおける日本の外交及びその対外関係、特に中国との関係の枠組みを大きな背景とし、日本の政府開発援助（ODA）という政治・経済外交における重要な手段に焦点をあて、理論、歴史、現実を縦軸に、政治と経済の相互作用を横軸にした座標のなかで分析を展開したものである」（著者「日本語版への前書き」；p. i）。

著者が「前書き」で述べている通り、「本書では対外援助理論の探究と戦後日本外交の考察という二重目的から出発し、戦後日本の ODA の主要内容とその特徴を明らかにすることをメイン・テーマとし、日本の ODA の

理論、歴史およびその重点事例を順に追って論述するものである」（p. viii）というのが本書のねらいである。

2. 内容と意義

本書は、包括的かつ本格的な日本の ODA に関する研究書である。日本の ODA の理論・歴史、内容、特徴などを分析、日本の対外援助の本質、特に対中援助について本質に迫ろうとしている。著者は、世界で展開されている ODA を、「戦略援助」「開発援助」「人道援助」に三分し、日本の ODA は「開発援助型」と認定する。対東南アジアを中心とする日本の開発援助は、貿易・投資と結び合わせる「三位一体方式」により、日本と被援助国の両方に利益をもたらし、積極的な役割を果たすと主張する。（p. 8）

本書は二つの部分に分かれる。前半は「日本の ODA の理論と歴史」（第一章から第四章）、後半は「日本の ODA の重点事例と展望」（第五章から第七章及び結び）となっている。

ここでは、中国と関連する部分に重点を置いて論述する。

2.1 対外援助の一般理論と日本の ODA の特質

2.1.1 戦後援助の体系と理念（第一章）

第一章では対外援助の一般理論を提示している。第二次大戦後の援助を支えてきた理念

として、(1)「戦略援助理念」、(2)「開発援助理念」、(3)「人道主義援助理念」および(4)「南北共存理念」の4つをあげる。

① 戦略援助理念

開発途上国を援助することは被援助国の経済と社会の発展を促進するだけでなく、自国の安全をも高めるものであるとする主張である。

② 開発援助理念

先進国は発展途上国の経済発展を助けることによって、自国の経済目的を達成できるとする考え方である。

③ 人道主義援助理念

道義上の観点から援助の必要性を説くもの。先進国と発展途上国との間では、所得、生活水準などの面で絶対的格差が存在し、拡大している。このような格差は道義上許されるものではないという考え方である。しかし、上述の二者、戦略援助理念と開発援助理念を代替できる理念とはなりえないとする。

④ 南北共存の理念

第四の南北共存の理念は「国際協調の理念」あるいは「相互依存理念」とも呼ばれ、世界銀行の開発戦略がその典型である。最低生活水準を高め所得再分配を促進しようとするものである。単なる人道主義や慈善の原則から出発するものではなく、発展途上国を自主発展の軌道に乗せようとするものである。援助は先進国と発展途上国を問わず双方の経済発展を促進し、双方の利益につながるという主張である。

実際の援助は①～④が入り混じって実施されているのが現実である。援助の効果について評価する意見、評価しない意見、逆効果であるとする意見とさまざまである。しかし、世界経済は一体化に向かっており、一国、あるいは地域での経済的衝撃が他の諸国・地域

に及ぶことは、1997年の東アジア金融危機が世界に与えたショックを見れば明らかであろう。著者は世界経済の安定を脅かす構造問題は、「各国の協力のみによって解決することができる」(pp. 42-43)と主張する。対外援助は貿易と投資にはない利点があり、国際経済の構造問題の解決、新たな国際経済秩序の形成、そして国際経済における相互依存体制の促進に積極的に貢献できると言う。

2.1.2 戦後日本の ODA の歴史 (第二章)

戦後日本の外交は軍事外交から経済外交に転換した。また、日米基軸の政策をとったため、独自外交の必要性が少なくなった。50年代初期から70年代初期までに、戦後賠償にはじまる戦後日本の経済外交が形成され発展していった。70年代から80年代初期にかけて「石油危機」と「対中国交回復」により、自主外交を試みる。主なものとして、中東に対してはエネルギー外交、中国に対しては円借款となる。80年代から90年代初期にかけては、日本は「政治大国戦略」の軌道を進み始める(p. 51)。90年代に入ると、冷戦が終結し、経済外交のもつ政治的側面が強くなる。それもさらに進んで直接的政治外交が前面に出てくる時代となる。

2.1.3 日本における ODA 政策の決定体系 (第三章)

援助、投資、貿易の三位一体の協力方式は、開発援助の理念に基づく日本型対外援助の特徴である。これによって、日本の対外援助は、政府援助を民間援助と結びつけることにより欧米と異なる経済援助のタイプをつくり上げた。これにより、日本型援助は開発途上国の経済開発にプラスの効果をもたらしたが、その一方、日本国内にも経済的、政治的利益をもたらした。反面、日本型援助は種々

の弊害をもたらしたという批判が、先進諸国、開発途上国、日本国内において生じた。(p. 125)

日本の政策決定は次の7つの要素によって制約をうけてきた。すなわち、(1)予算配分、(2)四省庁（当時の大蔵省、外務省、通産省、経済企画庁）協議体制、(3)国会、(4)政府首脳と政治家、(5)財界、(6)「外圧」(7)国内世論の「内圧」である。

90年代に入り、日本の政策決定過程は変化した。1993年の自民党の長期政権が崩壊し、それまでの「政高官低」の傾向は官僚主導の「官高政低」へと逆転した。しかし、1996年自民党の政権復活とともに再び「政高官低」へと戻りつつある。今後の趨勢としては、政策決定の一元化が進むと著者は予測する。

一方、日本の ODA の課題として、(1)中央政府と地方自治体との間の ODA の分配関係をどのように調整するかという問題、(2)日本の ODA と被援助国の中央と地方の関係をどのように調整するかという問題が存在する。

2.1.4 日本の ODA の実施体系（第四章）

(1) ODA の実施手順

日本の二国間 ODA の主な部分は円借款である。その一般的実施プロセスは次の通りである。①被援助国が借款申請を提出、②日本政府部門が審査決定、③日本側が援助意向を表明、④閣議で決定、⑤双方が交換公文に調印、⑦借款プロジェクトの入札、⑧日本側が借款供与、⑨実施状況に対する評価と事後管理など。これらのプロセスに日本政府、被援助国政府、日本海外経済協力基金 (OECD)、関係企業などが関与する。

(2) ODA の組織体系（第四章 第二節）

ODA の主管部門は、戦後の日本の発展とともに変化し、多様化していった。日本の ODA 資金協力機関として、当初は「日本輸

出入銀行」がその役割を引き受けたが、1958年には「東南アジア開発基金」、1961年に「海外経済協力基金」を設立した（「東南アジア開発基金」は廃止、資金は新基金に移管）。OECD と日本輸出入銀行の業務の振り分けが不明確な時期が続いたが、1975年の法案で、グラント・エレメントが25%以上の政府協力資金は OECD が主管し、他の対外協力資金は輸出入銀行が管理する、と規定された。OECD はその後、借金体質が恒常的となり、1995年3月の閣議決定で、1999年に日本輸出入銀行と合併することになった。

戦後日本の技術協力機関としては、重要なものは、「海外技術協力事業団」（1962年設立；Overseas Technical Cooperation Agency = OTCA）、「海外移住事業団」（1963年設立；Japan Emigration Service = JES）、「日本青年海外協力隊」（1965年設立）、「国際協力事業団」（1974年、OCTA と JES を合併して設立；Japan International Cooperation Agency = JICA）である。ODA に関する予算は18の省庁に配分されており、外務省が調整を担当している。

復興期には賠償問題、成長期には国内企業による援助事業への関与と海外事業展開、調整期には経済大国としての役割が問われたが、現段階では冷戦終結後の「協力・援助」の意義が再度問われようとしている。

2.2 日本の ODA の重点事例と展望

2.2.1 第一次対中円借款の政策決定過程

70年代末に初めての対中円借款の実施が決定した。これは日本政府が当時の国内外の環境の変化に基づいて、中日関係の進展と国内政治、外交、経済の必要性から政治判断をした結果による。70年代には、アジア太平洋地域の政治構造は米ソ両極の対立から中米ソの三極関係へと変化していった。中日両国は一

定の限度内ではあるが、超大国の統制を離れて友好関係を発展させていった。1972年9月に国交正常化、1978年8月には平和友好条約が締結され、両国の経済貿易関係は急速に拡大した。しかし、中国の経済建設のための資金不足と輸出能力の未熟さが、日増しに顕在化していった。日本は対中関係の発展と中国市場の開拓という戦略的思考に基づいて、特恵的な条件で中国に資金援助を行うことを決定した。中国の方は、日本を資金と技術の主要な供給国とみなした。

2.2.2 日本の政策決定の過程

日本側としては、対中円借款供与に際して次の二つ問題を解決しなければならなかった。①対国内的な問題、すなわち借款貸与の金額が大きいので、一般的な事務レベルでは決定できないこと。②対国際的な問題、すなわち、政府直接借款を優先して中国に供与するとなると、アメリカなどその他の援助国、及び東南アジア諸国連合（ASEAN）など日本のODAを受け入れている諸国との関係にも影響すること。いずれにせよ、この件に関する決定は対国内、対国際の両面での調整を必要としていた。

対国内の調整過程の中で、日本国内の各省庁、各政党、経財界がこの件に関する政策決定過程に関わった。最終的には内閣の政治決断にかかっていた。第1次対中借款は、福田内閣の時期に準備が開始され、大平内閣のときに実現した。

2.2.3 対国際協調への努力

対国際協調の局面では、1979年9月3日、大平首相が訪日した谷牧副首相に援助の三原則を提示した。①欧米各国との協調関係を維持する。②アジア各国、とりわけASEAN諸国とのバランスを維持する。③軍事関係の分

野では協力しない。この方針の下に、日本は関係各国に協調・調整のための働きかけを行った。

一年目の対中政府円借款は500億円とすることになった。対象は6つの建設援助プロジェクトで、利率3%、償還期限は30年（10年間の期限延長を含む）。借款の総額については、日本がその後の年度に継続する6つのプロジェクトに供与する円借款について中国側に正式に伝えることになった。その規模は時価で15億米ドルであった。

2.2.4 対中円借款の実施、及びそのプロセス

80年代の国際環境と中日関係の発展は、日本の対中協力の継続的拡大を促進した。1982年に首相となった中曽根康弘は、基本的に前内閣の対中ODA政策を継承した。1979年に始まる5年間の円借款は、総額3,309億円に上った。同時に日本は、1981年からいくつかの対中無償援助を供与し、また双方の経済関係の要請に基づき、資金還流等の形で有償の資金協力を提供した。第一次対中円借款が1983年に完了したとき、中曽根内閣は、1984年3月、同年から1990年までの総額4,700億円の第二次対中円借款を供与することを決定した。第二次対中円借款は極めて順調に実施された。

中日の政治、経済関係が絶え間なく発展を続ける状況の中で、竹下登首相は、1988年8月に訪中、予定を一年繰り上げ（1989年に）第二次円借款の供与を完了し、1990年からは6年間に総額8,100億円の第三次円借款の供与を行うという日本政府の決定を発表した。しかし、1989年6月、天安門事件が発生、西側諸国は中国に対して政治、経済、軍事面での交流に制裁措置を実施し、対中円借款も執行を停止された。このような状況の下で、宇野、海部両内閣は、中日二国間の政治・経済

関係の重要性に着目し、西側とアジアの双方に属するという日本の立場を活用して、早期に制裁が解除されるよう尽力した。1990年7月末、「四省庁」の代表団が訪中し、第三次円借款は同年11月から正式に供与が始まった。

3. 研究方法

著者が本書で使った研究方法は、主に次の研究方法であると思う。

- ① 「歴史演繹法」 - 日本の戦後賠償から始めて現在の ODA まで、ODA の各段階の理論と発展過程を叙述・説明する。「歴史演繹法」は主に前半「日本の ODA の理論と歴史」の中の第二章「戦後日本の ODA の歴史」で使われている。
- ② 「対比分析法」 - 日本型の ODA と欧米の ODA の理念及び経済外交の比較分析。「対比分析法」は主に前半「日本の ODA の理論と歴史」の中の第一章「戦後援助と体系と理念」と第二章「戦後日本の ODA の歴史」で使われている。
- ③ 「実証分析法」 - 東南アジア及び中国などの ODA の被援助国の重点事例を挙げて、ODA の実施過程・実績などを分析・説明する。この研究方法は後半の「日本の ODA の重点事項」（第五章から第七章及び結び）で体现されている。

4. 著者の観点

著者は中国人としての視点から日本の ODA を検証しているが、日本人から見ると、やはり日本の主流的な見方と違う見解かもしれない。著者は「対外援助は国際関係の産物であり、投資及び貿易と合わせて国際経済関係の三大領域の一つの構成部分である」（趣意 p. iv）と主張している。また、「対外援

助は政治外交及び軍事外交と並べ、経済外交の一つ手段である」（趣意 pp. iv - v）と強く主張している。日本の対中 ODA に対して、「援助」と言うより「借款」と言ったほうがいいと主張している。本書のハイライトのひとつは対中 ODA である。中国が外国から受けた ODA の四割が日本からの円借款である。日本の ODA が中国経済発展に役割を果たした事実も具体的に列挙して説明している。著者は日本の ODA が実に意義深い協力であったことを認め、中日関係における ODA の促進作用も重視している。

5. 評者の見解

著者が本書で表現している観点は、大部分の中国人の見方を代表するものであると思う。評者としては、保留意見を持ちつつも、基本的には著者の観点到賛成する。本書は日本型 ODA に関して「徹底検証」という表題をつけているが、実際には欧米との比較部分がまだ足りないと思う。また、教育、医療、農業、環境保全などに関する ODA についてももう少し言及してもよかったのではないだろうか。著者の ODA 研究が主として1994年以前のものであることから、データのにはやはり1992年、1993年ころまでの資料が多いのは、やむをえないであろう。総合的に見ると、中国人の ODA 研究者が書いた本としては、数少ない専門書であり、得がたい本である。研究者にとっては、一読すべき本であると思う。

著者紹介

著者は1954年中国の延吉市生まれ。1977年延辺大学政治学科卒業し、1985年同大学の修士号を取得した。1994年3月日本の第1次対中円借款政策の決定過程の研究で東京大学の

学術博士号を取得した。1994年7月より中国
社会科学院日本研究所の研究員・教授として

勤務している。専攻は日本外交、日中関係、
北東アジア研究である。