

冷戦後の開発協力政策

—— 対外援助の今後に関する一考察 ——

増 島 建

はじめに

- 一 開発問題をめぐる環境変化
- 二 冷戦後世界の開発援助
- 三 DACの対応
- 四 パーグによる批判的アプローチ
おわりに

はじめに

第二次大戦後に始まり、一九六〇年代になって先進諸国と途上国の間の恒常的な関係の主要な要素となった対外

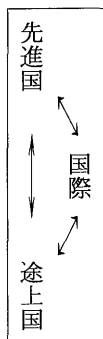
援助は今日大きな岐路にさしかかっている。それは一九九七年のDAC（開発援助委員会）加盟国の対GNP比でのODA額が五年続けて減少し、一九九二年の〇・三三%から〇・二二%という最低の水準にまで落ち込んだこと（¹）にみられるような量的な面のみでなく、ODAのあり方自体についても根本的な見直しの必要が認識されてきた点にみられる。むしろODAのあり方への近年の疑問が総額の減少の背景にあると考えられるのであり、ODAをめぐる近年の変化を分析することなしに今後のあり方を議論することはできない。

本稿はこうした問題意識の下で、冷戦後一九九〇年代の先進諸国による対外援助政策の変化を分析することを目的とする。⁽²⁾

以下では、先進諸国の対外援助政策の要因を分析する一つの枠組みを提示した上で最近の変化を概括的な形ではあるが明らかにしたい。次いで、そうした変化の下でみられる先進諸国の政策の変化を跡づける。そして先進諸国共同の対応の例として、DACにおいて一九九六年に採択され、ハリファックスでの先進諸国首脳会議でも確認された戦略文書を探り上げ、その意義と限界を明らかにしたい。

一 開発問題をめぐる環境変化

先進諸国の対途上国政策一般は、以下のような基本的な枠組みの下で分析することができる。



すなわち、先進諸国と途上国の関係を分析するためには、国際的要因、途上国における変化、更には先進国内部における変化をとらえる必要がある。ここでは冷戦後の開発問題に影響を与えた要因をそれぞれ指摘しておきたい。

（一）先進国側の要因

先進諸国内部の要因としては、まず財政赤字を挙げなくてはなるまい。戦後恒常化した福祉国家の下で、先進諸国は例外なく多大な財政赤字に悩むことになった。もとより財政的制約があっても、予算項目の何に重点をおくかは各国政府それぞれが決めるところであり、それが直ちに援助予算の削減に結びつくわけではない。しかし総じて援助予算は他の予算項目に比して「保護されていない」とされており（予算を支持する強力な国内ロビーの不在）、「援助疲れ」の主な原因が先進国の財政赤字にあることは明らかである。

もう一つの先進国側における要因として、ネオ・リベラリズムの台頭が指摘できる。これは経済政策ドクトリンとして、福祉国家への反動から先進各国において八〇年代以降影響力を増してきたものである。その意味では財政赤字の増大と密接に関連しているのだが、それが援助政策に与えるインパクトは独立したものと考えるべきである。そのインパクトは潜在的には大きなものがある。我が国における例を考えればわかるように、国内経済政策において特殊法人の整理、補助金の削減などは今日先進諸国において共通してみられる動向である。なぜ国内においては克服すべき対象である補助金の類をノン・プロジェクト援助という形で途上国に対して引き続き供与するのか。なぜ途上国政府高官の親族がしばしば実権を握り、民間セクターの発展を阻害する可能性のある国営企業ある

いは半国営企業にODAが与えれ続けているのか。先進国において、こうした疑問がODAに対して世論から向けられることになってきているのは、当然の成り行きであろう。⁽³⁾ こうした動向は既に、アメリカの影響の強い世界銀行において反映されており、構造調整の名の下で規制緩和、民営化が途上国に対して求められている。

(2) 途上国側の要因

次に途上国側の要因をみておこう。第一に指摘できるのは、途上国の多様化である。確かに冷戦の終焉は、一方では東西対立を基本的に取り除く結果となり、冷戦後の世界は南北問題に帰着するとの見方がなされている。しかしその南北対立自体が従来に増して複雑となっているのである。石油危機を契機として途上国が産油国と非産油国に分かれることになったことに加え、近年では新たに次のことが事情を一層複雑にしている。(1)従来途上国と考えられてきたメキシコ、韓国が「先進国クラブ」OECDに相次いで加盟するなど、途上国からの「卒業」という事態が生じている。これは先進国と途上国の区別が形式的にも流動的であることを確認することになった。⁽⁴⁾ (2) NIEsにおける急激な経済成長によって、一部のNIEs諸国はOECD加盟国の一部よりも高い一人あたりGNPを実現するなど事実上先進国化した。(3)世銀等が購買力平価に基づいた統計の作成を実施した結果、中国などは日本、ドイツと比肩する経済先進国としてみられるようになった。

第二に、政治的民主化が多くの途上国で八〇年代末から九〇年代始めにかけて進んだことが挙げられる。⁽⁵⁾ その過程で途上国の民主化支援に開発援助を利用する(コンデイションリティー及び実質的な援助)ことが広く行われるようになるとともに、構造調整の過程で既に浸食されていた途上国の「主権」はさらに先進国からの干渉を受ける

ようになった。^(c)

(3) 国際的要因

国際的要因としては、冷戦の終焉に伴う直接・間接のインパクト及びグローバル化を挙げることができる。これらは相互に関連しているが、ここでは分析上個別に検討することにする。

(a) まず冷戦の終焉に伴うインパクトとしては以下の四つを挙げることができる。第一に、ODAへの直接のインパクトである。旧ソ連をはじめ、東ドイツなどは長年ODA供与国であった。一九八九年にはその額は推定で四三億ドルであったが(DAC議長報告一九九〇年版による)、これら諸国は現在では逆に先進国からの資金を受け入れる国となっている。更に、キューバ、ベトナムなど従来東側諸国からの資金のみに依存してきた国々は新たに先進国からのODAを求めるようになってきた。こうして二重の意味で冷戦の終焉は、先進国から途上国への資金の流れを圧迫することになった。

第二に、アメリカなど一部のDAC諸国にとっては、冷戦における対ソ連の思惑が援助プログラムの主要な動機であった。実際アメリカの対外援助の五〇％は例年イスラエル、エジプト向けが占めてきた。冷戦の終焉に伴ってこうした戦略的正当化が基本的に消滅してしまうことになった。今日DAC諸国の中で冷戦上の戦略的考慮が大きな比重をもっていたアメリカの援助プログラムの減少が著しいのは、この間の事情を端的に物語っている。

第三に、冷戦後世界の特徴として途上地域での紛争の増加が指摘されている。冷戦時にも米・ソの代理戦争として多くの地域紛争(アンゴラ、モザンビークなど)がおこったが、冷戦後の今日においては紛争は当時よりもむしろ

る増えている。すなわち今日では冷戦時から冷戦後世界への転換期としての性格を反映していくつかのカテゴリの紛争が同時に起こっているのである。一方では、冷戦後も解決されず続く紛争がある。第二のタイプとしては、冷戦後の復興過程での混乱に基づくものでありカンボジア、アンゴラなどがある。そして第三に冷戦後に登場してきた新しいタイプの紛争として、旧ユーゴスラヴィア、ルワンダなど民族的対立と政治的要因が結びつき、大規模な社会の混乱を伴う「複合的緊急事態」(complex emergencies)と呼ばれるものがある。特にこのタイプの紛争では、マスメディアを媒介として先進国世論の関与が強まり、先進諸国は何らかの対応を迫ることが多い。そして難民・避難民救済のための緊急人道援助が大規模に行われ、そのための支出は長期的開発を目的としたODAを事実上圧迫することになった。更に、一部DAC諸国は、PKO予算などもODAとしてカウントするよう求めており、それが認められれば「伝統的」ODAは更に縮小されることになりかねない。

しかし冷戦終焉の最も重要なインパクトは、開発問題が開発問題として初めて取り組まれる機会をもたらしたということに求められる。もとより伝統的な地政学的考慮や貿易上の考慮は、冷戦後においても引き続き先進国の援助政策に影響を与えるであろう。しかし第二次大戦後に開発援助が誕生したのはまさに冷戦の落とし子であったという事情があったこと、その後においても援助の効率性を妨げる最大の要因が冷戦であったことに異論はなからう。その意味で、途上国政府は開発、住民の福祉の向上に関して責任を問われることになるし、先進国側においても援助の効率性に関しても従来以上に責任を求められることになるのである。

(b) 冷戦終焉以外の要因

以上述べてきたように、冷戦後世界の援助をめぐる状況の大半は冷戦終焉による直接、間接のインパクトに帰することができ、それ以外の要因も重要である。そのようなものとしてグローバル化がある。もとよりグローバル

化が地理的にも進んだ背景には冷戦の終焉によって市場経済という一つの制度が初めてほぼ全世界を覆い、ガットのウルグアイ・ラウンドにおいてみられたように途上国が世界経済に統合される方向が基本的な流れになったことがある。しかし冷戦の終焉はソ連の崩壊、自体がグローバル化に対応できなかったためとの見方があるように、グローバル化は冷戦の終焉とは基本的に区別して考えるべきであると思われる。

グローバル化とは、モノ・人・サービスの世界を越えた交流が情報化に伴い急速にかつ各活動主体（国が中心であるがそれにとどまらず国際機関、脱国家組織なども含む）自体の変革を伴うまでに深く進行することであると考えられる。グローバル化の下では、政策間の矛盾や制度の優劣などが市場の力によって問われるようになり、その限りでは誤った経済政策を取ることを困難にするなど、開発のための首尾一貫した政策の遂行が促進される面がある。しかし同時に、あまりにも急激な変化の速度のために、安定した形での開発政策の遂行がかえって困難になることがある。総じて先進諸国にとっては、政策間（援助・貿易・外交・投資など）の一貫性、他国との協調がますます求められることになろう。

二 冷戦後世界の開発援助

以上みてきたように先進国と途上国の関係を規定する三つのレベル全てにおいて主に冷戦の終焉に起因する大きな変化が起こっている。こうした変化に伴い援助国が抱えるようになった問題をここでは以下の三つに要約してみたい。それぞれは、政府開発援助（ODA）の定義部分に対応している。

(1) 開 発

従来開発政策は六〇年代のトリクル・ダウンに基づいた成長追求、七〇年代のベイシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)、八〇年代の構造調整というように変化してきたとされる。しかし実際に援助機関(二国間・多国間とも)がどのようにこうした援助ドクトリンの変化に対応してきたかをみると、新しいドクトリンが古いドクトリンに取って代わったのではなく、つぎはぎを重ねるように対応してきたことがわかる。経済成長を目指し、低所得層の福祉にも配慮し、マクロ経済の枠組みの整備を行う、という形で、本来以前の政策への反省から生まれた新しいドクトリンと、それ以前のドクトリンとが矛盾がないものとして並列しているのである。今日の援助を取り巻く新たな環境の変化に対しても「開発」概念を拡張することで対応がなされている。

まず環境問題と開発の相互関係の認識に対しては、持続可能な開発(sustainable development)との定式化がなされている。地球環境基金への拠出もODAとしてカウントされるなどODAの概念が拡張されてきた点が注目される。

第二に、人権の尊重と民主化に関しては、「良い統治」(Good governance)との用語法の下で開発と結びつけて定式化されている。民主主義が「良い統治」に含まれるか否かは議論があるが、そもそも民主化支援が援助国各国のアジェンダにのっている以上、こうした区別はここでは重要ではない。民主化支援が新たな開発援助の目的の一つに加えられるようになったと考えるべきであろう。DACでは、民主化支援もODAとしてカウントされるようになっている。

第三に、緊急事態への支援が開発のそもその前提条件として重要視されるようになった。「複合的な緊急事態」とされる状況においては、平和執行、平和維持、難民対策、戦後復興などが要求される。今日では短期的な人道上の危機対応から中長期的な開発とを結びつけようとの試みが模索されている。DACでは難民支援は既にODAに含まれるようになってきているが、一部のDAC諸国が主張しているPKOについては未だにODAに含まれるか否かの決定はされていない。

（2） 政 府

ODAは定義上公的機関による援助でなければならないが、先に述べた先進国内部の変化によってその公的性格が挑戦を受けている。先進国、途上国双方において経済活動からの国家の撤退が進む中で、政府間の協定に基づくODAは着実にその役割を減じてきている。

（3） 援 助

途上国における近年の変化の特徴は、先に述べたように多様化が進んだことである。一方では、途上国を「卒業」するような経済発展を達成した国があり、他方では世界から忘れ去られ周辺化する国がある。前者においては、DACリストの見直しにより文字通りODAを「卒業」する国もあり、一般的にODAよりも貿易、投資、技術移転の方が重要となる場合が多い。更に最近高い失業率に悩むヨーロッパ諸国の間では、低賃金・低社会保障の

途上国が貿易を通じて失業を輸出しているとの議論が聞かれるようになるなど（「社会的ダンピング」）、そもそもこれらの国（特に東南アジア諸国）を援助すべきであるのかについて疑問の声が出されている。他方後者の国では、「解体した国家」の下で紛争に埋もれ、開発以前の問題としてPKO、難民救済などが問題となる場合が多い。いずれの場合においても、援助はその役割が限定されてこざるをえない。

このように冷戦後世界の新たな状況の下では、一連の変化をふまえて先進諸国と途上国の関係を再考することが必要となってきた。しかも従来両者の関係の中心を成してきたODAがその有効性をODAのあらゆる意味で減じてきているのである。

三 DACの対応

先進各国援助機関が集まるDACでは、一九九六年五月「二一世紀に向けて―開発協力を通じた貢献」と題した戦略文書を発表し、先進諸国と途上国の関係の見直しを試みて⁽⁸⁾いる。以下では同文書を先進諸国側の対応の例として取り上げ、その背景、意味を考察してみたい。

DACがこのような見直し作業を行ったのは日本政府のイニシアティブの下であったといわれる。たしかにその通りであるが、アメリカ、フランス両国とも同じ時期に途上国との関係を見直す必要を感じていたのであり、むしろDAC中心メンバーにおける共通の問題意識の産物として同文書は捉えるべきであると思われる。同文書において注目される点は以下の通りである。

（１）「パートナーシップ」

同文書では先進諸国と途上国の関係が「パートナーシップ」として位置づけられている。これは一九九五年のDAC閣僚会議において採択された決議において用いられた用語であるが、既に一九九一年にノルウェー政府によって提案されていたものであった。

具体的には、パートナーである先進国と途上国は双方の責任分担を明示した協約（compact）を結び、（イ）途上国の責任分野、（ロ）先進国（及び国際機関）の責任分野、（ハ）共同責任の分野、を定めている。（イ）としては、適切なマクロ経済政策、社会開発と参加の拡大、信頼できる政府と法の支配、能力の強化、国内貯蓄の活用、健全な財政運営、協力的な対外関係が挙げられている。（ロ）としては、追加的資源の活用、国際的貿易・投資制度の整備、効果的な援助、能力の強化と参加の拡大への支援、情報・技術・ノウハウの支援、政策の一貫性（人権や武力紛争に影響を与える政策など援助以外の側面においても）、援助調整の強化、が述べられている。最後の（ハ）は、開発資源の創出、武力紛争の防止、腐敗の防止、市民社会の活用、急成長している途上国や地域機関の活用、となっている。

途上国の内政・外交にまで踏み込んで途上国がすべきことを先進諸国間の集まりが提示したのは、構造調整や良い統治のコンディショナルリティーによって事実上常態化していた途上国の主権の「浸食」を契約的文書という形で公式化した点で注目される。ある先進国の代表は、DACの会合で途上国の予算の作成も先進諸国が事実上行うべきであると述べたとされており、先進国と途上国の現在の力関係を如実に物語っている。

同政策文書はまた途上国と先進国の関係はパターナリズムに基づくものであってはならないとしており興味をひく。フランスとアフリカの関係は伝統的にパターナリスティックな色彩が強く、現在でもそうした傾向がみられる。それだけにこうした表現がDACで採択された陰にはフランス自体の政策の変化が窺えるのである。⁽⁹⁾ いずれにしても、同文書は、途上国との関係を責任あるものとしてとらえようとしている点で、冷戦後に開発問題が開発問題として扱えるようになったことが端的に示されており大変興味深い。

(2) 成果重視

DAC政策文書のもう一つの特徴は、貧困、初等教育、乳児死亡率などで二〇〇五年ないし二〇一五年までに一定の成果をあげることを行うため具体的な目標数値を示した点にある。これは従来援助の中心的考え方であった援助量重視 (input-oriented) に対して成果重視 (output-oriented) への転換をはかったものとされる。これはODAを対GNP比で〇・七%供与するとの先進国の国際公約 (国連での) が事実上死文化している中で、新たな方向を打ちだそうとしたものともいえるが、ODAの役割が内外で問われる中、途上国に対しては量的期待をしないよう警告するとともに、先進国国内世論に対しては人道的目的を掲げることでODAの維持を説得しようとしたものとみることができる。

(3) 政策の一貫性

従来から政策の一貫性（policy coherence）は開発協力においていわれてきており、一九六〇年代始めに既に援助と貿易政策の一貫性への言及がみられた。しかしDACにおいてはこのテーマは八〇年代後半から再び取り上げられるようになる。このテーマの登場は、「援助疲労」の登場と時期を同じくしており、その背景には援助量の停滞がある。援助が停滞、あるいは今後停滞が予想されるのを前にして、DACに集う援助関係者は貿易など他の「より広範な」政策手段を活用することを掲げるようになった。その意味で従来からの政策一貫性に関する議論は、援助の効率性に関する議論の一環として解釈することが基本的にできた。しかし環境保護との一貫性、あるいは本文書におけるように人権保護、武力紛争防止との一貫性という考え方は、むしろ新たな課題の登場に対応した開発概念の拡張の一環として捉えるべきであろう。

四 バークによる批判的アプローチ

ODAの見直しをDACとは異なる視角から行っているのが、エリオット・バーク（Elliot Berg）である。⁽¹⁰⁾バークは、アフリカ開発戦略に関する世界銀行の報告書をまとめるなどしており、援助一般に対して敵対的な立場をとる人物ではない。⁽¹¹⁾しかしながら、DAC戦略にみられる援助の現状への肯定的な見方と異なり、極めて根元的な批判をしており、注目されるのである。

バークは、現在の援助は―その意図に関わらず―構造的な矛盾を抱えているとし、この点を解決しなければ援助は所期の成果を挙げることは期待できないとしている。バークが掲げる矛盾点は次の五つである。

（一）最貧国ほど経済支援を必要とする度合いが高いが、そうした国ほどそれを制度上の能力の低下を招くこと

なく消化する能力が低い。最貧国では行政能力が低いため、大量の援助の流入は一般的な行政能力の低下をもたらしてしまう。

(2) 包括的あるいはセクター別プログラムは一層の現地の能力を必要とする。そもそもプログラム援助は、プロジェクト援助に伴う負担を減少させるために採用されるに至ったものである。しかし現在では、プログラム援助においても、途上国政府側のしっかりした開発計画・優先順位の設定が必要とされるとの認識が一般的となっている。

(3) 援助国は、コンディショナリティーを推進しながら、パートナーシップや自己所有の感覚 (local ownership) を高めることの緊急性を語ることはできない。コンディショナリティーの結果、援助国と途上国間の真正な対話がむしろ阻害されている。政策の枠組みはIMFや世界銀行のスタッフによって立案されるなど、政策の自己所有の感覚を阻害することになっている。

(4) 援助の実効性の追求など援助国側のアジェンダに優先順位を与えることは、途上国の自己所有の感覚と能力の推進と一致しないことが多い。援助国は、特に国内世論向けに援助の効率性の追求に向かっていくが、その結果技術協力員を派遣して自らプロジェクトの実施を行うなど、現地政府の能力の向上をむしろ阻害する傾向がある。

(5) 大規模な援助の存在は、現地の政治指導者が援助がなければ直面したであろう困難な決定を延期することをもたらし、政策上の受動性を帰結させることになる。大量の援助がいずれにしても行われるとの前提があると、途上国政府の政策決定者はそれをあてにする受動的な行動様式を内面化することになってしまう。こうした矛盾を解決するのはもとより極めて困難なことであるが、バーグは、以下の三つを提言している。

(1) 援助国は、二〇一〇年までにどの途上国もそのGNPの5%以上の援助を受けることがなくなるように戦略の中で明記する。

(2) 援助国は、途上国の能力向上を目的としたプログラムに優先順位を与えるべきで、援助量の維持は二次的に扱うべきである。

(3) コンディショナルリテイーは、全面的に廃止するか大幅に削減する。

バーグの示した処方箋は徹底したものであり、援助国にとってその実施は困難であろう。しかし、開発援助は、本来途上国の福祉の向上を目的にしているとの原点に立つかぎり、バーグの提言は極めて説得力をもつといわざるをえない。

おわりに

DACの政策文書は、自らのアイデンティティーであるODAへの疑問が高まる中で、各国援助機関が組織維持のために今後どのような方向に進もうとしているのかを考える上で示唆的である。一方には、PKOなどもODAに含めるなど、紛争への対処など新しい課題に 대응することを主眼にして対応しようとする国がみられる。アメリカ、カナダ、そしてオランダもこうした国に属すると考えられる。他方では、日本、フランスのように伝統的なODA概念の維持をはかろうとする国がある。各国それぞれ複雑な戦略的・官僚組織防衛的な狙いが見え隠れしているといっている言い過ぎであろうか。またDAC各国自身が冷戦後における開発協力の今後の方向を模索しているのであり、今回のDAC政策文書はそうした国々の、現在の援助体制を前提にした妥協の産物であるとみることが

きるのである。

他方バークが打ち出した提言は、冷戦後の新しい方向づけを模索することとは別の次元で、援助が現在抱えるに至った主要な問題点を鋭く抽出している。その目指すところは、援助量のむしろ削減と、先進諸国によるコンディショナリティーの廃止であり、援助量の維持・拡大とコンディショナリティーを前提としたD A C戦略とは極めて対照的なものとなっている。

開発援助は、先進諸国と途上国の関係の恒常的な要素として登場して以来四〇年余り経とうとしている現在、大きな転換期にある。七〇年代にはB H N戦略のもとで社会政策において、八〇年代においては構造調整によって経済政策の面で、そして九〇年代には良い統治の名の下で内政においても途上国の独立性が侵食されてきた。現在援助関係者の間で現地所有の感覚の増進が目的として掲げられるに至ったことは、援助が四〇年後の今日一周して元に戻った (full circle) ことを示している。原点に立ち戻った援助をめぐる議論が必要な所以である。

(丁)

- (1) "OECD News Release", June 18, 1998.
- (2) 対外援助をめぐる最近の議論については以下の文献が参考になる。"Aid in Transition", Overseas Development Institute Briefing Paper 1994 (4) November; Olav Stokke ed., *Foreign Aid toward the Year 2000: Experiences and Challenges* (London: Frank Cass, 1996); Peter J. Schaefer, Steven W. Hook, and Bruce Taylor, "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows", *World Politics*, 50 (January 1998), pp. 294-323.
- (3) O D Aは民間部門に対しても有益な役割を果たしているとの擁護論を展開したものとして、以下を参照。John Toye, *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter Revolution in Development Economics*, Second Edition. (Oxf-

- ord: Blackwell, 1993).
- (4) 途上国リストとしての機能を果たしている「DACリスト」の最新版は、以下に収録されている（付加されている注も参照のこと）。*Development Co-operation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1997 Report.* (Paris: OECD, 1998).
 - (5) 上の民主化過程について Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991) 参照。
 - (6) 拙稿「民主化支援と援助—開発援助委員会（DAC）における議論から」『アジア経済』第三三六巻第三号（一九九五年）。
 - (7) このような認識は“Development cooperation overload”としてカナダのNGOにおいても共有されている。*The Reality of Aid 1997/8. An Independent Review of Development Cooperation* (London: Earthscan, 1997), p. 47.
 - (8) “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation”, May 1996. (Paris: OECD, 1996).
 - (9) 拙稿「フランスの対アフリカ政策の新展開—冷戦後世界への適応」『獨協法学』第四三三号（一九九六年）参照。
 - (10) Elliot Berg, “Dilemmas in Donor Aid Strategies”, in Catherine Gwin and Joan M. Nelson eds., *Perspectives on Aid and Development* (Washington, D. C.: Overseas Development Council, 1997).
 - (11) *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa* (Washington, D. C.: The World Bank, 1981).

本稿は、日本平和学会一九九七年度秋季研究大会（一九九七年十一月十五・十六日、於一橋大学）における報告をもとにしたものである。