

提言・ODA二分論

アジアのために、世界のために

大野健一（政策研究大学院大学教授）

米国の対テロ戦争に対して、わが国はいかなる態度をとるべきか。テロは平和と民主主義の敵であり、全地球的努力によって断固粉碎せねばならぬという米国の主張はそれなりに正しい。ゆえに法の許す範囲で全面支援すべしという考え方もありうる。だが「眼には眼を」の報復合戦では憎しみを倍加するだけで真の解決にならないことは明らかだから、同時にテロを生む温床である貧困問題に取り組みねばならない。それには経済協力が必要であろう。また米国社会を唯一のモデルとして、それを文化的背景の異なる国々に強要してきた最近の世界のあり方も再考されなければならない。それこそが長期的なテロ対策ではないか。議論がここまで来て、われわれははたと戸惑うのである。わが国はこうした知的発言を行うための思想もチャンネルもこれまで十分開拓してこなかった。ゆえに世界中が怒りと恐怖にふるえるこの重要な時期に、このまっとうな意見を有効に打ち出すことができない。

わが国の戦後外交の特徴は、世界に提起しうる独自理念の欠如と外的刺激への受動的対応にある。自分勝手な理屈を押し通す国も見苦しいが、日本のようにその時々世界で重要と定められた問題 貧困であれ環境であれテロ対策であれ にどれだけの貢献をなすべきかを主たる外交政策とする国は、いくら資金や人材を提供しても、知的方面からみれば指導力を欠いた世界システムのフリーライダーにすぎない。

グローバルな課題への共同取り組みはむしろ重要である。だがそれと並行して、わが国はアジアの先進国としてのイニシアティブを世界に示す責任を負っている。欧米あるいはグローバルトレンドが常に一〇〇%正しいわけではない。それとは一線を画した日本、ひいてはアジアのビジョンを提示することによって、よりバランスのとれた世界が構築されていく可能性は高まる。

軍事行動に厳しい制約をもつわが国にとって、経済協力がきわめて重要な外交手段であることはいうまでもないが、政府開発援助(ODA)においても他者追随というあまりありがたくない特徴は踏襲されてきた。本稿はこの事態を直視したうえで、その打開のための提言を行う。

最大援助国の憂鬱

現在わが国のODAは見直しを迫られている。その直接の原因が財政危機にあることはいうまでもない。もはやODAを聖域扱いする時代は終わり、来年度予算では一割カットが目標とされている。限られた資金をいかに効率的に使うかを考えるのは当然であり、むしろ望ましいとさえいえる。だがそのためには、個別案件の投資効率や環境配慮をチェックするだけでは十分でない。ODAの再評価に際しては、わが国の外交手段としての貢献度が問われなければならない。

この十年來、わが国は世界の援助供与国の中でトップの座を占めつづけている。ODA予算が多

少減額されるとしても、この地位はしばらく揺らぎそうにない。ところが最大の資金的貢献を行っているにもかかわらず、わが国はそれに応じたリーダーシップが発揮できていないのである。開発援助の潮流を実際に主導しているのは、国際機関でいえば世界銀行(一部は国連開発計画)、国でいえば米英を筆頭とするアングロサクソン諸国や北欧諸国だが、彼らが数年ごとに打ち出す新援助戦略には日本人の感覚にじっくりこないものが多い。操縦かんを握っているのは他者であり、日本はせいぜい内気な副操縦士かそれ以下の役割しか与えられていないのである。

近年、日本と世銀の政策対話はずいぶん深まってきた。それにもかかわらず、お互いを理解すればするほど両者のギャップはうまるどころか、むしろ顕在化しているように思われる。見解の差異を簡単に述べれば、途上国開発援助において欧米や国際機関は先見的枠組みを優先し、単一システムへの収束を是とし、マクロ金融問題を重視する。これに対してわが国は具体的経験を出発点とし、多様性を尊重し、産業育成上の実物課題を中心に考える。開発思想が根本的に違うから両者の融合は容易ではない。そこでわが国の援助関係者は、資金を出し協力もするけれども「どこかおかしい」「何かが欠けている」とつぶやきつづけるのである。いくつか例を挙げよう。

八十年代に国際通貨基金(IMF)と世銀は、ラテンアメリカなど債務危機に陥った国々に対し、大胆な財政金融引き締めと自由化・民営化を救済条件として要求した。九〇年代の旧ソ連圏の体制移行支援においても、ほぼ同様の政策が一層強力な形で義務づけられた。わが国はこうした政策処方箋に対して、各国の歴史や固有性を無視した画一的な引き締めや自由化の危険を説いた。また市場経験がない国では旧制度の破壊と新政策の導入だけでは市場は生まれぬことを主張しつづけている。世銀報告「東アジアの奇跡」(一九九三年)や「世界開発報告」(一九九七年版)は、産業育成の必要性について世銀が日本的発想に歩み寄る姿勢をみせたものと思われた。だが結局それはわずかな歩み寄りにすぎなかった。

アフリカなど重債務貧困国に対しては、一九九九年のケルンサミットで、IMF・世銀型改革の実施を条件に公的債務を帳消しにするという徳政令(拡大HIPC)が決定された。日本はアフリカに対しても有数の援助国であり、これで供与してきた円借款が返済されないことになった。債務負担にあえぐ最貧国に再びチャンスを与えることはたしかに大事であろう。しかし彼らの政治体制や産業戦略は本当に大丈夫なのだろうか。単なる借金棒引きだけでは将来の展望は何も得られず、最貧国を永遠の援助依存症におとしめるだけではないか。だがそうした声は届かず、今度はアフリカ支援資金を日本も含めて皆で出し合い、共同で使おうという動きが盛り上がっている(コモンバスケット方式)。

世銀の最新の援助戦略 包括的開発枠組み(CDF)と貧困削減戦略ペーパー(PRSP) によると、経済開発の目的はひたすら貧困削減にあり、あらゆる援助案件はこれに貢献するものでなければならない。また、すべての途上国政府は制度改革を断行して透明性、説明責任、よき統治、市民社会などを達成すべきである。「よい政策」を実施しない政府にはカネではなくアドバイスを与えるべきだ。途上国ごとに政府、民間、NGO、援助供与国、国際機関は常に会議をひらいて、援助の効果を高めるべく鋭意努力しなければならない。たしかに崇高な理念だが、途上国の現実に照らしてこれがベストの開発戦略だろうか。これではグローバル化時代に途上国産業がいかにしてキャッチアップできるかという視点が欠落している。産業が育たなければ貧困削減も絵に描いた餅ではないのか。またすべての国が欧米的規範に収束することがはたして可能なのか、望

ましいのか。この世銀戦略に対しても、日本政府はぶつぶつ文句をいいながらも協力姿勢をとっている。

アジア危機はわが国の不満をさらに募らせることになった。日本と密接な貿易投資関係を有するアジア諸国の経済が次々に崩壊していくとき、その対応を決定したのは IMF であった。日本が提案したアジア通貨基金構想はすぐに却下された。ところが IMF がコンディショナリティーとして要求した高金利、緊縮財政、拙速な銀行閉鎖などがむしろ危機に拍車をかけるという事態を目の当たりにして、日本政府は IMF 批判を強めるとともに、ワシントン抜きで危機対策を模索しはじめたのである。それが新宮沢構想であり、チェンマイ・イニシャティブであり、危機国向け無償・有償援助の大幅積み増しであった。

最大の資金を提供しながら、その用途は他国が打ち出す原則に委ねざるをえないとはなんと情けない状況であろう。開発援助をリードする国際機関の政策がバランスを欠いていると思われる場合には、なおさらそうである。この事態の持続は、わが国の政府ひいては国民の心理を屈折させずにはいられない。このアンビバレンスを打破しわが国独自の援助戦略を打ち出そうとする企ては、もちろん過去何度も試みられた。それはアジア危機以降さらに加速している。以下ではこの延長線上に立って、ODA の根本原則にかんする提案を試みたい。それは、わが国の ODA を二つの原則　アジアの日本と世界の日本　に基づいて再編成せよという提言である。

日本が日本であるために

幕末開港以来、わが国の対外政策は「アジアの一員」と「先進国の一員」の間を揺れ動いてきた。二重のアイデンティティーに悩み、その選択に失敗も犯してきた。ペリー来航から一世紀半、敗戦から数えても半世紀以上を経た現在、アジアと欧米の狭間でわが国のアイデンティティーはいまだ定まっていないうし、成熟もしていない。アジアの先進国としていかなる態度で両者に接するのが曖昧なままである。確たる方針なしに二つのベクトルを接ぎ木しようとするれば無理が生ずる。そこには傲慢か卑屈しか生まれぬ。両者をともに受容できず一方の極に走る傾向は、未成熟の証左である。

世銀戦略に追随するか反発するかの限られた受動的オプションだけでは、わが国らしさは発揮しえないし、われわれの精神状態のためにもよくない。明治末の講演で、漱石が「日本の現代の開化を支配している波は西洋の潮流でその波を渡る日本人は西洋人ではないのだから、新しい波が寄せるたびに自分がその中で食客（いそうろう）をして気兼ねをしているような気持ちになる」と憂えた切齒扼腕（せつしやくわん）の状況がまさに現出しているのである。この一世紀の間、われわれは何をしてきたのか。

歴史に刻印された国民アイデンティティーの二重性は、時の流れとともに消滅するものではない。この二重性は日本が日本である限り、決して払拭できない根源的な性格であることにそろそろ気づくべきである。そしてそれに背を向けることなく、また無理な二者択一を強いるのでもなく、二重のアイデンティティーを歴史の賜物としてむしろ肯定し、外交に積極的に利用すべきなのではあるまいか。時と場合に応じて二つの原則を巧みに組み合わせることでこそ、わが国の対外関係に独自の性格を賦与し、幅と深みをもたせ、複雑な事態に対処しうる柔軟性を与えて

くれるのである。非欧米諸国にとって、自らの主体性と連続性を失うことなく優勢な外来システムに応接するとは、おそらくそういうことだ。

複眼的発想は対外関係全般にわたって必要だが、開発援助の局面においても大いに有益である。またそれは、日本型開発戦略の実施領域を確保し、上昇志向の強い後発国には先輩国として国際統合のお手本を提示することにもなる。それにもまして重要なことは、日本人自身が自分たちの行っている事業に自信と誇りを取り戻すことであろう。

アジアダイナミズムと日本

われわれは、モノづくりを本領とする工業国でありアジアの生産ネットワークの主たる構築者でもある日本を強く意識した方針を、まず提示したいと思う。われわれの ODA 原則の第一は、アジアダイナミズムを維持し発展させるための一手段として ODA を用いよというものである。

近年、世界各地で地域統合の動きが活発化しているが、アジアにおいてはすでに事実の問題として、発展段階を異にする経済間に貿易・投資を介する強い産業連関が構築されており、この結びつきが数十年来の「東アジアの奇跡」の原動力であった。工業製品とりわけエレクトロニクスにかんしては、アジアは「世界の工場」の地位を確立している。その生産構造は先進国対途上国の単純かつ従属的な関係ではなく、日本を基点とし次々に生産拠点が波及する面的な重層構造がみられ、域内分業、域内貿易、域内投資もさかんである。この状況は世界に例をみないものだ。日本はアジアの経済大国として同地域を発展させていく義務を負うとともに、わが国自身の産業的活力がアジアに広がる生産ネットワークの帰趨に依存している。この事実を直視するとき、アジアの繁栄とわが国の繁栄を重ね合わせるためのビジョンが必要であることは明らかであろう。

こういう声が聞こえてきそうである。いまやグローバリゼーションの時代である。またわが国は過去の過剰介入から脱却するための構造改革を断行中である。それにもかかわらず、いまさらアジア大で産業政策のようなものを実施したいとは時代錯誤ではないのか。東大の末廣昭教授は、この首尾一貫性のなさを「日本のアジア関与のダブル・スタンダード」と名づけている。だが筆者は末廣教授ほどは心配していない。これについて言うべきことは三つある。第一に、ここで提起されているのは計画経済や官主導ではなく、あくまで民間活動を主とした上での補完的政策であること。第二に、発展段階や市場成熟度が異なれば政府の役割も当然変わってくる。現在を難じることは六〇年代の通産省政策を否定することにつながらない。第三に、先進国から最貧国まで含むアジアをダイナミックな生産ネットワークとしてとらえたとき、政策協調の余地はきわめて大きいこと。

われわれは、アジアが市場システムを基礎としなければならないことは自明であると考え。ただしこれは、市場は純粋な形で作用せねばならないとする市場ファンダメンタリズムにくみすることを意味しない。まったく制御されない市場は安定、平等、環境、文化の多様性といった面で欠陥をもつことも、いまや常識的見解ではないか。また市場経験が浅い後発途上国では、先進国並みの市場基準の強要はかえって彼らの失敗と反発を招く可能性がある。さらに世界経済には頻繁にショックが発生するから、それへの共同対処も必要である。アジア支援の具体的なテーマとしては、インフラ・制度整備、人材育成、通商投資政策、域内分業ビジョンの提示、技術移転、

留学・学術交流、南南協力といった施策や、環境破壊、貧富格差、貿易摩擦、通貨危機、IT不況、超過投資などへの対応が考えられよう。これらの多くは二国間援助、APEC、ASEAN+3 などを通じてすでに着手済みである。

ここで大切な点は、ODA 案件を狭い意味での援助目的から決定・評価するのではなく、わが国の対外政策という大きなビジョンの一翼を担うものとして位置づけなおすことである。アジアダイナミズムの活性化には日本を含む各国の通商政策、投資政策、社会政策、移民政策、金融為替政策、マクロ経済政策などが整合的に発動されなければならないが、そのうち援助的支出がふさわしい課題に対して ODA を用いればよいのである。それはたとえば低所得国の産業基盤整備、中小企業育成、政策支援、人材育成などである。また環境改善や危機時の弱者保護のためにも使用できる。

むろんアジアの運命を日本が一方的に決めることは許されないから、アジアダイナミズムを対外政策の一つとして掲げることは、同時にアジアとの建設的対話のチャネルの開拓・強化をわが国に要求する。これは非常に望ましいことである。靖国参拝や教科書問題につまずいている現在の対アジア外交をより高い次元に引き上げるためには、よく練れたビジョンを日本から発信しアジア各国で討議してもらうことが有効であろう。さらにはアジアの見解を国際機関に伝えることも必要である。アジアは実に多様であるが、それでも開発戦略や危機対策など、問題によってはグローバルトレンドと異なる地域的意見が形成されることがある。こうした意見を集約し、世銀、IMF、WTO、G7 など適切な場で発言することは、アジアの先進国としての日本が当然なすべき仕事である。

われわれは「アジア」を地理的に固定された地域ではなく、供給面のダイナミズムを基準として機能的に定義している。そのコアを形成するのは構造転換連鎖にすでに参加している国々であり、日本、NIES、ASEAN4、中国、ベトナムが含まれる。その外側に、将来これに参加する可能性や希望をもつミャンマー、ラオス、カンボジア、北朝鮮などが控えている。それ以外にも、距離的理由からアジアの生産ネットワークには直接参加しえないが、アジア型開発戦略に強い関心を抱く他地域の途上国・移行国が存在する。彼らに協力を惜しまないことも、わが国の重要な任務であろう。

アジアダイナミズムのための ODA は、その国が世界経済の能動的なメンバーとして成長するための支援であり、富者から貧者へのチャリティーではない。成功の暁にはわが国の産業が後発国の攻勢にさらされることもありうるが、それでも実施するのである。それは利他愛からくるものではなく、互いに前進することのみが日本とアジアが国際競争に生き残るための唯一の道だからである。ブーメラン効果を恐れて国内産業を保護すれば、経済のダイナミズムは失われ、日本もアジアも世界から取り残されることになる。

二十一世紀のアジアビジョンを求めて

新世紀初頭にふさわしいアジアダイナミズムのビジョンとは、具体的にはどのようなものだろうか。その答えを出すためには以下のような論点を考察することが不可欠であり、これから議論を深めてゆく必要がある。筆者が参加する経済産業省の「アジアダイナミズム研究会」でもこ

の中身について検討を進めており、二〇〇二年春までに一定の結論を出す予定である。

議論すべき第一のポイントは中国である。このついで、二年のことであるが、組立型工業製品の輸出基地としての中国の台頭が著しい(ただし実態より印象が先行しているきらいはあるが...)。豊富な労働力と低賃金に支えられた中国製品は廉価であるのみならず、最近ではその品質も向上してきた。ASEAN はもちろんのこと、日米欧にとっても中国の競争力は大きな挑戦である。他方で、中国は国有企業改革、地域間格差、環境汚染、資源問題といった以前からの難問を抱えたままである。中国の現在の躍進はいつまでつづくのか、それは日本や ASEAN にとって脅威なのかチャンスなのか、アジアはこのエネルギーをどのように取り込むべきなのかが議論されなければならない。

これと関連するが、この数年 ASEAN では求心力の低下が観察される。上記の中国ショックに加え、アジア危機以降の政治不安や不良債権、IT 不況、域内自由貿易(AFTA)の推進派と慎重派の対立、先進国との二国間関係を優先するシンガポールの抜け駆けなどの要因が重なりあい、ASEAN の経済活力が減退している。日本にとって ASEAN は海外生産基地という側面が強いが、一方、中国は投資先、競争相手、政治的対立といった多様な側面を有しており、経済のみならず安全保障やリーダーシップ共有といった視角も含むグランドデザインが必要となろう。その際に ASEAN の生産力をさらに強化することが中国への牽制となりうるのか。あるいは日中経済の相互浸透が深まることこそが真のアジア安定につながるのか。

より長期的な問題として、アジアは自由貿易地域・通貨統合などを含む EU 型の経済統合をめざすのか、それとも制度化や対外差別を行わない緩やかなオープンリージョナリズムを堅持するのかも議論されてよい。こうした考察はずいぶん大きな話のように見えるかもしれないが、われわれがここで言いたいことは、ODA は個々の案件の内部収益率とか事後評価だけでは十分な政策効果をもたえないという点である。こうした包括的ビジョンに裏打ちされてはじめて、対外政策の個々の要素が有機的に結びついてくるのである。

もう一つ忘れてならない重要な論点は、対外経済政策と国内構造改革の一体性である。両者が同じコインの裏表であることは、途上国や移行国でも全く同じである。わが国の産業活性化は規制緩和、行財政改革、ベンチャー支援といった国内施策だけで達成しうるものではなく、同時に国際競争を通じた企業努力の方向づけと業種選抜・淘汰が進行しなければならない。永田町と霞が関だけで二十一世紀の産業構造を構想することはできないのであり、それを究極的に決めるのは世界市場である。その過程で、政府は脇役として不確実性を減じ支援策を提供するだけだ。現在の政府の改革戦略は国内に偏っているように思われるし、内向けには競争力強化を謳いながら外向けにはセーフガードを発動するといった姿勢は矛盾以外のなにものでもない。アジアダイナミズムのビジョンは、こうした内外調整問題に対しても積極的に発言できるだけの内容をもつことが期待される。

グローバルな課題への貢献

われわれの ODA 原則の第二は、グローバルな課題を共同解決するための貢献手段として ODA を用いよというものである。これには人道的配慮および全地球的問題への対処にかかわるさまざま

なテーマが含まれる。たとえば貧困削減、環境改善、社会開発、医療衛生、紛争解決、難民支援、災害救助、文化保護などである。国際機関、他の援助国、NGO、および民間セクターと緊密に協力しながら、これらの解決のためにわが国が知的・人的・資金的貢献を積極的に行うことは先進国として当然の義務である。

ただし、いくつか強調しておきたいポイントがある。

第一に、国際貢献においてはすべてのテーマに薄く広く参加するのではなく、わが国が比較優位をもつ分野をはっきりと認識した上で、そこに集中的にリーダーシップを発揮すべきである。メリハリのきいた貢献は、限られた ODA 資源を効率的に使用するためにも無駄な重複を省くためにも有益である。たとえば一般的にいうと、わが国は欧米に比べて援助人材が弱く資金が豊富だから、そういう貢献の仕方を当面続けることが考えられる。またわが国の優れた環境技術を ODA を通じて世界に普及することもよいであろう。さらに筆者は、軍事協力がむずかしいわが国は災害救助で世界のトップに立つべきではないかと思っている。

第二に、同じことの裏側であるが、わが国の援助機関が多くの面で世界水準から立ち遅れていることは紛れもない事実である。国際機関や他の援助国には人材・知識・システム上の優れた集積があり、これらをうまく利用することを考えなければならない。具体的には、わが国が主導する戦略において彼らに得意分野を任せる、人事交流を通じて若い日本人職員を訓練する、国際機関の優れたやり方を必要に応じて日本に導入するなどがある。

第三に、これが最も重要なことであるが、国際機関への受動的対応に終始するのはもうやめにして、彼らの政策に影響を及ぼすことである。とりわけ世銀は、総裁が代わるたびに新たなイニシアティブを打ち出し職員全体がそれに付和雷同するという傾向がみられる。構造調整ばかり、制度構築ばかり、貧困削減ばかり、一つ一つをとれば正当な政策課題ではあるものの、他を忘れてそれを教条的に追求することはバランスのとれたやり方とはいえない。ファッションブルに走りがちな世界の潮流を牽制し、国際機関やサミットの間を利用して開発の基本問題に引き戻すことは、政策継続性を得意とするわが国にとって潜在的にはかなり有望な貢献分野ではあるまいか。それとともに、上述したようにアジアの意見を集約して世界に伝えるという役割も、日本は担わなければならない。

日本らしさの高次元化

本稿で提示した ODA 二分論は一見ラディカルに見えるかもしれないが、実はきわめて常識的な見解にすぎない。それは新機軸といえるようなものではなく、むしろ日本がこれまで実施してきた経済協力を要約し、意味づけし、拡大発展させるための羅針盤を提供するものといえる。すでにわが国はアジアを主たる対象としてインフラ整備、中小企業支援、人材育成、留学生受け入れ、危機対応などを行ってきた。他方で、米国を中心とする先進国との協調はわが国の外交関係の基軸でありつづけようし、グローバルな問題への貢献もますます重要になるに違いない。

ただその二面性を明確に自覚し肯定的に評価するのとならないのでは、全体の整合性や影響力がずいぶん違ってくる。とりわけ自分たちの事業がその場限りの対応の税み重ねではなく、一貫したビジョンに裏付けられているという自負をもつことが大事である。筆者は結局、二重のアイ

デンティティーをもつことは不都合でもなんでもないのでから、開き直ってそれをわが国固有のアドバンテージとせよといいたいのである。その上で二つのバランスのとりに方を工夫し熟達をきわめることに主たるエネルギーを費やしたほうがよい。

最近の ODA 改革論争をながめるに、欧米協調の第二原則のみを強調する論も散見される。どこの国でもそうだが、他者のつくった理念を自分たちの方針として丸ごと取り込もうとする試みは、やがて必ず国内の反発を招く。基層社会に埋め込まれた民族の気性はそう簡単に取り換えられないものだからである。わが国の場合、貧困と環境だけの ODA 原則ではだんだん苦しくなるのは目に見えている。世界の動きと同じ方向に歩みながら、同時にモノづくりの伝統を守り発展させることができなければ、日本人としてはいたたまれないのである。

「顔の見える援助」をめざせといわれるが、それは究極的にはわが国の援助物資にロゴマークを貼り付けることでもなく、日の丸を途上国で掲げることでもない。打ち出す政策や案件がいかにも日本らしいと皆が納得し、その中からうちの国もぜひこのやり方で開発を進めたいという声が出てくるような、そうした内容の深さと魅力こそが日本の援助を真に日本の援助たらしめるものではないだろうか。われわれはそういうものを内にもっているし、それに基づいて一部行動してきたのだが、それを明確には宣言してこなかった。いまやそれを意識すべき時が来た　ただそれだけのことである。

明治以来の合理主義はわれわれの中でほとんど血肉化しかかっているから、多くの日本人は非合理と共存することがきわめて不得意になっている。単一原理で割り切れないものに対しては不寛容になりがちである。だが本来の矛盾に無理やり白黒つけてしまえば、そのあと人間は思考停止に陥るのみである。科学技術の方面はともかくとして、思想や哲学は時とともに一直線に進歩するというわけでもなからう。現代の唯一の超大国がどのような方針を打ち出すにせよ、世界を善と悪に二分し、白分は正義の側に立って徹底的に闘うというようなイデオロギーは、われわれ日本人の基層文化とはおよそ異質なものである。さらにいえば、それは多民族がそれぞれの個性をきらめかせながら IT で結びついていくはずの新世紀には、およそふさわしくない思想ではあるまいか。相いれない原理間の勝負をつけるのではなく、矛盾するたくさんの要素を抱えたままで、異者共存が生む摩擦と緊張に対処しつつ根気、そしてむしろこの永遠の活劇をエンジョイする余裕が世界に求められているのである。このバランスをとるための対抗思想は、アジアから出なければおそらくどこからも出てこない。