

開発政策・開発援助政策の領域における継承・発展

下村 恭民

法政大学

y-shimomura@movie.ocn.ne.jp

キーワード：開発・援助政策、経済自立、「石川プロジェクト」、日本の主張

1. 本発表の目的

石川滋博士が後進のわれわれにとって仰ぎ見る巨峰であることはいまでもないが、特に開発政策・開発援助政策の領域における業績（石川 1996、石川 2006 など）は比類のないものといえる。開発・援助の領域で「政策」のテーマに継続的に取り組み、成果を発表し続けた研究者を他に見出すことが難しいからである。この点に関連して、90歳近い最晩年の石川自身の、次のような興味深い述懐に注目したい（石川 2006:ii-iii）。「日本において、国際開発政策研究は、開発援助が学術的に興味あるトピックを提供しない理由で疎んぜられ、その結果、開発援助〔政策?〕研究はほとんどテクノクラートの議論で終わることになった」。この特異な状況の下で、「援助額こそは世界一だが、政策については無口な孤高な国」となったとの危機意識に立ち、「世界に向けた発信」を目指して取り組んでいるうちに、「私は次第に、開発経済学から半ば独立した『国際開発政策論』の構築の必要を痛感するようになった」。「疎んぜられ」という表現は、政策研究の場における石川の孤独・孤立・孤高を率直に述べたものであり、石川の開発・援助政策、あるいは日本の開発・援助政策にとって、宿命的な制約条件の存在を示唆するキーワードである。本報告はこのキーワードに注目し、この述懐を道標としながら検討を進めたい。

開発・援助の研究者と実務者から受け続けた高い敬意からみると奇妙なことではあるが、後に述べるように、石川の政策提言に関して十分な考察が行われ、それに基づいて正当な評価が与えられたとはいえない。この不幸な現状を脱却し、石川の遺志を継承・発展させていくためには、批判的視点を含めた掘り下げた再検討を行うとともに、石川が提示した政策思想を国際社会に発信するプロジェクトが不可欠である。

上記の問題意識に基づいて、本報告では三つの課題に焦点を絞りたい。第一は、石川の政策思想を（特に国際援助社会の主流の政策論議との対照で）独自のものとしている本質・特徴である。第二は、その政策思想と開発途上国の現実との相互作用の最も重要な場となった、ベトナムの「石川プロジェクト」（「ヴィエトナム市場経済化支援開発調査」）の意義と限界の考察である。第三は、石川の援助思想が、何故か必ずしも十分に「日本の主張」として対外発信されなかった理由・制約条件の分析と、その状況からの脱却の方策の検討である。

2. 石川滋の政策思想：目的と構造

（1）開発・援助の目的

「政策」とは何か。先行文献は様々な概念規定を提示しているが、総合すると〔目的・目標・問題〕に向けた〔行動・決定・対処〕に関する〔支配原理・指針・方針・手段の体系〕

という形で整理することができる（下村 2011:21-22）。石川の開発・援助政策における目的（目標・問題意識）とはどのようなものだったのだろうか。その根底にあるのは、石川の著作に一貫していた「経済開発とは何か」の問いに対する回答としての「経済開発」の定義、すなわち「かつての先進国の植民地あるいは従属地域が、政治的独立を裏打ちするための経済的独立・自立を達成すること」である（石川 1990:3、石川 2006:11、下線は引用者）。これが石川の開発・援助政策の目的と考えるべきであろう。この課題設定は、国際社会での通常の論議とかなり異なる。石川は貧困緩和や経済成長を重視したが、それが開発の最終目標と考えてはいなかった。「経済的自立」の要件は、①国際収支と財政収支の長期均衡、②人間の尊厳を維持できる一人当たり可処分所得、③それらを支えうる十分な生産力などであり（石川 1990:3）、「援助受け入れを必要としない状態」である。かりに貧困が緩和され幸福が享受されていても、被援助国であるかぎり、援助をテコとした介入を受けて、生活条件の破壊や独立への脅威の可能性から逃れられないことは、1990年代後半の「東アジア危機」を含む多くの事例が示すところである。石川の政策思想の根底に、常に政治的独立と経済的自立が意識されていたことを改めて特記したい。援助の歴史の初期には、国際社会に「外部からの援助に頼らなくとも良い状態を実現する」という問題意識があった。ケネディ大統領の「対外援助特別教書」（1961年）や「ピアソン報告」（1969年）は被援助からの卒業の達成を目指す姿勢を共有していた（下村 2011:67）。この問題意識は、「貧困の主流化」や「新古典派経済理論の優越」の下で希薄になってしまったが、石川の政策思想は、われわれが見失っていた原点を思い起させる点で貴重である。

（2）政策を支える「開発モデル」

石川の「国際開発政策」¹は、政府開発援助（ODA）だけでなく貿易・直接投資を含めた概念であり（石川 2006:iii）、「開発モデル」と「国際開発システム」（開発援助の仕組み）の「2大構成部分から成り立っている」（石川 2006:93、なお小林 2010:67の図が示唆に富む）が、その根底にあった基本認識は、論議の対象である途上国における「市場経済の未発達」、具体的には「慣習経済」「命令経済」の残存に常に留意することである（石川 1990:6-11）。当然のように思われるこの点を石川が主張し続けたのは、開発援助政策の主流を構成してきた新古典派の経済開発理論が、これと「両立しえない基本仮定に立脚している」（石川 1996:12）からであった。「世界銀行の構造調整プログラムが市場経済の低発達を特徴とする途上国を対象とするものでありながら、その処方箋は市場経済がかなり十分に発達した経済に初めてあてはまるプログラムで成り立っていることからくる問題点」（石川 1996:7）は、その代表的な例である。国際社会で主流となっている開発援助政策が拠って立つ理論と、途上国の現実との間に「不整合」があるため（石川 2006:21）、「選択されたモデルと『国情』との照合」から始めなければならない状態であり（石川 2006:40）、「最も強く主張しなければならない課題は、市場経済が未発達である文脈のもとでの国家と市場との役割分担」（石川 1996:23）であった。

開発モデルの裏付けのない政策が国際的に強い影響力を持つ現状に対する、石川の危機意

¹ 石川（2006）では「国際開発政策」の用語とともに、彼にとって「狭義の国際開発政策」とされる「経済協力政策」「開発援助政策」などの用語も使用され、全章を通した用語の統一性を欠いている。

識は強かった。石川が特に強い問題意識を表明したのは、「貧困削減戦略文書 (PRSP)」に対してである。「貧困削減ステップ策定のための開発モデルが示されるとき、国際開発コミュニティ²の貧困削減のレトリックははじめて説得力をもち、その戦略の有効性を主張することが可能になろう」(石川 2006:52) と可能性を認める一方で、開発モデルが「まだできあがっていない」(石川 2006:94) まま、政策だけが一人歩きしてしまっていることへの批判は強かった。

「市場経済の未発達」の中で、石川が特に重視したのが、「家産性国家 (patrimonial state)」「家産性政治 (patrimonialism)」の概念である。マックス・ウェーバーが提示した「政治的支配と従属の形態に関する類型概念」で、支配者と従属者が、国の収入や財産を公的ではなく私的な財産として扱う社会構造 (石川 1990:14、2006:22-23) に、石川は今日的意義を認めた。現在の中心的テーマの一つである途上国 (特にアフリカ) の財政管理やガバナンス問題を論じるうえで、「家産」の要素がカギをにぎるものとして注目し、その克服を最優先の政策課題として強調した (石川 2006:37)。このテーマに関する石川自身の処方箋は、「経済成長に伴う中産階級の勃興」であった (石川 2006:38,80)。

これまで見てきたように、国際援助コミュニティの政策潮流に対して厳しい問題提起を続けた石川であったが、支配的な潮流を根本的に否定するのではなく、「国際的動向につき真剣に研究したうえで、その政策にたいして批判すべき点は十分な論拠を示した上で批判し、同意すべき点については同意した上で、それを実行に移すべく、徐々に実施体制を整え(る)」(石川 2000) という基本方針だった。世界銀行への対応については、「世銀の戦略に是々非々の補正を加えつつ進むことを主張する」(石川 1996:67) ことが基本線で、「世銀がそのプログラムの適用国の市場経済発達の状況いかににかかわらず画一的な処方箋を出すのに対して、われわれの処方箋が非画一的であり、その国の市場経済発達の段階に応じて異なる市場経済育成強化措置を提案しようとしている」(石川 1996:10) と指摘しつつ、「われわれの基本的方向は、世銀・IMF の基本戦略に対する部分的改善を求めるもの」(石川 1996:41) と主張した。より具体的には、「安定化政策を大筋では支持するが」「持続的成長の可能性が失われることになってはならない」という「重要な留保が必要」(石川 1996:47) であり、「構造調整政策についても、われわれは世銀の考え方の基本的な一点について同意する」ものの、両者の間に「政府の介入が是認される範囲の違い」(石川 1996:53) のあることを強調した。DAC の論議を主導する英国の援助政策についても、意義に理解を示す一方で、「善意が実らず、時にまったくの裏目にでるのは、理想主義が実効的政策の支えを欠いているからだ」(石川 2006:ii)、「あまりにも理想主義的であって、実効性に乏しく、有効な開発モデル (あるいはシナリオ) に支えられるにいたっていない」(石川 2006:15) と、裏付けとなる開発モデルの不在を問題提起し続けた。

このように、石川の一貫した基本姿勢は、支配的な見解に挑戦する代替的な政策パラダイムを提示するのではなく、建設的な問題提起によって主流の考えの改善に貢献することだった。石川自身が述べているように、「実用主義的に利用可能な理論なら何でも使うという

² DAC (OECD の開発援助委員会)、世界銀行を中心として、開発問題研究者や国際 NGO を含む。

折衷主義的アプローチ」(石川 2006:94)と見ることができる。これは賢明な姿勢であったと考えるが、DAC、世銀、IMFなど国際援助コミュニティの主役たちに、異なる見解に対する「感度・感受性」が著しく欠如している実情を踏まえると、石川の抑制された「賢者の声」のインパクトには大きな不安が残る。

(3) 日本の開発・援助政策への見方

1980年代後半から、日本の援助政策をめぐる論議に深く関与した石川は、一貫して日本の援助のあり方に批判的だった。批判の主要な論点は、いわゆる「要請主義」と「国際援助コミュニティでの孤立」であった。

①「要請主義」への視線：批判から好意的評価へ

石川を理解では、「太平洋戦争で損害を与えた諸国への贖罪的な援助供与」に源流を持ち、相手国の「プランにそって」実現するよう、言い換えれば日本自身の開発協力政策の主張を表に出すことを抑制する形で、供与されることを前提として運営されるのが「要請主義」である(石川 2006:139)。プロジェクト・サイクルで見れば、「プロジェクト形成の前提条件として、援助相手国の経済全体、およびセクター別、イシュー別主題についての定期的・臨時的調査研究」の欠如を指す(石川 2006:141)。石川の定義が、一般に言われる「要請主義」(相手国から要請された事業を、‘丸のみ’を含む受け身の形で採択し援助供与するシステム)と異なることに留意しておきたい。一般に言われている「要請主義」は、少なくとも1980年代半ば以降の有償資金協力の現実を反映しておらず、正確な認識とは言い難いが、石川の「要請主義」は、1990年代前半から改善が進められたものの、なお残存していた日本の援助行政の体質に対する的確な指摘といえる。石川は、『要請主義』の下で、意識的に日本独自の援助政策の形成を回避し(石川 2006:ii)、「主体的・積極的に政策形成に乗り出すことが少なかった」(石川 2006:103)弊害を指摘して止まなかった。ただ、「要請主義」を見る石川の目が、彼自身の援助の現場への関わりを通じて次第に変化していったことに注目したい。最後の名著『国際開発政策研究』では、「援助第一線の実務者が」「レシピエントの主体性を尊重し、かれらが直面するイシューをよく聴き、よく調べ、ともに考えるスタイルを植え付ける」姿勢を認め、「積極的に評価するようになった」と記している(石川 2006:97)。

②国際援助コミュニティでの孤立

石川が懸念し続けたのは、日本が国際援助コミュニティの中で「政策的には孤立して、独自路線を歩んでいる」(石川 2000)事実であった。この状況を生んだ背景に関する石川の診断は以下のようなものである。「世界援助コミュニティにおける援助政策の支配的な潮流は明らかに英国・北欧諸国のアフリカにおける苦しい政策的模索に起源を発しており、それは日本の東アジア諸国で試みた政策とは著しく性質を異にしていた。……したがって日本の国際開発政策は終始独自の孤立的な歩みをつづけることになった」(石川 2006:13)。ここに二つのメッセージを見出すことができるだろう。

第一のメッセージは、日本の政策面での貢献度の低さ、対外発信能力の不足に対する強い警告である。もう一つの、より未来志向のメッセージは、日本の援助経験の異質さを「も

う一つのアプローチ」としてプラスに転換する発想である。石川は、日本の援助の主要な対象国であった東アジア・東南アジアの国々が、続々と援助受け入れ国から卒業している事実に注目し（石川 2006:13）、これらの経済に対する支援で日本が比較優位を築いてきた「インフラ投資支援を中心とする産業政策」が、有効な開発モデルを欠く西欧ドナーの「政策を補完する可能性を持っている」と判断した（石川 2006:15）。この見解に基づいて、「我が国のこれまでの政策・実施体制で、堅持すべき点については、その正当性を主張するための理論武装が必要」（石川 2000）であり、「日本や東アジアの開発経験の実証的理論的研究を進めることによって代替案を構築する」ことを提案した（石川 2006:167-168）。

いうまでもなく、この政策提言は非常に適切なものであり、多くの政策決定者・実務者・研究者の賛同をえるものであろう。同時に、多くの人々が若干の違和感を持つのではないか。理論武装や代替案の構築を提唱しながら、石川は自らがそれをリードすることに距離を置いていた。また、これらの困難な作業を推進する「担い手」の組織化について、石川は特段の提案を示さなかった。石川の禁欲的なスタンスの背景と意味については、今後の研究が必要であるが、一つのヒントになるのが「日本において、国際開発政策研究は、開発援助が学術的に興味あるトピックを提供しない理由で疎んぜられ、その結果、ほとんどテククラートの議論で終わることになった」という述懐である。この述懐は、石川が理論武装に不可欠な「研究者の関心の不足」を重く見ていたことを示唆している。

3. 「石川プロジェクト」の再検討

(1) 「石川プロジェクト」とは何か

（本項は、特記しない限りベトナム投資計画省・JICA1996、石川・原 1999 による）われわれが「石川プロジェクト」と呼ぶ「ヴィエトナム国市場経済化支援開発政策調査」は、ベトナム政府の要請に基づいた援助事業、具体的には国際協力事業団 [JICA] の社会開発事業として実施された。二つのフェーズに分けて実施され、第一フェーズ（1995年8月－1996年6月）は、ベトナム共産党第8回党大会で審議予定の「社会経済開発5ヵ年計画」（1996-2000年）草案に対する提言を目的とし、第2フェーズ（1996年7月－1998年3月）は、同計画の実行過程で生じた政策課題に関する分析・提言を目的とした。日本の「知的支援」（技術協力の一環）として実施された「石川プロジェクト」の最大の特徴は、石川（2006:97-99）が指摘するように、日本側アカデミックスとベトナム側カウンターパート（計画投資省の局長・次長クラスの専門家）の「日越共同研究」の形式をとったことである。日本側研究グループの主査を石川滋が、ベトナム側の主査をグエン・クアン・ターイ博士が務め、全体が4つの部会³から構成された。第1フェーズ、第2フェーズそれぞれの最終報告書が公表され、内容の核心部分は石川・原 1999 として刊行されている。

(2) 「石川プロジェクト」の再検討：「成功」したのか、何が「成功」だったのか、「成功」の理由は何か

日本の開発・援助関係者の間で「石川プロジェクト」は広く知られており、高く評価され、

³第1フェーズではマクロ経済、財政・金融、産業政策、農業・農村開発、第2フェーズでは農業・農村開発、産業・貿易政策、財政・金融政策、国営企業政策

知的支援の成功例として語られることが多い。ただ、「石川プロジェクト」がどのような意味で成功だったのか、何が成果だったのかを具体的に論じた文献は極めて少ない。管見するかぎりでは、小林（2010）が学術的な分析を行った唯一の先行文献である。このような状況を踏まえて、「石川プロジェクト」の成果を、改めて原点から再検討してみたい。以下に、4つの角度から成果を検討する。

① ベトナム政府へのインパクト

「石川プロジェクト」が実施された時期のベトナムの指導者あるいは政府高官の、この知的支援活動に対する極めて高い評価は、様々な形で記録されているが、日越間の打合せの議事録に記録されている投資計画省高官の言葉、「石川プロジェクトは特別な存在であり、その効果は絶大であった。このことは言い尽くすことができない」（小林 2010:80）は、ベトナム側の評価の高さを如実に示す肉声といえる。筆者自身も、当時の計画投資省次官から、20年を経ても変わらない敬意のこもった評価の言葉を聞いた（フック元投資計画大臣との会話、2014年11月20日）。したがって、当時のベトナム政府に対するインパクトの大きさと、外交的視点からの成果は十分に認められる。

ただ、現在のベトナムのテクノクラートの間での、「石川プロジェクト」のインパクトあるいは認知度については、控えめに考えておく必要がある。トラン・ヴァン・トゥ教授は「今のベトナムでは、関係者以外「石川プロジェクト」を知らない」との実感を述べている（トラン・ヴァン・トゥ教授とのインタビュー、2013年9月10日）。言い換えれば、インパクトの持続性について過大な期待を持つべきではないといえよう。

② 国際援助コミュニティの認知度

日本政府は、「石川プロジェクト」を高く評価しているが、これを援助の領域での「日本の知的資産」あるいは「日本の知的貢献モデル」として、国際社会に積極的に対外発信してきたとはいえない。DACは全加盟国の援助内容の定期的なレビューを行っており、日本の援助に関する審査会合は、日本側から「日本の知的資産」あるいは「日本の知的貢献モデル」を発信する絶好の場と思われる。ただ、DACの作成した累次の審査報告書を見る限り、「石川プロジェクト」に関する日本側からの発信の跡を読み取ることは難しい。DACのチェアマンを務めたりチャード・マニングなど国際援助コミュニティ関係者の発言を見ても、「石川プロジェクト」の意義あるいは存在が、何らかの形で彼らに認識されているとは言い難い。残念ながら、石川が重視した国際社会に対する知的インパクトとしての成果にはつながっていない。

③ 石川滋自身の評価：「共同研究」による「知の創造」への道

石川は「共同研究」という形式の有効性を強調した（石川 2006:98-99,208）。日本側の研究者は領域別の経済専門家ではあっても、ベトナムの現実に対する理解（石川は「地元知識」[local knowledge]と形容している）についてはベトナム側から「教えをこわねばならず」、したがって日越双方に比較優位がある。相互の比較優位を尊重しあって台頭の立場で緊密な協議を行うことを目指した。こうした形の共同研究を通じて、日越双方の参加者（ベトナム側テクノクラートと日本側研究者）の間に、そして石川自身とベトナム指導層

との間に、「深い信頼関係と友情が築かれた」（外務省 2004:27、石川 2006:98,208）。この石川の試みは、援助を通じた「知の創造」のためのモデルとして一般化できる。知的支援を含む技術協力は、基本的に援助する側から被援助国への、知識・技術・ベストプラクティスなどの「一方向の移転」(one-way transfer)と考えられている。しかしながら、しばしば両者の間に「二方向の相互作用」(two-way interaction)が発生し、相互に刺激を受け、相互に学習する状況が見られる。このような状況の下で、新たな「知の創造」(knowledge creation)が生じる可能性がある。東アジア・東南アジア諸国に対する日本の援助には、このプロセスを通じた相互作用による知の創造の、少なくない数の事例が見出され、さらに、援助受け入れ国が新興ドナーとなった際に、創造した「知」を中核として自らの対外援助を行う事例も認められる(Shimomura and Wang 2015)。石川の試みは明らかに「二方向の相互作用」を志向しており(小林 2010:65-66, 82)、重要な意義を持つ。ただ、「二方向の相互作用」がその後のベトナムの開発政策にどのようなインパクトを持ったかは、まだ十分に解明されておらず、今後の研究課題となっている。

④ 小林 2010 の考察

小林 2010 は、「石川プロジェクト」の効果に関する学術的考察の希少な文献である。この論文の強みは、会合議事録を中心とする膨大な量の一次資料を読み解いた点にある。この検討作業に基づいて、小林 2010 は、有効な知的支援のあり方に対する「石川プロジェクト」の含意を、以下のように取りまとめている(小林 2010:69-82)。

a) 「対話を通じた相互作用」と「押し付けにならない援助の姿勢」

ベトナム側が提示する開発モデルと、日本側が適切と考える開発モデルの間には大きな差があったが、「石川プロジェクト」は世銀等の国際機関の行動にしばしば見られる援助側モデルの押し付けを避け、双方の開発モデルの「すり合わせ」を志向した。石川の基本姿勢は、援助する側の役割が「選択可能なオプション」の存在を途上国側に認識させることにあり、どの方向を選ぶかは相手国側の主体性にゆだねるという、オーナーシップの重視であった。

b) 「双方向から歩み寄るための仕掛け」と「互いの足りなうものを補い合う姿勢」

上述のすり合わせ効果を実現するために、共同研究の仕組みを導入し、対等の関係で「双方が協議し、政策方向を策定してゆく作業」の実現を図った。その際③で述べたように、日越双方に比較優位があるという認識に基づいて、相互の比較優位を尊重しあって対等の立場で緊密な協議を行うことが志向された。これによって日越双方の相手側からの学習が加速されたと考えられる。

「石川プロジェクト」の成果(特に③④)は、途上国への知的支援のあり方について重要な含意を持つが、この知的支援モデルが知的資産として確立するためには、以下の三つの課題についてさらに検討を進めることが望ましい。第一は、「石川プロジェクト」の実施結果(「WITH のケース」)を、実施されなかった場合(「WITHOUT のケース」)と比較して、「社会経済開発 5 ヵ年計画」(1996-2000 年)あるいは、より長期的なベトナムの開発政策にどのような違いが生じたのかの検討である。第二は成果の持続力の検討である。第三は費用対効果分析の視点からの検討である。これまでの文献には、「石川プロジェクト」に投

入された金額に関する情報が非常に乏しい。費用対効果の視点から「石川プロジェクト」の意義を疑問視する第三者評価(2002年)の問題提起(小林 2010:63)への対応も含めて、今後の研究課題であろう。

(3)「石川プロジェクト」の再現可能性(replicability)

①再現可能性に関する仮説

これまで見てきたように、「石川プロジェクト」は、日本の知的支援あるいは、より広く開発・援助政策を考えるうえで貴重な教訓・示唆を提示している。ただ、その後のラオスやミャンマーにおける知的支援の経験は、「石川プロジェクト」の再現が容易でないことを教えている。「石川プロジェクト」の設計思想を継承した「優れた開発経済学者のリーダーシップ」「日本側・相手国側の専門家による共同研究」「対話を通じた相互作用」の仕組みが試みられたが、必ずしも所期の成果が報告されていない。この現状をどのように理解すべきだろうか。本報告は、一つの仮説を採用したい。「1990年代前半のベトナムには、他の国の事例にない特異な条件があった」というものである。この仮説に従って、後継の知的支援プロジェクトの経験を以下のように整理する。

- a)「石川プロジェクト」を構成した条件や仕組みは、有効な知的支援の必要条件であるしかしながら、
- b)「石川プロジェクト」に存在した十分条件を伴わないと再現が困難である

「十分条件」あるいは他の事例にない「特異な条件」として何に着目すべきだろうか。カギとなるのは旧ソ連の解体(1991年)がベトナム指導部に与えた衝撃である。政治経済の両面で有力な支援を提供したソ連の解体は、ベトナムにとって大きな損失だった。ソ連を中心とするCOMECON(COMECON⁴)体制は、経済協力を通じた資金確保の面で、ベトナムにとって極めて重要だった(World Bank 1992:20)。その重要性を明瞭に示すのは、ソ連解体以前のベトナムの国際収支の構造である⁵。1989年までは、ベトナムの経常収支赤字の約6割が対COMECON資本収支黒字で補てんされていたが、1991年には対COMECON資本収支は赤字になってしまった(World Bank 1992:19)。ベトナムが重要な資金確保のルートを失ったことを意味する。

ベトナムの指導者やテクノクラートにとって、旧ソ連圏、特にロシアの経済崩壊は、どのような教訓を含んでいたであろうか。経済改革に着手した後のロシアの実質経済成長率はマイナス15%前後で推移し(1992年:-18.5%、1993年:-12.0%、1994年:-15.0%)、1994年初めの実質所得水準は1991年末水準の50%に落ち込んだ(World Bank 1996:x,6)。この状況をIMF・世銀主導の急進的な経済改革プログラム(「ショック療法」あるいは'the big bang'と呼ばれた)と結びつけて考えるのが、国際社会での一つの有力な解釈だった。ロシアと同じような深刻な危機に見舞われることは、ベトナムの安全保障への重大な脅威であり、ベトナムの指導者やテクノクラートにとって、IMF・世銀のショック療法から国を守ることが安全保障上の中心課題だったと考えられる。中国と異なり、独力でIMF・世銀の

⁴ Council of Mutual Economic Assistance、ソ連・東欧の東側諸国の経済協力機構

⁵ コメコンとの経済関係は交換可能ルーブルで行われていた。ドル換算された統計数字には表れない有利性があるため、ドル表示統計ではその重要性が過小評価されがちである。

助言に沿わない経済改革プログラムを採用する交渉力を持たなかったベトナムにとって、一つの選択肢は IMF・世銀の改革処方箋と一定の距離を置いた援助国（日本）から助言を与えることだった。「石川プロジェクト」に期待された役割は、IMF・世銀の処方箋の急進性を緩和すること、いいかえれば IMF・世銀に対する「対抗力」だったといえる。なお、ベトナムの経済改革に関する 1993 年時点での IMF の認識は次のようなものであった。「漸進主義かビッグ・バンのどちらのアプローチを採用するかは決定が重要」と問題提起しつつ、1989 年にかなり急進的な価格自由化が実施されたことに一定の満足を示し、国有企業改革についてはベトナム政府の漸進主義的アプローチに一定の理解を示した

(IMF1993:4-5,9,20)。ロシアに対する対応と比較すれば温和な姿勢に見えるが、ベトナム政府に対して「漸進主義かビッグ・バンか」の選択を迫っていたことも事実である。

② 「石川プロジェクト」の再現への条件

ベトナムの指導者やテクノクラートが、さまざまなレベルで「石川プロジェクト」に高い評価あるいは深い感謝の言葉を述べたことが記録されている。最高指導者であったド・ムオイ共産党書記長の石川に対する信頼（外務省 2004:27、石川 2006:98）、日越協議の議事録に残る投資計画省高官の発言（小林 2010:80）、筆者とのインタビューでのフック元投資計画大臣の発言（2014 年 11 月）などである。これらの事実は、ベトナム側から見て、「石川プロジェクト」が IMF・世銀への「対抗力」として十分に機能したとの認識を示唆している。期待通りの成果を上げたのである。なお、日本からの政策提言作業の微妙な立場を十二分に理解していた石川は、回想の中で「世銀・IMF との協調を要した」ことを強調している（外務省 2004:27）。

国際援助コミュニティへの「対抗力」に対する切迫したニーズが（ベトナムの場合には安全保障に関わるニーズが）、知的支援に対する相手国の高い評価を生んだことを確認した。同じような強いニーズの存在がない場合に、「石川プロジェクト」の成果を再現できるかどうかについては、慎重に控えめに考えるべきであろう。

4. 石川の援助思想と「日本の主張」の対外発信

(1) 3つの基本的事実

石川が再三警告したように（2. (3) 参照）、トップ・ドナーでありながら、日本の援助政策が国際援助コミュニティの関心を引くことは極めて少なかった。3つの基本的事実を再確認しながら、この点の検討を進めたい。3つの事実は以下の通りである。

[A] 国際援助コミュニティの多くの関係者は、日本が独自の開発援助モデルを対外発信してこなかったとの認識を共有している

[B] 近年、国際援助コミュニティの関係者の見方に変化が起き、日本の開発・援助モデルが強い関心と高い評価を受けるようになった

[C] 日本政府は、一部の例外を除いて、日本の援助経験やアジアの開発経験に基づいた援助モデル・開発モデルを、「日本の主張」として対外発信してこなかった。石川の援助思想を「日本の主張」として対外発信する動きも、日本政府部内になかった

① 国際援助コミュニティの厳しい認識

DAC (OECD の開発援助委員会) のチェアマンを務めたリチャード・マニングは、1960年代初頭からの DAC と日本の関係のレビューの中で、「日本はもっと創造的な貢献の可能性があったにもかかわらず、非常に多くの場合、防衛的な立場をとってきた (Japan has too often found itself in a defensive posture)」と述べている (Manning, forthcoming)。

マニングはまた、支配的な国際潮流と異なる面の多い日本の援助アプローチに対して国際社会の批判が多く、日本は「国際的な場で説明に追われ、国際規範の遵守に専念して、積極的な役割を担う余裕がなかった (often defending itself against pressures from others to conform more to their models rather than initiating ideas)」と見ている。このような状況下で、他からの批判を緩和し摩擦を避けるために、西欧ドナーの提示した「国際規範」 (international norm) に追随する「規範追随国」 (norm follower、小川 [2011:40-41]) の現実的路線を選択したものといえよう。世界銀行の開発エコノミストとして日本との接点の多かったジョン・ペイジは、「日本の援助は明確に表現されない暗黙の原則から成り立っており、(少なくとも) 1990 年代半ばまで、明示的な開発モデルを構成するに至らなかった (these implicit principles were never explicitly developed into a model of the role of aid in economic development)」と述べている (Page 2015、なおペイジは、1990 年代半ば以降の日本が、明示的な開発モデルを提示したと述べているわけではない)。

このような状況が、日本側の消極的姿勢によるだけでなく、国際援助コミュニティがしばしば示す、自分たちと異なる発想や論理体系に対する受信能力の欠如 (伝統的ドナーは「何が良いかを最もよく知っている」という思い込み [Nelson with Eglinton 1992:10]) によるところが大きいことも考慮すべきであろう。DAC のピア・レビュー⁶報告書『日本の開発協力政策および計画に関する審査報告書』2003 年版は、「日本の開発モデルが日本自身の戦後の経験に依拠しており、したがって、多くのアジア諸国の実情に合致しない面がある」と批判したが (DAC 2003)、その後、この認識は変更を迫られる結果となった。

② 日本の開発・援助モデルに対する評価の上昇とその背景

トップ・ドナーであった時代に、一貫して低い評価を受けていた日本の開発・援助モデルではあるが、近年、国際的に好意的な視線で評価される機会が増加した。マニングは次のように述べている。「日本と東アジアのドナーが、経済成長をアジアからアフリカに拡散するために有効なモデルを提示できるという認識が高まっており (the increasing recognition)、この状況は、日本の援助アプローチの強み (the strengths of Japan's approach to aid) を (国際援助コミュニティの) 論議に反映させる新たな機会を提供している」 (Manning, forthcoming)。OECD のエコノミストであるサイディとウルフも、アジア諸国に対する日本の援助事業の具体的な事例を引用しつつ、日本の経験を DAC 加盟国の援助活動に示唆を引き出す参照例として考察している (Saidi and Wolf 2011)。これは、日本の援助アプローチ (とアジアの開発実績) に対する評価、少なくとも関心の高まりの一端を示すものである。

このような変化は、日本側からの積極的な対外発信によって生じたものだろうか。後述するように、日本・アジアの開発・援助モデルに関する日本政府の対外発信は、1990 年代初

⁶ 他の DAC メンバー2 か国と DAC 事務局によって定期的に実施される相互評価システム

めの一時期を除いて低調なままである。それでは、何が引き金となって国際援助コミュニティの人々の関心（あるいは評価）が高まったのだろうか。二つの現象を挙げることができる。

第一は、長年にわたって日本が最大ドナーであったアジア、特に中国の経済発展と貧困緩和の実績である。ノルウェーの援助機関 NORAD (the Norwegian Agency for Development Cooperation) の専門家たちの近著は、アジアとアフリカの開発経験を対比しつつ、西欧ドナーの危機意識を率直に語っている (Eggen and Roland 2014: 6-8, 16-17)。NORAD の援助評価は、アフリカでの深刻な失敗とアジアでの貧困緩和の進展という対照的な事実を浮き彫りにした。NORAD の評価チームが強く印象付けられたのは、アジアの成功 (Asian miracles) が西欧ドナー、特に世銀の助言や処方箋と全く異なるやり方 (たとえば電力などのインフラ部門への重点投資配分) によって達成されたことだった。世界の貧困緩和に対する最大の貢献は、改革開放下の中国によるものであり、それが西欧モデルと全く無縁のやり方で達成された事実に注意を喚起したうえで、エッゲンとローランドは「(アジアの) 成功からの学習」 (learning from the successes) を強く主張している。同様の視点からの、「日本の援助モデルが高成長地域でうまく機能した」とのマニングの指摘 (Manning forthcoming) も、アジアでの日本の援助の貢献に関する認識の変化が反映されている。

第二は、中国に代表されるアジア・ドナーの存在感の高まりである。特に中国については、国際基準ベースに換算した援助規模推計値の急増ぶり (Kobayashi and Shimomura 2013, Kitano and Harada:2014 参照) が注目されているだけでなく、DAC の枠外にあって、内政不干渉原則、自立支援、互惠・ウィンウィンなど従来の国際開発規範と異なる援助アプローチを明示しているため、その異質感への関心を呼んでいる。さらに、「アジアインフラ投資銀行 (AIIB)」や「BRICS 銀行」の設立を含めた中国の動きは、既存の国際秩序への挑戦と受け取られ、伝統的ドナーは警戒心を強めている。ただ、多くの西欧の援助専門家にとって、中国の援助は依然大きな「ブラック・ボックス」のままである。その解明は緊急の課題であるが、この点で彼らは、援助アプローチの一定の類似性を持ち、また中国にとっての最大ドナーであった経験を持つ日本が、一定の比較優位性を持つことを認めており (Brant 2014, Manning forthcoming)、ここから日本の援助経験への関心が生まれている。

③ 石川の開発・援助思想の対外発信の不足

日本政府の日本型開発・援助モデルに関する対外発信は、非常に低調なまま推移してきた。石川の開発・援助思想についても同様といえる。外務省経済協力局有償資金協力課に提出した「円借款政策の改善に関する私見」(2000年5月)の中で、石川は「我が国のこれまでの政策……の正当性を主張するための理論武装」を訴えたが、その後の特段の政策対応は見いだされない。「石川プロジェクト」をはじめ、様々な場面で外務省は石川を有識者として起用したが、石川の政策提言に関して十分な考察が行われ、正当な評価が与えられ、それに基づいて石川の主張が対外発信されたとはいえない。この点の検証のために1990年代のDACピア・レビュー報告書をレビューすると、石川の開発・援助思想を含めた「日本の主張」が、何らかの形で日本側(窓口は外務省)から発信された形跡の確認は困難だった。マニングによるDACと日本の協議のレビュー(Manning forthcoming)も、開発・援助モデルに関する日本政府の積極的な発信に言及していない。この背景には、日

本の援助関係者や援助研究者の間で有力な一つの行動パターンが作用していると考えられる。DAC、世銀、国連などが提示し国際援助コミュニティで共有されている「国際規範」に沿って、「規範追随国」（小川 2011:51-54）として行動する傾向である。日本型の開発・援助モデルに関する姿勢も、国際規範に挑戦しない規範追随の文脈で説明することができる。

唯一といえる例外は、1980年代後半から1990年代前半にかけての大蔵省（現財務省）の姿勢であった。当時の大蔵省関係者は、日本の援助経験やアジアの発展経験の重要性に留意するよう世銀に強く働きかけたこと、その工作が世銀の *The East Asian Miracle* の調査研究につながったことを回想している（Shiratori 1998:78-79）。世銀側の関係者の証言もこれを裏付けている（Page forthcoming）。また、大蔵省の世銀に対する働きかけの一環として、海外経済協力基金（OECF）が、世銀との定期協議（1991年）の場で、構造調整アプローチを批判するペーパーを提示した。このペーパーは、世銀の開発モデルにアジアの発展経験を取り込むことを求めており（外務省 2004:44）、広く国際的な反響を呼んだ（Nelson and Eglinton 1993:103, Fishlow and Gwin 1994:4、ジョージ・サベッリ 1996:73-74などを参照）。OECF ペーパーが石川の政策思想に非常に近い色彩を持ち、「途上国における市場の未発達」「インフラ投資支援と産業政策の重要性」などを強調したことを特記しておきたい（OECF1991:63-68）。ただ、石川は最後までOECF ペーパーに言及することはなかった。なお1990年代のある時期から、財務省の対国際援助コミュニティの姿勢は大幅に変化し、援助協調への積極的参加に見るように、規範に合わせる路線が鮮明になった。

「政策については無口な孤高な国」との危機意識を持ち、「世界に向けた発信」を提言したが、石川は日本の開発・援助政策を取り巻く制約条件に遮られた。ただ前述（2.（3）②）のように、石川自身は、理論武装や代替案の構築を主導し対外発信に関与することに距離を置いていた。また、これらの困難な作業を推進する「担い手」の組織化について、石川は特段の提案を示さなかった。鋭い危機意識と実施工動の間に顕著なギャップがあったことは「日本の主張」のために残念であったが、石川がすでに高齢であったことも考慮すべきであろう。

（2）'Beyond Aid'の時代における石川の政策思想の継承・発展

最後に、石川の遺志を継承・発展させていく方法を考えたい。

開発・援助政策を取り巻く状況は大きく変容した。'Beyond Aid'と呼ばれる時代では、途上国支援のアクターの多様化が加速している。途上国への資金フローに占める援助の比重が大幅に低下し、（営利、非営利）民間アクターの役割が支配的な位置を占めるようになった。また、中国を中心とする新興ドナーの存在感が急速に増大し、それに伴って、国際開発コミュニティに拠る伝統的ドナーの、国際開発規範の形成に占める圧倒的な優位が浸食されている。

この環境変化は、日本にとってプラス・マイナス両面の複雑な影響を持つが、石川が強調した「アジアの開発経験の活用」にとっては有利な条件が少なくない。ここでは三つの点に注目したい。第一に、日本はアジア諸国と共に、これまで蓄積してきた「公的部門と民間営利部門の連携」に関する知見を提示することができる。公的部門と民間営利部門の連

携には「光」（相乗効果による正の外部性）と「影」（癒着による負の外部性）が併存するが、途上国世界にはインフラ援助と直接投資の結合に対する高い期待が見られ、「光」の部分の意義は広範な理解をえている。アンタイド調達条件の確保、日本企業の便益に直結したインフラ計画の排除などを通じて影の部分の克服に留意しつつ、国際社会の論議を主導したい。第二に、台頭するアジア・ドナー（特に中国とインド）と日本は、経済協力アプローチの基本的な特徴（政治的コンディショナリティへの抑制的姿勢、経済自立の重視、援助・投資・貿易の相乗効果の追求など〔下村 2013:174-183、異なった視点から Saidi and Wolf 2011:13-14〕を共有しており、既存の国際規範の代替案としての「アジアの主張」につながる可能性を秘めている。トップ・ドナーの地位から遠ざかり、援助予算の停滞が避けられない日本には、発言のインパクトの限界がある。この点を考慮すると、日本単独での「主張」の発信にこだわることは賢明な選択とはいえない。台頭するアジア・ドナーと連携して、日本の開発・援助経験の蓄積を「アジアの主張」に盛り込むことが現実的な選択であろう。第三に、日本を含むアジアの援助モデルの有効性とアフリカの開発にとっての意義が認識されるようになった（Manning forthcoming, Saidi and Wolf 2011:32）一方で、西欧の援助モデルの（特にアフリカでの）機能不全が、欧州の援助専門家から指摘されている（Eggen and Roland 2014:15-17）。この注目すべき環境変化は、伝統的な援助モデルを補完し代替する新しいモデルへの、有力な「市場」が存在していることを意味する。

'Beyond Aid'の時代が変わっても、石川の唱えた開発目標（「経済自立」）の政策含意の価値は失われていない。「国民経済の自立」と「途上国の人々の厚生」の二つの政策目標の双方に目配りし、二つの政策目標の間の相互補完、対立、トレードオフなどを意思決定過程に組み込みながら、開発・援助政策を形成する姿勢こそ、「アジアの主張」の軸として発信すべき政策姿勢といえよう。最後に、石川が一貫して「開発政策研究が研究者から疎んぜられた」という制約条件を痛感していたことを想起したい。石川の遺志を継承・発展させていくうえで、政策への関心の喚起が研究者の課題となるだろう。

引用文献

石川滋（1990）『開発経済額の基本問題』、岩波書店

石川滋 編（1996）『開発協力政策の理論的研究』、アジア経済研究所

石川滋（2000）「円借款政策の改善に関する私見—国際的な援助の見直しの動きに関連して」、外務省経済協力局有償資金協力課宛メモ、2000年5月22日

石川滋（2006）『国際開発政策研究』、東洋経済新報社

石川滋、原洋之介 編（1999）、『ヴェトナムの市場経済化』、東洋経済新報社

小川裕子(2011)『国際開発協力の政治過程 国際規範の制度化とアメリカ対外援助政策の

変容』、東信堂

外務省（2004）『政府開発援助（ODA）白書 2004年版～日本のODA50年の成果と歩み～』、外務省

小林誉明（2010）『『見える』ものだけが援助の成果か—変化の媒体としての石川プロジェクト—』、青山和佳・受田宏之・小林誉明編『開発援助がつくる社会生活 現場からのプロジェクト診断』、大学教育出版

下村恭民（2011）『開発援助政策』国際公共政策叢書 19、日本経済評論社

下村恭民（2013）『『アジア型援助モデル』の可能性』、下村恭民、大橋英夫『中国の対外援助』、日本経済評論社

ジョージ、スーザン&ファブリッチオ・サベッリ（1996）『世界銀行は地球を救えるか 開発帝国五十年の功罪』、朝日新聞社（Susan George and Fabrizio Sabelli, *Faith and Credit The World Bank's zio Sabelli, Faith and Credit The World Bank's Secular Empire*, Penguin Books, 1994）

ベトナム投資計画省・JICA(1996)『ヴィエトナム国市場経済化支援開発政策調査報告書』第1フェーズ、第1巻、ヴィエトナム社会主義共和国投資計画省、日本国国際協力事業団、1996年8月

Brant, Philippa (2014), “China’s Foreign Aid: New Facts and Figures”, *The Interpreter*, Lowy Institute, July 8, 2014

DAC (2003), “Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Japan”, December 2003

Eggen, Oyvind and Kjell Roland (2014), *Western Aid at a Crossroads The End of Paternalism*, Palgrave

Fishlow, Albert and Catherine Gwin (1994), “Lessons from the East Asian Experience”, in Albert Fishlow et al, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Overseas development Council

IMF (1993), *Viet Nam –Reform and Stabilization, 1986-92*, IMF Working Paper, May 1993

Kitano, Naohiro and Yukinori Harada (2014), *Estimating China’s Foreign Aid 2001-2013*, JICA-RI Working Paper No.78, June, 2014

Kobayashi, Takaaki and Yasutami Shimomura (2013), “Aid Volume in a Historical Perspective”, in Yasutami Shimomura and Hideo Ohashi (eds.), *A Study of China's Foreign Aid An Asian Perspective*, Palgrave Macmillan

Manning, Richard (forthcoming), “OECD-DAC and Japan: Its past, present and future”, in Hiroshi Kato, John Page, and Yasutami Shimomura (eds.), *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Palgrave Macmillan

Nelson, Joan with Stephanie Eglinton (1992), *Encourging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*, Overseas Development Council

Nelson, Joan and Stephanie Eglinton (1993), *Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality*, Overseas Development Council

OECD (1991), *Issues Related to the World Bank's Approach to Structural Adjustment: A Proposal from a Major Partner*, OECD Occasional Paper No.1, October 1991 (海外経済協力基金「世界銀行の構造調整アプローチの問題点についてー主要なパートナーの立場からの提言」『基金調査季報』、第 73 号、1992 年 2 月)

Page, John (2015), “Comment on Japan's Foreign Assistance” (e-mail), January 17, 2015

Page, John (forthcoming), “The East Asian Miracle and Development Policy: A Twenty-Year Retrospective”, in Hiroshi Kato, John Page, and Yasutami Shimomura (eds.), *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Palgrave Macmillan

Saidi, Myriam and Christina Wolf (2011), *Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners?*, OECD Development Centre Working Paper No.302, OECD, July 2011

Shimomura, Yasutami and Wang Ping (2015), *Chains of Knowledge Creation and Emerging Donors*, JICA-RI Working Paper No.88, JICA Research Institute, March 2015

Shiratori, Masaki (1998), “Afterword to the Japanese Translation of the World Bank Report *The East Asian Miracle*”, in Kenichi Ohno and Izumi Ohno (eds.), *Japanese Views on Economic Development Diverse Paths to the Market*, Routledge

World Bank (1992), *Viet Nam: Restructuring Public Finance and Public Enterprises An Economic Report*, Report No. 10134-VN, The International Bank for Reconstruction and Development, April 1992

World Bank (1996), *Russia Federation Toward Medium-Term Viability*, The International Bank for Reconstruction and Development

インタビュー

トラン・ヴァン・トゥ早稲田大学社会科学総合学術院教授、2013年9月10日

Vo Hong Phuc, Former Minister of Planning and Investment of the Socialist Republic of Vietnam, November 20, 2014