

世界の国際協力と日本の国際協力

石川 滋

2008年6月

1. はじめに

最近ある学生グループと話をする機会があり、彼らから「われわれに比較的遠い欧米の国際協力の概要とともに、とくに日本の国際協力と欧米のそれを比較し、共通点や差異について紹介してほしい」との要望をうけた。私はこの国際協力という言葉にとりあえず、「先進工業国から開発途上国に対して供与される開発促進のための支援」と定義して出発し、次の三つの問題を考察することで、要望に応えたいと考えた。

第1は、現代における先進工業国と途上国との「経済的相互依存関係」を、最も包括的に、また歴史的にも意味のある長さの期間において把握し、その中で上の定義の国際協力と並んで、経済的収奪や植民地支配のような“正(値)でなく負(値)の国際協力”と評価される先進工業国側の行動がどのような形で混在しているか、を考察することである。この問題を考察するには、ノーベル平和賞をうけた故サイモン・クズネッツの「近代経済成長」(Modern Economic Growth・略してMEG)という分析枠組みとそれに拠る分析を参照することが賢明だと思われる。いまそれでいくと、産業革命期に始まり、現在なお進行中のMEG時代においては、途上国が正の国際協力を得たのは第2次大戦後の僅か半世紀の期間にすぎず、他のほとんどの時期には、途上国は主に大国の植民地として収奪され続けた。

第2は、先進工業国が正の国際協力を行った第2次大戦後のこの比較的僅かの期間における日本の国際協力を他の工業国のそれと比較しながら評価することである。この期間のはじめ、日本は植民地を失った敗戦国として再出発した後、刻苦勉励して輸出大国となり、蓄えた外貨を国際協力、特に公式定義における「政府開発援助」(ODA)に回した。1990年代には世界のトップドナーとなった。その日本は2001年以後トップの座を降り2007年には米英仏独の後塵を拝して第5位となった。しかし比較評価は国際協力の金額からよりもむしろ、それぞれのドナーが各時期において担ってきた国際的責任を基準として行うことが望ましい。この意味で言えば、賠償・準賠償を前史とし1960年代はじめに正式発足した日本の対外援助体制が、はじめ国別に供与するODAの項目決定を相手国に委ねる「要請主義」に拠ったことは、国内での持続的な批判にも拘わらず、正当性があった。ODAの主な供与対象は日本が植民地化し、また太平洋戦争で損害を与えた国々の所在する東アジアであり、そこにはまた、開発のスタート以前にいたるとはいえ、勤勉な国民と高い能力を備えた政府がすでに存在していたからだ。事実、日本の賠償とODAに東アジア諸国は敏感に反応し、復興と再建が促進された。

しかし1990年代以後の日本は、すでに東アジアではなく世界の途上国の開発に責任をもつ援助大国である。援助額が第5位に下がっても援助大国としての責任は変わらない。ただし、援助の環境は変わった。東アジアだけでなく、世界の途上国が変化し、開発フロンティアもサブサハラ・アフリカに移った。世界の政治経済体制も激動した。小文の比較は、この90年代以後を対象として行いたい。

第3には、考察の視点を以上のマクロからミクロに切り替え、国際協力の最前線での日本人関係者の活動を、狭いながら、私の経験に基づいて振り返ってみたい。得られる評価

は時に感動的でさえある。

2. 「近代経済成長」と途上国と植民地化

第 1 の問題から始めよう。クズネッツは、日本においても、国民経済の成長や発展を研究する多数の学者が指導を仰いだ大先生である。「近代経済成長」の枠組の体系的叙述は、1966 年出版の著書においてなされた。邦訳書は『近代経済成長の分析』上下二冊（東洋経済新報社）。訳者、塩野谷裕一は、自然科学者が自然の構造について語るような、クズネッツの精緻で価値中立的な筆致をよく伝えている。

この書物でクズネッツは、経済史の大きな流れが「エポック的革新」という概念で捉えられると言っている。「エポック」とは、歴史のある時期、ある中心において人間知識ストックの大規模な生産と集積が行われ、そこから比較的長い期間にわたり、独自の特徴を持つ経済成長が生み出され、かつ送り出されるような、特定の期間をいう。（例えば、15 世紀末から 18 世紀広範にいたる「商業資本主義エポック」やそれに先行する 11 世紀以後の「中世都市経済エポック」など。）18 世紀後半に始まり現在につづく「近代経済成長」(MEG)のエポックは、歴史の上で最新のエポックであり、それをもたらした「エポック的革新」は近代科学の登場とその経済的生産への広範囲の応用であった。MEG が英国においてもたらした産業革命やその後続国への波及過程についてはよく知られている。クズネッツの分析で注目されるのは、先進工業国における MEG の成長が外部から与えられた原動力についてである。かれは三つの源泉をあげている。

- (1) 先駆的工業国化国（英国）を別として、外部から取り入れ成長の糧となった世界的な知識ストック
- (2) 経済的資源あるいは財貨の国際的な流通 外国貿易（交換による）資本移動（貸借）贈与あるいは移民（一方的受取り）
- (3) 一国による他国の侵略行為 それによる特殊権益の獲得、植民地的支配あるいは完全な併呑

列記された三項にはウエイトづけがしてないが、大きな重みが（3）にかけていることは「大国が MEG の過程に参加した場合に持つ拡張的傾向」としてクズネッツが論じているところをみれば明らかである。その傾向の第 1 のあらわれは強制開国である。事例としてペリー提督による日本開国の強要があげられる。第 2 に成長に伴う対外拡張の異なる型として国境を越える領土の拡張があった。日本は中国・ロシアの領土を奪い、「最後には米・英に戦争をしかけた。」第 3 に広大な後進国地域に対して植民地的地位を強要する対外拡張が行われた。特にアジア、アフリカ地域でそうである。1950 年ごろの統計で全植民地人口は 3 億 8,500 万人、それは世界人口の 3/10 に相当した。中国の主権は第 1 次大戦以後も制約されており、半植民地状態にあったので、それを加えるとすれば、植民地人口は世界の半分以上に及んだ。

植民地支配は第 2 次世界大戦後、統治体制として衰退したが、旧植民地本国がその物的精神的後始末をどうするのかの問題は、それぞれの国に残されている。ここでは英国の現労働党政が 1997 年の発足にあたって発表した『国際開発白書』がその国際開発探求の鍵的課題は、「植民帝国」の体制から独立国家により構成される世界への移行を統御するにある

と述べていることだけふれておきたい。

3. 「政府開発援助」の国際比較

第2の問題に移り、90年代以後における主要ドナー（日、米、英、世界銀行に絞る）間の国際協力について比較する。はじめに米国からみよう。そのODAプログラムで特筆すべきものは、2001年9月11日に同時多発テロに対応してブッシュ大統領が創設を約束した年間予算50億ドルの「ミレニアム・チャレンジ・アカウント」(MCA)である。

アメリカのODAをほぼ一元的に管理してきたAID(国際開発庁)は、冷戦終了後その防衛支持的色彩を薄めたが、対象こそテロ防止に変わったとはいえ、ここでその色彩が蘇ったかのようである。新設のMCA予算は、グッドガバナンス、人材育成(保健・教育)、健全な経済政策という3分野で強いコミットメントを示した国に超重点的に配分される。これらの国では、国際テロが育成される土壤が除去されているというわけだろう。超重点配分のために必要であっても予算が届かない国に対しては、AIDの役割の見直しを行いMCAの機能を補完させるという。

世界銀行は元来アメリカ政府財務省を經由してその影響力が行使されている国際開発銀行である。それは1995～2005年の間ウォルフエンソン総裁の下でつよい独自性を発揮したが、その際の活動の主軸は世界的な潮流となった途上国の貧困削減に置かれ、70年代半ばまで実際に戦略中心であった政府主導の大型インフラ・プロジェクトへの投資やそれを土台にする経済開発や成長は無視されたままとなった。ウォルフエンソン退任後、総裁人事は米大統領の政治色つよい任命に委ねられた。

このように(気懸かりな?)状況の下において、世界の援助コミュニティを事実上リードする役割を担うことになったと思われるのは、DFIDを管轄省とする1997年以後の英国労働党政府だと思われる。その援助戦略は前述の「国際開発白書」(1997年)に詳述されているが、要約して言えば、援助供与にコンディショナリティ(政策改訂条件)をつけて開発のため必要な改革を迫る世銀の手法でなくて、供与相手国が成長と貧困削減の目的にコミットし、かつその政策実施能力が適当だとみられるときには、それを一人前のパートナーとして扱いODA援助としてはセクター単位あるいは一般財政支援を与えるだけで、具体的利用方法には立入らないのである。これはかつての植民地統治が、フランスの同化政策をベースとする直接統治方式であったのと違い、大部分を原住民に任せる間接統治方式であったのと同じ英国スタイルだといえよう。英国はこの戦略を今や“開発援助の最後のフロンティア”となったサブサハラ・アフリカに導入する果敢な実験を行い、試練とともに経験を積み重ねている。DFIDが示すその最新のアフリカ開発シナリオは、複数政党が育ち、政権の交替が可能となる形での選挙による競争が行われるように、欧米流の民主主義が育つことを重要な前提としている。民主主義が育って始めて政策立案の自立性・有効性が増大し、困難な経済社会の構造問題も解決の可能性が与えられるという。しかしそのシナリオが成功した国はまだ見当たらない。

援助大国となった日本が担うべき責任は、2007年度の日本政府の開発援助白書(『日本の国際協力』)に転換期の課題として詳しく書かれている。ここでは上記のような動きを示している英国政府との協力というトピックを考えてみよう。とりわけ大国として今や日本も直面しなければならなくなった最後の開発フロンティア・アフリカ支援に関連してである。私はここしばらくの間、西アフリカ中心にアフリカ研究を進めているが、得られた知

見の 1 つとして、開発主義の伝統の下ではあれ、先行した開発の結果、教育が向上し、中間階層が育ち、その要求によって政治の民主化が進展するという東アジアの経験が、DFID の構想する成功未確定なアフリカ・シナリオとの相互比較・相互学習の材料となりうると考えた。東アジア諸国は以前は援助の主要相手国だったが、大国となった現在ではそこの援助や開発の経験を新しい開発フロンティアに伝えるのが役目となる。

4. 日本人の援助スタイル

第 3 の問題に移る。参照したい私のかつて自ら体験し、あるいは見聞した好ましい援助最前線の日本人スタイルに二つの種類がある。ひとつには援助相手国が直面している困難な課題について、共に考えて答えを出そうという姿勢であり、いまひとつは援助プロジェクトの実行を通じて、知らず知らずのうちに、日本的な“適正技術”や“経営ノ・ハウ”の発見と普及を行っていることである。

第一点。私は、1995 年から 2001 年にかけて、ベトナムの五ヵ年発展計画の立案実施につき助言する日本人アカデミック・グループの主査として参加したが、ベトナムに出先をもつ国際開発機関の各代表を招いて共同でベトナム計画省相手の会議を開いたとき、彼らのベトナム側スタッフに対する発言が、題して、“迷える羊”に対する説教のようだったことに強い印象を受けた。われわれは助言の前提として“日越共同研究”でいき、助言そのものも共同で行うことを主張した。時間がかかったが、その中から信頼と友情が生まれたと思う。

日本的な“適正技術”の伝播に感銘を受けたのは、特に、1993 年にエジプトのナイル河デルタ地帯に日本の無償資金協力で設置された「農業機械貸出センター」および「米作機械化センター」(これ農業機械の操作・品種改良などのための技術指導を目的とするプロジェクト方式技術協力を含む)を訪問したときのことだ。両機関のいずれでも、農業機械の修理保全部門で、破損または磨耗した機会を解体し、まだ使用に堪える部品・構造部品を取り出し、新しい簡易化機械として組み立てて再利用される慣行がほとんど確立されていることを教えられた。このことは農業機械化の現場技術者のうち日本で研修を受けたものの多くが送り込まれる「JICA 筑波国際農業技術センター」の農業機械化教育方針と密接に関連している。その農業機械化設計コースでは、日本の小型農機具を手本とし、出身国の国場や社会経済の条件を考慮に入れて適応改良し、新しい農機具の設計、試作、性能試験の形でまとめさせる方法を採用していた。

このような援助最前線で働く日本人の活動スタイルや伝播されている日本的慣行は、マクロ・レベルでの日本の役割が大国化とともに変わっても、そのままであって欲しいものである。

(注) 小文の参考資料として次の 2 つの拙文をあげよう。

1. 『成長と貧困削減の途上国援助 アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために』2005 年 3 月政策研究大学院大学 GRIPS Development Forum Discussion Paper No.10.
2. 『アフリカ型と東アジア型の開発(制度)モデル比較 日・英間国際開発政策の相互学習を目指して』2008 年 3 月、国際開発高等教育機構(FASID)、Discussion Paper on Development Assistance No.13