

日本のODA政策体系の 過去と現在と未来

荒木 光弥
Araki Mitsuya

戦後日本の悲願は「国際社会への復帰」であった。その第一歩が日本のアジアとの信頼回復による関係修復であった。その意味でも、戦後賠償は独立間もない東南アジア諸国の新しい国造りに大きな役割を果たし、日本と東南アジアとの関係において将来への大切な布石になった。

しかし、戦後賠償は一種の義務行為であって、新生日本の打ち出すアジア政策ではなかった。ところが、1954年の後述する「コロombo・プラン」という国際援助組織への加盟には、アジアとの信頼回復を積極的に進めていくという日本政府の政策意図が込められていた。

そのコロombo・プラン加盟はわが国の政府開発援助（ODA）の嚆矢となった。そして、「外交の手段」としてのODAが始動したのである。当時の日本は貧乏だった。しかし、それにもかかわらず、世界銀行から借金しながら戦後賠償を履行し、一方で、コロombo・プランに加盟して技術協力のノウハウを学習しながら独自のODA政策を展開したのである。当時の日本人の熱気が伝わってくるようである。こうして日本は1956年に念願の国際連合加盟を果たし、日本の「国際社会への完全復帰」がかなえられたのである。

なお、コロombo・プランは1950年に昔のセイロン、今のスリランカの首都コロomboで開催された英連邦会議で提案された開発計画で、戦後の南および東南アジアの経済開発の良きモデルになった。

日本のODAは、その初期においてアジアへの賠償援助で学習し、1955年のコロombo・プラン加盟で基礎を固め、本格的な援助システムを整えた。ちなみに、1955年度の一般会計ODA予算は技術協力（研修、専門家派遣）で3840万円であった。円借款協力が開始されたのは1958年のインド借款からである。

「外交の手段としてのODA」の役割

人々はよく「ODAは役に立っているのか」という疑問を投げかける。実に漠然としている。答えようがない。その場合、ODAが「外交の手段」であることを知らないケースが多い。そこで、いくつかの例を挙げてODAの60年を振り返りながら、

「外交の手段としてのODA」の意義（役割）や成果などを考えてみたい。

(1) 国交正常化への潤滑油としての役割

すでに述べたように、戦後の賠償が東南アジア諸国との国交正常化への第1ステップであった。国交正常化によって日本と東南アジア諸国との政治・経済・文化交流が盛んになったことは言うまでもない。

ところが、近隣外交としての国交正常化が難航したのは韓国と中国であった。韓国とは、1965年の日韓基本条約の締結に続く「財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定」に基づく無償資金3億ドル、有償資金2億ドル相当を10年間にわたって供与することが決められて国交正常化した。ODAに、国交正常化を軌道に乗せる役割があったことを証明している。

中国とは、1978年に日中平和友好条約が締結され、1979年に「対中経済協力（第1次対中円借款）協定」が結ばれる。筆者は1980年5月に、対中経済協力第1号となった北京—秦皇島（渤海湾）間の鉄道電化、複々線化と秦皇島港湾開発を取材した。また、人民大会堂で谷朴副総理にインタビューした。政府高官も秦皇島の港湾現場も実に打ち解けたムードだった。日本のODAに感謝していた。

当時の中国は暗い文化大革命の直後だけに、中国に開発資金を提供する国はどこにもなかった。日本が先陣を切って開発資金を供与し、その後、世銀が借款を開始した。このように、ODAは国交正常化を後押ししている。対中借款は主に鉄道、地下鉄、港湾、電力といった基本的なインフラ部門に投入され、間違いなく中国の経済発展の基礎づくりに一役かった。

(2) 「平和外交」の手段としての役割

「ODA大綱」でも非軍事を掲げて平和主義に徹している。最近、ODAはフィリピンのミンダナオ和平、ミャンマーの平和的な国家統一を阻害している少数民族問題で重要な役割を果たしているが、その前はイラク、アフガニスタンの復興援助に関与し、平和外交としての旗を打ち立てている。また、2000年の湾岸戦争後の紛争周辺国援助も平和外交に入るだろう。さらに、人道援助としてシンボリックな活動と言える地震、台風などの災害緊急援助・復興援助も平和外交のジャンルに入る。

(3) 「国連外交」におけるODAの役割

日本が国連安全保障理事会の常任理事国入りを目指す国連改革では、日本の提案に賛成投票する友好国（票田）を増やす必要がある。まずはアフリカ45カ国との友好関係を維持することが最大の外交目標になる。1993年10月に第1回の東京アフリカ開発会議（TICAD）を開催し、2013年に第5回TICADを開催している。最近の対アフリカ援助は「官民連携」が主流で、ODAと民間が協力してアフリカ投資を促進し、雇用の拡大を目指すことを特徴にしている。

(4) 米国のアジア外交を助けるODAの役割

これは1950年代から60年代にかけてのベトナム戦争にさかのぼる。時のジョンソン米大統領はベトナム戦争を引き継ぎ、南ベトナム政権を擁立させて、1965年に北爆（ハノイ）を開始する。これで戦争は泥沼化する。米国は戦争を有利に進めるためにも、東南アジア諸国の経済発展に寄与し、国の安定を維持する必要から「東南アジア開発構想」を提案する。当時の日本政府は沖縄返還交渉との兼ね合いもあって、米大統領の要請を実現すべく1966年、東京で第1回の「東南アジア開発閣僚会議」を開催する。これが大きな契機となって1967年に先発5カ国による政治的色彩の強い東南アジア諸国連合（ASEAN）誕生へと結実していくのである。

さらに、日本の根回しで1966年にはアジア開発銀行も設立される。このように米国のアジア政策のうち東南アジア経済開発で主役を担ったのは、日本のODAであった。

(5) ASEAN外交におけるODAの役割

すでに述べたように、ベトナム戦争時代の「東南アジア開発閣僚会議」がASEAN成立の萌芽になった。ASEANは1976年、第1回首脳会議を開催して、連帯と協力を強化する。そして、いくつかの分野で工業化共同プロジェクトの推進を決め、日本に援助を求める。

翌年のASEAN首脳会議に出席した福田赳夫首相は、五分野のASEAN域内工業化プロジェクトへの10億ドルにのぼる資金・技術協力をコミットする。その後、有名な「福田ドクトリン」が発表される。大きな特徴は「軍事大国にならない」であった。

最後に、ODAの歴史的成果をひとつ挙げるとしたら、筆者持論の東南アジアにおける「ジャパンODAモデル」である。これは貿易・投資・経済協力（ODA）の“三位一体協力”である。日本は賠償援助をテコにして、東南アジア市場で日本製品のブランド力を高めて、貿易を拡大していった。日本のODAは、東南アジアにおいて国家の根幹をなす経済社会インフラ建設と人材育成を支援し、海外からの投資環境を整えることにも貢献する。東南アジアの各政府は洪水のような製品輸入に高関税をかけて、貿易バランスをとろうとした。日本企業は、その高関税に政策誘導されるように、東南アジアへ企業進出して、日本からの輸入品を代替するかたちで現地生産を始める。日本のODAによるインフラ整備は東南アジアの「輸入代替産業」を開花させる起爆剤になったのである。現在、こうしたアジアの経験をアフリカに、と呼びかけられているが、貿易・投資・経済協力による三位一体協力体系は、東南アジア特有の歴史のなかで培われたもので、普遍性がきわめて希薄であるとされている。しかし、筆者は、三位一体協力は今ではアフリカ開発にも応用可能ではないかと考え始めている。

わが国ODA政策のあるべき姿のひとつ

日本を取り巻く国際環境は、内にあっては財政難、外にあっては新興国の追い上げによる世界のパワーバランスの変化に直面している。

こうした条件下で考えられる未来型ODA政策のアイデアを1つだけ言えと言われれば、これまでのような「財力」重視型ではなく、「知力」を根幹にした政策協力と影響力をもつ人材育成に座標軸を置くべきと答えたい。これは島国日本のこれからの生き方とかかわってくる。筆者はヒューマン・ネットワーク（人脈）の国際的な構築が日本の将来を左右すると考えている。幅広い国際人脈づくりには、政策意図をもって戦略的に人材育成協力政策を推進する必要がある。たとえば、あらゆる分野の政策形成協力、科学技術の研究開発協力、法整備や産業規格整備協力などが考えられる。そのうえで、これら途上国人材との連携ネットワークを重層的につくりあげていくことを提案したい。

あらかき・みつや 『国際開発ジャーナル』主幹
<http://www.idj.co.jp>
araki@idj.co.jp