
日本の対外援助政策と国益

プルネンドラ・ジェイン

Purnendra Jain

はじめに

政府対外援助は国益の追求と密接に関連している。国の政策として、各国の政府が自らまたは間接的に援助を実施しているのは、このためである。政府は対外援助を国庫から支出する。そのため、競合する国内のニーズがすでに国家予算を圧迫している場合、公的資金を海外に「供与」しようとなれば、政府は自らの行動を正当化する必要がある。「援助」(aid/assistance) という語には、他者の福利への配慮という動機が込められている。援助とは困っている人を助け、支え、救済することであり、援助者の寛大さを示すものである。しかし、政府が「いつ、どこで、誰に、何のために」対外援助資金を支出するのか、その地政学的背景を慎重に検討してみると、決定的な特徴が明らかとなる。政府が対外援助を行なうのは利他主義からだけではない。被援助国側のニーズや利益と並んで、あるいはそれとは関係なく、国益に資することが常に意図されているのである。

本稿では日本の対外援助政策について考察する。国内・国際政治のコンテキストのなかで対外援助を「いつ、どこで、誰に、何を、なぜ」実施しているのか、その例を挙げながら、日本の対外援助が自国民にも裨益すべく、どのように国益に資するかたちで行なわれているのかをみていく。本稿での議論が示すとおり、長年、対外援助は国内・外交政策上のニーズに合わせて、複雑さを増す国益に寄与するよう使われてきた。日本は国際的な軍事行動への参加を制限する「平和憲法」の下、国際プレーヤーとして関与できる場が限られている。そうした状況が、援助国と被援助国の双方に象徴的で実際的な成果をもたらす万能策としての対外援助を後押ししてきたのである。まず曖昧な「国益」「対外援助」という概念を明確にし、考察に資する背景情報として日本の対外援助計画の概要を示す。次に計画の種類、実施時期、供与先が指し示す日本の対外援助政策の動機を検討する。全体として、これまで以上に重要性を増す政策手段として、対外援助が日本の総合安全保障上の経済的、外交的、戦略的目的の追求にどう用いられてきたかをみていく。

1 国益と対外援助とは

援助国の政治指導者は、対外援助に国費を充てることを正当化するために「国益に資する」という漫然とした表現を用いる。対外援助が国益に利用されることはこの分野の論文では広く認識されており（例：USAID 2002; Hook 1995; Gordon 1983）、対外援助に関する Hook の国際比

較研究に至っては、両者のつながりは「ほとんど自明である」としている (Hook 1995, p. xi)。にもかかわらず、国益の意味はいまだ概念的には固まっていない。概念の探究は、国際関係学の文献ではパラダイムに沿った理論的枠組みを用いて厳密に行なわれる。国家を中心に考える現実主義的な研究では、対外援助を本質的に自国の領土を守るための国家の動きとして把握し、リベラルな学統では、対外援助など政府の計画によって実現する公益や国益を「ある種の私益の総和」と捉える (Krasner 1978, p. 28)。

本稿では、国の対外援助政策に関連する国益は国家が追求する目的であるとの Krasner の考え (Krasner 1978, pp. 5-6) を採用する。したがって本稿で「国益」とは、日本の援助政策の決定者が定めた政策目的のことを指す。日本ではこれまで援助政策において目的を立案・実施する中心的な役割は高級官僚が担ってきた。だが近年では政治指導者が政府開発援助 (ODA) 方針の決定・策定でいっそう大きな役割を果たし始めている。すべての国家政策に言えることだが、内外の環境変化に対する政策決定者の見方は、国益や公益に最も資する政策目的・優先政策の考え方に影響を与える可能性がある。したがって本稿では、日本の対外援助の供与先、種類、規模が長期的にどう変化し、また援助を実施する際の国益が長期的にどう変わってきたのかをみていく。

長年、援助に関する日本の論文は、日本の対外援助と国益の追求との「自明な関係」に触れるのを避けてきたきらいがある。援助国の多くの指導者同様、日本の政治指導者も、対外援助は被援助国の利益やニーズに貢献しながらも、主に国益のためであるという姿勢をみせないようにしてきた。しかし近年、日本経済が停滞するなかで、一部の指導者は日本の対外援助を主に国益に資するためと公然と認めるようになってきている。例えば2002年の自由民主党の報告書は、2003年の「ODA大綱」の見直しでODAを「国益に基づいて再定義すべきである」という与党の立場を表明した (Sunaga 2004, p. 5)。しかし「国益」という語に対する主として非政府組織 (NGO) からの反発を受け、「ODA大綱」の最終文書では、日本のODAは「我が国の安全と繁栄の確保」に資すると同時に「国際社会の平和と発展に貢献」するとされた (GOJ 2003, p. 2)。つまり、利他主義と国益が同列になったのである。さらに最近の例としては『Enhancing Enlightened National Interest』(原題『開かれた国益の増進』)と題された外務省の2010年の英文報告書 (MOFA 2010) がある。「enhancing」「enlightened」「national interest」が何を意味するのかこの文書では不明瞭なままだが、明らかなことは、国家予算が逼迫するなか、政府が国民に対してその税金を原資とする多額の対外援助支出の正当性を示す必要があると認識していることである。その6年前に須永 (Sunaga 2004, p. 4) はODA関連の資金不正流用その他の不祥事が明るみになったことで、ODAに対する国民の支持がいかに落ち込んだかを明らかにしている。

対外援助という日本の国際活動の重要な側面に関して日本人による研究が増えているが、そこにも日本のODAと国益との関係について厳密な分析を避けようとする同様の傾向がみられる。例外としては、明確なつながりのある事例を論じた平野 (Hirano 2012) や日本の援助の目的は国の利他と利己の間にあるとした松本 (2014) の研究などがある。本稿では、日本の対外援助は、主として日本の広い意味での国益のために国の代表者が立案・指揮する明確

な国家政策を通じて行なわれる——と論じることで、援助の学術研究に寄与したい。日本の援助を学問的観点から本格的に取り上げたRix（1980）の重要な研究にもあるように、援助政策に分権的アプローチをとるということは、関与している省庁のいずれも完全には「国益」を代表していないことを意味する。すなわち、国家的な目的に関する「政府としての」見方が欠けているのである（Rix 1980, p. 35）。しかし、恒川（Tsunekawa 2014, p. 5）が論じているように、政策が分権化され、連携が欠けていても、援助政策に対する各省庁の貢献は総体として国益に向かって動いている。特に1990年代初頭からの日本経済の長期低迷を背景にこの20年余り行なわれてきた援助政策の運営・実施体制の合理化は、現在、全体的な政策目的とそれによる国益追求の強化に一定の成果を生んでいる。2014年の『OECD Peers Review: Japan』（OECD開発協力相互レビュー：日本）は、援助プログラムの多くに全政府的アプローチがとられていることを示している（OECD 2014）。これは戦略上の重要政策課題が山積している状況を考えると、大きな成果である。

2 日本の対外援助政策の概要

日本の援助協力は60年の歴史を有しているが、その発端は日本に戦争賠償金の支払いを義務付けた1951年のサンフランシスコ講和条約までさかのぼる。日本は1954年、世界銀行の被援助国でありながら、アジア太平洋地域の国際開発援助機関であるコロンボ・プランに加盟し、ささやかな対外援助協力を開始した。日本経済の成長とともに援助予算は増加し、計画、目的、地理的範囲も拡大した。日本は1961年には経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）に、そして1964年にはOECD本体に加盟し、西側の先進援助国の一員となったが、無償援助よりも円借款を重視する独自のスタイルを維持した。1990年代、日本は世界最大の援助国となり、約10年間その地位にいたが、やがて経済が低迷するとその座から滑り落ち、2013年のDAC援助国ランキングでは4位／5位となった（OECD 2014, p. 16）。しかし2013年のODA総額（誓約ベース）は118億米ドルに上るなど、日本は今後も重要な援助国であり続ける可能性が高い。

援助は依然として日本の重要な外交政策手段のひとつとなっている。その目的は日本の国益に資するいくつかの分野に分けることができる。当初は商業的・経済的利益に重点が置かれていたが、次第に戦略上の目的がしっかりと埋め込まれるようになってきた。日本は地域においても世界においても非常に重要なプレーヤーとして、また「援助大国」として、友好だけでなく（時に非難を受けながらも）名声を得るための外交手段として援助を利用してきた。援助には広義の意味での国の安全保障という言葉が織り込まれたが、近年ではそれに「人間の安全保障」も含まれるようになってきている。これまで日本の援助論では防衛関連活動への支援をタブー視してきたが、現在では援助政策に余地が生まれ、2014年内に公表予定の「改定ODA大綱」では安全保障と防衛関連の援助協力がこれまで以上に確実な地位を得る可能性が高い。以下では、日本の援助政策によって実現した、もしくは実現しつつある国益、そしてこれから実現する可能性の高い国益を検討する。具体的には、経済的・商業的利益、外交的・戦略的利益、安全保障・防衛上の利益、その他の利益についてである。

(1) 経済的・商業的利益

日本はアジアの被援助国を対象に主に商業的意図から援助をスタートした。当初は日本から物資や役務の提供が行なわれたが、やがてタイド（ひもつき）の円借款が中心となった。Rixは、援助は日本が発揮できる対外経済政策として欠かせない要素であるばかりでなく、「開発途上国との関係で日本が利用できる唯一の外交的武器」であったとしている（Rix 1980, p. 11）。この見方は適切である。経済を重視した援助の姿勢は日本語の用語からもみてとれる。政府文書では「援助」という語の代わりに、海外への賠償、技術協力、民間企業に対する政府援助を表わす「経済協力」という語を用いていた（Rix 1980, p. 24）。

こうした考えは互恵に根差している。援助政策は、鉱物・エネルギー資源など、日本の産業発展に欠かせない原材料の供給につながるだけでなく、アジア諸国には経済発展をもたらし、それがさらに日本製品の市場と日本の民間企業の投資先を提供する。1958年に行なわれた最初のインド向け円借款には、誕生間もない日本の鉄鋼業向けにゴアで鉄鉱石を開発するという明確な目的があった。Lancasterが論じているように、国ごとの配分先や用途を決定するうえで商業は主要な役割を果たし、日本の援助は建設、エンジニアリング、コンサルティング会社を中心に日本のビジネス界が大半を実施した（Lancaster 2007, pp. 110–111）。〔被援助国からの求めに応じる〕「要請主義」重視の政策の下で、日本企業は被援助国に代わり日本の援助省庁にとって魅力的なプロジェクトを準備するようになり、プロジェクトが承認されれば、その企業自らが実施を手がけ、自社に直接的な利益を呼び込むのである。日本が対外援助において経済政策上の目的を達成できたことは、既存の研究論文でも実証されている（例えば、Arase 1995; Arase ed. 2005）。

日本の政策決定者は、日本の二国間援助に商業的な動機があることを否定も肯定もしなかった。「自助努力」という日本の旗艦政策は、大規模インフラ整備によって被援助国の経済が成長し、それが浸透（トリクルダウン）効果によって被援助国の貧困削減に資するという考えが前提になっている。しかし援助予算が増加するなかで、日本がタイド援助によって経済利益の大半を日本に還流させているのではとの国際社会の懸念が強まったので、日本は調達先を日本企業に限定する大型ODA案件を徐々にアンタイド（ひもなし）化し、地元企業や海外企業（日本の請負企業と協力関係にある欧米企業が中心）の入札参加を認めるなど、援助政策を修正した。

日本は、1968年に世界第2位の経済大国となったことから明らかなように、1970年代初頭には成功物語の主演となっていた。1980年代の国際社会における日本の経済力は内外の環境に変化をもたらし、日本の外交政策におけるニーズも変化した。1980年代後半には日本のODA案件の大半はアンタイド化され、大手日本企業のなかにはODA案件に興味を失うところも出た。さらに、今や地域経済大国化した日本の国際社会における立場も変容した。日本の対外援助政策における経済利益追求の姿勢が甚だしいとの内外の批判を受け、日本政府はどうすれば援助協力が以下に論じる他の国益に資することができるか検討し始めた。日本の二国間援助における経済的目的は、1990年代の早い時期にはその重要性はある程度失われていたものの、決して放棄されたわけではなく、円借款を通じた経済的国益の追求は依然として日本のODAの中軸を担っている。日本経済は再成長に向けて悪戦苦闘し、日本の強力な隣

国である中国は、経済的な勢いにより地域的にも世界的にもかつてないほど戦略的影響力を強めている。そうした新世紀に入り、円借款は実際に再び重要性を帯びてきているのである。

近年、日本の長引く景気低迷を背景に、ODAを再び日本の企業利益に結びつけるべきだという声が国内で出ている。日本の経済界も、アジア金融危機に対応するための特別円借款50億米ドルをタイド化するよう、政府に圧力をかけようとした(Lancaster 2007, p. 120)。政府は1990年代末から「本邦技術活用条件(STEP)」という新たなタイド円借款制度を通じて日本の先端技術の売り込みに努め、その結果、政府ODA案件での日本企業からの調達率は1999年の29%から2001年には38%へと改善した。日本の経済界は、政府は東アジア経済統合の進展と歩調を合わせてODAを日本の経済貿易政策にさらに取り込み、「明確な戦略と優先順位に基づき日本の利益と繁栄を確保」するためにもっと積極的にODAを活用すべきだと主張している(Sunaga 2004, p. 7)。松本は最近のミャンマーでの案件を事例にODAと日本の商業的利益との関係を検討し、再び日本のODAで広くみられるようになった傾向を明らかにしている(松本 2014)。援助政策の目的において、商業的利益が再び初期の重要性を取り戻そうとしている。背景には日本経済が長期低迷するなか、日本企業が海外に活路を見出そうとしている現状がある。日本企業にとって、ODA案件は常にその魅力を感じさせるものであった。

ベトナム、インドネシア、インドなどへの近年の大規模ODAは、大型案件を通じて日本企業に大きな商機をもたらしている。2012年から2013年の日本の援助の三大供与相手国として、この3カ国への支出はODA予算全体の約3分の1を占めた(OECD 2014)。初期の日本の援助協力と同様、大型の援助案件は、今後飛躍的な経済成長が見込めるこうした新興市場への参入機会を日本企業に提供するものである。だが、これらの国々は日本にとって単に経済的に魅力があるだけではない。戦略的にも重要なのである。

(2) 外交的・戦略的利益

上述のとおり、日本は対外援助を明確に自己の経済利益のために利用しているという批判が1970年代末から出てきたことを受け、日本政府はどうすれば援助協力を他の国益に資するようになれるか検討し始めた。こうして出てきたのが外交的・戦略的利益である。対外援助がこれらの利益に有益であるという認識は確かに時宜に適っていた。外交に関して言えば、援助は明らかに日本の外交上のニーズに沿って、友好親善を図ったり、地域的・国際的に一定の国への支持を表明する手段として利用されてきた。1980年代、Yasutomoは日本は援助を国家の威信のために利用し、首相が地域や世界の首脳会合の場で大規模支援を表明することで「PR効果」を最大化しようとしたと論じた(Yasutomo 1989-90, p. 501)。こうしたやり方は現在も続いている。例えば安倍晋三首相は、2013年5月のミャンマー訪問時に1900億円の債務免除に加えて新たに910億円の支援も表明した。日本政府はミャンマーが日本にとって戦略上重要な国であると認識するようになってきている。それは、ミャンマーの民主化が著しく進展していることや日本への天然資源の重要な供給国であるという点ばかりではない。アジアで中国が強力な存在感を示すなかで、中国との均衡にミャンマーが寄与できる可能性があるとみているのである。

日本がこのように国際外交の手段として援助を利用していることは、「お土産外交」とよく

称される。歴代の首相は海外での日本の傷ついたイメージを払拭しようと、公式訪問時に相手国に対して多額の支援を表明してきた。例えば福田赳夫元首相は1977年の東南アジア歴訪の際に、「福田ドクトリン」の一環として10億米ドルを超える巨額のODAの供与を表明している。この背景には1974年、当時の田中角栄首相の東南アジア歴訪時に大規模な反日デモや暴動が一部の国の首都で起きたことがある。巨額の支援を盛り込んだ福田ドクトリンの展開は、東南アジア諸国の日本に対する親善を醸成し、東南アジアにとって日本は真の友人であり、開発や経済成長のパートナーであると理解してもらうためであった (Lam 2013)。中国向けの特別円借款についても、通常の単年ベースではなく5年ベースで供与されたことなどから、片田はお決まりのお土産外交の一環だったという見方をしている (Katada 2010, p. 56)。

日本政府はさまざまな外交ニーズを満たす手段として対外援助を行なっている。例えば日本は2016年から2017年の国際連合安全保障理事会非常任理事国の座を狙っており、アジア・太平洋グループ枠の改選1議席 (任期2年) をめぐって2015年10月に国連で行なわれる選挙でバングラデシュと争う予定であった。日本は1978年の非常任理事国選挙でバングラデシュに敗れるという苦い経験をしているので、その轍を踏みたくないと思っていたのは確かである。このため、2014年3月に岸田文雄外相がバングラデシュを訪問し、5月には同国のシェイク・ハシナ首相が来日、新たなODAを含む経済援助を求めて首相や大物指導者らと会談を行なった。その結果、日本はインフラ整備のための経済援助として、4—5年で6000億円を追加供与することを約束した。他方、ハシナ首相は、2014年9月初頭に安倍首相がバングラデシュを訪問した際、予想されていたように (Rashid 2014)、バングラデシュが非常任理事国選挙の立候補を辞退して、日本の立候補を支持することを発表した。日本は対立候補なしで非常任理事国のポストを狙えることになったのである。

日本による援助の外交的利用のなかには、日本が国家安全保障を確保するうえで明らかに戦略的意味を有しているものもある。これは、特に政府が日本経済の繁栄に必要な資源を求めて援助を利用した1970年代後半頃から明らかとなった。資源確保が日本の国家安全保障の一部をなすという考えは、「総合安全保障」という概念にはっきりと示されている。日本がエネルギー資源の継続的確保に必死であった時期に中東や中南米の豊富な資源国への援助を拡大していたことは、これを如実に示している。

その一方、日本のODAは資源安全保障の枠を超えて、冷戦力学における戦略的ニーズに沿うかたちにもなってきた。日本は「負担の共有 (バードン・シェアリング)」という名の下に、安全保障上の主要なパートナーである米国が「最前線国家」と位置づけるパキスタン、タイ、トルコなどに安全保障・軍事目的の援助を振り向けてきた。また主要同盟国から「フリーライダー」「不公正貿易国」と厳しく非難され、外交・経済面で深刻な影響を受けた際には、米国の戦略的利益に資する目的に援助を振り向けた。こうして日本がODAを通じて最も重要な戦略的パートナーシップに機敏に対応できるようになったことは、国益にも適うものだった。

しかし、こうした責務も冷戦終結で一変した。1992年の「ODA大綱」にみられたように、日本が援助の目的について新たな考えを明確に打ち出す余地が生まれたのである。にもかかわらず、日本がODAで米国との同盟に資する戦略的利益があるとしたものは冷戦終結後も変

わっていない。その好例がアフガニスタン（2011年の第4位の供与相手国）とイラク（同、第10位）への巨額援助である⁽¹⁾。両国の援助供与相手国ランキングでの順位は毎年変動しているが、ともに伝統的な供与相手国でないにもかかわらず、近年は多額のODAを日本から供与されている。両国は米国の「対テロ戦争」キャンペーンでの戦略的重要性から、日本が援助をするにふさわしい国とされているのである。日本が往々にして米国の圧力の下でこのように米国の戦略を支援しているのは、日本が非武装憲法の下で他の同盟国のように軍事支援を行なうことができないためである。しかし、現在の戦略地政学的な環境において援助は外交的・戦略的目的のみに用いられるわけではない。日本は今や安全保障・防衛上の利益追求のためにも対外援助を利用しているのである。

(3) 安全保障・防衛上の利益

日本国憲法第9条は軍隊の保持を禁止している。したがって憲法の精神に照らし、日本のODAが軍事活動を伴う伝統的な安全保障・防衛とまず結びつかないことは当然予想できる。Yasutomoは1980年代末に、軍事大国ではなく「援助大国」としての日本の国際的地位の確立とともに、非軍事的な国家運営が軍事外交にとって代わったと述べている。このように、国家運営の一形態としての援助は戦後日本の平和精神を受け継いだものであり、この精神が「平和を愛する日本という『平和国家』のための具体的、実践的でグローバルな外交手段に援助を作り上げた」のである（Yasutomo 1989-90, p. 502）。実際、1992年の「ODA大綱」では、軍事目的での援助や大量破壊兵器の実験国への援助を明確に禁止し、民主主義や人権の促進に向けた援助を謳っている。

この趣旨は立派であるが、日本はこの大綱から自国の利益に沿ったものだけを選別し、実施してきた。日本は2003年6月、ミャンマーの民主化運動指導者アウン・サン・スー・チー氏の逮捕・拘留を受けてミャンマーへの援助を凍結した。日本が欧米諸国と政策で同調していること、「ODA大綱」を順守していることを行動で示すためである。しかし、同じ年に起きたインドネシア・アチェ州でのデモ隊に対する軍事行動に関しては、このような判断を行なわなかった。日本にとってインドネシアはミャンマーと同じ基準で判断するにはあまりにも大きく、あまりにも重要な国であるという戦略的な考えが大勢を占めたのである。また中国が民主化デモを軍事鎮圧した1989年の天安門事件や1995年の核実験の後も中国に対しては慎重な対応をとったが、インドが1998年に核実験を行なったときは厳しい姿勢で臨んだ。確かに日本にとって中国は経済的にも外交的にも重要な国であったが、当時のインドはそうではなかった。援助は罰するための道具だったのである。

現在、日本はODA予算を安全保障・防衛上のニーズに直接結びつく案件に充て、戦略パートナーを明確に支援している。日本政府は2012年4月の日米安全保障協議委員会（2+2）の共同発表で、日本は沿岸国への巡視船の提供などを通じて地域の安全を増進するためにODAを戦略的に活用していくと表明した⁽²⁾。この「安全」のための援助は2012年にベトナムとフィリピンに対して表明されたが、日本はすでにその何年も前からはっきりとODAを海洋安全保障の目的に利用している。例えば2006年6月にはインドネシアに対して海賊や海洋テロ、兵器拡散を防止するための巡視船の建造に19億2000万円の援助を行なった。この案件は、防

弾ガラスを装備した「軍用船舶」であり、「武器等」に当たる高速巡視船3隻を提供するためのものだった⁽³⁾。また、南シナ海で中国とフィリピンが対峙している状況を受けて、安倍首相は2013年7月、ODAの一環としてフィリピンに沿岸巡視船10隻を提供することに同意し、すべての関係国、なかでも中国に対し、日本のフィリピンへのコミットメント（Sato 2013）とフィリピンの領土保全を守るという明白なメッセージを送った。

日本が近年ベトナムを重視していることは特に注目すべきことだが、これはベトナムの経済発展という魅力もさることながら、それ以上にベトナムが歴史的にも今日的にも中国と対立していることが背景にある。この5年間に日本とベトナムは急速に関係を強化し、2014年8月には、南シナ海におけるベトナムの海洋防衛活動を支援するため、巡視船に転用できる中古船6隻を提供する意向を表明するまでになった。船はODAとして海上警察に提供される。『朝日新聞』の報道では、「日本の途上国援助（ODA）は軍事目的には使えないため、ベトナムは海上警察を軍から切り分ける組織改編を済ませた」とある⁽⁴⁾。日本は軍事面を含めてベトナムとの関係強化に乗り出し、2006年には防衛条項が盛り込まれた戦略的パートナーシップ協定に署名した。2014年になると、この協定はベトナム人民軍と日本の自衛隊の協力を含む「広範な戦略的パートナーシップ」へと格上げされている。安倍首相は日本がベトナムを戦略的に重視している姿勢を明確に打ち出し、2012年12月に首相に就任すると、2013年1月の初の外遊先にベトナムを選んだ。ベトナム側も、中国を牽制するために日本との戦略的パートナーシップに関心を寄せていることは明らかである。2010年の尖閣諸島中国漁船衝突事件を受けて中国が日本に対してレアアースの輸出差し止め措置をとった際には、ベトナムは日本にレアアースの共同開発を申し出た。2012年、ベトナムは日本からこの年最大のODA借款を供与されている。

ミャンマーの比較的新しい首都ネピドーに新空港を建設するための援助を再開したのも、日本政府が同国における中国の影響力拡大を懸念したことが一因である（Oishi and Furuoka 2003, p. 900）。ミャンマーが民主化に向かって着実に進むと思われるなか、日本のミャンマー重視の姿勢は今後も続く可能性が高い。資源国ミャンマーにおける存在感は今のところ日本よりも中国のほうが勝っている。このため日本は巻き返しの必要性に迫られているが、それにはODAとここ数年で構築されたビジネスネットワークを活用するのが最も効果的である（Słodkowski 2012）。

以上の例から、日本がODAなどの援助プログラムを通じて東南アジアで地歩を固め、特に中国に対して戦略上の懸念を抱えている国々と連携しようとしていることがわかる。日本の大メコン圏での援助案件なども、中国の案件との均衡を保つ役割を果たすはずである（白石・ハウ 2012, pp. 18-22）。2012年の太平洋・島サミットでは日本が太平洋島嶼国との防衛上の絆を固めるために初めてODAを提案したが、これも中国の強い存在感に対する懸念を背景に、日本がODAを国家安全保障の観点から捉えていることを示している（Watanabe 2012）。

日本がインド、インドネシア、ベトナム、フィリピンなどに対して戦略目的での円借款を増やしていることや、援助を通じて戦略的に重要なアフリカや太平洋島嶼国などとの結びつきを強化していることは、今や日本の援助目的にとって国家安全保障上の利益がきわめて重

要であることを示している。佐藤・浅野 (Sato and Asano 2008, p. 124-125) は、今日の日本の援助を牽引するのは現実主義的な視点であり、そのため重商主義的な目的、自由主義的規範 (民主主義、人権、貧困削減の促進など) のいずれもが、「ODA大綱」でその重要性が謳われているにもかかわらず、さほど重要ではなくなってきたと主張している。「国際協力」は今やそれ自体が明白でより確固とした戦略的重要性を有するようになっている。だが現実主義的な視点が日本のODAに浸透しているとしても、商業・人道の観点からの援助もやはり国際協力の構成要素として重要であることに変わりはない。

(4) その他の利益

以上で論じた主要な国益とは別に、長年の間に日本の対外援助のその他の側面も国益と関連付けられるようになった。具体的には、多国間枠組みへの参加や国際的な人道問題への貢献などである。明らかな例としては、DACの規範・勧告のような国際援助制度との連携や、貧困削減と人間の基本ニーズの充足に向けた世界銀行の各種プログラムへの参加である。日本は保健衛生や開発の取り組みを通じて国連のミレニアム開発目標 (MDG) に熱心に取り組んでいるほか、エイズ・結核・マラリアの撲滅、教育の普及、水や衛生施設の整備、食料安全保障への貢献などを目的とした多くの人道支援プログラムに資金を拠出している。

日本は、第1回アフリカ開発会議 (TICAD) を開催した1993年以来、アフリカ向け援助を大幅に増やしており、直近の第5回TICADは2013年に横浜で開催された。TICADは、健康・女性・子供に関するプログラムを通じてアフリカの貧困と社会開発に取り組むことが目的とされている。しかし、ある日本の識者の見方では、アフリカにおける日本の目的が著しく変化しているため、今では日本は開発協力に関する協議の場ではなく自国の経済的利益追求の場としてTICADに注目している (Hirano 2012, p. 183)。アフリカにおいて、日本は現在、少なくとも2つの明確な国益を追求している。それは人道問題への貢献という枠を超えて、あるいはある程度までそうした貢献を含む国益である。1つは経済的利益、もう1つは戦略的利益である。経済的利益を追求する背景には、需要旺盛なレアメタルなど、アフリカのもつ膨大な資源がある。戦略的利益については、中国が日本と同様の経済的・戦略地政学的な動機から、アフリカにおける存在感を急速に強めていることがある (Hirano 2012, pp. 193-197)。平野が批判的に述べているように、「日本のアフリカ援助政策は今や日本自身の国益に基づいて形成されつつある」 (Hirano 2012, p. 198、傍点は筆者)。

2003年、緒方貞子氏が外務省出身者以外で初の国際協力機構 (JICA) 理事長に任命されると、真に利他的な目標とも言える「人間の安全保障」が日本のODAアジェンダに加わった。日本の援助政策における人間の安全保障は小渕恵三氏が外相時代 (1997-98年) と首相時代 (1998-2000年) に推進していたが、緒方氏はJICA理事長に就任すると、看板政策としてこの人間の安全保障に取り組んだ。緒方氏はかつて国連難民高等弁務官を務め、ノーベル賞受賞者のアマルティア・セン氏と「人間の安全保障委員会」の共同議長も務めている。緒方氏は2003年の「改定ODA大綱」で人間の安全保障を前面に押し出すことを強く求めた。しかし注目すべきは、「改定ODA大綱」には人道的目標とともに、「我が国の安全と繁栄の確保」 (傍点は筆者) という目標も明記されたことである。したがって日本の援助政策は、いずれも

戦略を重視した二層の目的を目指すことになる。すなわち、国際的には人間の安全保障と民主主義を推進し、軍事化を阻止すること、国内的には日本の繁栄と安全を促進することである。日本の対外援助資金は、国家的・国際的目標に寄与するためのものである。

3 結 論

日本の対外援助は、以前は明確には定式化されていなかったものの、他のすべての国の対外援助同様、基本的に自国の利益に向けられてきた——というのが本稿の議論である。政府文書や閣僚発言などで、国益の存在が積極的に認められるようになったのは最近のことである。政策目的に関する真の論議、つまり利他主義と国の利己主義がどのように組み合わせられ、どのように作用するか、という議論はまだ公の場では行なわれていない。確かにセンシティブな議論だけに、今後も非公開の場で行なわれることになるだろう。対外援助は中央からの司令がない官僚機構の下で管理されているため、各省庁は自分たちの狭い範囲での利益を追求している。しかし、日本が「いつ、どこで、何を、なぜ」援助してきたかについての分析で明らかになったように、これらの利益の総和は確かに日本の国益に資するものであった。利他的・道徳的目標は対外援助政策や日本の広義の国益の一部ではあるが、中心的な目的ではないし、またそうなることもありえない。経済的目標や商業的な側面は、戦略的・外交的利益と並んで今も日本の対外援助の主流となっている。そして近年、日本は海洋安全を含む防衛目的へと援助をシフトさせており、その目的は地域の平和、海上の安全、法の支配にあるとされている。日本の援助政策で国益が支配的な役割を果たしていることに疑問の余地はない。最近になって政府の文書や発言もこの点を認めるようになってきたが、こうした言説が今後増えていくのは確実である。この点で注目すべきは2014年内に公表される「改定ODA大綱」であろう。そのなかでこの60年間、日本、そして諸外国に大きく貢献してきた対外援助の理念が、望むらくは真の動機も含めて、明確化されることを期待したい。

[謝辞] 草稿に対して有益なご意見をくださった恒川恵市氏に感謝したい。無論、本稿における誤りや誤解釈はすべて筆者に帰するものである。

- (1) <http://oecd.org/dac/stats/documentupload/JPN.JPG>
- (2) <http://www.mod.go.jp/i/approach/anpo/js20120427.html>
- (3) <http://www.mofa.go.jp/announce/2006/6/0616-3.html>
- (4) http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201408020031 (日本語版 = http://digital.asahi.com/articles/DA3S11279067.html?iref=comkiji_txt_end_s_kjid_DA3S11279067).

■参考文献

- Arase, David (1995) *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Boulder: Lynne Rienner.
- Arase, David (ed.) (2005) *Japan's Foreign Aid: Old Continuities and New Directions*, London: Routledge.
- Gordon, Donald (1983) *U.S. Foreign Aid and the National Interest*, Washington, D.C.: National Planning Association.
- GOJ (Government of Japan) (2003) "Japan's Official Development Assistance Charter," August, Ministry of Foreign Affairs.
- Hirano Katsumi (2012) "TICAD and the National Interest of Japan," *Japanese Studies*, Vol. 32, No. 2 (September), pp. 183-199.

- Hook, Steven W. (1995) *National Interest and Foreign Aid*, Boulder: Lynne Rienner.
- Katada, Saori N. (2010) "Old visions and new actors in foreign aid politics: Explaining changes in Japanese ODA policy to China," in David Leheny and Kay Warren (eds.), *Japanese Aid and the Construction of Global Development: Inescapable Solutions*, London: Routledge, pp. 54–74.
- Krasner, Stephen D. (1978) *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- Lam Peng Er (ed.) (2013) *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*, London: Routledge.
- Lancaster, Carol (2007) *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- 松本悟 (2014) 「誰のためのODAか? ——利他と利己の間で」『世界』8月号。
- Miyasaka, Shotaro (2014) "Abe Pushes Japanese Interests in Bangladesh," 8 September (<http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/Abe-pushes-Japanese-interests-in-Bangladesh>).
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2010) 'Enhancing Enlightened National Interest: Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity' (http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_report.pdf).
- OECD (2014) *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2014*, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264218161-en>).
- Oishi, Mikio, and Fumitaka Furuoka (2003) "Can Japanese aid be an effective tool of influence? Case Studies of Cambodia and Burma," *Asian Survey*, Vol. 43, No. 6 (November/December), pp. 890–907.
- Rashid, Harun ur (2014) "Look East Policy for Partnership," *Daily Star* (<http://www.thedailystar.net/print-post/look-east-policy-for-partnership-25761>).
- Rix, Alan (1980) *Japan's Economic Aid: Policy-making and Politics*, London: Croom Helm.
- Sato, Yoichiro (2013) "Japan aid to the Philippines a warning to China," *East Asia Forum*, 29 August (<http://www.eastasiaforum.org/2013/08/29/japan-aid-to-the-philippines-a-warning-to-china/>).
- Sato, Yoichiro, and Masahiko Asano (2008) "Humanitarian and Democratic Norms in Japan's ODA Distributions," in Yoichiro Sato and Keiko Hirata (eds), *Norms, Interests, and Power in Japanese Foreign Policy*, New York: Palgrave Macmillan.
- 白石隆、カロライン・ハウ (2012) 『中国は東アジアをどう変えるか——21世紀の新地域システム』、中公新書。
- Slodkowski, Antoni (2012) "How Japan Inc stole a march on competitors to enter Myanmar," *Myanmar Times*, 8 October.
- Sunaga, Kazuo (2004) "The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter," *FASID Discussion Paper on Development Assistance*, No. 3, November (Download available from http://www.fasid.or.jp/e_publication_discussion/index.shtml).
- Tsunekawa Keiichi (2014) "Objectives and Institutions for Japan's Official Development Assistance (ODA): Evolution and Challenges," *JICA-RI Working Paper*, No. 66, Tokyo: JICA Research Institute.
- USAID (U.S. Agency for International Development) (2002) *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security and Opportunity*, Washington, D.C.
- Watanabe, John (2012) "Japan's South Pacific Summit directed against China," *World Socialist Website*, 11 June (<http://www.wsws.org/en/articles/2012/06/japa-j11.html>、2013年11月4日閲覧)。
- Yasutomo, Dennis T. (1989–90) "Why Aid? Japan as an 'Aid Great Power,'" *Pacific Affairs*, Vol. 62, No. 4 (Winter), pp. 490–503.

Purnendra Jain アデレード大学教授

<http://www.adelaide.edu.au/directory/purnendra.jain>

purnendra.jain@adelaide.edu.au

原題 = National Interest and Japan's Foreign Aid Policy