

## 第四部

日本にとっての機会：  
「アジア型援助モデル」

## 第八章 中国の対外援助の台頭と日本の活路 —「代替案」としての「アジア型援助モデル」

下村恭民

### はじめに：本稿の視点

「経済力の台頭は、知的発信力の台頭を伴う（“History teaches us that as economic power shifts, intellectual influence follows”）」<sup>1</sup>。中国の対外援助の急速な拡大は、必然的に国際援助コミュニティー<sup>2</sup>における大きな発言力をもたらす。そのインパクトをできるだけ生産的なものにするのが本稿の課題である。本稿では、中国を「アジアのドナー」としてとらえ、急速に存在感を増しつつある（中国を含めた）アジア・ドナーの役割を、特に知的発信の角度から検討し、その過程で（衰退するドナーとしての）日本にどのような新たな機会が開かれるかを考察したい。

1970年代半ばから停滞期に入っていた中国の対外援助は、1990年代半ばから顕著な増加を見せ、21世紀に入るとその勢いが加速した。中国政府は、2004年から2009年までの年平均伸び率が29.4パーセントに達したとしている<sup>3</sup>。ドナーとしての中国の台頭の国際的影響については、さまざまな形で論じられてきたが、多くの場合、中国の援助あるいは「新興ドナー(emerging donors)」<sup>4</sup>の援助という視点から取り扱われている。これらの視点はいずれも重要であるが、既に多くの先行文献があるため、本稿では異なった角度からの検討を試みたい。すなわち、中国が「アジアのドナー」であり、アジアの他のドナー、特にインドおよび日本と共通の特徴を有する点に着目し、「アジアのドナーとしての中国」が国際社会にどのようなインパクトを与えるかを考察する。

なお、中国の援助規模が急速に拡大していることは疑いないが、年次ベースの援助規模に関する公式統計が発表されておらず、また、そもそも中国政府の使用する「対外援助(foreign aid)」という概念が、国際社会の「政府開発援助(official development assistance: ODA)」と同一ではないため、その規模や国際的比重を正確に把握することは容易でない。本研究会では、できるだけ国際社会の定義に近い形で中国の援助額の推計に努め、2009年の援助額（二国間支出総額ベース）を約50億ドルと推定した<sup>5</sup>。2009年の日本の二国間援助支出総額は約130億ドルであるから、今後、中国の援助が年率20パーセント前後で増

加し、日本の援助額が停滞した場合には（この二つの仮定はかなり現実的なものである）、中国が5年程度の間日本と肩を並べる規模のドナーとなることを意味している。

これだけの勢いで急拡大する中国の援助は、国際社会にどのような影響を与えるだろうか。中国の援助の意味は、中国を単独のドナーとしてより「アジアのドナー」として見る場合に、よりの確に把握することができる。本稿では、「（中国を含む）アジアのドナー」に潜在する可能性を、「アジア型援助モデル」をキーワードに、開発途上国に対する影響と、国際援助コミュニティに対する影響の両面から考えてみたい。

### 1. アジアのドナーの台頭と「アジア型援助モデル」の可能性

アジアでは多くの国・地域が援助供与を行っているが、そのうち中国とインドは、いわゆる新興ドナーの代表的存在として、国際援助コミュニティから注目されている。ただし、中国は1950年代初めから、インドは独立後間もない1940年代後半から対外援助を実施しており<sup>6</sup>、「新興の」ドナーではない。他方、日本は開発援助委員会（DAC）創立以来のメンバーであり「伝統的ドナー」の一員であるが、2010年に韓国がDACメンバーとなるまでの長い間、唯一の非西欧DACメンバーであったこともあり、その開発や援助に関する主張が、他のDACメンバーに十分理解されてきたとはいえない。

中国、インド、日本の3か国の援助アプローチは、国際援助コミュニティに支配的な援助アプローチと異なる、二つの基本的な特徴を共有している。第一は、「内政不干涉」原則あるいは内政干渉に対する慎重姿勢であり、第二は、「援助・投資・貿易の相乗効果」の重視である。これらの特徴は、韓国、台湾、タイなど他のアジア・ドナーにもある程度認められるが、本稿では上記3か国に焦点を当てて検討したい。なお、いわゆる新興ドナーのうちブラジルやアラブ・ドナー（サウジアラビア、クウェート、アラブ首長国連邦など）には、上記の特徴が濃厚とはいえない<sup>7</sup>。したがって、中国、インド、日本の援助アプローチに共通する要素は、新興ドナーと伝統的ドナーの枠組みではなく、アジア・ドナーという枠組みでとらえた方が有効である。本稿では、中国、インド、日本（および他のアジア・ドナー）の援助に共通する要素が「アジア型援助モデル」を形成するものとする。

#### （1）内政不干涉

援助を手段とする内政干渉は、ドナーの望む方向への途上国の政治行動に対する好意的な援助供与、ドナーが望まない方向に対する抑制的な援助運用を意味する「政治的コンデ

ィショナリティ」という形をとる<sup>8</sup>。中国政府は、2011年4月に発表した『中国的対外援助』の中で、改めて『中国の対外経済技術援助に関する8原則』（1964年）を確認し、「いかなる政治的条件も付けないことを堅持」<sup>9</sup>し「決して援助を他国の内政に干渉し政治的特権を図る手段にしない」姿勢を強調した。インドもまた、「非同盟政策」および「第三世界」との連帯の旗の下で、援助受け入れと援助供与の両面で一貫して「内政不干渉」原則を強調し、「世界最大の民主主義」を誇りにしつつも、援助を通じて民主主義の実現を試みることは少なかった<sup>10</sup>。両国の姿勢の基盤を構成するものは、かつて列強の植民地主義に侵食された苦い歴史であると考えられる。

中国やインドに比べて日本の状況は複雑である。特に、政治的コンディショナリティに対する日本の姿勢が、時代とともに大きく変化してきたことに注意する必要がある。途上国の主体性を最大限尊重しようとする日本の援助は、伝統的にその「非政治性」を特色とし、援助に政治的条件をつけることを「内政不干渉の見地より差し控えてきた」<sup>11</sup>。この姿勢はしばしば「理念なき援助」として批判されてきたが<sup>12</sup>、湾岸戦争(1991年)時の多額の財政支援が全く評価されなかったという挫折感が引き金となり、援助理念を明示すべきとの声が高まった。その結果が「ODA大綱」の閣議承認(1992年6月)、特に大綱中の「原則」という政治的コンディショナリティの導入であり、「ODA大綱」の導入は、国際的に日本による国際規範への同調・収斂の努力を示すものとして受け止められた<sup>13</sup>。1990年代は、日本政府が政治的コンディショナリティの発動を積極的に行った時期で、その代表例は、中国の核実験に対する無償資金協力の停止(1995年)や、インドとパキスタンの核実験に対する新規円借款の停止(1998年)であったといえよう<sup>14</sup>。しかしながら、その後は政治的コンディショナリティの運用が抑制的となり、特に「ODA大綱」の改定(2003年8月)後は、主要な援助対象国に対する「政治状況を理由とする援助の停止・減額」(ネガティブ・リンケージと呼ばれる)は行われていない。この大きな変化の背景には、国際社会の潮流の変化(イラク侵攻後の国際社会における「介入主義」の顕著な後退、日本の長期不況による「外圧」の大幅な低下など)の作用が認められるが、同時に、日本国内の援助政策に対する見方が再び非政治的となり、途上国の主体性を尊重する原点に回帰していると見ることができる。なお筆者は、ODA大綱の運用の変遷に関する詳細な実証分析を準備中である。

援助を手段とする内政干渉については、さまざまな角度から意義と問題点が指摘されているが、紙数の関係でここでは立ち入らない。いずれにしても、政治的コンディショナリ

ティに関する中国、インド、日本の 3 か国の姿勢が、西欧ドナーと明確に異なることは、OECD の援助専門家にも認識されている<sup>15</sup>。

## (2) 援助・投資・貿易の相乗効果

### (a) 援助の最終目標としての「自立」

国際援助コミュニティがドナーの協調による「財政支援(budget support)」<sup>16</sup>を強調する中で、日本や中国などのアジア・ドナーの（伝統的な）プロジェクト援助重視が論議を呼んでいる。ただ正確に言うと、アジア・ドナーが重視しているのは、最終目標としての「途上国の自立(self-reliance)」と、自立実現のカギをにぎる援助・直接投資・貿易の相乗効果であり、プロジェクト援助はそのための有効な手段として位置付けられているにすぎない。一貫して援助の目的としての「自立」を唱えてきたのはインドであり、インドは「援助を終えるための援助(aid to end aid)」「自立達成のための援助」のスローガンを早い段階から掲げていた<sup>17</sup>。中国政府の発表した『中国的対外援助』では、「被援助国の自主的な発展能力の増強」という表現が繰り返されるが、ここでも同じように、自立が最終目標と考えられる。日本の援助関係者も、途上国が外部からの援助に頼らずに、生活条件の改善を自分の資金でファイナンスできる経済的自立の状態（「卒業」）を、開発あるいは援助の最終目標と考えてきた<sup>18</sup>。援助草創期の国際社会もまた、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）が強調したように、「外国の援助に頼らなくてもよい状態の達成」という目標を共有していた。新たに独立した国々の指導者たちも、「第2回アジア・アフリカ諸国人民連帯会議」（1960年）の「コナクリ宣言」が主張したように、「経済的独立をめざす闘争は政治的独立と不可分である」という認識を共有していた<sup>19</sup>。

しかしながらその後、このような経済的自立の認識は次第に希薄となり、特に1990年代以降の「貧困の主流化」の中で、国際社会の関心はもっぱら貧困削減に集中し、深刻な貧困を克服した後の開発・援助の目標は如何にあるべきかという、「ポスト貧困緩和」の政策論議は少ないままである<sup>20</sup>。アジアのドナーの特色は、こうした潮流変化の中で、一貫して自立への支援の重視を持続してきた点にあるといえよう。

### (b) 自立への道程：農村開発とインフラ建設

アジア型援助モデルが目指す最終ゴールが自立であるとすれば、自立達成の道筋をどのように探るべきだろうか。中国、インド、日本が共有するのは、そのカギが援助・投資・

貿易の相乗効果だという基本認識である。援助・投資・貿易の相乗効果は、アジア型援助モデルの中核をなす概念だといえるだろう。ここで注目されるのは、中国とインドの認識に重要な示唆を与えたのが、日本の対中国および対 ASEAN 援助だという事実である。

本報告書の王平論文（「中国人研究者による日本の ODA の研究」）が詳述するように、中国では、1990 年代後半から日本の援助に関する研究が急速に拡大した。その中で、中国の経済発展に対する日本の対中援助の貢献に高い評価が与えられ、また ASEAN 諸国の輸出主導型発展を可能にした日本の援助の効果が高く評価された。王平論文は、日本の通産省が 1980 年代半ばに提示した「三位一体協力アプローチ」概念<sup>21</sup>が、中国の研究者にとって、援助・投資・貿易の相乗効果を象徴する用語であり、同アプローチが、援助受入国（中国あるいは ASEAN 諸国）と援助供与国（日本）の双方にメリットのある「ウィンウィン・アプローチ」として認識されたことを明らかにしている。中国政府の『中国的対外援助』にも「対外援助政策」としての「互惠・ウィンウィン」の方針が掲げられている。

インドも日本の対 ASEAN 援助の効果を高く評価し、そのカギが援助・投資・貿易の相乗効果にあると分析して「インドにも援助・投資・貿易の相乗効果をもたらすような援助を」との強い要望を表明してきた<sup>22</sup>。2011 年 12 月の訪印時に野田首相が表明した「デリー・ムンバイ間産業大動脈構想」への大型資金支援は、このようなインド側の意向に沿った最近の代表例といえる。

なお DAC の専門家は、援助・投資・貿易の相乗効果を重視する中国の援助戦略を「1970 年代および 1980 年代の日本の援助の復活」と説明しているが<sup>23</sup>、これは正しい理解とはいえない<sup>24</sup>。日本の援助が多様化する過程で、貧困緩和や社会セクターの重視が進んだが、1990 年代以降の主要援助対象国に対する日本の援助の中心は、タイ、ベトナム、インドなどへの例が示すように依然としてインフラ建設であり、後述の北部ベトナムの事例が示すように、自立に向けた援助・投資・貿易の相乗効果の発現につながるものである。

アジア型援助モデルの中核をなす援助・投資・貿易の相乗効果は、具体的にどのような形で自立に寄与するのだろうか。日本の対 ASEAN 援助を例にとって、その過程を眺めてみたい。

経済的自立は「国民の生活条件の改善を自己資金でファイナンスできる状態」を指すが、途上国の国づくり人づくりに必要な物資や技術の輸入のためには、輸入をファイナンスするための外貨の確保が不可欠となる。途上国にとって必要な外貨を確保する方法は、基本

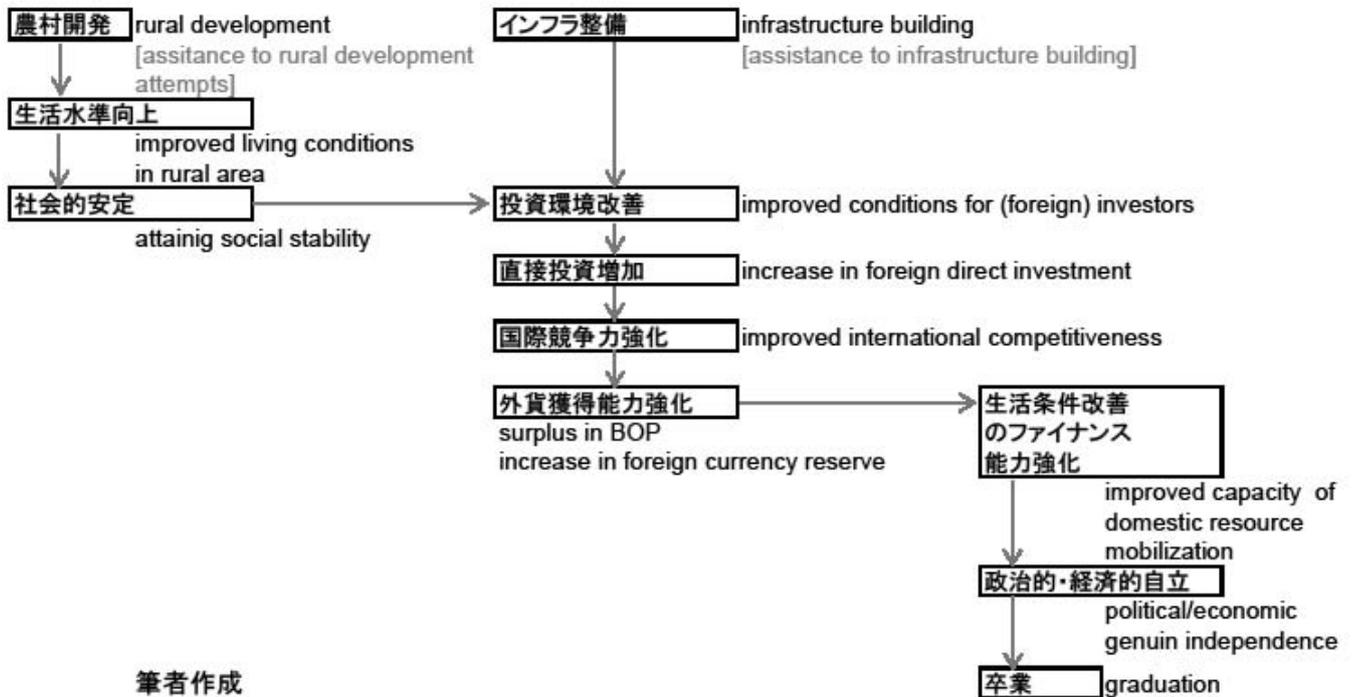
的にモノや（IT 技術などの）サービスの輸出であり<sup>25</sup>、したがって国際競争力のある産業の育成が急務となる。近年、注目を集めている「途上国の低所得層を対象とする BOP ビジネス」は、貧困緩和や包括的開発(inclusive development)に資するという意味で非常に有意義であるが、基本的に内需志向型のアプローチであり、むしろ輸入誘発を伴うので、途上国の経済的自立の視点からは留意すべき課題を含んでいる。

輸出を担う産業を育成するためには、投資家の眼から見た投資環境の整備が不可欠であるが、途上国が国際市場で競争するための知識やノウハウを確保するためには、海外の投資家（企業が中心であるが、NGO などの非営利組織も含まれる）の関与が非常に有効である。国際協力銀行などの企業へのアンケート調査を通じて蓄積されてきた情報を総合すると、途上国が海外からの直接投資を引きつけるための条件として特に重要なのは、以下の 4 点であると考えられる。

- ①社会的安定、治安の安定
- ②信頼できる現地パートナー
- ③十分に整備されたインフラストラクチャー
- ④投資手続きに関する優遇措置と制度の効率性（「ワン・ストップ・サービス」など）

日本の対 ASEAN 援助の特徴は、上記の①と③に焦点を当てた、農村開発（農民の生活条件が社会的安定、治安の安定のカギをにぎる）とインフラ建設の並行的な実施である。農村開発とインフラ建設への支援を両輪とした自立（卒業）への過程は図 1 のようにモデル化される。

(図1) アジアの援助・開発モデル:「卒業」への道の支援 East Asian model of development/aid: assistance to "graduation"  
 (「卒業」は途上国の自助努力と援助の共同事業) ("graduation" is the result of joint works by the recipient's self-help effort and external assistance)



(c) 「産業クラスター」と「アンカー企業」

直接投資を誘致するためには、欧米など先進国を含めた多くのライバルとの厳しい競争をくぐりぬけねばならないが、かりに誘致に成功しても、直接投資の流入が自動的に自立への道を可能にするわけではない。自立への障害を克服する効果的な条件は、「産業クラスター(industrial cluster)」すなわち「同一の、あるいは緊密に関連した製品を生産する企業群の、狭い地域内への集中」<sup>26</sup>の成立であり、産業クラスターの担い手となるのが「アンカー企業(anchor firm)」すなわち「多数の部品からなる製品を企画・設計し、組み立てる企業」<sup>27</sup>である<sup>28</sup>。三重野文晴は、空間経済学の概念を用いて、産業集積の生成過程を次のように説明する<sup>29</sup>。交通インフラ（港湾・鉄道・道路など）の建設によって輸送費用が引き下げられ、大きな「産業後方連関」を有するアンカー企業を誘致して独占的地位を与えることによって、大きな外部効果と規模の利益が生まれる。農村開発とインフラ建設への支援がアジア型援助モデルのエンジンであるとすれば、産業クラスターとアンカー企業はエンジンの中核部であるといえよう。

中国と ASEAN 諸国には多くの産業クラスターが生まれているが、その中で、タイの「東

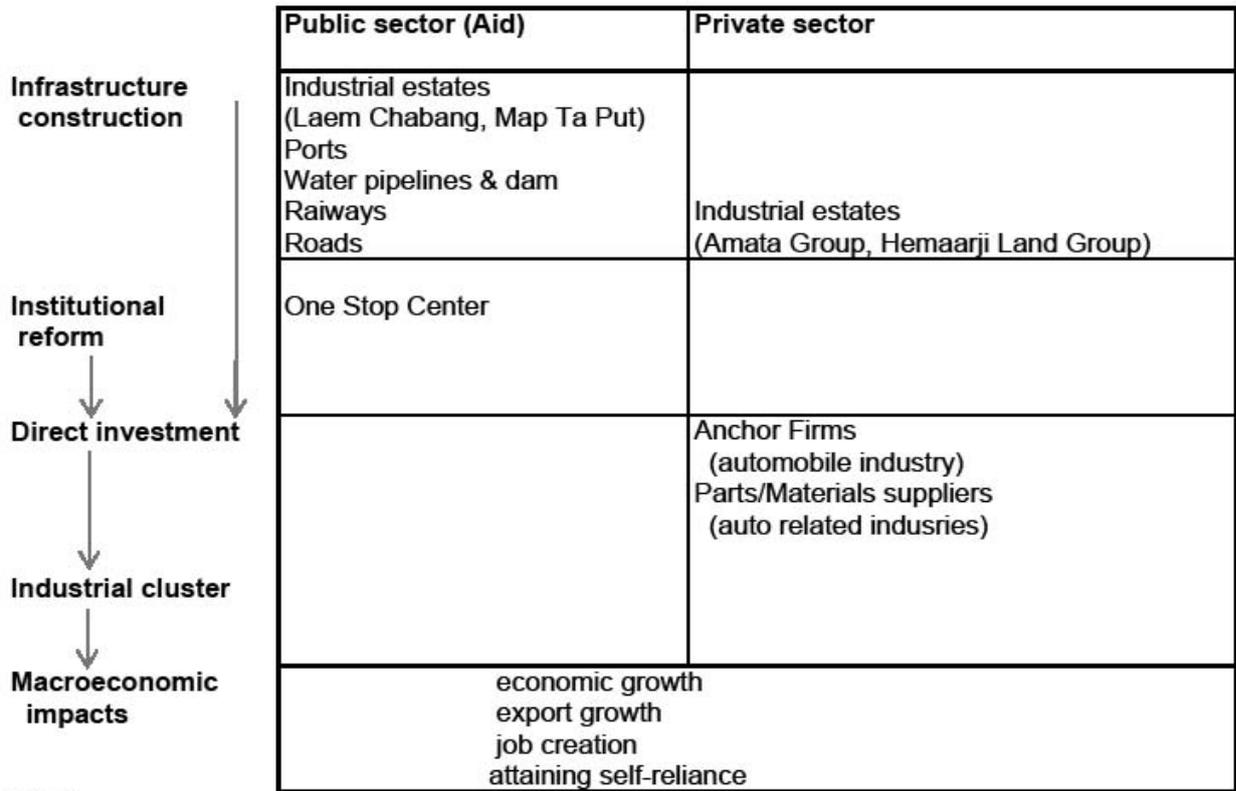
部臨海地区」とベトナムの「ハノイ・ハイフォン回廊」の産業集積は、日本の援助が直接投資と輸出につながった援助・投資・貿易の相乗効果の典型的な例である。

バンコクの東南に位置する東部臨海地区には、1970年代末から1990年代初めにかけて、2つの深海港を持つ大型臨海工業地帯が建設され、港湾・工業団地・鉄道・道路・工業用水などのインフラ建設を中心に、1300億円を超える日本の援助が投入された。この地区には海外から多くの直接投資が流入し、2007年時点で14の工業団地と1300を超える工場の集積が形成され、36万人の労働者の雇用を生んでいる<sup>30</sup>。この地区でのアンカー企業は自動車産業と電器・電子産業であるが、特に自動車についてはいすゞ、トヨタ、日産、ホンダ、三菱、フォード、GMなどが揃って進出し、2008年の自動車輸出は76万台（国内販売は60万台以上）に達した<sup>31</sup>。なお、東部臨海地区への援助に先行して、あるいは並行して、タイの多様な農村開発事業が日本の援助によって推進された。代表的な事業として、小規模灌漑、農村電化、農村道路、「新農村開発計画」、農民銀行への支援などがある<sup>32</sup>。

ベトナム北部の首都ハノイと最大の港湾であるハイフォンを結ぶハノイ・ハイフォン回廊には、1990年代半ばから、日本の援助による交通インフラの整備が集中的に行われた。ハイフォン港、国道5号線、橋梁群などの拡充・近代化による輸送コストの大幅な（以前の3割から5割）低下<sup>33</sup>とともに、ハノイ・ハイフォン回廊には国際資本や地元資本による工業団地の造成が進み、海外からの製造業の工場立地が急増した。ハノイ・ハイフォン回廊のアンカー企業はキヤノン（プリンター）、ホンダ（二輪車）などである。

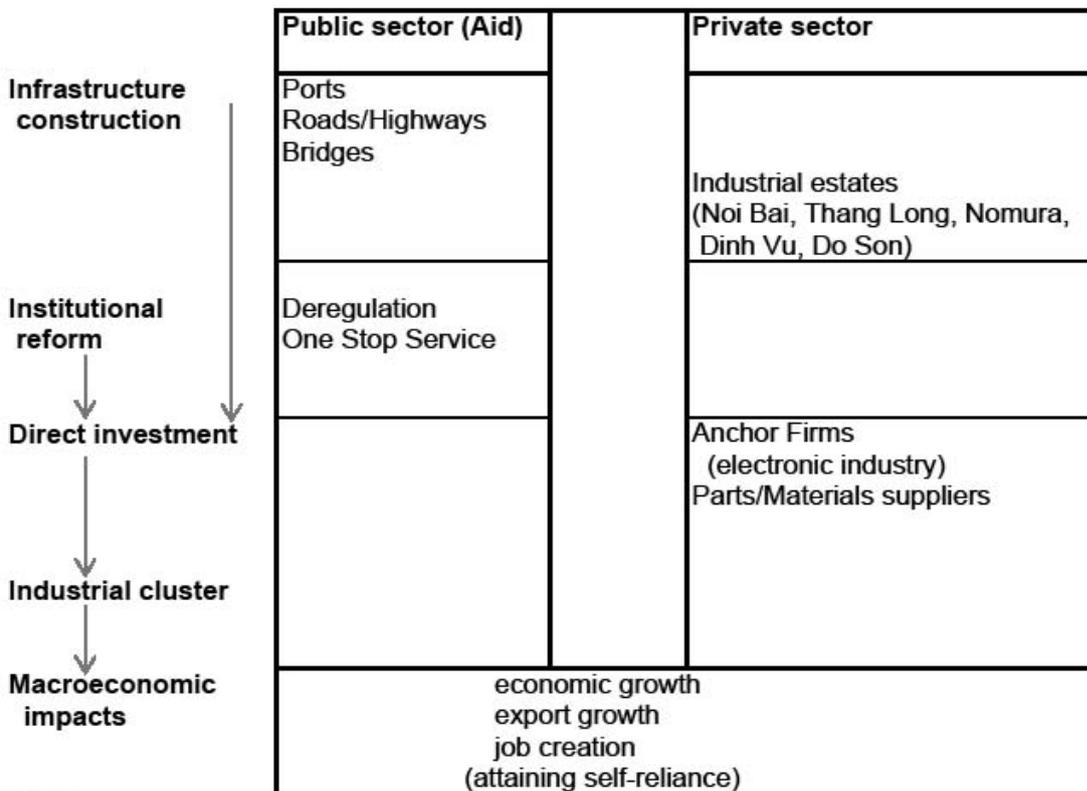
タイとベトナムの産業クラスターの事例は、公的部門（援助）と民間部門（直接投資、貿易）の活動の相乗効果を示している。それぞれの事例における援助・投資・貿易の動きを図2と図3に示した。中国の国内にも幾つかの産業クラスターが生まれているが、中国の援助による産業クラスター形成の例は報告されていない。その意味で、中国（とインド）は「アジア型援助モデル」の最終段階にまだ到達していないと見るべきであろう。ただ、中国にとって産業クラスターの形成に関する技術的な障害はないと思われるので、援助による産業クラスターの形成は、中国の今後の課題となる。

(図2) 産業クラスターの生成: タイ東部臨海地区の事例



筆者作成

(図3) 産業クラスターの生成: ハノイ・ハイフォン回廊の事例



筆者作成

## 2. アジア型援助モデルのインパクト

### (1) ドナーとしての中国の台頭の意味

ここまで、中国・インド・日本を中心とするアジア型援助モデルについて検討してきた。本稿で紹介したような援助アプローチは、実は長い歴史を有しており、国際援助コミュニティにとって目新しいわけではない。しかしながら、かつてのアジア型援助モデルは国際援助コミュニティにとって、「“教化”されるべき対象」であり「辺境の異端」ではあっても、「学習するべき対象」の「もう一つのアプローチ」ではなかった。国際援助コミュニティでの真剣な検討が“芽生えつつある”背景には、いうまでもなく中国経済の台頭、あるいはアジアの高成長があるが、さらに国際援助コミュニティの現場においてみると、以下の二つの要因がカギとなっていることが分かる。ここでも中国の援助が重要な役割をはたしている。

第一の変化は、アジア“新興ドナー”の台頭によって、かつてのようにアジア型援助モデルの担い手が日本 1 国ではなく、複数国になったことである。特に中国とインドという“主張する (assertive)” 途上国がドナーとして台頭した意味は大きい。日本はかつて最大のドナーであり、独自の援助アプローチを国際援助コミュニティに対して提示したこともあるが<sup>34</sup>、国際援助コミュニティでのアジェンダ設定への影響力はきわめて乏しかった。DAC 内の唯一の非西欧ドナーであったため、認識モデルを共有してくれるパートナーに恵まれなかったことも一因であるが、より重要な背景要因は、“黒字大国”日本を取り巻く長年の経済摩擦であった。1987年に発表された「資金還流措置」<sup>35</sup>に代表されるように、援助は摩擦緩和の有力な手段として使用され<sup>36</sup>、また国際援助潮流に収斂しようとする日本の姿勢が摩擦緩和に貢献したことは否定できない<sup>37</sup>。ただ、経済摩擦の緩和に追われる日本の政策決定者の立場は、ケント・カルダーが述べた「外圧に反応して柔軟に非体系的に、そして不十分に变化する」「独立した外交政策のイニシアティブを持たない」「反応国家 (reactive state)」<sup>38</sup>というイメージを作り出す結果となり、国際援助コミュニティでのイニシアティブを求めるうえでの障害となった。対照的なタイプの中国がアジア・ドナーの隊列に加わったことは、アジア型援助モデルは無視できない存在としたのである。

第二のより重要な変化は、アジア経済の興隆が明らかとなり、多くの途上国、特にアフリカ諸国にとって「あんな国々になりたいものだ」という参照例となったことである。アジアの新興ドナーに対する最大の援助供与国が日本であることは、国際的に広く知られているから、おのずから日本の援助経験に対する関心を生む結果となっている。また、さま

さまざまな意味で世界が注目する中国の援助アプローチの原型が、日本の援助であるとの認識が広く共有され（注 23 および 24 参照）、日本の援助経験への関心を高めている。かつてインドのアルジュン・アスラニ駐日大使が筆者に、（日本国内でさえ十分に理解されない）日本の援助アプローチの有効性に関して、「いずれアジアの発展実績が圧倒的な説得力を持つようになる(Reality prevails at last.)」と述べたことがあるが、その後の事態の推移は、彼の予見の正しさを裏書きしているようである。

## （2）補完と競合：アジア型援助モデルの2つの貢献経路

中国（とインド）の経済的台頭を追い風にして、国際援助コミュニティの関心を引くようになったアジア型援助モデルは、開発途上国や国際援助コミュニティに対して、どのような形で貢献しうるのだろうか。このモデルにも、当然のことながら長所と短所がある。長所と短所のバランスシートを十分に勘案する必要があるが、本稿では、DAC メンバーの正統的な援助潮流との間の、補完と競合の二つの面に注目して、アジア型援助モデルの潜在可能性を検討したい。

途上国は多様であり、援助ニーズも多様であるが、多様な援助ニーズを充足するうえで、二つの異質な援助潮流の間の有効な補完関係が意味を持つ。地球上の多くの場所で、歴大な数の人々が、貧困と不公正のために人間としての尊厳を奪われている中で、緊急課題である貧困や不公正と戦ううえで、DAC が「西欧型の慈善モデル」と名付ける<sup>39</sup> 伝統的ドナーの援助アプローチは有意義だし、アジア・ドナーもその意義を認めて、貧困との戦いに参加していることはいうまでもない。ただ、1日1ドルあるいは2ドルの所得水準を達成すれば、途上国の人々にとっての最終的なゴールインとなるのだろうか。極度の貧困を克服した国々は、さらなる生活条件の改善を目指して「ポスト貧困緩和」の段階に進むのではないだろうか。極度の貧困を乗り越えた国々のニーズは、どのようなものだろうか。国際援助コミュニティの掲げる「援助を貧困と戦う手段と考える潮流」<sup>40</sup> だけで、それらのニーズに十分に対応できるだろうか。貧困緩和に専念する正統的援助モデルから、自立に向けた途上国の努力を支援するアジア型援助モデルへのバトンタッチに、可能性が見いだされる。異なった発展段階の異なった基本ニーズに対応するために、二つのアプローチが相互補完関係を構成し、相互に補いつつ支援効果を高めることが望ましい。

相互補完関係と同時に、二つの援助アプローチには競合関係が存在する。本稿の冒頭部

分で詳しく述べたように、アジア型援助モデルと DAC を中心とする正統的援助モデルとの間には基本的な違いがあり、途上国の直面する特定の課題について、しばしば異なった処方箋が提示されることは避けられない。異なった処方箋があれば、途上国は二つを比較して、みずからの主体的な判断で一方を選ぶことができる。どちらの援助モデルが優位にあるかは重要ではなく、異なった複数の処方箋の存在が、途上国にとって有意義なのだ。

しかしながら、近年の国際援助コミュニティは、一貫して援助の「協調(coordination)」や「調和化(harmonization)」を追求してきた。この潮流の背景となっている基本的な問題意識は、以下のようなものである<sup>41</sup>。援助は所期の効果を上げていない。援助効果を阻害している主な原因の一つは、ドナー間の連携不足（「断片化」）による不必要な取引費用の発生である。取引費用を削減するためにドナーの一致した援助行動が求められ、具体的には「財政支援」という形での援助資金の共同管理が求められている。

取引費用を削減して援助効果を引き上げようとする、援助協調の試みは有意義なものがあるが、同時に大きな負の側面を伴っており<sup>42</sup>、プラスとマイナスの両面を慎重に考慮する必要がある。ドナー間のコンセンサスづくりや意見の集約が進むと、「単一の視点」のみが途上国に提示される結果となる。開発や貧困緩和はきわめて複雑なテーマであり、複雑な課題に取り組むためには多様な視角からの総合的な検討、いかえれば「複眼的思考」が不可欠であるが、単一の視角からの「単眼的思考」だけでは、限られた側面の考察に偏ってしまう。何よりも最大の問題点は、ドナーの意見が単一の処方箋に集約される結果、途上国にとって選択の幅が制約されることである。複数の処方箋の中から、途上国が主体的に最適と考える案を選択することが望ましいが、その自由が大きく制限されてしまう。

国際援助コミュニティの外部者である中国の援助の台頭は、途上国にとって「もう一つのアプローチ」の登場であり、この新しい状況が、ドナー社会に対する途上国の交渉力を助けている<sup>43</sup>。このような状況の下で、アジアのドナーに求められる貢献は、「アジア型援助モデル」に基づいた処方箋、いかえれば国際援助コミュニティの正統的な処方箋に対する「代替案」を提示し、途上国が代替的なアプローチを比較することを可能にし、途上国の主体性を高めることにある。

### 3. 日本にとっての機会

本稿では、ドナーとしての中国の急速な台頭を契機としたアジア型援助モデルへの関心の高まりが、途上国と国際援助コミュニティの双方に対して貢献する可能性を持つこと

を確認した。同時にこの新しい情勢は、日本の援助にとっても新しい機会を提示している。日本に開かれた機会を三つの角度から考えてみたい。

第一に、日本は、アジア型援助モデルの基底部の設計者であるとともに、古くからの DAC メンバーであり、したがって、二つの代替的な援助モデルの双方に深く関与している唯一のドナーである。二つのモデルの相互補完と競合を、生産的な方向に導く触媒機能を果たすことができる有利なポジションを活用して、途上国と国際援助コミュニティの双方に、日本独自の形で貢献したい。

第二に、徐々にではあるが、アジア・ドナーの援助アプローチが真剣な分析の対象となりつつある中で、アジアに対する日本の援助経験、特にインフラ建設を中心とする援助効果が見直されている。日本の援助経験を過去の遺産とするのではなく、知的資産として今後を活用するために、途上国と国際援助コミュニティに対して精力的に働きかけたい。

第三に、中国に対する知識移転の可能性に注目したい。産業クラスターに関する検討から確認されたように、中国の援助は、まだアジア型援助モデルの最終段階、いいかえれば援助・投資・貿易の相乗効果の最終段階に達していない。中国の対外援助の巨大なエネルギーを、できるだけ途上国の人々にとって有効・有意義なものにするために、アジア型援助モデルに関する知識移転は重要な意味を持つと考える。

#### — 注 —

- 1 Financial Times, January 31, 2012.
- 2 本稿では、DAC (OECD の開発援助委員会) メンバーである 24 개국および EC と、DAC オブザーバーである世界銀行、国連開発計画 (UNDP)、IMF などの国際機関の全体を指す。
- 3 中華人民共和国国務院新聞弁公室『中国的対外援助』2011 年 4 月、3 ページ。
- 4 「新興ドナー」は広く使用されている用語であるが、きわめて多義的な概念で、その範囲や属性は非常にあいまいである (JICA 研究所『開発援助研究レビュー』No.9、2011 年 11 月 8 日による整理が有用)。また、中国、インド、アラブ・ドナーなど古くからのドナーが含まれていることを考慮すると、新興ドナーという表現は適切といえない。本稿では「DAC に属さない有力ドナー」を指す概念として認識する。
- 5 Takaaki Kobayashi “China: From an Aid Recipient to an Emerging Major Donor”, in Machiko Nissanke and Yasutami Shimomura eds. Working Towards institution Development Through Aid, Palgrave Macmillan, forthcoming.
- 6 渡辺紫乃「中国の対外援助政策 ―その変遷、現状と課題」『中国研究論叢』第 9 号、2009 年 10 月、41 ページ、Hiroaki Shiga, “Role of Japan in the Evolution of India’s aid receiving policy and aid giving policy” in Jin Sato and Yasutami Shimomura eds., Rise of Development Donors in Asia: Emerging Donors and Japan’s Impact, Routledge, forthcoming.
- 7 Myriam Saidi and Christina Wolf, Recalibrating Development Cooperation with Emerging Partners: Good or Bad for Africa?, OECD Development Centre Working PaperNo.XX, pp.20-22.

- 8 下村恭民、中川淳司、齋藤淳『ODA 大綱の政治経済学 運用と援助理念』有斐閣、1999年、2 ページ、110 ページ。
- 9 実際には「一つの中国」原則という政治的条件が付けられている。
- 10 Hiroaki Shiga, “Role of Japan in the Evolution of India’s aid receiving policy and aid giving policy” なお、志賀は、「インド型モンロー主義」の名のもとに、インドが近隣の小国に対して、地域の盟主の立場から介入を行ってきたことを指摘している。
- 11 外務省経済協力局『我が国の政府開発援助』1990年版、上巻、26 ページ。
- 12 下村、中川、齋藤『ODA 大綱の政治経済学』、62 ページ。
- 13 Susan Pharr, “Japanese Aid in the New World Order”, in Craig Garby and Mary Bullock eds., *Japan A New Kind of Superpower?*, The Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, 1994, pp.168-169, ロバート・オアー『日本の政策決定過程 対外援助と外圧』東洋経済新報社、1993年、ii-iii ページ、下村、中川、齋藤『ODA 大綱の政治経済学』45 ページなど。
- 14 下村、中川、齋藤『ODA 大綱の政治経済学』第3章が詳しい。
- 15 Saidi and Wolf, *Recalibrating Development Cooperation with Emerging Partners: Good or Bad for Africa?*
- 16 OECD は、「財政支援」を「外部の金融機関から援助対象国の財務省への資金移転によって、途上国の予算をファイナンスする方式」と定義しており、多様な実施方式の実務的な内容は、Stefan Koeberle, Zoran Stavreski, and Jan Walliser, *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, The World Bank, 2006 が詳しい。
- 17 Hiroaki Shiga, “Role of Japan in the Evolution of India’s aid receiving policy and aid giving policy”.
- 18 西垣昭、下村恭民、辻一人『開発援助の経済学 「共生の世界」と日本の ODA』(第4版) 有斐閣、2009年、178-190 ページ。
- 19 岡倉古志郎『アジア・アフリカ問題入門』岩波新書、1962年、71 ページ、147 ページ。
- 20 下村恭民『開発援助政策』(国際公共政策叢書 19) 日本経済評論社、2011年、67-68 ページ。
- 21 1987年1月に田村元通産大臣が、訪問先のバンコクで発表した「New AID Plan (New Asia Industries Development Plan: 「新アジア工業化総合協力プラン」)」の中で述べた、援助・直接投資・(我が国への) 輸入が三位一体となった協力パッケージ(通商産業省『経済協力の現状と問題点』1987年版、総論、165-170 ページ)。ただし、この時期の通産省の文書を除いて、「三位一体型協力」の用語を使用した日本政府の公文書は皆無に近い(Yasutami Shimomura and Wang Ping, “The Evolution of ‘Aid, Investment, Trade Synthesis’ in China and Japan”, in Jin Sato and Yasutami Shimomura eds., *Rise of Development Donors in Asia: Emerging Donors and Japan’s Impact*, Routledge, forthcoming)。
- 22 Hiroaki Shiga, “Role of Japan in the Evolution of India’s aid receiving policy and aid giving policy”.
- 23 Saidi and Wolf, *Recalibrating Development Cooperation with Emerging Partners: Good or Bad for Africa?*, p.9.
- 24 ロンドン大学のマチコ・ニサンケとストックホルム経済大学のマリー・ソデベルイの著作のように、適切な事実認識に基づいて書かれている例もある(Machiko Nissanke and Marie Soderberg, *Can China’s Engagement Make a Difference to African Development?*, The Swedish Institute of International Affairs, 2011, p.14)。
- 25 観光産業や海外労働者送金も有効であるが、通常の途上国の場合には、これだけで自己ファイナンスすることは難しい。
- 26 Tetsushi Sonobe and Keijiro Otsuka eds., *Cluster-Based Industrial Development An East Asian Model*, Palgrave Macmillan 2006, p.4.
- 27 朽木昭文『アジア産業クラスター論 フローチャート・アプローチの可能性』書籍工房早山、2007年、26 ページ。
- 28 朽木昭文『アジア産業クラスター論 フローチャート・アプローチの可能性』、第1章、Akifumi Kuchiki and Masatsugu Tsuji eds., *Industrial Clusters in Asia*, Palgrave Macmillan and IDE-JETRO, 2005, Chapter 4.

- 29 三重野文晴「アジア・モデル 東部臨海開発計画」2009年（未定稿）
- 30 *The Nation*, March 2, 2007.
- 31 三重野文晴「アジア・モデル 東部臨海開発計画」
- 32 下村恭民「日本の援助が ASEAN の経済発展に及ぼした影響」伊藤隆俊+財務省財務総合政策研究所編『ASEAN の経済発展と日本』日本評論社、2004年、63-64 ページ。
- 33 朽木昭文『アジア産業クラスター論 フローチャート・アプローチの可能性』、30-31 ページ。
- 34 世界銀行への「東アジアの奇跡」調査プロジェクト実施への働きかけ（1990年代初め）、海外経済協力基金（OECF）から世銀への改善提言（「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について —主要なパートナーの立場から」）（1991年）、ベトナムの市場経済化への政策提言（1990年代後半）など。外務省『政府開発援助白書 2004年版 日本の ODA50年の成果と歩み』、27 ページ、44 ページを参照。
- 35 1986年の IMF・世銀総会における宮澤喜一蔵相の「黒字資金を途上国へ還流する」という発言に沿って 1987年に発表され、1989年に拡大された。世銀や IMF との協調融資の急拡大の契機となった。下村恭民『開発援助政策』第7章を参照。
- 36 ロバート・オアー『日本の政策決定過程 対外援助と外圧』第5章。
- 37 ロバート・オアーは「ODA大綱」について「重要なのは、これらの援助の価値ある目標のすべてが、これまでアメリカが日本に対して働きかけてきたことだということである」と述べている。ロバート・オアー『日本の政策決定過程 対外援助と外圧』ii-iii ページ。
- 38 Kent Calder, “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State”, in *World Politics*, July 1988.
- 39 Saidi and Wolf, *Recalibrating Development Cooperation with Emerging Partners: Good or Bad for Africa?*, p.9.
- 40 Erik Thorbecke, “The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000” in Finn Tarp ed., *Foreign Aid and Development Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, 2000, p.46.
- 41 下村恭民『開発援助政策』115-116 ページ。
- 42 下村恭民『開発援助政策』110-111 ページ、118-119 ページ。
- 43 Sato, Jin, Hiroaki Shiga, Takaaki Kobayashi, and Hisanori Kondoh (2011), “Emerging Donors’ from a Recipient Perspective —An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia”, *World Development*, Vol.39, No.12, 2011.