

論文概要

論文題目：

政府開発援助の対外政策効果——日本の対中 ODA を事例として

早稲田大学政治学研究科 徐 顕芬

1. 本論文の意図

本論文は、1970 年代末以来 30 年続いた、日本の対中国政府開発援助（ODA）を事例として、ODA が供与国の対外政策の手段としてどのような政策効果を持ちうるのかを体系的に分析するものである。

本来 ODA は、発展途上国の開発（経済発展と福祉向上）の促進を目的として供与される援助であるが（OECD-DAC の定義）、実際には供与国は ODA を対外政策の手段として自国の利益を追求することを重要視している。国際現象として供与国が ODA をもって自国の経済的、外交的利益を追求するという ODA の政治性は存在するが、一般的には、ODA の人道性が強調され、ODA の政治性はエゴイズムとして否定される傾向が強い。

ゆえに、これまで ODA の効果に関する研究は、ODA が如何に途上国の開発に貢献したかについて、経済学的アプローチで、国際開発経済学者にリードされて行われてきた。ODA の対外政策効果、即ち供与国が ODA を通じてどのような利益を、どのように追求してきたか、追求しうるのかについて、政治学的アプローチによる研究は、極めて少なく、研究者に意識的に避けられてきたようにすら見受けられる。

1980 年代末から 2000 年まで十年間以上世界第一位の ODA 供与国であった日本では、2000 年代に入ってから、ODA の戦略的活用が強調されるようになった。しかも日本の ODA の対外政策効果を分析することによって、一般的に国際関係における ODA の果たしうる役割をより全面的にみることができると言える。日本の ODA が、北欧の「人道型援助」でもなければ、米国の「戦略型援助」でもなく、政治、経済ないし安全保障にかかわる目的も付与される「総合型援助」であるからである。だが、日本の ODA が外交手段として使われる場合の政策効果は如何なものかについて体系的に分析する研究はまだない。

その日本の対中 ODA は、1979 年度円借款の供与から始まり、2007 年度の円借款を最後にして新規供与が終了することになった。30 年間の中で中国は日本の ODA の重要な供与先であり、日本は中国にとって最も重要な ODA の供与国であった（第 2 章）。しかも対中 ODA は、日中関係にかかわる若干の特性を備えてはいるが、供与額の増減や供与の構造など日本の ODA 全体のそれを体現している。そのため、対中 ODA の政策効果を分析することで、日本の ODA 全体の政策効果を検証することができる。

本論文は、対中 ODA の対外政策効果を分析することを通じて、一般に国際関係において ODA が果たしうる役割を検証する。この作業は、ほかの ODA 供与国、ないし中国

のようないまや新興援助国になろうとする国には、対外協力（援助）を行う際に、有効な示唆を与えてくれるだろう。また、国際関係における軍事的手段の有用性が非常に低下している今日、国家間において資金及び技術の提供による協力の一形態である ODA が果たしうる役割を考えることは、国際関係論一般にも寄与することになる、と考える。

2. 本論文の構成と論点

本論文は、序章で問題設定、先行研究、分析アプローチ及び論文の概要を概観した上で、日本の対中 ODA の供与開始をめぐる日中双方の政策決定を解明し、日本の対中 ODA の全体像を描く（第 1、2 章）。次に、日本の ODA 全体の政策目的を解明したうえで、対中 ODA の政策目的を抽出する（第 3 章）。そして、抽出した政策目的に沿って、それぞれの政策効果を検証する（第 4～7 章）。終章では全体の議論を論点ごとに捉え直す。

【第 1 章】では、対中 ODA の開始の決定をめぐる日中双方の政策過程を分析した上で、日中両国は ODA の供与と受入を決定する際、国際協調主義と互惠主義を約束事として確認した、という見解が導かれる。とりわけ日本は、他国に ODA で特殊な日中関係を構築しようとしていると思われることを極力回避し、国際協調を図りながら、注意深く政策決定を行った。中国は、ODA を介して形成される日中関係の互惠性を強調した。また、当時の日中関係の実態（貿易、投資、人的交流）を解明し、ODA 時代の起点における日中間の交流が非常に限定的なものだったことを確認した。

【第 2 章】では、日本の対中 ODA を相対化する作業を行った。日本の対中 ODA の金額の増減、供与の構造などは、日本の ODA 全体の変遷、構造の中で理解できる。供与の実態から、対中 ODA は日本の ODA 全体の特徴を体現しているのが分かり、日中相互にとっても重要だったことが確認される。日本にとっては、中国は供与開始以来常に上位の被援助国であり、供与期間中二国間 ODA 全体の 10%以上を占める年度も多く、供与累計額ではインドネシアに次ぐ第二位の供与先であった。中国にとっては、日本の ODA は中国が外国政府から受けている資金協力の約 40%以上に上り、日本は一貫して最大の ODA 供与国であった。しかも日本の ODA は、中国の改革開放政策と同時にスタートし、中国経済の五ヵ年計画に対応した多年度総枠方式で供与され、中国政府にとっては長期的、計画的に使える資金であった。

【第 3 章】では、ODA の多様な政策目的を整理するため、利益、パワー、価値（国民感情を含む）という三つの構成要素から分析した。日本の ODA 全体の政策目的を、①経済的利益の確保、②パワーの増強、③パワーの行使、④対日友好感情の醸成、という四点にまとめた上で、対中 ODA の政策目的を抽出した。対中 ODA の政策目的は次のような特徴が見出せる。第一に、資源確保だけでなく、中国との経済的相互依存関係を形成しようとした。第二に、対米協調あるいは国際貢献だけでなく、中国を日本自身が好ましいと考える国際システムに組み込もうとする戦略を持っていた。第三に、ODA 供与の政治的条件として、民主主義、人権問題より、軍縮、大量破壊兵器開発など軍事領

域の動向により注意した。第四に、一般的な両国友好感情に止まらず、歴史問題での和解につながることを期待した、である。

第4章以下では、上記四つの目的に沿って四つの設問を立て、それぞれ検討した。

第一設問： ODAは受入国の経済発展をもたらすのだろうか、また供与国と受入国との経済関係を強化するのだろうか、さらにそれによって受入国の政治的安定ないし地域の安定がもたらされるのだろうか。

日本の対中ODAは、初期において中国経済のボトルネックの解消に大きく貢献したが、中国経済全体の規模が大きいため、マクロ的に見れば資金供給の分野で大きな役割を果たしたとまではいえない。本稿では、ODA資金と中国の経済発展との直接的因果関係が検証されたわけではない。だが、日中双方ともに、対中ODAが中国の経済発展に大きく貢献したと認識している点が重要である。さらに重要なのは、対中ODAは日中間の経済的相互依存関係の形成を促進した点である。ODAは投資、貿易と三位一体となり、日中経済関係の緊密化を促した。また、中国の経済的発展が政治的安定・発展に寄与したことについては推測の域を出ないものの、経済発展に伴う対外依存度の上昇は平和的な対外行動につながるという意味で、地域の安定にもつながると考えられる、などの結論が導かれた（第4章）。

第二設問： 供与国はODAの供与（ポジティブ・リンケージ、即ちODAが奨励の手段とされる）をもって、自身が好ましいと考える国際システムに受入国を組み込むことができるのだろうか。

三つの段階、中国の改革開放路線を安定させること（1980年代）、天安門事件後の「中国を孤立化させない」こと（1990年代半ばまで）、そして「責任ある大国」への自覚を促進すること（90年代半ば以降）を設定して、日中両国の国際社会における位置づけ、ODAの実際の運用、その効用と結果を中心に考察した。この結果、次のような点が検証できた。①中国自身の試みと努力と相俟って、ODAの供与は、中国の改革開放路線を安定化させることに成功した。②天安門事件の際には、第三次対中円借款の新規供与の凍結・解除を通じて、日本は「中国を孤立させない」ことに成功し、国際社会において「アジアの代表」として振舞い、アジアと西側との架け橋の役割を果たした。しかし、③ODAの供与に政治的条件を付与し（軍縮への注意など）、環境保全の分野に重点的に供与するという日本のODA政策の変更は、中国の「責任ある大国」への自覚を促進することにはつながらず、この戦略自体は中国を国際システムに組み込むという戦略からは逸脱している、と判断できる（第5章）。

第三設問： 供与国はODAのネガティブ・リンケージ（ODAが制裁の手段とされる）の発動によって、受入国にパワーを行使することができるのだろうか。

1995年の中国の核実験実施に対する日本の無償資金協力の原則凍結という事例分析を通じて、ODAのネガティブ・リンケージの発動とその有効性を考察した。対中ODAを制裁の手段として使用したことは、かえって中国からの反発を招き、日中関係が一時的に悪化するという結果を引き起こし、日中関係全般に転機をもたらした。ODAのネガ

ティブ・リンケージは、「表現的行為」(expressive behaviors、意思表示)としてはある程度の有効性が確認できるが、「道具的行為」(instrumental behaviors、処罰や服従を制裁目的とする場合)としての有効性は確認できない。本章では、その限界性について、国際協調の度合いの低さ、供与国の受入国への配慮の存在、受入国による ODA の政治化、歴史問題、安全保障政策などへの反発及び相互不信感の増幅、などから分析した(第6章)。

第四設問： ODA の供与で、受入国の供与国に対する友好感情を醸成できるのか、供与国と受入国が歴史に関わる摩擦を抱えていた場合、両者間の歴史和解につながるのだろうか。

この設問について、対中 ODA と中国の日本に対する「感謝」の感情とのリンケージ、対中 ODA と日中間の歴史問題に係わる感情とのリンケージを議論することを通じて検討した。1980 年代において日中間には ODA をめぐる相互の意思疎通があり、それが日本の対中 ODA の供与と中国の日本に対する感謝の感情との良い循環をもたらした。しかし、90 年代半ば、中国の核実験に対する日本の無償資金協力の原則凍結という ODA による制裁の事例では、日中間で ODA を介して「核」と「歴史」をめぐるナショナリズムの衝突が現れた。また 2000 年代前半には、ODA 供与に対する中国の感謝を歴史和解につなげることが日本世論の主流となり、その結果 ODA は摩擦の要因、国民感情悪化のきっかけともなった。つまり、ODA は良好な感情と単線的に結びついているのではないこと、各種の感情が絡み合っているから、場合によって、ODA がもたらした良好な感情はほかの非友好的感情に相殺されてしまうこと、などが確認された(第7章)。

最後に、分析アプローチとして用いた三要素間の相互作用を検討した上で、ODA を介して相互依存関係が形成されている日中関係の現状を踏まえ、相互依存関係の形成は安全保障分野にどう作用するかを考察した。その結果、対中 ODA は日中間の経済的相互依存関係の構築を促進し、相互依存関係の形成は ODA による持続的対外政策効果をもたらし、安全保障分野でも良い効果をもたらした、との結論が得られた(終章)。

4. 知見と新課題

最後に、本論文から得られる知見を提示して、検証の過程で新たに出てきた課題に触れて締めくくりたい。

第一に、ODA 実施に際しては、ポジティブ・リンケージを通じて受入国の行動に影響を与える方が外交政策手段としてより効果的である。ODA をもって受入国の経済発展に貢献し、受入国と供与国ないし国際社会との相互依存関係を促進することができるからである。その相互依存関係の形成は、ODA の対外政策効果に持続性を持たせるのである。ただし、ODA は単にテコの作用として機能するだけであり、効果を発揮できるかどうかは、受入国のオーナーシップに大きく左右される。ODA に過剰な期待をかけて外交政策の手段として利用したとしても、その効力には限界があるし、効果が無い場合すらある。

第二に、日中関係と相互依存論に関してである。日中間には、ODA を介して経済的相

相互依存関係が形成された。日中間の相互依存は、対中 ODA の開始の時期にはトランスナショナルな交流の全面的開始という第一段階にあり、そして ODA が終焉する 2000 年代半ばからは、政策的相互依存へと変容している。現在の日中間で、①いずれにとっても敵対関係の回避は必須である、②問題が発生すれば協議で解決するしかない、③「戦略的互惠関係」の構築が提唱されている、という三つの局面が確認される。この点を敷衍すれば、相互依存関係にある国同士の間で、共生（双方とも相手国と協調しなければ、かえって自国にとって損失になる、と認識する）という価値が共有されるという可能性を強調すべきだろう。

しかし、上記の三つの局面はいずれも政府レベルに関する議論である。だが、経済的相互依存関係にあっても、日中間には相互イメージの悪化現象が 2000 年代前半において現れた。相互依存関係と、相互イメージの悪化・改善との関連性を解明することは、グローバル時代における相互依存論の新たな課題となろう。

また、ODA は受入国と供与国ないし国際社会との相互依存関係の促進を通じて対外政策効果を発揮する、という ODA の対外政策効果のパターンが、日本の他の国への ODA 供与にも現れるのか、供与一般について当てはまるのか、については改めて検証が必要である。そのためには、対中 ODA だけでなく、例えば対インドネシアなど、日本の東南アジア諸国に対する ODA の目的と効果を議論し、比較検討する必要があるだろう。これも今後の課題としたい。

以上