

博士学位申請論文審査

徐顯芬氏論文題目

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
大学院政治学研究科
2009 年 9 月

1.論文審査会

下記のように、2009年5月に提出された徐顕芬の博士学位申請論文「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--」の審査を行った。

日時：2009年7月15日 9時半～12時

場所：早稲田キャンパス 3号館第二会議室

審査委員：(主査) 毛里和子 政治学研究科 教授

(副査) 唐 亮 政治学研究科 教授

(副査) 中村英俊 政治学研究科 准教授

(副査) 川島 真 東京大学大学院総合文化研究科 准教授

2.論文の構成

徐顕芬氏の博士学位申請論文「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——」は、本文 A4 200 頁、参考文献目録 24 頁からなる研究である。その構成は以下のとおりである。

序章

第1章 日本の対中 ODA の開始

はじめに

第1節 中国の円借款受入れ政策の決定過程

第2節 日本の対中 ODA の供与方針の決定

第3節 日中双方の約束事

第4節 ODA 時代の起点における日中関係

小括

第2章 日本の対中 ODA の全体像

はじめに

第1節 「援助大国」日本

第2節 日本の対中 ODA

第3節 日本の対中 ODA の位置づけ

小括

第3章 日本の対中 ODA の政策目的

はじめに

第1節 ODA の人道性と政治性

第2節 日本の ODA の政策目的

第3節 対中 ODA の政策目的

小括

第4章 経済的相互依存関係の構築

はじめに

第1節 経済成長・福祉向上の促進効果

第2節 日中経済的相互依存の構造の形成

第3節 政治へのインプリケーション

小括

第5章 国際システムへの組み込み戦略

はじめに

第1節 改革開放路線の安定化

第2節 「中国を孤立させない」--天安門事件を事例として

第3節 中国の「責任ある大国」自覚の促進

小括

第6章 ODAのネガティブ・リンケージの発動とその限界

はじめに

第1節 ODAのネガティブ・リンケージの発動条件

第2節 中国の核実験に対する日本の無償資金協力の原則凍結

第3節 ODAのネガティブ・リンケージの限界

第7章 ODAと国民感情

はじめに

第1節 相互疎通の時代—1980年代

第2節 「核」と「歴史」をめぐるナショナリズムの衝突—1990年代半ば

第3節 ODAと感謝、歴史との錯綜—1990年代末～2000年代前半

小括

終章

図表一覧、初出一覧、参考資料・文献

3. 論文の概要

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かつ複合的に分析するものである。

本来ODAは、発展途上国の開発の促進を目的として供与される援助であるが、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する。だが、国際社会では一般的には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きた。ODAの対外政策効果についての政治学的アプローチによる研究はきわめて少ない。また、米国の戦略型援助とも、北欧の「人道型援助」とも異なる、「総合型援助」と言える日本のODAについて、その政策効果を分析した研究も少ない。本論文は、日本の対中援助の政策効果を分析することを通じてそうした研究上の空白を埋めている。

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、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。しかも対中ODAは、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おり、対中ODAの政策効果の分析は日本のODA全体の政策効果検証につながる。本論文はまた、ODAの政策効果を分

析することを通じて、さらに国際関係一般において ODA が果たしうる役割を解明しようとしており、理論研究としても相互依存論の発展を意図している。

本論文の主要論点

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、次のような論理構成で対象に迫っている。

【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 時代の起点において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ない、次のような観察が得られている。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、計画的に効果的な資金であった。

【第3章】では、ODA の多様な政策目的を、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、という四点に整理して、対中 ODA の政策目的に次の特徴を見出した。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、四つの設問を立ててそれぞれを次のように検討している。

第一設問：ODA は受入国の経済発展をもたらすのだろうか、供与国と受入国との経済関係を強化するのだろうか、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。本研究では、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、対中 ODA が投資、貿易と三位一体となり、経済的相互依存関係の形成を促した点も重要である。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厳密に検証はできないが、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った、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。

対中 ODA 供与を、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「中国を孤立させない」こと（1990 年代半ばまで）、「責任ある大国」への自覚を促すこと（90 年代半ば以降）という三段階に分け、日中両国の国際社会における位置づけ、ODA の実際の運用、その効用と結果を考察した。この考察を通して、次の諸点を検証している。① 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、日本は、第三次円借款の新規供与の凍結・解除を通じて、「中国を孤立させない」ことに成功し、国際社会で「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、③ 90 年代半ば、ODA の供与に政治的条件を付与するなど日本の ODA 政策の変更は、中国の「責任ある大国」への自覚を促すことにはつながらず、中国を国際システムに組み込むという基本戦略からは逸脱したものと判断できる（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。

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（1995 年）という事例の分析を通じて、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結果、次のような観察を得ている。対中 ODA を制裁の手段として使用したことは、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」（意思表示）としては一定の有効性が確認できるが、「道具的行為」（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。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、ネガティブ・リンケージの限界を検証している（第 6 章）。

第四設問：ODA 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、双方が歴史に関わる深い摩擦を抱えている場合、ODA は両者間の歴史和解に寄与するのだろうか。

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結果、次のような観察を得ている。1980 年代、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の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「制裁」は、ODA を介して「核」と「歴史」をめぐるナショナリズムの衝突をもたらした。また 2000 年代前半には、ODA 供与に対する中国の感謝こそが歴史和解につながるとする論調が日本世論の主流となり、ODA がむしろ摩擦の要因、国民感情悪化のきっかけともなった。つまり、

ODA 供与自体が単線的に当事国の友好関係を生むわけではない（第 7 章）。

最後に、分析アプローチとして用いた三つの構成要素（利益、パワー、価値）の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それが安全保障分野にどのような作用をするかを考察した。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、さらに対称的相互依存関係へ成熟することによって信頼醸成がもたらされ、安全保障分野でも良い効果をもたらしたと結論づけ、ODA の対外政策効果に持続性があると結論づけた（終章）。

4. 論文の特徴と評価

30 年間の日中経済関係、ODA をめぐる関係の丹念かつ詳細な分析によって、ODA をめぐる国際関係について、一般的な知見として次のようなものが得られたとしている。

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。その相互依存関係の形成と成熟は、ODA の対外政策効果に持続性を持たせる。ただし、ODA は単に「梃子」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強く左右される。

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、対称的相互依存へと変容している。対中 ODA を通じて、日本はその政策目的をかなりの程度達成できたし、中国の経済発展を強く刺激することで、両国の対称的相互依存関係をもたらした。

本論文の特徴は、なによりも第一に、2000 年代に入って日中間で政治化した日本の対中 ODA について、30 年間の変遷に十分留意しながら、あくまでも日本にとっての政策効果を冷静に見極めた点である。日中の ODA をめぐる関係についてはこれまで日中双方の研究者が多数分析してきた。だが、そのほとんどは経済的な事象の整理に終わるか、日中の歴史問題に絡んだ感情的主張に終わっていた。本研究は、日本の政策意図を、①経済的相互依存関係を構築すること、②中国を日本自身が好ましいと考える国際システムに取り込むこと、③ODA 供与のコンディショナリティとして、核開発抑止、軍縮などを重視すること、④二国間の友好関係、ひいては歴史問題での和解につなげること、の 4 つにはっきり設定し、またこの基準にしたがって日本の政策意図がどの程度実現したかを検証することに成功している。従来の研究にはなかった、日本の対中 ODA に関する政治学的分析、機能的分析は本論文のすぐれたオリジナリティである。

第二に、本研究は、日中の貿易、投資関係を詳細に検討することを通じて、援助・貿易・投資の三位一体の経済関係が、中国の経済建設、とくに基盤建設面で貢献したばかりでなく、日中の相互依存関係を構築したこと、そして ODA がその三位一体の経済関係構築の「梃子」となったことを検証しているが、この点も、従来の同種研究になかった新鮮なアプローチである。この三位一体の関係によって、非対称的依存関係が対称的相互依存関係に変わっていく点のクリアな分析があれば、なおいっそうオリジナリティを高めることになっただろう。

第三に、本研究は、ODA をめぐる日中関係研究として、従来になく複合的な分析に成功

していると判断できる。ODAを広義の「制裁」に使うネガティブ・アプローチを分析の対象に加えたこと、国民感情（日中関係では、なにより、政府間および国民間の「歴史的和解」にかかわる）もしくは相互イメージとODAの問題、被供与側と供与側の「感情」と「イメージ」の問題に真正面から取り組んだことが複合的分析を可能にした。

第四に、本研究の全般に言えることだが、データ、情報、外交文書などをきわめて丹念に、丁寧に集積し、分析していることである。とくに、対中ODAにかかわる外交・実務交渉を最近公開された日本側外交文書などに依拠しながら詳細に解明することができた点は今後のこの分野に関する研究に対する大きな貢献である。日本からの借款を受け入れるという中国側の政策決定プロセスも、中国では政策形成プロセス解明のための原材料が決定的に不足する中で、本研究によってかなり明らかになった。

当然のことながら、本研究には残された課題もある。

まず、日本の対中ODAはどれほど固有であったのか、つまり、日本の対韓国、対東南アジア諸国などへのODA供与と有意な違いがあるのか、という点にかかわる。本研究では、日本は対中援助に当たって中国突出、中国の特殊化を注意深く回避し、一般的ODA政策のなかで対中ODAを運用したことを強調している。だが、ODAをめぐる日中関係は、同じODAをめぐる日本-韓国関係、あるいは日本-インドネシア関係とはかなりの違いがあるし、その効果にも大きな差異がある。対中ODA効果のより厳密な算定のためには、日本のODAにかかわる他の事例との比較検討が不可欠であろう。

さらに、ODAの政策効果を検証することは、政策目的が実現できたかどうかを検証することにほかならない。だとすれば、実現したかどうか測定する基準（定性的・定量的）を設定しなければならない。国際政治における対外政策効果測定のための基準設定、定量的分析のための技法の開発も必要となろう。

だが、以上のような課題は、本研究の瑕疵と言うよりも、むしろ本研究を土台にして、今後の研究の中で埋められ、深められていくべきものだろう。

5. 結論

本論文は、その形式、論理の展開、参照された文献、それらの検証によって提示された学問的な知見や論断から判断して、政治学の博士論文としての条件と水準を十分に満たしているとみなすことができる。よって本論文は、博士（政治学）の学位を授与するに値するものと認められる。

2009年7月15日

審査員（主査）早稲田大学政治学研究科 教授 毛里和子

早稲田大学政治学研究科 教授 唐 亮

早稲田大学政治学研究科 准教授 中村英俊

東京大学総合文化研究科 准教授 川島 真