

# 日本型 ODA の歴史から アジアのインフラ建設を考える

北 波 道 子

はじめに

- 1 「経済協力」として形成された日本の ODA
- 2 日本の ODA 50 年史概観 - 1969 年から 2019 年  
おわりに

はじめに

1989 年、日本の政府開発援助、すなわち ODA 予算は事業ベースではじめて米国を抜き、日本は世界一の援助大国となった。しかしながら、当時、日本の ODA に対しては、国内外ともに否定的な評価が一般的であった。1986 年の夏、大学受験生向けの夏期講習で「共通一次（大学共通第一次学力試験）で日本の ODA の問題が出たら、とにかく悪く書いてある選択肢が正解であるから、それを選ぶように」と教えられたことを筆者は今も覚えている。当時、日本の「対外援助」の何がそれほど問題とされていたのだろうか。

ODA とは Official Development Aid の略称であり、日本では「政府開発援助」と翻訳される。ところが、Aid といいながら日本の ODA は、いわゆる「救援、扶助」を意味する“Aid”と全くの同義ではなく、むしろ自国の政府や企業のための経済的動機を兼ねた「経済協力」であった（荒木、2020）<sup>1)</sup>。

---

1) 財務省の HP によれば、「経済協力」は開発途上国への資金の流れという観点から、政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）、その他の政府資金（Other 〆

このため、日本の ODA は、援助の「理念」すなわち「政策」が「不在」である、あるいは商業主義的で自国利益優先であると批判されることが多かった。そして、輸出促進や日本企業による建設が伴うことから発生する開発至上主義、あるいは開発ビジネスの行き過ぎなどが指摘され、援助資金の日本への還流や、環境負荷配慮の不足も強く批判された（村井他：1989・1992、鷲見：1989、他）。当時の援助への批判が大きかったことを反映して『ODA 白書』（『わが国の政府開発援助』）1990年版の総論第2章は、「援助批判に対する回答を試み」ている<sup>2)</sup>。回答は以下の6項目「1. 我が国援助の「理念」について」「2. 我が国の援助は商業主義的であるか」「3. 円借款の活用について」「4. 我が国の援助は本当に役立っているのか」「5. 我が国援助における環境への配慮」「6. 要請主義について」に分けて論じられており、これのタイトルを見るだけで、日本の援助の特徴と批判点を想像できるものとなっている。

しかしながら、21世紀になって、世界情勢の変化に伴って、日本の ODA に対する評価も変容し始めた。特に2010年代半ば以後、否定や肯定のための議論というよりも、「70年」を迎える日本の ODA の歴史を振り返るスタンスの研究が散見されるようになった。例えば、大海渡（2019）は、日本の ODA の形成期に立ち戻って、4つの特徴である「アジア対象、経済インフラ中心、日本タイド（ひもつき）、円借款中心」は、アメリカの冷戦政策と東南アジアの賠償請求国に対する資本財賠償に端を発すると指摘する。そしてそれは、日本の輸出市場・資源確保という国益要素だけでなく、受入側の東南アジア諸国の利益を重視する要素も存在していたと主張している。また山田（2021）『インフラ協力の歩み』は、JICA 緒方貞子平和開発研究所の研究プロジェクト「日本の開発協力の歴史」の研究成果である本書籍シリーズの第5巻であ

---

↘ Official Flows: OOF)、民間資金 (Private Flows: PF)、民間非営利団体による贈与に分類される。

2) 小浜（2013）が指摘するように1ページでこのように宣言し、第2章（25～35ページ）で詳細に反論している。また、渡辺・草野（1991）のようにこのような援助批判を「自虐的」と逆に批判する反論もあった。

り、サブタイトルが「自助努力支援というメッセージ」と、借款が中心であった日本型の「経済協力」の効用を強調する狙いが感じられる。膨大な数のプロジェクトを包摂する全体的な日本の ODA の評価は、今後の課題とせざるを得ないが、いずれにしても、日本の「国際協力」が受入国の経済発展に一定の貢献をしてきたことが今、改めて強調されるようになっている。

その背景には、まず、日本の ODA の主要な受入国であったアジア諸国が、20 世紀後半に、持続的な経済成長を実現して工業製品の輸出国となり、経済開発協力機構（OECD: Organization for Economic Cooperation and Development）の開発援助委員会（DAC: Development Assistance Committee）途上国リストから次々と卒業していった歴史があった<sup>3)</sup>。1993 年の世界銀行の年次報告書『東アジアの奇跡』では、香港、シンガポール、台湾、韓国といったアジア新興工業経済（NIEs: Newly Industrialized Economies）に加えて、インドネシア、マレーシア、タイといった国々が、HPAEs（High-Performing Asian Economies）と呼ばれ、かれらの高度成長が世界の中で評価を受けた。そしてまた、1979 年に改革開放へと舵を切り、1992 年から「社会主義市場経済」という看板を掲げた中国が、これらの流れに合流し、21 世紀にはその先頭を走るようになった。彼らの経済的達成は必ずしも日本の ODA の直接的成果はないが、援助は 20 世紀の経済発展、すなわち高度成長期において少なくとも工業化とインフラ建設の好循環を実現するエンジン、あるいはその燃料の一部にはなり得たと想定される。

しかし、アジアの高度成長に伴って新興国のインフラ建設プロジェクトは必

---

3) 財務省の HP によると ODA と呼ばれる「援助」は、1) 公的機関またはその実施機関によって供与される、2) 開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的とする、3) 譲許的性格を有する（有償資金協力の場合、貸付条件（金利、償還期間等）が受取国にとって有利に設定されている）ものである。DAC の前身は 1960 年設立の DAG（Development Assistance Group）で、原加盟国は米、英、西独、伊、ベルギー、ポルトガル、カナダ、および EC 委員会であった。2022 年のメンバーは 29 カ国と EU で、アジアからは日本と韓国のみがメンバーである。

ずしも ODA 案件と呼べるものではなくっていく。また援助の「アンタイド」化の実現によって ODA は必ずしも日本の民間企業のビジネスチャンスに直結しなくなっていった。すなわち、21 世紀に入るところには日本型 ODA は大きく様変わりを迫られたのである。

ところで、ザンビア出身のエコノミスト、ダンビサ・モヨが 2009 年に発表した *Dead Aid* は、『援助じゃアフリカは発展しない』（同書の邦題）という強い主張を提示する。モヨは、「援助」という名の資金の流入が「経済成長の無言の殺し屋」（第 4 章タイトル邦訳）になり得ることを、アフリカの実例を挙げて説明する。モヨの主張について詳細な部分については議論の余地があるかもしれないが、本書は強い衝撃を以てドナー諸国にも受けとめられた<sup>4)</sup>。そのモヨ（2009）の第 7 章のタイトルは「中国人は朋友なり」である<sup>5)</sup>。2000 年代の半ば以降、経済大国となりつつあった中国のアフリカ「再」進出が様々な議論を呼んできた。特に欧州では、旧植民地諸国が数多く存在する資源豊富な「裏庭」が新参の中国資本に荒らされることに警戒感を示す言説もみられた。ところが、アフリカ諸国においては、インフラ投資が行われ、道路や鉄道、携帯電話のアンテナ網が敷設されて、現実として人々の暮らしは便利になった。もっとも、中国の開発投資は「援助」というよりもビジネスであり、「Win-Win」の看板の下に、大規模インフラ建設は巨額の債務（しばしば担保付）とセットになっている<sup>6)</sup>。だが、開発を望む途上国の政府にとっては、中国の投資は、すでに資金調達の実選択肢の一つとなって定着している。例えば中国がスリランカのハンバントタ港を債務不履行を理由に 2017 年 7 月から 99 年間租借地としたニュースは、「債務の罠」の例として、特に西側メディア等で大きな

---

4) モヨは、本書の出版によって 2009 年に世界経済フォーラムの Young Global Leader、TIME の世界でもっとも影響力のある 100 人に選ばれている。

5) もっとも、モヨ（2009）は中国の行動をすべて肯定的に描いているわけではない。モヨ（2012）などを参照。

6) 小林（2022）では、アフリカの開発に投資される中国の資金を「従来のスタンダードとは異なる価値観を持つチャイナ・マネー」と表現している。

衝撃を以て報じられた。しかし、当のスリランカでは、強大な中国経済への依存を決してマイナスととらえてはいない現状が報告されている（荒井、2018）<sup>7)</sup>。

日本の「経済協力」史を振り返ると、低利長期とはいえ借款を伴うインフラ建設、資金の流入というよりも現物あるいは役務による「資本」の供与、それに対する天然鉱物資源の現物や採掘権等による返済など、現在の中国の対外投資ビジネスのメソッドからみて、一定の既視感を禁じ得ない部分がある。拡大し続ける中国の「一帯一路」構想（BLI: Belt and Road Initiative）を考える時、日本の ODA、特に初期における「経済協力」を活用したアジアのインフラ建設は重要な比較対象となり得るのではないだろうか。一方で、第二次世界大戦後、国際社会への復帰に伴って始まった日本の「経済協力」は、冷戦の終結とアジアの経済発展、そして中国という新たなアクターの登場によって再び大きく様変わりしようとしている。しかしながら、これらの変化とその意義についてまだ十分な検証がなされてきたとはいえない。

2010 年代になって、政府は日本企業による海外インフラ建設ビジネス拡大の方針を明らかにしてきた。例えば、2015 年 5 月に安倍総理大臣は「質の高いインフラパートナーシップ」構想を公表し、この年の 11 月に「ODA 大綱」は「国際協力大綱」へと改定された。しかしながら、同年 8 月、インドネシアの高速鉄道事業（ジャカルターバンドン間）の施工者に選ばれたのは中国の企業チームであった。この敗北は、日本では相当なショックを伴って受けとめられた「事件」ではあったが、このことについて真摯に受け止め、今後を考える姿勢が日本の対外経済活動に根付いてきたとは考えにくい。そこで、本稿の目的をそのまず第一歩として、日本の ODA の歴史的変遷からアジアのインフラ建設、あるいは経済発展を概観し、今後の指針を考えるものとした。

---

7) スリランカは 2022 年 7 月経済危機に陥ったが、それは中国に対する債務のみが原因ではないしそうみられてはいない。

## 1 「経済協力」として形成された日本の ODA

### (1) 第二次世界大戦から 1950 年代

第二次世界大戦で敗戦国となり主権を喪失した日本にとって、戦後の対外「経済協力」は、主権回復、国際社会への復帰に伴うアジア諸国への賠償の第一歩として始まった。のみならず、その後も一貫して、ほぼ唯一の実質的な外交の政策手段となってきた。しかしながら、あるいはだからこそ、その全体像を理解し、語ることは容易ではない。特に、戦後初期には、連合国側では第二次世界大戦中から始まった「援助」の歴史に敵側であった日本がどのように参加していったのかから始まって、複雑な国際関係の変遷を踏まえた理解が不可欠である。そこで、ここでは大戦後の世界秩序の再編に照らしながら、日本の「経済協力」の歴史の起点を捉えよう。

### (1) 1940 年代——復興援助から冷戦体制へ

一般に ODA とは OECD の DAC の定める条件を満たす二国間、あるいは国際機関を通じた多国間の資金移動、すなわち贈与や借款による資金供与のことである。OECD は 1961 年の発足で、DAC はその 1 年前の 1960 年 7 月に発足した開発協力グループ (DAG: Development Assistance Group) を前身としている。一方、OECD の前身は 1948 年に設立されたヨーロッパ経済協力機構 (OEEC: Organization for European Economic Cooperation) で、OEEC は第二次世界大戦終結後、米国のマーシャル・プラン (Marshall Plan) による復興援助受入機関として発足した。マーシャル・プランは、1947 年に始まったヨーロッパ復興計画 (European Recovery Program) で、きっかけとなったのは戦争で疲弊したギリシャとトルコの経済を救済するために、イギリスに代わって出資した 4 億ドルの援助であった。1947 年 3 月 12 日にトルーマン大統領が「トルーマン・ドクトリン」と呼ばれる共産主義圏の拡大を防止する方針を発表し、「封じ込め政策」が採用された。こうして、東西冷戦が固定化され、

世界は「二つ」に分断された。

これに先立つ 1943 年に連合国側は、44 か国の協定によって UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) を設立させ、戦争で荒廃した諸国に対し、物資・資金の提供、流民の本国送還援助などを行った。UNRRA は 1947 年に解散し、その仕事は国連難民機関 (IRO: International Refugee Organization)、ユニセフ (UNICEF: United Nations Children's Emergency Fund)、世界保健機関 (WHO: World Health Organization)、そしてマーシャル・プランに引き継がれた。1948 年経済援助法 (4 月 3 日公布) により同プランを担当するために米国で設置されたのが、国務省と商務省管轄下の経済協力局 (ECA: Economic Cooperation Administration) であった。ECA は 1951 年に相互安全保障庁 (MSA: Mutual Security Agency) に改組され、1953 年に、対外運用局 (FOA: Foreign Operations Administration) に再編されたが、1955 年には廃止され、その仕事は国務省と国防省に分けられた。こうした援助担当の機関の変遷からも、米国政府が、対外援助の目的を外交のみならず国防政策の一環として位置づけていたことがわかる。

UNRAA の頭の UN は第二次世界大戦中の連合国を意味し、その言葉が最初に使われたのは 1942 年 1 月 1 日の「連合国共同宣言 (Declaration by United Nations)」であった。この宣言の中では 26 カ国の代表が枢軸国 (Axis Powers) に対してともに戦うと誓っている。国際連合は 1945 年 6 月 26 日に 50 カ国が国連憲章に調印し、ソ連が調印した 10 月 24 日に正式に発足した United Nations であるが、その国連の起源が第二次世界大戦中の「連合国」にあることは明確である<sup>8)</sup>。1945 年 4 月 25 日から開催された、「国際機構に関する連合国会議」(サンフランシスコ会議) に招待されたのは、「連合国憲章」に 3 月 1 日までにサインし、かつ日本とドイツに宣戦布告している国家のみと

---

8) 例えば、中国語では「聯合國」と表記して両者を区別していない。

され、第二次世界大戦終結前の「世界の敵」はこの両国であった。しかし、戦後、米ソの戦後秩序に対するビジョンの衝突が、この「世界の境界線」を移動させた。もっとも、日本とドイツの経済復興について、連合国間でコンセンサスがあったとは言い難かった。

## (2) 1950年代——日本の国際社会への復帰と賠償

1945年11月13日、トルーマン大統領の個人代表として賠償問題調査に来日したポーレー大使は「最小限度——日本が侵略した国の生活水準より高くない水準——の日本の経済を維持するに必要でないものは、すべて日本から撤去する」という原則を明らかにした。同日の記者会見の席では「賠償の目的は日本を非軍事化」することであると述べ、第一次世界大戦後のような「天文学的で実現不可能な賠償額は設定」しないと期待を持たせたが、12月6日に発表された「現物賠償に関するポーレー声明」（中間賠償報告）は予想以上に厳しいものであった（経済団体連合1962）。賠償として撤去されるべきものとされた諸設備は表1の通りである。

1946年のポーレー大使の最終報告書「日本からの賠償即時実施計画」に基づいて、1947年4月の極東委員会で<sup>9)</sup>、米国は「中間賠償30パーセント即時

表1 中間賠償で移転されるべき設備の一覧

工作機械	工作機械制作能力の半分、陸海軍兵器廠、あらゆる航空機製作所、ベアリング関連全工場、航空機用エンジンの全工場にある全設備
造船所	日本戦力場船舶修理に必要なものを除いて全設備と付属品
鋼鉄	年産250万トンを超える全鋼鉄生産能力
電力	火力発電所の半分
化学工業	硫酸工場に関係あるあらゆる生産設備、四大ソーダ灰工場、新式の苛性ソーダ大工場のうち20工場
軽金属	マグネシウムおよびアルミニウム生産能力とアルミナ生産設備

出所) 経済団体連合会 (1962) p.32。

9) 1945年9月に設置された極東委員会11カ国は、米国、中国（中華民国）、イギリス、ソ連、オーストラリア、カナダ、フランス、オランダ、ニュージーランド、インド、フィリピンで構成されていた。



取り立て緊急暫定指令」を通告し、中、英、蘭、比に対する現物賠償の順次引き渡しが始まった。しかしながら、米陸軍省は、日本を「極東アジアの防壁に」するために「強力な工業国に」する方向へとその方針を急旋回した。1949年5月12日、国務省も、マッコイ少将を米代表して、極東委員会構成国へ中間賠償撤去中止を通告した（吉川 1991 p.5）。岡野（1958）によれば、1939年のレート（1ドル=3.65円）換算で、ここまでに撤去された中間賠償は計4524万8997ドル（1億6515万8839円）相当であった。また、サンフランシスコ平和条約第14条（a）2項による「在外資産の放棄」は合計236億8100万ドル（3794億9900万円、1945年8月15日時点）であった<sup>10）</sup>。

1951年9月8日、49カ国が「日本国との平和条約」（サンフランシスコ平和条約）に署名し、この条約の発効によって1952年4月28日に日本は主権を回復した。平和条約の締結と合わせて、日本は賠償請求権を持つ国々と交渉を重ね、賠償問題および戦後処理問題の解決に努めた。賠償は国際政治の舞台への復帰だけでなく、輸出市場の確保による国際経済活動への復帰を意味した。

日本の国際機関への正式な加盟という点から考察すれば、表2に示したビルマ（ミャンマー）、フィリピン、インドネシアへの賠償が開始する1950年代の半ば頃にやっと結実し始めた。例えば、ブレトンウッズ体制と呼ばれる世界経済システムへの参加は、国際通貨基金（IMF: international Monetary Fund）および世界銀行（国債復興開発銀行 IBRD: International Bank for Reconstruction and Development）には1952年8月に加盟できたが、「関税と貿易に関する一般協定」（GATT: General Agreement on Tariffs and Trade）への加盟は1955年と遅れた。日本は、深刻な外貨不足直面し、一刻も早い輸出のための関税交渉を望んでいたが、イギリスやオーストラリアは強く反発していた（赤根谷 1985 p.116）。国連への加盟は1952年6月に申請をしていたが、1956年10月の日ソ国交正常化を経て、12月18日に正式加盟となった。

---

10) GHQ の覚書に基づき外務、大蔵両省の共管で設置された在外資産調査会の評価による。

表2 賠償およびそれに関連する借款の一覧

受取国	賠償	準賠償	小計	借款	総計		期間	協定・取極 (注1)
	百万米ドル					億円		
フィリピン	550.00		550.00	250.00	800.00	2,880	1956年7月- 1976年7月	賠償協定 開発借款取極
南ベトナム	39.00		39.00	16.60	55.60	200	1960年1月- 1965年1月	賠償協定 借款協定 開発借款取極
ビルマ	200.00	140.00	340.00	80.00	420.00	900	1955年4月- 1965年4月	賠償協定 技術協力協定 開発借款取極
インドネシア	223.08	176.91	399.99	400.00	799.99	2,880	1958年4月- 1970年4月	賠償協定 議定書(注2) 開発借款取極
ラオス		2.78	2.78		2.78	10	1959年1月- 1965年1月(延)	技術協力協定
カンボジア		4.17	4.17		4.17	15	1959年7月- 1966年7月(延)	技術協力協定
マレーシア		8.17	8.17		8.17	29	1968年5月- 1972年5月(延)	協定
シンガポール		8.17	8.17		8.17	29	1968年5月- 1972年3月(延)	協定
韓国		300.00	300.00	200.00	500.00	1,800	1965年12月- 1975年12月	請求権・経済協 力協定
ミクロネシア		5.00	5.00		5.00	18	1969年7月- 1976年10月(延)	米国とのミク ロネシア協定
タイ		41.67	41.67		41.67	150	1962年5月- 1969年5月	特別円問題解決 協定(注3)
フランス		4.65	4.65			17	1957年3月	(注4)
モンゴル		13.89	13.89			50	1977年8月-	経済協力協定
合計	1,012.08	705.39	1,698.94	946.60	2,645.54	8,913		

出所) 外務省 HP の PDF 「賠償並びに戦後処理の一環としてなされた経済協力及び支払い等」から筆者作成。「準賠償」は「経済技術協力協定等無償援助」。

注1) 開発借款取極=経済開発借款取極。技術協力協定=経済技術協力協定。

注2) 旧精算勘定その他の諸勘定の残高請求権に関する議定書。日本の債権放棄。

注3) 1962年5月に発効したのは、特別円問題にある規定に代わる協定。

注4) インドシナ銀行名義諸勘定の解決に関する議定書。

国連の経済社会理事会の下に 1947 年 3 月 28 日に設置されたアジア及び極東経済員会（ECAFE: Economic Commission for Asia and the Far East）には、日本は 1952 年に準加盟国、1954 年に正加盟国となっている<sup>11)</sup>。

1954 年末、翌 1955 年 4 月開催予定の第 1 回アジア・アフリカ会議（バンドン会議）への招請状が届いた。これは、インドのネルー首相が中国の周恩来首相を招待したために、バランスをとるためいわば資本主義陣営の「大物」として、日本が選ばれたと言われる。バンドン会議が、アジアの自主性を象徴し、東西どちらにも与しない「第三」勢力としての存在を主張するものであったと考えるならば、主権を回復して間もない日本は国際政治の狭間で難しい立場に立つことになった。だが、宮城（2002）は、「鳩山らはバンドン会議を、東西両陣営の政治的対決の場ではなく、日本とアジア諸国との経済関係再構築の機会として捉えようとした」（p.140）と説明する。そして、賠償問題で関係回復が実現していなかったフィリピンやインドネシアに「戦後日本経済の苦しい状況を説明し、賠償能力の増大はアジア諸国との経済関係強化によってはじめて可能になると訴える」機会にしようと思案したのである（宮城 2001 p.90）。

要は、日本の工業力を維持し、日本経済を自立させることが地域の安全保障にとっても、戦時賠償を受ける国々にとっても肝要であるという主張である。その日本の工業力を活用する方法として、東南アジアからの原材料など物資輸入の確保と輸出振興による製品市場の確保が米国政府、日本の政府と民間事業者達によって構想されていたことが様々な先行研究からも読み取れる。荒木光弥の口述記録（荒木 2020）のコラム 2 では、この構想は 1950 年代に「平和条約・賠償・経済協力」の三位一体体制と表現されている。その具体的な内容は、1958 年創刊の通産省『経済協力の現状と問題点』（毎年刊行）等、当時の資料から伝わってくる。この年次報告書によれば、1950 年代の日本の低開発国に対する経済協力とは、長期信用供与（プラント輸出の延払いその他）、技

---

11) ECAFE は 1974 年に ESCAP と名称を変更した。

術協力、国際商品協定への参加、ECAFE を通じた交流と賠償であった。「賠償はわが国が履行せねばならない国際的な義務であるから経済協力とは異なるが、その経済的効果は国際的贈与とまったく同様」（通産省、1959 p.21）であったという。

第二次世界大戦前の植民地政策と違い、互惠主義を看板に相互利益のための経済協力が強調される一方、戦後日本の海外投資は、「主として民間企業がコマーシャルベースで行う私的投資に属するため、その窮極の目的が利潤の追求に」あった。一方、「低開発国においては、消費財等の自給化体制の推進をはかっており、高率関税および輸入禁止の措置が取られる場合が多い。かかる場合に、これを放置すれば輸出市場を喪失する結果となるので、或いは現地企業との資本的結合をはかり、あるいはこれと技術提携を行うことによって、当該物資の生産に参加し、これに必要な原材料、半製品等の輸出を確保する方法がとられるに至る」という。こうした「経済協力」の積み重ねが、1970年代の東南アジアにおける反日運動につながっていったことは想像に難くない。当時日本が必要とした輸入原材料は、フィリピン・チリからの銅鉱石、ゴア・フィリピン・マラヤ（現マレーシア）からの鉄鉱石、とフィリピンからの木材等であった。こうした狙いが背景にあるため、日本の経済協力による開発計画は、受取国の「近代的な工業国への脱皮」（同、1958 p.182）の最短コースを示す地図ではなかったのである。

一方で、海外投資の国際収支上の効果として、証券取得投資に伴う配当金、債券取得等によって原材料現物輸入により節約される外貨、技術協力に支払われるローヤルティ等を差し引くと、差引外貨負担額の総投資額中に占める比率はわずか14%になるとの試算もなされている（同、1958 p.110）。年次報告書が日本の国内向けにその効果を強調するものであったという点を差し引いても、賠償や経済協力という呼称のイメージとは裏腹に、日本の国際収支や利益優先の「思想」が読みとれるのである。これが国内世論として後の大きな批判の一つにつながる商業主義的性質である。一方、アメリカの援助に関して、彼

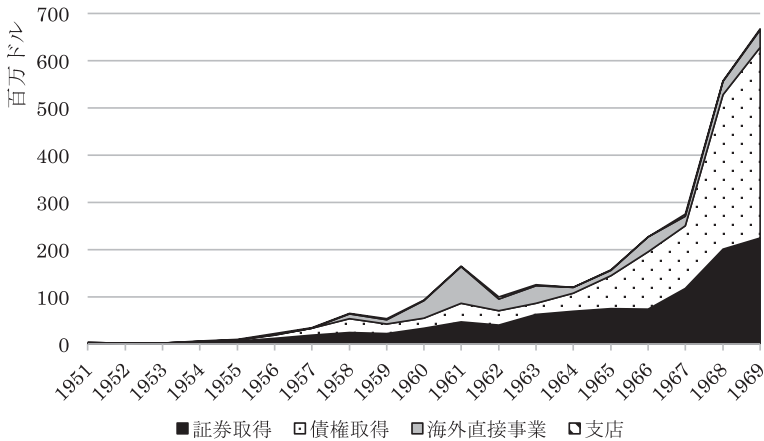


図1 日本の形態別海外投資の推移 (1951-1969年)  
出所) 通産省『経済協力の現状と問題点』各年度。

らは「いわゆる自由主義諸国の強化のために援助自体の経済効果よりむしろ政治目的を優先する傾向にある」（同、1959 p.7）と評しており、日本の「理念のない」経済協力路線がある程度、自覚的戦略的な政策であったことが理解できる。

## (2) 1960年代——DAC=OECD体制、国連「開発の10年」、米国国際開発庁と日本の援助機関

図1に示したように、日本の対外投資は1960年代にはいと顕著な伸びを見せ、特に1960年代後半には急激に増大する。JICAのHPで日本の援助の歴史を調べると、公式にはそれは1954年に始まったとされている<sup>12)</sup>。この年、日本はコロンボ・プランへの加盟を果たし、途上国に対する技術協力を開始したからである。しかし、既述のごとく、日本及び日本の援助実践者（民間資本）にとっては技術協力も賠償も輸出ビジネスの一環であったことを考慮する

12) 外務省のHP等。ただし、経産省1961では1950年のインドにおける技術提携をその初めとしている。

ならば、日本の ODA の起点をいつと見なすかは、それほど単純な問題ではない。1964年に OECD に加盟した日本は 1969年から ODA の無償援助供与を開始したため、この年も、大きな節目の一つと考えられる。

1961年に国連総会は 1960年代を「開発の 10年」として、先進国の GNP の 1% を援助に振り向けて、毎年 5% という途上国の成長目標を設定するよう決議した。同年 11月 3日、米国では国際開発庁 (USAID: United States Agency for International Development) が創設され、対外援助政策をひとつの省庁で管轄するようになった。一方日本では、図 2 に示したように 2008年に現在の「新しい」国際協力事業団 (JICA: Japan International Cooperation Agency) に集約されるまで、援助の機能毎に許認可管轄機関が異なるという煩雑さで、外部からはわかりにくいものであった。こうした点も、日本の ODA が批判にさらされた要因の一つであった。

ただ、図 2 より、日本でも概ね 1960年代に、各援助機関の基礎が創設され

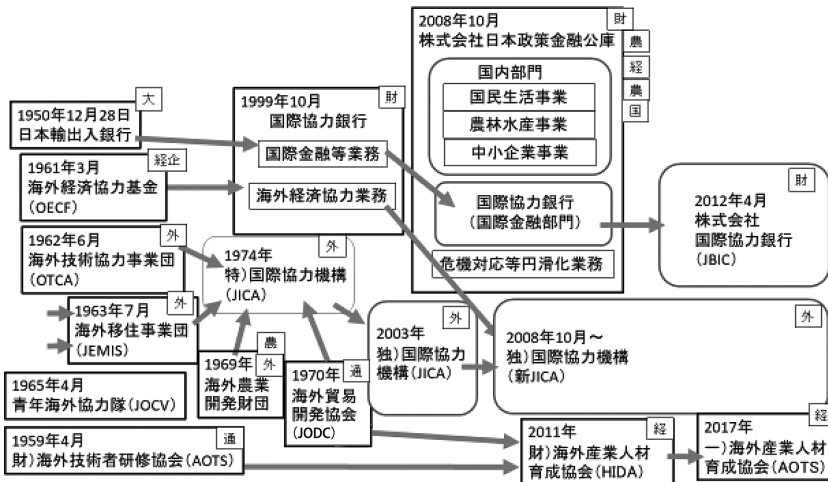


図 2 日本の ODA 関係機関の変遷

出所) 各機関の出版物、HP 等を参考に筆者作成。□の中は管轄の省庁。

大 = 大蔵省、財 = 財務省、経企 = 経済企画庁、外 = 外務省、農 = 農林省、通 = 通商産業省、経 = 経済産業省、厚 = 厚生労働省、国 = 国土交通省。

ていたことがわかる。左端の上、1950年に設立された日本輸出銀行（1952年より日本輸出入銀行）は、全額政府出資の政府金融機関である。1961年設立の海外経済協力基金（OECF: Overseas Economic Cooperation Fund）は主に有償資金援助の直接借款を扱う政府金融機関で、その基礎となったのは岸信介首相が構想した東南アジア開発基金（未実現）であった。輸銀と OECF は 1999年に統合して国際協力銀行（JBIC）になり、JBIC は 2008年に株式会社化されて、OECF の援助借款部門の機能は JICA に移動された。

1962年設立の海外技術協力事業団（OTCA: Overseas Technical Cooperation Agency）は、コロンボ・プランや ECAFE、国連拡大技術計画（EPTA）などの研修生の受入と専門家の派遣を担当していた。海外移住事業団（JEMIS）は 1955年創業の日本海外移住振興（株）と 1954年設置の日本海外協会連合会を統合して 1963年に設立された、本来は日本人の海外への移住をサポートする機関であった。外務省管轄の OTCA と JEMIS に加え、1969年設立の海外農業開発財団と 1970年設立の海外貿易開発協会（JODC）を合わせて 1974年特殊法人国際協力事業団（JICA）が設立された。JICA は 2003年に独立行政法人になり、2008年に既述 JBIC の海外融資部門と外務省管轄の無償援助部門を吸収して新 JICA と呼ばれる現在の体制になった。

以上のように、日本の援助を管掌する役所は縦割りで、ポスト・予算の取り合いによる競合なども複雑に入り組んでいた（草野、2006）。総じていえば、現在の JICA は外務省の下部組織を基礎に成立している。しかし、予算や実際の支出においては大蔵省の影響力が強かったという。通産省所管の AOTS と JODC は研修や専門家派遣では長い歴史があるが JICA とは別の流れである。このことは、現場から見ると意外な事実であろう。多くの国の日本語学校で今も使用されている文法積み上げ式の日本語の教科書『新日本語の基礎』を最初に編集したのは旧 AOTS であった。

## 2 日本の ODA 50 年史概観 - 1969 年から 2019 年

### (1) 日本の ODA の時代区分

図 2 からは、JICA については 1974 年の設立、2003 年の独法化、2008 年の「新生」、金融部門では 1999 年の JIBC 設立と 2012 年の分離独立が大きな転換点であったことが分かる。ここでは、荒木 (2020) の巻末「付表 1 日本の ODA 政策と世界の動き (1954~2019)」による時代区分にそって時代ごとの特徴を見てみよう。

①体制整備期 (1954~1976) は、コロンボ・プラン、ECAFE への加盟から、1977 年の「福田ドクトリン」以前である。図 1 からわかるように日本の経済協力の資金規模は 1960 年代後半に急拡大し、その多くが向かった一部の東南アジア諸国において日本の「経済的オーバープレゼンス」が激しい対日批判を招くようになった (大庭 2020)。1972 年の秋にタイで日貨排斥運動が起こり、1974 年 1 月の田中角栄首相の東南アジア訪問の際にはジャカルタ反日暴動やタイでの抗議運動が頂点に達した。荒木 (2020) によればその最大の理由は貿易不均衡であるという。もちろん、当時の ODA への批判では、資源収奪、公害輸出、現地特権階級との癒着による腐敗の横行など、多様な要因が指摘されているが、当初、日本のやり方は延払輸出が多く、強引な輸出振興戦略が不興を買っていたのである。

②計画拡充期 (1977~1991) は、上記批判に応じて、福田首相がマニラ演説で新しい対東南アジア政策を提示した 1977 年 8 月から、1991 年の「四指針」までである。「福田ドクトリン」は、経済による再侵略を警戒する東南アジア諸国に対して [1] 日本は軍事大国化しない、[2] 「心と心」の通う友好関係を樹立する、[3] 対等なパートナーシップと地域的共存および安定へ寄与するなど 3 つの指針を明らかにし、第二次世界大戦後の日本の東南アジア外交における一つの転機と位置づけられている (須藤 1997)。図 3 を見ると、この期



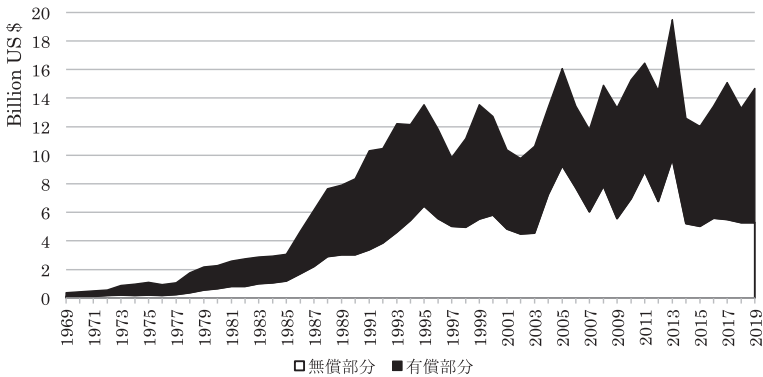


図3 歴年有償・無償別日本の ODA 支出額の推移 (1969~2019)  
出所) 外務省 HP「我が国の暦年別 経済協力実績」。

にはまだ金額は小さいが、無償援助が順調に伸びていて、ODA の総額を引き上げていることが分かる。また、この時期は1985年のプラザ合意による急激な円高によって、ドル建ての援助総額が急上昇して、冒頭のように、1989年には日本は世界一の ODA 大国になった。一方、1990年に勃発した湾岸戦争では、日本は多国籍軍に130億ドルを拠出したが国際社会では期待されたような評価はされず、これを契機に日本の国際貢献のありかたについて議論が提起された。こうして ODA の実施にあたって、受入国の [1] 軍事支出、[2] 大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、[3] 武器の輸出入等の動向、[4] 民主化の促進、市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権の保障状況に十分注意を払うという「四指針」が発表された。とはいえ、この「四指針」は理念というより、実務上の注意点のようにも見受けられ、「福田ドクトリン」と次期の「大綱」とは次元が異なる印象である。

③政策・理念拡充期 (1992~2002) には、1992年6月に初めて「ODA 大綱」によって援助についての明確な理念と原則を閣議決定し、内外に示した。援助の基本理念としては、[1] 人道的考慮、[2] 相互依存関係の認識に加え、[3] 環境の保全、及び [4] 開発途上国の離陸に向けての自助努力の支援、の

4点を掲げ、重点地域としてアジアを明記し、重点項目としては、地球的規模問題への取組、BHN（Basic Human Needs）支援、人づくり、インフラ整備、構造調整などが挙げられ、冷戦終結後の新しい時代に対応した。図3を見ると、1995年は急増するが、これは1ドル=80円以下を記録したハイパー円高を反映したものである。1997年はアジア通貨危機の発生により、借款の貸付額は大きく減少したが、無償援助の減少幅は比較的小さかった。また、開かれた援助政策に向けて2000年度は、円借款のグラントエレメントは72.6%、アントイド比率も64.7%にまで高まった。

④新たな時代への対応期（2003～2014）では、2003年8月にJICAは独立行政法人となって、第二次ODA大綱が策定された。基本方針は以下の5点、[1] 開発途上国の自助努力支援、[2] 人間の安全保障の視点、[3] 公平性の確保、[4] 日本の経験と知見の活用、[5] 国際社会における強調と連携で、重点課題は[1] 貧困削減、[2] 持続的成長、[3] 地球規模の問題への取り組み、[4] 平和の構築の4点、重点地域は引き続きアジアであった。この期のポイントは2002年から始まった草の根・人間の安全保障無償協力で、NGOとも連携して国家間、政府間だけではない援助にライトが当てられたことであろう。図3を見ると、無償部分の増加が総額を大きく押し上げている様子がよくわかる。

⑤経済援助から平和構築へ（2015～現在）は、2015年2月の「開発協力大綱」策定以降現在までである。開発協力大綱はこれまでのODAのような政府間の協力だけでなく、開発に関わる全ての機関や組織、民間部門と協働することを前提に多様な主体の開発への参画を謳うものである。同年5月に日本政府（外務省、財務省、経済産業省、国土交通省）は「質の高いインフラパートナーシップ」戦略を提唱した。また、9月の国連サミットでは、SDGs（持続可能な開発目標）「アジェンダ2030」が採択され、12月には中国を中心とするアジアインフラ投資銀行が正式に設立された。このように第5期は大きな転換点を迎えた年からの開始となったが、2019年末からの新型コロナウイルスの

パンデミック、2021年2月1日に起こったミャンマーの政変、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻など、さらに大きな転換点を、我々は迎えようとしている。

## (2) 「ODA の終焉」と呼ばれる時代へ

1960年代初頭から制度化されてきたいわゆる政府開発援助が、60年を経て、大きな転換期を迎えている今、日本の ODA の 50 年史を振り返ることは意義深いと考える。

外務省のホームページで整理された表によると、1969年から2019年までの50年間で日本の ODA による支出は、合計で4402億ドルとなる。そのうち贈与部分は、合計1933億ドル（43.91%）で、うち無償資金援助821億ドル、国際機関を通じた贈与166億ドル、技術協力946億ドルであった。国際機関を通じた贈与は2006年からの計上である。政府による貸し付け総額は、2469億ドル（56.09%）であるが、すでに、1652億ドルが返済されている。

図4に示したように、貸付だけのバランスを見ると、2004年以降はマイナスになっている年もある。回収額のうち、1271億ドルがアジアからの返済分で ASEAN が725億ドル、最大はインドネシアの295億ドル、2位が中国の191億ドルであった。この二国は貸付総額でも1位、2位であるため、当然といえなくもない。しかしながら、長い ODA の歴史の中で、低利かつ長期とはいえ、現物や役務による供与の代金として組まれたローンが回収されている。この資金の循環をどのように維持すべきか。今後の日本の対外経済協力を考える上でこの点についての考察が肝要である。

モヨ（2009）では、すべての援助を停止して、各国が債券発行などによって市場から資金を調達するというラディカルな案が提示されている。しかし、インフラ建設に必要とされる資金は巨額であるため、長期金利などの条件については、やはり一定の取り決めがある方が現実的である。また、資金のショートによってプロジェクトが途中で放棄されるリスクの回避などを含めて、全体

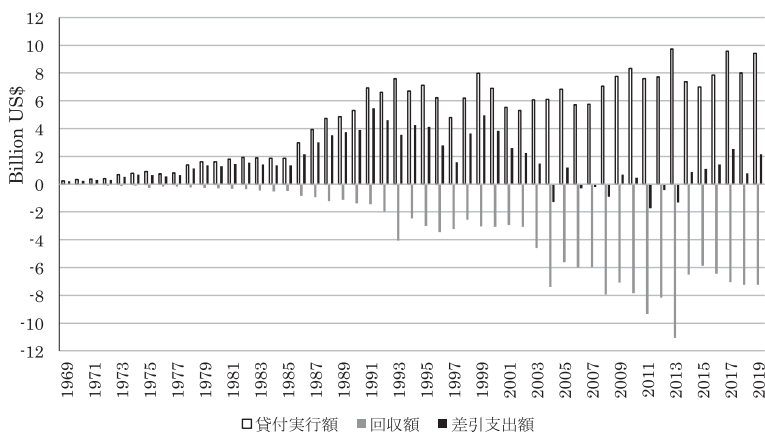


図4 歴年有償部分の貸付支出・回収額・差引支出額  
出所) 外務省 HP「我が国の暦年別 経済協力実績」から筆者作成。

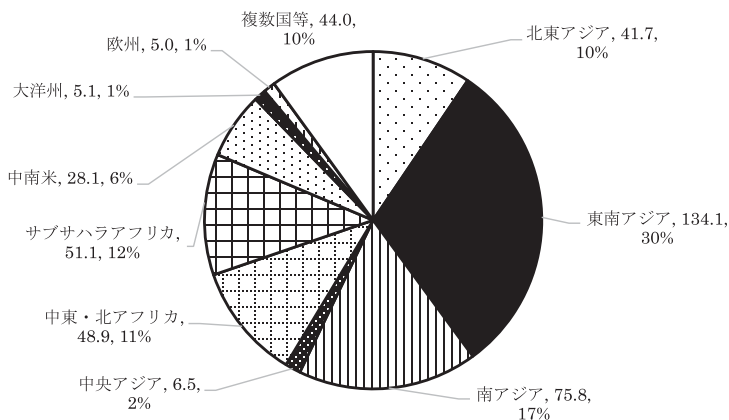


図5 地域別日本の ODA 支出総額 (1969-2019 年) (単位: 10 億ドル)  
出所) 外務省 HP「我が国の暦年別 経済協力実績」から筆者作成。

的なルール作りと、その遵守について、監視や評価を行う包摂的な実行機関が必要とされるだろう。そのような市場を形成することができ、新興国が交渉力や選択肢を持てるようになれば資金の循環もある程度スムーズに実現できるか

もしないと考える。

## おわりに

以上にみてきたように日本の ODA は、戦後初期、日本の国際社会への復帰に伴う東南アジア諸国に対する賠償に端を発していた。大戦中に米中のみならず、国連や欧州諸国などの敵となり孤立した日本は、敗戦後は占領していた東南アジアからも撤退し、共産化した中国との経済関係を絶たれて経済活動の再開、経済的自立が困難な状況であった。こうして、他国への援助や賠償に回す外貨余力がほとんどない状況から、輸出振興と役務による賠償および経済協力の方法を採用した。1960年代以降、日本の国際社会への復帰を助けた東西冷戦下の米国の途上国援助政策は、OECD や国連の関係機関とも歩調を合わせ、アンタイドや人道主義といった方向に向かっていった。日本は高度成長後も経済協力としてのあり方を修正せず、賠償や援助の受取り国よりもむしろ日本の貿易黒字を蓄積させ、1970年代には彼らから大きな反発をうけるようになっていった。そうした中で日本の ODA 政策は、1977年の福田ドクトリン、1992年の ODA 大綱といった、日本の ODA の理念を、経済協力というだけでなく“Aid”としての援助に傾かせる転換点を経ることになった。

ところで、中国が改革開放政策へと大きく舵を切り始めた1979年の12月に日本は中国に対する ODA を開始した。中国は1969年から2019年の50年間ではインドネシアに次いで2番目の日本の ODA 享受国となったが、2018年以降、全ての日本による対中 ODA は終了し、現在は純返済国となっている。のみならず、2013年に習近平主席が提唱した「一帯一路構想」によって、港湾、鉄道、道路建設などの輸出を実施し、中国は世界のインフラ輸出国として急速に頭角を現した。この事実が、日本の対外経済協力戦略に与えた影響は小さくない。

2015年5月27日付で日本政府の外務省、財務省、経済産業省、国土交通省

が連名で「質の高いインフラパートナーシップ」戦略を提言した。日本の経済協力 70 年の歴史を鑑みるといく度目かの重要な転換点を向かえているといえよう。だがしかし、今のままで日本の「質の高いインフラ投資」は実現できるのだろうか。小林（2022）によれば「品質よりも価格の安さで勝負」という中国企業が新興国などの入札では有利であるし、それは当然であろう。そのためか、上記 4 省庁連名の概要書では「「質の高いインフラ」とは、一見、値段が高く見えるものの、使いやすく、長持ちし、そして、環境に優しく災害の備えにもなるため、長期的に見れば安上がり」なる言葉が躍っている。果たしてそうなのだろうか。そうであるならば、きっちりとした透明性の高い企画書を持って顧客を説得に行く必要があるだろう。今や日本企業には中国という巨大なライバルがおり、東西冷戦期の援助や賠償の時のように、こちらにとって都合のいい商品や企画にただサインをしてくれる途上国のリーダーはいないと考えたほうがよいだろう。相手のニーズに寄り添うこと、そしてやはり、最終的には値段が高くなってしまえば、それでもよいので、透明性の高い見積書が必要ではないかと考える<sup>13)</sup>。

もう一点、上の売り込み文句の「環境に優しく」のところであるが、日本企業は今のところ、SDGs のビジネス化をどれほど真剣に受け止めているか、疑問を禁じ得ない。国連やその他の国際機関、あるいはサークルで SDGs が取り上げられるのは、国際社会でのビジネスルールを作る人たちがそこに注目しているからであろう。これまでの国際的な市場のルールの中でも、こうしたことは繰り返されてきた。くわえて言えば、実際に地球温暖化や環境保全の問題は昨今の気候変動の状況からも待たないという気分が共有されている。日本の政府および大企業はこうしたことには敏感に対応して、今度こそ、ルールメーカーの側に席を確保しなければならぬだろう。あるいは、大国や超大国だけでなく、小国や中小国と連帯して、いずれにしても新しいルールのために

---

13) 台湾からの新幹線の車両追加受注の際の悶着を考えると、最終的な値段は高く変わらなくてもはじめから説明を加えておくべきだったと考える。

知恵を絞る役割を、日本は是非、担っていかねばならない。

ホワイト（2014）では「生態系勘定」の概念が紹介されている。自然環境を「消費」する場合、現時点で金銭に換算されていない外部コストを、誰が、どこまで負担するべきなのか。そういったことを考慮に入れながらでなければこれからのインフラ輸出は不可能になると考える。

### 参考文献

- 赤根谷達雄（1985）「5 最恵国待遇を求めて」渡辺照夫（1985）108~134 頁
- 荒井悦代（2018）「99 年租借地となっても中国を頼るスリランカ」『IDE スクエア』日本貿易振興機構アジア経済研究所（<http://doi.org/10.20561/00050609>）1~6 頁
- 荒木光弥（2020）『国際協力の戦後史』東洋経済新報社
- 五十嵐武士編（1990）『日本の ODA と国際秩序』国際問題研究所
- 大海渡桂子（2019）『日本の東南アジア援助政策 日本型 ODA の形成』慶應義塾大学出版会
- 大庭三枝（2020）「日－東南アジア間の歴史認識をめぐる諸相」『アジア研究』第 66 巻 4 号. 68~87 頁
- 緒方貞子編（2006）『転機の海外援助』NHK 出版
- 岡野鑑記（1958）『日本賠償論』東洋経済新報社
- 加藤龍蘭（2008）「戦後型公企業制度の誕生－政府系金融機関の名称と制度設計－」『社会科学ジャーナル』65、27~52 頁。
- 草野厚（2006）『解体－国際協力銀行の政治学』東洋経済新報社
- 経済団体連合会（1962）『経済団体連合会十年史 上』
- 小浜裕久（2013）『ODA の経済学〔第 3 版〕』日本評論社
- 小林邦宏（2022）『鉄道ビジネスから世界を読む』インターナショナル新書
- ベン・ステイル／小坂恵理訳（2020）『マーシャル・プラン－新世界秩序の誕生』みすず書房
- 末廣昭・田島俊雄・丸川知雄（2018）『中国・新興国ネクサス 新たな世界経済循環』東京大学出版会
- 須藤季夫（1997）「変動期の日本外交と東南アジア」『年報政治学』第 48 号 43~58 頁
- 平川均・町田一兵・真家陽一・石川幸一編著（2019）『一帯一路の政治経済学』文眞堂
- ジェーン・グリーソン・ホワイト著／川添節子訳（2014）『バランスシートで読み解く世界経済史』日経 BP 社

- 細谷千博（1984）『サンフランシスコ講和への道』中央公論社
- 宮城大蔵（2001）『バンドン会議と日本のアジア復帰』草思社
- （2002）「ふたつのアジア・アフリカ会議と日本・中国」『中国 21』14号、135~156頁
- 村井吉敬・ODA 調査研究会編著（1989）『無責任援助 ODA 大国ニッポン』JICC 出版局
- 村井吉敬編著（1992）『検証日本の ODA』学陽書房
- 編著（2006）『徹底検証ニッポンの ODA』コモンズ
- ダンビサ・モヨ著／小浜裕久監訳（2010）『援助じゃアフリカは発展しない』東洋経済新報社（Moyo, Dambisa, 2009, *Dead Aid*, Farrar, Straus and Giroux）
- 著／奥山真司・朝倉慶訳（2012）『すべての富を中国が独り占めする』ビジネス社（Moyo, Dambisa, 2012, *Winner Take All*, Allen Lane）
- 山田順一（2021）『インフラ協力の歩み 自助努力支援というメッセージ』東京大学出版会
- 山影進（1985）「6 アジア・太平洋と日本」渡辺昭夫編、135頁
- 吉川洋子（1991）『日比賠償外交交渉の研究』勁草書房
- 鷺見一夫（1989）『ODA 援助の現実』岩波新書
- 渡辺昭夫編（1985）『戦後日本の対外政策』有斐閣選書
- 渡辺昭一編著（2014）『コロombo・プラン 戦後アジア国際秩序の形成』法政大学出版会
- 渡辺利夫・草野厚（1991）『日本の ODA をどうするか』日本放送出版協会
- 渡辺利夫・三浦有史（2003）『ODA（政府開発援助）日本に何ができるか』中公新書
- （社）経済団体連合会（1962）『経済団体連合会十年史 上』

#### 【年鑑類】

ECAFE, *Economic Survey of the Far East*, various years.

株式会社国際協力銀行『年次報告書』

外務省経済協力局編『わが国の政府開発援助』1988~1993年版

外務省経済協力局編『わが国の政府開発援助 ODA 白書』1994~2000年版

外務省経済協力局編『政府開発援助（ODA）白書』2001~2014年版

外務省経済協力局編『開発協力白書 日本の国際協力』2015年版~

通商産業省貿易振興局編『経済協力の現状と問題点』1958~1988年度

通商産業調査会『経済協力の現状と問題点』1989~2000年度

【Web ページ】（2022年8月19日最終閲覧）

二村伸（2022年5月18日）「混迷のスリランカ 危機の背景になにがあるのか」NHK 解説委員室（<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/900/468472.html>）



★OECD のホームページ

「Official development assistance—definition and coverage」

<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>

★外務省ホームページ

「History of Official Development Assistant」

<https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1994/1.html>

「質の高いインフラ投資」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/infrastructure/index.html>

「質の高いインフラパートナーシップ ～アジアの未来への投資～」2015年5月21日

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000081296.pdf>

★財務省のホームページ

「ODA の定義」

[https://www.mof.go.jp/policy/international\\_policy/economic\\_assistance/oda/oda.html](https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/economic_assistance/oda/oda.html)

★China Power Project

★China Global Investment Tracker—American Enterprise Institute—AEI

<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/?ncid=txtlnkusaolp00000618>