

図書解説

下村 恭民著『日本型開発協力の形成 政策史・1980年代まで』

(東京大学出版会 246 ページの7巻シリーズの初刊)

小原重信

はじめに 本著は『シリーズ 日本の開発協力史を問いなおす全7巻』と紹介され、その初刊になります。独立行政法人国際協力機構（JICA）理事長の北岡伸一東京大学名誉教授は、「発刊によせて」、の中で、我が国の歴史に触れて、『1954年にコロンボプランへの参加を決定し、・・・1990年に日本のODAが金額で世界一となった。・・・2000年頃には支出金額ではピーク時の半分となったが、現在は世界第四位である。・・・コロナ感染による災害時にこそ、日本の国際協力に主導的役割を果たすべきである』と発刊の意義を強調されています。

推奨の理由 本著を読み、その意義に共感し推奨するメリットを4点に要約します。

(1) 開発協力における教養書

本論は、専門書に近い研究書であります。が、学生、社会人、市民に広く我が国の開発史実に教養を深め、参加意識を高める配慮がなされています。ほぼ半世紀にわたる日本の終戦、復興、発展における動的变化の中で、史実、知識が見事に教養に編集されています。

(2) 学際アプローチ志向の参考書

本論は、国際関係論、政治学、経済学、社会学、歴史学、文化論、など広い知識を基盤として、学際アプローチにより、多角的視点から開発政策の形成史実のプロセスを解説しています。本著は、複雑な社会問題に俯瞰力や洞察力を学ぶ参考書となります。

(3) 次世代に継承する日本モデル

グローバル時代の転換期にこそ世界に発

信する日本の存在と役割が重要です。我が国のリーダーが、ASEAN諸国の批判を克服して、信頼を回復した「日本型の三位一体モデル」は、ソフト・ハードを融合した近現代の知的資産です。本著は、次世代リーダーが、近現代に直面する政治分断、難民問題、コロナ感染などに継承すべき思慮と経験の融合が形式化されています。政策の立案者、企業の管理者が新たな暗黙知を引き出すために必須の文献です。

(4) 将来に光を当てるシリーズ編集

著者の第2巻は「最大のドナーの登場とその後」が予定されております。米中の世界覇権の中で、協働か分断の「不確実性」、開発協力の仕組みづくりの「複雑性」、社会文化の相互理解の「多様性」は、7巻のシリーズを通じて、将来に光を当てる指針となるでしょう。平和国家の在り方に設問を投げかけた研究書としても国際レベルを維持しています。

3つの提言 本書は、関連する政策研究にフォーカスされております。政策が有効に実行に移されて、成果を出すためにはシステム科学、エンジニアリング・マネジメント、組織編制やガバナンスも関わります。本シリーズ発刊の枠外となるかもしれませんが、政策の実行の言及も話題となります。以下3点の提言に期待します。

(1) システム科学方法論

システム科学は、文系と理系の専門知識を超えるばかりでなく、政策から実行に向けて機構化し橋渡しする方法論です。国家

間の開発協力は、世界や地域の平和と発展を思慮にいれ、援助国と被援助国の政策と実行を一体化したシステムと解釈できます。本論も著名なケネス・ボールディング (Kenneth Ewert Boulding 1910-1993) に言及されております。開発協力は、社会紛争、倫理、環境、エネルギーなどに相互関係を全体と部分の中で開発協力を政策と実行の関係を位置付けて明確化する方法論です。

(2) 総合工学とプログラムマネジメント

総合工学は、エンジニアリング (Engineering) と呼ばれ、政策に適合するハード・ソフトなど人工システムを構築する技術手段です。政策の実行は、「プロジェクトベース」による人工システムを中核とした提案、組織化、評価、選択がマネジメントの主流でした。次号でテーマとなる近現代は、高まる不確実性にカーボン・ニュートラル、自然災害、コロナ感染症、SDGs など、混迷する未来に多目的型の複雑システムによる解決と公益と私益の全体調和がマネジメントの潮流となります。その変化は、多数の「独立プロジェクト」を統合して、持続発展性の高い「プログラムベース」のマネジメント研究と実践が世界で行われています。プロジェクトの経済性と信頼性を活かしながら、プログラムは、政策スキームにDXビジネスモデルをいれて、人工システムにより創造的サービスを産み出し社会潜在能力も向上させるメリットがあります。

(3) 高度化コミュニケーション

近現代には、日本型アプローチの特色と国際標準を組み合わせた高度化コミュニケーションが課題です。アジア・アフリカ諸国における日本型アプローチの成功事例に1965年以来、「日本海外青年協力隊」は、友好的な人間関係、誠実で信頼性の高い協働、そして、実践的なカイゼン特定分野のスキルが好評の源泉でした。開発協力分野の実践の標準では、プロジェクト、プログラム、マネジメント、ガバナンスが、専門用語として高度のコミュニケーションに浸透しています。日本型三位一体モデルは、実質的に3種のプログラム事業とライフサイクルから構成されます。プログラムの進行

により、政策スキームから、システムデザインの仕組み、資金の創出、プロダクト・サービスによる産業創造と雇用に流れが変化します。そして、プログラムの所有者や主体者は、公的部門、公民混合、民間に次第に移管され、その役割と責任が変化します。ドナーとレシピエントに「プログラムガバナンス」(Program Governance) とマネジメントによる共通コミュニケーションが重視されます。専門家派遣前に本書を優しく学習できる講座を設置されると良いでしょう。欧米で開催されたシステムやプロジェクトやプログラム会議では、世界銀行や国連計画 (UNDP) の実践統括の責任者が出席しておりました。例えば、実行分野にはコンサルティング、大学、民間企業、NGO、ステークホルダーなど裾野は広いと思います。

著者紹介

海外経済協力基金経済部長、国際協力銀行監事、埼玉大学教授を経て
法政大学名誉教授

解説者

一般社団法人国際P2M学会会員、評議員
川崎重工業退社後、名古屋商科大学商学部教授、千葉工業大学工学部教授など歴任、

著書の解説

本著の構成は、序章と第1部「被援助国から援助国へ」、第2部「援助大国」、第3部「21世紀的なドナーを求めて」、終章から構成されています。序章では開発協力のミッションと分析の枠組みが示され、その理解に必要な外交政策の意思決定と開発経済学の基本理論が、概説されております。そして、本論は1954年-1990年までの35年間を3部のタイトル「日本の開発協力の発展プロセス」が明確に示されています。各章と各節では史実資料や重要文献が随所に引用されています。

第一部 被援助国から援助国へ

1945年わが国は焼け野原の中に終戦を迎え、戦後は米国から援助を受け復興し、戦後賠償、1954年にコロンボプラン参加など

を足掛かりに援助国に発展しました。その経緯が緻密に描かれています。本書では、分析図式が要所に示されており、幼年時代の景観や忘却の彼方の分散した知識も再整理する楽しみがあります。若い世代にも過去の史実学習に一読を推奨いたします。

1960年代には、話題となったプレビッシュ報告があり、国際開発は、「南北格差」の解決が注目を集めていました。その一方で国際機関であるIMFやGATTは、「援助よりも貿易」に注力しておりました。筆者は1960年代初期に重工メーカーに入社し、プラント輸出に携わり、フィリピンに頻繁に出張を経験いたしました。当時フィリピンは、米国と締結「ラウレル・ラングレー協定」を締結し、マニラのクラーク空軍やスビック湾に海軍基地の利用を貸与していました。日ソ冷戦の中、その代償に甘藷原糖を「国際価格の2倍で購入する自由主義の陣営維持」を行っていました。フィリピンの財閥は、サトウキビ莊園を持ち安い労働力を使い甘藷糖を対米輸出する政治・経済戦略を防衛・貿易に駆使していました。

高度経済成長時代の最中にあった我が国の企業は、東南アジア市場の開発に必死でした。1960年代は、一ドル360円の固定為替相場であり、欧米メーカーのブランドに対して、コスト競争力が武器でした。フィリピン、インドネシア、台湾は、社会インフラの整備や輸入代替型の工業化にセメント、シュガー、鉄鋼、電力など産業機械の競争市場となりました。三菱重工、日立造船、石川島播磨重工、川崎重工などの陸に這い上がったメーカーは、総合商社を巻き込み、日本輸出入銀行の「長期延払」を武器に「プラント輸出」のマーケティングを展開していました。欧米諸国は、日本企業の市場参入と援助支援に警戒し、日本政府に国際協議を求めるようになりました。

本書は、このような時代背景のなかで新興援助国に発展した我が国の政府と行政における「政策意思決定者」のフレームワークを示しています。その機構は、「決定環境」「内発的動因」「外発的動因」により構成されます。決定環境は、政治経済社会の状況

です。内発的動因とは、自国メリットとなる国際貢献と国益です。外発的動因は、途上国、先進国、開発社会、国際金融機関、世論、メディアなど内外のステークホルダーです。例えば、当時我が国は、アジア国際基金を提唱していましたが、欧米諸国の理解が得られず、挫折の史実が解説されています。それを克服するために、プロジェクト案件では、援助国と協議して対象国の返済能力に応じて、「グラントエレメント」（援助に示す無償の比率）を識別して、4省庁体制のもとで有償資金を担う「日本輸出入銀行」と無償資金を担う「海外経済協力基金」による制度化し、開発協力を推進してきました。

第二部「援助大国の道」難題と解法

1970年代には、我が国は援助大国への道を進みますが、4つの難題に整理してみました。世界情勢の転機によって、援助問題は、政治だけでなく、歴史、社会、経済、文化にも絡み合うからです。援助大国の役割は、その難題に真摯に向き合う姿勢と多角的視点による理解が重要です。日本型の解法は、こうした難題に知恵から政策が創られました。

4つの難題を知る

第1の難題は、日本の戦後における政治・経済・社会における国際地位の向上でした。1960年代には「戦争賠償」に取り組みましたが、1970年代に入ると、アジア諸国に反日活動と対日批判が次つぎに起りました。

例えば、被援助国の政権と癒着した経済協力の批判です。日本と韓国は、賠償請求に関する協議を行い、1965年に「韓日請求権協定」を締結され、無償協力基金3億ドル、有償借款2億ドル、産業借款3億ドルの合計8億ドルが合意されました。その象徴的ケースが、8000万ドル有償、延払金利4%のソウル首都圏地下鉄建設事業でした。1971年に地下鉄建設は随意契約されましたが、韓国企画院が調査した結果、186台の車両調達案件が、物価上昇を理由に値上げされたのですが、その資金の流れに不透明さが批判されました。

第2の難題は、開発協力の拡大と反日問題です。1974年1月に歴訪した田中角栄首相は、インドネシア、タイ訪問で現地の抗日行動や暴動に直面したのです。日本のODAは、「日本企業のためのもの」とする広い農村や地域から不満が渦巻き、直視を余儀なくされました。ASEAN諸国は、農村や漁村など一次産業に生活を依存する社会です。タイは、鶏肉、マンゴー、インドネシアは、パームオイルなどの一次産品を輸出する国情でした。しかし、日本は品質基準に厳しく、輸入関税も割高であり、輸入支援が不十分でした。日本は、第二次世界大戦でアジア国民に迷惑をかけており、援助姿勢に謙虚さが失われると「戦時中の行為、商道徳の行儀、経済支配」に繋がり、「ナショナリズム」に着火させた時期がありました。

第3の難題は、日本における東南アジアにおける国際治世のポジショニングです。具体的には、1961年に始点を持つASEANと、1965—1975年に起こったベトナム戦争後の政情変化と開発協力の関係です。1961年アブドラ・ラーマン首相が提唱したASA (Association of Southeast Asia)は、マラヤ連邦、フィリピン、タイ、3カ国でした。その後ベトナム戦争が発生して、米国は、1967年にはインドネシアとシンガポールを入れた5カ国を主導して、ASEANの基盤が創られました。1968年世界銀行の総裁となったマクナマラは、ASEANを重視し、日本を理事国に加えて、自由、教育、生活など「格差是正」に「ベーシックニーズ」(Basic Needs)を重視する潮流を創りました。ベトナム戦争の最中に世銀債を発行して、5年間で5倍の資金を集め役割を果たしました。1975年ベトナム戦争が終結すると、日本は広くASEAN地域の援助を米国に肩代わり役を担うことになりました。そして、1990年代にはラオス、カンボジャ、ベトナム、ブルネイなど10カ国にまで拡張されています。

第4の難題は、オイルショックによる世界経済の変動です。その複雑な政治経済は、先進国、途上国、産油国の開発協力を激変させました。本著では日米の貿易不均衡による貿易摩擦問題、変動相場制の合意、途

上国債務の3つにフォーカスしています。我が国は、1973年と1978年に発生した2回のオイルショックを軽薄短小、省エネ化で克服し自動車、工作機械、半導体の輸出を拡大しました。米国は「財政収支と貿易収支の双子の赤字」の原因が経済構造の問題として「黒字大国」を非難しました。その批判は、円安による輸出、内需拡大、ODAの援助政策にも向けられました。1987年に竹下内閣は、対日貿易摩擦を解消するために、「プラザ合意」(Plaza Accord)に署名しました。プラザ合意とは、先進国5カ国蔵相と中央銀行総裁が、「ドル安」による米国の「インフレ危機」を防ぐために米国の輸出を伸ばし赤字を減らす「自由貿易」を持続する為替レート誘導する協定です。その結果円ドル相場は235円から、一時は80円にまで円高が誘導されました。その一方で途上国は、1973—1983年の10年間に5倍となる8000億ドル債務負担が増加しました。石油ショックにより、原油は高騰し、多くの途上国は、一次産品が値下がりして、為替レート、市場も低迷し債務が激増したのです。その一方で産油国には資金が流れ込みました。我が国のプラントメーカー、エンジニアリング会社、社会インフラにゼネコンが、中東・アフリカに進出し活躍した時代です。筆者が本書を推薦し3つ提言を行うのは、北アフリカの大型プロジェクトの建設に関与したからです。このように石油ショックは、先進国、途上国、産油国、アジアの世界経済を激変させました。

包括的な解法を学ぶ

ここで本著の主題の「日本型の開発協力政策」の入り組んだ難題の解法を学びます。開発協力の世界における共通理念は、先進国が発展途上国に対して、「国際規範」に準拠して「援助」することです。規範とは、行動を方向づける倫理、秩序で欧米が規範主導国です。自由と民主規範により、紛争地域における和平・防衛に向けた「軍事援助」もあります。人道主義による疫病・衛生、災害・貧困など救済のための「慈善物資の贈与」があります。その選択は、援助国と被援

助国の対話と選択の交渉と意思決定プロセスがあります。日本型の規範は、「非軍事」「自助努力」「経済自立」「対等」に特色があります。複雑で多様な難題に、規範を反映して、「幅広く」柔軟に対処しています。この解法に「包括」(comprehensive)という言葉を加えて整理すると分かり易いでしょう。第1の包括的解法は、「マクロとミクロ問題を擦り合わせて解決する」プロセスです。 本著の政策に関与した鋭い着眼の1つです。ベトナム戦争後の政治空白に起きた ASEAN の対日批判に対して、福田赳夫首相は、「軍事大国にならない」「心と心がふれあう相互信頼関係」「対等な協力者」の規範と原則を ASEAN 諸国のトップに語りかけました。これが「福田ドクトリン」です。国際公益追求をトップに知らせるマクロ的なメッセージとして評価されてきました。そして、国際規範として、どの時代の難題にもミクロ問題の擦り合わせに、粘り強く努力を重ねてきました。その歴史的成果は、東南アジアにおける「地域的な拡大における包括的経済調整」の実行という用語に集約されます。例えば、海外向けには中曽根康弘内閣における 1987 年 8 月に通産省の田村元大臣が ASEAN 諸国を歴訪する際に持参した NEW AID Plan (New Asian Industries Development Plan) と呼ばれる構想です。その基本思想は福田首相が 1977 年の 10 年前にマニラで表明した「福田ドクトリン」を開発協力に集大成した成果に結実されています。第2の包括的解法は、世界経済の転機に多国間資金協力分野に援助大国の存在を示したことです。 その転機とは、「プラザ合意」、「ベーカー構想」「ワシントンコンセンサス」における対応です。開発協力は、国際規範、対話による合意、政策、評価が不可欠です。具体的には、為替問題、国際機関への出資は、多国間の資金還流、経済構造調整、経済運営の分野です。1985 年の「プラザ合意」による円高誘導は、国産品の輸出には割高に働きますが、直接投資や輸入には有利に働きます。ASEAN 諸国の開発協力に民間企業の直接投資を組み込み、我が国が輸入自由化を率先して推進する必要がありました。

対米輸出摩擦の構造をアジアや第三国市場へ民間企業の直接投資は、資金還流の切り札でした。1985 年 10 月米国ベーカー財務長官は、途上国の債務増加に対して短期資金の貸付と返済力を重視していた手法を大胆に変革しました。その発想は、中長期に経済成長を重視して、公的金融にも民間銀行を参入させ、資金を増やして国際収支改善、インフレ抑制策に協調を求める手法です。日本は、この「ベーカー提案」(Baker Initiative)に協調して、300 億ドルの「資金還流計画」を実行に踏み切ります。その内訳は、世界銀行、IMF、米州開発銀行、アジア開発銀行など海外機関に総額 180 億ドル、国内機関に日本輸出銀行に 90 億ドル、海外経済協力基金に 30 億ドルに対する計 120 億ドルです。この潮流に 1989 年には、米国財務省、世界銀行、IMF は、「構造調整融資」(Structural Amendment Lending)を提案し、実行を促しました。その方法は、「緊急債務国」には外貨を注入して、自由化、分権化、民営化などを「条件化」(conditionality)して、途上国との多国間開発協力にも義務付けたのです。これを「ワシントンコンセンサス」(Washington Consensus)と呼んでいます。この背景には、途上国における国内姿勢に構造改革の意図が含まれています。つまり、途上国には政府の過度の規制や不適當な介入によって、経済運営に課題があるとする見解です。この「条件化」については、現在でも成果に見解に賛否両論があります。

第3の包括的解法は、「三位一体型モデル」です。本著のコアの部分であり、日本の再興に学ぶべき俯瞰と洞察成です。「三位一体」の内容は、「実践プログラム」に解釈される「スリーステップ」に要約されます。太字には、3種のモデルが一体化してライフサイクルに統治が発揮され、ステップごとに知恵が複合的に組み込まれています。

ステップ1は、軍事に関わらない「社会インフラ整備」を対象として、被援助国からの「要請主義」が採用されています。つまり被援助国が、「経済自立」を意識して、「長期政策ビジョン」を策定し、その開発支援

を要請する援助方式を制度化しています。その主要目的が、「工業化による経済発展」であり、被援助国が主体的に社会生活の安定、地域開発、産業誘致など社会インフラを充実させる「産業政策構想」の実現に向けた意思決定プロセスの内容です。

ステップ2は、ASEAN 諸国が、「自立的で先進的な経営」による国際市場における競争力を発揮できる「インフラシステムの構築と維持に対する管理」のソフト・メカニズムが必須です。その要件は、旧制度から変革的な法整備、許認可制度も進められる必要があります。例えば、公社と民間による「合弁の窓口組織」の編成や「人づくり支援」が必須です。

ステップ3は、持続的な経済発展には「顧客ニーズにマッチした製品開発」と輸出による外貨獲得に向けた「企業誘致」や、「直接投資」を呼び込む合議が大切です。そのためには海外市場でも売れる被援助国が「顧客ニーズにマッチする製品開発」を行い援助国が「オープンな輸入制度に変える」支援も含まれています。

第三部「21世紀的なドナーを求めて」

日本が援助大国として世界に認知されてきましたが、「日本型の異質性」も批判されていることも事実です。その理由に説明力が挙げられています。本著では、「歴史比較制度分析」や「共感認識モデル」など、論理化や発信など2点に言及しています。

第1は、援助における異文化認識です。ODA 主導国の欧米の規範は「家父長的な援助」が支配的です。その特色は、「国家安全保障」に向けた武器の援助が優先されます。1972-88 年までの途上国の軍事費が 70% を占め、中東やアフリカでは、軍事費が GDP の 3% し財政の重荷になっています。日本は、武器無き平和国家国として、「自助努力規範」を掲げますが、「無償」が支配的な ODA 世界に「有償による利子付き延払」に自助努力を大前提としたので、OECD 諸国は、「日本の ODA には理念がない」と批判します。欧米主導国の批判は次の2点です。その1は ODA 対象国が、貧困国や重債務国であり「有償」による社会インフラ建設は、自助

努力では返済不能リスクを増す見解です。その2は、日本型「経済発展モデル」は、ASEAN 諸国や途上国には適用できないとする見解です。経済自立を目指す「離陸」を期待する初期条件が異なるとする見解です。この鋭い批判に対して日本は ODA 財源に制約もあり、消極姿勢を維持し課題です。しかし、1990 年代には、日本型開発協力に共感者も増加しています。インドネシアの灌漑、農村支援、マレーシアの輸出入用の大型港湾、フィリピンの工業団地などです。第2は、論理化と発信の弱点の克服です。

本書の貢献は「歴史比較制度分析」「共感認識モデル」「知識創造モデル」により論理化を発信しています。「歴史比較制度分析」は、歴史学、政治学、経済学、社会学の専門知識を広範囲に利用する論理手法です。本論は ODA イベント実績に合理性を教示する一覧表にしています。「共感認識モデル」は、資源を提供する供与国を「ドナー」(Donner) と呼び、受容国「レシピエント」(Recipient) とする二者を主要な「アクター」(Actors) の相互関係を論理対象としています。その基本前提が、国際規範に共感して、国家間で協働する制度に参加を認識する制度です。複雑の開発協力は、「戦略的意思決定のプロセス」の分析にフォーカスされます。国家間のアクターは環境が異なる内部と外部に動因がありますが、さらに「利害関係者」であるステークホルダー(Stakeholder)が絡むからです。本書では野中・竹内理論にも言及しています。日本型三位一体モデルを「形式知」として示し、ASEAN 諸国が自助努力を発揮し、主体的に国情に適応した「暗黙知」を引き出したとする論理です。

終わりに

私は 1990 年代末に比国の工業団地に地域産業進化をテーマに調査しましたが、当時は4ヶ所の工業団地が、現在で71ヶ所に拡大しており本著に共感しております。

(2021年3月12日 受理)