

第I部

マクロな視点

第1章

開発援助と政治学

1 援助研究における政治学のアプローチの意義

政治学の立場からの援助研究は、援助を政治、つまり公権力による価値の配分の一種ととらえ、援助に関する政策決定の機構とそこにおけるアクター、決定を左右する要因などを明らかにしようとする。援助に関しては、大は中長期的な援助方針や毎年の援助総額の決定から、小は個別の援助プロジェクトの選定にいたるまで、さまざまなレベルで多様な政策決定が行われ、政策決定の機構やアクターも、決定を左右する要因も一様ではない。政治学の立場からする援助研究は、これらさまざまな援助に関する政策決定の構造と動態を明らかにし、援助という現象を理解するために不可欠の情報を提供する。また、援助をめぐるさまざまな政策課題（援助の目的・理念の設定や変更、重点援助国や重点援助分野の決定、他の援助国や国際開発金融機関との援助協調、援助の政策立案・実施機構の改革等々）を考えるに当たって、前提的な知識を提供する。その意味で、政治学の立場からの援助研究は、援助研究の総論的な位置を占めるものである。援助の現状に関する賛否の議論や将来の援助のあり方をめぐる議論が、一面的で無責任な現状批判や空虚な理想論に流れることを防ぐために、政治学の立場からの援助研究が進み、その研究成果が流布し、関係者の間で広く共有される必要がある。

援助は内政と外交の両方の側面を有する。一方でそれは、一般会計予算（無償資金協力、技術協力、円借款の一部）や財政投融资資金（円借款の主要部分）などによってまかなわれる補助金交付行政の一種であり、また、その実施に当たっては多くの官庁の人員やノウハウが動員される公共事業でもある。他方で、援助は、途上国からの要請に基づいて日本から途上国に対して資金や技術を移転する活動であり、主たる活動は途上国において展開され、その成果も途上国に帰属する（内政の国外への拡張としての援助）。そのため、援助は、日本と途上国との関係の維持、改善、さらには国際社会に対する日本の貢献といった外交目的を達成するための重要な手段となる（外交戦略としての援助）。援助に関する政治学の研究は、内政と外交の両面にわたる援助のこうした多面的な性格をふまえた、適切な分析枠組みを設定しなければならない。

援助に関する従来の政治学の研究は、援助の内政としての側面に焦点を当てるものが多かった。そこでは、円借款の決定に関するいわゆる四省庁協議体制に着目し、また、援助予算の決定における増分主義（incrementalism）を指摘して、援助の政策決定過程における官僚機構の優位が強調された。しかし、日本の援助額が増大し、援助国としての日本の地位が高まるにつれて、外交戦略としての日本の援助政策を分析し、今後の援助のあり方を論じる研究が出てきた。⁽³⁾ 今後は、内政と外交の両面をふまえた、総合的な援助政策研究が必要となるだ

ろう。そこで、次節では、総合的な援助政策研究の試みとして、一九九一年に公表された政府開発援助四指針（以下、ODA四指針と略す）を取り上げ、その背景と運用の実績、運用上の諸問題と改善のための方策について検討する。

2 総合的援助政策研究の試み——ODA四指針を素材に

日本政府は一九九一年四月、いわゆるODA四指針を公表し、援助の実施に当たって、(1)相手国の軍事支出の動向、(2)大量破壊兵器の開発・製造の動向、(3)武器輸出入の動向、(4)民主化および市場指向型経済導入の努力ならびに基本的人権と自由の保障状況、の四点に十分注意をはらう、という方針を打ち出した。この指針は、日本の援助政策の理念、原則や援助の重点目標を盛り込んだ総合的な政策表明であるODA大綱（一九九二年六月閣議決定）に取り込まれ、政府の公式方針として確立した。

四指針は、援助の実施に当たって、相手国の内政にかかわる条件をつけないとしてきた、従来の政府の方針を明確に変更した。この新たな政策は、いかなる背景の下で打ち出されたのか。また、四指針は実際にはどのように運用され、いかなる成果を挙げてきたか。今後運

用を改善するとすれば、いかなる方策が考えられるか。

(1) 背景

ODA四指針が打ち出される直接の背景となったのは、一九九〇年八月のイラクによるクウェート侵攻であった。イラン・イラク戦争（一九八〇—八八年）の間、日本政府は対イラク援助を継続し、イラクの軍事大国化を間接的に支えた。それがイラクによるクウェート侵攻を可能とする一因になったという反省から、援助の供与に当たって、相手国の軍事化の動向を考慮するという方針が立てられた。ODA四指針のうちで、相手国の軍事化にかかわる指針が三つを占めるという事実は、以上の経緯を如実に示す。

しかし、ODA四指針の背景はそれに尽きるものではない。一九九〇年前後、援助の供与に当たって、相手国の民主化や人権保障、市場経済体制移行の進展状況などについて考慮することを宣言する援助国や国際機関が相次いだ。日本のODA四指針は、一面において、こうした国際的な援助政策の動向に同調したものである。こうした動向の背景には、冷戦の終結があった。

冷戦の終結は、援助国や国際機関の援助政策に、三重の意味で大きなインパクトを与えた。

第一に、冷戦の終結が、経済面では計画経済に対する市場経済の勝利、政治面では一党独裁体制に対する複数政党制民主主義 (pluralistic democracy) の勝利、と受け止められ、これらの制度や理念を援助政策にも反映させる気運が高まった。援助を、民主化、人権保障、市場経済体制といった制度なり価値を広めるための手段として用いるという考え方は、アメリカの対外援助政策において一九五〇年代以来しばしば表明されてきたものであり、それ自体としては目新しいものではない。しかし、一九九〇年前後の動きは、大半の援助国や国際機関を巻き込んで展開されたものであり、従来にない広がりで展開された。日本もその例外ではなかったのである。

冷戦終結がもたらした第二のインパクトは、冷戦終結の結果として、途上国を自らの陣営に引きつけておくための手段として援助を用いる必要性がなくなったことである。西側諸国は、相手国の内政の腐敗や人権侵害に目をつむって援助を供与するという、それまでのやり方を改めることが可能になった。相手国の民主化や人権保障の状況が援助の指針ないし条件とされた背景には、冷戦下の援助におけるこうした歪みからの反動が作用した。

最後に、冷戦終結がもたらした第三のインパクトとして、援助の戦略的意義の変容を指摘しなければならない。第二のインパクトとして述べたとおり、冷戦期には、援助は途上国を自らの陣営に引きつけておくための手段という意義を認められていた。冷戦終結の結果、援

助のこうした意義は消滅した。そのため、援助国は冷戦に代わる新たな援助の意義ないし目的を示さなければならなくなった。民主化、人権保障、平和といった価値の普遍化の手段として援助を位置づけることは、援助の新たな意義づけのための戦略という一面を有するのである。

以上はODA四指針の国際的な背景であるが、このほかに、ODA四指針には日本固有の背景が存在した。イラクのクウェート侵攻がODA四指針の直接の背景となった事実を先に指摘したが、イラクのクウェート侵攻は、国会でも問題となり、軍事化を強める途上国への援助の見直しの声が、一部の国会議員の間で起こった。従来から国会では、一部の野党を中心として、官庁主導の援助政策の決定過程に対する国会の影響力を強化するために、援助基本法を制定しようとする動きがあった。ODA四指針の制定は、イラクのクウェート侵攻をきっかけとして、国会のこうした動きが再び勢いを増すことを警戒した外務省が、積極的に推進したものであった。

(2) 運用

援助の供与に当たってODA四指針を考慮した結果、日本政府が具体的にとってきた措置はきわめて多様である。それらは、内容に即して以下の四つに分類することができる。第一

に、四指針に逆行する動きのあった国に対する援助を停止・減額あるいは中断する、あるいは新規の援助を供与しないといった措置。これは通常ネガティブ・リンケージと呼ばれる。第二に、四指針に関して進展のみられた国に対する援助の再開・増額あるいは新規供与（ポジティブ・リンケージ）。第三に、四指針の推進・達成を直接の目的として実施される援助（ダイレクト・アシスタンス）。第四に、抗議、説得その他の外交手段を用いて、四指針の推進・達成のために相手国に対して圧力をかける（ディプロマティック・プレッシャー）。最後の、ディプロマティック・プレッシャーには、相手国との定期協議や首脳会談、外相会談の際に、四指針の進捗状況について協議するといった、日常的な外交活動の一環としてなされるものと、相手国が四指針に逆行する措置をとった場合に、外交ルートを通じて行われるアド・ホックな対応が含まれる。後者は非公式な対応と公式な対応に分けられ、さらにその各々について、どのレベルのチャンネルを通じて実施するか（閣僚級か、大使級か、大使館の援助担当官レベルかなど）、また、憂慮（deep concern）の表明にとどめるのか、非難や措置の撤回を求めるのか、といった対応の出身により、多くの選択肢がある。

これらの選択肢は、けっして相互に排他的なものではない。日本はこれらの選択肢を併用し、時に段階的に使い分けてきた。四指針の公表後五年が経過し、運用例が蓄積されてきた。各年度の運用例は、援助白書⁽⁵⁾において詳しく報告されている。それをまとめたのが次の表1

である。

ODA四指針のこれまでの運用例をみると、用いられた手段および運用の対象事項に関して、いくつかの特徴が指摘できる。

用いられた手段に関する第一の特徴は、ネガティブ・リンケージやディプロマティック・プレッシャーの発動における慎重さである。

日本は、援助を通じて相手国の内政に干渉することを自制する方針を一貫してとってきた。ODA四指針の公表は、この方針から一步踏み出すものであったが、四指針の運用に当たっても、相手国の内政に対する干渉を避けようとする方針は一貫して維持されている。ODA大綱が内政不干渉原則を明示したのは、その端的な表れである。実際の運用をみると、相手国の内政に対する干渉の度合いが高いネガティブ・リンケージはあくまでも最終的な措置と位置づけられ、ディプロマティック・プレッシャーが効果をあげない場合に初めて発動されている。さらに、ディプロマティック・プレッシャーが発動される場合も、非公式の問い合わせや意見表明が先行し、続いて憂慮の表明や事情説明の要求といった緩やかな公式の措置がとられることが多く、公然の非難といった強い措置がいきなりとられることは稀である。また、ネガティブ・リンケージがとられる場合も、四指針に逆行する事態に対する公式の抗議なり対抗措置としてではなく、よりえん曲な措置として説明されることが多い。例えば、

表1 ODA 4 指針の主要な運用例¹⁾

(表中で以下の略語を用いた; DIR = ダイレクト・アシスタンス; NEG = ネガティブ・リンケージ; POS = ポジティブ・リンケージ; DIP = ダイナミック・プレッシャー)

時 期	対 象 国	と ら れ た 措 置	該分野	手 段
1988年	ミャンマー ²⁾	新規援助の取消し ³⁾	人権・民主化	NEG
1989年6月	中国 ³⁾	現行援助の停止	人権・民主化	NEG
1991年	ニカラグア	新規援助のコミット	人権・民主化	POS
1991年9月	ザイール	現行援助の停止	民主化	NEG
1991年9月	モンゴル	新規援助のコミット(第1回モンゴル支援国会合)	市場経済移行・民主化	POS
1991年10月	ハイチ	現行援助の停止	民主化	NEG
1991年11月	ケニア	新規援助額通告の拒絶・憂慮の表明	人権・民主化	NEG
1991年11月	インドネシア	憂慮の表明	人権・民主化	DIP
1992年	エルサルバドル	新規援助のコミット	民主化	POS
1992年3月	ベトナム	新規援助のコミット	市場経済移行・民主化	POS
1992年4月	ザンビア	新規援助のコミット	市場経済移行・民主化	POS
1992年5月	ペルー	憂慮の表明	民主化	DIP
1992年5月	タイ	事態正常化の要請 円借款交換公文の締結延期	民主化	DIP/NEG
1992年5月	マラウイ	新規援助の取消し ³⁾	人権・民主化	NEG
1992年6月	モンゴル	新規援助のコミット(第2回モンゴル支援国会合)	市場経済移行・民主化	POS
1992年6月	カンボジア	新規援助のコミット(カンボジア復興閣僚会議)	市場経済移行・民主化	POS
1992年10月	スーダン	現行援助の停止 ³⁾	人権・民主化	NEG
1993年12月/34月	アフリカ/ラテンアメリカ諸国	政府職員対象の民主化セミナー	民主化	DIR
1993年2月	パキスタン	核不拡散条約に関する協議	核開発動向	DIP

1993年3月	インド	核不拡散条約に関する協議	核開発動向	DIP
1993年5月	シエラレオネ	現行援助の停止 ^{a)}	人権・民主化	NEG
1993年5月	中国	武器輸出に関する大綱の説明	武器輸出	DIP
1993年6月	グアテマラ	現行援助の取消し ^{a)}	人権・民主化	NEG
1993年7月	ケニア	援助の再開	人権・民主化	POS
1993年10月	シエラレオネ	援助の再開	人権・民主化	POS
1993年11月	バキスタン	核不拡散条約に関する協議	核開発動向	DIP
1994年1月	インド	核不拡散条約に関する協議	核開発動向	DIP
1994年1月	マラウイ	援助の再開	人権・民主化	POS
1994年3月	ナイジェリア	新規援助の取消し ^{a)}	民主化	NEG
1994年3月	カンボジア	新規援助のコミット(第2回カンボジア復興国際委員会)	市場経済移行・民主化	POS
1994年6月	中国	遺憾の表明	核開発	DIP
1994年7月	南アフリカ	新規援助のコミット	人権・民主化	POS
1994年9月	ガンビア	新規援助の取消し ^{a)}	人権・民主化	NEG
1994年10月	ハイチ	援助の再開	人権・民主化	POS
1994年10月	中国	遺憾の表明	核開発	DIP
1995年1月	バキスタン	核不拡散条約に関する協議	核開発動向	DIP
1995年2月	インドシナ諸国	インドシナ総合開発ワークショップ開催合主催	市場経済移行	POS
1995年5月	中国	遺憾の表明	核開発	DIP
1995年7月	ミャンマー	基礎生活分野などの援助の再開	人権・民主化	POS
1995年8月	中国	無償援助の停止 ^{a)}	核開発	NEG

(注)

- 1) 小規模無償援助による直接支援プロジェクトを除く。2) 4 指針制定前の事例も、先例として挙げた。
 3) 人道的援助・緊急援助は、停止や取消しの対象から除外される。
 (出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』各年版、その他に基づき作成。

「援助の続行が困難な情勢となったために」援助を停止する、といった説明である。⁽⁷⁾

他方で、用いられた手段に関する第二の特徴として、日本はポジティブ・リンケージの発動に関しては積極的であった。ポジティブ・リンケージは相手国に利益を与える行為であつて、相手国の抵抗も少なく、内政干渉の問題も生じにくいこと、一九七〇年代後半以来、一貫して援助額を増やしつづけてきた日本の方針にもなじみやすいことが、その背景にある。また、ポジティブ・リンケージのなかでも、市場経済体制への移行支援を目的とする援助供与の例が多かったことは、旧社会主義諸国への援助を開始する根拠として、ODA四指針が用いられたことを示している。

最後に、用いられた手段に関する第三の特徴として、ダイレクト・アシスタンスの少なさを指摘できる。ダイレクト・アシスタンスとしては、わずかに、アフリカ諸国とラテンアメリカ諸国の政府関係者を対象として民主化に関するセミナーを実施した例と、小規模無償資金協力のプロジェクトで、選挙結果の集計・管理のための機材を供与した例などがあるにすぎない。これは、民主化促進や人権保障のためのダイレクト・アシスタンスを積極的に行ってきた、アメリカなどの援助国とは対照的である。

次に、運用の対象事項に関する特徴をみておく。第一に、相手国の軍事化にかかわる指針のうちで、軍事支出の動向と武器の輸出入の動向に関しては発動事例がない。これは、相手

国の中長期的な動向に依じて判断するという建前からして、四指針公表後五年しか経っていない現在では、当然といえは当然の結果である。他方で、大量破壊兵器の開発・製造に関しては、核不拡散条約体制、核実験停止条約体制の存続・強化への日本政府のコミットメントを反映して、インド、パキスタン、中国に対するネガティブ・リンケージやディプロマティック・プレッシャーの発動事例がある。

第二に、基本的人権および自由の保障状況という対象事項について、四指針では人権一般を対象とする表現が用いられているが、実際には人権一般ではなく、民主化に直接関連する特定の市民的政治的権利のみを対象とする運用が行われている。具体的には、表現の自由、集会・結社の自由、あるいは参政権の組織的継続的な侵害に対して、ネガティブ・リンケージを発動するという慣行が確立している。

(3) 運用上の諸問題

四指針の公表後五年が経過し、いくつかの運用上の問題点が明らかとなってきた。⁽⁸⁾第一に、四指針の基準としての明確性・透明性の確立の困難という問題である。四指針を適用してなんらかの政策をとる場合、その前提として、指針の対象となる項目についてプラスあるいは

マイナスの変化があったということを測定し評価する必要がある。しかし、対象項目について明確で客観的な測定・評価を行うことは、しばしばきわめてむずかしい。例えば、軍事支出や武器の輸出入について、定量的な基準、例えばGNPの何パーセントであるとか、絶対額などの基準を設けることは困難である。こうした軍事化にかかわる項目についての「適正さ」の判断は、個々の国の地政学的な状況や近隣諸国との政治的・軍事的関係によって影響され、不斷に変動する。したがって、四指針がこれらの項目について一律の基準を設けず、その「動向」に着目しているのは正しい。しかし、このことは、これらの項目に関する明確で透明性の高い運用を困難にする。また、民主化という項目に関しては、そもそも民主化の度合いを測定し評価する客観的な基準が立てられるか疑問がある。さらに、一部の項目に関しては、判断の基礎となる信頼できるデータを収集することが困難であるという問題もある。例えば、軍事支出や武器の輸出入に関しては、各国が公表しているデータと、先進国のいくつかの政府機関や研究機関が公表しているデータの間でしばしば食い違いがみられる。(2)で四指針の運用実績をみた際に、これらの項目については発動事例がないことを指摘したが、その原因のひとつは、以上の運用上の困難に存するのではないか。

四指針の運用をめぐる第二の問題は、四指針に内在する有効性の限界である。まず、ダイレクト・アシスタンスを除いて、四指針の効果を立証することはきわめてむずかしい。ダイ

レクト・アシスタンスは、それ自体が四指針の達成なり促進を目的として行われる援助であるから、そのプロジェクトの直接の効果をみることで、それが四指針の達成なり促進にどれほど貢献したかを判断することができる。⁽⁹⁾しかし、それ以外の手段はいずれも間接的な手段であつて、そうした手段がとられた場合に相手国が該当する項目についてどう対応するかは、相手国自身が判断する。そのため、仮に四指針の運用として日本政府がなんらかの手段を講じた場合に、相手国が一定の対応をとつたとしても、この対応と日本政府の手段との因果関係を立証することはきわめて困難である。とはいえ、四指針の運用が相手国の政策変更を促し、顕著な効果をあげた例は存在する。例えば、ニカラガ政府の憲法停止・非常事態宣言に対するネガティブ・リンケージの発動は、きわめて短時日のうちに当該措置の撤回と民主的な政権交代を導いた。また、ザンビアやモンゴルに対するポジティブ・リンケージが、これらの国のぜい弱な民主主義政権の存続にとつて大きな力となつてゐることは間違いない。ペルーのフジモリ政権や、東チモール問題をかかえたインドネシア政府にとつて、日本をはじめとする援助国からのディプロマティック・プレッシャーやネガティブ・リンケージが、より強硬で人権を抑圧する措置をとることを控えさせる要因となつたことも確かであろう。しかし、他方で、中国の核実験強行に対するネガティブ・リンケージの発動は、今日にいたるまで目に見える効果を挙げていない。

以上の例が示すのは、四指針の有効性を左右する複数の外在的な要因があるという事実である。第一に、四指針の有効性は、相手国の援助依存度と援助国・国際援助機関の協調の度合いに大きく左右される。一般に、援助依存度の大きい小国を対象とする運用ほど有効性が高い。逆に、援助依存度の小さい大国に対しては有効性は低くなる。また、援助国や国際援助機関が協調の度合いを高めるほど、有効性は高くなる。第二に、相手国が四指針の掲げる政策目標なり価値にどれほどコミットしているかも、重要な要因である。特に、マレーシア、シンガポールといったいわゆるアジアNIEs諸国の場合、高度経済成長の実績を背景に、経済開発を推進するためには民主化や人権保障をある程度犠牲にしても政治的安定をはかることが必要であるという考え方が、依然として根強い。これらの国は、急激な民主化や政治的市民的権利の保障は、政治的安定を損ない、経済開発にとってマイナスであると主張し、四指針に対して反発している。第三に、対象とする項目の達成の難易度も、四指針の有効性を左右する要因である。例えば、政治犯の釈放のように、単独の政府機関の一回限りの措置によって達成される措置は、比較的容易に達成されるであろうが、同じ民主化にかかわる項目でも、複数政党制の導入といった措置は、多くの政府機関の関与と法制度の広範な改革を必要とする措置であって、その達成は少なくとも短期的には容易ではない。

四指針の有効性は、個々の事例ごとに異なる以上の要因に左右される。これは、四指針の

適用基準の明確性・透明性にかかわる第一の問題点とあいまって、四指針の運用における一貫性の確保を困難にする。

(4) 運用改善のための方策

以上の指摘から明らかになったのは、四指針の運用における一貫性を保ちながら、その有効性を高めることの困難さという事実である。四指針は、それを用いて実際に相手国の政策変更を引き出してゆくための手段というよりは、せいぜいのところ、日本が相手国の特定の内政上の事項について関心を抱いている、というメッセージを伝える手段としてしか機能してこなかったのではないか。

しかしながら、以上の指摘は、四指針の政策手段としての意義を否定するものではない。むしろ、政策手段としての限界を明確にした上で、その意義を最大限に生かすための改善策を考える出発点となるべきものである。

四指針は、日本が相手国に対して一定のメッセージを伝える手段であると述べた。もとより、これは四指針に限ったことではない。援助を純粹の善意に基づくものと説明するのは現実的ではない。援助国は例外なく、援助の供与にさまざまなメッセージをこめてきたし、こ

れからもそうであろう。しかし、四指針を通じてメッセージを送ることは、二つの理由で特に重要である。第一に、それは、平和、民主主義、人權、市場經濟体制といった原理を、冷戦終結後の國際秩序の基本的な構成原理として提示する、重要なメッセージを含んでいる。重要なことは、四指針が直ちに相手国の政策変更をもたらすという意味での有効性をもつかどうかではなく、日本がこうした構成原理を標榜し、その普遍化にコミットしていることを相手国を含めた國際社会に発信することである。それは、これまでともすれば狭い經濟的國益のために実施されてきたとか、「顔が見えない」とか言われてきた日本の援助に関する方針を明確化するという、積極的な意義を有する。それはまた、援助に対する日本國民の支持を確保するためにも重要な意義を有する。第二に、特に民主化に関しては、メッセージの発信がそれ以上の意義をもつ。相手国の現行体制が民主化に逆行する措置をとっている場合、日本が四指針を通じてメッセージを送ることは、当該國の國民や反体制派に対するほとんど唯一の支えとなる。

他方で、四指針が、政策手段としての有効性の限界の認識を欠くままに運用される場合、四指針は空虚なメッセージ、単なるイデオロギーに墮する恐れがある。今後は、四指針の限界をふまえながら、その意義を最大限に生かすために、運用の改善をはかってゆく必要がある。そこで、以下の改善策を提案したい。



ミャンマーの反体制派のリーダーであるアウン・サン・スーチー女史は、ミャンマーの現政権による人権抑圧を是認することになるとして、対ミャンマー援助を再開しないよう援助国に呼びかけている。

第一に、対象の明確化としほり込み。民主主義を例にとると、これはきわめて抽象的な原理であり、多様な形態の政治体制がこれに含まれる。したがって、特定の政治体制を民主主義の唯一のモデルととらえ、これに沿うことを相手国に求める、といった発想はナンセンスである。しかし、民主化にとって不可欠の核となる要素は存在する。例えば、現政権が総選挙の結果を無視して支配を継続したり、総選挙に基づいて成立した政権がクーデターによつ

て転覆されたりした場合、また、国民の表現の自由や集会・結社の自由が組織的・継続的に侵害され、制限される場合。こうした場合は、民主化の中核的要素が侵害されたとして、原則としてディプロマティック・プレッシャーやネガティブ・リンケージを発動するという方針をとるべきである。これまでの運用例を

みても、こうしたケースでは日本はネガティブ・リンケージの発動に踏み切ることが多かった。今後この方針は一貫して維持されるべきである。

第二に、モニター体制の強化。四指針の有効性を高めるためには、対象のしほり込みと同時に、対象となる事項に関するモニター体制を強化することが不可欠である。日本政府は、在外公館の援助担当官や政治問題担当官からの報告、および他の援助国や国際援助機関との情報交換などの手段を通じて、モニターを行っている。こうしたモニターの結果得られた情報は、毎年の援助白書に報告されている。今後は、モニター体制をいっそう強化すると同時に、四指針の対象事項に関する日本独自の年次報告書を作成することが考えられてよいのではないか。年次報告書は、それ自体が相手国に対する圧力として機能し、政策の有効性を高めるだろう。また、それは政策の一貫性と透明性を高めることにも役立つだろう。

第三に、政策協調の強化。四指針の有効性を高めるためには、他の援助国や国際援助機関との間で、政策協調を強化する必要がある。さしあたりは、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）などの場で、四指針の普遍化と協調をめざして働きかけを強化することが考えられる。

第四に、相手国との対話の強化。四指針が掲げる政策目標なり価値に対する相手国のコミットメントを抜きにして、四指針の有効性を高めることは不可能である。そのために、あら

ゆる機会を利用して相手国と対話を行い、説得を通じて相手国のコミットメントを引き出してゆく必要がある。

注(1) 後藤一美「我が国の援助行政の実態分析——二国間直接借款を中心として」(『国際政治』

第六四号、一九八〇年)、六一〜八一ページ／Alan Rix, *Japan's Economic Aid: Policy-making and Politics*, London: Croom Helm, 1980; Robert Orr, *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*, New York: Columbia University Press, 1991.

(2) 稲田十一「対外援助」(有賀 貞他編『講座国際政治 4 日本のお外交』、東京大学出版会、一九八九年)、一八三〜二〇九ページ。

(3) Dennis Yasutomo, *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington: Lexington Books, 1986. (田中義皓『援助と外交戦略』、朝日新聞社、一九九五年)。なお、外務省自身による援助の理念の分析として、外務省経済協力局経済協力研究会編『経済協力の理念』、国際協力推進協会、一九八〇年を参照。

(4) ODA大綱は、「2. 原則」の第三、四原則のなかにこのODA四指針を取り込んだ。なお、「2. 原則」の第一原則は環境と開発の両立、第二原則は軍事的用途および国際紛争助長への援助の使用の回避である。以上を合わせた四原則が「ODA四原則」と称されることもあり、ODA四指針との区別がまぎらわしい。しかし、相手国の内政に関する条件づけという意味

では、ODA大綱の「2. 原則」の第三、四原則則に取り込まれたODA四指針が特に重要であり、本章の分析も主としてODA四指針を対象とする。

(5) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助』各年版。

(6) 政府開発援助大綱「2. 原則 政府開発援助の実施に当たっては、国際連合憲章の諸原則（特に、主権、平等及び内政不干渉）……を踏まえ、相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、実施するものとする。」

(7) 例えば、これは四指針の公表前の例であるが、一九八九年六月、天安門事件後の中国に対する援助を停止するに当たって、日本政府は「中国において日本が援助を継続することが困難な情勢が生起したことに鑑み」て、停止した、という公式の説明を行い、中国に対する公然の非難を避けた（山田彰「援助と民主主義、人権」、『国際協力特別情報』第十七巻第五号、一九九一年三月、一〇一六、六〇七ページ）。

(8) 以下の記述は、基本的に著者の下記の拙稿と研究会報告に負っている。中川淳司「開発援助を通じた民主化促進政策の今後の進め方について」（『国際協力研究』第十巻第二号、一九九四年十一月）、五九〇六七ページ／中川淳司「政府開発援助大綱と日本の援助行政」（ODA評価研究会」報告、一九九六年二月二二日）。

(9) とはいえ、ダイレクト・アシスタンスの直接の効果とは別に、それを通じて四指針の達成なり促進に向けて相手国の国内でどれほどの波及効果が及んだかを測定することは、きわめて困難である。