

# 台湾の対外援助における目的とアプローチ

こん どう ひさ ひろ  
近 藤 久 洋

## 《要 約》

本稿は、台湾援助は「DAC 基準」から異なるのか、台湾援助はどのような要因によって形成・変容してきたのか、という点から台湾の対外援助を分析するものである。

台湾を含む新興ドナーは、一枚岩でなく多様である。台湾は、1950年代から援助供与に着手し、1980年代以降、援助を強化し、技術協力や借款といった援助スキームを整備し、援助体制自体も強化してきた。

台湾援助モデルの形成・変容プロセスは、台湾の「国家性」を証明するための外交関係追求という一貫した援助戦略に規定されてきた。しかし、国家性への一貫した戦略のために選択された援助アプローチは、変容を遂げてきた。従来は中国とのイデオロギー的な外交競争が援助アプローチにおいて支配的であったが、近年では、国際援助潮流への協調が重視されている。こうして、近年の台湾援助は、「外交休兵」の条件の下ながら、DAC 援助モデルと親和性のある援助モデルに変容しつつある。

## はじめに

- I 先行研究のレビュー
- II 台湾援助モデル
- III 台湾援助モデルの源泉
- IV 結論

## はじめに

1960年代以降の目覚ましい経済開発によって、台湾は新興工業経済地域（newly industrialising economies: NIEs）の一角として台頭してきた。同時にそのプロセスは、台湾が経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD）の開発援助委員会（Development

Assistance Committee: DAC）外の援助供与国のひとつとして台頭するプロセスでもあり、台湾はいわゆる「新興ドナー」（emerging donors）<sup>(注1)</sup>のひとつに近年数えられるようになってきている。台湾は援助受入国から卒業し、援助供与国への移行に成功した模範的な事例であるが、台湾を含めた新興ドナーは伝統的な援助コミュニティ、とりわけ DAC から深刻な懸念をもって受け止められることが多い。

DAC は援助に関する方向性・手続き等を統合する努力を重ねてきており、それらを指して DAC 規範、DAC 基準、DAC 提言、DAC 援助モデル、DAC ガイドラインという用語が援助

業界に氾濫している。DACは構成国の援助観が収斂した一枚岩の集団として描かれがちであるが、DACの援助観を反映した「DAC援助モデル」のような標準化されたモデルが明確化されているわけでもなければ、実際に存在するわけでもない。これは、DACがこれまで下記のような援助関連の規範を紳士協定として蓄積してきたからでもある。

第1に、2005年の「援助効果にかかるパリ宣言」(Paris Declaration on Aid Effectiveness)は、援助供与国と援助受入国が従うべき規範・方法を宣言したものとなっている。具体的には、援助受入国による開発へのオーナーシップ、ガバナンス強化、参加型民主的意思決定、環境保護へのオーナーシップ、援助供与国による援助受入国策定の計画・目標への尊重、援助供与国の援助手続きの合理化、援助のアンタイド化が盛り込まれている<sup>(注2)</sup>。また、援助供与国に対しては、援助規模の拡大、借款の削減、後発開発途上国(Least Developed Countries: LDCs)向けのアンタイド・グラント援助の拡大、社会セクターの重視を求めている[OECD 2008, 13-18]。第2に、DACは援助戦略・政策にも関心を払っており、援助供与国は貧困削減、援助の有効性、調和化といった国際的な援助イニシアチブにも責任あるコミットメントを行うように期待されている[OECD 2008, 22-24]。第3に、援助体制についても言及がなされ、(1)援助機関は統合され、(2)援助供与国は単一のODA法規によって援助目的・戦略・政策を規定する法的枠組みを導入し、(3)援助関連情報を公開し、(4)援助の実績はモニタリング・評価がなされ、(5)援助は市民社会との積極的な対話を通じて支持されることが求められている[OECD 2008, 11-12]。これ

らの規範を踏まえ、本稿では、「DAC援助モデル」を、DAC加盟国が従うべきと考えている援助パターンのイメージとして捉えることとし、上述の3つの援助規範・方法、援助戦略・政策、援助実施体制の方向性を満たす理念型として捉える。その理念型としての「DAC援助モデル」の下では、あらゆる援助供与国は、援助供与国間で援助プログラムを統一し、政策の一貫性を維持し、援助政策をめぐって調和化を進めるものと考えられることになる[Potter 2008, 4]。ただし、「DAC援助モデル」は理念型にすぎず、DAC加盟国であっても、こうした純化された「DAC援助モデル」に等しくかつ完全に従っているわけではない。

他方、新興ドナーは、一般に援助供与国の利益ばかりを追求し、その結果、援助対象として不適切とされる「ならず者国家」(rogue states)に援助を供与し、「ならず者国家」の独裁者を延命させ、これら国家での人権侵害・環境悪化に加担しているとみられている。

では、新興ドナーのひとつである台湾は、そもそもどのような援助モデルを構築してきたのであろうか。この問いは、台湾の対外援助が「DAC援助モデル」から真に逸脱し続けてきたかどうかを検討するうえで必要となる。また、台湾の援助モデルはどのような要因によって形成されたのであろうか。本稿では、これら2つの問題を分析してゆく。

本稿は、国際協力銀行(Japan Bank for International Co-operation: JBIC)の調査プロジェクト(2006~2007年)の成果を一部踏まえている<sup>(注3)</sup>。台湾の対外援助に関する学術的・実務的情報は極めて限られており、本稿は、外交官、援助実務家、研究者、財界団体、NGOを対象

として2007年および2010年、2011年に行われた19回の面談調査の結果に多くを依拠している。他方で、援助政策機関である台湾外交部と援助実施機関の財団法人国際合作発展基金会（International Co-operation and Development Fund: ICDF）の報告書等を重点的に検討した。

本稿では、第1に、先行研究のレビューによって、援助モデルの多様性をいかに分類するのか、そして援助モデルの多様性の起源を何に求めうるか、についての知見を整理する。第2に、台湾の対外援助について、その歴史、規模、スキーム、プライオリティ、援助体制の観点から記述することとする。この記述は、台湾の対外援助が「DAC 援助モデル」から逸脱しているかどうかを評価するうえで鍵を握る情報となる。具体的には、台湾の対外援助は1950年代から供与され、特に1980年代以降強化されてきたことを示す。近年は、農業支援、民間セクター開発、情報通信技術（information and communication technology: ICT）、熱帯感染症対策といった他の援助供与国と比較しての台湾の優位点（比較優位）や、「台湾経験」といった台湾の対外援助の独自性に留意しつつも、「DAC 援助モデル」に接近した援助に変容しつつあり、伝統ドナーが警戒するような新興ドナーのイメージとは異なることが論じられる。第3に、台湾の援助モデルを形成・変容させる要因として、台湾の対外援助の比較優位や「台湾経験」に加えて、より決定的な要因として、台湾の援助目的・援助アプローチが分析される。本稿では、援助目的とは援助によって達成しようとする利益であり、援助アプローチとは援助によって期待された利益を達成するための手段として暫定的に理解する。台湾援助モデルの「DAC

援助モデル」化は、台湾の援助目的と援助アプローチによって理解可能である。すなわち、台湾の対外援助の目的は、中国との関係において台湾の「国家性」（statehood）を証明するために一貫して行われてきた一方で、その目的の達成のために選択された援助アプローチは、その都度の台湾の対外援助の比較優位を選択しつつ変容を遂げてきたのであったことが論じられる。

## I 先行研究のレビュー

### 1. 援助モデルの多様性

#### (1) 援助モデルの分類

これまでの研究では、援助モデルを必ずしも明確に定義してこなかった。これは、援助モデルの制度化の程度は、援助供与国やドナー化のプロセスに応じて多様であることが多く、歴史的にも変容するものであるためである。本稿で大まかに定義すれば、「援助モデル」とは各援助供与国に特有な援助政策、援助実績、援助体制の制度化への指向を意味することになる。

先述したとおり、「DAC 援助モデル」は理念型に留まり、DAC 加盟国であっても実は「DAC 援助モデル」と異なる多様な援助モデルを制度化している。ランカスターは、多様な援助モデルを分類するため、6つの基準を提示している[Lancaster 2007, 17-18]。第1に、援助供与国の援助総額は、援助へのコミットメントの強度を示す象徴的な指標となる。第2に、援助受入国の構成は、援助目的を示唆するものと考えられている。第3の基準は、援助受入国ごとの援助額であり、第4に、援助の使用は援助目的を示唆するものと捉えられる<sup>(註4)</sup>。第5、第6の基準は、援助供与の際の条件（terms）とタイド率

である。

ランカスターは、これら6つの基準を整理した後、多様な援助モデルを区別するために、援助目的に注目し、各援助供与国に支配的な援助目的やさまざまな援助目的の相対的配分 (relative balance) が、援助モデルを決定する要因であると論じている [Lancaster 2007, 4-5, 13-17]。たとえば、一般的に援助目的は外交目的、開発目的、人道支援目的、商業主義目的に分類できるが<sup>(注5)</sup>、現実にはいかなる援助供与国においても単一の援助目的が存在することはなく、混在しつつ援助供与国によって援助目的の相対的配分に特徴がみられるのである。

フックとシュレーダーらも、援助実績から援助目的を特定したうえで、援助目的から援助モデルを分類し、アメリカ、日本、スウェーデン、フランスの援助モデルを具体的に比較している [Hook 1995; Schraeder, Hook, and Taylor 1998]。第1に、アメリカ援助モデルは、地政学的な安全保障上の考慮が決定的であり、援助供与国の超大国としての覇権的支配を強化することを目的としている。第2に、日本援助モデルは、商業主義・新重商主義的利益に重点を置いていることに特徴がみられる。第3に、スウェーデンの援助モデルは、国内の連帯主義 (solidarity) と社会民主主義の伝統に基づいている。加えて、スウェーデンは国際社会においてミドル・パワーとしての地位にあることから、援助モデルの選択肢に制約があり、高価な超大国型援助モデルも新重商主義的援助モデルももたない。したがって、スウェーデンは人道主義的援助モデルを追求することになる。第4に、フランスは旧フランス植民地との緊密な関係を維持することに重点を置いており、その結果、フランス援助

モデルは、援助供与国と援助受入国間での経済的相互依存を深め、援助受入国におけるフランス文化を拡大させるために、経済的・文化的考慮に重点を置くことになる。こうして、援助目的に注目することで、援助供与国が自身の軍事的・政治的・経済的・文化的パワーを増すための手段として位置づける現実主義的な援助から、人道主義的目的のように理想主義に近い援助に至るまで、多様な援助モデルの存在が示唆される。

援助モデルに関する先行研究は、基本的にDAC加盟の伝統的援助供与国のみを対象としてきた。しかし、理念型としての「DAC援助モデル」は人道主義的援助モデルに類似すると考えられるが、そのDAC加盟国であっても、援助モデルは多様であることが指摘された。では、新興ドナーは果たしてどのような援助モデルを形成しているのだろうか。

## (2) 新興ドナーをめぐる矛盾したイメージ

新興ドナーの援助モデルを分析した文献はほぼないが<sup>(注6)</sup>、新興ドナーのイメージについては相反する見解があることを指摘できる。

まず、デービスが整理しているように、新興ドナーによって、援助額が量的に増大し、国際社会に貢献するという肯定的評価がみられる [Davies 2008, 10-11]。新興ドナーが援助市場に参入することで、援助の総額が増大し、究極的にはミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) の達成に貢献すると期待されている<sup>(注7)</sup>。実際に、全世界に対するDAC加盟国の援助総額は2006年に85億ドルであったが、新興ドナーの非DAC加盟国 (non-DAC donors) の援助総額も2010年までに10億ドルに到達している。DAC加盟国は2005年のグ

レンイーグルズ・サミット (Gleneagles Summit) において、対アフリカ援助を2010年までに倍増させるという野心的な公約 (pledge) を行ったが、伝統的援助供与国は、アフリカ債務の帳消しをしたのみで、実質的に対アフリカ援助額は2006年に30億ドルにまで減少している。他方、中国は2009年までにアフリカ向け援助額を倍増する計画を立てており、アフリカ向け投資・貿易も強化してきている [Woods 2008, 1205, 1213-1215]。

しかし、新興ドナーをめぐっては否定的見解も広く存在する。否定論では、新興ドナー援助が根本的に伝統ドナー援助<sup>(注8)</sup>と異なるという前提から出発し、新興ドナーによる援助活動の質的側面を問題視する。マニングが要約しているように、新興ドナーの一部は、過度に狭隘な国益を追求するあまり、DAC加盟国によるグッド・ガバナンスや環境、貧困削減に向けた共同努力の実績を台無しにするのではないかと批判されている [Manning 2006, 1]。特に、中国援助への一般的批判にみられるように、中国は援助受入国の利益よりも身勝手 (selfish) に中国の国益を優先していると考えられている。さらに、新興ドナー援助が援助受入国に対して負のインパクトを及ぼしているとも批判される。たとえば、新興ドナーは、DAC加盟国による援助資金の厳格な審査をバイパスする安易な資金チャンネルを援助受入国に提供することになり、DAC議長のマニングとウッズが懸念するように、援助受入国が安易な資金チャンネルを得ることで、重債務国ですらも新たな借款にアクセスし、伝統ドナー諸国による債務帳消し努力が台無しとなるのである [Manning 2006, 10; Woods 2008, 1208-1209]。台湾による対外援助もこのような懸念とは無縁ではない。たとえば、台湾が

ナウルと国交を樹立した際、台湾から相当の非公開支援がなされたこと DAC議長は問題視している [Manning 2006a, 10]。また、援助受入国は、援助資金源を分散させることで、伝統ドナーに対するバーゲニング・パワー (bargaining power) を相対的に向上させ、DAC援助に付随する政治的・経済的コンディショナリティ (conditionality) への耐性 (durability) を強化することになる。もっとも懸念されるインパクトとしては、中国、ベネズエラ、サウジアラビア等の新興ドナーがスーダン、ジンバブエ等の「ならず者国家」を支援し、地域安全保障を不安定化させる可能性が挙げられよう [Woods 2008, 1205-1206, 1210]。

こうして、新興ドナーの援助に対するイメージは人道主義的目的を欠いた身勝手なものとして否定的に描かれるのであるが、果たして現在の台湾の対外援助もこうした否定的イメージが該当するのであろうか。本稿は、第Ⅱ節で台湾の対外援助の具体的分析を行うことで、この問いに答えることとする。

## 2. 援助モデルの多様性の源泉

援助モデルに関する先行研究は、援助モデルの多様性を確かに提起してきたといえるが、そうした「援助モデルはいかなる要因によって形成されるのか」について十分な分析をしてこなかったとも考えられる。換言すれば、なぜ北欧諸国は人道主義的援助モデルを採用し、なぜ日本は新重商主義的援助モデルを採用したのか、明らかにされていないのである。

こうしたなか、援助モデルの多様性の源泉について包括的な分析を行ったラウンドらは、どのような要因が多様な援助モデルの形成を決定

するのか分析し、特に下記のような政治要因と非政治要因に分けて多くの変数から検討している。

1. 援助供与国の非政治要因：(1)1人当たり所得(2)経済循環の局面(3)政府予算の規模(4)財政収支(5)他援助供与国という「仲間」からの圧力 (peer pressure)<sup>(注9)</sup>(6)貧困層向け政策の国内予算(7)国家の規模(人口)(8)戦略的・軍事的利益<sup>(注10)</sup>(9)一時的要因。
2. 援助供与国の政治要因：(1)政府のイデオロギー的志向(新自由主義, 商業主義, 保守主義, 社会民主主義等)(2)憲政上のチェック・アンド・バランス [Round and Odedokun 2003, 298-300]。

こうした政治的・非政治的諸要因を事例分析で実証した結果、1人当たり所得、人口規模、政府予算の規模、所得不平等度、戦略的重要性、「仲間」からの圧力といった変数が特に有意とされ、政府のイデオロギー的指向、憲政上のチェック・アンド・バランスにも若干の有意性が認められ、他方、財政収支、経済循環の局面等は無関係であると結論づけている [Round and Odedokun 2003, 304-308; 權他 2006, 128]。

ラウンドらは、援助モデルを決定する政治的・非政治的要因についての視座を提供しているが、すべての援助供与国がこれら包括的要因を網羅しながら、援助モデルを形成・変容させているわけではない。同様に、台湾の援助モデルもすべての要因に等しく影響を受けているわけではない。台湾の対外援助の場合、特に中国の対外援助の動向に影響を受けていると考えられるため、上記非政治的要因のうち「仲間」からの圧力や戦略的利益という要因に注視することが妥当であろう。したがって、第Ⅲ節ではこ

れら要因に注目して分析が行われる。

## Ⅱ 台湾援助モデル

### 1. 援助供与国としての台湾の歴史

戦後、台湾はアメリカ・日本・サウジアラビア等から援助を受け入れてきたが、1959年からは援助供与国としての役割も担うことになる。1959年、台湾はアメリカ援助の資金を活用して南ベトナムに技術協力ミッションを派遣した。1960年には、農耕隊(Operation Vanguard Task Force)がアフリカの新興独立国への農業技術協力のために設置された。1962年には、一連の技術協力ミッションが中非技術合作委員会(ROC-Africa Technical Cooperation Committee: 台湾・アフリカ技術協力委員会)に統合される。1971年の国連脱退を受け、中非技術合作委員会は海外技術合作委員会(Committee of International Technical Cooperation: CITC)に統合され、農業開発支援を中心とする技術協力を拡大してきた [ICDF 2006a, 6, 12-13]。

台湾が本格的に援助供与に関与するのは、1980年代からである。この時期の台湾は、政治的には外交的孤立に直面し、外省人が主流派をなす台湾政府は近隣国の華僑を支援し、親台湾の諸国を確保することに尽力していた。経済的には、経済急成長、貿易黒字と外貨準備高の急増に伴って、台湾は国際批判に晒されるようになっていた。加えて、台湾は国際競争力を失いつつあった伝統的労働集約産業を途上国に移転する必要性にも迫られていた。こうした政治的・経済的背景により、1989年、海外経済合作発展基金(Overseas Economic Cooperation Development Fund: OECD)が經濟部管轄下に設

置される。OECDは経済援助によって援助受入国の経済開発を支援し、友好国との経済交流を促進することを目的としていた [ICDF 2006b, 265]。OECDは中小企業に譲許的融資を供与するだけでなく、経済セクターの人材開発のために技術協力も行っていった。援助案件が質的に多様化し、量的に増加し、また、台湾外交にとっての援助の重要性が上昇すると、台湾政府はOECDをIEDCFと改称し<sup>(注11)</sup>、借款を主体とするIEDCFと技術協力を主体とするCITCを1996年に統合し、新たに財団法人国際合作発展基金会 (International Cooperation and Development Fund: ICDF) を設置し [ICDF 2006a, 6]、援助供与国としての台湾の援助体制はこうしておおむね統合されるに至っている。2010年には、ODA基本法にあたる国際合作法 (International Co-operation and Development Act) が立法院を通過し、施行されている [外交部への聞き取り調査：2011年3月8日]<sup>(注12)</sup>。

このような歴史的曲折を経ながら、台湾援助は、基本的に単一の援助実施機関に援助を統合し、対外援助の原則を明確化した国際合作法の枠組み内で運用されるようになっており、「DAC援助モデル」に近づいてきているのである。

## 2. 台湾の対外援助の規模

台湾の対外援助の総額を把握することは、必ずしも容易ではない。というのも、外交手段としての援助は、援助実績に関する情報の公開も機微な問題と考えられてきたからであり、また、後述するように、台湾の対外援助の実施体制は依然として分権的性格を残し、全省庁で行われている援助関連予算を集計することには困難が

伴うからである<sup>(注13)</sup>。散見されるデータによると、2007年の台湾の対外援助の総額が5億1400万米ドル相当 (ODA/GNI比は0.13パーセント) であることが示され [Potter 2008, 5]、2009年に刊行された台湾初の援助白書『援外政策白皮書』では、2008年の台湾の対外援助総額が4億3000万米ドル相当 (ODA/GNI比0.11パーセント) であると概算されている [MOFA 2009, 27]。この4億3000万米ドルという援助額には、政府の全省庁全機関による援助金額が含まれているが [外交部への聞き取り調査：2010年2月25日]、援助実施機関であるICDFの経常経費は5500万米ドルを占めるにすぎない<sup>(注14)</sup>。ICDF予算が対外援助総額に占める割合は低いですが、これはICDFが自身の事業と比して多くの外交部委託案件を実施しており、ICDFの経常経費部分の予算には外交部委託案件が含まれておらず、加えて、後述するように、台湾の全援助額には、一般的な国際交流業務予算も多数含まれているためであろう [外交部への聞き取り調査：2010年2月25日]。いずれにしても、台湾の対外援助の規模は5億米ドル前後で推移し、近年は停滞傾向にある。

## 3. 台湾の対外援助のスキームとプライオリティ

### (1) 援助スキーム

まず、台湾の対外援助のスキームの質的特徴を挙げると、OECD当時は、(1)直接借款、(2)間接借款、(3)直接出資、(4)間接出資、(5)保証、(6)技術協力、(7)国際機関との協力があつた。当時のおもな援助案件は、借款と技術協力で構成され、借款は4億米ドルから4億5000万米ドルの規模であつた。借款は道路建設、電気・ガ

ス・水道等の公益事業、工業団地、中小企業への融資に供与され、他方、技術協力は農業を除き、経済発展に関連した内容の援助に特化していた〔元経済部官僚への聞き取り調査：2007年3月20日〕。現在の ICDF は、農業、漁業、畜産、健康、商工、貿易、情報技術（information technology: IT）等の各セクターについて、(1)金融（金融業務）、(2)技術協力（技術合作）、(3)国際人材開発（国際人力発展）、(4)人道支援、の4つのスキームに分類した援助を展開している〔ICDF 2006a, 4, 6〕<sup>(注15)</sup>。

これら4つのスキームのうち、金融、技術協力、国際人材開発は、援助受入国の経済開発を促進する内容となっている。実際に、金融支援は、台湾と国交のある途上国を対象とした経済セクターへの借款支援であり、「DAC 援助モデル」というよりは、「台湾経験」を意識したスキームとなっている。技術協力は、(1)外交部委託の「駐外技術団」と呼ばれる技術協力、(2) ICDF 独自の技術協力案件、(3)海外志工業務（Taiwan Overseas Volunteers：海外ボランティア）、外交代替役（Taiwan Youth Overseas Service：外交代替サービス）<sup>(注16)</sup>といったボランティア・プログラムで構成されており、民間企業育成のための技術協力がなされている。国際人材開発支援は経済開発に有用な人材を育成するための研修コースを提供することを目的としており<sup>(注17)</sup>、技術協力と国際人材開発支援には、援助受入国の経済開発のための援助という性格がうかがえる。ただし、人道支援は、ミレニアム開発目標等の国際援助潮流や規範を強く意識したものであり、自然災害の被災者や難民のための緊急支援を台湾と公式な国交をもたない国に対しても行うこととしている。そのため、ICDF は NGO

との協調関係を確保することにも重点を置いている〔ICDF への聞き取り調査：2007年3月30日〕。このように、台湾の援助スキームは、概して援助受入国の経済開発を重視した路線に沿ったものであり、社会セクター重視の「DAC 援助モデル」とは若干距離を置き、「台湾経験」の影響を強く受けたものとなっている。

## (2) プライオリティ

ICDF は、「台湾経験」と台湾の比較優位<sup>(注18)</sup>に基づくオペレーショナルなセクター別プライオリティを4つ設定している。第1に、ICDF の援助は、農業開発が台湾における経済開発の成功の鍵となったとの理解に基づき、農業支援を重視している。つまり、台湾では、小農の技術的向上によって、農業生産性が向上し、輸出向け余剰生産が可能になり、工業部門をファイナンスすることに貢献した、と ICDF は理解している。さらに、ICDF は、台湾の農業開発での成功と、農工セクター間でのリンケージは、現在農業国でありながら今後工業化を推進する途上国においても実際的で有益な経験となると期待している〔ICDF 2006a, 13-14〕。第2に、ICDF は民間セクターこそが市場経済での活力源であり、かつ雇用創出を通じた貧困削減を可能にすることから、民間セクター開発（経営・技術に関する支援を通じた民間企業の育成）にも注目している〔ICDF 2006a, 14〕。第3に、ICDF は情報通信技術への支援が、台湾の比較優位であり、社会開発上も有用であると認識している。最後に、伝統的ドナーと異なり、亜熱帯気候に属する台湾は、熱帯感染症に関する知識・経験を蓄積しており、ICDF のプライオリティには熱帯感染症対策を含めた保健セクターへの支援も含まれている。

こうしたセクター別のプライオリティは、台湾援助の実績にも反映している。たとえば、2010年度の外交部委託「駐外技術団」の派遣実績をセクター別にみると、園芸に27パーセント、農業23パーセント、水産に15パーセント、畜産に9パーセント、ICT・職業訓練に8パーセント、食品加工に6パーセント、保健に5パーセント、経済・貿易・ビジネスコンサルティングに4パーセント、その他3パーセントとなっており [ICDF 2011, 11]、農業、ICT、保健の各分野にほぼ絞った援助が行われている。他方で2010年度の ICDF 独自の技術協力案件は、医療サービスが44パーセント、環境保護26パーセント、教育・研修が21パーセント、ICTが9パーセントとなっており、農業以外の重点分野が大半を占めている [ICDF 2011, 14]。

オペレーショナルなレベルでは、台湾の対外援助が台湾自身の開発経験に基づいて展開していることが分かるが、こうした経路依存性 (path-dependency) は、外交部・ICDF が強調する「台湾経験」の定義にもみられる。ICDF (2006b, 257) は、台湾で発生した政治発展 (民主主義と法の支配)<sup>(注19)</sup>と経済開発の歴史的経験が「台湾経験」であるとしている。もっとも、現段階では援助関係のステークホルダー間で「台湾経験」に関するコンセンサスは形成されていないのが実情である。実際に、聞き取り調査の結果、聞き取り調査の対象者は、「台湾経験」についてさまざまな理解をしており、たとえば、(1)援助受入国から卒業し援助供与国に成長した経験、(2)充実した保健医療の経験、(3)農業開発の経験、(4)農業国からハイテク工業国に移行した経験、(5)ICT 開発の経験、(6)中小企業間での柔軟なネットワークによる輸出促進の

経験、(7)政府主導の経済計画の成功経験、(8)大規模経済インフラ開発の経験、を「台湾経験」として指摘している [外交部への聞き取り調査：2007年3月28日；ICDF への聞き取り調査：2007年3月30日；研究者への聞き取り調査：2007年5月2日]。

台湾の対外援助は、台湾の比較優位・「台湾経験」という独自性に留意するだけでなく、「DAC 援助モデル」を意識しつつある。実際に、2007年9月にアフリカ首脳を招いて開催した台非元首高峰会議 (Taiwan-Africa Heads of State Summit) で発表された台北宣言の内容にも、ミレニアム開発目標への言及がなされている [川島 2008, 118-9]。2008年に発表された ICDF の運用戦略でも、ミレニアム開発目標への貢献を目指すことが強調されている。具体的には、極度の貧困を削減し、民間部門の競争率を改善し、経済・社会開発を促進するために不可欠な人材を教育し、医療を供与し、社会的平等を行うための手段として、農業生産性こそが重要であると ICDF (2009, 10) は指摘している。農業生産性の重視は、2008年の世界的な食糧価格の高騰も背景としてあり、貧困層向けの食糧の安全保障という観点からも支持されるものとなっている。したがって、ICDF は、農業生産性は食糧問題の基礎となることを理解するだけでなく、途上国の経済開発・社会的安定のためにも重要であると認識し、その結果、農作物の増産、アグリビジネス・輸出志向型農業への支援を2009年から着手している [ICDF 2009, 10]。

さらに、外交部と ICDF は「貿易のための援助」(Aid for Trade: AfT)<sup>(注20)</sup>という新たな国際イニシアチブに着目している。「貿易のための援助」は、援助によって途上国の貿易パフォーマンス

ンスを強化するものであり、市場経済の枠組みのなかでの成長戦略と両立しようと考えられている [MOFA and ICDF 2009, 7]。台湾は歴史的に貿易依存度が高く、貿易促進を国家の開発戦略に組み込んできており、この点での経験の蓄積と比較優位がある。WTOの一員として「貿易のための援助」を台湾の援助政策に組み込むことが模索されているのである。

要約すると、台湾の対外援助政策は、台湾自身の開発経験に基づきながらも、国際的潮流を踏まえ、「DAC 援助モデル」に接近しつつあるといえる。

#### 4. 援助体制

##### (1) 政策機関

1996年までの援助政策は、外交部・経済部・IECDF が管轄し、分権的な援助体制となっていたが、現行の対外援助は外交部が主たる監督権者となっている。ICDF の監督機関として、外交部は援助政策・活動を統括することになっている。

外交部による援助政策の統括にもかかわらず、台湾の行政院（行政府）のうち、国際業務に関連する部署は31部110司處<sup>(注21)</sup>あるとされている [ICDF 2006b, 289]。ただし、それら部署の国際業務は、大半が国際会議・学術セミナーへの参加・視察程度の関与を指すに留まる [ICDF への聞き取り調査：2007年3月30日]。他方、経済部、行政院農業委員会、衛生署、教育部、国家科学委員会による援助業務は重要性が高く [ICDF 2006b, 289]、これら機関は独自の技術協力に関与するだけでなく、援助業務の関連性の高さゆえに外交部・ICDF と調整を行っている。

##### (2) 政策実施機関

先述したように、台湾の援助政策実施機関は度重なる機構改革を受けてきた。この背景には、台湾の対外援助が発展してきたことに伴って複数の実施機関が設置され、そのため、監督官庁も分散してきた問題があった。こうして、援助効果の改善には、ひとつの専門的な援助機関を設置することが必要であると認識されるようになる。そこで、1992年に外交部は国際合作発展基金会設置条例草案を策定し、行政院で審議の後、1995年12月に国際合作発展基金会設置条例が立法院を通過する<sup>(注22)</sup>。ここに、1996年、従来の外交部による国際人道支援、経済部の IECDF による借款、CITC による技術協力を、外交部が管轄する新設の ICDF に統合し、台湾の援助実施体制は「DAC 援助モデル」に近づくことになった<sup>(注23)</sup>。

##### (3) 援助政策の調整

しかし、台湾の援助体制が単一援助実施機関に統合されつつあるものの、すでに指摘したように、台湾の援助政策は依然として多数の組織によって形成・実施されている。このことは、関連機関間での援助政策の調整という問題の重要性を喚起することになる。

総統は外交政策を統括する最高の法的権限を有している。変化する外交環境に対応して、総統は後述の援助アプローチという大方針に影響力をもってきたと考えられる。総統の影響力の下、総統府や国家安全委員会も外交政策としての援助戦略の決定に影響を及ぼすことになる。ただし、総統の影響力は、オペレーショナルな次元での援助政策にまでは及ばず、個別援助政策にまで関与することは稀である。行政院・行政院長は、外交部長からの援助政策に関する週次報告を受けるものの、援助政策の調整に積極

的に関与していない [外交部への聞き取り調査：2007年4月2日]。国際合作発展基金会設置条例は、ICDFによる立法院への定期的な報告を規定しているものの、立法委員自身が援助政策に無関心であることが多いことから、立法院も援助政策調整に積極的役割を担ってこなかった [ICDF 2006b, 267-268]。

代わって、台湾の援助政策は、ICDFの「董事会」(Board of Directors Meeting：理事会)で実質的かつ技術的な調整がなされている。この年3～4回開催される董事会は外交部長が董事長を務め、2008年度の場合、董事長の下に経済部長、中央銀行総裁、農業委員会主任委員、行政院政務委員、交通部長、衛生署署長といった6人の政府高官、国策研究院および中央研究院から3人、財界団体(中華民国工商協進会)から1人、企業から1人、銀行から1人、法律事務所から1人、の合計11～15人のメンバーで構成され、いずれも行政院が指名している [ICDF 2009, 7, 71]。董事会の主たる役割は、中期援助戦略の承認、ICDF予算および重要案件の承認、援助案件の進捗をモニタリングすることである。また、この董事会では、メンバーが台湾の援助政策をめぐって異なる見解をもつことがあっても、ICDFと董事会の董事長でもある外交部長が指導力を発揮して「要請」を行うことで、調整が進められることもある [外交部への聞き取り調査：2007年3月28日]。

他方、企業等の民間セクターや市民社会という非政府アクターは、対外援助の政策形成に対して影響力が限定的となっている。というのも、従来の国民党政権下では、党営企業が個別援助案件の実施に関与してきたものの、民間企業は産業としての援助にインセンティブを見出せず、

多くの援助供与国で強力なステークホルダーとなるはずの民間企業の影響力が台湾では相対的に弱い。そのため、日本・韓国・中国の援助と異なり、台湾における対外援助では商業主義的利益が重視されることなく、外交目的への特化が可能になっている。加えて、台湾の市民社会は、ICDFによる広報・啓発事業にもかかわらず、途上国の貧困や開発支援問題に対して強い関心をもつに至っていない。その結果、少なくともオペレーショナルな援助政策の形成プロセスでは、外交部が主導権を行使することが可能となっている。

## 5. 台湾援助モデルの発展

第Ⅱ節を要約すると、台湾の援助モデルは、台湾の対外援助の比較優位や「台湾経験」を考慮しつつも、援助体制をほぼ統一し、国際協力の基本法を整備し、援助政策や援助協調への積極性で国際潮流との歩調も合わせてきている。加えて、台湾の対外援助は人道主義的目的を表向きに掲げるようになってきている。こうした展開を踏まえると、表1に整理したように台湾援助モデルは、「DAC援助モデル」と多くの共通点をもつように変容してきているのである。

## Ⅲ 台湾援助モデルの源泉

前節では、台湾の対外援助が歴史的曲折を経ながらも経済協力から「DAC援助モデル」に近年シフトしてきたことが整理された。では、台湾の援助は、なぜ経済協力から移行しつつあり、なぜ「DAC援助モデル」指向を強化しているのだろうか。前節では、すでに、台湾の開発経験・援助受入経験という経路依存性や台

表1 「DAC 援助モデル」と台湾援助モデルの接近

	「DAC 援助モデル」	台湾の対外援助 (1990年代まで)	台湾の対外援助 (2000年代から)
援助規範・ 方法	援助規模の拡大	台湾の経済力を活かした援助の増強（特に1980年代）	援助規模は停滞
	アンタイド化		
	借款の削減	借款・グラント援助の実施	借款の維持
	社会セクターの重視	経済セクターの重視	経済セクターの重視
	後発開発途上国向け援助のアンタイド化とグラント援助拡大		
	援助受入国によるオーナーシップ		援助受入国のオーナーシップ
	ガバナンス強化・参加型民主的意思決定・環境への配慮		環境への配慮
援助戦略・ 政策	援助供与国の援助手続きの合理化		援助手続きの合理化へのコンプライアンス
	貧困削減・援助の有効性・調和化等，国際的な援助イニシアチブへのコミットメント	国際潮流からは独自の援助	貧困削減・援助の有効性・調和化等，国際的な援助イニシアチブの遵守
		援助受入国の経済開発に重点	比較優位・「台湾経験」に基づく経済開発重視
	国交関係の維持・開拓	国交関係の維持・開拓および国際的支持の獲得	
援助実施 体制	援助機関の統合	援助機関は分散	援助機関は分散しつつも，若干は統合
	単一の ODA 基本法規制定による援助目的・戦略・政策を明確化	国際合作法の欠如	国際合作法の制定
	援助関連情報の公開	援助関連情報は非公開	援助関連情報の公開
	援助実績のモニタリング・評価	援助実績のモニタリング・評価を欠如	援助実績のモニタリング・評価は今後の課題
	市民社会との積極的な対話と市民社会からの支持	市民社会との関わりを欠如	「全民外交」・啓発により市民社会への理解を促進

(出所) 著者による整理。

(注) 網掛けは「DAC 援助モデル」と合致する内容を指す。

湾の比較優位の影響について言及したが、これらはどちらかという、台湾の対外援助の運用を左右する要因であるように考えられる。そこで、第Ⅲ節では対外援助の方向性を決定づける要因について検討する。台湾の対外援助に関する情報の制約上、第Ⅰ節で示したすべての政治要因・非政治要因を用いて台湾事例を包括的に検討することは困難であるため、本節では台湾の援助目的、すなわち中国との競争において台湾の「国家性」を維持することに焦点を当て、台湾の援助モデルの形成・変容要因を検討する。具体的には、台湾の援助モデルを形成してきた援助目的の一貫性と、援助目的を実現するためのアプローチの変容について議論する。その結果、台湾援助モデルは直線的に「DAC 援助モデル」に発展してきたようにみえるものの、実際のところは直線的発展によるものではなく、中台関係の影響を受けて中長期的に変化する台湾援助の比較優位と外交戦略に基づいた複雑なメカニズムの産物であることが明らかにされる。

### 1. 援助目的の一貫性

「DAC 援助モデル」に変容しつつある台湾の対外援助も、援助目的については一貫性がみられる。すなわち台湾の対外援助は外交関係の確保のために配分され、そのことによって台湾の「国家性」を維持することが重視されてきたのである。実際に、ベトナム戦争の渦中にあるアメリカ政府の要請に基づき、台湾は1958年に南ベトナムのサイゴンに初の技術協力ミッション派遣を決定したが、このとき台湾は南ベトナムとの2国間関係の拡大と、台湾に対するアメリカの外交的利益に期待していた [ICDF 2006b, 251-252]。このエピソードが示すように、台湾

のドナー化は、中進国にみられがちな新重商主義的見地からなされたのではなく<sup>(注24)</sup>、冷戦と海峡間競争 (Cross-Strait rivalry) という文脈の下での外交的見地から始まったものであった。

1960年の「アフリカの年」以降、中国がアフリカ援助を本格化し、社会主義・革命運動を支援すると [Brautigam 2009, 32-33]、台湾は農耕隊や中非技術合作委員会を設立し、1200人もの農業専門家をアフリカの新興独立国に派遣した。この背景には、台湾がアフリカにおける共産中国の前線基地 (frontline bases) を封じ込めるとともに、国連における中華民国の中国代表権を強化するためにアフリカ諸国の台湾支持を喚起するという戦略があった<sup>(注25)</sup>。このように、1950～1960年代の対外援助の目的は、冷戦や共産中国との外交競争という要素に強く影響されていたのである。援助はアフリカ諸国からの台湾支持を獲得するための重要な外交手段のひとつとして位置づけられていたのである [ICDF 2006b, 252]。

こうした外交努力にもかかわらず、台湾が国連を脱退した1971年以降、台湾と中国との間の外交競争は劇的に変化し、国際社会における台湾の外交的孤立が深刻化してゆく。外交的逆境に対処するためには、援助を強化することで新たな外交関係を樹立することが不可欠になった。こうした外交的バランスの逆転という背景ゆえに、台湾は中非技術合作委員会を CITC に統合し、外交手段としての援助の効能を再強化しようと試みたのであり、同時にアフリカから新たな外交のフロンティアとしての中南米諸国に援助をシフトさせたのである [ICDF 2006b, 252-253; Chan 1997, 47-48]。

現在でも、対外援助は台湾の「国家性」を維

持・強化するための外交手段として位置づけられている。台湾の対外援助の地理的プライオリティは、固定的でもなければ、明確に規定されているわけでもない。外交部と ICDF は、地理的プライオリティを公開していないが、実績ベースで見れば、台湾と国交関係のあるラテンアメリカ、太平洋州、アフリカの約20カ国が、援助供与の重点国であることが判別可能である。具体的データを挙げると、2010年度の外交部委託案件に関しては、金額実績ベースでアフリカに25パーセント、中央アメリカに24パーセント、カリブ諸国に23パーセント、アジア太平洋州に19パーセント、南アメリカに7パーセント、中東に2パーセントの援助が配分され [ICDF 2011, 11]、おもに台湾と国交を有している地域への案件供与がなされていることが分かる。2010年度の ICDF 借款に関しては、金額実績で中央アメリカに48パーセント、アジア太平洋州に30パーセント、アフリカに14パーセント、カリブ諸国に5パーセント、南アメリカに3パーセントが配分され [ICDF 2011, 14]、これもおもに台湾と国交を有している地域に供与されていることが分かる。同時に、借款は返済に堪えるような所得水準が比較的高い国になされているものと考えられる。とはいえ、台湾は国際社会における自身の生存空間を拡大するため、戦略的曖昧さ (strategic ambiguity) によって、外交関係・準外交関係の構築のための柔軟性を保持している。この戦略的曖昧さゆえに、台湾は公式な外交関係がない諸国に対しても、援助供与を行ってきたのである。

台湾の対外援助が、外交戦略に組み込まれてきたということをさらに踏み込んでみると、台湾の対外援助は中国との外交競争の影響を受け

つつ、中国援助と並行して展開してきたともいえる。中国が1950年代中葉から援助供与を開始し、1960年代、1970年代に援助を増加させたように、台湾のドナー化プロセスも同調している。しかし、1980年代になると、台湾と中国はドナー化プロセスで分岐点にさしかかる。1980年代に中国が改革開放のため国内開発を重視し、対外援助を縮小したのに対し、台湾は政治と経済における発展において非対称性を深めており、それによって援助を強化することになっていたのである。すなわち、1980年代、台湾は目覚ましい経済発展にもかかわらず、台湾の外交的孤立は一層加速していたのであり、この状況にあって、非対称的な発展は問題でもあり処方箋でもあると考えられた。実際に、台湾は NIEs の一国として経済力を支柱にした実務外交を展開し、1988年、台湾政府は経済部の下に OECDF を設置し、豊富な外貨準備高を友好国向けに経済援助として配分し、外交的孤立に対処することを狙ったのであった [ICDF 2006b, 254]。

同時に、1980年代の実務外交による経済援助が、新重商主義的考慮というよりも外交的計算によって動機づけられていたことを看過すべきではない<sup>(注26)</sup>。前節では台湾援助のプライオリティを示したが、それらのプライオリティは農業開発、民間セクター開発、情報通信技術、熱帯感染症対策に置かれており、必ずしも台湾の経済利益に直結しているわけではない。また、台湾の対外援助は比較的小規模プロジェクトで構成されているだけでなく、プロジェクト・サイトが中南米、アフリカ諸国という遠隔地にあるため、台湾企業にとって関与するインセンティブが感じられず、援助は魅力的な産業とし

て捉えられていない。その結果、企業が商業主義的援助を求める圧力を形成することもなかったのである [財界団体への聞き取り調査：2007年3月28日]。他方、台湾の対外援助における外交的意義は、一貫して強化され続けてきており、それは、下記からも確認できる。

1. 台湾が独立主権国家であることをアピールするため、OECD（海外経済合作発展基金）は1991年にIECDF（国際経済合作発展基金）に改称された。
2. OECD, IECDF に対する経済部の監督権限は外交部によって握られるようになった。
3. 外交部が管理する基金は、その合計金額ですら非公開の機密事項とされていた。
4. 経済部が起草した国際経済合作発展基金会設置条例草案（Draft Bill on International Economic Co-operation Development Fund）に対して、外交部は経済（Economic）という語を削除し、国際合作発展基金会設置条例草案とした [Chan 1997, 53-54]。

冷戦終焉後の1990年代になると、台湾は機会と脅威の双方に直面していた。機会としては、冷戦の終焉によって、台湾は東欧諸国という新たな援助受入国を獲得したことが挙げられる。外交関係の構築のため、台湾はロシア、ポーランド、ハンガリー、チェコスロバキアといった諸国に援助を行うようになる [Chan 1997, 44]。しかし、1990年代の台湾は機会に恵まれるよりも脅威に晒されることが多く、1992年に全方位外交を進める韓国との国交を喪失するなど、台湾の外交的孤立はさらに深刻化した。おそらくこの外交的孤立の深化が、IECDFを通じたフィリピン、ベトナム、インドネシア等の東南アジ

ア向け援助へのシフトと関連しているものと考えられる。すなわち、援助というソフトな外交手段を通じて、経済的相互依存関係を強化することで、外交関係・準外交関係を再度整備するという戦略が込められていたのである [Chan 1997, 44]。ただし、台湾にとって深刻であるのは、同時期に中国が政治的・経済的パワーとしてだけでなく、影響力のある援助供与国として再度台頭してきたことである。改革開放政策で資金力を増強した中国は、1990年代から「走出去」(Go Global) 戦略によって中国経済のグローバル化を促進し、援助活動を本格的に再開する。伝統的に台湾は中国に対して経済面での比較優位を誇ってきたが、1990年代になると台頭する中国の経済力は台湾の経済力を相対的に弱め、その結果、台湾による経済援助は中国援助からの深刻な挑戦を受けるようになるのである。すなわち、経済援助を中心とする台湾の対外援助の効能は鈍化し、期待された外交的成果を達成することが困難になると予想された。加えて、中国は1994年に中国輸出入銀行を設置し優遇借款の供与を開始し、1995年から援助改革に着手するようになった [小林 2007, 112-114]。近年の中国の対外援助は、豊富な資金力を背景に、大型案件を数多くプレッジするようになってきているが、台湾の対外援助の場合、大規模案件にコミットするには資金・人材のリソースで制約がある [外交部への聞き取り調査：2011年3月8日]<sup>(注27)</sup>。こうした背景ゆえに、台湾の対外援助は、1996年に援助関連資源をICDFという単一の援助実施機関に集中・動員・統合し、外交目的に貢献するよう改編されるのである [ICDF 2006b, 254]。実際に、台湾の対外援助における外交的考慮の卓越性は、ICDFによって繰り返

し強調・確認されており、現在の台湾の外交的孤立下において、「援助の大半は、友好国との連携の持続を目的としなければならず」、「対外援助は政府の外交政策と調整する責務を負っている」とされている [ICDF 2006b, 257]。

## 2. 援助アプローチの変化

「はじめに」で暫定的に理解したように、援助目的とは援助によって達成しようとする利益であり、その利益は援助アプローチという手段によって実現が図られることになる。台湾においては、援助目的がこれまで一貫してきた一方で、援助目的を実現するための援助アプローチは、歴史的に変化を遂げてきた。蒋介石政権下の1970年代までは、援助に対してイデオロギー的アプローチが重要視されていたようである。援助へのイデオロギー的アプローチとは、国連における中国代表権という国際政治上のイデオロギー的な立場が、台湾の援助政策形成と援助配分上支配的であったということの意味している。それにもかかわらず、中国との国交ではなく台湾との国交を維持する途上国に限定して援助をするというゼロ・サム的、二者択一的な援助アプローチは、中台間での熾烈な外交競争をもたらし、1970年代以降、台湾にとって不毛な結果に終わる。

李登輝政権下の1980年代後半以降、実務外交の下、イデオロギー的な援助アプローチは見直される。新たな援助アプローチは、経済援助という経済手段によって、台湾の公式・非公式な外交利益を増進させるものであり、援助政策はプラグマティズム・柔軟性を取り入れるようになる。ただし、この経済的アプローチも、中台間での悪名高き札東外交 (dollar diplomacy) を

引き起こし、不透明で腐敗した援助活動に対し国内外での批判が沸き起こるに至る [Chan 1997, 40, 45]。すなわち、中台外交競争のために中国が1990年に援助のコミットメント額を68パーセント上昇させたのと並行して、台湾も札東外交で応酬し、1989年にリベリアと、1990年末までにギニアビサウ、レソトと国交を樹立する。中国による「買収」も続き<sup>(注28)</sup>、中台双方から援助工作が継続された結果、リベリアと中央アフリカは外交承認の切り替えを2度経験するまでに至っている [Brautigam 2009, 67-68]。

外交的膠着状態と不透明な援助アプローチをめぐる批判に対処するため、近年の台湾の対外援助は包括的な改革を進めている。陳水扁政権では、中台間での札東外交による外交競争も継続させつつ<sup>(注29)</sup>、人権・民主主義を意識した援助戦略を重視していた。馬英九政権は、高価な「外交戦争」の終結を一方的に宣言し [Brautigam 2009, 125]、「外交休兵」(外交休戦)によって、中国との直接的な援助競争から一線を画す動きをみせている<sup>(注30)</sup>。馬英九総統は、柔軟外交 (Flexible Diplomacy) という方針も示し、「対外援助は、『適切な動機、適切な配慮、有効な実践』に基づかねばならない」と主張している [MOFA 2009, 7]。この外交的イニシアチブは、新しくかつ柔軟に見える。というのも、これまでの援助アプローチは、援助によって新たな外交関係の構築に直接貢献することを期待するばかりに、不透明さ・腐敗を伴う外交競争に終始していたためである。馬英九政権の新外交は、外交的現状維持を重視し、かつ援助体制の透明化を重視するものであり [外交部への聞き取り調査：2010年2月25日]、この意味で、外交部は中国との直接的な外交競争から一方的に離脱

(exit) しつつあるように見える。むしろ、台湾が援助を改善し、より成熟した独立主権国家であるというイメージを国際社会にアピールすることで、間接的に台湾の国家としての正統性と外交的地位の改善を期待しているのであろう。

実際に、外交部は、対外援助はグローバルな潮流に従わねばならないと述べ、「今後……台湾の対外援助の核心的価値は、人道主義である」と強調し、国際的潮流を遵守すると明言している [MOFA 2009, 11, 46]。実際に、台湾は、ミレニアム開発目標の8つの目標のうち次の5つが自身の対外援助のプライオリティと合致すると考えている。

1. 極度の貧困と飢餓の撲滅。
2. 普遍的初等教育の達成：台湾の対外援助のプライオリティでは人材開発の強化と合致する。
3. HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止：台湾の対外援助のプライオリティでは、感染症との闘いと医療の改善が該当する<sup>(注31)</sup>。
4. 環境の持続可能性の確保。
5. 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進 [MOFA 2009, 46-51]。

さらに、台湾の対外援助は他のドナー諸国、多国間組織、民間セクター、市民社会集団（国内外のNGOを含む）との協調関係の形成に相当な関心を払っている。外交部が認識しているように、パートナーシップの多様化は、台湾の対外援助の戦略でもあり目標でもある [MOFA 2009, 42-45]。パートナーシップの多様化戦略のなかでも、多国間組織・国際機関との協調は、台湾の対外援助の外交目的上極めて重要である<sup>(注32)</sup>。というのも、台湾の対外援助が国際機

関と協調することが可能となれば、そのことによって、国家で構成される国際機関において、台湾が国家として存在し、国際社会と外交舞台における台湾の視認性を向上することに貢献するからである [ICDF 2006b, 269]。また、台湾の対外援助はNGO、ボランティア、民間セクターが援助政策に参加し、援助活動を「全民外交」(People's Diplomacy)のプラットフォームとして活用することも重視している。陳水扁総統は、台湾のNGOは全民外交のための国際協力活動に参加すべきであると、2000年の総統就任演説という舞台で述べている [ICDF 2006b, 305]。ICDFは、官民両セクターの多様なステークホルダーが援助政策の立案や援助資源の交流を行うための制度化されたプラットフォームとして機能するよう期待している。台湾の外交的困難が、対外援助という公共政策の形成に民間セクターの参加を拡大させ、より成熟した政策過程のガバナンスを実現させたということは皮肉的であるが、「DAC援助モデル」に近づきつつあることは、注目に値するであろう。

このように、台湾の対外援助は現実主義的な援助モデルの追求から、少なくとも現段階では国際援助潮流や国際機関とのコンプライアンス、「普遍的」価値を指向する理想主義的な援助モデルに変容しつつあるといえる<sup>(注33)</sup>。中国との現実主義的援助競争での失敗を見直し、台湾は中国との援助競争 (competition) ではなく、ミレニアム開発目標、民主的ガバナンス、人権といった国際規範・国際潮流との協調 (collaboration)・コンプライアンス (compliance)こそが、台湾の国際空間を拡大する可能性がある<sup>(注34)</sup>と学んだのである。換言すれば、外交関係を維持する国の数ではなく、国際社会に対す

る成熟した国家としての質的イメージこそが、台湾の「国家性」を証明するために有効であると期待されるようになってきているのである。こうして、外交部は、台湾の対外援助の枠組みをミレニアム開発目標の文脈で洗練させ、国際コミュニティにおける責任あるステークホルダーとしての役割を担うために「援助効果にかかるパリ宣言」に合致するような援助モデルに自ら再調整しているのである [MOFA 2009, 17]<sup>(注35)</sup>。

台湾の援助モデルのこれまでの変容プロセスは、新興ドナーが常に固定的で否定的であったわけではないことを例証している。台湾の対外援助が示すものは、台湾の対外援助は確かに一貫して「国家性」維持・向上のために活用されてきたが、そのための伝統的なイデオロギー的・経済的アプローチは、現段階で「DAC 援助モデル」に従った理想主義的なアプローチに置換されつつあるということである。興味深いことに、台湾の対外援助が「DAC 援助モデル」化したことは、日本や韓国が商業主義的援助を批判され、「DAC 援助モデル」の取り込みにより援助改革を行った外圧主導のプロセスとは異なる。台湾は自発的に「DAC 援助モデル」を取り込んできたと考えられるが、とはいえ台湾が「DAC 援助モデル」に強く共鳴して着実かつ直進的な援助改革を進めたと考えるのは安易に過ぎよう。むしろ、台湾が中国との外交競争を展開してきたなかで、中国に対する台湾の比較優位が変化し、「DAC 援助モデル」化することが合理的と現段階で捉えられ、故に「DAC 援助モデル」化したとみなすべきであろう。もちろん、「国家性」を維持するための理想主義的な援助モデルを採用することで、果たして

「国家性」の維持という至上目標を達成しうるかはまったく予期しえないし、結論で指摘するように「自制」・「善意」に基づく「外交休兵」が今後も維持され続ける確証はない。しかし、現段階において、新興ドナーとしての台湾は、一般的に描かれている「身勝手」で現実主義的 (realist) な中国の対外援助<sup>(注36)</sup>から差別化するために、より成熟した援助モデルを構築・アピールし、台湾への国際的支援の喚起を期待せざるを得ないのである。要約すると、現在の台湾の援助モデルは、台湾の開発経験・援助受入経験という経路依存性や、中長期的に変容する比較優位、援助政策における権限で卓越した外交部、より決定的には中台のドナー間ライバル関係が色濃く反映する援助目的によって形成・変容してきたといえよう。台湾の援助モデルの形成・変容においては、中国と台湾の間の援助競争に伴う中国というもっとも警戒すべき「仲間」ないしはライバルからのプレッシャーと戦略的利益の各要因が重要なのであった。

#### IV 結 論

本稿は、台湾の対外援助を、(1)台湾の対外援助は「DAC 援助モデル」とは異なるのか、そして、(2)台湾の対外援助はどのような要因によって形成・変容してきたのか、という2つの問題から分析した。

第I節でみたように、新興ドナーをめぐるイメージは、肯定的なものと否定的なものが混在していた。本稿は、新興ドナーを含む援助供与国は、一枚岩でなく多様であると指摘した。台湾は、1950年代から援助供与に着手し、1960年代にはアフリカへ、1970年代にはラテンアメリ

かに援助を供与してきた。1980年代以降、台湾の対外援助は強化され、技術協力や借款といった援助スキームが整備され、援助受入国も多様化し、援助体制自体も強化された。台湾の対外援助は比較優位を考慮し「台湾経験」に立脚する援助モデルの独自性も有しているが、近年は人道主義的な「DAC 援助モデル」に移行しつつある。すなわち、台湾の対外援助は伝統ドナーが警戒するような否定的な新興ドナーのイメージで捉えられるものではないといえよう。

台湾の援助モデルの形成・変容プロセスも示唆的であった。援助モデルの形成・変容プロセスをみると、台湾の対外援助には台湾の「国家性」を証明するために外交関係を追求するという一貫した目的がみられ、外交目的に特化した援助モデルが形成されてきた。しかし、本稿で分析したように、「国家性」への一貫した目的のために選択された援助アプローチは歴史的に変容を遂げてきたのであった。従来は中国とのイデオロギー的な外交競争が援助アプローチにおいて支配的であったものが、近年では、国際援助潮流への協調・コンプライアンスが重視されている。その背景には、国際社会における台湾の地位、さらに具体的にいえば、中国という援助競合者に対する台湾の比較優位が変化し続けてきたことが背景にあり、援助アプローチもその変化の影響を受け、援助モデルの変容・形成が促されてきたのである。中国の対外援助は2001年から「走出去」戦略に組み込まれ、2003年には商務部が設置され、さらに商業主義的性格を深めてきており、これに対して台湾の対外援助は人道主義や「DAC 援助モデル」に自身の比較優位をいっそう見出すことになる。

それにもかかわらず、「国家性」の証明のた

めのアプローチとして台湾の対外援助が「DAC 援助モデル」化してきたことについては、4つの留保が必要であろう。第1に、「DAC 援助モデル」へのシフトは決して直線的発展の帰結ではなく、「外交休兵」を前提とした暫定的な現象にすぎない可能性がある。「自制」・「善意」に依存する「外交休兵」は、中台兩岸の双方において今後も維持される保証はなく、中国が台湾の国交国を切り崩す動きをみせれば、容易に破綻するものである。実際に、2008年のパラグアイとドミニカでの大統領選挙に際して、パラグアイの新大統領が中国との関係発展に意欲をみせると、欧鴻鍊台湾外交部長は、パラグアイとの断交となった場合は中国に「外交休兵」の意図がないものとみなすと警告し、その場合は台湾外交も外交戦を継続する旨表明している[柯2008, 73-75]<sup>(注37)</sup>。台湾と国交をもつ国を切り崩すことは、中国にとって望ましいはずの馬英九政権を追い詰めてしまう結果になりかねず、その意味で「外交休兵」は中国にとっても利益があり、「自制」・「善意」を維持するインセンティブは存在する。しかし、中国による台湾攻勢は硬軟両様で展開しており、「外交休兵」の政治的基盤はやはり堅固とは言い難い。仮に、「外交休兵」が破綻した場合、台湾の援助が「DAC 援助モデル」ではなく現実主義的な援助モデルへの回帰によって「国家性」維持に努めることも選択肢のひとつに残るであろう。

第2に、中国自身も対外援助を変容させつつあることも、台湾の対外援助の比較優位に影響を及ぼすことになる。近年の中国援助は、露骨な商業主義的性格と「DAC 援助モデル」からの「逸脱」が批判されてきたが、中国援助は必ずしも国際批判にまったく無関心というわけで

はなく、援助改革への取り組みも若干みられる。たとえば、商業主義的でない寄付がインド洋津波被害や、ジンバブエでの旱魃、アメリカのカトリーナ・ハリケーン被害に対して行われている [Brautigam 2009, 121-122]。国際的な債務帳消しには不参加であったものの、2000年の第1回中国・アフリカ協力フォーラム (Forum on China-Africa Co-operation: FOCAC) で100億人民元の債務を帳消し・削減すると発表している [Brautigam 2009, 128]。国家機密として扱われてきた援助関連統計は、依然として透明性は低いながらも、経済協力部分については若干情報が公開されるようになってきており、2007年以降、中国は援助プロセスの透明化に意欲をみせ始め、DACの援助統計システムの研究に着手した模様である [Brautigam 2009, 12, 20, 168]。中国援助は、環境・社会的側面への配慮にも少なくとも表向きには着手しており、中国輸出入銀行は2008年に社会・環境インパクトのアセスメント・ガイドラインを公表している [Brautigam 2009, 303]。中国が援助を通じて「ならず者国家」を支援しているという批判に対しても、たとえば、胡錦濤国家首席はスーダンのバシル政権に国連平和維持軍をダルフールに受け入れるようメッセージを送っている [Brautigam 2009, 281-282]。こうした中国援助の改革努力は、中国援助と差別化せざるを得ない台湾援助のあり方に何らかの影響を与える可能性がある。

第3に、台湾援助モデルの「DAC援助モデル」化がもつ意義は、DAC諸国へのシグナルと援助受入国へのシグナルの間で非対称的となる可能性がある。台湾の対外援助が「DAC援助モデル」に接近することは、DAC加盟の援助供与国にとっては、台湾の対外援助への印象

を改善すると期待されるが、援助受入国はそもそもDAC援助モデルを歓迎しているとは限らない。むしろ、台湾が比較優位として意識せざるを得ない中国援助は、大規模案件、迅速性、借款、民間セクター重視、内政不干涉、といった点で援助受入国に魅力的な比較優位をもつ可能性が高く、実際に、少なくとも現段階では、中国援助に対して援助受入国政府から高い評価が寄せられているのである。反面、DAC諸国の援助に対しては、伝統ドナーがアフリカのインフラ・現地民間セクターのニーズを無視してきたと、モザンビークのシサノ元大統領が批判している [Brautigam 2009, 10-11]<sup>(注38)</sup>。伝統ドナーが組織するDACも、援助受入国からみれば「援助のカルテル」とみなされることもあり、「DAC援助モデル」化が援助受入国による台湾支持の呼び水となる可能性は必ずしも高くない [Brautigam 2009, 134]。つまり、台湾の対外援助の「DAC援助モデル」化は、援助受入国への訴求力で効果的たりえず、結果的に「国家性」の強化を図るうえで弱点とすらなりうる。こうしてみると、台湾の対外援助が「国家性」の証明のために機能するには、台湾が「援助供与国として何をどのように供与するか」ではなく、「援助受入国はどのような援助を必要としているか」を再考することが不可欠となろう。そのためにも、台湾援助モデルは「DAC援助モデル」化をおもに伝統ドナー・DAC向けの表看板として掲げる一方で、途上国に対しては、訴求力をもちうる「台湾経験」をも同時に表看板に掲げ続けざるを得ないのであろう。

第4に、「国家性」の証明のためには、対外援助の「国家性」を薄めざるを得ないという皮肉が台湾の対外援助には内包されている。台湾

の対外援助が重視するグローバルな援助潮流は、国家主体による開発・援助よりも相対的に市民社会等の非国家主体による開発・援助の重要性を増す。たとえば、全民外交によって市民社会の参加を喚起しているのは、対外援助を警戒している国々の警戒を解き、台湾の対外援助の活用機会を増すために、対外援助に含まれる「国家性」を弱めざるを得ないという判断に基づくものといえよう。その結果、対外援助の実績が、「国家性」の強化をもたらさずに終わるというリスクももつ。

このように、台湾の対外援助の変容が援助受入国の支持を得て「国家性」の証明に貢献するか不明であり、かつ中国援助自体の変容と外交休兵の状況に左右され「現段階では」という留保を伴いながらも、台湾は、中国との援助競争から、国際的潮流との協調・コンプライアンスに移行し、同時に、「国家性」の維持のために現実主義的なアプローチから「現実主義的理想主義」(realistic idealist)<sup>(注39)</sup>に移行しているように考えられる。折しも馬英九総統が『援外政策白皮書』で要求しているように、台湾は一貫性ある援助目的を理想主義的アプローチによって追求する「現実主義的理想主義」であることが現段階では重視されているのである [MOFA 2009, 2]。

(注1) 「新興ドナー」とされる多くの援助供与国は、比較的長期にわたって援助活動に関与してきており、決して新しい援助供与国ではない。しかし、そのインパクトや影響力、存在感が新たに注目されてきたという意味において、「新興ドナー」なのである [Sato et al. 2010, 2-3]。

(注2) 韓国がDAC加盟を申請した際、DAC加盟国として適切かどうかを審査するにあたって、(1)援助規模、(2)援助管理のための適切な制

度・政策、(3)ODAに関する統計・報告の質、(4)重要なDAC提言を実施する能力・意欲、を評価対象としている [DAC/OECD 2009]。

(注3) この調査プロジェクトの成果については、近藤(2008)を参照されたい。

(注4) ランカスターが意味する「援助の使用」とは、必ずしも意味が明確ではないが、援助がどのセクター支援に活用されているかを示唆しているものと考えられる。

(注5) 加えて、援助は文化的・宗教的目的にも利用されることがある。文化的目的としては、フランス、イタリア、ポルトガルの援助のように援助供与国の言語普及を促進するために援助を活用する事例が該当する。宗教目的の援助はおもにアラブ諸国にみられるものであり、援助を通じた宗教コミュニティの拡大を意図するものである [Lancaster 2007, 15]。

(注6) ただし、新興ドナー援助の比較研究を行った研究も出てきている [Kondoh et al. 2010]。また、台湾の援助モデルに関する分析は、Kondoh (2012a)も参照されたい。

(注7) ミレニアム開発目標とは、2000年に国連で宣言された開発・援助に関する国際合意である。具体的には、2015年までに開発の促進と貧困削減を達成するために、8つの目標を掲げている。DAC加盟国はこのミレニアム開発目標を概して支持しているが、新興ドナーによっては援助にあたりこの国際社会のコミットメントに言及していない [Kragelund 2008, 577]。

(注8) 本稿で意味する「伝統ドナー」とは、単に新興ドナーと対比されるDAC加盟国を指し、長年開発援助での議論をリードしてきた先進国を想定している。

(注9) 他ドナーという「仲間」は、実際には援助上のライバルであることも想定される。

(注10) ラウンドらの見解を批判的に検討すれば、戦略的・軍事的利益は、政治的要因に分類されるべきものと考えられる [Round and Odedokun 2003]。

(注11) 台湾が独立主権国家であることをアピールすべきであるという外交部の見解に基づ

き、海外経済合作発展基金（OECD）は、1991年に国際経済合作発展基金（IECDF）に改称された。

（注12）国際合作法では、外交部が対外援助を担当することが明記されている。現在、国際合作法に基づき、諸規則が準備されており、たとえば、援助実績について行政院・立法院への報告を義務づけ、5億米ドル以上の援助案件については第三者評価を入れるなど、案件評価についてもようやく注目されるようになってきている〔外交部への聞き取り調査：2011年3月8日〕。こうした実施機関・ODA基本法の整備、案件プロセスの成熟化も、「DAC援助モデル」の形成に貢献する。

（注13）外交部は関連省庁・関連機関の援助関連統計を統合する作業を行っている。しかし、多数の省庁と多数の機関が援助活動に関与し、各省庁が独自基準で援助予算を定義・分類しているため、外交部は援助関連統計の一元的統合のプロセスが容易ではないことを認めている〔外交部への聞き取り調査：2010年2月25日〕。

（注14）ICDF（2009, 79）による推計。ICDFは2008年の経常経費を公開し、外交部委託案件予算が14億2200万台湾元、金融業務経費が4200万台湾元、国際人材開発経費予算が7700万台湾元、技術協力案件予算が1億900万台湾元、業務企画経費が2100万台湾元、ICDFの一般事務経費が9700万台湾元であったことを示している〔ICDF 2009, 66〕。2010年度の数値も同様であり、ICDFが実施した案件にかかる経費14億8147万台湾元のうち、外交部委託案件が12億9432万台湾元（88パーセント）を占め、ICDF自身の事業は、技術協力が1億559万台湾元（7パーセント）、国際人材開発が7610万台湾元（5パーセント）、借金が2021万台湾元（1パーセント）となっていた〔ICDF 2011, 71〕。

（注15）2010年度のICDFの全支出は、20億400万台湾元であり、2010年度のスキーム別支出をみると、技術協力が15億5000万台湾元（76パーセント）、貸付が1億1674万台湾元（6パーセント）、投資が2億9539万台湾元（14パーセント）、

グラントは8331万台湾元（4パーセント）となっている〔ICDF 2011, 10〕。

（注16）外交代替役とは、兵役の代替措置として、国際協力のボランティア活動を充てることを指す。

（注17）国際人材開発支援スキームの短期ワークショップ・長期奨学金プログラムを修了した該当者は、出身国に帰国後、台湾の各種プログラムに協力することが期待され、そのために、「国合之友会」（ICDF友の会）という同窓会組織が、台湾の駐外単位37カ所に組織されている〔ICDF 2006a, 21-23; 2006b, 281-283; 2009, 26〕。

（注18）援助における比較優位とは、援助受入国が他の援助供与国と比較して特定国の援助が優れていると認識することを指す。たとえば、金額、スキーム、援助対象、融資条件、スピードだけでなく、政治的・経済的コンディショナリティーの有無といった点での優位性が該当しよう。

（注19）台湾における1980年代の民主化経験は、ほぼ同時期の1989年の天安門事件と対照をなす。

（注20）「貿易のための援助」とは、途上国が世界貿易機関（World Trade Organisation: WTO）体制下の自由貿易から途上国が経済開発を引き出しうるために、貿易分野で行う技術協力・インフラ整備支援を指す。

（注21）台湾の政府組織における部・委員会は日本の省に該当し、部長・主任委員は大臣に、司處は局に相当する。

（注22）国際合作発展基金条例の策定にあたっては、1990年から日本・韓国の援助組織を参考とし、立法委員・政府関係部署・産業界・学界代表と多数協議がなされた〔ICDF 2006b, 262〕。

（注23）さらに、事業の有効性と組織の効率性・専門性を高めるため、ICDFは2010年に5つの部、7つの事務所、14の課で構成されるように機構改革を行った。加えて、国際合作法の成立を受けて、組織のガイドラインを見直し、現場指向の人事異動・研修を促し、広報活動を強化するようになってきている〔ICDF 2011: 52-54〕。

（注24）中進国の援助供与国で商業主義的援助

が展開するパターンについては、貿易依存度の高い韓国援助にもみられる。詳細な分析については、Kondoh et al. (2010) を参照。

(注25) アフリカにおける台湾の積極的関与は、ある程度の外交的成果をもたらした。国連での中国代表として台湾を支持するアフリカ諸国は、独立国家数の増加もあり、1961年の9カ国から翌年には17カ国に増加した [MOFA 2009, 23-24]。

(注26) 1980年代からの経済援助の目的は、韓国と台湾で異なる。韓国は、商業主義的目的から経済援助を強化したのに対し、台湾では外交目的のための手段として経済援助が選好されていたのである。韓国援助については、近藤 (2007) と Kondoh et al. (2010) を参照。

(注27) プロテティガムは、中国援助の規模について、2009年には、財政部予算が3.75億ドル、輸銀借款が15億ドル、債務救済が6億ドルであったと推計している [Brautigam 2009, 170]。

(注28) 2006年のザンビア大統領選挙においては、当時の野党候補者サタ (Michael Sata) が中国人労働者問題・中国貿易商問題を批判し、台湾が主権国家であると主張している。これに対し、中国大使館はサタ候補が大統領に当選した場合は断交し、中国企業の投資を撤退させると警告した [Brautigam 2009, 150-151]。

(注29) むしろ、中国が経済面でも大国化するにつれて、札東外交はエスカレートした。2007年にコスタリカが台湾と国交断絶を決定した背景には、中国からの3000万ドルの現金と1億ドルの援助供与のプレッジがあった。また、2006年に台湾がパプアニューギニアとの国交回復を試みた際に、台湾外交部が盗聴され、3000万ドルを中国人ブローカーに着服されるスキャンダルが発覚している [Brautigam 2009, 125]。

(注30) 「外交休兵」が可能となった背景として、「外交休兵」の実質的メリットや、中国と競争することによる勝算の低さ、中国と競争するだけの援助資源の制約が挙げられている [外交部への聞き取り調査：2011年3月8日]。他方、中国にとっても「外交休兵」のメリットはある。「外交休兵」を維持し、台湾と国交を持つ諸国を

当面切り崩さずにおくことで、中国にとってより望ましい馬英九・国民党政権の政権維持に貢献するのである。

(注31) 台湾による国際保健分野への支援は、WHOの「すべての人々に健康を」(Health for All)のイニシアチブに貢献するものと考えられ、その結果、WHOにおける台湾の視認性(visibility)の向上にも貢献することが期待されている。

(注32) ICDFは、米州開発銀行(Inter-American Development Bank: IDB)、欧州復興開発銀行(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)、アジア開発銀行(Asian Development Bank: ADB)、中米経済統合銀行(Central American Bank for Economic Integration: CABEL)、欧州投資銀行(European Investment Bank: EIB)、アフリカ開発銀行(African Development Bank: AfDB)と多数の共同案件実績をもつ [ICDF 2006a, 5]。加えて、ICDFは、米州農業協力機構(Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture: IICA)のような国際専門機関との協調実績や、ドイツ技術協力公社(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH: GTZ)・スペイン国際協力庁(Spanish Agency for International Cooperation: AECI)のような二国間援助機関、World Visionのような国際NGOとも協調している [ICDF 2006b, 284]。

(注33) 援助における「現実主義」とは、国益実現に不可欠な政治的・経済的・軍事的パワーを向上させるための手段として援助を捉えるのに対し、他方、援助における「理想主義」とは、国家間の友好・協調により自己の平和を実現するものであり、援助も国家間の友好・協調の表出として認識されることになる。

(注34) 外交手段として人権・民主主義といった 이슈に注目することは、国際社会における台湾の生存空間を拡大し、中国への牽制手段として有用であるとして、1990年代の民主進歩党(民進党)によって支持されている。1993年に、民進党は台湾の人権・民主主義における成熟したイメージは、中国における人権状況と対

照的であり、アメリカと台湾の関係強化に貢献するものと理解していた [佐藤 2007, 131-132]。なお、韓国援助においても、理想主義的目的が上昇してきているが、韓国では大統領・外交通商部・市民社会というアクターが強力なプレイヤーとして台頭してきたことが理想主義台頭の重要な要因であった [Kondoh et al. 2010; Kondoh 2012b]。

(注35) 国際援助潮流へのコンプライアンスを高めるため、援助体制・援助実施での透明性向上が求められている。こうした背景ゆえに、台湾政府は2009年に初の援助白書、『援外政策白書』を公刊し、台湾の対外援助の原則・実績について公開することとしたのである [外交部への聞き取り調査：2010年2月25日]。

(注36) 中国はダルフール問題が深刻化するスーダンに対して援助供与しているとして批判されている。陳水扁総統はおそらくこの点に留意しつつ、より責任ある台湾のイメージをアピールするため、台湾は2007年9月9日に台湾と外交関係をもつアフリカ5カ国の首脳を集めた初の首脳会議（台非元首高峰会議）を台北で開催し、アフリカに建設的に関与する意思を表明した。しかし、こうした援助政策立案のパターンは、中国による対外援助政策に過敏かつ受動的となるリスクもあり、台湾にとっては、皮肉にも援助政策の自律的な決定の余地を狭める可能性もある。

(注37) この一件は、胡錦濤国家主席が中南米訪問に際して、「中国国家元首の中南米訪問には、台湾に対する意図なし」と表明し、「外交休兵」の継続を示唆して表面的には一段落した。しかし、中国は「中国の対ラテンアメリカおよびカリブ政策」によって今後の中南米諸国への戦略を構想し、中国の急速な経済発展によってすでに1000億ドル超の中国・中南米間貿易の実績が築き上げられており、台湾の経済力は中南米諸国においても翳りをみせつつある [柯 2008, 83]。

(注38) 工業部門は雇用創出の潜在性が大きいにもかかわらず、DAC加盟国の中心をなす西側諸国は、アフリカの工業部門に対し援助額の1

パーセントを配分するに留まっている [Brautigam 2009, 91-92]。また、セネガルのアブドゥライ・ワッド大統領は、中国援助がインフラ建設プロジェクトに貢献し迅速かつ安価に業務を遂行するのに対し、欧州諸国は150億ドルのインフラ支援をプレッジしながら8年かかっても履行していないと批判している [Brautigam 2009, 133-134]。

(注39) 「現実主義的理想主義」の用語が用いられる『援外政策白書』では、この用語の定義がみられない。理想主義と現実主義を対比しつつ両者を融合させた用語を提示した背景から推測すると、台湾は「国家性」の維持という目的においては自国の国益を妥協なく追求する現実主義を維持するが、「国家性」の維持という目的の追求のためのアプローチは、現実主義者のようなパワーの追求ではなく、理想主義的に他国・国際機関との協調や普遍主義的規範を重視するということになる。

## 文献リスト

### 〈日本語文献〉

- 柯玉枝 2008.「現在の中華民国の対ラテンアメリカ外交政策」『問題と研究』第37巻第4号 71-110.
- 川島真 2008.「マラウイの対台湾断交——背景・経緯・結果——」『問題と研究』第37巻第4号 111-136.
- 小林誉明 2007.「中国の援助政策——対外援助改革の展開——」『開発金融研究所報』第35号 109-147.
- 近藤久洋 2007.「韓国の援助政策」『開発金融研究所報』第35号 72-108.
- 2008.「台湾の援助政策」JBICI Discussion Paper No. 14 国際協力銀行.
- 佐藤和美 2007.「民進党政権の『人権外交』——逆境の中でのソフトパワー外交の試み——」『日本台湾学会報』第9号 131-153.

### 〈英語文献〉

- Brautigam, Deborah 2009. *The Dragon's Gift: The Real*

- Story of China in Africa*. New York, NY: Oxford University Press.
- Chan, Gerald 1997. "Taiwan as an Emerging Foreign Aid Donor: Developments, Problems and Prospects." *Pacific Affairs* 70(1): 37-56.
- DAC/OECD 2009. "Who are the Members of the Development Assistance Committee (DAC)? What are the Rules about Joining it?" [http://www.oecd.org/faq/0,3433,en\\_2649\\_33721\\_1\\_798258\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#1798222](http://www.oecd.org/faq/0,3433,en_2649_33721_1_798258_1_1_1_1,00.html#1798222) (2009年12月27日閲覧).
- Davies, Penny 2008. "Aid Effectiveness and Non-DAC Providers of Development Assistance," Background Document to Round Table 9: "The Changing Aid Architecture: Implications for Aid Effectiveness", Third High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-3), Accra, Ghana, 2-4 September 2008.
- Hook, Steven W. 1995. *National Interest and Foreign Aid*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- ICDF 2006a. *TaiwanICDF Annual Report 2005*. Taipei: International Cooperation and Development Fund (ICDF).
- 2009. *TaiwanICDF Annual Report 2008*. Taipei: International Cooperation and Development Fund (ICDF).
- 2011. *TaiwanICDF Annual Report 2010*. Taipei: International Cooperation and Development Fund (ICDF).
- Kondoh, Hisahiro 2012a. "Taiwan's Foreign Aid: Seeking for Statehood." In *Foreign Aid Competition in North-East Asia*, eds. Hyo-Sook Kim and David Potter, Sterling, VA: Kumarian Press (forthcoming).
- 2012b. "Korea's Pathway from Recipient to Donor: How does Japan matter?" In *The Rise of Development Donors in Asia: Japan's Impact on the Evolution of Emerging Donors*, eds. Jin Sato and Yasutami Shimomura, New York, NY: Routledge (forthcoming).
- Kondoh, Hisahiro, Takaaki Kobayashi, Hiroaki Shiga, and Jin Sato. 2010. "Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia's 'Emerging Donors'." JICA-RI Working Paper 21.
- Kragelund, Peter 2008. "The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development." *Development Policy Review* 26(5): 555-584.
- Lancaster, Carol 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Manning, Richard 2006. "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?" ODI Lunchtime Meeting. 9 March 2006.
- MOFA 2009. *Progressive Partnerships and Sustainable Development: White Paper on Foreign Aid Policy*. Taipei: Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan).
- MOFA and ICDF 2009. *Aid for Trade: Taiwan's Experience and Endeavors*. Taipei: International Co-operation and Development Fund (ICDF).
- OECD 2008. "Special Review of Korea." Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Potter, David M. 2008. "Ajia-ban Kokusai Enjo Moderuga Aruka" (Is there Asian Model of International Assistance?) Paper prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the Japan Association for Asian Studies. 11-12 October.
- Round, Jeffrey I. and Matthew Odedokun. 2003. "Aid Effort and its Determinants." United Nations University-World Institute for Development Economic Research Discussion Paper. 2003/03.
- Sato, Jin, Hiroaki Shiga, Takaaki Kobayashi, and Hisahiro Kondoh. 2010. "How Do 'Emerging' Donors Differ from 'Traditional' Donors?: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia." JICA-RI Working Paper 2.
- Schraeder, Peter J., Steven W. Hook, and Bruce Taylor. 1998. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows." *World Politics* 50(2): 294-

323.

Woods, Ngaire 2008. "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance." *International Affairs* 84 (6): 1205-1221.

〈中国語文献〉

ICDF 2006b. 『國際發展合作的概念與實務』(國際開發協力の概念と実務) 台北 財團法人國際合作發展基金會.

〈韓国語文献〉

權栗・金翰成・朴馥永・黃柱成・洪受延 2006. 『우리나라 대외원조정책의 선진화방안——국제개발협력 패러다임의 변화와 한국ODA의 개혁과제——』(我が国の対外援助政策の先進化方案——國際開發協力パラダイムの変化と韓国ODAの改革課題——) 서울 (ソウ

ル) 對外經濟政策研究院.

[付記] この研究調査にあたっては、国際協力銀行・国際協力機構および台湾外交部・台北駐日経済文化代表処のさまざまな支援をいただいている。現地調査における面談アレンジや草案へのコメント等に至るまでの多岐にわたる支援について、ここに厚くお礼申し上げたい。なお、本稿は著者の調査結果に基づくものであり、これら機関の公式見解と必ずしも同一ではない。本稿の完成にあたっては、『アジア経済』における2人の査読者と日本台湾学会第13回学術大会での報告（「台湾の対外援助：援助戦略の一貫性と援助戦術の変容」）について川島真先生から貴重なコメントを多数いただいている。この場をもって感謝申し上げたい。

(東京国際大学国際関係学部准教授，2010年11月18日受領，2012年6月25日，レフェリーの審査を経て掲載決定)

付表1 「DAC 援助モデル」と台湾・中国の対外援助の比較

援助規範・方法	「DAC 援助モデル」	台湾の対外援助 (1990年代まで)	中国の対外援助 (1980年代まで)	台湾の対外援助 (2000年代から)	中国の対外援助 (1990年代から)
<ul style="list-style-type: none"> <li>援助規模の拡大</li> <li>援助のアンタイド化</li> <li>借款の削減</li> <li>社会セクターの重視</li> <li>後発開発途上国向け援助のアンタイド化とグラント援助拡大</li> <li>援助受入国によるオーナーシップ</li> <li>ガバナンス強化・環境への配慮</li> <li>援助供与国の援助手続きの合理化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>台湾の経済力を活かした援助の増強 (特に1980年代)</li> <li>借款・グラント援助の実施</li> <li>経済セクターの重視</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大規模援助 (ただし、1980年代は削減)</li> <li>グラント援助</li> <li>経済セクターの重視</li> <li>内政不干渉</li> <li>平等互恵</li> <li>非同盟運動の一環としての国際協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助受入国の経済開発重点</li> <li>国交関係の維持・開拓</li> <li>国際潮流からは独自の援助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助規模は停滞</li> <li>借款の維持</li> <li>経済セクターの重視</li> <li>援助受入国のオーナーシップ、環境への配慮、援助手続きの合理化へのコンプライアンス</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>経済力を活かした援助規模の拡大</li> <li>借款の増加</li> <li>タイド援助の維持</li> <li>経済セクターの重視</li> <li>内政不干渉</li> <li>平等互恵 (Win-Win)</li> <li>援助・貿易・投資の三位一体</li> <li>迅速な援助供与</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>援助戦略・政策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>貧困削減・援助の有効性・調和化等、国際的な援助イニシアチブへのコミットメント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>比較優位・「台湾経験」に基づく経済開発重視</li> <li>国交関係の維持・開拓および国際的支援の獲得</li> <li>貧困削減・援助の有効性・調和化等、国際的な援助イニシアチブの遵守</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助受入国の経済開発重視</li> <li>「一つの中国」への支持獲得</li> <li>国際潮流からは独自の援助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助受入国の経済開発と中国にとつての経済利益 (市場・資源確保) 重視</li> <li>「一つの中国」への支持獲得</li> <li>国際潮流からは独自の援助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助受入国の経済開発と中国にとつての経済利益 (市場・資源確保) 重視</li> <li>「一つの中国」への支持獲得</li> <li>国際潮流からは独自の援助</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>援助実施体制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助機関の統合</li> <li>単一の ODA 基本法規制定による援助目的・戦略・政策を明確化</li> <li>援助関連情報の公開</li> <li>援助実績のモニタリング・評価</li> <li>市民社会との積極的な対話と市民社会からの支持</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助機関は分散</li> <li>ODA 基本法規を欠如</li> <li>援助関連情報は非公開</li> <li>援助実績のモニタリング・評価を欠如</li> <li>市民社会との関わりを欠如</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助機関は分散</li> <li>ODA 基本法規を欠如</li> <li>援助関連情報は非公開</li> <li>援助実績のモニタリング・評価を欠如</li> <li>市民社会との関わりを欠如</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助機関は分散しつつも、若干は統合</li> <li>国際合作法の制定</li> <li>援助関連情報の公開</li> <li>援助実績のモニタリング・評価は今後の課題</li> <li>「全民政交」・啓発により市民社会への理解を促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助機関は分散</li> <li>ODA 基本法規の欠如</li> <li>援助関連情報は非公開</li> <li>援助実績のモニタリング・評価を欠如</li> <li>市民社会との関わりを欠如</li> </ul>

(出所) 著者による整理。

(注) 台湾の対外援助に関する網掛け部分は、「DAC 援助モデル」と一致する項目が多いものを指す。各欄の下線項目は、台湾と中国の対外援助が一方の対外援助に対してもつ比較優位や独自と考えられる項目を指す。