

### 第3章 援助対応を中心とした日本の国際運営の課題\*

後藤一美

政治と経済の両面で歴史的転換期にある今日の相互依存の時代においては、国際社会を構成する国家および非政府組織（NGO）などを含むあらゆる行動主体の発想と営為に、新しい価値の創造を目指したパラダイムの転換が求められているように思われる。

本章では、最近における国際環境の変化を概観しつつ、国際社会で日本が果たすべき国際的貢献に関する役割のうち、とりわけ対外援助への取り組みを中心として、実践的政策論の観点から概括的な考察を試みるために、次の3つの設問に対して私論を展開することとしたい。

第1に、国際環境の変化をどのように捉え、その展望のもとで日本の国際的貢献の中身（とくに国際経済面での役割）をどのように理解すればよいのだろうか。

第2に、日本の国際的貢献のうち、とりわけ対発展途上国援助の理念に着目し、その国際的動向はどのようなものであり、同分野において期待されている日本の対外援助の理念とはどのようなものであろうか。

第3に、日本の対外援助をめぐる内外の要請をどのように整理し、今後の援助対応に関わる検討課題をどのように設定すればよいのであろうか。

最後に、こうした設問に対する回答を検討する作業を踏まえて、対外援助を含む国際協力に関する日本社会としての適応に関わる将来展望についても

---

\* 本章は、日本の国際的貢献と対外援助の取り組みに関する筆者個人の私論であり、筆者の勤務する海外経済協力基金（OECF）の公式見解を示すものではないことを付言しておきたい。

若干の考察を試みることにしたい。

## 第1節 国際国家としての日本の対応

まず、本節においては、国際環境の変化をどのように捉え、その展望のもとで日本の国際的貢献の中身をどのように理解すればよいのであろうか、という本章での第1の設問に関する考察を試みることから始めよう。

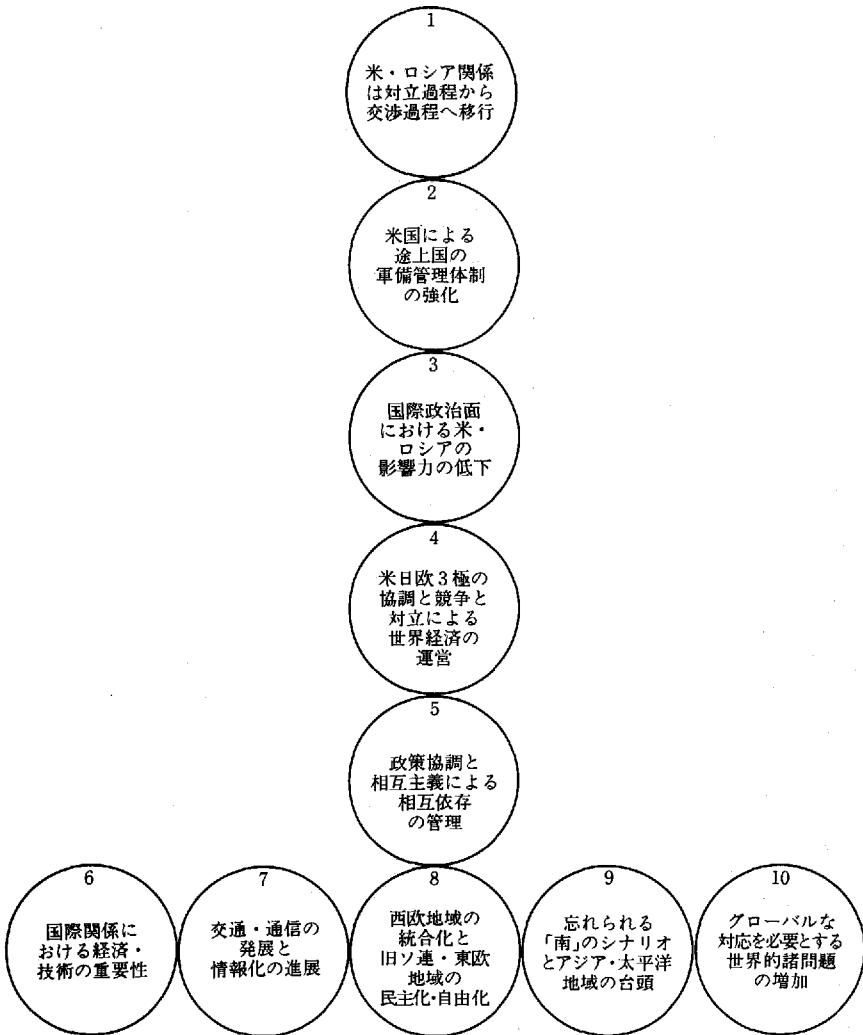
過去20年間の国際環境の変化、とりわけ経済面での変遷を概観すると、「混乱と調整の時代」として位置づけられる『70年代』と、いまだ「不確実性の時代」を脱却するには至らなかった『80年代』という2つの時代の積み重ねのうえで、『90年代』は、「新しい国際秩序の形成を模索する時代」を迎えているといえよう。また、別の表現を借りれば、『90年代』とは、「相互依存の時代における分権的な国際政治システムとグローバルに統合された国際経済システムの調整と融合の過程」あるいは、「政治的民主化と経済的自由化の進展と相剋が錯綜する時代」として位置づけられるかもしれない。

こうした国際政治経済の潮流と展望（表3-1）に鑑み、国際社会において日本が果たすべき国際貢献（とくに経済的役割）の中身をどのように理解すればよいのだろうか。まず、日本が国際社会に臨む基本的な取り組みについて、次の3点を指摘することが重要と考えられる。

第1に、世界とともに生きる日本の経済運営に関わる理念として、平和な国際環境や健全な地球環境のもとで、世界経済の持続的・安定的成長によってのみ日本経済の発展が得られるとの考え方を再認識し、「国際国家」（経済的手段を中核として非軍事的な力の基盤に立脚した平和主義的な国際運営を図る国家）として、世界経済の持続可能な発展のために、とくに経済分野で潜在的な能力を活用した政策運営を遂行することである。

第2に、日本は世界的諸問題に関する知的な理解と戦略的構想力を涵養するとともに、国際的貢献に関わる活動範囲を拡大するために、国内における

表 3-1 1990年代における国際政治経済の基本潮流



社会的・文化的基盤の強化に加え、より開放的な経済社会システムの形成を図ることである。要すれば、「国際的貢献」と「内なる国際化」の両面において、経済力に支えられた「ソフト・パワー」を指向することである。

第3に、日本は、アメリカ・ヨーロッパなどの先進国グループのみならず、アジア諸国を中心とした発展途上国グループとも協力しつつ、(1)世界平和と地域安全保障の維持、(2)開放的な国際経済体制のルール作りへの取り組み、(3)対発展途上国援助、(4)地球環境・エネルギー問題への対応などについて、応分の責任・コスト分担と人的・知的貢献を強化することである。その際、国際経済分野において、市場経済の先発国と後発国（「南」の発展途上国および「東」の旧ソ連・東欧を含む）の間に立って調整役を担う「仲介国家」として、新しい世界システムの秩序形成に貢献することが必要であろう。また、国際政治分野において、地域的な安全保障（たとえば、カンボジア和平への努力、インドシナ復興支援、朝鮮半島の平和と安定への貢献、中国の改革開放政策による近代化への支援、および湾岸戦争後の中東復興支援などを含む）および国際的な平和と繁栄を確保・推進するために、二国間および多国間ベースの多角的外交を展開することにより、非軍事的な国際運営の支持者・仲介者としての役割を担うことが重要と考えられる。

それでは、こうした国際社会に臨む日本の基本的考え方に立脚しつつ、世界に貢献する日本の活動分野とはどのようなものであろうか。かかる観点からの取り組みに関する試みとしては、たとえば、経済審議会・構造調整部会・国際経済委員会による1990年4月の報告書をあげることができよう。同報告書は、「国際貢献の理念」（世界経済の発展の枠組みの構築および人類の平和と福祉に関し、人類の共生と思いやりに根ざした貢献）にもとづく「国際貢献の総合的政策」の内容として、5つの活動分野（表3-2）を提示している。

他方、こうした日本としての対応にもかかわらず、日本の国際貢献および構造調整の必要性に対する内外の認識ギャップは、たとえば「日本異質論」や「顔のない日本」といった批判や警戒に象徴的に示されているごとく、むしろ拡大傾向にある観なしとしないところ、総合的な取り組みと多方面にわ

表3-2 日本の国際貢献の  
総合的政策

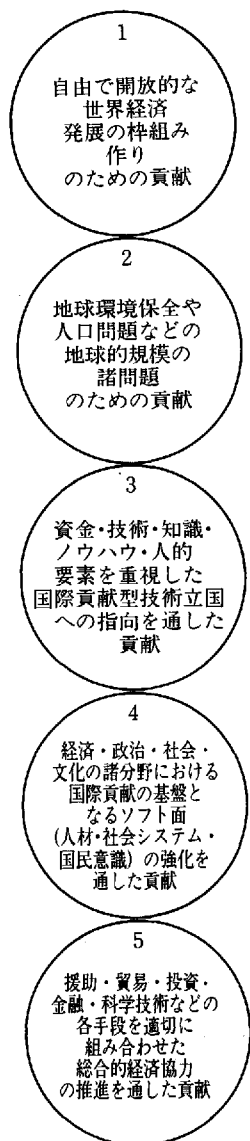


表3-3 国際開発援助の趨勢

- 1 開発ニーズの多様化に対応した援助アプローチの改善
- 2 無償援助の最貧国への優先的配分
- 3 政策対話と援助調整の強化
- 4 慈善としての援助から相互利益の追求への変化
- 5 「持続可能な発展」の重要性についての認識の深まり
- 6 発展途上国の経済社会開発には自助努力が不可欠であることの再認識
- 7 援助を通して果たし得る役割には限界があることの自覚
- 8 経済成長と市場メカニズム・民間セクターの重要性についての認識の増大
- 9 国際的相互依存の多面的進展に伴う援助目的の多角化
- 10 援助政策と他の政策領域との総合調整の必要性の増大

たる努力の積み重ねに加え、内外に向けて、日本の目指す行動原理に関する分かりやすいメッセージをタイムリーに発出するとともに、具体的な行動計画の提示と着実な実施が求められているといえよう。

今日の国際社会にあっては、「No」と言える主体的な日本」もさることながら、「Because」を言える説得的な日本」への発想の転換と、これまでの状況対応的な取り組みから環境創造的な取り組みへのアプローチの変化が求められているのではないだろうか。

## 第2節 対外援助の国際的動向

前節でみてきたように、日本の国際貢献に関する総合的政策の重要な柱のひとつとして、「総合的経済協力」(援助のみならず、貿易、投資、金融、科学技術などを総合的に組み合わせた方式)の推進が位置づけられている。本節では、対発展途上国援助をとりあげ、その国際的動向について若干の考察を試みることにしよう。

これまでの約30年間にわたる南北問題および国際開発協力に関する国際的動向を概観すると、各々の時代における背景と問題状況を反映して重点のおき方に差異はあるが、共通に認められる考え方としては、次の3点を指摘することができる。

第1に、発展途上国の経済社会開発における自助努力(自己責任)がつねに強調されてきたこと、第2に、発展途上国の開発を促進するためには、良好な国際経済環境作りも含め先進国の協力が不可欠であること、第3に、多様な開発ニーズに対する援助を効果的・効率的に実施するためには、効率基準と福祉基準を適切に組み合わせた対応が重要であると理解されてきたこと、である。

また、とりわけ最近の10年間における開発状況の変化に対する国際開発援助の趨勢としては、表3-3に示すごとく10点を指摘することができる。なか

でも近年における開発援助戦略をみると、「調整をとまなう成長戦略」のもと、構造調整プログラムの推進をととした政策対話とコンディショナリティの設定による政策改善と制度改革の重視が特徴的となっている。構造調整プログラムへの支援に関する今後の課題としては、政策改善に関わる経済的合理性と政治的・社会的コストの整合性を図りつつ、政策対話とコンディショナリティの実効性をいかに確保するか、また、援助対象国の実情に応じた政策パッケージの妥当性を確保するために、制度改革を含む調整計画をいかにして中・長期的計画の一部として段階的に組み入れるか、といった問題への取り組みがこれまで以上に必要となってこよう。

次に、主要先進国の援助理念を概観すると、世界全体を共同体として捉えた人道主義への配慮および南北の相互依存関係の認識といった2つの基本的視点が共通に指摘される一方、各国の歴史的背景、政治的立場、および政策目標などの相違を反映して、具体的な援助アプローチの内容に各々の特徴がみられる。

たとえば、アメリカの場合、自由と民主主義の発展途上国への啓蒙・普及および自由主義経済を柱とする世界秩序の構築を伝統的理念としている。イギリスについては、英連邦諸国との協力を中心に、人道的見地と相互依存といった一般的理念のもとで実利的な国益を重視している。フランスの場合、旧宗主国の責任としての旧仏領などを重視しつつ、自国の文化と思想および媒体としてのフランス語の普及などに特徴がある。旧西ドイツの場合、東西の緊張緩和を図る東方外交と、発展途上国との良好な関係を維持するための南北外交を同列に並べることにより、世界の緊張緩和政策の一環として援助を位置づけるとともに、人道的配慮と相互依存といった普遍的理念に強い共感を示してきた。また、北欧諸国の例として、スウェーデンについてみると、積極的な中立政策にもとづく第三世界との連帯および国内の福祉政策の対外的延長としての世界の貧困解消に向けた人道主義を理念としている。

一方、こうした主要先進国の伝統的な援助理念と基本的方針を見直すための動きを概観すると、カナダ、フランスおよびアメリカなどに若干の変化は

認められるものの、総じて、最近における「援助疲れ」の傾向を反映してか必ずしも活発ではないように見受けられる。

### 第3節 日本の対外援助の特徴

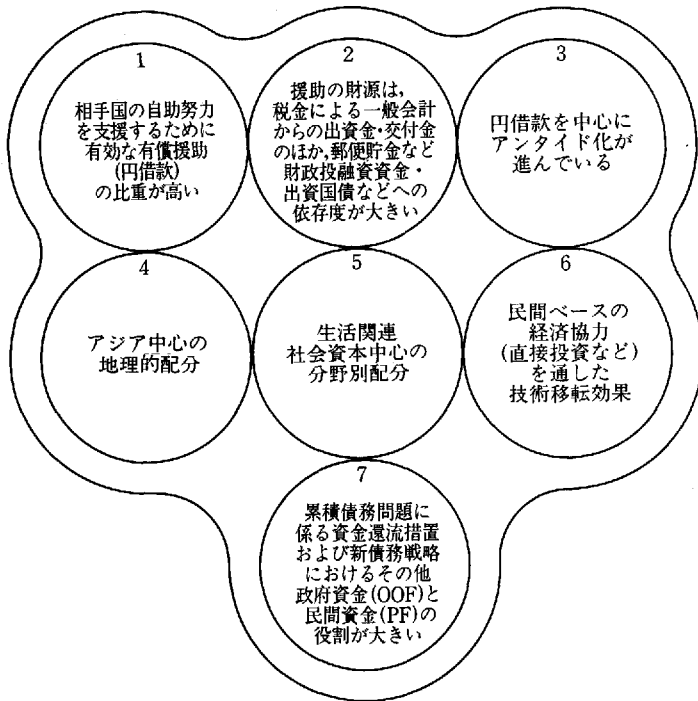
以上のごとき、援助理念の国際的動向を踏まえつつ、それでは、国際社会において期待されている日本の対外援助の理念とはどのような形で形成されているのだろうか。日本の対外援助の歴史を概観すると、政府開発援助（ODA）の実績が世界最大規模となった1989年以降は、「世界のトップ・ドナーとしての経済協力の時代」を迎えつつあるように思われる。また、これまでの約30年間をとおして、経済協力は、徐々にではあるが着実に、日本の総合的対外政策と不可分の地位を占めるようになってきている。このことは、日本の対外政策がかつての受動的で経済中心型のアプローチからより積極的で多面的な外交姿勢に転換しつつある軌跡を象徴的に示すものであるとも言えよう。

こうした歴史的変遷をたどるなかで、日本の対外援助の特徴を概観すると、1970年代末以降の累次にわたるODA中期目標の着実な実施などをとおして援助量は急速に拡大し、いまや世界のODAの約5分の1を占めるにいたっている。このため、多くの発展途上国の経済運営などにも大きな影響力を及ぼしうる存在になるとともに、世界経済全体の資金調達円滑化にとっても不可欠の要素になっている。また、これに並行して、日本の経済運営全体および財政に占める比重も年を追うごとに高まってきており、国民の理解がますます重要となってきている。さらに、こうした動向に加え、表3-4に示すごとく7点を指摘することができる。

このような歴史と特徴を有する日本の対外援助の理念としては、「南北問題の根底にある『人道配慮』と『相互依存関係の認識』を基本として、『発展途上国の経済社会開発』に対する『自助努力』を支援し、以て『民生の安定』



表 3-4 日本の対外援助の特徴



と『福祉の向上』に寄与することである」と、外務省資料などで説明されている。また、上記に加え、さらに日本が援助を行うべき理由として、(1)経済大国としての立場、(2)世界第1位の債権国・黒字国としての立場、(3)高い対外依存度、(4)平和国家としての立場、(5)非西洋国家としての立場、などがあげられている。

他方、こうした日本の対外援助について、「理念と戦略が欠如している」といった類いの内外の批判が少なくないようにも見受けられる。しかし、かかる批判の多くは、上記の基本的理念(人道的配慮と相互依存関係の認識)そのものを否定しているのではなく、むしろ先進国に共通してみられる普遍的理念

(1969年の「ピアソン報告」から「人道的配慮」を、また、1980年の「プラント報告」から「相互依存関係の認識」を各々引き出し、それらを合成した理念)をあたかも日本独自の理念のようにあげているために、日本として具体的な援助対応を行うに際して、実践的な規範として作用していないのではないか、ということをおもに意味しているように思われる。

#### 第4節 日本の援助行政の諸相

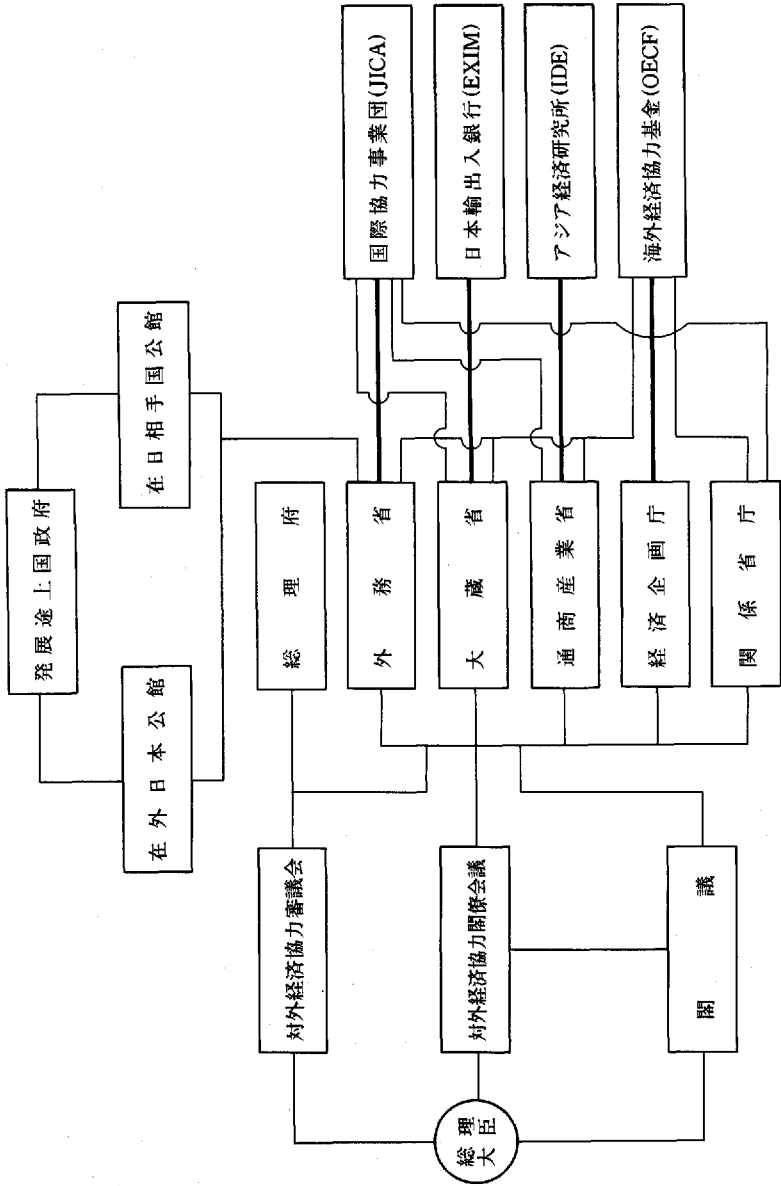
次に、こうした日本の対外援助の計画・実施に関わる中核としての行政メカニズムの諸相について概観することとしよう。

各国の援助行政の歴史は、世界の政治経済情勢の変化のなかで国際開発協力の新展開に対して、伝統的な知恵と技に照らしつつ、既存の諸制度をいかに適用させていくかという過程であるといえよう。経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)に加盟する先進18カ国の援助行政を概観すると、「援助専担省型」、「外務省管轄下の援助機関型」、および「複数の分権的援助機関型」の3種類に大別される。

日本の場合、行政レベルの援助体制は、図3-1に示したごとく援助業務を専担的に所掌する省庁をもたず、おのおの異なる権能にもとづきながらも、同種の特権を分有する関係省庁の協議をとおした合意形成によって運営されており、援助計画全体を一元的に取り扱う単一の省庁を有していないことから、上記3種類のうち「複数の分権的援助機関型」に分類される。

こうした現状は、戦後における日本の対外援助が歴史的にたどってきた累積的過程を示すものであるとともに、国際的相互依存関係の多面的進展過程における援助政策の対象領域の広域化にともなう行政上の対応の結果を表すものともいえよう。他方、複数の分権的援助機関型による援助運営の実態は、ある意味において、援助行政の遂行に必要とされる専門的技能を有する人材の分布と水準を示唆しているように思われる。

図3-1 日本の援助行政システム



日本の対外援助は、単一の行政主体ではなく、複数の政府機関によって運営されている。援助政策に関わる意思決定は関係省庁の協議にもとづいて行われる。外務省、大蔵省、通商産業省および経済企画庁から成るいわゆる「経済協力関係4省庁」および他の14省庁が織り成す責任分担体制が日本の援助行政システムの基本的な特徴となっている。

これを援助形態別にみても、二国間ベースの協力のうち無償資金協力については、外務省が大蔵省との協議にもとづき所掌している。無償ベースによる技術協力については、外務省、大蔵省、通商産業省および他の関係省庁がおのおのの所掌し、国際協力事業団（JICA）が実施機関となっている。有償資金協力については、上記の4省庁協議体制のもと、経済企画庁を主務官庁とする海外経済協力基金（OECF）が実施機関となっている。多国間ベースの協力については、外務省が国連機関を、また大蔵省が国際金融機関を各々所掌している。援助政策の総合調整についてはおおむね外務省に委ねられている反面、大蔵省は予算と執行の両面で大きな影響力を有していることに加え、最近では、困難な財政事情と国際金融機関の重要性の高まりを反映して、援助政策面における発言力をこれまで以上に強くしてきているように見受けられる。

このように、日本の援助行政システムにおいては、政策対象の広域化と個別政策の専門化といった2つの傾向を錯綜させながら、単一の行政主体による総合的援助運営という方式ではなく、むしろ援助行政メカニズム全体として援助機能の複合化を指向した形での試みが、協議過程をとおした合意形成という意味決定上の特質をともしつつ、積み重ねられているものといえよう。

また、援助実施機関の制度上の特徴としては、各機関が縦割行政による特殊法人として設置されているとともに、各々異なる行政官庁を監督官庁および協議官庁として、当該業務が遂行されていることである。このため、業務運営についても、行政レベルの構造と過程が、垂直的にそのまま持ち込まれたものとなっているように見受けられる。さらに、行政レベルにおける援助

政策の一元的な企画立案機構の不在および総合調整機能の難しさのため、援助実施機関相互においても水平的な自律性の堅持を招きやすい結果となっているように思われる。

こうした援助行政に関わる制度上の実態に加えて、援助の効果的・効率的実施を確保するためには、発展途上国の発展段階および経済社会構造などを踏まえた幅広い視野に立脚して、当該国に対する援助計画の立案および運営を遂行することが必要となってくる。とりわけ開発協力業務は「人」を媒体としていることから、発展途上国において実施されるさまざまな分野の協力を効果的に遂行しうる専門技能やノウハウを備えた人材を確保できるか否かが開発事業の成否に重要な影響と与えるといっても過言ではない。かかる観点から、援助計画の立案および運営に携わる人材のみならず、さまざまな専門分野における優秀な人材を育成・確保する必要性が認識されるとともに、援助実施機関による諸々の努力に加え、最近では、国際開発高等教育機構（FASID）および国際開発学会が設立された他、国際開発大学構想が検討されるなどの新しい動きがみられるようになってきている。

以上のごとき日本の対外援助に関わる政策形成および実施過程の特徴として見い出される漸進的性格を分析するに際しては、「官僚政治モデル」の有効性が引き続き認められるものと思われるが、対外援助を含む日本の国際協力は近年多面的な展開を示してきていることから、官僚主導型援助行政といった、これまでの伝統的な視点を超えた新しい分析視角の導入も今後ますます重要となってこよう。

日本の対外援助に対する政党、マスコミ、研究者および国民の関心は、援助量の急速な増大にともない、これまで以上に高まりをみせてきている。また、近年においては、援助運営に関する査察が会計検査院および総務庁行政監察局によって実施されるとともに、その調査結果についてもおのおの公表されている。日本の援助行政に関する諸々の批判については、それらのすべてが必ずしも実態を反映したものとは限らないとはいえ、今後の政治的介入の展開いかんによっては、援助の政策形成および実施過程における総合調整

機能および民主的運営の度合いを高める方向での改革案や、行政効率をある程度代償としたなんらかの行政改革をもたらすようなシナリオの可能性もまったくないわけではないようにも思われる。

## 第5節 日本の対外援助のあり方

最近においては、新しい国際環境下における日本の対外援助の理念と具体的なガイドラインなどをめぐり、新たなパラダイムを求める方向で、政治と行政の両面で注目に値するいくつかの動きがみられる。

まず、1989年6月22日における「参議院外交・総合安全保障に関する調査会」（1986年7月設置）のなかの「国際経済・社会小委員会」による「国際開発協力に関する7項目の合意事項」（①理念・目的、②8つの諸原則、③ODAの量的拡充および質的改善、④国際開発協力行政および実施体制など、⑤国会と行政府の関係、⑥国民の理解と協力、⑦立法化の検討）およびこれにもとづく参議院本会議での決議があげられよう。また、1991年4月10日の衆議院予算委員会において首相が表明した「ODA実施4指針」（①軍事支出、②兵器の開発・製造、③武器の輸出入、④民主化の促進、市場指向型経済導入の努力、基本的人権、自由の保障状況などを総合的に勘案したODA供与）があげられよう。さらに、対外経済協力審議会が首相に提出した「地球環境問題と我が国対外経済協力について」の意見が、対外経済協力閣僚会議において1991年4月に了承されている。加えて、1991年12月には、臨時行政改革推進審議会「世界の中の日本部会」（1991年2月設置）によるODA改善策を含む答申が示されている。

他方、日本の援助対応に関わる改善策の提示などを含め、各種の団体による提言や内外の有識者による論評などが数多く示されるようになってきている。こうした対外援助の分野において日本が果たすべき役割に関するメッセージを要約すれば、次の5点があげられよう。

第1に、経済大国および援助大国のもつ国際政治的意味合いを認識するこ

と、第2に、日本の対外援助の新しい方向を明らかにし、世界に理解を求めるとともに、指導力を発揮すること、第3に、「大きな日本、小さな日本人」といった実態から脱却し、世界の主要援助国および国際機関とともに積極的に責任を分かち合いながら、世界的責務を果たすこと、第4に、国際国家としての援助政策を展開すること、第5に、日本の対外的運営手段としての援助を利用して実現しようとする政策目的を明確に定義すること、である。

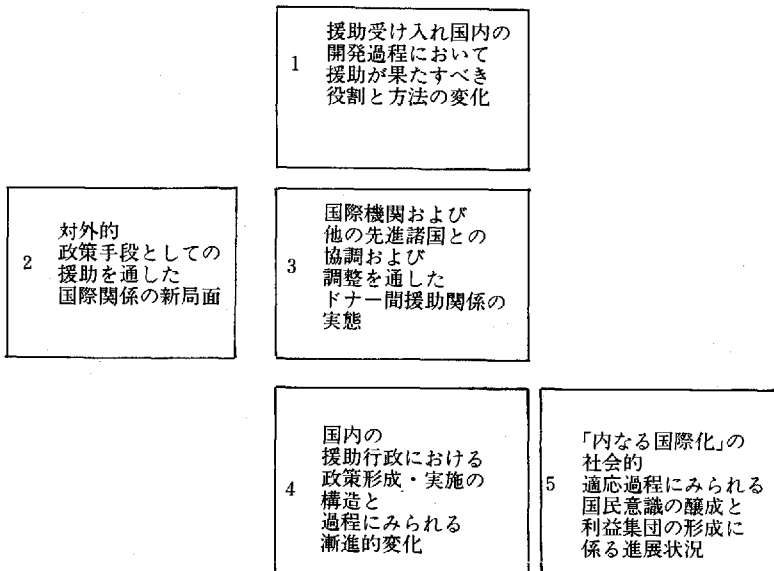
と同時に、ODAを中心とした対外援助のあり方を検討するに際しては、世界の国々が共有している諸価値（平和の維持、世界経済の健全な発展、地球環境の保全、多元的民主主義、基本的人権・自由の保障など）を実現するための諸々の努力を基本的に支持しながらも、日本自らの発展経験から導かれた主体性を明らかにしたうえで、一定の姿勢（自助努力支援型援助）を具体的な援助アプローチのなかで可能なかぎり確保することが重要と考えられる。

以上、本節でみてきたように、国際社会において日本が果たすべき対外援助の役割が増大してくるにともない、援助そのものの目的と考え方もこれまで以上に多様なものとなってきている。こうした観点から、相互依存の時代における世界政治経済システムの新しい秩序形成に向けて、日本として対外援助をとおした積極的な貢献を行うためには、最近における援助アプローチの新しい5つの変化（表3-5）を十分に勘案しつつ、多面的な援助対応を図る必要があるのではないだろうか。

## 第6節 日本の援助対応の課題

それでは、こうした日本の援助対応をめぐる内外の要請（表3-6）および国際開発協力の新しい潮流（表3-7）に呼応して、今後さらに検討すべき課題をどのように設定すればよいのだろうか。そのためには、まず、日本の援助行政システムに関わる構造と過程の特徴に関し、少なくとも次の3点を理解しておくことが重要と考えられる。

表3-5 援助アプローチの新しい5つの変化



第1に、相互依存関係の深まりにともない、「対外政策」と「国内政策」という従来の区分はますます曖昧になり、援助を含む対外政策の形成と実施においても、さまざまな分野の国内的利益が公的レベルで各様に反映されることが要求されるようになってきている。また、援助分野においても、政策対象領域の広域化は、個別政策の専門化傾向とあいまって、制度的には対外援助政策の形成過程における関係省庁の参画と、関係省庁間の機能的な総合調整の必要性を高めることとなっている。こうした状況のなかで、(1)援助行政・実務の専門化、(2)援助関係機関の多元化、(3)援助関係省庁間の政治化(援助の政策・手法の変化にともなう関係省庁間の力関係の変化などを含む)、といった行政上の趨勢がみられるように思われる。

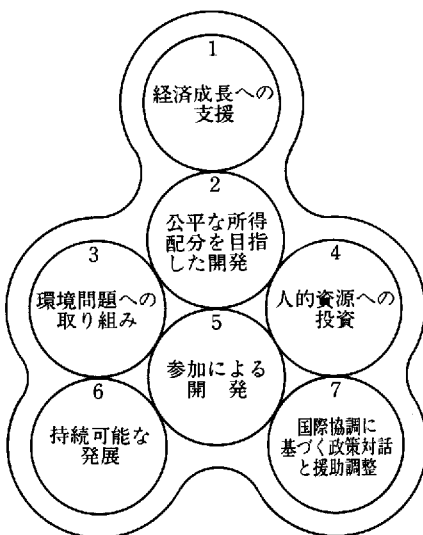
第2に、変化に対する適応過程をとおして長期にわたり培われてきた制度



表3-6 日本の対外援助  
をめぐる内外の要請

1	相互依存の時代における経済協力
2	国際国家としての援助対応
3	ODA拡充政策の推進
4	トップドナーとしてのリーダーシップ
5	ODAの効果的・効率的実施
6	ODAの行政監察・会計検査
7	国会・マスコミのODA批判
8	ODA改善のための諸提言
9	内外におけるODA研究の蓄積
10	国際開発協力の動向

表3-7 国際開発協力の新しい潮流



的條件およびそこにおいて形成されてきた組織過程は、開発ニーズの変化に対して、援助重点分野の選択的アプローチというより、むしろ援助形態別アプローチを選好する形で、生み出される政策の種類と内容に大きな影響を与えているように思われる。また、援助政策に関わる意思決定の諸相としては、(1)効率的基準というより、むしろ調整を経て合意に至る政治的・社会的過程における満足化基準の重視、(2)関係省庁による「チェック・アンド・バランス機能」をとおした行政的自律性を追求する傾向、(3)政策目的を多層的にとらえた手段指向的な政策決定、といった特徴があげられよう。

第3に、日本の援助行政システムにおいては、上記のごとき政策対象の広域化と個別政策の専門化といった2つの傾向を錯綜させながら、マクロとミクロを結ぶ中位レベルの計画化（たとえば、国別・セクター別援助方針の策定などを含む）に行政効率の改善を求める方向で、援助行政メカニズム全体として

の援助機能の複合化を指向した漸進的な試みの積み重ねが行われているといえよう。

こうした特性を有する行政メカニズムを中核として展開される日本の援助対応に際し、今後さらに検討すべき課題としては、(1)援助の政策展開(量的拡大および質的改善の中身)、(2)援助運営(機能的・制度的改善の中身)、(3)援助行政のトータル・システムの形成(国内システムと国際システムの相互作用)に関わる取り組み、といった3つの視点(表3-8)から整理しうるように思われる。

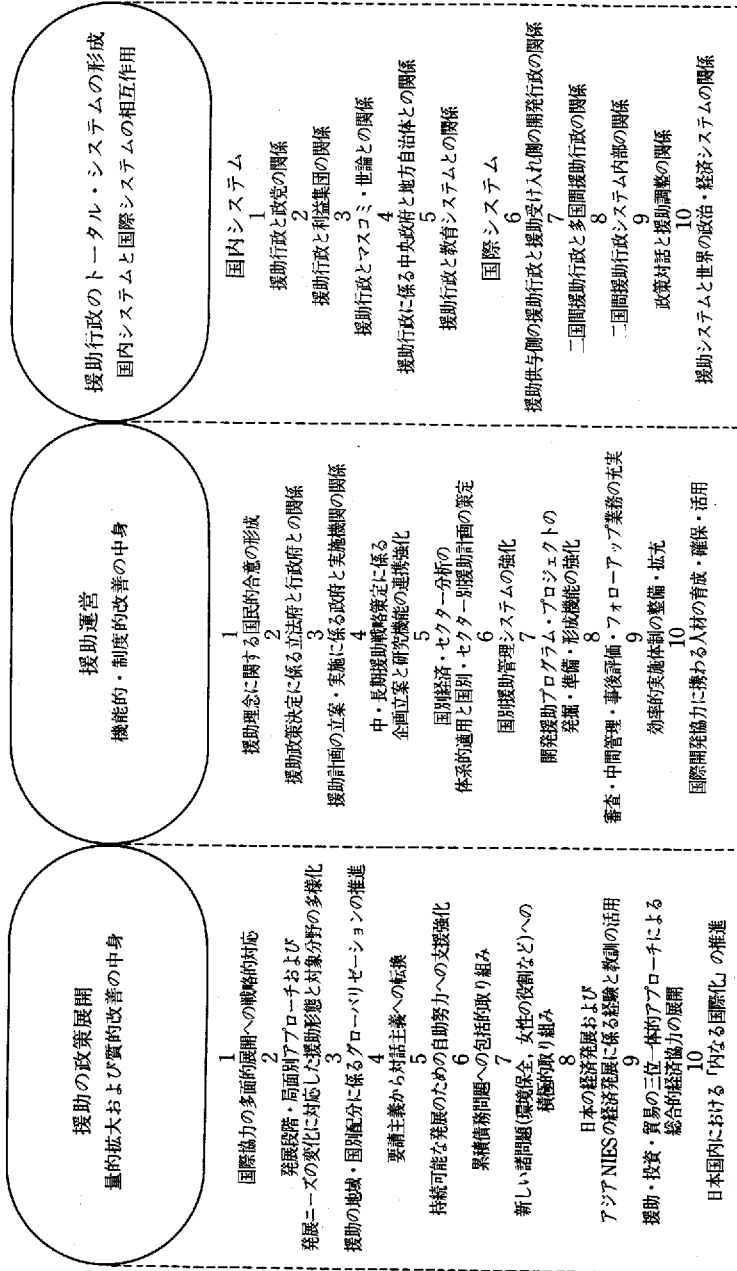
こうした複数の問題群からなる政策課題については、援助実務の現場において、多かれ少なかれ日々の要請のなかで適宜取り組まれてきているのが実情といえよう。これからの日本が「国際国家」を指向する方向で、対外援助をとおして積極的かつ責任ある国際貢献を行うためには、実務と研究の有機的連携と相互作用を強化することにより、援助アプローチにおける価値と方法論の総合化を目指した「国際開発援助の総合政策学」の確立への努力が、これまで以上に必要になってきているのではないだろうか。

## 第7節 対外援助と日本の社会システム

世界の政治経済システムにおける相互依存関係は、従来以上に多面的で多次元にわたって広がりと深まりをもたらすことが想定されるなかで、対外援助を含む国際協力に関するニーズの多様化と新しい構想の展開に対し、日本社会としては、将来的にどのような適応を示すことになるのであろうか。最後にこの問題について多少とも楽観的に自問自答することで、本章を締めくくりたいと思う。

まず、『行政レベル』においては、日本の行政能力の潜在性に鑑みれば、伝統的な知恵と技に照らしつつ、当面の重要課題に関する現実的な処理をとおして既存の諸制度を弾力的に適用させることによって、援助行政メカニズム

表 3-8 今後の課題の3つの視点



のなかに「政策と実施の累積的なフィードバック過程」が漸進的に形成されるようになるのではないだろうか。その場合においても、援助運営の機能的改善という観点からすれば、日本の行政体系のなかで伝統的に培われてきた「漸進主義」の有効性を認めつつも、将来にわたり国際公共財としての性格を強めてくる対外援助の政策決定と実施方法のあり方に関して、「国際的に通用する模範的価値」および「合理性に関する新しい判断基準」の創造と実践的適用にどれだけ成功するか否かが、従来のアプローチと異なる変化の側面を評価する際の重要な指標となるように思われる。

また、援助運営の制度的改善といった観点からすれば、(1)開発協力の正当な理解、(2)開発協力に必要な専門的機能、(3)開発協力の目標を実現するための政治的意思、といった3つの力を備えた「総合的な援助メカニズムの確立」が図られているか否かが、重要な要件と考えられる。

一方、『日本社会全体に関わる対応』としては、「内なる国際化」への適応過程において政治と行政と国民が有機的に連動しあう形での「社会的学習効果の積み重ね」をとおして、多少の文化的遅滞をとめないながらも、「日本型援助対応に関わる新しい社会システム」が将来的には穏やかな広がりをもって形成しはじめるようになるのではないだろうか。そうした日本の社会システムにおける歴史的な変化がもたらされるか否かは、国民一人ひとりが、どのように「国際的相互依存関係の実態」を捉えるのかという点に加え、「変革期の世界における国家と社会と個人の役割」についての認識を深めつつ、とりわけ発展途上国との関係において、(1)個人と集団と社会が形成する「文化の多様性」に関する理解、(2)外国語を含む「自己表現力」の涵養、(3)「多元的な価値」に対する寛容性、といった「内なる国際化」の過程で求められる3つの必要条件に関し、どれだけ「文化人類学的な思考方法」を日常の社会活動のなかで形成し、国内的にも国際的にも実践しうるかどうかということろに、大きく依存しているように思われる。

今日の相互依存の時代においては、行政が単に国家という伝統的な枠組みを超えればよいというのではなく、むしろ国民の主体性を確認しつつ、その

責任の負うべきところを明確にしたうえで、おのおのの行政主体が国際社会のなかで活躍すべき領域と方向を示すことがますます重要となってきた。現代社会の多数のシステム間における競争と協力のなかで、国際協力に関わるトータル・システムの形成を求めつつ、「国際国家」を指向する日本の援助対応を含む国際協力の将来展望においては、政治と行政と国民が三位一体となった「歴史的事業」としての視点と息の長い多面的な取り組みが求められているといえよう。

〔付記〕 本章執筆後の特筆すべき新しい動きとしては、国連平和維持活動（PKO）協力法案が1992年6月5日に国会成立したことに加え、我が国援助の基本的考え方・方針などを包括的に取りまとめる形で「政府開発援助（ODA）大綱」が同月30日に閣議決定されるにいたったことがあげられる。