

第4章

要請主義の謎

—日本型援助手法の哲学—

佐藤 仁

I. はじめに

本章では、日本の援助実践の根底に流れる「要請主義」について考察する。要請主義は、日本の援助アプローチにおいて、実務家にとっては当たり前の手続きであったにもかかわらず、とりたてて学術的な考察の対象にはなっていない。開発協力の研究史の中でも、その存在感は薄かったと言ってよい。要請に応じて援助を行うのは、多くの援助国が採用している当たり前のアプローチと思われているからであろう。だが、歴史的に見ると、この「当たり前」こそが日本の援助を特徴づけてきたことが分かる。

本章では、要請主義が、きちんと議論されないまま、ある時期に日本のODA（政府開発援助）の原則としての地位にまで至った背景を検証する。要請主義の曖昧さを掘り下げることで日本のODAの本質を浮き彫りにし、国際開発に関するグローバルな議論に貢献するのが本章の狙いである。

先に指摘したように、要請主義に焦点を当てた論文はほとんどない。その数少ない一つは、インドネシア地域研究者でODA批判の急先鋒でもあった村井吉敬（1943-2013）による「「要請主義」をめぐる—「援助」のしくみと実態」である（村井1986）。この論文は、要請主義が汚職を呼び込むというネガティブな側面に光を当てた論考であったが、そもそもなぜ日本が要請主義をとらなくてはならなかったのかという背景を置き去りにしていた点に課題を残した。

筆者は要請主義を、1950年代以降の日本の開発哲学の底流を構成する道標であると考えている。冒頭にこの概念を「曖昧」と言ったのは、援助国側

(すなわち日本)の様々なアクターだけでなく、受け入れ国側の担当者との協議の上で、要請される内容を共同で決定する方式を「主義」と呼ぶのはあまりに相手任せではないかと考えたからである。

1960～70年代にかけて「量が少ない」ことを批判された日本の援助は、1980年に金銭的なトップドナーの仲間入りを果たすと、今度はその「質」を批判されるようになる。特に「理念がない」という批判が大きかった(Rix 1993; Asplund 2017)。理念の欠如は、日本の商業主義的な援助供与の方式に対する批判と表裏一体をなしていた。欧米のドナーは日本の援助の大部分が「ヒモ付き」で、援助によって供与している財やサービスの調達を自らの民間企業の利益と結びつけている点を問題視した。実際には、ほとんどの援助国が何らかの形でヒモ付き援助を実施していたが、インフラと借款が大きな比重を占めていた日本援助の商業的な側面は目立たざるを得なかったのである(Lancaster 2007: 15)。

欧米が「第三世界の貧困撲滅」を表向きの理念としつつ「反共産主義」を戦略的に進めようとしていたのと同じように、日本は決して目立たない賠償と経済協力の手続きの中に自らの経済的な利害を埋め込む工夫をした。日本の援助理念は、その後、オイルショックを契機とした経済的安全保障や相互依存から、人間の安全保障や環境へと重点を移してきたが、プロジェクトの実施手続きそのものには大きな変更はなかった。そうした中で「要請主義」という手続き上の原則が、いつしか欧米との対比を意識した「援助原則」の地位に上り詰めていくことになる。

本章はこのプロセスに伴う三つの点を検討する。すなわち1)「要請主義」が原則の地位を確立した背景、2)その原則を正当化するために日本政府が用いた論理、3)要請主義の原則が被援助国に与えた影響の3点である。3点目に関しては、個別プロジェクトの評価を行うのではなく、1980年代に日本がトップドナーへの道を歩んでいたときに浮上した「ODA批判」から、要請主義の相手国への影響を考えてみたい。

これらの三つの課題に対して、本章は以下のような方法を用いて答えていく。第一に、経済協力に関する政府刊行物、特に通産省の『経済協力の現状と問題点』(1958年～)と外務省の『我が国の政府開発援助』(1987年～、英語版を含む)、および『ODA白書』(2001年～)を対象に内容分析を行う。検討対象とした刊行物において「要請」という概念にどのような変化が見ら

れるかを明らかにする。

第二に、要請ベースの手続きの起源を戦後の賠償スキームまで歴史的に遡る。というのも、援助の原則となった手続きは、戦後賠償手続きが確立された当時の発想をたどることで、最も明確にわかるからである。

最後に、「被援助国への影響」を評価するために、日本のODAに対する国内外からの批判に焦点を当て、過去50年間に発展してきた日本の援助の特徴を明らかにする。これまでの開発援助の観察者たちは、援助のインパクトや結果に焦点を絞るあまり、特定の結果を生み出す基盤的な原動力に焦点をあててこなかった。

本章の結論を先取りしよう。援助受け入れ国の要請に基づく手続きは、戦後賠償手続きから引き継がれた援助供与メカニズムであった。しかし、日本が「理念」を強く打ち出せなかったのは、アイデアの不在というよりは、援助のやり方、つまり基本的な手続きに縛られていたからではないだろうか。この手続きとは、経済協力が「被援助国のニーズに応じて」計画され、実施される要請主義のことである（アジア経済懇談会1953）。経済協力を始めた1950年代の日本は侵略国としてのイメージを引きずっており、自らの理念を語る資格は与えられていなかった。とりわけアジア諸国に対する日本の経済的な関与は、「相手国の尊重」という形で控え目に進めざるを得なかったのである。

それが、やがて要請「主義」という日本援助の原則へと変貌していったのはなぜだろう。要請主義は、日本の援助が欧米の援助と一線を画すための重要な要素であると同時に、日本の広範な援助理念の中で強調されてきた「自助努力」と共鳴する（Maemura 2023）。日本政府は、OECD-DAC（経済協力開発機構の開発援助委員会、以下DACと略称）から援助目的を明確にするようますます圧力を受けるようになったが、要請ベースの援助供与メカニズムは援助理念の組み立て方を規定しながら、ODAに纏わる様々な利害関係者を包摂するのに十分なスペースと柔軟性を残した。

II. 要請主義とは何か？

日本の援助体制に関する標準的な教科書は「要請主義」を次のように説明している。

日本の政府開発援助は、受取り国からの要請をまつという、いわゆる「要請主義」をとっている。受取り国からの対プロジェクト協力要請は、受け取り国の担当機関との接触を通じて、その国にある日本の在外公館から日本政府（外務省）にその都度報告される。……また、日本の在外公館がない国、日本からの協力実績がない国、プロジェクト策定能力に乏しい国などに対しては、日本が政府調査団を派遣し、プロジェクト発掘に協力する（桜井 1985：47）。

このプロセスでは、想定される被援助国がプロジェクトを指定するもしくはプロジェクトの選別に深く関わる。桜井の説明によると、この原則は主に無償資金協力と技術協力にも適用されるが、円借款プロジェクトに対しても適用される。円借款が供与されるためには、目的が非軍事であり、事業に市場性がなく、贅沢品の生産に使用されないといった要件が満たされなくてはならない（桜井 1985：92）。

諸外国から見れば、要請主義の原則は相手国からの要請を待つという意味で受動的であり、「援助理念」の呼び名に値しない。しかし、後述するように、日本の経済協力は、戦後の外交状況と、経済的な自立を目指す劣悪な状況下での苦肉の策として打ち出された側面が強かった。その実施プロセスは、日本に主導権があったというよりも、賠償の交渉相手であるアジアの被援助国と日本の最も重要な戦略的パートナーであるアメリカによって条件づけられていた。なぜ「要請主義」が援助の原則となったのかを理解するには、こうした歴史的背景の解明が必要である。

「人道主義」、「民主主義」、「人権」といった欧米諸国の打ち出す分かりやすい理念は、時として被援助国から内政干渉として抵抗される。だが、要請主義をとる日本に対しては、受け入れ国からそのような抵抗が生じることは少ない。その代わりに日本の ODA に対する批判は、プロジェクトの策定プロセスよりも、むしろプロジェクトのインパクトと実施過程にその矛先が向けられた。そのため、要請を軸とする案件形成過程はほとんど注目されてこなかったのである。要請主義の成り立ちをあえて分析する必要はここにある。

主に欧米の援助国から生じた要請主義に対する批判は、「受動的すぎる」「貧困問題に対する姿勢が積極的でない」という内容が主であった。桜井はこうした批判に対して日本の援助体制を擁護する立場から「援助は、被援助

国が真に必要としているものを供給すべきであり、被援助国が必要としないものを押し付けることは援助ではない」と反論した（桜井 1985：97）。日本政府も同様の論理を採用した。例えば、日本の援助に対する批判が高まっていた時期に発表された外務省の ODA 報告書（英語版）は、要請ベースのアプローチの基礎なる考え方を次のように記した。

……日本は、特に日本の植民地支配の不幸な歴史から、途上国で政治的影響力を行使することを避けようとしてきた。さらに、日本自身も最近まで発展途上国であった。また、第二次世界大戦後の発展の歴史から、日本は自助努力の重要性を十分に認識してきたことも指摘できる。……「要請主義」という原則は、途上国の自助努力に敬意を払うという日本の姿勢を色濃く反映している。被援助国……の自助努力を支援する中で、日本の援助を拡大する真のスタイルは、各開発途上国が計画する開発プログラムの特定のプロジェクトを支援することに向けられている（MOFA 1989：21、下線は筆者）。

桜井が述べたように、日本の戦後の経済協力は、経済的侵略のイメージを避けることに重点を置きながら始まった。日本政府が「対外援助」や「開発援助」ではなく、あえて「経済協力」という言葉を好んで用いたのはこのためであった（佐藤 2021：52）。要請ベースの手続きは、プロジェクトの形成において主導権を被援助国に与える、あるいは少なくとも主導権があるように見せることができるため、日本政府の狙いに合致していたのである。

しかし、要請ベースの援助にはリスクが伴うという認識も遅くとも 1970 年代中頃には政府関係者の中で芽生えていた。例えば当時、海外経済協力基金（OECF）総裁だった大来佐武郎は、インフラ専門家による座談会「わが国の技術協力の現状と今後の方向を探る」の中で、次のようにコメントしている。

逆に商社の活動によって政府の政策が決められていくという面もあります。プロジェクトの選定なんかも最初商社が持ち込んでくるのがかなり多いわけでしょう。商社が大使館に持ち込み、大使館から外務省にくる。……一概にそれがいけないということじゃないと思うんですね（大

来 1976 : 26)。

上記の大來の発言が示唆するように、日本側も要請主義に伴う確固とした主体性の不在を問題視していた。しかし、日本政府にはこの体制を変えようという強い動機はなかった。これは、ODA の大きな部分を占める円借款が大蔵省、外務省、通商産業省、経済企画庁によって共同で決定責任を負う、いわゆる「四省庁体制」の微妙なバランスの上に成り立っていたからである。関係省庁間の合意に基づく体制は、現状に根本的な変化をもたらすことの妨げとなった。ODA の業務を特定の機関に一本化することが提案されるたびに、国内では関連省庁からの抵抗で、「現状維持」が選ばれる結果になった(佐藤 2021 : 34-35)。1974 年の JICA (国際協力事業団) の創設が利害関係を持つ各省庁間の「政治闘争」に発展したのは、当時の ODA が途上国との関係よりも、日本国内の省庁間関係に規定されていたことを如実に表している(荒木 1984)。

予算や職位をめぐる省庁間の典型的な縄張り争いといった国内政治の一方で、援助の理念や原則に関して重要な圧力源となったのは、DAC であった。その創設メンバーとして、日本は DAC の場で、なぜ、どのような援助を行うのかを説明しなければならない立場にあった。日本が最大ドナーになりつつあった 1980 年後半に DAC で行われた議論ではプロジェクトの選定をめぐる日本のやり方に関する質問に対して、日本政府は「被援助国は通常、経済開発計画を策定する過程で、日本の援助対象となるプロジェクトを自ら「要請ベース」で選定する」と答えている (DAC 1986 : 42)。これが、DAC 覚書において日本が「要請ベース」という概念に初めて言及した場面であった。

なぜ 1986 年に突如として「要請ベース」が日本の援助原則として登場したのかは定かではない。だが、この頃は日本の ODA が欧米からだけでなく、足元の日本国民からの批判を浴び始めたときである(佐藤 2021 : 158-162)。後で述べるように、相手国に案件形成の主導権を与えるという要請主義の美德が、ほころびになって目立ち始めたのが 1980 年代であった。

ここで ODA 批判と要請主義の関係を探る前に、日本の援助がどのように発展してきたかを振り返っておきたい。このステップは、日本が対外援助の実践の中で、なぜ「要請」を重視するようになったのかを理解する上で極め

て重要である。

III. 要請主義の制度化

1. 戦後賠償

日本の援助史において「要請主義」の起源を正確に特定することは実は容易ではない。援助の供与手続きの中で被援助国からの「要請」が頻繁に言及されるのは、1970年代後半である。元運輸省官僚の竹内良夫は、1976年に「技術協力は、政府間ベースで行われるものが多いが、要請ベースという原則があって、要請がないものには協力しないという建前をとっている」と述べている（竹内1976：18）。

要請主義の起源を探るには、その用語の使われ方を追うよりも、「要請」という考え方が生まれた背景にある実際の援助メカニズムを調べるのがよい。1952年にサンフランシスコで調印された「日本国との平和条約」は、日本の戦後賠償の支払い方式について「生産、沈船引揚げその他の作業における日本人の役務を当該連合国の利用に供する」として「役務賠償」を規定した（岡野1958：549）。これは第一次世界大戦の戦後処理の反省を踏まえた方針である。当時、連合国側は敗戦国の支払い能力を考慮せず、現金賠償と実物賠償を要求してドイツ経済を崩壊に導き、それが結果としてナチスという急進的な勢力を生んでしまった（賠償問題研究会1963：22）。第一次世界大戦で敗れた国々に賠償が押しつけられ、世界恐慌と第二次世界大戦につながったことへの反省から、第二次世界大戦後の処理において連合国は日本に金銭的な賠償ではなく、設備や技術支援という形で「財とサービス」の提供を要求したのである（岡野1958：263）。

日本はこの取り決めに従って、ビルマ（1954年11月）、フィリピン（1956年5月）、インドネシア（1958年1月）、ベトナム（1959年5月）と相次いで賠償協定を結んだ（下村2020：44-47）。ここでは実際に賠償を支出する際の事務手続面に注目して議論を進めたい。

まず求償国は、それぞれ賠償事務を一元管理する賠償使節団を東京に常駐させる。ここが日本政府との交渉窓口になる。日本側の窓口は外務省アジア局内の賠償課である。外務省賠償課に所属していた林祐一は、賠償手続きの一般的な運営手順を次のように説明していた（林1959：13-14、下線は筆者）。

- 1) 求償国は毎年、①どんな設備・資本を調達したいかをリスト化し日本側と相談。これが「年度実施計画」と呼ばれる。
- 2) 毎年の支払い財源の上限は、賠償対象国ごとに決まっているので、原則としてその範囲で建設資材などの資本財の見積もりを実施計画に書き込むが、求償国との契約が1年を超えて履行される場合もある。
- 3) 実施計画が日本政府との間で合意されると、これに基づいて求償国の使節団が日本の業者と直接に折衝して物資調達契約、役務契約などを結ぶ。ただし、②どの業者を選んでよいか使節団がわからないときは日本政府に推薦を求めることもある（通常の貿易契約と異なるところは、この契約を日本政府が認証し、認証したのちの契約金の支払いが国庫だという点である）。
- 4) 賠償契約が日本政府に認証され、履行されると契約の支払い条件に従って使節団が指定する日本の銀行に日本政府からの契約金の支払いが行われる。この払い込みによって日本は賠償を履行したことになる。

ここで注目すべき点は、上記の手続きの下線部である。求償国からの要請には資本財が含まれることが多かった。これらの資本財は、日本政府によって日本企業から購入され、賠償の一環として求償国に渡される。つまり、賠償は日本の経済成長を促し、大手製造業および関連産業を下支えするしくみになっていた。これが、1970年代以降に批判される「ヒモ付き援助」の源である。初期の「要請」のほとんどすべては、被援助国からのものではなく、日本の民間部門からのものだったからである。

少し具体的に見てみよう。求償国は日本政府に希望品目を申請するが、日本企業はあらかじめ相手国の政府に対して事前の売り込み工作をする。中には、日本政府の承認を得るためのノウハウを伝授したり、賠償計画の作成を代行したりする企業もあったという。こうした戦後賠償の案件形成段階における日本企業の役割は、その後のODAでの円借款事業にも継承されていた（安藤 1992 : 31）。

アジアにおける初期の賠償プロジェクトの多くを遂行した先駆的なコンサルタント、久保田豊の次の言葉は、当時の日本人の視点をよく表している。

賠償金はタダでくれるものだという考え方もあるが、私はこれは日本の産業を海外に紹介するための国際貿易における前払い金のようなものだ

と思う。どうせ支払わなければならないのであれば、日本の製造品や技術で支払えばいい。日本の産業や技術のショーケースにもなる（永塚 1966：325-326）。

要請ベースの体制は、要するに「日本の企業活動を被援助国に誘致するように働き、日本政府に特定の日本産業を助成させるプロジェクトのみを承認する能力を与えた」（Arase 1995：31）。ここに、後に「商業主義」として批判されることになる日本援助の仕組み上の特徴を見ることができる。

2. ヒモ付き援助

日本は DAC の創設メンバー国でありながら、常に「(DAC の) ドナー共同体の中の変り者」(Söderberg 2010：107) と認識されてきた。日本の援助姿勢を問い詰める契機になったのは、1969 年にピアソン国際開発委員会 (Pearson Commission on International Development) の報告書 *Partners in Development* (「ピアソン報告」) である (Pearson et al. 1969)。ピアソン報告は援助の質改善を求める内容で、援助理念をめぐる国際的な議論を盛り上げた。援助の量から質への国際社会の関心転換は、日本の ODA アプローチに様々な課題を突きつけた。

賠償時代の供与メカニズムは、やがてその名称を「要請主義」に変え、無償資金協力に引き継がれた (佐藤 2023：90)。賠償は国際的な義務であり、慈善行為ではなかったため、日本は決められた手続きを優先しなくてはならなかった。当初の日本政府の意図は、アジア諸国に自国の「理念」を押し付けたいことであった。経済協力を日本がアジア地域に侵入するための口実と受け取られなくなかったからである。経済協力が義務ではなくなっても、この手続きは引き続き、要請ベースの援助体制の一部に組み込まれていった。

先述したように「要請」を相手国政府と共同で作成するというシステムは、日本が実際に要請された財とその維持管理を担う企業を間接的に推薦するのに役立った。これにより、日本は経済協力の継続を通じて被援助国に物資を供給し、関与を続けることができたからである。また、要請主義によって、民間のコンサルティング会社がプロジェクトを準備し、それを被援助国側から受注する余地も生まれたので、日本全体の援助供給能力が拡大した。

実際、戦後のプロジェクト立案の初期段階におけるミャンマーのバルーチャン水力発電ダムやインドネシアのプランタス河開発プロジェクトなどの賠償案件では、日本政府の関与に先駆けて、コンサルタントによって商業ベースですでに計画されていた。初期のプロジェクトの多くは、後に賠償プロジェクトとして「ラベルを付け替え」られた（日本工営 1981）。「要請」につながる現地の多様な情報収集の必要性に応える商社やコンサルタントの役割は、70年代から80年代にかけての日本の援助が拡大するにつれて益々重要になっていった。

このように日本の援助は、賠償を伴う経済協力として始まったとはいえ、戦前にもっていた「自分たち」の市場を回復しようとする国内民間セクターの利害に大きく左右された。このため、外務省が特定の理念に基づいて長期的な協力政策を確立することは難しかったのである。

IV. 要請主義への新たな挑戦

1980年代に入ると、日本の援助アプローチは国内からの厳しい批判にさらされることになる。日本は世界のトップドナーの地位を築きつつあり、もはや内向きの論理だけで日本の慣例を擁護することは容易ではなくなった。要請主義への疑問が提起されるようになったのも、この頃である。

1980年代に要請主義が疑問視され始めたのには、二つの要因が考えられる（安藤 1992）。第一は、開発プロジェクトに関連した環境問題の増加である。被援助国が提案するプロジェクトは、環境の持続可能性よりも経済発展を重視する傾向があった。相手国の要請に応えるだけでは、環境問題が後回しにされてしまう可能性が高い。このような懸念は、要請主義を掲げて相手国に与えていたイニシアチブをドナーである日本の側に引き寄せる契機になった。

第二の理由は、日本の ODA に占める円借款の割合が増加し、慎重な経済・財政計画を必要とする新しいプロジェクトを見つける必要性が高まったことである。日本政府がより大きな指導的役割を果たそうとする努力は、「自助努力」の強調と密接に結びついていた。

日本国内で ODA 批判が特に高まる契機となったのが、いわゆる「マルコス疑惑」である。1986年、多額の援助金がフィリピンのフェルディナンド・

マルコス大統領の手に吸い上げられていたことが発覚した（佐藤 2021 : 133）。ODA に絡むマルコス政権の汚職が明らかになると、日本企業とフィリピン政権との水面下のつながりを示す明確な証拠が次々と露わになった（津田・横山 1992）。そこでは日本企業が獲得した融資援助契約額の 10~15% がフィリピン政府関係者にキックバックされていた」と報じられた（読売新聞 1987）。

このスキャンダルは国民の ODA に対する見方に大きな影響を与えた。マルコスが私腹を肥やすために外国の資金を巧みに流用していた事実は、マルコス失脚後に政権を握ったコラソン・アキノ大統領による厳密な調査によって明らかになった。ある情報筋によれば、マルコスが大統領在任中に不法に蓄えた富は、116 億ドルから 223 億ドルにのぼるといふ（Hunt 2013）。

要請主義の原則が援助国に柔軟な交渉の余地を与えたことは間違いない。特に、「商品借款」と呼ばれる ODA の形式は途上国の輸入に必要な外貨不足を補う目的で供与されるもので、援助の受け手にとって都合の良い枠組みである。加えて、債務返済のスケジュールをめぐる交渉がないことや、コンディショナリティ（援助条件）が一切ないことは、マルコスを取り巻く汚職官僚に事実上のフリーハンドを与えたと言ってよい（Rivera 2003 : 525）。

マルコスの右腕として長く財務大臣を務めたセザール・ヴィラタによる評伝によれば、（商品借款がその大部分を占める）日本の円借款は、借款を利用できるまでに必要な手続きの点で利便性が高かった（Sicat 2014 : 285）。これらの融資は特定のプロジェクトに縛られず、手続きが簡単で、迅速に承認される傾向があった。1980 年代に米国の対フィリピン援助が大きく減少する中、世界銀行などよりも融資基準が緩く、規模も大きい円借款はマルコス政権に歓迎されたのである。賠償時代に始まった被援助国政府と日本企業との直接交渉の仕組みが前例となり、プロジェクトの契約を求める企業から「取扱手数料」を徴収しやすくなったと考えられる。こうした実態が明るみに出たことをきっかけに、ODA は日本の国会議員からも注目されるようになり、日本側の会計上の監視体制も強化された。

ところで欧米では、どのような援助アプローチをとっていたのか。各国の援助方式を比較した報告書によれば、欧米の特徴は下記のように指摘されている。

プロジェクト策定プロセスの国際比較を通じてわかったことは、ほとんどのドナーは、より一般的な上位レベルの援助方針の下で、その国に根ざした援助方針を策定しているということである。そこから、被援助国政府や他の援助国との協議を経て、複数年にわたる援助プログラムを策定している……（日建設計・農林国際協力協会 2003：10）。

これに対して日本が採用してきた要請ベースのアプローチは、単年度を基本として、なおかつ被援助国のプロジェクト立案能力に大きく依存する。被援助国政府に十分な計画立案能力があれば、この方式は被援助国にとって有利に働くかもしれない。しかし、相手国の計画立案能力が低い場合、援助国である日本が自国の利益になるようなプロジェクトを押し付ける余地が大きくなる。

仮に援助受け入れ国の計画策定能力が高い場合でも、そのプロジェクトが当該国民にとって有益である保証はない。要請主義の原則は、その定義上、複雑な実施責任を受益国政府の手に委ねるものであり、援助国たる日本側のコントロールできる範囲には限界がある。1980年代に巻き起こった一連のODA批判は、本来は事業実施を担う相手国に向けられてしかるべきであったが、批判のほとんどが日本に向けられたという事実は、日本自らが要請主義をうまく使いこなせなかった例と見てよい。

V. 要請主義のインパクト

要請主義という援助の原則は、主に日本の商業的利益のための仕組みとして受動的であると批判されてきた。確かに1950年代以降、日本の対外援助に対する姿勢は消極的であった。そうした中で要請主義がこれほど顕著になった背景には、日本のODAの底流にある費用と便益の考え方が横たわっていた。要請主義の「費用」には要請主義のインパクトに対する国内外からの批判が含まれる。

要請主義が日本のODAの原則となったのは、1980年代に援助における重商主義的慣行に対する厳しい批判に直面してからであり、それ以前の「要請」は暗黙の実践であった。DACのODAピアレビューは、通常、援助国の実績を監視する非政治的な儀式であるが、間接的な批判とも受け取れる「質

問」という形で、日本型 ODA について明確にコメントしている。

日本の政府当局は、日本型援助が他の援助国の援助とは大きく異なる特徴（要請ベースの援助、自助努力、経済インフラ構築の重視、プログラム援助など）を持っていると考えているか。また、その経験は世界にどのように応用できるのだろうか（DAC 1991 : 6）。

このような批判的コメントのほとんどが、被援助国政府からではなく、NGO や西側諸国から来ていたことは注目に値する。要請主義が続いてきたという事実は、少なくとも途上国側から見るとこのシステムにメリットがあったことを示唆している。

ここで要請主義という「受動的」慣行がもたらした2つのポジティブな影響に注目したい。日本では、「要請」に応じてプロジェクトを支援することで、民間セクターの様々なプレーヤーにプロジェクト策定プロセスへの参加を促し、経済的な恩恵をもたらすと同時に、実施機関はその責任を相手国政府のカウンターパート機関に帰属させることができた。この官民パートナーシップは、場合によっては腐敗を招くが、全体として見れば、利害関係者を日本国内に拡大し、開発援助の幅と量を維持する効果をもった（佐藤 2017）。

筆者の調査によると、1980年代から1990年代初頭にかけてインドネシア、タイ、フィリピンで実施されて大きな批判を浴びた12のプロジェクトのうち、10のプロジェクトが30年を経た現在も機能しており、その目的を果たし続けている（佐藤 2021）。もちろん、これはすべての利害関係者がプロジェクトの実施過程を通じてその成果に満足したことを意味しない。しかし、「要請」に基づくインフラが長期にわたって機能していることは、この原則が、インフラの長期的な維持に不可欠なオーナーシップ意識を育んだことを示唆している。

このようなポジティブな影響を踏まえた上で、実態としての要請主義を今後も継続するのであれば、対処しなければならないネガティブな面がある。中心的な問題は、説明責任である。かつて Arase が理路整然と指摘したように、要請主義によって「日本政府は、（相手国）政府と海外にある日本企業の不都合な慣行を手の届くところに置いておくこと」ができた（Arase 1995 : 159）。要請主義の原則は、契約を締結し、すべての手続きの合法性を

監視する主要な責任が受益者の側にあることを定めたのである。この政策は被援助国政府にオーナーシップを与える点で評価してよいが、日本が援助の責任を回避しているのではないかという疑問は残る。つまり、要請ベースのアプローチは、完全な相手任せにならない長期的なフォローアップ・プロセスを取り入れる方法を模索しなければならないのである。

聖書マタイ伝の黄金律「己の欲する所を人にも施すべし」という言葉には対応する東アジアの古典の中の教えがある。孔子の『論語』は「己の欲せざる所は人に施すなかれ」と説く。キリスト教の教えが「すること」を強調するのに対し、孔子の教えは「しないこと」に重きを置く。他人に迷惑をかけないという理念は東アジアの美德の一つである。しかし、グローバル化がこれだけ進むと、「何もしないこと」＝「何の影響も与えないこと」にはならない。むしろ、自らの影響力を自覚し、説明していく責任が生じるはずである。

人権や民主主義といった援助国側の理念を振りかざすのではなく、あくまで受け入れ国側の「要請」を基本とした日本のアプローチは、援助される側の政府にとっては歓迎すべきアプローチであり続けてきた。欧米の援助理念は、ドナーの主体性を反映した積極的な原則を前提とするのに対して、要請主義の原則は、ドナー自体に大きな主体性を持たせず、目に見えにくい実施レベルで援助する側／される側の利害を調整するものであった。この長所を明確に自覚することで、DACのドナーたちが日本の援助に対して抱いていた違和感に反論することができる。つまり、日本の援助理念の欠如に対する批判は、実外的外れであるということだ。問題はむしろ、欧米の援助コミュニティに受け入れられるような適切なプレゼンテーションの欠如にある。日本の援助コミュニティにおける内政不干渉に対する暗黙の了解が、援助の理念や哲学をより見えにくくしていたのである（加藤 1980 : 59）。

VI. おわりに

本章では要請主義について、1) 要請主義が援助原則となった文脈、2) 要請主義を立証するために日本政府が用いた基本的な論理、3) 要請主義を採用した実践と効果、特に被援助国への影響、という3つの側面を検討した。

それぞれの側面について考察をまとめよう。第一に、要請に基づくアプローチは、意図的な発明というよりも、賠償手続きの副産物であった。理念よりも実務的な手続きの優先は、周囲の人々との関係における相対的な価値観に基づいて行動しようとする日本文化の傾向と共鳴する（中根 1967）。

第二に、肯定的な規範に支配されがちな国際社会において、日本政府が消極的に見える「要請主義」を使い続けることは困難であった。日本には、なぜこのような原則が適切で重要なかを正当化する独自の論理があったが、相手国の意向を重視するその姿勢は、欧米に受け入れられる援助理念として十分な説得力を持たなかったのである。

第三に、要請ベースのアプローチは複雑な結果をもたらした。相手国の開発ニーズに基づいて相手国政府から出される要請を満たすという方法は、70年代から80年代にかけてのアジア経済の成長ニーズに合致していた。しかし、案件形成能力が不足していた国々では、日本のコンサルタント、商社、被援助国政府に癒着の余地を生んだ。また、外国で行われる取引と事業の可視性の低さによって、日本側から汚職を取り締まることも難しかった。会計検査院が日本の海外事業の監査に力を入れるようになったのは、マルコス疑惑が一つの重要な契機になっている（佐藤 2021）。

もともとは賠償条約によって義務づけられた賠償供給手続きの副産物として発達した要請主義の原則は、日本のもうひとつの援助理念である「自助努力」を補完するものとしても有用に機能した。押しつけを避けることに重点を置く日本の援助アプローチは、自助努力が唯一の実行可能な手段となるよう受け入れ国を促す仕組みであった。

現在の援助手続きは、日本がまだ途上国であった戦後の時代からの名残である。戦後賠償の制度として始まったこの手続きは、日本と被援助国が相互に経済発展を遂げるための有用なメカニズムである。また、内政不干渉の概念にも合致しており、欧米の援助政策との明確な違いもある。このような利点にもかかわらず、日本が外に向けて要請主義を主張することは次第に困難になった。途上国が独自に案件を形成する力をつけ、中国などの有力な援助国が乱立・競合するようになると、要請主義にこだわっては日本のプレゼンスが危ぶまれる時代になった。

日本は要請主義から、「共同形成主義」へと焦点を移し、1997年版のODA白書から「共同形成主義」をとることを明確に打ち出した。共同形成

主義とは、援助国側も自らの援助方針を示し、開発途上国政府と共同して援助計画と案件形成を行うもので、プロジェクト形成促進調査や開発調査を要請前に行うという考え方である。受益国政府と「要請」を共同に作り上げる体制によって、日本は実際に要請された物資だけでなく、その物資を使用するノウハウも指導することができる。こうして日本のODAは、賠償としての物資の移転にとどまらず、プロジェクトの準備、実施、モニタリングにおいて民間セクターの参加者を巻き込む余地を作り出した。この官民協力こそが、日本のODA拡大の重要な原動力となったのである。

自助努力と人間の安全保障の重視という援助理念は、2000年代以降の日本のODAの新たな顔となった。要請に基づく手続きは、その後も残ったが「要請主義」という表現は姿を消した。援助の評価は、もっぱらプロジェクトの成果を見ることを通じて行われているが、案件の形成や選択の段階に特徴をもつのが日本の援助である。開発協力の起承転結に注意を払い、日本の強みと弱みを自覚していくことが、諸外国の理念論争に振り回されない足場を固める上で必要なのである。

援助が真に発展途上国のために提供されるものであるならば、要請主義には、理念とまではいわずとも、世界的に広まるべき指針としての可能性がある。要請主義とは、従属的な国々に対して温情主義的な態度をとるのではなく、国際社会の対等なパートナーとして発展する国々の主体性を尊重するものである。程度や内容に差があるとはいえ、中所得国以上の大部分の国が援助国として振る舞うようになっている現在、援助国になることは、国際社会で一人前の国になったことの証でもある。そうした中で、今も外国からの援助に頼っている貧困国からの支援要請を真摯に受け止める価値は、かつて以上に高まっているのではないだろうか。援助の「理念」が相手国のためというよりは、自分たちの国際的な立場を守るために用いられてきたのだとすれば、自国の利益と相手国の利益をすり合わせる工夫であった要請主義の価値を改めて見直すべき時代が来ているのかもしれない。

参考文献

アジア経済懇談会、1953、『アジア経済懇談会議事録』国立公文書館。

荒木光弥、1984、「霞が関は燃えた：JICA 設立のドラマ」『国際開発ジャーナル』第336号（1984年8・9月）、143-157頁。

- 安藤実, 1992, 「政府開発援助の財政問題」日本財政学会編『政府開発援助問題の検討』学陽書房, 27-44頁.
- 永塚利一, 1966, 『久保田豊』電気情報社.
- 大来佐武郎・竹内良夫・青山正幸, 1976, 「わが国の技術協力の現状と今後の方向性を探る」『港湾』第53巻, 8号, 21-34頁.
- 岡野鑑記, 1958, 『日本賠償論』東洋経済新報社.
- 外務省, 1980, 『経済協力の理念: 政府開発援助はなぜ行うのか』国際協力推進協会.
- , 1989, 『政府開発援助白書』外務省.
- , 2020, 『人間の安全保障』, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>. 最終アクセス 2023年10月9日.
- 加藤淳平, 1980, 「日本の開発援助—その軌跡と理念」『国際政治』64巻, 40-60頁.
- 桜井雅夫, 1985, 『国際開発協力の仕組みと法』三省堂.
- 佐藤仁, 2017, 『野蛮から生存の開発論—越境する援助のデザイン』ミネルヴァ書房.
- , 2021, 『開発協力のつくられ方—自立と依存の生態史』東京大学出版会.
- , 2023, 『争わない社会—「開かれた依存関係」をつくる』NHK ブックス.
- 下村恭民, 2020, 『日本型開発協力の形成—政策史1・1980年代まで』東京大学出版会.
- 竹内良夫, 1976, 「海外技術協力の課題」『港湾』第53巻, 8号, 17-20頁.
- 津田守・横山正樹, 1992, 『日本・フィリピン政治経済関係資料—マルコス文書 アキノ証言集および関連文書選』明石書店.
- 中根千枝, 1967, 『タテ社会の人間関係—単一社会の理論』講談社現代新書.
- 日建設計, 国際農林業協力協会, 2003, 「平成14年度案件形成プロセスの国際比較調査」.
- 日本工営, 1981, 『日本工営三十五年史』日本工営.
- 賠償問題研究会, 1963, 『日本の賠償1963』世界ジャーナル社.
- 林祐一, 1959, 「日本の賠償実施の現状と若干の考察」『アジア協会誌』1959年11月号, 10-18頁.
- 村井吉敬, 1986, 「「要請主義」をめぐって—「援助」のしくみと実態」『世界』第487号, 152-165頁. 岩波書店.
- 読売新聞, 1987, 「6社が15%の手数料を徴収」1987年5月13日.
- Arase, D. 1995. *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*. Lynne Rienner Publishers.
- Asplund, A. A. 2017. "Aligning Policy with Practice: Japanese ODA and Normative

- Values,” In *Japanese Development Cooperation : The Making of an Aid Architecture Pivoting to Asia*, edited by A. Asplund and M. Söderberg, pp. 41–56, Routledge.
- DAC, 1986. *Development Assistance Committee Aid Review 1986/87 : Memorandum of Japan*. Paris : OECD.
- , 1991. Report by the Secretariat and Questions for the Review of Japan, DCD/DAC/AR (90) 2/21. Paris : OECD-DAC.
- Hunt, L. 2013. “End of 30-Year Hunt for Marcos Billions?” *The Diplomat, Asian Beat*, January 8, 2013.
- Lancaster, C. 2007. *Foreign Aid : Diplomacy, Development, Domestic Politics*. University of Chicago Press.
- Maemura, Y. 2023. “*Jijo doryoku* : The spirit of self-help in development assistance,” in Sato, J. and S. Kim. eds. *Semantics of Development*. Springer Nature (forthcoming).
- , 2019. “The Historical Development of Japanese ODA Policy in the OECD : A Corpus Analysis of DAC Aid Reviews,” *Japan’s Development Cooperation : A Historical Perspective, Background Paper* No. 9, November 2019, JICA-RI. https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/20180925_01.html.
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs). 1989. *Japan’s ODA 1989*. Ministry of Foreign Affairs.
- Pearson, L. et al. 1969. *Partners in development : report of the Commission on International Development*. New York : Praeger.
- Rix, A. 1993. *Japan’s Foreign Aid Challenge : Policy Reform and Aid Leadership*. Routledge.
- Rivera, T. 2003. “The Politics of Japanese ODA to the Philippines, 1971–1999,” In *Philippines-Japan Relations*, edited by S. Ikehata and L. N. Yu Jose, 509–545. Ateneo De Manila University Press.
- Sicat, G. 2014. *Cesar Virata: Life and Times of Four Decades of Economic History in the Philippines*. Quezon : University of the Philippines Press.
- Söderberg, M. 2010. “Challenges or Complements for the West : Is there an ‘Asian’ Model of Aid Emerging?” In *Challenging the Aid Paradigm : Western Currents and Asian Alternatives*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, edited by J. S. Sørensen, 107–137.