

政府の開発協力に対する憲法的統制-開発援助のための
の立法構想に向けて-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2012-06-20 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 吉田, 善明 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/12963

政府の開発協力に対する憲法的統制

——開発援助のための立法構想に向けて——

吉 田 善 明

目次

はじめに

- 一、経済的・文化的協力（援助）の憲法的統制の原則
 - 二、国による経済協力、文化協力の現状と問題点
 - 三、日本開発協力（ODA）の実施体制とその問題点
 - 四、被援助国側の経済的・文化的協力の問題点
- まとめ——開発協力立法構想

はじめに

181

国は、国民の生存および生活をまもり、諸外国との間で平和を維持し、推進していくためには、開発経済協力および文化的協力など積極的な責務を負わなければならないし、また負うことが期待されている。しかし、開発経済協力

や文化的協力が行われるにしても、諸外国（被援助国）の国民の生存や福祉より国益優先（開発至上主義）や軍拡の援助と結びつくような無節操な援助、さらには相手国の内政干渉にいたる文化的協力までも認めているわけではない。開発協力については、近年「政府開発援助大綱」が作成され、それに基づいた援助・協力が行われ一定の評価が与えられているものの開発協力（経済的・文化的協力）の目的、理念の明確性、開発協力の基本原則、開発協力計画に対する国会の承認、国民への情報公開のあり方など多くの問題をかかえている。

小稿では、この開発協力の現状とあり方を世界平和の実現、より法的に言えば、国民および諸外国国民の平和に生きる権利の実現という視点にたった開発協力のあり方を検討しようとするものである。外務省は、『我が国の政府開発援助—ODA白書（上巻）』の中で、開発援助に関する理念の確立について「我が国の経済協力は、単に国際的責務であるだけでなく、我が国の置かれた国際環境のゆえに特別な意義を有している」として、「我が国は、世界の平和と安定の中でのみ、その生存と繁栄を確保しうる。また、平和国家である我が国にとって、経済的支援を行うという方策しか積極的手段が存しない」とまで断言しているが、まさに、「平和に生きる権利」の実現としての視点と帰を一にしているものと解される。

わが国ではすでに、政府開発援助（ODA）に関する多くの論文が明らかにしているように、日本の開発協力が開始されて以来四〇年の歴史があり、いまやその援助も増大し、一九九三年現在、政府開発援助額は、一一四億七、四〇〇万ドルを超えており、三年連続してアメリカを追い抜き世界一の援助額になっている（外務省経済協力局編・前掲書二五頁）。このような政府開発協力は、いうまでもなく、有償援助の方式であれ、無償援助の方式がとられようと、国民の租税や財政融資等からの援助である。開発協力がこのようなものであるとすると、その援助には「政府開発援助大綱」でもみられるように、開発協力の理念、目的、内容、基本原則が明確にされ、国民を納得させる国際開発

協力計画、被援助国の援助要請過程、そしてこれらを監視、追求するための国会の役割および開発協力に対する情報公開が十分に保障されていなければならない。このことは、近年活発になってきている自治体の開発協力についても同じである。

小稿では、右にのべた視点にたつて、政府の開発協力の考察を行うが、ここでは自治体が行う開発協力(ODA)をはじめ国連関連諸機関への、そしてまた国際開発金融諸機関を通して行う諸国家、団体への出資、拠出が検討の対象とされていないことをあらかじめのべておきたい。

一、経済的・文化的協力(援助)の憲法的統制の原則

国民の平和に生きる権利の実現という視点にたつて、国が諸外国との間で進められる援助・協力は、経済的、文化的支援・協力および交流によるものであつて決して軍事的援助にかかわるものであつてはならない。また、日本が進める開発援助の意図は妥当であると考えられたとしても、それは、「第三世界に対する日本の影響力拡大の試みであり、かつそれは友好国を防衛しようとするものではなく、巨大な黒字資金の力にものをいわせて金づくで友好国を獲得(買取)しようとするものである」とする警戒心を引きおこす開発援助になつてはならない。小稿において、平和に生きる権利の実現、それを根拠づける憲法統制という視点から、政府開発援助、わけでも開発援助にみられる経済的協力、かつ経済的支援に基づいて進められている文化的、人的協力、交流の現実的側面を検討しようとしたのはそのためである。まずこのことを明らかにしておきたい。

(一) 平和的生存権の具体化としての平和経済の原則

平和の実現が人類の共通の願いであるとする、平和に生きる権利の実現にむけた平和経済の原則を確立することが大前提となる。平和経済の原則に應える経済とは、経済の専門家に委ねることになるが、一言にしていえば、平和的生存権を基礎に据えた軍拡の経済を求めめる方向ではなく、軍縮経済への転換を実現する方向である。現在、われわれが飢えうる「人類的破局（資源の枯渇、人口爆発的增加、飢餓、貧困、疫病、無知、環境破壊、南北格差の拡大など）を根本的に変革する経済の確立⁽³⁾」である。

本稿で課題とする政府開発援助のねらいは、こうした経済秩序が前提にあつて実現されていくべきものと考えらる。たとえば、一九八二年にストックホルムで採択され活動を開始した「軍縮と安全保障に関する独立委員会」（いわゆる「パルメ委員会」）報告書の『勧告と提案』の中で「世界経済の現状は、全ての国の安全保障を脅かしている。本委員会は各国が他国の犠牲によって自国の安全保障が得られないのと同様、軍事力のみによって安全を得ることはできないと信ずる。共通の安全保障とは、人々が尊厳と平和の内に生きることを可能にするものでなければならぬ。貧困と欠乏のない世界で、十分に食べ、仕事を見つけて生きていくことができるものでなければならぬ⁽⁴⁾」とのべているのも同じ問題意識に基づくものといえる。

もとより、軍縮経済への転換が進められ、平和政策の一環として、開発援助が進められるとしても、援助供与国は、被援助国の主権を無視したり、また住民の生活環境に対する配慮も十分になされていなければならぬ。たとえば、環境破壊と目される①大規模ダム建設および大規模灌漑計画の援助は否定されるべきであるし、②熱帯林の大規模な伐

採につながる援助、③自然林破壊をもたらず援助、④公害輸出（農業、化学肥料、殺虫剤、除草剤など）、さらには⑤
 原住民の強制移住にともなう援助などは、たとえそれらの人々の生活貧困や欠乏を救うことが一時的に可能であると
 しても、自然環境に対する配慮を欠落させた援助は許されるべきではない。一九九二年に閣議決定された「政府開発援
 助（ODA）大綱」に開発援助の基本理念として、環境の保全を掲げているのは、⁽⁵⁾とくに環境破壊に対する日本政府
 の責任の重大さを示したものと解されよう。

(二) 民衆の生存、福祉、平和を意図した経済援助の原則

発展途上国の民衆の貧困と悲惨さは、一層深刻なものになってきている。とくに、冷戦終結後の状況を見ると、①ア
 メリカが第三世界から手を引きだしたこと、②西洋諸国の関心が第三世界から東欧、ロシアにむけだしはじめてきた
 こともその要因の一つである。したがって、日本のアジア・アフリカ等への開発協力、わけても開発経済協力は、重要
 視されてきている。この傾向は今後も一層重視されていくであろうが、その協力は民衆の生存、福祉そして平和のた
 めであることを前提にしていなければならない。そのために、政府は援助に際し、「あくまでも、民衆福祉原則を貫け
 るよう事前の十分な調査研究、民衆の『人間としての基本的必要』に応えるバランスのとれた総合的発展の一環にな
 るよう努め」⁽⁶⁾ることである。しばしばみられる発展途上国への経済協力が、一部の特権層の利得、腐敗、独裁化（開
 発独裁体制、権威主義体制）を維持、促進させることにつらなり、⁽⁷⁾後述するように、民衆の生存、福祉につらならな
 いものになってはならない。⁽⁸⁾一九九〇年のイラクのクエート侵攻に端を発した湾岸危機を契機に、政府の開発協力の
 あり方が問われたのはそのためである。政府は、この批判を受けて、九二年に閣議決定をした政府開発援助には、「①

環境と開発の両立、②軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避、③開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器の開発・製造・武器の輸出入の動向に注意、④開発途上国の民主化の促進及び市場指向型経済導入の努力、基本的人権や自由の保障状況に注意」⁽⁹⁾するなどの四原則を定めている。たしかに、「政府開発援助大綱」に四原則を掲げたことは、いまままでに比して評価に値する。しかし、問題は、政府開発援助大綱といえども大綱であつて法律でないことから法的拘束力を有しない。したがつて、その実効化がはかられるかという疑問が生じる。

(三) 民衆の教育水準の向上をねざした文化（教育）、人的協力・交流の原則

従来、文化（教育）、人的交流は、援助供給国にとっては、開発途上国の社会経済開発に資する人的手段と考えられていた。しかし、近年では、一人一人の人間尊重のためであるという視点が文化的、人的協力・交流の活発化にとともに、ないより重視されるようになってきている。人間の尊厳と「人間開発（Human Development）」の重視である。

日本政府が、右のことを踏えて、文化的、人的な協力・交流を行うためには、具体的にはつぎのような原則が確認されておくべきである。

第一に、文化的、人的協力・交流は、民衆の教育水準の向上にねざし、日本国憲法が示す平和、人権、民主主義の価値原理に則するものでなければならぬ。すなわち、被援助国（要請国）にむけた教育的、文化的協力・交流が進められるとしても、その国の国民の権利を抑圧することになりかねない資金援助は、その国の内政干渉となるし、また、日本国憲法の基本原理に反するものであり許されるはならない。ここでいう国民を抑圧する教育とは、受け入れ国のファシズムないし軍国主義教育の促進などを意味し、また、民主主義の原理に反する教育とは、内容の見極めは

困難であるが少なくとも受け入れ国の憲法が保障している議会制民主主義を否定した教育の奨励を意味すると解することができよう。⁽¹⁰⁾

しかし、現実には、どの程度をもって国民の権利を抑圧したファシズム教育と解するか、あるいは民主主義を否定した教育と解するかとなるとその判断はむずかしい。被援助国の憲法とその政治状況等をふまえながら判断が可能だとしても、それは内政干渉にならないかとの、あるいは相手国の自主性を害することにならないとの批判もであろう。たとえば、中国、インドネシアでは「ODAの条件として人権を用いるいかなる試みにも反対する」という強硬な態度を示していることを想うとき、その基準の設定は、一層困難であるといえよう。しかし、だからといって、被援助国のいう内政干渉の前に、民衆から離れたファシズムや独裁国家を擁護する教育的、文化的援助を容認することにはならない。その点で、人権・平和主義の普遍性をもつ日本国憲法は、とくに文化的、人的協力・交流に際しての援助国をみる一つの基準となろう。

第二に、第一と関連するが、「開発と女性」(Women in Development)を配慮したものでなければならぬ。わけても、女性への教育は、たんに女性の社会的地位の向上のためのみならず、保健、衛生、家族計画などの広い分野にも大きな影響を与えている。⁽¹¹⁾ たしかに、発展途上国においては性による不平等な扱いが、女性の地位向上の障害になっている。開発援助計画の策定にしても女性を考慮に入れていないものは少ない。それどころか、一連の経済援助は女性の仕事を減らし、より苛酷なものにさえしてきたし、現在でもそのような状態は変っていない。援助供与国は、これらの解決すべき方法として、性差別に対する挑戦となる援助は手控えなければならない。たとえ、その国の性差別が制度として確立している宗教、社会、文化的規律に深く係っていると非常に厄介な問題になるとしても、⁽¹²⁾ 被援助国の性差別の拡大を生み、また、人権抑圧に手を貸すことだけはさげなければならない。

第三に、文化的、人的協力・交流は国が主体となつて行う場合であつても、地方自治体やNGOの協力を得て行う必要がある。これらの協力は高踏的な「文化協力」であつてはならず、民衆の日常レベルのもので、しかも、それぞれの国の固有の個性ないし地域性を尊重したものでなければならぬからである。現在、地方自治体は、国の文化施策に協力する形で、あるいは自治体が独自の施策をNGOの協力のもとで進めているのはこの範疇に入ることができよう。以上が、国および公的機関が開発協力をを行うに際して遵守しなければならない原則である。

二、国による経済協力、文化協力の現状と問題点

これらの憲法的統制の原則を前提に、国による経済協力の援助状況をみていくと、もともと日本の開発協力は、前述した原則が十分に考慮されることもなく、アジア諸国に対する戦後補償という方法ではじまった。その場合、①直接的な賠償（ビルマ（当時）、フィリッピン、インドネシア、南ベトナム（当時）という方式と、無融資・技術協力（ラオス、カンボジア、タイ、シンガポール、マレーシア、韓国、ミクロネシア）という方式で行われていた。そしてこの「賠償」ないし「無償資金・技術協力」が日本貿易振興策と絡み合つて展開してきた⁽¹⁴⁾（A表）。

戦後賠償が一九七七年に終了するが、こんにちにおいても、この「無償資金協力」「技術協力」方式は、變つていない。

無償資金協力の10大供与国（88年，93年度）（A表）

（単位，億円）

	88年度		93年度	
	国名	金額	国名	金額
1	バングラデシュ	136.42	バングラデシュ	192.87
2	フィリピン	127.53	フィリピン	166.43
3	パキスタン	108.73	中国	98.23
4	タイ	93.26	カンボディア	79.27
5	スリ・ランカ	88.72	エジプト	77.12
6	中国	79.58	インドネシア	76.03
7	インドネシア	71.50	ネパール	74.85
8	ザイール	60.29	パキスタン	74.05
9	スーダン	59.72	ヴィエトナム	62.70
10	ネパール	55.45	ザンビア	62.51

外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助上巻』130頁より引用

(一) 無償資金協力

この資金協力には、一般無償協力として、①一般無償援助（一般、小規模無償資金協力、経済構造改善努力支援無償資金協力、債務救済無償資金協力）、②水産無償援助、③災害無償援助、④文化無償援助、⑤食糧援助、⑥食糧増産援助がある。そのうち、①、②、③、④が一般会計予算の「経済開発援助」として外務省が所管し、⑤、⑥は大蔵省が所管し、外務省に委託して進められる¹⁵⁾。この援助を受けるためには、開発途上国（被援助国）は、日本側が定める援助実施の判定基準と、援助実施の際の諸条件を充足することが必要とされている。これらの援助内容に関する若干のものをコメントすると、

① 一般無償援助。この援助は、発展途上国の経済開発に貢献するための特定の分野以外の無償援助協力の総称をいう。これまで実施された援助として、医療・保健、教育・研究、農業、民生・環境改善、通信・運輸、輸出振興などが

ある。⁽¹⁶⁾ これらの援助のうち、小規模無償資金協力（一九八九年から実施、一九九四年から草の根無償と改称）は、発展途上国の地方公共団体、任意団体、任意の教育・訓練・研究機関等および現地で活躍するNGOなどが中心となつて行われる比較的小規模なプロジェクト支援である。⁽¹⁷⁾

経済構造改善努力支援無償資金協力（ノン・プロジェクト無償資金協力）は、一九八九年七月のアルシェ・サミットで示された支援策であり、その目的は、「即効性のある構造改善努力支援を行い、深刻な経済困難から脱却させることにある。」当初は三年間で五億ドル程度をメドに実施されたが、依然として深刻な経済的困難を克服するものとなつていないために、こんにちにおいてもその援助は継続している。債務救済無償資金協力は、累積債務を処理するための援助である。日本は、一九七八年三月の国連貿易開発会議（UNCTAD）の第九回特別貿易開発理事会（Trade and Development Board）、第二会期の決議（二六五）を受けて、七八年度から無償資金協力の一環として資金の供与を行っている。被援助国は、債務を処理するため、業者との間で契約を締結し、口座に払い込まれた資金を、支払品目リストにしたがつて支払い、その使途について日本政府に報告する義務を負っている。

② 水産無償援助は、受け入れ国の水産振興に寄与することを目的として、漁業資源開発のための訓練船、漁業訓練施設等のプロジェクトに協力するためである。近年、発展途上国は、農業生産の増大をはかる一方、動物蛋白の供給源として水産振興も重視してきている。

③ 災害無償援助は、受け取る国側における地震、洪水および内乱等の災害ならびに難民および避難民救済のための緊急に供与される人道的支出資金である。この援助は、日本の場合、日本赤十字社赤十字国際委員会ないし国際的な援助実施機関を通じて行われている。

④ 文化無償援助は、被援助国側の教育・研究の振興、文化財・文化遺跡の保存利用、文化関係の公演・展示等の開催

93年度文化無償協力 地域別実績（予算ベース）（B表）

地 域	金額(億円)	割合(%)
ア ジ ア	9.68	40.3
中 近 東	1.68	7.0
アフリカ	1.51	6.3
中 南 米	8.09	33.7
大 洋 州	0.45	1.9
東 欧	2.59	10.8
合 計	24.00	100.0

（1994年、外務省経済協力局『我が国の政府開発援助上巻』）
150頁から引用

に使用する資機材の購入に必要な資金の供与である。一九七五年から文化交流に関する国際協力の一環として実施している。一件五、〇〇〇万円以内の援助である。ちなみに、

九三年度文化無償協力の地域別実績はB表のようになっている。アジア地域、中南米地域で全体の七四%も占めている。なお、教育・研究分野の無償資金協力は、一般無償援助の中から支払われているが、教育関連機材の供与はこの文化無償協力金から支払われている。白書では、その例として、ブータン「学校教育施設に対するゾンカ語タイプライター」、マレーシア「全寮制中高等学校に対する語学教育機材」などをあげている。¹⁸⁾

⑤食糧援助は、被援助国に対して、国際小麦協定のうち食糧援助規約（Food Aid Convention）に基づいて行うものである。この規約に基づく援助は、小麦、粗粒穀物（ライ麦、大豆、オート、とうもろこし、ソルグム等）に加えて米および小麦の二次的加工品が対象品目として加えられた。援助方式は、被援助国が日本の供給者と援助穀物の購入契約を締結し、その契約に基づいて資金供与するという

「資金供与方式」をとっている。日本は、一九八六年食糧援助規約によって、年間三〇万トンの年間最小抛出量が義務づけられているが、食糧の現物無償供与が国内法で禁止されていることから資金協力のかたちで援助義務を履行している⁽¹⁹⁾。

⑥食糧増産援助とは、食糧増産に役立つ各種農業物資の供与である。農業開発に重点をおく被援助国に対する供与であるが、食料援助は禁止されていることから、農業物資として、肥料、農薬、小型農機具、さらに農業用機械（耕耘機、トラクター、農薬撒布機、脱穀機、トラック、トレンチャー、ポンプなど）などが中心となっている。

(二) 技術協力 (technical co-operation)

技術協力には、①研修員の受け入れ、②青年招聘、③専門家派遣、④青年海外協力隊、⑤機械供与、⑥プロジェクト方式技術援助、⑦開発調査、⑧災害緊急援助がある⁽²⁰⁾。これらは、国際協力事業団 (JICA) が中心になって進められているが近年では自治体の協力も得ている。技術協力の規模は、九二年度実績で二億三、二〇〇万ドル、九三年度実績で二億七、一〇〇万ドル (ODA全体の二二・八%、二国間ODA三二・〇%) に達している (外務省経済協力局・前掲書一五九頁)。また、文部省自身が実施する開発途上国からの留学生の受け入れなど教育協力、学術協体制の整備拡充、芸術文化交流の推薦、スポーツ交流の推進等もある。とくに、留学生事業の受け入れは活発である。そのほか、各種公益法人が政府からの補助金や委託費を受けて実施する技術協力事業、地方公共団体が国の補助を受けて実施する研修員の受け入れもある。

技術協力の目的は、①知識水準、技術および技術上のノウハウ水準の増大、または発展途上国の人々の生産能力の

増大、これらのための人的および知的資本の蓄積の増大をめざし、②基本財産の有効利用に対する発展途上国自身の能力の増大を意図している。

この目的からみると、被援助国の事情に応じた多種多様な分野・レベルの実施となるが、その中心は「人造り」にあるといっても過言ではない。⁽²¹⁾ また、技術協力の対象については、資金協力の対象となっていない高所得水準国や累積債務国など資金供与の制約を受けている国が対象とされている。九三年度の技術実績を地域別でみると、アジア（四六・五％）、中南米（二三・二％）、アフリカ（一五・二％）、中近東（八・二％）、大洋州（四・一％）、欧州（二・八％）の順となっている。アジア地域で占める割合は大きい。⁽²²⁾ 以下、技術援助国の内容を順次検討してみたい。

①研修員の受け入れ。この制度は、発展途上国からの研修員に専門的知識および技術研修を行い、自国の経済・社会発展に役立たせることを意図した最も基本的な形態である。受け入れ事業としては、集団研修と個別研修および第三国研修に大別される。たとえば、沖縄県では、国の資金を活用して南方圏構想のもとに、集団研修としてソロモン諸島からの漁業研修員、南米をはじめ東南アジアからの技術研修員の受け入れを行なっている。この技術研修員の研修はあまり高度なものではなく、帰国後すぐ役立つことを年頭において実務的研修指導が中心である。また、第三国研修とは、被援助国の研究、教育等で、近隣諸国からの参加者を対象として実施する研修である。一九九三年度は、七二件の第三国研修を実施している。たとえば、途上国の諸実情に即した研修が該当する。さらに、第三年度から第二国研修が実施されている。マラリア対策従事者を対象に、蚊の発生源対策、殺虫剤の取り扱い、疫学的調査、臨床関連技術法の研修などがその例としてあげられる。⁽²³⁾

②青年招聘。この制度は、アジア・太平洋諸国の青年を招き、日本についての理解も深めるとともに、様々な分野における同世代の日本青年との意見交換・交流により、相互理解を深め、友情と信頼を培い、将来の日本とそれらの

諸国との友好協力関係に資することを目的としている。これは中曾根元首相の提唱による「二一世紀のための友情計画」からはじまっている。

③ 専門家派遣事業。この制度は、日本人専門家が保有する知識および技術を、指導、調査研究、助言等を通じて相手国に伝達することを目的としている。専門家派遣は、「個別専門家派遣」と区別されている。派遣方法には、二国間方式と多数国間方式とがある。前者は、相手国政府からの個別の要請に基づいて派遣する場合であり（たとえば、研究協力、再活性化協力、ミニプロジェクト・チーム派遣、民間技能者派遣など）、後者は、国際機関からの要請に基づいて派遣し、国際機関の本部や国際機関のプロジェクトで活動する場合である（たとえば、国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）、東南アジア漁業開発センターなど）。

④ 機材供与。技術移転および技術普及を円滑に行うために必要な機材の供給を意味する。主として、前述した専門家派遣事業、研修員受け入れ事業、または青年海外協力隊事業に関連してなす供与である。機材には、農機具、工作機械、漁具、医療機器、各種車輛、電気通信機器など広範囲におよんでいる。

⑤ 青年海外協力隊。この制度は、相手国の経済社会の発展に協力したいという青年（原則として満二〇歳から満三九歳までの男女）を、相手国の要請に基づいて派遣し、技術・技能を役立たせるとともに、途上国との友好親善の増進をはかることを目的としている。²⁴ 公募隊員は二か年であり、相手国の人々の生活と労働を共にしながら活動する。隊員には一般隊員とシニア隊員にわけられ、とりわけ後者は、隊員帰国後シニア試験に合格したもののことから、相手国の要請に応じて再度派遣することが認められている。また、国際連合の要請に基づいた国際ボランティアの派遣も行われている。

⑥ そのほか、プロジェクト方式技術協力、開発調査（調査団派遣）、緊急災害援助などがある。わけても、プロジェ

クト方式による技術協力は、一九五八年にアジア協会によって行われたのが最初であるが、こんにちでは、①社会インフラ整備・教育、環境などの社会開発分野、②保健・医療分野、③人口・家族計画分野、④農林水産分野、⑤産業開発分野の五つの分野を対象に行われている。また、このプロジェクト方式技術協力をより促進するため、専門家の現地における活動の活性化として現地事業支援経費も投入されている。⁽²⁵⁾

これらの技術協力は、国際交流による相互理解と友好協力関係を維持・推進し、強いては国際的、人類的平和確立の基本になるものとして評価される。

(三) 開発借款 (Development lending)・政府貸付 (Government lending)

同じ政府開発援助といっても、「無償資金協力」「技術協力」と異なり、援助供与国が被援助国政府ないし政府機関に貸し付けという方法で行う借款方式がある。それは開発借款、政府貸付である。日本の政府開発援助は、無償援助よりも、有償資金協力であるこの開発借款、政府貸付の比率は高い。一九九三年の貸付実行額は、六、五七四億円である。国別供与額ではC表のようになっている。C表で示されているようにインドネシアが第一位を占め、続いて中国、インド、タイの順となっている。近年中国への借款が急増してきている。韓国に対する日本の経済援助は成功した一例とされている。

開発(四) 借款の基本的な任務は、被援助国の開発のために必要な国内資源の補充にある。⁽²⁶⁾

借款(貸付け)を政府がどのような分野に供与するかは、被援助国の経済構造、政府の開発計画および国内開発資金配分政策によって異なる。⁽²⁷⁾

円借款供与額10大供与国 (93年度) (C表)

(単位、百万円)

	93年度	
	国 名	供 与 額
1	インドネシア	158,040
2	中国	138,743
3	インド	119,640
4	タイ	104,462
5	パキスタン	58,416
6	マレーシア	53,870
7	トルコ	52,473
8	ヴェトナム	52,304
9	フィリピン	47,036
10	バンラデシュ	46,083

注：債務救済分を除く

(1994年、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助上巻』
183頁より引用)

開発借款は、被援助国に対して返済義務を課すことであり、被援助国はこれにより自助努力を助長するだけでなく、大規模なプロジェクトの実施に必要な額の供与が可能となる。ダム、発電所、灌漑、道路、橋梁、港湾、空港などのインフラストラクチャ（経済・社会基盤）関連の大規模開発プロジェクト、さらにはマクロ経済の立て直しに向けられている。一九九三年度の実行額は、九、七三四億円である。

開発借款の形態については、資金協力の主体による政策および制度の反映から厳密な区分をすることが困難であることから、日本では一般に①プロジェクト借款、②ノンプロジェクト型借款、③債務救済（債務繰延）とに分けて説明されている。プロジェクト借款が大部分を占めている。

①プロジェクト借款 (project loan) とは、一定の地域ないし地区に特定の施設、たとえば、生産設備、インフラストラクチャなどを建設・運営するに際し、必要な資金を供与することを意味する。プロジェクトの実施段階をフレジリングし借款供与の対象とするエンシニアリング・サービス（現場の詳細なデータの収集、入札書の作成など）や、リノベ-

シヨン借款（老朽化等により効率の低下を来たしている既存の設備施設の活性化など）もこの範疇に入る。⁽²⁸⁾ 日本が開発援助はこのプロジェクト援助が中心である。

プロジェクトの事業費は、海外から輸入する資機材、役務の対価などの外貨コスト分（foreign currency）と発展途上国内で調達する資機材・役務の対価などの内貨コスト分（local currency）からなる。供与方式は、一九八九年度以降、「融資比率（プロラク）方式」を導入している。プロラク方式とは、外貨コストと内貨コストを合計した総事業費を基準として、これに一定の比率を乗じた額を供与限度額としている。この方式の導入により「多様な開発ニーズへのより柔軟な対応が可能となった⁽²⁹⁾」といわれている。

②ノン・プロジェクト型借款には、特定のセクタ開発計画（複数のプロジェクトを含む）の実施のための費用の貸付けをはじめ開発金融借款、商品借款、構造調整借款などが含まれている。ノン・プロジェクトの一つである商品借款供与の場合、まずその対象となる品目についてあらかじめ両国政府の関係当局間で品目リストを合意することからはじまる。リストについては、世銀等との協調融資の場合と同じネガティブ・リスト（除外すべき品目をリスト化したもの）が、近年主流となってきた。商品借款の調達適格国は、すべての国・地域としている。わが国は一般アンタイング（general untying）とすることを基本方針にしている。⁽³⁰⁾

③債務救済。この救済措置は、債務繰延べ（リスケジュール）で行われる。被援助国が国際収支上の理由で、輸入代金の支払または供与国政府から受けた借款の返済が困難になった場合、あるいはまた近い将来の返済が不能となる場合に行われる債務支払いの救済措置である。その措置は返済期間の繰延べである。リスケジュールに関しては、明文規定はないが、日本輸出入銀行または海外経済協力基金が自己の債権の返済期間の繰延べを行って対応している。債務返済期間の繰延べは、契約の更新にほかならないとして明文規定なしでも行うことができるとしている。

無償資金協力の標準的な実施手順 (D表)

援助要請	在外公館で受理
調査実施の要否の検討	外務省
基本設計調査(事前調査, 本格調査)	外務省から JICA に対して指示
調査報告書の作成	JICA より外務省および援助受け入れ国政府に提出
案件の審査	外務省
関係省庁会議	外務省, 関係省庁, JICA
交換公文(E/N)案提示	外務省
閣議決定	外務省が閣議に請議
交換公文署名	外務省
銀行取り決め	援助受け入れ国政府が日本の外国為替銀行と銀行取り決めを締結
入札	JICA
調達・施工契約の締結	援助受け入れ国政府が日本の業者と締結, 外務省による認証
調達・施工	日本の契約業者
支払	日本の契約業者は前記銀行に支払を請求
事後評価	外務省, JICA

(鷺見一夫「政府開発援助 (ODA) の法的問題」)
財政法学会編『政府開発援助問題の検討』55頁)

わが国の政府開発援助全体の約四五%を占めている円借款の支出について発展途上国から「円借款が累積債務を形成し、円高による債務返済負担の増加が生じているとの不満が」、また、先進国からは「円借款が輸出促進の手段として用いられ貿易を歪曲化しているのではないか⁽³¹⁾」との批判がみられる。

三、日本開発協力 (ODA) の実施体制とその問題点

わが国の開発協力実施体制は、無償資金協力・技術協力と有償資金協力とに二分される。無償資金協力・技術協力については、外務省の所轄のもとに置かれている⁽³²⁾。この実施機関として国際協力事業団 (JICA, Japan International Cooperation Agency) が設置されている。資金贈与を受け取るために、発展途上国は、日本側の定める①援助実施の判定基準と、②援助実施の際の諸条件の充足が必要である。無償資金協力を受ける場合の標準的な実施手続はD表の

通りである。⁽³³⁾ まず、無償資金協力は、被援助国政府の要請を受けることにはじまる（要請主義）。要請主義は途上国側からみれば自主性を重んじる点で歓迎されるようにみえるが、支配層の思想が要請要件に反映されやすいとの批判がある。⁽³⁴⁾ 要請主義のこのような批判とは別に、環境破壊や公害を防ぐためには要請主義を守って対応できないとする見直し論がある。⁽³⁵⁾ 援助プロジェクトの選定の際には、厳しく、チェックすべき必要があるとする主張もある。透明性に関してみると、無償資金協力、技術協力の場合は、ほとんどタイド（ひも付き）方式がとられている。これは国際協力事業団（JICA）が企業のうちの何社かを指定し、その企業が競争入札をする方式である。その結果、談合が生じ国民から不信を招き、また被援助国からも供与国の商業的利益の促進ではないかとする批判が出されている。改善策として、一般アンタイド方式を用いるべきではないかとする主張がある。⁽³⁶⁾

これに対して、有償資金協力の場合は、外務省、大蔵省、通産省、経済企画庁の、いわゆる「四省庁協議体制」のもとで運営されている。⁽³⁷⁾ この「四省庁協議体制」の窓口となっているのが海外経済協力基金（OECF, Overseas Economic Cooperation Fund）である。⁽³⁸⁾ 海外経済協力基金による業務は、民間部門が被援助国で実施する開発事業に対して貸付または出資を行うことを目的としている。その協力基金の投融资の対象となる事業として、①開発事業に必要な資金の貸付、②開発事業に必要な出資、③開発事業の準備のための調査または試験的实施に必要な資金の貸付、④展途上地域の経済の安定への寄与に緊要な物資の輸入について、当該地域の政府に対する資金の貸付、などがある（海外経済協力基金法二〇条）。現在の業務は、①展途上国政府ないし政府関係機関に対する貸付が大部分を占めている。⁽³⁹⁾ わが国は、諸外国に比べて、借款の割合が高く、二国間援助ではそれがきわ立っている。その理由として、①わが国の主な援助対象国であるアジア諸国は、行政機構なども整備され、自助努力による開発が期待でき、また、直接借款受け入れの素地が整っていること、②わが国が援助を供与し始めて以来わずかの間に援助量を急増させる必要があり、

有償資金協力の実施手順 (E表)

借 款 要 請	在外公館で受理, 外務本省に伝達
要請案件の検討	OECF
政府検討会の開催	四省庁 (外務省, 大蔵省, 通産省, 経済企画庁)
政府調査団の派遣	要請国との間での要請案件にかかわる政策協議
OECF 審査調査団の派遣	要請国実施機関との間での協議, 要請内容の確認, 現地調査
四省庁協議	外務省が供与方針案作成, 供与方針の決定
意図表明 (pledge)	在外公館経由
交換公文 (E/N) 案作成	外務省が E/N 案を作成し, 四省庁合議
交換公文 (E/N) 交渉	在外公館経由
閣議決定	外務省が閣議に請議
交換公文 (E/N) 署名	わが国の現地駐在大使と要請国の担当大臣との間で署名
借款契約 (L/A) 交渉	OECF が要請国と折衝
借款契約 (L/A) 締結	OECF 総裁と要請国駐日大使との間で署名
入 札・落 札	OECF による入札書類および入札結果の確認・同意
契約の締結	OECF による契約の確認・同意
事業実施	OECF による貸付実行・監視
完成案件の評価	OECF, 外務省

(鷲見一夫「政府開発援助 (ODA) の法的問題」前掲書55頁)

これに対応するためには、財政的に借款を主体にせざるを得なかったこと、③財政投融資制度と類似した性格をもつ借款方式は、わが国にとって実施しやすいという面があったなどをあげている⁽⁴⁰⁾。そのほか、発展途上地域に対し、貸付けを行う海外貿易開発協会 (Japan Overseas Development Corporation) と海外漁業協力財団 (Overseas Fishery Corporation Foundation) がある。貸付けという点からみれば、前者は、中小企業が投資協力事業を実施するに必要な貸付機関であり、後者は、漁業分野での日本企業に対しての必要な貸付け機関である。

有償資金協力(とくに開発借款)を進める際の実施手順はE表の通りである。各国からの要請を受けて審査し、その結果に基づいて政府・海外経済協力基金で協議が行われ、借款供与が決定される。また、透明度に関していえば、つぎの点が問題とされている。(i)わが国の援助体制については、複雑な援助行政機構となっていることから、国民自身には必ずしも明確に理解されていない。現在の援助体制は、四者協議体制をとり、外務省が主導的役割をはたしている。円

借款（開発）の供与方針策も、外務省が中心となって作成する。外務省は、各国の出先機関としての大使館、領事館を有していることから、情報収集という点では他の機関より優位にあるからである。しかし、外務省の出先機関からの情報が的確なものであったとしても、外務省が他の機関に情報をながす際にバイアスにかかるので、これをチェックすることができず政策に歪みが生じているとの批判がある。政策決定過程の不透明さである。このために、開発援助については、「四省庁協議体制」を超えた国際開発協力庁を設置し、国際開発援助に関する総合的な機関（政府政策提案の立案、調査、研究等を含めて）とすべきではないかとの提案がある。一九八二年一月には、こうした歪みを是正するという目的から対外経済援助閣僚会議を設置した。しかし、これによって事態は改善されているとはいえない。

開発協力体制の改革に伴って問題になるのは(i)人不足の解消である。人不足とは人数の不足と人材の不足を意味する。「たとえば、フィリッピンのマニラにはアメリカの国際開発庁(USAID)は一五一一人のスタッフが常駐するが、日本はJICA、OECDあわせて二三人(一九八九年現在)である。」⁽⁴¹⁾人数の適切さについては検討を要する課題であるが、アメリカを上回るフィリッピンへの援助予算に対してこのような人数や専門家不足では十分な対応はできない。(ii)は、援助の実施が無償資金協力の場合と異なり、国際競争の入札を行うアントイド方式を持っていることである。無償援助を含めたアントイド率は八三パーセントに及んでいる。しかし、援助について、アントイド方式を採用しているとしても、日本の場合は、途上国政府は日本政府との情報交換が進んでいて事実上アントイドと何ぞ変わっていないという説明がなされている。日本の協力援助は、民間レベルで最初に計画がたてられ、発展途上国政府と日本政府の間で決められているから問題はないとする見解もある。⁽⁴²⁾(iii)は、援助審査、供与決定の遅延が問題とされている点である。四省庁等によって援助審査、供与の方針が決定した後には、被援助国（要請国）に対して行われる援助条件の通知は、非常に遅いとする批判がある。とくに、複数案件の要請が当該国からある場合には全案件の審査が終らないと

通知してない。なかには要請から事前通知まで一年以上要するものもみられる。何よりも通知期間の短縮が望まれる。⁽⁴³⁾ そのほか、(iv)評価体制の不備があげられている。援助予算・件数の急増により、十分なフォロー・アップ体制が整備されていない。現在においても、中間状況の調査、終了時調査、事後調査等を行うことによって問題点が指摘され、実施過程にフィード・バックする体制がとられている。しかし、問題は、人員不足ということもあるが、「評価がしばしば決定や実施に関与した人びとによって行われ、その内容が適切さを欠くといった批判」がなされている。一早い第三者評価体制が確立されなければならない。

四、被援助国側の経済的・文化的協力の問題点

開発協力の現状と手続上に多くの問題をかかえていることをのべてきたが、これらの開発協力によって被援助国はどのような効果をもたらしてきたであろうか。

第一に、政府開発援助の効果にあまり期待をかけることができなはいえ、開発途上国での大規模工事（内容によつて環境権など侵害論議もみられたが）は、開発途上国の近代化を促進し、また民間投資に有利な社会資本を提供してきたという事実である。

第二に、政府開発協力は、もともと被援助国民の生存や福祉というよりも国益に沿ったものといった考え方を前提としてきているが、それでも開発途上国は自らの資源や市場あるいは生産根拠地の確保に協力し、それらを通して援助供与国との間の絆を維持してきたという事実である。

第三に、この三〇年間にみられる南の世界の経済の発展や社会の変化はめざましいが、しかし、南北間の所得格差

は一段と拡大しているという事実である。現に基本的ニーズを満たすことのできない貧困層は、一〇億人を超えていると報じられている。したがって、被援助国国民には、何等の恩恵をもたらしているとはいえないとする批判もある。以上が被援助国側の開発援助協力に対する評価であるが、この点について、さらに無償資金協力と有償資金協力（借款）にわけて検討してみたい。

（一）無償援助

無償援助が、被援助国に対し日本側の定める手続（援助実施の判定基準、実施の際の諸条件など）にしたがって行われたとしても、その援助が悪名高いものとなっているケースがある。たとえば、タイの社会教育文化センターのケースがあげられる。文化関連施設として無償資金協力で建設された社会教育センターは、場所が市の中心から離れ、自家用車のない市民にとって交通不便である上、センターの公演料も高く、一般庶民の利用が困難である。また、この建物はプロジェクトの段階から完成まで日本側のコントロールのもとで進められたことからタイの伝統様式まで無視した建物になっているとの批判である（村井吉敬他編『無責任援助ODA大国ニッポン』JICC出版局、一九八九年）⁴⁴。文化的・人的協力・援助の憲法的統制の視点からみれば、前述したように、文化的・人的協力・援助は民衆の日常レベルのものであり、その国の固有の社会・文化を理解し推進していくためのものでなければならぬはずである。そうだとすると、現地政府はもとより地域住民との十分なる話し合いの必要性とそのため情報の公開が重要である。

(二)有償援助(借款)

有償資金協力については、つぎのような例があげられる。たとえば、インドの乾燥地帯に水を引き灌漑を行うために、ナルマダ(Narmada)川に建設しているサルグル・サロバル(Sardar Sarovar)ダムについて、ダム建設反対運動の精神的支柱となっているババ・アムテ(Baba Amte)は、日本国民に対して、日本の援助が私たちにまで届かないのはともかくとしても、「せめて私たちを傷つけることだけはやめて下さい」と主張⁽⁴⁵⁾している。私たちが傷つけることは何を意味するのであるか。いうまでもなく、ダムの建設による自然破壊で、野生生物の生息破壊、住民が生活する森林、田畑の破壊である。

日本政府は、ナルマダ・ダムの融資問題など、現地住民からのそしてまた、報道機関からの批判⁽⁴⁶⁾を受けて、一九九〇年インド政府から要請のあった追加融資の見送りを決定した。その際、海部首相(当時)は、五月一日の参議院予算委員会で、「ODAの効果はやはりそれぞれの相手国、特に相手国の国民に感謝されなければ意味がないと私は思うのです。そして、これも国民の皆さんの税金をそいった国際化時代に貢献するために使っわけでありますから、今の御議論はODAの中で希有な例だと思えますけれども、現地住民の反対とか声とかいろいろなものがあるならば、なるべく現地の大使を通じてその情勢、情報等を適確にとるなり事前調査をするなりします」と発言⁽⁴⁷⁾している。しかし、この開発援助の見送りにより、プロジェクトが未完成のまままで終わることになれば事は重大である。そうかといってこのまま援助を開始すれば、環境破壊の実態が問われることになる。このような結果は日本政府の不十分な調査がもたらした援助のケースであり、政府の政治責任は重大である。このことよって地域住民は日本政府ないし国民に對

し悪感情をもたらし、日本不信に陥いることになろう。中途棄権は認められないだけに十分な調査が要求される。

また、インドネシアのコト・パンジャン・ダム建設の場合についても同じような批判がみられた。すなわち、一九〇一年二月一三日に、日本政府はインドネシアとの交換公文 (Exchange Note) の締結に際し、インドネシア政府に対して、円借款の支出について、つぎの三条件の充足を求めた。(1)住民の立ち退きは、住民の納得づくで解決されるべきこと。(2)補償問題については、住民の納得づくで解決されるべきこと、(3)環境問題に配慮を払うべきこと、特に水没地域に生息するスマトラ象の移転地を確保すべきこと⁽⁴⁸⁾である。

インドネシア政府は、この条件に応えるべく、住民からの「書面による同意書」を取ることで問題を解決しようとした。インドネシア政府は、一九九一年四月に入って、その同意書を取りつけるべく、住民に対し、ダム反対者は、国家反逆的な行為を行うものであり、それらの者は補償が得られなくなるなどの威嚇を行っていることが報じられている。この点について、驚見一夫は、「住民が求めているのは、補償者の釣り上げではなく、ミンカバウ (Minangkabaw) 社会そのものの維持である⁽⁴⁹⁾」。日本の開発援助融資がこのような形ですべてが行われているとはいえないとしても事は重大である。

このようなことになるのは情報が日本国民に知らされていないからである。かりに情報が政府機関によって出されているとしても、それは交換公文が締結された後に国民の前に広報で明らかにされるにすぎない⁽⁵⁰⁾。このような情報の公開では、政府開発援助に対する国民の支持を失うことになりかねない⁽⁵¹⁾。この改善について、諸外国でみられるような情報公開法の制定が必要となるが、現在のところそのような法律はない。こうした政府による秘密主義がスハルトファミリーなどの独裁政権を日本企業が結果的に擁護することになったことを想起すべきである。徴収した租税からの支出が国民のものであるだけに、十分な国民的コンセンサスによる援助が必要不可欠であり、そのためには情報公

開法の制定が急務の課題となる。⁽⁵²⁾「政府開発援助大綱」では、「相手国に対する外交的配慮等を踏まえつつ、政府開発援助の実施状況を取りまとめ、国会を始め広く国民に明らかにする等、政府開発援助に関する情報公開を促進する」と定めているが、より具体的実現に取り組まれるべきである。

また、このような多くの問題をかかえているのは、被援助国の政府開発協力の受け入れ仕組みの不透明性、援助を行うための、援助関連の正式な本格的な調査、研究機関がないことである。一九八七年一月にJICA内に「国別・分野別援助研究会」が設置されているが、本格的な研究組織体ではない。とくに、アジア社会は、政府レベルで話し合いが進んでも母系制慣習法 (Adat) など他の社会とは異なる独特の社会組織であるといわれている。たとえば、今回問題となったインドネシアのミナカンパ社会の人々は独自の文化をもっている。この文化の無理解も大きな要因になっているようである。十分な調査が環境アセスメントと並んで必要である。

一九九〇年四月には、国際開発高等教育機構 (FASIO, Fondation for Advanced Studies on International Development) が外務省と文部省の共同管理のもとで発足した。FASIOは、開発援助関連の人材養成機関を主目的としているが、調査・研究も行っている。しかし、その機関の運営にあたるメンバーをみる限り産業界主導型とさえ思われる。充実した調査専門家のもつ機関が重要となる。

まとめ—開発協力立法構想

いままで政府が行う諸外国に対する開発協力は、平和的生存権の実現に向けた平和的経済の確立を旨とし、被援助国国民の生存・福祉・平和を意図した開発協力であり、わけても文化的・教養的教育は、民衆の教育水準の向上を意

図し、国はもとよりであるが、自治体やNGOの協力を得て行われるべきであるということをおべてきた。この視点にたつてみると、現在行われている国による経済的協力・援助の実施体制は、①実施手続（無償資金協力、有償資金協力を問わず）において多くの問題を孕み、②被援助国側にみられる開発協力の効果も十分なものとなっていないことも若干の事例をみながら明らかにしてきた。

そこで、すでに本文でも指摘したように、政府が進める開発協力・援助には、平和経済の確立を前提に、被援助国民の生存・福祉・平和を意図した開発協力でなければならないことを示す立法の制定を提案しておきたい。これまでも、開発協力に関する基本原則を明らかにすべき要請が、本文でのべてきた平和憲法的統制という側面からみて不十分なものであるが、国会レベル（一九七五年、田英夫他一名の発議「対外経済的協力の国会承認に関する法律案」の提出など）で、そしてまた、近年においては、ODA調査研究会による「国際開発協力基本法案（一九八九年八月）」の提案が示されていた。政府も、このような提案を受けて一九九二年にいたり、やっと「政府開発援助大綱（以下「大綱」という）」を作成した。しかし、いまだ、開発援助に関する立法構想はみられない。

ここでは、現在の開発援助、文化協力の現状を直視し新しい時代に対応していくために開発援助の指針・原点を示す「大綱」を、また民間から提示されている「国際開発基本法案」（ODA調査委員会）、さらには議員立法として提示された「対外経済協力計画等の国会承認等に関する法律案（いわゆる田法律案）」等を参考にあるべき「政府開発協力法案」（仮称）の内容を提示してみたい。

(一) 「政府開発協力法案」の立法構想

① 開発協力の目的、理念を明確に定めておくことである。

日本政府は、開発途上国に対し、平和に生きる権利の具体的実現として、経済的、技術的そして文化的・人的な協力・援助を行うことを明らかにすべきである。そしてその援助が「顔のない援助」といわれないためにも、対象とされる開発途上国との国際社会における平和、発展を維持するための援助であることの明記は重要である。「政府開発大綱」がいう、開発途上国の安定と発展に、「世界全体の平和と繁栄にとって不可欠」という意味での国際社会の相互依存関係」の確立をめざすというのもその意味であろう。

また、開発途上地域への協力、援助を行うに際しては、被援助国国民は何よりも経済的困難、社会的不公正、文化的従属を克服する自助努力が前提になっていなければならないはずである。したがって、このことも国際協力の姿勢として明記されてよい。

② 国の開発協力の責務と国民の協力を明記することである。

国は、憲法の本質に則り開発協力を必要な資金の確保に努めることを義務づけ、開発協力を従事する人材の養成確保、訓練を図ることに努力することを定めることである。開発専門家、民間コンサルタント、国民などNGO（非政府機関）の活動を充実させることも重要である。開発途上国の大衆が経済成長の恩恵に浴するには、大衆自身の発展

過程への参加は不可欠である。日本の場合「宗教的な海外伝道の伝統が弱いこともあって」開発途上国向けの活動が著しく少ないだけに立法で義務づけをしておく必要がある。そしてこの立法化が、政府開発協力の実施に対する関心を高めることになろう。⁽⁵²⁾ ODA調査研究会案では、「国民は、国民主権、平和、人権および国際協調等の憲法の精神に則り、開発途上地域住民に対して国際開発協力を推進する意義と責務」を定めているが、参考になろう。⁽⁵³⁾

③ 開発協力の基本原則（方針）を明記することである。

まず第一に、開発協力は、平和憲法の統制のもとにおかれなければならないことをとくに強調する必要がある。これは立法構想を掲げるに際して最も重要な事柄である。開発協力には、「無償資金協力」「技術援助」あるいは「有償資金協力」の方法があるが、それらの協力によって被援助国の主権を侵害するものであってはならない。これらの援助は、国が進める事業への協力・援助といった自助努力が前提にあることは前述した通りである。「政府開発援助大綱」では、国際連合憲章の諸原則をふまえて主権平等、内政不干涉をのべているが同じ趣旨である。しかし、被援助国（要請国）が民主主義を否定した独裁（軍事政権）国家に対してまで内政不干涉の論理を肯定して開発援助を保障してはならない。このような場合には開発協力は中止されるべきである。ミャンマの軍政はこれに該当する。⁽⁵⁴⁾ この点については、「対外経済協力の国会承認に関する法律案」（いわゆる田英夫法律案）が明確にしている。

第二は、被援助国の国民（住民）の生存、福祉および平和への配慮を定めると同時に、それが環境破壊に結びついてはならないことをその基本方針に明記すべきである。また政府による開発協力が開発途上国、地域住民の生活水準の引き上げを意図したものであったとしても、開発途上国、地域の環境破壊をもたらすものであってはならないことも明記すべきである。たとえば、本文でものべているように、①大規模ダム建設および大規模灌漑計画の援助は否定

されるべきであるし、②熱帯林の大規模な伐採につながる援助、③自然破壊をもたらす援助、④公害輸出（農業、化学肥料、殺虫剤、除草剤など）、さらには⑤現住民の強制移住にともなう援助などは許されてはならないからである。

第三は、開発援助協力の軍事的用途への転用を防止することを明記することである。開発援助の目的は、「大綱」その他の民間案にみられるように、平和と被援助国の国民の生存権の保障にある。したがって、開発援助協力への実施にあたって、現在はもとより将来予定されている軍事的用途への転用および国際紛争を助長することが予想される援助は絶対に許されてはならない。

第四は、開発協力については、不正・腐敗が生じることがあつてはならないことの明記である。開発協力の実施にあたっては、談合、偽計等の不正、贈収賄や利益誘導等の腐敗、浪費あるいは合意を経ない目的外使用等が行われないうように十分な配慮がなされなければならないことはいまでもない。開発協力・援助が正しく行われなければならないことは当然であるが、「資金協力・援助」だけに不正腐敗を生じやすい。最近でも、公正取引委員会は、政府開発援助の資材入札をめぐる、大手商社など三〇数社が談合を繰り返していた疑いがあるとして調査の開始を報じている。談合は、独占禁止法でいう「不当な取引制限」であると解されている。資材は、世界各地で活躍する青年海外協力隊、専門家が開発途上国で農業、教育、医療など技術協力をする際に必要なものである。そのような資材の入札を「談合」で利益誘導をはかることなど許されてはならない。透明度を高める意味において入札制度の抜本的改革が必要となる。

④ 開発協力計画の導入と国会の承認を明記することである。

政府は、開発計画を作成し、国会の承認を得ることを明記すべきである。開発計画には、開発援助協力の対象とな

る国、事業内容、協力の方法が明らかにされていなければならない。その計画が途中で変更し、あるいは修正する場合も同じである。開発協力計画の策定は、トップ・ドナーとしての当然の責務である。「無策の策」は許されない。これは、開発途上地域からの期待でもある。というのも、「国際社会は日本のODA大国化に対して、一方では巨大なジャパン・マネーの積極的な活用として、それに多大な期待を寄せながらも、他方それとは裏腹に日本がODAを橋頭堡として国際社会に対して強力な影響力を行使することに強い懸念・警戒心を醸成・肥大化」しているときさといわれていることを思うとき計画の導入は重要である。その際の計画の策定には、被援助国の対象分野についての基礎的研究・調査を行い、関連分野の国内・国際状況を分析することが何よりも重要である。⁽⁵⁵⁾

策定された計画については国会の論議に付さなければならない。国会では、特別委員会を設置して十分な審議を行わなければならない。また、その審議は国別に極め細かく検討されるべきである。かつて、「田法律案」が国会に提出された時、開発協力計画を国会に提出する必要があるのかについて論議された。国会では、「計画を国会に提出すると事前に内容が公開され、外交の妙味というものがなくなる」とか、「憲法七三条二項は、外交関係の処理を内閣の専権にしているのだから、外交権は行政府の専権事項としていちいち国会の関与を受けるべきではない」という批判が出された。おもうに、開発協力計画は財政の伴う開発計画でもある。日本国憲法八三条には「財政を処理する権限」を国会の議決に基づくとしていることを思う時、「田法律案」に対する批判は問題の発言であるといえよう。

国会報告義務に関しては、①政府が毎年、開発協力に関して講じた施策に対する国会への報告義務を課せられることを明記すべきである。田法律案では六か月に一回としているが考慮に価する提言である。②ODA調査委員会議案では、開発途上地域の経済の動向、生活水準の動向その他開発協力の指標となる統計および開発協力の効果に関する報告の義務づけを提言しているが検討されてよい。

⑤ 開発協力を促進するための国際開発協力庁の設置とその明記である。

現在、開発協力を促進するための機関として、無償援助協力の場合には外務省およびJICA（国際協力事業団）が中心となり、有償援助協力の場合には、外務省、大蔵省、通産省、経済企画庁の「四省庁協議体制」のもとで進められている。これらを統合して、開発協力庁を設置すべきことを提唱したい。そして、この機関のもとで、援助法案等の立案をはじめ総合的推進が図られていくべきである。⁽⁵⁶⁾ また、ODA調査委員会案では計画案の策定にあたって専門家の意見を聞くべく開発協力審議会の設置を提案しているが、この機関の設置も重要である。開発立法を制定する際の機構改革と受けとめ賛同したい。

⑥ 開発協力の実施に際しての国際機関との協力について明記することである。

開発協力の実施にあたっては、日本と同様に開発協力を進める外国政府との、あるいはまた、国連などの国際諸機関をはじめ諸外国の民間諸組織（NGO）との協力調整がはからなければならない。そしてこのことが条文に明記されるべきである。開発協力は一国だけの問題ではない。援助国は互いに協力し、国連などの協力があつてこそバランスのとれた協力・援助となるからである。日本がすでに開発協力を通して行われる援助は、毎年増加し、一九九三年度は対前年度比一六・二%増の三三億万ドルに達している。政府開発援助費全体に占める国際諸機関への援助は、九三年度で二八・八%となっている。

また、政府開発協力は、自治体をはじめとする労働団体、経営者団体、その他民間諸団体等との協力も必要となる。これらのことが立法案に明記されてこそ、諸団体は既得権をもった開発援助協力者としてより一層の活性化をはかっ

ていくであろう。

⑦国および被援助国（要請国）国民に対する情報公開の保障である。

国は、開発協力に関する国民の理解を深め、また国民の協力参加を得るために開発協力に関する資料の提供は不可欠である。すでに、国に対する情報公開については、国民の知る権利に応えるものとして多くの人々によって立法化が叫ばれているが、いまだ実現をみていない。したがって、国の情報公開法の制定は将来の課題だとしても、政府開発協力法（仮称）の制定に際しては、その個別法の内容の一つとして具体的に情報公開の道を明らかにしておく必要がある。⁽⁵⁷⁾ その際、情報公開の公文書を求める要求者には、被援助国の国民も入れておくべきである。また、情報の提供として、政府は、国民の信頼を確保するために、広報活動の一層の強化がはかられるべきである。

注

- (1) 外務省経済協力局編「我が国の政府開発援助—ODA白書」二二頁
- (2) これは一九八九年六月一七日の（ロンドン）エコノミストの記事である。日本の開発援助に対する警戒心をましたものと
思われる。くわしくは、大隈宏「日本のODAと国際政治」五十嵐武士編『日本のODAと国際秩序』（一九九〇年、日本国際問題研究所）三六頁以下
- (3) 深瀬忠一「新世界平和秩序建設の展望と平和構想」和田英夫、小林直樹、深瀬忠一、古川純編『平和憲法の創造的展開』（有斐閣、一九八七年）所収四四四頁以下
- (4) パルメ委員会報告書「森治樹監訳『共通の安全保障』（一九八二年）日本放送出版協会二四〇頁
- (5) 外務省経済協力局編「我が国の政府開発援助（上巻）」（一九九四年）二四頁
- (6) 深瀬忠一・前掲 四四六頁
- (7) この点について、五十嵐武士は「実際、開発途上国の場合はマルコス前大統領治政下のフィリッピンに限らず、ODAの供与が政治的腐敗に結びつく危険が大なり小なり常に存在しているのが実情である」と「援助大国」の課題」同編『日本の

- ODAと国際秩序」(日本国際問題研究所、一九九〇年)。伊藤正二「受け入れ側からみた日本のODAの問題点」日本財政法学会編『政府開発援助問題の検討』二二頁以下および大隈宏「日本のODAと国際政治」五十嵐武士編・前掲書三五頁
- (8) 多谷千香子は、「貧困などの解決、草の根の民主主義の育成、自立的経済の確立などによって、もつとも長期的に平和に貢献することも十分可能であり、そつすることが真に平和国家としてとるべき道でないかと思われる」と(同著『ODAと環境・人権』(有斐閣、一九九四年)二五九頁)
- (9) 外務省経済協力局編・前掲書二二頁
- (10) 外務省経済協力局編・前掲書二二頁
- (11) 外務省経済協力局編・前掲書二二三頁
- (12) カタリナ・トマチエフスキー(宮崎繁樹、久保田洋監訳)『開発援助と人権』(国際書院、一九九二年)二六七頁
- (13) 深瀬忠一・前掲論文四四八頁
- (14) 鷺見一夫「政府開発援助(ODA)の法的諸問題」日本財政法学会編『政府開発援助問題の検討』(学陽書房、一九九二年)四五頁
- (15) 桜井雅夫『国際開発協力法』(三省堂、一九九四年)八二頁
- (16) 桜井・前掲書八八頁以下
- (17) 桜井・前掲書八九頁以下、多谷・前掲書二六二頁
- (18) たとえば、田中直樹『軍拡の不経済学』(朝日新聞社、一九八三年)、坂井昭夫『軍拡経済の構図』(有斐閣、一九八四年)
- (19) 外務省経済協力局編・前掲書一五二頁
- (20) 桜井・前掲書一一四頁以下
- (21) 多谷・前掲書二六二頁
- (22) 外務省経済協力局編・前掲書一五九頁
- (23) 外務省経済協力局編・前掲書一六三頁、なお、JICAは、国内で研修員を受け入れる宿泊・研修施設として、全国八都府県に一一の国際研修センターを有している。
- (24) 外務省経済協力局編・前掲書一六六頁
- (25) 桜井・前掲書一三七頁

- (27) 円借款の多い供与国は、地理的、歴史的、経済的なつながりの強いアジア諸国である。アジアでは、ASEAN諸国を中心に、他の開発途上地域に比べ順調な経済発展を示している国が多いこと、開発資金需要が高いこと、また資金需要は、円借款が持つ特徴に合致していることなどが理由とされている(外務省経済協力局・前掲書一八一頁)
- (28) 桜井・前掲書一五一頁—一五二頁、リノベーション借款は九〇年度からの実施であるが、八六年九月に途上国の総合対策において既存プラントの維持・修復等によって老朽化したプラントの稼働率の改善・生産性の向上を目的として生れた「リハビリ借款」の継続措置として生れたものである(外務省経済協力局編・前掲書一九四頁)
- (29) 桜井・前掲書一六一頁
- (30) 桜井・前掲書一六四頁
- (31) 一九七〇年代以降、円の対ドルレートが上昇を続けた。これによって現地側の負増額は莫大なものとなったことを詳しく論じたものとして伊藤正二「受け入れ側からみた日本のODAの問題点」『政府開発援助の問題点の検討』一一頁以下、および外務省経済協力編『前掲書』一八九頁
- (32) 鷺見・前掲書五三頁
- (33) 他に、通商産業省『経済協力の現状と問題点』(平成六年度版)各論(一九九五年)六頁
- (34) 伊藤正二「前掲書」一九頁
- (35) 安藤実「政府開発援助の財政問題」『政府開発援助問題の検討』三六頁
- (36) 外務省経済協力局・前掲書一九五頁
- (37) 四省庁協議体制の批判については鷺見一夫・前掲書五三頁、また、四省庁を一本化する援助庁構想に反対するものとして、草野厚『ODA一兆二千億円のゆくえ』(東洋経済新社、一九九三年)一八二頁以下
- (38) 鷺見・前掲書五三頁
- (39) 桜井・前掲書一四七頁
- (40) 安藤実・前掲論文三四頁
- (41) 渡辺利夫、草野厚「日本のODAをどうするか」(一九九四年)一四一頁
- (42) 一例として、一九八七年に海外協力基準からタイ通信設備に関する援助がなされた。その時、アンタイド方式で行われたが、実際にはコンサルティング・サービスその他の技術援助が日本から供与されたため、日本の機器が購入され、通信設備の整備が行われたことをあげている(五十嵐武士・前掲書二六三頁)

- (43) 市川博也「転換期を迎えた日本のODAと民間経済協力の役割」五十嵐武士編・前掲書一八〇頁以下
- (44) なお、このようなタイの文化センター建設に対する批判はあたらないとのべている。「バンコクの交通混雑は世界有数で公共の交通機関も貧弱であり、その点、センター周辺も例外ではない。しかし、バス路線も現在では五本もあり、とくに不便ということはない。」との反論がある。また、「実際、センターを訪問した午後にはプログラムに児童が多数参加していたことからすれば、この点は、とくに大きな問題とは思えない。周辺は商業・ビジネス地区として、デパートや日本のスーパー「ジャスコ」があり「八百半」の建設も進んでいた」（渡辺利夫、草野厚前掲書一四一頁）。および、矢野信太郎「アジア・開発援助の光と影」（山海堂、一九九五年）三三三頁
- (45) 鷺見・前掲書五八頁から引用
- (46) インド・ナルマダ・ダム・プロジェクトについての詳しい考察については、渡辺、草野・前掲書一五〇頁以下
- (47) 渡辺、草野・前掲書一八三頁
- (48) 鷺見・前掲書五八頁以下
- (49) 鷺見・前掲書六一頁
- (50) 五十嵐武士・前掲書五頁
- (51) 中村義幸「経済協力行政の法律問題」明治大学短期大学記要第五号二二三頁および五十嵐武士・前掲書二三頁
- (52) 立法に際し関連諸団体やNGOに訴訟提起の道を与える客観訴訟的な制度を設けるべきとの主張もある（中村義幸・前掲論文二一五頁）
- (53) たとえば、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助（下巻）』（一九九一年版）によると、ミャンマーは「八九年二月に現政権を承認したが、同国の政情などに鑑み我が国の対ミャンマー援助は原則として停止している」（一四七頁）とのべているが、いままで検討してきた開発協力に対する憲法的統制という視点、また政府開発援助大綱からみても民主化、人権、平和に関する原則に沿うものといえよう。同じく中国で生じた八九年の天安門事件の対日援助中止策も憲法的統制という視点からみて当然といえよう。
- (54) 多谷千恵子「ODA（政府開発援助）」ジュリスト一〇七三号三二一〇頁
- (55) 多谷千恵子・前掲論文三二二頁
- (56) 多谷千恵子・前掲論文三二二頁

(57)

ODAに関して、情報公開を行わない理由として、外務省は「ODAに関する情報公開を行う時に特に留意しなければならぬのは各種の情報の中には被援助国政府が機密保持を望み公開に応じない情報が存在すること、援助に関連する入札を適正に行うために一定期間公表することが適当でないものがあること、契約、ノウハウ等の秘密に属する部分があることである」と（外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助（上巻）』（一九九〇年五二頁）。行政機密に関する事項を強調し、すべての情報の公開を禁ずることは問題であるといえよう。

（一九九五年七月三二日稿）