

1961年の設立から ODA 定義が合意される 1972年までの
OECD-DAC における外交交渉研究
— 欧米各国と日本の外交文書の保存と公開 —

牧田 東一

はじめに

筆者は2013年4月から9月までの6か月間を学外研修として、パリにある経済開発協力機構 OECD 事務局の資料室 Archives での資料集めに費やした。帰国後、それらの資料を基にして研究を進める過程で外務省の外交史料館での外交文書の調査を行った。また、ごく短期であるがオランダとイギリスの国立公文書館 National Archives でも資料収集を行った。本報告では、研究概要を述べながら、外交史研究にとって最も基本となる外交文書の保存、公開についての欧州諸国と日本の違いについて、見聞を述べたいと思う。

研究内容

筆者の研究テーマは政府開発援助 ODA の形成過程である。開発途上国への開発援助 aid である ODA は、現在では韓国などのかつての開発途上国も参加しているが、長い間北米（アメリカ、カナダ）、欧州、日本、オーストラリア・ニュージーランドなどのいわゆる西側先進国の政府によって実施されてきた。ODA とは何か、現在の定義は非常にシンプルである。先進国から途上国への資金の流れのなかで、(1) 政府ないし政府実施機関から供与されたもの、(2) 開発途上国の経済開発や福祉向上に主として寄与するもの、(3) 資金協力（貸与）については、グラントエレメント GE が 25% 以上のもの、とされる。貸与の場合は市場に比べて緩やかな条件、すなわち金利、返済期間、返済猶予期間などが借手に有利な融資でなければならないとされる。GE とは、この有利な部分は先進国政府が財政支援 grant をしていると思われ、その割合を示す指標である。

この ODA 規定の決定・変更、および先進国の遵守の監視、またこれ以外の ODA 規範の形成は、OECD の一委員会である開発援助委員会 DAC が行っている。つまり、DAC は第 2 次大戦後に成立した開発援助体制の中心にある国際機関である。OECD は「先進国クラブ」と言われるように、欧米を中心とする戦後の西側体制の経済政策調整機関であるが、DAC はすべての OECD 加盟国が参加できる訳ではなく、さらに排他的なクラブである。この OECD-DAC 体制がどのように形成されたのか、が筆者の研究テーマであった。不思議なことに、DAC 形成過程を外交文書に基づいて正確に記述した著作はこれまでになく、一部不正確な論述がなされただけであった。これは、DAC とは、すなわち開発援助体制とは何を目的に作られ、どのように運営されたのかという、開発援助の根幹に関わる問題が問われることなく、今日まで開発援助がおこなわれているということである。

DACでは、何をdevelopment aidに含めるのかを巡って加盟国間で長い外交交渉が行われた。例えば、先進国から途上国への輸出にともなう信用供与はaidに含めるかどうかは大きな争点であった。途上国の工場で用いる機械を数年の延払いで輸出する場合、先進国政府が輸出企業に保証することがあるが、これもある意味では途上国に資金を貸与しているのと同じ意味がある。確かに途上国の工業開発には貢献するが、同時に先進国の輸出支援策でもあり、aidと言えるのかという疑問も出てくる。DACでは1961年に成立したOECDの委員会の一つとして、当時の加盟先進国の途上国への資金移転の調査に始まり、何をaidとして認めるかの議論と、どの程度のaidを西側先進国の共通の義務として認めるかを10年以上に亘って議論を重ねた。先進国の共通基準を決めようという議論は、1963年、1965年、1967年、1972年の一連の援助条件に関するDAC勧告という形で合意されていった。最後の1972年の勧告が今日まで続いているODA定義の基本である。研究の結果、筆者が持っている見解によれば、議論の流れは、aidをなるべく無償の割合を高くし(有償援助、つまり借款の割合を低くする)、総額を多くしていくという方向であり、当初から無償の割合とGDPに占める割合が高いアメリカ、イギリス、フランスと敗戦国で植民地を失って途上国(植民地から独立した諸国)への支出の意味がなくなったドイツ、日本、イタリアの間での対立であり、戦勝国が最後には押し切ったという外交交渉である。

OECD-DACの史料は、パリのOECD本部の地階にあるLibrary and Archives(以下、Archives)という部署でほとんどを見ることが出来る。DAC史料がこのように公開されたのは、2000年代に入ってからであり、1961年の成立から長い間非公開であった。それが上記のようなDACの歴史が書かれなかった一つの理由であろう。また、DACが注目を集めたのは1960～70年代前半であり、その後、特に1980年代に入ると構造調整政策を開始した世界銀行やIMFに開発援助の主役が移って行った。そのため研究者の目はDACから逸れていったとも言えるかも知れない。しかし、アメリカ中心の世界銀行などに比べると、DACは排他的クラブではあるが、加盟国間の立場は対等であり、援助大国アメリカと北欧の小国が対等の立場で議論をしているという意味では、開発援助をめぐる議論の場としては興味深いのである。

筆者は、1961年から72年までのDACの歴史とその中でODA定義が固まるまでの外交交渉をDAC史料に基づいて研究したのであるが、以下ではその史料の収集の過程で感じたことなどを述べていきたい。

OECD Archives

先進国政府が共同して持っている巨大な政策研究シンクタンクというのが、現在のOECDの性格と言ってよい。日本でOECDが引用されるときには、教育問題、貧困問題、先進国経済などでの先進国間比較が多い。OECDにはDAC以外にも多くの委員会がある。各委員会に属する形でOECD事務局が雇用するスタッフが多数働いており、主として各国政府から提供されたデータを基に先進国に共通する課題について、調査し、報告し、政策提

言を行っている。1961年のOECD設立以来、委員会の議事録や事務局が作成した莫大な量の資料や報告書などが全て保管されており、各国代表や事務局スタッフの要求に応じて過去の資料を提供するのが、Archivesの主たる業務である。また、OECDの情報公開の方針に基づいて、一定期間を超えた資料は外部公開される。Archivesには、6名程度の研究者の席があり予約制であるが、普段は2〜3名の研究者が様々な委員会の資料をマイクロフィルムやマイクロフィッシュから集めている。古い資料はほとんどマイクロ化されており、リーダーで読むことが出来るだけでなく簡単にPDFファイル化することができ、筆者も大量の資料のコピーをUSBメモリーで持ち帰った。

Archivesには、The Archivistと呼ばれるオランダ人のarchivistを筆頭に、8名ほどのarchivistがいる。彼らの助力を得ながら、目的とする史料を探すわけである。外部公開してよいかの判断はThe Archivistが行う訳であるが、既に50年ほど経過した過去の研究であったこともあるだろうが、筆者の半年の経験で断られたことはなかった。筆者はOECDのArchives利用は初めてであったので、担当のアメリカ人archivistだけでなく、他のarchivistのアドバイスを得ることが、史料探しの第一歩であった。archivistには、OECD加盟国の様々な国籍の人がいた。それぞれの国でarchivistの資格を取って、いろいろなArchivesでの勤務経験があったのだと思うが、働きぶりやサービス度合も個人によって様々であり、アドバイスを求めることはうまくやるとやらないとで、仕事の効率が大きく異なる。

DAC史料には、DACの会合（1〜2か月に1回）の議事録とそこに提出される事務局資料の他に、4〜6くらい（時期によって異なる）の分科会の議事録と事務局資料がある。特に1年に1回2〜3日間ほど開かれる大臣レベルのDAC会合はすべての発言が記録されているためきわめて長文である。これ以外に、DACからOECD理事会に提出されてそこで最終決定される場合もあり、OECD理事会の資料も必要となる事案もある。上記のように、先行研究がほとんどないため、筆者はとにかく第1回のDAC会合から、ひたすらに資料を読み、コピーするという作業を続けざるを得なかった。どこに何が書いてあるのかが分からないため、とにかく一度全ての議事録と資料を読んでみる必要があったのである。議事録には、最初に議題が書かれている。筆者はこの議題の一覧表を作った。Archivesで出会った研究者に見せたところ、大いに感謝された。帰国時には、これを担当のarchivistに送ってきた。これで、今後の研究者は筆者がやったような苦勞をせずに、必要な議題の箇所だけを読めばよいようになるだろう。

OECDの資料はすべて英語とフランス語で書かれている。筆者は英語の資料のみを集めた。会議自体が英語とフランス語で行われる。フランス代表だけでなく、ベルギー代表もしばしばフランス語で発言している。その結果かもしれないが、フランス代表の発言の英語訳はしばしば難解で、やたらと饒舌であるが、何が言いたいのかよく分からないことが多い。DAC議長は近年までアメリカ、副議長はフランスと固定されていた。従って、フランス代表の発言は重要なのであるが、今一つよく分からないのには苦渋した。また、外交交渉であるためか、率直な意見が表現される訳ではなく、かなりの部分が外交辞令と

いうか、回りくどい表現であり、真意を探る必要がある。これは、後に述べる各国政府の外交文書ではより直截に述べられていることと対照的である。比較すると、言っている内容は同じなのだが、表現が回りくどいのである。

DAC史料を読んでコピーする作業をしばらくしているうちに、DAC成立過程を知るにはその前身であるDevelopment Assistance Group (DAG) をもっと知らないといけないということがはっきりしてきた。DAGとは1960年にアメリカのアイゼンハワー政権の提案で始まり1年少しだけ存在した、開発援助についての西側先進国の協議体であり、それがほぼ横滑りしてDACになったのである。筆者もDAGの存在は知っていたが、先行研究ではおそらく1行で経緯が説明される程度なので、高をくくっていたのである。しかし、初期DAC史料を見ていくうちに、骨格はすでにDAGの段階で出来ていることを知った。例えば、DACの加盟国である。なぜ日本やカナダが入っているのか、なぜ後の有力メンバーの北欧諸国やオーストラリアは入っていないのか。これらは、DAC以降の資料からは分からない疑問である。そこで、DAGの資料がないか、archivistに恐る恐る聞いてみた。すると、OECD以前の話なのに、何故かDAG資料も保管されていた。しかし、全5回の会合のうち第1回の資料には欠落があるという。第1回DAG会合の資料の中に資料一覧表があるのため、欠落している資料があるのが分かる。しかも、DAG資料から第2回にオランダが加盟申請をして認められた事実は分かったが、それ以外のメンバーの加盟理由は全く分からない。Archivistは最初からの加盟国であるアメリカ、イギリス、フランスなどの国立公文書館にはあるのではと言う。フランスだとフランス語だろうし、以前に経験のあるアメリカ国立公文書館まで行くといくらかかるのか、などと不安になった。

Foreign Relations of the United States というアメリカ国務省の専門歴史家による編纂資料集が、国務省のOffice of the HistorianのHPで見られるのを発見し、DAG形成過程はそこでおおよそ分かることが判明した。アイゼンハワー政権内で当初からカナダと日本を入れて、欧州諸国とDAGを形成しようとしていたことが分かった。しかし、欧州諸国の加盟、非加盟はどうして決まったのか。1960年1月20日にパリで開かれた欧州諸国とアメリカ・カナダの特別経済委員会という臨時会議でアメリカ提案があり、その場で加盟国と非加盟国が決まったということは分かったが、このパリ会議の資料を探さなければならない。フランス国立公文書館か、と思ったが、フランス語で調べるのを躊躇しているうちに、アメリカ国務省発行のBulletinという雑誌にこの記事があるのを突き止め、ネット検索の結果、アメリカのある大学図書館から入手して、ようやく事情が分かった。パリ会議でのアメリカ提案は、アメリカ、カナダ、日本、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアであった。会議の場でポルトガルが指名されないのに名乗りを上げ、それにベルギーが加わって、アメリカもノーと言えず、当初のDAG加盟国が決まったのである。アメリカは大国クラブ（現在のG7諸国であることに注目）を構想していたのに、ポルトガルの想定外の跳ね上がり（1970年代になってDACを脱退し、援助供与国から援助を受ける側に回りたいと申し出た）で、今日のような小国も加わるDACになったのである。

しかし、何故ポルトガルとベルギーなのだろう。この疑問は別の形で答えが得られた。DAC史料を読み進むうちに、OECDの前身であるOEEC (Organization of European Economic Cooperation) の中に植民地委員会というのがあったことを知り、archivistに聞いてみると、実はOECDのArchivesはOEECの文書も引き継いでいたのである。OEECはアメリカが史上最大の経済援助であるマーシャルプラン援助を西側欧州諸国に供与する際に、欧州側の援助受入れ組織として作ったものである。そこでは、欧州各国の経済問題を討議しているが、そこに当時まだ世界に多く存在した欧州諸国の植民地の経済問題を扱う委員会があった。議事録を見てみると、「いたぞ!」、ポルトガル、ベルギー、オランダが顔を揃えている。欧州諸国側からみるとDAG、その後のOECD-DACは、OEECの植民地委員会の継続なのである。ここから、欧州諸国にとっては戦後の開発援助は植民地経営の延長線上にあるという重要な視座を得ることが出来た。なかんずく、英連邦、フランス共同体という半帝國的な仕組みを戦後も維持したイギリス、フランスの開発援助にとって、この連続性の意味するものは大きいと考えている。

イギリス、オランダのNational Archives

さて、ではオランダは何故、パリ会議では手を上げずに、第2回DAGに加盟申請をしたのだろうか。ええい、デン・ハーグに行ってしまうと、とばかりにパリから列車でハーグのオランダ国立公文書館に日帰り出張を試みることになった。同館は、ハーグ駅の隣の建物だったが、改築中で狭い臨時閲覧室(とはいえ、OECDよりも外交史料館よりも10倍以上大きい)であった。事前にネット上で調べた同館の外交文書の番号を伝えて、資料を出してもらった。やはりオランダ語であった。大学の第三外国語がドイツ語だったので、何とか見当くらいつくのではと思ったが、やはり厳しいものがあつた。関連ありそうなものを写真に撮るだけであつたが、中に第1回DAG会合の内容についてベルギー政府からオランダ政府に渡されたフランス語資料があるのを発見した。おそらくオランダがベルギーに様子を知らせるよう依頼していたのだろう。オランダはアメリカの当初提案に何かの不安を感じて様子見をしていたことは分かる。また、当時6か国で構成していたEECも、アメリカの指名で実はDAGに加わっていた(現在EUもDACメンバー)。EECからオランダに加盟を促す資料も発見した。結局、オランダの懸念の中身は分からなかったが、その少し前にインドネシア独立をめぐるオランダとアメリカが対立したことがあり、そのあたりが懸念材料だったのかと想像している。

上述のようにOECD資料だけでは、各国の真意を探ることには限界がある。関係者からも、DACにはアメリカ、イギリス、フランス、ドイツの4か国(後に日本も加わる)のインナーサークルがあり、基本的な枠組みはここで決まるのだと聞いたこともあり、パリにいる間にイギリスの国立公文書館の資料を見てみたいと思った。同館はネット上での検索も非常に詳しくできるし、コピーしてPDFで送ってもらうサービスもある。一度、行って様子が分かれば、その後はこのPDFサービスを利用できるかと安易に考えて、ロンドンのキュー・

ガーデンズにある同館を1日訪問した。同館は緑溢れる広大な公園の一角にあり、日本の国立図書館くらいの立派な建物である。さすがは大英帝国である。

さて、ネット上で検索した番号で資料を頼むと、大きな袋に入って資料が出されてくる。実は一つの番号で袋が20くらいある。見ていくと、本当にどうしようもない屑のような資料が大半である。要するに政府の役所にあった資料をほとんどそのまま袋詰めしたような状態である。だいたい最初の10袋くらいは屑ばかりである。ようやく自分にとって肝心の袋に出会えるとそこに役立つ資料が出てくる。しかし、問題は欲しかった資料だけでなく、予想もしなかった資料が出てくることである。例えば、DAGの会合の前後にロンドンの日本大使館員がイギリス外務省を訪問して、いろいろ質問してきたりした記録が出てくる。不慣れた日本政府は日英同盟のよしみなのか、あるいはDAG加盟国すべての政府に問い合わせたのか、DAGへの対応を問い合わせていた。このやり取りから、筆者の興味は際限なく広がってしまう。ここは危険な場所だと痛感した。イギリスに半年くらい滞在しないといけなくなる。PDFサービスは危険すぎる、屑ばかりにお金を払う危険性が高い。いつか、ときどき公園を散策しながら、史料探しをしたいものだと思いつつロンドンを後にした。

日本の外交史料館

もともと、日本に戻ったら日本政府の史料を見るつもりであったが、その気持ちが募ったのはOECDである出来事のせいである。Archivesにはいろいろな訪問者がいる。ある訪問者がarchivistと親しげに話ながら、箱詰めの紙資料を借りていくのを見た。「あれ、マイクロ化されていない紙のままの史料もあるのか」と気づいた。そこで、archivistに尋ねると、そういう資料も一部あるという。それらは、The Archivistが検閲して許されると見ることが出来るというのではないか。このようにarchivistは最初から有るもの全てを教えるはくれない。要望すると応えるのである。彼らには研究者が何を求めているのかが分からないから仕方がないことではあるが、しかし、彼らも研究者の人柄や真剣度を見ているような気もする。日本とイタリアの紙資料を見せてほしいと頼み、約1週間後に検閲が済んで2箱の紙資料を見せてもらった。そこに、筆者の目を見開くような資料があったのである。

資料収集を進めながら、筆者にはまだDACのODA規定の意味がよく分からないでいた。特に、前述のGEの意味である。貸与のGEが25%以上をODAに含めることが出来るという規定と同時に、各国の贈与と貸与を合わせたトータルのGEを84%以上にするというのもDACの援助条件に関する勧告の重要なポイントであり、日本政府はこれに執拗に反対していた。日本だけではなく、ドイツ、イタリアもである。一時期には、3国政府は協調してアメリカ、イギリス、フランスに反対している。これはまさに枢軸国対連合国の対立ではないかと思った。

日本関係の紙資料の中で見つけたのは、1971年のDAC会合で日本政府代表が議事録には残さないで欲しいとして、口頭で発表したものの口述記録である。それが、日本政府の

残さないでほしいという意思にも関わらず、残っていたのである。その記録は極めて回りにくどい外交的表現ながら、激しいDAC批判の内容を含んでいた。まさに、日本政府の本音である。第一に、DACの援助統計が金額で援助量をすなわち先進国の貢献度合いを測ることの虚偽性である。文書は、「例えばA国とB国がC国に援助するとしましょう」と始まる。同じ性能の機械を贈与したとして、A国では物価が安いので1000ドル、B国は物価が高いため2000ドルとなる。同じ性能の機械なので、そのC国における貢献度合いは同じはずなのに、A国とB国では援助額が2倍も違う。当時の日本は明らかにA国の状態であった。当時日本は援助額が少ないとDACで常に批判されてきた「劣等生」であったので、反撃に出たのである。第二に、文書は間近になっていた沖縄返還を取り上げる。日本政府は返還後の沖縄に巨額の財政援助を行うことになるが、もし沖縄を特別な関係の地域としてODAの対象に含めるならば、日本のODAは何倍にもなる上に、贈与、つまりGE100%の資金が非常に多くなり、たちまちODA優等生になる、と文書は語る。沖縄は日本の一部であると考えたため、日本政府はODA対象には含めないが、含めたらたちまち優等生になる、と言うのである。何が言いたいのか。これは欧州諸国が植民地での支出をODAに含めていることへの批判、不満である。イギリスは植民地のイギリス人植民地官僚の給料も技術協力という名目でODAに無償協力として計上している。植民地というのであれば、それは国内支出ではないのか、という痛烈な皮肉である。実は、イギリスもフランスもODAの大部分は植民地と、旧植民地の英連邦、フランス共同体の諸国に向けられている。

この文書の結論である、DACのODA規定とは「虚構」なのだ、という日本政府の主張に出会って、ようやくODA定義の意味やDAC体制とは何なのかが分かり始めたのである。この文章の趣旨は、しかし、虚構性を公に暴くことではない。「皆さん、ODA規定は虚構だということは分かっていますよね、だから、あんまり真面目に日本批判をしないでくださいよね」ということなのである。みんなであついている「嘘」を日本も否定しないので、日本批判は控えてくださいという脅しである。

第一の点から、筆者はODAとは援助国の痛みの度合いを公平にしようという枠組みであり、援助の効果を測ろうという仕組みではないのだと結論付けようと思っている。極論すれば、援助の経済開発への効果は問題にされず、どれだけ支出したかが重要だという規定になっている。支出した資金が途上国政府の汚職で実際には目的通り使われなくても、先進国は気にしない。それが、途上国政府の激しい腐敗を助長する効果を持ってしまった。これはODAの失敗の原因である。第二の点は、ODAが半帝國的な制度の維持に使われてしまい、これが途上国の自立を妨げた可能性である。事実、最も貧しいといわれ続けてきたサハラ以南アフリカ諸国とは、英連邦とフランス共同体の諸国である。

さて、帰国後、六本木にほど近い飯倉にある外交史料館に通うことになった。以前にも利用したことがあるので、実はそれほど期待してはいなかった。日本政府、外務省は外交文書を残すことに熱心ではないからである。そのため、外交史研究者は日本側の資料ではなく、アメリカのNational Archivesでの資料公開を待つて、それを使って日本の外交を論

ずることが多い。在外の大使館に勤務経験のある友人から、日本の外交官は異動の引き継ぎの時に、自分が持っていた資料のなかで重要と判断した文書のみを引き継ぎ、残りは処分すると聞いたことがある。それは後任者の判断を縛らずに自由にやってもらうための配慮だという。一方フランスでは有力政治家などが亡くなると、まず最初にやってくるのが National Archives で、残されている文書を差し押さえるのだと聞く。国家を預かる人々には歴史に対する責任がある、という考えだと言う。アメリカでは各大統領ごとに公文書館がある。アメリカの National Archives に行くと、一般市民が利用している。2種類の人が多い。自分の家系を調べに来る人と退役軍人である。後者は公開された軍の資料を読んで、自分の戦った戦争がどのように行われたのかを知りに来るのである。何故、あのような命令が出たのか、自分の戦闘はどのように評価されたのか、などを知りたいと思うのは当然だろう。

案の定というか、1964年の日本のOECD加盟に関する資料は発見できたが、それ以前のDAGやDAC初期の資料は見つからなかった。ただ、この資料の中にアメリカの要請に応じてDAGに加盟したのは、将来のOECD加盟の第一歩としてであったことが分かった。DACの加盟国でありながら、本体と言うべきOECD加盟が認められないことを日本政府は不満に思っており、ドイツ政府などにも日本加盟を後押しするよう依頼している。当時は日本の欧州への急増する輸出が問題になっており、ドイツ政府はいずれ認められるだろうから、DACで実績を積むようにと論している。日本は途上国援助に熱心だったわけではなく、先進国クラブであるOECD加盟が国際社会における日本の地位を高めることや、先進国と情報交換が出来ることを目的に援助国クラブであるDAG／DACに加盟したのである。言うならば、開発援助は先進国クラブに入るための木戸銭、必要経費ということである。

外交史料館の史料は根本的に既に述べてきた欧米の National Archives とは異なる。まず、資料はきちんと綴じられている。袋に雑多に詰めてあるだけの欧米とは大違いである。しかし、資料の数は非常に少ない。つまり、保存までの間で誰かが重要性を判断して、残すものと残さないものに仕分けしている。しかし、重要性は研究テーマによって異なる。イギリスの National Archives の資料の筆者には屑としか見えない資料も別の研究目的には貴重な資料であるかもしれない。外交官や文書館員の価値判断で選別するのは危険な行為である。さらに、選別されているというだけで、都合の悪い資料を残さなかったのではないかという疑惑が当然生まれる。そこから、残されている資料そのものの信頼性が極度に低下してしまう。とにかくすべてを残して、内容の判断は後世の歴史家に任せるという欧米の発想が正しい。

しかし、OECDにもイギリスにもオランダにもあれほど大量にあったDAG、DAC関連資料が、当初からの加盟国である日本に全くないはずがない、と筆者は思った。そこで、外交史料館のarchivistにも恐る恐る聞いてみた。何人かに聞いたが、人によっていうことが違う。これはOECD Archivesでも経験したことなので、注意深く可能性を探った。最も事情通のようなarchivistは、DAC担当である外務省経済協力局は資料を残さないことで有名

なので廃棄してしまい残っていない可能性があると言ひ、しかし、DACは現在も続いているので手元に残っていて外交史料館に移していない可能性もある、とも言った。情報公開法に基づく資料公開請求をしてみると出てくる可能性もあるともアドバイスをくれた。

そこで、外務省に行き請求の手続きをしてみた。約1か月後、外務省からの通知には、当時の資料は年代から見て既に公開手続きとなり外交史料館に移されているはず、という回答であった。外交史料館にないから、外交史料館からのアドバイスで公開請求しているのに、いわゆるたらい回しである。その通知を持って、外交史料館に赴き、外務省は外交史料館にあるはずと言っているが、とarchivistに言うと、数時間後やはりないという回答である。どこかにあるのに、見つからないのだろうか、それとも本当に廃棄処分にしてしまったのだろうか。真相は闇の中である。

初期のDACの文書を丹念に見ていくなかで、1971年の日本政府代表のDACのODA定義批判はある意味では正しいと感じ、長い間「劣等生」としてDACの中で批判をされてきた日本のODA政策はある意味では正しかったのではないかと、と思い始めていた筆者にとって、日本側資料がほとんどないという事実は非常に苦しいものである。DACの援助規範は、最も貧しい国に最大の優先順位を置いて、なるべく無償に近い援助をするのが正しいとするものである。日本は借款（貸与）の割合が高く、しかも最貧国ではないアジア諸国への援助が多いと言う点で、長く批判されてきた。また、日本の経済活動と連携する形でODAが抛出され、それは日本の経済的進出（資源確保など）が主たる目的ではないかとも批判された。しかし、今になってみると、日本がODAを抛出してきた中国、東南アジア諸国などが経済発展を遂げ、さらに中国によるアフリカへの援助・投資などが絶望的と言われたサハラ以内アフリカ諸国にも経済発展をもたらしている。中国の「援助」はDAC基準に合わないのでODAではないにも関わらず、である。日本以上に自国経済との関係性が強い。批判も多いが、アフリカの経済成長の一つの要因になったことは間違いないだろう。

援助で経済発展が起きるのかどうか、そのこと自体が不明である。DACも何度か大規模な調査を行っているが、両者には関係がないか、あるいは関係があったとしても微弱であるというのが、今のところのおおよその結論だという。従って、日本のODAによって中国や東南アジア諸国に経済発展が起きたということを理論的に実証することは困難である。しかし、日本のODA政策が間違っているとするとDAC規範が正しかったとは言えない、ということは言えるのではないだろうか。しかし、日本政府部内の議論が分からないのである。1971年のあの文書の形成過程での議論が分かれば、より明瞭に日本の主張を理解できる。

日本の場合、ODAは4省庁体制（外務省、大蔵省、通産省、経済企画庁）であったので、様々な角度からの議論があったはずである。日本は先進国の中で珍しく経済協力のための専門省庁を作らなかった。（JICAは最近まで国際協力事業団と言われ、政策機関ではなく、実施機関である。）これも日本のODAへの批判の一つである。しかし、だからこそいわゆる開発援助パラダイムが成立せず、ある意味で常に常識的にODAを見てきた。むしろ、専門知

による失敗から逃れることが出来たとも考えられるのである。

1970年代も半ばになると、日本の外務省の中にもDAC規範を受け入れるべきだという議論が出てくる。それ以降、日本は劣等生から脱却していくのだが、むしろDAC規範やODA定義に批判的であった1960年代の日本政府内部での議論が、今となっては重要に思われるのである。これは全くの想像だが、外務省内でDAC規範を受け入れる考えが主流になるにつれ、それ以前の劣等生時代の資料は重要ではないという認識が広まり、重要ではない文書として廃棄されたのではないだろうか。だとしたら、資料の重要性を関係者が判断して選別して残すという日本のやり方が、いかに間違った方法であるかを如実に示す一つの事例ではないだろうか。

次の学外研修の時にはイギリスに行ってNational Archivesに籠ろうか、でも食事がまずいのはどうしようか、などと考えている。

牧 田 東 一 法学・政治学系 教授

専門：国際関係論、関心：開発援助、Public Diplomacy、非国家主体