

SRID 設立 50 周年記念エッセイ

21 世紀の国際開発協力：きわめて個人的な感想

浅沼 信爾

元一橋大学国際・公共政策大学院教授

わたくしが生きた 20 世紀

多数の歴史家が 20 世紀を評して、「悲惨 (terrible) と驚異 (marvelous)」の共存した世紀だと言っている。確かに、20 世紀の前半には第一次と第二次世界大戦の二つの歴史上例を見ない世界規模の地域的広がりを持ち、かつ総力戦と言われるような、参戦国の全国民を巻き込む、そして膨大な犠牲者を生んだ戦争があった。また経済の面では、20 世紀初頭に進展していた、ヒト・モノ・カネが世界を駆け巡るグローバリゼーションが第一次世界大戦の結果頓挫した上に、1929 年のニューヨーク株式市場暴落から始まる世界大恐慌が世界を襲った。そして、世界大恐慌から回復した世界経済は、わずか 10 年余りの後第二次世界大戦の戦火で破壊される憂き目に会う。

20 世紀前半にはいまだ 19 世紀から続く帝国主義と植民地主義が跋扈していたから、今日のグローバル・サウスと呼ばれる新興国・途上国のほとんどは、先進国の植民地だった。独立国がほとんどだったラテン・アメリカの諸国も、経済的には植民地と同様に先進工業国群のための食糧・工業原材料の輸出国となっていた。こうした世界経済構造のお蔭で、世界大恐慌は一次産品生産国に無残な傷跡を残した。例えば、イギリスの植民地だった今日のマレーシアは、世界的なモータリゼーションの波に乗って伸びてきた世界需要で活況を呈したゴム生産と、これも世界の工業化で伸びてきたスズ生産で発展した国だが、世界大恐慌とその後続く第二次世界大戦、そしてさらにその後遺症とも言うべき共産ゲリラとの内戦のために、戦前の比較的豊かな経済は疲弊していた。

しかし、20 世紀の後半は違う。悲惨な世紀が、一躍驚異の世紀に転換したのだ。わたくしは 1938 年の生まれで、悲惨な世紀のどん底にこの世に生を受けたことになる。1938 年に、日本は日中戦争の最中であつた。世界的には、ドイツとオーストリアの併合があり、さらにイギリス・フランス・イタリア・ドイツの四か国会議でドイツによるズデーテン地方割譲が承認され、またドイツ国内ではユダヤ人に対する暴動「水晶の夜」事件が起こった。

翌年、ドイツがポーランドに侵攻して第二次世界大戦がはじまった。悲惨の始まりだ。1945 年の終戦直前にわたくしの住んでいた三重県伊勢市（元宇治山田市）は米軍による空爆で市部のほとんどが消滅した。わたくしも頭に防空頭巾をかぶり、その上から水をかけられて、燃え盛る街中を走って郊外の川辺にたどり着いたのを覚えている。それから三日三晩堤防の上に座って街が燃えるのを見ていた。そして、それから三年近くの

間絶え間ない空腹感に悩まされた。¹

この頃が 20 世紀の悲惨の底で、ここからの世界経済の—そして日本の—回復とさらなる発展は早かった。カリフォルニア大学バークレー校の経済学教授ブラッドフォード・デロングは、1870 年から 2010 年までの 140 年を「長い 20 世紀」と呼び、それは世界が経済的な繁栄を謳歌した世紀だったとしている。そして、その経済的繁栄を押し進めたのは、グローバリゼーション・科学技術の進歩とその経済への応用、そして近代的企業形態が世界中に広がったことだと述べている。²また同時に、長い 20 世紀は間違いなくアメリカの世紀だった。

19 世紀の大英帝国の世紀から 20 世紀のアメリカの世紀への移行に伴って起こった驚異の一つは、脱植民地主義の実現だ。第一次世界大戦後に民族自決を唱えながらも植民地支配に依存してきたヨーロッパ諸国と日本（そしてアメリカ）は第二次世界大戦直後から 1960 年代にかけて植民地を失った。元植民地だった途上国は、このようにして長い間の願望であった政治的独立を達成し、新しい国造りを開始し、その国造りの目標を経済発展と貧困削減とした。インドのネルー・インドネシアのスカルノ・エジプトのナセル・ガーナのエンクルマ等々のこれら諸国の独立の闘士たちは、若いわたくしにとっては偉大な英雄だった。

1964 年は日本にとって記念すべき年だ。日本はこの年に、OECD の正式な加盟国になった。また IMF・世銀の年次総会が東京で開催された。東京オリンピックが開催されたのもこの年だ。すべて日本が戦後復興を成し遂げ、先進工業国群の仲間入りを果たし、国際社会に華々しく復帰したことの証左だ。わたくし個人にとっても 1964 年は記念すべき年だ。この年にわたくしは、世界銀行のヤング・プロフェッショナルとなり、ワシントン D.C. に移り住み、アジア諸国やアメリカの政治経済や社会を間近に観察する機会を授かったのだ。わたくしの住む世界が日本から世界に大きく広がったのだ。

1964 年からデロングの「長い 20 世紀の終わり」の 2010 年までの間に起こった、一番良かったことは、第二次世界大戦後、脱植民地化を遂げ独立を獲得した途上国の多くが絶対的貧困からの脱出に成功したことだ。（絶対的貧困の定義にもよるが）総人口に占める絶対的貧困層人口の割合が半分を超えていたこれらの国々の多くで、貧困人口率が 10%以下にまで下がったのは特記に値する。もちろんサブサハラ・アフリカ諸国という例外はあるし、それ以外にも例外はある。しかし、途上国全体のトレンドとして、絶対的貧困がおおむね克服されたのは事実で、歴史的に画期的な出来事だ。経済的な富が人のウェルビーイングのすべてでないことは自明だが、経済的窮乏が人の不幸の原因であることも自明で、世界

¹ 浅沼信爾「空腹な子供たちの社会学」、SRID ジャーナル第 20 号（SR-020-2021-01）、徒然草。

² J. Bradford DeLong, *Slouching Towards Utopia: An Economic History of the Twentieth Century*, 2022, Basic Books.

の一特にわたくしの住むアジアの一経済発展と貧困克服は、感動的でさえある成果だ。

国際経済体制の計画と構築

途上国の経済成長と絶対的貧困の克服という素晴らしい成果は、どのようにして達成されたか。もちろんその答えは一つではなかろう。しかし、わたくしの感想では、世界経済の発展の礎になった国際経済体制が、20世紀後半にうまく機能したことが重要な要因だ。19世紀の国際経済体制がどんなものだったか、20世紀後半の体制と比較してみたい。第二次世界大戦までの世界経済は、一握りの先進工業国群とその植民地から成り立っていた。ラテン・アメリカは例外で政治的には独立した国々だったが、それにも関わらずその経済構造は植民地と大して変わらなかった。すなわち、プレビッシュが言うところの工業国を「中心 (center)」として経済的にそれに隷属する「周辺 (periphery)」だった。途上国の経済構造は、基本的には工業国に食糧と原材料を供給する経済構造だったのだ。

アメリカ政府とイギリス政府が、第二次世界大戦後の世界の政治経済体制の計画を始めたのは第二次世界大戦の最中、1941年の英米首脳会議で、その結果は今日「大西洋憲章 (Atlantic Charter)」と呼ばれる文書として残っている。わずか1ページにも満たないルーズベルト大統領とチャーチル首相の署名のある文書に書かれているのは、8個の原則だけだが、その中には戦後の政治経済体制にとって重要な、民族自決原則（これがのちに植民地の独立に繋がる）、全世界の多角的で無差別な貿易体制、経済的安定と発展のための国際協力が書き込まれている。³

ここに書かれた国際政治的大義を実現するための制度的枠組みが、国際政治面では国際連合になり、経済面ではブレトンウッズ機構 (IMF と世界銀行グループ) となり、世界貿易機構 (当初のアイデアであった国際貿易機構 (ITO, International Trade Organization) はその後 GATT になった) へと展開していった。このようにして発展した国際経済体制は、自由な・無差別・多角的な開放された貿易と国際金融の確立を主軸としているが、同時に先進工業国の復興と途上国の経済発展も重要な目的としている。現実には、すべてが理想通りに展開してきたわけではないが、19世紀や20世紀前半の体制に比較して、格段に理想像に近づいたと言ってよいだろう。

この国際経済体制の中で、国際開発協力のための体制はどのように発展してきたのだろうか。戦後計画の推移をみて分かるのは、それがアメリカとイギリスの二国によるイニシアティブであったにも関わらず、アメリカが主導権を握っていたことだ。第二次世界大戦が終結した時点で、19世紀の覇権国家イギリスには戦後計画を実施するだけの実力は残っていなかった。したがって、国際開発協力—アメリカではそれは常に外国援助 (foreign aid) の名前で呼ばれてきたが—も、ヨーロッパと日本が戦後復興を果たし、

³ *Atlantic Charter, August 14, 1941, The Avalon Project (Documents in Law, History and Diplomacy), Lilian Goldman Law Library, Yale University.*

経済発展を再開し始めた 1960 年代初めまでは、アメリカの二国間（バイラテラル）の援助が主だった。途上国開発のために作られた国際機関である世界銀行の場合も同様に、1960 年初頭までは途上国の経済規模や投資必要額に比較して小規模の、開発プロジェクト・ファイナンスを専門とする機関だった。

しかし、1960 年代に国際開発協力（あるいは国際開発援助）は大きく進展した。世界銀行グループに低所得途上国に対する超長期・超低金利融資のための IDA が加わり、世界銀行グループの活動はとみにスケール・アップされ、OECD に DAC（開発援助委員会）が設立された。またアメリカをはじめ OECD 加盟国はそれぞれの国のバイラテラルの開発協力の実施機関を作り上げた。それまではアドホックな政策を通じて実施されてきた開発協力・開発援助が世界的に制度化されたのだ。もちろんバイラテラルの開発援助機関は、それぞれの特異な出自を反映して、違った性格を持つものだった。アメリカの AID は、冷戦下でソ連圏と対抗するための安全保障援助の補助的役割を担っていたし、ヨーロッパ諸国の援助機関は旧植民地の開発を強く意識していた。日本の開発協力は、第二次世界大戦で日本がアジア諸国に及ぼした被害に対する戦時賠償が原点だ。その後、ヨーロッパと日本の開発協力は、国際的な輸出競争や資源開発競争の補完的政策としての役割も担うようになる。

第二次世界大戦後の平和と経済発展

わたくしのようにアジアを主たる「仕事場」として生きてきた者にとっては、「長い 20 世紀」の後半部分は、平和と経済発展の半世紀だった。自由主義陣営の盟主アメリカと社会主義陣営を率いるソ連の代理戦争としての朝鮮戦争とベトナム戦争は限定的な戦争で、近隣国が大きく巻き込まれることはなかった。冷たい平和だったかも知れないが、世界大戦がなかったという意味では平和な半世紀だった。そして、世界全体を脅かす世界大戦がなかったことが、世界の絶対的貧困の削減に寄与したことは誰の目にも明らかだ。その成果が現れた 1990 年から 2010 年までは、まさに世界経済の黄金の時代（golden decades）だったが、それは当時の国連事務総長だったバン・キムンが言うように「MDGs は、歴史上もっとも成功した貧困撲滅運動だった」からではなく、平和と第二次世界大戦後に創られた国際経済体制の下で、ヒト・モノ・カネがダイナミックに世界中を動き回るグローバリゼーションの結果として、多数の途上国がいわゆる新興国として経済的発展を遂げたからだった。

この歴史的過程で、MDGs はともかくとして、国際的な開発協力は途上国の経済発展に有意に貢献してきたのだろうか。経済発展の要因は複数で、特定の開発協力だけを取り上げて、その効果を検証することは難しい。しかし、わたくしの経験的な感想では、例えば韓国・台湾・フィリピン・インドネシア・タイ・インドネシア・ベトナム・中国・マレーシア等々のすべての国々の歴史で、国際的な開発援助がその経済運営や発展に大きな影響を持っていた時期があり、国際的な開発援助がなかった仮想的な状況では、これら諸国の経済発展の軌跡は違ったものになっていただろうと思われる。これらの国に対する開発協力は、ある特定の時期に途上国に不足していた政府開発資金・政策策定などの技法を含む広義の技術の移転・開発に必要な高度人材の育成を通じてこれらの国の成長と発展を加速してきた。

アメリカの世紀の黄昏とアジアの世紀の夜明け

ロンドン・エコノミスト誌の今年（2024年）5月9日号は、「新しい世界の経済秩序」と題する特集を組んで、その巻頭で、「自由で開放的な国際経済秩序がゆっくりと崩壊しつつある」と警告を発している。世界を襲ったコロナ・ウイルスの脅威、ロシアによるウクライナ侵攻、イスラエルとパレスチナ・ハマスの内戦の勃発、アメリカと中国の覇権争いの緊張、そして容赦なく進行する気候変動の危機等々の出来事が起こり、自分の周りで「何もかもが壊れてゆく」という気分になり落ち込んでいたわたくしに、この警告は強い共感を呼び起こした。

エコノミスト誌の主張は、表面的には、コロナ・ウイルスの脅威に始まる2020年からの各種のショックから穏やかな回復を続ける世界経済だが、その陰で貿易面・資本面・そして人的移動の面で深刻なデ・グローバリゼーションが始まっている、というものだ。開放的な世界貿易体制を支える役割にあるWTOの機能不全はその象徴だ。その原因は二つあるようだ。まず、現行の国際経済体制や政策原則を地政学的な目的のために武器化（weaponize）しようとする動きがある。特に覇権国アメリカは、歴史的に自身が創り上げてきた体制を犯すことを厭わない。国際経済よりは国際政治を優先させる政策をとっている。第二に、過度のグローバリゼーションがアメリカをはじめとする先進工業国の脱工業化を誘い、不況地域を生み、経済的・社会的な格差が国を分断している。そしてその解決策として、自由で多角的な国際貿易を棄損する保護主義的な政策がとられていることだ。この面でも、もともとは自由で開放的な貿易体制の守護者であったアメリカが、体制破壊の先陣を切っている。

わたくしは、21世紀はアジアの世紀だと思う。⁴そして今は、アメリカの世紀からアジアの世紀への長い移行期にある。覇権の移行期に特有の多極世界が出現し、多極世界に特徴的な緊張と不安定性が現れている。19世紀のイギリスから20世紀のアメリカへの覇権の移行は、アメリカがイギリスの植民地であったという出自のために、比較的スムーズだったという議論がある。しかし、それに伴う脱植民地化という一事をとっても、覇権移行は困難をきわめた。植民地の宗主国であったヨーロッパと日本が第二次世界大戦で破滅しなければ、脱植民地化はより難しいプロセスだったに違いない。アメリカの覇権の下でさえも、インドネシアやアルジェリアやベトナムの例を見るまでもなく、多くの植民地で戦争が起こっている。一度確立された覇権はそうたやすく、静かに退場しないのだろうか。⁵

⁴ 浅沼信爾「アジアの世紀：その到来と行方」、*SRID* ジャーナル第20号（SR-020-2021-01）。

⁵ 例えばインドネシアの独立の闘いが、いかに苦難に満ちたものだったかは、宗主国であったオランダ側とインドネシア側の人々の声をオーラル・ヒストリーの手法で描いた David Van Reybrouck (translated by David Colmer and David Kay), *Revolusi: Indonesia and the Birth of the Modern World*, 2024, Rodley Head (Penguin Random House)によく書き込まれている。

わたくしにとって最大の問題は、21 世紀のアジアの世紀のもとでの国際政治・経済秩序がどんなものになるか、何らかの確たるイメージが湧かないことだ。太平洋憲章も、ブレトンウッズ協定やハバナ憲章に代わる経済秩序構想もなく、21 世紀の覇権国と見做されている中国から発されてくるのは、「百年の屈辱」や「中華民族の夢」といった歴史のバック・ミラーの映像だけだ。「一带一路」構想にしても、その中に良く考えられた国際経済体制の構想が組み込まれているとは思えない。⁶21 世紀のアジアでは、その域内で覇権争いが起こる可能性もある。大国インドが中国に対峙しており、この二大国の陰に隠れてインドネシアが居る。域内では、日本と韓国は傾向的な人口減が問題で、タイ・マレーシア等は中所得国の罨から抜け出すのに苦勞している。そして不安定な移行期の最大の問題は、どの国でも国家安全保障への懸念が高まり、安全保障をより堅固にしようとする。それが他の国の安全保障を脅かし、地政学的な緊張が高まるという好ましくない負のスパイラルが起こることだ。

21 世紀の国際開発協力

ここに述べてきたような歴史的展開のコンテクストから考えて、21 世紀の国際開発協力はどうかあるべきか。21 世紀自体のイメージが霧に包まれたままで、国際開発協力をどのような理念に基づいて、どのように実現してゆくかを考えることは難しい。しかし、考えないわけにもゆかない。そこで、いくつかの選択肢を提示してみたい。

その議論のためには、国際開発協力とは何かを今一度考えておく必要がある。狭義の国際開発協力は、「政府開発援助(ODA)」と呼ばれてきたものだ。供与国政府から途上国に開発目的で提供される、贈与あるいは譲許性の高い超低金利融資や技術支援だ。日本政府は 2015 年に「開発協力大綱」を発表したが、これは従来の「政府開発援助(ODA)大綱」(1992 年および 2003 年改訂)で検討された ODA に加えて、その他の公的資金援助(OOF)・民間直接投資(FDI)・国際資本市場からの資本の流れも広義の開発協力だとの認識から名称を改めたものである。

これまでの議論でわたくしは、貿易や資本移動などの国際貿易と国際金融を支える国際経済体制が途上国の経済発展と貧困削減にとって重要で、開発援助はその体制の一部であったと論じてきた。真に広義の国際開発協力はこれらすべてをカバーするから、国際開発協力という言葉には、3 層の意味が込められていることになる。本稿では、「広義の国際開発協力」はこの一番広い意味で、「狭義の国際開発協力」は ODA と呼ばれてきたものとして使われている。

では、21 世紀の国際開発協力はどのように展開してゆけば良いのか。どのような国際開発協力政策を選択するかは、わたくしの世代ではなく、わたくしの子供や孫の世代の責任だ。彼らに考えてほしいのは、以下に示す三つの選択肢だ。

⁶ 浅沼信爾「『一带一路』の誘惑：東南アジアの視点から」、*SRID* ジャーナル第 16 号 (SR-016-2015-01)。

第一は、世界的な絶対的貧困はおおむね撲滅されたと宣言して、国際開発協力をフェーズ・アウトすることだ。もちろん世界には絶対的貧困層が人口の相当部分を占める国が残っている。これらは、サブサハラ・アフリカとその他の大陸のいくつかの破綻国・脆弱国・あるいはポスト紛争国で、将来はこれらの国々に対するアドホックで特別な国際的援助だけを残していくという路線だ。言ってみれば、世界の絶対的貧困の問題に勝利を宣言して、全世界的な政治・経済・社会のアジェンダから取り下げるという提案だ。

第二の選択肢は、人間の安全保障の理念に基づいた国際開発協力を続け、かつ拡張する路線だ。不安定性が増す覇権移行期においては、20世紀に確立された国際経済秩序は破綻し始める。その中で、政治的・経済的な危機にある脆弱国や破綻国、そしてポスト紛争国が増えてくることが考えられる。そのような状況に対処するために、現行の人間の安全保障を旨とする国際開発協力を続けようというのがこの路線の趣旨だ。人間の安全保障という理念は、20世紀末から今日にかけてのMDGsやSDGsによって世界に浸透している。その意味で、この路線は国際世論に受け入れられやすいと思われる。

第三の選択肢は、第二の選択肢の中心概念である人間の安全保障 (human security) の枠を超えて、世界の社会正義 (social justice) の追求を国際開発協力の中心概念としようとするものだ。その概念の意味するところは、すべての国が国内的にも国際的にも新しい福祉国家の創造を目指すことだ。まず国際開発協力の視野を広め、最大限広義の国際開発協力を推進するために、途上国の安定的な経済成長を促進するような国際経済秩序と制度を保持・改善するという路線だ。もちろん狭義の国際開発協力もその一要素だ。長い20世紀において世界の絶対的貧困の克服に貢献したのは、自由で開放的な経済体制、そのもとでのグローバリゼーション、そしてその結果としての経済成長だった。そこで、この3要素を将来的にも後退させないために、国際的な経済秩序と制度・機構の保全、成長のためのハード・インフラとソフト・インフラ構築、気候変動に備える地球環境保全というより広い開発課題に取り組もう、とするのがこの路線だ。

繰り返しになるが、20世紀後半の「黄金の半世紀」を支えた要因の一つは、グローバリゼーションの進展だ。しかし、それは先進工業国の製造業の衰退を招いた、というハイパー・グローバリゼーションに対する批判がある。21世紀を通じて反グローバリゼーション的な政策が自由で開かれた国際貿易制度を棄損することがないようにするには、国内政策によって、先進国国内の衰退産業や労働者に対する産業調整政策や雇用保障政策が必要になる。経済発展は創造的破壊のプロセスだから、破壊によって被害を受ける企業群や労働者階層が生まれるのは自然だ。ただ、創造のプロセスを損じないで、その被害者を保護・保障するような制度が必要だ。

必要とされる国際的な制度の改善・拡張は、上に挙げた産業調整に関するものだけではない。気候変動に関しては、途上国のための緩和 (mitigation) と適応 (adaptation)、さらにまた損失と損害 (loss and damage) のための基金を用意しなければならない。このような開発協力のための公的資金をどのようにして捻出するかが常に大きな問題に

なるが、国際社会の合意さえあれば、すでにある SDR によって国際的な開発援助のための公的資金を創出する制度的基盤は整っている。

そのほかに、21 世紀に必要とされる制度的改革には、グローバリゼーションの一要素であるカネの動きに伴う国際的な債務処理に関わるものも含まれる。国際的な破産法の制定と破産法廷の設立は、なんとしても欠かせない。さらにまた、現在盲点となっている、国際的なヒトの動きを監理・規制し、移民の福祉と人権を保護する包括的な国際機関が必要になってくると思われる。⁷

海図のない海に漕ぎ出す

過去の 80 余年を振り返ってみて、わたくしは幸運で、幸福だった。20 世紀の悲惨の底で生まれて、それ以降日本の経済発展と生活水準の向上を経験し、次いでアジアの発展と繁栄をこの目で見る事が出来た。大袈裟に言えば、国際的な経済開発と発展の舞台に上がって、無言の通行人かあるいは一言二言の台詞をしゃべる役割しか与えられなかったにしても、アジアの経済発展のドラマに個人的に参画する機会もあった。わたくしにとって、20 世紀は輝いていた。

しかし、21 世紀を展望すると 20 世紀後半の「黄金の日々」が続くとは思われない。子供や孫たちの世界は、わたくしが経験してきた世界とはずいぶん違う世界になるだろう。一番心配なのは、覇権移行の時代の不安定に直面して、地政学的な国家安全保障が前面に押し出されてくることだ。よく三つの“D”ということが言われる。Defense（国家防衛）・Diplomacy（外交）・Development（開発）の三つの D だ。第一の D の論理が第 3 の D の論理を押しつぶすことも考えられる。そして、国際開発戦略や政策も第一の D に同調（synchronize）させられる可能性もある。そうではなくて、第 3 の D である国際開発協力の政策は、むしろ第一の D のカウンター・バランスとなるように、国際開発協力政策に戦略的自立性を持たせることが要請されるのではないだろうか。そして来るべき未知に満ちた世界で、世界経済の安定的成長・グローバリゼーション・開放的で多角的な国際経済体制・地球環境保全を担保する国際開発協力が実現してくれることを願ってやまない。

⁷ 国連のもとに難民高等弁務官事務所（UNHCR）・国際労務機関（ILO）および国際移住機関（IOM）があるが、カネの面での IMF や貿易面での WTO のような人の動き全般の問題を包括的には扱っていない。