

書評

ODA と国益：その微妙で、危険な関係

浅沼 信爾
一橋大学客員教授

Tim Lankester, *The Politics and Economics of Britain's Foreign Aid: The Pergau Dam Affair*, 2013, Oxon: Routledge.

ODA 開始 60 周年に合わせて、日本政府は ODA 大綱を見直そうとしている。見直しでは、安倍内閣の性格を反映して、「ODA は日本の国益に貢献すべし」という主張を強く打ち出すらしい。所詮 ODA は呉越同舟の世界だ。NGO は、人道主義に立って ODA を支持する。国連機関は、地球市民の立場から、すべての人類の権利と福祉を主張する。IMF や世銀等のブレトンウッズ機構は、国際開発問題を負託された国際テクノクラート集団として ODA を支持する。当然、財政資金がベースのバイの開発援助機関は国益を意識せずにはいられない。

問題は、国益とは何か、それを広義あるいは狭義に解釈するのか、誰が解釈するのか、時の政府や担当者の解釈次第なのか、あるいは何らかの歯止めをかけるのか、等々だ。より重要なのは、ODA の主目的の途上国の開発と貧困削減と国益という視点をどのように折り合いをつけるかだ。国益にあまり焦点が当たると、途上国側からは、ODA は政治的あるいはビジネス取引の条件だとみられてしまう。また、ODA が各種のロビー活動—これはビジネスだけと限らない—からの圧力で歪められる恐れもある。

この本は、このような ODA と国益を考えさせてくれるケース・スタディーだ。ケースは、もう四半世紀前に起こったイギリス ODA のスキャンダルだ。著者は、当時 ODA (Overseas Development Agency, 現在の DFID, Department for International Development) の次官だったティム・ランカスターで、若いころは世銀のエコノミストを務め、後にサッチャー首相の秘書官を務めている。イギリスを代表して IMF と世銀の理事も務めた経験がある、古くからのわたくしの友人だ。こんな古い話がなぜ今出てきたのか知らないが、たぶん公務員としての守秘義務等々が絡んでいると想像できる。

スキャンダルの中身はというと、1988 年にサッチャー首相 (当時) とマハティール首相 (当時) の間で、「マレーシアはイギリスから 10 億ポンド相当の武器を輸入する、その見返りにイギリスは 2 億ポンドを上回る贈与を供与し、それをケランタン州のプルガウ水力発電プロジェクト (600 メガワット) に充てる」という趣旨の覚書が交わされたことだ。当時のマレーシアは「ルック・イースト政策」で、その政策の裏には「バイ・ブリティッシュ・ラスト (Buy British Last)」政策が隠れていた。イギリスは、何とかマレーシアとの関係を良くしたいという焦りがあった。また、サッチャー首相は、ODA 本来の目的よりは政治的・外交的・商業的な側面を重視する考えの持ち

主だった。一方のマハティール首相は、エネルギー・インフラへの投資に熱心で、イギリスとの取引の対象とされたプルガウ・ダムは、マレーシア建国当時から一貫して与党のバリサン・ナショナルに反対してきたイスラム系の政党が支配するケランタン州にあるプロジェクトで、政治的にも大切なプロジェクトだった。

この覚書調印に至る過程で、どうもイギリスの在マレーシア英国大使館、貿易・産業庁 (Department of Trade and Industry) の側に勇み足があったようだ。勇み足の原因は、武器輸出業者やダム建築と発電器材輸出業者のロビー活動だ。ODA としては、マレーシアに対するプロジェクト支援のオファーは、プロジェクトの経済性を条件としていたが、それはマレーシア政府には伝わっていない。間が悪いことに、調べてみるとプロジェクト・コストは大幅に上がったし、そうなるとプロジェクトの経済性は低くなって、ODA ではファイナンス供与を正当化できなくなる。しかし、すでに両国の首脳同士で合意したことだからという理由で、イギリス政府はプルガウ水力発電プロジェクトへの融資をすることにした。反対した ODA の次官は、時のダグラス・ハード外相にオーバールールされたのだ。もちろん、大臣はボスで、次官は官僚にしか過ぎないから、オーバールールは適法だ。しかし、イギリス政府内の慣行として、その場合には次官が反対したが、大臣命令で政策を実施する旨の一筆を大臣に要求することができる。これが後々に記録となって残ったのだ。

これで一件落着と思われたが、思わぬ伏兵が現れた。まずジャーナリズムだ。武器輸出業者を利するために ODA 資金が使われたとして、国会でも取り上げられ、調査委員会が設けられている。思わぬ伏兵は「世界開発運動(World Development Movement)」というごく小さな NGO で、「経済性のないプルガウ水力発電プロジェクトに対する ODA 資金供与は、1980 年の海外開発協力法(Overseas Development and Cooperation Act 1980)の法律違反だ」という訴えを裁判所に持ち込んだのだ。ODA の目的は開発に貢献することと書いてあるから、経済性のないプロジェクト支援はむしろ負の貢献で、法律違反だというわけだ。そして、裁判所は長い審議の結果、違憲の判決を下した。マハティール首相は、「プルガウ水力発電プロジェクトへの援助は、実はマレーシアへの援助ではなく、イギリス輸出業者に対する補助金だ」という立場だから、どうにもならない。結局、違憲とされた融資はイギリス政府の別部門である ECGD (輸出信用保証庁) が引き受け、政府はその予算をつける、という形で決着した。そして、イギリス ODA の開発援助機関としての評判は、ガタ落ちとなった。イギリスの評判が回復するのは、トニー・ブレア首相の労働党が政権に就き、クレアー・ショートが DFID の大臣になってからだ。

プルガウ・ダム・スキキャンダルは、これから ODA と国益の関係を考えなければならぬわれわれに、いろいろの教訓やヒントを与えてくれそうだ。「東を向いている」元植民地のマレーシアを、西を向くようにしたいイギリス外交、武器輸出とダム・プロジェクトにかかわる大型の輸出案件を成功させたいイギリスのビッグ・ビジネス、このような異なった利害が絡まった案件だった。しかも、その発端は、イギリス ODA

の民間連携スキーム—ATP スキーム (Aid and Trade Provision) —の運用から起こった。ATP スキームは、イギリスの輸出業者が契約した輸出案件を一部 ODA 資金 (グラントあるいは利子補助の形で) でファイナンスするスキームで 1970 年代後半に作られていた。日本の新しい ODA 大綱の下で、外交方針と商業案件と ODA 目的が絡まりあうことは、十分考えられる。その場合に出てくる問題を今から考えておくためにも、イギリスのこのスキャンダルは有益なケース・スタディーだ。