

軍事支出とODA

—日本のODA大綱の 国際法的検討—

酒 井 啓 亘*

はじめに

開発途上国に対する政府開発援助（以下、ODA とする）供与が、現在では、日本政府の外交政策の重要な柱の一つとなっていることに異論はないであろう¹。92年度における日本の ODA 実績額は、東欧向けを除き111億4900万ドル（対 GNP 比0.30%）にも達し、89年と91年に続き三度目の世界一になった²。また、92年までの5年間に500億ドルという第4次中期目標をほぼ達成したことを踏まえて、93年度から97年度までの5年間に実績額を700億ドルから750億ドルとするという第5次中期目標も策定された³。さらに、援助の地理的範囲も、依然アジア重視とはいえ、無償援助協力を中心にアフリカへ対象が拡大されるなど、グローバルな規模となっている⁴。こうした展開は、「戦略援助」という名の是非はともかく、必然的に、援助の理念なり目的といったものの明確化を求めることになり、日本政府も「国際社会の相互依存性の認識」や「人道的配慮」という言葉でこれに一定の対応をしてきたのである⁵。

ところが、日本の ODA はどのような理念

1 D. T. Yasutomo, "Why Aid ? : Japan as an 'Aid Great Power'," *Pacific Affairs*, Vol. 62 (1990), pp.496-497. 日本政府は、自由、民主主義といった普遍的価値の実現を図るために、援助を外交政策の重要な手段と位置づけている。外務省編『平成4年版 外交青書 転換期の世界と日本』24ページ。

2 日本経済新聞1993年7月1日付朝刊5面。

3 日本経済新聞1993年6月25日付夕刊1面。

4 W. L. Brooks & R. M. Orr, Jr., "Japan's Foreign Economic Assistance," *Asian Survey*, Vol.25 (1985), pp. 328-334.

5 外務省編『経済協力の理念—政府開発援助はなぜ行うのか—』（1981年）

をもって行われるべきかという政策論的観点や、どのようにODA 供与が決定されるのかといった政治過程論的観点からの議論と比べて、ODA を法的に、とりわけ国際法の観点から検討するという作業はほとんどなされてこなかったといっても過言ではない⁶。これは、一つには、開発援助という概念が、国際法上の概念としてはいまだ未成熟であることによる。開発途上国に対する援助が、先進国にとって法的義務となっているという見方は少ない。せいぜいのところ、政治的道義的責任のレベルで論じられるにとどまっている⁷。また、国内に目を転じれば、ODA について、とくにその中で主要な地位を占める有償資金協力が、外務省、大蔵省、通産省および経済企画庁のいわゆる四省庁協議体制により決定されるなど、たとえばODA に関する基本法のような法的なガイドラインに基づかずに、政策担当者の手に重要な案件が委ねられてきたという事情もある。従って、援助体制の機構的もしくは行政的側面の検討を除けば、政策の実施の是非について法的な評価を下すことは困難であったのである。

しかし、日本のODA が量的にも地域的展開についても格段の進展を遂げてきた以上、その恣意的な運用は、相手方途上国のみならず、

国際社会全体に対してもマイナスの効果をもたらす危険性が生じる。しかもODA を外交政策の手段と位置づけるのであれば、なおさらその実施根拠を明確にしておく必要がある。その意味で、92年6月30日に閣議決定された「政府開発援助大綱」（いわゆる「ODA 大綱」）は、法的拘束力のない文書であるとはいえ、実施の上でのガイドラインとしてきわめて重要であるといえよう⁸。このODA 大綱では、(1)環境と開発の両立、(2)ODA の軍事情途への使用の回避、(3)開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器の生産、武器輸出入の動向に十分な注意を払うこと、(4)開発途上国の民主化、人権、市場志向型経済導入の改善状況に十分な注意を払うこと、の4つを基本原則として強調しているが、これを国際法の観点から整理すれば、開発・発展のための枠組みと、環境、軍縮、人権の各分野での国際法規則の進展との相関関係の結果とみることができる。援助概念がそこに位置づけられるべき開発および発展という分野では、国連での議論、決議などを通じて規範的枠組みが形成されつつあることは確かである⁹。従って、国家の政策の表明が国際社会の動向と無関係ではいられない以上、開発・発展の分野の理

8 ODA 大綱の全文については、通商産業省編『経済協力の現状と問題点 平成四年版』43～48ページ、参照。

9 「開発の国際法」と呼ばれる分野で重要な課題の一つとされてきたのが、法源論（ソフト・ロー論）である。この議論については、西海真樹「『開発の国際法』論争—南北経済関係における国際法の役割とその限界—」熊本大学法学会編『法学と政治学の諸相 熊本大学法学部創立十周年記念』（1990年）147～196ページが詳しい。

6 その数少ない作業例として、松井芳郎「第4章 現代日本法と国際経済関係」渡辺洋三編『現代日本の法構造』（1989年）101～172ページ。特に、149～170ページ。同「ODA における『公共性』」室井力他編『現代国家の公共性分析』（1991年）289～309ページ。

7 Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, (3^eéd. 1987), p. 906.

論的体系化の進展と、環境、軍縮、人権という3つのそれぞれの分野との関係、およびそれに依拠した国内における実施基準が、ODA大綱の4つの原則に反映しているということができるのである。

ODA大綱全体を評価するには、こうした4つの原則をそれぞれすべて検討し、これらの原則の内容と国家実行との整合性を見極めなければならないであろう。しかし、紙幅の制約もあり、この小論では、その中でも軍縮と開発・発展の關係に焦点をあて、主として国連における議論を追いつつ「軍事支出動向の注意」という原則がどのようにして生まれたのかを検討したあと、ODA大綱におけるこの原則の内容を明らかにし、その問題点を指摘することにとどめることにしたい。

I. 軍縮と開発・発展の關係

1. 国連での議論

—南北問題の図式の中で—

国連では、50年代から60年代初めにかけて、開発途上国の経済発展とそれに対する先進国の援助、とりわけ軍縮により解放される資源の移転について言及した決議もいくつか採択されたが¹⁰、これは、当時の東西冷戦という状況の下で、大量に国際社会への参加を果たした途上国に対する米ソの援助合戦の一貫とみることができる。ケネディ米国大統領が提

案した「国連開発の10年」にしても、国連による経済開発活動のきっかけとなったとはいえ、米国国内の開発援助の政策の延長線上に位置するものであった¹¹。

そのようななかで、1962年、軍縮と経済発展の關連について最初に提出された報告書が、「軍縮の経済的社会的効果」と題する国連事務総長報告書であった¹²。この報告書では、特定の先進国グループに軍事生産が集中し、世界の軍事支出費が途上国での純投資額のおよそ5倍以上にものぼることを指摘した上で、そうした軍事用資源の一部を移転するだけで途上国の生産発展のための投資が大規模に可能になると述べている。国連総会はこの報告書を受けて、同年12月にその内容を承認する決議を投票なしで採択した¹³。

1963年にも同趣旨の決議を採択した国連総会のほかに¹⁴、先進国による開発援助と開発途上国の経済発展との關係が議論されたのは、1964年に開催された第1回国連貿易開発會議（UNCTAD）においてである。この會議は、50年代末からの非植民地化プロセスにより政治的独立を果たした新興諸国が、「援助より貿易を」というスローガンを掲げて経済的独立を目指し、既存の国際経済システムを再検討しようとしたもので、その開催は「南

11 UNGA Res. 1710(XVI)

12 "Economic and Social Consequences of Disarmament," E/3393/Rev. 1.(1962).

13 "Declaration on the Conversion to Peaceful Needs of the Resources Released by Disarmament," UNGA Res.1837(XVII).

14 "Conversion to the Peaceful Needs of the Resources Released by Disarmament," UNGA Res. 1931(XVIII).

10 Ex. "Principles Governing the General Reduction of Armaments," UNGA Res. 41(I); "Question of the Establishment of a Special United Nations Fund for Economic Development (SUNFED)," UNGA Res. 923(X).

北問題」を包括的に議論の対象とするという意味で画期的な出来事であった¹⁵。会議に積極的であった途上国側の主張は、従って貿易問題、特に一次産品の輸出拡大に主として向けられたが、工業化のための資金源として、開発援助の有用性を否定するものではなく、むしろ経済発展と援助について多くの勧告が採択される結果となった。たとえば、同会議が採択した「開発のための国際貿易関係および貿易政策を規制する一般原則」の一般原則11では、経済発展を行う途上国の努力を支援・強化するための方策として技術的経済的援助の増大が望ましいことを認め、一般原則12では、軍縮による余剰資源の利用に言及している¹⁶。また、特別原則として採択された「国際資金協力のための指導原則」では、先進国側に対して現在の開発の程度といった被援助国の個別の特徴に留意しながら資金協力を行うことを求める一方で、途上国側に対しても、国内貯蓄の増大と投資の育成のために、必要な場合には税制改革その他の政策により国内資源を可能な限り最大限動員することを要求している¹⁷。この原則は、米国が他の主要途上国とともに共同提案という形で提出した勧告案が若干の修正を経て採択されたものであり¹⁸、経済援助に関し、当時の先進国と途上

国との一致点—先進国の援助努力と途上国の自助努力—が明文化されていると見ることもできよう。もっとも、貿易問題ほど先進国間で意見対立がなかったことや、途上国も貿易問題ほど援助問題を重視しなかったこともあって、援助問題では予想を越えた成果が得られたとされるが、その勧告内容も多くは抽象的な努力目標であり、その評価は後の具体的な国家実行に委ねられることになったのである¹⁹。

UNCTAD に始まる、ブレトン・ウッズ体制を中心とした旧来の国際経済システムの変革を求めた「新国際経済秩序 (NIEO)」樹立の動きは、70年代初めに最高潮に達した。いずれも1974年に国連総会で採択された決議「新国際経済秩序樹立宣言²⁰」と「国家の経済的権利義務憲章²¹」がその具体化であるが、この動きは同時に軍縮の動きと連動していくこととなった。この点について、「国家の経済的権利義務憲章」の第15条は、軍縮により解放された資源を国家の経済的社会的発展に利用する義務を国家が有することを宣明している。また、1971年の「軍備競争および軍事支出の経済的社会的効果²²」という国連事務総長報告書を改訂し、78年に発表された同名の報告書では、「戦後先進国の経済成長の経験を振り返ると、高い経済成長と比較的低い

15 この会議の成立経緯と成果について、位田隆一「国際経済機構における実質的平等の主張(二・完) 一国連貿易開発会議の成立」法学論叢(京都大学) 97巻3号(1975年) 63~103ページ。

16 *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, Geneva, 23 March - 16 June 1964, Vol. I, *Final Act and Report*, 1964, p.21.

17 *Ibid.*, pp.42-43.

18 *Ibid.*, pp.180-182.

19 外務省編著『国連貿易開発会議の研究—南北問題の新展開—』(1965年) 86~88ページ。

20 UNGA Res. 3201(S-VI).

21 UNGA Res. 3281(XXIX).

22 "Economic and Social Consequences of the Arms Race and of Military Expenditures," A/8469/Rev. 1.

軍事支出が相伴うという傾向があることがわかる」として、低軍事支出と発展の関係を強調している²³。

一方、軍縮関係の会議としては、1978年に第1回国連軍縮特別総会（SSDI）が開かれた。これは、「第2次国連開発の10年」と「国連軍縮の10年」とを連携させる動きの一貫としても理解されるもので²⁴、実際に会議でも、非同盟諸国を中心として、軍縮の結果解放された資源を途上国の経済的社会的発展にまわすべきであるとか、特に超大国の軍事予算の削減と途上国の発展との結合が主張されたのである²⁵。この会議で採択された最終文書では、完全軍縮と経済的社会的発展との不可分性を認め、それに対処する国連加盟国の義務と責任を明示するとともに、核保有国とその同盟国の軍事支出の高さ、およびそれが途上国においても経済的社会的影響を及ぼしていることを問題視し、軍縮の結果としての余剰資源が途上国の経済状態の改善に役立つよう利用されるべきだとしている²⁶。

軍縮と開発・発展の関係でさらに重要なのは、SSDI最終文書の要請に基づき作成された「軍縮と発展の関係の研究」という報告書である²⁷。1981年に公表されたこの報告書で

は、軍事関連要因と社会経済的決定要因の双方から安全保障を定め、軍縮と開発・発展および安全保障の3つの関係について研究を行っている。つまり、低成長、高失業、食料供給の低下、富の不均等配分といったものを安全保障に対する非軍事的脅威とみなすことで「広義の安全保障」概念を構築し、発展に対する軍縮の効果に意義をもたせているのである。また、この報告書でも軍事的資源の民間セクターへの移転可能性や軍縮の経済的社会的効果を検討しており、その方向性は、1982年の「軍備競争および軍事支出の経済的社会的効果」でも踏襲されている²⁸。

このようにしてみると、一口に軍縮と開発・発展の関係といっても、先進国でもあり軍事大国でもある国家が軍縮を行うことにより生まれる資源を途上国に移転して、途上国における資本蓄積を改善するということと、「軍事化」する途上国に対して、経済的効率性の観点からその軍事支出が経済成長の阻害要因になる危険性があることに注意を促すという2つの見方があったのである。つまり、軍拡競争を繰り広げる超大国とその同盟国の軍縮、軍事支出の削減に焦点をあわせる見方と、軍事支出の経済的効果という点から先進国、途上国を問わず、その削減を開発・発展の一方策とみる見方である。もっとも、この当時、大規模な軍拡国として注目を浴びたのは主として先進国、それも核保有国であったことから、後者の見方は、少なくとも冷戦構

23 "Economic and Social Consequences of the Arms Race and of Military Expenditures," A/32/88/Rev. 1.

24 国連総会ではすでに1970年に両者の結びつきを強調する決議を採択していた。UNGA Res. 2685 (XXV).

25 黒澤満『現代軍縮国際法』（1986年）39～45ページ。

26 A/RES/S-10/2.

27 "Study on the Relationship between Disarmament and Development," A/36/356.

28 "Economic and Social Consequences of the Arms Race and of Military Expenditures," A/37/386.

造における軍拡競争のなかでは、軍縮との関係では主流ではなかったといえるであろう。ただ、いずれにしても、70年代を通じて、軍縮と開発・発展の関係がNIEOの枠組みのなかで議論されることになったことには注目しておく必要がある²⁹。

しかし、軍縮と開発・発展は本来異なる分野であり、いっしょに議論することの危険性を指摘する声も根強かった³⁰。もともと先進国は、既存の国際経済システムを変えようとするNIEOの動きに消極的であり³¹、他方で、軍縮と開発・発展とを厳格に関連づけることに抵抗したのである。両者の関係に対するアプローチの違いが先進国と途上国との間で明確に現れたのは、1987年に開催された「国連軍縮と発展の関係に関する国際会議」であった。この会議で採択された最終文書では、従来から提唱されている「広義の安全保障」概

念が再確認されたが、軍縮措置を発展と結び付ける手段としての国際基金になんら言及されず、途上国の失望を招いた³²。これは、軍縮と開発・発展との関係について、理念としては理解しつつも、具体的な資源の移転措置については消極的な先進国の主張を反映したものであった。たとえば、フランス代表は軍事支出の削減と開発のファイナンスとの間の因果関係を否定し³³、また西ドイツ代表も、軍縮措置の結果としての資源の解放と、そうした資源の開発援助への義務的な移転との間の必然的な関連性の存在を疑問視する発言を行った³⁴。このように主な西側援助供与国は、軍事支出削減により浮いた資源を途上国に義務的に移転する動きを考えることさえもかたくなに拒否したのである³⁵。

国連総会は、軍備管理および軍縮と、生活基準の改善の双方が国連憲章で定められてい

29 藤田久一『軍縮の国際法』(1985年) 319～323ページ参照。

30 1972年に公表された、軍縮の経済的社会的効果に関する専門家グループの報告書「軍縮と開発」では、軍縮と開発は基本的に異なるものであるという立場をとっていたが、これは軍縮の進展が遅れていることを、開発を促進する国内的国際的な努力の遅延の理由とすべきではないという考えに基づくものであった。“Disarmament and Development,” ST/ECA/174.

31 たとえば、自由貿易体制を維持する観点から「補償的不平等」観念をモチーフとするNIEOに対し批判する西ドイツ政府の立場は、連邦経済省専門家パネルの報告書に現れている。そこでは、市場経済への介入よりも、途上国への直接援助が強調されている。Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft, “Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung,” Archiv des Völkerrechts, Bd. 20 (1982), S.82-118, なお「補償的不平等」観念については、voir, M. Virally, “La Charte des droits et devoirs économiques des États,” A. F. D. I., Tome 20 (1974), p. 67, 75.

32 International Conference on the Relationship between Disarmament and Development, New York, 24 Aug.-11 Sep. 1987, *Final Document*, A/CONF. 130/39, pp. 14-22.

33 A/CONF. 130/24, p. 3. また、軍縮措置により生じる資金量が、少なくとも短期的には、途上国の開発費用には十分ではないということを挙げているところを見ると、フランス代表が軍縮の対象を主として先進国としていることは明白である。

34 A/CONF. 130/26, p. 3. 同時に西ドイツ政府は、「途上国とのパートナーシップおよび連帯の精神により、過去においてと同様、今後もそうした援助を行う」と言明している。

35 S. Deger, “The United Nations International Conference on the Relationship between Disarmament and Development,” *SIPRI Yearbook 1988, World Armament and Disarmament*, p.527. また、この会議には最大の援助供与国である米国は参加しなかった。これは、軍縮と開発・発展の関係を否定する米国の立場によるものであると推定される。*Ibid.*, p. 523.

る主要な目標であることを繰り返し一連の決議や報告書において表明してきた³⁶。軍事大国による著しい軍拡競争と、安定したバランスのとれた国際社会全体の経済的社会的発展の双方が同時に進行するのは無理であるという認識の下に、軍事大国に対して軍事支出の抑制と、その新たな財源を貧しい国にまわすことを求めてきたのである。ところが、こうしたアプローチに先進国は自国の利益を見いだせないまま、これに対して否定的な対応に終始した³⁷。ただし、先進国が抵抗したのは、軍縮措置による余剰資金の、北から南への義務的な移転であり、軍備競争、特に軍事支出が経済成長に与える影響については認めてきたのである。80年代には、自然災害や一次産品市況の悪化、債務累積問題等による途上国をめぐる経済状況の悪化や、先進国の強い反対による NIEO の実施の頭打ちなどで、南北対立の図式は、北側優位のうちに進んでいった。こうした事態において、先進国が開発援助と軍事支出の問題をどのように考えるようになったのかを検討するために、80年代後半からの冷戦の終焉を考えあわせて、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）での議論をつぎにみていく必要がある。

2. DAC における議論

—ポスト冷戦期における ODA 供与のあり方—

DAC は、開発途上国の援助を取り扱う委員会³⁸で、1960年1月のパリにおける大西洋経済会議の決議によって同年3月に設立された開発援助グループ（DAG）をその前身とする。翌年、欧州経済協力機構（OEEC）の発展的解消および OECD の発足とともにその下部機関として名称を変更した。OECD の目的は OECD 加盟国の経済成長の達成であるが、途上国の生活向上を起因とする先進国の貿易促進が経済成長の推進力になるため、途上国の援助は OECD の目的と密接な関連を持つものと考えられていた。DAC の活動原則は DAG が1961年に採択した「共同援助努力に関する決議」を引き継いだものとなっている。それによれば、(a)開発途上国援助の量的拡大とその効率化を共同目標とし、(b)援助の額と性質について定期的に相互検討を行い、(c)援助の公正な分担を決定するための諸原則について研究すること、である³⁸。そのため、実際の DAC の活動は、DAC 諸国の援助実績、援助政策に関する審査を中心として、国別・地域別の経済開発の状況の検討や、途上国の援助需要の評価、DAC 諸国の供与する援助

36 本文中に挙げたもののほかには、“Reduction of Military Budgets,” UNGA Res. 38/184A, 15 Dec., 1983; “Relationship between Disarmament and Development,” UNGA Res. 39/160, 17 Dec., 1984 などとも関連する。

37 D. A. Kaplow & P. G. Schrag, “Carrying a Big Carrot : Linking Multilateral Disarmament and Development Assistance,” Colum. L. Rev., Vol. 91 (1991), pp. 1045-1046.

38 外務省経済局経済統合課編著『OECDの手引き』（1964年）22～23ページ。なお、DACの現在のメンバーは、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルク、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国および欧州共同体である。

条件の分析など多岐にわたっている。

DAC では、特に80年代後半に援助に関する指導原則が数多く採択された³⁹。しかし、ポスト冷戦期における軍縮の進展状況とは裏腹に、援助と軍縮との関係については、消極的な評価を行っていた。たとえば、1990年のDAC 議長報告では、冷戦の終焉と、発展のために利用可能な「平和の配当」との結びつきに疑問を投げかけ、先進国の軍事的強化の必要性和、軍縮を行う場合でもそれによる余剰資金の先進国国内への留保ということが述べられていた⁴⁰。また、90年までは、途上国の軍事支出を援助政策の考慮事項とするという考え方もまだガイドラインの中に取り入れられてはいなかったのである。

ところが、90年8月のイラクによるクウェート侵攻に始まる湾岸危機は、途上国の「軍事化」に多大な関心が払われるきっかけとなった。91年のDAC 議長報告では初めて途上国の軍事支出の問題に言及がなされ、この問題がDAC 諸国の注目を浴びていたことが窺われる⁴¹。また、1991年のOECD 閣僚理事会コミュニケでは、途上国との協力の際の政策として、持続的な経済成長と統合の促進や、人権・民主化・法の支配の促進などと並び、過度の軍事支出の削減の重視が盛り込まれるまでに至ったのである⁴²。

さらに、こうした軍事支出の問題は、「良い統治 (good governance)」との関連で議論されていることにも着目しなければならないであろう⁴³。80年代末から、東西関係の改善に伴い、市場経済体制への移行、民主化が主張される中で、開発がより効率的に促進されるために行われるべき統治のあり方として登場したのがこの概念である。それは、(1)民主主義と開かれた多元主義的社会の強化、(2)透明で国民に対して責任を負う、効率的な中央政府および地方政府の強化、(3)人権尊重、(4)公正かつ利用可能な司法制度を含む法の支配の強化、(5)メディアの独立、情報普及、(6)腐敗防止のイニシアティブ、(7)過度な軍事支出の抑制努力等の実践を内容とするとされる⁴⁴。この点に関して、1993年OECD 事務総長報告では、「過度の軍事支出の削減は、良い統治と効率的な資源の利用にとっての主要な要素である」としてその関係を明確にし、途上国による軍事支出の削減措置を奨励するとともに、先進国と途上国との間の政策対話において軍事支出の規模を援助分配の際に考慮することに肯定的な評価を下しているのである⁴⁵。

このように、DAC では湾岸危機をきっかけに、途上国による過度の軍事支出の削減が

39 その概要については、see, OECD, *DAC Principles for Effective Aid : Development Assistance Manual*, 1992, pp. 8-14.

40 OECD, *1990 Report, Development Co-operation*, 1990, p. 13.

41 OECD, *1991 Report, Development Co-operation*, 1991, p. 18.

42 Meeting of the Council at Ministerial Level in June 1991, Communiqué, *The Annual Report of the OECD*, 1992, p. 154, para. 44.

43 OECD, *1991 Report, op.cit.*, p. 19.

44 海外経済協力基金開発援助研究会編『経済協力用語辞典』(1993年), 190ページ。

45 Report by the Secretary-General, *The Annual Report of the OECD*, 1993, p. 113.

援助政策の考慮事項として認められることになったが、その際、これを途上国による「良い統治」の一要素と位置づけたために、途上国に対する条件という意味で必然的に限界を伴うことになった。もっとも、「途上国を、軍事支出の改善の唯一のターゲットとしてと上げるのは不適當であろう」として、DAC 内部においても先進国の軍事支出について議論がなされていたのであり⁴⁶、この点は、国家一般の軍事支出の削減について先進国と途上国との間でコンセンサスの成立を促す動きとして注目しておく必要がある。

3. 小括

—「軍事支出動向の注意」原則登場の背景—

1992年に閣議決定された ODA 大綱の中に途上国の軍事支出の削減が援助供与の基準の一つとして盛り込まれた理由としては、つぎのような点が考えられる。

第一に、80年代後半から90年代前半にかけて、冷戦の終焉という時代認識が支配したということが挙げられよう。東西冷戦を通じては、開発の問題は外交戦略上の考慮に従属し、高い軍事予算、巨大な防衛産業の保護育成、軍拡競争がそれにより正当化された。すでにみたように、各種報告書などでは軍拡と開発・発展の矛盾が指摘されていたにもかかわらず、現実の国際政治の舞台ではそれが後景に追いやられていたのである⁴⁷。ところが、冷戦構造の崩壊は、一方で米ソ協調時代をもた

らすとともに、他方において、超大国による周辺部からの撤退により生じた力の空白地帯での民族紛争および地域紛争の勃発を招いた。ヨーロッパにおける軍縮の流れとは対照的に、その多くが周辺部に位置する途上国は、安全保障上、軍備を増強し軍事支出を増大させることになり、こうした事態は政治的不安定さを招来し、途上国の開発・発展に対する深刻な障害となっていると理解されていたのである⁴⁸。

第二に、世界的な資金不足という経済的な理由が挙げられる。旧ソ連、東欧に対する支援、ならびに環境、難民、麻薬汚染、エイズのような地球規模での問題の解決には莫大な費用が必要とされるのに対し、主要援助供与国の財政事情からは、今後援助額の伸びが急激に上昇することは望めそうにもない。むしろ、米国、ドイツといった国々では「援助疲れ」の傾向さえみられる⁴⁹。こうした資金の需給関係という観点から、新たな資金源としてクローズアップされたのが途上国の軍事支

47 この点で、ボール (Nicole Ball) は「軍事部門と開発との間の潜在的な競合関係が認識されることはほとんどなかった」と述べているが、これは不正確であろう。N. Ball, "Options for DAC Members on Linking Military Expenditures and Aid," (Discussion Paper for the Tokyo Workshop on Military Expenditures and Aid, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo, Nov. 6, 1992), p. 2.

48 冷戦終焉後における周辺部での軍拡競争については、佐藤栄一「軍縮と開発—『プラント報告』から『新・世界環境保全戦略』まで—」白井久和、綿貫礼子編『地球環境と安全保障』(1993年) 105~114ページ、参照。

49 このため、援助供与国のリーダーとしての日本にかかる期待もまた大きいといえる。五十嵐武士「第1章『援助大国』の課題—その理念と実施をめぐって—」五十嵐武士編『日本のODAと国際秩序』(1990年)、12~13ページ。

46 OECD, 1991 Report, op.cit., p. 19.

出なのである⁵⁰。

確かに、途上国の軍事支出動向を ODA 供与の際の一指針とする政策は、冷戦の終焉と、それを国際社会に明確に示した湾岸危機を直接のきっかけとするものではあろう。しかし、こうした政策は突如として現れたわけではない⁵¹。軍事支出と途上国の発展とを結び付ける動きは東西冷戦期からの「軍縮と開発・発展」に関する議論のなかにすでに認められていた。つまり、軍事大国の軍縮措置による軍事的資源の解放およびその途上国への移転を NIEO の枠組みでとらえ、それにより途上国の経済的発展を促進していこうという考えと、途上国の軍事支出の増大こそが国内における経済発展の阻害要因になっているというかたちで軍事支出と開発・発展を絡める見方がそれである。前者が、途上国の主張であり、圧倒的な数の優勢を誇る国連総会の場を中心として唱えられたのに対して、後者は、主要援助国が主張し、DAC で援助供与の指針とされてきたことはすでにみてきたとおりである。

50 T. Kawakami, "Japan's ODA Politics for a Peace Initiative," (Address for Tokyo Workshop on Military Expenditures and Aid, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo, Nov. 5, 1992), pp. 3-4.

51 80年代における累積債務問題、一次産品の市況悪化、一党独裁による非効率な経済運営などによる途上国の国内経済の悪化に対して、国際通貨基金 (IMF) や世界銀行は、個々のプロジェクトベースの援助アプローチから、政策的な援助アプローチへと方向を転換し、経済的コンディショナリティーを含む構造調整援助を行うに至った。こうした背景も個々の援助国の政策に反映していると思われる。河合正男「新時代の開発援助政策」国際協力研究 7 巻 2 号 (1991 年) 11~12 ページ、参照。

それでは、こうした国際環境のなかで宣明された ODA 大綱の「軍事支出動向の注意」原則が、国際法の観点からいかなる内容と意義を有するのか、章をあらためてみていくことにしよう。

Ⅱ. 「軍事支出動向の注意」原則と国際法

1. 「軍事支出動向の注意」原則の内容と意義

日本政府が、開発援助供与の際に途上国の軍事支出動向に注意を払うことを最初に明確に述べたのは、1991年4月に当時の海部首相が参議院予算委員会において行った答弁「開発途上国の軍事支出等と我が国政府開発援助のあり方について」(いわゆる「ODA 4 指針」)のなかである。その要旨を以下にみてみよう。

- 1) 日本の ODA は、人道的考慮と国際社会の相互依存性の認識に立って実施される。
- 2) 湾岸情勢の一連の動きの中で、開発途上国の軍備のあり方、軍備管理・軍縮に関する国際的努力の一層の推進の必要性が注目されるようになり、これと関連して我が国の援助のあり方につき、その基本的な考え方を明らかにすることが重要となった。
- 3) 今後、我が国 ODA の実施にあたっては、従来の考え方を踏まえ、
——開発途上国は、自らの経済社会開発のために自国の資金、人材その他の資源を適正かつ優先的に配分し、活

用することが望まれるとの観点から、被援助国における軍事支出の動向、

——国際社会における核兵器等の大量破壊兵器およびミサイルの不拡散努力を強化するとの観点から、被援助国におけるこれらの兵器の開発、製造等の動向、

——国際紛争を助長しないという観点から、被援助国の武器輸出入の動向、
——被援助国の民主化の促進および市場志向型経済導入の努力ならびに基本的人権および自由の保障状況、

といった点に対し、十分注意を払いつつ、二国間関係、被援助国のおかれた安全保障環境も含めた国際情勢、被援助国のニーズ、被援助国の経済・社会状況等を総合的に判断する⁵²。

このODA 4 指針が作成された背景には、「89年以降の国際情勢の激変をきっかけとして、開発途上国の国内政策のあり方に対して我が国国民が高い関心を寄せるに至ったという事実があった」とされる。また、「援助が開発途上国の経済社会発展に効果を発揮し、その利益が国民一人一人に均霑していくためには、開発途上国において過度の軍事支出が抑制される必要性が認識されていたこともあった⁵³。こうした途上国の軍事支出とODA供与とを関連させる方針を、国家の政策として

示したことはこれまでなく、他の主要ODA供与国に先んじて日本がこうしたことを行ったのは注目に値することといえよう⁵⁴。

前述のODA大綱はこの4指針を第3および第4原則として掲げたもので、そのうち軍事支出削減に関する原則は第3原則に当たる。すなわち、

.....

2 原則

政府開発援助の実施に当たっては、国際連合憲章の諸原則（特に、主権、平等及び内政不干渉）及び以下の諸点を踏まえ、相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、実施するものとする。

.....

- (3) 国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。

.....

というものである⁵⁵。

54 B. M. Koppel & R. M. Orr, Jr., "Power and Policy in Japan's Foreign Aid," in *Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era*, (eds. by B. M. Koppel & R. M. Orr, Jr.), 1993, pp. 360-361.

55 通商産業省編『経済協力の現状と問題点 平成四年版』44ページ。

52 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻 1992年度版』58ページ。

53 同上 13ページ。

この原則の中味についてはいくつか特徴が挙げられる。第一に、これはもっぱら途上国の軍事支出を問題にしているということである。日本政府が軍事支出と援助の問題を「良い統治」の重点項目として積極的にとり上げるよう DAC で働きかけているのをみてもわかるとおり、軍事支出水準の低減は健全な経済政策の重要な一要素であるとの認識がそこにはある。第二次世界大戦後、軍事大国化の道を放棄し、資源を、軍事によりも経済開発に投入することで高水準の経済成長を果たしてきたという日本自身の経験と自負も見受けられよう。また途上国の軍事支出を低く抑えることで、当該地域の緊張を緩和し安定を向上させ、経済開発の環境を整備することにもつながるということもいえるであろう⁵⁶。

しかし、これを国際的な枠組みから見直せば、軍縮による北から南への「平和の配当」という考え方に否定的で、NIEO とは一線を画する先進国の立場を強化する政策の表明と考えることができる。DAC でこの原則が支持されたのは、まさしく DAC を構成する先進国が、上で述べた経済的要因のみならず、この政治的動機という点で一致があったからにはかならない。その意味で、軍縮と開発・発展および援助をめぐる NIEO の枠組みは、先進国の強い抵抗で後景に追いやられているのであり、そこで日本が果たしている役割は、DAC 諸国の政策協調のイニシアチブをとっているということからも、極めて大きいといわなければならないであろう⁵⁷。

56 T. Kawakami, *op.cit.*, pp. 4-5.

日本が主張してきた途上国の軍事支出と援助との関連は、DAC およびその上部機関である OECD 以外の場でも、言及されるようになっていく。たとえば、国連開発計画 (UNDP) は、90年の報告書ですでに途上国の軍事費抑制について4項目にわたる提案を行っていたが⁵⁸、翌年5月に発表された「1991年人間開発報告」では、開発の指標のプラス要因となる教育、医療支出がマイナス要因となる軍事費より少ない国への援助は打ち切るべきであるとしている⁵⁹。また、世界銀行・IMFの合同開発委員会もコミュニケのなかで、非生産的な公共支出の削減との関連で途上国の過度の軍事支出に注意を払っており⁶⁰、このような国際機構の対応を、先進国側も好意をもって受け入れているのが実情である⁶¹。さらに、援助を行う先進国の側でも、

57 外務省編『平成4年版 外交青書』42ページ参照。

58 UNDP 報告の4項目提案とは、(1)教育、衛生など、途上国の社会的分野への支出に対する軍事支出の割合を援助供与の基準の一つとすること、(2)経済開発債務だけでなく、軍事債務についてもシーリングを交渉すること、(3)途上国に対する武器輸出の抑制、(4)大国は、地域的緊張の緩和、国際安全保障および経済的公正の確保により、第三世界諸国の平和的開発の推進に努力すること、である。UNDP, *Human Development Report 1990*, pp. 77-78.

59 UNDP, *Human Development Report 1991*, p.84. なお、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻 1992年度版』60ページ、参照。

60 Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries, Press Communiqué, 41st Meeting, Washington, Apr. 30, 1991, para. 4, *1991 IMF Annual Report*, p. 128.

61 91年7月のロンドン・サミットで採択された「通常兵器の移転並びに核兵器、生物兵器及び科学兵器の不拡散に関する宣言」パラグラフ6参照。

日本以外に、途上国の軍事支出動向を援助供与の際の考慮対象とする傾向にある⁶²。こうした国際社会の趨勢は、主に途上国の公共支出のバランスと経済発展とのかかわりでコンセンサスが成立しつつあることを物語るものではあるが、他方においてそれがNIEOの枠組みそのものの否定にまで至るものかどうかについてはなお検討の余地がある⁶³。

この原則のもう一つの重要な特徴は、その実際の運用に際しては柔軟に用いられる余地を残しているということである。そうした可能性は、たとえば、「相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、」とか、「開発途上国の軍事支出、……武器輸出入等の動向に十分注意を払う」といった文言に現れている。これを量的な面と質的な面に区別すれば、量的な面では、軍事支出の規模およびGNPに対するその割合の動向、ならびに教育や福祉などのような開発部門と軍事部門との間の資源の配分動向が考慮対象となり、質的な面では、隣国との関係、その国がおかれている地理的状況、さらには相互防衛の取極の存在などが、軍事支出の適正さを判断する要素となるのである⁶⁴。

これは、援助相手国のおかれた安全保障環境等からみて、画一的な実施基準をあらかじめ設定することは容易でもなくまた妥当でもないため、そのかわりに一定期間での「動向(trends)」に着目しようとするためであろう。実務の立場からすれば、「ある時点で仮に軍事支出がGNPのある割合を越えた国には援助を停止すると決めた場合、趨勢として軍事支出を削減すべく努力してきた国が援助を停止され、また急激に軍事支出を拡大している国が、援助を引き続き受けるといった奇妙な事態」を危惧するわけである⁶⁵。

確かに、安全保障の観点を適切に考慮することなく、絶対的基準を設けてそれを機械的に適用することは困難であるという考え方はもっともものである。国際社会において軍事費の規制が議論される場合に大きな問題となったのが軍事費の国際的測定の基準と制度であったことから⁶⁶、軍事費抑制に関する絶対的基準の創出とその適用が難しいということは容易に理解できるであろう。しかし、軍事支出の「動向」という統計に左右される相対的な尺度だけで基準の任に耐え得るのか、大きな問題として残ると思われる。この点については国際社会のコンセンサスが得られていないが、DACでの協議を中心として、より客観的でかつ途上国にも納得できる判断基準を作り上げる必要がある。

62 たとえばドイツでは、92年の援助計画において援助配分の基準として、人権の尊重、政治過程への住民参加、法制度への住民の信頼、自由市場経済制度の創出と並んで、軍事支出のような、開発に対する政府活動が挙げられている。ブルグハルト・クラウス、ハンス・H・レムケ編「ドイツの開発協力政策」山澤逸平・平田章編『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』(1992年) 255～256ページ。

63 なお、経済発展＝工業化とするNIEO構想の問題点の指摘について、家正治編『国際関係』(1993年)、121～124ページ参照。

64 T. Kawakami, *op.cit.*, p. 9.

65 川上隆朗「21世紀に向けた日本の援助政策『顔』のみえる援助のために」外交フォーラム 1993年3月号12ページ。

66 藤田前掲書194～197ページ。

2. 「軍事支出動向の注意」原則の問題点

日本が国際舞台で主張し、自らも政策として宣明するに至った「軍事支出動向の注意」原則が、現時点で、国際社会において徐々に重要性を認められつつあるということはいえるであろう。しかし、この原則の中味は、理念と運用というレベルで問題をかかえているように思われる。以下では、それぞれの問題点を取り上げていくことにする。

(1) 「軍事支出動向の注意」原則と NIEO

この原則がもっぱら途上国の軍事支出を対象とし、それが援助国側の政治的思惑と合致していたことはすでに指摘したとおりである。軍事支出の増大が経済発展の阻害要因に数えられることは途上国自身も認識しており、それを援助の際の考慮事項に入れること自体に非難すべき点はない。むしろ問題は、途上国に対して発したこのようなメッセージに照らし、先進国自身がいかに行動するかということにある。いいかえれば、途上国の軍事支出にだけ注目するのではなく、援助国側の軍事支出の削減も視野に入れるべきではないかということである。

ボールによれば、差別や不当な介入といった非難を受けずに途上国から信頼を勝ち取るには、「改革を行う国に適用する基準と同じものをDAC諸国自身も積極的に受け入れる」必要があるとされる⁶⁷。途上国に対してのみ、軍事支出の削減を求め、先進国の軍事支出に

はなんら関知しないというダブル・スタンダードでは、途上国が不信感を募らせるばかりであろう。従って、先進国と途上国の間で信頼関係を構築するには、こうしたダブル・スタンダードをとり除くことが必要である。この点で、先進国が自国の軍事支出を見直し、軍事面での改革を行うことには、次のような意味をもつことに注目しなければならない。

まず、こと援助に関しては、NIEO をめぐる先進国対途上国という図式が止揚される可能性がでてくるということがある。現実には、一次産品市場の不況、原油価格の高騰などにより、特に80年代前半から南の諸国の間でも経済的格差が生じ、南対北という単純な図式では割り切れなくなっている。途上国が二国間関係で自らの立場を強化しようと模索しているのはその現れであろう⁶⁸。しかし、軍縮措置による余剰資金の北から南への移転の義務化という点については、先進国と途上国との間にはっきりとした立場の違いが存在する。こうしたなかで、先進国の軍縮、軍事支出の削減を進めることは、即座に北から南への資金の強制的移転につながるわけではないが、「平和の配当」というかたちで南への援助資金に充当される可能性を増大させるものではある。先進国に「平和の配当」を援助として義務づけることは困難であるにしても、先進国と途上国の経済的格差を考慮にいれて

67 ニコル・ボール「軍事支出への転用をどう防ぐか」外交フォーラム1993年3月号45-46ページ。

68 K. Hossain, "International Law : Instrument or Impediment of Change and Development ?" in *International Law and Development*, (eds. by P. de Waart, P. Peters & E. Denter), 1988, pp. 18-19.

相互の実質的平等の確立を進める一助になることは確かであろう。

これとの関連でいえることに、途上国の立場が強化されるということがある。この場合、国際経済関係における不公正の是正という観点から、先進国の軍事費削減という法意識の発達が促されることになるが、連帯や協力を基礎とした国際関係では、南北間の実質的平等を含む国際社会全体の経済的発展を国際社会の一般法益とみなすことにより、その実現に向けて軍事支出の削減に関し相互主義が機能する可能性がでてくる⁶⁹。これは、先進国による軍縮という法規範が醸成されれば、途上国も、援助の条件として一方的に自国の軍縮を要求されるだけではなく、後に述べる「政策対話」を通じて、援助国の軍事支出の削減とそれによる援助額の拡大を要求できる素地となろう⁷⁰。

そのほかに、もちろん、先進国による軍事費抑制には、途上国の政治的安定性をもたらし、経済発展に寄与するという政治的経済的側面も重要である。一方的に途上国の軍事支出削減を求めても、大綱での原則自体が指摘しているとおり、地域の状況がそれを許さないことがありうる。しかも途上国側からすれば、安全保障の面からみて軍事費の削減は国家の存続にとりマイナスと考えられよう。先

進国による軍事援助や武器輸出が周辺地域での不安定化要因の一つとなっている現状では、その減少そのものがそうした不安定化要因の除去につながるわけであり、途上国の安全保障のコストを引き下げる誘因ともなるのである⁷¹。

すでにみたように、最近のDACにおいても、途上国のみならず先進国の軍事支出の削減に期待が寄せられていた。むしろ、DACのガイドラインや勧告は、法的拘束力をもつものではなく「奨励」するにすぎないものであるが、一般にDAC諸国はこれを遵守していると考えられている⁷²。軍事支出と援助の関係に関する国連の作業と平行して⁷³、DAC諸国間の政策協議などを通じ先進国側の軍事費削減、武器輸出の禁止および余剰資金の転用を促進することが望ましく、日本政府がこの点でなお一層のイニシアティブをとることが求められているといえよう⁷⁴。

71 この場合、途上国にとってのロスという意識を補うための補償メカニズムとして軍縮による「平和の配当」を用いるという見方もできよう。S. Deger, "Military Expenditure Reductions and Economic Aid," (Presentation at Tokyo Workshop on Military Expenditures and Aid, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo, Nov. 6, 1992), pp. 4-5.

72 M. Prouzet, "La coordination de l'aide au développement par les consortiums et les groupes consultatifs," A. F. D. I., Tome 17 (1971), p. 710.

73 たとえば、国連総会は1992年にも軍縮と発展に関する決議を採択している。UNGA Res. 47/52F.

74 なお、国連のレベルでは、日本の積極的な活動により、1991年12月に通常兵器移転国連登録制度に関する国連総会決議が採択されている。"Transparency in Armaments," UNGA Res. 46/36L. この制度も開発途上国へのODA供与の際の判断材料を提供するものと考えられる。神余隆博「通常兵器移転国連登録制度に関する国連総会決議(下)」月刊国連71巻1号(1992年)6ページ、参照。

69 なお、国際法上の相互主義について、voir, E. Decaux, *La réciprocité en droit international*, 1980, pp. 9-12.

70 ただし、国際的な義務の客観化と、その履行確保の集団的な監視が前提とされなければ、義務の相互減殺という消極的な相互主義の機能が露呈する。Ibid.

(2) 「政策対話」と不干渉原則

日本の援助政策の特徴の一つとしてよく指摘されるのが「要請主義」である。日本政府は、政府間ベースの援助では、形態の如何を問わず、相手国政府からの公式の要請に基づいて経済協力を開始することになっているが、これは、開発の主体はあくまでも途上国自身であるとして自助努力を促すとともに、内政干渉となるようなことはできるだけ避けるという立場に由来するものである⁷⁵。国家がいかなる経済体制をとり、いかなる経済政策を採用するかは当該国家の責任において決定することであり、他国の関与するところではない。「国家の経済的権利義務憲章」が、その前文で開発の責任は一義的に当該国にあると述べるとともに、第1条で、「いかなる国家も、いかなる形であれ外部からの干渉、強制又は威嚇を受けることなく、その人民の意思に従い、その経済的体制並びに政治的、社会的および文化的体制を選択する主権的かつ不可譲の権利を有する」と規定しているのも、その趣旨を国際的な文書に表したものとといえるのであり、さらに進んで、主権が国家間の実質的平等の達成に向けてその機能を果たすことを確認した意味も含んでいるとされる⁷⁶。つまり、「要請主義」の骨子を法的な言葉で表せば、相手国の主権尊重と内政不干渉であると

いえる。

こうした性格を有する「要請主義」を補完するものと位置づけられているのが「政策対話」である。「要請主義」はもともと個別案件について相手国からの提案を待つということであるため、「政策対話」も具体的なプロジェクトの内容に関するものであるが、さらにより広く、資金協力の要請とその供与の条件をめぐる議論という形で理解されることもある。ところで、条件と絡めて供与そのものを議論する場合にしても、個別案件の実施レベルでの協議にしても、援助国側からのこうした働きかけは、見方を変えれば実質的には「要請主義」の変更を意味することになることがおこりうるという指摘がある⁷⁷。

確かに、軍事支出の抑制を援助のための政治的コンディショナリティーとみなし、これを途上国に強制することは、政策の自己決定権とのかかわりからは問題となろう。しかし、現実の国際社会において力の不平等が存在するにせよ、たとえば条約締結の場合、「政策対話」を通じて当事国がその内容について合意したのであれば、国の代表者に対する強制など合意の無効原因事由が存在しない限り、少なくとも法的には問題は生じない⁷⁸。もちろん、先進国からの開発援助に経済発展の多くを負う途上国にとっては、先進国から提示された条件をのむ以外、選択の余地のない状況もでてこようが、それは事実の問題であり、むしろ被援助国に対しいかに説得的な条件を

75 樋口貞夫『政府開発援助 第二版』（1991年）97～98ページ。

76 L. Wildhaber, "Sovereignty and International Law," in *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory* (eds. by R. St. J. Macdonald & D. M. Johnston), 1986, p. 439.

77 川上前掲論文9ページ参照。

78 ウィーン条約法条約第51条、参照。

示することができるかという援助国側の努力に「政策対話」の成否がかかっているといえよう。その意味でも、途上国の軍事支出削減とそれに対する一種の報酬としての援助の増額といった、軍事支出と援助の積極的な結びつき（positive linkage）は当然のこととして、より説得力ある提案を行うために、援助国側の軍事支出や武器移転についても改革を行っていく必要があるのではなからうか⁷⁹。

これに対し、「政策対話」が不調に終わり、被援助国が援助国の意に反する政策を採用した場合には、政策変更の強制、すなわちいったん合意された援助供与を減少させるかもしくは停止することで当該政策の変更を求めることがおこり得る。従来、日本政府が政治的理由から援助停止を行った事例は、その時点での国際情勢との関連で、援助供与を中断せざるを得なかったものがほとんどであったという指摘があるが⁸⁰、今後は援助と途上国の軍事支出を消極的に結び付けて（negative linkage）、援助供与の停止を制裁措置とする場合もでてきよう。

最近では、1993年5月、イランに対する円借款供与再開に際して、日本政府がODA大

綱の原則を確認した事例が挙げられる。日本政府は、5月29日におよそ390億円の円借款供与を約束したが、その際、軍備を著しく増強するなど日本のODA原則から外れるような行動をイランがとった場合には、円借款供与の見直しも有り得ると伝えたのである⁸¹。この事例では、18年ぶりの円借款再開について米国政府の理解をとりつけたとされ、中東からの原油の安定供給という経済的な戦略とともに、イランとの関係改善に際しての米国に対する配慮という点が大きくクローズアップされた⁸²。イランと日本との間の「政策対話」による成果という側面はあるが、その反面、法的な観点から問題となるのは、イランの軍拡を阻止するという政策目的の実現のために、円借款の一時停止がいわば制裁の手段として用いられる可能性がここでは生じているということである。

国際司法裁判所が1986年に判断したところによれば、経済援助自体は、「一方的かつ自発的性格を有するものであり、その停止は例外的な状況においてのみ違反とみなされ得る。⁸³」一般国際法上は、このように他国に援助を行う義務は存在しないわけだが、条約により援助義務が存在する場合は別である。

79 軍事支出の削減を、政治的コンディショナリティーではなく、発展という共通の目標に到達するための努力とみなし、「発展のパートナーシップ」という言葉を持ち出すのであれば、なおさらこのことが強調されなければならないであろう。see, "Summary of the Tokyo Workshop on Military Expenditures and Aid," (Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo, Nov. 6, 1992), p. 3.

80 稲田十一「国際システムにおける日本のODAの位置づけ」日本国際政治学会編『国際政治経済学の模索』国際政治93号（1990年）123ページ。

81 朝日新聞1993年6月9日付朝刊1面および2面。

82 援助をめぐる日米関係の検討については、see, R. M. Orr, Jr., "The Aid Factor in U.S. - Japan Relations," *Asian Survey*, Vol. 28 (1988), pp. 740-756; *idem*, "Collaboration or Conflict? : Foreign Aid and U.S. - Japan Relations," *Pacific Affairs*, Vol. 62 (1990), pp. 476-489.

83 Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merit), *ICJ Reports 1986*, p. 138, para. 276.

ところで、円借款の場合は、無償資金協力の場合と同様に、交換公文 (Exchange of Notes (E/N)) の署名・交換によって政府間レベルでは正式に取極がなされるが⁸⁴、交換公文は政府間協定の一形式であり、ウィーン条約法条約にいう「条約」に当たるため⁸⁵、援助の停止措置は、実際には、条約違反を構成することになる。従って、経済援助の停止が経済制裁措置とみなされ、違法性が阻却されるためには、何らかの正当事由を必要とすることになるのである⁸⁶。

この小論では経済制裁の法的効果について詳細に検討する余裕はない。そのため、国連国際法委員会の国家責任に関する条文草案第1部第30条によれば、経済制裁措置として援助停止措置を用いるには被援助国の違法行為が先行していることが条件となるという点に関してだけ指摘しておこう⁸⁷。つまり、この場合であれば、被援助国による軍拡が、一般国際法上違法なものであるか、もしくは条約上の義務に違反するものでなければならないのである。軍縮原則は、国連総会決議や国家

実行により現代国際法において体系化がはかられてはいるものの⁸⁸、その法化現象は軍縮の条約化として現れてきたことからわかるとおり、軍縮を一般国際法上の義務とみなすまでに至っているとみることはむずかしい。従って、口上書 (Note Verbale (N/V)) による確認という方式ではなく、国際法上権利義務関係がより明確になるように、「軍事支出の動向」に関する規定を国際条約の中に挿入することで、被援助国に条約上の義務を課し、援助停止措置を当該義務違反への対抗措置と位置づけるべきであろう。もちろん、「軍事支出の動向」という基準は、前述したとおり、判断に困難を来すことがあるので、その客観化をはかる努力を続けることが必要である。だがそれと同時に、途上国に限定した軍縮ではなく、一般国際法上の軍縮原則の定立をも視野にいて、先進国と途上国双方を含めた軍縮義務の実定法化作業を押し進めていくことも求められているといえよう。それは、国連総会などでの議論の推移、経済的效果や相互主義といった観点からばかりでなく、援助政策の制裁機能とその法的コントロールという観点からの要請でもあるのである。

おわりに

ここで検討してきた ODA 大綱そのものは法的文書ではないため、国際法上、そこから直接権利義務関係を導き出したり、法的な問

84 櫻井雅夫『国際開発協力の仕組みと法』(1985年)、94～95ページ。

85 ウィーン条約法条約上の「条約」の定義について、voir, S. Bastid, *Les traités dans la vie internationale : conclusion et effets*, 1985, pp. 19-23. なお、交換公文を含む簡略条約の条約法典化における取扱いについては、小川芳彦「簡略形式による条約」太寿堂鼎編集代表『田畑茂二郎先生還暦記念 変動期の国際法』(1973年)、266～273ページ、参照。

86 中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性(二)―国際違法行為の法的結果に関する一考察―」国家学会雑誌100巻7・8号(1987年)111ページ。

87 Report of the I.L.C. on the work of its 31st session, *Yearbook of I.L.C.*, 1979, Vol. II, Part Two, p.115.

88 藤田久一「軍縮の法的基礎」国際法外交雑誌86巻6号(1988年)28～32ページ。

題を抽出することになるものではない。あくまで一般国際法や条約を通じて法関係が設定されるにすぎないのである。しかし、経済援助を国際関係のわくの中に位置づけると、開発・発展、さらには本稿との関連でいえば軍縮という国際法の分野にそれぞれ関係するものとみることができるということははじめに述べたとおりである。

一般に、外交政策がその目的と合致した国際法の形成と発展を促進することがある一方で、外交政策の遂行上、国際法が国益追求の障害となり、国家の行動をコントロールする機能を果たす場合もある⁸⁹。実は、日本の援助政策ならびにODA大綱もまた、国際法に関するこうした二つの側面についてかわるものなのである。すなわち、経済援助一般に関する国際法規則は現段階で存在していないとしても、ODA大綱というかたちで援助供与の原則を内外に提示することにより、当該原則の法化過程が開始される⁹⁰。日本政府が途上国の軍事支出動向を援助供与の一条件としてとり上げ、他のDAC諸国も続いてこれを受け入れるところとなったのだが、DACにおける相互の監視体制や基準整備はこの動きをさらに加速させることになる。また他

面において、個別の援助供与そのものは国際レベルでは協定や交換公文などの法的手段により規律されることになる。そのため、制裁措置として援助政策を用いる場合には、軍縮などに関する国際法上の権利義務関係を明確にしておくことが、違法性阻却のために必須となる。これは、国際法が援助停止措置の評価を行うことにほかならない。このように、援助政策は決して国際法と無関係に行われ得るものではなく、時として法の構築を促進し、また時として法のコントロールに服するという側面を有するのである。

もっとも現在までのところ、軍事支出に関する原則は、その重要性を認識されつつはあるけれども、その内容について国際社会のコンセンサスを獲得するまでには至っていない。一方では途上国が軍縮による余剰資金の強制的移転に固執し、他方で米国が軍縮と開発・発展の関係をかたくなに否定するという状況にある⁹¹。こうした対立関係を修復し、途上国の発展を促すためにも、先進国と途上国を含めた軍縮、軍備支出の削減に関する法原則を梃子にすべきであり、その進展に日本も積極的に関与していく必要がある。

いずれにしろ、ODA大綱に表された原則がどのように運用されるかは今後の国家実行を待たねばならないが、援助政策は様々な原則との総合的な評価の上で遂行されるもので

89 M. Virally, "Panorama du droit international contemporain : Cours général de droit international public," R.C.A.D.I., Tome 183, 1983-V, pp. 29-33.

90 ただし、国家による政策の表明が慣習法化プロセスにおいてどれほどの重要性を有するかについては意見が分かれるところではある。A. Cassese, "General Round-Up," in *Change and Stability in International Law-Making*, (eds. by A. Cassese & J.H.H. Weiler), 1988, p. 169.

91 こうした対立は、1991年に開催された海外開発評議会(Overseas Development Council)でのワークショップでも現れたという。*The United Nations, Disarmament Yearbook*, Vol. 17, 1992, p. 213.

あり、軍事支出もそのなかの原則の一つにすぎないことに注意しておく必要がある。その意味で、日本の援助政策と国際法の間係を考察するには、さらに ODA 大綱に具体化されているそのほかの原則、すなわち環境や人権と援助との関係をつぎに検討しなければならないであろう。

(1993年8月31日脱稿)

* 本稿の執筆に際しては、外務省経済協力局の四方敬之氏（現・人事課）より資料の提供を受けた。末尾ながら、記して感謝の意を表したい。

Legal Consideration of the “Lower Military Expenditures” Principle in the ODA Charter

Hironobu SAKAI*

Abstract

The ODA Charter, which was adopted by Japan's Cabinet in June 1992, includes four basic principles: pursuing sustainability and development in tandem; avoidance of ODA for military purposes; paying attention to recipient countries' trend in military expenditure, production of mass destruction weapons and arms export and import; and paying attention to progress in democratisation, human rights and a market-oriented economy. We may say from the perspective of international law that these principles are related to three fields: environment; disarmament; and human rights. This article aims at considering the

* Associate Professor of International Organization, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

relevance of international law to the “lower military expenditures” principle in the ODA Charter, especially researching the relationship between disarmament and development.

As to the relationship between disarmament and development, there are two different views. One is the reallocation by the developed, militarized countries of the resources obtained from the reduction of their military expenditures to the developing countries’ economic and social development. This is a topic of the discussion in the U.N. General Assembly, in which the developing countries have been in the majority since ‘60s. The other is the reduction of military expenditures by the developing countries, based on the growth experience of industrialized countries in the post-war era, where it is proven that high economic growth and excessive military expenditure cannot go together.

The “lower military expenditures” principle in the ODA Charter is based on the latter, which is supported by the main donor countries and is reflected in the DAC principles. It is remarkable that it is applied only to the developing countries but not to the developed countries. It is likely that the

principle is acceptable to the international community. The point is that objective criteria are needed to reduce the element of subjective judgment, and that the idea of reducing the excessive military expenditures, including the military aid, military exports to developing countries, is also applicable to developed countries.

Moreover, it is necessary to clarify and specify the contents of the rights and obligations on the law of disarmament as long as the suspension of supply — the negative linkage between disarmament and development — is justified as the counter-measures against the recipient countries’ act, which has to be contrary to the legal rules on disarmament in this case. Thus, the utility of the foreign economic assistance as a means of sanction must be involved with the progress of the law-making in the field of disarmament.

Japan should take the initiative in not only applying the principle to the developing countries but also encouraging developed countries to reduce the excessive military expenditures to promote the transfer of the resources from North to South. This doesn’t lead directly to universal

acceptance of legal principle on the forcible transfer of the peace dividend, but it may be thought of as a point of departure for the settlement of the conflicts between developing and developed countries on the question of the economic assistance.