



韓国における開発援助の変容－援助機関設立から OECD-DAC加盟まで－

鄭，倣民

(Degree)

博士（学術）

(Date of Degree)

2018-03-25

(Date of Publication)

2026-03-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第7225号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1007225>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



論文内容の要旨

氏 名 鄭 倣民 (JUNG HYOMIN)

専 攻 地域協力政策専攻

論文題目

韓国における開発援助の変容—援助機関設立から OECD-DAC 加盟まで—

論文要旨

本研究は、新興ドナーの中で近年新たに経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC、以下 DAC）に加盟したドナーの一国である韓国が、「在来ドナー」の一員となることを目指す中、どのようにその援助の理念・目的を定め、そのあり方を決めて行ったのかを明らかにすることで、新興ドナーの援助に関する研究への貢献を目指す。

2000 年代に入り、新興国の経済発展によりそれまで援助と類似した活動を行ってきた「新興ドナー」が台頭し、注目を集めるようになった。特に注目されてきた対象は中国やインドなど人口及び経済規模における大国であった。これら大国である新興ドナーの援助額は既に一部の DAC 諸国の援助額より多いと推測されている。中国は中でも規模が大きいと推測され、敢えて OECD という既成の枠組みに加わるのではなく、新しい援助の枠組みをルールメーカーとして作っていく可能性も高いとされている。

一方、既に OECD やヨーロッパ連合（European Union: 以下 EU）に加盟していた一部の新興国は 2010 年代に入り新しく DAC に加盟しており、中東欧 5 か国(チェコ、ハンガリー、スロバキア、スロベニア、ポーランド)と韓国が、DAC の援助の目的および援助実施上の指針・基準などを意識し、援助のシステムやあり方を整え、DAC 加盟を果たした。この 6 か国の共通点は人口及び経済規模からみて決して大国とは言えず、OECD に加盟し、既に形成されている先進援助国の枠組みに自らを合致させようとしたということである。中東欧 5 か国に関しては Lightfoot and Szent-Iványi らにより、DAC 加盟の途上における国内の政策過程に関する詳細な研究がなされている。先行研究は中東欧 5 か国に対し DAC 加盟において加えられた EU のピア・プレッシャーを中心に、国内の DAC 加盟までの議論と過程を明らかにしている。そして、中東欧 5 か国の援助のあり方が EU の有力な援助国の多くに共通の DAC 主流型からは乖離し、国内では援助政策に関する注目度が低く、援助の体制は分散的であることが多いということを知見として得ている。

韓国に関しては DAC 加盟に至る国内の政策過程に関する動態的な研究は未だに行われておらず、在来ドナーの仲間入りを目指し、韓国がその援助の改編を行う中、どのような背景と理由によりそれを進め、どのような援助のあり方が形成されたか、ということは明らかにされてこなかった。こうした先行研究の欠落を補うべく、本研究では韓国の援助は DAC 加盟を目指す中、どのように変化したのか、そしてそのように変化した理由は何かに関する分析を行った。

まず、韓国の援助は DAC 加盟を目指す中、どのように変化したのか。第 1 に議論するべきは、援助の目的と理念の問題である。DAC では、ODA の目的を「受入国の経済発展と福祉向上」のためであることで定めている。そしてこの ODA の定義に合致する援助を実施する在来ドナーの中にも、特に 2000 年代までは、「経済発展重視」の日本型モデルと「貧困削減重視」の DAC 主流型モデルとで理念と方向性の違いが存在した。韓国は DAC の ODA の定義を考慮に入れ、あるいはこれに基づき、援助の目的を定めたのか。そしてその目的を踏まえて、経済発展または貧困削減のどちらかを重視するような韓国なりの理念を作り上げたのか。

韓国の援助は 1990 年代まで有償援助と経済インフラへの支援が多く、経済発展を重視するように見えたが、2000 年代半ばからは無償援助と社会インフラへの援助が有償援助と経済インフラへの援助を上回るようになった。しかし、有償援助と経済インフラへの支援の割合も依然として他の DAC 諸国と比較して相当に高く、DAC 主流型の貧困削減重視に相応する形の援助に変化したわけではなかった。援助の目的などを定めた法律は 2010 年まで存在しておらず、2010 年にはじめて国際開発協力基本法により援助の目的が公式に定められた。しかし、この法律でも韓国の援助が「貧困削減」と「経済発展」のどちらを重視するかという韓国の援助の理念・方向性についてははっきり示されることはなかった。

第 2 に議論するべきは、DAC の援助実施上における指針・基準を韓国がどれほど遵守していたかの問題である。韓国は、DAC ドナーに求められる援助の規模、援助政策の統合的な計画・

実施・評価体制の整備、援助目的のための法律の整備、グラント・エレメントの重視、援助のひもなし化などの側面から DAC の基準をどれほど受け入れ、実施しているのか。DAC の基準を意識した議論が始まったのは 2000 年代初頭からであり、様々な議論を経て政府は 2005 年、「対外援助改善総合対策」を正式に決め、援助のあり方を DAC の基準を意識する方向に変えていった。その結果、韓国は自ら掲げた 2009 年までの GNI 比 ODA 0.1% という目標は達成したが、それでも DAC 諸国の平均の 0.2%-0.3% レベルには遠く達しなかった。政府内の分散的援助実施体制を解決するために援助政策調整組織として国際開発協力委員会を設置した。しかし、国際開発協力委員会は援助全体に関する計画と実施についてほとんど調整を図ることはできず、実質的な統合を主導する役割は果たすことができなかった。また無償援助とひもなし援助を拡大していったが、韓国の有償援助の割合やひも付き援助の割合は DAC の求めるレベルよりはるかに高く、評価についても制度的改善にも臨んだものの 2010 年までに DAC の基準には完全に合わせられなかった部分も存在する。このように韓国の DAC の指針・基準の反映は意識的に進められたものの、それが DAC で一般的に望ましいとされる水準まですぐに至ったわけではなかった。

それでは、このように韓国の援助の目的・理念に関して DAC 主流型モデルと日本型モデルの間でその方向性が定まっておらず、援助実施の指針・基準に関しても DAC に合致できるレベルまで至っていないのはなぜなのか。本研究ではこれを明らかにするために国内的な政策過程と各アクターの関わりに注目した。

韓国援助が明確な目的・理念を定めることができなかった理由を確認するためには、何より韓国援助の分散的实施体制とその調整に注目する必要がある。韓国で援助機関が初めて設立されたのは 1987 年で、財務部の管轄下に有償援助を実施する EDCF が設立された。その四年後の 1991 年、無償援助を行う KOICA も外務部の管轄下に設立された。無償援助と有償援助を実施する機関が別々に設立され、これを援助全体として統合的に調整する官庁は存在しないかたちとなった。ただし、政府内で予算編成と企画を担当していた経済企画院だけが形式的に有償援助と無償援助双方の政策決定に関わっていたが、予算編成以外には実質的に援助に影響を与えることはほぼなかった。

その後、財務部については、財政経済院、財政経済部、企画財政部などと数回にわたる組織の改編があったが、引き続き有償援助を実施する EDCF を管轄した。外務部も 1998 年に外交通商部にその名前が変わったが、KOICA の設立時から一貫して KOICA を管轄した。この二つの組織は各自、その形態が違う援助を担当しており、有償援助を管轄する企画財政部は援助を韓国の輸出と企業の海外進出のための経済政策の一部として、無償援助の大部分を担当する外交通商部は援助を受入国との友好関係及び韓国の国際地位向上を図るための外交政策の一部としてとらえてきた側面がある。企画財政部と外交通商部にとって、援助政策の主導権の問題は各自の政策の実施のための予算の問題ともかかわっていた。したがって、他方が援助政策の主導権を握ることを許容しないのが両官庁の立場であった。

このような中、2002 年、国内の経済危機を乗り越えた韓国は、ヨハネスブルグ宣言による持続可能な発展のための議論に OECD 加盟国としての自覚を持って参加するようになる。ヨハネスブルグ宣言に援助に関する内容が含まれていたことから、韓国の持続可能な発展に向けた検討のための機関である大統領諮問持続可能発展委員会が ODA 小委員会を設置し、援助政策の改編を議論し始めた。政府内実施官庁を含めて行われた持続委内での議論は、外交通商部と財政経済部との間の、あるべき援助形態と予算分配に関する意見の食い違いにより難航した。ただ、当時の進歩派政権の下で招集された在野の有識者の欧米ドナーなど国際社会でのコンセンサスの採用の主張と、それを後押しする外交通商部の意見が一定程度反映されるかたちで、最終的に 2004 年に ODA 小委員会の答申案が提出された。その直後に発生した 12 月のスマトラ沖大地震及びインド洋大津波などの事件の影響もあり、援助政策の改編の必要性が浮き彫りとなった。当時のイ・

ヘチャン総理のリーダーシップで 2005 年、政府内に本格的な援助改編のためのタスクフォースチームが設置され、国務総理の下で援助改編が行われるようになった。その結果、2005 年、政府内の合意により「対外援助改善総合対策」が発表され、実施に移されていった。この「対策」自体は DAC の求める体制に合わせるための様々な援助のシステムや内容の改革を提示しているという意義を持っていた。

しかし、この対策案の内容は強力な権限を通常は持たない国務総理がその調整主体になり、各官庁・機関が関わる援助全体を実施面において実効的に調整できることはできない不完全なものであった。韓国の総理は、憲法上は政府内で大統領の次の権限を持つが、実質的な権限は大統領に集中しており、総理の解任権も大統領にある。結局、大統領が政治的要因または自らの意思で総理に実質的な権限を与えない限り、象徴的な存在に近い。そのため援助に関しても、総理は強力な力を発揮し、政策を統合的に計画・実施するまでは至らなかった。

このように総理の調整力に限界が存在するのにもかかわらず、この組織的・実効的な統合までに至らないままこの状態が維持される背景には、もともと新興ドナーで、援助額の規模も大きくない韓国の国内で援助がそれほど政治的な重要度を持ち得ず、大統領の強い政治的リーダーシップによる変化を望めないという背景が存在する。2008 年に保守派の李明博へ政権が交代した後も、援助予算は特に減ることなく、DAC に規定路線のまま加盟することになったのも、援助政策はその予算の規模が小さく、受益者は基本、海外にいるという背景から国民の広く関心を惹くことはなく、大統領や政治家が特に政策を変えようとはしなかったことが関係しているだろう。結局、援助は積極的な調整なしに、官僚により分散的に決定、実施されており、目的・理念に関しても DAC 主流型モデルである貧困削減を目指すのか、それとも日本型モデルのように経済発展を目指すのかというはっきりした方向性も定まることなく、続けられている。

以上の本研究による分析から次のようにまとめて結論を示すことができる。

韓国の援助は援助機関の設立の際に日本から影響を受け、日本型モデルに近い形態になったが、DAC 加盟を目指す中、DAC を意識し、DAC 主流型・日本型双方に類似した面を持つ複合的な性格を持つようになった。そして、2000 年代半ばからは DAC が提示している実施上の指針・基準を意識し、援助政策における改善を実施したが、韓国の援助は DAC 諸国一般がそなえる基準に照らした時、未熟な部分を数多く残している。

そのような状況になった理由は韓国政府で通常はあまり強い権限を発揮できない国務総理が援助に関する調整を行うようになったからであった。その上に韓国の援助は対外政策としても国内の政策としてもあまり重要度が高くないため、大統領や総理の関心が及ばず、援助は分散的なままに行われ、一つの政策として実施されなかった。その結果、企画財政部と外交通商部は各自、分散的に援助を実施しており、その方向性は定まらず、日本型モデルと DAC 主流型モデルの中間にあって、複合的なあり方になっている。

韓国が新興ドナーから在来ドナーの一員となるため、本格的に援助改編の計画を立て、実施していった過程に関する動態的分析は先行研究のなかに存在しない。したがって、本研究は今までの韓国援助に関する議論を補うという意義を持つ。その上に、2010 年以降、DAC に加盟した中東欧 5 か国とは、国際地位向上のために援助を行うという外交政策上の共通点以外に、DAC 加盟を目指す新興ドナーとして類似した特徴を持つことが確認できた。それは、新興ドナーとして経験を持ちつつ DAC に加盟しようとするドナー国においては、それまでに実施されてきた様々な活動を統合し、援助全体が基づくべき理念・哲学を形成し、それと並行して実施面における援助の調整・統合の体制を整えていくことが課題として残されるということである。これは本論文における韓国の事例の考察から抽出できるだろう。

そして、本研究は、途上国・新興国のいくつかは、援助を拡大強化し、新興ドナーから在来ドナーまで様々な援助供与国・主体が存在するようになった現代世界の状況の下で、国ごとに異な

(氏名 鄭倣民(JUNG HYOMIN), No. 5)

る援助のあり方ばかりでなく、援助の変容の経路や段階による特徴が存在するということを学術的に理解していくうえで、一定の貢献になると考えられる。

指導教員 高橋 基樹 教授