

# 馬英九政権の対外援助の回顧と提言\*

王 俊 傑

(台湾・国立中山大学政治経済学科助理教授)

## 【要約】

本稿は、まず過去に台湾が行った対外援助政策の意図について検討し、対外援助政策を決定する際の、兩岸政策の重要性について明らかにする。「92年コンセンサス」は、馬政権の兩岸政策の重要な基礎であり、兩岸の交流や協力をより密接にしたほか、外交戦においても、「外交休兵」の暗黙の了解を得た。よって、本研究では対外援助政策における三つの変化、すなわち対外援助政策の策定、援助予算の透明化、プロジェクト・サイクル・マネジメント制度の導入を明らかにし、最後に、馬政権二期目の対外援助政策に対し、経済貿易利益の重視、及び官民連携の二点を提言する。

キーワード：対外援助、兩岸関係、馬政権、外交休兵

---

\* 二名の匿名レフリーの貴重な審査意見に感謝いたします。

## 一 はじめに

2008年、国民党の総統候補であった馬英九は58.45%の得票率を獲得し、民進党の謝長廷候補を破って、国民の直接投票で選出された三人目の総統に就任し、台湾は二度目の平和的な政権交代を実現した。民主化が進む中、一部の研究者は「一党覇権」の復活と国家主権の喪失を懸念し、特に後者への懸念は大きかった<sup>1</sup>。選挙戦において、謝長廷は、馬英九が主張する「一つの中国の解釈を、各自が表明する（一中各表）」、「兩岸共同市場」の主張を攻め、兩岸政策をめぐる国民党と民進党の相違の大きさを訴えた。

政権が民進党から国民党に移行すれば、兩岸関係が過去とは異なる発展を歩むことは想定内である。一般的な予想通り、馬政権一期目においては、「先に経済、後に政治」の指導原則の下、海峡交流基金会(以下、海基会)と海峡兩岸関係協会(以下、海協会)の交渉が再開され、2012年の8月までに8回の江陳トップ会談が開催された。注目を集めた「海峡兩岸経済協力枠組み協議(ECFA)」を含め、18項目の協定・覚書・その他の文書<sup>23</sup>が締結され、李登輝総統や陳水扁総統の在任期間と比較すると、馬政権における兩岸関係の緊張は、「92年コンセンサス」の基礎の下、大幅に緩和され、実務関係が発展した。

外交政策分野においては、「活路外交」と「外交休兵」の指導原則

---

<sup>1</sup> 徐永明「二次政黨輪替之後—民進黨的改革與發展與臺灣民主」『臺灣民主季刊』第5巻第2期(2008年6月)、頁149~160。

<sup>2</sup> 「兩岸協議」行政院大陸委員會、<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=67145&CtNode=5710&mp=1>。

<sup>3</sup> 江陳会談は2012年8月までに計8回開催されている。しかし、第8回江陳会談は、馬英九政権の2期目に開催されている。

が「のろし外交」にとって代わり、これに連動して、外交部が主管する対外援助政策にもまた大幅な調整が加えられた。本稿では、馬政権の対外援助政策の回顧と展望を通じて、異なる角度から台湾の対外関係の変化をとらえることとする。本文は、以下五章で構成する。はじめに、「台湾の対外援助政策の意図」において台湾の対外援助の歴史を回顧し、次に「馬政権の兩岸政策」において、特に外交政策への影響に注視しながら、馬政権の兩岸政策を簡潔に紹介する。続いて、「馬政権の新たな対外援助政策の実践」において、馬政権の対外援助政策における実質的な変化を分析し、「馬政権二期目の対外援助政策に対する提言」を示し、最後に「結論及び提言」で締めくくる。

## 二 馬英九就任前の台湾の対外援助政策の意図

現在の国際社会における援助と協力は、1947年のマーシャルプラン（Marshall Plan）から始まったとするのが一般的な認識であり、米国は共産勢力の拡散を防ぐため、戦後崩壊した西ヨーロッパを支援した。西ヨーロッパ諸国の経済は底堅かったことから、マーシャルプランは良好な成果を収め、西ヨーロッパ諸国は急速に回復し、国際協力のモデルとなった。しかし、注目に値するのは、マーシャルプランの開始以降、国際社会における援助や協力の多くが人道主義に留まらず、国家利益を考慮するものとなった点であり、台湾や各国の対外援助政策を理解する上でも、こうした見方が欠かせない。

例えば、米国の対外援助政策は、冷戦時代とポスト冷戦時代ではその戦略的重点が異なっており、対外援助は概ね一国の安全保障やイデオロギーと関係している<sup>4</sup>。1950、60年代における日本の対外援

---

<sup>4</sup> James Meernik, Eric L. Krueger, and Steven C. Poe, "Testing Models of U.S. Foreign Policy:

助は、援助と輸出の開拓をリンクさせることが重点であり<sup>5</sup>、その利益は五つの側面に帰納することができる<sup>6</sup>。また、後進国である韓国についてみると、対外直接投資（FDI、Foreign Direct Investment）と援助の経時変化の関係から、日本が対外援助を利用して経済利益の拡大を効果的に成し遂げてきたことが分かる<sup>7</sup>。総体的に見ると、OECD（経済協力開発機構、Organization for Economic Cooperation and Development）の DAC（開発援助委員会、Development Assistance Committee）加盟国に比べ、非 DAC 加盟国である新たな援助国は、援助の際の人道主義的考慮が少ない<sup>8</sup>。

台湾の対外援助は、1959年の南ベトナムへの農耕隊の派遣に始まり、1960年代には、台湾はアフリカで「先鋒案」を実施し、これにより正式に被援助国から援助国へと徐々に転換していった。援助戦略についていえば、先鋒案は主に、アジアの精巧な水稻栽培技術をアフリカに広め、現地の食糧危機の解決を図ることにあったが、先天的な自然条件の制約もあって、被援助国が直面する全ての困難を

---

Foreign Aid during and after the Cold War,” *Journal of Politics*, Vol. 60, No. 1 (Feb., 1998), pp. 63~85.

- <sup>5</sup> 蔡東杰「日本援外政策發展：背景、沿革與演進」『全球政治評論』第三十二期（2010）、頁39。
- <sup>6</sup> 5つの側面とは、以下を含む：国際・地域の外交活動の展開、日米同盟の維持、輸出拡大促進助力による国内経済の成長促進、重要な自然資源の獲得、グローバル戦略を組み入れた目標設定。蔡東杰、前掲書、頁41~43。
- <sup>7</sup> Sung Jin Kang, Hongshik Lee, and Bokyeong Park, “Does Korea follow Japan in foreign aid? Relationships between aid and foreign investment,” *Japan and the World Economy*, Vol. 23, (2011), pp. 19~27.
- <sup>8</sup> Axel Dreher, Peter Nunnenkamp, and Rainer Thiele, “Are ‘New’ Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries,” *World Development*, Vol. 39, No. 11 (2011), pp. 1950~1968.

解決することはできなかったが<sup>9</sup>、援助を提供する外交目的の一部は達成することができた。1950、1960年代は、兩岸が国連の中国代表権を争っていた時代で、米国の財政支援の下<sup>10</sup>、台湾はアフリカの新興国に対し援助を提供することで、こうした国家からの支持を獲得しようとした。台湾は1971年に国連の議席を失ったが、援助によってアフリカ諸国の支持を得ていなかったら、もっと早い段階で国連代表権を失っていただろうというのが一般的な見方である<sup>11</sup>。

1971年の国連脱退から1979年の米台国交断絶までの期間は、台湾が最も多くの友好国を失った時期でもあり、国交国の数は65ヶ国から33ヶ国へと劇的に減少した。米国との断交後、対外援助の財源と計画は完全に台湾の手に委ねられることになり、台湾は既に国連の中国代表権を喪失していたが、その対外援助の目的は依然として既存の外交承認の維持と新たな外交承認の開拓、或いは実質的な関係の構築にあった。対外援助を利用して外交関係を維持するには明らかに限界があり<sup>12</sup>、特に、台湾が使える資源は中国のそれに全く及ばないため、台湾と正式な外交関係を有する国家は年々減少し、外交関係を維持し続けている大国はごく数ヶ国となり、ポスト冷戦期に入ると、サウジアラビア、韓国、南アフリカ共和国などを相次いで

---

<sup>9</sup> 劉曉鵬「非洲發展援助中的台灣經驗：馬拉威的故事」『問題與研究』第48卷第4期（2009年12月）、頁127-151。

<sup>10</sup> 劉曉鵬「從非洲維持美臺聯盟：重新檢視「先鋒案」」『臺灣史研究』第14卷第2期（2007年6月）、頁161-181。

<sup>11</sup> 劉曉鵬「農技援助之外：小中國對非洲的大想像」『臺灣史研究』第19卷第1期（2012年3月）、頁141-171。

<sup>12</sup> Taylor, Ian, "Taiwan's Foreign Policy and Africa: The Limitations of Dollar Diplomacy," *Journal of Contemporary China*, Vol. 11, No. 30 (2002), pp. 125-140 の関連議論を参照。この論文は、南フリカを事例とし、台湾の金銭外交の大国に対する影響には限界があることを述べた、ケーススタディーである。

失った。台湾が世界の主要国と断交すると、援助や国際協力によって発展途上国の承認や支持を得ることが台湾の外交政策の核心の一つとなった。

李登輝が総統に就任した1988年以前、台湾はその外交戦において概ね保守的な姿勢をとっており、1971年から1988年の間、中国を承認して断交した国はあっても、台湾との国交を回復したり、外交関係を樹立した国は一つもなかった。しかし、李登輝の就任後、一つには、1991年に「国家統一綱領」が可決されて、「財団法人海峡交流基金会（海基会）」が設置され、兩岸問題にかかる事務的協議が開始されたことがあった。二つ目には、対外援助と引き換えに発展途上国の承認を獲得する動きが活発になったため、「金銭外交」が急速に広がった。歴代の外交部長は「金銭外交」という言葉を受け入れなかったが、当時、外交部長であった錢復は、記者会見の中で、「ただで食える飯はない」、「外交構築にはお金がかかる」と率直に発言している<sup>13</sup>。1995年のミサイル危機によって兩岸関係が悪化すると、兩岸の外交競争もますます熾烈なものとなり、1995年から2000年の李登輝時代、台湾はモナコ、ニジェール共和国、バハマ、セントルシア、南アフリカ共和国、中央アフリカ共和国、ギニアビサウ、トンガ等の国々と断交した一方で、チャド、リベリア、マーシャル諸島、マケドニア、パラオ等と国交回復・国交樹立した。

2000年に初めて平和裏に政権が移行され、陳水扁が総統に就任すると、基本的には李登輝の外交及び兩岸政策が踏襲された。特に一期目の就任当初は、「四つのノー」を主張したが<sup>14</sup>、2002年8月には

<sup>13</sup> 『聯合報』1991年7月21日、第2版。

<sup>14</sup> 「四つのノー、一つのない」とは、「中国共産党が台湾に対して武力行使を行う意図が無いとするうちは、自分の任期中において、独立を宣言せず、国号を変更せず、両国論を憲法に加えることは進めず、統一か独立かの国民投票は行わず、国家統一

早くも世界台湾同郷会年次総会の講演で「一辺一国」を主張した。実際、陳水扁の8年の任期中、兩岸関係には明らかな緩和は見られず、海基会と海協会による会談も再開されなかった<sup>15</sup>。陳水扁の「のろし外交」政策は、台湾に不利な国際情勢を動かすことはできず、キリバス共和国、ナウル、セントルシアの3ヶ国と新たに国交を樹立したが、失った国交数はこれをはるかに上回るもので、国交国は23ヶ国まで減少した。

1960年代から2008年の期間、台湾が発展途上国へ援助を提供したその外交努力の主旨は、台湾の対外主権(External Sovereignty)<sup>16</sup>を確保することであり、台湾の対外主権の妨害者は明らかに中国であった。中国は一つで、台湾はその不可分の一部であり、中華人民共和国政府が全中国を代表する唯一の政府であるとの理論の下、中華民国政府が台湾・澎湖・金門・馬祖を実効支配し、対内主権に何の疑いもなく、その対外主権に対しては疑義を抱かれた。援助によって国交国を獲得し、これにより対外主権を確認することが、長きに渡って台湾の援助政策の主要目的であり、実際の実施方法や手段は兩岸関係の状態を勘案して判断された。例えば、1995年から陳水扁政権時期は、まさに兩岸関係が総体的に緊張した期間で、いわゆる「金銭外交」や「のろし外交」が盛んに行われていた。よって、

---

綱領と国家統一委員会の廃止という問題もない」を指す。

<sup>15</sup> 1995年のミサイル危機後、両会は交渉を再開したが、1999年の二国論を受けて正式な事務協議を再開することはできなかった。

<sup>16</sup> Thompson は、主権は対内主権(internal sovereignty)、対外主権に分けることができ、対外主権は、対内主権が他国の尊重・承認を得ることを指し、対内主権は領土内の唯一合法的な権威であるとした。陳牧民もこのフレームワークを用い、馬政権の外交戦略の得失を分析している。Thompson, Helen, "The Case for External Sovereignty," *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 2 (2006), pp. 251-274; 陳牧民「主権理論與當前台灣外交戰略」『全球政治評論』第31期(2010年)、頁105-124。

台湾の歴代政府の対外援助政策を理解するには兩岸政策からとりかからなければならない。

馬英九就任前の台湾の対外援助政策の目的は、高度に政治的なものであったため、人道主義的な配慮は副次的なものにすぎなかった。よって、発展途上国に対する台湾の実際の行為は、国交の樹立・維持の角度から理解すべきであり、必ずしも被援助国の需要に応えたものではなかった。台湾の二国間援助の対象は、概ね台湾の国交国や比較的友好的な国家であり、2004年及び2008年における国際協力項目予算の99%以上は、アジア太平洋・アフリカ・中南米などの国交国に用いられた<sup>17</sup>。台湾の援助予算は、相当額が機密費の方式にて編成されており、陳水扁政権時代においては、外交部全予算に占める機密費予算の割合は15%–18%であった<sup>18</sup>。政府関係者は、機密費として予算計上する理由について、被援助国間で金額を比較したり、台湾の対外援助予算の配分が中国に漏れないようにするためだと説明している<sup>19</sup>。しかし、機密費もまた水面下の外交行為を隠蔽するための策である可能性もあり、実際、国交を維持するためには、たとえ公に実施されてきた農耕隊であっても、被援助国の要人にプライベートなサービスを提供することは避けられなかった<sup>20</sup>。

---

<sup>17</sup> Czeslaw Tubilewicz and Alain Guilloux, “Does size matter? Foreign aid in Taiwan’s diplomatic strategy, 2000-8,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 3 (Jun. 2011), pp. 329.

<sup>18</sup> 同上、328ページ。

<sup>19</sup> この見解は、簡又新・外交部部長の立法院への回答に現れている。『聯合報』2002年3月21日、第4版。

<sup>20</sup> 劉曉鵬、前掲「非洲發展援助中的台灣經驗」、頁132。



### 三 馬政權の兩岸政策

馬英九は、自身の生活体験から強烈な中華民族イデオロギーを持ち、その世界観の認識においても中国の台頭を認め、また台湾もこれに参与すべきであると考えているようである<sup>21</sup>。馬英九の心の深層にある考えを知ることはできないが、馬英九が総統就任後、その兩岸政策の方向性が李登輝及び陳水扁の前総統とは大きく異なり、「92年コンセンサス」を兩岸政策発展の基礎としたことは明らかで、胡錦濤総書記が、「92年コンセンサス」が兩岸協議の基礎であるとの考えを示すと、馬英九は自身の就任式典や各式典での挨拶、或いはインタビューにおいて、「92年コンセンサス」の立場を何度も強調している<sup>22</sup>。

兩岸は、「92年コンセンサス」のコンセンサスは「一つの中国」であるとしているが、一つの中国が何を包含するのか、どのように表現するのかについては、異なる見方を示している。台湾は「一つの中国」を「中華民国」と定義し、馬英九もプレスリリースや公式の場において繰り返し説明しているほか、特に「92年コンセンサス」の意味とその由縁について説明するため、記者会見まで開催した。記者会見において馬英九は、「一つの中国の解釈を、各自表明する」というのが台湾が認める「92年コンセンサス」の内容であり<sup>23</sup>、中国が「一つの中国」の意味を受け入れるか否かについては、兩岸が

---

<sup>21</sup> 紀舜傑「多層次因果分析論馬英九的外交思維」『台灣國際研究季刊』第6巻第2期（2010年夏季號）、頁147~63。

<sup>22</sup> 趙念渝「全世界講九二共識最多的大概就是我：馬英九執政三週年評述」『海峽評論』2011年5月1日、頁29~30。

<sup>23</sup> 「總統針對『九二共識』議題召開記者會」中華民國總統府、<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=25076&rmid=514>。

各自表明することから、想像の余地が大いに存在すると述べた。また、馬英九は1992年の海協会から海基会への回答書簡においても「各自が表明する」の原則を確認しているとしたが<sup>24</sup>、中国の國務院台湾事務弁公室は1999年、「各自が表明する」の言い振りについて文書で反発し、「『一つの中国』表現の仕方については依然として協議の必要がある」という点について同意したのみであるとし<sup>25</sup>、さらに2008年に馬英九が総統に再任した後、再び文書で異なる見解を示した<sup>26</sup>。最も現状に近い見方は、「一つの中国」を明確にしないのは、右が双方が故意に作り出した曖昧な空間であるため、この曖昧な空間こそが暗黙の了解の産物であり、また中国が公の場で「曖昧な空間」を承認する可能性はないというものである。こうした兩岸の政治操作を間接的に裏づけるように、いくら馬英九が公の場で「一つの中国は中華民国である」と表明しても、現に中国は右の表明を理由に兩岸交流を停止していない。

兩岸が「一つの中国」を認定しようとも、或いは「各自それぞれ表明する」の意味が何であろうとも、海基会と海協会の両会は、馬英九の総統就任後、早急に事務交渉を再開し、2008年6月に第一回江陳会談を開催し、これまでに計8回の会談を行っている。「先に経済、後に政治」の原則の下、両会が締結した協定はみな経済や民生問題に関係するもので、海峡兩岸経済協力枠組み取り決め、中国人観光客の台湾個人旅行開放、海峡兩岸投資保障・促進取り決め等が

---

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 「為歴史留下公正的註脚－1992年兩會共識始末」中共中央台灣辦公室國務院台灣事務辦公室、[http://www.gwytb.gov.cn/zt/92/201101/t20110110\\_1686391.htm](http://www.gwytb.gov.cn/zt/92/201101/t20110110_1686391.htm)。

<sup>26</sup> 「兩會對話與商談情況概述」中共中央台灣辦公室國務院台灣事務辦公室、[http://big5.chinataiwan.org/gate/big5/www.gwytb.gov.cn/lhjl/la2008q/gaikuang/201101/t20110108\\_1684748.htm](http://big5.chinataiwan.org/gate/big5/www.gwytb.gov.cn/lhjl/la2008q/gaikuang/201101/t20110108_1684748.htm)。

結ばれた。台湾が関心を払っている「国際社会における活動」について、海峡兩岸は何れも一定の善意を示し、馬政権は、国交国を通じて国連に国連議席の回復を求めることはせず、他方の中国も台湾が国連付属の専門機関に加盟することに反対せず、よって、台湾は2009年からオブザーバーとして世界保健機関年次総会（WHA）に参加している。このほか、2012年のAPEC首脳会議前、胡錦濤総書記は連戦国民党名誉主席に対し「台湾が適切な形で国際民間航空機関（ICAO、International Civil Aviation Organization）に参加できるように真剣に検討している」と述べた<sup>27</sup>。

しかし、台湾の二つの国連付属専門機関への加盟から、徐々に一つのモデルが形成された。即ち、「一つの中国」政策に基づき、台湾は中国の同意を得なければ国連の専門機関に加盟することができず、同モデルは長期的に見れば、台湾が実質的に国際組織へ参加することを可能にするが、台湾の主権の位置づけにとっては不利であり、国際社会において台湾が国家として独立していないことを顕著にするばかりで、「香港・マカオ化」するのではとの疑義も免れない。よって一部の研究者は、国際組織の規約を改定し、台湾のように主権問題がある国家のための一連の制度を整備しなければ、台湾が関心を払っている国際空間の問題を効果的に解決することはできないと考えている<sup>28</sup>。

兩岸の緊張の緩和は、過去には奇怪に展開した外交戦にも波及し、現在では「外交休兵」が兩岸の暗黙の了解となっている。「烽火外交」からすると「外交休兵」は外交政策上の大転換であったため、外部から疑念が出ることは避けられず、台湾の外交利益にマイナスの影

---

<sup>27</sup> 『聯合報』2012年9月8日、第A1版。

<sup>28</sup> 陳牧民、前掲「主権理論與當前台灣外交戰略」。

響が出るのではと懸念されたことから、馬英九の就任後、特に外交部は視察の機会を利用して、「外交休兵」の意味を説明した。馬英九の言う「外交休兵」とは、「双方が相手の国交国と負の競争を展開せず、資源を浪費して相手の国交国を取り合わない。同時に自身の国交国の人々の問題に対処する際には、人道を原則とする。…『活路外交』、『外交休兵』の成功の基本的要素は、兩岸間に一定のコンセンサスを構築することである<sup>29</sup>」であり、論理的に見れば、国交国との関係を強固にすることは、「外交休兵」の原則に反しない。結論からすれば、「外交休兵」は間違いなく一定の成果を上げており、馬英九の就任以降、台湾は23ヶ国との国交を維持しており、変化はない。さらに、馬英九曰く、中国は少なくとも台湾と国交を有する3ヶ国からのアプローチを拒否したというが<sup>30</sup>、「外交休兵」のプラス効果がいつまで持続されるか予測できない点については、注意すべきである。

馬英九が「外交休兵」を提起したのは、一触即発の状態にある兩岸の雰囲気緩和のほか、困窮する国家の財政状況に鑑み、国庫の支出削減を図ろうとしたというのが直感的な見方である。しかし、実際には、陳水扁時代の「烽火外交」政策のせいで李登輝時代より支出が増幅したということもなく<sup>31</sup>、馬政府の「外交休兵」政策下では、対外援助費の支出は減少しているものの、大幅な削減とはなっていない。よって、「外交休兵」等を「対外援助予算の削減」と見るのは必ずしも正しい見方ではなく、また、「外交休兵」が台湾の総体的な対外援助政策の目的・実施といった各側面に与える影響が見落

---

<sup>29</sup> 馬英九「對外關係與僑務工作」『馬英九總統97年言論選集』（台北：行政院新聞局、2009年）、頁186。

<sup>30</sup> 『聯合報』2011年8月15日、第A4版。

<sup>31</sup> Czeslaw Tubilewicz and Alain Guilloux, “Does size matter?”.

とされている。

#### 四 馬政權の新たな対外援助政策の実践

「外交休兵」が台湾の対外援助政策に与えた最大の影響は、既存の国交国との外交関係を維持し<sup>32</sup>、また、今後新たな外交関係樹立の模索と援助の提供の有無及び多寡結び付けないとの最高指導原則であり、それに替わり、「正当な目的、合法的なプロセス、効果的な実行」<sup>33</sup>を対外援助の三原則とし、人道主義的な考慮をより重要視した。台湾の対外援助は、対外主権獲得における直接的な効果を弱めたが、国際的な肯定的イメージは長期的、また対外主権の獲得にて、プラスとなるであろう。いずれにせよ、対外援助政策の目的が変わってから、援助計画の透明性、援助資源の分配、援助行動の計画・監督のいずれにも変化が生じていることは明らかである。以下では、対外援助政策の関連資料、援助予算の透明度、プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM、Project Cycle Management）制度の三つの側面から、馬政權と李登輝政權及び陳水扁政權時代との対外援助政策の違いを明らかにする。

##### 1 対外援助政策の関連資料

1960年代の「先鋒案」以来、発展途上国に対する台湾の支援には長い歴史があるが、台湾はこれまで対外援助に関連する政策文書や

---

<sup>32</sup> 前述のとおり、既存の国交関係を強固なものとするは、「外交休兵」政策に反さず、また、「外交休兵」は、台湾が既存の国交国との外交関係を重視しないことを意味しない。

<sup>33</sup> 同対外援助三原則は、2008年8月、馬英九が財団法人国際合作基金会（略称：国合会）を視察した際に初めて言及したもので（前掲『馬英九總統97年言論選集』P213を参照）、その後、様々な台湾の対外援助政策文書・談話で散見される。

法律を制定していなかった。馬英九政権は、2009年5月にまず、「パートナー関係の進歩・永続的発展：対外援助政策白書」（略称「対外援助政策白書」）、更に2010年6月には「国際合作発展法」（略称「国合法」）、翌2011年12月には、六項目の「国合法」関連法規を發布し、馬政権における対外援助政策の法的枠組みを明確にし、「合法的なプロセス」の対外援助の原則に応えた。

「対外援助政策白書」に盛り込まれている五項目の対外援助の主旨は、「国交関係を親密にする」、「国際的責任を全力で全うする」、「人類の安全を保障する」、「国際社会に報いる」、「人道的精神を発揮する」であり、「国交関係を親密にする」は対外援助の主旨の一つであるが、その重要性は往年には及ばない。注目すべきは、「国際援助発展の流れ」の中で、現在の国際社会と発展の問題にかかる重要な文書を引き合いに出している点で、例えば「国連ミレニアム宣言（Millennium Declaration）及び国際開発目標（MDGs、Millennium Development Goals）」、「援助効果にかかるパリ宣言（以下、パリ宣言）」が盛り込まれており、とりわけ「パリ宣言」は注目に値する。「パリ宣言」はOECDのDAC加盟国やその他の主要援助国と被援助国が共同で遵守すべき規範を定めたもので、DACは「パリ宣言」の執行状況を定期的に追跡調査している。「対外援助政策白書」において、台湾は「『パリ宣言』の準則に基づき援助モデルを調整する<sup>34</sup>」と明言しており、台湾は非DAC加盟国であるにもかかわらず、自身を国際社会の一員として位置付け、自ら進んで国際規範に基づいてその援助行為を制約した。「対外援助政策白書」の最後では、「パートナー関係の進歩」、「永続的発展」という二つの対外援助政策の戦略転換を示し、中でも「パートナー関係の進歩」においては、如何

---

<sup>34</sup> 中華民国外交部『進歩夥伴、永續發展：援外政策白皮書』（2009年）、頁17。

にして「パリ宣言」の五大原則を着実に実行するかに重点を置き、如何にMDGs（国際開発目標）を達成するかをその焦点とした。

「国合法」は台湾の対外援助行為の法的基礎であり、「国合法」第8条に定められた関連法規によると、様々な方法で援助を提供する際に遵守すべきプロセスが規範により示されている。「国合法」においては、国合会は特別な役割を付与されており、政府が援助を実施するにはまず国合会に優先委託せねばならないほか、外交部は援助計画の企画・評価・監督及び成果査定法の制定について国合会と協議しなければならない。制度上、国合会は政府から独立した財団法人であるが、政府資本100%の財団法人であり、外交部長を董事長とし、正副秘書長は政府からの出向者が担当しており、成立当初には、政府開発援助（ODA、Official Development Assistance）の責任を負う専門機関<sup>35</sup>と位置づけられ、その特別な地位は国合法においても確認されている。国合法第14条では、「国際合作発展業務の経費は政府の財政能力を勘案し、国際的な対外援助標準も考慮する」としており、国際的な対外援助の標準とは、GDPに占めるODAの割合を0.7%とする国連基準を指している。国際社会においては、ごく少数の国家が同基準を満たしているにすぎず<sup>36</sup>、同条文は空文に過ぎないが、

---

<sup>35</sup> 発展途上国に援助を提供していた政府機関「海外技術合作委員会」、及び「海外経済合作発展基金管理委員会」が廃止されて以降、1996年7月1日になって、「財団法人国際合作発展基金会設置条例」が国会で可決された。国合会が、対外援助を提供する政府の発展援助機関となり、政府が委託する援助計画を実施するほか、自己資金を用いて援助を提供している。

<sup>36</sup> 2011年の時点で、OECD開発援助委員会（DAC）加盟国のうち、この基準を満たしているのは、スウェーデン、ノルウェー、ルクセンブルク、デンマーク、オランダのみであり、OECD DAC加盟国の全体平均は、0.31%、台湾は0.093%である。詳細は、中華民国外交部『国際合作發展事務100年度報告』（2002年4月）、頁4-6を参照。

国合法においてより実行可能な ODA の下限を制定すべきかについては、意見が分かれるところである。ODA の下限を制定する利点は、政府が財政難にあっても、ODA が大幅に削減されないことを保障できる点にあるが、政府が運用する財政資源の柔軟性が狭められ、経済効率に合わないほか、たとえ下限を制定したとしても、政府の財政状況が厳しい場合、立法機関は同規定の修正を提起することもできるため、ODA の下限制定がしかるべき効果を発揮できない恐れもある。

## 2 援助予算の透明性

李登輝、陳水扁政権時代は、援助と外交を引き換えにしていた時代であり、国交国に対する援助の項目や金額、配分は闇の中で、外交部以外では、予算を掌握する立法院外交委員会の委員でさえ自ら外交部に出向かなければ機密予算の内容を知る由はなかった<sup>37</sup>。外交部内部においては、対外援助予算は主に各地域を担当する「司」が握っており、特に中南米司、アフリカ司、アジア太平洋司が強く、国会が実施する技術グループ業務についてのみ経済貿易事務司が監督・管理していた<sup>38</sup>。各地域担当の司が元々握っている対外援助予算もまた機密費と見なされることから、外交部内部、ひいては政府内部であっても台湾の外交システム全体の対外援助の概況を把握している者は、ごく少数のハイレベルな政策決定者に限られた。かつて、兩岸が熾烈な外交競争を展開していた時代には、対外援助予算の内容を機密と見なすことにも一定の正当性があったが、そのため

---

<sup>37</sup> 『聯合報』2002年3月12日、第4版。

<sup>38</sup> 2012年の政府改造後、各司の名称や管轄業務にも調整が加えられ、例えば、アフリカ司と西アジア司は合併された。



に、李登輝時代の国家安全局機密費流用事件、陳水扁の機密外交費流用事件などが発生したことは、失うものも大きかったといわざるを得ない。

国会会が実施する援助行動（外交部の委託計画や自己資金による援助計画を含む）は、台湾の対外援助費が最も透明化されている部分で、あらゆる援助計画の内容と金額をインターネットや年報で調べられるほか、国会会もまたその投融資計画を AidData に報告している<sup>39</sup>。国会会が実行する対外援助予算が台湾全体の対外援助予算に占める割合はわずか1割足らずであるが、総体的に見れば、単純に援助と外交関係を引き換えにしていた時代とは異なり、馬政権の援助予算の透明度はいくぶん高まったといえる。

政府内部の透明度から言えば、一方では対外援助予算執行の会計監査のために「国際合作発展事務予算執行要点」を制定し、他方では、ハイレベルな政策決定者がすぐに対外援助概況を把握できるよう、外交部とその他部門が提供する対外援助資源をとりまとめた ODA データベースを完成させた<sup>40</sup>。注目に値するのは、この ODA データベースが概ね OECD の債権国報告システム（CRS、Creditor Reporting System）に基づき整備されたもので、フォームや欄が CRS と似通っている点であるが、CRS はもともと DAC 加盟国が OECD に援助活動や計画を報告するためのフォーマットである。近い将来、台湾が DAC 加盟国となる可能性は高くないことから<sup>41</sup>、CRS によっ

---

<sup>39</sup> AidData の詳細については、[www.aiddata.org](http://www.aiddata.org) を参照のこと。AidData は、援助データを透明化し、援助の質を向上することを目的に、米国のブリガムヤング大学 (Brigham Young University)、ウィリアム・アンド・メアリー大学 (the College of William and Mary) と非営利組織である Development Gateway が運営している組織。

<sup>40</sup> 中華民国外交部『国際合作発展事務 99 年度報告』(2012年1月)、頁3。

<sup>41</sup> 韓国は1996年に OECD に加盟したが、2009年になってようやく DAC 加盟国となっ

て台湾の ODA 状況を整備した理由は、DAC に加盟しようというのではなく、国際規範によって対外援助の効果を高めようとしたことにあると考えられる。

たとえ国交の維持が援助の唯一の考慮でなくても、国交は台湾の外交政策の核心的利益であり、台湾が直面する特殊な状況下においては、「外交休兵」がいつまで維持されるか誰にも予測できないこともあって、政府は対外援助政策についてある程度の機密を保持し続けている。そうはいっても、馬政権の対外援助予算の対外的な透明度は高まっており、まず、外交機密予算が大幅に削減されている。図 1 は、立法院に送られた歴年の機密予算額を示したものであり、台湾の外交機密予算は 2008 年度の 57.7 億元をピークに減少し続け、2013 年度は 9 億元とピーク時の六分の一以下にまで減少した。削減幅は、その他の外交予算や対外援助予算の削減幅を大きく上回っているが、ここから、外交機密予算削減の主な要因は機密費の公開化にあることが分かる。

このほか、外交部は様々なチャンネルを利用して、発展途上国に対する台湾の各種援助内容を対外的に公開しており、「国合法」第 15 条の要求に基づき、外交部は毎年、行政院を通して国際合作発展問題年度報告を提出せねばならないこともあって、現在までに、2010 年、2011 年の 2 回、年度報告を完成させている。「年度報告書」は、主に三つの内容から構成されており、台湾の ODA 概況統計には、部門別経費、各地で実行した計画の名称、援助計画が如何に MDGs を達成したかなどが盛り込まれている。更に 2011 年以降、台湾は OECD に対外援助額を報告しており<sup>42</sup>、OECD のホームページの資料からみ

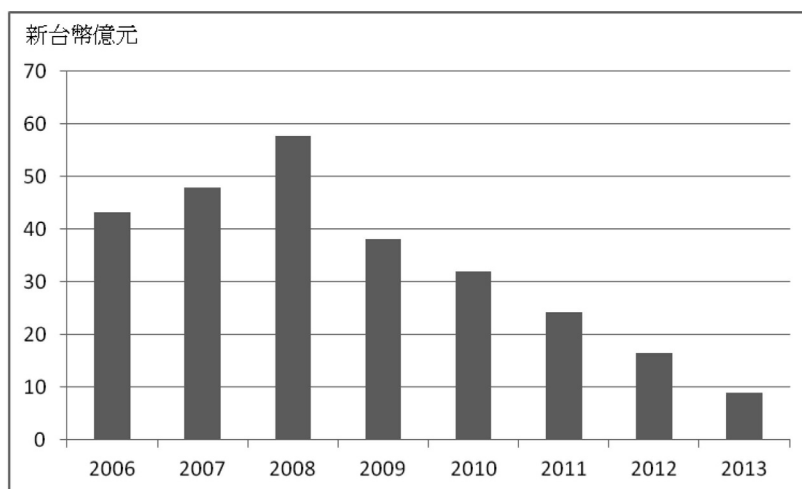
---

た。現在、台湾は OECD に加盟していない。

<sup>42</sup> 『中央廣播電台』2011 年 11 月 10 日、[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=)

ると、台湾は直接 ODA のデータベース内の資料を利用して、CRS のフォームで OECD に報告しているのではなく、援助総額、二国間援助総額、一方のみの援助総額だけ報告している。図 2 の資料から、対外援助総額は下降しているものの、2009 年以降はマルチ援助額が上昇するという趨勢を読み取ることができる。

図 1 近年の外交機密予算額

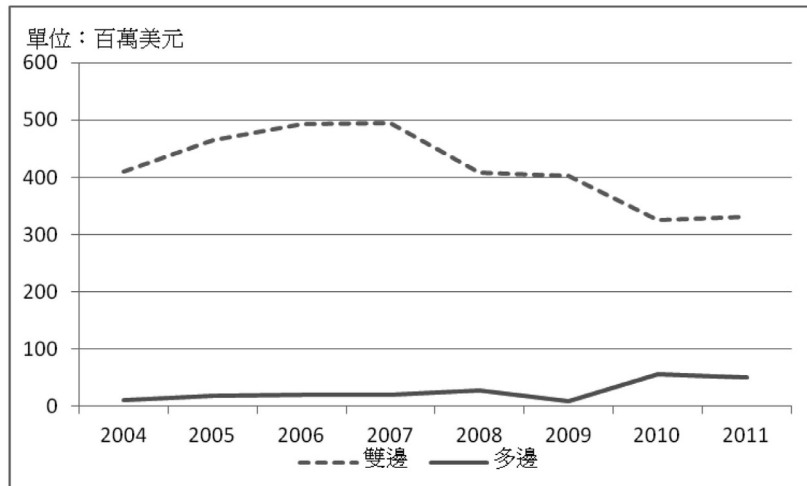


(出典) 著者作成<sup>43</sup>。

326863。

<sup>43</sup> 図 1 資料は、以下の報道を、筆者が整理したものである：『大紀元』2009年5月29日、<http://www.epochtimes.com/b5/9/5/29/n2541104p.htm>；『聯合報』2009年9月2日、第A4版；『聯合報』2010年8月28日、第A18版；『自由時報』2011年8月31日、<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/aug/31/today-p1.htm>；「林佳龍：年底前日漁權談判」立法院、[http://www.ly.gov.tw/03\\_leg/0301\\_main/dispatch/dispatchView.action?id=40544&lgn=00028&stage=8&atcid=40544](http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/dispatch/dispatchView.action?id=40544&lgn=00028&stage=8&atcid=40544)。

図2 OECDに報告した台湾の対外援助額



(出典) OECD。

マルチ援助額が上昇傾向を呈していることから、台湾の対外援助政策の変化を説明することができる。一つ目は、台湾は国際的な開発組織との接触を通して、自身の国際的な可視性を高めたいと考えている点で、二つ目は、援助と外交関係の対価がもはやさほど重要でなくなったため、対外援助資源を国際組織の分配に委ねやすくなった点である。しかし、著者が理解している範囲では、台湾は依然として、可能な範囲で被援助国を指定して国際組織に出資することを好み、出資とともに多国間・二国間関係に配慮する「一石二鳥」を望んでいる。しかし、このような方法は国際組織にはあまり歓迎されないばかりか、右方法による援助を受け付けない国際組織さえある。

前述の状況からすれば、外交機密予算額とその比率の大幅な削減は称賛に値し、将来的には外交機密予算はゼロとなる可能性もあり、

そうならば、外交予算関係で流用事件が再発しないよう、予算審査の責任を負う立法院が国民を代表して監督することができる。しかし、対外的に公開される資料からだけでは、外部は全体の対外援助予算における地域分配を知ることはできない。これは台湾が直面する特殊な背景を鑑みればやむをえないことであり、合理的であるともいえる。

### 3 プロジェクト・サイクル・マネジメント制度の法制化

援助を外交関係と引き換えにすることを重視していた時期においては、台湾が援助の効果を評価する際、最も効果が良好であることを示す指標は、外交関係の維持、或いは外交関係の樹立であった。援助は通常、被援助国が在外公館に要請し、在外公館の報告を受けた外交部が財政状況を勘案し援助の可否を判断するというプロセスを経るが、要請を満たせない場合は、相手国が断交を盾に脅してくる可能性もある。プラスの見方をすれば、この政策決定プロセスはパリ宣言の五大原則にあるオーナーシップに一致するものであるが<sup>44</sup>、国交国の全てが民主的な政策決定プロセスを採っているわけではなく、国交国のリーダーが人々の要求を十分に理解し、これを考慮しているとはいえないため、台湾の援助が被援助国の需要に応じているとも限らない。また、台湾の支援が被援助国に与える影響についても、これまでに体系的な検討はなされてこなかった。

---

<sup>44</sup> 「現地化」原則とは援助国主導によらない被援助国主導による援助原則であり、援助を確実に被援助国の発展需要にそったものとする。「パリ宣言」の五大原則に関する討論は、以下資料を参照：王俊傑・蘇怡文・許哲維「如何依 2005 年『巴黎援助成效宣言 (Paris Declaration on Aid Effectiveness)』之原則、建立我國雙邊援助計畫之審核 (appraisal) 機制及監督 (monitor) 與評估 (post-evaluation) 機制」98 年度國際經貿事務研究及培訓中心計畫、外交部／經濟部國際貿易局委託 (2009 年)、頁 23-29。

援助と外交関係を交換しなくなって以降、援助の成果を計るポイントは、被援助国の発展の需要におかれるようになった。「国合法」第13条第1項では、「主管機関、或いはその他の政府機関（機構）が国際合作発展問題を取り扱い、計画・評価・監督・成果査定を行わなければならない」と要求しているほか、規模が500万米ドル以上の公共工事で、台湾政府が全額援助する案件、或いは主管機関が自身で計画した案件、被援助国政府の要請に応じ台湾内で購入手続きを行う案件については、その実効性にかかる評価を添付しなければならないと定めている。実際、「国合法」第13条は、世界の開発組織やその他援助国が長年実施している「プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）」制度を利用して、援助の質を向上させることを要求している。

PCM制度は、元々管理学が編み出したマネジメント戦略であり、期待される結果を達成できるよう計画を実施すべく、全体計画の周期に基づき、主に企画・立案、実施、事後評価の各段階に完成すべき事項、採るべき方法、達成すべき目標を明確にする方法である。「国合法」第13条によると、台湾の対外援助行動が採用しているPCM制度は計画を、企画・立案、評価、実施・監督、成果査定の五段階に分けている。各段階及び公共プログラムが提出を求める実行可能性評価がカバーすべき項目についての規範は、「国際協力発展事務企画評価実行監督成果査定法」（以下「査定法」）に定められている。

「査定法」は7条からなり、実行可能性にかかる研究の内容、事後自己評価、成果査定のタイムスケジュールが比較的明確に示されているほか、その他条文はいずれも原則的な規定である。例えば、第3条では「主管機関、或いはその他の政府機関（機構）が国際協力発展問題を取り扱い、『必要に応じて』以下の項目の実行可能性に

つき評価する」、第6条では「主管機関、或いはその他の政府機関（機構）は『個別の案件の状況や必要に応じて』以下の項目の成果査定を行う」と規定している。強制性のない規範であるため、「プロジェクト・サイクル・マネジメント」制度の最終的な実行状況に影響を与えるのではないかと懸念されるが、「査定法」が制定されてから本稿を執筆するまで1年も経過しておらず、個別援助計画の実行可能性の評価、監督報告、自己評価報告、成果査定報告も未公開であることから、現段階では「査定法」の実施状況について把握することができない。

仮に、他国の援助機構、例えば、日本の国際協力機構（JICA、Japan International Cooperation Agency）<sup>45</sup>、或いは台湾の援助専門機関である国合会等が既に行っているPCM制度と比較すると<sup>46</sup>、「査定法」が定めるPCM制度はあまりにも簡素化されているほか、過去の援助計画評価審査の結果が将来の援助計画のメカニズムに反映されるか否かについても、「査定法」の中に明確な規範は示されていない。冷静に論じれば、PCM制度の導入は、発展途上国に対する台湾の援助の質に長期にわたって大きな影響を与えるが、これまでPCM制度は台湾政府内であまり用いられていなかったため、同概念の導入に当たって、まず簡易バージョンのPCM制度によって、関係者にPCMの概念及び運用を普及させようとしたのは、一つ賢明なやり方といえ

---

<sup>45</sup> JICAが採用しているのはPDCAで、PDCAはPlan-Do-Check-Actionの頭文字をとったもの。それぞれの援助計画の各段階の評価、チェック、審査において採るべき方法・プロセスをマニュアル化しており、非常に参考に値する。マニュアル及び個別の援助計画の評価報告はJICAのHPで閲覧、ダウンロードできる。

<sup>46</sup> 国合会のPCM制度は計画周期を「計画定義」、「計画準備」、「計画評価」、「計画査定」、「計画実行」、「計画完了」、「計画審査」の七段階に分けている。「溝通、讓變革的腳步更圓滿」財團法人國際合作發展基金會、<http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=10988&CtNode=30150&mp=1>を参照のこと。

るだろう。

PCM 制度は援助計画について監督や査定を行うのみならず、援助計画の立案段階からも影響を發揮し、PCM 制度は、援助計画の立案初期段階で、計画の目的・タイムスケジュール・投入する資源・評価指標・直面し得る課題などの詳細にかかる計画も要求する。国合会は比較的早い段階で PCM 制度を導入しており、国合会の改革から、PCM 制度が今後の台湾の援助行為に与える影響についても予測することができるかもしれない。国合会の援助計画は相当に多元化されたもので、技術団、医療団、教育訓練、投融資及び人道救援などがあるが、最もよく知られているのは技術団で、PCM 制度は既に技術団の運営にも明らかに影響を与えている。

農耕隊時代に始まった技術団の駐屯による運営方法は、概ね、一グループの技術スタッフを被援助国に派遣し、技術提供・耕作協力を行うもので、何年かにわたって同様の援助活動を実施する。計画の具体的な予測目標、運営のタイムスケジュール、投入する資源が不明瞭なため、伝統的な技術団の運営モデルは必ずしも PCM 制度の精神に符合するものではなく、また政権が交代し、用を成さないケースにも事欠かないため<sup>47</sup>、成果も明らかでない。国合会は「プロジェクトマネージャー」(Project Manager) 制度の推進を進め、PCM 制度に基づき、「デザイン・監督フレームワーク」(DMF、Design and Monitoring Framework) の形式で、援助計画の設計、監督、評価を行っており、あらゆる新規の援助計画は明確な目標・成果指数・予定投入資源の積算、直面しうる課題などを明らかにし、計画の予定完了年を予め設定している。実際、国合会はすでに査定室に一部の援

---

<sup>47</sup> マラウェイの農耕隊の事例については、劉曉鵬、前掲「非洲發展援助中的台灣經驗」を参照のこと。



助計画の事後評価を委ねており、現在少なくとも20案件以上の新規援助計画について評価を行っている<sup>48</sup>。

## 五 馬政權二期目の対外援助政策に対する提言

現状からすれば、馬政權二期目の兩岸政策の基本ベースは第一期目と同じであるため、対外援助政策においても大幅な変化はなく、前述した前政權と異なる三点についても同方針を維持すると見られるが、新たな課題については克服していかなければならない。図2からも明らかなように、台湾の対外援助額は明らかに減少傾向にあり、援助を外交関係と引き換えにしなくなったことがその要因の一つではあるが、政府の財政悪化もまた逃れられない一因である。現在、財政難を理由に対外援助予算を削減せよとの世論はなく、また、近年の台湾の対外援助額がGNPに占める割合は僅か0.1%前後であり、その他各国と比較しても、特に大盤振る舞いというわけでもない。しかし、財政事情が厳しいのは否定できない事実であり、馬政權二期目の対外援助政策においては、如何に効果的に援助予算を運用するかが正視すべき問題になるとみられ、この点については、経済貿易利益の重視、民間との連携の二つの側面から着手すべきであると考えられる。

### 1 経済貿易利益の重視

対外援助が、人の役に立ち、且つ自国の核心的利益もカバーできるのであれば、対外援助の効果を増幅させることができる。対外貿易は台湾経済の主要な源であり、台湾の核心的利益でもある。仮に、対外援助が同時に台湾の経済貿易利益にも貢献するのであれば、対

---

<sup>48</sup> 財團法人國際合作發展基金會、前掲資料。

外援助費により生み出される効果も極大化される。予算を掌握する立法院は、既にこの点に明らかに気付いており、外交国防委員会は2012年に臨時決議を可決し<sup>49</sup>、外交部が対外援助を実施する際には、まず国内メーカーの産品を優先的に購入し、国内の航空会社や海運業者の運輸サービスを利用しなければならないとした。外交部も同様で、2012年の政府組織改造の際には、元々あった「経済貿易事務司」に「科」を一つ増設し、名称を「国際合作・経済事務司」と変更し、今後、援助計画を立案する際には、援助と経済貿易利益をリンクさせるよう一層の注意を払わねばならないようになった。

しかし、立法院の付帯決議では、台湾が発展途上国に援助を提供する際の供給メーカーには制限があり、所謂紐付き援助 (Tied aid) となっている。OECD の見積もりによると、紐付き援助のコストはアンタイド援助 (Untied aid) のコストより、15%から30%も割高である<sup>50</sup>。よって、DACは2001年、DAC加盟国によるLDCs (後発開発途上国、Least Developed Country) への援助は、紐無し援助とするよう決議し、毎年、各DAC加盟国の実施状況を追跡調査しており、DAC加盟国のうち、紐付き援助の割合が最も高いのは韓国となっている。DAC加盟国には、紐付き援助の割合を逐年減少する履行義務が課せられ、2008-2009年における紐付き援助の割合は平均58%であるが、韓国が同意してから2012年までにLDCに提供した援助は全て紐無し援助であることから、2015年までには、ODA全体の紐無し援助の割合は75%以上に達すると見られている<sup>51</sup>。ここから、紐付き

---

<sup>49</sup> 『中時電子報』2012年10月9日、<http://news.chinatimes.com/politics/110101/112012100900119.html>。

<sup>50</sup> Catrinus J. Jepma, *The Tying of Aid*, (Paris: OECD Publishing, 2001).

<sup>51</sup> OECD, “Korea,” in *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, (Paris: OECD Publishing, 2011).

援助によって援助国自身の経済貿易利益を促進するやり方は主流ではなく、過度に紐付き援助を用いると、台湾の国際イメージにマイナスの影響を与える可能性があることが分かる。外交部も同様の認識を持っていることから、その他の措置によって、台湾の経済貿易利益の増進を図るであろう。

もう一つの可能な方法は日本や韓国の経験を手本に ODA と FDI をリンクさせ、まず ODA によって良好な投資環境を整備し、自国のメーカーを引きつけることである。しかし、台湾と国交のあるアジア太平洋及びアフリカの国交国のインフラ状況は良好であるとはいえず、デービス輸出加工区（パナマ）などの失敗のケースが足かせになり、各メーカーは中南米への進出に消極的である。この戦略を実行したいなら、台湾と地理的にも近く、台湾企業が投資に意欲を示しそうな東南アジア地域から着手すべきかもしれないが、緻密な計画、経済部・経済建設委員会との密接な協力が必要なほか、被援助国と台湾企業の需要についても確実に理解する必要がある、さもないと ODA と FDI のリンクを成功させることは難しいだろう。このほか、援助項目と産業の強みをリンクさせねばならないが、「Lighting up Africa」と LED 産業のリンクはこの好例である。

## 2 民間との連携

これまでに、数多くの台湾の非政府組織（NGO、Non-Government Organization）が発展途上国に必要な援助や人道援助を行っており、外交部も「非政府組織国際事務会」を設置し、関連事項をとりまとめているほか、「国際交流・活動を行う民間グループに対する外交部の助成要点」を制定した。2010年の施行前における国際援助に携わる民間組織及びグループの援助額についてみると、2009年－2011年はそれぞれ、23.7億台湾元、36.4億台湾元、22.5億台湾元となって

いる。以前、NGOは発展途上国に対する援助が政策目標と一致していなければ容易に助成を獲得できないと不満を抱いていたが<sup>52</sup>、対外援助における政治性が低くなってからは、この部分には改善が見られるであろう。総体的に見れば、台湾のNGOによる発展途上国への援助は既に軌道に乗っていると見え、よって、NGOの参与は我々が提言すべき重点ではない。

慈濟や赤十字といった一部組織の財政は比較的潤沢であるが、大部分のNGOの財務能力には限界があり、あまり多くの対外援助事業を実施することはできない。よって、対外援助経費の不足に対処するためにも民間企業と連携すべきであり、これはNGOのみならず、一部は馬政権の黄金の十年政綱にも盛り込まれている内容でもあるが<sup>53</sup>、現在までに具体的計画は進んでいないようで、著者は、少なくとも二つの側面から着手できると考える。一つは、世界的なブランド企業を目指している企業を奨励し、良好な企業イメージを打ち立て、間接的に商品やサービスを売り込むべく、対外援助事業に直接参与するよう働きかけることである。もう一つは、政府と民間企業がBOTやその他の制度を通して、一部は自己返還能力のある援助項目に支援を提供することである。後者は経済貿易利益とリンクさせることができるほか、国際組織が認可・推奨する援助モデルでもあり、パブリック・プライベートパートナー関係（PPP、Public-Private Partnership）<sup>54</sup>と呼ばれている。

---

<sup>52</sup> 官有垣・邱瑜瑾「台湾民間組織與政府在國際援助事務的角色探析:現況調查及其政黨意涵」『中國行政評論』第12巻第2期（200年3月）、頁63~64。

<sup>53</sup> 「友善國際」行政院經濟建設委員會、<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?SNo=0017252>。

<sup>54</sup> アジア開発銀行（ADB、Asia Development Bank）を例とすると、ADBは、特別にPPPのために一冊のハンドブックを編集製作している。詳細は、ADBウェブサイトを参照：<http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook>。

## 六 結論及び提案

馬英九は就任以降、中国との和解政策を採り、主権が流失したとの疑義はあるものの、兩岸交流、協力は密接なものとなり、台湾の対外援助政策も「正常化」することができ、被援助国の要求に応えられるようになった。筆者は、対外援助政策が「正常化」された後は、台湾のプラスの国際イメージは、国際システムに融合したいという台湾の願いにもプラスに働くほか、為政者の個人的な需要ではなく、被援助国の要請に確かに応えるならば、現地の人々の心をつかむこととなり、被援助国の政権が交代しても、二国間関係には影響が及びにくくなるであろうと考える。長期的に見れば、「正常化」した対外援助政策は台湾の外交利益を増進するが、理解しなければいけないのは、こうした長期的利益は短期的には見えにくいものであるということである。

検討してきた対外援助政策の制定、援助予算の透明化、PCM制度の導入の三つの改革は肯定できるものであるが、台湾の対外援助政策が、完全に過去の枠組みから脱却しているかはまだ判断できない。「外交休兵」がいつまで続くかも未知数であり、更には国交国が中国とは国交を樹立しないとの条件の下で、断交を盾に援助額の引き上げを要求したり、援助モデルの見直しを要求してくる可能性もあり、そのような場合は、どのようにすべきであろうか。台湾がおかれた特殊な環境の下、職業外交官に外交関係存続如何を省みず、これまでの援助モデルを止め、大幅な対外援助政策の調整・改革を迫ることは容易ではないため、よって新たな対外援助政策が着実に実行されない可能性もある。馬総統は、外交官が安心できるよう、援助と国交との間に存在するやも知れぬ取引をどのようにとらえているかより明確に示すべきであり、そうしてこそ台湾の対外援助政策

の転換にプラスとなるであろう。

(寄稿：2012年10月15日、採用：2012年11月12日)

翻訳：池畑裕介（文化大学推広教育部日本語専任講師）

## 馬政府援外政策的回顧與建議

王 俊 傑

(國立中山大學政治經濟學系助理教授)

### 【摘要】

本研究首先檢視了台灣過去援外政策的考量，釐清兩岸政策在決定援外政策時的關鍵地位。「九二共識」成為馬政府兩岸政策的重要基石，除了兩岸的交流與合作更為密切之外，在外交戰場上也達致了「外交休兵」的默契，本研究並觀察到了台灣援外政策的三個變革：援外政策文件的訂定、援助預算的透明化與計畫循環管理制度的導入。最後，本研究也為馬政府第二任的援外政策提出兩點建議：重視經貿利益、結合民間力量。

**關鍵字：**援外政策、兩岸關係、馬政府、外交休兵

## **Suggestions for and Reviews of President Ma's Foreign Aid Policy**

*Chun-Chieh Wang*

Assistant Professor, Department of Political Economy,  
National Sun Yat-Sen University

### **[ Abstract ]**

We firstly examine the considerations of Taiwan's foreign aid policy in the past to clarify that cross-strait policy is the key to Taiwan's foreign aid policy. With the 1992 Consensus being a crucial cornerstone for Ma's cross-strait policy, the interaction and cooperation across the strait became closer and more frequent. In addition, the tacit of diplomatic truce is reached. Thereafter, we observe three changes of Taiwan's foreign aid policy: establishment of policy documents, transparency of foreign aid budget, and introduction of project cycle management. Finally, we propose two suggestions: emphasis on economic interests and encouraging the private sector to offer foreign aid.

**Keywords:** Foreign Aid Policy, Cross-Strait Relations, President Ma  
Ying-jeou, Diplomatic Truce



### 〈参考文献〉

- 「友善國際」行政院經濟建設委員會、<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?SNo=0017252>。
- 「兩岸協議」行政院大陸委員會、<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=67145&CtNode=5710&mp=1>。
- 「兩會對話與商談情況概述」中共中央台灣辦公室國務院台灣事務辦公室、[http://big5.chinataiwan.org/gate/big5/www.gwytb.gov.cn/lhjl/la2008q/gaikuang/201101/t20110108\\_1684748.htm](http://big5.chinataiwan.org/gate/big5/www.gwytb.gov.cn/lhjl/la2008q/gaikuang/201101/t20110108_1684748.htm)。
- 「林佳龍：年底前日漁權談判」立法院、[http://www.ly.gov.tw/03\\_leg/0301\\_main/dispatch/dispatchView.action?id=40544&lgno=00028&stage=8&atcid=40544](http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/dispatch/dispatchView.action?id=40544&lgno=00028&stage=8&atcid=40544)。
- 「為歷史留下公正的註腳－1992 年兩會共識始末」中共中央台灣辦公室國務院台灣事務辦公室、[http://www.gwytb.gov.cn/zt/92/201101/t20110110\\_1686391.htm](http://www.gwytb.gov.cn/zt/92/201101/t20110110_1686391.htm)。
- 「溝通，讓變革的腳步更圓滿」財團法人國際合作發展基金會、<http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=10988&CtNode=30150&mp=1>。
- 「總統針對『九二共識』議題召開記者會」中華民國總統府、<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=25076&rmid=514>。
- 『大紀元』、<http://www.epochtimes.com/>。
- 『中央廣播電台』、<http://news.rti.org.tw/>。
- 『中時電子報』、<http://news.chinatimes.com/>。
- 『自由時報』、<http://www.libertytimes.com.tw/>。
- 『聯合報』
- 中華民國外交部『國際合作發展事務 100 年度報告』（2012 年 4 月）。
- 『國際合作發展事務 99 年度報告』（2012 年 1 月）。
- 『進步夥伴、永續發展：援外政策白皮書』（2009 年）。
- 王俊傑·蘇怡文·許哲維「如何依 2005 年『巴黎援助成效宣言（Paris Declaration on Aid Effectiveness）』之原則、建立我國雙邊援助計畫之審核（appraisal）機制及監督（monitor）與評估（post-evaluation）機制」98 年度國際經貿事務研究及培訓中心計畫、外交部／經濟部國際貿易局委託（2009 年）、頁 23~29。
- 官有垣·邱瑜瑾「台灣民間組織與政府在國際援助事務的角色探析：現況調查及其政黨意涵」『中國行政評論』第 12 卷第 2 期（2009 年 3 月）、頁 63~64。
- 紀舜傑「多層次因果分析論馬英九的外交思維」『台灣國際研究季刊』第 6 卷第 2 期（2010 年夏季號）、頁 147~63。
- 徐永明「二次政黨輪替之後—民進黨的改革與發展與臺灣民主」『臺灣民主季刊』第 5 卷第 2 期（2008 年 6 月）、頁 149~160。
- 陳牧民「主權理論與當前台灣外交戰略」『全球政治評論』第 31 期（2010 年）、頁 105~124。
- 趙念渝「全世界講九二共識最多的大概就是我：馬英九執政三週年評述」『海峽評論』2011 年 5 月 1 日、頁 29~30。

- 劉曉鵬「農技援助之外：小中國對非洲的大想像」『臺灣史研究』第 19 卷第 1 期（2012 年 3 月）、頁 141~171。
- \_\_\_\_\_「非洲發展援助中的台灣經驗：馬拉威的故事」『問題與研究』第 48 卷第 4 期（2009 年 12 月）、頁 127~151。
- \_\_\_\_\_「從非洲維持美臺聯盟：重新檢視「先鋒案 J」」『臺灣史研究』第 14 卷第 2 期（2007 年 6 月）、頁 161~181。
- 蔡東杰「日本援外政策發展：背景、沿革與演進」『全球政治評論』第三十二期（2010）、頁 39。
- Asia Development Bank, “Public-Private Partnership (PPP) Handbook,” <http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook>. Dreher, Axel, Nunnenkamp, Peter, and Thiele, Rainer, “Are ‘New’ Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries,” *World Development*, Vol. 39, No. 11 (2011), pp. 1950~1968. Ian, Taylor, “Taiwan's Foreign Policy and Africa: The Limitations of Dollar Diplomacy,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 11, No. 30 (2002), pp. 125~140.
- Jepma, Catrinus J., *The Tying of Aid*, (Paris: OECD Publishing, 2001).
- Kang, Sung Jin, Lee, Hongshik, and Park, Bokyeong, “Does Korea follow Japan in foreign aid? Relationships between aid and foreign investment,” *Japan and the World Economy*, Vol. 23, (2011), pp. 19~27.
- Krueger, James Eric L., and Poe, Steven C., “Testing Models of U.S. Foreign Policy: Foreign Aid during and after the Cold War,” *Journal of Politics*, Vol. 60, No. 1 (Feb., 1998), pp. 63~85.
- OECD, “Korea,” in *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, (Paris: OECD Publishing, 2011).
- Thompson, Helen, “The Case for External Sovereignty,” *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 2 (2006), pp. 251~274.
- Tubilewicz, Czeslaw, and Guilloux, Alain, “Does size matter? Foreign aid in Taiwan’s diplomatic strategy, 2000-8,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 3 (Jun. 2011), pp. 329.