

横山正樹 著

## 『フィリピン援助と自力更生論——構造的暴力の克服——』

明石書店 1990年 320+VIページ

藤原 帰一

## I

知恵がなくても援助はできる。緊縮財政のなかを、防衛費とスクラムを組んで急増した日本の政府開発援助(ODA)は、1990年度一般会計のなかだけで7844億円にのぼり、これに財政投融资から巨額が加算される。「その他政府資金」(OOF)を除くODAだけで、1988年度で91億ドルを超え、同年度の民間直接投資81億9000万ドルを上回っている(通商産業省『経済協力の現状と問題点』1990年)。これだけの資金が流れるのであれば、援助にあたる行政機関も、そこから営利を得る目的の内外企業も、莫大な数と規模になるのは当然である。ODAのありかたについては、従来から厳しい批判が浴びせられてきた。誰のための援助か。発展途上国の民衆の生活と、ODAは結びついているだろうか。ODAが急増するとともに「黒い噂」も飛び交い、援助をめぐる論議がますます活発になってきた。

横山氏の近著は、日本企業の公害輸出や対比円借款をめぐる疑惑の解明に成果を挙げてきた著者が、フィリピンを事例として、ODAのもつ問題に一気に切り込んだ労作である。横山氏によれば、現在の援助の問題点としては、(1)「援助の相当部分がリベート着服などの不正の温床になっている」こと、(2)「被援助国の権力者がうるおって、大多数の民衆はODA事業のために生活の根柢から立ち退かされたり、公害をおしつけられたりしている」こと、さらに(3)「理想的と思われるような援助の場合にも、その受け取り側に、自立のかわりに『依存』=従属をしばしば生む」、以上の3点を掲げている(1~2ページ)。

この3つは、論理的に別々の問題である。氏のいう第1点は、援助行政の問題である。援助行政が腐敗と非効率に満ちているとすれば、納税者には怒る権利がある。公共事業の受注で特定の企業が有利となれば、それだけ

で行政の中立性が犯される。これは、援助政策一般に意味があるかないか、という問題とは必ずしも重ならない。行政が個別の政治家の利権に振り回され、企業のハンドバッグや裏金に使われれば、そのような「黒い噂」はそれだけで検討する必要がある。

他方、援助行政が中立的であると仮定しても、そんな援助は現地の人間にとって有害無益である、という視点もありうる。不要不急のビル建設に援助資金が用いられれば、リベートも不正もなくとも、供与国・受け入れ国双方にとって浪費には違いない。この第2点である援助政策の内容、どこにどのように援助を行なうのかという政策の吟味は、繰り返していえばリベートの有無とは論理的に別の問題である。

それでは「発展途上国」ないし「第三世界」諸国の経済が「発展」するためにはどのような方向がありうるのか。経済発展の処方箋をめぐる議論が第3点である。一方では、およそ世界市場と結びついた工業化戦略は、先進工業国による収奪、従属構造の強化、そして民衆の貧困しか生み出さない、という視点がある。他方では、公的資金によってインフラストラクチャーの整備を促すことで、海外の資本の導入を刺激し、プロダクト・サイクルの回転と併せて、新たな工業製品の輸出地域を、つまりは新たな韓国や台湾を作ることができる、という考え方もある。両者の判断は真っ向から対立する。しかし、こと援助に関する限り、援助行政や援助政策そのものの議論ではなく、援助の背景となる国際政治経済の構造、いわば援助構造の議論であることは明らかだろう。

横山氏の著書は、以上の援助行政、援助政策、援助構造をまとめて一挙に論じている。リベートから構造と処方箋まで一望に捉えることははたして可能なのか、考えてみよう。

## II

本書の叙述を組替えて、まず援助行政の実態について、著者の記述を検討しよう。第3章は、フィリピンの「マルコス疑惑」を事例として、「円借款の横領・着服の構造」を解明している。つまり、援助政策や構造の分析よりは、援助行政に関わる「黒い噂」の検証がここでの目的である。著者が注意を促すのは、以下の3点である。第1に、「円借款事業の実施にあたり契約額の25%から30%にもぼるリベートが着服されていた」が、それはその場限りの裏金ではなく、「円借款着服統制メカニズムが公式に制度化されていた」(99~100ページ)。

円借款による事業の入札から発注に至るまで、フィリピン政府側では「円借款事業執行官」(implementing officer。訳語は横山氏)が担当する。この執行官は、日本側の海外経済協力基金とマルコス氏との双方と緊密な連絡をとっていた。他の諸国のODAであれば国家経済開発庁(NEDA)が援助受け入れ機関となるのに対し、円借款の場合は、両国政府の了承のもとに、NEDAをバイパスするルートが作られていた。円借款事業執行官を務めたロドリゲスは、海外経済協力基金との共犯を証言しているという(101ページ)。日比両国の援助行政の腐敗は、組織的であり、制度化されていた、これが横山氏の第1のポイントである。

第2に、援助行政におけるリベート授受の仕組みは、1956年の日比賠償協定までさかのぼる。本書では詳しくは触れられていないが、円借款事業で受注額1位を誇る東陽通商(当時)は、後にマルコス氏側近となるアンドレス・ヘント氏との人脈を梃子に、すでに賠償開始時から木材運搬船の受注に成功している。総額10億ドルを超える賠償が、援助行政の「商取引」の原型を作った。本書は、賠償から円借款事業に至る利権にマルコスが食い込んでいく過程を鮮やかに述べている(113~117ページ)。腐敗の起源を探っている点は本書の美点に数えられる。

第3に、著者は日本における「マルコス疑惑」への行政的対応を、(1)円借款関係4省庁(外務・通産・大蔵省、経済企画庁)、(2)会計検査院、(3)検察・警察・国税庁、(4)国会、と順をおって検討し、いずれも不十分であることを示している(127~131ページ)。そして、ODA関係犯罪の時効延長、ODA関連の企業秘密・外交秘密の全廃、NGO関係者を含む監査機関の設置などをはじめとする「援助基本法」の制定と、「ODA不正監視国際ネットワーク」の設立を提言している(141~143ページ)。ここでの横山氏の提言は、援助行政レベルの改革であって、援助政策一般の是非や援助構造そのものには向けられていないことを確認しておきたい。

さて、「マルコス疑惑」は、ODAに関わる最大のスキandalとして報道されてきた。1986年3月20日の『ニューヨークタイムズ』報道を皮切りに、円借款を通したマルコス政権と日本企業・日本政府との「癒着」を、「マルコス文書」を主な情報源として、リベートの金額から受注企業名に至るまでマスコミが公開していった。国会まで巻き込んだ「マルコス疑惑」は、1987年8月、日本の国税当局が大手商社などに課税したことで、いったん幕が引かれる。その一連の報道に対して、著者は海外経

済協力基金の果たした役割を強調する。本書掲載の図、「マルコス・リベートの構図」(100ページ)は、「出所」にあるとおり『朝日新聞』1987年8月28日掲載記事に加筆修正を加えている。もとの記事と照合すれば、マルコス大統領、円借款事業執行官、大手商社、フィリピン代理店の4者のつくる構図に著者が加筆したのは、執行官から打診を受け、事前の承認を与える海外経済協力基金であることがわかる。さらに、海外経済協力基金の承認のもとに、円借款事業執行官が入札・受注の調整にあたり、また契約内容が大統領の承認を要するという、円借款のメカニズムの特異性を、レイエスの著書を引用して著者は強調している。本来なら援助行政の「主役」になるはずのNEDAをすり抜けて、執行官をとおして円借款が流れる、という構図であり、日本側の関係機関として海外経済協力基金が現われる。

それでは海外経済協力基金が悪役なのだろうか。リベート受け取りメカニズムは、フィリピン側のルートに関する限りはかなり判明したが、大手企業も4省庁も政治家も含め、日本側からはほとんど何も出てこなかった。横山氏も、取りざたされた丸紅社が「マルコス文書」からは出てこないことを指摘しており、『サンケイ新聞』の記事からダミー商社の存在をあぶりだす。とはいえ、これだけで「丸紅ルート」が解明されたとは横山氏も考えないだろう。

臭いものから蓋をとるなら、ぜんぶの蓋をとることだ。日本国内の公共事業発注ときわめて似た、腐敗した行政の典型であり、しかも関与した政治家まで攻められると考えたからこそ、「マルコス疑惑」はマスコミ各社のスクープの対象となった。その意味では、疑惑の解明は失敗した。だからといって海外経済協力基金という、政策執行機関にすぎない組織の「隠蔽工作」(111ページ)を指弾すればよいことにはならない。さらに、なぜフィリピンに限ってODAの「黒い噂」は一部ながらも公開できたのか、なぜタイやインドネシアではそうではないのか。商社の側からいえば、フィリピン関連ではもはや将来の利益がたいして見込めない、「フィリピンは食えない」からこそ、一部を公開されてもかまわないとの判断はなかったか。援助行政の歪みの一端は横山氏、そして日本のマスコミと市民運動によって公開された。その一端から援助行政全体を推察すると、「黒い噂」の「黒さ」を過小評価する可能性もある。

さて、援助行政の実態とは区別して援助政策の内容を考える場合、著者の主張はどのようなものだろうか。著者のいうように、「発展途上国への資金の流れ」だけが

援助ではないし、逆に「資金の流れ」のなかで援助が占めるのは一部にすぎない。横山氏は、まずアメリカの援助の目的として、(1)政治的目的、(2)ひも付き援助と通商上の利益、(3)経済支配、(4)人道主義、という4点を挙げて、その他諸国の援助の検討を併せ、援助の本質とは国家資本の輸出であるという(60～71ページ)。レーニンまで持ちだして「新植民地主義」と「植民地主義」を重ね合わせる議論だから、「人道主義」にしても『『援助』がもたらしたものは、人道主義ではなく、非道な破壊であった』(68ページ)と決めつけることになる。ここでは、援助政策の内容を個別に吟味するよりは、援助を一環とする世界政治経済の構造に専ら分析の焦点が移されている。フィリピン経済の実情も、対外的従属の進展から捉えられることになる(190～223ページ)。

確かに、援助行政から非効率と腐敗が取り除かれたとしても、民生が向上するとは限らない。世銀・IMFの「構造調整」は、累積債務の利払いとリスケジュールングによって先進国の銀行が潰れないほどには発展途上国の財政を支えたとしても、債務返済は苦しく、工業化の展望や民衆の生活の未来が切り開かれたわけではない。とはいえ、世界資本の支配と民衆運動をかつての従属理論のように対置して考えるなら、実情に合わない現象も現われてくる。たとえば、フィリピンにおける「従属経済」の形成をみよう。確かに外資の影響力は、かつても強かったし現在も強い。そして、物価指数や実質賃金を上げるまでもなく、フィリピン民衆の生活は悪化した。他方、マレーシアやタイでも凄惨な貧困が報告されているが、現地資本に関する限り、フィリピンほどの従属と停滞はみられない。対外従属を鍵に考えるなら、マレーシアやタイのほうが外資規制が厳しかった、そう推察する読者が出てきても不思議ではない。事実は逆であって、マルコス体制のもとでの外資規制はASEAN諸国のなかでも厳しい部類に入った。さらに横山氏は、アメリカ資本が現地資本と同様に現地で回転することも考えなければならないから、許認可ベースで新規外国投資をみるのは限界があり、「米国資本の巨大さと、それが及ぼす支配力の強大さが十分に推察しうる」と述べる(205ページ)。アメリカ資本がフィリピンにとって「巨大」であることはいうまでもないとして、それではアメリカ投資は急増したのだろうか。アメリカ資本、これ自体が包括的な概念であるが、アメリカ資本にとって、そして日本資本にとってフィリピンは「魅力ある市場」だったのだろうか。アキノ政権に入って海外からの資本流入は続いたが、フィリピンを輸出戦略の拠点とするような投資が

どれだけあったのだろうか。

横山氏は、援助政策の限界として、(1)世界福祉論の本質的限界、(2)民衆の利益に反する使途、(3)格差拡大の助長、(4)依存・従属の再生産を挙げて、このような援助に代わるものとして自力更生の展望を探っている(224～240ページ)。この段に及ぶと、援助政策と援助構造の区別はなくなり、従属経済と民衆の自立という昔なつかしい歌が聞こえてくる。では、どうやって自力更生するのか。氏は、フィリピンのさまざまな社会運動を挙げ、わけても「NDF(民族民主戦線)の役割の重要性」を述べている。共産党中央の戦略の混迷が、多くの心あるNDF活動家を失意に追いやったことを横山氏が知らないとは考えられない。中央政府に見捨てられた民衆の相互扶助は必要に違いない。しかし、そこに自力更生の未来をみいだす根拠があるのだろうか。横山氏自身、フィリピンが「概ね順調なASEANにおける深刻な例外」(174ページ)であることには気づいているが、続けて「今後の展開によっては、ASEAN地域の『弱い環』ともいえるフィリピンのケースが、論の『例外』ではなく『先行例』、転じて『水平分業論』全体を破綻に追い込むことにもなる」(同ページ)と述べている。「今後の展開」を述べる根拠はわからない。念のためにいえば、水平分業論が成立するとは限らないし、ましてフィリピンはその一環に入らない公算が大きい。だからといって、氏の期待するような民衆の自力更生ができる条件があることにはならない。

### III

自力更生のための援助を横山氏は探った。ピアソン委員会をはじめとした、横山氏とまったく立場を異にする援助論も、「発展途上国」が「援助なしで」「自力で」経済発展する、そのための手段として援助を正当化した。どちらも同じだ、そう私は知っているのではない。日本の円借款の実情をはじめとして、援助行政の実態が「綺麗ごとではない」のは横山氏の指摘するところだろう。そして、仮に行政の中立性と合理性が貫かれたとしても、援助政策に未来があるわけではない。大手多国籍企業が従属を強いるほどにはフィリピン経済に魅力がないからといって、短期的な利権を漁る企業は減らないように、援助政策が腐敗と非効率だけではないからといって、円借款で「はずみをつけた」新興工業国が続出することにはならないからである。「援助の失敗」としては、フィリピンは典型ではないが、韓国が典型になるわけで

もない。先のみえない貧困こそが典型である世界で、累積債務のもとで自転車操業を続ける経済に向かって「経済の基礎体力」をつける「自由化」を説教し強制するのは、残酷な冗談である。同時に、世界資本から「自立」して、「地域」をベースにした「自力更生」を説教できる保障はどこにあるのだろうか。債務を踏み倒し、地主の私兵を恐れながら耕作する農民に向かって、自力更生だけが経済の選択であるといえば、暮らしはよくなるのだろうか。

本書は、援助行政の非効率と腐敗は鋭くついでにはいる。しかし処方箋は怪しい。国際ケインズ主義的な援助、横山氏の表現を借りれば「世界福祉論」には限界があるだろう。援助政策が、貿易収支や債務返済の調整な

どを目的とするなら、貧困からの脱却は難しい。そこから導かれる結論は、援助行政をより意味のあるものにするための地道な努力であり、ODAを「掴み金」にしないための行政規律と監視であり、短期的・金融的效果に振り回されない援助政策の追求であったはずである。著者の主張する地域からの視点が重要だからこそ、ODAにたかる「悪い奴ら」を排除し、不要不急の建築物への浪費を止め、まったく意味がないわけではないような援助を考える必要があることにならないだろうか。民衆の自力更生を海外から歌うよりも、地味で困難な作業が待っている。

(千葉大学法経学部助教授)