

日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策

序説 日本,アメリカ,ヨーロッパの開発協力政策

山澤逸平

平田 章

1. 研究の背景

本書には、当研究所が3カ年にわたり実施した「先進諸国の対発展途上国経済政策」プロジェクトの最終年次の成果を収めてある。3カ年の研究では、1年ごとに、相互に関連するものの独立した課題を選んで作業を行った。初年度のテーマは、「先進諸国の対発展途上国貿易政策」であり、第2年度の「先進諸国の産業調整と発展途上国」に受け継いでいる。産業調整に関しては、その重要な一部として直接投資をも課題としている。これに引き続き、主要な政策について3カ年の事業をとりまとめるには、政府開発援助は無視するわけにはいかない課題であろう。

本プロジェクトのタイトルからたやすく連想できるとおり、本研究は故 H・G・ジョンソン教授による *Economic Policies toward Less Developed Countries* (ワシントン, Brookings Institution, 1967: 邦訳, 小島・大畑『南北問題の経済学』ダイヤモンド社, 1972年) を強く意識して構成してある。同書では、貿易、投資、援助の3テーマをすでにとりあげているが、時代を反映して貿易と援助がとくに重視されている。しかしその後20年間の変化は大きく、先進国における産業調整の重要性が、各市場への発展途上国からの輸入浸透が大きくなったとの理由によって、急上昇した。したがって本研究では、3つの課題をほぼ同程度のウェイトでとりあげることとなった。

20年間に生じた最大の変化のひとつは発展途上国の多様化であろう。いく

つかの国では驚異的な経済成長が実現され、そのため新興工業地域 (NIEs), あるいはOECDの最近の用語によれば高成長アジア経済 (DAEs) が生まれている。これら諸国の工業品輸出拡大が急速であり、先進国の産業調整にも大きなインパクトを及ぼしたからこそ、こうした用語も生まれたわけである。その一方、多くの発展途上国が経済停滞を余儀なくされた。理由は異なるが、サハラ以南のアフリカ諸国とラテンアメリカ諸国がとくにそうである。発展途上国への経済政策も、これには開発協力政策が含まれるが、当然こうした変化、あるいは変化しつつある状況を反映している。

貿易政策の面では、対発展途上国政策、少なくともより高成長を実現している発展途上国への政策は大幅に変化した。たとえば、H・G・ジョンソンは前述の著書で一般特惠制度 (GSP) の設立を支持し、これが1970年代に実現した。その後20年で発展途上国の一部には卒業問題が生じてきている。他方最貧国 (LLDC) と呼ばれる諸国は、GSPの利用もおぼつかなく、制度を大幅に改善することが必要になっている。発展途上国の多様化の結果、そのすべてを対象とした単一の政策はもはや不適切になっているともいえよう。

より重要な変化として、先進国の国内経済状況がその国際経済政策の形成に、より大きな条件になりつつある傾向があげられよう。国内状況は、このルートを通じて他国に波及し、これには発展途上国も含まれる。世界最大の輸入市場であるアメリカの経済優位性が低下するなかで、貿易政策の中心がかなり保護主義的になり、さまざまな非関税障壁が出現してきた例があげられる。アメリカで国内政策がより重視されるようになってきたことは、世界経済がより緊密化した状況では、発展途上国にも大きなインプリケーションをもたらすのである。

ヨーロッパと日本での政策変化もまた重要である。1992年中に予定されている統一ヨーロッパ市場の完成は、もっとも目をひく変化のひとつであって、多岐にわたる経済活動や産業での調整が行われることになっている。ここでも国内、この場合より正確にはヨーロッパ域内の事情がより強く意識されているようである。最近の東ヨーロッパの自由化が「ヨーロッパ化」の範囲を

広げてはいるが、これによってもヨーロッパ内への関心が薄まることはなく、むしろ強められているようである。

この点での日本の状況はかなり異なったものであった。1970年代にケネディラウンドおよび東京ラウンドの成果で世界大での関税引下げが進んだが、その結果日本の平均関税率は世界でもっとも低いもののひとつとなった。数量制限のほとんども、農産品でまだ例外はあるものの、同様に撤廃されている。こうした自由化を可能にしたのは、製品と生産技術の双方での大幅な近代化であった。現在日本が直面している最大の貿易問題は、こうした努力の結果生じた構造的黒字である。1985年9月のプラザ合意に続く急速で大幅な円高は、日本産業の価格競争力に大きく影響し、黒字解消が進むものとみられたが、まだ改善の余地が残されている。長期にわたるこうした産業近代化の過程で、日本と発展途上国、とくにアジアの発展途上国との貿易、産業面での結合が強化され、事実上のアジア太平洋経済「圏」が生まれている。発展途上国、とくにこれら東・東南アジア諸国にとっての日本要因もまた上昇しているはずである。

先進諸国市場での発展途上国からの工業品の輸入浸透度が上昇してきたことは、政策転換のひとつの要因といえる。このことは、政策転換が保護を指向しているか、また地域統合や国際化を目指しているかを問わない。そしてこうした政策転換が、発展途上国の経済見通しに、より強くプラス、マイナスの影響を及ぼす。発展途上国の発展過程が従属的なことはなにも新しいことではない。しかし先進国と発展途上国との工業品分野での競争が激化した現在の状況下では、やや意味が異なってきている。景気変動は、一次産品が貿易のほとんどを占めていたかつての時期とは違って、もはや南北の貿易レベルの唯一の決定因ではなくなっている。現在では、より長期的要因である産業調整の影響を無視できない。

このような状況下では、国内目的を第一義として実施された先進国の経済政策を、発展途上国の貿易と経済見通しについての与件とのみ扱うことは適

当でない。これらの政策の内容に立ち入り、しかも発展途上国への影響を念頭においた分析が必要となる。このことが、「対発展途上国経済政策」をめぐる3カ年研究の基本的なアイデアなのである。

2. 政府開発援助研究の課題

第1, 2年度の研究テーマである貿易政策と産業調整とが、国内政策を強く意識したものであることをあらためて議論する必要はないであろう。本年度の主題の政府開発援助(ODA)では、その名が示すとおり、発展途上国における開発努力の支援が第一目的とされている。しかし、ODA支出が税収から賄われているかぎり、納税者への説明が行われなければならない。その論拠は、一部は開発目的の国際的なものであるが、一部は自利を動機としている。現実に国際的動機のみを念頭においてODAを実施するのは困難である。

このことは、狭い意味でのナショナル・インタレストを超えた領域にもあてはまる。援助に関する国内的な論拠が多岐にわたっていることとは別に、個別供与国での開発過程についての考えが、それぞれの国民的、歴史的経験を反映しているとの問題がある。たとえば日本のODA政策は、主として日本が過去に経験したタイプの開発問題を対象にしているようである。同様にアメリカの援助は、受入国にアメリカ型の社会を作り出すことに結びついている。このこと自体を悪いというつもりはない。むしろそのような開発協力こそが、個別供与国がもっとも得意とする分野なのである。しかし、このことは開発協力が国内経済政策の一部、あるいはそれを拡張した存在であることを示している。こうしたODAの「国内的」側面が、本書の中心課題なのである。

主要供与国の開発協力とその発展過程への影響については、これまでに多くの文献が公開されている。そのなかでの本書の特色を、さらに2つあげておきたい。第1に、過去数年の間に開発協力に関する世界環境が大きく変わっ

ており、この変化をふまえたオーバービューが必要となっている。第2に、本書は主要供与3カ国の援助政策を、各国の研究グループによる自画像の形で、3つの客観的論文にとりまとめている。それによって、主要供与国間の相互理解の改善とより密接な協調の可能性が高まることを期待できよう。

援助環境の変化は、供与国、受入国双方で観察される。供与国側では、財政負担が重くなったこともあって、「援助疲れ」が高進し、社会福祉支出と国際開発協力とのトレードオフが納税者により強く意識されてきた。

受入国側では、すでに触れたように、発展途上国が、NIEsや準NIEsと最貧国とを両極にして分極化してきたことがあげられる。ODAに関して、前者のグループが高成長をとげ、一部の諸国は援助受入国の立場から「卒業」してきた。それとは対照的に、後者の諸国では1980年代の経済状況が、低成長、それもかなりの国で人口成長に及ばない低成長のために、大きく悪化している。これら諸国には、OECDの1990年代の最貧国のための行動計画などにみられるように、新たな追加的努力が要請されている。1980年代には、歴史的にはより恵まれていた発展途上国グループ、とくにラテンアメリカ諸国でも、債務累積に起因する成長停滞が生じた。これら諸国の生活水準は現在でもなお最貧国よりは高いが、だからといって問題の深刻さが薄れるわけではない。ある時点では、多数国による債務不履行が国際金融市場を脅かす可能性さえ指摘されていたのである。

これとは違った局面であるが、東ヨーロッパと旧ソ連で最近社会主義体制が崩壊したことも重要な影響を及ぼしうる。東西対立の構造が変わったというだけでなく、開発協力資金への需要がタイトになったのである。主要供与国政府では、旧東側への資金協力は発展途上国向け資金を代替するものではなく、純増であると約束しているが、どのようにすればクラウディングアウトが防げるかはいまだに不明である。また環境問題への関心が高まったことも、開発にとっての制約、または少なくとも条件を増大させている。このことも開発資金要求の増大につながる公算が大きい。

3. 国別ペーパー：日本、アメリカ、ドイツ

本書の中心は、3大援助供与国である日本、アメリカ、ドイツについての国別ペーパーである。この3国の援助額を合計すると、世界の総援助のほぼ半分になる。

ヨーロッパについて、第1, 2年度とは異なり、ドイツの事例のみをとりあげたことを説明しておく必要がある。ただしドイツ・ペーパーでは1章をさいて、ヨーロッパ化されたODA政策の可能性を論じている。1国のみをとりあげたのは意図的な選択の結果である。ひとつには、ヨーロッパにおける援助供与が、欧州開発銀行での特別基金の設立などの努力にもかかわらず、援助の大半が依然として個別政府の管理下にあることがあげられる。もうひとつは、ヨーロッパの援助における国ごとの差異が大きく、すべての国はおろか、主要国をとりあげるだけでもペーパーが長くなりすぎることである。多数国の簡単な紹介をするか、それとも個別国の詳細な研究をするかの選択で、後者をとったのである。

3つの国別グループがこれらのペーパーをとりまとめた。日本では、アジア経済研究所に研究グループを組織した。ここでは全体のとりまとめも行っている。ワシントンのODC (Overseas Development Council) は、アメリカ・ペーパーを引き受け、ベルリンのGDI (German Development Institute) が、ドイツ・ペーパーを執筆している。これらのペーパーは、当然のことながら、各国の援助過程の相違を反映し、多くの点で異なっている。しかし、いずれも開発協力政策の国内的側面との広い意味での共通の課題に 대응することを強く意識している。

日本ペーパーは、日本の経済発展の経験とそのODA政策への影響を、おそらくもっとも強調している。ODAの歴史と実施機構について論じた後、政策支援援助 (PBL) とツー・ステップ・ローン (TSL) をとりあげているが、こ

これは国際的な標準方式ともっとも異なる点である。日本では、現実の生産設備が経済発展の中核であるとみる「中身 (ingredient) アプローチ」が、政府・国民の間で支配的であり、「枠組み (framework) アプローチ」と対比される。そのため日本の援助実施においては、非プロジェクト、政策支援型援助に馴染みが少なく、あまり積極的でもなかった傾向がある。債務累積問題に対処する必要から、大規模なPBL援助が始められてから後にも、依然としてこうした感情が強い。TSLでは、とくに農民や中小企業向けのものでは、市場金利よりも低利の貸出が当然とされている。この双方の事例ともが日本の経済発展を政府が支援した経験にもとづくものといえる。こうした経験からは、経済発展における最適な政府介入の水準と形態といった課題が派生する。本書でそこまで扱うことはできないが、最近東アジアの経験への関心が高まっている背景にはこうした問題があることは興味深い。

アメリカ・ペーパーでの最大の関心は、意思決定の政治過程にある。援助がアメリカの世界大でのナショナル・インタレストを増進する手段であるとの考え方は、もちろんこれを非常に狭義なものとしなす必要はないが、おそらくアメリカではもっとも強い。そのためにアメリカの援助過程は政治化の程度がもっとも高く、アメリカ議会が大きく関与している。その結果、アメリカの援助は、アメリカの国内的、国際的関心をより密接に反映したものとなる。アメリカ・ペーパーにもりこまれた7つの援助モデルは、この点で示唆的である。マーシャルプランから現在の冷戦後の時期にいたるまで、アメリカでの強調点は他の国よりも揺れが大きいようである。しかも援助実施上の変化は、政権の交代と緊密に連動しているようである。たとえば「近代化のためのビッグプッシュ」はケネディ政権と、「ペイシック・ヒューマン・ニーズ」はカーター政権と重ね合わせられるのである。

ドイツでも、歴史的経験がODAを強く条件づけている。ドイツの援助に関して「撒水タンク」方式との表現がよく用いられ、受入国および援助活動のタイプがきわめて多様であることを意味している。そのおもな動機は世界中で「友邦をえる」ためとされている。日本の事例と比べると、このことは興

味深い。日本でも同様の動機はあったはずであるが、この場合の援助配分はアジア諸国に集中することとなった。広範囲にわたる援助配分方式は、ドイツで発展における民間のイニシアティブが再強調されるなかで、やや変化しはじめている。とくに分野別援助配分ではより選択的、集約的な方向がでてきている。とはいえ援助の論拠は依然として多様であり、こうした変化もゆっくりしたものである。

前述したが、ドイツ・ペーパーでは1章をさいて、ECレベルでの開発協力をとりあげている。共同体の統合は強化されているが、開発協力の大半は依然として個別政府に委ねられている。しかし多様な領域での市場統合と政策・制度の一元化が進むにつれて、共通開発協力政策が徐々に形成されるか、少なくとも重要性を増すものとみられる。それがどのようなタイプの政策になるかはいまだに未知数であるが、現在個別国で実施している方式を混合したものとなる公算が大きい。ドイツ方式はそのなかのひとつの重要な部分を形成しそうである。

このように個別援助供与国には、それぞれの過去の経験および現在の関心事からくる明らかな特徴がある。その一方で援助過程にかなり共通点があることも見逃せない。興味深い例として、援助行政があげられる。援助行政はどの国でもきわめて複雑になっているが、機構図からみられるよりも政策決定過程の違いは少ないようである。日本が多省庁に分散したシステムをとっているのに対し、アメリカ、ドイツではそれぞれ国際開発庁(AID)と連邦経済協力省(BMZ)という援助専門官庁をもっている。しかし現実には、どの国でも政策決定には多省庁が関与している。アメリカでは、財務省と国務省の発言権が大きく、商務省と農務省がこれに加わる。ドイツでも同じで、大蔵省と外務省の力がとくに大きい。こうした「複合性」は、おそらく援助目的が多様であることに由来する。そしてこうした目的はどの国でも多くの官庁の長年にわたる関心と関係が深い。日本の「4省庁体制」、すなわち大蔵省、外務省、通商産業省、経済企画庁による共同政策決定を、きわめて特異

な援助実施方式だと考える必要はない。

共通点としてもうひとつあげられるのは、援助方式の変更がきわめてゆっくりとした進化過程にあることである。3カ国のそれぞれで、開発協力には多数の目的が存在し、並存している。「新しい」方式が案出されても、旧来の方式にとって代わるわけではなく、全体のシステムへの追加、または付属となるにすぎない。もちろん内容の相対的なウェイトは変わるが、「老兵は消え去らない」のである。変化がもっとも頻繁なアメリカですら、現実には特定の活動方式や特定国グループをこれまでよりも重視するとの形をとるのが通常であり、旧来のものがいきなり廃止されるわけではない。変化がゆっくりなのは理由がある。ひとつには、供与国、受入国双方に惰性が、または連続性を保ちたいとの欲求がある。開発の観点からは、このことは一貫性のある政策環境の保持に寄与するので、悪いことではない。しかしその反面、とくに供与国側で、援助方式や対象活動がどんどん拡張された結果、援助理念そのものを曖昧なことにしてしまったことは否めない。この点でも、日本の例はなんら特異なものではない。

ODAの国内面に着目した研究からは、ここでの個別国ペーパーの範囲を超えたところで、2つの重要なインプリケーションが導かれる。本書の最後に、この2つを概観したペーパーを用意した。ひとつは援助の調整の問題である。援助方式に相違点と類似点が両方存在することを前提としたうえで、世界大での援助効率を改善するとの課題である。当然分業と協業との組み合わせということになる。援助調整は1990年代の重要課題になりそうである。もうひとつは個別国内での政策の一貫性の問題である。本プロジェクトでとりあげた貿易政策と産業調整の問題とが発展に大きく影響することはすでに述べた。これに援助を含めた3つの政策領域間での一貫性を保つことは、相互依存性が密接化した現在では、ますます重要度を増してきている。この2つの課題に触れることによって、3カ年の研究全体をとおしてのとりまとめをはかることとしたい。