

秋田茂著

『帝国から開発援助へ
——戦後アジア国際秩序と工業化
——』

名古屋大学出版会 2017年 iv + 241 ページ

さとう はじめ
佐藤 創

I

著者は前著『イギリス帝国とアジア国際秩序——ヘゲモニー国家から帝國的な構造的権力へ——』（名古屋大学出版会 2003年）にて、イギリス帝国史研究とグローバル・ヒストリー研究を架橋することを企図し、おもに19世紀末から戦間期までのアジアの国際秩序に関する鮮やかな展望と見解を示した。本書では、やや時代を下り、第二次世界大戦直後から1970年頃までを対象に、開発援助がアジアの工業化にどのような役割を果たしたのかを考察している。開発援助については、その歴史、内容、役割について論じる先行研究は少なからず存在しているものの〔北村1993; 佐藤2016など〕、本書のように第二次世界大戦直後の国際秩序と世界経済の再編のなかに織り込んで、斜陽の帝国イギリス、とくにその通貨政策と、アジア諸国の工業化の関心に焦点を当てて開発援助の形成とその初期の展開を析出しようとした試みは管見の限りあまりない。著者による上掲の前著や一般向けに執筆された『イギリス帝国の歴史——アジアから考える——』（中央公論新社2012年）を読み感銘を受けた一読者としては、その視角の壮大さに再び瞠目しつつ、本書を通読するところとなった。

本書は2部構成の7章に加え、序章と終章の全9章からなる。

序章 経済援助・開発とアジア国際経済秩序
第I部 コロンボ・プランからインド援助コン

ソーシウムへ

- 第1章 脱植民地化とインドのコモンウェルス
残留
第2章 コロンボ・プランの変容とスターリン
グ圏
第3章 インド援助コンソーシウムと世界銀行
第4章 1960年代の米印経済関係——PL480
と食糧援助問題——
第II部 東アジアの開発主義と工業化
第5章 1950年代の東アジア国際経済秩序と
スターリング圏
第6章 東アジアの開発主義と経済援助——台
湾・韓国・香港——
第7章 開発主義とシンガポールの工業化
終章 経済開発から東アジアの経済的再興へ

II

序章では、1950年代から70年代初頭のアジア国際経済秩序を考察するにあたって、冷戦体制の形成、アジア諸国の経済ナショナリズムの高揚、国際的な経済援助改革を活用したアジア諸国の経済開発の関連性を考察し、とくにアジア諸国の工業化と外国援助との結びつき、また、モノの流れを支えたカネの流れに光を当てることに本書の狙いがあると議論する。方法論としては、「関係史的観点」（4ページ）からの研究であること、また、アメリカのみならずアジア諸国側の主体的対応と前ヘゲモニー国家イギリスの役割も重視することを予告している。

4つの章を包含する第I部は、独立（1947年）直後からおおむね1960年代までのインドに対する国際的な援助の形成と変遷が考察の対象である。

第1章は独立後のインドのコモンウェルス残留をスターリング残高と残留の利益（特惠関税と市民権）という経済的な側面に注目して検討する。第二次世界大戦のインド軍派兵によりイギリスとインドの債務関係は逆転し、1945年までにイギリスは約13.5億ポンドの債務を英領インドに対して負った。独立後、インドは二国間協定に基づき1957年にこれが底をつくまで経済開発資金の原資としても用いた。反植民地主義という思想とは一見矛盾するインドのコモンウェルス残留はこうした経済的な面での現実主義、柔軟な対応があったことを指摘する。

第2章はコモンウェルス諸国を中心とするアジア地域に対する経済援助計画であるコロombo・プラン(1950年)に光を当てる。同プランは資金援助と技術協力を二本柱とするもので、1957年までは順調に実施された。しかし、その後資金援助は急速に衰退し、技術協力のみが強調されるようになった。その原因として資金源のひとつであったスターリング残高の枯渇やアメリカ主導の国際開発協会などの代替機構の出現といった要因を挙げつつ、1950年代におけるイギリスのプレゼンスとコロombo・プランを通じた相互協力の経験の重要性を指摘する。

第3章はインド援助コンソーシアムを取り上げ、インドが採用した保護主義的な5カ年計画体制を支えた金融政策の国際性を明らかにする。重化学工業化政策のために資本財輸入が増加し、スターリング残高が枯渇するといった状況のなかで、1958年に国際収支危機に直面したインドは借款供与を打診し、これに対して世界銀行を中心としたインド援助コンソーシアムが形成された。当初はこの仕組みは緊急援助であったが、やがて長期の経済開発援助に変質していったことを明らかにしている。

第4章は1960年代半ばからのインドの政治経済危機と緑の革命の開始について、対外援助とくにアメリカの役割に注目して検討を加えている。アメリカは当初からインド援助コンソーシアムの最大の拠出国となっており、なかでも余剰農産物を外国通貨で売却できるとしたPL480(農業貿易促進援助法)による食糧援助が重要であった。ほどなく、コンソーシアムにも促され、またインド自身も農業軽視の問題点に気づき、緑の革命につながる政策が1960年代半ばに開始され、1970年頃には明確に穀物自給が目指されるようになった経緯を辿っている。

第II部は一転して東アジア諸国につき、第二次世界大戦後からおおむね1970年代までの工業化と国際援助との関係を考察する3章からなる。

第5章は1950年代のイギリスと日本との間に結ばれたスターリング支協定に焦点を当て、東アジア国際経済秩序におけるイギリス帝国の経済利害の影響を検討する。アジアのスターリング圏諸国は一次産品を日本に輸出し、これに対して日本は消費財を輸出し、相互補完的であったこと、その決済の際にイギリスが日本と結んだ支協定が重要な役割を果たしたが、これは国際通貨としてのポンドの復活

とその米ドルへの交換を制限するために展開したイギリスの政策のなかに位置づけられることを明らかにし、1950年代についてはスターリング圏を通じたイギリスの金融・通貨政策のアジア復興における影響が看過しえないことを議論する。

第6,7章は、それぞれ台湾・韓国・香港(第6章)とシンガポール(第7章)を取り上げ、東アジアの開発主義と国際援助について、これらがどう相互作用していたかを検討している。台湾と韓国の場合にはアメリカそして1960年代半ばからは日本の援助の役割と、その援助を活用した現地政府の役割が大きかったこと、香港については自由貿易とレッセ・フェール体制のなかで外資が進出し地場の中小企業が勃興したことを指摘する。シンガポールについては、1960年代後半にイギリスの撤退と隣国マレーシア、インドネシアとの困難な関係という状況のなかで、当初から外資を誘致して工業化を目指す方針を採用した政府の政策が重要であったとする。

終章は、本書の考察をまとめるものであり、インド援助コンソーシアムが現代の政府開発援助の原型をなしたこと、1970年代以降は、経済援助の役割は低下し直接投資が重要となり、援助は工業化支援から農業や社会開発支援事業にシフトしたことなどを指摘している。

III

本書の提示する仮説や議論の魅力を支える力の源は、著者が長年かけて発掘し渉猟してきた一次史料の読解にある。著者が専門とするイギリスの史料だけではなく、所在の発見や閲覧が困難な被援助国、とくにインドの史料も収集し、さらに、新たにアメリカに現存する多数の史料にも目を通して。それらの史料に基づき明らかにされた事実、たとえばインド援助コンソーシアムの形成とその交渉過程におけるB.K.ネルーの活躍など(第3,4章)は読んでいてまことに刺激的である。

このように、著者は歴史学者であり、また「関係史」という観点からアプローチしていることに本書の特徴がある。歴史的文書を縦横に駆使したその考察はアイデアとリアリティに富み、説得力がある。とりわけ、第I部のコロombo・プランからインド援助コンソーシアムへの展開に関する、インドを中心

とするアジア諸国における国際金融秩序の再編に関する分析と、それが現在の国際的な開発援助の形成につながっていったという主張には、この手法が活きているように思う。

もちろん、壮大かつ刺激的な内容を提示しているだけに議論の余地のある点も少なくないであろう。そのうち評者の関心から3点ほど触れてみたい。

第1に、インド経済とその転換点に関して。著者は、インドで進められている経済自由化について、インド援助コンソーシアムと米印関係の分析(第3、4章)にて明らかになった1960年代半ばの農業重視への転換を含む自由化要請にまで遡ることができる」と議論する。「1970年代～80年代前半のインドは、インディラ・ガンディ政権の下で内向きの保護主義的な経済政策を遂行したが、経済自由化と外資導入への政策志向は伏在して」(205ページ)おり、1991年の自由化への明示的な転換は1960年代半ばから連続的に理解されるべきとする。

1950年代に公共部門主導の輸入代替工業化戦略を採用したインドが、どの時点で経済自由化を開始したと捉えるべきかについては諸説あるが、支配的な見方は1991年説であり、その他1980年にプロ・ビジネスな改革、1991年はプロ・マーケットな改革が開始されたという整理も有力である。これに対して、著者は本書による発見のひとつとして、関係史の観点から1960年代半ばの重要性を今一度確認すべきではないかという一石を投じたものと考えられる。ただし、1960年代半ばを経済の転換点とする議論はインドにもいくつか存在する。たとえば、1970年代後半に工業停滞論争として戦わされたものがそのひとつである〔絵所1987〕。この論争はなぜ工業化が停滞したのかという経済学の中での議論であるが、農業の生産性向上に依存しない工業化は可能か、輸出志向あるいは経済自由化への開発戦略の転換は可能か、といった重要な論点が多々含まれており、著者の関係史の観点からのアプローチとの接合が試みられれば、より興味深い議論の展開となる可能性があるという感想をもった。

第2に、東アジアの工業化と開発援助の関係、とくに開発主義の3類型論について。第Ⅱ部の東アジアの工業化に関する考察は、前著で強調されていた、戦間期および戦争期のイギリス帝国(植民地インド等を含む)と東アジア諸国には経済的に相互補完性

があった、イギリスが東アジア地域の工業化を促した、という議論の延長線上にあり、第二次世界大戦以前からアジアに存在した国際金融秩序とその変容のなかに東アジア(そしてインド)の開発主義と工業化を位置づけている。その意味で、イギリスが自由貿易体制といった国際公共財を提供したことや、その製造業以上に金融部門の利害が実は重要であったことを指摘するイギリス帝国論の有力な議論と、アジア間貿易論にて提示されたアジア諸国側の主体性を重要視する見解を接合する試みという点で、本書の主張は前著から一貫している。その上で、著者は、開発主義の3類型として、最終的に序章と終章にて、①「経済援助」を前提とした輸入代替工業化戦略(インド)、②政府間援助依存の輸出志向型工業化(台湾・韓国)、③民間投資重視の輸出志向型工業化(香港・シンガポール)という整理を示している。

アジア諸国の工業化については、東アジアの奇跡(その後の危機、回復)のメカニズムの理解をめぐる、周知の通り、輸入代替 vs 輸出志向、政府主導 vs 市場重視、ワシントン・コンセンサス vs 開発国家主義といった枠組みで長年にわたり論争が繰り広げられてきた。これらにより、経済成長を促す政策の中身の問題と、政策を策定し実現する政府や制度の能力や条件の問題が考察されてきた^(注1)。

これらの論争は、第二次石油危機の1970年代後半以降の新興工業経済地域(NIEs)のなかで南欧やラテンアメリカのNIEsが停滞したのに対し、東アジアのそれが成長し続けたという経済パフォーマンスの違いの理由を探ることに端を発する。これに対し、著者は1950年代から60年代に注目して、かつ、国際秩序の再編、とくにスターリング圏の金融政策に焦点を当てつつ、海外援助との関係を重視して3類型を提示したものであり、その意味で関係史の観点から改めて「輸入代替と輸出志向」、「政府と市場(民間)」という軸による整理がなお有効であることを示したと考えられる。ただし、本書で、たとえば、援助がインドや東アジア諸国のマクロ経済や各産業に与えた影響、つまり援助がどの程度どう重要だったのか、といったメカニズムが詳細な検討によって示されているわけではない。前述の論争の成果や各国研究とのさらなる対話が今後期待できる課題ではないかと思われる。貯蓄や資金が不足しているということが開発途上国の停滞の一要因であるとしても、

それらが援助などの形で提供されれば必ず成長できるかという点、ほかに多くの要因やメカニズムが働く。その違いを説明する分析視点として「輸入代替と輸出志向」、「政府と市場」という整理が有効なのかということも論争の対象だからである。

また関連して、著者がインドの工業化について農業と援助との関係を明らかにしている点は非常に興味深い議論となっている。他方で、東アジア諸国の農業についてはさほど触れていない。先行研究では、農業生産性の向上と工業化との関係に関する理論や実証の検討は続いており、また、こうした農業からの資源移転とその成否が、当該国の農工の社会経済的な関係に影響されることも議論されている〔寺西1995〕。東アジア諸国の農業の変化と国際金融秩序の再編の関係（の有無）にも目を配ると、インドと対比した東アジアの工業化の特徴がまたひとつ明らかになるのではないかという印象をもった。

第3に、開発援助の起源とスターリング圏の関係について。開発援助の始期はいつかという問題は実はそう簡単ではない。政府開発援助（ODA）であれば、開発援助グループ（DAG）が1960年に設置され、戦後復興援助の欧州側の窓口となった欧州経済協力機構（1948年）の後継である経済協力開発機構（OECD）が1961年に創立されると、その一委員会としてDAGが改組されて開発援助委員会（DAC）が誕生したと辿ることになる。

本書はまさにこうした1960年頃の開発援助の公式化に至るまでの経緯に光を当てていることに独自性がある。第二次世界大戦後から1960年前後までは、アメリカが欧州を含む西側陣営に戦後復興援助を展開する一方で、被援助国であるイギリス・フランスなどは自らの帝国（の影響力）を維持するために援助を用い、あるいはスエズ戦争（1956年）やインドシナ戦争（1946～54年）にみられるようにときには武力行使も厭わない状況があった。そうしたなかで、コロンボ・プランやインド援助コンソーシアムが開発援助の枠組みを次第に形成していったことや、それに対する主体的なアジア諸国の対応があったことを著者は本書で鮮やかに切り取り示している。また、著者はインドに対する援助の経験が先進国や世界銀行の援助の在り方に重要な影響を与えたこと

を強調している。ただし、他の通貨圏や地域に関する考察など他の検討事項も多いはずであり、本書は開発援助の重要な源流のひとつを明らかにしたということであろうか。

最後に、グローバル・ヒストリーとは一国史観を相対化するものという印象を評者も持っているが、開発援助の形成という対象の性質ゆえか、本書はどちらかという一国を単位とする分析に近いという印象をもった。もちろん、一国を他の国との関係においていわば外からみる視角を本書は出発点としているものの、開発援助の生成をグローバル・ヒストリー研究に位置づけることに本書がどこまで成功しているかについては議論があるかもしれない。ただし、この点は、評者の専門や能力を遥かに超えており、一読者としての感想である。本書では開発援助、アジアの工業化、イギリス帝国、国際金融秩序など、重要かつ多様なトピックが斬新な視点で検討されており、イギリス帝国史やグローバル・ヒストリーの研究者のみならず、現在のアジア経済について関心をもつ者もまた本書から強い学術的な刺激を受けることは間違いないと考える。

（注1） さらに、近年では人口動態と適切な開発政策との関係について議論が行われるなど、東アジア工業化のメカニズムの研究は続いている〔末廣2014〕。

文献リスト

- 絵所秀紀 1987. 「インド『工業停滞論争』に関する若干の考察」『アジア経済』28(11) 42-58.
- 北村かよ子編 1993. 『国際開発協力問題の潮流』アジア経済研究所.
- 佐藤仁 2016. 『野蛮から生存の開発論——越境する援助のデザイン——』ミネルヴァ書房.
- 末廣昭 2014. 『新興アジア経済論——キャッチアップを超えて——』岩波書店.
- 寺西重郎 1995. 『経済開発と途上国債務』東京大学出版会.

（南山大学総合政策学部教授）