

J・J・カプラン著

『海外援助の課題——政策、
問題、可能性』Jacob. J. Kaplan, *The Challenge of Foreign Aid: Policies, Problems, and Possibilities*, New York, Frederick A. Praeger, 1967, 405 p.

I

1965年にネットではじめて総額100億ドルを越えたとはいうものの、60年代における援助問題の特徴は援助額の伸び悩みと、累積債務の激増であろう。いわゆる「国民所得の1%援助」決議や「貿易より援助」といった考え方も、こうした事情を背景にあらわれたことはあらためて指摘するまでもない。今日の援助問題が東西イデオロギーの対立を背景として存在することが、援助増大への要請と援助負担の増大という二律背反の形で先進国に迫っており、ここに援助に伴う理念と現実の乖離を如実に読みとることができる。とりわけこうした現象は、西側援助の過半を分担するアメリカに集中的にあらわれているといえよう。この意味で、来年2月に開催予定のUNCTADでは、伝えられる対低開発国援助問題と絡んで、上にみた先進諸国のもつ苦悩もなんらかの形で表明されるであろう。

本書の著者J・カプラン氏はアメリカ國務省海外援助調整官やAID国際開発部長などを歴任した後、現在は野にあって、援助問題に関するコンサルタントの地位にある。本書においては著者が長年政府部内で援助問題の実務にたずさわってきた経験から、戦後展開されてきたアメリカ援助の性格と変化、当面した課題などを、とくにアメリカの国益との関連を中心にしながら検討するとともに、他の援助供与国や低開発国との間に介在する諸問題や、東西対立下における援助の位置づけなどにも論及している。

本書の構成は4編16章から成り、内容的には副題に示されるとおり、アメリカ援助の背景、政策、課題などにわたる広範な問題を扱っているが、そこで一貫している態度は援助の当事者であるアメリカの立場であり、この点に本書の興味があるといえよう。以下、本書の内容を編別に紹介してゆくことにする。

II

まず第1編では著者は、核宇宙時代における東西両陣営の対立と第三世界の独立にあるとする世界観を基礎に援助の行なわれる国際的背景を述べる。つづいて、このような国際情勢の変化に対応してアメリカの外交政策がどのように展開されてきたかを述べる。このなかでアメリカの外交政策における第三世界、つまり低開発国の位置づけを東西対立の次元で行ない、けっきょくそれは低開発国のもつパワーやprestige、隣接諸国の軍事力や他の低開発国に対する影響力、アメリカや西側同盟国に対する関係などにより規定されるものとしている。またこのような低開発諸国とアメリカの関係は、ラテン・アメリカを除けばもともと稀薄であったが、戦後の旧植民地関係の清算とともに、援助や貿易、技術協力などを媒介としてその関係は増大し、いまやこのような意味での関与は低開発国にとり不可欠のものとして、歓迎すらされている。このように低開発国においてアメリカの影響力を受け入れる基盤となったものには、植民地から独立の過程を通じて醸成された西欧的政治理念があり、そこではアメリカの経験した独立の歴史やその後の反植民地主義政策などによって、このような影響力が容易に許容される素地が培われたとみる。

第2編ではまず上に述べた外交姿勢が具体的に援助政策のなかでどのように貫徹しているかを、ヨーロッパの戦後復興を目的としたマーシャル・プランから始まり、朝鮮動乱を契機に激化した東西対立のなかで、しだいにヨーロッパ諸国の結束の強化に向けられると同時に、低開発諸国向け援助も強化される過程を述べる。これはとくに、ソ連の経済援助乗り出しによって促進されたという。いいかえれば、アメリカの援助の性格が安全保障という長期的な戦略の一環として考えられるにいたった背景を明らかにする。そしてこのような援助を通じた国際関係に対する介入は、不干渉を守った戦前のアメリカ外交政策の伝統からみれば大きな政策転換であるが、これは植民地主義とは、厳然と一線を画されるべきものであり、むしろ反植民地主義の点ではフィリピンの独立やインドネシア独立戦争の際にみられるように、一貫した態度を貫いてきたとされる。この意味で援助を通ずる低開発国への介入は、全地域の発展をうながし共産主義の浸透から守るという国際社会に対するアメリカの責任であるとすらいつている。しかし、このように基本的立場からはとくに軍事援助支出の増大が避け難く、その可否を

めぐってアメリカ国内に反対論が台頭する。究極的に自国の国防を根拠とする軍事援助が少数の軍事上の同盟国だけに供与され、これによって増大するアメリカの経済負担は甚大であり、自由世界の安全のかなめであるアメリカ経済の安定を損なうものであるとするのが反対論の大筋で、この立場では軍事援助よりもインフレの抑制や投資環境の整備など低開発国における経済の安定こそ先決問題で、援助の意味も、そこにあるとするものである。このような軍事援助にかわる経済援助論は1961年のケネディ政権下で定着化し、世銀やワシントン輸銀などによる援助の増大によっても促進された。この場面で著者による経済援助論が展開される。経済成長を重視する経済援助論者によると、投資の増大による経済成長の高度化こそが援助の狙いであり、これを通じてはじめて低開発諸国における社会制度や政治行動が、西欧諸国の歩んだように民主化され、私有財産制を基調とした西欧化の道を歩むであろうと強調する。

しかし、著者の見解にしたがえば、低開発国の多くは本来西欧諸国とは異なった独自の伝統と歴史をもち、この意味で西欧先進諸国と存立基盤を異にしている。それゆえ、経済成長が社会の近代化をうながす動因となった西欧の経験を、そのまま低開発国に適用することはできない。これに加えて、西欧における近代化の時期と今日を比較した場合、技術進歩に伴う生産手段の近代化には格段の差があり、したがって、これが低開発国の伝統的制度や価値感にあたえるインパクトはきわめて強烈であり、そこからもたらされる経済成長は、時として低開発国に意外な力をあたえ、国際平和や安全をも危くする場合があるとして、パキスタンの事例をあげて、外交ないし国防利益を重視した著者の経済成長批判論を展開している。

また成長を重視する経済援助論の欠陥を、低開発国社会のもつ複合性を軽視した点に求める。このような社会では、経済成長は国民的一体感の醸成や政治・社会改革などの経済外的環境の変革と同時並行して求められるかあるいはこれが経済成長の前提条件として要求される。この意味でも経済成長に援助目的の第1順位をあたえる経済援助論は、有効性と現実性を失うであろうと主張される。

第3編では対外援助がいかなる価値をもち、どこに限界をもつかがアメリカの国益との関連で検討される。そこでまず低開発国におけるアメリカの恒久的な利益をどこに求めるかが問題となるが、著者の見解では国防上の

利益がすべてに優先することになる。ここで注目される点は、国防上の利益とはたんに共産主義の脅威から守り低開発国相互間の紛争を回避するというネガティブな面はもとより、進んで低開発国内部にアメリカないし西欧的価値感を導入し、移植することによって政治・経済・社会を近代化する必要性が強調され、これがひいては国際平和とアメリカの安全を保障するゆえんであるという論理構成となっている。そしてこのような意味での西欧化が低開発国の固有にもつ伝統や条件に適応して受容されるべき点は認めてはいるものの、けっきょく西欧的技術や組織の特性は伝統的価値感や制度の変革がなくては困難であろうという見解をとっている。こうして低開発国が社会的、精神的にアメリカと共通の「財産」をもつことによって、両者の国際問題に対する対処の仕方もおのずから軌を一にし、アメリカの利益が実現されることになるであろうという。これは第2次世界大戦中におけるファシズムの提携でも実証されると指摘している。要するに対外安全保障の確保、政治・社会制度の民主化や地域協力が、経済成長と同時並行して実現する姿こそがアメリカのもつ低開発国の理想像であり、この理想像を援助を通じて実現することがアメリカの国益に合致させる道であるとする。著者はひきつづきこれまでアメリカの援助が低開発国の発展にどれほど貢献してきたかを多数の国々や広範な分野にわたって事例をあげて述べているが、けっきょく援助が平和と安定を求めるアメリカの長期的な利益を実現する戦略であった点を強調したいように思われる。また援助効率を高めるための受入れ側における条件整備を強調するが、たとえばそのひとつとしてあげられる経済成長の達成は、政治・社会改革や教育の普及など経済外的諸条件の整備がなくては不可能であるとし、またつぎのようにも述べている。「重要なことは経済成長の過程においてなされる政府の政策選択であり、成長が阻止されたり、政治的發展や社会改革が阻止され、また地域的な混乱が深まるような際にとられるべきデジジョン・メーカーである」(p.158)と。

ついで著者は対低開発国関係の経済的側面に目を転じアメリカの投資や貿易を通じてこれらの低開発国がどれほどの利益を受けているかを述べる。著者はここで、結論として輸出入や投資を通じて受けるアメリカの経済的利益はきわめて小さい点を、ヨーロッパ諸国との比較や戦前との比較により立証しようとしている。また構造的にみても、たとえば対外投資の場合、低開発地域向けの40%は中東やラテン・アメリカの産油国に集中している

のに対し、これら諸国では石油輸出によって得られるロイヤルティ収入を通じて外貨準備が大きいため、経済的に援助への依存度は小さい。したがってこれらの地域に対する援助は、もっぱらソ連の援助に対抗するという政治的配慮によってなされる。つまりここには、援助が東西対立下においては、経済性とは無関係に行なわれなければならないというアメリカのジレンマが表明されている。またとくにラテン・アメリカは経済利益の観点からみれば、アメリカにとってもっとも重要な地域であるが、そこでも1960年代にはいって外資の流入を制限する措置が主要国でみられ、これによってアメリカの利益は損なわれこそすれ、けっして大きいものではない。むしろ、以前これらの諸国と植民地的支配関係にあったヨーロッパ諸国へアメリカによる援助の利益が移転される度合いのほうが大きいという。なぜならば、食糧や原材料の不足するヨーロッパは、低開発国へ資本進出することによって、その供給市場を確保するとともに、投資収益の送金などによる利益があり、これは低開発国に対するアメリカの援助の流入によって、いっそう促進されるであろうといっている。

著者はさらに対外援助支出の増大がアメリカの国際収支のマイナスに大きな影響をあたえていることを述べ、その救済策に言及している。アメリカにおいてドル不足による対外支出の削減が決意されてから久しいが、著者は援助増——ドル不足のダイナミズムを、ここでもアメリカのマイナスとヨーロッパ諸国への利益移転という形で説明している。つまり低開発国向け援助の増大によってひきおこされる国際間の資本移動は同地域の輸入能力を増大させるが、この相当部分がヨーロッパ諸国からの輸入に費消されるため、ヨーロッパ諸国の国際収支には大いに貢献する。換言すればアメリカの援助支出は低開発国を経由して、ヨーロッパ製品に対する輸入需要を誘引する。これを資金援助を通じてみた場合、利益はけっきよくヨーロッパ諸国に移転されると説明する。ここで重要な現象は、このようなチャンネルによって流入したヨーロッパ諸国のドルは、アメリカからの食糧および工業製品輸入を通じて、ふたたびアメリカに環流するメカニズムが以前には常態であったが、今日ではそれがとだえているため、アメリカの国際収支は援助の増加によってドルの流出があるだけであるとアメリカの不利益を訴えている。

それではこれに対する解決策はなんであろうか。著者は国内に存在する援助削減論に対して、短期的にはその

効用を認めるが、長期的にみればアメリカの利益にはならないとして反対している。なぜならば、援助の削減はけっきよく低開発諸国の政治・社会の進歩をはばみ、経済的にも投資誘因を減少させることによって同地域からの資本の引揚げをうながす。そして、これによってもたらされるアメリカの低開発国向け輸出の減退は、長期的にみれば援助増以上の損失を生むであろうとして次のような提案を行なっている。第1は同じ「ひもつき援助」でも援助国からの購入品目を限定しないアメリカ方式をヨーロッパ諸国においても採用すること、第2は援助条件の統一を図ること、第3にはアメリカとヨーロッパ諸国による援助の再配分を行なうこと、第4はヨーロッパ諸国の援助増加などである。このなかで第3の援助の再配分とは、援助国の輸出市場と援助対象地域を一致させることを意味し、これによって援助の経済的利益が当該援助国に直接環元されるというものである。

第4編では「援助政策の諸問題とアメリカの利益」と題して、援助増大の諸条件や援助配分、援助形態、援助負担、多国間援助の将来や二国間援助に関する行政上の諸問題など、広範囲にわたって関心をしめしている。まず、援助増大に伴う低開発国内の諸条件として適切な開発計画ないし経済安定化計画の設定や自助努力の増大などをあげているが、とくに後者の場合、その目標は援助に対する著者の基本的立場である生存能力 (viability) に向かう政策努力を意味し、租税政策や住宅建設、土地改革、教育の普及、貯蓄・投資の増大などはすべてこのなかを含められる。またこの自助努力は援助国との密接な協力によっていっそう高められると述べている。また低開発国の外交政策では、国際関係において反共を至上命令とするアメリカの立場を支持することが援助の前提条件として要求されている。

ついでアメリカの外交利益の面から援助配分の問題を取り上げる。アメリカの外交利益と当該低開発国の国際関係における重要性、アメリカとの政治・社会的な同質関係および生存能力ある社会 (viable society) への成長可能性である。また著者は低開発国のなかでも低成長国への援助をどう考えたらよいかを検討する。このような諸国は低成長の要因が、概して人的能力の不足や自助努力の欠如に帰せられる場合が多い。したがって、このような条件のもとでは高い援助効率は期待できず、教育やインフラストラクチャーに対する援助に合理性をあたえる。他方、援助の停止が可能な諸条件は何かという問題を提起して、逆に高成長国に対する援助のあり方

をイスラエル、ギリシャおよび台湾の事例で検討している。それによると、高成長国の多くは国民所得や外貨水準も高く、またアメリカの援助を効率的に利用してきた。それに加えて移民・観光収入の増加や、新鉱床の発見、低賃金の利用による国際競争力の強化などによって国際収支が改善され、加えて政情の安定や、とくに賃上げおよび輸入抑制などにみられる適切な経済政策を通じて経済成長が達成されたもので、このような諸国に対する援助は上述の条件に変更がないかぎり停止してもよいと考えている。

つぎに主題として取り上げられるのは援助の形態である。このなかで著者は軍事援助と経済援助を截然と区別して論ずる立場は水掛け論であり、援助のもつ本質を見失うものであるとしてその効用を否定している。その理由は、軍事援助といえども運輸・通信・建設などの領域にわたって供与されており、これは民生安定計画に基づく資材の供与と機能的になら異なるところがない。同様に、軍事機器や航空機・車両などの要員訓練も容易に民生に転換できるものであるし、また国内治安の維持にも同時に利用しうるものである。したがって、軍事援助即非生産的であるとする議論は当たらないと断定する。むしろ問題の本質は軍事援助に内在するつぎの点が援助のなかで正しく位置づけられなければならないとしている。一つは軍事援助を媒介として低開発国において期待されるアメリカの政治的影響力である。とくに低開発国における軍隊の役割を経験的にかえりみる場合、同地域の政治の方向に決定的な役割を演ずることがしばしばみられる。これをアメリカが軍事援助を通じて統御し、民主的な政治単位の編成に影響力を行使できる。また前述のように道路や橋梁から学校建設にいたる民生計画においても、実際上軍事援助が果たしている役割が大きいことは、たとえばトルコの場合をみても明らかである。したがって、軍事援助を経済援助と区別する効用はそれがどんな形で資材やサービスが供与されるかということではなく、援助供与の過程で示されるアメリカ政府の統制力いかにあるとする。すなわち、軍事援助の場合、常に政府(アメリカ国務省)対政府の関係であって、この意味で関与の仕方は直接的であり、また低開発国の治安や民主化の促進や、労働力の技術的訓練に対する貢献も無視できないとし、その生産的役割を評価する。ところが、現状はアメリカの援助支出が、軍事と経済に截然と分かれていることもあって、軍事援助のこうした効用がかなり軽視されていると指摘するのである。

著者は章を変えて、援助負担の増大についてはそれが問題化した背景を主としてDACの活動を通じて述べ、さらに世銀やOECDによって組織されたコンソーシアムにまで論及する。またアメリカの援助負担が過重であることを、たとえば輸出額の65% (他のDAC加盟国は平均18%)にも相当する点や、国民所得との比較などを通じて訴える。そしてこのような過大な援助負担にもかかわらず、他の先進諸国とは異なり、援助による経済的利益の還元がきわめて小さいとして、援助負担の均衡化を求めている。またこの解決策として、イギリスのEEC加盟問題や多角戦力、対共産圏貿易、国際通貨制度改革、中共承認問題などにみられるように、国際関係における各国の相互依存ないし協力の必要性はますます増大するといった政治的誘因や、援助国から資材や技術を買いつける、いわゆる「ひもつき援助」のような経済的誘因によって西側諸国の援助の増大をうながすことであるとするかたわら、国際機関を通じた多国間援助の増加を提唱している。そして国際機関による援助については別に1章を設け、二国間援助から多国間援助への移行の可能性、国連による技術援助、世銀による資金援助の問題点などを探っている。低開発国の立場からみれば、国際機関による援助は低開発国がその一構成員である点において、みずからの意志がよりよく反映され、利益を確保しうる余地が大きい。他方先進国の側からみれば、その利点は国際機関が援助機構としてのマネジメントや資金配分などを通じていかに機能しうるかにかかっているとし、また二国間援助や援助機関相互の役割が明確に区分される必要があると述べている。

終章では援助負担の均衡化と西側援助の増大や援助配分の適正化を図るため、各国間における調整と協力の必要が述べられる。またアメリカの援助行政については、援助計画にしたがって行政機構が多分化し、それらがそれぞれの立場で異なった利益を代表するため、援助の行政効率を相当程度減殺している点を指摘し、援助機構の一元化を提唱して結論としている。

III

以上概括して紹介した本書の内容は、著者の関心領域がその筋の専門家としてあまりにも多岐にわたるため、筆者の関心をひいたごく大筋に限定される結果となってしまった。そうした大筋を通じて得た筆者の感想を最後に記しておこう。

第1は著者がアメリカの援助の狙いが市場目当てとい

った目先の経済利益よりも、アメリカ、ひいては世界の平和と安定を守るという、長期的な外交利益を優先させる。換言すれば、反共に対するアメリカの切実な使命感であり、責任感で一貫しているという点である。このような信念は経歴が示すとおり、著者が援助行政の実際にたずさわってきたなかで培われてきた態度であるので、かなりの現実的な響きをもつが、半面、東西援助競争ともいわれるように分極化したイデオロギー対立にあまりにも硬直化した姿勢が気にかかるのである。

第2は上述した著者の立場からは当然主張される態度であるが、アメリカ的イデオロギーに対する自信である。低開発国の共産主義化を防ぐ道は、低開発諸国のもつ政治・社会制度や伝統的価値観をアメリカと同質化すること、西欧化すること、つまり東か西かで第三の道は否定される。この過程で低開発国における伝統的な価値観との調和を求めている点では、西欧化の押し売りではない。

またこうして低開発国の近代化を単に経済的な指標においてのみとらえず、社会的要因の変化にかなりのウエイトを置いている点は本書の随所にみられる特徴である。経済成長の大きさを重視する経済援助論に批判を加える立場も、ひとつはこうした著者の態度に負っているのである。また西欧化といっても、西欧諸国とは異なり、アメリカは反植民地主義で一貫してきたと述べている点でも、アメリカ的イデオロギーに対する過信がみられる。

いずれにせよ本書はアメリカの援助をめぐる諸問題を著者の確固とした思想と信念を背景に、大胆にしかも率直に展開している点で類書にみられない興味がある。また本書は序文において、個人的見解であるとしながら、かつて政府部内にいた人であるだけに、政府当局者の意図が本書を通じて反映されているような気もするが、これは評者の先取りであろうか。

(アジア経済研究所員・経済企画庁出向 藤森英男)

経済援助と経済成長

原 覚 天編

252頁 ¥ 850

あいさつ▷「経済援助と経済成長について」(原覚天)
▷経済援助と経済成長率(原覚天)/経済成長率格差の実態/格差の政策的要因/自助努力と格差/援助の配分と経済成長率/経済援助の分析▷インドにおける経済援助の性格(清水菅治)/問題の所在/インドにおける計画経済と援助問題/インドにおける経済援助の実態と性格/経済援助の根本問題▷インドの鉄鋼業に対する援助効果(戸田弘元)/インド鉄鋼業の発展と外国援助/インド政府と各国との新製鉄所建設に関する協定調印経過/各国のインド製鉄所建設に関しての援助条件および内容/各製鉄所建設に対する西ドイツ、ソ連、イギリスの援助の特色/インドスタン・スチールの国営製鉄所に対する西ドイツ、ソ連、イギリスの援助の直接的効果の比較/国営製鉄所に対する西ドイツ、ソ連、イギリスの援助の間接的効果/インド製鋼業における各国援助の位置—実際と効果—とその将来展望▷パキスタン経済の発展と援助(真保潤一郎)/工業化への歩み/第3次5カ年計画の性格/第3次5カ年計画と外国援助/外国援助と経済自立化の問題点▷パキスタンに対する外国援助の効果—ケース・スタディ—(伊藤信徳)/東パキスタン提議プロジェクト/プロジェクトの効果▷台湾経済の発展と援助(弘田啓男)台湾経済の発展/アメリカの援助と台湾の経済発展▷台湾に対する援助の業種別配分とその効果—電力開発とアメリカ援助の役割(山本海徳)/アメリカの台湾援助の動向/アメリカ援助の配分状況/電力開発とアメリカ援助〔統計目次〕