

J・ホワイト著

『日本の援助』

John White, *Japanese Aid, Overseas Development Institute, London, 1964, 78p.*

はじめに

本書は、おそるべき報告書である。言にくいことを、これほどあからさまに言われてみると、はじめは痛快さを感じておおいに同感するが、そのうち徹底的すぎるほど徹底した批判に、いささか痛みを感じてくるといった意味で、おそるべき書物である。

日本が OECD に正式加盟して開放経済体制に移行したのに時期を合わせるようにして発刊された本書は、戦後、日本が先進国クラブにはいるまでの時期における日本の低開発国援助について完膚なきまでの批判を加え、かつ先進国の一員として、日本が今後とるべき援助政策について深刻な警告を発している。日本の低開発国援助がなまぬるいという非難は、これまでもしばしばきかれるところであるが、この問題を調査の対象にし、系統的な批判を展開したというのは、おそらく本書が最初ではないだろうか。

本書は、イギリスの ODI (海外開発研究所) の調査シリーズの一つであって、巻末の統計表を含めて全部で78ページという小冊子である。その構成はつぎのようである。

は し が き

第1章 動機と目的

第2章 機 構

第3章 援助の内容

第4章 結論と提案

付 援助に関する OECD 統計の抜すい
この順序に従って、まず内容を紹介しよう。

I 日本の援助の目的

筆者の John White 氏は、もともと *The Times* 紙の記者として約1年、日本に駐在していたが、いまは ODI の調査スタッフとなっているジャーナリストである。

かれは日本の援助活動を調べるに当たって、多くの関係官庁をたずねたが、日本のお役人は、きまって「日本

はアジアでの唯一の完全な工業国であって、低開発国への主要な援助供与国の1人だ。OECD 加盟国のなかでは、アメリカ、フランス、西ドイツ、イギリスに次いで第5番目の援助の出し手になった」という。しかしかれの調査によると、これは必ずしも正確ではない。日本の援助は、厳密にいうと、西欧諸国やアメリカのそれと比較できない。日本の援助は、日本独特の言葉と統計につつまれていてなかなかつかみにくいばかりでなく、まさに日本流に供与されているのである。

しかし世界政治・経済の推移のなかで先進国からの援助の重要性が増すにつれて、先進諸国間の援助努力を協調させる必要がある。このような状況のなかで、実にあいまいな日本の援助の概念を明確にすること——これが本書のねらいであると、筆者は述べている。

第1章では、日本の援助の動機と目的について、ズバリと指摘する。日本の援助の第1の理由は、日本からの輸出を拡大するため、第2は日本の西側諸国に対する信頼感を表示したいため、第3は、アジアでの政治的影響力を広めるためのフレーム・ワークを作るためである。このなかでも最も重要な動機は、輸出の拡大にある。このような事実からもうかがわれるように、日本の援助政策の特色は、つねに自国の利益中心主義を背景にもっていることにあるのであって、日本には国際的な責任感 (a sense of international responsibility) が欠如している、という。

早い話が、マレーシアとインドネシアの紛争で、イギリスが苦境に立たされても、日本は東南アジアにおける反日感情の再発を恐れ、かつ現実的ないし潜在的な輸出市場の喪失を懸念して、日本は容易にその解決のための積極的な態度をとろうとしない。日本は自らがおかれた中立的な立場を利用して、その解決にもっと手際よい手が打てるのではないかと示唆する。このような日本の低開発国政策の背後にある哲学として、「援助」を他の先進諸国に対する義理とは考えても、すべての先進諸国が低開発国に対して果たすべき義務とは考えていないのではないかときめつける。

このような状況であるので、さしあたっての問題は、日本の援助計画をどのようにして、他の先進諸国のそれと調整し、統合するかということである。

日本の公式な政策は、日本もできるかぎり国際的なプログラムに参加するということだが、その条件として双務的なベースによる、つまり日本の援助した project であることが明示され、日本が運営する project でなければ

ばならない、というのが原則的のようである。だから、世界銀行のような国際機関への拠出には、とくに不熱心である。

日本の援助は、原則としてヒモ付きであるというのであるが、これに対して日本のお役人は、つねに日本の国際収支の脆弱さという回答を用意している。この国際収支が弱いという理由は、多くの援助供与国がヒモ付き援助のためにしばしば援用する議論であるが、現実には、しだいにその正当性を失いつつあることはいまでもない。

いずれにしても、日本の援助は、ナショナル・インタレストと密接に結びついており、他の先進諸国との協調がむずかしいが、だからといって日本が国際場裡に孤立化することを恐れていることは、いうまでもない。多少無理をしても、OECD への加盟にこぎつけたことは、日本の援助政策史上、最も重要なできごとの一つであった。

II 日本とアジア地域

これまでの断片的な紹介からもうかがえるように、日本の援助についての主体的な意図や目的は、複雑な要因が入り組んでいる。しかし日本の具体的な政策に関するかぎり、むしろ単純というべきであって、日本側は、援助をアジア地域に集中することによって、援助の効果は最もよく発揮されると考えている。かつて池田首相も述べたように、日本はアメリカとヨーロッパに次ぐ「自由世界の第3の柱」であり、アジアの「スポンサー」なのである。日本の将来は、アジアの将来とリンクしているのであって、アメリカとでもなければ、ヨーロッパとでもない。最近における日本の他の先進諸国との関係強化も、帰結するところ、アジアへの roundabout route の第1歩である、と日本の援助政策の本質規定がなされるのである。

1963年9月末現在、日本の東南アジアに対する借款残高は3億1500万ドルで、低開発国全体の50%を占め、東南アジアへの援助承認額では3億8300万ドルで低開発国全体の70%にも達している。

しかも日本のアジアへの輸出は16億7400万ドル(1962年の通関ベース)で輸出全体の34%、輸入は16億1400万ドルで全体の38.6%を占める。

先進諸国の場合、その相互間の貿易がふえるのが通常のパターンであるが、日本は北米ないしヨーロッパ向けよりも、アジアへの輸出が多く、ヨーロッパよりもアジ

アからの輸入が多い(もちろん、北米からの輸入に比べれば、アジアのシェアは小さいが)。

また、アジア以外の低開発地域についてふれると、日本は少し前までいっていた「アジア、アフリカは一体」との考え方を改め、アフリカについての独自の認識を持ち始めている。しかし少なくとも筆者が東京で得た印象によると、アフリカは政治的に不安定であり、したがって通商の面でもリスクが大きすぎるというのが一般的な態度であった。けれども、日本の exporter は、アフリカとくに東アフリカとナイジェリアにおいて、日本商品の激しい売込みキャンペーンを展開している。そして日本との貿易収支逆調に悩むアフリカ諸国側では、日本にもっと援助供与国としての役割を果たすよう要請しているが、これら諸国との貿易量は、日本全体から見るとまだそれほど大きくないので、日本政府がアフリカ諸国への援助に精力的に取り組むまでには達していない。

日本と中南米との貿易は、アジアのその5分の1にしか達しないが、日本の進出企業ないし合弁事業に対する投融資は、輸出入銀行を通じ、かなりの規模において展開されている。

何はともあれ、日本にとって最も重要なのはアジア地域であってアフリカや中南米ではない。ところでOECDの推定によると、東南アジアは年間20億~30億ドルの援助を必要としているが、日本がその大部分を引き受けるわけではなく、小さなシェアしか負担できないことは、いうまでもないであろう。したがって、日本としては援助供与国としての地位を維持するために、たえずアジアの「スポンサー」であることをPRしなければならないのである。

しかも、そのアジアとの協調政策も、日本独特の官僚機構とその非弾力的な運営のために、多くの問題を含んでいる。

III 経済援助の機構と実態

本書の第2章では、日本の経済援助のメカニズムが分析される。

日本が、国民経済の再建過程で資本援助の余地は少なく、まず技術援助から出発したこと。

しかしその後、援助供与国の一員としての姿を整えるにつれて、外国からの圧力および日本の exporter からの要請によって、日本政府も資本援助を与える方向に進んできたこと、資本援助の第1歩は、政府ベースでの賠償(贈与)であったこと。

これと並行して、輸出入銀行を通ずる輸出信用が、しだいに日本の資本援助の大きな部分を占めるにいたったこと。

1961年には、従来よりもゆるやかな条件で援助を供与する海外経済協力基金も設立されたが、基金の業務を監督する関係官庁は「援助」と「輸出の促進」との相違点を認めたがらず、基金の資金はほとんど使用されないままに推移してきたこと。

日本が DAG (のちに DAC) に加入することにより、資本援助と通常の輸出振興策との区別をはっきりさせることが、重大な問題になってきたこと。……など、日本の援助政策の歴史的発展過程のなかでの試行錯誤の経過が、要領よく示されている。

そして日本の援助関係機関のなかで、“もっと援助を”という内圧・外圧を最も直接的に受ける外務省では、自らが一元的に運営できる唯一の援助機関である海外技術協力事業団を通じて、この圧力にこたえてゆく、つまり資本援助よりは、むしろ技術援助の分野に今後の援助政策の重点を移してゆくのではないかと、との予測も述べられている。

日本の低開発国援助の関係官庁は、大蔵省、外務省、通産省、経済企画庁の四つであるが、その相互間のナワ張り争いは、まことに激しい。その上、日本の与党である自民党の派閥争いもからまってくる。

筆者は、ジャーナリストとしての鋭い嗅覚をおおいに発揮して調べあげたのであろうか、関係各省、各部署間の勢力配置についての記述は驚くほど巧みである。

このほか第2章では、輸出入銀行、海外経済協力基金などの各機関の活動状況についてふれ、第3章援助の内容では、援助に関する日本の統計の不備、筆者自身が推定した日本の経済援助額、資本援助割当ての手続き、賠償、借款、海外投資、技術援助などの各項目についての批判的な記述が続く。

IV 援助についての提案

「結論と提案」と題された第4章は、本書の結論的部分である。しかし実のところ、筆者の結論は、日本の援助の動機について述べた第1章においてすでに明白である。これまで日本がアジアおよび南米に対して行ってきた援助活動の多くのものは、通常、西欧社会で定義されるような「援助」ではない、ということを一貫して主張してきた訳である。

しかし本書の筆者も、日本が援助供与国として潜在的

に大きな可能性をもっていることは十分に評価し、今後、日本がその援助努力をしだいに本格化しつつあることも否定しない。日本の行なってきた援助の個々のケースについてみると、それ相当の効果をあげている。とくに東南アジアの場合、そしてとくに技術的な側面で、アジア的条件にうまく適応した援助を与えてきた点では、日本の援助はすぐれた成果を示している。しかし問題は、日本政府がそのような実績をふまえて、低開発国援助の一貫した政策をとっていなかった、という点にこそ求められるのだと強調している。

そのような結論に立って、本書ではつぎの四つの具体的な提案がなれている。

(1) 日本の援助が、民間業者の計画と密着した固定的なヒモ付き援助ではなく、政府ベースでの“program aid”——つまり政府間協定の対象となった開発計画の一般的なフレーム・ワークのなかで、援助受入国が広範囲の目的に対して、日本からの借款に期待できる機構に改めること。

(2) 通常の輸出信用と開発借款とを区別すること。具体的にいうと、現在の輸出入銀行の兼ねている援助機能を、海外経済協力基金にふりかえ、これをいっそう弾力的に運営することが期待されよう。

(3) 日本の官庁統計をいっそう整備して、DAC 諸国のそれと一致させるよう努めること。

(4) これは日本以外の援助供与国に対する提案であるが、日本の援助の量や質についての全面的な攻撃は、ますます日本の孤立感を深めるだけであるから、もし日本を批判するなら、今後は、個々のケース、個々の問題についてなされるべきである。そうでないなら、日本政府をますます自己弁護的な立場に追いやるばかりであろう。

む す び

以上が本書の概要であるが、この簡単な紹介からもわかるように、本書の批判はきわめて手きびしいものである。名実ともに先進国の仲間入りをすることが、けっして甘くないことをイヤというほど感じさせるものがある。全体の基調は大体において理解できるが、筆者の発想法のなかになにか西欧中心主義的なものが感じとれるのは、読む側のヒガミであろうか。

日本の援助は援助でないという本書の政策評価に対して、ここで直接、反批判を加える立場にないが、それでは西欧諸国が行ってきた低開発国援助は、どう評価されるのか、いったい本当の援助とは何か、という反問は

当然わいてくるところである。

この点について、本書は明確な回答を与えていないが、筆者の考え方の背後にあるのは自由主義諸国の統合された低開発国援助の方針に基づき、各国が整然と一致した方向で援助政策を展開するという考えのようである。各国がバラバラの援助競争によって生ずるムダを廃し、低開発地域の具体的な条件に即して、あるいは資本援助よりはむしろ技術援助・技術指導に重点をおくとか、あるいは技術援助とリンクした資本援助、つまり技術援助が先行し、それに随伴して生じてきた資金需要を満たすものとしての資本援助を行なうといった方向が示唆されてくるだろう。いずれにしても、かなり不用意に「援助」という言葉を口にするわれわれであるが、現段階においてその内容を慎重に吟味することが迫られているのである。

なお、本書を刊行している Overseas Development Institute について一言すると、この ODI は1960年秋、ロンドンで設立された民間の研究機関で、その事業は Ford Foundation からの贈与と、イギリス財界からの拠出金によってまかなわれている。

目的とするところは、(1)低開発国の開発問題についての調査・研究の調整、(2)開発問題についての研究所自体の調査・研究の実施、(3)開発問題についての研究者のフォーラムとしての事業、(4)調査・研究成果の普及、などである。これからみると、部分的にはわれわれのアジア経済研究所の姉妹機関的な性格をもっているが、ODIのほうが、はるかに実際の政策面に密着した活動をしている点に特色があるようである。

(調査研究部アフリカ調査室長 藤田弘二)

DAC 加盟国の開発援助

1964年次審査

— 翻訳シリーズ 第17集 —

I ま え が き

II 援 助 量

— 2国間政府支出額・国際機関の資金の流れ・民間資金の流れ・資金の流れの総額・新規政府約束額およびパイプライン・1964年の見通し —

III 援助の地理的配分

IV 資金援助の条件

— 債務負担・援助資金による買付先の制限問題 —

V 援助の効果的利用のための諸条件

— 経済開発の要件・援助の手段・低開発諸国による努力・援助計画の評価 —

VI 援助供与国間の調整措置

VII 援助協力に関する特別の諸問題

— 企画・研修および教育・行政および実務要員・奉仕者・組織および経営の問題 —

VIII 民 間 部 門

— 投資・技術協力 —

IX 援助努力強化のための諸提案

— 援助の流れを拡大するための新たなイニシャティブ・援助条件の改善・援助の有効性を増加させるための諸措置・いっそう有効な国際的調整・被援助国の努力のいっそうの強調・技術協力の改善・民間部門の努力の奨励・貿易と開発の関連性 —