

ピアソン報告の概要と問題点

マクナマラ世界銀行総裁の要請を受けて、低開発国における開発、援助のあり方を検討してきたピアソン委員会^(注)は、先般開催されたIMF・世銀総会に「開発における共同事業(Partners in Development)」と題する、新たな援助理念と意欲的な勧告を盛り込んだ報告書を提出した。本報告は、世銀あるいは加盟国に対してなんらの拘束力をもつものではないが、今後世銀の政策や国連貿易開発会議(UNCTAD)、DACなどにおける討議に多大の影響を及ぼすものと思われる。以下報告の概要とその問題点を指摘してみよう。

(注) マクナマラ世銀総裁が、1968年8月低開発国の開発・援助体制に対する検討と基本政策の立案をピアソン前カナダ首相に依頼したのに基づき、同年10月にいわゆるピアソン委員会が発足した。同委員会はピアソン委員長ほか7名の委員(日本からは大来佐武郎氏が参加)からなり、委員はすべて個人の資格で参加した。

1. 背景とねらい

南北問題を解決するにあたって、貿易、援助の果たす役割がきわめて重要であることはいうまでもない。しかしながら、近年先進国と低開発国の経済格差はいつこうに縮小せず、UNCTAD等の場における両者の対立が目だつとともに、1960年代の「国連開発の10年はざ折の10年」(プレビッシュ UNCTAD 前議長)との批判すら聞かれている。とくに援助をめぐる環境は、先進国の援助が停滞する一方、低開発国においては援助が期待ほどの成果をあげていないうえ、債務返済の増高に悩まされるなど、「幻滅と不信感によって行きづまり」(ピアソン報告、以下同じ)状況に立ち至っている。

こうした現状認識に基づき、本報告では低開発国の開発とこれに対する援助は、今世紀中に「援助なき世界」の樹立を目指す先進国および低開発国双方の「共同事業」であるとの新たな理念を打ち出し、両者の分担と責任を明示した。これら

は、先進国の貿易・援助政策に関する68項目の勧告にまとめられ、しかも、その多くにタイム・リミットを課して早期実現を図るよう提案している。また、従来各国ないし国際機関が個々ばらばらに実施してきた援助政策を相互調整し、統一的な基準を設けることの必要性をも力説している。

2. 概 要

(1) 貿 易 政 策

低開発国の輸出拡大は、援助とともに経済開発を進めるうえでの大きな柱であるだけに、貿易政策の改善が今後重要な役割をになっていることはいうまでもない。こうした観点から、①低開発国の工業製品、半製品に対する特惠を1970年末までに実施すること、②先進国は低開発国産品の輸入自由化(低開発国関心品目に対する輸入数量制限をすべて1970年代に撤廃)もしくは優遇(同非競争商品に対する物品税、輸入税を早急に撤廃)すること、③低開発国輸出所得の90%を占める一次産品の価格安定を図る緩衝在庫に対し、資金援助を行なうこと、④低開発国相互間の貿易(現在、世界貿易の3～4%)を拡大するために、IMFは清算協定についての研究を進めること、および⑤地域開発銀行は低開発国における輸出信用をリファイナンスするための特別基金を設置すること、などの措置を講ずることが必要である。

(2) 民 間 投 資

低開発国向けの民間投資は、最近政府ベース援助に匹敵する規模に拡大しているが、その開発に資する役割を重視し、今後とも先進国は低開発国に対する投資促進措置を実施する一方、低開発国はその受入れ環境の改善(税制、法令手続き、海外送金の自由の保証など)を図り、また世銀、IFC(国際金融公社)、UNIDO(国連工業開発機構)などの国際機関もそれを促進するための助成措置を講ずべきである。

(3) 援 助 の 拡 充

(1) 1970年代における援助は、低開発国が年率6%以上の成長を達成するのに必要な額を供与すべきであり、その目標は、国連開発計画委員会(委員

長ティンバーゲン)などの既存研究が結論として出している、GNPの1%目標(UNCTADの決議と同じ)が適当であり(1968年のDAC加盟国の平均、0.77%)、おそくとも1975年までにこの目標を達成すべきである。これにより、1975年の援助額は230億ドルと、1968年実績(128億ドル)に比しほぼ倍増することとなる。

(2) 政府ベース援助は、民間ベース援助に比して、採算ベースに乗らないインフラストラクチャーの充実に振り向けられるうえ、援助量、供与条件を容易に改善しうることなどの利点があるので、その援助額を1975年に、またはおそくとも1980年までに、GNPの0.7%にまで引き上げるべきである(1968年のDAC加盟国の平均0.39%)。なお、DAC加盟国は本目標達成のための計画を作成し、これに関する討議を世銀総裁が1971年の世銀総会の議題とするよう要望する。

(3) 政府ベース援助の条件は、金利2%、期間25~40年、うち据置期間7~10年とすべきである(注)。

(注) 従来設定されている援助条件は次のとおり。

	金利 %	期間 年	(うち据置期間) 年
世銀	7	25	(5)
DACの目標	3	25	(5)
DAC加盟国の実績(1968年)	3.3	24.8	(5.8)
本委員会の勧告	2	40	(10)

(4) 国際機関等の融資は、2国間援助に比して、恩恵のかつ政治的色彩が薄い。うえ、供与先のバランスをとりやすいこと、地域統合を促進することなど望ましい形態であるので、1975年までに、政府ベース援助の20%以上(現在10%)を、国際機関に対する拠出に振り向けるべきである。

(5) 低開発国の債務負担を軽減するために、新規借款を債務返済に充当することを認めるとともに、先進国は低開発国から受け取る2国間政府借款利子の半額以上を、低開発国の世銀借入れ金利の支払の補助に拠出すべきである。

(4) 援助の効率化

援助を効果的に実施するために、援助手続きを

簡素化するのはもちろんのこと、ひもつき援助を撤廃すること、受入れ国の便宜のために数年間にわたり援助をコミットすること、受入れ国の物資調達面において競争原理を重視することおよび技術援助を活用することなどが必要である。

(5) その他

以上のほか、①先進国の援助状況、受入れ国の開発状況をレビューする多国間グループの結成、②第二世銀(IDA)の増資、機構改革の検討および援助供与基準の設定、③人口問題の解決、教育の振興、調査活動の促進、など細かい点にわたって多数の提案を行なっている。

3. 評価と問題点

ピアソン委員会の勧告は上記のようにきわめて広範囲にわたるものであるが、その意図するところは、援助の量的増大と質的改善、低開発国の貿易拡大などを先進国、低開発国双方の協力と責任分担のうえで推進し、今世紀のうちに援助を必要としない世界を実現することにあるといえよう。しかも、これまでの各種の援助政策に関する諸提案を集大成したうえ、援助を政治的手段として利用することをきつく戒め、先進国、低開発国双方の側における利益の一致点を長期的展望のなかで見いだそうとするなど、援助に関する明確な考え方を打ち出している点、高く評価できよう。

先進国における本報告の反響も、一応国際的良識を反映した検討に値するものとして総じて積極的に評価しており、米国政府はただちにピーターソン(BOA頭取)を委員長とする Task Foreign Aid に本報告の勧告につき検討するよう要請した、と伝えられている。

もっとも、内容に関してはいくつかの問題点がある。その第1は、同報告が南北問題の解決に関してきわめて楽観的な見通しとバラ色の世界を想定していることである。すなわち、低開発国が援助を必要としない世界を今世紀中に実現するという甘い見通しもさることながら、それを実現するにあたって世界各国の協調を前提としているが、UNCTAD等でみられるように、先進国、低開

発国の区別を問わず、各国間の利害得失が複雑にからみあっているきびしい現実を直視する場合、世界を家族的な「村落共同体(village world)」とみなし、その善意無我の協力に期待するのはあまりにも楽観的といわざるをえない。

第2は、開発・援助の理念ないし思想が強く前面に打ち出されている反面、それらの理論的裏づけに欠けているきらいがある。68項目に及ぶ勧告についてみても、その多くが従来の各種研究、報告の結論を単純に採用するにとどまっており、勧告の各項目間の相互関連性ないし整合性については十分な検討が行なわれていない。たとえば、低開発国の輸出が特惠によって拡大した場合、援助依存度が軽減する可能性は十分考えられよう。

第3に、設定された援助目標が過大で、現実在即さない点が指摘できよう。GNPの1%目標はともかく、政府援助の0.7%目標、国際機関向け資金の政府援助の20%目標は、近年における援助

動向、援助環境からみて実現性に乏しく、これらの点をめぐって先進国と低開発国間に新たな論争を巻き起こす懸念がある。

ところで、近年わが国の援助(9月号「わが国の低開発国援助動向」参照)は、経済力の向上を背景に他の先進国とは対照的にめざましい拡大テンポを示し(65年比+75%、DAC平均+23%)、昨年の援助総額は10億ドル超と、DAC加盟国中第4位を占めるに至った。しかしながら、援助条件が他のDAC加盟国に比べかなり劣っていることなどから、これを契機に、これまで以上のテンポの援助拡充や低開発国産品の輸入促進を強く迫られるものと考えられる。

わが国援助の実績と本報告の目標

		援助総額	政府援助	多角的援助 機関への 政府贈与・ 拠出
本報告 の目標	実現時期	1975年	1975~80年	1975年
	援助額	GNPの 1%	GNPの 0.7%	政府援助の 20.0%
1968年 実績	DAC平均	0.77%	0.39%	政府援助の 10.0%
	日本	0.74%	0.25%	13.7%
わが 国 の 場 合	一九六八年実績(A)	10.49億ドル	3.55億ドル	0.49億ドル
	目標(B)	14.20%	9.93%	1.99%
	要増加額 (B-A)	3.71%	6.38%	1.50%
	目標(C)	29.46億ドル	20.62億ドル	4.12億ドル
	今後7年間の 要増加額 (C-A)	18.97%	17.07%	3.63%
	同増加率 (C/A)	2.8倍	5.8倍	8.4倍
	同年平均 増加率	15.9%	28.6%	—
	1961~68年 平均増加率 (名目)	15.6%	18.6%	—

(注) 同報告では、1968~75年におけるわが国のGNP年平均実質増加率を、OECDの予測に従い11%として計算している。

資料：ピアソン報告。