

最近における先進国の援助動向

〔要 旨〕

1. 南北問題の解決が全世界の新しい課題として取り上げられた1960年代に、1,045億ドルに及ぶ援助が低開発国に供与された。これは低開発国の総固定資本形成の1割、また輸入総額の2割に相当し、その経済発展と国際収支の改善に大きく寄与した。
2. 60年代の援助動向を概括してみると、
 - (1) 援助額は、69年中133億ドルと60年に比し1.7倍の規模に達しているが、この間米国をはじめ英国、フランスなど主要供与国の援助が伸び悩んだ反面、経済発展のめざましい西ドイツ、日本、イタリアの伸長が著しく、援助負担の平準化が進んでいる。
 - (2) 援助形態についてみると、直接投資や輸出信用を主体とする民間ベース援助が急増し、政府ベースとほぼ拮抗する割合(45%)に達したこと、政府ベース援助では贈与から借款形式への指向がうかがわれること、国際機関を通ずる多国間援助が増大していること、さらには技術援助の役割が重視されはじめたことなど、援助の多様化傾向がみられる。
 - (3) 援助条件については、供与期間の長期化が進んでいるものの、金利は国際金利の高騰などを映じて下げ止まり状況にあり、またひも付き援助は依然解消しておらず、DAC勧告の条件は達成されていない。
 - (4) 援助の地域配分(2国間政府ベース)では、総じてアジア集中の傾向(全体の4割)がみられるが、各国別には英国と英連邦諸国、フランスとアフリカ・フラン圏諸国、わが国と東南アジア諸国などと、それぞれ緊密な紐帯関係が看取される。
3. しかしながら、援助規模の拡大とともに次のような問題点が表面化している。
 - (1) 最近の援助動向には、先進国の国際収支状況や財政負担の増大などを映じて、援助の伸び悩み傾向(DAC加盟国の国民総生産比、60年0.89%、69年0.72%)が目だっている。
 - (2) 先進国や国際機関の供与体制が統一を欠く一方、低開発国側の受入れ体制が整備されていないことなどから、援助額の増大にもかかわらず十分な効果をあげていない。
 - (3) 低開発国の債務累積が目立ち(68年末の公的債務残高534億ドル)、債務返済(68年中の債務返済額47億ドル)に伴う国際収支負担が年々増大している。
4. 国連では今秋の総会で「第2次国連開発の10年(1970年代)」の決議とその主要戦略を採択することとなっているが、援助は依然としてその主役をになうものであるだけに、援助量の拡大と条件の緩和のみならず、60年代の経験をふまえてその効率化を期するために、新しい援助政策の確立、受入れ体制の整備がとくに望まれる。

〔目 次〕

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. は し が き | (1) 効 果 |
| 2. 1960年代の援助動向とその特色 | (2) 問 題 点 |
| (1) 援助の規模 | 4. 今後の課題 |
| (2) 援助形態 | (1) 援助量の拡大と条件の緩和 |
| (3) 援助条件 | (2) 援助の効率化 |
| (4) 地域別供与状況 | (3) 援助受入れ体制の整備 |
| 3. 効果と問題点 | 5. む す び |

1. は し が き

1960年代初頭において、国連はケネディ大統領の提唱に基づき「国連開発の10年」の決議を採択した。これは、先進主要国の経済復興や通貨の交換性回復が達成され、また東西両陣営の緊張が緩和に向かい、さらには低開発国の政治的独立がほぼ一巡するに従い、新しい60年代の課題として、南北問題と経済協力の重要性が世界的に認識されるに至ったからにはほかならない。すなわち、援助は、単に「持てる国」から「持たざる国」への施しといった道義的な意義や、余剰物資のはけ口、輸出の促進といった先進国の功利的な動機に基づいて行なわれるのではなく、援助による所得の再配分や資源・労働の最適利用が低開発国の開発を促進し、ひいては世界経済の発展に資するという積極的な意義と役割をになうものとして評価されるに至った。

60年代においては、このような観点から援助の量的拡大が図られるとともに、新たに多くの国際開発金融機関(第2世銀、米州開銀、アフリカ開銀、アジア開銀など)の新設・拡充や、国連貿易開発会議における援助目標の設定など、援助促進

に関する各種の措置が講じられてきた。

しかしながら、最近に至り、援助規模の拡大とともに先進国では国際収支問題や財政負担の増大に直面、一方低開発国でも、債務累積など多くの難問が表面化するに至った。かくて援助効果を高めるため援助政策の再検討を迫られ、このため国連、世銀、OECDなど各方面で新しい援助政策が模索されている。

そこで、本論では60年代の援助動向を総括し、その効果と問題点を指摘するとともに、今後の課題を展望することとした。

2. 1960年代の援助動向とその特色

(1) 援助の規模

イ. 援 助 額

最近の低開発国向け援助額は年々増加傾向をたどり、1969年には133億ドルと、60年(78億ドル)の1.7倍の規模に達した(第1表)。この結果、60年代の援助総額は1,045億ドルの巨額に上っている。ちなみにこれは、60年代における低開発国の総固定資本形成の1割、また輸入総額の2割に相当するものである。

このうち、DAC加盟国^(注1)の援助供与額は全

(第1表)

低 開 発 国 援 助 総 額

(単位・百万ドル)

	1960年	1961年	1962年	1963年	1964年	1965年	1966年	1967年	1968年	1969年	1960～69年累計
DAC加盟国	7,309	8,408	7,722	8,300	8,621	9,717	9,801	10,264	11,919	11,863	93,924
その他先進国	6	5	6	7	11	9	10	15	20	320	3,409
共産圏諸国	200	300	400	375	375	325	350	350	325		
国際機関	284	252	410	653	790	892	895	1,041	814	1,160	7,191
合 計	7,799	8,965	8,538	9,335	9,797	10,943	11,056	11,670	13,078	13,343	104,524

(注) 「その他先進国」は、フィンランド、ニュージーランド、南アフリカ。

資料: OECD, Development Assistance 1969 and Recent Trends.

(注1) DAC(開発援助委員会)は、OECD(経済協力開発機構)の援助に関する情報、意見の交換、政策の調整などを目的とした下部専門委員会、日本、米国、カナダおよび西欧の先進16か国ならびにEECが加盟している。

体の9割を占めており、一方共産圏諸国の供与額は、①東西援助競争の一段落、②ソ連経済の伸び悩み、③中共の文化大革命の影響、などを映じて年間3.5億ドル前後の少額(全体の3%程度)にとどまっている。また国際機関の供与額は第2世銀のほか、新たな地域開発金融機関の発足や国連援助機関の活動強化などから、60年の2.8億ドルから69年には11.6億ドル(全体の8.7%)に急増しているが、これら資金の大半はDAC加盟国の拠出によるものである。したがって、以下は援助供与の大宗を占めるDAC加盟国を中心に最近の動向についてみることにした。

ロ. DAC加盟国の動向

DAC加盟国の援助供与額^(注2)(国際機関への拠出分を含む)は60年の81億ドルから69年には133億ドルに増大、この間年によってかなりの変動はあるが年平均増加率は5.6%である。しかしながら、近年伸び悩みが目立ち、とくに69年は前年比0.8%の微増にとどまっている(第2表)。

(第2表)

D A C 加盟 国 の 援 助 総 額

(単位・百万ドル)

	1960年		1964年	1968年	1969年		1960～69年累計	
		構成比 (%)				構成比 (%)		構成比 (%)
米 国	3,818	47.0	4,771	5,811	4,645	34.9	48,501	47.5
フ ラ ン ス	1,325	16.3	1,361	1,720	1,742	13.1	14,151	13.8
西 ド イ ツ	628	7.7	706	1,623	1,990	15.0	9,671	9.5
英 国	881	10.9	919	760	918	6.9	8,588	8.4
日 本	246	3.0	290	1,070	1,263	9.5	5,712	5.6
イ タ リ ア	298	3.7	237	550	848	6.4	4,087	4.0
カ ナ ダ	145	1.8	142	308	364	2.7	1,995	2.0
その他9か国	774	9.6	716	1,351	1,527	11.5	9,475	9.2
合 計	8,115	100.0	9,142	13,193	13,297	100.0	102,180	100.0

資料：OECD, Development Assistance 1969 and Recent Trends.

(第3表)

D A C 加盟 国 援助 額の 国民 総 生産 に対する 比率

(単位・%)

	1960年	1964年	1969年
米 国	0.75	0.74	0.49
フ ラ ン ス	2.15	1.46	1.24
西 ド イ ツ	0.88	0.68	1.30
英 国	1.22	0.99	0.83
日 本	0.57	0.36	0.76
イ タ リ ア	0.88	0.45	1.03
カ ナ ダ	0.39	0.32	0.50
D A C 加盟 国 平均	0.89	0.75	0.72

資料：OECD, Development Assistance 1969 and Recent Trends.
OECD, Development Assistance Efforts and Policies,
1968 Review.

一方、60年代のDAC加盟国の国民総生産(名目)の伸び率は年平均8.1%であったため、国民総生産に対する援助の比率は60年の0.89%から69年には0.72%に低下し、いわゆる1%目標(第2回国連貿易開発会議の決議)からはむしろ遠ざかっている(第3表)。これは、経済発展のめざましい西ドイツ(国民総生産比、60年0.88%→69年1.30

%)、日本(同0.57→0.76%)、イタリア(同0.88→1.03%)の供与額が急増しているにもかかわらず、①総額のほぼ半ばを占めていた米国が援助政策の転換に伴って伸び悩み(同0.75→0.49%)、また②フランスが旧植民地の政情とからんで停滞ぎみに推移(同2.15→1.24%)、さらに③英国も、国際収支難を主因に不振を続けている(同1.22→0.83%)ことによるものである。これにより米、フランス、英3か国

(注2) ここでいう援助とは、DACの定義に基づき、低開発国および国際金融機関に対する①先進国政府の贈与、長期資本(1年以上のもの)の純流出分(元本の返済は控除)、および②先進国の民間ベースによる長期資本の純流出分(同じ)をさす。ただし、①贈り物(gift)、②軍事支出、③年金支払、④便宜置籍船のように低開発国が最終受領者とならないもの、などは除かれる。

の援助供与額の全体に占める比率は60年の74.2%から、69年には54.9%に低下し、いわゆる援助負担の平準化が進んでいるのも最近の大きな特色といえよう。

(2) 援助形態

援助量の増高とともに、援助形態も最近かなり多様化の方向にある(第4表)。まず第1の特徴としては、政府ベース援助が62年以降停滞を続ける一方(年平均増加率、60年代4.3%、同後半4.0%)、直接投資、輸出信用を中心とする民間ベース援助が近年急増(同7.5%、13.5%)していることがあげられる(注3)。これは、米国、フランス、英国等の政府ベース援助が援助予算の削減を映じて伸び悩む一方、民間ベース援助は、①直接投資が60年代前半においては、低開発国の政情不安等に基づく投資環境の悪化から15～18億ドル台で一進一退を

続けていたが、最近に至り海外資源の確保、低開発国の豊富低廉な労働力の活用など先進国側の事情に加え、低開発国側が外資法をはじめとする受入れ体制の整備を推進していることもあって、年間25～28億ドルに激増していること、②輸出信用が低開発国市場をめぐる輸出競争の激化や、低開発国における開発の進展に伴う資本財需要の増高を映じて急増(66～69年の平均増加率23.3%)していること、によるものである。

第2は、従来援助の主体をなしていた政府ベース贈与は、62年の41億ドル(援助総額に対する比率48.3%)をピークにその後減勢をたどり、69年には34億ドル(同25.2%)の水準に落ち込むに至った一方、政府ベース借款の増加が目だっている点である(60年5億ドル→69年23億ドル、援助総額に対する比率5.6→17.3%)。これは、①供与国側

(第4表)

D A C 加盟国援助の形態別内訳

(単位・百万ドル)

		1960年		1961年	1962年	1963年	1964年		1965年	1966年	1967年	1968年	1969年	
			構 成 比(%)					構 成 比(%)						構 成 比(%)
政府 ベ ー ス	政 府 開 発 援 助	4,703	58.0	5,198	5,521	5,873	6,015	65.8	5,936	6,136	6,687	6,409	6,682	50.2
	2 国 間 贈 与	3,716	45.8	4,031	4,100	4,032	3,867	42.3	3,770	3,802	3,673	3,431	3,350	25.2
	2 国 間 借 款	452	5.6	646	910	1,473	1,761	19.3	1,723	1,857	2,297	2,306	2,302	17.3
	国 際 機 関 へ の 出 資	535	6.6	521	511	368	387	4.2	443	477	717	672	1,030	7.7
	そ の 他	262	3.2	945	513	203	73	—	302	384	397	729	566	4.3
	輸出入銀行の輸出信用等	195	2.4	715	498	206	66	—	297	331	378	732	575	4.3
	国際機関に対する証券投資	67	0.8	230	15	3	7	—	5	53	19	3	9	—
	小 計	4,965	61.2	6,143	6,034	6,076	5,942	65.0	6,238	6,520	7,084	7,138	7,248	54.5
民間 ベ ー ス	直 接 投 資	1,767	21.8	1,829	1,495	1,603	1,783	19.5	2,489	2,185	2,103	2,895	2,566	19.3
	2 国 間 証 券 投 資	633	7.8	614	147	327	416	4.6	687	502	809	965	1,334	10.0
	国際機関に対する証券投	204	2.5	90	239	33	141	1.5	248	15	306	605	413	3.1
	資 輸 出 信 用	546	6.7	573	572	659	860	9.4	751	1,124	1,004	1,590	1,736	13.1
	小 計	3,150	38.8	3,106	2,453	2,556	3,200	35.0	4,175	3,826	4,222	6,055	6,049	45.5
	合 計	8,115	100.0	9,249	8,487	8,632	9,142	100.0	10,413	10,346	11,306	13,193	13,297	100.0

資料：OECD, Development Assistance 1969 and Recent Trends.

(注3) この結果、60年代における政府ベースおよび民間ベースの比率はそれぞれ61%、39%であったものが、69年には55%、45%とはほぼ半ばするに至った。

が国際収支難や財政負担の増大などに直面して、無償援助供与に対する国内の素朴な反発を回避するため、漸次贈与を借款に切り替える方向にあること、また②贈与はとかく低開発国に安易感をいだかせ、援助効率を低下させていたこと、などの現われ^(注4)によるものであろう。

第3に、近年低開発国における援助効果を高める見地から技術援助が急増し、政府ベース援助に占めるシェアは62年の12%から、69年には20%に上昇している。

第4は、2国間政府ベース援助(約束ベース)におけるプロジェクト援助の比率が低下する一方、ノンプロジェクト援助が上昇していることである。すなわち、プロジェクト援助は、供与国にとって援助効果を誇示でき、かつ援助資金の使用状況を握しうる利点があり、また受入れ国においても開発の初期の段階では、インフラストラクチャの整備および資本財産の振興を図ることが第1の課題とされていたことから、従来はこの形態の援助が大宗を占めていた。しかしながら、最近では、①経済開発の蹉跌や政治紛争などの激化から外貨危機を招来したインド、パキスタン、セイロン、インドネシア、南ベトナムのような国に対して、国際収支補てん措置として商品援助の供与されるケースが目だったことのほか、②ノンプロジェクト援助は、受入れ国側にとって供与国の認める範囲内において時々の情勢にマッチした弾力的な利用が可能であること、また援助物資の国内販売によって不足に悩む国内開発資金の調達に寄与し、先進国もこれを積極的に推進したこと、などを背景にこの種援助が増高している。DACが65年勧告においてノンプロジェクト援助の拡大を

取り上げたのも、上記②の事由に基づくものである。

第5は、食糧援助の急減である。60年から64年にかけて、低開発国における食糧不足の深刻化と米国、カナダなどにおける膨大な余剰農産物を背景に食糧援助は急増し、ピークの64年には15億ドルと政府ベース援助の25%の規模に達し、低開発国における食糧不足の緩和に貢献した。しかしながら近年では、低開発国における緑の革命の進展を背景とした食糧需給の緩和を映じて漸次減勢に転じ、67年には11億ドルに減少、政府ベース援助に占めるシェアも16%に低下している。

なお、わが国の援助形態をみると、69年の実績で輸出信用が援助の過半を占めている(援助総額の48%、DAC平均17%)反面、直接投資(11%、DAC平均19%)、贈与(10%、DAC平均25%)、技術援助(2%、DAC平均11%)などの比率が低いのが目だっている。

(3) 援助条件

援助条件についてみると、低開発国側の強い要望を受けてDACが65年に条件緩和を勧告^(注5)したにもかかわらず、その後目だった改善をみえない(第5表)。

すなわち、2国間政府ベース援助における贈与の比率は、前述のように供与国が援助政策を贈与から借款に重点を置きはじめた事情もあって、69年においても59%とDAC勧告の70%を大きく下回っている。

金利面においても、①金利水準の低い米国、フランス、英国の援助が伸び悩む一方、従来から金利水準の高い西ドイツ、日本の援助が急増していること、②米国が金利格差是正の見地から漸次借

(注4) たとえば、66年に米国は食糧援助の準拠法規を「P.L. 480」から「平和のための食糧法」に改正した際、従来同援助の主体をなしていた贈与を長期・低利の借款(ただしドル建返済)に切り替えた。

(注5) DACの勧告は、政府ベースの援助供与額のうち贈与が70%以上を占めているか、あるいは、①贈与および金利3%以下の借款が81%以上であること、②贈与および返済期間が25年以上の借款が82%以上であること、③加重平均据置き期間が7年以上であること、の3条件を満たすことを求めている。

(第5表)

政府ベース援助の条件(約束ベース)

	1965 年				1969 年			
	贈与 比率	金 利	返 済 期 間	据 置 期 間	贈与 比率	金 利	返 済 期 間	据 置 期 間
米 国	62	3.3	27.9	5.9	60 (70)	3.9 (2.7)	26.0 (35.0)	6.9 (8.7)
フランス	80	3.8	17.6	2.8	75	3.7	17.0	1.9
西ドイツ	43	4.2	16.9	3.6	42 (51)	4.3 (3.2)	21.9 (26.0)	6.2 (7.6)
英 国	55	3.3	22.2	4.8	47	1.2	24.1	5.6
日 本	37	4.4	12.0	2.4	20 (42)	n.a. (3.7)	n.a. (19.5)	n.a. (6.1)
イタリア	21	4.3	6.3	0.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
DAC加盟国平均	60	3.6	22.3	4.5	59 (66)	3.5 (2.8)	24.3 (27.8)	6.1 (6.7)

(注) 1. 1965年は輸出入銀行の輸出信用等を除く政府ベース援助の件数。
2. カッコ内は政府開発援助の件数。

資料: OECD, Development Assistance Efforts and Policies, 1967 Review.
OECD, Development Assistance 1969 and Recent Trends.

款金利を他国並みに引き上げていること、さらに③国際金利の高騰を背景に、国際開発金融機関や地域開発金融機関の貸出金利は漸次引き上げられ、また輸出信用の金利も上昇傾向にあること、などを考慮すれば、総じて金利水準はかなり高まっているものと思われる。

また、返済期間および据置き期間については、供与国が援助効果や低開発国の対外債務負担の増高を考慮して緩和に努めているが(DAC平均の返済期間65年22.3年→69年24.3年、据置き期間4.5→6.1年)、DAC勧告(25年および7年以上)は依然達成されていない。

ひも付き援助(援助物資または役務の調達先を援助供与国に限定するもの)は、米国が59年に国際収支対策の一環としてバイ・アメリカン政策を

強化したのを契機に急増し、65年にはDAC加盟国援助総額(支出ベース)の59.7%に達したが、その後西ドイツ、カナダ等が65年のDAC勧告に沿ってひも付き条件の一部緩和を実施したことや、国際機関を通ずる援助が増加したことからやや減少傾向にある(68年は56.2%)。しかしながら、援助総額の約2割を占める技術援助がひも付きであること、ひも付き援助の比率の低いフランス(68年18.7%)、英国(同36.6%)についても旧フランス植民地や英連邦諸国向け援助物資が、為替管理上フランやポンドなど通貨面での優遇、あるいは特惠関税によって事実上それぞれ両国で調達されている実情を考慮すれば、目だった緩和はなされていないものといえよう。

なお、わが国の援助条件は、以前に比べかなり改善されているが、69年における政府開発援助(注6)では、贈与比率42%(DAC平均66%)、金利3.7%(同2.8%)、返済期間19.5年(同27.8年)、据置き期間6.1年(同6.7年)とも他国に比しまだその色がみられる。

(4) 地域別供与状況

2 国間政府ベース援助は、先進国と低開発国との政治的、経済的關係、たとえばわが国とアジア諸国、英国と英連邦諸国、あるいはフランスとアフリカ・フラン圏諸国などのようにそれぞれ特殊な紐帯関係に基づいて供与される場合が多いため、地域別供与状況にはかなりのかたよりがみられる(第6表)。

60年代における地域別供与状況を総じてみれば、アジアに対しては米国のベトナム援助やわが国の賠償、円借款などを主体に援助全体の4割強が供与されている(注7)。また、中南米に対しては

(注6) 政府開発援助(official development assistance)とは、政府ベースの援助のうち低開発国の経済開発および福祉に役だつもので、贈与ないし長期・低利の投融資をさす。したがって、輸出入銀行の供与する輸出信用とか、世銀債の市場購入などは除かれる。

(注7) もっとも、低開発地域別の1人当たり受取り額でみた場合(67年)、アジアは3.2ドルと最も少ない反面、中南米が3.4ドル、アフリカが4.8ドルとなっている(DAC資料)。

(第6表)

DAC加盟国(2国間政府ベース)
および国際機関援助の地域配分

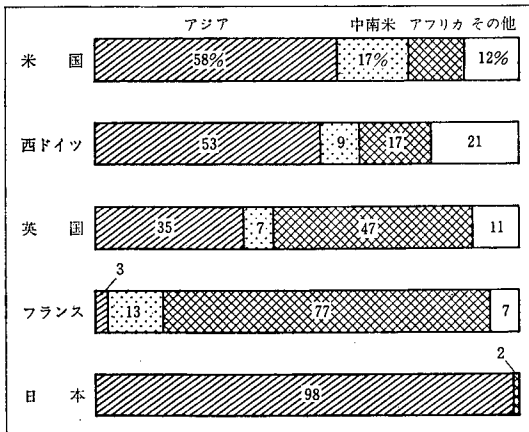
(単位・百万ドル)

	1960年		1964年		1967年	
		構成 比(%)		構成 比(%)		構成 比(%)
アフリカ	1,482	32.5	1,763	28.6	1,601	22.0
中南米	289	6.3	990	16.1	1,182	16.2
中近東	282	6.2	238	3.9	255	3.5
アジア	1,962	43.1	2,605	42.3	3,430	47.1
インド	781	39.8	1,201	46.1	1,350	39.4
パキスタン	262	13.4	518	19.9	533	15.5
インドネシア	83	4.2	67	2.6	248	7.2
南ベトナム	192	9.8	244	9.4	448	13.1
台湾	105	5.4	49	1.9	85	2.5
韓国	251	12.8	173	6.6	261	7.6
その他	539	11.9	560	9.1	814	11.2
合計	4,554	100.0	6,156	100.0	7,282	100.0

資料: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows
to Less Developed Countries, 1960~67.

〔第1図〕

2国間政府ベース援助の地域配分(1960~67年平均)



資料: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows
to Less Developed Countries, 1960~67.

「進歩のための同盟」の結成(1961年)に伴う米国援助の急増、さらには世銀、米州開発銀行を中心とする国際開発機関の融資増大を背景に67年におけるシェアは16%(60年、6%)に達している。一

方、アフリカ向けはその大宗を占める米国、フランスの、アラブ連合、アルジェリアに対する外交関係の悪化を映じて、そのシェアは急減(33→22%)しているのが目だっている(第1図)。

なお、民間ベースの援助については正確な資料を入手しえないが、中南米、アジア、中近東諸国の比較的経済発展段階の高い国、政情の安定した国、さらには石油、銅、木材等資源の豊富な国に対して先進国からの民間投資が集中しており、必ずしも政府ベースと同じ動きをしていないものと思われる。

3. 効果と問題点

(1) 効果

1960年代に多額の援助が供与されたため、これが低開発国経済に与えた有形無形の効果は測り知れず、またその影響は多方面に波及したと思われる。

まず第1に、援助が低開発国の経済成長の促進と国際収支の改善に資した点が指摘できよう(第7表)。60年代の援助累計額1,045億ドルが低開発国全体の総固定資本形成の1割、また輸入総額の2割に相当することは前述したとおりであるが、各国はこれら援助をてこに経済開発を推進し、こ

(第7表)

低開発国の経済成長率、輸出入増加率の推移

(単位・%)

	経済成長率		輸出増加率		輸入増加率	
	1951 ~60 年	1961 ~68 年	1956 ~60 年	1961 ~68 年	1956 ~60 年	1961 ~68 年
アフリカ	4.5	3.4	3.6	8.0	4.1	3.8
中南米	4.8	4.7	1.6	4.4	2.0	4.9
アジア	4.5	5.3	3.8	6.6	6.3	6.4
全低開発国	4.8	5.1	2.8	6.2	4.2	5.5

(注) 「アジア」には中近東を含む。

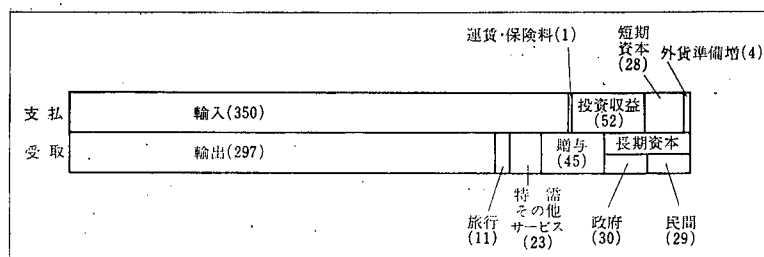
資料: OECD, Development Assistance Efforts and Policies,
1966, 1968 Review.

UN, Monthly Bulletin of Statistics.

〔第2図〕

低開発国の対DAC加盟国国際収支構造(1967年)

(単位: 億ドル)



資料: OECD, Development Assistance Efforts and Policies, 1969 Review.

の結果60年代の年平均経済成長率は5.1%を示現した。これは50年代(4.8%)のみならず、「国連開発の10年」の目標5%を上回るものである。また、国際収支面をみても開発の進展や民生安定に伴う資本財、消費財の輸入増勢にもかかわらず、輸出の伸長とあいまって外貨準備は60年代に53億ドル(69年末残高152億ドル)の増加をみている。

第2に、開発の推進に伴って低開発国における産業構造の転換が漸次進歩している点である。すなわち、政府ベース援助を背景に、各国の道路、港湾、ダムなどインフラストラクチャの整備拡充が進められていること、また民間ベース援助によって資源の開発や輸入代替産業、さらに輸出産業の育成が図られたことは見のがせない。この結果、中南米では工業部門の国民所得に占める割合は15~30%、アジアでは15~20%に達し、また低開発国全体の自給化率は原材料で5割、消費財で6割に上り、また資本財でも3割にまで向上するに至っている(ピアソン報告)。

第3に、援助に伴って先進国に比べ格差の著しい低開発国の教育、技術水準の向上が図られた点である。先進国から多数の専門家、技術者が派遣されたことにより、低開発国における経営・行政能力、教育水準が漸次高められ、また保健・衛生面の改善や家族計画の普及が急速に進んでいる点

も無視できない。

このような先進国の技術援助によって、鉱業面では未開発資源の探索が進み、農業面では施肥・かんがいの普及、二期作の採用などのほか、多収穫品種の開発(米、麦、とうもろこし)といった画期的な成果を生みだしている。また工業面でも、先進国からの

高度な技術導入によって、単純な農産加工の段階を脱し、鉄鋼、化学、自動車、造船、電子産業などの育成を図っている国もみられはじめた。

もっとも、こうした援助成果は後述のとおり問題点を含み、必ずしも低開発国すべてで結実しているわけではない。しかしながら60年代において、韓国、台湾、香港、タイ、シンガポール、メキシコなど一部の国では援助を背景に経済発展が軌道に乗り、テイク・オフに成功しつつあることは特筆されよう。

(2) 問題点

以上のように、60年代の先進国の援助は低開発国の経済発展に大きく寄与してきたが、同時になお多くの問題をかかえ、これが援助効果を阻害している点も見のがせない。

イ. 援助の伸び悩み

近年、政府ベース援助の低迷を主因に、援助の伸び悩みが顕現化している。これは後述するように債務返済の増高によるほか、次のような事情に基づくものである。

まず、先進国の援助動向は国際情勢や国内事情によって影響を受けるものであるが、最近とくに米国をはじめ英国、フランスの援助停滞が目だっている。これは、上記諸国では国際収支上の制約が大きく響いていること、財政面ではインフレ抑制の見地から緊縮予算を余儀なくされている一

方、都市問題や社会再開発などを主体とする国内向け支出が増大し、援助予算が削減されがちであることのほか、長年にわたり多額の援助を供与してきたにもかかわらず、予期したほどの効果をあげていないため、援助自体に対する失望感ないし国内に「税金のむだ使い」との批判が高まっていることなどによるものである。

一方、低開発国側におけるプロジェクト援助消化能力の不足が援助の伸び悩みの一因となっている点も見のがせない。一般に、低開発国側では後述のようにプロジェクト策定能力に欠けるため援助の対象として適当なプロジェクトが見当たらなかったり、プロジェクト自体がきわめてずさんであるため、先進国側で投資を渋りがちとなり、また現地政府や企業の資金負担能力不足やインフレーションの高進などによって投資の中断されるケースがしばしば見いだされる。債権国会議等でコミットされたプロジェクト援助について、かなり未消化ないし繰り越されている分があるのもこうした事情によるものである。

ロ. 援助効果の不十分

最近の援助問題で最も批判の対象となる点は援助効果に関する側面である。これは、60年代にはいりしだいに反省されてきているとはいえ、なお供与国側が援助の即効性を期待しすぎる点や、政治あるいは軍事面などにおける援助の副次的効果に強く執着している点、また低開発国側は恒常的に援助に依存してきたため、あるいは援助は先進国の当然の施しといった観念を捨てきれないことから、眼前の利益のみにとらわれて安易に受け入れる傾向が強いことなどの事情に基づく点が大きいの。しかし、ここでは援助実施上においてその効果を妨げている種々の要因についてみてみよう。

イ) 援助体制の不統一

先進国の援助政策は60年代にはいりDACを通じて一応調整が図られてはいるものの、実際には各国が独自の立場から個々ばらばらに供与しており、またそれぞれが目先の政治・軍事情勢に対する配慮や資源確保、貿易拡大など経済上の直接的利益に目を奪われ、ややもすると場当たりの援助になりがちであった。しかも各国の予算編成が単年度主義をとっているため、長期的な援助計画を策定しがたい事情にある。このような援助体制の不統一ないし援助方針の未確立のため、低開発国はそのしわ寄せを受け、総合的な開発計画の樹立が妨げられ、ひいては援助のコマ切れや場当たりの使用を余儀なくされているケースも少なくない。また先進国間にも競合や利害対立、相互けん制をひき起こし、援助推進上障害となっている事例も多い(注8)。

さらに、60年代には低開発国の要請に応じて、先進国内に各種の援助機関が、また国際的にも国連諸機関、第2世銀、地域開発金融機関などが次次に設けられた。これは、援助の量的拡大と多様化傾向に対処したものとしてそれなりに存在意義は認められようが、反面業務活動が本格化するのに伴い、その重複や競合が顕現化している点も無視できない。こうした諸機関が相互の関係を欠いてそれぞれの業務活動を行なっているため、①資金の細分化によって投資効率が減殺されていること、②審査事務や資金の使途、管理面などで重複や競合が生じ、ロスを招いていること、また③規則、手続きがそれぞれ違うため利用者にとって事務上きわめて煩さであること、などから援助効果をそこなっている点もしばしば指摘されている。昨年、国連が下部機関である国連開発計画(UNDP——低開発国に対する技術援助、開発

(注8) たとえば米国内で、同国の援助がゆるやかな条件で供与されているため、受入れ国がこれを他の先進国に対する元利払に消費しているという批判も生じている。

計画策定のための事前調査等の実施機関)のあり方、とくに他の国連グループ(FAO、WHOなど)や世銀グループとの業務活動の調整問題にメスを入れたのも、国連の援助活動が複雑多岐になり、業務の重複、競合による弊害が目だちはじめたからにはかならない。

(四) 援助受入れ体制の不備

60年代にはいり、援助効果をあげるためには、低開発国側にも自助努力が必要であることが強調されるようになった。これは援助効果を論ずる場合、先進国側の援助供与量もさることながら、これを受け入れる低開発国側でいまなおそれを有効に使用する能力(capital absorptive capacity)や体制に欠けている点が広く認識されてきたからにはかならない。

まず第1に、大部分の低開発国では総合的かつ整合性のある経済開発計画の樹立能力に欠けているため、援助所要量の測定や具体的なプロジェクト策定ができず、援助の受入れが遅延ないし未成立に終わるケースがしばしば生じている。

第2に、低開発国においては援助の受入れにあたって、たとえば道路・港湾・通信網の不備、金融・税制の制約、能率的な行政機構の欠如、教育・技術水準や経営・管理能力の低さ、さらには土地制度、宗教、社会慣習などから援助の効率的な使用が妨げられ、あるいは管理・運営面で円滑さを欠いている面も見受けられる。また受入れ国において、ローカル・コストについて十分な予算措置を講じていない場合も同様の結果を招いている。

第3に、低開発国ではプロジェクトの関連産業や販路が未発達であったり、輸入制限による原材料の不足などから稼働率の低下、高コスト、採算悪化を招いている事例も多くみられ、批判の対象となっている。

(五) 援助の実質価値低下

以上のほか、ひも付き援助による弊害も著し

い。現在政府ベース援助の6割はひも付きとなっているが、このため低開発国は国際的に割高で、しかも品質の劣る物資を調達せざるをえない場合が多く、また高運賃、高保険料を負担せざるをえない状況にある。ピアソン報告は、ひも付き援助による調達額は市場価格より20%以上割高となっていると指摘している。

さらにこれと関連して、DACでは、60年代に援助は名目上7割方の増加を示したが、一方この間世界的インフレーションの進行により、総じて援助の実質価値は名目額比14%の低下を余儀なくされたものと推定している。

ハ. 対外債務の累積

多額の援助が長期にわたって供与されてきたうえ、近年政府ベース援助の形態が贈与から借款に移行しつつあるため、低開発国の対外債務は急増傾向にある。すなわち低開発国の68年末における公的債務残高は534億ドルと、61年(216億ドル)に比べ2.5倍にふくらんでおり、つれて各国の対外債務支払額(元利払合計)は年々増加の一途をたどり、68年には47億ドル(61年23億ドル)の多額に上っている(第8表)。さらにこのような債務支払額増高の結果、債務返済比率(Debt Service Ratio——元利返済額を輸出、貿易外受取り額で除した比率)も68年中でチュニジアの24.0%(65年7.7%)をはじめ、ウルグアイ(65年6.7%→68年19.5%)、アルゼンチン(同20.5→27.8%)、インド(同13.7→16.8%)、メキシコ(同23.6→26.8%)、ブラジル(同21.5→22.5%)、パキスタン(同11.0→19.4%)など急激に上昇、その危機ラインといわれる20%をこえ、あるいはこれに迫る国が続出するに至った。

かくて、アルゼンチンがすでに56年に輸出信用の債務繰延べを余儀なくされたのを皮切りに、その後、ブラジル、チリ、インド、インドネシア、アラブ連合など10か国に対して繰延べ措置が採ら

(第8表)

低開発国の対外債務残高および債務支払額(公的分)

(単位:百万ドル)

	債務残高			債務支払額		
	1961 年末	1964 年末	1968 年末	1961年	1964年	1968年
アフリカ	3,309	5,517	8,719	172	433	625
アジア	5,776	10,625	17,931	470	530	850
中近東	1,419	1,880	4,456	170	212	411
中南米	8,822	11,720	16,731	1,250	1,672	2,298
その他	2,261	3,433	5,526	252	330	488
低開発国 合計	21,587	33,175	53,363	2,314	3,177	4,672

資料: World Bank, Annual Report 1969, 1970.

れている。とくに、本年4月合意されたインドネシアの対西欧諸国債務繰延べ措置は、スカルノ時代の旧債務全額(7億ドル)について30年にわたる均等返済(利子免除)を認めた大規模なものである(共産圏諸国からの債務12億ドルは目下交渉中)。さらに、こうした傾向は今後他の国にも波及するものとみられる。

4. 今後の課題

最近、従来の援助政策への反省に立脚しつつ、新しい援助政策のあり方についての論議が活発に行なわれている(第9表)。国連では1970年代の開発・援助政策について開発計画委員会で具体的検討を重ねてきたが、今春その骨子(ティンバーゲン報告)が発表された。またこれと関連して、国連では下部機構である国連開発計画のあり方と国連援助機関の能率向上策についても検討された(ジャクソン報告)ことは、先述のとおりである。このような国連側の動きに対応して、世銀においてもマクナマラ総裁の要請を受けたピアソン委員会が昨秋の世銀総会の席上、70年代の援助政策を答申して大きな反響を呼んだ。一方、米国においてもニクソン大統領の諮問により同国の援助政策

の再検討(ピーターソン報告)が行なわれ、またわが国においても、対外経済協力審議会などを中心に新しい援助政策が検討されている。そこで、援助政策のあり方について上記諸報告で指摘され、あるいは一般に広く認識されつつある事項を中心に今後の課題をみると次のとおりである。

(1) 援助量の拡大と条件の緩和

最近の援助動向や低開発国側の事情などを勘案した場合、援助量の拡大がますます重要性を帯びてくることはいうまでもない。68年の第2回国連貿易開発会議で決議された国民総生産の1%目標に対しDAC加盟国の平均が0.72%にとどまっている実状にかんがみ、ピアソン報告では少なくとも75年までに目標を達成するよう強く勧告している。ちなみに同報告によれば、75年に対国民総生産1%目標が達成された場合、援助額は約230億ドル(65年価格)に上るので、同年における低開発国の貿易ギャップ(170~260億ドル、60年価格)は十分カバーされうるものとみられる。

さらに、同報告ではいまだ多くの低開発国がインフラストラクチャの拡充を必要とする段階にあること、援助が効果をあげるには長期間を要すること、また低開発国の債務返済額は年々増高していることなどの実状に照らして、政府ベースの贈与ないし長期低利の援助がとくに必要であるとし、現在の政府開発援助を75~80年までに国民総生産の0.7%(69年のDAC平均0.36%、日本0.26%)まで引き上げる旨の目標を設定している。

一方、援助量の拡大とともに、条件の緩和も必要となつてこよう。DACでは先述したように65年に援助条件の緩和のガイドラインを明示したが、さらに69年にも新しい勧告(注9)を打ち出している。

なお、これと関連して、'ひも付き援助について

(注9) 69年のDAC勧告は65年勧告を補足するもので、その内容は、①政府開発援助の70%以上を贈与で供与している国は目標を達成しているものと認め、②その他の国については、政府援助の85%以上を長期・低利のゆるやかな条件で供与することを求めている。

(第9表)

低 開 発 国 の 開 発 ・ 援 助 構 想 一 覧

	発表年月	趣 旨	内 容 の 骨 子
ティンバーゲン 報 告	1970年2月	国連経済社会理事会が1967年に「第2次国連開発の10年」の構想の策定を開発計画委員会(委員長ティンバーゲンほか委員14名)に依頼。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 基 本 理 念 開発の主體的役割は低開発国自身にあるが、先進・共産諸国も「世界共同体」の一員として協力する。 2. 70年代の開発目標 成長率6～7%(1人当り3.5～4.5%)、農業生産4%、工業生産8%以上、輸入7～8%、輸出は輸入の増加と債務返済増を補う率。 3. 低 開 発 国 生産力の増強のみならず、社会制度の改革、国内資金の動員(貯蓄率を現行15%→1980年20%へ等)に努める。 4. 先 進 国 貿易障害の撤廃、低開発国特恵の年内実施、援助の拡大(1972年までにGNPの1%、うち公的援助0.75%。公的援助の80%以上を1980年までに贈与とする等)、SDRの開発金融へのリンク、国連連帯資金の設立。 5. 共 産 国 諸 国 先進国の援助・貿易促進努力に見合った協力を年次計画の中へ織り込む。
ピアソン 報 告	1969年9月	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ほか7名からなる委員会に諮問。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 基 本 理 念 先進国と低開発国の共同事業により、今世紀中に「援助なき世界」を樹立するため、先進国の果たすべき責任と分担を明示。 2. 具 体 案 低開発国特恵の年内実施、輸入自由化の促進、緩衝在庫金融の充実、民間投資の促進、援助の充実(先進国の援助を1975年までにGNPの1%。うち公的援助0.7%、金利2%、期間25～40年、据置き期間7～10年とする。また1975年までに政府援助の20%以上を国際機関向けに拠出)。第2世銀の増資。
ジャクソン 報 告	1969年9月	国連開発計画(UNDP)が1968年6月、国連における諸開発機構の改善策を豪州のエコノミストS.R. ジャクソンほか6名の委員に依頼。	<p>援助機関の再編成</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) UNDP, ILO, UNICEF等個々の国連機関は能力的に限界にあるため、1975年までに加盟国の協力を得てUNDPの機構を強化し、その下に開発援助組織を再編する。 (2) UNDPと世銀の役割を明確化し、前者は技術協力と投資前調査を、後者は投資を行なう。 (3) 各国における国連開発機関の事務所を統合し、事務能率の向上を図る。
ピーターソン 報 告	1970年3月	ニクソン大統領が1969年9月、70年代における米国の低開発国援助に対する役割につき総括的な検討を諮問。委員会は民間人16名、委員長はピーターソンBank of America前頭取。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 米 国 の 援 助 米国援助の相対的低下を改め、今後は国際機関を通ずる援助を増大させる。国際機関への資金拠出を1972年までに年間5億ドルにまで増大。 2. 機 構 の 改 革 経済援助と軍事援助を分離するため、AIDを改組するほか、新たに国際開発銀行、国際開発研究所、海外民間投資会社、国際開発評議会を設立する(政府は国際開発銀行に対し資本金20億ドルおよび同額の借入れ権限を、また、国際開発研究所には10億ドルを供与)。 3. 先 進 国 援 助 ピアソン報告のように各国が定率の援助を行なう方法でなく、援助国の利害に応じて独自の供与を行なう。

も加盟国が重大な国際収支上の問題によって制約されないかぎり撤廃することが望まれよう。また、その全廃が困難な場合、援助受入れ国の産品(とくに援助対象プロジェクト産品)による返済を認めること(ティンバーゲン報告)がひも付き援助によって生ずる供与国の片貿易を是正するのに役だつてであろう。

(2) 援助の効率化

従来の援助に対する反省として援助の効率化を考慮しなければならない。とくに援助規模が拡大し、世界経済に及ぼす影響が大きくなった今日、さきに指摘したように援助体制を確立することがまず先決となろう。すなわち、先進国相互間あるいは各種援助機関の援助活動における重複や競合を避け、援助の最適配分を図ること、場当たりの援助を排し総合的、長期的、かつ弾力的な援助方針を樹立すること、さらには援助の中立性、効率性確保の見地から、国際機関を通ずる多国間援助を推進していくことが肝要である。

次に、援助を供与するにあたって低開発国側の援助必要点(aid needs)を十分に握る必要がある。インフラストラクチャの拡充が焦びの課題である開発の遅れた国に対しては、国際機関や政府ベースによる長期・低利の援助が必要であろうが、他方比較的開発が進み市場経済の発達している国に対しては、むしろ民間投資を主体とする援助のほうが低開発国の工業化と経済発展の促進に役だつものと思われる。また、食糧不足によってインフレーションをひき起こしていたり、国際収支難に伴って生活物資の不足に陥り、あるいは原材料・部品の不足から工業部門の活動不振を招いている状態においては、ノンプロジェクト援助によって物資の需給緩和を図ることが経済安定に最も有効と思われる。

第3に、援助のシステム化を推進していくことである。とくにプロジェクト援助の場合には、対

象プロジェクトの投資前調査、プロジェクトの策定・建設、さらには稼働後の運営・管理や市場調査、アフターケアに至るまで一貫した援助を行なうことが必要である。この場合、資本援助と技術援助、プロジェクト援助とノンプロジェクト援助などを有機的に関連づけることによって、はじめて援助の真の効果が発揮されるものと思われる。

(3) 援助受入れ体制の整備

一方、低開発国側では援助量の増大に対処して、受入れ体制の整備がとくに望まれている。

低開発国は運輸・通信網などインフラストラクチャを拡充し、援助の受入れ環境を整備することが先決であり、またこれと関連して税制・貿易・為替面の優遇、法規・規則の整備、あるいは行政処理能力の向上など、制度面・機能面からの改善を図ること、さらには非近代的な社会慣行、迷信などを打破することが、援助の効率的利用を促す措置として必要である。

次に、低開発国における開発資金の主役をなす国内資金の増強を図ることの重要性はいうまでもないが、国内資金の増大によって援助資金のより効果的な使用が可能となるばかりか、それによって対外信用が高まり外資導入の誘因が増す利点も無視できない。このためには、税制面では徴税機能の強化や累進課税措置の強化などによる開発資金の増大を図ること、また金融面では、金融機関網の拡充、低金利政策の是正によっていわゆるタンス貯金や、やみ金融部門の資金を吸収し、国内貯蓄の動員に努めることが焦びの課題とされている。また、これに伴って、近年低開発国で新設拡充のめざましい開発銀行への期待が、資金の合理的な配分と効率的使用、さらには外資導入の受入れ機関としての見地からいっそう高まってこよう。

5. む す び

国連は、今秋の総会で創立25周年記念事業の一

環として「第2次国連開発の10年(1970年代)」の決議とその主要戦略を採択する予定である。低開発国の開発を促進し、「援助なき世界」(ピアソン報告)の樹立を図る上記戦略において、援助は70年代を迎えますますます重要な役割をになっている。しかしながら、ティンバーゲン報告が指摘するように、援助はあくまで低開発国の自助努力に対する補足手段にすぎないこと、またそれは各国の開発政策において財政、金融、産業、貿易、教育、人口などの諸政策と有機的に関連づけられることによって、はじめて効果を発揮するものであることを十分認識する要があろう。先進国側もこうした観点に立って、援助のあり方の再検討が要請されていることはいうまでもない。

わが国の援助は当初、東南アジア諸国に対する

賠償や無償経済協力から出発したが、最近では輸出市場の確保、資源開発、労働力の活用などわが国経済発展の見地から積極的に進められ、また経済力の上昇に伴って先進国、低開発国双方からの援助要請が一段と高まっているおりから、今後ますます援助の拡大が図られるものと思われる。現に今春のOECD閣僚会議の席上、「1975年までに年間の援助額を国民総生産の1%(40億ドル見当とみられる)までに引き上げる」旨を表明するとともに、エカフェ総会、アジア開銀総会などにおいて、①援助条件の緩和、②国際機関を通ずる多国間援助の増強、③技術援助との有機的組合せ、を強調しているが、こうした方針や前述した問題をふまえ、積極化のうちにも援助の理念と効率化にマッチした運営が一段と要請されてこよう。