

ブレトンウッズ体制期における開発援助政策の形成

——国際収支調整問題との関連性に着目して——

西 川 輝

1. はじめに

金融グローバル化の進展が開発途上国をめぐる資金フローと経済開発の在り方を規定するようになった現代において、国際金融と経済開発・開発金融との関係は不可分のものになっている。実際、新興工業国の通貨金融危機、IMFによる開発金融への進出、経済開発をめぐる新古典派的なワシントンコンセンサスから新制度派的なポスト・ワシントンコンセンサスへの重心移行といった事象はすべて、国際金融と開発金融の境界領域で生じている出来事である。そこで本稿は、第二次大戦後から1960年代までを対象に、国際収支問題が開発をめぐる資金フロー（開発金融）の在り方を媒介として、当時の開発援助体制にどのような影響を与えたのかを検討すること、すなわち国際金融と開発金融の接点に光を当てることを目的としている。

ここで第二次大戦後の国際収支問題といった場合、通常は1960年代の「調整問題」が想起されよう。しかし、完全雇用の達成、為替平価の維持、そして通貨の交換性回復が理念とされたブレトンウッズ体制下において、国際収支不均衡の是正は、赤字国にとっても黒字国にとってもより恒常的な平時の政策課題であった¹⁾。この「国際収支制約」の存在は、変動相場制への移行と資本自由化によって国際収支不均衡の

1) 実際、1950年代末までのドル不足の時代において、各国は国際収支の天井や外貨制約を常に意識した政策運営を求められた。これを制度的に担保する形でIMFによる年次コンサルテーションが展開し、同時に国際収支の調整理論が発展をみたのもこの時期である。詳しくは、西川(2014)を参照されたい。

拡大へと道が拓かれる1970年代以降と比較した際、ブレトンウッズ体制期の国際金融制度の特徴をなしている。

他方、この国際収支制約は、これまでのところ専ら国際金融制度との関連でのみ論じられており、開発との関係性は必ずしも十分に分析されてこなかった。これは根本的に、国際金融論と開発援助論の主題の相違に根差した事象でありつつも、ブレトンウッズ構想の段階で一度は高まりをみせた開発志向が²⁾、戦後の政治経済情勢のなかで国際金融協力の主題から後退したことにもその一因がある。

すなわちブレトンウッズ協定は、その構想段階から当の英米両国内で強い批判にさらされており、とりわけアメリカでは、議会の保守層とニューヨークの金融界を中心に開発金融と復興融資を担う「銀行案」への抵抗が根強かった。結局、国際復興開発銀行(International Bank for Reconstruction and Development; IBRD)は、ホワイト(H. D. White)の当初の構想に比べ大幅に機能を縮小する形で設立されることになり、開発援助もまたブレトンウッズ協定に

2) 国際政治学者のヘライナー(Eric Helleiner)は、ブラジル、インド、中国など(現BRICS)が、戦後の国際金融制度に開発援助の機能を組み込もうとしていたこと、米財務省の側も当初はこれに好意的な姿勢で接していたこと、さらに「調整可能な固定相場制(Adjustable Peg)と資本規制」という国際金融制度が、開発の遂行にとって都合のよい設計であったこと等を明らかにした。そしてブレトンウッズ構想におけるこのような開発志向こそ、AIIBにみる新興国主導の開発金融体制のForgotten Foundationであり、それらは必ずしも既存のIMF体制への挑戦ではないとしている。Helleiner(2014)。

明示的には組み込まれなかった。それゆえ学術研究においても、国際金融史の文脈で戦後の開発が対象とされることが少なかったのだと思われる。

もちろんこの点は、開発をめぐる研究史についても同様である。当時の開発をめぐるのは、世銀や OECD の開発援助委員会 (Development Assistance Committee ; DAC)、国連開発計画 (United Nations Development Programme ; UNDP) といった開発機関の歴史や開発思想の担い手たちの人物史に加え³⁾、近年では、米ソ冷戦の論理と旧植民地・旧宗主国の利害とを包括的に収めたアジアの開発体制の形成史が進展をみている⁴⁾。しかしこれらの研究もまた、国際金融史との接点は比較的少なかった。

ブレトンウッズ期の国際金融は資本規制に特徴づけられていたが、この点は開発をめぐる資金フローにおいても例外ではなかった。国際金融市場を通じた民間の資本移動ではなく、国際機関や政府など公的主体の関与する資本移動がその大部分を占めていた⁵⁾。主要国の国際収支制約が、途上国への開発援助の可否および国際的な開発金融体制の形成に影響を与えていたことは容易に想像される。

以上を踏まえ、本稿では、ブレトンウッズ期における国際収支制約問題を手掛かりに、同時代の開発の一端に国際金融史の文脈から光を当ててを目的とする。とりわけ、1960年代の調整問題の当事者であり、また国際的な開発援助の担い手でもあったアメリカの政策と国際収支を跡付けながら課題にアプローチする。以下、第2節では、アメリカが圧倒的な経常収支

3) 世銀については Manson and Asher (1973)、OECD については Carroll and Kellow (2011)、UNDP については Murphy (2006) を、それぞれ挙げるができる。また、開発の担い手に関する人物史としては Meier and Seers (1984) がある。

4) 最新の成果としては、秋田 (2017)、渡辺 (2017) を挙げるができる。

5) このことは、当時、政府主導の輸入代替工業化戦略が経済開発において採用されたことやビッグ・プッシュ論からギャップ・モデルに至る開発理論が登場したことと無縁ではない。

黒字国であった 1950 年代中頃まで (戦後過渡期) について検討する。そして第3節で、主要国がドル不足を解消し戦後過渡期が終了してゆく時期を扱い、第4節では、アメリカの国際収支赤字の調整が焦眉の課題となる 1960 年代を扱う。そして第5節で、本稿の内容を総括する。

2. 戦後過渡期の開発——二国間援助の展開——

すでに戦時中より、アメリカ政府は、途上国の経済開発を「平和への投資」と捉え強い熱意を示していた。すなわちルーズベルト (F. D. Roosevelt) による「善隣外交」の方針、「4つの自由」宣言 (1941 年 1 月) に加え、連合国共同宣言 (1942 年 1 月) では、連合国による解放地域に対する経済支援計画が示され、計画を実行に移す目的で 1943 年には連合国救済復興機関 (United Nations Relief and Rehabilitation Administration ; UNRRA) が創設された。またブレトンウッズ協定の起草に携わったホワイトは、ラテンアメリカの開発に熱心であり、当初のホワイト案では、新設される「銀行 (後の IBRD)」は広範な開発金融を手掛ける機関となることが計画されていた。

他方、こうした開発をめぐる方針は、決して当時のコンセンサスではなかった。ブレトンウッズ構想に強く反発するニューヨーク金融界の圧力によって「銀行」案自体が廃案となることを恐れたホワイトは、当初の計画と比べ「銀行」の機能を大幅に縮小せざるをえなかった。さらに、開業当初は初代総裁のメイヤー (E. Meyer) とアメリカ理事のコラード (E. G. Collado) を中心に開発への志向がみられたものの、総裁がマクロイ (J. J. McCloy) へと変わり副総裁にガーナー (R. Garner) とブラック (E. R. Black) が就任するにおよび、世銀は「厳格な銀行」へと変貌した⁶⁾。また一国主義を押し出す議会の保守層から圧力を受けたトルーマン (H. S. Truman) は、UNRRA の解散を決定した⁷⁾。一方、冷戦の幕開けに対応し、トルー

6) Chwieroth (2008), pp.488-501.

マンは、ギリシャ・トルコ援助やマーシャル援助など、アメリカの政治的・軍事的利害に沿った二国間援助を拡大させていった。アメリカの開発援助は、ルーズベルト政権期の「平和への投資」から「戦略的援助」へと方針転換したのだった。

これに対し国連では、すでに1940年代後半の段階で、途上国から開発援助への要請が高揚していた。これを受け国連事務局は、地域経済社会委員会を相次いで創設したほか⁸⁾、国連経済局のオーウェン(D. Owen)が技術援助機構の創設を提案するなど、途上国の援助体制を構築していった。トルーマンもまた、国連事務局の主導性を牽制しながらも1949年1月に発表したポイント・フォー(Point Four)計画で低開発地域への技術援助を発表するとともに、国連において拡大技術援助計画(Expanded Programme of Technical Assistance; EPTA)の設立を主導した⁹⁾。このように1940年代後半を通し、国連では技術援助を軸に途上国への援助体制が構築されていった。

しかし途上国の要望は、次第に技術援助から資金援助へとシフトしていった。そこでオーウェンは、ルイス(A. Lewis)らに指示し、途上国の持続的な成長に必要な開発資金の額について試算を作成したが、その金額はマーシャル援助の5倍から10倍におよぶものであった。このためルイスらは、途上国へのソフト・ローンの提供を世銀に要請したが、総裁のブラックはこれを拒否した。世銀は、世銀債の消化によ

て融資の原資を調達していたため、相対的にリスクが高く収益性に乏しい途上国向けのソフト・ローンを提供することができなかったのである¹⁰⁾。

この後、ソフト・ローン計画は世銀ではなく国連で計画が進むことになるが、その嚆矢はインドの経済学者ラオ(V.K.R.V. Rao)が¹¹⁾、1949年に提案した国連経済開発機関(UN Economic Development Administration; UNEDA)の創設であった。アメリカ政府は朝鮮戦争と1951年の相互安全保障法(Mutual Security Act; MSA)に伴う軍事予算の増加からこの提案に反対したが、1951年秋の国連総会は、UNEDAを継承するものとして国連特別経済開発基金(Special United Nations Fund for Economic Development; SUNFED)案の検討を開始する旨を決定したのだった¹²⁾。

他方、1951年11月には、国連経済社会理事会(UN Economic and Social Council; ECOSOC)が、各国のドル不足対策としてIMFの融資能力の拡大(増資)を勧告したが、IMF理事会は、IMFの資金が遊休している状況からこの勧告を拒否した。さらに、クオータの第二次見直し期間終了時(1954年12月)には、中南米など一次産品諸国からIMF理事会に対し増資の要請があったものの、英米の理事は同様の理由でこの要請を退けた¹³⁾。

さて、朝鮮戦争の休戦とともに、東西対立は熱戦から戦略とイデオロギーの対立へと転換していった。アメリカの戦略的援助の方針は、アイゼンハワー(D. D. Eisenhower)政権期にも継承された。スターリン(J. Stalin)の死に伴

7) 1946年8月の国連第5回理事会で解散決議がなされ、1947年6月30日に欧州での活動を中止し1948年9月30日に廃止となった。その後、主に中国内における残余の活動も1949年3月31日に終了となった。解散後の残余の資源は、国連専門機関に配分された。

8) 1947年には欧州経済委員会(Economic Commission for Europe; ECE)とアジア極東経済委員会(Economic Commission for Asia and the Far East; ECAFE)が、1948年には、ラテンアメリカ経済委員会(Economic Commission for Latin America and the Caribbean; ECLA)が設立された。

9) Murphy (2006), 邦訳, pp. 113-117.

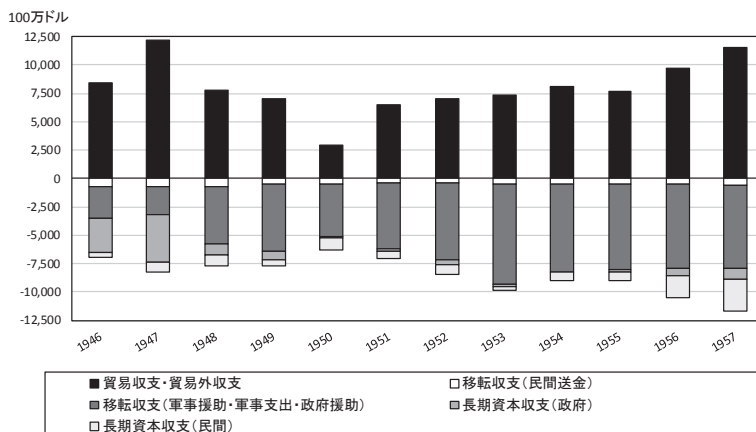
10) Murphy (2006), 邦訳, p.122.

11) ラオは、ケンブリッジ大学でシンガー(H. W. Singer)とともにケインズ(J. M. Keynes)に師事し、ルイスとも親交のあった開発派のエコノミストである。

12) ガードナー(R. Gardner)は、この決議はアメリカが経験した国連における最大の敗北であり、アメリカの主導性を脅かすものであったと回顧している。Murphy (2006), 邦訳, p.123.

13) 西川 (2014), pp. 154-155.

図1 戦後過渡期におけるアメリカの国際収支



出所) U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, 各年6月号より作成。

う1953年4月、アイゼンハワーは初めて開発政策への見解を示し、軍備縮小が可能となれば余剰資金を開発援助に回すことができる旨に言及した。しかし大統領の諮問機関である対外経済政策委員会(通称ランドール委員会)は、1954年3月、アメリカ主導の国際貿易の拡大(黒字国責任)と西欧主要通貨の交換性回復を重視する一方で、開発援助については技術援助と安全保障上の援助に限定すべきとする報告を発表した。また政権内部では、開発派の国務長官ダレス(J. F. Dulles)を中心にアジアの開発援助に向けた構想が進んでいたが、議会からの反発に配慮したアイゼンハワーは開発援助の拡大に消極的な姿勢をとった¹⁴⁾。結果、アメリカの対外政策は、反共防衛ライン維持のためのアメリカによる支出を節約する形で、すなわち二国間同盟・地域的同盟の拡大という形で展開した¹⁵⁾。

1954年にはPL480(Public Law 480)に加え¹⁶⁾、国際金融公社(International Finance

14) Rostow (1985), pp.91-108.

15) ジュネーブ会議(1954年4-7月)、日米安全保障条約(1954年3月)、SEATO条約(1954年9月)、バグダッド協定(1955年)、台湾(フォルモサ)との相互安全保障協定(1955年)などがこれにあたる。Rostow (1985), pp.86-89.

16) 正式名称は、Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954である。同法に基づき、

Corporation: IFC)の創設が決定されるなど、開発援助に向けた動きも見られた。しかしたとえばIFCの創設決定は、国連内部における途上国のソフト・ローンに対する要望の強まりとソ連による切り崩し工作への対抗策として講じられた側面が強かった。アメリカ政府は、途上国からの要望に応える姿勢をとりつつ、一国一票制の国連よりアメリカの発言力が相対的に強い世銀の下に、しかもソフト・ローンではなくあくまで民間企業に対する支援を行う機構としてIFCを創設したのである。IFCの創設が、アメリカに政府にとって「安上りな妥協」であったと評価されるゆえんである¹⁷⁾。

図1が示すように、1950年代前半にかけてアメリカの貿易収支・貿易外収支は巨額の黒字であり、これに見合う形で政府による対外援助(移転支出)および借款(長期資本収支:政府)がなされていた。しかしここまで論じてきたように、その内容は、途上国の経済開発ではなくあくまで戦略的な二国間援助に止まっていた。多国間援助の枠組みである国際機関において

小麦、大麦、トウモロコシ、綿花などの農産物の過剰生産に悩むアメリカは、余剰農産物の対外輸出の促進を図ると同時に、それを対外援助に活用しようとした。

17) Gwin (1994), pp.11-12.

は、一国一票で運営されそれゆえ相対的に途上国の発言力が強い国連を中心にソフト・ローンのための制度設計が進んでいた。しかし、その計画が具体化するには至っていなかったし、アメリカの発言力が相対的に強いブレトンウッズ機構（IMF・世銀）は、途上国への資金援助に対し消極的な姿勢をとっていた。

3. 戦後過渡期の終了と開発 ——多国間援助への転換——

このような途上国の開発援助に対するアメリカ政府の方針は、1950年代後半に入ると徐々に変化し始める。1957年1月の一般教書演説で、アイゼンハワーが途上国の経済開発の必要性に言及したのである。そしてアメリカでは、低利の開発融資を行うための開発借款基金（Development Loan Fund；DLF）が創設されたほか、1960年には技術協力を行う国際協力庁（International Cooperation Agency；ICA）が相次いで設立された。アメリカ対外援助の方針は、贈与から借款、軍事援助から開発援助へとシフトしたのである¹⁸⁾。

アメリカの政策転換と軌を一にして、1950年代後半以降、多国間援助の枠組みも形成されていった。その象徴的な事例が、1958年に世銀内部で結成された「インドコンソーシアム」である。インドは、それまでイギリスのコロンボ・プランに基づいて開発資金としてポンド残高を供与されていたが、このポンド残高の消滅と資本財輸入の増加とによって外貨危機に直面していた。同時にインドは、1955年以来、共産圏の支援で大型プロジェクトを受け入れ、1957年には共産党州政府がうまれるなど、アメリカにとっては、共産圏による平和的な攻勢の焦点になっている地域であった。このためDLFの初年度援助の約4分の1が投下されるなど、アメリカもまたインドへの支援に力を入れていた。しかしDLFは、鉄道・道路運送開発、ジュート、セメント、耐火煉瓦産業の近代化など、特定目的の

ローンだったため、外貨危機への支払いに利用できなかった¹⁹⁾。このためアメリカでは、当時上院議員だったケネディ（J. F. Kennedy）が中心になり外貨危機により行き詰まりつつあったインドの第二次五ヶ年計画を支持するケネディ・クーパー決議（Kennedy-Cooper Resolution）が議会に提出され、これを契機に、米商務次官補のデイルン（C. D. Dillon）と世銀総裁のブラックが協働し世銀内部にインドコンソーシアムを結成したのだった。1958年8月、世銀はインドに対する3億5000万ドルの外貨支援を決定した。

さらに世銀は、1960年、途上国にソフト・ローンを供給するための機関である国際開発協会（International Development Association；IDA）を創設した。米財務長官のアンダーソン（R. B. Anderson）は、①途上国を自由世界に留めること、②多国間援助の枠組みを通して他国にも援助負担を共有させること等の国益を説き、米議会からの支持を獲得するなどIDAの創設に尽力した²⁰⁾。他方、このIDA創設は、世銀より国連を好む途上国にとって不満の残る妥協の産物でもあった。1950年代後半に入り、国連内部でSUNFED案への支持が強まるなか、SUNFEDの実現を阻止しつつ、途上国に妥協するための方策がIDAの創設だった²¹⁾。IDA

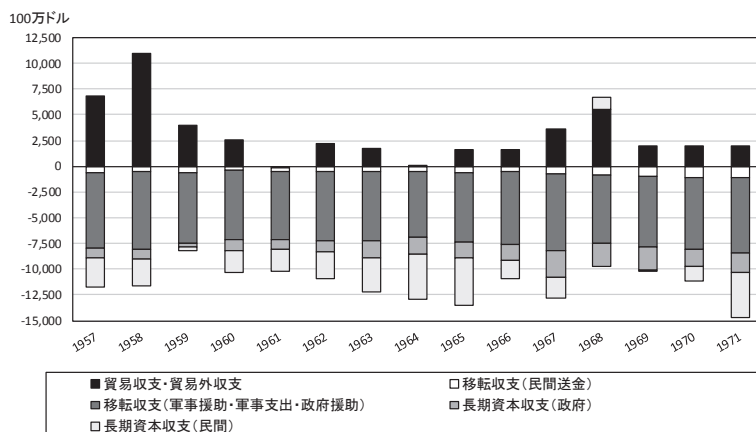
19) 吉田 (2006), pp.233-235.

20) Gwin (1994), p.13.

21) 実際、SUNFEDの実現を懸念したアメリカ政府は、元経済協力局（Economic Cooperation Administration；ECA）長官のホフマン（P. G. Hoffman）を国連に送り込み、SUNFEDへの妥協案の検討を指示していた。結果、ホフマンの計画によって、1958年、国連に国連特別基金（UN Special Fund；UNSF）が誕生した。このUNSFは1億ドルの規模でEPTA内に設置されることになった。SUNFEDがソフト・ローンを目的としていたのに対し、UNSFは、開発プロジェクトの「実行可能性調査」に力点を置く無償援助（それによる開発資金の呼び水効果）を目的とするものであった。特別基金は、ロストウ（W. W. Rostow）の近代化論とシンガー（H. W. Singer）の「投資前」ニーズの概念を接合させる形で活動を展開したものだたとされる。なお1966年には、EPTAとUNSFが合併しUNDPが誕生し、ホフマンが初代総裁に就任した。Murphy (2006), 邦訳, pp. 125-131. 大平 (2008), pp.8-10.

18) 吉田 (2006), pp.232-233. 渡辺 (2017), pp.10-11.

図2 アメリカ国際収支の悪化



出所) U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, 各年6月号より作成。

の創設によって、国連はファイナンスやマクロ政策の策定といった開発におけるハードな手段を喪失し、これらの手段を通じた開発はブレトンウッズ機構の役割になった。この後、国連は、食糧援助、技術援助、子供・女性・社会政策、環境といったソフトな手段を取り扱う機関になっていった²²⁾。

さて1950年代後半に入ると、IMFでも途上国向けの融資体制が拡充されていった。前述の通り、それまでIMF理事会はクオータの増資を見送ってきたが、1956年1月、少額増資政策の導入を決定した。これはクオータの少ない加盟国の増資要求に個別に対応することを目的とした制度であり、1957年にかけて中南米諸国を中心に多くの途上国について増資が実現した。さらに1959年2月には、初の一般増資が行われ加盟国のクオータが増加した。この一般増資は、一方で為替自由化の進展と国際貿易の拡大に対応した措置であったが、他方で1957年から58年における一次産品価格の暴落に伴う開発途上国の国際収支の悪化に対する配慮でもあった。実際、この一般増資と同時に、中南米諸国をはじめアジアや中東の開発途上国の一部に対しては特別増資が適用され、追加的

な増資が行われた²³⁾。

加えて、多国間援助の枠組みとして注目すべきはOEECの役割である。もともとOEECはマーシャル援助の受け皿機関として組織された機構であったが、1950年代を通し欧州域内の貿易為替自由化をはじめとする経済協力全般における司令塔として存在感を増していた。このOEECが開発分野に進出するきっかけとなったのが、1959年における開発援助グループ(Development Assistance Group; DAG)の創設だった。DAGの創設を推進したのは、アメリカであった。1957年10月のスプートニクショックにより、米議会が軍事予算の拡大と開発援助の削減に傾くことを懸念した国務長官のダレスは、コロombo・プランの対象地域も含め、開発援助の拡大が必要である旨を認識した。そして1957年12月のNATOの場を利用し、援助計画の拡大とOEECを軸とする西側諸国の協調行動を唱道すべきであることを、アイゼンハワーに進言した。しかしこの段階で、アイゼンハワーには開発援助を国際的に主導する準備ができておらず、欧州諸国の側も援助への参加に消極的であった。最終的にこの計画は、ディロン主導の下、1959年にOEECメンバーをDAGに組み

22) 絵所(1998), p.48.

23) 西川(2014), pp.168-169.

込む形で実現した²⁴⁾。

本節で概観したように、1950年代後半に入ると、アメリカ政府は国内の開発援助体制を整備すると同時に、多国間援助の枠組みについても整備を始めた。こうしたアメリカの政策転換は、直接的にはソ連による途上国への援助攻勢（途上国向けに積極化していたプロジェクト型融資）に対抗することを目的としたものだった。しかし共産圏との援助合戦が激化する一方で、アメリカの国際収支は次第に悪化し始めており（図2）、1959年には、戦後初めて大幅な経常収支赤字が発生した。こうしたなか、アメリカの経常収支への負担を緩和しながら開発援助を拡大させていくための方策が、ブレトンウッズ機構や主要国（OECC加盟国）を通した多国間援助の活用だったといえよう。アメリカの国際収支の悪化に伴い、開発援助の枠組みは、二国間援助から多国間援助へと転換し始めたのであった。

4. ドル危機と開発

——「援助負担の分担」論へ——

1961年に大統領に就任したケネディは、国内外で開発援助体制の構築を推進した。まず1961年9月にはDLFとICAを統合し、アメリカ国際開発庁（United States Agency for International Development; USAID）を設立したほか、12月には「国連開発の10年」演説において、途上国の経済成長率5.5%およびGNI1%の援助額目標を提唱した²⁵⁾。実際に1960年代は、アフリカを中心に多くの植民地が独立を果たし、途上国から開発援助への要請が高まった時期でもあった²⁶⁾。

24) Rostow (1985), pp. 135-138.

25) こうした姿勢はケネディの人道主義に基づくものであると同時に、アスワンハイダム建設をめぐるソ連の中近東への進出を牽制する意図もあった。大平 (2008), pp. 37-38.

26) 国連では、「アフリカの年」であり「南北問題」が顕在化した年でもある1960年を経て、1964年に、プレビシュ (R. Prebisch) に率いられた途上国が国連貿易開発会議 (United Nations Conference on Trade and Development; UNCTAD) を開催した。UNCTADにおいて途上国は、「プレビシュ・シン

他方、主要国のドル不足が解消しドル過剰へと転じると、早くも1960年秋には、金とドルの危機が発生し、アメリカ国際収支赤字の「調整問題」が焦眉の課題となった。アメリカ政府は、国内的には、金融政策（オペレーショナルツイスト）・財政政策（ポリシーミックス）・所得政策（ガイドポスト）を駆使しつつ、対外的には利子平衡税（1963年7月）や資本流出規制の強化（1965年2月、1968年1月）によってドル防衛を試みた。しかし、トリフィン (R. Triffin) の流動性ジレンマ論が説くように、ドルが基軸通貨であり、アメリカの国際収支赤字によって世界に供給されている以上、アメリカの国際収支赤字の削減は直ちに国際流動性の不足をもたらすものだった。

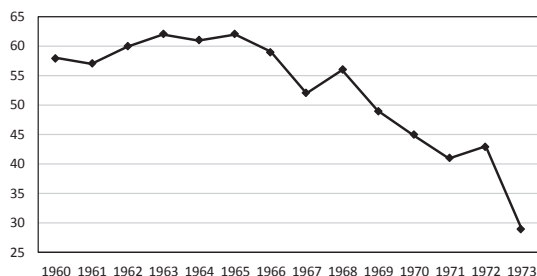
このジレンマについて、例えばIMFは、アメリカとのIMF8条コンサルテーションにおいて、世界の資本供給センターとしての地位に鑑みアメリカ国際収支赤字の必要性に言及し、資本流出規制によって開発途上国に対し必要な資本投資が抑制されることに繰り返し懸念を表明した。そして、資本規制の「差別的」な適用—主要国に対し厳しく途上国に対し緩やかな規制—を提言した²⁷⁾。これに対しジョンソン (L. B. Johnson) は、1968年1月の資本流出規制において、開発途上国向け対外投資規制を相対的に緩和する形をとった²⁸⁾。

「ガー命題」に基づき「援助よりも貿易」のスローガンを主張した。77ヶ国の途上国がその設立に関わったことから、UNCTADはG77と称されるようになった。大平 (2008), pp.38-41.

27) IMF Archives, Staff Memo (SM) 63/72., United States-1963 Article VIII Consultations, July 5th, 1963, pp.25-31. —SM64/45., United States-1964 Article VIII Consultations, July 8th, 1964, pp.23-28. —SM65/95., United States-1965 Article VIII Consultations, December 1st, 1965, pp.23-28. —SM68/33., United States-1967 Article VIII Consultations, February 23rd, 1968, pp.29-34. —SM69/93., United States-1968 Article VIII Consultations, June 23rd, 1969, pp.25-29. —SM70/50., United States-1969 Article VIII Consultations, March 6th, 1970, pp.24-30.

28) ジョンソンは、対外投資規制の程度を、最

図3 アメリカ公的開発援助の OECD における比重 (%) の低下



出所) Rostow (1985), pp.88-89.

このように開発援助拡大方針とは裏腹にアメリカの国際収支制約が強まるなか、多国間援助の枠組みが発展すると同時に「援助負担の分担」論が提言されるようになった。例えば IMF では、1960 年の総会で、専務理事のヤコブソン (Per Jacobsson) が、アメリカの国際収支赤字の調整 (削減) 分を、経常収支黒字国である西ドイツからの資本輸出でカバーすべきであると提言した²⁹⁾。さらにヤコブソンは、一次産品諸国の国際収支不均衡に対処するための枠組みとして「輸出変動補償融資制度 (Compensatory and Contingency Financing Facility)」の創設を主導した³⁰⁾。また 1965 年以降、米財務省のフェウラー (H. Fowler) とデミング (F. Deming) の主導で、IMF ではドルに代わる新準備資産

も規制が緩い A 諸国、中間的な B 諸国、規制の厳格な C 諸国の三段階に分類した。A 諸国には開発途上国が含まれ、1965 から 66 年基準の平均直接投資額の 110% までの投資が許可された。B 諸国には日本と産油国、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドが含まれ、同基準で 65% までの投資が許可された。C 諸国には大陸欧州諸国が含まれ、同基準で 34% 以内に抑制することが決められた。こうした対応は開発途上国への配慮とも解釈できるが、他方で、相対的に投資収益の高い地域に対する投資を促進し、投資収益の低い地域に対する投資を抑制するという国際収支対策としての側面もあった。萩原 (1996), pp. 167-171.

29) IMF (1960), pp.25-26.

30) Jacobsson (1979), 邦訳, pp.281-288. もっともヤコブソンは、インフレを伴う野放図な開発計画が策定されていくことに対しては強い懸念を有していた。

の創設に向けた動きが加速し、1969 年に特別引出権 (Special Drawing Rights : SDR) が創設された。

他方、ディロンの主導で OEEC に創設された DAG は、1961 年 3 月のロンドン会議において「共同援助に関する決議」を採択し、①途上国援助の量的拡大と効率化を DAG 諸国の目標とすること、②援助の額と質について定期的に相互点検することに加え、③援助の公正な分担を決定するための原則について検討することを決定した。DAG は、OEEC が OECD に改組したのに伴い DAC へと改称し、アメリカを議長 (フランスを副議長) として主要国の援助政策を調整する機能を果たすようになった³¹⁾。DAC では、アメリカ代表が他のメンバーによる援助の増加に腐心したが、当初、西ドイツ以外は消極的であったとされる³²⁾。ただし、図 3 が示すように、1960 年代を通し OECD 全体の ODA に占めるアメリカの比率は次第に低下し「援助負担の分担」が進んだ。

世銀においても、アメリカは援助負担の分担

31) DAC 加盟国は、当初 9 か国だったが、その後、オセアニアや北欧含む自由経済圏の主要国を全て含むまでに増加した。

32) Carroll (2011), pp.59-62. さらに DAC は、1964 年に UNCTAD で「各先進国は国民所得の 1% にできる限り近い金額を途上国に供与するよう努力すべきである。援助は贈与と借款から成るものとし、返済は 20 年以上の長期におよび、適当な据置期間をもたせること」との勧告が採択されたことを受け、1965 年 7 月に援助条件の緩和 (グラント・エレメント) に関する勧告案を採択した。

を模索した。ケネディ政権の拡張的援助方針の下、アメリカは、第一次増資交渉においてIDAの規模の拡大を支持するも、同時にアメリカの負担割合については引き下げを模索した。また第二次増資交渉においては、出資額の増加がアメリカの国際収支に与える悪影響を懸念したファウラーが、総裁のウッズ (G. D. Woods) に対し、アメリカによる負担割合の引き下げと国際収支への負担に対するセーフガードの付与等を要求した。これらの要求は拒否されたが、米議会はドル防衛と緊縮財政の必要からIDAへの出資の抑制を強硬に主張した。これが原因となり、マクナマラ (R. S. McNamara) の時代になるまで、アメリカのIDAへの参加は遅れることになった。アメリカの政策は、アメリカの援助負担を抑制しつつ、戦略上重要な国々には多国間援助の枠組みで支援を拡大するとの目的に沿って展開したのである³³⁾。

ジョンソン政権期のアメリカは、キューバ危機の解決による東西間の緊張緩和（援助合戦の鎮静化）と国際収支制約の存在から、開発援助に消極的であった。ジョンソンは、「パートナーシップと負担の公平性」をスローガンに、多国間援助へのシフトによってアメリカの負担の抑制を図った³⁴⁾。アジア諸国の開発金融を担うADB (Asian Development Bank) が創設されたのも、1960年代後半のことである。このように、1960年代に始まる国際的な開発援助体制の発展は、1960年代における国際収支の調整問題と軌を一にして生じたものだったといえよう。

33) Gwin (1994), pp.15-16.

34) Rostow (1985), pp.174-175. 他方でジョンソンは、開発において、食糧と人口問題、教育と健康面が持つ重要性に着目するようになった。ジョンソンは、PL480を活用しつつ食糧危機に陥ったインドへの支援と食糧増産計画を進め、「緑の革命」への一端を担った。ジョンソンの開発政策は、構造主義に代わってマクナマラ時代の世銀や国際労働機関 (International Labor Organization ; ILO) を中心に貧困削減を主題とする「ベーシック・ヒューマン・ニーズ (Basic Human Needs ; BHN)」が開発思想として台頭したことも照応している。

5. おわりに

最後にこの小論の内容をまとめておこう。アメリカが経常収支黒字国であった戦後過渡期において、国際収支はアメリカの開発援助の制約にはならなかった。戦略的援助の方針の下、対外的には国連を中心にソフト・ローンを見込む途上国およびその支持勢力との妥協、国内的には議会との妥協が政策形成に影響を及ぼしたが、アメリカはIMFや世銀を通じた多国間援助体制の構築には消極的であった。これに対し1950年代後半になると、援助の拡大方針とは裏腹に、主要国のドル不足が解消し、アメリカの国際収支は悪化し始めた。こうしたなか、アメリカは、IDAやDAGの創設、IMF増資など、国際機構における開発融資体制の構築に着手した。そして1960年代に入り、拡張的な援助方針とは裏腹にドル危機への対応が焦眉の課題として浮上するに及び、国際収支制約に裏付けられた援助負担の分担論が国際協調の各所で登場することになった。1960年代を通じ、ブレトンウッズ機構やDACは、アメリカの支出を相対的に抑制しながら開発援助体制を拡充していった。国際収支の状況変化に応じ、アメリカの開発金融政策は二国間援助から多国間援助へとその方式をシフトさせたのだった。

従来、開発援助の決定においては、国家の利害や国際政治の要因が強調され、それゆえ専ら国を単位として分析が行われてきた。他方、1970年代に入り、国際金融システムの民営化が進むと、開発金融の領域においても民間の資金フローが重要な役割を果たすようになった。そして1980年代以降、中南米累積債務問題やアジア通貨危機など、金融グローバル化の下での開発金融の在り方が問われる事態が生じるようになった。こうした論点に取り組むためには、国家を分析の単位に据え政治の論理を重視する既存のアプローチだけでなく、開発資金の流れを取り巻く国際金融システムの変化に着目することが不可欠であろう。本稿においてアメリカの国際収支に着目し、公的金融が優位であった

ブレトンウッズ期の国際金融と開発援助の接点に光を当てようとしたのもこのためであった。1970年代以降における国際金融システムの変化と開発金融体制の検証については、今後の課題としたい。

参考文献一覧

- Carroll, Peter and Kellow, Aynsley, *The OECD; A Study of Organisational Adaption*, Edward Elgar, 2011.
- Chwieroth, Jeffrey M., "Organizational change 'from within': Exploring the World Bank's early lending practices," *Review of International Political Economy*, 15 (4), 2008, pp.481-505.
- Gwin, Catherine, *US relations with the World Bank; 1945-1992* (Brookings Occasional Papers), The Brookings Institution, 1994.
- Helleiner, Eric, *Forgotten Foundations of Bretton Woods*, Cornell University Press, 2014.
- IMF (1960), *Summary Proceedings of the Fifteenth Annual Meeting of the Board of Governors*.
- Jacobsson, Erin E., *A Life for Sound Money: Per Jacobsson, His Biography*, Clarendon Press, 1979. (吉國眞一, 矢後和彦監訳『サウンドマネー——BISとIMFを築いた男, パール・ヤコブソン』蒼天社出版, 2010).
- Manson, Edward S. and Asher, Robert E., *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1973.
- Meier, G. M. and Seers, D. eds., *Pioneers in Development*, Oxford University Press, 1984.
- Murphy, Craig N., *The United Nations Development Programme: A Better Way?*, United Nations Development Programme, 2006 (峯陽一, 小山田英治監訳『国連開発計画 (UNDP) の歴史——国連は世界の不平等にどう立ち向かってきたか』明石書店, 2014).
- Rostow, Whitman. W. 1985. *Eisenhower, Kennedy and Foreign Aid*, Austin; University of Texas Press.
- 秋田茂『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.
- 絵所秀紀「経済開発理論の展開と国際機関」東京大学社会科学研究所編『20世紀システム4——開発主義』東京大学出版会, 1998所収.
- 大平剛『国連開発援助の変容と国際政治』有信堂, 2008.
- 西川輝『IMF自由主義政策の形成——ブレトンウッズから金融グローバル化へ』名古屋大学出版会, 2014.
- 萩原伸次郎『アメリカ経済政策史——戦後「ケインズ連合」の興亡』有斐閣, 1996.
- 吉田修一「ヘゲモニーギャップとインド——世界システムの状態とアメリカの認識」渡辺昭一編『帝国の終焉とアメリカ——アジア国際秩序の再編』山川出版会, 2006所収.
- 渡辺昭一編著『冷戦変容期の国際開発援助とアジア——1960年代を問う』ミネルヴァ書房, 2017.

本研究はJSPS科研費17H02556の助成を受けたものである。

(横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授)