
経済協力開発機構（OECD）の 開発戦略とラテンアメリカ

— 1990年代の対ラテンアメリカ開発援助の変容を中心として —

竹 内 恒 理

1. はじめに

経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が作成する「開発協力（Development Co-operation）」（1993年版）は、冷戦体制の崩壊後、開発援助の在り方を巡って二つの大きな変化が起こっていると報告している。第一の変化は東欧、新独立国家諸国（NIS）が援助の対象となったこと、第二の変化は、従来の戦略としての援助理念に変わる新たな援助理念の構築が必要となっている点である。とりわけ第一番目の変化によって援助資金ソースが不足することから東アジア諸国や一部のラテンアメリカの国に対してはDAC 途上国リスト（言い換えれば政府開発援助（ODA）⁽¹⁾ 対象国リスト）から「卒業」議論が起こり、現実問題としてODA 供与の打ち切りも決定されている⁽²⁾。

「卒業」論の重要な争点は、成長が著しい東アジア諸国にも依然として特定分野の援助が必要であるとする日本の主張とより貧しい国への援助集中こそが重要で「卒業」国を出すことは不可避と主張する欧米諸国との争いである。その裏には日米間の援助をめぐるトップ争いと特定の途上国への援助に特別な関心を寄せるフランス、イギリスなど各国の利害が複雑に絡み合っているといえる。

90年代のOECD諸国の開発戦略を考察するに当たっては、冷戦の終結により発生した東欧諸国、旧ソ連諸国への支援とそれまでスーパー・パワーであったアメリカの力の低下が重要な要因であると考えることができよう。

東西冷戦構造が存在した間、アメリカは途上国に対する援助を資本主義陣営強化のための手段として用いた。しかし、冷戦構造が崩壊するや、援助という多額の財政的負担をアメリカ国民に納得させることが難しくなる事態が生じ、また冷戦時代には認められていたアメリカからの途上国に対する軍事債務救済を冷戦終結後にはODA カウントすることができなくなり、援助額における圧倒的なトップの座が揺らぎ始めた。アメリカはトップの座を維持する必要から、従来のODA の枠組の中ではカウントできなかった領域への拡大（例えばPKO、麻薬撲滅に関する経費など）を狙い、ODA そのもののコンセプトの見直しを提唱し始めた。

このような全世界的なODA の在り方に対応し、1990年代に入り、ラテンアメリカをめぐる援助環境にも幾つかの変化が現れつつある。

本稿においては、援助の分野でアメリカの強い影響下にあるラテンアメリカ地域を事例として取り上げ、DACでのラテンアメリカに対する90年代の援助に関する議論をOECD諸国が冷戦崩壊後の新たな国際社会の流れの中で、どのように位置付け、とりわけラテンアメリカ地域に対してはどのような開発戦略を展開させようとするのかを見ることとしたい。その手掛かりとしてまず、80年代の発展途上国に対する援助の経験に基づきDACが作成した「90年代の政策ステートメント」の全体を検討し、援助理念を整理した後、このステートメントを受けてDACが92年に公表したラテンアメリカ開発戦略の検討を試みる。

2. OECD加盟国の1990年代における開発援助の方向

1) 「90年代の開発についての政策ステートメント」

発展途上国に対する総合的かつ国際的な長期戦略が最初に打ち出されたのは、1961年の「第一次国連開発の10年」であり、それには、60年代の開発戦略が提示された。続く、70年代の戦略として先進国からODAの目標をGNPの0.7%とすることがやはり国連において定められたが、80年代に入り、石油危機の後遺症による途上国の債務問題を解決するため、それまでの国連主導の「開発の10年」型政策では対処できない状況が生まれた。そこで、これに代わって、OECDの開発援助委員会(DAC)が開発政策立案にイニシャチブを発揮し始め、また、世界銀行による構造調整策が登場することとなった^③。

90年代の開発戦略立案にあたって、OECD諸国は開発援助委員会(DAC)において検討を行い、その作業の結果を1989年12月、加盟国閣僚及び援助機関首脳ステートメントの形で公表した。90年代のOECD加盟各国による途上国援助の基本的な方向は、このステートメントをガイドラインとしていると考えてよからう。

このステートメントによりDACは1990年代の開発援助に関し、次の三つの柱から成る開発戦略を採用した^④。

一番目は、持続可能な(sustainable)経済成長を促進すること、二番目は、すべての人々が生産過程及びその利益による公平な分配に参加すること、三番目は、環境における持続可能性を確保し、かつ多くの途上国における人口爆発を抑制することであった。「持続可能な開発」(Sustainable Development)という概念は地球環境問題に取り組むための基本的な開発方針であり、1987年に国連総会に提出された「我ら共有の未来」(Our Common Future)の中に初めて登場した概念である^⑤。「持続可能」とは「将来の世代がそのニーズを損なわないように現在の世代のニーズを充足させること」と定義がされており、90年代の援助の基盤となる概念といえる。第二番目の「参加型開発」(participatory Development)は、このステートメントにより初めて登場したDAC独自の概念であり、後には「民主化」を進めるコンセプトとしての性格を強めて行くこととなる。

それぞれについてその詳細は、次の通りとなっている。

(1) 持続的経済成長

持続的経済成長については、幅広い基礎を持つ経済成長なくしては開発のプロセスを作り出す構造的、社会的な変革は起こらないとのとらえ方をした。この経済成長のためには、以下の手段が必

要であり、それは、

- a) 適切に機能する市場、適正な市場価格及びインセンティブの必要性
- b) 健全な財政・金融政策
- c) 継続的な構造調整
- d) 民間企業の活性化をもたらすインフラへの投資
- e) 農業、工業などにおける生産能力の創出
- f) 地域協力による経済的潜在能力の活用
- g) 輸出品目の多様化の必要性
- h) 貧困途上国における ODA の有用性

であると指摘する。

(2) 参加型開発

新たな概念として提示された参加型開発とは、人々の生産的エネルギーを刺激すること、すべての人々の生産プロセスへの広範な参加とその成果の公平な分配を行うことと定義され、これは、開発戦略の中核であるとされた。その目的のためには、次のような分野への人々への投資が行われるべきであると指摘している。即ち、

- a) 女性を含む小農業、小企業家に対する持続可能かつ効果的な教育訓練、基礎保健の普及
- b) 生産の上昇や所得の増加を伴うような農業開発
- c) すべての開発プロセスにおける女性の参加
- d) 途上国の潜在力が破壊されることを防ぐための麻薬問題への取り組み

が必要であるとしている。

また、参加型開発は、民主的政治、地方自治、人権の尊重、市場競争、NGOの振興と密接に関連するものと位置付けられている。

(3) 環境における持続可能な開発、人口抑制

これについては、以下の通りとなっている。

- a) 環境面での健全かつ持続可能な開発への貢献は1990年代の中心的な責務であり、途上国における貧困は環境悪化の原因でありかつ結果である。また、今日と将来の世代の利益のために環境資源の基礎を保護する必要性が経済的、社会的開発の根本原理である。
- b) 持続的な開発を可能とするためには人口の抑制が必要である。

このステートメントは80年代の途上国の経験を基礎に組み立てられたものであり、80年代において累積債務問題解決に強いイニシアティブを発揮した世界銀行の構造調整政策や「開発における女性の役割」の観点を取り入れたものとなっている。このステートメントの中の「持続可能な経済成長」、「参加型開発」、「環境に配慮した開発」の三つコンセプトは90年代の開発政策のキーワードとなっている。

1980年代の途上国における中心課題は累積債務問題の解決であったといえ、この債務問題について、DACステートメントは、累積債務が低、中所得国の開発に制約をもたらしており、可能な限り早急に解決を図らなければならないことを強調している。また、注目されるのは、DACにおいて、

加盟各国の開発政策をそれぞれの金融・通商政策と一貫性をもたせる「政策の一貫性」(policy coherence)の観点も重視されており、OECD加盟国の国際的債務として、高い実質金利、貿易における保護主義圧力は途上国の開発にとりネガティブな要因となっている点を挙げ、効果的な国外、対外的経済調整の必要性やウルグアイラウンドの交渉を通じるすべての国々が裨益する開放的、多国間的貿易システムを強化する努力に努めなければならないことも強調している。

上述したように90年代の援助政策に関し、DAC加盟国は、その方向性につき基本的な合意に達し、これに基づき各国の援助協調が行われる。この政策ステートメントに関する包括的な記述は、89年版DAC議長報告(「90年代における開発協力」)にまとめられており、その中にラテンアメリカ地域に関する分析が記載されている。次節においてはこのラテンアメリカに関する記述の詳細を見ることとする。

2)「90年代における開発協力」報告におけるラテンアメリカ

開発援助委員会(DAC)は1989年版のDAC議長報告に「90年代の開発協力」とのタイトル名で、DACにおけるこれまでの個別の作業結果を明らかにし、90年代の開発方針が提示されている。この「90年代の開発協力」は、DAC加盟国全ての90年代における開発政策に影響を与えるものといえる。この文書は新たな援助理念の整理の他に地域別の分析を行っており、ラテンアメリカに関しては概ね次のように指摘している⁶⁾。

(1) 1980年代の経済の後退

ラテンアメリカは一人当たりの国民所得が先進工業国に近いヴェネズエラから最貧国のハイチまで広範囲にわたっており、援助に対する依存度がサハラ以南のアフリカ諸国と同じレベルの国もある。ラテンアメリカ地域の発展した国であるブラジル、メキシコ、ヴェネズエラなどの国でさえ国内には際立った二重構造経済が存在し、特徴となっている。ラテンアメリカ地域は、20年間にわたり年均約3%のGNP成長を遂げた後、1980年代には、ほとんどのラテンアメリカ諸国では、経済政策の欠陥や累積債務により経済が後退した。経済が大幅に後退した理由は、国により状況は異なるが、開発資金を海外に依存する体質及び債務返済能力の欠如が挙げられる。1970年代のラテンアメリカ地域の輸出量の伸び率は年率2%以下であり、同じ時期のアジアの途上国のそれが約11%であったことを比較すると対照的である。また、1980年代初めの世界的不況及び実質金利の大幅な上昇、一次産品輸出の交易条件の悪化がラテンアメリカ諸国にとりマイナスに作用した。実質金利の上昇と一次産品の交易条件の悪化は、対国内、対国外の調整を必要とし、経済成長と国民生活に大きな影響をもたらし、海外よりの投資意欲が減少した。ラテンアメリカ地域は1970年代の海外からの資金を吸収する地域から80年代には債務支払い国、資本逃避国として国内資本の流失地域への転落するに至った。輸入を抑制し、輸出を増やし、また歳出と補助金を減らし、歳入を増加させようとする努力は国内投資の大幅な落ち込みを誘発し、高いインフレをもたらすこととなった。ラテンアメリカ地域の大幅な貿易黒字は大幅な対外調整が達成されたことを示しているが、インフレと投資の落ち込みは対国内的調整が未だ達成できていないことを示している。

（2）改革の必要性

ラテンアメリカ地域の最近の民主化傾向に伴い、民主化を促進する安定と調整のための効率的かつ持続可能な援助プログラムの策定が行われなければならない。より効果的でバランスのとれた政策が採用されることが1990年代の重要な作業である。

ラテンアメリカの経済的、社会的問題の解決のためには大幅な構造的改革が必要であろう。この改革には2つの基本的政策が盛り込まれていなければならない。即ち、生産と能率を促進するインセンティブ・システムによる市場を育成し、国内貯蓄の阻害や高インフレ、累積債務の原因となっている構造的財政赤字を削減し、パブリックセクターの改善を行うことである。

ラテンアメリカ諸国の輸出構造については、これまで見られたように第一次産品輸出のみに依存するという構造には変化が起こりつつある。非伝統部門の輸出促進政策はこの地域の多くの国々に採られている。また、地域統合を含む域内貿易構想に多くの注意が払われている。しかしながら、ラテンアメリカ諸国の輸出競争力は基本的に外国の貿易政策と投資の回復に依存している。

（3）麻薬問題と地球環境問題

1990年代においてラテンアメリカ諸国は麻薬問題及び地球規模の環境問題（とくにブラジルの森林破壊）に取り組まなければならない。80年代のこの地域の開発の進展は中断されていたが、各国においても政治的、経済的な取り組みに関する議論が高まりつつあり、また変化の波が大規模に進行中である。

援助国側の今後の取り組むべき問題としては、ラテンアメリカ諸国の社会的、経済的問題を克服し、その経済的潜在能力を引き出せるような援助国側の役割を明確にした開発戦略を打ち立てることが重要である。また、援助国は、これらの国々がある程度のインフラストラクチャーを備え、中所得国でありながら、他方で広大な貧困地域を抱え、それを解決するための方策が欠落していることにジレンマを抱いている。

「90年代における開発協力」報告は、ラテンアメリカ地域が国内に際立った二重構造経済を抱えていることを特徴の一つに挙げており、また80年代初頭の世界的不況に加え、実質金利の高騰、一次産品の交易条件の悪化、開発資金の対外依存が累積債務の要因であることを指摘している。また、政治面における民主化傾向促進のため効率的かつ持続可能な援助プログラムの策定を提言している。更に、経済的、社会的な課題解決のためには市場インセンティブの構築やパブリックセクターの改善による構造的財政赤字の解消の重要性やインフラがある程度整備されているにもかかわらず深刻な貧困が存在している点を問題ありとしている。

3. DACにおけるラテンアメリカ援助に関する論議

DACにおいては、1990年11月にラテンアメリカに対する援助についてDAC及び米州開発銀行（IDB）の共催による会合が行われ、1992年、DACはラテンアメリカ諸国に対する持続可能な援助政策についての議論の主要な結論を公表した⁷⁾。

それによれば、現在のラテンアメリカ諸国に現れている民主主義体制の浸透、海外直接投資の急激な増加などのポジティブな現象を支えるために、

- i) 持続的経済成長, 社会的安定
- ii) 政治的, 経済的プルーリズムの強化
- iii) 構造調整, 社会的持続性, 人間開発

の問題がとりわけ重要であるとの指摘を行っている。この92年の議論では, 政治的, 経済的多元主義の強化が大きな目標とされ, これは1989年の冷戦終結がDACの方針に大きな影響を与えたと見ることができる⁹⁸⁾。

それでは, それぞれのテーマに従いDACでの検討結果を見て行くこととする。

1) ラテンアメリカ諸国の持続可能な経済発展及び社会的安定に向けての努力

ラテンアメリカ諸国は1980年代において, 深刻な社会的な停滞, 即ち「失われた10年」と表現される程の政治的・経済的後退に見舞われたが, 90年代に入り海外直接投資の飛躍的增加などの変化が現れてきている。こうした90年代のラテンアメリカ諸国の変化は冷戦の崩壊というグローバルな現象と連動している。ラテンアメリカ各国における民主主義体制が堅固なものとなりつつあり, また各国政府は抜本的な経済改革政策を採用し, 民間セクターに大きな役割を与えつつあり, また世界経済への全面的参入を考え始めているとDACはとらえている。

このような状況下においてラテンアメリカに対する援助政策上の重要点及びOECD諸国が取り組むべき指針として以下を指摘している⁹⁹⁾。

- (1) OECD諸国はラテンアメリカ諸国の外側志向的戦略(即ち世界各国との通商を指向する戦略)を支援しなければならない。そのためには, ウルグアイ・ラウンドを成功裏に終わらせる責任があり, しかもOECD諸国がオープンかつマルチラテラルな貿易をサポートする貿易政策及び行動が継続するとのシグナルを示さなければならない。また, OECD諸国の援助プログラム及び援助プロジェクトはラテン・アメリカが世界経済に統合される効果をもたらすよう配慮しなければならない。
- (2) ラテンアメリカを世界経済に統合することを促進し, また, 累積債務を軽減するため, 適切なマクロ経済的かつ構造調整的な政策が必要である。債務問題とりわけ巨額な商業債権についてはブレディ・プランやパリクラブの枠組のなかで国毎に解決されるべきである。債務問題の解決と新たな貿易, 投資機会はラテンアメリカ地域の成長にとり重要なはずみを付けるものである。
- (3) ブッシュ米国大統領の提唱した新中南米支援構想(Enterprise for the America's Initiative)は, 西半球での自由貿易圏を創設することによって米州内での貿易拡大の可能性を提示している。支援構想の内容は, i) 米州開発銀行(IDB)融資プログラムを設け, また米州投資基金の創設を通じて投資を増大する, ii) 米国に対する公的債務を軽減することで強力な経済, 投資プログラムを取り入れ, 債務軽減を行うこと, iii) ラテンアメリカ地域の環境政策を強化するためデット・フォー・ネイチャー・スワップの活用及び環境信託基金の創設を行うことである。この強力かつ広範なイニシアティブはラテンアメリカ諸国支援及びOECD諸国の双方にメリットをもたらすものである。

- (4) ラテンアメリカにおいては過去10年の間に取られた公的部門及び民間部門における投資決定の多くが非現実的なマクロ経済政策、不適切な為替レート、歪められた規制というフレームワークの中で行われてきた。これらの投資は持続が不可能であり、また生産的能力に資さないものであった。
- (5) 経済的持続可能性は、また援助プロジェクトの中心的な課題でなければならない。また人的資源への配慮、特にマネージメント能力に配慮すべきである。
援助プロジェクトは受け入れ国側が投資を管理できる能力を備えた時に初めて策定されるべきものであり、また、このような能力形成がプロジェクト、プログラムの重要な部分になった時に追及されるべきものである。
- (6) 環境上の持続可能性は広範囲にわたる問題である。ラテンアメリカ各国の政府および世論の環境問題についての関心は日増しに増加しつつある。これは、OECD諸国からの援助機会を与えるものである。
- (7) 開発援助委員会（DAC）が提唱した90年代の援助戦略は、開発に際し、平等な機会の下で参加でき、かつ社会的サービスへの広範なアクセスを可能とする援助プログラムの策定、即ち参加型開発を要請している。このことは、単に援助プログラムの内容に注意を払うというだけではなく、援助受入れ国政府の様々なレベルの役割にも留意するというものである。
- (8) 開発途上国の国内貯蓄の向上は、その外の付随的な資源を社会的投資へと移動させる上で極めて重要である。

上述の会合結果はすべてのDAC加盟国からの是認を受けたものではあるが、その内容はラテンアメリカにおいてDAC各国はウルグアイラウンドの原則を守り、また新中南米支援構想（EAI）を提唱した米国の主導的役割を認めるとなっており、これは米国の推進する自由貿易構想とラテンアメリカ地域へのDAC諸国からの援助政策が全体として組み合わされる方向であることを示している。バックアップする考え方がかなり色濃く反映された形となっている点が注目される。

2) ラテンアメリカにおける政治的、経済的なブルーリズムの強化

このテーマについては、次のような分析及び結論が提示された⁽¹⁰⁾。

- (1) OECD加盟国はラテンアメリカの援助プログラムには政治的、経済的ブルーリズムが欠かせないと認識を持っている。また、OECD加盟国は援助をどのように配分するかを決定するに際して人権状況や民主主義の定着度を考慮に入れている。
- (2) 米国は文民統治の諸制度（行政、立法、司法、選挙）、ブルーリズム、反対意見の許容度、民主的価値の支援などを助成するための援助プログラムを策定している。
- (3) スウェーデンはラテンアメリカの人権支援についてのプログラム実施を開始し、1970年代においては政治的弾圧や武装闘争による罹災者救済のため、また、今日では民主的制度の再建や発展、リーダーシップの育成、大衆の政治参加に焦点を当てている。
- (4) ECは、自らの経験を援助政策に生かすべくラテンアメリカ諸国の地域統合や地域協力に重点を置くプロジェクトを実施している。ECは政治的安定と経済的多様性を生み出す環境助成

及びプルーラリズム強化のため、中米議会の創設や選挙手続きを組織するための中米諸国支援プログラムを実施してきた。

- (5) ラテンアメリカ諸国の民主化支援が比較的スムーズに促進された理由としては、ラテンアメリカの各国政府が民主化及び政治的制度構築という機微な分野に対する協力に受容的であったことが指摘できる。
- (6) ラテンアメリカ諸国への民主化援助によって得られた教訓は次のものである。

第一には、援助プログラムの透明性が需要であり、これは援助の受け入れと成功を著しく高めることにつながる。

第二番目には、民主化構築のプロセスを重視し、援助の結果に拘泥しないことが絶対的に必要である。

第三番目には援助供与国から党派的アプローチを行わないことが（受取り国からの）信頼を高める。

第四番目は援助プログラムの構想を行う際、受取り国との協力及びラテンアメリカ諸国からのイニシアティブが援助供与国からのコミットメントを強化することに役立った。

- (7) DACにおいては、政治的参加の増大は政治的参加の増大をもたらすとの考えから、参加型開発—人的資源に対する投資によって、より広範な人々の収入獲得能力を向上させること—を進める必要性が認識された。
- (8) 地域統合及び地域協力により貿易障壁を低くすることがラテンアメリカにとって重要な経済的、政治的利益をもたらすとの認識で一致している。これは統合によるダイナミックな効果が潜在的な大規模市場として特に重要であり、投資意欲の増大をもたらすとの考えがあるため、インフラ・プロジェクト、輸送・通信、工業、農業、林業分野、また医療、難民問題などを含めた地域協力を進めて行かなければならないとのOECD諸国の認識がある。地域的な統合プロセスは政治的な安定性を強化し、また連帯意識を作り出すことによって人権尊重強化に貢献する。援助供与国は地域協力や地域統合に関連するプロジェクトに興味を持つべきであり、統合に関する諸機関への財政的、技術的支援又は貿易の自由化の結果としての調整を迫られる途上諸国に対する支援も行われなければならない。しかしながら、地域統合や地域協力それ自体は目的ではなく、特定の諸国を対象とするプログラムにおいては、地域プログラムは経済的に持続可能なものであるべきであり、世界市場における競争という現実をあくまでも反映したものとすべきである。

ラテンアメリカにおける民主化は80年代を通してのトレンドとなったが、政治的、経済的なプルーラリズムの確保のため地域協力、地域統合を促進すべきであると述べたDACの視点は特に注目され、地域統合、地域協力でEC諸国が自らの経験をもとに援助政策を行っていく方向が示されている。また、経済的参加が政治的参加、即ち民主化を進めることにつながるとのDACの考え方が明確に示されている。

3）構造調整，人的資源開発

DACにおいては、1980年代の経済危機とその対策として世銀、IMFの採った構造調整政策が貧困層にかなりのネガティブな影響を与えたと指摘している。しかしながら、ラテンアメリカにおいては貧困問題は以前から存在している長期的、構造的なものであり、所得分配の不平等さとともに開発の障害となってきたと見ている。また、DACは貧困撲滅政策は経済成長の回復を目的とするマクロ経済のフレーム・ワークの一部でなければならず、最貧困層の生産性を増大させるものでなければならぬと結論付けている。

世銀の構造調整アプローチについては、世銀と途上国政府との間で十分な政策対話が必要である点、短期間に改革を実施するショック療法の是非、社会的な弱者へのシワ寄せ、市場メカニズムに対する過度の依存の是非などをめぐり多くの議論がある⁽¹¹⁾。

DACでの議論の結果、ラテンアメリカに対する開発を考える場合、貧困とマクロ経済・調整政策の関係や参加型開発促進のためのプログラムと政府の役割との関係が重要である点が指摘された。

具体的な結論は次の通りとなっている⁽¹²⁾。

- (1) マクロ経済政策は効率のみならず、経済システムへのより一層の参加機会を拡大することを目的に改革されなければならない。これまでのラテンアメリカ諸国におけるマクロ経済政策は労働者を軽視してきた。過大評価された為替レートや保護主義的貿易体制は資本家に助成金を与えたのみで、労働者や低賃金労働者の雇用機会を減らしてきた。このことが自己資本を持つ者の手に富が集中するという仕組みを生み出した原因であった。この政策に組み込まれた歪曲効果は農業経営、特に資本をほとんど持たない小規模農を冷遇することにつながった。
- (2) 構造調整政策は貧困を悪化させることにつながった。1980年代の経済危機は過度の消費をもたらしたが、また一方でより低い生活水準への消費者の回帰を余儀なくさせた。過大に評価された為替レートは調整されたが、それまでは適正と見えた投資は経済原理に合わないものとなった。このことは生産性を低下させることにつながり、失業を増大させる要因となった。しかしながら、貧困が構造調整により悪化したとは見られず、あたかも前政権の政策の失敗が原因で引き起こされたとされることがしばしばであった。
- (3) 為替レート、価格、税金、公的支出構成、貿易体制などに関する政策改革は、多面的な成長や雇用、機会の増大を導く。しかし、経済成長それ自体が自動的に貧困を撲滅するわけではない。真の貧困の解決は生産への参加や人的資源の開発を通して所得がゆきわたることにより行われるものである。

例えば、ボリビアの社会投資基金は、ただ単に社会保障費を加盟者に支払うというだけではなく、仕事を通じて収入を保証し、主に保健や教育分野に於ける必要なインフラ整備に役立つような仕組みとなっている。

人的資源開発は世銀の開発政策においても重視されており、貧困緩和のためには経済成長とともに人間への投資、即ち人的資源の開発が必要であるとの認識が高まりつつある。DACにおいては、社会的持続性と人的開発を結び付けるため、例えば中小企業への融資、職業訓練とを重視している。これに関し、DACにおける具体的議論は、次のようになっている⁽¹³⁾。

- (1) 小規模企業の活動は成長と貧困の撲滅に対する有効な手段となり得よう。援助供与国が財政援助したプログラムは小口の融資、職業訓練を生み出す有効な仲介物となるべきである。小規模企業への融資はコンセSSIONナルなものとするべきではない。実際、ローンを市場価格で返済する原則をとることは、投資の有効性を高め、また仲介物としての持続性を高めることに役立つ。
- (2) ラテンアメリカ諸国は経済発展に結び付く良く訓練された人達を作り出すための社会部門への投資を行ったASEANモデルから学ぶことができる。
- (3) 貧困撲滅や人的資源の開発のためのプログラムは財政基盤が必要であるが、ラテンアメリカ諸国の構造とパフォーマンスから見て、その役割は中央政府にあり、ラテンアメリカの各国政府は歳入を増やすため税制改革を行うべきである。

更にDACはラテンアメリカ諸国における政府の役割については、生産、配分における政府の役割は大き過ぎ、また大衆に効果的に届けられるべき社会サービスにおける政府の役割は少な過ぎると分析している。また、非中央集権化は資源の移動にとり良い機会を提供し、また個人や共同体が重要な役割をする地方に根ざしたプログラムの実行にも役に立つと指摘している。

4. DAC 加盟国及び国際援助機関の努力目標

ラテンアメリカに対するコンセSSIONナルな資金援助（二国間ODA及び国際機関を通じるODA）は過去10年間を通して世界の援助額の約13%となっている。これは、同地域においては、比較的所得の高い諸国が多いことを考えれば驚くほど高い比率となっている。過去10年におけるラテンアメリカに対する援助の特徴としては、

- i) EC諸国による中央アメリカに対する援助がかなり増加していること
- ii) 米国の同地域への援助供与国としての役割が一層拡大したこと

が挙げられる。これら互いに関連し合った二つの現象は特に80年代初頭に見られた。

80年代の半ばからECの同地域への関心が高まり、1984年の初め、コスタリカのサン・ホセにおいてECは中米のすべての諸国と一つのグループとして政策対話を行うことを約束し、中米の持続的開発と平和的環境整備を支援するための経済協約に調印している。EC及び中米各国外務省は「サン・ホセ対話」のフレームワークのもと一年に一度の会合を持っている。

更に、1990年ローマのEC理事会は、すべてのラテンアメリカ諸国に経済、政治協力を話し合うためのフレームワークを与えるべく「リオ・グループ対話」を制度化することを決定し、EC各国からのラテンアメリカに対する援助額はこれまでにないほど増大した。

80年代を通じラテンアメリカ援助における顕著なトレンドとしては、構造調整プログラムへの協定の必要から援助供与国によるプロジェクト融資がプログラム融資へと変化していることが指摘できる。

国連はラテンアメリカ援助全体の7%に相当する援助を拠出しており、EC、米州開発銀行（IDB）、国際開発協会（IDA）はそれぞれ援助総額の2～3%を出している。統計では世銀及び米州開発銀行のラテンアメリカ支援に対する役割が少なめに現れているが、これは同地域には比較所得水準

が高い国が多いため、両者からの援助が非譲許資金によって行われているためである。

DAC 諸国及び国際機関の関心は援助努力を向上させることにある。そのためには以下のような認識を再確認する必要があると DAC は指摘している⁽¹⁴⁾。

- (1) 援助努力は複雑であり、かつ二国間援助が中心ではあるが、適切な援助協調メカニズムが機能しなければならない。援助供与各国が協調のための視点と実施計画を盛り込んだ世銀作成の「年間各国メモランダム」に対し、より注意を払えば一層の援助協調度が高まるであろう。IMF は援助供与国とともにマクロ経済的な分析を行う予定があることを表明している。UNDP は援助調整、援助管理を強化するため援助受取国を支援している。また IDB はラテンアメリカ諸国がどのようにしたら効果的に世界経済に参入できるかにつき新たな経済戦略を実行しつつある。また IDB は中米に対する援助調整メカニズムを構築しつつある。二国間援助の援助供与国は援助調整機能がスムーズに働くよう特定援助受取り国の動向に責任を持つ必要がある。
- (2) 援助協調の必要性及びメカニズムについての議論は中米に対して米国が打ち出した「開発と民主主義のためのパートナーシップ」にその概要が論じられている。このイニシャティブはラテンアメリカ地域において開発と民主主義を制度化するという歴史的な機会が開かれたとの共通の認識が得られた。この新たな歴史的な局面に立ち向かうのはラテンアメリカ諸国民それ自身であるが、道義的、政治的、財政的支援が不足している。そのような不足が解消されない限り前進することは困難と思われる。中米諸国に対するそのようなアイディアは動きはじめたが、その他のラテンアメリカ諸国及び DAC の主要国も中米支援にどのようなイニシャティブをとるべきかについての話し合いに参加している。基本構想は既存のメカニズムや話し合いの場（IDB によって行われている新たな地域協調メカニズムが含まれる）を増やすことなく、このプロセスの進展が順調にかつ適切に行われているかを確かめるべく経済的、政治的進歩をモニターすることにある。
- (3) OECD 諸国はラテンアメリカにおける経済的、政治的改革を支援してゆくべきである。新たな地域協力や市場開放努力を行っているラテンアメリカ諸国の努力や同地域のインフラ整備、政策対話メカニズムを打ち立てるための援助供与国の努力により一層の関心を向けるべきである。

5. おわりに

経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）においては、加盟各国の二国間援助政策の協議の場として、加盟各国の援助審査、援助政策協調などが行われてきており、加盟各国の援助政策は DAC の場で話し合われた援助に関する合意或いはガイドラインに沿って進められている。また、援助理念の検討、各国の援助実績データの収集、セクター別、地域別援助重点分野についての協議、検討などを担当する各作業部会において加盟各国の代表、世銀、UNDP などの国際機関代表により話し合いが行われ、その成果が各国にフィードバックされている。このように DAC における議論を経た成果は各国政府の援助政策に反映されている。日本政府が発表した「政府開発援助大綱」（1992年6月30日閣議決定）⁽¹⁵⁾ もこうした一連の DAC での議論を踏まえたものとなっている。

援助の理念をめぐっては、東西冷戦の崩壊を契機にそれまでの東西対決の西側の有力手段としての戦略援助から、よりグローバルな援助理念に基づく援助への転換がはかられつつある。実際、ソ連、東欧諸国の社会主義経済の市場主義経済への転換に対する支援や地球規模問題（環境破壊、エイズ、ユーゴ難民など）解決への支援がそれまでのいわゆる発展途上国の貧困撲滅を目的とする援助よりも高いプライオリティーを置こうとする考え方がアメリカ、ドイツ、北欧諸国を中心に打ち出されている。このような状況下において世界の援助資金の伸び悩みを理由として近年経済成長が著しい東アジア諸国やラテンアメリカの一部の諸国を政府開発援助（ODA）の対象外いわゆる世銀の融資基準の「卒業」に習った制度の導入が検討されつつあり、これらの地域に属する国の一部は1996年からODAの供与が記録されないこととなった。

1990年代の世界の各地域に対するDAC加盟各国の援助政策と同様ラテンアメリカ諸国に対する先進諸国の援助政策もこのようなコンテキストの中にその位置付けが行われつつあり、特にメキシコ、アルゼンチンなど一人当たりGNPが高い国に対しては、「卒業」が勧告される可能性がある。

日本の場合、政府開発援助（ODA）はODA予算に基づき支出されることとなっており、「卒業」した国に対しては、ODA予算が打ち切られる可能性が高い。仮に「卒業」となれば、これら諸国の国内には未だ技術協力などODA供与を必要とする分野が多く残されていることから、日本の開発政策にとり大きな障害となる可能性がある。その意味においても今後のDACでの議論が注目される。

DACは東西冷戦の下、資本主義経済圏の強化を目的とする西側の援助協議機関として発足したが、1989年の冷戦の終了後、DACのそれまでの援助方針は大転換を迫られている。即ち、開発途上国に対する援助だけではなく、旧ソ連、東欧諸国に対しても、「移行期にある諸国」（countries in transition）との位置付けを行い、市場原理に基づく経済の創出と民主化を二大方針とし、DAC加盟国による支援体制の必要性を呼びかけている。

また、世銀が1990年代に入り、打ち出した「ガバナンス（governance）」と経済発展の相関関係に関する議論⁽⁶⁾に対応し、DACにおいても「良い統治」（good governance）と「参加型開発」と民主化をインターリンクさせる議論⁽⁷⁾が、ここ二年程前より現れてきている。その背景には世銀が、これまで政経分離の原則から、民主主義をコンディショナリティーとする援助方針をとらなかったが、冷戦崩壊により、「良い統治」を援助の条件として重視する方向にあることが挙げられる。世銀においては「良い統治」が民主主義と必ずしも重なるものではないとの慎重な見方に対し、DACは「良い統治」と民主主義とをかなり重複するものとしてとらえている。

上述した如く援助に対する理念は転換期にあり、90年代の援助理念を規定するキーワードは「持続的」、「参加型」、と冷戦終結の影響を受けて登場した「良い統治」の各要素を備えた開発であり、今後90年代後半にかけて、それは一層明確になるに違いない。

（たけうち・わたり 産業情報学科）

注

- (1) 政府開発援助（ODA）とは、以下の三つの条件を満たす資金フローと定義されている。
- ①中央および地方政府を含む公共部門ないしその実施機関により発展途上国及び国際機関に供与されるもの。
 - ②発展途上国の経済・社会開発に寄与することを目的とするもの。
 - ③グラント・エレメントが25%以上であるもの。
- (2) Development Co-operation (1993), pp. 2-10.
- DACが統計データを収集するために作成されたものが本来のDAC 途上国リストであるが、事実上ODA対象国リストとして国際的に承認されている。ラテンアメリカ地域に属するバハマは1995年から、バミューダ諸島、フォークランド諸島は96年からそれぞれODAの対象外国となることが決定されている。また、アルゼンチン、メキシコ、ヴェネズエラなどの中高所得国についても近い将来「卒業」となる可能性がある。
- (3) 西垣，下村（1993年），pp. 46-51.
- (4) DAC Press Release, Development Co-operation in the 1990s', Paris, 15th December, 1989.
- (5) Our Common Future (1987), p. 43.
- (6) Development Co-operation (1989), pp. 65-67.
- (7) 1990年7月の第16回のヒューストン・サミットにおいては、民主主義の強化が第1番目の議題となっており、冷戦終結の影響が明確に現れている。
- (8) Development and Democracy (1992), p. 9.
- (9) Ibid. p. 11.
- (10) Ibid. p. 12.
- (11) 白鳥（1993年），pp. 87-91.
- (12) Development and Democracy (1992), p. 14.
- (13) Ibid. p. 14.
- (14) Ibid. pp. 16, 17.
- (15) 外務省経済協力局（1993年），pp. 365-369. 特に注目すべきは、政府開発援助大綱の基本理念部分に「良い統治」という文言がそのまま盛り込まれている点である。
- (16) 大芝（1994年），pp. 140-144.
- (17) Development Co-operation (1993), pp. 28-30.

文献

Bradford, Colin

1994 Redefining the state in Latin America. OECD.

1992 Strategic Options for Latin America in the 1990s. OECD.

DAC 1993 Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. OECD.

1989 Development Co-operation. OECD.

外務省経済協力局

1993年『我が国の政府開発援助 上巻』国際協力推進協会

OECD 1992 Development and Democracy: Aid Policies in Latin America. OECD.

大芝 亮

1994年『国際組織の政治経済学』有斐閣

白鳥正喜

1993年『世界銀行グループ』国際開発ジャーナル社

西垣 昭, 下村恭民

1993年『開発援助の経済学』有斐閣

World Bank

1994 World Development Report 1994. Oxford University Press.

World Commission on Environment and Development

1987 Our Common Future. Oxford University Press.

Argument about Aid-Policy for Latin America

Watari Takeuchi

It seems that OECD countries' aid policies for Latin America will change gradually in the new global context, which has emerged after the collapse of Cold War system in the last decade.

Firstly, this paper aims at following the discussions about the aid policies at the Development Assistance Committee (DAC) of OECD and also clarifying how these discussions have influenced the actual aid policies for Latin-American countries. Especially, some conceptual changes ("sustainable development", "participatory development" concept, etc.) are analyzed focusly, which had adapted in the aid policies in developing countries in the 1990s.

Secondly, this paper also attempts to detail the new orientations on development co-operation towards the Latin-American countries and to analyze the new circumstances how these decisions were made. Among these orientations, I think two elements are very important, one is economic liberaisation linkaged with U. S. free trade system and the other is stabilization of democracy, and also think that they are motivated by US government and have characterized the general aid policies in 1990s toward Latin America.

Key Word: OECD's aid policy for Latin America