

〈書評〉

「海外援助再考」 ロジャー・C・リデル著

竹花 誠 児

広島大学平和科学研究センター

BOOK REVIEW

**Foreign Aid Reconsidered.**

**By Roger C. Riddell**

(Baltimore: The Johns Hopkins University Press

/ London: James Currey, 1987. x, 309p.)

Seiji Takehana

Institute for Peace Science, Hiroshima University

SUMMARY

This volume is primarily a study of the ideas about aid (more specifically about official aid). It comprises four parts: Part I, 'Ethical Foundations', considers the moral questions raised in the aid debate. And Riddell concludes that there remains a moral case for governments to give aid.

Part II 'Theoretical Debates', discusses the various macro-theories put forward to support or challenge the view that aid can assist in the development process of Third World countries and examines the cross-country evidence available to support the differing theoretical viewpoints. Riddell concludes that: 1) aid is neither sufficient nor necessary for development to occur; 2) the case for aid at the theoretical level is far from clear-cut; 3) the views and conclusions of the different critics also find no general support.

Part III, 'Assessing the Evidence', examines first the methods used to e-

valuate aid's impact at the micro-level and then discusses the project and country-specific evidence available for making overall judgements about it. Riddell's conclusions are: 1) although there is plenty of evidence to indicate aid's inadequacies, this by no means leads support for the generalised conclusions that are frequently made; 2) critics and advocates alike have far too little understanding of the complex nature of development and too little data upon which to base the respective conclusions they readily draw. To date, aid evaluation has been a very blunt and inadequate tool with which to construct firm and incontestable conclusions.

The final part, 'Retaking the Middle Ground', summarizes the preceding chapters and comes to some overall conclusions. Riddell expressed his opinion that there is a role for official aid, based on addressing the needs of the poor in the Third World, and that, while aid is by no means the necessary or even the crucial ingredient for development, it can assist in the alleviation of poverty, directly and indirectly.

## はじめに

本書は、政府開発援助 (Official Development Assistance) に関して、その根拠、理論、そして事例について、既存の研究を批判、検討したものである。今日まで、海外援助については非常に多様な見解、理論、評価、あるいは批判が行われ、ほとんど定説というものが見られなかった。海外援助に関してそのような混乱が見られる理由は、本書の著者も述べているように、援助、あるいはそれが関係するところの開発過程が非常に複雑な要素を持つものであり、今日の研究水準では明確な判断を下せない問題が多く残されているからであると言える。本書の特徴は、そのような研究状況を認識した上で、性急に単一の結論を急ぐのではなく、特定の主張、見解に片寄ることなく、幅広い、総合的な視点から、これまでの研究で明らかになった部分とそうでない部分とを慎重に吟味し、海外援助について総合的な再検討を行った点にある。

本書の構成は次の4部から成っている。

第1部 倫理的基礎：援助に関するモラルの問題。

第2部 理論的論争：援助が第三世界の開発を助けるかどうかという問題に関するさまざまなマクロレベルの理論を紹介し、また、それらの理論を検証する各国データについて検討する。

第3部 事実の評価：まず、援助評価の方法を検討し、次にミクロレベル、および国単位での援助の影響についての評価を行う。

第4部 中道を取り戻す：以上の3つの部分から重要な問題を引き出し、援助肯定と否定の議論について全体的な結論を導き出す。

以下において、本書の各部の内容の概要を紹介し、最後に評者による若干の論評を行う。ただし、第3部で紹介されているケース・スタディーについては、具体的に過ぎるので省略する。また、本書における議論は、あくまで政府開発援助に関するものであることを注意しておく。

## 第1部 倫理的根拠

各国政府は、第三世界に対する海外援助供与の正当性をさまざまな形で表明してきた。たとえば、国益、経済的理由、歴史的関係、政治的理由、あるいはもっと直接的に、開発の遅れている国の経済成長を促進するため、等々である。ところで、これらいずれの理由にしろ、各国政府は、「援助は道徳的な理由によって供与されなければならない」、と主張してきた。しかし、この援助供与の道徳的責務の意味、理由について詳しく説明されることはなかった。

援助の道徳的根拠はあまりにも当然のこととされてきたので、1970年代末までは、アカデミックな文献を除いては、誰もあえてそれに異議を唱えようとしなかった。しかし、1980年代に入って、この信念に異議を唱えるものが現われ、また同時に、市場機能の果たす役割を高く評価する考え方が現われた。すなわち、援助の道徳的根拠に不信を投げかける「新たな通説」ともいえるものが現われ、それはとりわけ英国、米国、そして西ドイツにおいて広がっている。道徳的根拠をより明確にしなければならない時期がきているといえる。

### 援助の道徳的根拠

1950年代の終わりから1960年代の初めにかけて、援助供与国が海外援助を実施する理由として、道徳上の理由が、突然、何の説明もなしに持ち出され、繰り返し繰り返し主張されてきた。ひとたび主要な援助供与国が援助の道徳的性格を主張し始めると、それがあたかも一般の常識であるかようになってくる。

援助供与の道徳的根拠は、詳細に見ると、以下のようにいくつかの種類に分けて考えられる。

1. キリスト教の信念と教義。
2. 人間の善徳：人間や国の間には何の違いもない。第三世界の貧困を無視することはできないという考え。
3. ニーズ：人間が人間であるためには、満たされるべきニーズがあるという考え。ニーズに関する理論は数多くあるが、たとえば、デイヴィッド・ミラー (David Miller) の「社会的正義」(Social Justice) はその一つである。

4. 功利主義（最大多数の最大幸福）：功利主義の考え方は、行為の正当性を最大幸福に置く。また、幸福とそれを達成するために必要な資源の関係という観点から、分配の原則ともなってくる。援助供与の問題に関していえば、第三世界の人々の幸福ばかりでなく、援助供与国に住む人々の幸福も考慮に入れることになる。

5. ロールズ (Rawls) の正義論：ロールズによれば、社会的正義の理論が非常に重要である。そして、功利主義理論が、援助供与の理由を、全体の幸福を増大させるからであるとするのに対して、ロールズの考えは、援助を供与する人々の幸福の問題とは無関係に、貧しい人々は資源を受け取る権利があると主張する。

以上の議論とは別に、援助を受ける「権利」、「相応の報い」、そして「資格」という考え方がある。すなわち、人々が生きる権利があるというのであれば、同様に、生きるために必要な物を得る権利も持っている、ということである。次に、第三世界は、その不当な収奪が工業世界の豊かさをもたらしたことに対して、相応の報酬を受けるのが当然であるという考えである。最後に、資格に関する議論によれば、ニーズに基づく議論とは異なり、ニーズが満たされた後も、不当な収奪が続く限りは、その責務に対して権利を主張できるということである。

### 道徳的根拠に対する批判とその検討

援助の道徳的根拠に対する批判は、大きく次の三つのカテゴリーに分けられる。

1. 政府援助の目的そのものを疑問視するもの、あるいは、援助は行うべきでないという主張。この場合には、援助がもたらす影響について論じることは無意味である。

2. 援助を行う責務をいくらかは認めるが、政府援助が開発目的を達成するのを助けることができるという点については容認しないというもの。

3. 政府援助を正当化するにあたって、道徳的根拠によるのではなく、他の諸原則がその根拠となるべきだという議論。

まず、上記の第一のカテゴリーに属する批判として以下の三者の見解を紹介し、さらにそれらに対する反論を試みる。

パウアー (Peter Bauer) は、経済的な格差があるのは当然のことであると考え、

したがって援助を行う道徳的根拠は存在しないと主張する。経済的な格差は、資源の利用可能性の故ではなく、個々人の資質の違いによって生ずる。また、資源の再分配は、個人の自由に反し、強制を伴うので、正義に反すると主張する。

ハイエク (Friedrich Hayek) は、社会的正義という考え方は、個人間の自然な経済関係を損うので、かえって社会に対する脅威となると主張する。そして、市場の重要性を強調している。

ノージク (Robert Nozick) の正義の理論は、個人の諸権利に基づいており、国家に対しては最小限の権利しか認めない。援助を行うことは、それによって財産を取り上げられる人々の、より基本的な権利を犯すことになると主張する。

以上の援助の道徳的根拠に対する批判に対する反論は次のようなものである。

まず、ノージクの場合、彼は個人の諸権利、とりわけ所有権の絶対性を強調するのであるが、その根拠が明らかでなく、むしろ直観 (intuitive ideas) と矛盾している。

次に、バウアーとハイエクに対する反論であるが、バウアーは、経済的格差の原因は人々の能力と動機の差にあると主張するが、もしも動機が十分にあったとしても、必要な資源が十分にあるかどうかの問題にされていない。また、バウアーは、援助は納税者に対する強制であると批判するが、今日の先進国が豊かな人々から貧しい人々への所得の再分配を行っていることに対して、これらの国々を独裁国家だと言う人はほとんどいない。また、ハイエクの批判に対する反論としては、現実の市場において、自由な動きが保証されているとはいえず、また、全ての人々が自由、同等に市場に近づくことを可能にしているかどうか非常に疑わしい、ということが言える。

以上の考察の結論として、援助を行う道徳的根拠、あるいは責務がないという批判は、もちろん聞くべき点もいくつかあるが、受け入れることはできないと言える。その理由は、それらの批判が、意図的であるかどうかは別として、ミラーの言う正義の概念のいくつかの側面をないがしろにしているからである。

次に、第二のカテゴリーに属する援助の道徳的根拠に対する批判を検討する。これには、いわゆる右からの批判と左からの批判があるが、それらに共通することは、援助は開発を進める力となるという考えに対する非難である。その最も極

端な主張は、援助はその目的を果たしていないし、また果たすこともできないというものである。また、もう少しおとなしい主張は、援助の構成、移転の方法、形式、あるいは援助の対象とされる人々等について、その方法を変更すれば、援助は目的を果たすことができるというものである。

まず、右からの批判は、自由市場の役割を強調する。すなわち、経済開発を達成する最も効果的な方法は、政府による統制のない、自由市場の中で個人的自由を与えることである、という主張である。

これに対して、左からの批判は、市場機構の役割に対する強い不信に基づいている。たとえば、ラベ (Lappé) 他は、開発途上国内の権力関係に着目して、援助は力の強い者の所に行き、力のない貧しい人々の所まで届かないと指摘する。また、彼らは、貧しい人々を開発過程の中に引き込むことが問題なのではなく、貧しい人々の利益にかなった開発過程を導くのに必要な権力を、貧しい人々が勝ち取ることが重要であると主張する。また、ハイター (Teresa Hayter) は、援助は資本主義体制を推進するのに役立っているのであり、第三世界の人々の福利とは関係がないと指摘する。ハイター、あるいはラベ他は、単に援助を中止せよと主張しているのではない。彼らは、自分たちの社会そのものを、真に民主的で自立したものにすることによって、将来、世界に対して建設的な役割を果たすことができると考えているのである。

以上の議論から、市場、国家、および権力といった概念が重要な問題となってくる。援助を支持する人々は、これらの概念について一定の前提を保持している。すなわち、市場機構は開発の速度を早め、国家は開発過程に対して好意的な働きをし、そして開発に伴う権力関係の変化は更なる開発、およびより効果的で広範囲に及ぶ貧困の撲滅を妨げない、という前提である。これに対して、援助に対する批判は、これらの前提を拒否することによって行われる。この問題に決着をつけるには、第三世界の国々が行った政策を検討することと、彼らが受け取った援助でいったい何をしたのかを検討する必要があるが、現在のところ、どちらか一方の主張を支持するような結論は期待できない。

最後に、第三のカテゴリーに属する批判、特に道徳的根拠に代えて国家利益を重視する理論を検討する。国家利益に基づいて行われる援助批判には次の二つが

ある。1)国境を越えて行われる政府の行為は国家利益のみに基づいて行われるべきである、という信念に基づく批判。2)国境を越えてはいかなる道徳的責務も存在しない、という信念に基づく批判。

第一の批判は、援助は、人道主義や道徳、その他のいかなる基準でもなく、援助供与国の国家利益に基づくものでなければならないというものである。たとえばハンティントン (Huntington) は、援助の配分を決める際、次の五つの基準を提示している。1)経済実績、2)安全保障との関連、3)政治的民主主義、4)歴史的関係、5)全世界的重要性。

第二の批判は、ある政府が他の政府に対して援助を供与する道徳的根拠があるとするならば、そのような国際的責務が行われるべき国際的道徳的社會が確認され、受け入れられなければならないが、しかし、そのような社會は存在しない、という批判である。

まず、第一の批判に対する反論としては、既にノージクやパウアーに対して、道徳的根拠が存在しないという説を批判したように、政府の対外政策には道徳的責務が全くないという考えは受け入れられない。次に、第二の批判に対しては、現実の世界には何らかの道徳的共同体が既に存在すると考える方が妥当ではないだろうか。

## 第2部 理論的論争

### 海外援助理論

海外援助理論がはっきりと見られるようになるのは1950年代の中頃からである。1950年代から1960年代にかけて、ロストウ (Rostow)、ローゼンスタイン-ローダン (Rosenstein-Rodan)、チェネリー (Chenery) とストラウト (Strout)、ルイス (Lewis)、レニス (Ranis)、そしてフェイ (Fei) とポー (Paauw) 等によって初期の援助理論が発表されてきた。彼らの考えは、その細部や分析の厳密さなどにおいて少しずつ異なっているが、しかし、基本的には次のような共通点を持っている。すなわち、援助は、直接介入の手段として、成長を阻むギャップを埋め、そうすることによって開発を促進するのを助ける、というものである。この点で、



とりわけ、チェネリーとストラウトの二つのギャップ・モデル (two-gap model) が最も注目を集めていた。

しかし、1970年代から1980年代にかけて、開発問題に対する将来見通しが変化し、援助の積極的貢献が期待できるような前提条件が疑問視されるようになり、したがって1950年代および1960年代に提唱された援助理論が疑問視されるようになった。

すなわち、この間、世界経済に対する楽観的見方が崩れ、貧しい人々への均霑 (trickle-down) 効果が疑問視されるようになり、世界貿易が収縮し、また、第三世界における債務が増大していった。そしてまた、援助受け入れ国は、自国の経済構造を調整することによって、援助やその他の諸資源を最も効率よく利用する、という援助理論の前提が疑問視されるようになった。

以上のような状況から、1970年代において、「貧しい人々はいかにして速やかに援助されるか」ということが問われたのに対して、1980年代には、「いかにして前提条件が変更され、経済開発を再開することができるか」という質問に置き換えられた。そして、その中心となる問題は調整過程 (adjustment process) にあると考えられた。すなわち、多くの開発途上国の成功と失敗は、国内、あるいは国際経済の場における市場の変化や価格に対応して(あるいはそれを無視して)それぞれの開発途上国が行った(あるいは行わなかった)政策にその原因があると考えられた。したがって、1980年代の援助理論では、調整過程を進める上での援助の役割が中心的な問題となってきた。

そこで、調整過程とはいったい何か、それは開発過程とどう違うのか、また、調整過程において援助はどのような役割を果たすべきかということが問題となる。

調整過程については、一般に認められた定義はまだ存在しないが、とりあえず、キリック (Killick) によれば、調整とは、国際収支の赤字に対する緩やかな、一般的でない、経済的対応であり、部門間、要素間、そして支出 (貯蓄) 費目の間の資源の再配分を行うことである。調整過程は、本質的に存立不可能 (unviable) と思われる過程から持続的な過程への移行である。したがって、調整概念は、成長と発展の「段階」概念の一部であるとみなすことができる。

調整戦略の一部としての援助の役割は、調整過程で起こる縮小（contraction）によって引き起こされるマイナス効果を和げるための弛み（slack）を与えることである。調整政策は、国際収支の問題を特に重視しているので、そのような緩衝剤は国際収支を支援する形、たとえば、対外債務支払いに貢献するようなもの、あるいは消費や投資レベルを維持するための輸入といった形で与えられる。

キリックは、しかしまた、調整の定義や目標が不明確であるばかりでなく、調整過程に基礎を置く新しい援助理論の発展が阻害されるいくつかの理由があると指摘する。その第一の問題は、調整過程の長期的な成功は、援助受け入れ国の国内政治ばかりでなく、国際経済の持続的、進歩的な拡大に依存しているということである。第二の問題は、援助をより多く与えればより良い調整が期待できるといった類いのもではなく、援助と調整との間の因果関係は定かでないということである。さらに第三の問題は、調整政策の主な目的は既存資源の効果的利用にあり、このことから、援助のような追加的な資源と経済活動の水準についての直接的な関連を期待することができないということである。

また、結局のところ、開発と調整とは根本的に異なるものではなく、調整のための新しい援助理論が伝統的援助理論に取って代わる必要もない。ただし、持続的な成長を達成する過程で援助受け取り国に変化が生ずる、という伝統的開発理論の楽観論は受け入れられず、直接的な政策的介入によって、構造的変化が生じさせられなければならないという考えに置き換えられた。

### **援助と蓄積・経済成長**

援助に関する論争において焦点となったのは、援助と蓄積との間の関係、および援助と経済成長実績との間の関係であった。

援助理論の一般的な教義によれば、援助→国内資源の増大→国内投資の増大→より高い経済成長率、という因果関係が想定されていた。

1950年代から1980年代中頃までの間に、主なものだけでも20以上の統計的研究が行われ、上に示された関係を検討し、援助の経済成長率に対する貢献の真偽を確かめようとした。この間の論争は、歴史的にいくつかの段階に分けることができるが、最終的には、援助が援助受け入れ国の経済成長に明確な効果を及ぼした

とは言えない、と結論づけることができる。

しかし、より重要な問題として、これまでの研究で用いられてきたデータや研究方法について再検討する必要がある。

まず、データの問題であるが、援助量に関するデータはほとんどの場合 OECD（経済協力開発機構）の DAC（開発援助委員会）が提供するものを利用している。しかし、DAC が提供するデータに関して以下のような概念上、および分析上の問題がある。

1. 「援助」の量は全援助流入量のうちの贈与（grant）部分のみに限られるべきである。これは DAC データの純流入量を用いることによって解決される。
2. 援助流入量として実質価格を採用するか、あるいは名目価格を採用するか。
3. 他国と比較する際、為替レートをどう定めるか。
4. 利子率の変化等による返済額の変化をどう扱うか。

DAC によれば、上記のような問題によって引き起こされるエラーを調整する一般に認められた方法はないとしている。DAC はまた、国際比較の際に用いられる数字は単なる「推計」（estimate）にすぎないと指摘している。

第二の問題は、時間的な遅れの問題である。つまり、援助が流入してからその効果が現われるまでには時間的遅れがあり、さらに援助の形態によってその効果の現われ方が異なるので、単純に一定の年数をずらせるというわけにいかない。

第三の問題は、ひもつき援助の場合に、価格がゆがめられるという問題がある。

次に、方法論上の問題として、1) 政府開発援助に含まれる行政費用をどう扱うか、2) 援助データに含まれていない非公的援助をどう扱うか、3) 政府開発援助と軍事援助を分けるべきかどうか、4) 援助と投資との間の関係を見る場合に、緊急の消費に当てられるような援助は差し引いて考えるべきかどうか、といった問題がある。

このように DAC の援助統計が信頼できないものだとすると、それぞれの援助受け取り国の国際収支データや国民所得統計を用いる方法が考えられるが、これにはデータを整理するのに非常に時間がかかる上、一般に信頼できないものが多い。

結局、援助の効果を認める議論も認めない議論も、いずれも信頼できるデータに基づいていないため、確かな証明はできない。

データの問題は別として、モデル構築に関して、たとえば次のような問題がある。すなわち、援助受け取り国にとっては、経済成長率を最大化することが他の目標と比べて常に大きいとは限らないということである。つまり、経済成長率だけではなく、他のさまざまな目的を持っているということである。その際、モデルには他のいくつかの独立変数を取り入れて、それらの影響を考慮に入れなければならない。また、経済的指標だけでなく社会、政治、そして構造に関する変数に注目し、それらの経済的指標に対する影響を測定する試みもある。レイノルズ(Reynolds)などは、開発途上国の経済成長率を左右する最も重要な指標は「政治体制と政府の行政能力」である、と言いきっている。いずれにしても、援助と経済成長との間の関係を明確にすることは非常に難しい。

### 急進的左派からの批判

急進的左派による援助批判は、基本的には、いわゆる従属理論に基づく援助観である。そこでは、経済成長それ自体は問題でなく、経済成長の型が問題となる。彼らは、援助効果の問題を、成長理論に関するマクロ経済学的な計量可能な問題から、貧困と分配のパターン、あるいは開発過程の社会的、政治的側面の問題へと拡大していった。したがって、中心的な問題は、「援助は援助受け取り国の経済成長を促進するかどうか」ではなく、「経済成長が促進される過程で誰が得をし、誰が損をするか」という問題に置き換えられた。そして、彼らは、分析の焦点を、援助受け取り国経済の国内構造、外部勢力と援助受け取り国内部のさまざまな階層との関係、あるいは相互作用に当てていった。

また、援助擁護論者の側が、援助受け取り国は、貧しい人々のためになるような開発を促進する能力と意志を持っており、国内勢力と外国の諸勢力はお互いに関係し合ってこの開発過程を助け、そして、一般に援助はこの開発を助けることのできる力、あるいは影響を与えるものとなる、という前提に立っている。これに対して、急進的左派の主張は、援助受け取り国は、貧しい人々のためになるような開発を進めるためにその権力を用いる能力も意志もなく、国内勢力と外国勢

力は共同して有害な構造を強化している、という前提に基づいている。

一方、海外援助に対する左派からの批判は次の二つに分けられる。すなわち、制度悲観論者 (institutional pessimists) と構造論者 (structural theorists) である。

制度悲観論者は援助受け取り国の政府にその焦点を当て、そして、さまざまな理由から、権力争いや経済的利害の対立のために、援助をその国の貧困を軽減する方向で使用できないと結論づける。制度悲観論者としては、ゼールス (Seers)、ミュルダール (Myrdal)、ラベ他、あるいはメンデ (Mende) が挙げられる。彼らは、援助に関連する腐敗や、第三世界の指導者の意図に対する疑念を指摘している。

構造論者は、制度悲観論者の主張に加えて、国際的な視点を持つという点で視野が広く、また歴史的な視点も持つという点で異なっている。構造論者としては、ジャレー (Jalée)、ハイター、ウッド (Wood)、カーティ (Carty) とスミス (Smith)、等が挙げられる。たとえば、ジャレーは、援助を帝国主義的搾取の過程の一部とみなした。また、ハイターは、援助の究極的な目的は第三世界の貧しい人々の利益を損なうような体制を維持することにある、と指摘した。いずれにしても、貧困が拡大する理由は、資源の不足や経済成長の不足ではなく、「経済構造そのものに問題がある」ということである。したがって、彼らにとっての解決方法は、構造を変えることであり、生産物の分配 (すなわち経済力の分配) を変えることであり、そして貧しい人々を政策決定過程に参加させることである。

以上のような援助批判が行われる基盤としての従属理論に対して、近年次のような批判が提起されている。まず第一に、アジア NICs 等の例が示すように、低開発のみが第三世界への資本主義の浸透の唯一の帰結であるとは言えなくなってきた。第二に、彼らの、政治権力、国家の役割と機能、そして公共政策等の取り扱いが不十分であること。つまり、周辺への資本主義の浸透により、前資本主義的関係が完全に破壊されるわけではなく、それらは開発過程において非常に複雑な要素となっている。そして、第三に、従属論は、マルクス主義者によって、循環論法であり、論理的に欠陥があると指摘されている。

結局、従属理論に基づいて、援助は必ずや害を与えることになる結論づけるのは適当ではない。

## 右からの批判：海外援助と市場機能

援助に対する右からの批判は、主として自由放任主義の立場から行われる。これらの議論は、フリードマン (Friedman)、パウアー、ヤメイ (Yamey)、そしてクラウス (Krauss) 等によって行われてきた。彼らに共通する考え方は次のようなものである。すなわち、経済発展は市場機能を拡張、拡大することによって最もよく成し遂げられる。したがって、今日行われているような援助は縮小されるか、あるいは中止されるべきである。

クラウスは、経済開発を阻害する最も基本的な問題は、「大きな政府」(big government) であると指摘する。なぜならば、それは効果的な市場の動きと価格体系を妨げるからである。ところで、海外援助は政府間の所得の移転を行うので、経済分野における政府の役割と影響力を増大させ、ひいては経済的進歩に対する阻害要因となる。また、パウアーは、商品援助は中止されるべきであり、先進工業国家は輸入障壁を引き下げ、貧しい国々からの輸入を増やすべきであると主張する。

以上のような、援助の介入主義に対する右からの批判は、市場の効果に対する信頼からきているが、それは、完全な競争の理論、厚生経済学、および均衡分析にその基礎を置いている。しかし、これら市場の論理が用いるワルラスの一般均衡モデル、およびパレート最適は多くの前提条件を持っており、とても現実世界には適用できない。

以上、第2部の海外援助理論に関する検討から、まず、次の三つの結論が導かれる。すなわち、第一に、援助は、開発が行われる上で、十分なものでも必要なものでもない。伝統的援助支持論者でさえ、援助は開発過程を促進する、と述べているにすぎない。第二に、援助の理論的根拠は明らかであるとは言えない。伝統的援助理論も、一定の前提条件の下で援助の効果を認めている。そして、それらの諸前提が満たされるかどうかしばしば疑問である。また、統計的研究も、援助が開発に貢献していると結論づけるのに十分ではない。第三に、さまざまな援助批判が提供する考え方や結論は、一般に受け入れられるものではない。

結局、この三つの結論が意味するところは、海外援助が経済開発を促進するのを助けているかどうかという疑問に対して、理論的レベルにおいて、直接的で、

明解な回答を与えることはできない、ということである。もっとも、一般的な問題として、社会科学、あるいは行動科学において、絶対的に確かな結果を期待することはできない。したがって、援助が、意図する効果を得られるかどうか確かでない、ということ是不思議なことではない。

むしろ、問題は、1)援助が効果的でありうる可能性、2)援助の効果を促進、あるいは妨害する条件、そして3)援助の目的を達成する際に主要な障害となる条件を変える可能性、を検討することである。

### 第3部 事実の評価

#### 事実をいかに評価するか

援助を評価する試みはここ10年程の間に始まったことであり、援助評価の手法については多くの問題点がある。それは次の三点に集約される。すなわち、1)何を評価するのか、2)いかに評価するのか、そして3)いつ評価するのか、という問題である。

まず、何を評価するのかという問題は全く議論の余地のないことのように思われるが、しかし、しばしば援助の目的が不明確な場合がある。その理由は次の四つである。1)援助目的があまりにも一般的で、援助の効果が特定できない、2)プロジェクト、あるいは計画が進む過程で目的が変化することがある、3)しばしば矛盾する目的が同時に設定される、4)いずれにしても目的がはっきりしないことがある。

次に、いかに評価するかという点について、二つの問題が明らかになる。すなわち、1)評価にあたって考慮に入れるべき要素は何か、2)どのようにして効果や影響を正確に測定するか。援助供与機関は、特定の専門分野の人を評価者として選び、また、質的なデータを数量化することでこれらの問題を解決しようとしている。さらに、もう少し具体的な問題として、1)異時点間、あるいは国際比較を行う際に、インフレ率や利子率等の違いをどのように考慮するか、2)援助プロジェクトによる効果とそれ以外の外部要因による効果をどのようにして区別するか、3)政治的な要因をどのように考慮に入れるか、といった問題がある。

いつ評価するかという問題では、プロジェクト完成後、できるだけ時間を置いて評価を行った方が良いという理由が二つある。一つは、持続性を評価するという点であり、援助供与が終了した後も援助目的が維持されているかどうかという点の評価である。もう一つの理由は、援助の影響をより広い社会的観点から評価しようとする傾向が強くなったためである。そして、広範な影響が現われるにはそれ相当の時間がかかるのは当然のことである。しかし、現実には多くの援助供与国が行う評価は、プロジェクト完成直後に行われることが多い。援助評価を行う時期によってその結果は大きく異なる。この時期の問題が非常に重要なことは明らかであるが、いつ評価を行ったらよいかという点について、満足できる決め手は全くない。

### 成功例が少ないことは失敗を意味するか

十分なデータを利用した上で援助の失敗が明らかになったとしても、そのことの意味するところは複雑である。

まず、評価時点における失敗は、その後の永遠の失敗を意味するかどうかという問題がある。それは、援助の効果的な運用を妨げている障害が永続的なものであり、変化しないという前提の下で言えることであるにすぎない。

もう一つの問題は、援助といっても、技術援助、食料・商品援助、財政支援、農村、あるいは都市プロジェクト、等々さまざまな形態の援助があり、またその対象分野もさまざまである。したがって、ある一つの形態の援助が失敗したからといって、それが他の形態の援助にも当てはまるとは言えない。また、同様に、ある一つの形態、あるいは分野の援助がある国で失敗したからといって、他の国でも失敗するとは限らない。

以上の問題とは別に、貧しい国に対する援助ほど成功を期待するのが難しいという問題がある。これは、より貧しい国ほど不安定で、弱い組織、制度を有し、社会・経済的関連がうすく、またその経済は対外的要因に対して非常に弱いからである。援助が行われるのは、そもそも民間資金ではリスクが大きすぎるほど、成功がおぼつかないからである。そのことを考慮に入れるなら、援助の成功ばかりにとらわれるのは問題と言わねばならない。



したがって、評価の基準は、すべての援助目的が十分に達成されたかどうかということよりも、現状において、何らかの利益が得られるかどうか、そして、それらの利益は、援助が行われなかった場合よりもより効果的、効率的に達成されるかどうか、という視点から判断されるべきである。

結論的に言えば、現在利用可能な援助評価の研究に基づいて、援助について総合的な判断を下すのは時期尚早である。援助の成功例が少ないからといって、援助は常に失敗すると結論づける必要もないし、また、失敗したという判断は決してくつがえされることがないというものでもない。より本格的な結論は、次のような問いに答えられた時に得られるものであろう。すなわち、利用可能な資源が限られ、困難な状況の下で仕事をしなければならない援助供与機関に対して、いったいどこまで期待することができるのか。そしてまた、さまざまな目標は、援助を行わなかった場合、あるいは他の援助機関による介入の場合の方がより良く実現できるのか。今日利用可能な証拠をもってしては、上記のような質問に明確に答えることはできない。

### より広範囲の影響

援助の与える影響の評価は、一般に特定の援助の方法、あるいはその代替案との関係で議論されるが、以下において、そのような議論では考慮に入れられない要素が援助の成否を左右する問題について検討する。

まず第一は、援助供与における、援助供与国の外交政策等が及ぼす影響である。すなわち、外交政策、国際関係等の変動によって、援助供与の量が左右され、ひいては各援助プロジェクトの成否に影響を及ぼすということである。第二の主要因は、援助供与国自身の経済的利益である。その最も端的な例は、ひもつき援助が行われる場合である。その際、援助の実施において、次の三つの種類の歪曲が行われる。1) 援助供与国によって提供される物質やサービスが、援助受け取り国が優先的に望むものでない場合、2) それらが、援助受け取り国が必要とするものであっても、他から得られる場合より割高になる場合、そして、3) 提供される物質やサービスが、援助受け取り国のそれぞれの発展段階におけるニーズに対して適当でない場合。

## 第4部 中道の回復

本書の議論から引き出される当面の結論として、以下の二点がある。

1. 援助と開発との間には直接の関係はない。

2. しかし、第三世界の貧しい人々のニーズに応える限りにおいて、公的援助には一定の役割がある。また、援助は、開発に欠くことのできないものではないとしても、貧困を軽減するのを直接、あるいは間接的に助けることができる。

援助の役割について、上記の結論よりもさらに詳細な総括を行うことは難しい。その理由は以下の四点である。

1. 第三世界のさまざまな地域、国、社会において、非常に異なる社会的、政治的、経済的、制度的、生態学的、気候的、そして文化的環境が存在し、また、異なる国内-国外関係が存在する。

2. 開発過程の動態、あるいはより直接的には、開発過程における援助の効果に関して、ミクロレベルにおいても、マクロレベルにおいても、理論的に明らかにされていない。

3. 援助の効果について、限られた知識しか持っていない。

4. それぞれの援助プロジェクト、あるいは計画において、予測不可能な外部要因によって、援助の積極的な効果が阻害され、したがって援助のもたらす影響が変更される。

ただ、もう一つだけ一般的な結論を言うことができるとすれば、それは、貧困がより進んでおり、援助が真に求められている所ほど、援助による効果を予測し難く、また、観察、評価し難い。

利用可能な証拠、および理論的検討の結果、左右両極からの極端な援助批判は受け入れられない。そして、これらの極端な見方を排除することで、公的援助の道徳的根拠の正当性が明らかになる。

従来、援助の効果を妨げるものとしてさまざまな要因が挙げられてきた。たとえば、植民地主義的關係、先進工業国の諸政策、政治、生態学的要因、市場機能の不足、あるいは腐敗、等々である。本書の言わんとするところは、これらの要因が重要でないというのではなく、これらの中からただ一つの要因だけを取り出

して強調することはできないということである。それぞれの援助の事例に応じて、異なる阻害要因、あるいはその組み合わせが問題となってくるのである。その意味で、政治的要因、あるいは市場機能といった側面を強調する左右両極端の議論は的を得ていないと考えるのである。

援助を供与する根拠があると主張することは、公的援助がすべてうまくいっているということと同じではない。改善されなければならない領域は多くある。また、そのような改善を行うことは、援助の効果を高めると共に、援助供与の根拠をさらに高めることになる。

援助の効果を高めるためには、まず、援助の量を全体として増大させる必要がある。また、どちらかという、上位中所得国に向いがちな援助を、より貧しい国々に向け直すことも必要である。

次に、援助の効果を高める上で、援助受け取り国の政策の性格が基本的に重要であることが本書の議論で明らかになったのであるが、援助の効果を改善するのに役立ついくつかの要素を以下に列挙する。

1. 地方、中央レベルでの、政治的、制度的、そして行政的環境が援助の実施を支持すること。
2. 社会・経済的政策が資源の効率的利用を促進し、また、未利用、不完全利用の資源を活用するよう奨励すること。
3. 資源利用の調整、とりわけ援助資源の調整。
4. 諸政策が調和、一貫して、国家経済の拡大を通じて、直接的、間接的に、貧しい人々を援助すること。
5. 長期的、そして特定の目的を持つさまざまな形態の援助が、開発過程においてそれぞれの役割を果たす一方、短期的、火消し役的な援助が、緊急の、あるいは予期せぬニーズに応えたり、重大な隘路を軽減すること。
6. 援助資源が注入される環境、技術、そして国内の人的資源等について、一貫した諸政策を明らかにすること。

また、援助受け取り国側の政策環境の問題だけでなく、援助供与国側にもいくつかの問題がある。第一に、援助供与国が、援助受け取り国の政策決定過程から離れて、あるいは、援助受け取り国の課題や目的に反して、単独で、あるいは一

方的に押し進める援助は、成功する見込みが少ない。たとえば、援助供与国の利益（政治的、戦略的、商業的）を考慮した援助配分などは明らかに開発に対する援助の効果を弱めている。

援助供与国の側について、さらに二つの提言がある。一つは、各援助受け取り国について、流入した全ての援助を評価できるよう、援助供与国の側で合意を取りつけること。もう一つは、援助供与国の側が、援助受け取り国の開発に影響を与える他の諸政策と援助供与とを調和させる必要がある。

## 若干の論評

以上において、リデルの著書の概要を紹介してきた。本書は、援助を、その根拠、理論、そして評価という三つの側面から、全体的、総合的に論じたものである。その際、著者は、彼自身の新たな理論、発見を提供するのではなく、むしろ、今日までに行われた数多くの援助研究の成果に依拠しつつ、それらを批判的に再評価している。いわゆる公的援助が開始され、また、それに関する研究が行われるようになって約30年経過した今日、本書のような形で、従来の研究を総括することは、時宜を得たものといえる。本書の中には、援助に関して議論された、ほとんどすべての主要な問題が言及されており、また、そのある意味では新鮮な結論は、今後の援助研究を進めていく上で、多くのヒントを与えてくれる。

しかし、本書の著者も懸念するように、援助の問題、あるいはそれが関与するところの開発問題、および国際関係は、非常に大きく、複雑な問題であり、一巻の書物でそのすべてを論じることは不可能である。援助の形態、あるいは、借款と無償といったカテゴリーの違い、そして当然、各援助供与国、受け取り国の違いによって、援助問題は大きく異った様相を見せるであろう。こうした、より限定された問題については、今後、一層研究が深められなければならない。

本書の中で展開されてきた議論、およびその結論については既に第1部から第4部まで概要を紹介したので、ここでは繰り返さないが、以下において、評者なりに本書の議論から、援助問題の研究課題を抽出してみる。

まず、援助供与の根拠、理由が問題となる。そして、この根拠があるとされた

場合、次に、開発援助は、援助受け取り国の開発を促進するために行われる、ということになる。このような前提の下で、実際の援助と開発との間の関係を理論化し、また、その効果を評価するという作業が必要となってくる。

以上に挙げた側面のそれぞれについて、検討されなければならない問題が多くあることは、本書の中で十分に指摘されている。しかし、あえて評者によって次の二つの問題点を強調したい。

それは、第一に、本書の第1部において、著者は、援助供与の道徳的根拠を検討しているが、この問題は、援助供与の正当性に関わるものとして、最も重要な問題だといえる。著者は、いわゆる道徳的根拠に対するさまざまな批判は論駁されたとしている。しかし、この問題は、人間として他者といかに関わり、また他者に対して働きかけるかという根源的な問題に関わり、さらに、国家の役割の問題等を含む、複雑で、微妙な問題である。援助問題に取り組む者としては、常にこの問題を考えていかなければならないだろうと思う。

第二の問題として、援助供与の根拠と、いわゆる開発を促進するという、援助の二次的な目標との間の整合性が、援助供与国の側で、どこまでとれているかという疑問がある。この点については、著者も、開発を目的とするもの以外に、いわゆる自国の利益を目的とする援助も存在することを指摘している。さらに、価値観、および文明論的な意味において、開発を促進することの意味も問われなければならないであろう。

以上の二点は、いずれも、価値判断も含めた、政策的、政治的な問題である。したがって、個々人の意識、あるいは国民的合意のあり方が、これらの問題の結論を左右することになる。この点については、今後、十分な判断材料を提供した上で、議論を深めなければならないと思われる。つまり、評者は、これら二点に関して、リデルと異なり、結論を保留するものである。

最後に、本書を通じてリデルの行った最も大きな貢献は、次の点にある。すなわち、従来、援助理論、あるいは援助の抱える問題について、いくつかの結論的な指摘が行われ、しかもそれらの間に相反する主張が見られたのに対して、それらのいずれも、限られた要因を過大評価しており、理論的、実証的根拠のないことを明らかにしたことである。リデルは、むしろ、援助の成否を左右する上で、

従来指摘されてきたさまざまな要因が、個々の援助の事例に応じて、異なる重要性を演じることを明らかにしている。いずれにしても、本書は、援助研究がまだ未熟であり、今後、益々多くの事例研究、国別研究、あるいは理論的研究が行われる必要があることを示した点で、援助研究の新たな展望を示すことができたと言える。