

東南アジア援助方策

小島 清

1%援助目標

わが国の東南アジア援助政策は、飛躍的新展開をみせようとしています。1966年11月末にアジア開発銀行の設立総会が東京で開かれたし、12月初旬には東南アジア農業開発会議が催され、農業開発基金と漁業開発センターの設置が方向づけられました。1968年春に予定されている第2回国連貿易開発会議までには、国民所得の1%を低開発国援助に振り向けるべしという、いわゆる“1%援助目標”ならびに援助条件緩和の要請にこたえるべく最大限の努力を払わねばならないし、低開発国産工業製品、半製品への特惠待遇をどうすべきかなど、問題は多くかつさし迫っています。

日本の経済協力総額（返済期間5年超の資金の支出純額）は1961年（昭和36年）に3億7,000万ドル、国民所得の0.89%に達したがその後62年0.60%、63年0.50%、64年0.41%とむしろ減少（絶対額でも）をたどりました。65年には大幅に増加して4億1,000万ドル、国民所得の0.62%に達したが、1%目標にははるかに及びません。1%援助目標の達成はスローガンとして掲げるのはやさしいがその実行は容易なことではありません。

かりに5年間かかって漸増的に1%目標に達するとすると1970年（昭和45年）に10億ないし11億ドルの援助を出さねばなりません。このうちほぼ確実だと思われる賠償、国際機関へのきょ出の見込み額をまず差し引き、次いで民間投資と延べ払い輸出をすう勢よりやや大きめに見積もった額を差し引くと、差額はなお約5億5,000万ドルに達します。この5億5,000万ドルを本来の援助、つまり技術協力費（贈与）と政府の直接借款（長期低利）によってきょ出しなければならないのです。

従来日本の経済協力は賠償を除くと大部分が本来の援助とはいえない、

商業主義的なプラント輸出の延べ払いでした。だから今後は本来の援助を増大すべきことは当然でしょうが、それにしても実に大きな負担です。かりに技術協力費を思い切り増加して1億1,000万ドル（総額の10%）とし、残りを直接借款4億4,000万ドルに案分すると、技術協力費は1965年の600万ドルに比べ実に20倍近くに、直接借款がわりあいに多かった65年の1億1,000万ドルに比べ4倍に（64年の4,900万ドルに比べると10倍近くに）増額しなければならないのです。

私は「1%」という目標にあまりこだわる必要はなく、むしろ低開発国と日本の双方にとって真に有益かつ能率的な援助分野を発見し実行すること、つまり援助の内容こそいっそう重要だと確信します。1%にこだわる必要はないとする第一の理由は、ほぼ1%ないしそれ以上を供与しているのは米国（65年、1.0%）、英国（1.20%）、フランス（1.79%）などですが、それらは軍事的、政治的関心や、旧植民地など勢力圏に対するスペシャル・インタレストに立脚している国々に限られます。

米国の場合、政治的、軍事的色彩の濃い支持援助および余剰農産物援助を除くと0.5%に低下するし、英、仏の援助もスペシャル・インタレストにもとづくものを除くと0.2%と0.6%にすぎないのです。日本と同様にスペシャル・インタレストを持たないイタリアの援助は0.35%にすぎません。つまり日本やイタリアのようにスペシャル・インタレストを持ちえない国の援助額は低くならざるをえないのです。

第二に、援助負担の分担は累進課税と同様に、先進工業国に列するとはいえ一人当たり国民所得水準の低い日本やイタリアでは対国民所得比も低く、逆に米国のように富んだ国ではそれが高くなるのはやむを得ないし、その方がより公平な分担方法だといえましょう。

第三に、低開発国の援助吸収能力、有効利用能力が案外限られていることです。日本と東南アジアの双方にとって有効かつ実行可能な日本の新しい援助分野を次節から指摘したいのですが、有効な援助対象を積み上げのに検討してみると、1%目標にはとうてい達しそうにないのです。

肥料援助構想

日本の政府援助（技術協力費と直接借款）を有意義かつ能率的に増大しうる新分野の第一として、肥料援助構想を提案したいと思います。インドをはじめパキスタン、インドネシア、フィリピン、韓国など、東南アジア諸国は農業国でありながら深刻な食糧不足に見舞われ、約10億ドルの食糧を米国、豪州、カナダなど先進国から輸入しており（その一部は米国の余剰農産物援助によるとはいえ）、これが国際収支を大きく圧迫しています。そのうえ将来の人口増加と一人当たり消費増加を考慮すると、実に膨大な増産（年約35億ドル）を必要としており、すでに立案されている増産計画を上回って約10億ドル相当の食糧が必要とされています。

結局、現在先進国からの輸入に仰いでいる10億ドルと追加増産必要額10億ドルの合計年20億ドルの食糧を、生産力改善のための援助によって増産させたいものです。その手取り早い方法は、肥料および肥料工場建設を援助することです。化学肥料を適切に使用すれば、作物の収量が大きく増加することは、すでに多くの事実が証明しています。

インドの第二次五カ年計画（1956年4月—1961年3月）における食糧の増産額1,120万トンのうち半分に近い460万トンが化学肥料の増投によると推定されています。もとより肥料を有効に活用するにはかんがい排水が整備されていなければならないが、東南アジアの全部ではないにしてもかなり広範な地域がすでに肥料投入可能な状態にあります。できることから肥料増投によって増産させ、肥料使用や品種改良の技術指導を合わせてやるべきだと言いたいのです。

肥料援助構想の骨子は次の通りです。(1)年間3,000万ドル、5カ年合計で1億5,000万ドルに相当する肥料を、東南アの肥料投入可能国に贈与します。(2)贈与受け入れ国は、受贈肥料を適切な価格で自国の農民に売り渡し、売り上げ代金を見返り資金として積み立てます。(3)適切な時期に現地に肥料工場を建設します。この際現地支出分（土地、労働費用、日本人技術者の給与など）には見返り資金を充てます。また工場建設に必要なプラ

ントは、日本から長期延べ払いの形で供与します。(4)見返り資金は肥料工場建設用のほかに次の目的にも使用します。(イ)肥料投入のために直接必要な追加的、補足的かんがい工事 (ロ)日本が行なう農業技術援助(試験場、モデル農場、技術指導、種子改良など)に必要な現地経費 (ハ)小型農機具種子等の購入。

要するに日本に生産余力のある肥料(とくに窒素肥料)をまず贈与し、次いでその見返り資金とプラント延べ払いによって肥料工場を建設してやるという一石二鳥の援助方式です。たとえば第1年度にインドに3,000万ドルの肥料援助を出すと、第2年度には日産600トンのアンモニア、日産1,000トン程度の尿素を生産する標準工場を二つインドに建設できます。一つの標準工場の建設費はプラント2,500万ドル、現地諸経費(見返り資金による)1,500万ドル程度と見積もりうるからです。第2年度にはこのほかに、インドネシアとフィリピンにそれぞれ1,500万ドルの肥料を贈与します。そして第3年度に両国に一つずつ肥料工場を建設するといった運びになるのです。

この案に対しては、日本の肥料の商業ベース輸出が圧迫されはしまいかとの懸念がいだかれるかもしれません。だがいったん東南アジアの農民が肥料使用に習熟し、その利益を自覚するようになれば、肥料需要は無限とっていいほど増加するはずで、日本の肥料輸出もかえって増加するでしょう。そのための“呼び水”だと解さるべきです。

現金作物農園案

東南アジアにとって、前節で論じた食糧増産による輸入代替、外貨節約と並んで、綿花、砂糖などの現金作物の輸出が拡大できれば、いちばん手っとり早い経済成長促進策になります。日本としても農産原料、食糧の輸入先を米国、豪州、カナダなど太平洋先進国から東南アに転換できるならば、対先進国入超、対東南ア出超の双方の不均衡を是正できて望ましいのです。

そういう転換可能額は1970年(昭和45年)にはおよそ6億7,000万ドル

に達しますが、これを日本の援助によって東南アで能率的に増産させたいものです。東南ア農業の資本係数を1.6、必要な投資財輸入割合、つまり外貨必要率を0.1とし、この外貨必要額だけを援助するとすれば、6.7億ドル $\times 1.6 \times 0.1 = 1.1$ 億ドルとなり、5カ年にわたって供与すれば、年2,200万ドルの援助額で足りましょう。

能率的な援助方式として現金作物農園の設立、経営に日本が資金を供与することを提案したいと思います。対象品目としては第一に綿花、ついでメイズ（とうもろこし）、砂糖、大豆、たばこといった現金作物を選びうるが、ここでは綿花農園会社案を代表して検討しておきましょう。

(1)日本政府は年1,000万ドル、5カ年にわたり総額5,000万ドル程度を技術協力費として支出し、綿花農園会社（親会社）を設立します。会社の運営は能率の高い民間に委託した方がよいでしょう。

(2)綿花農園会社はアジアの適地に現地資本と合弁の綿花農園合弁会社（子会社）をいくつか設立し、経営します。

(3)親会社は各地の合弁会社（子会社）を統轄するとともに、技術援助を行ない、組織的に技術者を派遣します。同時にマーケティング、共通の技術的研究、肥料、機械器具などの共同購入を行ないます。

(4)アジア各地に設立する綿花農園合弁企業は次の条件と性格を備えます。(i)第一次加工工場（繰り綿機で種子やごみを除去し、選別したものをこんぼうするような作業過程を有する工場）を一つ以上持ち、それを能率的に活用できる規模を有すること (ii)農園周辺の零細農民の綿花生産に対して積極的な技術指導を行ない、その生産綿花を買い上げ、一次加工を行なうこと (iii)綿花農園合弁企業は東南ア各地に複数設立し、日本や東南アの綿花需要の種類に応じて各合弁企業の生産品種を異ならせるなどの配慮と危険分散をはかること。

たとえば米国のよく機械化された500ヘクタール規模の綿花農園での資本投下額は9万ドル程度です。東南アの場合、必要資本額はこれより少なくて済むでしょう。そうであれば年1,000万ドルの援助支出によって相当多数の大規模な綿花農園の開発が可能になると見込まれます。

東南ア各地でアメリカ綿を生産することは技術的にはじゅうぶん可能であり、すでにパキスタンでは生産されています。必要なのは東南アの綿花生産を優良品種に移し、品質の統一、管理など近代的綿花生産経営に前進させ、コストを安くすることです。これを綿花農園会社に期待したいし、そうすれば単に日本への輸出を増しうるだけでなく、東南ア自身の急増しつつある綿花需要を満たすことができ、益するところは大きいのです。砂糖、メイズ、大豆、たばこなど他の現金作物の農園育成のための援助（5ヵ年合計6,000万ドル）も同様にくふうすることができることはいうまでもありません。

東南ア地下資源の開発援助についても検討しましたが、さしあたって緊急に必要なのはフィリピンの銅鉱山の新しい開発だといえます。探鉱開発費として総額2,000万ドル程度を、数年に分散して、技術協力費として支出するのが適当だと思われます。

小規模消費財工業の振興

周知の通り、タイやマレーシアには自動車、繊維、亜鉛鉄板などすでにかなり多数の合弁企業が進出していますが、市場が狭いため日本企業同士の激しい競争が続き、必ずしもじゅうぶんに成功しているとはいえません。既成の投資環境は利用しつくされ、そのため東南アへの海外投資は頭打ちしている感が強いのです。私は自動車などの花やかな企業進出ではなく、もっと小規模ではあるが多数のパラエティーに富んだ、東南アの民度にマッチした消費財工業を振興するための援助方式を提案したいと思います。

多品種の消費財を少量ずつ生産するセット・オブ・インダストリーから成る中小規模工場を、東南アの多くの大小都市に設立すべきです。というのは、工業消費財への需要は実に多種類にわたっているが、東南アの広大な地域に分散している各地の、一つ一つの財に対する需要量はきわめて少量で、一品種では小企業の生産規模にも達しません。だが幾種かの工業消費財生産を一工場に集中すれば、たとえ一つ一つの生産は少量であっても、土地や建物の共有、社員住宅や訓練施設の共同利用はもちろん、原料の購

入、製品の販売、さらには経営管理の面で多くの内部経済、外部経済の利益が得られ、じゅうぶんに引き合うようになります。ちょうど百貨店とか、スーパーマーケットの方が強みを持つと同じ理屈です。

中小規模消費財工業設立運営のための援助は3段階に分けて実施すべきでしょう。第1段階ではセット・オブ・インダストリーの小規模モデル工場を日本の贈与（技術協力費）によって東南アの人口10万以上の小都市には一つ、大都市には複数というように総計200近くを設立します。これはすでに日本が開設しているいくつかの「海外技術協力センター」と類似のもので、それを大幅に拡充することにするわけです。このモデル工場では、小規模だが実際に生産をやりながら現地人に技術・経営の訓練を与え、同時に需要を開発していきます。ある程度採算を無視した試験的・訓練的工場ですから技術協力費として贈与すべきであり、総額4,500万ドルぐらいで足りましょう。

第2段階としては、モデル工場での技術・経営訓練が成果をあげ、需要見通しが確実になるにつれ、モデル工場をその3倍程度の規模の多品種中規模工場に拡張するのです。この設備拡張資金は総額1億3,200万ドルぐらいを要しようが、日本が長期借款で供与すべきでしょう。日本との合弁企業とすることもできようし、現地人の技術・経営訓練がじゅうぶんにできあがったところでは、現地人の経営に委譲してもよいでしょう。

多品種中規模工場が成功的に運営されるようになれば、それらが使用する原材料、中間財を生産する専門品工場の設けがじゅうぶんに引き合うようになります。これが第3段階であり、日本の民間資本が合弁企業の形で進出するにふさわしい対象となります。だがその進出に対しても所要総資本の30%ぐらいを政府が援助として長期融資することが望ましく、総額1億6,200万ドルを要しましょう。ただし韓国、台湾のようにすでに工業化がかなり進展している国については、第1、第2段階は不必要で、ただちに第3段階の援助に着手してよいでしょう。

要するに中小規模消費財工業の開発援助はわりあい少額の資金で、多数の工場をアジア各地におこすことができ、その開発効果は広範であり、

そのうえ日本の最も長所とする中小企業の技術と経験と活動力を有効に活用できるやりやすい援助の新分野なのです。

援助のアフタ・ケア

東南ア援助構想を具体的、説得的にするためにあえて金額を明示しましたが、もとよりそれらはいっそう厳密な再検討を要しましょう。それにしても5カ年総額で肥料援助1億5,000万ドル、現金作物農園援助1億1,000万ドル、銅鉱山探鉱開発費2,000万ドル、小規模消費財工業援助3億4,000万ドル、合計6億2,000万ドルであり、年平均にすると1億2,000万ドルということになります。1970年に技術協力費と直接借款で年5億5,000万ドル程度供与しなければならないという1%援助目標がいかに大きな課題であるかが想像できましょう。

もちろんここで検討した東南アジア以外の低開発地域への援助拡大もあることだし、既に立案されている諸援助計画の拡大、アジア・シーウエー、ハイウエー、レールウエーなどの新しい有望な援助対象も提案されています。だからそれらを総合すればかなりの額に達しましょう。だがそれにしても、有望確実なものだけを積み上げていくとなかなか1%援助目標の達成は容易なことでないことが痛感されてなりません。われわれの提案に対して広く関心が寄せられ、取り上げられることを切望します。

もちろん東南ア援助は日本だけの力ではふじゅぶんです。日本のほかに米国、カナダ、豪州、ニュージーランドの太平洋先進国、さらには関心の深い英国などの共同一致の対東南ア援助政策が不可欠です。東南ア援助の国際化が望まれます。

それは単に援助資金量の問題だけではありません。他の先進国も余剰農産物援助から肥料援助構想に重点を移してほしいものです。東南アの現金作物輸出振興については競争的輸出国である太平洋先進国の出方が大切です。また東南アにおこされる工業消費財について広く市場を開放してほしいものです。

そのような対東南ア援助の共同政策の推進母体としてアジア開発銀行が

精力的に活躍することを期待したいし、進んではより強固な共同政策機関として、先進諸国の太平洋自由貿易地域のごときものの誕生が必要とされてくるかもしれません。

援助は出しっ放しであとはかまわないというのであってはなりません。援助のアフタ・ケアが重要です。広い意味の、そして最も重要な援助のアフタ・ケアは、援助によっておこされ増産された東南アの生産物を、先進諸国が喜んで買ってやるということ、つまり市場問題を解決してやることです。低開発国品への市場開放という先進国の構造調整が必要不可欠であり、ここでも太平洋先進諸国の共同一致の政策が要望されるのです。

この点で低開発国産製品・半製品への特惠問題が関連してきます。世界貿易の自由・無差別原則をかく乱するにすぎず、実質的に大きな効果の期待できない一般的特惠待遇には私は余り賛成できません。だが援助を出しておこした製品の輸入に限っては、援助効果を完成させるという意味で、一定期間特惠待遇を与えることが妥当だと思います。つまり援助と直結した特惠は、幼稚産業保護論の立場からは是認できるのです。そういう特惠は製品・半製品に限る必要はなく、現金作物や鉱産物についても適用してよいわけです。

その際、一次産品輸入についてはすでに無税かきわめて低関税であり、特惠供与の余地がないことが問題ですが、政府は輸入補助金支出を考えてよいのではないのでしょうか。つまり先進国品より低開発国品を多少割高に購入した差額だけ、一定期間に限り政府が輸入業者に補助金を出しそれを低開発国援助費とみなすのです。とまれ、アフタ・ケアまでじゅうぶんに考慮にいれた首尾一貫した援助政策を、強力に打ち出してほしいものです。

〔参考文献〕

1. 「対外援助の新構想」海外経済協力基金調査資料44号、1966年4月。
2. 通産省『経済協力の現状と問題点』、1966年。
3. 小島清「東南ア援助の新構想」、エコノミスト、1966. 12. 6.