

累積債務問題の発見

— OECD 開発援助委員会とその周辺 (1961~77 年) —

矢 後 和 彦

はじめに

第二次大戦後の国際通貨体制、いわゆる「ブレトンウッズ体制」は、アメリカの圧倒的な経済力を背景に「対内均衡と対外均衡の両立」「経済成長と経常収支均衡の両立」を意図していた。周知の通りこの体制は 1960 年代からアメリカの経常収支が赤字に転落し、ドルの信認が危機に陥って 1970 年代に崩壊する¹⁾。

ところで、この「ブレトンウッズ体制の崩壊」というよく知られた事態と並行して、もうひとつの重要な過程が進行していた。「累積債務問題の発生」である。「対内均衡と対外均衡」が長期的にともに達成されるのであれば、各国の経済成長は経常収支の均衡や外貨準備を危うくすることなく進行していくはずであった。ところが現実には、アメリカの経常収支をはじめ、先進各国の経常収支が（日本と西独以外は）ほぼ例年の赤字を記録するようになり、他方で発展途上国は公的および民間の債務を累増させることとなる。本稿の関心は、この問題がどのように「発見」されたのか、という点にある。

累積債務問題について一般に了解されているのは以下の経過ではないだろうか²⁾。すなわち、第一次石油ショック（1973-74 年）と第二次石油シ

1) ブレトンウッズ体制の歴史的特質については、浅井良夫『IMF8 条国移行—貿易・為替自由化の政治経済史—』（日本経済評論社、2015 年）を参照。

ック(1979-80年)を経て、非産油途上国の経常収支が悪化し、収支バランスをおぎなうための対外債務が増大した。1970年代半ばまでは世界の一次産品価格が上昇して低所得国の輸出が好調であり、この傾向が反転して債務が増加したことも背景にあった。この局面で先進国の銀行はシンジケートローンを組成して、産油国のオイルダラーを非産油途上国に貸し付けた。「産油国→先進国→非産油途上国」へと向かう資金経路の形成を経て、非産油途上国、とりわけ中所得の諸国が債務を累増させた。同時に、先進諸国は石油価格高騰にともなうインフレ対策を優先して金利を引き上げ、世界的景気後退に有効な対処を講ずることが出来なかった。先進諸国の高金利は為替レートを通じて債務国の負担を増加させ、1982年のメキシコ債務危機を皮切りに各国が債務危機に陥った。他方、この時代の債務危機は1930年代のようなデフォルトに至ることなく、国際金融機関を介した救済策の導入や債務の繰り延べによって処理されていった――。

このように累積債務問題の展開は「ブレトンウッズ体制の崩壊」の後に、石油ショックを直接の契機としてはじまったものと理解されているようである。しかし、債務の累積は石油ショックから直ちにはじまったわけではなく、貸し手・借り手双方の行動を規定した諸条件は石油ショック以前から醸成されていた。このようにいわば矛盾の成熟過程にあって、当事者たち、とりわけ国際経済の運行を担う国際機関ではこの問題をどのように「発見」し、いかなる議論をかわしていたのだろうか。歴史研究の側からこうした課題に接近することは、近年、主要な国際機関で1970年代から80年代以降の一次資料が公開されることによってようやく可能になりつつある。

本稿の課題は、この累積債務問題がどのようにして正しく(あるいは誤って)「発見」されてきたか、その背景は何か、という諸過程を経済協力

2) 以下の概要については Ishrat Husain, Ishac Diwan, eds., *Dealing with the Debt Crisis*, World Bank, IBRD, 1989 による。

累積債務問題の発見

開発機構（Organization for Economic Development and Cooperation, 以下 OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee, 以下 DAC）の一次資料をもとに明らかにすることである。OECD は「経済成長」「開発援助」「貿易自由化」を目的に掲げて 1961 年に創設された国際機関であり、DAC はその下部機構である³⁾。DAC には開発援助にかかわる重要な情報が集まり、加盟国の中堅世代の代表により実質的な討議がかわされた。同時代に開発援助や債務問題に重要な関心を寄せた国連、とりわけ国連貿易開発会議（United Nations Conference on Trade and Development, 以下 UNCTAD）、さらには開発金融を担った「ブレトンウッズ機関」のひとつである国際復興開発銀行（International Bank for Reconstruction and Development, 以下通称により「世銀」とともに、DAC は 1960～70 年代に「開発」「債務」の重要な司令塔のひとつになったのである。

なお本稿の結論をやや先取りしつつ、ここで本稿での用語にふれておこう。「累積債務問題」という用語は、たしかに事態の一面を言い当てて一般にもなじんだものであるが、当初、すなわち 1960 年代には「債務問題」**debt problem** という語法が一般的だった。事実、DAC では 1965 年に開発援助の金融的条件を検討して「1965 年度の援助条件勧告」をまとめており、そのなかで援助国は「将来の債務危機 **debt crises** と債務救済 **debt relief** の厄介な問題を回避するように」対処すべきとの文言を盛り込んでいる⁴⁾。これは同時代の問題認識の一端を物語るとともに、石油ショック以前からあらわれていた問題の所在——「援助」が「債務」に帰結する——を示すものでもある。さきにふれたように「累積債務問題」は石油

3) OECD については、以下の文献を参照。Peter Carroll and Aynsley Kellow, eds., *The OECD. A study of organisational adaptation*, Edward Elgar, 2011; Matthieu Leimgruber and Matthias Schmelzer, eds., *The OECD and the International Political Economy Since 1948*, Palgrave, 2017.

4) OECD Historical Archives (以下 OECD-HA), DAC (70) 40, “Terms Criteria and Indebtedness Problems: Annotated Graphical Presentation of Relevant Indicators” (Note by the Secretariat), 21st July 1970.

ショック後に表面化するものと理解されているが、本稿でみるように、その端緒と「発見」は1960年代にさかのぼる。こうした時代の状況を反映させて、以下本稿では「累積」の語は付けずに単に「債務問題」という語法を用いるが、これは石油ショック後の「累積債務問題」の端緒であり、「累積債務問題」に連続していく事態である。

1. 1960年代の開発援助：DAC，世銀，国連

本節では、開発に係る国際的なプラットフォームを紹介しつつ、1960年代における開発援助の歴史像を提示してみよう。ここではDAC，世銀，国連(UNCTAD)の組織と理論・思想を検討する。

DACはさきにもふれたようにOECDの部局であるが、その起源はOECDの前身である欧州経済協力機構(Organization for European Economic Cooperation, 以下OEEC)の「開発援助グループ」(Development Aid Group, DAG)にさかのぼる⁵⁾。DAGは1960年に数回の会合を開いたのちDACに連続しており、この経緯にみられるようにDACはOECD創設以前の戦後の復興や旧植民地開発と結びついた組織を継承していたのである。DACのメンバーシップは必ずしもOECD加盟国とは重なっておらず、OECDに加盟しつつDACのメンバーには加えられなかった国がある一方で(ギリシャはOECD原加盟国だがDAC加盟は1999年)、OECDに未加盟ながら開発援助では重要な位置を占めるとみられた日本のように早くからメンバーとなった国もあった(日本は1964年にOECDに加盟するが、それ以前からDAGおよびDAC参加国)。DACに出席するのはメンバー国の開発担当

5) DAC創設の経緯とその後の発展についてはRichard Griffiths, eds., *Explorations in OEEC History*, OECD, 1997; OECD, *DAC in Dates, The History of OECD's Development Assistance Committee*, OECD Publications, 2006; OECD, *The DAC, 50 Years, 50 Highlights*, OECD Publications, 2010; Matthias Schmelzer, "A Club of the Rich to Help the Poor? The OECD, "Development", and the Hegemony of Donor Countries", in Marc Frey et al. (eds.), *International Organizations and Development, 1945-1990*, Palgrave Macmillan, 2014. を参照。

部局の官僚や各国の OECD 代表部の関係者等、中堅クラスの実務家であり、折にふれて開かれる閣僚級の「DAC ハイレベル会合」に向けて議案を整理し、政策の方向を打ち出すことが任務であった。DAC はまた政府開発援助 (Official Development Aid, 以下 ODA) の定義や供与目標を定め、援助供与国同士で援助の実行を相互に点検する「援助総括」Aid Review を担った。援助の「負担」を調整する立場から DAC は、後述する国連とはしばしば対極に立つ議論を展開した。

世銀については、ブレトンウッズ協定で成立し、援助・被援助の双方の立場の諸国 (ただし東側諸国は排除) を抱えていたことが広く知られている⁶⁾。創設の当初はフランス、チリを皮切りに「復興」を支援する借款を行い、やがて「緑の革命」など「開発」に主眼を置いた借款に転じていく (その過程で、すでに「先進国」とみられていた日本にも東海道新幹線・東名高速道路などの事業に借款が供与された⁷⁾)。本稿の主題とのかかわりでは、マクナマラ総裁 (Robert McNamara, 在任は 1968~81 年) の下で活動したピアソン委員会 (Pearson Commission) が重要である。ピアソン委員会はカナダの元・首相ピアソン (Lester Pearson) を座長に、米国の元・財務長官ディロン (Douglas Dillon), 開発経済学者ルイス (Arthur Lewis), 国際通貨基金 (International Monetary Fund, 以下 IMF) ドイツ代表理事グート (Wilfrid Guth), 欧州経済共同体事務次長マルジョラン (Robert Marjolin), 日本経済研究センター理事長の大来佐武郎らを委員として発足した世銀の諮問機関である。

-
- 6) 世銀については Edward Mason and Robert Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Brookings Institution, 1973; Devesh Kapur, John Lewis and Richard Webb, eds., *The World Bank, Its First Half Century*, 2 vols., Brookings Institution, 1997; 矢後和彦「戦後再編期の世界銀行—融資方針の転換過程—」(早稲田大学『産業経営』53号, 2018年12月, 所収)を参照。
- 7) 世銀の対日借款については浅井良夫「世界銀行の対日政策の形成—1951~56年—」(上・中・下)(成城大学『経済研究』204号, 2014年3月; 215号, 2017年1月; 216号, 2017年3月, 所収), 同「高度経済成長初期の世銀借款—1957~61年—」(成城大学『経済研究』218号, 2017年12月, 所収)を参照。

ピアソン委員会は各国への実地調査を踏まえ、短期間のうちに報告書を提出して当時の開発援助をめぐる議論に大きな影響を与えた⁸⁾。他方で援助をめぐっては、世銀はしばしばさきのDACと後述する国連との橋渡しを行う立場におかれた。すなわち1967年には世銀とOECDが「対外貸付に関する拡張報告システム」Expanded Reporting System on External Lendingを構築する一方で⁹⁾、国連と世銀は1960年代半ばから「連携委員会」Liaison Committeeを組織して開発をめぐる広範な領域で情報を共有した¹⁰⁾。

上述の諸機関の立場に比して国連は早くから「開発」の主張を繰り広げたが、その立場は単純ではない。若干の論点を示しておこう。(1) そもそもの「ブレトンウッズ機関」たるIMFと世銀は、国連の経済社会理事会を構成する機関であり、これら国際金融機関は国連に対する高度の独立性を有していたとはいえ、「開発」の理念をめぐって国連とは早くから緊張と連携の関係があった。(2) 国連では開発の主題は経済社会理事会が取り上げたが、たとえば「ひも付き援助」*tied aid*を排して援助の用途を被援助国の裁量にゆだねるという主張は、国連のみならずある時期までのアメリカの利害にも重なるものであった。アメリカがまだ強大な経済力・輸出力を有していた1960年代中葉までは、欧州諸国を中心に「援助」を自国の「復興」と結びつける主張がDACでも繰り広げられており、これを批判する立論において国連とアメリカが事実上「共闘」する局面もみられた¹¹⁾。(3) 国連のUNCTADはOECDにやや遅れて1964年に創設され、

8) Lester Pearson, *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, Pall Mall Press, 1969.

9) OECD-HA, DAC (67) 26, “Joint O.E.C.D./I.B.R.D. Expanded Reporting System on External Lending”, Note by the Secretariat, 8th October 1967.

10) United Nations (以下、UN) Archives, Registry S0552/Box 26/ File 4, correspondence, S. Dell, Director, New York Office of UNCTAD, to Mr. Phillippe de Seynes, Under-Secretary, Department of Economic and Social Affairs, 27 November 1967.

11) OECD-HA, DAC (63) 16, “Draft Resolution on the Untying of Aid”, Note by the Secretariat, 24th June 1963. See also, DAC (63) 4, “Memorandum by the Chairman of the Working Party on the Terms of Aid”, 19th March 1963.

援助を要求する側から DAC とは対極の議論を展開する¹²⁾。しかし OECD が発足直後に「向こう 10 年間で加盟国は 50% の経済成長」という目標を設定すると、国連も 1961 年に「国連開発の 10 年」を提起して「開発途上国は年率 5% の経済成長」という長期目標を提示する。このように 1960 年代にはいずれのアクターも「10 年」といった期間で目標値を設定し、公的な機構を通じてその目標を「達成」という発想に立っていた。(4) 石油ショック前後から国連・UNCTAD の議論は DAC に押される一方になったが、この関係は国連の「開発協力フォーラム」Development Cooperation Forum の立ち上げとともに再度逆転したという指摘もある¹³⁾。

1960 年代には国際通貨体制の先行きも不透明であり、他方でさきにふれた一次産品価格の上昇のように開発途上国側に有利な情勢もあった。こうしたなかで国連 UNCTAD やピアソン委員会の提言は、のちの時代に「理想主義」と括られるニュアンスとは異なり、相当の現実感をもって受け止められ得る時代でもあった。次節ではこれらのアクターが最初に直面した課題として「輸出信用」の問題を取り上げよう。

2. 債務問題の端緒：輸出信用——1960 年代の債務問題観——

債務問題が開発援助に関わる問題として国際機関に認識されてくる端緒をなしたのは「輸出信用」export credit だった。輸出信用とは、一般に輸出業者が輸入業者に代金の延払いを認めて供与する信用であり、ここに貿易にかかわる保険等も含まれることがあった。輸出信用は、第一次大戦前

12) UNCTAD と DAC の初期の関係については Patricia Hongler, “The Construction of a Western Voice: OECD and the First UNCTAD of 1964”, in Leimgruber and Schmelzer, eds., *The OECD and the International Political Economy Since 1948*, op. cit.

13) Joren Verschaeve and Jan Orbie, “The DAC is Dead, Long Live the DCF? A Comparative Analysis of the OECD Development Assistance Committee and the UN Development Cooperation Forum”, in *The European Journal of Development Research*, vol.28, no.4, 2016.

はもっぱら民間銀行が自国の輸出業者に供与する国内業務だったが、第二次大戦後は先進国の輸出信用供与機関(米国輸出入銀行 Export-Import Bank of America, 日本輸出入銀行等)が、自国の輸出業者を通じて相手国の輸入業者に信用を供与するサプライヤーズ・クレジットが主流となり、1950年代末からは貿易の進展と輸出国間の競争の結果、相手国の輸入業者に直接信用を供与するバイヤーズ・クレジットがあらわれた¹⁴⁾。第一次石油ショック以降は、輸出信用は、米・欧・日の先進諸国間で自国に有利に輸出を振興しようとする競争の焦点になり、1973年のIMFナイロビ総会から輸出信用の諸条件を調整する交渉がはじめられた。OECDが主導した交渉の末、1976年6月に主要国間で輸出信用の最低金利、供与期間、援助としての要件等を定めた「紳士協定」が合意されることとなる¹⁵⁾。

1960年代に輸出信用と開発援助のかかわりが認識されてくる背景には、国際資本移動において民間資金の比率が著しく増えたことと、公的援助の比率が後退してきたことがあった。国際資本移動の総計に占める民間資本の比率は「60年代初頭には3分の1以下だったが現在[1973年]はおおむね半分に達している」。この民間フローのなかでは「輸出信用のシェアが伸びており、最近ではポートフォリオ投資もめざましく上昇している」¹⁶⁾。民間資金移動とともに公的援助の比率が低下し、なおかつ輸出信用の比重が増えているなかで、開発援助の手段としてこの輸出信用をどう位置づけるか、という論点が浮上したのである。

この輸出信用と開発援助のあり方を最初に結びつけて考察したのは国連UNCTADだった。すなわち、1964年にジュネーヴで開かれた第一回

14) H. H. Hashek, “Export Credit Insurance and the Debt Crisis”, in *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol.11, no.41, 1986.

15) Rolf Geberth, “The Genesis of the Consensus”, in OECD, *The Export Credit Arrangement, Achievements and Challenges, 1978-1998*, OECD, 1998, pp.27-31.

16) OECD-HA, DAC(73)27, “Recent Developments in the Field of Private Investments in Developing Countries” (Note by the Secretariat), Paris, 22nd May 1973.

累積債務問題の発見

UNCTAD 総会の決議において、世銀に対して「再割引取極めを含むサブライヤーズ・クレジットおよび信用保証について（現実的および潜在的な）利用と条件について検討すること」を求めたのである。UNCTAD 決議は、従来の先進国からの輸出に対する信用のみならず「途上国からの工業製品および半製品」の輸出促進に資する信用供与も含めていた¹⁷⁾。

これに対して世銀の答申はやや慎重な論調に終始した。UNCTAD が期待するような輸出力をもつ途上国は「開発の過程において十分に発展した段階にある」諸国に限られる。こうした諸国からの輸出は「多くの障壁に直面している」。他方で「輸入代替工業化は経済成長と国内生産の多様化に向かうひとつの経路ではあるが」「その利便性は限られたものであり、過度な貿易保護の手段として乱用されることもある」¹⁸⁾。世銀の答申は、この時点では情報・統計の整備を謳うほかは米州の事例紹介にとどまった。世銀スタッフはまた 1967 年に UNCTAD が算出した先進国から途上国への 1975 年までの投資見通しについても、アジアの比較的順調な工業化を遂げつつある諸国のみを取り上げた、楽観的過ぎる内容として批判している¹⁹⁾。

では、この輸出信用と債務問題との関わりはどうだろうか。ここでも問題の「発見」には国連と世銀がかかわった。1965 年 11 月に行われた国連と世銀のスタッフ会合では、世銀側から以下の論点が示された。輸出信用は、元来は短期の貿易金融の手段だった。ところが、重工業の勃興とともに長期・大量の資本が必要とされるようになってくると、輸出信用は一部の国にとっては 1960 年代中葉から中長期の「債務」になってきた。図 1・

17) UN Archives, Registry S0552/Box 26/ File 4, Text of Annex A. IV. 14 of the Final Act of the U. N. Conference on Trade and Development (Geneva, 1964)

18) UN Archives, Registry S0552/Box26/File7, “Suppliers’ Credits, Rediscounting Facilities for Exports from Developing Countries” [IBRD, February 1968]

19) UN Archives, Registry S0552/Box 26/ File 4, correspondence, Alexander Stevenson, Deputy Director, Economic Department [IBRD] to Mr. Sidney Dell, Director, New York Office of UNCTAD, September 1, 1967.

2にみられるように、1960年代から70年代中葉にいたるまで、輸出信用の債務ストックはODA等の公的援助債務ストックとはほぼ同額を占めており、元利払いフローについてはODA等を上回り、民間債務に匹敵する額に達している。

図1 途上国の債務残高（1960-75年）10億ドル

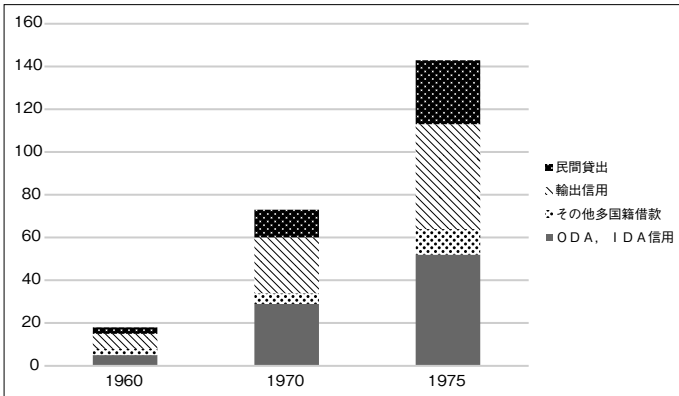


図2 途上国の債務元利払い（1960-75年）10億ドル

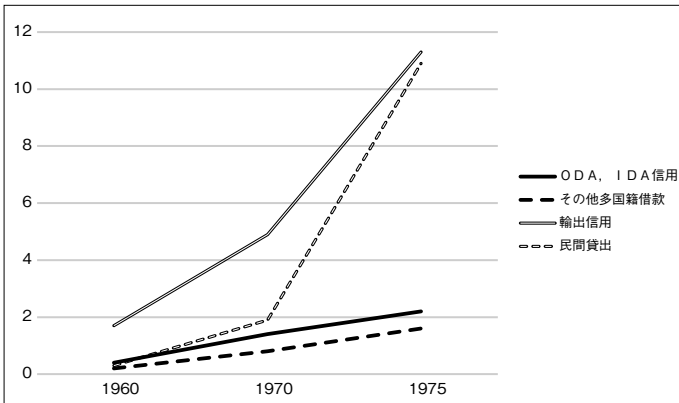


図1・2出所：Edgar Kroeller, “The Debt Problem of Developing Countries: A Challenge to the International Community”, in *OECD Observer*, Jan. 1, 1978, p.27. より作成。

累積債務問題の発見

ところが事態は債務国の国情によって大きく異なっており、ある国は「債務を負っていなかったが、貯蓄を生成できないために債務超過に陥る問題を抱えていた」。別の国では「5年前から債務問題があらわれた」が今日では「石油の発見によって強固なポジションを築いている」²⁰⁾。実際、DACが調査した被援助国の国民所得別にこの輸出信用債務残高をみると、途上国全体の総債務残高のうち最大の30%という比率を占めていたのは、一人当たり国民所得が年間150-299ドル程度の、最貧国よりはやや恵まれた諸国だった（この比率は産油国で15%、最貧国で18%となっていた）²¹⁾。ここで注意すべきなのは、債務問題は1960年代の「重工業化」「国際資本移動」を背景に、石油ショックよりも前から認識されていたこと、そして問題の焦点が途上国のなかでも「中所得国」にあることが国際機関には予感されていたということである。その対策を求めて国連UNCTADは世銀に政策を諮問したが、世銀と国連の見解はすでに1960年代後半から開き始めていた。

ここで世銀よりもさらに強硬に国連批判を展開するのがDACである。1972年の第三回UNCTAD総会に向けてDACはUNCTADが要求してきた貿易にかかわる債務の繰延（リスケジュールング）を一蹴して以下のような結論を述べている。債務繰延に応じれば「公式の輸出信用、もしくは公的な保証が付いた輸出信用の総額の52%を占める240億ドルにおよぶ輸出信用がさまざまな困難に直面する」「UNCTAD論文の債務見通しは基本的に需要サイドに立っている」が「ODAのフローは援助供与国のいわば供給に依存する」。「輸出信用は輸入レベルにリンク」、すなわち途上国製

20) UN Archives, Registry S0552/Box26/File7, correspondence, B. Toren and V. Massaro to Mr. S. Dell, “Meeting at IBRD, 24 November 1965”, November 26, 1965.

21) OECD-HA, DAC (72) 10 “UNCTAD Report on Debt Problems of Developing Countries [TD/118/ Supp.6] [Items 15(a), 15(b) and 15(f), Agenda for UNCTAD III” (Note by the Secretariat), Paris, 6th March 1972.

品を購入する先進国側の事情に左右されるのであり、信用を供与される側の都合ではない。ましてや輸出信用は途上国のなかでも「より金持ちでより裕福な諸国」に集中している²²⁾。DACは援助国の機関として、開発援助の「負担」を配分する機能を担っており、その視点からすればUNCTADのいう債務の繰延要求は受け容れる余地はなかった。他方でDAC加盟国も1960年代から70年代初頭にかけて経常収支不均衡を抱える国が多くなり、ODAに多くを割く財政上のゆとりも狭まっていた。こうしたなかで、DACは輸出信用を「開発援助」の一環に位置付け、債務は当初予定通り償還させる、という方向を強めていったのである。

DACはUNCTADの決議案を批判したが、実際に採択された決議では「途上国の適切な経済成長率の達成は、債務の元利払いの負担増によって脅かされている」とされ、UNCTAD内部に債務問題を扱う特別の機関を設置すること等が勧告された²³⁾。輸出信用と債務問題をめぐっては、DAC、世銀、UNCTADのいずれもが問題の所在を認識していたが、解決策についてはUNCTADが議論を牽引し、DACがこれを批判する、という構図があらわれていたといえよう。次節では、この構図が動揺しはじめる石油ショック以降の展開を扱う。

3. 石油ショックと債務問題——1970年代における転回——

1973年に勃発した第一次石油ショックについて、石油ショックの報が届いた直後の1974年1月にひらかれたDAC会合ではまず援助国の経常

22) OECD-HA, DAC (72) 10 “UNCTAD Report on Debt Problems of Developing Countries [TD/118/ Supp.6] [Items 15(a), 15(b) and 15(f), Agenda for UNCTAD III” (Note by the Secretariat), Paris, 6th March 1972.

23) UN Archives, S0911/box 1/file 10/acc.1/5.3.3.3. Matters concerning subsidiary bodies, files of the SG Kurt Waldheim, UNCTAD, 31/3/1972-18/8/1975, Press Release TD/481, 26 May 1972, “Third Session of the United Nations Conference on Trade and Development”, Santiago, Chile, 13 April to 21 May. 決議は賛成74、反対14、棄権12で採択された。

収支悪化、それにとまなう援助政策の変更が議論された。オーストリア代表はこう述べている。「石油価格の上昇によって経常収支が著しい影響を受けている先進工業諸国が、発展途上国の経常収支赤字の削減に貢献できるだろうか」。アメリカ代表も「世論の否定的な感情が将来の援助政策の重しになるだろう」と論じた²⁴⁾。DAC 事務局はこうした声に応答して次のような見通しを示している。「OPEC[石油輸出国機構]諸国の、すべてではなくともほとんどは 1974 年に黒字を計上するだろう。こうなると追加的な援助は不要となる」。他方で非産油途上国にとっては、1974 年には石油代金支払いが著増し、それは「これら諸国の 1973 年度の輸入のおよそ 10%、GNP の 2%に相当する」²⁵⁾。

ところが、ここで DAC 事務局は楽観的な見通しに転じ、債務問題についても独自の分析を示す。「1973 年末には商品価格の累増によって、途上国は全体としては相対的に良好な経済・金融ポジションにあった」。同時に「1973 年末の総債務残高は 1000 億ドル以上、契約上の元利払いは 150 億ドル相当と見積もられる。この額は非産油途上諸国の輸出総額のおおむね 35%に当たるが、ここでも国によって状況は異なる」。事務局報告によると、産油国から OECD 諸国へ還流するオイルダラーは「援助を通じて非産油途上国に再び振り向けられる」。「こうすることで、これら諸国の輸入は維持されるか、または増加し、OECD 諸国の貿易赤字の削減につながる」²⁶⁾。すなわち DAC 事務局は「オイルダラーの還流→援助→途上国の輸入増→援助供与国の貿易収支改善」というシナリオを描いていたのである。このシナリオは、オイルダラーが自動的・無媒介に先進工業国に還流

24) OECD-HA, DAC/M (74) 2 (Prov.), Summary Record of the 237th Session, held at the Château de la Muette, Paris, 29th and 30th January 1974.

25) OECD-HA, DAC (70) 10, “Policy Implications for Development Co-operation of Recent Trends in Oil and Commodity Prices” (Note by the Secretariat), Paris, 1st March 1974.

26) *ibid.*

するという誤った見通しを前提にしていた²⁷⁾。オイルダラーの還流に関する近年の歴史研究は、ユーロカレンシー市場の「自由化論者」free marketeers が主導した規制緩和²⁸⁾、あるいはオイルダラーを呼び込んだアメリカをはじめとする諸国の国際銀行の行動にはじまる「新自由主義的転回」Neoliberal turn²⁹⁾を実証しているが、同時代のDACはこうした変化を見通せなかったことになる。

ではこうした幾分楽観的なDACの見通しに立つと債務問題はどうか。非産油途上国の債務を繰延してほしいとする国連等の要求については、DACはさきにもふれたように慎重な姿勢に終始した³⁰⁾。1974年5月のDAC会合では「低所得困窮諸国特別緊急援助計画」に15億ドルの拠出を求めたDAC座長ウィリアムズ(Maurice Williams)に対して、フランス代表が異議を申し立てた。「これは任意の貢献なのか、負担を配分する取極めか、あるいは他の方式なのか」「債務の返済猶予は驚きだ。その最大の受益国はインドだからだ」。結局、DAC会合では結論を得られず、問題は閣僚級の会合に委ねられることになった³¹⁾。翌月1974年6月のDAC会合では、座長ウィリアムズがUNCTAD事務局長のプレビッシュ(Raoul Prebisch)との会見の様子も紹介し、援助の「基準は経常収支の諸条件だけでなく、人間的な諸条件(human terms)」である、とまで述べて債務繰延への協力を求めたが、ちょうどインドが核実験を行った直後でもあり議論は

27) こうした「自動的還流」論は、当時のシュルツ George Schultz 米財務長官を中心にひろく流布された議論だった。William Glenn Gray, “Learning to ‘Recycle’: Petrodollars and the West, 1973-5”, in Elisabeta Bini et al. eds., *Oil Shock, the 1973 Crisis and its Economic Legacy*, I.B. Tauris, 2016.

28) Carlo Edoardo Altamura, *European Banks and the Rise of International Finance the Post-Bretton Woods Era*, Routledge, 2015.

29) Simone Selva, *Before the Neoliberal Turn: The Rise of Energy Finance and the Limits to US Foreign Economic Policy*, Palgrave, 2017.

30) OECD-HA, DAC/M (74) 4 (Prov.), Summary Record of the 239th Session, held at the Château de la Muette, Paris, 12th -13th March 1974.

31) OECD-HA, DAC/M (74) 5 (Prov.), Summary Record of the 240th Session, held at the Château de la Muette, Paris, 9th -10th May 1974.

紛糾した³²⁾。DAC のメンバー国の多くは、輸出信用の場合と同じく、非産油途上国の債務繰延には反対の立場だった。DAC 事務局自身が、オイルダラーの還流と援助・貿易の展開について楽観的な見通しを有していたのだから、それほどに状況が切迫しているのでなければ繰延はそもそも不要、という議論が前面にあらわれてくるのは当然であった。

ここで DAC と OECD の内部で力を得てくるのが「非産油途上国の債務問題を解決するために資本自由化をすすめるべき」という議論である。この議論は OECD 内に「市民社会の諮問委員会」として 1962 年に設立されていたふたつの委員会——労働側を代表する「労働組合諮問委員会」Trade Union Advisory Committee と経営側を代表する「経営産業諮問委員会」Business and Industry Advisory Committee, 以下 BIAC——のうち、後者の経営代表 = BIAC が唱導していった³³⁾。1975 年 3 月に DAC に出席した BIAC 代表らは、次々と DAC の政策を批判した。DAC は、非産油途上国の国際資本市場における起債を念頭に「資本市場へのアクセス」を優遇する提案を行っていたのだが、BIAC 代表らによれば、こうした優遇措置は「資本市場の性格とまったく反するもの」であり、「こうした保証は彼ら[非産油途上国]のポジションを改善しない」のだった。対案として BIAC 代表は、民間資本の輸出入自由化、とりわけ DAC 諸国からの直接投資を振興することを提言した³⁴⁾。こうした提言の以前には DAC 内では BIAC を「タカ派」hawks とみて敬遠する議論もあらわれていたが³⁵⁾、結局、1975 年の BIAC 提言は DAC としても後押しすることになった。

32) OECD-HA, DAC/M (74) 6 (Prov.), Summary Record of the 241st Session, held at the Château de la Muette, Paris, 6th and 7th June 1974.

33) BIAC については OECD, “Business at OECD (BIAC)”, in *Secretary-General’s Report to Ministers 2019*, OECD Publishing, 2019.

34) OECD-HA, DAC/M (75) 3 (Prov.), Summary Record of the 266th Session, held at the Château de la Muette, Paris, 25th and 26th March 1975.

35) OECD-HA, DAC/M (74) 7 (Prov.), Part II, Summary Record of the 243rd Session, held at the Château de la Muette, Paris, 20th -21st June 1974.

1970年代初頭までのDACの立場は、輸出信用の事例でみられたように、開発援助をともかくも公的な枠組のなかに置きながら、国連や途上国の要求に対処するというものだった。これに対して石油ショック以降は——BIACの議論にむしろ引きずられつつ——DACは資本移動の「自由化」を通じた開発援助の「民営化」を主張するようになっていた。他方で、その議論の内実は、オイルダラーの自動的な還流を前提に、民間資本・直接投資の伸長に期待するというものであり、そこにはすぐ後の時代に迫っていた累積債務への視点はみられなかった。DACによる債務問題の「発見」は、問題の指摘にとどまり解決策については不十分なものだったといわねばならない。

では国連・世銀の動きはどうだったか。1970年代後半に入ると、国連とかかわりのある国際機関、とりわけ世銀とIMFの間では連携の動きが強まり、「国際通貨問題に関する24カ国グループ」(Group of Twenty-Four on International Monetary System, 通称G24)および「国際通貨問題に関するIMF総務会暫定委員会」(Interim Committee of the IMF Board of Governors on the International Monetary System)などの諸機関が債務問題について相次いで提言を発表した。これらの提言を総括したG24のマニラ会議(1976年10月)は世銀等の国際機関の資本増強を謳うとともに、債務問題について以下のような問題把握を示している。「非産油途上国の経常収支赤字」がこれら諸国の債務の膨張につながった。「現状で資本市場へのアクセスを有しない諸国」に対しては先進国からのODA供与水準を維持すべきである——。他方で同時期にUNCTAD等が主張した債務の支払猶予については明確にこれを拒否している。マニラ会議の閣僚会合の座長を務めたペルーの経済・財務大臣は債務支払猶予を「承服しがたい方式」unacceptable formulaと断じている³⁶⁾。G24などの機関は債務問題を石油ショック以降の構造的

36) UN Archives, Registry OR/H31, J. Pierre Benoit, “Report on the October 1976 Manila Meeting”, 11 October 1976.

累積債務問題の発見

な問題と認識しながらも、その対処は公的援助に期待する、という思考のなかにとどまっていた。他方で、途上国みずから債務支払猶予を拒否するという議論は民間債務の厳しい条件——ひとたび猶予を申し出れば次の融資が得られない——を了解した論理だった。

1977年2月には「途上国への実物資源移転に関する世銀・IMF合同閣僚級委員会」(Joint Ministerial Committee of the Board of Governors of the Bank and Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries, 通称「開発委員会」Development Committee)の作業部会が1960年代から70年代にかけてのODAの配分状況をDAC, OPECそれに社会主義圏を比較して考察する資料を作成し、とくにDAC諸国でODAの供与実績がひとりあたりGNPに比して低い国々を名指しして国連のODA目標を達成するように促している。これは国連・世銀側からDACへの重要な「反撃」であると同時に、世銀・IMFといった国際金融に長けた機関においてもなお、債務問題がODAの枠内で解決可能なものとみられていたことを物語っている³⁷⁾。

結びにかえて——累積債務問題の発見が意味するもの——

OECD-DACを中心に、世銀、国連UNDTAD等が交わした議論においては、債務問題は早くから認識されていた。債務国の多様性も、輸出信用が論争の俎上に載った1960年代から当事者には明らかになっていたといえよう。しかし民間資本移動の累増や石油ショックによる新たな資金フローの出現を前に、DACを含めて国際機関の議論は模索の時期に入った。そこでは、民間資本移動の自由化と直接投資拡大を主張するBIAC、オイルダラーの自動的な還流に期待しつつ、途上国の「資本市場へのアクセス」を主張するDAC, ODA等の公的援助の拡大に解決策を求める世銀・国連、といった議論の配置があらわれた。いずれの議論も、直後に迫った

37) UN Archives, Registry DC/WG/DF/77-1, Working Group on Development Finance and Policy, "Future Flows of Official Development Assistance", February 8, 1977.

累積債務問題の勃発を十全には見通せなかったといわねばならない。

では、こうした諸機関による債務問題の「発見」(および「誤認」)は、どのような歴史的文脈に位置付けられるだろうか。同時代の理論・時論とのかかわりで見れば、累積債務問題の原因を「債務国の無分別な借入政策と商業銀行の無分別な貸出」に帰するドーンブッシュ (Rudiger Dornbusch) らの議論は BIAC の自由化論の帰結だろう。「途上国の輸出成長率と国際的な金利の間の予期せざる急変」を指摘する元・ブラジル財務相シモンセン (Mario Simonsen) の議論には、「成長」の管理を楽観視しつつ、途上国側の経常収支を重視した DAC の立場が重なる。「世界的リセッション」「インフレからデシインフレへの世界経済の移行」をいうクライン (William Cline), なおかつ「債務のわな」debt trap に陥った国とそうでない国の差異に注意を促したサックス (Jeffrey Sachs) の議論には、こうした帰結は見通せなかったとはいえ、世銀・UNCTAD のアプローチが響き合う³⁸⁾。

いずれの議論も、同時代の諸機関の分散した立場をあらわしているが、ここでは開発理論の側でこの問題に論点を届かせているフィッシャー (Andrew Fischer) による整理を手掛かりに考えてみよう。フィッシャーは、当該期の途上国が直面していた問題 (そしてこれまで見過ごされてきた論点) は「遅れてきた工業化と急速な都市化」であった、という。そしてこうした課題を負った途上国にとっては、生産的投資と積極的な産業政策を伴う限り慢性的な経常赤字は許容されるべきであり、これらの投資をまかなうために公的援助は重要な意味を持つ、と位置付けている。フィッシャーは「途上国が経常黒字になると援助のポテンシャルは失われてしまう」とまで述べている³⁹⁾。こうした議論に照らしてみると、本稿でみた DAC 等の

38) 上記諸説の整理は John T. Cunningham, “The Extent and Causes of the Debt Crisis of the 1980s”, in Husain and Diwan, eds., *Dealing with the Debt Crisis, op.cit.* による。

39) Andrew Fischer, “Putting Aid in its Place: Insights from Early Structuralists on Aid and Balance of Payments and Lessons for Contemporary Aid Debates”, in *Journal of*

議論は、途上国の経常収支均衡を追求するあまり、慢性的な経常赤字を伴った長期的な工業化過程、それを補う公的援助の拡大という視点を欠いていたことになる。この点では ODA へのこだわりを持ち続けた UNCTAD の主張が正鵠を射ていたことになり、それは初期の構造主義開発経済学の再評価を試みたフィッシャー論文の見立てと重なる。しかし、こうした「工業化と都市化」に邁進したメキシコ等の中所得国において債務が累積していく過程、とりわけ BIAC や DAC が強調した民間資本の役割については、フィッシャーの議論はやや粗削りな仮説にとどまり、歴史的な実証が待たれているともいえよう。問題は、経常収支をはじめとする「均衡」観、それと裏腹をなす「成長」像が、1970 年代に入ってから国際機関やより広く経済・社会の文脈において拡散と混迷の時代を迎えたということではないだろうか。

いうまでもなく本稿における以上の見通しは援助供与側の、それも国際機関の公式の見解に依拠したものであり、被援助側の多様な援助獲得・開発戦略——ODA 重視か、民間投資優先か、あるいは輸入代替工業化か輸出主導工業化か——の選択の問題には立ち入っていない⁴⁰⁾。援助供与国の側でも、日本のように累積債務問題の表面化とともに「ODA 大国」への名乗りを挙げていくような独特な類型は位置付けられていない⁴¹⁾。累積債務問題についての包括的な歴史像の提示は今後の課題となる。（以上）

International Development, no. 21, 2009.

- 40) この点については、アジアにおける開発の諸類型を論じた秋田茂『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年）を参照。
- 41) 以下の試論を参照。Kazuhiko Yago, “Japanese Aid and Economic Growth During the 1960s and Early 1970s”, in *Revue Française d’Histoire Economique*, no. 11-12, 2019.