

# マーシャル援助後アメリカの対外援助政策

— グレイ報告（1950年）を中心に —

須藤 功

---

## 《論文要旨》

---

国際通貨基金および世界銀行を軌道に乗せ、第2次世界大戦後の世界経済の復興と安定化をはかるべく、アメリカ合衆国はマーシャル援助（1948～51年）を中心とする巨額の経済援助を投下した。マーシャル援助終了後を見据えて、トルーマン政権は低開発国に対する技術援助「ポイント・フォア」計画を提起する一方で、世界経済の「ドル不足」問題がなお続くとして「グレイ委員会」を立ち上げた。しかし、グレイ委員会はその終盤に朝鮮戦争の勃発に遭遇してその報告書（1950年）も影響を受けることになった。従って、グレイ報告は第2次世界大戦後アメリカの対外援助政策の形成過程を検証するうえできわめて重要な転機と見ることができる。本稿は、グレイ委員会の設置過程から報告書の提出に至る過程を検証し、1950年代アメリカの対外援助政策史の起点に位置付けることを課題とした。グレイ報告の内容は、防衛力の増強に配慮しつつも、対外経済政策の長期的目標の達成を主眼とする勧告をまとめることになった。そこには既に低開発援助が組み込まれていた。民間投資の政府保証、世銀の役割とEXIMによる補完、そしてポイント・フォア計画演説で打ち出した低開発地域への技術援助であった。確かに、これらの背後にはアメリカが抱える問題と戦略とが伏在していた。なかでも技術援助は希少資源の開発、余剰農産物や軍需品の輸出拡大と密接にリンクしていた。グレイ報告の多くはその後、紆余曲折を経ながら実現することになるが、別稿の課題とされた。

**キーワード：**対外援助、アメリカ、ゴードン・グレイ、ドル不足、マーシャル援助

---

## はじめに — 課題の設定と時期区分

第2次世界大戦後アメリカ合衆国（以下、アメリカ）の対外援助政策の形成過程において1950年代は、概して過渡期として位置づけられる。当該期の大半を占めるアイゼンハワー政権の対外援助政策は、冷戦下で軍事援助と民間資本輸出が強く押し出される一方、技術援助や開発援助、さらには農産物や武器といった余剰物資の活用など様々な対外援助が実施された。その後、ケネディ政権発足とともに対外援助関係の諸立法が統合され、対外援助政策も開発と贈与への重点の移動、軍事援助と経済援助の関係の緊密化・体系化が行われた。こうした政策シフトは、実のところ1950年代の経験と議論の上に実現したのである。

アイゼンハワー政権期の対外経済援助政策に対する歴史研究者の評価は分かれる。主要な研究をいくつか取り上げれば、Kaufman (1982) は、ケネディ政権で開花する第三世界諸国（低開発諸国）の経済開発構想がアイゼンハワー政権末期までに完成していたこと、政権発足当初の「援助でなく通商 (trade not aid)」から、2年ほどの間に「援助も通商も (aid and trade)」にシフトしていたと見る。石井 (1982) は、冷戦に勝利するには「政治経済戦争」に勝つことであるとして、アイゼンハワー政権は自国経済の健全な成長と自由貿易の拡大・第三世界の経済開発を対外政策の根底に置いた点に注目した。朝鮮戦争を契機に安全保障への関心が頂点に達し、1950年代末まで対外経済援助は安全保障に結び付けられていた。この事実の上に、Ruttan (1996) は、1961年のケネディ政権による開発援助政策の転換に至る背景には、アイゼンハワー時代の学術思想 — “take-off” (Millikan & Rostow 1957) や “big push” (Rosenstein-Rodan 1962) —、人道主義、経済的自助、そして冷戦が相互に強く関連して展開した経験に注目してい

る<sup>(1)</sup>。他方、議会は規模も小さく労働集約的な長期の技術支援プログラムへの支持を続けたが、マーシャル・プランの成功体験や先進工業国の経済発展の経験から、「後進諸国」に対する大量の資本注入と先進国の歴史的経路の有用性というロジックの単純な思想は、先進国の政治家や政策設計者を惹きつけて止まなかった (Butterfield 2004)。

これらの研究史に見られるように、1950年代は政権内部に止まらず議会や世論から対外援助政策に対する多様な見解が表明され、多面的な政策が実行に移された時代であった。この意味で、1950年代はアメリカの対外援助政策の議論のされ方、位置づけが明示的に問われた時代としての重要性を持っており、これを整理・検証することは当面の課題となる。また、冷戦のグローバル化・固定化が軍事援助の拡大をもたらす一方で<sup>(2)</sup>、巨額の対外援助と国内経済との、さらには世界銀行 (世銀または IBRD) や国際連合との有機的な関係が模索された<sup>(3)</sup>。国内経済との有機的な関係の追求は、農産物や武器などの余剰物資の活用、借款返済金・利子収益の対外援助原資としての活用 (須藤 2017, 2019)、経済・軍事両面の技術援助など、大戦期から終戦直後にかけての経験が当該期の政策形成に影響した。これらの検証も究明すべき課題である。

余剰農産物の対外援助活用やワシントン輸出入銀行 (EXIM) と世銀の役割をめぐる調整問題は、国内では開発借款基金 (DLF) の設置を、国際的には国際金融公社や国際開発協会、さらには米州開発銀行の創設に結びついていた<sup>(4)</sup>。これらはいずれも、低開発諸国の開発金融政策をめぐる多面的な議論を経て実現したものであり、1960年代以降の政策形成の前提となった。本稿はこうした1950年代アメリカの対外援助政策における開発金融のあり方の変化を見極めるための前提作業となる。

以上の論点を設定するにあたって、1950年代アメリカの対外援助政策の時期区分が問題となる。例えば、1950年代の時期区分について Kaufman

(1982, p. 208) は、アイゼンハワー政権の対外援助政策が2年ほどの間に「援助ではなく通商」から「通商も援助も」にシフトし、そして戦後3度目の経常収支赤字に直面して、1958年以降「援助の多国間主義 (multilateralism in aid-giving)」に移行したとする。また対ラテンアメリカ援助政策に焦点を当てた江原 (2012a, b) は、冷戦の文脈で対外援助の制度的基盤が固められた第一期 (1953~1956年) と、その後に対外援助政策の内容や方法が変化した第二期とに区分する。他方、Ruttan (1996) は、開発援助が安全保障活動に編入された時期 (1952~1954年)、ソ連との間で長期開発援助競争が目指された時期 (1955~1957年)、長期開発援助が表明されるも、なお発達段階にあった時期 (1958~1960年) と細分化して捉えている。他方、石井 (1982) は、冷戦に焦点を当て1950年代を初期、中葉、後半に区分するが、全体的トーンとしては一時代として捉えている。本稿では Kaufman (1982) および Ruttan (1996) に依拠しつつ、1950年代アメリカの対外援助政策の推移を3つの時期に区分して検討する — 対外援助の推移については、本稿末の表8(a), 8(b)を参照。

1950年代全体が転換期に当たることもあり、数多くの報告書が大統領や議会に提出され、活発な議論が展開された。なかでも設定した時期区分のそれぞれの転換点において大統領または連邦議会に答申された3つの報告書が注目されよう。マーシャル援助終了後の対外援助政策を見据えてトルーマン大統領は年頭教書演説 (1949年) でポイント・フォア計画を発表したが、これを政策に取り込む最初の準備作業はグレイ委員会報告 (1950年) によって行われ、ロックフェラー委員会報告 (1951年) がそれに続いた。そこで本稿はグレイ委員会報告を中心に取り上げ、戦後アメリカの開発援助政策の出発点がどのように形成されたのかを検討する。グレイ報告の後、イギリスから「援助でなく通商」への政策転換が要請されたことも起因して (鶴見 2014), 「援助も通商も」へと政策をシフトさせる転機となったのがランドー

ル委員会報告（1954年）である。そして第3に、ケネディ政権へと継承される戦後アメリカの対外援助政策の土台固めを行なったのがドレイパー委員会報告（1959年）であった。ドレイパー委員会報告は軍事援助の重要性を再確認し<sup>65</sup>、政策に反映させることを目的とした大統領任命の委員会であったが、委員会の提示した勧告はケネディ政権の対外援助政策を準備する役割を果たすことになる。

## I. グレイ委員会の発足

1949年12月12日、国務次官会議でスターリング・バランスに関する政策方針の修正が行われた。これは1949年のアメリカの貿易黒字がなお53億ドル規模を維持し、4年におよぶマーシャル援助が1952年に終了を迎えるなかで、ドル不足（dollar gap）問題がその後も持続することが見込まれた。このため会議ではこれを解決する包括的アプローチを策定し、ホワイト・ハウスの支持と調整を要請することになった。そして、既にこの問題に対応する国務省ドル問題作業グループ（Departmental Dollar Working Group: DDG）<sup>66</sup>が政策方針案の作成準備に取り掛かっていることが了承された。低開発国を含めた1950年代アメリカの対外援助政策の本格的な議論は、実はドル不足問題から出発したのであった。

表1に示すように、1949年における諸外国の対米貿易・その他によるドル支払い必要額（推計）は175億ドルで、アメリカの輸入貿易や対外投資などによっても賄いきれず、アメリカの対外援助プログラムによって供給されるドルは57億ドルに達した。1950年2月、アチソン国務長官がトルーマン大統領宛書簡に添付したメモ（意見書）によれば、マーシャル・プランのような特別金融援助が終了して、それを補填する規模の公的・民間投資の増加を期待できる状況にはない。また、諸外国の金・ドル準備は危機的な低水準

表 1 アメリカの国際経済取引 (1949 年, 推計値, 10 億ドル)

アメリカの財貨・サービスの輸出	16.2	
その他の外国によるドル需要	1.3	
外国の支払い必要額		17.5
(金融手段)		
アメリカの財貨・サービスの輸入	9.9	
公的・民間投資 (ネット)	1.0	
外国による金およびドル資産の取り崩し	0.4	
民間の寄付	0.5	
対外援助プログラム	5.7	
金融手段の合計		17.5

(出所) "Attachment to the Memorandum to the President of February 16, 1950," *Foreign Relations of the United States, 1950, Vol. 1, National Security Affairs; Foreign Economic Policy*, p. 838.

にあることから金輸入は好ましくない。一方で、ギリシャやオーストリアや韓国などの独立の維持がアメリカの援助に依存する状況は今後も不可避であり、ソビエト・ブロックとの関係悪化が進むと大規模な対外援助プログラムが必要となる。これらの理由からアチソンは、ドル不足問題に対応する政策方針の策定は、マーシャル援助の終了まで遅らせることはできないと提言した<sup>(7)</sup>。

国務省内では当初、ドル不足問題へのアプローチをめぐる、政策立案スタッフ (Policy Planning Staff : P/S) と経済問題国務次官補部局 (Office of the Assistant Secretary of State for Economic Affairs : E) との間には、次のような意見の対立があった。

「強調点の違いは、おそらくより深い違いを反映していると思われる。E [経済問題局] のアプローチには貿易障壁の削減、為替レートの調整、通貨の交換性の回復など、従来の経済対策を積極的に支援することで、

自由国家間の健全で自立的な経済関係に必要な調整がもたらされるという考え方が暗黙のうちに含まれている。P/S [政策立案スタッフ] のアプローチには、アメリカが自由国家のコミュニティを組織しようとしていることが暗黙のうちに含まれており、このコミュニティは自然な経済力が政治システム（東西貿易など）に遠心力を及ぼすという意味で、ある程度は経済的ではないかもしれないが、政治システムを維持するためには、型にはまらない経済的措置が何年も必要になるかもしれないという見方がある。」<sup>(8)</sup>

見られるように、対外経済政策に解決の糸口を見出そうとする立場と政治体制を基盤とする国際関係の構築を優先する立場の対立があった。その後1950年1～2月、ドル不足問題を処理する省庁間機構の設置の是非が大統領、財務長官、国際通貨金融問題国家諮問会議（NAC）<sup>(9)</sup>の間でやりとりが行われたが、スナイダー財務長官とソーヤー（Charles Sawyer）商務長官が反対していた。結局のところ、翌3月末日、トルーマン大統領はゴードン・グレイ（Gordon Gray）を国際収支問題に対処する手段を助言する大統領特別補佐官に任命し、「グレイ委員会」が発足することになった<sup>(10)</sup>。

グレイは、1933年にイエール大学法科大学院を終了した後、ニューヨーク州で法曹資格を得た。その後、1935～47年は出版社（Piedmont Publishing Co.）の経営に従事した。この間、戦時中の1942～45年には陸軍（情報・広報担当大尉）、1946～47年にはノースカロライナ州議会上院議員を兼務していた。その後、1947～49年に陸軍次官補、1949～50年には陸軍長官を務めていた<sup>(11)</sup>。

グレイが報告書を纏めるにあたって召集したスタッフは表2に示している。副補佐官として重用したのは、ハーバード大学公共政策大学院長のメイソンであった。メイソンはグレイと直接的な面識はなかったようで、グレイによ

表2 グレイ委員会メンバー

委員		職歴等	学歴等
Gordon Gray	大統領特別補佐官	陸軍長官, 州上院議員 (NC)	Univ. of North Carolina (A.B.); Yale Univ. (LL.B.)
Edward S. Mason	大統領特別副補佐官	国務省経済顧問, ハーバード大学公共政策大学院長 (公共政策, 開発経済)	Harvard Univ. (Ph.D)
Felix Belair, Jr.	スタッフ	ニューヨーク・タイムズ紙記者	Georgetown Univ.
Theodore W. Braun	スタッフ	コンサルタント会社 (Braun & Co.) CEO	Harvard Univ. (在籍)
Kermit Gordon	スタッフ	ウィリアムズ・カレッジ教授 (経済学), コンサルタント	Swarthmore College (B.A.)
G. Griffith Johnson	スタッフ	連邦予算局チーフ・エコノミスト	Harvard Univ. (Ph.D)
John H. Kaufmann	スタッフ	国家安全保障資源委員会 (NSRB) エコノミスト	Harvard Univ. Teaching Fellow (産業組織論)
Raymond F. Mikesell	スタッフ	ヴァージニア大学教授 (経済学)	Ohio State Univ. (Ph.D)
Walter S. Salant	スタッフ	大統領経済諮問委員会 (CEA) 上級スタッフ	Harvard Univ. (M.A.)
Ralph N. Stohl	スタッフ	国防省管理部長	George Washington Univ. (J.S.D.)
Philip H. Trezise	スタッフ	国務総省情報部副部長	Univ. of Michigan (M.A., Economics)

(出所) Gray (1950).

れば、連邦準備制度理事会のシムザック (Menc S. Szymczak) 理事が推薦した。メイソンは戦時時期には国務省で国際連合立案の、戦後はマーシャル援助立案の経済顧問を務め、「当時わたしは、対外経済政策の分野でかなりよく知られていた」とも述懐している<sup>(12)</sup>。グレイは自ら認めているように、対外経済政策に詳しくなかったことから、主にメイソンがマイクセル (H. D. ホワイト) の顧問としてブレトン・ウッズ機関の創設に関与した) やその他の主要スタッフを集めた<sup>(13)</sup>。



## II. グレイ報告書

グレイは、大統領宛報告書の送り状の中で、朝鮮戦争の勃発は「われわれが取り組んでいた問題の基本的性格を変えることは事実上なかった」と述べているが<sup>(14)</sup>、メイソンによれば、当初の計画では、国内の企業家などから対外経済政策に関する意見を聴取することを予定していたが、朝鮮戦争の勃発で計画は頓挫し、大統領の要請に応えようと、可能な限り迅速に報告書を纏めることになった<sup>(15)</sup>。

朝鮮戦争によって、アメリカの対外援助を経済開発から再軍備に向けるよう強い圧力が加かったのではないかとインタビューアの質問にメイソンは記憶がないとし、むしろ国務次官ウェブ（James E. Webb）の態度に強い印象を残していた。ウェブはグレイ報告書の内容が気に食わず、数日以内に「国務省やその他の省の人々のわかる言葉で」書き換えるよう要求してきたことはグレイ自身も認めている。グレイは書き換え要求を拒否したが、メイソンによれば、グレイ委員会スタッフは独立機関としての性格の強い経済協力局（ECA）をベースに地域的な条件（regional terms）を重視したのに対して、国務省は通商政策をグローバルな関係（global terms）で考えたことであつたと見ている<sup>(16)</sup>。

1950年6月の朝鮮戦争の勃発は、確かにグレイ報告に影響を与えた。アメリカの連邦財政や国際収支に及ぼす具体的数値を示すことはできなかったが、11月10日付の報告書は再軍備加速の影響を、次のように指摘している。アメリカの再軍備は戦略物資の輸入増加、民生品生産から軍需品生産へのシフト、民生品輸入の増加を招くことで、アメリカの貿易黒字を減少させ、他面でそれは、世界に利用可能なドルの供給を拡大する。しかし、「長期投資を含めてわが国の輸出と輸入の均衡は、わが国の対外経済政策の当面の主要

な目的ではない。戦後期のわが国の援助プログラムは巨額の貿易黒字を可能にしてきた。われわれはこれらのプログラムを国益に役立てるために取り組んできた。今後は、わが国の諸目的を実行に移し、同時に輸出と輸入と長期投資の均衡を達成することが望ましく、また可能でもある」。このように指摘して、もはやグレイ委員会の当初の課題であった「ドル不足」問題は後景に退いていた<sup>(17)</sup>。

グレイ委員会は、従来の「ドル不足」対策に代わる対外経済政策の長期的目的を達成するための主要な目標を次のように設定した。(a)西ヨーロッパの防衛能力の迅速な増強を政治的・経済的に支援すること、(b)必要物資の追加的な供給源の開発を支援すること、(c)共産主義者の破壊や侵入の激しい圧力に全般的に対抗する自由世界の政治・経済構造の強化を支援すること、そして(d)自立を基礎に進歩を促進する世界の貿易・金融関係の土台の構築を継続することであった<sup>(18)</sup>。

これらの目標を達成するため、グレイ報告は22項目にわたる勧告を提示した。勧告[A]は西ヨーロッパと日本に対する援助で、6項目である。要約的に示せば、(1)マーシャル援助終了後も西ヨーロッパの防衛力拡大のため、軍備品とは別に援助を継続する。(2)援助は特定のプロジェクトではなく、全体的な必要性の評価を基礎とする。(3)援助はヨーロッパの経済活動の統合を支援することを前提にする。(4)は略。(5)世界貿易におけるポンドの特別な重要性とイギリスの重要な地位を考慮し、イギリスの軍事支出の必要な増加を実現する。(6)日本に対する援助支出の増額は慎重に検討し、現在の好ましい状況の進展による効果に照らして判断する<sup>(19)</sup>。

勧告[B]は低開発国に対する援助で、4項目があげられた。(7)民間投資が最も望ましい資本供給の手段であり、そのため民間投資の政府保証を認める法案を用意する。(8)現状では、公的融資への大幅な依存が積極的な開発計画に不可欠であることから、世銀の継続的で多様な努力とEXIMによる補完、

そして効果的な技術援助活動の調整が必要である。ネットで年6～8億ドルの低開発地域への資本流入、うち半分以上を世銀が供給する。また、EXIMの支出権限を現在の35億ドルから50億ドルに増額する。(9) [アメリカの立場から開発計画が緊急に必要で、借款では健全に金融できないような] 一部のケースでは、開発や技術援助に贈与を適切に利用する。また軍事援助とは別に、今後数年間は年5億ドル（現在は年1.5億ドル）が必要である。そして、(10)低開発地域の開発を促進するプログラム——借款、技術援助、贈与、民間投資の促進手段を含む——の管理は、現在よりも密接な調整が必要である<sup>(20)</sup>。

ここで報告書における低開発国援助の議論をいまま少し敷衍しておこう。アメリカの援助機関のみならず世銀などの国際機関による技術援助は、1949年1月の一般教書演説でトルーマン大統領が発表したポイント・フォア計画によって刺激を受けている。しかし、技術援助は資本の供給プログラムを前提としたときに最も生産的である。また、アメリカの一般的政策は、「紐付き」規制のない融資を提供すべきであり、それは借入国がそのドル資金で西ヨーロッパや日本から輸入するならば、西ヨーロッパや日本への援助を減らすことができるからである。さらに開発援助資金が受取国の国内で支出されると、輸入の増加をもたらして、外国為替のニーズが増加するため、「新規の融資は新規開発プロジェクトの直接的な海外費用に必ずしも限定するべきではない」<sup>(21)</sup>。

希少資源の調達と輸出に関する勧告[C] (11)～(13)は省略して、次に勧告[D] 国際貿易と国際金融を見てみよう。(14) GATT, 互恵通商法, IMFによる貿易と為替慣行の差別除去を継続する。(15) 経常勘定に対する通貨交換性（特にポンド・スターリング）を可能にする支援（安定化信用など）を検討する。(16) 互恵通商協定法に基づく一般的関税引き下げを継続して追及する。(17) 長期的に価格支持制度、余剰農産物処分および備蓄農産物のあり方を修正す

る<sup>(22)</sup>。(18)海運業は省略。

農業政策について報告書本文に立ち入れば、現在の農業政策の要石は価格支持プログラムであるが、連邦政府はこれにより「直接の公的購入やノンリコース・ローンを通して<sup>(23)</sup>、多くの農産物価格を下支えしている」。価格「支持プログラムが国内価格を実質的に世界価格よりも引き上げるケースでは、政府の在庫が増加するとともに、アメリカの輸出が減少または消滅する」。このことが起こると政府は、「輸出業者に対する特別支払いや政府在庫の値引き販売、わが国の対外援助プログラムの特別規定による散発的な輸出補助金」が用いられることになる<sup>(24)</sup>。

最後に、勧告[E]は対外経済プログラムの管理である。(19)援助受取国の適切な貢献と協力が欠かせないこと、(20)贈与と借款は、合理的な業績基準に関する協定を条件とすること、(21)適切な国際機関や地域機関の強化とそれらの活動範囲の拡大を支援すること、そして(22)対外経済プログラムを管理する機関または組織をアメリカ政府内に創設することである。この新設機関は、軍備の提供を除くあらゆる贈与・技術援助の管理を行うものとされた<sup>(25)</sup>。

### Ⅲ. ポイント・フォア計画と技術援助

グレイ報告書を受け取ったトルーマン大統領は、1950年11月12日付の声明で、報告書の一部の勧告を次のように取り上げた。まず、現行の一連の活動の継続を必要とするものとして、「NATO地域の防衛に関する統合プログラムの開発と自由諸国間の健全な貿易・金融関係」を強調した。一方で、現行の対外経済政策を変更すべき勧告として、トルーマン大統領は低開発地域と経済開発プログラムに言及した。その上でトルーマン政権は、1950年国際開発法(Act for International Development)に基づき国務省に技術協力局(Technical Cooperation Administration: TCA)を設置し、低開

発諸国の政治的安定の維持，経済的・社会的進歩の促進のため科学技術の支援を担当することになった。さらに同法に依拠して，ポイント・フォア計画の策定・実施に助言と諮問を行う国際開発諮問委員会（International Development Advisory Board: IDAB）を設置し，委員長にロックフェラー（Nelson Rockefeller）を任命した。その際，トルーマンは「ロックフェラー氏に，この委員会の最初の仕事として，…低開発地域に対するわが国の政策に関するグレイ氏の報告書を検討するよう求めている」<sup>(26)</sup>。

アメリカ政府の対外通貨金融政策を決定する閣僚級の国際通貨金融問題国家諮問会議（NAC）は，ポイント・フォア計画による低開発国に対する技術協力援助プログラムを策定するにあたって作業グループを設置した。この作業グループは，世銀と EXIM に対して，民間資本と競合することなく補足し促進することを要請した。トルーマンはポイント・フォア計画の中で，国際連合とその関連機関による低開発国援助を強調し，世銀や EXIM がどのように貢献するかの問題を提起していたのであった。

戦後復興期のマーシャル援助やガリオア・エロア資金に比較して，アメリカのラテンアメリカ諸国援助は低位にとどまった。主要な二国間援助機関である EXIM で見れば，1945～1949 年度で純融資額全体のわずか 11.8% がラテンアメリカ向けであったに過ぎない（表 3 参照）。一方で，戦時中からラテン・アメリカ諸国におけるドイツの影響力を排除しようと，アメリカは「善隣」外交政策の中で貿易の拡大，輸送手段の改善，投資の拡大，教育・文化プログラムの提供に取り組んでいた<sup>(27)</sup>。アメリカは，1942 年にラテンアメリカ諸国の技術・文化支援機関として米州関係協会（IIAA）を，1943 年に米州教育基金（IAEF）を設立し，戦後 1947 年には IAEF を IIAA に統合し，合衆国政府法人として再編成した。IIAA はラテンアメリカ諸国と共同で当該地域住民の健康，公衆衛生，食糧供給のための技術援助プログラムやプロジェクトを提供した。アメリカと相手国が資金を手当てし，共同でス

表 3 ワシントン輸出入銀行 (EXIM) の地域別融資額 1945~1960 年度 (100 万ドル)

地 域	1945~1949 年度*		1950~1960 年度*		1945~1960 年度*	
	純融資額 <sup>†</sup>	割 合	純融資額 <sup>†</sup>	割 合	純融資額 <sup>†</sup>	割 合
ヨーロッパ	1,995.1	69.4	1,436.5	23.2	3,432.2	37.9
ラテンアメリカ	337.8	11.8	2,885.2	46.7	3,223.0	35.6
アジア	377.0	13.1	1,505.0	24.3	1,882.0	20.8
アフリカ	14.0	0.5	309.0	5.0	323.0	3.6
オセアニア	—	—	45.9	0.7	45.9	0.5
カナダ	145.0	5.0	0.8	0.0	145.8	1.6
その他	4.6	0.2	3.1	0.1	1.5	0.0
合 計	2,874.1	100%	6,179.3	100%	9,053.4	100%

(注) \* 7月1日~6月30日。<sup>†</sup> 融資承認額を示し、キャンセル・満期等を除くネット。

(出所) U.S. National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems (1961), Table 13, p. 25.

スタッフを配置する専門機関「セルビシオ (servicios)」—— ラテンアメリカ以外では類似の非法人運営部門 —— を通じてプログラムは運営された。米州関係局 (OIAA) が戦時中の技術援助プログラムの調整を担っていたが、戦後は国務省に移管され、1948年にTCAの監督下に置かれた。

アメリカは国際連合や国際機関による技術援助を想定したが、他の加盟国に新たな拠出金の増額を求めている。アメリカ議会下院外交委員会に提出されたポイント・フォア計画文書は、1950年度における技術援助関連の予算規模を8,562万ドルとした。その内訳は、援助受取国の負担を2,854万ドル、アメリカと国際機関の負担を合計5,708万ドルとし、アメリカの実際の負担額を3,500万ドル (全体の40.9%) と見積もった (表4参照)。実際、1950~51年における国際連合の技術援助額1,990万ドルのうちアメリカは1,200万ドル (60.3%) を拠出した。その後も国連技術援助の5割以上をアメリカが拠出した<sup>(28)</sup>。また、アメリカの1950年度技術援助予算要求8,562万ドルの地域別内訳は、ラテンアメリカ3,230万ドル (37.7%)、アジア・極

マーシャル援助後アメリカの対外援助政策

表4 アメリカの1950年度技術援助予算要求とその根拠（ドル）

・プログラム全体（受取国の経費を含む）	85,620,000
（一）受取国の経費	-28,540,000
・アメリカ又は国際機関のプログラム経費	57,080,000
（一）充当済み又はアメリカが抛出の国際機関の通常予算で支出のプログラム経費*	-10,200,000
・1950年度に追加される経費	46,880,000
（一）他の共同諸国負担の国際連合のプログラム、又は「失効」したアメリカのプログラム経費	-15,388,000
・1950年度に追加される経費（ネット）……(a)	31,492,000
（+）管理費（ネット）……(b)	+3,008,000
・国務省の対外経済開発業務の経費……(c)	+500,000
・1950年度の予算要求総額……(a)+(b)+(c)	35,000,000

(注) \*以下の経費を含む。

科学・文化協力プログラムに関する省庁間委員会：3,276,000ドル、IIAA：4,858,000ドル、海事委員会：33,000ドル、国際連合及び特別機関（推計）：2,033,000ドル。

(出所) U.S. House, Committee on Foreign Affairs (1949), p. 17.

東2,630万ドル(30.7%)、中東およびアフリカ2,700万ドル(31.5%)であった<sup>(29)</sup>。その後の地域別二国間技術援助・技術交流プログラムに対するアメリカの抛出額を見ると(表5)、1953年度1億6,630万ドルで、そのうち中東・アフリカ・南アジアが67.6%を占めた。1954年度は総額1億4,080万ドルのうち中東・アフリカ・南アジアが55.2%に低下し、極東やラテンアメリカの割合が上昇した——1955年度も同様の傾向を示した。

ポイント・フォア計画文書は、技術援助の役割を重視しつつ、経済開発はそれが資本投資と結合した場合に最も急速になると指摘する。そこで世銀の融資はEXIMからの融資で補填され、一般的に政府開発に適さないプロジェクトの運営に特に有効であり、港湾開発、道路建設、治水、電力・輸送などのプロジェクトは、民間外国投資に先行しなければならないと提言した<sup>(30)</sup>。アメリカは、実際にどのようなプロジェクトに技術援助資金を投下したのか。1954年度における表6を参考に、地域別の特徴を見てみよう。技術援助の

表 5 アメリカの地域別二国間技術援助・技術交流プログラム (100 万ドル)

地 域	1953 年度		1954 年度		1955 年度*	
	アメリカ抛出	受入国 抛 出	アメリカ抛出	受入国 抛 出	アメリカ抛出	受入国 抛 出
ヨーロッパ	14.7(8.8%)		13.3(9.4%)			
中東・アフリカ・南アジア	112.6(67.7%)		77.7(55.2%)		57.0(53.5%)	
極 東	22.0(13.2%)		25.5(18.1%)		23.6(22.1%)	49.5
ラテンアメリカ	17.0(10.2%)	38.4	24.3(17.3%)	53.2	26.0(24.4%)	72.1
合 計	166.3(100%)	38.4	140.8(100%)	53.2	106.6(100%)	121.6

(注) \* 推計値。

(出所) U.S. Senate, Committee on Foreign Relations (1957), pp. 58, 59.

表 6 アメリカの地域別・分野別技術援助プログラム (1954 年度, 1,000 ドル)

地 域	合計	農業	工業・ 鉱業	労働	保健・ 衛生	教育	輸送・ 通信	行政	地域 開発	その他
極 東	25,533	6,380	1,777	—	5,413	4,666	1,052	2,966	1,911	1,379
	100%	25.0%	7.0%	—	21.2%	18.3%	4.1%	11.6%	7.5%	5.4%
ラテンアメリカ	23,900	*11,184	**2,041	—	5,036	2,867	***548	1,249	1,041	—
	100%	46.8%	8.5%	—	21.1%	12.0%	2.3%	5.2%	4.4%	—
中東・アフリカ・ 南アジア	76,463	*26,752	11,045	258	10,507	11,276	3,840	1,531	*7,560	3,694
	100%	35.0%	14.4%	0.3%	13.7%	14.7%	5.0%	2.0%	9.9%	4.8%

(注) \* 天然資源を含む。\*\* 労働を含む。\*\*\* 輸送・電力。\* 社会福祉・住宅を含む。

(出所) U.S. Senate, Committee on Foreign Relations (1957), pp. 151, 155, 161.

対象分野は 3 地域ともに農業が最も大きく、極東 25.0%、中東・アフリカ・南アジア 35.0%、ラテンアメリカにあつては 46.8% とほぼ半分近くを占めた。次に援助対象として大きな割合を占めたのは、保健・衛生 (13.7~21.2%) や教育 (12.0~18.3%) であった。

グレイ報告の翌 1951 年 3 月、ロックフェラー率いる IDAB はその報告書 (*Partners in Progress*) を提出した。ロックフェラー報告は、世銀その他の国際機関 (国連・米州機構・コロンボ・プラン) と協力して、長期の大規模



な海外の公共事業に融資する「国際開発機構（International Development Authority: IDA）」、海外民間企業に融資する「国際金融公社（International Finance Corporation: IFC）」の2つの国際金融機関を世界銀行の管理下に創設することを勧告した。IDA 構想では、当初資本金5億ドル以内で出発し、世銀と同じ出資比率で加盟国が自国通貨で拠出する。アメリカは2億ドルを拠出する。世銀との管理契約（management contract）によって運営することで、世銀はIDAに提出されたプロジェクトの調査や基金の管理が可能となる。ロックフェラー報告書は、IDAの具体的な開発イメージとして、南米アンデス東部の2,000マイルに渡って続く肥沃な溪谷と台地の開発を支援し、南米大陸の食糧基地、西ヨーロッパ移民の居住地にしようとした<sup>(31)</sup>。ただし、世銀の運営であるにしても、世銀はかかる国際金融機関の追加的な設立への批判を想定して、徹底的な検証が必要であると勧告している。

次にロックフェラー報告は、低開発諸国において「民間投資家が現地通貨で補足的資本を獲得し、現地資本の動員を可能にする」ため、世銀の子会社としてIFCの設立をアメリカが主導するよう勧告した。IFCは、政府保証の必要な民間企業に現地通貨および外貨で融資でき、また民間投資家が参加して現地通貨で無議決権株に投資する権限を持つ。現地通貨による投資のリスクは、IFCの投資先企業からの利潤で相殺できる。IFCは、低開発諸国の人々の貯蓄を生産的企業に向ける手助けをし、近代的な証券市場の制度化を支援すると期待された。IFC構想では、当初資本金は4億ドル相当で、その内アメリカは1億5,000万ドルを出資する。残りを世銀出資比率に従って加盟国が自国通貨で拠出する。IFCの設立によって、減税や為替リスクの回避を加えることで、民間海外投資を少なくとも10億ドルから20億ドルに倍増させることができると見た<sup>(32)</sup>。

しかし、ロックフェラー報告が勧告した国際開発機構（IDA）も国際金融

公社（IFC）も、その実現は次のアイゼンハワー共和党政権に託さねばならなかった。1948年3～5月、南米コロンビアのボゴタで開催された第9回米州国際会議は米州銀行（Inter-American Bank）または米州開発公社（Inter-American Development Corporation）の設立の可能性を検討する決議を採択した。しかし、1950年3～4月にワシントンで開催予定の米州経済社会理事会（Inter-American Economic and Social Council: IA-ECOSOC）臨時会期におけるアメリカ代表の政策方針について、NACは1948年時点と同様に断固として拒否することを確認した<sup>(33)</sup>。NACスタッフ会議は次のような文書を用意し、それを確認している。「世銀とEXIMは国際的な政府間融資による適切な開発プロジェクト金融の支援に利用可能な資金を十分に保持している。阻害要因は、すぐに実施可能なほど現実的に成熟し、かつ準備が整ったプロジェクトが少ないことにある。技術援助プログラムは、低開発諸国の現実的なニーズと能力に見合った健全なプロジェクトの準備を手助けすることにある」。従って、アメリカ代表は、経済的に健全な開発プロジェクトの立案と運営に関して低開発諸国を支援する十分な技術のサービスと助言を与え、利用することを低開発諸国に強く訴えることが肝要である<sup>(34)</sup>。

#### IV. 安全保障、対外援助、国際金融機関 — どう調整するか？

朝鮮戦争を契機に冷戦体制が強化されたことによって、グレイ報告やロッキンフェラー報告が構想した対外援助構想は中断を余儀なくされた。1951年10月10日成立した相互安全保障法（Mutual Security Act of 1951）は対外援助政策にアメリカの安全保障上の制約を設けることになった。同法511条(b)は、大統領が合衆国の安全保障を強化し世界平和を促進すると判定しない限り、また援助受取国が国際的な理解と友好の促進、世界平和の維持、国際的緊張の原因を除去することに同意しない限り、いかなる経済援助も技術

援助も他国に提供できないと規定した<sup>(35)</sup>。さらに、国務次官ウェブの努力にもかかわらず<sup>(36)</sup>、経済協力局（ECA）が廃止されて、軍事援助、経済援助、TCA 所管外の技術援助を管轄する相互安全保障庁（Mutual Security Agency: MSA）が新設された（図1 参照）。これはグレイ報告書の勧告<sup>(2)</sup>を受けたものであるが、さらに1953年8月にはMSAが新設の対外活動庁（Foreign Operations Administration: FOA）に統合され、技術援助を管轄するIIAAとTCAの機能もまたFOAに移された。これによってTCAの技術援助はMSAプログラムから切り離されたが、実際のところ、南アジアでは技術援助が軍事援助を含む広い領域に統合されて、対外援助の境界は曖昧さを増すことになった（Ruttan 1996, p. 63）。

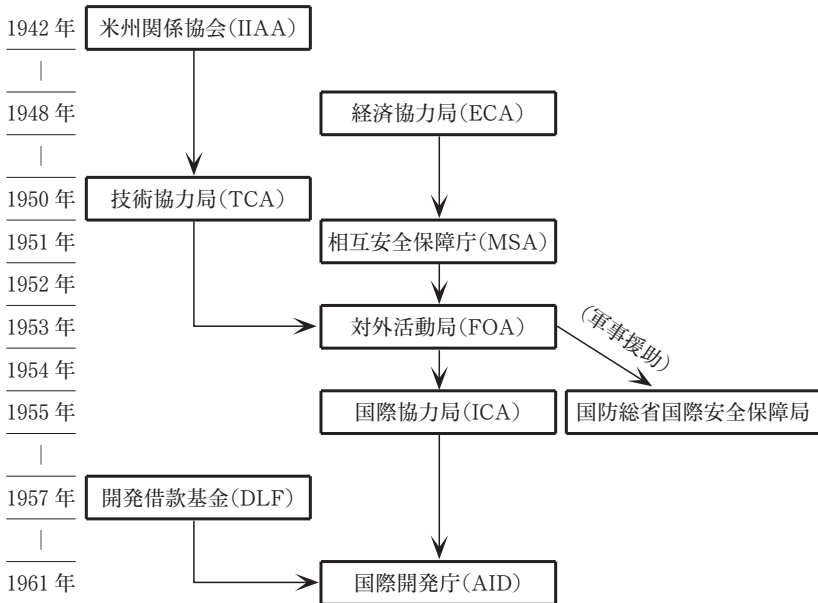


図1 アメリカの戦後対外援助機構の変遷（1942～1961年）

（出所） Ruttan（1996）, p. 440を参考に作成。

相互安全保障法成立の前年から既に、世銀と EXIM の運営をめぐる調整、借款と贈与の調整、援助受取国の通貨準備などの問題が NAC で議論されていた。1950 年 12 月 18 日付の NAC スタッフ文書 (No. 484) は、アメリカの対外援助の目的が復興から相互援助にシフトするとすれば、金融援助受取国による金・ドル準備の蓄積に対してどのような政策方針をとるのかを問題として提起した<sup>(37)</sup>。これはグレイ委員会の出発点にあったドル不足問題に関わるテーマである。スタッフは議論の末、次の勧告を提案した。(1) 現下の状況でアメリカの対外援助は、主に相互防衛を考慮して決定される。諸国は、防衛負担の対価として他の援助形態の代わりに金またはドルの受け取りを続ける場合、その効果が受取国の準備金を増加するとの理由だけで、アメリカは援助の提供を拒絶すべきでない。(2) 相互防衛に望ましい負担をする国は、準備金の予期しない増加について、アメリカの援助削減の形でペナルティを課されるべきではなく、特別なケースを除いて、防衛努力に参加する国はアメリカの援助受け取りの必要条件としてその準備金引き下げを要求されない。(3) 防衛努力に同意する援助受取国の準備金が顕著な増加を示すならば、実験的ベースで、アメリカ経済を含め、防衛努力に参加する他国経済との緊密な経済統合を深める目的で、貿易と決済に関する規制緩和を促すことを検討すべきである。もちろん、かかる条件の緩和は最重要の相互防衛の考慮に従うべきであって、追加的なアメリカの金融や物資援助の要求をもとに提供すべきではない (pp. 4-5)。

年明けには世銀総裁ブラック (Eugene R. Black) と EXIM 総裁ガストン (Herbert E. Gaston) との間で融資対象をめぐる論争が始まり、これを受けて NAC スタッフ会議が両機関の — さらにインド小麦借款をめぐる EXIM と ECA との間の — 調整作業を始めた<sup>(38)</sup>。4 月 12 日のスタッフ会議メモによれば、世銀の創設に際して、グローバルで長期の開発借款については「純粋なアメリカ機関」ではなく、民間資本市場の活用を想定する世銀が

適切であるとの考え方であった。しかし、長期プログラムの一般的前提を変更する必要はないが、EXIM との関係で「特に直近」の問題との関係で理解を明確にする必要が出てきた。しかし、直近や長期について、アメリカ政府が両機関の地理的な開発融資対象を固定化することが望ましいかは明確でない。ただ明らかに、アメリカ政府が特定地域に対する短期や長期融資をどちらか一方の機関に独占させるべきではない。NAC スタッフ会議はそこにNAC の調整機能があるとする。この問題には債務返済能力の評価も関係するが、誤差の範囲が広いことや無形の要因もあり、融資機関やNAC による借入国の監視が不可欠である。

その上でNAC スタッフ会議は、「戦略物資の開発地域では、開発がほぼアメリカの調達を引き受けているのであれば、世銀ではなくEXIM が融資すべきである」とする。最後に、政治的に特別に重要な低開発地域に対するアメリカ政府による開発融資と開発贈与の調整が、両金融機関の活動領域に及ぼす影響を取り上げる。そして、一般的に国際機関ではなくアメリカ政府 [=EXIM] が現地政府と共同で借款・贈与の調整をすべき開発プログラムとして、(a)アメリカが受取国の政治的、経済的、または軍事的性格の特別な目的を持つ開発援助にリンクしたい場合、(b)通常の経済的機能に貢献することに加えて、政治的理由でアメリカが、当該地域におけるアメリカの直接的利害のシンボルとして借款を考える場合、を位置付けた<sup>(39)</sup>。

NAC スタッフ会議の見解を受けて、4月17日、世銀総裁ブラックはNAC 宛に文書を提出した<sup>(40)</sup>。ブラック総裁は、この問題はアメリカが自ら主要な開発プログラムに着手するのか、あるいは国際的経路を通してこの仕事をするのかという基本的な政策問題を提起しており、グレイ委員会やロックフェラー・グループ (IDAB) などがアメリカ自身の立場から、国家単位ではなく国際的に実施することが良いと結論しているのではないかと述べる。さらに、国連諸機関も世銀理事会も「国際的管理の望ましさを継続的に表明

している」と付け加えた。そしてブラック総裁は、二国間ではなく国際機関を通じた運営が望ましい理由を、次のように指摘する。「第1。対外援助に条件を課すにはアメリカ政府よりも国際機関が良い位置にある。開発は輸出できない。もっぱら国内活動によって成し遂げられねばならない。私は世銀こそがどんな国民政府よりもかかる国内活動をより効果的に促すことができると確信している。第2。国民政府は必然的に政治的影響の下にある。世銀はどんな国民政府よりも政治的圧力に抵抗する良い立場にある、と私は考えている。第3。国民政府はしばしば、もっぱらアメリカ政府がその務めを果たすことで、世銀を通じては得られない政治的利益を得るという前提に基づいて提案される。私見では、この前提は単に経験によって正しさを裏付けるのではない。反対に、もしアメリカが主たる開発機関になろうとするならば、多くの国々に供与される援助の比較や介入や搾取を疑われ、反感を買うことになる。」

このように述べた上でブラック総裁は、最後に「アメリカ政府は世銀をアメリカの政策を支援する補助的資金源にすぎないとみるのか、あるいは開発金融の主要機関と見なすのか」とNACに決断を迫った。ブラック総裁がアメリカの対外政策を事実上、最終決定する場のNACでこうした発言をする背景には、EXIMやECAなどのアメリカ政府の二国間援助の規模が拡大を続けば世銀の存在意義を脅かしかねないとの危機感があったと考えられる<sup>(41)</sup>。実際、表7に示すように、1950年11月30日現在の新規融資可能額は世銀の7,140万ドルに対してEXIMはその7倍強の5億1,200万ドルに上った。

NACスタッフ会議と世銀総裁ブラックの問題提起を受けて開催されたNAC第172回会議（1951年4月17日）には、ブラック総裁とアメリカ代表理事代理フッカー（John S. Hooker）もビジターとして出席した<sup>(42)</sup>。口火を切ったのはEXIM総裁ガストンで、スタッフ会議の分析に同意するが、

表7 EXIM と世銀の財務状況 (1950年11月30日, 100万ドル)

	EXIM	世 銀
融資未決定・新規融資可能額	512.0 (40.7%)	*71.4 (16.3%)
融資決定済み・未配分額	746.0 (59.3%)	366.7 (83.7%)
合 計	1,258 (100%)	438.3 (100%)

(注) \* 71.4 百万ドル=1,045.7 百万ドル (融資可能総額) - 947.3 百万ドル (融資決定済み・配分済み)

(出所) “Memorandum by the NAC Staff Committee to the National Advisory Council,” December 22, 1950, NAC Doc. No. 1081, *Foreign Relation of the United States*, 1951, National Security Affairs, p. 1579.

世銀が禁止され EXIM が可能な輸出金融と政府保証借款に触れていないことに言及した。その後、ブラック総裁は先に紹介した文書を読み上げ、最後に、スタッフ会議文書の言う「政治的に特に重要な地域」、例えばフィリピンの問題は認識しており、これらの地域については世銀が関与していないアメリカのプログラムに委ねると示唆した。

その後 NAC メンバーの発言に移ると、ブラック総裁に対する異議が噴出した。国務長官ソープ (Willard L. Thorp) は、世銀もフィリピンの開発に貢献すべきであると述べ、さらに連邦準備制度理事会 (FRB) 議長マーチン (William McC. Martin, Jr.) は、「2つの金融機関の融資タイプや融資領域を明確に解決する公式」はなく、「この困難な時期にはむしろ、柔軟なアプローチを採用しなければならない。両銀行の運営は密接なコンタクトを維持し、世銀と EXIM が最大限の貢献をするため、政治的に特に重要な地域における片務的な援助に関するアメリカの計画を十分に世銀に通知し続けることが最も重要である」と主張した。ECA 長官フォスター (William C. Foster) もスタッフ会議文書に賛成するとともに、開発地域の多様性に言及する。「いくつかの地域、特に東南アジアでは、アメリカの相当のリーダーシップの発揮が必要」で、これら地域では短期間に着手するプログラムが重大で片務的な力強さを持たねばならないが、しかし、これは長期にわたって

必要なケースではない。「アメリカが直接的なリーダーシップを想定せねばならない地域は限られており、多くのケースで世銀はアメリカの直接的なリーダーシップなしに、長期の開発プログラムを進展させることができ、また期待されている」。さらにフォスターは、トルコでの ECA と世銀の協力をその証拠として指摘した。

商務長官ソーヤーは、ブラック総裁が指摘する金融機関の間の競合に話を向けた。ソープ国務長官は、その好例としてインド、パキスタン、オーストラリアを取り上げ、「これら政府は開発ニーズを世銀か EXIM のどちらに問い合わせるべきかについて、アメリカにアプローチしてきた」と指摘した。これを受けて EXIM 総裁ガストンは、これら3か国すべてが世銀に申し込んだが、パキスタンはその問題を EXIM と議論し、後日に議論を再開する権利を要請したと説明したにとどまった。結局のところ、この日の会議で議長のスナイダー財務長官は、「この時期に2つの銀行の活動の境界にはっきりと線を引くことはできなかった」と議論をまとめ、協調の努力を続けることの重要性を強調して審議を終了した<sup>(43)</sup>。

グレイ委員会の出発点にあったドル不足問題が NAC で最終的な結論を得たのは、第181回会議（1951年7月27日）であった<sup>(44)</sup>。この会議では、先述の NAC スタッフ文書（No. 484）に基づき閣僚間で若干の確認作業が行われたのち、(1)援助受取国の金・ドル準備、(2)見返り資金政策、(3)融資一贈与政策に関する方針（Action No. 482）が決定された。以下、主要点に限定して確認しよう。

(1)援助受取国の金・ドル準備について。(a)ヨーロッパに関しては、金・ドル準備の増強を目的とする贈与援助の禁止を継続する。また、防衛努力に参加する諸国はアメリカ援助の前提条件として現行の準備水準の引き下げを要求しないし、相互防衛に満足のいく貢献をする国については、適切な経済・金融政策の積極的運用の結果による予期しない準備増強は自動的な援助削減



としない。(b)低開発地域について、援助は経済開発および本質的な社会サービスの創出または拡大に利用可能な全ての資源の増加を意図する。国際収支の補填は意図しない。低開発地域に対する贈与援助が開発の国内コストの金融を目的とする場合であっても、準備の動向に重大な影響を及ぼすことは好ましくない。

次に、(2)見返り資金政策について。(a)ヨーロッパに対する軍需物資・サービスに関しては、従来通り贈与ベースのため、他の地域を含めて、見返り資金の預託は要求しない。一般的な経済援助に関しては、全ての直接的な贈与援助には見返り資金の預託が要求され、防衛努力を最も有利に促進する場合、見返り資金を軍事支出に直接使用できるよう法改正を勧告する。(b)低開発地域について、中東や南アジア、東南アジアのようなプログラムの性格や政治・経済環境の多様性の観点から、経済プログラムの贈与援助の運営機関は、見返り資金を国ごとに適切に要求し、また見返り資金の使用条件を決定するに際して十分な裁量権を持つべきである。

最後に、(3)融資-贈与政策について。直近3年間にわたり勧告してきた、ヨーロッパに対する特別な経済援助は変更しない。低開発国向け経済援助については、物理的に許容されるならば、借款ベースよりも速く経済開発を促進できるよう、贈与援助を利用する。1953年度に関して、融資は通常の場合で、EXIM および世銀により供与する。なお借款返済の状況下にある国に対しては、その長期的な開発ニーズを踏まえ、プログラムに借款ベースを追加する。最後に、軍需物資・サービスについては贈与または現金ベースとし、信用または融資ベースとはしない<sup>(45)</sup>。

グレイ委員会の出発点にあったドル不足問題は、マーシャル援助終了後の対外援助政策の文脈の中で再検討の対象となった。グレイ委員会調査は朝鮮戦争が勃発する中で進められ、ポイント・フォア計画を起点とする技術援助はラテンアメリカ諸国を中心に展開した。しかし、復興路線を歩んでいた西

ヨーロッパ諸国に対する援助は NATO を軸とする相互防衛の枠組みを新たな条件として継続する一方で、国内余剰農産物等の見返り資金を先進同盟諸国への軍事援助や低開発国の経済援助への活用を促すものになった。その結果、対外準備の増強で援助を削減することの是非、余剰農産物援助に伴う見返り資金の利用方法、贈与/融資援助形態と融資機関の調整といった諸問題が、アメリカの安全保障と対外経済開発戦略に密接にリンクすることになった。

## おわりに

以上、戦後復興後の世界経済を見据え、なおドル不足問題が継続することを懸念したトルーマン政権は、グレイ委員会を立ち上げた。直後に朝鮮戦争が勃発するなかでグレイ報告の内容は、防衛力の増強に配慮しつつも、対外経済政策の長期的目標の達成を主眼とする勧告をまとめることになった。そこには既に低開発援助が組み込まれていた。民間投資の政府保証、世銀の役割と EXIM による補完、そしてポイント・フォア計画演説で打ち出した低開発地域への技術援助であった。確かに、これらの背後にはアメリカが抱える問題と戦略とが伏在していた。なかでも技術援助は希少資源の開発、余剰農産物や軍需品の輸出拡大と密接にリンクしていた。

グレイ報告の多くはその後、紆余曲折を経ながら実現することになる。1950年には国際開発法に依拠して国務省技術協力局（TCA）と低開発国援助政策の諮問機関としての国際開発諮問委員会（ロックフェラー委員会）を設置した。そしてロックフェラー報告（1951年）は、世銀の管理下で長期の公共事業に融資する国際開発機構（IDA）や民間企業に融資する国際金融公社（IFC）の設立を勧告し、いずれも1950年代に後半に実現することになる。しかし、IFCは1956年に、IDAはさらに遅れて1960年に先延ばし

されることになった。その背景には対外援助政策をめぐるアメリカの政策当局間の、さらにはアメリカの政策当局と世銀の間の困難を伴う調整問題があった。融資対象地域や条件など対外援助方針をめぐる世銀と EXIM の調整は NAC で行われ、NAC ではアメリカの政策に対する世銀の協力を当然視する意見が大勢を占めた。一方、当時のフランス人世銀経済局長リスト (Leonard Rist) は、「ドルの貸し手は時折、我々のコートの裾に便乗したかった」<sup>(46)</sup> と後に述懐している。

《注》

- (1) 「開発」の理論・思想に着目しつつ、第 2 次世界大戦後から 1950 年代に至るアメリカや国際機関の対外援助を概観したものに、浅井 (2016) がある。
- (2) 渡辺 (2017) は、冷戦体制に注目しつつ 1950~60 年代の国際開発援助を、二国間援助から共同事業・多国間援助、贈与から借款、資本援助から技術援助、プロジェクト援助からノン・プロジェクト援助へのシフトを手際良く整理している。
- (3) Matecki (1956) は、世銀の政策に対するアメリカの影響力を、世銀で政策形成に関与するアメリカ人スタッフ・メンバーに注目し、彼らがアメリカの政策をよく理解したがゆえに、世銀とアメリカとの間の政策調整を現実的に可能にしたとする。一方で矢後 (2007) は、「復興から開発へと、息の長いプロジェクトを継続してきた組織の継続的な性格」が、アメリカとの対立の中で開発融資を継続する根拠になっていたと指摘する。さらに矢後 (2018) は、1950 年代末までの世銀の融資方針の変化を検証し、1950 年代半ばを境に「銀行原則」から「開発支援」への重点の移行が試行錯誤的に見られたことを明らかにした。
- (4) ワシントン輸出入銀行は 1968 年、合衆国輸出入銀行 (Export-Import Bank of the United States) に名称変更した。
- (5) 戦後の軍事援助政策については、差し当たり須藤 (2021) を参照されたい。
- (6) DDG は 1949 年 3 月 2 日、経済問題担当国務次官補 (Willard L. Thorp) のもとに設置された。 *Foreign Relations of the United States, 1950, National Security Affairs, Vol. 1, Editorial Note, pp. 841-842.*
- (7) “Attachment to the Memorandum to the President of February 16, 1950,” *Foreign Relations of the United States, 1950, Vol. 1, National Security*

- Affairs; Foreign Economic Policy, pp. 838-841.
- (8) “Background Memorandum on the Dollar Gap Question, Prepared in the Executive Secretariat, February 21, 1950,” *Foreign Relations of the United States*, 1950, Vol. 1, National Security Affairs; Foreign Economic Policy, Note 8, p. 833.
- (9) ブレトンウッズ機関 (IMF, 世銀) の創設に際して、アメリカの国益から対外通貨金融政策の事実上の意思決定機構として設置された閣僚級諮問会議である。
- (10) “Background Memorandum on the Dollar Gap Question,” pp. 831-832. 大統領による任命書簡の公表は4月3日である。“Letter to Gordon Gray Regarding His Appointment as Special Assistant to the President,” March 31, 1950, in U.S. President (1961), pp. 238-236. なお、本稿では便宜的にグレイ「委員会」の呼称を用いる。
- (11) グレイは1909年5月ボルティモアで生まれ (長男はBowman Gray Jr.)、父親の拠点であるノースカロライナ州で育った。父親 (Bowman Gray) はタバコ製造で財をなし、レイノルズ・タバコ会社 (R. J. Reynolds Co.) の社長・会長で、その関係で日刊紙 *Winston-Salem Journal* の経営権を取得した。*New York Times*, November 27, 1982, Sec. 1, p. 33.
- (12) Richard D. McKinzie, “Edward S. Mason Oral History Interview,” July 17, 1973, p. 37, Harry S. Truman Library website; *New York Times*, March 4, 1992, Sec. A, p. 20; Richard D. McKinzie, “Gordon Gray Oral History Interview,” June 18, 1973, pp. 46-47. Harry S. Truman Library website.
- (13) McKinzie, “Edward S. Mason Oral History Interview,” p. 42.
- (14) Gray (1950), p. III.
- (15) McKinzie, “Edward S. Mason Oral History Interview,” pp. 37-38.
- (16) McKinzie, “Edward S. Mason Oral History Interview,” pp. 39-40; McKinzie, “Gordon Gray Oral History Interview,” Nos. 48-49. このインタビューよれば、グレイは報告書が政争に巻き込まれることを回避するため、この年の中間選挙の終了まで公表を遅らせることを進言し、大統領の了解を得たという (p. 48)。ウェッブは予算局長を務めたのちに国務次官に任命され、その後NASA局長に就任した。
- (17) Gray (1950), pp. 6-7.
- (18) Gray (1950), p. 8.
- (19) Gray (1950), pp. 10-12.
- (20) Gray (1950), pp. 12-14.

- (21) Gray (1950), pp. 68-71.
- (22) Gray (1950), pp. 15-17.
- (23) ノンリコース・ローン (nonrecourse loan) では、借り手は差し入れ担保のみに返済責任を負い、債務全額に対しては返済責任を負わない。
- (24) Gray (1950), pp. 85-86.
- (25) Gray (1950), pp. 17-18.
- (26) “Statement by the President in Response to the Gray Report on Foreign Economic Policy, November 12, 1950,” in U.S. President (1961), p. 708.
- (27) アイゼンハワー政権のラテンアメリカ政策については、江原 (2012a, b) を参照。
- (28) アメリカの拠出は、1952年 3,010万ドルの 61.0%、1953年 3,490万ドルの 57.9%、1954年 3,830万ドルの 56.8%、1955年 (予定額) 4,300万ドルの 53.6% を占めた。U.S. Senate, Committee on Foreign Relations (1957), 1957, p. 28.
- (29) U.S. House, Committee on Foreign Affairs (1949), p. 17.
- (30) U.S. House, Committee on Foreign Affairs (1949), pp. 11-14. 技術援助の効果を阻害する要因についても次のように指摘された。援助受入れ国の国内事情として内乱 (政治闘争)、極端な「ナショナリズム」、外国援助や外国投資に対する敵意；開発期間が長期に及ぶこと；貯蓄機関の欠如による投資の阻害など (pp. 7-8)。
- (31) U.S. International Development Advisory Board (1951), pp. 31, 73-75. コロンボ・プランについて詳しくは、渡辺編 (2014) を参照されたい。
- (32) U.S. International Development Advisory Board (1951) pp. 84-86.
- (33) NAC Staff Committee, “Extraordinary Session of Inter-American Economic and Social Council Position Paper: Proposed Creation of an Inter-American Bank or Inter-American Development Corporation, or Both,” NAC Staff Document No. 404 (revised), March 10, 1950, NARA, RG 56, Record of the Office of the Assistant Secretary for International Affairs (OASIA), Box 6.
- (34) NAC Staff Document No. 354, “Economic and Social Council 9th Session Position Paper, Method of Financing the Economic Development of Underdeveloped Countries,” no date, NARA, RG 56, Record of OASIA, Box 5.
- (35) Public Law 165, 65 Stat., Oct. 10, 1951.
- (36) ウェブは、ポイント・フォア計画による技術援助が国務省から切り離されることを回避し、ECA に対する国務省の影響力を保持したいと考えていた。

- “Memorandum of Conversation, by the Secretary of the Foreign Aid Steering Group (Toner),” February 27, 1951, *Foreign Relation of the United States*, 1951, National Security Affairs, Vol. I, p. 282.
- (37) NAC Staff Committee, “Proposed NAC Position on Accumulation of Reserve by Countries Receiving U.S. Aid,” NAC Staff Document No. 484, December 18, 1950, NARA, RG 56, Record of OASIA Box 6.
- (38) “Memorandum by the NAC Secretary (Glendinning) to the National Advisory Council,” April 12, 1951, NAC Doc. No. 1124, *Foreign Relation of the United States*, 1951, National Security Affairs, Vol. I, pp. 1592-93.
- (39) “Memorandum by the NAC Staff Committee to the National Advisory Council,” April 12, 1951, NAC Doc. No. 1122, *Foreign Relation of the United States*, 1951, National Security Affairs, pp. 1596-60.
- (40) Statement on Development Lending Presented by the President of the International Bank for Reconstruction and Development (Black) to the National Advisory Council at the Council Meeting, Washington, April 17, 1951, NAC Doc. No. 1125, *Foreign Relation of the United States*, 1951, National Security Affairs, pp. 1605-1608.
- (41) ブラック総裁の世銀融資スタンスについて詳しくは、矢後（2018）を参照されたい。
- (42) 以下、NAC, Meeting No. 172, April 17, 1951, pp. 1-8.
- (43) なおこの日の会議で、EXIM による戦略物資の開発融資に政府保証を追加することが議論されたが、結論は持ち越された。
- (44) NAC, Meeting No. 181, July 27, 1951, pp. 1-9.
- (45) 国防総省のビジター（Stanley Sommer）によれば、相当部分で払戻可能援助（reimbursable aid）が利用されているので、ここでは贈与ではなく現金ベースのみである（p. 6）。
- (46) 矢後（2018），22 頁。

#### 主要参考文献

- 浅井良夫（2016）、「第二次世界大戦後の復興と安定の歴史的位相」、『歴史と経済』第 231 号，2-8 頁。
- 浅井良夫（2017）「世界銀行の対日政策の形成 — 1951~56 年（中）」『成城大學経済研究』第 215 号，1-83 頁。
- 石井修（1982）『政治経済戦争』としての米国対外経済政策 — アイゼンハワー期』，

- 日本国際政治学会編『国際政治』第70号, 100-115頁。
- 市川泰治郎(1960)『アメリカ低開発国援助の構造』鹿島研究所。
- 江原裕美(2012a)「アイゼンハワー政権第一期における対ラテンアメリカ援助政策」, 『帝京大学外国語外国文学論集』第18号, 1-25頁。
- 江原裕美(2012b)「アイゼンハワー第二期対ラテンアメリカ援助政策と開発観の変化」『帝京大学外国語外国文化』第5号, 1-39頁。
- 須藤功(2017)「アメリカの戦時在外余剰資産の処分と武器移転——国務省対外清算局の活動(1945-49年)を中心に」, 榎本珠良編『国際政治史における軍縮と軍備管理——19世紀から現代まで』日本経済評論社, 第6章。
- 須藤功(2019)「武器貸与援助とその清算——戦後アメリカ対外経済援助の起点として」, 明治大学『政経論叢』第87巻1・2号, 91-128頁。
- 須藤功(2021)「戦後アメリカの対外軍事援助と軍産複合体」, 横井勝彦編『冷戦期アジアの軍事と援助』日本経済評論社, 第4章。
- 霧見誠良(2014)「西欧通貨の交換性回復と国際流動性調達——IMFとキー・カレンシー」, 伊藤正直・浅井良夫編『戦後IMF史——創生と変容1941-1971』名古屋大学出版会, 第5章。
- 矢後和彦(2007)「国際金融機関史」, 上川孝夫・矢後和彦編『国際金融史』有斐閣, 第10章。
- 矢後和彦(2018)「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』第53号, 26頁。
- 渡辺昭一編(2014)『コロンボ・プラン——戦後アジア国際秩序の形成』法政大学出版局。
- 渡辺昭一(2017)「冷戦体制下における国際開発援助体制の確立とアジア——1950~60年代の趨勢」, 東北学院大学『ヨーロッパ文化史研究』18号, 1-32頁。
- Butterfield, Samuel H. (2004), *U.S. Development Aid — An Historic First: Achievements and Failures in the Twentieth Century*, Westport, CT: Praeger.
- Gray, Gordon (1950), *Report to the President on Foreign Economic Policies*, Washington: GPO,
- Hagen, James M., and Vernon W. Ruttan (1988), “Development Policy under Eisenhower and Kennedy,” *Journal of Developing Areas*, Vol. 23, No. 1, pp. 1-30.
- Kaufman, Burton I. (1982), *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy 1953-1961*, Johns Hopkins University Press.
- Matecki, B. E. (1956), “Establishment of the International Finance Corporation:

- A Case Study," *International Organization*, Vol. 10, No. 2, pp. 261-275.
- Millikan, M. Franklin and Walt W. Rostow (1957), *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*, New York: Harper & Brothers [『後進国開発計画の諸問題 — 新しい国際関係への提案』日本外政学会, 1958年, 前田寿夫訳]
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1962), *International Aid for Underdeveloped Countries*, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology.
- Rostow, W. W. (1985), *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid*, Austin: University of Texas Press.
- Ruttan, Vernon W. (1996), *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*, Johns Hopkins University Press.
- U.S. House, Committee on Foreign Affairs (1949), *Point Four: Background and Program (International Technical Cooperation Act of 1949)*, Prepared by Legislative Reference Service, Library of Congress, Washington: GPO.
- U.S. International Development Advisory Board (1951), *Partners in Progress: A Report to President Truman*, New York: Simon and Schuster.
- U.S. National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems (1957-61), *Report for January 1961 — June 1961*, Washington: GPO.
- U.S. Office of Business Economics, Clearing Office for Foreign Transaction (1952), *Foreign Aid by the United States Government, 1940-1951*, Washington: GPO.
- U.S. President (1961), *Harry S. Truman: Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President, 1945-53*, Washington: GPO.
- U.S. President's Committee to Study the United States Military Assistance Program (1959), *Composite Report*, Vol. I, Washington: GPO.
- U.S. Senate, Committee on Foreign Relations (1957), *Technical Assistance: Final Report*, 85th Congress, 1st session, Washington: GPO.
- U.S. Senate, Special Committee to Study the Foreign Aid Program (1957), *Foreign Aid Program: Compilation of Studies and Surveys Prepared Under the Direction of the Special Committee to Study the Foreign Aid Program*, Washington: GPO.

【付記】 本研究は、JSPS 科研費 17H02556 (代表 矢後和彦) の助成を受けた成果の一部です。



マーシャル援助後アメリカの対外援助政策

表 8(a) アメリカの戦後対外援助：1945～1950 年（100 万ドル）

援助形態*		1945**	1946	1947	1948	1949	1950
贈与（ネット）[a]		2,015	4,731	5,791	5,046	6,054	4,530
グ ロ ス	中国・韓国援助/相互防衛援助 <sup>‡</sup>	105	120	—	1	280	148
	その他の援助	1,910	4,429	6,046	5,133	5,833	4,481
	反対援助・返却	—	-182	-255	-88	-59	-299
借  款（ネット）[b]=[c-d]		681	2,250	3,745	2,312	691	140
グ ロ ス	輸出入銀行	58	558	1,085	598	214	196
	相互安全保障	—	—	—	—	—	—
	余剰農産物処分	—	495	523	274	32	11
	武器貸与援助・余剰資産処分	623	57	4	2	2	3
	その他の借款	—	1,226	2,309	1,490	875	210
	小  計（新規借款）[c]	681	2,336	3,921	2,643	1,123	420
	元金等返済 [d]	—	86	176	331	432	280
ロ ス	輸出入銀行	—	38	61	120	279	135
	相互安全保障	—	—	—	—	—	—
	武器貸与・余剰資産処分	—	5	8	31	59	42
	その他	—	43	107	180	94	103
合  計（ネット）[e]=[a+b]		2,696	6,981	9,536	7,358	6,745	4,670

(注) \* 国際機金融関（国際通貨基金および世界銀行）出資金を除く。\*\*1945 年 7～12 月の期間。

<sup>‡</sup> 相互防衛援助は 1950 年から。1948～1950 年は韓国・台湾援助を含む。

(出所) 1945 年: U.S. Senate, Special Committee to Study the Foreign Aid Program (1957), p. 830.

1946～1950 年: U.S. Office of Business Economics, Clearing Office for Foreign Transaction (1952), p. 81.

表 8 (b) アメリカの戦後対外援助：1951～1960年（100万ドル）

援助形態*		1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1945～1960
贈与（ネット）[a]		4,518	4,643	6,113	4,850	4,292	4,368	4,097	3,978	3,670	3,522	64,970
グ ロ ス	軍事援助	4,658	5,043	4,332	3,196	2,387	2,649	2,500	2,372	2,067	1,892	28,146
	その他の援助	3,164	2,056	1,947	1,726	1,975	1,795	1,676	1,677	1,653	1,675	38,716
	**反対援助・返却	-140	-151	-166	-73	-69	-75	-79	-72	-51	-45	-1,892
借 款（ネット）[b]=[c-d]		119	401	232	-114	-83	-18	362	586	5	443	9987
グ ロ ス	輸出入銀行	204	478	647	276	207	229	667	646	493	405	6,987
	相互安全保障	209	334	54	94	155	178	183	236	263	354	3,239
	余剰農産物処分	—	—	—	—	48	60	146	236	242	281	1,010
	武器貸与援助・余剰資産処分	3	2	***	—	—	6	0	0	0	0	1,562
	その他の借款	13	12	11	17	10	15	1	***	***	***	4,203
	小 計（新規借款）[c]	429	826	712	387	420	488	997	1,118	998	1,040	17,001
元金等返済 [d]		-310	-425	-480	-501	-503	-506	-635	-532	-993	-597	-7,014
ス	輸出入銀行	-134	-271	-311	-346	-308	-262	-318	-314	-606	-359	-3,950
	相互安全保障	***	***	-14	-10	-11	-24	-25	-42	-44	-65	-313
	‡ 武器貸与・余剰資産処分	-82	-98	-97	-78	-118	-157	-269	-115	-275	-108	-1,604
	‡‡ その他	-93	-57	-59	-67	-65	-62	-13	-60	-67	-65	-2,768
合 計（ネット）[e]=[a+b]		4,637	5,043	6,344	4,736	4,211	4,353	4,459	4,564	3,676	3,078	75,016

(注) \*国際機関融資（米州開発銀行 [IADB] 1960年8,000万ドル，世界銀行 [IBRD] 6億3,500万ドル，国際開発協会 [IDA] 1960年7,400万ドル，国際金融公社 [IFC] 1956年3,500万ドル，国際通貨基金 [IMF] 41億2,500万ドル）への拠出，および武器貸与援助船舶の返却・外国通貨建債権による援助等を除く。\*\* 軍事援助およびその他の援助の両者。\*\*\* 50万ドル以下。‡ 贈与の返済を含む。‡‡ 米英金融協定借款，占領地商品借款，復興金融公社 [RFC] 借款などの返済。1960年および1945～1960年には余剰農産物処分の返済200万ドルを含む。

(出所) U.S. National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems (1957-61), Appendix, Table C-1.