

途上国援助のOR

— TVAプロジェクトの教訓 —

今野 浩

1. はじめに

超緊縮財政下の昭和59年度政府予算の中で、途上国援助予算は、前年度比9.5%増という破格のとり扱いを受けた。また、60年度概算要求においても、この費目は11.5%増と群を抜いた伸びを示している。ピアソン報告に示された国際目標の「GNP比率の0.7%の途上国援助予算」という数字にはまだ遠くおよばないにしても、わが国の努力は他の先進諸国の足踏み状態の中では、高く評価されてしかるべきものといえよう。

しかし、援助額をふやすことがただちに途上国と先進国とのあいだの格差是正に結びつくかといえば、事態はさほど簡単ではない。援助が相手国の一部の特権階級の利益のために費消されてしまうようなケースは論外としても、期待するような成果が得られるのはむしろ例外であるというのが実態である。

たとえば、わが国の援助の中で最も重要な部分を占める技術援助について考えてみると、昨今ではどんな技術でも途上国に移植することが可能であるとは限らない、というのが定説となっている。すなわち、技術は国民の進歩や競争、そして効率性などについての考え方や、社会システムと不即不離の関係にあることなどからみて、インドやアラブ諸国への技術移転が成功する見通しはきわめ

て小さい、と主張する識者もいる。[1]

また、上記の意味では条件が整っている国々の場合でも、急激な工業化にともなう東南アジア諸国の都市のスラム化や農村の荒廃が示すように、かりに技術移転が成功しても、それだけで問題が解決されると考えるのはやや早計である。

したがって、途上国への援助を真に効果あるものとしてゆくためには、予算の増額と同時に、わが国としての援助の理念を明確にしたうえ、過去の成功と失敗をふまえて臨むことが肝要である。本稿では、過去のさまざまな実例の中から、歴史上はじめての大規模総合開発プロジェクトとしてめざましい成功を収めた“TVAプロジェクト”をとりあげ、その軌跡をたどることによって、今後の援助政策への教訓を見いだすことにしたい。

2. TVAプロジェクトの概略[2][3]

TVAプロジェクトは、大恐慌から脱出するために、ルーズベルト大統領が実施したニューディール(新規巻き直し)政策の中で、農民救済法や産業復興法などとともにその中心的位置を占めるものであった。

このプロジェクトは、米国東南部のテネシー川流域の7州にまたがる25万km²(全米の3.1%)にのぼる地域の総合開発計画であるが、この流域は一部を除いて水陸ともにきわめて交通が不便な陸の孤島とでもいべき地域で、プロジェクト開始当時の1933年の人口約300万の半数が非近代的な

零細農家であった。また製造業は全国平均の約半分の12%にすぎず、農産物価格の暴落の影響もあって、平均所得は全国平均の45%という極端な低所得地域であった。米国内で、“Nation’s economic problem No.1”と呼ばれていたゆえんである。

いっぽう、この地域を流れる急峻なテネシー川は、定期的に洪水をくりかえして周囲に大きな被害を与えていたが、その豊富な水資源は、水運と水力発電の莫大な潜在能力を秘めてい

たため、“Nation’s economic opportunity No.1”とも呼ばれていた。

すでに20世紀の初頭には、この点に着目した人びとによって総合開発の可能性が主張されていたが1933年にTVA法案(いわゆる Norris 法案)が成立して、テネシー峡谷公社(Tennessee Valley Authority)が、水運、洪水制御、発電の3つの目的のために、流域開発を実施することになった。そして、連邦政府から大幅な権限を受けた公社には初代総裁リリエンスールのもとに優秀なスタッフが集結し、詳細計画の立案と実施の両面に実質的に腕をふるえる環境が準備された。

この事業に関しては、当初は“Dams should be full for powers and empty for floods”という主張に象徴される“洪水対策と発電事業は両立しえない”とする議論や、新規需要開拓をめざした超低価格電気料金政策にたいする地元発電会社等からの反対もあったが、地元住民の協力も手伝って、20個にのぼる新ダムの建設は、予定より早く1958年には完了し、合計31個のダムの総合的運用によって、当初の目標はすべて実現されただけでなく、ダムの副産物として誕生した多数の湖は国民のレクリエーション基地としても大きな役割を果たすにいたった。

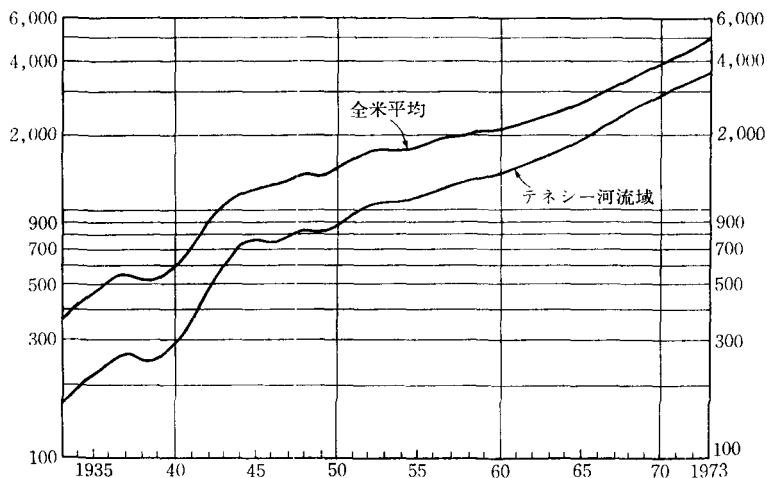


図1 1人当り所得の推移 1933-1973 (単位1973年ドル) [2]

その成果を具体的にのべれば、まず洪水防止については、ダムの完成によって、1972年までに2.5億ドル相当の被害がぐいとめられ、水運についても、1933年当時の100万トン・マイルから1970年には2500万トン・マイルへと増大し、河川の両側には肥料工場や軍需工場を含む各種の工場が建設された。

いっぽう発電事業については、料金を当初の3分の1に引き下げるといった画期的、低料金制度によって需要が掘りおこされ、1933年の15億kWhから1973年には1,100億kWhへと、文字どおり飛躍的な増加を見せた。この地域は、現在でも北西太平洋地域とならんで電気料金が全米でいちばん安く、家庭用電力消費量は全米平均の2倍に達している。

これらの事業の結果、かつての低所得農業地帯は工業化され、工業人口は当初の人口比12%から3分の1を越えるまでに増加した。また、農業自体もトウモロコシ等の栽培から、牧畜業を中心とするものにシフトした結果、図1に見るように、1933年から1973年にいたる40年間の1人当り所得の伸びは、全国平均が13倍であったのにたいしてこの地域では20倍に達し、全国平均の75%にまで回復した。また、成人教育を含む各種教育施設と

図書館等の整備によって、文盲率は当初の8%からほとんど0へと改善されたという。

いっぽう、これらの事業に要した経費は、1970年までに640億ドルに達した。これは、連邦政府の州への総支出額の2.4%にあたるものであったが、かりにこの地域に全国平均の支出が行なわれていたとすると、それは960億ドルに達していたはずだから、この地域が支出面で特に優遇されていたわけではない、とTVA当局者たちはのべている。

3. TVAプロジェクトの評価

上記のデータが示すように、TVAプロジェクトは、全般には評価の分れるニューディール諸政策の中で、最も成功したものであると考えられている。特に米国国内では、豊富な電力資源が核兵器開発に大きく貢献したためか、電力開発に重点をおいて議論されることが多いようである。事実TVA当局も、戦後は軍事的要求から発電政策を強く前面に押し出したために、環境問題とのからみで批判されることが多くなりはしたものの、少なくとも当初は、治水、発電のバランスをとった形で開発を進めた結果、多目的開発としての歴史的实验は大成功を収めた。治水と発電の両者は本質的に相容れない目標である、とする意見が強かった中でこの成功の意義はきわめて大きく、多目的開発の思想は地元民との協力体制とともに、海外でも大きく評価され、パキスタンの水資源計画などは、これを手本にして進められ成功を収めたという。

そこで、以下では、このプロジェクトを成功にみちびいたいくつかの基本的要因を列挙してみることにしよう。

まず第1に、テネシー川流域が多目的開発にきわめて適した地理的条件をそなえていたという事実をあげなくてはならない。1933年以来、20年以上にわたってTVA総裁としてプロジェクトを推進したりリエンソールは、その回想録[4]の中で、

川のあるところならTVAの思想はどこでも実現可能である、とやや楽観的にのべているが、これほどの効果を可能とする地理条件をそなえた場所はそう多くはなかったはずである。

第2は、プロジェクトの初期の段階から、優秀な人材が連邦政府と地元民の協力のもとに、献身的に働いたことである。特に、計画の立案と実施に同一の機関が責任をもってあたったことは、このプロジェクト成功に欠かすことのできない要因であった。よく知られているように、戦後の共和党政権のもとでは、社会主義的発想にもとづくものであるとして、議会を中心にTVA批判が高まり、それによってプロジェクト全体もかなりの影響を受けたようであるが、TVAの真骨頂は、1933年から50年代半ばまでの20年間に集約されているといつてよく、この期間に、外部からのさまざまな雑音をはねのけて、目的達成に向けて全力をつくしたTVA指導者層の努力は敬服に値するものであった。

ちなみに、テネシー川とならんで、総合開発に適した地域と見られたミズーリ川開発計画は、関係者の努力にもかかわらず“一地域の発展に連邦政府の資金を集中的に投入することは、他の地域の発展の足をひっぱる”とする大勢に抗しきれずついに実現されることなく終わったが、この事実は大恐慌脱出のため、という大義名分なしには、TVAプロジェクトも成立しえなかったことを想像させる。この意味で、大恐慌という歴史的条件がTVAの成功の第3の重要因子であったといえよう。

さて、そこで以下では、本題であるこのプロジェクトが、途上国援助政策に示唆するところを考えてみることにしよう。

5. 途上国援助にたいする基本的な考え方

まず第1は、TVAが米国の国内の開発事業であったにもかかわらず、政府支出による特定地域の開発が、他の地域の発展にマイナスの影響をお

よぼすとする偏狭な、しかしある意味ではきわめて説得力のある意見が根強く存在したことである。国内の開発問題に関してすらこのような事情であったことを考えると、現在の米国国民一般の途上国援助にたいする理解のなさは、むしろ当然のこのようにすら思われる。米国の政治学者S. ハンティントン[5]によれば、米国国民の政治意識は60年程度を周期として理想主義と現実主義のあいだを大きくゆれ動いているというから、途上国援助についても、今後突然の大転回がありうることを全面的に否定するわけにはゆかないが、少なくとも現在のところは、TVAを支えた“大恐慌脱出”に匹敵する歴史的な条件、もしくは、なんらかの強力なスローガンなしには、米国から大量の資金を拠出させることはきわめてむずかしいように思われる。

ひるがえって、わが国の途上国援助政策を考えると、少なくとも現在のところは米国よりかなり前向きである。しかし、援助のいっそうの拡大が費用負担者である国民の継続的支持を得るには、途上国援助がいったい何を目的に行なわれているのか、という点に関する国民の共通理解が必要とされるのではないだろうか。

松井謙氏は、その著書[6]の中で、戦後の開発援助の基本思想を年代順に、50年代のミリカン-ロストウ流の国家安全保障ドクトリンから、国家経済利益思想、国際協調思想をへて、70年代のティンバーゲンらの人道主義にいたる4つの流れに分類している。これらは、どれもその背後にひかえる特定の国家や人物を抜きには考えられない部分も多く、また単独の思想としてはすでにその歴史的使命を終えたともいわれているが、実は、わが国の援助政策に関する国民各層の建前と本音は、これら4つの考え方によってすべて代弁しつくされているというのが筆者の見解である。

このことを前提に、筆者は、今後のわが国の途上国援助にたいするキャッチフレーズとして“援助・マーケティング説”を提唱したい。ちなみに

広辞苑によれば、マーケティングとは“商品の販売やサービスなどを促進する活動”であると定義されているが、ここではより一般的に、援助を日本という国全体のマーケティング、すなわち“日本の商品、技術、社会システム等々のセールスポイントを広く諸外国に知らせる機会を提供するための活動”と定義し、これによって上記の4つの考え方を融合もしくは統合しようというのである。

上記の考え方は約2年前の石井威望氏との会話を起点とするものであるが、マーケティングという言葉のあいまい性を利用して、考え方の異なる人々が呉越同舟の形で途上国援助に協力できる雰囲気づくりを行なうのがこのキャッチフレーズの主旨である。

さていっぽう、一地域の発展が他の地域の発展をそこなう、とするゼロ和2人ゲーム的議論は、途上国援助がブーメラン効果によってわが国の利益をそこなうという形で次第に力を得つつあるが、これらの意見に対抗するには、途上国と先進国との協力によって、双方の利益がともに大きくなることを説得的に示すモデルを政策決定者たちに提示することが不可欠であろう。この意味では、グローバル・ニューディール、新マーシャル・プラン、G I Fなどの構想とともに、この特集に盛られた森口、西野、柳井、浦谷氏らによるO Rモデルをいっそう発展させることが強く望まれる。

5. 第三世界とマイコン

TVAの第2の教訓は、このプロジェクトがきわめて恵まれた客観条件のもとで実施されたにもかかわらず、当初全国平均の42%であった地域の平均所得が、20年かかって62%へ、そして40年かかってやっと75%にまでしか達しなかった、という事実である。

都留重人氏[4]は、返還前の沖縄の経済水準が本土の72%であるという事実をとりあげて、“きわめ

て悲惨な状態”と表現しているが、このことから考えても、75%という数字は決して満足すべき水準とはいえないであろう。特に、この成果は戦後の発展によって全米の経済水準が10倍以上に拡大する過程で達成されたものであるだけに、より低い成長率のもとでは、格差縮小はより小さな幅にとどまったものと思われる。森口氏も指摘しており[7],わが国の地域格差解消が、経済規模が10倍に拡大する過程ではじめて可能となったことを考えあわせると、現在、先進国の1ヶタ下の経済水準にある第三世界全体の平均が、先進国の75%のレベルに達するためには、世界全体として控え目に見て、20倍の経済成長と50年の歳月とが必要とされるのではないだろうか。この数字は、これまでの常識を打ち破る劇的なイノベーションなしには、途上国全体の急激な成長を期待するのはきわめてむずかしいこと、そして相対的に恵まれた状況にある途上国においても、満足すべき状態を実現するには、少なくとも10年単位の歳月が必要であることを示している。

このことから、われわれは次の2つの教訓をひき出すことができる。

まず第1は、援助のための源資は有限であるという厳粛な事実のもとではわれわれの側で“見込みのある”国々を選別し、源資の相当部分をそれらの国々にふり向けるべきことである。このためには、いわばカントリー・リスクに対応するカントリー・オポチュニティーとでもいうべき指標を作成することが必要となるであろう。(TVAプロジェクトは、有能かつ使命感にあふれた指導者層の存在がその基本的ファクターであることをものがたっている)

その第2は、かりに比較的恵まれた状況にあるいわばカントリー・オポチュニティー指数の高い国ぐににおいてすら、先進諸国に追いつくには10年単位の歳月が必要であるとするならば、最も重要な投資対象は、次の時代をにやう世代にたいする“教育”にとどめを刺す、という点である。種々

の応急対策はもちろん必要ではあるが、その効果の確実性と長期性からは、教育への投資以上のものは考えられないというのが、研究部会においても重ねて指摘された点である。

ここにおいて、第三世界とME技術の関係が明らかとなる。すなわち、まず第1に途上国での技術教育におけるビデオ機器の有効性はすでに実証済みであるが、わが国ではこれまでさまざまな理由から普及しなかったCAI教育も、途上国においては教師の養成からはじまって初等教育にいたるまで、決定的な役割をはたしうる可能性をもっている。

先進国でのME技術の応用が主として“省力化”中心で進められているためか、ただでさえ雇用の機会に乏しい第三世界にマイコンを持ち込むとはいったいなにごとか、と感じられた読者も少なくないことと思われるが、教育に関する応用を中心に考えることによって、“第三世界とマイコン”のつながりは、きわめて斉合性のあるものとなるのである。

参 考 文 献

- [1] 技術発展と文明, 産業研究所, 1983年
- [2] H. Knop, ed.: *The Tennessee Valley Authority Experience*, CP-76-1, CP-76-2, IIASA, Austria, 1976年
- [3] 世界の歴史, 第15巻, 中央公論社, 1975年
- [4] リリエンソール著, 和田小六訳: TVA—総合開発の歴史の実験, 岩波書店, 1979年
- [5] 高坂正麿: 米国とソ連の将来, 産業政策と国際関係研究会報告書, 第13章, 産業研究所, 1984年
- [6] 松井謙: 開発援助の経済学, 新評論社, 1979年
- [7] 森口繁一: 第14回 “第三世界とマイコン” 研究部会資料, 1983年