

第 8 章 | アメリカ

1. 総論

(1) はじめに

戦後から1980年代の終わりまでの約40年間にアメリカの対外援助政策は、政策目標の変化や種々の開発援助理論に対応しつつ推移してきた。歴代大統領は対外援助を外交政策の重要な一部分としてそれぞれの特色を打ち出してきた。

ここ数年に起こった世界の政治的・経済的变化は、アメリカの援助政策の根本的な再構築を迫っているが、現在までのところ、援助政策について特に新しいコンセンサス作りは行われておらず、今後のクリントン政権の動きが注目される。

ここでは過去アメリカの援助政策が各々の時代のなかでどのように変化していったかを検討したい。

(2) 戦後のアメリカの援助

戦後間もなく発表されたトルーマン・ドクトリンは、社会主義勢力の拡大に対抗するために援助を行うという目的を明確に打ち出したものであった。このドクトリンの理念は、1947年に成立した対外援助法のなかに取り込まれ

た。その援助法に基づいて実施されたのがマーシャル・プランやポイントフォア計画であった。この時代の援助政策は、後の援助政策と比べて安全保障面での理念が強く打ち出されていたのが特徴である。この傾向は、朝鮮戦争の勃発後、安全保障法が成立したことによってさらに強まった。

しかしながら、マーシャル・プランやポイント・フォアは、単なる社会主義勢力抑止政策以上の広範な経済発展の目標が含まれており、途上国の人々の生活水準の向上を目指すものであった。また、これらは他の国々や多国間機関に大きな影響を与え、世界の対外援助のあり方の基礎を築いたといっても過言ではない。

(3) ケネディ時代の援助政策

1960年代になって、国際社会は東西冷戦時代から平和共存時代へと移行しており、すでにアイゼンハワー政権によって経済援助の重視が始まっていた。ケネディ政権のもとで61年対外援助法が承認され、経済発展のための援助がより体系的に行われることとなり、援助の実施機関として新たに米国国際開発庁(USAID)が、これまでの援助機関を統合するかたちで新設された。併せて平和部隊も発足している。この時期の援助理念は、アメリカの援助の歴史のなかで最も理想的な目標を掲げ、かつ体系的に行われたものであったといえる。また、ケネディ大統領はDAC委員会の設立提案やUNDPの設立の支持など多国間援助機関の枠組み作りに寄与した大統領でもあった。60年代のアメリカの援助政策の主な成果のひとつは、第三世界の経済・社会開発のための世界的な援助体制を組織化したことであったといえる。

(4) ベトナム戦争時代の援助政策

しかしながら1960年代後半にはベトナム戦争への介入を背景として、ケネディの開始した援助体制は現実的制約のなかでしだいに後退し、69年の対外

援助法では AID の再編成，特にその投融資関連の事業を分離して，海外民間投資公社（The Overseas Private Investment Corporation, OPIC）が新設された。この時期にはアメリカの対外投資の条件改善などをはじめとする経済利益確保を目標とした援助理念が強まってくる。

(5) カーターの人権外交政策

しかしながら，1970年代半ばに至って，アメリカの援助政策はまた大きな転換を迎えた。即ち73年の対外援助法では，世界の貧困層に焦点をあて，いわゆるベーシック・ヒューマン・ニーズを充足させることに重点をおいた援助方針が打ち出されたのだ。77年に就任したカーター大統領は，このベーシック・ヒューマン・アプローチとともに，人権侵犯が行われている国への援助を削減あるいは打ち切るという人権外交に基づく新しい対外援助方針を打ち出したのであった。

(6) レーガン政権下の対外援助政策

カーター大統領から代わったレーガン政権の下で，アメリカの援助政策は新たな転換を迎えた。折しも世界の東西対立が強まっていたこともあり，レーガン政権下では，再び東西対立を強く意識した政策方針が打ち出されたのである。また，当時の民間活力の利用や自由主義経済政策の推進というアメリカの国内経済政策も反映して，民間セクターや貿易の開発に重点が置かれた援助政策がとられた。その典型的なモデルが後述の中米・カリブ開発構想である。

(7) 共通する理念

以上のように時代の変遷のなかで，アメリカの援助政策の重点事項は変化

していったが、どの時代にも共通した基本的な理念もまた存在している。それは即ち、広い意味での安全保障という観点、および途上国の経済発展を支援し、政治的社会的安定をもたらすことが世界平和につながるのだという理念、そしてアメリカ自身の国益、即ち輸出市場の開拓や、天然資源の確保、外国投資の促進の手段としての援助という考え方である。

2. トルーマン・ドクトリン

(The Truman Doctrine March 12, 1947)

(1) その背景

トルーマン・ドクトリンは、イギリス政府が財政事情の悪化により、それまで行ってきたギリシャ、トルコへの援助を打ち切らざるを得なくなったため、アメリカ政府に対して援助の肩代りの要請を行ったことを契機として、トルーマン大統領が議会の特別両院合同会議で発表した対ギリシャ、トルコ援助に関する大統領教書である。

折しも時代は第2次世界大戦終了直後であり、戦争の痛手を受けたヨーロッパはスターリンの共産主義勢力拡大の攻勢に揺れていた。とりわけギリシャは激しいインフレに見舞われて経済が衰退し、政府は、共産系ゲリラによる反政府活動に脅かされていた。一方、トルコはソ連からドーダネルス海峡の一部の防衛権や、領土の割譲を迫られ、軍事的脅威にさらされていた。

トルーマン・ドクトリンは、このような世界情勢のなかで、ギリシャとトルコをヨーロッパにおける自由主義の砦として全体主義の脅威から守るという政治的な意図のもとに生まれたものである。

(2) その内容

トルーマンは、ギリシャが、迫り来る共産主義の脅威と戦い民主主義を維持してゆくためには、他国からの援助が不可欠であるが、イギリスが同国へ援助を継続できない今、それができる国はアメリカ合衆国において他にないと述べ、アメリカ政府が緊急に同国への財政的・軍事的援助を開始する必要性を説いた。

また、トルコはギリシャほど凄惨な状況に瀕していないものの、同国の政治的・経済的安定は、中東和平という観点からみても、ギリシャと同様に重要であると、トルコに対しても同様に援助を行うことが肝要であると述べている。

そして、仮にギリシャが少数の武装した集団に倒れた場合、その影響は隣国であるトルコに波及し、混乱は中東全体に広がる可能性があること、また、ヨーロッパから自由主義の国としてのギリシャが消えれば、自由と独立を維持するために戦っているヨーロッパの人々に深い影響を与えることになることを述べ、この2カ国への援助は世界の問題につながると強調している。

さらに、世界のいくつかの国々では、国民の意志に反して全体主義が浸透しており、アメリカ政府はこれまでにポーランド、ルーマニア、ブルガリアで、ヤルタ協定に違反した圧制と威嚇が行われていることをしばしば抗議してきたこと。少数の人間が大多数の国民を弾圧することが容認されてはならず、アメリカ合衆国は自由な諸国民が、武装した少数グループと戦い、自力で自身の運命を切り開くことを助けてゆかなければならないことを述べ、アメリカ政府が、全体主義と戦う第三国に対して援助を行ってゆく姿勢を明確に打ち出した。

この提案のなかで、トルーマンは両議会に対し次の3点の承認を求めた。それは、①1948年6月30日まで、イギリスに替わって、ギリシャ、トルコに対して総額4億ドルの援助を実施すること、②同2カ国の復興を助けるために人材を派遣すること、③適切なアドバイスができる専門家を確保すること。

(3) その意義と問題点

トルーマン・ドクトリンを支える信念、即ち「共産主義を粉碎し、自由主義を広めて世界に平和をもたらすことは、アメリカ人の使命である」は、戦後間もなかった当時のアメリカの国民から広く支持され、その立法化は驚くほど順調に進んだ。この考え方自身は、現在にいたるまで、常にアメリカの外交政策における基本的な考え方となってきた。

しかし一方で、このドクトリンは、読み方によると、アメリカは共産主義の脅威が迫っている国ならばどこでも介入し、経済・軍事援助を行ってゆくのだといっているともいえる。まさにこの考え方に基づいて、この後アメリカは、朝鮮戦争、ベトナム戦争へと係わってゆくことになるのであった。

3. 欧州復興計画（マーシャル・プラン）

(European Recovery Program = Marshal Plan)

(1) 背景

マーシャル・プランとは、第2次世界大戦で大きな経済的打撃を受けたヨーロッパ諸国の経済再建を支援することを目的としてマーシャル国務長官のイニシアチブの下で、1948年から52年まで実施された欧州復興計画のことである。

この計画が考案された当時のヨーロッパ経済は危機的な状態にあった。その根本的な原因は、石炭と食料不足の深刻化であった。戦前までヨーロッパの石炭の主要な供給地であったドイツの西部地域で、石炭の生産が戦前のレベルの3分の1まで落ち込んだために、エネルギー不足となり、それがヨーロッパの工業生産に大打撃を与えていたのである。また、工業生産の落込みは、農業機械や農薬の不足を招き、それと1946～47年冬の厳しい気候が重な

って、ヨーロッパの農業は深刻な打撃を受けていた。諸生産の落込みは財政と国際収支を悪化させ、ヨーロッパ諸国は逃げ道のない悪循環のなかで経済衰退に陥っていた。

またこの時代は、ヨーロッパへのスターリンの共産主義拡大攻勢が最も強かった時期でもあった。ちなみに、当初このマーシャル・プランの対象国には東欧諸国も含まれていたが、ソ連の政治的介入により、これらの国が辞退するというかたちでこの計画への参加は実現しなかった。

ヨーロッパへ視察に行ったクレイトン国務次官補から受けた報告で事態を重くみたマーシャル国務長官は、ヨーロッパを危機的な状況から早急に救い出す必要があると判断して、この復興計画を考案したという。

ちなみにこの計画案は、マーシャルがハーバード大学の卒業式で行った記念講演で初めて公にされたものである。

マーシャル・プランはトルーマン大統領から全面的な支持を獲得し、1948年4月、47年対外援助法として議会で成立。その後、計画の実施機関として経済協力庁 (Economic Cooperation Administration, ECA) が設置された。48年7月にパリで開催された会議でヨーロッパ16カ国代表の計画への参加が確認され、かくしてマーシャル・プランは実現の運びにいたったのであった。

(2) マーシャル・プランの概要

マーシャル・プランの内容と成果は次のとおりである。

- ① 目的：(イ)参加国の産業および農業生産を増進すること。(ロ)ヨーロッパの通貨、予算、金融の健全性を確保、維持すること。(ハ)貿易障害の軽減を含む適当な手段によって、参加国相互間およびそれ以外の諸国との国際貿易の拡大を容易にし刺激すること。
- ② 実施期間：1948年から52年までの5年間。
- ③ 援助対象国：ヨーロッパ側の共同計画作成に参加する国。
- ④ 援助内容：現物および資金援助。

⑤ 援助実績：・支出額：131.5億ドル。

・供出品目の内訳は下記のとおり。

原料，半製品33%；食料，飼料，肥料29%；機械，車両17%；燃料16%；その他5%

また，上述のパリの会議で取り決められた技術援助プログラムをとおして，4年間に100以上の技術チームがアメリカの工場や農場で技術研修を行った。

⑥ 成果

(イ) ヨーロッパ諸国の工業生産は新規投資の増大によって戦前の水準の35%以上も上回り，農業生産は同様に10%も増大した。

(ロ) インフレを克服し，通貨に対する信用は回復した。

(ハ) 参加国の貿易量は70%以上も増大し，西ヨーロッパのドル不足は1947年から50年までに，ほぼ70億ドルに縮小した。貿易の拡大である。

(ニ) 各国の経済協力が著しく促進された。経済協力は，具体的には生産増大のための協力，各国間の通商を妨げている諸制限を速やかに撤廃すること，参加国間のみでなく，他の世界各国との間にも安定・均衡した多边的貿易体制を確立することなどであったが，これはほぼ実現した。

(3) その成果

以上のようにマーシャル・プランによって，ヨーロッパの経済復興は短期間のうちにかなりのレベルまで達成することができた。アメリカの国益という観点，即ちヨーロッパの経済的安定によりソ連共産主義の脅威を食い止めることができたという点，およびヨーロッパ諸国と強い貿易関係を築くことができたという点からみても，かなりの成功をおさめたと言えるだろう。

一方，後の経済協力体制に与えた影響という観点からみると，このマーシャル・プランの果たした功績は非常に大きい。なぜなら，この計画推進のた

めに復興したヨーロッパ経済協力機構 (Organization of European Economic Co-operation, OEEC) をとおして、ヨーロッパ諸国の間で経済活動の調整が行われたことが、同機構が後に (1961年) 経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) へと発展してゆく基礎となったからである。

4. ポイント・フォア・プログラム (Point Four Program)

(1) トルーマン大統領就任演説とポイント・フォア

ポイント・フォア・プログラムは、トルーマン大統領が、1949年1月に行った就任演説のなかで第4番目の声明として開発途上国への技術援助を提唱したことに始まる。ポイント・フォアという名称は、この第4番目になされた提唱が斬新なものであったことから、ジャーナリズムが他の三つの外交声明と区別してポイント・フォアと名づけたことに由来する。

その声明は次のとおりであった。

「……第四に、われわれは科学の前進と産業の進歩の利益を低開発地域の改善と成長のために活用できるような大胆な新しい計画に乗り出さなければならない。世界の半分以上の人々は悲惨に近い状態で日々を過ごしている。

……歴史上はじめて、人類はこれらの人々を苦しみから救うことのできる知識と能力を持つにいたった。……合衆国は産業技術および科学技術の開発に関して諸国に抜きん出ている。……私は、平和を愛する諸国民が、よりよき生活への熱望を実現するのを助けるために、われわれが集積した技術的知識の恩恵にあずかれるようにすべきだと信じている。」

(2) 声明の背景

このトルーマンの提唱の背景には、次のような政策判断があった。それは第1に、マーシャル援助を受けるヨーロッパ同様に援助による経済開発を求める声が、途上国側から出されており、アメリカとしてはその声に応える必要性を感じていたことであり、第2に、途上国の発展を促し、自由主義が優れていることを実証することによって、全体主義の拡大を阻止することであり、第3に、当時進められていたマーシャル・プランによって生産が伸びていたヨーロッパおよびアメリカ自身の原料、半加工品の新しい供給先を確保する必要があったことであり、第4に援助により途上国の社会インフラ整備や市場発達を促すことによって、アメリカの民間資本が投資しやすい環境を作ることであった。

(3) プログラムの概要

ポイント・フォア・プログラムは国務省の手によって検討、具体化され、約1年の審議を経て、翌年1950年に国際開発法(Act for International Development)として成立した。また同年、実施機関として、国務省に技術協力省(Technical Co-operation Administration, TCA)が設けられた。

この国際開発法の成立により、アメリカは世界の低開発地域に対して二国間援助を開始したわけであるが、その援助には、政府による技術援助と民間による資本協力の2種類があった。

技術援助の内容は、次のとおりである。

- ① 基本分野に対する援助(農業、林業、教育、保健、住宅建設)
- ② 資源および産業開発の援助(水力資源、鉱物、漁業、輸送、通信、労働、工業)
- ③ 政府活動に対する援助(行政、財政、水路、陸地測量、気象観測、社会福祉)

つまりこの援助計画によると、アメリカは単に農業、医療というような基本分野への技術援助のみならず、行政、財政など、国政問題にまで踏み込んで技術勧告を行うことになるのであり、また、資源探査等にアメリカ政府が関わることによって、アメリカの民間資本が参入しやすくなるという仕組みになっていたといえる。

資本協力は、先述のとおり民間投資というかたちで行われたが、政府は途上国への民間進出には高いリスクが伴うことを考慮して、民間投資を保護するために次のような措置を講じた。

- ① 輸出入銀行が2億ドルを限度に、一定の手数料で民間投資に保障を与えること。
- ② アメリカの投資者に公平な待遇を保障する双務協定を敷いたこと。
- ③ 二重課税から投資者を救うための条約を各国との間に締結したこと。

(4) その意義

このプログラムの開発援助という立場からみた意義としては、次の3点が挙げられる。

- ① このプログラムによって初めて「低開発地域への二国間援助」が始められたこと。
- ② 多くのアメリカ人が途上国に出向いて技術協力を行ったことによって、アメリカ全体の途上国に対する認識が高められたこと。
- ③ 技術協力、即ち専門家を派遣して、技術移転を現地スタッフに行うことは、現在にいたるまで、アメリカの援助プログラムの中心をなしている。つまり、このプログラムはアメリカの技術援助協力の原点となっている。

そして、このプログラムを通じて、多くのアメリカ人が開発途上国に出向き、技術協力の経験をもったことが、後のケネディ大統領の草の根主義に基づく平和部隊設立⁽¹⁾の基礎となったといわれている。

5. ニクソン・ドクトリン

(Informal Remarks in Guam with newsmen, July 25, 1969)

(1) 背景

1969年に就任したニクソン大統領の最初の課題は、「いかにベトナム戦争を終結させるか」ということであった。前年の68年10月、前任者であるジョンソン大統領は北ベトナム爆撃の全面停止を発表しており、アメリカのベトナムからの段階的撤退は時間の問題であった。また、このころアメリカの世論が、ベトナム戦争への批判を強めていたこともあり、ニクソンは就任早々厳しい立場に立たされていたといえる。ニクソン・ドクトリン、通称グアム・ドクトリンは、そのような時代背景のなかで、ニクソン大統領が就任間もなく、ベトナム戦争の処理とそれに係わるアジア政策の再検討のために東南アジア諸国を歴訪する途中、グアム島で行った随行者記者団との会見で明らかにされたものであった。

(2) その内容

ニクソンはこの席で、記者団との一問一答形式でベトナム戦争後のアメリカの対アジア援助政策について新しい見解を発表した。

彼は、それまでのアメリカのアジア政策がしばしば早急過ぎ、長期的視点に欠けたものであったこと、アメリカの太平洋政策の欠落が、アメリカがアジアで起きた戦争に巻き込まれたことの要因となったことを指摘し、長期的な視野から外交政策を練ってゆく必要性を説いた。

軍事援助については、アメリカはこれからもアジア諸国との条約上のコミットメントを遵守してゆくが、アジア諸国の内紛が核兵器の脅威というような大国からの介入と係わっている場合を除いて、朝鮮戦争やベトナム戦争で

行ってきたような直接軍事介入を今後アジア地域に対して行わないことを発表した。その一方で、アジアには、中国、北朝鮮、北ベトナムが存在し、この地域における共産主義の脅威は依然として世界の他のどの地域よりも大きいのが現状であるため、アメリカがこの地域で果たさなければならない役割の大きさは否定できない。しかし、近年のアジアの非共産主義国の発展には目を見張るものがあり、彼ら自身のなかに国家的、地域的な自負が育ってきており、彼ら自身が外部からの支配を好まなくなっていることから、アジア諸国自身が自国の問題を解決し、アジア地域全体の安全保障を維持してゆけるようなかたちで支援を続けてゆくことが最良の道であると述べている。

ニクソンはアメリカ軍のベトナムからの撤退問題を彼自身がこの場で発表したドクトリンの応用問題と位置づけ、ベトナム戦争のベトナム化の方針を明らかにした。

また、アメリカ軍のベトナムからの撤退は、アジアの指導者たちにアジア地域の安全保障について懸念をもたせ、今後のこの地域におけるアメリカの役割について疑念をもたせることになるのではないかという問いに対しては、アメリカ軍の撤退は南ベトナムのチュウ政権からすでに承認済みであり、今回のアジア諸国への訪問の目的は、その件に関してのアジアの指導者の疑念を取り払うことであると返答している。

ニクソンはアメリカのアジアに対する軍事援助の実質的な削減を示唆したわけであるが、軍事援助に替わる代替策として、アメリカが融資や他の経済支援プログラムをとおして経済援助を強化してゆく必要があると主張している。そして、経済援助を強化することこそが、アメリカが今後アジアを支援してゆくうえで果たすべき重要な役割なのだと強調している。また、アジアの自由主義諸国に対して経済援助を増強することは、アメリカの国益にもつながると述べ、日本や台湾など以前のアメリカの被援助国が経済成長をとげ、現在はアメリカの貿易の上得意客となっている例を挙げた。そして、とりわけ近年成長が目ざましく、天然資源に恵まれたインドネシアを援助することは、将来アメリカに大きな利益をもたらすことになるだろうと述べている。

また、彼は多国間経済援助プログラムを推進することの必要性についてもふれている。

以上のように、ニクソン大統領は会見のなかで従来の政策からの大きな転換を含んだ対アジア政策を発表したわけであるが、その主な点は次の2点に集約することができる。

- ① アジアに対して今後直接軍事介入を行わないこと。
- ② それに代わる経済的支援を中心としてアジア諸国に対する安全保障のコミットメントを遵守すること。

(3) ドクトリンのもつ意味

このニクソン・ドクトリンは、記者会見の席で一問一答方式で発表されたものであるため、必ずしも全体をとおして発言に整合性がとれていない部分があり、その後のニクソンの対外援助政策の提案と矛盾するところも見受けられる。しかしながら、ベトナム戦争以前の対アジア援助構想からの転換をはかったという点で、ニクソン・ドクトリンのもつ意義は大きい。結果的にはこのドクトリンで提案されている経済援助の強化は、軍事援助削減のための代替案という印象を免れず、説得力に欠け、議会の支持を集めることができなかった。ちなみに、このドクトリンで提案され、必ずしも明確ではなかった新しい援助政策は、後述のピータソン報告や後に彼自身、1971年4月に出した特別教書⁽²⁾等で具体化されたかたちで提案されている。

結果的にニクソン・ドクトリンの実現は、議会での承認が難航し、失敗に終わった。

6. 1970年代におけるアメリカの新対外援助政策 (ピータソン報告)
(U.S. Foreign assistance in the 1970's: a new approach. Report to the Presidente from the task force on international development, March 4, 1970)

(1) その背景

1970年代におけるアメリカの新しい援助政策のあり方の提言をしているピータソン報告は、対外援助政策の大幅な見直しの必要性を感じていたニクソン大統領の要請で発足したタスク・フォースによってまとめられたものである。ちなみに“ピータソン”は、タスク・フォースの委員長を務めたバンク・オブ・アメリカのピータソン前頭取の名にちなんでいる。

(2) その内容

この報告書でなされた主な提言は次のとおりである。

- ① アメリカの国益という意味からも、また、国際社会が共存共栄できる世界を実現するためにも、発展途上国が健全な発展をとげることが望ましいということ。
- ② 経済開発援助は軍事援助や、安全保障上の経済援助と区別すべきであるということ。この提案は、前ケネディ大統領も提案していたが、議会の強い反対にあって、大統領自身を取り下げるという結果に終わっている。
- ③ 二国間援助を縮小し、国際機関を枠組みをとおして行う多国間援助を増やしてゆくべきこと。タスク・フォースは二国間援助を相対的に縮小してゆく主な理由として、二国間援助は、双方の利害が絡みやすいため、政治的に難しい面があるのに対し、例えば世界銀行のような

国際機関にはそういう心配がないことをあげている。そして国際機関が開発援助のための融資を増やすためには、メンバーであるアメリカをはじめとする先進工業諸国が結束を堅め、公正な方法で同機関への出資を増やす必要があると述べている。そして、今後国際機関が途上国に対して融資を拡大してゆくならば、アメリカは二国間ベースの融資を対象国と分野を限定して実施してゆくべきだと述べている。タスク・フォースはその二国間援助融資の新しい実施機関として、アメリカ国際開発銀行 (U.S. International Development Bank) の設立を提案している。また、途上国が自由に経済発展できるよう、アメリカを含むすべての工業国が二国間援助融資のアンタイド化を進める必要があると述べている。

- ④ 途上国への民間投資を拡大すること。タスク・フォースは外国投資を促進するために、海外民間投資公社 (OPIC) の設立を提案している。ちなみにこの公社は現在まで改編されることなく、アメリカの民間会社の途上国への投資を支援する機関として存在している。
- ⑤ 途上国の貿易の促進。タスク・フォースは、途上国が民間セクターを拡大、発展させるためには、輸出を拡大してゆく必要があるが、そのためには、先進工業国が関税の特恵措置を講じるなど貿易障壁を取り除いて、途上国からの輸入を受け入れてゆく必要があると述べた。また、地域的な調整を行って途上国間で貿易を自由化することは、将来、ジェネラルな輸入の自由化を実施するための第1ステップとして望ましいと述べている。
- ⑥ 途上国の債務の救済のために対外債務返済のリスケジュールングを実施する必要があること。
- ⑦ 重点的な援助対象プロジェクトは、家族計画、農業開発、食料増産、教育・訓練などであり、その実施のために技術協力を拡大してゆく必要があること。そのためには、民間の人材を組織的に活用する必要があること。タスク・フォースはそのためにアメリカ国際協会 (U.S. Inter-

national Development Institute) の設立を提案している。

- ⑧ 政府部門の対外援助の調整組織として、アメリカ国際開発会議(U.S. International Development Council) を発足すること。

タスク・フォースは、以上の事項を実現するためにはアメリカの対外援助についての法制と機構を改革する必要があると述べ、AIDを廃止し、上述の4機関、即ちアメリカ国際開発銀行、アメリカ国際協会、アメリカ国際開発会議、海外民間投資公社を設立するよう勧告している。

このうち海外民間投資公社の設立は翌年1970年に実現している。このピータソン報告の勧告は、ニクソン大統領の対外援助構想、即ちニクソン構想のなかに広く取り入れられた。ニクソンは、この構想を実現することによって、ケネディ大統領による61年改革以来の大幅なアメリカの援助機構および政策の改革を目指していたわけであるが、実際は、議会での承認が難航したため、その改革の中身は限定的なものとなった。

しかし、このピータソン報告は、1970年代のアメリカの新しい援助のあり方を集大成したという意味で大きな意義をもつ。

7. カリブ開発計画

(Caribbean Basin Initiative, CBI, Feb. 1982)

(1) レーガン時代の援助政策

1980年代に入り、レーガン政権移行に伴い、アメリカの対外援助政策は大きく変化した。レーガンは前任のカーター大統領が推進したBHN重視の援助政策を受け継がず、援助を通じて途上国との政策対話を強化することによって、相手国の政策改善、民間部門の改善を義務づけてゆくという新しい開発戦略を展開した。

中米・カリブ地域支援計画は、レーガンの新しい開発理念に裏づけられた、アメリカの新しい援助方式のひとつである。

(2) その内容

カリブ開発計画は、1982年2月、米州機構(Organization of American States, OAS)においてレーガン大統領が明らかにした中米・カリブ地域支援計画である。この計画は翌年8月、アメリカ議会でカリブ地域経済再建法(Caribbean Basin Economic Recovery Act)として承認され、実施に移されている。

この計画の目的は、カリブ地域における経済の活性化と民間セクターの活動の機会の拡大のために、新たな貿易、税制上の特惠措置を講ずることであり、対象国は中米およびカリブ地域の27の独立国および非独立国である。ちなみに共産主義国であるキューバは除外されている。

このCBI計画の受益国は12年間にわたり、アメリカへの輸出を無関税で行えるという特権を得る。この特惠措置の対象品目は、繊維製品、アパレル製品、まぐろ缶詰、石油および石油製品、履物および一部の皮製品を除く、すべての生産物とされており、このほか砂糖については、当時の数量枠について無税輸出が認められていた。

CBIはこの他、カリブ諸国において行われる民間企業の経済交流のための会議に係わる費用の免税措置、プエルトリコ、米領バージン諸島、その他アメリカが領有する諸島の経済開発を支援する措置、およびAIDの援助に加えて、追加的な経済援助を行うことからなっている。さらに、メキシコとベネズエラは1980年に結ばれたサン・ホセ協定の延長により、この地域に低価格で原油を供給することによって、CBIに協力する旨を表明している。

(3) 計画のもつ意味

CBI計画の目的は、貿易と投資の機会を広げることによって当該諸国の民

間部門の活力を引き出し、中米・カリブ地域の経済発展を促すことにあった。これは、経済援助の強化よりも民間主導の経済開発に重点をおくレーガン政権の援助哲学を反映したものとなっている。ちなみにCBIの開発援助額はきわめて少額であった。レーガン政権は、経済援助の強化は政府の経済介入を強め、経営の民営化を妨げるため好ましくないという方針をとっていた。

このCBIの第1のねらいは、中米・カリブ諸国が、この計画への参入を通じて、自国の民間企業を発展させることであったが、この民間企業開発はレーガン政権によって初めて実施された援助政策であった。

また、アメリカ政府はこの計画を推進するにあたって、アメリカの直接投資の障害となりうる、現地政府の過剰な外貨規制および不安定な投資環境を改善させるため、1981年以来二国間投資協定を進めている。

アメリカはこのCBI計画の推進にあたり、カリブ海沿岸地域に差別的な特惠地域を設けたわけだが、これは、アメリカの従来の貿易政策即ち、GATTに定められた貿易の自由無差別主義の原則を重視する立場からの転換を意味する。

このように従来の原則を曲げても、アメリカがこのCBI計画を推進させたのは、この時期、ニカラグア、エルサルバドルにおいて共産主義政権確立の可能性があり、中米・カリブ海地域の安定が地政学的にみて非常に重要であったということは言うまでもないが、それ以外に、レーガン政権において、途上国との貿易の拡大の重要性が強く意識されていたことが挙げられる。

(4) その効果と限界

CBI計画は、中米・カリブ海諸国の非伝統部門の輸出産業の振興にある程度の役割を果たした。

しかし、輸出拡大という点では実質的な効果を上げておらず、CBIの関税免除品目から、この地域の主要な輸出品である繊維製品、医療、皮革、石油製品などが除外されているという批判や、CBIで優遇される主要品目の大半は、

アメリカ系合弁企業によって生産されているという見方もあった。また、CBIには「進歩のための同盟」⁽³⁾と違って、ラテンアメリカ側の計画推進への参加機構がなく、アメリカと中米・カリブ地域の2カ国間関係が中心となっていることから、域内の協力や地域全体の開発という視点から、この計画を推進する機構がないという問題点があった。

8. USAID レポート「開発と国益：21世紀に向けてのアメリカ経済援助」

(Development and the National Interest: U.S. Economic Assistance into the 21st Century)

(1) 背景

USAIDは、1989年2月21日、「開発と国益：21世紀に向けての米国経済援助」と題するレポートを発表した。このレポートは、米国の経済援助をその失敗成功例を含め、歴史的に吟味し、昨今の開発をめぐる諸問題に焦点をあてつつ21世紀に向けてのアメリカの経済援助の在り方を整理せんとするものであった。

(2) レポートの概要

レポートの概要は次のとおりである。

第1章 (The National Interest and the National Role in Development)

- ① 第2次世界大戦後のマーシャルプラン等による西欧・日本に対する再建・復興においては、アメリカの対外援助の目的は反共という安全保障であったが、この経験を今日そのまま途上国援助にあてはめることができるかどうか疑問である。

② 今日の錯綜した複数の援助組織・援助目的のなかで統一された開発戦略を論ずることは不可能である。

③ 米国民より援助に対する無条件のサポートを得ることは困難である。

第2章 (Getting Down to Cases: Growth and Social Progress)

① 生活水準の変化は開発パフォーマンスを示すものであるが、その変化を示す指標には寿命、個人所得、教育、保健、環境などがある。

② 開発にはこのような指標の各側面における進歩を伴ってきたが、このような進歩は過去には急速であったが、今後はよりコスト高で時間のかかるものとならざるをえないのではないか。

第3章 (Getting Down to Cases: Economic Performance)

① なぜ経済開発パフォーマンスの良い国と悪い国とが分化してきたかを分析するには三つの要因に言及する必要がある。即ちそれは、途上国の経済開発政策、政策決定の際の政治的・制度的状況、および途上国自身の力ではコントロールできない外的要因である。

② 一般に、市場競争原理を導入した責任ある成長指向開発政策を推進した途上国はパフォーマンスの良い国であった。

第4章 (Nonprofit Assistance to Development)

① 非営利民間団体(宗教団体、非宗教団体、慈善団体等)の途上国に対する協力は年間120~150ドルに達し、米国政府の途上国経済援助総額の2倍以上である。

② 30万人の途上国からの学生が現在アメリカ国内で教育を受けており、これら学生に対するアメリカ政府支援は毎年約2億ドルに達する。一方、アメリカの大学は毎年15億ドルを途上国学生の奨学金等に支出している。

第5章 (Trade, Investment, and Development)

① アメリカの民間企業、民間団体の海外における活動は、多くの途上国にとって政府開発援助以上に重要である。

② アメリカの国内市場は途上国経済にとって非常に重要である。

1980～87年の間のOECD諸国の途上国よりの製品輸出増加額分の74%は米国市場が吸収している。

アメリカのGDPの1%増は途上国のGDPの1.5%増、逆にアメリカのGDPの1%減は途上国全体のGDPの2%減となる。

第6章 (Prospects into the 21st Century)

途上国の21世紀に向かっての開発の主要課題・挑戦は以下の諸点である。

- ① 変化の長期的視点からの対応、および技術革新への適応。
- ② 雇用の創出 (1987～2010年の間に10億人の雇用が必要)
- ③ 生活水準向上 (教育、保健等) のためには従来以上のコスト負担が必要。
- ④ 先進国の経済成長、国際貿易の拡大、将来起こるであろうショック等が途上国の経済開発に重要な影響を与える。

第7章 (Seven Basic Questions About the Future)

以上の認識を踏まえ、今後のアメリカの経済援助をアメリカの国益という観点から実施するためには以下の七つの質問に対する回答を用意しなければならない。

- ① 誰が責任をとり、いかにその効果を評価するのか。
- ② 我々の戦略的利益とは何か。
- ③ 我々の人道的関心とは何か。
- ④ 我々の経済的利益とは何か。
- ⑤ 途上国 (被援助国) の主権と外国援助をいかに調和させるか。
- ⑥ 開発に対する外国援助の役割とは何か。
- ⑦ 米国の外国援助をいかに国益とマッチさせるか。

(3) このレポートのもつ意義

このレポートの特徴は最終章である第7章で原点に立ち戻った七つの問い

掛けを行っていながらも、それらに対する回答を打ち出していないことであり、アメリカの経済援助に対する戸惑いをみるようである。具体的な政策提言をしていないことから、このレポートがその後のアメリカの援助政策に影響力をもち得るかどうかが疑問視されるが、「国益」を全面に出した初めてのレポートとして注目される。

〔参考文献〕

- 川口融『アメリカの対外援助政策：その理念と政策形成』、アジア経済研究所、1979年。
- モーリス・ウィリアムズ編「アメリカの対発展途上国援助政策」（山澤逸平・平田章編『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』、アジア経済研究所、1992年）。
- 細野昭雄「米国の対ラテンアメリカ経済援助政策」（丸谷吉男編『欧米先進諸国とラテン・アメリカ：経済援助をめぐる諸問題』、アジア経済研究所、1989年）。
- Commanger, Henry Steele and Milton Cantor ed., *Documents of American History since 1898*, Vol. II, Pretence Hall Inc., 1988, pp.525—528.
- 丸山静雄編『アメリカの援助政策』、アジア経済研究所、1966年。
- United States Department of State, Bureau of Public Affairs, *The Marshall Plan: Origins and Implementation*, reprinted from the Department of State Bulletin of June 1982.
- Marshall, George C., *The Marshall Plan Speech: the speech by State George C. Marshall, June 5, 1947, in which he outlined a program of economic assistance to war-torn Europe*, Lexington, Virginia, George C. Marshall Foundation.
- “Informal remarks in Guam with newsmen July 25, April 21, 1971,” *Public Papers of the Presidents of the United States*, Washington D.C.: USGPO, Nixon, 1969, pp.544—549.
- The Presidential Task Force on International Development, “U.S. Foreign Assistance in the 1970’s; a new approach,” *Department of State Bulletin*, 1970, April 6.
- 細野昭雄・遅野井茂男・田中高『中米・カリブ海危機の構図：政治、経済、国際関係』、有斐閣、1987年。
- Agency for International Development, *Development and the national inter-*

est : *U.S. Economic Assistance into the 21st century*, Agency for International Development, 1989.

注(1) ケネディ大統領が1960年11月8日、サンフランシスコでの選挙演説において提唱、1961年3月1日、発足した。

(2) 1969年と70年の両年に対外援助計画の議会審議の難航を経験したニクソン大統領は、71年には前年9月の予告どおり、対外援助に関する法制と行政機構の抜本的な改革を行う構想を準備して議会に臨んだ。71年4月21日の『対外援助計画の改革を提案する議会への特別教書』がそれである。同時に、前年は単に改革の構想を提示したのと異なって、構想を具体化するための二つの法案が行政府の手によって準備された。この構想は、前年4月に大統領に提出されたピーターソン委員会報告を、1年間かかって具体的な形にまとめあげたものであった。

引用文献：川口融『アメリカの対外援助政策：その理念と政策形成』、アジア経済研究所、1979年、95ページ。

(3) ケネディ政権は1961年の対外援助法により新しい援助政策を打ち出すが、そのもとで従来あまり援助の行われていなかったインドやアフリカ諸国などとともに、ラテンアメリカへの援助が強化されることとなった。ラテンアメリカの場合は、特にキューバ危機のもとで経済発展と安定を確保しなければ、ラテンアメリカの他の諸国で第2、第3のキューバが生ずるという危機感があり、それがラテンアメリカへの援助強化をいっそう強める誘因となったといえる。この結果、60年代における米国の経済援助の27%がラテンアメリカ向けに行われたのである。そしてこの援助はケネディ政権の理想的援助理念を具体化した「進歩のための同盟」に基づく協力として実施されたことを特徴としている。このもとでラテンアメリカ諸国は、自ら開発計画や経済改革を実施することを目ざし、米国はそれを支援するために経済援助を行うことを目指したのである。

引用文献：細野昭雄「米国の対ラテンアメリカ経済援助政策」(丸谷吉男編『欧米先進諸国とラテンアメリカ：経済援助をめぐる諸問題』、アジア経済研究所、1989年)、127～128ページ。