

第2部

アメリカの対発展途上国援助政策

モーリス・ウィリアムス 編

# 第1章 アメリカの対発展途上国援助政策：要約

モーリス・ウイリアムス

第二次世界大戦直後、アメリカは、超経済大国として二国間援助、多国間援助両者において重要な役割を果たした。具体的には、アメリカは、マーシャルプランを通じて、西ヨーロッパ諸国や日本の戦後復興に大いに貢献し、また、ブレトンウッズ体制構築においても重要な役割を果たしたのである。

1960年代後半まで世界の援助総額の半分以上をアメリカが占めていたことから分かるように、アメリカの援助規模はきわめて大きかった。また、援助はアメリカ国内政策の利益とも密接に結びついており、援助から政治的、戦略的、経済的見返りが期待された。こういった傾向は現在までアメリカの援助政策を支配している。しかし、援助の国別配分の決定に関しては、緊急援助の場合を除いてこれまで地政学的基準がきわめて重要であった。

## 第1節 手段としての経済援助：アメリカの世界戦略

第2章は、アメリカの重要な外交手段のひとつとしての政府開発援助(ODA)についての経験をまとめる。ここでは、過去40年間の間に、アメリカの政策のねらいや目的が変化していくなかで、二国間援助戦略がどのように変化していったか7つのモデルを提示しながら考察をする。

最近まで、アメリカの対発展途上国政策は、ソ連共産主義拡張の脅威に焦点をあてて、立案実施されてきた。発展途上国の経済、軍事力を強化するこ

とによってソ連の脅威をくいとめるという戦略上重要な政策が、歴代のアメリカ政権の援助目的をなしていた。

ケネディ政権は、発展途上国へ広範囲に及ぼされるソ連の脅威の影響に主眼をおいた。ケネディ政権下の援助は、当初、発展途上国の構造変革を促して急速な工業化をはかるためのモデルとして強い関心をよんだ。当時のアメリカ政府の戦略コンセプトは、第三世界を近代化するにあたって資本主義体制、共産主義体制、どちらがより優れているか競争で試すことであった。共産主義の脅威に対抗するため、アメリカの政策は発展途上国に巨額の援助を供与してこれら諸国の経済・社会発展を促し、また同時に、発展途上国の政治の方向づけを行うことをめざした。1960年代初め、短い間ではあったが、これがアメリカの援助プログラムのおもな流れであった。この時期をさして、アメリカ援助の黄金時代と呼ぶ者もある。

しかしながら、第三世界開発のために巨額な援助をつぎ込むというこの援助モデルは、アメリカがベトナム戦争に介入したために後退した。かわって、短期的な政治的、戦略的目的を達成するための経済援助が登場した。この時期を境に、アメリカ国内で、援助は自国の短期的な政治または戦略的目標を達成するためにおもに使われるべきか、それとも、発展途上国の経済力を向上させ、これら諸国の政治的安定性を確保するというアメリカにとって長期的利益をえるために使われるべきかについてのホットな議論がたたかわされるようになった。

最近では、アメリカは、長期的視野に立った開発援助をおもに他の先進諸国に任せ（二国間援助、多国間援助両者において）、自らは即座に対応が必要とされる外交政策や地政戦略的目標達成のために援助を用いている。

今日にいたるまで、アメリカではいくつかの異なった政治指向援助戦略モデルが存在してきた。ニクソン政権もカーター政権も大規模な経済援助を使って、戦略的に交渉力を高め、東南アジアや中東地域での政治的安定性を維持しようと試みた。レーガン政権では、大規模な安全保障援助を用いて発展途上地域での共産主義体制や共産主義活動に対抗しようとした。

しかしながら、1970年代の前半、アメリカの政府開発援助（ODA）のなかに、上記の政治指向援助戦略モデルとはまったく異なったモデルがおもにアメリカ議会の発意で出てきた。その結果、援助プログラムの一部がベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）プログラムに変更された。この新しい型のアメリカの開発援助には、農業、人口、保健衛生、教育、女性と開発といった分野のセクター別目標が達成されるよう、そして、発展途上国の弱い立場にあるものが直接利益を享受できるようなプロジェクトが遂行されるよう、議会による援助支出金の優先順位変更がともなっていた。この人道主義的援助は、カーター政権時代に始まった。レーガンやブッシュ政権下では、あまり強調されなかったが、今でもとくに低所得国への援助モデルとしてアメリカの援助のひとつの特徴をなしている。

これまで、アメリカは多様な援助経験を積み、また種々の援助戦略を生み出してきたが、これらは現在の援助プログラムに具現されている。その結果、アメリカの援助は、その目的が不明確となり、また、統一的援助哲学にも欠けているのである。

## 第2節 アメリカ政府開発援助のプログラムと手段

第3章と第4章は、アメリカの援助政策のおもなプログラムとその手段を分析する。第3章は、おもな二国間援助プログラムを、第4章は国際機関を通じた援助を扱う。どちらもそれぞれ独自の法的役割、プログラムづくりや実施のための行政的手続き、アメリカ国内での確立された支持者層を有している。

### 2.1 二国間援助

安全保障援助基金（SAF）は現在年間約30億ドルほど供与されているが、こ

これはアメリカ外交政策のなかで融通のきく経済援助手段である。おもに国務省によって管理されており、アメリカの地政学的利益追求の手段となっている。SAFは、軍事的にアメリカの側につく第三世界に集中的に供与されてきた。

SAFは、おもに旧ソ連の影響力波及をくいとめるために供与されてきたが、冷戦後においてもその方向性はほとんど変わっていない。しかも、SAFプログラムは、ブッシュ大統領の唱えている中東とか中央アメリカといったアメリカの戦略上重要な地域の安定性を維持するための新国際秩序づくり（といってもまったく新しいコンセプトではないが）という理由でもって、正当化され続けている。

年間約30億ドルほど供与されている開発援助（DA）は、資金、技術協力両方を含み、一連の社会・経済セクター項目にまたがっている。また、100カ国以上の発展途上国に供与され、繰り返しプログラムが組み替えられている。開発援助は、援助初期の段階からの援助プログラムの遺産を受け継いでいるが、目的や配分に関してアメリカ議会と行政府の間の相違から生じる複雑な立法的、行政的手続きのため、その実施に悪影響が及ぼされることがしばしばある。

開発援助の大部分が、海外で開発援助に携わっている多くの民間団体の声に応じて、種々の立法的措置や制限のもと、アメリカ議会によって監督される。

確かに、軍事協力や援助の国別配分においてアメリカの二国間援助が政治色を帯びていたため、開発援助の有効性が損なわれてきたことは否定できない。しかしながら、共同防衛や発展途上国の巨額な国内軍事支出を補うために行われた経済援助は、韓国、台湾、トルコといった国の経済開発には非常に有効であった。これらの国々のみならず他の数カ国においても、アメリカの持続的経済協力が安全保障上の問題を解決するのに貢献し、持続的経済発展のための基礎を作ったのである。

さらに、アメリカの援助は、プロジェクトレベルでは、受入国の組織づく

りや技術能力の向上を目的とするように、おもに発展途上国の開発目的のために遂行された。しかしながら、最近では、アメリカの二国間援助は多目的に使われ、また行政内部の複雑さも手伝って、その有効性が十分発揮されていない。

## 2.2 アメリカの政策手段としての多国間援助

アメリカの援助政策の重要な成果は、第三世界の経済・社会開発のための世界協力体制を制度化したことである。とくに重要なことは、アメリカの発意でもって国連や多国間開発銀行をとおしての持続的な経済協力の基礎を固めたことである。第4章は、アメリカの発意にもとづいてどのように国際機関の方向づけがなされたか、そして、多国間援助がまちがいにアメリカの政策目標とも合致するようにどのような手段がとられたかを述べる。

アメリカは、平均すると年間約15億ドルを国際機関に拠出している。その一部分は、国務省の監督のもとで国連機関に拠出されているが、大部分はアメリカの財務省によって厳格に監視され、世界銀行と地域開発銀行の援助プログラムのために使われる。国際機関は、アメリカの援助政策のきわめて重要な部分を構成し、その役割は今後いっそう大きなものとなっていくと予想される。

## 第3節 アメリカの対外援助の政策決定過程

第5章では、アメリカ援助に与える世論の影響力と利害関係を考察する。第6章は、アメリカ政府内の援助政策決定と援助調整過程について詳しく述べる。

アメリカの対外援助は、あまり幅広い国内の支持をえているとはいえないが、ある特定の利益団体から積極的支持をえてきた援助プログラムもある。

これら団体は、少なくとも比較的少額の援助配分額を獲得する程度には、議会や行政の承認を継続的にえることに成功してきた。

しかしながら、援助プログラムの多くは、行政から積極的支持をえねばならず、そのためには議会のリーダーと共同することが必要で、政府の外交政策目標に合致していなければならない。現在のプッシュ政権のように、大統領から支持がえられない場合は、議会によって承認される経済援助支出額が徐々に減る傾向にある。国内景気があまりよくないときは、とくに顕著である。

国務省、財務省、農務省といったアメリカの援助プログラムに責任を負っている行政省庁は、アメリカ議会のリーダーと協議して援助プログラムの方針や配分を決めるが、この協力体制は、アメリカの外交目標に反しないよう援助関係の国際機関へ影響力を行使することにおいてきわめて有効であった。

#### 第4節 アメリカの援助目的の変化と改革への展望

第7章と第8章では、変わりゆくアメリカの援助目的に関して現在たたかわされている議論と援助の将来の展望に影響を与えている基本的な要因を概観する。ここ数年の間に起きたさまざまな出来事のため、世界各地で大変革が起こっているが、このため、アメリカの援助プログラムの目的、構造、内容にも改革の必要が起きている。すでに完全に時代遅れとなってしまうような援助は削除し、援助プログラムの目標をもっと明確にし、かなり発展した発展途上国は援助卒業国とし、過去の政治にしばられた、または軍事基地の権利をえる代償として供与された援助は段階的に廃止する必要がある。かわって、今後はもっとグローバルな問題に焦点をおく必要がある。これらグローバルな問題に対処するためには二大政党間でコンセンサスを形成する必要があるが、これなしには、議会や政府の政策決定者がアメリカの外交政策を有効に達成するためにいま一度アメリカ援助を見直すこともできないであ

ろう。

第8章では、今後のアメリカの対外援助を形成するアメリカの世論や外交政策に現在影響を与えている7つの基礎的要因をあげる。

(Maurice Williams ; 岡本由美子 訳)