

第2章 アメリカ援助の歴史的経験：7つの援助戦略モデル

モーリス・ウィリアムス

過去50年にわたり、アメリカの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。歴代の大統領は、対外援助を外交政策の重要な一部分として位置づけ、援助にそれぞれの特色を出す必要性があった。一般的にいえば、国内より外国に対して利益を与えるような、巨額の対外援助にアメリカの議会が賛同するように説得するには、大統領の強いリーダーシップが必要となるのである。

過去の援助経験から7つの異なるアメリカ開発援助のモデルまたは援助戦略を識別することができるが、以下、その7つのモデルを考察する。

第1節 マーシャルプラン

第二次大戦後のヨーロッパ復興のための援助プログラムは大規模な経済援助が中心であった。戦争で破壊された西欧経済の復興、共産主義の脅威といった当時の状況下で、より開放的な世界経済を確立し、自由な貿易や投資の流れを確保する構想をもっていたアメリカは、ヨーロッパ復興援助プログラムに人道的、政治的、経済的なさまざまな利益を混在させていた。マーシャルプランは、人的にも組織的にも先進的な経済を復興させるという明確な目標を達成するために、限られた期間のなかで巨額な資金移転を行うという点できわめてユニークなものであった (Heginbotham [1987])。

マーシャルプランそのものの成功とそのプランの管理方式がその後のアメリカ経済協力のあり方に大きな影響を与えた。そのおもな特徴のひとつは、受入国が大規模な資金協力に見合った国内経済プランや政策を作成することを条件として援助が供与されたことである。マーシャルプランの他の目的のひとつに、ヨーロッパの地域統合を進めることがあった。マーシャルプラン構想の中心には、ヨーロッパ諸国のなかでより緊密な経済協力を進める案があったのである。事実、これにより、地域統合への動きが活発化したのである。

地域協力の一環として、アメリカの政府役人とともにヨーロッパ諸国が共同で援助の必要性やその達成度についてモニタリングすることが実現した。このような経験が、後の経済協力開発機構(OECD)設立に結びついたのである。

マーシャルプランのもうひとつの遺産は、開発にとって資本は重要な要素だと示したことである。きわめて大規模な援助、すなわちビッグプッシュ援助を供与することによって開発のための構造的障害が取り除かれ、本質的な改革が行われるという援助初期の開発構想に信憑性を与えることになった。ヨーロッパ諸国で大成功をおさめたことで、発展途上国でも同様に対外援助、とくにアメリカの援助が多くて発展途上国の開発のために有効であるという根拠に乏しい楽観主義が生まれた。

第2節 発展途上国に対する技術協力

大規模な資金協力が中心であったマーシャルプランと対照的なアメリカの援助プログラムに、発展途上国への技術協力を中心としたポイントフォア計画がある。まだ工業化されていない発展途上国に対してアメリカがとったアプローチは、内外をとわず民間資本が投資されるための前提条件として必要な社会インフラや市場発達のための技術的ノウハウを供与することであった。

ポイントフォア計画という援助プログラムの名前は、1949年にトルーマン大統領が就任演説を行った際、第4番目に発表されたことにちなんでつけられたが、そのプログラムの中心に、民間セクターがうまく機能しているところに政府は介入すべからずという考え方があった。

マーシャルプランを監督するために設けられた特別な機関が経済協力庁であるが、これは後に技術協力庁(TCA)へと改組された。TCAはラテンアメリカとその他の非共産主義アジア諸国すべてに援助ミッションを確立した。焦点は、とくに農業、教育、行政などの分野でアメリカのもっている人的資源開発や組織づくりのためのノウハウを移転することであった。その援助の大部分は、アドバイザーの派遣であるとか、トレーニングを行うといった技術協力であったが、なかには技術協力とあわせて資金協力も行い、制度的インフラを設立し整備する援助もあった。今日においても、技術協力では、トレーニングや組織づくりがアメリカの援助プログラムの中心をなしている。

しかしながら、アメリカのノウハウの移転といったきわめて押しつけがましい援助は、援助受入国の経済発展に結びつかず、また、アメリカとの政治的友好関係樹立にも結びつかなかった。発展途上国政府は、外国の技術的アドバイザーではなく、経済発展を加速するための巨額な資金協力を先進国政府に望んでいた。多くの発展途上国は、冷戦時代になるとアメリカとソ連の競争が激化したので、自らが望む資金協力を受けるチャンスに恵まれた。

第3節 ソ連封じ込めのための援助：相互安全保障同盟

ソ連に対抗し、アジアにおいて同盟国をつくり、また、影響力を拡大しようとするために、アイゼンハワー政権(1952~60年)は大規模な資金協力および軍事協力を行った。アメリカのソ連封じ込め政策の目的とは、共産主義ブロックの周辺の国々、つまり、ギリシャ、トルコ、イラン、パキスタンを経て、東南アジア諸国、南ベトナム、台湾、韓国といった国々と軍事同盟を結

び、それら発展途上国の経済を安定化することによってソ連拡張主義をくいとめようとするのであった (Gaddis [1982], chap. 7)。

援助政策の変化を強調するため、アイゼンハワー政権は、援助機関の組織を再編した。アメリカと同盟関係を結んだ国には大規模な経済・軍事援助が供与され、それ以外の国には技術協力しか供与されなかった。アフガニスタンは、非同盟国のひとつであり、とくにアメリカとソ連の援助競争を助長した。

ソ連の経済・軍事援助は、まずフルシチョフによってアフガニスタンに供与され、続いてその他のアジアや中東の国々に選別的に供与されたが、これは、冷戦体制下における政治目的達成のための援助の典型的モデルのひとつと考えられる。特定の国に供与されたソ連の資金協力は、きわめて大規模であり、何年かにわたって供与され、ソ連に対して物で返済することも可能であった。これら資金協力は、大々的に宣伝されたが、おもに発展途上国が援助国に期待していた経済戦略上きわめて重要な工業部門などのプロジェクトに供与された。

ソ連との援助競争の結果、アメリカの援助額は大幅に増加した。たとえば、アフガニスタンへのアメリカの援助は、1950年代後半には150万ドルから3000万ドルにはねあがった。

過去40年間、アメリカ国内で、援助はおもにアメリカの短期的な政治または安全保障上の利益追求のために供与されるべきか、または、アメリカにとってとくに重要な自由主義経済国の長期にわたる持続的経済発展のために行うべきか、長く議論されてきた。アメリカの援助は、一般的にはこれら2つの目的達成のために行われてきたが、重要な政策課題は、どこでこの2つの目的のバランスをとるのがもっとも適切かということであった。

1960年代初めにケネディ大統領が行った援助評価では、アイゼンハワー政権下のアメリカの援助は、あまりにも軍事・政治色が強く、かつ短期的すぎ、長期的にみた場合、多くの発展途上国経済をかえって不安定化する結果を招いたことを認めている。

第4節 第三世界近代化のためのビッグプッシュ援助：アメリカ開発援助の黄金時代

ケネディ政権の援助政策の目標は、発展途上国の経済社会発展を加速させるために持続的に経済援助レベルをあげ、その結果としてこれら国々の政治を安定化させることであった。このビッグプッシュ型開発援助モデルでは、資本不足が発展途上国の開発にとってもっとも深刻な制約条件のひとつと考えられていたが、これは、前政権のソ連封じ込め政策下でアメリカ援助の適格国とされていなかった重要なラテンアメリカや南アジア諸国にあてはまるかのようにみえた。

そのケネディ政権の戦略的概念は、資本主義体制と社会主義体制が競って発展途上国を近代化しようとするなかで、どちらがより優っているかということである(Rostow[1983])。この競争のなかで、アメリカは海外の援助活動のために、国内の経済的・技術的資源、食糧余剰、平和部隊を通じた青年などを動員する必要があったが、他の自由主義経済圏の先進諸国にもその援助活動に参加を呼びかけた。

この大胆な試みを行うには、アメリカ援助プログラムの完全なる方向転換とその監督のための新しい援助機関の設立が必要であった。そのために、アメリカ議会は、現在のアメリカ国際開発庁(USAID)設立を認可する1961年海外援助法を成立させた。

当初のUSAIDプログラムの目的は、資本、外貨、人的資源、食糧やその他消費財の不足を補うための大規模な経済援助を行うことで第三世界の構造変革を促し、これら諸国の持続的発展を達成することであった。このビッグプッシュ援助の一環として、アメリカは他の先進諸国に責任分担を求め、また、発展途上国側の自発的改革も求めた。

1960年代、アメリカがアジア主要発展途上国や進歩のための同盟加盟国であるラテンアメリカ諸国に対して多年にわたる援助を供与するにあたって、

これら諸国が経済改革を行うことが、一般的にはひとつの条件であった。発展途上国が経済改革を行うことを条件に、アメリカが援助額を増やし、発展途上国の経済パフォーマンスをあげようとしたことは、この時代のアメリカの援助の特徴のひとつであった。これは、発展途上国が持続的経済成長を遂げていくためには、発展途上国自身の努力が必要不可欠であるというアメリカの認識にもとづいていた。たとえば、インドは経済改革をとおして食糧やその他農業状態を改善した。また、他の多くの発展途上国もこの時期に経済改革を行い、それが後の経済成長につながったのである。

アメリカの援助のもうひとつの特徴は、政策と制度づくりを強化し、大規模な援助がより効率的に使われるように受入国政府に経済計画の立案を促したことであった。先のポイントフォア計画で行われた人的資源開発や組織づくりのための技術援助が再び強調されるようになり、現地での経済・技術ミッションも大幅に増加された。

また、アメリカは、アフリカの開発は前植民地宗主国であるヨーロッパ諸国の責任であるともともと考えていたが、1960年代になってはじめて、サブサハラ・アフリカ諸国への経済援助を開始した。

1960年代のアメリカ援助政策のおもな成果のひとつは、第三世界の経済・社会開発のための世界的援助体制を組織化したことである。同様に重要なことは、アメリカの発意によって、多国間開発銀行や先進諸国による持続的な援助の基礎が固められたことである。

この時期は、コンセッショナルな援助の重要性が増え、復興を果たした西ヨーロッパ諸国や日本にも援助における責任分担引上げを求めるのに絶好の機会であった。1960年、アメリカはコンセッショナルな開発援助全体の64%を、また、公的資金協力の58%を拠出し、残りはおもにヨーロッパ数カ国による植民地・旧植民地への援助であった。世界銀行による融資や、先進国数カ国による二国間援助は、ほとんど商業ベースの貸付で、低所得国には不向きであった。

この時期、種々の国際機関が設立された。まず、アメリカ主導のもと、コ

ンセッションナルな社会信託基金とともに米州開発銀行が設立された。それに続いて、世界銀行の姉妹機関である国際開発協会 (IDA) が創設され、そこを通じてソフトローンが低所得国に供与されるようになった。国連関係では、アメリカは国連開発計画 (UNDP) 設立を支持し、また、国連人口活動基金 (UNFPA) を創設した。さらに、10年を一単位とし国際的な開発戦略が採択されるという国連開発10年構想も、アメリカ主導によって始められたが、1960年代は、第一次国連開発の時期にあっていた。経済協力開発機構 (OECD) 関連では、開発政策や開発経験を専門的にリサーチする開発センター (Development Center) 設立を提案したのはケネディ大統領であった。またアメリカの発意によって、先進諸国が援助の動員・調整を行うことを目的とした共通援助政策に関する決議案の採択とともに開発援助委員会 (DAC) が設立された。第4章には、アメリカが自国の政策目標を達成するために設立に貢献した国際機関をいかに利用していったかが詳しく述べられている。

1960年代は、国際開発のための制度づくりにおいて進歩がみられたと同時に、多くの発展途上国で経済成長が加速化された。この点においては、第一次国連開発戦略の目標が達成されたといえるが、1960年代も後半になると、ベトナム戦争の激化にともない、アメリカの援助努力にも陰りがみえてきた。それにかわって、ますます多くの援助資金がインドシナ政治安定化のためにベトナムや東南アジアに向けられたのであった。その結果、それまでのアメリカ世論の援助熱がさめ、議会では援助予算の縮小を余儀なくされた。

ジョンソン政権時代(1964~68年)でも引き続き、援助プログラムのなかでは開発の側面に焦点があてられたが、世論の援助支持の声が小さくなるにしたがって援助も積極性に欠けてきた。この時期、アメリカにかわって、世界銀行などの国際援助機関が開発援助政策についてリーダーシップを次第にとるようになった。

この頃、先進諸国間の援助責任分担の基礎はすでに築かれていたが、すべての先進国がアメリカの主張した発展途上国の開発加速化(ビッグプッシュ)のための援助量拡大に従ったわけではなかった。たとえば、フランスは1962

年のアルジェリア独立後、援助額を急激に減らした。また、イギリスも、1960年代、国際収支悪化に直面し、発展途上国への援助規模を縮小せざるをえない状況に陥った。

しかしながら、アメリカ、フランス、イギリスといった伝統的援助大国の援助規模が縮小された分、他の先進国による援助規模が拡大した。1960年代末までには、旧西ドイツの援助額が二国間・多国間援助ともに増え、DACメンバー中、第3番目の援助大国となった。日本も、当初は、コンセッションナな融資の大部分を東アジアに集中させていたが、まもなく主要援助国となった。これに加え、北欧諸国、オランダ、カナダも援助プログラムを拡大していった。

第5節 政治目的達成の一手段としての援助

1968年、ニクソン大統領は、変わりゆく国際体制のなかで、アメリカの外交政策を改めようとしていた。そのひとつがアメリカとソ連との相対的政治均衡の問題であった。新外交政策の特徴のひとつは、経済援助を含め、アメリカの対外的公約を縮小することであった。この結果、1970年代に入ると、アメリカ援助プログラムの中身ががらりと変わる事となった。

新政権下において、援助プログラム改革の優先順位は高くなかったが、開発援助の削減、大規模投資プロジェクトの国際機関への一任とともに安全保障確保のための援助と開発援助の切り離しが提案された。新構想では、USAIDは広範なネットワークをもつ現地ミッションとともに解体されて研究と技術援助のための小規模な一機関にかえられることとなっていた。残りの二国間援助は国務省によって監督され、それまでの長期ビジョンにたった開発目的より短期的で政治的な目的を達成することに主眼をおくと考えられていた。

USAIDプログラムのこのような大変革は、アメリカの政府高官やその当時

野党であった民主党のコントロール下にあった議会の主要なメンバーの強硬な反対にあった。その妥協案として登場したのは、アメリカの二国間援助の二分化であった。ひとつは行政府の政治目的達成のための援助で、もうひとつは議会主導のもとで行う発展途上国の社会開発のための援助である。議会主導のBHNタイプの援助プログラムは後ほど述べるとして、この節では、ニクソン・キッシンジャー政治援助モデルを考察する。

もちろん、どの先進国においても、二国間援助は政治・外交政策目標を達成するための一手段としての側面を有していることは否めないが、これまでのアメリカの経済援助モデルの多くは、少なくとも受入国の経済パフォーマンスに国別援助配分を結びつけようとしてきた。発展途上国の巨額な軍事費を補うために行われたアイゼンハワー政権下の相互安全保障援助でさえ、韓国、台湾、トルコといった国の経済開発にとって非常に有効であったのである。それとは対照的に、ニクソン・キッシンジャー政権下では、援助の国別配分が発展途上国の経済ではなく政治パフォーマンスによって決定されたのである。

しかしながら、こういったアメリカの援助は、ベトナム戦争のため、この時までですでにかなり政治化されていたことは否めない。また、ニクソン大統領はベトナム戦争を終結させ、1967年におきた中東戦争の事後処理を行うため可能な限りあらゆる政策手段を用いようと試みた。

アメリカ外交の手段として経済援助を使った代表例のひとつは、ニクソン大統領が北ベトナムに対し、アメリカの戦争捕虜を解放し、南ベトナムに駐留していたアメリカ軍の撤退後和平を守るという条件つきで35億ドルの援助を提示したことである。第二次大戦後の旧西ドイツや日本と同様にアメリカの経済援助でもって北ベトナムを復興させ、世界経済のなかに組み込ませようとする和平構想は、きわめて大胆であった。しかしながら、当時の両国の政治状況を鑑みると、このような構想が北ベトナムで成功する可能性はほとんどなかった。

もうひとつの例は(今度は成功例であるが)、アメリカがイスラエルとエジブ

トに対して30億ドルほどの経済援助を約束し、また将来にわたっても援助を継続するという公約をした見返りとして、両国がキャンプデービッド合意に達したことがあげられる。これは、カーター政権時代に行われたものであるが、援助の利用の仕方において、前のニクソン・キッシンジャーモデルと同一の援助モデルを提示しているといえよう。

キャンプデービッド協定は、外交的には輝かしい業績としてあげられるが、おもに政治目的のために援助を配分することの弱点もさらけ出す結果となった。このような政治的色彩の濃い援助は、発展途上国の援助依存性を増大し、自立的発展を阻害し、また援助と外交を不可分のものとしてしまうという弊害を生み出すのである。1979年のキャンプデービッド合意後も、アメリカはそれまでと同じ動機でイスラエルとエジプトに大規模な経済援助を続けている。

援助依存性は、アメリカが軍事基地獲得とひきかえに経済援助を行ってきた発展途上国でもみられる。経済パフォーマンスに関係なく供与された援助は、たとえばフィリピンでも有効ではなかった。

しかしながら、政治的理由で援助が配分されることは、アメリカの援助プログラムや外交につきものであった。議会もまた、国別配分に関して事前に協議されれば、経済支援基金（ESF）を完全に政治・戦略上の理由でもって配分することを承諾してきた。その結果、政治援助予算は1970年代後半から80年代にかけて着実に増え、そのかわり、開発援助予算がきりつめられたのである。

第6節 議会主導下でのBHN援助

ベトナム戦争の結果、世論の大規模経済援助離れが起こったが、同時に、議会が外交に影響を与える手段としての援助の決定に、より深く関与するようになったのである。議会がこのようにより強く援助に関して主張するよう

になった背景として、1960年代にアメリカ国内に開発援助を支持するさまざまな圧力団体が出現したことがあげられる。このなかには、学者や第三世界開発の外交政策面でじかに経験をもつ公務員のみならず、専門研究者、技術者、教会、大学団体、政治活動家、コンサルタント企業、元平和部隊員などもあげられる。ベトナム戦争時代、これら団体は議会指導者に働きかけ、国の社会・開発政策に影響を与えることを会得した。

1970年代初めになると、多くの発展途上国で経済成長が加速されたにもかかわらず、その恩恵が社会のもっとも貧しい人々にまで届かなかったということが一般的に認識されるようになった。経済成長は貧困の解消をもたらさなかったのである。成長一辺倒の考え方が見直されるようになり、かわってBHN充当や成長と分配という考え方が開発理論を支配するようになった。このような状況下で、援助は経済変化・開発が社会に引き起こす好ましくない影響を補うものという捉え方ができたのである (Chenery et al. [1974])。

議会指導者は、このような変化にあわせて、活発な民間団体やUSAID高官とともに、アメリカの開発援助をBHN充当のための援助へと重点を移すよう活発に働きかけた。その結果、1973年、アメリカ援助法が改正され、USAIDにも「新たな使命」が課せられ、援助がますます議会の管理・監督下におかれるようになった。さらに、国会での援助の予算配分が国別から農業、栄養、人口分野、保健衛生、低費用教育、貧困層に焦点をあてた特別プログラムといった優先分野へ配分を行う機能的配分へと移っていった。また、援助行政も公的プログラムの他に、民間ルートを使って援助の恩恵が農村の最貧困層に届き、またこれら貧困層の人々が所得向上・社会改善活動に積極的に参加できるように工夫したプログラムを導入した (Sartorius ; Ruttan [1989])。

援助実施は完全に改組されたUSAIDに一任されたままであったが、その他の改革として、前述のとおり、政治・戦略援助と開発援助が計画策定段階では完全に2つに分けられた。また、USAIDの職員数は段階的にそれまでの半分に減らされ、かわって、民間のコンサルタントや大学の教授で援助に携わるものが増えていった。

カーター政権は、このアメリカ援助の新しい方向性をとり入れたのみならず、「貧困のなかの最貧困者」のための援助を打ちだした。BHN充足を強調し、また人権外交を行っていたカーター政権は、ケネディ政権が第三世界近代化のために経済成長を正当化したのと同じようなやり方で、開発にあたって人道主義的側面を考慮することを正当化したのであった。

アメリカの東南アジアへの大規模な二国間援助が減少するなかで、カーター政権は、援助政策の一環としてますます世界銀行や国連機関を利用するようになった。アメリカの国際機関への拠出額が援助総額に占める割合は、1970年代初期は20%しかなかったものが、70年代後半にはいると平均32%にまで上がったのである。

第7節 冷戦体制下での援助

1980年代には、再び、アメリカの援助政策が一変した。レーガン政権(1980～88年)になると、東西対立が深まり、その結果、外交政策が再び政治・軍事的目標を重視するようになったからである。旧ソ連との対立が深まり、アフガニスタン、中央アメリカ、東南アジア、南部アフリカにおける紛争が激化することになった。アメリカの経済援助は、国境を越えてこれら国々でのゲリラ活動や反共産主義活動を支援するものに使われるようになった。

1980年代にはいると、世界的な不景気でBHN充足や貧困撲滅を達成するのがむずかしくなり、世界の開発政策も一変した。この時期になると、先進国の間では、援助を行っても経済が不景気であったり、成長や効率性を重視するような受入国の経済政策やそれを支える制度的枠組みがなければ、効果がないということがはっきりと分かってきたのである。さまざまな状況が変化するなかで、発展途上国の政策改革と民間部門改革を義務づけた援助という全く新しい開発戦略は、まさにレーガン政権のイデオロギー傾向と合致するものであった。

しかしながら、レーガン政権の援助政策の特色は、援助をアメリカ外交政策の重要な一手段として位置づけることであった。ODA予算も1980年度には72億ドルであったものが85年度になると126億ドルにまで増加したが、その増加分のほとんどは、経済安全保障援助であった(表2-1参照)。安全保障プログラムの援助規模は、1980年には全体の半分以下であったが、85年までには援助総額の67%まで占めるようになった。アメリカの援助は、アメリカの政治的利益が旧ソ連に脅かされていると考えられる国や地域にほとんど集中していたのである(Johnson, J. [1988])。

10億ドルの食糧援助は別として、二国間援助のなかで明確な開発目的に使われたのは20億ドル程度にすぎなかった。相対的に規模の小さな開発援助でさえ、軍事戦略上アメリカに重要な国に拠出された。このように、レーガン政権時代になって、援助政策の哲学や焦点ががらりと変わったが、これらは援助機関の再編成も法律改正もなく行われ、国会議員のなかにはかなり不満をもつものもいた。

議会指導者は、レーガン政権に対抗して、援助配分をますます社会福祉や貧困対策プログラム、そして低所得国に重点的に行った。このことに関して

表2-1 アメリカ対外援助予算額変更(1980~91年)

	1980	1982	1984	1985	1986	1988	1990	1991
開発援助								
多国間開発銀行	2,308	1,262	1,324	1,548	1,143	1,206	1,469	1,619
国連機関	260	215	315	359	261	245	274	285
USAID	1,596	1,847	2,013	2,492	2,026	2,339	2,559	3,196
PL 480	886	1,000	1,377	1,964	1,243	1,060	978	1,011
その他	483	589	533	612	544	655	867	929
返済分	-293	-361	-493	-479	-457	-483	-505	-464
小合計	5,237	4,552	5,069	6,496	4,760	5,022	5,642	6,576
ESF	1,942	2,919	3,389	6,160	3,762	3,269	3,957	3,145
合計	7,179	7,471	8,458	12,656	8,522	8,291	9,599	9,721
全援助額に占めるESFの割合	27%	39%	40%	49%	44%	39%	41%	32%

は、議会は多くの援助関連民間団体の支持をえていたのである。その結果、アメリカは、行政府と議会との間で、援助の重点分野や目標に関して意見の一致をみないままに1990年代を迎えてしまったのである。

(Maurice Williams ; 岡本由美子 杉本聡 訳)