

第3章 現在のアメリカの二国間援助プログラム

モーリス・ウィリアムス

レーガン大統領同様、ブッシュ大統領もまた対外援助をおもに政治または安全保障確保の一手段として考えている。1980年代後半の巨額の財政赤字問題でアメリカの経済援助規模も年間80～90億ドル程度に抑えられたが、引き続き、経済安全保障協力に重点がおかれている。冷戦体制の終焉にもかかわらず、アメリカの援助目的は依然変わっていない。

第1節 外交目標

1990年6月、ベーカー國務長官は上院外交委員会で演説したが、そのなかで、1991年度の援助として97億ドルの経済援助と52億ドルの軍事援助を要求し、援助プログラムを90年代のアメリカの5つの基本外交目標とリンクさせたのであった。5つの基本外交目標とは以下のとおりである。

(1) 民主主義の強化

とくに西側の新しい民主主義指導者支援のための援助と、パナマ経済復興のための5億ドルの援助を提案し、また、フィリピン、パキスタン⁽¹⁾といった国の支援や、南アフリカでの改革支援のための援助を呼びかけたのである。

(2) 市場開放促進

二国間および多国間で進める。多国間では国際通貨基金(IMF)や世界銀行を利用し、二国間ではポーランド、メキシコ、ベネズエラといった非常に困難な構造調整を行っている国を含め、相手国の政府介入を減らすように働き

かける。東ヨーロッパ諸国の構造調整と民営化支援として3億ドルが要求された。

(3) 世界の平和安定の確立

東西対立が解けた後、アメリカは中東やその他の紛争多発地域での和平樹立努力を支援する。

(4) 国境を越えたグローバルな問題への協調的取り組み

環境破壊、麻薬、テロといった問題に他国と協力して取り組む。アンデス地方の麻薬対策に4億4100万ドル要求がされた。

(5) アメリカの同盟関係の強化・更新

これは、第二次世界大戦後の世界秩序を形成してきた同盟関係に基礎をおいている。

ベーカー国務長官は、発展途上国の「民主主義革命」の支援・強化に政府が柔軟に対応できるよう、とくに議会が援助予算査定をやめることの重要性を強調した。また、1990年代になって役割が増すと考えられる国連機関や多国間開発銀行に対して、アメリカが資金を拠出していくことの重要性もまた強調した。

しかしながら、国際機関に対する資金協力を除けば、世界の地殻変動を反映するような改革は、アメリカの援助政策にはいまだみられない。そればかりか、援助を実施するための行政的手段にもおもだった変化はみられない。このような事情により、議会でも一般世論でも、援助賛同者・反対者を問わず、アメリカの援助の今後の役割について激しく議論をたたかわすようになった（詳しくは、第7章参照）。

第2節 アメリカ経済援助の主要構成要素

アメリカの政府開発援助（ODA）は、以下のような4つのおもな柱からな

る。

第1は、アメリカの多国間援助で、これには多国間開発銀行(MDBs)の低利融資資金と国連の経済・社会開発プログラムへの拠出金が含まれる。

第2は、開発促進を目的にした開発援助(DA)である。

第3は、アメリカの農産物が低利子かまたは直接贈与でもって発展途上国に供与される食糧援助プログラム(PL 480)である。

第4は、アメリカの政治または安全保障上の目的達成のために供与される経済支援基金(ESF)である。

表3-1は、これら主要援助プログラムへの援助配分の相対的ウェイトの変遷を表している。ESFは、軍事援助とともに安全保障援助のカテゴリーに属している。このように、アメリカの外国軍事援助は、対外援助予算の一部に組み込まれているが、これら軍事援助は国防省の予算につけられるべきではないかと引き続き論争になっている。

表3-1 主要プログラム別アメリカ政府開発援助額の推移(実質値)
(1989年価格) (単位:10億ドル)

年	開発援助	食糧援助	他 の 経済援助	多国間開発銀行への拠出金	ESF	合 計
1949	33.3	—	8.2	—	—	41.5
1953	7.4	—	1.4	—	2.1	10.9
1957	2.3	5.1	0.2	0.2	5.0	12.8
1961	5.2	4.6	0.1	0.3	3.4	13.6
1965	6.4	5.1	1.0	1.2	1.8	15.5
1969	4.0	3.8	0.6	1.6	1.4	11.4
1973	3.6	2.9	0.6	2.0	1.6	10.7
1977	2.7	2.3	0.5	1.8	3.3	10.6
1981	2.7	2.1	0.8	1.3	3.0	9.9
1985	3.2	2.3	0.7	1.8	6.0	14.0
1989	2.4	1.1	0.5	1.3	3.3	9.0

(出所) *Presentation of the Task Force on Foreign Assistance to the House Foreign Affairs Committee, 1989; Budget for the United States of American, Fiscal Year 1991.*

2.1 経済支援基金 (ESF)

ESFはアメリカ援助のなかで最大規模を有し、もっとも融通のきく援助である。ESFの正当性は、政治的、戦略的、経済的、もしくはそれら2つ以上が重なったものである。ESFの開発目標は、外国援助法でふれられているものの、詳しくは述べられていない。ESFは、1979年のキャンプデービッド合意時に、それまで存在した無償安全保障支援援助 (Grant Security Supporting Assistance)の代わりに創設されたものである。イスラエルとエジプトがおもな受益国であり、アメリカの援助全体の3分の1が供与されている。その他に、トルコ、ポルトガル、パキスタン、フィリピン、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグアにもアメリカの政治・安全保障上の理由からESFが供与されている。1991年には、イスラエル、エジプトを含めると、これら発展途上国に供与されたESF額は、実にESF全体の約85%を占めたのである (Ferrari [1991])。

ESFのアメリカの経済援助に占める割合は、1970年代後半は25%ぐらいであったが、80年代半ばになると50%を超えるまでに増加した。この時期、ESFは年間ほぼ20%ぐらいずつ増え続け、一時は54億ドルにまで達したが、最近では徐々に減っている。

ESFの配分は、国務省と議会の協議で決定されるが、その実施はUSAID現地ミッションがおもに責任を負うので、ESFはODAとしてかろうじて正当化される。ESFの約70%は、国際収支・財政・商品支援に向けられ、おもに無償かつタイドで行われる。一般的に、ESF配分の決定は、政治的状況に応じた短期的な基準によるので、詳細な事前計画は行われていない。

2.2 開発援助

前述のとおり、開発援助 (DA) は、アメリカ援助プログラムのなかでもっ

とも開発指向型援助である。外国援助法によれば、DAは、周辺地域の安定につながる国で、人権侵害を行っておらず、DA配分基準で決められているようなニーズがあり、かつ「正当な」政策を実施する意思をもつ国に対して借款もしくはグラントとして供与されるとなっている。

ESFとは対照的に、DAはUSAIDの詳細な計画や実施手続きに従わなくてはならない。また、DAは外国援助法に盛り込まれている法的基準・規定に従わなくてはならない。これらのひとつとして、DAの場合は議会に対して詳細な報告を行うことが義務づけられているが、議会は金額査定、分野別調整や国別のグラント／ローンの組合せ比率といった個別案件レベルの「ミクロなマネジメント」過程までしばしば介入する。USAIDによる詳細な案件審査手続きも長くかかり、また法的手続きも煩雑なため、案件承認過程が長期にわたりがちであり、大規模な案件の場合、2～3年を要することもしばしばある。

開発援助のおよそ80%は次の6つの農業・社会関連部門に配分されている。

- (1) 農業、農村開発、栄養、
- (2) 人口計画、
- (3) 保健衛生、
- (4) 児童生存基金、
- (5) 教育、人的資源開発、
- (6) エネルギー、NGO、その他活動。

他の多くの先進国と違い、アメリカは発展途上国の工業部門開発に関しては、政策環境支援や民間セクター育成のための援助というように間接的にのみ支援している。アメリカの開発援助でもっとも重要なセクターは、農業、農村開発、栄養である。食糧援助とともに農業政策改善、農業技術者育成、組織づくりのために援助が供与される。

上記の他に、アフリカ・サヘル開発プログラム、民間企業回転資金、海外のアメリカの学校や病院支援、国際的疾患治療援助、ならびに住宅保障準備基金がDAのなかに含まれる。

アメリカの開発援助のおもなテーマは、分野にかかわらず、民間セクター支援、政策改革、女性と開発(WID)、NGOを通じた援助となっている。ちなみにアメリカでは、開発援助の13.5%がNGOを通じなければならないという決まりがある。現在では環境問題が注目をあびている。

近年では、85億から90億ドルのアメリカ二国間援助のうち、ほぼ40億ドルが国際収支支援に、25億ドルが社会開発・貧困対策に、10～15億ドルが食糧援助に、残り15億ドルが災害救済、民間セクター育成支援やいくつかの大規模なインフラプロジェクトに使われている (Preeg [1989] と表3-2参照)。

表3-2 USAIDプログラムの変遷 (1986～90年)

(単位: 1,000ドル)

開発プログラム	1986年度	1987年度	1988年度	1989年度	1990年度	合 計
機能別開発						
農業・農村開発	759,987	686,933	561,095	533,800	542,752	3,084,567
人口計画	237,539	267,154	198,549	201,579	225,649	1,130,470
保健衛生	213,249	168,117	129,957	135,969	147,919	795,211
幼児生存基金	36,425	74,994	66,448	71,000	72,679	321,546
エイズ	—	—	30,000	39,999	41,313	111,312
教育と人的資源開発	181,857	163,064	122,319	148,925	142,801	758,966
民間セクター支援, 環境, エネルギー	169,706	196,217	143,674	129,453	157,555	796,605
科学技術	15,110	14,662	9,648	8,662	8,625	56,707
小計	1,613,873	1,571,141	1,261,690	1,289,387	1,339,293	7,075,384
贈与	1,425,662	1,459,307	1,212,685	1,287,843	1,334,542	6,720,039
ローン	188,211	111,834	49,005	1,544	4,751	355,345
サヘル開発プログラ ム	84,686	80,559	4,894	6,353	1,916	178,408
アフリカ開発のため の基金	—	—	549,903	549,928	570,643	1,670,474
民間企業回転基金	15,400	15,150	11,786	5,000	3,400	50,736
民間セクター投資 プログラム	—	—	—	(50,000)	(91,833)	141,833
国際的医療救済	90,736	86,357	31,599	32,163	32,960	273,815
ESF	4,912,996	3,912,252	3,020,755	3,411,679	4,010,857	19,268,539

アメリカの国際収支支援援助の多くは、市場指向政策改革によって経済構造の再構築をはかるよう発展途上国を指導する開発戦略にもとづいている。この開発戦略によって、世界銀行を中心に主要援助国間の調整がますます必要とされるようになった。

なお、アメリカは、援助を商業的手段として用いたことはほとんどなく、また、援助プログラムはそれができるように組まれてはいない。

2.3 PL 480：平和のための食糧援助プログラム

1954年にさかのぼるPL 480などにもとづくアメリカ食糧援助は、同時にいくつもの目的を達成しようとするものである。食糧援助は、たびたび人道主義の名のもとに正当化されるが、同時にアメリカの多くの政治・経済的目的達成のためにも役立ってきた。食糧援助でもって相反するさまざまな目的を達成しようとするため、PL 480は世界のなかでもっとも複雑な法律となってしまった。

現在のアメリカ食糧援助プログラムを批判する者は、栄養失調で苦しむ人が高い割合を占める国へこそ援助が供与されるべきであると主張するが、これはもっともである。というのも、この食糧援助の最大受入国10カ国のうち、真に必要とされる国は、インド、パングラデシュ、スリランカの3カ国しかないのである。エジプトは食糧援助をもっとも多く受けているが、エジプトの1人当たり1日平均カロリー摂取量は3000キロカロリーとイギリス、スウェーデン、日本よりも多いのである。

最近行われたアメリカ食糧援助プログラムの見直しで、アメリカ議会はプログラム改革の必要性ありとの判断を下した。もっとも重要な改革は、食糧援助プログラムが達成すべき個々の目標の相対的重点の変更である。これまでは、食糧援助は一方では人道的考慮から行われ、他方、アメリカ農産物余剰の処理、アメリカの輸出市場の拡大、アメリカの政治的利益の追求というアメリカ自身の利益のために行われてきたのである。

1990年に制定された農業開発・通商法は、食糧援助プログラムの人道的側面を重要視するようになった。たとえば、以前では借款しか許可されなかった部分でも贈与が供与されるようになった。また、はじめて贈与適格国の基準が明示されるようになった。年間の1人当たり所得が545ドル以下か、幼児死亡率が異常に高いか、またはカロリー摂取量が非常に低い国が贈与を受ける資格ありとみなされるようになった。これら基準をみたす国は、過去のPL 480による債務の一部免除の適格国ともなった。新しい食糧援助プログラム (Food for Freedom) においては、新民主主義国に対して1億ドルまでの食糧贈与が認められるようになった (Hopkins [1990])。

1991年、ブッシュ政権はCIS (旧ソ連) に対して、アメリカの穀物、農産物輸入のための5億ドルの信用供与を認めた。また、アメリカは1億ドルの空輸による人道主義的援助を追加した。

第3節 地理的援助配分

アメリカの二国間援助の地理的配分に関しては、1970年以来、中東、北アフリカ、サブサハラ・アフリカ、中央アメリカの4地域への援助が大幅に増大している。反面、その他のラテンアメリカ、南アジア、東アジアへの援助は大幅に減少している (表3-3参照)。

北アフリカおよび中東への援助増大は、キャンプデービッド合意の結果、イスラエルとエジプトに経済援助が大幅に増加したことを反映している。この2地域へ配分されたアメリカの援助は1970～72年には5%にすぎなかったが、87年には36%以上まで高まった。同時期、中央アメリカへの配分は4.4%から17.3%へ、サブサハラ・アフリカへの配分は5.9%から11%へと高まったが、これらもアメリカの外交政策関心事や優先項目の変遷を反映している。

アメリカ二国間援助においてラテンアメリカやアジア諸国が占めるシェアは、アメリカ外交優先事項の変化や財政上の制約にともなって減少したが、

表3-3 アメリカ二国間援助の地理的配分 (1946~90年)

(%)

	マーシャル プラン時代 1950	ベトナム 戦争時代 1964	ベトナム からの撤 退 1973	キャンプデー ビッド合意 1979	1990
エジプトとイスラエル 他の中東地域および南ア ジア	0.0	2.8	5.2	67.5	47.1
東アジアとオセアニア	8.4	35.8	12.7	13.0	17.3
ラテンアメリカ	11.7	25.0	71.0	6.4	3.7
アフリカ	0.5	23.2	6.4	4.4	16.9
ヨーロッパとカナダ	0.0	8.0	3.6	6.4	7.8
	79.5	5.2	1.1	2.3	7.2

(注) ラウンディングのため、合計100%にならない場合もある。

(出所) Overseas Development Council引用のU.S. Agency for International Development, U.S. Overseas Loans and Grants, 各年。

その減少のおもな理由は、これら地域の多くの国々が「援助卒業国」の水準に達したからである。また、南ベトナムへの大規模な経済援助が打ち切られたことも一因となっている。全体的にいて、アメリカのアジアに対する援助は1970~72年の57%から87年には9%にまで減少した。現在、アジア地域へのアメリカの援助はフィリピンに集中している (Preeg [1991])。

第4節 債務救済のためのODA

アメリカは、これまで発展途上国の公的債務の全部または一部の救済のため、数多くの提案を出してきた。ブッシュ大統領は、他の援助国の例にならってケースバイケースでアフリカの低所得国に公的債務の救済案を提案した。議会は、発展途上国の行う構造調整プログラムが世界銀行やIMFの経済政策改革基準にそうものであることを条件に、未払いとなっている借款の元金および利息分の支払い免除を許可した。サブサハラ・アフリカ約14カ国は合

計で約9億ドルの免除が受けられることになるであろう。

ブッシュ大統領の提案した中南米支援構想(EAI)は、ラテンアメリカ諸国の政府がアメリカ政府に負っている120億ドルにもものぼる公的債務の削減、民間投資促進のための5億ドルの支援、各国での「環境信託基金」の創設、自由貿易圏拡大のための交渉からなっている。この構想では、その実施に国際機関や民間セクターを巻き込む広範な援助・貿易手段が考えられている。民間投資のための基金は、日本や西ヨーロッパからも集められ、米州開発銀行によって管理されるであろう(Feinberg; Boylan [1991])。これからは、EAIのように、援助、債務救済、貿易といった複数の手段を組み合わせた統合アプローチがアメリカの開発アプローチのモデルとなるであろうという政府役人もいる。

第5節 行 政

USAIDはアメリカの二国間援助のおもな実施機関である。USAIDは国務省管轄下の比較的独立した機関であり、AID長官は次官級のランクをもつ。USAIDは、大部分の二国間経済援助の実施に責任を負っている。組織構成面についていえば、USAIDは、アフリカ、アジア、中東、ラテンアメリカという4つの地域局と、多くの技術支援部からなる。

1990年代初め、USAIDは115カ国に経済援助を実施し、そのうちの90カ国においては、援助額は100万ドルを超えていた。また、海外にはおよそ85の事務所を擁している。職員数は、東南アジアでの活動が活発であった1968年の1万7500人、80年の6000人より減少し、現在は4300人程度である。

現在、職員の約半数は海外に駐在している。海外駐在員は約半分がアメリカ人で、残りは外国籍をもつものである。さらに、USAIDは、案件実施に際し、ある一定期間の間、契約ベースで7000人から1万人を雇用している。一般的にいて、海外駐在員は約4年ごとに移動する。

現地ミッションは、USAIDのなかで非常に重要な一部をなす。1980年代にワシントンの職員数がかかなり減らされたときも、現地スタッフ数は可能なかぎり維持された。現地ミッションの所長は、アメリカ大使の政治的指導のもと、かなりの程度まで自由に案件の形成や実施ができる。援助プログラムの内容は、各国の年次報告を用意するUSAID現地ミッションによって作成されたプロポーザルにもとづいている。これらのプログラムフレームワークは、個々のプロジェクトプロポーザルとともに、ワシントンで審査される。

援助受入国に現地事務所を有し、受入国の政府関係者とはつねに協議できるという援助体制は、アメリカ援助行政のきわめて重要な特徴である。現地ミッションの規模はプログラムの重要性に応じてばらつきがあるが、一般的には、所長 (director)、プログラムオフィサー (program officer)、監査官 (controller)、現地行政官 (executive officer to handle local administration)、技術官 (technical personnel) が駐在している。

第6節 他のアメリカ援助機関

1961年に創設された平和部隊(The Peace Corps)は、アメリカのボランティアプログラムを統括する政府機関である。1960年代半ばより数はかなり減ったものの、今でもおよそ60カ国に6000人もの人が活躍している。アメリカ平和部隊員の多くは農村地域での開発プロジェクトの実施に携わるが、一部は共同小規模プロジェクト支援プログラムでUSAIDによって支援されている。

平和部隊経験者は、アメリカの学界、政府関係省庁、コンサルティング企業、民間ボランティア団体で幅広く活躍している。

1969年に設立された海外民間投資公社(OPIC)は、アメリカ企業が発展途上国へ直接投資する際のリスク保証をする、独立採算性政府系機関である。OPICは、フィージビリティ調査も行い、1988年からは、限定つきながら一定範囲の自己投資も行えるようになった。1980年に創設された貿易開発プロ

グラムでは、アメリカ企業に輸出機会を創出するような発展途上国での案件のフィージビリティ調査のための資金援助を行っている。

議会は、アメリカの民間ボランティア団体 (PVO) から資金をえている、小規模でコミュニティ開発指向の公共事業に対して融資を行う2つの独立政府系機関の設立を認可した。その2つの機関とは、米州財団 (Inter-American Foundation) とアフリカ開発財団 (African Development Foundation) であるが、通常これら機関が融資する案件は、1件当たり10万ドルを越すことはない。

また、農業開発分野で活躍するアメリカの大学を支援するため、議会は国際食糧農業開発委員会 (Board for International Food and Agricultural Development: BIFAD) の設立を認可した。BIFADへ公的資金をまわすことは、毎年数億ドルを融資して発展途上国におけるアメリカの農業大学との共同プロジェクトを支援することをうたっている外国援助法第12条によっている。アメリカの高等教育機関はUSAIDの多くの案件に携わり、重要な役割を果たしてきた。また、これら教育機関は、USAIDから資金援助を受け、発展途上国の開発ニーズに合うような農業や関連分野において技術支援を行ってきた。

1992年度議会合同報告では、BIFADを再編成して大学—USAID協力センターをUSAIDのなかに創ることを提案している。これは、農業分野のみならず、保健衛生、人口計画、環境などの他の分野まで、大学とUSAIDとの協力関係を拡大することをねらったものである。

議会は、また、USAID内に政府、民間ボランティア団体、協同組合などの間の協調を推進する新しいセンター (Center for Voluntary Cooperation in Development) を大統領により設立することを指示している。

議会合同報告によれば、これら非営利団体は、より低コスト (USAID専門職員や民間コントラクターを雇用した場合に比べおよそ半分ですむ) で、より持続的な質の高いサービスを提供する。また、民間ボランティア団体は、発展途上国に、より公正な開発、複数 (多元) 性、民主主義を促進する独立性のあるセクターを育成し、さらに、それら団体は、国際的なボランティアリズムを促進し、

アメリカのもっともよき人道主義スピリットを具現していると報告されている。

議会は、USAID資金の約13.5%を民間ボランティア団体活動支援のため支出することを決めている。200以上ものアメリカ民間ボランティア団体がUSAIDと協力して発展途上国で開発プロジェクトに携わっている。

第7節 援助比較

援助へのニーズがますます高まっているにもかかわらず、アメリカの援助額は実質値になおすと最近むしろ減ってきている。1990年、GNPの0.2%しか援助に振り向けられなかった。アイルランドを除けば、自由主義先進国中最低である。1990年代には、アメリカは日本に援助大国の座を明け渡すことになるであろう (Wheeler [1990])。

アメリカの援助額の減少は、緊縮財政の結果であるが、また議会の援助離れもその傾向を助長していることは否めない。ここ数年、二国間援助ではESFが、多国間援助では国連機関への拠出金がおもに減少してきている。DACによれば、1988～89年のアメリカ援助のグラント・エレメントは97%で、アンタイド率は25%である。

国別援助配分においてはアメリカの安全保障上やその他の外交政策上の懸案事項が優先されるため、アメリカ二国間援助の有効性が減少することは否めない。しかし、援助も個々のプロジェクトまたはプログラムレベルでは、開発目的が優先され、しかもアメリカには高度で多様なコンサルタントサービスを提供できる人材が豊富で、大規模かつ有効な民間ボランティア団体が多数存在しているので、アメリカの援助は国際開発分野でひとつのモデルとなってきた。

〔注〕 _____

- (1) 1990年10月、ブッシュ政権はブット首相の突然の解任と引き続く核兵器製造の試みに抗議して、パキスタンに対する援助を停止した。

(Maurice Williams ; 岡本由美子 藤居義三 訳)