

第6章 援助政策の決定過程

モーリス・ウィリアムス

第1節 複雑な政策決定過程

アメリカの対外援助予算は毎年1月に大統領によって議会に提出される連邦予算の一部である。大統領府の運営・予算委員会は全体の予算案を作成し、その予算案が大統領の統括的な政策を反映したものであるものにしなければならない。予算は多くの費目にわたり、そのうちの国際関係150号のなかに対外援助予算が含まれる。

経済援助予算にもっとも深く関わっているのは国務省と財務省であり、財務省が多国間援助と発展途上国債務を含む対外経済政策に大きく関与する一方、国務省は経済・軍事両面にわたる二国間援助政策の決定を主導している。

国務省の援助に関する考えは、経済開発という側面を軽視し、戦略的ないし政治的思考に傾いているとみられてきた。その結果、議会のリーダーたちは経済開発政策の分野における国務省の指導をしばしば疑問視している。対外援助がアメリカの外交政策の主要な手段であることを認識しつつも、対外援助額の決定権限をもつ議会は、主要な開発援助計画の国務省の直接的な運営に制限を課そうとしてきた。

その結果、アメリカの対外援助は歴史的に国務省からは半分独立した援助機関によって実施されてきた。この援助機関は、国務省の一般的な政策の方向には従いつつも、その政策目標にふさわしい経済援助の決定に関してはまったく同省から独立している。たとえば、マーシャルプラン期において、現地ミッションの所長は、議会の主張どおり、アメリカ大使と同等の地位に

あり、双方とも直接ワシントンに報告していたのである。1961年の対外援助法は、USAID長官は大統領と国務長官の双方に報告することを定めている(Williams [1988])。

その後、USAIDの援助の配分や運営に関して国務省の指導が強まっており、USAIDの独立性は低下してきている。このことは短期の政治的利益が長期の開発の目標よりも優先してきたことを意味している。

しかし、第3章で述べたアメリカの対外経済援助の4つの原則は、以下のようにそれぞれ別々の意思決定と実施手続きにもとづいている。

- (1) 開発援助(DA)はプロジェクトを通じ長期の開発を促進するための援助で、国ごとに配分される援助額の確定が国務省によって行われた後でUSAIDが運営する。
- (2) 食料援助の政策と配分に関しては農務省、USAID、国務省、財務省から構成される合同委員会によって決定される。援助計画を実施するのはUSAIDである。
- (3) 経済支援基金(ESF)は、基本的には外交、安全保障政策にもとづき国務省によって決定されるが、国際収支と財政を支援するための資金の移転という性格上、弾力的な計画が立てられている。
- (4) 多国間開発銀行へのアメリカの援助供与については財務省が責任を負っているが、国連専門機関のような国際機関への資金供与については国務省が直接管轄している。

第2節 国務省の対外援助調整

アメリカの二国間援助計画に基本的な調整を加えるのは、安全保障担当の国務次官である。安全保障担当事務局はホワイト・ハウスの国家安全保障担当官と緊密な連絡を取り、軍事、経済、食料、多国間の年間援助予算の指針を作成し、すべての国・地域に対する戦略的目標と援助の財源を決定する。

指針の修正要請は国務次官によってなされるが、必要であれば国務長官によっても行われる。

この戦略的目標と援助財源についての指針にもとづいて、軍事的、経済的援助に関しては国務省がカントリー・レビューを行い、開発援助、食糧援助については国務省指針の範囲内でUSAIDが同様のレビューを行うことになっている。このレビューに参加する援助機関は国防、農務、財務の各省と大統領府の運営・予算委員会といった援助の決定過程に重要な役割をもつ機関である。このレビューの結果はその後国務次官によって、全体的な一貫性、整合性の観点からチェックされる。

援助の開発、とくに経済支援という視点は国務省のレビューに「最大可能な範囲で」と言及されているが、現実には政治的で安全保障上の配慮がこれまで優先されてきた。現在でも大部分の国への援助配分は戦略的・外交的目的が優先されているとみなされている。

予算の決定に続いて国務次官は、議会への報告、国別配分、援助供与条件の調整を行う。国務省の調整は援助資金をアメリカの安全保障上の国益に結びつけるという意味ではうまく計画されているが、安全保障上の国益という目標は経済的側面を犠牲にしたうえで、政治的・軍事的目的を強調しすぎると考えられてきた。これはソ連との軍拡競争に政策の関心が集中しすぎ、世界のなかのアメリカの経済的基盤という考えを無視してきた結果である。

今やアジア、アフリカ、ラテンアメリカの第三世界諸国におけるアメリカの安全保障上の利益とは何かを根本的に再考する必要がある。対外援助予算のなかに反映されている安全保障上の利益は、一方では軍事面と安全保障との間の均衡から、他方では対外経済政策と開発政策との間の均衡から達成されることになるからである。

第3節 財務省の対外援助調整

二国間経済援助の決定には国務省が大きな役割を担っているが、対外経済政策、発展途上国債務、多国間援助の決定には財務省が主要な役割を演じている。

アメリカの援助政策は、世界銀行やアジア、アフリカ、ラテンアメリカの開発銀行を通じて、先進諸国間に援助の負担を分担させようという方向にますます傾いている。第4章で論じたように、アメリカのこれら多国間銀行への積極的な参加はここ数十年間の重要な変化であり、1990年代においてもこの傾向は変わらないだろう。レーガン政権は当初多国間援助から二国間援助へ移行することを要求していたが、後に多国間銀行への積極的参加を支持する立場に戻った。アメリカの援助政策における多国間銀行の役割は将来さらにその重要性を増すことだろう。

財務省は多国間銀行に対する国内外の金融業界と、さらに議会における信頼を醸成するように動くことが多い。そして議会が多国間銀行への大規模な援助配分に関して審議する際に、多国間援助は必然的に援助資金の使われ方に対するアメリカの指導権を弱めるものであるが、アメリカで多国間援助を弁護するのは財務省なのである。

多国間銀行を通じての援助の比率が増大するにつれて、アメリカ政府は通常その影響力を優先政策課題にとどめることを容認している。アメリカ政府としては多国間銀行の政策や計画に対して、銀行の理事による正式の審査やシニアスタッフとの非公式な会合、そしてもっとも重要であるが、増資に関する定期交渉で議論される方針の変更を通じて意見を反映させている。しかし、財務省が多国間銀行の政策に影響を与えたい項目の優先順位は、議会の支持をえる必要から決定されることが多い。

財務省長官は多国間銀行のアメリカ側理事の任命権をもっている。また、財務省はアメリカの政策を多国間銀行に反映させるべく調整を行っている。

この調整は財務省が議長と事務局スタッフを擁する国際通貨・金融政策に関する各省合同委員会を通じて行われる。しかし、最近では財務省は、やはり財務省が議長を務める国際経済政策のための閣僚会議を通じて調整を行うことが多くなってきている。この閣僚グループは開発問題にあまり関心がなく、さらにUSAIDは委員として参加していない。

第4節 意思決定と調整におけるUSAIDの役割

援助政策と配分に関する初期のUSAIDの独自性は国務省による安全保障援助の強調や財務省による多国間援助の重要性などによって徐々に低下してきている。USAIDの政策はますます公共施設の建設や訓練、技術、行政といった側面の援助に集中してきている。国ごとの援助計画が策定された後のこれらの分野で、USAIDも多少の独自性を発揮しているにすぎない。

1978年に議会はアメリカのすべての援助（二国間、多国間）計画の主要な調整を、新たに発足した国際開発協力庁（IDCA）に与えた。このIDCAの設立はアメリカのさまざまな援助計画の首尾一貫性をはかり、これらの援助計画をさらに開発の観点に結びつけようと意図したものであった。IDCAはアメリカの援助政策と援助予算に対する権限をもつ独立した機関として設立されたが、財務省やその他機関の反対にあって、その行政範囲と効果はかなり制限されてしまった。IDCA長官に付与されたきわめて重要な権限は、すべての貿易、科学と技術、そして発展途上国に与える重要なその他の諸問題に関して、大統領と国務長官にアドバイスすることだったが、これは後にUSAID長官の権限に委譲されてしまった。

USAIDは、IDCAと合同機関開発調整委員会から引き継いだ法的権限により、開発協力政策を調整している。合同機関開発調整委員会はその下に、USAIDが議長を務める二国間援助に関する小委員会、農務省が議長を務める食糧援助に関する小委員会、財務省が議長を務める多国間援助に関する小委

員会をもっている。他の小委員会としては人権、国連機関の開発計画、国際保健計画に関するものがある。これらはすべて1973年に議会によって承認され、1978年の大統領令によって発展したものである。

IDCAと各省合同開発協力委員会、そしてその下に位置する専門小委員会は現在も存在はするが、実際に活動しているのはPL480の農業、食料および多国間援助に関してのみである。その他はほとんど開催されることがないというのが実情である。むしろ特殊な問題が生じたときに不定期の会合がもたれるのみになってしまうている。

USAIDは多国間銀行との関係を改善しようと努力してきた。多国間銀行の計画はアメリカの多国間援助に関する合同機関の作業グループによって見直される。USAIDは国別担当者と多国間援助計画のために派遣したミッションから意見を聞き、USAID自身の活動と多国間援助計画とを関連づけている。その過程でUSAIDと多国間銀行のスタッフとの情報交換を積極的に進めている。また、USAIDは多国間銀行の増資会議に参加し、これに関するアメリカの方針の形成にも与っている。この調整過程はUSAIDとは異なる多国間銀行の政策に変更を求める機会ともなっている。

しかしながら、アメリカの二国間援助と多国間援助の調整、これら援助と発展途上国に対する貿易・投資政策との間の調整は、これまでそれほどうまく機能してきたわけではない。アメリカの援助政策が国務省により、アメリカと受入国という二国間の利益を偏重して策定されているのに対し、貿易・投資政策はむしろグローバルな考えに沿ってなされてきたことがひとつの理由である。この意味で、発展途上国におけるアメリカの利益に影響を与える貿易・投資政策と援助政策の調整をはかるために、財務省もアメリカ通商代表部もあまり適しているとはいえないのである。

第5節 その他の経済的相互依存に関わる問題の調整

保健衛生、環境、麻薬、天然資源といった領域に携わるいくつかの機関の間では、その大きな権限が国内と海外で分断されているようにみえる。基本的に国内問題に対処しようとする機関は、これらの領域では国外問題についてはアドバイスをするという形で関与している。これらの機関は国際的な問題が生じたときに、それが海外の計画に対する財源に関わるときはUSAIDと、国際的に合意された基準に関する交渉であれば国務省と、それぞれ連携して国際機関と直接その任にあたる。

法的にはこれらの国際的な相互依存の問題には、IDCA長官を兼ねるUSAID長官が調整権限を握っている。しかし、これまでこれらの権限は主にUSAIDの政策の範囲内にとどまってきた。

これらの領域においては国務省が安全保障、科学技術担当の各事務次官の庇護のもとに国連関連機関への支援という立場から、ときとして調整を行っている。

第6節 対外援助における議会の政策決定

6.1 予算と歳出の決定過程

議会は外交分野のうち対外経済援助にもっとも多く権限をもっている。一般に、議会は外交問題においては大統領の外交政策に従うが、経済援助に関しては多くの権限をもっている。立法の過程で議会は経済援助計画を立案、変更、あるいは取消しを行う。この権限と、国内世論に近いこともあって、議員が外交政策についての見解を表明し、したがって援助立法を変更できる機会はきわめて多い。

もちろん、議会の対外援助に関する影響力は「財布を握っている」からこそ存在する。合衆国憲法のもとでは援助計画を提出するのは大統領であるが、その計画に資金を充当するのは議会であるからである。ゆえに、「経済援助に携わるアメリカの機関は535人の議会メンバーからなる理事会を擁している」といわれることもある。

前述したように、対外援助予算は毎年大統領によって提出される連邦予算の国際関係150号の一部である。大統領の予算案は上下院の歳出委員会にかけられるが、歳出委員会では予算案の数字に縛られることなく、外交政策を含めて支出目標に対して独自に予算を割り振ることができる。議会はそれから計画に対する財源とその額を決定する。対外援助の場合、歳出委員会は毎年、二国間援助と多国間援助を分けて査定する。

手続き上は、歳出が決議されるには授權法案が定められることが前提となっている。上下院の外交委員会はより広い、そしてより長期の政策立案に決定権をもっている。これら2委員会はその他の委員会よりも広い範囲で決定権をもつが、予算、歳出両委員会は支出に関して決定権をもつという意味で、より強い権限を握っている。

これらの決定権を握る委員会は、1980年代になってその権限が縮小している。その理由として、財政が逼迫したことにより、議会は政策面というよりむしろ予算面に焦点を合わせてきたこと、さらに、上院の外交委員会がこの点でのリーダーシップをとることに興味をもたなくなってきたということが考えられる。たとえば1990年には下院の外交委員会では授權法案を可決したが、上院で否決され廃案となってしまったことがある。また、1991年には上下両院の委員会が法案に賛成したものの、下院本会議での賛成がえられず否決されてしまった。

最近では対外援助が議題の場合、議会の決定過程が円滑に進むことが珍しくなってしまうている。授權法案が可決されたことは1度だけであり、援助の歳出法案が可決されたのは2度だけであった。このように授權法案の採否は不安定であり、計画に関する幅広いコンセンサスや世論の支持がない場合、

議論を回避するための特別継続審議という手続きを通じてアメリカの毎年の対外援助予算は「その場しのぎ」の決定が普通になってきている。

6.2 二国間援助政策に与える議会の影響力

議会のリーダーたちは援助政策とその配分を決定し、実施される援助の細目にわたって影響力を増そうと努めてきた。しかし、近年与野党間の政策上の対立や、東南アジア諸国、最近までは中央アメリカ諸国に対する援助政策上の決定的な違いが表面化し、このような議会主導の対外援助の決定を難しくしている。最近では冷戦後の世界情勢のなかでのアメリカの援助政策のあり方についても対立が存在している。

議会内の民主党のリーダーたちは大統領の外交政策を非難し、対外援助法案を自分たちの見解を優先させるための道具としてきた。アメリカの憲法に体现されている権力の分散という概念や与野党間の対立は、大統領と議会の敵対関係に拍車をかけている。

ニクソン政権時代にベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) のための援助と安全保障や戦略上の援助を明確に区別したのは議会であった(第2章参照)。また上述のように行政機構のなかに援助調整機関(IDCA)を作ろうとしたのも議会であった。このような議会主導による調整がもっともうまく機能するのは議会とホワイト・ハウスの間に合意が成立した場合であり、そうでない場合には援助計画を混乱させ、弱体化させてしまうことになる。

1980年代には、議会、ホワイト・ハウス、援助の利益団体の3者間で援助計画の優先順位をめぐるしばしば合意がえられないことがあった。レーガン政権は、基本的には冷戦時代と変わらず対外援助をアメリカの政治的・戦略的利益の道具として用い、ブッシュ政権もその基本路線に変更はない。議会の批判層は政治的・戦略的援助が発展途上国のなかでのアメリカの重要な役割を無視したものであると唱えている。すなわち、発展途上国の経済成長や貧困撲滅、そしてここ10年間に出現してきた債務、環境、麻薬、エイズと

いった新たな問題に果たすべきアメリカの役割を強調するのである。

援助計画の優先順位をめぐって対立が深まり、援助財源が逼迫するにしたがって、議会はますます援助法案の細部まで管理しようとしてきている。たとえば、1985年には、議会はUSAIDに対し合計1700ページにおよぶ849の計画書の提出を要求した。USAIDの試算によれば、これは議会の要求、報告書、証言に対し毎年200人以上の人間を割り当てなければならないことを意味する (Hoben [1989])。

議会はまた法的に個別国に、また計画別、目的別に財源を割り当てている。これには、たとえば民間ボランティア組織、環境、エイズ対策などがあげられる。1985年度には開発援助財源の10%が議会によって用途を決定され、89年にはそれが49%になった。経済支援基金 (ESF) の援助は1985年度には全体の66%が議会によるものであったが、89年には98%が議会によって指定されたものであった (U.S. House of Representatives [1989])。

このような議会の動きは、変動する世界情勢に対して自らの柔軟な対応能力を急激に低下させていることを物語っていると政府は非難している。また、議会が援助配分を決定することによって、援助受入国に与えるアメリカ政府の影響力が弱まっているとも主張している。一方、議会の多くの議員たちは議会が援助の使途を指定するのは、開発援助政策に対する議会の意向を政府に知らしめるための手段にすぎないと答弁している。

下院のリーダーたちは援助計画の手直しが必要であることを認めている。援助法案は長年にわたるきわめて多数の指示や意見表明をかかえこんでいる。援助目的の項目は実に33に分かれ、ある援助文書では経済援助の優先領域を75もあげているのである。これらの目的の多くは意義のあるものであるかもしれないが、数があまりにも多すぎて実施されたとしても効果があるとは思えない。このように細分化された援助立法は、効果どころか混乱を引き起こしかねないし、アメリカ全体の利益というよりも、むしろ一部の利益団体を利しているにすぎないという印象を与えかねない。

1989年になって下院は対外援助立法を手直しし、対象計画の数を削り、援

助計画に一貫性をもたせた法案を通過させた。しかし、上院はこれを否決し、政府は政府自身の柔軟な対応が盛り込まれていない修正案などこれ以上議論する余地はないという意見を表明した。このようにアメリカの二国間援助の方向性と優先順位については、議会と政府の間で膠着状態が現在も続いている。

6.3 議会と多国間援助政策

第4章で論じたように、1970年代以降、多国間開発銀行への援助に対する議会の動きがきわめて活発になってきている。このことは不況と予算削減のなか出資額増大が難しい政策選択になっていることを反映し、またベトナム戦争後のアメリカの外交政策に議会がより強く関与するようになったためでもある。

議会はこれまで多国間銀行の政策に2通りの方法で影響力を与えてきた。ひとつは財力にものをいわせ多国間銀行の融資レベルに影響を与える、あるいはその使途に条件をつけるという方法であり、2つには多国間銀行において種々の利益を求めるよう行政府に政策指令を行うことである。

前述したとおり、財務長官は多国間銀行のアメリカ人理事の任命権をもっているが、ときには議会が特定の政策について多国間銀行にアメリカの発言権や投票権を財務省を通じて行使する場合もある(Stanford [1988])。国際的なテロを助長するような国への借款や、アメリカの特定製品と競合するような産業の育成計画への借款に反対するような法律もある。一方で、アメリカ代表の理事はアメリカに「賞賛すべき実績」のある国や特定の計画に対しては借款を増大させることが求められている。

議会への報告義務や議会の政策声明は、アメリカ議会が多国間銀行の政策決定に関与するもうひとつの方法である。現在、行政府には多国間銀行の活動に関する45の報告書の提出が義務づけられている。政策声明もまた、議会の関心問題を強調するのに用いられる。

議会はこれまでアメリカの援助政策にしたがって基本的な開発政策に関する法案を多く成立させてきた。1970年代には貧困層のベーシック・ヒューマン・ニーズを重視する計画を奨励するために、または農村貧困層の解消計画をもった国への援助を奨励するために、多国間銀行に対してアメリカはその発言権と投票権を行使すべきであるというのが貧困に関する議会の考えであった。

最近、議会は開発にともなう環境問題に関する多国間銀行の取り組みを改善する必要に、より注目すべきであるという法令を制定した。これによれば多国間銀行のアメリカ代表は、銀行のスタッフと被援助国の官僚に対する教育を促進すること、銀行外の利益団体に情報を提供し、環境問題の計画にはこれら団体が参加できるように取り計らうことの2点が要求されている。さらに環境問題についてのさまざまな報告義務が明文化されている。

議会はまた、アメリカ代表から「援助受入国の国民経済への女性の参加を推進するような方式で業務を実施」し、また開発計画とその実施に際し、女性を実質的に参加させるメカニズムを構築するよう多国間銀行に働きかけることを要求している。アメリカ代表はさらに、「多国間銀行の計画実施にあたり土着の住民の代表と協議してその権利を守る方策を提案するために他国の理事と協議を開始する」ことにもなっている。

人権については、アメリカ代表は「国際的に認知された人権を抑圧している国」や「国際的テロにかかわり合った人間の逃亡先を提供している国」に対しては、発言権と投票権を駆使して援助をしないように努めなければならない。

これまで議会の関心は多国間銀行の運営方針に向けられてきた。とくに銀行設立、監査の改善、評価方法、スタッフの給与水準などに関してである。

一般に、アメリカ議会と大統領は多国間銀行の政策に影響を与えるという点では協調関係にある。また、アメリカ政府は多国間銀行の政策に自らの意見を反映させるために、議会の関連事項をよく脅しとして使っている。たとえば、世銀への増資に対して、世銀のスタッフ削減と予算削減が効率的に行

われない以上、増資の法案を政府は提出しないという脅しである。その条件が満たされて初めて世銀への増資は可決された。

アメリカの多国間銀行に与える影響は、多国間銀行にコンセッショナルな融資資金の出資が合意にいたる前段階においてもっとも強力である。最近のIDA増資交渉で、アメリカ財務省の代表は、多国間銀行の政策にアメリカが重要な関心を抱く項目、たとえば構造調整のための政策支援借款、債務危機に対する援助、そして多国間銀行が環境問題に配慮しているか否かを援助実施前にチェックするために、多国間銀行の報告が議会とNGOに十分に公開されているかどうかといった問題について銀行側の確約がえられるまでは増資への支持をさしひかえたのである。

(Maurice Williams ; 横田一彦 杉本聡 訳)