

第7章 援助政策の根拠の変化

モーリス・ウィリアムス

冷戦が終結し、国際経済環境が変化するなかで、これまでアメリカの対外援助政策の根拠となってきた考えにも変化が生じている。過去40年以上にわたって脅威となってきた発展途上国の共産主義化という考えもいまや存在しない。一方で、援助を必要とする国はますます増え続けているのである。このように新しい援助計画が必要とされる新しい世界において、アメリカの利益とは何かという問題に決着をみたわけではない。一方では援助計画を大幅に削減し、国内のニーズに回すべきであるという議論があり、他方では、東ヨーロッパや中東、アジアなどの不安定な地域に対する援助を維持、ないしは拡大すべきであるといった意見がある。さらに現行の援助計画になんらかの既得権益をもつものは、これまでの援助に頑強に固執するのである。

第1節 アメリカの援助目的とは何か

アメリカの援助は元来、海外におけるアメリカの利権を促進し、貧困国の厚生を改善しつつ、ソ連の拡張主義を牽制するという目的をもっていった。1980年代初めにレーガン政権は、共産主義の拡大に対抗するためという伝統的な援助の根拠を唱え、とくに安全保障の名目で援助額を大幅に増大させることを議会とアメリカ国民に認めさせた。その結果、援助予算は膨張し、さまざまな国内と海外の利益は一致させられ、異なる意見など問題ではなかったのである。

しかし、1980年代半ばには国内予算が危機に陥り、グラム・ラドマン法により全体の歳出限度額が定められると、これまでのような多額の援助を正当化することが難しくなった。援助増額を求めた度重なる政府の要請にもかかわらず、議会は援助を予算限度内に抑えることを主張し、しばしば大統領要求よりも低めの予算配分を行った。

緊縮した援助予算のもとでも、レーガン政権は経済開発に対する援助よりも政治的安全保障のための援助を推進し、NGOや宗教団体といった伝統的援助の推進母体や貧困や飢餓の問題に対して良心的な議員たちの多くが政府から離れていった。アメリカの財政がますます逼迫するなかで、議会と政府は援助目的と計画についての合意に達することにたびたび失敗した。前章で論じたように、議会はますます援助の目的と供与国の配分を定めた法令を制定するようになった。

緊縮財政のもとでの議会の法令は大統領の権限を限定するだけでなく、援助配分について予想できない歪みをもたらさう。国務長官のジェームズ・ベーカーは1989年の下院外交委員会の証言で、議会が政府要求案の安全保障と軍事のための援助を4%削減したときには、ほとんどの国の援助配分について、要求水準かあるいはそれ以上の額がすでに配分されていたため、予算限度額に見合うようにしようとすれば、法令で指定されていない国への援助額を44%から96%削減しなければならなくなると指摘した。

第3章で述べたとおり、ブッシュ大統領も前任者同様に比較的豊かな国への安全保障援助を最優先にした。1991年度の政府要求案では、発展途上国の飢餓や経済的困窮が大きな問題となっているにもかかわらず、より貧しい国への開発援助の増額は見送られたのである。議会が主導して500万ドル、後には800万ドルに達するアフリカ開発基金が設立されたが、政府の対外援助予算は冷戦の終結にもかかわらず、援助配分についてなんらの調整も変化も示さなかった。

1992年度の大統領予算請求もほぼ同じことであった。この予算請求には昨年喧伝された「南北アメリカ構想」とIMFの大幅な増資計画が含まれてはい

た。また、アフリカ開発基金向けの資金供与という議会の意向を含んではいた。しかし、かつてソ連を牽制する目的で供与していたアメリカの軍事基地のあるヨーロッパ諸国への経済援助も相変わらず含まれており、冷戦時代にアメリカ側についていた発展途上国への軍事援助は高い水準を維持していた。また、二国間援助は1960年代、70年代に策定された計画に沿っており、80年代の世界経済の変動による優先順位の変化など無視されていたのである。

国務省の官僚は現在でもアメリカの支援基金の配分の大部分は従来どおり、アメリカの戦略的・政治的利益にとって重要な国へ供与されるべきだと考えている。イスラエルやエジプトが最大の援助供与国になっているという事実をみてもその姿勢は明らかである。

ホワイト・ハウスはアメリカの現行の援助計画を簡単には変えられないという立場を崩していない。世界情勢が激変するなかにおいてさえ、従来どおりの援助政策に固執しているとみられてもしかたがないだろう。実際、ブッシュ政権は段階的な調整を好み、機能的開発支援目的の勘定から特別な地域への配分へとウェイトを移してきている。特別地域援助計画にはアフリカ開発基金のほか、パナマとニカラグアに対する民主化基金、東ヨーロッパ諸国への民主化基金、フィリピンへの特別援助構想、アンデス地域の麻薬撲滅構想が含まれている。しかし、こういった援助配分がアメリカの目的に十分見合ったものであるかは大いに疑問であり、主要な議員たちは援助政策を細切れにすることに反対し続けている。

現行の対外援助計画を単に継続することについては国内でさまざまな意見がある。反対者は自分の国に必要な金を「ムダ遣い」することをやめるべきであるといい、賛同者は現在のアメリカの援助は十分に貧しい国の状況を改善していないうえ、ヨーロッパ、アジア地域の安定というアメリカの政治的利益をも満足させていないと信じている。

旧ソ連が国内の混乱を抑えるために海外からの援助を必要とし、新しい東ヨーロッパの自由諸国はこれまで享受していた援助額（1991年度の割当額3億7000万ドル）をはるかに超える援助を期待しているという状況のなかで、アメ

リカや他の援助供与国は個々の援助計画や今後の援助努力の適否を再考せざるをえなくなっている。アメリカは援助をもっとも必要としている国に供与すべきなのか、政治的に重要な国に供与すべきなのか、それともアメリカ国内の経済的利益を優先させるべきなのか。これらは往々にして対立する問題である。

それでは、アメリカ政府が対外援助の配分と水準を決定する基準、アメリカ国民に説得力をもって説明できる援助効果の判定基準はいかにあるべきか。

アメリカの援助計画の欠陥と考えられる点を修正するために、大幅な政策の見直しから始まる改革案がいくつも出されてきた。大学、シンクタンク、援助実施機関、官僚などによる評価が提出されてきた。これらのなかには、USAID自身による評価やリー・ハミルトン（民主党、インディアナ州選出）とベンジャミン・ギルマン（共和党、ニューヨーク州選出）が議長を務める対外援助に関する下院のタスク・フォースによる研究成果も含まれている。また、ワシントンに本拠をおく海外開発評議会（ODC）は変化するアメリカの利益やニーズに対応した「代替援助予算案」を提案した。これらの報告書はアメリカの援助の広範囲にわたる見直しを提言している。

USAIDの報告書は、民間の請負業者と投資の活用をはかって、援助計画のなかにアメリカの通商・経済的利益をうまくとりいれることを提言している。同報告書はまた、発展途上国の持続的な経済改革の必要性を強く主張している。さらに、アメリカの対外援助の欠陥の責任の一部は発展途上国政府にもあるとし、長期の経済成長のための経済環境づくりに失敗し、「自国の経済発展に必要な政治的痛み」（Woods [1989]）を先延ばしにすることに援助を使っている発展途上国政府の責任についても言及している。

ODCの代替援助予算案は、短期の政治的基準から経済援助を切り離すために、USAIDを新たな開発協力機関ないし基金にすることを提言している。この案では新たな開発協力機関は「経済成長、貧困、環境問題といった発展途上国の中心的、一般的問題」を重点的にあつかう機関であることを提言している。中進国に対する安全保障援助はそのウェイトを低下させるか、援助予

算から国防予算に組み入れるべきであるとしている (Sewell ; Storm [1991])。

1989年の下院の対外援助に関するタスク・フォースの報告書は「アメリカの対外援助は今日の世界の変動に対応するような新たな前提、新たな枠組み、新たな目的を必要としている」と述べている。この目的達成のためには USAIDを改組して、援助法令にある33の援助目的を、経済成長、環境維持、貧困の撲滅、民主的・経済的多元主義の4つにしぼることを報告書は提唱している。さらに安全保障援助の根拠をはっきりさせ、その経済効率を改善し、議会による決定権と条件を大幅に削減することを提案している。

しかし、イスラエル、ギリシャ、トルコなどの援助受入国のロビイストたちは自分の国への援助配分を獲得するために、議会に対してきわめて大きな影響力をもってきた。また、改革に向けての下院の努力は、現行の援助配分に既得権益をもつ教会関係者、大学、民間業者、ボランティア団体の足並みが揃わず、実を結んでいない。

結局、対外援助の目的に関するさまざまな見解や利益は一致をみることなく、未解決のまま残され、議会や政府は現行の援助支出体制を打ち破ることができないでいる。

第2節 アメリカの援助レベルをどの程度にするのか

対立する援助の優先順位や異なる利益の問題を、援助額を増大させることで解決できると考えるものもある。議会や政府のなかには、援助予算を拡大することが難しいので、その代わりに国防費から「平和の配当」の一部として援助に振り向けることにより、これらの問題を解決できると唱えるものもある。国防予算から資金を回すという考えは、2、3年前であれば不可能だと考えられたが、今日ではすでにある程度達成されている。ポーランドとハンガリーに対して1億4000万ドルが国防費から拠出され、パナマやニカラグア

にも国防費からの拠出が提案されている。

しかし、旧ソ連の安定を推進し、同時に人道主義と安全保障の素地を作るために、国防費から10億ドルを計上するという最近の援助計画案は議会内の支持をえられなかった。実際、この提案は国防支出に関する世論を喚起し、国防費から削った「平和の配当」はなんであれ国内のニーズに回すべきであるという要求をもたらしたにすぎない。高失業率をとまなう不況下では、対外援助を大幅に増大させるという提案はいつでも国外と国内の優先順位をめぐって解決困難な政治的問題を引き起こす。プッシュ大統領も民主党とさらに共和党内部からも国内の政策をないがしろにしているとの批判を受けている。

議会とホワイト・ハウスが援助目的に関して長らく対立していることは援助レベルをめぐる問題よりもおそらく重要である。さらに下院と上院の対立も問題であり、1991年の援助法案はこの対立のおかげで成立しなかった。このように援助計画が増加し、アメリカと旧ソ連の関係が改善され、さまざまな機関が平和の配当をさらに得ようとする状況下で、とくに東ヨーロッパとソ連に関連した援助目的をめぐる対立はいつそう深まっているようにみえる。

第3節 アメリカ援助の新たな根拠

対外援助に関する現在の議論の背景にあるのは、共産主義崩壊後の世界におけるアメリカの外交上の利益とは何かという根本的な問題である。経済援助の根拠をもはや以前のようにイデオロギー的な政治的対立に求めるわけにはいかない。それではアメリカの対外援助の根拠として、対共産主義という大義名分に代わりうるものはなんであろうか。

共産主義崩壊後の世界で、アメリカの外交上の利益について3つの考え方がある。すなわち「アメリカ第一主義」、「新世界秩序」、「ひとつの世界での相互依存」である。

アメリカ第一主義という考えは、共産主義が消滅した現在となつては、大規模な対外支出はもはや必要としないというものである。いかなる国もアメリカの安全保障に重要であるとの命題は、資本主義経済とソ連共産主義経済の競合があつてはじめて信憑性があつたので、だからこそアメリカの経済援助を正当化できた。しかし、資本主義が勝利した今日、アメリカの緊急の利害に直結する地域はほとんどなくなり、海外派兵や対外援助などの資源は国内に回すべきであるというのが彼らの主張である。

さらにアメリカ第一主義の考えでは、アメリカ国内の状況はインフラが老朽化し、工業部門では競争力を失い、教育や社会計画を無視してきたがためにアメリカ社会の分断を促進している、という。これらの問題の解決策がとられなかったことについて、冷戦時には言い逃れができた。しかし、今や多くのアメリカ人は公共支出の優先順位を国防費ではなく、アメリカの経済的利益におくべきであると考えている。その意味で援助は、するとしてもアメリカの国内の利益を最優先に考えた場合にのみ正当化される。この考えは現在のアメリカではかなり広範に支持されている。

新世界秩序派の考えは、アメリカのリーダーシップ、同盟国の維持、安全保障計画が引き続き必要だというものである。彼らは共産主義が崩壊した後でも、海外の民族的・政治的緊張はアメリカをはじめとする先進自由市場経済に安全保障上の危機感を募らせていると考えている。旧ソ連が所有する多くの核兵器がある以上、アメリカが新たな独立国家共同体(CIS)の飢餓、混乱、内戦を防止するために、さらに核兵器の指揮系統を分断するために援助することはアメリカ自身の利益でもあるのである。

新世界秩序派にとっては冷戦期間中にうまく機能した国際体制を維持することが重要なのである。共産主義崩壊後の世界で、対外援助は世界のリーダーシップを維持するうえで重要な手段だと認識されている。

ブッシュ大統領は共産主義後の世界において、アメリカが強いリーダーシップを引き続きとることを主張している。旧ソ連の支配下にあったヨーロッパ、アジアの地域の発展が不確実性に満ちており、発展途上地域におけ

るアメリカの権益が危機にさらされている状況下で、世界秩序を維持しようとする考えは政治・安全保障にかかわる問題である。アメリカの上層階級の一部にはこの意見を強く支持する有権者がいるため、大統領は国内外の優先順位についてうまくバランスをとり、政治的コンセンサスをえなければならぬ。しかしながら最近のアメリカの経済不況によって、このことはより難しくなっているのが現状である。

ひとつの世界での相互依存とは、開発援助は国際的な市民社会に一貫性をもたせ、強化するための必要不可欠な手段だという考えである。この考えによれば、対外援助とは貧しい国を分裂・崩壊から救う手段なのである。またそこからはアメリカと他の先進諸国との連帯を強化する必要性も強調されている。

相互依存、ないしひとつの世界、連帯という考えは麻薬、核兵器の拡散、テロ、難民、エイズをはじめとする保健・健康問題、天然資源、環境問題といった諸問題を念頭においている。これらの諸問題は、アメリカ人の個人的な生活にもアメリカの安全保障という問題にも影響を与えうるわけで、低所得国に対する対外経済援助の中心的な根拠になっているのである。

このようにアメリカの利益に関して対立する3つの考えは、おそらくここ数年は一致することがないだろう。援助計画のなかでさまざまな利益が調整され、それぞれの考えが妥協することはあっても、統一的な援助の根拠や政治的なコンセンサスはえられない状況が続くだろう。しかし、これでは3つの考えのいずれも満足させることはできないし、援助は従来どおり、その用途と効果について対立しながら、結局なんの変更もみられないことになるだろう。

第4節 援助の戦略的アプローチ

アメリカ以外の援助供与国の援助が増大するなかで、アメリカの支配的な

リーダーとしての地位は低下し始めている。アメリカの援助総額は現在ほぼ世界全体の16%を占めているが、間もなく日本がアメリカを追い越し、絶対額で最大の援助供与国になるだろう。

アメリカの援助計画で予算が急激に拡大することは、ここ数年のうちにはまずないと思われる。過去5年間同様、今後もアメリカの政策立案者たちは、現行の援助水準で効率を上げなければならないというディレンマに悩ませられるだろう。このディレンマを解消するためにはもっと戦略的な対外援助アプローチが必要になっている。このアプローチにはいくとおりかの考えがある。

4.1 現行計画のなかでの資金再配分

1980年代半ばからアメリカの援助予算はかなり減少しているにもかかわらず、145億ドルは現在確保されている。これらのうち60%以上は経済開発ではなく安全保障・軍事目的の援助であり、経済援助は2、3の主要な国に配分されているにすぎない。

上院の非主流派のリーダー、ロバート・ドール（共和党、カンサス州選出）は現行の対外援助を新しい国際的責任に見合うように再配分しなおしたらどうかと提案した。彼はまた、アメリカの主要な援助国に対する援助の5%を削減すれば4億ドルが浮き、他の困難をかかえた地域へ援助することができるとしている。政府はこの意見に同意を示したが、実際にどの国への援助を削減するかについては明らかにしなかった。

ODCの試算によれば、「基地使用権」のある国に対する経済的安全保障援助と軍事資金供与をやめれば、5年間で79億ドルが節約され、現行のアメリカの海外関心分野での事業を実施するように計画を変更することが可能である（Sewell ; Storm [1991]）。

発展途上国に対して直接的な軍事支援や軍事目的の資金供与をやめて、経済援助に限るという方法も考えられる。もしアメリカの外交上の利益がきわ

めて大きい地域には、武器購入のための経済援助を実施してもよいという例外が明確に設定されれば、この方法は政治的に受け入れられる可能性はある。その結果、毎年数十億ドルの節約になる。

4.2 援助対象国および優先分野の絞り込み

現在アメリカは115カ国ほどに対して援助を行っている。これらのうち25カ国は年間100万ドルに満たない援助である。将来はアメリカの援助がもっとも有効に使用されている国へ援助を集中することが好ましい。

あるいは貧困の撲滅、環境の維持といった、先進国と発展途上国が一致して対応に当たっている世界的な問題に援助の優先分野の焦点を当てることも考えられる。今世紀末までに、これら共通の目標に向かってアメリカの援助計画を絞れば、援助計画の焦点が明らかになり、世論の関心を引きつけることもできる。しかし、アメリカの援助政策に関するこれらのアプローチは議会と政府の合意が必要である。

過去数年間の世界秩序の根本的な変化によって、アメリカの援助計画の目的、構造、内容の改革が必要になった。もはや時代遅れになった援助をやめること、援助目的を明確にすること、資格の備わった国には「援助の卒業」を促すこと、過去の政治的関係や軍事基地使用权をもつ国への援助を段階的に廃止すること、さらに直接的に世界的に重要な経済問題に焦点を合わせることが必要とされているのである。これらの改革に取り組むためには議会と政府の合意が必要であり、そのときはじめて、1990年代の外交政策の目標を有効に達成するためにアメリカの援助を活用することが可能となる。

(Maurice Williams ; 横田一彦 訳)