

第8章 将来の援助見通しに影響を与える要因

モーリス・ウィリアムス

第1節 援助改革の見通し

過去40年間のアメリカの援助計画は何度か大きく方向を変えてきた。その変化は国際問題のなかでのアメリカの役割に関して、政策の認識が変化したことを反映している。ここ数年に起こった世界の政治的・経済的变化は、アメリカの援助政策の根本的な再構築を迫っている。

第7章で述べたとおり、アメリカの対外援助の将来の目的に関して、議会と政府の間にはほとんど合意らしきものが存在しない。両者間の政治的利益や既得権益が対立しているなかで、援助計画に変更を促す機会は行き詰まってしまったかのように見える。対外援助計画の構造や目的を改革しようとする努力は、次の1992年11月の大統領選まで待たなければならないかもしれない。そのときは新しい政府が1990年代のアメリカの外交政策の役割と目的について本格的に援助計画を改善することになる。

しかし、将来の対外援助政策にも影響を与える現在のアメリカの世論や外交政策見直しを変更させるような、はっきりした要因がいくつか存在する。これまで歴史的にみれば、アメリカの援助政策は、選挙によって与党が変わり新しい大統領が生まれたときに大きな変更があった。しかし、この要因というのは、どの政党が次期大統領選に勝つかには関わりなく、アメリカの援助政策に影響を与える。このことはアイゼンハワー、ケネディ、ニクソン、カーター、レーガンの各政権時代にも明らかであった。もしブッシュ大統領が再選されれば、変化のスピードは緩やかであろう。われわれの観察すると

ころ、どの大統領も自身の特定の対外援助政策と援助哲学を披瀝する。しかし、どの場合でも将来の変化を駆り立てる基本的な要因はほとんど同じで、変わることがないのである。

今後のアメリカの援助政策と援助計画に影響を与える7つの基本的要因は以下のとおりである。

- (1) アメリカの経済的利益がさらに援助に組み入れられること。
- (2) 発展途上国との貿易と援助との結びつきがさらに強まること。
- (3) 安全保障上ないしは政治的援助の新たな実績基準が必要になること。
- (4) きわめて重要な世界的問題に焦点が絞られること。
- (5) アメリカの価値観が援助条件に反映されること。
- (6) アメリカのODA水準は徐々に低下すること。
- (7) アメリカの政策目的に対して国際援助が影響力をもつようになること。

第2節 アメリカの経済的利益の援助計画への統合化

将来の援助の基本的構成要因のひとつは、アメリカの経済的利益が援助計画のなかにさらに取り込まれることである。政府と議会の政策立案者たちはアメリカ経済の立場が現在変化してきていることにははっきりと気がついている。多くの発展途上国同様、アメリカはいまや貿易赤字を縮小し、増大する対外債務を返済し、生産能力を回復する必要がある。1982年まではアメリカは債権国であり、財、サービスの貿易収支もほどよく均衡していた。しかし、ここ10年間というもの、アメリカは巨額の貿易赤字をかかえ、1989年までに6000億ドルの負債が生じ、今では世界最大の債務国に転落している。

現在アメリカは資本を海外からの投資で補填し、輸出市場として発展途上国をあてにするといった具合である。輸出はアメリカ経済のなかではかなり大幅に伸びてきている。発展途上国、とくに中所得国の持続的経済成長はアメリカにとって非常に重要である。なぜならアメリカの輸出の3分の1を占

めるこれらの国々への輸出増が可能となれば、アメリカの貿易赤字も縮小していくからである。

また、旧ソ連との安全保障問題をめぐるイデオロギー的な冷戦が衰退し、先進工業国との経済競争が激化したことによって、発展途上国に対する政策の原則も変わった。

その結果、アメリカはこれまで以上に援助計画のなかに自国の貿易利益を追求しようとしている。その例として、最近対外援助法にもとづき貿易開発局 (Trade and Development Agency) が設立され、アメリカの輸出機会を拡大するUSAIDの開発計画に関連するフィージビリティ・スタディやその他の活動に5500万ドル支出することを決定している。その他には、資本集約的な援助計画への資金配分を増加させるべきだという法案が提出されている。

第3節 発展途上国との貿易と援助の結びつきの強化

将来アメリカの発展途上国に対する開発アプローチはますます援助と発展途上国の貿易の結びつきが強まっていくだろう。発展途上国は開発資金をほとんど輸出による外貨獲得によってまかなっており、アメリカや他の先進国市場への輸出は発展途上国にとってきわめて重要なのである。

アメリカのカリブ海構想は、この地域の特恵貿易と援助を組み合わせた最初の例である。さらに最近では、南北アメリカ構想が国際貿易、援助、債務支援を組み合わせたものになっている。アメリカの公的援助が縮小していくなかで、このようなアメリカと被援助国である発展途上国の相互利益に役立つ、援助と貿易を結びつけた支援方式はますます有用になっていくだろう。

第4節 安全保障上ないしは政治的援助の新たな実績基準

今後のアメリカの援助を規定する3番目の基本要因は、政治目的・安全保障目的の援助により厳密な評価と実績基準を適用することである。外交政策上、国務省は毎年30億ドルにのぼる経済安全保障援助資金(ESF)の弾力的な配分、とくにそのなかでもアメリカの政治的・戦略的に重要な国への無償資金協力をあてにしてきている。

アメリカの経済安全保障援助は財政緊縮のなか、実質額で減少してきており、1991年の水準はほぼ81年と同じであった。にもかかわらず、安全保障援助の要求額は経済援助全体の40%を占めている。しかし、最近ではたとえば、対イラク戦争によって損害を被った同盟諸国に対して援助の再配分や追加的配分を行ったり、安全保障援助という性格を和らげる政府の努力が援助計画に盛られるなど変化の兆しはみえる。

アメリカの安全保障援助のほとんどはひとにぎりの国によって占められている。これらの国の構成は世界の紛争地域とアメリカの優先順位が変わることによってやはり変化する。イスラエル、エジプト、ニカラグア、パキスタン、フィリピン、トルコ、ポルトガル、エルサルバドル、ホンジュラスの9カ国で1991年予算案における安全保障援助資金の実に85%を占めていた。

ブッシュ政権は安全保障援助をさまざまな外交政策の一手段として組み入れようと強い意欲をみせている。パキスタンへの安全保障援助はその新しい方向を示している。パキスタンの核兵器開発が進み、パキスタンとインドとの緊張が高まっていることから、アメリカ政府は1990年にパキスタンに対する態度を硬化させ、すべての援助(開発援助と安全保障援助)を凍結した。

アメリカの安全保障援助は、冷戦時代の対ソ戦略の一環としてアメリカの軍事基地のある国への援助から、他の外交目的をもった援助へと徐々にシフトしてきている。このような援助はアメリカの利益が大きく絡む地域の安定を促進するという意味で今後も続くであろう。新たな援助目的とは被援助国

における市場の自由化と民主化を推進することであり、東ヨーロッパ諸国や旧ソ連だけでなく、その他の国にも適用できる目的である。

さらに、現在アメリカの援助予算で圧倒的に大きな政治目的は、今後ほぼ確実に経済安全保障という目的に傾斜していくだろう。この方向は、ポーレン、ベンツェン両上院議員による「1990年貿易のための援助法」に沿ったものであり、この援助法はアメリカの財・サービス輸出に関連のない贈与を段階的に制限できるというものである。

一方、国務省は、経済と貿易の領域がますます援助計画の比重を増加させていくなかで、援助を政治目的に使うことを主張し続けるだろう。しかし、援助の実績基準からかけ離れた安全保障援助が今後も続くとは思えないのである。

第5節 重要な世界的問題への焦点

ODCは、1977年にすでに「アメリカの援助は、伝統的な政治・軍事的援助から相互依存的な援助に比重が移」り、その結果、援助の効率化を促すべくアメリカの援助計画の再構築が必要になることを予想していた (Johnson, R. [1977])。世界経済や各国間の相互依存といった問題の見通しがつきはじめるにしたがって、相互依存という考え方は1990年代になって現実味を増してきた。

各国間で深化する相互依存や協調の必要性を反映して、世界における新旧の問題に対する関心が増大している。世界の人口増加、10億の人々の絶対的貧困・飢餓、すべての国が直面している環境問題、伝染病、麻薬の非合法取引などの問題である。

1990年代のアメリカの開発援助試案では、発展途上地域の貧困・飢餓問題を強調する一方、地球の温暖化、森林伐採、移民、エイズといった問題を優先課題にあげている。

USAIDの開発援助(現在、年約20億ドル)は、議会の援助配分決定も反映してこれらの問題への取り組みをこれまでも強調してきた。議会によるこれら機能的な援助配分の厳重な監視と運営は、このような世界的な問題に関心を抱く援助の関連機関や支持者たちに応えるという形で今後も続くだろう。

第6節 援助条件へのアメリカの価値観の反映

1990年代になって、アメリカやその他の援助供与国は援助を供与する際に、被援助国の政治改革や人権擁護を条件づけるようになった。これらの条件は中央・東ヨーロッパ諸国に対してもっとも強調されてきたが、現在ではその他の被援助国に対しても同様になっている。

過去10年間にわたって、アメリカは一国の政治レベルの問題として人権擁護を推進してきた。人権擁護は以前から重要な問題であり、現在では世界中で大きな関心を呼び、多くの支持を受けている問題でもある。

発展途上国において国民の意向に対する政府の責任とは広範な社会・経済開発を推進することである、というのが現在のアメリカのイデオロギーと援助理論である。この考えは発展途上国政府の「管理能力」、すなわち社会・経済開発を達成するための政府の効率性という幅広い概念をとくに強調したものである。今後のアメリカの援助はこの観点からますますアメリカの価値観が反映されていくだろう。

さらに、今後ODAは以下の条件を満たす発展途上国に拡大されることになるだろう。

- (1) 貧困撲滅計画に積極的に取り組んでいる国。
- (2) 軍事支出をGNPの2%未満に抑えている国。
- (3) 効率的な家族計画を採用しているか、今後取り組もうとしている国。
- (4) 環境保護を目的とした計画をもっている国。
- (5) 汚職のないように管理努力が行われている国。

発展途上国政府の「管理能力」という考えに沿って、アメリカの援助行政は、経済成長と援助の有効利用に影響を与えるその他の非経済的要因にも注目するようになってきている。これら要因には開発のための「制度的枠組み」、「効率的な援助の分配制度」、そしてもっと一般的には援助の（人的・制度的）受け皿の整備などが含まれる（World Bank [1991]）。

これらアプローチの目的は、援助受入国政府や機関の能力を強化し、民間部門主導で経済発展をより効率的に達成させるための枠組みを整備できるようにすることである。このアプローチは、人的・制度的な能力開発を強調したアメリカのかつての「ポイントフォア」技術援助計画の考えにたち返ったものである。受け皿能力の開発という構想はとくにアフリカ諸国に適用できる。

アメリカは構造調整を援助と援助条件にリンクさせるべきであると頑強に主張し続けている。しかし一方では、構造調整計画は低開発国の開発環境には適しておらず、ゆえに、このアプローチが今後のアメリカの援助政策の基本方針となり続けるという考えに疑問を投げかける人もいる。

1990年代のアメリカの援助政策の最終的な課題は、ますます重要性を増す民間機関とNGOの役割をどう考えるかということにある。開発段階で、NGOへの資金供与は増大し、その役割は拡大していくだろう。貧困の撲滅や「所得創出」計画の分野でのNGOの役割は決定的に重要である。さらに、NGOは貧困層に確実に手が届くという利点に加え、彼ら自身が援助を支持する有権者であるということもある。

第7節 徐々に低下するアメリカのODA

アメリカのODAは、その要請が強まるにもかかわらず増大していないし、今後は減少していくものと思われる。低所得国の従来の貧困撲滅計画に加え、市場の自由化、民主化に着手している国への安定化計画の必要性が増大して

いる。このような背景では、アメリカの安全保障援助はまず間違いなく見直される。しかし、ODAは現行の水準で推移するだろう。

さらに長期でみると、アメリカの二国間援助は、より限られた目的、より低開発の国に集中することになり、今までのような重要性は失われていくだろう。アメリカと発展途上国の関係は貿易と投資が二国間援助にとってかわることになるだろう。その結果、アメリカの経済政策はこの変化を考慮しなくてはならなくなる。

確かなことは、今後アメリカの援助は、自国の外交政策上の目的を達成するために、多国間援助と他の援助供与国との協調にさらに力点をおくことになるということである。

第8節 アメリカの政策目的に対する国際援助の影響力

今後のアメリカの援助計画は、多国間援助機関のなかで、また二国間援助供与国との間で協調関係を強めていこう。一般に、アメリカは援助供与国間での協調を積極的に推進してきたが、それは自国の政治的利益が強く関わった分野においてのことであった。

多国間援助にアメリカがコミットすることはすでにアメリカの援助政策の重要な構成要素であり、ゆえにアメリカの影響力を発揮できたといえる。援助供与国間の協調関係においてアメリカのリーダーシップを強めれば、他の援助供与国や多国間開発銀行の計画の内容や援助財源の割当てにも影響力をもつことができると主張するものもある (Shear [1988])。

経済援助の要請が増大する一方、アメリカの援助水準に制約があるという状況下で、アメリカは、自国の援助目的を支援するような包括的な国際援助努力の方向に影響を与えようとするだろう。

8.1 二国間援助供与国との協調

アメリカ政府は、これまで国際的に合意された開発目標を達成するために重要な役割を演じてきた。USAIDは経験豊富な現地ミッションをもち、先進技術をもつ民間のコンサルティング会社、技術者集団、NGOとのつながりを有している。しかし、開発援助行政は概して国内の問題や手続きに時間を割き、国際的なリーダーシップを発揮するための努力にはほとんど注意を向けてこなかった。

国際開発援助でアメリカがリーダーシップをとる努力を怠ってきた理由は、第3章で述べたとおり、援助の運営プロセスが細分化されていたことにもよるが、USAIDの運営にもまた責任があり、見直しが必要とされている。政府と議会の両方の承認を必要とするアメリカの援助決定プロセスは世界でもっとも複雑であり、したがって他の援助供与国との協調をもっとも難しくしている。このような状況にあっては、他の援助供与国の援助計画や国際援助機関に影響を与えることなど実際問題として無理な話なのである。他の援助供与国政府の援助機関との協議においてもUSAIDの影響力には限界があった。

将来、二国間援助に関するアメリカと他の援助供与国との協調はまず間違いなく重大な関心を呼ぶことになるだろう。

8.2 多国間援助への影響力

多国間開発銀行の政策や優先順位に影響を与えるという意味では、アメリカは他の援助供与国よりもはるかに制度化が進んでいる。第6章で詳述したように、この影響力を行使するという点で、アメリカ議会と財務省とは密接な連携を保ち、大きな影響力をもっている。アメリカの政策目標に沿うように、多国間開発銀行の援助計画を調整することは今後さらに重要になってくる。

また、アメリカ政府は合意された技術援助計画を遂行するために、既存の国連開発機関を活用することに関心が向かうと思われる。アメリカは国連に対して、もっと重要な構想を創り出すための財政改革や効率の改善といった問題で圧力をかけてきた。アメリカは他の援助供与国と協調して、国連はとくに低所得国の技術協力、制度・人材開発の点を改善すべきであると主張している。

国連の専門機関の人材を研究、教育、技術といった戦略的部門の建設に充当するといった技術援助が成功するためにも発展途上国側の能力が改善されなければならない。そのためには国連機関を含め、援助供与国間の協調がますます必要になってきているのである。

8.3 アメリカと日本の協調

アメリカにとって経済政策の分野で日本と協調することは今後もきわめて重要になるだろう。1980年代半ばから巨額の貿易不均衡、アメリカへの資本流入、為替レートの不安定性、開発援助などをめぐって、アメリカと日本の間での協議が盛んに行われるようになってきている。アメリカと日本の相互依存関係が重要性を増したことから、この二国間の密接な経済関係は「超同盟」(super alliance) とさえ呼ばれてきた (Society for International Development [1990])。

日本の経済力が増大するなかで、日本の対外援助もアメリカとの関係が重要になってきている。日本の防衛の役割が限られているために、日本が援助を拡大するのは相応な「役割分担」であるという暗黙の了解があった。さらに、日本の巨額の貿易黒字が続いたために、日本は発展途上国の経済発展のためにその資金を回すべきであるという国際的な圧力がこれまで続いてきた (Orr [1988])。

この援助政策の協調関係は今後も両国政府の間の懸案事項となるだろう。アメリカは、自国の経済的・安全保障的利益をもっとうまく援助計画のなか

に組み入れるために援助計画を調整しようとする一方で、日本に対しては援助をもっと戦略的・安全保障目的のための国別配分をしよう求めていくだろう。このことが両国間の緊張を生じさせることはほぼ確実である。なぜなら、困難を抱えた地域の安定と安全保障を推進するために、援助供与国間でのような役割分担をしたらよいのかについて一義的な解は存在しないからである。

しかし、アメリカと日本の間には援助の地域配分に関して、大まかではあるが補完関係が成立している。つまり、日本の援助の3分の2はアジア諸国向けであり、アメリカの援助のほぼ3分の2は中東とラテンアメリカ向けである。両国ともサブサハラ・アフリカにはほぼ同額の開発援助を行っている。日本の援助と投資が支配的な地域では、日本がアメリカにかわって影響力を行使することは避けられない。インド、インドネシア、バングラデシュ、タイなど25カ国では、すでに日本が最大の援助供与国になっている。

アメリカと日本が協調して援助にあたることができれば、その地域で今以上に建設的な作業を行うことができるだろう。しかし、そのためには、アメリカは自国の戦略的利益の単なる手段として日本の援助に介入することをやめ、日本は世界の安定のために今以上の責任を引き受けなければならない。アメリカと日本が共通の優先順位と責任をもった援助計画に合意できる可能性は十分あるのである。

冷戦後に世界の情勢が変化したこと、軍事よりも経済関係が重要になったこと、これらによってアメリカの世界でのリーダーシップの性格は変わっていくだろう。すなわち、アメリカの外交政策と援助政策はその主導権を弱め、より協調的になっていくと思われるのである。

(Maurice Williams ; 横田一彦 訳)