

河崎 信樹 著

『アメリカの国際援助』

宮崎 礼二*

本書は、アメリカの国際援助史において画期を成したG・W・ブッシュ政権期（2001-09年）の政策の実証的な検討を通じて、ポスト冷戦期の国際援助を支えるアメリカの論理とアメリカが構築しようとする国際秩序とはいかなるものなのかを解明することを目的としている。前著（『アメリカのドイツ政策の史的展開—モーゲンソープランからマーシャルプランへ—』関西大学出版部、2012年）において第二次世界大戦後のパクス・アメリカーナの形成を歴史的に論じた著者による現代分析の書である。国際援助とは、「アメリカ連邦政府による他国に対する資金提供（経済援助と軍事援助）全体を包括する概念」（1頁）であるが、本書ではとりわけ経済援助の分析を主たる対象とする。また、民間部門が果たす役割にも言及されている。

アメリカの国際援助の変遷を概観すれば、周知のように、孤立主義を外交政策の基本方針とするアメリカがはじめて本格的な国際援助を実施するのは、第二次世界大戦期の武器貸与法のことであった。「自由と民主主義」を「ファシズム諸国」の脅威から守るための国際援助は、大戦後には「ソ連共産主義」の脅威から「自由と民主主義」を擁護するための戦いへと転換し、冷戦という新たな情勢における国際援助の起点としてトルーマン・ドクトリンが要請された。

*宮崎 礼二 (Reiji MIYAZAKI) : 明海大学経済学部准教授。横浜国立大学大学院国際開発研究科博士課程後期修了。学術博士。『現代アメリカ経済分析』（共編著）日本評論社、2013年；『新国際金融テキスト2 国際金融史』（共著）有斐閣、2007年；『米国経済白書 大統領経済諮問委員会（CEA）年次報告』各年版（共訳）など。

その後、冷戦の範囲を拡大させながら、国際援助は実行されてきた。1970年代に入るとベトナム戦争の行き詰まり、孤立主義の台頭、ドル危機などの要素がアメリカの国際援助を停滞させたが、80年代のレーガン政権による対ソ強硬政策は、東欧諸国を追い込み、89年の冷戦終焉宣言、さらには91年のソ連の解体をもたらした。「ソ連共産主義」の「脅威」の消滅、「自由と民主主義」の「勝利」は、アメリカにポスト冷戦期における国際援助の正当性の再構築を余儀なくさせることになった。この課題に取り組んだクリントン政権の援助政策は国民の支持を得るに至らず、90年代の援助額は停滞し続けたが、01年「同時多発テロ」が契機となり、ブッシュ政権によって掲げられた「テロとの戦い」は、アメリカの国際援助を拡大させることに成功した。そして、続くオバマ政権もブッシュ政権の援助政策の延長線上にあるという。

著者は、アメリカ・モデルと「納税者の論理」の2つをキー概念にアメリカの援助政策にアプローチする。アメリカ・モデルとは、「自由で自立した個人が、市場経済における自由な経済活動によって自身の経済的基盤を築き、その利益から税金を支払い、納税者としての権利を携えながら、民主主義的な政治システムへと参加すること」（4頁）であり、共和党＝保守派と民主党＝リベラル派双方によって共有される理想である。両派の違いは理想の実現プロセスにあるだけである。財政支出をとまなう援助政策がアメリカ・モデルから逸脱していないかが、「自立した個人」＝納税者によって常に監視されているのであり、「納税者の論理」に従って議会は国際援助予算の審議を行っている。したがって、アメリカの安全保障の確保という目的が明確に表れる軍事援助は比較的認められやすいのに対して、アメリカ・モデルの理想と親和的でないことの多い経済援助の実行は困難

に直面しがちである。アメリカの安全保障の確保と理想との親和性を兼ね備えているかどうか、アメリカの国際援助を分析する重要な鍵だとする。このことは、本書が国際援助のなかでも、とりわけ経済援助の分析を主たる対象とする理由である。

また、大戦後のアメリカのドイツ占領政策の分析を行った前著を踏まえ、著者は、占領地区経済を運営してきたアメリカの援助が「納税者の論理」によって政策転換を余儀なくされ、ソ連との対立を招き、冷戦の原因の1つを成したことを重視する。このように「納税者の論理」がアメリカの対外政策全体にも大きな影響を及ぼしてきたことから、本書のアプローチの重要性が説かれている。

以下、本書の構成を示して、各章の紹介とコメントを試みる。

- 序章 アメリカ・モデルと国際援助
- 第1章 ポスト冷戦期の国際援助
- 第2章 中東民主化政策と国際援助
- 第3章 ブッシュ政権による援助システム改革
- 第4章 オバマ政権の国際援助
- 第5章 民間部門による国際援助
- 終章 バクス・アメリカーナと国際援助

序章では、上述した国際援助におけるアメリカ・モデルと「納税者の論理」が分析視角として提起される。そして大規模な国際援助の条件として、第1にアメリカ・モデルとの親和性、第2にアメリカの安全保障の確保＝「国益」に資すること、そして第3には第1条件と第2条件を結びつける国際環境下にアメリカがあること、の3つが挙げられ、これらを反映した援助理念の提示が不可欠だとする。さらに、ここで追記すべきは、これら2つの分析視角がアメリカの国際援助の在り様だけでなく、アメリカがなぜ、アメリカ・モデルをグローバルに拡大す

るのかの決定要因でもあるのかも指摘されていることである。この指摘は、輸出市場開拓や多国籍企業の進出といった経済的利害をアメリカ・モデルのグローバル拡大の要因として理解してきたこれまでの評者の認識に、異なる側面から新たな知見を与えてくれるものとなった。

第1章では、ポスト冷戦期の新たな援助理念の構築に失敗したクリントン政権と、それに成功しアメリカの国際援助史の画期を形成したブッシュ政権との比較を通じて、その失敗と成功の要因が分析される。両政権の援助政策の理念の類似性を認めつつも、政策理念もそれぞれの政権が置かれていた国際環境も大きく異なっていたと指摘する。被援助国の経済成長それ自体を援助理念として掲げたクリントン政権の政策理念がアメリカ・モデルと親和的でなかったこと、そして地域紛争がアメリカの安全保障に関わるとの認識が希薄な時代であったことが、国際援助の低迷の原因であったとする。だが、その後のブッシュ政権では、「同時多発テロ」が契機となって、テロリストの拠点となる「破綻国家」がアメリカの安全保障への脅威であるとの国際環境の変化が認識され、自由と民主主義、市場経済を「破綻国家」へと拡大することがアメリカの安全保障を確保する、という新たな援助理念の確立に成功した。国際援助の3つの条件が満たされたのである。アメリカの援助理念は、冷戦期の「ソ連共産主義の封じ込め」から、「自由と民主主義を拡大し『破綻国家』をなくすことでアメリカの安全保障を確保する」というポスト冷戦期の新たな理念に取って代わられたのであり、このことが納税者や議会による国際援助拡大の支持を可能とした。

第2章では、アメリカの中東政策の転換が取り上げられ、ブッシュ政権における中東民主化政策とそれを支えた中東パートナーシップ・イニシアティブ (MEPI) が検討される。冷戦期のアメリカの中東政策は、イスラエル防衛、反共政策、石油確保が追求されてきたが、「同時

多発テロ」以降は民主主義と市場経済の拡大といったアメリカ・モデルの中核的要素が政策目標の中心となった。民主主義と市場経済の拡大による中東地域の安定化は、アメリカの「国益」であり、それを実現させる国際援助がMEPIということである。本章では、MEPIの重点が経済改革から政治改革へと移行し、その過程で穏健かつ漸進的な政治・経済改革から急進的な政治改革へと政策志向が転換したことが明らかにされる。MEPIの政策転換は、議会からの要求によってもたらされたのだが、それは経済改革から政治改革を対象としたプログラムへの予算振り分けの比重の逆転として表れ、そして被援助主体における中東諸国政府の割合の低下に対するアラブNGOや個人など民間の比重増となったことが示される。

第3章においては、新たな援助理念を実行する援助プログラムの障害となる既存の援助システムに対して、ブッシュ政権がいかに対処し、アメリカ・モデルのグローバルな拡大を追求しようとしてきたのかが検討される。ここでは、まず障害の回避のためにブッシュ政権によって新設されたミレニアム・チャレンジ・アカウント (MCA) が、そして次に障害それ自体である1961年対外援助法によって規定された援助システムの改革が取り上げられる。ブッシュ政権は、アメリカの援助理念と適合的な基準 (自由と民主主義、市場経済の導入) を満たした国のみを援助対象にするMCAを通じて、援助理念の一貫した実現が困難な既存の援助システムの問題の回避を行った。援助システム改革では、国務省と国際開発庁 (USID) の全援助を統括する対外援助局長というポストを新設し、多元的な援助運営を一元化した。だが、改革をめぐる議会の反発のために法改正にまで踏み込めなかったため、国務省とUSID管轄以外の援助プログラムは改革の対象外に置かれたままであり、オバマ政権へとこの課題は残されることになった。

第4章は、オバマ政権の国際援助を俎上にのせ、クリントン、ブッシュ両政権の援助理念とオバマ政権のそれとの共通性と違いを明らかにすることで、オバマ政権の国際援助の全体像を示す。オバマ政権は、アメリカ・モデルの拡大によるアメリカの安全保障の確保を援助理念として掲げていることから、ブッシュ政権の理念を継承している。だが、援助プログラムの捉え方が異なる。アメリカ・モデルの導入が経済成長の基盤であると考えたブッシュ政権に対して、オバマ政権は援助を通じた経済成長による貧困削減がアメリカ・モデルの導入に重要であるとす。また、クリントン政権の援助理念と類似しているかに見えるオバマ政権の援助理念だが、クリントン政権の援助理念が経済成長にあったのに対し、オバマ政権はあくまでもそれを目的として位置づけている点で異なる。「オバマ政権は、ブッシュ政権の掲げた援助政策の理念の枠内で、クリントン政権の国際援助構想の実現を図っている」(175頁) ことが指摘される。

第5章においては、アメリカ・モデルの主体としての民間部門が国際援助の分野において果たしている役割に焦点を当て、とりわけ世界最大規模のビル&メリンダ・ゲイツ財団とフォード財団に注目する。なぜならば、市場経済における社会問題は民間部門が解決するのがアメリカ・モデルの原則であり、この原則が国際援助においても貫徹されているからである。また、民間部門の援助額は増大し続け、今日ではアメリカの公的援助額に対して75%にも達しているからだ。近年の民間による援助額を支えているのが、ゲイツ財団の存在であり、2008年には財団による援助総額の約45%を占める。資産の金融・証券市場での運用益が財団の援助原資であることは、すぐれてアメリカ的であり、また援助額が金融・証券市場の動向を反映するという特徴が指摘される。両財団の援助プログラムの特徴として、ゲイツ財団が保健問題に関する事業を中心にしている点、一方のフォード財団は

冷戦期の経済援助からポスト冷戦期の民主主義や人権の定着を重視する援助へと転換させてきた点が挙げられる。このようなフォード財団のプログラムは、ブッシュ政権以降のアメリカ・モデルの拡大を理念とする援助が「上からの民主化」であるのに対して、民間部門として「下からアメリカ・モデルを構築」するものだとの指摘は興味深い。さらに、フォード財団の援助プログラムの変化は、「同時多発テロ」以前にすでに転換しており、ブッシュ政権の援助理念の再構築に先行し、公的援助を補完するだけでなく、その理念においてもリードしていく役割を果たしているとの指摘は示唆に富む。

終章は、パクス・アメリカーナの中に援助政策を位置づけて、現代のアメリカの国際援助の特質を論じる。冷戦期においては、アメリカ・モデルに基づかない専制国家であっても、西側陣営の一員であれば「自由と民主主義」の理念に反していても友好国であり、援助対象国にもなれた。だが、「同時多発テロ」以降には、アメリカ・モデルに基づくことが国際援助の原則となった。この変化は、構造的にいわゆる「ダブル・スタンダード」を内包し許容し続けてきた対外政策の在り方を「シングル・スタンダード」化させた。このようなブッシュ政権以降の新しい援助理念は、オバマ政権にも踏襲され、違いは実現プロセスにあるに過ぎない。アメリカ・モデルを拡大するために、「単独での軍事力行使も辞さない」ブッシュ政権の実現プロセスなのか、「外交政策や援助政策の果たす役割を重視」するオバマ政権のそれなのかだけである。ここに著者がアメリカ・モデルと「納税者の論理」を分析視角に据えた真髓がある。保守派とリベラル派がアメリカ・モデルの理想を共有し、そこへの純粋化プロセスをめぐる対抗関係が共和党と民主党の二大政党制であり、国際援助の領域においても、このアメリカの特質が貫徹していることが示された。さらに、著者によって今後の課題として、第1に軍事援助の分析、第

2には議会の分析、そして第3に民間部門と政府部門との関係の3つが挙げられる。

以上、コメントを織り交ぜながら各章の紹介を行ってきたが、ここで最後に、評者なりに本書への課題を最後に提起したい。本書は、国際援助の第一義的な目的として安全保障の確保を位置づけた政治分析であり、援助の経済利害の追求を分析対象としていない。とはいえ、アメリカの国際援助は輸出市場の開拓や対外投資環境の整備といった経済利害の追求をとまなうものであり、援助政策と多国籍資本とが両輪となって対外展開をしてきたこれまでの事実を踏まえるならば、安全保障の確保と経済利害の追求との表裏一体の関係性に言及されてもよかったのではないだろうか。とりわけ本書が「市場経済」をアメリカ・モデルの中核的な要素とし、その拡大を国際援助の理念としているからだけでなく、本書の特長の1つでもあるが、財団を中心とする民間部門の援助も分析対象としているからである。本書が対象とするゲイツ財団もフォード財団とともに、グローバル展開する多国籍資本であり、それらによる援助は一見すると人道的援助だが、その背後に潜む動機は何なのかである。また、アメリカ・モデルの拡大が追求される背景には、製造業からサービス業へのアメリカ産業構造の転換と財輸出の時代から対外直接投資の時代への変化があるのではないだろうか。この転換と変化は、国際的な諸制度の「水平化」を要求するからである。また、「納税者の論理」の貫徹においても、経済的な利益追求は納税者あるいは議会の支持を得るための大きな根拠でもあるだろう。

上記の課題提起は、著者とは異なる評者のアプローチによるものであり、本書の価値をいささかも損なうものではない。パクス・アメリカーナ研究に大きく貢献する書である。