

対テロ戦争の残したもの What Did 'War on Terror' Leave? 援助政策の体系化とその帰結 Development and Result of the Foreign Aid

河崎信樹
KAWASAKI Nobuki

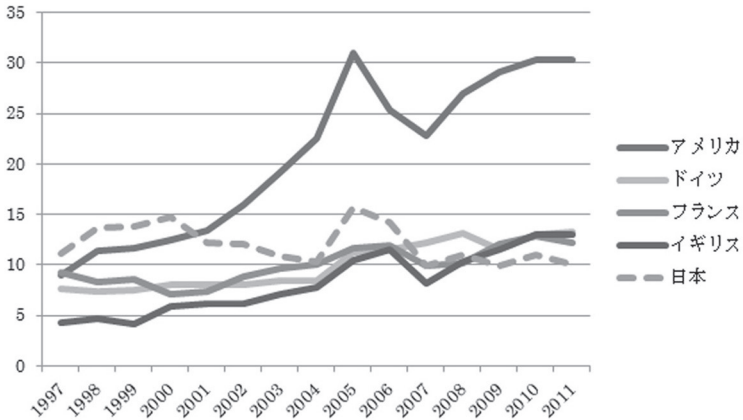
はじめに

本稿¹の課題は、アメリカの国際援助について、2001年9月11日に発生した「同時多発テロ」事件以降の展開を中心に、その理念と特徴を明らかにする点にある。

現在、アメリカによる国際援助は、国際社会において重要な位置を占めている。まずこの点について確認したい。図1は、経済協力開発機構（OECD）内の開発援助委員会（DAC）による政府開発援助（ODA）²に関するデータに基づき、DAC諸国の中のODA上位5カ国（アメリカ、ドイツ、フランス、イギリス、日本）によるODAの推移（1997～2011年）を示したものである。最も注目されるのはアメリカによるODAの急増である。1997～2000年にかけてアメリカのODAは世界第2位であったが、21世紀に入ってから急増し、2001年以降、世界第1位の座を占めている。同時期にヨーロッパ諸国もODAを増加させているが、アメリカのODAの増大は突出している。これに対して日本は、1997～2000年までは世界第1位を占めていたが、その後のODAは減少もしくは横ばいといった形で推移し、それ以外の諸国がODAを増額させていったこととも相まって、2009年以降は世界第5位の地位へと転落している。

以上からわかるようにアメリカのODAは、21世紀に入ってから急増し、国際社会においてまさに圧倒的な地位を占めるようになってきている。これは

図1 ODAの国際比較 1997～2011年(実質、2010年ドル) 単位:10億ドル



出典 DCD-DAC データ(<http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/ODAGNI/>)より作成。

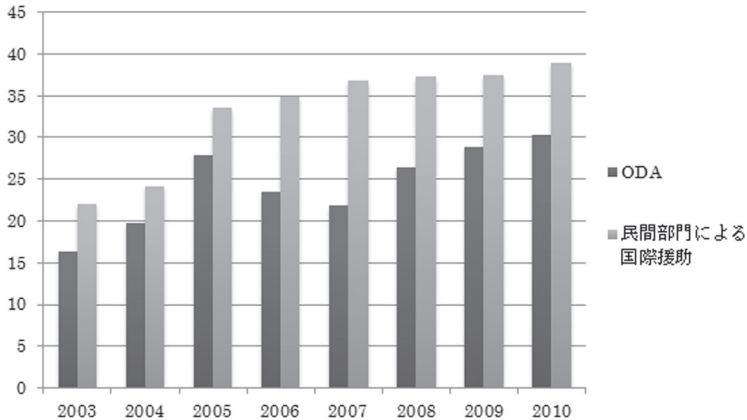
21世紀におけるODAの重要な特徴の一つである。では、こうしたアメリカによるODA急増の背景にはいったい何があるのか。それを探るために、本稿では21世紀のアメリカにおける2つの政権であるG・W・ブッシュ政権とB・オバマ政権の援助政策に焦点を当て、検討していく。

以下では、第1節において、アメリカの国際援助を分析する際に重要な視点となる「納税者の論理」についてみていく。次に第2節において、ブッシュ政権からオバマ政権までのアメリカの援助政策の展開を検討していく。続く第3節では、第2期オバマ政権の援助政策の課題について考察する。そして最後の「おわりに」において、日本の援助政策に対して、アメリカの経験が与える示唆について論じたい³。

1. アメリカの国際援助と「納税者の論理」

アメリカの国際援助について考える場合、「納税者の論理」という視点に注目していくことが重要になる。「納税者の論理」とは、連邦政府による財政支出をチェック & コントロールすることを通じて、その政策が自身の考える「国益」を損ねていないかどうかを常に監視していく、という論理であ

図2 民間部門と政府部門の国際援助の比較(2003～2010年) 単位:10億ドル



出典 河崎[2012]、186～7ページより作成。

る。つまり納税者に対して納得のいく理念や目的が提示されない援助政策に対して、財政支出を行うことは認めないという考え方である。こうした考え方の背景には、アメリカにおける政府に対する不信感の強さが存在する⁴。

この「納税者の論理」の存在は、2つの方向からアメリカの国際援助に影響を与えていると考えられる。

第1に、財団やNPO等の民間部門を通じて多額の国際援助が実行されているという点である。アメリカの納税者の多くは、政府に税金を支払い、その用途をまかせるよりも、納税する代わりに、様々な財団やNPOに直接寄付を行うことで、その用途を自ら選択していく傾向が強い。国際援助の場合も同様である。納税者から寄付を受けた財団やNPO等の民間部門が、様々な形で国際援助を実行している。

図2は2003～2010年までのアメリカにおける民間部門による国際援助とODAを対比したものである。ここから分かるように、民間部門による国際援助は、ODAを大きく凌駕している。アメリカにおいては民間部門を通じた国際援助が、非常に大きな役割を果たしているといえよう⁵。

第2に、政府による国際援助の規模を制約するという点である。アメリカ政府による国際援助の原資は、納税者の納めた税金である。「納税者の論理」

の観点からは「なぜ国際援助を行わなければならないのか」が明確化されなければならない。つまり、アメリカ政府は援助政策を実行する際、国民つまり納税者に対してその理念を明示し、支持を獲得しなければならない。そして、その支持を獲得できたかどうか国際援助額の推移に現れることになる。

では、アメリカの援助政策は、どのような理念や目的を掲げてきたのか。この点に着目しながら、次節以降、検討を進めていく。

2. 「同時多発テロ」事件と援助政策の新たな役割

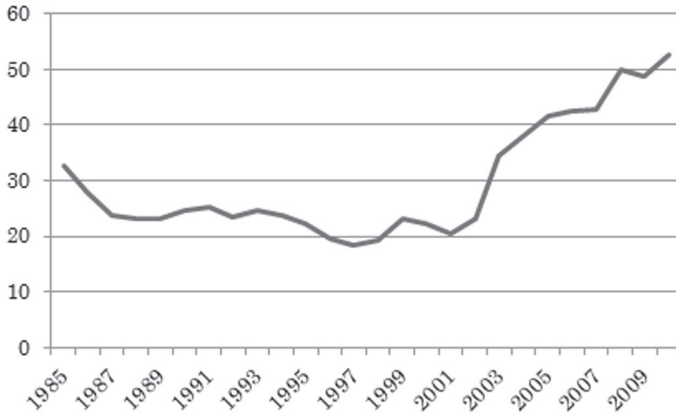
(1) 冷戦の崩壊と国際援助

アメリカによる国際援助は、第二次世界大戦を契機として本格的に開始された。イギリスやソ連といった連合国側諸国を支援する武器貸与法（1941年）が、アメリカによる国際援助の起点であった。「ファシズム諸国を打倒し、民主主義を守る」という理念によって国際援助は支えられた。ゆえに第二次世界大戦終了後、アメリカによる国際援助も終了すると思われた。しかし、新たな理念の下、引き続き実行されていった。アメリカによる国際援助の新たな根拠となったのは冷戦であった。

第二次世界大戦後、民主主義及び市場経済システムを採用していたアメリカと、共産主義及び計画経済を採用していたソ連は対立を深め、それぞれの同盟国を含めた形でグローバルな対立構造＝冷戦を形成した。この冷戦体制の下、アメリカは自身の陣営を支えるために国際援助を行った。その際の理念となったのが「自由と民主主義を守り、ソ連共産主義を封じ込める」という考え方であった。この考え方を端的に示したのがトルーマン・ドクトリン（1947年）であった。

トルーマン・ドクトリンは、共産主義が力を持ちつつあったギリシャとトルコに対するアメリカからの国際援助の実行を連邦議会に対して要請するものであった。この中でH・S・トルーマン大統領は、ギリシャとトルコに対する援助の必要性を、アメリカの安全保障との関連で主張した。ソ連共産主義の脅威にさらされているギリシャとトルコを援助しなければ、自由と民主主義を守ることができない、その結果、アメリカ自身の安全保障も確保でき

図3 アメリカの国際援助額 1985～2010年度(実質、2010年度ドル)単位:10億ドル



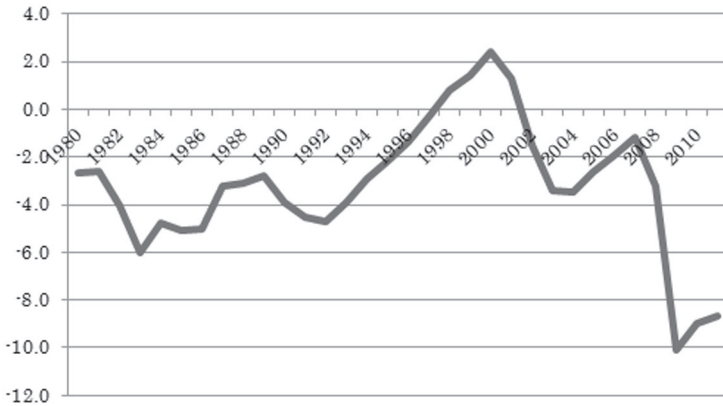
出典 USAID, U.S. Overseas Loans and Grants (<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>)より作成。

なくなってしまう、というのがトルーマン・ドクトリンの論理であった。つまり国際援助の目的は、「自由と民主主義」というアメリカ社会の中心的理念を維持・拡大することでソ連共産主義を封じ込め、アメリカの安全保障の確保に貢献することである、とされた。このような論理に基づき、冷戦期のアメリカによる国際援助は実行され続けた⁶。

しかし冷戦にも終わりが到来した。1989年にアメリカとソ連の首脳は、冷戦を終わらせることで合意した。ソ連自体も1991年に崩壊した。このことは、冷戦期に掲げてきた「ソ連共産主義の封じ込め」と「自由と民主主義の拡大」という援助政策の理念の根拠が失われたことを意味した。ゆえに、もし国際援助の継続を目指すのであれば、新たな援助政策の理念を構築しなければならない。それができなければ、「納税者の論理」に基づく国民からの支持を得ることができず、その規模は縮小していかざるをえない。では、ポスト冷戦期の国際援助はどのように推移したのか。

図3は、1985～2010年度にかけてのアメリカの国際援助（経済援助＋軍事援助）の推移を示したものである。ここでは特に1993～1997年度にかけての国際援助額の推移に注目したい。大きく国際援助額が減少していることが分かる。1993年度には247億ドルであった国際援助額は、1997年度には

図4 対国内総生産(GDP)比で見たアメリカの財政収支の推移(1980～2011年度)単位%



出典 Office of Management and Budget[2012]より作成。

183億ドルへと大きく減少した。こうした国際援助額の急減は、当時のB・クリントン政権が援助政策の新たな理念を打ち出せなかったことが大きく影響していた。

また当時のアメリカは非常に深刻な財政赤字の問題を抱えていた。図4は1980～2011年度までのアメリカの財政収支の推移を示したものである。冷戦崩壊後の1989～1992年度にかけて、財政赤字問題が深刻化していることが読み取れる。こうした財政再建の必要性も、国際援助額の削減に影響を与えていたように見える。その後、図4から明らかのように、1990年代後半に財政赤字は解消へと向かっていく。しかし図3にあるように、国際援助が1993年度の水準に達するまで回復することはなかった。ゆえに冷戦が終焉した後、アメリカが国際援助を実行する際の理念が不在であったことが、その縮小の最も大きな要因であったと考えられる。

(2) ブッシュ政権の援助政策と国際援助の急増

以上のように20世紀末におけるアメリカの国際援助は危機的な状況に陥っていた。しかし図1で見たように、21世紀に入り、国際援助は急増した。この大きな転換をもたらしたのが「同時多発テロ」事件であった。

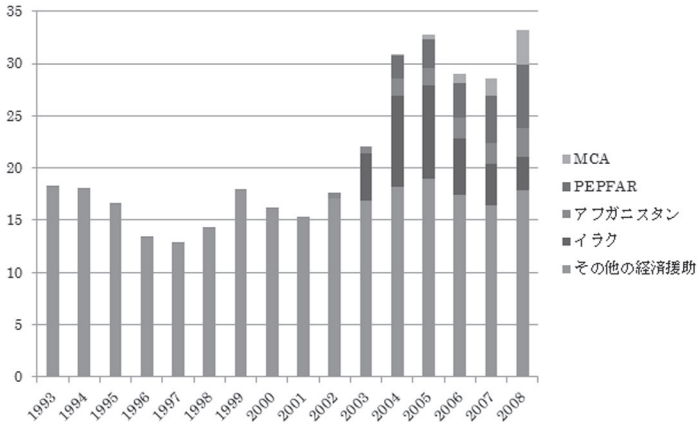
同事件は、アメリカの安全保障に対する新たな脅威の存在をアメリカ政府や国民に対して痛感させた。ゆえに、当時のブッシュ政権にとっては、この新たな脅威であるテロの再発を防ぎ、アメリカの安全保障を確保することが重要な課題となった。では、そのために何が必要であるとブッシュ政権は考えたのか。この問題に対するブッシュ政権の認識が援助政策の転換をもたらした。

ブッシュ政権の認識は、2002年に公表された政権の方針を示す『国家安全保障戦略』を中心に示された。ブッシュ政権は、一国内における自由と民主主義の欠如や貧困問題がテロの背景にあると考えた。自由と民主主義の欠如している国家においては政治的自由がなく、不満が鬱積していく、また、貧困は人々を絶望へと追いやってしまう。そうした状況が統治機能を失った「破綻国家」やテロリストを生み出してしまっているのではないかと。そして、それがアメリカの安全保障の脅威となっているのではないかと。そうブッシュ政権は考えた。

とすれば、そうした状況を変えることこそが、アメリカの安全保障を確保するために必要である。そこでブッシュ政権は、自由と民主主義、市場経済システムをグローバルに拡大していくことが必要であると考えた。政治的自由が欠如している諸国には自由と民主主義を、貧困を克服するためには経済成長の基盤となる市場経済システムを拡大していくことこそがアメリカの安全保障につながるとブッシュ政権は主張した。援助政策の新しい役割もこの文脈において与えられることになった。つまりブッシュ政権の援助政策は、自由と民主主義、市場経済システムを拡大し、アメリカの安全保障を確保するという新しい理念の下、実行されることになった。そして援助政策は、ブッシュ政権の安全保障政策を支える3つの柱を示す「3つのD」、つまり、国防（Defense）、外交（Diplomacy）と並ぶ、開発（Development）という「柱」の一つとしての位置づけを与えられた。

この援助政策の新たな理念の下、ブッシュ政権の国際援助は急増した。前掲図3から2001年度以降、国際援助が急速に増加していることが分かる。これはブッシュ政権の掲げた新たな援助政策の理念が納税者によって受け入れられたことを示している。

図5 アメリカの経済援助額のプログラム別推移(1993～2008年度) 単位:10億ドル



出典 図3と同じ。

図5は、ブッシュ政権下における経済援助を、新規援助プログラムとそれ以外に分けて示したものである。ここから増額が新たな援助プログラムの導入とアフガニスタンとイラクへの援助を中心として行われていることが分かる。これらの部分は、ブッシュ政権の新たな援助政策の理念に基づいて行われた。まずアフガニスタンとイラクへの援助は、両国において、戦後、自由と民主主義を構築するために必要な援助として位置づけられた。ミレニアム・チャレンジ・アカウント(MCA)は、ブッシュ政権が新しく導入した援助プログラムである。これは、「公正な統治」、「人への投資」、「経済的自由」という各分野においてアメリカが設定した基準をクリアした国のみが援助を受け取れる、というシステムを採用している。その基準を示したものが図6である。自由と民主主義、市場経済化を促進するような基準が採用されていることがわかる。次のエイズ救済のための大統領による緊急計画(PEPFAR)も新たなプログラムである。このプログラムは、エイズが拡大することを防止するだけでなく、エイズ拡大によって、政府の統治能力が低下し、「破綻国家」化してしまうことも防ぐ目的で行われた。アフリカ地域が主たる被援助国であった。

図 6 MCA の適格性基準(ブッシュ政権)

基準となる指標	指標の入手先
●公正な統治 (Ruling Justly)	
<ul style="list-style-type: none"> ・市民的自由 (Civil Liberties) ・政治的な権利 (Political Rights) ・説明責任 (Voice and Accountability) ・効率的な政府 (Government Effectiveness) ・法の支配 (Rule of Law) ・汚職の制御 (Control of Corruption) 	<ul style="list-style-type: none"> フリーダムハウス (Freedom House) フリーダムハウス 世界銀行 (World Bank Institute) 世界銀行 世界銀行 世界銀行
●人への投資 (Investing in People)	
<ul style="list-style-type: none"> ・予防接種率 (Immunization Rates) ・保健医療支出 (Public Expenditure on Health) ・少女の初等教育普及率 (Girls' Primary Education Completion Rate) ・初等教育への財政支出 (Total Public Expenditure on Primary Education) ・天然資源の管理 (Natural Resource Management) 	<ul style="list-style-type: none"> 世界保健機関 (World Health Organization) 世界保健機関 世界銀行、ユネスコ (UNESCO) ユネスコと各国の資料 国際地球科学情報ネットワーク (Center for International Earth Science Information Network) イェール環境法と政策センター (Yale Center for Environmental Law and Policy)
●経済的自由 (Economic Freedom)	
<ul style="list-style-type: none"> ・ビジネス開始に要するコスト (Business Start Up) ・インフレ (Inflation) ・貿易政策 (Trade Policy) ・規制の質 (Regulatory Quality) ・財政政策 (Fiscal Policy) ・土地の権利とアクセス (Land Rights and Access) 	<ul style="list-style-type: none"> 国際金融公社 (International Finance Corporation) IMF「世界経済見通し (World Economic Outlook)」 ヘリテージ財団 (Heritage Foundation) 世界銀行 各国資料 IMF「世界経済見通し」 国際金融公社 国際農業開発基金 (International Fund for Agricultural Development)

出典 Millennium Challenge Corporation[2007], pp. 10-12 より作成。

以上のようにブッシュ政権は、新たな援助政策の理念に基づいて、国際援助の増額を実現し、新しい援助プログラムを実行した。しかし、いくつかの問題点も抱えており、多くの批判を浴びた。その批判点は大きく2つに分けられる。

第1に、ブッシュ政権によって増額された国際援助の大部分を、アフガニスタンとイラクへの援助が占めていることである。アフガニスタンとイラクに資源が集中的に投下されることによって、それ以外にも数多く存在している「破綻国家」が放置され、その減少によってアメリカの安全保障を確保するという援助政策の目的を達成できていないのではないか、という批判がなされた。

第2に、援助政策を重視するとしながらも、実際には軍事力に従属させられているのではないか、つまり「3つのD」といっても、「国防」が最も重要な「柱」として位置づけられており、「開発」はそれに従属する地位しか与えられていないのではないか、との批判がなされた。つまり自由と民主主義、市場経済システムの拡大という理念を掲げつつも、それらは軍事的な目的に従属させられているだけではないか、さらには民主主義や市場経済システムの導入などではなく、貧困問題それ自体を解消するような国際援助が問題解決のためには必要なのではないか、という批判が寄せられた。こうした主張は、国際援助に従事するNPOやシンクタンク等からなされ、国務省の傘下で国際援助を担っているアメリカ国際開発庁（USAID）を単独の省へと格上げし、自由や民主主義の促進ではなく、貧困の削減をアメリカの援助政策の理念として掲げるべきであるとも提案された⁷。これらの課題にオバマ政権は取り組む必要があった。

(3) オバマ政権の援助政策

一般的にブッシュ政権とオバマ政権の対外政策は対照的なイメージで語られる。軍事力を重視し、国際協調を軽視するブッシュ政権に対し、国際社会における外交努力を重視するオバマ政権、というイメージである。これはブッシュ政権とオバマ政権の対外政策が断絶している、という印象につながる⁸。しかし、援助政策においては連続している面も非常に大きく、その連

続面と断絶面を見ていく必要がある。

まず、オバマ政権の援助政策の理念は、基本的にブッシュ政権のものを引き継いでいる。つまり、テロの背景にある政治的自由の欠如や貧困を重視し、その克服がアメリカの安全保障につながることで、そして、その克服のために、援助政策が非常に重要な役割を果たすべきであるとオバマ政権も考えている。

その姿勢を示したものが、2010年9月に発表された「グローバル開発政策に関する大統領政策指令」であった。これは、「開発」を主題とした大統領政策指令としては史上初のものであった。この指令は以下のように述べている。

開発は、経済統合の進展と政治的なパワーの細分化によって形作られている世界において、アメリカの利益を守るためには不可欠のものである……開発の成功を追求することは、我々の国家安全保障の目的——安全保障、繁栄、普遍的な価値の尊重、公正で安定した国際秩序——を前進させるために欠けてはならないものである⁹。

ここから明らかなように、オバマ政権は、ブッシュ政権と同様に、「開発」がアメリカの安全保障を確保するために重要な役割を果たすと位置づけている。ただしオバマ政権による「開発」の重視は、同じく「国防」に従属していた「外交」の地位向上と連動している。つまりオバマ政権は、軍事力中心であったブッシュ政権とは異なり、「外交」や「開発」を重視する姿勢をとっている。この点では断絶がある。

ただし、これによって「開発」の位置付けが「外交」と並ぶほど大きく上昇した訳ではない。なぜならば「開発」は「外交」に従属する位置に置かれているためである。そのため USAID の単独の省への格上げはなされなかった。USAID はあくまでも 国務省の傘下において、「開発」を行う機関として、その役割が強化されている。

また、H・クリントン前国務長官は、国際援助を以下のように位置づけている。

効率的に実施すれば、開発援助はアメリカの安定と繁栄を推進する最善のツールになる。開発援助は弱体な国家や破綻途上国家を強化し、地域およびグローバルな問題の解決に貢献できるパートナーを育み、民主主義と人権を推進できるからだ¹⁰。

このようにクリントン前国務長官は、ほぼブッシュ政権と同じ文脈、つまり「破綻国家」の再建や民主主義の推進などを促進する政策として開発援助を位置づけている。しかしオバマ政権は、ブッシュ政権よりも経済成長の役割を重視している。ブッシュ政権では自由と民主主義、市場経済システムの拡大が目的とされ、経済成長はその結果として実現されるものと考えられていた。これに対してオバマ政権は、影に隠れていた経済成長それ自体が果たす役割をより前面に押し出している。例えば、先ほどの大統領指令は、経済成長の実現を最大の目標として設定していた。しかしこれは、オバマ政権が、自由と民主主義や市場経済システムの拡大を無視していることを意味しない。

このことはオバマ政権が、経済成長を被援助国の「自助」によって実現することを非常に重視している点からも分かる。オバマ政権は、経済成長による貧困の克服をアメリカの政策目標として大きく掲げるのではなく、そこから脱出しようとしている被援助国の「自助努力」を促すことに、より大きな重点を置いている。そのため被援助国がアメリカから援助を受け取るためには、その援助によって何を実現するのかという点に関して、アメリカからの助言を受けながら、自ら計画を立案し、その内容についてアメリカの承認を得る必要がある。

このプロセスにおけるアメリカの関与が大きな意味を持つ。なぜならクリントン前国務長官が述べるように、「アメリカの国益と価値観を推進する（対象地域の）「自助努力」を促すことを開発政策の中核に位置づけている」¹¹からである。つまり被援助国は、経済成長の達成を目指すプロセスにおいて、自由と民主主義、市場経済システムの拡大といったアメリカの掲げる援助政策の目標を「自助」によって達成することも求められるのである。このような「自助」という考え方が重視されている点にオバマ政権による国際援助の大きな特徴があると考えられる。

オバマ政権が援助政策の戦略的課題として掲げているのは、①食料安全保

障、②グローバル・ヘルス、③気候変動問題の3つの分野である。ここに国際援助が重点的に配分されているが、それぞれ先述したような「自助」を重視する枠組みによって実施されている¹²。

ではオバマ政権による国際援助はどのように推移しているのか。先ほどの図3から2009～2010年度にかけては国際援助額が上昇基調であることを確認できる。しかし、2010年中間選挙において勝利した共和党が下院を支配するようになった2011年以降、国際援助は厳しい局面を迎えている。共和党は、下院において国際援助予算の削減を強く主張し、かろうじて民主党が多数派を維持する上院において、それを押し返すという展開が続いている。2010年度の国際援助は520億ドルであった。しかし2011年度には495億ドルへと削減された。さらに2012年度予算案の審議において、下院歳出小委員会（国務・外交事業関連プログラム）は、オバマ政権の予算要求590億ドルから120億ドルの削減を提案した。民主党が多数を占める上院での議論を通じて、前年並みの予算は確保できたものの、国際援助の先行きは不透明感を増している¹³。

3. 第2期オバマ政権の課題

議会において国際援助予算の削減が議論されるという状況は、ブッシュ政権からオバマ政権にかけて継承されてきた援助政策の理念が、共和党側に受け入れられなくなりつつあるということの意味している。一方、共和党が国際援助予算の削減を主張する背景として、アメリカの財政赤字問題が指摘される¹⁴。前掲図4から明らかのように、アメリカは1990年代後半、財政再建に成功したものの、2000年代に入り、再び財政赤字に陥った。特に2007年に発生したサブプライム危機対策に関連した財政支出が大幅に拡大し、2009年以降は記録的な財政赤字に陥っており、何らかの手段による財政再建が必要とされている。しかし国際援助予算は全体の1%程度を占めるに過ぎず、大幅に削減したとしても、財政再建に効果的ではない。むしろ既存の援助政策の理念に対する批判的な姿勢が共和党側に生じていることが、大きな問題であると思われる。

2012年大統領選挙に勝利したオバマ大統領は、2013年1月より第2期政権をスタートさせた。そして同時に行われた上下両院議会選挙の結果、上院は民主党、下院は共和党が多数派を占めることになった。このことは2011年以降における議会の状況が変化しなかったことを意味しており、オバマ政権は、引き続き共和党からの国際援助予算削減要求に直面し続けなければならなかった。1990年代に国際援助額が大きく削減された背景には、ポスト冷戦期に対応する援助政策の理念を構築できなかったという問題があった。これと同様の事態にオバマ政権が直面しつつあると考えられる。

では、共和党は国際援助についてどのように考えているのか。国際援助予算の削減では一致している。なぜ削減するのか。それはアメリカの国際援助において民間部門が果たす役割が非常に大きく、政府部門による国際援助よりも効率的であると考えからである。共和党はこの点を強調し、政府部門による国際援助の削減を通じて、民間部門による国際援助を活性化させると主張している¹⁵。

こうした共和党の主張は、共和党支持の納税者の動向を反映している。Pew Research Center [2011] は、経済援助を削減すべきだと考える納税者の割合の変化を、各党派の支持者別に2009年と2011年について比較している。これによれば民主党支持者が24→28%、無党派が44→45%とそれほど変化していないのに対し、共和党支持者は40→70%へと大幅に増加している。こうした共和党支持者の動向が、共和党による国際援助額削減要求の背後にあることは明らかである。

しかし国際援助を廃止¹⁶しない限り、残された部分は存在する。では、残された部分の国際援助はどのような理念に基づき実行していくのか。この点をめぐっては共和党内でも意見が分かれている。

共和党内における保守派は、国際援助は非効率で、腐敗した被援助国政府を支えているに過ぎないと主張し、同盟国や米軍基地が存在する、直接的にアメリカの安全保障に関わる諸国にのみ国際援助を実行すべきであると主張している。これに対して共和党大統領候補者であったM・ロムニー (Mitt Romney) は、アメリカの安全保障にとって重要な中東地域の安定のためには雇用創出が必要であるとし、そのためには法の支配、企業活動の自由、市

場経済システムの導入等が必要であり、その制度改革を促進する国際援助をアメリカは行うべきであると主張していた¹⁷。これはブッシュ政権の掲げた援助政策の理念と基本的には同じものである。このように共和党の援助政策構想は大きく分裂している。

こうした状況にどのように対応するのが、第2期オバマ政権にとって第1の課題となる。オバマ政権には2つの選択肢がある。一つは、共和党内の保守派以外の部分と一致しうるような援助政策の理念を再構築するという選択肢であり、もう一つは、既存の援助政策の理念を強化し、民主党を中心とする現在の支持基盤を強固なものとするという選択肢である。

さらにオバマ政権は、もうひとつ重要な課題を抱えている。ブッシュ政権以来の国際援助の拡大は、第2節において述べたように、テロからアメリカの安全保障を確保するという点と強く結びついている。オバマ政権は、「同時多発テロ」事件の首謀者とされるオサマ・ビン・ラーディンの殺害、米軍のイラクからの撤退を実現し、アフガニスタンからの撤退も予定している。いわばオバマ政権は、アメリカにとっての「対テロ戦争」を「終結」へ向かわせようとしていると考えられる。このオバマ政権の対外政策は、テロの脅威に対するアメリカ世論に大きな影響を与えるだろう。The Chicago Council on Global Affairs [2012] によれば、テロをアメリカに対する死活的な脅威と考える割合は、2001年の91%から年々低下し、2012年には67%となっている。こうした世論状況は、「対テロ戦争」と結び付けられてきた援助政策にも大きな影響を与えざるをえないだろう。オバマ政権は、ポスト「対テロ戦争」時代に適切な援助政策の理念の再定義を必要としているといえよう。しかもその再定義は、第1の課題に取り組むプロセスの中で行わなければならない。

大統領選挙の勝利後、オバマ政権は援助政策の見直しに向けた動きをみせている。グローバル開発委員会（Global Development Council）の設置がそれである。同委員会の設置は、2012年2月に発表されたが、具体的な人選が始まっていなかった。オバマ大統領再選後の2012年12月23日、9人のメンバーが発表された。同委員会は、民間から集めた人材と國務長官、USAID長官、財務長官、国防長官、MCAの運営を担うMillennium

Challenge Corporation (MCC) のチーフから構成され、オバマ政権の援助政策に関する検討と助言を行うことがその目的とされている。この委員会の動向が今後どうなっていくか、それに対して共和党はどのように対応していくのか。それが今後のアメリカの国際援助を考察する上での一つの鍵となるだろう。この点についての考察は今後の課題としていきたい。

おわりに

以上のように、アメリカの国際援助は、新たな援助政策の理念を見出すことによって、その金額を大きく増大させた。一方において、図1で見たように日本の国際援助は停滞を続け、国際社会の中でそのプレゼンスを大きく低下させている。その要因の中で、大きなものの一つは財政赤字の問題である。昨年の消費税をめぐる議論からも明らかなように、日本の財政赤字は非常に大きな規模となっている。そのため国際援助予算も大きく削減されてきた。このように財政赤字を理由として国際援助予算が削減される背景には、1990年代のアメリカと同様に、なぜ日本が国際援助を行う必要があるのか、それはどのような意味で「国益」となるのか、といった点が明確にされていない、という問題があると考えられる。このままでは、もし財政再建が進んだとしても、国際援助が増額されるとは限らないと思われる。

アメリカの国際援助の分析から明らかなように、援助政策を支える理念というのは非常に重要なものである。アメリカにおいてその理念は、非常にアメリカ社会に特徴的な部分を反映している。そこでは、アメリカ社会において重視されている自由や民主主義及び市場経済の拡大や「自助努力」といった理念が強調されている。アメリカにおいては、市場経済システムや自由と民主主義の重要性は、様々な場面において強調され、それに反する政府の政策は厳しく批判される。また、アメリカ国内の貧困問題に対しても「自助努力」を重視する政策や制度で対応がなされる。国外に対してもそれと同じ理念が適用される。では日本の場合どうなのか。日本社会に特徴的な理念というものを掲げ、援助政策の新しい理念を考えていくのか、それとも、経済的利害関係、政治的な同盟関係を重視するような援助政策を実行していくの

か。こうした点について考えていくこと、つまり日本の援助政策を支える理念とは何なのか、ということについて考えることが、今後の日本の国際援助にとって非常に重要であると思われる。

註

1. 本稿は立教大学アメリカ研究所主催公開シンポジウム「オバマ政権の対外政策をどうみるか——外交政策・援助政策・日本への示唆」(2012年7月14日)における報告原稿を、2012年大統領選挙後の情勢を踏まえて加筆・修正したものである。このような機会を与えてくださった立教大学アメリカ研究所の皆様へ感謝したい。
2. DACによるODAの定義については総務省統計研修所 [2012]、第11章を参照。
3. 第1、2節の内容は河崎 [2012] に依拠している。詳細については、そちらを参照願いたい。
4. 「納税者の論理」について詳しくは、渋谷 [2005] [2006] を参照。
5. 本稿では、この点に関する詳細な考察を行っていない。詳しくは河崎 [2012]、第5章、黒田 [2011] を参照。
6. 冷戦期について詳しくは、川口 [1980] を参照。
7. 詳しくは、河崎 [2010] を参照。
8. オバマ政権の外交政策については、藤木 [2012] を参照。
9. White House [2010]。
10. クリントン [2010]、46頁。
11. クリントン [2010]、46頁。
12. ブッシュ政権が新たに開始した2つのプログラム(MCA、PEPFAR)はオバマ政権下においても継続している。
13. Myers [2011]。
14. アメリカの財政赤字問題については、河音 [2012] を参照。
15. 例えば、2012年選挙における共和党政策綱領 Republican Party [2012]、46頁を参照。
16. 共和党内には国際援助の廃止を主張する人々——例えば2012年大統領選挙における共和党予備選挙に出馬していたR・ポール(Ron Paul)元下院議員——も存在するが、大勢を占める勢力とはなっていない。
17. Romney [2012]。

参考文献

- The Chicago Council on Global Affairs, "Foreign Policy in the New Millennium : Results of the 2012 Chicago Council Survey of American Public Opinion and U.S. Foreign Policy," 2012.
< http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2012_CCS_Report.pdf >
- クリントン、ヒラリー・R. 「シビリアンパワーで米外交を刷新する」『フォーリン・アフェアーズ（日本語版）』2010年12月号，2010年，40-52頁。
- 藤木剛康「オバマ政権の外交政策——国際秩序の多極化とマルチパートナー外交」藤木剛康編『アメリカ政治経済論』ミネルヴァ書房，2012年，180-196頁。
- 川口融『アメリカの対外援助政策——その理念と政策形成』アジア経済研究所，1980年。
- 河音琢郎「深刻化する連邦財政赤字とその持続可能性」『立教大学アメリカン・スタディーズ』第34号，2012年，113-126頁。
- 河崎信樹「G・W・ブッシュ政権による援助システムの改革」渋谷博史編『アメリカ・モデルとグローバル化Ⅰ——自由と競争と社会的階段』昭和堂，2010年，178-221頁。
- 河崎信樹『アメリカの国際援助』日本経済評論社，2012年。
- 黒田かをり「米国の民間開発支援（PDA）とNGO」『立教アメリカン・スタディーズ』第33号，2011年，27-39頁。
- Millennium Challenge Corporation, *Report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance in Fiscal Year 2008*, September 2007.
< <http://www.mcc.gov/documents/reports/mcc-report-fy08-criteria-and-methodology.pdf> >
- Myers, Steven Lee, "Foreign Aid Set to Take a Hit in U.S. Budget Crisis," *The New York Times*, October 3, 2011.
< http://www.nytimes.com/2011/10/04/us/politics/foreign-aid-set-to-take-hit-in-united-states-budget-crisis.html?pagewanted=all&_r=0 >
- Office of Management and Budget, "The President's Budget for Fiscal Year 2013," February 13, 2012.
< <http://www.whitehouse.gov/omb/budget> >
- 小川裕子「オバマ外交の今後——「開発力」から見た対話・協調路線」吉野孝・前嶋和弘編著『オバマ政権と過渡期のアメリカ社会——選挙、政党、制度、メディア、対外援助』東信堂，2012年，163-183頁。
- Pew Research Center, "Fewer Want Spending to Grow, But Most Cuts Remain Unpopular," February 10, 2011.
< <http://www.people-press.org/2011/02/10/fewer-want-spending-to-grow-but-most-cuts-remain-unpopular/> >
- Republican Party, "2012 Republican Platform : We Believe in America," 2012.
< http://www.gop.com/2012-republican-platform_home/ >
- Romney, Mitt, "Remarks to the Clinton Global Initiative in New York City," September 25, 2012. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*.
< <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=102450> >

- 渋谷博史『20世紀アメリカ財政史Ⅲ——レーガン財政からポスト冷戦へ』東京大学出版会, 2005年.
- 渋谷博史「アメリカ連邦財政の基本構造」渋谷博史・渡瀬義男編『アメリカの連邦財政』日本経済評論社, 2006年, 17-33頁.
- 総務省統計研修所編『世界の統計 2012』日本統計協会, 2012年.
- White House, "Fact Sheet: U.S. Global Development Policy," September 22, 2010.
<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy>>

