

## 「進歩のための同盟」 政策化の過程とその意図

江原 裕 美

### はじめに

1961年、新大統領となったケネディ(John F. Kennedy)は、「進歩のための同盟(the Alliance for Progress)」により、ラテンアメリカの広範な経済社会開発を支援することを発表した。大統領選挙において前政権との差別化の必要性もあり、ラテンアメリカ政策を強調したケネディは、この地域の社会変動を重く受け止めていた。急進化するキューバ革命への対処はなかでも問題であった。アイゼンハワー政権は、軍事援助中心から次第に経済援助による低開発国アプローチの比重を高める方向を示し、なかでもラテンアメリカへの援助方針を大きく変えたが、そこで任期は終了となってしまった。それらの方向転換を引き継ぎつつ、ラテンアメリカへの新たなアプローチを全面的に展開させたのはケネディであった。

ケネディの対外政策は自らの経験に加え、1950年代を通じて深まった開発援助の議論や研究を背景として形成された。ケネディは、国家安全保障評議会(National Security Council)を重用したアイゼンハワーとは異なり、小チームで議論を深めつつ大統領がイニシアチブをとり決断する政策決定スタイルをとった。しかしラテンアメリカについてケネディは特に詳しくはなかった。ゆえに、ラテンアメリカ政策は、スカウトされた専門家も含め、彼を取り巻く協力者や部下との関係の中で紡ぎだされていく。

ケネディが就任後、「進歩のための同盟」によってラテンアメリカの開発、近代化に取り組んだことはよく知られている。それは、アメリカにとって対外援助の大きな展開期の事業であり、第二次大戦以来の国際開発援助の一つの到達点、かつ今日に至る出発点として、重要な意味を持っている。またそれはラテンアメリカにとっても現代につながる開発という課題を考えるうえで、見過ごせない出来事であった。以下、「進歩のための同盟」がケネディのラテンアメリカ政策に盛り込まれていった経緯、影響を与えた人物、そのアイデア形成の過程に注意を払いつつ、この政策が開発と対ラテンアメリカ政策について持つ意味について考察する。

### 1. 大統領候補者ケネディの対ラテンアメリカ政策の基本

上院議員であったケネディが開発途上地域への外交問題に関して頭角を表してきた頃、ラテンアメリカの情勢は激動の中にあった。1958年4-5月の副大統領リチャード・ニクソン(Richard Nixon)の南米訪問は反米デモの嵐に見舞われ、アイゼンハワー政権はラ

テンアメリカ政策の見直しを始めた。1958年9月以降、ラテンアメリカが長く要求し拒否され続けてきた米州間の地域開発銀行の設置を手始めに、様々な手段によるラテンアメリカへの経済開発援助の増加が決定されたのである。

このような歴史的背景においてケネディがラテンアメリカ政策について初めて公にスピーチしたのは1958年12月のプエルトリコにおける民主党集会においてである。そこで当時設置が合意されて間もない米州開発銀行（Inter-American Development Bank, IDB）の計画に賛意を表し、一次産品の価格協定の前進や土地改革、教育交流の発展を訴えた<sup>1</sup>。それらはラテンアメリカの長年の要求に応えようとする内容であり、同時に、共産主義との闘いに向けて、ラテンアメリカの人々に連帯することを呼び掛けるものだった。1959年1月にキューバ革命が勃発すると、ラテンアメリカは大統領選挙を争う候補と議会にとって一層重要な課題となっていく。

ケネディが常に最も心に留めていたのがラテンアメリカであった<sup>2</sup>。しかし、もともとこの地域に関して特に詳しいとはいえないケネディは民主党大統領候補の指名を受ける前の1960年6月から、アドルフ・A・ベルレ(Adolf A. Berle)に、指名を得た折にはラテンアメリカ問題に関して助言をしてほしいと頼んでいた。ベルレはニューヨークの弁護士かつコロンビア大学の教授で、『近代企業と私的財産』、『アメリカ経済共和国』『権力』などを著し企業経営論に詳しく、ルーズベルト大統領時代に1938年から1944年まで国務次官を、1945-46年にはブラジル大使を務め、ベネズエラのロムロ・ベタンクール(Rómulo Betancourt)、コロンビアのアルベルト・イエラス・カマルゴ(Alberto Lleras Camargo)ら、ラテンアメリカの進歩的なリーダーたちと信頼関係を築き上げている人物であった。ベルレは、ケネディが7月14日に指名を獲得すると、ケネディの側近であるハーバード大学のロースクール教授アーチバルド・コックス(Archibald Cox)からラテンアメリカ政策のドラフトを書くほか、スピーチの草稿も依頼されたと述べている<sup>3</sup>。

これ以降、前副大統領ニクソンとの対決となった大統領選挙の期間中、ケネディはベルレらの助言を用いつつ、ラテンアメリカ問題に度々触れることとなる。なかでもラテンアメリカ政策のキャッチフレーズとして「進歩のための同盟(the Alliance for Progress)」を大きく取り上げ、初めてそして最もまとまった考えを示したのは、1960年10月18日フロリダ州タンパにおけるキャンペーン演説であった<sup>4</sup>。

「進歩のための同盟」という命名は大統領選挙のキャンペーンで1960年9月テキサス州を回っていた際、在米メキシコ人らが発行していたスペイン語雑誌名「アリアンサ(Alianza)」を補佐役リチャード・グッドウィン(Richard Goodwin)が見出したことをきっかけとしているという<sup>5</sup>。政治的な同盟関係を主として意味する英語のallianceと異なり、スペイン語のアリアンサには同盟、提携という一般の意味のほか「結びつき」「婚姻」「結婚指輪」という意味、そして宗教的には「神と(選ばれた民と)の契約」という意味がある。それはケネディが希望するアメリカとラテンアメリカとの新たな関係を示すにふさ

わしい言葉とみられた<sup>6</sup>。

上記の演説の中でケネディはラテンアメリカとの関係をフランクリン・ルーズベルト大統領の善隣政策から説き起こし、ナチズムとの共通の闘いに成功したが、今日アメリカはラテンアメリカからの信頼を失っており、その上に「外からの専制政治(alien tyranny)」がキューバに及んでいと述べている。そして、トルーマン時代の良好な米州関係を受け継いだにもかかわらずこうした変化が起きたのは、過去8年間の共和党政権の失敗に起因するとして、キューバ問題、ニクソン訪問の際のベネズエラでの抗議騒動、メキシコやパナマでの反米デモ、ブラジルの反米的ポーズなどの例を挙げ、ラテンアメリカ理解を一新し行動を起こさなければ冷戦に敗北するだろうと訴える。

ケネディはアメリカの失敗としてまず二つ上げる。第一は、ペルー、ベネズエラ、アルゼンチン、パラグアイ、ドミニカ、ニカラグアなどの独裁者たちを支援してきたため、アメリカは「自由な政府」より「安定的な体制」を重視し、自由のために闘うことより共産主義を打ち負かすことに熱中し、人命が失われることより自分たちの投資が失われることを心配しているとラテンアメリカの人々が理解したことである。第二は、ラテンアメリカの人々の希望は、貧困から抜け出て豊かで近代的な社会を作ること、家、学校、生活水準を向上させるいわば南米版ニューディールであり、アメリカがそれを支援してくれることであるが、それを理解しなかったことである。この8年間、援助全体の5%しかラテンアメリカに向けられず、商品価格の安定化協議は拒絶し、米州開発銀行もそうせざるを得なくなるまで承諾しなかった。ブラジル大統領による米州関係見直しの提案「オペレーション・パン・アメリカ」を無視し、経済会議ではアメリカの重視する要件が終了するとラテンアメリカの人々が最も話し合いたい経済開発問題を話し合わずに帰国してしまうという具合だ<sup>7</sup>、とケネディは例を挙げる。付け加えて第三の失敗は人々同士、国家同士のコミュニケーションをおろそかにし、教育交流もごく少なくとどまり、近代的な経済を運営するための、教育があり訓練を受けた人材を必要としているのに十分支援してこなかったことだとする。

その間隙をぬってソ連が進出していると警告し、ケネディは10項目の新しい政策を提案している。第一はラテンアメリカに対し短期的な危機対応や共産主義対策に終わらない、ラテンアメリカ諸国それ自身の発展を援助することを目的とする「新しい態度と新しいアプローチ(a new attitude and new approach)」、すなわち「善隣政策(the good-neighbor policy)」の水準を超える「グッド・パートナー政策(the good-partner policy)」をとることだとする。第二に独裁者支持をやめ民主主義を支持すること、第三に長期的発展に必要な資金を提供することである。今までの援助はアメリカの物資を輸入するための資金として貸し付けられたものがほとんどで、援助の目的は無視されていた、ラテンアメリカ諸国が輸出入銀行に支払う利子は、最近、社会改善のために認められた5億ドル<sup>8</sup>よりも大きい、と述べ、これからの援助は近代的な経済が必要とする基本的リソース、すなわち道路、発

電所、学校など民間資金では賄えない生活水準向上の前提条件を相手国のニーズに応じて提供すべきだと強調するとともに、他の先進西欧諸国や日本の支援、南南協力も求めるとしている。第4に商品価格の安定化に行動を起こすこと、第5に大土地所有制度から発する貧富の格差が大衆の最大の不満であり、革命の背景となっていることを理解し土地改革を進めること、第6に民間投資の活発化、第7に技術援助の拡大を挙げ、技術者派遣と研修生受け入れを増やすこと、第8に学生交流プログラムを向上させること、第9に能力の高い人々をラテンアメリカの外交に振り向けること、第10に軍備縮小を挙げている。そしてアメリカとラテンアメリカが手を携えて、「進歩のための同盟」に力を注ぐと訴えたのである<sup>9</sup>。

それらの政策は、多くの点でアイゼンハワー政権が任期中の大半においてとってきた政策を否定し、ラテンアメリカへの積極的な関与を行おうとするものだった。若く、民主党内での支持基盤も盤石でないケネディは、民主党のリベラル派を味方につけるため、十分に「リベラル」である必要があり、対外経済援助においては共和党と対照的に積極的な姿勢を示した。「南米版ニューディール」や「善隣政策」を継承し超えると語ったのはそのような背景があった。しかし同時に外交問題において「共産主義に対して生ぬるい態度」をとるようなことになれば、共和党から大統領候補としては不適格と烙印を押されて葬り去られる虞があった<sup>10</sup>。「独裁者支持をやめて民主主義を支持する」とは、アイゼンハワー政権が、ラテンアメリカで安定した政権ならば独裁であっても支持してきたことを批判すると同時に、共産主義を名指して非難するのではなく、独裁や外部からの脅威を非難することで共産主義への対決姿勢を意味するもので、前政権でも用いられた論法であった。

ケネディのタンパにおける演説には、アイゼンハワー政権のラテンアメリカに対する現状維持的政策を批判しながら、同政権末期に現れた政策転換を民主党的な立場から拡大適用するものであったが、そのラテンアメリカ観には、上記のアドルフ・ベルレの考えが影響を与えていると見られる<sup>11</sup>。「行動を起こさなければ冷戦に敗北するだろう」というのは、まさにベルレの考えであった。カリブ海周辺ではハイチのデュバリエ(François Duvalier)、ドミニカ共和国のトルヒーリョ(Héctor Bienvenido Trujillo Mдина)など独裁者が割拠し、ベネズエラのロムロ・ベタンクールの暗殺未遂など不穏な情勢が続いていた。キューバ革命政権は社会主義路線へと進みつつあり、ベルレは、キューバがハイチのデュバリエと手を握るふりをしながらも実際は独裁者を倒す運動を後押しし、共産主義寄りのグループが政権を握ることになるのではないかと恐れていた。カリブ海における情勢は、共産主義側による世界規模の対アメリカ攻撃の先陣を切るものと考えていたのである<sup>12</sup>。アメリカのラテンアメリカに対する関心は以前から経済的なものが主であり、安全保障や政治的な関心は従属的であったが、今や安全保障的関心が前面に登場し、それが経済開発の推進を後押ししていた。またこのスピーチには同時に、1950年代後半以降ケネディとの関係を深め、演説原稿に筆をふるっていたロストウ(Walt W. Rostow)<sup>13</sup>の対外援助に関する思

想の影響も認められる。ケネディの対ラテンアメリカ政策は当時のラテンアメリカ情勢分析と対外援助への新しい考え方に依拠していた。大統領選のキャンペーンを通じてケネディのラテンアメリカ政策は、ラテンアメリカの人々にも広く知られ反響を呼んでいた。1960年11月の選挙でニクソンに勝利したケネディは、ここに示されたようなアイデアの実行に乗り出すこととなる。

## 2. 大統領ケネディの対ラテンアメリカ援助政策の形成

ケネディは大統領が外交政策のリーダーシップを取るべきだと考えており、決断を自ら下していた。同時にケネディのラテンアメリカ政策は多くのブレーンたちの活動の産物でもあった。ケネディはアイゼンハワーと対照的にフォーマルな定期的会議を嫌い、小規模のグループでの自由なディスカッションを好んだ。大胆にてきぱきと動く外交政策チームを重用し<sup>14</sup>、自ら問題取り組みへのイニシアチブを握るのがケネディのスタイルであった。

ケネディの内閣の主要な顔触れは、國務長官のディーン・ラスク(Dean Rusk)、国防長官のロバート・マクナマラ(Robert McNamara)、司法長官のロバート・ケネディ(Robert Kennedy)、財務長官のダグラス・ディロン(Douglas Dillon)、対外援助の専門家のW. W. ロストウらであり、他に補佐官のリチャード・グッドウィン(Richard Goodwin)、アーサー・シュレジンジャー(Arthur Schlesinger)、テオドア・ソレンセン(Theodore Sorensen)らが活躍した。

ラテンアメリカ関係の陣容を見ると、國務長官のラスクはこの地域にあまり関心がなかった。ラテンアメリカ担当の次官は3人交代したのちにエドウィン・マッカモン・マーチン(Edwin McCamon Martin)が赴任した。マーチンはスペイン語を話すことはなく、ラテンアメリカ社会を未成熟な社会と見なしていた<sup>15</sup>。またタスクフォースには、地域の学者専門家としては前述のアドルフ・ベルレやハーバード大学の経済学教授で後にブラジル大使となるリンカーン・ゴードン(Lincoln Gordon)らがいた。また、プエルトリコ政府で経済開発に成果を挙げたテオドロ・モスコソ(Teodoro Moscoso)が「進歩のための同盟」のコーディネーターに抜擢された。アイゼンハワー政権末期にラテンアメリカへの対応で活躍したディロンは、財務長官就任以降、直接ラテンアメリカ問題に関わることは少なくなった。

ラテンアメリカ関係の政策形成は、安全保障アドバイザーのマクジョージ・バンディ(McGeorge Bundy)が政策を作ると言うより調整し、補佐役のリチャード・グッドウィンとアーサー・シュレジンジャー、ラルフ・A・ダンガン(Ralph A. Dungan)の3人が特にラテンアメリカの専門家というわけではなかったが大統領に多くの情報や助言をもたらし<sup>16</sup>、決定を助けていた。

### (1) 選出直後から就任演説へ ラテンアメリカへの態度

大統領に選出されたケネディは、グッドウィンにラテンアメリカの緊急問題についてのタスクフォースを結成させ、早速ラテンアメリカ問題の具体策を練らせた。タスクフォースは長にアドルフ・ベルレを置き、グッドウィン、後日新政権で国務省のラテンアメリカ担当次官補となるアルトゥーロ・モラレス＝カリオン(Arturo Morales=Carrion)、テオドロ・モスコソ、リンカーン・ゴードン、政治学者のロバート・アレキサンダー(Robert Alexander)、歴史家のアーサー・ウィテカー (Arthur P. Whittaker) というメンバーだった。

タスクフォースはラテンアメリカとの関係を検証し、新政権の優先政策を挙げることを使命とし、翌1961年1月4日にレポートを提出した。レポートはラテンアメリカにはケネディに対する期待が高まっている半面、引き続きラテンアメリカがアメリカ対外政策の中で「まま子(step-child)」扱いされるのではないかと<sup>17</sup>との懸念もあるため、就任演説ではラテンアメリカへの強い関心、アプローチの概略の説明、ラテンアメリカ問題へのトップレベルの方向性を示すべきだと提言している。新政権の対ラテンアメリカ外交の唯一にして最重要のタスクは「避けがたいラテンアメリカの社会変動がコミュニスト勢力と結びつくことを防止すること」である。「ソビエト、中国がラテンアメリカの社会革命をアメリカに対するマルクス主義的攻撃になしえているのに比べ、アメリカの側はそれ自身の明確なフィロソフィーがなくまたフィロソフィーを普及させる手立ても有していない」ため、新政権は、自由、社会経済的福祉、民主主義、外部勢力の干渉の排除という4つの原則に基づき、ラテンアメリカを第一の優先地域として、その自助努力を助けるとともに、コミュニストの活動には「ナチス以上の危険」として対処すべきだと主張した<sup>18</sup>。

これに基づきタスクフォースとロストウらは、就任演説における「進歩のための同盟」と対外援助の部分について構想を練り上げた<sup>19</sup>。議会の安全保障への懸念とラテンアメリカの希望とに答えることを念頭に置き、ケネディの就任演説(1961年1月20日)は、「南の姉妹諸国」に対して「特別の誓い(special pledge)」をする、と述べ、良い言葉を良い行いに変えるために、新しい「進歩のための同盟」において、貧困の連鎖から自由な人民と自由な政府を解き放つと約束した。しかしこの平和の革命が反乱勢力に利用されてはならず、我々はアメリカ諸国のどこであれ攻撃や反乱に隣人と結束して反対すること、西半球においては我々自身がこの家の主人であることを他の勢力に知らしめようと呼びかけている<sup>20</sup>。このようにラテンアメリカへの新政策は、就任演説の中で特別の位置を与えられて国民全体とラテンアメリカに対して発表された。

続く1月30日に行われた年頭教書演説では、対外援助に関して、自由主義世界で健全な経済を確立することの困難は未曾有のものであり、その対応もそれに応じて、「マーシャル・プランに匹敵する」規模が必要と説いた。「マーシャル・プラン並み」との表現は、ロストウ自身の言葉であるかどうかは定かではないが、ロストウが議会の予算カットを見越して多めの金額を提示することを提案しており、ケネディはこの助言を受け入れたので

ある<sup>21</sup>。ケネディは、「中央集権的方向性(central policy direction)」をもつ新しい援助プログラムの設立の承認を求め、方針として、短期的緊急性へのより柔軟な対応、長期的発展への一層のコミットメント、全段階の教育への新たな注目、受け取り国の役割の一層の重視、国家・地域の発展計画作りを掲げた。また各国と合同の開発努力のために経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)の設立に上院が早く同意するよう呼び掛けている。南の「姉妹」諸国については、就任演説で明らかにした「進歩のための同盟」を実施するため、議会に対し、ボゴタ憲章で約束された開発のための5億ドルの早急な支出、ラテンアメリカに関する省庁横断型のタスクフォースの設置、米州機構の強化、非識字の根絶、「平和のための食糧(Food for Peace)」の拡大、そして平和部隊の創設の承認を求めた<sup>22</sup>。

## (2)「進歩のための同盟」構想の発表

その一方で1月終わり頃、ケネディはラテンアメリカ諸国に正式に「進歩のための同盟」を発表し行動を起こすことを伝えるために、補佐官のリチャード・グッドウィンに発表スピーチの草稿を作るよう命じた。その際、ラテンアメリカ社会は大きく変動し革命の寸前にあると考えていたケネディは、ラテンアメリカの経済を支配するアメリカ企業の現状からすればラテンアメリカの人民が革命を求めるのは理解できると語っている。そして「大きなコミットメントになりますよ」と半ば警告するグッドウィンに対し、「大きなコミットメントをするのだ」とその「本気度」を示したのである<sup>23</sup>。それはケネディがこの政策に高い優先度をおいていることを示していた。グッドウィンが主催し、タスクフォースのメンバーと他機関からの代表者が加わった一連の会合が重ねられ、3月10日ころにはケネディも満足する草稿が完成した<sup>24</sup>。

「進歩のための同盟」の公式発表は、1961年3月13日、ホワイトハウスのイーストルームにラテンアメリカ各国の大使らを招いたレセプションにおいてであった。ケネディは、130年前のこの週、独立を果たしたラテンアメリカの国々をアメリカが承認したことから説き起こし、南北アメリカが共通の歴史と使命を分かち持つことを指摘し、アメリカが貧困、非識字、絶望というラテンアメリカの人々の苦しみに十分な関心を向けてこなかったことを過ちとして学び、「オペレーション・パン・アメリカ」の概念に基づく大胆なアプローチを取らねばならないとして、新しい「進歩のための同盟」に結集するよう呼び掛けた。その内容はタンパの演説を基礎にしているが、社会改革の必要性を中心に、より一層の自助努力(self-help)を強調したものであった<sup>25</sup>。

ケネディは「コミュニズム」という言葉を避け、南北アメリカが「新世界」であったという共通性を「我々の文明」という言葉で強調しながら、外部からの専制に結束して立ち向かおうと訴えた。あとの部分ではキューバと(独裁者トルヒーリョのいる)ドミニカ共和国に「自由な人々の社会」に戻るようよびかけている。

ケネディは「米州諸国のための新たな10か年計画」を成功させれば、生活水準の向上、基礎的教育、食糧が確保されすべての国々が自立的成長に入ることができる、としながらも、「米州諸国自身の確固たる意志に基づく努力なしにはどんな援助も人々の福利を向上させることはできない」と冒頭で強調している。その自助努力を条件として、第1にヨーロッパ復興に匹敵する資本の提供、第2に米州経済社会理事会の強化と長期的開発計画立案、第3に初の大規模米州間開発基金として議会への5億ドルの要求、第4に地域共同市場の支持、第5に商品価格協定に向けての協力、第6に「平和のための食糧」計画の拡大、第7に科学の成果の共有、第8に平和部隊の派遣など経済開発に必要な人材訓練の拡大、第9に米州諸国の防衛、第10に文化交流の活発化という計画を発表した。

そしてすべての人々が一定の生活水準、尊厳、自由のある生活をするという目標を達成するためには「物質的進歩に政治的自由が伴わなければならない・・・この政治的自由は社会変革に伴われなければならない。」「なぜなら、土地と税制の改革を含め、必要な社会改革が自由に行われなければ・・・我々の同盟、革命、夢、自由は失敗に終わるだろうからだ。」こここそケネディ演説の核心部だった。少数の寡頭支配階級や軍人たちにより貧困の淵に沈められている多数の人々という構造をこそ改革しなければならないという思想をグッドウィンとケネディはこのフレーズにこめていた<sup>26</sup>。

さらに各国が自身の道を自由に追求して目的を達成することができるとし、国家だけでなく人々自身の努力が必要であることを説いている。そして「村の農夫、町の労働者、学校の学生たち」に、「子どもがより豊かで自由な暮らしができるよう力を尽くそう」、「アメリカを再度革命的な思想と努力の地とし・・・自由と進歩とが同時に進行する(liberty and progress walk hand in hand)」という例を世界に示そう」と呼びかけて締めくくっている。

そのスピーチはラテンアメリカからの参加者に大きな感動を呼んだ。グッドウィンは大使たちが「素晴らしい、素晴らしい」、「これこそ我々が望んでいたものだ」などと口にしながらホワイトハウスを後にする様子を描写している<sup>27</sup>。またスピーチの映像はテレビを通じて全ラテンアメリカに届けられ大きな反響を呼んだ。翌朝のラテンアメリカ、アメリカの各紙は左派と右派からの批判も交えつつも大いに好意的なものであった<sup>28</sup>。

### (3) 計画の具体化へ 予算付与の要求

ケネディは翌日14日にはさっそく議会に対し、ボゴタ憲章を実行するための予算付与を早めるよう要請している<sup>29</sup>。それはタスクフォースの一員であったリンカーン・ゴードンが書いたものであったが、その内容はゴードンが認めている通り、1950年代後半からのラテンアメリカに関係する、米州機構(OAS)の経済社会理事会や国連ラテンアメリカ経済委員会、南北の学者らの提案を踏まえたものだった<sup>30</sup>。ケネディは、ボゴタ憲章が「経済社会発展プログラムを通じて民主主義制度強化を実現するため大規模協力する」という史上初



めての合意だとして、ラテンアメリカ諸国が自助努力の必要性に気付いているおり、早急に「米州社会開発基金」の5億ドルを承認するよう求めている。この基金はアイゼンハワー政権の末期に議会で承認されたもので、予算獲得は次期政権が行う段取りになっていた<sup>31</sup>。ケネディは、これが社会開発への取り組みの第一歩であり、より積極的な経済援助が必要であることを付け加えている。

その自助努力(self-help)とは、被援助国の国内での資本供給努力、税制改革、土地所有制度の改革、教育、保健、住居の改革を意味している。ケネディは、社会進歩(開発)は経済発展の代替物ではないと述べ、その独自の役割を、「それは全ての人の中で繁栄に浴し、成長過程に参加することのできる社会的枠組みを作る努力」と述べている。これなしの経済成長は多数を貧困にとどめ、特権的少数だけを富ませることになるだろう、と警告し、公教育の普遍化によって発展したアメリカを例に出して、「地理的社会的孤立、非識字、教育機会の不足、その他の制度的障害を打ち破り、経済成長に広範な人の参加を得るようにする」という目的を示している<sup>32</sup>。

特徴は、受け取り国の改善意志を示す方策があることを融資の条件としている点だった。ニーズがあるだけでなく、永続的効果のある制度的改革を行う用意があるかどうかを米州開発銀行(Inter-American Development Bank, IDB)や国際協力局(International Cooperation Administration, ICA)による融資の基準とするとケネディは述べ、土地所有制度が非常に不公平なところでは生産性を上げて一握りしか裨益しない、改革の利益が大多数に行くようにする政府に資金を与えたとした。主たる対象分野は住居、教育、農地改革であった。

運営はIDBが行い、5億ドルのうち、3億9400万ドルはIDBが低利のローンで運営する。主な活動分野は住居、飲料水、衛生、国内資金動員のための技術援助とする。600万ドルはOASに託される。ローンに適さない教育、公衆衛生、政府能力強化などは1億ドルでICAが活動するとした。ICAが行う分野では教育が大きな割合を占めると予想されていた。このように具体的な金額見通しを示しつつ、ケネディは、ラテンアメリカには不満が渦巻いており、早急な措置が必要だとして資金の必要性を訴えたのである<sup>33</sup>。

#### (4) 対外援助の思想 議会への特別メッセージ

「進歩のための同盟」発表から9日後の3月22日に、ケネディは「議会に対する対外援助特別メッセージ(Special Message to the Congress on Foreign Aid)」を発表している。これはテオドア・ソレンセンが託されたがうまく書けず、ケネディからロストウに任されたものであった<sup>34</sup>。この事実からも、ケネディ政権の対外援助政策の枠組みにはロストウの影響が大きいことが見て取れる。ロストウはこの頃すでに対外援助の専門家としての名声が高く、大統領のトップ・アドバイザーとなっていた。ケネディ就任から約3週間後に発行されたU.S. News & Report誌は「大統領が受けているアドバイス(Advice President

Kennedy Is Getting)』として『経済成長の諸段階』に基づくロストウの分析が紹介されている(Rostow, 1961:75-81)<sup>35</sup>。

構想する対外援助実施のために必要な支出を議会に承認させることは、政権にとって最も重要な事項と言ってもよい。ケネディが議会で行った「対外援助」と題する3月22日のメッセージは9部に分かれたかなり長いものであるが、上記のようなロストウの理論を前提に、ラテンアメリカへの資本援助増加の根拠を注意深く伏線として含めてあるばかりでなく、様々な援助窓口の活用を知りつくし議会の反応をも計算に入れたもので、ロストウの特色がよく表れ、援助および外交の専門家としての知恵を尽くしたと推察される。

議論の最初に3つの「事実」を認識しなければならない、として聴衆の議員にその論理の前提を刻みつけている。現在の援助機構・理念とも発展途上国の状態に適合していないこと、発展途上国の経済的崩壊がアメリカの安全保障に大きな打撃をもたらすこと、発展途上国の半分以上を「外部援助の必要のない」「自立的経済成長」に導くチャンスがあること、という3点である。

そのうえで、アメリカの対外援助は低開発国の経済社会発展を目指す新しい段階に入ったのであり、新しい目標を実現するためには、組織と理念の全面的な見直しが必要だと主張する。組織の分散と硬直化、それによる遅れと混乱、1年ごとの予算決算に起因する長期見通しの欠如、といった欠点があり、これまで短期的対応はできても経済成長を実現できなかったとケネディは指摘する。

対外援助という重荷をなぜ下ろさないのか、と自問し、アメリカの自由諸国のリーダーかつ隣人としての道義的義務、最も豊かな国としての経済的義務、そして「自由の敵」への唯一最大の砦としての政治的義務を挙げる。これらの義務を果たすのに失敗すれば、全体主義の進出によって災厄を招くばかりでなく、長期的にはより一層高きつくとして、低開発国への援助はアメリカの国益と自由の大義に適うのだと主張する。

「今」と言う「タイミング」に注目させることもロストウの作戦であっただろう。現在が南の多くの国々が独立し近代化する「歴史上非常に特別な時期」であり、かつて我々が産業化の時期にそうだったように援助を必要としている、しかも彼らは коммуニストの圧力下にある。しかし、対外援助は単に коммуニズムと戦うためのものではなく、その根本的な意義は「経済成長と政治的民主主義がともに進むことができる (economic growth and political democracy can go hand in hand) 歴史的事例を示すこととである」、とケネディは語る。そして、今は大きなチャンスの時期でもある、その理由は自由先進諸国が団結して長期的に低開発諸国を助ける試みが始まろうとし、多くの低開発国が政治社会的安定と自立的持続的成長との実現の入口に立っていて、「開発の10年<sup>36</sup>」の1960年代は、それらの国々が目標を達成し、自由で安定した国々の仲間入りをする時代となりうるからだという。

ケネディは、OECD 諸国の協力が、低開発国を「自立的持続的成長の段階 (a stage of

self-sustained growth)」に引き上げることは可能であるが、それは「我々自身の努力の規模と継続性 (the scope and continuity of our own efforts)」にかかっていると、議会に「劇的な転回点 (a dramatic turning point)」を可能にしなければならない、と訴える。そして、低開発諸国が「必要な内部改革と自立的措置をとるなら」、そして先進国が「より大きな努力をするなら」、「我々はこの開発の 10 年の間に低開発諸国の運命に決定的な転換を達成する」よう決心しなければならない、とたたみかける。多国間の努力であることを強調することでアメリカの出費への抵抗を和らげつつ、「ターニング・ポイント」と認識させることでアメリカが担わなくてはならない責任を納得させようとしている。ここまでの記述には 1960 年代を過ぎた頃には多くの開発途上国が自立的持続的成長という安定した段階に入るといふ、楽観的な予想が底流にあることが感じられる。

しかし、「これは容易いことではない」と人口増加と貧困についてラテンアメリカの例を出しているのは、「進歩のための同盟」のための布石であろう。そのうえで、「よりロジカルで、効率的、長期的な」「フレッシュ・アプローチ(a fresh approach)」として、①援助組織の統一化と柔軟な方法、②国別開発計画の策定、③長期的な計画とファイナンス、④ドル払いの開発ローン、⑤自立持続的成長段階に近く、改革努力する国々への特別な配慮、⑥多国間アプローチ、⑦高い資質の職員雇用、⑧軍事援助との分離、という 8 項目を提案する。「フレッシュ・アプローチ」の具体的列挙は説得力を増すことにつながる。そして⑤項目目は段階の進んだ国への大きな資本投下を意味し、明らかに「進歩のための同盟」を意図していた。

以下はロストウの理論が最も鮮明に表れている部分である。ここでは新しい組織構成に加え、新しい理念として、まずは「国家開発計画」を策定することが必要不可欠であるとする。その第一の要件は、受け取り国が最大限、自らの資金動員、自助努力、内部改革をすることであって、それには土地改革、税制改革、教育改革、社会的公正の改革が含まれ、すなわちこれにより外部資本の吸収力を高めるのだと言う。開発計画による制度改革を含んだ自助努力と資本投下の組み合わせがロストウの提案のコアであった。

その国家開発計画と援助は、受け取り国の発展段階と潜在力とに合わせてデザインされなくてはならない。大きな資本は独立したばかりの全面的な低開発状態の国々には吸収されえない。そうした国々の第一の必要は人的資源開発、教育、技術援助と他の必要な改革である。すでに必要な人的資源や物的資源を持つがそれらを動員し次の段階に進むために過渡的な外部援助を必要とする国もある。またすでにかかなりの額の資本を吸収できる能力を備えた国もある。このようにロストウの『経済成長の諸段階』理論の考え方は援助の金額と方法を決定する根拠となっている。

軍事同盟を結んだ国に対する「経済支持援助」については、これも「経済成長段階」に従って扱うように提案されている。ケネディは、内外の圧力に対抗するために、一時的にこの援助を必要とする国もあるが、この場合状況が許せば直ちにグラントからローンに切

り替えていく、それは我々の援助は単にコミュニストへの対抗ではないからである、と述べる。低開発国の生活水準を上げ、自立した国家の仲間入りをするための援助を行っているのであり、受け取り国の能力と希望に従って形成されるのだ、と。そしてアメリカは、そのための様々な手段を有しているが、最も強調するのはドルで返済される低利の長期的開発ローンである。これはグラントや現地通貨で返済される「ソフト・ローン」よりアメリカの納税者の利益になり、透明性が高まると同時に、長期であるので柔軟な運用ができるとしている。そして、通常の銀行業務 (normal banking) ではないが、独立し自立持続的に成長する国々に対する銀行業務なのだ、と強調しているのは、安心感を持たせるためであろう。

そのあとにはよりテクニカルな説明に入り、決済期間を5年とする提案や軍事援助を切り離す提案、援助はその多くがアメリカ経済そのものをうるおしアメリカ社会に還元されているとする説明などを行い、要求した40億ドルは「底値 (the rock-bottom minimum of funds)」であると数度繰り返して承認を求めている。

以上のようにケネディの対外援助政策は、ロストウ理論をその骨子としていた。『提案』、『経済成長の諸段階』と続いて発表されたロストウ理論では、そこには低開発国が安定した自立的持続的経済成長に至るまでの「移行期 (離陸期)」は10年から15年とされていた。アメリカの大きな出資はその期間に限られると考えられたのであり、それが楽観的な見通しをもたらし、一部削減されたものの、議会での通過を可能にしたのである。

## おわりに

以上のように、「進歩のための同盟」は、アイゼンハワー政権期に示された軍事援助から経済社会開発への関与という方向性を、民主党が行うラテンアメリカに対する新しい政策として、スケールアップしつつ実行するものであった。その根底に共産主義の進出を阻止するとの安全保障的動機があるのは本稿で見てきたとおりであり、キューバ情勢はその危機意識をさらに強めていた。

この「進歩のための同盟」はルーズベルト時代の「善隣政策」に匹敵するラテンアメリカ関係を示すキャッチフレーズとして考えだされた。ラテンアメリカの政策の最重要の目標は、「(ラテンアメリカの) 避けがたい社会変動が共産主義と結びつくのを防止すること」であり、ここで、対ラテンアメリカ政策の重要ポイントが、経済のみならず政治的な意味合いを重視するものに変化したことを示していた。それは、この地域の経済社会開発プログラムを梃子として、社会開発も含んだ経済開発を実現することで、政治目標を達成しようとした。すなわちアメリカは、ラテンアメリカ社会が少数のオリガルキーに支配され、多数の一般民衆が貧困に呻吟している状態は、共産主義の格好のターゲットとなると判断していた。そこで経済開発資金の供与を増やすと同時に、一般大衆をターゲットとした「社会進歩信託基金」を設立、その資金で社会開発を各国に実行させようとしたのであ

る。そのような意味で社会改革を行なうことがすなわち自助努力(self-help)であった。同時に、社会を安定させてさえいれば独裁者とも友好関係を結んでいたこれまでの政策を見直し、独裁者を認めず、民主主義の遵守をうたい、その原則によって共産主義政権をも排除しようとした。その考え方が、「自由（政治経済活動の自由）、社会経済的福祉（生活水準の向上、社会開発）、民主主義（少数者が多数者を支配するラテンアメリカ社会の問題解決）、外部勢力の排除（共産主義との闘い）」という原則にこめられているのであり、「経済成長と政治的民主主義がともに進む」とはそのキャッチフレーズであった。

そのアイデアと手段とを提供し、対外援助計画を一新させるのに一役買ったのがケネディを取り巻く行動的知識人、いわゆる近代化論者たちであり、その思想を最も雄弁に述べたのがロストウであった。ブレーンの一人として直接にスピーチの作成にあたったほか、『成長への鍵』『経済成長の諸段階』をはじめとする著書で示された理論に基づき、1960年代を多くの国々が自立的成長に入り得る特別の期間とみなしてアメリカの対外援助への大きなコミットメントを促したのであった。ラテンアメリカは近代化論の実験の場であり、「進歩のための同盟」はその装置であったといえるだろう。

本論では、当時の政策内容とそれが取り上げられる道のりを見てきた。彼らの理論は整然と積み上げられ、援助の対象、金額、期間といった実務的に大きな問題に明快な指針を与えていると考えられたのであり、それが議会の通過を可能にした要因の一つであった。その後「進歩のための同盟」がどのように実行されたのかは次の問題であり、稿を改めて取り上げることとしたい。

## 註

- 1 *Foreign Relations of the United States 1961-1963, Volume XII* (Washington: USGPO, 1996), p.1 (以下 *FRUS 1961-1963, XII* と略記する。)
- 2 Theodore C. Sorensen, *Kennedy* (New York: Konecky & Konecky, 1965), pp.533.
- 3 Adolf A. Berle, *Navigating the Rapids 1918~1971* (New York: Hartcourt Brace Jovanovich, Inc. 1973), pp.710-713.
- 4 実際には演説はなされず、演説の原稿が発表された。
- 5 *FRUS 1961-1963, XII*, p.1.
- 6 Arthur Schlesinger, Jr., "Myth and Reality," in L. Ronald Scheman ed., *The Alliance for Progress: A Retrospective* (New York: Praeger, 1988), p.67.また、ケネディの弁護士・相談役で伝記作家のセオドア・ソレンセンは、専用機「キャロライン」上で、ケネディがフランクリン・ルーズベルトの「善隣政策」のような、対ラテンアメリカの政策ラベルのアイデアを聞いてきたときに、自分がアリゾナにおける在米メキシコ人らの協同組織「アリアンサ」を提言したとしている。そしてキューバ難民でラテンアメリカ問題の専門家エルネスト・ベタンクール(Ernest Betancourt)が「進歩のための(para el progreso)」を付け加えることを、ケネディの補佐役リチャード・グッドウィン(Richard Goodwin)を通じて提案してきたと述べている。Sorensen, p.533.
- 7 1954年の米州経済会議においての国務長官ダレスの行動を指している。

- 
- <sup>8</sup>アイゼンハワー末期に認められた「社会進歩信託基金(Social Progress Trust Fund)」を指している。
- <sup>9</sup> John F. Kennedy, “The Issue of Latin America,” in Theodore C. Sorensen ed., *“Let the Word Go Forth”: The Speeches, Statements, and Writings of John F. Kennedy, 1947-1963*, (New York: Dell Publishing, 1988), pp.109-117.
- <sup>10</sup> ハルバースタム (浅野輔訳)『ベスト&ブライテスト』サイマル出版会、1976年。
- <sup>11</sup> Stephen G. Rabe, *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999), p.14.
- <sup>12</sup> Berle, pp.710-711.
- <sup>13</sup> Kimber Charles Pearce, *Rostow, Kennedy, and the Reticence of Foreign Aid* (East Lansing: Michigan State University Press, 2001), p.88.
- <sup>14</sup> Rabe, p.15.
- <sup>15</sup> Edwin McCammon Martin, *Kennedy and Latin America* (Lanham, Maryland: University Prpss of America, 1994).
- <sup>16</sup> Rabe, p.16.
- <sup>17</sup> *FRUS 1961-1963, XII*, pp.2-3. アメリカの外交では最も優先度が高いのは西ヨーロッパ、次いで極東であった。共産主義の影響が少ないと思われていたラテンアメリカへの注目度は、これまでの政権の中では低いものだった。
- <sup>18</sup> 詳しく述べると、4つの原則とは、(a)自由とここから派生する人権、(b)真の自由は社会経済的福祉の上に成り立つ、(c)唯一の正統的政府は自由選挙による政府である、(d)アメリカ外の権力に利用されることのないよう、西半球各国は自分の家の主人であること、そして6つの前提とは、1.ラテンアメリカはアメリカにとっての第一の優先的地域であり続ける、2.新政権は米州間の問題に新しいアプローチを取る、3.前政権の政策を実質的に改善すると同時に、アメリカは万能ではなくラテンアメリカ諸国の問題解決を助けることができるのみである、4.国連制度の枠内で OAS を維持発展させる、5.現在のラテンアメリカの騒乱は抗し難い流れから出ており、アメリカはそれを、アメリカおよび(その動きに)関係する人々にとって有益な方向に向ける手助けができる、6.ラテンアメリカにおけるコミュニストの動きはルーズベルト時代のナチや全体主義者よりも危険であって、一層大胆で想像力ある対応が必要である、というものである。*FRUS 1961-1963, XII*, pp.3-4.
- <sup>19</sup> Pearce, p.90.
- <sup>20</sup> John F. Kennedy, January 20, 1961, “Inaugural Address,” in <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8032> (accessed 12/30/2009)
- <sup>21</sup> Pearce, pp.93-94.
- <sup>22</sup> John F. Kennedy, January 30, 1961. “Annual Message to the Congress on the State of the Union,” in <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8045> (accessed 12/30/2009)
- <sup>23</sup> Richard Goodwin, *Remembering America: A Voice from the Sixties* (New York: Harper & Row, 1988), p.147.
- <sup>24</sup> Goodwin, pp.155.
- <sup>25</sup> Theodore C. Sorensen, *Kennedy* (New York: Konecky & Konecky, 1965), p.534.
- <sup>26</sup> Goodwin, p.158.
- <sup>27</sup> Goodwin, p.159.
- <sup>28</sup> “The Kennedy Plan,” *New York Times*, March 15, 1961.ほか

- 
- <sup>29</sup> “Prompt Allotment Of Latin Aid Funds Urged by Kennedy,” *New York Times*, March 15, 1961.
- <sup>30</sup> Lincoln Gordon, “The Alliance at Birth: Hopes and Fears,” in L. Ronald Scheman ed., *The Alliance for Progress: A Retrospective* (New York: Praeger, 1988), p.73.
- <sup>31</sup> これはのちに「社会進歩信託基金(Social Progress Trust Fund)」と呼ばれる基金となるものである。1960年9月の秋、米州経済会議を控え、ダグラス・ディロンはこの基金の議会成立のため、ケネディに協力を求めた。ケネディは大統領選挙の終了後ではだめなのか、と当惑したものの、ディロンの説明するラテンアメリカへの措置の緊急性に納得し、予算措置は新政権で行うことを条件に同意したという。C. Douglas Dillon, “The Prelude,” in L.Ronald Scheman ed., *The Alliance for Progress: A Retrospective* (New York: Praeger, 1988), pp.63-66.
- <sup>32</sup> John F. Kennedy, “Message to Congress,” *Department of State Bulletin*, Vol.XLIV, No.1136, April 3, 1961, pp.475-476.
- <sup>33</sup> Ibid., p.477.
- <sup>34</sup> Pearce, p.97.
- <sup>35</sup> その内容は西欧、日本という「ブーム中の地域(Booming Area)」と「持たざる国々(“Have Not” Countries)」という世界の動きを示したうえで、アメリカの直面する「脅威(Threats)」としてのソ連の動きを分析、自由経済世界のリーダーとしてアメリカがとるべき道を示す構成となっている。その中で「持たざる国々」が迎える道筋が『経済成長の諸段階』に則ってイラスト付きで示されている。Walt W. Rostow, “The “New Look” in U.S. World Policy,” in *U.S. News & World Report*, Feb.13, 1961, pp.75-81.
- <sup>36</sup> 1960年代を「開発の10年」とすることは同年の3月2日にロストウから提案されたとの記録が残されている。Pearce, p.140.