

ニクソン政権下の対外援助政策と連邦議会、 1969-1974 年

The Congressional Influence on the US Foreign Aid Policy, 1969-1974

久保浩樹

0. はじめに

1973年12月5日、アメリカの連邦議会で1973年対外援助法が成立した。最後の段階の票決は、上院では44対41票、下院では210対193票という僅差での可決であった⁽¹⁾。それ以前の数年間にわたる対外援助政策をめぐる立法府での対外援助法案の審議の膠着状態に終止符を打たれ、対外援助政策の新たな方向性を打ち出すことが可能になった瞬間である。この時期のアメリカ外交全般を見渡すと、第四時中東戦争の勃発とその処理に奔走するキッシンジャーのシャトル外交、ウォーターゲート事件の深刻化と政権を進める外交に対する国内支持基盤の熔解といったことに焦点が行きがちである。しかし視点を転ずると、同時期に議会で進行していた1973年の対外援助法成立とそれに伴う対外援助改革は、それらと並んで見過ごすことの出来ない冷戦期のアメリカ外交の転換点の一つである。アメリカ国内に広がりつつあった対外援助批判の中で、対外援助改革がどのような過程を経て、いかなる政策的帰結に結びついたのか、この点を解明することが本論文の課題である。

本論文では、リチャード・ニクソン政権下の約5年半（1969年～1974年）の対外援助政策の決定過程を、主に連邦議会の法案審議に着目して分析する。ま

ず、ニクソン政権の外交と内政に関する先行研究の成果を踏まえたうえで、対外援助政策を分析する意義を述べる。その上で連邦議会の多数党である民主党の動向に着目する本稿の分析視角を提示する。次いで、ニクソン政権の第一期、すなわち1969年から1972年までの対外援助政策の決定過程を分析する。その上で、政権の第二期目の対外援助政策の決定過程を、特にその後の援助政策の礎になった1973年対外援助法の成立過程に力点を置いて分析し、最後に以上を総括してこれらの実証分析からいかなる示唆を得られるかを考察する。

本論文の知見を先取りして述べると、第一に、アメリカの対外政策決定過程における国内政治、とりわけ議会の重要性が指摘できる。とりわけ、共和党政権下であるにもかかわらず、議会多数党の民主党が政策決定の主導権を握っていたことが示されるだろう。第二に、「ニクソン・キッシンジャー外交」という名前から連想されるような、大統領がリーダーシップを発揮するトップダウン型の対外政策決定とは異なる、連邦議会主導のボトムアップ型の政策決定過程が対外援助政策形成において存在したことを指摘する。

1. ニクソン政権の政治と外交に関する評価—先行研究の整理とその問題点

リチャード・M・ニクソンは、1969年1月に第37代大統領に就任し、1974年8月にウォーターゲート事件によって辞任した。以後30年以上にわたり、この時期に関するさまざまな研究成果が生み出されているが、そのすべてを論ずることは不可能である。ここでは主要な論点のみを整理した上で、それ以降の実証分析に関連がある点だけを議論する。

ニクソン政権期の外交に関する研究史の流れを整理するならば、「①政権担当者や同時代の見解→②それに対する修正主義的解釈→③資料を用いた実証的研究の登場」と要約できる⁽²⁾。第一に、70年代に出始めたニクソン、キッシンジャーらの政権担当時の声明や回顧録に代表される自らの外交政策の自己評価

であろう⁽³⁾。ニクソン大統領自身が歴代大統領と比較しても国際情勢や外交政策に並々ならぬ関心を示していたし、キッシンジャー自身は政権に参画する以前は国際政治学者であった。両者とも政権から退いて以降も活発に活動して、数多くの著作を著し、自らの外交成果を理論や歴史などの大きな枠組みの中で位置づけようとした。アメリカの理想主義的な外交に対するリアリズムの性質の注入、二極体制から多極化する世界の中での古典的な勢力均衡外交の復活、といった視点は彼ら自身の外交に対する同時代的認識でもある。第二に、80年代に出始めたそれに対する修正主義的解釈である。ニクソン、キッシンジャーの下での外交の秘密主義的、没道義的傾向などを、カンボジア爆撃、チリや東ティモールの政変への対処や政策決定過程における閉鎖的傾向などを題材に批判的なトーンで描く研究や書物も多い⁽⁴⁾。第三に、90年代に出始めた資料に基づく実証的研究である。この流れが現在の最先端の研究の傾向に属するが、彼らの外交のおかれていた国内政治的制約や彼らの外交のアイディアや手法の限界などを資料に基づき、実証的に明らかにする傾向が出始めている⁽⁵⁾。

以上のような大まかな研究史の流れを踏まえた上で、これまでのニクソン外交の研究の特徴をどのように要約できるだろうか？国際政治学者ケネス・ウォルツは、国際政治分析の古典的著作の中で、個人・国家・国際システムの三つの分析のレベルの分析枠組みを提示している⁽⁶⁾。この議論に即して論ずれば、これまでのニクソン政権期の外交の研究は、個人と国際システムのレベルの分析に偏りすぎ、国家のレベル、すなわちアメリカの内政要因の分析が弱かった要約できる。国際システムのレベルに立つならば、この時期の外交を「二極体制から多極体制へ」といった評価する見方となり、ヴェトナム戦争に伴う疲弊とそれに伴う軍事戦略の変化、米ソ中間の権力政治の変化などが強調される⁽⁷⁾。個人のレベルに立つならば、ニクソンやキッシンジャーの外交的手腕や心理的特性など個人の性質を強調する見方となり、この視点をとると、彼らの国際交渉の場での技術的な側面、彼らの外交政策の背後にある思想や理念などに関心

が向けられる。

しかしながら、国際環境と政策決定者からの視点によるニクソン外交の分析では不十分であり、国内政治要因をより重視してニクソン政権の外交を理解すべきである、というのが筆者の立場である。なぜ、国内政治が重要なのか？第一に、政策決定の中心にいたニクソンやキッシンジャー自身も、国内政治上の制約が彼らの推し進めようとする外交の足かせになったことを認めていることが挙げられる⁽⁸⁾。しかしながら、これらの国内政治の外交へのインパクトという問題は、個々の議員や政策のレベルで断片的に、副次的な扱いとしてとりあげられることは多いが、体系的にニクソン政権期全般を通じてどのような意味を持ちえたかを考察する研究は少ない⁽⁹⁾。彼らの外交を制約した国内政治的基盤に関して十分な分析が払われてこなかった理由の一つは、この時期に頻発した突発的で著名な事件に焦点が当てられがちであったということが考えられる。ニクソン政権期には、キッシンジャーの秘密裏の中国訪問やニクソン訪中の電撃的な発表、中東諸国へのシャトル外交など、ニクソン政権期には事実を究明して精確に描写するだけでも面白みのある「事件」や「交渉」もこの時期には多かった。しかしこのことは反面、ニクソン政権と彼らを取り巻く国内政治的制約や、意思決定過程が中長期的で、漸進的な変化が大きな意味をもつ対外政策などの分析は不十分であったように思われる。例えば、あまり研究の進んでいない分野であるが、国際経済政策など、経済にかかわる対外政策の領域などキッシンジャー自身が不得手で、これらの領域では彼らがイニシアティブを発揮してこなかったことはよく知られている⁽¹⁰⁾。

第二に指摘すべきことは、より重要なことであるが、個々の政策決定者の役割や事件に比べ、国内政治の漸進的な変化が外交にもたらす影響が、その重要性にかかわらず十分に論じられていない。この時期のアメリカの、外交における冷戦戦略全般や安全保障政策、対外経済政策の再編などといった変化と、内政における議会＝大統領の権限関係や政党システムやイデオロギー的潮流など

といった変容という二つの問題がどのように関係していたのであろうか⁽¹¹⁾? 冷戦を支える国内政治的基盤であった、いわゆる「ニューディール体制」や「冷戦コンセンサス」の崩壊や、議会の復権や大統領の威信の低下などは、中長期的にアメリカ外交に大きな影響を与えたことは広く認められている⁽¹²⁾。にもかかわらず、そのプロセスがいかに進行したのか、個々の対外政策の決定過程の詳細な分析の中で明らかにした例は少ない。

以上に挙げた問題点をまとめると、ニクソン政権下の対外政策と国内政治の関係を、大統領や行政府高官以外の観点から、一時的・突発的な事件や紛争や会談にあらわれない漸進的な政治過程の変動に注意を払って、論じることに意義があるといえよう。

2. 本論文の分析視角と分析対象—議会民主党と対外援助政策

これら問題点に対する本論文の解決策が、連邦議会で多数派を占めた民主党の動向という視点から対外援助政策を分析するというものである。ニクソン政権下の対外政策と国内政治の関連性を考える上で、対外援助政策は興味深い示唆を与えてくれる。以下のように、ニクソン政権期の対外援助政策を検討すること自体、いくつかの重要性を持つ。

第一に、ニクソン・キッシンジャー期の対外援助政策に関するまとまった研究はない。近年、この時期の国際関係に関して新しい資料も用いた研究が数多く発表されているが、その大半が大国間外交や地域紛争に関するもので、国際経済、対外援助などの領域はひとつの研究上の空白になっている⁽¹³⁾。また、政治学・国際関係論の分野から関心がもたれることもあり、規範や国際制度、あるいは政策へ実務的な関心などから書かれたアメリカの対外援助の研究も数多い⁽¹⁴⁾。しかし、議会での政策決定過程を中心に焦点を当てた、約5年半にわたるニクソン政権期の対外援助政策の包括的な分析は管見のかぎり存在しない。

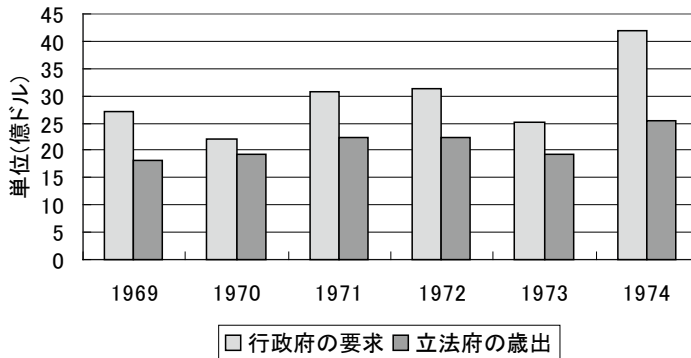
対外援助政策は、アメリカの通商政策、国際金融政策と並ぶ対外経済政策の重要な支柱でありのひとつであり、対外援助政策自体を検討することで、アメリカの対外経済政策、さらにはアメリカの対外政策全般を検討することにつながる。

第二に対外援助政策は、ソ連や中国などの「大国」以外の国、すなわちアジア、中東、ラテンアメリカなどとアメリカとの対外関係全般を見渡す上で、絶好のケースである。冷戦の中で占めた米ソ関係の重要性は否定し得ないものの、それ以外の冷戦期のアメリカの同盟国や発展途上地域との関係を見ると、異なった像が見えてくるというのは冷戦史研究でしばしばなされてきた指摘である⁽¹⁵⁾。ニクソン政権期を通じて、対外援助の地域配分を平均的に見ると、東アジアが約5割、中東が約2割、中南米が約1割をしめており⁽¹⁶⁾、ニクソン政権期の対外援助政策を検討すること自体が、テタント期のアメリカと発展途上諸国との関係を理解する上で有益な示唆を与えることにつながると思われる。

以上のようなニクソン政権期の対外援助政策の検討の重要性を踏まえたうえで、ニクソン政権の対外援助政策にはいかなる特徴があるのだろうか？ニクソン政権期の対外援助政策の特徴は、第一に、対外援助の「量」、すなわち歳出予算額の観点から考えるならば、「漸増」というのがニクソン政権期の特徴である。ジョンソン政権の最末期、1968年に援助史上最低の17.6億ドルを記録した歳出額はその後反転し、年を追うごとに増大し続け、ニクソンが大統領を辞任した1974年には25.2億ドルにまで達した。名目値で見てニクソン政権期を通じて援助額が増大し続けたというのが第一の特徴である⁽¹⁷⁾。

第二に、対外援助の「質」、すなわち政策の内容や方向性の観点から考えるならば、リベラルな方向への転回、という評価が可能である。たとえば、1973年の対外援助法成立は、以下のように対外援助庁によって自己評価されている。「対外援助計画の改革の試み、とりわけ経済援助計画―は、下院外交委員会によって主導された。発展途上国の最貧層のための援助（「基本的な人間の要求」）が、改革の中心的な目標となった。[中略] 二国間援助の目的は、資金や資本財の

図1 ニクソン政権期の対外援助



[*Congressional Quarterly Almanac: 1975* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly News Features, 1976), p. 857. を元に筆者作成。1973年の対イスラエル緊急援助は対象外。]

大規模な譲渡に依存したり、インフラストラクチャーへ出資したりすることよりも、開発問題に対処するためのアメリカ技術的な知識やモノを分け与えることに焦点が置かれるようになった。対外援助法の構造は、それらの1973年の修正を以降、今日にいたるまでほぼそのままの状態のままである⁽¹⁸⁾。これらの政策の特徴は、人道主義、あるいはリベラルな理念に基づく対外援助とってよい。アメリカ外交史の中では「権力政治」「現実主義」というイメージで理解されがちなニクソン政権下で、後々の時代まで長く継承される「人道主義的」な方向へ対外援助改革がなされた。それはなぜか？このことも解明に値する謎であると考えられる。

以上のようにニクソン政権期の対外援助政策の傾向と特徴（①「量」＝額の漸増、②「質」＝リベラルな方向へ変化の傾向）を見てきたが、その様なニクソン政権下の対外援助政策の変化がなぜ起ったのか？を解明するのが次節以降の課題である。

それに対する基本的な答えは、議会で多数党の地位を占めていた民主党の動

向が決定的であった, というものである。ニクソン政権期を通じ, 民主党が上下両院で多数派(下院で約 50 議席, 上院で約 10 議席以上の差)の地位を占めており, 連邦議会で法案を成立させるためには, 共和党議員の支持だけでは足りず, 民主党の支持を得ることが法案成立に不可欠であった。対外援助に関しては, 1960年代以来, 北部民主党の議員が援助支持勢力の大半を占め, 南部民主党や共和党の議員は反対する, という構図が続いてきた。ニクソン政権下でも, 民主党は北部出身議員(リベラル派)と南部出身議員(保守派)で対立して, 前者が援助を支持し, 加えて共和党の約半数の議員の賛成を得ることで対外援助支持の多数派を形成する, というのがニクソン政権期の多数派形成のパターンになった。結局, 議会内の多数党の民主党の動向こそが, 対外援助の政策決定に中心的な役割を果たしたのであった。以下で明らかにするとおり, 民主党が比較的結束し, イニシアティブをとろうとするときには政策決定が進み, そうではない場合, 民主党の北部のリベラル派が対外援助に反対の姿勢をとる議員が増えた状況下では政策決定が停滞するようになる。1973年の対外援助法案も, 北部民主党の議員を中心に多数派が形成され, 改革が実現されたのだった。

3. ニクソン政権一期目の大統領による対外援助改革構想とその挫折—ピーターソン委員会報告

ニクソン政権が1969年1月に成立した時点で, アメリカは内外で数多くの問題に直面していた。とりわけ, 困難な問題がヴェトナム戦争を中心とする外交安全保障の問題であった。すでに, ヴェトナム戦争の泥沼化はアメリカの国内政治にも大きな影響を与え, 大統領選挙の年の1968年1月のテト攻勢をきっかけに, アメリカの国内政治は大混乱に陥っていた。3月にはジョンソンが大統領選挙の不出馬の声明を発表した。その年の10月にニクソンが大統領に当選したのはこのような状況下であった。実際, ニクソン政権一期目の4年間は, 多くの労力がヴェトナム戦争の解決に費やされたのだった。また, ソ連の核戦

力が急速に拡大し、アメリカと均等な状況にまで近づいていた。ヴェトナム戦争でアメリカの政治的・軍事的威信が低下する中で、ソ連や中国などどのような関係を築き、前政権までの冷戦政策をどのように改変するかがニクソン政権の課題であった⁽¹⁹⁾。

以上のような課題を抱えていたにもかかわらず、ニクソン政権を大きく制約していたのは、国内政治的な基盤の弱さであった。1960年代の民主党政権に対する不信の増大や1968年の大統領選挙に伴う民主党の混乱などは共和党に有利に作用し、ニクソン共和党政権の誕生につながったが、議会は上下両院ともに民主党が多数派を占め、共和党少数派の議会の下での困難な議会運営が予想された。ニクソン自身は以下のように書いている。「上下両院の両方で反対党が多数を占める状況のもとで就任した大統領は、過去百二十年間では私が初めてだった。就任後しばらくたつと、熱意と決意だけでは、この現実を克服できないことが明らかになった。[中略] われわれは、細かい実務的な問題では、民主党の反対を抑えて勝利を収めることができたが、独創的で総合的な提案について議会の承認を取りつけようとすると、抵抗が強いことが明らかになった⁽²⁰⁾。」そのような政策決定過程のパターンはまさに対外援助政策でもあらわれることになる。

他のヴェトナム戦争や冷戦政策といった外交政策や、経済や政治・社会の問題同様に、対外援助政策も大きな困難を抱えていた。ケネディ政権の当初、40億ドル近かった対外援助は、ジョンソン政権末期、20億ドル以下に低下し、最後の年の1968年には議会の対外援助批判により、史上最低の17.6億ドルにまで落ち込んでいた⁽²¹⁾。議会の援助への反発と相次ぐ削減で対外援助の十分な遂行・実施そのものが危うくなってきており、ニクソン政権の成立当初、冷戦政策、ヴェトナム政策、国際経済政策同様に、対外援助政策についても包括的な改革の必要性が、強く認識されるようになっていた。

ニクソン自身も、政権成立当初は自ら対外援助改革に意欲を見せた。すでに、

ジョンソン政権の末期に、ジョンソンの任命による対外援助計画に関する大統領一般諮問委員会（パーキンス委員会）と呼ばれる委員会が、対外援助改革案を1968年10月25日にまとめていた⁽²²⁾。新政権成立後の1月9日、パーキンス委員会は、まとめた報告書に沿って、7項目にわたる改革の提案をニクソン新政権に提出した⁽²³⁾。しかし、新たに大統領に就任したニクソンは、それで満足せずに、3月には政権内部で独自に対外援助の改革の可能性を探り始め、4月には大統領自らが新たな対外援助の再検討を指示した⁽²⁴⁾。これを踏まえて、1969年5月28日、ニクソン大統領は議会に対して対外援助に関する教書を送付し⁽²⁵⁾、その中で対外援助の大幅な見直しを行うために、独自に特別委員会を設置することを表明し、その委員会の報告に基づいて改革を進めることを表明し、改革の見通しを立てた。同年9月には、ニクソンの任命により、バンク・オブ・アメリカの元頭取のピーターソンを長とする民間人16人を含む調査特別委員会が招集され、1969年9月25日、ピーターソン特別調査委員会が結成された⁽²⁶⁾。

翌年の1970年3月、ピーターソン委員会の報告書がニクソン大統領に提出された⁽²⁷⁾。①国際機関の重視、②軍事援助と経済援助の分離、③経済援助に関わる組織の再編成、④民間の投資と貿易の重視、⑤援助の削減に歯止めをかける、などを骨子とした案をまとめた⁽²⁸⁾。このような内容を骨子とするピーターソン特別調査委員会報告は、ニクソン政権の対外援助政策の基本方針となった。ピーターソン委員会報告はニクソン政権の内部で受容され、議会に対しても具体的な改革の方針として示す準備がなされ⁽²⁹⁾、ニクソン大統領は、9月15日、議会に対外援助改革に関わる特別教書を送付した⁽³⁰⁾。翌1971年4月21日、ニクソン大統領は、議会に対して、対外援助に関する特別教書を送付し、対外援助の改革に乗り出そうとした⁽³¹⁾。軍事援助と経済援助を完全に分離し、国際開発庁を廃止し、民間部門と国務省を強化することで既存の組織を統廃合する内容で、これまでの対外援助法に替えて、国際開発人道援助法と国際安全保障援

助法の二つの法案が議会に提出された⁽³²⁾。しかしながら、以下に見るように、これらのニクソン政権の対外援助改革構想はほとんど何一つ実現されることはなかった。

4. ニクソン政権下の対外援助政策と連邦議会, 1969年～1970年 —行き詰まる対外援助政策

1969年5月28日、ニクソン大統領は議会に対して対外援助に関する教書を送付した⁽³³⁾。先述したパーキンス委員会の報告を踏まえた上で、①民間会社の活用（海外民間投資会社の創設）、②技術援助の重視、③資金監査の強化などを盛り込み、26.3億ドル（戦後援助史上、最少の要求額）の対外援助を議会に要求した。しかしながら、議会では当初からから厳しい批判にさらされ、マンズフィールド上院多数党院内総務（民主党、モンタナ州選出）は、審議過程での援助の減額を予想し、「それは当然のことである」と述べた。また、フォード下院少数党院内総務（共和党、ミシガン州選出）は、最終的な援助額の見通しを述べることを避け、「私は金額に関して特定の立場をとらない。議会は要求を精査し、目的を実現するだろう」と述べた⁽³⁴⁾。

下院では、まず外交委員会では7月に審議が行われた。7月9日にはエリオット・リチャードソン国務次官が議会で証言し、経済成長の支援が発展途上国との紐帯を保つ上で重要であるということを指摘した上で、援助政策からの後退と貧困の放置はアメリカ外交にとって深刻な帰結を招くと主張した。翌7月10日にはジョン・ハンナ国際開発庁長官が議会で証言し、政権の要求する援助額の重要性を述べた上で、アメリカの同盟国に対する援助が経済成長に大きく貢献していると主張した。しかし、委員会の議員からは、対外援助に対する世論の支持が失われていることに対する懸念を表明する声が上がった⁽³⁵⁾。11月6日、下院外交委員会は、21.89億ドルの支出承認法案を下院本会議に送付した。下院本会議では、対外援助を支持する声も上がり、マコーマック下院議長（民主党、

マサチューセッツ州選出) やフォード少数党院内総務が、ニクソン大統領の援助減額に反対するとの声明を議会で読み上げ、フレリングホイゼン議員(共和党、ニュージャージー州選出) やブキャナン議員(共和党、アラスカ州選出) がこれまでの対外援助の成果を主張し、国益上の重要性を主張した。他方で、グロス議員(共和党、アイオワ州選出) が援助批判を展開した。最終的に11月20日、下院本会議では、176対163票で、21.93億ドルの支出承認法案を可決した⁽³⁶⁾。

上院でも、まず外交委員会で主に7月に審議が行われ、7月14日にはロジャーズ國務長官やハンナ国際開発庁長官が、委員会で対外援助の必要性を訴えた。これに対して、フルブライト上院外交委員長(民主党、アーカンソー州選出) は、冒頭からこれまでの莫大な援助を継続することに対して、内外で疑念が起こっていると述べ、対外援助を他の政策との優先順位と勘案した上で、考慮すべきだと主張し、また、対外援助が軍事政権の下支えにつながっていると述べ、援助の効果にも疑念を示した⁽³⁷⁾。12月10日、上院外交委員会は19.67億ドルの支出承認法案を本会議に送付し、12月12日、上院本会議は、その額を認める支出承認法案を52対31票で可決した。この過程で、マスキー上院議員(民主党、メーン州選出) の援助増額を求める修正決議やチャーチ上院議員(民主党、アイダホ州選出) の援助削減を求める修正決議はいずれも否決された⁽³⁸⁾。12月18日、両院協議会で上院の案に沿ってまとめられた19.72億ドルの支出承認法案が本会議に送付され、翌12月19日、上下両院で可決された⁽³⁹⁾。

歳出予算案も支出承認法案と並んで審議されたが、上院での否決により、採決が翌年まで持ち越されたというのが、この年の特徴である。下院では、12月8日、15.99億ドルの歳出を認める法案を下院歳出委員会が本会議に送付した。行政府の要求よりも約10億ドル削減されたかたちになり、軍事援助も行政府の要求額4.25億ドルから3.5億ドルへと削減されたが、これはバスマン外務小委員会委員長(民主党、ルイジアナ州選出) による働きかけが大きかった⁽⁴⁰⁾。続いて翌12月9日、最終的に、歳出予算案は同日、200対195票で、16.49億

ドルの歳出を認める予算案が下院本会議で可決された⁽⁴¹⁾。

上院では、12月16日、上院歳出委員会が21.31億ドルの歳出予算案を本会議に提出した。続いての上院での審議では、12月18日、フルブライト上院議員の支出承認を超える歳出はしないとする修正が可決され、マクギー上院議員（民主党、ワイオミング州選出）の軍事援助を3.5億ドルに抑える修正案が発声投票で可決された。最終的に、上院本会議は同日18日に、55対35票で、19.72億ドルの歳出予算案を可決した⁽⁴²⁾。翌12月19日、両院協議会で調整され、18.67億ドルの対外援助歳出予算案を両院に送付した。翌12月20日、下院本会議では両院本会議の案を、181対174票で可決した。しかしながら、同日20日、上院本会議ではマンスフィールド上院多数党院内総務の両院協議会の案を棚上げにする動議を提出し、48対22票で可決された。マンスフィールドは、軍事援助を特に批判し、前年度の水準を超えていることを問題とした。このように、上院の承認が得られなかったことにより、12月22日の補正予算案に付随する継続決議により、対外援助の歳出予算の審議が翌年に持ち越されることになった⁽⁴³⁾。翌年の1970年の1月27日、二度目の両院協議会の18.12億ドルの歳出予算案が両院に再送付され、1月27日、下院本会議は202対162票で再可決した。翌28日上院が発声投票で可決することで、対外援助の歳出予算が議会を通過した。2月9日、大統領の署名により予算案が成立した⁽⁴⁴⁾。

1969年の支出承認法案は、1970年の分も含めた二年分の支出承認法案だったので、1970年は、歳出予算案のみ審議された。前節の大統領の援助構想の部分で述べたように、1970年の対外援助予算の審議に先立ち、行政府は3月に提出されたピーターソン報告に基づき、9月15日、ニクソン大統領は議会に対外援助に関する特別教書を送付した⁽⁴⁵⁾。この年、大統領は議会に対して、22.00億ドルの対外援助を要求した⁽⁴⁶⁾。歳出予算案はまず下院で審議され、委員会内では米国の国際経済上の地位や財政赤字の拡大などに加えて、これまでの対外援助が効果を上げてきたのかに対して疑問の声が上がり、主に経済援助

を中心に削減され、6月1日に16.44億ドルの歳出予算案を本会議に提出した。ついで下院本会議で議論がなされ、6月4日、下院本会議では委員会案と同額の対外援助歳出予算案を191対153票で可決した⁽⁴⁷⁾。

次に上院について述べる。11月24日、上院歳出委員会は、22.04億ドルの対外援助歳出予算案を本会議に送付した。11月30日、上院本会議は委員会の案にほとんど修正を加えることなく、43対32票で22.04億ドルの対外援助歳出予算案を可決した⁽⁴⁸⁾。12月14日、両院協議会は19.40億ドルの一度目の対外援助歳出予算案を提出した。12月16日、下院では199対151票で可決したのに対し、12月22日、軍事援助以外の武器売却への反対で否決された。同日、下院は両院協議会に再送付することに合意し、12月29日、両院協議会は19.40億ドルの二度目の武器売却が削除された対外援助歳出予算案を提出した。翌12月30日、上院が発声投票で可決し、翌12月31日、下院でも発声投票で可決された⁽⁴⁹⁾。

5. ニクソン政権下の対外援助政策と連邦議会, 1971年～1972年 一法案否決と膠着状態の発生

1971年、24年間にわたる対外援助史上初めて対外援助法案を議会が否決するという事態が起こった。以下、1971年の対外援助支出承認法案が否決される経緯を述べた上で、代替支出承認法案及び歳出予算案の成立に関する審議過程を叙述する。

1971年4月21日、ニクソン大統領は、議会に対して、対外援助に関する特別教書を送付し、ピーターソン委員会の報告に基づき、対外援助の改革に乗り出そうとした⁽⁵⁰⁾。しかしながら、行政府主導の対外援助改革案はほとんど審議されることなく、途中で葬られてしまった。これは、議会が大統領の改革要求に対して、積極的に呼応していないことを意味している⁽⁵¹⁾。

1971年の一度目の支出承認法案は、71年と72年の二年分の支出承認法案が

議会で提案され、行政府は30.42億ドルの対外援助を要求した。下院で先に審議が進み、下院の外交委員会では4月から5月にかけて公聴会が開かれ、国務省や国際開発庁などの行政府の高官が証言を行った。4月27日にはアーウィン国務次官、4月29日にはピーターソン委員会の長を務めたピーターソンなどが証言し、対外援助計画の目的の多様性や複数年間の援助の立法化の必要性などについて言及した。7月26日、下院外交委員会は、29.33億ドルの対外援助支出承認法案を本会議に送付した。大幅な援助額の削減はなされなかったものの、行政府の要求する対外援助政策や機構の再編成などはほとんど実現されなかった⁽⁵²⁾。

次いで、下院本会議で議論された。対外援助に比較的に好意的だったモルガン下院外交委員会委員長（民主党、ペンシルバニア州選出）が、議論を主導し、委員会の対外援助再編成に関する決定の遅延を擁護し、大統領の改革案に対する批判を述べた。モルガン委員長によれば、対外援助は国家安全保障および対外政策の遂行上重要であり、それは外国の基地や同盟国との関係を保つことにかかっているため、援助の削減は深刻な影響をもたらすとしながらも、委員会は大規模な改革案を審議する時間的余裕がないと述べた。二年分の支出承認を一年に限定しようとするダーウィンキー議員（共和党、イリノイ州選出）の修正動議や、援助を制限、額を抑制しようとするグロス議員（共和党、アイオワ州選出）やドウ議員（民主党、ニューヨーク州選出）の修正動議は否決され、最終的に8月3日、下院本会議は202対192票で29.33億ドルの支出承認法案を可決した⁽⁵³⁾。

続いて上院で議論された。大統領の対外援助改革要求に関する公聴会では、ピーターソンが、ニクソン大統領の改革の提案を受け入れるように求め、ハンナ国際開発庁長官が多国間主義や国際機関の活用の重要性を、レヤド国防長官が軍事戦略上の軍事援助の継続の必要性を主張した。しかし、上院外交委員会の審議の過程では、8月3日に下院で可決された法案をベースに、さらに修正

を付け加える形で法案が作成され、大統領の要求する方向性とは異なる性格を帯びるようになった。下院で可決した案から、委員会審議の過程で援助額が削減され、チャーチ上院議員（民主党、アイダホ州選出）クーパー上院議員（共和党、ケンタッキー州選出）、マンスフィールド上院議員（民主党、モンタナ州選出）などはインドシナ情勢を理由に対外援助に制限をかける修正を加えた。最終的に、10月20日、上院外交委員会は、27.43億ドルの支出承認法案を本会議に送付した⁽⁵⁴⁾。

次いで10月26日から29日にかけて上院本会議で審議が行なわれたが、最終的に29日、上院本会議は27対41票で、支出承認法案を否決した。すでに、4日間の審議の過程で対外援助の効果や実施の効率性に対する疑問、政権の進めるヴェトナム戦争やインドシナ情勢と絡めての援助批判や軍事援助批判などが展開され、援助を制限、削減する決議が数多く可決された末に、最終的に法案そのものが否決されるに至った。これは、1948年に本格的にアメリカの対外援助が開始され議会で毎年採決がなされるようになって以来、初めてのことであった⁽⁵⁵⁾。ジョンソン政権期からの通時的な対外援助に関する上院議員一人ひとり投票記録から見ると、ジョンソン政権期から比較的一貫して対外援助を支持し、ニクソン政権の成立当初の1969年の時点でも対外援助法に賛成していた議員の多くが、1971年の時点になると、反対票を投じていることが分かる。トルーマン政権期からジョンソン政権期までやや長期的に見て比較的一貫して援助に好意的だった議員も1971年には態度を変え、反対票を投じている議員が10名ほどいた⁽⁵⁶⁾。これらを踏まえると、とくに民主党を中心に、やや穏健・中道的な議員の多くが態度を変更し、反対に回ったことが、対外援助の否決に決定的な影響を与えたといえる。

対外援助支出承認法案が上院で否決されたのち、新たな代替となる支出承認法案が上院で準備された。11月4日、上院外交委員会は、19.29億ドルの対外援助の支出承認法案を本会議に提出し、最終的に11月10日、上院本会議は

61対23票で22.47億ドルの代替支出承認法案を可決した⁽⁵⁷⁾。これに対して下院は、11月18日、269対115票で一度否決された支出承認法案を復活させる決議を出し、両院協議会ではこの上下両院のことなる法案の違いを埋める協議が行なわれることになった。結果としては、23.52億ドルの支出を認める内容で、上院は12月16日に、下院は12月17日に再送付した。上院は12月17日に33対21票で法案を可決した⁽⁵⁸⁾。下院では翌年1月25日に204対179票で可決した⁽⁵⁹⁾。2月7日に大統領が署名し、この年の対外援助法が成立した。しかしながら、成立した対外援助はニクソンが目指した対外援助改革構想とはかけ離れたものであった。援助の額が大幅に削減されたことに加えて、行政府の改革の提案がほとんど実現されなかったことに対しても失望している、とニクソンは表明した⁽⁶⁰⁾。

支出承認法案に続いて歳出予算案が議論され、委員会内部で援助対象国の政治体制の問題点などが指摘される一方で、12月6日、下院歳出委員会は、21.37億ドルの対外援助歳出予算案を本会議に送付した。下院本会議は12月6日、同額の対外援助歳出予算案を可決した⁽⁶¹⁾。上院では対外援助歳出予算案が1971年中に本格的に審議に入ることはなく、翌年に持ち越された。上院歳出委員会は、1月25日、17.64億ドルの対外援助歳出予算案を本会議に送付した。最終的に2月4日、上院本会議は45対23票で、19.39億ドルの対外援助歳出予算案を可決した⁽⁶²⁾。両院協議会で調整なされ、2月23日、上院が可決した案よりもやや多い、22.18億ドルの対外援助歳出予算案を送付した。翌24日に対外援助歳出予算案が下院で可決され、最終的に、両院協議会の案を上院は3月8日、45対36票で可決し、予算年度内ぎりぎり歳出予算案が成立した⁽⁶³⁾。

議会での対外援助法案をめぐる膠着状態は翌1972年も続いた。この年は支出承認法案が両院協議会で合意に達することができず、廃案になったためである。

3月2日に1971年の対外援助歳出予算案が成立した後、3月14日、ニクソン大統領は1972年の27.50億ドルの支出を要求する対外援助支出承認法案を

提出した⁽⁶⁴⁾。上院で支出承認法案が審議され、4月17日から19日まで上院外交委員会で公聴会が開催された。ロジャーズ國務長官やレヤド国防長官が証言し、フルブライトを中心に、他の委員会のメンバーからも、ヴェトナム戦争の空爆に関する情勢などを中心に厳しい質問が飛び交った。5月31日、上院外交委員会は22.84億ドルの支出承認法案を本会議に送付した。7月24日、上院本会議は42対48票で支出承認法案を否決した。支出承認法案の否決は前年度に引き続いて二度目であった⁽⁶⁵⁾。

下院でも支出承認法案が3月14日から29日にかけて公聴会が開かれ、先述のロジャーズやレヤドに加えて、モーラー統合参謀本部議長、ウィリアムズ国際開発庁副長官らが証言を行なった。8月1日、下院外交委員会は25.88億ドルの支出承認法案を本会議に送付した。8月10日、下院本会議は221対172票で対外援助支出承認法案を可決した⁽⁶⁶⁾。この下院の動きに対して、上院は9月19日、上院が一回目に送付した支出承認法案の替わりとなる支出承認法案を提出した。上院は9月26日、新たな支出承認法案を46対41票で可決した。10月11日、両院協議会での調整が完全に行き詰まり、膠着状態に陥ることで支出承認法案は廃案に追い込まれた⁽⁶⁷⁾。

1972年の対外援助歳出予算案は、支出承認法案が膠着状態に陥る前まで、並行して審議された⁽⁶⁸⁾。30.36億ドルの歳出要求に対して、下院歳出委員会は、9月18日、26.80億ドルの歳出予算案を本会議に送付した。9月21日、下院本会議は委員会が提出した額そのまま、169対141票で歳出予算案を可決した⁽⁶⁹⁾。上院歳出委員会は9月27日、下院よりもやや多い12.17億ドルの経済援助を認める一方で、軍事援助の歳出を一切認めない予算案を本会議に提出し、上院本会議は9月28日、44対31票で可決した⁽⁷⁰⁾。

軍事援助の歳出が否決され、両院協議会での支出承認法案の審議も行き詰まったため、1972年は継続決議で対外援助予算が執行されるという異例のかたちで議会で決定された。10月14日、下院では163対73票で25.09億ドルの

対外援助歳出予算案が可決され、10月16日、上院では発声投票で、20.58億ドルの対外援助歳出予算案が可決された。10月17日、両院協議会で22.17億ドルの対外援助予算案に調整され、同日下院は188対80票、上院は発声投票で両院協議会の案を可決した⁽⁷¹⁾。

6. ニクソン政権二期目の議会による対外援助改革構想と1973年対外援助法の成立

1972年11月、ニクソンは民主党候補のマクガヴァン上院議員に対して、圧倒的大差で大統領選挙に再選された。ほぼ同時期にパリではヴェトナム戦争の和平協定が妥結寸前にまでこぎつけており、ニクソンの国内的な政治基盤は磐石かと思われた。しかしながら、対外援助政策に関しては、1971年にピーターソン委員会の提案が議会で退けられ、二年続けて法案が否決されるという状況の下、行政府の動きは消極的になっていた。5月1日の対外援助に関する議会への特別教書では、フランクリン・ルーズヴェルト政権下の第二次世界大戦下のイギリスへ援助や、第二次世界大戦後のヨーロッパや日本やアジアへの援助など、アメリカの過去の対外援助の伝統と歴史に触れた上で、対外援助を要求したが、対外援助に関する新たな提案はなかった⁽⁷²⁾。

このような中で、議会民主党主導で、対外援助政策の改革を実現させ、批判にさらされていた対外援助政策の維持しようとする動きが現れた。上院では68年の大統領選挙でニクソンに破れ、70年の選挙で上院議員に復帰していたヒューバート・ハンフリー上院議員（民主党、ミネソタ州選出）、下院では、フレイザー（民主党、ミネソタ州選出）、ザブロッキー（民主党、ウィスコンシン州選出）、ハミルトン（民主党、インディアナ州選出）下院議員らが、対外援助改革案を策定に乗り出した⁽⁷³⁾。下院外交委員会を中心に法案がまとめられ、①対外援助法の名称を相互開発協立法に改め、②貿易を促進するための融資制度である輸出開発信用基金を創設し、③援助の目的を途上地域の貧困層や技術や教育援助な

どを重点化して、目的に制限を加えようとするものであった⁽⁷⁴⁾。結局、①と②は実現されなかったものの、③は実現され、現代の対外援助政策にまで至っている。

1973年5月1日、ニクソン大統領は議会に対して29億ドルの対外援助の支出を要求した⁽⁷⁵⁾。(後に調整され、要求額は27.87億ドルとなった。)とりわけ、ヴェトナム戦争終結後のインドシナ地域の復興と安定を重視し、そのための経済援助の確保を含めて、対外政策遂行上のために、政権の求める対外援助を歳出するように議会に求めた⁽⁷⁶⁾。

まず上院で軍事援助の支出承認法案が審議された。5月2日の公聴会ではケネス・ラッシュ国務副長官が証言したのに対し、フルブライト外交委員長やサイミントン(民主党、ミズーリ州選出)は、冷戦戦略やヴェトナム情勢に関して、政権の対応に関して質問をした。6月4日、上院外交委員会は、グリフィン上院議員(共和党、ミシガン州選出)などからの批判の声が上がったものの、フルブライト主導の下、軍事援助をほぼ半分の7.4億ドルにまで削減した支出承認法案を本会議に提出した。上院本会議では6月25日と26日に議論が行なわれ、最終的に上院本会議は同日、50対42票で7.7億ドルの軍事援助を認める支出承認法案を可決した⁽⁷⁷⁾。

下院では、上院とは異なる過程で対外援助の支出承認法案が議論された。公聴会が5月から6月にかけて開催され、ハンナ国際開発庁長官やロジャーズ国務長官を初めとする行政府高官が証言したが、ザブロッキー下院外交委員会委員長(民主党、ウィスコンシン州選出)は対外援助が議会を通過するのは困難であろうとの見通しを示し、とりわけ行政府の要求するインドシナ地域への復興のための援助予算に強い疑念を述べた。そのような状況下で新たな対外援助法案がまとめられ、インドシナ地域への復興予算6.32億ドルを承認する一方で、経済援助の目的を低開発地域の貧困層を対象に、技術援助や開発支援のための援助を重視すると共に、援助のカテゴリーを食料や人口問題、教育など機能別

に再編成した。輸出開発信用基金を創設し、輸出を促進するための補助金の制度を新たに創設することを意図した。また、法案の名称自体も、相互開発協立法と名づけられ、全体として援助の効率性や財政や経済的困難を理由とする反対論に対応しようとした。その上で7月20日、下院外交委員会は28.33億ドルの対外援助支出承認法案を本会議に送付した。本会議では、グロス下院議員（共和党、アイオワ州選出）の三度にわたる援助削減の修正動議が否決される一方で、ブルームフィールド下院議員（共和党、ミシガン州選出）の0.68億ドルの援助削減の修正動議が可決された。また、輸出開発信用基金の創設も、フィンドレー下院議員（共和党、イリノイ州選出）やフレイザー下院議員などが賛意を表明する一方で、パスマン下院議員（共和党、ルイジアナ州選出）の修正動議が可決され、削除された。7月26日、下院本会議は、188対183票で27.65億ドルの支出承認法案を可決した⁽⁷⁸⁾。

次いで上院では、経済援助の対外援助支出承認法案が審議された。輸出開発信用基金の創設は上院でも議論され、上院外交委員会はハンフリー上院議員が中心となって作成した8月2日に基金の創設を含む、12.34億ドルの対外援助支出承認法案を12対3票⁽⁷⁹⁾の賛成多数で本会議に送付された。輸出開発信用基金の創設は、上院財政委員会でも議論され、上院議員ではハンフリーが、下院議員では先述のザブロスキーやフレイザー、他にはファッセル（民主党、フロリダ州選出）などが中心となり、賛成論を展開したが、9月7日、14対2票で、財政委員会でも否決された。本会議での修正を経た後で、10月2日、上院本会議は12.18億ドルの経済援助の対外援助支出承認法案を54対42票で可決された⁽⁸⁰⁾。

両院協議会は、11月27日、23.92億ドル支出承認法案を上下両院に再送付した。両院協議会の案を、12月4日、下院本会議は210対193票で可決し、12月5日、上院本会議は44対41票で可決した⁽⁸¹⁾。

続いて対外援助歳出予算案が審議された。12月4日、下院歳出委員会は

24.19億ドル（対イスラエル・カンボジア緊急軍事援助23.5億ドルを含めると、47.69億ドル⁽⁸²⁾）の歳出予算案を本会議に送付した⁽⁸³⁾。12月11日、委員会の案はほとんど修正を加えられることなく、219対180票で24.19億ドルの歳出予算案を可決した。パスマン下院議員（民主党、ルイジアナ州選出）やシリベル下院議員（共和党、カンザス州選出）も対外援助歳出予算案に賛意を示した⁽⁸⁴⁾。次いで上院でも議論され、12月13日、上院歳出委員会は、21.23億ドル（緊急軍事援助を含めると44.23億ドル）の歳出予算案を上院本会議に送付した。12月17日、上院本会議は24.19億ドル（緊急軍事援助を含めると47.69億ドル）の対外援助歳出予算案を55対31票で可決した⁽⁸⁵⁾。

12月19日、両院協議会は23.65億ドル（緊急軍事援助を含めると47.15億ドル）の対外援助歳出予算案を両院に送付した。12月20日、対外援助歳出予算案が下院で216対149票で可決され、上院では発声投票で可決され、1973年の対外援助歳出予算案が成立した。パスマン下院歳出委員会外務小委員長は、19年その任にいた中で「もっともバランスの取れた対外援助法案である。」との見解を示した⁽⁸⁶⁾。

7. おわりに

本論文では、連邦議会の動向を中心に、ニクソン政権下の対外援助政策の変化を考察した。そこで明らかになったのは、ニクソン政権下の対外援助政策の過程で、主導権を握り、政策の方向性を決定付けたのは議会民主党であったという点である。約5年半にわたる政策過程を振り返ると、議会民主党、とりわけ上院民主党から対外援助に批判的な声が高まる1969年から1970年にかけて対外援助法案の成立には遅れが目立つようになり、上院民主党を中心にさらなる批判が高まり、民主党内で多数派をしめた北部民主党の議員から大量に反対票がでた1971年から1972年にかけては、対外援助法が否決され、膠着状態に

陥った。上下両院の一部の民主党議員を中心に改革案が作成された1973年には対外援助政策の改革が実現された。以上で見えてきたようなニクソン政権下の対外援助政策には、二つの特徴がある。第一に、歳出額の観点から見るとジョンソン政権末期までの額の低下が下げ止まり、横ばい、あるいは微増となり、政権末期には明確に増加に転じた。第二に、法案の内容の観点から見ると、ニクソン政権が望む対外援助の政策変化や機構再編などは実現されることなく、1960年代の従来の対外援助法の枠組みが維持された。逆に、議会、とくに一部の民主党議員や下院を中心とした改革の動きが1973年の対外援助改革の方向性を決定付けた。

図2 対外援助政策の政策決定過程の特徴 (デタントとの比較)

	大国外交, デタント	対外援助政策
政策の理念	現実主義, 権力政治	リベラリズム, 人道主義
政策の主体	大統領 (共和党) が主導	議会 (民主党が多数派) が主導
変革のイニシアティブ	ニクソン, キッシンジャー	ハンフリー, 下院外交委員会
政策決定スタイルの特徴	トップダウン型 リーダーシップの発揮	ボトムアップ型 ルーティンの積み重ね
政策の成果 (69-70年)	中(大統領のデタントの構想)	中 (大統領の改革の構想)
政策の成果 (71-72年)	高(米中接近, 米ソデタント)	低(構想の挫折, 法案の否決)
政策の成果 (73-74年)	低 (デタント批判, 大統領辞任)	高 (議会による改革の実現)

[筆者作成]

以上のような対外援助政策の過程と帰結は、民主党多数派の議会の動向から理解することが可能である。71年や72年の法案の否決に大きな影響を与えたのは上院民主党、とくに大多数をしめた北部出身のリベラル派や中道派の議員の動向であった。彼らの対外援助に対する態度の変化が、対外援助政策の膠着

状態の発生の直接の原因となった。その他、委員会レベルでの法案の作成や修正、本会議の議決のレベルでの最終的な額の調整や決定の際にも、民主党議員が中心となり、彼らの動きが法案の最終的な帰結に決定的な影響力をもっていた。対外援助政策の決定の中心となるアクターは、議会であったという点である。いかに行政府が対外援助政策の改革を議論し、改革案をまとめても、議会が受け入れない以上は議会の外から決定的な影響力を行使しえなかった。とくにニクソン政権一期目の対外援助政策の過程を観察すると、ニクソン大統領が対外援助で影響力を発揮できたか疑わしい。テラントや経済外交など、他の対外政策の領域でいかに華々しい成果をあげてもそれらが対外援助政策の審議を好転させることはなかった。それとは対照的に、1973年の決定過程を見ればわかるとおり、対外援助政策の改革で中心的な役割を果たすのは、議会民主党になる。「人間の基本的な欲求」などといったコンセプトや政策の方向付けなども含めて、議会民主党が主導したものであった。

ニクソン政権下の対外援助政策は不思議なアイロニーに満ちている。ニクソンが外交的成果を挙げ絶頂期にあり、十分に対外援助改革構想を練り上げて議会に臨んだ1971年に対外援助が否決されて政策が完全に行き詰まり、1973年にウォーターゲート事件でニクソンが追いつめられ、対外援助政策に関しても悲観的なムードが漂っていた時期に新たな対外援助法が議会で成立した。1968年の大統領選挙でニクソンに破れたヒューバート・ハンフリーは、1973年の対外援助法成立で主導権を発揮し、1971年の対外援助法に反対票を投じることで大統領の援助要求を葬り去る貢献したジョージ・マクガヴァンは1972年の大統領選挙でニクソンに破れた。アイロニーは最後まで続いた。最終的にニクソンは1972年の大統領選挙をきっかけとして起こったウォーターゲート事件で辞任することになる。ニクソンが大統領に在任している五年間、議会は大統領が望む対外援助を支出せず、法案自体を葬ったことがあったにもかかわらず、ニクソンがウォーターゲート事件で議会に追い詰められ、辞任の直前の時

期に当たる1974年4月24日に声明を発表した対外援助要求が、辞任後の74年暮れに成立すると、対外援助はニクソン政権下でそれまでと比べて最大の額となり、26.97億ドルの支出を承認し、25.29億ドルを歳出した⁽⁸⁷⁾。しかし、政策決定のパターンを抽出すれば、このような現象が総体として民主党の動向を把握することで理解することが可能である。1973年の対外援助法自体も議会民主党が中心となって作成され、北部民主党の議員と一部共和党議員の協調によって達成されたのであった。

注

- (1) *Congressional Quarterly Almanac: 1973* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly News Features, 1974), 816.
- (2) デタント期のアメリカ外交研究を整理したものとして、Keith Nelson, "Détente Over Thirty Years," in *A Companion to American Foreign Relations*, ed. Robert D. Schulzinger (Malden: Blackwell Publishing, 2003), 422-439. キッシンジャー外交の研究史を概観したものとして Jussi Hanhimäki, "Dr. Kissinger' or 'Mr. Henry': Kissingerology, Thirty Years and Counting," *Diplomatic History* 27-5 (November 2003): 637-676.
- (3) Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979); Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982); Richard Nixon, *RN: the Memoirs of Richard Nixon* (New York: Grosset & Dunlap, 1978).
- (4) Seymour M. Hersh, *Kissinger: The Price of Power: Henry Kissinger in the Nixon White House* (London: Faber, 1983); Christopher Hitchens, *The Trial of Henry Kissinger* (London: Verso, 2001).
- (5) William Bundy, *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency* (London: I.B. Tauris, 1998); Jussi Hanhimäki, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 2004); Jeremi Suri, *Henry Kissinger and the American century* (Cambridge: Harvard University Press, 2007).
- (6) Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).
- (7) Mike Bowker and Phil Williams, *Superpower Detente: A Reappraisal* (London: Royal Institute of International Affairs, 1988); Richard W. Stevenson, *The Rise and Fall of Detente: Relaxations of Tension in US-Soviet Relations, 1953-84* (Urbana: University of Illinois Press, 1985); Keith L. Nelson, *The Making of Détente: Soviet-American Relations*

- in the Shadow of Vietnam* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995).
- (8) Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), 733-761.
- (9) Melvin Small, *The Presidency of Richard Nixon* (Lawrence: University Press of Kansas, 1999); Melvin Small, *Johnson, Nixon, and the Doves* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1988); Robert David Johnson, *Congress and the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 105-241.
- (10) Joanne Gowa, *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Nigel Bowles, *Nixon's Business: Authority and Power in Presidential Politics* (College Station: Texas A&M University Press, 2005).
- (11) Kevin P. Phillips, *The Emerging Republican Majority* (New Rochelle: Arlington House, 1969); 松尾文夫『ニクソンのアメリカ』サイマル出版会, 1972年; Thomas Franck and Edward Weisband, *Foreign policy by Congress* (New York: Oxford University Press, 1979); Bruce J. Schulman and Julian E. Zelizer, eds., *Rightward Bound: Making America Conservative in the 1970s* (Cambridge: Harvard University Press, 2008).
- (12) Peter Trubowitz, *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1998); Richard A. Melanson, *American Foreign Policy since the Vietnam War: the Search for Consensus from Richard Nixon to George W. Bush, 4th ed.* (Armonk: M.E. Sharpe, 2005).
- (13) Fredrik Logevall and Andrew Preston, eds., *Nixon in the World: American Foreign Relations, 1969-1977* (New York: Oxford University Press, 2008).
- (14) 川口融『アメリカの対外援助政策』アジア経済研究所, 1970年, 81-121頁; 滝田賢治「アメリカの冷戦政策と対外援助」『海外事情研究所報告』(拓殖大学海外事情研究所)第31号(1997年), 141-148頁; 小川裕子「国際開発協力進展における国際規範の役割 ニクソン政権期におけるアメリカの対外援助政策を事例として」『季刊国際政治』第143号(2005年), 45-60頁; 芦立秀朗「日米の援助行政と制度 議院内閣制対大統領制?」『産大法学』第40巻, 第3・4号(2007年), 688-712頁。
- (15) Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2005).
- (16) 川口, 前掲書, 110-111頁。
- (17) これは, 政権についていた五年間を通じて援助額が減少し続けたジョンソン政権期との顕著なコントラストをなしている。
- (18) 米国開発援助庁のウェブサイトから, 援助政策と開発援助庁の歴史を述べたことだけの一部分をそのまま訳出した。http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html; Internet; accessed 27 April 2010.
- (19) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American*

National Security Policy during the Cold War, Rev. ed. (Oxford: Oxford University Press, 2005), 272-341.

- (20) Richard Nixon, *RN: the Memoirs of Richard Nixon* (New York: Grosset & Dunlap, 1978), 414-415; See also, *Ibid.*, 351.
- (21) 久保浩樹「アメリカ外交における議会・政党要因—ケネディ・ジョンソン政権の対外援助政策, 一九六〇～一九六八年(三・完)」『法学論叢』第168巻, 第3号, (2010年12月)。
- (22) Report of the President's General Advisory Committee on Foreign Assistance Programs, October 25, 1968, *Foreign Relations of the United States* (以下, *FRUS*として引用): 1964-1968, IX, (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1997), 227-229; Report of the President's General Advisory Committee on Foreign Assistance Programs, October 25, 1968, *ibid.*, IX, 433-436. 七項目が簡潔にまとめられているが, 対外援助を継続し, 民間会社の活用や経済援助と軍事援助の分離, 執行機関の強化などが提案されている。行政府内の反応については, Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson, November 1 1968, *FRUS: 1964-1968*, IX, 230-231; Letter from President Johnson to the Chairman of the President's Advisory Committee on Foreign Assistance Programs (Perkins), *ibid.*, IX, 231-232.
- (23) *Congressional Quarterly Almanac* (以下, *CQA*として引用): 1969, (Washington, D.C.: Congressional Quarterly News Features, 1970), 435-436; 川口, 前掲書, 89-90頁。
- (24) すでに国家安全保障会議(NSC)で, 政権発足直後の3月26日, ジョンソン政権末期の対外援助削減を受けて, 対外援助の目的, 水準, 扱う機構などを再検討する会合が開かれた。Action Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, *FRUS: 1969-1976*, IV, 11-17; Memorandum by the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), April 3, 1969, *ibid.*, IV, 18-20. これを受けて4月21日, 対外援助の再検討を指示する決定がなされた。National Security Study Memorandum 45, April 21 1969, *FRUS: 1969-1976*, IV, 262-263.
- (26) Special Message to the Congress on Foreign Aid, May 28, 1969, *Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon* (以下, *NPP*として引用), 1969, (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1970), 411-417.
- (26) Memorandum of Conversation, September 2 1969, *FRUS: 1969-1976*, IV, 280-285; Memorandum of Conversation, October 16 1969, *ibid.*, IV, 286-289; *CQA: 1970*, 989-991; 川口, 前掲書, 90-92頁。
- (27) Memorandum from President Nixon, March 8 1970, *FRUS: 1969-1976*, IV, 309-

311. ニクソンがピーターソン委員会の報告書を高く評価していることがうかがわれる。
- (28) *CQA: 1970*, 989-991.
 - (29) 行政府内部での議論を経て、ピーターソン報告は、8月10日、NSCでニクソン政権の対外援助に関する基本的な方針として決定された。Action Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, *FRUS: 1969-1976*, IV, 337-346; National Security Study Memorandum 76, August 10 1970, *ibid.*, IV, 353-357.
 - (30) Special Message to the Congress Proposing Reform of the Foreign Assistance Program, September 15, 1970, *NPP, 1970*, 745-757.
 - (31) Special Message to the Congress Proposing Reform of the Foreign Assistance Program, April 21, 1971, *NPP, 1971*, 564-578.
 - (32) *CQA: 1971*, 387; 川口, 前掲書, 95-97頁。
 - (33) Special Message to the Congress on Foreign Aid, May 28, 1969, *NPP, 1969*, 411-417.
 - (34) *CQA: 1969*, 435-436.
 - (35) *Ibid.*, 436-437.
 - (36) *Ibid.*, 441-443.
 - (37) *Ibid.*, 443-446.
 - (38) *Ibid.*, 447.
 - (39) Statement on Signing the Foreign Assistance Act of 1969, December 31, 1969, *NPP, 1969*, 1047-1048.
 - (40) *CQA: 1969*, 448-449.
 - (41) *Ibid.*, 449-451.
 - (42) *Ibid.*, 451-453.
 - (43) *Ibid.*, 452-453.
 - (44) *CQA: 1970*, 130-132.
 - (45) Special Message to the Congress Proposing Reform of the Foreign Assistance Program, September 15, 1970, *NPP, 1970*, 745-757.
 - (46) Special Message to the Congress Proposing Supplemental Foreign Assistance Appropriations, November 18, 1970, *NPP, 1970*, 1074-1079.
 - (47) *CQA: 1970*, 993-994.
 - (48) *Ibid.*, 994-996.
 - (49) *Ibid.*, 996-997.
 - (50) Special Message to the Congress Proposing Reform of the Foreign Assistance

Program, April 21, 1971, *NPP*, 1971, 564-578.

- (51) *CQA*: 1971, 387.
- (52) *Ibid.*, 388-391.
- (53) *Ibid.*, 391-394.
- (54) *Ibid.*, 394-399.
- (55) *Ibid.*, 399-407.
- (56) *Ibid.*, 401. この年に明確に態度を変えた議員で、比較的著名なのが、ハトフィールド(共和党, オレゴン州選出), マクガバン(民主党, サウスダコタ州選出)などである。比較的上院議員としてキャリアが長く、必ずしも外交を専門とせず、規模の比較的小さな州の出身で、イデオロギー的にも比較的穏健な上院議員が態度を反対に変えたことにこの年の特徴がある。
- (57) *Ibid.*, 408-413.
- (58) *Ibid.*, 413-414.
- (59) *CQA*: 1972, 287-288.
- (60) Statement on Signing the Foreign Assistance Act of 1971, February 7, 1972, *NPP* 1972, 166-167.
- (61) *CQA*: 1971, 737-740.
- (62) *CQA*: 1972, 227-232.
- (63) *Ibid.*, 232-234; *Ibid.*, 10H-11H; *Ibid.*, 13-S.
- (64) *CQA*: 1972, 449-450; Special Message to the Congress Transmitting Proposed Legislation for Funding of Foreign Assistance Programs in Fiscal Year 1973, March 14, 1972, *NPP*, 1972, 412-413.
- (65) *CQA*: 1972, 450-466.
- (66) *Ibid.*, 466-472.
- (67) *Ibid.*, 472-474. See also, *Ibid.*, 449.
- (68) Message to the Congress Transmitting Annual Report on the Foreign Assistance Program, September 19, 1972, *NPP*, 1971, 876-878.
- (69) *CQA*: 1972, 833-836.
- (70) *Ibid.*, 836-838.
- (71) *Ibid.*, 838-840.
- (72) Special Message to the Congress Transmitting Proposed Legislation for Funding of Foreign Assistance Programs in Fiscal Year 1974, May 1, 1973, *NPP*, 1973, 333-336.
- (73) 川口融『アメリカの対外援助政策』アジア経済研究所, 1970年, 99-100頁。
- (74) 川口, 前掲書。

- (75) Special Message to the Congress Transmitting Proposed Legislation for Funding of Foreign Assistance Programs in Fiscal Year 1974, May 1, 1973, *NPP 1973*, 333-336.
- (76) *CQA: 1973*, 816-817.
- (77) *Ibid.*, 818-821.
- (78) *Ibid.*, 821-827; *Ibid.*, 88-H-91-H.
- (79) 反対した上院議員は、委員の中でもマンスフィールド、フルブライト、チャーチのみだった。賛成した上院議員で著名なのは、ハンフリー、マクガヴァン、マスキー、ジャヴィッツなどである。
- (80) *Ibid.*, 827-831.
- (81) *Ibid.*, 831-833.
- (82) *Ibid.*, 183. 1973年10月6日、第四次中東戦争が勃発した。その影響で11月から12月にかけて、通常の対外援助予算に加えて、対イスラエル緊急援助が行われ、最終的に23億ドルの支出が承認された。第四次中東戦争とアメリカの対応だけでも大きなテーマであり、個々で詳細に論じるには限界がある。そこで、この戦争の経緯にと緊急援助の関係についてはここでは論じず、通常の対外援助予算の審議のみに叙述と分析を限定し、対イスラエル緊急援助の額だけを脇に併記する。
- (83) *Ibid.*, 177-179.
- (84) *Ibid.*, 179-182.
- (85) *Ibid.*, 182-186.
- (86) *Ibid.*, 186-189.
- (87) *CQA: 1974*, 533-547.