

論 文

D・トランプ (Donald Trump) 政権と開発金融機関の再編

—アメリカ開発金融公社 (USDFC) の成立を中心に—

河 崎 信 樹

要 約

海外民間投資公社 (OPIC) は、アメリカ企業による開発途上国への投資拡大を支援することを通じて、開発途上国の経済成長を促進することを目的とした、アメリカを代表する開発金融機関であった。2017年1月に発足したトランプ政権は、この OPIC の廃止を提起した。政府機関の廃止・再編および国際援助予算の削減を進めるためであった。しかし2017年後半以降、その政策を転換し、OPIC を中心に行政府内の開発金融機能を集約し、その能力を強化した新たな開発金融機関の設立を主張するようになった。こうしたトランプ政権の政策転換の背景として、以下の3つの要因を指摘できる。第1に国際援助の中心を政府から民間部門へと移行させること、第2に「一带一路」に代表される中国の援助政策に対抗する必要性、第3に「小さな政府」実現のための政府機関の再編、である。トランプ政権が最も重視したのは第2の点であった。そして連邦議会との協力の下、2019年12月、新たな開発金融機関としてアメリカ開発金融公社 (USDFC) が誕生した。

キーワード：援助政策、海外民間投資公社、開発金融公社、トランプ政権、BUILD 法
 経済学文献季報分類番号：06-10; 07-50

はじめに

本稿の課題は、開発金融機関の再編をめぐる D・トランプ (Donald Trump) 政権 (2017～2021年) の政策を検討する点にある。この検討を通じて、トランプ政権による援助政策の特徴の一端を明らかにしたい。

前稿¹⁾において考察したように、トランプ政権は毎年度、国際援助予算の大幅な削減を

* 本稿の執筆に際して参照した文献、記事などの内、リンク先を記載してあるものの最終アクセス確認日は2023年9月30日である。

1) 拙稿「D・トランプ (Donald Trump) 政権の援助政策と連邦議会—国際援助予算をめぐる対立を中心に—」開発法学の再検討研究班『開発法学の再検討 I』関西大学法学研究所研究叢書第65冊、2022年3月 (以下、拙稿「トランプ政権の援助政策と連邦議会」と略す)。

連邦議会に対して要求し続けた。また様々な手段を使って国際援助予算の執行停止を試みた。こうしたトランプ政権の援助政策に対して連邦議会は激しく反発し、国際援助予算を維持するとともに、その執行停止にも対抗した。このようにトランプ政権は援助政策の実行に対して消極的であり、連邦議会ともこの点をめぐって激しく対立していた。また発足当初のトランプ政権は、1971年以来、アメリカの開発金融を担ってきた代表的な政府機関である海外民間投資公社（Overseas Private Investment Corporation、以下、OPIC）の廃止も提案していた。

しかしトランプ政権は、2017年後半以降、その政策を徐々に転換し、最終的にはOPICの廃止ではなく、それを軸とした開発金融機関の再編・強化を目指す方針を明確にした。一方、連邦議会においても超党派的な支持の下、OPICの機能を改革・強化した新たな開発金融機関の設立をめぐる議論が展開されていた。そして2018年10月5日に成立したBetter Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018（以下、BUILD法）に基づき、2019年12月20日にアメリカ開発金融公社（The U.S. Development Finance Corporation、以下、USDFC）が発足し、営業を開始した。USDFCは、OPICにアメリカ国際開発庁（The U.S. Agency for International Development、以下、USAID）内部の組織である開発信用機関（Development Credit Authority、以下、DCA）²⁾を統合し、その規模と機能を拡大・強化した開発金融機関である。

USDFCの設立を規定するBUILD法は、連邦議会において超党派の支持を得ていたが、トランプ政権もその成立を強く支持した。そして両者が連携することによって、BUILD法は連邦議会において可決され、USDFCが創設されることになった³⁾。ではなぜ援助政策の実施に消極的な姿勢を示し、国際援助予算をめぐる連邦議会とも対立を繰り返していたトランプ政権がUSDFCの設立を支持したのか。

本稿では、トランプ政権がどのような意図でOPICの廃止という当初の主張から、

2) DCAは、開発途上国の金融機関による地元中小企業や起業家への融資に対して、最大50%の融資保証を提供することで、地域における資金循環とビジネスの活発化を促進することを目的とし、1999年に発足した組織である。詳しくは、John Wasielewski, “20 Years of the Development Credit Authority”, *Commentary*, Center for Strategic and International Studies, July 26, 2017, <<https://www.csis.org/analysis/20-years-development-credit-authority>> を参照。DCAは融資保証という点でOPICと類似の業務を担っているとみなされ、USDFCへと統合された。

3) 本稿では、トランプ政権における開発金融機関をめぐる政策の考察に焦点を当てており、BUILD法の連邦議会における審議・成立プロセスについては、分析を行っていない。今後の課題としたい。さしあたり Adva Saldinger, “How policy wonks, politicians, and a conservative Republican remade US aid”, *Devex*, December 5, 2018, <<https://www.devex.com/news/how-policy-wonks-politicos-and-a-conservative-republican-remade-us-aid-93934>> を参照（以下、Saldinger, “How policy wonks” と略す）。

USDFC の設立を支持する方向へと政策を転換したのかを考察することを通じて、トランプ政権の援助政策について考えていきたい。

以下ではまず I において、USDFC の基盤となった OPIC の機能と実績及びその評価をめぐる議論について概観する。続く II では、OPIC の廃止方針から開発金融機関の再編・強化へとトランプ政権が政策を転換していくプロセスを検討し、その転換の背景にある要因について考察する。最後のおわりににおいて、I、II の分析を踏まえ、トランプ政権の援助政策の特徴について論じていきたい。

I OPIC の機能と評価

(1) OPIC の機能と実績

トランプ政権は、最終的に USDFC の設立を支持したが、そもそも開発金融機関の再編に関与するようになった契機は、OPIC の廃止を提起したことにあった。また新設された USDFC は、基本的に OPIC の機能を改革・強化したものと位置付けられる。ゆえにまず、OPIC の機能と実績及びトランプ政権成立以前における OPIC をめぐる議論について概観しておきたい⁴⁾。

OPIC は、1969年に連邦議会が1961年対外援助法を改正し、その設立を決定した後、1971年から営業を開始した。当時のアメリカでは、ヴェトナム戦争の泥沼化、ドル危機に象徴される深刻な経済危機を背景として、孤立主義的な世論が強まっていた。そうした中で政府の援助政策に対する支持も低下していたため、開発分野における民間部門の役割の拡大を目指し、OPIC が設立された⁵⁾。OPIC はアメリカ政府100%出資の開発金融機関であり、アメリカの民間企業による開発途上国への投資を促進することによって、その経済成長や社会的安定の実現を支援することを目的としていた。つまり OPIC は、①アメリカ企業による海外への投資を拡大することを通じて、開発途上国の経済成長を支援する、②アメリカ企業のグ

4) 以下の OPIC に関する記述については、特に注記しない限り、下記の文献に依拠している。Shayerah Ilias Akhtar, "The Overseas Private Investment Corporation: Background and Legislative Issues", *CRS Report*, 98-567, Congressional Research Service, December 22, 2016; Shayerah Ilias Akhtar, "Overseas Private Investment Corporation (OPIC)", *IN FOCUS*, IF10659, Congressional Research Service, May 24, 2017; Shayerah Ilias Akhtar and Marian L. Lawson, "BUILD Act: Frequently Asked Questions About the New U.S. International Development Finance Corporation", *CRS Report*, R45461, Congressional Research Service, January 15, 2019; OPIC, *1971 to 2019, The History of OPIC*, 2019, <https://www.dfc.gov/sites/default/files/media/documents/OPIC_Retrospective_2019_rs2.pdf>.

5) 詳しくは、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、81～98ページを参照。

ローバルな展開を支援することでアメリカ経済の成長に貢献する、という2つの役割を有していた。

こうした役割を果たすために OPIC は、下記の3つの手段を活用した。

①政治リスク保険

開発途上国への投資に際して直面する可能性がある様々な政治リスク（送金規制、戦争、内乱、革命、接収など）に対する保険をアメリカ企業に提供する。1プロジェクトにつき、最大2億5000万ドルまで補償する保険を最長20年間提供することができる。ただしカバーされるのは損失の90%までであり、最低10%は投資主体が負担する。また政治リスク保険を利用できるのは、アメリカ市民、アメリカ市民が過半数以上を所有するアメリカ企業、アメリカ企業の海外子会社（アメリカ企業やアメリカ市民、もしくはアメリカ企業や市民が100%所有している外国企業が、95%以上所有していることが条件）に限られる。

②融資及び融資保証

海外に投資を行うアメリカ企業に対して最大2億5000万ドル、最長20年間の融資（固定金利）もしくは融資保証を提供する。原則的に OPIC による支援は総投資額の50%（場合によっては75%）までに制限される。

この機能を利用できるのは、25%以上がアメリカ市民によって所有されているアメリカ企業、アメリカ市民が過半数を所有する外国企業などである。またプロジェクトへの融資の場合は、全体の25%以上に何らかの形でアメリカ市民・企業の関与が必要となる。

③投資ファンドへの支援

開発途上国の企業の株式を取得する形で資金を供給する投資ファンドに対して融資を行う。OPIC は地域と開発目標を設定し、投資ファンドの募集を行う。そして応募者の中から適切な人物を選抜し、投資ファンドを設立する。そして投資ファンドが資金調達を行う際に融資を行うことができる。ただし OPIC による投資ファンドへの融資は、全体の3分の1までとされている。また投資ファンドは、ファンドマネージャー及びパートナー全体の過半数以上をアメリカ市民が占めるか、OPIC の融資額の25%に等しい額をアメリカ人投資家から調達する必要がある⁶⁾。

6) OPIC, "Global Engagement Call for Proposals", October 2013, <<https://www.dfc.gov/sites/default/files/2019-08/gec-information-2013.pdf>>.

以上、3つの手段を活用することによって OPIC は、アメリカ企業の海外展開を支援するとともに、開発途上国の経済成長の実現を目指してきた。これら3つの手段の内、当初は政治リスク保険が OPIC の業務の中心であったが、民間部門による政治リスク保険ビジネスが拡大したことによって、全体に占める割合は大きく低下した。例えば、政治リスク保険がポートフォリオ全体に占める割合は、2000年度には60%に達していたが、2017年度においては17%を占めるに過ぎず、融資(70%)と投資ファンドへの支援(13%)が大部分を占めるようになっていた。

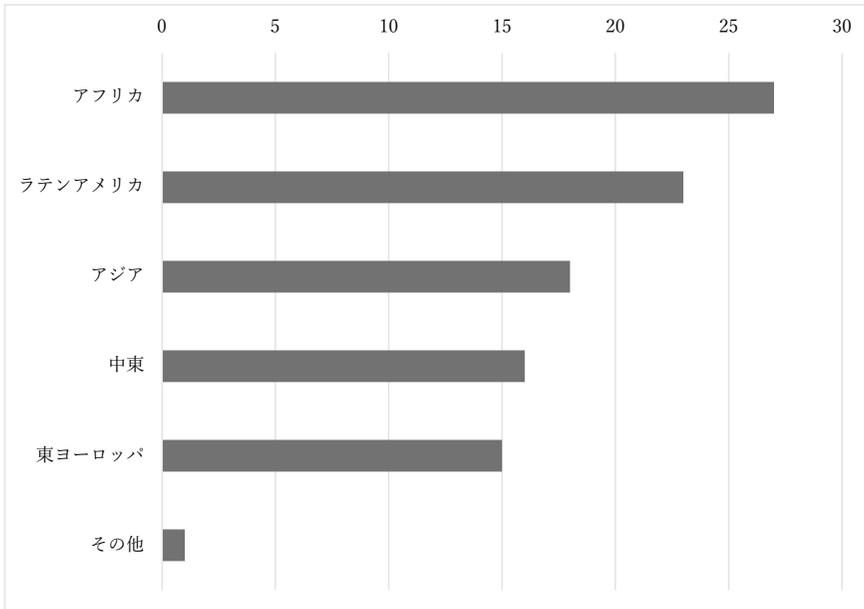
また OPIC のエクスポージャーの上限は290億ドルに設定されており、その範囲内でこうした業務を行うことが求められた。エクスポージャーの2000~2017年度の平均は約155億ドルであり、上限には達していない。ただし2000年代に最もエクスポージャーの水準が低かった2006~2008年度(平均113億ドル)以降、その額は増加の一途を辿っており、2017年度には過去最高の232億ドルに達していた。開発途上国での資金需要の高まり及びアメリカ企業の海外展開への意欲の増大がこの増加の背景にある。さらに政府による援助額の伸びが停滞する中、民間部門との連携を重視する B・オバマ (Barack Obama) 政権 (2009~2017年) の下で、OPIC が積極的に業務の拡大に乗り出したことも、2009年以降のエクスポージャーの拡大に大きく寄与していた⁷⁾。

OPIC は開発途上国へのアメリカ企業の投資を支援することを目的としているが、その支援は低所得国だけではなく、新興国や高所得国でも行われている。例えば2015年度には約100カ国で活動しており、新規契約の約3分の1のみが低所得国向けであった。図1は2017年度におけるポートフォリオの地域別比率を示したものである。アフリカ及びラテンアメリカ地域が比較的重視されているものの、多くの地域に分散して OPIC が活動していることがわかる。

図2はセクター別の比率(2017年度)を見たものだが、金融サービスへの支援が最も多く、次に多いのが公益事業となっており、両方で74%を占めている。金融サービスは、開発途上国において現地金融機関と連携しつつ、マイクロファイナンスや中小企業金融を展開するアメリカの金融機関に対する支援が中心である。公益事業分野では電力、水道、道路な

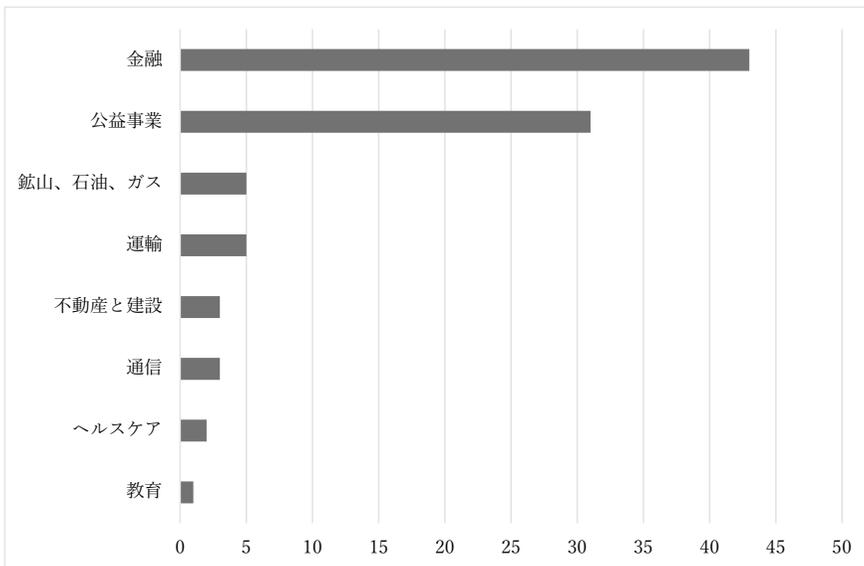
7) オバマ政権における開発をめぐる民間部門との連携の重要性については、H・R・クリントン (Hillary Rodham Clinton) 国務長官 (任期: 2009~2013年) による「シビリアンパワーで米外交を刷新する」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2011年2月号を、OPIC の業務の拡大とその意義については、OPIC の CEO (任期: 2010~2017年) を務めた E・リトルフィールド (Elizabeth Littlefield) のインタビュー記事、Adva Saldinger, "Elizabeth Littlefield on OPIC's growth and changes in development finance", *Devex*, January 31, 2017, <<https://www.devex.com/news/elizabeth-littlefield-on-opic-s-growth-and-changes-in-development-finance-89544>> を参照。

図1 ポートフォリオの地域別比率（2017年度、%）



出所) Shayerah Ilias Akhtar and Marian L. Lawson, *op. cit.*, p.3.

図2 ポートフォリオのセクター別の比率（2017年度、%）



出所) 図1と同じ。

どのインフラ建設に関与するアメリカ企業（特に中小企業）に対する支援を行っている。

こうした政治リスク保険や融資の提供に際して、OPICは連邦議会からの承認を必要としないが、法律によって様々な条件が課されている。例えば、アメリカからの輸出の拡大につながる投資の重視、環境保護への配慮（例：再生可能エネルギー開発の促進）、人権及び労

働者の権利の擁護 (例: 国際的に妥当な労働者保護の法律が存在する国のみを支援)、中小企業の重視 (例: 2015年度の新規プロジェクトの75%は中小企業との契約)、サブサハラ以南のアフリカへの支援の拡大 (例: Power Africa⁸⁾ への参画) などである。また OPIC は国務長官の指導下に置かれており、外交・安全保障政策との調整が行われている。例えば OPIC においてプロジェクトの検討対象となっている国の人権状況について、国務長官と事前に協議する必要がある。以上のような制約の下、OPIC は政治リスク保険や融資の提供を行ってきた⁹⁾。

また OPIC は1961年対外援助法の下、資金面で自立して活動することが定められている点にも特徴があった。OPIC による政治リスク保険や融資の提供は、財務省からの借り入れ、融資からの収益、手数料収入によって得た資金に基づいて行われた。連邦議会はプログラムや政治リスク保険の運営・管理費用として毎年度、予算を計上しているが、OPIC はそれを上回る金額を財務省に還元している。例えば2015年度は、8780万ドルの予算が OPIC に配分されていたが、OPIC からは4億3400万ドルが財務省に還元された。このように OPIC は、財政面において歳入の増大に貢献してきた。

(2) OPIC の評価をめぐる議論

以上のように OPIC は、3つの手段を活用し、開発金融業務を遂行してきたが、その評価は大きく分かれている。

まず OPIC は、USDFC へと統合される際に刊行した小冊子、*1971 to 2019, The History of OPIC* において、自身の貢献について以下のように述べている。OPIC は開発途上国への投資の拡大を実現し、その社会の発展に貢献してきた¹⁰⁾。つまり OPIC はアメリカから開発途上国 (特に OPIC の支援がなければアクセスできない国や地域) への投資を拡大し、100万人以上の雇用を産み出してきた。またアメリカの外交・安全保障政策の遂行も支援してきた (例: 東欧革命後の東ヨーロッパ諸国やイラク、アフガニスタンへの支援)。さらに OPIC による支援の多くはアメリカの中小企業に対して向けられており、その海外展開や競

8) Power Africa とは、アフリカにおける電力状況の改善を目的とした官民パートナーシップに基づく支援プロジェクトであり、オバマ政権期の2013年に立ち上げられた。

9) OPIC の活動に関するより詳細な分析については、Benjamin Leo and Todd Moss, "Inside the Portfolio of the Overseas Private Investment Corporation", *CGD Policy Paper*, 081, April 2016, <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Policy-Paper-81-Leo-Moss-Inside-the-OPIC-Portfolio.pdf>> を参照。2000~2014年の期間における OPIC のポートフォリオが検討されている。

10) 成功例として韓国が挙げられている。以前の韓国は、OPIC のポートフォリオの中で最大のシェアを占めていたが、現在は OPIC の支援を必要としないレベルへと大きく発展した、と OPIC は評価している。OPIC, *op. cit.*, p.16.

争力の強化にも貢献した。また政治リスク保険や融資などの提供に際して、環境アセスメントや労働者の権利の保護で高い基準を設定し、開発途上国に改革を促してきた。女性のエンパワーメントに関わる投資の拡大も実現した。そして、こうした事業から得られた収益を財務省に還元することを通じて、財政面でも貢献してきた。

このように OPIC は自身の貢献を自画自賛しているが、一方では一貫して強い批判にもさらされてきた¹¹⁾。OPIC に対する代表的な批判は、企業（特に大企業）に利益をもたらす「企業福祉機関（Corporate Welfare Agency）」¹²⁾に過ぎない、民間企業の活動を圧迫し、市場を歪めているというものであった。例えば保守系の代表的なシンクタンクであるヘリテージ財団（The Heritage Foundation）の B・ライリー（Bryan Riley）と B・D・シェーファー（Brett D. Schaefer）は、以下のような批判を展開している¹³⁾。①企業が OPIC の機能を使って利益を得た場合、その利益は企業に帰属するが、失敗した場合のリスクは一方的に納税者が負わなければならない。② OPIC が持つ機能の多くはすでに民間企業によって代替することが可能である。③投資環境の悪い地域へのリスクの高い投資を OPIC が支援した場合、投資受入国が投資環境を改善するインセンティブを持たなくなる。④ OPIC は民間企業による直接投資の増加を目的としているが、すでにグローバルな直接投資は大きく拡大している。⑤ OPIC は資金を財務省に還元することによってアメリカ財政に貢献しているが、利益が出せるのであれば民営化すべきである¹⁴⁾。

以上のような批判に対して、OPIC が果たしてきた役割に高い評価を与え、その存在を擁護する見解もある。例えば、国際開発分野を代表するシンクタンクであるグローバル開発センター（Center for Global Development）の T・モス（Todd Moss）は、トランプ政権の

11) 例えば1974年に上院の外交委員会（Committee on Foreign Relations）において、廃止法案が可決されている。民間企業、特にアメリカの大企業は投資のリスクを自ら負担できるはずだとの理由からであった。ただし上下両院の合意が成立せず、OPIC は生き残った。川口、前掲書、105～106ページを参照。

12) Timothy P. Carney, “Republicans try to sneak corporate welfare agency OPIC through the House”, *Washington Examiner*, May 6, 2014, <<https://www.washingtonexaminer.com/republicans-try-to-sneak-corporate-welfare-agency-opic-through-the-house>>.

13) Bryan Riley and Brett D. Schaefer, “Time to Privatize OPIC”, *Issue Brief*, No.4224, The Heritage Foundation, May 19, 2014, <<https://www.heritage.org/global-politics/report/time-privatize-opic>>.

14) ゆえに著者らは、トランプ政権による OPIC 廃止提案を支持している。Bryan Riley, Brett D. Schaefer and James M. Roberts, “Congress should Support the Trump Administration’s Proposal to Close Down OPIC”, *Issue Brief*, No.4735, The Heritage Foundation, July 14, 2017, <https://www.heritage.org/sites/default/files/2017-07/IB4735_0.pdf>. そして連邦議会に対して、OPIC を廃止し、そのポートフォリオの縮小業務をミレニアム・チャレンジ・コーポレーション（The Millennium Challenge Corporation、以下、MCC）に任せるべきだと主張した。MCC の目的は開発途上国の制度改革を援助によって促進することである。著者らは、MCC が開発途上国における投資環境の改善を推進すべきだと考えていた。MCC については、拙著『アメリカの国際援助』日本経済評論社、2012年、第3章を参照。

廃止提案に対して OPIC を以下のように擁護している¹⁵⁾。① OPIC はアメリカ財政に貢献しており、もしも廃止した場合、納税者は損失を被ってしまう。②大企業に対して「福利厚生」を提供しているのではない。1990年代にはそうした取引が存在したが、現在は中小企業中心に契約が結ばれている¹⁶⁾。③アメリカの外交・安全保障政策に貢献している。例えばパキスタンやヨルダンなど戦略的に重要な同盟国の支援に注力してきた。④民間資本を導入して開発を促進するという OPIC が果たしてきた役割を担う機関は他に存在しない。そしてモスは、以上のように OPIC を擁護した上で、アメリカ企業による新興市場の開拓、民間部門主導の開発途上国の経済成長の支援を実現したいのであれば、OPIC の廃止ではなく強化を実現しなければならない、そうしなければ強力な開発金融機関を有する中国やヨーロッパの企業との競争条件が不平等になってしまう、と主張した。

このように OPIC の役割を重視する側は、その機能の強化を提案していた。こうした提案は、1971年の発足以来、ほとんど改革が行われてこなかった OPIC が、21世紀の現状に対応できなくなっているという問題意識に基づいていた。その代表的なものが、モスと B・レオ (Benjamin Leo) による提案である。両者はグローバル開発センターを中心に、2011年以降、OPIC の改革・強化を軸にした新たな開発金融機関の設立を提案してきた。彼らの提案は BUILD 法のモチーフの一つになったとも評価されている¹⁷⁾。

ではなぜ OPIC の改革が必要なのか。彼らの主張によれば¹⁸⁾、アメリカを取り巻く国際環境と国内状況の変化が背景にある。国際環境の面においては、経済成長の実現を大きな目標とする開発途上国の資金需要は旺盛であるが、金融へのアクセスは制約されており、十分な資金を得ることができない。一方、政府による国際援助が開発途上国財政に占める割合は減

15) Todd Moss, "The Trump Administration Budget Wants to Shut Down OPIC. Instead, Super-Size It", Blog Post, Center for Global Development, March 16, 2017, <<https://www.cgdev.org/blog/trump-administration-budget-wants-shut-down-opic-instead-super-size-it>>.

16) この点に関して詳しくは、Benjamin Leo, "Is OPIC Corporate Welfare? The Data Says...", Blog Post, Center for Global Development, April 19, 2016, <<https://www.cgdev.org/blog/opic-corporate-welfare-data-says>> を参照。

17) Saldinger, "How policy wonks". 開発金融機関の再編をめぐる議論は、オバマ大統領が2011年の一般教書演説において、この問題を提起したことが出発点となっている。ただし具体的な改革には結びつかなかった。詳細については、Shayerah I. Akhtar and Nick M. Brown, "U.S. International Development Finance Corporation : Overview and Issues", *CRS Report*, R47006, Congressional Research Service, January 10, 2022, pp.1-4を参照。

18) ここでは彼らが2017年に発足する新政権に対する提言として執筆した、Benjamin Leo and Todd Moss, "Bringing US Development Finance into the 21st Century", Nancy Birdsall and Benjamin Leo ed., *The White House and the World: Practical Proposals on Global Development for the Next US President, 2016 Briefing Book*, Center for Global Development, 2015, <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/whw-usdfc.pdf>> に依拠している。

少しており、その役割の重要性は低下している。こうした状況下において開発途上国は、インフラ整備や生産部門に対する海外からの投資を誘致する取り組みを強めている。そこでは中国に代表される新興国の開発金融機関による融資が大きな存在感を示している。また伝統的なドナーであるヨーロッパの代表的な開発金融機関も、融資や保険だけでなく、技術支援や市場調査への補助など、企業に対して様々なサービスを提供することで、その役割を拡大している。こうした開発途上国の資金需要と他国との競争の激化に既存の OPIC は規模や機能の面で対応できていない。

アメリカ国内では、官民パートナーシップに基づく援助の実施が拡大している。また開発途上国での投資機会に迅速に対応できるのは政府ではなく民間企業である。政府による援助も予算面での制約を抱えており、社会インフラへの援助に対する支持は強いが、経済開発への援助は削減されがちである。こうした国内状況の中で開発を促進するためには、政府による援助よりも民間企業による投資が重要な役割を果たす。ゆえに OPIC の改革・強化が必要である。

以上のように彼らは主張し、OPIC を軸として行政府内に点在している類似の機能を統合し、新たな開発金融機関を創設しなければならないと提案した。つまり OPIC の規模を拡大するとともに、アメリカ企業の海外展開を支援するためのツールを現在のものよりも豊富化しなければならない。彼らによれば、この改革を通じて設立された開発金融機関は、民間資本の導入による開発途上国の経済成長を促進すると同時に、アメリカの外交・安全保障上の目標達成を支援する。さらにアメリカは経済的な利益を得ることもできる。また OPIC と同様に、財政面での貢献も見込まれる。

以上のように、トランプ政権が OPIC の廃止を提案する以前には、その廃止を主張する議論と、その役割を高く評価し、21世紀の新たな状況に合わせてさらなる改革・強化を求める議論が対峙していた。

II トランプ政権と開発金融機関の再編

(1) OPIC の廃止提案

2017年に発足したトランプ政権は、当初から国際援助に対して攻撃的な姿勢を示していた。その姿勢が最も典型的に示されたのが、国際援助予算への対応であった。トランプ政権は「アメリカ第一主義」を政権の原則として掲げ、連邦議会に自身の予算案を提示する予算教書にもその原則を反映させた。

トランプ大統領が2017年3月16日に公表した予算に関する連邦議会へのメッセージ

「America First: Beginning a New Chapter of American Greatness」は、「アメリカ第一主義」の原則の下、予算編成においてはアメリカの安全保障と公衆の安全の確保を最も重視すると宣言し、国防費や不法移民対策に関する予算の増額を提案した。そして国防費の増額を賄うために、国際援助予算の大幅な削減を目指した。国際援助予算の削減は、税金をより多く国内に留めるべきだというトランプ政権の方針も反映していた。こうした方針に基づきトランプ政権は、2018年度予算教書以降、前年度比30%程度の国際援助予算の削減を連邦議会に対して毎年度、提案し続けた¹⁹⁾。

また予算案の連邦議会への提案と並行して、トランプ政権は政府組織の再編を目指し、大統領令「Comprehensive Plan for Reorganizing the Executive Branch」を2017年3月13日に発出した²⁰⁾。この大統領令は、行政機関の効率性や有効性、説明責任の向上を目的とし、不必要な機関や組織、プログラムを廃止するよう行政機関に対して指令するものであった。各行政機関の長は、180日以内に行政管理予算局 (Office of Management and Budget、以下、OMB) 長官に対して、上述した目的を達成するための組織再編案を提示することが求められた。大統領選挙への出馬以前からトランプは、行政機関の浪費を批判しており²¹⁾、その主張に沿った大統領令であると考えられる。また「小さな政府」の実現を主張している共和党の伝統的な方針に基づくものとも位置付けられよう。

こうしたトランプ政権全体の方針に基づき作成され、5月21日に公表されたトランプ政権による国際援助予算に関する提案では、以下のように OPIC の廃止が提案された。すなわち「財政責任 (Fiscal Responsibility) を重視する国家へと向かい、連邦政府の適切な役割を再定義し、軍の再建と国家安全保障への重要な投資を実現するための政府の計画の一部として、予算はいくつかの独立機関に対する資金拠出を取り除くことを提案している。同様に OPIC による新たなローンと保証を支援するための資金拠出も停止する」。そして OPIC が抱えている220億ドルの融資残高の管理と OPIC の業務縮小のための予算として6080万ドルを連邦議会に対して要求した²²⁾。

19) トランプ政権による2018年度の国際援助予算案について詳しくは、拙稿「トランプ政権の援助政策と連邦議会」、100～103ページを参照。

20) The White House, “Executive Order 13781 - Comprehensive Plan for Reorganizing the Executive Branch”, March 13, 2017, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700167/pdf/DCPD-201700167.pdf>>.

21) 例えば、ドナルド・J・トランプ (岩下慶一訳) 『The Trump 傷ついたアメリカ、最強の切り札』ワニブックス、2016年、195～196ページを参照。

22) Department of State, *Congressional Budget Justification, Department of State, Foreign Operation, and Related Programs, fiscal Year 2018*, May 21, 2017, p.390, <<https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/FY-2018-Congressional-Budget-Justification-FINAL.pdf>>.

つまりトランプ政権は、①国防費の増額に予算を回す、②政府機関再編の実施、という観点から OPIC を廃止する方針を掲げ、その新規事業を中止し、既存融資の管理と廃止に向けた準備のための予算のみを要求した。このように発足当初のトランプ政権は、OPIC の廃止を主張していたが、その姿勢は2017年後半に入り、変化していく。

（2）OPIC をめぐる指名人事公聴会

トランプ政権における OPIC の位置付けの変化を最初に示したのは、トランプが2017年6月5日に廃止を主張していた OPIC の次期社長兼 CEO に R・W・ウォッシュバーン（Ray W. Washburne）、上級副社長に D・S・ボヒギアン（David Steele Bohigian）を指名したことであった²³⁾。ウォッシュバーンはテキサス州を中心に飲食業や不動産業を展開しており、トランプの選挙活動にも参画していた人物である。ボヒギアンはスタートアップへの投資や金融関連業界で経験を積み重ねており、G・W・ブッシュ（George W. Bush）政権期（2001～2009年）の2002～2009年にかけては商務省で勤務し、商務次官補も務めていた。

これらの人事は連邦議会上院での承認を得る必要があった。そのための指名人事公聴会が7月11日に上院の外交委員会において開催された。公聴会では、OPIC の廃止や改革をめぐって様々な議論が行われた。

上院で多数派を占めていた共和党の T・ヤング（Todd Young、インディアナ州）を司会として始まった公聴会は、まず共和党からウォッシュバーンがビジネスの拠点としているテキサス州選出の J・コーニン（John Cornyn）上院議員が、ウォッシュバーンに対する推薦の弁を述べることから始まった。コーニンは、アメリカ政府による援助は国際的な資本フローに比べると微々たるものであり、開発を支援する役割は民間部門に求められなければならないとし、この点で OPIC は重要な役割を果たしていると評価した。そして OPIC は、開発を促進し、開発途上国の経済成長と安定の実現を支援するアメリカにとっての重要なツールである、という自身の信念をウォッシュバーンは共有しているとし、委員会に対して指名人事の承認を求めた。またコーニンは、将来における OPIC 改革の必要性も指摘したが、廃止ではなく、その重要性を強調した²⁴⁾。

23) The White House, "President Donald J. Trump Announces Intent to Nominate Personnel to Key Administration Posts", June 5, 2017, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/president-donald-j-trump-announces-intent-nominate-personnel-key-administration-posts-3/>>.

24) *Hearings Before the Committee on Foreign Relations, United State Senate, One Hundred Fifteenth Congress, First Session, January 3, 2017 to January 3, 2018*, U.S. Government Publishing Office, Washington: 2018, pp.303-304, <<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/07%2011%2017%20Nominations%20Bohigian%20Washburne%20Currie%20Murray.pdf>>.

次に少数派の民主党からランキング・メンバーのJ・マークレー (Jeff Merkley、オレゴン州) 上院議員が冒頭の発言を行った。マークレーは、トランプ政権による OPIC の廃止提案を特に問題視し、①新興市場へのアメリカの投資を拡大している、②財務省に資金を還元し、納税者に負担をかけずに運営されている、という2点を挙げ、OPIC を擁護する議論を展開した。そして今回の指名人事は、トランプ政権の廃止方針の転換を示唆するものだと期待していると述べた²⁵⁾。

続いて公聴会は、ボヒギアンとウォッシュバーンによる所信表明へと移行した。まずボヒギアンは、アメリカの民間部門による海外投資は、アメリカの雇用を増大させ、独立宣言に示されているようなアメリカ的な価値をグローバルに拡大するとともに、世界中の多くの国や地域で生活水準の大幅な向上をもたらしていると高く評価した。そして、これまでの経験を生かして、アメリカのビジネスの国際的な展開を OPIC にて支援していきたいと述べた。続いてウォッシュバーンは、自身のビジネス経験に基づき、OPIC の業務の効率化を成し遂げ、納税者が支出した税金の良き管理者になると主張した。またアメリカ企業のイノベーション、海外への投資、起業家精神は世界で最も厳しい貧困状態にある国々の経済成長に大きな影響を与えてきた。加えてアメリカによる投資は、投資先の国が法の支配、労働者の権利の擁護、環境の保護、といった点で高い基準を達成していることを世界のビジネス界に示すシグナルとしての重要性も持っているとして評価した。そして、こうした重要性を持つアメリカ企業による海外投資を支援する OPIC を、連邦議会やトランプ政権と協力しながら運営していきたいと述べた²⁶⁾。

以上のように両者ともアメリカの民間投資が果たす役割の重要性を指摘し、OPIC の運営に対する意欲を示した。一方、トランプ政権による OPIC の廃止方針に触れることはなかった。

これに対して司会を務めていたヤングは、まず「この委員会にいる多くのメンバーが抱えている疑問について聞きたい」とし、OPIC の廃止問題を取り上げた。つまりトランプ政権が2018年度予算教書で OPIC の廃止を提案している一方、OPIC を率いる人物を指名し、現在公聴会が行われている。ヤングは、こうした先行きが不確実な状況の中で、自身の指名と OPIC の役割をどのように考えているのか、とウォッシュバーンに質問した。これに対してウォッシュバーンは、基本的に OPIC のミッションを前進させるつもりであると述べた。しかしトランプ政権による OPIC の廃止提案も考慮し、委員会の支持を得られる方向でトランプ政権と協力して仕事を進めたいと考えているとした。一方、現在 OPIC は162カ国で220億ド

25) *Ibid*, p.306.

26) *Ibid*, pp.307-312.

ルのプロジェクトを実施しており、それを単に廃止するのは現実的ではないと述べ、OPICの価値を連邦議会とトランプ政権に対して証明したいと主張した²⁷⁾。

またウォッシュバーンは、J・シャヒーン（Jeanne Shaheen、民主党：ニューハンプシャー州）上院議員からの「OPICの段階的な廃止」をその役割としているのか、という質問に対して、「そうではない」と答えた。そして自身は「建設者」であり、何かを廃止するためにここに来る必要はない、とより明確にOPICの廃止を否定した²⁸⁾。

さらにウォッシュバーンとボヒギアンは、OPICの存続だけでなく、その改革についても言及した。例えばボヒギアンは、トランプ政権の2018年度予算教書のOPICの部分は、廃止のみを目指しているのではなく、改革に対してもオープンであるとし、むしろOPICを21世紀の状況に適合させるための最初のステップであると主張した。加えて、すでにトランプ政権はOPICのような政府機関の再編に関する議論をスタートさせているとし、そこに加わり、OPICの改革について議論できることを楽しみにしていると述べた。そして改革の方向性として、直接的な株式取得を可能にする権限を付与すべきではないかと提案した。なぜならば中国やヨーロッパの開発金融機関がこうした機能を有し、数兆円規模で投資を行っているため、アメリカも対抗する必要があるからである。またOPICに対して寄せられている批判の中から、新たな機能を行政内での類似機関の再編を通じて得るべきであり、MCCやUSAIDとの協力関係も強化すべきだとの主張を肯定的に紹介し、21世紀の開発金融のあり方について委員会とも議論したいと述べた²⁹⁾。

ウォッシュバーンも、OPICの融資の75%はアメリカの中小企業中心に行われており、貸し倒れも1%に過ぎない。OPICは政府のあるべき姿を示す事例であり、何か問題があるという観点から改革を行うべきではない。我々が望む改革は、21世紀にふさわしい金融メカニズムを持つということである、と述べた。そしてウォッシュバーンは、開発途上国に進出するアメリカ企業は、OPICの専門性に注目しており、またアメリカ政府にとってもOPICは重要な外交手段の一つであると評価し、OPICに新たな金融手段を追加するとともに、その役割を拡大したいと主張した³⁰⁾。

このようにウォッシュバーンとボヒギアンは、アメリカ企業の海外投資を支援するOPICの重要性を支持し、その廃止ではなく、21世紀に合わせてその機能を拡充する等の改革を求める姿勢を示した。外交委員会では、OPICの存続を擁護し、その改革・強化を支持する意見が強かったため、両者の主張は好意的に受け入れられた。

27) *Ibid.*, p.319.

28) *Ibid.*, p.324.

29) *Ibid.*, pp.328-329.

30) *Ibid.*, p.330.

ヤングやコーニンといった共和党上院議員も OPIC の役割を一定容認しており、両者の主張に肯定的な態度を示した。さらに民主党上院議員は、OPIC がアメリカの中小企業の海外展開を支援していると高く評価し、その重要性を強調した。例えばシャヒーンは、地元のニューハンプシャー州で1億5000万ドル規模の中小企業を支援するプロジェクトが OPIC によって行われており、非常に重要な役割を果たしていると指摘した。そして中小企業は大企業と比べて、海外でのビジネスを掴むチャンスが少ない。OPIC は海外でのビジネスを希望する中小企業を支援する重要な役割を果たしており、今後も中小企業の海外展開を支援し、雇用を創出するために、その活動を拡張して欲しいと要望した³¹⁾。

また OPIC の改革についても前向きな意見が出された。例えば、C・A・クーンズ (Christopher A. Coons、民主党：デラウェア州) 上院議員は、開発において民間部門の資金が果たす役割はますます大きくなっており、アフリカ、ラテンアメリカ、アジアにおいては開発資金に対する需要が高まっていると指摘した。これらの地域は、資金源としてアメリカよりもヨーロッパや中国に目を向けるようになってきている。ゆえに、この委員会において超党派で協力することによって、OPIC を縮小するのではなく、改革・強化する法案を実現し、こうした動向に対抗しなければならないと主張した³²⁾。またケインも、他国によるグローバルな経済活動に対抗し、世界中でアメリカ企業のビジネスを拡大していくため、そうした活動を支援する OPIC を、より生産的かつ効果的にする改革を行うべきではないかと主張した。こうした見解は、中国やヨーロッパとの競争に対抗する必要性を指摘したボヒギアンによる OPIC 改革をめぐる主張と同じ問題意識に基づいていると言えよう³³⁾。

以上のように指名人事公聴会では、OPIC 側と外交委員会メンバーの間で、ある程度の共通認識が見られた。まず OPIC は廃止されるべきではないとし、その理由として、①開発途上国の経済成長には民間投資が重要であり、OPIC はその促進に重要な役割を果たしている、②アメリカ企業 (特に中小企業) の海外展開を支援すべき、という2点が挙げられている。一方、上記の役割を果たすために、機能を拡充する等の改革の必要性も主張され、特に中国やヨーロッパの開発金融機関に対抗しなければならないという理由も付け加えられた。

上院外交委員会は指名人事公聴会后、7月27日に両者の指名に賛成する旨を上院本会議へと報告し、8月3日に上院において指名が承認された。その後、ウォッシュバーンは2019年3月まで OPIC の社長と CEO を務めた。ボヒギアンは、ウォッシュバーンの辞任後、社長と

31) *Ibid.*, pp.324-325. T・ケイン (Tim Kaine、民主党：ヴァージニア州) 上院議員も地元のヴァージニア州における OPIC による中小企業支援を高く評価していた。*Ibid.*, p.329.

32) *Ibid.*, pp.326-327.

33) *Ibid.*, p.330.

CEO の地位を引き継ぎ、OPIC の後継機関である USDFC が設立される2019年12月までその地位にあった。

（3）OPIC の廃止から開発金融機関の改革へ

OPIC に関わる指名人事公聴会で示された OPIC の存続・改革方針は確実なものではなかった。トランプ政権としての統一した見解が示されたものではなく、トランプ自身がどのような考えを有しているのかも不透明であったためである。

一方、トランプ政権内部でも開発金融機関の改革を目指す動きが見られ始めた。C・ウィレムス (Clete Willems) 大統領副補佐官 (国際経済問題担当) によって、国家安全保障会議 (National Security Council、以下、NSC) の国際開発担当ディレクターとして採用された J・マツァレッタ (Jim Mazzarella) は、OPIC の廃止ではなく、先述したモスとレオの構想に基づき、開発金融機関の再編・強化を進めるべきだと主張した。ウィレムスも同意し、この主張をトランプ政権内で広める活動を後押しした。マツァレッタは行政府内の開発金融機能を再編し、新たな開発金融機関を設立することによって、中国に対抗する新たな政策手段を手に入れることができると訴え、NSC そしてホワイトハウス内部で支持者を増やしていった。また OMB も開発金融機関の再編は行政機関の統廃合を進めことにつながるとして、その構想に同意した³⁴⁾。

その後、トランプ政権内では、2017年9月頃から OMB と NSC が、新たな開発金融機関の設立に向けて、省庁を横断するワーキング・グループを立ち上げ、具体的な構想の検討を開始した³⁵⁾。そしてワーキング・グループでの検討を踏まえ、OPIC を改革・強化し、新たな開発金融機関を設立するというトランプ政権の意思が、11月に行われた一連の外交日程の中でトランプ自身によって示され、続いて12月18日に公表された『国家安全保障戦略』(以下、NSS2017) の中でより明確化された。

例えば、11月5～7日にかけてトランプが訪日し、安倍晋三首相との間で行われた日米首

34) Emily Huie, "CGD and the Creation of a New US International Development Finance Corporation", Center for Global Development, November 10, 2022, <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/cgd-and-creation-new-us-international-development-finance-corporation.pdf>>. 先述したモスとレオはマツァレッタに依頼され、NSC 内部での反対派の説得にも協力した。Huie, *ibid*, pp.7-8.

35) Adva Saldinger, "Exclusive: Plans underway for new US development finance bank", *Devex*, October 31, 2017, <<https://www.devex.com/news/exclusive-plans-underway-for-new-us-development-finance-bank-91402>>; Adva Saldinger, "Support for new US development finance bill, even as some details are questioned", *Devex*, March 1, 2018, <<https://www.devex.com/news/support-for-new-us-development-finance-bill-even-as-some-details-are-questioned-92220>>; Saldinger, "How policy wonks".

脳会談では、インド太平洋地域におけるインフラ整備を支援するために両国が連携していくことで合意した³⁶⁾。そして OPIC と国際協力銀行 (以下、JBIC) の協力関係の構築を進めるため、11月8日に両機関の間で業務協力に関する覚書が締結された³⁷⁾。このことは OPIC が廃止されるのではなく、アメリカの開発金融機関として、その活動を継続していくことを暗に示すものであった³⁸⁾。

そしてトランプ政権が公に開発金融機関の改革・強化を表明したのは、11月10～11日にかけて開催されたアジア太平洋経済協力 (APEC) 首脳会議に合わせて行われた CEO サミットにおけるトランプによる演説であった³⁹⁾。トランプはこの演説の中で、インド太平洋地域において、「相互の尊重と相互の利益」に基づき、真に永続的な価値を持つパートナーシップを構築することが重要だと指摘した。そして、それが成長と繁栄に至る道であるとし、その実現のためには「ルール」に基づいて皆が行動しなければならないと述べた。例えば知的財産権の侵害、巨大国営企業、大規模な補助金、アメリカ企業に対するサイバー攻撃やスパイ行為、その他の反競争的な行為などは許されず、アメリカは必ず対抗すると主張した。

その上で、「ルール」に基づき行動する力強い友好国の成長がアメリカの国益になることを理解しているとして、友好国が開発を進めるための支援を行うとした。そして世界銀行やアジア開発銀行に「質の高いインフラ」に対する支援を促進するよう求めるが、アメリカも民間企業の対外投資を拡大するために、新たな開発金融機関の設置に向けた改革を進めていくと述べた。すなわち「我々もまた、我が国の開発金融諸機関の改革にコミットする。それらはあなた方の国の経済における民間部門の投資により良いインセンティブを与える。そして様々に紐づけられた国家主導のイニシアティブに対して、力強い別の選択肢を与える」。

36) 外務省「日米首脳ワーキングランチ及び日米首脳会談」2017年11月6日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/nal/us/page4_003422.html>。

37) JBIC「アメリカ合衆国海外民間投資公社との覚書を締結—第三国における日米協調プロジェクトを促進」2017年11月8日、<<https://www.jbic.go.jp/ja/information/press/press-2017/1108-58390.html>>。

38) この日米の開発金融機関の連携には、2018年11月にオーストラリアも参加した。The White House, “Joint Statement of the Governments of the United States of America, Australia, and Japan”, November 17, 2018, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-governments-united-states-america-australia-japan/>>。このインフラ整備に対する融資をめぐる三カ国の協力関係はその後発展し、2019年1月には質の高いインフラ開発を認証するための枠組みとして Blue Dot Network を立ち上げることを表明した。近年、Blue Dot Network は徐々に発展の兆しを見せている。Erin L. Murphy, “Blue Dot Network Gains Momentum”, *Commentary*, Center for the Strategic and International Studies, April 20, 2023, <<https://www.csis.org/analysis/blue-dot-network-gains-momentum>>。

39) The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Da Nang, Vietnam”, November 10, 2017. <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>>。

ここでは国家主導型の紐付き援助に対して、民間部門による投資の拡大を支援することを通じて、開発途上国の経済成長を促進するというアメリカの援助が対置されている。トランプ政権が念頭に置いているのは、中国による援助だと考えられるだろう。つまり中国による国家主導型の援助に対抗するため、アメリカ企業による海外投資を支援する開発金融機関を強化し、開発途上国の経済成長を民間資本ベースで促進していくという方針が示された。

こうした考え方はNSS2017の中でより明確に位置付けられた⁴⁰⁾。NSS2017においてトランプ政権は、中国やロシアとの大国間競争を重視している。国際援助の分野にも、その方針は反映されている⁴¹⁾。NSS2017は、中国とロシアによる援助を国家主導型の援助とし、被援助国を永続的に援助に依存させ、自国の影響力を強めようとするものであると批判する。これに対してアメリカは、自由な市場経済、公正で互恵的な貿易、民間部門の活発な活動、法の支配を重視する開発モデルを支持している。そして民主主義や、安定した安全保障と経済成長の実現を目指す国を支援することを通じて、援助からの「卒業」を達成することが重要である。「卒業」した強力な友好国の存在は、アメリカの安全保障を高め、ビジネスチャンスも拡大するため、アメリカに大きな利益をもたらす。

では、どのようにアメリカは開発途上国の支援を行うのか。NSS2017は、「アメリカは贈与に基づく援助への依存から、民間資本の流入を拡大し、民間部門の活動を活発化させる契機を生み出すようなアプローチへと移行するだろう」⁴²⁾と主張する。つまりアメリカ政府が主体となる援助から、民間部門の海外投資の拡大を支援する方向に援助政策を転換させるという方針が示されている。この方針の下では、OPICに代表されるような民間部門のグローバルな投資の展開を支援する開発金融機関の重要性が高まることになる。ゆえにトランプ政権は、以下のように開発金融機関の改革を進める意図を明らかにする。

「アメリカ企業が開発途上国におけるビジネスを拡大するインセンティブを持つことができるように、アメリカは開発金融ツールを近代化するだろう。こうした改革によって、アメリカは他の国が投資やプロジェクトファイナンスを通じて、その影響力を強めようとしている状況下で取り残されることはなくなる」⁴³⁾。

このようにトランプ政権はOPICを廃止する方針から大きく転換し、開発途上国の支援を

40) The White House, *National Security Strategy 2017*, December 18, 2017.

41) NSS2017における援助政策の位置付けについて詳しくは、拙稿「トランプ政権の援助政策と連邦議会」、103～105ページを参照。

42) The White House, *op. cit.*, p.39.

43) The White House, *op. cit.*, p.39.

進めるために、開発金融機関の改革・強化を目指すことを表明した。以上の政策プロセスから政策転換の背景として、以下の3点を読み取ることができる。第1に、援助における政府の役割の縮小と民間部門の役割の拡大を進めることである。アメリカ企業の海外展開を支援する開発金融機関を強化するとともに、国際援助予算の削減を実現することで、こうした改革を押し進めることができる⁴⁴⁾。第2に、中国やロシアによる援助への対抗である。特にトランプ政権の念頭に置かれていたのは中国であり、中国の援助政策に対抗するための新たな政策手段の創出という位置付けが与えられている。第3に政府機関の再編に貢献することである。OPICを中心とした開発金融機関の再編は、政府機関の統廃合という大統領令によって示された方針と一致するという点も重要であった。

第1の点、特にアメリカ企業の海外展開の支援及び第2の点は、先述したOPICの指名人事をめぐる公聴会において、上院議員から指摘されていた点と共通している。上院外交委員会は、BUILD法の審議において中心的な役割を担っており、トランプ政権との問題意識の重なりは、BUILD法成立の基礎となりうるものであった。ただし第1の点との関連で主張されている国際援助予算の削減は、連邦議会との対立を生み出す要因でもあった。

(4) 2019年度予算教書

こうしたトランプ政権の方針は、2019年度の予算教書にも反映された。2018年2月12日に公表されたOMBによる2019年度予算案では、「アメリカの海外への影響力を拡大するための開発金融機関の改革と統合」が提案された。改革の目的として、①民間部門に開発途上国への海外投資を拡大するインセンティブを与える、②アメリカの競争相手に対抗する、③国家主導型のイニシアティブに対して、より良い選択肢を与える、という3点を挙げた。加えて2017年3月に示した政府機関の統廃合に関する大統領令に沿った措置でもあり、より効率的な政府の構築に対するコミットメントを示すものと位置付けた。そして具体的には、OPICを中心に政府機関内に点在する開発金融機能を統合することによって、アメリカ開発金融機関 (U.S. Development Finance Institute、以下、DFI) を設置する。DFIは政府機関を統合し、効率性を増し、納税者のコストを削減する。そして近代化されたツールを活用し、民間部門のビジネスの邪魔はせず、納税者のリスクを高めることもない。そしてDFIは、開発途上国の経済成長を効率的に支援すると同時に、アメリカの安全保障の確保に貢献し、アメリカの企業、雇用、貿易を支援する役割も果たすとされた⁴⁵⁾。

44) 政府による援助の削減と開発における民間部門の活用は、共和党内で保守派を中心に一定の支持を得てきた政策オプションでもある。拙稿「2012年アメリカ大統領選挙と共和党の援助政策構想」関西大学『経済論集』第63巻第2号、2013年9月を参照。

45) OMB, *Fiscal Year 2019, Efficient, Effective, Accountable, An American Budget*, February, 2018, p.81, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf>>.

同時に国務省から公表された2019年度の国際援助予算に関する提案では、OPICの予算は0ドルとされ、代わりに新設されるDFIに対して3億2600万ドルを連邦議会に要求した⁴⁶⁾。一方、国際援助予算全体については、連邦議会が承認した2018年度予算から約25%の減額を提起した。DFIを提案した背景にある、政府による援助を削減し、民間部門による投資を重視する方向へと援助政策を転換していくという方針が貫かれている⁴⁷⁾。

(5) ウォッシュバーンによる下院議会公聴会における証言

トランプ政権における政策転換と並行するような形で、連邦議会においてもOPICを軸とした新たな開発金融機関の設立に向けた法案を作成するため、超党派での議論が進められていた。中心となっていたのは、下院外交委員会（Committee on Foreign Affairs）に所属するT・ヨーホー（Tedd Yoho、共和党：フロリダ州）下院議員、上院外交委員会委員長のB・コーカー（Bob Coker、共和党：テネシー州）上院議員、上院外交委員会に所属する民主党のクーンズであった。2017年後半以降のトランプ政権の政策転換に応じて、彼らはホワイトハウスに接触し、自分たちの法案に対するフィードバックを求めている⁴⁸⁾。

BUILD法の提出は、トランプ政権による新たな開発金融機関の設立への支持が、2019年度予算教書において明確に示されるまでペンディングされていた⁴⁹⁾。そして2019年度予算教書の公表を受け、2018年2月27日に連邦議会の上下両院に満を持して提出された（下院：H.R.5105、上院：S.2463）。トランプ政権は、4月11日に行われた下院外交委員会でのBUILD法をめぐる公聴会において、ウォッシュバーンがトランプ政権の政策を証言する前日に声明を公表し、BUILD法に対する強い支持を明らかにした⁵⁰⁾。

ではウォッシュバーンは、どのような理由を挙げて、開発金融機関の設立を支持したのだら

46) Department of State, *Congressional Budget Justification, Department of State, Foreign Operation, and Related Programs, fiscal Year 2019*, February 12, 2018, p.129, <<https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/FY-2019-Congressional-Budget-Justification-Department-of-State-Foreign-Operations-and-Related-Programs.pdf>>.

47) 国際援助の削減をめぐる問題については、拙稿「トランプ政権の援助政策と連邦議会」、115～118ページを参照。

48) Michael Igor, “Exclusive: New US DFI expected to get strong White House support”, *Devex*, February 9, 2018, <<https://www.devex.com/news/exclusive-new-us-dfi-expected-to-get-strong-white-house-support-92049>>; Saldinger, “How policy works”.

49) Saldinger, “How policy works”.

50) The White House, “Statement from the Press Secretary Supporting the Goals of the Better Utilization of Investments Leading to Development (BUILD) Act of 2018”, April 10, 2018, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-supporting-goals-better-utilization-investments-leading-development-build-act-2018/>>.

うか。ウォッシュバーンは、世界中の大規模な開発ニーズに対応し、アメリカの外交政策の目標を達成するためには、新たな開発金融機関の設立が不可欠であると主張する。融資や融資保証、政治リスクに対する保険を活用して、開発途上国の経済成長にプラスの影響を与える民間部門による海外投資を促進することは公的部門にしかできない。しかし現在の OPIC の機能は、時代遅れであり、21世紀の資金需要に対応することができない。ゆえに中国の援助と競争することはできず、日本やヨーロッパといった同盟国の開発金融機関と協調することも難しい、と OPIC の現状を評価する。

そして影響力をめぐるグローバルな競争が始まり、中国の「一带一路」が政治・経済の景色を大きく変えており、その投資額は驚異的なものだと警鐘を鳴らした。「一带一路」に基づく融資は、中国の企業や労働者が契約を得ることを条件としており、もしも返済が滞った場合は、戦略的に重要な施設を奪われてしまう。例えばスリランカは、中国に戦略的に重要な港の管理権を99年間貸与することになった⁵¹⁾。これは中国がインド太平洋地域におけるプレゼンスと重要な航路を確保したことを意味する。こうした中国による国家主導型の援助に対抗して、アメリカはそれに代わる別の選択肢を提供する必要がある。国家主導型のアプローチは、ガバナンスや透明性、債務の持続可能性や環境、社会的保護などに関する高い基準を持つアメリカの価値観とは相容れないものである。ゆえに OPIC などアメリカの行政機関内に点在する開発金融機能を集約した新たな開発金融機関を設置し、こうした状況に適応した開発金融を実行しなければならぬとし、BUILD 法への支持を訴えた⁵²⁾。

以上がウォッシュバーンによる証言の内容である。ウォッシュバーンは、2019年度予算教書での主張に沿って、開発途上国の資金需要に応じるとともに、国家主導型の援助—すなわち中国による援助—に対抗するため、BUILD 法を支持すると表明した。ウォッシュバーンは、中国による援助は「債務の罠」に被援助国を陥らせるものだと批判し、それにアメリカが対抗し、別の選択肢を提示することを重視している。このようにウォッシュバーンによる証言は、指名人事公聴会の時点よりも、「一带一路」を中心とした中国による援助に対抗する必要性が強調されている。NSS2017においても中国との大規模競争が重視されていたが、2018年3

51) ウォッシュバーンは明示していないが、スリランカのハンバントタ港のことを指していると思われる。ハンバントタ港について詳しくは、荒井悦代「99年租借地となっても中国を頼るスリランカ」『IDE スクエア—世界を見る眼』2018年12月を参照。

52) Ray W. Washburne, "Statement of Ray W. Washburne, President & CEO, Overseas Private Investment Corporation, to the House Foreign Affairs Committee, *Financing Overseas Development: The Administration's Proposal*", April 11, 2018, <<https://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20180411/108115/HHRG-115-FA00-Wstate-WashburneR-20180411.pdf>>. なおウォッシュバーンは、2018年5月10日にもほぼ同じ内容の証言を上院外交委員会において行っている。

月以降、トランプ政権が中国に対してより強硬な通商政策を展開し始めたことが、対中政策全体に大きな影響を与えていた。ウォシュバーンの証言は、援助政策においても中国に対する強硬な姿勢が強化されたことを示している⁵³⁾。

こうした対中政策をめぐる動きを象徴していたのが、2018年10月4日にM・ペンス（Mike Pence）副大統領がハドソン研究所（Hudson Institute）で行った演説である。この演説においてペンスは、中国による不正な貿易や知的財産の収奪、人権問題、アメリカ国内政治への干渉などを強く非難し、そうした行為に対してトランプ政権が対抗することを宣言した。この演説は、米中の新冷戦の開始を告げたものとして、大きな反響を巻き起こした。この演説の中でペンスは、中国による援助にも言及している。そこでペンスは、中国による援助は被援助国を「債務の罠」へと陥らせることによって、自国の国際的な影響力を拡大しようとする試みであると批判した。そして「我々は国際開発と金融に関するプログラムを強化している。中国の債務の罠外交に対して、公正で透明性のある別の選択肢を諸外国に与えることになる。そのためトランプ大統領はBUILD法に数日以内にサインするであろう」と述べた。これは中国による援助に対抗するための手段としてBUILD法、つまりUSDFCを活用していくというトランプ政権による宣言であった⁵⁴⁾。

その後、BUILD法は7月17日に下院、10月3日に上院を通過した。そしてペンスによる演説の翌日、10月5日にトランプの署名を得て、BUILD法は成立した。BUILD法に基づき設立されたUSDFCは2019年12月20日から営業を開始した。

おわりに

発足当初のトランプ政権は、OPICの廃止方針を掲げていた。しかし2017年後半から政策を転換し、OPICを含む開発金融機関の再編を主張するようになった。そして連邦議会との協力の下、BUILD法が成立し、USDFCが発足した。こうしたトランプ政権の政策転換の背景として、以下の3つの要因を指摘できる。

第1に、援助を担う役割を政府から民間部門へと移行させるという点である。国際援助予算への対応にみられるように、トランプ政権は一貫して政府による援助に対して消極的な姿勢を示している。USDFCの設立は、民間部門の活用という点で、国際援助額の削減という

53) 佐橋亮『米中対立—アメリカの戦略転換と分断される世界—』中公新書、2021年、129～153ページを参照。対中通商政策の展開については、藤木剛康「トランプ政権の通商政策—コンセンサスの破壊と無秩序状態の政策プロセス」『国際経済』71巻、2020年を参照。

54) Mike Pence, "Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China", Hudson Institute, October 4, 2018, <<https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>>.

方針とも両立しうるものであった。第2に中国の援助政策に対抗する必要性である。トランプ政権は、特に通商問題について中国に対して強硬な政策を実行してきた。そうした対中政策の一貫として、援助政策の分野でも対抗措置を打ち出そうとした。そのための新たな政策手段となることをUSDFCは期待されていた。第3に「小さな政府」実現のための政府機関の再編である。OMBを中心に政府機関の統廃合が進められており、そうした方針に合致するものとして、USDFCの設立は支持された。

そして2018年3月以降、特に通商政策を中心にトランプ政権の対中政策は、より強硬なものとなっていった。その影響の下、USDFCも徐々に对中国の政策手段とみなされる面が強くなった。つまり第2の点が、トランプ政権がUSDFCの設立を支持する主な要因となっていく。このように中国の援助への対抗を重視する点は、トランプ政権の援助政策の特徴の一面を示している。

またトランプ政権側から明示されていないが、開発金融機関の運営は連邦議会からの制約が国際援助予算に比べてはるかに小さいため、ある程度自由に政策面で活用できるという点も期待されていたと考えられる。トランプ政権は援助政策を外交政策の道具として、取引主義的に活用しようとし、国際援助予算の執行をめぐる、度々連邦議会と対立してきた⁵⁵⁾。そうした面も踏まえて考えると、対中政策に留まらず、自由に外交政策と連動させる形で活用できる開発金融機関としてUSDFCを位置付けていたともいえよう。

もう一つの特徴として指摘できるのは、USDFCの設立をめぐるプロセスにおけるトランプの影の薄さである。トランプは自身の利害・関心と重なる場合のみ、援助政策に対して関与する。1回目の弾劾裁判へと至ったウクライナに対する軍事援助をめぐる問題はその典型例である。トランプによる援助政策への関与は非常に限定的であり、基本的に持続的な関心を持っていない。ゆえにトランプが主導する形ではなく、トランプ政権としてUSDFCの設立への支持が決定され、連邦議会との協調関係の中でBUILD法が成立したと言えよう。ただしUSDFCの役割の中で、対中政策への活用が強調されるようになった背景には、トランプ自身による対中通商政策の重視という方針があった。そうした間接的な形でUSDFCの動向に影響を与えたと評価できる。

ではトランプ政権の下、USDFCはどのように運営されたのであろうか。2019年12月に設立されたUSDFCがトランプ政権によって運営されたのは、実質的に2020年のみである。その1年におけるUSDFCの運営及びその問題点については、別稿において検討したい⁵⁶⁾。

55) この点について詳しくは、拙稿「トランプ政権の援助政策と連邦議会」、118～126ページを参照。

56) さしあたり、拙稿「D・トランプ (Donald Trump) 政権とアメリカ開発金融公社 (USDFC)」開発法学の再検討研究班『開発法学の再検討Ⅱ』関西大学法学研究所研究叢書、掲載予定を参照。

