

ワシントン DC 開発フォーラム BBL (9月9日)

「米国の対外援助政策について～わが国 ODA へのインプリケーションも考えながら」

野口 泰 氏 (在米日本大使館)

冒頭プレゼンテーション

1. ワシントンに赴任して1年、米国の対外援助政策を担当し始めて1年であり、まだまだ勉強途中であるが、1年たったところで、自分なりの考えを整理し、発表させていただきつつ、皆さんからもご意見をいただきながら自らの知見を深めたいと思い、本日 BBL でプレゼンテーションさせていただくことになった。米国の対外援助政策とのタイトルであるが、特に米国の国際開発金融機関に対する政策については勉強不足であるので、御出席の関係者の方よりの積極的なインプットをいただければありがたい。
2. 本日のプレゼンテーションではまず、米国の対外援助の歴史を簡単に説明した上で、ミレニアム挑戦会計 (MCA), 大統領エイズ救済緊急計画 (PEPFAR), ポストコンフリクト復興支援といったブッシュ政権の対外援助政策の大まかな枠組を説明したい。又こうした中で、伝統的な米国の対外援助の実施機関である USAID はどのように変わろうとしているのかといったことも説明したい。更に米国の対外援助政策においてキーパーソンは誰か、議会公聴会で指摘される米対外援助の問題点とは何か、民主党が政権を取った場合に対外援助政策はどのようにかわるかといった角度からも分析し、最後にこうした米国の動きに対し我が国としてどう取り組むかということについても議論したい。
3. ラデレット元財務省次官補代理はフォーリン・アフェアーズ誌 (2003年9/10月号) で、第2次大戦後、米国の対外援助はマーシャルプラン、60年代のケネディ大統領による平和部隊、USAID 等の創設、60年代後半のベトナムへの大規模な援助、70年代キャンプデービッド合意の一環としてのイスラエル、エジプトへの支援の大幅増加、80年代初めのレーガン政権の下での中米等への支援等、いわば戦略援助の歴史であったと描写している。このような歴史を経た後、ブッシュ政権の対外援助政策を大きく方向づけたのは言うまでもなく9. 11である。2002年9月に発表された NSS (国家安全保障戦略) において、初めて「開発」の章が設けられた他、ブッシュ政権の下では3つの D (Diplomacy, Defense and Development) を重視していることが繰り返し表明されている。このように国政において「開発」の比重が高まったといえる。こうした中で対外援助を劇的に増大する意図表明として、MCA と PEPFAR が発表されたが、こうしたイニシアティブはそれまでのイニシアティブと異なり、戦略性が比較的薄い対外援助である点が特徴的であるといわれている。また MCA、PEPFAR の他、ブッシュ政権の対外援助政策のもう一つの大きな柱として、イラク・アフガニスタンをはじめとするポストコンフリクト等における復興支援をあげることができる。

4. MCA は 2002 年 3 月、モンテレイ開発資金国際会議の直前に発表された。マーシャルプラン以来の大規模な開発援助イニシアティブと言われている。

(1) MCA についての特徴は、以下が挙げられる。

(イ) 既存の米国の ODA に加え、06 会計年度までに段階的に 50 億ドルを増額。増額分を「ミレニアム挑戦会計」(特別会計)とする。

(ロ) 「公正な統治」、「国民への投資」、「経済的自由の促進」、といった 3 つの政策分野の合計 16 の指標に基づきミレニアム挑戦公社 (MCC) 理事会が適格国を決定することになる。good performer に対してごほうびを与えることが基本的考え方である。選択的援助の実施 (Selectivity) とも言われる。GEF (Global Environment Facility) でも、米は Performance Based Allocation を主張していると聞いているが、考え方としては MCA に相通ずるものがあると思う。貧しいから援助するという従来の発想へのチャレンジがうかがわれる。

(ハ) 16 の指標は世銀研究所、ヘリテージ財団、WHO 等、米政府関係機関以外のデータを活用しており、適格国の選択に際して、米政府の主観的判断が入る余地を極力排除し、客観的であることを売りにしている側面がある。

(ニ) 適格国に選定されたからといって直ちに MCA の支援を受けることができるとは限らない。適格国選定後は自国でプロポーザルを作成・提出し、MCC との間でコンパクトを締結して初めて MCA の支援を受けることができる。米政府はこうしたアプローチにつき適格国のオーナーシップを重視するものと説明しているが、「経済成長を通じた貧困削減」を実現するためのコンパクトの作成はそれほど簡単なことではないと思われる。適格国は現在コンパクトのプロポーザルの作成につき大変苦勞しているのではないかと思われる。

(ホ) MCC はプロポーザルを提出するに際し、適格国政府の中だけでの議論のみならず、国内の市民社会、民間セクター等の幅広い意見を汲み上げるプロセスを重視している。こうしたことを踏まえ、適格国の中にはプロポーザル作成のため、社会の幅広い層を取り込んだ国内委員会を立ち上げている国もある。なお、こうしたプロセスはエイズ・結核・マラリア対策世界基金の国別調整メカニズム (CCM) にも共通するものである。

(ヘ) MCA の運用にあたっては透明性、情報公開を極めて重視している。MCC はウェブサイトの実践に力を入れている他、パブリックミーティングの開催を通じて米国民との

直接の意見交換にも意を用いている。MCC 理事会も冒頭は公開セッションとなっており、その議事録は数時間後にはインターネットで公開されている。

- (ト) もう少しで適格国になれるような国については、MCA 敷居国プログラムが用意されており、集中的に特定の指標を改善することにより、こうした国が将来適格国となることを側面支援することになっている。こうしたプログラムは、基本的には USAID が担当することになっている。
- (チ) MCA はグラントであるが、これまでの米国のグラントと異なり、アンタイドであることが大きな特徴である。また、USAID が実施する援助が通常議会より多くのイヤーマークをつけられているのに対し、イヤーマークがないのも興味深い。当該年度に使い切れなかったお金を繰り越すことができることも MCA の柔軟な対応を可能としている。
- (リ) 04 会計年度の MCA 適格国はアルメニア、ベナン、ボリビア、カーボベルデ、グルジア、ガーナ、ホンデュラス、レソト、マダガスカル、マリ、モンゴル、モザンビーク、ニカラグア、セネガル、スリランカ、バヌアツである。16 ヶ国中 8 ヶ国がアフリカ諸国となっているが、「援助」＝「アフリカ」とのパーセプションが定着している米国内の雰囲気からすると比較的 naturally 受け入れられる結果ではないかと思う。また比較的経済規模の小さい国が多い。16 ヶ国の中には厳密な意味では基準を達成していないグルジア、ボリビア、モザンビークが含まれている。このうちボリビアはほとんどの指標で平均より上のスコアでありながら絶対的基準である「汚職」が平均値と同じスコアであることから、平均値を超えていないということで基準の機械的適用では適格国とならないのであるが、他の指標のスコアが良いので大目に見て適格国となった経緯がある。このようにボリビアについては理解できないでもないとの見方が大勢である。他方、グルジアとモザンビークについてはいくつかの指標でスコアが平均値を下回っているものの、政権が改革につき明確にコミットしている、過去 10 年間の経済成長が著しい等といった、それほど客観的でない理由を持ち出した上で、適格国に選んでおり、こうした点を批判する研究者もいる。また、グルジアのように戦略的重要性を持つ国に対しては、戦略援助を行うために設置されている E S F (経済支援基金) を使って支援すべきであるとの主張もあり、実際対パキスタン援助は E S F を使って行われている。
- (ヌ) アップルガース MCC・CEO は世界銀行勤務の経験があるほか、民間ビジネスでも成功した経験を有しており、今後の活躍が期待されている。

(2) 次に MCA が生まれた背景について考えてみたい。様々な要因が重なった結果、こうした斬新な援助アプローチが考案されたと考えられる。

(イ) 米国内では、伝統的な開発援助が特にアフリカにおいて貧困削減といった成果を十分達成してこなかったのではないかと、伝統的な開発援助を見直す必要があるのではないかとといった見方が従来より多く見られたことは事実であると思う。特に、共和党関係者の間でそうした認識が広く共有されたのではないかとと思われる。こうしたことから、「経済成長を通じた貧困削減」の必要性が強く認識され、これは MCA の基本的コンセプトにおけるキーワードとなっている。

(ロ) MCA は good performer に援助を実施することによって初めて対外援助が効率的・効果的に実施されるとの強い信念にも裏打ちされていると思う。特に、こうした考えが醸成される過程において、90年代後半に、効率的な援助の実施についての研究として世銀より発表された報告書である“Assessing Aid: What works, What doesn't and Why.” が大きな影響を与えたと指摘する向きもある。

(ハ) ブッシュ政権としては、9.11を踏まえ、アフガニスタンにおいて明らかであるように、貧困がテロの温床となるとの認識の下、貧困と戦う明確なコミットメントを示す必要があったと思われる。

(ニ) MCA はおそらく政権内のごく一部のの人々によって秘密裏に準備されていたものと思われるが、特に06会計年度に50億ドルの規模を目標とすることについては発表の最後の段階まで明らかにされていなかったようである。このような莫大な規模になったのは、2002年3月にメキシコのモンテレイにおいて開催された開発資金国際会議にブッシュ大統領が出席することになった結果といえなくもないであろう。

(3) MCA は全く新しい援助のスタイルであることから議会等において様々な議論・問題提起がなされている。

(イ) Good Performer に対して援助を行うといった基本的コンセプトについては超党派の支持があるといえる。

(ロ) 他方、議会における MCA の予算審議は簡単ではなく、04 会計年度は 13 億ドルの要求に対し 10 億ドルしか認められなかったし、05 会計年度にいたっては 25 億ドルの政府要求に対し、未だ下院通過時点の数字であるが、半分の 12.5 億ドルしか認められていない。これは MCA の基本的コンセプトについては超党派の支持があるといっ

も未だ本格的に稼動しておらず、具体的成果が上がっていない段階では簡単には予算はつかないということであろう。

(ハ) 既存予算に加えての年間50億ドルのMCA予算の規模は年間4000億ドルを超える財政赤字の問題を抱える中、果たして持続可能であるのかとの点もしばしば指摘されている。政府は引き続き50億ドルにコミットしている旨表明し続けているが、研究者の多くの見方はいずれは50億ドルの規模に到達する可能性はあるが、そこに到るまでには、まだまだ時間がかかるので、06会計年度に50億ドルの規模はほぼ不可能であろうというところである。なお、一部の関係者は米予算全体の中では、メデイケアや減税といった大きな予算項目と比べると50億ドルはそれ程大した額ではない旨指摘している。

(ニ) 真に援助を必要としているのはGood Performerではなく、それ以外の国ではないかとの指摘も多々見受けられる。政府はGood PerformerになればMCAの支援が得られるとのインセンティブを示すことにより、どの国もGood Performerになろうとし、途上国のパフォーマンスの改善ひいては経済成長が得られると説明しつつ反論している。

(ホ) いずれにしても伝統的なUSAIDの既存の開発援助予算に影響を与えるのではないかとの懸念も多く聞かれ、USAIDにシンパシーを感じている議員はこの点を一番心配しているようであり、こうした観点から、MCAに否定的見方をする議員もいるものと思われる。

(ヘ) 04会計年度適格国を見ると比較的経済規模の小さい国が多い。MCAの各国に対する資金協力の規模がどれくらいになるかは定かではないが、経済規模と比較するとかなりの資金規模となることが想定されるところ、果たして受け入れ国の援助吸収能力、実施能力は大丈夫かといった点も懸念されている。

(ト) 一部の研究者よりはMCAは援助の専門家が考案したものとは到底考えられずMDGsやPRSPといった国際的な援助の議論の際には必ず言及されるものとMCAとの関係が十分説明されていないとの指摘がある。

(チ) MCAは理論的説明は一応整合的であると思われるが、実際に運用した場合にそのようにうまくいくのかとの問題提起もある。

(リ) MCCといった独立した機関を作る必要があったのか、USAIDでもMCAを担当できる

のではないかとの指摘もある。これに対して、米政府としては既存の援助と一線を画す必要があったことからあえて独立の機関を作ったものと思われる。MCC が MCA を基本的に実施し、USAID は敷居国プログラムを担当するというので MCC と USAID の役割分担はある程度明確となっている。

- (ヌ) MCC が独立の機関といっても理事会メンバーが閣僚中心であるため、政策的配慮が入り、運用につき客観性が確保できるのかとの指摘もある。
- (4) MCA が大統領イニシアティブであることもあり、政府が MCA を極めて重視していると思われるところがいくつかあったので参考までにご紹介させていただく。
 - (イ) 米国政府は、本年 1 月の MCA 法成立後、候補国リスト、適格国選定基準の方法、適格国リスト等の発表等につき想定されている中では、最速のペースでプロセスを進めている。なお、これに対しては、これまで適格国の選定等比較的簡単なことが中心であったから順調に進んでいるように見えるものの、これからはコンパクトの締結等難しい課題を抱えており、前途は多難であるとの指摘もある。
 - (ロ) 昨年の MCA 予算についての議会審議の際には、ライス補佐官自らが予算獲得のために動いたと報じられている。先ほども述べたように 04 会計年度の MCA 予算はなんとか 10 億ドルの大台にのったが、10 億ドルへのこだわりは即ち Million よりも Billion へのこだわりというのが政権の中にあっただと思われる。Billion と Million では言葉の響きが明らかに違うことはお分かりいただけると思う。
 - (ハ) パウエル長官はいろいろな機会に、演説、記者会見等を行っているが、こうした場において PEPFAR と並んで MCA に頻繁に言及している。
 - (ニ) MCC 理事会がパウエル長官、スノウ財務長官、ゼリック通商代表、ナチオス USAID 長官といった重要閣僚で構成されているのも政府が MCA を重視している表れといえる。なお、MCA は 2002 年 3 月に発表後政府内で詳細をつめるのに時間がかかったが、これについては MCA をどこが取るかにつき関係省庁の主導権争いがあったのではないかとの見方もある。最終的には MCA の運営は MCC という独立の公社が担うことになった。
- (5) これまで述べてきたことからもおわかりいただけるように、MCA は未だ本格的稼動には至っておらず、どのような形で落ち着くかを見極めるためにはまだまだ時間のかかる息の長

いプロセスであるということをも十分踏まえる必要がある。また斬新なイニシアティブということもあり、MCA は未だ Experimental なプロセスであるとも言える。こうした中で MCA に関する今後の注目点は、以下があげられる。

- (イ) 適格国は 5 月に選定されたが、コンパクトの締結までたどり着いた国は未だない。どの適格国とどのような内容のコンパクトがいつ頃できるのかが注目される。
 - (ロ) どのように実施されるかについても関心があるところである。一ヶ国あたり平均すると数億ドルの規模とも言われることもある。セクター財政支援やインフラ案件が増えるのではないかと見方もある。
 - (ハ) コンパクトのモニタリングメカニズムはどうなるか。
- (二) 既存の開発援助予算に影響を与えない形で MCA が 50 億ドルの予算規模に達することが出来るか。多くの識者は大統領のコミットである 06 会計年度に 50 億ドルの水準に到達することは不可能ではないかとしている。
- (ホ) 現政権が続き、議会も引き続き共和党多数の状況が続く場合、仮に MCA が大変うまく機能するとなると共和党保守層の USAID に対するネガティブな見方に鑑みれば、将来的に米国の対外援助において MCC が中心的役割を果たし、USAID の役割はかなり低下すると予測する一部の関係者も存在する。
- (6) こうした中で MCA に対する日本のとるべき対応につき述べてみたい。
- (イ) ブッシュ政権が開発援助増額の意図表明を行っていること、また MCA イニシアティブを打ち上げていることについては日本としても基本的に支持できると思う。MCA ほど客観的な指標を使ったアプローチではないが、日本は民主化、市場経済化といった途上国のポジティブな動向にも注意を払いながら援助を実施することを原則としており、ODA 大綱原則運用のポジティブリンケージは MCA にも相通ずる面があると思われる。また「経済成長を通じた貧困削減」や途上国のオーナーシップを重視する姿勢も、我が国の ODA 政策と共通している。
 - (ロ) 先ほども申し上げたように適格国に対する MCA の規模が当該国の経済規模に対し比較的大きくなる可能性があることをも踏まえ今後とも現地レベル、東京、ワシントン等で米側や適格国と緊密な協議を行いつつ、日本の援助が当該国で押し出されることや特定分野のみ請け負うことのないよう注意していく必要がある。

5. PEPFAR (2003年1月発表)

(1) PEPFARの特徴

- (イ) 2003年1月の一般教書演説においてブッシュ大統領は2004年度から08年度にかけて5年間で150億ドルのエイズ分野の支援を行うことを表明したが、特定の分野につきこれほど集中的に援助を投下するイニシアティブという意味で援助コミュニティに大きな衝撃を与えたと思われる。150億ドルは日本の援助が90年代半ば世界一であった頃の年間ODA量に相当する。
- (ロ) 150億ドルの内訳は90億ドルを15の重点国に、50億ドルを既存の援助に振り向け、10億ドルを世界基金に拠出する計画である。重点国アプローチをとっているのは、特定の国に集中的に援助を投下することにより、エイズ撲滅のための目に見える成果を上げたいという政府の強いコミットメントを見てとることができる。15の重点国中12カ国がアフリカで2ヶ国がカリブの国である。重点国は政府の当初の計画では14ヶ国の予定であったが、議会審議の過程でアフリカ、カリブ地域以外からもう1ヶ国追加することとなり、ベトナムが選ばれた。米政府の説明ではベトナムは今のところそれほど深刻な状況でないが急速に拡大する予兆があるところSARSでも実証されたように医療体制がしっかりしていることもあり、エイズ被害が拡大する前におさえて、エイズ封じ込めの成功例を導きたいという意向が伺われる。
- (2) エイズ対策強化の背景としてキリスト教アドボカシーグループが議会及び政府に積極的に働きかけていることもその理由の一つと考えられる。
- (3) 米政府は、エイズ問題を、人道支援にとどまらない問題であり、正に事実上の大量破壊兵器の問題であるとしてとらえている。また国によってはその存在の根本的なところを揺さぶる問題であると言う意味で安全保障の問題であるとしてとらえ方もしている。
- (4) PEPFARもMCAも同じホワイトハウスの開発援助イニシアティブであるが以下のとおりいくつかの点で違いがある。

(イ) PEPFARについては04会計年度は20億ドルの政府要求に対し議会における審議の結果24億ドルに増額修正されており、議会の圧倒的支持を得ていることがわかりただけだと思う。MCAの04会計年度予算が13億ドルの政府要求に対し10億ドルに減額修正されたことを踏まえるとMCAが削られた分がPEPFARの増額修正につながったとの見方ができなくもない。

(ロ) 極めて透明な手続きを経ているMCAと比較するとPEPFARは重点国の選定方法を含

め透明性に欠けるのではないかとの指摘もある。

(ハ) MCA が適格国の提案を待つスタイルであり時間のかかるプロセスであるのに対し、PEPFAR は緊急性を重視していることもあり米が決めて迅速に実施する方法をとっている。

(5) エイズでは米は二国間援助のみならず、世界基金に対し圧倒的な拠出国であると共に、世界基金理事会の議長をトンプソン保健長官が務め理事会における議論をリードする等リーダーシップを発揮している。他方、保健分野の開発援助につき中絶反対、禁欲を強調する政策をとっている事もあり、NGO 等から批判されている面もあり、折角の多額のエイズ分野の支援がしかるべく評価されていないとの指摘もある。

(6) エイズ分野の国際協力については、米の PEPFAR 以外にも、世界基金、他のパイのドナーの支援、世界銀行の支援等援助競争の様相を呈しており、財源という点ではかなりの程度確保されているのではないかとされている。トバイアス・グローバルエイズ調整官は、エイズ分野については財源はかなり確保されてきており、課題は、エイズ分野の協力を進めていくにあたって必要な受入国側の例えば看護婦等の人的インフラ、病院及び病院にいたる道路等の物的インフラの整備である旨述べている。

(7) 社会セクターにおいて、エイズであればどんどんお金がつく状況は、他の社会セクター分野である教育分野に従事している関係者からは羨ましいとの声も聞こえてくる。また、同じ保健分野からもエイズ以外の感染症対策に従事している関係者からは同様の声が聞こえている。

(8) PEPFAR の全体のコーディネーションは国務省のトバイアス・グローバルエイズ調整官が行っている。トバイアス調整官は AT&T International の CEO をはじめとして民間ビジネスで成功した人物として知られておりその手腕に期待が集まっている。

6. ポストコンフリクト等への対応について

米国は紛争後や混乱状態を脱した後にあるイラク、アフガニスタン、ボリビア、リベリア、スーダン、グルジア、ハイチ等に対し積極的な支援を行っている。又、上院外交委員会では、ポストコンフリクトにおける文民の活動を強化することを目的とした Stabilization and Reconstruction Civilian Management Act の動きもあり、この分野は開発援助の世界では現在最も注目を浴びている分野といえなくもない。

(1) イラク

議会は昨年秋、186 億ドルのイラク復興支援（全額贈与）を承認した。議会審議の過程では、イラクが将来石油生産等により外貨を十分獲得する事が出来るのではないかとの観点から全額

贈与とすることにつき反対の意見もあったが、最終的には全額贈与となった。なお、最近の報道によると、イラクにおける治安情勢を踏まえ、米政府はイラク復興支援のうち、電力や水・衛生等のプロジェクトを直接治安の改善に資するようなプロジェクトや雇用創出につながるプロジェクトへシフトする方向で検討している由である。

(2) アフガニスタン

これまで 42 億ドル以上の支援を行ったのに加え、05 会計年度予算として現在 12 億ドルを議会に対して要求している。イラク戦争は米国内でもその是非につきいろいろな議論があるが、アフガニスタンへの武力行使は 9. 11 との直接のリンケージがあることから国内において異論はなく従ってアフガニスタン復興支援については議会においても超党派の支持を得ている。また、米政府にとっては、イラクの治安状況につきなかなか改善が見れない中で、アフガニスタンまで状況が混乱することは是非とも避けたいとの意向もあろう。なお、アフガン復興支援では、仏独も含め国際社会が結束して支援を行っているのもイラクとの違いである。

(3) ボリビア

昨年秋に国内で社会的混乱が起き、現職の大統領が国外に逃亡せざるを得ない状況となった。こうした状況を踏まえ、米国は、国際社会のボリビア新政権に対する支援の姿勢を強化する事を目的として、本年 1 月にボリビアサポートグループを立ち上げ、ボリビアの財政赤字補填の問題解決に向けてリーダーシップを発揮した。

(4) リベリア

リベリアは長い内戦状態をようやく克服した状態にあった。本年 2 月にニューヨークにおいて国連や世銀とともにリベリア国際復興会議を主催し、2 億ドルをプレッジした。この会議の準備過程においても、米国は電話会議を開催する等により積極的に指導力を発揮した。2 億ドルはイラク復興支援を中心とする昨年秋の補正予算の中で一緒に議会により承認されていた。

(5) スーダン

ダルフールにおいて人道問題が発生しているスーダンについては、6 月のダルフール・ドナー会議において 1 億 8850 万ドルの追加支援を表明し、これにより、2003 年 2 月以降の米国のダルフールに対する支援は約 3 億ドルとなる。なお、米議会においてはダルフールに対する支援増額の動きもある。

(6) グルジア

グルジアは昨年末に国内の混乱により、大統領が交代した。こうした中で、6 月にブラッセルにおいてグルジア支援会合が開催され、米国は 2004 年中の 1.6 億ドルの支援及び議会の承

認が得られる事を前提とした毎年1億ドルの支援（2005及び2006会計年度）を表明した。また、グルジアはMCA適格国にも選ばれている事にも鑑みれば、米国の対グルジア支援は今後大幅に増える可能性がある。なお、米国がこのようにグルジアに対する支援を強化している背景としては、米国はロシアと中東の間に位置するといったグルジアの地政学的重要性に着目している事のほかに、サーカシビリ大統領がニューヨークで弁護士活動を行っていた経歴を有しアメリカ型の民主主義を身につけている指導者であるとの認識の下、こうした若い大統領の国を集中的に支援し民主主義を定着させ経済を発展させる事により、成功例を作ろうとしているのではないかとの指摘もある。グルジアのような比較的規模の小さい国であるからこそそうした成功例を導くと言う事が可能であるのかもしれない。

(7) ハイチ

7月にワシントンDCにおいて開催されたハイチ支援国会合に関しても、米国はその準備に際して、電話会議を主催する等指導力を発揮し、また、同支援国会合の場で、2004及び2005会計年度の2.3億ドルの支援を表明した。

(8) 上院外交委員会では、ポストコンフリクトにおける文民の活動を強化することを目的としたStabilization and Reconstruction Civilian Management Actが提出される等、ポストコンフリクト案件の増加を背景として体制の強化についての議論が始まっている。また、シンクタンクにおいてもポストコンフリクト対応の研究が盛んである。

7. USAIDの動向

(1) ブッシュ政権の下で、USAIDからは独立のMCCが創設され、MCAといった新しい開発援助がMCCによって実施される等、米国の対外援助政策に大きな変化が起こっている中で、USAIDも自らの役割を再定義する必要性に迫られている。こうした中で、2004年1月USAIDは今後の方向性として以下の重点分野を発表した。

(イ) Good Performer ほどパフォーマンスはよくないものの弱体国家ほどひどくないような国家、すなわちMCA敷居国への支援。

(ロ) 弱体国家支援、ポストコンフリクト復興支援等

(ハ) 人道支援

(ニ) 戦略性の高い援助

(ホ) エイズ、環境問題等のグローバルイシュー、国境をまたがる問題解決のための支援。

(2) イラク、アフガニスタン復興支援やエイズをはじめとする対アフリカ支援の増加傾向もあり、地域別では中東・アジア局、アフリカ局の予算が拡大しているのに対し、ラテンアメリカ局は予算が減少していると思われる。米国では援助の対象地域といった場合には、一義的には

アフリカ、イラク、アフガニスタンが念頭にあると思われ、ラテンアメリカ、カリブ地域は一部を除いてメキシコ、ブラジルのように貿易・投資の対象として見なす傾向が強いのではないかと思われる。なお、MCCの発足等もあり、USAIDは志気が低下しているのではないかとの見方がある一方で、イラク・アフガニスタン等のポストコンフリクトの復興支援もあり、USAIDの役割は逆に高まっているとの見方もある。

(3) ポストコンフリクト復興のニーズが増加するなかで、USAIDが道路整備等の経済インフラ案件を手がけるケースが増えてきているが、教育・保健といった社会セクターを得意としてきたUSAIDからすると大きな転換である。

(4) 2003年8月、USAIDは国務省と共に「USAID-State Department Strategic Plan 2004-09」を発表し対外援助を外交政策と直接に結びつけた形で実施することを明らかにしており、外交政策との緊密な連携が見られる。

8. 米国の対外援助政策で活躍する関係者

米国の対外援助政策は政府のみならず、議会、シンクタンク、NGO等の機関が、お互いに提言し合い、競争しつつ、切磋琢磨しながら、政策が形成される感がある。あたかも、政府、議会、シンクタンク、NGOが渾然一体となって政策を形成しているようである。現在の米国の対外援助政策の先頭にたっているのは、もちろん数々のイニシアティブを打ち上げているブッシュ大統領であるが、その他、現在の米国の対外援助政策に影響を与えている関係者は誰かといった角度から少し述べてみたい。

(1) 政府関係者

(イ) パウエル国務長官

パウエル長官は一連の復興支援会議においても自ら出席して米国の復興支援に対するコミットメントを表明しており、既に申し上げた多額の資金コミットメントの背景にはパウエル長官の強いリーダーシップがあるのではないかと考えられる。パウエル長官は援助予算の増額のみならず、国務省の人員増加等外交実施体制の強化全般に大変熱心であり、国務省職員の評価も高い。また、MCC理事会においても自ら議長を務め、MCAについても相当のオーナーシップを感じているのではないかと考えられる。

(ロ) ライス国家安全保障担当大統領補佐官

現政権の2大開発援助イニシアティブであるMCAもPEPFARも大統領イニシアティブであることから、ライス補佐官も熱心といわれている。昨年の議会におけるMCA予算審議の際に、審議の途中、政府要求の半分の6.5億ドルでまとまりそうになった際に、ライス補佐官自らが議会関係者に働きかけて、最終的に10億ドルを獲得できたとの報道もあった。

(ハ) ナツィオスUSAID長官

米国の対外援助政策が転換期にある中で、ナツィオス長官はUSAIDの役割の再定義に尽力した。また、MCAが当初USAIDを完全に排除した形で構想されていた中で、MCAがUSAIDを積極的に活用することを主張し、ナツィオス長官自身がMCC理事会のメンバーに加わると共に、MCAの敷居国プログラムは基本的にUSAIDが実施することとなる等、MCAにおけるUSAIDの役割拡充に尽力した。

(ニ) ラーソン国務次官

イラク・アフガニスタン復興支援では、テラー財務次官やザッカイム国防次官とともに重要な役割を果たした。また、MCC創設後、CEOの議会承認がなかなか得られなかった際に、しばらくの間、MCC臨時CEOを務めた。なお、昨年11月に立ち上がった日米援助戦略対話においてラーソン次官は米側の議長を務めている（日本側議長は藤崎外務審議官）。

(ホ) テラー財務次官

一連の復興支援会議において重要な役割を果たしているほか、途上国の債務削減をひときわ強く主張している。アフリカ諸国や中南米諸国等の途上国を積極的に訪問している。

(2) 議会関係者

(イ) フリスト上院院内総務（共和、テネシー州）

医者としての経歴があることもあり、アフリカのエイズ問題に熱心であるといわれている。昨年末のラジオインタビューで、議会が昨年達成したことの一つとして、エイズ国際協力に道筋をつけたことをあげていた。また、最近ではスーダンに自ら訪問してダルフルの人権問題にも取り組んでいる。

(ロ) ルーガー上院外交委員会委員長（共和、インディアナ州）

以前より国際協力に熱心で知られている。対外援助の分野では議会内では、最近の傾向として、援助政策を規定するはずの外交委員会がそうしたことができない中で、援助予算を審議する歳出委員会の力が相対的に強くなっているといわれており、ルーガー委員長は外交委員会のような授権委員会の復権に熱心に取り組んでいるといわれている。

(ハ) コルビー下院対外活動歳出小委員会委員長（共和、アリゾナ州）

現在の米の対外援助予算が実質的に下院対外活動歳出小委員会で決まっていると言われている事情もあり、現在、米国の対外援助政策につき議会内で最も影響力があるといわれている。もともとは、貿易分野で自由貿易主義を熱心に主張していたが、数年前から現在の役職について以来、対外援助に極めて熱心に取り組んでいる。

(ニ) ローウィー下院対外活動歳出小委員民主党筆頭（NY州）

NY州選出の実力のある民主党下院議員といわれており、教育分野の伝統的開発援助を重視していることから、MCAについては議会審議においてやや懐疑的な発言が目立つ。

(ホ) ウルフ下院議員（共和、バージニア州）

人権問題や人道援助に熱心に取り組んでいる。ダルフルの人権問題にも熱心で、最近スーダンを訪問した。

(3) シンクタンク

(イ) クローニンCSIS上級副代表

昨年10月までUSAID政策・プログラム調整担当長官補を務めつつ、2002年3月にMCAが発表された後設立されたMCAワーキンググループの議長を務めていたこともあり、MCAの経緯に詳しい。安全保障の専門家のバックグラウンドもあり、対外援助を戦略的な視点で見る傾向がある。

(ロ) ブレイナード・ブルッキングズ研究所上級研究員

クリントン政権時にはG8シェルパを務めた。かつては国際経済に関する著書が目立ったが、近年はアフリカの開発問題についての著書も目立つ。MCAについては、できるだけアフリカ諸国が多く裨益すべきとの提言を行っていた。

(ハ) ラデレット世界開発センター上級研究員

MCA研究についての在野の第一人者とも言われている。米国の対外援助全般に詳しく、米国の対外援助政策の改革として、修正に修正を重ねた結果、2000ページにも上る複雑となった対外援助法を書き換えることを主張している。なお、世界開発センターは約3年前に、ITビジネスで成功した実業家が5年間で2000万ドルを投じて設立された比較的新しいシンクタンクであり、開発問題に特化したユニークなシンクタンクである。日本との関係では、先進国の開発にかかわる政策（援助、貿易、投資、移民、安全保障等）を指標化してランキングするCDI（開発コミットメント指標）のアプローチにつき、見解の不一致があるが、開発問題全般につき研究が盛んであり、その研究成果につき注目してもよいのではないかと考えられる。

(4) NGO等

開発に関係する人材が政府、議会、シンクタンク、NGO等の中で移動する中でNGOの関係者も米国の対外援助政策に影響を及ぼしていると考えられる。

(イ) マクライモン Interaction会長

Interactionは米国の開発関係NGOが数多く参加しているNGOのネットワークである。マクライモン会長は米国の対外援助政策に関して議会、政府等に熱心に働きかけていることで知られている。また、Interactionは米国の対外援助を改善するための提言も行った。米国のNGOは、議会との強いコネクションがあるためか、NGO主催の開発関連イベントが議会を会場として開催されていることも多い。

(ロ) ボノ氏

アイルランドのU2のロック歌手であるボノ氏も米国の対外援助政策に影響力を有していると言われている。2002年5月のオニール財務長官（当時）のアフリカ訪問にも同行した。ボノ氏はアフリカの開発問題、HIV/AIDSの問題、債務問題に関心が高く政権内の関係者とも人脈があるためか、ボノ氏のこうした関心事項と米国の対外援助政策における重点事項はかなりの程度一致している。

9. 米国の対外援助の問題点（米議会公聴会等で指摘される点）

- (1) USAID, MCC, グローバルエイズ調整官室、関係省庁等援助関係機関が多岐に分かれており、米国全体としての統一的な援助戦略を確保することが困難であるとの指摘がよくなされている。こうした中でまずは援助関係機関のコーディネーションを改善する必要があると多くの有識者が指摘している。この点に関し民主党大統領候補に名乗りを上げていたクラーク将軍は、英国の DFID のような統一的な国際開発省の創設を主張していた点で注目されているが、米国において新しい省庁の創設は、9. 11 後の国土安全保障省の創設のような極めて例外的な場合を除いてはあまり考えられないのではないかとの見方が強い。
- (2) 議会における審議の結果、開発援助予算に対して、使う項目ごとに数々のイヤーマークが付されていることも援助を複雑化させており、このために USAID も柔軟な対応ができないといった事情がある。この点に関し MCA はイヤーマークなしであることは、米国の対外援助において画期的なことであるといえよう。
- (3) 2000 ページに上る膨大かつ複雑な対外援助法も米国の対外援助を分かりにくいものとしており、対外援助法をシンプルな形に書き改めることを主張する向きもある。

10. 民主党政権になると対外援助政策はどのように変わるか。

- (1) 共和党政権の下、数々の対外援助関連のイニシアティブが打ちあがった中で民主党としてこれ以上イニシアティブを打ち出す余地がないといった状況もあり、大統領選挙キャンペーンでは開発問題が大きく取り上げられることはない。民主党綱領の中でも開発関連の言及は多くない。
- (2) HIV/AIDS イニシアティブに対する超党派の圧倒的な支援があることに鑑みれば、このイニシアティブについてはそれほど問題なく引き継がれるのではないかと思われる。ケリー候補はエイズ対策予算倍増を公約に掲げているが、途上国の援助吸収能力及び米国の財政赤字の状態から見てこれは現実的ではないと見られている。
- (3) MCA は、非常にブッシュ政権色の強いイニシアティブということもあり、民主党政権になった場合にどのように扱われるかが注目されている。MCA も予算規模については種々議論があるものの、基本的コンセプトについては超党派の支持があることに鑑み、名称、総額、適格国選定基準の変更等が行われる可能性はあるものの、基本的には存続するのではないかと思われる。

- (4) 共和党保守層の間で USAID に対する懐疑的見方が強い中で、民主党政権になると USAID の役割は今よりも高まる方向で改革が進むのではないかと考えられる。
- (5) 仮に民主党政権になったとしても、ブッシュ政権の下で発生した財政赤字を削減するために対外援助予算は削減せざるを得ないかもしれない。共和党政権下で発生した財政赤字を削減するために対外援助予算を削減する構図はクリントン政権時と同様となる可能性がある。
- (6) いずれにしても対外援助においては政府のみならず議会の影響も大きい。民主党政権になっても、議会の構成が変わらなければ開発援助でイニシアティブを発揮することは困難であると考えられる。

11. 米国の対外援助でその他気づきの点

- (1) 9.11 を受けての対アフガニスタン支援等、開発援助が安全保障と結びつけられるときは国民の支持を得やすい傾向があると考えられる。
- (2) 以下のとおり、対外援助にも民間のアプローチを積極的に導入しようとの傾向が高い。
 - (イ) 2大開発援助イニシアティブである MCA、PEPFAR ともトップ人事は民間で成功した人物を抜擢している。
 - (ロ) MCA では被援助国がプロポーザルを提出し MCC と被援助国との間でコンパクトを結んだ上で援助を実施するアプローチもビジネスアプローチを想起させる。
 - (ハ) 「世界開発アライアンス」イニシアティブでは特定の開発目的をターゲットにして、NGO、財団、大学、企業等のパートナーとのアライアンスを組み、シードマネーを提供しつつレバレッジを効かせて民間の資金と専門性を動員する試みも行われている。
- (3) 対外援助に関しては、上院外交委員会や下院国際関係委員会のような授権委員会が援助政策を規定する授権法を作り、右授権法に基づき歳出委員会が予算のはりつけを行うのが本来の姿である。こうした中で、授権委員会が十分に授権法を通過させることが出来なくなってきている傾向が生じているため、歳出委員会が包括歳出法案の形で、政策部分も規定する傾向がある。この結果対外援助については、授権委員会よりも歳出委員会の方が実権を握るようになってきており、先ほど述べたように対外援助政策においてはコルビー下院対外活動歳出小委員会委員長が議会において最も影響力があると言われるようになっている。
- (4) 個々の起業家や農家等に着眼するアプローチやマイクロファイナンスなど、マクロ経済パフォーマンスのみならず、ミクロ経済にも着眼するようになってきている。
- (5) ワシントンではシンクタンク等で数多くの開発関連セミナーが開催されている。その中で、テーマは MCA, HIV/AIDS, イラク, アフガニスタンをはじめとするポストコンフリクト対応であり、こうした点が開発関係者の関心が高いものと思われる。
- (6) MCA にせよ、PEPFAR にせよ、いつまでに何を達成するかといったことを重視しており、開発援助の有効性を確かめる観点からも、結果重視のアプローチをとっている。

12. 日本の ODA へのインプリケーション

- (1) 米国のポストコンフリクト支援と連携する形でイラク・アフガニスタンをはじめとする復興支援において日米間で緊密な政策調整が行われている。日本の ODA 政策においても、平和の構築が重視されており、米国は我が国のイラク・アフガニスタンをはじめとする復興支援努力を高く評価している。
- (2) 日米間の具体的援助協調プロジェクト例として、アフガニスタンのカブール・カンダハル幹線道路があげられる。この案件は米国の政府・議会関係者の間でもよく知られている。
- (3) クリントン政権の下で、「日米コモンアジェンダ」の枠組みの下、包括的な形で日米間でグローバルイシューを取り上げていたのに対し、共和党政権の下では、グローバルイシューについての日米協力としては「保健」と「水」を重点的にとりあげている。また、日米間での援助の戦略的な対話の場として、日米援助戦略対話の枠組みを立ち上げたところである。
- (4) 90年代は日本が第一位の援助国であったが、現在では日米の立場は完全に逆転したのみならず、米は更に援助予算を拡大しており援助超大国とも形容できる状況となっている。03年暫定値では日本は第二位であるものの、仏、独、英に追い上げられている状況にある。外務省では近年の ODA 予算削減の傾向に歯止めをかけるべく努力しているところであるが、米国をはじめとする先進国の ODA 増額の動きが我が国 ODA 予算の動向にどの程度影響を与えるかが注目されている。
- (5) 財政支援、IFF 等では日本は米と同様の立場をとっており、欧州諸国対日米の構図となることも多い。他方民主党政権となった場合に財政支援や IFF 等に対するスタンスに変化が生じるのか慎重に見守っていく必要がある。
- (6) いずれにしても、多くの開発途上国で日米は主要ドナーであり、現地での緊密な連携が必要となると思われる。また、日米は世界一、二位の援助国として援助コミュニティをリードすることが期待されている。

ディスカッション

(質問)MCA 適格国選定方法は、恣意的なのではないのか。

→それぞれの指標の平均値を出して、3つの政策分野の各々の指標のうち各分野で半分以上の指標が平均値を上回れば適格国として選ばれる。なお、Control of Corruption は必ず平均より上でなければ適格国として選ばれないという意味で、汚職の基準は絶対的な基準となっている。MCA の 16 の適格国のうち基準を厳格に適用すると適格国として選ばれないはずであるにもかかわらず、選ばれた国がグルジア、ボリビア、モザンビークである。このうち、ボリビアはほとんどの指標で平均を超えていたが、絶対的な基準である汚職の指標につき平均値と同スコアであったため、基準を厳格に適用すると適格国にはならないが、ほとんどの基準で好スコアであること、汚職の指標も平均値と同点であったことから、例外的に適格国に選ばれたと政府は説明している。また、モザンビークについて

は、過去 10 年高い成長率を達成しており、政権の改革コミットメント等を勘案して適格国に選ばれたとしている。グルジアの選択に関しては、グルジア新政府が改革に対し積極的なコミットメントを行っており、汚職対策を行っていることから選ばれたと政府は説明している。グルジアの選択に関してはグルジアがロシア、中東に近く、地政学上重要であること、又アメリカ型民主主義を十分理解している若い大統領の国であることに鑑み、この段階で多額の援助を行うことによって経済的にも民主的にもサクセスストーリーを作りたい、モデル国を作りたいというアメリカの意図が伺われると指摘する向きもある。なお、グルジアが選ばれたことに、同様のスコアをもつ国より「グルジアは選ばれたのに自分達はなぜ選ばれなかったのか」との疑問を呈する可能性がある旨指摘する向きもある。

(質問)MCA の事務局の規模は。

→職員は、未だ 40 数名の規模であると承知している。最終的には 200 人まで増やす意向であるが、その規模に達するにはまだ時間がかかるだろう。MCC は当初よりスリムな組織を目指しており、200 人規模の組織で年間 50 億ドルの援助を十分に実施できるのか疑問も提起されている。正規の職員は少なくとも実際には契約コンサルタントを多数雇用することによって対応することになると考えられている。

(質問)MCA のコンパクトの締結がなかなか進んでいないということは今会計年度中に MCA のディスパースはほとんど進まないということか。

→未だコンタクトが締結されていない中で、MCA による具体的な支援は進んでおらず、今のところは MCC 運営のための行政経費しかディスパースされていないと承知している。しかし、そもそも MCA 法案の議会の通過が遅れて本年 1 月ようやく成立した経緯を鑑みれば止むを得ない面があるといえる。なお、米政府は MCA 予算が繰り越し可能であることから、04 会計年度の 10 億ドルと 05 会計年度として要求中の 25 億ドルの合計 35 億ドル規模で当面の MCA の運営を考えている旨繰り返し表明している。

(質問)日米の援助における現地レベルの協力の重要性につき説明があったが、それだけでは限界があるのではないか。キャピタルベースの政策責任者間の調整も必要なのではないか。

→現場レベルの援助調整も政策責任者同士の調整もどちらも重要である。現在、日米間においては日米援助戦略対話といったハイレベルの援助政策調整メカニズムがある。なお、自分は現場の経験がないので確たることは言えないが、現地レベルで米の援助を利用する視点も生まれきているとは思いますが、米の援助を利用して日本のやりたいことを実現するといったことがどこまでできているかはよくわからない。

→なお、米が進めている開発援助イニシアティブである MCA においても正に、キャピタルベースでの調整に加え現場における日米間の連携が必要となってきている。日本が多額の援助を行っているモンゴルとスリランカをはじめとして、MCA 適格国において、アメリカの大使館や USAID 事務所と現地での調整を引き続き行っていく必要がある。

(質問)日米援助協調の現状はどうか。自分の経験を踏まえると、日本が米の援助を利用するという点についていえば、現地の USAID が教育訓練したローカルスタッフは非常に優秀な人が多く、こうしたスタッフを日本の援助でも利用することが有益であると思った。

→90年代半ば、日米コモンアジェンダの下で、日米援助協調が進展していた際には米国は対外援助を減らしていたこともあり、当時トップドナーであった日本の援助を当てにしていた面もあったと思う。日米援助協調の具体例としては、日本の草の根無償によりアメリカの NGO を支援するパターンが多く見られ日米双方にとってメリットのある援助形態であったと思う。現在の日米援助協調も水・保健分野を中心に進展している。日米コモンアジェンダの下で行っていた日米援助協調と現在との違いは、日米コモンアジェンダの時は政治レベルにも上げつつ、どちらかというトップダウンで行っていたのに対し、現在の日米協調は現場主導を中心としていることが異なっている。

(質問)米国が Performance Based Allocation の考えをとりはじめているということだが、世銀等は10年も前からこうした考え方をとりいれており、米国もようやくそれに近づいてきたかといった印象を持つ人も多いのではないかと思う。こうした中で、日本の援助はこうした援助の潮流には影響を受けないであろうか。一つのシナリオとして、世銀や米国の援助が Good Performer に集中する結果、必然的に日本の援助は Low Performer に集中してしまうことはないであろうか。こうしたシナリオは日本の援助にとって好ましい結果であろうか。

→世銀や米国の援助が Good Performer に集中するからといって必ず日本の援助が Low Performer に集中するとは直ちにいえないと思うが、日本の援助が MCA のように極めて客観的な指標に基づいて対象国を決めることになるとはあまり考えられないのではないだろうか。日本は ODA 大綱を踏まえ二国間関係等を勘案しつつ、どのような援助を実施していくか決めることになると思う。もちろん、日本は民主主義、市場経済化、大量破壊兵器等の動向に注意を払いつつ援助を実施することとしており、こうした面で問題のある国に対しては、援助を停止する等の措置をとることもある。なお、米国も援助の全てを MCA のアプローチで実施しているわけではなく、一部にとどまっている。