

米国の対外援助政策について

平成16年9月9日
野口 泰

1

目次

1. 米国の対外援助の歴史(戦略援助の歴史)
2. ブッシュ政権下の対外援助政策
3. MCA
4. PEPFAR
5. ポストコンフリクト等への対応
6. USAIDの動向
7. 米国の対外援助政策で活躍する関係者
8. 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)
9. 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。
10. 米国の対外援助でその他気づきの点
11. 我が国ODAへのインプリケーション

2

1. 米国の対外援助の歴史(戦略援助の歴史)

- 1) 第二次世界大戦後:マーシャルプラン
- 2) 60年代:平和部隊、USAID等の創設(ケネディ大統領)
- 3) 60年代後半:ベトナムが米の最大の被援助国に
- 4) 70年代:キャンプデービッド合意の一環としてイスラエル、エジプトへの支援を大幅に増加。
- 5) 80年代初め:エルサルバドル、ホンデュラス、グアテマラ、フィリピン、インドネシア、ザイールといった国々へ支援

(出典:「Bush and Foreign Aid」Radelet元財務省次官補代理(Foreign Affairs(2003年9/10月号))

3

2. ブッシュ政権下の対外援助政策 (9.11が大きく影響)

- 1) 「開発」の地位向上(02年9月発表のNSS(国家安全保障戦略), 3つのD(Diplomacy, Defense and Development))
- 2) 対外援助を劇的に増大する意図表明
- 3) 大統領開発援助2大イニシアティブ(MCA(ミレニアム挑戦会計)とPEPFAR(大統領エイズ緊急対策計画)・・・戦略性の薄い援助
- 4) 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復興支援

4

3 . MCA

(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、2002年3月発表。)

1) 特徴

- (イ) 既存の約100億ドルの米国のODAに加え、06会計年度までに段階的に50億ドル増額。増額分を「ミレニアム挑戦会計」とする。
- (ロ) (a) 公正な統治(ruling justly)、(b) 国民への投資(investing in people)、(c) 経済的自由の促進(economic freedom)の3つの政策分野の合計16の指標に基づき、MCC理事会が適格国(eligible countries)を決定。 good performerに対するreward (Selectivity, Performance Based Allocation)
- (ハ) 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。
- (ニ) 適格国は「経済成長を通じた貧困削減」を達成するためのプロポーザルをMCCに提出、MCCとの間でコンパクトを締結(適格国のオーナーシップを重視)。

5

3 . MCA

1) 特徴

- (ホ) プロポーザル提出に際し、国内で、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。 世界基金のCCMと類似。
- (ヘ) 運用に際しての透明なプロセス(ウェブサイト、公開会合の開催等を通じて。理事会も公開セッションあり。)
- (ト) MCA敷居国プログラム (USAIDが担当)
- (チ) グラント、アンタイド、イヤマークなし、繰り越し可能
- (リ) 04会計年度MCA適格国
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。16ヶ国中、8ヶ国はアフリカ諸国。

6

3 . MCA

2) 背景(様々な要因が重なったと考えられる)

- (イ) 伝統的な開発援助が貧困削減といった成果を上げてこなかったのではないか(「経済成長を通じた貧困削減」のアプローチ必要)
- (ロ) 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(“Assessing Aid: What works, What doesn't, and Why.”)
- (ハ) 9 . 11の教訓(貧困がテロの温床となる)
- (ニ) モンテレイ開発資金国際会議出席に向けてのブッシュ大統領の「タマ」

7

3 . MCA

3) 議会等におけるMCAを巡る議論

- (イ) 基本的コンセプトについては超党派の支持
- (ロ) 04会計年度は13億ドルの要求に対し10億ドル、05会計年度は25億ドルの政府要求に対し下院通過時点では12.5億ドル。
- (ハ) 新しい試みであることからいくつかの疑問が提起。
 - (a) 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。
 - (b) 既存予算に加えての年間50億ドルの支援は財政赤字の問題を抱える中もつのか。

8

3 . MCA

3) 議会等におけるMCAを巡る議論

- (c) いずれにしても既存の開発援助予算に影響を与えるのではないか。
- (d) 受け入れ国の援助吸収能力は大丈夫か。(適格国は比較的経済規模の小さい国多い。)
- (e) MCAは理論的な説明は一貫しているが、果たして実際にそのようにうまくいくのか。
- (f) MCAはMDGsやPRSPとの関係が不明確ではないか。
- (g) MCCといった独立した機関を作る必要があるのか。
- (h) 理事会のメンバーが閣僚中心。MCA運用につき客観性が確保できないのではないか。理事会に裁量が認められている。

9

3 . MCA

4) 米国政府がMCAを重視している証左

- (イ) 本年1月のMCA法成立以後は、候補国リスト、適格国選定基準・方法、適格国リスト等の発表については想定されている中で最速のペース。
- (ロ) パウエル長官の演説では、MCAはPEPFARと並んで頻繁に言及。
- (ハ) 昨年議会の審議の際には、ライス補佐官も予算獲得のため自ら動いた。
- (ニ) MCC理事会(パウエル長官、スノー財務長官、ゼーリック通商代表、ナツィオスUSAID長官、アップルガースMCC・CEO、ホウイトマン元環境保護長官、ハケットCatholic Relief Service会長)

10

3 . MCA

5) 今後の注目点(未だ本格稼働せず、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プロセス、Experimental)

(イ)コンパクトいつ出来るか。

(ロ)どのように実施されるか。(財政支援やインフラ案件が増えるか。)

(ハ)モニタリングメカニズムはどうなるか。

(ニ)既存の予算に影響を与えない形で予算を得ることが出来るか。

(ホ)MCAが大変うまく機能した場合、USAIDの役割はどうなるか。

11

3 . MCA

6) 我が国としての対応

(イ) MCAそのものは支持。ODA大綱原則運用のポジティブリンケージ。

(ロ)我が国援助が押し出されないよう、また特定分野のみ請け負うことのないよう現地レベルで米側と緊密に協議。

12

4. PEPFAR (2003年1月発表)

1) 特徴

- (イ) 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。
- (ロ) 15の重点国を中心に実施。(90億ドルが重点国、50億ドルが既存の援助、10億ドルが世界基金。)
- (ハ) エイズ対策強化の背景としては、キリスト教アドボカシーグループの影響。
- (ニ) 人道支援にとどまらない問題。事実上の大量破壊兵器。安全保障の問題。

13

4. PEPFAR

2) いくつかの点でMCAと対照的(両方とも同じホワイトハウスのイニシアティブであるが)

- (イ) 議会の圧倒的支持(04会計年度は20億ドルの政府要求に対し24億ドルに増額修正。MCAが減らされた分がPEPFARへ)。
- (ロ) 重点国の選定方法を含めMCAと比較すると透明性には欠けるか。
- (ハ) MCAが適格国の提案を待つスタイルであるのに対し、PEPFARは米が決めて実施。

14

4 . PEPFAR

- 3) 重点国(ボツワナ、コートジボアール、エチオピア、ガイアナ、ハイティ、ケニア、モザンビーク、ナミビア、ナイジェリア、ルワンダ、南アフリカ、タンザニア、ウガンダ、ベトナム、ザンビア)
- 4) エイズでは世界基金でも理事会の議長をトンプソン長官が務めると共に、圧倒的な拠出国。他方、保健分野の開発援助につき中絶反対、禁欲を過度に強調する政策等も。
- 5) エイズについてはPEPFAR、世界基金等財源確保。問題は、人的・物理的インフラの整備。
- 6) 社会セクター内の保健分野と教育分野の競合。
- 7) 民間出身のトバイアス・グローバルエイズ調整官

15

5 . ポストコンフリクト等への対応

- 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。
- 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要求中。
- 3) **ボリビア**
本年1月にボリビアサポートグループ立ち上げ。財政赤字の問題解決に向けてリーダーシップを発揮。
- 4) **リベリア**
2月、国連、世銀と共にリベリア国際復興会議を主催。2億ドルのプレッジ。

16

5. ポストコンフリクト等への対応

- 5) **スーダン**
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。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3億ドルに。
- 6) **グルジア**
6月のグルジア支援会合において、2004年中の1.6億ドルの支援及び議会の承認が得られることを前提とした毎年1億ドルの支援(2005及び2006会計年度)を表明。MCA適格国。
- 7) **ハイチ**
7月のハイチ支援国会合において、2004及び2005会計年度の2.3億ドルの支援を表明。
- 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の動き。その他、シンクタンクでポストコンフリクト対応の研究さかん。

17

6. USAIDの動向

- 1) 2004年1月発表のUSAIDの今後の方向性(MCA等の新たな米開発援助の動向を踏まえたもの)
 - (イ) Promoting transformational development (MCA敷居国等への支援)
 - (ロ) Strengthening fragile states (ポストコンフリクト支援等)
 - (ハ) Providing humanitarian relief (人道支援)
 - (ニ) Supporting U.S. geostrategic interests (戦略性の高い援助)
 - (ホ) Mitigating global and transnational ills (エイズ、環境等)

18

6. USAIDの動向

- 2) 地域別では中東・アジア局、アフリカ局の予算拡大。
- 3) インフラ案件の増加。
- 4) 外交政策との緊密な連携（2004年8月USAID-State Department Strategic Plan 2004-09発表）

19

7. 米国の対外援助政策で活躍する関係者（政府、議会、シンクタンク、NGO等が一体となって政策を形成）

1) 政府

- (イ) パウエル国務長官（MCC理事会議長。開発援助予算獲得に努力。一連の復興支援会議で指導力発揮）
- (ロ) ライス国家安全保障担当大統領補佐官（MCA、PEPFARとも大統領イニシアティブ。MCA予算獲得のため尽力。）
- (ハ) ナッオスUSAID長官（USAIDの役割を再定義。MCAにおけるUSAIDの役割確保に尽力。）
- (ニ) ラーソン国務次官（日米援助戦略対話米側議長。MCC臨時CEOを務めた。）
- (ホ) テーラー財務次官
- (ヘ) アップルガースMCC・CEO

20

7. 米国の対外援助政策で活躍する関係者

2) 議会

- (イ) フリスト上院院内総務(共和、テネシー州)(医者。アフリカのエイズ問題に関心。スーダンも訪問)
- (ロ) ルーガー上院外交委員会委員長(共和、インディアナ州)(授權委員会の復権に取り組む)
- (ハ) コルビー下院対外活動歳出小委委員長(共和、アリゾナ州)(米対外援助政策につき議会で最も影響力があると言われている。)
- (ニ) ローウィー下院対外活動歳出小委民主党筆頭(NY州)(教育分野開発援助に関心。MCAにはやや懐疑的)
- (ホ) ウルフ下院議員(共和、バージニア州)(人権問題、人道援助、スーダンに関心あり)

21

7. 米国の対外援助政策で活躍する関係者

3) シンクタンク

- (イ) クローニンCSIS上級副代表(前USAID政策・プログラム調整担当長官補。元MCAワーキンググループ議長。)
- (ロ) プレイナード・ブルッキングズ研究所上級研究員。(クリントン政権時シェルパ。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、開発問題について積極的取り組み。)
- (ハ) ラデレット世界開発センター(Center for Global Development)上級研究員(MCA研究の第一人者。財務次官補代理としてMCAの立ち上げにも関与。複雑な対外援助法の書き換えを主張。)

22

7. 米国の対外援助政策で活躍する関係者

4) NGO等

(イ) マクライモンInteraction会長(議会への働きかけ。)

(ロ) ボノ氏(DATA創設。MCA創設時にも影響与えた。)

23

8. 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。援助関係機関のコーディネーションを改善する必要。なお、クラーク元大統領候補は統一的な国際開発省の創設を主張。
- 2) 開発援助予算に数々のイヤーマークが付くことも援助を複雑化。USAIDは柔軟な対応できず。(この点、MCAはイヤーマークなし)。
- 3) 2000ページに上る膨大かつ複雑な対外援助法

24

9. 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) 民主党党綱領を含め大統領選挙キャンペーンでは開発問題はそれほど取り上げられず。共和党政権の下、数々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なし。
- 2) HIV/AIDSイニシアティブはそれほど問題なく引き継がれるか。
- 3) MCA? 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が、基本的には存続か。

25

9. 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。

- 4) USAIDの役割は今よりも高まるか。
- 5) 膨らんだ財政赤字削減のために対外援助予算は削減せざるを得ないか。
- 6) いずれにしても、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か。

26

10. 米国の対外援助でその他気づきの点

- 1) 9.11を受けての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。
- 2) 援助に民間アプローチを導入。
 - (イ) MCA、PEPFARとも、トップ人事は民間で成功した人。
 - (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ぶといったビジネスアプローチ。
 - (ハ) 世界開発アライアンス
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との発想。

27

10. 米国の対外援助でその他気づきの点

- 3) 授権委員会が十分に授権法を通すことが出来なくなってきているため、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あり。授権委員会よりも歳出委員会の方が実権。
- 4) マクロ経済パフォーマンスのみに着目するアプローチではなく、ミクロ経済にも着目
 - (イ) 個々の起業家、個々の農家等に着目するアプローチ
 - (ロ) マイクロファイナンス
 - (ハ) 各農家がマーケットへの物理的アクセスがどの程度あるか、マーケットで売れている品種等の情報をどの程度もっているか等の考慮。

28

10. 米国の対外援助でその他気づきの点

- 5) ワシントンのシンクタンク等で開催される開発関連セミナーの中心テーマは、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。
- 6) 結果重視のアプローチ(MCA、PEPFAR。いつまでに何を達成するか。)

29

11. 我が国ODAへのインプリケーション

1) 日米援助協調

- (イ)イラク・アフガニスタンをはじめとする復興支援における政策調整
- (ロ)アフガニスタンのカブール・カンダハル道路
- (ハ)日米水協力(草の根無償を通じた米NGOへの支援、円借款と米国投資保証制度との連携)。
- (ニ)日米保健協力(合同プロジェクト形成調査団、人事交流、協調プロジェクト等)
- (ホ)「日米コモンアジェンダ」から「日米援助戦略対話」へ
- (ヘ)現地レベルで米の援助を利用する視点

30

11. 我が国ODAへのインプリケーション

- 2) 米は援助超大国に。(90年代は我が国が第一位の援助国で米は「援助疲れ」の様相。現在では日米の立場は完全に逆転。03年暫定値では仏、独、英に追い上げられている状況。04年では米はイラク復興支援等もあり大幅増の見込み) 経済財政諮問会議の2004「骨太の方針」・・・「我が国にふさわしい姿を目指し、諸外国の動向や外交を戦略的に展開するための適切な水準を見極めつつ、その内容を精査し、効率化を進める。」 米をはじめとする他国増額は追い風か。
- 3) 財政支援、IFF等では我が国は米と同様のスタンス。
- 4) 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。