

ワシントン開発フォーラム・ブラウンバックランチ 2006年5月16日(火)

米国の対外援助政策
在米日本大使館(経済班)金澤有祐書記官

参加者: 13名

本日は米国の対外援助政策に関して、2001年のブッシュ政権誕生意向、9.11を経て、今日にいたるまで、ODA 拠出額が倍増以上してきた背景に焦点を当て、考察を深めていく。

ポイントの概観

- 国益と対外援助(援助を外交政策のツールと明確に位置づけた。)
- 貧困がテロの温床になるとの問題意識
- 安全保障戦略の3本柱「3つのD」
- 省庁間調整の枠組み「国務省対外援助部長」
- ポストコンフリクト対応(国防省、文民との連携)
- 新たな省庁間「国際開発戦略」を策定中

ODA 額の推移

- 米国のODA 拠出実績が01年以降に急増している。
- 2004年から2005年の日米ODA の急激な伸びは、主に債務救済の影響。米の場合、3割から4割程度が債務救済によるもの。

ブッシュ政権誕生後

- **USAID の再編**
 - ナチオス USAID 長官(当時)は「USAID 長官は、国務長官に報告、指示を仰ぐ」と、**援助を外交目的のために実施する**との方針を明確にした。
 - USAID の「4つの柱」である1) グローバル開発アライアンス(GDA); 2) 経済成長と農業; 3) グローバル保健; 4) 紛争予防と開発が発表された。
- **IDA のグラント化**
 - ブッシュ大統領は世界銀行本部での演説で、国際金融機関による最貧国支援のグラント部分を50パーセントまで引き上げること、及びそれを教育、保健などの分野に振り分けることを提案。
 - 結局、2002年7月にグラント率を全体の18-20パーセントとする方向で、欧州勢との対立は決着した。
 - このグラント化案は、米国にとって追加的な資金投入を抑えつつ、途上国に対する好意的姿勢を示すことができる、費用対効果の高いものであった。

開発に対する問題意識の浸透

- 9.11 以後、貧困がテロの温床になると問題意識が急速に浸透し、援助をより戦略的に使う、テロ対策として対外援助を活用しようとする動きが高まった。
- 2002 年 3 月、ブッシュ大統領は、モンテレイでの開発資金国際会議開催前の米州開発銀行本部での演説で「開発のための新たな約束」と名づけられる新たなイニシアチブを発表。
 - 今後 3 年度内（2004 年度から 2006 年度までに）で、米国の開発援助を 50 パーセント増額、最終的に年額 50 億ドル増の水準に到達させると発言。
 - また、増額分は「ミレニアム挑戦会計(MCA)」という新たな特別会計で対応すると発表。
 - 2006 年になって振り返ると実際には、MCA による増額分は予定額には未達であるものの、対外援助総額では、提示された以上（50 パーセント以上）の増額があった。
- 外交における「開発」の地位が向上した。

国家安全保障戦略（2002）

- 9.11 以後初めての米国の安全保障戦略が提示された。
- 安全戦略の中に「開発」が 1 章分割かれ、貧困の削減が米国の対外政策の最優先事項と位置づけられた。
- 安全保障戦略の 3 本柱として、「開発 Development」を「防衛 Defense」、「外交 Diplomacy」と並ぶ 3 つの D と位置づけた。現在も、国務省関係者、USAID 関係者から「3 つの D」という発言は多く聞かれる。

MCA（ミレニアム挑戦会計）

- 特徴
 - 従来の開発援助が成果を挙げていないという問題意識の広まりと、米国民への説明責任という観点から、効率的・効果的な援助の実施ために、グッド・パフォーマーへ援助を増やすという考えに基づいていると言われている。
 - 既存の米国の ODA に加え、2006 会計年度までに段階的に 50 億ドル増額する。その増額分を MCA とする。
 - 「公正な統治（ruling justly）」「国民への投資（investing in people）」「経済的自由の促進（economic freedom）」の 3 分野の 16 指標に基づき、MCC（ミレニアム挑戦公社）理事会が援助適格国を決定する。オープンで分かりやすい援助要件を提示している。
 - 被援助国が、プロポーザルを作成する点、被援助国のオーナーシップを重視している。
 - アンタイトであり、議会からのイヤーマークがない。
- 2004 年会計年度は 10 億ドル、2005 年度は 25 億ドルの大統領要求に対し 15 億ドル、2006 年度は 30 億ドルの要求に対し 17.7 億ドルの議会承認であり、当初計画には大幅ショートしている。2007 年度も 30 億ドル要求しているが、当初予定の 50 億ドルには未だ大きく隔たりがある。

- 今までの累計 43 億ドルの議会承認の予算に対し、これまでに 15 億分のコンパクトしか締結されていないため、議会からは、その遅さとこれ以上の予算が必要なのかと疑問視する声大きい、それに対し、ダニロビッチ MCC CEO は、2007 年度には 6 から 7 カ国とコンパクトを締結予定であり 43 億ドル全額の消費見込みがあるため、予算満額承認を強く希望している。
- MCC が本格稼働し、一気に加速、成功とのとりあえず評価を得られるのは、本年の動向次第だと思われる。
- これまでにコンパクトが締結されたのは、以下 8 カ国。マダガスカル、ホンジュラス、カーボ・ヴェルデ、ニカラグア、グルジア、アルメニア、ベナン、バヌアツ。

国益と対外援助の位置づけ

- ナチオス USAID 長官（当時）の指揮のもと、開発戦略について外部有識者による検討会が行われ、2003 年 1 月に、USAID から報告書「国益のための対外援助：自由、安全保障、機会を促進する」が発表された。
- その中で、援助は外交政策のツールと明確に位置づけられた。
- タイトルが、国益を対外援助と直接リンクさせたという点が、注目されるべきポイントである。

PEPFAR（大統領エイズ救済緊急計画）

- ブッシュ大統領は、5 年で 150 億ドルの PEPFAR を 2003 年 1 月に発表し、2004 会計年度については 20 億ドルを議会に要求。
- エイズは事実上の大量破壊兵器であるという安全保障上の観点に基づいているとも考えられる。
- 2004 年度については、議会における審議の結果、大統領要求よりも 4 億ドルの増額、24 億ドルに増額修正され、MCA とは対照的に議会から圧倒的な支持を得ている。
- MCA に比べ、明確な選考基準の説明がなく、重点国選定において透明性に欠ける。

ポストコンフリクト対応

- 2004 年 9 月：国務省に国務長官直轄の「復興・安定化調整官室」が新設された。
 - ポストコンフリクト及び複雑な緊急事態に応答するキャパシティを増強し、移行期における復興・安定化を支援し、平和・民主主義・市場経済への道筋に確実に向かわせることが目的である。
 - アフガニスタンやイラクを中心に、計画と実施において、国務省と国防省との緊密な連携スタイルが確立した。
 - 政府（ホワイトハウス）も計画に参加している。
- 元空軍パイロットのメナーチックが USAID 長官補（政策・プログラム調整局）として迎え入れられた。

- 紛争後、平和の定着から開発の変遷における役割を果たすための**文民との連携スタイル**が PRT(Provisional Reconstruction Team) を活用しつつ、アフガニスタンやイラクにおいて確立されつつある。

USAID の動向

- 2004 年白書で、USAID は自らの役割を再定義し、MCA 適格国のように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 敷居国への支援をすることと、弱体国家・ポストコンフリクト支援において、**インフラなどより戦略性を持った支援を増加、国務省、国防省と連携を進めていくこと**などを示した。

対外援助の新しい方向性

- ライス国務長官は、2006 年 1 月ジョージタウン大学での演説において「**変革的外交 (Transformational Diplomacy)**」を打ち出し、その中で、New Direction for US Foreign Assistance という米政府の対外援助の方向性における大きな変革を発表した。
- **予防策としての援助の重要性**を強調し、一例としてアフガニスタンを予防しなかったため、米国はテロにあい、復興支援に数十億ドルを費やし、貴重な生命を犠牲にしたと言及した。逆に考えれば、予防さえしていれば、金銭の犠牲をより小さく済ますことが出来たと言えよう。

省庁間調整の枠組み

- 対外援助の新しい方向性の一環として、国務省に「**対外援助部長**」が新設された。
- 国務副長官と同等のレベルであり、USAID 長官を兼任する。従来より、USAID 長官は国務副長官級とされており（明示的根拠はないが一般認識として）、また国務長官への報告義務もあり、政策の一貫性は保たれる体制ではあったが、今回のポストにより**外交政策と援助の結びつき**の重要性を形として外に見せることとなった点が注目される。
- 他の対外援助政府機関（MCC、農務省、財務省など）へもガイダンスを与えることができる。

国家安全保障戦略（2006）

- 9つの重点分野のうち、2つにおいて開発の重要性に言及されている。
- 21 世紀に向けた、政府機関の再編として以下に言及。
 - 国務省による変革的外交の推進
 - 対外援助部長の努力の促進
 - ポストコンフリクト国、脆弱国家への対応能力の改良
 - 文民部隊の開発

新たな省庁間「国際開発戦略」を策定中

- USAID や国務省が中心となり、省庁間の「国際開発戦略」を策定中である。ポストコンフリクトや脆弱国における、軍との連携、文民との連携がハイライトされると予想される。

質疑応答

Q：MCC と USAID との連携はあるのか？MCC は、途上国での経験が不足していないか？

A：MCC の全スタッフは 200 人程度であり、ワシントン DC で勤務をしている。在外ミッションは数人のみという実態。ディスバースが開始されても、在外事務所を置くつもりはない。途上国のオーナーシップを尊重するという点から、途上国自身の開発プランであるため、モニタリングも相手国まかせとなっている。一方、現地大使館や USAID 事務所の協力はかなり得ているとみられ、またモニタリングについても、相手国市民社会にかなり議論させるなど、非政府ステークホルダーを開発プランに組み込ませていくようにしている。モニタリングにも現時点では USAID との具体的連携はない。いずれにせよ、具体的な動きはこれからなので、今後、運用していく上で、新たな仕組みが出来る可能性はあろう。

Q：ポストコンフリクト・弱体国支援の具体策は何か？

A：コンフリクトや弱体国の状況はそれぞれ異なるため、ひとつの具体策を作ることは困難である。しかし、早期対応のための軍との連携、復興段階での文民チーム、アフガニスタンやイラクでの PRT のケースなど、スタイル作りが進められている。

Q：テロ支援国家へ援助しないということにより、テロをさらにはびこらせると矛盾はないか？

A：パレスチナのハマス政権の例のように、国へ直接支援をすることはないが、国際機関を通じた支援や、国民へ直接投資される支援などを通じ取り組んでいる。

Q：「3つのD」という外交方針により、ヨーロッパ系などの援助機関との、特に現場レベルでの協調を乱していないか？

A：援助額を重視するヨーロッパ勢と、そうではない日米との間には、かなり温度差がある。さらに米は、国益を援助と結びつける援助哲学を持っている。現場レベルのみならず、国務省と USAID の援助関係者の間にも、かなりギャップや温度差が生じてきているだろうが、少なくとも政府高官のベクトルは一致しており、大きな混乱は見られないと思う。また、納税者への説明責任や透明性と言った観点からは、国益とのリンクを見せる方が、米国では馴染むのではないのかと思う。

Q：テロ防止という安全保障の点での援助効果をどう測っていくのか？

A：貧困状況で測ることになるのではないかと。直接効果を測ることはかなり難しいと思われ、具体的な方法を米関係者から聞いたことはない。

