

# 米国の二国間開発援助政策<sup>\*1</sup>

ワシントン駐在員事務所

## 要 旨

2001年9月11日に発生した対米同時多発テロ以降、米国の二国間開発援助は、援助予算の大幅な増額、援助機構・アプローチの改変等、大きく変貌を遂げている。米国は、1970年代後半以降、NGOの台頭等を背景に、保健、教育、民主化等の分野に対する技術支援を増やしてきた。その過程で、ローンの供与を通じた経済成長支援からグラントによる人道的支援に特化していった。1990年代には、冷戦終結、財政赤字の削減を背景に、米国は、援助予算を大幅に削減し、主な援助実施機関であるUnited States Agency for International Development (USAID) も大幅な組織縮小・改革を迫られた。しかしながら、2002年に発表された国家安全保障戦略で開発援助 (Development) が外交 (Diplomacy) 防衛 (Defense) に並ぶ対外政策のツールとして認識されるなど、対テロ戦争の一環として、再度開発援助にも力が入られている。特に低所得国におけるガバナンスや貧困の問題がテロを引き起こす誘因となりうるとして、ガバナンスの改善、経済成長促進を目的としたプログラムを積極的に行っている。

その一つの例が2002年3月に発表されたMillennium Challenge Account (MCA) の設立である。ブッシュ政権は、このMCAの実施を通じ、ODA予算を2004年度から2006年度までの3年間で100億ドルから150億ドルまで増加させると公約した。MCAの目的は、経済成長を通じた貧困削減とされ、その達成のために、経済成長と相関関係があるとされる、aガバナンス、b自由市場経済の促進、c人的資本投資の促進、をMCA支援対象国の選定基準とすることとした。さらに、同プログラムの実施過程では、被援助国のオーナーシップ・結果責任が求められる。ブッシュ政権は、このプログラムを実施するためには、これまでと異なる革新的なアプローチが必要と主張し、2004年1月に新たな援助機関 (Millennium Challenge Corporation : MCC) を設立した。また、そのCEOとして、長年途上国のインフラ投資に従事してきたインベストメントバンカーであるアップルガース氏を任命した。

このように、米国は、対テロ戦争の文脈で、経済成長を通じた貧困削減を開発援助の大きな目標の一つに掲げ、質・量ともに二国間援助の大幅強化を図っている。特にMCAにみられる、低所得国のパフォーマンスに基づく援助資金配分、結果重視の取り組みは、新しい援助の国際的な潮流となりつつある。しかしながら、その実施にあたっては、援助対象国の選定、援助プログラムの実施、会計監査・評価含めたアカウンタビリティ等の面で課題も多い。加えて、パフォーマンスに基づく援助配分自体の妥当性に関しては、必ずしも学術的なコンセンサスは成立していない。MCAに関しては、援助機構の効率化を新組織の設置に求めた点に特色があるが、USAID等との役割分担含め、今後の動向が注目されている。

\*1 本稿は、本行が外部委託して実施した調査報告書を元に本行ワシントン駐在員事務所がまとめたものである。

## 目次

はじめに .....	140
1と. 援助に対する国民世論と援助を巡る国内政治動向 .....	140
1. 援助に対する国民世論 .....	140
2. 援助を巡る国内政治動向 .....	141
1. 過去の援助政策・機構の変遷 .....	142
1. 援助政策・機構の変化 .....	142
(1) マーシャルプラン .....	142
(2) USAIDの設立 .....	142
(3) MCAの設立 .....	143
2. 援助プログラムの変遷 .....	143
(1) 戦略的重要国に対する援助 .....	143
(2) 人道援助の拡大とNGOの台頭 .....	144
(3) グラント化 .....	146
1. USAIDの現状 .....	147
1. 米国の開発援助戦略とUSAIDの役割 .....	147
2. USAIDの機構・プログラム .....	147
3. USAIDおよび既存援助体制に関する評価 .....	149
1. MCAの設立 .....	150
1. MCA設立の経緯 .....	150
2. MCAプログラムの内容 .....	151
3. MCAプログラムの妥当性 .....	151
4. MCAプログラムの課題 .....	152
5. 他のドナーへの影響 .....	152
6. 今後の見通し .....	153

### はじめに

本調査では、戦後のマーシャルプランに始まり2004年のMillennium Challenge Account (MCA) 設立に亘る、米国の二国間開発援助政策について分析を試みた。現在の米国の開発援助政策は、1) 援助に対する国民世論と援助を巡る国内政治動向、2) 過去の援助政策・機構の変遷、を背景として形成されており、3) United States Agency for International Development (USAID) の現状、4) MCAの設立、もこうした文脈の中で捉えることができる。

### 1と. 援助に対する国民世論と援助を巡る国内政治動向

#### 1. 援助に対する国民世論

米国では、議会や政権による援助政策の決定過程において、国民世論が極めて重要な要素となっている。米国民は、援助を基本的にはサポートしており、9・11以降、対テロ戦争の文脈で、特にその傾向が強くなっている。例えば、2002年4月の調査によると、国民の53%がブッシュ大統領による援助予算の増加を支持している。援助分野別では、国民は、保健、教育、貧困削減等の分

野に対する支援への支持が強い。

ただし、その一方で、国民の8割強が外国よりも国内の貧困対策を優先すべきであると考えている。また、援助に対する全般的な支持はあるものの、援助資金が無駄使いされているという見方も強い。米国民は、援助資金の大半が腐敗政権に流れ、援助機構も非効率で無駄が多いと考えている。結果として、援助全般への支持がありながら、90年代に援助予算は大幅に削減された。また、政府を通じた援助は非効率との見方から、国民は、NGOを通じた支援を支持する傾向がある。

その一因には、援助に関する米国民の知識不足もある。例えば、ある調査によれば、米国民は、連邦政府予算の中で援助の占める割合は20%であると認識しているが、実際の割合はわずか1%である。ただし、それでも、10~30%の国民がそれをさらに削減すべきと考えており、増加すべきという国民は25%程度に過ぎない。これは、一部政策シンクタンクの偏った意見やマスコミによる報道が、援助が役に立っていないという見方を増長させているためである。結果として、多くの国民が、多額の援助資金が投入されているにも関わらず、貧困や飢餓の問題が依然深刻化していると考えている。援助がアジア諸国の経済成長を

促進する上で一定の役割を果たしたという事実を理解している国民は少ない。例えば、台湾はかつて貧しい国であったが、米国等から多額の援助を受けて成長した。

## 2. 援助を巡る国内政治動向

こうした世論が、議会や政権に対するロビイング活動を通じ、議会の立法プロセスに反映されている。議会は、国民の多くが政府を通じた援助に否定的な印象を持っているため、特別な理由がない限り、政権が作成した援助関連法案を強くサポートしない。ただし、国民から一定の支持があるNGOを始めとするロビイング団体の意見は尊重する。このため、NGOを始めとするロビイング団体の声が議会審議過程で反映されやすい(図表1参照)。こうした状況を背景に、NGOは、議会・連邦政府に対し、NGOが活動している地域・分野に対する支援を拡大するよう働きかけている。一方、憲法上、連邦政府機関の監督を使命とする議会は、USAIDに対し、毎年の歳出法案等の審議過程で、細かいガイダンスやイヤーマーク(予算使途の指定)を課し、USAIDが議会の意向通り、プログラムを実施するよう管理してい

図表1 主なロビイング団体

分類	主なロビイング団体
米国政府から資金を得て、プログラムを実施している国際NGO	CARE Catholic Relief Services Church World Service Nature Conservancy Save the Children World Vision International
アンブレラNGO	InterAction Coalition for Food Aid Global Health Council Microenterprise Coalition
特定分野に強い関心をもつNGO	Bread for the World(食糧・緊急支援) Family Research Council(家族計画) Global AIDS Alliance(エイズ) RESULTS(マイクロファイナンス) DATA(アフリカの債務削減、エイズ、貿易) transAfrica forum(アフリカ)
被援助国のロビイング団体	AIPAC(アメリカ・イスラエル公共問題委員会)
援助プログラムの利益を受ける業界団体(食糧援助・電力セクター支援関連)	運輸業界(航空、海運) 米国エネルギー協会 米国商工会議所

る。ガイダンスやイヤーマークの多くはNGO等のロビイング団体の意向を反映したものである。こうした議会のマイクロマネージメントは、USAIDが各国の状況に応じ、効率的な資源配分を行うことを困難にしている。

援助関連法案の審議は、上院外交委員会と下院国際関係委員会が担当しており、毎年の援助予算を定める対外関係歳出法案の審議は、上院歳出委員会、下院歳出委員会が担当している。法案の審議過程では、共和党は、援助予算の削減を、民主党は、援助予算の増加を支持する傾向がある。分野別では、共和党は、主に民間セクターの開発（貿易、中小企業、知的所有権等）民主党は、環境問題等への取り組みをサポートする。しかしながら、民主党内でも、援助の政策的なプライオリティは、国内問題と比較し高くないのが現状。

USAIDには、議会対応を含む対外関係を専門とする局<sup>\*2</sup>があり、50名程度のスタッフがいる。しかしながら、USAIDは法律上ロビイング活動を基本的に禁じられており、国民に対する広報活動は限定的なものとなっている。

## 1 . 過去の援助政策・機構の変遷

### 1 . 援助政策・機構の変化

第2次大戦後、米国の援助政策において、大きく3つの転換期があった。1つ目は、第二次大戦後に実施されたマーシャルプラン、2つ目は1961年のUSAIDの設立、3つ目は、2002年に発表されたMCAの設立である。

#### (1) マーシャルプラン

第一の転換期は、1947年のマーシャルプラン実施である。マーシャルプランは、欧州諸国の戦後復興を目的としたものであり、これが米国の対外援助の始まりと言われている。援助に費やされ

た予算額は膨大で、当時の米国GDPの6%強に及んだ。その後、1949年トルーマン大統領（1945～1953）によって発表されたPoint IVプログラム<sup>\*3</sup>において、ベトナム、韓国、インド、パキスタン等、欧州以外の国に対する援助が開始された。

#### (2) USAIDの設立

第二の転換期は、1961年のUSAID設立である。当時ソ連がキューバを含む低所得国で影響力を強めていたことから、ケネディ政権（1961～1963）は、共産主義の拡大に対抗するための手段の一つとして、援助を戦略的に活用しようとした。しかしながら、前政権のミスマネージメントもあり、複数の政府機関がコーディネーションなしに援助プログラムを実施しており、その非効率性に対する批判が高まっていた。

ケネディ大統領は、この問題を大統領選挙キャンペーンのトピックの一つに取り上げた。同大統領は、低所得国における貧困問題は、全体主義を招く危険性を高めるとし、米国は、自国の安全保障、経済的繁栄、政治的自由のためにも、低所得国の支援を行うべきであると訴えた。また、そのために、援助機構を一元化し、援助体制の強化を図るべきと主張した。1961年に当選したケネディ大統領は、対外援助法（Foreign Assistance Act : FAA）を提案し、同法は同年9月に議会を通過した。その結果、援助プログラムは、A開発援助、B保証、C経済支援基金、Dその他の4つに纏められた。また、これらプログラムを実施するため、USAIDが設立され、International Cooperation Agency (ICA)<sup>\*4</sup>、米輸銀の内貨融資、農務省の食糧支援がUSAIDに統合された。

しかしながら、その後、ベトナム戦争（1964～1975）に対する反戦運動を背景に、援助を政治目的に利用することへの批判が高まった。1973年に下院外交委員会は、ベーシック・ヒューマン・ニーズ・アプローチ（Basic Human

\*2 Bureau for Legislative and Public Affairs

\*3 トルーマン大統領は、共産主義との戦いを目的に、Point IVプログラムと呼ばれる4つの対外政策上の柱を発表した。これらは、A国連の強化、B欧州復興支援の継続、C NATOの設立、D低所得国に対する技術支援の供与、の4つ。

\*4 ICAは、1955年の機構改革を経て設立された援助機関で、当初は主に技術支援を実施していた。しかしながら、途上国の経済成長促進を目指し、1957年にDevelopment Loan Fund (DLF) がICA内に設立され、ローンプログラムが開始された。

Needs Approach : BHN) を柱とした新援助方針 (New Directions) を打ち出し、対外援助法の修正を行った。その結果、ローン、グラント等資金形態別に分かれていたUSAID予算が、食糧、保健、教育等のセクター別に変更されるようになった。これを機に議会およびNGOが援助プログラムに対する発言力を強めていった。

また、1970年前後から、対外経済協力を実施する機関が多様化していった。まず1969年に Overseas Private Investment Corporation (OPIC) が設立され、USAIDが実施していた投資保証プログラムがOPICに移管された。次に1990年に食糧援助の一部が農務省の管轄となった。さらに、1990年代から現在にかけ、国務省管轄プログラムが増大している。アンデス地域の麻薬対策、東欧・旧ソ連諸国支援、エイズ対策等がその例である<sup>\*5</sup>。

この間、援助担当機関のコーディネーションの強化を図る動きもあったが、ほとんど失敗に終わっている。例えば、カーター政権 (1977~81) は、1979年に、USAID、国務省(経済支援基金、国連)、財務省(国際開発銀行)、ピースコープ<sup>\*6</sup>、OPIC、NGOとの連携強化を目的に、International Development Cooperation Agency (IDCA) を設立した。しかしながら、IDCA長官は実質的な権限を持たず、また、スタッフ数もわずか75名であった。レーガン政権時 (1981~89) には、スタッフが全く配置されず、この仕組自体が形骸化した。結局クリントン政権 (1993~2001) 下の1998年に、IDCAは廃止され、USAIDは国務省の管轄下に入るようになった。

他方、1990年代には、冷戦終了、財政赤字拡大を背景に、援助不要論が高まり、援助予算の削減が進められた。これを受け、USAIDは不要な手続を廃するなどして、組織をスリム化した<sup>\*7</sup>。また、1993年に成立したGovernment Performance Results Act (GPRA)<sup>\*8</sup>に基づき、業績管理制度を導入した。USAIDは、援助目的の明確化、

アカウントビリティ向上のため、同制度の導入に積極的に取り組んだ。

### (3) MCAの設立

第3の転換期は、2002年に発表されたMillennium Challenge Account (MCA) の設立である。米国政府は、2002年3月のモンレー国連資金会議の際に、2004年度から2006年度までの3年間でODA予算を100億ドルから150億ドルまで増額し、その増加分をMCAに配分すると表明した。その資金は、経済成長のポテンシャルのある国に供与することとし、プログラムの実施のために新たな援助機関 Millennium Challenge Corporation : MCC) を設立することとなった。後述する通り、MCAは、9・11以降の対テロ戦争を背景として提案されたものであり、上記(1)(2)の動きに匹敵する政策的な変換である。

## 2. 援助プログラムの変遷

### (1) 戦略的重要国に対する援助

マーシャルプラン後の米国の援助水準は、1960~70年代のベトナム戦争、90年代の財政赤字削減、最近の対テロ戦争等の事情によって変動した。しかしながら、援助額の約半分が戦略的重要国に配分されているという点に関しては変化がない。この戦略的重要国に対する支援は、主に経済支援基金から供与されている。この基金は、国務省が管轄しており、国務省が国別の資金配分を決定するが、実際の援助プログラムの運営はUSAIDが行っている。戦略的に重要な国は時代とともに変化している(図表2参照)。1950年~70年代にかけては、韓国、南ベトナム、インドおよびその周辺国が援助の対象となった。1975年以降は、イスラエルとエジプト、1990年代に入り、それに旧ソ連諸国が加わった。また、近年、コロンビア等南米諸国での麻薬対策のための予算も増加している。

\*5 USAIDは、これらプログラムの運営をサポート。

\*6 米国平和部隊。1961年に当時のケネディ大統領によって創設された、青年がボランティアで海外協力を行うプログラム。

\*7 USAIDの直接雇用職員は90年代で37%削減され(3,163名→1,985名)、また、72の現地事務所が閉鎖された。

\*8 当時のゴア副大統領が推進したイニシアティブ。

図表2 戦略的重要国に対する援助

期 間	順 位	年平均供与額 (百万ドル)	主 な 理 由
1954 1957 アイゼンハワー	1 ベトナム	396	戦争
	2 その他インドシナ諸国	(上記に含む)	戦争
	3 韓国	337	戦争
	4 インド	165	中国の牽制
	5 スペイン	119	マーシャルプラン
1958 1974 アイゼンハワー ケネディ ジョンソン ニクソン	1 インド	663	中国の牽制
	2 ベトナム	533	戦争
	3 パキスタン	386	中国の牽制
	4 韓国	263	戦争
	5 ブラジル	230	同盟
	6 インドネシア	190	中国の牽制
	7 トルコ	157	旧ソ連の牽制
1975 2001 フォード カーター レーガン ブッシュ クリントン	1 イスラエル	1,375	中東和平維持
	2 エジプト	1,117	中東和平維持
	3 旧ソ連諸国	502	旧ソ連諸国支援
	4 パキスタン	381	中国の牽制
	5 エルサルバドル	352	復興支援
	6 コロンビア	337	麻薬対策
	7 フィリピン	306	中国の牽制
	8 インド	230	中国の牽制
	9 トルコ	226	中国の牽制
	10 ベルー	183	麻薬対策
	11 インドネシア	178	中国の牽制
	12 バングラデッシュ	178	貧困問題への対応
	13 ニカラグア	167	復興支援
	14 ボスニア・ヘルツェゴビナ	147	復興支援

出所) 国際協力銀行「米国二国間開発援助政策調査」2004年9月  
データソース) Overseas Loans & Grants (Greenbook) 2001

戦略的重要国に対する援助は、一国あたりの支援額が大きいため、政策・制度の変更を促す手段として使用することが可能であった。しかしながら、実際には、米国は戦略的な必要性から、政策・制度変更の有無に関わらず、援助を供与し続けた。このため、政策・制度の変更を行わなかった国において経済成長という面での効果は限定的であった。しかしながら、政策・制度の変更を実施した国においては、経済成長促進を目的とし、組織・制度作りを中心とした支援が実施されたことから、一定の成果を挙げた(例、台湾、韓国、ベトナム)。それにもかかわらず、米国においては、アフリカ等での経験から、援助は一般的に失敗に終わったという見方が強い。

## (2) 人道援助の拡大とNGOの台頭

USAIDの通常プログラムにおいては、保健、教育、民主化等に対する予算配分が増加し、経済

成長を目的としたプログラムへの予算が減少する傾向がある。特に、農業分野に対する支援額の低下は著しい。かつて農業関連プログラムは、予算の大半を占めていたが、90年代後半には、ほとんどゼロにまで減少した。また、その過程で、マクロ経済政策への取り組みが弱くなった。

こうした予算配分の変化の背景には、前述したNGOの台頭がある。近年、貧困や飢餓等の問題が注目を浴びようになり、米国民は、人道的支援に関心を持つようになってきている。その結果、人道的な観点から、援助を実施しているNGOへの支持が高まっている。他方で、農業分野を含む経済的支援が不十分であることが、貧困や飢餓を助長しているとの見方がされることはほとんどない。援助初期の段階では、大学(農学部、農業経済学部)とそのロビイング団体が農業援助の予算を確保するのに大きな役割を担った。しかし、NGOが台頭し、社会セクターに対する支援が重

図表3 1990年代における米国政府による債務削減

(単位:百万ドル)

	低所得国 向け開発 借 款 1989	低所得国 向 け 食糧援助 借 款 1991 92	中 南 米 向 け 食糧援助 借 款 1993	湾岸戦争・ ソ連崩壊時 の債務削減 1991	パリクラブ ナポリターム 適 用 1993	HIPC 1996	合 計	割 合
<u>欧州・中東</u>	0	0	0	10,161	24	0	10,185	69.2%
Bosnia					24		24	0.2%
Egypt				6,998			6,998	47.6%
Jordan				698			698	4.7%
Poland				2,465			2,465	16.8%
<u>ラテンアメリカ</u>	1,009	273	1,051	3	237	14	2,588	17.6%
Argentina			4				4	0.0%
Bolivia	340		31		67	12	449	3.1%
Chile			31				31	0.2%
Colombia			31				31	0.2%
El Salvador			464				464	3.2%
Guyana	76	40			10	2	128	0.9%
Haiti		99			8		107	0.7%
Honduras	334	109			92		535	3.6%
Jamaica			311				311	2.1%
Nicaragua	260	25		3	60		348	2.4%
Uruguay			4				4	0.0%
Peru			177				177	1.2%
<u>アフリカ</u>	720	416	0	0	276	233	1,646	11.2%
Benin	30						30	0.2%
Burkina Faso	2						2	0.0%
Cameroon	61				45		107	0.7%
CAR					7		7	0.0%
Congo (DR)	54						54	0.4%
Congo, Rep.					11		11	0.1%
Cote d'Ivoire	18					220	238	1.6%
Ghana	84	96					180	1.2%
Guinea	5				4		9	0.1%
Kenya	86	102					188	1.3%
Madagascar	6	53			0		59	0.4%
Malawi	30	2					32	0.2%
Mali	5						5	0.0%
Mozambique		53			36	12	102	0.7%
Niger	7				9		15	0.1%
Nigeria	65						65	0.4%
Rwanda					1		1	0.0%
Senegal		35			10		45	0.3%
Tanzania	80	59			19		158	1.1%
Togo	7						7	0.1%
Uganda	9	16				1	26	0.2%
Zambia	173				134		307	2.1%
<u>アジア</u>	292	0	0	0	0	0	292	2.0%
Bangladesh	292						292	2.0%
総 計	2,021	689	1,051	10,165	537	248	14,710	100.0%

出所) Debt Reduction Activity Taken by the USG in FY 1998 and FY 1999 and Detailed  
Explanation of USG Debt Reduction Activities in the 1990s, U.S. Treasury

視されると、大学および関連ロビイング団体の影響力は低下していった。

### (3) グラント化

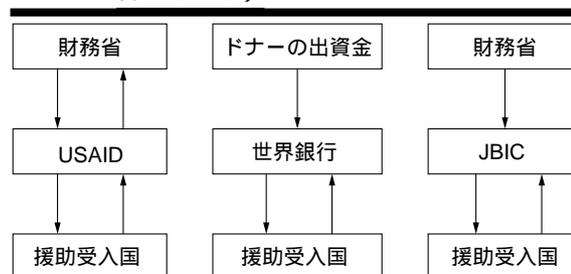
米国の援助政策上で重要な出来事の1つは、USAIDによる支援がローンからグラントに切り替わったことである。1960年代と1970年代には、USAIDによる支援はローンによる経済インフラ支援が中心であったが、現在はグラントによる社会セクター支援が中心となっている。その背景には、上述の通り1970年代から、BHNを重視するアプローチに援助がシフトしたこと、その後NGOがその動きを強かにサポートしたことがある。こうした変化に対応するため、USAIDはスタッフの大幅な入れ替えを行った。また、1970年代の財政赤字等の影響を受け、USAIDのスタッフ数自体も大幅に削減された。1960年代後半には約26,000人いたUSAIDスタッフは、1970年代後半には、8,000人程度にまで削減された。この過程で、NGOなどへの外部委託が進行し、ローンプログラムを実施するための組織基盤が弱まっていった。

1980年代～1990年代にかけて途上国の債務問題が深刻化したこともグラント化の大きな要因の一つである。1982年のメキシコ危機発生後、国際的に債務問題が脚光を浴びるようになり、1985年ベーカープラン、1988年トロントスキーム、1989年ブレディ構想、1991年ロンドンスキームなどの債務救済スキームが提案された。この間、米国政府は、債務救済スキームを次々と実施した(図表3参照)。例えば、1989年度には、アフリカ、ラテンアメリカ諸国に対する開発ローン約20億ドルを削減し、1991年度には、エジプトに対する軍事ローン70億ドル、ポーランドに対する農業クレジット20億ドルの削減を行った。その後も90年代後半にかけて、パリクラブやHIPC(重債務貧困国)イニシアティブを通じた債務削減を実施した。こうしたことを背景に、ローンプログラムの実施が次第に難しくなった。1992年にUSAIDはローンの供与を完全に停止し、その後も今に至るまでローンプログラムを実施していない。

しかしながら、1990年に連邦信用改革法(Federal Credit Reform Act of 1990)が制定されたことに伴い、実際には、ローンプログラムを実施する予算上のインセンティブは高まっている。これは同法の施行以前は、ローンもグラントも予算上同額との扱いとされていたが、同法の施行以降、ローン供与に伴う政府の予算負担額は、信用リスクに基づき積算されるようになったためである。同法上、USAIDは、プログラムが公共目的にかなない、且つ、借り手の信用力が確認されれば、融資や保証等のプログラムを実施することが可能である。USAIDは1998年にこの法律に基づき、途上国の民間信用市場の強化を図ることを目的とした保証プログラムを開始した。ただし、大統領府行政管理予算局および議会がUSAIDに保証プログラムを実施する能力はないと当初反対したことから、保証プログラムの設立には数年を要した。USAIDがローンプログラムを再開する見込みは今のところなく、議会が途上国に対するローン供与を認めるのも、政治的な理由によるものに限られよう(イラク攻撃前のトルコ支援等)。

尚、USAIDのローンプログラムにおける資金フローは、世銀、JBIC等の開発銀行の資金フローと全く異なるものであった。USAIDの場合は、毎年議会が承認する予算から貸出を行い、返済された資金は、そのまま財務省に返還されていた。よって、世銀やJBICのように、リフローを貸出原資に使用することはできなかった(図表4参照)。

図表4 資金フローの比較(USAID・世界銀行・JBIC)



\*9 日米水イニシアティブに基づき、本行はUSAIDの保証スキームとの連携を実施中。

## 1. USAIDの現状

### 1. 米国の開発援助戦略とUSAIDの役割

9・11以降、USAIDの役割は大きく変わった。2002年9月に発表された国家安全保障戦略上、開発援助は、外交、防衛と並ぶ対外政策の柱に掲げられた。これは、テロリズムおよび大量破壊兵器の拡散防止のためにも、低所得国におけるガバナンス改善および貧困削減が必要との認識に立ったもの。同戦略を踏まえて2003年に作成された国務省とUSAIDとの共同戦略（2004年～2009年）の中では、a民主化促進、b経済成長促進、c保健、教育、環境等の改善、d紛争防止、災害支援、が目標とされている。9・11以降、USAIDが運営するプログラムに対する予算は、アフガニスタンとイラクの復興支援が加わったことも手伝って増加傾向にある。

しかしながら、USAIDの政権内における発言力がこれに伴い高まっているかは判断が難しい。例えば、ブッシュ政権が実施中のMCAおよびHIV/AIDSイニシアティブ<sup>\*10</sup>は、USAID以外の機関がイニシアティブをとって実施することになった。USAIDは、設立当初、ピースコープを除く全ての援助プログラムの運営を行っていたが、2002年には、USAIDが運営するプログラムのシェアは、二国間援助の約半分にまで減少しており、この割合は、MCAの実施に伴い、さらに低下する見込である。

こうした状況を背景に、USAIDは、今後のUSAIDの役割を再定義しようとする試みを行っている。2004年1月にUSAIDは、「Foreign Aid: Meeting the Challenge of the Twenty First Century」と題するホワイト・ペーパーを発表し、今後のUSAIDの役割として以下5点を掲げた。

- A 変革を伴う開発（Transformational development）の促進
- B 国家制度・基盤の脆弱な国（Fragile states）

の強化

- C 人道的支援の提供
- D 戦略的重点国への支援
- E 地球規模問題への対応

「変革を伴う開発（Transformational development）」は、ガバナンスの改善、人材の育成、経済構造の変革を伴う開発のことであり、MCAとの連携を意識したもの。他方、国家制度・基盤の脆弱な国（Fragile states）への支援、人道支援、地球規模問題への対応は、MCAでカバーされておらず、引き続きUSAIDの重要な役割とされている。

ホワイト・ペーパーでは、こうした目標の明確化と同時に、この目標に応じ、援助の効果を評価することが提案されている。例えば、Dの戦略的重点国への支援を開発効果という観点のみで評価するのは適切ではない。また、Cの国家制度・基盤の脆弱な国（Fragile states）に対する支援は、そもそも困難が伴うものであり、効果が上がりにくい。こうした視点を評価の際に織り込むべきというものである。このことによって、USAIDによる援助の開発効果に対する批判的な見方を回避することを狙っている。さらに、同ペーパーでは、議会によるイヤーマークが、国の状況に応じて援助資金を効率的に配分することを難しくしているとし、イヤーマークは、議会が特に関心を有する地球規模問題に限るべきと提案されている。

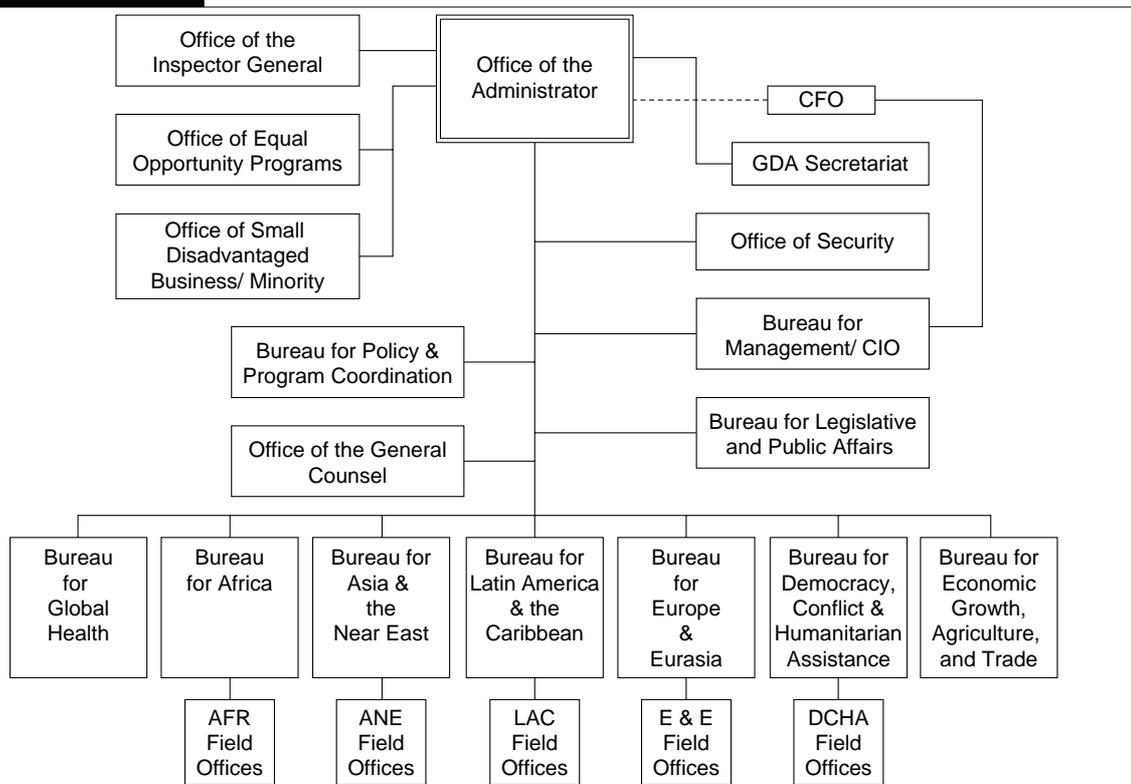
### 2. USAIDの機構・プログラム

現在のUSAIDの機構は、基本的には、地域別・プログラム別に構成されている（図表5参照）。2001年5月に長官に任命されたナチオス氏の下に各地域・プログラムの責任者として長官補が任命されている。職員数は2002年時点で、7,741名うち直接雇用1,985名（本部1,354名、現地631名）である。

ナチオス長官は、2001年5月の長官就任直後、6つあったプログラム担当局を4つに再編した。

\*10 2003年2月の一般教書演説で発表されたもの。ブッシュ大統領は、2003年度以降の5年間で、HIV/AIDS対策予算を現状の52億ドルから150億ドルまで増額すると約束。このプログラムの実施のために、国務省にSpecial Coordinator for International HIV/AIDS Assistanceが設置された。対象となるのは、主にアフリカ、カリブ諸国。

図表5 USAID組織図



出所：USAIDホームページ

具体的には、A保健、B経済成長・農業、C環境、D教育、E民主化・ガバナンス、F人道支援、の6つのうち、B～Dを纏め、「経済成長・農業・貿易局」とし、EとFを纏め、「民主化・紛争解決・人道支援局」とした。また、民間企業やNGOとの連携強化を目的とした「グローバル・デベロップメント・アライアンス（Global Development Alliance：GDA）局」を新設した<sup>\*11</sup>。再編後のプログラムは、A保健、B経済成長・農業・貿易、C民主化・紛争解決・人道支援、D Global Development Allianceの4つである<sup>\*12</sup>が、

この中で、ナチオス長官は、農村部の貧困削減を促進するため、Eの農業分野への支援を強化している。

USAIDの2004年度予算は約61億ドルであり、国務省管轄でUSAIDが運営を行っているプログラムを加えると約95億ドルである。USAID管轄プログラムで最も予算配分が多いのは、保健分野（HIV/AIDS含む）であり、約23億ドルが配分されている（図表6参照）。米国ODA予算の全体額およびその配分については別添参考資料参照。

\*11 GDAは、米国から途上国への資金フローの80%が民間セクターによるものとの認識から2001年に開始されたプログラム。2001年10月～2003年9月の2年間だけで、USAIDは、約200の連携プログラムを実施し、総額約550百万ドルの資金供与を行った。これらプログラムに対する民間企業・NGOなどからの資金供与額は、約2,400百万ドルであり、その約5倍にあたる。主な対象分野は、保健、環境、農業、経済成長、教育であり、地域別では、アフリカを対象としたプログラムが多い。

\*12 各分野における主な支援内容は以下の通り。これらプログラム以外にも、大統領のイニシアティブが20～30ある。

A保健：HIV/AIDS含む感染症対策、家族計画

B経済成長・農業・貿易：農業技術の向上・普及、農作物の交易促進、民営化、中小企業育成、エネルギーセクター改革、金融セクター改革、貿易促進にかかる技術支援、教育、環境保全

C民主化・紛争解決・人道支援：法および選挙制度の整備、市民社会の育成、汚職防止、地方分権、政策立案・実行などにかかる支援

D Global Development Alliance：民間企業、NGOとの共同事業の実施

図表6 2004年度USAID関連予算

プログラム	2004年度 予算 (百万ドル)
国務省管轄プログラム (USAID運営)	3,393.5
経済支援基金	2,132.5
東欧・バルカン諸国支援	445
旧ソ連諸国支援	587
アンデス地域麻薬対策	228
USAID直轄プログラム	6,083.5
保健	1,835
開発支援 (経済成長・農業等)	1,385
HIV/AIDS対策	491
災害支援	335.5
紛争解決	55
食糧援助	1,200
運営費用	782
総計	9,476

出所) 国際協力銀行「米国二国間開発援助政策調査」2004年9月  
データソース) Consolidated Appropriation Act of 2004

USAIDにおいては、現地事務所が基本的に国レベルのオペレーションの権限を持っている(図表7参照)。具体的には、現地事務所が5年間の国別援助計画を作成する<sup>\*13</sup>。また、プログラム形成、実施、モニタリング、評価に関しても現地事務所に全て委任されている。ただし、そのほとんどは、NGOやコンサルタント等への外部委託を通じ実施されている。調達には基本的にはタイトであり、米国政府規定に従い、25,000ドル以上の契約に関しては、入札公示、落札等に関する情

図表7 USAID現地事務所の役割

	国別援助 戦略	プログラム 形成	プログラム 実施	モニタリング 評価
USAID 本部	承認	適宜 技術支援		レビュー
USAID 現地事務所	作成	実施	監理	実施
パートナー (NGO、コンサル等)	技術支援	技術支援	実施	技術支援

\*13 同計画はUSAID本部マネージメントの承認後、ウェブで公表されている。

\*14 www.fedbizopps.gov

\*15 1960年代にUSAIDのエコノミストが世界の学会の議論をリードしていた。外部専門家の中には、コロンビア大のジェフリー・サックス教授やUCLAのアーノルド・ハーバガー教授など一流のエコノミストも含まれる。

報を米国政府のウェブ<sup>\*14</sup>で公表している。

現在のUSAIDスタッフは、ジェネラリスト化している。この体制は、その時々への援助のトレンドに対応しながら、NGO等にプログラムの実施を委託するには適している。しかしながら、こうしたNGOを通じた草の根レベルでの開発重視により、USAIDのマクロ経済問題への対処能力が国際金融機関等と比較し低下しており、現在は、それを補うために、外部専門家を必要に応じ雇用して対応している<sup>\*15</sup>。

### 3. USAIDおよび既存援助体制に関する評価

USAIDは、前述のGovernment Performance Results Act (GPRA)に基づき、毎年議会に対し、パフォーマンスレポートを提出する義務がある。このパフォーマンスレポートには、前年度の戦略目標の達成度に関する評価と当該年度の目標が記載されている。2003年度のパフォーマンスレポートによると、USAIDは2002年度に、6分野(経済成長、教育、環境、保健、ガバナンス、人道支援)にわたり421のターゲットを掲げていた。USAIDは、このうち90%の達成を目標としており、93%の達成に成功している。過去の達成率も同様の水準であり、また、公表されているUSAIDプログラムの事後評価の結果を見ても、基本的には当初目標を達成したとするものが多い。

上述の結果は、USAIDのパフォーマンスに対

する国民や議会の否定的な見方とは対照的である。このような結果となっているのは、業績評価やプログラム評価の実施にあたり、多くの政府機関同様、USAIDが組織防衛的な対応をとっているためと考えられる。国民は、貧困削減のために援助を行うこと自体は支持するものの、その達成がどれだけ難しいかは理解していない。このため、援助プログラムの成果が表れず、また、プログラムの運営が効率的に進まない場合、USAIDは非難に晒される結果となりやすい。

議会の依頼に基づき政府機関のプログラム評価を行っているGAO (General Accounting Office)も、長年USAIDのパフォーマンスに関する評価を行ってきた。特に冷戦後の1990年代に、官僚化し非効率化したUSAIDの状況に関し、幾度となく議会に報告している。この中では、USAIDの財務会計、システム、人事等にかかるマネジメントのまずさが報告されており、これが議会におけるUSAIDの評判低下に繋がっている。ただし、GAOは、現地レベルのプログラムに関する評価も実施しているが、インパクト評価までは深く立ち入っていない。基本的には、一次データに基づかない短期間の調査が中心であり、GAOの評価はプログラムの契約および資金管理に焦点が当てられている。

米国の学会では、USAIDの援助プログラム全体を実証的に分析した調査はほとんどないが、著名な学者・シンクタンクの論調は次の通り。ミネソタ大応用経済学部ルータン教授<sup>\*17</sup>は、農業技術の普及、保健衛生等の分野でUSAIDの支援は一定の成果を収めたものの、冷戦構造下の短期的政治目的による援助供与、目的に対する相対的な援助水準の低さが援助の開発効果促進の上

で、常に制約条件となってきたとの認識。Abt Associatesのメーラー博士<sup>\*18</sup>は、援助が失敗に終わったとの一般的な見方は偏っており、台湾、韓国等アジア諸国の経済成長促進の面で援助は成功したと指摘している。

他方、ジョージタウン大ランカスター教授<sup>\*19</sup>は、アフリカに対する開発援助は失敗に終わったと評価している。また、冷戦後の国際情勢を踏まえると、援助は主にグローバルな問題への対応（紛争、環境、保健等）と人道的支援に絞ったものとすべきであり、外交的観点の強い前者を国務省に任せ、USAIDは後者に特化すべきと主張している。Center for Global Development (CGD)のラデレット研究員<sup>\*20</sup>は、現在の米国の援助プログラムにおいては、達成すべき目標が多数あり、複数の機関がコーディネーションなしにプログラムを実施しており、また、議会のマイクロマネジメントがプログラム実施上のフレキシビリティを奪っていると分析している。さらに、その解決のためには、外国援助法を見直し、国際開発省を設立するべきと主張している。コロンビア大のジェフリー・サックス教授は、米国のODA額は、対GDP比では低レベルであり、大幅な増額が必要との立場。また、アフリカの貧困削減・HIV/AIDS対策が急務と主張している。

## 1. MCAの設立

### 1. MCA設立の経緯

前述の通り、ブッシュ政権は2002年3月、メキシコのモンテレーで開催された国連開発資金国

\*16 その外部専門家の中には、コロンビア大のジェフリー・サックス教授やUCLAのアーノルド・ハーバーガー教授など一流のエコノミストも含まれる。

\*17 著名な開発経済学者（主に農業経済）で、米国の開発援助の歴史を分析した著書を執筆（Ruttan, Vernon, 1996. United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Aid. Johns Hopkins Press,）。現IMFクルーガー副専務理事（元ミネソタ大教授）と共同研究した実績もある。

\*18 コーネル大農業経済学部教授、USAIDのチーフエコノミスト、International Food Research Instituteの Executive Directorなどを歴任。

\*19 クリントン政権時代のUSAID副長官。Lancaster, Carol, 2000. Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21<sup>st</sup> Century. Institute for International Economics執筆時点の見解。

\*20 元ハーバード大国際開発研究所客員研究員。元財務省アジア・アフリカ担当次官補代理。Radelet, Steven, 2004. "U.S. Foreign Assistance After September 11<sup>th</sup>: Testimony for the House Committee on International Relations, February 26, 2004" に基づく。

際会議の席上、MCAの設立を発表した。また、ODA予算を2004年度以降の3年間で現状の100億ドルから150億ドルまで増加することを約束した。これを受け、議会は、2004年1月にMCA法案を採択し、MCAの実施機関としてMCCを設立することを承認した。議会は、主に安全保障上の理由からMCAの設立を支持した。また、新たな援助アプローチを新たな機関が実施することによって、援助事業が効率的に運営されることを期待した。ブッシュ政権がMCAの実施を提案した理由の一つは、議会（主に共和党議員）が持っている援助への否定的な見方を乗り越えるためであったと考えられる。NGOや研究者らも、援助予算拡大によって、途上国の貧困削減が促進されるとの期待から、MCAの設立をサポートした。しかしながら、NGOや研究者らは、同時に、MCCとUSAIDおよび関係政府機関との間でコーディネーションの問題が生じるとの懸念を表明した。同様の懸念を共有した議会はMCA法を採択する際に、MCCとUSAIDの連携を義務付ける条項を加えた。

## 2 . MCAプログラムの内容

MCAの目的は、経済成長を通じた貧困削減にある。この目的を達成するため、MCCは、経済成長を達成するポテンシャルの高い国、すなわち、公正な統治、自由経済、人的資本投資を促進している国を選択し支援を行うこととしている。MCAの支援対象となった国は、広範なステークホルダーとのコンサルテーションを行った上で、支援対象となるプログラムに関するプロポーザルを準備する。その後、MCCとの交渉を経て、MCCとプログラムの内容に関する合意書(Millennium Challenge Compact)を締結する。この文書には、プログラムの目標が明示され、目標の達成状況は、徹底してモニタリング・評価される。

MCA対象国の選定基準、選定結果並びに支援プログラムの進捗状況は、MCCのホームページ<sup>\*21</sup>上で公開されるなど透明性・アカウンタビリティを強く意識した内容となっている。

MCCは、150～250名の少数精鋭の機関となる見込。MCCは、USAIDと大きく異なり、予算遂行上のフレキシビリティを認められており、予算には、イヤーマークはほとんどつけられていない。MCCは、民間企業に近い統治形態となっており、MCCの会長は、国務長官が務め、最高経営責任者(CEO)は、大統領によって指名される<sup>\*22</sup>。初代CEOには、途上国のインフラ事業に対するプロジェクト・ファイナンスを手掛けてきたインベストメント・バンカーであるポール・アップルガース氏が任命された。理事会メンバーは、国務長官、財務長官、米国通商代表、USAID長官および議会の推薦を受けた民間専門家4名の構成となっている。MCCはグラントのみを供与するものの、調達条件はアンタイドである。

## 3 . MCAプログラムの妥当性

ブッシュ政権は、MCAは、過去50年間の開発援助のベストプラクティスに基づくものと主張している。しかしながら、その点に関しては、実務家の間で大まかなコンセンサスがあるものの、必ずしも学術的に実証されているとは言い切れない。例えば、バーンサイドとダラー(2003)<sup>\*23</sup>は、政策や制度が確立された国でしか、援助は有効ではないとの研究成果を示したが、イースタリーら(2003)<sup>\*24</sup>は、それを裏付ける統計的根拠はないと指摘している。他方、ラデレットら(2004)<sup>\*25</sup>は、経済援助のみに絞って経済成長との関係を分析した場合、良い政策・制度が存在しなくても、経済援助と経済成長の間に、統計的に有意な相関関係があることを分析している。また、経済成長と自由経済あるいは教育との関係についても、学

\*21 <http://www.mcc.gov>

\*22 ただし、上院の同意が必要。

\*23 Burnside, Craig and David Dollar. 2000. " Aid, Policies and Growth. " American Economic Review, 90, No. 4 ( September ) 847-868.

\*24 Easterly, William, Ross, Levine, and David Roodman. 2003. " New Data, New Doubts: Revisiting Aid, Policies and Growth. " Center for Global Development, Working Paper 26.

会のコンセンサスがとれているとする研究者もいれば、そうではないと主張する研究者もいる。学会で見解の相違が生まれる理由としては、因果関係の分析が複雑であること、適切な指標を抽出するのが難しいこと等が挙げられる。

但し、経済成長と貧困削減との関係については、多くの研究がその相関関係を認めている。特に、農業セクターの成長が貧困削減という意味で最も効果的と多くの研究が指摘している。また、援助の規模が大きい場合に、経済成長に結びつく可能性が高く、良い政策環境のもとでより効果を発揮するものと考えられる。他方、援助の規模が小さい場合でも、新技術の普及に成功し、生産性の向上が達成できれば、経済成長に著しい効果を与えることもありうる。

#### 4 . MCAプログラムの課題

MCAプログラムの主な課題は以下の通りと考えられる。

##### A 戦略的優先度の低い国に対する支援

第1の課題は、戦略的に重要でない国に対し、多額の援助を供与し続けられるかという点である。MCCは2004年5月に、2004年度のMCA支援対象国16カ国を発表したが、選定された16カ国<sup>\*26</sup>は戦略的に重要な国ばかりではない。このため、政治的なサポートを長期間維持することも課題となろう。また、安全保障上の懸念がMCAの設立を後押ししたにもかかわらず、MCAプログラムでは、テロの温床となりうるガバナンスの悪い国は、直接的なターゲットとなっていない<sup>\*27</sup>。プッシュ政権は、多額の援助が、途上国によるガバナンス改善のインセンティブとなることを望んでいるが、例えば汚職政権が自発的にガバナンスを改善する可能性は低い。こうしたことを背景に、USAIDは、現在ガバナンスの悪い国に対する支援を強化することを計画している。

##### B MCA支援対象国のプログラム実施キャパシティ

第2に、MCAの支援対象国として選定された国が、質の高いプロポーザルを作成し、プログラムのモニタリング・評価を適切に実施できるかという問題がある。援助プログラムのモニタリング・評価には、データ収集と分析の両面で高いスキルが必要とされる。

##### C MCCのプログラム実施能力

第3に、MCCが少数のスタッフでMCAプログラムを運営できるかも大きな課題である。MCCは、50億ドルのプログラムを200名前後のスタッフで運営しようとしているのに対し、USAIDは80億ドルの計画を2,000名のプロパースタッフで運営している。MCCでは、少なくとも20カ国において、プログラムを同時並行的に動かすことになる。仮に外部委託を前提としたとしても、対象国選定、プロポーザルの審査、予算管理、プログラムの監理、会計監査等全てを委託することは困難である。また、質の高いコントラクターを探す必要がある。

##### D 汚職防止・会計面でのアカウントビリティ確保

最後に、MCAの支援を受けたプログラムにおいて、汚職を食い止めることが可能かという懸念も大きい。MCCは、対象国を選定するにあたり、汚職を最も重要なクライテリアとしており、プログラムの実施にあたり、会計上のアカウントビリティを重視している。しかし、実際に汚職を完全に防止し、会計面でのアカウントビリティを確保するのは容易ではない。

#### 5 . 他のドナーへの影響

MCAプログラムの実施は、他のドナーの動きにも影響を与える。MCA対象国政府の意向次第では、他のドナーのプログラムが中止、縮小ある

\*25 Radelet, Steven, Clemens, Micheal, Rikhil Bhavnani. 2004. "Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth." Center for Global Development, Working Paper 44.

\*26 アルメニア、ベニン、ボリビア、カーボ・ヴェルデ、グルジア、ガーナ、ホンジュラス、レソト、マダガスカル、マリ、モザンビーク、ニカラグア、セネガル、スリランカ、バヌアツ

\*27 ただし、有力候補国だが、ガバナンスが弱い国に対する小規模の支援プログラムはある。

いは変更される可能性がある<sup>\*28</sup>。また、同セクター・地域での支援を行うことになった場合には、MCCとのコーディネーションが必要となる。他方、MCCとの協調融資を通じ、既存プログラムの効果を促進するという能動的アプローチを取ることにも可能。MCAプログラムの実施は、援助政策の潮流にも影響を与えうる。例えば、MCAが導入したパフォーマンスベース援助および結果主義は、今後の援助の大きなトレンドとなるであろう。

## 6．今後の見通し

今後、歴史が繰り返されるのであれば、政治や財政状況の影響を受け、援助総額は伸びず、MCAあるいはUSAID予算が削減される事態も生じうる。2002年にブッシュ大統領が公約したMCA予算は、2004年度17億ドル、2005年度33億ドル、2006年度50億ドルであったが、実際には、2004年度には、要求13億ドルに対し10億ドル、2005年度には、要求25億ドルに対し15億ドルしか予算配分されなかった。2006年度要求は30億ドルとなっているものの、これまでMCCに予算配分された資金は、MCA支援対象国との交渉に時間を要しほとんど使用されていない<sup>\*30</sup>。このため、財政赤字への懸念を強めている議会が、要求を大幅に減額査定する可能性が高い。また、将来的にロビイング団体の圧力を受け、MCAに対しても、議会によるマイクロマネジメントが始まる懸念もある。選定国でのプログラムが失敗し、MCCに対する信頼性が低下した場合、その傾向はさらに強まる可能性がある。

---

\*28 ただし、MCCは他ドナーとの協調を重視する考え。また、他ドナーが撤退した場合、MCA対象国に対するネット資金フローが減るため、望ましくないと考えている。

\*29 ブッシュ政権はIDA増資交渉の場で、債務問題に対する懸念から、低所得国に対する支援をグラント化すべきと主張している。

\*30 2005年1月時点で、Millennium Challenge Compactは一カ国とも締結されていない。

## 参考資料：米国の援助実績概要

### 米国の援助額推移（ネットディスバースメントベース）

（単位：百万ドル）

暦年	1960 69年 平均	1970 79年 平均	1980 89年 平均	1990 99年 平均	2000年	2001年	2002年	2003年
援助額 (ODA)	3,464	4,010	8,381	9,597	9,955	11,429	13,290	16,254
内二国間援助	3,074	2,941	6,209	7,053	7,405	8,284	10,570	14,594
内多国間援助	390	1,070	2,172	2,544	2,550	3,145	2,720	1,661
二国間援助割合	89%	73%	74%	73%	74%	72%	80%	90%
ODA 対 GNI 比	0.51%	0.26%	0.22%	0.14%	0.10%	0.11%	0.13%	0.15%

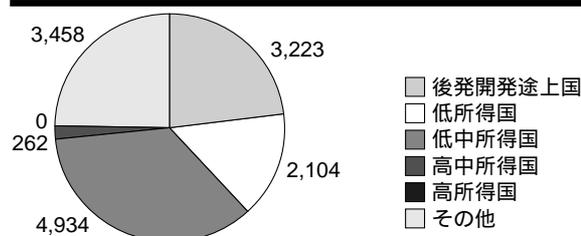
### 主要援助対象国（2002 03年平均）

（単位：百万ドル）

順位	国名	援助額
1	エジプト	831
2	ロシア (OA)	808
3	イラク	775
4	コンゴ民主共和国	749
5	イスラエル (OA)	666
6	パキスタン	656
7	ヨルダン	622
8	コロンビア	513
9	アフガニスタン	427
10	エチオピア	374

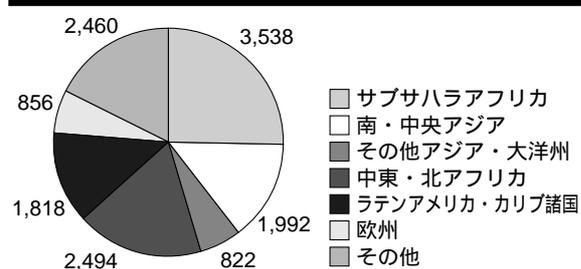
### 所得グループ別援助内訳（2002 03年平均）

（単位：百万ドル）



### 地域別援助内訳（2002 03年平均）

（単位：百万ドル）



出所) OECD/DACホームページ