

## 〈論文〉

## 米国の開発援助政策と MCA

本間 雅美

## はじめに

2002年3月14日、ブッシュ（George W. Bush）大統領は全米開発銀行の本部での演説で、これまで世界銀行（世銀）などの国際開発機関が巨額の援助を浪費してきたとして、援助の有効性に懐疑的な立場をとってきた米国が一転して、大規模な援助に乗り出す決意を表明した。そして、パフォーマンス（実績）で測定される贈与（グラント）を提供するミレニアム・チャレンジ・アカウント（Millennium Challenge Account, MCA）を新たに設け、米国が開発援助の再活性化を図ることを宣言した。

何よりも先ず、MCAを設立する積極的な意義は、(1)公正な統治（汚職の根絶、人権の尊重、法の支配）、(2)人的投資（開発の主体となる人間への投資）、(3)経済的自由の確保（健全な経済政策・投資環境の整備）を行っている開発途上国に対して、2006年までに開発援助を50%まで増大し、最大総額50億ドルの追加援助を約束すると同時に、かかる実績指標により測定される過去と現在の活動に報償を与える競争的な選定プロセスにあった<sup>1)</sup>。

とくに、業績に基づいて適格国が選定されるだけでなく、経済成長と貧困削減に有利なインパクトを及ぼすプログラムが評価されて、測定可能な成果を示すよう要請される結果ベースのイニシアチブが強調された。このために、MCAは米国の経済援助における投資方法と交付仕方において根本的な変化を表していた。換言すれば、米国が開発援助をデザインし、実施し、かつ測定する仕方における最も包括的な政策変化を示すと訴えられた。この考え方は、経済成長と貧困削減に貢献する健全な政策と制度を構築することにコミットした国の政府に焦点が当てられる場合に、開発援助はより効果的に使命を果たすことができるという見方に基づいていた。

これは、(1)冷戦の終結と2001年9月11日のテロ攻撃によって、ブッシュ政権の援助を分配する決定要因が「テロとのグローバルな闘い」にシフトしたこと、(2)米国の対外援助のための新しい根拠を提供する際に、テロとの闘いが対外援助と対外政策、軍事政策を統合する新しい政策の一貫性を提供する機会を与えたこと、(3)1990年代以降、米国の二国間援助は戦略的な整合性を欠いているとの批判に答えて、米国国際開発援助庁（USAID）が米国の国家安全保障戦略と対外援助を整合的にするとの決定によって、かかる批判に向き合ったことなどを強く反映していたといえる<sup>2)</sup>。

実際に、米国の伝統的な対外援助プログラムには、様々な批判が加えられてきた。第1は、ドナーが二国間援助の多くの、そしてしばしば対立する目標に直面していたことである。対外援助システムの大きな官僚機構は高額な管理コストを課してきた。第2は、二国間援助が悪い政策を実施して

いる国に向けられてきたことや受領国のオーナーシップ（所有権）を欠いていたことである。第3は、援助資金がドナーの国益のためにイヤマーク（援助資金の使用の指定）されていたことである。二国間援助プログラムではドナーの援助資金の大部分は流用可能で、予定された受取人に届かないことが多かった。また、開発援助の多くはドナーの財やサービスを購入するようヒモが付けられているので、受領国に対する援助の価値を減少させてきた。第4は、各ドナーの援助活動がばらばらで調和的でなかったことである。ドナーの多くは類似したプロジェクトに金融しただけでなく、独自のデザイン、実施、モニタリング（監視）、評価システムを持っていた。各ドナーの援助機関が調和を欠いていたために、受領国はより高いコストを課され、援助の有効性を低下させてきた。第6は、ドナーは実際にほとんど結果を測定しないという点で、監視・評価システムが有効に働かなかったことである<sup>3)</sup>。

とくに、USAIDは、巨大な官僚組織、過度に制限された立法上の負担、そして対立する多数の目的のもとで身動きできなかつたことが、MCA設立の出発点になった。そのために、MCAはUSAIDから独立した組織と別勘定で運営されることで、官僚制と管理コストを減少し、援助の有効性を高めることに重きが置かれた。この意味で、MCAの最大の利点は、米国の援助システムを弱めている政治圧力、官僚機構、そして議会の要求を避けることができる点にあった。しかしながら、MCAの設立は、USAID、国務省、財務省、平和部隊、農務省、アフリカ開発財団など米国政府が担当している対外援助プログラムを分裂させることが危惧された。MCA設立の狙いとは逆に、MCAが各省庁間の調整を阻止し、余分なコストを高める危険が指摘されたのである<sup>4)</sup>。

この点からして、MCAは米国の開発援助を提供する新しいビジネス・アプローチが強調された。第1に、MCAの実施は、国のオーナーシップ、金融監視、援助の有効性を保証するために、結果と実績に対するアカウントビリティ（説明責任）の必要性が強調された。第2に、MCAはドナーと受領国との新しい協力関係（パートナーシップ）を構築するためのシグナルとみなされた。第3に、MCAは良い実績と結果の測定し評価が重視された。第4に、米国は明瞭な目的と実行ベンチマーク（基準）を持つプログラムに資金を投資すると強調した。

他方、MCAは米国の二国間援助政策を自ら改善することが意図されていた。それは、多国間援助と二国間援助プログラムがMCAの多くの中核概念を見習うように期待していた点に見いだすことができる。第1に、MCAが良い政策と制度を持つ国の経済成長と貧困削減に注目したことである。第2に、MCAが他の開発援助プログラムに取って代わるのではなく、それを補足することが強調されたことである。第3に、MCAが適格国を認定する際に、厳密で透明な競争的選定プロセスを持ったことである。第4に、MCAがUSAIDから独立した個別の会社、すなわち、ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション（Millennium Challenge Corporation, MCC）によって運営されたことである。第5に、MCAが清潔で、柔軟で、立法の権限を必要とし、イヤマークを禁止されたことである。第6に、MCAが他の援助プログラムに責任を持つとともに、各プログラムと整合的な目的を求めるとされたことである。

こうして、MCAの中核原理は資金の提供されたプログラムに対する受領国のオーナーシップ、結果を重視する実績、およびアカウントビリティに焦点が当てられることになった。また、MCAの新しいさは開発途上国が自国の開発優先度と目的を提示するパートナーシップに基づくことになった<sup>5)</sup>。

ところで、開発援助の条件に受領国の政策実績と説明責任を付けることは、米国の対外援助政策の新しい要素ではなかった。冷戦の終結と 1980 年代末以降に高まったグローバリゼーションの進展により、米国の第三世界に対する経済利害は格段に高まった結果、米国の対外援助に占める開発援助はその割合が増えただけでなく、実績に基づいて選択的に提供されることが多くなってきた。これは、(1)米国と第三世界との相互依存関係が国際貿易や国際投資と緊密にリンクさせられて深化してきたこと、(2)国際貿易と国際投資が次第に経済成長と開発の重要な手段になってきたこと、(3)開発援助に付けられた事前のコンディショナリティが失敗したことなどを反映していた。そして、これらの事情により、米国は開発援助を国際貿易、国際投資協力、債務救済と結び付けた統合化アプローチを進展させる必要性に迫られた。事実、米国は開発援助を民間投資と外国貿易を促進する原動力として重視すると同時に、開発援助の有効性を高めるための改善策を検討してきた。MCA の適格性が米国の外国貿易プログラムと債務救済プログラムと密接に提携することにより高められるとされたのは、この成果を採り入れた結果といえるだろう<sup>6)</sup>。

このように、ブッシュ政権の MCA は、従来の二国間援助メカニズムからの大胆な逸脱を示していただけでなく、米国の最貧国に対する開発援助の新しいアプローチにほかならなかった。MCA の新しさは、従来の開発援助政策の欠点を補うとともに、多国間援助と二国間援助プログラムが MCA の多くの中核の概念を見習うことを期待された点に認めることができる。つまり、MCA の独自性は、MCA が既存の二国間援助プログラムを越えた活動を行う点にあった。第 1 に、MCA の資金が良い政策と制度を採用するコミットメントを示し、米国の意図した結果を達成するためのベストの機会を持った受領国を選定して供与される点で、開発援助の原理に「選択制」を持ち込み、これを根本的に変革する機会を示していたことにあった。第 2 に、MCA は公正な統治、人間への投資、健全な経済政策の促進という 3 つの領域における業績に基づいて「最良の実績者 (best-performers)」が選別されるという点で、開発援助の交付方式を「コンディショナリティ」から「選択性」にシフトさせることにあった。第 3 に、MCA は政策改革と良い制度の採用を促進するように低所得国の間に「援助獲得競争」をもたらす点で、開発援助に新しい基盤を切り開くものにほかならなかったこと<sup>7)</sup>にあった。

ところで、MCA 設立を推し進めた直接の背景としては、2002 年 3 月 22 日に、モンテレー(メキシコ)会議でのミレニアム開発目標 (MDGs) の合意を指摘することができる。この会議では、低所得国が MDGs を実現することを支援するすべての先進国による特別の行動のためのコミットメントが合意され、ODA を増額する方針が表明された。とくに、米国は 2006 年まで、開発援助を毎年 50 億ドル (約 50% の増加) ずつ増額していく計画を発表した。その際、ブッシュ大統領は、米国の追加資金は、健全なガバナンス、健康、教育、さらには企業発展や起業家精神を支援する健全な経済政策への積極的な取り組みを示す開発途上国に向けられると表明した。

この点で、MCA はモンテレー会議でブッシュ大統領が提唱したビジョンを実施するものにほかならなかった。米国の対外援助の歴史をみれば、主として、ドナーが一方向的に決める二国間主義 (bilateralism) アプローチを通じて行われてきたことが確認できる。ドナーが主導するトップダウン方式の二国間援助プログラムは、1960 年代に始まり、世界中のドナーに使用されて普及してきた。それは、少なくとも、二国間援助には次のような利点があったからである。第 1 に、米国政府は資金を支出する優先順位と決定権を握ることができること<sup>8)</sup>にあった。第 2 に、二国間援助システムに

は汚職を防止し、米国が戦略的に重要とみなす地域や国に資金を支出する選択性が保証されていたことである。第3に、二国間援助システムでは援助資金を特定の成果に結び付けることが容易であり、ドナーの資金提供活動に「国旗を掲げる」ことが許されていたことである。

けれども、二国間援助プログラムには、トップダウン・アプローチに基づく欠点もあった。第1に、ドナー政府が援助プログラムの計画立案において指導権を握るために、受領国がオーナーシップとコミットメントを持たないことである。第2に、ドナーによる単独主義 (unilateralism) の強調が受領国政府の有効な開発プログラムを企画し実施する能力を破壊することである。第3に、ドナーがすべてのプロジェクトを企画するので、現場からの新しい革新的考えを導入する機会がないことである。第4に、トップダウンの計画立案は専門スタッフの大きなコミットメントを必要とし、対外援助にかかわるコストと官僚機構を増大させることである<sup>9)</sup>。

このために、米国は少なくとも、多国間主義 (multilateralism) への参加から様々な仕方で便益を得ているといわれている。第1に、米国が単独主義の行動では達成し得ない目的を世銀のような国際開発機関で達成できることである。米国が世銀を通じて達成しようとした目的は、開発途上国において国際貿易の自由化と良いガバナンスを促進し続けることを含んでいた。第2に、多国間主義が多く of 対外政策の取引コストを軽減し、それを共有することを可能にすることである。多国間の国際協力によって、世銀は政策の策定と実施をより容易かつ安価にすることができる。第3に、世銀の多国間主義が米国の支援した目的や政策を第三世界に容認させる上で決定的な役割を果たすことである。国際開発機関は、中立の機関であり専門的な助言を提供するゆえに、米国の直接の干渉主義を和らげることができる。世銀は自由市場に基づく政策改革や制度構築を提唱する際に、「ヒモの付いた援助」や「政治的圧力」などと酷評された米国の単独主義や二国間主義よりも開発途上国に容認されやすいというメリットがあった<sup>9)</sup>。

こうしたことを考え併せると、他のドナーが多国間主義の方向に前進しつつあったときに、なぜ米国が二国間援助プログラムを単独主義に基づいて開始したのかという問題の根拠を明らかにすることが愁眉の急である。また、米国と世銀の関係や世銀がこれからどこに行こうとしているのかを究明する上でも重要な検討課題である。米国が多国間援助ではなく新しい二国間援助のイニシアチブとして、MCAの単独主義を採用した積極面はどこにあったのだろうか。換言すれば、MCAは、いかなる意味で従来の二国間援助を超えているのだろうか。米国の従来の対外援助を超える新しさはどこにあったのだろうか。

そこで、本稿では、MCAの成立過程を検討することを通じて、1990年代に米国の国際収支赤字が増大するなかで、米国議会の援助削減論を封じるとともに、米国政府がグローバルなテロ対策として開発援助政策を単独主義に転換せざるを得なくなった政治経済的な意味を探ることを主要な課題とする。また、本稿では、米国が単独主義に基づいて二国間ベースのMCAを設立することにより、多国間援助の肩代わりをヨーロッパや日本に要請するためのリーダーシップを発揮したという点で、米国がなぜ単独主義を触媒として、二国間主義と多角主義を混合したツー・トラック戦略を追求したのかという論理を明らかにしたい。さらに、米国がユニラテラルに二国間の開発援助政策を展開するなかで、多国間援助のコストを先進国間で分担し合うような環境を整えただけでなく、米国の援助負担を軽減すると同時に、援助の効果を最大化するために、なぜ開発援助を国際貿易、国際投資、債務救済と結び付けられた統合化アプローチを採用することになったのかという論理も

明らかにしたい。

## 注

1) George W. Bush, "Helping Developing Nations," Speech at the Inter-American Development Bank on March 14, 2002; Larry Nowels, "The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New Foreign Aid Initiative," Updated August 26, 2003, p.2; Updated March 19, 2004, p.2.なお, MCA 候補国の基準は, 2004 年度に国際開発協会 (IDA) の融資を受けている対象国で, 1 人当たり所得が 1415 ドル未満で, 米国の経済支援適格国であるとされた。また, 候補国の基準を満たした国は 2004 年度が 63 カ国, 05 年度が 70 カ国, そして 06 年度は 98 カ国である。2004 年 5 月に, MCC は, この基準に基づいて 16 カ国を適格国に選定した。16 カ国はアルメニア, ベナン, ボリビア, グルジア, ガーナ, カーボヴェルデ, ホンジュラス, レソト, マダガスカル, マリ, モンゴル, モロッコ, モザンビーク, ニカラグア, セネガル, スリランカ, パヌアツである。

ところで, 候補国の基準値は次第に引き上げられてきたと同時に, 選定プロセスも新しく変更された。それは, 候補国の基準が 2005 年度に 1465 ドル未満とされたこと, また 2006 年度には候補国が低所得国と低中所得国に分類されるとともに, 低所得国が 1575 ドル未満, そして低中所得国が 1575 ドルと 3255 ドルの間と定められたことにみることができる。

また, 適格国は 2004 年度に 16 カ国であったが, 2005 年度にモロッコが新たに選ばれて 17 カ国に増えた。2006 年度には, 低所得国からはブルキナファソ, 東ティモール, ガンビア, タンザニアが, 低中所得国からはエルサルバドル, ナミビアが追加されただけでなく, カーボヴェルデが新たに認定されて 23 カ国に増えた。さらに, 合意書を締結した国は, 2006 年度現在, 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, ベナン, パヌアツ, アルメニアの 8 カ国である。詳しくは, Larry Nowels, "Millennium Challenge Account: Implementation of a New U.S. Foreign Aid Initiative," Congressional Research Service, Updated July 1, 2005; Update June 2, 2006; Update August 1, 2006 を参照されたい。

2) Larry Nowels, "The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New Foreign Aid Initiative," Updated August 26, 2003, p.2; Updated March 19, 2004, p.2.なお, 法の支配については 6 指標 (市民の自由, 政治的権利, 発言権と説明責任, 政府効率性, 法の支配, 汚職管理), 人的投資については 4 指標 (政府保健衛生支出の対 GDP 比, DPT とはしかの予防接種率, 政府教育支出の対 GDP 比, 初等教育修了率), 経済的自由については 6 指標 (国の信用格付け, 消費者物価インフレ, 財政政策, 貿易政策, 規制の質, 企業立ち上げにかかる日数) があげられている。

また, 受領国は, (1)優先地域・セクターを明記し, これらの分野での具体的な達成目標や意図する MCA 基金の受益者の詳細な記述を行うこと, (2)優先項目を正当化する根拠を説明すること, (3)申請書作成に当たり公共・民間セクターとのコンサルテーション (協議) の実施プロセスについて記述すること, (4)プログラム達成に向けた多年度財政計画実施状況など広範囲にわたる記述が義務づけられている。なお, MCA の候補国と適格国の選定方法については, Steve Radelet, "Qualifying for the Millennium Challenge Account," Center for Global Development, December 13, 2002.白井早由利『マクロ開発経済学——対外援助の新潮流』東洋経済新報社, 2005 年, 246-254 頁も参照。

3) Lael Brainard (ed.), *The Other War: Global Poverty and the Millennium Challenge Account* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003); Steven Radelet, "The Millennium Challenge Account: Transforming U.S. Foreign Assistance Policy?" *Agenda*, Volume 11, Number 1, 2004, pp. 51-67; Elliot Berg, "Increasing the Effectiveness of Aid: A Critique of Some Current Views," Paper Prepared for Expert Group Meeting, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, January 24-25, 2002, pp.1-3.ところで, 米国の対外援助政策の目的は, 大別して, (1)安全保障促進, (2)開発の促進, (3)人道的支援, (4)移行経済・政治諸国の支援, (5)民主制の構築, (6)グローバルな問題への対応の 6 項目に整理できる。このように, 米国の開発援助政策は多目的であり, 一貫性に欠けるだけで

なく、目的の間で対立する内容もあったと広く指摘されてきた。とくに、冷戦対策、中東の平和構築、テロ対策としての安全保障と経済成長と貧困削減を目標とする開発の促進は相反することが多く、これが開発援助の効果を低下させてきた一因とされた。このために、MCA は開発と貧困削減に焦点を当てた支援を行うと同時に、対象国の選定プロセスに政治的要素や政府の介入主義を持ち込まないように、USAID とは別勘定を設けた。米国の援助資金は国務省の経済支援基金 (Economic Support Fund) を通じて USAID に配分されて、前述した第 1 項目から第 6 項目に配分されているが、MCA がこの勘定とは別に新たに設置されたのは、以上の事情を配慮した結果である。詳しくは、Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account* (Washington, D.C.: Center for Global Development, May 2003); Curt Tarnoff and Larry Nowels, "Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy," Congressional Research Service, April 15, 2004; Updated January 19, 2005 を参照されたい。

- 4) United States Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, 108th Cong., 1st sess., March 4, 2003 (Washington: U.S. G.P.O., 2003), pp.5, 49-50; United States Congress, House, Committee on International Relations, *The Millennium Challenge Account*, Hearing before the Committee on International Relations, 108th Cong., 1st sess., March 6, 2003 (Washington: U.S. G.P.O., 2003), pp.7-8. 58; United States Congress, House, Committee on Financial Services, *Matching Capital and Accountability-The Millennium Challenge Account*, Hearing Before The Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology, 108th Cong., 1st sess., June 11, 2003 (Washington: U.S. G.P.O., 2003), pp.37-38; Carol Lancaster and Ann Van Dusen, *Organizing U.S. Foreign Aid, Confronting the Challenges of the 21st Century* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005), pp.7-9.
- 5) United States Congress, House, Committee on International Relations, *Implementation of the Millennium Challenge Act*, Hearing before the Committee on International Relations, 108th Cong., 2d sess., May 19, 2004 (Washington: U.S. G.P.O., 2004), pp.10-11; United States Agency for International Development (USAID), "Background Paper: Implementing the Millennium Challenge Account," February 5, 2003; Lael Brainard, "Compassionate Conservatism Confronts Global Poverty," *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.2, Spring 2003, pp.149-169.
- 6) United States Congress, House Committee on International Relations, *New Thinking on Foreign Assistance*, Hearing before the Committee on International Relations, 105th Cong., 1st sess., February 26, 1997 (Washington: U.S. G.P.O., 1997).
- 7) Larry Nowels, "The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New Foreign Aid Initiative," January 3, 2003, p.1; Updated August 26, 2003, pp.2-3.
- 8) Steven Radelet, "The Millennium Challenge Account: Transforming U.S. Foreign Assistance Policy ?" pp.61-62; Steven Radelet, "Will the Millennium Challenge Account be different ?" *The Washington Quarterly*, Vol.26. No.2, Spring 2003, pp.171-187; Lael Brainard (ed.), *The Other War*, pp.102-103.
- 9) John F.H. Purcell and Michelle B. Miller, "The World Bank and Private Capital," in Richard E. Feinberg and contributors (et al.), *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade* (New Brunswick: Transaction Books, 1986).なお、世銀の進展と米国の対外援助政策との関係については、本間雅美『世界銀行と南北問題』同文館、2000 年を参照されたい。

## 第 1 節 MCA と米国の対外援助戦略

MCA イニシアチブは米国の対外援助政策の歩みと国際開発コミュニティから大きな影響を受け

てきた。具体的にいえば、(1)過去の対外援助プログラムの悪い記録、(2)受領国の良い政策と制度が援助資金よりも重要であるという証拠、(3)世界同時テロとの闘い、(4)2001年9月に国連で合意された MDGs、(5)2002年5月のモンテレー会議で打ち立てられた米国の開発援助アプローチなどである。また、MCAの使命は、健全な政策、社会投資、良いガバナンスの業績を示した貧困国を支援することにより経済成長と持続可能な開発を促進するだけでなく、貧困削減と闘っている世界中の国と米国が良い開発のパートナーになることが重視された。さらに、開発援助の原則に「選択性」を採り入れた MCA は真のパートナーシップのパイオニアになる重要な機会をつくることができると訴えられた<sup>10)</sup>。

USAIDによれば、MCAは2つの要因により動機づけられていた。第1は、開発の進展が国家安全保障の決定的な礎石であると強調されたことである。安全保障に加えて、グローバリゼーションは米国の経済成長と開発途上国の国益の連携を強化してきた。開発途上国の開発は米国の輸出のための最もダイナミックな市場を提供してきている。第2に、米国の輸出を急速に拡大するためには、二国間援助の有効性が高められるだけでなく、経済開発の進展に伴って国際貿易と対外投資の役割を増大する必要があるとされたことである。これは、国際貿易が開発途上国を世界経済に統合する触媒の役割を果たしてきただけでなく、世界市場が多国間主義に基づいて発展しなければ、開発途上国はグローバリゼーションの利益を得ることができないとの認識にほかならない。こうして、MCAはブッシュ政権の総合的な開発戦略の中核と位置づけられることになった<sup>11)</sup>。

そこで、まず、MCAの設立により米国が達成することを望んだ目的を整理して示すことにしたい。米国の対外援助プログラムは、大別して4つの異なる基本的目的を持っている。

第1は、国家安全保障の向上である。テロとの戦争に勝利し、米国の国家安全保障を強化し、途上世界をより「安全な場所」にすることが基本的目標である。

第2は、経済開発の促進と貧困の削減である。米国は、道路、学校、病院の建設など社会インフラの整備、民間セクターの強化、良いガバナンス、持続可能な開発を目的とする。

第3は、政治的安定と民主主義の促進である。対外援助は国内の社会的対立を阻止することだけでなく、紛争後の平和を建設するために使用される。その上、米国は世界中で民主主義国家を建設することに助力し続けなければならない。

第4は、人道支援に有効に対応することである。米国は、自然災害、政治危機、あるいは他の原因に起因する世界中の人道主義的危機に対処できる能力を持つとともに、他のドナーや国際機関と協力してトランスナショナルな問題に有効に対応する必要がある。

少なくとも、これらの目的は米国の対外援助政策の中心に位置づけられてきた。しかし、注目すべきは、それらの目的が時々互いに矛盾する点にあった。これは、(1)異なる目的にはそれに対応する別々のアプローチを公式化する必要があったこと、(2)異なる目的を同時に達成することが困難であったこと、(3)様々な援助プログラムの有効性を異なる方法で測定する必要があったことを示唆している。開発援助戦略の善し悪しは、国別地域別に異なる仕方で作用するように業務計画を設計することができるかどうかで決まるが、MCAはこの方角に向かう第一歩である。そして、MCAの中核概念は「事前行動」を約束した良いガバナンスを持つ国の実績と結果を基準にして対象国を選定して、「実績を示さない者」に変革的なインパクトを与える点にあると強調された<sup>12)</sup>。

米国の対外援助政策において MCA が何を期待されていたのかという点に触れたので、次に、

MCA は二国間援助と多国間援助とのパートナーシップをいかに構築しようとしたのかという問題を考察することにしたい。MCA は、米国の統合化アプローチと包括的な開発戦略を通じて、貧困の削減、経済成長をいかに達成する役割を果たすと期待されたのだろうか。

グローバリゼーションは、新たな挑戦の機会をつくり出したが、そのプロセスで勝者と敗者を伴った。同時に、後発の位置から出発した新興市場国にも、挑戦の機会を提供したが、新しい緊張関係を生じさせた。これらのグローバルな機会に取り組むために、米国は自由主義を促進し、安全保障を高め、そして世界経済システムを再編・強化するために統合化された包括的な戦略を追求することが要請された。外交、防衛、国際貿易、国際投資などの対外援助戦略を含む総合的な開発援助政策が求められたゆえんである。

しかし、米国の対外援助政策は、達成すべき目標が多数あるのに、首尾一貫した国家戦略なしに、しかも複数の援助機関が独自にプログラムを実施してきた。また、米国は、対外援助のために利用可能な資金源をどのように配分するのかという点についても明確な戦略的な指針を持っていなかった。さらに、現在の開発援助プログラムの構造と指針の多くは、冷戦に起源を有する1961年の対外援助法に由来していたために、世界経済システムの変化に合わせて次々と継ぎ足されてきたにすぎなかった。このために、現在の対外援助プログラムが基本的に同じ仕方で提供され、整合性がなく、プログラムの実施上の柔軟性に欠けていたのである。従来 of 対外援助プログラムでは、官僚機構、議会の介入主義、多くの対立する目的のゆえに、政策の一貫性を欠いてきたゆえんである<sup>13)</sup>。

したがって、対外援助政策改革問題の核心は、現在の対外援助があまりにも多くの相反する目標を同時に達成しようと意図していた点にあった。対外援助政策の整合性は、その目的の多くを満たそうと試みるときに対立と混乱が生じたために、弱められた。とくに、安全保障の強化と開発の促進との対立は冷戦終結後に厳しくなった。また、この対立は、テロの発生とともに深刻になってきた。この流れのなかで、開発援助が経済成長や貧困削減と安全保障に対して混合のインパクトを持つことが理解された。こうして、米国の対外援助計画のうちのいくつかは有効であるけれども、対外政策の目標により良く合致するように、開発援助プログラムを総合的な対外援助政策に統合化することが決定的に重要であると考えられたのである。対外援助政策の改革が、(1)開発援助のための動機づけと開発援助の目的を明白に識別する必要がある、(2)開発援助をより有効に交付するのに必要な制度上のツールを開発する必要もある、(3)開発援助政策を包括的にして、総合的な対外援助政策に完全に統合する必要性を強めることになったゆえんである。

この点で、MCA は米国の対外援助政策を再考する大きな機会を与えた。第1に、MCA 支援が世銀と同じような国際開発機関の有効性と効率を改善する上で、米国のより大きな指導力を行使することができることとみなされたからである。第2に、米国は他のドナーとの調和を図る上でより重要な役割を演じることが期待できたからである。第3に、MCA は米国の対外援助政策だけでなく、国際開発協力の質を改善するための大きな一歩であることとみなされたからである。このように、MCA の中心教義は、(1)経済成長と貧困軽減に資する政策改革や制度構築にコミットした国に開発援助の焦点が当てられる場合に、援助の有効性は高められる、(2)援助の選択性は国際貿易と民間投資の拡大を通じて世界経済を統合化するアプローチにほかならないとの前提に基づいていたために、MCA は中核の概念と援助交付の方法において、従来の二国間援助システムからの大きな逸脱を示していたと称されたのである<sup>14)</sup>。



では、MCA が従来の対外援助と異なる特徴はどこにあったのだろうか。それらを整理して示せば、次の点が考えられる。第1に、50億ドルという高額な援助規模は USAID の開発援助予算のほぼ2倍の大きさに相当するが、これが実績と結果に基づいた報償アプローチと結び付けられたことである。成果主義に基づく適格国の競争的な選定プロセスが採用されたのはこのためにほかならない。第2に、MCA が受領国自身によりデザインされる開発戦略に基づいていたことである。第3に、MCA が米国の援助戦略に強く影響を及ぼしてきた安全保障政策とは分離された形で、かつ地政学的戦略の目的によって影響を受けずに、もっぱら開発と貧困削減に焦点を合わせていたことである。第4に、MCA の支援が毎年、贈与を獲得する「コンテスト」に基づいて提供されるだけでなく、タイド援助を排除するよう意図されたことである<sup>15)</sup>。

これはまた、ブッシュ政権が MCA を二国間援助プログラムに対する批判のいくつかに応えるとともに、これを超えるものとみていたことから明らかである。MCA が二国間援助プログラムと異なるものとみなされたのは、次の指導原理にみることができる。第1は、MCA の目的がもっぱら経済成長と開発を支援することに焦点を当て、良い成果の達成を保証するために、より狭く、より明白に定義されたことである。第2は、MCA が健全な開発政策を実施する適格国を厳格かつ透明な基準によって選別し、対象国に支援を行うことである。第3は、既存の援助プログラムに混乱と対立をもたらしてきた官僚主義や大きな行動制約を排除することが政権に熱望されたことである。第4は、MCA が開発プログラムの優先権やデザインを決めて実施する発言権と所有権を適格国に与えていたことである。第5は、MCA がプログラムの成否に監視・評価システムを採用したことを含めて、結果を達成するために受領国により大きなアカウントビリティを保有させたことである。要するに、USAID などの関係政府機関から独立した新しい会社を通じて管理・運営される MCA が、新しい開発援助のビジネス・モデルになることで、(1)議会の政治的圧力や指令、官僚主義により活動が制約されている二国間援助を改善すること、(2)開発援助政策の目的を整合的にすること、(3)結果のアカウントビリティを高めることが期待されたのであった<sup>16)</sup>。

では、次に、MCA の問題点を検討することにしたい。既にみたように、米国の二国間援助は焦点が曖昧であった。また、受領国において結果を達成しなかったとして厳しく批判されてきた。これは、USAID が官僚的で、競合する特別の利害や多様な目標により管理コストが高められ、明確な成果を達成できないことに起因していた。

MCA は米国の二国間援助のいくつかの欠点を扱う機会を米国に提供した。第1に、米国は、「最高の実績者」に援助を集中することで、受領国間に「援助獲得競争」を誘発させると同時に、プログラムをデザインさせ、所有権を持たせることで、コンディショナリティを棄てる先頭に立つことができることである。第2に、既存の開発機関のなかに健全な競争を行う援助システムの基礎をつくり上げることで、対外援助機構の官僚主義を軽減する手本となりうることである。第3に、ドナー間に選択的な「援助獲得競争」を引き起こすための見本を示すことができることである。したがって、MCA 案の論理的中心は、良い政策と良いガバナンスを備えた低所得国政府に報酬と処罰を与える援助の選択性にあった。

実際に、MCA は優先権を決め、プログラムをデザインする上で受領国により大きな発言権を与え、オーナーシップを持たせている。また、毎年の基準審査と評価によって弾力的に資金を提供する監視システムを採用している。さらに、MCA は事前のコンディショナリティを課すことなしに援

助を提供している。しかしながら、借入国政府は改革の約束よりも資格基準を満たすために、事前に「最良の実績」を示す必要に迫られた。この点で、「事前行動」または「条件手続き」を現実に実施する必要があった。これは、米国がMCAに業績ベースの選定基準を要求したことにみえてとれる。

したがって、MCAと他の援助プログラムとの基本的相違は、政策と制度改革を採用するためのインセンティブ構造に見いだすことができる。伝統的に援助プログラムは、次のような関連する方法でプロジェクトやプログラムにコンディショナリティを課してきた。第1に、ドナー機関は、先ず受領国のために特定の資金を配分する決定を行い、その後援助の見返りにコンディショナリティを課してきたことである。このために、資金の提供レベルを満たすようにプロジェクトやプログラムがデザインされてきた。他方、受領国は将来の援助を引き付けるために、事前のコンディショナリティに合意するが、ひとたび援助が支出されれば改革のインセンティブは減少する。また、事前のコンディショナリティは受領国政府が改革を売るという点で、代償を最大化するインセンティブを与える。要するに、援助は政策変化の約束をフォローする形で支出されることを意味した。第2に、ドナーは1980年代以降、市場経済を志向する政策改革の実施を押し付けるために、構造調整プログラムの報償として条件付き援助を使用してきたことである。受領国は援助を受け取る前に、改革の一部を実施するよう要請されたので、コンディショナリティに変化をもたらしてきた。要するに、コンディショナリティは金融支援が政策変化の約束よりも改革の実施の後に行われよう性格が変化してきた<sup>17)</sup>。

ここで、MCAとコンディショナリティ問題についての論点を整理しておこう。最大の争点は、MCAがコンディショナリティの使用に重大なオーバーホールをもたらすという問題である。ふたつの理由が考えられた。第1の理由は、オーナーシップの強化により事後のコンディショナリティが不必要になり拒否されるというものである。第2の理由は、MCAが競争的な選定プロセスを通じて現在と過去の実績に基づいて適格国を認定するために、事後のコンディショナリティが事前のコンディショナリティに取って代えられるというものである。事実、MCAは、重要な適格国を選別する競争プロセスを通じて、受領国が政策改革を自発的に行うことを誘発する革新的試みとして期待されていた。また、MCAの適格国になるための条件として、良い政策改革を事前に実施する必要性が強調されていた。さらに、従来の援助プログラムのように、援助資金は特定の政策改革やプログラム改革の約束に縛られないと言及されていた。

少なくとも、選択性は、受領国がグラントを獲得するための毎年の「コンテスト」に基づいて援助資金を交付することになるので、ドナーが受領国のガバナンスや実績の質に基づいて援助を交付するための異なる戦略を用いることを可能にした。選択性はまた、受領国が制度構築と政策改革を実行した業績と結果に基づいて適格国を選定するために、ドナーが特定の政策改革を買う伝統的な援助とは異なると主張することもできた。

しかしながら、MCAの選択性には援助資金との間にトレードオフがあることが危惧された。適格国や援助プログラムの選択性が強まれば強まるほど、援助資金はより少額になるだけでなく、より少数の特定国に流れる傾向が高まるからである。また、援助の選択性に内在している競争原理のゆえに、適格国の認定やプログラムの選定プロセスでの競争が強化され、ドナーが援助額のレベルを超えるより大きな影響力を強めるために使用されるのではないとの危惧の念を高めた。さらに、MDGsが提唱したグローバルな公正原理からみれば、パフォーマンス・ベースの援助配分と選択性

は、基本的に貧困国の開発ニーズと権利の問題ではなく、すべての貧困層の国際的連帯への権利を分断させる傾向を強めることが危惧された。つまり、「貧しい実績者」は、MCA から報酬を受けることができないか、罰せられるかのどちらかである。したがって、援助が良いガバナンスや健全な経済政策を基準として選定されることは、ドナーが「アメ」と「ムチ」を使う賞罰システムが新しい意味と様式を与えられることになりかねないと危惧されたのであった。世銀によれば、選択性は事実上、良い政策を追求することを望まない政府に制裁を加えるコミットメントにほかならなかった。これに加えて、より深刻な問題は、ドナーと受領国との援助関係の「繰り返されるゲーム」においては、ドナーが良い政策を証明する国に報酬を与える限り、事後のコンディショナリティと事前のコンディショナリティが混じり合って曖昧になることである。確かに、選択性は伝統的なコンディショナリティを捨て去ったが、コンディショナリティそれ自体を否定したわけではなかった。コンディショナリティの形態を変化させたにすぎなかった。

いずれにしても、事後のコンディショナリティと事前のコンディショナリティが混じり合い曖昧になったことが、選択的コンディショナリティを「事前」とみるか、「事後」とみるかで、評価について論争と混乱をもたらしてきている。また、援助の選択性には多くの批判があることも事実である。少なくとも、オーナーシップにより事後のコンディショナリティが不必要になるとの見方に立てば、援助配分の選択性は援助配分と国のパフォーマンスとの間のポジティブなリンクを確立する事後的なコンディショナリティの特殊な形態にほかならないといえる。また、選択性の目的は厳格な「事前行動」よりもむしろ意図した結果を主体的に確立するインセンティブのメカニズムをつくり出すことによって、ドナーが直接に処罰・制裁決議に乗り出す必要性を無くすることにあつたとの評価になる。他方、選択性によりコンディショナリティが「事後」から「事前」に置換されたとの立場に立てば、選択性の強化は MCA や国際開発機関のコンディショナリティの処罰的形態を強め、開発協力の国際的な性格を破壊する危険があるとみる評価に繋がる<sup>18)</sup>。

では、果たして選択的なコンディショナリティをどのように評価したらよいのだろうか。この問題を考える糸口として、コンディショナリティとオーナーシップは補足されうるのかという視点に立つことが重要であろう。というのは、コンディショナリティは改革プログラムの決定的な要素を明記し、政府がその意図を合図するのを助けるという役割を持っているからである。

しかし、コンディショナリティをオーナーシップと調和させる方法は必ずしも説得的ではない。その主たる理由は、国際金融機関が依然として採用すべき基軸政策が何かを判断をしているからである。国際金融機関は国の政策の評価、制度の質、プログラム・オーナーシップの程度に基づいて援助を提供するかどうかを決定している。したがって、プログラムの成功はもっぱらコンディショナリティの内容やデザインよりもむしろ受領国の政策や制度に依存しているとみられている。選択性においてもコンディショナリティとオーナーシップをいかに調和できるかが中核の問題である。しかし、選択性がオーナーシップを高めるとの見方は、ドナーが「貧しい実績者」に政策、制度、ガバナンスを改善する道を示していないこと、またドナーが国内の政策に影響力を持たないとの仮定に基づいていること、さらに「良い顧客」をつくり出すだけでなく、「悪い顧客」を排除しているという点で、グローバルな公正の原理に反していることは疑いない。

何よりもまず、選択性は静態的にみれば、過去の実績と結果を重視するので、事後的な性格を持つことになる。これは、既に達成された「事前行動」を要求するが、それは合意に達した「将来の

行動」と一致させることを意図していた。ところで、金融支援は政策改革が実施された後で提供されるので、「事前行動」は事後のコンディショナリティと呼ばれる。したがって、援助は成果に対する「報酬」とみなされる。

しかし、一回限りでない複数期にわたる実績評価の繰り返しは、適格国の選定プロセスにおいて「援助獲得競争」を強めるなかで、コンディショナリティの性格を「事後」から「事前」に転化する。確かに、伝統的な事前のコンディショナリティでは、受領国はある改革だけを事前に取り入れ、援助の代償として将来に別々の改革を取り入れる約束をしたにすぎなかった。それゆえに、約束された変化が起こらないケースが多かった。また、改革するとの約束が実施されないのに、ドナーは援助を提供し続ける傾向が強かった。これに対して、MCAでは、適格国は既に実施してきた結果と業績に基づいて毎年審査されるので、事前のコンディショナリティと事後のコンディショナリティは混合して、実際の区別は曖昧になってくる<sup>19)</sup>。

こうしたことを踏まえて考えると、独立した監視業務に基づいて過去と将来の基準や行動をバランス良く考えて適格国を認定する選択性がコンディショナリティの新しい形態と方法性を示していると思われる。確かに、世銀や国際開発銀行はより大きなオーナーシップに貢献しているプログラム型融資とコンディショナリティの合理化の方に動いてきた。他方、米国は特定の融資にコンディショナリティを要求するよりも、IDAやMCAのようなコンセッションな窓口で将来の期待値を課してきた。

私見によれば、コンディショナリティの狙いは、その性格が「事前」であれ「事後」であれ行き着く先は同じだが、最終目標に至るまでのプロセスをどう扱うかに基本的な違いが認められる。各国には発展段階や世界市場への統合度の相違によって政策改革の実現には長いタイムラグがあることが配慮されるべきである。また、援助の持続性のなかでは、選択性は援助の増減、継続や停止などの賞罰戦略の強化によって不均等な実績に個別的、段階的にきめ細かく対応することを可能にする。さらに、多年度プログラムにおいては、トリガー（最初に期待された「事前行動」）が弾力性と規律の間の対立を和らげるものとして使われている。トリガーは「事前行動」にコンバートされ、次の業務の承認の前に満たされることが必要となる。こうして、「良い実績者」が毎年審査を受けることになる。世銀のプログラム型融資は各業務が既に達成された行動（約束された将来の行動）に基づいて行われるので、国のオーナーシップが強化されることになると期待されている。加えて、ドナーや世銀と受領国との相互依存関係が深まり、開発の優先度とそれを進める手段が双方で一致すれば、レバレッジを行使するという意味でのコンディショナリティも必要なくなるだろう。

このように、MCAや世銀では、開発プロセスが重視されてきた結果、相互のコミットメントとアカウントビリティなど互惠主義に基づくパートナーシップが提唱され、パートナーシップの実践において選択性の重要性が理解されたのである。選択性がパートナーシップの新しい共通のルールとなったゆえんである。しかし、選択性には、開発ニーズや権利を主張した開発途上国と援助の有効性と改革のインセンティブを高めると同時に、国のオーナーシップを求めた米国や国際開発銀行の間で処罰メカニズムの強まる危険性が内在していた。このために、「良い実績者」と「悪い実績者」をいかに定義し、どこで線引きするのか、また選択的な援助をいかに交付するかが最大の問題となったのである<sup>20)</sup>。

このような状況を反映して、選択的援助についての熱狂はみられなかった。また、MCAが適格国

を選定する基準やプロセスについては、途方もない討議と提案が誘発されてきた。第1の問題は、適格国の選定プロセスがあまりにも狭く、多数の貧困層を備えた低所得国を除外していた点にあった。この議論は、適格国の数を拡大したり、資格を得ない国に焦点を当てた包括的なプログラムを持つべきとの助言や MCA の規模を拡大すべきとの要請に導いた。第2は、適格国を選定するプロセスでは若干の不適格な候補国を包摂することが危惧されたことである。この点については、MCA は正しい適格国を選別するために、透明性の高い公的な基準を使用することが提案された。そして、MCA は適格国を選定するために公的に利用可能な量的指標を利用する最初のプログラムである点が強調された。第3は、選択性はコンディショナリティの性格をオーバーホールするということである。

既述したように、選択性にはオーナーシップの強化により事後のコンディショナリティが不必要になるとともに、適格国が過去と現在の実績に基づいて選定されるために、コンディショナリティの性格が「事前」に変化するという問題が付随していた。この点については、選択性は事後のコンディショナリティよりもすぐれた成果を追求することができる。MCA は将来の改革について「頭金」を与えるよりも、健全な政策を実施する国に「報酬」を与えるので、受領国から良い行動を引き出すインセンティブを高めることができると述べられた<sup>21)</sup>。

最後に、こうした流れのなかで、米国が MCA により包括的な対外援助戦略を追求した論理をまとめることにする。米国の対外援助プログラムの多くは、経済成長を支援し、健康と教育を増進し、そして貧困を軽減すること、あるいは国内の社会対立を回避し、紛争後の平和を確立し、人道支援を提供することを目標としてきた。しかし、対外援助政策は多くの点で効果がなかったために、包括的な対外援助戦略が要請された。米国は対外援助戦略を強化するために、対外援助プログラムを改善する指導原理を公表した。その核心部分は次の通りである。第1に、援助が成功を納めるためには、国際的な取り決めは「コンディショナリティ」から「選択性」にシフトしなければならない。第2に、多くの場合、国際援助のコンディショナリティは受領国政府が援助の代償に政策改革を約束したので、事前的であった。第3に、その結果、受領国政府ではなく、ドナーが政策改革を所有してきた。第4に、コンディショナリティに代わる良いアプローチは、受領国が既に自身のデザインで実施し始めている政策改革に報酬を与え改革を進めるために、援助に選択性を施すことにある、と結論された。

これを受けて、米国の対外援助政策は 2003 年 1 月 7 日に「国益のための対外援助」が発表され、そのなかで「選択性」を中核とする指導原理が次のようにまとめられた。(1)対外援助のレベルは開発実績および改革のための政治的意思と良いガバナンスの証明に結び付けられるべきである。(2)良い実績は債務救済、対外投資のインセンティブ、貿易自由化などの報酬を与えられるべきである。改革は予想でき、かつ意味のある報酬を通じて促進されるべきである。開発援助と他の経済的報酬の増大は政府が実行した業績を条件とすべきで、実行すると約束したものを条件にすべきではない。(3)もし民主主義やガバナンス改革に対する政治的コミットメントがない場合には、米国は政府援助を選択的に停止すべきである。(4)米国は悪い政府に対する開発援助を停止させ、良いガバナンスを備えた国に焦点を当てるために、世銀や他の多国間銀行の内部で投票権、拒否権、そして影響力を行使すべきである。米国の対外援助の原理は国際開発に拡大されるべきである。(5)米国は悪い政府に対する圧力を調整するために、他の二国間ドナーとより緊密に協調して行動すべきである<sup>22)</sup>。

要するに、異なる発展段階に対応した包括的なアプローチが必要とされたのである。対外援助の異なる目的は、一連の別個の業務計画の調整を要求している。しかし、現在の二国間援助プログラムは「ひとつの規格を全員にお仕着せる (a one-size-fits all)」アプローチにほかならなかった。そこで、低所得国の貧困、開発優先事項、ガバナンスの質、政治不安への脆弱性、戦略的利害などの各レベルに依存する国を超える包括的な対外援助戦略を開発する必要があったといえよう。

## 注

- 10) Curt Tarnoff and Larry Nowels, "Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy," Updated January 19, 2005; Larry Nowels, "The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New Foreign Aid Initiative," Updated August 26, 2003; Updated March 19, 2004; U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, "The U.S. Approach to International Development: Building on the Monterrey Consensus," September 12, 2005; House, *The Millennium Challenge Account*, March 6, 2003, p.12.  
 なお、米国の対外援助政策については、Tarnoff and Larry Q. Nowels, *U.S. Foreign Assistance: The Rationale, the Record, and the Challenges in the Post-Cold War Era* (Washington, D.C.: National Planning Association, 1994); Tarnoff and Larry Q. Nowels, *U.S. Foreign Assistance as An Instrument of U.S. Leadership Abroad* (Washington, D.C.: National Planning Association, 1997); Rubén, Berríos, *Contracting for Development: The Role of For-Profit Contractors in U.S. Foreign Development Assistance* (Westport, Connecticut: Praeger, 2000), pp.7-22; Carol Lancaster, *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2000)を参照されたい。
- 11) United States Congress, House, Committee on International Relations, *U.S. Foreign Assistance after September 11th: Major Changes, Competing Purposes and Different Standards, is there an Overall Strategy ?* Hearing before the Committee on International Relations, 108th Cong., 2d sess., February 26, 2004 (Washington: U.S. G.P.O., 2004), p.16.
- 12) House, *U.S. Foreign Assistance after September 11th*, pp.10-16; Larry Nowels, "The Millennium Challenge Account: Implementation of a New Foreign Aid Initiative," Updated February 7, 2006; Updated June 2, 2006, p.1.
- 13) USAID, *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*, White Paper (Washington, D.C.: USAID, 2004) ([www.usaid.gov/policy/pdabz3221.pdf](http://www.usaid.gov/policy/pdabz3221.pdf)), pp.7-8; Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid*, p.2; Senate, *The Millennium Challenge Account*, pp.1-4.
- 14) Radelet, *Challenge Foreign Aid*, 2003, pp.4-5; Steven Radelet, "Will the Millennium Challenge Account be different ?" pp.71-187; Carol Lancaster, *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century*; U.S. Congress, Congressional Budget Office, *The Role of Foreign Aid in Development* (Washington, D.C.: Congress of the U.S., Congressional Budget Office, May 1997), pp.11-12; Senate, *The Millennium Challenge Account*, p.49; Nicolas van de Walle, "A Comment on the MCA Proposals," Center for Global Development, January 9, 2002.
- 15) Larry Nowels, "the Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New Foreign Aid Initiative," Updated August 26, 2003; Updated March 19, 2004; Larry Nowels, "Millennium Challenge Account: Implementation of a New U.S. Foreign Aid Initiative," Update January 21, 2005.
- 16) Steve Radelet, "The Millennium Challenge Account," Testimony for the Senate Foreign Relations Committee, March 4, 2003; Steven Radelet, "The Millennium Challenge Account: Transforming U.S. Foreign Assistance Policy ?"; Elliot Berg, "Increasing the Effectiveness of Aid: A Critique of

Some Current Views,”; Larry Nowels, “Millennium Challenge Account: Implementation of a New U.S. Foreign Aid Initiative,” Update January 21, 2005; Steven Radelet, “The Millennium Challenge Account: Making the Vision a Reality, Testimony for the House Committee on International Relations,” in United States Congress, House, Committee on International Relations, The Millennium Challenge Account: Does the Program Match the Vision? Hearing before the Committee on International Relations, 109, Cong., 1st sess., April 27, 2005 (Washington: U.S. G.P.O., 2005), pp.27-37.

- 17) Nicolas van de Walle, “A Comment on the MCA Proposals,”; Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid*; Nancy Birdsall, Ruth Levine, Sarah Lucas, and Sonal Shah, “On Eligibility Criteria for the Millennium Challenge Account”, Center for Global Development, September 12, 2002, p.17.
- 18) Alberto Paloni and Maurizio Zanardi, “Development Policy Lending, Conditionality, and Ownership: A Dynamic Agency Model Perspective,” *Review of Development Economics*, Volume 10 Issue 2, May 2006; Carlos Santiso, “The Paradox of Governance: Objective or Condition of Multilateral Development Finance?,” SAIS, April 2003; S.G. Koeberle, “Should Policy-Based Lending Still Involve Conditionality?” *The World Bank Research Observer*, Volume 18, No.2, Fall 2003.なお、選択的コンディショナリティをめぐる争点は、コンディショナリティを「事前」とみる少数派と「事後」とみる多数派で対立している。少数派は Alberto Paloni and Maurizio Zanardi や Carlos Santiso が代表的論者で、多数派の代表的論者は世銀である。
- 19) Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid*; Alberto Paloni and Maurizio Zanardi, “IMF, World Bank and Policy Reform: Introduction and overview,” in Alberto Paloni and Maurizio Zanardi (eds.), *IMF, World Bank and Policy Reform* (London: Routledge, 2006), pp.1-25; Alberto Paloni and Maurizio Zanardi, “Can Conditionality Improve Borrower Ownership?” in Alberto Paloni and Maurizio Zanardi (ed.), *The IMF, World Bank and Policy Reform*, pp.292-311.
- 20) 世銀改革とコンディショナリティについては、本間雅美「世界銀行と開発政策融資」札幌大学『経済と経営』第37巻第1号、2006年11月を参照されたい。Peter P. Waller は、人権や民主化の実績の減少に伴って援助が減少する場合には、「ネガティブ・コンディショナリティ」という言葉を使用した。他方、実績の改善に応じて援助が増大するときには、「ポジティブ・コンディショナリティ」と定義した。詳しくは、Olav Stokke, “Aid and political conditionality: Core Issues and State of the Art,” in Olav Stokke (ed.), *Aid and political conditionality* (London: Frank Cass & Co. Ltd, 1995), pp.1-87; Peter P. Waller, “Aid and conditionality: The Case of Germany, with Particular Reference to Kenya,” in Olav Stokke (ed.), *Aid and political conditionality*, pp.110-128 を参照。
- 21) Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid*; World Bank, *Review of World Bank Conditionality: The Theory and Practice of Conditionality: A Literature Review*, Operation Policy and Country Service, Washington, D.C.: World Bank, July 6, 2005, p.16; Steve Radelet, “From Pushing Reforms to Pulling Reforms: The Role of Challenge Programs in Foreign Aid Policy,” Working Paper 53, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2005; Steve Radelet, Sarah Lucas, and Rikhil Bhavnani, “A Comment on the Millennium Challenge Account Selection Process,” Center for Global Development, March 9, 2004.

適格国を選定する競争の方法は一般に入手可能な公的な 16 の指標でそれぞれに設定されている特定の基準を満たすことが義務づけられていた。MCA ではこのうち半分以上が各指標の中央値を超える国が適格国と認定される。ただし、法の支配のなかの汚職に関する指標は中央値を超えることが絶対的な条件とされている。このために、各指標を測定する際の最も大きい関心は、汚職のためのハード・ハードル（絶対要件）が満たされているか否かに置かれる。他の指標の高い数値にもかかわらず、汚職の数値が中央値を下回っている国は MCA の資格を得ることから排除されるからにほかならない。これは、所与の国の適格性がひとつの評価基準の絶対値だけで決められることを意味する。したがって、MCA のハード・ハードル戦略の問題点としては、汚職の高い数値基準が MCA 資金の有効な使用を確実にする

ために極めて重要であるとしても、運命を左右する絶対的な要件は不必要にいくつかの国を排除するかもしれないことにある。詳しくは, Larry Nowels, "The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New Foreign Aid Initiative," Updated August 26, 2003, p.2; Updated March 19, 2004, pp.14-15; Steve Radelet, "Qualifying for the Millennium Challenge Account," Center for Global Development, December 13, 2002 を参照。

22) USAID, *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity* (Washington, D.C.: USAID, 2002), pp.10-11, 49-51.

## 第2節 議会でのMCA論議

2004年1月23日, 新しいMCAプログラムはブッシュ政権により承認された。こうして, MCAは持続可能な経済成長を通じて貧困を削減する新しい種類の対外援助になった。米議会でのMCA設置に関する大きな争点は, 国務省, 財務省, そしてUSAIDから独立した新しい政府機関として管理・運営されるとする決定にあった。ブッシュ政権は, (1)MCAが援助交付における革新的な概念を示しているので, 新鮮な構造を持つべきである, (2)その理由は援助の効果が官僚機構や行動の制約によって妨害されないためである, (3)米国の対外援助政策から独立すれば, MCAは開発援助政策の一貫性を貫くことができると説明した。こうした流れを受けて, 2004年2月2日に開催された理事会で, MCCが開発援助の独立した機関として設立されることになった<sup>23)</sup>。

そこで, ここでは, 議会でのMCA実施についての論点を整理するとともに, MCAがなぜ国際開発の口火を切る革新的な努力であるとともに, 米国の総合的な開発戦略の一部であると訴えられた論理を探ることにしたい。

2003年初頭に, 議会にMCC設置のための法案が提出されたことを受けて, 3月4日に上院の対外関係委員会で公聴会が開かれ, 3月6日には下院の国際関係委員会でも公聴会が開かれた。また, 5月19日には, 下院の国際関係委員会で再び公聴会が開かれたのに続いて, 6月11日にも下院の金融サービス委員会の小委員会で公聴会が開かれた。

本節では, とくに3月4日と, 3月6日の公聴会で, アラン・ラーソン (Alan P. Larson) 国務次官, ジョン・テイラー (John B. Taylor) 財務次官, アンドリュー・ナツィオス (Andrew S. Natsios) USAID長官が相次いで議会証言を行い, (1)MCAの起源, (2)MCAとUSAIDとの関係, (3)MCAの実施問題などを取り上げた点を中心に検討することにしたい。それは, ここでの論議の方向が, コンドリーザ・ライス (Condoleezza Rice) 新国務長官が2006年1月に発表した「変革的外交 (transformational diplomacy)」イニシアチブに大きな影響を与えたと思われるからである<sup>24)</sup>。

まず, MCAの起源について検討し, 良いガバナンスがMCAを設立するためのコンセンサスとして, 強調された問題を確認することにしたい。

MCAは, USAIDを含む多くの政府開発機関が過去に学習してきた経験と教訓の成果であるとして次の点が訴えられた。第1に, 良い開発結果は良い政策と制度を要求する。第2に, もし開発の進行が保持される場合には, 基礎になる政策と制度は受領国に所有され, 国に特有でなければならない。第3に, これらの条件が満たされる場合, 開発援助の有効性も高められる。したがって, 開発が成功する鍵は, 良い政策と制度構築, 国のオーナーシップを備えているとともに, 良いガバナンス, 経済的自由, および人間への健全な投資がMCAの根拠であると強調された。



このような認識は、(1)援助のためのお金が悪い政策問題を解決しなかったと同時に、お金の額でなく質が重要である。(2)援助資金を投入することや ODA の各国割り当てを満たすことが答えではない。(3)援助は政策改革を買うことができない。現実に改革目標を追求する国の意思が必要である。(4)自助努力を行うとのコミットメントが開発の成功にとって決定的な要素である。(5)グローバリゼーションの時代には、国際貿易と対外投資は開発援助よりも重要であるとする教訓を強く反映していた。これらの教訓は、実際に USAID が「約束」ではなく「実績」に報いるプログラムを採り入れてきた理由でもあった。それはまた、開発援助の原理を伝統的な「コンディショナリティ」から「選択性」にシフトし、良いガバナンスに報い、ローカルの所有権、市民団体、民間投資家の参加を確立し、援助交付プロセスを合理化する道でもあるとみなされた。この意味で、MCA は自らこの方向に進む意思を示す受領国政府を米国自身が探し出し、実績を示した国に報酬を与える革新的な試みにほかならなかった。MCA が対外援助に革命をもたらすと訴えられたゆえんである<sup>25)</sup>。

次に、MCA と USAID の相互補完関係をみることにする。MCA 設立の意義は、改革が MCA に留まらないで、他のドナーや国際開発機関に拡大することが期待された点にあった。ガバナンスと国の所有権、アカウントビリティの重要性、実績の測定と評価が米国や他のドナーの開発援助プログラムにも注入されることが期待されたのである。

米国の対外援助は新しい方向に進むことが必要とされている。米国は MCA を対外援助の新しい主要な刃先とみなした。それは選択性により最貧国に最善の実績を示すよう奨励し、より高い経済成長を促進させることに焦点を当てていたからである。しかし、MCA は、その厳密で透明な選択基準により、限られた適格国を認定し支援するにすぎない。したがって、MCA が不適格と決めた国に対して USAID などの政府機関が支援を行う余地を残していた。このため、USAID については、次の 4 つの国のグループに活動業務を集中するように、役割が見直されるべきであると示唆された。すなわち、(1) MCA の資格を逃した国、(2)改革の意思を持った中程度の実績国、(3)紛争後の支援、移行支援、人道支援が必要な破綻国、(4)戦略的・国家安全保障的支援の必要な国などである。

第 1 のグループについては、USAID は MCA 適格国を助ける必要がある特定の領域に専念する。たとえば、人間への投資に失敗した国に対して、USAID は将来のラウンドで適格国になるように支援する。第 2 グループでは、米国は政治・経済改革に対してコミットメントした国を評価する必要がある。改革にコミットメントした国は、MCA の支援を受けることができる能力と制度構築に専念する必要がある。他方、改革コミットメントを欠く国のために、米国は HIV/AIDS や環境悪化のようなグローバルな問題を扱うプログラムを持続する必要がある。第 3 のグループでは、USAID は、失敗国家 (failed states)、失敗しつつある国家 (failing states)、そして紛争国家 (conflict states) のような MCA の支援を受けない脆弱国に責任を持っている。最後に、USAID は、その優先目的が開発よりも国家安全保障や対外戦略に属することを認識しているので、脆弱国または移行国を支援し続けている。要するに、USAID は「弱い実績者」のニーズを扱う点で、MCA を補完すると訴えられたのである。

こうして、MCA は伝統的な開発援助よりもうまくいくことが証明される場合には、(1)他のドナーや国際開発機関のためのモデルになる。(2) MCA はケネディ政権以降の対外援助政策に最も根本的な変化をもたらすことができると指摘された。それは、MCA の意義が既存の援助プログラムと区別されるその潜在能力にあったからにはほかならない。それは、米国の対外援助の配分と交付方法に革

命をもたらす点に見いだされた。第1は、健全な開発政策に対するコミットメントと実績に基づいた比較的少数の適格国を選別する競争プロセスにあった。第2は、「良い実績者」と「中程度の実績者」を実際に差別するのに十分なほど、巨額な資金援助を適格国に供給することで、「援助獲得競争」を高めるインセンティブ構造にあった。第3は、資金がいかに有効に使用されたかを報告させる説明責任にあった。第4に、結果の達成に対する説明責任を強化することであった。

以上、米国の対外援助政策は現在、重要な岐路に立っているが、MCAがうまく実施され、他のプログラムとうまく調和が図れて、より有効な結果をもたらす場合には、MCAの設立は米国の開発援助を改善するターニング・ポイントになりうる。この場合には、MCAは他の援助プログラムのためのモデルとなり、低開発国を支援するイニシアチブに対して議会や国民から大きな支持を得ることができるとされた。要するに、MCAは選択性、政策改革に対するコミットメント、そして結果の達成と実績によって、「援助獲得競争」を強化するという米国の中核の価値観に基礎を置いていたのである<sup>26)</sup>。

最後に、MCAプログラムの実施上の問題点を検討してみたい。MCAは唯一の答えではないが、ドーハの開発アジェンダからHIV/AIDS、飢饉および教育についてのイニシアチブにまで伸びるブッシュ政権の広範な総合的な開発努力の一部にほかならなかった。既に指摘したように、MCAイニシアチブは、戦後半世紀以上にわたり支出されてきた対外援助のなかで最大の規模を示すだけでなく、援助の交付方法のなかで、根本的な変化を表していた。つまり、米国自身が開発援助プログラムを設計し、適格国を選定し、実績を測定・評価するという点で、総合的な開発援助政策の変更を表していたのである。これは、とくに援助の対象国が過去と現在の業績に基づいて選定される結果イニシアチブに見いだされる。

けれども、受取国が政策実績と責任を援助の条件に付けられることは、米国の援助計画の歴史に照らしてみれば、決して新しい要素ではなかった。少なくとも、MCAはより大きな選択性を促進するために使用された最初の援助プログラムではなかった。ケネディ大統領は、USAIDが設立された1961年により大きな援助の選択性を要請した。また、1980年代に採用された世銀の構造調整プログラムは適切な政策改革を採用する国に焦点を当てていた。実際に、世銀融資は改革を現実に実施した国と同様に、単に改革を約束した国にも配分されてきた。さらに、1980年代後半から、米国の開発援助の大部分は、USAIDによりある程度実績に基づいた評価システムを通じて分配されてきた。このような開発援助の経験とそれから得られた教訓がMCAに採り入れられたのである<sup>27)</sup>。

他方、MCAは比較的少数の国だけを支援の対象国として選定している点で、次のような欠点があることもまた事実であった。

第1は、対象国の報道が不完全なことである。MCAは初年度に16カ国の適格国を選定したが、政府はまだ資格を得ていない国と仕事をする実際の計画をまだ展開していない。米国の国益は、MCAの適格国を越えて拡大される必要がある。

第2は、政治体制の変更と安定を統合するための準備と支援が不足していたことである。また、世界中の中核国家の民主主義および政局安定を統合する戦略もなかった。多数の国が危機に瀕している状況において、戦略の思考不足は明白である。

第3は、失敗国家、または失敗しつつある国家のための戦略がなかったことである。恐らく、最大の問題は、政権が脆弱国のための戦略をまだ考慮していないことである。

第4は、様々な対外援助プログラムの調整が不足していたことである。米国の対外援助プログラムでは、USAID、国務省、財務省、保健・福祉省(U.S. Department of Health & Human Services, HHS)、国防総省、農務省、平和部隊などを含む対外援助機関を超えて調整と意思の伝達が図られることはほとんどなかった<sup>28)</sup>。

次に、MCAが米国の包括的な対外援助政策の新しい方向に向けて何が必要なかを再考させた問題について検討してみたい。それは、MCA計画を議論するなかで、包括的な援助戦略の目的を明確にし、そしてより首尾一貫した対外援助計画のための新しい枠組みを定式化する必要性が認識され、ライス新国務長官の「変革的開発」イニシアチブに受け継がれたからでもある。

第1に、最も広いレベルでは、一人の内閣職員の指令のもとに米国の対外援助計画のすべてを統括する新しい国際開発省(Department for International Development)の設立される可能性が示唆されたことである。そして、これは、米国の対外援助における官僚主義を強める方向ではなく、既存の機関を超える再編を意図していた。また、新しい開発省は、各省庁によって実行されている既存の対外援助プログラムを組み込み、これを統括するために、新しい「ディレクター」を指定することを通じて、各省庁間のより大きな調整を保証し、すべての援助プログラムのための責任を負うことができるとされた。

第2に、対外援助法を見直すことが強調されたことである。33の目標と75の優先項目が含まれていた1961年度の対外援助法は、米国の対外援助活動をほぼ管理しているとはいえ、時代遅れで、ニーズを満たすものではなかった。したがって、新しい対外援助法の制定は、21世紀における対外援助の中核目的および方法を明確にすることが中心となり、次のことを目的にすべきであるとされた。(1)対外援助の予算は現在、イヤマークにしたがっているが、この特別勘定を縮小する必要がある。(2)米国からの財やサービスの提供を指定しているタイド援助は廃止されるべきである。タイド援助は、コストが最も有効に利用できないような財とサービスを購入することを受領国に強いることにより、対外援助の有効性を減少させているだけでなく、コストを15%から30%まで高めている。また、米国は他のドナーよりも援助をタイドにしている。これが米国の援助プログラムの有効性を著しく弱めている。(3)開発援助は米国の契約者を支援することではなく、ベストのノウハウを使用する革新的な開発プロジェクトやプログラムを支援することを目的とすべきである。

第3に、各省庁は、米国の対外援助戦略が対外政策および国家安全保障と整合的になるように、準備する必要があるとされたことである。これは、主要な目的と優先項目を設計し、かかる目的を満たすプログラムを描写することを通じて、各機関を超える調整と意思伝達を図るための戦略を明確にするとされた。

第4に、予算は明確な援助目標と優先項目のトレードオフをデザインする中心でなければならぬとされたことである。対外援助活動は様々な予算勘定を通じて浪費されているために、予算を通じて、援助が異なる目的や優先項目にいかにか配分されていることを理解することが困難であった。また、援助の対象国がどのように決定されたのかを確認することも困難であった。したがって、明瞭な戦略に基づいた予算の作成とプロセスの透明性が必要とされたのである。これはまた、主に共和党議員が優勢な議会における対外援助への否定的な見方を乗り越えることを可能にすると説明された。

第5に、米国はモニタリングと評価を改善し、結果を管理する必要があるとされたことである。

これは、対外援助プログラムのモニタリングと評価は、資金が開発にいかに関与したかではなく、資金が計画にしたがって支出され、流用されないことに焦点を当てるべきである。これはまた、プログラムのモニタリングと評価プロセスが強化される必要を高めるとされた。

第6に、USAIDを再編する必要が強調されたことである。政権と議会はUSAIDのための新しい戦略とビジョンを開発する必要がある。また、USAIDは優先事項を設定するとともに活動範囲を明確にすることによって、様々な脆弱国に対して異なるアプローチを追求する必要がある。開発援助の官僚制は、USAIDが主として米国の民間契約会社と非政府組織（NGO）に導かれる援助資金のための経路になっていて、ほぼその80%が米国の財とサービスを調達するために支出されていることに基礎を置いている。事実、2003年度に二国間援助プログラムは米国からの調達の81%を占めていた。したがって、議会在USAID資金のイヤマークとタイド援助を廃止する役割を果たさなければ、官僚制が一層進むと懸念されたのである。

このような試みに挑戦することは容易なことではない。しかし、ブッシュ政権の内部では、開発援助の有効性と選択性に多くの支持が寄せられているので、MCAは世界の貧困と闘い、開発を拡大するだけでなく、米国の他の戦略的利害を促進する上でも、飛躍台の役割を果たすことができる。したがって、今こそ米国の対外援助戦略を包括的にするための新しい枠組みの外観を提示することに挑戦するときであると訴えられることになった<sup>29)</sup>。

以上、MCAはブッシュ政権の新しい開発援助戦略の中心部分に位置づけられただけでなく、伝統的な対外援助政策を生き返らせ、米国の援助プログラムのインパクト、有効性、一貫性を最大化する機会を与えることが期待されたのである。MCAは米国が海外で民主主義と開発を促進する方法に革命を起こす新しいイニシアチブにほかならなかった。また、MCAは持続可能な開発、国のオーナーシップ、包括性、アカウントビリティ、結果の強調を中核原則で打ち立てられた開発のためのパートナーシップ機能を期待された。このために、受領国とドナーとのパートナーシップを広げるために相互コミットメントが求められた。その際、互惠主義の原則が提唱され、それが成果の評価や結果のアカウントビリティにまで拡大された。この意味で、選択性はパートナーシップの新しいルールにほかならなかった<sup>30)</sup>。

最後に、MCAが米国の総合的な対外援助の枠組みのなかでどのように位置づけられるべきかを考察して、本節を総括することにした。

MCAは、「最良の実績者」を支援するために、これまで先例がない方法で、(1)政策改革、(2)持続的成長、(3)パートナーシップ、(4)国の所有権と市民社会の参加、(5)結果に対する注目と評価、(6)説明責任の確立と進捗のモニタリングなどの概念を組み合わせることを通じて、新しいアプローチを採用した点に、独自性があった。実際、米国では、1980年代末から、USAIDを中心としてMCAを駆り立てる概念を検討してきた。そして、それらの概念がすべてMCAの重要な構成要素として含められた。

米国の対外援助プログラムの多くは、経済成長を支援し、健康と教育を増進し、そして貧困を軽減することにおいて、あるいはまた対立を回避し、平和を確立し、そして人道的危機に対応するという目標を達成する上で、成功してきた。しかし、他には多くの点で効果がなかったために、総合的な対外援助戦略が要請された。米国の対外援助戦略を強化するために、米国の対外援助プログラムを改善する核心部分として、次の4つの要素が必要とされた。

第1は、対外援助の動機、目的、および外交政策の目標とそれらの関係が明白に設計されることである。第2は、被援助国に対して異なる援助計画のための一連の開発業務が確立されることである。第3は、米国の様々な対外援助プログラムを調整することが保証されることである。とくに、低所得国で働くために、たとえば国際貿易、移住、投資などの他の政策手段にこれらのプログラムを統合する必要がある。同様に、米国の援助努力を他のドナー国の援助プログラムとよく調和させる必要もある。第4は、米国が援助の目標を達成するのに必要な予算上の必要条件を満たすことである<sup>31)</sup>。

この流れのなかで、MCA は対外援助の構成要素のひとつにすぎないが、新しいイニシアチブを最大化するために、MCA は米国の包括的な開発戦略の一部に位置づけられた。MCA が開発援助戦略の中核に位置するのは、第1に、MCA が政策改革を行うインセンティブを提供することにあつた。MCA は、公正に統治し、人間に投資し、そして経済的自由を促進するための政策を採用・維持すべき誘因を提供する。他方、政策改革は、国際貿易の増大と対外投資の呼び込み、国内経済の成長、政治的、経済的な自由から市民が利益を得る機会を提供する。このため、MCA は経済開発を増加させると同時に、成長を許可する政策を採用するように貧困国を誘発する。それは、MCA が貧困国の政策を変更し、実績と結果に報酬を与えることを通じて、開発目標を達成するインセンティブを高めるからであると強調された。

第2に、MCA が持続的な経済成長を促進することにあつた。MCA の排他的な使命は、開発途上国が自立できる持続可能な経済成長によって、援助の依存を卒業する長期的な挑戦に注目することにあつた。

第3は、MCA がパートナーシップ機能を強め、ドナー国と受領国の援助関係に大きな変化をもたらすことにあつた。それは、MCC が適格国を選別するだけでなく、「最良の実績者」に金融支援を提供すること、また適格国に開発の優先事項を決めさせると同時に、プログラムのオーナーシップを持たせたことに起因するとされた。また、パートナーシップが MCA と適格国との相互依存関係を越えて候補国や不適格国にまで伸びることが強調された。

第4に、対象国が MCA の資格基準を完全に満たすために、また優先事項を決定するために、市民社会の参加と広範なコンサルテーションを要求されたことであつた。これは、NGO、民間ビジネス、および市民社会の代表などの利害関係者の参加を保証するだけでなく、開発に対する自国のより高いハードルを識別することになる。

第5に、MCC が適格国とプログラムの内容について結果に注目した合意書を締結することにあつた。この合意書は期限付きのビジネスライクな契約に基づくために、目標を達成するための具体的な計画と予定表、進行の測定と評価、ベンチマークおよび責任の輪郭などが描かれていた。

第6に、MCA の適格国自身がプログラムを所有し、実績に責任を負うことにあつた。適格国の実績が悪化した場合には、あるいはコミットメントに応えることができない場合には、MCA は資金提供を停止し、合意書を破棄しなければならない。

少なくとも、ドナーが異なる程度でこれらの概念を受領国に援助のコンディショナリティとして課してきたことは間違いない。しかし、これらすべてが MCA の重要な構成要素として組み込まれたことによって、MCA は新しい開発援助の枠組みにおいて真に革新的な役割を担うことになった。MCA が米国の国益への投資、成長への投資、安全保障への投資、世界における米国のリーダーシッ

プを実証することへの投資であるとされたゆえんである<sup>32)</sup>。

また、MCA は対外援助規模の跳躍のために米国史上最も野心的かつ最も先見の明のあるイニシアチブのひとつを表していた。さらに、MCA は米国が外国で民主主義と自由主義、開発を促進する方法に革命を起こす可能性を持っていた。それは、開発援助を貧困削減、民主主義、自由市場、法の支配、人権などの進歩にリンクされていたからである。また、米国の戦略的利害から解放することができるからでもある。MCA が低所得国における貧困の軽減と経済成長の促進を目指し、戦略的なイニシアチブのために外交上のパートナーに報酬を与えないとされたゆえんである。

この点で、MCA はケネディ政権以来、米国が展開してきた対外援助政策に根本的な変化をもたらす革新的な努力にほかならなかった。MCA が開発援助を良い統治に基づく開発途上国のパフォーマンスにリンクされたことは、(1)米国がチャリティ・ベースに基づく「太っ腹なドナー」をやめること、(2)米国が援助を「援助獲得競争」に基づく「開発投資」に転換したこと、(3)開発援助の原理が「コンディショナリティ」から「選択性」にシフトしたこと、(4)事前のコンディショナリティが棄てられるか、または最小にされることなどを意味した。事実、MCA は、その要素の多くは新しくはないが、(1)開発を可能にする政策を採用するように挑戦させ、(2)受領国に新しい形式のパートナーシップにおいて優位をとるように挑戦させ、(3)米国と MCA 適格国にビジネスライクで、結果志向のアプローチを採用するように挑戦させるために、国際開発援助改革の口火を切るための革新的な努力であると訴えられた。

また、MCA は貧困と開発を扱う米国の総合的な援助努力の中核要素になるだけでなく、開発援助政策を統合する最初の試みになると訴えられた。この点において、(1)業績の改善を達成した国と業績の改善を達成していない国を識別し選択する MCA の努力は極めて有効である。(2)この方法は開発援助に公平の原理を導入するものである。(3)良い業績に報酬を与える試みを結果の達成により実施することは、差別主義を選択性という運用上の行動計画に変革する米国の最も大きな機会を表している。(4)適格国が自ら開発の優先事項と計画を採用し、真のパートナーシップ機能を発揮し実証する意義が強調された。

こうして、MCA は結果が強調され、援助資金は、明瞭な目的を備えた最良のプログラムを持っていて、プログラムをベストに実施する国を選別して提供されることになった。この点で、MCA は開発の原因ではなく、開発に触媒作用を及ぼす効果が期待されたのである。MCA が、(1)援助の増加、(2)良い業績の達成、(3)結果の測定と評価をすべて同時に実施する必要があるとされたのは、この流れのなかで正しく理解できるであろう。この3点のどれが欠けても開発は成功しないとの理解に立って、MCA は援助レベルの著しい増加を示すとともに、良い業績に報酬を与え、そして結果を測定・評価することが強調されることになったのである。MCA が貧困と開発を扱う米国の包括的な開発戦略の中核に位置づけられることになったゆえんである。また、MCA の政策改革に対する強調が対象国の選定で既に良い成果を誘発していることも重視された。受領国に MCA の資格基準を満たす努力を促したという点で、「援助獲得競争」が強められたからである。MCA はドルを支出する前ですえ、MCA 構想は強いインパクトを与えたといえよう。とはいえ、MCC は対外援助のすべての欠点を克服したものではなかったし、批判に配慮したものでもなかった。事実、MCC は米国の援助プログラムの調整や調和を制度的に改善するものではなかった<sup>33)</sup>。

## 注

- 23) Curt Tarnoff and Larry Nowels, "Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy," April 15, 2004; Updated January 19, 2005.
- 24) Senate, *The Millennium Challenge Account*; House, *The Millennium Challenge Account*; House, *Implementation of the Millennium Challenge Act*; House, *Matching Capital and Accountability*. なお、米国の対外援助改革の方向性については、2002年9月に、ブッシュ大統領が、「国家安全保障戦略」を発表し、テロ後の米国の安全保障政策が明確に提示された点が重要である。このなかで注目すべき点は、防衛と外交に加えて、国家安全の第3の柱として、初めて開発が制定されたことである。これに加えて、自由市場と自由貿易や対外投資を通じてグローバルな経済成長と開発を達成する重要性が特筆されたことである。その際、世界中の開発および貧困軽減を支援する革新的な方法として、MCAが導入されると宣言された。また、2004年1月に「米国の対外援助」と題するのコミッション・レポートを発表し、米国の対外援助の指導原理に選択性を採用することを要請した。さらに、対外援助の核となる目的として、(1)変革的開発 (transformational development) の促進、(2)脆弱国家の安定化、(3)人道支援、(4)戦略国家・地政学的利益の支援、(5)国境を越えたグローバルな問題への対応が定められた。その上、米国の対外援助の有効性を改善するための方法として、(1)援助の明確な目標と資金との整合性、(2)より選択的な援助の配分、(3)制度能力の強化、(4)ホスト国側でのパートナーシップ、オーナーシップ、国内参加の重視、(5)援助資金吸収能力に対する制約の除去、(6)ドナー間の調整や調和の改善、(7)伝統的な開発援助からの卒業などが指摘された。詳しくは、United States National Security Council, "U.S. National Security Strategy," Washington, D.C.: The White House, September, 2002, pp.21-23. ([www.whitehouse.gov/nsc/nss](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss)); USAID, *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century* を参照されたい。
- 25) Senate, *The Millennium Challenge Account*, pp.17-18; House, *Matching Capital and Accountability*, pp.11-14, 45-52.
- 26) Senate, *The Millennium Challenge Account*, pp.13-21; House, *Matching Capital and Accountability*, pp.47-50; House, *The Millennium Challenge Account*, pp.15-24, 53-63.
- 27) Larry Nowels, "The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New U.S. Foreign Aid Initiative," January 3, 2003.

ここで、援助の選択性がどのような文脈のなかで登場してきたのかについて補足しておきたい。選択性の考え自体は決して新しいものではなく、援助の最悪の効果を和らげる方法として取り上げられてきた。また、選択的援助についての近年の議論は、1900年代末に世銀の援助の有効性に関する様々な研究成果や調査に基づいて展開されてきただけでなく、米国議会でも2000年にメルツァー委員会 (Meltzer Commission) が中心となって国際金融機関の改革が検討された際に、選択性に基づく贈与が提案された点も勘案する必要がある。実際、援助のコンディショナリティに伴う政治的対立の程度と強度を減少するだけでなく、援助の有効性を高めるために選択的援助が必要であるとの意見が支配的になってきたからである。

また、米国の二国間援助の歩みを回顧すれば、選択的援助が繰り返し約束されてきた事実を確認できる。実際、ケネディ大統領は1963年4月2日の議会へのメッセージで、開発途上国に援助をする際には、より厳しい選択性の基準が適用されると記していた。また、1980年代と1990年代に実施された構造調整プログラムでは、良い政策を実行するという条件を満たす国に援助資金が選択的に向けられたことも指摘しておきたい。詳細については、Edward S. Mason and Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973), p.442; Peter Bauer, *Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984), pp.60-61; William Easterly, "The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid," Working Paper 4, Washington, D.C.: Center for Global Development, March 2003, pp. 34-36; Ian Vasquez, "The New Approach to Foreign Aid: Is the Enthusiasm Warranted?" *Foreign Policy Briefing*, no.79, Cato Institute, September 17, 2003; William Easterly, "Can Foreign Aid Buy

- Growth?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol.17, No.3, Summer 2003 を参照。
- 28) House, *U.S. Foreign Assistance after September 11th*, pp.16-17.
- 29) House, *U.S. Foreign Assistance after September 11th*, pp.20-22; House, *Matching Capital and Accountability*, pp.45-52; Senate, *The Millennium Challenge Account*, pp.13-21; Jeremy M. Weinstein, John Edward Porter and Stuart E. Eizenstat, *On the Brink, Weak States and US National Security: A Report of the Commission for Weak States and US National Security* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004) ([www.cgdev.org/docs/Full\\_Report.pdf](http://www.cgdev.org/docs/Full_Report.pdf)); Curt Tarnoff and Larry Nowels, "Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy," Congressional Research Service, April 15, 2004; Updated January 19, 2005, pp.18-20; Senate, *The Millennium Challenge Account*, pp.21-22.なお、この流れを受けて2006年1月に、国務省に「外国援助局長(Foreign Assistance Director)」の新しいポジションが創設された問題については、Larry Nowels and Connie Veillette, "Restructuring U.S. Foreign Aid: The Role of the Director of Foreign Assistance," Congressional Research Service, June 16, 2006 を参照されたい。
- 30) "Guidance for Developing Proposals for MCA Assistance in FY 2004"; *U.S. Foreign Assistance after September 11th*, p.46.ライス国務長官がブッシュ政権の対外援助改革案のために新しい戦略的枠組みを公表し、DFA がいかに国務省と USAID に当てられた対外援助を合理化しようとしたかについては、Stewart Patrick, "U.S. Foreign Aid Reform: Will it Fix What is Broken?" The Center for Global Development, September 2006 を参照。
- 31) House, *Implementation of the Millennium Challenge Act*, pp.6-7, 10; House, *Matching Capital and Accountability*, pp.10-11, 36-37; House, *The Millennium Challenge Account*, p.7; Senate, *The Millennium Challenge Account*, pp.5-6; House, *U.S. Foreign Assistance after September 11th*, pp.17-18.
- 32) House, *Implementation of the Millennium Challenge Act*, pp.6-7, 10.
- 33) House, *The Millennium Challenge Account*; Susan Raymond, "Foreign Assistance in an Aging World," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No.2, 2003; Steven Radelet, "Will the Millennium Challenge Account be different?", pp.171-187.

## 結びに代えて

米国はなぜ単独主義に基づく二国間援助として MCA を選択したのかを整理してまとめることで、結びに代えることにしたい。米国はなぜ多国間主義ではなく単独主義に基づいて総合的な開発援助戦略の一部として MCA を採用したのだろうか。

何よりもまず、ブッシュ政権の対外援助戦略が単独主義に基づいて展開された理由としては、米国が国際金融機関の融資政策や優先度を一方的に決定できなかつただけでなく、援助に否定的な議会の圧力に大きく制約されていたことが考慮されなければならないだろう。また、米国の財政赤字拡大が二国間援助政策の焦点を絞る必要性を高めたという事情や米国が開発アジェンダを推し進めるためのリーダーシップを発揮する必要性が高まったという事情も考慮に入れる必要がある。さらに、世界同時テロ攻撃以降、米国は国際金融機関の開発政策に大きな影響力を行使する能力を拡大する必要に迫られたことなども配慮しなければならない。したがって、ブッシュ政権が開発支援に対するユニラテラルなアプローチを採った最大の理由は、二国間援助も多国間援助も信用していなかったことに尽きる。

第1は、政治的な理由である。これは、米国が1990年代末にグローバルな貧困との闘いに熱心で



ないとの批判の高まりに直面して、2000年9月の国連ミレニアム・サミットで打ち出された MDGs を達成する上で強力なリーダーシップを発揮することを望んだことや、米国議会が近年、IMF や世銀などの多国間開発銀行 (MDB) の支援活動を細かく指導する傾向を強めてきたことが影響している。この点で注意すべきは、多国間援助の改革を進めるためには、たとえ米国が改革の先頭に立ったとしても、また国際開発機関の改革が米国の押し付けとの印象を和らげる効果があったとしても、米国のイニシアチブは他のドナーとの協議により薄められ、覆い隠されることにあった。こうしたなか、米国は、MCA で結果重視のイニシアチブを発揮し、基本的に多国間援助に MCA と同じ原理を採り入れさせることを優先させる戦略を採用した。このために、米国は国際開発機関に適度な二国間主義を積極的に持ち込んだと称されている。米国が単独主義を強めた理由のひとつは、この戦略の有効性にあったといっていよう。

既にみたように、MCA の新しさは選択性により援助を提供する方法に革命をもたらして援助の有効性を高めるインセンティブを与えるとともに、コンディショナリティを無くすことにあった。実際に、MCA は資格基準を IDA の対象国に限定することで、世銀や国際開発機関に開発援助の有効性とレバレッジを高めるインセンティブを与えてきた。また、米国の援助に経済改革を実行するとのコンディショナリティが付けられてきたのは、援助が単に米国の影響力を行使する重要な手段であったからではなかった。それは、援助が与えられる前は「ニンジン」として有用であるけれども、この政策改革を買うコンディショナリティが失敗してきたこと、そしてこの反省から米国が援助を中止すると脅かす援助拒否戦略が「ムチ」として最も有用であるとの教訓を反映していた。また、経済開発は基本的に国際貿易が二国間で均衡するか、または均衡に近いときにベストに行われるとの考え方を多国間主義に優先して採ってきた。米国は、MCA イニシアチブを通じて二国間主義の有効性とレバレッジを強化するだけでなく、多国間援助にもこれを持ち込むことに重きを置いたといえる。米国が MCA を二国間援助プログラムとして開始することにより単独主義のイニシアチブを発揮することに優先権を与えたゆえんである。

第2は、内容上の問題である。選択性と結果の測定や評価について、ブッシュ政権は国際開発機関が厳格性と透明性において高い基準を維持しているとは思っていなかった。国際開発機関は故障したシステムによって融資政策に失敗してきたと評価されていたからである。そのために、政権の多くは、MCA が二国間主義ではなく多国間主義に基づいて展開されれば、開発援助の官僚制がさらに大きくなると同時に、効果も弱められ、最終的に良いガバナンスを弱めると信じた。また、米国は最大のドナーであることが期待されている。しかし、米国は国際金融機関、とくに IDA に対する出資額を減らしてきていることに示されるように、世銀に対する支配力を他のドナーに引き渡してきている。MCA を多国間主義ではなく単独主義で展開すれば、弱体化しつつある米国の影響力を守るとともに、米国は新しい援助プログラムのすべてに対して完全な支配を維持することができるとみなされた。

第3は、組織上の問題である。米国はブッシュ政権が提案した贈与の増大と融資の減少によって世銀などの国際開発機関の規模が縮小するだけでなく、皮肉にもその金融的独立性が損なわれることに伴う米国での物資調達を懸念していた。融資に代えて贈与というブッシュ提案は、一見したところ正しい方向への一歩のようにみえるが、グラント提案には資金の追加拠出が含まれていなかったために、結局は世銀の活動を全体的に縮小させることになりかねないと危惧された。米国が

多国間主義を選択しなかった最大の理由は、世銀活動の縮小に伴う米国資金のレバレッジ効果が弱められる危険性にあったのである。米国が多国間主義に期待した経済利害と多国間主義の機能不全との狭間でジレンマに陥ることになったゆえんである<sup>34)</sup>。

では、次に、ブッシュ政権の MCA に対する批判を整理して示すことにしたい。まず、MCA の単独主義に対する批判からみることにする。第 1 に、MCA は大きなリスクをとらせると批判されたことである。MCA は「事前行動」を求めているので、受領国政府に対する負担を軽減どころか逆に高める恐れがあった。また、MCA の資金は二国間ベースで受領国に処理されるために、各ドナー機関の調整を実施する際に、多国間援助プログラムの枠組みを台無しにする危険があった。第 2 に、MCA は他のドナーの資金を多国間援助イニシアチブの一部として米国が使用することができる機会を捨て去ると危惧されたことである。第 3 に、MCA は低所得国すべてを対象にすることができないという面もあった。

次に、多国間主義に賛成する立場からの批判を示すことにする。多国間主義を支持した者は次のような議論を展開した。第 1 に、多国間主義は受領国にとって厄介なものでも高負担をもたらすものでもない。第 2 に、多国間アプローチは他のドナーが米国の支出したドル資金よりも多く拠出するので、米国資金のレバレッジ効果を拡大する機会を提供する。第 3 に、多国間アプローチは外交・戦略上のパートナーに資金を配分する圧力を弱めることができる。第 4 に、多国間主義は総裁や理事を通じてイヤマーク、タイド援助など議会の影響力を行使することができる<sup>35)</sup>。

この点で注目すべきは、ブッシュ政権が国際金融機関の改革に優先権を与えていたことである。それは財務省の主張するように、国際金融機関が米国に利益をもたらし、世界の成長と繁栄をつくり上げてきているとの認識にほかならない。しかし、冷戦終結後、米国は貿易赤字と財政赤字が拡大する状況のもとで、国際開発機関に出資を増大することができなかつた。

冷戦の終結により、世銀のような MDB に米国が参加する根本的根拠に疑問が寄せられた。開発途上国への民間投資の急速な増大は、世銀が民間投資を呼び込む触媒作用について疑問を生じさせ、世銀に参加し続けることが米国の国益であるか否かについて再考する必要を迫った。このために、(1)開発途上国に民間投資フローを誘発する世銀融資の役割、(2)世銀プロジェクトが経済開発を促進する程度、(3)開発援助の有効性を高める世銀業務の改革、(4)世銀が米国の開発援助政策を支援する融資政策などを再評価する必要性が生じた。その理由は次の点にあった。第 1 に、世銀の融資政策が貧困軽減、構造調整、そして民間セクターの開発を強調することを含め、大きく進展してきたことである。第 2 に、世銀の開発業務が米国の対外経済政策の目標を支援するだけでなく、米国の援助資金のレバレッジを拡大してきたことである。第 3 に、世銀融資に伴う事前のコンディショナリティが受領国に期待した政策改革や制度構築を実施させなかつたために、世銀融資の有効性に疑問を生じさせたことである<sup>36)</sup>。

こうして、世銀は開発援助の有効性を高めて、管理コストを軽減することに重きが置かれた。また、援助の有効性を高めるために、援助対象国を選別することが優先されることになった。これは、世銀、とくに IDA 増資交渉を通じて、米国が多国間援助のリーダーシップを発揮しようとしてきた戦略にほかならなかつた。つまり、米国の開発途上国に対する経済的利害が拡大したことや財政赤字が増大したことによって、米国の出資金のレバレッジ効果を最大限にすることが以前よりも重要になったのである。冷戦終結と財政赤字の状況下、納税者のドルが最も有効な仕方でも支出される受

託者責任が強く求められたゆえんである。こうしたなかで、開発銀行を支持する最善の方策として、米国の資金のレバレッジ効果は、加盟国の出資による米国ドル資金の増大と、返済資金の再融資であると論じられた。そして、開発銀行の使命についても、(1)開発銀行は融資政策については選択性を増大すると同時に、借入国の政策改革に対して強いパフォーマンスを強要することに専念すべきである。(2)開発銀行を支持し続けない場合には、米国は開発資金に対するレバレッジを強化し、自由市場経済、民間セクター開発を促進し、かつ会社のための成長度の高い新しい市場を創造するという極めて重要な利害関係を維持できなくなると訴えられた。これらの見方は、国際開発プロセスに従事し続けることが、米国の経済的利害関係に合致するとの議論にほかならなかった。こうして、1990年代後半以降の国際金融機構改革論議において、有効な開発援助は経済成長の触媒作用を果たす上で最も重要であると認識されただけでなく、それが最も必要とされる領域は借入国の経済改革と国際開発銀行の業務改革にほかならないとして、両改革の実施が強く求められてきたのである<sup>37)</sup>。

そこで、米国にとっての多国間援助の利点がどこにあるのかを確認しておきたい。これは、世銀の物資調達先がどの国からなされているかをみれば理解できる。注目すべきは、米国の出資金が他国の出資金と混じり合っただけでなく、世銀の物資調達に使われるために、米国は出資額を上回る世銀の物資調達シェアを示していた点にある。たとえば、1999年度に世銀による米国からの調達額はほぼ26億6000万ドルであった。これは米国のIBRDとIDAに対する拠出額8億ドルの3倍以上であった。また、世銀の全調達の約18%を占めた。さらに、これは任意の国のなかで最大の比率であった。また、2003年度においても投資融資と調整融資のための米国からの世銀の調達の18億8000万ドルは、米国がIBRDとIDAに出資した8億4450万ドルの2倍以上であった。

また、これは、世銀の国際市場からの資金調達シェアにおける通貨構成がドルに集中し続けていることに反映していた。たとえば、2003年度に、世銀の資本市場からの借入額は193億ドルであり、このうち66億ドルはドル建てで調達されたが、これは34%を占めていた。そして、この多くは米国以外の国際資本市場から得られていた。また、スワップ後の借入ポートフォリオのシェアをみると、84%がドルに集中していた。これは世銀の借り手がドル建ての融資を 선호することを反映していた。

ところで、MCAが援助対象国をIDAの適格国に限ることにした理由についても付言しておきたい。それは、米国が良い実績を示した候補国を選択したり、この対象国から選ばれた適格国に多額の援助を支出したり、適格国に結果を求めたりするなど、多国間主義と同じ構想と構造で「援助獲得競争」を高めるインセンティブを第三世界に与えるだけでなく、多国間援助イニシアチブの先頭に立つことによって、(1)多国間援助と二国間援助を統合的にするとともに、(2)米国の単独主義と多国間主義の連携を強化することができる点にあったといえる<sup>38)</sup>。

このように、ブッシュ政権はMCAの創設にみられるように、単独主義を強調しただけではなかった。IDAのグラント化と債務のリスケジュールにみられるように、国際金融機関の改革に高い優先権を与えていた点も指摘しておきたい。しかし、この戦略には重大な欠点があった。それは、世銀融資が基本的に貧困国からの返済に依存している点にあった。世銀自身は内部資金を拡大するために、国際資本市場で資金調達をしている。しかし、IDAの活動資金は基本的に各国の増資に依存している。もうひとつは受領国からの返済である。このために、IDAのグラント化は将来の融資を行う追加資金を不足させるリスクを高めるために、G7諸国から強く反対された。また、先進諸国からの支援がなければ、ブッシュが提案した債務救済とグラントの結合は、世銀の活動資金を減らす

だけでなく、開発資金を生産的に投資することを無期限に後回しにするので、世銀がネットの融資フローを減少させて、最終的に開発能力を損なうことになるのは必至である。その上、豊かな国からの新しい支援や増資がなければ、国際援助アーキテクチャーも混乱に陥る。もし世銀の規模が縮小し、グラントの規模が拡大し続けるならば、開発銀行の魅力は消え去り、存在理由も消滅するので、米国とヨーロッパ諸国は二国間援助を拡大する方向に進むことになるかと予想できる<sup>39)</sup>。

いずれにしても、MCA の設立と IDA のグラント化は、世界のグローバルな貧困問題が米国の単独主義と開発金融の多角主義に基づいて開発援助システムを近代化し組織化されなければならない、という「新しい時代」を迎えたことを示している。そして、このことは、世界の貧困問題を解決する道が米国の単独主義を主軸にした二国間援助政策を展開しつつも、国際開発援助システムを変革する方向で模索されてきている。世銀再編の最大の課題は支援の有効性と融資能力にかかっている。

ブッシュの MCA は、提案された規模では貧困層すべてを対象にすることが困難である。その結果、規模を拡大するとともに、各国の ODA 増額と債務救済が提案されざるを得なかった。これは多国間主義と二国間主義は補完し合うが、最終的に米国の二国間主義が主導権を握るという形において追求されることを意味する。とくに、米国の多国間援助が減少しているなかでは、米国は二国間援助で優位に立ち、各国の増資に基づく多国間援助で米国の二国間援助を補足する方向性が強められたことを反映している。この点で、米国がユニラテラルに新しい二国間の援助メカニズムをつくり出し、自身の優先事項を追求することを選択した結果は、開発戦略における優先事項の間の競争と衝突をもたらしている。これが現在最貧受領国と援助のアーキテクチャーを混乱させている核心部分であることを指摘しておきたい<sup>40)</sup>。

これは、ふたつの方向で確認できる。ひとつは、IDA 第 14 次増資において表面化した。ドナー各国の拠出額は 141.3 億 SDR であり、この数字は、IDA 第 13 次増資における拠出額と比較して、25% の増額であり、過去最高額を記録した。とくに、欧州各国は大幅な拠出額増を承認した。たとえば、スウェーデンは前回 IDA13 と比較して約 2.2 倍、フランス、スペインは約 70% 増しの増額を提示した。また、アフリカの最貧国への援助を最重要視している英国は、前回と比較して 83% の増額を図り、総額、シェア共に前回の 4 位からドイツ、日本を抜いて 2 位に上昇した。しかしながら、唯一米国だけが前回比 14% の減額を示した。米国は依然として総額に占めるシェアは第 1 位であるとはいえ、その割合は前回の 20% 強から 14% 弱へと大幅に縮小する形になった<sup>41)</sup>。

もうひとつは、2005 年度から 2007 年度に MCC の予算が 14 億 8800 万ドルから 30 億ドルに増えたのに、開発援助総額が 14 億 48 万ドルから 12 億 8200 万ドルに減少したことにみることができる。これは、MCA の資金増大が既存の開発プログラムを犠牲にして行われていたことを示している。また、2004 年度以来、MCA 適格国のための核となる開発融資が低下していることを示していた。このことは、とくにアフリカとラテン・アメリカで確認できる。バヌアツとカーボヴェルデの 2 国だけが MCA の追加資金を要求できたにすぎなかった。また、MCA の適格国への開発援助の支出額は平均して減少しているとはいえ、不適格国よりは落ち込みが少ない。この結果から、MCA が開発援助総額のカットに何らかの影響を与えたと推察できる。これは、MCA 適格国でさえも開発援助の減少に直面することが避けられないという重要な含みを示唆している。したがって、米国の対外援助に関するデータのより高い透明性と説明責任が求められる。その上で、米国政府は開発援助を直ち

に増額する意志決定を行う必要があるだろう<sup>42)</sup>。

この批判に対して、MCC は最近次のような反論を行っている。MCC は、その業務が変革的な影響力を持つことができる規模に達してないか、また実績を示さないプログラムを一時中止する意思を示していないとの批判に応えるために、次の措置を取ってきている。第1に、2006年初期に、MCCの理事会はアルメニア、バヌアツ、およびベナンと新しい契約を締結したことである。第2に、バヌアツとベナンの契約によって、米国の援助額が増加を示すとともに、MCCがトップドナーのひとつになったことである。第3に、アルメニアとの契約を承認する際に、MCCは、憲法で規定された国民投票の期間に不正と他の不法行為に対して何らかの対策が採られない限り、プログラムの継続は停止されることになることになると警告したことである。第4に、MCCはイエメンの実績指標の順位が減退しているので、境界(Threshold)プログラムの支援資格を停止したと述べたことである。第5に、MCCは2006年6月、人権抑圧、市民的自由と報道の自由の制限、汚職防止努力の悪化等により候補国の条件を満たすことができなくなったために、2005年11月に適格国に選ばれたガンビアのMCA資格を停止したと決議したことである<sup>43)</sup>。

最後に、2006年1月に、ライス国務長官が、米国は民主的でよく統治された国を建設するだけでなく、民主化を維持し促進する上でも、パートナーとともに支援するという、いわゆる「変革的外交」のときに、この新しい挑戦を満たすために対外援助の変革が必要であると発表した点に触れて、本稿を終えることにしたい。

MCAは開発援助をより有効に実行するブッシュの最初のステップであり、実績と結果に基づいて適格国を選定する点でも、過去の米国の援助政策との断絶を示していた。しかし、MCAが既存の開発援助プログラムに取って代わることは意図されていなかった。開発援助の効果が低所得国の多くの貧困層に浸透し、最善の実績を示す自助努力を促すために、包括的な開発援助戦略を採用することが要請されたのは、このためであった。その要点は、(1)「変革的開発」戦略が約束されること、(2)MCAの支援に不適格な「弱い実績国」、「悪い実績者」のための明確な戦略が発展させられること、(3)国際貿易と国際投資を含む総合的な対外援助政策の再編が急務とされた点にあった。

こうした流れを受けて、ライス長官は、「変革的外交」イニシアチブにおいて、開発と外交の両方を通して被援助国の変革を求めるという新しい環境においては、米国の対外援助プログラムのより良い調整と政策の整合性が強く求められるとして、米国の対外援助を再編する必要性を強調した。そして、再編の核は、「変革的開発」イニシアチブの一部として、経済開発の道を変革させるために対外援助を使用し、受領国を援助の依存から卒業させる点にあると訴えた。また、2006年5月に、ライス国務長官は、「民主化の推進」という外交目標の実現のために対外援助を活用する方針を示すとともに、援助政策を統括する副長官級のポスト「外国援助局長」を創設し、ブッシュ大統領が初代局長にUSAID長官のランドール・トバイアス(Randall Tobias)を指名したことを明らかにした。期待されているように、果たして、対外援助が広範な総合的対外政策の目的を満たすために有効に使用されるとともに、米国の対外援助の変革を指示することができるかどうか注目されることである<sup>44)</sup>。

## 注

34) House, *The Millennium Challenge Account*; Steven C. Radelet, *Challenging Foreign Aid*, pp.16-

- 18; Steven Radelet, "The Millennium Challenge Account: Transforming U.S. Foreign Assistance Policy?" pp.64-65; House, *U.S. Foreign Assistance after September 11th*, pp.25-33.
- 35) Nicolas van de Walle, "A Comment on the MCA Proposals,"; Gene Sperling and Tom Hart, "A Better Way to Fight Global Poverty: Broadening the Millennium Challenge Account," *Foreign Affairs*, Vol.82, No.2, March/April 2003, pp.17-20.
- 36) Barbara Upton, *The Multilateral Development Banks: Improving U.S. Leadership* (Westport, Conn.: Praeger, 2000); United States General Accounting Office, *World Bank: U.S. Interests Supported, but Oversight Needed to Help Ensure Improved Performance*, GAO/NSIAD-96-212, September 1996; United States Congress, Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, *Reforms of the World Bank and Other Multilateral Development Banks*, Hearing before the Subcommittee on International Trade and Finance, 106th Cong., 2d sess., June 8, 2000 (Washington: U.S. G.P.O., 2001).
- ここで、国際開発銀行への出資が米国経済にいかによりプラスのインパクトを持っていたかを確認しておきたい。これは、国際開発銀行の活動に由来する米国からの物資調達、米国自身が開発機関に拠出した支出額を超えていたことに示される。(1) 1995年度に国際開発銀行は、460億ドル近くを融資したが、他方米国の出資は20億ドルにすぎなかった。これは23対1のレバレッジであった。(2) 米国企業は毎年27億ドル以上をMDBの物資調達から得ているが、これは12億ドルの出資額よりも大きかった。(3) 米国企業はまた、MDB借入国の経済改革に伴う輸入拡大からも年間77億ドルの利益を得ることができた。これは米国の14万6000人分の雇用を創出したと推計されている。United States Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Foreign Aid Reform*, Hearings before the Subcommittee on International Economic Policy, Trade, Oceans and Environment Affairs, 103th Cong., 2d sess., February 9, 22 and March 3, 1994 (Washington: U.S. G.P.O., 1994), pp.155-165; U.S. Department of the Treasury, *The Multilateral Development Banks: Increasing U.S. Exports and Creating U.S. Jobs* (Washington, D.C.: U.S. Dept. of the Treasury, 1995); United States General Accounting Office, *Multilateral Development Banks: U.S. Firms' Market Share and Federal Efforts to Help U.S. Firms*, GAO/GGD-95-222, September 1995; CSIS Task Force on the Multilateral Development Banks, *The United States and the Multilateral Development Banks: A Report of the CSIS Task Force on the Multilateral Development Banks* (Washington, D.C.: CSIS, 1998).
- 37) United States Congress, House, Committee on Banking and Financial Services, *The Administration's Authorization Requests for International Financial Institutions*, Hearing before the Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy of the Committee on Banking and Financial Services, 104th Cong., 2d sess., April 25, 1996 (Washington: U.S. G.P.O., 1996); United States Congress, House, Committee on Banking and Financial Services, *Authorization for Multilateral Development Banks*, Hearing before the Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, 105th Cong., 1st sess., March 13, 1997 (Washington: U.S. G.P.O., 1997); United States General Accounting Office, *Multilateral Development Banks: Profiles of Selected Multilateral Development Banks: Report to Congressional Committees*, GAO-01-665, May 2001.
- 38) John B. Taylor, "New Policies for Economic Development," Washington, D.C.: U.S. Treasury Department, April 30, 2002; Sebastian Mallaby, "Saving the World Bank," *Foreign Affairs*, Vol.84, No.3, May/June 2005; Curt Tarnoff and Larry Nowels, "Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy," April 15, 2004; Updated January 19, 2005, pp.18-20; World Bank, *Annual Report 1999* (Washington, D.C.: World Bank), Vol.2, pp.212-216; World Bank, *Annual Report 2003*, Vol.2, pp.132-140; Kahler, Miles, *Leadership Selection in the Major Multilaterals* (Institute for International Economics, 2001), p.48; Jonathan E. Sanford, "Multilateral Development Banks: Issues for the 108th Congress," Congressional Research Service, Updated March 29, 2003, pp.3-6.なお、ブッシュ政権のIDA グラント 提案と増資問題については、別の機会に論じることにしたい。

- 39) Sebastian Mallaby, "Saving the World Bank," pp.78-79; United States. Congress, House, Committee on Financial Services, *Proposed Changes to Both the World Bank-International Development Association and the North American Development Bank*, Hearing before the Subcommittee on International Monetary Policy and Trade, 107th Cong., 2d sess., May 2, 2002 (Washington: U.S. G. P.O., 2002); United States. Congress, Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, *Reforms of the World Bank and Other Multilateral Development Banks*, Hearing before the Subcommittee on International Trade and Finance, 106th Cong., 2d sess., June 8, 2000 (Washington: U.S. G.P.O., 2001).
- 40) Ngaire Woods, "The Shifting Politics of Foreign Aid," *International Affairs*, Vol 81, No.2, March 2005.
- 41) IDA, "IDA14, Report from the Executive Directors of the International Development Association To the Board of Governors, Additions to IDA Resources: Fourteenth Replenishment," Working Together to Achieve the Millennium Development Goals, Approved by the Executive Directors of IDA on March 10, 2005, p.71; IDA, "IDA13, Report from the Executive Directors of IDA To the Board of Governors, Additions to IDA Resources: Thirteenth Replenishment Supporting Poverty Reduction Strategies," Approved by the Executive Directors on July 25, 2002, International Development Association, p.77.
- 42) Kaysie Brown, Bilal Siddiqi and Myra Sessions, "US Development Aid and the Millennium Challenge Account: Emerging Trends in Appropriations," The Center for Global Development, October 2006; Inter Action, *Global Partnership for Effective Assistance: FY07 Budget Request Cuts Core Programs Fund Initiatives*. (<http://interaction.org/load.php>); Larry Nowels, "Foreign Assistance: Understanding Data Used to Compare Donors," Congressional Research Service, Updated June 7, 2006; Martin A. Weiss, "The World Bank: Changing Leadership and Issues for the United States and Congress," Congressional Research Service, Updated March 17, 2005; Martin A. Weiss, "The World Bank: The International Development Association's 14th Replenishment (2006-2008)," Congressional Research Service, June 9, 2005.
- 43) Larry Nowels, "Millennium Challenge Account: Implementation of a New U.S. Foreign Aid Initiative," Update June 2, 2006, pp.1-18; Updated August 1, 2006, p.1.なお、境界プログラムとは、僅差で MCA 適格国になることを逃した国を支援するためにデザインされた。この適格国は政策実績を改善させて、結局 MCA 支援の資格を得るために必要な改革の実施をコミットしている国を指す。こうした国には、問題点に焦点を当て改善を促しながら支援を行う。MCC は 2004 年 9 月 30 日に 7 ヶ国を認定した。アルバニア、東チモール、ケニア、サントメ・プリンシペ、タンザニア、ウガンダ、イエメンである。詳しくは、Rikhil Bhavnani, Sarah Lucas and Steve Radelet, "MCA Threshold Program: A Comment on Country Selection," Center for Global Development, October 2004 を参照。
- 44) Larry Nowels and Connie Veillette, "Restructuring U.S. Foreign Aid: The Role of the Director of Foreign Assistance," pp.1-2.