



政策研究大学院大学 教授

大野 泉 OHNO Izumi

津田塾大卒業後、国際協力事業団入団。87年に米国プリンストン大学で修士号取得後、88年から世界銀行、99年から国際協力銀行で勤務。2002年より政策研究大学院大学で「開発フォーラム・プロジェクト」を担当。ODA政策提言・発信活動に取り組んでいる

オバマ米政権の 3つの援助改革

広範な「経済成長」が最上位目標

米国のオバマ政権は2009年1月の発足以来、3つの柱を立てて援助改革を展開している。(1)グローバル開発政策に関する大統領令 (Presidential Policy Directive on Global Development Policy: PPD)、(2) 国務省による4年ごとの外交・開発レビュー (Quadrennial Diplomacy and Development Review: QDDR)、(3) 米国国際開発庁 (USAID) の内部改革。以下、2010年12月にインタビューしたホワイトハウス (国家安全保障会議/開発担当)、米国援助庁 (USAID)、シンクタンクや大学の研究者、NGO関係者らの意見を踏まえて報告する。

グローバル開発政策 (PPD)

■「援助」でなく「開発」を中心軸に

オバマ大統領は2010年5月に策定した国家安全保障戦略で「開発」をスマートパワーの重要な要素と位置付け、9月の国連MDGsサミットでグローバル開発政策を発表した。これは開発に関する米国初の大統領令で、オバマ政権の国際開発政策のビジョンと原則を示すものである。それは援助でなく「開発」を中心に据え、①「広範な経済成長」を最上位目標として、②全政府的アプローチの採用、③戦略的課題の「選択と集中」(食料安全保障、グローバルヘルス、気候変動)、④様々なパートナーとの協調や援助効果向上の原則への配慮、⑤開発課題の解決に向けた民間資金の動員と革新的技術の活用などの特徴を有する。

そこには、必要に応じてUSAID長官の国家安全保障会議 (NSC) 参加を認めるなど、開発を貿易、投資、国防等を含めた国家戦略の観点から位置付けていく意図が伺える。また、NSC開発担当上級部長・大統領特別顧問であるゲイル・スミス氏を議長としたグロー

バル開発にかかる組織間政策調整委員会 (Inter-agency Policy Committee on Global Development、以下 IPCと略す) が昨年9月末に発足し、大統領令をどのように各組織の政策や実務に反映し、制度化させていくか検討が始まっている。多様なマルチステークホルダーとの協議会 (Global Development Council) 設置も謳っているが、まだ具体化していない。

PPDはホワイトハウス主導で策定され、約1年の調査・検討・起草プロセスがあった。2009年9月に大統領の指示を受けて、NSCと国家経済諮問会議 (NEC) が合同で、米国の国際開発政策のあるべき方向について調査分析を始めた。

ブッシュ前政権の国家安全保障戦略 (02年9月、06年3月) は9.11事件後の世界をふまえ、「テロとの闘い」を最重視し、開発を3Ds (Defense, Diplomacy, Development) のひとつに位置付けたが、事実上、国防に従属していた。対外援助予算は大幅に増えたが、ミレニアム挑戦公社 (MCC) や大統領エイズ救済緊急計画 (PEPFER) といった新設機関・プログラム、国防省を通じた援助増大に充てられ、既に20~30あった援助機関・プログラムのさらなる

乱立を招いたほか、61年以来、開発援助の中核機関であったUSAIDの弱体化をもたらした。ブッシュ政権後半には援助の細分化や軍事化への懸念が高まり、超党派議員やシンクタンクから次々と提言が発表された。オバマ政権のPPDはこうした援助改革論議を踏まえて策定された。

■大統領特別顧問が語る

ホワイトハウスにて、PPD起草をとりしきり現在その実施に向けて省庁間調整を担っているゲイル・スミス氏と面談する機会を得た。スミス氏によれば、「広範な経済成長」を最上位目標とした理由は、持続可能性を重視し、中長期的に能力あるパートナー (capable partners) を増やすことが脆弱国家の予防になり、世界の平和と安全、繁栄、ひいては米国がめざす市場経済と民主主義の普及につながるからとのこと。今までも米国援助は経済成長重視を謳っていたが、重点分野のひとつに過ぎなかった。PPDは経済成長を分野ではなく最上位目標として掲げ、開発全体のインパクトを高めることを重視している。脆弱国家を生まないために開発

を投資として位置付けている点は、「テロとの闘い」という前政権の対決姿勢からの大きな転換といえよう。

また、PPDのビジョンや基本原則を具体化・制度化していくために、同氏を議長としたIPCが週一回の頻度で開催され、グローバル開発に向けた問題意識の醸成と共有、各組織がとるべきアプローチや共通ツールを検討している。具体的には「データ・証拠に基づく分析や評価の重視、意思決定プロセスの変革、予算の変革などを通じて、各組織の業務慣行を変えていきたい」との説明があった。「また現在、IPCには16機関が参加しているが、海外民間投資公社 (OPIC) や開発信用保証 (DCA) など、援助に限らず開発インパクトに重要な影響をもつ機関も含み、包括的に途上国開発を推進していきたい」と述べていた。

外交・開発レビュー (QDDR)

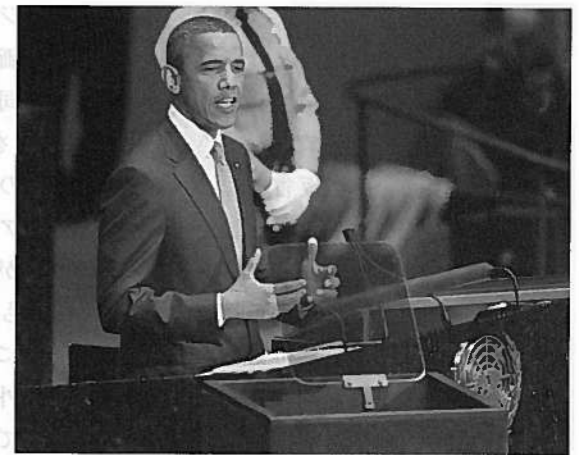
QDDRは4年ごとの外交・開発レビューで、クリントン国務長官のもとで2009年7月に始まり、2010年12月15日に最終報告書「Leading Through Civilian Power」が発表された。これは国務省による最初のQDDRである。QDDRは、開発をシビリアン・パワーの重要な柱と位置付け、国務省とUSAIDが一体となって「開発外交」を推進する方針を打ち出している。

より具体的には、①21世紀型環境に適合した外交を推進するために、大使を複数省庁によるシビリアン外交のCEOとして権限と責任を与え、グローバルな課題により効果的に対応すべく国務省の組織再編を行う (経済成長・エネルギー・環境担当次官、シビリアン安全保障・民主化・人権担当

次官の配置など)、②開発の位置付けを高め成果実現に向けて近代的アプローチをとる、③危機・紛争を予防・対応するためのシビリアン能力を高める、④スマートに業務を遂行し、専門的知見の蓄積や革新的アプローチによる問題解決、調達制度の改革、計画・予算・評価機能の強化などに取り組むことなどを謳っている。

特に②に関しては、米国の支援を比較優位ある課題に絞ること、途上国とのパートナーシップ、技術革新への投資、評価モニタリングの強化を図ること、USAIDを世界一の開発機関として強化し、幾つか重点課題においてUSAIDが複数省庁のリード・コーディネーターになること (食料安全保障はすぐに、グローバルヘルスは2012年度末にUSAIDに必要な能力が備われば)、としている。③については、人道支援はUSAIDが、紛争予防や危機対応は国務省がリードするといった役割分担を明確にしている。さらに、QDDRはバリ宣言やアクラ行動計画が目指す援助効果向上に対して積極的に取り組む方向を示している (なお、2011年1月からクリントン政権時代のUSAID長官、ブライアン・アトウッド氏がOECD開発援助委員会の議長に就任した)。

QDDRは外交と開発のリンクを重視するヒラリー国務長官の意思を反映している。国務省は包括的な国別戦略 (Integrated Country Strategies) を策定し、途上国においてUSAID事務所長は大使の開発アドバイザーとして、その開発コンポーネントである国別開発協力戦略 (Country Development Cooperation



国連MDGsサミットで演説するオバマ大統領 (AFP=時事)

Strategy: CDCS) の策定を担う。予算については2013年度からUSAIDが組織全体の予算案を策定するが、これは国務省の対外援助予算要求に統合され、国務長官の了承を得て議会に提出される。

USAIDの内部改革

USAIDのラジブ・シャー長官は09年12月末に就任後、PPDやQDDRに先立って、「USAID Forward」と題する内部改革に着手した。これは①調達制度、②人材・能力、③政策能力の再構築、④評価・モニタリング・透明性、⑤予算管理能力の再構築、⑥科学技術、⑦革新 (産学連携による効果ある開発アプローチ) の7つの柱からなる。これを象徴するのが、政策・企画・学習局 (Policy, Planning and Learning Bureau: PPL) 設置を通じたUSAIDの政策機能の回復である。ブッシュ政権時代において06年以降、国務省の外国援助局長がUSAID長官を兼任し、政策決定・予算策定機能は外国援助局 (「F」局) に移り、USAIDの政策立案機能が著しく弱体化した。PPLにはドナー関係、組織戦略、国別開発協力戦略 (CDCS)、評価・モニタリング、予算管理の5つのオフィスがある。

①の調達制度改革は、USAIDの契約のほとんどが会計管理などの観点から大型コントラクターに発注され、途上国現地の機関やNGOを育成していく視点が弱かったことへの反省にもとづく。今後は現地機関やNGOとの直接契約の増加、大型コントラクターと契約する場合は現地機関やNGOへの再委託についてのデータ報告を義務付けること、相手国政府システムを通じた支援の可能性の検討などに取り組む予定である。

③の政策能力の再構築については2つの動きがある。ひとつは、PPLの組織戦略オフィスで評価、教育、テロ・治安対策、気候変動に関するUSAIDの方針を1～2月をめどに策定するほか、年間で約10の方針策定を目指す。もうひとつは、国別開発協力戦略オフィスにおいてUSAIDが実施するプログラムを対象に、PPDの原則（選択と集中、分業、スケールアップ、持続性など）を取り入れて、現地事務所主導でCDCS（対象期間は3～5年）を策定する。

⑤の予算管理については国務省の「F」局は存続するが、PPLの予算管理オフィスがUSAID全体の予算を策定して「F」局に提出するプロセスになる（2006年以降、USAID各部署・事務所は直接「F」局に予算を提出していたので、USAIDとして調整する余地は限られていた）。「F」局はUSAIDを含む国務省が所管する対外援助予算全体を取りまとめ、国務省から議会に対して予算要求を行う。予算費目の立て方は、従来どおり「F」局が定める方式に従うことになる見込みである。

米国識者の評価

インタビューした識者の多くは、オバマ大統領が打ち出したPPDが開発志

向のビジョンや基本原則を示している点を評価していた。その一方で、次の理由で同様に多くの識者がPPDの実現可能性を疑問視していた。また、QDDRの発表を受けて、PPDを実施する主要アクターである国務省とUSAIDの関係がどうなるのか注視したいという意見も多かった。

第1に、PPDに賛同する識者の多くは新対外援助法でこれを制度化すべきと考えているが、政治的にその実現可能性は厳しいこと。2010年11月の中間選挙の結果共和党が下院で過半数を獲得し、オバマ政権の議会運営は困難を増している。また今年1月に交代した下院外交委員長（共和党）は対外援助に懐疑的で、援助予算削減を主張している。

第2に、議会運営が困難になり援助予算削減となる公算が高いなか、PPDが掲げる「選択と集中」にもとづいて戦略的課題に取り組むことは容易でないこと。特に議会のイヤーマークで硬直的になりがちな援助予算をどの程度「選択と集中」の観点から再配分できるか、不確定要素が高い。

第3に、全政府的アプローチが実際に機能するのか疑問視する識者もいた。NSCの開発担当チームは少人数で、現実的にNSCがどこまで関与できるのか、省庁間調整会議を通じて何をどの程度調整・指示・モニタリングすることが可能か、という指摘である。また全政府的アプローチをとる際に司令塔をどこに置くかについて、開発のリード機関としてUSAIDを核とした調整メカニズムが好ましいという意見、外交の一环として国務省傘下の機関としてUSAIDの政策能力を高める方が現実的という意見など、識者の間でも見解は

分かれている。

第4に、上記と関係して、PPDは開発を重視しUSAID強化を打ち出したが、実際にどの程度USAIDをリード機関として位置付け、格上げしようとしているのかオバマ政権の意図が不明という意見もあった。QDDRは、USAIDの政策能力を高めながらもUSAID長官は国務長官にレポートし、国務省/USAID合同の戦略的計画の策定、予算管理、個別戦略、グローバルヘルスのリード機関の決定などが示唆するように、対外援助に関する最終決定権限は国務省がもつことを想定している。

日本のODA改革への示唆

日本でも民主党政権の下で外務省が「ODAのあり方に関する検討」を昨年6月末にとりまとめ、ODA大綱改定を含む今後の取組みが注目される。米国の新国際開発政策の具体化は新議会の動向にも左右されるが、暫定的ながら日本の取組みへの示唆を考えてみたい。

第1に、オバマ政権のPPDやQDDRは前政権と大きく異なるビジョンにもとづくが、その基軸にスマートパワー、シビリアン・パワーの柱として開発の役割を明確にした国家安全保障戦略がある。残念ながら日本には、こういった基軸となる国家戦略やビジョンが存在せず、開発問題の位置付けが明確になっていない。冷戦後、国際環境が大きく変わり、さらに新興国が台頭しG20体制が構築されつつある今、21世紀型の対外協力戦略のビジョンそのものを議論・形成し、その中で開発協力を位置付けていくことは必須である。

第2に、大統領のビジョンを開発政策として具体化する際に、NSCの国際経済部門の中に開発担当チームを設け

て調査分析やPPD起草の主導的役割を担わせたことや、それに先立ち国内で活発な援助改革論議が展開していたことは注目に値する。前政権後半から国内で援助改革論議が起こり、ブルッキングス研究所、Center for Global Development、国際戦略研究所、Center of American Progress、大学研究者、NGOなど、実に多くの「援助改革ウォッチャー」が、時には個別に、時にはネットワーク方式で提言を発表した。政治家も超党派で参加し、論点はかなり明確になっていた。NSCの開発担当チームを統括するスミス氏自身、シンクタンクに所属して超党派議員や多様なステークホルダーと一緒に改革提言のとりまとめに尽力した。

こうした人材がホワイトハウスに入り、大統領の信頼と了解を得て、政府関係機関や識者を巻き込んでPPD起草に取り組んだのである。同時にPPDの経験は、広い議論を経て打ち出された政策であっても、実施は必ずしも容易でないことを示唆している。特に議会の役割が重要な米国において、民主党が両院で優位だった政権初期に（他の懸案事項への対応に追われてしまい）援助改革を迅速に進められなかった点に限界があったと思われる。改革を進めるタイミングの重要性を提示している。

第3に、オバマ政権はPPDにおいて全政府的アプローチで開発に取り組むためにIPCという省庁間調整メカニズムを活用することを示し、国務省はQDDRを通じて、USAIDと一体となって「開発外交」に取り組んでいく方針を明らかにした（USAIDは独立した国際開発省にならない）。これは外交と開発を切り離し、DFIDが国際開発の司令塔となり戦略的課題ごとに関係省庁

と連携する英国とは異なるモデルである。開発と外交を政府内で組織的にどう位置付けるかはドナー国によって違いがあるが、国際開発政策の司令塔・調整機能に関し、米国・英国の二つのモデルは日本の今後の取り組みを考える上で参考になる。

最後に、オバマ大統領が発表したPPDは、筆者も発起人の一人として関わった「日本のODAを変える会」がとりまとめた「ODA改革：5つの提言」が目指す方向と重なる部分が多く、こういった点について国内の認識を高めていく意義は大きいと考える。具体的には、①「ODA」という発想からの脱皮、②全政府的アプローチの必要性、③対外協力戦略の司令塔機能の必要性、④少数の戦略的課題について組織を越えたオールスターチームの配置、⑤マルチステークホルダーの民間議員による諮問会議の設置、などである。また、民間セクターを開発パートナーと位置付けている点も共通している。

近年は日本国内でもマルチステークホルダーによる援助政策への提言活動が活発になったが、米国と比べると政策の方向に影響をあたえるクリティカルマスに達しているとは言えない。個人的には、オバマ大統領が示した国家安全保障戦略に位置付けられた開発ビジョン、それを具体化する政策チームの役割、クリントン国務長官のような大物閣僚・政治家の開発に対する強い関心、「援助改革ウォッチャー」の存在、超党派で議員を巻き込む必要性、そして政治に結び付いたシンクタンクの活動の重要性などに強い印象を受けた。



記者会見するクリントン米国務長官 (EPA=時事)

日本での議論をクリティカルマスにまで高めるには、これらの要素や各アクターの役割を念頭に置きつつ、21世紀の国際環境・国家戦略の視点から開発を位置付け、政治家を巻き込んだ開発政策論議を行うことが不可欠である。

<注 釈>

- 面談実現において在米日本大使館の西永知史参事官、JICA米国事務所の中澤慶一郎署長、そしてアンジェリ・パテル氏（元JICA米国事務所スタッフ）らに多大な協力を頂いた。心から感謝の意を表したい。
- 「F」局はDept. of Foreign Assistanceの略称で、ライス前国務長官の時代に予算を一元管理する目的で設置された。その結果、USAID計画局はなくなり、スタッフの一部は国務省の「F」局に異動した。今回のQDDRは、「F」局をOffice of US Foreign Assistanceと名付け国務省とUSAIDの対外援助予算とりまとめやモニタリングを担わせている。「F」局長とUSAID長官の兼任はなくし、USAID長官は直接、国務長官にレポートすることが想定されている。

<関連文献>

- Fact Sheet : US Global Development Policy <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy-PPD>
- QDDR報告書および関連情報は次を参照、<http://www.usaid.gov/qddr/>
- 「開かれた国益の増進」外務省、2010年6月。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata.html>
- 「ODA改革：5つの提言」～21世紀型の「開発協力（DC）」に脱皮せよ～（2010年6月30日）<http://www.grips.ac.jp/forum/2010/ODAMT10/oda2.htm>