

日米経済セミナー「ミレニアム・チャレンジ・アカウント
：経済開発援助促進へ米国のイニシアティブ」

日時：2003年1月14日 15:30～17:00

場所：東京アメリカンセンター

講師：米国議会図書館議会調査局上級分析官 ラリー・ノウエルズ氏

Larry Nowels: Specialist in Foreign Affairs, Foreign Affairs, Defense, and Trade
Division, Congressional Research Service, Library of Congress

司会：麗澤大学国際経済学部 成相 修氏

記録：鈴木

【ノウエルズ氏】

私は米国議会の調査局に勤務している。調査局は行政及び米国議会全議員に従事する義務があり、大統領もしくは特定の政党のための調査機関ではない。従って、私のコメントには多少の批判も含まれるだろう。

米国 ODA における過去の傾向

- ・ 米国 ODA の基本原則は 2 つある。1 つは、戦略的であること。中東での米国 ODA 政策に見られるように、ODA は外交目標とリンクしている。2 つめは人道的であること。紛争解決に米国 ODA を役立たせてきた事例は多くある。
- ・ 米国 ODA が大幅に増額されたのは、キャンプ・デイビッド合意以降では 85 年（The International Security and Development Cooperation Act が施行）、91 年（湾岸戦争）、コソボ紛争の時である。しかし、国民総生産（GNP）や国民総所得（GNI）に占める比率を見ると継続して減額されている。
- ・ 米国の 2 国間援助の優先項目は以下のとおり。テロ対策、Global Health Issues（HIV 撲滅）、Public and Private partnership、結果主義。

日米協力について

日本が経済大国として出現してきた当初、ライバル志向から年々予算を増額した。しかし、過去 10 年間はトップドナーの地位を日本に譲り、米国は不満気だが結果は良かったと思う。また、日本が ODA 予算を増額する一方で米国は減額に踏み切ったり、またはその逆をいったりと予算傾向は相反することが多い。だからこそ、開発援助における日米協力は重要。

何故ミレニアム・チャレンジ・アカウント（MCA）は重要か

MCA は経済協力を誓う米国の姿勢の表れ。過去 50 年では画期的な転換。また、トップドナーとして米国が開発援助にどう参画していくのか、将来像の展望を提示している。MCA は経済成長の支援と貧困削減を目的とした純粋な経済協力であり、政治的な意図を介入しない。

MCA 対象の援助プログラムは被援助国が主導するものであり、どの国においても効果的なプログラムを作成すれば援助資金を享受するチャンスがある。

MCA の背景

- 1) 現行の援助手法は成果が低いという批判が相次いだ事が挙げられる。被援助国の GDP 平均値は低く、援助資金の供与方法に問題があるのではとの見方が濃厚になりつつある。
- 2) 開発援助は開発政策が健全かつ正しかった(right)時に効果がある。政治的な意図を介入させず、正しい(right)開発政策には資金を提供すべきだという潮流を反映。
- 3) ヨーロッパ諸国による援助予算増額の動きが米国にプレッシャーを与えた。

MCA 出現には 2001 年 9 月 11 日の同時多発テロとも関係している。(テロリストの多くは資金を保持していることから) 貧困とテロの間に直接の連関はないが、教育・保健へのアクセスが確保されていない状況下ではテロリスト集団の誘いになびき易いことから、MCA は貧困層に教育と保健の機会を提供することを主目的としている。また、同時多発テロ以降、米国議会は ODA 予算増額に対し、寛容になっている事も挙げられる。

MCA について

評価基準

・MCA には、「Ruling Justly」、「Investing in People」、「Economic Freedom」の 3 つの評価基準がある。Ruling Justly と Economic Freedom には 6 つの指標が、Investing in People には 4 つの指標が用意されている。MCA 受給国になるためには、各分野において半分以上(6 つの場合は 3 つ等)の指標をクリアしている事が条件となる。

対象適格国

2004 年度：1 人あたりの所得が 1435 ドル以下かつ IDA の適格国、71 カ国。

2005 年度：1 人あたりの所得が 1435 ドル以下の全ての国、86 カ国。

2006 年度：1 人あたりの所得が 2975 ドル以下の国、115 カ国。

しかし、低所得国以外の国が MCA の対象国となるべきかについては、現在も検討中。

評価方法

- ・米国政府の政治的意図から MCA を切り離すため、米国政府以外が作成した評価資料を使用。
- ・客観的な測定に基づいた判断を用いる。戦略とアウトカム(成果)の連関が明確であることが求められる。
- ・対象国は、3 つある評価基準の中で各分野の指標の半分以上においてトップ 5 に入る事が必要となる。
- ・しかし、最終的な判断は理事会によって下されるため、対象国の選択過程は柔軟性も兼ね備える。そのため、米国の外交政策から MCA を切り離す当初の目的を実現できるか不明。
- ・選択基準には対象国の平均値を使用するため、年度によって基準が異なり判断基準に一貫性を欠く。この問題にどう対応するのも今後の課題。

その他

- ・MCA を担当する組織は 100 人位の規模を想定している。実施方法については不明な点も

残されており、さらなる議論・説明が必要だろう。

- ・ NGO を含む民間組織への援助方法はまだ確立していない。
- ・ もし、MCA 資金をモニターするのが難しく、アカウントビリティ確保も困難を極めれば予算は減額される。議会の承認なくして MCA への資金フローはあり得ないので、議会の判断も今後の MCA を大きく作用する。
- ・ MCA の出現によって現行の米国 ODA 形態がどう変化していくかは未知である。

今後の日米関係

- ・ 日本と米国は今後も異なる視点から援助評価を行っていくべき。
- ・ アジア地域においては日米の援助協調が開発の要になるだろう。例えば、日本はモンゴルにおいてトップドナーだが、もし MCA 資金がモンゴルに流入すれば日米の援助協調の行方がモンゴルの開発にとって、より一層重要になるからだ。

結論

- ・ 新しい組織 (MCA) の出現は米国のみならず日本にとってもチャレンジになる。現時点では不明な点も多く、検討課題も山積みになっている。米国議会は今後難しい判断を迫られることは確かだ。

【参加者からの質問】

参加者：1)MCA で使用する指標は既存のものだが、MCA が打ち出す斬新な特徴は何か。

2)アメリカ議会は行政に介入しすぎではないか。

3)世銀はドナー国の足並みを揃えた包括的な援助方法を模索しているが、MCA はこの世銀の意図からは外れるのではないか。

ノウエルズ氏：1)確かに指標は新しくない。しかし、資金提供は包括的に行われ、透明性と客観性においては現行の援助手法を大きく上回り、対象国が限られている故、被援助国1国が手にする額が高額になる。

2)米国議会が介入するのは ODA に限ったことではない。また、議会が介入することによって、大統領が打ち出す目標がより具体化される場合もあるなど、必ずしも否定的な結果になるとは限らない。

3)MCA は米国独自のプログラムだが、国際社会の目標とも協調できるぐらいの柔軟性は兼ね揃えている。

参加者：1)MCA の2大目標、「経済成長」と「貧困削減」はみんなが口にするが、成果が未だ見えない。貧困撲滅のお題目は古く、センモスティグリッツも「貧富の差を縮める事が必要」と言っている。なぜ「貧富格差の縮小」に焦点をあてないのか。

2)被援助国にとって不安定(不定期)な援助は迷惑。少なくとも5年間は援助を継続する等、時間的な側面(Time Allocation)を考慮してもらいたい。

ノウエルズ氏：ご指摘の通り、米国の ODA が予測不可能な点は大きな問題。しかし、MCA が成功すれば ODA に対する米国の見解も変化し、安定した資金援助の流れができるだろう。

参加者：1)最近、(米国政府に)国土安全保障省が新設されたが、MCA との連関性はあるのか。
2)MDGs の位置づけはどうなるのか。
3)今年 JICA は独立行政法人化されシステムが変わる。日本の援助機関は新しいシステムに慣れるのに手一杯になり、日米の相互作用は不安定になるのではないか。

ノウエルズ氏：1)国土安全保障省は国内問題に対応するもので、MCA とは関係ない。
2)MCA と MDGs の関係だが、異なる目的を打ち出さないようにしており、MCA の基本ラインでは MDGs を受け入れている。どう協調していくかはこれからの検討課題。
3)JICA が独立行政法人化されるのは日本の ODA における不確定な一面にすぎない。今後、紛争解決に対する日本のアプローチがどう変わるか興味深い。MCA が設立されたことは、日米双方にとって新しい局面を迎えるきっかけとなるだろう。

参加者：DAC は援助の目標に民主主義の促進、市場主義への移行、人道的立場を挙げているが、MCA と DAC の目標の違いは何か。

ノウエルズ氏：米国は MDGs にしても国際目標を今まで支持してきた。しかし、ODA の実施段階になると様々な思惑が介入し、結果として目標から乖離する場合がある。MCA は他の思惑と関係なく「経済成長」と「貧困削減」の目標を達成することに重点を置いている。

参加者：2-tier プログラムはだれが強くコミットするのか。また、結果主義と謳うが原理上限界があると思う。評価方法を具体的に説明して欲しい。

ノウエルズ氏：MCA と USAID の 2-tier で始めるが、MCA が成功すればいずれその事業は USAID に吸収されるだろう。もしくは、USAID が人道援助を担当し、その他を MCA が担当するようになるかもしれない。将来像については現在も模索している。長期的な視点に立てば、2つのシステムを管理していくのは困難だろう。
評価のベンチマークは議会に提出されるが、誰がどの時点で評価を行うかまだ確定していない。外部に評価機関を設けるという案もある。

(以上)

Millennium Challenge CA Performance Indicators

Ruling Justly	Investing in People	Economic Freedom
<p>Control of Corruption Source: World Bank Institute http://www.worldbank.org/wbi/governance/pub/s/govmatters2001.htm</p>	<p>Public Primary Education Spending as % of GDP Sources: World Bank and national sources</p>	<p>Country Credit Rating Source: Institutional Investor Magazine, September 2002.</p>
<p>Voice and Accountability Source: World Bank Institute http://www.worldbank.org/wbi/governance/pub/s/govmatters2001.htm</p>	<p>Primary Education Completion Rate Sources: World Bank and national sources</p>	<p>Inflation (must be below 20%) Source: IMF</p>
<p>Government Effectiveness Source : World Bank Institute http://www.worldbank.org/wbi/governance/pub/s/govmatters2001.htm</p>	<p>Public Expenditure on Health as % of GDP Sources: World Bank and national sources</p>	<p>Three-year Budget Deficit Source: IMF and national sources</p>
<p>Rule of Law Source : World Bank Institute http://www.worldbank.org/wbi/governance/pub/s/govmatters2001.htm</p>	<p>Immunization Rates: DPT and Measles Sources: World Bank, U.N., governments</p>	<p>Trade Policy Source: The Heritage Foundation, Index of Economic Freedom http://www.heritage.org/research/features/index/</p>
<p>Civil Liberties Source: Freedom House http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/tableindcountries.pdf</p>		<p>Regulatory Policy Source : World Bank Institute http://www.worldbank.org/wbi/governance/pub/s/govmatters2001.htm</p>
<p>Political Freedom Source: Freedom House http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/tableindcountries.pdf</p>		<p>Days to Start a Business Source: World Bank http://rtu.worldbank.org/DoingBusiness/SnapshotsReports/Entry/Regulations.aspx</p>