

米国出張報告

2010年12月23日
政策研究大学院大学 大野 泉

GRIPS 開発フォーラムの大野泉は、オバマ大統領が本年9月に国連 MDGs サミットで発表したグローバル開発政策および関連する援助改革の動きについて情報収集し、日本の ODA 改革への示唆を得ることを目的として、2010年12月7～13日に米国ワシントン DC を訪問した。滞在中にホワイトハウス(国家安全保障会議/開発担当)、米国国際開発庁 (USAID)、シンクタンクや大学の研究者、NGO 等、多様な関係者と面談・意見交換する機会をもった(日程・面談先については別添を参照)。面談の実現において、在米国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所長、そしてアンジェリ・パテル氏(元 JICA 米国事務所スタッフ)等に多大な協力を頂いた。心から感謝の意を表したい。

現在、米国の援助改革は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)、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)、USAID の内部改革を3本柱として、相互関連しながら進行している。以下、これら改革の進展状況と識者の意見、日本の ODA 改革への示唆を中心に報告する。

1. オバマ政権のグローバル開発政策 (PPD)

2009年1月に就任したオバマ大統領は、2010年5月に国家安全保障戦略を策定し、開発をスマートパワーの重要な要素と位置づけグローバル開発アジェンダに積極的に関わっていく方向を打ち出した。続いて9月に国連 MDGs サミットでグローバル開発政策を発表した。これは大統領自らがコミットした国際開発政策のビジョンと原則を示すもので、開発に関する米国初の大統領令である。援助でなく開発を中心にすえたアプローチをとり、①「広範な経済成長」(broad-based economic growth)を最上位目標として、②全政府的アプローチの採用、③戦略的課題を設定した「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開発課題の解決にむけて民間資金も動員し革新的技術を活用、等の特徴をもつ¹。

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づけていく意図が伺えるほか、NSC 開発担当上級部長(ゲイル・スミス氏、後述)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、また制度化させていくかという観点から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。

¹ 概要は Fact Sheet: US Global Development Policy として以下のホワイトハウスのウェブサイトに掲載、<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy> PPD。本文は別にある模様だが公開されていない。

PPD はホワイトハウス主導で策定され、約 1 年の調査分析・検討・起草プロセスがあった。2009 年 9 月の大統領令（Presidential Study Directive on US Global Development: PSD）をうけて、NSC と国家経済諮問会議（NEC）が共同で、米国の国際開発政策のあるべき方向性について調査分析を開始した。実質的などりまとめ作業は NSC のスミス上級部長が担当し、関係機関や識者との協議・情報収集をへて、本年 9 月の PPD 発表にいたった。面談した識者の中には協議に参加した者もあり、比較的開かれたプロセスだったと思われる。

ブッシュ前政権の国家安全保障戦略（2002 年 9 月、06 年 3 月）は、9.11 後の世界をふまえて「テロとの闘い」を最重視し、開発を 3D（Defense, Diplomacy, Development）のひとつに位置づけたが、事実上、開発は国防に従属していた。ま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）の新設、国防省を通じた援助増大など、（既に 20～30 あるといわれる）援助機関・プログラムのさらなる乱立を招き、1961 年以来、米国の開発援助の中核機関であった USAID の機能や役割の弱体化、職員の士気低下をもたらした（詳細は 3. を参照）。ブッシュ政権後半には、援助の細分化や軍事化を懸念する議員や識者の中で援助改革論議が高まり、超党派議員やシンクタンクによる提言（HELP 委員会報告、マルチステークホルダー・ネットワーク MFAN による提言等²）が次々と発表された。これらの提言は、開発を援助の中核にすえること、USAID の強化（英国のような独立した国際開発省の設置可能性を含む）、冷戦時代のビジョンにもとづく対外援助法の刷新等を唱えている³。

したがって、オバマ政権がグローバル開発政策を策定する意思を示した際、援助改革論者の強い関心を集めたし、今回面談した識者の多くは PPD のビジョンと基本原則に賛意を示している。その一方で、PEPFER や MCC を存続し、国務省の傘下に USAID を位置づけるなど、既存の組織・体制を尊重して大幅な変更を行わなかった点については、開発を中核に位置づける体制として不十分という意見（ジョージタウン大学の Lancaster 教授）、外交政策と開発をリンクさせるのは現実的で効率的なアプローチといった意見（CSIS の Hyman 氏）等、識者の中で見解は分かれている。また中間選挙で民主党が敗れたことで議会運営が複雑化し、対外援助法を刷新し PPD のビジョンや原則を法制化する絶好の機会を逸したと悔やむ意見もあった（CGD の Veillette 氏、ブルッキングス研究所の Unger 氏）。

2. ホワイトハウス、ゲイル・スミス上級部長（開発担当）との面談

JICA 米国事務所の中澤所長とともに、PPD 起草をとりしきり現在その実施にむけて省庁間の調整を担っているホワイトハウスのゲイル・スミス氏（大統領特別顧問および NSC 開発担当の上級部長）と面談する機会を得た⁴。同氏は以前は Center of American Progress

² *Beyond Assistance*, HELP Commission Report on Foreign Assistance Reform (Helping to Enhance the Livelihood of People around the Globe), December 2007、および *New Day, New Way: US Foreign Assistance for 21st Century*, A Proposal from the Modernizing Foreign Assistance Network (MFAN), June 2008.

³ 対外援助法については時代遅れという点に加え、1961 年から 20 以上の改定を重ねた結果、複雑化・総花化しているとの批判がある。Oxfam America の”Smart Development: Why US foreign aid demands major reform” (2008)によれば、同法は 33 の異なる目標を掲げ、75 の重点分野、247 の Directives がある。

⁴ 開発担当チームは、マイク・フロマン大統領次席補佐官が統括する国際経済部門に所属する。スタッフは 3-4 名と少人数だが、PSD や PPD のとりまとめや調整を行った。

というシンクタンクに所属し、援助改革ネットワーク MFAN の共同創設者のひとりでもある。アフリカ開発や USAID で業務経験をもち、HELP 委員会や MFAN の提言とりまとめで中核的な役割を果たした。

スミス氏によれば、PPD はグローバル開発の戦略的目標を明確にし、関係者がとるべきアプローチ (how to do business) を示すもので、大統領自身がコミットしている点に意義がある。「広範な経済成長」を最上位目標とした理由を質問したところ、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説明があった。経済成長あってこそ貧困削減が持続可能になるとの持論が述べられた。今までも米国援助は経済成長重視を謳っていたが、数多くの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。脆弱国家を作らないために開発を投資として位置づけている点は、前ブッシュ政権が掲げた「テロとの闘い」といった対決姿勢からの大きな転換といえよう。

PPD のビジョンや基本原則をどのように具体化していくのか尋ねたところ、9 月末から同氏が議長となりグローバル開発にかかる IPC を立ち上げ、16 機関 (各機関 2 名程度) が参加して週一回の頻度で会合を開いているとのこと。援助プログラムをもつ機関に限らず、海外民間投資公社 (OPIC) や USAID がもつ開発信用保証 (DCA) 等、開発インパクトに重要な影響をあたえる活動・ツールをもつ組織も参加し、包括的に途上国開発を推進することをめざしている。また、既存の組織・プログラムを維持しながら、どのように PPD のビジョンや基本原則を制度化していくつもりかと質問したところ、①データ・証拠に基づく分析や評価の重視、②意思決定プロセスの変革、③予算の変革等を通じて、各組織の業務慣行を変えていきたいとの説明があった。IPC を通じて、グローバル開発にむ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きたいとのことだった。

最近 IPC で議論したテーマとして、「広範な経済成長」を実現するための阻害要因は何か、経済成長のアウトカムをどのような証拠で検証するのか、そのために各組織は何をすべきか、等があるとのこと。ポテンシャルのある少数の新興国 (非公表) で成長の制約要因の分析を行い、USAID による国別開発協力戦略に反映していきたいとのことだった。

3. 外交・開発レビュー (QDDR) および USAID の内部改革

<QDDR>

QDDR は国務省による 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、本出張から帰国直後の 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⁵。QDDR は外交

⁵ QDDR 報告書および関連情報は次を参照、<http://www.usaid.gov/qddr/> なお QDDR 策定作業は、国務長官のガイダンスのもと、国務次官 (Jacob Lew 氏、最近交代) と USAID 長官 (Rajiv Shah 氏) をヘッドとするチームが取組んだ。

と開発を扱っているが、クリントン国務長官は開発をシベリアン・パワーの重要な柱と位置づけ、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た。前政権時代に顕著になった国防省による援助増大、USAID の弱体化という流れを絶ちたい意向が伺われる。なお、開発に限っていえば、QDDR は、PPD をどのように具体化していくかとの観点から国務省と USAID が策定した実行計画とみることもできよう。

QDDR 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ベリアン外交の CEO として権限と責任を与えるとともに、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、シベリアン安全保障・民主化・人権担当次官の配置等）、②開発の位置づけを高め、成果実現にむけて近代的アプローチをとる、③危機・紛争を予防・対応するためのシベ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・評価機能の強化等に取り組むこと、等を謳っている。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、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。

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強い意思を反映した内容になっている。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 Strategy: CDCS）の策定を担う⁶。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、国務長官の了承をえて議会に提出される。

さらに、QDDR はパリ宣言やアクラ行動計画がめざす援助効果向上に対しても積極的に取り組む方向を示している点で注目される（なお、2011 年 1 月からクリントン政権時代の USAID 長官、Brian Atwood 氏が OECD-DAC 議長に就任することが決定）。

<USAID の内部改革>

USAID のラジブ・シャー長官は 2009 年 12 月末に就任後⁷、PPS/PPD や QDDR に先だって、「USAID Forward」と題する内部改革に着手している。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）、という 7 つの柱からなる。これを象徴するのが、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は MCC や PEPFER の新設により USAID の存在感は低下したうえ、2006 年（ライス国務長官時代）以降、国務省の外国援助局長が

⁶ 国別戦略は外国援助戦略と外交戦略からなり、CDCS は外国援助戦略の主要部分で USAID 事務所長が担当する。ただし、安全保障・治安維持のための援助が中心の国では外国援助戦略は CDCS より広範になるので、別途、Foreign Assistance Coordinator を配置して大使を補佐する。

⁷ シャー長官は保健医療の学位（MD）をもち、農業省やゲイツ財団での勤務経験を有する。

USAID 長官を兼任、政策決定・予算策定機能が国務省の外国援助局（「F」局⁸）に移り、USAID としての政策立案機能が著しく弱体化した、といわれている。新設された 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等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⁹。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づけること、相手国政府システムを通じた支援の可能性の検討、等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 の方針を来年 1～2 月をめどに策定するほか、年間で約 10 の方針策定をめざす。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¹⁰、PPD の原則（選択と集中、分業、スケールアップ、持続性等）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。PPL スタッフによれば、13 カ国で CDCS 策定を始めており、20～30 カ国に拡大、最終的には 80 カ国余を網羅することをめざすとのこと¹¹。

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（今まで 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とりまとめ、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¹²。

4. 戦略的課題への取り組み

PPD と QDDR は、米国の比較優位をふまえて戦略的課題を絞込み、内外の多様な関係者と連携して取り組むこととしている。PPD は食料安全保障、グローバルヘルス、気候変動を主要イニシアティブとして掲げ、QDDR はこれらに持続的経済成長、民主化・ガバナンス、

⁸ Dept. of Foreign Assistance の略称で「F」局と呼ばれる。対外援助が複雑・細分化され、ライス前国務長官が民主化支援に全体でいくら支出しているかを聞いてもすぐに資料が出なかったことから、予算を一元管理する F 局の設置を決めたとのこと。この経緯は、“The Clash of the Counter-bureaucracy and Development” by Andrew Natsios” (July 2010, CGD Essay)や“A Cabinet-level Development Agency: Right Problem, Wrong Solution” by Gerald F. Hyman, CSIS (January 2009)に詳しい。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 では、「F」局を Office of US Foreign Assistance と名づけて国務省と USAID の対外援助予算のとりまとめやモニタリングを担わせている。ただし、「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を想定していると思われる。

⁹ 2009 年度に途上国の能力強化を直接支援した活動は支援全体の 10%未満で、4 カ国に集中していた。

¹⁰ 例えば、USAID は PEPFER 予算の約 6 割を実施しており（他は保健省管轄の Center for Disease Control）、この部分は CDCS の対象になる。

¹¹ なお、QDDR には 25 カ国で CDCS 策定を開始したとの記述がある。

¹² 実質的に新しい予算プロセスが始まるのは 2013 年度予算となる見込み（2012 年 9 月～）。

人道支援を加え、いずれも女性の権利に配慮するとしている。また QDDR は食料安全保障についてはすぐに USAID が、グローバルヘルスにおいては 2012 年度末に必要な能力が備わったと判断されれば USAID がリード機関になることを定めている。

<食料安全保障>

食料価格の急騰をうけて、オバマ大統領は、2009 年 4 月のロンドン G20 サミットで農業開発と食料安全保障に対する世界的取組みを訴え、続く 7 月のラクイラ G8 サミット（於イタリア）で米国として 3 年間で 35 億ドルの支援をプレッジした。そして、2010 年 5 月にクリントン国務長官が Feed the Future (FTF) イニシアティブとして具体化していくことを発表した。FTF は途上国のオーナーシップ尊重（対象国のプライオリティにアライン）、他ドナーやマルチラテラル援助との連携（例えば世銀の信託基金への貢献）、民間セクターや NGO との連携、米国内の関係機関との調整、成果重視など、PPD の基本原則や援助効果向上への取組みを意識した内容になっている。従来、米国が重視してきた食料援助だけでなく、農業生産性の向上、農村と市場のアクセス改善、栄養改善とのリンクを積極的に支援していく。現時点で 20 カ国が FTF の対象候補となっている（アフリカ 12 カ国、アジア 4 カ国、中米 4 カ国）。

USAID はリード機関として、農業省等との調整を含め、FTF の実施を担う。これに伴って、FTF 調整を担う食料安全保障局が設置される予定である（現在の経済成長・農業・貿易局から分かれる）。

<グローバルヘルス>

Global Health Initiative (GHI) はオバマ大統領が 2009 年 9 月に発表し、今後 6 年間で 630 億ドルを投入して保健システムの強化、より統合的な保健サービスの提供（母子保健、家族計画、栄養、感染症（HIV/AIDS、結核、マラリア、顧みられない熱帯病等）、妊産婦保護や新生児・小児保健の重視をめざすものである。ブッシュ政権時代に始まった PEPFAR 等の既存プログラムを基盤にしつつ、持続可能な保健サービスの提供をめざしたシステム構築に取り組む。GHI は米国が保健分野で支援している全ての国で実施されるが、その迅速な実施・学習を目的として 8 つのファーストトラック国（GHI+）を指定し、追加的支援を行う予定である。

グローバルヘルス分野には様々なドナーや基金が支援を行っているが、米国内だけでも USAID の他に国務省が管轄する PEPFAR、保健社会福祉省が管轄する疾病予防管理センター（CDC）や国立衛生研究所（NHI）、NGO 等、多くの機関が関与しており、国内関係機関の調整メカニズムは GHI を実施するうえで重要である。2009 年初から NSC スタッフが主宰して GHI 関連 IPC を行っている。加えて、PEPFAR を統括する国務省のグローバルエイズ調整官（OGAC）、USAID および CDC の三機関の長で協議・調整をしており、実務レベルでは本年 4 月より三機関が持ちまわりで月 1 回、19 機関が参加する GHI 戦略会議（GHI Strategic Council）を開催し、情報共有や意見交換が行われているとのこと。しかし、三者協議システムでは最終責任者が不在であること、GHI 予算の大半は PEPFAR に配分され他のプログラムを展開する余地が限られているので、GHI の原則を実現することは

実際には難しいなど、課題を指摘する識者もいた（CGD の Glassman 氏と Oomman 氏）。さらに、PEPFER の支援は抗 HIV 薬配布が中心で、大半は途上国政府を通さず国際 NGO から直接供与されるので、保健システム強化につながっていない点を懸念する声もあった。

QDDR は、当面は三者協議システムを続けながら、USAID が 10 のベンチマークを達成すれば国務長官の最終判断のもと、2012 年度末をめどに同機関が GHI のリード・コーディネーター機関になるとしている。FTF は予算規模が比較的小さく、国内関係機関が少ないことから（しかも農業省の開発の専門性は限られている）、USAID がリード機関になることへの政治的反発は少ない。対照的に GHI については、圧倒的な予算規模をもつ PEPFER 関係者等が USAID がリードすることに慎重になる可能性は十分あろう。このように、FTF と GHI を取り巻く環境は大きく異なるが、戦略的課題を実施する際に政府内で複数機関を調整するリード機関をおくという方針自体は注目に値する。

5. BOP ビジネスに関する官民連携

USAID は官民連携において 2001 年にグローバル開発アライアンス（Global Development Alliance: GDA）という先駆的モデルを打ち出し、BOP ビジネス支援の推進に重要な貢献をしてきた。GDA は USAID と企業がマッチングファンドを出し、コアビジネスを通じて途上国の開発課題の解決に貢献する取組みで、通常、USAID と企業は 1 対 1 の比率で費用を折半する。GDA 案件の多くは、NGO や開発コンサルタントが実施を担っている。上記の援助改革とは別であるが、日本国内で BOP ビジネス支援への取組みの活発化、および筆者自身の「BOP ビジネス支援センター」（経済産業省が事務局）との関わりなどをふまえ、GDA をめぐる最新状況について USAID の民間セクター連携担当者（Private Sector Alliance）と情報収集・意見交換を行った。

GDA 導入後 10 年をへて、USAID は、より多角的に民間セクター連携を業務全体に組み込みつつある。導入当初は GDA というビジネスモデルを浸透・確立するために特別予算が手当てされていたが、現在は「GDA 予算」はなく、各在外事務所が通常の活動の一環として GDA を含む民間セクター連携のための予算を確保し取組んでいる。今や GDA は、民間セクター連携のための数あるビジネスモデルのひとつなのである。特に注目すべきは、USAID 全体で民間セクター連携に取組めるように、体制整備や人材育成を行ってきたことである。当初は USAID の GDA 担当者は 6 人程度だったが、この 10 年間に研修を通じて“Alliance Builders”と呼ばれる民間セクターとの連携推進者を育成し、今は約 100 人が地域局、分野別局、主要な現地事務所に配置（加えて東アフリカ、西アフリカ、東欧、中米、アジアの地域拠点事務所にも 1 名ずつ配置）されているとのこと¹³。“Alliance Builders”は民間セクター連携以外の職務も兼ねるが、通常業務に取組む際につねに民間セクターとの連携を通じて開発効果を高めることを念頭におく。USAID はこういった職員研修を GDA の業務経験などをもつ開発コンサルタントに委託している模様である。また、今後は PPD が重視する食料安全保障や気候変動といった戦略的課題において民間セクターとの連携を推進していくことが重要との説明があった。

¹³ USAID 職員は本部勤務が中心の職種（Civil Service）と在外事務所への配置を含む海外勤務がある職種（Foreign Service）に分かれるが、後者の職員にも Alliance Builders の研修を行っているとのこと。

このような取組みにおいては、ビジネス側と USAID 側がそれぞれの観点から途上国における課題を共有することが出発点になる。企業は一緒に事業をするドナー（パートナー）なのである¹⁴。“Alliance Builders”の研修は、ビジネス側の関心・課題をふまえて、開発の観点から解決策を提供できる能力を USAID スタッフに涵養することをめざしている。

日本の BOP ビジネス支援は 2009 年に始まったばかりで、現在、経済産業省、JETRO、JICA 等が関心ある企業に対し、市場調査、F/S 調査、普及・啓発活動等による側面支援を整備しつつあるが、USAID のアプローチは、開発効果を高めるために民間セクターを能動的に巻き込んでいく発想にたって“Alliance Builders”を通じて組織全体で取り組んでいる点で興味深い。英国 DFID は Business Innovation Facility のもとで経営コンサルタントに委託して途上国に拠点を設けて案件形成支援やマッチングを行っているが、USAID はスタッフが直営で GDA 案件形成や多様な民間セクター連携に取り組んでいる。これら諸外国の先駆例について情報収集・分析することは、日本の今後の BOP 支援策の方向を描くうえで有用と思われる。

6. 識者の評価、日本の ODA 改革への示唆

(1) 識者の評価

面談した識者の多くは、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の評価していた。既に議論されてきたことが大半で内容面の新味はないとの意見もあったが、大統領自らがコミットした国際開発政策という意義は大きい。その一方で、以下の観点から同様に多くの識者が PPD の実現可能性に疑問を投げかけていた。また、QDDR の発表をうけて、PPD を実施する主要アクターである国務省と USAID の関係がどのようになるかを注視したいという意見も多かった。

第一に、PPD に賛同する識者の多くは、これを持続させるには対外援助法を刷新して新対外援助法を制定し制度化する必要があると考えているが、政治状況から判断して、その可能性は厳しくなっていること。米国では立法府と行政府の間に常に緊張関係があるが、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 PPD は 4 年ごとに大統領が定めることになっており、理論的には次期大統領が全く異なる国際開発ビジョンを示すことも可能である。日本になぞらえれば、PPD は ODA 大綱を官邸主導（すなわちホワイトハウス）で策定したものといえようか。上述の米国内の議論は、これだけでは不十分で議会も関与した法制度化が必要という問題意識にもとづいている。

第二に、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

¹⁴ 例えば、某資源開発プロジェクトに従事する企業は、現地の技術者を確保するために自社で技術者育成・訓練をしていたが、USAID と協力することで現地の大学に技術者育成プログラムをつくり、制度化・持続性が確保される事業に発展した。某ソフトウェア会社はニカラグアでビジネス展開を考えていたが、子供たちの教育なくして将来のユーザー創出が難しいことに気づき、USAID の教育事業に協力することになった。

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¹⁵。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。1月に始まる新議会がオバマ政権の改革努力にどのような影響を与えるのか、予断を許さない。いずれにしても議会との連携は不可欠で、PPD が構想しているマルチステークホルダーの民間諮問会議メンバーに国会議員を加える必要性を強調する識者もいた（CGD の Veillete 氏）。

第三に、全政府的アプローチが実際に機能するかどうかについて疑問を唱える識者もいた（Veillete 氏、Lancaster 教授）。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・モニタリングしていくことが可能か、といった指摘である。また全政府的アプローチをとる際に司令塔をどこにおくかについて、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、外交の一環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様々であった。

第四に上記と関係して、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づけ、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¹⁶。QDDR は国務省が USAID と一体となって「開発外交」を推進すると表明しており、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、国別戦略の開発コンポーネント（CDCS）、GHI のリード機関の判断等、対外援助に関する最終的な決定権限は国務省がもつ制度組織を構想している。したがって、USAID が実際にもつ裁量の範囲がどうなるかが注目される。

他にも、PPD は脆弱国家支援に対する各機関の役割（特に国防省が関わる援助の位置づけ）が明確でない、マルチラテラル機関との連携について踏み込んで書いていない、といった指摘をする識者もいた。

(2) 日本の ODA 改革への示唆

短期間の訪問ではあったが、日本でも民主党政権のもとで外務省が「ODA のあり方に関する検討」を本年 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今、米国のグローバル開発政策や援助改革の方向について様々な専門家や政策担当・実務者と

¹⁵ 来年 1 月の新議会から下院外交委員会は共和党の Ileana Ros-Lehtinen 氏が委員長を務めるが、同氏は前任の民主党の Howard Berman 委員長とは対照的に対外援助に懐疑的で、財政規律の徹底や効率的予算執行の観点から援助予算を削減する意向を表明している。また、PEPPER は議会承認されているので 2013 年に期限が切れるまでは、この膨大な予算（2008 年から 5 年間で 480 億ドル）を他に振り替えるのは容易でない、と指摘する意見もあった。実際に現在も予算の議会承認は難航しており、2011 会計年度予算（2010 年 10 月～）も未成立で、3 月まで継続決議になっている。

¹⁶ 当初、NSC 開発担当上級部長のスミス氏は USAID を独立した国際開発省に格上げする可能性を検討していたが、クリントン国務長官は開発に強い関心を持ち USAID は独立させず国務省傘下で政策能力を高め、両者が一体となって「開発外交」を推進していく方向を打ち出した。結果として、NSC が IPC を主導し、その枠組みの中で QDDR が示す関係にもとづいて国務省と USAID が協力していく体制となるものと思われる。

意見交換できたことは有益であった¹⁷。QDDR は出張後に発表されたので本報告では必ずしも十分に咀嚼できていない部分もあるが、国務省と USAID の関係を含む詳細について引き続き分析し、これら施策が今後どのように実施されていくのかをフォローしていくことは重要である。以下、暫定的な所感として今後、日本の ODA 改革を考えていく際に参考になると思われる点を述べたい。

第一に、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、開発問題の位置づけが内外で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づけていくことは必須である。

第二に、オバマ大統領のビジョンを開発政策として具体化していく際に、NSC の国際経済部門の中に開発担当チームを設けて PSD/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活発な援助改革論議がおこり、ブルッキングス研究所、Center for Global Development (CGD)、国際戦略研究所 (CSIS)、Center of American Progress、大学研究者、NGO 等、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公表した。政治家も超党派で援助改革議論に参加するなど、改革の方向性や争点について広がりをもった議論がなされていた。実際に、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米国の援助改革の必要性を訴え、超党派議員や多様なステークホルダーと一緒に提言とりまとめに尽力した。こういった人材がホワイトハウスに入り、大統領の信頼と了解をえて、政府関係機関や識者を巻き込んで PSD/PPD 起草に取り組んだのである。PPD 起草にいたるプロセスや主要アクターを分析することは、新政策を打ち出す際に必要な要素（トップ・リーダーのビジョン、ビジョンを具体化する政策チームの役割、クリティカルマスにいたる改革論議を促すシンクタンクの役割、超党派で議員をまきこむ必要性等）を理解するうえで重要と考える。同時に PPD の経験は、広い議論をへて打ち出された政策であっても、その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）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。これは、改革を進めるタイミングの重要性を示唆している。

第三に、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そのために IPC という省庁間調整メカニズムを活用することを示す一方、国務省は QDDR を通じて、USAID が一体となって「開発外交」に取り組んでいく方針を明らかにした¹⁸。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って戦略的課題ごとに関係省庁と連携するという英

17 「開かれた国益の増進——世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる」外務省、2010年6月。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata.html> 本とりまとめは最後に、「今回の見直しを踏まえ、新たな理念・基本方針を反映するために、ODA 大綱の改定に向け、政府内で協議を始めたい」と述べている。

18 USAID の独立性を重視する NSC のスミス氏と、外交と開発のリンクを強化したいヒラリー国務長官両者の考えをふまえ、現実路線として NSC 主導の IPC と QDDR の示した方向が共存する形になったと思われる。

国とは異なるモデルである¹⁹。開発と外交を政府内で組織的にどう位置づ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組みを考えるうえで参考になろう。

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」がめざ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²⁰。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、等である。また USAID が官民連携において民間セクターを委託契約先ではなく、開発パートナーとして位置づけ、GDA を含め柔軟な協力アプローチを考案したり、USAID スタッフを”Alliance Builders”として育成している点も本提言の発想と共通する。

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てきているが、米国と比べると政策の方向性に影響をあたえるほどのクリティカルマスに達しているとは言えない。個人的には今回のワシントン DC 訪問を通じて、オバマ大統領が示した国家安全保障戦略に位置づ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、そして政治にむすびついたシンクタンクの活動の重要性等に強い印象をうけた。日本での開発政策論議をクリティカルマスにまで高めるには、これらの要素を念頭におきつつ、21 世紀の国際環境・国家戦略の視点から開発を位置づけ、政治家を巻き込んだ議論を行うことが不可欠である。

以上

別添： 日程・面談先

¹⁹ 英国では開発援助機関は歴史的に、保守党政権では外務省の傘下の機関におかれ（外交のツール）、労働党政権では外務省と独立した省庁となるという変遷を繰り返してきた。特に 1997 年に成立した新労働党政権は、援助ではなく「国際開発省」(DFID) が国際開発政策の策定・実施を一元的に担い、その観点から他省庁の施策についても影響力を行使できるようになった。DFID は、国際開発法のもと、貧困削減の達成を至上目標としている。

²⁰ 「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。本提言およびとりまとめに至る議論については、GRIPS 開発フォーラムの以下のウェブサイトを参照されたい。
<http://www.grips.ac.jp/forum/2010/ODAMT10/oda2.htm>

日程・面談先

12月7日(火) 成田発、ワシントンDC着(午前)

- ・ JICA 米国事務所 で Anjali Patel 氏 (元 JICA 米国事務所、日米援助コンサルタント)
- ・ JICA 米国事務所 で 中澤慶一郎 所長 と 工藤智春 所員 と 面談
- ・ Oxfam America で Gregory Elias Adams 氏 (Director of Aid Effectiveness)、Tariq Sayed Ahmad 氏、Porter McConnel 氏 と 面談

12月8日(水)

- ・ Center for Global Development で Connie Veillette 氏 (Center for Global Development, Director of Rethinking US Foreign Assistance Program) と 面談
- ・ USAID で Letitia K. Butler 氏 (Senior Advisor for Policy Outreach/Bureau for Policy, Planning and Learning (PPL)) と 面談
- ・ USAID で Karen Cavanaugh 氏 (GHI Launch Team/ Bureau for Global Health) と 面談
- ・ USAID で Dana DeRuiter 氏 (Senior Policy Advisor/ PPL) と 面談

12月9日(木)

- ・ 世銀での面談
- ・ ジョージタウン大学で Prof. Carol Lancaster, Dean of School of Foreign Service と 面談

12月10日(金)

- ・ 世銀での面談
- ・ ホワイトハウスで国家安全保障会議の Gayle Smith 上級部長 (Special Assistant to the President and Senior Director for Development and Democracy, International Economics) と 面談 (JICA 中澤所長とともに)
- ・ 在米国日本大使館の西永知史参事官との昼食を交えた面談
- ・ Center for Global Development で Amanda Glassman 氏 (Director, Global Health Policy and Research Fellow) と Nandhini Oomman 氏 (Director, HIV/AIDS Monitor) と 面談
- ・ ブルッキングス研究所で Noam Unger 氏 (Fellow and Policy Director, Foreign Assistance Reform Project/Global Economy and Development) と 面談
- ・ CSIS で Gerald F. Hayman 氏 (Senior Adviser, President, Hills Program on Governance) と 面談 (在米日本大使館の西永参事官とともに)

12月11-12日 資料整理

12月13日(月)

- ・ USAID で Suzan Brems 氏 (Senior Deputy Assistant Administrator, Bureau for Global Health) と 面談
- ・ USAID で Mary C. Ott 氏 (Director, Office of Economic Growth, Bureau for Economic Growth, Agriculture and Trade) と 面談
- ・ USAID で Jerry O'Brien 氏 (Deputy Division Chief, Private Sector Alliances Division, Office of Development Partners/PPL) と Matt Freeman (Office of Donor Engagement/PPL)
- ・ ワシントン DC 開発フォーラム主催 BBL で「日本の ODA 改革と国際開発環境の変化」について講演 (於 JICA 米国事務所、橘秀治次長が司会)
- ・ German Marshall Fund で James Kunder 氏 (Senior Resident Fellow) と Jonathan White 氏 (Senior Program Officer) と 面談
- ・ JICA 米国事務所 で Anjali Patel 氏、続いて中澤所長と工藤所員とラップアップ。

12月14日(火) ワシントンDC発、翌日夕方に成田着