

國學院大學学術情報リポジトリ

ミレニアム・チャレンジ・アカウント(MCA)の設立
をめぐる諸問題：

特集アメリカ福祉国家とグローバル化(2)

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-02-06 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 河崎, 信樹 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/00001014

ミレニアム・チャレンジ・アカウント（MCA）の 設立をめぐる諸問題

■ 河 崎 信 樹

▶ 要 約

本稿は、2002年にG・W・ブッシュ大統領によって構想が示された援助プログラムであるミレニアム・チャレンジ・アカウント（MCA）の創設をめぐる諸問題について検討することを課題としている。特に連邦議会における審議内容に焦点を当てる。MCAは、ブッシュ政権が遂行する「テロとの戦い」を支える援助プログラムとして構想された。自由と民主主義、市場経済システムをグローバルに拡大することで、破綻国家をなくし、テロリストの根拠地を減らしていくことが、その役割とされた。連邦議会では、MCAの趣旨については多くの賛同があったものの、その運営機関であるミレニアム・チャレンジ・コーポレーション（MCC）の設立には反対が相次いだ。援助政策を担う援助システムが複雑になりすぎ、非効率であるとの理由であった。これに対してブッシュ政権は、議員の一部と連携し、当初の構想を若干修正することによって、MCCの設置を連邦議会に認めさせた。

▶ キーワード

ミレニアム・チャレンジ・アカウント（MCA） ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション（MCC） ブッシュ政権 連邦議会 援助政策

1. はじめに
2. MCAの背景
3. MCAの登場
4. MCAをめぐる審議と論点
5. おわりに

1. はじめに

本稿の課題は、アメリカの援助プログラムの一つであるミレニアム・チャレンジ・アカウント（Millennium Challenge Account, 以下、MCA と略す）の設立をめぐる諸問題について考察する点にある。

アメリカの援助政策は、同時多発テロ事件を契機として大きく転換した。図1は、1990～2014年度までのアメリカによる経済援助額の推移を示したものである。冷戦崩壊後、徐々に減少していた援助額が、2001年度を境として300～350億ドルの間へと急増し、そのまま安定的に推移していることが分かる。つまり共和党のG・W・ブッシュ（George W. Bush）政権（2001～2008年）の時代に、経済援助の歴史的な拡大基調が作られている⁽¹⁾。

この経済援助額の急増の一翼を担うべく立ち上げられた援助プログラムがMCAである。MCAは、ブッシュ政権⁽²⁾によって2002年に構想が明らかにされ、連邦議会における承認の後、2004年から活動を開始した援助プログラムである。MCAは、民主主義と市場経済システムの原則に基づく政治・経済改革を進めている諸国に対して、その改革の成果を測定するための独自基準を複数設定し、それらをクリアした諸国にのみ援助を行う。そして援助によって行われる事業の計画と実行も被援助国が主体的に担っていくという援助プログラムである。そして運営は、Millennium Challenge Corporation（以下、MCCと略す）という新たに設立された組織によって行われている。ブッシュ政権は、この援助プログラムを通じて、民主化と市場経済化をすすめることで、途上国の貧困を削減し、持続的な経済成長を実現することを目指していた。

この援助プログラムは、ブッシュ政権によって設置されたものだが、民主党のB・オバマ（Barack Obama）政権（2009～2016年）においても廃止されることなく継続している。例えばH・クリントン（Hillary Clinton）国務長官（2009～2013年）はMCAを、「アメリカの外交政策アジェンダの一部である開発への新たなアプローチを確立した」と位置づけ、「開発目的に支出される全てのドルの効果を最大化するための方法を模索しなければならない場合」、MCAの情報と経験に必ず立ち返らなければならないと高く評価している⁽³⁾。

一方、多くの援助プログラムに対して批判的であり、オバマ政権に対して国際援助額的大幅な削減を常に要求し続けてきた共和党側においても、MCAは評価されてきた援助プログラムである。例えば、2016年選挙における共和党の公約集（Republican Platform）

図1 アメリカの経済援助の推移（1990-2014年度：2014年度基準）

単位：10億ドル



出所) USAID, Foreign Aid Explorer: The official record of U. S. foreign aid より作成。

では、「直近の共和党政権によって主導されたミレニアム・チャレンジ・コーポレーションは、対外援助の新たなモデルを打ち立てた。それは納税者のドルが、効果的かつ成果を生み出す、透明性と説明責任を兼ね備えたプロジェクトに使用されることの保証を助けるモデルである」と評価されている⁽⁴⁾。

このようにMCAは、政治的分極化の進展によって、様々な分野で両党の対立が続く中、双方から一定の支持を得ている援助プログラムであるといえる。そしてMCAを支持する理由として、国際援助の「新たなアプローチ」「新たなモデル」を提示したという点が共通して挙げられている。つまり上述したMCAによる援助の枠組みが、画期的なものとして評価されていることを意味する。MCAをめぐる先行研究においても、上記と同様の観点から、その枠組の新しさが強調されている⁽⁵⁾。

筆者も、ブッシュ政権による援助システム⁽⁶⁾改革の分析の一部として、MCAに関する考察を行っている⁽⁷⁾。その中でMCAを、自由と民主主義に基づく政治体制と市場経済システムを2つの柱とするアメリカ・モデルの拡大を、より効果的に行うための援助システム改革の一部として位置づけている。枠組みの新しさを強調するという点については、上

記の諸研究と同様の立場に立っている。

しかし MCA は、その枠組の画期性が評価される一方で、アメリカの援助政策や援助システムの中心的な部分を占めている訳ではない。例えば、オバマ政権による MCA の予算要求は毎年 10 億ドル程度であり、その大部分は連邦議会によって承認されている。しかし総額 300 億ドルを超える経済援助全体に占める割合は大きくない。これはなぜであろうか。この点を解明することが、本研究の目的である。本稿では、この問題を解明するための第一歩として、MCA の設立時における賛成派と反対派の議論を整理することを通じて、以下の 2 点について考察することを課題としている。

第 1 に、MCA が提起された背景にはどのような援助政策をめぐる問題状況があったのか。そして MCA は、アメリカの援助政策史においてどのような位置にあったと評価できるのか。第 2 に、提案時にブッシュ政権が考えていた MCA の構想・特徴はどのようなものであったのだろうか。それを連邦議会はどのように受け止め、何が争点となったのか、その意味はどこにあるのか。以上の 2 点である。

以下では、2 において MCA がブッシュ政権によって提案された背景について考察する。次に 3 において、ブッシュ大統領によって行われた MCA を提案する演説を基礎として、MCA の対外政策上の位置づけとその意味について分析する。そして 4 において、連邦議会における MCA に関する審議とその際に問題となった論点－MCC の設置を認めるか否か－を考察していきたい。

2. MCA の背景

まずブッシュ政権によって MCA が提案されるに至った要因について考察していきたい。それは第 1 に、同時多発テロ事件を契機として遂行された「テロとの戦い」、第 2 に、冷戦崩壊後に進められてきたアメリカ国内における援助システムをめぐる改革、第 3 に、ミレニアム開発目標に代表される援助政策をめぐる国際社会の動向、の 3 点にあると考えられる。以下では、この 3 点について詳細に見ていきたい。

(1) 国際環境の変化と「テロとの戦い」⁽⁸⁾

冷戦期アメリカの対外政策は、「ソ連共産主義の封じ込め」をその理念として掲げ、遂

行されてきた。しかし1989年の冷戦崩壊以降、「ソ連共産主義」という主要な「敵」を失ったアメリカの対外政策は、新たな理念の模索が続けていたが、いずれも定着することはなかった。

共和党のG・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）政権（1989～1992年）は、湾岸戦争（1991年）を契機として、国連におけるアメリカを中心とした多国間協力によって自由と民主主義に基づく国際秩序を維持するという「新世界秩序」構想を提起した。しかし各地で勃発する地域紛争に対処できず、またアメリカ経済の低迷によって対外的な関与に消極的となった国内世論の影響もあり、「新世界秩序」構想は失敗に終わった。続く民主党のB・クリントン（Bill Clinton）政権（1993～2000年）は「国連重視」による地域紛争への対応や自由と民主主義の拡大を目指す「関与と拡大」戦略を掲げたが、各地で生じていた地域紛争に、場当たり的にしか対応することができなかった。また1995年以降、共和党が上下両院において多数派を占めるようになった連邦議会との対立が深刻化していく中で、それらの理念も機能しなくなっていった。つまり2001年に発足したブッシュ政権が直面していたのは、ポスト冷戦期の対外政策全体を支える理念が不在となっていた状況であった。こうした状況を大きく変化させたのが、2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件であった。

この事件の発生を契機としてブッシュ政権は、アメリカの安全保障の確保を対外政策全体において最優先すべき課題として位置づけ、「テロとの戦い」をその理念として掲げた。2001年10月におけるアフガニスタンのタリバン政権の打倒を嚆矢として開始された「テロとの戦い」は、北朝鮮、イラン、イラクの三カ国を「悪の枢軸」と名指しで批判した2002年1月29日の一般教書演説、続くイラク戦争（2003年3月20日開始）へと一気に拡大していった。このプロセスにおいて、「テロとの戦い」に勝利し、アメリカの安全保障を確保するために、あらゆる対外政策手段を活用するというブッシュ政権の方向性が確立していった。そして援助政策も「テロとの戦い」の遂行を支え、アメリカの安全保障の確保に貢献するという理念の下、高い位置づけが与えられ、役割が強化されることになった。

(2) 国内の援助システム改革

ソ連共産主義の封じ込めを、その理念としてきたアメリカの援助政策は、冷戦が崩壊したことで、支えとなる理念を失った。そのためクリントン政権期には、行政府・連邦議会の双方で、冷戦期における国際援助のあり方からの脱却を目指す動きが活発化した。

まずクリントン政権は、発足後すぐに、ポスト冷戦期に適合する新たな援助政策の理念の確立を目指し、「平和・繁栄・民主主義」法案（1994年）を連邦議会に提案した。同法案は、民主主義の拡大、途上国の開発を促進することで経済成長を促し、安全保障環境を改善することを援助政策の理念として掲げていた。しかし、こうした理念は国際援助の削減を強く要求する共和党の反発を招き、連邦議会において廃案へと追い込まれた⁽⁹⁾。

共和党の援助政策批判の急先鋒であったJ・ヘルムズ（Jesse Helms）上院外交委員長は、クリントン政権に対抗し、1995年3月、アメリカ国際開発庁（USAID）、アメリカ広報局（USIA）、軍備管理軍縮局（ACDA）の3つの組織を廃止し、国務省に統合する構想を提起した。ヘルムズは、様々な機関を統合することで、効率化を図り、費用を削減する。そしてポスト冷戦期に合わせて国務省が、アメリカの国益に基づき、外交を一貫して主導する体制を構築することをその狙いとして掲げていた。これに対してクリントン政権と上院の民主党は強く反発した。上院における審議の結果、これらの機関は残るものの、対外関係予算は17億ドル削減されることになった。一方、下院では廃止を議決していたため、両院協議会の結果、クリントン政権が4年で対外関係予算を17億ドル削減する、3つの機関の内一つを廃止し、国務省に統合するとともに、その他の2つの機関については、なぜ存続するのか、その重要性を明らかにする、という合意が形成された。しかしクリントン大統領は1996年4月に拒否権を発動し、この法案を拒否し、連邦議会もそれを乗り越えることができず、廃案となった⁽¹⁰⁾。

しかしクリントン政権は、当時主要な外交課題となっていた化学兵器禁止条約の批准にヘルムズ上院外交委員会委員長が賛成することと引き換えに、国際関係を担当する諸機関の再編に応じることとなった⁽¹¹⁾。1997年4月にクリントン政権によって提案された再編案は、USIAとACDAを廃止し、その機能を国務省に統合すること、USAIDは機関としては維持されるものの、完全な独立組織から国務省傘下の組織へと位置づけを変えるというものであった。そして国務省に国際援助全体を統括する権限が与えられることになった。このクリントン政権による提案は、連邦議会において認められ、1998年外交関係機関統合法が成立し、組織再編が進められることになった⁽¹²⁾。

このようにクリントン政権期には、行政府・連邦議会の双方で、冷戦期における国際援助のあり方からの脱却を目指す動きが活発化していた。しかし国際援助の必要性をめぐる認識には、民主党と共和党の間に大きな違いがあった。まだ必要であると考えるクリントン政権と、冷戦崩壊後は縮小していくべきだと考える共和党の間の対立である。これは援助政策を支える理念が未確立であることが大きく影響しており、クリントン政権に続くブッシュ政権にとっての大きな課題となった⁽¹³⁾。

(3) 国際社会における援助政策の位置

第3に、援助政策をめぐる国際社会の状況が挙げられる。1990年代を通じて、途上国間の経済的な格差は大きく拡大した。経済成長の実現に成功する新興国が現れる一方、依然として停滞した状態にある地域（特にアフリカ）が存在していた。こうした状況の改善を目指して合意されたのが国連ミレニアム開発目標（2000～2015年）であった。この目標は、2000年9月8日に開催された国連総会で採択された「国連ミレニアム宣言」やサミットなどの国際会議において合意された様々な開発目標を一つにまとめたものである。

ミレニアム開発目標は、貧困、教育、医療・衛生、環境等、途上国が抱える様々な問題を改善するために数値目標を設定し、その達成に向けて、国連全加盟国及び主要な国際機関が努力することを規定していた。国際援助については、「開発のためのグローバル・パートナーシップの推進」という項目において、国民総所得（GNI）の0.7%を国際援助に配分することを目標として設定していた⁽¹⁴⁾。これは援助政策を評価する際に、量的な指標を重視することを意味していた。アメリカによる国際援助は絶対額では多いものの、2000年におけるGNI比では0.10%であった。これは、ほとんどの援助国が参加している経済協力開発機構（OECD）における開発援助委員会（DAC）加盟国中の最下位であり、批判の対象とされていた。

一方において開発経済学においては、国際援助の効果をめぐる論争が繰り広げられていた。つまり国際援助に効果が見られないのは、援助額が足りないからなのか、途上国のガバナンス体制に問題があるからなのか、という点をめぐる議論である。一方で、被援助国が良いガバナンス体制を有する場合、援助が経済成長に大きな効果を持つという研究が、世界銀行や多くの国の援助政策にも影響を与えつつあった⁽¹⁵⁾。

以上のような状況が、MCAに大きな影響を与えた。第1に、ミレニアム開発目標に代表されるような形で、21世紀の課題として開発問題が焦点化されていたということがあった。第2に、そこでは量的な指標が重視されていた一方で、ガバナンスの問題が国際援助のカギとして認識され、特に世界銀行や各国の援助政策に影響を与え始めていた。そうした潮流からアメリカも例外的な存在ではなかった⁽¹⁶⁾。

3. MCA の登場

MCA は、2002 年 3 月 14 日にブッシュ大統領がワシントン D. C. の米州開発銀行 (Inter-American Development Bank) にて行った演説で公表された⁽¹⁷⁾。この演説は国連開発資金国際会議 (2002 年 3 月 19~22 日、モンテレー (メキシコ) にて開催) に向けて実施されたものであった。以下では、このブッシュ大統領の演説に基づき、MCA 構想の全体像と政策意図について示していきたい。

まずブッシュ大統領は、アメリカの経済援助総額を 2006 年までに 50 億ドル増やすことを約束し、その増加部分を MCA という形で運営することを表明した。そして、その理由を以下のように説明した。

ブッシュ大統領によれば、アメリカは「テロから世界を安全に保つために戦争を遂行している。そして世界を全ての市民に対してより安全な場所にするためにも働いている」。つまり、「テロとの戦い」を遂行し、アメリカと世界の安全保障を確保するためにアメリカは、対外政策を実行していると主張した。そして、その中でも「開発の前進は、アメリカの対外政策のコミットメントの中心である」と位置づけた。なぜならば「貧困はテロの原因ではない」けれども、「貧困の継続と圧政は、希望のなさや絶望を導きうる。そして政府が、国民の最も基本的に必要なものを満たすことに失敗した時、こうした失敗国家がテロの避難所になりうるのだ」。ゆえに開発を進め、貧困を削減することは、最終的に「テロとの戦い」に勝利するために重要となる。

では、そのためにはどのような援助政策が必要となるのか。ブッシュ大統領は、「経済開発の旧来モデルの多くは時代遅れである。法的・経済的改革をとまなわぬ資金は、多くの場合無駄である」と既存の援助政策を批判し、新しいアプローチの必要性を主張した。つまり「公正な統治」「開かれた市場」「人への投資」という 3 つの分野における政治・経済改革、つまり民主主義と市場経済システムの確立を目指す改革を促進しなければ、経済成長は実現できない。「進歩をなすためには、法的、政治的、経済的改革の困難な道を歩むリーダーや国家を勇気づけなければならない」のである。逆に、こうした改革を拒否する国への援助は、当該国の劣悪な政策を支え、改革を遅らせ、その国への民間資金の流入を排除し、持続可能な発展を妨げているのだ。そして、民主化と市場経済化に向けた改革を実行している諸国を助けるのが MCA である。つまり「良い政府が開発の不可欠な条件」であり、ゆえに「MCA は、汚職を根絶し、人権を尊重し、法の支配を遵守する国家に報いる」のである。

そして市場経済システムを確立し、民主主義に基づく健全な法や制度を備えた国は、「より多くの外国投資を引きつけるだろう。貿易からより多くを稼げるだろう」。そして、より多くの仕事を国民に創出する、より効果的で生産的な投資が行われることになる。そして、当該の被援助国は、グローバル経済の中で機会を掴み、持続的な経済成長を実現することが可能となるだろう。

以上がブッシュ大統領による演説の内容である。ここで示された構想の特徴は以下の3点にまとめることができる。

第1に「テロとの戦い」を遂行し、アメリカの安全保障を確保するという対外政策の目標との関連でMCAを位置づけている点である。ブッシュ演説では、貧困それ自体はテロの原因ではないが、テロリストの「避難所」を作り出すとされている。ゆえにMCAによって貧困からの脱却を支援することは、「テロとの戦い」に貢献するのである。援助政策を「テロとの戦い」という理念の下に位置づけることで、広い意味での外交政策と援助政策の連携を主張しているといえよう。逆に言えば、狭い意味、つまり共和党保守派が強く主張するような、安全保障と密接に関係する戦略援助のみ認め、その他の分野において援助政策は必要ないという立場には立っていない⁽¹⁸⁾。

第2に、「結果」を重視するアプローチである。ミレニアム開発目標等が志向する国際援助額の量的拡大を通じて、貧困からの脱却を目指すアプローチに対して、援助額も増やすが、ガバナンス改革へのコミットメント等、あくまでも「結果」を重視するアプローチを採用している。そして、その「結果」はアメリカ・モデルの拡大と結び付けられている。つまり被援助国を選択する際の基準を設定する分野として、「公正な統治」「開かれた市場」「人への投資」の3つの分野が挙げられ、アメリカ・モデルの2つの柱である民主主義と市場経済システムの導入に向けた改革を評価する形になっている。

第3に、途上国の経済発展ビジョンの一つを示している点である。まず途上国は、自由と民主主義、市場経済システムの原則に基づくガバナンス体制を確立する。これはMCAの下で定められた3つの分野（公正な統治・開かれた市場・人への投資）における基準を満たすことを意味する。そうした方向で努力する国家に対して、アメリカはMCAを通じて援助を行う。良いガバナンス体制は経済成長の実現へとつながり、貧困の削減が進んでいく。一方で、こうした国は貿易を拡大することが可能となり、海外から民間資金が流れ込んでいく。これはグローバル市場への参加を意味し、持続的な経済成長の基盤となる。このことは、民主主義と市場経済の原則に基づく改革を進めていくことが、グローバル市場において活躍できるプレイヤーの条件となりうると考えていることを意味している⁽¹⁹⁾。またこの経済発展ビジョンは、アメリカ企業や金融機関にとっての新たな投資先を整備するという意味も持っている。もし途上国がグローバル市場に参加できれば、企業にとって

は輸出先や直接投資先、金融機関にとっては貸出・投資先が新たに生み出される。そうした意味において、アメリカ経済にとっても MCA の実現は重要性を持つと言える。

以上のような特徴を持つ MCA は、その後公表された『国家安全保障戦略』においても、重要な位置づけを与えられていた⁽²⁰⁾。まずブッシュ政権は「民主主義、発展、自由市場そして自由貿易の希望を世界中のあらゆる場所にもたらすために積極的に活動するだろう」⁽²¹⁾と、その方針を表明した。そして貧困や脆弱な制度、汚職が存在する国は、テロリストのネットワークに簡単に取り込まれてしまい、国家安全保障上の脅威となってしまう。ゆえにアメリカは民主化と市場経済化に向けた改革を進め、貧困からの脱出を目指す国を支えなければならない。しかし既存の国際援助は、援助額の大きさのみにこだわってきたが、政治・経済分野において改革を実行してきたか否かに影響を与えることはなかった。ゆえに多額の国際援助が無駄に費やされることになった。アメリカは MCA によって、改革に向けて努力する国を支援する。つまり「アメリカは新たなミレニアム・チャレンジ・アカウントを通じて、公正な統治、国民への投資、経済的自由を促進している国々により多くの開発援助を送るだろう」⁽²²⁾という形で MCA は位置づけられた。そして MCA は、2003 年に連邦議会で審議されることになった。

4. MCA をめぐる審議と論点

(1) 審議経過の概要

本節では、MCA をめぐる連邦上下両院議会での審議内容について検討していく。まず審議経過の概要についてまとめておきたい⁽²³⁾。

ブッシュ大統領から連邦議会への提案は 2003 年 2 月 5 日に行われた。「悪の枢軸」発言が行われた一般教書演説とイラク戦争勃発の間のタイミングで実行されている。MCA に関する審議が行われた第 108 議会は、上下両院とも共和党が多数派を形成しており、外交問題に関する審議を担う委員会である上院外交委員会、下院国際関係委員会双方の委員長は共和党から選出されていた。

まず上院においては、The Millennium Challenge Act of 2003 と題された法案が、2003 年 3 月 6 日に R・G・ルーガー（Richard G. Lugar）外交委員会委員長（共和党）によって外交委員会に付託された。同法案をめぐっては、公聴会が 3 月 4 日に開催され、国務省、財務省、USAID の代表者及び民間部門からの委員が証言⁽²⁴⁾をおこなった。そして、この

ヒアリングを受けて、法案は修正の上、5月29日に外交委員会で可決された（19対0）。

下院においては、2003年3月6日に国際関係委員会において公聴会が開催された。この公聴会でも同様に、国務省、財務省、USAIDの代表者及び民間部門からの委員が証言を行った。その後、5月6日にH・J・ハイド（Henry J. Hyde）国際関係委員会委員長（共和党）によって国際関係委員会に法案が付託されたものの、一旦撤回された。そして6月12日に再度、民主党側の筆頭委員であったT・ラントス（Tom Lantos）委員（民主党）を提案者に加えて、新たな法案（Millennium Challenge Account Authorization and Peace Corp Expansion Act of 2003）が国際関係委員会に付託された。そして同日に開催された委員会において、修正案が可決された（31対4）。

しかし、MCAの設立をめぐる上下両院の法案は内容が異なっており、両院協議会において調整がなされた後、本会議にてConsolidated Appropriations Act, 2004の一部として可決された（下院：2003年12月8日、上院：2004年1月22日）。そして、2004年1月23日にブッシュ大統領が同法案に署名し、MCAの設立が認められた（P.L. 208-199）。

(2) ブッシュ政権のMCA構想

では次にブッシュ政権によって提案されたMCA構想について、上記の公聴会における財務省、国務省、USAIDからの証言者の発言に依拠する形で考察していく。上下両院における政府側からの証言者は同じであり、ここでは主として3月4日に行われた上院での公聴会における証言を取り上げる。特にA・ラーソン（Alan Larson）国務次官が説明を行ったMCAの6つの特徴⁽²⁵⁾を取り上げ、適宜、援助政策をめぐる背景状況を補いつつ、考察していきたい。

第1に、良好なガバナンス、つまり市場経済化と民主化を進めている国中心に援助を行い、経済成長の促進を行う。加えて、その援助によって開発の成果が生み出されているのか、という結果にも焦点を当てていく。この点に関連してA・ナティオス（Andrew Natsios）USAID長官は、「良好なガバナンス、経済政策と制度がカギであると知っている。開発アジェンダのカントリー・オーナーシップもまた不可欠である。これらがMCAの基礎である」と述べている。「カントリー・オーナーシップ」とは、援助によって行われる事業の計画・実行及び、その結果についての説明責任を被援助国側が担う仕組みである。この仕組みを導入し、途上国が自ら事業を運営することを通じて、被援助国自身によって改革を促進させる。またナティオスUSAID長官は、「資金を投入することや「ODAの割り当て」を満たすことが、答えではない」とも述べ、ミレニアム開発目標で規定され

ている基準まで援助額を増やしていくという量的な側面ではなく、援助プログラムの実施方法がより重要であると指摘した⁽²⁶⁾。

第2に、USAIDによる援助を置き代えるものではない。つまりMCAは、既存の援助からの純増部分となり、USAIDによる援助の削減を求めているのではない。ではMCAとUSAIDとの分担関係はどうなるのか。ナティオスUSAID長官によれば、USAIDが行う援助は4つのカテゴリーに分けられる⁽²⁷⁾。第1にMCAの基準にかろうじて及ばない諸国である。第2にMCAの基準を近い将来に満たす可能性が低い国である。政治・経済改革へのコミットメントを表明している国には、MCAの基準を満たすための基礎を構築する援助、そうではない国へは感染症や環境問題といったグローバルな問題については援助を行う。ただし政治・経済改革へのコミットメントがないので、当該国への援助プログラム全体を見直す必要がでてくる。第3に「失敗国家」、つまり紛争後の国、移行期にある国、人道援助を必要とする国への援助、第4にパキスタンのような国家安全保障上の利益のため、戦略的に必要とされる国への援助、という4つの分野である。USAIDによる援助にも、MCAの設定する基準を導入する意図があることが示されている。

第3に、定められた16の基準に基づき、厳密かつ透明性のある被援助国の選択を行う。第1の特徴で述べられているように、アメリカ・モデルの特質である市場経済化と民主化を進め、良好なガバナンス体制の確立を目指している国を選択し、援助を行う点にMCAの特徴がある。では、その基準はどのような項目として設定されるのか。図2は、ブッシュ政権が想定していた16の基準を示したものである。「公正な統治」「人への投資」「経済的自由の促進」の3つの分野に分けられ、それぞれに項目と評価する指標の入手先が示されている。こうした基準に基づき被援助国を選択することで、なぜ、当該国に援助をするのか、という理由の透明性を高めることもできる。

第4に、MCAの運営はUSAIDではなく、新設されるMCCによって行われる。そのCEOは大統領によって指名された後、上院によって承認されるものとする。そしてCEOは国務長官を議長とする理事会（財務長官、行政管理予算局（OMB）局長から構成される）に運営状況を報告し、理事会が監視・決定を行う。

第5に、イヤマーク（Earmark）の対象外とする。連邦議会は、予算の時点で国際援助を行う国家や地域、金額などを指定することができる。これをイヤマークと呼び、行政府が援助政策を柔軟に運用することを困難としていた。例えば、MCAが提案された2002年度において、対外関係予算の54.3%がイヤマークされていた⁽²⁸⁾。MCAは基準をクリアした国にのみ援助を行うという点に大きな特徴を持つ。しかし基準をクリアしていない国がイヤマークの対象になった場合、援助を行わざるをえない。また被援助国側が開発計画などを主導して作成するというオーナーシップ原則を採用しているため、イヤマークに

図2 MCCの適格性基準（ブッシュ政権の提案）

基準となる指標	指標の入手先
●公正な統治（Governing Justly）	
・市民的自由（Civil Liberties） ・政治的な権利（Political Rights） ・説明責任（Voice and Accountability） ・効率的な政府（Government Effectiveness） ・法の支配（Rule of Law） ・汚職の制御（Control of Corruption）	フリーダムハウス（Freedom House） フリーダムハウス 世界銀行研究所（World Bank Institute） 世界銀行研究所 世界銀行研究所 世界銀行研究所
●人への投資（Investing in People）	
・初等教育への財政支出（Public Primary Education Spending） ・初等教育普及率（Primary Education Completion Rate） ・保健医療支出（Public Expenditure on Health） ・予防接種率（Immunization Rate）	世界銀行及び各国資料 世界銀行及び各国資料 世界銀行及び各国資料 世界銀行、国連及び各国資料
●経済的自由の促進 （Promoting Economic Freedom）	
・国家の信用格付け（Country Credit Rating） ・インフレ（Inflation） ・財政赤字（3-Year Budget Deficit） ・貿易政策（Trade Policy） ・規制の質（Regulatory Quality） ・起業に必要な時間（Daye to Start a Business）	International Investor Magazine IMF IMF 及び各国資料 ヘリテージ財団 世界銀行研究所 世界銀行

出所）“Legislative Proposal For the Millennium Challenge Act of 2003”, February 11, 2003, 16-17 より作成。

よる連邦議会からの介入は、途上国側の主体性を奪ってしまう。ゆえに他の援助とは異なり、イヤマークの対象外とすることを要求した。つまり連邦議会からの「明確で柔軟な法的委託」を求めたのである。

第6に説明責任の重要性である。第3の特徴において指摘したように、MCAは、被援助国の選定において、厳格な基準を適用している。また援助の結果についても明確に示すことを重視している。ゆえに納税者に対する説明責任を既存の援助プログラムよりも果たすことができる。

以上がブッシュ政権によって提案されたMCAの特徴である。MCAはブッシュ大統領の構想に基づき、民主化や市場経済化に向けた改革を評価するために設定された基準をクリアした国にのみ援助を実施するプログラムであることが示された。加えて、①運営はMCCという機関を新設して行う、②イヤマークを排除するという点に大きな特徴があった。しかし一方において、MCCという新機関を設置することは、2の（2）で指摘した

1998年外交関係機関統合法に帰結した、クリントン政権期に進められた援助システム改革、すなわち組織の集約化という方向には逆行するものと評価できる。

また USAID との役割分担という観点から、アメリカの援助政策全体の中における MCA の位置づけについては、以下のような点が指摘できる。第1に、MCA から援助を受け取れるかどうかを、USAID の援助政策のカテゴリー分けの一つの基準としている。つまり MCA を中心に国際援助全体を再編する方向性を志向しているといえる。例えば、J・B・テイラー (John B. Taylor) 財務次官は「同じ特徴を他の対外援助にも適用するように試みたい」⁽²⁹⁾と証言している。第2に、アメリカ・モデルに対するスタンスがどのようなものであるかに関わらず、安全保障上重要なパートナー (例：パキスタン) に対する戦略的な援助の部分については USAID にそのまま残された。ここでは USAID が「テロとの戦い」を遂行するために必要な同盟国に対する援助、MCA がテロの「背景」をなす問題への対処という形での分業が成立している。

(3) 委員会での肯定的反応

MCA に関する審議を担当した委員会である上院外交委員会、下院国際関係委員会において MCA は、基本的に好意的に受け止められた。MCA が意図する方向での援助政策の強化について、一定の理解が得られていた理由としては3点が挙げられる。第1に「テロとの戦い」への貢献、第2に、これまでの援助政策が失敗していると認識されていたこと、第3に納税者の理解が得やすい、の3点である。それぞれの点について、ヒアリングでの議員の代表的な発言を引きながら、考察していきたい。

第1の点については、ルーガー上院外交委員会委員長が以下のように述べている。「アメリカの対外援助プログラムは、統一された目標や首尾一貫した基準が欠けている。我々の対外援助は、あまりにも多く、陳腐な冷戦規範、過去の人道的な緊急事態への反応の残滓、もしくは国内政治的な惰性によって決定されてきた。私の判断では、アメリカの対外援助の主要な目標は、テロと戦うことでなければならない」。つまり冷戦が終焉を迎えて以降も、その構造に縛られてきた援助政策を批判し、「テロとの戦い」に援助政策も焦点を当てなければならないと主張する。そして、カギとなる同盟国への援助だけではなく、テロリストの根拠地となりうる可能性のある諸国に民主主義と市場経済システムを確立させていくことも援助政策の重要な役割であるとする。つまり対外援助は「テロとの戦いの主要な資産となる」のである⁽³⁰⁾。

第2の点について、ハイド下院国際関係委員長は、以下のように既存の援助政策の問題

点を指摘する。「多くのアメリカの援助プログラムは、多年にわたって結果を出してこなかった。ある援助は、腐敗したリーダーが個人的な蓄財を行い、市民の意思が無視される形で権力を維持し続けることを許した」。つまりアメリカの援助政策は非民主的な国家を支えてきたのであり、全く逆の方向に援助政策を転換しなければならない。つまり民主主義と市場経済、人権の尊重を重視する諸国への援助を強化する必要性が高いのである。ゆえに「大統領の MCA の提案は、議会のサポートに値する」と評価された⁽³¹⁾。

第3の点については、上院の外交委員会において L・アレクサンダー（Lamar Alexander）上院議員（共和党）が「納税者にとって対外援助を大いに理解しやすくすると思う」と指摘している。なぜならば MCA は、被援助国の選択において、厳密な基準を置き、事後の結果についてもアカウントビリティを確保している提案であるからだ。つまりアメリカが援助を行う国は「仕事を生み出し、自由を拡大する、報いる価値のある国」であることが確実にとなると評価された⁽³²⁾。

一方、連邦議会での審議において、①貧困国の範囲をどのように規定するのか、②基準に到達する国はどの程度いるのか、③効率的に運営できるのか、等の点に関する懸念が表明された⁽³³⁾。そうした提起された問題の中で、最も大きな論点となったのが、MCA を運営する組織構造をめぐる問題であった。

この点についてのブッシュ政権の構想を確認しておきたい。MCA は MCC という新しい組織を設置することで運営される。運営の責任者は大統領によって指名され、上院によって承認された CEO である。CEO は、國務長官を議長とし、財務長官と OMB 長官をメンバーとする理事会に報告を行い、理事会が監視と決定を行う。こうした MCA の運営構造に対して、2つの角度から問題が提起された。一つは、MCC の新設をめぐる問題であり、もう一つは MCC の監視と最終的な決定を行う理事会の構成メンバーをめぐる問題であった。

(4) MCC をめぐる議論の展開

MCC をめぐる議論について、上院外交委員会及び下院国際関係委員会で行われたヒアリングの際の議論を参照しつつ、分析していきたい。

まず上院外交委員会では3月4日にヒアリングが行われた。そこでは、委員会の構成メンバーについて、特になぜ USAID が入っていないのか？が問題とされた。例えば、L・チェイフィー（Lincoln Chafee）上院議員（共和党）は「あなた（ナティオス USAID 長官）の機関は、委員会に席を持たないが、本当なのか？…（この分野における）全ての経

験を有する機関が理事会に席を持たないことは、私を当惑させる」と質問を行った⁽³⁴⁾。これに対してナティオス USAID 長官は、「我々は代表を理事会に持っている。彼の名はコリン・パウエル (Colin Powell) だ。国務長官であり、我々のボスだ…なぜ外交政策を司る機関から2名の代表が必要なのだろうか?」と返答した⁽³⁵⁾。つまり MCC の理事会の議長には国務長官が予定されており、1998 年外交関係機関統合法の下、国務省の傘下に置かれている USAID の長官が出席するのは二重代表になってしまうというのだ。

また MCC の設置についても大きな問題となった。なぜ新たな機関が必要なのか? 既存の機関で対応できるのではないか? という問いが出された。例えば、C・ヘーゲル (Chuck Hagel) 上院議員 (共和党) は、MCA の構想自体は高く評価する一方で、「あなた方が実現すべきだ、焦点を当てるべきだと、このミレニアム・プロジェクトで話しているほとんど全てのことは、すでにこの法律 (筆者: 1961 年対外援助法) によってカバーされている」と指摘した。つまり既存の 1961 年対外援助法の下で、援助の配分をブッシュ大統領が提案している基準に基づいて行うことは可能である。さらに「まだ法に規定されていないことを今日ここで何も新しく聞いてはいない」とした上で、USAID はこのプログラムを運用する能力に欠けるのか、なぜ「新しい官僚機構」を立ち上げる必要があるのかとの質問を行った⁽³⁶⁾。つまりヘーゲル上院議員は、既存の法律で対応できる援助プログラムを、新しい組織を設置してまで行う理由はどこにあるのかを問うているのである。

これに対してナティオス USAID 長官は、第1に USAID は多くの目的を持った援助を行っている。例えばアフガニスタンやソマリアに対する人道援助やパキスタンのような「アメリカにとって決定的に地理的・戦略的に重要な諸国」への支援である。これは「政治的・外交的な理由によるプログラム」であり、「この法律 (MCA) は、そのような国に向けられていない」のである。第2に、MCA と異なり、ラテンアメリカやアフリカにおいて地域レベルの機構を立ち上げて援助を行う場合がある。第3に、ブッシュ大統領の提案は、「基準に基づく援助の割合を大きく増やそうということ」であり、「対外援助法では過去のパフォーマンスに基づいて援助の割り当てを行っていない」のである。これが両者の重要な違いである。「コンディショナリティ」と MCA の違いでもある。コンディショナリティ方式は、改革を実行するとの約束の下、援助を実施する方式であるが、多くの場合、被援助国はその約束を守らず、援助政策は失敗してきたのである。ゆえに改革にコミットメントしている国を設定した基準によって評価し、援助を行うという MCA が提案している方式への転換が必要である⁽³⁷⁾。これがナティオス USAID 長官の主張であった。

これに対してヘーゲルは「だから USAID はできなかった。新しい機関はできると?」と畳み掛けたが、ナティオス USAID 長官は、MCC は新しい機関ではなく、諸機関と被援助国とをコーディネートするオフィスであると答え、ヘーゲルを当惑させた。そして

「パフォーマンスに基づかない援助プログラムに対する需要があまりも多く存在する」⁽³⁸⁾から、USAID と MCC を分けなければならないと主張した。しかし、この主張は幾人かの委員には納得のいく説明になっておらず、特に J・バイデン（Joe Biden）委員（民主党）はさらに別途質問状を提出した。バイデン上院議員は、民主党側を代表する筆頭委員を上院外交委員会において務めていたため、この質問状は非常に重要な意味を持った。

また MCC の創設問題は、3 月 6 日に行われた下院国際関係委員会でのヒアリングにおいても大きな論点となった。

例えば、批判の急先鋒であり、かつ下院国際関係委員会にて民主党側を代表する筆頭委員であったラントス下院議員は、MCA 自体は強く支持しているが、MCC の新設は「アメリカの対外援助をさらに細分化してしまう」⁽³⁹⁾と批判した。つまりこれは、MCC の設置は 1 の（2）において先述した 1990 年代以降進めてきた国際関係に関連する諸機関の廃止・合併の動きに逆行するものではないのかという指摘であった。これに対してラーソン国務次官は、「このプログラムは非常にターゲットを絞ったものであるというのが政府の見解である。そしてイヤマークの外側で運営することが非常に重要である」という MCA の特徴の説明を行い、USAID と切り離し、イヤマークの対象外の「別の公社として作るのが最も効率的である」と主張した。これに対してラントス下院議員は「非常に不満な回答だ」と述べ、もしラーソン国務次官の見解が正しいのであれば、USAID は大きな問題を抱えていることになり、USAID 全体を改革する必要があるのではないか、と問いを投げかけた。これに対してラーソン国務次官は、結局、全ての援助がパフォーマンスに応じて行われる MCA とそうでない部分を担う USAID において援助の目的が異なるのだと返答した⁽⁴⁰⁾。ラントス下院議員は、同時に連邦議会による監視が MCC に届かないことを問題にしており、イヤマークが MCA には適用されないよう政府側が要求している点もこの批判の背景にあったと考えられる⁽⁴¹⁾。

また N・スミス（Nick Smith）下院議員（共和党）も、MCA が提案されているように非常に良い仕組みであるならば、なぜ USAID 全体に広げないのかとラントス下院議員と同じ質問を繰り返したが、ナティオス USAID 長官は、MCC に各省の代表者が集まることによって「援助政策における統合された国家政策を作り出すために非常に有利な環境が作られる」⁽⁴²⁾と MCC を主要な諸機関が集まるフォーラムとしても位置づけていることを示唆した。

以上よりブッシュ政権側が、MCC を創設すべきだと考える理由は以下の 3 点と考えられよう。第 1 に MCA の方式ではできない援助が数多くある。つまり USAID が担当する戦略的な同盟国に対して行う援助である。第 2 に、MCA とコンディショナリティには大きな違いがある。従来行われていたのは援助実施後、何を行うのかという意味でのコンデ

イシヨナリティであった。MCA の場合は、すでに援助を行う前に、改革の成果を出している国に援助を行うという枠組みであり、大きく既存のものとは異なっている。ゆえに新たな組織が必要である。第3にイヤマークの問題である。イヤマークがあることで、MCA の枠組みは機能しなくなってしまう。ブッシュ政権が、この点を強調するのは、イヤマークが適用されている既存の USAID では、MCA のような「テロとの戦い」を前提とした援助政策を実行できないと考えているからだと思われる。

これに対して議員の方から見た場合、第1にMCCの設置が1990年代後半から進められてきた国際関係機関の廃止・再編という方向性に矛盾していることが問題視されている。第2に、既存の枠組みの下で同じ形態での援助を実施できる可能性があるのではないかという疑問があった。第3に、MCAの仕組みは、納税者に対して被援助国の選定や援助を行う理由について説明しやすいという特徴を持っている一方、イヤマークが適用されない等、連邦議会の関与が縮小してしまう点に議員の一部が反発していたと考えられる。そして政権側の説明は、そうした問題に対する懸念の全てを払拭するには至らなかった。またUSAID長官が、理事会に参加していない理由についても、1998年外交関係機関統合法に基づくという点以外に説明が示されることはなかった。

(5) 上院外交委員会での修正⁽⁴³⁾

上院外交委員会でのマークアップが5月21日に行われた。まずルーガー委員長がパウエル国務長官からの手紙を披露した。パウエルは、もしもMCCの設置が認められないのであれば、大統領に拒否権の発動を求める、とその中で主張していた⁽⁴⁴⁾。しかし共和党のヘーゲル上院議員と民主党のバイデン上院議員の共同で、修正が提案された。それはMCC創設の代わりに1998年外交関係機関統合法に基づき、新しい「ミレニアム・チャレンジ・プログラム」を運営する権限を国務省に与えるというものであった。その理由として、ヘーゲルとバイデンは、①MCCの設置は1998年法で定められた国務省の権限－援助政策全体を統括する－を侵す、②1998年法は援助構造の簡素化を目指したものであったが、新たに援助プログラムの実施機関を増加させることは、対外援助の構造を複雑化してしまう、③新たな機関の設置にはコストがかかる、という3点を挙げて、設置に反対した。さらにMCAを実施することに反対ではないとし、国務省の下において、ブッシュ政権が提案したような形での柔軟なMCAの運営が可能であると判断できると述べた。

この修正案については、上院外交委員会を構成していた民主党所属の上院議員9名全員及び共和党所属の上院議員10名の内、提案者のヘーゲルとチェイフィー上院議員の2名

が賛成し、賛成 11 名、反対 8 名で可決された。2 名以外の共和党所属の上院議員は全員反対に回った。上記の投票結果から、共和党の議員 2 名が賛成に回ったことで、MCC の新設が否定された事がわかる。

共和党のブッシュ大統領の提案に、2 名を除き、共和党は賛成し、民主党は反対したという点からは、両党の大部分の議員が党派的に行動したと考えられる。民主党側の筆頭委員であるバイデン上院議員が、修正案の共同提案者となっていることが象徴的である。また民主党側としては、クリントン政権期を通じて、共和党が推し進めてきた路線－US-AID の廃止を含む国際関係組織の集約－と大きく異なっていることへの違和感があったと考えられる。ヘーゲル上院議員とチェイフィー上院議員という修正に賛成した共和党議員も、ヒアリングにおいて MCC の新設を批判しており、民主党と同様の角度から、MCC の新設提案に反対したと考えられる。またヘーゲルは多国間主義を重視し、ブッシュ政権が進める単独主義的な外交路線に批判的な立場を取っていた⁽⁴⁵⁾。チェイフィーも比較的民主党に近い立場を取る穏健派の議員であり、2007 年には共和党を離党し、2008 年大統領選挙ではオバマ大統領を支持した。こうした点も反対に影響したと考えられる。ただし MCC の設置以外の点において、MCA 方式で援助を行うこと自体は、19-0 で承認されている。MCA を実施することへの合意は全体として存在していたといえよう。

この結果に不満なルーガー委員長は報告書に別のステートメントを付属させた。そこでは、MCA の使命を実現するためには、「短期的な政治的考慮によって影響されず、開発にのみ焦点を当てなければならない。国務長官自身が議論したように、これはイノベティブで、柔軟性を持ち、狭いターゲットに集中したものであり、より伝統的な手段を通じて行われる別の援助とも調和することができる、別の組織が必要である」と主張し、MCC の設立を擁護している⁽⁴⁶⁾。

(6) 下院国際関係委員会での審議⁽⁴⁷⁾と上院への影響

下院国際委員会では、先述したように法案が差し替えられ、6 月 12 日に委員会へと付託された。この新しい法案では、MCC の理事会構成が、当初の政府提案とは大きく異なる形に修正されていた。理事会の構成メンバーが 9 名となり、政府外から 4 人のメンバーが理事として採用されることになった。この 4 人は上下両院の共和党・民主党が用意したリストそれぞれから大統領が選択する。残りの 5 人は国務長官、USAID 長官、財務長官、アメリカ通商代表（USTR）、MCC の CEO となり、OMB 長官は外れることになった。

この修正は、下院国際関係委員会からのレポートによれば、「ホワイトハウスとの徹底

的な協議の後」行われている。そして付託に際しては、ハイド委員長だけではなく、MCCの創設反対の急先鋒であり、民主党側を代表する筆頭委員であるラントス下院議員も共同提案者として加わっていた。そして、この法案は、大きな修正なく、ほぼそのままの状態で可決された。上院の結果を受けて、ホワイトハウスが法案の修正を促し、下院の国際関係委員会での可決に成功したといえよう。この修正は、第1に、問題となっていたUSAIDとMCCとの関係を整理するために、委員会メンバーにUSAID長官を加え、構成を変えた、第2に連邦議会による監視体制がないという不満に答えるために、連邦議会が理事会のメンバーの選出に関わるようにした。この修正に民主党側を代表する筆頭委員であったラントスも合意することによって、下院においてはMCCの設置が認められた。民主党側の上下両委員会における筆頭委員（バイデン上院議員とラントス下院議員）の対応の違いが、その結果に大きな影響を与えたと言えよう。

こうした下院国際関係委員会の動向は、上院にも影響を与えた。上院の本会議においてルーガー外交委員会委員長は、MCCの設置を求める修正案を6月11日に提出した⁽⁴⁸⁾。この修正案は、国務省の傘下にUSAIDと同様の自律性を持つ機関としてMCCの設置を認めるというものである。ヘーゲル上院議員とバイデン上院議員が外交委員会での修正案の根拠とした1998年外交関係機関統合法において、国務省が国際援助全体を統括するとされていることを踏まえた修正提案であった。またMCCの理事会の構成メンバーは、国務長官、USAID、財務長官、USTR長官、MCCのCEOと修正されている。そして、この修正案は7月9日に上院の本会議において可決され、国務省の傘下という形ではあるが、MCCの設置が上院でも認められることになった。つまり下院での動向と連動する形でルーガー委員長が修正提案を出し、本会議で可決された⁽⁴⁹⁾。この結果として、最終的には両院で設置が認められ、調整の結果として、MCCは独立した援助機関として、下院案の線で発足することになった。

5. おわりに

以上のように連邦議会では、MCCの設置が一旦、上院外交委員会において否定されたものの、若干の修正を行った法案が、下院国際関係委員会及び上院の本会議において承認され、ブッシュ政権は2004年からMCAの運営を開始することができた。では、はじめにでの課題設定に従い、本稿の内容をまとめ、おわりにとしたい。

第1に、MCAの歴史的な位置である。MCAは民主主義と市場経済の原則に基づく改

革を実施している国を対象とした援助プログラムであり、被援助国の選定を設定した基準に基づいて行う点に大きな特徴がある。そうした仕組みを初めて導入し、いわゆるアメリカ・モデルの拡大を促進しようとした点に歴史的な意義がある。従来、アメリカの援助政策は、民主主義や市場経済システムの促進という理念とそうではない諸国への援助という矛盾した状態－ダブルスタンダード－が常態化していた。MCA は、そうしたダブルスタンダードとは無縁の援助プログラムであるという点に歴史的な意味があったと考えられる。そしてブッシュ政権が、MCA をアメリカの援助政策全体を再編する際の一つの基準として位置づけていたことも明らかであった。また MCC の新設は、援助組織の再編・簡素化という 1990 年代に進められた流れには逆行するものであったと評価できよう。その後、ブッシュ政権は援助システム改革に取り組むものの、大きな成果を挙げることはできなかった⁽⁵⁰⁾。

第 2 に、連邦議会との争点である。それは MCC を新たに創設するか否かという点をめぐるものであった。連邦議会からすれば、これまで推進してきた行政府における国際関係組織の再編に反すること、イヤマークが適用されず、関与が薄れてしまうという問題があったと考えられる。実際、上院の外交委員会では一度、MCC の設置は否定されている。これに対して、ブッシュ政権は援助政策の実行に主導権を持ちたいがゆえに、これらの点で譲ることはできなかった。では、なぜ連邦議会は認めたのか。第 1 に、既存の援助政策自体に対する批判的な視点があったと考えられる。これは MCA の大枠には同意しているという点からも明らかである。第 2 に「テロとの戦い」という歴史的な転換点にあるのだという意識がある。これは援助政策の新たな理念として、「テロとの戦い」に貢献するというものであるという考えが定着していたことを意味している。そして第 3 に民主主義と市場経済システムを軸としたアメリカ・モデルの拡大というコンセプトについては問題にされていない。これら的大枠で一致していたことが、最後まで反対が続かなかった背景にあると考えられる。

しかし、こうして設置された MCA の現状は、当初の構想と比較した際にどのように評価できるだろうか。前述したように、MCA の設置に際して、アメリカの国際援助全体を MCA と同じタイプのものとするという証言が上下両院でのヒアリングでなされていた。しかし現状では、全体の援助額は増えたが、MCC 自体は大きくなっておらず、USAID に MCA 型の援助が拡大する形にもなっていない。当初の野心的な状況からは乖離した現状にある。なぜ、そのような形になったのか。この点の考察については、今後の課題としたい。

注

- (1) その背景についての詳細は、拙著『アメリカの国際援助』（日本経済評論社、2012年）、を参照願いたい。
- (2) 以下、「ブッシュ政権」は第43代大統領G・W・ブッシュ政権を意味する用語として使用する。父親である第41代ブッシュ大統領を意味する場合は、「G・H・W・ブッシュ」と表記する。
- (3) Hillary Clinton, “Remarks to the Millennium Challenge Corporation”, Millennium Challenge Corporation, Washington DC, November 27, 2012. Accessed November 12, 2016. <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/11/201097.htm>.
- (4) “Republican Platform 2016”, July 18, 2016, 52. Accessed November 12, 2016. [https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL\[1\]-ben_1468872234.pdf](https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL[1]-ben_1468872234.pdf). またMCAは2012年大統領選挙時においても同様に高く評価されていた。拙稿「2012年アメリカ大統領選挙と共和党の援助政策構想」関西大学『経済論集』第63巻第2号、2013年9月を参照。
- (5) 例えば、Lael Brainard, Carol Graham, Nigel Purvis, Steven Radelet and Gayle E. Smith, *The Other War: Global Poverty and the Millennium Challenge Account* (Washington D.C.: Brookings Institute, 2003), 白井早由里『マクロ開発経済学－対外援助の諸潮流－』（有斐閣、2005年）を参照。本間雅美『世界銀行と開発政策融資』（同文館出版、2008年）も、MCAの枠組みの新規性を指摘しつつ、アメリカの援助政策における二国間援助と多国間援助の関係、援助政策全体の改革の中における位置づけを論じている。また小川裕子『国際開発協力の政治過程－国際規範の制度化とアメリカ対外援助政策の変容』（東信堂、2011年）は、貧困問題を重視するという規範の実行体制の確立という別の観点からMCAの新規性の評価を行っている。一方、MCAを途上国に対するアメリカ帝国主義の一面を代表するものと評価する研究も存在する。例えば、Susanne Soderberg, “American Empire and ‘Excluded States’: The Millennium Challenge Account and the Shift to Pre-Emptive Development”, *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 2, (2004)を参照。本稿では、ここで提起されている貧困規範やアメリカ帝国主義の問題について直接的に考察していないが、今後の課題として、詳細な実証に基づき、取り組んでいきたいと考えている。
- (6) 本稿では「援助システム」という用語を、援助プログラムを実施する制度全体という意味で使用している。拙著『アメリカの国際援助』、25-29を参照。
- (7) 詳細については、拙著『アメリカの国際援助』、109-125を参照願いたい。
- (8) 本節の内容について詳しくは、拙稿「ポスト冷戦期の外交・安全保障政策－新たな外交政策理念の模索－」藤本剛康編『アメリカ政治経済論』（ミネルヴァ書房、2012年）を参照。
- (9) 詳細については、拙著『アメリカの国際援助』40-49を参照。
- (10) 以上のプロセスについて詳しくは、Susan B. Epstein, Larry Q. Nowels, and Steven A. Hildreth, “Policy Agency Reorganization in the 105th Congress”, CRS Report for Congress (Updated May 28, 1998), 4を参照。
- (11) ビル・クリントン（楡井浩一訳）『マイライフ クリントンの回想 下巻』（朝日新聞社、2004年）、440を参照。しかし、その後の批准プロセスは難航を極めた。梅本哲也『アメリカの世界戦略と国際秩序』（ミネルヴァ書房、2010年）、202-206を参照。
- (12) Epstein, Nowels and Hildreth, “Policy Agency Reorganization”, 8-20.
- (13) 詳細については、拙著『アメリカの国際援助』、第1章を参照。
- (14) 以上のミレニアム開発目標に関する叙述については、下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力（第3版）』（有斐閣、2016年）、61-66に依拠している。
- (15) 詳細については、澤田康幸・池上宗信「政府開発援助の経済分析：現状と展望」『国民経済雑誌』193 (1), 2006年1月を参照。

- (16) こうしたガバナンスを重視する国際援助は、必然的に被援助国に対する内政干渉をとまなうものとなる。一方、21世紀に国際援助額を急速に増大させた中国は、ガバナンスを一切問題にしない（内政不干渉）という方針を取っている。こうした違いは、現在の国際援助を考える際に重要な論点となっているが、ここでは深く立ち入らない。さしあたり米中の国際援助の比較については、拙稿「国際援助をめぐる米中比較－その対立点と今後の行方」『国学院経済学』第63巻第2号、2015年3月を参照願いたい。
- (17) 以下のブッシュ演説の内容及び引用については、以下に依拠している。”President Proposes \$5 Billion Plan to Help Developing Nations, Remarks by the President on Global Development”, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., March 14, 2002. Accessed November 13, 2016. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020314-7.html>.
- (18) 共和党保守派の主張については、拙稿「2012年アメリカ大統領選挙」, 76-79を参照。
- (19) 後にブッシュ大統領は、その回顧録（伏見威蕃訳）『決断の時（下）』（日本経済新聞出版社、2011年）の中で、ブルキナファソにおけるMCAのプロジェクトに言及し、「こうしたプロジェクトは、民間セクターの成長を育む市場を開発する促進剤になる。海外資本を惹きつけ、貿易を促進する。それも私の海外開発政策の一つの土台だった」（190）と述べ、グローバル市場において活動しうる条件を整備することの重要性を指摘している。
- (20) *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002. Accessed November 13, 2016. <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.
- (21) *National Security Strategy*, Preface.
- (22) *National Security Strategy*, 21-22.
- (23) 以下の審議経過の分析については、<https://www.congress.gov>におけるlegislationのデータを利用した。
- (24) 本稿では民間部門からの委員の証言については取り上げていない。今後の課題としたい。
- (25) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate*, 108th Congress, First Session (March 4, 2003). 3-4.
- (26) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 14.
- (27) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 15.
- (28) CRS Appropriations Team, “Earmarks in Appropriation Acts: FY1994, FY1996, FY1998, FY2000, FY2002, FY2004, FY2005, *Congressional Research Service*, (January 26, 2006), 18-23.
- (29) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 30.
- (30) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 1.
- (31) *The Millennium Challenge Account, Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives*, 108th Congress, First Session, Serial No.108-12 (March 6, 2003). 1-2.
- (32) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 37.
- (33) 詳細については、Larry Nowels, “The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New Foreign Aid Initiative”, CRS Report for Congress (Updated March 19, 2004), 7-30を参照。
- (34) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 27.
- (35) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 27.
- (36) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 39-40.
- (37) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 40-41.

- (38) *The Millennium Challenge Account: A New Way to Aid*, 41.
- (39) *The Millennium Challenge Account*, 3, 24.
- (40) *The Millennium Challenge Account*, 25-26.
- (41) *The Millennium Challenge Account*, 26.
- (42) *The Millennium Challenge Account*, 34-35.
- (43) 本節の内容は, *The Millennium Challenge Act of 2003*, Senate, 108th Congress First Session, Report 108-55 (May 29, 2003) に依拠している。
- (44) Nowels, “The Millennium Challenge”, 22.
- (45) 例えば, チャック・ヘーゲル「共和党の外交政策－国内的結束と対外的協調を」『フォーリン・アフェアーズ (日本版)』2004年7月号, を参照。
- (46) *The Millennium Challenge Act of 2003*, 11.
- (47) 下院での審議については, *Millennium Challenge Account Authorization and Peace Corps Expansion Act of 2003*, House of Representatives, 108th Congress Session, Report 108-205 (July 14, 2003). に依拠している。
- (48) *Congressional Record*, 108th Congress, 1st Session, Vol. 149, No. 85 (June 11, 2003), S 7729-7730.
- (49) Nowels, “The Millennium Challenge”, 22-23.
- (50) 拙著『アメリカの国際援助』, 第3章を参照。

参考文献

- Lael Brainard, Carol Graham, Nigel Purvis, Steven Radelet and Gayle E. Smith, *The Other War: Global Poverty and the Millennium Challenge Account* (Washington D. C. : Brooking Institute Press, 2003).
- Lael Brainard ed., *Security by Other Means: Foreign Assistance, Global Poverty, and American Leadership*, (Washington D. C. : The Brookings Institute Press, 2007).
- CRS Appropriations Team, “Earmarks in Appropriation Acts: FY1994, FY1996, FY1998, FY2000, FY2002, FY2004, FY2005, *Congressional Research Service*, (January 26, 2006).
- Susan B. Epstein, Larry Q. Nowels, and Steven A. Hildreth, “Policy Agency Reorganization in the 105 th Congress”, CRS Report for Congress (Updated May 28, 1998).
- Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, (Chicago: University of Chicago Press, 2007).
- Larry Nowels, “The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New Foreign Aid Initiative”, CRS Report for Congress (Updated March 19, 2004).
- Susanne Soderberg, “American Empire and ‘Excluded Stets’: The Millennium Challenge Account and the Shift to Pre-Emptive Development”, *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 2, (2004).
- 梅本哲也『アメリカの世界戦略と国際秩序』(ミネルヴァ書房, 2010年)。
- 小川裕子『国際開発協力の政治過程－国際規範の制度化とアメリカ対外援助政策の変容』(東信堂, 2011年)。
- 河崎信樹「ポスト冷戦期の外交・安全保障政策－新たな外交政策理念の模索－」藤木剛康編『アメリカ政治経済論』(ミネルヴァ書房, 2012年)。
- 河崎信樹『アメリカの国際援助』(日本経済評論社, 2012年)。
- 河崎信樹「2012年アメリカ大統領選挙と共和党の援助政策構想」関西大学『経済論集』第63巻第2号, 2013年9月。

河崎信樹「国際援助をめぐる米中比較－その対立点と今後の行方」『国学院経済学』第63巻第2号，2015年3月。

ビル・クリントン（楡井浩一訳）『マイライフ クリントンの回想 下巻』（朝日新聞社，2004年）。

澤田康幸・池上宗信「政府開発援助の経済分析：現状と展望」『国民経済雑誌』193（1），2006年1月。

下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力（第3版）』（有斐閣，2016年）。

白井早由里『マクロ開発経済学－対外援助の諸潮流－』（有斐閣，2005年）。

ジョージ・ブッシュ（伏見威蕃訳）『決断の時（下）』（日本経済新聞出版社，2011年）。

チャック・ヘーゲル「共和党の外交政策－国内的結束と対外的協調を」『フォーリン・アフェアーズ（日本版）』2004年7月号。

本間雅美『世界銀行と開発政策融資』（同文館出版，2008年）。