

内部資料

国際協力機構蔵書

JICA LIBRARY



J 1135673 (0)

国際協力機構蔵書

国際協力機構蔵書

IIC
SC



## はじめに

我が国が本格的な政府開発援助（ODA）を開始して40年あまり、国際協力事業団（JICA）が設立されて20年あまりが経過したが、東西冷戦終了後、世界が新しい秩序を模索する中で、援助をめぐる内外の情勢変化は想像以上に大きなものとなっている。市場経済の拡大、情報通信の急速な発達、貿易・投資のグローバル化が広がりつつある一方で、地球環境の保全、人口・エイズ、難民といった地球規模の対応を求める問題が山積している。また、インドシナ諸国、中央アジア・パレスチナ・南アフリカなどの新たな援助対象国・地域が生まれ、民主化・市場経済化への支援など、新たな協力分野も生まれた。さらに、開発途上国の中には発展と成長の著しい東アジア諸国が登場した一方で、サブサハラアフリカ諸国のように一人当たりGNPの実質成長がマイナスで貧困問題が深刻な国々もあり、開発途上国間での格差がますます拡大している。

他方、冷戦の終結に加え先進各国の財政状況の悪化により、一部の先進国には「援助疲れ」の様相も呈しており、国によっては援助予算の大幅削減の方向にある。

こうした状況のもとで、近年トップドナーの地位を占める我が国に対しては、開発援助において、引き続きイニシアティブを発揮し大きな役割を果たすことが強く国際社会から求められている。

このような現状から、援助効果を高めるために今後ますます重要となるドナー間協調及び連携の推進を図るための基盤整備として、平成5年度に主要先進国（アメリカ、フランス、ドイツ、英国、カナダ及びスウェーデン）の援助動向、実施体制、予算に関する包括的な調査を実施した。平成6年度にはこうした結果を踏まえ、補足調査として援助政策の大幅変更の検討がなされていたアメリカ・英国の最新援助動向を書き改め、第2判を作成した。本年度は、ほとんどの主要先進国援助実施機関における政策・実施体制などに大きな変化が見られたことから、上記6ヶ国に関する情報の更新を行うとともに、新規調査対象国としてオーストラリアを加え、本報告書に取り纏めた。

本調査は、主要先進国及びその主要援助実施機関、特に技術協力に焦点をあて、同一期間に共通項目を用いて、包括的に調査を行ったところに特徴がある。各国の調査に際しては、アメリカ、フランス、カナダ、オーストラリア、英国及びオーストラリアの各JICA在外事務所の協力を得て資料・情報を収集し、国によっては現地ローカルコンサルタントによる調査報告をもとに、当研修所にて加工のうえ、共通様式に取り纏めた。なお、特にスウェーデンSidaのように、本調査実施時点で援助実施体制に関する大規模な改革が実行中のところは、十分な情報の更新ができなかった点をご了承願いたい。

本報告書が先進各国の援助政策、実施体制、重点地域、重点分野等の理解の促進に寄与し、ひいては、我が国ODAの拡充・改善の一助となることを期待するものである。

最後に、本調査の実施に際し、ご協力・ご支援頂いた関係者各位に感謝の意を表したい。

平成8年3月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所  
所長 岩波 和俊



# 先進国援助機関調査（アメリカ合衆国）

I. 援助の目的と制度	1
A. 援助政策	1
1. 開発援助に関する法的根拠、法的枠組み	1
2. 援助理念と目的	1
3. 中期政策目標（今後5年～10年間）	2
4. 援助対象国について	2
a. 援助対象国の基準、その援助額の配分を定める基準	2
b. 国別の援助戦略等	2
c. 援助対象国上位10カ国と援助額	2
B. 予算額と予算枠組み	3
1. 予算概要	3
a. 政府予算におけるODA予算の位置付け	3
b. 二国間援助と多国間援助の割合	3
2. 二国間援助実績（過去3年間）	6
a. 構造、枠組み	6
b. ODA予算のセクター別配分	6
c. ODA予算の国別配分	6
3. 多国間援助予算（過去3年間）	8
a. 拠出先機関、金額及び割合	8
C. 国レベル実施体制	8
1. 全体機構	8
a. ODAに関与する政府機関、省庁、実施機関の名称	8
b. 各機関の関係を示すチャート	8
2. 政策立案体制と各実施機関の関係	10
II. USAIDの概要	11
A. USAIDの概要	11
1. 設立の沿革、設立年、目的、法的根拠、本部所在地	11
2. 事業の範囲と内容	11
3. USAIDの改革	11
4. 機構	16

a. 組織図	16
b. 本部の機能と役割、権限、人員数	16
c. 海外事務所の機能と役割、権限、人員数、所在地リスト	16
<b>B. 外部機関との協調</b>	<b>24</b>
1. 国際機関	24
a. 指針	24
b. 調査対象機関との定期協議の有無	24
2. 他の二国間援助ドナー	24
a. 指針	24
b. 調査対象機関との定期協議の有無	24
3. NGOとの協調	24
a. 指針	25
・規定	25
・援助戦略におけるNGOの位置付け	25
・NGO資金援助の割り当て目標	25
b. 協力NGOの分類	25
・分野、活動内容	25
c. 登録制度について	26
・資格基準等、窓口となるNGOの有無	26
d. 主要NGOのリスト（名称、協力内容、援助額）	30
e. 協力スキーム	31
f. 協力推進の問題点、留意事項 （責任性の確保、NGOの主体性・独自性と援助機関の 援助政策・戦略等との整合性）	31
4. 地方自治体との関係について	32
a. 地方自治体の国際協力事業	32
b. 地方自治体とUSAIDとの連携の有無と事例	32
<b>C. USAIDの政策焦点</b> ～主要開発課題及びそのアプローチと戦略	<b>32</b>
<b>III. USAIDにおける技術協力</b>	<b>35</b>
A. プロジェクトのコンポーネント	35
B. プロジェクト・サイクル	35

C. プロジェクト運営管理手法	35
D. USAID職員／専門家等の援助要員	43
1. 要員養成について	43
a. USAID職員の採用・養成システム	43
b. USAID以外の養成機関と養成システム	44
2. USAIDの安全対策	44
a. 組織として緊急時の対応方法	44
b. 緊急時に対応する部署	44
c. 緊急時の対応マニュアルの整備状況	44
3. 海外における職員の福利厚生	45
a. 現地派遣時の保険加入システム	45
b. 現地における医療サービス	45
c. 現地派遣期間中の休暇制度	45
d. 現地で得られる特権（免税等）	45
e. 現地派遣期間終了後の保障制度	45
4. 専門家のリクルートシステム、雇用条件、契約方式、待遇	47
E. 資機材調達時の入札方式、調達条件	48
IV. 援助調査研究	50
A. USAID内の調査研究部門	50
1. 部署名、スタッフ数	50
2. 研究分野と開発活動	50
B. 国内の主要援助研究機関の概要	50
1. 機関名、所在地、スタッフ数	50
2. 各機関の研究分野と開発活動	50
3. 研究機関とUSAIDとの関係	50
V. 新規課題／地球的課題への対応	52
A. USAIDの新規援助課題全般に関する方針	52
B. USAIDの各イシューに対する取り組みと戦略	52
C. 各イシュー別の調査	52

プロジェクト事例 <WID>	.....	52
プロジェクト事例 <貧困>	.....	55
VI. アメリカのODAの今後の展望	.....	57
A. ODAに関する国内の議論	.....	57
B. 政策変更の可能性等	.....	57
参考資料	.....	60



## 1. 援助の目的と制度

### A. 援助政策

#### I. 開発援助に関する法的根拠、法的枠組み

米国の対外援助を規定する基本的な法律は、1961年に施行された"Foreign Assistance Act" (FAA) (Title 22, Section 2151) である。この法律は、米国政府の対外援助と一部の軍事援助に許認可を与える目的で制定された。FAAは次の3部により構成される。

##### 第1部：災害援助、国際機関への拠出金を含む経済援助

開発援助、貿易信用保険、国務省管轄下にある国際機関への拠出、国際災害援助プログラムを規定

##### 第2部：安全保障関係の援助

軍事援助、テロ対策援助、経済支援援助 (ESF) を規定

##### 第3部：USAID (Agency for International Development) 及びTDA (Trade Development Agency) の組織運営等について記載

FAAは毎年見直しされることになっており、1973年と78年の見直しによって現行の援助予算構成が制度化され、経済成長と貧困軽減の両立を図る政策方針が採択された。また、レーガン政権により、新たに政策対話、民間セクターの活用、技術移転、組織制度作り (Institution Building) が援助の重点方針として盛り込まれた。しかしながら、冷戦終結により、1961年のFAA制定当時とは世界情勢が大きく異なったものになってきたため、クリントン政権によりFAAの全面的な改定が検討された結果、FAAに代わる新援助法が1994年2月議会上程されたが、現時点では議会での成立に至っていない。法案の特徴は、援助目的別にプログラムを設定し、援助形態別や国別のイヤマーク (援助額の事前割り当て) を廃止し、行政府に対して援助実施に際しての機動性・柔軟性を持たせた点である。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1993.8.4)

『我が国の政府開発援助 (上巻)』(1995)

## 2. 援助理念と目的

アメリカの開発援助政策は西欧社会の価値観と安全保障上の問題意識を強く反映したものとなっており、共産主義に対する多元的価値観を認める民主主義社会構築の一環としての途上国援助という性格を持っている。現行FAA (1994年3月) での政策目標は、①貧困国における物質的貧困の緩和、②LDCにおいて持続的成長と利益の公平な分配を可能とすること、③市民的・経済的権利を保障する開発プロセス、④開放的で公平な

国際経済システムへのLDCの統合となっている。なお、現在審議中の米国の対外援助改正案では、以下の6つの目的のもとにプログラムが構成されている。

- |          |                  |
|----------|------------------|
| ①持続可能な開発 | ④人道的援助の提供        |
| ②民主主義の育成 | ⑤貿易・投資を通じての成長の促進 |
| ③平和の追求   | ⑥外交の促進           |

また、援助関係機関の要人の発言やUSAIDの文書によれば、米国の援助戦略は冷戦の終結とともに共産主義の脅威からの保護という側面は消え、市場経済、人権、麻薬対策、難民、テロ対策が強調されるようになった。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1993.8.4）  
Strategies for Sustainable Development（1994.3）  
「JICA内部資料」（1994.3）

### 3. 中期政策目標（今後5年～10年間）

#### 4. 援助対象国について

##### a. 援助対象国の基準、その援助額の配分を定める基準

##### b. 国別の援助戦略等

##### c. 援助対象国上位10カ国と援助額

##### 援助対象国

米国の開発援助はほとんど全ての開発途上国を対象にしているが、国別の配分に関しては対外援助は外交政策の一部であるとの認識から、政治的な配慮、特に安全保障上の理由で決められる。なお、過去の主要援助対象国の推移を次頁に示す。

##### 国別戦略

"Field Mission Strategic Plan"、"USAID Strategic Plan"に基づく「国別戦略・プログラム計画」があり、一般に公開されている。

## 米国の二国間ODA上位10カ国

(支出純額ベース、単位：100万ドル、%)

順位	国名	1970年		1980年		1994年	
		ODA計 (シェア)	国名	ODA計 (シェア)	国名	ODA計 (シェア)	国名
1	ウ・イエトナム	418.0 (15.3)	エジプト	834.0 (19.1)	イスラエル	1,245.0 (16.95)	
2	インド	418.0 (15.3)	イスラエル	780.0 (17.9)	エジプト	685.0 (9.33)	
3	パキスタン	211.0 (7.7)	トルコ	265.0 (6.1)	ハイティ	541.0 (7.37)	
4	インドネシア	186.0 (6.8)	ハンク・ラテ・シュ	174.0 (4.0)	ソマリア	350.0 (4.77)	
5	韓国	175.0 (6.4)	インドネシア	117.0 (2.7)	ルワンダ	194.0 (2.64)	
6	ブラジル	120.0 (4.4)	太平洋諸島(米)	108.0 (2.5)	バラオ	191.0 (2.62)	
7	コロンビア	109.0 (4.0)	インド	83.0 (1.9)	ハンク・ラテ・シュ	152.0 (2.07)	
8	トルコ	95.0 (3.5)	ニカラグア	79.0 (1.8)	エル・サルヴァドル	142.0 (1.93)	
9	ラオス	53.0 (1.9)	ポルトガル	69.0 (1.6)	エティオピア	122.0 (1.66)	
10	太平洋諸島(米)	48.0 (1.8)	スーダン	60.0 (1.4)	フィリピン	116.0 (1.58)	
10位の合計		1,833.0 (67.2)		2,569.0 (58.8)		3,738.0 (50.9)	
二国間ODA計		2,726.0 (100.0)		4,366.0 (100.0)		7,344.0 (100.0)	

出典：『我が国の政府開発援助（上巻）』（1996）

『JICAアメリカ合衆国事務所報告』（1993.10.29）

『JICAアメリカ合衆国事務所報告』（1993.8.4）

## B. 予算額と予算枠組み

## 1. 予算概要

## a. 政府予算におけるODA予算の位置付け

## b. 二国間援助と多国間援助の割合

## 概要と特徴

米国の予算上、対外援助は4つに分類されている。多国間援助、二国間援助、二国間軍事援助、輸出支援である。そのうち、ODAに分類されるのは多国間援助と二国間援助の大部分である。

米国の対外援助は予算上ODAと非ODAが混在しており、区分けが難しいが、DACの統計によれば、米国の1995年のODA実績は73億ドルで、DAC諸国全体のODAに占めるシェアは12.3%となっている。この数字は日本（24.5%）、フランス（14.3%）、ドイツ（12.6%）に続いて第4位であり、対GNP比では、0.1%となっている（DAC

平均は0.33%)。また、93-94年平均で、ODA全体のグラント・エレメントは99.3%、贈与比率は98.2%で、日本(グラント・エレメント78.9%、贈与比率46.6%)を上回っている。なお、94年中間選挙での共和党の勝利により、対外援助を取り巻く情勢は一転して大きな逆風にかわり、援助総額は米国政府の財政赤字及び財政支出均衡法等により、援助総額は大きく減少してきている。

#### ODA予算の規模

1995年度(1995.10.1~1996.9.30)の対外援助歳出予算額はおよそ182億ドル(次頁資料参照)となっている。なお、ODA全体予算額については、対外援助歳出予算額のうちODAカウントと非ODAカウントの区分けが非常に複雑なため、歳出予算の段階での分類は不可能である。

なお、米国の予算制度は基本的に単年度制であるが支出予算は年度毎の債務負担(コミット)の額を決めたものであり、支払は通常10年迄延長可能である。

出典：『我が国の政府開発援助(上巻)』(1996)

「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1983.8.4)

## United States International Affairs budget ( 150 Account ) 1995

\$ thousand

	FY 1995 appropriation		FY 1995 appropriation
Multilateral assistance		Special Defense Acquisition Fund	-282 000
Inter-American Development Bank (IDB)	28 112	Foreign military financing (FMF)	3 199 196
Fund for Special Operations	21 338	Grant and administration	[3 151 279]
Inter-American Investment Corp	190	Loan subsidy and admin. expenses	[47 917]
Sub-total: IDB	49 640	Total military assistance	2 954 696
World Bank	23 009	Export-Import bank (EX-IM)	
Global Environment Facility	90 000	Subsidy and administration	782 123
International Finance Corporation	68 743	Limitation on direct loans (limitation on Guaranteed loans)	[19 000 000]
International Development Association	1 235 000	IMF Enhanced Structural Adjustment Facility	25 000
Asian Development Fund/Bank	167 960	Enterprise for the Americas Initiative (EAI)	
African Development Fund	124 229	Debt restructuring	7 000
African Development Bank	133	Multilateral Investment Fund	75 000
European Development Bank	69 180	Sub-total: EX-IM3	889 123
Sub-total: Multilateral development banks (MDBs)	1 827 895	Total Foreign Operations Subcommittee	13 679 236
International organisations and programmes (IO&P) (voluntary contributions)	374 000	Agricultural Subcommittee	
Total multilateral assistance	2 201 895	P.L. 480	
Bilateral assistance		Title I transportation grant	29 000
USAID		Title II grants	821 100
Development Programmes	853 000	Title III grants	157 442
Population	450 000	Title I loan subsidy and admin.	238 630
Deob/reob authority	-	Title I programme level	[291 342]
Total: Functional development assistance	1 303 000	Total food assistance (BA)	1 246 172
Development fund for Africa	802 000	EAI debt restructuring	-
Private sector investment limitation	-	Total Agriculture Subcommittee	1 246 172
Micro and small enterprise development subsidy	1 500	Conduct of Foreign Affairs (153)	4 081 442
Micro and small enterprise development administration	500	(Unassigned to Appropriations Committee)	-330 494
International disaster assistance	169 998	Foreign Info and Exchange Act. (154)	1 385 804
Housing guaranties limitation	-	(Unassigned to Appropriations Committee)	1 404
Housing guaranties liquidating account	[25 893]	Total Appropriations Committee	20 721 744
Housing guaranties loan subsidy	19 300	Subfunctions 151, 152, 155 mandatories	-2 164 551
Housing guaranties administration	8 000	Misc. Trust Funds - AID	5 500
Foreign service retirement	45 118	Misc. Trust Funds - Peace Corps	617
Operating expenses	517 500	Housing guaranty liquidating Account	25 893
Operating expenses - Inspector General	39 118	Misc. Trust Funds receipts	-505
Sub-total: development assistance	2 906 034	Misc. Trust Funds receipts - AID	-5 495
Economic Support Fund (ESF)	2 349 000	AID loan repayments	-597 000
International Fund for Ireland	19 600	Foreign currency loan repayments	-14 600
Deob/reob authority	-	P.L. 480 Liquidating Act	-535 786
Total: Economic Support Fund	2 368 600	FMF receipts	-627 778
Special Assistance Initiatives	359 000	FMF - liquidating account (pre-92, GRF)	-285 704
The Philippines	-	FMF - contract authority	14 480 000
Eastern Europe	[360 000]	FMF - liquidation of contract authority	-13 740 000
New Independent States of Former Soviet Union	850 000	Ex-IM liquidating account	-765 805
Procurement	-1 598	Treasury loan repayment (UK)	-103 888
Sub-total: USAID	6 482 036	Total International Affairs	18 228 103
Other agencies		Function 151	7 528 251
Trade and Development Agency	44 986	MDBs/IOandP	2 201 895
Peacekeeping operations	75 000	AID	4 099 711
Nonproliferation and Disarmament Fund	10 000	EAI	82 000
International Narcotics Control	105 000	P.L. 480	1 246 172
Inter-American Foundation	30 960	Other	516 073
African Development Foundation	16 905	Receipts	-617 600
Peace Corps	219 745	Function 152	4 792 058
Migration and refugee assistance	671 000	ESF	2 368 600
Refugee entrant assistance	6 000	FMF	3 199 196
Emergency Refugee and Migration Assistance Fund	50 000	FMF liquidating account	-285 704
Anti-terrorism assistance	15 244	Other	137 744
Overseas Private Investment Corporation (OPIC)		Receipts	-627 778
Loan subsidy and administrative expenses	33 944	Sub-total: 151 + 152	12 320 309
(limitation on direct loans)	[59 685]	Function 153	4 126 560
(limitation on Guar. loans)	[445 700]	AID	45 118
Non-credit activities	-127 298	Other	4 081 442
Sub-total: other agencies	1 151 486	Function 154	1 385 804
Total bilateral assistance	7 633 522	Function 155	395 430
Military assistance		EX-IM	16 318
Military to military contract	12 000	Other	379 112
International military education and training	25 500	Total 150	18 228 103

-- Nil.

Source: Congressional Presentation, FY 1995

## 米国ODA実績

項	目	
支出純額ベース		
ODA実績総額	94年(名目ベース)	99.3億 <sup>ドル</sup>
	95年(名目ベース)	73.0億 <sup>ドル</sup>
対GNP比	94年	0.14%
	95年	0.10%
DAC諸国全体に占めるシェア(95年)		12.3%
対前年比名目伸び率(94→95年)		-26.4%
94年のコミット額(債務救済を含む)		110.9億 <sup>ドル</sup>
多国間援助のシェア(93～94年平均)		27.2%
配分(93～94年平均) 対LLDC		25.6%
対LICs		39.1%
約束額ベース		
ODA全体のグラントエレメント (93～94年平均、除 債務救済)		99.3%
二国間借款のグラントエレメント (93～94年平均、除 債務救済)		58.3%
二国間ODA対LLDCグラントエレメント (93～94年平均、除 債務救済)		99.9%
贈与比率 (93～94年平均、除 債務救済)		98.2%
二国間の贈与比率 (93～94年平均、除 債務救済)		97.6%
二国間ODAタイイングステータス (92年)		41.5%

出典：『我が国の政府開発援助（上巻）』（1996）

## 2. 二国間援助実績(過去3年間)

## a. 構造、枠組み

## b. ODA予算のセクター別配分

## c. ODA予算の国別配分

米国の二国間援助は、経済支援援助（Economic Support Fund: E S F）、経済開発援助（Development Assistance: D A）及び食糧援助（「1954年農業貿易開発援助法」（Public Law 480:PL480）が根拠）の3つのプログラムに大別され、資金協力、技術協力とも米国国際開発庁（United State Agency for International Development: U S A I D）が担当している。

E S P : 米国の政治及び安全保障上の観点から特に関心を有する国々（イスラエル、エジプト、中南米諸国等）に対し、国際収支改善のための商品援助、無償の現金供与等を中心とした執行の早い弾力的な援助。構造調整支援型援助の財源でもある。二国間援助の30～40%を占める。

D A : 開発途上国の長期的な経済開発を目的として、特に低所得者層の生活環境改善（B H N関連）のための案件について、主として技術協力を中心に実施す

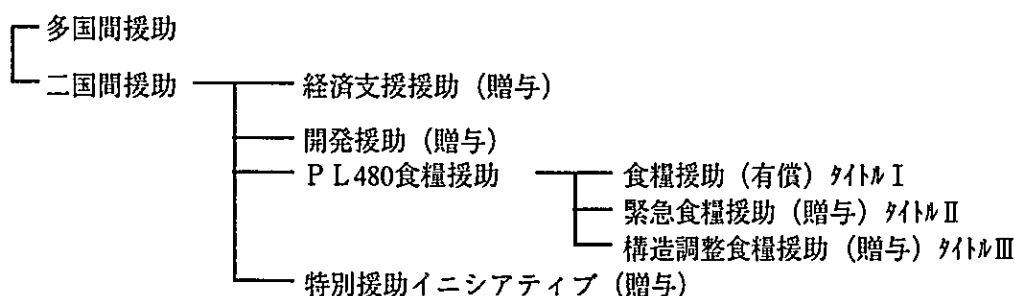
るもの。二国間援助の約30%を占める。アフリカ開発援助（1988年に設立されたサハラ以南アフリカ諸国の経済改革支援を目的とする）もDAに分類されている。

PL 480：米國小麦等の低利・延べ払い輸出（タイトルI：食糧が不足し、外貨の不足のため通常の食糧輸入が出来ない途上国を対象に、米国产の食糧を輸入するための資金をソフトな返済条件で供与。返済期間は10年から30年で、金利は最高4%、7年の返済猶予期間付き）、無償による緊急の食糧援助（タイトルII）、受領国の経済開発を目的とした対政府無償援助（タイトルIII）から構成される。二国間援助の15%を占める。

米国のODAは、現在PL 480（タイトルI）を除き全て贈与となっている。また、米国のODAには技術協力と資金協力の予算上の区別はないが、DACの資料によると、1991年度の実績で技術協力がODAに占める割合は31%で、DAC諸国中第3位、金額では第1位となっている。無償資金協力と技術協力についても、明確な区分がなく、プロジェクトとして一括して表現されている。個々のプロジェクトは、資金供与、機材供与、施設建設、専門家派遣、研修員受入等の業務を一体化させた形で含むケースが多い。個々のプロジェクトは通常、“Project Grant Agreement”と呼ばれる援助対象国との合意文書に従って実施される。小規模プロジェクト、もしくは研修員受入のみを対象とするものとして、“Grant Project Agreement”がある。USAIDの海外事務所の担当官及びワシントンの本部当該国・地域担当官が、担当する国への援助を全体として監督しているため、資金協力と技術協力は有機的に行われている。

出典：『主要先進国の無償援助』（1989）  
 『我が国の政府開発援助（上巻）』（1995）

次に、USAIDが担当する二国間援助予算の主なものを示す。



出典：『主要先進国の無償援助』（1989）  
 『基金調査季報』（1993）

### 3. 多国間援助予算(過去3年間)

#### a. 拠出先機関、金額及び割合

第二次大戦後、米国は国際協力のための多国間体制創設の主な担い手であり、多国間援助は、米国の政策と合致するよう実施されてきた。多国間援助のうち、世銀、IMF、地域開発銀行等の国際開発金融機関については、財務省国際室(International Affairs Office)が管轄し、国連専門機関については国務省国際機構課(International Organization Bureau)が管轄している。また、近年の傾向として、多くの連邦政府機関が海外協力に参加しつつある。これは所掌業務の遂行にあたり海外の動きを考慮する必要があるためである。なお、1995年度予算における国際機関を通じた援助総額は22億ドル(非ODAを含む)となっており、その内訳は5ページの表のとおりである。

### C. 国レベル実施体制

#### 1. 全体機構

##### a. ODAに関する政府機関、省庁、実施機関の名称

##### b. 各機関の関係を示すチャート

1961年F A A (Foreign Assistance Act)により、国務省の一機構として米国国際開発庁(United State Agency for International Development: U S A I D)が発足した。1978年には、米国の援助政策と援助予算に対する権限を持つ大統領直属の独立機関として、国際開発協力庁(International Development Cooperation Agency: I D C A)が設立され、U S A I Dはその管轄下に移管された。しかしながら、I D C Aは財務省等の反対により法的存在に止まり、実際上はU S A I Dが関係各省庁の協力を得て、援助の企画立案・実施を行っている。クリントン政権となってからは、東西冷戦後の国際情勢に対応した新たな米国の援助政策の立案と、効率的実施体制を確立する必要性から、新たな米国援助方針の策定が行われるとともに、U S A I Dの機構再編、幹部職員の削減、海外事務所の一部閉鎖といった組織のスリム化と結果重視の業務管理システムの導入など、大胆なU S A I Dの組織・業務改革が実行されている。なお、1994年の米国中間選挙において上下両院で過半数を占めた共和党により、対外援助を取り巻く情勢は一転して大きな逆風となり、共和党では、前述のU S A I D諸改革を不十分として、U S A I Dの国務省への統合等からなる対外活動機関の統合及び対外援助の削減を含む外交関連法案を議会へ提出し、現在審議が続いている。大統領は、本法案が上下両院を通過しても拒否権を行使する旨言明しているが、本法案審議の行方は予断を許さない状況にある。

以下に米国援助の実施にあたる主な政府関係機関の概要を記す。

#### ①米国国際開発庁(United States Agency for International Development: U S A I D)

I D C Aの一機構。技術協力を含む二国間援助の立案・実施を行う。



②貿易開発庁 (Trade and Development Agency: T D A)

I D C Aの一機構。U S A I Dから職員が出向し業務を手伝っている。  
米国製品及びサービスの輸出促進を目的として、F / S 調査等、計画事業に対する援助を行っている。

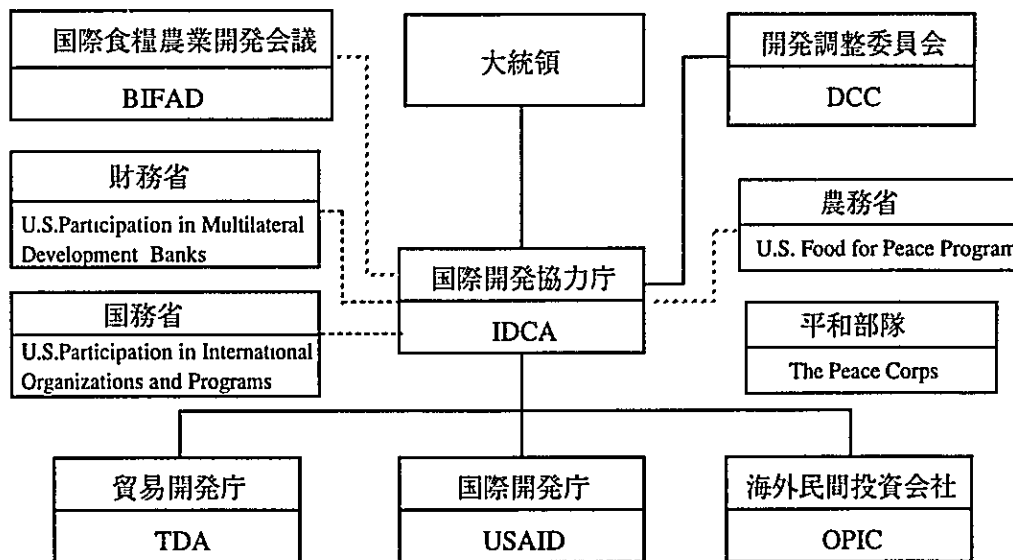
③海外民間投資会社 (Overseas Private Investment Corporation: O P I C)

1969年に設立されたI D C Aの一機構。U S A I Dの民間企業局と密接な連絡を取っている。U S A I Dの長官はO P I C役員会の議長を務める。米国企業が開発途上国に直接投資する際のリスク保証、投資保険、海外直接投資業務を行っている。

④平和部隊 (The Peace Corps)

1961年国務省管轄の機関として設立され、1981年平和部隊法の改正により独立機関となった。開発途上国の自助努力を促し、相互理解を深めるための草の根レベルでの協力を理念としている。1993年までに127カ国に14万人のボランティアを派遣した。1994年の予算で219,745千ドルが計上されている。

ODA実施関係機関の関係図



出典：「J I C Aアメリカ合衆国事務所報告」(1993.8.4)

『我が国の政府開発援助(上巻)』(1995)

『主要先進国の無償援助』(1989)

『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』(1992)

DONOR PROFILES (1990)

## 2. 政策立案体制と実施機関の関係

米国の開発援助は国際開発協力庁（IDCA）が中心となり企画・立案、実施することになっているが、IDCAは組織としての実体のない法的存在であり、実際に立案から実施までを担当しているのは、米国国際開発庁（USAID）である。

### USAIDと国務省の関係

USAIDは国務省の一機関として設置されたが、現在は分離されIDCAの一機関となっている。二国間援助は、外交上の一手段であることから、USAIDは国務省と密接に協力して業務を行うことになっている。二国間援助はUSAIDが立案から実施までの責任機関であるが、開発援助（Development Assistance:DA）については、特別な外交上の配慮を必要としない限り、USAIDが立案から実施まで全て決定する。経済支援援助（Economic Support Fund:ESF）は、援助対象国、援助額等について国務省が関与し、具体的な援助プロジェクト、援助形態等についてUSAIDが決定、実施する。

### USAIDと財務省の関係

USAIDが財務省と関係するのは、国際開発金融に関するもので、USAIDは多国間開発金融機関（Multilateral Development Banks:MDB）の米国理事室に職員を出向させている。

### USAIDと農務省の関係

USAIDはPL480食糧援助に関し農務省と関係している。USAIDは援助対象国の食糧事情を調査し、援助の必要性及び金額、その他の提案を行う。

### USAIDと議会の関係

米国の援助政策決定プロセスの特徴として議会の関与がある。議会は予算承認を通じて、毎年援助額、援助対象国・地域への配分等の決定に強い影響力を行使する。予算要求はUSAIDの海外事務所が作成する資料に基づき、USAIDの本部が国務省と協議の上、予算要求案としてまとめ大統領により議会に提出される。予算要求案はしばしば議会による見直しを受け、承認された最終予算は当初の要求案とはかなり異なったものになりかねない。このように、議会が予算決定の権限を持っていることから、USAIDは議会対策を専門的に行うオフィスを設けている。

出典：「先進国援助機関、国際機関における開発調査実施方法に関する調査報告書」（1987）

「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1994）

## II. USAIDの概要

### A. USAIDの概要

#### 1. 設立の沿革、設立年、目的、法的根拠、本部所在地

実施機関名：

The United States Agency for International Development (USAID)、米国国際開発庁  
本部所在地：

320 21st Street, N.W., Washington, D.C., 20523-0016

Public Inquiries ; Telephone: 202-647-1850 FAX: 202-647-8321

設立目的・設立年・法的根拠：

USAIDは1961年FAA (Foreign Assistance Act) により、対外援助、特に開発途国への援助を担当する行政機関として設立された。設立当時の目的は、共産主義の脅威に対抗すること、貧困国の開発と発展を支援することであったが、東西冷戦の終焉によりUSAIDの大規模な改革が行われ、1994年1月にUSAIDは新援助戦略「持続可能な開発のための戦略」を発表している。

#### 2. 事業の範囲と内容

USAIDの主な所掌業務は下記のとおりである。

##### ①開発援助 (DA)

長期の経済開発を主な目的とし、プロジェクトの形態をとることが多い。

##### ②経済支援援助 (ESF)

国際安全保障援助の一部で、米国の安全保障にとって重要な国、地域の経済、政治、社会的安定を目的として、プロジェクト援助またはプログラム援助 (商品援助又は現金供与) の形態をとる。

##### ③特別援助イニシアティブ (SAI)

自由競争市場を支援する目的で、民間企業政策のサポート、民間投資や貿易支援、中小企業向け信用供与、民営化プロジェクト等の形態をとる。

##### ④PL480 食糧援助

タイトルII (緊急食糧援助) とタイトルIII (タイトルIの借款による食糧援助の無償化) の無償援助

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1993.8.4)

#### 3. USAIDの改革

USAID長官Brian Atwoodは、1993年の就任以来、ゴア副大統領が中心となり進めて

いる行政改革の一貫として、USAIDの組織・業務改革を行っている。まず最初に、USAIDの政策及び運営システム、諸手続きの再検討から開始した。これらは、USAIDの開発戦略や国別計画、開発プロジェクトの計画と実行の基礎となるものである。改革にあたっては、現地ニーズの尊重、結果重視、エンパワーメントとアカウンタビリティ、チームワークと参加が基本思想とされ、1995-1996年度用の「新開発戦略」が導入された。「新開発戦略」では、USAIDの使命及び目標が米国の国家利益に合致しており、個別の開発事業が米国の国家利益に則していることを示している。

#### 米国の4つの国家利益

- －米国の商業活動機会の推進
- －人道的危機やその他の複雑な危機の回避
- －平和と安定の促進
- －地球規模の危機からの米国の保護

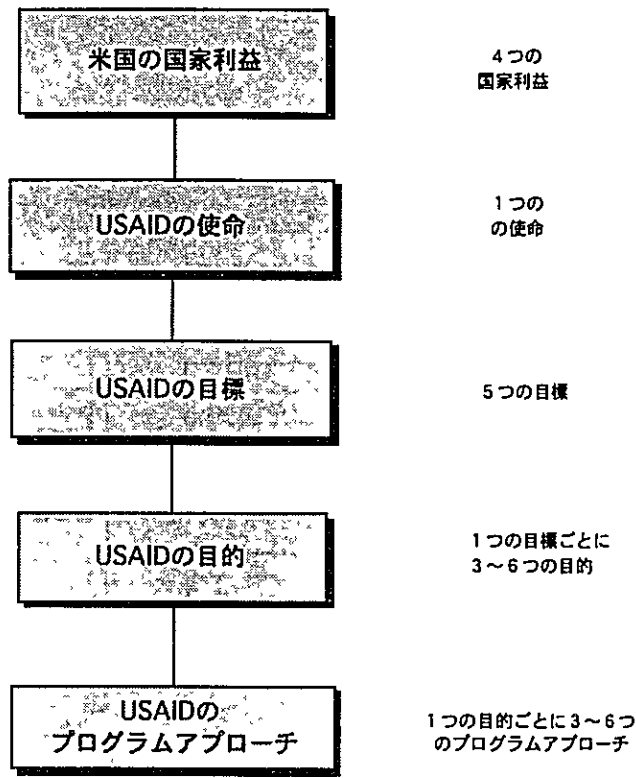
こうした国家利益の促進に関し、USAIDではその使命を「持続可能な開発」の実現とした。USAIDでは、広範な経済成長が開発のポイントであるが、持続可能な開発は広範な経済成長のみでは持続されえないことから、「持続可能な開発」の達成のために、次の5つの目標を設定した。

- －広範な経済成長の達成
- －持続的民主主義の構築
- －世界人口の安定と持続的方法による健康の増進
- －長期的持続性のための環境管理
- －生命の保護、苦痛の軽減と開発への潜在力の強化

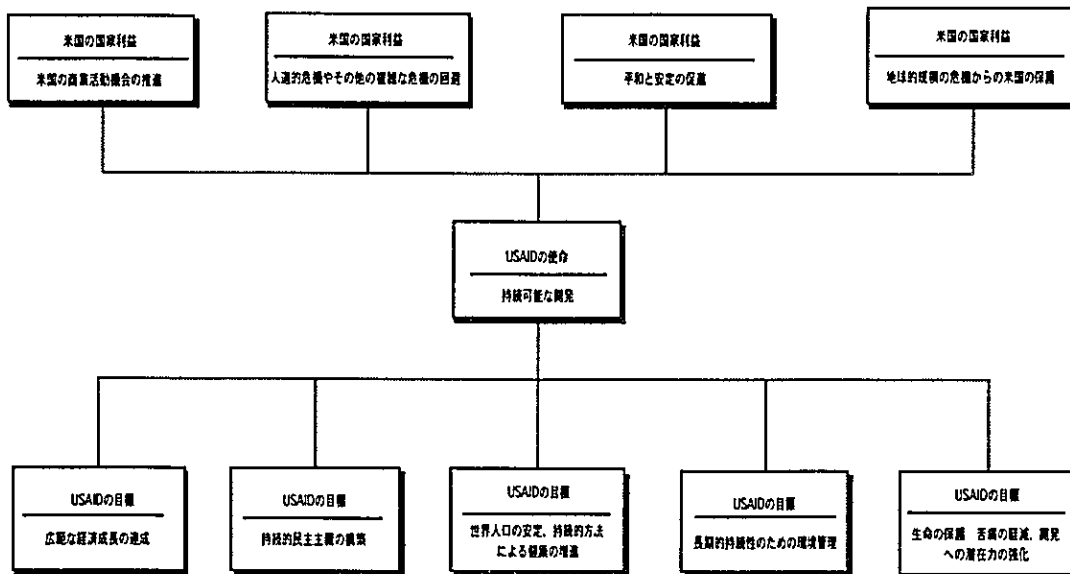
また、USAIDは、政策フレームワークと5つの目標ごとの戦略的事業運営計画を完成させた。「USAID戦略フレームワークとその指標 1995-1996」には、USAIDの目標と目標別の課題、さらには課題達成に必要なプログラムアプローチと結果を評価するための評価システムが盛り込まれている。

USAIDは、ボトムアップ方式の、被援助国を基本とした開発機関であり続けている。新政策によって作られた政策指導書では、それぞれの現地事務所及び計画担当部門は、この政策目標を実現させるべく個別の支援戦略と計画を策定するよう期待されている。マネージャーは、担当国や担当課題のニーズに応えるための支援活動を独自に策定するかなりの裁量を与えられており、開発成果を達成するために付与されている権限の範囲内で、かなりのフレキシビリティを持っている。また、開発成果の達成がUSAIDの改革努力の主目標である以上、優先的にプログラミングシステムの変更が行われた。プログラミングシステムとは、戦略計画の作成、計画実施のための活動の決定、実施、評価、そして再び計画過程へとフィードバックされてゆく過程のことである。これまでUSAIDは、投入と管理を過度に行うシステムになっているとの批判を受けてきたが、新システムでは開発成果を得るために広範な参加と責任の共有に力点が置かれている。

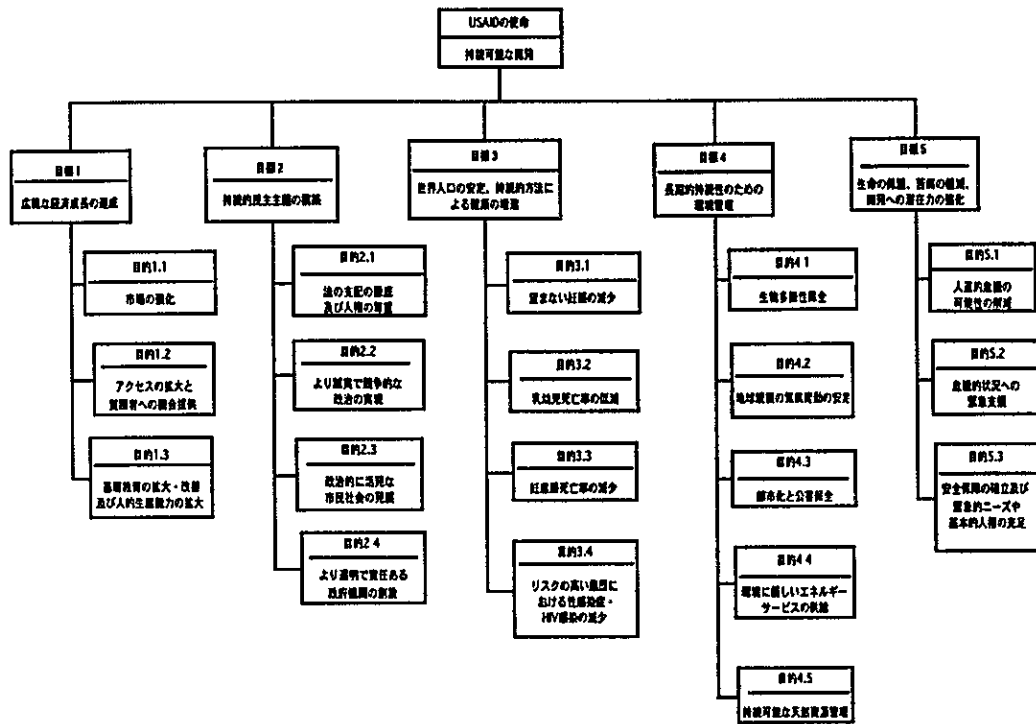
Agency Strategic Framework; Principal Components



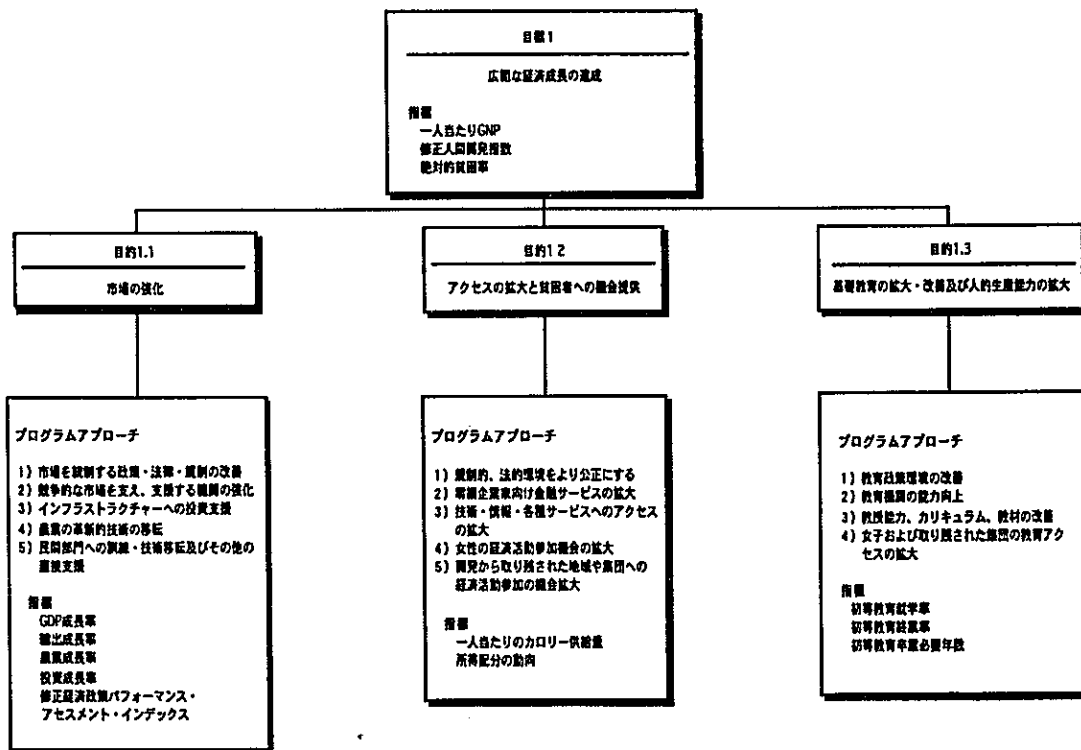
USAID Strategic Framework 1995/1996;  
U.S. National Interests, Agency Mission and Agency Goals



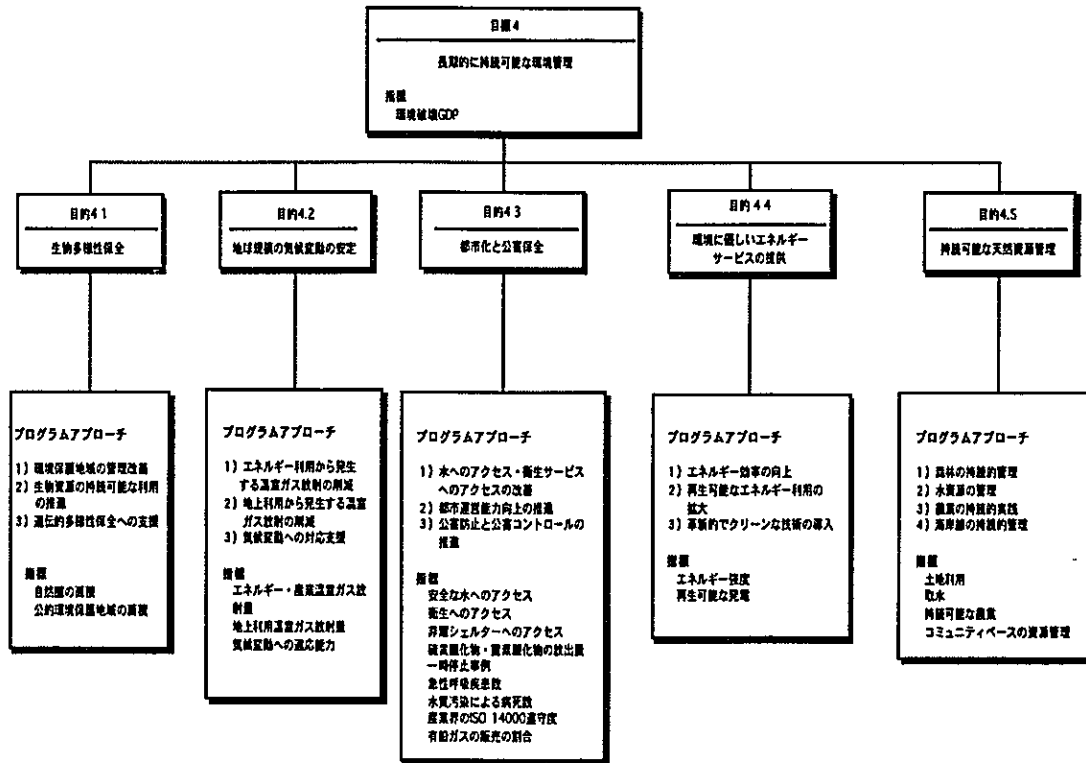
# USAID Strategic Framework



## Economic Growth and Strategic Framework 1995/1996 with Indicators



Environment Strategic Framework 1995/1996 with Indicators



現地事務所はUSAID全体の目標に合致する国別戦略 (Field Mission Strategic Plan) を作成するよう期待されているが、その戦略はいくつかの課題を設定するようになっている。さらに、それぞれの戦略上の目標は、優先課題を設定する結果フレームワーク (result framework) を持っている。つまり、期待される開発成果と成果達成に必要なリソースの設定や戦略をたてるのである。

こうした一連の改革における主要な立役者は、USAIDの戦略情報システム (ISP) であった。これは、60以上の独自の公式データの集積をひとつに統合のうえ自動化し、膨大な情報データ管理システムと同様の "retrieval system" を持っている。戦略情報システムには、USAIDの改革の全てが集約されている。情報管理の改善は、改革された新プログラミングシステムにおける "team matrix management" の実施に不可欠である。自動化によって、USAIDはその総合情報システムを開発しようと考えている。どんな情報も集積される社内データベースである。管理情報システムは、コンピューター管理され、情報は瞬時に共有されることになろう。こうした改革の成果はすでに現われており、多くの情報と全政策が今やインターネットホームページで見ることが可能になった。(USAID調達情報も入手が可能)

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1996)

## 4. 機構

## a. 組織図

## b. 本部の機能と役割、権限、人員数

## c. 海外事務所の機能と役割、権限、人員数、所在地リスト

## (1) 機構

## 本部

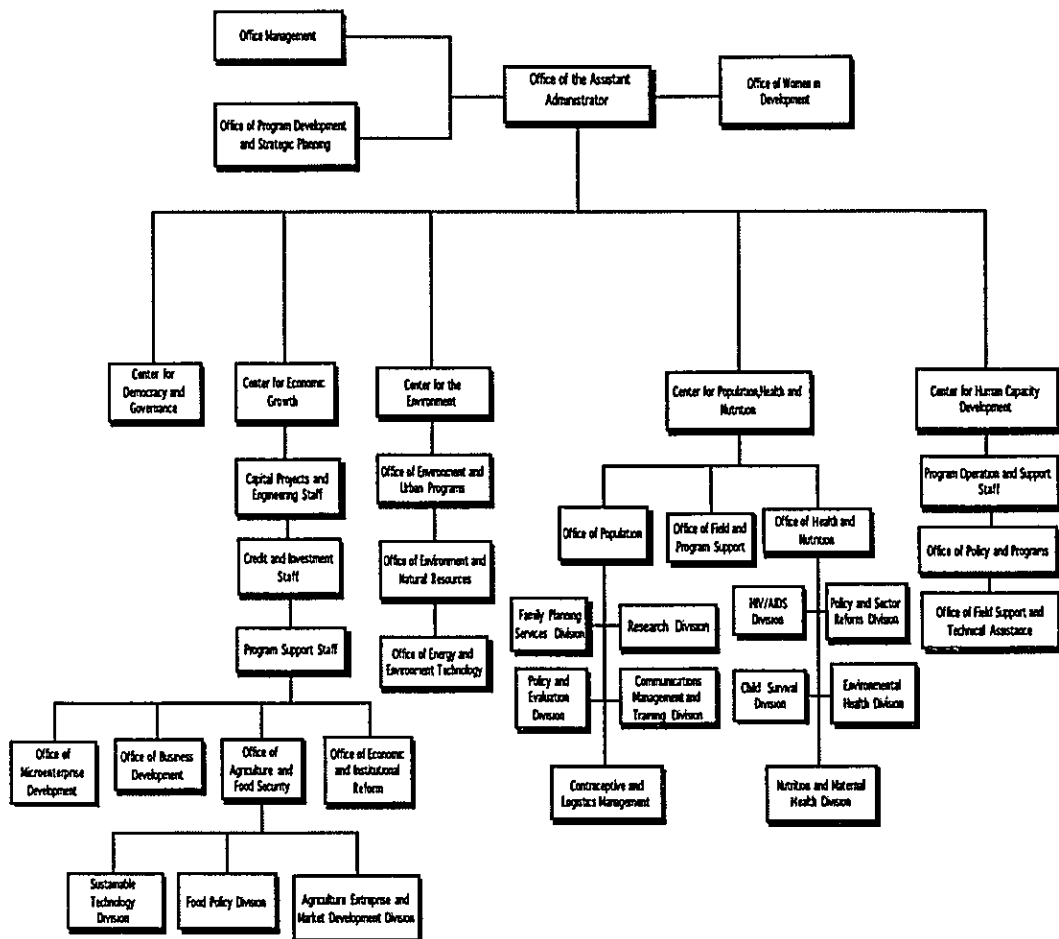
1993年10月、USAIDは持続的開発の促進、危機・災害に対する迅速な対応、及びグローバルな問題に対する取組みを効率的かつ効果的に実施するため、組織改革を発表した。最も重要な刷新は、USAID全体の技術的専門性の宝庫であるBureau for Global Programs, Field Support and Research (グローバル局)の創設(以前は、Bureau for Research and Development and Bureau for Private Enterprise)であった。グローバル局は、第一の役割として地域局や海外事務所はじめUSAIDの各部局に対し、技術面での助言や支援を与えることになっている。また、地球的規模のプログラムを担当し、USAIDの中で科学的、技術的リーダーシップをとり、ドナー間の調整を行い、研究活動に資金提供も担当している。グローバル局は、USAIDの5つの主要な戦略目標(人口、保健と栄養、環境、経済成長、人的能力開発、民主主義と統治)とWIDなどのセクター横断的な課題を担当する5つのオフィスから成っている。さらに、USAID事業に関連する分野の研究に対し資金提供を行う。(但し、研究テーマはUSAID副長官率いるAgency Research Councilによって審査される。)以下に、新しいUSAIDの組織図およびグローバル局の組織図を示す。

出典：Development Co-operation Review Series (1995)





USAID グローバル局組織図



出典：Development Co-operation Review Series (1995)

海外事務所

USAIDは、1995年8月現在、87の海外事務所及び4つの地域事務所を持っている。海外事務所では伝統的に当該国に対する事業承認、実施といった援助全体を監督する権限を有しており、海外事務所中心の事業システムを持っている。海外事務所は基本的に次の4種類に分けられ、委任されている権限の大きさはそれぞれに異なる。

1. MISSIONS (代表者はUSAID Director)

アメリカ人の直接雇用職員が10~40名、現地職員が50~150人。事業承認、実施にいたる全ての権限を持つ。

2. OFFICES (代表者はUSAID Representative)

アメリカ人職員5名以下。MISSION事務所と異なり、事業実施といった少し制限され

た権限を持つ。

3. EMBASSY SECTIONS (代表者はUSAID Affairs Officer)

援助担当の1～2名の職員が米国大使館内に配置される。Representative事務所とほぼ同様の権限を持つが、その行使にあたっては、本部の承認を得る必要がある。

4. REGIONAL OFFICES (代表者はUSAID Director)

アメリカ人職員を40名程度、現地職員を100名程度持ち、当該地域と管轄するMISSION事務所と同様の権限を有する。

現在、海外事務所の閉鎖が進行中だが、これは東欧諸国からの支援ニーズに応えるためにUSAIDの資源を有効活用したり、被援助国のなかにはある程度の所得を達成した国もあるからである。閉鎖が決まった事務所の選定理由は、次のとおりである。

- ①中進国となったため、もはや贈与は適当ではない
- ②小国であるため、地域協力のなかで実施が可能である
- ③深刻な人権侵害が起きており、あるいはあまりに経済改革の成果が悪い状況にあるため、USAIDの協力効果が発揮されにくい

こうした海外事務所の削減は、USAIDの海外でのプレゼンスを小さくするが、USAIDの海外事務所が持つ基本的な役割も変化させることになるのかどうか、未だ明らかではない。以下に1996年3月現在の「閉鎖済み及び閉鎖予定の海外事務所」と海外事務所の所在地を示す。

## 閉鎖済み及び閉鎖予定の海外事務所（1996年3月現在）

1994年度	PNG/South Pacific（フィジー） 象牙海岸（Regional Office） トーゴ（Rep. Office） ザイール（Embassy Section） アフガニスタン（Rep. Office）
1995年度	ウルグアイ ボツワナ ブルキナ・ファソ（Rep. Office） カメルーン チャード（Rep. Office） レソト テュニジア パキスタン アルゼンチン（Rep. Office） タイ
1996年度	コスタリカ ベリーズ（Rep. Office） Caribbean Regional Office（在バルバドス） カーボ・ヴェルデ（Rep. Office） オマーン（Rep. Office）
1996年以降	スワジランド エストニア（Rep. Office） チェッコ（Rep. Office） *現時点では3カ国決定

出典：Development Co-operation Review Series（1995）

「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1996）

## USAID海外事務所所在地

Africa	Asia&Near East	Europe & NIS	Latin America & the Caribbean
<u>Mission</u> Burundi Ethiopia Ghana Guinea Kenya Lesotho Madagascar Malawi Mali Mozambique Niger Rwanda Senegal Somalia South Africa Swaziland Tanzania Uganda Zambia Zimbabwe  <u>USAID Office</u> Angola Benin Eritrea The Gambia Guinea-Bissau Liberia Namibia  <u>The Section Of Embassy</u> Nigeria The Sudan  <u>Regional Economic Development Service Office</u> Kenya	<u>Mission</u> Bangladesh Egypt India Indonesia Jordan Morocco Nepal The Philippines Sri Lanka West Bank and Gaza Yemen  <u>USAID Office</u> Cambodia Mongolia	<u>Mission</u> Russia Ukraine  <u>USAID Office</u> Albania Armenia Bulgaria Croatia/Slovenia Hungary Latvia Lithuania Macedonia Poland Rumania Slovak  <u>Regional Mission for Central Asia</u> Kazakhstan	<u>Mission</u> Bolivia Costa Rica Dominican Republic Ecuador El Salvador Guatemala Guyana Haiti Honduras Jamaica Nicaragua Panama Peru  <u>USAID Office</u> Brazil Colombia Mexico Paraguay

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1996）

## （2）人員

機構改革の一貫として、USAIDではいわゆる、"right-sizing"と呼ばれる職員数の見直しを行った。その結果、1991年から1994年までの間に職員数は13%削減された。

USAIDの職員制度は複雑であるが、主な特徴は次のとおりである。

1. 全職員の約75%が海外に、25%がワシントン本部に配置されている。

2. 全海外職員の35%がアフリカに配置されており、他の地域と比べ最も割合が大きい。
3. ワシントン本部では、管理局とグローバル局が最大の局となっており、本部職員のそれぞれ34%、15%を占めている。

次に1991年度、1994年度の職員数、1994年度の事業部別職員数を示す。

USAID職員数（1991年度、1994年度）

	1991年度		1994年度		合計削減 割合 (%)
	人数	(%)	人数	(%)	
本部 米国人直接雇用職員 (USDH)	2,170	20	2,105	22	3
海外 米国人直接雇用職員 (USDH)	1,204	11	1,029	11	15
合計	3,374	30	3,134	33	7
本部 米国契約職員 (USNDH)	491	4	464	4	26
海外 米国契約職員 (USNDH)	996	9	524	5	47
合計	1,487	13	888	9	40
外国人直接雇用職員 (FNDH)	1,027	9	655	7	36
米国契約職員 (FNDH)	5,185	47	4,965	51	4
合計	6,212	56	5,620	58	10
米国人 直接雇用職員・契約職員	4,861	44	4,022	42	17
外国人 直接雇用職員・契約職員	6,212	56	5,620	58	10
総合計	11,073	100	9,642	100	13

\*1991年度データについては、1991年9月30日、1994年度データについては、1994年9月30日のものである。

出典：Development Co-operation Review Series (1995)

## 事業部別職員数

(1994年9月30日現在)

	職員数	割合
<b>USAID Washington Bureau and Offices</b>		
Administrator/AID	20	0.8
Executive Secretary	18	0.7
Legislation and Public Affairs	59	2.4
Policy Programme and Co-ordination (PPC)	133	5.5
Bureau for Humanitarian Response (BHR)	155	6.4
General Counsel	53	2.2
Global Bureau	353	14.6
Europe and NIS	264	10.9
Asia and Near East	102	4.2
Latin America and Caribbean	91	3.8
Africa	179	7.4
Office of Equal Opportunity	11	0.5
Management	819	33.8
Office of Small Disadvantaged Business	12	0.5
Office of the Inspector General (IG)	151	6.2
<u>Total Washington</u>	<u>2,420</u>	<u>100.0</u>
<b>Overseas</b>		
Africa	2,680	36.7
Europe and NIS	558	7.6
Asia and Near East	2,101	28.8
Latin America and Caribbean	1,839	25.2
PPC/BHR	11	0.2
IG	110	1.5
<u>Total Overseas</u>	<u>7,299</u>	<u>100.0</u>
<b>Grand total</b>	<b>9,719</b>	

出典：Development Co-operation Review Series (1995)

## (3) 意思決定システムと役割

本部

USAIDはIDCAの一機関であるが、IDCAが組織としての実体のない法的存在であることから、USAIDが政策・立案から実施までを担当する。

海外事務所

海外事務所の担当官は、援助対象国政府との政策対話を行い、本部の国・地域担当との協議をもとに国別戦略 (Field Mission Strategic Plan) を作成し、プログラムのモニタリングから評価まで当該国に対する援助全体を監督している。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1996)

## (4) 関連機関との関係

USAIDと他の政府機関との関係は、I-Cに記載のとおりである。USAIDに

は、JICAにとっての日本国際協力センター（JICE）、日本国際協力システム（JICS）のような機関は存在しない。USAIDがその活動で密接な関係を有するのは平和部隊、大学・研究機関及びNGOである。平和部隊はUSAIDとは独立した機関だが、草の根レベルで開発途上国の開発に協力しており、平和部隊出身者がUSAIDの重要な人材供給源となっている。

## B. 外部機関との協調

### 1. 国際機関

#### a. 指針

#### b. 調査対象機関との定期協議の有無

### 2. 他の三国間援助ドナー

#### a. 指針

#### b. 調査対象機関との定期協議の有無

#### 外国機関、国際機関との関係

USAIDは米国の財務省や国務省が、それぞれ多国間開発金融機関（Multilateral Development Banks: MDB）、国連開発機関（International Organizations: IO）への対応方針を決定するのに参画している。そのため、USAIDは各MDB及びIOの米国理事室に職員を外向させている。援助協調は援助側の限られた人的、財政的資源を有効に活用するためにも援助国にとって重要な課題となってきた。米国においては、予算面では国連グループのような国際機関への支援は国務省が担当し、世銀、IDBのような国際金融機関への出資は財務省が担当する。援助協調におけるUSAIDの関与は、主としてプロジェクト、プログラムレベルでの実施面にあり、特に海外事務所レベルで世銀、UNEP、UNDP、UNICEF、WFP等との協調が行われている。

また、日本との間で「地球的展望に立った協力のための共通の課題（コモン・アジェンダ）」を推進している。環境、人口・エイズ、子供の健康、珊瑚礁保護、WIDなどの課題に対し、課題ごとの作業部会を設け協力の在り方を検討するとともに、調査・案件形成のための合同ミッションの派遣や共同プロジェクトの実施を進めている。

出典：DONOR PROFILES（1990）

### 3. NGOとの協調

米国では開発協力を推進するNGOの呼び方として、PVO（Private Voluntary Organization: 民間任意団体）が一般的であり、以下本章ではNGOに代わってPVOとい



う用語を用いる。

#### a. 指針

##### 規定

##### 援助戦略におけるNGOの位置付け

##### NGO資金援助の割り当て目標

米国のPVOは長い歴史を有しており、PVOの国際的な活動は自然災害被災者への人道的援助を中心とし1900年以前から開始された。第1次、2次大戦後には戦後復旧、復興のニーズに応える大きな貢献をし、その後は第三世界の発展に活動を拡大し、1960年代前半までには緊急援助や難民救済を中心に力を注いできた。

1960年代から1970年代にかけて、PVOは数の面でも、活動範囲の面でも拡大した。活動分野では、途上国の貧困問題の解決などを目指した開発協力を注ぐようになり、活動の重心は短期的救済活動から計画性を持った長期的開発協力の実施へと移行した。

米国政府は、USAIDが行う対外援助プログラムへのPVOの貢献は非常に大きいと考えており、PVOを米国の開発協力における不可欠の存在と捉えている。1992年の政府の政策文書によれば、USAIDとPVOとの補完的な関係を以下のように述べている。

「異類混交であり、草の根レベルで効果的な活動を行う能力を有しているというPVOの特質から、PVOはUSAID自身の活動有効性や活動領域に貢献するものとなっている。またUSAIDとPVOは、世界の人々が自らの問題を解決する技能や能力を開発するための支援を行い、人々が生活を自ら賄えるようにし、さらには、発展の責任を担っていけるようにする上で必要な民主的な組織を広く発展させていくための支援を行う、という基本的な目的を共有している。」

出典：『ODAによるNGO支援』（1995.4）

#### b. 協力NGOの分類

##### 分野、活動内容

##### 種類と数

協同組合、信用組合、教会系団体、労働組合系団体、市民団体、緊急援助や開発協力を専門に行うために設立された非営利団体などがあり、1993年10月1日現在、USAIDに登録している米国のPVOは390になる。

##### 財源とODA資金との関係

USAIDに登録しているPVOの多くが政府からの資金援助を受けているが、政府からの資金援助の有無にかかわらず、すべてのPVOが自己資金を有しており、その財源は民間からの物的・金銭的寄付や独自の活動・事業から得る収入及び会員からの会費

収入である。1992年にはUSAIDに登録している米国のPVOに対しODA資金の14.3%が配分され、途上国のNGOが受けた助成金を含めると、ODA資金の20～25%がPVOに配分されている。

#### 機能と途上国への協力分野

PVOの機能は以下のように大別され、それぞれのPVOがそのいずれかの機能を有しているが、中には複数の機能を有するものも存在する。

- ①途上国で実際にプロジェクトやプログラムを実施する
- ②途上国のプロジェクトやプログラムを財政的に支援する
- ③様々なPVOを傘下におさめ、各PVOに情報を提供したり、各PVO活動間の相互協力をを行うとともに、政府や国際機関との政策対話などを通じたロビー活動を行う
- ④各個人や団体に開発教育や情報提供を行う

開発協力活動の分野は広範であるが、子供の生命を守る援助、食糧援助、農民支援、協同組合事業支援、災害援助、人道的援助、医療援助、教育・訓練など人材育成、民主化促進、環境関連援助などが挙げられる。近年、PVOが力を入れている開発協力の分野としては、環境に配慮した持続可能な成長に資する協力、人的開発・育成（教育・医療等）、多元的民主主義の促進のための協力などがある。

出典：『ODAによるNGO支援』（1995.4）

#### c. 登録制度について

##### 資格基準等、窓口となるNGOの有無

##### PVO支援担当政府機関

PVO支援を担当している政府機関はUSAIDであり、USAIDの人道支援局のもとに民間任意協力支援室（Office of Private and Volunteer Cooperation: PVC）が設けられている。PVCに配属されている人員は21名で、PVOの登録に関わる事項は全てPVOが取り扱っている。PVCの役割は、PVOの国際開発協力活動の立案・実施の能力を高めること、社会の各個人・自助グループ・海外のNGOがそれぞれの活動分野で能力を高めることを目的としたPVOの活動を支援することである。なお、PVOとしての登録は、米国内国ばかりでなく国外のNGOも参加することができる。

##### 政府助成のための登録制度

米国政府は国際的な活動を行っているNGOに対する登録制度を1939年に設けている。USAIDは、1977年にこの登録制度を整備し、USAIDからの財政的支援を受けようとするNGOは民間任意団体（Private Voluntary Organization: PVO）として、USAIDに登録することを義務づけた。

登録の申請者としての要件はかなり詳細に規定されているが、その主たるものは、民間の非政府組織であること、非営利組織であり免税資格団体であること、自発的意志に

基づき開発援助活動を行っている、ないしは行おうとしていること、任意団体 (voluntary organization) であることが挙げられる。

#### 政府助成のための資格要件

USAIDから支援資金を受けるための第1の条件は、登録PVOとなることである。第2の条件は、法律の定めに従い、当該PVOはその民間的特質を明示しなければならない。つまり、当該PVOがその年の国際活動に必要な資金総額の20%は、合衆国政府以外からの支援（現金）によって確保されていることを示さなければならない。このような民間性の確認は、PVOの特定のプログラムについて適用される適格基準であって、登録の必要条件ではない。さらに、交付される補助金によって異なる条件が追加される。

#### 助成金認可の条件

一般に、USAIDからの助成金が承認されるかどうかは、当該PVOのプログラム案もしくはプロジェクト案が、現在のUSAIDプログラムの優先事項とイかに合致しているかをPVOが明示できるかによる。しかしながら、PVOは常にUSAIDと同じ分野で活動する必要はなく、USAID枠外のPVOプログラムであっても、USAIDの優先分野を補足するもの、あるいは性質的に延長線上にあるものが考慮の対象となり易い。また助成金プログラムの大半はPVOの経費負担を義務づけている。全経費の25%以上というのが標準的である。

#### PVOが利用可能なUSAID資金

PVOが利用可能なUSAIDの資金は多様（基本的には各種助成金、協力協定に基づく支援金、各種補助金で構成される）である。

#### ①登録済みPVOのための助成金

登録済みPVOのために準備されている助成金をリストアップすると以下の通りである。

##### ●プログラム実施助成金 (Operation Program Grants: OPG)

これは、登録済みPVOが各国、そして時には各地でフィールド・プロジェクトを実施するための助成金である。協調融資 (Co-financing) もしくは、「包括 (umbrella)」助成金もOPGの一種である。OPG、協調融資、包括助成金によって支援されるプロジェクトについては、USAIDからの資金は全経費の75%まで定められており、残り25%はUSAID以外からの資金とし、PVOが寄付をして受領する現金または物品の総和でよいとされている。但し、特定の状況では、PVOの負担が要件からはずされる場合があり、USAID海外事務所がそれを判断する権限を有している。また、資金提供期間は2～3年が一般的である。

●調和助成金 (Matching Grants)

多数の国で実施が計画されているフィールド・ベースのプログラムを支援する。この助成金の場合、USAID資金はプログラム経費の50%までとなっている。資金提供期間は3～5年とされている。

●「子供の生存」助成金 (Child Survival Grants)

貧しい国々で子供の生存率を高めるために、簡単で有益な技術を用いて母子の健康上のニーズに応えようとしているPVOに与えられる。一般に経費の75%が提供される。

●海上輸送運賃償還プログラム資金 (Ocean Freight Reimbursement Program Funds)

人道援助プログラム及び開発プログラムの中で、海外に送られ援助物資を海上輸送する際の船賃を負担する。有資格者は、USAIDに登録している合衆国内のPVOに限られる。

●タイトルII第202 (e) セクション助成金プログラム

この助成金は、タイトルII食糧援助プログラムを実施しているすべてのPVO/CDOが利用可能な資金である。

●タイトルII団体向け支援助成金

PVO及び協同組合開発組織(CDO)が、飢餓、栄養不良、災害に対する脆さなどの対策として、食糧援助資金を有効利用するためのPVO/CDOの能力を高め、PVO/CDOがタイトルII産品(食糧)を管理する能力を向上させることを目的とする。

②登録済み以外のPVOもアクセスできる助成金

以上の他に、登録済み以外のPVOもアクセスできるいくつかの助成金があり、それらは以下のとおりである。

●対農家援助 (FTF) プログラム

被援助国の農家に対する、対人ベースの短期的な技術移転を目的としている。

●開発教育助成金

飢餓とそれに関連する問題についての米国国内の議論を促進するためのものである。これは、開発教育助成金の下で実施されるプログラムで、助成金はいかなる場合も申請者による少なくとも50%の資金按分を義務づけている。

●米国在外学校病院プログラム (ASHA)

米国人が海外で設立または資金提供している学校、図書館、病院のうち、米国の理念と実践を明示する研究センターとして機能しているものに対する支援。申請者は米国国内の非営利組織に限られる。

●協同組合開発プログラム

開発途上国における協同組合開発を強化・拡大すること、また、発途上国の民間・非政府部門を拡大・強化することを目的としている。協同組合開発プログラムの中心部分は、米国の協同組合開発機関がそれぞれの国際局の開発を維持できるようにと意図された助成金の集合体である。これらの国際局は海外でのプロジェクトを開発、監督、評価するとともに、協同組合関連の諸問題についてUSAIDに助言を与える。

●海外災害援助助成金

世界各地の災害の犠牲者に緊急援助と復興援助を提供し、人道主義的な活動を展開している米国のPVOを支援する。

☆管理費に対する助成

PVOはその活動を行うにあたって様々な経費を負担することになるが、事務所の賃貸料、人件費、備品費などプログラムやプロジェクトを実施するための直接の事業費にあたらないうような管理費の占める割合は高い。

これに対しUSAIDは、一定の水準で管理費（間接費用）についても支給するという対策をとっている。USAIDとPVOとの間での間接費用の按分率は、交渉を通じて決定され、USAIDは「交渉による間接費用按分協定 (Negotiated Indirect Cost Rate Agreement)」を各PVOと結んでいる。これは大きく分けて2つのタイプがある。ひとつは、管理費もプログラムやプロジェクト事業費も入れた総経費の一定割合を間接費用として計上し、交付を受けるタイプで、もうひとつは、人件費の一定割合の交付を受けるタイプである。前者の一般的な水準は22%であり、後者の場合は様々であるが100%という例も含めかなり高い割合で交付されている。どちらを選択するかはPVOの判断による。

☆資金へのアクセスのための窓口

PVOのプログラムに供与される資金は、USAID機構内の様々な部署が監理責任を負っている。主な資金へのアクセスは以下を通じることになっている。

- ・人道支援局及びその下部組織であるPVO（民間任意協力支援室）、平和のための食糧室、海外災害援助室、学校・病院プログラム室
- ・アフリカ、アジア・近東、中南米・カリブ地域、欧州・新独立国家を担当する各地域局、グローバル局
- ・USAID海外事務所

このほかにも、脆弱小規模事業室・マイノリティー資源センターが担当するプログラムの実施のための契約に応募することもできるようになっている。

助成金申請手続きにあたって、PVOはUSAIDの各担当者部署に申請書を提出する。申請書には、通常、実施しようとしているプログラムないしプロジェクトの目的、実施場所、実施内容、財務計画（計画期間中に、必要とされている支出の項目別予算、資金調達など）を記載する。USAIDはこれをもとに審査を行い、認可案件については、助成額やその交付方法、PVOの報告義務などを記載した認可文書を発行する。

認可されたプログラムないし、プロジェクトについてPVOが課される義務は、各種の報告である。通常この報告は、第3者を雇って当該案件に関する評価を行わなければならない。しかし、この評価は全ての案件について義務づけられているわけではなく、年間2つの案件を選択し評価を行うようである。

出典：『ODAによるNGO支援』（1995.4）

d. 主要NGOのリスト（名称、協力内容、援助額）

名称	A F S C (American Friends Service Committee)
設立契機等	1917年、17世紀に創始したクエーカー教徒（キリスト教の一宗派）が、第1次世界大戦による被災民の救済と再興を目的として設立。1947年ノーベル平和賞受賞
予算	25.98百万ドル（92年）
職員数	375名（うち海外約30名、また国内ボランティア数百名を擁す。）
活動分野	農水産（養殖）業、適正技術、開発教育、教育・訓練、ハウジング、保険、インフラ、災害救済、小規模企業
対象地域	中国、東アフリカ、東アジアおよび太平洋諸国、西アフリカ、南米、東南アジア、南アフリカ、カリブ諸国、メキシコ、中南米、中東、南西アジア、太平洋諸国、アフリカ等22の開発途上国

名称	Ford Foundation（国際協力部門）
設立契機等	1936年ヘンリー・フォードが設立
予算	665百万ドル（92/93年）
職員数	568名（うち海外199名）
活動分野	経済開発、天然資源管理、農業生産性、難民・移民援助、人権、エイズ教育、家計補助等
対象地域	アフリカ、アジア、中南米、ヨーロッパ、カリブ諸国等

名称	CARE (Cooperative for American Relief Everywhere)
設立契機等	1945年第二次大戦直後の欧州の援助物資贈与の支援機関として設立
予算	492百万ドル (92年)
職員数	7450名 (うち海外現地職員7200名)
活動分野	環境保全、インフラ、農業開発プロジェクト、健康・栄養教育、免疫、災害活動、難民援助、中小企業開発等
対象地域	開発途上国46カ国及び旧ソ連邦・東欧諸国14カ国の計60カ国

名称	C R S (Catholic Relief Service)
設立契機等	1943年米国カトリック教会の公式な海外援助機関として設立
予算	2億6千万ドル (91年)
職員数	約2000名 (うち海外現地職員1800名)
活動分野	難民・戦争による被災民・貧困者への援助、食料・衣類・薬等の緊急援助、技術援助、地域開発
対象地域	開発途上国74カ国

出典：『我が国の政府開発援助（上巻）』（1993）

#### e. 協力学習

USAIDによる様々な資金提供がある。本章「C.登録制度」を参照のこと。

#### f. 協力推進の問題点、留意事項（責任性の確保、NGOの主体性、独自性と援助機関の援助政策、戦略等との整合性）

米国は参加型の開発を促進しており、1994年1月にUSAIDが発表した新援助戦略“持続可能な開発のための戦略”でも、USAIDが実施する援助にNGOの参加が大きな役割を果たすことを謳っている。既に米国のNGOは活発な援助活動を行っており、これらのNGOが自己資金で行った援助は1991年実績で26.6億ドルで、前年比7.4%増となっている。

USAIDは下記の4点をNGOとの共同プロジェクト実施のメリットと考えている

- ①単一のメカニズムで多種多様な援助が実施できること
- ②USAIDのマネージメントの負担を軽減できること
- ③通常USAIDの援助が届かないような遠隔地域への援助が可能となる
- ④費用対効果が大きくなる

出典：『我が国の政府開発援助（上巻）』（1993）

「セクター別援助指針策定のための基礎調査（参加型開発）」（1993）

“The Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid”が、1940年代から政府と米国PVOとの調整組織となっている。そのメンバーは、USAID長官から任命された民間人であ

り、この委員会は開発援助課題を検討するため定期的に会議の場を設けている。

出典：Development Co-operation Review Series (1995)

USAIDは、PVOを通して国民の開発課題に対する理解を深めるために、開発教育プログラム (the "Biden-Pell" Programme) を行っている。PVOは助成金をメディア、教育団体、他の市民グループに向けて、国民の参加と開発教育を促進する活動を進めている。

出典：Development Co-operation Review Series (1995)

#### 4. 地方自治体との関係について

##### a. 地方自治体の国際協力事業

##### b. 地方自治体とUSAIDとの連携の有無と事例

USAIDの援助プログラムに地方自治体が関与するケースはない。

#### C. USAIDの政策焦点 (主要開発課題及びそのアプローチと戦略)

USAIDの新しい使命 (Mission) は、開発途上国における持続可能な開発を達成することである。これは、途上国の自立を意味する。USAIDでは、開発を脅かす4つの原則を明らかにしている。

- ① 経済成長を鈍化させる不効率な市場と経済活動への参加の制限
- ② 急速な人口増加と貧弱な健康状態
- ③ 環境破壊
- ④ 民主的機関と民主的プロセスの欠如

持続可能な開発を達成する主要な責任は開発途上国自身にある、とUSAIDは考えている。また、持続可能な開発を阻害する要因は相関関係にあり、解決策も相関関係にある。ひとつ、ふたつの分野で成果があったとしても、他の分野で成果がなければ当初の成果は継続しない。こうしたことから、USAIDでは持続可能な開発の達成にむけて5つの目標と、それぞれに関する戦略をたてているが、それらは総合的なアプローチで実施されるようになってきている。目的や活動は、他のプログラムへの効果を最大にすることが可能となるよう計画されている。例えば、ジェンダーと教育はUSAIDの主要な優先課題であるが、それらは別々の戦略的アプローチをとっていない。ジェンダーおよび教育分野でのUSAIDの活動は、総合的なプログラムとして実施されるとき、より効果的になるようになってきている。従って、ジェンダーと教育は、5つの目標それぞれ



において重要な部分を占めているのである。

次に、USAID が定めた5つの目標 (Goals) の背景について説明する。なお、USAID の使命 (Mission) 、目標 (Goals) 、目標毎の目的 (Objectives) 、目的ごとのプログラムアプローチ (Program Approaches) については13～15頁を参照のこと。

#### 目標1：広範な経済成長の達成

これは、持続可能な開発の基本である。同時にその他4つの目標の達成に必要な重要要素である。経済成長は、貧困を削減し、食糧安全を確保し、基礎保健及び基礎教育の改善をもたらす、社会にひろく経済機会と収入機会をもたらすことによって、米国の安全保障、経済的、人道的関心に応えるものである。

#### 目標2：持続可能な民主主義

USAID では、民主的形態を持つ政府は、他の形態の政府では不可能な確固たる機会を提供すると確信している。過去10年をみると多くの国が民主体制に移行し、現在でも移行を目指している国が続いている。こうした移行は、選挙や政治的、市民的自由の拡大の中から発生し、市民を啓蒙し市民を代表する団体を育ててきた。こうした進展にもかかわらず、民主的運動は多くの場所で妨害され、反対運動も起きている。新たに民主国家となった国々の多くは、いまだ脆弱である。弱い経済、低い識字率、扱いにくい軍隊、腐敗やその他の要因によって、新しい民主政府が脅かされている。こうした背景から、USAID では、持続可能な民主主義の実現を5つの戦略的目標のひとつに掲げている。

#### 目標3：世界人口の安定、持続的方法による健康の増進

急激な人口増加と貧弱な健康状態は、国家を貧困にあえがせる他の要因と密接に関連している。この問題は、女性の地位の低さと権利が制限されていることとも関連している。USAID では、女性が家族計画と子供の死亡を回避することによって、理想の家族数を達成し、妊娠・出産に伴う死亡、性感染症・HIV感染などのリプロダクティブ・リスクから身を守れるようになることを目指している。USAID では、教育を通じ合理的な判断を行えるよう支援を行う予定である。

#### 目標4：長期的に持続可能な環境管理

環境問題は、米国及び世界全体の経済的、政治的利益を極度に脅かすものである。地方及び都市環境の破壊は、病気の拡大をもたらす、経済活動の生産性を失い、開発途上にある国々の人々の生活水準を後退させている。こうした国々での環境破壊は、経済的に重要な生物多様性を失い、温室効果ガスのレベルを上昇させ、米国民に直接に悪影響を及ぼす。

## 目標5：生命の保護、苦痛の軽減、開発への潜在力の強化

1990年代に入り、世界的な対立の緊張が和らいだため、宗教的、民族的対立が多くの武力衝突や大規模な人口移動、死、苦痛を引き起こしている。USAIDの人道主義戦略は、災害に直面した命を救い、苦痛を和らげ、ひとりひとりが将来起こりうる災害に自ら立ち向かえるようにさせるとともに、国家が危機を脱し持続可能な開発と民主主義の実現に向けて進めるような条件整備を行おうとするものである。こうした努力のなかで、USAIDでは米国や現地のNGO、その他被援助国自身とパートナーシップを組んで取り組んでいる。

### 重要課題に対する各局の役割

USAID内部の政策調整は、政策・プログラム調整局（Bureau of Policy and Program Coordination）が行っている。そこは、政策形成及び政策全体に対する全責任を有しているが、実際には技術リソースを管理する人道支援対策局（Global and the Humanitarian Response Bureau）と協力しその職務を果たしているのである。

Global and the Humanitarian Response Bureauでは、政策を効果的に実施するために必要なそれぞれの技術分野において、政策局（the Policy Bureau）と地域／海外事務所双方を支援している。さらに、政策目標達成支援に特別の地球的規模、あるいは地域間プログラムが存在するような場合のプログラムマネージャーとなることがある。

海外事務所を通じた運営を実施している地域局（the Regional Bureau）では、全体の政策目標達成に必要なプログラムの実施を担当している。USAIDではプロジェクトアプローチから戦略的目標プログラム管理アプローチに変化したため、マトリックス管理方法を取り入れ、それぞれの戦略的目標の達成に責任を持つ総合チームを設置している。これらのチームは、ほとんどの場合海外事務所のシニアスタッフによって率いられているが、政策局、グローバル局、人道支援対策局や調達・契約室といった支援部門からの専門職員を専属で抱えているのである。

### USAIDの重点支援国

「持続可能な開発のための戦略」によれば、以下3つのカテゴリーの国を対象に重点的に援助が実施されている。

- ① USAIDが包括的援助パッケージを実施しなければならない国（持続可能な開発国）
- ② 政治体制の変化、自然災害等により緊急な援助を必要とする国
- ③ USAIDのプレゼンスは小さいが、NGOなど非政府部門への支援によって市民社会の醸成が図られたり、BHNが充足する可能性が高い国

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1996）

### III. USAIDにおける技術協力

#### A. プロジェクトのコンポーネント

USAIDでは、目的別の予算分けがなされているが、我が国のような技術協力・無償といった、またはプロ技、開発調査、個別専門家派遣、ミニプロ、研究協力、研修といったスキーム別の事業実施を行っていない。（そのため、研修事業実績や専門家派遣実績などの統計数値はない。）結果重視（Result-oriented Approach）の事業運営を目指し、個々のプロジェクト形成という概念はなくなりつつある。そのため、「結果」が重視され、それを達成さえすれば、手段・活動をどのように複合的に組み合わせるかは現地事務所任にされており、プログラムの目指す目標によってインプットの内容（種類・量）をフレキシブルに変更できるようになっている。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1996）

#### B. プロジェクトのサイクル

#### C. プロジェクト運営管理手法

##### プログラム実施

USAIDの案件形成、実施、評価の一連のシステムとは、USAIDの政策と戦略上の目標が実際の開発の成果となるプロセスそのものである。USAIDの事業サイクルの再編は、アトウッド長官の最大の課題であった。彼が引き継いだシステムは、結果よりも投入が重視されており、過大なペーパーワークを要求する非常に過重なものであった。新しいシステムの考え方の基本は、相手のニーズに焦点をあて、結果を重視し、責任を明確にし、チームワークと参加を求める点にある。

個々の戦略と実施のガイドラインは、それぞれの事業部（units）で戦略上の目標選択を導き目標達成のための計画を導く政策にあたる。

個別の計画は、グローバル局で各地域局によってたてられるが、これらは綿密に計画されたものではなく、しばしば国ごとのプログラムを寄せ集めたものに過ぎない。詳細な戦略的開発プログラムは、USAIDでは現地事務所によって作成されている。現地事務所は、その国に関係する地域局や関係職員との協議を経て、国別の戦略上の目標を設定する。

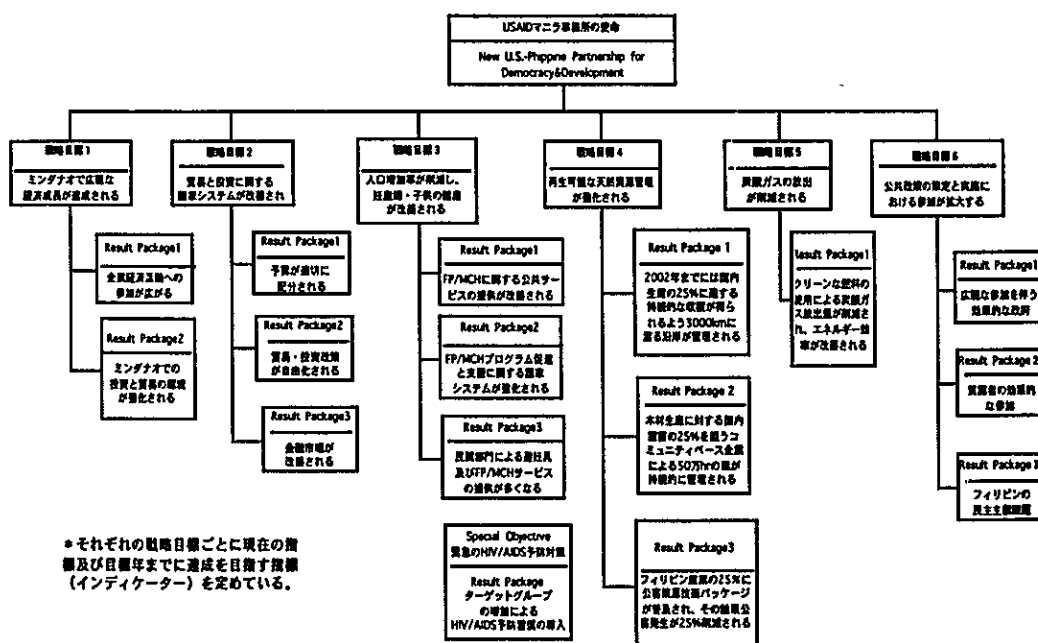
このようなプログラミングにおいては、戦略上の目標は5～8年で達成可能な開発成果となっている。それは中間目標が達成されていることを確かめる年間目標も含んでいる。いくつかの絞り込んだ戦略上の目標を含んだ現地事務所作成の戦略がひとたび承認されると、それは現地事務所と本部との間の有効な契約となる。

戦略上の目標は、使用する資源や戦略、期待される成果を議論する "results framework"

を持ち、通常現地事務所のシニアオフィサーが指揮する "result team" が、その "results framework" の運営のために形成される。このチームは、たいがいは現地事務所の職員によって構成されるが、目標達成のために必要であればワシントンからの職員も含まれる場合もある。結果重視型の協力形態 (Result Packages) は、効果的な一連の活動形態であり、USAIDがかつての事業実施システムで使用していた活動や事業チームに匹敵するところがある (参考例については次の図を参照)。

"result team"は、少なくとも年1回は本部に対しての報告義務がある。年間報告の中では、事業の実施結果報告と資金の要求を行うことになっている。それは、事業実施システムと予算システムが相互に作用する過程として有効である。

### USAID/Manila Objective Tree



開発情報評価センター (The Center for Development Information and Evaluation: CDIE) は、政策プログラム調整局 (the Policy and Program Coordination Bureau: PPC) 内にある USAID の評価室である。USAID 内の評価及び開発情報システムを担当しており、それぞれの事業部で実施する評価活動への支援を行っている。しかしながら、運営面であれば、評価活動はそれぞれのプログラムマネージャーの一連の責任の範囲にあり、彼等の一連の事業プロセスの中に位置付けられている。CDIEは、効果的な結果指標や測定技術の開発において大きな役割を果たしている。同時に、USAIDの国別戦略目標を地域戦略目標に、そしてまたUSAID全体の政策目標にリンクさせる技術的な評価資源を提供している。

権限が委譲された事業プロセスを通じて地球的規模の戦略的政策目標の達成を示そうとするUSAIDでは、効果的な統合システム（integrating system）が不可欠である。さらに、CDIEはUSAID内のプログラスマネージャーが、USAIDや他のドナーのこれまでの事業経験に関する情報が瞬時に入手可能な情報システムを担当している。

CDIEは、全評価結果の共有が確実になるように、自動情報管理システムの開発を中心的に担っている。さらに、新規の事業や政策課題の選定及び主要な問題点の把握に必要な国別、地域別、そして事業に焦点をあてた評価活動にも携わっている。

### プログラミングと予算サイクル

現地事務所の戦略上の目標設定と"result team"を含むUSAIDのプログラミング・システムは、継続したプロセスであり、決まったサイクルがない。そのため、ある時期をとってみると、新しい戦略上の目標を決めている事務所もあれば、事業を実施中のところもあるし、また事業結果を評価し今後の事業計画を再検討しているところもある。しかしながら、計画と事業実施のプロセスは、予算サイクルと連動する必要があるのは言うまでもない。

予算サイクルは、常に変わることがなく、プロセスには一定のやり方がある。USAIDの職員は、常に少なくとも3会計年度について注意を払う必要がある。3月には、ほとんどの職員が議会から承認された当該年度予算の執行に負われているが、一方で10月1日から開始する新しい会計年度にむけて政府が実施する予算要求にむけて、数週間後に開催される議会およびヒアリングに向けた書類の準備に追われる職員もいる。

さらに、数ヵ月後には予算管理当局（Office of Management and Budget）が翌々年度の予算作成指針を説明することになっている。翌々年度の予算案作成は、春から6月～8月にかけて予算案提出まで続くことになる。そして秋までには、翌年の2月か3月に議会に提出される運びとなる翌々年度のUSAID予算要求案が決定されるのである。

将来に向けて今年及び今後2年にわたり必要とされる有効な予算（resources）が何であるかを把握する必要性は、戦略的な計画作りに現実性をもたせる。予算削減傾向のなかでは、戦略上の目標決定は非常に難しくなる。結果を評価し同時に新規事業予算を要求するシステムは、ますます重要性を帯びている。

contractors や grantees を事業（プログラム）実施者として使用すべきであるという価値観には、別のきまりがある。大学や民間のボランティア団体、民間企業はUSAIDのプロジェクトを実施するための人間を雇わねばならず、新しい職員に対しある程度の保証金（financial security）を必要としている。USAIDの資金提供ガイドラインでは、こうした点を常に考慮しており、新規契約では2年間分の資金を、更新契約では18ヵ月分の資金を提供している。しかし現実には、USAID予算の削減によってより厳重な基準が適用されてきており、新規契約では18ヵ月分、更新契約では12ヵ月分の支給が基準となりつつある。

USAIDがすでに承認したグラント（grant）や契約（contract）に係る予算は、新たな資金を必要としている。歴史的に見ても、現地事務所が予算要求案を提出した時には、要求額の75%が承認済み案件用となっていており、いわば事業の75%が抵当に入れられ

ているような状況にある。必然的に、要求は予算の見直し時において低くなるし、ほとんどの場合、支出が最終的に決定されたときには、さらに削減されているのが常である。

仮に予算の見直しや予算配分が、現地事務所が要求した事業実施に必要な当初金額の20～25%減となった場合には、新規課題に取り組む予算はほとんどないことになる。これは、現地事務所による新しくチャレンジングな課題への予算の振り分けを困難にさせる。進行中のプロジェクトを終了させるプロセスは、援助受け入れ国やcontractor/granteeといった事業実施者との同意を得ることになっている。しかし、それにはしばしば時間を要するし、多くの困難を伴う。予算プロセスを通して、事業実施、結果審査、そして評価は、それぞれの国や事業への支援内容決定にフィードバックされるようになっていく。

USAIDの政策には、次の4タイプのプログラムが挙げられている。

①持続的開発プログラム

USAIDの目標実現に関する総合的支援を提供する事業。これらは、5～8年で実現可能な事業予算を持ったいくつかの戦略上の目標を含む

②体制移行国向けプログラム

近年国家的危機や自然災害、大きな政治的变化に見舞われた国、また国家秩序を取り戻すための支援を必要としている国々へのプログラム

③終了真近のプログラム

1995年もしくは1996年に終了するプログラム

④その他のプログラム

USAIDのプレゼンスは小さいが、社会の非常事態の緩和や、抑圧の緩和、ベーシックヒューマン・ニーズの充足、食糧自給の向上、開発問題を地域規模・地球規模の問題と関連させることに、NGOへの支援が効果的である国でのプログラム

1995年、USAIDは106カ国へ支援を実施した。1995年には、支援からの卒業国や受け入れ国側の事情で支援が効果的とならない国があるために、11の地域事務所（mission/office）が閉鎖した。1995年には、39の持続可能な開発支援プログラムが実施された。また、33カ国でUSAIDは体制移行型のプログラムを実施し、17カ国でその他のプログラムが実施された。そして、1996年には6プログラムを終了させる計画が進んでいる。

プログラム実施と調達方式（手順）

USAIDでは直接雇用の職員がプロジェクトを実施するわけではない。すべての技術協力、研修、研究、商品資金融資（commodity financing）と資金提供活動（capital activities）は、グラントや契約によって実施されたり、他の連邦政府機関や州政府派遣の専門家による協力を可能とする関係参加機関とのあいだの合意によって実施されている。

USAIDのやり方では、プロジェクトや戦略上の目標は、多様なそれぞれの国の事情に応えるべく構成された手作りのものとなっている。プロジェクトが研修事業となるのか、技術協力となるのか、商品資金融資となるのか、現地通貨による金融支援となる

のか、研究活動となるのかは、それぞれのプロジェクトマネージャーの裁量による。USAIDの新しいプログラム改革では、プロジェクトマネージャーの判断領域を大きくするようにしている。加えて、プロジェクトの実施においてグラントとするか契約とするか、またはその両方とするか、あるいは実施するグラント/契約件数を何件とするかも、それぞれのプロジェクトマネージャーの判断に任せている。以下に、USAIDの調達方式がどのように事業実施を支えているかいくつかの特徴を記す。

直接契約 (direct contracts) とグラント (grants) は、USAIDが実施しているもので、これらは連邦調達規則 (Federal Acquisition Regulations: FAR) やUSAID独自の海外事業向けのユニークな特別調達規則に沿ったものである。現地調達 (host country procurement) は、プロジェクトの関係から被援助国が自国の調達方法で調達を行い、後日その調達方法が公正に適切に実施されたことを確認してから、USAIDがその経費を被援助国に払い戻す方法である。この方法では、被援助国は米国の連邦調達規則に従う必要はないが、調達行為はオープンで、競争的で、公正でなければならない。今日では、この調達方法が広く利用されている。

グラントと契約の違いは重要である。USAIDのシステムでは、グラントは協力関係があることを示す。グラントを受けるものは、原則として彼等自身の事業（プログラム）を実施している団体で、USAIDは彼等自身はその事業を何らかの形で拡大または延長するために必要な資金を単に提供するだけなのである。契約はUSAIDが使用する品物やサービスを得るために実施されるものである。ここでは、USAIDが契約を直接、きめ細かく監督することになっている。契約によると途上国は利益をうけるが、USAIDはしっかり監督する必要がある。

最近よくある形に協同合意 (cooperative agreement) がある。技術的には、これはグラントにあたるが、実際は契約の場合程ではないが通常のグラントの場合よりもUSAIDによる監督をかなり求めている。

伝統的なUSAIDの技術協力プロジェクト（と戦略上の目標）は、被援助国及び被援助機関との二国間合意に基づき実施されている。資金についてはプロジェクト実施期間分がすべて供与されるわけではなく、あくまで米国議会からの配布予算次第だが、通常は数年にわたる協力形態となっている。プロジェクト合意は、二国間協定の側面も持つ法的効力を持っている。そこには、援助国及び被援助国それぞれの義務と期待が謳われており、しばしば戦略上の目標達成に必要な主要なめやすや行動が記されている。

こうした合意のもとで、USAIDが行う複数の契約とグラントが実施されるのである。この点では、USAIDのシステムは非常に柔軟であるといえる。ひとつのプロジェクトを実施するのに使用可能な契約やグラントの数や種類に何ら制限はない。被援助国と米国のどの団体もプロジェクトに参加することができるのである。もし、研究活動がプロジェクトの重要な部分だという場合、USAIDは被援助国や米国の研究機関にグラントを提供するかもしれないし、その団体では自分自身で研究企画書を作成し、良い研究結果を提供するために競争的なグラントプログラムを実行するだろう。被援助国の政府職員は調達のすべての過程で関与することになる。USAIDの方針ならびに慣

習では、USAIDは関係被援助国の職員や開発のパートナーたちと密な打ち合わせを行うようになっている。グラントや契約を受けた者に関する正式な報告や信用責任は、USAID側にある。しかし、グラントや契約業務を担当できるUSAID職員は、非常に少なく、この傾向は今後も続くものと思われる。したがって、ある特定の戦略上の目標を実施するために必要な契約行為数を削減すべきという圧力が高まっている。一流で優秀な契約者にはプログラムの運営管理がかなり任されることが通常である。USAIDはまた、第一契約者がプロジェクトのあらゆる部分を調整するコンソーシアム型やサブコントラクター型を奨励している。ここではいろいろなプログラム実施者やいくつかのサブコントラクター、グラント受託者がいる。プロジェクト分析や評価も第一契約の中に組み入れられることもある。これによってUSAIDの直接雇用職員の管理運営部門は、調整や戦略分析の重責から離れることができた。

グラントや契約にかかるUSAIDの実施方法には、大きく権限委譲がなされている。現地事務所長には、被援助国とプロジェクト合意を交す権限があり、USAIDの契約担当職員のおよそ3割が現地事務所に配置されている。現地での契約担当職員は、当該国または当該地域を担当することになっており、特別な権限を付与されているためアメリカ合衆国政府を代表して、数百万ドルの契約やグラントを取り交わすことができるのである。

連邦調達システムでは、契約担当職員は技術分野別に分類されている。この地位を持つ者は、厳しい試験や資格に適應しなければならず、またこうした資格は定期的に見直されることになっている。ひとたび訓練が終わると、USAIDの上級契約職員であるUSAIDの調達オフィサー (the Agency's Procurement Officer) から委任を受ける。委任の内容は、それぞれが担当する契約者 (contractor) の責任範囲によって異なっている。例えば、下級の契約担当職員であれば、契約内容の変更しか実施することができないが、上級の契約担当職員は、新規の公開競争を実施し合衆国政府を代表して数百万ドルの契約合意を交すことができるのである。現地に派遣されている契約担当職員のほとんどは、大規模な新規の契約やグラントの実施ができる資格を持った上級職員である。USAIDの契約担当職員は、年間9,000件以上の調達 (新規契約、契約変更とグラント) 行為を実施しており、うち6割以上が海外事務所で行われている。さらに、USAIDでは約1万件の小規模調達 (1件あたり2万5千ドル以下) も実施している。

現地事務所は、現地で管理するプロジェクト実施にあたり契約やグラントを実施したがる一方で、ワシントン本部での調達実施を希望する時もある。それは、特に現地では対応不可能な技術分野を持つ契約で、種々の提案書の審査に本部の地域局やグローバル局からの技術専門家を得られるような場合によく見られる。

USAIDの契約及びグラント相手のほとんどは、合衆国の団体である。その中には大きな現地事務所を持っているところもあるが、ほとんどが米国内に運営本部を持つものである。当然ながら、契約/グラントでのプロジェクトオフィサーは現地事務所にいるのが通常であるものの、契約やグラントの相手方に見れば諸手続きの相手となるUSAIDの契約担当職員はワシントンにいたので、結果として契約団体の本部が関わる



こととなる。しかしながら最近の急速な電子処理能力の向上によって、場所というのはあまり重要でなくなりつつある。USAIDの現地事務所は、今や契約やグラントの相手方の本部とコンピューターによって瞬時に直接連絡をとることができるからである。また、USAIDでは、あくまで契約にもグラントにも徹底した自由競争を取り入れる方針である。

ほとんどの技術協力プロジェクトでは、競争的に実施される契約を持っている。これまでのやり方では、"Commerce Business Daily"に掲載されるプロポーザル提出願

(Request for Proposals: RFP) から始まる。通常プロポーザルは技術部分と経費部分の2つから構成されており、それぞれ別々に審査される。技術プロポーザルは、プロジェクトオフィサー率いる技術検討委員会で審査される。この委員会は、将来契約を交すことになる被援助国機関の代表者1～2名が、可能な限り出席するようになっている。経費プロポーザルは、契約職員にて審査する。他章 (personnel section) でより詳しく説明するが、契約やグラントによってUSAIDのプロジェクトで働く者は、USAIDの職員ではないし、USAIDの資金によって特別な海外での身分を得られるわけではない。彼等は、あくまでUSAIDが契約を交した組織の社員であり、彼等が雇用されている人事規定や手続きがプロポーザルのなかで、適用されていなければならない。契約職員は、プロポーザルの審査にあたっては、それぞれの組織の賃金規模や待遇などの妥当性を考慮するようになっている。

こうした第一審査に基づき、契約獲得の可能性のある候補者が決まる。そして候補者たちとの交渉が始まる。この交渉では、技術面、コスト面の検討を行う。こうした交渉の結果、候補者は自分たちの最終のプロポーザルを提出する。この段階では、プロポーザルの技術面、コスト面に修正を加えて良いのである。これらの最終案の中から、価格面、技術面の両面を考慮に入れたRFPで公表されている基準により、契約相手方が決定されるのである。

こうした方法は、技術スタッフ、契約スタッフの多くの時間と労力をさく、かなり凝ったやり方である。USAID直接雇用職員数は減少してきており、今後も減少傾向にある。そこで契約方法をできるだけ効率的、効果的とすべく大きな関心が寄せられている。これが、アトウッド長官のUSAID改革、再編優先分野のひとつであった。改善がなされ、特に、契約システム上の手作業をいっきに省く調達手順の自動化、手続きの簡素化、総合データ管理システムの整備がなされた。現在USAIDの調達手続きは、現地事務所とワシントン本部の職員が瞬時に相互に反応できるよう電子ラインで実施できるようになった。USAIDの契約情報やsolicitations、手続きは、現在インターネット上で入手できる。

#### 評価について

USAIDは、評価を「既存の活動または将来のプログラム開発に際して重大な意志決定がなされる前に、担当官に対して主要課題、すなわち、妥当性、効率性、効果、インパクト及び持続性について情報を与えるためのマネジメント活動」と定義している。また、評価を実施すること自体が情報の収集・加工能力の養成であるとして、

合同評価によって被援助国政府・機関の行政能力を育成することを推奨している。さらに、その結果がプロジェクトや政策に反映されなければ意味がないとして、従来よりフィードバックの重要性を認識し政策プログラム局（Bureau for Policy and Program Co-ordination: B P C）の下に開発情報評価センター（Center for Development Information and Evaluation: C D I E）を設置して評価システムの開発に努めてきた。

一方、U S A I Dの組織・業務改革によって、セクター戦略、予算配分など全ての意志決定に開発事業の成果を反映することが必要となり、その手段として1994年「戦略事業運営のための業績情報システム（Program Performance Information System for Strategic Management: P R I S M）が創設された。これにより、従来の評価システムは全廃され、U S A I Dの全ての意志決定、活動などはP R I S Mを通じて報告・利用されることになるとともに、C D I Eの機構も改革され、開発経験情報室（Development Experience Information Office）、業績評価部（Performance Measurement and Evaluation Division）及びプログラム・運営評価部（Program and Operation Assessment Division）が設けられた。

### P R I S Mについて

U S A I Dの資金や人材などのマネージメントを事業成果と連携させるプログラムで最終的な目的は、成果の上がるようなプロジェクトに資金や人員を集中させることにある。既に紹介したとおり、U S A I Dでは本部で定めた新開発戦略に従い被援助国ごとの開発戦略目標・プログラム・プロジェクトを作成しており、各プロジェクトはその流れの中でモニタリング・評価される。P R I S Mにおいては、日常業務の中でのPerformance Measurement（モニタリング）のほかに、これを補完する形でProgram Evaluation（評価）を行う。両者の関係は次のとおりである。

	Program Performance Measurement	Program Evaluation
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プログラムの目的を明確にする</li> <li>・プロジェクト活動と資金/人材をプロジェクトの目的とリンクさせる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・目標がなぜ達成されなかったかその原因を分析する</li> </ul>
方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・目的に対する指標を設定し、目標値を定める</li> <li>・日常的にデータを収集し、目標値と実測値を比較する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ある活動が結果にどのような影響を及ぼしたか評価する</li> <li>・ほかに望ましい結果が得られていないか調査する</li> <li>・予期していなかった結果が生じていないか調査する</li> </ul>
情報提供先と活用状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・担当官が、プロジェクトの進捗状況を把握し、行動をとる必要のある問題点を知る</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・マネージメントサイドが、プログラムのデザインに対する提言や教訓を得る</li> </ul>

このほかに、単独のプロジェクトやプログラムではなく国やセクターという枠組みで評価する横断的評価、及び有益な教訓の得られそうなプログラムについてはインパクト評価を行う。評価活動は基本的にプロジェクト担当官あるいは海外事務所が実施するが、地域やセクターを横断するような広範な評価はC D I Eが担当する。これらの評価結果は、P R I S Mを通じてフィードバックされる。

出典：AID Evaluation Handbook (1987)  
 USAID Evaluation News (1994)  
 「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1996)

## D. USAID職員／専門家等の援助要員

### 1. 要員養成について

#### a. USAID職員の採用・養成システム

##### 採用システム

USAIDの直接雇用職員は、Civil Service Personnel (Civil Service Commission Regulationに従う) と Foreign Service Personnel (Foreign Service Actに従う) とに別れている。人材の確保については、Foreign Service (FS) 職員、Civil Service (CS) 職員共に応募者が非常に多い。FS職員の場合、1987年には7,500人の応募があり、合格者は225人あったが、190人が最終的に採用された。1988年には応募者3,400人、合格者115人、採用者55名となっている。合格して採用とならなかったものは、ウエイティング・リストに載せられ、適当なポストが見つかるのを待つことになる。このようにUSAID職員への応募者が多い背景には、USAIDが優れた能力や経験を有する人に与える処遇が非常によいことがあり、制度上でもFSとして採用された場合、外交官と同じ資格が与えられることになっている。

人材確保に当たっては、USAIDは開発援助の企画・実施には高い専門能力・経験が必要なことから、下記の2つの方法によりFS職員の採用を行っている。

##### ①インターン・プログラム

大学・大学院での教育を受けた後一定期間(2年以上)、専門技術分野での経験を有するもの—ジュニア・レベルの採用

##### ②中途採用

各分野で8年以上の専門家としての経験を有するもの(ミドル・レベルの採用)

ジュニア・レベルの採用の場合、後述のインターン・プログラムを通して専門家として養成した後、USAIDのパーマネント・スタッフとして採用される。最近はこの方法による若い人材の確保が重視される傾向にある。なお、CS職員の採用は米国の他の省庁と同じ方式で行われている。

##### 養成システム

USAIDではForeign Service (FA) 職員の養成のため、インターンプログラムを実施している。このプログラムの重要な部分は最初のワシントンにおける1年間研修と海外での一年間の研修で、この間に語学の研修も行われる。5年以内にUSAIDのパーマネントなキャリア職員として残るか、辞めるかが決められる。さらに、キャリア職員

の教育訓練のコースと数多くのプログラムが実施されているが、代表的なものとして Development Studies Program (D S P) がある。これはミドル・クラスのキャリア職員用に開発されたもので、開発分野の教育に当たっている大学教授やコンサルタントの協力を得て、6～8週間集中的に行われる。内容的には開発における経済原理からW I D、民主化、参加型の開発といった最新テーマまで含めたものとなっている。

### 15. U S A I D 以外の養成機関と養成システム

U S A I D、NGO、コンサルタント会社等の開発分野で働く人材の供給源として、実務経験を通して開発に関する知識や、実務面でのプロジェクト管理技術が修得できる平和部隊と、アカデミックなバックグラウンドが得られる大学・大学院がある。ボランティアとして平和部隊で2～3年の海外における実務経験を果た後、U S A I Dや民間の機関で開発分野の仕事に携わる人は多く、U S A I DのF S (Foreign Service) 職員の15%は平和部隊出身者で占められる。アカデミックなキャリアの面では、多くの大学や大学院において、国際開発分野が重視され、人材養成のための組織が作られ、研究所、研究者、教育者が確保されている。これらの大学、大学院ではアメリカ人のみならず、世界中から多くの留学生を受入れ開発分野の人材養成にあたっている。

開発プログラムの修士課程を有する主な大学を下記に示す。

Johns Hopkins University	Harvard University
American University	Yale University
Michigan State University	Ohio State University
Columbia University	University of Wisconsin

出典：「主要先進国における援助要員の確保に関する調査」(1990)

## 2. U S A I D の安全対策

### a. 組織として緊急時の対応方法

#### b. 緊急時に対応する部署

#### c. 緊急時の対応マニュアルの整備状況

U S A I Dでは、Office of Security が海外での安全対策を担当している。海外事務所へは担当職員を配置していない。しかし、安全対策担当職員は、頻繁に海外事務所を訪問し、国務省のBureau of Diplomatic Security (D S) から大使館に派遣され派遣国の安全対策を担当するRegional Security Officer (R S O) とともに緊密に打ち合わせを持ち、U S A I D 海外事務所に安全対策上の助言を与えている。近年のテロ活動増加により、U S A I D 海外事務所は米国大使館内に設置される傾向がある。これは先方政府と直接交渉を多く持つU S A I Dにとって、結果として事業実施に大きな効果をもたらしている。また、U S A I Dでは国別の "Country Evacuation Plan" を持っており、海外事務所赴任時には、安全対策についてのブリーフィングを実施している。緊急事態が発生した際につ

いては、大使より避難命令が出されると、大使館員と同様の規則と手順に従うことになっている。USAIDとの契約で派遣されている関係者については、避難活動に参加することはできるが、大使館員やUSAID職員と同様の規則・手順に従うことは強要されていない。

以下にUSAIDの海外における安全対策に関する主な指針を記す。

①事務所、物的安全対策

爆発物、暴徒、テロ対策

コントラクターの安全対策費用は契約額に含まれる。

②安全処置

入館者のスクリーニング、立ち入り制限等

③通信設備

事務所、住居を含めた非常用無線連絡網

コントラクターの無線設備費は契約額に含まれる。

④住宅の安全対策

USAID職員に対しては、国務省の費用で外交官と同じ措置が取られる。

米国民であるコントラクターに対しては、USAIDが同等の対策をとる。

⑤海外警護プログラム

国務省の所管による、海外に於ける米国政府の業務遂行に必要な環境の保障

### 3. 海外における職員の福利厚生

#### a. 現地派遣時の保険加入システム

#### b. 現地における医療サービス

#### c. 現地派遣期間中の休暇制度

#### d. 現地で得られる特権(免税等)

USAIDの直接雇用職員は、Civil Service Personnel (Civil Service Commission Regulation に従う) とForeign Service Personnel (Foreign Service Act に従う) とに別れているが、海外事務所に派遣されるのは Foreign Service Personnel だけとなっている。経済協力活動に係る二国間協定のもと派遣されるこうした職員は、現地において基本的に外交官身分を与えられる。特に上級職員は、国によって異なるものの現地米国大使館の書記官と同様の外交身分を与えられる。派遣にあたっては、米国政府の団体生命・医療保険に加入し、海外での入院・治療もカバーされている。国によっては、大使館員として派遣されている医師による診療を受けることができる。休暇については、有給休暇のほか、療養休暇、一時帰国 (home leave) 制度がある。

#### e. 現地派遣期間終了後の保障制度

連邦政府の公務員であるUSAIDの職員に対する保障制度は、Federal Employee's Compensation Act (FECA) に規定されている。この規定は、労働省の Office of

Worker's Compensation Program (OWCP) によって管理されているが、実務はUSAIDの Labor Management Relation Division の Office of Medical Services が担当する。USAIDの職員がこの規定によって、業務中に受けた障害や疾病による障害を負った場合に受けられる保障は次のとおりである。

①医療保障

業務に関連した病気、疾患、傷害に関する医療費は全額支払われる。治療の必要性が証明されれば期間、金額の制限はない。

②給与支払の継続

外傷の場合、給与の100%が45日間支払われる。病気、疾患の場合は対象外。

③所得保障

独身者については給与の66.67%、扶養家族のあるものについては75% が補償される。金額及び期間の制限はない。さらに、重傷者で付添人が必要な場合、その費用として\$500/月が追加される。また、体の一部または機能が永久的に失われた場合の補償がある。この補償については上限があり、頭・首・顔の場合\$3,500が上限とされる。傷害により正常な行動が制限される場合、住居・自動車の改造費用も支払われる。

④就業訓練

傷害によるハンディキャップで普通の職業に就けなくなった場合、OWCPにより能力に合った職場復帰のためのリハビリテーション（就業訓練）が行われる。この費用に加え、\$200/月が支払われる。

⑤死亡給付

業務に関連する傷害、病気、疾患により死亡した場合、扶養家族に給付金が支払われる。配偶者には死亡または再婚（60才未満）まで給与の50%が支払われる。子供に対しては18才または学校教育の終了まで給与の15%が支払われるが、この場合配偶者への給付は45%となる。配偶者がいない場合、第一子に40%、第二子からは一人当たり15%で合計で最高75%まで給付される。埋葬費用として\$800を上限として実費が支払われる。さらに諸手続きの費用として\$200、業務旅行途中での死亡の場合には、遺体の輸送に係る全費用も支払われる。

なお、USAIDは短期契約のコントラクターに対し、そのフィールド・アサインメントの期間に限り、医療保険、旅行保険を含む保険の費用を支払う。長期のフィールド・アサインメントの場合、コンサルティング会社が個々のコンサルタントに保険をかける。個人契約のコンサルタントも正社員と同じ扱いとされ、会社は保険料の一部を給与から差し引いて保険を付保する。この費用は管理費に含めてUSAIDに請求される。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1994）

「主要先進国における援助要員の確保に関する調査」（1990）

「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1996）

#### 4. 専門家のリクルートシステム、雇用条件、契約方式、待遇

一般に日本の技術協力において専門家（第三国を含む）と呼ぶ人々は、USAIDでは次に示す4種類の契約によって、USAIDの業務を担当する人々を指す。

- ① Personal Services Contract（専門家個人と役務提供の契約をする場合）
- ② Institutional Contract（企業、NGO、大学等法人と請負契約をする場合）
- ③ Grant（プロジェクトの性格により①②による競争入札が馴染まない場合）
- ④ Participatory Agency Support Agreement（連邦政府にノウハウがあって、プロジェクトの内容により民間との競合がない等の理由で、特定の連邦政府機関とのAgreementにより専門家を派遣する場合）

このうち②については、契約相手方は米国の法人に限定されているが、実際に派遣される専門家個人については国籍に関する規定がなく、相当数の第三国専門家が含まれていると思われる。また、④については、専門家が連邦職員であるため、原則として米国籍だが、例外的なケースとして外国籍の職員もあり得る。こうした専門家（コンサルタント）の活用は、プロジェクト発掘・形成・実施の各段階で必要に応じ行われているが、専門家（コンサルタント）の委託は海外事務所によって決定される。

##### 1) 第三国専門家の活用システム

USAIDの場合、自国専門家の活用を優先するといった政策は存在しないので、第三国専門家活用のガイドラインと言えるものもないが、強いて一般論を述べれば、適正技術開発及び語学（例えば中近東の場合、ドイツが同地域に技術協力の経験が豊富である等）の点で、第三国専門家を活用する方が、より有効な協力が可能となる場合が考えられよう。

##### 2) 報酬、対価の設定方法、支払い方法

報酬、対価の設定については個々の契約によって異なるが、いずれにしても米国内で契約をする場合には、第三国専門家との報酬等の差異は特に設けていない。ただし、海外で契約を行う場合には、各事務所ごとに Local Employee Compensation Package（仮称）なる対価表を作成しており（各事務所によって額は異なる）、原則として右対価表により契約を行っている模様。

##### 3) 専門家の特権免除、身分保障のあり方

USAIDとの契約によって海外で業務に従事する米国籍専門家は、米国商品の免税購入、メールパウチの使用及び医療（有限）等の便宜を受けられることになっているが、実際にはこうした特権は契約書に決められた範囲でのみ行使が可能となっている。また、第三国専門家の場合には、基本的には米国籍の専門家とほとんど差異はないが、米国商品の免税購入、メールパウチの使用及び医療等の便宜は原則として認められていない。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1994）

## 4) 専門家の実績

実績に関する統計はない。(USAID本部は、過去90数事務所に対し契約の実績調査を行ったことがあるが、43事務所から何らかの回答があったのみで、包括的な数字は把握していない模様。)

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1993.7.9)

## E. 資機材調達の入札方式、調達条件

USAIDが開発途上国に提供する機材、サービス、研修等の全ては、米国又は被援助国のものに限られるが、ひとつのプロジェクト実施に必要な契約の数や種類に何ら制限がない。USAIDは基本的に資金を提供する機関であり、プロジェクトの実施は全て民間のコントラクター等との契約により行われ、直営による建設工事を行わない。契約形態については、本章第4項「専門家のリクルート方法」にて紹介したが、DIRECT CONTRACTSとGRANTSの2種類に大きく分けられる。本項では、この2種の形態を併せて「契約」と呼ぶことにする。

一般に、契約の実施はUSAID自身が行う場合と、被援助国が行う場合とがある(Host Country Procurement)。USAIDが契約を行う場合には、Federal Acquisition Regulation (FAR)の規定に従わねばならないが、被援助国が契約を実施する場合はFARの適用はなく、契約行為がオープンで、競争的かつ公正であるかという見地からUSAIDの承認のもとに実施される。今日では、この契約方法が広く利用されている。この場合のディスパースメントの方法は下記のとおりである。

## ①施設建設の場合

工事の進捗状況に応じ援助対象国から書類を出させ、契約業者に直接支払う。

## ②資機材供与の場合

資機材輸入の援助の場合、直接サプライヤーに支払われる。援助対象国が代金を支払い購入した場合は、ラインバース方式により援助対象国政府に支払われる。

## ③ローカルコスト、リカレントコスト支援の場合

援助対象国の特定の口座に一定額の資金を用意しておくアドバンス・ペイメント方式がとられる。

USAIDでは、年間9,000件以上の契約(新規契約・契約変更)を実施しているが、そのうち6割以上が海外事務所で行われている。さらに、年間1万件以上の小規模契約(1件当たり2万5千ドル以下)も実施している。海外事務所による契約については、現地事務所長に大きな権限が委譲されており、被援助国とプロジェクト合意を交わす権限に加え、本部から派遣されている契約担当職員(契約担当職員の3割が海外事務所配置されている)によってアメリカ合衆国政府を代表して数百万ドルの契約を取り交わ



することができるのである。ただし、現地では対応が困難な技術分野を必要とする場合は、ワシントン本部が契約を実施している。契約担当職員については、FARにより技術分野別に分類され、厳しい試験や資格に適應しなければならず、人数的にも非常に少ない。USAIDの直接雇用職員数全体が減少している中では、今後も職員の不足が続くことになる。また、諸手続きに多くの時間と労力を必要とする契約方式となっている。こうしたことから、契約件数を削減し、かつ契約方法を効率的・効果的とすべきことがアトウッド長官の改革のひとつであった。そこで、USAIDでは第一契約者がプロジェクトのあらゆる部分を調整するコンソーシアム型やサブコントラクター型を奨励し、プロジェクト分析や評価も第一契約の中に組み入れられるようにもなった。さらに、契約システム上の手作業を一気に省く契約手順の自動化、手続きの簡素化、総合データ管理システムの整備がなされた。今やUSAIDの契約手続きは、海外事務所とワシントン本部の職員が瞬時に相互に反応できるよう電子オンラインで実施できるようになった。USAIDの契約情報や手続きは、インターネット上で入手できる。

USAIDの契約方針は徹底した自由競争であるが、非常に手間のかかるやり方となっている。まず、"Commerce Business Daily" にプロポーザル提出願（Request for Proposals: RFP）を掲載する。通常集まったプロポーザルは、技術部分と見積部分の2つから構成され別々に審査する。技術審査は、プロジェクトオフィサー率いる技術検討紹介委員会で行い、この委員会には、将来契約を交わすことになる被援助国機関の代表者1～2名が可能な限り出席するようになっている。見積書は契約担当職員が審査し、契約によってUSAIDのプロジェクトで働くことになるコンサルタント等の賃金規模や待遇などの妥当性を検討する。こうした第一審査結果に基づき、契約獲得の可能性ある候補者を選定する。その後、候補者との交渉を始め、技術面・コスト面での検討を経て、候補者より最終プロポーザルを受領する。これら最終案の中から技術面・コスト面の両面を考慮に入れ、RFPで公表されている基準に従って、契約相手方を決定するのである。

出典：『主要先進国の無償援助』（1989）

『JICAアメリカ合衆国事務所報告』（1996）

## IV. 援助調査研究

### A. USAID内の調査研究部門

#### 1. 部署名、スタッフ数

#### 2. 研究分野と開発活動

USAIDでは、長期にわたる研究活動はすぐに支援を必要とする開発援助活動にはそぐわないのであまり実施しておらず、むしろUSAIDの一連の事業実施の経験の中から学ぶある特定のテーマに焦点をあてた社会科学的な分析、一般に"Operation Analysis"と呼ぶ分析を Center for Development Information and Evaluation (CDIE) を中心として行っている。さらに、新しい分野に関するより基礎的な研究と言う意味では、わずかではあるが貢献してきた。USAIDは、国際農業研究協議グループ傘下にある国際農業研究機関や、バングラデシュの国際下痢性疾患研究所への支援を実施してきたし、USAIDの人口プログラムのために関係諸国における基礎的な避妊及びリプロダクティブ・ヘルスに関する研究の先陣をとってきた。また、開発途上国の農業生産を取り巻く深刻な問題に関するアメリカの農業大学への研究支援、エイズ感染の予防と管理における行動面 (behavioral aspect) に関する広範な研究支援等を行っている。

しかしながら、USAID全体予算の削減を受けて、調査研究活動向けの予算は最も影響を受けている。わずかながら地球規模の課題に関する研究で継続されているものもあるが、USAIDの戦略上の重点分野に直結した研究のみしか支援実施の対象になっていない。こうした研究ニーズの特定とニーズに対する適当な事業の提案及び研究活動の管理は、グローバル局の責任で実施するようになってきている。もちろん海外事務所が重要な課題を見つけ、現地調査では重要な役割を果たしているが、基本的にはグローバル局 (まれにHumanitarian Response Bureau) がリーダーシップをとっている。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1996)

### B. 国内の主要援助研究機関の概要

#### 1. 機関名、所在地、スタッフ数

#### 2. 各機関の研究分野と開発活動

#### 3. 研究機関とUSAIDとの関係

主要な研究機関

開発援助に関する主な研究機関は下記のとおりである。

- 1) Harvard Institute for International Development (HIID) (開発経済)
- 2) Yale University (開発経済、環境)
- 3) International Food Policy Research Institute (農業／食糧政策：国際機関)
- 4) Ohio State University (農業)
- 5) Michigan State University (農業)
- 6) Boston University (アフリカ研究)
- 7) State University of New York at Albany (法制開発)
- 8) Brookings Institute (国際開発)
- 9) Cornell University (食糧問題、農村開発、総合開発)
- 10) Rand Corporation (国際開発)
- 11) University of California at Berkeley (アジア研究)
- 12) UCLA (アフリカ研究)
- 13) Columbia University (公共管理／開発)
- 14) Institute for International Research (開発教育)
- 15) Johns Hopkins University (食糧問題／公衆衛生)

援助機関と研究機関との関係

開発援助研究機関のほとんどが、大学または大学系の機関で独立系は少ない。事実、大学の教授陣、研究者に第一級の開発援助研究の専門家が数多く見られる。この背景にUSAIDのプロジェクトの事前審査に始まり、プロジェクトの設計・モニタリング・評価に至るプロジェクトサイクルの各段階で彼等が重要な役割を果たしていることがある。また、大学が契約ベースでUSAIDの訓練プログラムを実施している。さらに、USAIDと大学間の特別な協定で、教授がUSAIDのために一定期間、コンサルタントとして働けるようにしている。このようなUSAIDと大学との関係によりUSAIDは大学側の専門知識を集中的に利用することが可能であり、大学側はUSAIDのプロジェクト・サイクルに直接関与することにより一層援助プログラムの問題を知ることができるという相互利益がもたらされている。アメリカにおける開発援助研究機関は象牙の塔でなく、実施機関の活動面でのパートナーであり、国の援助プログラムの鍵を握る重要な役割を果たしている。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1994)

## V. 新規課題/地球的課題への対応

### A. USAIDの新規援助課題全般に関する方針

USAIDは従来からグローバルイシューへ積極的な取組みを実施してきたが、近年、従来の環境、WID等の課題に加え、難民、市場経済、人権、民主化、麻薬対策、テロ対策が強調されるようになってきた。

第II-C章で述べたとおり、USAIDでは米国の利益、それに基づいたUSAIDの使命、さらにUSAIDの使命に基づいた援助の目標=重点分野を設定し、目標ごとの目的、目的ごとのプログラムアプローチを定めた一連の「戦略フレームワーク」を作成し、これに基づいた事業展開を行っている。(14~16頁参照) こうしたUSAIDの重点目標すべては、いわゆる我々が言う「地球的規模の課題」そのものとなっている。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1994)

「JICAアメリカ合衆国事務所報告」(1996)

### B. USAIDの各イシューに対する取り組みと戦略

#### 重点目標

- ① 広範な経済成長の達成
- ② 持続可能な民主主義
- ③ 世界人口の安定、持続可能な方法による健康の増進
- ④ 長期的に持続可能な環境管理
- ⑤ 人命保護、苦痛の削減、開発可能性の強化

上記重点分野に対するアプローチ、戦略等については、第II-C章を参照のこと

### C. 各イシュー別の調査

#### プロジェクト事例<WID>

これまで受け継がれてきたUSAIDのWID政策は、1980年代初頭に発表されたものであるが、1995年に北京で開催された世界女性会議を受けて、現在見直しが進んでいる。USAIDでは、開発における女性の役割の重要性を踏まえ、USAIDの戦略のそれぞれの目標のなかに女性の役割を明白に記し、全海外事務所(ミッション)及びオフィスの戦略計画に反映させている。USAIDの重点分野それぞれにおけるWID関心事項は、次のとおり。

## ①民主主義と統治

民主社会における幅広い参加を確保するために、統治における女性の参加や女性の権利が十分保障されなければならない。

## ②人口・保健・栄養

女性の健康に関し、リプロダクティブ・ヘルスと家族計画は妊産婦死亡率を下げ、幼児死亡率、出生率、子供への教育そして人口の安定に大きく貢献する。

## ③経済成長

全世界で8億人以上の女性が労働に従事しており、そのうち7割が開発途上国の女性である。彼女らの生産性及び収入の向上は、経済の持続的成長の鍵である。

## ④人的能力開発

女子への教育投資は、社会投資のなかで最も高い効果を生む。教育を受けた女性は、経済活動参加の機会を得易く、あまり多くの子供を持つとはしない。なによりも自分の娘に対し教育を受けさせようとする。

## ⑤環境

女性は家庭における役割を通じてだけでなく、農耕者として、起業家として、労働者として、(男性と同様に)環境管理において大きな影響力を持っている。女性の資源利用を阻む組織的な障害、市場の障害への配慮は、持続的環境にとって重要である。

USAIDでは全ての海外事務所及び事業部で政策、プログラム、プロジェクトの中でジェンダーイシューを唱えることによって、女性の地位向上に取り組んでいる。WIDへの取り組みはグローバル局の独立事務所で副長官直属の Office of Women in Development で担当している。主な担当業務は次のとおり。なお、同事務所は各地域局と海外事務所に配置されているWIDオフィサーに支援されている。

- ・ USAIDのあらゆる局面において、ジェンダーイシューを総合的に取り組めるよう組織能力を強化する。
- ・ 啓蒙活動、政策協調、技術的リーダーシップを通じて他のドナーのWIDへの関心を引く。
- ・ 連携パートナーシップを構築し、ジェンダーイシューに取り組む政府及びNGOの能力を強化する。

## (1) プロジェクト名

Women in Politics Program (WIP)

## (2) 援助対象国及び地域

アジア太平洋地域

## (3) 協力期間

1993年より2年間

## (4) 援助額

150万ドル（アジア財団への資金供与）

(5) 目的

政府機関内外での女性の政治活動への参加の促進（選挙民、活動家、指導者として）

(6) 活動内容

アジア財団を通じ、女性の政治参加促進に取り組む各国NGOへ資金を提供し、ワークショップの開催やニュースレターの発行、女性の選挙候補者への研修などの実施を支援する。

(7) 援助側実施体制

（担当部署、現地事務所の役割と権限、援助側人員（ローカルリソース含む）配置）

本部：地域局・グローバル局のプロジェクトマネージャー、契約調達室

海外事務所：アジア財団がサブコントラクトを結んだNGOが存在する国の海外事務所WID担当オフィサー

(8) 相手国側（C/P配置、費用負担）

USAIDと被援助国政府との2国間協定によって実施されていない。「アジア財団」というNGOが、必要であれば各国政府より適宜承認を得て活動を実施しているが、基本的にはアジア財団がUSAIDから得た資金をもとに各国NGOとともにプロジェクト運営を行っている。アジア財団では、USAIDとのプロジェクト実施にあたり、いくらか費用を負担している。なお、アジア財団とサブコントラクトを結び、プロジェクトに参加する他のNGOも同様に費用を負担する仕組みになっている。

(9) アウトプット（成果と波及効果）

1. 域内全体をカバーする "Asian Pacific Women in Politics Network" (APWIP) が結成され、数々の地域ワークショップを開催するほか、1995年に開催された世界女性会議において政策課題を提起した。こうした活動は、結果として持続的な域内の「南南協力」に発展することとなった。
2. フィリピンの下院研究研修所内に、Women in Politics Unite が設置され、女性問題や女性団体に関する法律の説明準備やモニタリング、女性団体のニーズ調査などを行っている。
3. タイでは、1995年の地方選挙前に北部5州で千人以上の女性が政治訓練を受けた。また、289名の女性立候補者のうちの三分の二が訓練を受け、34%が当選した。
4. ベトナムでは、1994年9月に地方選挙へ立候補していた女性候補者合計260名にベトナム国内で訓練を実施した。その結果、1994年11月の選挙後には女性の評議会に占める割合が12%から20%に増加した。

(10) 成功の要因と評価基準／評価指標

プログラム管理能力が高く、アジア太平洋地域内での幅広いネットワークを持つ団体（アジア財団）を選んだこと。

プロジェクト事例<貧困>

(1) プロジェクト名

Guatemalan Agri-Business Development Program

(2) 援助対象国及び地域

グアテマラ、山間部

(3) 協力期間

1977年より1994年

(4) 援助額

7000万ドル

(5) 目的

グアテマラ高地の村貧困層の所得向上・雇用促進

(6) 活動内容

上記目的に沿って4つの関連するプロジェクトが実施された。

1. Small Farmer Marketing (1977-86)
2. Agri-Business Development (1984-92)
3. Co-op Strengthening I & II (1986-94)
4. Highlands Agricultural Development (HAD)  
Phase I (1983-88)  
Phase II (1988-94)  
Phase III (1988-94)

最終目標は以下の3つから構成された。

1. 技術協力・融資・小規模灌漑事業によるグアテマラ高地の小規模農民（グアテマラ最大の最貧困地帯）の生産及び生産性の向上
2. インフラ整備及び農業協同組合の振興を通じた市場の改善
3. 非伝統的輸出産品政策の促進・実施機関の振興

(7) 援助側実施体制

(担当部署、現地事務所の役割と権限、援助側人員（ローカル・リソース含む）配置)

本部：地域局の技術室

海外事務所：グアテマラ事務所（プロジェクトマネージャー以下、技術室や研修室、予算・契約室などからの支援で構成される技術チームで対応）

(8) 相手国側（C/P配置、費用負担）

グアテマラ政府との協定はあるが、実際には米国のCLUSAという非営利協同組

合がUSAIDとプログラム実施契約を結び、実施している。

(9) アウトプット（成果と波及効果）

非伝統的農業輸出品の成長によって女性はもちろんのこと小規模農家が大いに益した。グアテマラの貧困層に年間1億1,500万ドルの収入を生み、その収入の2割を最貧困層が受け取っている。これは、グアテマラのGNPの3%以上のシェアを占める。また、同時に3万5千件の新たな雇用（男女平等に）を生んだ。これによって、小規模農家に起業収入をもたらし、何千もの小規模農家を絶対貧困から救った。

(10) 成功の要因と評価基準／評価指標

技術協力／組織能力の強化支援活動における、持続的な長期にわたる協力の実施をコミットし、忍耐強さと政治・経済状況の変化に対応する柔軟さ（しかし、その変更はプログラムの最終目標に合致するものでなくてはならない）を持ち合わせたことが、成功の要因である。

<背景>

1. グアテマラ農村部での生産拡大は、非伝統的輸出品を取り扱うアグリビジネス企業の増加／成長に支えられ、また同時に非伝統的輸出品を取り扱うアグリビジネス企業も、農村部での生産拡大に支えられているという共同作用の関係があった。USAIDは、当初国内市場向けに園芸品の生産増加を狙った支援活動を実施していたが、市場規模が小さいため、輸出向け生産用の支援に協力内容を変更した。
2. さらに、アグリビジネスの発展は、アグリビジネス分野をシステムとして発展させた仲介者、非伝統的輸出品協会等の創設に支えられていた。同協会では特定の企業を支援するのではなく、企業が必要とする運営上の知識を提供し、多くの独立企業に機会を提供するなど非常に重要な役割を果たした。USAIDは当初、いくつかの農業協同組合に支援を行っていたが、あまり成果があがらなかったため、非伝統的輸出品協会への支援に切り替えたのだった。

出典：「JICAアメリカ合衆国事務所報告」（1996）



## VI. アメリカのODAの今後の展望

### A. ODAに関する国内の議論

開発の10年及びベトナム戦争終了以降、USAIDの閉鎖や再編成、そして対外援助事業の根本的見直しに関する提案がたびたびなされてきた。これまで実施された世論調査では、ほとんど毎年とっていいほど、対外援助は連邦政府の予算削減項目のトップに上げられている。しかし、同時に食料危機や中東和平に関する国際支援に高い支持が寄せられている。

これまでアメリカの対外援助を一貫して支えてきたのは、アメリカのボランティアコミュニティ、協同組合コミュニティ、大学、家族計画や環境保護などのある特定の関心を持つ組織であった。こうした団体はこれまで効果的にロビー活動を繰り広げ、対外援助事業をうまく実施してきた。しかし、こうした団体は国内問題にも関心を持ち、予算が限られていることから、いつも対外援助とのトレードオフ状態になっている。そのため、議論の焦点は、対外援助事業全体より個別案件に向けられる傾向にあり、こうした団体にうける特定の案件を増加させ、公平でフレキシブルな支援事業の計画作りと実施に係る時間の無駄を引き起こしている。また、これは将来の対外援助が、ワシントンの特定のロビーグループや個人的な関心から対外援助に強い関心を持つ議会関係者の手にある状況を作り出している。

このように、USAIDの将来は基本的にワシントンにある関連団体の行動にかかっており、そこには広範にわたる世論の支持はない。これが、USAIDの未来を不透明にしている。もちろん、事業運営もこのような政策論議を構成する、より重要な側面のひとつである。ケネディ大統領が「国際開発にむけての行動」を唱え、1961年に対外援助を承認して以来、歴代のどの大統領も海外経済協力及びUSAIDの存続を承認し続けてきた。効果的な海外経済協力事業は、アメリカの外交政策の必須事項と捉えていた。どちらかといえば、民主党よりも共和党権において、より海外協力が実施されてきた。現在では両党の主導部も海外経済協力を支持しており、今後もその傾向は続くと思われるが、一方で特に上院外交委員会委員長においては、USAIDの国務省への統合案に関し、USAIDの組織力継続について深刻な疑問を投げかけている。

### B. 政策変更の可能性等

#### 1. 予算の見直し

仮に政府と議会との間で今後7年、もしくは10年にわたる均衡予算が合意されたとしても、海外経済協力は不均衡なまでに予算の大幅削減にあうだろう。仮に予算案が可決しなくとも、海外経済協力に対する圧力は続くだろう。国際機関向け資金や支持の少ない国や事業向け資金、事業運営費、環境や人口問題といった民主党・共和党間の大きな論議の中心となるような事業に向けた資金は、将来予算削減の恐れが最も高いだろう。

USAIDの将来に関係なく、海外経済協力を必要とする新外交政策上の優先権は大きくなり続けるだろう。最近、外交政策におけるUSAIDの役割は変化し始めている。USAIDは、今後も人道援助における伝統的な課題に対するアメリカの中心的機関であり、担う責務に変わりはないが、伝統的分野や経済側面において、USAIDの役割はさらに縮小されてゆくだろう。USAIDは海外経済協力の重要な役割を果たしてきたが、USAID以外にも責務を担っている機関がある。国務省は政策実施や調整を行ってきた。海外経済協力には包括的な協力が求められており、援助や債務救済、貿易、民間投資やコマーシャルローンを担当する他の連邦政府機関では、政策策定や事業実施面において重要な参加者となってきた。今や、グローバルな意味で自らの責務を自覚している連邦政府機関の数は増えている。こうした機関は、かれらの国内問題の解決に国際的な観点が重要であると捉えている。そのため、開発途上国における彼等の関心を実現するにあたり、USAIDだけに頼ることに非常に抵抗を示しており、彼等独自の海外事業を徐々に展開している。この傾向は続くであろう。

同時に、USAIDが開発途上国に関しアメリカの外交政策のなかで重要な役割を果たす一方で、そうした役割はかなりの部分他の機関と共有されるようになるだろう。

## 2. 将来の政策および協力の変更

USAIDのアトウッド長官は、新たな政策の枠組みや戦略の導入、またこれを実現するための新しい事業システムの実施に大きく貢献した。これらはよく検討され、多くの成果が得られつつある。これは今後数年にわたりUSAID組織全体で取り組む最大の事業となっている。民主化問題や市場経済移行国問題については、長官の最も大きな関心事であるため、今後も優先的に注目をひくことになろう。環境や人口問題については優先課題であり、特に民主党の関心分野になっているので、こうした事業への資金提供は継続される一方で、大幅な削減の可能性があるだろう。

おそらく、USAIDの政策の将来と組織・事業実施上の最大の脅威は、運営予算と人員の継続削減である。USAIDは、ここ数年多数の立法上の責務と事業上の責務を非常に少数の人員でこなしてきた。既述のように、USAIDは計画から事業実施までかなりの部分を「派遣職員とコントラクター」に負うようになっている。持続可能な開発に関連して5つの戦略的な重点分野が策定されたのは、予算をより明確に有効に使うためのUSAIDの努力の結果である。

USAIDがプログラムと管理システム面で実行中の改革は重要であり、今後2年間は多くのエネルギーを必要とするだろう。これらの改革によって直接雇用の職員の仕事量が減り、逆に効率性を高めるかどうかは未だ明らかになっていない。USAIDは、直接雇用の職員を現地事務所に配置するのは、単に人数面だけでなく、ワシントンで彼等を雇用する場合の2～3倍の経費がかかるものの、当面は海外事務所ベースのプログラミングシステムを継続させる予定である。USAIDは、現在取り組んでいる開発政策やプログラミングシステムの効果的な実施のために、十分な職員を抱えていないため組織再編成のプロセスは順調には進まず、意識的な計画作りと実施によるよりも、摩擦によってワシントンでの事業及び政策運営に特化することになる。いずれにせよ、US

A I Dの海外事務所人員配置と海外事務所でのプレゼンスは低下し、事業実施を担うコントラクターへの依存は深まることになろう。変革実施に必要な人員と運営経費は限りがあり、今後さらに削減が予想されるため現在進行中の政策内容や運営改革は困難であるが、この改革路線に変更はないだろう。

U S A I Dは、海外事務所に権限を委譲し事業計画作りと事業運営管理を行う方式を継続させる方針だが、そのような方式を効果的に実施させる予算の確保は、ますます問題となるだろう。例えばボスニアでの新規事業に必要な資金は、U S A I D予算に新外交政策上のイニシアティブに向けた事業再編を可能とする枠組みがないため、新しい立法や新しい予算に組み込まれることになろう。実際、ボスニアのような問題への対応については、議会ではU S A I Dの予算をより削減し、よってU S A I Dの事業基盤と人員・運営面予算を減らしかねないのである。

出典： 「J I C Aアメリカ合衆国事務所報告」 (1996)

## 参考資料（アメリカ合衆国）

(和文)

- アジア経済研究所（1992年）『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』
- 海外経済協力基金（1993年）『基金調査季報』No.76
- 外務省経済協力局（1988年）『主要援助国無償資金協力実施手続調査報告書』
- 外務省経済協力局（1993年）『我が国の政府開発援助（上巻）』
- 外務省経済協力局（1995年）『我が国の政府開発援助（上巻）』
- 国際開発センター（1990年）『主要先進国における援助要員の確保に関する調査』
- 国際開発センター（1993年）『セクター別援助指針策定のための基礎調査』（参加型開発）
- 国際開発ジャーナル社（1989年）『主要先進国の無償援助』
- JICA（1987年）『先進国援助機関・国際機関における開発調査実施方法に関する調査報告書』
- JICA（1993年7月9日）『JICAアメリカ合衆国事務所報告』
- JICA（1993年8月4日）『JICAアメリカ合衆国事務所報告』
- JICA（1993年10月29日）『JICAアメリカ合衆国事務所報告』
- JICA（1994年3月）『JICA内部資料』
- 日本労働組合総連（1995年4月）『ODAによるNGO支援』

(英文)

- JICA (1994), 『JICAアメリカ合衆国事務所報告』  
(*Survey on Operations and Strategies of US Agency for International Development*)
- JICA (1996), 『JICAアメリカ合衆国事務所報告』  
(*USAID- A Report to The Japan International Cooperation Agency*)
- OECD (1995), Development Co-operation Review Series
- UNDP (1990), DONOR PROFILES
- USAID (1987), AID Evaluation Handbook; AID Program Design and Evaluation Methodology Report (No.7)
- USAID (1994.3), Strategies for Sustainable Development
- USAID (1994), USAID Evaluation News (Vol.6, No.1)

# 先進国援助機関調査（フランス）

I. 援助の目的と制度	1
A. 援助政策	1
1. 開発援助に関する法的根拠、法的枠組み	1
2. 援助理念と目的	1
3. 中期政策目標（今後5年～10年間）	3
4. 援助対象国について	4
a. 援助対象国の基準、その援助額の配分を定める基準	5
b. 国別の援助戦略等	6
c. 援助対象国上位10カ国と援助額	8
B. 予算額と予算枠組み	8
1. 予算概要	8
a. 政府予算におけるODA予算の位置付け	8
b. 二国間援助と多国間援助の割合	8
2. 二国間援助実績	11
a. 構造、枠組み	11
b. ODA予算のセクター別配分	11
c. ODA予算の国別配分	11
3. 多国間援助予算（過去3年間）	12
a. 拠出先機関、金額及び割合	12
C. 国レベル実施体制	13
1. 全体機構	13
a. ODAに関与する政府機関、省庁、実施機関の名称	13
b. 各機関の関係を示すチャート	17
2. 政策立案体制と各実施機関の関係	18
II. 主要援助実施機関の概要	20
A-1. 外務省の概要	20
1. 設立の沿革、設立年、目的、法的根拠、本部所在地	20
2. 事業の範囲と内容	20
3. 機構	21
a. 組織図	21

b. 本部の機能と役割、権限、人員数	22
c. 海外事務所の機能と役割、権限、人員数、所在地リスト	23
4. 過去3年間の実績	23
a. 国別援助額	23
b. セクター別援助額	23
A-2. 協力省の概要	24
1. 設立の沿革、設立年、目的、法的根拠、本部所在地	24
2. 事業の範囲と内容	24
3. 機構	25
a. 組織図	25
b. 本部の機能と役割、権限、人員数	26
c. 海外事務所の機能と役割、権限、人員数、所在地リスト	26
4. 過去の実績	27
a. 国別援助額	27
b. セクター別援助額	28
A-3. 経済・財政・予算省国庫総局の概要	29
1. 設立の沿革、設立年、目的、法的根拠、本部所在地	29
2. 事業の範囲と内容	29
3. 機構	30
a. 組織図	30
b. 本部の機能と役割、権限、人員数	32
c. 海外事務所の機能と役割、権限、人員数、所在地リスト	32
A-4. フランス開発金庫 (CFD) の概要	33
1. 設立の沿革、設立年、目的、法的根拠、本部所在地	33
2. 事業の範囲と内容	33
3. 機構	35
a. 組織図	35
b. 本部の機能と役割、権限、人員数	36
c. 海外事務所の機能と役割、権限、人員数、所在地リスト	36
B. 外部機関との協調	37
1. 国際機関	37
a. 指針	37
b. 調査対象機関との定期協議の有無	37

2. 他の二国間援助ドナー	41
a. 指針	41
b. 調査対象機関との定期協議の有無	41
3. NGOとの協調	42
a. 指針	42
・規定	42
・援助戦略におけるNGOの位置付け	42
b. 協力NGOの分類	43
c. 登録制度について	43
d. 主要10NGOのリスト	43
e. 協力スキーム	45
f. 協力推進の問題点、留意事項	50
4. 地方自治体との関係について	51
a. 地方自治体の国際協力事業	51
b. 地方自治体と援助実施機関との連携の有無と事例	52
III. 協力省及び外務省における技術協力	53
A. プロジェクトのコンポーネント	53
B. プロジェクト・サイクル	58
C. プロジェクト運営管理手法	60
D. 専門家等の援助要員	62
1. 要員養成について	62
a. 援助実施機関の援助要員養成システム	62
b. 援助実施機関以外の養成機関と養成システム	62
2. 専門家及び職員の安全対策	63
a. 組織として緊急時の対応方法	63
b. 緊急時に対応する部署	63
c. 緊急時の対応マニュアルの整備状況	64
3. 専門家及び職員の福利厚生	64
a. 現地派遣時の保険加入システム	65
b. 現地における医療サービス	65
c. 現地派遣期間中の休暇制度	66
d. 現地で得られる特権（免税等）	66

e. 現地派遣期間終了後の保障制度	.....	66
4. 専門家のリクルートシステム、雇用条件、契約方式、待遇	.....	67
a. 自国の専門家	.....	67
b. 相手国専門家	.....	67
c. 第三国専門家	.....	67
E. 資機材調達時の入札方式、調達条件	.....	70
IV. 援助調査研究	.....	72
A. 協力省の調査研究部門	.....	72
1. 部署名、スタッフ数	.....	72
2. 研究分野と開発活動	.....	72
B. 国内の主要援助研究機関の概要	.....	75
1. 機関名、所在地、スタッフ数	.....	75
2. 各機関の研究分野と開発活動	.....	75
3. 研究機関と援助実施機関との関係	.....	75
V. 新規課題／地球的課題への対応	.....	79
A. フランスの新規援助課題全般に関する方針	.....	79
VI. フランスのODAの今後の展望	.....	90
A. ODAに関する国内の議論	.....	90
B. 政策変更の可能性等	.....	91
参考資料	.....	96



## 1. 援助の目的と制度

### A. 援助政策

#### 1. 開発援助に関する法的根拠・法的枠組み

現在フランスには援助に係る基本法はなく、また、援助全体を統一する単一の省庁も存在しない。関係諸官庁間の役割分担は、単に資金協力、技術協力といった援助形態ばかりでなく、対象地域によって担当が異なるという複雑なものである。

アフリカの旧植民地諸国が次々に独立の胎動を始めた1950年代末から60年代にかけて発効された一連の政令により、現在の援助機構の基礎が整備された。とりわけ1959年3月27日付の「共和国と他の共同体加盟国との間の援助と協力に関する政令59-462号」は、植民地の独立に伴うフランス海外省の権能の各省庁への委譲、移転と新たな状況に見合った各種機関の創出を規定している。1959年3月27日付の「政令59-462～467号」及び7月25日付の「政令887～889号」によって今日の協力省の母体が形成され、ここにて援助協力基金（Fond d'Aide et de Coopération: F A C）が創出され、更に1961年5月18日付「政令61-491号」で協力大臣のポストが創られ協力省が生まれた。

一方、1958年12月30日に発足した経済協力中央金庫（Caisse Centrale de Coopération Economique: C C C E [現在のフランス開発金庫] / Caisse Française de Développement: C F Dの前身）が、上記「政令59-462号」によって首相と経済財政大臣の共同監督下に入ることが確認され、1961年1月より正式にアフリカ旧植民地への資金援助を開始した。また同年8月13日付「法令60-859号」により、経済・財政・予算省国庫総局によるF A CやC C C E管轄地域以外の国を対象とする国庫援助も開始された。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1994.3）

#### 2. 援助の理念と目的

フランスの開発援助の目的は、以下の点に集約される。

- ①開発途上国との連帯責任を果たすこと
- ②途上国の信頼獲得を通じた政治的・経済的な面での国益確保
- ③フランス語・フランス文化の維持・普及

地理的にはフランス海外県・海外領土や旧フランス植民地に重点が置かれ、形態的には経済協力よりも文化・技術協力、とりわけ教育分野が重要視されている。これはフランスの援助機構が旧植民地担当とその他の国担当の二本立てであるのと同時に、援助政策が従来の植民地政策の延長線上に位置づけられているためである。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1994.3）

政府開発援助（ODA）はフランスの重要な対外政策のひとつである。このため関係諸官庁の関心も高く、緊縮予算が続く中でODA予算は1994年まで増加し続けてきた。1994年のODA支出純額は850億ドル、その内訳は78%が二国間協力、22%が多国間援助機関への出資、拠出であり、対GNP比0.64%となっている。この実績は金額的には日本、米国に続いてDAC諸国中第3位、対GNP比ではデンマーク、ノールウェー、スウェーデン、オランダに続いて第5位となっている。

このフランスの協力実績は幅広い政治的合意に支えられており、ODAは発展途上国に対する連帯責任であると同時に、国際舞台で外交的、経済的に重要な役割を演じるための条件であると考えられている。こういった政府の姿勢はフランスの歴史、特に植民地支配の歴史に密接に関連し、イデオロギー的なものというよりもむしろ次のような理由でフランスの重要な外交戦略としての意味の方が強い。

#### ①海外県（DOM）、海外領土（TOM）対策

フランスには複数の大陸に海外県（DOM）と海外領土（TOM）があり、そのため地域単位、さらに細分した小地域単位での戦略として、援助が外交上の鍵となってきた。インド洋委員会（Commission Océan Indien）、カリブ海特別基金（Fonds Spécial Caraïbes）、太平洋フォーラム（Forum du Pacifique）など、二国間援助や地域政策の大部分がこの枠組みに位置づけられる。

#### ②フラン圏の維持

フランスはフラン圏に属するアフリカ諸国と密接な関係にあり、ヨーロッパの通貨統合後もフラン圏内での現在の立場を維持する意向である。この方針は援助資金の配分にはっきりと示されており、また、CFAフランの平価切り下げに伴う社会的影響抑制のための特別援助にも顕著に表れている。

#### ③フランス語圏の発展

①②にも一部関連するが、政治、経済、文化的理由からフランス語圏の維持・発展を目指しており、文化技術協力機関（Agence de Coopération Culturelle et Technique: ACC T）やフランス語圏高等教育研究機関（Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française / Union des réseaux d'expression française: A U P E L F / U R E F）などを通じて、活発にフランス語圏の育成を推進している。また、近年の旧インドシナ領（カンボジア及び、特に次回フランス語圏サミット開催予定地のヴェトナム）への援助増加の理由については、フランス語圏構想実現の一環であると説明されることがあるが、フランスにとっての経済効果、また急速に成長する地域としての位置付け等も考慮されねばならない。

#### ④移民対策

以上3つの目的に加え、フランスが現在抱えている社会的、政治的な重要課題である移民問題がある。移民の多くは旧フランス植民地（特にマグレブ、ブラックアフリカ諸国）出身であり、出身国の社会・経済的状況の改善なしには移民流入に歯止めをかけることはできない。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1996.6）

### 3. 中期政策目標（今後5年～10年間）

フランスの政府開発援助の中期方針は、直接文章表現はされていないものの、明らかに以上の最終目標をもとにして設定されている。

前項 2. 援助の理念と目的 で述べた目標を実現するため、次の分野を中心に援助が行われている。

#### （1）政治・経済機構整備

開発を推進するために、経済・制度的に健全な基盤を構築する事業全般を示す。構造調整政策の例にならって、以下の分野に重点が置かれている。

##### ①制度・機構整備支援

開発・経済運営、効率化のための国家機構見直しと改善等

##### ②民間部門支援

公営大企業の見直しと民営化、労使協調関係の推進、貿易の推進

##### ③電気、水道、交通、電気通信等のインフラ整備

#### （2）再配分による社会政策

貧困に伴う問題を抑制するために社会再配分の観点から行われる事業で、早急な採算性は求められていない。途上国の厳しい現状から、この分野の援助は今日増加の一途をたどっている。貧困問題は多かれ少なかれ地域開発問題と関連しており、以下の3つのタイプに分けられる。

##### ①地方分権化支援（地方自治体、地方行政当局）

##### ②草の根開発、NGO、地方に根ざした協力等の身近な活動支援

##### ③保健、教育等の社会分野支援

以上の分野に加え社会全体にわたるテーマ、中でも環境問題、人口問題にも重点が置かれている。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1996.6）

フランスのODAは、従来から技術協力を重点が置かれており、中でも教育・研修に力が入られている。このことは協力省が派遣する協力員のうち3分の2が教育関係者、残り3分の1がフランス援助のプロジェクト担当か政府機関に技術顧問として派遣された専門家や技術者であることから明らかである。しかし、援助対象国において、すでに技術者層が広く形成され始めたことから協力員の数は減少しつつあり、二国間ODAの約60%（1979）を占めていた技術協力の一環としての教育・文化協力（教員、技術者の派遣及び留学生の受入れ）の割合は、1991年には約3割程度に減少している。政府の政策

としてもこの傾向を更に助長することになっており、それに代わって、相手国の構造調整努力支援、財政支援を目的としたノン・プロジェクト型の援助が急速に増加している。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1994.3）

#### 4. 援助対象国について

フランスはかつて旧宗主国であったという歴史的過去と、その大多数が未だ最貧国であるという現実から、アフリカ諸国とりわけ、サハラ以南の旧植民地を援助の最重点地域としてきている。それはフランスの援助理念であるフランス文化とフランス語圏の保護と発展という使命とも密接に関わりあっている。実際1991年度の二国間援助総額の約51%がサハラ以南の諸国に、アフリカ大陸全体では63%が当てられていることからわかる。このアフリカ重視の態度は、援助担当の省庁が、アフリカ・カリブ海の旧植民地諸国を主に担当する協力省及びフランス開発金庫（CFD）と、それ以外の開発途上国を担当する外務省及び経済・財政・予算省の二本立てに分かれている点にも現れている。従って、援助対象国のプライオリティは、フランス語圏アフリカ諸国を第一優先地域、その他のアフリカ諸国を第二優先地域、中南米諸国（特にフランス領アンテル近辺）を第三優先地域にしている。

協力省の対象国は、「協力対象国」（*pay du champ de la coopération*）と呼ばれ、フランスとの間で協力協定を締結した国々である。当初は独立後にフランス共同体を構成した14か国で、1959年3月27日の協力省の創出と同時に規定されたセネガル、モーリタニア、マリ、ニジェール、象牙海岸、オートボルタ（現在のブルキナ・ファソ）、トーゴ、ダホメ（現在のベナン）、チャード、中央アフリカ、コンゴ、ガボン、カメルーン、マダガスカルであった。その後ギニアや旧ベルギー領のフランス語圏諸国であるブルンディ、ルワンダ、コンゴ、レオポルドビル（今のザイール）も徐々に含まれるようになり、1970年代前半にはモーリシヤスやハイティも加わった。1976年には対象国が従来のフランス語圏という枠に止まらず、カーボ・ヴェルデ、ギニア・ビサオ、サントメ・プリンシペといったポルトガル語圏諸国にまで広がるようになり、その後も1970年代を通して、セイシェル、ジブティ、コモロ、赤道ギニアが、1980年代にはガンビア、アンゴラ、モザンビーク、小アンティル諸島、そして90年代にはナミビアが加わり今日に至っている。

CFDは上述の国々以外に、北アフリカ・マグレブ諸国、南太平洋、ガーナ、リベリア、シエラ・レオーネ、ソマリアをも担当している。また旧仏領インドシナ諸国にも外務省に代わって融資を担当している。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1994.3）

### 援助対象国の基準、その援助額の配分を定める基準

UNDPや欧州連合と違って、フランスの援助は国家計画に明記されておらず、したがって援助対象各国への援助レベルの違いのもととなる公式な基準は存在しない。実際、援助額はフランス国内での経済状況や大事業の有無、また援助の相手国との外交関係により、年々大きく変化している。また、法治国家の確立と民主化状況に関連したいわゆる「援助の政治的条件」も弾力的に勘案されており、国の外交政策が援助決定に少なからず影響している。

公式な優先基準はないが、次の2つの表のDAC実績が示すとおり、フランスのODAは明らかにアフリカ及びフラン圏等の一部の地域と国に集中している。

地域別二国間ODAの推移（％）

（援助総額ベース、海外領土を除く）

	1970年度	1980年度	1993年度
北アフリカ	25.7	19.2	16.5
サハラ以南アフリカ	51.7	58.5	63.4
アフリカ小計	77.4	77.7	79.9
アメリカ	5.7	7.4	5.4
南アジア	10.3	11.3	11.2
その他の地域	6.6	3.6	3.5
合計	100	100	100

この実績から、以下の分析ができる。

- ①1970年以降、ODAの約80％がアフリカ諸国に集中しており、援助総額が現行ドルベースで1970年度以降10倍、1980年度以降でも3倍（フランベースでは、1975年から1990年の間に2.2倍の伸び、それ以降は伸び悩んでいる。）に増加しても、この集中傾向は持続されている。このことから、アフリカ諸国は他を大きく引き離してフランスの公的援助の最重点地域であると言える。
- ②アフリカ諸国の中では、北アフリカ諸国への支出が1970年度ODAの26％から、1993年度の16％へやや後退し、その分サハラ以南アフリカ諸国への援助が、52％から63％へと伸びている。
- ③フラン圏諸国は最優先されており、1994年には、その他の地域を除く二国間ODAの46％に当たる140億フランが支出されている（総額、海外領土を除く）。特に、フラン圏内の中所得国カメルーン、コンゴ、象牙海岸、ガボン、セネガル（セネガルはフランスの基準では中所得国の枠外）の5カ国だけで、その他の地域を除く二国間ODAの3分の1を占めているのが目立っている。

以上より、これらの優先国以外への援助は、フランス外交政策の戦略的ゾーンを除いては二次的なものといえる。外交戦略ゾーンとしてはフランス語圏諸国、特に東南アジアのフランス語圏（なかでもベトナム）があげられ、このゾーンでの協力はフランスへの経済効果の期待とも密接に結びついている。また、エジプト、レバノン及びパレスチナへの援助再開も同じ理由からと見られる。

次表の比較で分かるように、二国間ODA中に占める借款の割合は、1990年の33%から1994年には22%に減少し、投資援助、金融支援ともに借款が減って贈与が増加している。これは1990年代の初めに、フランスが最貧国の債務を帳消しにして無償資金協力を切り替える決定（ラ・ポール主義）をしたことによる。

二国間ODA中の借款割合の減少

	1990年	1994年
二国間ODA総額に占める借款割合	33%	22%
投資援助中の借款割合	72%	54%
金融支援中の借款割合	34%	24%

しかしながら、このラ・ポール交渉における決定の実施が結果としては以下に述べるような悪影響を招いた。

- ①電気通信など採算性のあるセクターへも自動的に無償援助が適用されたため、資金の無駄使いが見うけられた。このため、債務軽減措置が逆に最貧国の国全体としての自主財源調達力の低下をまねく結果になる場合がある。
- ②従来のフランス政府の援助基準では、援助形態の決定（無償援助か借款か、借款の場合いわゆる「CFD窓口」と呼ばれる適用利率の決定）に、「最貧国」（Pays les Moins Avancés: PMA）と「中所得国」（注：フランスは「上位中所得国」「低位中所得国」の区別はまだ採用していない。）（Pays à Revenu Intermédiaire: PRI）の区分が用いられてきた。この区分だとセネガルのように最貧国、中所得国のどちらにも当てはまらない国が出てくる。また、莫大な財政赤字を抱えているフラン圏の中所得国の現状に対応できないという問題も出てくる。このため現在は柔軟な対応に切り替え、最貧国に一律に無償援助を適用するのではなく、対象となるセクターの採算性を考慮して援助形態を決定している。また、借款についても、公営大企業のリストラ事業のような採算性が見込まれる事業には、中所得国であっても事業費の一部に無償資金を充てるなど、各国の実状に見合った措置が取られている。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1996.6）

#### b. 国別の援助戦略等

ここ数年のフランスの国別援助戦略は、以下の3つの目標に沿って作成されている。

- ①各援助対象国の国状を配慮して、援助実施機関が効果的に活動できるような国別援助方針を策定する。また、複雑な援助機構と多数の援助機関の存在に起因する援助のバラまきや偏りを避ける。
- ②実施段階でも、国毎の援助がフランスの協力政策の基本路線に見合ったものになるよ

うにする。

- ③担当者の人事異動による影響を抑え、多年度にわたって一貫性のある事業を行う。但し、一般的な計画策定の例に漏れず、この国別援助戦略も成果としての文書よりも分析、調整等の策定作業自体により多くの意義があると考えた方がよい。

援助の中心は「協力対象諸国」であるため、管轄している協力省が主に戦略策定にあたっており、外務省は国会提出の予算案でわずかに援助方針にふれる程度である。まず、協力省とフランス開発金庫（Caisse Française de Développement: C F D）が共同で「国別中期方針」を策定し、毎年11月に開催される方針・計画化委員会（Comité d'Orientation et de Programmation: C O P）で承認される。同委員会は協力大臣が主催し、協力省とC F Dの代表が委員として出席、経済財政省国庫総局と外務省からは「招待」としての参加になっている。

また、最近新たに「地域別中期方針」が策定され、地域、小地域単位の援助方針、現在実施中の援助事業（商法、関税等の法制化、インフラ整備、研究などの分野）におけるフランスの姿勢が明らかにされている。

国別中期方針は3年単位の計画で、毎年見直しされる。国別中期方針の位置づけは参考資料の枠を出ず、プロジェクトの掲載が必ずしも計画実施の保証とはならない。予算の記載があってもあくまで参考としてのもので、財政的な裏付けはない。1996年度からは、新たにC F Dが国別中期方針の上位に位置する3年計画の「国別事業基本方針」を策定することになっている。ただし、C F Dは金融機関であるために各プロジェクト単位での管理をしており、国別に見たC F D援助額は年毎に大きく変化している。そのため、国別の視点でのC F D内部調整が求められている。また、C F Dの国別事業基本方針も国別中期方針と同様に予算を決定するものではなく、重要分野での政策を表明するにとどまっている。

中期方針は一般に次のような様式をとっている。

#### 国別中期方針

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 最近の政治動向</li> <li>2. 政府の開発優先政策</li> <li>3. フランスの期待する投資効果</li> <li>4. フランスの協力政策</li> <li>5. 優先分野</li> </ol> |
|---|

フランスの協力活動の広報資料として、国別中期方針を関係機関に公表することも検討されたが、特に1.最近の政治動向、3.フランスの期待する投資効果の項目の公表には外交問題も関わってくるため、部外秘取扱い資料となっている。

「国別中期方針」の策定手順は以下の通り。

- ①6、7月頃に協力省及びC F Dの海外出先機関に、中期方針作成の日程と様式が通知される。

- ②協力省、CFD共同で中期方針案が作成され、現地仏大使館を通じて本国の上位機関に回付される。（大使館を通す関係から、当然外務省も関与してくる。）
- ③協力省、CFDの地域別担当者による審査の後、地域別の会議でさらに検討が加えられる。
- ④年末の方針・計画化委員会で最終的に承認される。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1996.6）

### c. 援助対象国上位10カ国と援助額

1991年度のフランスの二国間ODA上位10カ国、二国間援助地域別配分及び分野別配分は次のとおりである。

#### 1993年度フランス二国間ODAの上位10カ国

（支出純額ベース、単位：百万ドル）

順位	国名	1991年	
		ODA合計	シェア (%)
1	象牙海岸	309.65	5.36
2	カメルーン	309.12	5.36
3	ニューカレドニア*	307.50	5.33
4	仏領ポリネシア*	263.36	4.56
5	エジプト	255.97	4.43
6	モロッコ	175.72	3.04
7	アルジェリア	171.22	2.97
8	セネガル	163.60	2.83
9	中国	138.46	2.40
10	マダガスカル	138.13	2.39
10位の合計		2,232.73	38.68
二国間ODA合計		5,771.75	100.00

※海外領土（TOM）

出典：「我が国の政府開発援助（上巻）」（1995）

## B. 予算額と予算枠組み

### 1. 予算概要

a. 政府予算におけるODA予算の位置付け

b. 二国間援助と多国間援助の割合

協力省が「協力対象国」（pays du champ）、外務省が「対象国以外の国」を管轄する



という役割分担は、予算制度上、国別の援助枠設定の弊害となっている。

外務省の予算は国会承認を要する単年度予算であり、年度内に消化できなかった予算の次年度繰越しができないために、多額の資金を要する大事業への援助に支障をきたしている。また、政府の厳しい緊縮予算は、外務省においても例外ではなく、相手国に対する一貫した援助がやりにくくなっている。

協力省の方は、奨学金や技術協力などでは外務省と同様に単年度予算の問題を抱えているが、援助協力基金（Fond d'Aide et de Coopération: F A C）については単年度予算が適用されないため多年度にわたる大事業がやりやすくなっている。緊縮予算については協力省も同様である。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1996.6）

F A Cは、1976年までは協力省関連の一般予算項目の大半を扱っていたが、予算担当大臣による改革により、以降は「第VI資格の予算」（投資）しか扱えなくなった。1986年、「第68-91項目第10条予算」から、新たに政府が優先的と判断する出費に当てられる「第20条予算」（特別活動専門）が分離し首相権限となり、F A C管轄から離れた。1990年にはF A C項目に、新たに「第30条」が加えられ、C C C E（現C F D）の援助するプロジェクトの調査・技術援助用費用に無償の形で使えるようになった。1991年の財政法案には第40条として「最貧国プロジェクト融資用贈与」がもりこまれ、C C C Eが1990年迄それらの国に実施していた借款に取って変わることになる。F A Cの資金はもともと贈与・借款・投資等様々な形で使用できるものだったが、今日そのほとんどが開発プロジェクトへの無償資金協力として使われている。

フランスの会計年度は1-12月であり、予算編成は予算省予算総務局が行う。開発援助予算も、通常予算編成の中で行われている。議会は、各省の要求を加算してODA総額を把握する。このODA計算は、長い間自国の海外県・領土（DOM・TOM）を含めていたが、ミッテラン政権になってから、それを除いた統計方法を初めて採用した。1991年以降からはこのような統計方式の二重構造をも廃止し、政府開発援助関係の全ての統計から海外県を除外し、海外領土だけを計算に入れるように統一し、こうして他のDAC加盟国の統計方法と歩調を合わせることにした。

出典：「JICAフランス事務所報告」（1994.3）

#### （1）無償資金協力

フランスの無償資金協力は、協力対象国に対しては、協力省によって援助協力基金（F A C）援助として実施されている。このF A C援助は協調援助の比率が高く、以下の4種類の機関が協調相手となっている。

- ①経済協力中央金庫などフランスの援助機関
- ②世界銀行、国連など国際機関
- ③他の二国間援助機関

## ④OPECなどアラブ産油国の機関

その他の国に対しては、最貧国に限り国庫援助が適用されているが、その額は非常に少なく、1992年に国庫総局より18ヵ国に対して行われた無償資金協力の総額は6億5640万フランでしかない。フランス全体では1992年の無償資金協力は32億7960万フランである。

FAC融資の対象となる活動は以下の2つに大別される。

## ①政府開発プログラム（援助対象国主体）

1989年のFAC資金の60.8%がこの種の活動に振り当てられた。

## ②公益プログラム（28.70%）と国家間プログラム（10.49%）の融資による諸活動（フランス側主体）

NGO等のプロジェクトや教育・文化分野の断続的活動

出典：「JICAフランス事務所報告」（1994.3）

主要対象セクターは、農村開発、道路・鉄道等インフラ整備、社会・教育などである。農村開発に関しては、技術協力とセットになった商品援助などプログラム型の援助が多く、一方、インフラ整備については、道路などのローカル・コスト負担が多いプロジェクトは借款での対応が難しいことから、無償で対応している。

特別な形態の無償資金協力として、フランスは次の2種類を実施している。

## ①文化関係に対する無償資金協力

フランスは、フランス語の普及とフランス文化への理解を目的として、教育関係に力を入れており、フランスの文化関係の援助としてフランス語教師の派遣と共に学校建設を促進している。

## ②小規模無償資金協力

小規模なプロジェクト要請に関しては、現地の協力ミッションに案件採用の決定権を与え、効率のアップを図っている。なお案件の金額の限度は国によって異なっているが、50～100万フランの間となっている。

出典：「主要先進国の無償援助」（1989）

## (2) 技術協力

協力省とフランス開発金庫（CFD）が主に協力対象国を担当し、それ以外は外務省文化科学技術関係総局が担当する。その他のいわゆる技術関係省の実施する援助も、そのほとんどは技術協力である。

1992年のフランスの技術協力は103億フランであり、この数字はフランスのODA総額の23.5%、二国間援助だけについていえば31%にもあたる。しかし1987年には、この予算割当が48%であったことを考え合わせると、減少傾向であることがはっきりしている。このうち46%がサハラ以南アフリカ諸国を対象としている。分野別では教育・研究関係