

援助機関同士の関係に関する先行研究： 対タイ経済協力分析への示唆

櫻井 宏明

1. はじめに

飢餓や疫病による恐怖から逃れ、世界中の人々が人間らしい生活を送ることは人類の夢である。そのためには自活できる環境を整えることが大切である。この具体的な実現のため貧困削減の取組が行われている。

貧困削減を推進するためには、所有権等を遵守する法律の整備と経済成長が重要である。加えてその初期段階では援助は有力なツールになりうる。ただし、この前提として援助の受取国のガバナンスが良好であることがあげられる。これを本稿の文脈におきかえると、「マーシャルプランや1960～70年代の韓国、1980年代の中国、1990年代のウガンダやベトナムにみられるように、永続性のある / 健全な援助機関 (sound institution) による援助と受取国の良好な政策が協働した際に効果が発現する」(Dollar and Levin 2006, p.2034) ことになる。

従って、この際、貧困削減の一つの主要ツールである援助機関の働きが被援助国の貧困削減や経済成長に繋がりうる観点において重要である。そして、各援助機関が援助を行うスタンスや時期・分野の相違は時代や国によって異なる。このため、各援助機関の姿勢に関する先行研究は多岐にわたる。

本稿では、冷戦後に開発途上国が迎えたメガトレンド、二国間援助と多国間援助を比較した評価、国際機関からの援助に関して未解決の課題を近年の先行研究からまとめる。また、これら先行研究を踏まえ、東部臨海開発の実施プロセスを中心とした対タイ経済協力における今後の研究に向けた含意及び今後の示唆について考察する。

2. 冷戦後のメガトレンドとまだ未解決の課題

(1) 冷戦後に開発途上国が受けたメガトレンドとその対応

議論を始める前に、冷戦後に開発途上国が受けたメガトレンド及びその対応について、McArthur and Werker (2016) に従い以下4点のとおり整理する。

第1に開発途上国の経済成長が続く中で、GDPにおける開発途上国のウェイトが高まるなど世界経済における開発途上国の重みが拡大していることである。この重みが拡大する中で開発途上国の世界における力も拡大している。

第2に通信手段の発達により世界中でアイデアの共有を行いやすくなり、優良事例の導入等

を通じ生産性の向上を行いやすくなったことである。

第3にBasic Human Needsに関する世界的な協調が進行していることである。健康や教育など、MDGsが開始された2000年代初期から目標が共通化され、国際機関同士の協力が行いやすくなっている。

第4に国際協力の直面する課題が変化していることである。例えば世界で衣食住に事欠く人数は減少しているものの、いまだに貧困にあえぐ「底辺の10億人 (The Bottom Billion)」は固定化する可能性もある。また、世界的な環境問題への対応なども近年大きな問題と捉えられるようになってきている。

こうしたメガトレンドへの対応としては以下4要素にまとめられる。

第1に、各国政府の関心事の変化を通じて援助機関（国際機関）も変化することである。各国政府の関心事の変化は被援助国政府の政治家や高官などの変化として現れ、最終的にそれまでと異なる経路を通じて援助を実施することに繋がる。

第2に、国際機関の幹部職員が変化していることである。国際機関は受取国の代表として援助の可否を判断し実施していく。たとえ国際機関が一定の基準の下に援助することになっていたとしても世界や被援助国の変化に対応しようとする。

第3に、草の根の意識が変化し新規基準への信念が深まることである。新興勢力が政治力を得て関心が変化し、プロジェクトが成功すると国際機関の態度も変化する。

第4に、新しい問題に対応すべく新国際機関が創設されることもある。

3. 二国間援助と多国間援助の比較 —通説の検討—

前節では開発途上国をめぐる状況は冷戦後に限っても変化しており、被援助国や援助機関もこの変化に対応していることを確認した。経済協力は、先進国が開発途上国に援助を供与する二国間援助と国際機関経由で援助を供与する多国間援助に分類される。この2つの援助手法による違いはGulrajani (2016)において6つの評価としてまとめられている（表）。

このうち、「(1) 二国間援助は多国間援助より政治的」及び「(2) 援助受取国は二国間援助よりも多国間援助を好む」は直観的にもわかるだろう。(1)は援助国の予算は財政状態にも依存し、政治家にも依存することを意味している。また、(2)は特定の援助国に依存する状態になると植民地化する危険性を受取国側が感じるためであろう。

表 二国間援助と多国間援助に関する評価のまとめ

	評価	証明・議論の支持
1	二国間援助は多国間援助より政治的	強く支持
2	援助受取国は二国間援助よりも多国間援助を好む	強く支持
3	多国間援助は二国間援助よりも選択的である	緩やかに支持
4	多国間援助は国際公共財のよりよい供給者である	緩やかに支持
5	多国間援助は二国間援助よりも効率的である	弱い支持
6	多国間援助は二国間援助よりも壊れにくい	強く支持

(備考) Gulrajani (2016)Table 3.

他方で本稿に関係し、強固な結論が出ていないのが「(3) 多国間援助は二国間援助よりも選択的」と「(5) 多国間援助は二国間援助よりも効率的」である。

まず、「(3) 多国間援助は二国間援助よりも選択的」について、Dollar and Levin (2006) では国際機関及び主要援助国の援助量を被援助国の民主度指数、所有権・法の施行 (property right/rule of law)、貧困度 (1人あたりGDP) で回帰したところ、所有権・法の施行 (property right / rule of law) については1984~89年には二国間援助、国際機関経由の援助ともに有意に推計されない傾向が強かったこと、この指標は2000~2003年には国際機関経由の援助ではプラスに有意で推計されているものの、二国間援助では相対的に有意に推計されていないことを示している。このため、二国間援助のほうが広く援助できるのに対して多国間援助はより選択的に援助を実施するというものである。ただし、この主張は確固たるものではない、としている。

また、「(5) 多国間援助は二国間援助よりも効率的」について、多国間援助は二国間援助よりも効率的であると仮定されることも多い。この前提には低廉な単位コスト、規模の経済性等が想定されている (つまり、国際機関経由の援助のほうが大規模であることを前提としている)。ただし、この仮定は必ずしも強固ではない。国際機関経由の援助はいくつかの国が供与する二国間援助よりも規模の経済性等を満たすのはおそらく正しいが、すべての二国間援助よりも効率的とは限らない、と考えるのが現実的であろう (Gulrajani 2016, p.13)。

4. 国際機関の援助資金に関する未解決の課題

国際機関の援助資金が援助に与える影響については、まだ解明できていないことは多々ある。Nielsen et al.(2017)では、①二国間援助と多国間援助を区別した場合、国際機関からの援助特有の原因や影響力・意義があるか、②国際機関の組織・機構の違いにより援助の中身や機能も異なるのか、③国際機関が援助を実施する動機は本当に二国間援助と異なるものなのか、④国際機関から支援される開発援助は受取国内で他の資金と異なる効果を発揮しているのか、⑤国際機関や現地政府がどのように援助予算を配分しているか、といったことについて、いまだ解明されていないものとして指摘している。

また、Nielsen et al.(2017)では、その原因として、①どのように資金が流れて最終的に援助されるのか、といったデータが不足していること、②存在しているデータも集計値が多く、二国間援助と多国間援助の目標は異なるか、資金を得る手法は二国間援助と多国間援助で異なるか、など地域別等にいた特徴を浮き彫りにするのはデータ不足であること、③援助実施企業は実施内容の評価に耐えられるよう援助手法を限定すること、をあげている (Nielsen et al.2017, 157-58)。

5. タイの援助との関係

タイの援助のうち主要な割合を占める東部臨海開発は世界銀行の反対の中で実施されている (下村2017)。島田 (2017) では、東部臨海開発が経済成長との関係で成功した理由として、①タイのテクノクラートが政治から切り離されていた、②反対派と推進派が互いに牽制しあう中で

マスメディアによる透明性が確保されていた、旨にまとめている。

これまでみてきた先行研究との関係では、ガバナンスが良好である開発途上国に対する援助は経済成長に対する効果も上がりやすい、二国間援助は多国間援助よりも政治的に動き、より幅広く援助を行いうる可能性がある、ことと整合的であることが示唆される。1980年代の動きは日本による政治的動きが早く、被援助国であるタイ側も的確に受け止めた可能性を反映しているように思われる。

ただし、4. にある国際機関による援助に関する未解明な点に照らしても、東部臨海開発における日本からの支援と世界銀行からの支援はその効果が異なるのか、援助機関による援助の中身や機能が異なる場合の評価（被援助国にとって良いことなのか悪いことなのか）、援助の内容が異なる場合に支援内容は異なる効果を発揮しているのか、など、まだ今後の研究の進展に貢献できる分野は多くありそうである。東部臨海開発の実施にいたるプロセスの研究の意義は実施後30年が経過した現在でもいまだ失われていない、まだ求められ続けている、ように思われる。

こうした検証を続けることにより、国際機関との関係など、未解明の点に関するエビデンスの提供という学問的な意義から考えても解明する一つの材料になりうる。それは、これから発展し同様のステージに到達すると思われる開発途上国にも貢献することが期待される。

(参考文献)

- Dollar, D. and Levin, V. (2006) “The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2003”, *World Development* 34(12): 2034-2046.
- Gulrajani, N. (2016). *Bilateral versus multilateral aid channels: strategic choices for donors*. London: Overseas Development Institute.
- McArthur J. W., and Werker, E. (2016) “Developing Countries and International Organizations: Introduction to the Special Issue,” *Review of International Organization*, 11, 155-169.
- Nielson, D. L., Parks, B., and Tierney, M. J. (2017) “International Organizations and Development Finance: Introduction to the Special Issue,” *Review of International Organization*, 12, 157-169.
- 島田剛 (2017) 「下村恭民『タイの新しい地平を拓いた挑戦—東部臨海開発計画とテクノクラート群像』—記憶のあり方、あるいは過去との向き合い方」*国際開発研究*26(2)、131-134。
- 下村恭民 (2017) 「タイの新しい地平拓いた挑戦 —東部臨海開発計画とテクノクラート」佐伯印刷株式会社出版事業部。