

グローバリゼーション下の国際開発援助

国際公共財を巡る世界銀行と北欧諸国のパートナーシップを中心として

2004年2月21日

202D0339 山田浩司

1. 研究の目的と方法

モノ、人、サービス、資本、情報が各国の規制緩和の流れによって市場原理に基づいて地球規模で自由に移動するグローバリゼーションが進展したのに伴い、1国内のある経済主体が行なった行為が、他国の経済主体に対して影響を及ぼすケースが増えている。財・サービスや生産要素の国家間移動の速度が高まったことにより、途上国の貧困層にとって、自らの手では制御することができない、外的ショックに対する脆弱性が強まっていることは、1997年のアジア通貨危機でも明らかになっている。

瞬時に起きる国際金融市場における信用収縮、時間をかけて徐々に進行し、問題が顕在化した時には既に解決困難になっていることが多い地球環境、感染症、国際テロ等、国境を越えて途上国にも影響を及ぼす課題は多いが、各国が直面する課題を1国だけの努力で解決することは困難になってきている。先進国援助機関や国際援助機関は、伝統的に国別援助実施を基本アプローチとして途上国支援に取り組んできたが、国別援助だけでは課題に対する有効性を確保できないケースもあり得る。

国別援助手法の限界を踏まえ、グローバリゼーションの進展下において各途上国が直面する、国境を越えて拡がり来るリスクに対して、国際社会はいかなる対処ができるのか。本稿では、「国際公共財」という概念を用いて、国際社会の協調行動の可能性について検討している。「国際公共財」は、国境を越えて波及が拡大する問題を公共悪 (Public Bads) ととらえ、これに対処するための ODA や、集団行動による課題解決のための国際的枠組み、多くの国で利用可能な知識・情報を公共財 (Public Goods) の概念でとらえたもので、世銀の『世界開発報告 1997』で初めて紹介され、UNDP が 1999 年に発表した『地球公共財』レポートによってより多くの開発関係者の注目を得るようになった。本稿の目的の一つ目は、1990 年代後半になって世銀・UNDP が提唱し始めた国際公共財論の概要をレビューすること、及びその背景を検討することである。

第二の目的は、国境をまたぐ課題に対する国際社会の取組みである国際公共財支援の

状況について、2000年3月の「メルツァー報告」以降の世銀の取組みを事例として振り返ってみることである。「メルツァー報告」は世銀による援助のグラント化促進を米国下院議会に提言した報告書として知られているが、同時に世銀を含む国際開発銀行が国際公共財の供給者となるべきとの提言も含まれている。本稿では、主に「メルツァー報告」後のIMF・世銀合同開発委員会に向けて世銀事務局が作成した資料と実際の合同コミュニケを比較し、国際公共財支援の扱われ方を検証してみる。また、世銀の取組みに対するドナーの支援状況を調査し、北欧諸国が信託基金プログラムへの資金拠出を通じて世銀とのパートナーシップをいかに強めているのかを確認する。

第三の目的は、北欧諸国が国際公共財支援に対して積極的に取り組もうとする姿を描くとともに、その背景について、これら諸国の国内経済社会状況と援助実施体制上の制約の二点から考察することである。北欧諸国のような中堅援助国は、単独での影響力が乏しく、少ない援助資源のレバレッジを高めるため、多国間援助チャンネルの多用や、二国間援助の選択と集中を高度に進めているものと考えられるが、これについても検証を行なう。

最後に、国際公共財支援に対する北欧諸国の取組み、とりわけ世銀等国際援助機関とのパートナーシップ強化を通じた国際社会への貢献との比較において、導き出される日本の開発援助の問題点について整理を試みる。

2. 論文の構成

序論 グローバリゼーション下における新たな開発ニーズへの対応

第1節 新たな開発課題の性格と国別援助体制の限界

第2節 本稿の目的と構成

第1章 国際公共財——その定義と分類方法

第1節 国際公共財の定義

第2節 国際公共財の分類

第3節 国際公共財援助の必要性

1. 超国家レベルでの「市場の失敗」と政府の不在
2. 国際公共財の過小供給懸念
3. 課題のグローバル性とアクターの多様化

第4節 国際公共財の供給チャンネル

第2章 国際公共財援助における国際機関の役割——世界銀行の取組を事例として

第1節 補完性原理と世銀の役割

- 第2節 メルツァー・レポートの提言
- 第3節 世銀における国際公共財援助の手段
- 第4節 グローバルプログラム・パートナーシップ（GPP）への発展
- 第5節 小結

第3章 国際機関の活用に関するドナー間比較——世界銀行の信託基金プログラムを中心に

- 第1節 世界銀行の信託基金プログラム——概観
- 第2節 信託基金拠出におけるドナー間比較
- 第3節 マルチドナー信託基金形成過程におけるドナーの反応
- 第4節 自国スタッフの配置におけるドナーの行動

第4章 国際公共財の結合産物と北欧諸国の私的便益

- 第1節 開発援助の伴うドナーの私的便益
- 第2節 北欧諸国の援助の特徴——概観
- 第3節 北欧諸国の政治経済社会環境
- 第4節 北欧諸国の政府開発援助実施体制
 - 1. 国内政策の延長
 - 2. 人道主義という基本理念
 - 3. 指定援助国制度
 - 4. 援助疲れと国際公共財援助
- 第5節 結論——北欧諸国の私的便益

第5章 補論——日本の政府開発援助への示唆

- 第1節 ODA はやはり必要
- 第2節 ODA における中央管制機能
- 第3節 地球規模での市民参加の促進
- 第4節 対中国協力、対北朝鮮協力をどう考えるか
- 第5節 知的貢献
- 第6節 留意すべき点

3. 論文の概要

「国際公共財」とは、公共財の特徴である「消費の非排除性」と「消費便益の非競合性」に加え、便益の波及効果が国外に及ぶ財である。また、国際公共財が真にグローバルであるためには、より多くの国に便益が及ぶこと、より多くの人間集団に便益が及ぶこと、さらに異なる世代間でも便益の享受が可能であること等が条件として考えられる。

具体的に何を「国際公共財」と呼ぶのかは、扱う研究者の考え方によっても、また文献の制作時期によっても異なる。1990年代以降の国際公共財を扱った文献を比較してみると、「安定的な国際金融制度」「地球環境」「感染症対策」「紛争予防・テロとの闘い」「知識・情報」に加え、「貧困削減」「ガバナンス」「開発援助」が国際公共財と呼ばれることが多い。また、最近では、WTO貿易ラウンドが開発ラウンドと位置付けられるにつれて、「貿易・経済統合」が国際公共財として台頭してきている。

国際公共財供給能力が弱い途上国に対する支援は、必ずしも援助を通じてのみ行なわれるわけではない。財のもたらす公共便益の集計方式によっては、地球温暖化防止のように各国が温室効果ガスの削減目標を定めて努力することで便益最大化を実現できるケースもあれば、農業は医療の基礎研究のように特定国国内の活動に集中的に資金投入することにより、その便益が他国に波及して便益を最大化するケースもある。さらに、感染症対策のように、最も供給能力の弱い途上国が全体の便益規模を規定してしまう場合には、先進国が途上国に援助することによって、地球総体としての便益を高めることができる。国際公共財論は、国境を越え、時に地球規模で国際社会が直面する課題が、援助という手段を通じてのみ供給されるものではないことを示唆している。

国際公共財論が1990年代後半より台頭した背景には、①超国家レベルで生じる「市場の失敗」に対して、世界政府的なガバナンス機構が不在であるために是正措置が取られにくいとの指摘、②アジア通貨危機、新興感染症の発生と蔓延、地球温暖化の進展、国際テロの活発化といった「公共悪」に対して、ゲームの構造によって国際公共財は適正水準より過小にしか供給されていないのではないかとの懸念、③課題のグローバル性に対してその影響を受ける行動主体が多様化しているにも拘らず、課題に取り組むための国際協調の場は、依然として政府代表で占められており、「参加のギャップ」が生じていること等が挙げられる。

国際社会が直面する新たな課題に応じるために進められてきた米国における国際金融機関改革論議は、2000年3月の「メルツァー報告」で方向性が示された。同報告は、世銀や地域開発銀行の今後の役割として、国際公共財供給者に徹し、民間投資を促進する環境整備に努めるべきと述べている。この勧告は、1997年以来世銀が進めてきた国別援助を補完強化する新たな資源動員メカニズムの導入拡大の流れとも合致し、2001年には国際公共財が世銀のコーポレートアジェンダとして正式に認知された。国際金融

アーキテクチャーや HIV/AIDS 対策を筆頭に、GPP (Global Programs & Partnerships) の名の下、世銀では地球規模や地域規模の超国家プログラムが急増した。GPP は、2002 年度末現在 121 件、年間資源動員額 140 億ドルの規模に達している。また、*Global Development Finance 2001* によれば、世銀を含めた国際公共財支援全体の資金フローは、1994～98 年の年間平均で既に 160 億ドルに達していたことが指摘されている。しかし、こうした供給規模に対して、必要資金量をシステムチックに計測する手段がないことが 2001 年後半に指摘され、さらに 2002 年 8 月に世銀業務評価局が発表した GPP の評価報告書でも数々の問題点が指摘されるに至り、現在 GPP の増勢は小休止し、世銀内では GPP 推進に向けた体制建て直しが行なわれている。

GPP の財源のうち、約 50% は民間財団を含めたドナーの拠出による信託基金である。世銀の国別援助資源配分のベースとなっている IDA 増資交渉における各加盟国の拠出額と信託基金への拠出額を比較すると、GFATM (エイズ・マラリア・結核グローバル基金) に巨額の資金拠出を行なった米国は別として、資金拠出の絶対的規模は小さいものの、オランダと北欧諸国は信託基金を比較的重視している姿が確認できる。北欧諸国は、各国によって若干の相違はあるものの、総じて国際公共財に含まれる課題に対して積極的で、信託基金拠出を通じてより直接的に世銀事務局に対して自国の政策的メッセージを伝達するよう努めている。また、北欧諸国は自国のプライオリティをより有効に世銀政策に反映させるために、幹部クラスの出向者受入促進を積極的に進めている。スウェーデンの場合、国際公共財アジェンダに関与した自国高官を世銀幹部ポストに配置し、これら国際機関の同国人幹部経験者を活用して「国際公共財に関する国際タスクフォース」を 2003 年 4 月に創設するなど、極めてシステムチックな動きを見せている。

北欧諸国のように単独では利用可能な援助資源に限りがある国や現地での援助実施に向けた人員配置も十分でない国は、多国間援助チャンネルを多用する傾向があるのではないかと推測し、DAC 統計で各国間比較を試みたが、ODA 総額が小さいからといって多国間援助を多用するという傾向は読み取りづらかった。一方で北欧諸国の国際公共財支援額は、DAC 平均を上回っている。

国際公共財には、1 国がそれを供給することによって、その国のみが享受できる私的便益も考えられる。援助はその典型である。北欧諸国の二国間援助を検証すると、とりわけサブサハラ・アフリカ地域の LLDC へ重点配分されている。貧困削減に深くコミットすることで、受益国、地域の安定化を通じて自国の安全保障に繋がる。LLDC の社会経済の安定化は、自国への外国人移民流入圧力の軽減、ひいては自国社会の安定化にも寄与するという期待もある。LLDC に対する安定的な資金供給、高い ODA - GNI 比率、アンタイド援助の推進等は途上国に広く支持される北欧諸国の実績となり、この姿勢を長期にわたって維持することで、北欧諸国は国際社会における名声を高め、発言力を強化してきた。

北欧諸国は二国間援助実施体制上の制約があり、①重点対象国を絞った二国間援助、②NGO を通じた援助、③多国間援助チャンネルの活用の組み合わせにより援助を実施してきた。重点国においてグラント資金の渡し切りを実施してきた北欧諸国は、1980～90年代に顕在化した「援助疲れ」により援助アプローチの見直しを迫られる。その改善策、代替策として出てきたのが、受益国の公共支出管理に深く関与するセクターワイドアプローチやコモン・プール制、そして国際公共財支援であった。

最後に、日本の開発援助における課題を挙げる。第一に、国際公共財は日本国内の社会経済が他国の経済活動の影響を受ける姿を示すもので、その支援は従来型の国別援助に比べて国内の支持を得やすい。第二に、援助は国際公共財供給の唯一の手段ではなく、政策の一貫性が問われるため、対外政策の中央管制機能が必要となる。第三に、「参加のギャップ」を解消するため、日本の市民社会が地球規模の開発アジェンダへの意思決定プロセスに参加できる手段を検討する必要がある。第四に、中国・北朝鮮の行動選択は日本に強い波及効果をもたらすため、関係改善に向けた努力と経済支援の検討が必要になるだろう。第五に、投資や貿易等、国際的なルール作りへの積極参加の必要性である。特に、国際公共財の影響を受けやすい住民の目線に立った知的貢献が望まれる。

以上