

国際行政論 第11回

城山 英明

第12章 国際援助行政

12-1 国際援助活動の内容と課題

□ 類型

ODA、OOF、民間移転（市場、移民送金）

軍事援助、安全保障援助、PKO

二国間、多国間

□ 課題

援助主体間の調整問題

cf. 新興援助主体（emerging donors）

国際援助活動と国内財政とのインターフェース

国際援助活動の実施段階－様々な要因がその実効性を規定

12-2 援助活動の背景と展開

(1) 背景

1) 市場緩衝の要請－国際金融システムの公化

2) 脱植民地化＝「準国家」化

- 第2次大戦後の変化－脱植民地化
cf. 変化は事実ではなく規範レベル
- 国際的セイフティーネットとしての援助
cf. 「ポスト植民地官僚制」
- 低開発は一貫して存在－脱植民地化によって当該問題を「国際化」した

3) 個別的動機：反共、輸出振興

- 現在の課題＝転換期：これらなくして援助を国内的に維持できるのか

12-2 援助活動の背景と展開

(2) マーシャルプラン－対象は開発ではなく復興＋手法に関する実験

- ① 性格：総合的長期計画の試み、被援助国のイニシアチブ－自助支援、共同計画
- ② 経緯と規模－1948年4月から1952年6月で170億ドル予定：GNPの3%
 - 実際：1951年6月までで102.6億ドル、うち89%は贈与
cf. レンドリース（武器貸与）491億ドル、1946年対英借款37.5億ドル
UNNRA（連合国救済復興機関）36.6億ドル、うちアメリカ26.7億ドル
- ③ 援助主体組織：ECA－ヨーロッパ特別代表裁量大、command system（軍事組織応用）
Cf. 現在のUSAIDのミッションシステム Cf. CEEC、OECD：セクター横断的
- ④ 活動
 - 援助配分－算出の試みと困難
 - 国の通商政策の同時共同検討
 - 1948年の投資調整（ミクロ）はうまく行かなかった
 - 貿易自由化と決済自由化の連関－EPU
 - 国内運動とのリンク
 - 生産性向上：1948年：Anglo-American Council on Productivity－民間との協力
 - EPA（European Productivity Agency）：1953年設立

12-2 援助活動の背景と展開

(3) 1960年代におけるシステム化－ピアソン報告

1) 援助形態の変容

- 資金移転における援助比率の増大（約2／3に）
- 1950年代にはバイが中心だったが60年代にはマルチも増え始める
- ただし、途上国が要求した国連援助機関は失敗、I D Aに cf. ジャクソン報告

2) 1960年代初頭：O E C DにおけるD A Cの形成－制度化の象徴

3) 1969年ピアソン報告－システム化志向

① 停滞の認識

② これまでの目的－アトキンソン目先の政治的恩恵の供与、戦略的利益の獲得、貿易促進

③ 現在転換点

- 理解深まる－輸出拡大の必要、農業開発の認識
- 関係－単なる資金移転以上の相互理解、直接的政治的経済的利益に支配されてはならない
- 確実性と連続性の必要－システム化の要請の認識

12-2 援助活動の背景と展開

(4) 1980年代以降における受入国ガバナンスへの関心

- マルチの比率の停滞、減少
- プログラム援助（＋政策対話）の拡大とプロジェクト援助への回帰
 - 調整に時間がかかることが認識され、調整コストを和らげる意識的活動や社会集団間での配分問題（政治？）への配慮が必要なが認識されるに至った
- コンディショナリティ対象の変化－個別的問題の焦点：マクロ経済政策（緊縮財政、平価切下げ、金利引き上げ）⇒財政改革－税務行政確立の必要・公務員の削減等政治的に困難（ポスト植民地官僚制という国家構造の基本問題、政治的支持基盤）
- Borrower ownershipも重視－制度建設への比重増大
 - U N D P（国連開発計画）の動き－国家実施
 - 世銀－執行への関心の増大 cf. 『実効的執行：開発的インパクトへの鍵』
 - そのため世銀における「執行文化（implementation culture）」の制度化が必要

12-2 援助活動の背景と展開

(5) 民間資金の役割の増大

□ 市場資金

表 13-3 公的資金と民間資金の移転額

[単位：100 万ドル]

資金 年	公的資金お よび民間資 金総移転額	ODA (多国 間援助機関 経由含む)	OOF	民間資金 (市場)	民間資金 (援助)
1970	15,948	6,712.88	845.17	7,017.96	859.6
75	44,817.39	13,253.98	3,832.76	25,705.42	1,346.26
80	73,934.53	26,195.05	5,143.97	40,315.68	2,386.33
85	44,287.96	28,755.47	3,231.84	9,505.22	2,883.69
90	78,196.59	54,326.89	8,528.77	10,023.58	5,076.91
95	167,206.45	58,895.7	9,872.63	91,677.15	5,973.25
2000	134,168.4	53,970.17	-4,994.87	78,330.58	6,964.32
05	307,531.47	107,864.98	2,983	182,885.31	14,822.6
06	311,849.28	104,855.79	-9,527.56	202,107.87	14,749.06
07	435,692.62	104,254.32	-5,956.87	318,625.63	18,351.64
08	275,607.46	122,002.74	-6,425	129,921.23	23,786.72
09	333,841.75	119,821.78	8,050.43	181,859.93	22,046.88
10	507,826.92	128,292.21	5,393.03	342,910.28	30,775.44
11	495,256.3	133,716.45	8,930.5	322,335.9	30,596.13

[出典] OECD, StatExtracts, Total flows by donor (ODA + OOF + Private) [DAC1] (Database). をもとに筆者作成 (実施総額)。

12-3 援助主体間調整

－場の提供者・触媒としての国際機関

（1）グローバルレベルの枠組みと運用－DAC

□ 主要な活動方式

年次援助レビュー

DACハイレベルミーティング

□ 具体的課題

援助活動の測定問題

負担分担に関する目標値の設定

優先分野の設定

援助のあり方に関する規制－紐付援助（タイド援助）等について

援助政策の方向性

12-3 援助主体間調整

－場の提供者・触媒としての国際機関

（2）各受入国レベルでの援助調整の枠組－援助調整グループの設立と構造

- 各国レベルの状況－各受入国が対応するドナーの数
ex. ケニア（1980年代初期）：60ドナー、600プロジェクト
- C G（Consultative Group）の展開
1958年：インド・コンソーシアム
1964/65：世銀によるC Gのレビュー－世銀によるより多くの支援・準備必要
1971年：世銀による国別援助調整のレビュー－一般的枠組作成
1980年代：構造調整と連携して強化
- R Tの展開
1972-80年：レソト、ブルキナファソ、ブルンディ等－受入国主導
1984/85：R Tレビュー－受入国主導からU N D P 共同議長、場所：受入国からジュネーブ
- 基本的目的：政策調整、資金調達
- 現地における調整グループの活動
- 分野別の調整活動－分業

12-3 各国レベルでの援助調整

ー場の提供者・触媒としての国際機関

(3) 援助調整グループの運用

- セクター間調整の基礎となる共通の文書の重要性
- 政策対話の成功と失敗－「相互批判」の管理cf.失敗例:タンザニア：イデオロギー論争化
- ドナー間競争のプラスとマイナス－「相補性」の管理
 - プラス：選択肢の拡大
 - ：分業－セクターレベルの調整
 - マイナス：他のドナーにとられないためのプロジェクトの持続
 - ：限られた資源（例えば現地の管理職の人材）の争奪
- 運用の規定要因
 - ドナー側：資源の効率的利用＋、商業的政治的利益を自由に追求できなくなる可能性－
 - 受入国側：ミッションへの対応のための行政的負荷の削減＋、ドナー間カルテルへの恐れ－

12-4 受入国の財政・計画とのインターフェース

(1) インターフェースにおける課題

- 手続的な調整課題
- 国際援助による資金と国内財政による資金（カウンターパート資金）の分担
- PIU（Project Implementation Unit）を設置し受入国内の通常行政ラインから切り離すか否か
- ファンジビリティ（fungibility：転用可能性）の問題
- 受入国財政ガバナンス改革が国際援助の条件とされることも

12-4 受入国の財政・計画とのインターフェース

(2) インターフェースにおける制度的選択肢

- 基本的な情報共有の仕組みの構築
- 受入国における計画制度の役割

MTEF (Mid Term Expenditure Framework : 中期支出枠組)

- 枠区分 – 開発予算と経常予算を切り離すのか、借款や技術協力に関する決定プロセスを 予算・計画プロセスとの関係で切り離すのか
- 各国独自の課題

フィリピンにおける議会の役割

インドネシアにおける準財政活動

12-5 国際援助活動の実施過程

- (1) 多様な主体 – 受入国の中央政府、地方政府、NGO、企業等
cf. モーゲンソー

(2) 国際援助活動の実効性規定要因可能性

- 受入国内における地方政府のインセンティブと能力
- NGOの活動
- 企業のインセンティブ
- 中央政府の各部局のインセンティブ

12-6 今後の課題－さらなるシステム化

(1) 目標による管理：ミレニアム開発目標（MDGs）の活用
→SDG

- ① 極度の貧困と飢餓の撲滅
- ② 普遍的初等教育
- ③ ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上
- ④ 乳幼児死亡率の削減
- ⑤ 妊産婦の健康改善
- ⑥ HIV・エイズ、マラリアその他の疾病の蔓延防止
- ⑦ 環境の持続性の確保
- ⑧ 開発のためのグローバルパートナーシップ

12-6 今後の課題－さらなるシステム化

(2) 援助調和化への関心の増大

- 2003年「調和化に関するローマ宣言（Rome Declaration on Harmonization）」
- 2005年「援助の実効性に関するパリ宣言（Paris Declaration on Aid Effectiveness）」
- アメリカ：9.11テロの後、二国間国際援助を大幅に増額し、新たな援助チャネルとしてMCC（Millennium Challenge Corporation）を設立
- 中国の経済協力－互惠性を重視する投資と貿易促進のための対外経済政策手段
cf. AIIBとADB

12-6 今後の課題－さらなるシステム化

(3) 統計データ整備の試み

- TOTAL OFFICIAL SUPPORT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (TOSSD) - A NEW STATISTICAL MEASURE FOR THE SDG ERAの試み by OECD