

論文の内容の要旨

論文題目 国際開発協力の政治過程
—国際規範の制度化とアメリカ対外援助政策の変容—

氏名 小川 裕子

第二次世界大戦終結以降、国際開発協力は、国際社会の大きな関心を集めてきた。にもかかわらず、今日なお国際社会は深刻な貧困問題を抱えたままである。これまで国際開発協力研究は開発経済学を中心として進められてきたが、開発経済学は開発計画の内容や実施方法などの技術的な問題を中心的な分析対象とし、開発計画の中心の実施主体である国家の行動はほとんど検討しない。しかし現実の国家行動をしてみるなら、各国のODAの規模は小さく、そのODAの配分状況は貧困削減の関心よりも援助国の戦略的関心を強く反映するものとなっており、国際開発協力を進展させる上で、国家行動のあり方も重要な検討課題であることがわかる。国家は国際開発協力の中心的主体であると同時に国際政治の中心的主体でもあり、多くの場合、国家は外交政策の文脈で行動決定を行うため、国際政治学的観点から国家行動を検討することが不可欠となる。そこで、本研究は、国際政治学的観点に立ち、国家が外交政策としていかに国際開発協力政策を作成し展開してきたのかを検討することによって、国際開発協力を進展させる政治過程およびメカニズムの解明を試みた。

国際政治学における国際協力研究は、その多くがレジーム研究という形をとってきた。各分野において国際社会で形成された明示的で拘束力のあるルールすなわちレジームが、いかに国家行動に影響を与え、国際協力を進展させてきたかという政治過程が検討されてきたのである。しかし国際開発協力分野においては、いわゆるレジームが形成されることはなかった。レジーム不在の中で、諸国家は各時期の「相対的により望ましいと考えられるアイデ

ア」を実行に移すことを繰り返し、長い時間をかけて国際開発協力を緩やかに進展させてきた。明示的なルールでもなく条約のような形態もとらない、各時期の「相対的により望ましいと考えられるアイデア」が、一体どのように国家に影響を与え国際開発協力を進展させてきたのか。

本研究は、国際開発協力が進展する政治過程を検討するにあたり、国際規範概念を用いた。コンストラクティビストによると、国際規範とは、「所与のアイデンティティをもつアクターのための適切な行動基準」と定義され、国際社会における適切な国家行動基準に関して集合的な期待を集めるアイデアを意味する。それらアイデアは、多くの場合、国際機関などの規範起業家 (norm entrepreneur) により作成され、普及が図られる。そしてアイデアに対する集合的な期待が高まるとそのアイデアは「当たり前さ (a taken-for-granted quality)」が増し、国際規範の地位を獲得する。しかし国際規範に対する集合的な期待が低下すると、新たに集合的な期待を集めた別のアイデアが、既存の国際規範に代わって、国際規範の地位を獲得する。

国際開発協力分野における「相対的により望ましいと考えられるアイデア」もまた、国際社会の集合的な期待をより多く集めた国際開発協力に関する適切な行動基準であり、「国際開発協力に関する国際規範 (以下、国際開発規範)」ということができる。国際開発協力分野では、世界銀行と国連が主要な規範起業家となり、国際開発協力促進という目的を共有しながらも (=「目的規範」、それぞれの機関哲学に依拠する形で、経済成長を優先すべきというアプローチと貧困削減を優先すべきというアプローチ (=成長アプローチ規範 (以下、成長規範) と貧困アプローチ規範 (以下、貧困規範)) およびスローガン (=スローガン規範) を作成し、競争的に普及を図ってきた。その過程で、国際開発協力を不可欠な経済成長と貧困削減は、二つの対極的なアプローチとして位置づけられてしまうことになる。その結果、国際社会の集合的な期待は、魅力的なスローガン規範の登場を契機に、二つのアプローチ規範の間を振り子のように往復し、新たなスローガン規範を伴って二つのアプローチ規範が循環的に優越することになった。具体的には、1940年代後半以降は、資本投下というスローガンとともに成長規範 (=成長規範(資本)) が、1960年代後半以降は、BHN をスローガンとする貧困規範 (=貧困規範(BHN)) が、1970年代後半以降は、構造調整をスローガンとして成長規範 (=成長規範(構造調整)) が、1990年代後半以降は、「開発の最終目標としての貧困削減 (以下、目標)」をスローガンとして貧困規範 (=貧困規範(目標)) が、各時期において国際社会の集合的な期待を集め、各国に影響を与えた国際開発規範となった。

では、一体、国際開発規範は国家行動にどのような影響を与え、国際開発協力を進展させることになったのか。本研究は、国際開発協力動向に大きな影響を与える援助超大国アメリカを考察対象とした。アメリカは、各分野において国際規範の作成に大きな影響力を行使する一方で、国益に反する場合には国際規範からの逸脱を繰り返してきた。にもかかわらず、アメリカは、1980年代後半以降、国内規範との適合性の低い、貧困規範(BHN)の実行程度を、次第に増大させるようになった。これは、曖昧で拘束力の弱い国際開発規範が、援助超

大国アメリカに影響を与え、アメリカに貧困削減に向けた積極的な姿勢を取らせるようになったことを意味する。

本研究は、アメリカの行動変化には、貧困規範(BHN)実行の法的根拠である 1973 年対外援助法の成立とその実行組織として USAID が再生したことが重要な役割を果たしたと考える。具体的には、1973 年対外援助法と再生した USAID が、効果的なフォーカル・ポイントとして貧困規範(BHN)実行に対する人々の期待を高め、貧困規範(BHN)実行から権益を得ようとするアクターを増大させ、貧困規範(BHN)の実行体制が制度的粘着性を増したことで、貧困規範(BHN)の実行程度の増大につながったのである。この仮説を検証するために、第二次世界大戦終結後から 2006 年までの間、アメリカによる国際開発規範の法制度化を中心とした動きを考察した。

アメリカは、初めて 1950 年国際開発法および技術協力局 (TCA) として成長規範(資本)を法制度化する。しかし僅少な予算割り当てと当時の冷戦の進展ゆえに、成長規範(資本)の実行に対する人々の期待は高まらず、参加者も増えず、成長規範(資本)はほとんど実行されなかった。その後、アメリカは 1950 年国際開発法および技術協力局 (TCA) を下敷きにして、1961 年対外援助法および国際開発庁 (USAID) として、改めて成長規範(資本)を法制度化した。大規模な予算および人員割り当てゆえに、成長規範(資本)実行体制には高い期待が寄せられ、参加者も増大した。しかし成長規範(資本)実行体制は、効率性を無視し、肥大化し腐敗したため、成長規範(資本)を十分実行するようになる前に、成長規範(資本)実行体制の廃止要求が上がるまでになった。しかしすでに成長規範(資本)実行から権益を得ていた USAID は、貧困規範(BHN)の法制度化にイニシアチブを発揮し、具体的な内容と実行計画を備えた 1973 年対外援助法を成立させ、自らも貧困規範(BHN)を実行する機関として再生した。こうして確立した貧困規範(BHN)の実行体制に対する期待が高まり、権益を求めて多くのアクターが実行に参加し、粘着性を増していった。その後、成長規範(構造調整)が優越したが、アメリカは既存の貧困規範(BHN)の実行体制を解体することなく、度々修正を重ねながら、貧困規範(BHN)に加え成長規範(構造調整)の実行も同時に目指した。その結果、貧困規範(BHN)の実行体制の非効率性が増し批判が高まったものの、粘着性を増した貧困規範(BHN)の実行体制の抜本的な改革や廃止は不可能であった。そこで、貧困規範(BHN)の実行体制に並立する形で、2003 年ミレニアム挑戦法 (MCA) とミレニアム挑戦公社 (MCC) として、新たな貧困規範(目標)の法制度化がなされた。2003 年 MCA は貧困規範(目標)の実行を確実なものにするための具体的な内容と実行計画を規定し、大規模な予算を割り当てられ、貧困規範(目標)の実行体制は大きな期待を集めた。その結果、貧困規範(BHN)の実行アクターなどが、新たな権益を求めて貧困規範(目標)の実行体制に参加するようになり、アメリカは今後も貧困規範(目標)の実行程度を増大させることが期待される。

つまり、アメリカは当初形式的なものとして国際開発規範の法制度化を行っただけであったが、それによって生み出された権益集団が、自らの存続、拡大のために、高い実効性が期待される新たな国際開発規範の法制度化を主導し、その実行体制が疲弊するとまた新たな国

際開発規範の法制度化を主導した。そして結果的に、国際規範からの逸脱を繰返すアメリカでさえ、長い年月を経て、貧困削減に向けて積極的に取り組むようになったのである。

本研究は、外交政策的観点から検討されてきたアメリカ対外援助政策が実際に国際開発協力進展にどんな功罪をもたらしたのかを検討した数少ない実証研究となっている。また本研究の検討結果は、非常に弱い国際規範であっても、国際規範に適合的な所与の条件を備えていない国でも、実効性が期待される形で国際規範が法制度化されるなら、国家による国際規範を実行せざるを得なくなることを意味し、国際協力進展における国際規範の可能性を広げるものである。さらに国際規範の法制度化は、国際社会で問題解決に関する明示的で拘束的なルールすなわちレジームが成立せずとも、国際協力が進展しうる可能性を示すことになり、国際政治学における国際協力研究を発展させるものである。