

国際機関の財政的「自律性」と開発援助政策

池 島 祥 文

はじめに

開発、環境、貧困、疾病、移民のように、国家の枠組みを超えて発生する諸問題に対して、世界政府が存在しない以上、各国政府間の協力や国際機関による対応が求められる。グローバル・イシューへの対応として、国際機関、とりわけ、国連機関の役割は増大しつつある。国連機関は国家間の利害関係に翻弄されながらも、実効的に、かつ、自律的に組織を運営する必要がある。しかし、当然ながら、具体的な活動には巨額の資金動員が必要となり、国連機関は各国政府による資金提供に財源を依存する。つまり、国際機関の活動を支えるためには、国民国家の国際的な財政支出が必要となり、国際機関の自律性は組織外に位置する対外的要因のみならず、組織内部の構成要素である国民国家との関係において大きく規定されるといえる。

本稿では、途上国開発をめぐる各国開発援助政策の動向との関連で、国連機関の財源構造に着目し、加盟国や企業との関係性から国連機関の自律性を考察する。複雑かつ多様な政治経済的力学が作用する国連機関に対して、特に、財源的措置をめぐる歴史的経過から浮かび上がる開発援助における役割とその意義を論じる。

開発問題は飢餓、貧困、教育、医療、衛生等、幅広い諸課題を含んでおり、それだけ対策の範囲も拡散している。本稿では、これら諸課題への対応を包括して開発援助政策として捉え、先進国を中心とした世界の開発援助政策の動向のもとで展開される国連開発援助を分析対象とする。また、国連開発援助は国連とその補助機関のみならず、専門機関を含む国連システム全体が有機的に関連しあって実施されているが、その中でも、国連システムの開発援助全体を調整する役割を担う「国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)」と農業・食料分野を管轄する専門機関である「国連食料農業機関 (Food and Agriculture Organization: FAO)」に焦点を当てる。この二機関の国連開発援助における役割を単純に表現すると、UNDP は資金供与機関として国連開発援助の中核的な組織であり、一方、FAO はその UNDP から多大な資金供与を受けてきた援助実施機関であるといえる。UNDP は資金を他機関に供給すると同時に、自らも開発援助事業を実施できるために、国連開発援助の中心的存在として位置づけられている。

国連機関に対する研究自体は膨大にあるものの、本稿で着目する国連機関の財源構造に対する先行研究は国内外を通じて多く蓄積されているとはいえない。国際政治の舞台としての国連の性格を反映してか、政治交渉の一環として、国際機関の財源に関する記述は散見されるものの、通

常業務を遂行するうえで必須となる財源を対象とした研究は限られてくる。その中でも、国連予算の時系列的な変化を分析した田所（1996）では、国連財政の史的展開が分析され、予算を通じた国連における政治の実像が明らかにされている。予算をめぐる多様なアクターの立場に着目し、対立の図式を鮮明にしなが、国連予算の基本的構造を解明した研究として重要な成果といえる。ただし、予算との関連が強い組織編成の変遷や制度的仕組み等、開発援助に限らず国連の業務遂行過程が詳細に示されているが、視点が国連本体の行財政制度にあるため、国連開発援助の全体像の解明には十分ではない。

UNDPの財源構造に対しては、組織構造、任務、他機関との関係性、開発に対する志向性について歴史的に分析したMurphy（2006）、国連開発援助の変容を国連の機構改革との関係から分析した秋月（1993）、UNDPの資金供与および援助実態の動態から世界的な開発援助の動向を分析した大平（2008）等がある。FAOについては、組織構造と事業活動の分析の一環として財源構造にも焦点をあてたTalbot（1990）、Marchisio and Di Blase（1991）、Shaw（2009）等のほか、他主体とのパートナーシップに対するFAOの姿勢を財源構造や組織文化から分析したLiese（2010）がある。これらの諸成果はUNDP、FAOを対象とするため、各組織の活動実態を把握するためには有用であるものの、必然的に、組織内における開発援助活動の軌跡を論じる傾向にある。したがって、先行研究を踏まえつつ、国際機関と加盟国、資本との相互関係に着目し、国連機関の自律性を検証する過程で、国連開発援助の総体的な意義と限界が見出せよう。

開発問題への対応には、援助活動における手続き・意思決定過程およびその民主的運営に関する諸側面も重要になるが、本稿では、資金の流動構造に限定して論じる。なぜなら、国際機関、とりわけ、国連機関の自律性を理念としてではなく、組織運営や活動の実態から把握しようと試みるからである。

構成は以下の通りである。Ⅰでは、国際政治経済の動向と国際機関の機能との連関を国際機関の意思決定に関わる側面に焦点を当てながら検討する。Ⅱにおいて、開発援助政策の全体的傾向とUNDPの財源構造を明らかにしながら、国連開発援助の設立経緯と展開過程を分析する。また、Ⅲでは、国連開発援助の一翼を担うFAOにおいて、外部環境の変化を通じて変容する組織活動の展開過程を論じる。これらの分析を通じて析出される国際機関の自律性の視点から、国際機関・国家・資本の関係性を考察する。

I 国際機関の自律性

1. 国際財政と国際機関

国際機関は複数国家により、共通の目的達成のために、国際条約に直接基づいて設立された常設的な組織と理解される。つまり、国際機関は政府間組織として、国家が充足できない国際的な目的を実現させる固有の組織体である（横田編 2001:37）。一方で、各国政府の国際的枠組みによって取り組まれる政策協調も国際的な課題に対するひとつの手段といえる。国際機関であれ、国際的な政策協調であれ、課題に対応するためには原資が必要となるが、双方ともに、その原資は主に国家の財政支出に依拠している。単一国家では対処できないグローバル・イシューへの対応

として、国際財政、つまり、諸国家による財政支出に依拠して国際政治経済の枠組みが形成されてきている。そのため、国際機関の創出自体が国際財政機能の所産といえる。国際機関は通信、郵便、運輸等の諸分野における国際的共通化や規格の統一化を目的に形成され始めたが、同時に、単一国家や地域にとどまらないインフラストラクチャーを国際的に構築、維持、管理する国際財政の形成過程でもある。しかし、国際的なインフラストラクチャーの整備が求められている一方で、その内容と機能を世界各国が普遍的に享受できるとは限らず、個別的な利害を反映している場合も十分にある（植田・新岡編 2010:19-26）。国際財政は国家による財政権力を通じた世界的な統治手段としての側面を有するのである。

戦後、先進国における経済復興と政治的安定が得られて以降、開発問題は先進国から途上国への「経済協力」として把握されてきた。この経済協力には、公的資金のみならず、海外直接投資（FDI）等の民間資金も含まれ、先進国から途上国に流れる資金の総量を表している。第二次大戦以降、途上国の経済発展および貧困削減のために、政府開発援助（ODA）を主要な政策手段としつつ、先進国は多大な開発援助に取り組んできた。アメリカを中心とした先進国は開発援助政策の相互調整を行いつつ、経済発展のための資金不足に悩む途上国に対する援助資金の供与を進めてきた。しかし、先進国による開発援助政策は援助負担の国際的分担を通じて、先進国の財政・経済をアメリカおよびアメリカ企業に適合的な経済再編を促すとともに、途上国の財政・経済をもその中に包摂させていく過程と見なされる（植田・新岡編 2010:78-81）。いわば、開発援助政策は先進国の財政支出を通じて直接に、もしくは、国際機関を通じて間接的に、途上国の財政自主権を侵食し、経済体制を自由貿易体制へと適合的に変容させていく統治手段と化している。

国際機関の設立・運営と各国による国際財政は相互補完的に作用し、それらの支援を受けた資本はアメリカの志向する国際分業体制へと再編成され、多国籍企業化していく（坂井 1976:6）。資本の多国籍化は先進国間の国際財政による開発援助政策にも支えられながら、途上国を含めた世界全体へと浸透する一方で、国家主権に対する蚕食を惹起するが、国家と資本との相互関係の基底には、資本の流出入に関して、国際機関による媒介が機能している。国連開発援助を媒介に、先進国による国際財政が最終的には途上国に対する先進国企業による直接投資を促進するという形態等で、国際機関・国家・資本の関係性は展開されるのである。

国際機関は国際的な経済再編の形成手段として、たとえば、規制緩和と市場開放を推進してきた国際通貨基金（IMF）や世界銀行の開発金融政策がアメリカ、特に財務省の利害を強く反映しているように、単一もしくは少数の国家の意向に基づいて活動していると指摘されてきた（ステイグリッツ 2001; バグワティ 2005）。アメリカの利害を具体化するために、国際機関の活動が展開されると捉えられているわけである。しかし、その一方で、アメリカ政府の強い圧力に屈する形で金融支援の実施を余儀なくされているものの、IMFは国際金融に関する専門機関として、金融危機への対応をめぐる、アメリカの意向とは異なる組織独自の見解を主張している側面も有する（白井 2002:182-193）。また、途上国開発のための増資を望む世界銀行に対して、レーガン政権時に財政難に陥ったアメリカは世銀の要求を拒否してきたように、見解を背反する側面も有する（ワシントン駐在員事務所 1984:7）。国際機関は必ずしも国家の意向を受容し、政治的判断に基づいて活動しているわけではなく、自らの設立目的を追求するために、自律的な行動を模索している。ただし、高度な専門性を発揮させようとする国際機関に対して、政府官僚が加盟国の代表

として諸活動に対する意思決定を行うが、その政府官僚の背後には、利害関係企業や業界団体を代表する専門家が存在している（ストレンジ 1998:174）。国際機関が有する高度な専門性は、一方では国際機関の自律的行動を支えるとともに、他方では、その専門性を構築する専門家の利害によって規定される組織構造にもある。つまり、国際機関の自律性は諸活動の表面的成果だけからでは十分に把握できず、諸活動を策定する政策形成過程における組織内外の主体間の利害関係やそれらを形成する組織構造への着目が必要になるといえる。

2. 国際機関の意思決定とその形成要素

外部からの支配や制御から脱して、自らの規範に基づいて行動する状況を「自律性」の指標とするならば、国際機関の自律性は行動を選択する際に必要な意思決定の問題に帰着する。国際機関は形式的には独立した実体を有する組織だが、その実態としては、組織内外に位置する主体の有形無形の影響を受けており、確固たる組織独自の規範に基づいて行動しているとは言い切れない。その主な要因として、国際機関内部の構成要素として活動する一方で、国際機関と対等な外部の行為主体として存在する「加盟国の二重性」が指摘される（横田編 2001:187-188）。この「加盟国の二重性」により、国際機関の意思決定に反映される利害の所在や志向性が一層複雑化している。とはいえ、錯綜した利害を抱えながら遂行される意思決定の結果、外形的には、国際機関の活動として表面化するのである。

国家が代表権を有するために、国際機関は国家の意思決定の所産として捉えられる傾向にあり、自己目的のない制度的メカニズムともいわれる。しかし、国際機関が国家の意向を反映した制度的メカニズムであるなら、なおさら、国際機関は自律的でなければならない（Bernett and Finnemore 2004:4）。なぜなら、単一国家では対応できないがゆえに国際機関は設立されたのであり、その所期目的を実現するために、加盟各国の利害とは一定の距離をとりつつ、自律的な判断を下す必要に迫られるからである。そのため、国家は自らの利益追求のためにも、一定の「自由裁量の範囲」を認め、国際機関の自律性を確保せざるを得ない（Thatcher and Sweet 2002:5-8）。その一方、国際機関は組織内部に抱える官僚機構を通じて、独自の組織文化を形成し、組織存続のために自らの「組織の論理」に従い、自律性を高めようとする。内的論理に基づく官僚機構は国際機関としての目的達成によって存在意義が弱体化すれば、状況に応じた新たな目的を自ら創出したり、組織改革に対する外部圧力には官僚機構を通じて応酬したりする傾向にある。ここに、国家の利害を反映しつつも、自律性を必要とする国際機関の性質が浮かび上がる。ただし、上述したように、国際機関の自律性自体は諸活動の表面的成果から把握しづらく、加盟国の意向と対立する場合や加盟国が無関心な分野で活動する場合以外に明確には表れてこない傾向にある（Bernett and Finnemore 2004:27）。

国際機関の自律性は状況依存的に発現するといえるが、その状況は必ずしも偶発的に生じるわけではなく、組織が有する要素に起因して発生している。国際機関、特に、開発援助機関の活動を規定する要素として、(1)経済的影響力（economic clout）、(2)専門知識（economic expertise）、(3)政治的正当性（political legitimacy）、(4)人道的権威（moral authority）が指摘されている（McNeill and St. Clair 2009:19-22）。途上国開発に関わる国際機関として、必然的に経済的要素が重視されているが、経済的影響力の指標のひとつとして、国際機関の具体的活動を規定する毎年の総予算

がある。また、経済開発の方向性を誘導する政策形成において専門知識は重視され、実際に、「構造調整」や「人間開発」といった開発思想の底流には、国際機関に蓄積された専門知識が反映されている。政治的正当性は国家からの権限移譲と密接に結びついており、加盟国の信認を獲得しているほど、国際機関の執行力は強化されるが、加盟国間での利害対立は国際機関の活動を制約する構造にある。国際機関が追求する目的の意義およびその追求方法の妥当性により、国際機関の活動は普遍的な人道的権威を獲得し、加盟国間の利害対立を極力抑える機能として作用する。各国際機関において求められる諸要素の強度はそれぞれ異なるが、開発援助機関にとって、予算をはじめとする経済的影響力の確保は具体的活動を実施するための資源にほかならず、非常に重要な要素である。

ただ、国際機関が十分な財源を確保できなければ、効果的な活動を実施できず、その存在意義は低落するものの、財源を確保しようとすれば、資金を提供する外部主体の統制を受けやすくなり、自律的な組織運営は困難に陥る（Liese 2010:97; Pferfer and Salancik 2003:259）。つまり、国際機関の財政事情は自律性の基礎となる組織の意思決定と密接に結びついている。国際機関の崇高な理念を実現させるには、業務遂行のための資金確保が現実問題として大きな課題になるのである。

3. 相対的自律性と重層的構造

国際機関の自律的な意思決定と財政事情の連関は、主に、国際機関と国家との間においてこれまでも散見されてきたが、特に、その様態は先進国と途上国において異なって現れてきた。先進国、とりわけ、アメリカは経済大国としての自負から巨額の財政支出を国際機関に投じてきている。その財政負担と引き換えに、国連機関やIMF・世界銀行に対して、政治経済的圧力を駆使して自らの利害を国際機関の活動に反映させてきている。つまり、アメリカは国際機関を通じて、自国以外の国家に対する支配的地位を確保しようとしてきたのである（Foot, MacFarlane and Mastanduno eds. 2003:11）。直接に、他国に政治経済的圧力を加えるのではなく、圧力を加えられる国家を含めた加盟国共通の意向として、アメリカの利害を抽出するためである。その一方、国際機関はアメリカに主導されながらも、加盟国の共通利害を代表して諸活動を実施し、途上国の政治経済に介入してきた。IMF・世界銀行による構造調整政策がその典型である。IMF・世界銀行はコンディショナリティを媒介に、途上国に対して強硬姿勢を貫いてきたが、その背景として、国家主権を制約するコンディショナリティに反発を感じながらも甘受する以外に選択の余地がないほど、途上国経済が危機的状況にあったからである（坂元 2008:25）。このように、国際機関と国家との関係性は、「先進国→国際機関」と「国際機関→途上国」と分解して把握できるとともに、「先進国→国際機関→途上国」のように、国際機関を媒介に、先進国から途上国への政治経済的圧力の浸透過程として連動して把握できるのである。

また、IMF・世界銀行による構造調整政策は途上国の市場経済化を志向し、公営企業の民営化等をはじめ、資本、特に多国籍企業の投資環境整備が促進されていった。国際機関を通じた資本に対する政策的支援が行われると同時に、多国籍企業が自らの利害を実現させるために、国際機関に対して積極的に関与していく側面もある。FAOで実施された産業協同プログラム（ICP）やIMF・世界銀行が推進した民営化事業、国連が実施するグローバル・コンパクトのような官

民協同において、多国籍企業は財源の拠出や開発事業への参加を通じて、国際機関に対する関与を深め、企業利潤を高める有利な環境を創出しようと試みてきた（池島2009; Tesner 2000; Bull and McNeill 2007）。資本は直接的に国際機関に対して資金を提供するというよりも、開発事業に参入して、事業から利潤をあげつつ途上国の発展に供するという形態により、物資調達やサービス契約等にかかる国際機関の費用負担を軽減する。ただし、利潤獲得を動機とする資本は開発事業に専門知識や経営ノウハウを提供できる反面、利潤獲得に支障をきたさないように国際機関の活動自体をロビー活動等により誘導する。官民協同に参加する企業は諸分野において代表的な巨大多国籍企業であり、長期的な利潤獲得を目指して国家や国際機関に積極的に支援・要望を求める。つまり、資本は利潤獲得を追求すると同時に、政治的権力を追求するのである（Bull 2010: 186）。このように、国際機関の自律性をめぐって、国家および資本との相互関係を確認したが、国際政治経済においては、NGO等の市民社会組織も重要な役割を担っている。しかし、市民社会組織は主に正当性や人道的権威の側面において、国際機関に影響力を行使しつつあるものの、資金面における相互関係はあまり築かれていないため、本稿では、市民社会組織については特に取り上げていない。

国際機関・国家・資本間の資金移転は各主体の自律的意思決定を大きく規定する傾向にあり、必ずしも各主体は外部からの制御を受けずに自らの規範にのみ従って意思決定を行っているとはいえず、あくまでも相対的に自律しているにすぎない。また、そもそも、国家は政府、議会、軍隊、警察のような組織や機能が生み出す制度、組織、権力関係には還元されず、確固とした実体があるわけではない。むしろ、個人、集団、組織間で形成される社会的関係の物質的凝縮が国家の本質とされる（ヒルシュ 1998:8-17）。国家は資本を含みつつ、具体的な組織構造として存在しており、国家が自らの政策手段として利用する財政権力も本質的には資本主義的生産過程に依存しているため、価値増殖過程が停滞すると同時に、国家の行為能力も低下せざるを得ない状況に陥る。そのため、価値増殖過程を維持するためには、資本活動に適合的な環境を創出する必要が生じる（ヒルシュ1998:21）。このような国家と資本との相互関係を敷衍すれば、国際機関は自らの政策手段の原資を加盟国による分担金や拠出金に依存するため、国家の意向に適合的な活動を行う必要性が必然的に高まるのである。国際機関には租税を徴収する財政高権がないために、より一層、組織運営に際して自律性は相対的にならざるを得ないが、国際機関内部における事務局や加盟国をめぐる利害対立があっても、外形的には統合された共通利害として表出され、国際機関の意思決定として具体的な活動を伴っていくのである。各主体の意思決定に対する経済的利害が複雑に絡み合っており、国際政治経済において、国際機関・国家・資本は重層的構造を形成しているといえよう。

国際機関の自律性は組織内外に位置する各主体との資金移転関係で相対的に形成されるのであり、開発援助における国際機関の役割を分析する際には、組織をめぐる経済的要素への着目が必要になろう。

Ⅱ 開発援助政策と国連開発援助の展開

1. 開発援助政策の動向

開発援助政策の具体的内容は援助国によって異なるが、本稿では、国際財政との関連の文脈から開発援助政策を把握するために、主に、ODAを指標にその資金フローの動向を分析する。日本の場合、途上国開発や国際機関への分担金支払いは「経済協力費」として一般会計予算に計上されるが、ODAと同義的にみなしても大きな相違はない（内山 2009:184）。しかし、定義上、ODAには軍事援助、債務救済等は含まれないため、経済援助のほか、軍事援助や食料援助を行うアメリカの場合、ODAはアメリカ対外援助政策の一部にすぎない（中西 1998:53）。ただ、アメリカの対外援助政策は援助対象国が途上国に限られず、イスラエルや高所得国も含まれているため、途上国開発を前提としたODAをアメリカの開発援助政策として分析する必要がある。

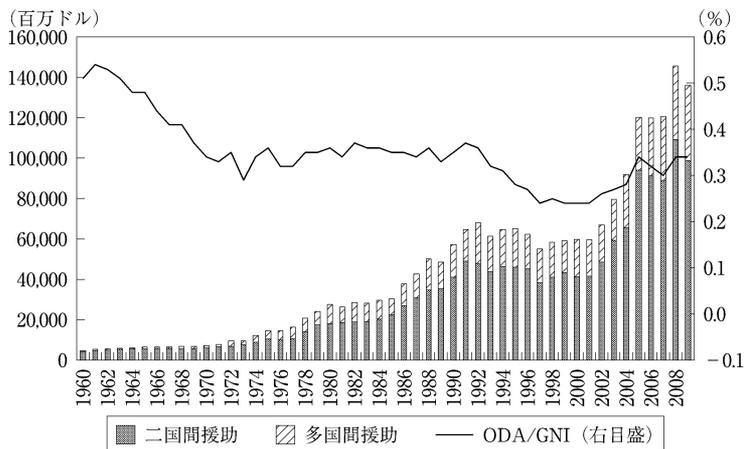
開発援助政策の動向を資金フローの視点から確認していくが、この分析過程は援助の効果を資金移転の量的変化から明らかにするわけではない。1ドル当たりの無償資金協力、技術協力、借款の効果は直接に比較できるとはいえず、また、プロジェクト型やプログラム型といった援助形態（モダリティ）の相違も援助の成果を左右する（小浜・澤田・高野・池上 2004:12）。したがって、途上国への資金流入の増大が途上国開発の進展を意味するとはいえない。ただし、資金移転の数量化は開発援助政策の全体的傾向を検討するためには有用だといえよう。

開発援助政策の全体的傾向を示した第1図および第2図からは以下の点が確認できる。第一に、ODAの名目額は増加基調にあるものの、国民純所得（GNI）に占める割合は低下しつつあり、実質的にはそれほど増加していない。第二に、多国間援助よりも二国間援助を経由したODAが多く、援助国の政治経済的利害を投影する二国間援助が選好されている。第三に、ODAはまだ不十分な量といわれつつも、安定的に供与されており、民間資金の移転が低調な場合には、途上国に流入する資金の最大約80%を占めるなど、途上国開発の重要な下支えを担っている。

一方、第3図からは開発援助政策に占めるアメリカの位置が確認できる。アメリカのODA支出は減少基調にあるものの、近年、二国間援助は全体の約20%、多国間援助は約10%を担っている。冷戦下の援助競争による多大な財政負担は、開発援助政策の見直しを求める議会の圧力とともに、他の先進国への負担要求と開発援助政策の政治的手段化を強めた。そうした背景から、一方では、アメリカは政治的手段として扱いやすい二国間援助を選択的に増加させ、バードン・シェアリングと協調政策による国際的な経済再編を志向していった。他方では、国際機関を媒介する多国間援助は次第にその比重を低減させた。ただし、アメリカが国際機関に指導力を有する場合には、多国間援助を通じて、他国の資金供与をも利用して、自らの政治経済的利害を推進できる側面もあり、多国間援助はアメリカにとって必ずしも不要な存在ではなかった。表面上、多国間援助は資金供与国の政治経済的圧力を緩和する効果を有するため、二国間援助と多国間援助の組み合わせで開発援助政策は運用されている。

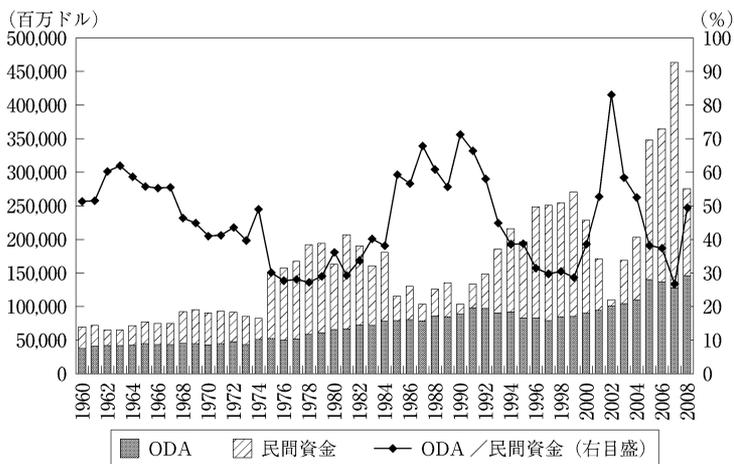
多国間援助の推移を主要機関ごとに示した第4図からは、IMF、世界銀行、地域開発銀行等の国際開発金融機関への資金供与が大きく占めつつ、EU諸機関への供与が1990年代以降、目立

第1図 全援助国における ODA の推移



注：ネットベース。物価未調整。
出所：OECD DAC online datasets より作成。

第2図 経済協力に占める ODA の推移

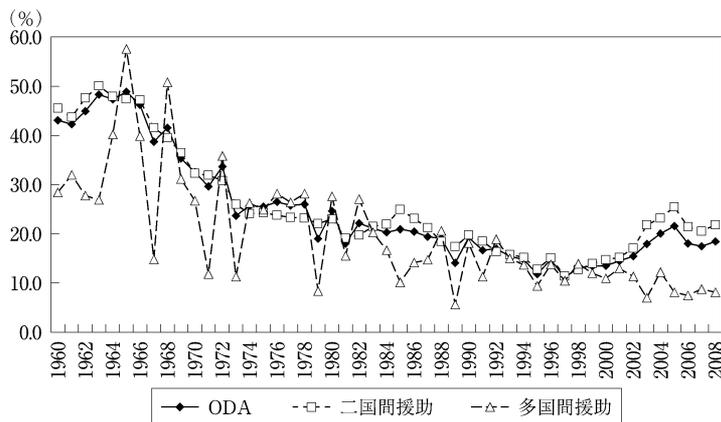


注：ネットベース。物価調整済（2008年基準）。
出所：OECD DAC online datasets より作成。

つ点を確認できる。組織としては多国間機関であるものの、EU 諸機関はヨーロッパ諸国の総体的利害を代表しており、また、IMF・世界銀行等の国際開発金融機関はアメリカの利害を強く反映しているため、多国間援助も実質的には二国間援助の性質を帯びてきているといえる。他方、国連機関への資金供与は若干の変動を含みつつも、これまで堅調に推移している。ただし、近年の国際開発金融機関や EU 諸機関への資金供与の上昇傾向に比べると、減少傾向にあり、より援助国の利害を反映させやすい二国間援助に似た性質を有する組織への資金供与が増加している。つまり、多国間援助といえども、実質的に多国間援助としての機能を発揮する国際機関は国連機関に限られてくるのである。

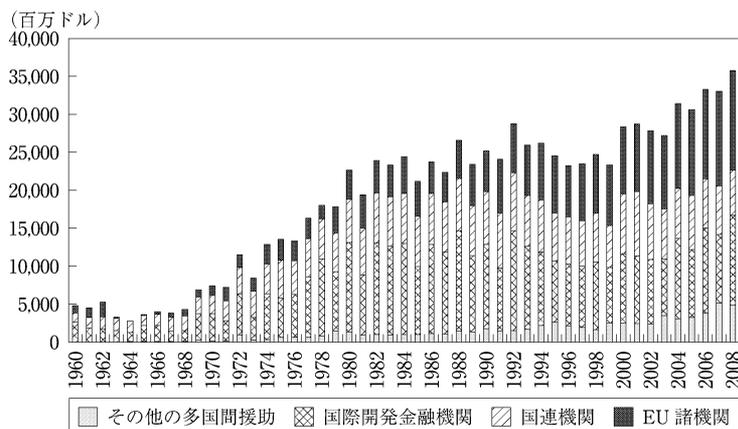
歴史的に見ると ODA の約70%が二国間援助であり、約30%が多国間援助となる。そのうち、

第3図 援助全体に占めるアメリカの支出割合



注：ネットベース。物価調整済（2008年基準）。
出所：OECD DAC online datasets より作成。

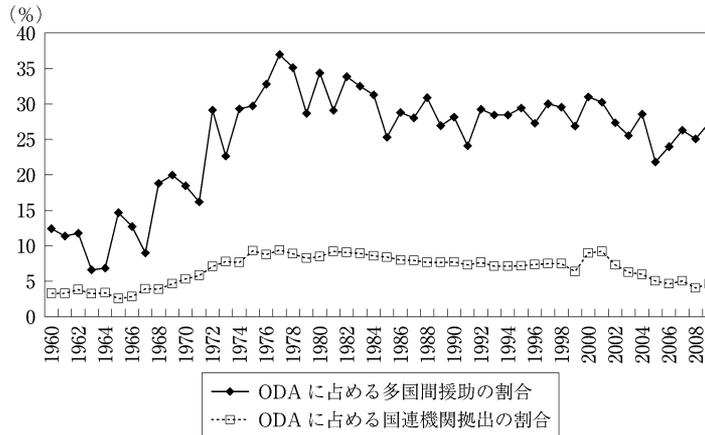
第4図 多国間援助の推移



注：ネットベース。物価調整済（2008年基準）。
出所：OECD DAC online datasets より作成。

国連機関への資金供与はわずか約7%にすぎない（第5図）。2008年数値では、ODA全体は約1,457億ドルである。そのうち二国間援助は約1,091億ドル（75%）、多国間援助は約365億ドル（25%）となり、国連機関への資金供与は約59億ドル（4%）である。つまり、金額ベースでは、国連開発援助は開発援助政策全体の一割にも満たず、それだけ開発援助政策は援助国の利害と密接に絡み合い、国際財政を通じた国際政治経済の再編成が追求されているといえよう。開発援助政策を受け入れる途上国にとって、国連開発援助は商業的な利害や政治的条件がないために、国内社会統合にも関わる政治的要素を含む貧困問題や、援助国に商業的利害を生み出しやすい技術協力分野において、他の援助機関にはない比較優位があると指摘されている（大平 2008:50）。しかし、国連開発援助は近年減少傾向にあり、逆にいえば、援助国による国連開発援助への支持が低下しているともいえる。

第5図 開発援助政策に占める国連開発援助の位置



注：ネットベース。物価調整済（2008年基準）。
出所：OECD DAC online datasets より作成。

2. UNDP の設立とその展開

国連は安全保障や人道支援以外に社会経済分野に予算を多く投じており、開発援助機関としての性格を有している。また、国連本体だけでなく、専門機関や補助機関を含め、国連開発援助は実施されている。国連開発援助はダムや道路建設といった大規模事業ではなく、加盟国自身の開発を支援する技術協力が中心であり、地道な活動が多いものの、多数の組織が各専門分野において開発援助事業に取り組んでいる。

多くの国連機関は分担金と自発的拠出金（voluntary contribution）を財源として、活動を展開する。国連の分担金は加盟国の経済的負担能力に応じた割当が課され、支払いの義務が発生する。義務であるがゆえに、二年以上の滞納には国連総会での議決権を停止する罰則規定が設けられている（田所 1996:30-33）。自発的拠出金は加盟国の表明に則して支払われ、任意であるがゆえに、支払いがなくとも罰則はない。分担金は通常予算とよばれ、人件費等の組織運営に用いられ、自発的拠出金は予算外資金や特別予算と呼ばれ、主に、開発援助事業に用いられる。戦後初期以降、途上国開発に対して国連開発援助の拡大が求められていたが、通常予算によって開発援助事業を実施する場合には、各国の分担金負担も増大せざるを得ず、資金的余裕のない加盟国は消極的姿勢をみせていた。国連開発援助の必要性を各国は理解しつつも、通常予算による事業の実施・拡大に対しては政治対立を引き起こしなかつた。そのため、通常予算によらず、自発的拠出金に基づく拡大技術援助プログラム（EPTA）が1949年に設置された（田所 1996:202-203）。

通常予算を回避した財源構造を特徴とした EPTA だったが、実際に拠出された資金は小規模であり、かつ、不確実・不安定であった。自発的拠出金は加盟国間で支払時期が異なるだけでなく、各国の政治的判断により支払自体が延期・停止されたからである。さらに、EPTA では、主に技術援助と訓練が実施されたが、途上国側も事業負担を求められ、途上国開発は十分に進展しなかつた（大平 2008:7-8）。経済負担をめぐる政治的対立を回避するために、EPTA が設置されたものの、結局、資金拠出をめぐる諸問題から脱却できなかったといえる。

EPTA では十分な成果が得られないため、途上国はさらなる開発援助への取り組みを要求し

たものの、負担増大を忌避したい先進国、特にアメリカは妥協案として、EPTAの枠内において、特別基金の創出を提案した。1958年に採択された特別基金の特徴は途上国開発のための資本流入を支援する役割を担った点である。資本投資の拡大を目的に、フィージビリティ・スタディ、人材育成、技術教育を中心とする無償援助が行われた（大平 2008:8-9）。民間資本を通じた途上国開発を志向するアメリカの姿勢は国連開発援助において、新組織の設立にも反映されているのである。

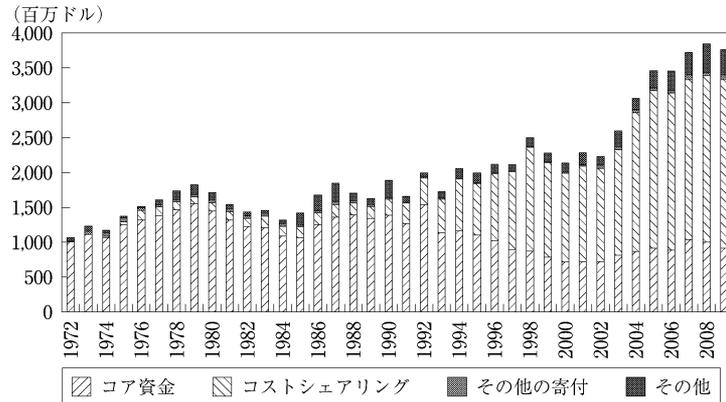
しかし、特別基金はEPTAの枠組みで活動しているため、自発的拠出金に依存する財源の不確実性・不安定性や途上国側の費用負担等、EPTA同様の資金的問題は依然として解消されず、機動的な展開は実現しなかった。そのため、アメリカはEPTAと特別基金との合併を国連総会に提案し、1965年にUNDPが設立された。組織統合による資金負担の解消のみならず、特別基金を中心とした枠組みへと国連開発援助全体を誘導する目的がUNDP設立にはあったのである（大平 2008:11）。特別基金は民間資本投資を促進する一方、途上国開発に携わる国連機関の活動の重複を避け、相互の整合性を確保するという調整機能が求められていた。UNDPもその役割を継承し、機関間調整を通じた国連開発援助の効率性を確保できるように、諸機関への資金配分調整を通じた一元的な計画管理を任務とした。

UNDPは自身による開発援助事業の実施のみならず、国連および専門機関に対する資金配分を行うが、その際に、全体的な国連開発援助の方向性へと諸機関を誘導し、独立性の高いFAOや世界保健機関（WHO）等の専門機関に対して一定の調整を求めた。その後、1977年にはUNDPによる技術援助だけでなく、被援助国における他の国連機関の活動をも調整する役割を与えられ、国連開発援助の中央調整機関となった（秋月 1993:101）。

このように、UNDPは設立目的自体が国連開発援助の調整を通じた効率性の追求にあり、資金拠出の負担軽減を望む先進国の意向を大きく反映していたといえる。その影響はUNDPの財源事情にも表れている。UNDPが行う技術援助には、人的、技術的能力の向上や組織構築の強化とともに、資本投資の支援が含まれている。大型インフラの建設よりも、それを稼働させる人材育成に主眼が置かれている（中田 1985:26-27）。UNDPでは、幅広い対象分野と多様な事業を通じた技術援助が取り組まれているが、その財源は加盟国からの自発的拠出金による。そのうち、主な予算として、資金拠出国から用途を制限されないコア資金と特定事業や特定計画に対する用途限定的なコスト・シェアリングがある。コア資金が資金拠出国の意向を受けにくい一方、コスト・シェアリングは被援助国で実施される事業経費の外貨部分を当該被援助国および第三国等が負担するため、加盟国の意向に応じて選択的に拠出される側面がある。

UNDPの財源は全体的に増加基調にあるものの、1992年以降、コスト・シェアリングが占める割合は急拡大し、一方、コア資金の割合は減少している（第6図）。つまり、UNDPを通じた技術援助は増大しているものの、UNDPが加盟国の制約を受けずに活動する余地は減少し、二国間援助のような加盟国の意向が反映されやすい活動が増加しているのである。この変化の背景には、国際社会の変化に起因した国連開発援助の見直しがある。1990代は途上国開発が停滞する一方、先進国は援助疲れに陥り、また、冷戦解消に伴い東欧諸国への援助という新たな課題が生じた。そのため、国連開発援助としても限られた資金の中で、効果的な成果をあげるために、UNDPの事業再編が進められ、1992年に、UNDPと専門機関の協力関係に修正が加えられたの

第6図 UNDP 財源の推移



注：物価調整済（2005年基準）。

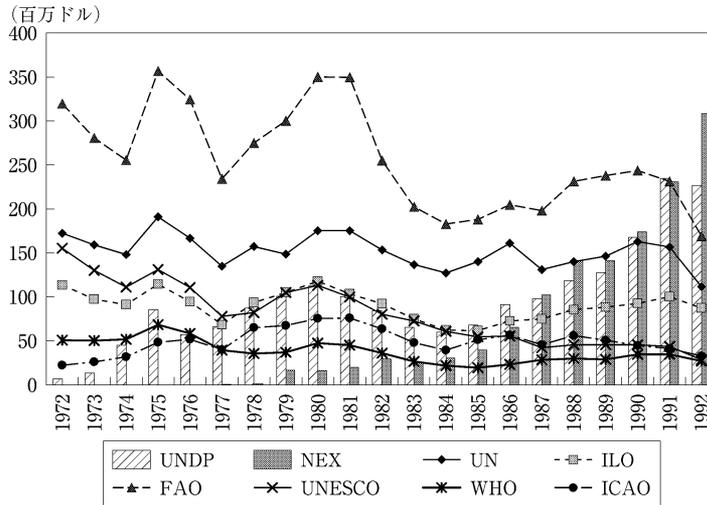
出所：UNDP Documents (DP/460, DP/1987/12/Add. 1, DP/1996/18/Add. 4, DP/1999/15/Add. 2, DP/2008/23/Add. 2, DP/2010/17/Add. 2) より作成。

である（秋月 1993:100）。

3. 国連開発援助の変容と自律性の相対化

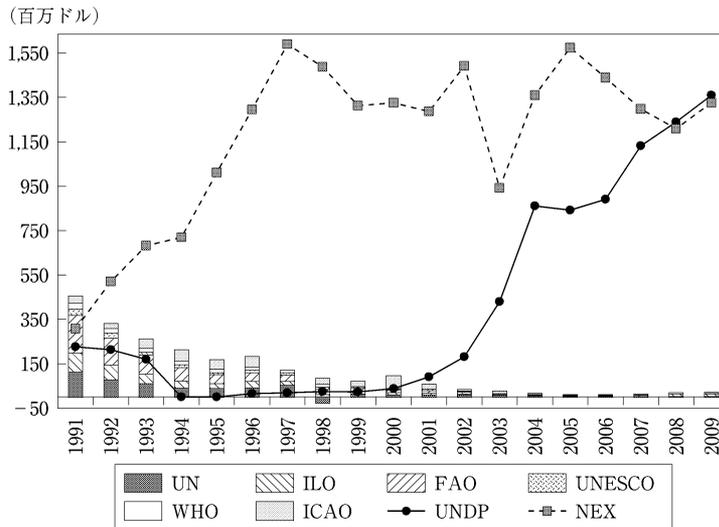
それまで専門機関は UNDP との基本協定により、具体的な技術援助を実施するうえで、UNDP の管理・調整に従っていたが、事業実施の資金のみならず事業管理のための行政経費を受け取っていた。しかも、その行政経費は専門機関自身の活動にも利用できたため、UNDP との協力関係は専門機関にとっては重要な収入源になっていたのである。しかし、事業再編により UNDP の技術援助はナショナル・エグゼキューション（NEX）に重点がおかれ、その一方で、専門機関経由の事業実施が減少するとともに、事業管理の行政経費支払率が通減され、専門機関は活動範囲と収入の縮小を余儀なくされた（秋月 1993:104）。NEX は国際機関主導ではなく、オーナーシップを強化するために被援助国自身が事業実施を担当する枠組みであり、UNDP 予算のコスト・シェアリングの増大は NEX 重視を反映している。NEX 重視がもたらした UNDP の資金配分における変化を、第7図と第8図を用いて確認すると、以下の点が指摘できる。第一に、1970～80年代半ばまでは FAO をはじめ専門機関への配分が多い一方、UNDP への配分は他機関と同程度であり、UNDP は「資金供与機関」としての役割を担っていたといえる。第二に、1980年代半ば以降、UNDP と NEX に対する配分が増大し、1991年時点で最大の配分先である FAO とも同水準に達しているため、「資金供与機関」としての役割に加え、UNDP も他の専門機関同様、「援助実施機関」としての活動を充実させたといえる。第三に、1992年以降、専門機関への配分は急減し、NEX への配分が急増していくが、UNDP 自身への配分も2000年以降には拡大しており、もはや「援助実施機関」としての役割が主要になっているといえる。これらの点から、国連開発援助における専門機関の地位は低下し、相対的に UNDP の地位が向上している状況を確認できるが、その要因として、専門機関間の活動領域の重複に伴う専門的能力の拡散および質の低下、組織肥大化による効率的運営の阻害、民間資本や被援助国の経験蓄積等が指摘されている（秋月 1993:107）。

第7図 UNDP からの各機関への配分額の推移（1972～1992）



注：物価調整済（2005年基準）。
 出所：UNDP Documents (DP/460, DP/1987/12/Add. 1, DP/1996/18/Add. 4, DP/1999/15/Add. 2, DP/2008/23/Add. 2, DP/2010/17/Add. 2) より作成。

第8図 UNDP からの各機関への配分額の推移（1991～2009）



注：物価調整済（2005年基準）。
 出所：UNDP Documents (DP/460, DP/1987/12/Add. 1, DP/1996/18/Add. 4, DP/1999/15/Add. 2, DP/2008/23/Add. 2, DP/2010/17/Add. 2) より作成。

しかし、本来、UNDPは中央調整機関として、専門機関の活動を統合化させていく必要があったのであり、その意味では課せられた役割を十分に果たしていなかった。逆に、専門機関への調整機能が不十分な状況において、専門機関への「資金供与機関」としてではなく、「援助実施機関」としての活動にUNDPの組織維持の可能性を見出したといえ、財源および自身への資金配分の増大はUNDPの存在意義を裏付けしているといえる。ただし、先述したように、財源の

うち UNDP の裁量で自由に利用できるコア資金は低下傾向にあり、それだけ、資金拠出国の意向が UNDP の活動にも反映される。専門機関との協力関係の見直しが UNDP の「組織の論理」を助長したように見えるものの、その財源的特徴からは必ずしも UNDP が自律性を確保しているとはいえないのである。

活動資金を自発的拠出金に依存している UNDP では、不確実・不安定な財源構造にあるものの、長期的には継続した資金獲得が達成されている。その背景には、UNDP とアメリカの関係がある。UNDP 最大の資金拠出国であるアメリカは設立以来一貫して、UNDP 総裁を輩出しており、組織運営に対する影響力を資金面、人材面において行使できる立場にある。また、UNDP による国連システムにおける技術援助への資金配分は全体の30%程度であり、国連開発援助の調整自体は実現されていないが、全体的な効率化を進める機関としてアメリカは UNDP に期待を寄せている（GAO 1990:15-17）。効率化を促進するための組織改革として、UNDP は基金増額や人件費削減・事業再編といったアメリカの要求を受け入れるだけでなく、アメリカ人専門職員の大量採用やアメリカ企業を通じた物品調達が進んでおり、活動および組織運営の点からもアメリカと UNDP は密接な関係を築いている。具体的な経済的利害として、たとえば、1986～1994年には、アメリカの UNDP に対する拠出金の133～268%がアメリカに還流していると指摘される（GAO 1997:62）。さらに、アメリカは自身の対外政策や安全保障政策が「人間開発」を掲げる UNDP の開発志向性と一致していると認識している。つまり、市場開放、民主化、和平、人権等、アメリカが追求する理念を UNDP も有していると捉えているのである（GAO 1997:63）。

確かに、UNDP はその前身である特別基金から、民間資本の投資支援を開発援助事業の目的にしてきた。アメリカは財政負担の軽減と自国企業の繁栄を目的に、国際機関を利用しつつも開発問題を民営化によって対処しようとしてきた。このような両者の民間資本に対する姿勢を背景に、UNDP は2000年前後からその技術援助にも大きな変化を表し、民間企業を開発援助分野の新たなパートナーとして、連携する活動を実施し始めた。巨大多国籍企業と UNDP の官民協同を模索した1999年の Global Sustainable Development Facility (GSDF) は計画段階から NGO 等の大きな批判にさらされ頓挫したが、2004年からは企業主導による貧困対策の促進を支援する Growing Sustainable Business (GSB)、また、2006年からは貧困層を対象とした実践的なビジネスモデルを提案する Growing Inclusive Markets Initiative (GIM) 等が実施され、UNDP は企業が途上国で事業を進めるうえで必要な支援を提供している。これらの官民協同は国連によるグローバル・コンパクトやミレニアム開発目標 (MDGs) の影響を強くうけて実施されているが、UNDP は本来的に市場開放や民営化を志向する性質を備えており、企業との官民協同事業を実施する基盤は十分に形成されていたといえる。国連開発援助は商業的利害や政治的圧力からの中立性を比較優位として捉えられてきたが、設立経緯や展開過程からは国連開発援助の中心に位置する UNDP といえども、資金拠出国や資本との利害関係のもとに組織運営が規定されており、「組織の論理」を追求した自律的行動を選択しつつも、実質的には相対的な自律性を有しているにすぎない点が明らかになったといえよう。

Ⅲ 国連開発援助における自律性の追求と官民協同

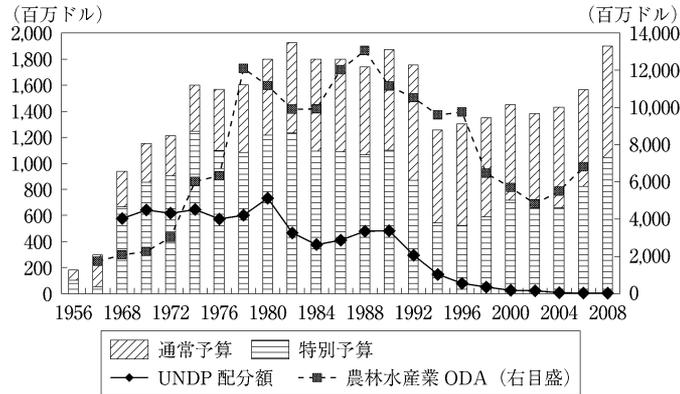
1. FAOの財源構造

FAOは専門機関最大の事務局員数を擁する巨大組織として、途上国の農業開発に取り組んでいる。UNDPからの資金配分額は他機関に比べて多く、突出していた。FAOの活動は大きく区分すると、第一に、飢餓、栄養不足の解消と農林水産分野での生産性向上のための技術支援であり、第二に、食料農業分野における国際的なルール設定である。主に前者は途上国にとって、後者は先進国にとって重要な活動である（国際農林業協働協会 2007:7）。戦後の発足当初、FAOは世界の食料農業分野における情報および技術の提供を主な任務としていたが、1960年代にはFAOにおける途上国の発言権増大に伴い、農業開発事業を実施し、開発援助機関としての性質を帯びだした。しかし、FAOの活動範囲の拡大は必然的にその財源拡充、つまり、先進国による財政支出を必要とした。FAOの開発機関化は財源をめぐる先進国と途上国の利害対立を内包していたのである。

FAOは加盟国の分担金に基づく通常予算と外部からの自発的拠出金に基づく特別予算を財源とする。UNDP同様に、具体的な農業開発事業は特別予算を用いて実施される。UNDPからの資金配分は特別予算に含まれ、1992年までは貴重な財源としてFAOを支えていた。第9図では、以下の点が確認できる。第一に、1960年代後半以降、特別予算の拡大によってFAO予算は膨張している。UNDPの活動が開始された1966年以降、その特別予算の大部分をUNDPの配分資金が担ってきた。第二に、通常予算は年々拡充され、1980年代以降には、70年代数値の二倍ほどにまで増加している。特別予算は変動を見せる一方で、通常予算は大きく変化していない。第三に、1992年のUNDPの事業再編による配分額の減少を背景に、特別予算の縮小が顕著であるものの、2000年以降、特別予算は再び増加傾向にある。1980年代以降には、農林水産業分野に支出されるODAの規模、FAO特別予算、UNDP配分額は連動した動きを見せており、2000年以降のODA増加が特別予算を拡大させているといえる。

UNDPは専門機関への資金配分を減少させつつ、自身による開発援助事業を増加させ組織維持を図っていったが、他方で、FAOも自らの「組織の論理」を追求するために、UNDP以外からの外部資金調達を模索している。これまで述べてきたように、先進国は自国の利害を開発援助政策に反映させるため、多国間援助よりも二国間援助を志向している。多国間援助を経由しつつも、被援助国および対象分野を限定する援助が資金供与国には好まれてきた。その傾向は国連開発援助全体においても同様である。中央調整機関としてのUNDPに比べ、独自の活動領域を持ち、具体的かつ開発問題に対する訴求力の強い活動を実施しやすい専門機関は、財政支出に対する国内世論への配慮が求められる先進国政府にとって、資金を拠出しやすい側面があった。たとえば、UNDPは外務省、FAOは農林水産省、国連工業開発機関（UNIDO）は経済産業省、WHOは厚生労働省、国連教育科学文化機関（UNESCO）は文部科学省のように、政府内の各省庁と専門機関とは密接に結びついており、省庁間の複雑な権限配分が専門機関への資金拠出と連動している（田所 1996:230-231）。いわば、各省庁において専門機関との関係は一種の既得権益化

第9図 FAO財源の推移



注：FAO予算は二カ年予算であるため、その他の数値も全て二カ年として換算している。物価調整済（2005年基準）。

出所：FAO予算については、FAO Documents（“Approved Budget 1970-1971”, “Review of Field Programmes 1976-1977”, “Programme Implementation Report 1996-97, 1998-99, 2000-01, 2002-03, 2004-05, 2006-07, 2008-09”), UN Document (A/47/746), Talbot (1990), p. 29 より作成。

UNDP配分額については、FAO Documents（“Approved Budget 1970-1971”, “Review of Field Programmes 1976-1977”), UNDP Documents (DP/460, DP/1987/Add. 1, DP/1996/18/Add. 4, DP/1999/15/Add. 2, DP/2008/23/Add. 2, DP/2010/17/Add. 2) より作成。

農林水産業ODAについては、OECD DAC online datasets より作成。

しており、各国内省庁間の権限闘争は各専門機関への資金拠出を支援する構造にある。したがって、UNDPからの資金配分が期待できなくなったにもかかわらず、FAOの特別予算は時機に応じて増大しているものであり、また、通常予算も拡充しているのである。

2. 外部環境の変化と自律性の追求

FAOが自身の「組織の論理」を追求し、安定的な財源確保を求める一方で、時代の推移に応じて国際政治経済の動向は変容してきた。外部環境の変化に伴って、FAOでは収入面である財源確保のみならず、支出面における組織構造の改革が必要になってきた。

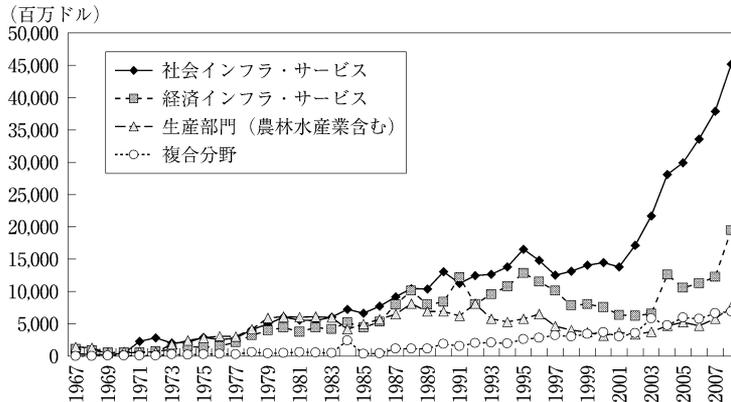
1960年代は「第一次国連開発の10年」として、FAOのみならず、国連システム全体が途上国開発に取り組みだしたが、食料農業分野は途上国開発にとって重要であり、FAOに対する期待も高かった。しかし、1973～74年にかけて発生した食料危機により、FAOは困難に直面した。食料危機を予測し、適切な対応を取り損ねたとFAOに対する批判が生じたのである。特に、FAOの開発機関化による負担増大に不満を持っていたアメリカは食料危機への対応策を講じる国連世界食料会議が、FAO主催ではなく、国連本部の主催によって開催されるよう提案した(Weiss and Jordan 1976:11)。FAOは自らの所管分野である食料農業問題において指導力を確保するために、開催費用や会議場所の提供、事前協議委員の人選等を提案したが、結局は国連との共同開催となっただけでなく、世界食料理事会や国際農業開発基金(IFAD)といった競合する新しい国際食料機関が設立され、食料農業分野における主導的地位を低下させるにいたった。また、その役割自体を援助国である先進国のみならず、被援助国である途上国からも批判され、FAOの存在意義が大きく動揺する事態に陥った(Weiss and Jordan 1976:104-107)。

そのため、FAOは自らの地位保全に向けた組織改革を断行した。人員整理や会議数・出版物の削減により捻出した費用をもとに、農業・農村開発に対する公的・民間投資の促進を支援する投資センターの設立、途上国現地オフィスの設置、緊急事態への対応を目的とした技術協力プログラム（TCP）の創設を行い、開発援助事業の拡充を進めた（Shaw 2009:97）。従来、途上国に対する直接的な技術支援に関わる資金は外部資金に基づく特別予算から支出されていたが、1976年に開始されたTCPは通常予算から支出される点を大きな特徴としていた。TCPに支出される資金は通常予算の10%程度だが、恒常的なFAOの農業開発事業として位置づけられたのである。（GAO 1994:12）。また、TCPは活動計画に対する理事会等による承認を不要とする。すなわち、事前に活動内容・対象国に関する情報提供を必要としない。なぜなら、TCPが不測の事態における緊急小規模対応を目的として、創立されたからである（FAO 1976）。通常、FAOの農業開発は3年程度かけて詳細な事前調整を経て承認・実施されるため、FAOの活動に対する加盟国からの干渉も当然生じる。しかし、TCPは理事会・総会等を通じた加盟国からの承認が不要であるため、先進国が多く負担する通常予算資金を用いつつも、FAO、特に事務局長の自由裁量の余地は確保され、制度的に組織の自律性を強化する側面を有していた（Marchisio and Di Blase 1991:124）。このような食料危機を契機に動揺しつつも、組織改革を通じて、FAOは恒常的かつ裁量的な農業開発事業を展開し、自律性を確立するための制度的拡充を図ったといえる。

1980年代以降、南米諸国やアフリカ諸国では、累積債務問題に直面したが、累積債務が国際収支の悪化や国際流動性不足に起因していると考えられたため、国際金融および開発金融を所管するIMF・世界銀行が対応に乗り出し、構造調整政策を実施していった。ODA以外に非譲許性資金をも動員できる国際開発金融機関は開発援助政策以上の規模を有する大量の資金を途上国に供給したため、国連開発援助の存在感は相対的に低下した。構造調整政策は市場開放や民間部門開発を重視したが、この市場経済化の潮流のもとでは、国家の介入は排除される傾向が強まり、FAOが推進していた国家主導による農業開発も実施困難に陥った（FAO 2007:62）。つまり、各国の農業生産環境に応じた技術支援を中心としたFAOの農業開発が弱体化していく状況にあったのである。

1990年代には、先進国の援助疲れやUNDPの事業再編により、FAO特別予算の低落が顕著になった。さらに、通常予算による農業開発を実施するTCPに対しても、アメリカからの批判が高じた。具体的な批判として、TCPには加盟国との事前承認過程がない、緊急時対応ではなく事前に計画された他用途に利用されている、事業評価が不明瞭である等の諸点がある（GAO 1994:3-4）。つまり、先進国が義務的に支出した通常予算にもかかわらず、出資国の監視が届かない制度的装飾を形成し、かつ、外部資金の縮小傾向のもと、裁量的経費を確保し、事務局長をはじめとしたFAO官僚組織が自らの権限拡大を図っているとアメリカは批判しているのである。1976年以降、FAO事務局長は途上国出身者が選出されており、また、FAO内部における途上国利害を代表しつつ、農産物貿易の自由化を推進するアメリカやそれと相応して市場経済化を志向する国際開発金融機関とは一定の距離を取っていた。そのため、アメリカの財政支出が組織運営に大きく貢献しているにもかかわらず、アメリカの意向に沿わない傾向にあるFAOへの批判が高まったのである。また、TCPを通じた裁量的経費の用途は、主に事務局長選挙のため政治的選択に基づいて配分されたとも指摘される（ハンコック1992:154）。FAOが「組織の論理」を

第10図 分野別 ODA の推移



注：DAC 諸国の支出総計。物価未調整。
出所：OECD DAC online datasets より作成。

追求したというよりも、巨大な官僚組織における事務局長の権力闘争が背景にあり、加盟国と事務局長との間の確執が FAO の活動に対する批判として表面化したともいえる。

アメリカ、IMF・世界銀行等の国際開発金融機関は途上国に市場経済化を導入させたものの、途上国開発が「経済開発」中心に進められたため、貧困層の生活水準は大きく改善されず、むしろ、途上国政府による社会開発分野に対する財政支出の削減等により、生活水準は悪化した。そのため、国連開発援助は貧困層の生活改善を途上国開発の中心にするべく、開発の思想的転回を提起した。1990年に UNDP によって提起された「人間開発」である。国連開発援助の取り組みに従い、徐々に、先進国の開発援助政策にも「人間開発」が浸透していった結果、ODA は教育・保健衛生・住宅・水といった社会インフラ・サービスへの支出が増大し、輸送・通信・エネルギー・金融といった経済インフラ・サービスへの支出を大幅に超えていった（第10図）。その一方、FAO の活動分野である農林水産業を含む生産部門への支出は「人間開発」が台頭する1990年代以降、減少傾向にあり、直接的には「経済開発」でも「人間開発」でもないといえる FAO の農業開発は途上国開発における役割を相対的に減少させていったのである。このような1980～90年代に顕著になってきた FAO の財源不足と農業開発の役割低下は FAO の存在意義の低落を惹起しはじめ、FAO の自律性を制約する要因と化していった。

2000年代初頭になると、国際政治経済に変化が現れはじめた。2001年の同時多発テロ以降、アメリカは安全保障対策と連動して開発援助政策を実施する方向へと対外政策の枠組みを転換し、二国間援助を中心に ODA の支出を増大させていった（河崎 2008:238）。また、2000年からは飢餓人口の半減を目標とした MDGs が提唱され、2002年のモンテレー国連開発会議を契機に、先進国の ODA が増額されていった。また、通貨危機等から回復した国際金融のもと、途上国に向けられる FDI も大きく増加していった（第2図）。しかし、増大した FDI は途上国全体へと均等に波及しているわけではない。新興国の台頭等を考慮すれば、国単位では、大きく FDI が進んでいる途上国もあるものの、FDI はアジア、南米に多く流入する一方、アフリカや移行経済圏には少数にとどまっている（Rugraff, Sanchez-Ancochea and Sumner eds. 2009:22-23）。そのため、途上国開発は不均等性が顕著であり、資本投資が十分に進まず、依然として国連開発援助を必要

とする国や地域が存在している。また、ODAが増額されたといえども、十分な成果を見込めるほどに開発援助政策が充実しているとはいえず、国家や国際機関のみならず、資本とも開発援助事業に取り組む官民協同が、開発援助政策の新たな活路として着目されている。

3. FAOにおける官民協同とその消極性

開発問題をはじめとしたグローバル・イシューは問題の及ぶ領域が広く、事態も深刻であるがゆえに、国連システムだけでは対応できず、国家および資本との連携が求められる（Nelson 2002:15）。もともと官民協同は財政難にある先進国政府が公共サービスの質的向上と提供地域の拡大を目的に、民間事業者と連携し始めたのであり、サービス提供に関わる効率化によって、財政資金を節約できるというメリットがある。国連システムにおける官民協同では、資金的負担の軽減を図るのみならず、資本とともに実施する開発援助事業を通じて、途上国の社会開発分野の充実や雇用促進を、すなわち、市場メカニズムによる途上国開発の進展を追求している。このような官民協同として、先述した国連やUNDPの他、WHOやUNESCOもそれぞれ製薬企業、IT企業とのパートナーシップを進め、専門機関においても官民協同が実施されている。

FAOの場合、民間部門との連携は弱く、官民協同も十分には展開されていない。その要因として、FAOの自律性への固執がある。これまでも触れてきたように、FAOは食料農業分野における他の国際機関の設立や資金拠出を担う先進国の意向に対しても、組織としての自律性を確保するために機敏に反応してきた。資本との関係も同様であり、協力関係である反面、競合関係にもあった。

開発機関化したFAOは生産段階や流通加工段階における実地支援を通じた技術協力を農業開発の中心としていた。つまり、種子、肥料、農薬、農業機械等の生産財の利用や灌漑設備、加工工場等の流通加工施設の敷設・運営を用いた訓練教育機会が必要であり、それらを供給する企業との連携が求められていた（FAO 1968:28）。企業の供給する生産財を利用する一方で、技術支援には現地の農業生産環境に適した多様な生産財が必要とされるため、必ずしも企業製品をそのまま導入できるとは限らなかった。そのため、各地に対応した生産財の研究開発をFAOおよび1971年からは国際農業研究協議グループ（CGIAR）が担い、途上国各地に適した品種改良等が行われ、投資収益の低い基礎研究を担いつつも、公的な研究開発の成果は途上国において広く活用されてきた。その一方、それらの成果を利用しつつも、民間資本は投資収益の高い製品開発に積極的に取り組んだ。1980～90年代の農業バイオテクノロジーの実用化は知的所有権制度に補完されながら、民間資本が農業技術の研究開発を進める契機となり、実際にアメリカでは、1980年代初頭以降、民間部門による農業研究開発支出は公的部門を上回っていった（久野 2002:142）。民間資本による研究開発は主に製品開発に集中しており、ハイブリッド種子や1990年代中葉に開発された遺伝子組換え作物（GMO）等は膨大な資金投入が必要になるため、巨大な多国籍アグリビジネスが供給を独占するようになった（FAO 2007:63; 久野 2002:72-79）。FAOはCGIARの設立以降、植物遺伝資源の保全をはじめとしたFAO独自の活動を徐々に縮小せざるを得なかったが、他方で、農業研究開発の民営化によって、高度な科学技術と知的所有権に包囲された生産財が上市され、FAOをはじめとした国際機関が制御できない範囲も拡大した。そのため、CGIAR等の国際機関は多国籍アグリビジネスとのパートナーシップにより、特許技術の無償ラ

イセンス供与をはじめとした技術移転を受け、なんとか国際機関および途上国政府自身の研究開発機能を高めようとしているものの、むしろ、このパートナーシップは民間資本が国際機関を介して、人類共有の植物遺伝資源を私的に囲い込む懸念を生じさせている（久野 2002:291-295）。

FAOと生産財を提供するアグリビジネスとは、途上国の農業開発を進めるうえで協力関係にあるものの、農業研究開発における民間資本の台頭はFAOのみならず国際機関の存在意義を低下させる可能性があり、現在、FAOは民間資本とのパートナーシップには消極的な姿勢を見せている。

FAOの事務局長は1976年以降現在まで、途上国出身者が就任しており、組織運営においては先進国の拠出する資金を利用して、途上国の利害を反映させた政策を志向する傾向にある。FAOの意思決定機関は全加盟国が参加する総会であるが、基本的には、事務局が提案した事案を承認する形式をとっており、実質的には事務局長がFAOの運営管理を担っている（Talbot and Moyer 1987:353）。アメリカに本部があり、常任理事国が大きな意思決定権限を有する国連本部とは異なり、FAOのような専門機関は事務局長の権限が大きい。組織を運営する職員の雇用関係が事務局長と個々に結ばれるだけでなく、上級職は政治的に採用されている（国際農林業協働協会 2007:10）。権力的な意味のみならず、組織運営の方法上、事務局長の権限が強いため、先進国の圧力に対しても、FAOは組織の自律性を確保・向上してきたともいえるが、しかし、そのFAOでも、民間資本に対しては自律性を確保しにくい経験があった。その要因はFAO産業協同プログラム（ICP）にあった。

1960年代後半から70年代にかけて、FAOは多国籍アグリビジネスと農業開発に取り組むICPを実施した。現在の官民協同の先駆的な事業として、このICPは位置づけられている（Friedrich and Gale 2004:5）。ICPの所期目的は民間資本の有する技術、知識、経営手法等を積極的に農業開発に導入し、資本主導によって途上国の社会経済発展を促進する点にあったが、結局、ICPを通じてFAOの活動が多国籍アグリビジネスの利害に誘導され、途上国開発というよりも先進国企業を優遇する結果となった。そのため、ICPは先進国出身の事務局長時代に開始されたが、途上国出身の事務局長就任後には停止された（池島 2009:10-13）。財源不足の解消と事業成果の確保を目的として、FAOは多国籍企業との協同事業を開始したものの、外部主体の有する資源に依存したがゆえに、FAO自身の自律性が阻害される結果になったのである。この苦い経験を踏まえ、ICPが終了した1978年以降、FAOは民間資本と各分野において協力関係を継続しているものの、資本が提供する「専門的意見」の背後には常に商業的利害が伴うと警戒している（FAO 2007:214）。また、他の専門機関等は民間資本との官民協同を実施するための調整部局を設置しているが、FAO本部にはそのような組織構造や人員配置が欠如している（Liese 2010:105）。

FAOは外部主体による自律性の侵食を非常に懸念しており、NGO等の市民社会組織に対しても、他の国連機関に対しても、警戒している（FAO 2007:172; Liese 2010:103）。その姿勢は他の国連機関とのパートナーシップにおいても顕著に現れ、「FAOにおける、FAOによる、FAO主導のパートナーシップ」以外には構築しようとせず、FAOの中心主義は際立っている（FAO 2007:202）。しかし、財源不足の影響から、国連開発援助全体が企業活動による貧困削減を推進する市場主導型開発を志向している現在において、官民協同は国連システム全体で積極的に導入

されており、FAOが他の国際機関に対して自らの存在意義を発揮しようとするれば、必然的に民間資本とのパートナーシップにも組織的に取り組み、財源の確保を追求せざるを得ない。しかし、同時に、外部主体に財源等を依存すればFAOの自律性の維持は難しくなるという構造的なジレンマが鮮明に浮かび上がる。また、一方では、事務局長によって組織運営が大きく変化する専門機関であればこそ、国連開発援助の全体的傾向に影響を受けつつも、一定の独自性を発揮できるものの、他方では、グローバル・イシューへの対応が任務であればこそ、国際機関・国民国家・資本と協力せざるを得ず、そうした主体間関係がFAOの自律性に対する桎梏に転化するのである。

おわりに

ここまで、財源構造に焦点をあてながら、国際機関・国家・資本との関係性を通じて国際機関の自律性を検討してきた。考察の結果、以下の点が明らかになった。第一に、国際機関は国民国家の要請のもとに創設された経緯からもわかるように、本来的に国家の国際財政機能と補完的關係にあり、途上国へのFDI促進を媒介するなど、先進国による開発援助政策と同調しつつ、途上国経済を自由貿易体制へと適合的に変容させる役割を担ってきた点が確認された。つまり、国際機関・国家・資本は各々が独立した主体として意思決定を行うというより、各組織内外にある錯綜した利害に結びつけられた重層的構造を形成しており、相対的自律性を有しているにすぎない。そうした理論的整理の結果、重層的構造を形成する国際機関・国家・資本をめぐる資金の流動構造に、国際機関の自律性を分析する契機があると導出された。

第二に、開発援助政策に動員される資金移転傾向を分析した結果、二国間援助に比べ援助国の利害に中立的な多国間援助も、実際には、資金供与国の利害を代表する国際機関に多く支出されており、開発援助政策全体が国際財政を通じた国際政治経済の再編成を志向している点が確認された。相対的に中立性を保持する国連開発援助は開発援助政策全体の一割未満にすぎない位置を占めるが、国連開発援助の中心であるUNDPはその設立経緯、事業展開過程や財源構造の分析から、実質的には資金供与国や資本の利害に規定された組織運営が行われ、その範囲内でUNDPの自律性は発揮されているにすぎない状況にある。

第三に、UNDPから最大の資金配分を受けていたFAOに着目し、その財源構造と事業展開過程を分析した結果、食料農業分野の国際諸機関における主導的地位を保持するために、FAOは組織改革を通じた制度的拡充や官民協同への消極的対応によって、「組織の論理」を追求し、自律性の確保に固執している点が確認された。外部環境の変化に伴い、財源の減少や資金供与国からの批判等、組織の存在意義が動揺する事態を迎えつつも、FAOは自律性の阻害を回避するため、他の国連機関が積極的に導入する資本との官民協同に対して消極的な姿勢にある。

これらを通じて、国際機関は財源の多寡のみならず、支出対象や裁量的運用に対しても資金供与国の政治経済的利害に左右されており、自律的な組織運営は非常に制約されていると指摘できる。国際開発金融機関のような貸付業務を実施できない場合、国際機関は自主財源がないために、必然的に、財源確保を目的として、国民国家や資本に依存せざるを得ない。しかし、そこには

「財源を外部主体に依存すれば、組織としての自律性は確保できない」という構造的なジレンマが内包されている。そのため、独立した主体性を法的に認められているものの、国際機関はその事業展開や意思決定において、あくまでも相対的な自律性を確保しているにすぎない実態がある。その結果、資金の流動構造をめぐって、国際機関・国家・資本は錯綜した利害に支えられた国際政治経済の重層的構造を形成しているのである。グローバル・イシューに対して、国連開発援助は国際社会から大きな期待を寄せられている一方、この重層的構造の枠組みのもとでは、途上国開発、特に、貧困削減に対して、国連開発援助も資金供与主体の政治経済的利害に反しない範囲でのみ、有効に作用するといえる。国民国家の利害対立によって、機動的、かつ、実効的な対応が困難な状況において、開発援助における国際機関の役割は高じているものの、財源構造をはじめとした組織的特性上、その役割は限定的にならざるを得ない側面があり、個別具体的な開発援助事業の成否以上に、開発援助をめぐる主体間の利害調整が開発問題の本質的な課題であるともいえるのである。

参考文献

- 秋月弘子（1993）「国連の開発援助システムの変容——国連開発計画（UNDP）の技術援助活動を手がかりとして——」『国際政治』103, pp.99-113。
- Barnett, Michael and Martha Finnemore (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press.
- バグワティ, ジャグディッシュ (2005) 『グローバルイノベーションを擁護する』日本経済新聞社 (Bhagwati, Jagdish (2004) *In defense of Globalization*, Oxford University Press)。
- Bull, Benedicte (2010) “Rethinking multilateralism: Global governance and public-private partnerships with the UN”: in Ougaard, Morten and Anna Leander eds., *Business and Global Governance*, Routledge, pp.181-199.
- Bull, Benedicte and Desmond McNeill (2007) *Development Issues in Global Governance: Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*, Routledge.
- FAO (1968) *Report of the 14th Conference of FAO (C/67)*.
- FAO (1976) *Report of the Council of FAO 69th Session (CL/69/REP)*.
- FAO (2007) *FAO: The Challenge of Renewal: Report of the Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*.
- Foot, Rosemary, S. Neil MacFarlane and Michael Mastanduno eds. (2003) *US Hegemony and International Organizations*, Oxford University Press.
- Friedrich, Alexander G. and Valence E. Gale (2004) *Public Private Partnership within the United Nations Systems: Now and Then*, W. Bertelsmann Verlag.
- GAO (1990) “United Nations U. S. Participation in the U. N. Development Program, Report to Congressional Requesters (GAO/NSIAD90-64)”.
- GAO (1994) “Foreign Assistance U. S. Participation in FAO’s Technical Cooperation Program, Report to Congressional Requesters (GAO/NSIAD94-32)”.
- GAO (1997) “International Organizations U. S. Participation in the U. N. Development Program, Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U. S, Senate (GAO/NSIAD97-8)”.
- ハンコック, グレアム (1992) 『援助貴族は貧困に巣食う』朝日新聞社 (Hancock, Graham (1990) *Lords of Poverty*, Macmillan London Limited)。
- ヒルシュ, ヨアヒム (1998) 『国民的競争国家』ミネルヴァ書房 (Hirsch, Joachim (1995) *Der*

- Nationale Wettbewerbsstaat*, Edition ID-Archiv)。
- 久野秀二 (2002) 『アグリビジネスと遺伝子組換え作物——政治経済学的アプローチ——』 日本経済評論社。
- 池島祥文 (2009) 「途上国農業開発における国連機関と多国籍アグリビジネスの協同モデル——FAO 産業協同プログラム (ICP) を事例に——」 『歴史と経済』 **204**, pp.1-15。
- 河崎信樹 (2008) 「援助政策——「自由と民主主義の拡大」と安全保障」 河音琢郎・藤木剛康編 『G・W ブッシュ政権の経済政策——アメリカ保守主義の理念と現実——』 ミネルヴァ書房。
- 小浜裕久・澤田康幸・高野久紀・池上宗信 (2004) 「開発貢献度指標 (Commitment to Development Index: CDI) の再検討」 FASID Discussion Paper Number 1。
- 国際農林業協働協会 (2007) 『在ローマの国連機関の活動——FAO を中心として——』。
- Liese, Andrea (2010) “Explaining Varying Degrees of Openness in the Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO)” :in Jönsson, Christer and Jones Tallberg eds., *Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations, and Implications*, Palgrave macmillan, pp. 88-109.
- Marchisio, Sergio and Antonietta Di Blase (1991) *The Food and Agriculture Organization (FAO)*, Martinus Nijhoff Publishers.
- McNeill, Desmond and Asuncion Lera St. Clair (2009) *Global Poverty, Ethics and Human Rights: The role of multilateral organizations*, Routledge.
- Murphy, Craig N. (2006) *The United Nations Development Programme: a better way?*, Cambridge University Press.
- 中西泰造 (1998) 「アメリカ対外援助政策の再編と途上国開発」 『経済論叢』 **161** (5・6), pp.47-68。
- 中田勝己 (1985) 『UNDP——国際連合システムにおける最大の技術協力推進機関——』 国際開発ジャーナル社。
- Nelson, Jane (2002) *Building Partnerships: Cooperation between the United Nations System and the private sector*, United Nations.
- 大平剛 (2008) 『国連開発援助の変容と国際政治』 有斐閣。
- Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik (2003) *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (Stanford Business Classics), Stanford Business Books.
- Rugraff, Eric, Diego Sanchez-Ancochea and Andy Sumner eds. (2009) *Transnational Corporations and Development Policy: Critical Perspectives*, Palgrave macmillan.
- 坂井昭夫 (1976) 『国際財政論』 有斐閣。
- 坂元浩一 (2008) 『IMF・世界銀行と途上国の構造改革——経済自由化と貧困削減を中心に——』 大学教育出版。
- Shaw, D. John (2009) *Global Food and Agricultural Institutions*, Routledge.
- 白井早百合 (2002) 『メガバンク危機と IMF ——ホットマネーにあぶり出された国際機関の欠陥と限界——』 角川書店。
- スティグリッツ, ジョセフ・E (2002) 『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』 徳間書店 (Stiglitz, Joseph E. (2002) *Globalization and its Discontents*, W W Norton & Co Inc)。
- ストレンジ, スーザン (1998) 『国家の退場』 岩波書店 (Strange, Susan (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press)。
- 田所昌幸 (1996) 『国連財政——予算から見た国連の実像——』 有斐閣。
- Talbot, Ross B. and H. Wayne Moyer (1987) “Who governs the Rome food agencies?”, *Food policy* **12**(4), pp. 349-364.
- Talbot, Ross B. (1990) *The Four World Food Agencies in Rome*, Iowa State University Press.
- Tesner, Sandrine with the collaboration of Georg Kell (2000) *The United Nations and Business: A*

Partnership Recovered, St. Martin's Press.

Thatcher, Mark and Alec Stone Sweet (2002) "Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions", *West European Politics* 25(1), pp.1-22.

内山昭（2009）「ODA（政府開発援助）の財政学」『立命館経済学』2009(5)別冊，pp.202-230。

植田和弘・新岡智篇（2010）『国際財政論』有斐閣。

ワシントン駐在員事務所（1984）「米国における最近の援助動向」『基金調査季報』47，pp.3-117。

Weiss, Thomas G. and Robert S. Jordan (1976) *The World Food Conference and Global Problem Solving*, Praeger Publishers.

横田洋三編（2001）『新版 国際機構論』国際書院。