

稲田十一著

『国際協力のレジーム分析』  
——制度・規範の生成とその過程——

有信堂高文社 2013年 x+202 ページ

チェン ファンティン  
鄭 方婷

## I

本書の問題意識は、おもに次の2点である。ひとつは、開発援助・支援の分野における国際的な対処レジームに関し、多くの国際機関や二国間ドナーを拘束し得る規範やルール、協調して対処する枠組みが実質的に機能しているか。もうひとつは、その規範やルール、協調して対処する枠組みが影響を及ぼす範囲である。具体的に著者が解を出そうとしているのは、2国間ドナーが規範とルールに従っているか、あるいは多くの主体が存在するなかで異なる規範とルールに基づいて援助・融資を行う主体がある場合、それぞれの行動がどのように調整されているのか、という問いである(9~10ページ)。本書では、国際協力のために実施されてきたさまざまな国際レジームが広く扱われ、単なる利得への追求というネオリアリズムやネオリベラリズムの視点、あるいはコンストラクティビズム(構成主義)からの切り口では説明しきれない国際レジームそのものの生成や維持・運用などがさまざまな分析対象を通して概観されている。

## II

本書では複数の分析視点、すなわち構造主義、改良主義、そして新古典主義に基づいて国際協力レジームの成立と実施状況が分析されている。構造主

義では、弱い国を強い国が支援することや、新マルクス主義的従属論などが議論の中心となっている。また、改良主義では、雇用の増大、公正の所得分配、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)の充足などが論じられている。さらに新古典主義は、人的資本への投資や市場メカニズムと競争を重要視している。このように、国際協力を理解するには、国益の構造的利得の対立のほかに、規範とルール自体の形成と実践が分析において有用であることを著者は強調する。

とはいえ、開発協力をめぐる国際規範は存在しているものの、その内容は依然としてひとつのパラダイムとして確立しているとはいいがたい。なぜならば、明確な国益の対立がつねに発生するため、規範の形成と運用には長い年月を要するからである。著者は、「国際援助開発をめぐっては、近年、国際社会の様々な主体間の協調や調整の仕組みが着実に進みつつあり、その意味でグローバル・ガバナンスに向けた動きが確実にみられるが、依然としてその制度化は十分に進んでいるとは言えない。異なる国際機関・援助機関による多くのイニシアティブが存在する中で、様々な立場の相違と政治的駆け引きがあるのが現状といえよう」(128ページ)と主張しており、開発援助論の主流を占める理論的枠組みがこうした現状を受けて再び大きく揺れ動くかもしれない点を示唆している。

いずれにしても、国際協力やグローバル・ガバナンスを理解するために、国家間の利害構造による不一致と調整が依然として考察の焦点となっているなかで、それに伴う国際制度と規範の形成と変容も、無視できない分析視点となっている。著者は本書でさまざまな分析課題にアプローチし、国際レジームの成立過程、運用と変化を考察した結果、分析視点の有用性を明らかにした。以下では、本書の分析内容を章ごとに簡潔にまとめ、本書の分析内容に関するいくつかの問題点を指摘し、国際協力レジームの生成と実施に関するその他の可能な論点について考えてみたい。

## III

本書の分析事例および要約は以下のとおりである。著者は国際協力の分野を幅広く扱い、国際レ

ゲームにおける規範・ルールの形成と実施、維持や変容について数多くの事例を通じて概観した。第2章と第3章では、世界銀行・国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）と国連システムのそれぞれを中心とする国際援助体制という二本柱で論じている。まず世界銀行グループについては、貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy: PRS）の重視と脆弱国での導入と、アジア経済危機を受けたインドネシアの国内的政治変動において、世銀・IMFの影響力が拡大したことを分析した。次いで、国連システムにおいては、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）の設定、平和構築、人道的介入論、保護する責任論の発展、そして国連平和維持活動（United Nations Peacekeeping Operations: PKO）における国連機関間の連携と拡大について詳細に整理した。なお、国連システムに関する事例研究では、国連アフガニスタン支援ミッション（The United Nations Assistance Mission in Afghanistan: UNAMA）の実施を通じて、国連が同国における政治プロセス、安全保障、治安分野、復興・開発支援の包括的取りまとめ役として役割を果たしたことを分析した。また、日本の平和構築と二国間政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）や国連諸機関との連携関係について、国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）の活動への拠出、国連人間の安全保障基金（Human Security Fund: HSF）の設置、対パレスチナ支援、PKOなどを通じて明確にした。

第4章では、開発援助をめぐる国際協力に関し、途上国の自助努力（オーナーシップ）、そして援助国・国際機関との協調（パートナーシップ）の重視という潮流が紹介された。国家間の協調のみではなく、政府機関、民間、非政府組織（NGO）などあらゆるレベルを含んだ包括的な形のパートナーシップが強調されるようになるなど、援助手法の改革や新しい援助のモダリティについて、カンボジアの事例を通じて具体的に分析した。また、ドナーとしての中国に関する事例では、中国型開発モデル、北京コンセンサスに基づく対外援助がこれまでの世銀や欧米諸国の援助手法と異なって、専制国家における貿易や投資の拡大を通じて自国の経済発展を遂行しようとするなど国際開発援助体制に与える影響を

指摘した。

第5章では、東アジアにおける東南アジア諸国連合（ASEAN）を中核とした重層的な地域的経済協力枠組みの歴史と発展を整理したうえで、ASEANの統合原理である「ASEAN Way」（たとえば主権の平等性の原則、内政不干渉の原則、地域自助の原則など）の形成と変容、民主化問題、そしてアジア通貨基金（Asian Monetary Fund: AMF）の構想と東アジア地域的金融支援枠組みの成立などについて事例を通じて理解を示した。なお、第6章では、国際協力のレジームにおけるのNGOと市民社会が担う役割とその意義、具体的影響などについて事例研究を通じて考察した。革新的資金調達メカニズムに関する事例では、著者は航空券連帯税、通貨取引税の導入において専門家・有識者による意見と活動が国際的枠組みの形成と議論の活発化に少なからぬ影響を及ぼしたと指摘した。

#### IV

以上、本書による理論的枠組みの有用性を評価し、さまざまな事例研究と分析内容を整理した。一方で、本書の全体的構成などに関していくつかの問題点を指摘できる。まずは全体的な構成について、事例研究による理論の実証という部分でやや説得力に欠けるようである。第1章から第3章では、国際規範としての開発援助論の潮流を論じ、サブ・レジームの成立と運用に関しての役割の発揮が評価されている。その事例研究として第2章と第3章では、世銀の構造調整レジームと国連のMDGs, PKOが用いられた。そして第4章は、国際援助を中心とした新たなモダリティであるパートナーシップとオーナーシップについて議論を展開した。さらに第5章では、地域の経済協力関係を整理し、地域統合の事例としてASEANとAMF構想を挙げた。最後に第6章では、国際協力体制におけるプレイヤーのひとつとして台頭してきたグローバル市民社会やNGOが規範形成の過程で担い得る役割について述べた。

上記の分析対象は国際協力レジームの分析枠組みにおいてどれも非常に重要ではあるが、各章ごとに異なる分析対象を扱っているが、それらの関連性が少し希薄であるという印象を受けた。とりわけ、本

書で挙げた事例は、規範とルール、国際レジームの強化にどう結びつき、また、サブ・レジームの形成、全体のレジームの進捗に対して如何に寄与してきたのかについて明確にされていない。例を挙げると、第6章のグローバル市民社会では、NGOや専門家・有識者による議論、報告と活動が具体的に述べられているが、これらと国際制度形成との間の因果関係と実際の寄与度は不明確である。依然、政党・政治指導者や国家・政府（もしくは国連／国際機関）が債務帳消し運動や、航空券連帯税、通貨取引税の導入において中核的な役割を果たしているように読み取れる。

第2の問題点としては、紙幅上の制約もあるかもしれないが、本書では多数の国際レジームの規範とルールに関して、レジームの成立と変容に関する紹介にとどまっている部分が多くみられる。著者はさまざまな事例を通じて規範やルールの成立について述べているが、その規範やルール、原則が政治過程を経て如何に生成または変化したのかについて極めて限定的にしか言及されていない。本書が分析を通して捉えたのは、規範の生成や変化が依然、国家間の利害構造の対立や調整の結果によって左右されているに過ぎないことである。しかし、より複雑な歴史的紆余曲折や、ネオリアリズムやネオリベリズムの議論ではカバーできない説明要因、いわば歴史的経路依存や構成主義などの観点が国際レジームの形成と実施過程を分析するには依然有用であることが本書によって提起されたにもかかわらず、残念ながら深く論じられていない。ひとつ例を挙げてみる。評者の観点からみると、インドネシアの経済危機への対応と国内の民主化問題（61～69ページ）では、利害関係者間の協議や対話などを通じて学習の過程（learning process）を経験し、これまでと異

なる行動や、新たな規範が形成されたことなどの分析視点も含めれば、国際規範やレジームの重要性に対する理解がさらに深まるのではないかと考える。

もうひとつは、国際レジームの複雑化によって、世銀と国連開発機関との間で業務権限や支援内容の重複が発生している状況についての考察が省かれたことである。一般的に言えば重複レジームの間では業務上の権限をめぐって競合関係が生まれるが、本書で挙げられる国際協力の事例ではレジーム間にもどのような問題点や課題がもたらされるのか、また、同時に連携も行われるのかなどについて分析が不足している。本書では国際機関間における重複関係の形成について数度指摘されているため（45, 55, 86, 89, 102～103, 106, 124～125, 152～155ページ）、国際レジームに基づくガバナンスの有効性とレジーム論という分析枠組みの有用性を強調する以上、この点について深く論じる必要がある。

今日の国際協力では、グローバル・イシューの相互連結によって、対処すべき課題が多様化し、複雑性を伴うようになったがゆえに、規範とルール設定の重要性が一層増しているかもしれない。その理由は、国家間にとって利害得失の計算がよりダイナミック、変動しやすいものとなったからであり、国際規範を強調することは多国間協力を訴える手段として頻繁に用いられるようになり得る。したがって、パワーや国益の獲得と国家間の政治的駆け引きなどが国際協力の現状から消えることはないものの、分析枠組みの精緻化がつねに必要なのである。この点からみると、主権国家間の協力に関する国際レジーム論の研究は1970年代に登場してから冷戦終焉後の国際政治を経て、また新たな段階にきているのかもしれない。

（アジア経済研究所新領域研究センター）