

国際経済協力の本質

米国トランプ政権の誕生、英国の EU 離脱、難民問題、IS 等によるテロ、北朝鮮の核武装等を受け、政治リスク・地政学リスクに注目が集まっている。世界は歴史から学び、紛争を未然に防ぐためにあらゆる国際政治の舞台を活用しているが、中でも国際平和・安全の維持における国際連合（United Nations）および専門機関が果たす役割は極めて大きい。しかし一方で、国連専門機関の活動や日本の関与についてはあまり知られていないのではないだろうか。

本稿では「国際経済協力の本質」と題し、国際開発援助の歴史や骨格、日本の関与等について、国際連合工業開発機関（United Nations Industrial Development Organization : UNIDO）の上級顧問・大塚孝夫氏に寄稿いただいた。国連専門機関の役割に関し理解を深める一助となれば幸いである。

1. 国際アジェンダとしての経済社会問題の台頭

第二次世界大戦末期に、主に英・米によって提唱され始めた新世界機関＝国連の機能に関し、英国は、第一次世界大戦の教訓が国際連盟を通じて生かされなかったという事実に基づき、あくまでも欧州の地における戦争の防止をその主要機能に据える構想を骨子として提案していた。当時の世界の国家数は 60 余りにすぎず、アジア・アフリカのいわゆる低開発地域が主に欧州に支配される植民地であったという事実は、欧州諸国間の戦争は即ち世界戦争であるという認識に直結していた。実際 2017 年現在の総国家数の約半分近い 90 余りのアジア・アフリカの国家が、当時はほぼ全て英国・フランス・ベルギー・ポルトガル・オランダ・スペイン等の欧州各国の植民地であったという事実は、図らずも「欧州＝世界」という構図が出来上がり、上述の欧州間の戦争＝世界戦争に直結していた。

他方で、米国のルーズベルト大統領は安全保障の機能に加え、低開発地域への援助等の経済社会問題を扱うことも重要課題であるとし、国連にその機能を持たせる方針を打ち出してきた。その背景には当時の世界情勢、特に連合国を中心とした先進各国間の「行動原理および国際政治の力学」が浮き彫りにされている。米国は 19 世紀初頭に端を発する「モンロー・ドクトリン」の影響等により対外政策で欧州各国とは一線を画し、結果、植民地獲得競争で遅れをとっていた。新しい世界機関である国連設立・運営にあたり、主導権を握ることを通じ可能な限りの影響力を行使しようという姿勢の裏には、こうした米国を取り巻く環境から発した独特な意図が読み取れる。前述の通り、当時は世界各地に植民地を有していた英国に対し、米国はフィリピンおよび太平洋上の一部の島嶼地域以外に植民地を保有していなかった。第二次世界大戦以前からの「門戸開放」等を旗印にした米国の対外政策が全く異質の出発点に基づいているのが、国連設立に際しての立場の相違に結びついてきたものといえる所以でもある。第二次世界大戦直後の国際秩序構築に際し、米国の「巻き返し」の意図が如実に反映されているのが、植民地支配を通じた政治的影響力行使および経済的利潤追求等の面で遅れ気味であった米国の動機であるといっても過言ではないだろう。このことは後述するが、既知の事実であるところのソ連を中心とした対共産主義勢力への対抗策にも勝るとも劣らない、西側自由主義圏諸国内独自の事情も加味されて国際関係の要素が働いていたということに他ならない。

英国にとって国際機関レベルでの低開発地域への経済社会援助は、むしろ他の列強による自国への内政干渉にも結びつくことにもなりかねないため、簡単に容認できるものではなかったが、交渉を重ねる過程で次第に譲歩・歩み寄りをみるに至り米国原案を基本に原則合意に達し、国連憲章草案は1945年6月26日には連合国軍加盟国50カ国によって署名され、第10章の規定により国連に経済開発・工業化を含めた経済問題を司る機能を持った経済社会理事会が発足する。

2. 国際開発援助の起源と時代背景

第二次世界大戦終了後に、深刻化していくソ連と、英・米を軸にした西側自由主義圏諸国の対立に伴った欧州地域諸国への影響力行使および自陣営への取り込みの過程で、米国により戦災で荒廃した諸国への復興援助がその対外政策の優先順位第一とされた。以前にはなかった新しい概念である開発援助が、本質的には同盟国の復興援助としてスタートしたことの証左であり、「パワー・ポリティクス」の一環としての産物であることが読み取れる。1947年3月に出された「トルーマン・ドクトリン」は、先ずギリシャおよびトルコに対し、軍事・経済支援を行うことを明記しており¹、そうすることによって、共産主義の脅威から自由主義圏諸国を守る一策とした。英国がもはやソ連に対抗しうる力を持ち合わせていなかったことから、米国は更に西欧地域における共産主義封じ込め強化策の一環として、これら地域諸国の経済復興に乗り出す。これはまぎれもなく、経済危機・破綻が共産主義の温床を造成するという共産主義本来のイデオロギーに根ざしたものでもある。この発想・思想は後年、アジア・アフリカの低開発地域が独立を果たした後も、継続して応用され開発援助の基軸の一つとなった。この対西欧経済援助は「マーシャル・プラン」として広く世に知られることになるが、これこそが、現在に続く「国際開発援助」といわれているものの発祥である。

さて国連とは別に国際金融機関である国際復興開発銀行（International Bank for Reconstruction and Development : IBRD）が国際通貨基金（International Monetary Fund : IMF）とともに1946年に設立されたが、現在まで使われている呼称が示す通り、設立後しばらくは戦後復興をその業務の中核となし、米国によるイニシアティブの下、主として米国の同盟国を受益対象とした活動に終始してきた。

3. 開発援助の低開発地域(発展途上国)への拡大

マーシャル・プラン実施中の1949年1月、米国トルーマン大統領は自身の就任演説（大統領任期2期目）中、そのポイント・フォー計画で、「人道的見地からも低開発地域への技術協力が欠くべからざるものである」と呼びかけた。この提案を基幹として国連内に「拡大技術援助計画(Expanded Program of Technical Assistance)」を設立することが経済社会理事会を通し総会で承認され²、国連初の開発援助を専門とする機能が発足することになるが、のちにこの拡大技術援助計画が基になり、国連開発計

¹ Christof Mauch, “Die amerikanische Präsidenten“, C.H. Beck, München(2013), 329 ページ

² Ignaz Seidl-Hohenveldern, “Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften“, Carl Heymanns Verlag KG(1979), Beschluss 0245

画（United Nations Development Programme : UNDP）が設立されることになる。国連開発計画総裁は選挙ではなく、国連事務総長による任命という形をとっており、米国国籍あるいはその同盟国出身者が代々その職に就いている。上述した一連の過程は、国連という中立・普遍の国際機関による開発援助が、実は米国の対外政策の直接の影響下にあるといわれている所以でもある。このことは後述するケネディ大統領提唱の「国連開発の10年（UN Decade for Development）」と相まって、いかにして国際開発援助が米国の世界戦略に組み込まれていったかの事実を如実に物語っている。

欧州におけるアングロサクソン系国家の盟邦である英国も、1950年にコロomboプランを立ち上げ、その頃既に独立を果たしつつあったアジアの旧英国植民地を中心とした発展途上国に支援を行うに至った。これによりアジアを中心とした旧英国領であった新興独立国との新たななかかわりの礎を築き上げた。

さて1940年代より起こった民族自決・国民国家の概念に沿った一連の動きは、アジアの旧英国・フランス・オランダ等の植民地において大きくなり、宗主国の支配から脱して独立を達成することになった。アジアに続きアフリカ地域においても1956年のスーダンを皮切りに、翌1957年のガーナを経て、1960年代前半には、独立運動がその頂点に達し殆どの国が独立を達成した。その過程の中、先進工業国と低開発地域との関係が、社会・経済の格差から生じる諸問題の総称として取り沙汰されるようになった。既に存在していた東西問題とともに南北問題という呼称の下、当時の世界情勢の座標軸として扱われる新しい視点を提供することになり、発展途上国の開発問題が国際政治の力学の重要な構成要素となり、国際関係に重要な位置を占めるようになっていく。

4. アフリカを舞台にした国際開発援助とその特徴

米国のケネディ大統領が就任した1960年代初頭は、東西冷戦が激しさを増し、また発展途上国独立の波がアフリカに押し寄せた時期もあった。ケネディ大統領は、1961年9月の第16回国連総会において、1960年代を「国連開発の10年」とすることを提案し採択された³。「国連開発の10年」の最終年に発展途上国全体の経済成長率を5%引き上げること等がその骨子に盛り込まれ、開発問題が途上国だけではなく、先進工業国をも含めた、否先進国こそが取り組んでいくべき共通の課題として位置づけられていくことになる。この「国連開発の10年」は1970年代に「第二次国連開発の10年」、1980年代には「第三次国連開発の10年」と延長されることになる。

「国連開発の10年」が実行に移された当時は、欧米で主流だった「トリクルダウン」仮説がまともに信じられていた時代で、国民所得の増加こそが開発の基本であるといわれていた。開発の結果、経済が成長すれば富裕層から次第に低所得者層に富が分配されていく、という図式がその根幹にあった。その支柱はケネディ大統領の経済担当ブレーンであったロストウ氏による「近代化論」であり、原始的農業に依存している発展途上国に工業化をもたらし、それによって社会構造を変化・発展させ近代化を図るというものであった。全ての発展途上国は、欧米モデルの「高度大衆消費社会」を目指すべきであるとの考えで、そのためには欧米が経験してきた大量投資・工業化による近代化プロセスを模倣すべきであるとの理論に基づいている。ここに至って近代化論に端を発する資本集約型の「工業化」への移行プロセスに最も必要となってくる大量資本投下・技術移転促進等を、技術協力とほど

³ 黒澤満『国際関係-共生の観点から』（東信堂、2011年）、122ページ

よく調和させた形で、伝統的・原始的農業依存が中心であった後発発展途上国に効率よく開発援助を行うための中立・普遍の国連専門機関の必要性が論じられるようになる。

近代化論に代表される西側先進工業国の発展理論が東西冷戦の最中のこの時点で、独立を果たして日の浅いアフリカにも応用されようとしていたことは、アフリカにも既にこの時点で国際政治のベクトルが向けられていたという事実に繋がる。実際、当時いくつかのアフリカ新興国での「親ソ連」の動きは、まさに米国を中心とした西側先進工業国にとっての最重要課題の一つに数えられ、アフリカ問題、更には発展途上国援助問題全体が、東西冷戦の観点から捉えられていたことに通ずる。

5. 国連開発援助の骨格

(1) 国連工業開発機関(UNIDO)⁴の創立とその時代背景

米国発祥の「近代化論」は、もともと欧州の産業革命にその端を発し、植民地保有をも含めた欧米式資本集約型経済発展の流れに則った発展の図式であった。従って、当然のことながら当時の発展途上国が置かれた立場を無視したものになり、その実効性に疑問をさし挟む意見もあった。しかしその実効性如何にかかわらず当時の経済開発モデルの主流を成し続けていたのは事実であり、社会主義計画経済を標榜する共産主義陣営に対抗するためにも、当時独立間もなかったアジアの後発発展途上国およびアフリカの新興国への援助の中心的バックボーンを成していた。筆者が国連で最初に赴任したのはアフリカ・リベリア共和国であったが、当時 1980 年代半ばになっても、欧米各国の二国間経済開発協力の骨格に「近代化論」が応用され、欧米の模倣をすることによって近代化を図ることができるとされていた。これは欧米の多くの各開発援助機関の関係者間でも半ば不文律に近い形で浸透しており、発展途上国、特にアフリカ諸国では当然のように扱われていた。

このような背景の下、近代化論に強く依拠した「第一次国連開発の 10 年」は、実際に先進各国の援助の著しい増大を見ることになり、初期の目標であった発展途上国の成長率 5%を上回る 5.1 % (年率換算)⁵を達成することになる。しかしながら発展途上国においては、成長の恩恵はごく一部の富裕層に留まり、むしろ貧困層の拡大を見ることにもなり、高度経済成長期にあった先進工業各国との経済格差は広まる一方であったが、それが明白にされたのは後のことである。

「第一次国連開発の 10 年」では、全体の GDP 目標成長率は設定されたが、一人当たりの目標成長率は言及されなかった。これはまさにトリクルダウン仮説を前提とした「近代化論」が暗黙の了解として受け入れられていたからに他ならない。国連ニューヨーク本部内に設置された「工業開発センター (Industrial Development Centre : IDC)」を発展解消し、経済社会理事会の下に工業開発を専門とする機関を設立する動きが加速したのは、この米国ケネディ大統領主唱による「国連開発の 10 年」の直接の産物として発生したことである。そしてそれはまた、トリクルダウン仮説を基幹にした、

⁴ 日本語では「国際連合工業開発機関」と訳されている。UNIDO の主要任務は、UNIDO 憲章第一条に明記されているところの発展途上国および移行経済国の経済開発・発展とそれを促進するための国際経済協力である。詳細は巻末のコラム参照。

⁵ 初瀬龍平『国際関係論』(法律文化社、2012 年)、196 ページ

産業革命以来の西欧資本主義社会の経済発展プロセスに依拠した国連工業開発機関（United Nations Industrial Development Organization : UNIDO）の誕生へと繋がっていくことになる。

一方で、アジア・アフリカ諸国が独立を達成した直後にその成長・発展を促進する目的で、国際社会全体が「途上国援助」という命題を確認し合ったが、他方では東西冷戦が日増しに深刻さを増してきた時代の産物でもあることは、忘れられてはいけない明白な事実である。世界の経済・産業開発、国際経済協力を担当する国連専門機関の UNIDO はそういった時代背景の下、1966年に第21回国連総会において承認された。中立・普遍であるべき UNIDO 設立が、まさに南北問題とともに東西問題が座標軸として交差したうえに成り立っていた所以でもある。

（2）UNIDOの任務・役割

前述の UNIDO の前身、IDC は工業開発、経済成長等の分析、情報発信・共有および上記関連の超国家・地域の国際レベル議論の場を提供する等の規範的機能に徹していたが、新たに設立された UNIDO は、技術協力を含めた実際のオペレーションをも含有する包括的工業開発および国際経済協力という、国際経済成長のための機能を有する普遍的国際機関として設立された。

設立当初の UNIDO の主要任務は以下の通りである：

「経済に関する新たな国際秩序の確立に資するため開発途上国における工業開発の促進及び加速を図ること」及び「世界的、地域的及び国家的規模、並びに部門別の工業開発及び工業協力を促進する」

世界的な高度経済成長期の時代にあつて、先進各国と独立後日の浅い発展途上国との経済格差は広まる一方であった時代である。「近代化論」に依拠した製造工業促進による生産性向上を中心とする工業発展の更なる加速を引き続き押し進め、それに加えて1970年代に起こった従属理論に代表される、先進国に有利な状況を途上国側の立場から改善するべく、その論理構成に依拠された「新国際経済秩序」も強調されている。

上記主要任務は時代の変遷とともに随時修正が加えられ、現在では以下の通りとなる：

「開発途上国及び移行経済国に於ける包括的かつ持続可能な工業開発の促進を図る。この目的を達成する為に、世界的、地域的及び国家的規模ならびに部門別の協力を促進する」

高度成長期に終止符が打たれ、世界的な経済停滞とともに、深刻な環境問題およびエネルギー問題にも留意した「環境に優しい持続可能な産業開発」が世界共通の課題となり、また遅々として進まない旧共産圏諸国の資本主義経済体制への速やかな移行への支援が重要な案件となっていることに、その論拠を求めている。

UNIDO は中立普遍の多国間・国際機関であり、全ての加盟国に対しての「主権平等原則」が堅持されねばならない。発展途上国のための国際コンセンサスがその活動の底流にあるとはいえ、分担金上位国は全て先進工業国である。一方、第二次世界大戦後の国際秩序、例えば東西冷戦を含めた国際政治力学、また「近代化論」に代表される先進工業国中心の経済秩序との関連等では、国際機関を通じた多国間協力と各国の二国間協力との根本的な相違が現出する。

(3) UNIDO初期の政策概観とその根拠

UNIDO が設立された時代は、前述したように「トリクルダウン」仮説の華やかなりし頃で、国民所得の増加が最大目標であった。その背景には「近代化論」をバックボーンとした米国ケネディ大統領主唱の「国連開発の10年」があったことは述べた。工業・経済開発・国際経済協力を携わる中立・普遍のUNIDOにおいても、この論理がその活動の骨格を成していた。それに従いUNIDOは、あくまでも製造工業の促進支援に中心を置いた、製造工業（Manufacturing Industry）生産力向上を技術協力関連政策の中心に据えたわけである。製造工業をサブセクターごとに捉え、部門別に支援することによって発展途上国の「工業化」を図るとというのが当初の政策の根幹にあった。具体的には、工業を次のサブセクターに分類、それぞれに独自の支援を行うというものである（農水産加工産業、化学工業、鉄鋼冶金工業、エンジニアリング産業、さらにこれらを包括支援するクロスカッティング的な活動として次の様な課題を保持していた：産業計画、工業基盤制度の整備、工場設立および管理、研修、投資前調査（feasibility study））

これらはまさに大半の欧米植民地が独立を果たした直後の時代に、その当時欧米で主流であった経済発展理論に則った、「発展途上国の原始的農業依存社会からの離陸」⁶に沿った論理をその主眼として取り入れたものであった。そこにはソ連を中心とした東側共産主義圏諸国の影響力が行使されにくい論理構成が垣間見られる。当時の発展途上国は、アジアおよびアフリカの一部においては、旧宗主国の残っていた遺産（これは行政・司法制度、法的枠組み等の統治システム一般、産業基盤、通信、教育、農林水産業等を含む）の延長線上に構築されていて、それらは時を経て次第に破綻し始めてきていた時代である。唯一の例外は戦前・戦中、日本によって統治されていたアジアの国々であるが、これらの国々では日本統治下でみられた経済活動の発展をよりどころに、戦後欧米の支配から離れて完全独立した後も、日本の手による援助および投資等も手伝って、大半が欧州の植民地であったアフリカに比して、著しい発展を見た。この時代のUNIDOの主要政策の根底には、第二次世界大戦戦勝国を中核とした欧米の主唱する「近代化論」があり、それに則った協力事業実施を行っていたといっても過言ではない。

さて、アフリカ諸国においては独立から久しくなるにつれ、日増しに不安定要素が増大していったが、一方、旧植民地宗主国のいわゆる「新植民地主義」によって、経済をも含めた旧宗主国への依存が鮮明になってくる。遡ること1964年に開催された第1回国連貿易開発会議（UNCTAD）総会での「プレビッシュ報告書」の中の「援助よりも貿易を」は、旧植民地宗主国による新しい形の「途上国支配」から脱するがための意味を含んでおり、これはつまりところ現在に至るまで途上国と先進国との関係、いわば南北関係の連続性を証明するものである。この事実はUNIDOの政策にも少なからず影響を与えており、後年、貿易能力向上（Trade Capacity Building）をその政策指針の中心に据えることになったという経緯がある。

(4) リマ宣言-工業開発協力に関する宣言(Lima Declaration on Industrial Development and Cooperation)

1975年3月に第2回UNIDO総会の席上で「リマ宣言」が採択された。リマ宣言は当時、顕在化しつつあった「近代化論」の破綻と「従属理論」の台頭にもそのきっかけを見いだすことができる。欧米中心の先進工業国寄りの立ち位置からの開発援助を是正する必要性が国際社会で声高に叫ばれ始

⁶ ロストウ「近代化論」より抜粋

めた。一次産品への依存率が非常に高い発展途上国は、価格の安定を求め公正な国際商取引を要求し、天然資源への主権を確保するべく団結し、1974年には国連資源特別総会が開催された。これはその前年のオイルショックが世界経済に大きな打撃を与えたことから、発展途上国の保有する資源が大変重要な力を持つことを世界に示した例である。こうした過程を経て、発展途上国の発言力が増大することになる。UNIDO 総会ではこのような国際社会の要請を受けて、以下の主要点を含むリマ宣言を提案・採択した。

- ① 発展途上国における工業生産の世界に占めるシェアを 7%から 2000 年までに 25%まで引き上げる。
- ② 発展途上国の工業化をより促進するため、先進工業各国は技術移転等を含め生産能力を発展途上国に移転し、発展途上国との産業補完関係をつくり上げる努力をする。
- ③ 先進工業国の多国籍企業は、発展途上国の経済社会アジェンダにより合致した活動をする。
- ④ これらのプロセスをより円滑に進めるため、UNIDO を国連独立専門機関に移行する。

UNIDO の活動主体は、まさに上記リマ宣言の骨子に沿った形に修正され、より発展途上国の立ち位置に立脚した政策形成・実施が行われることになる。この姿勢は適宜小幅な修正が加えられつつ、以後しばらく継続して保たれた。

(5)高度成長期におけるUNIDOの投資促進政策

製造工業発展にとって、外国直接投資（Foreign Direct Investment : FDI）の重要性が取り沙汰されるのは当然の帰結とでもいえることである。「近代化論」から「従属論」への流れから見た場合はなおさらである。産業革命以来の欧米先進各国は、大量資本投下による資本集約型工業中心の経済成長を達成してきた。発展途上国への支援について、欧米追従の観点に則ってこの論理が適用されていたのは、ある程度はやむをえざる事といえよう。大半が欧米の植民地であったからに他ならない。世界銀行をはじめ、幾つかの国際金融機関が設立され、その原理・原則にはやはり「近代化論」応用の成長図式が中心に据えられていた。1973年、世界銀行との間に世銀融資プログラムの枠内において、投資プロジェクト分野で UNIDO の協力を推進する協定が結ばれたのを皮切りに、次々と投資分野での協力体制が構築されていった。即ち UNIDO 内に、投資協力計画部（Investment Cooperative Programme Office : ICPO）が設立され、世界銀行との協力を発展拡大、更に先進工業国に投資促進事務所を設立、先進国からの投資促進に寄与することとなった。いわゆるクロスカッティング事業のダウンストリーム化である。これを契機に UNIDO の基本政策の一つに「投資促進」が固定化されることになる。以降、2007年まで「投資促進」という呼称の下、30年以上にわたって投資（Investment Promotion）を扱う部局が存在することになる。そこに至るまでの過程で、1983年には Computer Model for Feasibility and Reporting（：COMFAR／日本語訳は正確さに欠ける可能性があるので省略する）という、UNIDO 独自の投資プロジェクト案件評価のためのソフトウェアおよび投資促進情報（Investment Promotion Information System : INPRIS）という潜在的投資家のデータベース化等、途上国の投資案件への結びつきを可能ならしめるシステムを開発した。これにより、UNIDO は外国投資を“直接”促進する手段を用いた協力をも始めることになった。更に 1986年より工業投資部（Industrial Investment Division）、1994年より投資技術移転部（Investment and Technology

Promotion Division) という度重なる機構改革を経て、投資促進関係部局の充実が図られた。そしてそれは投資関連の活動全てを網羅する一大部局に発展していった。結果、国連にとっての「パンドラの箱」(即ち投資案件発掘・形成・促進自体をも活動に含めたプログラムを開発・実施する)を開けることになった。この後 1990 年代後半に入り、投資促進関係政策の基幹は、投資促進を支援するための政策・組織強化、そして企業強化の流れへと繋がっていき、2004 年以降、筆者提唱・作成による「投資環境整備」という中立・普遍の国連の原理・原則に相応しい政策に発展していくことになる。国連専門機関と投資という題材については、色々な角度からの視点を忘れてはならないが、中立・普遍の国際機関のあり方にかかわる命題であり、多分に国際政治力学に影響される分野でもある。

(6)民間セクター育成分野での直接支援・協力

上記 5 項で言及した通り、恐らく国連としての永久の命題「なぜ国連機関が投資促進を？」に触れた。「中立・普遍の国連が、そうではない加盟国の主権下にある『利潤追求組織』である民間企業を直接援助するのが妥当か否か」という課題は、以来今日に至るまで連続してあり、この議論は避けられないものである。他方、投資促進をその政策の一環とした UNIDO にとって、「利潤追求組織」である一般民間企業が、UNIDO の直接の活動対象となりうるべきかという議論が起こってきたが、これは必然の結果であるといえる。UNIDO では、経済・工業発展の直接の担い手は「誰」であるかという命題について、民間企業の役割についての加盟国との一致した見解・コンセンサスを求めていき、それに沿った形での事業調整が行われてきた。結果、1980 年代後半に至り、国連初めての試みとして直接民間セクター支援 (Direct Support to Private Sector) が起こり、政策の一環に加えられた。特記すべきことは、この「民間」の定義に受益国の民間セクターのみならず、先進工業国の民間セクターも加えられたことであろう。即ち、受益国の民間セクター発展の過程においての先進工業国の民間セクターの役割が加盟国間で認識され、UNIDO アジェンダに上ってきたことである。これは受益国中心に焦点が定められていた国連経済援助関係機関の舞台上、先進各国の民間セクターにも焦点が当てられた初めての例である。その結果、UNIDO の活動自体に先進各国の民間企業が参画することになり、これは途中幾度かの変遷を経て今に至っている。

(7)工業サブセクター対象からテーマ別アプローチへ

東西冷戦の終焉、また先進工業国を中心とした世界的な経済停滞の時代に入ってから、世界情勢がそれまでの図式では計りしえなくなってきた。1990 年代後半には、従来の広範囲な活動体制の下では活動効果を上げるのが日増しに困難な状況になっていった。また近代化論、従属論等といったそれまでの過程で経済開発援助の抜本的な改革の必要性が取り沙汰されるようになり、UNIDO は活動対象の絞り込みによる、より効率的な活動へとその比重を移していく。この過程で政策の骨幹を、従来の富裕層にのみ恩恵を与えがちな工業各部門 (サブセクター) 対象から、貧困層を中心とした「人間」への取り組みへとシフトしていく。貧困層への直接効果が最も可能と判断されたのは、開発の本質的要素をテーマごとに分類、そこに活動の主体を置くことで、これを座標軸に基本政策としたことによる。結果としてこの段階で、従来からの先進工業国の欧米型資本主義的発想を基にした開発原理から脱却した新しい型の経済成長理論を応用することになる。しかしこのことは、先進国と発展途上国間

の「発展の反比例の法則」にかかるという解釈をも持ち合わせていた。これが後に、数カ国に及ぶ先進工業国の UNIDO からの脱退に少なからず影響を与え始めていたことは拭いさることができない。

テーマ別優先政策施行は、UNIDO の比較優位を基に、発展途上国、特に後発途上国の工業・経済発展の過程で最重要とみなされた分野に絞られていった。以下にその例を記す。

- 地球規模経済への組み込みを目的とした開発戦略・政策
- 環境とエネルギー
- 途上国の組織づくり
- 中小企業育成を目的とした政策・ネットワークづくり
- 国際競争力を養うためのイノベーション・生産性・品質向上
- 産業情報および投資・技術移転促進
- 農村開発
- アフリカ等における最貧国開発

等であるが、随時その内容を必要に応じて修正しつつ状況の変化に対応してきた。

(8) グローバル化する国際社会への対応

a. ビジネスプラン

1990 年代後半にかけての国際秩序の変化に伴い、UNIDO の役割の根本的見直しが加盟国間と UNIDO 事務局とで論議され、1997 年 12 月にいわゆる UNIDO 改革の政策骨子としての「ビジネスプラン」が理事会決定を経て UNIDO 総会において承認採択された。ビジネスプランは基本的に、東西冷戦と高度成長期であった時代に終止符が打たれた時代の UNIDO としての対応レスポンスといていい。当時 1997 年は、その前年に米国・カナダおよびオーストラリアが脱退した年でもあり、世界情勢の急激な変化とともに、国連の役割を根本から見直す必要性が生じていた時期でもある。ちなみに米国の脱退を受け、以降、日本が UNIDO 分担金全体のおおよそ 4 分の 1 を担うことになり、UNIDO における最大拠出国となっている。

ビジネスプランの骨子は、基本的には UNIDO の活動分野の絞り込みである。これには廃止を伴う活動部門も含まれる。概要⁷は次の通りである：

- ① 他のマルチラテラルおよびバイラテラル開発関連機関・活動との比較優位にある活動
- ② 従前の「近代化論」に沿った民間企業への直接支援の停止、援助支援機関へのアップストリーム活動を中心とした政策立案支援・組織形成強化等
- ③ 主な受益対象を持続可能な中小企業育成にフォーカス
- ④ スタンドアローン（独立単体）プロジェクト方式ではなく、包括的かつ統合型プログラム方式に改編、それに伴いチームアプローチ形式とする
- ⑤ 従来の協力方式のみならず、グローバルな協力体制の構築を推進。これには先進国・途上国間のみならず途上国間協力も含まれる
- ⑥ 実際の活動を以下の 2 点に絞る：
 - (ア) 工業能力強化
 - ・ 投資および技術促進

⁷ UNIDO 工業開発理事会文書 IDB. 17-Dec. 2. Annex より筆者作成

- 以下の分野関連でのグローバル・フォーラム機能および政策支援
 - i. 産業政策提案および能動型調査
 - ii. 国家規模・部門別組織能力開発および向上
 - iii. 品質管理・国際標準等の規範策定や普及
 - iv. ネットワーク促進による産業情報、技術移転
 - v. 産業統計
- (イ) 環境保全型かつ持続的工業開発
 - 持続可能な産業開発戦略および技術移転の支援
 - 規範・規格策定のための産業開発戦略策定、技術指導および国際標準化規範・協定・条約
- ⑦ 以下の活動の廃止
 - (ア) 民営化支援関連活動
 - (イ) 組織能力向上関連以外の企業レベル支援活動
 - (ウ) 特定の方法論による研修以外の投資前調査
 - (エ) 工業目的以外の先端テクノロジー促進
 - (オ) 目的が不明瞭な調査・産業研究
 - (カ) 効率向上目的以外のエネルギー関連活動
 - (キ) 環境保全目的以外の非農産加工関連工業部門（エンジニアリング・化学工業・冶金関連工業部門等）
 - (ク) 一般の国別フィールド・プログラム
 - (ケ) 特定プロジェクト・プログラムに含まれない人材育成関連活動
 - (コ) 工業に無関係なエネルギー関連活動

b. 戦略ガイドライン

戦略ガイドラインは、上記ビジネスプランを基に UNIDO が世界情勢の新しい展開に対して、より機能的・効率的に対処できるようにするための活動指針である。この時点で筆頭拠出国である日本の主唱になる原案を、更に UNIDO 事務局が加盟国を巻き込んで立案・策定し、工業開発理事会において採択された。その骨子⁸は以下の通りである。

- ① 工業能力強化：市場アクセス改善、多国間貿易システムへの迅速かつ完全な統合、途上国への投資・技術促進関連の技術協力およびグローバル・フォーラム活動、工業政策・戦略の策定・形成・実施とモニタリング
- ② 環境に配慮した持続的工業開発：環境保全に関する国際的コミットメントの効率的実施の支援およびその促進、モントリオール議定書、ストックホルム条約、京都議定書等の実施期間としての事業実施等を通じて、環境に配慮した持続可能な工業開発の促進、地球環境ファシリティー（GEF）関連協力事業、クリーン開発メカニズム（CDM）関連協力事業、カルタヘナ議定書等の環境保全規範・規格設定関連事業
- ③ グローバル・フォーラム関連活動：グローバル化における貧困削減目的の工業開発の世界規模での理解促進、UNIDO 事業のシステム化の研究、主要国際会議決議のスムーズな実施・実行（こ

⁸ UNIDO 工業開発理事会文書 IDB. 26/15, II, Nov. 15 より筆者作成

れには持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）、世界水フォーラム、世界情報サミット、アフリカ開発国際会議（TICAD）、アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）等が含まれる）

- ④ 技術協力関連重要事項：フィールド代表事項、資金動員事項、民間セクターおよび一般市民社会との協力、開発援助の持続性事項、南南協力事項、効率的な行政部門と監査機能に関する事項および UNIDO の広報部門に関する事項

c. テーマ別優先開発政策と常態としての改革

上述「ビジネスプラン」および「戦略ガイドライン」は、1966年に設立された UNIDO が、世紀の変わり目を経て、ますます激変する国際開発社会（International Development Community）に柔軟に対処するためになされた議論の集結であり、同時に政策改訂を含んだ極めて大規模な組織改革でもあった。国連機関の改革はしかし、与えられた諸条件にもよるが、通常は国際社会の現状に合致した形で執り行われることはできず、特に政策改訂は速い世界情勢の動きと頻繁な新要因現出のため、常に後手に回るといっても過言ではない状況が発生する。こういった事情も踏まえ、UNIDO では先の「戦略ガイドライン」以降、頻繁に政策改訂を中心にした改革が行われるようになる。その中でも、優先活動をテーマ別にグループ化し、既存部局に左右されない、ほぼ完全なチームアプローチによる業務遂行体制を確立、世界情勢の急激な変化に対応する体制を整えた。このことにより、なおざりにされかけていた国連本来の「専門家集団」の特徴を生かすことを可能にし、各人の専門領域を十分に活用した活動体制が強調されるようになる。即ち、全ての技術協力活動を以下の3分野に統合し、その目的を明確化することである。

- ① 生産的活動を通しての貧困削減（Poverty Reduction through Productive Activities）：競争力のある産業政策支援と民間部門発展、農村地域開発と女性の登用、農産加工業、投資と技術、農村地域のエネルギー生産、貧困と環境
- ② 貿易能力向上（Trade Capacity Building）：貿易競争力のための産業能力、品質向上、貿易支援、新輸出大国コンソーシアム、企業の社会的責任
- ③ 環境およびエネルギー（Environment and Energy）：環境に配慮した世界、エネルギー効率と代替エネルギー、モントリオール議定書、グリーン新テクノロジー

全ての技術協力は上記3分野に配分されることによって、活動の分散化を防ぐとともに明確な目標設定ができ、国際社会においての UNIDO の比較優位を更に鮮明にすることができる。

優先分野関連活動は次のクロスカッティング・プログラムの支援によって側面支援を受け強化される：南南協力、後発途上国向け支援、人間の安全保障、産業政策調査、工業統計、地域計画

d. 包括的かつ持続可能な産業開発

21世紀に入って現在、世界の状況は UNIDO 設立時とは比べ物にならないほどに変化してきている。地球上には200内外の国家が存在し、それぞれがグローバル化の波とともに共通の問題・利害関係を共有し合っている。このような世界状況においては「成長」も「繁栄」も特定の国（々）に帰属するのではなく、全世界で分かち合う課題に発展しているのは自明の理である。UNIDO は従って、その

工業開発・経済成長支援の目的を「国際社会全体で分かち合える繁栄」におく。この命題に基づき、現在政策目標を「包括的かつ持続可能な産業開発」に設定し、活動内容等を鋭意改編中である。

6. 国際経済協力と日本-国連UNIDOの視点から

UNIDO において日本が加盟 171 カ国中、分担金最大拠出国であるという状況は、1996 年の米国脱退以降、今日まで続いている。国連機関で日本国が筆頭拠出国であるのは UNIDO だけである。言い換えれば、多額の日本の納税者の税金が、日本政府を經由して UNIDO に拠出され、使われているわけである。拠出金の使途は本部経費であり、途上国オフィスの経費であり、職員の給料であり、事業の資金であり、といった様々な用途に仕向けられる。日本国内では、これらはいわゆる多国間協力目的拠出金として位置づけられ、二国間協力と一線を画している。先進各国の近年の傾向は、多国間協力は縮小、二国間協力は維持ないしは拡大の方向にある。多国間協力目的よりは、二国間協力目的の方が「国益」に直結しやすいという当該政府内での一般の了解があるからであるが、果たして本当にそうなのだろうか。むしろ多国間協力の方が拠出国の「色」が不鮮明であり、他の先進各国との協調を通じた政治力行使をも可能とさせ、悪評名高い欧米の旧植民地宗主国の「新植民地主義」およびそれに準ずる中華人民共和国の現在の姿勢と一線を画すことができ、かつ自然体の発展途上国に対する影響力行使ができるのではなかろうか。これにはしかし、日本の弱点の一つである中長期の視点からの戦略思考が不可欠になる。そもそも経済協力、中でも産業・工業開発とは中長期での取り組みが求められる分野であり、結果が出るまでに 10 年 20 年以上かかるのは常識である。これが UNIDO の専門領域と他の国連専門機関の領域、例えば一日にして結果を得られる UNICEF・UNHCR・WHO 等との違いではなかろうか。これら諸機関の活動は、実際「今日行ったことは、明日その結果が見えてくる」といえるものである。よく知られている UNICEF の募金活動を通じた学校建設、UNHCR の難民に食料・医療・住居を供給する活動、そして WHO による疫病予防活動等は実に短期間でその効果が現れる。そこでは加盟国の、短期間で国益増加の意図を反映させることができる。

日本を含めた主要先進国からは分担金に限らず事業資金となる任意拠出金も拠出されているが、ここで常に取り沙汰されるのが「金を出すが口も出す」に対する「金は出すが口は出さない」であろう。これをしかし、単なる UNIDO がらみの一現象として捉えるべきではないというのが正しい見方と考える。国連機関において日本国は現在のところ、米国が加盟している機関では、米国に続く第 2 の高額拠出国であり、UNIDO のように米国不在の機関においては最大拠出国である。日本は理論上、影響力行使およびリーダーシップを発揮する最適なポジションにあり、種々の政策決定事項でキャスティングボートを握る立場にあるといえる。国連機関という舞台での加盟国の役割についての言及をする場合、その加盟国が何を根拠にどの立ち位置にあるのか、そして実際どういう貢献がどの経路を通り、何を目的として行われるのか等々、数々の要素を吟味する必要があるのは周知の事実である。そこに見え隠れするのは国際政治の力学である。UNIDO は産業・工業開発を担う国連専門機関であり、国連内では他の国連専門機関と同じくその専門領域に責任をもつ。そしてその加盟国は専門領域の枠内での参加というのが一般の了解だが、実際はその逆ではなかろうか。即ち加盟国は各々の行動原理の下、国連各機関の舞台を利用、国益に適う場面を創出していく作業をする。UNIDO の舞台では中長期の国家戦略に基づいて、UNIDO を利用しつつ自国の国益を適えるための作業をしていく。これが日本に欠けていると感じるのは筆者だけだろうか。

さて米国脱退以前も、それ以降も、分担金比率を中心に規定される専門職正規職員対象の「出身国別適正職員数」に関しては、日本国籍の職員はその約半分にも満たない。実はこの状況は 1956 年の日本の国連加盟以来、現在に至るまでの全期間にわたって、ほぼ全国連機関における常態であるといっても過言ではない。原因の詳細な分析については、いろいろな要因が絡み合ってくることもあり、また本寄稿の趣旨からはいささか逸脱するので、ここで取り上げることはしない。だが 1 点だけ挙げるならば、1956 年当時、創設メンバーであった他の主要国に比し 11 年の遅れを伴って国連に加盟した「第二次世界大戦の敗戦国」日本が、出遅れの状態を引きずってきている、という見方は当たらずも遠からずとみられている。国連機関による差は認められるが、あえて言及するならば、第二次世界大戦の戦勝国および当時その支配下にあった旧植民地国出身者は現在でも、適正職員数を超過しているケースがままみられる。言ってみれば第二次世界大戦終了時の国際秩序が、以来連続して存在しているといっても過言ではない状況にある。UNIDO 然りである。

[2017 年 2 月 22 日発行]

~Column~

UNIDO について

◆UNIDOの基礎知識：UNIDOはUnited Nations Industrial Development Organizationの略。近年この日本語訳自体が今の時代にそぐわないという指摘がなされることが多くなってきているが、設立当初は製造工業促進を土台にした工業化・工業開発というものが「発展」の本質と捉えられていたからに他ならない。

1960年代半ばに世界的高度経済成長と欧米植民地だったアジア・アフリカ地域等の国々が独立を果たしたことに伴い、その発展・成長を中立・普遍の立場から支援するべく、1966年の国連総会決議A/RES/2152(XXI)によって設立された。当初ニューヨーク国連本部傘下のUNCTAD、UNDP、UNICEF等と同様に経済社会理事会所属の機関としての位置づけされていたが、経済開発の重要性の増加に伴い、1986年1月1日に国連独立専門機関に移行され今日に至っている。

本部は1967年以来オーストリアのウィーンに置かれ、それ以外に世界各国・地域の主に発展途上国に「カントリーオフィス」および「地域オフィス」が置かれている。ニューヨーク・ジュネーヴ・ブリュッセルには代表部オフィス、また投資・技術移転を促進するための「投資・技術移転促進事務所（Investment and Technology Promotion Office：ITPOs）」が日本をはじめとした数カ国に置かれ、対途上国向けの投資・技術移転の促進を担ってきている。これとは別に近年特に重要性の増しているいわゆる南南協力を促進するため「南南協力促進事務所（International South South Cooperation Centre）」が中華人民共和国、インド等に置かれている。更に1990年代より「国際技術センター（International Technology Centre）」が数カ国に設けられ、「ナショナル・クリーナー・プロダクション・センター（National Cleaner Production Centre）」を各所に設立して今日に至っている。

2015年末現在、171カ国が加盟、最高意思決定機関は隔年開催のUNIDO総会（UNIDO General Conference）で、毎年開催の工業開発理事会（Industrial Development Board：IDB）および計画予算委員会（Programme and Budget Committee：PBC）がその主な政策決定機能となっている。正規職員数は2016年現在685人、おおよそ120カ国の出身である。他の国連機関同様、採用時に国連のみに「職務遂行の忠誠を誓い」、「他の何者にも指示・影響されず、また便宜を図ること等を厳に禁止し、いかなる国の政府からも、国連以外のいかなる当局からも指示を受けない」ことを確認することを義務づけている。これはその仕事の性格上、常に中立・普遍の原則を貫くことを要求される国連ならではのであって、いかなる状況下に置いても、出身本国政府等に帰属することがあってはならない。



【著者紹介】

大塚 孝夫 (おおつか たかお)

慶應義塾大学法学部政治学科卒業、城西国際大学大学院国際アドミニストレーション研究科修士課程修了、オーストリア・フランス研修留学（外務省外交研修所・国立行政学院）。1985年より現在まで国連工業開発機関（UNIDO）に勤務、現在上級顧問。2015年より開智国際大学客員教授兼任。国連工業開発機関（UNIDO）では2年半を西アフリカ・リベリア勤務（産業開発促進）、その後はウィーン本部勤務。

主な職務・実績、及び責任範囲は途上国における産業開発戦略・政策立案をはじめ途上国への投資・技術促進に関するプログラムの立案、実施、人道的支援に係る計画立案、実施、国連加盟国の政治経済分析、先進工業国と途上国との国際経済協力・連携の推進・統括管理等。業務遂行上責任関与した国は多岐にわたり、西欧、中東欧、アジア大洋州から中央アジア、アフリカ・中南米まで幅広く統括。日本国政府・民間企業との協力も一環して推進。



東京海上日動リスクコンサルティング株式会社

経営企画部 企画ユニット
〒100-0004 東京都千代田区大手町 1-5-1 Tel. 03-5288-6595 Fax. 03-5288-6590
<http://www.tokiorisk.co.jp/>

To Be a Good Company