

グリーンフィンク・メモ

対外援助の意図せざる効果

理論研究部社会・経済研究室

澤田 寛人

1 はじめに

2019年のノーベル経済学賞（アルフレッド・ノーベル記念スウェーデン国立銀行経済学賞）は、「世界の貧困削減へ向けた実験アプローチ」に関する功績をたたえて、ランダム化比較試験（randomized controlled test: RCT）と呼ばれる手法を駆使する経済学者に与えられた。RCTは貧しい地域における開発プログラムの効果の厳密な測定を可能とし、よりよい政策的介入を促進する。また、いうまでもなく貧困問題の改善は世界中の人々の福利に直結するため、上記の受賞者たちをはじめとした開発経済学の社会的貢献も計り知れないものである。

しかしながら、少し違った文脈で、つまり国際関係あるいは「国から国への援助」というレンズを通して考えると、世界規模の貧困削減には未だ高いハードルが存在することが明らかになる。本稿は、この点を政治学の考え方を使ってわかりやすく解説することを目指す。具体的には、権力支持基盤理論（selectorate theory）という道具を用いて、対外援助が「本当に助けを必要としている人々」に行き届きにくくなってしまいう仕組みが存在することを説明する。また、対外援助は被援助国の政治体制に対して意図せざる効果をもたらすこともある。具体的にいえば、十分に民主的でない国家に対する援助は、場合によってはかえってその国の民主主義や経済成長の度合いを押し下げてしまうおそれがある。さらに、対外援助は被援助国における内戦の発生リスクにも影響を与える。

2 政策変更の「道具」としての対外援助

まず、対外援助の深刻な課題を解説するうえで便利な権力支持基盤理論の見方を導入する（e.g., Bueno de Mesquita et al., 2003）¹。ある国家の国民全体を N という記号で表す²。そのうち、その国の政治体制にかかわらず、政治指導者を選択するプロセスに参加できる人々を権力支持基盤（selectorate: S ）と呼ぶ³。さらに権力支持基盤 S のなかで、「現在の政治指導者がその座にとどまり続けるために支持をとりつけなければならない人々」をまとめて勝利連合（winning coalition: W ）と呼ぶ。たとえばもっとも極端に単純化したかたちの民主主義では、 W の数は S の過半数となる。

上記のような整理は、各国の政治体制の違いを単純かつ統一的に表現するのに便利である。ある民主主義国を D 、権威主義国を A と書くと、図1のように表せる。端的にいえば、民主主義国では権威主義国と比べて権力支持基盤 S および勝利連合 W の規模や W が S に占める割合が大きいので、民主的に選ばれた指導者がその座にとどまるには、より多くの国民を「納得」させなければならないことを意味する。ゆえに民主主義国のリーダーは、自然と国民の多くが望むような公共サービスを提供する誘因をも

¹ 以下で紹介する権力支持基盤理論は広く応用可能であり、たとえば国際関係論における重要な論点のひとつである民主的平和論（democratic peace）に有力な説明を与える（Bueno de Mesquita et al., 1999, 2003）。

² 記号そのものに特に意味はなく、単に表現を簡単にするためのものである。

³ Selectorate ということは権力支持基盤理論の提唱者たちの造語であり、有権者を意味する electorate の一般化である。日本語に訳すのが難しいが、ここでは次の訳書に従っている（フエノ・デ・メスキータ、スミス 2013）。

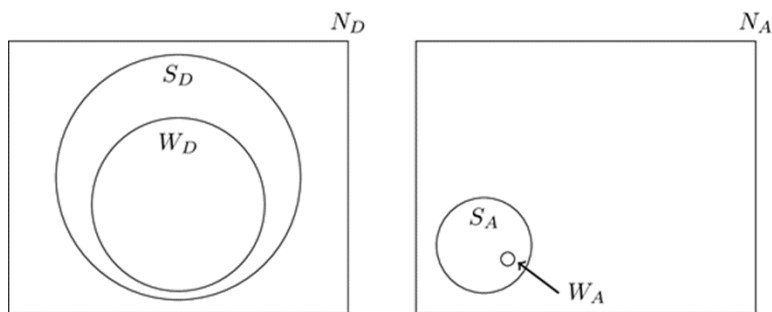


図1：権力支持基盤理論の考え方（Dは民主主義国、Aは権威主義国をあらわす）

つ。他方で極端な権威主義国の指導者が権力を手にし続けるには、ごく一部の政治エリートからの支持をとりつけねばよいだけなので、広く国民に公共財を提供する誘因をもたない。言い換えると、ごく一部の勝利連合 W さえ満足させておけば、権威主義国の指導者はその政策をより柔軟（あるいは恣意的）に変更することができる。

では、権力支持基盤理論の考え方は、国家間の対外援助の帰結にどのような示唆を与えるのか⁴。いま、（1）経済的に豊かな民主主義国 D の国民の政治的選好と貧しい権威主義国 A の政策にずれがあり、 D の国民は A の政策を変更してほしいと考えているとする。また、（2）権威主義国 A の指導者が有する資源は、高度に代替可能（fungible）であるとする。代替可能性とは、ここでは「政府がもつ資源の利用可能性が、ある特定の用途に紐付けられていない」という性質を指す。すなわち、ここでは A の指導者は他国から提供された対外援助を「好きに使える」と仮定する。

民主主義国 D の指導者を L_D と書くと、この国の勝利連合 W_D が大きいため、 L_D はその選好に従う必要がある。より具体的には、仮定（1）より、 L_D は権威主義国の指導者 L_A が現在採用している政策を変えさせる誘因をもつ。さらに L_A は、仮定（2）より、少数の勝利連合 W_A を満足させるため、外部から得た資源を私的に流用できる。このことは、もし仮に W_A に属する人々が嫌うような政策変更をしても、 L_A 代替可能な資源を流用することで W_A を「買収」できることを意味する。

これらの仮定の下では、援助の恩恵は本来その受益者であるべき被援助国の国民に広くいきわたらない。図2を使って説明する（簡略化のため、図2では権力支持基盤 S_D および S_A を省略している）。まず、図において点線の矢印が示すように、民主主義国のリーダー L_D は国民の選好を反映する必要があり、かつその勝利連合 W_D が L_A の政策を好まないため、結果的に L_D もまた L_A の政策を変えたいと望む。その「道具」として、 L_D は権威主義国 A に対する対外援助を利用できる。つまり、対外援助を A に与えることで、それと引き替えに政策的な譲歩を「買い取る」わけである。このとき、 L_A はそのような提案に応じることができる。なぜならば、提案された政策変更の内容が少数の勝利連合 W_A の選好に反するものであったとしても、 L_A は手にした（代替可能な）対外援助の一部を使って「補てん」あるいは「買収」できるからである。このような「補てん」を除いた援助が L_A の手もとに残ることを考えれば、全体として L_A は L_D による提案を拒否するよりも受け入れることを好む。

問題は、民主主義国 D による対外援助が権威主義国 A の国民一般に届かないことである。この点を示すため、図2における対外援助と政策的譲歩の「交換」で誰が得をしたか整理する。まず、ドナー国である D の勝利連合 W_D （あるいは、図2では省略されていた権力支持基盤 S_D ）にとっては、従来は自分たちの選好に反していた権威主義国 A の政策を変更できたため、この「交換」は好ましい。次に、民主主義国の指導者 L_D は、この「交換」によって W_D が望む結果を実現できたため、国民からのさらなる支

⁴ 以下の解説は、Bueno de Mesquita and Smith (2007, 2009)の議論を単純化したものである。

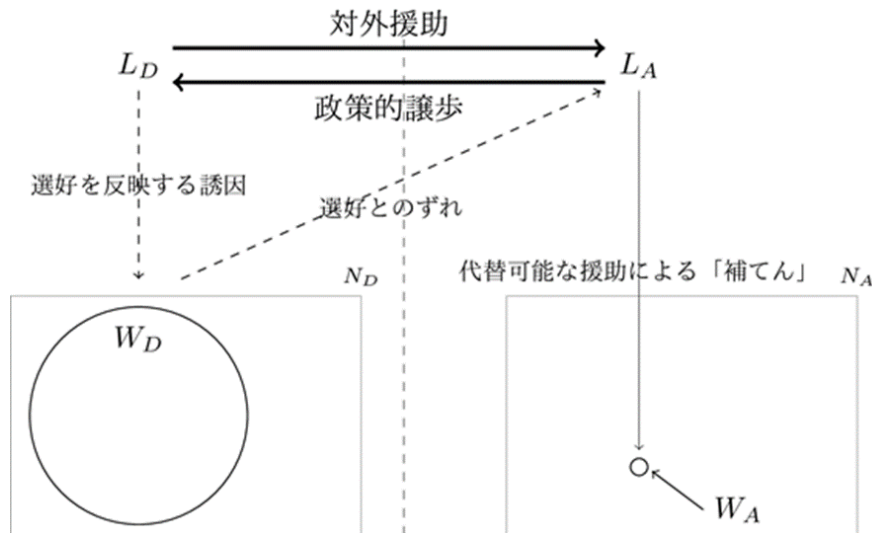


図2：対外援助の意図せざる効果

持をとりつけることができた。また、権威主義国の指導者 L_A にとっても、対外援助の獲得は代替可能な資源の増加を意味するので、この「交換」は得である。また、このとき L_A は獲得した資源の一部を用いた「補てん」によって、自らの権力を下支えする勝利連合 W_A の効用を損なう必要はない。このような「補てん」を得られるため、 W_A にとってもこの「交換」は損にならない。しかしながら、権威主義国の権力支持基盤および勝利連合の規模がきわめて小さいことをふまえれば、このとき対外援助は勝利連合 W_A に対する「補てん」にしか使われておらず、その他のほとんどの国民は対外援助の恩恵を受けられていないことがわかる。

さらにいえば、ここでの仮定の下では、被援助国が貧しければ貧しいほど、獲得できる対外援助の規模が小さくなる。というのも、対外援助が被援助国の政策変更の「道具」として用いられる可能性を前提とすると、被援助国が貧しいほどに、指導者 L_A が勝利連合 W_A に対して「補てんすべき代金」の規模も小さくなる。むしろこの「代金」の出どころはドナー国 D であり、その指導者 L_D はできるかぎり「代金」を安くおさえる誘因をもつ。その結果、貧しい人々が多く暮らす国こそ、小規模な援助を受けることになる (Bueno de Mesquita and Smith, 2007, 2009) ⁵。

3 資源の呪いとしての対外援助

国家間の対外援助は、貧しい人々にいきなりにくいことに加えて、資源の呪い (resource curse) に似た現象を引き起こす可能性もある。資源の呪いとは、天然資源などによってもたらされる潤沢な税外収入の存在が、その国の経済成長や民主化を阻害してしまうことを指す。たとえばある国が国営企業を通じて石油を輸出するとき、(国民に「還元」する必要がある税収入と異なり) その利益は高度に代替可能である。ゆえにこの国の指導者はそのような資源を国民のために使う誘因をもたないので、かえって民主主義や経済成長の度合いを小さくする。実際、国際的な原油価格の高騰や新たな油田の発見は、産油国の民主主義スコアを押し下げることが知られている (Ramsay, 2011; Tsui, 2011)。

対外援助も同様の効果をもたらす得ることを、国連安全保障理事会の非常任理事国に選出された国の例を用いて説明する。ある国が国連安保理の非常任理事国になれば、潜在的ドナー国が当該理事国の政策的譲歩を対外援助によって「買い取る」誘因が大きくなる。この誘因によって代替可能性な対外援助

⁵ ただし、被援助国の勝利連合 W_A が小さく、資源が少ないほど、ドナー国はより安く政策変更を「買い取れる」ため、援助そのものが実施される確率は高くなる。

の規模が大きくなれば、この非常任理事国の指導者が勝利連合を「買収」するのを簡単にし、経済成長や政治的自由化を通じて国民を満足させる（指導者にとっての）必要性を小さくする。実際、安保理非常任理事国に選出された国とそうでない国を比較すると、前者のグループでは（1）経済成長のスピードが鈍化し、（2）民主主義の度合いも停滞することがわかる（Bueno de Mesquita and Smith, 2010）。したがって対外援助の流入・増加は、被援助国に暮らす人々にとってはかえって負の影響を与え得る。

ただし、近年の研究によって、常に上のような悲観的な結果が生じるわけではないことが示されている（Bermeo, 2011, 2016）。端的にいえば、被援助国にとって対外援助がもはや代替可能でない場合、資源の呪いは回避される。石油やダイヤモンドといった天然資源と対外援助の重要な相違点は、前者は常に代替可能である一方で、後者の代替可能性はドナー国の政治的意図によって変化し得ることである。つまり、ドナー国からの援助が、特定の用途（政治的・経済的自由化）に紐づけられることがある⁶。

対外援助の用途へ条件が課されるか否かという点は、ドナー国からみた被援助国の政治的重要性に左右される。つまり、ドナー国がそもそも被援助国に対する政治的影響力を行使・維持したいと考えている「理由」がある場合、潜在的な被援助国における民主化の度合いをはじめとした国内政治の事情にかかわらず、（前節で解説した）対外援助による政策的譲歩を引き出す誘因をもつ。たとえば上で触れたように、ある国が国連安全保障理事会の非常任理事国に選出されれば、潜在的なドナー国にとっての重要性が増し、コンディショナリティが課されていない対外援助を獲得できる可能性が高まる。反対に、潜在的なドナー国にとっての戦略的重要性が小さい国は、特定の用途に紐づけられた対外援助を獲得することになる。

わかりやすい例として、冷戦の終結は多くの国の（ドナー国からみた）重要性を変化させた（Bermeo, 2016）。第2節の解説をふまれば、冷戦期には対外援助が東西対立におけるいわば「陣取り合戦」の道具として用いられやすかったことは容易に理解できる。しかしながら、冷戦の終結は「陣取り合戦」のための対外援助を実行する必要がなくなったことを意味する。ゆえに多くの国々の（潜在的ドナー国にとっての）戦略的重要性が低下した。冷戦という「どうしても対外援助を行わなければならない理由」がなくなったため、代わりに被援助国における民主化の促進に紐付けられた援助を行う余地が生まれたわけである。このとき被援助国の指導者にとっては、「紐付けられた」対外援助で得た資源はもはや代替可能でないため、これを民主化や公共サービスの提供に利用する誘因が高まる。実際、対外援助の使い道が被援助国における自由化・民主化に紐づけられる場合、民主化の度合いが高まりやすいことがわかっている（Bermeo, 2011, 2016）。

4 対外援助と内戦

対外援助は、被援助国における内戦の発生リスクにも影響を与える。大まかにいえば、対外援助の存在は内戦を抑制し、反対に急な援助の引き揚げはそのリスクを高める。いずれの場合も、被援助国における経済的ショック（economic shock）という考え方がキーワードになる。

まず、対外援助が内戦のリスクを低下させる場合について説明する。いま、ある国の経済が、なんらかの急な原因（たとえば干ばつや津波）によって停滞したとする。このような突然の「ショック」は、次のようなふたつの作用をもたらす。（1）経済の停滞によって国民が貧しくなるため、一部の政治的不満を抱えた人々が紛争に参加する機会費用を小さくする⁷。また、（2）経済的な「ショック」は政府の税収が

⁶ このような「紐づけ」をコンディショナリティと呼ぶ。

⁷ 機会費用（opportunity cost）とは、ある行動をとることで失うことになったり、獲得するのをあきらめなければならなくなる価値のことである。そもそも紛争に参加すれば命を落とす危険も生じるので、たとえ政治的不満を抱えていたとしても、これまでの生活を捨ててまで紛争に身を投じる人は少ない。しかし、すでに現在失業していたり、その他の理由で経済的に困窮していれば、政治的不満を抱えた人が実際に反政府勢力に参加する「ハードル」のようなものは低下する。

減少することも含意するので、この国の政府軍と潜在的な反政府勢力の間の軍事的勢力バランスを、相対的に後者に有利なカタチで変化させる。ここで重要なのは、経済的ショックによる効果が一時的なものにすぎないことである。つまり潜在的な反政府勢力は「自分たちに有利な勢力バランスがいつかは元に戻ってしまう」ことを予期できる。その結果、潜在的な反政府勢力は軍事的な勢力バランスが自らに有利に傾いているうちに、実際に武力紛争を引き起こす誘惑に駆られる。ゆえにある国の経済的ショックは、その国における内戦発生確率を上昇させる（e.g., Collier and Hoeffler, 1998; Fearon, 2004; see also Miguel et al., 2004; Kikuta, 2019; Chassang and Padró i Miquel, 2009）。

対外援助は、このような経済的ショックの影響を和らげる。被援助国の指導者にとって、対外援助によって獲得した資源が（少なくともある程度）代替可能であることを仮定すると、経済的ショックで減少した税収を補うことができるため、政府の一時的な弱体化を回避しやすくなる。また、前節までの悲観的な仮定を脇におき、対外援助が被援助国の国民のために使用されている場合、この国の経済は経済的ショックによるダメージを軽減できるはずである。すると、上で述べたような「紛争の機会費用」の低下を防止できる。つまり対外援助は経済的ショックに対する「クッション」として機能するので、被援助国の経済的脆弱性を緩和し、その結果内戦の勃発を抑制する（Savun and Tirone, 2012）。

反対に、ドナー国の対外援助に関する決定が、被援助国における内戦のリスクを上昇させてしまう可能性もある。より具体的には、ドナー国が援助を引き揚げることで、上で述べた経済的ショックと同じ効果が生じてしまう。このような現象を対外援助ショック（foreign aid shock）という（Nielsen et al., 2011）。では、対外援助ショックはどのように発生するのか。まず、被援助国による厳格なコンディショナリティの不履行や人権侵害の実態を観察したドナー国が、意図的に援助を停止する可能性がある。また、国際関係における大きな変化（前節で触れた冷戦の終結など）によって、被援助国の（ドナー国にとっての）重要性が突然低下する場合もある。こうした理由で対外援助が打ち切られれば、上述の「ショック」と同様の問題が生じる。というのも、第2節で説明したように対外援助は代替可能な資源であることが多いので、これを突然失った被援助国の政府軍が弱体化する。したがって、ここでも勢力バランスが有利に傾いているうちに、反政府勢力は紛争を引き起こす誘因をもつ（Nielsen et al., 2011）。

なお、権威主義国による対外援助は、このような援助ショックを緩和する効果をもち得る。まず、そもそも権威主義国の勝利連合の規模は小さいため、対外援助に資源を投じる際の制約もまた（民主主義国のドナーと比べて）相対的に小さい⁸。ゆえに権威主義国は被援助国内の政治状況に大きく左右されることなく、かつ厳格なコンディショナリティを課すことなく、高度に代替可能な資源を継続的に提供できる。被援助国の指導者は、たとえ民主主義国からの対外援助が打ち切られたとしても、権威主義国から継続的に供与される資源によって、その「ショック」を和らげることが可能になる。したがって権威主義国が提供する対外援助は、豊かな民主主義国という、いわば「伝統的な」ドナー国の引き揚げによって生じる対外援助ショックに対する「クッション」となり得る（Strange et al., 2017）⁹。

5 おわりに

本稿では、対外援助がもたらす「副作用」を解説した。対外援助の多様な「意図せざる効果」をふま

⁸ 対外援助の提供は、ドナー国からみればある種の機会費用を生む。つまり、ドナー国が対外援助に充てる資源は、本来は自国民への公共サービスの提供に使用できていたわけである。したがって民主主義国の場合、対外援助を実行するためには多くの国民に「納得」してもらう必要があるため、援助の提供への制約が大きい。

⁹ ただし、権威主義国による対外援助に「援助ショック」を和らげる効果があることは、必ずしも被援助国の人々が平和を享受することを意味しない。たとえば（民主的なドナー国であれば対外援助を引き揚げるような）深刻な人権侵害を行う政府に対する援助の継続は、この政府を打倒するための武力紛争は抑制するが、同時に政府による人権侵害の継続も可能にするかもしれない。

えれば、注意深い開発援助計画をデザインすることが必要なのはいうまでもない。しかし同時に、本稿で示した論点はそのような作業がきわめて困難であることを示唆している。というのも、ここで扱った論点を含め、対外援助にともなう問題の多くは国際関係や国内政治の力学から生じるものであり、それぞれの国家やその指導者たちの意思決定が集積した結果だからである。こうして形成された状態がひとたび固定化されてしまえば、問題の根本的な是正は難しくなる。

しかし反対に言えば、本稿で扱った政治的問題を徐々に乗り越えれば、世界の貧困削減がさらに促進されるということでもある。1990年時点で、1日あたり（国際貧困ラインと呼ばれる）1.9ドル以下で生活している人々が世界の人口に占める割合は36%だった。近年低下のペースは鈍化しているものの、この割合は2017年時点で10%を下回っている（World Bank, 2020）。内戦の発生・長期化はその国の経済を長期間にわたって停滞させるので、紛争の抑制は間接的に貧困問題のさらなる改善に貢献する。たとえば近年の研究では、被援助国に直接的な財政支援を行うようなプログラム援助（programmatic aid）を提供することで、被援助国の経済的ショックに対する頑健性を向上させ、紛争の抑制に役立つことが示唆されている（Savun and Tirone, 2012: 389）¹⁰。対外援助につきまとう政治的課題が根深いとしても、これらの援助がもたらす政治的・経済的効果をつぶさに調べることで、開発経済学や国際関係論、比較政治学はなおも貧困の削減・紛争の抑制に貢献しているように思われる。

参考文献

- Bermeo SB (2011) Foreign aid and regime change: A role for donor intent. *World Development* 39(11): 2021-2031.
- Bermeo SB (2016) Aid is not oil: Donor utility, heterogeneous aid, and the aid-democratization relationship. *International Organization* 70(1): 1-32.
- Bueno de Mesquita B and Smith A (2007) Foreign aid and policy concessions. *Journal of Conflict Resolution* 51(2): 251-284.
- Bueno de Mesquita B and Smith A (2009) A political economy of aid. *International Organization* 63(2): 309-340.
- Bueno de Mesquita B and Smith A (2010) The pernicious consequences of UN Security Council membership. *Journal of Conflict Resolution* 54(5): 667-686.
- Bueno de Mesquita B, Morrow JD, Siverson RM and Smith A (1999) An institutional explanation of the democratic peace. *American Political Science Review* 93(4): 791-807.
- Bueno de Mesquita B, Smith A, Siverson RM and Morrow JD (2003) *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Chassang S and Padró i Miquel G (2009) Economic shocks and civil wars. *Quarterly Journal of Political Science* 4(3):211-228.
- Collier P and Hoeffler A (1998) On economic causes of civil war. *Oxford Economic Papers* 50(4): 563-573.
- Fearon JD (2004) Why do some civil wars last so much longer than others? *Journal of Peace Research* 41(3): 275-301.
- Kikuta K (2019) Postdisaster reconstruction as a cause of intrastate violence: An instrumental variable analysis with application to the 2004 tsunami in Sri Lanka. *Journal of Conflict Resolution* 63(3): 760-785.
- Miguel E, Satyanath S, and Sergenti E (2004) Economic shocks and civil conflict: An instrumental variables approach. *Journal of Political Economy* 112(4):725-53.
- Nielsen RA, Findley MG, Davis ZS, Candland T and Nielson DL (2011) Foreign aid shocks as a cause of violent armed conflict. *American Journal of Political Science* 55(2): 219-232.
- Ramsay KW (2011) Revisiting the resource curse: Natural disasters, the price of oil, and democracy. *International Organization* 65(3): 507-529.
- Savun B and Tirone DC (2012) Exogenous shocks, foreign aid, and civil war. *International Organization* 66(3): 363-393.
- Strange AM, Dreher A, Fuchs A, Parks B and Tierney MJ (2017) Tracking underreported financial flows: China's development finance and the aid-conflict nexus revisited. *Journal of Conflict Resolution* 61(5): 935-963.
- Tsui KK (2011) More oil, less democracy: Evidence from worldwide crude oil discoveries. *Economic Journal* 121(March): 89-115.
- World Bank (2020) *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. Washington D.C.: World Bank Group.
- ブルース・ブエノ・デ・メスキータ、アラスター・スミス (2013) 『独裁者のためのハンドブック』四本健二、浅野宜之訳、亜紀書房。

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断転載はお断り致しております。
フリーフィンギング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。

ご連絡先 : plc-ws1[nids.go.jp] ([] を @ に変更の上、ご送信ください。)
防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp/>

¹⁰ なお、特定の開発事業に対して供与される援助はプロジェクト援助（project aid）と呼ばれる。