

平成21年3月31日現在

研究種目：若手研究（B）  
 研究期間：2007～2008  
 課題番号：19730119  
 研究課題名（和文） 日本の援助行政（ODA）における政府の責任のディレンマとそれが援助に与える影響  
 研究課題名（英文） The governmental dilemma regarding multiple responsibilities in Japanese foreign aid (ODA) and its impacts on foreign aid.  
 研究代表者 芦立 秀朗  
 (ASHITATE HIDEAKI)  
 京都産業大学・法学部・准教授  
 研究者番号：00387995

研究成果の概要：政府（ヒエラルキー）でも市場（マーケット）でもない統治（ガバナンス）の方法、つまり「ネットワークによるガバナンス」を分析する研究者（特にイギリスやオランダの学者）は、政策実施の責任と政策策定など高次の調整（メタ・ガバナンス）の責任を暗黙裡に区別し、多様な主体から構成されるネットワークに政策実施を委ねても、政府が調整する責任は残ると考えている。本研究では、以上の示唆が「国民参加型援助」が声高に叫ばれる日本の援助行政（ODA）の現況にも当てはまることを示した。このことにより同時に、日本の援助行政と他の公共政策の類似性の一端が明らかとされた。

## 交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	500,000	0	500,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,000,000	150,000	1,150,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：行政学、援助行政、国民参加型援助、ネットワークによるガバナンス、日本

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 援助行政を公共政策の一環として捉えようとする長期に渡る関心

報告者は大学院在学時より日本の援助行政に関心を有し、公共政策の一環として援助を位置付けることに関心を有してきた。統治のあり方に関する欧米の議論が日本の援助行政に適用可能であることを示す形で、当初

の目的が達成されると考えた。同時に一連の作業が援助行政の在り方に関する多角的な視野を提供し、援助の実務と理論の距離が縮まると考えた。

(2) 政府の責任のディレンマを中央政府レベルで実証しようという学問的な関心

政府が有する高次の調整の責任に関しては、主にEU研究や各国の中央地方関係の研

究で議論されてきた(例:村松・稲継[編著]、『包括的地方自治ガバナンス改革』、2003年)。その一方で、日本の中央政府の政策に関しては実証が不十分であった。報告者は2005年の日本行政学会分科会報告で、「公共政策としての援助行政(ODA)」というタイトルで日本の援助行政の変遷に関する実証を行った。その時の議論で、政策ネットワークなど「ネットワークによるガバナンス」につながる系譜の理論を検証する重要性を指摘され、理論と実証の隙間を埋めたいと考えるに至った。これが、援助行政を例にして実証研究を行おうとした第二の背景である。

## 2. 研究の目的

本研究は日本の援助行政(ODA)を分析し、政府の責任のディレンマという観点から、日本における他の公共政策との類似点を見出すことを最大の目的とした。その延長線上にある全体構想の最終目標は、日本の公共政策の特徴を多国間比較の中で明らかにすることである。

1990年代以降「国民参加型援助」が声高に叫ばれ、NGOなど実施を担う行為者が増大している日本の援助行政において、他方では政策策定における政府の役割が期待されている。政府が政策に関して担う責任は、舵手(政策策定)の責任と漕ぎ手(政策実施)の責任の2種類存在し、これらは時に衝突する。政府は政策の実施を外部に委ねつつ政策策定を自ら主導しなくてはならないという「行政責任のディレンマ状況」(西尾勝、『新版行政学』、2001年)に陥るのである。このディレンマは、欧州の公共政策研究等で見られる「ネットワークによるガバナンス」の議論において理論上は明らかにされていたが、日本の援助行政の現状は、中央政府レベルの公共政策でそれを実証する事例となりうると考えた。

## 3. 研究の方法

### (1) 先行研究の収集・講読

「研究成果」の部分において詳述するが、本研究では政府の責任のディレンマを論じるに際して、「ネットワークによるガバナンス」の枠組みを援用した。しかしながら、当該領域は研究者間でも意見の相違が見られるため、そもそも「ネットワークによるガバナンス」とは何であるのかという定義から考えていく必要があった。本研究では、アメリカ、イギリス、オランダの先行研究を収集(購入や複写)し、精読を行った。理論に関する先行研究の検証を中心とする予定であったが、それら先行研究が各国の公共政策にも言

及していたため、事例研究の検証としての枠割も果たした。

### (2) 「ネットワークによるガバナンス」の研究者との意見交換

当該分野における第一人者であるアメリカ・ピッツバーグ大学のガイ・ピーターズ教授とメールなどで意見交換を行った。ヨーロッパの研究者に話を聞く機会は逸したものの、当該テーマにヨーロッパの研究者がどのような考えを有しているかについて、ピーターズ教授から間接的に話を伺うことができたのは有益であった。また、オブザーバーとして参加した2008年公共政策学会各セッションでの報告や質疑応答からも、当該理論や日本の公共政策に関する有意義な知見を得ることができた。

### (3) 民間部門(NGOやコンサルティング企業)の現況に関する情報・データの収集および分析

本研究では近年、政府とNGOの関係および政府と日本のコンサルティング企業の関係が変わってきたとの仮説を立てて、その検証を行った。その過程では、NGOの現状やコンサルティング業界の動向を詳細に把握する必要がある。データ収集のために東京出張を行ったが、特に国際建設技術協会資料室と国際協力機構図書館の資料は大いに活用させて頂いた。

## 4. 研究成果

### (1) 「ネットワークによるガバナンス」の議論の理論的整理

近年の国家は様々な場面で国家以外の行為者を関与させざるを得ない。伝統的なヒエラルキーによる政策実施は、財政危機などを契機として批判され、1980年代には市場(マーケット)に政策実施を委ねる統治がもてはやされた。しかしながら、必ずしも市場が万能ではないという考えのもとで、企業のみならずNGOや市民団体などの様々な行為者を政策実施に関与させる動きが見られた。多くの自律的な行為者を関与させる統治形態であって、かつ制度化が進み、公共政策に資するものを、本研究課題では「ネットワークによるガバナンス」と呼び、まずはその議論の内容を整理した。

なぜならば、多くの国の様々な学者が統一的な定義がないままに議論を行うために理論的整合性に欠く側面があるからである。特に以下の二点が「ネットワークによるガバナンス」の弱点であると判明した。(2)で述

べるように、本研究はこうした点を補うものであり、ひいては「ネットワークによるガバナンス」の議論の精緻化に資するものと考えられる。

- ① 政策の結果をいかに評価するかについて自覚的ではない。

政府による政策の実施から「ネットワークによるガバナンス」への変化が見られた場合の政策の結果を測定する動きは、経済学や経営学では見られている。その一方で、政治学においてはそうした試みはあまり見られない。本研究では、政策結果に関するバラバラの議論を取りまとめ、「ネットワークによるガバナンス」を用いることによる政策結果を理論的に同定した。アウトプットに注目した場合、政策に対する支持や柔軟性、革新性が高まると考えられる。他方で、政治過程の変化まで含めた結果（アウトカム）に注目した場合、政策の調整に関する政府の責任の高まりが予想される。本研究では、後者に絞って、後述のように日本の援助行政を対象として検証を行った。

- ② 各国の文脈に依存した議論を普遍的議論であるかのごとく展開している。

先行研究を整理した結果、「ネットワークによるガバナンス」には三つの系譜があることが明らかとなった。まず、アメリカの州政府・地方政府における政策革新に注目した研究である。次にイギリスの中央政府研究や中央地方関係に注目した研究である。最後に、オランダの連邦政府の研究に派生するものである。このうち、イギリスとオランダの研究が日本の政策分析に適用可能であることが明らかになった。

なぜならば、アメリカの研究の場合は、中央政府の役割が言及されないものが多いからである。研究者によっては、「連邦政府も地方政府もやっているところは同じ」と主張する。しかしながら、企業のオーナーと行政のトップを同一視する様な研究は、市や州の境界をまたいで引越すことは容易であっても、国境を越えて自分の好む政策を実施する国に移住することは困難であるということ（「足による投票」の可能性の大小）を見落としている。この点で、中央政府の役割に注目したイギリスやオランダの研究は大いに参考になる。イギリスは明示的な連邦制をとっていないものの、分権化・権限委譲が進んでいる。オランダは連邦国家であるものの、戦後の福祉国家の伝統から中央政府のプレゼンスも大きい。また、両国家には政策実施を担う団体が多く存在するという特徴もある。「労働なきコーポラティズム」等とも指

摘されてきた日本の研究に際しては、イギリスとオランダの先行研究の枠組みが活用可能であることが明らかとなった。

- (2) 「ネットワークによるガバナンス」の示唆が日本の援助行政を説明することの検証

EUや連邦国家においては、中央の権限が弱いということが影響して、政策の実施に加えて調整においてもネットワークが多用されてきた。しかしながら、そうした事例はむしろ例外であり、調整に際しての中央政府の役割は従来に増して期待されていると言えよう。日本の援助行政においては、良きにつけ悪きにつけコンサルティング企業が情報を提供してきたことが指摘されてきた。しかしながら、「国民参加型援助」が声高に叫ばれる時代にあつては、ネットワークの調整者として、政府は情報収集機能を強化しようとする想定される。この仮説の検証を事例研究と計量分析により行った。

- ① JICA国別援助研究会におけるNGOや経済界のプレゼンスが低下しているのではないかということ、委員数の変遷の中から説いた。同時に、国別援助の中でも特に重要な中国に的を絞り、近年対中援助政策がより厳しいものになっていった背景には、政府の有する情報網の強化があるのではないかということ、過去の対中援助凍結・圧縮の議論と比較しながら示した。対中援助政策の変遷に関する分析を英訳し、「主な発表論文等」に記載のAshitate(2008)として公表した。
- ② 民間企業が援助の地域配分に与える影響に比べて、援助の地域配分が民間企業のビジネス動向（地域配分戦略など）に与える影響が増大すると考えられる。こうした影響力に関するベクトルの方向の変化については、本報告者は先行研究において、アジアやアフリカなどの「地域」を分析単位として仮説を検証し、政府の役割の高まりを説いた。本研究では、分析単位をさらに細かく「被供与国」として分析を行った。これらの成果はピッツバーグ大学に提出予定の博士論文としてまとめられる予定である。

- (3) 日本の援助行政と他の公共政策の類似性を提示

他の公共政策との比較に関しては、実証的というよりもむしろ理論的な作業が中心となった。しかしながら、政策実施の責任と高次の調整（メタ・ガバナンス）の責任という

政府の責任のディレンマは、申請時に挙げた福祉政策のみならず、エネルギー政策でも言えそうだということが判明した。例えば、大都市圏で唯一ガス事業を官営で行ってきた仙台市が民営化の過程にあるが、北海道北見市がガス事業民営化を行った直後にガス漏れ事件が発生し死傷者が出たことを受けて、民営化後の安全管理に対する仙台市の役割が改めて注目されている。このように、政府の責任のディレンマは日本の援助行政に特殊な出来事ではないのであり、援助行政も他の公共政策と大きく変わらないとの結論に至るのである。もちろん、より説得力を有する議論を行うためには、さらに多くの公共政策と比較する必要がある、これは今後の研究の課題となるであろう。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

Ashitate Hideaki. Foreign aid policies in the presidential and parliamentary systems: Beyond the institutional differences. Interdisciplinary Information Sciences, 14(2), 145-153. 2008. 査読有

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

芦立 秀朗 (ASHITATE HIDEAKI)  
京都産業大学・法学部・准教授  
研究者番号：00387995

##### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

##### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：