

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 29 日現在

機関番号：32606

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2015

課題番号：23730170

研究課題名(和文) 多元的政策スキームとガバナンス：PRSP体制とHIV/AIDS対策の交錯

研究課題名(英文) Governance under Plural Policy Schemes: Interactions between the PRSP Process and HIV/AIDS Policy in Uganda

研究代表者

元田 結花 (Motoda, Yuka)

学習院大学・法学部・教授

研究者番号：20292807

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、ウガンダを事例に、国際的な政策スキーム下に展開されるガバナンスの解明を目指すものである。当初は、貧困開発戦略文書(PRSP)体制とHIV/AIDS対策の交錯を通じて生み出されるガバナンスを扱う予定であったが、両者を関連づけた分析が予想以上に困難であると判明したため、対象をHIV/AIDS対策に絞ることにした。その上で、HIV/AIDS対策の下に、多様な行為主体が、領域を跨がる形で、多次元に展開する政策空間に参加し、多くの中心を持つ「多中心的ガバナンス」が形成されていることを、その特徴、それが政策運営に及ぼす影響、そこにおける権力作用、の3点についての分析を通じて明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This research aims to identify what patterns of governance of developing countries are emerging from the interactions between domestic and external policy processes by using Uganda as a case study. While it originally studied impacts brought about through the interactions between the Poverty Reduction Strategy Paper approach and the international responses to HIV/AIDS on the governance of Uganda, due to the high degree of complexity caused through such interactions, it turned its attention solely to the latter. It reveals that external interventions have become entangled in domestic policy responses, and what can be termed as 'polycentric governance' that emanates simultaneously from the multiple locales in which a variety of actors participate has emerged. By analysing the features and the policy consequences of, and the power relations played out in, this polycentric governance, the research elucidates how it organises and regulates the HIV/AIDS policy process in Uganda.

研究分野：開発学

キーワード：開発援助 ガバナンス HIV/AIDS 権力分析 多中心的ガバナンス 政策空間

1. 研究開始当初の背景

(1) 個別の国際的な開発援助政策スキームへの関心の高まり

研究開始当初、国際開発の分野においては、貧困戦略削減文書(以下、PRSP)が各開発途上国(以下、途上国)の全体的な開発計画の大枠を構成するとともに、援助協調を進める動きを背景に、開発援助政策の基調となっていた。同時に、感染症の広がりや、地球環境問題、テロとの戦いなど、開発に関連する個別の問題領域に焦点を当て、それぞれに特化したグローバルな政策スキームが論じられ、また実践に移されていた。その中でも、HIV/AIDS対策は、世界銀行をはじめ、世界エイズ・結核・マラリア対策基金や米大統領エイズ救済緊急計画を通じた大規模な介入が展開されており、1990年代から「有史以来の未曾有の大惨事」と呼ばれるほどに感染の拡大と死者数に苦しんできた多くのアフリカ諸国において、対策の効果が認められるようになっていた。

(2) 現実からの乖離

しかし、各途上国においては、国際的な支援を受けながら展開される個別の論点に特化した対策はPRSPで大枠が決められており、実際の政策決定・執行過程は、個別の政策スキームとPRSPに依拠する政策スキームが交錯する中で展開するにもかかわらず、両者を明示的に結びつけた研究は非常に少ない状況にあった。

このような研究上の欠陥は、途上国の「現地」の実態を理解する上で、大きな問題となって立ち現れる。上の例で言えば、PRSPとHIV/AIDS対策は、必ずしも整合的に関連づけられているとは限らない。関連行為主体の役割や機能の線引きは曖昧であり、誰がどの段階で、いかなる権限・責任で立案・執行活動に参加するのかは、錯綜した状態にある。

(3) 統合的理解に向けて

研究代表者は、国際開発援助政策全般やHIV/AIDS対策を対象とするこれまでの研究活動から、上記のような先行研究における欠陥が、途上国の複雑な現実に対する理解を阻んでいると実感するようになった。とりわけ、国際的なHIV/AIDS対策が、南部アフリカ諸国のガバナンスに及ぼす影響を分析していく中で、PRSPの影響力の大きさを認識するようになり、分析の射程をPRSP体制にまで拡大させ、複数の政策スキームの交錯がもたらす影響を解明する必要があると判断するに至った。

2. 研究の目的

(1) 多元的政策スキームが途上国のガバナンスに及ぼす影響の解明

以上から、本研究は、主にウガンダを事例として、PRSPに依拠する政策スキームと、世界銀行の多大な影響を受けてきた国家工

イズ委員会を中心とするHIV/AIDS対策スキームが、途上国のガバナンスに及ぼす影響を解明することを目的とした。これらのスキームは、グローバルな次元から、途上国の「現地」まで、多元的に展開しているものであるため、各次元での動きを結びつける形で政策過程を追うことが必要となる。

ガバナンスに対する影響に着目するのは、両スキームが、いずれも新自由主義的な経済秩序の創出・維持を目指し、そのために市場中心の経済運営と整合的な「グッド・ガバナンス」を推進するという考えに依拠しており、当該国のガバナンスのあり方を大きく決定づけているとされるためである。

また、ウガンダを事例として取り上げる理由は、同国の開発政策およびHIV/AIDS政策は、それぞれPRSP体制と国際的なHIV/AIDS対策の「ショー・ケース」と呼ばれるほどに、グローバルな政策スキームからの影響を大きく受けていたためである。

(2) 多元的行為主体と国家・市民社会・市場関係への着目

上記の目的を達成するために、本研究ではPRSP体制およびHIV/AIDS対策スキームを通じて、国際的な行為主体が、マクロレベルの開発政策から、保健分野を越えた対応が目指されるHIV/AIDS分野での具体的活動に至るまで、ウガンダの国家・市民社会・市場の各領域で活動する行為主体といかに関わり合い、その相互作用を通じてどのような形態のガバナンスが形成されているのかを明らかにすることを目指すこととなった。そして、HIV/AIDS対策を含めた現行の援助メカニズムの限界と、その是正に向けた方策について考えることとした。

3. 研究の方法

(1) 基本方針

本研究は、先行研究が不在の、現在進行中の現象を対象としているため、1年単位で作業仮説・分析枠組みを見直し、文献調査・現地調査を通じて情報をアップ・デートしていく方法をとることとした。また、2012年9月より2年間、イギリスのウォーリック大学を拠点に在外研究を行う機会を得たことから、そこでの学術交流を通じて構築した研究ネットワークを活用するようにした。

(2) 分析枠組み

上記の基本方針に基づいて、当初は、「政策空間(policy space)」の概念を用いることとした。具体的には、グローバルな次元から「現地」に至る各次元において、両スキームが交錯する「場」となる政策空間を特定し、そこにおける関連行為主体間の関係性を明らかにするとともに、ある次元の政策空間が他の次元の政策空間に及ぼす影響を分析することとした(Motoda 2012)。

(3) インタビュー調査の実施

本研究の出発点である途上国の開発活動が行われている「現地」の複雑さをいかに理解するのかという問題意識に答えるためには、開発活動が実際に行われている現場の実態を把握することが不可欠であり、インタビュー調査を通じて、既存の文献ではカバーできていない情報を収集することが極めて重要となる。

そこで本研究では、ウガンダにおいて、ウガンダ側の関係行為主体と、現地で活動する国際的な行為主体を対象に、半構造化されたインタビュー調査を行う方針をとった。また、ウガンダ政府の定めるルールに沿って研究活動を進め、情報提供者へのアクセスを確保するには、現地の研究機関との連携が不可欠となる。そのため、ムバララ科学技術大学の協力を得て、首都カンパラと地方都市ムバララにて、2013年10月末～11月末の約1ヶ月間と、2014年2月中旬～3月末の6週間の2回に分けて、インタビュー調査を行うこととした。

4. 研究成果

(1) 分析対象の絞り込みと分析枠組みの再構築

PRSP体制とHIV/AIDS対策スキームを分析対象としていた本研究であるが、現在の開発援助ガバナンスが、グローバルレベル・国家レベル・地方レベルと多次元に展開され、多数の行為主体が各レベルにおいて、領域横断的に、かつ、他者との関係性を常に変化させながら参加していることから、両スキームが交錯する「政策空間」の分析が予想以上に膨大な作業となることが、研究が進展するにつれ明らかになった。加えて、ここ数年の間に国際開発援助政策の潮流が大きく変化し、ポストPRSP体制への移行が進展しつつあることから、ウガンダでインタビュー調査を行っても、PRSPについての情報がどこまで入手できるのかという問題に直面することが予想された。

そのため、分析対象をHIV/AIDS対策スキームに絞るとともに、その下で展開しているガバナンスについてより精緻な分析を行うことに方針を切り替えた。

分析対象の絞り込みと対応して、分析枠組みも新たに設定し直した。具体的には、HIV/AIDS対策スキームの下で展開しているガバナンスを「多中心的ガバナンス (Polycentric Governance)」と捉え、その特徴、それが政策運営に与える利点と課題、

そこにおける権力作用、の3点を明らかにしていくこととした。なお、「多中心的ガバナンス」としたのは、国際的なHIV/AIDS対策を含む現在の国際開発援助政策が、多様な行為主体が、領域を跨がる形で、多次元に展開する「場」である政策空間に参加していることにより、多くの中心が形成されている状況を、端的に示すためである。

(2) 多中心的ガバナンスの特徴

まず、国家中心のガバナンスと対比させる形で、規制主体の数とその中心性の度合い、関連する政策分野・領域の数、ガバナンスが展開する次元の数、管轄権によって定められる範囲の明確さ、規制主体が有する権限の階層性の度合い、主権の度合い、ガバナンスが有するダイナミズムの度合い、の7つを多中心的ガバナンスの特徴として抽出した。

その上で、ウガンダにおけるHIV/AIDS対策の下で展開しているガバナンスを対象に、それぞれの特徴を措定し、多中心的ガバナンスの詳細な構成要素を描き出すことができた。但し、規制主体は必ずしも特定の行為主体であるとは限らず、制度に埋め込まれた権力作用があることも確認されたことから、この点については、(4)の権力作用の分析につなげることにした。

(3) 多中心的ガバナンスが政策運営に及ぼす影響

先行研究においては、多元的な行為主体の相互作用を通じて政策が運営されることに対して、政策の柔軟性・独創性の確保、広範な資源の動員、多様な選択肢の提供などの「利点」がもたらされているとする主張がある一方で、調整のコストの増大、責任の所在の不明確化、統治に対する正統性の動揺・民主主義の空洞化などの「問題」を生み出していると指摘する立場もある。しかし、これらの議論は、往々にして推論に基づくものであり、具体的な事例に依拠して語られることは少ない。

そこで本研究では、この点に関する先行研究から、期待されている「利点」と「問題」を網羅的に抽出した上で、ウガンダのHIV/AIDS対策では実際にこれらの利点や課題が見出されるのか、それとも新たな課題や利点があり得るのかを検討することとした。その結果、個別の政策過程においては、一般に言われているような「利点」の存在は認識されているものの、想定されているようなプラスの効果が常にもたらされるわけではなく、関連行為主体による課題への取り組み次第で、「利点」が活用できるのかどうかが決まることが明らかになった。特に、アカウントビリティの弱さが、一連の政策過程によって形成されるガバナンスの総体としての正当性を揺るがし、民主主義の原則を損なう危険性があることや、多次元に跨がる多数の行為主体を担い手とする複数の政策過程を調整するコストの大きさが、非効率を生み出していることが、解決困難な「問題」となっている現実を踏まえると、「問題」を阻止し、「利点」を活用するためには、行為主体間側にかんがりの政治的意思と、組織能力が求められることが結論づけられよう。

(4) 権力作用の分析

多中心的ガバナンスが政策過程をどう変容させているのかという観点はさらに、誰が/何がどのように政策を形成・執行しているのかという問いに繋がる。本研究では、ウガンダの HIV/AIDS 対策に關与する行為主体者間、および、それら行為主体と当該ガバナンス全体との関係における権力作用の分析を通じて、この問いに取り組んだ。

具体的には、権力が行使される形態(行為主体ベース、手続・制度経由、内面化の3つに分類される)、空間(閉ざされた空間、招待された空間、獲得された空間の3つに分類される)、次元(グローバルレベル、国家レベル、地方レベルの3つに分類される)の3点について分析を進めることとした。このようなアプローチは、権力を3つの次元で立体的に分析する「権力立方体(Power Cube)」概念をベースにしている(Gaventa 2007)。

しかしながら、実際に分析を進めていくと、権力立方体概念を用いても、多元的な政策過程のそこかしこで作用している権力の形態・次元・空間の3点を有機的に結びつけることは困難であることが判明した。代替のアプローチとして、各種権力形態と権力空間を別個に、各次元で見えていくこととした。これは、分析概念としての権力立方体概念の限界を指摘することにもつながった。

権力作用分析の結果、「金も出せば口も出せる」が故の、国際的な開発援助供与主体(ドナー)の発言力の大きさが確認された。しかしながら、ドナーが常に政策過程をコントロールしているわけではなく、具体的な成果を上げられるかどうかという観点から、必要に応じてウガンダ側の行為主体と協働する余地はかなり大きいことが分かった。これは、ウガンダの中央政府がこれまでに積み上げてきた実績に対する信頼も大きく影響を及ぼしており、ドナーへの依存度の大きさに反して、同政府のイニシアティブが認められる範囲も広がっている。問題となるのは、両者の間に一定の共通了解・信頼関係が存在しない部分であり、そこでは両者の対立が鮮明となる。ウガンダの中央政府は国家の公式な制度を通じた正当な主権の行使であることを根拠に、ドナーの影響力に対抗しようとするものの、両者の駆け引きはあくまでも、ドナー側の援助額の大きさに裏打ちされた発言力を前提としていることに、注意を要する。

また、具体的な公的サービスの給付活動を担うウガンダの地方政府については、ドナーおよび中央政府双方との関係で、財政面での依存度の大きさや、組織能力の欠如に起因する政策策定・実行における自律性の低さが指摘できた。地方政府とともに、人々のニーズを満たすサービスを供給する上で重要な役割を果たしているウガンダの市民社会団体については、一般に、ドナーへの資金依存の大きさと、政府の規制の強さから、自律性は

かなり制約されていると言える。但し、ドナーと中央政府の関係と同様、実績を上げている市民社会団体はドナーおよび政府(中央・地方ともに)からかなり信頼されており、活動を進める上で裁量の余地が大きいことも確認された。そのため、市民社会団体の間で、ドナーおよび政府との関係において、自律性を享受している有力な団体と、従属の度合いが大きい団体に、二極化している傾向が指摘できた。

(5) 今後の課題

このように、本研究は、「多中心的ガバナンス」に依拠した新たな分析枠組みに基づいて分析を進展させ、ウガンダにおいて HIV/AIDS 対策スキームの下で展開しているガバナンスの実態をより生地に把握することに貢献したものの、課題も残った。特に、(4)で扱った権力作用の分析については、多面的かつ複雑な権力作用の抽出し、整理していくことはできたが、そこから全体としてのどのような含意が得られるのかについては、明確な結論を得るまでには至らなかった。

また、多元的な行為主体を分析対象としていたにもかかわらず、インタビュー調査においては、民間資本、とりわけ製薬会社にアクセスすることは叶わなかった。その結果、ドナーや、ウガンダの中央政府、市民社会団体が民間資本とどのような関係にあるのかについても、分析を進めるための十分な情報を得ることができなかった。

以上の課題に対しては、早急に対応策をとり、本研究の結論と合わせて、完成校を用意し、最終的な目標である、20万字程度のまとまった研究としてできるだけ早く公表することを目指す必要がある。

<引用文献>

Gaventa, John (2007) 'Levels, Spaces and Forms of Power: Analysing Opportunities for Change', in Felix Berenskoetter and M. J. Williams eds., *Power in World Politics*, London: Routledge, pp. 204-224. (Brock et al. 2001:7)

Motoda, Yuka (2012) 'Governance of Development in African Countries under the Plural Aid Schemes: What is Emerging at the Confluence of the PRSP Approaches and HIV/AIDS Policies?', *University of Tokyo Journal of Law and Politics*, Vol. 9, pp. 143-161.

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)

Motoda, Yuka (2012) 'Governance of Development in African Countries under

the Plural Aid Schemes: What is Emerging at the Confluence of the PRSP Approaches and HIV/AIDS Policies?', *University of Tokyo Journal of Law and Politics*, Vol. 9, pp. 143-161. (査読なし)

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 2 件)

元田 結花 他、日本経済評論社、EU の規制力、2012、221 - 240。

元田 結花 有斐閣、現代国際政治の基礎知識、2016、頁未確定。

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年月日：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.gakushuin.ac.jp/univ/law/professor/motoda.html>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

元田 結花 (Motoda, Yuka)

学習院大学・法学部・教授

研究者番号：20292807

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：