

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年3月31日現在

機関番号：34304

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2011

課題番号：22730129

研究課題名（和文） 日本における国民参加型援助の原因と結果

研究課題名（英文） Causes and results of Japanese “Participatory ODA.”

## 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（和文）：

1990年代以降、日本政府は援助行政（ODA）に非政府組織（NGO）等の多くの民間セクターを関与させる「国民参加型援助」を進めてきた。研究代表者は「手段としての参加」と「目的としての参加」を理論的に区別した上で、被援助国民の参加にまで射程を広げて分析を行い、（少なくとも参加の第一類型に関する限り）現地住民の参加が援助行政の事業におけるパフォーマンスの向上につながっている可能性が高いことを示した。

## 研究成果の概要（英文）：

Since the 1990s, the Japanese government has attempted to involve as many social actors as possible in aid administration (e.g. Non Governmental Organizations (NGOs)). Theoretically distinguishing participation as a means from that as a goal, this research found that it is highly likely that as far as people in recipient countries are concerned, the former type of participation has contributed to the improved performance in Japanese foreign aid projects.

## 交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	400,000	120,000	520,000
総計	900,000	270,000	1,170,000

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・国際協力・国民参加・ネットワーク・ガバナンス

## 1. 研究開始当初の背景

研究代表者はそれまでの研究の集大成として2009年にピッツバーグ大学に博士論文を提出した（H. Ashitate, Changing relations between the public and private sectors in Japan in the era of “Participatory ODA” and their results

from the perspective of “governance by network.”）。

当該博士論文では、多様な行為者を含むネットワークを援助行政に用いることにした理由とその結果について、一定程度のまとめを行った。その内容を発展させる試みの第一段階が本研究である。

## 2. 研究の目的

行政サービスの提供に国民・住民が関与することは珍しいことではない。ピーターズは「参加」「行政内部の規制緩和」「市場志向」「行政の柔軟化」の四種類を行政改革の手法として挙げるが、参加はその類型の一つに含まれる (Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (Revised 2<sup>nd</sup> ed.). Kansas: The University Press of Kansas.)。

援助行政でも「国民参加型援助」というのは近年のキーワードの一つである。その一方で、『国民参加による ODA』という考えをはき違えて、ODA 実施を素人の世界にはいけない」というコンサルタントの意見もある (橋本強司 (2008) 『開発調査というしかけ一途上国と開発コンサルタント』東京：創成社, p.228)。

そもそも、参加することにはどんな意味があるのかという本研究における問いはこうして誕生した。そうした問いを受けて、本研究は参加型援助の背景と結果を同定し、援助行政を日本における他の公共政策と同じ土俵で論じることを目的とした。

## 3. 研究の方法

### (1) 研究者との意見交換を通じた「ネットワークによるガバナンス」の理論的整理

本研究の中心概念である「国民参加型援助」の特徴の同定は 22 年度に重点を置いた作業である。

様々な行為者を行政に参加させるという形態は、多くの行為者を含む「ネットワークによるガバナンス (=統治)」と親和的である。そこで直接的にその用語を用いていないものも含めて「ネットワークによるガバナンス」の理解の深化に重点を置いた。2010 年 9 月にアメリカ政治学会 (APSA) に参加して、報告者との意見交換を行ったのはその一例である。

APSA の研究会では「ネットワークによるガバナンス」の論者であるゲリー・ストーカー教授より示唆を得た。「ネットワークによるガバナンス」とは過程 (プロセス) に注目した議論であり、他の形態のガバナンス (例えば、ピラミッド型の官僚組織を用いる伝統的な統治) でも政策結果には違いがない可能性があるという教授の主張は衝撃的ではあったが、克服すべきライバル理論としての意味を持つと考えるに至った。

### (2) 先行研究の収集・講読を通じた他の政策領域における「参加」の特徴の解明

#### (1) の作業と同時並行的に、援助におけ

る国民参加・住民参加の現況についての文献を収集した。「国民参加型援助」の担い手として日本の非政府組織 (NGO) に焦点が当てられることは多い。しかしながら、NGO は利害関係者 (ステイクホルダー) であり、日本国民全体の声を反映していないという視点もある。「参加」が手段なのか、それ自体が目的なのか。参加の結果について区別して論じる観点を重視することとなった。

また援助に参加すると言った場合、参加するのは援助供与国の国民に限られない。被供与国の国民も参加をし得る。被供与国への直接の調査が出来なかったため、先行研究の検証をフィールドワークに代替させた。

### (3) 援助行政の現況に関する情報・データの収集および分析

本研究では援助行政の現況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。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。加えて、各種研究会・シンポジウムでは貴重な情報を得られた。

## 4. 研究成果

### (1) 「国民参加型援助」の結果の同定

#### ①理論的整理

行政や行政活動への参加と表現する時、表 1 の様な異なる参加が想定されていることが明らかとなった。ステークホルダーの参加とは、例えば、県庁・市役所における改革で、部下からの評価を入れる人事評価などである。

C/D は「手段としての参加」、A/B は「目的としての参加」と言い換えることが可能である。

こうした理論的成果を中心に 2012 年度の『世界問題研究所 紀要』(京都産業大学世界問題研究所出版) に寄稿予定である。

表 1	ステークホルダー (政策の直接的な影響を受ける者)	国民・住民全体 (ドナー国の国民)
意思決定への参加	A	B
政策実施への参加	C	D

出典：複数の文献より、研究代表者が作成。

#### ②直接参加と政策結果 (政策支持・パフォーマンス) の関係についての分析：ネットワー

クを援助行政に用いるアウトプットの検証

参加型開発を論じた研究は環境整備や都市計画を対象としたものが多いが、こうした政策領域で参加が言及されることが、先進国を分析した先行研究でも多い。オランダにおけるネットワークを分析した Klijn and Koppenjan (2000)が良い例であろう (Klijn, E. -H. and Koppenjan, J. F. M. (2000). Interactive decision making and representative democracy. In O. V. Heffen, W. J. M. Kickert and J. J. A. I. Thomassen (Eds.), *Governance in modern society: Effects, change and formation of government institutions* (pp.109-134). Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.).

彼らによるオランダの Bijlmer 市の事例研究 (都市再生プロジェクト) では人々の満足の度合いが成功のメルクマールとされている。実際に NGO が実施する援助の割合が高い国では援助に対する支持が高いという示唆が得られた。

日本の援助機関が関係した事業に関して、参加型の効果を測定した先行研究を検証した結果、手段としての参加が事業の成否に関係することが明らかとなった。ボリヴィアの造林計画・浸食防止計画においては、関係者に対するヒアリングをもとに、自発的参加は顕著でなかったものの、「手段としての参加型手法は効果的に用いられた」と評価されている (清水正・西川芳明 (2006)「国際技術協力プロジェクト実施における住民参加型アプローチ導入のあり方と今後の課題」『熱帯林業』50(2), pp. 95-101. p.95)。タイの環境援助事業 (都市衛生・廃棄物管理) においても、手段としての現地住民の参加 (「弱い住民参加」) が短期的なパフォーマンスの向上 (例: 責任感の向上など) に貢献したと考えられるものの、目的としての住民参加がパフォーマンスと関係があるかについては判断を保留している (礪波亜希 (2009)「環境援助事業と住民参加に関する一考察」『国際開発研究』第 18 巻第 1 号, pp.79-96.)。ラテンアメリカの農村開発を振り返った吾郷 (2003, 22) も、参加型事業では、受益者が援助団体に依存するために、「援助団体が現地を離れると、受益農民だけで施設などの管理運営を自主的に行えない」と評する (吾郷秀雄 (2003)「参加型開発から自立支援型開発へ」『国際開発ジャーナル』554 号, pp. 22-23.)。これらは、表 1 で言えば C である

事例の検証を踏まえると、参加型援助を用いる理由が、(エンパワーメントと区別された) パフォーマンスの向上なのであれば、政策決定時に予想した通りの結果が得られ

ていると評価することができるであろう。

## (2) 今後の展望

### ①間接参加と政策支持の関係についての実証作業

本研究では、日本国民が NGO を経由する形で援助行政に参加することがどんな影響を及ぼすかについても、分析を行ってきた。その作業のために必要となる、民主性と効率性の対立に関する理論的な整理を行った。

参加のコストがかさむので参加をしないという選択を国民がした場合、民主性という点では「悪い」ことかも知れないが、効率性を考えれば望ましいこともある。「ネットワークによるガバナンス」の議論は民主主義理論と対話をすべきであるという批判も存在する次第である (Dryzek, J. S. (2008).

*Networks and democratic ideals: Equality, freedom, and communication*. In E. Sorensen and J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 262-273). New York: Palgrave Macmillan.)。

「ネットワークによるガバナンス」がアウトプットを超えてこうしたアウトカム (特に政治過程の変化) にどんな影響を及ぼすのか、本研究では十分に実証できなかったが、今後の研究課題となるであろう。

### ②政策決定者の自律性にかかる研究: 外交行政の他領域との比較を第一ステップとして

手段としてのネットワーク (手段としての参加) という論点を追求する場合には、政策決定者が道具を用いる自律性を有していることが大きな前提として分析することとなる。しかしながら、少なくとも外交政策の領域では、ライバルセオリーとして外圧反応型国家論 (例: ケント・カルダー) がある。

外圧反応型国家とは、宮下 (2004, 4) によると「国際社会で強力なイニシアチブをとる意志と能力がある場合でもそうせず、[...] 主要な政策変更は外から」しかもたらされない国家である (宮下明聡・佐藤洋一郎編 (2004)「序章 分析の枠組み」『現代日本のアジア外交: 対米協調と自主外交のはざままで』(pp.1-14) 京都: ミネルヴァ書房)。「国家権力の分散的性格」という国内政治構造が日本を外圧反応型国家にしているとカルダーは考える (宮下 2004, 4)。

本研究においては、援助行政という領域では外務省などの日本の行為者が有する自律性に関しては一定程度の証明が出来たと考える。これを外交政策一般に関して敷衍できないかということが次の課題となると考える。

示唆的な研究はいくつか存在する。例えば、海洋政策をめぐるマニコムの研究である (Manicom, J. (2010). Japan's ocean policy: Still the reactive state? *Pacific Affairs*, 83(2), pp.307-326.)。国連海洋法条約を受けて日本が 2007 年に海洋基本法を制定した。海洋基本法制定直前の 2006 年くらいから日本政府は能動的になったと Manicom (2010) は分析する。背景にあるのは中国の(軍事的)脅威の増大である。但し、外圧反応型国家から脱したのか否かを見極めるには時間が必要との留保が付けられているが。

外圧反応型国家の反証(あるいは適用範囲の限定性を示す事例)を積み重ねることで、援助行政を含む外交と他の公共政策領域との類似点を示すという研究代表者の最終目的に更に近付くと考える。

### ③協働の新たな在り方についての検証

当該研究期間中の 2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は甚大な被害をもたらし、被災地出身者として胸を痛めた。この大震災以降、復興支援における国民参加・住民参加の在り方が問われている。こうした事態は当然ながら申請時点では予測不可能なものであった。今後はこうした国民参加・住民参加と「国民参加型援助」の類似点・相違点を理論的に整理する必要があると考える。

## 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)

[学会発表] (計 1 件)

①発表(代表)者名：芦立秀朗  
発表標題：国民参加・住民参加と行政活動  
学会等名：京都産業大学 世界問題研究所  
2011 年度第一回研究会  
発表年月日：2011 年 4 月 27 日  
発表場所：京都産業大学

## 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