

## 第1章 援助実施における現地行政の役割

著者	佐藤 寛
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	181
雑誌名	援助の実施と現地行政
ページ	3-18
発行年	1997
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00014236">http://hdl.handle.net/2344/00014236</a>

# 第 1 章

## 援助実施における現地行政の役割

佐藤 寛

### 第 1 節 援助にとっての「現地行政」の役割

われわれが援助研究の一環として「現地行政」を取り上げる背景には、援助受入国の現地行政のあり方が、援助プロジェクトの成否、効果のほどを大きく左右する要因となっているのではないか、という経験的な認識がある。

理念的には、行政とは上位の政策決定者の決定（援助プロジェクトの受入れ決定も含む）に従って政府から権限を委譲され、定められた機能を果たすための組織・制度であり、政策決定者の立場からは、自らの政策の執行のための道具として位置づけられる。そして、公的援助プロジェクトを実施しようとするときには、こうした理念型としての行政を想定し、それが機能していることを前提としてプログラムが形成される。

「援助プロジェクト」とは対象となる社会の外部から、資金・技術などのインプットが行われる「開発介入」であるという見方ができるが、こうした介入を行うためには受入れ社会のなかにあってプロジェクトを実施・管理する媒体（受け皿）が必要となる。なぜなら外部のドナーが資金・人材・機材などを全面的にインプットするとしても、ドナーがなんらかの形でそこに住む

人々との接点を求めているかぎりには、そのプロジェクトは現地の全体的な政治・経済状況のなかに、どのような形であれ位置づけられなければならないからである（そうでなければプロジェクトは受入れ社会に発生した外国人の完全な飛び地となってしまう）。そして、その際プロジェクトと現地社会の重要な接点となるものが現地側の行政（機構ならびに個々の公務員）であろう。

特にODAのプロジェクトの場合、現地のローカル・レベルの行政は多くの場合「カウンターパート」という形でプロジェクトと表裏一体の関係にある。したがって、プロジェクトの持続可能性を大きく左右するのもまた現地行政なのである。

一方、NGOのプロジェクトであっても現地行政は無視できない重要性をもつ。当初は、非効率的で腐敗した行政を無視ないし回避してプロジェクトを開始することはできるかもしれないし、そもそもプロジェクト地域では現地行政が存在していないということもあるだろう。しかし、プロジェクトが長期化すればするほど、その活動がNGOの撤退後も社会のなかで持続的であるような方法を模索していかざるをえない（そうでなければ地域の人々の外国人に対する依存状態を固定化してしまうのだから）。その際に国家の枠組みを根底から否定するのではないかぎり（民族解放戦線の支配地域に援助しているというようなきわめて特殊な場合）、さまざまな形での行政との協力は不可欠となる。プロジェクトやNGOが行政と敵対しつづけるならば、結局プロジェクトは社会的に受け入れられなくなってしまう可能性が高い。したがって、NGOにとっても人々に近いレベルの行政とのかかわりは不可欠である。

1995年の「国連社会開発サミット」などもあり、ここしばらくは日本のODAでも「社会開発」型のプロジェクトが増えていくだろう。そうしたプロジェクトではプロジェクトのなんらかの成果が「直接人々に届く」こと、プロジェクトの実施プロセス自体が「参加型」「草の根」型であることが目指されている（JICAではこうしたタイプのプロジェクトを「地域展開型」と呼ぶ場合もある）。しかしながらODAでは相手側行政を飛び越して人々に届く援助プロジェクトを正当化することは困難である（そうした形の開発介入は植

民地行政下における開発と区別がつかないことになる)。そうであるならば、プロジェクトの成果を人々に届けようとし、それが援助という介入の終了後も持続的であることを目指す以上、「社会開発型」プロジェクトは人々との接点の多い現地行政を介在させることによってしかなし得ない。

このように考えるならば、現地行政はプロジェクト実施にとってますます重要性を増すことになろう。

本書ではこのような現地行政と「援助プロジェクト」の相互作用に焦点をあてるが、具体的な考察に入る前に、本書で言う「現地行政」とはどのような範囲を指すのかを明らかにしておこう。

## 第2節 「現地行政」の範囲

援助プロジェクトに関与する行政には、援助受入（レシピアント）側ばかりではなく、援助供与（ドナー）側の行政もある。理想的にはプロジェクトの形成過程、実施に伴う問題点などとの関連でこうしたさまざまなアクターを対象とした研究をそれぞれ行う必要があるだろう。しかし、われわれは行政の専門家ではないし、いわゆる行政学的な視点から行政全般をとらえることは不可能なので、本書で取り扱う「行政」の範囲は限られている。

第1に、われわれの考察は援助を受け入れる途上国の側の行政に絞っている。「援助と行政」という問題設定をするならば、多くの読者はむしろ援助を行う側の行政についてのイメージを浮かべるであろう。しかしわれわれがこれまで行ってきた「援助研究」が一貫して「援助される側の事情」に焦点をあててきた経緯もあり、本研究では「援助する側」の行政については原則として取り扱っていない。

第2に、本書の主たる関心は、現地行政システムのなかでも比較的下位に位置する部分におかれている。研究会ではこれを「ローカル・レベルの行政」と名づけた。「ローカル・レベル」というのは、中央に対置されるとき「地

方レベル」という意味と、中央の行政と直結していても「出先機関」あるいはタコ足状の組織図の末端に近いレベル、という程度の意味である。

国によって行政システムは異なるので単純な比較は困難だが、大ざっぱなイメージとしては国—州（県）—郡—村というような行政構造があれば、本書が扱うのは郡レベル（中央官庁から派遣された役人がいる最下位レベル）およびそれより下の行政機構が中心である。また行政機構の末端のみならず、直接行政システムに組み込まれてはいない村レベルの住民ボランティアも対象に含みうる。ただし章によっては、郡レベル（およびそれに相当する行政レベル）と上位（州の役所）との関係も視野に入れるし、中央レベルを考察に含む場合もある。さらにそうした垂直的な行政システムにはあてはまらない特定機能に特化した行政機関（開発公社など）を対象とする場合もある。

われわれが「ローカル・レベル」の「現地行政」に考察対象を絞っているもう一つの理由は、「政治的」な問題が入ってくる部分はとりあえず考察の対象から外しておこうという判断からである。ドナー側の援助案件決定過程、プロジェクト実施過程における問題点や、政治的経済的利害関係などについては比較的多くの研究成果があるし、日本の例でも援助実施行政や援助の決定メカニズム（4省庁体制など）がマスコミなどいわゆるODA批判でも取り上げられることが多く、関心も高い。このレベルの研究はおそらく政策過程論、政策決定論の範疇に含まれてよいのだろう。一方レシピアント側のハイレベルの行政・政治にまつわる問題点も、やはりODA批判などで指摘されている。その典型例はフィリピンのマルコス批判であろう。援助プロジェクトと政府高官の癒着、汚職は援助研究の重要なテーマではあろうが、われわれの当面の関心はよりマイクロなレベルで援助がどのような社会的インパクトをもたらしているかにある。

そこで援助供与側の行政、受入側の上位行政については他の研究に譲り、援助される現地のローカルレベルの行政がプロジェクトにふりまわされて右往左往したり、また逆にプロジェクトの現場が行政のために右往左往したりするあり様を解明する作業に焦点をあてることとした。

これらの行政レベルに共通なのは、援助プロジェクトならびに開発計画の政策決定には直接かかわらないレベルである、という点である。すなわち行政システムのなかの下位に位置し、援助を受け入れるか否か、どのようなデザインの援助プロジェクトにするかの政策決定には関与できず、決定された政策に基づいて実施することを命ぜられる、常に受け身の存在である。そして、多くの途上国では上位の決定が下位行政の実施能力（人材・資源・制度・権限など）を無視して行われるため、ある援助プロジェクトのカウンターパートとしてローカル・レベルの行政が機能することを期待されたとしても、その実行は初めから困難であったりする。

その結果、援助供与側からみれば、現地行政のあり方に影響を受けて、プロジェクトのデザインが歪められたり、実施が遅延したり、投入した資金や機材が非効率的にしか活用されないという事態が頻発することになる。しかし、援助実施側は他の選択肢をもたないので、「機能しない」現地行政を相手にするしかない。こうして現地行政はプロジェクトの「阻害要因」であるという認識が発生するのである。

### 第3節 現地行政「悪玉」論

援助実施の現場に携わったことがある人であれば、現地行政がプロジェクトの阻害要因となっているという認識はかなりの程度共有されるだろう。実際に現地行政のしがらみ（予算不足、人事政策、制度の不備、人材の不足・無能力）などの影響を受けてプロジェクトが本来対象とした人々に思うような成果を届けられなかったという事例は容易にあげることができよう。

またきわめて些末なことのようにもあるが、プロジェクトの現場に行ってみると、援助に携わっている専門家やボランティアなどが、現地行政とのやりとりに多くの時間的・心理的労力をさかざるを得ず、本来業務以外のところで精神的にも肉体的にも消耗してしまうという場面にもこれまたしばしば

遭遇する。

そういった例として典型的なものには以下のようなものがある。

- 現地行政（カウンターパート）の経常予算不足のために、プロジェクトが供与した車両（ガソリン代、タイヤ交換など）、機械（燃料、スペアパーツ、消耗品）、施設（水道、電気などの供給）が活用されず、当初想定した活動が行えない。
- 現地行政の上位者の恣意的な判断（無理解）でプロジェクトのカウンターパートに有能な人が配属されない。あるいは技術移転の暇もなく頻繁に交替する。
- プロジェクト活動に決定的な重要性をもつ公務員（ヘルスポストの医師、村の学校の教師など）が、実際には勤務しておらずこれを管理する力を現地行政が有していない。
- 現地行政の担当官（下級公務員）の給与不足（給与水準が低い、あるいは支給延滞がある）のために、生活費確保のための副業が忙しく本来期待される業務を遂行してくれない。
- プロジェクトが育成した（技術移転、日本での研修）カウンターパートは、その技術・研修証書を利用してより待遇の良い民間などへジョブホッピング（転職）してしまう。
- プロジェクト活動に必要な許認可書類が、首都、本省、公共機関の本部などで滞り、必要な活動を開始したり継続することができない。
- プロジェクト活動のためにドナーが供与した資機材の輸入手続き（L/C開設、通関手続きなど）が、相手側行政内の連絡不足、政治的力学、経済的誘因（汚職、横流しなども含む）によって遅延し、プロジェクトが計画どおり進行しない。
- カウンターパート機関・省庁が政府内部で相対的に力のない部局であるため、プロジェクトに必要な周辺機関からの協力を仰げない。また関連活動の調整（灌漑プロジェクトにおける農業普及と水利、母子保健プロジェクトにおける医薬供給と教育など）に指導力を発揮できない。

- ・相手側行政の機構改革、(地方分権化の導入も含む) 政権交替などで当初想定したプロジェクト・デザイン、相手側政府内の優先順位づけが大きく変わり、そのアフターケアを誰もしてくれない。
- ・プロジェクトが長期化したことによって、現地行政内で既得権益化してしまい、関係者がプロジェクトから半ば個人的な利益を得ることが恒常化している。

このような事情のために、多くの援助プロジェクトにおいては、現地行政は否定的な評価を伴って認識されているのではないだろうか。端的に言えば、途上国側の行政によってせつかくの援助の意図が「歪められてしまう」というような指摘である。ここで「歪められる」というのは、援助プロジェクトが当初の意図どおりの効果をあげられないような仕組みになってしまうということを意味する。このことは援助する側の納税者(ODAの場合)、寄付者(NGOの場合)の側からみた場合、大きな問題である。

ではなぜ「歪曲」が起こるのだろうか。相手側行政の非効率・無能力を指摘することはたやすい。しかし、能力不足を認識しているからこそ相手側は援助を必要としているのである。であるならば、そもそも援助は阻害的な働きをするかもしれない現地行政の存在の下でプロジェクトを実施することを織り込んでおく必要があるのだろう。にもかかわらず、「行政」は政府の命令さえあれば(援助供与側と受入側の政府レベルの合意書に記された役割分担どおりに)、プロジェクトのために機能する、と前提・期待することがこのような否定的な認識を生む背景となっている。この結果、これまで現地行政は(とりわけローカル・レベルの行政は)プロジェクトにとって単なる阻害要因、マイナスの配慮要因としてしか見なされてこなかったのである。

これを受けて、この阻害要因を取り除き、プロジェクトを円滑に実施するための「組織・制度づくり」「組織・制度強化」といった援助プロジェクトの必要性も謳われている。その目的は援助実施側の期待どおりの活動を現地行政が行えるようにするという事にある。



#### 第4節 現地行政への「同情」論

援助プロジェクトは、技術的な専門家（経済学者も含めて）が綿密に計画した青写真に基づいて実行しようとする「トップダウン」「青写真」型と、人々のニーズの発掘からプロジェクトを組み上げていこうとする「ボトムアップ」型とに分類されることが多い。

現地行政が援助プロジェクトのために期待される役割を果たしてくれない、というのはトップダウン的なプロジェクトで末端部分が機能しないことに対する不満である。一方、住民主導のボトムアップ型のプロジェクトにとっても、末端行政が機能しないことには、上位行政にニーズが届かず、適切な資源投入や政策的な支援ができない。このようにトップダウンであろうとボトムアップであろうと重要な位置づけにありながら、その役割の重要性が十分に評価されてこなかったのも現地のローカル・レベルの行政の特徴である。

こうしたドナー側の要求や不満はプロジェクト目標に照らしてみればもっともなものであるが、当該社会の内部に位置づけられるアクターとしての現地行政の側からみれば、プロジェクトが要求する役割には無理な注文も少なくないだろう。現地行政はある特定のプロジェクトだけのために存在しているのではないし、社会全体にとってはプロジェクトなど些細な一部にしかすぎないことが多い。そのように考えるならば、プロジェクトの立場からのみ行政を眺め、一方的に阻害要因として決めつけることは、援助を受け入れる側の人々と共有できる認識ではないだろう。むしろトップダウン的価値観とボトムアップ的価値観の板挟みになって、最も苦勞しているのがローカル・レベルの現地行政だとも言えるのである。

また援助する側とされる側の価値観の相違がせめぎ合う場として、現地行政を位置づけることも可能である。ドナーや国の中央政府の考える「開発」「発展」の姿と、村の人々が日常的に感じている「生活の向上」とは、安易

に前提されるようには一致したものではないことが多い。援助する側とされる側の「開発」のイメージは多くの場合同一の価値観で語ることはできない。こうした両者の価値観の相違が、一つのプロジェクトをめぐるさまざまな衝突を起こすのも「ローカル・レベルの行政」の場であることが多い。

さらに、現地の社会・文化状況に立った見方をすると、援助供与側の意図が「歪められること」は必ずしも不合理なことではなく見えてくる可能性がある。つまり「意図した受益者集団（例えば女性たち）に援助が届かない」ということは、供与側にとっては問題でも、受入れ社会の側から見ると必ずしも「援助が役に立っていない」ことは意味しない、という点には注意が必要である。なぜなら援助供与側の意図とは別の集団にプロジェクトの便益が届いた（貧農女性への信用供与を目的とした小規模金融が、結局は村の有力者や仲買商人の農業投資や商業活動に活用されているといったような場合）としても、それが受入側の社会のなかでは、政治的・経済的・社会的力関係に応じて行われる分配ルールに則ったものであれば、その社会なりのプロジェクトの受入れ方としてすんなりと認められているかもしれない。加えて、上記の場合、供与側の意図は歪められているが、地域経済の活性化には役立っているかもしれない。

同様に機械・設備がこちらの意図した用途・目的に使われていないとしても、社会・文化的側面を考慮に入れる場合には、「役に立っている」可能性もある。病院に最先端のCTスキャンの機械があることそれ自体が、大きな示威効果をもち病院関係者のプライドのために大きな機能を果たしていれば、その機械を動かす技術がなく、動いていなくても「役に立っている」と言えるかもしれないのである。

このような見方は「悪玉論」に対して「同情論」とでも呼び得るものである。もちろん、ただわけ知り顔に擁護すればいいと言うわけではないが、現地行政を一方的に「悪玉」に祭り上げる前にわれわれは、現地行政が置かれている状況を理解する努力が必要であろう。

これまでは、現地行政のあり方がプロジェクト実施にとって阻害的である

という「援助する側」の基準による判断ばかりが強調され、なぜ現地行政がそのような状態にあるのか、それが社会・文化的にどういう背景をもっているのかについての考察はないがしろにされてきたように思われる。

## 第5節 事例研究の目的

われわれの「援助研究」のスタンスは、具体的な事例の検討を積み上げる作業を通じて援助現象に対する理解を深めていくというものである。本書でも援助プロジェクトと現地行政の関係に関するいくつかの事例が紹介される。

援助研究における事例はややもすると問題点の指摘が前面に出る。現地行政に焦点をおけば、現地行政が「こうして欲しかったがしてくれなかった」「できなかった」例が紹介されることが多くなるであろう。ここで現地行政のパフォーマンスが援助供与側の期待水準に達していない理由を、現地行政の無能力、無意思だけに求めてしまえば議論はそれで終わってしまい、一種のあら捜しにすぎなくなってしまう。

しかし、われわれが意図するのは、行政がそれを「しなかった」背景にある論理の解明である。それは「関係者による恣意的な行為のために、当初の計画が達成されなかった」という説明とは違う。援助供与側には一見恣意的に見えたとしてもその背景に社会・文化的なロジックがあるならば、それはある程度予測可能である。援助を受け入れる側には、援助を供与する側とは異なる論理があるはずであり、それを理解したうえでこれに配慮した援助のあり方を模索すべきではないか。そうした考察を進めるための出発点としてわれわれは事例を検討するのであり、それは一方的な批判のための作業ではない。

国家（あるいは地方自治体）権力と住民に対して、特定の機能とサービスを果たすべく位置づけられている行政が、その本来の機能を果たすことがで

きない、あるいは果たそうとしないのはなぜなのか、この点を理解することができれば、援助プロジェクトの実施にあたって、現地行政にどのようなことを期待できるのか、あるいはすべきでないのかも明らかになってこよう。そのためには多くの事例を検討することが有益である。

事例研究の積上げによって、援助プロジェクトと現地行政の間の相互関係を理解していくためには二つのアプローチが考えられる。

一方で先進国と比較した場合の行政機構の不備や理想的な制度との対比における現地制度の欠陥を指摘したり、国の違いを越えて多くのプロジェクトで共通に見られる現地行政の阻害要因を分類・整理する作業が必要であろう（これを「普遍性に着目したアプローチ」と呼ぼう）。

他方では途上国の個々の「行政」の背景にある社会・文化状況を把握したうえで、現地行政がどのような論理と行動原理（これには根拠が明白で明文化されているものと、慣習的で明白な根拠のない「クセ」と呼ぶべきようなものがある）の下で動いているのかを、現地社会に固有な文脈のなかで理解するアプローチも必要であろう（これを「固有性に着目したアプローチ」と呼ぼう）。なぜなら行政システムは現地の社会状況と切り離されて存在しているわけではないからである。

## 第6節 援助プロジェクトと現地行政の相互作用

### ——普遍性に着目したアプローチ——

実際に現地行政が援助プロジェクトを「歪め」たり、プロジェクト目標達成の障害となっていたりするのだとしても、どのような形でプロジェクトにとっての阻害要因となっているのか、その実態を（当事者のいらだち、失望をとりあえず脇に置いて）できるだけ客観的に把握しなければならない。だとすれば、「援助研究」にとっては、その第1段階として現地行政と援助プロジェクトの現実の相互作用を提示するという作業が求められる。本書の以下の各章で述べられている事例を含む多くの事例を踏まえて、現実のプロジェ

表1 援助に対する行政の反応パターン

行政 プロジェクト	既存の行政	プロジェクト用の組織 (ローカル・エージェンシー)
肯定的な反応	協力・支援	期待どおり機能する
機能せず	(主な理由)	(主な理由)
	能力不足 意思の欠如 機能できない仕組み	能力不足 インプットの不足 他の機関からの妨害
否定的な反応	妨害	

(出所) 筆者作成。

クトに対する行政の反応にはいくつかのパターンを見出すことができるように思われる(表1)。

このうち現地行政「阻害論」の根拠となる、行政がプロジェクト目的の達成のために機能しないという反応について考えてみよう。

上位の政治的決定によって、ローカル・レベルの現地行政はプロジェクトの実施を行うこと、あるいは支援することを命じられる。通常の援助プロジェクトの計画書(プロジェクト・プロポーザル)は行政がそれを約束どおり行うことを想定して作られ、契約されているのである。プロジェクト設計における論理的枠組みにおいては、現地行政が機能するかしないかはプロジェクトの責任の外にある「外部条件」である。

しかし実際には現地行政は援助実施側の期待どおりには機能してくれない。そして「現地行政が機能しない」場合に、その原因には大きく分けて三つある。

一つ目は行政がプロジェクト目的にそった活動をする意思を有していても実際に実施する能力が不足している場合(類似の機能がいくつもの行政機関に分散されていて希少な資源の効率的な配分が妨げられている場合も含む)、二つ目は実施する意思が欠如している場合、そして三つ目は仮に意思と能力があったとしてもそもそもプロジェクトの意向どおりに動かない仕組みになっている場合である。例えば、そもそもプロジェクト目的にそぐわないカウンター

パート選びが行われている場合（村落レベルでの母子保健プロジェクトのためのカウンターパートとして、医療サービスのアウトレットをもつ保健省ではなく、国際会議にペーパーを出すための「人口家族計画審議会」を選んだというような場合）、あるいは社会的なコンセンサスを得ていない政策目標を持ち込んだり、現地の社会文化的な固有要因を配慮しなかったために、プロジェクト・デザインが社会的に受容可能でない場合（例えば、子どもの多さが社会的勢力を左右し、かつ乳幼児死亡率が高い地域での避妊具普及プロジェクトなど）がこれにあてはまる。

こうした分類をすることの政策的なインプリケーションは、考えられる対応策の有効性を予測することができるという点にある。「行政」が問題の核にあると認識された場合、最近ではいわゆる「組織・制度づくり」的な援助プロジェクトが行われるケースが増えているが、この「組織・制度づくり」が効果を発揮するのは、上記三つのうち第1の場合のみである。第2の場合のような「意思の欠如」が起こるのは、ローカル・レベルの行政とそれを取り巻く人々が援助供与側とは異なる意図を有している（ローカル・ポリティクスの影響、価値観の対立）からであってこのような状態では、仮にドナーが「組織・制度づくり」アプローチを採用して現地行政の強化を行ったとしても、プロジェクトの改善にはつながらない可能性が高い。第3の場合は、「組織・制度強化」という対応は問題の本質的な改善とは無関係である。カウンターパート選びの失敗は、相手側がプロジェクトの目的を十分に理解せずカウンターパートを指定してきた場合、ドナー側が相手側の行政機構（その実際の機能）についての十分な情報収集を怠った場合、そして相手側政府内部での政治的な利益配分プロセスとしてプロジェクトが特定の省庁等に振り分けられた場合にも起こり得る。

このように「機能しない」原因を類型化できるとするならば、次の作業は現地行政がプロジェクトにとって阻害的な行動を「とらざるを得なく」させているものが何なのかを理解することである。

## 第7節 社会・文化的背景と行政のクセ

### ——固有性に着目したアプローチ——

援助プロジェクトのカウンターパートとしてローカル・レベルの行政を想定するとき、多くの場合われわれは、現地行政がプロジェクト目的に照らして「合理的に」「迅速に」「効率的」に行動するであろうという前提を置く。プロジェクトのために行政内に新たな組織を作る場合も同様である。それはあたかも、組織を価値中立的な没個性的なものとして想定しているようなものである。しかし組織はいつも規則どおり、計算どおりに動いているわけではなく感情で動くこともある。実際にその組織体がどのように動くかは「合理性」だけで決まるのではなく、周囲のさまざまな影響力が働き、その組織に固有の「クセ」もある。ここで「クセ」という言葉が意味しているのは、規則どおりに動くわけではないにしても、それはまったく恣意的に動いているのではなく、ある組織は、その置かれている社会・文化的な背景に規定されて、ある特定の反応のパターンをもっているのではないか、という考え方である（このことは実は途上国の開発にかかわる現地行政に限らず、例えば日本の官僚機構にも特有の「クセ」があることは容易に理解されよう。「クセ」という考え方が援助研究で意味をもつのは、仮に組織がまったく恣意的に行動していくのであれば、その予測は困難であり援助供与側に対処のしようがないが、社会・文化的な背景（固有要因）との関連で現地行政の「クセ」が理解できるのであれば、これら固有要因を理解することで、現地行政への適切な対処の仕方が導き出しようということにある。（行政のクセという考え方は研究会の議論のなかでしばしば議論された。特に望月克哉氏、内山田康氏からの指摘は重要であった。）

では、援助プロジェクトのパフォーマンスに影響を与え、現地行政の動き方を規定する固有要因にはどのようなものがあるだろうか。具体的な実証は多くの事例研究を待たねばならないが、考えられるいくつかのものを例示するならば、宗教、植民地経験の有無、社会内の階層構造の有無、公務員の社

表2 比較の視点

	宗 教	植民地経験	階 層	公務員の権威	国家の権威
イ エ メ ン	イスラム	なし	なし	低い	非常に弱い
ネ パ ール	ヒンズー/仏教	なし	やや有り	やや低い	やや弱い
バングラデシュ	イスラム	有り	やや有り	やや強い	強い
パキスタン	イスラム	有り	強い	強い	強い
エジプト	イスラム	有り	ほぼなし	低い	やや強い

(出所) 筆者作成。

会内における位置づけ、国家の威信の浸透の具合などがあげられよう(表2)。

例えば女性や、社会的弱者を特に対象とするプロジェクトにおいては、社会の宗教がイスラムであるか、ヒンズーであるか、仏教であるかによって現地行政の機能の仕方は異なるであろう。植民地経験の有無は、一般に行政システムの社会への浸透度と公務員の権威の高低に大きな影響を与える。社会内部に階層が色濃く存在すれば、プロジェクトはより細分化されたターゲット・アプローチを必要とするが、行政はそのような細分化に対応できない可能性が高いし、行政の末端に位置する公務員とターゲット集団との間に階層ギャップがあれば、プロジェクトの便益は人々に届きにくくなる。公務員が社会的にもっているステイタスは、プロジェクトが人々に伝えようとする利便やメッセージが人々にどの程度受け入れられやすいかを左右する。同様に国家の威信の強弱は、プロジェクト目的に向けての人々の動員可能性を大きく左右する。

これ以外にも地方分権の進展の程度、選挙制度がどれほど機能しているか、公務員の昇進制度がどうなっているかなども重要な固有要因である。現地行政の質を決めるのは公務員の質であるが、その社会のなかで公務員をしていることが「得なのか損なのか」は、公務員の質に影響を与える。ここで得は給料だけではなく、社会的な威信もあれば、その他の余得(年金、子弟の優遇、副業の有無、汚職の可能性など)も含めて考えねばならない。

また、ローカルレベルの現地行政が、開発プロジェクトに関してどの程度



自主的な決定権、実施権限をもっているのかは、プロジェクト実施の効率、柔軟性を左右する。

さらに、現地において援助はどの程度大きな存在であるのか、すなわち国家の開発行為のなかで援助はそのほんの一部にすぎないのか、あるいは開発行為のほとんどを外国援助に依存しているのかによっても援助プロジェクトと現地行政の関係は違ってくる。

このような固有要因に着目することによって、同一のプロジェクト・デザインを用いているのに、ある国での行政の反応は肯定的・支援的であり、別の国では否定的・阻害的な反応がみられるのはなぜなのかを説明することも可能となり、さらにプロジェクト・デザインと現地行政の適合性、相性といったものも考えることができるかもしれない。

個々の援助プロジェクトの具体的な改善は、われわれの「援助研究」の直接の目的ではないが、上に述べたような考察をとおして、援助プロジェクトが「歪め」られないために、現地行政とどのように接し、扱っていけばよいのかについてのなんらかのヒントが得られるであろう。またこのような作業を積み上げていけば、最終的にはプロジェクトに対する反応を予測し、それを踏まえたプロジェクトの実施方策を考えるためにこうした知識の蓄積を活用することも可能となろう。

「悪玉論」に基づいて安易に現地行政を変えようとするのではなく、現地行政の置かれた状況に応じた援助プロジェクトを設計することでより効果的に成果が得られるであろうプロジェクトはけっして少なくない。そうしたプロジェクト・デザインのアプローチが増えていくことは、ひいては現地社会を一方的に変えようとするのではなく、「固有要因」に配慮して現地社会に応じたプロジェクト設計を考えるという、新たな援助戦略にも結びつくことになるだろう。