

まえがき

本書は、平成7年度にアジア経済研究所において実施された「援助の実施とローカルレベルの行政」研究会（主査 佐藤寛）の成果報告書であり、これまで同じ経済協力シリーズとして発表した『援助の社会的影響』（経済協力シリーズ172）、『援助と社会の固有要因』（同177）に続くものである。本書では、その考察の中心に援助を受け入れる途上国の「行政」を据えることで前2書よりも研究の焦点を絞ろうと試みた。

われわれが意図する「援助研究」は、開発援助という現象に伴って発生するさまざまな社会的事実をある程度客観的な視点から整理・分析することによって、援助をめぐる議論の深化・進展をはかろうとするものである。

前年度の「援助と社会の固有要因」研究において検討してきたように、途上国における援助プロジェクトの成否を大きく左右するのは当該国・社会に固有の社会・文化的要因である。本書ではそうした固有要因の一つとしての援助受入側の行政のあり方に焦点を当てることとした。

すべてのプロジェクトは現地行政を経由することなしには人々に継続的・持続的には届かない。これが本書の出発点となる前提である。そこで、本研究では途上国の開発行政の実態を現地の政治・社会状況とともに把握し、そうした開発行政のあり方が援助プロジェクトの実施にあたって、どのような促進・阻害要因として機能するのかを実証的に考察することを目的とした。

本研究ではさまざまな事例を取り上げるが、できるかぎり以下の2点に配慮しながら検討を行っている。

- (1) 各章の対象事例としている国の援助受入れにかかわる行政のあり方について、その歴史的経緯、社会・文化的背景、組織図、実質的な機能の仕方などの実態を明らかにする。
- (2) そうした行政のあり方が、援助プロジェクトの実施にとってどのよう

な促進・阻害要因となっているかについて、できるだけ具体例にそった検討を行う。

このような異なる事例の比較分析の作業によって、行政と援助プロジェクトの相互作用に関する、国・地域間の横断的な比較が可能となるであろう。

ここで、本書の構成について簡単に触れておきたい。

第1章「援助実施における現地行政の役割」では、なぜわれわれが援助プロジェクトと「現地行政」の相互作用に注意をはらうのか、その背景と意味について考察する。ここでは、援助プロジェクトの成果、とりわけプロジェクトの意図した成果が「人々に届く」かどうかを決める重要な要因として現地のローカル・レベルの行政が果たす役割について指摘する。

第2章「農業援助におけるエクステンション・サービス——『緑の革命』とローカル・レベルの行政——」は、戦後援助の最初の成功例としての「緑の革命」にあたって、現地の農業行政とりわけ農業普及員の果たした役割を振り返り、援助プロジェクトの実施にあたってローカルレベルの行政の役割が不可欠である例を解明する。しかしながら、こうしたローカル・レベルの行政が機能するかどうかは単に援助プロジェクトが期待するニーズに対応するかどうかではなく、現地の社会・経済状況に応じたものであることも指摘している。

第3章「パプアニューギニアの開発行政——援助の実施とその制約要因——」は比較的マクロな視点から同国の開発行政をとらえ、そのなかで援助プロジェクトが当該国社会に入っていく時にどのような影響を受けて変形されていくかを論じ、これをプロジェクトに対する「制約要因」として整理している。本章では筆者が日本側の行政に位置していたことから、若干日本側の援助実施上の制約要因にも言及している。一方、行政のあり方が現地の政治・社会状況の反映であるという指摘は重要であり、援助実施にあたって単に行政制度とその現状を理解するだけでは十分ではなく、その背景となる社会・文化状況の把握が不可欠であることを含意する。

第4章「タイにおける農業組織とローカル・レベルの行政——タイ国農業協同組合振興計画との関連において——」は、日本の援助実施に伴って「農民グループ」が形成され一定の機能を果たすものの、それがタイの全国的な「農業協同組合」と連関をもっていないことに触れ、なぜそのようなことが発生したか、その問題点は何かを考察する。本章の今ひとつの特徴は、本章はプロジェクトに関与していない第三者によって、主として公表されているJICAプロジェクトの報告書と、派遣専門家からのヒアリングをもとに執筆されたことであり、このような「公表資料」に基づく援助研究の新たな試みである点にある。このような研究が可能になるためにはいっそうの情報開示と、各プロジェクト報告書の質的向上が実施機関に求められよう。

第5章「ナイジェリアにおける援助の実施とローカル・レベルの行政——ローア・アナンブラ灌漑計画の事例——」では、援助プロジェクト実施にあたっていわゆる「出先機関」を設立し効率的なプロジェクト実施をはかろうとする方式について検討し、プロジェクトの成功に結びつく要因と、その限界について指摘する。

第6章「村落レベルの開発活動とローカル・レベルの行政——エチオピアにおけるNGOの経験から——」では、NGOの村落開発プロジェクトが、結果として撤退せざるをえなくなる経緯を地方行政とNGOとの間の意図のギャップという視点から考察する。このような事例は、多くの場合外部者の眼に触れることなく葬りさられてしまいがちであるが、同じような経験をしたNGO、ODAプロジェクトは決して少なくないはずである。そうだとするならば、このような事例を公表し、その原因を究明することは、今後同様な経験を繰り返さないためにも意味のあることとなろう。これは「援助研究」の重要な機能である。その嚆矢として読んでいただきたい。

第7章「母子保健・人口計画プロジェクトと現地行政」では、今後増加が予想される「社会開発」プロジェクトの典型例として「母子保健」プロジェクトを取り上げ、主として三つの事例（エジプト、インドネシア、パキスタン）を考察対象とする。エジプトの事例では援助プロジェクトを実施するド

ナー側の意図と、受入側の行政の理解・期待が一致していない場合、どのようなことが発生するのかを整理する。インドネシアとパキスタン・プロジェクトの比較では、現地行政とプロジェクトの対象となる人々とのつながり方（接合状況）によって、プロジェクト・デザインが異なったものにならざるを得ないことを指摘する。

第8章「地方分権化と援助事業の制度分析——取引費用アプローチ——」は、これまで述べたような現地行政をめぐる問題を経済学の枠組みを使って理解しようとする意欲的な試みである。本章では、フィリピンの医療・保健プロジェクトの例をとりながら、プロジェクトの性質によってはいわゆる参加型開発を目指すことは取引費用を増大させる可能性があること、「地方分権」がプロジェクトの実施にマイナスの影響を与え得ることを説得的に指摘している。援助研究において、経済学と社会学・政治学的アプローチが共通の事象についていかに対話を行い得るか、その可能性をさぐる研究として今後の展開に期待したい。

補章「被援助途上国の地方行政上の問題——貧困緩和政策・環境保全政策の実施との関連で」はより行政学的な枠組みのなかで、地方行政のもつ本質的な問題点を指摘し、現実の政策のなかで貧困緩和・環境保全などのプロジェクトにおいてどのような可能性があり得るかを指摘する。

一口に「援助と行政」と言っても、その対象は膨大であり本書におけるわれわれの研究はそのほんの一部を撫でたにすぎない。すでにこの分野で多くの実績をあげられている諸先学からは粗雑な議論とのご叱正もあらうかと思われる。多くの読者のご意見・ご批判を仰ぎたい。またこの分野は「組織・制度づくり」あるいは「ガバナンス」等の具体的な援助課題とも密接につながる部分であるので、今後援助実施機関の人々とともに連携しつつ研究を進めていきたいと考えている。本書がこの分野の研究を深めていくひとつのきっかけになれば幸いである。