

# 日米の援助行政と制度

——議院内閣制対大統領制?——

芦  
立  
秀  
朗

はじめに

第一章 アメリカ大統領領制の研究が日本に与える示唆…先行研究の知見

第一節 個性・性格

第二節 政治的規範と経路依存

第三節 政治的要因

第一項 政党と援助行政

第二項 官僚政治と情報網

第四節 小括

第二章 近年の日本への適用

第一節 仮説

第二節 指標について

第三節 結果

第四節 小括

結語

はじめに

二〇〇六年九月二六日に発足した安倍政権は、首相補佐官を拡充し、官邸主導を目指す姿勢を明らかにした。<sup>(1)</sup>更に、一月二二日にはアメリカの国家安全保障会議（NSC）に倣った日本版NSCを創設するべく「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」を発足させた。<sup>(2)</sup>官邸主導という時に外交の分野が大きく取り上げられる背景にあるのは、アメリカにおける“Two Presidencies”の議論の様に、外交においては国内における制度的な制約が少ないため首脳の裁量を行使しやすいくという認識があると考えられる。本稿で取り上げる援助行政（ODA）も外交の領域に関連するが、援助行政もやはり、政治学・行政学という所の公共政策としては浮いた存在として認識されている様だ。例えば、二〇〇六年夏現在「公共政策論」あるいは同等の科目を開講している大学は四七大学あったが、（政治学を講じる）法学部で開講しかつ援助行政を扱っているのはそのうち七大学に過ぎなかった。<sup>(3)</sup>

日本版NSCにせよ首相公選論にせよ、アメリカ型大統領制に範をとり、アメリカ型の制度を採用しようという動きは日本において少なからず見受けられた。制度が変われば出力である政策が変化するということは確かにあろう。しかしながら、例えば、経済財政諮問会議の役割が森政権と小泉政権で変化したことからも分かるように、制度決定論的な考え方にも問題があると言えよう。大統領制と議院内閣制の様な制度の違いを越えて、政策に影響を及ぼしている共通の要因を看過する危険があるからである。

本稿では、外交政策における制度の規定力を分析しながら、制度による説明の内包と外延について検討する。日本では内閣が行使する条約締結権が、アメリカでは大統領個人に与えられていることから分かる様に、大統領は内政より外交に強いという“Two Presidencies”の議論を取り上げるまでもなく、外交は政治制度の違いがより顕著に現れると考

えられる領域であるからである。その外交政策の中でも、本稿は援助行政に焦点を絞る。筆者は援助行政を他の公共政策と同じ土俵で論じることを試みてきたが、日米比較を通じて公的な制度外の要因の影響を論じるという本稿の手法が、援助行政と他の政策の共通点について考える上での示唆も与えてくれるからである。

本稿はまず、アメリカ大統領制の研究が、日本の援助行政について与える知見を検証し、主として一九八〇年代末までの日本の援助行政についても、大統領制と議院内閣制という差を超えてそれらが役立つものであると指摘する。その上で、情報網における公的部門の優位が顕著となった一九九〇年代以降の援助行政を用いて、それら先行研究が近年の日本の援助行政における変化の方向性を予測するのに用いることができると結論付ける。

#### 註

- (1) 『朝日新聞』二〇〇六年九月二七日 朝刊 一頁。
- (2) 『朝日新聞』二〇〇六年一月二二日 朝刊 三頁。
- (3) いわゆる主要な大学全てに関して調べてみるべきところであるが、リソースの制約から今回はネット上でシラバス等を公開している大学に絞った簡単な調査に留めた。資料収集を手伝ってくれた大学院生西口和成君に感謝する。  
経済学部など経済系の学部で開講している「公共政策論」の授業で援助行政を扱っている大学が一一大学、その他の学部（国際関係学部や人文学部など）で扱っている大学が一〇大学であった（複数の学部で扱っている大学があるので重複して計算されている大学もある）。このことを踏まえると、「公共政策論」とは言いいつも援助行政は国際金融等と同列に位置付けられているのではないかと推測できる。

## 第一章 アメリカ大統領制の研究が日本に与える示唆…先行研究の知見

### 第二節 個性・性格

経済財政諮問会議の役割が、誰が総理大臣かによって変化するのではないかという議論は、制度による説明の剰余部分として個性を主張するものである。日本においても個性に注目し総理大臣を格付けする文献は福田(二〇〇二)など枚挙にいとまがないが、これはアメリカ大統領研究の影響を受けているものと考えられる。

大統領の格付けに関する文献は数多く見られるが、こうしたランキングの他に、アメリカ大統領の「性格」分けの議論も存在する。大統領の個性を強調する代表的な論者として、バーバーを挙げることができる(Barber 1972)。執務に費やすエネルギーの量が多いか少ないかという「積極的」——「消極的」という軸と、政治や執政を楽しんでいるか否かという「能動的」——「受動的」という軸から、バーバーは大統領を「能動的積極型」「受動的積極型」「能動的消極型」「受動的消極型」に四分する。その上で、例えば「能動的積極型の大統領は、一国の外交政策を指揮し、さまざまな問題や危機に対応するのに最適である、と主張する」(浅川 二〇〇一、五六)。こうした議論からは、首脳の個性が援助行政を変化させるとの結論が容易に導き出せる。しかしながら、個性に注目するということが、単にバーバーの行ったような首脳を幾つかの範疇に分類するということを意味するのであれば、以下の二つの理由によりミスリードイングだと言えよう。

第一に、バーバーのような手法は同じ政権であっても時期によって差があるということを見落としてしまうからである。例えば、ニクソンは初期においてはキッシンジャーとの連携から外交政策で様々な成功を収めてきたが、一九七三

年の対外援助法に関する議会の攻撃からも分かるように政権後半には外交問題が山積していた。従って、(バーバーの様な分類は)政治のダイナミクスを見落としてしまう恐れがある。これは、制度決定論に内在する問題と同じである。

個性を強調しすぎることが問題である第二の理由は、経路依存が効いている場合には個性はあまり重要とは言えないからである。例えば、ニクソンはジョンソン政権の遺産である「偉大な社会」や平和部隊を攻撃したが、ニクソンの保守的なスタンスによってそれらの過去の政策が歪められたとは言えない (Reeves 1988)。

比較研究の目的として、社会システムの名前を変数で置き換えるということがしばしば言われる (Przeworski and Teune 1970)。「個性」というものも広義の社会システムの名前であり、名前を変数で置き換えなくては、アメリカ歴代大統領間の比較なり、執政部の多国籍比較は困難である。

個性による説明の欠点は、狭義の制度による説明(大統領制対議院内閣制)の限界としてロックマンが具体的に述べているものとともに一致する (Rockman 1997)。彼の議論によると第一の攪乱要因が「政治的連合 (political coalition)」である。より一般化して言うと、政治がどの程度国内のアクターの影響を受けるかということである。

ロックマンが第二に挙げている制度の差の攪乱要因は、「政治的規範 (political norms)」である。「政治的規範」と表現すると曖昧に聞こえるが、彼の意図するところは、超党派主義や互恵主義などの「規範」というものが公的な制度の内面的特徴ではなく、公的な制度を取り巻く外的環境だということである。従って、経路依存は、歴史的制度論の重要な構成要素であるが、ここでは制度による説明の埒外であり、むしろロックマンのいう「規範」の一部として扱<sup>4)</sup>う。次節以降ではこれら二つの要因に注目して議論を展開する。

## 第二節 政治的規範と経路依存

政策が一度実施されてしまうとその政策を既得権益とする社会集団が政策の変更を妨げる (Reeve 1988)。こうした経路依存はアメリカの援助行政においても見受けられる。例えば、ニクソンは共和党出身の大統領ではあったが、それまで継続した民主党政権 (ケネディー政権、ジョンソン政権) の遺産を無視することができなかった。もっとも、ニクソン・フォード政権も、次に政権を担う民主党のカーターに政策遺産を残しているのが、この点はニクソンだけが不利益を被ったとは言えない。カーターが個人的に人権問題にコミットしたのは確かであるが、人権侵害が深刻な国に対してカーターが援助を制限できた訳ではなかった。具体的に言うと、カーター政権期において、被援助国における人権侵害の程度と当該途上国にアメリカが供与する援助額の間には負の相関関係はなかったのである (Stohl, Carleton, and Johnson 1984, 222)。ニクソン・フォード政権においては地政学的な理由から人権侵害とアメリカからの援助額には正の相関関係があったが、カーター政権も惰性からか現実を直視したためか、これまで長く援助を受け取ってきた途上国に援助を供与し続けてきたとストールらは説明する。

過去のコミットメントが将来をも規定するというのは日本においても見受けられる。一例として、一九七八年のボンサミットで福田首相が公約したODA倍增計画を挙げることができる。この倍增計画の背景には石油危機後の不況からいち早く日本が立ち直ったことを受けて、国際社会が日本に世界経済の牽引役としての役割を期待したことがある (ヤストモ 一九九〇、八八―八九)。但し、注意が必要なのは、福田による公約は最終的に達成されたものの、日本の援助の地域配分はほとんど変わらなかったということである。アジア重視の日本の援助行政が批判されてきたが、福田政権以降に変化が見られた訳ではなかった。このことはシュレーダーらの重回帰分析からも明らかになる (Schrader,

Hook and Taylor 1998)。彼らは、日本やアメリカなどの四ヶ国が一九八〇年代にアフリカに対して行った援助の規定要因を分析した。日本の援助とアメリカの援助に関して、前の年にある途上国に対してどの位の額を供与したかが、翌年の当該途上国への援助額を規定していることが示された。計量分析の結果は国際環境の変化が援助行政に直接与える影響力の限界を示すと共に、インクレメンタリズムなり過去の政策の遺産が効いている証拠となろう。

### 第三節 政治的要因

#### 第一項 政党と援助行政

ウィルダフスキーが展開した“Two Presidencies”の議論では、大統領は内政より外交において成功しやすいとされている (Wildavsky 1991)。外交政策で大統領が強いということが援助行政でも言えるとウィルダフスキーは自ら結論付けている (Wildavsky 1991, 23-24)。この結論を支持する事例としては民主党のトルーマン政権下でのマーシャルプランを挙げることができる。共和党主導の連邦議会がこのプランが成立したのは、その他の重要な国内政策が共和党に妨害されがちであったことを踏まえると、驚くべき事であろう。ウイリアムス (一九九二) はアメリカの外交で重要であった計画・作戦・法律を七つ挙げている。マーシャルプラン、一九四九年から一九五〇年にかけてのポインツォア計画<sup>(5)</sup>、旧ソ連封じ込めのための相互安全保障同盟、アメリカ国際開発庁 (USAID) の設立を決定した一九六一年対外援助法、ニクソン・キッシンジャーによる政治的援助の経済援助からの分離、一九七三年対外援助法、新冷戦下での外交ツールとして援助を用いるというレーガンの決定、この七つがそれに該当する。この内、統一政府下での達成物は三つに過ぎなかったのである (ポインツォア計画、一九五一年相互安全保障法、一九六一年対外援助法<sup>(6)</sup>)。もっとも

本稿がここで主張したいのは、議会の在り方が重要ではないと言うことではない。危機に際しては議会や裁判所が大統領個人に権限を集中させるということが確かだとしても、大統領に過度に注目し議会の役割を無視してしまったり、行政と立法の間のダイナミクスを見落とすことになってしまう。このダイナミクスが他国との比較の上でも重要であるにもかかわらずである。

一九四〇年代後半から一九六〇年代半ばまでアメリカの外交政策上の成功は行政と立法の間の協調関係により支えられていたと指摘されるが、ニクソン・フォード政権は協調関係の構築に失敗した (Melanson 2003, 81)<sup>(7)</sup>。一九七三年対外援助法はそうした時代に成立した興味深い法律である。この法律は、内政において民主党議会の主導権が大統領のリーダーシップを凌駕していたニクソン・フォード政権期に成立した (この時期に大統領が脆弱だった理由については、ウォーターゲート事件であるとかフォード大統領がニクソンに対して恩赦を認めたことにあるとか様々言われている) (Edwards III, Barrett and Peake 1997)。一九七三年対外援助法では B H N (Basic Human Needs) が援助の目標として加えられた。背景にあるのは、現実主義者であるキッシンジャーに影響されたニクソンが一九七〇年代初めに国益を中心に据えた援助を行い、援助の地政学的な意味が高まったことであった (Hook 1995, 120)。かくして経済成長なり途上国の共産主義化を防止する手段としての援助の側面のみが強調されることになったが、このことに議会は不満を持っていた。

外交関係の法案に関する投票では、上院議員の行動は所属政党、イデオロギー、大統領を支持する程度によって規定される傾向がある (Bozeman and James 1975)。こうした実証分析とニクソン・フォード政権期において多数党が民主党であったという歴史的な事実を踏まえると、一九七三年対外援助法は議会民主党の圧倒的な勝利であると結論付けてしまいかねない。しかしながら、実際には、多くの民主党議員が対外援助法案に反対し、少なからぬ共和党議員がニク

ソンの嫌ったこの法案に賛成の票を投じたのである。上院では賛成四四票（共和党二八票、民主党一六票（北部一三票＋南部三票）、反対四一票（共和党一一票、民主党三〇票（北部二〇票＋南部一〇票））で辛うじて可決された（*Congressional Quarterly Almanac 1973*）。下院でも賛成二一〇票（共和党七九票、民主党一三一票（北部一一一票＋南部二〇票）、反対一九三票（共和党一〇四票、民主党八九票（北部三四票＋南部五五票））という僅差であった（*Congressional Quarterly Almanac 1973*）。この様に見ると、ニクソン・フォード政権期に共和党が多数党であったとしても、ニクソンの援助政策の重点は変わらざるを得なかったのではないかと推測することができる。政党の在り方、とりわけ立法府における政党の在り方は重要であると言えよう（Fisher and Bond 2000）。避妊を認めている途上国に援助を与えることに対する共和党保守派の批判が良い例である（下村・中川・齋藤 一九九九、九三）。

政党が一枚岩であるかどうかによって援助政策が変わるといえるのは日本についても当てはまるのであろうか。一九七〇年代初頭のアメリカで見られた立法府による援助行政批判の高まりは、一九八〇年代後半の日本においても見られた。一九八〇年代後半には日本の援助がフィリピンのマルコス政権の延命に力を貸したと指摘されるようになったのである。社会党や公明党はアメリカの対外援助法に匹敵する、援助の目標や理念を明記した法案を提出し続けたが、成立することはなかった。結局、一九九二年にガイドラインとしてのODA大綱が閣議決定されたが、これは拘束力のある法律やアメリカの大統領命令とは異なるものであった。野党が少数派であり続ける以上は、アメリカの様に野党（政府を占めない政党）が援助の新たな方向性を政府に押しつけるということはないのである。

ここまで言うと、アメリカの大統領制もしくはアメリカ型の権力分立制が日米の援助行政の差をもたらしたと結論付けたくなるが、ことはそう単純ではない。アメリカにおける条件付き政党政府の議論の前提と同じく、日本においても与党であることの強みは与党が一枚岩でありかつ時の援助行政に満足しているときに生かされる。国会の会期末に際し

て、法案を継続審議にするか単に審議未了廃案にするか、決められるのであるから（下村・中川・齋藤 一九九九）、日本の与党幹部はアメリカの多数党幹部に勝るとも劣らないゲートキーピングの権限などの影響力資源を有していると言える（Aldrich and Rhode 2000）。しかし、次章で述べる通り、日本においても政党の一体性が弱まるや、条件付き政党政府以前のアメリカと同じような状況に陥ってしまうのである。

## 第二項 官僚政治と情報網

次に前項と関連して首脳を取り巻く人々に注目してみよう。外交に関するアドバイザーが大統領に意見を言いやすいかそうでないかは大統領の個性によるのであろうか。この問いに関心を寄せたガリソンの結論は、大統領の個性が外交に与える影響はそれほど大きくはないというものである（Garrison 1999）。その理由は、大統領がいかにもうまく諮問機関や補佐官を組織したとしても、そうしたアドバイザー達は地位に付随する影響力資源を駆使して、ライバル達をうち負かすという「ゲーム」に没頭しているのであり、そうした誘因を大統領が抑えることができないからである。ニクソン政権下でのキッシンジャー補佐官（後の国務長官）とロジャース国務長官の争いが良い例である（Garrison 1999, 120）。ガリソンの結論は、アリソンの官僚政治モデルと通じるものがある。ガリソンにしろ、アリソンにしろ、諮問機関や補佐官というアドバイザーを、従属変数つまり大統領・首相が操作できるものというよりは、独立変数として理解しているのである<sup>(8)</sup>。

アメリカ外交研究では大統領が周囲から受けるアドバイスや収集する情報のパターンを一般化して理解しようという試みが見られるが、そうした研究の多くはアドバイスが誰によってなされたのか、情報の信憑性は高いのか、アドバイスが何らかの影響を及ぼしたのかについて十分に言及していないとされる（Hult 1993）。しかしながら、外交決定の正

規のチャンネル（国務省）と正規でないチャンネル（国家安全保障会議）を区分し、二つのチャンネルが競い合うがゆえにアメリカには「国務省」が二つ存在するとする、ロックマンの様な興味深い議論は存在する（Rockman 1981）。近年では正規のもの（官僚機構）とそうでないもの（大統領直属のブレーン）の内、後者の影響力が増大しているという。複雑になりつつある国際関係や情報技術の進化の速度についてゆけないので、前者は過重負担に苦しんでいるというのがその理由であるが、同時に官僚制特有の下位文化の影響を免れないことも正規のチャンネルの衰退の一因とされる（Rockman 1981）。アメリカにおいては、ブレーンに比べて閣僚の存在意義が低下しているという見解がある（Edwards III and Wayne 1999, 187）<sup>9</sup>。そうした意見と親和的である。

アメリカの大統領と同様に、日本の総理大臣も外交政策の決定に当たって、意思決定や情報網が複数のチャンネルからなるという状況に直面せざるを得なかった。但し、以下の二点においてアメリカとは異なっていた。第一に、正規でないチャンネルは日本において強いものではなかった。第二に、日本の場合、正規のチャンネルとそうでないものとの衝突というより、むしろ正規のチャンネルの間でのぶつかり合いが深刻であったのである。これらの問題を以下で検討する。

第一の問題に関してであるが、日本の場合、正規なものではないチャンネルには首相に忠誠的なスタッフが少ないということが上げられる。頻繁に言われてきたことではあるが、内閣官房長官、内閣官房副長官、安全保障会議、内閣外政審議室、内閣内政審議室など、正規でないチャンネルに該当するスタッフは数が少ないのに加えて、出身省庁に対してより忠誠を尽くす傾向にあったのである（久米等 二〇〇三、二二二―二三三）。一九九二年に宮沢内閣のもとで決定されたODA大綱に関しても、起草に尽力した内閣外政審議室に複数の省庁からの出向組が存在したために、各省庁の省益のぶつかり合い（例えば、人道目的対経済利益）を調整できず、最終的には相容れない目標を併記したあいまいな

大綱とならざるを得なかった (Hook and Zhang 1998)。

この事例は、日本の総理大臣が直面する第二の問題を示唆する。一口に正規のチャンネルと言っても、チャンネルの中には複数の省庁が含まれ、かつ競い合っているのである。複数のチャンネルをどう同定するかは論者によっても異なるが、フックらは外務省の系列と旧通産省の系列に二分する。その上で、日本の民間部門は援助行政においては旧通産省の目標を支持してきたとする (例えば、経済インフラを被援助国に整備し日本企業の経済活動に役立たせるといったことである) (Hook and Zhang 1998)。もっとも、外務省は外務省でアメリカからの外圧を用いて旧通産省に対抗し、経済利益以外の目標を達成してきたのではあるが (Oh 1990)。齋藤 (一九九六) の援助と省益の関係に関する計量分析では、チャンネルを三分して理解し、外務省、旧大蔵省、旧通産省の選好が援助の異なる側面に影響を及ぼしていると結論付ける。具体的には、円借款の分野では旧大蔵省と旧通産省の利害が、無償資金協力に関しては外務省の外交的目的が反映されやすいとされる。

日本の総理大臣が直面してきたその他の問題としては、援助戦略の決定に必要な不可欠な、途上国に関する情報を行政が有してこなかった点が上げられる。アメリカの援助が西欧諸国との戦時の協力関係に端を発している一方で、日本の援助はアジア諸国に対する賠償から始まっており、そうした出自の差にも原因があると思われる。援助を開始するに際して、日本政府は資金やスタッフなど、援助を迅速かつ効率的に行う資源を十分に有していなかった。従って、政府は民間部門に多くを負ってきたのである (芦立 二〇〇一、二〇〇二)。そうした資源の中に含まれるのが、情報であった。多くの日本人コンサルタントが、第二次大戦中に独自にアジア諸国での調査を行ってきたおり、そうした活動を通じて彼らは途上国政府との関係を深めてきたのである。従って、援助の開始時期に、日本政府が独自の情報網を築こうとするよりは、これら民間部門の情報網を活用したことはごく自然のことであろう。日本において技術協力の実施を

担ってきた旧国際協力事業団（現国際協力機構）（JICA）において一人あたりのスタッフが扱う援助の額がアメリカ国際開発庁（USAID）に比べて圧倒的に多いということはかねてから指摘されてきた（渡辺・草野 一九九一）。公的部門のみで援助を行うことが困難であったその結果として、二国間援助の地域配分におけるアジアの比率というものは、日本の民間企業がアジアでどのくらい活動しているかの量に影響を受けてきたのである（菅立 二〇〇一、二〇〇二）。

日本もアメリカも、情報網が複数のチャンネルに分かれていたことに伴う問題に苦しんできた。但し、外交における石油利権の問題が指摘されることもあるが、アメリカにおける情報網は基本的には正規のチャンネルもそうでないものも主として公的部門に所属する。その一方で、日本におけるアドバイザーは歴史的に民間部門に多くを負ってきたと言える。その結果が様々な計量分析により明らかにされており、例えばフックはアメリカの援助が安全保障を理念とするのに対して、日本は経済利益の追求が主な目標とされているようだ<sup>(10)</sup>と結論付けるが（Hook 1995）、その背景には情報網の違いがあると考えられる。

#### 第四節 小括

以上の検証で明らかになったのは以上の三点である。第一に、経路依存などの外的要因は公的な制度の差や政策領域の差を超えてやはり重要であるということ。第二に、政党の在り方が援助行政という国内政治と無縁に見える領域でも効いているということ。第三に、大統領や総理大臣の個性ではなくて、むしろ情報網・補佐機構の在り方が援助行政に影響を与えている様だということである。

註

(4) 制度の差を攪乱する要因としてロックマンは、もう一つ「国際環境の影響 (global influence)」を挙げている。アメリカの援助行政を考えると新国際秩序 (NIEO) が国連総会で提案されたことにより、途上国への食糧支援が増えたという研究がある (McCormick 1984, 117)。キャンプデイヴィッド合意以降、当事国であるイスラエルやエジプトへの援助が増えたのもここに該当しよう。同様に日本に関しても後述の福田の公約の様に、国際環境の変化が与える影響を無視することはできない。しかしここでは、「国際環境の影響」を制度の外的制約とより一般化した範疇に含めた上で、外的要因の一つである「政治的規範」に触れるに留める。

(5) ポイントフォア計画とは、「大規模な資金協力が中心であったマーシャルプランと対照的」に発展途上国に対する技術協力を重視した計画である (ウィリアムス 一九九二、一三二)。

(6) とは言え、分割政府が政策に影響を及ぼすか否かは二大政党がどれほど両極化しているかによって左右されるので、一九六〇年代や一九七〇年代には分割政府という現状が政策にあまり影響を及ぼさなかったという解釈も可能である。

(7) もっとも、先のウィリアムスの研究で取り上げられている七つの作戦の内二つは、行政と立法の間の関係が悪化した一九七〇年代前半に成立した物であり、この点ではメラソン議論は弱いと言える。

(8) この点は、個性や性格を中心に据えた議論の第三の欠点と考えることができる。

(9) 安倍政権では首相補佐官を五人置き、官邸機能の強化が謳われているが、それでもなお補佐官が国会で答弁しない(できない)ことが問題とされている(『朝日新聞』二〇〇六年一月二日朝刊四頁)。

(10) ビッツバーグ大学政治学部ハンセン教授との議論の中でこの点の重要性を再認識した。

## 第二章 近年の日本への適用

次に考えるべきは、主としてアメリカ大統領制の研究から導き出した諸要因・要素が、昨今の、とりわけ一九九〇年代後半以降の日本の援助行政にどれだけ影響を与えているかという問いである。というのも、一九九〇年代後半以降の

日本の援助行政は前述の諸要因・要素が大きな変化を遂げており、アメリカ大統領制の研究の知見が示唆する方向で援助の結果に変化を与えたか確かめる良い事例だからである。

政党の影響に関しては、中国に対する援助の減少が特筆すべき事例となろう（芦立 二〇〇三）。日本政府は二〇〇〇年度から対中援助（円借款）を削減してきた。一九八〇年代半ば以降中国は被援助大国であり、中国が他の途上国と比べて優遇されるのが当たり前であったため、対中援助削減は驚くべき事であった。一九八九年の天安門事件の時にすら、地政学的な理由や経済的な理由から日本が対中援助の凍結を躊躇したことも対中援助削減の特殊性を際立たせる。日本が援助削減を決定した背景には、一九八〇年代後半や一九九〇年代初頭に比べて自民党が一枚岩でなくなったことが挙げられる（芦立 二〇〇三）。かつては、中曽根元総理や竹下元総理の様な長老が日中関係を調整してきた。自民党長老は第二次大戦で壊れた日中関係を修復・改善することが自分達の責務であると認識していたのであった。彼らが、死亡・引退したり、影響力を失ったりしたのである。その後の若い世代は日中の友好関係よりも、日本国内の経済状況や中国の要人が日本の植民地支配に関して攻撃的な発言を繰り返したことの方に関心が移った節がある。与党内の反対派を抑えきれなかった森政権が中国に対して強硬な態度をとらざるを得なかったのも一例である（田中 二〇〇一）。この様に、政党が一枚岩かどうかというのはアメリカのみならず日本においても重要な問題なのである。

## 第一節 仮説

では、経路依存や情報網についてはどうであろうか。芦立（二〇〇一、二〇〇二）ではアジア重視の援助行政であるという点で、過去の遺産が効いていることを主張した。確かにアジア重視の援助は継続している。しかしながら、変化

も見られる。「国民参加型援助」が標榜される時代になり、援助行政に関与する行為者の数が増えるに連れて、日本政府による舵取りの役割が拡大しているのである。このことは、政府の情報網に注目しても明らかである（芦立 二〇〇六）。芦立（二〇〇一、二〇〇二）で変化している側面として取り上げたODA大綱やJICAの国別再編なども、情報網の官優位での強化という流れの通過点であり、より長いスパンで変化を同定しなければならないのではなからうか。

「情報網の官優位での強化」とは具体的には、第一に外務省が所管する国際協力機構（JICA）の下に置かれる国別援助研究会において、民間部門出身の委員が減少している点、第二に国別援助研究会が報告書を作成するか否かが外務省による援助のマスタープラン（国別援助計画）の対象国の選択に大いに影響を与えているという点において、実際は民間部門よりも公的部門の役割が拡大しているという点である（芦立 二〇〇六）。こうした情報網の変化は援助行政に変化をもたらしたのであろうか。先行研究の知見を踏まえると、何らかの影響を与えたと推測できるが、後述の様に実証が不十分であると思われる。従って、この点の検証が本章の目的となる。

フックらの計量分析は、外務省と旧通産省という二つの系列からなる援助行政はODA大綱前後で変化はないと示す（Hook and Zhang 1998）。その点で、経路依存の側面を強調した結論である。彼らの分析は、一九八六年から一九八八年までの社会経済的諸変数とODAの相関を一九九三年から一九九五年までの相関と比較している。彼らの結論は、供与国と日本の間の貿易に関する変数と援助の配分の相関の程度はODA大綱の前後でほぼ同じであるので、大綱は援助行政に影響を及ぼさなかったというものである。しかしながら、この議論には二点問題がある。第一に、先述の通りODA大綱は通過点に過ぎないこと、第二に「大綱以前」の時期（一九八六年～一九八八年）と「大綱以降」の時期（一九九三年～一九九五年）は五年しか間がなく、実質的な変化を観察するには時期が短いのではないかということ

ある。

リックスは情報網の中核を占めた民間コンサルタントに注目し、一九六〇年代一九七〇年代の援助行政はコンサルタ  
ントの影響を受けていたとする (Rix 1980)。それら企業が自分達の好むプロジェクトの実現に成功してきたからであ  
る。本稿の計量分析も、かつて（一九七六年度から一九八三年度まで）は民間コンサルタントの活動が援助行政の動向  
に先んじていたと示唆するので、その点ではリックスと同じである。しかしながら、昨今（一九九七年度から二〇〇四  
年度まで）の状況に関しては、リックスとは異なり、情報網の在り方の変化によりビジネスの利益が援助行政の変化に  
敏感になっているとの仮説を立てて、検証することになる。ここでの仮説は、「援助の地理的配分が民間企業の変化に  
ス動向にあまり影響を及ぼしていなかった過去とは対照的に、一九九〇年代後半以降は援助行政が民間コンサルタント  
の受注状況に影響を与えるようになった」というものである。

## 第二節 指標について

仮説の検証のために、本稿では海外コンサルティング企業協会 (E C F A) のデータを元に簡単な分析を行う<sup>(11)</sup>。E C  
F A のデータを用いるのは、主要コンサルタントのほとんどが加盟しているからである。モデルについて具体的に述べ  
ると、次の式を用いて一九七六年度から一九八三年度までの第一期と一九九七年度から二〇〇四年度までの第二期を比  
較、検討するものである。

$$\text{BUSINESS [t, p]} = a + b_1 * \text{BUSINESS [t-1, p]} + b_2 * \text{ODA [t-1, p]} + e$$

表1 ある年度に ECFA 加盟企業がある地域で全体の何%の注文を受けるかあるいは事前調査を請け負うかを従属変数として、前年の当該数値と前年の ODA 地域配分比率という二つの変数を独立変数とした場合の、各係数の値の推定結果

独立変数	従属変数=BUSINESS [t, p] 非標準化係数 (標準化係数)	従属変数= BUSINESS [t, p] 非標準化係数 (標準化係数)
期間	第一期：1976年度—1983年度	第二期：1997年度—2004年度
定数	3.6864	0.5210
BUSINESS [t-1, p]	0.7015*** (0.6306)	0.3442** (0.3556)
ODA [t-1, p]	0.1455** (0.3100)	0.7049*** (0.6380)
自由度修正済み決定 係数	0.7790	0.9740
観測値	32	32

丸括弧内は標準化係数。\*\*\*:  $p < 0.01$ , \*\*:  $p < 0.05$ , \*:  $p < 0.10$  (両側検定)

出典：BUSINESS：第一期：ECFA (1984) 第二期：ECFA『ECFA ニュースレター』

ODA：外務省『ODA 白書』東京：外務省

第二期における BUSINESS [t, p] は、t 年度における ECFA メンバーの海外受注実績に占める地域 p での実績の割合である。ここでの p とは具体的には、アジア、アフリカ、中南米、中東のことであり、欧米や大洋州などのデータは用いられていない。一九七〇年代一九八〇年代に関しては受注実績に関する完全なデータが得られなかった。というのも主要受注実績に関するデータはあるものの全受注実績のデータが示されていないからである。そこで、第一期に関しては事前調査に関するデータを代わりに用いる。つまり、第一期における BUSINESS [t, p] は、t 年度における ECFA メンバーの事前調査費用全体に占める地域 p での調査の割合である。当該数値は、海外受注件数と強い相関があり ( $r = 0.769907$ 、危険率 2.58E-07)、近似値として信頼性がある。BUSINESS [t-1, p] は一年前の BUSINESS [t, p] の値である。つまり、t-1 年におけるメンバーの全受注実績あるいは全事前調査費用に占める地域 p の割合である。ODA [t-1, p] は t-1 年 (データの関係でこれのみ「暦年」) に日本が供与した二国間援助に占める地域 p

向けの援助の割合である。一期前の従属変数の値である  $BUSINESS [t-1, p]$  は  $BUSINESS [t, p]$  と強い相関関係にあるので、それを制御するためにモデルに投入されている。仮説が正しければ、第二期の  $b_1$  は第一期よりも小さくなると思される。

係数は最小二乗法で推定したが、地域  $p$  を区別せずに算定したため、ここでの観測値の個数は八年間掛ける四主要地域で三二である。結果は表 1 に記載の通りである。

### 第三節 結果

分析の結果は、情報網が変化する前後で援助行政の在り方に変化が見られたという仮説を支持する。具体的に明らかになったのは以下のことである。まず第二期においては前年の援助実績がコンサルタントの受注実績に与える影響 ( $b_2$ ) が第一期以上であるということである。第二期においては、 $t-1$  年におけるある地域に対する日本の ODA の配分比率が実際より一%増えたと仮定すると、翌年 ( $t$  年) に当該地域において ECF A 加盟企業が得る受注の地域配分比率は実際の比率より  $0.7049\%$  増える。この数値は  $0.1455\%$  しか増えない第一期の約五倍である。その一方で、コンサルタントのビジネス動向が翌年のビジネス動向に与える影響は第一期に比べて第二期では小さくなっていく。ECF A 加盟企業が全受注や全事前調査に占める当該地域の割合に一%変化が見られた時、翌年の全受注や全事前調査に占める当該地域の割合は第一期においては  $0.7015\%$  変化するが、第二期では  $0.3442\%$  と第一期の半分以下の変化である。

表の三列目には、第二期の標準化係数を掲載しているが、二つの独立変数、つまり  $BUSINESS$  と ODA の内、後者の

影響が大きいことを示している（〇・三五五六八〇・六三八〇）。通常、一期前の従属変数が次の期の従属変数に強い影響を及ぼすことを踏まえると興味深い発見である。同時に、この結果は政府が供与する援助が民間部門のビジネス動向を左右するという主張を支持していると言える。

#### 第四節 小括

この分析は、データの限界を考えると、極簡単なものに過ぎない。しかしながら、民間主導の情報網が効いていた時代から情報網の在り方が変化した結果として、援助行政の在り方が民間部門の決定を左右し、時に方針転換をもたらすようになった様だと示唆する<sup>(12)</sup>。但し、フックらの研究と同様にODA大綱の前後で援助行政の在り方が劇的に変わったわけではなく、徐々に変化しているということであろう（その点では、経路依存も一部妥当する）。本稿での検証により、日米の執政部の研究で得た知見が昨今の日本についても妥当するということが明らかになった。

#### 註

- (11) IPSA Conference Paper “Foreign aid (ODA) as a public policy.”として筆者が二〇〇六年に報告したものの内、計量分析の部分を加筆・修正したものである。
- (12) 本来であれば、こうした結論のためにはODA→BUSINESSに加えてBUSINESS→ODAという逆の方向についても検証が必要であるが、ODA[L,p]とODA[L-1,p]の相関が強すぎるためにここでは計量分析を省略している。より適切な指標を探して検証することが今後の課題となろう。質的分析については芦立（二〇〇一、二〇〇二）を参照されたい。

## 結語

本稿は、アメリカ大統領制の研究（主として外交政策に関するもの）において、制度外の要因として説明されてきたものを、「個性」という曖昧な言い方からより具体化した上で、実際に日本についても当てはまるのか、どんな示唆を与えるかを論じてきた。制度外の諸要因に含まれるものは、経路依存などの「政治的規範」、政党の在り方を含んだ「政治的連合」、更に二点目と関連して、情報網・補佐機構の在り方である。これらの要因は、日本の援助行政研究にも用いることができる。本稿では、先行研究での検証では見過ごしている点があると思われる、経路依存と情報網の影響について昨今の援助行政を用いて検証した。その結果、大統領制、議院内閣制という公的な政治制度の差を越えて、日米の援助行政に共通に働く要因があることが明らかとなった。これらは執政部のリーダーシップの促進要因となることがあれば、時には逆に制約となることもある。

どの国にいても、自国と異なる政治制度がなんとなく魅力的に思われるものである（Peters 1997, 83）。それゆえに、政治的リーダーシップについて考えるときには、比較によってこそ代替肢の理想化から逃れることができる（Rockman 2003, 73）。こうした複数の論者の忠告は日本にとっても有益であろう。小泉政権誕生前後には首相公選論が台頭し、現在も日本版NSCという言葉が散見されるからである。そうした議論の前に我々が考えるべきは、制度が効くか効かないかではなく、どの程度まで制度が規定するのかという範囲の問題であろう。

国際協力銀行（JBIC）の借款部門がJICAに統合されることになった。このことにより、情報網の在り方も更に変化していくと考えられる。従って、本稿の結論も暫定的なものに留まらざるを得ない。しかしながら、援助行政のあるいは広義の外交政策を学術的に理解する枠組みを本稿が提示できていれば幸いである。

記述統計量

		観測値	最小値	最大値	平均	標準偏差
[従属変数]	1976-1983年度	32	8.6	51.2	24.48125	12.2657
BUSINESS [t, p]	1997-2004年度	32	1.5	67.3	22.6125	23.0809
BUSINESS [t-1, p]	1976-1983年度	32	8.6	45.8	24.575	11.0268
	1997-2004年度	32	1.5	67.3	22.64375	23.8432
[独立変数]	1976-1983年	32	5.6	77.2	24.44375	26.1332
ODA [t-1, p]	1997-2004年	32	3.1	63.2	20.28125	20.8884

## 参考文献

- 浅田公紀 (二〇〇二) 『アメリカ大統領と外交システム』東京・勁草書房
- 芦立秀朗 (二〇〇二) 『公共政策としての日本の援助行政——実施における民間セクターの役割——』『法学論叢』第一四九巻第四号、一〇一—一二七頁。
- (二〇〇二) 『公共政策としての日本の援助行政——実施における民間セクターの役割——』『法学論叢』第一五〇巻第四号、一〇六—一二七頁。
- (二〇〇三) 『一九九〇年代日本における政治経済構造の変化と援助行政のパラダイム転換——二〇〇〇—二〇〇二年の対中援助削減をめぐる議論から——』、村松岐夫・白石隆編 『日本の政治経済とアジア諸国(上巻) 政治秩序篇』(京都・日文研出版)、一九七—二二二頁。
- (二〇〇六) 『国民参加型援助』の時代における政府の役割…ガバナンスの観点から』『産大法学』第三九巻第三・四号、一—三二頁。
- 海外コンサルティング企業協会 (ECFA) (一九八四) 『ある団体の記録』東京・ECFA
- 久米・川出・古城・田中・真淵 (二〇〇三) 『政治学』東京・有斐閣
- 齋藤淳 (一九九六) 『省益と援助——日本のODA国別配分政策の計量分析』『レヴァイアサン』一九、一二六—一四五頁。
- 下村恭民・中川淳司・齋藤淳 (一九九九) 『ODA大綱の政治経済学』東京・有斐閣
- 徐承元 (二〇〇四) 『日本の経済外交と中国』東京・慶應義塾大学出版会
- 田中明彦 (二〇〇二) 『時評二〇〇一 東アジア外交をいかに再構築するか』『中央公論』二〇〇一年一〇月号、三八—四一頁。
- デニス・T・ヤストモ (一九九〇) 『日本外交とODA』五十嵐猛編 『日本のODAと国際秩序』東京・日本国際問題研究会 (八二—一〇六頁)。
- 福田和也 (二〇〇二) 『総理の値打ち』東京・文藝春秋

- 村松岐夫 (二〇〇一) 『行政学教科書「第二版」』東京：有斐閣
- モリス・ウイリアムス (一九九二) 「第二章 アメリカ援助の歴史的経験：七つの援助戦略モデル」山澤逸平・平田章編『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力計画』一三〇—一四三頁。
- 渡辺利夫・草野厚 (一九九二) 『日本のODAをどうするか』東京：NHKブックス
- Aldrich, J. H. and Rhode, D. W. (2000). The consequences of party organization in the House: The role of the majority and minority parties. In Bond, J. R. and Fleisher, R. (Eds.). *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era*. Washington, D.C.: CQ Press (pp. 31–72).
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decisions: Explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Angel, R. C. (1988–1989). Prime ministerial leadership in Japan: Recent changes in personal style and administrative organization. *Pacific Affairs*, 61(4), pp. 583–602.
- Asihate, H. (2003). Foreign aid policies in the presidential and parliamentary systems: Beyond the institutional differences. Final paper for the class of “the American Presidency.”
- Barber, J. D. (1972). *The presidential character: Predicting performance in the White House*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Bozeman, B. and James T. E. (1975). Toward a comprehensive model of foreign policy voting in the U.S. Senate. *The Western Political Quarterly*, 28(3), pp. 477–495.
- Cimbala, S. J. (1969). Foreign policy as an issue area: A roll call analysis. *The American Political Science Review*, 63(1), pp. 148–156.
- Edwards III, G. C., Barrett, A. and Peake, J. (1997). The legislative impact of divided government. *The American Journal of Political Science*, 41(2), pp. 545–563.
- Edwards III, G. C. and Wayne, S. J. (1999). *Presidential leadership* (5<sup>th</sup> ed.). New York: Bedford/St. Martin’s.
- Fleisher, R. and Bond, J. R. (2000). Congress and the president in a partisan era. In Bond, J. R. and Fleisher, R. (Eds.). *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era*. Washington, D.C.: CQ Press (pp. 1–8).
- Garrison, J. A. (1999). *Games advisors play: Foreign policy in the Nixon and Carter Administrations*. Texas: Texas A&M University Press.
- Haney, P. J. (1997). *Organizing for foreign policy crises: Presidents, advisors, and the management of decision making*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

- Hook, S. W. (1995). *National interest and foreign aid*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Hook, S. W. and Zhang, G. (1998). Japan's aid policy since the Cold War: Rhetoric and reality. *Asian Survey*, 38(11), pp. 1051-1066.
- Hull, K. N. (1993). Advising the president. In Edwards III, G. C., Kessel, J. H. and Rockman, B. A. (Eds.), *Researching the presidency: Vital questions, new approaches*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press (pp. 111-159).
- Jones, C. O. (1994). *The presidency in a separated system*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Link, M. W. (2000). The presidential kaleidoscope: Advisory networks in action. In Shapiro, R. Y., Kumar, M. J. and Jacobs, L. R. (Eds.), *Presidential power: Forging the presidency for the twenty-first century*. New York: Columbia University Press (pp. 235-261).
- McCormick, J. M. (1984). The NIEO and the distribution of American assistance. *The Western Political Quarterly*, 37(1), pp. 100-119.
- Melanson, R. A. (2003). *American foreign policy since the Vietnam War: The search for consensus from Nixon to Clinton* (3<sup>rd</sup> ed.). Armonk, NY and London: M. E. Sharpe.
- Montgomery, J. D. (1962). *The politics of foreign aid: American experience in Southern Asia*. New York: Frederick A. Praeger.
- Ort, Jr., R. M. (1990). *The emergence of Japan's foreign aid power*. New York: Columbia University Press.
- Peters, B. G. (1997). Separation of powers in parliamentary systems. In Mettenheim, K. V. (Ed.), *Presidential institutions and democratic politics*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press (pp. 67-83).
- Preston, T. (2000). The president's inner circle: Personality and leadership style in foreign policy decision-making. In Shapiro, R. Y., Kumar, M. J. and Jacobs, L. R. (Eds.), *Presidential power: Forging the presidency for the twenty-first century*. New York: Columbia University Press (pp. 105-155).
- Przeworski, A. and Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Malabar, Florida: Robert E. Krieger Publishing Company.
- Reeves, T. Z. (1987). *The politics of the Peace Corps and VISTA*. Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press.
- Rockman, B. A. (1981). America's Departments of State: Irregular and regular syndromes of policy making. *The American Political Science Review*, 75, pp. 911-927.
- . (1997). The performance of presidents and prime ministers and of presidential and parliamentary systems. In Mettenheim, K. V. (Ed.), *Presidential institutions and democratic politics*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press (pp. 45-64).

- . (2003). The American presidency in comparative perspective: Systems, situations, and leaders. In Nelson (Ed.), *The presidency and the political system* (7<sup>th</sup> ed.). Washington, D.C.: CQ Press (pp. 48–75).
- Schraeder, P. J., Hook, S. H., and Taylor, B. (1998). Clarifying the foreign aid puzzle: A comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows. *World Politics*, 50(2), pp. 294–323.
- Stohl, M., Carleton, D., and Johnson, S. E. (1984). Human rights and U.S. foreign assistance from Nixon to Carter. *Journal of Peace Research*, 21(3), pp. 215–226.
- Whittington, K. E. and Carpenter, D. R. (2003). Executive power in American institutional development. *Perspectives on Politics*, September 2003/Vol.1 (3), pp. 495–513.
- Wildavsky, A. (1991). The two presidencies. In Shull, S. A. (Ed.). *The two presidencies: A quarter century assessment*. Chicago, IL: Nelson-Hall Publishers (pp. 11–25).