

国民参加と政策支持

—日本における「国民参加型援助」を例に—

芦 立 秀 朗

目次

はじめに

第一章 日本の援助行政と参加

第一節 援助行政に注目する理由

第一項 援助行政とその他の外交政策の相違点

第二項 援助行政と国内向け公共政策の類似点

第二節 援助行政における参加の拡大

第二章 「ネットワークによるガバナンス」の議論とその含意

第一節 ネットワークと行政

第二節 「ネットワークによるガバナンス」の要点と日本への応用可能性

第三章 「国民参加型援助」の結果

第一節 仮説の構築

第二節 仮説の検証

第一項	予備的考察
第二項	援助行政における参加と支持・信頼 (一) … 国内世論の分析
第三項	援助行政における参加と支持・信頼 (二) … 多国間比較
第四項	考察

結語

はじめに⁽¹⁾

日本の援助行政では一九九〇年代後半以降、非政府組織 (NGO) や企業など、民間部門を政府開発援助 (ODA) の実施に関与させる「国民参加型援助」が目指されてきた。⁽²⁾

行政改革の手法として参加を重視するという方法は、民営化などと並んで王道の一つである。行政改革を四類型に区分するピーターズもその中に「参加型」を含めている (Peters 2001)。ピーターズはコーポラティズムの議論を援用しながら参加が人々のエンパワメントにつながると論じる。国際協力機構 (JICA) でもこうしたロジックを採用している様である (国際協力総合研究所編著二〇〇三)。しかしながら、参加によってそのような政策結果がもたらされるのかに関して、先行研究では明示的には示されていない。参加はエンパワメントにつながる可能性がある一方で、拒否権プレイヤーの数を増やし、政策変更が困難になり、人々が政府に対する不信心を持つ可能性もある。『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してはいけない」というコンサルタントの意見もある (橋本二〇〇八、二二八)。

つまり、ここで問題なのは、参加の長所を論じる場合でも短所を批判する場合でも様々な議論の正当性を裏付ける具

体的なデータがないということである。本稿は、「ネットワークによるガバナンス」の議論を援用しながら、「国民参加型援助」を例として、参加の結果の実証を試みる。

本稿は第一章で援助行政に注目する重要性和日本の援助行政における参加の現況を考察する。第二章では、「ネットワークによるガバナンス」の枠組みが日本の行政を分析するのに有用である理由を説明する。その上で、第三章において「国民参加型援助」と政策支持・国民の満足の関係を検証する。

註

- (1) 本稿は、筆者が二〇〇九年にピッツバーグ大学に博士号申請論文として提出した「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."」の一部を和訳の上、加筆修正したものである。
- (2) 「官民連携」や「Public-Private-Partnerships (PPP)」など民間部門を援助に関与させる枠組みは様々な呼称があるが、ここでは一括して「国民参加型援助」と呼ぶことにする。

第一章 日本の援助行政と参加

第一節 援助行政に注目する理由

援助行政は他の外交政策と比べて異質である一方で、国内行政との共通点も多い。事例研究では、逸脱例と思われる例を選択することで理論の妥当性を示すというアプローチがあるので (Peters 1998)、日本の公共政策について考える際に援助行政を用いることには合理性がある。

表1 外交政策の三類型

	外交交渉	経済外交	軍事外交
範囲と領域	現在・近未来志向的	未来志向的	現在志向的
度合いと強さ	緩・急な働き	緩慢な働き	迅速な働き
時間	結果の可逆性	結果の可逆性	結果の不可逆性

出典：徐（2004，8）から本稿に関係ある部分を抜粋したもの

第一項 援助行政とその他の外交政策の相違点

外交政策の類型化に当たっては徐（二〇〇四）の枠組みが参考になる。徐（二〇〇四）は戦争以外の外交政策を外交交渉、経済外交、軍事外交の三種類に分ける（表1参照）。援助行政はこの三つの内、経済外交に含まれる。徐（二〇〇四）の枠組みから援助行政の特徴を考えると、外交交渉や軍事外交と異なり、より多くの行為者が関与し、より多くの政策手段を用いることができるとまとめることができる。

まず行為者の数である。危機管理などの軍事外交は三種類の外交政策の中で最も国家の存亡に関わるものである。表の三行目からも分かるように、ある（軍事）外交が失敗した場合、その結果は不可逆的であり、国家は相当程度のダメージを受けることになる。従って、迅速な決定のために限られた数の人間のみが関与することとなる。

軍事外交でなくても、外交交渉の中には国家間の直接的な関係に大きな影響を及ぼすものもあり、そうした交渉では限られた数の行為者しか関与できない。行為者の数が限られている交渉として、首脳の外訪訪問が良い例であろう。日本の総理大臣がどの国を訪問するか決定には外務省でなく首相本人が大きな影響力を持っている（城山・坪内一九九九、二六八）。他国の例で言えば、一九七一年のニクソンの電撃的な中国訪問に関して事前に情報を握っていたのはほんの一握りの人間に過ぎなかったということもある。ただ、軍事外交と異なるのは、外交交渉はより多くの行為者に対して門戸が開かれる傾向にあるということである。フックは地球温暖化対策に注目するが（Hook 2008）、こうした問題

には多くの国家や地方政府のみならず、NGOなどの国内の行為者も関わってきたのである。

翻って経済外交を見ると、迅速な対応が求められることは少ないし、結果も必ずしも不可逆的でない。日米の貿易関係については、一九九四年の細川・クリントン会談の様に交渉が決裂することもあるが、そのために直接的な対立が起きるといよりはむしろ交渉が続くパターンが常態である。結局はこの種の外交政策の目的は将来の関係やリターンへの期待であって、直近の関係でないことが影響していることが多いと言えよう。また、徐（二〇〇四）の枠組みを利用すれば、経済外交では予期せぬ事態が生じてもそれを回復しやすいということも、交渉の長期性の一因となっているかも知れない。いずれにせよ、こうした特徴がいまって経済外交においては考えられる政策手段の数も多くなるし、意思決定において考慮すべき行為者の数も増えることになる。

政府が政策手段を選択するときにはその手段の妥当性や使用実現可能性が基準となり得る (Salamon (Ed.) 2002)。ここではこうした観点から、経済外交と軍事外交を比較して、援助行政では多くの政策手段が利用可能であることを説明する（外交交渉は経済外交と軍事外交の中間に位置すると考えられるのでここでは省略する）。

軍事外交では、経済外交に比べて利用可能な政策手段の数が限られていると考えられる。政府がいくつかの手段を有しているかの算出は難しいが、ここでは仮に「ヒエラルキー」、「市場」、「ネットワーク」という三つの候補があったとしてもよい。この時に、政府はほぼ確実に「ヒエラルキー」（政府軍）を用いると考えられる。確かにイラクの復興支援では民間の警備会社が欧米の軍を守っているという指摘がされた。また、軍産複合体批判がアメリカで根強かったという事実はある。にもかかわらず、「市場」は「ヒエラルキー」程に頼れる手段ではない。警察にしても軍隊にしても民営化されて完全に政府の階層的なコントロールを離れるという状況は想像に難い。加えて、ボランティアの兵士によるネットワークに政府が国の存亡を委ねるといふ状況を想定することも現実には難しい。

それとは対照的に、経済外交では政府は「ヒエラルキー」を離れて「市場」や「ネットワーク」を活用可能である。やや極端な指摘もあるが、鷲見（一九八九）の援助批判は、日本の援助がいかに民間企業のみならずはマーケットメカニズムの影響を受けてきたかを示しているし、本稿で扱う「国民参加型援助」は「ネットワーク」を積極的にツールとして採用していこうという試みと考えられる。そうであるならば、政策決定者は、「ヒエラルキー」「市場」「ネットワーク」の三種の政策手段を利用可能だと言えるのである。

本項をまとめると、援助行政を含めた経済外交では政策過程に関与する行為者の数も政府が使える政策手段の数も他の二つの分野（軍事外交、外交交渉）と比べて多いと言える。こうした特徴は後述の「手段選択の政治」に結びつきやすい。予想外な主張かも知れないが、「手段選択の政治」こそが国内の公共政策との共通点であり、本稿が援助行政が他の外交政策と国内公共政策の中間に位置すると論じる理由である。次の項では政策の構成要素に注目して、援助行政とその他の国内行政との共通点を探る。

第二項 援助行政と国内向け公共政策の類似点

フリーマンの議論は、公共政策の構成要素として目的、手段、結果を挙げる（Freeman 1985, 486）。この内、ここでは目的と手段に注目して、援助行政と他の国内向けの公共政策の類似点を説明する。

現代の民主主義国家において行政機関が政策を実施する時、実施した人間はまずは上司にそして最終的には国民に説明責任を果たす必要がある。そのために、会計検査などの行政統制の枠組みが存在するのである。援助行政も例外ではない。多くの援助供与国において援助は政府予算で賄われるため、供与国は被供与国と同時に自国民に対しても説明責任を負うのである。例えばアメリカでは、一九九四年に政府業績結果法（GPRA）ができたが、援助を実施する国際開発庁（USAID）についても、他の国内向けの行政サービスを提供する機関と同じレベルで組織の目標を策定す

ることが求められている。⁽³⁾

こうした共通点にもかかわらず、援助事業の実施場所が海外であることから、人々とりわけNGO関係者の中には、援助行政は供与国の国益と切り離して人道主義的な目標のために使われなくてはならないと考える者も多い。しかしながら、「人道目的のための援助」というのは単なるレトリックである可能性も否定できない。スウェーデンが人道的な援助を行っていることを誇らしげに主張する研究者もいるが(Solterberg 2005)、実際にはスウェーデンも特に不況期には自国の経済状況を勘案しながら援助を行っているという指摘もあるのである(Hook 1995)。シュレーダーらによる計量分析によれば、少なくともアフリカ援助を見る限りにおいて、スウェーデンも日本やアメリカと同様に貿易関係を意識しながら被供与国を決定しているとのことである(Schraeder, Hook and Taylor 1998)。国際社会での評判と援助の現実とは別物である。より包括的に援助の誘因を分析した研究においても、広く言えば「グッド・ガバナンス」、狭く言えば人権の擁護者としての北欧諸国の評判は、国連での点呼投票におけるポーズを始めとした援助以外の比較的安くすむ行動に由来することが多いと主張されている(Neumayer 2003, 99)。

要するに多くの供与国において、援助は国内の経済状況を考慮して、自国の利益のために行われ得るのであり、この点は援助行政とその他の公共政策の類似性を示唆することになる。

ここまでの議論では援助の「目的」に注目してきたが、「手段」という点からも援助行政と他の政策の共通点が明らかとなる。ここでは「政府の道具箱」という議論を用いながら考察する(Hood 1983)。「政府の道具箱」の議論では、政府が多様な政策手段を持ち、その中から政策目標を達成するための手段を選択すると仮定されている。教育政策を例にとると、生徒のテストの点を上げようとする時に、ある政府は平均点以上の点数をとった学校に褒賞金を与えるかもしれないし、別な政府は平均点に満たない学校の名前を公表することで社会的制裁を科すかもしれない。フッドの枠組

みで言えば、前者では「財産」が政策手段としてとられ、後者では「情報」が用いられているということになる。どのような政策手段を用いるかによって自ずから政策結果も変わってくる。

しかしながら、優れた政策手段があっても政府がそれを自由に使える訳ではなく、そこには政治的考慮が働く。実際に、サラモン達は政策手段の基準の一つとして、その手段が政治的に利用可能か否かを挙げている (Salamon (Ed.) 2002)。政府が手段を選択する時の苦闘のことをピーターズは「手段選択の政治 (The Politics of Tool Choice)」と呼んでいる (Peters 2002)。例えば、政権与党の政策選好によって、政治的な考慮が働くといったことである。実際に右派政権の時の福祉政策と左派政権の時の福祉政策は大きく違ったものになるとの比較研究もある (Iversen 2005)。

こうした「手段選択の政治」の観点からも援助行政は他の国内向けの公共政策と近い。実際に、援助行政の先行研究の中にはイデオロギーと政策結果を関連付けたものもある。例えば、社会民主主義的イデオロギーが福祉国家に対する好意的な態度を涵養し、その国の援助予算を拡大させるという指摘がある (Therien and Noel 2000)。この様に手段の選択という点でも援助行政は他の政策と共通点があるのである。

第二節 援助行政における参加の拡大

NGOに対する支援の仕組みは各種補助金を含めて整備されてきた。「様々な枠組みを通じて外務省から日本のNGOに供与される支援予算は、JICA関連の予算も含めて、一九九八年度の一五・二億円から、一八・六億円（一九九九年度）、三〇・二億円（二〇〇〇年度）、三九・九億円（二〇〇一年度）、五六・五億円（二〇〇二年度）、七〇・一億円（二〇〇三年度）と飛躍的に伸びている」（菅立二〇〇六、一七）。外務省やJICAとNGOのパートナーシップの内、連携や支援に関しては、より顕著なので注目が集まるが、対話の枠組みも同様に重要である。一九九六年度にはN

G O ・外務省定期協議会が開催され、翌々年度にはN G O ・J I C A協議会が誕生している。旧国際協力銀行（J B I C）との協議会も二〇〇一年度にスタートしており、対話の制度化も一九九〇年代後半以降の特徴と言えよう（国際協力プラザ二〇〇四）。こうした参加の拡大、つまりはネットワークの発展がどの様な政策結果をもたらしたのであるか。

註

(3) もっとも、予算技術であるP P B Sがアメリカの国防省で試みられたことを考えれば、徐（二〇〇四）の分類の軍事外交であっても国内行政との共通点があると言えよう。

第二章 「ネットワークによるガバナンス」の議論とその含意

第一節 ネットワークと行政

ヨーロッパにおけるコーポラティズムの議論がそのまま日本に妥当するかはともかく、日本において官民のネットワークが行政を担ってきたことは疑いが無い。ペンベルと恒川は、一八八〇年代の時点で既に日本政府が様々な団体を經由した行政サービスの提供へ舵を切っていたことを指摘する（Pempel and Tsunekawa 1979）。援助行政のみならず他の政策領域でも、民間部門の行為者を関与させる方向での改革は多用されている。N P O法人を介護サービスの供給者とする介護保険が良い例であろう。そうした状況は実は欧米特にヨーロッパ諸国と共通のものである。にもかかわらず、日本の官民関係をヨーロッパのネットワークの議論と関係づけて論じる先行研究は多くはない。

では、そもそも欧米の「ネットワークによるガバナンス」とはどのような議論なのであろうか。欧州統合は他方でヨーロッパ各国の統治能力への挑戦となった。また分権化の流れの中で国家の統治能力は下からの挑戦も受けてきたと言えよう。こうした流れの中で、「政府なき統治」つまりは政府以外の多様な行為者によるガバナンスが欧米で注目されることとなった。多様な行為者の中には営利部門も含まれると考えられる。従って、こうした統治のあり方は、従来型の「ヒエラルキーによるガバナンス」と新自由主義的な「市場によるガバナンス」のハイブリッドと表現することもできる (Sørensen and Torfing (Eds.) 2008)。歴史を遡ればコーポラティズムなどとの共通性も多いが、政府以外の行為者をも含むネットワークによる統治を本稿では「ネットワークによるガバナンス」と呼ぶことにする。論者によっては「ガバナンス・ネットワーク」の名を好むこともある。しかしながら、統治に用いるネットワークの管理や統制を指して「ネットワーク・ガバナンス」と言うことがあるので、混乱を避けるために本稿では「ネットワークによるガバナンス」の語を用いる。

第二節 「ネットワークによるガバナンス」の要点と日本への応用可能性

トーフティングの定義を借用すると、「ネットワークによるガバナンス」は四つの特徴を持つ。第一に、ネットワークの構成員は相互依存的存在である自律した存在であるということ。第二に、ネットワークの中で交渉というものが大切になるが、その交渉は制度化された枠組みの中で行われること。第三に、ネットワークは自己規律的であるが、外部に存在するヒエラルキーの制約を受けること。⁽⁴⁾ 第四に、ネットワークは公共の目的に資するためのものであることである (Torfing Forthcoming)。「ネットワークによるガバナンス」は一見コーポラティズムなど昔から存在する議論と大きな差がないように思われる。しかしながら、「ネットワークによるガバナンス」では、政策結果の効率性などの測定に重

きが置かれていることが目新しい点である。例えば、ゴールドスミスらは、ネットワークを採用したことで社会政策の費用がどのくらい減ったかという議論を展開している (Goldsmith and Eggers 2004)。また、実証的というよりもむしろ観念的ではあるが、ネットワークによる政策結果に関する公式を示した行政学の研究もある (O'Toole 2008)。

先行研究から明らかになるのは、「ネットワークによるガバナンス」の議論が主にオランダ、イギリス、アメリカの文脈に負っているということである。この内、アメリカ生まれの議論はやや異質である。なぜならば、アメリカでの議論には確かに連邦政府に注目したものもあるが、多くが州や市に注目し、中央政府の舵取り能力はあまり期待されていないからである。もちろん、NASAと民間企業の意思疎通不足がスペースシャトル事故を招いたとするゴールドスミスの事例研究 (Goldsmith and Eggers 2004) の様に、中央レベルでの政府の在り方に言及するものもあるが、ケトルなどは連邦政府も結局は州政府と同じことをしているに過ぎないと言い切る (Kettl 2000, 496)。アメリカ型の連邦制を考えれば、州や市に関心が及ぶのは十分理解可能であるが、日本の中央レベルでの行政を分析する上で参考になるかは疑問が残る。

以上のようなアメリカでの議論とは対照的に、イギリスやオランダの研究では、中央政府の舵取り能力が強調されているので、日本の行政に敷衍して考えることができる。さらに両国と日本には共通点が大きく二つあるために、議論を援用することに意味がある。第一の共通点が政策を実施する多様な行為者の存在であり、第二の共通点が分権化の進行である。

コーポラティズムの歴史が長いオランダでは、一九世紀以降、多くの中間団体が行政を担ってきた (Kickert and in't Veld R. J. 1995)。戦後の福祉国家化の中で一時、そうした団体の存在は目立たなくなったものの、石油危機を契機とした国家の統治能力に対する不信感の高まりを背景に、民間セクターが再び注目されることとなった。他方で、福祉国家

の名残から、連邦国家でありながら、中央政府が民間部門の行動を遠くから監視することへの期待も大きい (Yeon 2000)。

イギリスでは、サッチャー政権で市場志向の改革が進み、行政サービスの提供を民間部門に任せるといふ事例が増えたために、必然的に中間団体の数が増えた。サッチャーの民営化政策の効果に疑問の声が上がったために、続くメイジャー政権やブレア政権では、市民参加やPFIそして分権化が進められた (Yamamoto 2007, 82)。実際にイギリスのネットワーク研究では地方政府を扱ったものもあるが、他方で中央政府によるガイダンスなしでの行政サービスの提供には懸念を示しているものもある (Stoker 1999; 2000)。ローズも分権化の中でのヒエラルキーの役割を強調する (Rhodes 1997, 110)。

翻って日本の行政を見た場合、新藤 (二〇〇一) が「裾野の広い」と表現するように、公益法人などの「グレーゾーン」が行政サービスの提供を支えてきた。その一方で、一九九〇年代以降、分権化改革が進んでおり、中央政府と地方政府の役割分担が明確になりつつある。以上の二点を踏まえると、日本の分析にイギリスやオランダの議論を用いることに十分な理由があると言えよう。

一 (単一国家) から五 (連邦国家) の尺度で民主主義国の中央地方関係を分析したレイプハルトの研究でも、イギリスが一、オランダが三であるのに対して日本は二となっている (ちなみにアメリカは最大値の五である) (Lijphart 1999)。アメリカほど分権的でないということがイギリスやオランダと共通であり、この点からもイギリスとオランダの枠組みを日本に用いることに問題はないと考える。

註

(4) おそらく政府による制約を念頭に置いているものと思われる。

第三章 「国民参加型援助」の結果

第一節 仮説の構築

「ネットワークによるガバナンス」の先行研究では結果に関する明示的な議論は多くはないが、皆無ではない。特にアウトプットに関する包括的な評価基準を提示したトーフティングの議論は参考になる (Torfing Forthcoming)。彼が紹介する六つの基準の内の一つが、「将来、構成員が協力する上で役立つ条件の整備」である。直接的に満足や支持という言葉を使っているもの、彼はひとたび人々がネットワークのもたらす結果に満足するようになれば、次回も問題解決のメカニズムとして参考にするであろうと示唆している。この点では、人々の支持を重視する Klijn and Koppenjan (2000b) の議論と近いものと思われる。Klijn and Koppenjan (2000b, 109) は政府が人々を参加させようとする動機について論じているが、裏返せばこれがアウトプットを評価する基準となる。そうした動機の内の一つが支持の獲得なのである。実際に彼らによるオランダの Blijmer 市の事例研究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。

「ネットワークによるガバナンス」の古典的文献もネットワークと人々の支持・信頼の間に関係があることを暗に認めている。資源配分メカニズムとしてのネットワークに関心を寄せる研究者は、そもそもネットワーク内の資源交換は構成員間の信頼に基づいていると想定するのである (Rhodes 1999)。この前提は、つまりネットワークが政府と他の行

為者間の信頼関係によって成り立っていることを意味する。従って、市民の側の参加が増えるほどに、正当性が増し、政府や政府による決定に対する人々の支持が大きくなると想定することは理論的に整合性が取れている。以上をまとめると、本稿での仮説は以下のものとなる。

「仮説・民間部門が援助行政に関与するほど、援助に対する市民の支持は拡大する」

第二節 仮説の検証

第一項 予備的考察

本稿における仮説を検証する上で、市民の関与なり参加と人々の支持・信頼の間の一般的な関係について検証する必要がある。

「参加」は本稿でのキーワードである。マーシャルによる市民参加研究では、投票をその他の形態での政策形成への参加と同様に、古典的な政治参加の一つに位置付けている (Marshall 1950)。現在でも、参加に関する先行研究の多くが投票行動研究である。例えば、蒲島 (一九八八、九二) の研究では、中央政府や地方政府に対する信頼感と投票に行こうという意思の間に一定程度の相関があるとする。イスラエルの選挙研究でも、政府による統治への信頼と政治参加 (ここでは投票行動) の両方が官僚の公正さに関する有権者の認識を媒介にして正の相関を持つことが示されている (Vigoda-Gadot 2007)。このように、選挙という形での参加に限定すれば、政治参加と信頼の間に関係があることは立証されていると言えよう。

翻って、投票行動以外の形での市民参加について見てみると、参加と政府に対する支持・信頼について分析した研究

表2 宮城県民の県政に対する満足度

	1999年12月	2000年4-6月	2001年1-3月
満足	54.0%	57.1%	65.6% (+ 11.6%)
ふつう	41.9%	38.3%	29.5% (- 12.4%)
不満	4.1%	4.6%	4.9% (+ 0.8%)

出典：宮城県総務部行政管理課（2001, 3）

は数少ない。そうした稀な研究の一つが、セリグソンのコストリカ研究である。仮説通りの分析結果は得られなかったものの、彼はコストリカ農民の地域事業への参加の程度と彼らの政府への信頼を結びつけようとした (Seligson 1980)。

日本ではどうであろうか。選挙以外の参加の枠組みは、「県民会議」など地方政府レベルで用いられることが多いので（西尾二〇〇二）、地方レベルでの参加と住民の支持・信頼の関係に関するデータが参考になる。ここでは、浅野知事時代の宮城県のデータを用いて参加と支持・信頼の関係について検証する。

一九九三年に当時の知事が収賄容疑で逮捕された直後に、浅野は知事に選出され、二〇〇五年に引退するまで一二年間知事を務めた。彼の功績の一つが「新しい県政創造運動」であろう。一九九七年に始まるこの改革では政策実施における市民参加が推進されると同時に、市民の満足度合いなどの政策結果に関する情報の公開も進められた。一九九八年から二〇〇一年度までの間に、八九のNGOが新たに県政に関与することになった。加えてこの時期にはNGOに対する税制控除策も採られた。表2は県政に対する住民の満足度の推移であるが、一連の改革を経て、住民の満足度合いが高まったことが分かる。

第二項 援助行政における参加と支持・信頼（1）…国内世論の分析

上記で考察した通り、他の政策領域においては参加と支持・信頼の間に関係がありそうであるが、日本の援助行政に関してはどうであろうか。政府が行ってきた世論調査を分析することで興味深い知見を得ることができる。当然のことであるが、ある政策に対する支

表3 事務職員と農林漁業従事者の経済協力に対する支持の推移

	2005年	2006年	2007年	2008年
事務職員	27.6%	29.1%	28.6%	36.3%
農林漁業従事者	10.1%	16.7%	23.5%	21.2%

出典：『外交に関する世論調査』各年版より筆者作成

持は時代によって増減する。実際に一九九〇年代後半から二〇〇〇年代頭にかけて「援助疲れ」が顕著であった。しかしながら、近年では援助を支持する層が拡大している。かつては総理府が行い、現在は内閣府が行っている『外交に関する世論調査』によると、日本の経済協力に関して現在以上の規模を求める声が、二〇〇五年に二二%、二〇〇六年に二三・一%、二〇〇七年に二四・八%と増え、二〇〇八年には三〇・四%にまで達している。

職業別のデータを見るとさらに興味深いことが分かる。二〇〇一年に外務省が行った『NGO活動環境に関する国民意識調査』では、事務職員の内、二四・七%がODAによるNGO支援を認知しており、農林漁業従事者の一四%とは統計的に有意な差がある。表3は、内閣府の『外交に関する世論調査』で明らかにされている職業別の経済協力支持率（拡大を支持する人々の割合）である。回答者が異なるために単純に比較することはできないにせよ、経済協力支持層が拡大している中でも、常に事務職員の支持率が農林漁業従事者の支持率より高い傾向がある。認知の度合いと支持の高低を示唆する数値である。

二〇〇五年に内閣府はNPOの認知度に関する調査を行っている（『NPO（民間非営利組織）に関する世論調査』）。全てのNPOが国際協力に関心を有している訳でないことは明らかである。実際に、地域の問題のみを扱うNPOも存在する。しかしながら、調査ではNPOを経由した経済協力活動に関しても問われているため、調査の内容は援助行政を考える上でも有意義である。表4の上の行の数値は「NPO」という単語の意味を知っているかという認知に関する問いへの回答をコーホート別にまとめたものであり、下の行の数値は二〇〇五年の『外

表4 NPOに関する知識と経済協力への支持

05年の コーホ ート	男性 20-29 歳	30- 39	40- 49	50- 59	60- 69	70+	女性 20-29 歳	30- 39	40- 49	50- 59	60- 69	70+
NPOの 認知 (%)	45.2	54.8	46.8	51.8	49.3	32.5	33.3	34.0	40.9	40.8	33.8	18.2
経済協 力支持 (%)	27.0	24.1	18.3	28.0	26.9	19.9	31.4	26.5	24.2	21.4	14.5	7.8

出典：『NPO（民間非営利組織）に関する世論調査』、『外交に関する世論調査』より筆者作成

交に関する世論調査』での回答で同じコーホートの何パーセントが経済協力を増やすべきと回答したかをまとめたものである。表3と同様に回答者が異なるので、単純に比較することの妥当性は低い。しかしながら、NPOについて認知するほどに、援助に対する支持も上がるといふ傾向はある様である（相関係数は〇・五七七であり、両側検定をした時のp値は〇・〇四九である）。このことを敷衍すると、ODA事業の委託等を通じてNGOやNPOの存在感を増すことにより、日本の援助行政に対する国内の支持が上昇するかも知れないといふことができよう。⁽⁵⁾

第三項 援助行政における参加と支持・信頼（2）…多国間比較

この相関係数は他の国においても当てはまるのであろうか。他国との比較の上で、目加田（二〇〇四）の研究が注目される。彼女はアメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、カナダ、日本という主要援助国六ヶ国のNGOに関する分析を行った。様々な興味深い知見が提示されるが、各国における援助行政の支持率にはあまり言及がない。その原因として考えられるのは、各国で援助行政を支持するか否かに関する調査が頻繁には行われていないことである。例えば、二〇〇〇年前後のアメリカ国民の援助支持率について目加田（二〇〇四）は触れていないが、執筆時点における最新の世論調査が一九九五年に行われたものであったことを考えれば、彼女がアメリカ世論を扱わな

かったことは納得できる。

本項では、参加と支持に関係するデータがそろっている供与国と日本の状況を比較する。表5はフランス、日本、スイス、スウェーデン、カナダについてのデータである。一行目の数値は、ODAに占めるNGO補助金の割合である。カナダでは一九九八年のODAの内、八・八％をカナダのNGOが実施し、その一方でフランスのNGOは一％足らずのODAしか実施していないことが分かる。

二行目から四行目は国民の援助支持率に関する数値である。一つ問題なのは、OECD/DACの公開しているデータでは、異なる問いへの回答が「支持」としてひとくりにされていることである。スウェーデンの様に二者択一でODAに対する支持を問う国がある一方で、日本の様に多肢選択（増やすべき、現状維持、減らすべき、廃止すべき、わからない）でODAに対する意見を問う国もある。スウェーデンやカナダは前者に該当するので、両国については二行目の数値は援助に対する支持を表明した人々の割合を表わす。ただ、カナダに関しては、OECD/DACは一〇人以上の人が支持しているとのみ記載しているもので、表のように曖昧な表記となっている。フランス、日本、スイスでは多肢選択で世論調査が行われているので、二行目の数値は三行目の数値（どのくらいの割合の人が現状維持を望んでいるか）と四行目の数値（援助を増やすべきと回答した人の割合）の和である。援助の増額を求める人々と現状維持を求める人を合わせて援助支持層とみなすことは適切ではない可能性もある。なぜならば、現状支持は援助（の拡大）に対する緩やかな反対表明かも知れないからである。しかしながら、OECD (2006) がスイスについて説明する際にこうした操作化を行っているので、それに倣い、本稿では現状維持派を援助支持層と想定して多国間比較を行う。フランスについては、援助の現状維持を求める「緩やかな」支持者に関するデータがないので、フランスでの援助支持率は少なくとも六四％であると言うことしかできない。

表5 NGOの援助行政への関与と人々の援助支持率

	フランス	日本	スイス	スウェーデン	カナダ
1998年のODAに占めるNGO補助金の割合(%)	0.4	2.4	3.2	6.9	8.8
1999年の援助支持率(%)	(64+)	(71.6)	(76)	77	80+*
1999年に援助の現状維持を求めた国民の割合(%)	N/A	42.4	50	N/A	N/A
1999年に援助の増額を求めた国民の割合(%)	64	29.2	26	N/A	N/A

出典：OECD(2000a:2000b:2003)、『外交に関する世論調査』、『ODA白書』より筆者作成

*：2002年の値。

一行目と二行目から、フランスで例外的に援助支持率が高いものの、自国NGOの関与が増えると国民の支持も増えるという関係が分かる。スウェーデンと日本が良い例である。スウェーデンでは一九九八年にODAの約七％がNGOへの補助金として用いられ、翌一九九九年の援助支持率は八割近い。日本では一九九八年のODAの内、NGOが実施したのは二・四％に過ぎないが、その分一九九九年のODA支持率は少なくなっている。

興味深いのは援助を増やすべきだと考える積極的支持層のデータがそろっている三ヶ国(フランス、日本、スイス)に的を絞ると正反対の結論が導き出せる点である。三ヶ国中でNGOの関与が最も少ないフランスにおいて人々のODAに対する満足の度合いが最も高く、最も関与が多いスイスにおいて援助に対する不満が最も多い。NGOの参加という点で中程度の日本は、人々の援助支持という点でもフランスとスイスの間に位置している。

以上をまとめると、NGOの援助への参加が人々の援助行政に対する支持をもたらすという仮説は、ある角度から見たら正しいが、それ以外の角度から見ると必ずしも妥当ではないと言える。

第四項 考察

上述のように、仮説を支持する結果とそうでない全く正反対の結果の両方が混在するのはなぜであろうか。一つの理由として、理論的に関係のない変数を制御することが困難だということが挙げられる。宮城県政の改革の例でいえば、市民参加を強調すると同時に、費用便益分析にも注意を払った市場志向の改革も行われていた。つまり、宮城県は「ネットワーク」と「市場」を同時に政策手段として用いた訳であり、このように複数の政策手段を用いている場合には、参加の純粋な効果を見極めることは困難なのである。これが、参加の結果の同定が困難な第一の理由である。

もう一つの理由として考えられるのが、直接参加と間接参加の違いである。住民が直接参加するのであれば、参加と住民の満足を結びつける理屈は分かりやすい。実際に、政策結果を明示した数少ない例として紹介したオランダの都市政策研究でも、事例として挙げられているのは住民が直接参加するネットワークである (Klijn and Koppenjan 2000b)。しかしながら、NGOやNPOといった団体を通じた間接参加が想定されている研究も少なからず存在する。そうした場合、直接参加と全く同じ手順で間接参加の効果を同定することは困難であろう。「国民参加型援助」が想定する参加も間接参加に近い。直接関与するのはNGOや民間企業であり、国民一人一人ではないのである。実際に「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 (Dryzek 2008)。

NGOは必ずしも市民の代表ではないし、時にはエリートに準ずる役割を果たし得る。にもかかわらず、『ODA白書』の様な公的な文書では「国民参加型援助」とNGOを直接結びつけてしまっている。この点に関して、目加田(二〇〇四)の議論は示唆に富む。彼女は欧米の政府は自国のNGOが自国のODAに関する情報を公開することを期待して補助金を与えていると説明する。日本の援助関係機関がNGOや企業を構成員とするネットワークを活用しているのも、直接市民を援助に関与させて国民の支持を獲得しようと思つてのことではなく、NGOなどの民間セクターが市民

を啓蒙することで支持が高まることを期待してのことかも知れない。ODA民間モニター制度が二〇〇八年度に廃止されたことを考えると、この解釈はあながち的外れなものではない。ODA民間モニター制度は一九九九年度に始まり、ODAの有効性に懐疑的な人間も含めて、応募者の中から選ばれた一団がODA事業の現場を視察するという仕組みである。理論的にはODA民間モニター制度の方が、NGOや企業がODAに関与することよりも「国民参加型援助」に近いと言えよう。しかしながら、政府は後者を促進する一方で、前者に対して積極的ではなかった。実際に、ODA民間モニター制度と同じ年に始まったNGO相談員制度は今も続いているのである（NGO相談員制度とは、外務省に委託されたNGOのスタッフがボランティア活動に関心のある一般市民の質問に答えるという制度である）。つまり、多くの方法を同時に採用し得るという行政改革の現況と間接的な参加としての「国民参加型援助」ということを踏まえると、必ずしも市民の代表ではないNGOの参加が市民の援助に対する満足や支持の拡大に貢献しているという本稿での知見は暫定的なものに過ぎないのである。

註

(5) もちろん、因果関係が逆である可能性も否定できない。つまり、ODAの増額を求めるの方がNGOやNPOについてよく知っている傾向にあるということである。

結語

本稿は、日本における「国民参加型援助」を例として、国民が政策に関与することで政策に対する支持や満足度が上がるのかを検証した。「国民参加型援助」とはつまりネットワークを行政活動に参加させることを意味するので、本稿

では欧米の「ネットワークによるガバナンス」の議論の含意を用いて、結果を分析した。

結論としては、一定程度は参加と満足の関係が認められるものの、そうした相関に近い関係が「因果関係」であることを立証するには、さらなる研究が必要となるうというものであった。参加以外の様々な形での行政改革も並行して行われていることや、直接参加と間接参加の間に違いがあることにより、参加の純粋な結果が見えにくくなっているのである。こうした問題を解決するには最終的には大規模なサーベイ等が必要となるため、本稿の検証は初歩的なものであると言わざるを得ない。しかしながら、参加と政策支持の関係に関するデータを蓄積することそれ自体にも意味があるのであれば、本稿は「ネットワークによるガバナンス」に何らかの貢献をしていると考える。

元来、政府に対する不信というのは政治学における大きなテーマであった (Nye, Zeikow & King 1997)。今後の研究の進展により、参加と市民の態度の間に関連があることが確固たるものとして示されれば、それは学問的のみならず実務的にも大きな意義を持つ可能性があると言えよう。

参考文献

- 芦立秀朗 (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』第三九卷第三・四号、一三二頁。
- 蒲島郁夫 (一九八八) 『政治参加』東京：東京大学出版会
- 国際協力機構 国際協力総合研修所 編著 (二〇〇三) 『援助の潮流がわかる本 今、援助で何が焦点となっているのか』東京：国際協力出版会
- 国際協力プラザ (二〇〇四) 『国民参加型援助の方向性 — ODAとNGO等とのパートナーシップ—』『国際協力プラザ』二〇〇四年一月号、四一九頁。
- 徐承元 (二〇〇四) 『日本の経済外交と中国』東京：慶応大学出版会

- 城山英明・坪内淳（一九九九）「外務省の政策形成過程」城山英明・細野助博・鈴木寛編著『中央省庁の政策形成過程―日本官僚制の解剖』（二五三―二七一頁）東京：中央大学出版
- 新藤宗幸（二〇〇一）『講義現代日本の行政』東京：東京大学出版会
- 鷺見一夫（一八九九）『ODA 援助の現実』東京：岩波新書
- 西尾勝（二〇〇一）『行政学 新版』東京：有斐閣
- 橋本強司（二〇〇八）『開発調査とうしかけ―途上国と開発コンサルタント―』東京：創成社
- 宮城県総務部行政管理課（二〇〇一）『新しい県政創造運動の成果：宮城県行政改革推進計画の総点検結果報告書』仙台：宮城県総務部行政管理課
- 目加田説子（二〇〇四）『NGOセクターに関する六カ国比較調査―MDBsとの連携に向けて』東京：経済産業研究所
- Dryzek, J. S. (2008). Networks and democratic ideals: Equality, freedom, and communication. In E. Sørensen and J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 262-273). New York: Palgrave Macmillan.
- Freeman, G. P. (1985). National styles and policy sectors: Explaining structured variation. *Journal of Public Policy*, 5(4), 467-496.
- Goldsmith, S. and Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. The Brookings Institution Press.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. London: Palgrave Macmillan.
- Hook, S. W. (1995). *National interest and foreign aid*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Hook, S. W. (2008). *U.S. foreign policy: The paradox of world power* (2nd ed.). Washington D.C.: CQ Press.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, democracy and welfare*. New York: Cambridge University Press.
- Kettl, D. F. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 488-497.
- Kickert, W. J. M. and in't Veld R. J. (1995). National government, governance and administration. In W. J. M. Kickert and F. A. van Vught. (Eds.), *Public policy and administration sciences in the Netherlands* (pp. 45-62). New York: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Klijn, E. -H. and Koppenjan, J. F. M. (2000a). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.

- Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. F. M. (2000b). 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.
- Liphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neumayer, E. (2003). *The pattern of aid giving*. London and New York: Routledge.
- Nye, J. S., Zeilikow, P. D., and King, D. C. (Eds.). (1997). *Why people don't trust government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD. (2000a). *The DAC Journal*, 1 (3).
- OECD. (2000b). *The DAC Journal*, 1 (4).
- OECD. (2003). *The DAC Journal*, 3 (4).
- O'Toole, L. J., Jr. (2008). Governing outputs and outcomes of governance networks. In E. Sørensen and J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 215-230). New York: Palgrave Macmillan.
- Pempel, T. J. and Tsunekawa, K. (1979). Corporatism without labor? In C. P. Schmitter and C. Lehmbruch (Eds.), *Trends toward corporatism* (pp. 231-270). New York: Sage.
- Peters, B. G. (1998). *Comparative politics: Theory and methods*. New York: New York University Press.
- Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (Revised 2nd ed). Kansas: The University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (2002). The politics of tool choice. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 552-564). Oxford New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1999). Forward: Governance and networks. In Stoker, G. (Ed.), *The new management of British local governance*, New York: Palgrave.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford New York: Oxford University Press.

- 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), 294-323.
- Seligson, M. A. (1980). Trust, efficacy and modes of political participation: A study of Costa Rican peasants. *British Journal of Political Science*, 10(1), 75-98.
- Söderberg, M. (2005). Swedish perceptions of Japanese ODA. In D. Arase (Ed.), *Japan's foreign aid: Old continuities and new directions* (pp. 81-94). London and New York: Routledge.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (Eds.). (2008). *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (1999). Introduction: The unintended costs and benefits of new management reform for British local government. In G. Stoker (Ed.), *The new management of British local governance* (pp. 1-21). New York: St. Martin's Press.
- Stoker, G. (2000). Urban politics and the challenge of urban governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 91-109). Oxford New York: Oxford University Press.
- Therien, J. P. and Noel, A. (2000). Political parties and foreign aid. *The American Political Science Review*, 94(1), 151-162.
- Torfing, J. (Forthcoming). Assessing and improving effective network governance.
- Yeen, R. v. d. (2000). Restructuring a corporatist welfare state: Managed liberalization and the role of the state, the special partners and the market in Dutch social security and labor market policy. 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. 181-201). Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- Vigoda-Gadot, E. (2007). Citizens' perceptions of politics and ethics in public administration: A five-year national study of their relationship to satisfaction with services, trust in governance, and voice orientations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 285-305.
- Yamamoto, H. (2007). Multi-level governance and public private partnership: Theoretical basis of public management. *Interdisciplinary Information Sciences*, 13(1), 65-88.