

参加と調整

—日本の援助行政を例として—

芦立秀朗

Participation and Coordination:

In the Case of Japanese Aid Administration

Hideaki ASHITATE

はじめに：参加に関する理論的整理の必要性

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。援助行政でも多様な行為者を ODA の実施などに関わらせる「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ろう。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 2008, 228）。参加することによってどんな意味があるのか。これが、本稿における問いつまりリサーチ・クエスチョンである。それに対する本稿の結論は参加が増えるにつれて調整が必要となり、かつ実際に調整されているということである。

第 1 章：参加の種類：誰が何に参加するのか¹⁾

投票行動を通じた政治参加については先行研究が豊富である。しかし、行政活動への参加のインパクトに関してはやや少ない。そうではあるが、先行研究を踏まえると、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分かる。

表中のステークホルダーの参加とは、例えば、県庁・市役所などにおける改革で、部下からの評価を入れる人事評価などである。地方自治の分野でも、住民参加の「住民」とは誰を意味するのか、曖昧な状況があるが、そうした時には参加主体が住民全体でなく住民を取りまとめる団体であることも少なくはない。例えば、高橋（2008）が紹介する岩手県の「市民参加型政策評価」は「市民参加」と銘打ちつつも、中間支援 NPO（NPO を支える NPO）と行政の両者による協働事業である²⁾。表 1 で言えば、ステークホルダー（の一部）と表現できそうである。

数ある実施手段の中から参加型を選択する C/D の様な状態を「手段としての参加」、参加によるエ

表1：参加の種類

参加主体	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、筆者が作成。

ンパワメントを重視する A/B の様な状態を「目的としての参加」とここで定義する。

本稿では援助行政を事例として参加の意義を分析するが、その理由は当該政策領域を見ることにより、行政サービスの受益者と提供者を線引きした上で参加の意義を探ることができるからである。つまり、C と D（あるいは A と B）を区別して考察できるということである。

第2章：先行研究の知見

第1節：参加の結果

新興国での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散見されるが、先進国を分析した先行研究でも、こうした政策領域で参加が言及されることが多い。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 and Koppenjan (2000, 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。裏返せばこれが政策の結果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である。実際に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、明確な基準で満足度合いを計測している訳ではないものの、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。

では、日本の援助行政に関してはどうか。表1のDに関して、つまり日本の援助行政の文脈で言えば日本国民の日本のODA実施に関しては、芦立（2010）が参加と政策支持の間に関係がありそうであると結論付ける。Cについて、つまり被援助国の国民の参加についても同様の傾向が明らかとされる³⁾。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では、参加の内、「手段としての参加」が事業の成否に関係することを示唆するものが見られるのである。

例えば、ポ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・西川 2006, 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 2009）。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。参加型開発の限界と吾郷（2003）は銘打つが、結局は「目的としての参加」を達成することがいかに難しいかを示唆したものと言えよう。

以上の先行研究をまとめると、「手段としての参加」が、事業のパフォーマンス向上に資するものの、「目的としての参加」については達成されがたい、あるいは効果が不明であると言える。では、なぜこうした状況が生まれるのであろうか。次節では、参加や調整に関するより理論的な研究からヒントとなる知見を得る。

第2節：ギャップの理論的な背景

第1項：「手段としての参加」か「目的としての参加」か：Peters の行政改革4類型と Rhodes の3つのガバナンス論を手掛かりに

参加の概念を整理するに際して、ここでは Peters（2001）と Rhodes（1999）の枠組みを用いる。Peters（2001）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、Peters（2001）の「市場志向」が市場によるガバナンスとほぼ一致するなど、Rhodes（1999）によるガバナンスの区分とも部分的に合致するからである（表2参照）。

但し、「ガバナンス」の語には注意が必要である。ローズは「ガバナンス」の用語について7つの定義があるとする（Rhodes 1997）。その内のいくつかを挙げると、「コーポレート・ガバナンスとしてのガバナンス」「グッド・ガバナンスとしてのガバナンス」「新公共管理（NPM）としてのガバナンス」「自己組織的なネットワークとしてのガバナンス」である。「自己組織的なネットワークとしてのガバナンス」を本稿では「ネットワークによるガバナンス」と言い換える。

Peters（2001）が「参加」の背景にあるエンパワーメントの側面を指摘する一方で、Rhodes（1999）は「参加」と「ネットワークによるガバナンス」のイメージを重ねる。それゆえ、「参加」と「ネットワークによるガバナンス」とが同義に見える。しかし、両者は重要な相違点がある。そもそも二つは出自が異なるのである。

表2：三種類のガバナンス

	市場	ヒエラルキー	ネットワーク
関係の基礎	契約と所有権	雇用関係	リソースの交換
依存の程度	独立	依存	相互依存
交換の媒体	価格	権威	信頼

出典：芦立（2006, 385）

Peters (2001) の言う「参加」をエンパワーメントに重きを置く「目的としての参加」とすると、その議論はコーポラティズムなどを背景とするものである。他方で、「ネットワークによるガバナンス」はヒエラルキーによるガバナンスと市場によるガバナンスの議論のハイブリッドとして誕生した (Sorensen and Torfing (Eds.) 2008)。

そもそも「ネットワークによるガバナンス」に興味を示す研究者はスタート時点では、政府がいかなる政策ツールを用いるかという点に関心があったのであり (例: Hood (1983))、目的という側面は弱い。前提とされている参加は「手段としての参加」に近いと言える。

そうした「参加」と「ネットワークによるガバナンス」の相違点を認識して、大衆による制御という民主主義理論の発想と「ネットワークによるガバナンス」の議論が対立し得ることを指摘する議論も存在する (Dryzek 2008)。「ネットワーク」は狭い存在であり、例えばある政策領域でのサービス提供に失敗したとしても逃げが許される。その一方で、少なくとも現在においては政府は当該政策領域から逃げることができない。それ故、大衆による「ネットワーク」の制御を突き詰めると、「ネットワーク」は結局国家の道具になってしまうというものである (Dryzek 2008)。それを立証する様な事例は存在する。例えば、インドでは教育分野における参加が拡大しているものの、結局そうした参加が政府の思惑通りであったという事例である (Srivastava 2010)。政府の財源がないので、学校を民営化する代わりに住民に任せてしまっていると Srivastava (2010) は批判する。

参加の効果の研究が少ない背景として、「ネットワークによるガバナンス」の問題関心が各国で異なるということも確かにあるだろう。アメリカでは、連邦レベルでなく州や市におけるネットワークに関心があったし、オランダでは中間団体を意識した議論が展開され、イギリスではサッチャー政権以降の民営化や分権化の議論と並行して発展した議論が中心であった。

しかしながら、議論が進んでこなかったより大きな要因の一つは、上で説明した「手段としての参加」(C/D) と「目的としての参加」(A/B) が区分されずにきたということが挙げられよう。同時に、こうしたことを背景として、二つの参加に衝突が起こりうることを考慮しなかった可能性も否定できない。

一定程度の数の参加者であれば、「手段としての参加」と「目的としての参加」が同時に達成されるかもしれないが、限界点を越えると相反することもあるのではないか。そうした時には、二種類の参加の隙間を埋めるものとして調整が必要とされる度合いが高い。例えば、まさに日本におけるミクロな調整である「根回し」ともイメージが重なるが、調整の結果として自由な参入を認めないと言ったことも考えられる。ここに参加と調整の関係を見る意義がある。

第2項：参加と調整

Rooks and Sserwanga (2012) はアフリカにおける起業家のネットワークに注目し、参加の結果を分析する。従属変数は、起業家達のビジネスの革新性 (innovativeness) である。彼らによると、革新性

表3：拡散と調整

	低いレベルの拡散	高いレベルの拡散
高いレベルの調整・統合	I	II
低いレベルの調整・統合	III	IV

出典：Bouckaert, Peters and Verhoest (2010, 7) を和訳・改編。

はネットワークが密になるほど（＝参加者との関係が増えるほど）上昇するが、限界点を越えると参加者が増えるにつれ減少するとのことである。

参加とパフォーマンスに関する逆U字型の関係を想定するのは民間企業に関する研究だけではないし、奇抜なものでもない。この点で、先進諸国における行政組織の変遷を追いながら、調整の必要性が変化していくシナリオを主張した Bouckaert らの研究は示唆的である（Bouckaert, Peters and Verhoest 2010）。彼らは以下の様に説明する。アングロサクソン諸国で顕著であるが、NPM の影響を受けた国では、行政機関の専門家が進む結果として組織の拡散（proliferation）が起こる。そこで調整や統合（consolidation）のレベルを高めることが求められる。表3で言うと、IからIVへ、そしてIIの方向へ動いていくというのが彼らの主張である。ただ、その際の調整はヒエラルキーを中心としてなされたかつてのものではなく、ネットワークや市場のメリットも生かさなくては時代の要請に応えられないと主張する（Bouckaert, Peters and Verhoest 2010, 12）。

Bouckaert らの研究は、逆U字型の曲線と説明の仕方は異なるが、IからIVそしてIIという緩やかな曲線を想定している。その点で、一定程度まで参加が拡大した結果として、「何か」を行わないと革新性といったパフォーマンスが低下するという示唆と相互排他的ではない。ただ、Rooks らの議論ではその「何か」が明示されていないだけなのである。Bouckaert らに負えば、「何か」とは調整と言うことになる。

被援助国との関係で、日本の援助機関が調整において強みを持ってきたとの主張がある。橋本（2011, 46）は、被供与国における住民の協働による問題開発が「自動的に持続的開発につながる」こととはなく、開発のための中長期的な方向付けを定めたマスタープランが必要とする。彼は国際協力機構（JICA）が他国の援助機関と比べてこの点に強みを有していると説く。では、被供与国と日本の関係を離れて、日本国内の官民関係を見た場合、どうなのか。被援助国との関係と同じく、調整に強みを見出していたのだろうか。Bouckaert らの研究を敷衍すると、「国民参加型援助」が重視されて多くの行為者が参加する状況は、高いレベルの拡散であり、表3で言う所のIIに移行することが考えられる。

第3章：援助行政における参加と調整：コンサルティング企業と国家の関係から

参加型と表現した場合、大学やNGOなどの参加も含まれるが、本稿ではコンサルティング企業と政府の関係に焦点を当てて考えたい。民間企業の分析は三つのメカニズムで言うと「市場」の分析という印象を与えるので、「ネットワークによるガバナンス」の分析と言う本稿の中心テーマと齟齬がある様に見えるかもしれない。しかしながら、そもそも「ネットワークによるガバナンス」の議論は、伝統的なヒエラルキーによるガバナンスとマーケットによるそのハイブリッドとして生まれたという解釈もある（Sorensen and Torfing (Eds.) 2008）。事実、日本の援助行政を分析した加藤（1998）は、旧通産省を取り巻く情報ネットワークを「官民ネットワーク」と名付けてその曖昧性を指摘する。昨今の「新しい公共」の議論でも、「国民」「政府・行政」と「市場・企業」の境界線が徐々に曖昧になっていくイメージが強調される（稲継・山田 2011, 177）。更に、被供与国からの要請を受けて日本政府が援助を開始するという「要請主義」との関係で、コンサルティング企業が長期的に援助行政に関与してきたため、定性的にも定量的にも国民参加型の以前の援助行政と以降とを比較しやすいという利点がある。

日本のODAに関する文献の中にはそうした企業の「暗躍」を批判的に記述するものもある。しかし、ここではそうした評価を抜きで官民関係に注目したい。実証分析と規範的含意を過度に短絡することが学問の発展に必ずしも良い影響を及ぼさないからである（待鳥 2004）。

第1節：かつての官民相互依存型のネットワーク

戦後間もなく賠償という形で日本の援助行政はスタートした訳だが、被援助国のニーズを組むことができる情報通は戦中に幅広く動いたコンサルタントくらいしかいなかった。例えば、最終的に国家プロジェクトとなったインドネシアのアサハプロジェクト（水力発電を利用してアルミニウム製錬産業を育成する計画）も、戦後にコンサルティング企業大手の日本工営を設立する久保田が戦中から実現を夢見ていた案件であった（久保田 1980）。戦後間もなく活躍したコンサルタントは戦中からアジアを中心として各国を回りその開発に情熱を燃やしてきた。企業利益の追求もあるし、そうしたものを越えた使命感・プロフェッショナリズムもあった。先述の久保田（1980, 278）も台風による増水から命がけで朝鮮半島のダムを守った経験を有している。この様に情報量に勝るコンサルティング企業を、援助規模を拡大したい政府が抑える動機はなく、戦後直後から「国民参加型援助」の時代に至るまで、調整が必要とされなかった、あるいは為されなかったと見ることができる。

関連する背景として、行政の価値前提をあげることができよう。国際社会においては、1950年代・60年代に多くの旧植民地が独立したが、そうした新興国の貧困撲滅が大きな課題となる中で、ケネディー大統領により提案された「第一次国連開発の10年」が採択された。思想的な背景としてしば

しば取り上げられるのが、トリクル・ダウン効果である。経済発展により富裕層がさらに富めば、その恩恵は滴り落ちる滴の様に貧困層も潤すという考え方である。上記は国際社会の話であるが、こと開発行政・援助行政に関しては、二国間であっても、そもそも調整の必要が前提とされていなかった可能性がある。

更に、日本国内においても追い付き型近代化やそのための施策が良しとされた時代であった（村松 2001）。もちろんかつての日本で調整が存在しなかった訳ではない、しかしながら、「根回し」などミクロレベルでの調整については分析されてきたものの、内閣の総合調整機能の強化が第一臨調以降、繰り返す主張される等、マクロなレベルでの調整については十分ではないことが常に議論されてきた（村松 2001）。

第2節：「国民参加型援助」と調整：仮説構築

近年コンサルティング企業の拡散が進んでいるのは国際協力機構（JICA）の登録法人コンサルタントの増加からも明らかである。例えば、2006年度にJICAと契約実績を挙げた法人は236社で前年度比11%の増加であり、「受注規模の分散傾向強まる」と国際開発ジャーナル（2007, 11）は評価する。この様にコンサルタントの業界においても行為者の数が拡大しているのである。

参加者が拡大する場合には、調整の必要性も高まるというのが、先行研究の知見である。これを援助行政に敷衍し、国民参加型の時代にあっては、かつての民間優位ではなく国の方針が重要になりつつあるかというのが本稿のパズルである。

理論仮説：コンサルティング企業が多様化するほど、政府の援助方針が重要となる。

この視点は何も外的なものではない。まず、個々のコンサルティング企業に注目した場合、影響力の低下が指摘される。量的にコンサルタントの影響力をみた研究としてはMori（1995）が詳しいが、彼はコンサルタントの中でも業界大手の日本工営に注目する。Mori（1995, 100）は、1968年度から1990年度までの日本工営の売上の変動と円借款の増減は統計的に有意な正の相関を有することを明らかにした（ $r=0.565$ ）。Ashitate（2009）は同じ操作化により1996年度から2007年度までの相関を求めたが、統計的に有意な相関係数を得ることはできなかった。経常利益の変動が翌年中東に供与される二国間ODAの変動と正の相関を持つこともMori（1995）は示すが（ $r=0.470$ ）、近年では統計的に有意な関係は見られない（Ashitate 2009）。

定量的な観点に加えて、定性的に見た場合にも、日本工営の変化は大きい。かつては、久保田らがビルマの案件を吉田首相にアピールしたことからも分かるように（久保田 1980, 317）、あるいは鷺見（1989）がその「暗躍」を批判したことからも分かるように、日本工営の影響力は日本の援助の方向

性を考える上で、重要な役割を果たしていた。しかしながら、近年では逆に日本の援助が営業方針に影響を及ぼしているという逆向きのベクトルが顕著である。

例えば2004年度の事業実績を振り返りながら、日本工営（2005, 2）は当社が「わが国の途上国援助方針に沿った案件形成と受注拡大に努め」てきた旨を強調する。日本工営（2006, 2）でも、2004年度の実績について、「イラクの戦後復興やスマトラ島沖大地震の復興支援関連業務の受注が増加するとともに、インドネシアなどにおける大型の円借款案件の成約もあり水資源開発分野や交通運輸分野の受注が増加したため」に受注が増えたと援助行政とのつながりを意識した表記となっている。

コンサルティング業界全体を見ても、民間優位というかつての状況が現在は見られないことが分かる。芦立（2007）では、ECFA（海外コンサルティング企業協会）に加盟するコンサルティング企業の地域別受注データから、1976年度から83年度（第一期）の行動原理と1997年度から2004年度（第二期）のものが対比される。第一期では国の援助実績が受注実績に及ぼす影響がそれほど大きくなかったのに対して、第二期では拡大したことが明らかとされた。当該研究では地域のレベルに注目していたが、Ashitate（2009）では国レベルの分析を行っている。2007年までのデータで終了しているAshitate（2009）を発展させながら、調整について考察するのが本章である。以上の検討を踏まえて、上記の理論仮説から以下の作業仮説を導いた。次節以降では変数を定義し、係数の推定を行う。

作業仮説：参加者が拡大した2000年代には、援助の国別配分が、コンサルティング企業の行動（受注）に正の影響を与えている。

第3節：変数の測定

本稿ではコンサルタントの中でも、国際建設技術協会（国建協）に加盟するコンサルティング企業に注目し、その事業展開の変化について計量的に分析する。当該協会は日本がODAを開始した直後の1966年に設立された「国際協力」を促進するための組織である。2012年現在、加盟する法人会員は31社、個人会員は182名である。国建協は政府に新興国などの情報を提供して援助事業の円滑な実施に協力するとともに、インフラ整備に関心のある日本のNGOを支援する等している。国建協はECFAの協力も得ながら会員企業の実績調査業務を行っている。詳しいデータを公開しているのが2001年度以降であるので、本稿でも2000年代に関する分析を行う。2006年以降ECFAが単独の実績調査データを公開していないので、こちらが最新のデータとなる⁴⁾。

作業仮説の意味するところは、そうした国建協に加盟するコンサルティング企業の活動が、日本政府の援助の傾向の影響を受けるようになっているというものである。従属変数（受注 $[t, p]$ ）については国建協が毎年公開する『海外コンサルティング業務等受注実績調査』や補足資料を基に、 t 年度における p 国での海外コンサルティング業務等受注実績を百万円単位で計測した。但し、このデータ

に関して二つの留意点がある。まず、全てのコンサルティング企業が国建協に入っている訳ではないということである。しかしながら、コンサルティング企業の動向を知る上で、当該協会以上に情報を有している組織を見つけるのは実際上困難であろう。もう一つの問題は、コンサルティング企業の事業の一部がODA案件とカウントされている点である。しかしながら、非ODA案件とODA案件に関する実績を区分できるところでは、分けており、そのモデル（モデル2）に関する結果も掲載するので、より頑強な結果となっていると考える。

独立変数は、日本の援助の規模である。暦年t-1にある国pに新規供与される円借款の額を援助[t-1, p]とする。二国間ODAの総額で分析しなかったのは、緊急援助等の影響を除くためであるが、結果的にはどちらを用いても大きな差はなかった。援助実績については毎年外務省が刊行するいわゆる『ODA白書』による。単位は百万アメリカドルである。

更に制御変数として各国の経済規模に関する変数（GDP [t-1, p]）と日本との貿易関係に関する変数（貿易 [t-1, p]）を入れる。各国の人道的なニーズのみから受注の判断をするのではなく、当然ながらコンサルタントは当該国とのビジネス関係を強化することも目的として経済活動を行うことが考えられるからである。従って、市場等の経済的なポテンシャルが高い国や現に経済関係が密な国は、コンサルタントにとって魅力的であると考えられる。そこで、どちらの制御変数も統計的に有意な正の係数を示すことが予想される。

GDPについてであるが、斎藤（1996）では一人辺りのGDPを用いている。背景にある前提は一人辺りの額の方が、国全体のGDPよりもその国の貧困状況を反映するというものである。人道的な考慮をする場合はそうであるかも知れない。しかしながら、一人辺りに平均したGDPが低い国であっても、主たる都市が経済的に魅力的である場合、そうした国の調査を行うかもしれない。そこで、本稿では（暦年換算で）前年のGDPの額をGDP [t-1, p]とする。GDPに関してはIMFが公開している*World Economic Outlook (WEO)*のうち、2012年10月版の物を用いた（単位は百万アメリカドル）。

各国の日本との貿易額に関しては財務省の貿易統計（単位1億円）から年度ごとの輸入額と輸出額を合算して用いている。貿易収支でなく輸出入の実額を用いるのは井上ら（1992）などの先行研究にも見受けられるので、合理性はあると考える。

これらのデータと一期前の従属変数（受注 [t-1, p]）を用いて下の式の係数を推定するが、その際には最小二乗法（OLS）を用いる。いずれの係数も統計的に有意な正の係数を持つことが予想される。eは誤差項である。

$$\text{受注 [t, p]} = a + b1 * \text{援助 [t-1, p]} + b2 * \text{GDP [t-1, p]} + b3 * \text{貿易 [t-1, p]} + b4 * \text{受注 [t-1, p]} + e$$

表4：援助の在り方がコンサルティング企業の受注に及ぼす影響（モデル1）

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
援助 [t-1]	1.418 (0.152) ***	2.025 (0.247) ***	1.547 (0.311) ***	-0.498 (-0.078)	3.373 (0.553) ***	2.688 (0.299) ***	1.264 (0.178)	1.908 (0.338) ***	3.466 (0.616) ***	1.163 (0.214) **
GDP [t-1]	-0.967 (-0.111) **	0.760 (0.107) *	-0.171 (-0.039)	0.003 (0.001)	0.875 (0.185) *	-1.832 (-0.386) ***	0.135 (0.046)	-0.280 (-0.120)	-0.693 (-0.278) ***	-0.263 (-0.122)
貿易 [t-1]	-0.024 (-0.022)	0.072 (0.086)	-0.030 (-0.061)	0.010 (0.019)	-0.267 (-0.490) ***	0.206 (0.381) ***	-0.088 (-0.231) **	0.059 (0.141)	0.035 (0.036)	0.014 (0.029)
受注 [t-1]	0.857 (0.863) ***	0.604 (0.698) ***	0.402 (0.592) ***	1.246 (0.943) ***	0.530 (0.471) ***	0.758 (0.651) ***	0.575 (0.720) ***	0.535 (0.548) ***	0.498 (0.438) ***	0.636 (0.616) ***
定数項	-17.884	15.627	139.867 ***	-14.729	114.388 *	157.416 ***	147.945 **	125.354 **	126.562 ***	231.910 ***
N	137	131	131	140	140	140	142	154	154	153
自由度修正 済み決定係 数	0.865	0.882	0.671	0.812	0.659	0.803	0.649	0.648	0.782	0.575

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：2007年まではAshitate（2009）による。それ以降は、本稿での分析結果。

第4節：分析結果

第1項：モデル1

表1はAshitate（2009）と同じ方法で、ODAとしてカウントされる事業をも含めて、係数を推定した結果である。一期前の受注傾向が影響を及ぼす傾向はこうした分析の多くにおいて見受けられるが、一期前の従属変数を入れても援助の在り方が依然として効いていることが分かる。2011年度の結果は以下の様に解釈できる。他の条件が等しい場合、2010年の新規円借款が一単位つまり百万アメリカドル多い国に対しては、2011年度の受注実績が約120万円（1.163百万円）増えるということである。これは仮説を支持する結果である。

制御変数についてはどうか。GDPについては、Ashitate（2009）でも2007年度の実績に関して、統計的に優位な負の係数を得たが、本稿でも2010年度の結果について、負の係数となったことは意外である。他の条件が等しい限り、2009年のGDPが100万ドル多い国での、翌年の受注実績額は70万円近く（0.693百万円）減少することを意味している。つまり、経済的に小規模な国での受注が増えるということである。これをもって直ちにコンサルティング企業の人道主義的思考とは言えないであろうが、貧困国への支援という政府のレトリックに従っていると見れば、本稿の仮説と必ずしも齟齬しない。

表5：援助の在り方がコンサルティング企業の受注に及ぼす影響（モデル2）

年度	2009	2010	2011
援助 [t-1]	0.136 (0.076)	0.959 (0.489) ***	0.437 (0.837) ***
GDP [t-1]	-0.060 (-0.081)	0.189 (0.218)	0.013 (0.065)
貿易 [t-1]	0.062 (0.468) ***	-0.083 (-0.437) **	-0.012 (-0.246) **
受注 [t-1]	0.400 (0.235) **	0.445 (0.354) ***	0.015 (0.054)
定数項	26.741	76.997**	18.141**
N	152	114	114
自由度修正済み決定係数	0.387	0.365	0.693

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

同様の意外な結果は、貿易に関しても見受けられる。2006年度について負の係数が得られたが、2008年度についても同様の結果が見られたのである。但し、実質的な意味には注意を要する。2008年度については貿易額が一単位つまり1億円増えると、受注実績が高々0.08百万円つまり8万円減るということだからである。

第2項：モデル2

では、ODA 案件を除いた受注に限定した場合はどうか。その結果が表5である。制御変数を見ると、GDP [t-1] では有意な係数は得られなかったものの、2010年度と2011年度に関しては貿易 [t-1] が相変わらず統計的に有意な負の係数を示している。

独立変数を見ると、非ODA 案件だけを取り出して分析した結果でも、十分なデータがそろっている3年分の内、2年で新規借款の動向が次年度の受注実績に影響を及ぼしていることが分かる。例えば、2010年度の結果は以下の様に解釈できる。他の条件が等しい場合、2009年の新規円借款が一単位つまり百万アメリカドル多い国に対しては、2010年度の受注実績が約96万円（0.959百万円）増えるということである。これは仮説を支持する結果である。

特に2011年度に関する結果は驚くべきものである。2011年度の受注実績を予測する上で、一期前の従属変数が有意でない一方で、2010年の新規円借款供与額が強く有意に出ているからである（標準化された係数の大小からも明らかになる）。本稿の主張を支持する結果として興味深い。

以上、モデル1の分析結果からもモデル2の分析結果からも、仮説は支持されたとと言える。

結論と展望：古くて新しい問題としての調整

本稿では「手段としての参加」と「目的としての参加」の効果に関する見解が異なることに注目し、

二つの参加のギャップを埋める作業としての調整について議論してきた。具体例として1990年代以降の日本の「国民参加型援助」の時代におけるコンサルティング企業の行動の分析を行った。その結果で明らかになったのは、かつては政府による調整は見られなかったものの、現在では政府の援助方針が効くようになってきているという意味で、調整がされる様になってきたということである。

もちろんこうした本稿の主張は暫定的なものであり、今後の課題が三つある。まず、一貫したデータを用いて同様の分析を行うことである。確かにデータの収集の仕方に変化はあるが、より体系的なデータを用いて同じことが明らかとなれば本稿の主張はそれだけ説得力を増すであろう。

更に、かつての調査事業の在り方の検証である。「工業化するタイミングが遅ければ遅いほど、少なくとも初期においては、企業に対する国家の優位が認められる」と恒川（1996, 62）はガーシェンクロンを解釈する。これがコンサルティング企業と国家の関係でも妥当するのであれば、表3のIの時代が日本にも存在したことが明らかとなる。こうしてBouckaertらの研究が示す調整の変遷が日本でも見られたと分かれば、他国との比較の観点でも意味を持つ。

最後にマクロレベル、メゾレベル、ミクロレベルの研究の接合の重要性である。経済発展における国家の役割について論じた木村（1993, 85）は、デュルケームを引用しながら、分業が未発達な国家においては絶対主義的な「命令的」権力が要請されるが、産業社会の進展につれて「調整的」権力にとって代わられると論じる。本稿では経済発展といった大きなレベルではなく、手段選択や「手段としての参加」の効果という細かいレベルの議論を展開してきた。しかしながら、木村（1993）の議論は何とも示唆的である。どちらかと言うとミクロレベルやメゾレベルに注目して分析を行うにつれて、こうしたマクロなレベルの重要性をも再認識せずにはいられないのである。

註

- 1) 本章及び次章はJSPS 科研費 22730129 の助成を受けた研究の成果の一部をまとめたものである。
- 2) 事業評価に関する県民への広報が不十分であるという内部評価からも、そのことは明らかであろう。
- 3) 但し、元々アウトサイダーである援助供与国の NGO が受益国の住民と接する時に、表1の中のどこに位置するかという問題は残る。
- 4) ECFA のデータを用いた分析については芦立（2006）を参照されたい。

参考文献

- 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.
- 芦立秀朗（2006）「『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39巻第3・4号、pp. 1-32.
- 芦立秀朗（2007）「日米の援助行政と制度——議院内閣制対大統領制？——」『産大法学』第40巻第3・4号、pp. 310-334.
- 芦立秀朗（2010）「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」『産大法学』第43巻第3・4号、

pp. 475-499.

磯田厚子 (2007) 「参加型開発を問い直す NGO における課題と可能性」『開発教育』Vol. 54, pp. 52-65.

稲継裕昭・山田賢一 (2011) 『行政ビジネス』東京：東洋経済新報社

井上・岡本・横田・平田 (1992) 「日本の政府開発援助の展開」山澤逸平・平田章編『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』(pp. 20-53) 東京：アジア経済出版会

加藤浩三 (1998) 『通商国家の開発協力政策 日独の国際的位置と国内制度との連関』東京：木鐸社

木原隆司 (2010) 『援助ドナーの経済学：援助はひとのためならず』東京：日本評論社

木村雅昭 (1993) 『国家と文明システム』京都：ミネルヴァ書房

久保田豊 (1980) 「久保田豊」『私の履歴書 経済人 9』(pp. 241-321) 東京：日本経済新聞社

国際開発ジャーナル (2007) 「契約総額は9%増の1,368件、336億円」『国際開発ジャーナル』611号、pp. 10-11.

齋藤淳 (1996) 「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』19号、pp. 126-145.

佐藤寛編 (2003) 『参加型開発の再検討』千葉：アジア経済研究所

重富真一 (2006) 「地域社会の組織力——参加型農村開発における住民組織化のために——」『熱帯農業』50(5), pp. 274-278.

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——ボリヴィア・タリハ渓谷浸食防止・住民造林計画 (PROCER) の事例を基に——」『熱帯林業』50(2), pp. 95-101.

徐 (スウ) 承元 (2004) 『日本の経済外交と中国』東京：慶応義塾大学出版会

鷺見一夫 (1989) 『ODA 援助の現実』東京：岩波書店 (岩波新書)

仙台都市総合研究機構 (SURF) (1997) 『1. 街づくりの素朴な疑問と100の提案 中間報告その2：交通問題、都市の成長管理と土地利用、住民参加を考える』仙台：仙台都市総合研究機構

田尾雅夫・吉田忠彦 (2009) 『非営利組織論』東京：有斐閣

高橋敏彦 (2008) 「協働事業の評価 (岩手県における市民参加型政策評価より)」『日本評価研究』第8巻第3号、pp. 51-66.

田中弥生 (2008) 「日本のNPOセクター政策における評価の意義——市民社会の再構築をめざして——」『日本評価研究』第8巻第3号、pp. 3-21.

恒川恵市 (1996) 『企業と国家』東京：東京大学出版会 (現代政治学叢書)

礪波亜希 (2009) 「環境援助事業と住民参加に関する一考察——タイ・環境保全基金支援事業から——」『国際開発研究』第18巻第1号、pp. 79-96.

日本工営 (2005) 『こうえい』28号、東京：日本工営

日本工営 (2006) 『こうえい』32号、東京：日本工営

橋本強司 (2008) 『開発調査というしかけ——途上国と開発コンサルタント——』東京：創成社

橋本強司 (2011) 「『日本式開発援助』を世界にアピールしよう」『国際開発ジャーナル』661号、pp. 46-47.

パットナム、ロバート・D (柴内康文訳) (2006) 『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』東京：柏書房

待鳥聡史 (2004) 「[[誌上論争] [解題] 議会研究と国会研究の間で」『レヴァイアサン』35号、pp. 146-151.

村松岐夫 (2001) 『行政学教科書 [第2版]』東京：有斐閣

Ashitate, H. (2009). 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.” Ph. D. dissertation submitted to the University of

Pittsburgh.

- Bouckaert, G., B. Peters, G. and Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. New York: Palgrave Macmillan.
- 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.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. London: Palgrave Macmillan.
- 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.
- Mori, K. (1995). *The political economy of Japanese Official Development Assistance*. Tokyo: The International Development Journal Co., Ltd.
- Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (Revised 2nd ed.). Kansas: The University Press of Kansas.
- 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.
- Rooks, G., Szirmai, A. and Sserwanga, A. (2012). Network structure and innovative performance of African entrepreneur: The case of Uganda. *Journal of African Economics*, 21(4), pp. 609–636.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (Eds.). (2008). *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Srivastava, P. (2010). Public-private partnerships or privatization? Questioning the state's role in education in India. *Development in Practice*, 20(4-5), pp. 540–553.

補逸：記述統計量

1. 従属変数

受注 [t, p] (百万円)	観測値	最小値	最大値	平均値	標準偏差
2007年度	161	0	10199	484.4658	1228.946
2008年度	174	0	7573	387.8908	950.4129
2009年度	175	0	8801	387.0343	927.3742
2010年度	174	0	9905	403.6098	1054.625
2011年度	175	0	9100	493.3714	1089.729

受注 2 [t, p] (百万円)	観測値	最小値	最大値	平均値	標準偏差
2008年度	172	0	1381	44.47674	172.5951
2009年度	171	0	2532	70.72515	294.1465
2010年度	130	0	2485	151.1354	421.7023
2011年度	176	0	808	31.10455	104.495

2. 独立変数

援助 [t, p] (百万米ドル)	観測値	最小値	最大値	平均値	標準偏差
2007年	166	0	937.22	34.10693	135.7953
2008年	162	0	1231.7	41.17957	169.2418
2009年	162	0	1305.05	47.63704	193.1901
2010年	160	0	1670.75	51.87438	207.7924

3. 制御変数

GDP [t, p] (百万米ドル)	観測値	最小値	最大値	平均値	標準偏差
2007年	161	0.027	14028.68	218.2205	1155.668
2008年	161	0.031	14291.55	242.4142	1201.427
2009年	161	0.027	13973.65	231.3698	1183.731
2010年	161	0.032	14498.93	262.0013	1258.863

貿易 [t, p] (一億円)	観測値	最小値	最大値	平均値	標準偏差
2007年度	169	0.019829	28029.23	799.0527	3137.96
2008年度	169	0.069395	25717.86	726.9846	2735.663
2009年度	169	0.026035	23104.79	572.6603	2298.825
2010年度	169	0	27245.43	641.6685	2515.243