

Title	ローリー・ A・ フォーマン君学位請求論文審査報告
Sub Title	
Author	
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2012
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.85, No.2 (2012. 2) ,p.151- 161
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20120228-0151

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

特別記事

ローリー・A・フォーマン君 学位請求論文審査報告

1 構成

ローリー・A・フォーマン (Lori A. Forman) 君提出の博士論文“Sustainability in Tri-Sector Partnerships in Japanese and U.S. Development Assistance: The Crucial Test of an Alternative to State-Centric ODA”は、21世紀にはいり主流となりつつある政府開発援助の新しい形、すなわち官民連携型の政府開発援助に対する批判的な実証研究である。

論文の構成は以下の通りである。

- Chapter 1 Introduction: A Roadmap for Analyzing Tri-Sector Development Partnerships
- 1.1 Objective of the study: Connecting issues, motiva-

tions, structures and outcomes in tri-sector partnerships

- 1.2 A brief survey of the literature on partnerships
- 1.3 Methodology and research approach
- 1.4 Overview of the study and summary of findings

Part One : Tri-Sector Partnerships

Chapter 2 The Context of Public-Private Partnerships

- 2.1 The evolution of partnerships
- 2.2 Core concepts in partnering
- 2.3 Relationship of partnering to corporate responsibility

2.3.1 Corporate social responsibility

2.3.2 Core business

2.3.3 Philanthropy

2.4 Theoretical frameworks for partnering

2.5 Classification of partnerships

2.6 The partnership process

Chapter 3 The Value of Public-Private Partnerships

- 3.1 Common values in partnering
 - 3.1.1 Scale
 - 3.1.2 Efficiency
 - 3.1.3 Sustainability

3.2 Debated values in partnering	
3.2.1 Replication	
3.2.2 Participation	
3.2.3 Policy impact	
3.3 Viewpoints on value	
3.3.1 ODA donor agencies	
3.3.2 Non-governmental organizations	
3.3.3 Host governments	
3.3.4 Business	
Part Two : Tri-Sector Development Partnerships	
Chapter 4 U.S. Foreign Assistance	
4.1 History and nature of USAID	
4.2 Current USAID operations	
4.3 Key USAID constituencies	
4.3.1 USAID's relationships with business	
4.3.2 USAID's relationships with NGOs	
4.3.3 USAID's relationships with other U.S. government agencies	
Chapter 5 Tri-Sector Partnering in USAID: The Global Development Alliance	
5.1 Evolution of the GDA program	
5.2 GDA program description	
5.3 Status and evaluation of GDA	
Chapter 6 Japanese Foreign Assistance	
6.1 History and nature of Japanese ODA	
6.2 Current JICA operations	
6.3 Key JICA constituencies	
6.3.1 JICA's relationships with business	
6.3.2 JICA's relationships with NGOs	
6.3.3 JICA's relationships with other Japanese government agencies	
Chapter 7 Tri-Sector Partnering in JICA: The Program for the Promotion of Collaboration with BOP Business (C-BOP)	
7.1 Evolution of the C-BOP program	
7.2 C-BOP program description	
7.3 Status and evaluation of C-BOP	
Part Three : Sustainability in Tri-Sector ODA Partnerships	
Chapter 8 Sustainability in USAID's Global Development Alliances	
8.1 Description of research methodology	
8.2 Findings	
8.2.1 Findings from USAID's central data	
8.2.2 Findings from the survey and interviews	

- Chapter 9 Sustainability in other development partnerships models
 - 9.1 Local focus for increasing sustainability: USAID Sri Lanka
 - 9.2 Sustained results without ODA donor: Tulay Philippines
 - 9.3 Prospects for sustainability in JICA's C-BOP program

- Chapter 10 Conclusion: Sustainability in Tri-Sector Development Partnerships
 - 10.1 Implications of this research
 - 10.2 Suggestions for additional research

2 内容

第二次世界大戦後に成立した冷戦体制という国際構造のもと、外交、安全保障と並び、開発援助政策は重要な対外政策の一つとなった。それがもっとも典型的に現れたのは米国の援助政策であり、それは主として二つの形態をとった。一つは世界銀行、国際通貨基金、そして規模は小さいながらも国際連合という国際機関による開発援助であり、もう一つは米国独自の開発援助である。後者に関しては、政府が独占的に政策を担う形をとりながらも、私的財団、

慈善団体、個人や企業という非国家主体も国家の請負機関的な役割をはたした。こうした開発援助は開発途上国の経済の基盤整備に活用されただけではなく、開発途上国にとっては主要な資金源であった。

ところが、ポスト冷戦の一九九〇年代以降、開発の見直しが国連などを舞台に盛んに議論されるようになった。同時に経済のグローバル化の結果、開発途上国にとっては海外直接投資、海外送金、民間企業による社会貢献事業が、主要な外部資金源となった。それが皮肉にも経済的な敗者を大量に生みだし、かれらに対する支援の必要性は増加の一途を辿った。民間資金のフロー規模の拡大は、開発途上国における従来型の政府開発援助 (Official Development Aid、以下ODA) の影を薄くし、その見直しを迫った。開発援助を媒介にする新しいガバナンスのあり方が問われるようになったのである。その結果編みだされたのが、政府、民間企業、非政府組織 (Non-Governmental Organization、以下NGO) の三部門連携 (Tri-Sector Partnerships) を推進するという新しい開発援助政策である。

ODAにおける三部門連携の特徴は、従来の二国間援助プログラムを基盤としている点にある。しかし、その実態は国ごとに異なる。米国での三部門連携はNGOが主体で

あり、産業界のかかわりの歴史は新しい。日本ではその逆で、産業界が政府との主要な連携パートナーであり、NGOの関与は限定的である。いずれの場合も、従来の国家主導型のODA政策とは異なる新しい取り組みであることは違いなく、そうした新しいプログラムの有効性や持続可能性は検証に値する。

ODAをめぐる三部門連携に関する従来の評価は、実証のみならず理論的なものも含めて官民連携の規模や効率性に主眼を置くものが多く、ODA資金供与期間が終了したあとの成果の持続を検証したものはほとんどない。これは従来型のODA評価の手法を採っていることに起因する。すなわち、従来型ODAは財政寄与の増加が基準となるために、途上国に対する多額な資金供与を単発かつ短期で実施するという方法が採用されていた。ここではODAの資金供与規模が評価基準となっていた。しかしながら、ODAの三部門連携では、各パートナーの主目標と戦略的にすりあわせることが必要であるために、ODAの資金供与の規模ではなく、開発援助の成果の持続性が主たる評価対象となる。その前提には、開発援助をめぐる新しい開発の捉え方がある。すなわち、開発途上国の低開発状態は政治的、経済的、社会的不均衡から生まれるものであり、開発不均

衡の是正に対してもっとも効果的なのは成果が明確で持続的な支援策であるという考え方である。したがってここから、成果の持続可能性は開発援助の実施に関する対外政策上の核心であるという開発理念がでてきたのである。

ところが、重要であるはずの持続可能性は開発援助に関する難問でもある。一般的に開発援助に関する連携とは、多数の目標を達成するという目的のもとで、資金源は不安定でありながらも特定のプロジェクト活動を実施するという短期的な合意に基づいている。しかし、現実には短期の合意でありながらも、持続可能な成果を生み出すことが組織間の連携にとつての利点として宣伝されている。この一見する矛盾を解決するには、三部門連携は持続可能な成果を生みだし、それが持続しているのかという点を検証する必要がある。これこそが本論文の目的である。

本論文は、三部門連携の展開をアジアの事例から検証する。分析の対象は、アジア地域での最大のODAおよび民間資金供与国である米国と日本におけるODA連携プログラムである。特に本研究では、21世紀に本格化したそれぞれのODA連携プログラムから、米国国際開発庁(United States Agency for International Development、以下USAID)が運営する主要プログラムである「グロー

「バル開発アライアンス」(Global Development Alliance、以下GDA)と、日本の独立行政法人国際協力機構(Japan International Cooperation Agency、以下JICA)の実施する「協力準備調査」、別称「BOPビジネス連携促進」(BOPとは、年間三千ドル未満で生活する貧困層〈Base of the Pyramid〉の層) (以下、C-BOP)を本研究では取りあげる。

本研究では以下の三点に着目する。第一に、GDAは持続可能な成果を生みだしてきたのか。第二に、C-BOPが持続可能な成果を生みだす可能性はいかなるものか。第三に、連携プログラムによる成果の持続性の可否はいかなる要因か。本稿での仮説は、資金フローの構造変化を受け入れ、「中身」を充実させる開発連携がより持続的な成果を生みだす、というものである。換言すると、資金フローの国際的構造変化に形式的に対応する開発連携は、限定的かつ短期的な成果しかもたらさない。結論を先取りすると、米国のGDAはビジネス指向のアジェンダを政府が開発政策に取り込むのに苦慮しているのに対し、日本のC-BOPではグローバル化した産業界主導の要求や圧力にはうまく対応しているものの現地の実情にあったアプローチを編み出す手段は欠如している。

本論文は三部構成となっている。第一部では、開発の三部門連携についての理論的かつ歴史的な整理である。具体的には、三部門連携の歴史的展開、類型、背後にある価値観に焦点を当てる。開発援助をめぐる政府と非政府部門との連携のあり方は、歴史的に国家、市場、社会の変容と関連してきた。一九七〇年代半ば以降、開発援助は民営化と規制緩和という政策変化を経験した。この時代の官民連携とは、一括事業請負後譲渡方式(Build Operate Transfer方式、俗称BOT方式)と呼ばれ、それが資金分担の機会と認識された。その後、一九八〇年代のグローバルな市民社会の台頭、一九九〇年代における企業の社会的責任概念の出現を受け、官民連携は資金分担のメカニズムからガバナンスのあり方を反映するものへと変容した。二〇〇二年に南アフリカのヨハネスブルグで開催された国連主催の「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(ヨハネスブルグ環境開発サミット)では、共同計画、リスク分担、相互責任という積極的な規範を具現化する方法として新しい官民連携は定着した。

これまで21世紀型の官民連携については大別して三つの研究がなされてきた。第一は価値についてである。企業とNGO・援助機関は価値認識を異にするとはいえず、規模、

有効性、持続可能性という価値は核として共有されている。第二に連携の理論的研究である。契約論、ネットワーク分析、官僚行動論、組織論、経営論、倫理学理論などを応用した援助の官民連携についての研究がある。さまざまな研究が一致するのは、自己利益が連携の動機付けとなつていくという点である。自己利益には拝金主義、啓蒙的自己利益、利他主義などが含まれるが、利益の重複が協力の効果をもたらすという相乗効果の論理によって連携の枠組みが模索される。第三は政治文化と規範的価値に基づくマクロ理論レベルでの研究である。政治文化と規範的価値は重複的利益を構成・再構成する要素となる。ここでは、連携の構築がすべての関連機関にとって利益のある(ウイン・ウインの)機会(とそれにもなう制約)をもたらす、と重複的利益は再定義できる。

本論文の第二部は、USAIDとJICAの事例を取りあげる。具体的には、官僚政治と官僚文化との関係を検証することで、ODA連携の実態を描写する。米国の対外援助は、一九四七年に開始された対欧州マーシャルプランに起源をもつ。冷戦体制下における援助政策はイデオロギー色が強かった。(対共産主義政策である)民主主義と自由市場の拡大、人道的問題への対応という大義名分を掲げ、

欧州とアジアの経済的復興が米国の援助政策の目的となった。米国の対外援助には三〇におよぶ政府機関の関与があり、二国間贈与では世界一の規模を誇った。そのなかにおいてUSAIDの管理下にある援助プログラムは全体の五分の一以下に過ぎない。しかもUSAIDプログラムでは議会による予算用途の指定や大統領推進の案件が大半を占め、その予算の八割の用途は事前に決定されていた。具体的なプログラムの実施にあたってはUSAIDの自由裁量が制約されるものの、その資金の四分の一はNGOが実施主体となっていた。要するに、USAIDの連携では、NGOの影響力は大きい、産業界との結びつきは薄いことがわかる。

米国とは対照的に、戦後日本の場合はODAが対外政策の中核に据えられてきた。議会やNGOとの関係は希薄なもの、通商産業省と連携した産業界がODA政策では中心的な役割を演じた。しかも日本のODAは現地要請主義を採用したために、受け入れ国の政府も重要な機能を果たす構造になっていた。

以上のような米国と日本の開発援助政策は一九九〇年代から変化を余儀なくされた。それが官民連携という新しいメカニズムの導入である。そこには類似点と相違点がある。

まず類似点としては、米国であれ日本であれ、「ウィン・ウイン」、「産業界および市民社会の役割の変化を認識」という表現が援助連携に関する声明には盛り込まれている。

それだけではなく、USAIDとJICAの援助連携に関するウェブサイトはその内容や表現が極似しているのである。つぎに相違点はプログラムの起源と設計に見受けられる。USAIDのGDAの場合、米国の対外援助モデルが時代の要請に合わないという、議会とNGOからの批判が基点となった。批判の焦点はUSAIDの資金調達のメカニズムに柔軟性が欠如しているという点であった。これを受けて、GDAでは、USAID以外の財源からの資金をも運用に充てるという方式に変更した。しかし問題は、そうしたメカニズムを組み込んだために、GDAによる成果の持続性のためにいかに財務規模を増加するかというディレンマにある。

日本は一九九二年にODA大綱を作成し、それまでのODAのあり方を根本的に修正した。その結果「新生JICA」が誕生した。その背後には、経団連や経済同友会という主要な経済団体の政府に対する強い働きかけがあった。つまり、途上国での日本企業の活動支援のために、ODAに基礎を置く新しいプログラムの創出を訴えたのである。

CIBOPプログラムはその象徴であった。しかしJICAにとつての課題は、(貧困層寄りの)伝統的な開発目標と産業界の要請とをいかに調整するかにある。

本論文の第三部では、開発のための三部門連携の持続可能性を検証する。三部門連携の仕組み自体はまだ一〇年程度の歴史しかない。そのために連携プログラムに関する研究蓄積やデータも豊富とはいえない。この欠陥を補うために、本研究では企業、援助機関、援助国政府、NGO関係者への独自インタビューを実施した。

調査の結果判明した点は第一に、GDAが持続可能な成果を生み出す能力の低さについてである。GDAが持続可能性を生み出したという評価を受けた事例はきわめて限定されている。しかしそのなかから持続した要素を抽出すると、市場とリンクしたプロジェクトが浮かび上がる。つまり、持続要素には、NGOやODA供出国よりも企業や消費者の役割が重要であるということが判明した。GDAの初期連携プログラムではプロジェクトの策定や設計段階で企業の関与が限定的であったが、それが成果の持続性に影響をおよぼしているという相関関係をみいだすことができた。したがって成果の持続性を追求するのであれば、現地ニーズに応えるように(現地)資本を導入する形での連携

が必要であるということになる。

第二に、CIBOPの抱える問題点である。持続可能性の実現という点からは、産業界の提言を重視するCIBOPに代表されるJICAの取り組みは評価できる。しかしながら、現地組織の排除、現地社会資本の欠如という課題は残る。先進国ですら新規事業の失敗率は高いことから、CIBOPの新規事業立ちあげ支援の実現性と持続性を高めるには革新的な取り組みを可能とする要素が求められる。

開発のための三部門連携にも成功事例は存在する。本研究では、米国と日本の開発援助連携モデルとは異なる二つの事例を検証した。一つは、地元資本を導入し、雇用創出という要素を導入したスリランカにおけるUSAIDプロジェクトである。もう一つは、ODA供与国が関与しない三部門連携プログラムをもつフィリピンの事例である。これらの事例から判明した成功の要素は、現地社会との密接な連携、地元資本を活用した雇用の創出による貧困対策である。

本研究の結果、現時点ではODA供与国の推進する開発のための三部門連携が持続可能な成果を途上国にもたらすという主張は実証されないという結論に達した。一九九〇年代以来持続可能な開発は世界的な課題であるが、それを

実現すべく導入された開発支援のための三部門連携というメカニズムは十分な成果をもたらしてはいないだけでなく、三部門連携と持続可能性のあいだの相関関係もほとんどみられなかった。しかしながら、調査の結果判明したことは、持続可能な成果を生み出す能力にポジティブな影響をあたえる要素の存在である。そのなかで最も重要なのは、商品やサービスに対して採算の合う市場の存在である。とはいえそこにはディレンマもある。市場を重視することは産業界との連携を深めることであり、それは政府・官僚やNGOとの連携に不均衡をもたらす危険性を秘めている。したがって、三部門連携という開発支援のあり方だけでは、グローバルな構造変化のもとでの開発途上国における持続的開発の可能性の追求に限界があるといわざるをえない。

3 評価

21世紀にはいり援助ビジネスはグローバルな規模で隆盛している。本論文で扱うODAをめぐる官民三部門連携だけではなく、フェアトレードなど民間主導の取り組みも入り乱れている。それはグローバル化の進展によつてますます社会的な格差が拡大し、貧困は人類的な課題となっている現状を反映している。もちろん援助ビジネスの根本

理念は貧困にあえぐ途上国の人びとの自立を支援したいというものであるが、実態としては構造的に貧困から抜けだしにくい状況はいつこうに改善されない。本論文で批判的に検証したODAの官民三部門連携の試みも、現実的には持続的な開発という成果を生みだしていない。しかし、貧困が存在するために、援助ビジネスの勢いはいつこうに衰えをみせない。むしろさまざまなアイデアや取り組みが乱立している感もある。

本論文は、ともすると二一世紀型開発援助の形式としてODA供与国が導入している官民三部門連携イニシアチブがポジティブな脚光を浴びている現状への警鐘である。本研究の意義は次の三点にまとめることができる。第一に、フォーマン君の研究は単なる批判ばかりではなく、開発支援の評価に関する新しい視点を提示している。従来この領域に関する研究はともすれば、政治、社会、経済的不均衡の是正を目指すために脚光を浴びた一九九〇年代からの持続的開発という新しい概念に見合ったものという暗黙の評価をともなっている。そのために官民連携に関するモデルの提示、援助の規模や効率に関する評価という点に対する関心が集中しがちであった。それに対しフォーマン君は、持続可能な成果という開発理念の根幹に関わる点の評価を

するという視点を提示する。

第二に、持続可能な成果という指標を用いて米国のUSAIDのGDAと日本のJICAのCBOPについて検証すると、それぞれに一長一短があることがわかった。GDAの場合はNGOの主導性が強く、民間企業の参入の余地が少ないのに対し、CBOPの場合は逆に民間企業が主体となり、NGOなどの声が反映されにくい現状である。こうした欠点はフォーマン君の比較検討から明らかになったのであり、日米両国のODA戦略を持続可能な成果に結びつけるための改善点が本研究から明らかになる。

第三に、ODAをめぐる官民三部門連携はまだその歴史が浅く、そのために蓄積されたデータや研究は少ない。研究領域としてはそうした難しさがあるものの、フォーマン君は自身の実務経験と人的ネットワークを最大限に活用し、政・官・民の関連主体と個人を網羅的にカバーするインタビュー調査を実施した。USAIDとJICAという本研究の中心対象のみならず、スリランカとフィリピンにおける三部門連携の成功例についての言及を本研究がしているのも、そうしたフォーマン君の積極的な調査手法に依拠する部分が大い。

しかしながら、フォーマン君の研究にもいくつかの課題

がある。第一に、日米における三部門連携についてのフォーマン君の悲観的な評価のポイントについてである。フォーマン君の導きだした結論は、GDAやCIBOPという新しい連携以前からある、日米の開発援助政策についての政策文化の相違であるともいえる。援助政策の当初より、米国では政府とNGOとの連携があり、日本では政府と民間企業との一体性があった。特に後者については、一九八〇年代に日本の内外で展開された日本の紐付き援助批判でつとに指摘されたとおりである。換言すると、日米の三部門連携の改善点を提示しても、それは改善されにくい構造的、政策文化的な要因が存在することになる。援助政策を持続可能な成果に結びつけるには、援助政策文化という根本要因の改善策を提示する必要がある。それがないために、開発支援をめぐる三部門連携が持続可能な成果を生みだしていないというフォーマン君の評価は性急すぎる感が否めない。むしろ、本論文での議論からも明確な点は日米ではこれまで三部門連携が有機的に機能していなかったという事実であり、それをいかに評価するかを考察の対象にする必要がある。

第二に、開発支援が持続可能な成果を求めるといふ議論をめぐる背景についてのフォーマン君の整理は充分である

とはいえない。フォーマン君は奇しくも三部門連携を成功に導くためには関連機関にとっての重複的利益が必要であるという。この利益を端的に表す言葉は「ウィン・ウィン」関係である。これは、フォーマン君も指摘するように、三部門連携を試みる日米両国のプログラムで頻繁に言及される。いうまでもなくこの言葉はゲーム理論から生まれ、現在ではビジネスの世界で常用されている。ところが、問題は「ウィン・ウィン」の関係性は三部門の連携を組む主体に限定され、本来ならば持続可能な成果の恩恵を受けるべき開発途上国の住民はそこにはいないという点である。これは住民不在の援助ビジネスという批判にも直結する。このようなゲーム理論的な発想の有する利点と限界を提示していれば、開発支援のメカニズムに関する本質的な問題点についてより突っ込んだ議論が展開できたものと考ええる。

第三に、本研究には、日米の政策担当者、企業、NGO間の対話やネットワークの有無についての描写が少ない。三部門連携についてのGDAやCIBOPなどウェブサイトが類似の用語を列挙しているというフォーマン君の指摘は軽視できない。用語の類似性は開発援助という領域における関係者間での共通認識の存在を意味するとも考えられる。USAIDとJICA間の組織的、人的な交流のみで

はなく、企業と企業人のネットワーク、NGO間のネットワークは無数に存在する。こうしたネットワークや対話の機会の存在が、援助領域における取り組みや使用用語の類似性を生みだす背景にある。したがって、国益というナショナルな枠を超えた開発支援の空間のあり方にまで視野を広げることができると、国益主導型の開発援助に対する異なる視点からの批判を展開することができるし、持続可能な社会づくりという二一世紀型開発支援のあり方に対する新鮮な視点を提供できたのではないかと考える。

しかしながら、こうした批判や課題は、フォーマン君の博士論文の価値を下げるものではなく、むしろ今後の課題として取り組んでほしいという希望を込めている。本博士学位請求論文は、二一世紀型開発支援政策の主流である官民三部門連携に学術的な批判的洞察を加えた創造的研究として価値の高いものである。よって、審査委員一同は、博士（法学）（慶應義塾大学）の学位を授与するに適當と判断する次第である。

二〇一二年一月二〇日

主査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員 Ph.D. 山本 信人

副査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員 Ph.D. 添谷 芳秀

副査 慶應義塾大学名誉教授 田中 俊郎

副査 慶應義塾大学
商学部准教授 Ph.D. 梅津 光弘