

2002年10月11日  
FASID 参与 秋山孝允

## 開発援助の新しい潮流：文献紹介 No.19

### *Managing Policy Reform:*

### *Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*

D. W. Brinkerhoff and B. L. Crosby (2002年) Kumarian Press Inc.

#### 要約

開発における政策・制度改革の重要性が近年注目されている反面、この難しい問題をどのようにプロジェクトとして実施するかを理論的、かつ具体的に説明した文献は少なかったが、本書はこの問題を正面から扱っている。この分野に関わる者にとっては、本書は貴重であろう。また、本書を通して USAID が途上国の民主化・ガバナンスの問題にどのように対処しているかがうかがえる。

#### 背景

米国国際開発庁（USAID）は 1990 年より援助戦略の重要な構成要素として、政策改革実施プロジェクト（Implementing Policy Change Project: IPC）を途上国の政策・制度の改革を目的として 40 以上の国で実施してきた。このプロジェクトは、アメリカが途上国の政治組織、制度を民主的なものにするのを助ける手段とアプローチを開発する、極めて政治戦略的なものである。本書は、IPC の調査ディレクターを 10 年務めた Brinkerhoff と、IPC の技術アシスタント・ディレクターを 10 年務めた Crosby によるもので、IPC の全貌を記している。本書の特徴は世銀などから多く出版されている政策・制度改革の “What” についてのものでなく、“How” に対して答えるものである。

#### 内容

世銀・IMF が 1970 年代末から 1980 年代にかけて開始した経済安定構造調整プログラムの前提にあったのは、政府が国民に利益をもたらす政策を採用するのが当然であり、またそのような政策を実施する能力があるとしており、政策改革をどのようにして実現するかの問題は扱われなかった。しかし 1990 年以降、制度が開発に多大なインパクトを与えること、また政策改革には政治、司法、経済および社会的な力学が複雑に絡むことが多いことが認識されるようになり、政策変化をもたらすためにどのような手法が取られるべきかについて、様々な角度から分析しなければならないということが経験的にも判明してきた。本書は IPC から得られた経験を基に書かれた手法に関しての一種のマニュアルである。

第1章はIPCの全貌を説明している。IPCは途上国政府の個別の政策に対して技術的なアドバイスと分析面でのサポートを与えるプロジェクトであり、政府や市民団体からの要請により、つまり需要があって始めて開始される。

IPCがカバーする分野は広く、経済・セクター問題、ガバナンス、組織のキャパシティ・ビルディングにおよぶ。

経済・セクター問題：貿易、投資、税制度、民営化、農業、環境、教育、保健・医療など

ガバナンス：汚職防止、地方分権化、司法制度改革、行政改革など

組織のキャパシティ・ビルディング：組織間のコミュニケーション、政策の企画・分析能力、組織の構造改革、予算など (Table 1.1, p.11)<sup>1</sup>

第2章は「政策実施管理」と題し、新しい政策を実施するにあたっての諸問題にどう対処するかが述べられている。経験から導き出された示唆に富んだ分析結果が多く記されている。政策改革を行う上で難点・問題点はいろいろあるが、主なものとして次の項目が挙げられる：(1)政策改革の行程は決して一貫性のあるものではない、(2)政策改革は一つの機関だけでは実行不可能である、(3)政策改革から利益を受けるものと損害を被る者がいる、(4)新しい政策には一般的に予算が付随していない。本書では、政策改革は、政策の明確化・法制化 支持者の組織化 財政的裏付け 組織編成 資金の活用 モニタリング 政策の明確化・法制化という循環を繰り返す行程とされる。

第3章は「政策プロセスへの市民の参加」について分析していて、政策改革を行う際、市民を含んだステークホルダーの参加は改革に必要な不可欠であるだけでなく、その国の民主化を進める上でも重要であるとしている。参加には四つの形態が考えられる：(1)情報の共有、(2)協議、(3)共同作業、(4)共同意思決定とエンパワーメント(予算、活動の決定権のステークホルダーへの移譲などを含む)である。しかし市民の参加は様々な問題を含むことが多い。誰を何の目的でどのように参加してもらうかをまずはっきりさせなくてはならない。参加者に過大な期待をもたれると逆効果になるし、参加者が多すぎればまとまりがつかず事務処理がかさむだけになってしまう<sup>2</sup>。また、参加する市民団体などが民主的に運営されているとは限らないことも考慮しなければならない。

---

<sup>1</sup> また、詳しくは本書の付録を参照。

<sup>2</sup> M. Olson が *The Logic of Collective Action* (Harvard University Press, 1965) で述べているように、参加者が増えるとただ乗りをする者(Free - rider)も増え、共同作業がうまくいかない場合が多い。

第4章と第5章ではそれぞれ政策を実施するうえでのパートナーシップと政策実施における様々な機関との協調問題が扱われている。近年の経験から、政府の政策だけでは社会・経済問題の解決はできないことが判明してきている。NGOやそのほかの市民団体の協力を得なければ特に財源が乏しい国では新しい政策を実施できない。しかし、これらの組織とパートナーを組む場合重要な点は、これらの組織の政策実施能力、政府とこれらの組織との力のバランスである。また、これらの組織はそれぞれ独自の目的を持っており必ずしもそれが政府の目的と一致しない。そしてその目的が時とともに変化することが多い。協力関係を持続的かつ効果的にするには、法的また行政的に市民団体のステータスを明確化しなくてはならない。

第6章以下は政策改革をする人たちのための「手法(Tool)」の説明に当てられている。これらの手法は、相互に関連しているので、政策改革を行う際、本書に挙げられているすべてを使うようになるであろう。「ステークホルダー分析」は、ステークホルダーの関心事、人・資金の動員力、政策に対するスタンスの分析方法である<sup>3</sup>。「政策属性分析(Policy Characteristic Analysis)」は、政策によって目指す改革を明確にするもので(1)政策の目的・影響、(2)政策の起源(どの組織・機関あるいは人物が始めたのかなど)、(3)政策の受益者・損害を被る者、(4)政策にかかる費用、(5)政策を改革するのに必要な期間、(6)行政的、技術的な難しさなどの分析からなる。「政治・制度のマッピング(Political and Institutional Mapping)」は、ステークホルダーの政策に対するスタンスを分析するのに便利な手法である。また、本書は、ステークホルダー間の影響・力関係もフローチャートで示すよう薦めている。

付録に1990年から2001年までにIPCが行ったすべてのプロジェクトが載せてあるが、興味深いものを少しあげてみると、司法制度改革(ギニア・ビサウ)、汚職防止(マダガスカル)、小企業政策を支える圧力団体の育成(南アフリカ)、政策分析・実施ユニットの設立と業務への援助(ホンジュラス)などがある。

## コメント

世界の援助動向は、ハードからソフトへ、特に政策・制度に焦点が集まっているが、具体的に何を、どのようにするかを詳しく論じた文献はあまりなかった。本書の主旨はUSAIDが行ってきた政策改革プロジェクトを説明することにあるが、近年国際援助コミュニティで頻繁に口にされる、参加(Participation)、当事者意識(Ownership)、エンパワメント(Empowerment)、制度改革などを具体的にどのようにやっていけばよいのか

---

<sup>3</sup> この分析手法は、世銀でも使われている。World Bank, *Participation and Social Assessment*, Washington, 1998 参照。

についての示唆が多い。また、理論を豊富な具体例を示しながら説明しており、わかりやすく、非常に興味深く有益な文献である。

本書に書かれている手法、具体例、付録にある IPC のプロジェクトを読むと USAID の最近の援助政策がかなりはっきりしてくる。つまり、アメリカ政府が援助を通じ途上国の政治・経済体制をよりオープンで民主的なものにすることを狙っているのがわかる。その手段として、圧力団体なり政策提言ができる団体(Advocacy)の育成や汚職防止の手法という域まで踏み込んでいることには驚かされる。筆者は、電話で USAID の Bureau for Democracy, Conflict and Human Assistance 内にある Office for Democracy and Governance に現在勤めている友人と話したが<sup>4</sup>、IPC で行われていた活動は、ここに移され、民主化・ガバナンスに関わっているスタッフはワシントンに 50 人、各地域局と現地のスタッフには 200 人以上いるという。9 月 11 日の同時多発テロ事件以来この分野での USAID の活動は活発化しているようである。また、アメリカ政府がガバナンスに特に関心が強いことは今年 3 月モンテレー会議で発表した 50 億ドルの Millennium Challenge Account の融資条件になっていることからわかる<sup>5</sup>。

---

<sup>4</sup> 彼は 120 カ国にある政党の資金源の分析を現在担当している。

<sup>5</sup> この条件の詳細については、はっきりしていない点が多いが、テイラー財務次官が 9 月 20 日にアジア開発銀行で行ったスピーチが最新の情報源であろう。詳しくは、<http://www.ustreas.gov/press/releases/po3454.html>を参照。