

開発リーダープログラム(DLP)会合

2011年3月29日改定

大野 健一

GRIPS 開発フォーラム

私は2011年3月10～11日、ドイツのフランクフルト近郊 Kloster Arnsburg にて開催された「開発リーダープログラム」会合に参加した(報告はせず)。このプログラムは「途上国開発にとり政治は中心的问题である」という観点から、各国のケーススタディーに基づき、援助国・国際機関に対して実践的提言をしていこうとするものである。以下、私が自分自身の関心を通じてこの会合から学んだ諸点を紹介する。

1. DLP について

開発リーダープログラム(Developmental Leadership Program, DLP)は、クリス・ウィーラー氏(AusAid、キャンベラ)を責任者とし、英国ヨーク大学の開発政治学者エイドリアン・レフトウィッチ教授を研究リーダーとする政策志向型研究プロジェクトである。中心的資金提供者はオーストラリア AusAID、パートナー機関は独 GIZ、Oxfam Australia、Asia Foundation、Pacific Leadership Program および Transparency International を含む。今回の会合には DFID、世銀、Carnegie Endowment for International Peace およびいくつかのドイツの NGO も参加した。これらの組織は研究の方向性や国際協力への応用といった中身につき積極的に議論に参加している。

DLP の前身は、2007 年末に発足した Leaders, Elites and Coalitions Research Programme (LECRP)であり、DLP はその名称を変更しただけで実質的内容や活動は継承されている。LECRP は DLP の第 1 フェーズと位置づけられており、そこではバックグラウンドペーパー、文献レビュー、および各国に関するリサーチペーパーが作成された。研究対象国には南アフリカ、ボツワナ、モーリシャス、イエメン、ジンバブエ、エジプト、ヨルダン、中国、インド、インドネシアなどが含まれる。なお大野は坂野潤治東大名誉教授と共著で明治日本の「政治の柔構造」に関するペーパーを提供した(我々の日本語商業出版の第 1 章英訳)。これらの研究は、国レベル、セクターレベル、あるいは個別プレーヤーについての政治連携 coalition のダイナミクスを報告するものである。これらのペーパーは順次 DLP のウェブサイトアップロードされている。

DLP は、世銀等が提唱してきたグッド・ガバナンスという切り口でドナーや国際機関が途上国政治に切り込む試みは完全に失敗したという認識から出発している。それは、西洋型モデルを範として行政組織や事業環境、透明性といった技術的側面から開発政治にアプローチするものであったが、個別国の文脈や途上国の現実から遊離し、あるいは外国の行動・圧力が国内政治に及ぼす影響を考慮しないなどのナイーブな前提に立っていたとみなされている。DLP の関心は、制度的イノベーションおよび成長・政治安定・インクルーシブな社会発展をめざす改革を促進しうる開発リーダーたちと彼らの開発連携(developmental leaderships and coalitions)の登場と成功を促し、支持し、激励することにある。その関心は、さまざま異なる制度的・構造的な文脈の中でのエージェント(個人、組織、連携)に向けられている。

DLP は、開発リーダーや開発連携を登場させ彼らに成功させるためには、ドナーや NGO がいかに「政治的に行動」(work politically)すべきかを学習することの必要性を提起する。もちろんこれは政権打倒の画策をするとか、先進国型の民主主義を無理やり押し付けるとかいったことではない。

それは、外国人による国際協力が国内政治に対し中立性を保つことは不可能であり、いずれかのプレーヤーに加担し他勢力を減じる効果は避けられないという自らの影響力に関する認識のもと、支持したい目標に向かって意識的、戦略的かつ控えめで静かに行動していくことを求めるものと私は理解している。その目標の最も重要なところは、略奪的ではない開発主義的なアジェンダとプレーヤーが拡大成長できる場・論理・資金・技術等の提供であろう。

DLP が重視する開発政治とは、必ずしも大統領・選挙・政体といったいわゆる政治問題とは限らない。それはより広い概念であり、資源をある目的のために投入するためには単一グループだけでは不可能なので、支援者を募る、別グループと特定条件の下で協力・妥協するなどの連携活動が必要となる。これは中央政府に限らず、地方、村落、政党、企業、労働団体、大学・研究機関、NGO などあらゆる組織にあてはまることである。この分析にあたっては、「政治」「開発主義的リーダー」「エリート」「連携」などの概念が重要であり、それらの作業定義も行われている。

2. 研究・政策ワークショップの目的

ドイツで今月開催された会合「研究・政策ワークショップ」は、第 1 フェーズを終え多くのケーススタディを収集した DLP が、次フェーズでいかなる政策研究と政策貢献をすべきかについて、DLP のスポンサー機関や参加研究者を 30 名ほど集めて集中議論することが目的であった。ゆえに、単なる研究報告会ではなく、作戦会議的な性格を持っていた。DLP は、二国間ドナー、世銀、UN 機関などに対し、彼らが途上国支援をする際にいかなる形で「政治的関与」を行うのが効果的かについての具体的実践的提案を行うことが求められており、またそれが第 2 フェーズのファンディング条件のようである。この会議の提案書には以下のように書かれている。

「政治が開発成果に及ぼす効果は、個人・組織などのアクターがいかに影響力や権力を行使して、さまざまなレベルやセクターにおける積極的改革を推進あるいは阻止するかにかかっているのである。ただしそれが行われる構造的・制度的文脈は千差万別である。つまり、我々の分析的・政策的関心は、個々のエージェンシーおよび構造が開発政治に果たす役割に対して向けられなければならない……」

「政治が決定的に重要だとして、いつも出される挑戦的質問は「だからどうなんだ (So what?) 」というものである。ここにはいくつかの関連する質問がある。成長・安定・参加のための制度構築を行う開発主義的リーダーや政治アクターを支援することは果たしてできるのか。開発主義的リーダー、連携、制度を生むような国際開発コミュニティの介入の仕方はいかなるべきか。公的な国際開発機関やドナーは以上をなしうるか。それとも非政府組織や非伝統的な援助パートナーを含むような開発援助パラダイムの根本的シフトが必要なのだろうか」

つまり、各国を調査してアクターがどのように行動しているかを報告するだけではだめなのである。「So what question」は今回の会議の冒頭から終了にいたるまで主催者から常に提起され続け、それから離れる議論は望まれなかった。すなわち、ドナーのオペレーションに役に立ち、世銀・UN 等をも説得できるような開発援助の実践原理を提示できるかどうか問われているのである。大学は教育と研究に専念しておれば十分で「社会貢献」は必要ないとする我々の周囲の「リーダー」たちの言説に比較するとき、こうした研究プログラムの存在は新鮮であった。

3. いくつかの議論

主催者側の目的は以上であり、彼らがこの会合から何を学んだかは不明だが、私の研究関心(21世紀の後発途上国が工業化するためにはいかなる政策内容・組織を学習せねばならないか)に照らして特記すべき議論をいくつか列挙しておく。これらには、他者の報告・発言に加えて私自身の発言も含まれている。

○全ての援助は政治的性格をもっている。支援を途上国政治に対し中立的に行うことができるというのは幻想に過ぎない。ゆえに、明言するか黙っているかは別として、ドナーは何を支持し誰と組むかのポジショニングをはっきりと認識すべきである。

○有効な政治的行動をするには、その国・そのセクターの個別文脈を十分理解する必要がある。そのうえで外国人は enabling agent となるべきである。現行の政治舞台・構造を前提として、それをある方向に変えるために、微妙でソフトな介入を意識的に行うべきである。ただしあるときには、めざすものを声高に宣言することも必要であろう。

○援助関係者が政治的行動をとるとは、ジェンダーにせよ、マクロ政策にせよ、環境にせよ、援助案件の実施を通じて途上国のリーダー、エリート、他ステークホルダーのグループ間関係を促進・仲介(facilitating and brokering)することである。国際会議を開催し目標や期限を設定しモニタリングするというような aid effectiveness のようなやり方をいうのではない。

○ドナー各国がめざす途上国の「政治目標」は統一する必要はない。複数あってよいし、そのエントリアルポイントも各ドナーが自ら選べばよい。ドナーの政治行動における one-size-fits-all は避けるべき。

○DLP のいう意味で、日本はすでに政治的に行動している。すなわち援助目標、案件形成、カウンタパートなどを先方の政府・企業・研究機関などの能力・関係に照らして慎重に選択し、常時再検討しながら支援を進めている。エチオピアにおける政策対話やカイゼンもそうである。これは世銀や北欧などよりはるかにセンシティブなやり方だが、声を出してはいわない。ただし、これを文章化し発信することも意味があるかもしれない。

○開発政治に関するドナーの限られた知識・技術に鑑み、きわめて難しいケース(イエメン、ジンバブエなどの非開発主義的独裁政権)に対しては、外からの政治関与など試みないほうがよい。それらは NATO、CIA、難民高等弁務官などの世界である。ドナーはそうした国を避けて、より安定的で開発主義をめざす政府と協力すべきである。

なお、各国の政治分析も多く報告されたが、それらは「So what question」に直接答えるものではなかった。ここでは割愛する。この報告を作成する上で、レフトウィッチ教授のコメント・修正をいただいたことに感謝する。

[参考文献]

Developmental Leadership Program (2011), “Politics, Leadership and Coalitions in Development: Policy Implications of the DLP Research Evidence,” Research and Policy Workshop, Frankfurt, Germany, 10-11 March.

Leftwich, Adrian (2000), *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*, Polity Press.

Leftwich, Adrian (2009), “Bringing Agency Back In: Politics and Human Agency in Building Institutions and States: Synthesis and Overview Report,” Developmental Leadership Program Research Paper 6, June.

DLP website: www.dlprog.org