

論文題目：現地化政策の制度化と運用にみる国際機構と途上国との関係性のダイナミズム
—ラテンアメリカ地域における国連開発計画（UNDP）の実践から—

I. 論文の要旨

この論文は途上国開発業務の現地化という視点から国連開発計画（UNDP、以下 UNDP）の特徴を説明し、途上国との関係性のなかで国際機構を理解することを試みている。UNDP を扱う理由として、途上国側との関心への応答を制度化してきた組織の故に、途上国政府や社会との間に緊張を抱え込む可能性を持つと考えられることを挙げている。本論では3つの政治変動期、(1)軍政期のチリ、(2)軍政から民政への移行期のアルゼンチン、(3)内戦からの復興期のグアテマラを事例に、UNDP の開発理念と途上国政治とが乖離する現実への対応を明らかにする。途上国開発をめぐる諸国家・アクター間の対立を調整する国連の役割に注目するが、現地化の視点からは、ローカルなレベルでも国際機構と途上国が接点を持ち、日常的な相互作用を経験してきたことが明らかにされる。

序章では、この論文の先行研究での位置づけについて述べられている。

(1)1960-1970 年代に途上国側の働きかけによる国際政治経済秩序の転換が見られたように、国際機構を途上国の経済利害が表出する場としてとらえると同時に、トランスナショナルな規範を形成するアクターとして認識されることが指摘されてきた。後者の視点から、国際機構を主権国家の集合体としではなく、独自の行動主体とみなすことができる。また、総体としての国際機構を分裂・寄せ集めとして理解するのではなく、現地事務所の比較的自立的な活動に焦点を当てることによって、中央集権化されてない国際機構のガバナンスの理解が可能となることが示される。

(2)大国の意向が国際機構の行動の前提として理解される傾向に対し、この研究では非大国/途上国とその社会や人びとの存在に注意を払う。これまで国際政治の視点からは、途上国の国内政治・社会勢力が、国際機構における規範・政策の形成に対して、どのような役割を果たしてきたのか、十分な分析がなされてこなかった。国際規範形成における途上国の役割に関する議論から得られる示唆は、国際機構の事務局・現地事務所の機能への注目である。なぜなら、規範・政策の実施過程でさらに途上国とのやり取りが生まれ、規範そのものが修正されていくようなダイナミズムが、国際機構が活動するフィールドレベルで生じていると考えられるからである。

(3)分析の枠組みについては以下の通りである。UNDP の政策・制度の変化に影響を与えた要因として、マクロとミクロそれぞれ、国際政治の力学(大平 2008)と組織内で生じる独自の力学(マーフィー2006)が指摘されてきた。この研究では、新たな要因として UNDP と

途上国の関係性に焦点を当てる。この関係性は開発業務の現地化政策を通して構築されるが、この政策自体は、UNDP の発足当時から確立されてきた。重要な点は、現地化政策が UNDP と途上国の接点となり、UNDP にとって途上国の資源を取り込む回路であると同時に、途上国に開発理念を浸透させるツールとして考えられることである。先行研究では UNDP の現地化への言及は、機構内の分権化に限定されていたが、この研究では分権化と現地からの資源調達の双方を含む政策として把握される。以上の先行研究の検討から、援助対象国の現地事務所を拠点とした場合、UNDP の外部環境に応じた組織の変容のあり方は、UNDP の現地化政策の変化によって条件づけられるという仮説が提示されている。

第 1 部では UNDP の現地化政策が制度化される経緯について明らかにされている。第 1 章は、第二次大戦後の現地化政策が制度化される背景を把握するために、UNDP の設立に影響した国際環境と、組織の特徴を整理している。UNDP 設立の背景として、①途上国開発をめぐる米ソ間の主導権争い、②開発資金を提供する国際機関設立などの途上国側の要望、③こうした要望を封じ込める西側先進国の圧力と技術協力の非政治化、そして④途上国の経済的自立を後押しする国連/UNDP の開発理念が示される。組織の特徴として、機構の仕組みとプロジェクトの実施様式に触れ、財政支援を行う先進国のドナーと技術協力を受ける途上国のいずれの側からも利用されることが示される。UNDP 設立の背景と設立当初の制度設計の中に、現地化政策の萌芽がみられたと述べられている。

第 2 章では、現地化政策の制度化に着目し、UNDP の機構改革を通史的に 4 つの時代に分けて整理している。(1)1970 年代、国別計画の導入の下、途上国政府が開発計画に参加する様式 [GEX] が実施された。(2)債務危機以降の 1980 年代から 1990 年代前半、国際開発の実施主体が途上国政府から非国家アクターに移る [NEX]。(3)1990 年代半ばから後半、人間開発論とガバナンス論の登場の背景の一つは先進国の援助疲れで、冷戦崩壊期には、経済の質/貧困への理解が深まると同時に、国連は途上国の民主的なガバナンスに注意を払うようになる。(4)2000 年代以降、非国家アクターの策定過程への関与が明らかになり、他方で、現地事務所へのスタッフの配属とその能力強化を通して、UNDP のさらなる分権化と多様なアクターとの連携 [DEX] が可能となることが示唆される。要約すると、UNDP は発足直後から機構の分権化と途上国からの資源提供を制度化してきたこと、そして国際開発における途上国政府の機能に対する認識の変化を背景として、現地化の機能もまた変遷を遂げてきたことの二点を確認することができる。

第 3 章は、現地化政策が制度化された背景について述べている。現地化政策の制度化は、先進国、途上国、UNDP の各々の関心が絡む政治力学を反映するが、1970 年代前半に UNDP が直面した三つの課題、a.国連開発システムでの役割、b.途上国との関係性、c.財政問題に

対して、組織として対応した帰結が現地化政策であった。この章ではとくに財政危機が現地化政策にもたらした意味について触れている。UNDP の財政危機への対応は、財政規模の縮小と新規調達先の確保によって行われた。現地化は、途上国政府機関の能力強化と自国資源の活用とともに、途上国の資源調達による経費節約という、途上国と UNDP 双方の利害一致がみられる政策であった。UNDP にとって現地化は、財政面での組織維持と途上国の自己決定の要求への配慮という両方の課題を解決するものであった。新規調達先の確保については、UNDP からの技術協力の継続を条件に、比較的所得の高い国が自前の資金を拠出していることが述べられている。途上国と UNDP 双方にとって普遍性の原則、つまり、加盟国全体に公平に寄与する国際機構としての UNDP の基本原則が維持されたこととなる。要するに、現地化政策は、財政難の打開策であると同時に、普遍的国際機関の存在価値/公平性を高める行動選択であることが示されている。

第 2 部では現地化政策が運用される過程について扱う。第 4 章は UNDP が作成したデータに基づき、ラテンアメリカにおける現地化政策の実践について検証した結果、スタッフ、実施主体、資金の現地化の傾向が示される。第一に、資金の現地化の地域差については、軍政から民政への移行期と武力紛争からの復興期に、プログラム支出の増加傾向が見られる。この結果は、民主化または社会復興への支援を目的とする事業に、多額の予算が割り当てられたことによると考えられる。自ら資金を拠出したアルゼンチンとブラジルのケースは、一方で民主化に必要な資金を国内で調達し、他方でそのための事業実施については UNDP からの技術協力を受けるという手法が採られている。第二に、LA 出身専門職員数の推移については、プログラム支出/支援業務の拡大期に採用数も増加している。職員増加の結果に対して、UNDP 現地常駐代表の判断に基づく偶発的な経験によるという見方に対して、必要な資源の現地調達を制度として確立してきたことによるという解釈が考えられる。残された論点は、現地からのスタッフの増加が支援拡大期以外に見られる場合、そして、運用過程における UNDP と途上国政府の関係性についてである。前者は、運用過程で想定されなかった帰結（第 5 章チリの例）、後者は UNDP が資金を途上国から調達すると同時に、途上国も UNDP を利用しながら必要な開発計画を実施するという関係性（第 6 章のアルゼンチンの例）について示唆している。

第 5 章では、クーデター後のチリで、現地化政策がもたらした副次的効果を取り上げる。機構分権化の成果の一つは地域局の設置であり、そのラテンアメリカ・カリブ海局初代局長となったガブリエル・ヴァルデスは、非公式的な形で国連職員の地位を活用し、母国チリの軍政下で排斥された人々の救済行動をとった。恣意的とみなされる行動は、計画された業務とは異なる現場で必要に迫られた対応の結果であることが示唆される。彼の行動は、民主主義を擁護する組織としてよりもチリの民主主義の危機に動かされたもの、つまり、UNDP

の理念ではなくチリの文脈による行動として説明できるとしている。また、国連を場として捉えるならば、軍政への厳しい批判の場という見方に対して、インフォーマルな対応が生み出される場として理解することが可能であると指摘されている。要約すると、この章は、機構内分権化という現地化政策の結果、UNDP のスタッフの裁量権が強化されたことで、チリの政治的混乱への突発的な対応が可能となったことを明らかにしている。

第 6 章では、現地化施策の運用の例として、軍政から民政への移行期のアルゼンチン現地事務所の行動を分析している。国別計画書から見てきたのは、以前にはなかった民主主義への言及と、UNDP 現地駐在代表と現地事務所の積極的な関与であった。移行期のアルゼンチン政府は、軍政下での経済の落ち込み、人権問題、民主主義の危機という固有の問題に対応しながら、自国の人材と自前の資金を準備し、UNDP のプログラムとして、民主主義のための政治改革の実施計画を試みた。ここで民主主義に向けての方針転換が可能となったのは、現地駐在代表の個人の裁量だけでなく、現地事務所による長年の現地化政策の積み重ねの結果であることが示唆される。現在の UNDP は「民主的ガバナンス」を政策の柱の一つとしているが、その起源は、この章で述べたアルゼンチンでの民政移管への対応にあったと考えられる。

第 7 章では 現地化政策の運用についてグアテマラにおける市民社会組織との連携について述べている。復興期グアテマラの優先課題は、先住民が多く居住し内戦中の被害も甚大な農村部コミュニティの修復と対先住民の構造的差別の克服であった。そのためには、包括的なガバナンスの構築が不可欠で、UNDP は市民社会組織を直接の提携相手とし、開発審議会というローカルな制度を通じた住民参加の方法が選択されたことが示される。優先課題の取り組みには、現地知識人からのアイデアと情報、北欧諸国からの財政支援も重要な役割を果たしと述べられている。UNDP の市民社会組織との連携プログラムの背景には、国際社会の動向とともに、独立以来、寡占支配構造の確立に関与し、先住民への暴力を容認して国家との間に一定の距離を置こうとした意図が考えられる。新たな現地化の問題として、根強い政府の影響が指摘される。新たな試みは、政府を介さない市民社会組織への資金提供に対する、UNDP の政府の懸念を配慮したものであり、また、包括的なガバナンスを促す住民参加の制度が、支配統制の手段という、過去の政府の戦略の延長上にあったことが述べられている。グアテマラの事例からも、現地化政策は UNDP の開発理念と途上国の政治との緊張関係の中で実施されていることが示されているが、この章では、加えて、現地化の進行によって UNDP が途上国側の政治的現実から受ける影響も深化することが明らかにされている。

第8章では、現地化政策を通じた市民社会組織との接点の拡大が、UNDPの政策概念である民主的ガバナンスに与える示唆について検討している。この政策概念は、UNDPの理想の提示と途上国のアクターへの議論の場の開示を反映すると考えられる。途上国の開発援助プログラムへの市民社会組織の取り込みは、彼らが直面するガバナンスの問題を認知する契機となることが示唆される。また、現地化への着目は、UNDPの変化についての議論を可能にすることが示されると同時に、途上国アクターとの接触によって、政策概念としての民主的ガバナンスが途上国の政治・歴史的文脈の中で問い直される契機となることが指摘されている。グアテマラの事例からは、現地の知識人との協働の結果、グアテマラに固有の事情を加味した民主的ガバナンスへの修正が生じ、現地化政策の実践がUNDPの政策概念に示唆を与えたことが示されている。最後に、ニューヨークの本部と現地事務所のネットワークから成る総体としてのUNDPを理解することで、途上国との接点の拡大を確認できることが示唆される。

結論として、この論文で明らかにされたことは、現地化政策の制度化の過程からは、先進国のみならず、途上国の要望に対応しつつ、普遍的国際機関としての自律的な行動をUNDPが模索してきたことである。現地化政策は、解釈が見直され、運用され続けてきた経緯があり、機構の分権化と現地資源の活用の事例からは、政策導入時には想定されていない効果をもたらした事例が確認されている。UNDPの特徴として、これまでの検討から明らかになったことは、現地化政策により、途上国との間に様々な回路を築き、そのことを通して途上国との間の相互作用を繰り返しながら、組織ならびに政策における修復を図ってきたことである。また、組織の掲げる開発理念と途上国の政治的現実との間にギャップが生じることが多々ある中で、理念を途上国に提示して行動変容を迫ろうと模索するときにも、現地化政策が拠り所となっていたことが明らかにされた。

II. 論文審査の要旨

この論文は、一貫した説明と記述から成り、博士論文のスタイルとして模範的であり、目的と結論が明示されて議論が展開されている。論文の方向性と位置付けが明確である点、評価できる。

次に、この論文はUNDPの体系的な理解を可能にしている。この論文の意義は、マクロな評価（マフィー）に対して、ミクロな分析を取り入れ、双方の視点を考慮している点である。組織を扱う従来の「現地化」の研究に対して、現地社会とのフィードバックに焦点を当てたこの研究は、開発学、国際機構論、地域研究を架橋する試みといえる。また、グローバル・ガバナンス論からの視点では捨象されてしまう部分があるが、「現地化」に焦点を当てた取り組みは、下から積み上げる形での新たなアプローチといえる。

制度の問題を扱うこれまでの国際機構論に対して、この論文は、UNDPの実体としての

運営と変化に焦点を当てている。これまで国際機関は行政論、規範論/理念の問題として論じられ、途上国の扱いも平たく論じられる傾向がみられたが、現地化に焦点を当てることで、途上国の政治・経済のダイナミズムの影響力を視野に入れざるを得ない点を明らかにした意義は大きいといえる。

地域研究としての評価は、グアテマラの事例の対象期間が非常に不安定な時期にもかかわらず、現地でフィールドワークを実現させていることであるが、市民社会の文化と現地化の情報については、一次資料としての正確なデータを確認することができる。反政府勢力の武装解除が行われた和平協定（1996）の後の面接調査では、内戦の原因と新たな課題について問われているが、結果として、コミュニティレベルでの組織や人権侵害を犯した組織について、論理的な実証が試みられている。

課題

記述の仕方について、現地化が展開する状況・関係性について触れることは単純な問題ではないことは十分に理解できるが、教科書的な記述ではなく、もっと内容の豊かさを反映させる記述であるべきとの意見が示された。

それ自体は民主的、草の根的ではない特徴を持つ、UNDP の現地化は、制約条件の下でどのように人的資源を動員していくのかという課題を突き付けている。この論文では 1970 年代という早い時期からの展開について述べているが、現在の国際協力では「現地化」的なあり方はもはや特殊ではないと考えられるかもしれない。それでも、なお現地化へのこだわりがあるとすれば、それは途上国の要因を重視している点が挙げられる。現地化の概念が十分に把握されていない時期に、結果として UNDP の経験が先んじることになったが、この経験の、国際協力の全体像における意味付けが問われてしかるべきである。また、このような経験が自立した市民社会とは異なる、後発的な状況の中から生じてきたことに対して、もっと注意を払ってもいいのではないかとの意見があった。

資源の導入について次のような意見が述べられた。現地からの人的資源利用の増加傾向（グラフ）について、その内実を示すエビデンス/根拠の提示は困難でも、その含意（implication）をより強く主張してもよかったのではないか。また、資源の導入のあり方の違いについて、形式的あるいは実質的な導入、理想から現実に至る過程を顧みした場合、ラテンアメリカでは形式的、数値としては進んでいるといえるが、理想型としてはどの程度達成されたといえるのか。

ラテンアメリカの事例からは、地域局の役割と地域性の重要さが指摘されるが、UNDP の現地化政策が、センシティブな案件の故に現地政府の反発をかったのがグアテマラであった。例えば、現地政府は国別『人間開発計画』の刊行に対する差し止めを実行したが、この点について、もう一段踏み込んだ分析ができなかったかとの意見があった。

現地化が論じられる歴史的な背景としてラテンアメリカの政治変動期に言及されている

が、ラテンアメリカの事例の汎用性、UNDP が働きかけようとしている他の地域との比較の可能性について問われた。この問題は、いいかえれば、個別事例と UNDP 全体の政策・理念との関係についての考察に関わってくる。この論文では現地化の政策概念/民主的なガバナンスの概念に影響を与えた要因として、現地化政策の実践に焦点を当てているが、その影響のし方自体は、地域の政治状況に加えて、国際開発分野の動向、UNDP 総裁の判断といった他の要因との関係において理解する必要があることが述べられている。ここではラテンアメリカの政治変動に見られるような背景要因としての地域性をどのようにして確定し、関連付けていくことができるかが問われる。

最後に、この博論が持つ広がりという意味で、現地化の概念によって国連機関のイメージの修正が可能となると考えられるが、これまでの指摘を踏まえ、改めて実体の分類/実体の比較の可能性を今後の展望としてどのように見出すことができるのか、との問いが示された。

審査結果

審査委員会は論文が主題の重要性、資料の収集と分析において学術論文として高い水準にあり、内容においても先行研究に付加したものが多くあり、国際機構論、とくに国際連合研究の学問領域に貢献するものとして認めた。したがって、申請者に博士（国際関係学）の学位を授与することを全員一致で決定した。

2023年4月12日

論文審査員	(主査) 津田塾大学	教授	三澤 健宏
		教授	大島 美穂
		教授	新海 尚子
	北九州市立大学	教授	大平 剛
	専修大学	教授	狐崎 知己