

「地域の発展と政府の役割」  
分野別援助研究会報告書

1997年3月

国際協力事業団

## 序 文

近年、わが国の政府開発援助をとりまく環境は、大きく変化しております。なかでも、冷戦の終焉や経済の自由化といった国際的な潮流の変化は、先進国のみならず途上国においても大きな影響を及ぼしております。また、わが国の主要援助対象地域である東アジアなどにおける急速な経済成長は、成長に伴う新たな開発課題を浮上させてきました。こうした変化は、わが国援助の対象国の増大や援助ニーズの多様化をもたらしてきています。さらには、これまで援助の前提条件と考えられてきた途上国の基層的な諸制度をも大きく変化させつつあり、もはや無条件にこれらを前提条件とすることはできません。また、わが国国内においては、質の高い援助の実施について、これまでにままして強い期待があることも十分に踏まえなければなりません。

こうした状況に対応するには、援助対象国に対するより掘り下げた理解と開発課題に対する深い洞察、そしてこれらに基づいた適切な援助の実施が必要となります。国際協力事業団では、このため、かねてより国別分野別アプローチの強化に努め、なかでも主要援助対象国や重要な開発課題については、援助研究会を組織し、広く各界の専門家、有識者の英知を結集して、わが国の援助のあり方についての検討を積み重ねてきました。本援助研究会もこの一環として平成8年1月に設置されたものです。

「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会は、従来よりわが国、ひいては当事業団が重要な援助課題として取り組んできた途上国における地域開発や地域格差の是正の問題を、新たな観点から見直そうとするものです。それは、ひとつには国際的な潮流の変化を背景としてこの問題が改めて注目を集めているからです。また、この問題に取り組む際に従来は所与とされていた地方制度が、多くの途上国が地方分権化に取り組むなかで、見直されつつあるからでもあります。地方制度の見直しは、それ自体大きな問題です。それは、三権（立法・司法・行政）と並ぶ内国制度の根幹であり、途上国の開発を考える際の重要な枠組みをなすものです。その変化は、行財政改革や民主化といった途上国の抱える他の多くの構造的課題とも少なからず関連するものとなります。

したがって、本援助研究会では、こうした幅広い課題に配慮しつつ地域開発や地域格差の是正の問題と地方分権化を関連づけて検討していただきました。現在多くの途上国において地方分権化が進められており、また、今後途上国においては地域格差の是正がますます優先的な開発課題になると考えられていることから、これらの問題を取り上げたことは誠に時宜を得たものと考えます。さらに、わが国は、地域格差の是正に取り組みつつ経済発展を成し遂げた経験を有しております。本報告書は、このようなわが国の経験に基づく考え方が反映されたものとなっており、今後のわが国のこの分野における援助のあり方を考える際の重要な指針と位置づけられるものです。

本研究会は、村松岐夫京都大学法学部教授を座長として、計10名の委員の方々により構成され、その運営にあたっては各委員を補佐するために、当事業団の国際協力専門員および職員をはじめとするタスクフォースを設けました。本報告書は、公開研究会を含む計11回の研究会における議論やアジア諸国への現地調査をもとに、その検討の成果を取りまとめたものです。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた貴重な提言を、今後の援助実施にあたって、重要な参考として十分活用するとともに、本報告書を関係各機関に配布し、より広範な利用に供していく所存です。

おわりに、本報告書の取りまとめにあたり、村松座長をはじめとする各委員の方々からいただいたご尽力に深く感謝申し上げますとともに、貴重なご意見をお寄せくださった関係機関の方々にもあわせて御礼申し上げます次第です。

平成9年3月

国際協力事業団  
総裁 藤田 公郎

## はじめに

本報告書は、国際協力事業団の委嘱を受けて平成8年1月に発足した「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会が1年以上かけて行った研究の成果をまとめたものである。研究会においては、途上国の中央地方関係の制度の調査から始め、これらの国々のガバナンスに関する比較的新しい考え方の把握に努めた。研究会は問題の複雑さ、重層性を反映して、きわめて活発に白熱した議論を中身として運営された。報告書に取り上げられている研究成果はこうした議論の一端にすぎないが、これまでわが国の援助研究が取り上げてこなかった新しい考え方を各所で示している。さらに、研究の過程では、アジア地域への現地調査を行い、最新の現地事情の把握にも努めている。

政府がいかなる役割を果たすかは、社会の発展の鍵である。開発途上国もその例外ではない。また、政府の役割は、時代の要請にもよって変化する面がある。現代において産業国家と途上国、いずれにおいても冷戦の終焉や経済のグローバル化といった世界的な政治・経済環境の変化がその背景として有力な要因である。とりわけ注目されるのは、途上国においても地方分権化や地域の問題が、政府の役割の再定義を考える際に重要な政策課題として浮上していることである。

本研究会では、分権化の動きが生じたのは、開発途上国において地域開発や地域格差の是正が改めて注目されるようになったことと関係があると考えている。分権化と地域の発展という両課題は、ともに、また最近ではからみ合って、重要な開発課題となっていると考えてよい。

これら二つのテーマは、途上国における地域の問題を考えるにしても、また、地方分権化の問題を考えるにしてもそれぞれきわめて大きな問題であり、それぞれ優に別々に本格的な研究会を設置して検討すべきものであるかもしれない。これらの両テーマを扱った本研究会では、問題の複雑性、重層性のゆえに、これらをいくつかの段階に分けて解きほぐしながら考察を進めている。そして、「地域の発展」に関しては、途上国とその地方政府がみずから地域の経済発展と地域格差の是正を試みるとき、これに対するわが国の協力はいかにあるべきかについて検討することを主要テーマとしたのである。「地方分権化」に関しては、地域の発展を市場にゆだねるのではなく、地域レベルにおける政府・民間の双方のリソースを動員する仕組みと制度のあり方を考察した。本研究会は、分権化の課題に応えながら、途上国が援助国との提携によりながら地域の発展や地域格差の是正を実現する方途を考察しようとした。

しかし、こうした視点が実際に有効に機能するかどうかは、おのおのの国が抱える国内的な諸条件によって異なったものとなるであろう。地域における開発の担い手とそのあり方は開発の成果にかかわる重要な要因である。なかでも中央地方関係におけるガバナンスのあり方は、地域の発展や地域格差の是正に決定的な影響を持つであろう。本研究会は、分権化を、途上国の地方政府が与えられた権限を地域の活性化に有効利用できるか否かというように、二つのテーマを関連づけながら検討したといえよう。

最後に、この報告書を取りまとめるにあたって、複雑かつ困難なテーマに対して意欲的に取り組まれた委員各位、外務省経済協力局、ならびに現地調査の際にお世話になった現地大使館および国際協力事業団現地事務所、さらには国際協力事業団によって組織されたタスクフォースおよび国際協力総合研修所の研究会事務局の尽力に対し、特に感謝の意を表したい。

今後この報告書が日本の援助内容をより充実させ、より有効な援助を実施する一助となることを心から願うものである。

国際協力事業団  
総裁 藤田 公郎 殿

平成9年3月

「地域の発展と政府の役割」  
分野別援助研究会  
座長 村松 岐夫

「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会  
委員名簿

村松 岐夫（座長）	京都大学法学部教授
河西 明	国際協力事業団技術参与
加藤 弘之	神戸大学経済学部教授
加納 啓良	東京大学東洋文化研究所教授
河村 能夫	龍谷大学経済学部教授
佐藤 宏	八千代国際大学教授
庄司 仁	海外経済協力基金開発援助研究所主任研究員
神野 直彦	東京大学経済学部教授
鈴木 佑司	法政大学法学部教授
恒川 恵市	東京大学教養学部教授

（座長以外五十音順、敬称略）

「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会  
タスクフォース名簿

赤松 志朗（主査）	国際協力事業団国際協力専門員
斎藤 友之（アドバイザー）	地方自治研究機構主任研究員
武田 長久（アドバイザー）	国際協力事業団客員国際協力専門員
大岩 隆明	国際協力事業団国際協力総合研修所 調査研究課課長代理
鈴木康次郎	国際協力事業団鉱工業開発協力部 鉱工業開発協力第二課課長代理
鳥居 香代	国際協力事業団国際協力総合研修所 調査研究課ジュニア専門員
長澤 一秀	国際協力事業団基礎調査部 基礎調査第一課課長代理
那須 隆一	国際協力事業団総務部法務室室長代理
服部 亮三	大和総研社会開発情報第二部課長代理
藤田 雅史	国際協力事業団林業水産開発協力部 計画課課長代理

（主査・アドバイザー以外五十音順、敬称略）

# 目次

1. はじめに なぜ「地域の発展と政府の役割」か .....	1
1 - 1 テーマの背景 「地域」への注目 .....	1
1 - 2 本報告書の構成と視点 .....	2
2. 世界的な政治・経済環境の変化と開発途上国.....	5
2 - 1 途上国の開発政策と債務危機 .....	5
2 - 2 世界経済の発展と途上国の政治・経済改革 .....	7
2 - 3 政治・経済改革と開発途上国の地域 .....	9
3. 途上国の地域格差と地方開発.....	12
3 - 1 途上国における地域格差 .....	12
3 - 2 途上国における貧困と地域格差の要因 .....	13
3 - 3 途上国における地方開発の現状 .....	14
4. 途上国における中央 地方関係の現状とガバナンス.....	18
4 - 1 中央 - 地方関係の基本的考え方 .....	18
4 - 2 歴史的経緯 .....	20
4 - 3 政府規模と経済発展 .....	20
4 - 4 中央 地方関係の現状 .....	23
4 - 5 中央 地方関係の基本的な分類 .....	33
4 - 6 中央 地方関係と社会との関係 .....	34
4 - 7 地方分権化と中央 地方関係 .....	36
5. 地域の発展の要素と中央・地方政府の役割 .....	38
5 - 1 途上国における地域発展の要素 .....	38
5 - 2 地域の発展と中央・地方政府の役割 .....	42
6. わが国および他援助機関の援助動向 .....	48
6 - 1 背景 .....	48
6 - 2 わが国の援助 .....	49
6 - 3 主要な他援助機関の援助動向 .....	51
7. 援助の提言.....	55
7 - 1 地域格差の是正と地域の発展に資する援助の基本的考え方 .....	55
7 - 2 地域格差の是正と地域の発展に資する援助と実施体制 .....	57
7 - 3 援助実施上の留意点 .....	61
参考文献.....	64

# 1. はじめに なぜ「地域の発展と政府の役割」か

## 1 - 1 テーマの背景 「地域」への注目

開発途上国において、「地域」への注目が集まっている。地域の重要性の現れ方はさまざまであるが、その一つは分権化の動向にみられる。現在500万人以上の人口を持つ75の開発途上国および移行国のうちの60を超える国々で何らかの形で中央から地方政府への権力の委譲が行われている<sup>注1</sup>。本研究会では、分権化の動きが生じたのは開発途上国において「地域開発」と「地域格差の是正」が重要課題として改めて注目されるようになったことと関係があると考えた。両課題は、それぞれに、また最近ではからみ合って、重要な政策課題として浮上しているのである<sup>注2</sup>。さらに、こうした新しい傾向の背後には、新しい国際的潮流がある。

1980年代以降の国際的な潮流はグローバリゼーションと国際的相互依存の進展である。国際経済・政治の動向が国境を越えて国内政策により大きな影響を与え始めており、「国民経済」や「国民国家」といった“national”なもの結びついた単位を揺るがし、また、中央政府の政策手段を制約しつつある。特に、経済自由化の波は、途上国をも国際的な大競争の渦中に巻き込み、多くの開発途上国の中央政府に対し、経済発展を進めるうえで、政府規模のダウンサイジングや規制緩和を要求している。この文脈では市場の活性化が求められるが、同時に、行政の効率化の重要性も指摘されるようになり、政府・行政との関係ではさらに多様なアクターの開発への参加が求められている。世界銀行などの援助機関により進められた構造調整政策も、政府のダウンサイジングを助言し、地方政府や民間部門の役割を重視した。政治の面では、冷戦の終焉に伴って政治的民主化要求の高まりとともに、分権化やグッドガバナンスの国際的圧力が強まったことが指摘できよう。

開発途上国における分権的な方向での政治行政改革の動きの背景には、このような世界的な潮流の変化があるが、もう一つ、そうした動きは、多くの途上国自体において、集権化体制のもとで中央政府が経済成長の成果を適切に配分し得ないていることから生じている。

また、本研究会が特に取り上げたアジアやラテンアメリカの一部では、経済発展とそれに伴う社会の複雑化・高度化が新しい価値観と政治システムを求め、分権化が主張されているともいえる。これらの国では経済成長とともに公正が政策基準として重要になり、地方分権化は、地域格差の是正を行い、地域の実情に合った開発計画・実施のための制度的環境を作る方法として期待されているのである。事実、多くの途上国において、社会経済諸指標にみられる首都の突出と地域間の格差は従来から深刻な問題であった。新しい国際環境のもとでは、中央政府の役割が相対的に低下し、そのことのために地域の側の自助が求められていく可能性がある。開発途上国のそれぞれの地域は、現状における首都突出と地域格差のなかで、より市場競争的な環境のもとで地域の発展に取り組むことを余儀なくされる。一方、競争的な環境に地域が置かれることは、資源やマーケットアクセスなどにおいて有利な条件にある少数の地域に投資が集中し、大多数の条件

<sup>注1</sup> Dillinger (1995), p.8に負う。

<sup>注2</sup> なお、JICA / OECFが途上国の識者に対して行った合同アンケート（1996）の調査結果によると、地域開発や地域格差の是正が今後ますます重要な政策課題になると予想されている。

不利地域との格差がいつそう拡大する可能性を持つ危険があるであろう。もしそうであれば、都市問題の激化や農村の衰退に拍車がかかるばかりか、政治の安定を脅かし、一国全体の経済成長に対してもマイナスの影響を及ぼす可能性も否定できない。地方分権化は、地域の発展を市場にゆだねるのではなく、地域レベルにおける政府・民間のリソースを動員し、援助国と提携しながら地域の発展や地域格差の是正を実現する方途になるのではないか。

本研究会は、地方分権的な方向での政治行政改革は、地域の活性化に資する環境を整備することによって、上に述べたような国際政治・経済環境における現状を改善する一手段となり得ると考えた。分権化は、地方がより自治を持つ場合、それぞれの国が以上の条件のなかで開発の方法を考えることができる環境を提供し得ると思われるからである。地方が、その持てるリソースを動員し、それを外部からの支援に結びつけるとき、地域の活性化および地域格差の是正を実現できる可能性がある。このように考えるとき、逆に、地方は、与えられた権限を地域の活性化に有効利用できるか否かを問われていることがわかるのである。

## 1 - 2 本報告書の構成と視点

開発途上国の「地域」<sup>注3</sup>が改めて注目されつつある事情は上に述べたとおりである。本研究会は、報告書の標題にも示されているように、地域の発展を政府の役割に注目しつつ分析する。そのなかでも、すでに述べたように、途上国とその地方政府が、みずから地域の経済発展と地域格差の是正を試みるとき、これに対する協力はいかにあるべきかを検討することが主要テーマとなる。本報告書では、地域の発展に資する協力のあり方を検討するにあたり、問題の複雑性、重層性をいくつかの段階に分けて解きほぐしながら考察を進めていきたい。

第一に、これまでの開発政策の変遷をたどりつつ、途上国の社会経済開発に大きな影響力を持つ世界的な社会経済環境の変化に注目し、それが途上国の「地域」に対して持つ意味を考察する（第2章）。第二に、途上国の地域の現状に議論を移し、地域格差の要因やこれまでの地方開発の取組みなどについて概観する（第3章）。第三に、地域の発展や地域格差是正に大きな影響を与える中央・地方政府の役割を分析する。この作業は、開発途上国の地方政府が、開発政策を立案し、効果的に実施するにあたって持つ困難や制約を明らかにすることをめざしている。ここではまた、地方政府と中央・地方関係が、途上国政府のガバナンスのなかで果たす役割を明らかにすることを通じて、途上国の分権化が地域の発展や地域格差是正に対してどのような関係に立つかを検討したい（第4章）。第四に、経済自由化やグローバル化の進展という新しい環境のなかで途上国の地域がみずから発展をめざすために必要な要素について検討し、続いて地域の発展に資する中央および地方政府の役割を検討する。本報告書の分析では援助国側の財政構造をも勘案するとき、中央政府は従来に比べて規模において縮小する可能性があるものの、制度環境の整備、公正の観点からの再配分機能、地方政府の能力強化などの新しい課題を与えられている。他方、地方政府の役割は、地域の資源を有効に利用し、地域の実情に合った開発を計画・実施することに

<sup>注3</sup> 本報告書で使用される「地方」および「地域」という言葉について、基本的には、「地方」という語は中央という対概念に対して用いており、一方、「地域」については、中央との関係はあまり意識せずに地域の内部の発展などを考えるときに用いている。

なるう（第5章）。最後に、このような政府の役割を支援し、地域の発展に資するためにはどのような協力が考えられるかを検討することとしたい（第6、7章）。

本報告書は、地域格差や地域開発の問題を分権化との関係において整理し、現状の課題を明らかにしたうえで、援助する側がこれらの問題に取り組む際の考え方を検討したものである。この際、具体例としては、経済の発展に伴う社会の複雑化・高度化から、分権化が実際の政策課題となりつつあるアジアおよび中南米の国々を主に念頭に置いており、このことは以下の文章のなかの事例にも現れるが、本報告書は、これらの各国の地域開発や分権化にかかわる個別具体的な課題についての検討ではなく、対象とした地域の例から導き出される概念的な整理を中心に行っている。

数章よりなる本報告書全体を貫いているサブテーマを、要約的に述べれば以下の3点である。

#### （1） 開発の担い手の多様化への注目と「地域の発展」の重要性

国際環境の変化の結果として、中央政府を開発の主たるアクターとする従来の考え方は、地方政府や民間部門の役割をより重視するものへとシフトし、開発の担い手は多様化してきた。途上国政府の制度改革の動きは、この環境変化に対応しようとするものである。この文脈のなかで、本研究会は、中央政府のみを開発の主たる担い手と考えるのではなく、一国をさまざまな地域・担い手からなる集合体としてとらえ、複数の開発の主体を想定する必要性が生じたと考える。

この枠組みのなかでは、中央政府の役割は相対的に低下する。逆に、地方政府は従来以上の役割が期待されている。援助国側も、経済自由化のもとでいっそうの拡大が懸念される地域格差および地方開発を喫緊の政策課題と考え、政策的手段を多様化せざるを得ない。また、ややもすると中央に集中する傾向のあった資源の地方への分散と、地域における物的・制度的環境の整備や人材の養成、組織能力の強化を援助に際しての考慮事項とする必要がある。

#### （2） 途上国の中央 - 地方関係への注目

中央政府のみを途上国の経済社会開発の主たるアクターとしてとらえ、したがって、内国制度を所与の条件としたまま援助を集中することが、必ずしも地域の発展という目的に資するとはいえない、とすれば、地域の持続的かつ自立的発展には、地方政府・行政が活動しやすい環境（enabling environment）を整備することが重要であろう。この意味では、中央 - 地方関係のあり方、地方の持つ権限・財源・アクセス、中央および地方政府の行財政能力、地域社会と政府・行政機構との関係などの要素が重要な意味を持つてくる。したがって、地域の発展や地域格差の是正に資する協力のあり方を検討するにあたっては、これらをブラックボックスとせず、途上国における中央 - 地方関係を含むガバナンスのあり方を地域の発展に結びつけて分析することが必要であろう。

#### （3） 地方分権化と中央政府の役割

開発途上国の地方分権化については、現実には多くの問題がある。その理由としては、分権化が単に、中央が地方の政治的圧力に妥協した結果であることにもよるし、あるいは、中央政府の

財政赤字削減の手段として十分な財政的な裏づけなしに中央政府の事務を地方に移管した結果であるからでもある。また、権限委譲はされても地方政府・行政にそれを担う行政能力が欠ける場合もみられる。地方分権化のメリットは多く指摘されているものの、それが期待される成果を十分に持ち得るためには、中央政府のコミットメント、地方政府の行財政能力、地域におけるガバナンスの質の改善などが必要である。また、発展段階によっても社会が必要とするサービスの質・量は異なるし、望ましい分権化の程度もさまざまであろう。さらに、地方分権化は、地域格差をいっそう拡大する可能性をも秘めている。公正の観点を持ち込むのであれば、地域間の調整・再配分機能を果たすべき中央政府の役割は依然重要であるといえる。

したがって、現在各国で行われている改革が地域の発展のために期待される成果を十分に持ち得るかどうかは、個別事例を十分に検討し、その経験のうえで支援を行うことが必要であろう。

## 2. 世界的な政治・経済環境の変化と開発途上国

現在、多くの途上国において、さまざまなタイプの地方分権化が進められている。また、その分権化と同時並行的に、途上国における地域の発展や地域格差といった 이슈が改めて注目されるようになってきた。このような現象の背景には世界的な政治・経済環境の変化があり、途上国は変化に対する適応を求められているのである。ここでは、途上国の開発政策の変遷と途上国を取り巻く国際環境の変化を概観することによって、途上国の「地域の発展」と「政府の役割」を再定義することの意義を分析する背景を述べる。

### 2 - 1 途上国の開発政策と債務危機

開発途上国は、1950年代、1960年代を通じて、それぞれの国ごとに発展の程度や諸条件を異にするものの、おおよそ、輸入代替工業の育成をめざしていた。この背景には先進国へのキャッチアップをめざして、急速な工業化に重点を置いた近代化を推進しようとする開発途上国側の願いがあった。しかしながら、国内に確固たる経済基盤を持たない開発途上国のこれらの開発政策の実施においては、先進各国からの公的支援や民間投資に依存せざるを得ず、一方、国内市場は十分に発達したものではなかったこともあり、民間の企業家や技術者といった人的資源を欠いた状態であったため、これら政策の実施は、そのほとんどを国営企業の設立によって着手せざるを得ない状態であった。民族主義の色彩の濃いこの時期において、開発途上国が輸入代替産業の育成をめざしたのは、脆弱な経済基盤からの脱皮をねらったものであった。しかしこの判断は、同時に、歴史的な植民地支配の苦い経験、さらには東西冷戦構造によって形成された世界的な緊張のなかで主要産業を自前で持ちたいということを目的にしたからであろう。

1970年代に入ると、開発途上国のなかには従来の輸入代替工業化を維持した国と、世界経済の動向に即して国内の経済構造を調整し、輸出志向工業化を進めた国の区別が徐々に明らかになってくる。特にその契機となった出来事は1973年および1979年の二度に及ぶ石油危機であった。石油価格の上昇と世界経済の停滞によって、非産油開発途上国の貿易赤字と財政赤字は拡大し、経済運営は窮地に陥ったため、開発途上国の対外債務依存度は急激に上昇していった<sup>注4</sup>。当時、NICsと称された新興工業諸国にはアジアのそれと中南米のそれがあったが、このなかでアジアNICsは輸出志向工業化政策に転じ、中南米NICsは輸入代替工業化を主たる政策として維持することとなったのである。重要なことはこの両者の開発政策の違いが国際経済環境の変化に対する抵抗力の差となって現れてくることである。輸入代替化政策が長期化した国々では多くの場合、国内財政と国際収支バランスの双方での赤字問題が深刻になった。

いずれにしろ、1970年代を通じてこれらの赤字は開発途上国の深刻な経済問題を象徴的に表すものとなった。さらに、1980年代に入ると、メキシコにおける債務返済不能通告（1982年）に端を発し開発途上国全般に及ぶ債務問題の深刻さが明らかとなる。開発途上国における債務危機は中南米諸国やサブサハラ・アフリカ諸国において顕著に現れたが、これは前述したように、中南

<sup>注4</sup> 一方、産油開発途上国には膨大な黒字をもたらすが、この動きも1980年にピークを迎えた後減少し、これらの国も1982年ごろには赤字転落している。

米諸国では輸入代替工業化が継続したと密接な関連があった。アメリカをはじめとする民間銀行から大量の借款を借り入れて、農産物の輸出に依存<sup>注5</sup>しつつ輸入代替工業化を進めたこれらの諸国では、工業化が思ったようには進展せず、債務依存度が上昇し、その債務負担が国際的な金利上昇によってさらに巨額化したことが債務返済を困難にしたのである。

こうした途上国の輸入代替政策の導入とその長期化といった開発戦略の失敗の背景には、途上国政府あるいは開発エリートの、政府の産業コーディネーション能力への過信、国際的な技術移転に関する過剰な期待および楽観主義、さらには、輸入代替経済の持つトリックルダウンへの期待があったものと考えられる<sup>注6</sup>。トリックルダウンとは、開発政策が成就したあかつきには、途上国にとっての最大の目標である工業化のために不利な扱いを受けた諸階層にもその成果が滴り落ちるとの主張である。しかも、資金調達を、海外からの貯蓄に求めたことはともかく、国内では農業からの資源移転に求める楽観主義に立ち、農業依存を続け、このことは、農村の疲弊と貧困、貧困層の都市への流出を大きなものとした。さらに、政府は、社会・政治的な不安定化に対処するため消費的な財政支出を余儀なくされ、財政赤字と国際収支赤字はよりいっそう拡大したものと考えられる。

開発途上国の債務危機に対して、IMFは、これらの国に経済安定化策の導入を求め、財政・金融の引締めなど需要サイドの抑制と為替レートの切下げなどのコンディショナリティーを前提とした調整融資を実施した。世界銀行はIMFと協調しつつ、市場メカニズムの活用と途上国の供給サイドの調整を中心とした構造調整政策の実施を援助のコンディショナリティーとして導入<sup>注7</sup>した。しかし、こうした調整政策の実施は、途上国の抱える慢性的な貧困問題に対して配慮が十分とはいえず、多くの開発途上国において1960、1970年代を通じて拡大した貧困層の生活がさらに脅かされるに至ったのである。また、政府部門の縮小や国営企業の民営化に伴う失業・賃金抑制の恐れ、脆弱な国内経済を保護する目的で導入された種々の経済規制を緩和、あるいは撤廃する経済の自由化の進行などによって、経済構造調整に伴う政治的あるいは社会的なコストの問題が提起されることになったのであった。

開発途上国に顕在化した債務問題は、全地球的な課題のうち最も重要なものの一つであり世界的な金融危機であることが、1980年にプラント委員会報告「北と南 生存のための戦略」によってすでに指摘されている。当初、債権国はパリクラブを通じて債務返済の繰延べを行うことでこうした累積債務危機に対応していたが、1980年代中期以降、ブレイディ構想<sup>注8</sup>（1989年）をはじめとして債務削減を含むより包括的な政策が提唱されたことは、債務問題の本質が世界的な金融および経済構造危機であることを示している。現在では、途上国政府にIMFが勧告する短期的な経済安定化計画への合意、パリクラブにおける対外債務返済計画に対する国際合意、次に世界銀行と途上国政府との間での構造調整計画に対する合意が行われ、さらに、世界銀行が中心となって他の援助国・機関の援助についても調整・動員が行われるなど、IMF、世界銀行を中心として援

注5 これらの農産物の輸出は、世界経済の低迷と先進国による保護主義的な施策のもとで大幅に減少した。

注6 ここでの考察は、寺西重郎（1995）に負う。

注7 IMFと世界銀行の協調したこれら債務国への取組みは、1984年に開かれた先進国首脳会議（ロンドンサミット）によって明確にされている。

注8 巨額な民間銀行債務の削減を政策内容とする。

助国・機関が途上国政府による構造調整政策の実施を促進する国際的な援助協調体制がしだいに確立されてきている。

1982年のメキシコによる債務返済不能通告に端を発した債務危機は、開発途上国の経済発展の困難さ、債務問題の国際的広がりや複雑さを明らかにし、南北問題の構造的深刻さを改めて世界に示したが、その背景には戦後世界の国際経済の著しい拡大と抜き差しならない相互依存関係があった。

## 2 - 2 世界経済の発展と途上国の政治・経済改革

1975年、先進国 G7はフランスのランブイエで第1回先進国首脳会議を開催し、1971年に始まる世界不況に対する対応策を協議している。この背景には、1971年の基軸通貨国アメリカによる金・ドルの交換停止宣言、および1973年の主要先進国における外国為替の変動相場制への移行など、戦後世界経済の要であったブレトンウッズ体制を支えてきた構造が大幅に変化したこと、そして、1974年の第1次石油危機後の世界経済の混乱があった。

しかし、この世界経済の構造的変化は、世界経済の縮小を意味しない。戦後世界の経済規模は飛躍的に拡大し、世界貿易は、それにもまして速い速度で成長している。これに伴い、貿易と資金移動における国際的な結合の範囲と深度の観点からみた国際経済統合のペースは、よりいっそう速まっている。1985年から1994年の10年間に占める世界GDPに占める貿易の割合は、その前の10年間の3倍のスピードで上昇しており、1960年代と比べても2倍の速さで上昇している<sup>注9</sup>。海外直接投資（FDI）にしても、同じ1985年からの10年間に、世界GDPに占めるFDIの比率は、2倍に高まっている。

開発途上国に対する資金フローをみれば、1970年以降、公的支援を民間の資金流入が上回り優位に立つといった変化が特徴的で、特に第1次石油危機後の1974、1975年以降特に顕著となり、1981年までの10年間に民間のそれは10倍に達している。開発途上国における経常収支の慢性的赤字、それらは特に第1次、第2次石油危機を通じて拡大したが、オイルマネーの還流をはじめとする先進国民間銀行側の貸出し圧力もあって、相対的に高金利の大量の民間融資がそれら開発途上国に対して提供されたのである。その後1980年代は、債務危機の影響もあって途上国への資金流入は停滞したが<sup>注10</sup>、1990年代に入ると、ネットの資金流入が逆に急増している。

さらに、海外直接投資の地域的動向をみれば、1980年代における途上国の受入額の伸びは地域ごとに異なり、東アジア諸国（特にNIEs）においてその伸びは顕著であり、もともと経済発展の比較的進んでいた中南米諸国<sup>注11</sup>においても、アフリカ諸国や南アジア諸国との対比では活発であった。1980年代の世界経済の停滞期にあって開発途上国に対する海外からの直接投資は、おおよそ、これらの二つの地域に吸収されていたのである。一方、アフリカ諸国や南アジア諸国などの最貧債務国における状況は厳しいものであった。しかし、1990年代に入ると、体制移行を進め

注9 World Bank（1996b）に負う。

注10 民間資金の流れには、1980年以前とそれ以後では明らかな変化がみられ、1970年代の二度の石油危機を通じて開発途上国での存在感を強めた民間資金は、1980年以降それらの多くが先進国に吸収されるようになった。

注11 1987年時点では世界の重債務国17カ国のうち、12カ国が中南米地域に集中している。

た東・中欧諸国や中央アジア諸国に対する直接投資が急増しており、また近年では、インドにおける改革・開放の動きがこうした資金の移動先の選択に影響を与えている。

債務危機をきっかけとした途上国の構造調整の進展は、途上国に経済の自由化を迫るものであった。また、東西冷戦の終焉や内戦の終了に伴う新規資金需要国の出現は国際的な資金需要を増大させ、希少資金の流入をめぐる途上国をも巻き込んだ資金獲得競争が繰り広げられることになったのである。それは、東アジア諸国における輸出志向工業化の成功やGDPの成長よりも速い貿易の拡大の利益の取得とも相まって、途上国に対しては、外向きの政策の選択を迫ることになった。これらによって、途上国は、世界経済との結びつきをいっそう強めることになったのである。

また、1970年代以降、特に1980年代後半に入って加速された国際経済のグローバル化は、1990年代に入って、自由貿易のいっそうの拡充をめざしたウルグアイラウンド協定の成立やその調整機構としての世界貿易機構(WTO)の設立など、グローバルな経済制度の発展を促進した。また、同時並行的に、地域経済圏の形成が進められるようになってきている。ウルグアイラウンドは1993年に妥結し、それと並行して、1992年にはEU12カ国がマーストリヒト条約に調印、翌年の1993年にはEU統合市場が発足している。また、同年にアメリカ議会では最大の自由貿易市場圏である北米自由貿易圏協定(NAFTA)の実施案が可決され、さらにシアトルで開催されたAPEC非公式首脳会議ではアジア太平洋地域の緩やかな共同体の形成が宣言されるなど<sup>注12</sup>、開放的な市場経済に向けた地域的な枠組みが準備されてきた。また、1994年には新多角的貿易協定を補完するものとして世界貿易機関(WTO)の1995年設立が決定されるに至った。

こうした動向から読み取れるのは、国際的には、財・サービスや資金のより自由な国境を越えた移動であり、これらをめぐる途上国をも巻き込んだ大競争の始まりである。そして、障壁としての国境の意義の低下である。また、本報告書では、国内的には、トリックルダウンによる開発方式の見直しが行われ始めたことに注目しなければならない。経済自由化の本格的な導入が現在、真剣な検討の対象となっているのである。

そして、特に1980年代後半から顕著になった国際的なもう一つの大きな波がある。それはグローバルな民主化<sup>注13</sup>に向けた動きである。実際多くの途上国が民主化に向けて制度改革を進めるようになってきているが、それは、トリックルダウンによる開発方式の見直しと深く関連している。民主化が進められた理由は国ごとに異なるであろうが、一般に、途上国が強権的な政治体制を採用するうえでの正当性の根拠としてあげられたのは、主として以下の二つである。一つは、多民族をモザイク状に抱えるなど社会的な亀裂の大きい途上国にあっては、国民統合を進めるには権力集中的な政治体制が必要である。第二に、工業化の担い手を欠いた途上国においては、経済の急速な近代化を達成するには国家主導の経済開発が必要である、とするものである。輸入代替政策の失敗、ひいてはトリックルダウンによる開発方式の破綻 少なくともその実践の失敗 は、後者の意味での強権的な政府の正当性を掘り崩すものとなったのである<sup>注14</sup>。そして、国際的な要因としては、東西冷戦の終焉が、直接的、間接的に、民主化の動きに大きな影響を与えた。それは、

注12 このほか、1993年のASEAN自由貿易地域(AFTA)、1995年の南米南部共同市場(メルコスル)の発足が注目される。

注13 ここでは民主化をきわめて緩やかな意味において用いている。すなわち、民主主義にとって重要とされる二つの次元、異議申し立てと参加が、それ以前の状態との相対比較において制度的に改善される状況を指す。

注14 強権体制が必ずしも国民統合の強化に結びつかなかったのも事実であり、また、こういった体制のもとでは汚職や腐敗が生じやすいとされた。これらのことは前者の意味での正当性にも疑義を生じさせ、また、冷戦の終焉という状況下では先進国側の援助政策も、こういった体制にある政権への援助供与を制限する方向へ傾いていった。

社会主義的な一党独裁制の正当性を揺るがし、西側諸国の途上国に対してとり得る政策の選択範囲をも変更させたのである。さらに、援助需要の急増を背景として、構造調整政策の実施を促進するものであった国際的な援助協調体制は、民主化を促進する役割をも担うことになった<sup>注15</sup>。

世界的な政治経済環境の変化を受けて、また、徐々に世界経済の回復基調が明らかになりつつあるなかで、開かれた第19回先進国首脳会議（東京サミット、1993年）における宣言は、債務危機、東西冷戦の終焉、旧ソビエト連邦の崩壊と体制移行など、歴史的変動に直面した国際社会が積極的な発展ビジョンを提出したのものとして注目に値する。宣言は「雇用と成長への強固な決意」と題され、民主主義と開放的な市場経済に向けた世界の進展をビジョンに、経済の回復と雇用の創出、新多角的貿易交渉（ウルグァイラウンド）の妥結、体制移行期にある旧ソビエト連邦の世界経済への組入れ、開発途上国へのさらなる支援、世界的成長と環境の調和などへの努力が先進各国の共通の課題として提出されたものであった。

すなわち、グローバルな経済の自由化、民主化の進展は、東西冷戦の終焉、旧ソビエト連邦および東側諸国における社会主義体制の崩壊・体制転換と市場経済制度の導入が現実的なものとなったことで、「市場経済の発展と民主主義の発展（Market Oriented Economy and Democracy）」といったより分権的な方向での政治・経済体制の進展が、世界の発展理念としてより明確に意識されるようになったのである。

## 2 - 3 政治・経済改革と開発途上国の地域

経済の自由化、民主化、トリックルダウン開発方式の見直し、といった事態で問われているのは、政治・経済、さらには、社会政策的な面における途上国の政府の役割である。1980年代は、債務危機によっていわば危機管理の時代であり、開発の視野は、著しく短・中期的なものに制約された。そして、1990年代の前半は、東西冷戦の終焉と旧東側諸国における体制移行の問題が世界の耳目を集めた。こうした事態に一段落のついた現在、まさに問われているのは、いま一度途上国の長期的な開発をいかに実現するのかという観点から政府の役割を検討することである。しかしそれは1950年代、1960年代の議論を再現するものではない。上に述べたように、世界経済の飛躍的拡大や東西冷戦の終焉という事態を通じて、世界的な政治・経済環境は構造的変化を遂げているのである。こうした事態に対してさまざまな形での適応が途上国においてすでにダイナミックに進行している。

トリックルダウン開発方式の見直しは、世界的な政治・経済環境の構造的な変化に対する適応の必要性和ままって、途上国に対して経済の自由化に向けた経済改革を迫るものとなった。それは中央集権的な政府主導の開発に代わっていっそうの市場の活用をめざしたものであり、一方で、経済障壁としての国境の意義の低下（ボーダーレス化）をもたらすとともに、国内においては規

<sup>注15</sup> 1991年のOECD/DAC上級会合共同コミュニケは、「市場経済化への改革、民主化、グッドガバナンスにコミットしている開発途上国は、一般的にあって、開発援助の配分において優先的に取り扱われるべきである」としており、同じくDACの年次報告は、「参加型開発とガバナンスの問題は、軍事支出および人権の問題とともに、世界銀行を議長とする援助国会合における討議において、突出した特色をなした。明らかに、援助国会合は、ドナー諸国とそのパートナー（被援助国）によりこれらの微妙な問題を討議するための一義的なフォーラムに発展してきている」（OECD/DAC (1992), pp.6-7）と述べており、このような制度化の進行を示唆している。

制緩和、民営化を押し進めるものであった。これらは、開発を進めるうえでのより効果的・効率的な政府の確立、財政の効率化・赤字体質の是正という議論と相まって、行財政制度、司法制度などの見直しに結びつくことになったのである。また、民主化は、市民、各種政治団体や地域勢力の発言力をより大きなものとし、こうした発言力の増大に伴い政治制度の改革も行われるようになってきている。こうした経済の自由化、民主化による政府の役割の見直しは、ガバナンスの問題、すなわち、政府(立法、司法、行政の三権からなる広義の政府)の運営に関するさまざまなステークホルダー間の権利と責任の構造を広く再定義することを意味するのである。それは、一つには政府内部における各部門間の相互関係の見直し、すなわち、三権の間の相互関係の見直し(たとえば、法治国家化=司法の強化)、行政内部における各部署間の関係の見直し(中央銀行の独立)などとともに、地方政府どうしの競争による効率の向上、地方政府による中央政府の監視によって中央政府の政策の適正化が図れるとする連邦主義(federalism)の議論と相まって、中央地方関係の見直し(地方分権化)となってくるのである。また、もう一つには、政府と社会との関係の見直しをも不可避とした。規制緩和、民営化による政府の直接カバーする領域の減少、市場経済化の進行は、政府の外にさまざまな経済主体を出現させ、華人の役割の向上など市場を通じた社会エリートの台頭をまねくことになる。また、民主化はさまざまな政治団体、社会団体の組織化をも容易にする。こうして、社会の側の政府に対する発言力が増大する。すなわち、開発の問題に即していえば、開発の担い手が多様化するるのである。

他方、ボーダーレス化、経済の自由化の進展は、各経済主体により大きな意思決定権限を付与することを意味するが、同時に、彼等に自己責任をも求めるものである。それは各経済主体により大きな機会を与えると同時に、各経済主体はより厳しい競争にさらされることを意味する。その結果、各経済主体間の経済的な格差が拡大されることが懸念されるのである。

トリックルダウンによる開発方式の問題点は、それが国家主導の開発のための改革を進めるものであったが、分配面を犠牲にした成長政策であった点にある。そこで、分配面および、分配と成長の相互作用を重視した開発を進めるための諸改革にシフトして新しい方向を模索する可能性があると考えられるのである。事実1970年代には、ベーシックヒューマンニーズ(BHN)として知られる人間の基本的なニーズの充足を強調する開発のあり方が浮上した。しかしそれは分配面に注目するものではあるが、1970年代に広がった貧困問題に対する一種の緊急対処的な側面が強かったのである。BHN戦略の経験を踏まえて近年提起された「人間中心の開発」というとらえ方は、このような分配と成長の相互作用を重視した開発の一つの考え方である。

東アジアの経験を考えてみよう。東アジアにおいても他の地域と同様な規模で農村から資金調達がなされたが、集められた資金の多くは農村におけるインフラストラクチャー(以下、インフラと略記)整備といった地域開発的な色彩の強い事業へと再投資され、農工間のネットの資金フローはそれほど一方的なものとなっていないとされる<sup>注16</sup>。このため農村の貧困は抑制され、あるいは農村の自立化が促されることによって、長期的な開発が可能であったと考えられるのである。すなわち、市場の未発達を前提として、開発資金の配分に政府が介入することによって、農業・非農業間においてよりバランスのとれた開発が進められたものとみられるのである。

---

注16 寺西重郎(1995)および石川滋(1990)に負う。

本報告書では、地域に注目している。それは、途上国の発展について検討を進めるとき、上に述べたさまざまな側面で複合主体としての地域が結節点としてかかわっているからである。ボーダーレス化、経済の自由化による格差の問題は、個別主体（個人、企業など）間の所得格差としてのみではなく、地域格差として表出し、今後ますますこの地域格差の問題が途上国の開発を考えるうえで重要な課題とならざるを得ない。成長と分配という二つの目的をともに達成しようという立場に立つとき、先の東アジアの経験は有効である。そこでは、中央政府は大きな役割を果たしてきたが、現時点では、政府の役割についても見直しが進められ、地方分権化は、行・財政制度の効率化の有力な手段として、また、民主化の流れに沿うものとして、実現すべきテーマとされ始めているのである。言い換えれば、広くガバナンスの向上に向けての改革として、分権化は多くの途上国においてその政治的なアジェンダとなったといえよう。またこの領域の検討が深まるにつれて、従来等閑視されてきたさまざまなアクターの出現がみられる。すなわち、一国の発展は、多様な地域、担い手からなる複合主体によって担われるはずであるし、このことを前提にして、開発や発展を考えていくことが必要となってきたのである。

途上国の政治経済体制、発展の初期条件、経済の発展レベルには大きな違いがある。世界的な政治経済状況の変化に対して、途上国は、経済の自由化や民主化という共通の課題を持ちながら、それぞれの対応をしてきた。本報告書の関心からいえば、問題は、このような新たな環境における途上国での地域の発展とはどのようなものであるのかということと、こうした地域の発展のあり方に決定的に影響を与える政府のガバナンスである。とりわけ、行政機能および行政規模、中央政府・地方政府のそれぞれの役割、地方制度の更新の必要性、地方を担う民主的アクターの可能性が考察の対象にならなければならない。

### 3. 途上国の地域格差と地方開発

グローバリゼーションの進展によって開発途上国は新たな社会政治環境にさらされている。そのなかで地方の開発と地域格差は、どのように進展してきたのであろうか。

#### 3 - 1 途上国における地域格差

開発途上国の経済発展の過程で、発展の初期の段階では所得格差が拡大するが、発展の後期の段階ではこの格差は縮小するという、1人当たりの所得の成長につれ、不平等が逆Uの字の形で変化するクズネットの「逆U字仮説」の状況が生じることが指摘されている。途上国の経済発展が進むにつれて貧困層の割合は減少してきているが、所得格差はあまり縮小していない。世界銀行の社会開発指標によると、下位貧困層の割合は1980-1985年と1989-1994年の数字を比較すると、インドネシアが29%から15%、中国では20%から7%、バングラデシュでは54%から28%と減少している。一方、所得格差をみると下位20%が占める所得の割合はインドネシアが7%から9%に増え、上位20%が占める割合が53%から41%に縮小し、所得格差も縮小しているのに対して、バングラデシュは下位20%が占める割合が9%で変わっておらず、上位20%が占める割合も39%から38%に少しだけ縮小している。しかし、中国では下位20%が占める割合は7%から6%に縮小し、上位20%が占める割合が39%から44%に拡大しており所得格差が広がっている<sup>注17</sup>。

同じように、地域間の所得格差をみても、経済発展の進展に伴い地域間の格差が生じている。地域間所得格差においても、ウィリアムソン曲線として、1人当たりの所得の上昇に伴い逆U字型曲線のパターンを示すことが指摘されている<sup>注18</sup>。インドネシアにおいても、東部インドネシアの1人当たりGDPは1983年と1990年の数字を比較すると西部インドネシアの100に対して92.8%であったのが85.7%と悪化している。スラウェシだけみると、西部インドネシアの61.2%から56.2%に悪化している<sup>注19</sup>。また、タイでも、1985年と1989年の数字を比較すると、東北タイの1人当たりGDPはバンコク首都圏の15%であったのが12.4%に低下している。同じように、東部タイを除く他の地域も、バンコク首都圏との格差の拡大を示している<sup>注20</sup>。このような格差が生じることは、不均等な経済発展が他の地域に波及するためのタイムラグとして生じる場合もあるが、経済発展の仕方そのものが格差の拡大を生起させている側面もある。

今日、途上国が置かれている社会経済環境は、政府主導の経済開発から市場主導の経済開発への移行に伴う経済の自由化の進展や、グローバリゼーションの進展により国際経済の動向が国の垣根を越えて地域に直接関係してくるようになるなど大きな変化をみせている。このことは、途上国がより競争的な環境に置かれることを意味し、地域が持つ競争力の違いにより、経済発展の格差が生じる可能性があることを示している。

ここでは、途上国における地域間の格差がどのような要因によって発生しているかをみるとと

注17 World Bank (1996a) に負う。

注18 長峰晴夫 (1985), pp.36-37に負う。

注19 モハメド・アルシャド・アンワール、尾村敬二編 (1994) に負う。

注20 ワラコーン・サーマコーセート、谷口興二・巻島稔編 (1994) に負う。

もに、途上国が地方開発のためにどのような政策をとってきたかを概観する。

### 3 - 2 途上国における貧困と地域格差の要因

地域間の格差が生じる要因として途上国内の地域間において、天然資源の有無や土地、労働力、資本などの要素賦存の状況、地理的位置や自然環境など初期条件の違いをあげることができる。市場原理のもとでは投資は経済的に有利な条件にある地域に集中する。したがって、地域における資源の有無や要素賦存の状況、アクセスが容易な地理的条件、地域市場の存在など経済発展のための潜在力があるかどうか、地域の競争力の相違によって、民間投資やインフラの整備に関する公共投資の配分が地域的な偏りをみせるようになる。グローバリゼーションの進展により資本の移動が国境を越えて自由になされるようになると、潜在力のある地域や大都市にさらに投資が集中する傾向が強くなる。

このように、経済の自由化は地域の競争力に応じて格差を拡大する傾向を持っている。たとえばインドネシアでは、ジャワ島に投資が集中し、1967/1968年から1996年までの累計で外国投資では63.5%、国内投資では60.9%がジャワ島に向けられている。ジャワとスマトラを含めた西部インドネシアへの投資でみると、外国投資が83.8%、国内投資が79.3%と、この地域への投資の集中が顕著に現れている<sup>注21</sup>。

地域の経済が国内市場、海外市場と結びついて発展していくためには、市場へのアクセスが確保されているかどうか重要になる。したがって、交通や通信などのインフラが十分整備され、流通チャンネルが形成されているかどうかによって地域間で格差が生じてくる。しかし、インフラの整備は、潜在的に競争力のある地域が優先され、競争力の弱い地域には十分な配分がなされることが少ない。そのために、地域間の格差が拡大するという悪循環に陥ることになる。後進地域における市場アクセスの改善のためには、地域間の格差の是正という政治的な意思が発揮されることが必要になる。

途上国における経済開発を促進する過程で、比較優位にあるセクターの開発あるいはそのセクターを有する地域の開発の促進や、資源を有していて経済的に有利な条件にある地域の開発を促進することにより、その地域の経済成長を引き金に他の地域にも波及効果を及ぼすことが期待されていた。いわゆるトリックルダウン効果が期待されていた。しかし、このような不均等発展による経済成長の他の地域への波及効果は必ずしもうまく現れなかった。それは、投資が資本集約的になるか労働集約的になるか、経済発展の仕方にも関連しており、周辺地域で雇用が創出されるかどうか地域経済の波及効果をもたらす鍵となっていた。資本集約的な工業化で他のセクターや裾野産業の形成など国内市場との前方・後方連関が弱い場合、飛び地経済を作り出し、地域経済への波及効果が弱くなる。

途上国の経済成長の過程で地域間の格差が生じていると同時に、階層間の所得格差も生じてきている。後進地域における貧困層の問題や経済的に有利な条件にある地域においても、要素賦存や雇用機会へのアクセスの有無により、地域内の所得格差が生じている。同じ地域のなかにおい

<sup>注21</sup> Republic of Indonesia Investment Coordinating Board (BKPM) (1996)に負う。

ても、経済の自由化が進み競争的な環境が強くなるにつれて、個人の競争力の違いによって、地域内における所得格差が生じることに留意する必要がある。

一方、地域格差は経済的な初期条件による競争力の違いだけでなく、人種や部族の違い、政治権力構造・社会関係に起因して地域間の格差が生じている場合もある。たとえば、政治的な力関係により地域的に資源配分のゆがみが生じる場合がある。地域間の競争力の相違からくる経済的な格差とともに、政治的な力関係が地域的な資源配分にゆがみをもたらし、それが人種や部族、宗教的な背景を伴っている場合はエスニックな紛争の可能性をもたらすこともある。メキシコのチアパス州で起こったインディオの反乱も、経済的な格差と民族的な背景を持っていたものであった。

また、途上国における過度の集権化がもたらした結果として、資源配分が中央に偏り、地方に対する再配分が十分行われなかったため、権力が集中する中央の首都と都市部が発展し、中央と地方、都市と農村の格差が生じている。投資が集中する首都や大都市に雇用機会を求めて地方の農村から労働力が流入し、都市の肥大化（メガシティー化）と農村の衰退という状況が生まれている。

### 3 - 3 途上国における地方開発の現状

地域格差の拡大や後進地域に多くみられる貧困問題など、途上国政府にとって地方開発は大きな政策課題となっている。それでは、途上国の開発政策のなかで地方開発はどのように位置づけられているのであろうか。一つは地方における生産性の向上と市場経済へのより広い参加を促進することにより国全体の経済成長を図ることであった。そのために、潜在力のある地域の重点開発やインフラの整備を行って市場へのアクセスの整備を行うなどの政策がとられてきた。また一方で、社会開発を通じた基本ニーズの充足による住民の福祉の向上や、地域間の格差に対処して後進地域における貧困対策を行うなど、公平な分配と格差の是正を行う政策がある。これは、地方における経済的な不満を抑えて政治的安定を確保するという側面も持っている。特に、多民族国家、多部族により構成されている国では、地方の不満を抑え、一国としての政治的安定を図ることが重要になってくる場合が多い。地方の開発は、経済成長と民生の向上による政治的安定の確保という二つの側面を持っており、中央政府が主導的に行ってきた。その過程で、地方の意思を経済開発に反映させるという積極的な側面とともに、政治的な安定を図るための制度装置として地方分権化が使われてきた側面もみられる。

経済成長と公正な分配という地方開発の要請に対して、途上国政府が展開してきた開発政策は、開発の目的とその担い手によって大きく三つに分けてとらえることができよう。第一は、経済の一極集中を緩和するための産業の地方展開の促進を図る政策で、主に中央政府が主たる担い手として推進してきた。第二は、後進地域の貧困対策で、資源の再配分の側面で中央政府が大きな役割を果たしている。そして第三に、従来行われてきた中央主導の開発政策だけでなく、経済の自由化や分権化の進行に伴って、地方政府や民間セクター、住民組織が主体となった地域における活性化という地方主導の開発がみられるようになってきている。途上国においても、どのような開発を指向し、対象地域をどこに設定するかによって、開発の担い手の多様化が進んでいる。ま

た、中央主導の開発計画であっても、その実施面において地方政府が果たす役割が増加してきている。

産業の地方展開を推進する政策として、外国投資や国内の民間投資を地方に誘導するためのインフラの整備や、優遇税制などの投資インセンティブの提供などを通して市場環境の整備が行われている。また、地方において資源や労働力、地理的位置など潜在力のある地域を拠点として、地域市場の形成や輸出市場と結びついた開発を行うなど、中央政府主導の計画で、拠点開発方式により地方の経済開発が行われているケースがある。タイの東部臨海地域の工業開発がその例としてあげられる。インドネシアにおいても、東部インドネシアの開発が中央政府主導で拠点開発方式に基づいて計画されようとしている。

一方、中国においては経済の自由化に伴い、インフラが整備され、市場へのアクセスが容易な沿岸部において、地方政府の企業や郷鎮企業が中心となって、外国資本も導入しながら輸出市場をにらんだ工業化が進んでいる。また、地方における農業開発においても、運輸インフラの整備による市場へのアクセスの改善と、灌漑施設などの生産インフラの整備により、生産性の向上、商品作物の導入、アグロインダストリーの振興などが実施されてきた。東北タイのタピオカ生産の拡大が示すように、地方道路や地方幹線道路は輸出市場とのつながりを含めた市場へのアクセスを改善し、農民の収入の向上と雇用機会の増大をもたらしている。また、アジアにおける「緑の革命」技術の普及も道路や灌漑施設などのインフラの整備や市場へのアクセスが確保されることによって誘発されていった。

後進地域における貧困対策は、中央政府によるセーフティネットとして、資源の再配分を通して行われている場合が多い。後進地域において、道路などの運輸インフラや教育や医療などに関する社会インフラの整備を行うためのプログラムとして、中央政府の補助金により実施されるインドネシアの後進村対策補助金制度（IDT:Inpres Desa Tertinggal）やメキシコの国民連帯プログラムなどがあげられる。地方政府による資源動員能力が弱い後進地域では、インフラの整備や社会開発の側面で中央政府による交付金や補助金などの資源配分の役割がより重要になっている。そして、貧困対策を実施するうえで地方政府が社会サービスの提供で果たす役割とともに、NGOや住民組織が医療や保健、教育、小規模融資などのサービスを提供するうえで大きな役割を果たすようになっている。

地方開発において、従来の中央政府主導の開発だけでなく、地方政府が地域の開発に主導的な役割を果たしたり、住民組織の参加を通じた開発が行われるようになってきている。地方分権化が進むに従って、地方政府がみずからの行政の管轄圏における開発計画の立案と実施に主導的な役割を果たすようになってきた。地方レベルのインフラの計画とその建設や維持管理においては、地方政府が大きな役割を果たすようになってきている。また、グローバリゼーションの進展を利用して、地方政府が直接外国投資を誘致するような動きが多く国でみられるようになってきた。たとえば、インドネシアのスラバヤ市が工業団地の建設を直接、外国投資を誘致して行ったり、中国の沿海部の各都市が外国投資の誘致を競って行い、工業化を進めている例がみられる。

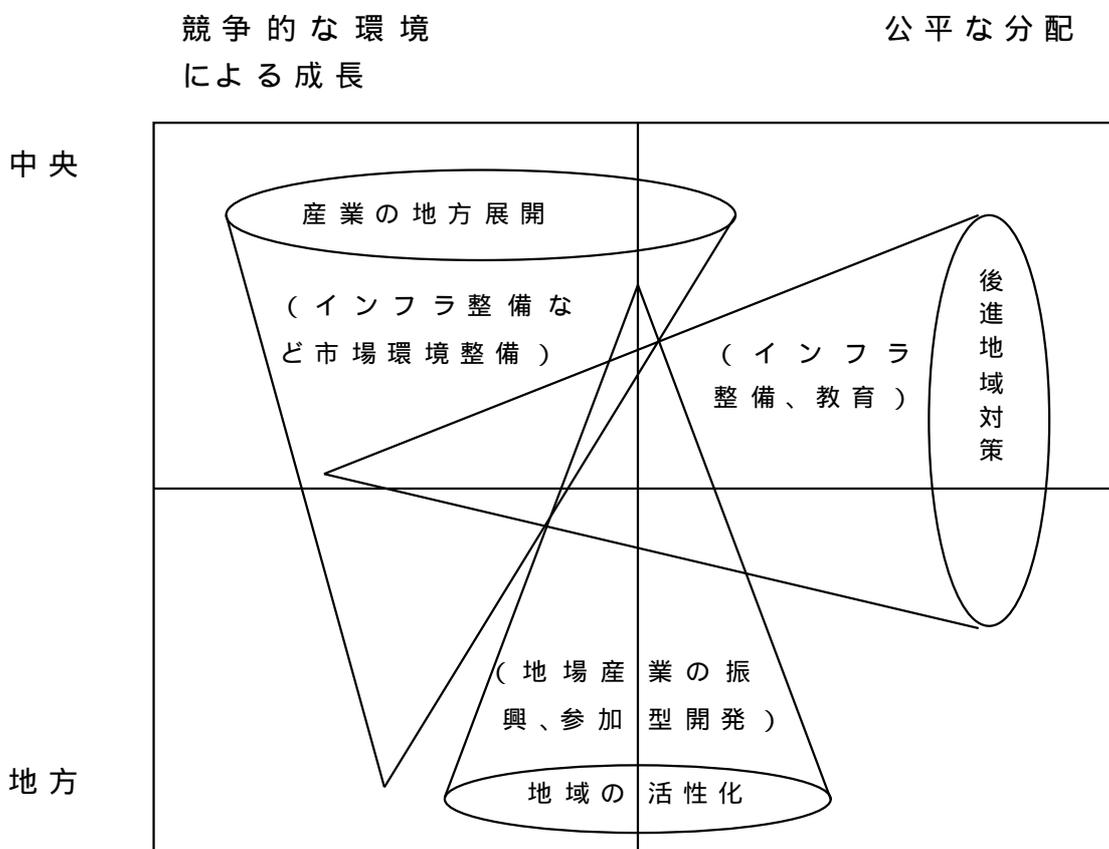
また、地域の内部においても、地方政府とともに民間セクターの活動が活発化している。農産加工など地域における特産品の開発や、中国の郷鎮企業など、地域の開発において民間の起業家や企業が積極的な活動を展開し、地域における雇用機会の創出がなされている。一方、NGOや住

民組織にも村落やコミュニティーレベルで、収入向上や生産活動を行う内発的な地域の活性化、農村開発の活動を展開している例が多くみられている。 Bangladesh のグラミン銀行の成功に端を発して、農村における小規模な事業を支援する NGO の活動がインド、タイ、マレーシア、インドネシアと多くの国で展開されている。このような、地域における参加型の開発が各国でみられるようになってきている。そのなかで、情報や資源の仲介を通して、住民組織を中央や地方政府の行政サービスあるいは市場へと結びつける NGO や協同組合、産業組織などの仲介組織の役割が重要視されるようになってきている。また、地方政府がイニシアティブを持って行う開発計画の立案においても、地域の産業界や NGO との連携が進むにつれて、より参加型の様相をみせるようになってきている。フィリピンでは、地方開発協議会のメンバーに NGO の代表が加わっており、開発計画の立案過程に参加している。

内発的な地域の活性化の動きの拡大や、参加型の開発が行われるようになってきたことは、地域における開発の担い手が地方政府や民間企業、産業組織、NGO、住民組織と多様化してきていることを示している。

図3-1は、競争的な環境を整備して地域経済の成長を図ろうとする政策目標と公平な分配に配慮して地域格差を是正しようとする政策目標があるなかで、中央と地方が開発の担い手としてどのような役割を果たしているかを、産業の地方展開、後進地域対策、地域の活性化の三つの側面からとらえたものである。

図3-1 地方開発政策の目的と中央 地方の役割分担



途上国の経済の発展段階や中央 地方の関係によっては、三つのアプローチの占める位置と大きさが異なったものになるであろう。発展段階の初期にある場合は、中央主導で主に産業の地方展開を図るためのインフラの建設や市場環境の整備が必要になる。また、取り残された地域のための後進地域対策を中央主導で実施していく政策がとられる。経済発展が進展し、市場経済が地方に浸透していくのに伴い、地域が外部とのつながりを持つようになり、地域の活性化がなされる環境が生まれてくる。そのなかで、地方主導の開発の動きがみられるようになり、図のなかで地域の活性化が占める位置が大きくなっていく。このように経済発展が進むにつれて、三つのアプローチの持つ重要度と優先度が変化していくことが指摘できる。また、国によっては中央 地方の関係が異なり、集権的な国では中央の占める割合が大きく、分権的な国では産業の地方展開においても地域が大きな役割を占めるであろう。

## 4. 途上国における中央 地方関係の現状とガバナンス

地域の発展や地域格差の是正に決定的な影響を与えるのが、政府のあり方である。新たな環境のなかで見直されつつある政府の役割を検討するにあたって、ここではこれまでの途上国の政府、特に中央・地方政府の相互の関係と役割、そして政府の規模の問題を中心に検討したうえで、途上国のガバナンス・システムの一部としての中央 地方関係を検討する。各途上国の歴史的経緯、地域社会のありさまなどに応じて、各途上国の中央 地方関係の差異、地方分権化の意義の違いをもたらすことが示される。

### 4 - 1 中央 - 地方関係の基本的考え方

地域の政府は、その所管する地域の発展のためにさまざまな活動を行っている。また、中央政府も直接的にも、また地方政府などを通じて間接的にも、地域の発展や地域格差是正にかかわっている。そして、こうした政府の活動は、いうまでもなく、地域の発展や地域格差是正を検討する際に大きな関心を払わなければならないものである。

こうした政策目的に対しての政府の役割は、地域の実情に合った効果的な政策を立案し、それを効率的に実施することであるが、政府が期待どおりに行動し、順調に政策実施をすることは容易ではない。なかでも、開発途上国の政府は、制約が多い。特に、途上国の地方政府については、その国の中央政府と比べても、その財政的基盤の脆弱さ、人的資源の質の低さ、組織の未整備・非効率性などが指摘されてきた。しかし、地方政府は、政府（ここでは立法、司法、行政を含む広義の政府）と社会との接点（後で述べるが、接点というよりは政府と社会との間の漸移帯のなかにあるといったほうが適切かもしれない）に位置し、具体的な政策の執行、民意・ニーズの把握にとってきわめて重要な位置にある。特に、地域の発展にとってそうであることは確かであろう。

通常、途上国の地方政府は大きく二つの役割を担っている。一つは、中央政府のエージェントとして、中央で決められた政策の執行をし、中央へ必要な地域情報の提供を行う。二つ目は、その裁量の範囲においてみずから意思決定を行い、政策を執行することである。連邦制における州政府では、制度上後者の役割が大きい。他方、基本的に前者の役割しか担わないのが、中央の地方出先機関に近い地方政府である。しかし、特に、途上国においては、連邦制を採用している国においても、地方政府は実質上前者の役割をも担っている国が多くある。また、これらの国でも地方出先機関があるが、これら出先機関でも裁量の余地のないことはあり得ない。中央政府が、地方出先機関の裁量がまったくなくなるほど細部まで指令を発することは、不可能といてよい。途上国における地方政府と地方機関は、程度の差はあるが、この二つの役割を同時に担っているといえる。しかし、地方政府が、こうした役割をどのように担っているかは、地域の発展や地域格差是正といった政策目標に対する中央政府と地方政府の役割分担、地方政府・地方機関の自主性によって規定される。

このような中央政府と地方政府・地方機関との間の関係は中央 - 地方関係と呼ばれ、中央集権化、地方分権化といった形でイシュー化される。日本を含む先進諸国においても地方分権化が叫ばれているが、途上国において地方分権化が進められている理由としてあげられているのは、一

つには民主化や住民参加、さらには、民族問題などとの関連における自治の要求の高まりがある。それはたとえば、権威主義的な政府が、全国レベルでの民主化や全面的な民主化要求に対する譲歩として地方自治を認めていくといったことがある。二つ目は、政府の効果・効率の向上の観点からのものがある。すなわち、地域の事情をよりよく把握し政策化・執行できるのは地方政府であると考へ、その結果、政府の効果・効率が向上するとするものである<sup>注22</sup>。そして三つ目は、財政的な問題から生じるものである。多くの途上国が抱える政府財政赤字の削減のためには、中央政府を身軽にし、また、地方の中央への依存を減少させるためにも、地方に権限を与えると同時に、みずからその資金を獲得する努力を増進させるインセンティブを与えるべきであるとするものである。

こうした地方分権化にかかる議論は、中央 地方関係の問題において、地域自治にかかわる政治的な意思決定にかかる集権と分権についての議論と公共財・サービスの供給の意思決定・執行とその負担にかかわる集権と分権の問題によって成り立っていることがわかる。が、こうした2系列の問題は、独立しているわけではなく、相互に複雑にかかわっており、途上国における中央 地方関係の問題の所在を複雑にしている。たとえば、政治的な文脈で行われた意思決定の分権化が公共財・サービスの効果的・効率的な供給にとっての望ましさを考慮に入れられないで行われる場合がある<sup>注23、注24</sup>。また、逆に、公共財・サービスの供給を効果的・効率的に行うことに関心が置かれるあまり、政治的な分権化が抑制される場合があるからである<sup>注25</sup>。もう一つ、住民参加が考慮されなければならない。地方自治によって立法や行政への住民の参加が可能となるのであれば、政策の住民による受容を高め、公共財・サービス供給の効果を高めたり、行政活動に関する住民の監視を可能とし、公共財およびサービス供給の効率性を高めると思われる。

<sup>注22</sup> 政府の効果・効率を向上させるうえでの地方分権化の利点としては、(1)公共財・サービスの便益の及ぶ範囲は公共財・サービスの種類によって異なることから、その便益の及ぶ範囲が地域的に限定される公共財・サービスの供給は、便益・コストの他地域へのスピルオーバーが起きない範囲の地方政府が行うことが最も効率的である、(2)分権化することによって地方政府間において公共財・サービス供給をめぐる競争が生じることによって効率化が達成される（その代表的な議論は、Tieboutの「足による投票」〔Tiebout, C.M. (1954)〕であり、各個人は、その個人の選好を最も反映する公共財・サービスの供給地に移動することによってみずからの選好を顯示する。地方政府は公共財・サービスをめぐって競争を行うことによって住民に選好を顯示させ適正な公共財サービスの供給を行うことができる）、(3)分権化することによって地方政府は、公共財・サービスを供給するよりよい方法を見つけ出すために試行を行うことが容易になり、イノベーションが起こりやすくなる、(4)分権化することによって地方政府は、その行動の結果に対する責任とオーナーシップが増し、よりよく行動することのインセンティブが増大する、といった点があげられる〔参考：Tanzi, V. (1996)。しかし、Tanziは、同時に、このような地方分権化の利点を発揮し得るにはきわめて厳しい前提条件をクリアしなければならないことを述べている〕。

<sup>注23</sup> Dillinger, W. (1995) およびHommes, R. (1996) に負う。なお、Dillingerは、現在行われている途上国における地方分権化は、公共セクターのパフォーマンスを改善するために注意深く設計されたものではなく、中央政府による政治的な安定を保つための無秩序かつ消極的な譲歩の形をとっているものが多いとの認識を示し、このため、必ずしも公共サービス供給の改善をもたらすものではないとしている〔Dillinger, W., 前掲書, p.9〕。HommesもDillingerの議論を引きつつ同様な意見を展開している。

<sup>注24</sup> たとえば、分権化の結果、中央政府の財政基盤が脆弱化し、貧困地域への再分配的な公共財・サービスの供給を十分に行うことができず、一国的な観点から公共財・サービスが効果的に供給され得ない場合がある。また、政治的な分権化の交渉の結果、地域自治の強化の一部として密接に関連する行政財・サービスの一部のみの意思決定権限が地方政府に移管され効率が低下する場合や、移管に伴い必要とされる新たな中央政府の役割が十分に検討されなかった結果、中央政府による技術支援などが確保されない場合、さらには、ある公共財・サービスの事務・権限のみ移管され、その裏づけとなる財源の徴収権が移管されず実際の執行が困難となる場合などがあろう。

<sup>注25</sup> 一国の急速な経済成長を達成することが優先される場合などがこれにあたる。

## 4 - 2 歴史的経緯

途上国における中央 地方関係の問題は、すぐれて現在の問題であると同時に、それは多くの国が独立する当時から大きな問題であった。中央 地方関係をどう設計するかは、行政・司法・立法の三権のあり方とともに内国制度の基本であり、多大の関心が払われた。なぜならば、独立した多くの国は、植民地時代の領域をそのまま国境として受け入れ、そのため、新興独立国はその境界内に多民族、多言語集団といったきわめて異質な社会集団をその領域内に多数抱え込むことになったが、こうした諸集団は、往々にして地理的な住み分けを行っていた。また、フィリピンのように、植民地時代から地方分権的な統治が行われており、当時の体制エリートが交渉により独立を獲得したような国では、植民地時代からの伝統的な社会権力構造が温存され、有力な地域勢力が独立時にも存在していた<sup>注26</sup>。このため、こうした地域的集団にどれだけの自治を認めるかということと、新興国としての共通ルールをいかに設定し、それを実効あるものとするかが問われたのである。また、新興国はおしなべて経済的に後進的であったこと、また、国民統合を進める意味でも経済開発が重視されたが、急速な経済開発には全国の資源を計画的に有効利用するため国家主導型の開発が効果的であるとされた。

このため、中央政府の側は、国民統合のうえからの促進、国民経済の形成と急速な経済成長の実現の観点から中央集権的な地方制度の導入を図り、多くの途上国は、そのような地方制度を想定した憲法の制定、実際の制度設計が行われた。しかし、地域勢力の力が強く、自治の要求が強い場合には政治的な妥協が行われ、それは憲法に刻まれることとなった。独立後に連邦制を採用したインドのようなケースである。また、タイのように植民地化を免れた国でも、外からの脅威に対して領域国家としての体制を整備し、国として一体となって対応すべく中央集権化が進められた場合もある。

## 4 - 3 政府規模と経済発展

ここでは、途上諸国の政府規模の発展とそのなかでの地方政府の位置づけをそれぞれの支出 / GDP 比などをみることによって、地方政府の役割を趨勢的に明らかにしてみたい。

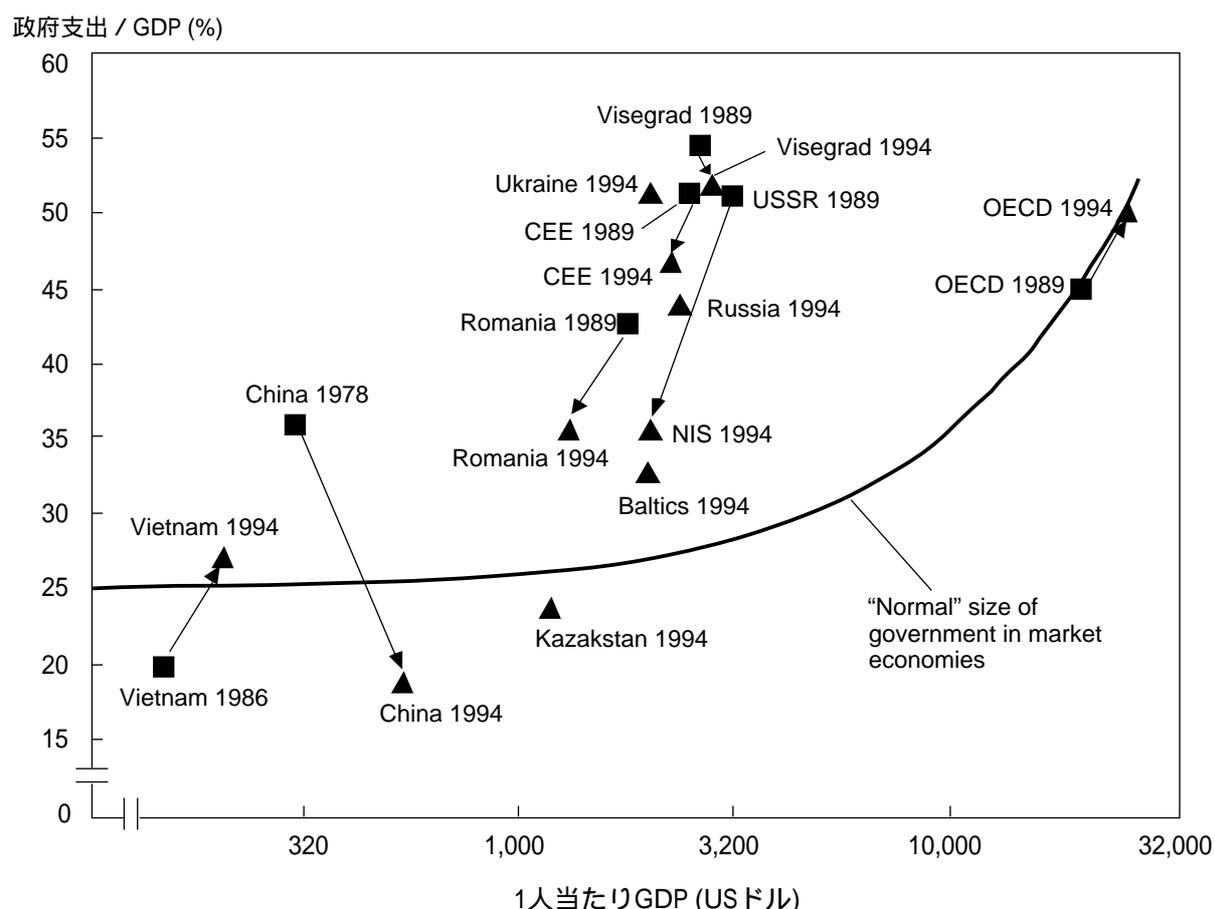
図4 - 1は、途上国と先進国を含む市場経済諸国（移行諸国との対比において）の一般政府（中央および地方政府を含む）の支出規模のGDP比と1人当たりGDPの関係をみたものである。また、図4 - 2は、地方政府の支出規模の同様な関係を試算し、グラフ化したものである。これらからいえることは、まず、一般的にいて、途上国の政府規模は先進国と比べて小さく、また、地方政府規模に至っては、比較するのも困難なほどである（ここでの例外は、主として開発における統制主義を本格的に採用した中国やインドなどである）。そして、移行国を除き、一般的に所得水準が上昇するとともに経済に占める政府規模は拡大し、また、地方政府の規模も拡大するということである。このことは先進国における歴史的な経験からも示される。歴史的に経済が発展する

<sup>注26</sup> 平石政美 (1993), p.97において、独立当時フィリピンを率いていたのは国民党であるが、同党は、「基本的にフィリピンの農場経営者代表の形態を残したエリート政党であった」こと、また、地方の名望家支配が独裁的なマルコス政権下でも変わらなかったこと（平石政美, 同書, p.107）が述べられている。また、川中豪（1996）においては、現在でもフィリピンの政治権力構造は、地方に政治基盤を持つ地方有力者中心の地方分権的な構造を持っていることが述べられている。

とともに政府規模は拡大し、なかには地方政府の規模はそれを上回る規模で拡大している国もある。

この理由として説明されるのは、通常、以下の点である。国家として最低限の役割として国内の治安の維持と対外的な安全の確保がある。次に、経済開発の過程では、こうした治安・安全のほかに経済インフラの整備など経済的な政府の役割や基礎的な社会インフラの整備などが求められるようになる。そして、さらに所得水準が上昇すると経済社会インフラの高度化が求められると同時に、社会福祉の拡充など社会的な政府の役割が大きくなる。このうち、地方政府は、インフラの整備に関しては通常、地域的な比較的小規模な経済社会インフラの整備を担い、国民年金供与などの対個人所得給付的なものを除いた社会部門の大きな割合を所管している。したがって、政府の規模が拡大するなかで地方政府も拡大していく。しかも、こうした一般政府規模および地方政府規模の拡大は、連邦制、日本のような単一国家制といった中央地方関係制度の差異と関係なくみられる現象である。

図 4 - 1 一般政府支出 / GDPと1人当たりGDPの関係

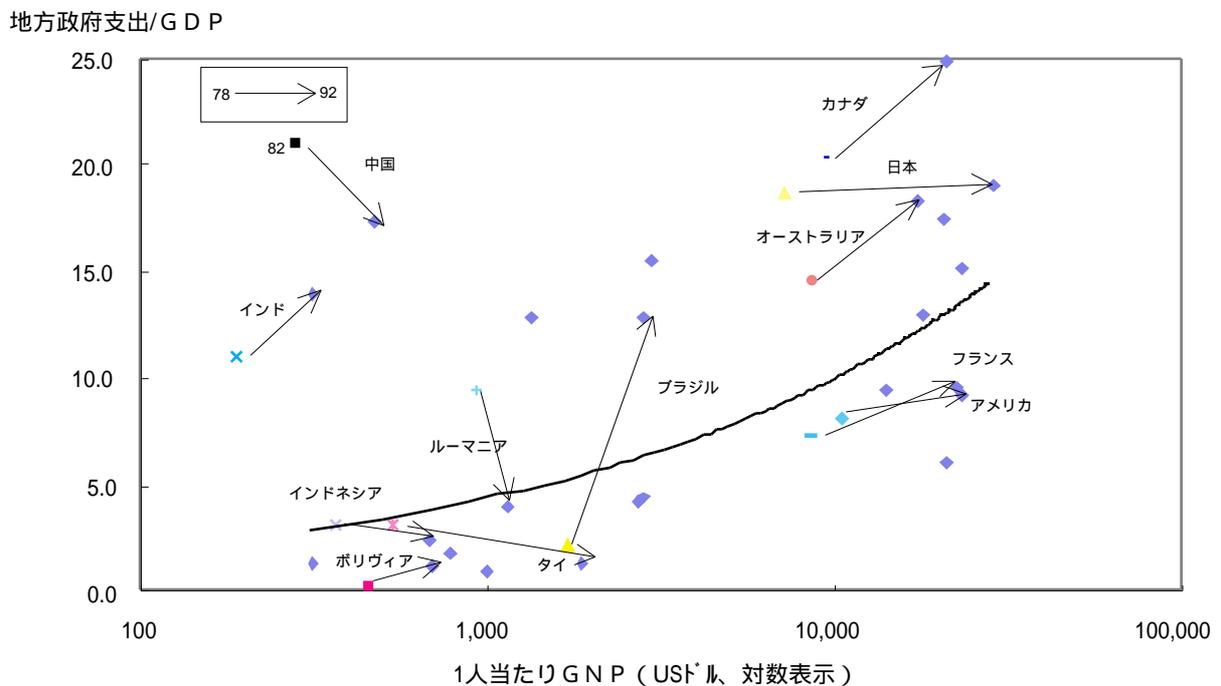


注： GDP per capita is at market exchange rates and plotted on a logarithmic scale. Government expenditure is all expenditure for central and local government plus extrabudgetary operations (quasi-fiscal and state enterprise operations are excluded). The regression line is based on a separate sample of forty-seven developing and industrial market economies. Data for country groups are simple averages. Source: IMF, various years (c): official data: IMF and World Bank staff calculations and estimates.

出所： World Bank (1996c), World Development Report 1996 - From Plan to Market -

もちろん、経済の自由化、ボーダーレス化の大競争時代にあつては、企業誘致をめぐる国家間の企業課税低減競争が生じるかもしれないし、「小さな政府」化志向などによって、途上国はこれまで先進諸国がたどった道筋をそのままたどることはないかもしれない。先進国では、今後経済に占める国家の役割は減少に転じるかもしれない、途上国が西欧諸国のようにGDP比50%を超える財政規模になることを想像することは困難となつてきている。しかし、一般的にいつて、途上国の財政規模は、GDP比で先進国よりも低い位置にあり、地方政府支出規模はなおさら小さい。このため、課税低減競争によって税率が世界的に標準化するにしても、今後しばらくの間は経済発展によって途上国の地方政府の財政規模が拡大していくことはあり得ることと思われる。

図4-2 1人当たりGNPと地方政府支出/GDP (1978年と1992年)



- 注1： サンプルは、オーストラリア、ベルギー、ボリヴィア、ブラジル、カナダ、中国、フランス、グアテマラ、インド、インドネシア、ケニア、マレーシア、オランダ、フィリピン、ルーマニア、南アフリカ、タイ、イギリス、アメリカ、および日本。なお、図中には煩雑を避けるため、いくつかの国のみの国名を掲載している。
- 注2： フィリピン、ケニアおよび中国を除いてConsolidated Central Government、フィリピンおよびケニアはBudgetary Central Government。
- 注3： 地方政府財政が3層に分かれる場合には、州などの中央の次のレベルの政府のみを対象としている。
- 注4： 日本については、中央政府は一般会計（歳入は公債分を控除したもの）、地方政府は普通会計純計（歳入は地方債分を控除）、財政移転は中央および地方支出総額から中央および地方純計の差額。
- 注5： 中国の統計には予算外収入支出を含む。

出所： IMF (1995), Government Finance Statistics Yearbook、中国：中華人民共和国国家統計局編 (1994)、『中国統計年鑑1994』、日本：日本銀行 (1996)、『経済統計年報平成7年』

同様なことは、就業人口に占める公務員数についてもいえる。先進諸国は経済の発展に伴って公務員数を増加させてきており、公務員数/就業人口比率を趨勢的に増加させてきた。たとえば、島嶼国家であるフィリピンやインドネシアの公務員数/就業人口比率は同じく島国でもあり先進諸国のなかでは圧倒的に公務員比率の低い日本のそれと比較してもいまだ3分の2程度となっている<sup>注27</sup>。ただし、財政状況を反映して国/地方公務員比率でみれば地方公務員の割合が小さいケースが多い。

しかし、途上国における政府の役割は拡大するであろう。経済発展・市場の発達には社会的分業の拡大を伴うものであり、その結果、政府も発達し、政府は社会への関与を求められるのが普通である。この関与は、中央の出先機関によって行われる場合もあるが、地方政府が行う場合もある。しかし、一般的にいて、政府の活動が社会のニーズに応じて多様化し、個別化していくなれば、こうした政府の末端まで中央から一元的に指令し、末端の活動を評価することは困難となるので、地方における裁量の余地が大きくなるのは確かである。

上記に述べた政府と社会との相互発展という考え方に当てはまらないのが、戦後社会主義の経験である。中国やインドなどは、その低所得水準にもかかわらず、相対的な意味においてであるが、工業部門労働者をはじめとする人口に対する社会福祉・教育などの社会政策を充実させた。いわば低所得「社会福祉大国」ともいえる状況にあった<sup>注28</sup>。このため、両国は、一般政府規模、地方政府規模（GDP比）ともその経済の水準に比べて大きい。

#### 4 - 4 中央 地方関係の現状

##### (1) 外形的な特徴

南アジアや中南米においては、連邦制度を採用する国が多いのに対して、東アジアではマレーシア、ミャンマーを除いて法制度上連邦制をとる国はない。日本を含めて単一国家制を採用しているのである。連邦制は、連邦を構成する州、共和国などが主権と憲法を持つ国家であることから、この連邦政府と州政府などの関係を中央 地方関係と呼ぶことの是非はあるが、ここでは中央 - 地方関係という枠組みのなかで連邦制のケースも含めて考えている<sup>注29</sup>。通常、連邦制をとっている国の州などのなかでも単一国家制と同様な仕組みを採用している国が多い。また、社会主義国では、共産党が一党独裁の位置にあり、それが中央地方政府間関係と並列して中央地方をつなぐ1本の線となっており、独特の機能を果たしているが、ここでは一応、中央 地方関係の概観を得るうえでは党を特に検討しない。なお、東アジアで単一国家制をとる多くの場合、中央政

<sup>注27</sup> 1992年におけるインドネシアの公務員数は約395万人（内訳：省庁勤務169万8000人、地方政府などへ支援151万7000人、地方政府などへ雇用23万2000人、国有企業体勤務7000人、地方政府公務員49万6000人）〔加納啓良（1996）, p.38〕で就業人口比率は約3.4%、同じくフィリピンの1993年における公務員数は約106万7000人（内訳：国家公務員77万3000人、地方公務員29万4000人）で公務員/就業人口比率は4.4%、また、1992年におけるわが国の公務員数は約449万1000人（内訳：国家公務員116万7000人、地方公務員332万5000人）で就業人口比率は7.0%（フィリピン、日本とも数字は川中豪, 前掲書 p.97）となっている。

<sup>注28</sup> 石川滋（1992）, p.8。

<sup>注29</sup> 西尾勝（1990）, p.403において、連邦制といっても州権の留保の程度には大差があり、「連邦制とは、国民国家の中央政府とその直下の地方政府との関係が最も分権的に構成されている形態の地方自治制度であるといえないこともない」としており、ここでは、連邦制における連邦政府と連邦を形成する下位の政府との関係を、それ以外の中央地方関係と特に区別せず述べることにする。

府には、地方政府を所管する内務省のような中央行政機関が存在するのに対して、連邦制の場合はそうしたものがないことも注意しておく。

地方政府は、階層上、最低限基礎的団体と広域団体の2層が置かれているが、大国ではさらにいくつかの階層が設けられている。また、多くの国の農村部では、基礎的団体の下に自然村落などのコミュニティが末端の団体として存在しているが、基本的にコミュニティとしての住民の自治に任されている。なお、基礎団体の所管する領域の範囲と自然村落などの地縁的なコミュニティの境界とが一致せず、たとえば、タイでは一部で行政村の境界が一つの自然村を分断する形で設定される例がみられ、その場合には、行政村による公的な意思決定とコミュニティによる意思決定が分断されることになりかねない。また、首都をはじめとする人口の集中する都市部では農村部と異なった地方政府制度がとられている国がほとんどである。

タイのケースでは、地方団体が内務省管轄下中央政府の出先機関として県、郡、行政村と3層に分かれて全国をカバーしているが、それとは別に、一定の基準を満たした場合にのみ設置される市レベルの地方自治体（テーサバーン）が都市部を中心に存在している<sup>注30</sup>。

基本的な階層構造上の制度的な特徴は以上のとおりであるが、地方政府の階層の数、各層の地方政府のカバーする領域面積、人口は国ごとに実に多様である。また、一国内においても、同一階層の地方政府でもそのカバーする領域、人口に大きな開きがあるケースも多い。そのような同一階層の政府の間で多様性が大きい場合は、同じルールでそれぞれの地域を統括することは困難となりやすく、結果的に、地方の裁量がより大きくなる可能性が高い。たとえば、インドネシアはそのような多様性の高い国である。同国の地方制度の基本的なルールについては、明確に規定されているが、制度の細部は必ずしも明確ではない<sup>注31</sup>のは、こうした事例と考えられる。

## （2）事務権限の配分と中央統制方式

中央と地方政府の間での固有事務・権限の配分に関しては、南アジア諸国の連邦と州の間などにみられる制限列举方式と、日本などで施行されている包括授權方式ないしは概括列举方式が制度上区分される。制限列举方式では、地方政府が行うべき事務・権限が個別具体的に列挙され法制化されている。そして、そこにあげられていない権限は国の所管とされる。アジアでは、連邦制の国にみられるが、イギリスなどの単一国家制の国においてもこの方式が用いられている。それに対して、包括授權方式は、法律で地方政府の管轄を広く設定している場合である。しかし、これらの国では、中央で法律が制定されるならば、中央政府の管轄が優先するとされている。こうした事務・権限の問題は、授權方式と組み合わせられる中央による地方政府の統制方式とあわせて考える必要がある。中央による地方政府の統制方式としては、立法統制、司法統制、行政統制方式が知られている。通常、制限列举方式と立法・司法統制、包括授權方式と行政統制が対になる場合が多い。制限列举方式の場合には、その事務・権限の範囲が成文法により規定されていることから、地方政府の越権行為に対しては司法統制により処理することが可能である。しかし、その過程を確かなものとするために限定的・具体的な権限の付与を法制化する必要がある。包括

<sup>注30</sup> 橋本卓（1993）, pp.293-295に負う。

<sup>注31</sup> 森田朗（1993）, p.245に負う。

授權方式の場合には、地方政府の担い得る事務・権限の範囲は広いが、権限の範囲はあいまいであり、包括的な事務・権限の実効可能性は、中央からの財政的・人的・あるいは技術的支援の獲得可能性にかかるといえる。多くが中央と地方との交渉にゆだねられる。この過程は中央からみれば行政的な統制の過程となる。

もちろん、ここで述べた組合せは相対的なものであって、実際の中央地方関係では強弱はあっても、三つの統制方式すべてが用いられている。また、制限列挙方式であっても、中央地方共管とされている事務・権限も多く、こうした場合や法制化されたりリスト上では、地方政府の所管とされていても、実際の事務・権限は異なっているケースも多い。その場合には、パキスタンやインドにおいてみられるように、中央政府が実際の事務・権限を握っているケースがほとんどである。また、包括授權方式でもその授權の範囲はさまざまであり、多くの国で、警察や治安にかかわる事項や開発計画などにかかわる事項は国の所管とされ、そうした事務を所管する中央の出先機関が地方に所在することになる。なお、中央の出先機関については、その事務が包括的ではあろうが、中央の組織の延長上の組織であるから、ここで述べた統制方式にはなじまない。むしろ、統制の中心は人事や財政的なものとなる。また、中国の地方政府については、事務・権限の範囲も広く、裁量も大きいことから、法制化はされていないが自治的なもの（「擬似地方自治体」）<sup>注32</sup>とも考えられるが、その統制の中心は、人事、財政的なものと思われる。

地方政府の事務のなかには、国の所管する事務・権限であるが、その執行が地方政府に委任される場合（日本の機関委任事務、団体委任事務）もあり、アジアの単一国家制の国の場合には、こうした事務が、むしろ地方政府の事務のかなりの割合を占めている。

### （3）人事行政

人事行政については、首長・地方議会議員に関するものと、行政公務員とに分けて考えるのが適当であろう。前者については、以下の（5）で取り上げる。

公務員制度に関しては、地方政府・機関が職員をみずから雇用するという純然たる地方公務員制度を有している国はあまりない。特に、地方政府の幹部職員に関しては、中央政府あるいは全国的に公務員採用機関が一括して採用し、地方政府に派遣するのが一般的である。なお、インドネシアには全国的に統一された公務員試験そのものがなく、また、フィリピンにおいては、特に、地方政府・機関を中心に公務員試験によらない臨時職員や契約職員を大量に雇用している（1993年に地方政府職員数のほぼ4分の1）<sup>注33</sup>。

すなわち、地方政府の幹部職員については、一元的な公務員制度のもとで中央によって管理されていることになり、中央政府がこれら職員の人事権を握っている。こうした職員が地方政府の実際上の行政を担っており、中央と地方の接点ともなっている。たとえば、インドの上級公務員（IAS：Indian Administrative Service）は、採用された後、自分の担当州と中央政府の間を行き来し、それぞれにおいて枢要な地位を占める。なお、中国については、政府・党の職員への採用は試験

注32 斎藤友之（1995）, p.15において、「社会主義国において地方自治を考察すれば、制度上は存在しないが、実態のうえでは“擬似地方自治”となって現れている」と述べている。

注33 川中豪, 前掲書, pp. 98-99に負う。なお、川中は、こうした試験によらない地方政府職員が存在をフィリピンにおけるパトロン-クライアント関係が地方においてより明示的に現れていることの証左としている。

によらず、また、国家公務員・地方公務員の区別もない。政府・党のホワイトカラーの人事は各級（各階層）党組織が行う。それ以外の職員については、地方政府が行うこととなっている<sup>注34</sup>。

#### （４）財政関係

一般に、途上国の地方政府の財政規模はきわめて小さい。その様子は、前記4-3に示されている。さらに、いくつかの国について中央地方の財政規模を例示したのが表4-1である。一般に連邦制をとっている国や大国の場合に地方政府の財政規模が大きくなるが、必ずしもすべての国にこれが当てはまるわけではない。多くの国において地方政府の財政規模はきわめて小さく、それは、一つにはその事務・権限が小さいことからその必要経費としての財政規模も小さくなることがあげられる。また、多くの途上国では、経済活動が都市部に集中しており、地方農民の所得水準は自給水準にすぎないことがあり、この場合、課税ベースもきわめて狭いことになる。また、低所得国では、徴収の容易な関税収入に依存する割合が高く、地方における課税余地が小さいことを示している。なお、行政能力の問題から徴税行政が非効率であることや一般的に公共支出管理システムも中央政府と比べて整備されていないこともあげられよう。先に述べたように、一般に、連邦制下の州政府などの財政規模は大きく、インドがそれにあたり、同国では、制限列举方式のなかで租税権限の中央地方間の分担についてもリストアップされている。また、中国でも地方政府の歳出割合が高く、歳出全体（予算外支出を含む）に占める地方政府の歳出規模は60%に迫る水準にあった。しかし、中国を除いて地方政府歳入に占める自主財源の割合は必ずしも高くない。そこで、その差額を埋めるために中央政府からの財政移転に依存することになる。ブラジルやインドなどは、移転額がGDP比5%内外を占める大きな水準にある。また、移転額自体の規模は小さくても地方政府自体の規模が小さいことから移転額が地方政府収入の大きな割合を占めることも多い。なお、中国の場合は、もともとは社会主義国に共通な徴税方法である地方政府がすべての税を徴収し、それを一部の例外を除いてすべて中央に上納し配分を受ける体制であったが、その後、財政請負制の導入により、地方政府は徴税目的額を請負、それを超える収入は地方政府に一定の基準に基づいて留保されることになった。しかし、その結果、中央政府の歳入が増加せず、現在では地方税と国税を分ける分税制の導入およびそれに基づく徴税機関の再編が行われている。

---

<sup>注34</sup> 高原明生（1995）, pp.39-42に負う。

表 4 - 1 中央 地方財政関係

アルゼンティン (1990)

	(100万ペソ)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	7,459.5	66.4	10.8
移転前地方政府収入および贈与	3,776.6	33.6	5.5
計	11,236.1		16.3
移転額	510.9		0.7
移転後中央政府総支出	6,771.7	53.7	9.8
移転後地方政府総支出	5,829.4	46.3	8.5
計	12,601.1		18.3
GDP	68,922.0		

ブラジル (1992)

	(1000リアル)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	173,700.6	69.4	28.0
移転前地方政府収入および贈与	76,512.9	30.6	12.3
計	250,213.5		40.3
移転額	28,270.1		4.6
移転後中央政府総支出	158,971.4	58.1	25.6
移転後地方政府総支出	114,743.5	41.9	18.5
計	273,714.9		44.1
GDP	620,200.0		

チリ (1988)

	(10億ペソ)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	1,550.28	94.5	26.2
移転前地方政府収入および贈与	90.88	5.5	1.5
計	1,641.16		27.7
移転額 <sup>1)</sup>	50.41		0.9
移転後中央政府総支出 <sup>2)</sup>	1,570.03	91.4	26.5
移転後地方政府総支出	148.63	8.6	2.5
計	1,718.66		29.0
GDP	5,917.90		

中国 (1992)<sup>3)</sup>

	(億元)	総額に占める割合	GDP比
中央政府収入および贈与	3,356.9	41.9	12.6
地方政府収入および贈与	4,651.1	58.1	17.4
計	8,008.0		30.0
中央政府総支出	3,410.7	42.4	12.8
地方政府総支出	4,628.9	57.6	17.4
計	8,039.6		30.2
GDP	26,656.0		

インド (1992) <sup>4)</sup>

	(10億ルピー)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	1,004.6	68.0	14.3
移転前地方政府収入および贈与	473.4	32.0	6.7
計	1,478.0		21.0
移転額 <sup>1)</sup>	385.1		5.5
移転後中央政府総支出 <sup>2)</sup>	722.2	42.3	10.3
移転後地方政府総支出	986.8	57.7	14.0
計	1,709.0		24.3
GDP	7,028.3		

インドネシア (1993) <sup>4)</sup>

	(10億ルピア)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	56,318	96.8	16.5
移転前地方政府収入および贈与	1,842	3.2	0.5
計	58,160		17.0
移転額	5,417		1.6
移転後中央政府総支出 <sup>2)</sup>	42,211	84.8	12.4
移転後地方政府総支出	7,576	15.2	2.2
計	49,787		14.6
GDP	341,671		

マレーシア (1993) <sup>4)</sup>

	(100万リンギット)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	45,672	91.9	28.0
移転前地方政府収入および贈与	4,022	8.1	2.5
計	49,694		30.5
移転額	1,431		0.9
移転後中央政府総支出 <sup>2)</sup>	40,552	86.0	24.9
移転後地方政府総支出	6,596	14.0	4.0
計	47,148		28.9
GDP	163,039		

メキシコ (1987) <sup>4)</sup>

	(100万ペソ)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	33,683	87.5	17.4
移転前地方政府収入および贈与	4,791	12.5	2.5
計	38,474		19.9
移転額 <sup>5)</sup>	131		0.1
移転後中央政府総支出 <sup>2)</sup>	59,571	92.5	30.8
移転後地方政府総支出	4,833	7.5	2.5
計	64,404		33.3
GDP	193,312		

フィリピン (1993) <sup>4) 6)</sup>

	(100万ペソ)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	260,405	97.4	17.7
移転前地方政府収入および贈与	7,034	2.6	0.5
計	267,439		18.1
移転額	11,412		0.8
移転後中央政府総支出 <sup>2)</sup>	237,678	93.8	16.1
移転後地方政府総支出	15,698	6.2	1.1
計	253,376		17.2
GDP	1,474,457		

タイ (1992)

	(100万バーツ)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	511,528	94.8	18.6
移転前地方政府収入および贈与	28,332	5.2	1.0
計	539,860		19.6
移転額	10,850		0.4
移転後中央政府総支出	414,572	91.4	15.0
移転後地方政府総支出	39,207	8.6	1.4
計	453,779		16.5
GDP	2,754,880		

フランス (1994)

	(10億フラン)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	3,034.1	86.5	38.5
移転前地方政府収入および贈与	472.1	13.5	6.0
計	3,506.2		44.5
移転額	257.2		3.3
移転後中央政府総支出	3,194.1	81.2	40.5
移転後地方政府総支出	741.2	18.8	9.4
計	3,935.3		49.9
GDP	7,883.3		

日本 (1992) <sup>7)</sup>

	(億円)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	626,820	53.8	13.4
移転前地方政府収入および贈与	537,859	46.2	11.5
計	1,164,679		24.9
移転額	273,391		5.8
移転後中央政府総支出	448,789	33.4	9.6
移転後地方政府総支出	895,597	66.6	19.1
計	1,344,386		28.7
GDP	4,682,120		

## イギリス (1993)

	(100万ポンド)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	221,175	90.4	35.1
移転前地方政府収入および贈与	23,465	9.6	3.7
計	244,640		38.8
移転額	57,796		9.2
移転後中央政府総支出	210,096	72.5	33.3
移転後地方政府総支出	79,623	27.5	12.6
計	289,719		45.9
GDP	630,707		

アメリカ (1993)<sup>8)</sup>

	(10億ドル)	総額に占める割合	GDP比
移転前中央政府収入および贈与	1,237.91	57.3	19.7
移転前地方政府収入および贈与	921.12	42.7	14.7
計	2,159.03		34.4
移転額	175.09		2.8
移転後中央政府総支出	1,314.89	55.3	20.9
移転後地方政府総支出 <sup>9)</sup>	1,064.43	44.7	17.0
計	2,379.32		37.9
GDP	6,278.80		

注1： 中央政府は、特記してある場合を除きConsolidated Central Government

注2： 左欄の移転額は州政府への移転額。

注3： 1) 移転額には中央政府徴収税額からの州政府シェアリング分も含む。

注4： 2) 移転後の中央政府支出は州政府以外の地方政府への移転額をも控除した額。

注5： 3) 収入支出とも予算外支出収入を含む。

注6： 4) 地方政府は州政府のみ。

注7： 5) 移転額は他のレベルの政府からの州政府の移転受取り額、これ以外に中央政府によって徴収された租税収入38億5200万ペソ(1987)が地方政府収入に含まれている。

注8： 6) 中央政府はBudgetary Central Government

注9： 7) 中央政府は一般会計(歳入は公債分を控除したもの。地方政府は普通会計(歳入は地方債分を控除)、財政移転の額は中央および地方支出総額から中央地方純計の差額。

注10： 8) 地方政府は州政府およびそれ以下の政府、移転前地方政府収入はそれぞれのレベルの政府の収入から移転額を控除したものを合計した。

注11： 9) 移転後地方政府支出は、州政府からの移転額を控除したうえで州政府支出とそれ以下の政府支出を合計。

注12： 移転後中央政府総支出は、上記5)の移転額を差し引いたもの。

出所：IMF(1995), Government Finance Statistics Yearbook、中国：中華人民共和国国家統計局編(1994)『中国統計年鑑1994』、日本銀行(1996)『経済統計年報・平成7年』

中央政府からの財政移転には、用途の限定されない交付金的なもの、政策的な意図に基づき用途を指定した補助金制度がある。このうち前者については、州政府ごとの人口比率など一般的には単純な算定基準に基づき、たとえば、付加価値税の一定割合が、自動的に移転される。後者の用途指定補助金のなかには、地方政府職員の給料の補填が大きな割合を占めている場合もある（インドネシアなどのケース）。こうした財政移転については、その用途が限定されない場合には、地方政府が創意工夫を生かして活用することが可能となる一方、一定額が自動的に移転される場合には、一般的に地方政府の予算制約はソフトである場合が多いことから、それが有効に活用されるかどうかは必ずしも明確ではない。用途を指定した場合には、地方自治の観点からは、それに制約を加えるものであることから好ましいものとされない場合もあるが、地方政府のモラルハザードを抑え、たとえば、ナショナルミニマムの達成を図る場合などのときにはより有効であろう。

#### （５）民意代表機関の性格

先に述べたように、地域からの自治に対する要求と中央による集権化志向の妥協の産物としての地方制度との観点からは、その相互の交渉力によって地方制度の形は国によってさまざまな工夫の凝らされたものとなる。具体的には、地方政府における立法機関と執行機関の関係、首長および議員の選任方法の違いとなって現れる（表４－２参照）。

４－１に述べたように、通常、地方政府は、中央政府のエージェントとしての役割と一定の裁量の範囲において政策を形成し執行する役割を担う。こうした二つの役割を一身に担うのが地方政府の首長である。すなわち、中央の出先機関の長としての役割と一定の裁量のなかでみずから意思決定を行うという意味での自治体の長としての役割を果たすことになり、中央と地方のそして行政と政治との接点に位置することになる。こういった事情を組織上明示的に示しているのがタイにおける県知事である。県知事は中央派遣の国家公務員であるが、県自治体と県行政体の長を兼任しており、その県知事のもとに組織上県行政体と県自治体が区分され、それぞれが中央からの行政執行の指令に従う業務と県自治のための業務を行う形となっている（しかし、実際には県行政体の職員が県自治体の業務を兼任している）<sup>注35</sup>。このように地方政府の長は、時に矛盾する二重の役割を担うことが期待されており、その選任方法の選択は重要である。このため、表４－２にみられるように、首長の選任方法は、国ごとに任命制、間接選挙制、推任制（地方議会からの推薦者のなかから中央が任命する制度など）、直接選挙制などさまざまな工夫が凝らされている。

一方、地方議会の議員については、通常、直接選挙によって選出されることが多いが、途上国においてはその役割が限られていることが多い。通常、地方議会は、地方政府の固有事務・権限の範囲内においてしか権限を執行できない。しかし、こうした固有事務・権限の範囲が限られている地方政府がきわめて多いのである。これを中央による行政統制との兼ね合いで考えれば、行政統制が範囲と深度において強ければ強いほど、地方議会の権限は少なくなる。なぜならば、行政統制が強いほど、実質的な決定権が中央に移動することはもちろんだが、行政統制が統制の中心であれば、地方政府の権限の範囲は、さまざまな局面での中央地方行政どうしの交渉力によ

<sup>注35</sup> 前掲注30, p.295に負う。

表 4- 2 地方政府の階層と政府形態の事例

	連邦州政府				広域団体				中間団体				基礎団体							
	種類と数		知事	議員	官房長	種類と数		首長	議員	助役	種類と数		首長	議員	助役					
中国	省級政府 (30)	省 (22)	任	間	間	地区級政府 (335)	地区・盟	任	間	間	県級政府 (2,835)	呉・旗	任	間	間	郡級政府 (48,179)	郡	任	間	間
		直轄市 (3)	任	間	間		自治州	任	間	間		県級市	任	間	間		鎮	任	間	間
		民族自治区 (5)	任	間	間		地区級市	任	間	間		自治県	任	間	間					
ヴェトナム						特別市 (3)	間	直	間	郡 (20)	間	直	間	社		間	直	間		
						省 (50)	間	直	間	県 (470)	間	直	間	市鎮	計 (10,084)	間	直	間		
										省属市 (15)	間	直	間	坊		間	直	間		
										市社 (59)	間	直	間							
インドネシア						州 (24)	推任	直・任	任	県 (242)	推任	直・任	任	デサ	計 (66,594)	推任	直	任		
						ジャカルタ特別市 (1)	推任	直・任	任	政令市 (50)	推任	直・任	任	クルラハン		任	-	任		
						特定州 (2)	推任	直・任	任											
フィリピン						州 (75)	直	直・任	任	市 (60)	直	直・任	任	バランガイ (41,657)	直	直・任	任			
						高度都市化市	直	直・任	任	長 (1,534)	直	直・任	任							
インド	州 (25)		任	直	間	県 (380)		間	直・指	任	郡 (5,491)		間	直・任	任	村 (221,754)		任	直・間	不明
	連邦直轄市 (7)															特別市 (70)		間	直	任
															一般市 (1,745)		間	直	任	
															準市	計 (543)	間	直	任	
													町	間	直		任			
メキシコ	州 (31)		直	直	任					郡	直	直	任	市		直	直	任		
	連邦区 (1)														町村		直	直	任	

注 1: 直は直接選挙、以下、間 間接選挙、任 任命、推 推薦、指 指名。

注 2: 中国は、単一国家制であるが、ここでは規模などの理由で連邦国家制扱いをしている。

注 3: 各国の地方政府の種類および数は、中国 (1993年末時点)、ヴェトナム (1995年)、インドネシア (1995年)、フィリピン (1995年)、インド (1993年) のデータによる。

出所: 斎藤友之 (1997) 「途上国における中央地方関係」 『「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会現状分析編報告書』国際協力事業団

て決定されることになり、こうしたことの前に地方議会によって立法活動を行っても拘束力を期待できないからである。

#### 4 - 5 中央 - 地方関係の基本的な分類

以上において、中央 - 地方関係を構成するいくつかの要素を概観してきたが、まず基本的な要素として以下のことを述べておくことが適当であろう。途上国の地方制度は、往々にして地域からの自治に対する要求と中央による集権化志向の妥協の産物として形成されている<sup>注36</sup>。このときに、地域からの自治（住民自治というよりはさまざまな地域勢力による自治要求との観点から地域自治とのとらえ方が適当であろう）の要求が強いときには、連邦制に代表される中央から独立度の高い分離型地方制度が形成される。しかし、同じ連邦制を採用していても、マレーシアやメキシコのように中央集権度の高いとされる国もあり、連邦制という成文法上の制度のみによっては直ちにこれを判断することはできない（この場合には政党の役割など他の要素を十分に考慮する必要がある）。また、イギリスのように単一国家制をとりながらも、地方共同社会の自治が国民国家形成過程でもその自律性を保ち続けたことにより、独立性の高い中央 - 地方関係が形成される場合もある<sup>注37</sup>。

他方、逆に、中央集権化志向が強いヨーロッパ諸国に淵源を持つ統合型地方制度がある。ここでは、ある程度の地方自治度を許容しながらも、地方政府は上位政府の出先機関的な色彩が強く、上位政府と下位政府間の連絡はより密接である。

前者の分離型の中央 - 地方関係の場合、中央政府の地方政府への関与は、地方政府の事務・権限の範囲を定める事前的な立法統制と越権行為の有無などによる事後的な司法統制が中心となる。他方、後者については、上位政府の介入は個別的・機能的な行政統制が中心となる。このため、分離型地方制度における中央 - 地方関係の場合には、その意思決定の裁量の範囲は事前に決定されており、その変更には立法化を必要とするのに対して、統合型地方制度の場合には、事務の範囲は広く、その裁量の範囲については、上位政府との交渉力の有無によって左右される（裁量の範囲の変更に関する独立性の高い中央 - 地方関係と連絡のよい中央 - 地方関係の差異は、前者が憲法などのより変更の困難な法律に基づく裁量の範囲であるのに対して、後者は、政令や行政指導などその変更については上位政府行政機関の裁量が大きく働く、より変更の容易な、すなわち、変更についてのコストの低い制度に基づいている。したがって、行政統制の場合には、法律が制定されていても、その法律は包括的であり、その後の状況変化に基づいて事後的に微修正していくことが可能である<sup>注38</sup>）。また、定型的な業務をこなすのであればその裁量の余地は小さい。しかし、社会の発展に伴って現場での裁量を伴う業務の増大や、業務間の連携が必要となるなど複雑化するならば、地方政府の裁量の範囲を拡大せずに、政府が社会の発展に対応することは困難

<sup>注36</sup> 中央と地方との妥協の産物といった考え方については、森田朗（1993）を参考にした。

<sup>注37</sup> 西尾勝、前掲書、pp.381-382において西尾は、イギリスやアメリカなどのアングロサクソン型の地方自治の特色として、「国民国家の形成以前から存在していた地方共同社会の自治が国民国家の形成過程でもその自律性を保ち続け、これが主権の絶対化を事実において制約した国々の地方自治」と述べている。

<sup>注38</sup> こうした行政優位における法律と行政の関係については、産業政策を中心とした行政と民間との関係においてこれを明らかにした奥野（藤原）正寛（1994）を参考とした。

となる。

他方、分離型地方制度における中央 地方関係における地方政府は、その所管する圏内において事前に定められた権限の範囲において柔軟に対応することが可能であるが、社会の発展に伴って業務が複雑化し、保有する権限と隣接する中央政府の保有する権限とにまたがるニーズが発生した場合などの対処については、柔軟な対応が困難となる。ことに制限列举方式による場合、地方政府の所管する事務・権限の範囲は限定的であり、残余の事務・権限は中央政府に与えられることから、この可能性が高い。ただし、社会の発展に伴って地方政府間の自主的な水平的な関係を自発的に整備していくことは、分離型地方制度のほうが容易であろう。他方、ある地方政府の革新的な取組みを全国的に普及するうえでは、統合型地方制度のほうが容易となろう。

これらから、一般的に各地域が多様であり、その個別の地域のニーズに柔軟に対応するうえでは、分離型地方制度のほうが効率性が高いが、経済発展など全国的に一体となって対応する場合には、統合型の中央 地方関係のほうが効率性は高いといわれている。また、統合型の中央 地方関係は、社会の発展に伴ってシステムを微調整して対応する場合には柔軟だが、分離型の中央 地方関係の場合、変化に対応するためには、法律の改正が必要であり、政治的コストが高い。

このように、統合型の地方政府は、住民のニーズに応えることよりも、しばしば上位政府の関心を買うことにより強いインセンティブを感じるであろう。他方、分離型の地方政府の場合、中央の介入や監督はより少ないことから、よりその地域の伝統的な権力構造を温存させる可能性がある。このため、地域住民のニーズに応え得るかどうかは、こうした地域の権力構造の状態に依存しがちとなる。また、在地地主勢力の強い支配力や政治的なパトロン クライアント関係（地方有力政治家が票との引換えに個別の優遇措置をその支援者に与える場合）などの伝統的な権力構造がある場合、それはそのまま地方政府に反映される。

#### 4 - 6 中央 地方関係と社会との関係

通常、政府の政策過程は、社会からの入力・政策形成・政策決定・政策執行・社会への出力として表されることが多いが、実際の過程は、きわめて複雑であり、政治家、政府機関、関係者は各段階で複雑に交差している。たとえば、日本の特色とされ、経済発展に寄与したとされる官民協調による政策形成は、政策形成過程における業界や経済団体の関与が各所にある。また、政策執行過程においても、執行機関の裁量の範囲のなかでさまざまな社会的な圧力が加えられることがある。たとえば、具体的に道路をある地域内のどこに作るかはその地域の政府外の有力者の意向によって決まることもある。政策過程は法律どおりにはいかない。政策の執行に違法の慣行が多い国がある場合、それは、司法や警察がうまく機能せず、法律を破るコストが低い場合であろう。しかし、法律が社会の実態に即していない場合もある。後者の場合には、法律が社会によって正統性があるものとみなされず、法律が尊重されない。そこで、多様でかつ不確定的な社会の実態と矛盾が生じないような法律を形成しようとすれば、その法律はかなり大まかな規定とならざるを得ない。

特に、途上国の場合には、社会の実態の把握およびそれに基づく法律の制定は多くの場合困難である。国民形成の途上にあるこれら開発途上国にあっては、国内に異なった言語集団や民族が

共存していたり、交通手段の未発達などにより社会が分断されているからである。村落社会などの多数の小社会の存在や分断されていた地域市場の存在、さらには、富裕層と貧困層、都市と農村の大きな格差など異質な社会集団が多数共存し、そのため、社会全体での基本的なゲームのルールについての合意が形成されにくい。また、途上国は、近代化と呼ばれる大きくかつ急激な社会変動の過程にあり、時間とともに社会の実態は質的な変化を遂げていく。そして、行政を中心とする政府の側も統計や情報収集能力の未整備などにより多くの場合十分な分析能力を持たない。このように途上国においては、法律はきわめて概括的なものになりやすい。この場合、個別具体的な事前のルールが法制化されていないことから、司法による事後的な統制は困難となる。

このため、実質的な制度的な関係（制度的な取り決め）は、具体的な相互関係、たとえば、ある中央省庁の部局は、同じ中央省庁の他の部局、他の省庁の関連する部局、地方政府の関連する部門、所管する民間団体などとの間の反復的な取引のなかから形成されていく<sup>注39</sup>。このことを地域間関係でみれば、そこには異質な社会集団が共存し、それらは反復的な相互関係のなかから内発的に制度取決めを形成していく。かくして地域におけるガバナンスは、こうした内発的な制度取決めと外発的な政策・制度のコンビネーションにより行われる。これは、たとえば、地方政府の外に伝統的な権威として有力な長老が存在する場合、地域におけるガバナンスは、必ずしも地方政府によってのみ行われるのではなく、地方政府と長老（とその長老を権威としている伝統的な社会システム）との間の相互関係、役割分担によって担われることもある。

内発的な制度取決めと外発的な政策制度が矛盾する場合、その地域は主として地域の内発的な制度取決めによって行われることになる<sup>注40</sup>。この意味で、分離型の中央 地方関係では、地域の内発的な制度取決めがその地域のガバナンスのあり方を決めるうえで決定的となる。このことは、分離型の中央 地方関係の国においても、妥当することがある。たとえば、インドのように、上級官僚が中央と地方をつなぐ役目を担っていたり、あるいは、国と地方の間で開発政策などにかかわる意見調整を行う機構を設立するなどして中央 地方間の連絡をよくしようとすることが行われている。さらには、政府システムの外ではあるが、全国政党の存在がこうした中央 地方関係をつなぐ役目を担っている場合もある。分離型地方制度においては、地方政府のガバナンスの強化のための工夫が必要になる。

他方、統合型の中央 地方関係の場合には、上位政府のエージェントとしての地方政府は、上位政府のスペックを満たすことが第一義的な目的となり、地域の権力構造への対抗力は強い。しかし、地域住民のニーズを反映することは、上位政府が明示的にそれを求めない限り、優先度が低くなる傾向にある。このため、地方政府に対しては、地域のニーズをその政策に反映させるインセンティブを与えたり<sup>注41</sup>、住民の政治・行政への参加を通してその行動をアカウンタブルにさせる手だてが必要となる。

注39 こうした考え方については、柳原透(1997)、Williamson, O.E(1995)などを参照されたい。

注40 ここでの地方のガバナンスのあり方については、Mearns, R. (1996), pp.299-301に述べられている政府とガバナンスの対比にかかわる部分を参考とした。

注41 たとえば、インドネシアでは、軍の二重の役割のもと、軍人が州知事に就任する場合があるが、州知事としてその州の開発に成果をあげれば、軍に帰任後、昇進上有利であるとされていたり、あるいは、中国のように省の開発に成果をあげ注目されれば、中央への昇進の道が開けるとされるのはこういった例と考えられよう。ただし、インセンティブの与え方によっては、たとえば、州の経済成長率のみが考慮され、所得格差が放置されてしまう場合もあり得る。

#### 4 - 7 地方分権化と中央 地方関係

前に述べたように、地方分権化の議論は、政治的な意思決定にかかる集権と分権の側面と公共財・サービスの供給にかかる集権と分権の側面に大別される。

このとき、基本的には2つの方向で議論することが可能と思われる。一つは、社会的なニーズの増大に伴う政府の発展という動的な変化と地方分権化の問題である。増大する社会のニーズに対応するには、政府の規模を拡大させる必要があり、それを効率的に行うには、地方政府の裁量を増大させる必要がある。たとえ、その地方政府が出先機関的なものであっても、公共財・サービスの効率的な供給を実現しようとするのであれば、この意味での分権化は実現される。そしてそれをさらに効果的に行おうとするのであれば、住民の参加・監視が図られる必要がある。

分離型の中央と地方の場合にも、高度化、複雑化する社会のニーズに応えようとするのであれば、中央政府とのより密接な協力が必要となる。この意味では分離型の地方制度も、社会の発展に伴って集権化する。見方を変えれば相互依存的になるとこれを表現できよう<sup>注42</sup>。

他方、政治的な分権化に関しては、別の観点が必要になる。すなわち、それが必ずしも民主化と同義ではないということである。地域自治は確かに高まるが、それによって民主化が達成されるかどうかは、その地域のガバナンスの状況による。このとき、分離型の中央と地方の場合には、中央政府のプレゼンスは低く、このため、たとえば、独裁的な社会勢力が地域を支配していたとしても、その勢力が基本的なルールを逸脱しない限り関与する余地は少ない。分離型の中央 地方関係では分権化は、その地域の社会構造をよりいっそう十分配慮したうえで着手する必要が生じる。

これらの観点からこれまでの議論をまとめて中央 地方関係を類型化したのが表4 - 3である。表で示したように、連絡のよい中央 地方関係は、統合型である。また、独立性の高い中央 地方関係は、分離型であり、それが今日相互依存型として性格づけることができるようになっている。このとき、統合型は、中央政府の一部が地理的に地方にあるといった色彩の強い、その意味で連絡のよい中央 地方関係は、システムショック、すなわち一国が一元的に対応する必要のある場合には、効率のよい中央 地方関係である。また、中央の地方統制は行政統制的である。統合型の地方政府は、一方で中央の分岐として（すなわち出先機関型の延長として）裁量の範囲を広げ、他方でみずからの判断で裁量の範囲を広げる意思決定を行う。地方政府の任務は広範であり、中央と地方の間で連絡のよい協力関係も保たれている。さらに、充実した選挙を土台とした代表制がとられているので、住民のニーズも反映されやすい。他方、分離型は、立法的に事前に決められた限定的な任務の枠内で地方政府に強い事務・権限がある。この意味で、個別ショック、すなわち、各地方政府領域内での個別的なニーズへの反応はみずから処理し得る裁量が大きいためによい。しかし、中央の関与は極小化される傾向があることから地方において充実した代表制

<sup>注42</sup> 国際社会とのかわりが強まるにつれて、国際要因と国内政策の連携などのために中央政府の役割が増大し、その面で、中央政府による地方政府への働きかけが増大することもこうした相互依存が強まる要因となる（その意味で、後に述べるシステムショックへの反応力を高める必要性に対する独立性の高い中央地方関係の適応とも考えられよう）。国際社会との関係が増大すれば、国として一体的に行動する必要性が増大し、たとえば、WTOへの加盟は中央政府が国を代表して加盟することになるので、その加盟にあたっては中央・地方相互の意見交換が必要となってこようし、その条約の受容によって、中央政府と地方政府は相互に政策を調整する必要が出てこよう。

がない場合には、有力階層の利益のみによって地方政府がコントロールされる事態が起り得る。相互依存型は、分離型の中央 地方関係が、システムショックへの適応の必要性など相互の連絡・調整の必要性が高い場合に生じるシステムである<sup>注43</sup>。

表 4 - 3 ガバナンス・システムとしての中央 地方関係の分類と諸特徴

	中央の地方 統制	対応の容易な ショック	民主主義的な代表 制の欠如の場合	性格・特徴
分離型の 中央 地方関係	立法・司法 統制	個別ショックへの 反応がよい	伝統的権力構造の 問題	地方政府の独立性 が高い
統合型の 中央 地方関係	行政統制	キャッチ・アップ やシステムショッ クへの反応がよい	住民ニーズへの反 応が悪い	中央 地方間の連 絡がよい

最後に、地方分権化のマクロ経済への影響を述べておく必要がある。それは財政および金融の両面の分権化において生じる。より多くの財政権限、たとえば、徴税権を分権化し、中央政府の徴税規模が相対的に小さくなった場合、課税政策によるマクロ経済管理の経路は狭まることになる。このとき地方政府は、中央政府に比べてマクロ経済の安定化を考慮する必要性が小さいため、経済の不安定化が生じやすくなる。なぜならば、国内における地方政府の開放度は高いため、地方政府がインフレ的な政策を採用しても、その負の影響は他の地域にスピルオーバーするため、地方政府の被るリスクは中央政府のそれよりも小さいのである。また、同様なことは金融政策についてもいえ、たとえば、中国では地方政府が人事権を持つことを通じて中央銀行支店から、返済を考慮せず借り入れ、貨幣供給量、債務負担を急増させる事態が生じた。ブラジルに関して、地方政府が所管する商業銀行からの借入について、同様な問題を引き起こしている。財政面にしても、あるいは金融面にしても、マクロ経済権限についての地方分権化は問題が多いのである。

<sup>注43</sup> ここでの統合型、分離型自治についての考え方は、村松岐夫（1996）がKjellberg, F.の議論を参照しつつ同論文に提示した考え方をもとに考察したものである。

## 5. 地域の発展の要素と中央・地方政府の役割

### 5 - 1 途上国における地域発展の要素

グローバル化の進展や社会経済状況の変化に対応して、途上国政府は市場主導の経済開発を進めるために構造調整や分権化を含む行財政改革、民主化の推進を図るなど、新しい環境に対応するための政策の採用や制度の変更を伴う改革の実施を行っている。ここでは、民間の役割が重視され、分権化により地方政府へ権限が委譲されその役割が強化されるなど、開発の担い手が多様化している。このような新しい枠組みのなかで地域の発展を促進するためにはどのような要素が必要になるのだろうか。

#### (1) 開発の担い手の多様化と活力が発揮できる環境の整備

途上国における中央政府の財政の制約や構造調整の実施により、多くの国で中央政府のスリム化に伴う地方への権限の委譲や、より住民のニーズを反映した効率的な行政の実施をめざした分権化への動きが進展している。また、グローバル化の進行により地域が直接世界と結びつく状況が生まれてきた。このような環境の変化により、途上国の開発の担い手が中央政府だけでなく地方政府や民間セクター（企業、産業組織、NGO、住民組織など）へと多様化するようになっている。これは中央政府の財政能力や資源配分のメカニズムの制約から、地域における開発のための資源動員の仕方が多様化するようになり、それに応じて開発の担い手の多様化が進展していることを意味している。分権化の進展による地方政府の役割の拡大、経済の自由化の促進と民営化の実施に伴う民間企業の役割の増大、さらには地域における開発のイニシアティブをもとにした内発的な地域の活性化を図るうえで、NGOや住民組織が果たす役割の重要性が増加しているなど、地域の開発の担い手が多様化し、地域の発展の主体としてそれぞれが重要な役割を担うようになっている。

このような状況のなかで、中央政府はみずから直接関与することから、地方政府や民間セクターが地域における開発の担い手として効果的に活動できるような環境を整備する役割にシフトしていくことが求められている。すなわち、地方政府への権限の委譲とそれに伴う財政移転のシステムをどのように整備するか、分権化に伴う制度の整備や、公共サービスの民営化に伴う受益者負担の公正なルールの設定、NGOや住民組織の活動を促進するためのルールの設定と小規模金融制度などによる制度的な支援など、行政の透明性と公正なルールを設定するグッドガバナンスと参加型の開発を促進するための制度的枠組みや支援装置を提供することが求められている。未成熟な市場における自由化の促進は市場における利益団体による独占の問題を生むことがあり、それに対処するために市場機能の整備やアクセスの確保、公正なルールの設定が必要となる。また、地域における起業家を支援するための金融や法律面での制度的な枠組みを形成することも地域の発展を促す重要な要素となる。

地域の発展を促進し持続的なものとしていくためには、地域における開発の担い手をどのように組み合わせしていくかが重要な鍵になる。地方政府が地域の経済団体と一緒に産業界を行ったり、教育や保健医療などの公共サービスの提供において住民組織やNGOなどの仲介組織と

の連携を図るなど、地域のネットワークを活用していくことが求められる。このように、中央政府の役割として、開発の担い手があるような環境（enabling environment）を整備していくことが地域の発展を促進していくために必要になってくる。

## （２） 国家の民主化と地域の民主化の必要性

地域の活力を生かしていくためには、地方が資源の配分に発言権を持つことが必要になる。すなわち、中央における意思決定に地域の利益を代表するものが参加できる民主的な制度が必要になるのである。したがって、中央における資源配分の意思決定のモニタリング機能を果たすものとして民主化の促進が求められる。一方、分権化により地方に資源配分の意思決定が下ろされてきた場合も、地域の意見を反映して適切な開発目標に資源を配分していくためには、地域における議会や首長の公選制など民主的な制度の確立が求められる。

しかし、途上国における地域の政治・社会構造は多様な様相をみせている。フィリピンやメキシコのように地方名望家の存在やパトロン クライアント関係が地域の政治・社会構造に反映され、独占的な地域の政治権力が形成されている場合がある。また、地域の伝統的リーダーや政党や軍、利益集団の存在が地方政治に大きな影響力を行使しているインドネシアなどの例もみられる。このような地方における政治権力構造のあり方によっては、分権化により地域にもたらされた資源配分の権限行使が予定された結果をもたらさないこともある。したがって、地域における民主化の促進は地方政治をモニタリングする機能を高めるために重要な要素となる。

さらに、一方で地域において伝統的なリーダーが果たしている共同体における調整の役割やリーダーシップ、住民の意思を反映して行政に要求を行うなど住民と行政を結んでいる役割など、積極的な役割の持つ重要性を認識することも必要である。したがって、地域の政治社会構造を分析、理解して、伝統的なリーダーとその役割を把握し、政治や行政への影響力やリーダーシップの利用などを地域の開発にうまく活用していくことを考慮することも必要になるであろう。

資源の再配分に関するモニタリング機能として民主主義の進展を図るためには、代議制の確立とともに政府の活動をモニタリングすることが可能となるような市民の教育水準の向上と、産業組織や労働組合、協同組合、NGO、住民組織など、いわゆる市民社会組織(civil society organization)が育成されていくことが重要な要素となるであろう。

## （３） 地域のネットワークの形成

地方制度の強化は地域の発展を促進するうえで重要な要素である。地域の状況に応じた開発計画の立案や実施において、地方政府や地方行政の制度的な仕組みが整備され、その制度を動かすことができる人材が配備されているかどうかが重要になる。地方政府が中央政府との垂直的なリンクにおいてよい連絡関係を形成していることは、地方における政策の執行と資源の動員において有利に働くことが多い。特に、地方から中央への連絡がどのようになされているか、情報の流れがどのように双方向で確保されているかどうか重要な要素となる。このような中央地方の垂直的なネットワークは、行政における中央 地方間の人事交流や開発計画策定における中央 地方間の調整を行う機関や制度などによって、中央へのアクセスと情報のフィードバックを行う機能を果たしている。また、行政のシステムだけでなく、政党や政治家、特に国会議員が

果たしている地域の代表者として中央へのアクセスを行う役割も垂直的なネットワークの重要な構成要素である。

しかし、垂直的な行政の地方分散や分権により地域における政策執行過程の効率化を図るだけでなく、地域住民の声を反映し地域における活力の動員を可能とするためには、地方政府を中心として他の政府機関、民間セクターや住民組織との連携を図り、地域内の水平的なネットワークを形成することが必要になる。

地域に存在する中央政府の出先機関だけでなく、民間団体である商工会議所や労働団体、農民組織、産業組織、金融機関、教育機関、あるいは企業、NGO、住民組織などとのネットワークの形成は地方政府の情報収集能力を高め、地域における民意の反映と参加の機会を提供する。このようなネットワークの形成は、地方政府の情報収集やサービス提供などの行政能力における限界を補完することを可能とし、地方行政制度の枠を超えた地域ネットワークとして発展するとともに、地域としてのアイデンティフィケーションの醸成にもつながるものである。それによって、地方政府によって計画立案される開発政策に対する地域としての当事者意識（ownership）が高められることになるであろう。たとえば、フィリピンの地方開発協議会は住民組織やNGO、業種別団体などからの代表者が全構成メンバーの25%以上になることが義務づけられており、地域の開発のネットワークの形成を促す場としての機能を担うことが期待されている。

このような地域内のネットワークの形成は、地域が共同体として一つのまとまりのある性格を持つ場合、水平的なネットワークの形成が比較的容易に行われる可能性が高い。しかし、地域に多様な社会関係が存在する場合であっても、特定の目的に応じた機能的な組織間のネットワークの形成は可能であろう。地方政府による地域内ネットワークの形成をみるときは、地域社会がどのような社会関係を持っているかどうかを把握することが必要になろう。

地方政府が持つ中央政府との垂直的なネットワークとともに、地域におけるさまざまな団体との水平的なネットワークの形成は社会的資本（social capital）<sup>注44</sup>の形成につながるものである。そして、地方政府が情報収集、計画立案、事業の実施を行う過程で取引費用が削減されたり、関係する団体からの協力を確保することにより、分権的な政策の効果が高まるとともに、持続的な開発の可能性も高くなるであろう。さらには、水平的なネットワークを伸張させて地域間の広域的なネットワークの形成を図ることは、より広い地域の発展を促進するために必要な要素となるであろう。また、このような社会・経済組織が地域ネットワークだけでなく、全国的なネットワークを形成している場合は、垂直的なネットワークを強化して、中央・地方間の連絡のよさをさらに補完する役目を果たすことができる。

#### （４） 地域における資源動員

地域における開発の担い手が多様化することによって、開発に必要な資金、人的・物的な資源が多様な担い手によって動員されるようになる。そのなかでも地域内部の地元資源の動員とその管理運営が担い手自身によってなされるかどうか重要になる。すなわち、みずからの生産・

<sup>注44</sup> Putnam（1993）によると、社会組織の持つ信頼関係や互惠主義の規範、水平的な社会組織のネットワークは社会的資本（social capital）として協調的な活動を促進し、地域社会の効率性を高める効果を持つ。社会的資本が蓄積されている地域は自発的な協力が生じやすい。社会的資本の蓄積はグッドガバナンスをもたらす一つの要素ととらえることができる。

生活活動に必要となる資源を動員して組織的に管理運営する社会的能力が必要になってくる<sup>注45</sup>。

地域における資源動員がどのようになされているかをみるときに、共有資源の管理運営の仕方とその基礎になる共同体のあり方をみる必要がある。共同体の持つ信頼関係は社会的資本としての機能を果たし、資源の動員と管理運営における取引費用を低下させる効果がある。したがって、地域の共同体がどのような性格を持っていて、どのようなネットワークを形成しているかを把握することが重要になるであろう。また、地域における社会・経済組織などのさまざまな機能集団の存在とそのネットワークも資源動員を図るうえで重要な要素になる。また、教育機関や農業技術の研究機関など地域における知的資源の効果的な活用を図ることが必要になるだろう。地域において内部からの資源の動員とともに外部から資源を獲得するためには、水平的、垂直的なさまざまなリンケージが形成されていることが必要になり、そのようなリンケージの形成を促進するうえで地方政府は地域における支援システムの形成など大きな役割を果たすことができる。すなわち、地方政府は地域の活性化を促進するために地域のネットワークの活用を通して資源の動員を行い、参加型開発の枠組みを形成していく役割を担うことになる。

#### (5) グローバル時代の地域の発展

グローバリゼーションの進展は、地域が国家の枠を超えて世界と直接結びつくことを可能とし、国の統合を重視する国家の要求と、より開かれた世界との結びつきを背景にした地域の独自性の発揮という地域の要求とのバランスをとっていくことを必要とする。このことは、国家と地域の関係に緊張関係を生起させる。世界との結びつきをてこにした地域の発展を中央政府がどのように促進、あるいは調整していくかが課題になっている。

地域と世界の結びつきを活用した発展の方向性を示す一つの形態として、東南アジアを中心に進められている成長の三角地帯構想があげられる。マレーシアのジョホール州、シンガポール、インドネシアのリアウ州を結んだ三角地帯や、東部インドネシアとマレーシアのサラワク州、フィリピンのミンダナオ島を結んだ三角地帯の構想など、国境を越えて地域間の経済の補完関係を強化する形での開発構想が中央政府や地方政府、国際機関、民間セクターを含む多様なアクターによって進められている。グローバリゼーションは地域と国内市場、海外市場との関係を変化させ、地域間において地理的な近接性と経済の相互補完性により、規模の経済や比較優位を獲得する機会を提供している。

一方、グローバル時代の地域の発展をめざすもう一つの方向として、地域市場を輸出市場に結びつけた地域産業の振興、地域の特性を生かしたニッチ市場への参入があげられよう。外国投資の誘致の促進と輸出市場の開拓により、地域が世界と直接つながって発展することが可能となる。中国の沿岸部における経済発展や郷鎮企業の成長、インドネシアやタイにおける工業団地を核とした開発などをみることができる。

また、途上国の地方政府と日本などの先進国、あるいは周辺諸国の地方政府、自治体が相互に直接協力関係を形成して経済交流や技術協力を行う、自治体間の国際協力を促進していくことも、グローバリゼーションのなかでの地域の発展を考えるうえで重要な要素となる。そのためには、自

<sup>注45</sup> 社会的能力に関しては、国際協力事業団(1995)、国際協力事業団国際協力総合研修所(1996)を参照。

治体間の国際協力を促進するための制度や枠組みを強化していくことが必要になるだろう。

## 5 - 2 地域の発展と中央・地方政府の役割

地域の多様な担い手による発展を促進するために、中央政府の役割は地方政府や民間セクターなどがより効果的に活動できるような環境を整備していく方向にシフトしていくことが必要になるであろう。すなわち、途上国では環境の変化に対応して地域の活力を動員した持続的な開発が可能になるように、分権化の促進や地方への財源配分の拡充など中央地方間の行財政制度の諸改革を実施し、地方の強化を図っていくことが求められているものと思われる。

### (1) 地域発展のための環境整備

地域における開発の多様な担い手の活力を引き出し、地域の発展を促進するためにはどのような環境を整備することが求められるのであろうか。第一に、市場の未成熟や市場の失敗に対処して、地方における市場機能の向上や市場へのアクセスを確保するための政府の役割があげられる。市場が未発達であれば市場自由化の効果は限られるため、政府はインフラの整備や法制度の整備など、市場機能の有効な働きを支える制度的基盤の整備を担わなければならない。単なる市場の自由化ではなく、市場メカニズムを支える物的、制度的基盤の強化を図ることが必要である<sup>注46</sup>。これまで多くの途上国では、首都や大都市を中心にインフラの整備や投資環境の整備を図ってきた。そのことが大都市への一極集中をまねいて地域格差を拡大してきた要因にもなっている。地域の発展を促進するためには、産業の地方展開を促進するように地方におけるインフラの整備を行い、地方において市場へのアクセスを確保し、地域市場の形成を促進したり、地方における金融制度の強化や税制度の整備により、投資環境の改善を図っていくことが必要になる。その意味で、地方中核都市の開発など、地域の中心となる地方都市のインフラ整備と投資環境の整備が今後重要な課題となつてこよう。

市場環境を整備し市場へのアクセスの制約を少なくするためには、政府による物的なインフラの整備とともに、教育などを通じた人的資源の開発が重要になる。地方における人的資源の開発は、その地域の発展の活力の源となる開発の担い手を育てるとともに、その能力を向上させていく。教育によりさまざまな情報へのアクセスが容易になったり、市場や雇用機会へのアクセスが改善され、地域における起業家の育成がなされることが期待される。一方、教育の向上は地方から都市への労働移動を促進する側面がある。したがって、産業の地方展開を図り、地方都市や農村における雇用機会の創出を図っていくことが重要になるであろう。

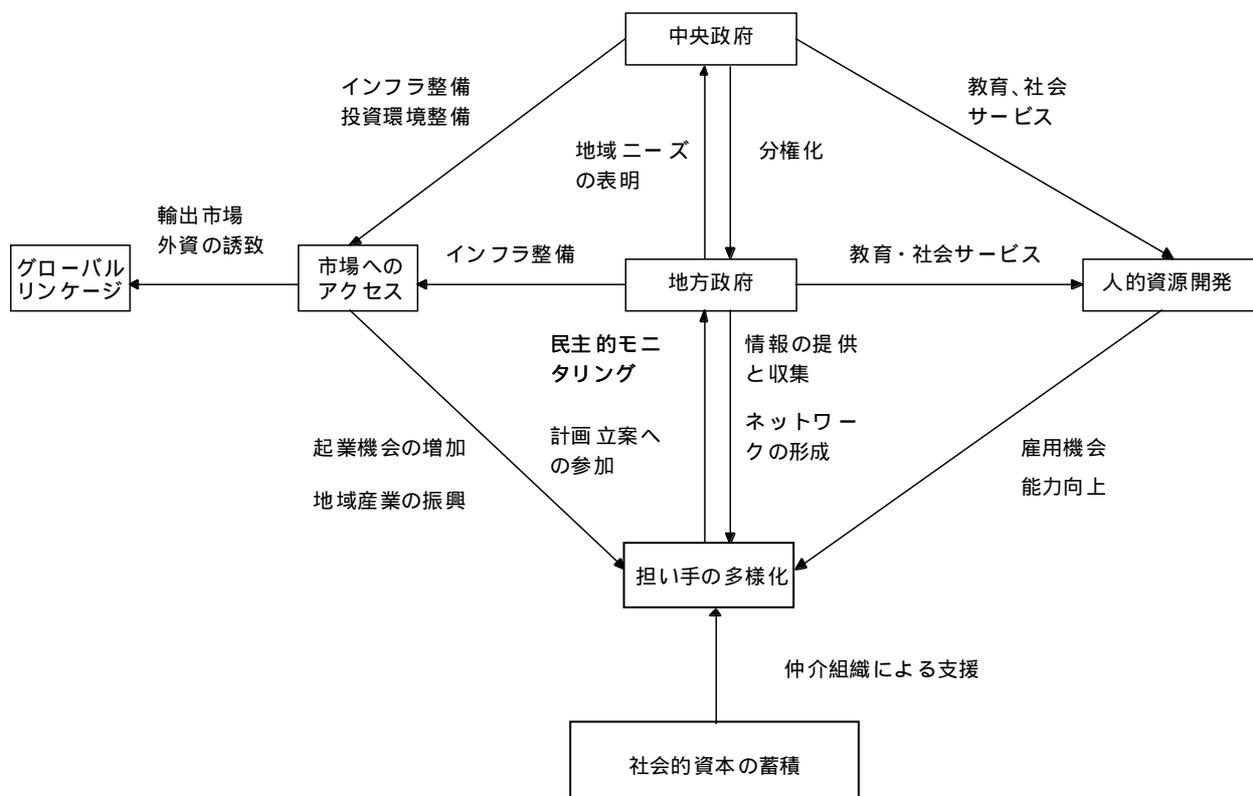
地方において、このようなインフラの整備や教育などの人的資源開発を行うためには、中央政府による資源の再配分のシステムが必要になる。そして、地域のニーズや意思に応じて効果的な開発を進めていくためには、地方政府が地域のニーズを反映して開発計画を立案したり、中央政府に情報を提供することができるようになるなど、地方政府の役割を強化する必要がある。そのために、フィリピンのように地方政府に権限を委譲して資源の再配分の機能を持たせる分権化の

<sup>注46</sup> 速水佑次郎(1995), p.251に負う。

方向で政策を推進している国もある。このように、中央政府と地方政府との間の役割分担と協力関係が変化していき、地方政府が地域のイニシアティブを発揮できるような参加型の開発を促進する環境を整備することが求められるようになっていく。

図5-1は、地域の活力が発揮できるような環境を整備していくためにどのような要素が必要になるかを図示したものである。市場へのアクセスの確保と人的資源の開発は、担い手の多様化を促進して地域の活力が発揮されるような環境を醸成する。そのために、中央政府と地方政府がそれぞれどのような役割を果たしていかなければならないかを示しているが、中央-地方関係の種類によっては市場へのアクセスを整備するためのインフラ整備や投資環境整備が、分離型の中央-地方関係ではそれぞれ個別に実施され、統合型の中央-地方関係の場合は、中央と地方がより共同で実施する形が多くなる。また、教育や社会サービスの提供においても、分離型の場合は中央-地方の役割分担がより明確になされて個別に実施されるのに対して、統合型の場合は中央からの財政、技術的支援のもとに地方政府がサービスを提供するなど協力関係が強い場合が多くなるであろう。したがって、中央-地方間の役割分担をみるときに、垂直的なネットワークがどのように形成されているかを把握することが重要になる。

図5-1 地域の活力が発揮できる環境整備



中央政府と地方政府によって市場へのアクセスが整備され、教育や社会サービスの提供を通じた人的資源開発が行われるようになると、地域において多様な担い手とその活力が発揮できるような環境が生まれてくるが、第3章の図3 - 1で示したように、経済発展の段階に応じて地方開発の3つのアプローチの円錐型が時系列的に時計回りにシフトしてその重要度が変化していくように、一国の経済発展の段階に応じて図5 - 1で示される中央政府、地方政府、担い手を中心とするリンケージがどのような状況にあり、どの部分が重要になり、強化されなければならないかを考慮する必要があるだろう。したがって、地域の活力が発揮できるような環境を整備するための援助を行う際には、重要となるリンケージにどのような援助を行っていくことが効果的になるかを考慮することが必要になるだろう。たとえば、市場へのアクセスが十分整備されていない場合は、中央政府や地方政府を通じたインフラ整備や投資環境の整備の重要性が高くなるであろう。また、開発の担い手の多様化が進んでいる場合は、地方政府による参加型の計画立案の支援や社会組織のネットワークを活用した協力、産業の振興や起業家への支援を図るための金融制度や技術的支援などが求められるであろう。

## (2) 中央・地方行財政制度の更新

途上国の地方の開発は、従来、主に中央政府が主導的に計画を立てて実施してきたが、地方政府の役割の強化や地方分権化が行われるようになり、多くの途上国において中央・地方関係の質的転換が生じ始めている。たとえば、フィリピンでは1991年の自治体法の施行により地方政府への大幅な権限委譲がなされている。また、インドネシアでも1995年から2級自治体（県・市）に焦点を置いた分権化のパイロットプロジェクトを実施しており、2級自治体の権限と能力の強化を図っている。ネパールでは1992年の地方自治法で郡・市・村に開発委員会が設置され、管轄地域の開発計画の策定と実施管理が行われるようになってきている。中央集権的な地方行政制度をとるタイにおいても、タンボン開発協議会の機能強化が行われるなど分権的な方向での制度更新が行われている。

地方分権の推進により中央と地方の役割分担にどのような変化が生じているのであろうか。第一は、開発計画の策定において地方政府がより大きな役割を果たすようになってきている点である。地方政府は、地域のニーズや特質を反映した開発計画の立案を行うことができるようになり、中央政府は、国全体の開発計画との整合性を調整する役割を果たすようになってきている。フィリピンでは、各自治体に開発計画を立案する機関として地方開発協議会が設置され、NGOの代表者も計画立案過程に参加できるようになっている。また、インドネシアにおいても開発予算の計画策定は村レベルの計画からボトムアップで行われ、郡、県、州のレベルへと積み上げられていく形式をとっている。第二は、開発計画の実施において地方政府が実施主体となったり、地方政府が公共サービスの提供を行う分野が増えてきている点である。構造調整に伴い中央政府の役割の縮小がなされるようになり、地方政府に業務が移管される分権化の状況がみられるようになり、中央政府の役割は中央からあるいは出先機関を通して地方政府に対する技術支援を行うことや、行政サービスの計画や実施におけるガイドラインの策定などの行政的支援を行うことに限られるようになってきている。

しかし、開発計画の立案においては、地方政府レベルでボトムアップの参加型の計画立案の枠

組みが作られているが、地方政府の計画立案能力が低かったり、情報収集が十分なされていないためにデータがそろっておらず、開発計画の立案過程で中央政府が強い影響力を持つ場合がある。また、地方政府がさまざまな活動や公共サービスの提供の実施主体になっているが、中央から委譲された権限に応じてその財源が地方政府に十分配分されているとは限らず、サービスの提供が十分なされない状況が生まれている。

多くの途上国の地方財政能力は弱体で自己財源が少なく、政府の交付金や補助金に依存している。これは中央政府が資源の再配分権を握っており、地方税制の拡充により自己財源の割合を多くして、地方政府が資源の再配分の権利を持っている国は少ないことを示している。たとえば、インドネシアでは地方政府の自己財源は一級自治体で31%、二級自治体で11%で、中央政府からの財政移転はそれぞれ55%と71%に達している。したがって、受益者負担の拡大を行うか、中央政府との緊密な協力関係を構築し、補助金や交付金を多く獲得することが必要になってくる。このような財政状況にある地方でのプロジェクトを展開するときは、地方政府の財政能力をしっかりと把握しておくことが必要になってくるであろう。

### (3) 地域資源動員に資する開発政策（コンテスト）

地域の発展の担い手の多様化に伴い、中央政府あるいは地方政府は彼らの活動を促進するような環境を整備することが求められている。しかし、市場における自由な競争が実施できる環境においては、競争力を持つ有利な条件にある地域に資源が集中し、不利な条件にある地域との格差が拡大してしまう競争の失敗ともいえる状況が生じてくる。経済の自由化に伴い、中国では地方間の経済開発の競争が加熱し、競争力のある沿岸部と経済的に不利な条件にある内陸部との格差が拡大している。

一方、競争的な環境のなかであっても、政府が多様な担い手の活動を促進するために、ある一定のルールを設定して、インセンティブを提供することによってお互いに競争させることは可能である。すなわち、地域の発展に必要な資源動員の過程において、政策として一定の限度を持って競争させる地域間のコンテストの可能性が生じてきているのである。世界銀行は「東アジアの奇跡」のなかで公正なルールの設定とレフリーの存在、インセンティブの提供があれば、資源動員をめぐってコンテストによる開発が行われ、経済成長を促進した点を指摘している<sup>注47</sup>。政府による市場機能の整備やグローバリゼーションがもたらす競争的な環境のなかでは、地域の発展をめぐって、民間主体の競争の展開を超えた地方政府を含む地域ネットワーク間のコンテストが可能な環境になっているように思われる。日本の新産業都市の選定にあたっては、自治体みずから開発計画の立案を行い指定獲得を競い合った。同じように、インドネシアの東部インドネシア開発においても、開発拠点として指定された地域の開発計画を各州がそれぞれ立案することが求められ、ここにいうコンテストが手段として使用されている。補助金の獲得や優先順位の獲得など公正なルールと報酬が決まっていれば、中央政府（官僚）が公正なレフリーとして機能するならば、村おこしなど地域間で開発計画の立案や実施においてコンテストを行い、計画の質の向上と効果的な実施を競い合うことが可能となるであろう。

<sup>注47</sup> 世界銀行 (1994), pp.91-99に負う。

#### (4) 低開発地域の救済

地域の活力を地域の発展に生かしたり、地域間での競争やコンテストを行うことは、その地域がどのような資源と能力を持っているかによって、地域間の格差をかえって拡大させる可能性を含んでいる。したがって、初期条件において不利な立場にあり競争力の低い後進地域に対しては、中央政府が優先的に補助金の供与を行うなど、地方政府に対する中央政府による財源調整や運営管理と技術面での支援が依然として必要になるであろう。たとえば、コンテストに参加できる資格を後進地域に限定したり、報酬を地方道路の整備や特定の施設の整備に限定するなど、条件設定を変えることによって低開発地域の間でのコンテストを実施することも可能となる。しかし、比較的困難な地域の救済や競争力が均一でないために生じる地域間の格差の是正のためには、中央政府がセーフティーネットを張ることが必要になるであろう。インドネシアの後進村対策補助金制度(IDT)やメキシコの国民連帯計画のように中央政府からの補助金でターゲットを絞った援助を行うことも考慮する必要がある。また、条件が不利な地域に対して、条件が有利な地域が経済的・技術的支援を行う中国の地方政府間の協力の例もある。後進地域の開発は点によって行うよりも面的な広がりを持つ広域圏で、地域間の協力と補完関係を利用して行っていくことが必要であろう。近接する海外の地域を結んだ成長の三角地帯構想と同様に、一国内においても、経済の補完関係と協力関係を利用した地域間を結んだ成長の三角地帯の設定など、広域圏を設定して後進地域対策のための支援システムを形成することも考えらる。

中央政府が特定の後進地域を対象として、補助金を供与してインフラの整備や開発事業を行ったりする場合も、地域間の協力により広域圏を設定して後進地域にサービスの提供を行っていく場合も、対象となる後進地域の行政の能力を強化させていかなければならない。地方政府が開発の担い手となり得るように中央政府が資源の再配分を行うだけでなく、行政能力の強化のための支援をしていくことが必要になる。また、後進地域における多くの開発の担い手を育てていくためにも教育を通じた人的資源開発を重視していくことが重要になるだろう。

#### (5) 地方政府の役割

地域の発展の担い手として地方政府が果たすべき役割は分権化の進展に伴いますます大きくなってきている。地方政府は、地域の発展に対するニーズや意志を中央政府の開発政策とその実施において結びつける結節点としての役割を果たしている。地方政府は、地域における住民の発展に対する要求を中央政府の政策に反映させる役割と中央政府の開発政策を地域の状況に従って翻訳し実施していく役割を担っている。すなわち、国家のエージェントとしての役割と民意を代表する機関としての役割を兼ね備え、地域の開発において主体的な役割を果たしていくことが求められている。そのなかで、特に、地域のニーズを開発計画に反映させ、それを実現させるための資源をみずから調達したり、中央政府から確保するなどして資源動員を行ったり、公共サービスの提供や開発計画の実施および調整を行っていく役割を担わなければならない。

しかし、これまでみてきたように、途上国においては地方分権化が実施され、中央 地方関係の質的な転換が行われているが、地方政府の行政能力は、必ずしも求められている役割を十分果たせるまでには至っていない場合が多い。地方政府における人材は質、量とも弱体で、十分なインセンティブも与えられていない。地域における開発計画の立案において主体的な役割を果たす

ことが期待されているが、地域のニーズを反映した計画を策定する企画立案能力は必ずしも十分備わっていない。そして、分権化が進められていても、委譲された権限に見合うだけの財源の移転がなされていないなど、十分な公共サービスを提供することができない場合もある。また、地方政府自体が地域の政治権力構造を反映していて、地方ボスによる支配の構図を生んでいる場合や、民主的に民意が反映されていない構造になっている場合もある。

地域の発展において、地域のアイデンティティを持って開発のオーナーシップを持つ担い手は地方政府であり、地域のガバナンスの重要な役割を担うものである。そのためには、地域のネットワークを形成して、開発計画の立案に民意を反映させる企画立案能力の向上や、公共サービスの提供にかかわる行政能力の向上など地方政府の能力を向上させていくことが求められる。したがって、地域の発展において、地方政府は中央政府とともに開発のパートナーとして重要な役割を担っており、中央政府ならびにドナーが協力して地方政府の開発の担い手としての能力をさらに強化していくことが必要である。

## 6. わが国および他援助機関の援助動向

本章では、地域の開発に資するものとしての中央 - 地方制度の改革、特に、この文脈における地方分権化が、開発援助機関において近年取り上げられるようになってきた背景を概観し、加えて、わが国ならびに主要な他援助機関の本テーマにかかる取組みについて述べる。

### 6 - 1 背景

開発援助の文脈で分権化が議論されるのは近年に始まったことではないが<sup>注48</sup>、現在のそれは、1980年代後半以降の政治的民主化、経済的自由化という世界的潮流、および構造調整に端を発する行政改革や、「参加型開発」「良い統治 ( Good Governance )」<sup>注49</sup>の重視といった開発戦略の新たな傾向と深く関連している。

冷戦の終焉とそれに伴う国際環境の変化は、開発援助においても新たな状況を作り出した。冷戦下で行われてきた安全保障面を重視した戦略的援助はその正当性を失い、また、東欧・旧ソビエト連邦が自由主義経済体制への移行を進めるなかで新たな援助対象国として浮上するという事態が生まれた。先進国の財政悪化も加わり、開発援助への資金が世界的に逼迫するなかで、先進国には「援助疲れ」といわれる状況が続き、加えて、これまでの大量の援助投入にもかかわらず、アジアのいくつかの国を除く多くの途上国で状況の改善がみられないという厳しい現実の前に、援助の有効性に対して疑問を呈する世論が援助国において強まることとなった。つまり、途上国側のガバナンス、特に、公共部門の組織・制度やその管理・運営の質に、これまで援助が経済社会開発の目的を達成するために必ずしも十分に有効利用されてこなかった要因の多くがあると考えられるようになったのである。このような環境のなかで、援助国側は援助資金の効果的効率的使用に対する関心をいっそう高め、途上国側の援助吸収能力の向上を要求する声が強まった。また、援助国側の国民を納得させる新しい援助戦略としても民主化の促進や人権の擁護などがめざすべき目標の一つとして認識されるようになると、従来、内政干渉と考えられてきた途上国の内国制度や政策に対する関与も従来にもまして正当化されるようになった。そしてそれは、援助国会合などの機会をとらえてドナーの側から提起され、被援助国側との対話が促進されるようになったのである。このような潮流のなかで、「参加型開発」や「良い統治 ( Good Governance )」が開発における中心的な課題の一つとして位置づけられるようになったが、分権化もこの文脈のなかで新たに脚光を浴びるようになった側面がある。すなわち、「参加型開発」「良い統治」といった概念は、多元主義的価値観に基づき、開発の担い手の多様化や民主的な政策形成プロセスなどを重視しているが、分権化は多様なアクターの開発への参加を促し、住民に対しよりアカウンタブルで

<sup>注48</sup> 分権化や地方自治の重要性については、1950年代には、特に自治の規範的な特徴を強調した議論が多くみられたが、1960年代後半に入ると新たに独立した国々の多くで経済停滞と政治的不安定を背景に集権化傾向がみられるようになった。1970年代には、過度の中央集権が地域格差などさまざまな弊害を生んだとの認識から、分権化が開発理論においても再認識され、公平な経済社会発展、内発的発展という考え方との相互関係のなかでとらえられるようになり、また、分権的計画と行政システムが見直され、地域計画が多くの途上国で採用されることとなった。1980年代に入ると、財政危機に陥った国々を中心に集権化への再度のシフトがみられ、分権化の議論は下火になったが、1980年代後半からの世界的な政治経済の変化や開発戦略の新たな潮流のなかで、再度分権化に光が当てられるようになったといえる。

<sup>注49</sup> 「参加型開発」や「良い統治 ( Good Governance )」の議論の背景および考え方については、国際協力事業団 ( 1995 ) を参照。

レスポンスな政治機構を作るための装置として位置づけられているといえる。公選の首長が運営する地方自治体は、中央政府と比較して、住民の参加を通して地域の実情を把握し、地方の開発に住民のニーズを反映するのに適していると考えられており、よって地方分権化は「参加型開発」を制度化する有効な手段であるとともに、権力の集中を排し、統治機構のアカウンタビリティを向上させるガバナンスのあり方としてとらえられているといえる。開発の担い手の多様化はまた、援助のパートナーの多様化ともなり、NGOや地方政府の役割がより注目される傾向を生み出したことも注目される<sup>注50</sup>。一方で、現在の分権化の議論は、民主主義的価値の側面のみならず、効率的な経済開発の推進と行政の合理化という観点からもとらえられているのは確かであり、中央政府から地方、民間への分権、分散が公共部門改革の処方箋の一つとして導き出されているのである。

## 6 - 2 わが国の援助

地域の発展に資する援助は従来からさまざまな形で行われているが、その手段の一つとしての中央 - 地方制度の改革を第一義的に取り上げたものはみられない。

地域格差の是正や地域の発展に資する援助という観点からは、首都圏以外の地方で実施されている農業・農村開発、教育、保健医療、地域インフラの整備（道路、上下水道、送配電網）などのためのプロジェクト方式技術協力や有償資金協力、ならびに地域総合開発計画などの開発調査があげられる<sup>注51</sup>。また、タイの農業・農業協同組合銀行（BAAC）やバングラデシュのグラミン銀行に対するツーステップローンなども、地域に密着した方法で地域の活性化を支援するものと考えることができよう。また、草の根（小規模）無償（small scale grant assistance）では、途上国の地方公共団体、研究機関、NGOからの比較的小規模なプロジェクトへの要請に対して援助を行っている。このように、地域の所得向上や基礎的社会サービスに関連する分野への支援というパターンが多く、地方分権化を含む政治行財政改革や政府組織・制度の強化を通じて地域の発展のための努力を支援するという観点からの協力は目立ってはいない。ただし、行政運営一般の向上に資する協力は従来から行われており、主なものとしては、中央・地方行政に関する研修<sup>注52</sup>、内務省や大蔵省などの政策中枢部門への支援にかかる専門家派遣などがあげられる。加えて、1991年の地方自治法施行後分権化が進むフィリピンに対する自治体開発資金（Municipal Development Fund）への、およびインドネシアの後進村対策補助金制度（IDT）に関連する有償資金協力や、フィリピンの内務自治省に対する専門家派遣などは、自治体の行財政能力強化に資する協力と考えられよう。

<sup>注50</sup> 特に、オランダ、スウェーデン、アメリカなどは援助のパートナーとして途上国の地方政府に注目している。また、1989年のLomé IV Convention（旧ECおよびアフリカ、カリブ諸国、大洋州69カ国）では、中央政府に加えて自治体やNGOなどがECの援助資金を直接得られるようにすることで合意している〔Gerrit Jan Schep et al（1995）, p.17〕。

<sup>注51</sup> 1995年10月1日現在、実施中のプロジェクト方式技術協力のうちプロジェクトサイトが首都圏以外の案件は190件中98件であり、また、地域開発および地域格差是正に資することを目的の一つとした案件は190件中40件である。同様に、開発調査においては、プロジェクトサイトが首都圏以外の案件が250件中211件、地域開発および地域格差是正に資するとされる案件は250件中75件となっている。

<sup>注52</sup> 集団研修コースでは、国家行政、地方行政、消防行政、職業能力開発、衛生行政などの開発行政にかかわるコースが実施されている。

一方、日本国内の開発協力の担い手としても、NGOとともに地方政府の重要性が増しており、地方の有する人材およびノウハウが注目されている。JICAが実施する研修事業については、地方に優位性のある分野での研修受入れには自治体の協力を得ている（1995年度実績で地方自治体による研修員受入れは全体の約8%）ほか、専門家派遣においても、農業、建設、都市衛生などの分野を中心に地方政府の職員が専門家として派遣されており、近年増加傾向にある（同年度実績で全体の5.9%）。プロジェクト方式技術協力においては、都市交通、保健医療、公害防止、廃棄物処理、農村開発など、地方自治体にノウハウの蓄積のある分野における連携が増えている<sup>注53</sup>。加えて、地方政府が姉妹都市協定などに基づき独自に実施する相互の海外協力活動支援のための補助金や、地方政府の海外協力担当官に対する地方自治体実務者研修などを行っている<sup>注54</sup>。

近年の動きとしては、インフラ整備におけるハードの整備に直接かかわるような技術移転（設計技術、施工技術など）の一方で、ソフト的な内容<sup>注55</sup>の要請に対応するためのソフト型専門家が増えつつある。移行経済にある国々に対する法整備や市場経済化支援（たとえば、ヴィエトナム、ポーランドへの「重要政策中枢支援」）などのいわゆる「知的支援」は近年の注目される動きであるが、今後この方向が増えるとも考えられる。国家的規模の各種計画の立案・実施に関して指導・助言するいわゆる「政策アドバイザー型専門家」は、中央省庁や中央の公社への派遣が主ではあるが、規模の大きな途上国や連邦制をとる途上国を中心に、地方に派遣され、地方でスタッフ訓練や組織整備にかかわっている例もみられる<sup>注56</sup>。

上記のように、地域の発展や行政能力の向上に資する援助は従来から個別に行われているが、これらを中央・地方制度の改革などと関連づけて取り組むための包括的な方法論はみられない。今後は、特に、分権化などの政治行政改革の実施を意図している国々に対しては、政治行政改革が地域の発展に資するものとなるよう、中央政府の分権化政策策定や地方政府強化策などに対する知的支援も検討する必要があるだろう。なお、その際には、当該国・地域の政治・経済・社会環境や中央・地方関係についての十分な理解が必要であることから、これらを把握するための柔軟な仕組みが必要である。また、日本のイニシアティブのもと採択されたOECD（経済協力開発機構）DAC（開発援助委員会）の新開発戦略（「新たな世界状況における開発パートナーシップ」）では、貧困、基礎教育、保健医療、環境などの分野の重視が示されている<sup>注57</sup>が、これらの分野は、地方での展開を必要とし、かつ地方政府・行政の計画・実施能力を必要とする分野であることから、今

注53 日本の地方自治体が国内支援機関として積極的に協力しているプロジェクト方式技術協力の例としては、「ネパール国プライマリーヘルスケアプロジェクト」（1993.4 - 1998.3）における埼玉県、および「ソロモン諸島国プライマリーヘルスケア推進プロジェクト」（1991.9 - 1996.8）における沖縄県との連携があげられる。

注54 地方自治体間の姉妹提携や友好関係を通じた国際協力など、自治体が独自に取り組んでいた案件をJICAとの連携により実施したものもある。たとえば、モンゴルに対する稲作技術協力と農業研修生受入れを独自に実施していた青森県車力村との連携による専門家派遣、ブータンに対して紙漉き技術に関する協力を行っていた島根県三隅町との連携による研修生受入れ、中国大連市と姉妹提携にある北九州市が同市に対し行っていた公害対策関連の技術支援と連携した開発調査（「中国大連市環境モデル地区整備計画調査」）など。

注55 国家的な経済政策や開発政策の立案・実行、各セクターの基本政策の策定や事業化、料金制度・金融制度などの財務・会計、土地利用規制や中小企業育成などに関する法的整備などの「制度づくり」、行政にかかわる各種の業務を遂行していくための「組織づくり」などに関する指導や助言を指す。

注56 政策アドバイザー型専門家については、国際協力事業団国際協力総合研修所（1994）を参照。

注57 OECD/DAC（1996）『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』（1996年5月に開催されたDAC第34回上級会合で採択された報告書）参照。

後これらの分野への協力を進めるなかで、地方政府・行政の能力強化をあわせて考慮することがいっそう必要になるとと思われる。

### 6 - 3 主要な他援助機関の援助動向

地域の開発に資する協力には、制度改革や政府機能の強化のみならず、地方におけるインフラ整備、流通整備、教育、保健医療、農村開発、地域開発計画などの開発協力の多くが含まれるが、ここでは、特に、地域の開発に資するための中央 - 地方制度改革や地方政府の能力強化にかかわるものに焦点を当て、世界銀行、UNDP、USAIDのこれらの分野に対する考え方およびアプローチの仕方を取り上げる。

これらの機関においては、先方政府の政策に対する介入の度合いはさまざまであるものの、分権的な方向での政治行財政改革を積極的に位置づけて支援しており、中央政府の策定・実施する制度改革そのものに対する支援（政策へのコミットメント）が共通してみられる。

#### (1) 世界銀行

##### 1) 考え方

政治的な問題は取り扱わないことを前提としている世界銀行の性格を反映して、分権化を含む政治行財政改革は経済社会開発における効率の向上という観点から、公共部門管理・運営（パブリックセクターマネジメント）の文脈で取り扱われている。従来、個々のプロジェクトの効果的運営という点からとらえられてきた途上国の組織・制度の問題については、近年では、途上国のオーナーシップを高めるにはより広範なガバナンスに留意すべきであるという認識が高まっている。1992年および1994年に発表された世界銀行のガバナンスに対する取組みについてのレポート<sup>注58</sup>では、公共部門管理・運営、政府の責任範囲の明確化、法制度整備、参加型アプローチ、人権などが新たな課題としてあげられており、分権化については、このような文脈のなかで、住民に対してよりアカウンタブルで住民のニーズにより対応できる政府を作るものとしてとらえられている。ただし、一方で、地方分権化に多くのメリットを認めつつも、分権的な制度改革が成功するためには当該国に制度的・政治的・財政的な前提が必要であることにも注意を促しており、現実の地方分権化政策が必ずしも期待された効果をもたらすものとなっていないことにも留意している<sup>注59</sup>。

##### 2) アプローチ

中央 - 地方制度改革および地方政府の能力強化関連にかかる取組みには大きく分けて以下の三つのタイプがみられる。

中央 - 地方制度改革に関する中央政府の政策策定に直接的にかかわるもの

地方政府の役割が大きいセクター（都市環境整備、教育、保健医療、上下水など）にお

<sup>注58</sup> World Bank (1992) およびWorld Bank (1994) に負う。

<sup>注59</sup> World Bank (1996d) に負う。

いて、事業計画・実施に関する地方政府への技術協力や適切な権限の委譲を通じた制度・組織の強化をインフラ整備とあわせて行うもの

地方政府の行財政能力の強化を支援するもの（地方政府の徴税能力強化、会計・予算管理制度改善、自治体のファイナンスを支援する開発基金への支援など）

#### 【世界銀行のプロジェクト事例】

##### <メキシコ、後進州のための分権化・地域開発プロジェクト>

メキシコの貧困層の約3分の1が居住する4州（Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca）において、分権化を伴った地域開発を進めることにより、貧困層の基礎的インフラおよび社会サービスへのアクセスを高め、農業技術の普及を図ることを目的としたプロジェクト（1991-1996年）。該当州の州政府が貧困対策に重点を置いた公共投資プログラムを策定・実施するための能力を高め、同時に、プロジェクトの選定やモニタリングにかかわる連邦政府および州政府の能力を強化することに重点を置いているため、農道・農村電化などのインフラ整備関連プロジェクト、農業・林業などの生産関連プロジェクト、教育・上下水道などの社会サービス関連プロジェクトへのローンに加えて、プロジェクト実施機関の管理・運営能力の強化や州および郡政府の計画・予算システムの改善などに対する協力を行う。また、これに先立ち、中央政府の分権化政策の策定にも積極的に関与している。

出所：世界銀行資料

## （2）UNDP

### 1）考え方

UNDPは1990年以降「持続可能な人間開発（Sustainable Human Development）」という考え方を打ち出しているが、そのなかで分権化は、住民の参加と政府の効率の向上を通じて、持続可能な人間開発の目標を達成するための効果的な手段として位置づけられている。つまり、地方分権化は、政府の政策決定プロセスを民主的で参加を伴ったものにし、決定が住民に近づくことで住民のプライオリティが反映されやすい仕組みを作り、資源利用の効率を上げるものとしてとらえられている<sup>注60</sup>。ただし、現実に途上国で行われている分権化政策は、既存の地方組織とのリンクが無視されていたり、政治的および財政的な支持が考慮されていなかったり、また、ある程度の委譲が試みられたところでも州間格差などの新たな課題が出現しているなどのさまざまな困難に直面していることを認識しており、体系的な分権化への取組みの必要性を指摘している。

### 2）アプローチ

UNDPは、出先機関への事務の分散（deconcentration）ではなく、財政の裏づけを伴った意思決定権限を確保された分権（devolution）を目標としており、その意味での分権化促進と地方政府の行財政能力強化のためのプログラムを各国で行っている。各国において分権化を進めるた

<sup>注60</sup> UNDP（1993）では、分権化をテーマとして取り上げている。

めに、中央政府の政策策定能力の向上、自治体の強化、住民組織への支援などを実施するとともに、分権的なガバナンスをグローバルレベルでサポートするため国際社会が協調したアプローチをとるよう、グローバルレベルのアドボカシーにも力を入れている。

### 【UNDP のプロジェクト事例】

#### <ネパール、地方分権化支援プロジェクト>

1991年に制定された新憲法において、民主化後の新しい開発政策の重点項目の一つとして打ち出された地方分権化政策は、第8次5カ年計画（1992-1997年）に記され、地方自治法において分権化推進のための具体的行政機構が規定された。これらに記されている郡開発委員会を中心とする地方開発運営の具現化に先鞭をつける事業として、ネパール政府はUNDPの協力のもとで「地方分権化支援」プロジェクトを1993年2月から実施した。プロジェクトの主眼は、自治体による地方開発の計画策定・実施監理手続きなど分権型開発運営の具体的な方式を案出し、そのモデルをいくつかの郡において試行することに置かれた。ネパールの自治体が地方開発計画策定・実施監理の経験を持たないことから、プロジェクトは、郡開発データベースの整備および郡開発委員会への技術支援（住民参加型のモニタリング・評価、地方開発の計画策定など）を提供した。加えて、中央政府による分権化体制の整備のために、国家計画委員会を対象として中央レベルでの分権化制度作りへの協力（大綱やマニュアル作成、地方開発の体系化研究など）を行った。

出所：真崎克彦（1996）「地方分権化推進のための開発協力 - ネパールを事例として - 」『国際開発研究』第5巻、pp.89-102、国際開発学会

### （3）アメリカ（USAID）

#### 1）考え方

外交政策において民主主義の促進を掲げているアメリカでは、開発援助においても民主化支援を重視する立場を示している。開発との相関関係の有無というよりも、民主主義そのものに普遍的価値があるとするのがアメリカのスタンスである。国際人権擁護団体 Freedom House の調査によると、1980-1995年の間に民主的な政治体制への移行を果たした国は57カ国であるが、アメリカは、このうち36カ国に対して、法整備、選挙制度整備、人権の尊重、住民参加促進のための地方政府・民間部門への支援などを含む Democracy and Governance Assistance を行っている。USAID は、持続可能な開発のための戦略として、民主主義の促進、持続的な経済開発、人口および保健医療の充実、環境の保護をあげており、このなかで民主的な制度の整備と住民参加の促進に重点が置かれている<sup>注61</sup>。分権化はこの文脈でとらえられているが、特に、そのなかで地方における意思決定への NGO や住民組織の参加の促進を重視している。

#### 2）アプローチ

特徴としては、制度改革の枠組みに対する強い政策コミットメントがあげられる。分権化への移行にある国に対し、相手国政府との政策対話、アドボカシー、分権化へのアクションプラ

<sup>注61</sup> USAID Home Page

ン作成に対するサポート（コンサルテーションや政策研究）などを通じて先方政府の政策策定の部分に参与していく傾向がみられる。ほかには、関連する制度・組織整備への支援や、地方政府に関する技術協力、研修など。意思決定過程における自治体、住民組織、NGOの参加を積極的に推進しており、横の連携を作るための調整役やネットワーク作りへの支援も行っている。また、地方が重要な役割を果たす分野（住宅、ゴミ処理、初等教育、保健医療など）を中心に、サービス供給の改善を目的とし、それを通じて自治体の能力強化、民間セクターの参加を促進する形での支援も行っている。具体的には、地方インフラ整備支援、自治体の開発計画策定・実施能力の強化、中央政府のモニタリング機能の強化など。

#### 【USAID のプロジェクト事例】

< フィリピン、地方開発支援プログラム (LDAP: Local Development Assistance Program) >

1991年の地方自治法のもとで、地方分権化を進めるフィリピン政府の分権化改革を支援し、地方政府の財源・権限・自立性の向上のための支援を行い、地方レベルにおける市民参加の質の向上を図ることを目的として1990年から5年間実施されたプロジェクト。地方自治法の策定・実施という大きな組織・制度改革に取り組む中央政府に対する、国家レベルの政策への支援に重点を置き、技術協力、政策研究、モニタリングを中心に行ったプログラムで、実際の分権化政策とその実施状況の動向に合わせてプログラム自体を柔軟に変化させていった。具体的には、分権化関連の政策研究、地方政府の財源強化、地域計画策定、自治体連合( Leagues of Provinces, Leagues of Cities, Leagues of Municipalities など) への技術・財政支援、分権化関連の特定サブプロジェクトへの資金援助( NGO Grant Program, Real Property Tax Administration Programなど)、研修、訓練などを実施。

出所：USAID, Local Development Assistance Program

## 7. 援助の提言

### 7 - 1 地域格差の是正と地域の発展に資する援助の基本的考え方

1980年代以降、開発途上国で実施されてきた政治経済システムの諸改革は、第2次世界大戦終了後の世界経済の飛躍的発展とグローバル化、東西冷戦構造の消滅といった国際政治環境の変化に対応するために行われた。国際的環境変化が示唆する発展ビジョンと開発途上国における一連の政治・経済改革、行財政改革には、ある種の整合性があるものと思われる。

本報告書は、国際的潮流となりつつある発展ビジョンとは、「市場経済の発展と民主主義の発展 (Market Oriented Economy and Democracy)」であると考え、各国で試みられる政治改革、経済改革、さらに、中央地方行財政改革は、「市場経済の発展と民主主義の発展」を実現するための試みの一部である。そのプロセスは、一方で国際社会の動向の影響を受け、他方で本研究会の関心である「地域の発展」にも少なからぬ影響力を持っている。このようなパースペクティブのもとで、本研究会は「グローバル時代における地域の発展とはどのようなものか」と、「そのような環境における政府の役割はどういったものであるのか」の二つの設問をしたのである。

こうした設問への対応は、各国および地域の歴史や地理・文化諸条件、経済社会の発展度合いなど初期条件の違いに基づく多様な展開が予測される。他方、すでに述べたように、今日の国際的潮流（グローバリゼーション）が、途上国の市場経済化を進展させ、中央政府の相対的な力量を低下させるならば、分権化によって権限が委譲された地方政府が独自に、たとえば、官民協調によって地域の持てるリソースを動員し（たとえば、地方政府による産業政策）、地域の活性化、ひいては地域格差是正に貢献し得る可能性があることを意味しよう。しかし、こうした市場経済環境においては、各国間、地域間の競争力の差があらわにされ、新たな地域格差や貧困の原因となる可能性もある。

したがって、本研究会のテーマ「地域の発展と政府の役割」においては、新たな環境下で予測される各国や地域のダイナミックな競争というポジティブな側面に注目するだけでなく、新たな地域格差や貧困の原因あるいは背景要因にも十分な注意を払うことが重要となる。このことについては、5.「地域の発展の要素と中央・地方政府の役割」で詳しく検討した。

また、地域の発展を検討するうえでもう一つの重要な検討課題は、中央 地方関係であり、地方政府の行財政力量である。特に、JICAをはじめとする援助機関が「地域」に支援の手を差し伸べようと企画する際、当該国の中央 地方関係の特徴や影響を持つ諸要素に留意する必要がある。それらが援助事業の直接の対象である場合はもちろんのこと、直接の対象でなくとも、これらの要素が援助事業の運営に大きく影響し、事業そのものの効果に強く影響するからである。これらの点については4.「途上国における中央 地方関係の現状とガバナンス」で検討している。

以上、提言や具体的な方策を検討するための枠組みを示したが、以下に地域格差是正と地域の発展に資する具体的な手法を検討するために重要と考えられる観点を整理した。

#### (1) 多国間の支援枠組みや国際環境の整備の重要性

市場経済体制の整備と民主主義の発展をビジョンとする諸改革は、きわめて政治的な課題であり、被援助国における「政治的コミットメント」を形成させることが重要である。他方、援助は、被援助国が置かれた社会経済環境や社会の発展段階に基づいて行われなければならない。このような個別の事情に配慮した援助方法の選択を可能とするための多国間の支援枠組みや国際環境の整備が重要である。

そのような意味において、援助機関は関係機関との調整と協調をさらに重視すべきである。

#### (2) 当該国および地域関係者との共同作業の強調

現在、実施されている各国における政治・経済改革や行政改革については、「地域の発展」の環境整備に貢献し、ひいては地域格差の是正に資するものとなるよう、積極的な知的支援を行うことが望ましい。その際、開発途上国や地域の社会環境および諸条件への注意深い考察を通じた発展プロセスの予測を制度改革に結びつけていく努力が重要である。

このような「知的支援」を行うにあたっては、国内外の有識者の知験を動員すると同時に、特に、当該国の行政担当者をはじめ、有識者、コンサルタント、NGOなどの意見や情報を幅広く取り入れるなど、当事者との共同作業を継続的に重ねることが重要である。

#### (3) 中央 地方関係の制度的多様性と地域の政治社会構造への留意

中央・地方行財政改革については、中・長期的な観点から意義の高いものではあり、積極的な支援が望まれるが、改革の程度は各国の社会経済環境や政治環境への十分な配慮が不可欠である。また、特に、4.「途上国における中央 地方関係の現状とガバナンス」でまとめた中央地方関係にかかわるいくつかの視点に留意するべきであろう。援助事業の実施や効果がよって立つシステムの特徴や効率性に依存することを考えれば、これらの諸点の検討は不可欠の作業である。さらに5-1「途上国における地域発展の要素」でのまとめで言及されている、地域の政治社会構造と伝統的リーダーの役割や政治・行政への影響力などを十分把握しなければならない。その場合、地方の民主化の重要性や市民社会組織の育成の観点に十分な注意を払うことが望ましい。

#### (4) 地域格差是正における中央政府の役割への連携支援の重要性

地域格差の是正に関しては中央政府の施策に負うところが多い。したがって、地域格差の是正に資するためには、当該政府が行う低開発地域への施策を基礎に行う選択的支援が必要となる。たとえば、地域開発政策においては、地域の教育、保健衛生事業などや、あるいは、それらと連携した地方行財政制度の力量向上への支援が組み合わされることが望ましい。

その際、地方政府が地域のイニシアティブに沿った参加型開発の主要なアクターとして機能し得る環境を確保するためには、中央政府による地方への資源配分制度の整備は重要課題である。

#### (5) 地域開発単位としての地方中核都市広域圏

地方開発を促進するにあたって留意すべき観点の一つは、地域におけるグロースセンターの特定とその周辺地域との経済、社会、政治面での関係であろう。地方中核都市は、経済面では、広

域圏の市場センター、物流センターであるばかりでなく、金融センターとしての機能を持っており、また、社会・政治面での影響力も無視し得ない。

市場経済環境における地域開発については、投資環境の整備の重要性に留意し、インフラ、市場形成、金融制度の普及、税制の整備が重要である。この観点から地方中核都市とその周辺地域を考慮したうえで企画することが効果的であろう。さらに、同様の手法を後進地開発に適用すること、あるいは、対象地域に後進地を組み込むことも効果的であろう。

#### (6) 地方政府における行財政力量の向上と当事者意識（オーナーシップ）の強調

開発途上国においては、地域発展の鍵となる「地方」の行財政力量、人的資源の開発、社会経済インフラの整備状況などは弱体である場合が一般的であり、これらの基礎的要件に注目して制度改革を行うことが望まれる。

他方、地方政府は地域におけるオーナーシップの意識を発揮し得る潜在的な担い手である。開発事業の当事者となり、地域におけるガバナンスの重要な役割を担うことになることを重視すべきである。その観点から、上述の地方制度改革を企画する場合、地方行政職員をはじめ地域の当事者との連携に留意することはもちろんのこと、中央政府との連携をも十分に考慮した柔軟な対応が必要である。

#### (7) コンテスト手法の導入による地域開発政策

途上国においても、地域における開発アクターは多様化しているが、こうした環境のなかで、途上国の中央・地方政府の重要な役割の一つは諸アクターが活力を発揮し得るための積極的な環境を整備することにある。ドナーの支援の目的や手段も、「適切な支援システムの形成」に向けて行われるようになる。たとえば、開発事業の手法として、適切な条件を設定したコンテスト手法を導入し、より適切な条件を整備した地域を支援することで、資源配分の適正化や地域資源の動員、さらにはそれら多様な開発アクターの積極的参加を誘導することができると思われる。この手法の導入は、目的に合致した支援システムであると同時に開発政策でもあり得る。

#### (8) 地域発展におけるネットワークの形成

地域の発展を促進するにあたっては、主として中央がイニシアティブをとる中央・地方関係の効果的な調整の重要性を一方で承認しながらも、他方では、地域レベルにおける水平的なネットワークの形成の重要性にも留意すべきであろう。地域におけるネットワークの形成は地域の社会的資本そのものであり、発展プロセスにおける調整・運営力を向上させ、開発効果を高める。さらに、社会・経済組織の全国的なネットワークの形成も同様に開発政策の効果的実施に貢献すると思われる。

### 7 - 2 地域格差の是正と地域の発展に資する援助と実施体制

現在の国際的環境における地域格差の是正と地域の発展という、本研究会で設定した課題は、これまでみてきたように各国における政治・経済改革や中央・地方行財政改革の具体的実情に即し

て実行されなければならない。これらの課題に対して、援助は、複雑な事情やニーズに対応するために、多様性を持たざるを得ない。このような事情に鑑み、ここでは7 - 1のいくつかの観点に立って対応策をいくつか示すにとどめる。しかし、今後の対応策はこれらの範囲にとどめることなく、こうした対策を土台としつつ、おのおのの状況に即しさらなる拡充、発展が望まれる。

#### (1) 多国間の支援枠組みや国際環境の整備の観点から

< テーマに関連した援助機関との調整促進、制度改革に焦点を合わせた政策対話の促進 >

従来、各国に対する援助国の協議は、年間1回開催される援助国会議（CG）やラウンドテーブルを通じて行われ、さらに、被援助国に位置する出先事務所レベルでも、今日では、活発な個別テーマやセクター別協議・調整が行われている。現地事務所による、これらの多国間の調整機会への継続的な参加については、必ずしも活発に行われてきたとはいえ、従来、これらの機会を通じた情報の収集力の弱さが指摘されている。

この改善は、多国間の支援枠組みや国際環境の整備の観点からのみでなく、現地の実情に沿った援助事業の形成という基本的力量を増すためにも重要である。また、制度改革への対応においては政策決定レベルにおける当事者意識の確認が重要である。すでに多くの国でトップドナーの位置にある日本のODAの影響力に沿った調整を可能とするためにも、従来行われている二国間の政策対話機会の促進は重要であり、今後の継続的改善が望まれるところである。

#### (2) 当該国および地域関係者との共同作業の促進の観点から

< 在外専門調査員の活用、あるいは現地プログラムオフィサーの配置 >

地勢的環境から地域ごとの事情が大きく異なる大国では、これらの地域の情報収集や分析をどのように継続するかが重要である。首都のみへ配置された現地事務所によるこれまでの実施体制は、援助事業の地方展開の無視し得ない隘路であることが指摘されている。

島嶼国であり、比較的同様の事情を抱えるフィリピンにおいては、在外専門調査員をいくつかの地域の大学の有識者から選択し、事務所付きの調査員がそれらのネットワークを活用・調整するなどの工夫をして必要性に対応している。他の国においても、このような工夫は現行制度のなかで可能であろうが、現地事務所の支部の設置を必要とすると思われる国、たとえば、中国やインドネシアも存在する。多くの場合、これらの国では中央 地方関係はスムーズな関係、連携のよい関係といえない事情もある。このような事情に沿った支部の設置も重要な検討課題である。

< 地方政府に関連した環境整備、政策、制度および開発事業と援助調整専門家派遣事業 >

現在、JICAではフィリピンとインドネシアの2カ国の内務省に専門家を派遣し、今後の関係発展へ向けた作業がなされている。いうまでもなく、現在では、地方政府のための環境整備、政策、制度、開発事業に重要な役割を担うこれらの機関は、従来、開発事業とのなじみが薄く、専門家派遣先としては歴史が浅く、今後の充実が望まれるところである。本研究会で事例対象としたいいくつかの国では、すでに地方制度改革、分権化の途上にあり、中・長期的な観点から同様の機能を持つ中央政府機関への専門家派遣の増員が望まれる。中央とは異なる地方の事情に合致した、以下にあげた地方政府対象の協力事業を企画実施する場合においても、これらの効果的な調整に資

するであろう。

(3) 中央 地方関係の制度的多様性と地域の政治社会構造への留意に関連して

<開発調査を目的としたミニプロ、あるいはプロジェクト方式技術協力事業の実施>

一般に、地方における援助事業の企画形成は、地方政府の行財政力量の不足や地方政治の複雑さなど、中央でのそれとは異なった困難を伴う。いうまでもなく、それらの要素は事業の所与の条件となるものであり、期待された効果の発現はいかに正確、適切に現地事情を事業形成に組み込むか、にかかわっている。また、そのためには従来のプロジェクトサイクルで与えられる調査機会では不十分な場合も多いものと考えられる。たとえば、ラオスにおけるビエンチャン県農業・農村開発計画（プロジェクト方式技術協力事業）では、本格フェーズの企画のために、2年間の事前フェーズを設けて、事業企画の万全を期した試みを実施している。このような試みも参考となる。

(4) 地域格差是正における中央政府の役割への連携支援の重要性に関連して

<中央政府の地方政府への資源配分制度整備にかかわる知的支援事業>

日本における地方政府への資源配分制度は、各自治体の行政力指標に沿って実施されている。それらは、基本的にはさまざまな行政力量や財政力量指標の経験的分析に基づいており、さまざまな試行錯誤を通じて完成されたものである。

従来、単純な基準に沿った平等分配方式や用途先が固定された補助金の運用をしてきた途上国においては、中央地方行財政改革を通じてより合理的な制度を必要としている。特に、社会政策の観点からの後進地域への傾斜配分とその運用管理、モニタリングにかかわる制度作りなどは潜在的ニーズとして優先度が高く、日本の経験と制度の紹介は有益であろう。

<中央政府の地方政府への施策としてコンテスト手法を導入した事業>

たとえば、国土開発計画の実施において、各自治体、地域の参加、当事者意識を高め、ひいては、実行力を担保するための一つの手法として、コンテスト手法を導入することは二つの意味において効果的と考えられる。一つは資源の有効活用の観点からで、一般的に過度にインプットが重視され、モニタリングや評価が軽視される傾向にある途上国の資源の有効活用の観点からもその導入は効果的であろう。もう一つは政策誘導の観点である。地方政府の独自の公共投資の内容は、社会や経済の地域性に大きく左右され、往々にして中央の政策、たとえば、自然環境保護や社会セクターなどは、インフラ整備への経済的期待から軽視される傾向もみられる。このような場合、中央の政策を地方において誘導し、より均衡ある発展を地方において支援する手法としても有効であろう。

(5) 地域開発単位としての地方中核都市広域圏に関連して

<地方中核都市広域圏を対象とした地域開発調査事業>

首都圏の過剰な拡大に代表される、従来の一極集中型援助を軌道修正する策は、単純ではあるが、地方中核都市への傾斜支援の拡大であろう。その際、中核都市と政治、社会、経済面で関係

を持つ周辺地域との関係に注目し、それらの広域圏を単位とした地域開発計画の策定が効果的と考えられる。このような動きは、すでいくつかの例があるが、今後は、いくつかの自治体が自主的に広域圏を形成し、相互補完的に開発を進めるなどの積極的ケースも現実的となるものと予測される。たとえば、フィリピンでは、イロイロ地域やミンダナオ地域、セブ地域においてこのような動向があり、このうち、ミンダナオ地域の例では、ダバオ市と周辺4州が地域開発フォーラムを形成し、JICA に対して開発調査を要請している。なお、通常でも地域開発調査事業では、技術協力事業、無償協力事業、有償協力事業の組合せが検討課題となるが、特定地方におけるこれらの適切な組合せはさらに有効であると考えられる。

また、北海道開発庁など広域圏開発を中央政府が積極的に行う場合の組織の設置や制度と実際なども途上国の参考となる資源であり、研修事業との組み合わせも効果的と考えられる。実際、北海道開発庁のケースは、インドネシア東部開発政策との関連ですでに国別特設として実施されている。

#### < 地方開発に資する流通整備と運営管理手法などのソフト分野への技術協力事業 >

流通整備およびそれらの運用管理手法の改善は、当該地方の経済活動の活発化や、投資の促進の観点から重要な課題である。公共市場や道路などのインフラも重要であるが、それらの有効な活用には、流通整備にかかわるノウハウもあわせて事業化する、あるいは、それらのコンサルティングを行うことで、事業の効果の高まりが期待されよう。

#### < テーマに関連した研修事業 >

この分野の開発ノウハウは、地方の商工会議所や自治体に蓄積されており、JICA 地方センターを通じたさまざまな研修資源の活用が期待し得る。これらの動員は、途上国の現状にマッチした援助といえ、今後の活発な事業化が予測される。なお、これらの実施を通じて、自治体間による国際協力事業の発想も現実的なものとなる可能性を含んでおり、JICA 地方センターの役割が期待されているといえよう。

### (6) 地方政府における行財政力量の向上と当事者意識の強調に関連して

#### < 地方開発にかかわる国別特設、一般特設研修事業 >

すでいくつかの地方自治研修コースが国別特設や一般特設として実施されており、積極的な評価を得ている。対象となる国は、分権化が中央地方行財政改革を通じて進むなかで、今後さらに増加すると予測される。ただし、今後、要請が拡大することを考えると、これらの研修事業の受入れを自治体側が制度として整理する必要性が意識されるものと予測されるが、中期的な観点からの取組みが必要となる。

#### < 地方インフラ整備事業の拡大 >

すでに、フィリピン、インドネシアなど実施されてきたが、本研究会の関心である地域格差の是正、地方開発の促進の観点から、今後は、さらに傾斜拡大の検討が望まれる。

## (7) コンテスト手法の導入による地域開発政策に関連して

### < 小規模無償案件のプログラム化と実施を内容とするプロジェクト方式技術協力事業 >

地方における開発事業案件の予測される規模は、現行の無償援助事業の実施にはそぐわない面が強く、小規模の無償案件の採択を可能とする工夫が期待される。従来、比較的小規模の無償案件の採択は、小学校校舎建設といった単一内容の小規模案件を集合するなど、いくつか試みられてきた。

しかし、さらに小規模な案件、たとえば、数百万円単位の案件に対しては、個々の案件の形成やプログラム化では対応が困難で、地方の多彩なニーズに対応しきれていない。この状況に対応するため、一つの案として、小規模な無償案件の形成、プログラム化と実施を内容として持つプロジェクト方式技術協力事業の可能性の検討が期待される。このような事業化が可能であれば、そのプログラム化手法としてコンテスト手法も導入可能で、社会開発案件や貧困対策などにも応用が可能となるであろう。

### < 自治体による国際協力事業の促進 >

この分野の活動には、住民との社会距離が近く、実施経験を持つ地方自治体のノウハウの活用が効果的と考えられ、その潜在的可能性は今後の検討課題としてあげられる。

## (8) 地域発展におけるネットワークの形成に関連して

### < コンサルタントの活用を通じた関連調査の実施、自治体による国際協力事業の促進、NGOによる国際協力事業の促進 >

地域的ネットワークの形成とその行政面での活用は、自治体活動の基本的な部分であり、社会資本として事業の効率的運用や住民の参加の促進による独自の成果をあげている。この特徴は、研修事業の効果的実施の観点ではすでに認められているところであり、これらの経験や知識は、途上国の社会開発事業、災害対策事業などにも活用可能であろう。

一方、途上国の地域におけるネットワークは、地域社会システム(LSS)として調査され、事業における社会配慮の対象とされるが、伝統的あるいは慣習的な色彩が濃く、十分に留意されてきたとはいえない。現地の事情に明るい現地コンサルタントの活用を通じた関連調査の実施と、これまでなされてきた自治体、NGOの参画を得た国際協力事業が今後いっそう促進されることは、従来の協力事業の幅と質をさらに拡大、向上させるものと期待される。

## 7 - 3 援助実施上の留意点

以上、7 - 2 では7 - 1 に示した観点到準拠する形で、期待される援助や分野、さらには、体制整備について提言をまとめたが、それら以外で横断的な意味を持ち、かつ、重要と思われる事項、事業化における留意点を以下にまとめた。

## (1) 援助事業のパートナーとしての地方政府の重要性にかかわる留意点

### <パートナーとする場合の留意点>

援助事業の地方展開を図ろうとする場合、援助事業のパートナーとして、地方政府がその選択肢の一つとなる。地方政府によるODA受入権限が制度化されていることが前提条件となるが、援助事業を実施する観点から合理的な選択基準を設定し、形成することが重要となる。たとえば、以下に示した三つは最低限の留意条件であろう。

#### 中央政府に対する地方政府の独立性の程度

地方政府に移管されている権限の範囲、事務量、財政力、職員の行政能力などを把握し、総合的に把握することが重要である。一般的には、独立性が高ければ高いほど、パートナーとしての地方政府を考える意義が高い。

#### 地域社会の特徴と地方政府との関係

地方政府をパートナーとして検討する場合には、その地域の地域社会の特徴をあわせて考えることが必要となる。住民組織やNGOが多彩・多様に存在し、水平的なネットワークが強い場合には住民のニーズが地方政府に反映されやすいと考えられるからである。他方、垂直的なネットワークが強い場合には、それがそのまま地方政府に反映され、一部の住民の利益のみが考慮される可能性がある。一般的には、住民組織やNGOの存在状況が地域社会の垂直性・水平性の一つの判断材料となり得る。

前者の場合、地方政府を援助パートナーとして選択する効果は高い。他方、後者のように垂直的ネットワークが強い場合で地方政府の独立性が高いときには、地方政府を対象とした援助は、地方の実力者を利する結果となることが懸念される。この場合、中央政府を介しての援助事業の展開のほうがより有効である場合も想定し得る。

#### 当該国の政治制度

この場合には、中央政府・地方政府の継続性、官僚機構の継続性、選挙制度の実効性などを指すが、これらの継続性が高いほど援助事業は効果をあげやすい。一方では、独裁と結びついた場合には、地域住民ニーズが行政に反映されない、政府が判断を誤った場合に被害が大きくなる、腐敗が起こりやすいなどといった場合が生じ得る。逆に、民主主義的ではあっても、政府や官僚制に継続性がない場合、援助事業の効果はきわめて限定される。

## (2) 特に地方部での援助事業形成の観点からの留意点

### <中央 地方間の情報伝達回路の確保を念頭に置いた事業形成>

地方での事業の形成に関して、従来、中央政府機関の出先事務所を通じて実施していた場合に確保された情報伝達回路は、地方分権化によって大きな影響を受け、連絡が悪くなることが予想される。実際に、フィリピンにおける事例では、この中央 地方の情報伝達回路の確保や事業連携が大きく後退している。また、インドネシアのように、地方分権化が導入されなくても、従来より中央 地方の情報伝達が課題とされる国もある。

これらは、地域の発展に資する事業の地方展開を図る場合、特に留意すべき点であり、何らかの方策をもって確実な情報伝達回路を確保することが重要である。たとえば、事業ごとに設置される事業調整委員会を中央と地方に設置し、参加者の相互乗入れをある程度可能にする、中央に

もわが国の派遣専門家を配置するなどの工夫を通じて、中央 地方あるいは事業との連携、情報の伝達の促進を図ることが、事業形成・実施において重要となる。

(3) 地方開発のための情報提供、アクセス支援など、地方が活発に開発アクターとなり得る環境の整備について

< 地方大学、技術専門学校への支援を通じた地域開発支援システムの整備事業 >

従来、開発行政から距離を置いてきた地方大学や技術専門学校などは、地方における潜在的な情報拠点である。これらが地方の開発政策や事業にかかわることは、資源の少ない地方に新鮮な開発情報・機会を提供する。このような目的、効果を意図した大学どうしの研究協力事業もすでにいくつか計画されているが、今後、さらにニーズが高まるものと予測される。

このような幅の広い開発支援システムの整備に協力することは、中・長期的な観点から地方開発の促進を支えるものであり、積極的な対応が望まれる。

(4) 援助実施体制の環境変化に対応した更新

本研究会で検討した新たな国際的環境の変化や、それと連動した途上国の著しい動向は、援助実施においても状況に即応した整備の必要性を問いかけている。特に、動向に機敏に対応し、情報を収集、分析し、戦略的な指針を取りまとめる力量は実施体制のなかでもますます重要性を持ちつつある。また、市場経済化という大きな流れは、公的部門と民間部門の役割の再定義を不可避とし、さらに、従来の演繹的な援助手法から、より帰納的な援助手法の採用を、そして多様化する開発アクターの参加の促進といった課題を投げかけている。

これらは、援助実施体制が基本的な関心とする援助資源のより効果的活用や運用にかかわる課題であり、これらの課題に対する明確なビジョンと政策が求められている。そのような観点から、従来から進められてきた国別・地域別実施体制の充実、本部・現地事務所における大学・研究機関との連携強化、自治体およびNGO による協力事業の促進、現地事務所における企画調査力の充実など、援助体制の基本的な足腰の充実がさらに促進されることが望まれる。すでに上述したいくつかの例示以外にもさまざまな工夫がそれぞれの場において可能である。

## 参考文献

- 青木昌彦（1995）『経済システムの進化と多元性 - 比較制度分析序説 - 』東洋経済新報社
- 青木昌彦・奥野正寛編著（1996）『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会
- アジア経済研究所『アジア動向年報』（各年）
- 石川滋（1990）『開発経済学の基本問題』、岩波書店
- 石川滋（1992）「総論：統制主義大国の構造調整」『インドの経済と構造調整』（財）国際金融情報センター
- 猪口孝（1983）『現代日本政治経済の構図 - 政府と市場』東洋経済新報社
- 猪口孝（1988）『国家と社会』現代政治学叢書、東京大学出版会
- 岩崎美紀子（1994）「分権と連邦制」『地方自治』565号
- 岩崎美紀子（1996）「分権と中央 - 地方関係」、日本行政学会編『分権改革 - その特質と課題 - 』年報行政研究31、ぎょうせい
- OECD/DAC（1996）『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』
- 奥野（藤原）正寛（1994）「日本の行政システム」、貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム - 制度設計の構想 - 』東京大学出版会
- 貝塚啓明（1994）「地方分権の政治経済学」、貝塚啓明・金本良嗣編著『日本の財政システム - 制度設計の構想 - 』東京大学出版会
- 加納啓良（1996）「インドネシアの官僚制」、岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN諸国の官僚制』アジア経済研究所
- 川中豪（1996）「フィリピンの官僚制」、岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN諸国の官僚制』アジア経済研究所
- 河村能夫、他（1994）『地域活性化シリーズ8：地域活性化と計画』明文書房
- 国際協力事業団（1995）『「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会報告書』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所（1994）『個別派遣専門家活動事例研究 アドバイザー型専門家の事例 』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所（1996）『開発援助プロジェクトにおける社会的能力の活用に向けた基礎研究』
- 斎藤慎、林宣嗣、中井英雄（1991）『地方財政論』新経済学ライブラリー18、新世社
- 斎藤友之（1995）「社会主義の編成原理と中央地方関係」『アジア諸国の地方制度（ ）』（財）地方自治協会
- 斎藤友之（1997）「途上国における中央地方関係」『「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会現状分析編報告書』国際協力事業団
- 佐藤宏（1994）『インド経済の地域分析』古今書院

- 重富真一（1996）『タイ農村の開発と住民組織』研究双書 No. 467、アジア経済研究所
- 神野直彦（1987）「現代日本財政の形成過程（1）」『経済学雑誌』第88巻、第2・3号
- 神野直彦（1988）「現代日本財政の形成過程（2）」『経済学雑誌』第88巻、第5・6号
- 神野直彦（1993）「「日本型」税・財政システム」、岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』シリーズ現代経済研究6、日本経済新聞社
- 神野直彦（1994）「市場経済化と租税制度 - 中国の税制と政府間財政関係 - 」『甲南経済学論集』第34巻、第4号
- 世界銀行（1994）『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』東洋経済新報社
- 高懸雄治（1995）『ドル体制とNAFTA』青木書店
- 高原明生（1995）「中国の地方制度」『アジア諸国の地方制度（ ）』（財）地方自治協会
- 中華人民共和国国家統計局編（1994）『中国統計年鑑1994』
- 辻山幸宣（1995）「総論 - 地方分権と計画間調整 - 」、辻山幸宣編著『分権化時代の行政計画』（財）行政管理研究センター
- 寺西重郎（1995）『経済開発と途上国債務』東京大学出版会
- 長峰晴夫（1985）『第三世界の地域開発』名古屋大学出版会
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 西尾勝（1993）『行政学』有斐閣
- 西尾勝・村松岐夫編（1994）『講座行政学第1巻 - 第5巻』有斐閣
- 日本銀行（1996）『経済統計年報 平成7年』
- 橋本卓（1993）「タイの地方行政制度」『アジア諸国の地方制度』（財）地方自治協会
- 速水佑次郎（1995）『開発経済学』創文社
- 平石政美（1993）「フィリピンの地方制度」『アジア諸国の地方制度』（財）地方自治協会
- 平石正美（1995）「行政計画論の変容と調整」辻山幸宣編著『分権化時代の行政計画』（財）行政管理研究センター
- 真崎克彦（1996）「地方分権化推進のための開発協力 ネパールを事例として」『国際開発研究』第5巻、pp.89-102、国際開発学会
- 真淵勝（1994）『大蔵省統制の政治経済学』中公叢書、中央公論社
- 村松岐夫（1988）『地方自治』現代政治学叢書15、東京大学出版会
- 村松岐夫（1996）「日本における地方分権論の特質」、日本行政学会編『分権改革 - その特質と課題 - 』年報行政研究31、ぎょうせい
- 本山美彦（1995）『APECとは何か』アジア太平洋資料センター
- モハメド・アルシャド・アンワール、尾村敬二編（1994）『インドネシアにおける地方開発』アジア経済研究所

- 森田朗（1993）「インドネシアの地方行財政制度」『アジア諸国の地方制度』（財）地方自治協会
- 安田信之（1992）「東南アジア憲法体制の特質」、矢野暢編『東南アジアの政治』講座東南アジア学第7巻、弘文堂
- 柳原透（1997）「経済システムアプローチとその適用可能性」（アジア経済研究所主催国際シンポジウム『東アジアの開発経験とその適用可能性』基調報告）
- 山神進編（1994）『アジア太平洋地域の時代：APEC設立の経緯と展望』第一法規
- 山口定（1989）『政治体制』現代政治学叢書3、東京大学出版会
- 山下茂・谷聖美・川村毅（1982）『比較地方自治 - 諸外国の地方自治制度 - 』第一法規
- 若林正丈（1992）『台湾 - 分裂国家と民主化』東アジアの国家と社会2、東京大学出版会
- ワラコーン・サーマコーセート、谷口興二・巻島稔編（1994）『タイにおける地方中核経済圏の形成：工業化の地方分散のために』アジア経済研究所
- Bennett, R. (1994), "An Over View of Developments in Decentralization", Bennett, R. ed., Local Government and Market Decentralization, The United Nations University.
- Cremer, J., A. Estache and P. Seabright (1994), The decentralization of Public Services Lessons from the Theory of the Firm, Policy Research Working Paper 1345, The World Bank.
- De Janvry, A., E. Sadoulet and E. Thorbecke (1993), "Introduction", World Development, Vol. 21, No. 4.
- Dillinger, W. (1995), Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery, Urban Management Programme Discussion Paper 16, Washington; World Bank, p.8.
- Fox, J. (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship Lessons from Mexico", World Politics, 46.
- Gerrit Jan Schep et al (1995), Local Challenges to Global Change: A Global Perspective on Municipal International Cooperation, The Hague; Sdu Publishers, p.17.
- Hoff, K., A. Braverman and J.E.Stiglits (1993), "Introduction", The Economics of Rural Organization, Oxford University Press.
- Hommes, R. (1996), Conflicts and Dilemmas of Decentralization, Annual World Bank Conference on Development Economics 1995.
- Huntington, S.P. (1991), The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century (坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳『第三の波』三嶺書房)
- IMF (1995), Government Finance Statistics Yearbook.
- Mearns, R. (1996), "Community, Collective Action and Common Grazing: The Case of Post-Socialist Mongolia", The Journal of Development Studies, Vol.32, No.3, Feb., pp. 299-301.
- Migdal, J.S. (1994) "The State in society: an approach to struggles for domination", Migdal, J.S., A. Kohli and V. Shue eds., State Power and Social Forces Domination and Transformation in the Third World, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press.

North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

North, D. C. (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 5, No. 1.

OECD/DAC (1992), *Development Cooperation 1992 Report*.

Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

Prud'homme, R. (1994), *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252, The World Bank.

Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

Republic of Indonesia Investment Coordinating Board (BKPM) (1996), *Indonesia Investment Statistics*.

Serageldin, I (1995), *Nurturing Development: Aid and Cooperation in Today's Changing World*, World Bank.

Shar, A. (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing, and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series 23, The World Bank.

Tanzi, V. (1996), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspect*, Annual World Bank Conference on Development Economics 1995.

Thorbeck, E. (1993), "Impact of State and Civil Institutions on the Operation of Rural Market and Nonmarket Configurations", *World Development*, Vol. 21, No. 4.

Tiebout, C.M. (1954), *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political, Economy*, Vol. 64

UNCTAD (1995), *Handbook of International Trade and Development Statistics*.

UNDP (1993), *Human Development Report*.

United Nations (1995), *World Investment Report*.

Uphoff, N. (1993), "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets", *World Development*, Vol. 21, No. 4.

USAID, *Local Development Assistance Program*.

Wiesner, D. E. (1994), *Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity*, Working Paper Series 199, Inter-American Development Bank.

Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press.

Williamson, O.E. (1991), "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternative", *Administrative Science Quarterly*, 36.

Williamson, O.E.(1995), *The Institutions and Governance of Economic Development and Reform*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994, The World Bank.

World Bank (1992), *Governance and Development*.

World Bank (1994), *Governance: The World Bank's Experience*.

World Bank (1996a), *Social Indicators of Development*.

World Bank (1996b), Global Economic Prospect and the Developing Countries 1996.

World Bank (1996c), World Development Report 1996: From Plan to Market.

World Bank (1996d), World Development Report 1997 (Draft).