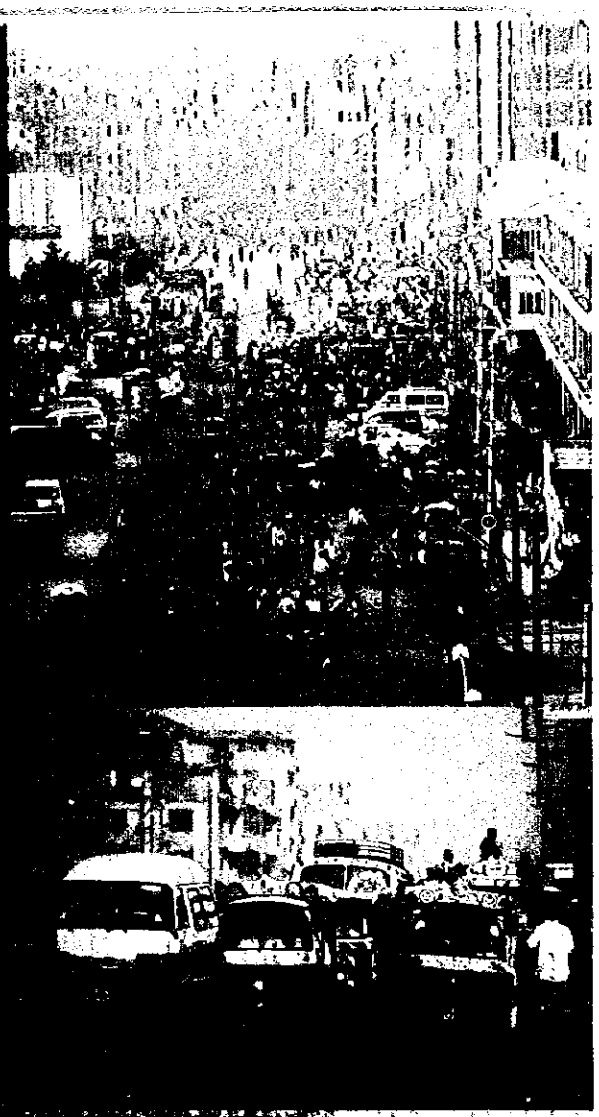
JICA

JICA 国際シンポジウム
「地域の発展と政府の役割：援助の新しい視点」

平成10年9月



JICA LIBRARY
J 1149886 [2]

総研
JR
98-06

国際協力事業団
国際協力総合研修所

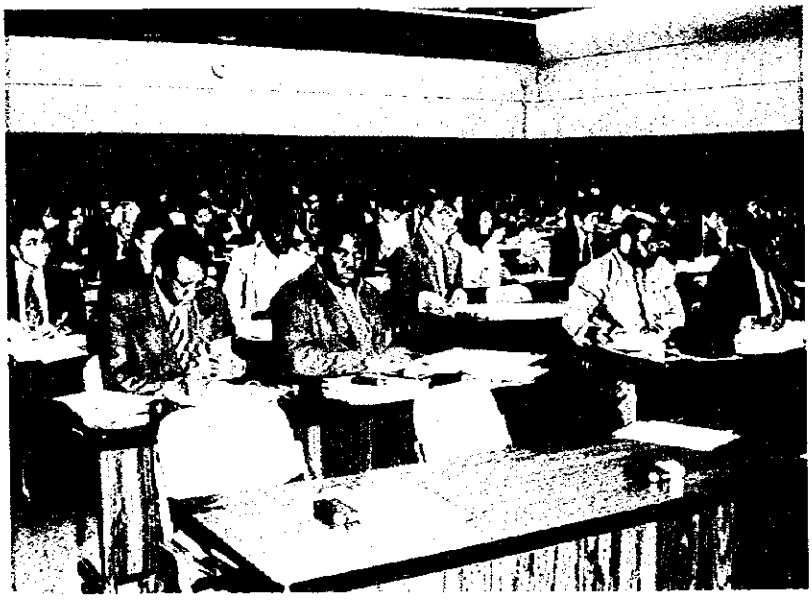
JAPAN

国際シンポジウム

地域の発展と政府の役割：援助の新しい視点

国際協力事業団
国際協力総合研修所

1149886 [2]



〈所属名は、当時のものを使用している〉

はじめに

この報告書は、1998年3月5日に国際協力事業団（JICA）主催、外務省後援により開催しました「地域の発展と政府の役割：援助の新しい視点」国際シンポジウムでの基調講演、パネル・ディスカッション、総括討論を取りまとめたものです。

現在、多くの途上国で、何らかの形での中央から地方への権限の委譲が行われています。中央と地方の関係の変化は、途上国の開発、特に地方の開発に大きな影響を与えています。また、分権化が進んでいない国においても、地域の開発や地域格差の是正を目指すためには、その国の地方政府がおかれている状況、すなわち、その行財政能力や中央との関係等を理解することが重要になってきています。つまり、これまでともすると所与のものとされてきた国内の制度的な枠組みが地域の発展にとってもつ意味が見直される事態となっているのであり、地域開発や地域間格差の是正も、中央ー地方関係を含む途上国内部のガバナンスと関連づけて検討することが必要とされているといえます。

このような新しい環境においては、地域の発展に資する協力を行う際にも、途上国のガバナンスに一層注目することが必要になります。中央ー地方関係や地方レベルの行政能力を正確に把握しないまま援助を実施することは、特に地方で協力を実施する場合においては、援助の効果・効率を損なうことになりかねないからです。したがって、効果的な協力を推進するためには、地域の行財政能力の向上や地方のガバナンスの改善等を視野に入れた施策が必要になると考えられます。

このような現状認識の下、JICAは平成８年度から９年度にかけ、「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会を実施致しました。本シンポジウムは、この研究会の成果を下敷きとして、途上国における分権化や中央ー地方関係の現状とその地域の開発への影響、およびこのような課題に対する援助はどうあるべきかを検討することを目的に開催したものです。シンポジウムには、上記研究会の座長、委員を始め、同テーマに関連する分野で経験のある援助機関関係者および開発途上国の関係者をパネリストとして迎え、開発途上国における分権化の現状とその開発への影響、そして援助機関の役割について議論致しました。

当日は、開発途上国関係者、援助機関関係者の他多くの一般参加者を得、活発な討論が繰り広げられました。討論を通じて、参加者がテーマの重要性についての認識を深め、各国が実際に分権化を進める中で生じている課題や援助機関の取り組み等についての理解を深めることができたことは、本シンポジウムの大きな収穫でした。

最後に、本シンポジウムの開催にあたってご協力、ご支援を頂いた関係者の皆様に厚く御礼申し上げるとともに、シンポジウムを成功に導いたパネリスト、参加者の皆様に感謝の意を表します。

平成10年9月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長　五十嵐　禎三

目　次

はじめに　五十嵐　禎三　国際協力事業団国際協力総合研修所所長

開会の挨拶　伊集院　明夫　国際協力事業団理事 …… 1

1. 基調講演 …… 3
「ガバナンスと発展：地方分権化改革」　村松　岐夫 …… 5

2. セッション1：「途上国における分権化：その現状と開発への影響」 …… 11
(1)「途上国における分権化：その現状と開発への影響」
鈴木　佑司 …… 13
(2)「中国における分権化：その背景・現状・経済開発への影響」
陳　耀 …… 17
(3) 討論　モデレーター：河村　能夫 …… 20

3. セッション2：「地域開発と政府の役割」 …… 23
(1)「キャパシティ・ビルディングと地方自治」　村松　岐夫 …… 25
(2)「インドネシアの地域格差是正における制度的・技術的制約」
アドリアン・パンガビアン …… 28
(3)「ローカルガバナンス：セブの経験」　アルビン・ガルシア …… 32
(4) 討論　モデレーター：鈴木　佑司 …… 37

4. セッション3：「援助の役割」 …… 41
(1)「地域開発・分権化と援助の役割」　小嶋　光昭 …… 43
(2)「ローカルガバナンス強化のためのドナー・アプローチ」
マイケル・キャラバン …… 46
(3)「分権化における援助の役割」　ロバートソン・ワーク …… 51

5. 総括討論　モデレーター：鈴木　佑司、河村　能夫 …… 57

6. モデレーター総括 …… 69

閉会の挨拶　五十嵐　禎三　国際協力事業団国際協力総合研修所所長 …… 75

付　録 …… 77
1. 基調講演者、パネリスト略歴 …… 79
2. 当日配布資料 …… 85

開会の挨拶

国際協力事業団　理事
伊集院　明夫

「地域の発展と政府の役割：援助の新しい視点」国際シンポジウムの開会にあたりまして、国際協力事業団を代表いたしまして、一言ごあいさつを申し上げます。

まず最初に、本日のシンポジウムの基調講演をお引き受けいただきました村松岐夫京都大学法学部教授およびパネリストとしてご参加いただきました皆様に感謝を申し上げたいと思います。また、本シンポジウムの後援をいただいております外務省にも、この場を借りて厚く御礼申し上げます。このたび、関係者のご協力によりこのシンポジウムが開催される運びとなり、大変喜ばしく存じます。

本日のシンポジウムのテーマは、「地域の発展と政府の役割：援助の新しい視点」ということでございまして、途上国における地域の発展と政府の運営、とくに地域の発展にとって中核的な重要性を有する中央と地方との関係を扱っております。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、なんらかの形での地方分権化が行われているといわれます。このような中央と地方の関係の変化は、途上国の開発、とくに地方の開発にとって、大きな影響を与えております。また、分権化が進んでいない国においても、地域の開発や地域格差の是正を目指すためには、その国の地方政府が置かれている状況、すなわち、その行財政能力や中央との関係等を理解することが重要であります。

途上国における分権化の動きの背景としては、国際経済のグローバリゼーションや、自由化の進展を契機とした政府の役割の見直しが挙げられます。このような状況において、政府規模のダウンサイジングや規制緩和の進行に伴い、中央政府の持てる政策手段が制約されるとともに、地方政府や民間部門など、開発の担い手が多様化することが考えられます。

また、途上国のそれぞれの地域が、地域の発展のためにより一層自助努力を求められるようになる一方で、中央政府の役割は、地方が活動しやすい環境、"enabling environment"と申しますか、これを整備することへと徐々にシフトすべきだともいえましょう。しかし、同時に地方分権化は、地域の持つポテンシャルのいかんによって、条件のよい地域とそうでない地域との間の格差を一層広げる可能性をも秘めており、その結果、地域間格差の是正が開発課題として重要性を増すことも予想されます。ここでは、中央政府は、公正と安定、国全体の成長を確保するための調整・再配分機能を果たすことが期待されているといえましょう。

地方分権化の進行という新しい環境のもとにおいては、援助する側が地域の発展に資する協力を実施する際に、いままで以上に途上国のガバナンスに注目することが必要になります。中央－地方関係等の内国制度や、地方レベルでの行政能力、さらには地域の政治・社会構造を十分に視野に入れることなく援助を実施することは、とくに地方で協力を実施する場合においては、効率、効果を損なうことになりかねないからであります。OECDのDACが採択した「21世紀に向けた新開発戦略」において重点分野とされている貧困・保健・教育・環境の分野は、いずれも地域

でのきめ細かい事業展開を必要とし、地方レベルでのサービス供給能力を必要とするものであります。また、途上国の地方分権化が期待される結果をもたらすためには、制度改革の好ましい方向性を示す知的支援も必要であります。

このような現状認識の下、JICAは平成７年度から平成８年度にかけて、「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会を実施し、分権化も含む途上国の中央と地方の関係が地域開発にとってもつインプリケーションを整理し、このような視点から、わが国の援助はどうあるべきかを検討いたしました。この研究会では、本シンポジウムの基調講演をお願いしている村松岐夫京都大学教授を座長とし、モデレーターをお務めいただく鈴木佑司法政大学教授および河村能夫龍谷大学教授に委員をお務めいただきました。

本日のシンポジウムでは、途上国で現実に起こっている分権化の動きや、それが開発にもたらす影響等を議論していただき、また、このような課題について、他の援助国や国際機関、そして、JICAがどのような取り組みを行っているかについてもお話しいただくことになると存じます。今回は、分権化や地方開発に積極的に取り組んでいる途上国からお越しのパネリストの皆さん、また、このようなテーマに関する協力の経験を有する援助機関からのパネリストの皆さんから、それぞれの立場からの多面的かつ示唆に富む議論が聞けることと存じます。

本日のシンポジウムが、今後のわが国の効果的な地域開発や地域間格差是正のためのさまざまな協力や、行政能力向上のための知的支援などを行う際の一助になることを祈りまして、簡単ではございますが、私のごあいさつといたします。どうもありがとうございました。

1. 基調講演

「ガバナンスと発展：地方分権化改革」

ガバナンスと発展：地方分権化改革

京都大学　法学部　教授
村松　岐夫

私の今日の話は、先ほどお話しのありました「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会の行いました研究に則ったものであります。この研究会は平成８年１月にJICAの活動として発足したものでありますが、ここでは、途上国におけますガバナンス、キャパシティ・ビルディングに関して、１年以上かけて研究・調査を行いました。その研究の成果は「地域の発展と政府の役割」として発表されております。委員会への参加者の名前は、この報告書をごらんいただきましたらおわかりになると思いますが、それぞれ、各途上国研究の領域ではよく知られた専門家の方でいらっしゃいます。

この研究会の活動を振り返ってみますと、まず最初にわれわれは国ごとに途上国の中央と地方の関係の制度に関する情報の収集から始めました。そして、これにさらにいろいろ具体的な経験、具体的な援助の例などを情報として加えました。これは日本その他の国々について、これらの国々のガバナンスの問題をこのようにして探り出そうといたしました。

研究会の委員会は研究の過程で、アジア地域に出かけまして、さらに最新の統計や資料などを現地で収集すると同時に、また、政府関係者や研究機関へのインタビューを行いました。その結果、われわれ自身の新しいガバナンス論に到達し、その成果は先ほど申し上げました報告書の中に盛り込まれております。この報告書がJICAにおける途上国のガバナンスの研究の第一歩であると私は考えております。JICAにおける途上国のガバナンスに関してより深い研究に進んでいくであろうと思います。

私自身のことをちょっと申し上げますと、私は日本の中央－地方関係の専門家ではございますけれども、援助の分野の専門家ではございません。しかしながら、この研究会に出席させていただきまして、こうした研究会でのディスカッションで本当にたくさんのことを学ばせていただきました。12回ほど会合を開きましたけれども、その研究会の会合を重ねるほどに、私はぐんぐんと援助問題にも引き込まれていきました。

そして、研究会が全部終了しましてから、実際にインドネシアとフィリピンに出向いていき、現地調査をする機会が与えられまして、そこで私は研究会の中で出されたいろいろな見解や知見を実際に確認することができました。セブ市からのガルシア市長にもそのとき私はお目にかかりまして、この地域での開発問題に関して学ばせていただきました。

これから私がお話ししますことは、先ほど申し上げましたとおり、われわれのその研究会の成果に基づいているものであります。けれども、私の話は主に、私が持ちました経験の中からの観察に限定してみたいと思います。発展途上国でのガバナンスや分権化についての書物も読みましたので、そういうものも参照しています。

現在、途上国の主要課題としては、様々な政治的・経済的発展がありますが、もう一つ深刻な問題であるのが地域格差と貧困の問題であります。私は分権化改革は地域の実情に合った開

発計画や実施に有効な内容でなければいけないと思いますし、それからまた、貧困と地域格差の解決に貢献できるようなものでなければいけないと考えております。

私はなぜ分権化改革が途上国のガバナンスに貢献できるかをお話ししたいと思いますが、なぜかということを述べる前に、現時点で分権化改革がいろいろな援助機関によって強い関心が持たれている背景を少し述べたいと思います。

地方分権化を促す要因はいくつかあります。しかし、まずわれわれが注目すべきなのは、やはり国際環境が変わったということです。1980年代以来、国際的な潮流としましてグローバリゼーション、それから、国際的相互関係の進化、このような潮流が見られております。

国際的相互依存の進化というのは、国際経済や政治の動向が国境を越えて、そして、直接にそれぞれの国の国内政策にも大きな影響を与えるということを意味します。それと同時に、いわゆる国家的な単位とみなされてきました、たとえば国民経済とか、国民国家といった単位を揺るがしているということもいわれます。これは先進国も、それから、途上国も同じであります。このような動きに対応するために、各国は政府規模のダウンサイジングをしたり、それから、規制緩和の取り組みということをしております。

多くの発展途上国の中央政府もこのような地方分権化改革を行おうとしています。その結果、先ほどの開会のお言葉で伊集院理事がおっしゃいましたとおり、なんらかのかたちでの中央から地方政府への権力の委譲がたくさんの国で行われておりまして、現在、500万人以上の人口を持っている75の発展途上国および移行国のうちの60を超える国々でそのような分権化の傾向が見られます。

しかし、こうした最近の国際化や、そして規制緩和について、これから利益を受けられるのは本当に限られた地域だけであります。たとえば首都圏など有利な条件にある少数の地域のみが有利になる。ここでは資源やマーケット・アクセスなどがあるからです。他方、大多数の条件があまりよくない不利な地域、こちらではそのようなメリットは生きることができず、格差がどんどん拡大しております。こうした地域格差の拡大は政治の安定を脅かし、その国の経済成長に対しても、長期的にはマイナスの影響を及ぼす可能性があります。

学者による地域研究や援助機関のレポートを読むと、こうした発展途上国における分権化改革が望ましい結果をもたらすかどうかに関しては意見が分かれております。しかしながら、私はこうした途上国の分権化改革は原則的には望ましく、必要であると考えております。それにはいろいろ理由がありますけれども、ただ、どのような分権化をするかということ、つまり分権化の形態を採用するにあたっては、まず、どのような政治・社会構造があるのかということを研究しなければいけませんし、それぞれの国で具体的に、慎重に調査を行うことが必要であります。

私が分権化が必要であり、望ましいと考える理由の一つとして、政策形成の能率が挙げられます。つまり、地域のニーズに合致した政策を形成することは、集権化体制のもとでは困難であります。実際に地方政府の代表を選挙で選ぶような分権化であるならば、代表は、地域住民の要求により敏感になり、要求を政策の中に吸収することもできます。もちろんこれは楽観的な見解でもあります。地域に根づく伝統的な権力構造が強固な場合は、選挙によって選ばれた議員や市長、および地域住民の主張も容易に押さえつけてしまうかもしれません。しかし、そ

こに起こる混乱も分権化システムの運営の第一歩であると私は考えております。

第二でありますけれども、地方分権化は住民の自主性に基づいて、自らの望む開発や推進を可能にするものであります。ですから、その開発は、中央の命令によってではなく、地域の目的を実現するという思想のもとに行われることが可能になってくるわけです。従来の開発はといいますと、これは一部のエリートにのみ委ねられたケースが多いわけで、その結果、地域住民の必要も支持も十分に得られない。そして、地域のリソースの動員がうまくいかないといったケースがたくさんありました。

第三番目に分権化は能力開発の方法であるといわれています。行政能力がない地方政府に権限、すなわち政治的な裁量や財政的なリソースを与えてしまうことは、むだであるばかりではなく、危険であるという主張があります。この主張そのものには説得力があると思います。しかし、これはいわゆるニワトリが先か、タマゴが先かといったような関係があると思います。その機会を提供しなければ、キャパシティ・ビルディングとか、マネジメント能力の開発はできないと思います。

しかし、私自身はここでキャパシティ・ビルディングのためにはむだをしてもよいといっているのではありません。中央政府が地方の政策の形成と実施を助けたりするということは必要なのではないかと思います。そして、分権化というのはまさにそういったことを可能にすると考えます。ですから、分権化といったところで、これは中央の関与すべてを否定するものではないわけであります。むしろそうではなく、中央と地方、双方が協力し合って提供する。これがいま現在、分権化改革が進められている途上国において求められている点ではないかと考えられます。

第四番目に分権化は政治的な意味を持つことに注意を払わなくてはなりません。たとえば多民族国家において地域に自治を与えるということ、これは特定の社会集団に自治を与えるということになります。すなわち分権化は中央政府の権限を三つの部門に配分することと並ぶ重要な権限の分権、ディビジョン・オブ・パワーの制度です。三つの部門、つまり、立法、司法、行政の三権分立と同じぐらい重要なディビジョン・オブ・パワーであると考えます。

大部分の国で立法、司法、行政の少数エリートが基本的価値観とイデオロギーを共有する傾向があるのに対し、地方はといいますと、イデオロギーも、民族も、宗教、その他のいろんな要因において大きく異なる社会集団であるという可能性がよくあります。いくつかの例を挙げますと、イギリスの北アイルランド、カナダのケベックといったところが挙げられます。こういったところを見れば、すぐいま申し上げた点はわかるかと思います。

以上、私が述べましたことは、分権化はそんなに単純なものではない。分権化をデザインし、推進していくためには、いろいろなかたちの分権化がありうるんだということを認識する必要性があるということです。いうなれば多くの変数に注意を払わなくてはならないということです。

たとえば分権化改革と選挙実施の組み合わせが悪くてもいい結果は出ません。たとえば途上国のある国が首長選挙直前に分権化を実施した場合、候補者は、たとえば身内や友達を地方公務員に採用するといったような情実人事を行ってしまうというケースがあるわけです。このことは分権化改革にはタイミングといったような条件もうまく組み合わせていかなくてはいけな

いということを示唆しています。

さて、これより分権化の内容に入っていきますけれども、私が書いたものはわかりにくいかと思いますので、分権化についてはテキストではなく、私の考えについて、テキストを読まずにお話をしたいと思います。

最初に、分権化改革において、いちばん重要なのは、そういった地域、地方が単純に中央からの命令に基づいて行動するのではなく、自分たちで政策、プロジェクトをつくるということなのではないか。つまり、市民の参加を促すということであります。われわれとしてはそういったことを強調したいと思っています。そして、これを報告書ではオーナーシップ、当事者意識と呼んでおります。オーナーシップ、そして、イニシアティブ、こういったことが分権化の重要な要素ではないかと考えます。

しかしながら、そうはいっても中央による関与を完全に否定するわけではありません。たとえば中央政府は、モニター、監視という言葉は使いたくはないんですけれども、しかし、そういった地方に対するいろいろな面でのアドバイス等を提供するという役割は担っていると思います。そして、そこでいちばんいいバランス、組み合わせを考えなくてはいけない。中央政府が担う役割、そして、地方自治体が担う役割のバランスを考えるべきであります。

さて、それだからといって即結論に達するということではなく、中央と地方の関係は、たとえばほかの国ではどうなっているのか、そして、ほかではどういったメリットがあり、デメリットがあるのか、これを見る必要性があるかと思います。

基本的に私のほうから分類として、二つの種類を申し上げたいと思います。一つが、言うならば統合型の中央－地方関係と呼ばれるものです。もう一方は財政連邦主義（fiscal federalism）とも呼ばれますが、これは逆に分離型ということになります。これ（分離型）は、地方自治体が地方の開発を行うというパターンであります。この場合は地方自治体同士が競争するというケースになるわけであります。もちろん勝者もいれば敗者もいるわけです。一方、統合型でありますけれども、これはヨーロッパで発展し、日本を含む東アジアで発展していったものであります。この場合はといいますと、中央政府はかなりの部分、地方の政策に関与するということであります。そして、中央政府、地方政府ともに主要なアクターという位置づけになるわけです。ただ、統合型というのは deconcentration（非集中）型ということでありまして、かなり中央政府の関与が大きいものになります。

私の見る限り、先ほど申し上げた二つの種類の中で、統合型の極致に進めば進むほど、分権化の恩恵が得られなくなってしまうのではないかと思います。一方、分離型でありますが、これもまたいろんなバリエーションが存在するわけであります。例えばドイツの場合、一見分離型で州政府に大きな権限が存在しているように見えますが、その一方で州政府と連邦政府との関係は非常に円滑に進んでいるものであります。

さて、こういった連邦制の中でも、おそらくアメリカの州政府の自立性、これがいちばん大きいのではないかと思います。しかしながら、アメリカであっても、連邦政府の補助による関与は増大しているといえるかと思います。ですから、このように見ますと、二つのカテゴリーとはいいましても、それぞれにいろいろなバリエーションがあります。では、その国はどれを考えるべきかということにつながっていくわけであります。ある国が分権化をはかると決定し

た際、どのバージョンを選ぶかという問題が出てくるわけです。つまりいま申し上げたような統合型がいいのか、分離型がいいのか。たとえば近代化という大きなチャレンジに立ち向かう場合、すべての人々が一致団結して取り組むやり方、いわゆる統合型がいいのかどうかということを考えなくてはいけない。一方で、どちらを選ぶことによって、すべての人たちに公平なサービスの提供ができるかというようなことについても考えなくてはいけないと思います。

のちほど、いわゆる地方交付税についてお話しすることになっておりますが、こういったもので地域の格差の是正が実行できるということがあるわけであります。地方交付税というのは、元来、その制度は地域、地方の自治性を損なうことなく格差を是正できるようにデザインされています。そしてまた、統合型の場合、中央は極力地方に関与したがるわけですから、中央集中型に戻ってしまいかねないぐらいの関与が存在するということが考えられるわけであります。

一方で分離型のほうでありますけれども、地方はその法律のもとに定められた任務の枠内で、かなり強い権限を与えられています。ですから、個別の問題、地域ごとの問題については、国のレベルにまで上るのではなく、地域ごとで取り組むことができる。よって、分権化の一つのメリットとしていえることは、個別地域の新しいプロジェクトの成功失敗をみて他の地域や中央政府が採用するかどうかを決めるという実験を可能にすることです。一方で、中央の関与に対しては、これを最小限にしたいという傾向があります。ですから、地方において充実した代表政治がない場合、有力階層の利益にのみ地方政府がコントロールされてしまうということにもなりかねません。

もう一つ考えなくてはいけないのが分権化がもたらす経済的なインパクトです。たとえば地方に課税権を分権化した場合、中央政府の徴税規模はその分小さくなってしまいます。そうなりますと課税政策によるマクロ経済管理の方法は狭まってしまうことになるわけです。このとき地方政府はといいますと、中央政府に比べてマクロ経済の安定化を考慮するという必然性は少ないために、経済の不安定化が生じやすい。なぜなら、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小さいからです。同様のことは金融政策についても適用できます。中国の場合、文献によれば、例えば地方政府が公務員の人事権をもっていたということです。そこで、たとえば地域の中央銀行支店から返済を考慮せずに借り入れをしたり、また、貨幣供給量や債務負担を急増させるといったような事態が生じたと聞いております。同じような問題がブラジルにおいても発生しています。地方政府が所管する商業銀行からの借り入れについて、同様の行き過ぎがあったといったような問題があるわけです。財政面においても金融面にしてもあまりラディカルに地方分権化をはかるということは、マクロ経済管理において大きな問題をきたしてしまいます。ですから、分権化の対象とする権限、これはよく吟味した上で決めなくてはなりません。

次に、私どもの報告書の中で書きました、ネットワークの形成が重要であるという点についてご説明したいと思います。分権化イコール新しいガバナンスといったタイプの主張をしている文献においては、パートナーシップという表現も使われています。そこでは民間部門のいろいろなアクターと行政の協力を発展のカギと考えている。そういった見解がよく見受けられます。私どもの考えている地方政府というのは、開発政策の実施において、まず中央との連絡を

保つということであります。しかし、それだけでは不十分であり、分権化の効用は、いろいろな国際機関、ドナー、NGO、その他の民間部門からのいろいろな貢献を一つの政策過程に統合化するということが容易になるというものでなくてはならないと考えます。援助国は途上国のガバナンスの効率を求め、また、キャパシティ・ビルディングに協力し、発展の程度や形態をモニターして援助を続けるということが必要です。援助を受ける地域が開発政策について責任を持つ必要性が当然あるわけでありますが、キャパシティ・ビルディングに対する協力の手続き、そして、方法についても検討していかなくてはいけないと考えます。

現在、世界の政治行政改革においては、分離型のほうが統合型よりも人気があるのではないかと考えます。それは、行政改革に関して先進産業国家では、市場化を重視するニュージーランドやイギリスのモデルに人気が集まっていることとパラレルな関係にあるように思います。日本においてもいま行政改革が進められておりますが、その重要な要素としては、たとえば、アウトソーシングや、民営化といった、市場化を志向する手段が含まれております。中央と地方の関係においても、中央からの介入を廃止するという改革計画が検討されています。このような分権化改革は一見分離型に近づこうとしているように見えます。統合型の地方制度を途上国にすすめることは、日本自体が変わろうとしているのにわれわれは日本の過去のモデルをほかの国にも適用しようとしているのではないか。しかしそうではありません。

まず、環境や段階に応じて、それに適応したモデルが取られるべきだと思います。たとえば戦後当時は統合型のほうがよかったと思っています。しかし、80年代以降となりますと、新しい環境の中、むしろ分離型にやや近づくほうがいいのではないか。これが分離化推進委員会の見解です。中央は必要に応じて地方の行政に関与すればいい、今ほど関与する必要性はないというのが分権化推進委員会の考え方だと解釈しています。

つまり、いま日本が行おうとしている改革については、これは決して分離型の自治に向かうものではありません。従来の統合型の中で地方の自主性、自治を少し広げようというのが趣旨であります。このことは、地方分権推進委員会の勧告では、自治事務においても法定受託事務においても、中央政府と地方政府の間では密度の高い事前協議が予定されていることからも明かです。現在のボーダーレスな経済活動に十分対応するためには、われわれの委員会においては、中央と地方の間では時には密度が高い事前協議が必要であり、そして、その上で分権化を進めていくべきであると考えます。

以上が私の見解でありますけれども、この先、もう少し調査・研究をした上で、最終的な結論を出していきたいと思います。このシンポジウムが途上国のガバナンスの向上に資する意見交換の場になれば幸いでございます。ご清聴ありがとうございました。

2. セッション1

「途上国における分権化：その現状と開発への影響」

(1) 途上国における分権化：その現状と開発への影響

法政大学法学部　教授
鈴木　佑司

鈴木　佑司：　それでは、まず最初に、私たちが途上国への長期的な協力の観点から、なぜいま分権化を大きなテーマとして取りあげているのかということについてお話をしたいと思います。

伊集院理事がおっしゃいましたように、グローバリゼーション、とくに経済のグローバリゼーションによって多くの国民国家が国内の経済的、政治的、そして、戦略的な改革を余儀なくされております。その理由は明白であります。冷戦構造が終結した今、これまでの縦型の国家間関係の上に成りたっていた戦略的な協力はなくなってしまったわけです。この縦型の協力は、植民地関係の特徴であり、これがこの３世紀の様相を示していたわけです。しかし、これに終止符が打たれ、いまや新しい国際関係のパラダイムが生まれつつあります。それは縦型というより水平的な協力構造をもった相互依存です。

しかしながら、そうはいっても、国際関係の水平化がそれぞれの地域社会において何を意味するのかはよくわかっておりません。グローバリゼーションの影響はどこにでも見ることができますけれども、しかしながら、中心的なメッセージが何であるかはわからない。しかし、一つだけ、この４、５年間の研究で明確になってきたことがあります。これは東京からも見ることができるわけですけれども、この動きは社会を外の世界に対してオープンしている、ということです。これはグローバリゼーションと呼ばれていますが、その一方でローカライゼーション、すなわち地方化も同じようなスピードで起こっています。このグローバリゼーションとローカリゼーションは、すべての国に対して、この大きな歴史的な変化に対応するため、なんらかの新しい概念、新しい政策、新しい方法を持つことを期待しています。

冷戦構造が終結して間もなく、ドナー機関、たとえばOECDのDAC（開発援助委員会）は"Participatory Deveropment and Good Governance"という報告を出しております。これによってJICAが初めてそのようなテーマを取りあげ討議を始めたわけでありまして、私もそれに参加させていただきました。

その後、村松委員会がつくられまして、具体的に何をなしうるかということについて討議をいたしました。その結果、明確にわかったことは、参加型の開発こそが新しい21世紀の要請であり、それはまたアメリカの学者たちが「国家主導型開発」と呼ぶサクセスストーリーを再検討する必要があるということを意味しています。アジア太平洋地域では世界銀行が1993年の報告「東アジアの奇跡」と呼んだような国家主導型の開発はたしかに成功してきました。このレポートは皆さんお読みになったかもしれません。

しかしながら、この国家主導型の開発が非常に成功したこと、これ自体によって、前にはなかったような新しい問題が台頭してきたのであります。たとえば国家によって統制できない格差の問題、国家間の格差、国内地域間の格差の問題です。また、終わることのな

い自然の破壊、環境劣化、さらには社会、そして、家庭の崩壊。これらは全世界的に起こったわけですが、途上国において、このような構造的な問題に対応するためには、新しい方法、新しい協力が必要になってきたといえましょう。

このような問題は当初あまりにもローカルで地域限定的なものに見えたのですが、実際にはグローバルなものでありました。たとえば環境問題を見てください。地元で起こっていても、その性質はグローバルなのです。そして、よりグローバルで、国家間の相互理解と協力が必要なこのような問題に対処するために自治体に力が与えられることが必要となっているのです。これこそがグローバリゼーションおよびローカリゼーションといわれる時代の要請を生んでいる背景です。

しかし、これをどうやって進め、このような課題にどう対処したらいいでしょうか。ここで新しい概念、ガバナンスという概念が生まれました。でも、ガバナンスとは何でしょう。それが正確には何を意味するのかだれも理解しておりません。にもかかわらず、私はガバナンスこそが平和と開発を同時に達成する方法であると思います。

ということで、非常に直截的に申し上げて、急速な経済発展と政治の安定を力によってもたらしてきた権威主義体制の効率性に対して大きな疑問が投げかけられるようになったのです。そして急速な開発によって生み出された中産階級によって、もっと構造的な改革の必要性が求められるようになってきたと考えます。

事実、途上国のここ20～30年間における経済、社会的な変化によって台頭した新しい社会的な勢力によってさらにまた大きな要求が出てきました。それが民主化に対する要求であり、権威主義的体制にとっては苦い薬であったわけです。これは経済開発への参加のみではなく、どういう開発をやりたいかという意思決定まで民主化せよという要求でありました。

1990年代の初めまでは、特にアジア・太平洋におけるこれら国家において、連邦制であれ、単一制であれ、政府の存在は国家の存在に等しいというふうに考えていたわけで、そのような苦い薬は受けつけなかったのです。政府に対する疑問は国家に対する疑問だと。この場合、国家というのは全国民を指すわけです。ホッブス的国家観といってもいいかもしれません。ですから、分権化や民主化は、国家そのものの危機であり許すことはできないということになります。しかし、90年代の初めに、多くの国が経済開発の結果として、政府が変わることイコール国家に対する脅威ではないという認識になりました。ホッブス的国家からロック的国家に国家観が変ったといっていいでしょう。

これらは実に具体的な方法によって起こっています。その一つは分権化です。分権化は参加型の開発とガバナンスを同時に実践するために行われつつあります。分権化はいろいろな形で定義することができると思いますが、三つの局面が重要だと考えます。一つは脱権威主義。フィリピン政府が地方政府法を採択した一つの目的もそこにあり、これが分権化のプロセスのもととなっています。もう一つは、村松先生がおっしゃったことに関係しますが、権力、資源、人材、そして開発計画そのものの再分配であります。すなわち、富、人間、金、そして、コンセプトの再分配であります。三つ目は、地方からのイニシアティブを促進するということであります。

分権化の動きと同時に、公平かつ持続可能な開発という考え方が多くの国、とくに東南アジアで受け入れられてきています。これは、我々がより真剣に考えるべき他の事項にも関係してきます。それは中央と地方との関係を、垂直的なものから水平的なものへと捉え直すということです。すなわち、中央と地方のインターフェイスを確立するということであります。それでなければ、中央政府が地方政府・行政に対して期待することを地方政府が実行できないということになります。地方政府・行政がその要求にこたえるためには、能力を持たなければならない。しかし、3世紀にわたる縦型の垂直的な関係があって、かつ、最もよい人材を中央政府に集めてきましたから、地方政府・行政の能力は足りない。ですから、中央と地方のインターフェイスを高めるためにも、地方政府・自治体のキャパシティ・ビルディングが必要であります。

地方政府・自治体には州や県から村まで、いろいろなレベルがあります。どんな地方政府・自治体であっても、地元の人たちの参加、特に専門知識のあるNGOの参加が必要であります。すなわち非政府セクターの参加が必要であり、とくに地元の産業の参加が必要であります。

いま非常におもしろい変化、相互関係のダイアグラムが見えてきています。2ページのフィギュア1（巻末の当日配布資料（p93）を参照）を見ていただけますか。これは国際関係について、1972年にハーバード大学のロバート・コヘインとジョセフ・ナイがつくったもので、新しい国際的相互依存の世界における一種のバイブルのようなものです。ここに書いてあるIOというのは、世銀とか、IMFとかの国際機関です。ステート1とステートXのチャンネルというのが3世紀の間唯一の外交チャンネルであったわけですが、この本は明確に、国家間関係の多様性が進んでいることを示しています。例えば、地方政府・自治体が、直接、間接に他国の地方政府・自治体と関係を持つことができるといったようなことです。それから、1カ国のNGOとほかの国のNGOとの相互交流も出てきている。この場合それぞれが国際機関、特にECOSOCの機関と何らかの関係をもっていることもあるでしょう。

今度はフィギュア2（巻末当日配布資料（p93）を参照）のほうを見てくださいますか。ここでは、①に見られるようなドナー国から援助受入国への伝統的な協力方法が変化、多様化していることがわかります。

⑪は受入国に対し、その国の地方政府やNGOが真に協力の受け皿となるよう地方政府やNGOを支援するようお願いすることができます。しかし、このような歴史的な要件を満たすには、パターンの②、③、④、⑤のようなものを作りだすことによって多様化を図ることが必要でしょう。

たとえば、②の場合、ドナー国は受け入れ国に、ドナー国から途上国地方政府・自治体へのダイレクトな資金の流れを許可するよう頼む。中央政府の保証機能は残したままでですが。またはドナー国が直接寄付をローカルNGOに出す。たとえば日本の政府、外務省は直接援助資金を途上国のNGOに出すことができる。その形態が②です。

④では、日本政府やアメリカ政府ではなく、ドナー国の地方政府・自治体が重要な役割を果たします。そして、ドナー国のNGOもやはり大きな役割を果たすことができる。そ

れが⑤のところであります。こういう様々な形態が可能になってくる。

アジアにおいて協力の方法がこのように多元化・多様化していることを考えると、新しい時代における中央政府の役割は何であるのかを再検討する必要があるでしょう。そして次に、どうやったら地方政府・自治体の能力、キャパシティーを高めることができるだろうかを考えなくてはなりません。たとえばどんな課税権限を与えるべきなのだろうか。どう徴税能力を高めるべきなのだろうか。どう計画策定の能力を向上させるべきだろうか。最後に、たとえばUNDPのような多国間機関の機能をもしかしたら改善する必要があるのかもしれないということも検討する必要があるでしょう。

以上です。どうもありがとうございました。

(2) 中国における分権化：その背景・現状・経済開発への影響

中国社会科学院　西部発展研究センター　副主任
陳　耀

陳　耀：　皆さんこんにちは。本日この場でお話しできることを大変うれしく思っております。

79年に先立つこと30年の間、中国は集権的な計画経済制度を進めてきました。そして、この間、権力の分権化が進められましたけれども、これは広い意味で考えた場合、決して分権化とはいえないものでありました。ようやく本格化したのは70年代後半、いわゆる改革開放政策が打ち出されてからであります。

90年代始めまでは、中国の改革は、企業と地方自治体の間の権限の分権化にとどまっていた。そして、こういった中では、企業の改革といっても、契約制度とか、不動産所有権といったものは導入されていませんでしたし、地方に権限を分散させるという考え方はありませんでした。92年に、社会主義型市場経済への移行ということが打ち出されるまでは、改革の目標は定められていませんでした。そして、94年になってはじめて、改革のための具体的な措置、つまり財政、金融、通貨、外国為替、対外貿易、投資、物価、流通システムや、その他中央―地方関係にかかるいろんな調整に関する具体的な措置が打ち出されました。つまり市場経済への移行のための大きな一歩を踏みだしたわけです。

過去20年間、中国における地方分権化は改革開放政策の下での地方の躍進と非常に密接に関係していました。開放政策がまずは沿岸地域で実施され、その後徐々に内陸地へと広がっていきました。沿岸地区は、香港、マカオ、台湾、日本、東南アジアに非常に近いという地理的な条件に恵まれ、とくに華南を中心に、沿岸地域は西側の工業化のエクスポージャーを受けることになったわけであります。

世界経済はいまアジア太平洋へと移ってきています。その発端となったのが70年代の二つの石油危機ですが、80年代に入って、もっとこれが顕著になりました。中国としては、この機会をとらえ、多くの企業資本や技術が入ってくるのを受け止めることは適切な対応であり、その意味で沿岸地区を開放するということは非常に賢明な処置でありました。解放政策の期間、沿岸地区には様々な特権、優遇政策が与えられるということになったわけです。

中国における地方分権プロセスにおいては、その政策ならびに効果ということで考えますと、四つの側面が考えられます。産業のマネジメント、財政、投資、金融・通貨という側面です。企業を極力中央産業官庁の統制下からはずし、できるだけ地方自治体ないしは中核都市に委ねるということ、これがまず一つ大きな地方分権化の措置でありました。いま現在、国営企業のうち、5パーセント程度のみが中央政府によって管理・運営されております、ただ、生産額にしますと、その割合は大きくなってまいりますけれども。(巻末当日配布資料 p103、Table 1 を参照)

さて、地方自治体の財政力、財源基盤の強化もまた中国の分権化の大きな特徴であります。94年に、財政請負制から分税制へと移行して以降、政府間財政関係は徐々に標準化されています。中国における歳入は三つのカテゴリーに分けられます。すなわち、中央政府の固定収入、地方政府の固定収入、そして中央と地方が共通配分する収入です。そして、分税制によって、全体の歳入における中央の割合が増えていきました。しかしながら、中央から地方への純移転を考えれば、例えば地方への税還付や、中央政府に渡されるべき地方収入の減少等があることから、96年における中央政府のネットの収入は、政府全体の収入の21パーセントとなっており、これは90年の30パーセントと比較しても非常に低い数字となっているのです。

さて、現在の中央ー地方の行政権限の分担については、中央政府が国防、外交、警察、主だった建設プロジェクト、また、国内外の債務の返済、ならびに中央政府行政部門のための資金調達等、これは全部中央の責任となっています。一方、地方はといいますと、地方の経済、社会発展のための支出を担っています。しかし、経済・社会開発における中央と地方の間の明確で具体的なデマケーションはまだありません。

現在のところ、建設プロジェクトにおける政府間投資は中央と省の二つのレベルで管理されています。さて、中国全土の建設プロジェクトのうち、地方自治体の投資によるインフラプロジェクトの比率は徐々に増えております。90年は46パーセントでありましたけれども、これが96年には61パーセントにまで増えております。（詳しくは、巻末当日配布資料 p104、Table 2 を参照）。また、96年の固定資産の投資では、国が53パーセント、いわゆる合作社等の集団部門ですけれども、これが16パーセント、民間が14パーセント、そして、香港、マカオ、台湾を含む海外からの投資が12パーセント、そして、共同資本セクターが５パーセントを占めています。

中国の通貨制度は、中央銀行が先導役となったマクロ経済管理及び規制システムであり、これを中心に、様々な金融機関が共存し、お互いに協力しあっております。現在、地銀として、商業銀行や、深圳開発、各市の共同組合銀行といったようなものが出てきております。ただ、やはり依然として金融の運営という点ではまだ集権的な側面が強く、地方自治体は金融の面ではわずかな権限しかないといえるでしょう。

さて、改革解放の開始から20年近くたった現在、集権的な計画経済はもはや崩壊したといってもいいかと思います。地方自治体はますます重要な経済・社会開発の役割を担っています。ここ10年、われわれは沿岸地域および内陸部の双方において急速な社会・経済の発展を見てまいりました。この先、経済成長の急速な伸びをいかに持続するかというのは、地方の経済の貢献と密接に関わっています。

しかしながら、経済の移行期における地方分権によるマイナス影響も出てきております。まず一つの影響としていえるのは、東の沿岸地域と中央、西部の間の経済開発の格差が広がってしまったということであります。西部沿岸地域の１人あたりのGDPを１としますと、90年は西対東の格差は１対1.94でしたが、96年には１対2.76となっております。同時期のいちばん所得の高いところと低いところの１人あたりのGDPの差を比べますと、9.2倍であったものが10.6倍にまで増えてしまっております。

ですから、このように中央部、および西部地域は低い経済成長によるハンデを負っている。当然これら地域の自治体の財政力は弱い。分権化後は、自治体は、地方における基礎的サービスや公共プロジェクトに対して自ら投資せねばならず、また中央政府の投資による省間をまたがるような主要プロジェクトに対しては一定（約30パーセント）の補助的なファンドを出さなければならない。ですが、自治体がこの補助的なファンドを出せないがためにこのようなプロジェクトが失敗している例が多くみられます。こういった理由から、とくに発達が遅れている中央、西部においては、投資環境の整備や、地元経済の発展を促進することに困難が生じています。

二番目に、建設プロジェクトの過剰が深刻な問題です。また、地方の産業構造がお互い似ている。地方自治体は分権化以降財政能力を高めており、その結果、主要な投資家ともなっているわけであります。彼らはお互い地元経済の活性化しようと、自治体同士がプロジェクトをめぐって競争するという現状が見られます。その結果どうなるかといいますと、たとえば中国にはいま100もの自動車工場がありますが、規模の不経済のため、国全体の生産数は1996年で150万程度でしかありません。また、VCR、ビデオのメーカーも900以上あり、生産能力が過剰であると言われています。

三番目に地域経済間の摩擦が悪化しており、地域主義がはびこっていることが挙げられます。たとえば、ある特定の原材料が不足しているということになると、その原材料の供給を制限する地方が出てきたりして、足の引っ張り合いをするということがあります。地場産業を守るために、それは競争力のある製品ではないのですが、同じ製品が他地域から地元のマーケットに入ってこないよう自治体が制限するという傾向がみられます。そしてまた、裁判においても、地元の企業に有利な判決が下るといったことがいわれます。ですから、中国のような広大な国でかつ経済の地域格差がある場合、地域間の障壁のない単一的な市場を確立するということは非常に難しいわけであります。問題なのは、中国における地域主義が行政的なタイプのものであることであり、ここが、他の国における立法的な保護主義と大いに異なるところなのです。

四番目として、地方の経済政策と国のマクロ経済政策の間の矛盾が認められることがあります。「上に政策あれば、下に対策あり」ということわざの通り、これは否定できない事実です。地域間の格差から生じる地域毎の利益の違いを考えると、マクロ経済政策の地方化ももう少しこの先考えていかないといけないと思います。

東西の地域格差については中央政府もこの点をここ数年間かなり注目しています。1997年の第15回党大会において、江沢民総書記は、中部、西部地域の開発を一層支援し、徐々にこの格差を解消していかなければならないと言っております。

さて、中国では、こういった地方の格差を解消するには、中央政府の政策では限界がある。やはり根本的には各自治体が独自に努力をすることしか、ほかに方法はないのではないかと思います。そういった意味でこれらの地方自治体がかなり権限委譲を受けることによって、この先発展することが期待されております。そして、分権化の中で持続的な成長を達成するためには、政治制度の改革も加速化していかなくてはいけない。その意味ではまだ中国はこの先道は長いと思います。ありがとうございました。

(3) 討論

モデレーター：河村　能夫

ロバートソン・ワーク：　大変興味深い発表でした。最初の発表は概念的で、それから、二つ目のほうはカントリーレベルでの分析に役に立つプレゼンテーションでありました。とくにグローバライゼーションとローカライゼーションについての鈴木先生の指摘、意志決定をローカル・レベルに取りもどすという意味での分権化の重要性と、その一方で、グローバリゼーションが進んでいる中ではそれが多国間の利害関係が絡んでくる、という点に興味を持ちます。

それからまた、ガバナンスとは何かという問題が非常に重要だと思います。ガバナンスについてはこれからさらに議論を進めていくことになりますが、ガバナンスというのはかなり混乱を招く用語でありますけれども、しかしながら、必要な用語でありまして、ガバナンスとはいったいどういうことなのかということをもう少し突き詰めて考えていかなければいけないと思います。

それから、マルチ・ラテラル改革のための課題に関して、私はあとでもう少しお話ししたいと思います。

マイケル・キャラバン：　私もあまり時間は取りたくありませんけれども、ちょっと申し上げます。

今のこのペーパー、プレゼンテーションは非常に有益なものでありまして、私があとで話したいことの土台となってくれるようなものだと思いました。私はあとで、今この大きなコンセプトペーパーの中で提示させているような問題をさらに細かく追究していたいと思います。鈴木先生がおっしゃいましたグローバライゼーションのディスカッションに関しまして特に取りあげたいと思います。私たちがグローバルとローカルのインターフェイスということを考えますときに、我々はいつもそれをローカルな視点から、一種の防御的な言葉として使う傾向があると思います。

地域社会、コミュニティがもっと自治を持たなければいけない、もっと自分たちの運命をコントロールをしなければいけないということの理由は、コミュニティの方が、よりよく外的環境に順応し、変化を予測をし、そして、グローバルな変化にも反応ができるからです。しかし私はあとで、グローバル化にもネガティブな面ばかりではなく、よい面があるのだということをお話ししたいと思います。

いまフィリピンにおりまして私が感銘を受けておりますのは、たとえばEメールとか、インターネットとか、ワールド・ワイド・ウェッブだとかが非常に急速に使われつつあることです。今われわれは、世界を非常に巨大なディスカッション・グループにすることができる可能性があるんです。いろいろなコミュニティやいろいろな地方、それが国境を超えて、全部が一つのディスカッションができるグループのようになれるということです。そういうことはやはりグローバル化のよい側面の一つだと思います。

アルビン・ガルシア：　私にとっておもしろいのは、グラントあるいはローンを、ドナーの国々が直接NGOや地方自治体に与えていくという可能性の研究ですね。フィリピンの場合には、まだやはり国家経済開発庁（NEDA）等がありますし、中央政府を通らなければいけないんです。私が知っているケースでは、これはJICAでしたっけ、JICAとの間にプロジェクトを合意しました。ところが、それが中央政府のレベルに上げられてしまったんです。そして、中央はセブ市にはもう十分な資金がある、だから、そのプロジェクトは別のところでやりなさいと、そういうふうな介入があったわけです。ですから、これでは分権化ということはいえないと思います。というのは、最終的には中央政府が決定をしてしまっているからです。鈴木先生がこの点に関しても言及されました。これについてさらに私は議論を詰めていきたいと思います。

3. セッション2

「地域開発と政府の役割」

(1) キャパシティ・ビルディングと地方自治

京都大学　法学部　教授
村松　岐夫

村松　岐夫：　まず、日本の中央―地方関係と地方自治に関する歴史を簡単にお話ししたいと思います。私の理解では、日本がヨーロッパの影響を受けて近代化の努力を始めたときに、地方制度については非常に熱心に、どうしたらいいか考えたと思います。そして、かなり早い段階で一種の地方分権化を行ったと思います。1868年が日本でいう明治維新でありますけれども、その20年後の1888年には地方の市町村議会の議員は選挙によって選ばれるようになりました。そして、市町村長は議会の議員によって、間接的にですけれども、選ばれるようになったわけです。ただ、有権者が限られておりましたので、今日の意味の民主的だということはいえないと思います。ただ、重要なことは、1989年に明治憲法が発布されるわけですが、その前の年に地方制度を確立したということではないかと思います。

明治憲法が発布されて、国会が開かれるようになると、自由民権派という当時の中央政府に対して対抗する勢力がだいぶ入ってくるだろうということ。そこで、明治の当時の指導者たちは早めに地方制度を固めておこう、地方の名望家層を自分の味方につけて、同盟軍にしようというように考えたといっていいだろうと思います。そういうこともあって、早めに地方自治制度を導入したと思います。

都道府県の制度は、国会が開かれたあと、その翌年にできるわけですが、府県知事、ガバナーは任命制でありまして、府県というのは中央政府の出先と考えられていたといっていいと思います。そして、その制度で、ある時期には非常に民主的な気運が生じて、地方自治がうまくいくと思われたときがあるのですが、やがて1930年代以降、戦争に突入していきます。1945年に日本は戦争に負けて、このときに非常にドラスティックな地方制度改革を行ったわけです。

アメリカを主体とした占領軍は6年間日本におりましたけれども、その占領軍が立ち去って日本が独立を回復した1952年に、もう一度日本は改革を行います。占領軍の行った改革はかなりドラスティックでありました。それに対して1952年のときには、少し集権化の方向に後戻りをしたわけです。そのほうが当時の日本の中央―地方関係の実態からいうとうまくいくというふうに当時の政治家たちが判断したからであります。

45年に市町村をコントロールしていた内務省が廃止されます。また、都道府県知事が選挙によって選ばれるようになる。普通選挙権はだいぶ前に広がっていましたが、男子に限られていました。男女平等が1945年というか、1947年の憲法が正確には正しいんでしょうけれども、この改革以降に導入されました。そして、市町村長は直接に選挙によって選ばれるようになる。地方の市民が自分の政策を決めるという点でかなり合理的な制度になったわけです。

ただ、地方が条令をつくっても、中央でつくる法律の方が優先されます。その上、中央

は地方に優先する法律をたくさんつくったわけです。そのときに中央は地方自治体に対して機関委任事務、エージェンシー・デリゲーションとふつう英訳されている形式で地方のコントロールをいたします。そういうことで、実際には中央政府が非常に地方に関与するというのが日本の中央―地方関係だったと思います。地方も自分のいいたいことはいいました。しかし、中央も関与するという形でありました。

そのいちばんいい例として、ここに、経済成長、環境と公害、福祉と財政問題というふうに、1952年から1985年の間の事件として三つの事件を取り上げておきました（巻末配布資料 p113参照）。最初の経済成長のときには、地方自治体が地域開発をしたい。そこで中央に申請をするわけです。いい計画を立てたところに中央政府は補助金を与えるというようなかたちで地方自治体を援助するという仕組みがつくられました。これが非常に有効に働いたと私は思っております。

しかし、経済成長は同時に公害や環境問題をつくりだしまして、住民がそれに耐えられないと考えたときに、住民運動というものをおこしたり、また、中央政府は自由民主党によって支配されていたわけですけれども、地方レベルでは社会党、共産党系の市長を選びだして、中央に対して違った意見を政策化しろという要求をしたわけです。それが実現して、比較的早く日本の中央政府の経済政策は変わり、環境問題に対してセンシティブな法律が次々につくられたと言っていいと思います。

そして、このときに同時に地方自治体側から提起されたのが、福祉政策をもっと充実しろということでございまして、この点におきましても地方自治体の住民の意見が重要な役割を果たしました。1970年前後は、中央政府はまだあまり福祉のほうに進めないでいたんですけれども、地方の側から問題提起があって、保健、年金、医療制度に関する大きな改善をこの時期にいたしました。地方自治の果たした貢献の一つであります。

しかし、なお日本の中では分権化の程度は十分ではないという意見が強く続いておりました。そこで1995年に、ここに書いてございますけれども、地方分権推進委員会という委員会が設置されまして、その勧告が昨年、4回にわたって公表されました。まだこれから立法化する過程でどうなるかわかりませんけれども、大きな改革が行われる可能性が強いというふうに考えております。

次に財政制度について少しくわしく申し上げたいと思います。

図をごらん下さい（巻末配布資料 p114参照）。この列には中央政府の歳入の合計と、どういうふうに支出されたかというのがちょっと混乱して書いてあるんですけれども、中央政府のバジェットのサイズがこれでだいたいわかります。75.1兆円という金額であります。このうち、ローカル・ディストリビューションタックスと書いてあるいちばん上のかなり大きな部分ですが、これが地方自治体にひも付きでなくトランスファーされるということになっております。

真ん中にあるのが地方自治体の歳入でありますけれども、地方税として、所得税とか、固定資産税とか、事業税というのも都道府県ではありますけれども、そういう地方の自主財源で集まるのが約3分の1であります。中央政府からのものはグランツ・フロム・セントラルガバメントと書いた部分です。一般の補助金と先ほど申し上げたローカル・ディス

トリビューション・タックス、これらを両方合わせると30パーセントぐらいで、これまた約3分の1なんですが、これが中央から来る。このローカル・ディストリビューション・タックスに関しましては、あれをしなさい、これをしなさいというふうに中央政府では言わないということになっておりまして、これが日本において、農村のようにタックスのリソースが少ないところにとって非常にプラスになるように分配されております。その分配の方法についてご説明します。

基本的には、エスティメーション・フォーミュラというふうに書いてあるところをごらんいただきたいわけですけれども（巻末配布資料（p114）参照）、各地方自治体の基礎需要、基本的なニーズを算定いたします。人口とか、その他の基準があります。ただ、この基準が複雑すぎて、われわれは批判をしております。もっと単純明快なものがいいと思っていますけれども、ここでは詳細に入らずに、簡単な図式だけ申し上げます。基本的な需要を見る。そして、その自治体がどれだけ自分でタックスを集められるかを昨年の実績で計算します。そして、両者の差を求めて、その差を中央政府が地方交付税で補完をする。そういうことになっているわけです。

それで、補完をする結果がどうなるかということを見ようと思うんですけれども、これはお配りしてあるテーブル3をご覧下さい（巻末配布資料（p116）参照）。いちばん上のAグループ、愛知、大阪、神奈川というのは、日本では大都市の多い、豊かな県であります。東京だけはFで、別にしてあります。これは別格にリソースの多いところであります。

これらの豊かな都市におきましては、いちばん左の列を見ていただきますと、レベニューは他のB、C、D、Eに比べて非常に多いことがわかります。しかし、これを都道府県でいま見ているわけですが、最終的に1人あたりで勘定して、各都道府県にどれだけお金を回しているかのいちばん最後の結果を見ると、いちばん右側の列なんですけれども、Aのグループとか、東京はそう多くはなくて、非常に多いのはEのグループの高知とか、島根とか、鳥取というところになっております。このように1人あたりで勘定した各都道府県のレベニューに税がどれだけ払われているかという計算をすると、農村県に有利になっている。これはローカル・ディストリビューション・タックスが貢献しているという財政学者の研究結果です。そういうことで、ひも付きでないということ、そして、農村県に有利な地方交付税というやり方があるということをご紹介したいと思ったわけであります。ありがとうございました。

モデレーター（鈴木）：　ありがとうございました。多くのヨーロッパ、アジア、アメリカの国々は日本の経済発展は国家主導型であったという印象を持っておられるかもしれませんけれども、しかし、実際に日本の経済開発は中央政府のリーダーシップだけではなく、地方自治体の協力があったればこそだということがおわかりになったと思います。そういう意味で大変おもしろい発表であったと思っております。

それでは、ここで次のスピーカーにお願いしたいと思います。インドネシアのアドリアン・パンガビアンさん、お願いいたします。インドネシア大学の方です。

(2) インドネシアの地域格差是正における制度的・技術的制約

インドネシア大学　経済学部　講師
アドリアン・パンガビアン

アドリアン・パンガビアン：　ありがとうございます。私のほうからは中央と地方の関係について、経済的な側面から少しお話ししたいと思います。私の今日の発表の内容でありますけれども、インドネシアの地域間格差縮小のための政策における制度的、技術的な制約ということで、政府間財政移転を取りあげたいと思います。

三つほどの点をカバーしたいと思います。まず一つはインドネシアにおける地方開発の特徴について。二番目に、地方開発の格差を是正するためにつくられた地方分権の方式と、財政移転について簡単にお話ししたいと思います。時間の制約がありますのでくわしいことについては私のペーパー（巻末当日配布資料 p117-123）のほうをご一読いただければと思います。三番目として、財政移転の効果を弱めている技術的・制度的な制約についての研究成果をお話ししたいと思います。そして、これらを基にインドネシアの例から学べる教訓についてお考えいただければと思います。

まず最初に、インドネシアについてお話ししたいと思います。インドネシアには１万7,000の島があります。そして、陸地にしますと200万平方キロ、水域を入れますと500万平方キロの国土面積があります。東西の距離は5,000キロ、人口が２億、そして、200を超えるエスニック・グループがあり、それぞれ違った言語を使用しています。

さて、行政構造でありますけれども、まず共和国という形態を取っております。そして、27の州（Province）があり、303のいわゆる地方自治体があり、3,840のサブ・ディストリクトがあります。これについては今ではちょっと数字が変わっているかもしれません。それから、5,000のアーバン・カンポンという、いわゆる都市部の村があり、そして、約６万4,000の農村があります。これらの住民に対する公務員の数が400万で、そのうち100万人がサブナショナルの政府の公務員です。政府のあり方はかなり集権化されています。政府の構造そのもののみならず、公務員制度も集権的です。ですから、政府間の財政移転が、経済政策および分権化の政策の点でとても重要であります。

ここで、まずインドネシアの格差についてちょっとお話ししたいと思います。これは私が70年代から97年にかけて行った調査結果に基づいているものです。インドネシアの開発のパターンとして四つ挙げることができます。まず一つには経済活動そのものの格差です。国土面積において全体の６％のみを占めているジャワにおいて経済活動の３分の２が行われ、そしてまた、人口も３分の２がジャワ島に住んでいる。これが25年間続いているパターンであります。次に所得格差です。石油以外の地域内総生産でみると、ジャカルタはとても高い。そして、一方、東部やヌサティンガラの各州は非常に貧しい。国家水準平均を超えている地域は少ししかありません。各世帯の家計支出でみると所得の格差は小さくな

りますが、それでもかなり格差があります。第三に、社会指標でも同様の格差がみられ、それはこの10年ほど変化しておりません。そしてまた、生産構造においてもいろんな格差がありまして、生産基盤の地域格差はここ10年ほどまったく変わっていないという状況であります。

この四つの格差からおわかりのように、インドネシアにおける格差は広がってもいなければ、狭まってもいないといえます。これを裏付けるために、ほかの文献も調べ、また私自身も調査を実施しましたが、こういった格差は決して収斂が進んでいない。インドネシアにおいては、格差が縮小するスピードがおそい、ないしはそういった傾向そのものが弱いということがいえるかと思います。

さて、この問題は政府でも認識されていて、地域格差を縮小するための政策がとられてきました。政府は集権的なアプローチをとっておりますから、常に財政移転に依存してきました。この財政移転は、中央ー地方間の財政関係という文脈で実施されているわけです。私は、インドネシアにおいては、中央・地方間の財政移転ほど重要なものはないと思っております。そして、政府はこの制度を使ってなんとか地域間のバランスを保とうと努力してきたわけですが、ここ10年間、15年間、20年を振り返りますと、まったく変わっていないと思います。

そもそもこの財政移転システムが導入されたのは1969年のことであります。非常に規模の大きなもので、GDPの８から９パーセントが投入されています。これはすべての下位政府に対して行われているものでありまして、これは景気が悪いときであっても、かなりあてにできるグラントとなっております。

ここでは財政移転政策に絞ってお話をしたいと思います。政策における二つの問題点、つまり、私が技術的および制度的な問題と言っているものを説明したいと思います。これを説明するには、インドネシアにおける分権化のフォーマットと、その文脈において財政移転のシステムがどうなっているかについて話さなければならないのですが、時間の制約上、私のペーパーのほうでもっとくわしく説明していますのでそちらをご一読いただければと思います。ここではあくまでもアウトラインのみをご紹介したいと思います。

地域格差縮小における財政移転の効果を見るために、80年代の中ごろ、最初の試みがなされました。その後、同様の学術調査が何度かなされ、その結果次のことがわかりました。第一に、現在の財政移転の制度は、そもそも経済的な道具として地域の生産の構造そのものにはわずかしか影響を及ぼしていない。二番目に、中央からのグラントを通じてなされた投資は、その地域の１人あたりの所得の伸びにはほとんどなんら効果をもたらしていないということであります。つまり、グラントを使って行われた投資の生産性は非常に小さい。そして、地域間の所得の平均化における財政移転の役割は非常に限られたものである。

さて、これはなぜでしょうか。私は先ほど、なぜこんなに機能していないかについて二つの制約があると申し上げました。制約条件の一つは技術的な制約で、具体的には、そもそもこの財政制度そのもののデザインの問題です。もう一つが制度上の制約です。これはこの財政移転の制度・政策が運用されている制度の枠組みそのものに問題があるということであります。

さて、まずテクニカルな制約のほうでありますけれども、この制度が地域格差の縮小に大きく貢献していないのは、そもそも最初に財政制度において合理的なデザインを取り入れることができなかったことに端を発しているわけであります。合理的な財政制度をつくるためには、そもそもどういったコストの多様性があるのか、どういった支出のニーズがあるのか、財政能力があるのか等を全部考えないといけませんが、いちばん問題なのは、私が最初に少し触れましたようにとにかく多様性があまりにも大きい。またコストの差異についても、地域間の違いが非常に大きいわけです。そしてまた、支出ニーズがどのぐらいあるのかということになりますと、これは分権化のフォーマットがあいまいであるために正確に算出することができません。

私のペーパーを読んでいただけば少しわかるかと思いますけれども、インドネシアではガバナンスの三つのプリンシプルをとっています。一つは分権化（decentralization）であります。これはいくつかの機能が中央から地方へと委譲されていくということであります。しかし、問題は、地方に委譲された機能がわずかだということです。いまだにかなりの部分の機能は上位政府、もしくは中央でもって掌握しているということであります。ですからそういった中ではどれぐらいの支出ニーズがあるのかを正確に計算するのは難しいということであります。二番目のプリンシプルは分散（deconcentration）で中央の行政機関の出先化です。三番目は、これは我々の分権化のフォーマットの中で一番あいまいな定義なのですが、co-administration のプリンシプルです。これは、実際には分散と分権の混合で、このせいで支出のニーズを予測するのが難しくなっています。私自身は、政治的には co-administration のプリンシパルは、中央の地方に対するコントロールを強化するためにつくられたものだと思っています。

では、まず技術的な、テクニカルな問題についてであります。学術的な分析からいえることは、あまりにもグラントに対する条件が詳細にわたって決められているがために、いろんな歪みが出てきているということです。ある特定のグラントについて語る場合、それはある特定の機能といったレベルではなく、もっと細かいわけです。例えば、本の数やどこで買うのかまで規定されてしまうという、そういった細かいレベルなのですね。それからもう一つは、効率化を図るとか、平準化を図るための十分なインセンティブがないということであります。制度のデザインの中にいくつもの技術的な問題があります。まず第一に、財政力平準化の要素が含まれていない。第二に、財政努力が反映されるしくみになっていない。第三に、グラントの制度がたくさんのサブグラントの要素の寄せ集めであることから、平準化のための体系だったアプローチができなくなってしまっているということであります。

そしてまた、多くのグラントの場合、客観的な配分の基準が欠けていると思います。さらに、他の学術調査によれば、今の財政移転の制度は財政能力の平準化を図る上では効果は低いといわれています。一方、支出のニーズやサービス提供のコストを平準化させるという点では、まずまずであるといわれています。結論としては、地域間の格差解消における財政移転の貢献は非常に限られているということです。

さて、このような技術的な制約以外にも制度的な制約がいくつかあります。まず一つの

問題として、インドネシアの文献を読まれた方はご存じかと思うんですけれども、インドネシアにおいてはいろんな機能がオーバーラップしているんです。分権化のフォーマット自体の定義があいまいであるために、機能・責任の分担が不明確なのです。そして、このように機能の重複がたくさんあるということから、グラントをもとに行う公共プログラムもまた決して最適な形でやっているとはいえません。したがって、その結果、効率が悪いことになってしまう。もう一つは、行政上の手続き、たとえばこういったグラントを得るにしても、そのためのいろんな手続きも非常にやっかいなものになっていて、一層非効率にしてしまっている。

また、グラントを使った投資と他の財源を使った投資との計画サイクルの中でのリンクがとても弱い。加えて、政策が細分化されており、行政能力が非常に弱く、そしてまた、支払いが遅れがちであるというようなことが、投資のコストを押しあげ、潜在的な効率を損なっているといえます。しかもアカウンタビリティの欠落から、グラントによる資金の使途について最適の選択はされていないといえます。

ここから何が言えるでしょうか。私が思うに最も重要なことは、分権化のやり方、あり方をきちんと定義し、適切な手続きをとることであり、同時に、財政移転の制度が経済効率の向上に貢献するものになるよう、技術的にデザインを改善することです。改革は行われておりますが、技術的な面ではインドネシアの改革にはまだ困難なところがあるのです。

制度の問題はセンシティブでありますが、これに取り組まなければなりません。実際もっと大幅な改革がいま推進されつつあります。私はこのまま進んでくれればと願っております。政府は地方財源を大幅に変える法律を立法化しております。それからまた、機能の地方への委譲を促すことを狙った規制が導入されますが、これは支出のニーズに影響を与えると思います。このグラントのコンポーネントは、地方政府が自ら貧困対策を実施する能力を高めるためのものです。これが、インドネシアのこれまでの取り組みであります。ここから何か学ぶことがあればと思います。

以上、インドネシアにおける現状と取り組みでございました。

(3) ローカルガバナンス：セブの経験

フィリピン国セブ市　市長
アルビン・ガルシア

アルビン・ガルシア：　ご出席の皆様、こんにちは。私はガバナンスについて、セブ市を中心としてお話をしたいと思いますが、まず私が市長を務めておりますセブ市について少しお話をしたいと思います。

セブ市はメトロマニラに次いでフィリピン第二の都市でありまして、80万の市民がおり、3万3,000ヘクタールの面積があります。セブは昔、マゼランに1521年に発見されたところで、そのときすでに発展した港町でありました。いまなお彼が建てた十字架が建っております。

1565年、別のスペインの探検家ミゲル・ロペス・デ・レガスピがセブにまいりまして、その後フィリピン各地に行き、植民地としました。彼は多くの集落を訪れ、征服し、スペインの植民地としたわけですが、そのときに最初の政府の基礎を築きました。植民政府の最初のころは自治権が与えられていました。部族の長がこの地域を支配し、租税を取り立てて、そして、外からの脅威に対し町を守っておりました。そして、見返りにスペインに対する税金の一部を得ておりました。しかしながら、この地域が発展いたしまして、遠隔地からのコントロールが難しくなったため中央政府が地方に行政組織をつくるようになりました。これによって今ある地方政府が始まったのであります。

アメリカが今世紀の初めにフィリピンを征服いたしましたときに、今述べたような地方政府はすでに存在していたのです。大変に分権化され、自治権を与えられておりました。しかしながら、アメリカが称した、フィリピンを独立させる前にフィリピン人を教育し、開発するという目的のために、アメリカ人の総督を頂点とする中央政府に権力を集中させたわけです。戦後、太平洋戦争のあとでマッカーサーが日本に来たときと同じような地位を与えられたわけです。

フィリピンが独立したときには、すでにマニラの中央政府に多くの権力が集中しておりました。独立した共和国が初めて議会を始めたときに、地方の開発のための分権化の重要性を認識いたしまして、そして、分権化、地方自治に向けての法律を導入しましたけれども、1972年にマルコス大統領が戒厳令を布告するに至って、この法律は挫折いたしました。マルコス大統領はすべての権利を自分の手中に収めまして、地方自治体は彼の情実を得るためにひれ伏さなければならなかったのです。

では、91年の地方自治法の話をいたしましょう。マルコスが打倒されて5年後に地方自治法が導入されました。これは国際的にも、国内でも、非常に進歩的な地域発展のための法律であると認識されておりますけれども、その実施においては、成功した面と後退した面があります。地域の開発やローカル・ガバナンスを促すという点で、地方自治法には三つの重要な点があると思います。一つは自治体に収入を創出する権限を持たせているとい

うことであります。二つ目は住民の参加を支持しているということ、そして三つ目は、地方自治体に海外からのグラントや資金調達を許しているということであります。

まず課税徴収権でありますけれども、現在では税の徴収の基盤が大きくなっています。しかし、この自治法は、地方自治体が内国税収入、たとえば所得税、それから、物品税、取引税、売上税、などにアクセスすることを許しておりません。アメリカにおいては、いくつかの州は連邦政府と同様に州政府が所得税を徴収できますし、また多くの州が財政基盤を広げるために売上税を徴収することができます。けれども、フィリピンではそれが許されていません。どうやっているかといいますと、全部まとめて一つのパイにしておりまして、それをあるフォーミュラに基づいて地方政府に再分配しているわけです。つまり、人口が50パーセント、面積が25パーセント、均等配分が25パーセントとしているフォーミュラに基づいて、地方政府に配分しています。これはIRA（Internal Revenue Allotment）といわれています。

それでは、このフォーミュラの欠点は何でしょうか。それは各々の地方自治体が国にどれだけ税金として納めたかということをまったく考慮に入れていない点です。たとえばある地方自治体が発展していて、多くの税金を徴収してパイに貢献したとしても、それはまったく考慮に入れられない。均等配分と、土地の面積と、人口しか考慮されていないわけです。セブ市などはずいぶん歳入規模の大きい自治体で、成長を持続させるにはインフラが必要です。しかしこのような点はまったく考えられていません。では利点は何でしょうか。このフォーミュラは、所得を生みだすことができないような貧しい自治体にとっての平衡装置としての役割を果たしています。所得を生み出すことができない地方自治体も、このフォーミュラに基づいてお金をもらえます。所得ではなく、人口、面積、均等配分で決まるのですから。ですから、地域の格差を埋めるという点では役に立つフォーミュラだと思います。

その一方で、自治体の税収基盤が広がって、たとえば不動産、それから、市長の許認可料とか、入園料、また、その他のマイナーな税金などは地方自治体で徴収することができます。ですから、大きな地方自治体や発展している自治体はこれを大きく利用することができますが、小さな自治体はこれを利用することができません。発展している地方自治体では、たとえば不動産の価値は、大規模なアセスメントを行っても十分なほどに高いし、また、企業が集中しているので、法人税の徴収が効率的にできます。しかし、小さな地方自治体で、不動産の価値が低く、また企業が少ないようなところ、しかも分散して存在しているようなときには、十分に税を徴収することができません。彼らがもつ徴税能力は効果的ではない、コスト・エフェクティブでないということです。このような場合には日本が行ったような１人あたりのグラント交付税のほうがいいかもしれません。

では、自治法の他の面についてもみてみましょう。私が重要だと思うのはピープル・エンパワーメントです。自治法では民間部門の人たちを多くの政府の活動に参加させることが重視されています。たとえば、市の開発審議会をつくって、地域社会の開発について計画をするときに、地域社会の人たちに参加をしてもらうということをしています。計画策定というのはとても重要なことですが、これが自治体に移管されています。最近セブの開

発協議会が会議を行いまして、もう一つ新しいマスタープランをつくることになりまして、これを民間のコンサルタント会社に入札に出すことにいたしました。また、セブ市には地域学校委員会とか、市民の法執行委員会などがあります。不動産税の一部は教育につかわれているのです。セブ市の学校委員会というのは、政府ではありませんけれども、その資金を使って大規模な学校建設プログラムを実施しています。これは中央政府からの交付金をあてにせずにやっています。また、それを使ってコンピュータを購入しておりますので、高等学校、または小学校の生徒たちはなどでもコンピュータを使うことができる。イントラネット、インターネットなども教えています。もう一つ、やはり市民の法執行委員会というものがあります。これも民間でありますれども、不正をしている警察官に対しては調査をして懲戒措置を取ることができます。また、この委員会は罰則を出します。でもこれは軍ではないし、法廷でもありません。市民の法執行委員会なのです。これはとてもうまくいっています。このような市民参加がない自治体もありますが、セブではうまくいっています。

この法律のよいところの三つ目としては、地方自治体を強化するためにほかからクレジットを得ることができることが挙げられます。いろいろな資金調達のオプションを得ることができるのです。地方自治体の中にはこれをうまく使っているところもあります。たとえばMandaluyong市というところでは、BOT（ビルト・オペレート・トランスファー）でマーケットをつくりました。セブ州も不動産を担保にしてボンドを発行しました。レガスピ市とサンカルロス市も公団住宅をつくるときに債権を発行しました。セブ市も公団住宅や低コスト住宅、マーケットなどにBOTを採択しております。

しかしながら、自治体における開発プロジェクトへの強いニーズにもかかわらず、このような形での資金調達をやっているところはまだ例外的です。フィリピンの地方自治体のうち、このように自分たちで革新的な資金調達をしているところは十指に満たないんです。なぜでしょうか。私は、自治法によってもたらされたこのような機会を有効に利用できるだけのノウハウを持っている地方自治体が少ないのだと思います。そういう知識を持っていればやりますけれども、持っていないところは旧態依然の方法での資金調達をやっているわけです。

では、結論にはいりましょう。この法律を導入して6年間たちました。これによってプラスを得た地方自治体もたくさんあります。しかし、この法律の枠内ですべてが判定されるというマイナス点があります。たとえば地方自治体のプログラムに対する大変権威のある賞があるのですが、その基準の1つはいかにそのプログラムが自治法を有効に利用したかということなのです。これでは、他の良い結果を出しているプログラムも、もしそれが自治法を利用したものでなければ「成功」とみなされないとうことになります。

不幸なのは、多くの人たちがこの地方自治法自体が究極の目的であり、これによって分権化がなされたかのごとくに考えていることであります。この法律があるがゆえに、もう分権化されたという幻想を抱いてしまっているということです。自治法というのは、そもそもローカル・コミュニティが生得の権利としてもっている自治権を強化し、分権化をすすめるためにあるものなのです。自治法は様々な機会を提供していますが、それ以外にも

機会はたくさんあるのです。ですから、もし自治法が自治体に制約も課すようであれば他の法律により他の手段を考えればよいのです。すなわち、自治法に対しては、それによってもたらせられる機会は利用するが、それによって制約されるなという態度が必要なのです。それでなければ自治法は地方自治体に力を与えるための窓ではなくて、壁となってしまいます。

次に、ODAのアクセスについてお話をしたいと思います。やはりドナーとしては投資の成果があるところに対して投資をするでしょう。たとえばUSAIDのGOLD（Governance and Local Democracy）プログラムでは、リーダーシップがあって、そして、革新性のある首長がいる自治体に支援を提供しています。また、ドナーとしては、プロジェクトを実施する能力のある自治体に資金を投入したいでしょう。OECF、JICAもたくさんの援助をセブにしてくださっていますけれども、それはやはり自分たちにその能力があるからだと思います。

では、どうしてODAプロジェクトを実施できる能力を持っている自治体と能力を持っていないところ、自治法により与えられた、ODAへ直接アクセスする権利を有効に利用できる自治体とそうでないところがあるのでしょうか。歳人のところでお話しした原則というのは、ODAの場合にも同じようなことがいえるだろうと思います。地方自治体に対して、直接ドナーとコンタクトをとることを認めている自治法の条項を有効に利用できるのは、それを行う能力がある自治体だけなのです。自分たちで必要な技術やコミュニケーションネットワークをもっていて、自らの開発計画やインフラ開発の計画をきちんともっている、つまりプロジェクト開発能力がしっかりしている自治体は存在します。逆にそのようなことができない自治体は、ODAからあまり恩恵を受けることができない状態にいるわけです。

地域の格差について考えてみましょう。成長のダイナミクスによって地域開発の格差が生まれています。メトロマニラ以外の人たちはマニラ帝国と呼んでいます。と申しますのは、公的資金や外国の資金がマニラに非常に多く使われているからです。今日では、メトロセブもやはり同じようにセブ帝国などと呼ばれています。地域間の格差は明らかに存在します。投資を誘致する能力やODAのアクセスに違いがあるがゆえに、さらなる地域格差が生まれてきているわけです。したがって、今こそ同じ土俵にする必要があるかと思います。

地域間の格差を縮小するため、という点で提案なのですが、開発援助をプロジェクトに対してではなくて、各地域のプロジェクト開発事務所への支援によってその地域の能力を高めるために使うのはどうでしょうか。これは、ドナーからだけではなく、その国の中央政府によっても可能でしょう。プロジェクト開発事務所を持つことによって計画を開発する能力を高めて、それを通じてドナーから援助をしてもらうことであります。ですから、地方自治体が自分でプロジェクト開発事務所を持つことができるように支援することを提案したいと思います。そして、ドナーのほうで訓練や、資金、機器、ソフトウェアを提供してはどうでしょうか。

また、定期的に地方自治体とODAのフェアをやってはどうかと思います。まず最初はそ

の地方自治体の、開発計画官、資金調達担当官と開発援助機関が一堂に会うわけです。そして、ドナー機関のほうでどんなプロジェクトを支援したいかや、プロポーザルのガイドラインを説明をするのです。そして、地方自治体は自分の自治体に帰って、どんなニーズがあるかを調べます。それから、プロジェクト開発事務所を使って、これらのプロポーザルを書くわけです。この時点で質問があればドナー機関にコンタクトをとってもよいでしょう。その1カ月か2カ月後に、今度は地方自治体のほうがいろいろなODAの代表に対してプロポーザルを出します。そして、援助機関は毎年地方自治体が開催するこのフェアで、地方自治体のプロポーザルをながめるわけです。ちょうどマーケットのようなものですね。売り手と買い手がお互いに会う機会を与えるということです。

最後に、選挙後のゆくえを考えてみたいと思います。5月に選挙があります。新しい議会が地方自治法をもっと見直すことになるだろうと思いますが、6年間の実績に基づいて、さらなるよい改正が行われるでしょう。いろいろ修正が行われて、討議が行われると思います。最終的には採択された文書は100パーセント完全ではなく、たくさんの機会を与えると同時にと制約条件もあるだろうと思います。私のアドバイスは、機会があれば利用する。けれども制約要因によって制限されることはない、ということです。私たちが求めているのは完全な文書ではありません。効果的なローカルガバナンスのための自治権なのですから。

どうもありがとうございました。

（4）討論

モデレーター：鈴木　佑司

参加者：　どうもありがとうございます。ケビン・ニューマンと申します。私は日本の自治体国際化協会（クレア）の、交流協力部に勤めております。インドネシアのパンガビアン先生に質問なのですが、補助金のシステムのことをお話しになりましたけれども、実際に自治体に流される金額、または、地方の収入のうち中央からの補助金が占める割合についてうかがいたいと思います。

参加者：　どうもありがとうございます。Kityoと申します。ウガンダの大使館からまいりました。先ほどの鈴木先生のプレゼンテーションに関しての質問でありますが、その中で鈴木先生は、地方政府あるいはNGO、そのようないろいろな組織に対して、実際に直接ほかの同じような似通った組織とリンクアップする、国境を超えて連携を持つことがよいとおっしゃいましたけれども、この場合のコーディネーションの問題についてうかがいたいと思います。というのは、このような場合いろいろとプロジェクトが重複することが起こりうると思うのですが、これを回避するためにはどのようなコーディネーションをすればいいのかということについてご意見を聞きたく思います。

アドリアン・パンガビアン：　質問いただきましてありがとうございます。補助金についてですけれども、地方自治体の予算の３分の２はそういう補助金から来ます。しかし、もっと正確にいうと政府の第二のレベルに関しましては、この数字はもっと高くなります。第二のレベルの地方自治体の歳入の80パーセントは補助金から来ております。それから、第一レベルのもの、つまり州政府においてはこれは約３分の２です。ですから、本当に補助金というのがどれだけサブナショナルな地方自治体にとって重要かということはよくおわかりいただけると思います。

モデレーター（鈴木）：　ウガンダの大使からとてもいい質問をいただきました。これはわれわれにとりまして、とくにドナーの国々の機関などが真剣になって考えなければいけないものであります。重複があるということは、投資した資金、通常ODAですが、これが効率的に使われるように住民のニーズを十分に聞いていなかったということになります。必要な環境を作らなかった、ということになります。インドネシアのプレゼンテーションの路線に沿っていえば、重複がないようにすることが必要です。また、お金を渡せば渡すほど、どんどんそれに依存心が出てきてしまうという問題もあります。

これは、いまアドリアンさんから指摘がありましたインドネシアの例としても言えることですが、さらに基本的な部分でまだまだ改善の余地があります。というのは、私自身がNGOの活動を通して学んだ経験ですけれども、NGOも完璧ではない。政府も完璧ではない。NGO間のコーディネーションというのは、いろいろな国家間でのコーディネーショ

ンと同じぐらい難しいものであります。国家間ではいろいろ行動規範というのがありますが、NGOの間ではそのような行動規範というものがない。政府部門や民間部門の様々な関係者の間で理解され、シェアされる手続きの基準や倫理基準が必要なのです。

インドネシアのケースで見てみましょう。インドネシアでは資本形成の77パーセントが民間による資本形成であります。ということは、公的な部門は23パーセントにしかすぎない。インドネシアの資本形成の23パーセントしかないということです。ここでは新しい局面が入ってきます。国家がいかに強力なものであろうとも、全体的な経済のマネージメントでは、そのシェアがどんどんと小さくなってきているということです。結局、民間部門が入ってきて責任が取れるようにしなければいけないんです。ジョン・F・ケネディが言いましたよね。「国家があなたのために何ができるかではなく、それぞれ国民が何が自分ができるかを考え、責任を取りなさい」と。これがやはり現代の精神にも必要です。

私は、非政府セクターと政府セクターの間のコーディネーションが、もっと体系的に確立されることが大切だと思います。

参加者：　ありがとうございます。私はブルキナファソの大使をしております。鈴木先生からアドバイスとコメントを頂ければと存じます。

鈴木先生、ブルキナファソのような国では問題はNGOが必要であるというだけではないのです。NGOは十分に存在しているのです。200以上のNGOがブルキナファソでは活動しているんです。私たちがそこで直面しております問題は、どのようにしてNGOを整理するか、例えばそれぞれのNGOの活動地域や分野をどのように選んでいくかということなのです。

いろいろなNGOが入ってきて、「我々はこれをやりたい、我々はあの地域でこれをやりたい」といろいろいってきます。我々政府としてそれにどう対応すればいいのか。NGOから協力を提供された場合には、それをお断りするのは難しいんですね。ブルキナファソは、よくまとまった国であります。しかし、NGOの協力をお断りするのは難しいけれども、このような無秩序な状態を受け入れるのも難しい。NGOから協力はいただきたいといいましても、オファーはバラバラで秩序がないわけです。それが問題であります。

モデレーター（鈴木）：　大使、どうもありがとうございます。今のご質問をいただきまして、次のプレゼンテーションに移るべきだと思います。次のプレゼンテーションではその点に関してもっと細かく取り上げていくことになりますが、私からも簡単に申し上げます。政府機関の側はNGOといえば反政府的だというふうに長い間見てきたんですね。いろいろ歴史的な経緯もありましたし、文化的なこともありまして、そういうふうにとらえてきました。しかしながら、国際的な環境が変わりまして、今ではNGOは反政府的な組織だと見るのではなくて、政府のパートナーだと見なすべきだと思います。

勿論NGOの中にもまだ反政府的なNGOはあるかもしれません。でも、本当にパートナーとしてのNGOもあると思います。NGOにも多様性がある。したがって、政府としては独自のやり方でパートナーシップを築き上げていかなければいけない。そのためには時間

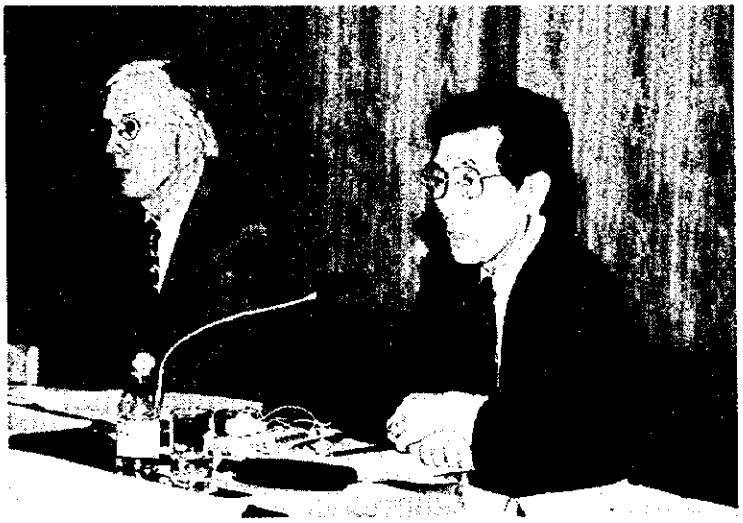
がかかりますし、熟考がされなければいけません。そして、リスクがあるかもしれないけれども、中央政府が、地方政府・自治体がそのリスクを負っていくことが必要だと思います。

同様にNGOは政府を第一の敵とみなす傾向がありますが、NGOのほうも政府に対してパートナーというような気持ちを持たなければいけないでしょう。こういうことをやっても政府は全然変わらないというふうに思うのではなくて、相互的な協力関係が必要です。

キャラバンさんがフィリピンのケースなどに関してあとでお話ししてくださると思います。したがいまして、次のセッションに移りたいと思います。

4. セッション3

「援助の役割」



(1) 地域開発・分権化と援助の役割

国際協力事業団　企画部　部長
小嶋　光昭

小嶋　光昭：　鈴木先生、ありがとうございます。これまでの報告、大変関心を持って聞かせていただきました。私のほうからはJICAの活動についてご説明をしたいと思っております。

まず、皆さんにODAの役割についてお話をしたいと思います。そして、ODAが地域の開発、そしてまた、地方自治体のキャパシティ・ビルディングにどのように貢献しているかということについてお話ししたいと思います。

地域開発や、地方自治体におけるキャパシティ・ビルディングというのは、発展途上にある国々にとってとても重要であります。しかし、いろいろな問題もあります。たとえばインナーシティのスラムの問題もありますし、都市問題もありますし、また、都市と農村の格差の拡大という問題があります。一方で、分権化が進むなかで地方政府の担う役割がとても重要になってきているかと思います。

さて、どのような政治的ないしは行政的な制度を採用するかは個々の国が決めるべきことだと思います。その中には中央と地方の関係も含まれているかと思います。また、どのぐらいのスピード、どのような内容の地方分権化を進めるのかは、その国の発展段階とも関係するでしょう。これは個々の政府が決めるべきことであると考えます。

では、ODAの役割についてお話しする前に、簡単ではありますけれども、JICAが何をしているのかについてお話ししたいと思います。

JICAは政府の機関でありまして、日本のODAの実施機関であります。我々の活動は五つの要素を持っております。

まず一つが技術協力でありまして、これには五つほどの要素が含まれております。まず一つが研修生や専門家の受け入れです。96年度、JICAは9,353人の研修生、専門家を受け入れております。このうちの一部の方々は日本の地方自治体、都道府県において受け入れをしていただいている方々でございます。二つ目の技術協力の要素は発展途上国への専門家の派遣であります。同じ96年度で、3,060人の専門家を海外に派遣しております。三番目の技術協力の要素、これは必要な機材の供与で、96年度は102件ございます。四番目、これはプロジェクト方式技術協力というものでありまして、これは先ほど申し上げた三つの技術協力、つまり、研修生の受け入れ、専門家の派遣、必要な機材の供与を組み合わせた、4年から5年にわたるプロジェクトであります。われわれは227のプロジェクト方式技術協力を96年度は行ってまいりました。五つ目は開発調査でありまして、たとえばフィージビリティースタディを行うとか、マスタープラン等をつくるという内容のものであります。これに関しては96年は306の調査に携わっております。以上が技術協力の部門であります。

二つ目の大きな活動項目は、青年海外協力隊（JOCV）です。96年度は2,200人を海外に

派遣しております。

JICAの活動の三番目の要素ですけれども、これは緊急時の救援でありまして、96年度は24件の災害救援活動を行っております。

四番目のJICAの活動は、無償援助の実施であります。これに関しましては96年度は214件を実施しました。以上が私どもの活動でございます。

さて、次に地方開発や、地方自治体のキャパシティ・ビルディングにおいてODAがどういった役割を担っているのか、JICAの立場からお話をしたいと思います。これには二つの側面があります。まず一つは、これは経済・社会的な側面といえると思います。地方開発、そしてまた、地方のコミュニティや地方政府・行政の強化、が含まれるわけでありますけれども、その中には地方自治体のキャパシティ・ビルディングならびに都市と地方の格差を狭めるといったようなことが含まれます。さて、二番目は政治的、行政的な側面といえるかと思います。つまり、地方行政、地方自治の強化、そして、分権化への支援という要素であります。われわれは途上国からの研修生を地方自治や地方行政といったようなテーマを取り上げたコースへ受け入れています。

それを申し上げた上で、われわれの活動の一つ、先ほど申し上げたプロジェクト方式協力についてお話ししたいと思います。これは研修生受け入れと専門家の派遣、そして、機材の供与という三つを組み合わせたプロジェクト型のものですけれども、この中には二つの種類のものが含まれております。まず一つが中央型の協力と呼ばれるものであります。これは中央政府のどこかの機関を協力の相手としたものであります。こういった中央の機関を通じて、技術とか、ノウハウ等々を地方へと伝えてくれることを期待しているわけであります。これが中央型の協力というものでありまして、いろんなプロジェクトをこれまでやってまいりました。しかし、現在は新しい技術協力をスタートしております。それは地方開発型の協力ということであります。われわれ自身が地方自治体を直接の協力の相手とし、地元の人たちに協力のプロジェクトに直接参加してもらうというのが趣旨であります。これが地方開発型のものであります。インドネシア、フィリピン、ネパール等で見られております。さて、この地方開発型の協力の中では、中央と地方との緊密なコーディネーションが非常に重要になってきているということが認められますし、そしてまた、予算の配分ならびに責任を明確にする必要性があることがわかっております。それがないと混乱をきたしてしまいます。そしてまた、仕事が重複する、ないしはいろいろな問題が発生するということがあります。とくに地方自治体、地元の人を対象にしているということから、このへんを明確にしなくてはいけないという教訓がございます。

さて、われわれの活動の中で、ここで強調しておきたいのは、JICAと日本の地方自治体とのコーディネーション、そしてまた、積極的に地方自治体の専門技術、能力を活用するということです。32の都道府県が573人の研修生を受け入れています。これは96年度の数字です。われわれは都道府県、地方自治体に大変感謝している次第であります。また、31の都道府県がその都道府県における専門家を派遣しております。全部合わせますと157の地方公務員になります。これは直接的に日本の地方自治体が、そして、地方自治が貢献をしたという例です。さて、もう一つ、日本の地方自治体、そして、海外の地方自治体との

関係について、姉妹都市制度についてお話ししたいと思います。こういった制度を通じて国際交流がいま進められておりますが、われわれもこういったことをもっとやりたいと考えております。

NGOについてはここではふれておりませんけれども、しかし、われわれは日本のNGOとのコーディネーションも図っておりますし、また、海外のNGOとのコーディネーションも図っております。五つの研修コースがありまして、日本のNGOの方々が参加しており、海外からNGO、61人の研修生を受け入れております。そしてまた、ある一つの日本のNGOから専門家を派遣したというケースもあります。ですから、多くの日本のNGOの方々とも協力をしながら活動を進めておりますので、これも今後一層推進していきたいと考えております。

最後、非常に簡単ではありますけれども、地方分権のプロセス、そして、世界における地方自治の促進、そしてまた、このような状況下でODAを実施するにあたって、いま現在出てきている側面についてお話ししたいと思います。

現在、個々の発展途上国の状況に基づいて、中央から地方へとさまざまな権限の委譲がなされており、予算の割り振りがされております。そういった中で地方自治体の担う役割がますます高まっている。とくに農村開発やcapacity buildingの分野における協力という意味では、とても重要な役割を担っております。

もう一つの側面として挙げられるのは中央政府の役割です。GGと書いてありますけれども、これは政府間の協力ということにおいて、中央政府の果たす役割が大きいということであります。これは直接地方自治体に援助をするというわけではありません。

さて、われわれが地方自治体のcapacity buildingということに携わる際、まず中央政府はどういった意図を持っているのか、どういった優先課題を持っているのかを確認する必要性があります。それと同時に、ここで強調したいのは、地方自治体のイニシアティブ、自主性、ならびに当事者意識、オーナーシップ、これを尊重すべきであるという点です。これがわれわれが協力を進めていく上で大変重要であります。いろいろな形式、形態の協力がありますけれども、いずれにしてもこういったことがいえるのではないかと思います。

以上で私のお話を終わらせていただきたいと思います。ありがとうございました。

(2) ローカルガバナンス強化のための ドナー・アプローチ

アメリカ合衆国国際開発庁（USAID）　フィリピン事務所
ガバナンス＆パーティシペーション・オフィス　チーフ
マイケル・キャラバン

マイケル・キャラバン：　私は、フィリピンで何を学んだかについてお話ししたいと思います。

まずJICAの方々、お招きくださいましてありがとうございました。いろいろな国の方とお話しなさいましたのに、今回、私をその1人として招いていただきまして、このような場で話す機会ができたことをうれしく思っております。皆様方といろいろ情報を交換できるのを非常に期待してやってまいりました。開発に携わっていらっしゃる同僚の方々から、いろいろな意見を聞きたいと思います。

マニラ湾を望む私の事務所で、さあ、何をいおうかなといろいろ考えをめぐらしておりましたときに、このご立派な方々の中になぜ私が加えられたのだろうと思いました。私が招かれましたのは、たぶんわれわれが先端を行くような革新的なプログラムをフィリピンでやっているからではないかと思いました。われわれが活動しておりますフィリピンの三つの州の関係者の方も、今日はこちらの会場に来ていらっしゃいます。この革新的なプログラムは1年半前に私がフィリピンに来る前からもう開始されていたものでございます。

それからもう一つ、私がお招きを受けましたのは、最近JICAの方々がフィリピンに来てくださいましたときに、私がかなり挑発的なことをいったからではないかと思います。それから、河村先生、鈴木先生、村松先生も、前にお目にかかったときにそういう印象を受けられたからではないかと思います。鈴木先生も挑発的なことをいうのがお好きなようですけれども、私もそういうことで、であります。

今日は、アメリカ政府の政策を代表して私がお話しするのではなく、これまでフィリピンにおいて民主的なローカル・ガバナンスの支援をどのように行ってきたかについてお話ししたいと思います。われわれがプログラムを実施するわけではなくて、あくまでわれわれはフィリピンの方々が実施するのを支援しているわけですが。答えがあるわけではありませんが、お話しすることで何らかのかたちでディスカッションの刺激になればいいなと思います。

まず、背景知識として情報をちょっと提供したいと思います。ガルシア市長が地方自治法に関してはもうすでにお話しになりました。市長のお話しにもあったように、われわれもいつもオフィスでは自治法の利点や欠点について議論しています。しかし、フィリピンの地方自治法というのは実に広範囲な、遠大なものであります。おそらくそれに類似するぐらいのものを持っているのはボリビアぐらいではないかと思います。しかし、自治や自立的なローカル・ガバナンスの確立という点では、フィリピンは非常に先を進んでいるといえましょう。ですから、課題もありますが、大きな機会をもたらしていると思います。

フィリピンのUSAIDでは、この分野での活動に対して、チームを組んで戦略的な目的の下で実施しています。われわれはこのチームを「democracy team」と呼んでいます。これは、効率的で、効果的なガバナンスに関するもので、同時に、参加型かつ持続的な民主主義をフィリピンに打ち立てることを目的としております。というのは、われわれはフィリピンにおける民主主義を信じているし、フィリピンの方々もフィリピンの民主主義を信じていらっしゃるからであります。

さて、われわれのプロジェクトの主なものについて話したいと思います。もうすでにお聞きになった、GOLDというプロジェクトです。これに関しましては外にいろいろ資料がございます。まだお持ちでない方はあとで外の資料を取っていただきたいと思います。

これがわれわれの今のプロジェクトの中心でありますが、まずわれわれがこれを通して学んだことをお話しします。第一に、いま必要なのは悲観論ではなくて楽観論だということです。フィリピンで地方自治ということを話しますときに、われわれは非常に楽観主義的に、いつもわくわくしながら、先を楽しみにして話をいたします。地方自治についての課題に関して話すときも、いろいろ肯定的な今後の可能性について話しまして、問題ばかりに焦点を当てることはいたしません。ドナーやマニラのオピニオンメーカーの方々は、地方政府の問題点とか、欠陥とか、そういうことばかりお話しなさいます。しかし、われわれが思うに、そのような調査というのは、ローカル・ガバナンスをどのようにサポートするかという点であまり役に立つものになってないと思います。そうではなくて、もっと幅広い、肯定的なトレンドに関して話をしたほうがもっと有益であるということです。

フィリピンにおいては、6年に及ぶ自治法の下で様々なことが起こっています。セブ市やラナオ・デル・ノルデ、パラワン、サランガニやその他多くの州や市で。アメリカの援助機関として、フィールドでこれを経験してきましたし、それから、簡易村落調査（ラピッド・フィールド・アプレイザル）を毎年やっておりますけれども、これらから見ましても、われわれは楽観的にものを見ていいと思います。このラピッド・フィールド・アプレイザルに関しましても、去年の8月にやりましたものが外に置いてありますので、興味のある方はご自由にお取りください。その中でも、これまでに達成された肯定的な側面に焦点を当てております。たしかに問題にも目は向けますけれども、もっとわれわれが焦点を当てているのはポジティブなことであります。

それから、われわれはベストな人たちと協力をしています。いつもガルシア市長のような方ばかりがいらっしゃるわけではないのですが、しかし、われわれは、最も進取な気性に富んでいる州や市と協力しています。それは必ずしもお金持ちの州や市ではありませんけれども、強力で創造的なリーダーシップがあり、NGOがいろいろと活動しており、市民の参加がみられるところであります。

われわれは、フィリピンで強い地方自治体、地方政府がうまく機能することができるということを示したいし、それはほかの国でもできると思います。われわれは革新的な変化をもたらすことの支援をしたいと考えているので、まずそのスタートとして、フィリピンでベストの自治体とやっていくということであります。ベストなものと協力していくということが、根本的な変化をもたらす上で最もいいことだと思います。

それから、二つ目は、慎重にやりさえすればオープンな政治にかかわってもよいのだということです。ここ40～50年を見てみますと、ドナーが関わるのはいつも官僚と中央政府であり、本当に政治家とかかわるということはほんの少ししかしてきませんでした。しかし、我々は熱狂的な緊密さというのではなく、成熟した大人のやり方で政治家とも関わっています。たとえば、直接、州の知事、市町村の市長、地方議会の議員、それから、バランガイと呼ばれますけれども、村落のレベルの役員たちとも協力をしていきます。これまでのように中央官僚を通してやっていくわけではないわけです。だからといって、選挙や、あるいは特定候補者や特定政党を支持するというわけではありません。それは不適切ですし、愚かなことですから。しかし、われわれのGOLDプロジェクトのもとで行われておりますいろいろな活動が、地方選挙などでも一つの争点としてディスカッションの対象になることを期待しておりますし、われわれとしてはいろいろなディベートが選挙選にありますときに、真剣になってそういうような活動について論議をしていただきたいと思っています。

それからまた、いわゆるLeagues of Cities、Leagues of Provinces、Leagues of Municipalitiesというような、いろいろな地方自治体の連盟、あるいは連合体がありますけれども、そういう人たちとも協力をしていて、こういう人たちも国レベルでの政策ディスカッションで非常に大きな力を持っています。実際に地方自治体にとってどういう政策がいちばんいいかということでは、彼らは様々な助言をすることができます。したがって、98年に地方自治法のレビューが行われますときに、ガルシア市長のような人たちや、地方自治体の連合体の人たちが一緒に協議をして、自治法がどう変わるべきか議論されることを願っております。

それから、テクニカル・ワーキング・グループというのがありまして、その中には選挙で選ばれた地元のリーダーや、それから、地方政府の職員の方々、NGOのリーダーや、民間のビジネスの方も入っていらっしゃいます。このワーキンググループによって、地域の活動が押し進められている。われわれは、このグループの構成については口を出しません。

それから、次の点として、ローカルガバナンスを強化するためにいちばんいいのは地方自治体と協力をするということです。もはや中央政府の機関と協力するのではない。これまでは中央政府を通して、中央が地方自治体を支援することに協力してきました。しかし、これは十分満足のいく結果を出すものではありませんでした。

私自身も官僚制度の経験を持っております。私がいま申し上げましたことはちょっと挑発的かもしれませんけれども、私はローカルガバナンスを強化するためには、中央の官僚制度を通すのではなくて、直接地方自治体と協力したほうがいいと思います。われわれは、九つの州と二つの都市、それから、それに属している多くの市町村やバランガイに協力をしております。それから、市町村などの地方自治体のリーグ、また、さらに大きな連合体(Laegue of Leagues) をつくろうとしておりますが、そういう人たちと協力行うことによって、それらがよりよいサービスを提供できるようになり、国レベルでも強力な政治的発言力をもつようになることを支援しています。

それからまた、われわれの場合、地方政府に協力する際の専門家は、約90パーセント以

上がフィリピン人のコンサルタントであります。そういたしますと、われわれがプロジェクトを去ってからも、ローカルな人たちの助言が求め続けられるわけであります。

次は需要サイド主導の計画の仕方を実施していることです。どういうことかといいますと、まずわれわれのプロジェクトのパートナーとなる自治体を求める広告を出します。様々なリーグを通じて呼びかけたり、情報交換をしたりしたわけですが、結局最初30くらいであったのを9まで絞ったわけです。これがフィリピンにおけるベストの自治体であるとは申しませんが、確かに強力な自治体であります。

こうした地方の自治体と協力をしていくにあたっては、プロジェクトのスタッフは、カバンの中に入っている既存のプログラムを持っていく、ということはやりません。まず、プロセスの最初として、大きな参加型のミーティングを行う。たとえば70人から150人くらいの人たちが集まります。地方自治体の職員もいれば、政治家や、NGOの人、ビジネス関係の人たちが集まってきて、たとえば2日間ぐらいかけて、今この地方自治体が直面している課題のいちばん大きなものは何なのか、そして、GOLDプロジェクトの人たちにその課題にどのように対処して欲しいかなどを話しあいます。そこでだいたい10から12ぐらいの大きな課題を特定して、そこから、まず取りあげるべき3、4の課題を特定します。

課題は地域毎に異なりますが、一方で、この需要サイド主導のプログラムというのは、予想できるような類似性があります。いろいろな地方自治体と協議をしていきますと、現時点でいちばん大きな問題として、とくにフィリピンの地方自治体の場合は、地域の資源と環境のマネジメントがよく出てきます。ですから、われわれは多くの場所で環境マネジメントを取りあげています。また、健康や保健の問題に主要な関心がある地域ではそれを取りあげています。そして、先ほど申し上げましたとおり、テクニカル・ワーキング・グループがプロトコルの下で活動を決めて進めているわけです。プロトコルというのは、ちょっと説明しにくいのですが、次に何が必要か、何をするかということを、それぞれローカル・コミッティが常に見直していくものであります。

プロジェクトが彼らに何をすべきかを言うのではなくて、彼らがわれわれに何をするのかを言うのです。われわれの側からのプロジェクトへのインプットは、ファシリテーションや調整、大規模な参加型のプランニング・セッションや短期の専門家に限定されています。グラントはしません。様々なワークショップや、自治体が他の自治体の活動から学びあうための相互訪問のコストについてはコスト・シェアリングを行っています。ですから、インフラや大きな金額のグラントはなくて活動の多くは地元の資金を使って行われています。

最後になりましたが、今やもう概念を論ずるのではなく行動を起こすときであると思います。つまり、参加型といいますけれども、言葉だけではなく、これを現実に移すということです。参加型という言葉が、ここ10年、15年言われていますが、それをどのようにして本当に実現していくのか。GOLDは参加の技術（テクノロジー・オブ・パーティシペーション）というプログラムを持ち込みました。これは米国はじめいろいろな国で開発されたものでして、ロバートソン・ワークさんがかつて働いていた機関はこれによって発展をとげたと思います。フィリピンの人たちはテクノロジー・オブ・パーティシペーションが

好きです。様々な人たちの間で対話、問題を分析し、それから、どう対応するかということを話していくためのプロセスです。

ファシリテーションのためのパッケージを持ってきました。これはシンプルなもので簡単に教えることができる。それにいろいろと調整できます。プロジェクトでは様々な場面でこれを活用してきました。900人以上の人がこの方法によって訓練を受けましたし、これはプロジェクト以外でも使われるようになりました。

ある州では、警察が、市民と法や秩序に関して話し合うために使っておりますし、また別の人は授業で、クラスルームで使っております。これの使用法で非常に印象的な例があります。ボホール州では5カ年計画を策定するときに、知事や州の計画担当官がこれをもっと有益にやろうと言いまして、州の企画開発事務所の3人の担当官だけではなく、たくさんの人をこの中に巻き込んでやろうということになりました。それから、6カ月から8カ月もかけて、ボホール州の5カ年計画を参加型で策定しました。そうしますと、ボホールのこの計画というのは、みんなが自分のものだというオーナーシップを持っているんです。州における第一のプライオリティーは何か、二番目のものは何か、三番目は何かと全員知っております。最初のプライオリティーは、たとえばエコ・カルチュラル・ツーリズムであるとか、それから、二つ目はアグリビジネスです。このように、何がこの地域のプライオリティーか、州の計画は何かというのを知っている。彼らがそれをみんなで検討し、そして、それを追求しているわけです。

もう一つの利用法としては、バランガイの計画・予算管理プログラムという2日間のワークショップがあります。たとえば、来年は70万ペソある。そして、自分達の地域にはこれこれの課題やチャンスがある。それをこの70万ペソでどのように使っていこうか、ということを考えるワークショップをするわけです。Lanau Lorteの36のバランガイ、および別の州の250のバランガイで実施しました。30〜50人の市民がテーブルに座り、開発の方向性や資金の活用の仕方を議論するわけです。こうして2万人ぐらいの人たちが、九つの州と、二つの市で行われたプランニングセッションに参加をしています。ということは、多くの人たちがここのセッションを通じて、隣人や家族や様々な人から互いに学んでいけるわけです。

それから、参加に関して最後に言いたいと思います。コスト・シェアリングが大切であります。われわれは、自治体の相互訪問をするときの経費の半分は自治体に負担してもらいます。こうしてコストシェアリングをするというのは非常に有力な参加の方法です。もし彼らが本当にやりたいことでなければ、彼らは自らお金は出さないわけです。

どうもありがとうございました。後ほどまたディスカッションをしたいと思います。私のペーパーをお手もとに取られましたら、その中に私のEメールのアドレスも書いております。Eメールを通しても会話を続けたいと思います。

(3) 分権化における援助の役割

国際連合開発計画（UNDP）　開発政策局
マネジメント開発・ガバナンス局　上級技術アドバイザー
ロバートソン・ワーク

ロバートソン・ワーク：　大変に内容が豊かで、たくさんのことを学ぶことができました。

まず最初に公式にJICAにお礼を申し上げたいと思います。「地域の発展」というこのような重要なテーマを取りあげた今回の会議にUNDPをお招き下さいましてありがとうございました。私はここでは、最初に概念的な話をして、そのあとにプログラムの紹介をしたいと思います。USAIDの方は公式のアメリカの政策の表明ではないとおっしゃいましたけれども、私は公式の国連のポリシーについてお話をしたいと思います。

まず最初にガバナンスについて、グッドガバナンスとは何か、集権的なガバナンスは何か、分権的なガバナンスは何かについて話し、そのあとで、国連のプログラムからいくつかの具体例をご紹介したいと思います。国際機関の代表としての考え方を皆様とシェアしたく思います。

今日は、中国、インドネシア、フィリピンの方たちからたいへん興味深いお話しをうかがいました。何が制約要因かについても話され、また提案も出されました。私はうかがったことで大変に興奮しておりますし、実際われわれは同じことを話しているのだと思います。このような会話を何度も何度もやっておりますけれども、しかし、今日話をうかがっていて、どうも世界じゅうでコンセンサスが出てきたんだなと思いました。このことについてあとでお話をしたいと思います。

まず最初に私たちが生きている現代というのは、「ブレイクスルー」であり、同時に「ブレイクダウン」の時代であると思います。科学、技術、文化、コミュニケーション、これらが「ブレイクスルー」といえましょう。ですがその一方で「ブレイクダウン」も顕著です。社会に広がるフラストレーション、失望、社会不安、それに貧富の格差です。

一つだけ統計をお話ししてみましょう。世界で最も貧しい20パーセントの人たち、この30年間の間で彼らの所得は2.3パーセントから1.4パーセントまで下がってきました。いいですか、この世界人口のうち最貧層の20パーセントが世界の富に占める富はわずか1.4パーセントなんです。ところが、最富裕層20パーセントは30年間の間に世界のGDPの70パーセントから85パーセントまでに富を増やしてきました。この貧富の格差が非常に大変大きなものであるといえましょう。このことは様々な点でわれわれの生き方に影響しています。例えば正義とは何か、権利とは何か、人間とは何か、といったことについてさえです。したがいまして、民主的で、かつ公平な社会を達成するためには、あくまでもガバナンスが重要である。すなわち開発の問題を解決するのはガバナンス次第だということがいえると思います。

ですから、すべての社会において課題というのは、それぞれの条件に合った、独自のス

タイルのガバナンスを構築することだと思います。ですから、ガバナンスは、UNDPにとっても大変重要になってきております。私たちの資源の30パーセントまでがグッドガバナンス支援のために使われています。グッドガバナンスというのは持続可能な人間開発を達成するためのものであり、貧困の撲滅、男女間の平等のための環境の改善、持続可能な生活のあり方等を可能にするものです。これがガバナンスの目的であると考えております。

持続可能な人間の開発というのは政治と無関係ではありません。ガバナンスの基本原則は同じです。それは人権の尊重、とくに女性、子どもの権利の尊重、遵法精神、政治の開放性、参加、寛容、説明、責任、透明性、そして、行政・官僚の能力、効率性を含むものです。また、これらはお互いに相関関係があります。これはコンセンサスとして皆が信じているものだと思います。

UNDPはガバナンスについて定義をしております。これは途上国も先進国も含めたUNDPのエグゼクティブ・ボードで決定されたものであります。ガバナンスというのは、あらゆるレベルにおける国家の運営における経済、政治、行政的な権限の執行であり、その国が社会統合を行い、国民の福祉を確保するための手段である。そして、権力の配分、公的の資源の管理を行うための方法であり、政府を構成する組織・機関および政策や戦略の執行も含むものである、というふうに定義しています。ガバナンスはまた、市民やグループが自らの利益を形にし、権利を行使し、義務を遂行し、そしてお互いの差異を調整するためのメカニズムであり、そのプロセス、制度でもあります。

各国の政府も国際社会も、ガバナンスは地域社会、村、町レベルで生まれるのであり、ローカル・ガバナンスがガバナンスの概念や制度の基盤をなすということを認識し始めております。実際これまでの経験を見ましても、分権的なガバナンスは、人間開発を達成するための効果的な方法であるということが明らかになってきています。それはつまり、サービスへのアクセス、信用、雇用、健康、教育へのアクセス、経済、社会、政治における市民の参加であり、人々の能力の開発を可能とするものであり、政府の対応を高めるための方法なのです。ローカル・ガバナンスは一般の人たちをより直接的に意思決定のプロセスに参加させ、これまで参加のプロセスから排除されていた人たちに力を与えるものなのです。

分権化は、それ自体が目的なわけではありません。それは、よりオープンで、対応がよく、効率的な地方政府を作るための手段であり、コミュニティレベルでの代表制による意志決定システムを強化するための手段です。地域社会の人たちが自分たちの問題を自分で管理し、そして地方と中央政府の緊密なコンタクトを可能にすることによって、地方政府が効果的に住民のニーズに対応し、社会の様々なニーズを満たせるようになるのです。

人間開発の戦略を実施するということは、分権化された、ローカルレベルでの参加型のプロセスが必要であり、これによって貧困の撲滅、雇用の確保、男女の平等、環境の劣化などに対して対応することができるわけであります。

このような理由から、UNDPのガバナンスに関わる政策においては分権的なガバナンスを政策の優先事項と位置づけています。これは、われわれが世界中から学者や、中央、地方両方の政府関係者、NGOの代表等をあつめて行った数々のワークショップの結果到達

した結論です。われわれは「分権化（decentralization)」という言葉よりも、「分権的なガバナンス（decentralized governance)」という言葉を使っています。それは、「分権化」というのがしばしば「公的部門の分権化」のみを指すのに対し、われわれが意味しているのは、国家、市民社会、民間の全てのアクターが含まれるものであり、全てのセクターの相互関係を指すものだからです。われわれのいう「分権的なガバナンス」とはそういう意味です。全てのアクター間の権力と責任のバランスがとれた、体系的で調和のとれた相互関係を意味しております。185カ国で活動している136のカントリーオフィスで我々のプログラムの調査をいたしましたけれども、このうちの60パーセントはメンバー国、例えばウガンダなど、の要請に応じて分権的なガバナンスのための活動を支援しているものです。

さて、分権的なガバナンスは、政府の公務員、地域社会、NGO、そしてまた、地域の市民団体との緊密なコンタクトを可能にします。また、地方のガバナンスを改善させるということは、政府を強化するだけではなく、市民社会、民間部門の参加をも意味します。これこそがUNDPがガバナンスに関する政策で打ち出しているメッセージの１つであります。ガバナンスには三つの領域があります。政府だけでは十分ではありません。市民社会、民間部門もガバナンスのアクターとならなければなりません。我々全てが、それぞれの役割と能力に応じて社会を運営しなければなりません。最近では、政府に対して、規模を縮小し新たな方向に向けて再編せよという要求が各方面から高まっています。今日の国家の性質と役割というのは、公共サービスのデリバリーの責任と、国・地方・国際的なレベルにおける「enabling environment」の確立なのです。民間部門は、よりよい市場環境とか、国家と市場のより効率的なバランスを求めています。政府は民間部門をパートナーと考え、敵とは考えなくなっております。むしろ、よりよいサービスを提供し、富を生み出し、雇用を生み出し、生産性を上げ、経済成長を達成するためのパートナーと考えているのです。市民社会も、説明責任と反応性を中央政府、地方政府に求めています。ですから、政府は文化的・経済的・社会的参加を生み出す重要な役割を担っているのです。これまでの分析によりますと、健全な、平等な国をつくるためにはしっかりした市民社会が必要であります。政府は市民社会を、反政府ではなく、非政府であるけれどもお互いに相補完するものであるというふう見ています。同様には民間部門も政府は補完的役割を果たしてしているというふうに考えています。

政府だけでは活動できないというのは明らかです。あるいは、活動できたとしても、パートナーシップがあればより効果的です。このパートナーシップというテーマは、1990年代を通して、子どもサミットから、地球サミット、女性サミット、それから、イスタンブールでのハビタット２に至るまで、パートナーシップがメッセージでありました。21世紀はパートナーシップの世紀になるだろうといわれております。このことはこの会議でも多くの方が何度もいったことであります。国際社会においても、学会においても、中央政府においても、民間部門においても、パートナーシップの重要性は認識されていると言えましょう。

それでは、ここで二つほど、われわれがやっておりますグローバルなプログラムについてお話ししたいと思います。UNDPのプログラムの多くはカントリーレベルのものです。

UNDPのスタッフの85パーセントはカントリーレベルで活動しています。われわれの組織は分権化されております。UNDPの各国事務所長は200万ドルまでのプログラムを承認することができます。よって、ほとんどがカントリーレベルなんですけれども、地域レベル、グローバルレベルのものもありますので、ここでいくつかグローバルレベルのプログラムについてご説明してみたいと思います。

一つは都市環境のためのローカル・イニシアティブ・ファシリティーというものであります。これをLIFE（Local Initiative Urban Environment）と呼んでおりますけれども、LIFEはUNDPではパイオニア的なプログラムであります。先程鈴木先生は国際機関の改革の必要性をおっしゃいましたが、このプログラムはわれわれが考えている改革の一つの例といえましょう。このプログラムはパイロット国に分権化されております。アジア、アフリカ、ラテン・アメリカからそれぞれ3カ国、そしてアラブ諸国から2カ国、CISから1カ国がパイロット国となっています。これらの国ではナショナル・コーディネーター、ナショナル・セレクション・コミッティがありまして、それは中央、地方政府、民間、NGOといった全てのアクターが集まった全国的なコンサルテーションをしております。

このプログラムではマクロレベルから始めてミクロレベルに移し、またマクロレベルに戻るわけであります。ですからまず国家の戦略から始める。そして、水とか、衛生とか、それから、液体・固体廃棄物処理、教育、環境、保健、低所得者向け居住環境などのミクロの政策のテストをスラム等で実施する。それからミクロレベルでの教訓をマクロレベル、市のレベル、州レベル、そして、国レベル、また国際レベルに上げていくということでありまして、ボトムアップのかたちで学習しているわけです。ローカルレベルで何が有効かを学び、そこからマクロレベルの政策を変えていこうというものであります。私はありがたいことに、このプログラムの最初の5年間コーディネーターをさせていただきました。このプログラムは私たちが緊密にいまモニターをしているところでありまして、ほかのプログラムにも影響を与えつつあります。

私がご紹介したいもう一つのプログラムは「分権的ガバナンスプログラム（Decentralized Governance Program）」というものであります。これは小規模のプロジェクトです。さて、分権的ガバナンス・プログラムは新しく始めたばかりのプログラムでありまして、バイラテラルパートナーと一緒にやっています。これはグローバルなアドボカシープログラムです。そして学習プログラムでもあります。ニューヨークのManagement and Development in Governance Divisionがこれを運営しております。ここはいろいろな革新的な方法を導入し、政策を詰め、ベストプラティクスの相互交流をし、そして、各国の経験に基づいて学び、その学んだことをグローバルレベルでお互いに交流していくセクションであります。プログラムの主要な目的は、貧困の減少や持続可能な人間開発を達成するための政策策定、資源管理、サービスデリバリーの分野において、それぞれに適切なレベル（中央、州、郡、市、コミュニティ）の様々なアクター（政府、民間、市民）のガバナンスの能力をいかに向上させうるかという課題について、UNDPや他ドナー、関係する政府が学習するプロセスに貢献することです。

このプログラムではたくさんの活動を行っております。マサチューセッツ工科大学(MIT)

との協力で２年間のリサーチプロジェクトが行われ、これには東欧、アジア、アフリカ、中東などの10の国の研究機関と分権化の専門家が参加いたしました。このリサーチプロジェクトでは、多くの途上国の政府で分権化が効率性と効果性を改善するためのメカニズムであると考えられるようになるにつれ、分権化の様々な局面や複雑さについての理解にギャップが生じてきたということを明らかにする必要がでてきたと述べています。

われわれはたいへん複雑な現象を扱っているわけでして、つまり、国家レベルの憲法の改正といったマクロの話から村レベルの開発といったことまでを扱っていて、それらを全て分権化という言葉で呼んでいるわけです。ですから、われわれはそれぞれの異なった環境、条件に応じて適応するアプローチや方法、技術を学ばなければなりません。分権化の効果を妨げたり、あるいは効率を高めたりする変数は何か、といったことも考えなければなりません。このようなかたちでリサーチプロジェクトが進められております。10カ国それぞれがケーススタディを行いまして、変数は何であるかを考えています。たとえば貧しい人たちの生活を良くするための分権的なサービスデリバリーの基本的な変数は何か、それから、参加や、パートナーシップを妨げる変数は何か、それから、グッド・ガバナンスにおける分権化のマクロ環境の変数は何かなどについて考えています。今これら三つの変数を研究しております。

二つ目の活動というのは詳細なカントリー・アセスメントであります。ここでは、いくつかの国の分権的なガバナンスの経験について、アジア、アフリカ、ラテンアメリカでそれぞれ１国ずつを選びまして、それを文章化し、分析し、照合し、合成しようとしています。そして、ドナーの果たすべき役割を明らかにしたいと考えています。ちょうど、USAIDがフィリピンで経験しているように、学ぶわけです。ドナーはいかにすればこの分野でもっと効果的に、よい支援が提供することができるようになるでしょうか。われわれはUNDPの援助だけではなく、２国間のドナーのものも研究しております。

この関係でストックホルムで５月に会議を行うことになっております。そのときにはJICAの同僚の方にも参加していただきたいと考えています。それによってお互いに学び合って、お互いに何が共有できるかということについてお話をしたいと思っています。

分権的なガバナンスのプロセスを強化するための国際社会のサポートは始まったばかりであって、学ぶことはたくさんあります。分権化は万能薬ではありません。速効性があるわけではないし、非常にデリケートな道具であることは確かです。取り扱い方には注意が必要です。そのインパクトについて、とくに貧しい人たちに対する影響、女性に対する影響についてもっと学ばなければなりません。昨年FAOと協議をしましたとき、分権化は必ずしも貧しい人を助けない、また、必ずしも男女の平等を促進するわけではないとスピーカーの１人は言いました。それに対してはこう質問したいのです。それは間違った分権化なのではないですかと。貧しい人たちの生活を向上させ、女性の役割を向上させるような分権的なガバナンスをどうデザインしていくのかが問題なのです。

分権化を通じてのみ、住民がより直接的に参加し、自らの生活に関わる事について決定する責任をもつというチャンスが生まれるのです。ですから、このチャレンジはやりがいのあるものです。ありがとうございました。

5. 総括討論