

書評 Willy McCourt with contributions from Khadija Alarkoubi and Benson Bana, The Human Factor in Governance: Managing Public Employees in Africa and Asia

著者	野上 裕生
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジア経済
巻	50
号	1
ページ	70-76
発行年	2009-01
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00007203

Willy McCourt with contributions from
Khadija Alarkoubi and Benson Bana,

The Human Factor in Governance: Managing Public Employees in Africa and Asia.

New York: Palgrave Macmillan, 2006, xiv+273pp.

の が み ひろ き
野 上 裕 生

I

本書は「政府職員はどのようにすれば発展の資源になり得るのか」という（一見すれば自明に思えるがいまだに解明されていない）問題、すなわち人的資源管理（Human Resource Management: HRM）問題に取り組んだ興味深い研究書である。著者のマッカート（Willy McCourt）はマンチェスター大学で博士号を取得した後、国際機関やイギリス国際開発省（DFID）のような援助機関、あるいはアフリカやアジアの開発途上国政府の研究調査やコンサルタント業務に従事してきた。またマッカートはネパール国立大学の講師を務め、イギリスの開発関係のNGO、成人のための教育活動や地方政府でも働き、1994年からマンチェスター大学の開発政策・経営研究所で人的資源管理の上級講師の職にある。一方、第4章の共著者（Benson Bana）はマンチェスター大学で博士号を取得した後にタンザニア政府や民間部門で働き、現在はダルエスサラーム大学で教えている。第5章の共著者（Khadija Alarkoubi）はアメリカのニュー・メキシコ州立大学の博士課程の大学院生である（以上の著者経歴は本書のp.xivの紹介による）。本書は十分に考えられた事例研究を通じて、意図した改革が成果を収める条件、失敗する条件を詳しく分析している。そして、人的資源管理の既成のモデルがなぜ失敗しているのかを明らか

にし、政治学や制度派経済学の成果も吸収しながら有益な議論を展開している研究書である。本書の構成は以下のようになっている。

- 第1章 序論——ガバナンスにおける人間的要素
- 第2章 ダウンサイジングとしてのHRM——コストから戦略へ
- 第3章 モーリシャス——経済成長と戦略的人的資源管理
- 第4章 タンザニア——法と制度
- 第5章 モロッコ——HRMの政治学
- 第6章 スワジランド——政治的コミットメント
- 第7章 スリランカ——政治的縁故主義（Political Patronage）
- 第8章 マレーシア——歴史と経路依存性
- 第9章 ナミビア——アフリカの医療における人的資源の危機
- 第10章 結論——開発途上国のガバナンスにおけるHRMの改善

次の節では本書の内容を紹介し、その意義を考えてみたい。なお本書の第1章（pp. 19~25）には各章の要領の良い紹介があり、以下でもそれを利用している。

II

第1章は本書の問題意識、方法、そして内容を要約し、本書全体の見通しを与えるものである。本書は政府職員を発展のための資源にするためには、彼らをガバナンスの重要な構成要素として分析対象にしなければならないと主張している。ところで、著者によれば、「ガバナンス」という言葉は、それを使えばなんでも表現できるような概念であり、ある種のラディカルな研究者によれば、ガバナンスとは「新しいボトルに入れられた古いワイン」（old wine in new bottles, p.4）のようなもので、先進国あるいは先進国の民間企業が開発を名目にして南の国に介入することを正当化するもの、フォーコー流に言えば「権力の言説」（a Foucaudian “discourse” of power, p.4）である。また世界銀行研究所のようにガバナ

ンスを腐敗対策の手段と同じ意味で使っている場合もある。これに対して本書では、ガバナンスを広く捉えることによって、この概念を、この概念の信奉者が使っているようなものから救い出すことを試みている。また、本書では「ガバナンス」は公共的な領域での秩序維持管理の全般を簡略に示す言葉として、あるいは開発の理論や実践活動で政府行政・公的サービス改革を論じたものよりもっと広い概念として理解されている。それは、あたかも適切な経営管理を「経営管理主義」(managerialism)と区別しなくてはならないのと同じような意味で、ガバナンスと「ガバナンス主義」(governancism)を区別しなくてはならないという意味である。そして政府職員はただ単に政府の費用である以上に、(まだ十分に活用されていない)国家の最大の資源なのである。

本書の方法はケーススタディであるが、その理由は4つある。第1に、どのような国でも政府はひとつであり、少なくとも国家の次元では複数の観測値を利用した数量的研究は不可能である。第2は、ケーススタディは民間、公共部門両方を使って行われる数量的研究で補うことができることである。第3は、理論モデルの検証にとって決定的に重要な事例であればケーススタディは望ましいことである。最後に、事例の数を十分に大きくすれば一般化は可能であるからである。本書の場合では、ひとつの事例を研究した後で、次の事例に移行する「逐次的」研究が採用され、先行する小規模の研究(1997年と98年)の後に、99年から2004年にかけて本格的な研究が実施されている。また文献レビューは公共部門の職員管理が国家の特性の影響を強く受けていることを反映して、広い範囲に及んで行われている。本書の主なデータ収集方法は重要な利害関係者に対するインタビューであり、戦略的統合(strategic integration)、ライン管理者の主体性(line manager ownership)、職員選抜と業績管理(employee selection and performance management)というテーマについて調査が行われた。本書のサンプルはマレーシア、モーリシャス、モロッコ、ナミビア、スリランカ、スワジランド、およびタンザニアであるが、幾分小規

模な調査はガーナやウガンダでインタビューも行われている(第2章)。また、ラテンアメリカが欠落しているが、アフリカやモロッコのようなアラブの国も取り入れられている(p.19)。

以下では本書のケーススタディの内容を紹介してみたい。第2章は1980年代から90年代にかけての開発途上国の人的資源イニシアティブを取り上げる。この人的資源イニシアティブは公共サービス改革(civil service reform)、もっと狭義で正確には「雇用改革」(employment reform)、あるいは「ダウンサイジング」(downsizing)などと呼ばれてきた。これらは世界銀行とIMFの「小さな政府」というイデオロギーによるものだが、それは途上国政府がドナーに対してコミットメントを果たせなかったという「政治的コミットメントの失敗」(a failure of “political commitment”)を理由にしていた。しかし本書は「ダウンサイジング」の成果が乏しかったのは「増分主義と経費削減条項」(incrementalism and provision for retrenchment)によるものだと強調している。それに続いて本書はガーナ、マレーシア、スリランカ、ウガンダそしてイギリスの例を取り上げて、それによって財政当局が主導する「費用主導アプローチ」(a cost-driven approach)から、現状分析に立脚した上で人的資源管理部門が主導する戦略的アプローチへの転換が必要なことを示そうとしている(pp.19-20)。

第3章はモーリシャスの経済成長と人的資源管理の関係を明らかにしようとしたものである。著者たちはインタビュー調査を行った結果、モーリシャスには人的資源管理も職員管理の抜本的改革の政治的意思もなかったのも、モーリシャスの経済成長は公共サービスの質に帰着させることはできない、と考える。2000年の政権交代で政治的意思が形成され、西欧諸国だけでなくマレーシアの事例も参考にしながら改革が始められるようになった(p.63)。しかし改革は漸進的なもので、政府が業績管理に慎重である背景には縁故主義(nepotism and favouratism)が存在していることが明らかになった。モーリシャスの事例は戦略的人的資源管理(Strategic Human Resource Management: SHRM)およびそれに伴う

活動が普遍的な有効性を持つとは限らないこと、また政府職員の管理をよくすれば経済成長を実現できるものでもないことを示している。むしろ、モーリシャスの事例から出てくる結論は外国の「型紙」(template)を当てはめるのではなく、政治的、経済的、社会的現実を尊重した上で適切な方法を漸進的に応用していくことなのである(p.20)。またモーリシャスの事例は、経済成長の結果として行政サービス改善への機会が生まれた事例であり、国の状況によっては、政治的意志の形成にもかかわらず、政治的、経済的、社会的制約のために改革が漸進的なものになり得ることを示している。

第4章は政治制度あるいはその他の制度がガバナンスに大きな影響を与えることを指摘したものである。この章は新制度派経済学の分析を背景にして、政治制度が公共部門の職員管理に与える影響を、タンザニアの事例を通じて考察したものである。タンザニアは政治と行政を分離する「ウェストミンスターモデル」(Westminster Model)を拒否して、「ウジャマ社会主義」(Ujama Socialism)の時期に、国家の開発目的を達成するために、「人事委員会」(Civil Service Commission)を政権党の統制下においた事例である。このために大統領に権限が集中し、人事委員会や人事部(Civil Service Department)でも中央集権的な傾向があり、仮に中央官庁の決定が下部機構の決定に無批判に賛成したものであっても、下部機構には裁量の余地がない、という特徴を持つことになった(p.21)。

第5章ではモロッコを例にして職員制度改革の政治的文脈を分析している。この章ではモロッコの行政サービスでHRMが停滞している理由を分析し、HRMモデルの前提条件が満たされていないこと、フランスの行政の遺産が指摘されている。しかし著者は、もっと根本的な問題は民主的な政府が外観だけのものに留まっているために、政治的アクターが大胆なイニシアティブをとりにくいことであるとしている。モロッコの事例は公共・民間の組織におけるHRMを改善するには、政治的分析が前提条件になることを教えている。

第6章では「政治的コミットメント」の新しいモ

デルが提示され、それがスワジランドの経験の分析に適用されている。「政治的コミットメント」(political commitment)は強調されている割には古くから「ブラックボックス」(a classic “black box”, p.116)のままになっている。これに対して著者は「前提条件」(antecedent, 政治的・行政的能力)、「構成要素」(element, 自発性, 明確さ, 挑戦的であること, 公開されていること, 取り消すことのできないものであること)、「成果」(outcome, 政策の実行)という特徴を揃えたものとして「政治的コミットメント」を正確に把握しようとする。著者によれば、スワジランドの改革が失敗を続けているのは、伝統的な支配者が実質的な権力を握っているスワジランドの異常な政治システム、そこから派生するコミットメントの欠如ゆえなのである。

第7章は「パトロン制度」(patronage)という政治システムの持つ問題点をスリランカの人的資源についての改革を通じて分析している。スリランカの改革は戦略がなく、中央集権的であり、中心となる人的資源に関する活動でも洗練されたところがなかったが、これは過去50年間の政治の原動力であった「パトロン・システム」(patronage system)に基づくものであった。最近の改革は憲法改正による制度デザインにおいて職制に関する人的資源は考慮されなかったものの、「パトロン制度」に正面から取り組むという意味はあった。しかし、それは官僚制度における「パトロン制度」を強化する副作用も持つものであった。改革それ自体は意味があるとしても、「パトロン制度」そのものを作り出す背景になった要因(「政府が国民から疎遠な存在であること」[remoteness])を認識すること、政治家は官僚が選挙民のニーズに応えるべきだと考えていることを改革の中で考慮すること、そのことによって改革に対する政治的支持を強化することが必要である。「パトロン制度」の改革は、制度改革が構成要素のひとつではあるのは間違いないが、政治による解決が必要な問題でもある。このような問題が解決し、「政府の清廉さ」(integrity)が達成された時点で初めて、効率性と市民のニーズに対する感応度を改善できるように人的資源の問題に取り組むことができる。

と著者は考えている。

第8章は「経路依存性」(path dependence)という影響力のある考え方を批判的に吟味したものである。他の国に比較してマレーシアのHRMはアフーマティヴアクションが強調されてはいるものの業績志向の性格を持っていて、戦略的には中央集権化され、人選でも模範的なアプローチを採用しているのが特徴である。これを「経路依存性」の理論からみると、1954年の「市民向けサービスの統合」(consolidation of the civil service)が「決定的な転機」(a critical juncture)であることは確かであるが、その後の展開では個人の主体性(agency)が体制全体の形成に重要な役割を果たしたことは否定できない。著者は経路依存性の理論を3つの段階、すなわち、経路が形成される「最初の決定的な転機」(an initial “critical juncture”), その経路を採用した時の収穫増局面、そして経路を下るに従って最初の選択に対するコミットメントが増加していく「ロックイン」(“lock-in”)の3つに分類している。著者は経路依存性の理論の意義を歴史が政策決定を形成・制約することに注目した点に求めて、その重要性を否定してはいない。しかし著者は、このような経路依存の理論による分析では、3つの未解明の問題があると指摘する。第1は、歴史的進歩に関する漸進的な見方(an incremental view of historical progress)の拒否、第2は「決定的な転機」という概念によって南イタリアの政治活動やラテンアメリカの帝国主義の中心と周辺といった異なる社会・経済的要因が単一の原因へと合体してしまうこと、第3には政治的主体は歴史の「決定的な転機」においてのみ実質的な自由を持つにすぎないという見方である。このような見方では、政府を含めた政治的アクターは歴史的経路を通過するだけ、500年に一度ぐらいの「決定的な転機」においてミレニアム開発目標(MDGs)に向けた動きが埋め込まれている場合に限って有効な開発努力ができることになる。このような見方が現実にあてはまるのであれば、各国の開発活動家、開発機関やコンサルタント、学術コミュニティで国際的に政策を売り歩いている人たちはすべて時間を無駄にしているだけだ、ということになってしまう

(p.162)。

第9章はナミビアを事例にして戦略的枠組みが当面の課題(HIV/AIDSやTB〔結核〕の高い感染率への対応)に追いつけない国の現状と問題点を考察したものである。著者は、現在の戦略的枠組みに依拠しながらも中堅幹部(mid-level cadre)の養成に目標を定めるべきであり、高級幹部(higher level cadre)は中堅幹部の支援と監督を担うべきであると述べている。

第10章は本書の各章で取り上げられた事例を広い視点からまとめたものである。戦略的枠組みは多くの国で存在しているが、それは中心となる官庁あるいはその管轄下にある省庁の「ミッション声明」(mission statement)に述べられているだけであり、日常の人事管理は以前と同じようなやり方で行われていた。しかしマレーシアやナミビアのように戦略が実際に機能している国では、はっきりとした成果が表れていることは確かである。たとえば、ナミビアの登録された幹部看護師(a cadre of enrolled nurses)は国のプライマリーヘルスケア戦略の成果である。またマレーシアの「ビジョン2020」は戦略の中心となる官庁の創設や新しい首相の成果指標の重視につながった。

しかし著者は、マレーシアとナミビアでは2つの点で違いがあることも指摘している。第1は政治的な目的がマレーシアでは前首相マハティール(Mahathir Mohamad)のリーダーシップによって上から降りてくるものであるが、ナミビアでは解放闘争で多くの政治家や高級官僚が政策の準備を始めていたことが非常に重要であった(pp.204~205)。その一方でナミビアも、戦略的管理を地球規模で拡大したものであるミレニアム開発目標(MDGs)が国際社会によって設定され、妊産婦死亡率の改善のような野心的な目標に対する取り組みと、HIV/AIDSへの対応という当面の任務とが両立できないという戦略的ディレンマに直面しているという側面もある(p.205)。マレーシアとナミビアを区分するもうひとつの点は政府機構の能力である。マレーシアでは戦略的枠組みは実質的であるよりは正統性を与えるものであったが、ナミビアではより実質的に機能し

ている。たとえばHIV/AIDsへの対応は活動それ自体（専門用語では「アウトプット」）に目標が設定され、成果指標（outcome indicators）そのものには目標が設定されていない（p.205）。

また、戦略的枠組みの問題とともに重要なのは戦略の統合である。多くの国ではSHRMモデルが想定するような体系的で包括的な人的資源戦略が存在していない。この理由のひとつは人的資源管理における「想像力の乏しい硬直性」（unimaginative rigidity）である。著者たちが分析した国のすべてが、第1章で示されたような「現場監督」（“clerk of works”）モデルを思い起こさせるような一般行政的な機能しか持っていなかった。すべての国では教科書が示唆するような完全に戦略的なアプローチをとっているわけではなく、より漸進的なやり方が採用されていたのである。このような漸進主義的なやり方は、戦略的管理の分野で依然として「青写真アプローチ」（“blue print approach”）が支配的であって、それが「ロジカルフレームワーク」（“logical framework” technique）として開発援助の世界で通用している現状では正面から取り上げられることのないものである。しかし、漸進主義的なやり方の中でも戦略的思考はやはり重要なのである、と著者は評価している（pp.206-207）。

第10章の後半は著者たちの知見を2つのモデルにまとめている。第1はHRMの模範的なモデルである。そのモデルでは、政治状況や制度構造のために職員管理に欠陥がある国（スワジランド、タンザニア、モロッコ、スリランカ）では第1段階として欠陥の是正や組織規範の遵守が重視される。当面の課題として、財政支出と予算を一致させること、幽霊職員をなくして手続きを厳格にすることなどが重要である。反対に政治や制度構造が健全である国（マレーシアとナミビア）では第2段階に進み、職員の業績と公共サービスの成果を改善できるように戦略的枠組みを改善し、人材の専門性の向上を図ることが重視される（pp.24-25）。もっとも、このような2段階の模範的なモデルだけでは、実行計画の図式は得られない。むしろ政治、経済、社会が政府職員の管理に与える影響の「豊かな記述」（a “thick de-

scription”, Clifford Geertzの言葉, pp.226-227）に裏付けられた行動が必要なのである。職員管理を改善しようという活動は、これらの影響の「総体的説明」（a “total explanation”）に向けて、ガバナンスの4つの水準（p.7 Table 1.2の「メタ」[Meta, 政治], 「マクロ」[Macro, 制度], 「メソ」[Meso, 政策と戦略], 「ミクロ」[Micro, 人的資源管理の個々の活動]）の相互作用を説明するものでなければならずと著者は述べている。著者たちは自分の分析した国の違いに対応できるように、模範的なHRMモデルを修正しようとしている（p.217 table 10.4）。これは職員の配置の欠陥を是正していくように制度を変えていくべき国（スワジランド、タンザニア、モロッコ、スリランカ）と、職員の腐敗が体制全般ではなく一部にとどまっていて、むしろ公共サービスの質を改善するように職員の実績を改善することに集中すべき国（マレーシアとナミビア）の両方に対応しようとしたものである。これが、第10章の焦点のひとつであるTable 10.5 に示された枠組み、すなわち、第1段階と第2段階の分類法、メタ（政治）、マクロ（制度）、メソ（政策と戦略）、ミクロ（人的資源管理の個々の活動）の4つの段階の相互依存という考え方である（p.228）。

著者は「2段階、4次元」のモデルを提案しているが、その目的は単一の普遍的な制度枠組みを勧告することではなく、個々のケースを読み解くことで、「特別あつらえの優先順位」（tailored priorities）を提案することである。権限移譲（devolution）については、行政サービスの独立性を現実のものにするような政治的合意が得られないところでは（たとえばスワジランドの場合）優先的課題にすべきではなく、また政治的安定が確保されたナミビアのような場合では、パイロットプログラム予算形式を活用して権限移譲を拡大していくことができるだろう。またその中間にある国、たとえばスリランカのような場合では、「統合された行政サービスの独立性」（consolidating civil service autonomy）のためには、政治家が行政を信頼できるようにするために行政が政治家の意図にもっとよく対応する必要がある。

III

本書の考察はどのような意味を持つのだろうか。本書は開発援助の（行政）能力形成（capacity development）の文脈で読むことができる。MDGsのような開発目標に沿って成果を出すことが求められているが、そのための行政能力の形成の方法はまだ明らかではない。たとえばUN Millennium Project（2005, 113-115）は被援助国のガバナンスが悪い原因を「志の低い」（bad volition）場合（本書の第1段階の国に対応）と「能力の欠如」（lack of capacity）の場合（本書の第2段階の国に対応）に分けて、後者に含まれる「善良な意志を持つ政府」（well intentioned government）の政府行政機構の能力改善に向けて投資することを訴えている。しかし、ここでは具体的な提案は物的な施設・機器への投資が中心で、人的要因は深くは分析されていない。本書はこれらの能力形成の課題を具体化した書物として有益である。

最後にコメントを述べておきたい。第1に、本書の提案は各国で4つの次元での改革から構成されているが、この4つの次元の改革の相互関係（代替的か、それとも補完的か）は意外に明らかにはされていない。著者はこれらの枠組みを不動のものだと考えているわけではない。現実には政府職員が「誠実に行動すること」（integrity）を第1段階の課題として専念すべき国であっても、MDGsのような国際的な目標に沿って成果を出すことを余儀なくされている。このような状況では第1段階と第2段階は相互に関連する課題であることが理解できる（p.218）。また政府職員管理改革の障害になっているのは、新規の提案よりは消極的な反応が尊重されるモロッコ、複雑な政治体制がまとまった政治的意思形成を阻んでいるスワジランド、そして縁故主義により政治家や役人が貢ぐことを余儀なくされているスリランカ

など多様である。これらの事例は人的資源管理の失敗が政治体制の問題に関連していることを意味しており、このことから人的資源管理を全くの経営上の問題と理解することは正しくない」と著者は指摘する（p.219）。ところで、本書で批判の対象になっている経路依存性を提案した一人であるノースは制度構築が経路依存性の原因である収穫逓増の性質を持つ理由として、制度に見合ったインセンティブ構造と利益集団の形成を取り上げている。様々な制度の組み合わせ（「制度マトリックス」[the institutional matrix], North [1990, 99-100]）と、制度の制約下にあるプレイヤーの主観的なモデルが相互補完的になり、制度改革者の知識の不完全性を結合して、制度の安定性を作り出しているのである。本書の「メタ」（政治）、「マクロ」（制度）、「メソ」（政策と戦略）、「ミクロ」（人的資源管理の個々の活動）の4つの段階は相互に密接に関連しているならば、制度や政策の改革がすべての次元で行われないと有効でないのだろうか。それでは本書の批判した経路依存性の立場と差がなくなっていくだろう。むしろ、ひとつの次元の一部分で小規模の改革をパイロットプログラムのような形で試行し、それを全体に広がっていく漸進的な改革こそが有用ではないのだろうか。本書では「漸進的」であることがあまり良くないもののように言及されているが、漸進的な改革を有効にする方法を考えるためにこそ、本書のような方法が利用されなくてはならない。

第2は、改革の主体はどのように形成されるのか、という問題である。本書のように4つの次元が相互に関連しながら改革を進めていくことが必要であるとしても、行政機構改革の主体、政治制度改革の主体が現状の行政機構あるいは政界の中から形成されるとは思われない。このような主体形成の問題は本書にとって残された課題だと思われる。

本書が開発援助や先進国の政府行政機構改革に関心を持つ広い範囲の人に読まれることを希望したい。

文献リスト

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press.

UN Millennium Project 2005. *Investing in Development : A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. London : Earthscan.

(アジア経済研究所国際交流・研修室専任調査役)