

第3章

パプアニューギニアの開発行政

——援助の実施とその制約要因——

武田長久

はじめに

開発途上国に援助を行うとき、その援助プロジェクトの実施にはドナー側と援助受入側の双方にさまざまなアクターが介在する。政府間の取決めに基づいて実施される政府開発援助では、アクター間の相互作用を規定する枠組みとして、援助受入側の実施機関の能力と権限、実施面の手続きや行政の仕組みが援助プロジェクトの実施に大きな影響を与える。財政基盤の脆弱な開発途上国では、援助が経済社会開発の促進に重要な役割を果たすことになるが、受け入れる側の実施能力、いわゆる援助吸収能力 (Aid absorbing capacity) は必ずしも高くない。本章ではパプアニューギニアを例にとり、開発行政の制度や仕組みが援助の実施においてどのような影響を及ぼしているかを考察する⁽¹⁾。

第1節 パプアニューギニアへの援助動向

パプアニューギニアは1975年にオーストラリアから独立を果たした若い国である。独立以後、電力や道路などインフラの整備や教育、保健などの経済

表1 政府予算の歳入と無償援助

(単位：100万キナ)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
歳入と無償援助	739.2	787.5	837.8	905.1	1,013.9	988.8	1,026.2	1,125.5	1,257.7
無償援助	215.5	204.7	184.3	189.9	189.7	239.2	214.8	196.3	180.3
(%)	(29)	(26)	(22)	(21)	(19)	(24)	(21)	(17)	(14)
財政支援	214.1	202.6	181.5	185.8	186.4	215.0	203.8	185.4	169.3
プロジェクト無償	1.4	2.0	2.8	4.1	3.3	24.2	11.0	10.9	11.0

(出所) Government of Papua New Guinea, *1991 Budget document, Volume 2, Economic Policies* and *1994 Budget document, Volume 1, Economic & Development Policies*.

社会開発を進めてきたが、国の開発計画において外国援助が大きな役割を果たしてきた。特にオーストラリアはパプアニューギニアの旧宗主国として最大の援助国で、独立以降、財政支援という形で無償資金の供与を行っており、93年は政府歳入の13%を占めている(表1)。オーストラリアは92年に2000/2001年をめどに財政支援型の援助からプログラム援助へ段階的に切り替えていく方針を打ち出した。財政支援という形では、援助がパプアニューギニア政府予算のなかに組み入れられて、その効果が見えにくいいため、ドナー側にとってよりモニターしやすいプロジェクトやプログラム援助に切り替えていくという意図がある。

日本もパプアニューギニアの独立以来、政府開発援助(ODA)の供与を行っており、電力、道路、空港などのインフラストラクチャーの整備に円借款を供与し、無償資金協力では保健、教育などの社会セクターへの援助を行っている。また、プロジェクト方式技術協力、開発調査、専門家や協力隊の派遣などの技術協力も実施しており、日本の対パプアニューギニア援助は1994年までの累計で円借款が545億2600万円、無償資金協力が170億8300万円、技術協力が106億7900万円に達している⁽²⁾。

1994年のパプアニューギニアに対するODAの総額は3億2570万ドルにのぼり、そのうち二国間援助は2億7590万ドルで、オーストラリアが2億3460万ドルと抜きん出ており、日本が2180万ドル、ドイツが980万ドルで続いて

表2 対パプアニューギニアODA供与額

(単位：100万ドル)

	1990	1991	1992	1993	1994
二国間援助合計	320.0	321.7	348.9	265.7	275.9
オーストラリア	262.2	262.3	242.8	221.8	234.6
日本	38.1	42.3	87.9	27.4	21.8
ドイツ	8.0	7.4	10.1	9.7	9.8
国際機関合計	93.6	75.4	93.5	37.5	50.3
アジア開発銀行	42.2	54.0	12.9	24.1	25.2
欧州委員会	45.2	11.5	71.2	4.5	18.4
国連開発計画	4.9	6.3	6.4	5.5	4.7
ODA合計	413.4	396.8	442.1	309.3	325.7

(出所) OECD, *Geographical Financial Flow to Developing Countries*, 1995.

いる。国際機関からのODAは5030万ドルで、アジア開発銀行が2520万ドル、欧州連合 (EU) が1840万ドル、国連開発計画 (UNDP) が480万ドルとなっている (表2)。

このように外国援助はパプアニューギニアの経済社会開発に大きな影響を及ぼしており、政府は援助の受入れや開発計画の立案、実施に関する開発行政のシステムを整えてきた。しかし、援助プロジェクトの実施においては借款によるプロジェクトを中心に実施の遅れが目立ってきており、パプアニューギニア政府の実施能力の弱さが世界銀行をはじめ各ドナーから指摘されている。以下、パプアニューギニアの開発行政制度を社会文化的な背景と州政府制度、開発計画の立案過程の側面から概観し、日本の援助プロジェクトの事例を中心に援助の実施における制約要因の分析を試みる。パプアニューギニア政府は1994年の財政赤字の悪化に伴い、国際通貨基金/世界銀行主導の下に95年からマクロ経済の安定化をはかるために構造調整政策を実施し、中央政府の機構改革や州政府制度の改革などの開発行政制度の改革を行っている。ここでは94年までの開発行政制度を中心に分析し、95年以降に実施されている制度改革の動きを概観し、今後の援助の実施に与える影響に関して考察を加えることとする。

第2節 パプアニューギニアの社会文化的特質

パプアニューギニアの社会は約500の部族、約800の言語があるといわれる部族社会である。氏族 (Clan) を中心にした部族 (Tribe) への帰属意識が強く、同じ部族で構成するワントーク (同じ言葉を話す者) のネットワークが重要な社会的な要素となっている。村のリーダーや部族の長はビックマンと呼ばれ、一般に世襲ではなく資力やリーダーシップをもつ者になる。したがって、意思決定の方法はメラネシアンウェイと言われるコンセンサスを重視した形をとっている。ワントークの間では、血縁・地縁関係からなるワントークから求められたことには応えなければならない、富や権力をもつ者は気前良くふるまうことが求められ、これが相互扶助や社会福祉の役割を果たしている。このワントークのネットワークを頼って地方から都市部に若者が流入してくるが、雇用機会が限られており失業者の数が多い。このような若者のなかの一部がラスカルと呼ばれる強盗団を作り、近年、都市部での治安が悪化している。また、昔から土地や財産をめぐる部族間の抗争が繰り返されてきた歴史があり、ワントークの結束は強く、自分の仲間がなにか被害を受けた場合に徒党を組んで仕返しをするペイバック (報復) という風習がある。

部族社会であるパプアニューギニアの土地所有制度は、氏族・部族が土地を所有する慣習的土地所有制度 (Customary Land Tenure System) で、個人が自由に土地を売買することができない。国土の約98%が慣習的土地所有の下にあり、譲渡された土地 (alienated land) は約2%を占めるのみでそのうち85%が政府所有の土地となっている⁽³⁾。土地に対する愛着が強く、過去には土地をめぐる部族抗争も多く発生している。このため、土地がどの部族に帰属しているかはっきりしない場合もあり、異なる部族が土地の所有権を主張し法廷で調停を行わなければならないケースも多くみられる。また、部族

が所有する土地の利用に対しては高額な補償を求める場合が多く、補償がなされた後でも部族の土地所有意識は変わらず、補償が十分ではなかったとしてさらなる補償を求めてくるケースも多くみられる。このような土地所有制度がパプアニューギニアの開発を妨げる大きな固有要因となっている。

文化的多様性をもつ部族社会では国家への帰属意識が低く、部族間あるいは山岳地域（ハイランド）と沿岸地域（コースト）、また旧ニューギニア地域と旧パプア地域などの地域間の対抗意識が根強い。特にブーゲンビル島（北ソロモン州）はソロモン諸島の一部の島であることとともに、世界有数のパングナ銅山をかかえており、独立以前から自治意識が強かった。1989年にはパングナ銅山の土地の補償問題からブーゲンビルの分離独立をめぐる紛争に発展し、現在も最終的な解決にはいたっていない。

第3節 パプアニューギニアの地方自治制度

パプアニューギニアの地方自治制度は、部族社会からなる社会的特質、地域の独自性やブーゲンビルの自治要求に配慮して、一つの国としてまとめるために分権的な制度として制定された政治的な背景がある。1977年に制定された州政府基本法により、19の州がそれぞれ議会をもち、州首相（Premier）を選出し州内閣から構成される政府を設置することになった。州政府は中央政府から大幅な権限委譲を受け、公共事業（公共事業、維持管理、地方向上プログラム）と、州政府関連、保健、一次産業、教育、商業、情報、予算管理局の七つの機能に関連する活動が移管された。教育分野では小学校および州立中学の運営、職業教育などが州政府の責任となった。また、農業分野では一次産業の普及活動などを州政府が実施することになる。これに伴って州政府に移管される機能を果たすために公務員が中央省庁から地方行政へ移転する形となった。しかし、官僚制度自体は中央と地方が一つの制度として残り、州の公務員の給与は中央政府の予算によってまかなわれている。州

の公務員は州行政長官をとおして州政府の政策に従うが、技術的な側面は中央省庁に依存している。このように州レベルでは、政治的な組織としての州首相を長とする州政府と行政組織として州行政長官を長とする州行政局が並立する形になっている。州行政長官は州の政治と行政の接点として、行政の管理、調整を行い、州内閣による予算の作成に参加する。州行政長官は中央政府により任命されるが、その任命にあたっては州政府の意に反する場合もあり、紛争の原因となることもある⁽⁴⁾。

州政府は行政能力、財政管理などの能力に応じて財政責任 (Full Financial Responsibility) をもつ州ともたない州に分けられる。財政責任をもつ州は19の州のうち八つの州 (北ソロモン、東ニューブリテン、ニューアイルランド、東ハイランド、東セピック、モロベ、西ニューブリテン、マダン) のみである。すべての州政府は公共事業に関しては財政責任が与えられているが、他の七つの機能に関しては財政責任をもつ州のみが責任を与えられている。財政責任をもたない州では、移管された七つの機能を果たすための予算は中央政府の予算として組まれて管理されている。州政府の予算は中央政府に大きく依存している。州政府の財源としては、中央政府からの無条件と条件付きの交付金 (Derivation Grant)、州からの輸出額に応じた交付金、鉱物資源の採掘権を含む国税の一部の移転、州税と料金、州営企業からの収益などがある。このなかで最も重要なのが無条件の交付金 (Minimum Unconditional Grant) である。この交付金は各州政府に移管された機能を維持するために必要なコストを1976/77年を基準に算出したものである。したがって、インフレは考慮されるが、その後の州の人口増加や州政府の活動の拡大に対応しておらず、州政府は自由に使える財源が少なく、限られた予算で運営せざるを得ない状況にある⁽⁵⁾。中央政府の歳出に占める地方政府への予算の配分は、85年には30%を占めていたが93年には23%に低下している。特に無条件の交付金の額は85年から93年まであまり変化していない (表3)。州政府の独自の財源としては、使用料や自動車登録税、タバコ税などの国税の一部が移転されるものと、売上税、娯楽税、土地税、酒類の販売権料などの州税と料金の徴収が

表3 政府予算の歳出と州政府への予算配分

(単位：100万キナ)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
中央政府の歳出合計	787.3	867.9	868.7	935.3	1,049.1	1,089.1	1,187.8	1,358.3	1,492.6
州政府への予算合計	234.5	227.6	237.2	245.2	282.6	275.1	315.9	338.0	347.1
(%)	(30)	(27)	(27)	(26)	(27)	(25)	(27)	(25)	(23)
州行政局	121.3	126.4	136.1	128.7	147.2	136.1	144.4	163.3	60.0
州・地方政府への財政移転	113.2	101.2	101.1	116.5	135.4	139.0	171.5	174.7	187.1
無条件の交付金(MUG)	53.8	47.6	49.1	48.5	53.7	43.2	58.5	59.6	53.3
移管された機能	11.0	7.9	8.0	21.2	23.2	21.6	26.1	30.9	32.9
教職サービス委員会	34.1	31.3	34.1	36.7	43.5	52.0	53.2	56.9	49.2

(出所) 表1に同じ。

ある。しかしこれらが州政府の財源に占める割合は小さい⁽⁶⁾。

このように州政府は財政基盤が弱く、中央政府の交付金に大きく依存している。これは、州政府基本法により分権的な地方自治制度が作られたが、中央政府の分権化への抵抗により州政府に十分な予算が配分されなかったことによる。中央政府の国会議員は州議会の議員を政治的なライバルとしてみており、州政府の力を強めないために十分な交付金を配分しなかった。さらに政府は1983年の州政府基本法の改正により財政運営に失敗した州政府を停止させる権限を行使できるようにした。これにより、中央政府によってミスマネジメントにより財政破綻をきたした州政府の機能停止の措置が相次いでとられた。

財政基盤が弱く人材不足により行政能力も低い州政府制度の下では、州政府とその下部にある地方政府 (local governments) との関係を見ると、分権化によりかえって地方官僚の州政府本部への集中が進んだ。州政府はその下にある地方政府に十分な人員と予算を配分せず、地方政府レベルの行政能力の低下がみられ、地方での行政サービスは弱体化の一途をたどっている。これは州議会の議員が地方議会の議員を政治的なライバルとしてみており、州政府は地方政府制度を無視して彼らの力を強めないために、意思決定と資源の配分を州政府本部に集中している側面から生じている⁽⁷⁾。

政治的に分権化された州政府制度では、州政府の首相、大臣、議員など州レベルの政治家と州から選出される国レベルの政治家が併存することになり、州レベルでの政治権力の二重構造が形成された。国会議員は小選挙区制の一般区で選出される議員と州選挙区から選出される議員で構成され、任期は5年間である。選挙の基盤はワントークのネットワークであり、政治家は選挙区の代表として振る舞うというよりも伝統的なリーダーとして行動している。ピクマンとして地元の氏族や部族の利益を代表し、地元への利益誘導を行うことが求められ、行政への政治的介入が行われることが多くみられる。したがって州の議員が力をもつことは彼らにとって大きな脅威となるのである⁽⁸⁾。中央政府は地方での行政サービスの低下に中央から直接対処するために、国会議員に自分の選挙区のインフラ開発などに資金を提供するための選挙区開発資金 (Electoral Development Fund) を与えた。しかし、彼らは州レベルの政治家の影響力が強くないように、選挙区開発資金を通して利益誘導をはかり、選挙区において政治的支持を得るために使っている側面が強い。

中央政府は財政管理に失敗した州政府の機能を停止させ、行政官を任命する権限をもち、州政府の活動をコントロールすることができる。一方、州政府は政府の政策に対して自治の意識が強く、政府の干渉や政策に反対の立場をとるなど、中央と州政府の対立の構図が作られている。また、州レベルにおいても、中央と州政府の関係のように、州政府の政治家と地方議会の政治家との間の政治権力の二重構造が形成され、さらには、州政府と州の行政局という政治機関と行政機関の二重構造が作られている。

政府は地方行政サービスの質の低下と、現行の州政府制度がうまく機能しておらず、州レベルの多数の政治家に給料を支払わなければならないためにコストが高くついている点を憂慮し、1992年に国会に超党派の憲法改正委員会を設置して、州政府制度の廃止をにらんだ新しい地方自治制度の確立のための検討を重ねた。

第4節 パプアニューギニアの開発行政制度

パプアニューギニアの開発計画は、独立前の1972年に設定された八つの国家目標⁽⁹⁾を基にして、独立後の76年に国家開発戦略が発表され、4年間のローリングプラン方式の国家公共支出計画により具体化がなされてきた。84年からは5年間の開発計画である中期開発計画 (Medium Term Development Plan) により国家の開発目標が設定され、それを具体化するために88年からは公共投資計画 (Public Investment Programme : PIP) が立案されている。94年度の予算では、活気に満ちた民間セクターの開発、雇用創出、地方における生産機会の拡大、地方へのサービス提供の向上、産業基盤の整備、パプアニューギニア人の経済活動の機会の拡大、健全なマクロ経済運営が開発目標として挙げられている⁽¹⁰⁾。公共投資計画は開発目標を具体化するための事業を予算化したもので、5年間のローリングプランの形式をとっているが、年度ごとに予算の見直しがなされている。

1991年から公共プロジェクトの計画立案と実施を強化するために、UNDPと世界銀行の支援の下に作成されたプロジェクト・サイクルの手続きが導入された。プロジェクト・サイクルはプロジェクト計画書の質の向上とパイプライン・プロジェクトの形成、政府の開発計画・予算との整合性の確保、計画立案・管理能力の強化を目指すものである。プロジェクト・サイクルは発掘 (Identification)、計画 (Planning)、実施 (Implementation)、評価 (Evaluation) のフェーズをとおして、(1)発掘、(2)形成、(3)設計、(4)審査、(5)選定、交渉と審査、(6)準備、(7)実施、(8)終了、打ち切り、移行、(9)評価とフォローアップの9段階からなっている。このプロセスのなかで中心的な役割を果たすのが、プロジェクトの発掘・形成・実施を行う実施機関 (中央省庁ならびに地方政府) とプロジェクトの審査と公共投資計画への組み込みを行う大蔵計画省である。

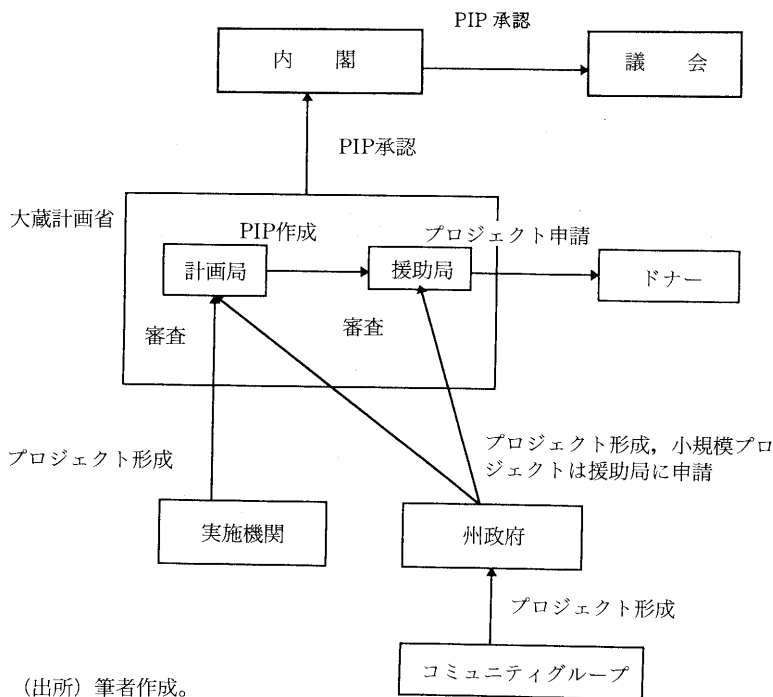
公共投資プロジェクトは中央省庁や地方政府の各部局で発掘され、プロジ

エクト発掘書（Project Identification Document：PID）が作成され、それぞれの機関の計画部局に送られて審査を受ける。審査の結果、承認されると担当部局によりプロジェクト形成書（Project Formulation Document：PFD）が作成される。プロジェクト形成書はプロジェクトの目的や妥当性、州や政府の開発計画との整合性、受益者・女性・社会・環境への影響、投入と成果、予算、ロジカルフレームワークなど、プロジェクトの形成に必要な情報を含む様式となっている。プロジェクト形成書が作成されると再びそれぞれの機関の計画部局で審査され、承認されたプロジェクトは優先順位がつけられて大蔵計画省の計画局に送付される。

大蔵計画省計画局はプロジェクトの中期開発計画における開発目標との整合性と優先度、妥当性に関して審査を行う。承認されたプロジェクトは公共投資計画として1年目の予算措置と5年間の予算見積りがつけられ、ドナー資金の調達をはかるため優先順位をつけて世界銀行が主催するパプアニューギニア援助会議（CG会議）に提出される文書に加えられる。公共投資計画は内閣の承認を得て予算書の一部として議会に提出される。プロジェクト・サイクルは予算のサイクルと連動しており、プロジェクト形成書やプロジェクト設計書は予算書が出される11月の前年12月までに大蔵計画省に提出されることが求められている⁽¹¹⁾。

公共投資計画の実施において外国援助は大きな役割を果たしており、外国援助の効率的、効果的運用をはかるために1989年9月、大蔵計画省内に外国援助窓口として従来の外国援助管理局に代わって国際開発援助局が設立された。援助局の目的は外国援助を政府の開発目標、公共投資計画にそって開発プロジェクトを効果的に運用するための調整・管理を行うことである。その事業内容は、各省庁・州政府からの援助申請のとりまとめと管理、要請先の調整、開発事業の実施にあたり各ドナーおよび実施機関との間の連絡調整・協議、ドナーミッションの受入れ・調整などである。また、小規模開発事業に関しては、地方政府やコミュニティグループ、NGOなどから申請されるプロジェクトを援助局が審査を行いオーストラリアやニュージーランドが拠

図1 開発プロジェクトの形成過程

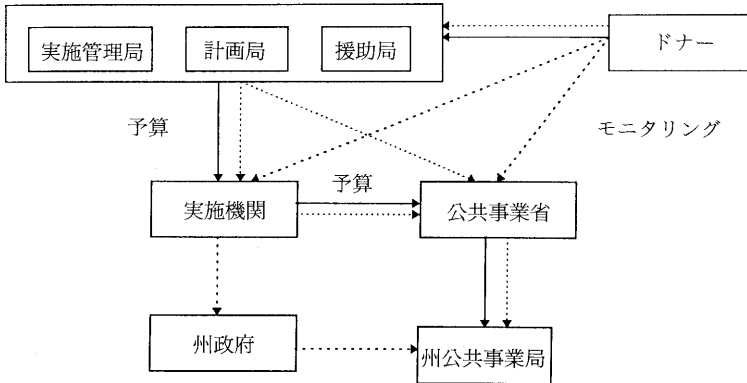


出している小規模開発の信託基金につなげる業務を行っている。

このような流れで実施機関で形成されたプロジェクトは、大蔵計画省での審査を経て、承認されたプロジェクトは公共投資計画に組み込まれ、国際開発援助局をとおして援助の要請が出される。しかし、プロジェクトサイクルは1991年に導入されたばかりで、その手続きが各省庁、地方政府に十分普及していない面がみられる。また、プロジェクトの計画立案過程は、中央省庁、特に大蔵計画省の主導の下に行われていて、州政府は公共投資計画のプロポーザルを提出できるぐらいで、州政府が国の開発計画の立案に関与する余地は少なく、中央レベルで開発計画が決定されている(図1)。

プロジェクトの審査、公共投資計画の作成は計画局が中心となっていく

図2 開発プロジェクトの実施過程



(出所) 筆者作成。

が、外国援助の受入れに関しては国際開発援助局が一元的な窓口として援助プロジェクトの要請、ドナーとの交渉、受入れ手続き、実施面での調整やモニタリングを行う。援助プロジェクトとしてドナーの資金がついた公共投資計画の実施はプロジェクトの形成を行った実施機関が担当することになるが、国際開発援助局は、公共投資計画とその予算を管理する計画局ならびにプロジェクトの実施とモニタリングを強化するために1994年に大蔵省内に設置された実施管理局とともに実施面における調整を行うことになっている。一方、プロジェクトにおける施設や道路などの建設や機材の調達、維持管理は公共事業省が管理しており、実施を担当する各省庁に予算が配分されるが、その予算のなかから施設の建設や維持などが公共事業省に委任される形となっている（図2）。

パプアニューギニアではプロジェクトの立案・形成能力の強化とプロジェクト申請書の質の向上をはかるためにプロジェクトサイクルが導入されたり、国際開発援助局や実施管理局の設置など、援助の効率的な運用とモニタリングを強化するシステムづくりがなされてきた。しかし、依然として援助プロジェクトの実施におけるパプアニューギニア側の実施能力の弱さは改善されていない。特に借款によるプロジェクトの実施の遅れが目立っている。

その原因はシステムが作られてもそれをうまく動かすための人材が不足していたり、予算と権限の配分が不適切であったり、システム自体が複雑な手続きを伴うために効率的な運用がなされないことから生じている側面が強い。

第5節 プロジェクトの実施における制約要因

援助プロジェクトの実施面においてパプアニューギニアの開発行政システムがかかえている制約要因はどのようなものか、日本の援助プロジェクトがその実施の段階でどのような制約、問題に遭遇したかを円借款、無償資金協力、開発調査の事例をもとに見てみる。

まず第1に、パプアニューギニアに固有な土地問題がプロジェクトの実施に大きな影響を与えた例として円借款によるインフラストラクチャー・プロジェクトがあげられる。横断道路（トランスアイランド・ハイウェイ）建設計画は首都ポートモレスビーと島の反対側にある第2の都市ラエを結ぶ道路を建設するもので、横断道路の一部区間（ベレイナーマララワ間）の建設のために有償資金協力として1990年に54億6100万円の借款の供与が行われた。島の中央部に急峻な山脈をもつパプアニューギニアは道路網の整備が遅れており、首都ポートモレスビーから人口の多いハイランド地方、第2の都市ラエを結ぶ道路がなく、航空路に頼るため輸送コストが高い。横断道路の建設は輸送コストを下げるとともに道路沿いの地域の経済の活性化をはかろうとするものである。しかし、地主の確認作業が難航し、土地収用に時間がかかりプロジェクトの実施が遅々として進まなかった。政府はようやく93年に土地の強制収用を行ってその土地を使用できる権利を獲得した。しかし、まだ補償の問題が残されていて、裁判所で補償額の算定を行い地主グループに実際に補償金を支払うというプロセスが続くことになる。

土地収用のプロセスにおいて土地の測量など調査は公共事業省の土地収用部が行うが、登録は土地計画省によりなされ、土地所有権の確定や補償額の

算定は裁判所によって行われるなど権限が分散している。したがって、関係機関の間の調整が非常に重要になってくる。しかし、公共事業省の土地収用部のスタッフの交替などにより土地計画省との調整が弱く、土地収用作業が遅れた大きな要因ともなった。

一方、プロジェクトの実施機関は公共事業省であるが、横断道路建設計画は運輸省の公共投資計画のなかに入っている。プロジェクトの予算は大蔵計画省が査定をして運輸省に予算がつけられ、運輸省が建設工事の実施を公共事業省に委託し予算の執行が行われる。借款によるプロジェクトはパプアニューギニア政府の予算をとおして実施されており、予算を配分されている実施機関が公共事業省に工事などに必要となる予算を移転する形になっている。このようにプロジェクトの権限と責任が分散していて関係機関の間の調整が必要になるが、必ずしも十分な調整が行われていなかった。

パプアニューギニアの行政機関は現地人の人材が不足していて、外国人コントラクト・オフィサー（外国人契約雇用職員）の数が多し。特に公共事業省の技術系のポストはコントラクト・オフィサーが多く、しかも交替も頻繁である。プロジェクトを担当するコントラクト・オフィサーも交替が多く、パプアニューギニア人のスタッフとのコミュニケーションの不足がみられたり、ノウハウの移転がうまくはかられず引き継ぎが不十分であったこともプロジェクトの実施が進まなかった要因のひとつである。また、コントラクト・オフィサーの交替により横断道路のルートをめぐる異なる意見が出されるなどプロジェクトの実施に混乱も生じた。

海外経済協力基金（OECF）はパプアニューギニアに事務所がなく、本部とマニラ事務所がプロジェクトのモニタリングを行っている。OECFは実施の遅れを憂慮し、1993年7～8月に案件実施支援業務（SAPI）を実施し、プロジェクトの現状を調査して、実施上の問題点の把握を行い、プロジェクト調整委員会の設置など実施促進のための提言を行った。一方、パプアニューギニア政府でも当時のウィンティ首相が政治的な成果を上げるために、実施が遅れている横断道路計画の建設を早急に行うように実施機関に指示を出し

た⁽¹²⁾。公共事業省は政治的な圧力を受け、早期着工を目指してプロジェクトの実施促進に動き出し、SAPIの提言も取り入れプロジェクトオフィスの設置と関係各省の代表者を含むプロジェクト調整委員会の設置や、コンサルタントの選定を急ぐなどプロジェクトの実施促進がはかられた。しかし、契約や調達手続きは複雑で、公共事業省の入札委員会により管理が行われ、100万キナ以上のコンサルタント契約や300万キナ以上の工事契約は入札委員会の承認とともに、公共事業省の次官による承認、司法省による承認、公共事業大臣による内閣への上程、承認、総督による契約書の署名などの一連の手続きが必要となり時間がかかる⁽¹³⁾。また、パプアニューギニア側の手続きとともにドナー側の手続きがあり、実施にいたるまでの手続きに長い時間がかかることになる。このような手続きを行うためには、関係機関の間ならびにドナーとの間で密接な調整を行うことが必要となる。しかし、国際開発援助局もスタッフの不足と事務手続きの多さから、迅速な調整が行われる体制として十分整備されていない。

同じように土地問題が関係したプロジェクトとして1986年に95億7200万円の借款が供与されたヨンキーダム建設計画がある。これはハイランド地方とラエに電力を供給するラム水系にヨンキーダムを建設し、ラム1水力発電所にさらに2機の15MW発電機を設置して発電能力を拡大しようとするパプアニューギニア最大のインフラストラクチャー・プロジェクトで、世界銀行、欧州開発銀行と協調融資を行い、パプアニューギニア電力委員会(ELCOM)によってプロジェクトが実施され、91年に完成した。土地収用に関しては、ダムの建設予定地が60年代にすでに政府の土地として収用されていたため、大きな困難は伴わなかった。さらに住民移転に関する補償に関しては、フィージビリティ調査の段階から影響を受ける地域の社会調査が実施された。その調査をもとに住民移転の補償のパッケージとして、地主グループのために地域の開発公社(アロナパレー開発公社)が設立された。開発公社の設立によりコーヒープランテーションや野菜などの農業プロジェクト、公社の建物や道路などの建設を行い地域の経済社会開発の支援がプロジェク

トのなかに組み込まれ、プロジェクトの実施が比較的円滑に行われた。移転対象となった地域の地主グループが比較的小となしい二つの氏族グループであったことも移転交渉の過程で大きな混乱が生じなかった要因のひとつでもある。公企業体である電力委員会がプロジェクトの実施機関として長い時間をかけて十分な準備を行い、一貫して事業の実施に責任をもって進めてきたこともプロジェクト成功の一因としてあげられる。しかし、ダムと発電所は完成したもののヨンキーからゴロカの間に計画された新しい送電線は土地問題と補償の予算が底をついたことにより、鉄塔だけが途中まで建っていて電線が張られていない状態であり、インフラストラクチャー・プロジェクトにおける土地問題の根深さがうかがいしれる。

借款によるプロジェクトは、パプアニューギニア側の土地問題や頻雑な手続きなどにより、OEFCFの案件だけでなく他のドナーの案件も運輸セクターを中心に実施の遅れが目立っている。一方、援助資金がパプアニューギニア政府の予算として組み込まれず、日本側が実施面で主導権をもっている無償資金協力に関しては、借款プロジェクトに比べると制約が少なくなる。しかし、パプアニューギニア政府側が責任をもつコンポーネントや経常経費の予算措置が十分になされていない場合や、パプアニューギニア側が責任をもつ工事の遅れによって、プロジェクトの実施に影響が出ている例もみられる。

地方病院改修計画は二次医療サービスを担当している18の州病院のうち、マウントハーゲン、ラエ、ウェワク、マダン、ノンガの五つの病院の改修増築とクンディアワ病院の移転新築を行うもので1990年度から92年度まで、3年度2期にわたって総額52億5900万円の無償資金協力が実施された。

分権化により保健行政分野においても州政府に多くの機能が移管された。州政府は地域保健員が駐在するエイドポスト、看護婦と保健員が駐在する保健サブセンター、医師と看護婦が駐在する保健センターなどの一次医療システムの運営、保健委員会や協議会、家族計画、伝染病対策プログラムの監督と実施などの機能を果たし、中央の保健省は保健医療計画や政策の策定、病院管理や予防医療、伝染病対策の最終責任、医療水準の監督、医薬品の供給

などの機能を果たす。また、地方病院の運営とマラリア抑制、保健衛生の普及の事業は保健省が予算をもっているが、実施は州政府の保健局に委任している。

地方病院の運営は州の保健局が担当し、院長が運営の任に当たっている。一方、病院の施設や設備、医療機器の維持管理は公共事業省の設備運輸部が所管している。実際の維持管理は州の公共事業局設備課が実施することになる。また、病院施設の建設に際しては公共事業省が建築、施工の承認、土地の整地や下水道の整備など関連施設の整備を行う。施設の建設において日本側は予算年度に縛られた工期があり、それに間に合わせるために工事を実施することが求められる。しかし、パプアニューギニア側が担当する工事がうまくタイミングを合わせて実施されるとはかぎらない。州政府は地方病院の運営を行っているが予算は中央の保健省の管轄にあり、予算の執行が遅れたり、公共事業省による工事や機材の発注が遅れると日本側の工事の進み具合にも影響を及ぼすことになる。

マダン病院とノンガ基幹病院では、増設した病棟のバックアップの発電器の発注が予算不足のために遅れ、施設が完成し医療器材も納入されたにもかかわらず、直ぐには新病棟の利用ができないという事態に陥った。また、ラエでは新病棟の家具や機材の予算が十分に手当てされていなかったために、旧病棟から新病棟への引っ越しが遅れるなど、新病棟の完成後、実際に使われるまで時間がかかるケースがみられた。一方、クンディアワ病院の場合は、全施設が移転することもあり、州政府も病院側も新病院の完成を心待ちにしていた。病院の移転は施設完成後比較的スムーズに行われ、清掃など施設の維持管理もしっかりと行われており中央の保健省も高く評価している。地方病院改修プロジェクトでは実施機関である保健省の担当者やコーディネーターが、州政府や地方病院、公共事業省や国際開発援助局など関係機関との調整を精力的に行い、大使館やJICA、コンサルタントとも協力的な関係をつくっていた。パプアニューギニア側の工事の遅れなど直面する問題を解決しながらも比較的スムーズにプロジェクトが実施された要因は実施機関に

良い人材を得たことがあげられる。

外国人コントラクト・オフィサーに関しては、道路案件において頻繁な交替がみられたことにより、プロジェクトの実施に悪影響を及ぼした側面があった。しかし、1992年度に無償資金協力でコンピュータや印刷機を供与した識字教育機材整備計画では、実施機関である教育省の識字啓発事務局（Literacy Awareness Secretariat）にアドバイザーとして入っている外国人NGOスタッフの存在がプロジェクトの調整面において良い結果を出している。パプアニューギニアの識字教育に関しては、アメリカのNGOであるSIL（Summers Institute of Linguistic）が聖書の現地語への翻訳の活動をとおしてノウハウと経験をもっている。教育省は識字教育のプログラムにSILのスタッフを雇用し、SILの協力の下にプログラムの運営を行っている。識字教材の作成のためのコンピュータと印刷機は19のすべての州政府の教育局に配備され、各州の識字教育の担当者に対する訓練はSILの識字センターで行われた。パプアニューギニアでの識字教育に長い経験をもつNGOスタッフをアドバイザーとして雇用することにより、NGOとの協力や州政府の担当者との調整をうまくはかることができたと思われる。

このように援助プロジェクトの実施においては、行政のシステムとともにシステムを動かす個人の存在、その資質、調整能力が大きな影響を及ぼすことがしばしばみられる。そして、援助の実施に関係してくる個人が政治的な利害関係をもつ場合はなおさら影響が大きい。政治が行政に干渉してくる例は多く、ポートモレスビーの上水道開発に関してそのような影響が現れている。

パプアニューギニアの首都ポートモレスビーは1981年から暫定的に首都圏庁が置かれていたが、90年、正式に首都圏庁（National Capital District Commission：NCDC）が置かれ州政府と同等の機能をもつことになった。首都圏庁はポートモレスビー選出の国会議員と地区の代表者により構成される委員会により運営され、4名の国会議員のうち1名が市長の職に任命される。したがって、首都圏庁の活動は市長や委員の職にある国会議員のリーダーシッ

ブに影響されることになる。

ポートモレスビーの水道システムは1960年代中期に作られたもので、上水道の老朽化による漏水や近年の水不足などにより、タウン地区を中心に断水が頻繁に起こっていた。また、首都の水道行政の所管は州都の上下水道を管理する水道公社と首都圏庁との間で争われていたが、90年に最高裁判所の決定により首都圏庁が所管することが正式に確認された。JICAは92年度にパプアニューギニア政府の要請に応じてポートモレスビー上水道整備計画の開発調査を実施した。調査はポートモレスビーの上水道システム改善のためのマスタープランの作成とフィージビリティ調査を実施するものであった。

開発調査では、緊急の改善措置として、タウン地区への水の供給を確保するために追加の送水管を敷設し、給水制限や節水対策を実施することが提言された。長期的な水の供給能力の増加のためには、浄水施設の拡張および新設や漏水防止やメーターの設置による料金徴収の改善など運営面の向上をはかることが提言された。このうち、緊急改善措置に関しては日本政府に無償資金協力を要請し、1994年度に15億4400万円の供与がなされた。しかし、マスタープランで提言された長期的な改善策としての浄水施設の増設に関しては、日本側としては円借款での対応を考慮に入れていたが、首都圏庁は市長をはじめ国会議員がBOT方式による実施を望み外国企業との交渉が行われた。この背景には、借款による援助プロジェクトの場合は中央政府による保証が必要となり、プロジェクト・サイクルの手続きに従って地方政府省ならびに大蔵計画省の審査を受け、内閣の承認を取りつけて公共投資計画として認められるまでさまざまな手続きと時間を要することがあげられる。首都圏選出の政治家にとって選挙を考慮すると短期間で成果を出すことが重要であり、水問題の解決は重要な政治課題であった。したがって、プロジェクト・サイクルや円借款などの援助の手続きをバイパスしてプロジェクトの早期実現をはかるという政治判断があったのかもしれない。また、BOT方式では資金調達のコストが円借款などに比べて高がつき、将来水道料金の上昇に反映されることが予想されるが、大規模のインフラストラクチャー・プロジェ

クトに絡む政治的な利権や利害関係からBOT案件として浮上してきた側面も考えられる。

以上のような事例から、パプアニューギニアでの援助の実施における制約要因として整理すると次の六つがあげられる。

第1は、慣習的土地所有制度というパプアニューギニア社会に固有な要因からくる土地収用にかかわる問題で、インフラ整備、特に横断道路建設計画のような道路プロジェクトでは土地収用の遅れによりプロジェクトの実施が進まないケースが多くみられる。したがって、援助の実施においては土地問題が解決されているかを十分に見極めることが重要となる。

第2は、実施にかかわる機関の機能や権限が分散しているが、調整が十分になされていない点である。プロジェクト実施は実施機関となる担当省庁の責任となるが、予算やドナーとの調整は大蔵計画省が担当し、施設の建設や機材の調達監督、実施は公共事業省となり、地方でのプロジェクトの実施には州政府が関係してくる。したがって関係する省庁間の調整は、実施の手続きや予算の執行、事業の実施を円滑に行うために必要不可欠となる。しかしそれは業務の効率性や組織間の公式な調整のメカニズムの有無、そして実施機関の担当者の調整能力に大きく依存することになる。

第3は、プロジェクトの承認や資機材の調達、契約にかかわるパプアニューギニア側の煩雑な手続きからくるものである。プロジェクト・サイクルの採用は公共投資プロジェクトの質の向上を意図したものであった。しかし、関係省庁や内閣、議会といくつもの承認の過程を経なければならない。また、同じように調達、契約においても公共事業省や司法省、内閣などからいくつもの承認を受けなければならない、手続きに長い時間がかかることになる。

第4に援助プロジェクトの実施に必要となるパプアニューギニア側の負担分、経常経費などのローカルコストの予算措置が十分になされていないことがあげられる。不十分な予算措置や予算の執行の遅れにより援助受入側が負担する工事が遅れてプロジェクト全体の実施に遅延が出たり、人員の配置の

遅れや施設や機材の活用、維持管理に問題が生じる場合がある。したがって、ドナーの側も援助プロジェクトに伴い必要となるローカルコストの予算措置がなされているかを十分配慮するとともに、ローカルコストの負担に柔軟に対応することも必要となるであろう。

第5は、パプアニューギニア人の人材不足、スタッフや外国人コントラクト・オフィサーの頻繁な交替などにみられる行政能力の不足の問題である。パプアニューギニアは近代化の歴史が浅く1975年に独立したばかりで行政を担う人材が不足し、マネージメント能力が低い。人材の不足分を外国人のコントラクト・オフィサーの雇用により補っているが交替が多く継続性に欠ける点がみられる。

最後に、政治と行政の二重構造があり、政治家の力が強く、政治的な利害関係や地元への利益誘導のために政治家が行政に干渉を行い援助プロジェクトの実施に問題が生じる点である。援助プロジェクトの実施には行政だけではなく政治も関係してくることがある。政治家の政治的判断や決断はプロジェクトの実施において現状を打開する促進要因として働く場合もあれば、利権や利害関係に基づいた決定や行政への干渉としてプロジェクトの実施に悪影響を及ぼす場合も出てくる。したがって、援助プロジェクトの実施においてはプロジェクトを取り巻く政治的な環境を把握しておくことが必要となる。

第6節 制約要因としての行政の特質

第5節で指摘した制約要因はパプアニューギニアの行政制度がもつ歴史的、文化的な特質と深く関係している。

パプアニューギニアは1975年の独立に伴い、旧宗主国であるオーストラリアの中央集権的な植民地行政制度と手続きを受け継いだ。さらに、国としての統一を維持するという政治的な背景から77年に州政府制度が導入され、州

政府に多くの権限が移管されることになり、州レベルの行政に多くの公務員が必要となった。しかし、経験と技術をもつパプアニューギニア人の人材の不足により行政機構を動かしていくことがむずかしく、州政府の運営にも困難をもたらした。世界銀行の報告によると、パプアニューギニアの公務員は、人口100人当たりの数が1.5人とタイの3人やソロモン諸島の4人に比べると少ないほうである。しかも、約5万2000人の公務員のうち半数の約2万6000人が首都ポートモレスビーの中央省庁に集中している。さらに、公務員のうち管理職レベル以上の人数は全体の約4%だけで、技術をもたない事務職員の割合が約60%を占め、マネージメント能力の弱さを示している⁽¹⁴⁾。中央省庁においても組織としての機能を果たすために求められる機構上の定員に比べると予算上の定員はぐっと少なくなり、かつ空席も目立つという状況にある。公務員の採用に関しては各省庁が人事省（Department of Personnel Management）の監督の下に空席を補充するという形で行っている。しかし、人材不足とともにワントークシステムによるネポティズム（縁者びいき）やえこひいきが横行しており、資質に基づいた採用や人事がなされているとは限らず、行政能力の低下につながっている場合もある。公共部門での職を得るためには、大学卒業者や留学経験者など教育を受けたものでもワントークのコネが必要となることが多い。

一方で、ワントークはインフォーマルな関係としてプロジェクトの実施の段階で調整を行う場合に活用されることがある。地縁・血縁で結ばれた同じ部族出身者の間のワントークのネットワークの他にも同じ州の出身者であったり、国立高校の同窓生である場合もワントークとして相互扶助の関係が生じる場合がある。プロジェクトの実施にかかわるスタッフの間がそのようなワントークの関係にある場合、調整がうまくはかられるケースも出てくる。行政機構のなかの組織の間の公式な関係とともにスタッフの間のワントークの関係が省庁間の調整の潤滑油としての役割を果たしている。

パプアニューギニア人の人材不足を補うために技術職や中間管理職レベルを中心に外国人コントラクト・オフィサーが多く雇用されているが、契約雇

用であるため交替も頻繁にみられる。彼らはワントークのネットワークから外れていることから、ワントークのインフォーマルなネットワークによる調整が働かない場合があり、情報の流れから疎外されたりコミュニケーション不足による意見の不一致がみられることがある。したがって最終的な意思決定の権限をもつパプアニューギニア人の上級管理職の意思を確認し、調整を進めていくことが必要となる。

援助の実施において関係機関の調整がうまくはかられるかは、実施機関の担当者に優秀な人材を得ることができるかどうかにか左右される。しかし、これはひとつの運であり、ドナー側の積極的なコミュニケーションが重要となる。実施機関の担当者や関係者、上級管理職との頻繁な接触やミーティングを行うことは、プロジェクトの実施やモニタリングを行う過程で仲間意識を作り出し、ある種のワントーク的な関係が醸成されることもあり、援助調整の重要な要素となる。日本大使館やJICA事務所が関係機関と日常的な調整が行えるのに対して、現地事務所をもっていないOECFは、実施機関や関係機関と手紙やファックス、電話で調整を行わざるを得ない。しかし、顔の見えないやりとりでは調整に限界があり、時には不信任やいらだちを生むこともある。借款プロジェクトをめぐる問題に関しては、OECFから出張者が来たり、パプアニューギニア側が東京にミッションを送り直接交渉が行われることによって進展がみられた。これは顔を突き合わせての交渉や調整によるインフォーマルな関係の構築も含めたコミュニケーションの重要性を示している。

中央集権的な植民地行政の遺産と州政府制度の導入による州政府への権限の移管は、中央省庁内部および中央官庁と実施機関、中央政府の機関と州レベルの機関の間における行政の機能と権限が分散し、責任の所在も分散する行政システムを作り出す結果となった。このような分権化の流れは、州政府への政治的な権限委譲 (Devolution) と州行政局への地方分散 (Deconcentration) という二面性をもつものであった。しかし、州政府への権限委譲は財政的な自立を伴うものではなく、中央政府の予算に大きく依存し、開

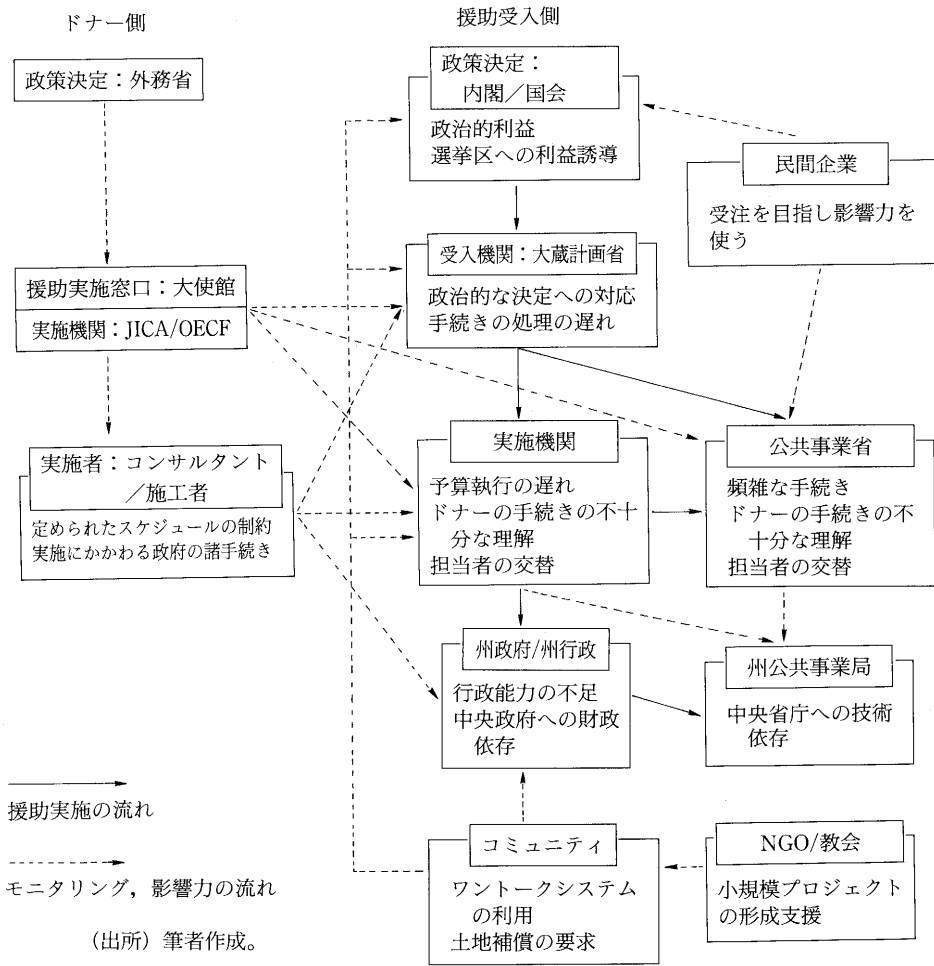
発計画の立案過程も中央政府に決定権が集中している。そのため州政府の機能はうまく働かず、かえって文化的多様性をもつ部族社会では州政府への政治的な権限委譲が地域主義の台頭をまねき、州政府と中央政府の対立が生じる結果となった。州選出の国会議員と州政府レベルの政治家との対抗意識が強まり、州政府機能の停止や州政府制度の改革など中央政府による管理がかえって強化され、地方分権制度は政治的には再集中（Recentralization）という矛盾する方向に向かうことになった。

州レベルでの行政サービスの低下や行政機構の弱さは政治家の力を強めることとなり、地元への利益誘導や利権に絡んで政治家が行政に干渉してくることが多くなる。また、地方行政サービスの低下に対処するため、国会議員の選挙区開発資金が地方のインフラ整備に使われたが、地元への利益誘導的色彩が強い。政治家の多くが伝統的なビックマンとしてふるまい、ワントークへの便宜の供与や利益誘導を行うため、政治家の汚職が起きたり、州政府での政治家のミスマネージメントによる財政破綻をきたす例がみられる。

一方、州レベルの行政サービスの低下に対して、地方レベルにおいてはコミュニティグループによる開発活動の動きも活発になっている。地方レベルでは、地方政府やNGO、教会グループなどのコミュニティグループにより小規模コミュニティ開発プロジェクトが計画されている。一部は選挙区開発資金により実施される例もあるが、国際開発援助局がプロジェクトの審査を行うオーストラリアやニュージーランドの小規模開発信託基金にも多くの小規模開発プロジェクトが申請されてくる。しかし、その審査の過程でワントークのネットワークを利用して州政府の政治家や国会議員、さらには中央省庁の上級職員などに働きかけ、政治的な圧力がかけられることが多い。

また、援助プロジェクトにおけるパプアニューギニア人のビジネス機会を拡げることが政府の方針として出されており、コンサルティングや工事、機材調達の入札にパプアニューギニア企業を含めることが政府から求められている。ここでも民間企業と利害関係をもつ政治家が行政機関に圧力をかけてくることがあり、行政手続きが進まない場合が出てくる。

図3 援助をめぐるアクターの連関



パプアニューギニアはオーストラリアの制度を受け継いだり、分権的な州政府制度と行政システムの形成やプロジェクト・サイクル、公共投資計画など外部からの協力を受けて開発行政のシステムを整えてきた。しかし、システムがあってもそれを運営する行政能力は人材不足のために弱く、うまく機能していない。またシステム自体も機能と権限が分散した形になっていて、手続きに時間がかかり関係機関の間の調整が必要になる。したがって援助の実施には組織としての調整メカニズムとともに担当者がもつ調整能力が重要な要素となる。そしてシステムを動かしたり迂回するためにワントークシステムのインフォーマルな関係が行政の調整機能あるいは政治的圧力として併存している。図3は援助にかかわるアクターの相互作用の関係を図式化したものである。このような行政システムのなかでは、援助をする側は、援助の実施にかかわる機関の機能と権限を把握するとともに、実施機関の担当者や関係機関の高官との協力関係を構築して調整機能を働かせることが必要となる。

おわりに

パプアニューギニアは1994年後半に入って政府の財政状況が悪化し財政赤字の拡大と外貨準備の不足という状況に陥った。政府はマクロ経済の安定化をはかるために、これまで通貨の切下げと変動相場制への移行を実施し、公務員の給与の凍結や緊縮財政などの政策を打ち出した。そして95年からIMF/世界銀行の主導による構造調整政策により経済の安定化をはかるとともに、行政制度の改革や新しい地方自治制度の導入など公共部門の改革が実施されている。

州政府制度に関しては1992年から国会で超党派の憲法改正委員会により、州政府制度の改革の議論がなされてきたが、政府は委員会の改革案をもとに95年6月に新しい州政府と地方政府に関する基本法を成立させた。新しい基

本法の下では、これまでの州政府が廃止され、州選出の国会議員と地方レベルの議会の代表やNGOの代表などにより構成される州議会 (Provincial Assembly) が任命される。州知事は州選挙区で選出される国会議員が兼ねることになる。97年の総選挙後に新しい制度が本格的に運用されるが、それまでの期間は暫定州議会として、現在の州選出の国会議員が州知事に任命された。また、行政レベルでは州行政長官と地区行政長官が任命され、州と地区レベルでそれぞれ行政の調整を行うことになる。中央政府は州政府に人口と領域に応じて交付金を供与し、州レベルでの行政サービスの強化をはかろうとしている。交付金には公務員の給与をまかなう行政支援交付金、インフラ整備や地方行政サービスのための開発交付金、町および都市サービス交付金、そして州からの輸出額に応じた交付金がある⁽¹⁵⁾。96年度予算では州政府への予算が旧制度下にあった前年度より約2億キナ増加し4億8400万キナとなり、予算額19億2430万キナ（経常予算15億1430万キナ、開発予算4億1000万キナ）の25%を占めている⁽¹⁶⁾。

一方、公共部門の行政改革も実施されており、運輸省、公共事業省、民間航空省の三つの省が運輸省に統合されたり、調達や契約に関しては公共事業省の入札委員会が廃止され大蔵省内に入札を一元的に管理する部局が設置されることとなった。また、プロジェクト・サイクルの承認手続きの簡素化をはかるために議会の承認手続きの一部が廃止された。また、国の開発計画を担う機関として大蔵計画省の計画部門が国家計画庁 (National Planning Office) として総理府のなかに再編成される。国家計画庁は長期の開発目標の設定や開発計画の枠組みづくり、開発政策の立案、公共投資計画の立案、開発予算の作成とモニタリングや調整、外国援助の管理、公共部門改革の立案、州と地方行政の開発、計画立案能力の向上という広範な開発政策および計画の立案、調整機能が付与されている⁽¹⁷⁾。

新しい行政システムが作られても、それぞれの機能が明確にされ、財政を含めた権限がその機能に応じて配分されることが必要となる。また、州や地方政府の機能が強化されるためには地方レベルでの行政能力、公務員の計画

立案、実施、調整に果たす役割が大きくなっていく。大蔵省は州および地方政府レベルに財務官を配置するなど、地方分散による分権化をとおして中央政府が地方政府に財政と計画立案の権限を移管していくことになる。新しい行政システムを運営するために必要となる政府の人材は不足しており、うまく機能させることができるかどうかが問題となろう。

新しい州政府制度では国会議員が州知事を兼ね、政治が行政に及ぼす影響力や干渉が強まる可能性もある。選挙区開発資金は新しい州政府制度の施行とともに廃止され、代わって村落行動計画 (Rural Action Program) が設立され、選挙区の開発に資金が配分される。村落行動計画では国家開発庁が事務局的な役割を果たすが、国会議員を長とする選挙区開発機関 (Electoral Development Authority) の枠組みのなかで使い道が決定されるため、政治家が強い影響力を維持することになり、地元やワントークへの利益誘導的なプロジェクトが形成される可能性も高い。

パプアニューギニアの開発行政はシステムの改革という移行期にあり、制度が確立されるまでの間にその運営をめぐる混乱が生じるものと思われる。このような状況において援助プロジェクトの実施を行うためには、これまで以上に関係機関の機能と権限を見極めることが必要になる。さらにはドナー側のモニタリング、大使館やJICA事務所による実施のフォローアップが今まで以上に求められ、実施機関や関係機関との緊密な調整、協力を行っていくことが望まれる。また、パプアニューギニアの行政能力を向上させるために人材育成や組織・制度開発面での協力を強化していくことも必要になるだろう。

注(1) 筆者は1992年11月から2年間、国際協力事業団 (JICA) からの開発計画の専門家として大蔵計画省国際開発援助局に派遣された。

(2) 外務省『わが国の政府開発援助』国際開発推進協会、1995年。

(3) World Bank, *Papua New Guinea Jobs, Economic Growth and International Competitiveness*, 3 May 1993, p.33.

- (4) W. Andrew Axline, *Decentralization and Development Policy, Provincial Government and the Planning Process in Papua New Guinea*, PNG Institute of Applied Social and Economic Research, 26 Monograph, 1986, pp.18-21.
- (5) Ibid., pp.78-81.
- (6) アックスラインによると州政府の財源のうち州政府独自の歳入は全体で1982年が9.2%, 84年が7.1%を占めるのみである。世界銀行も最近の州政府の財源は約80%が中央政府から来ていると概算している。
- (7) Johann-Friedrich Ramm, *Rethinking Decentralization in Papua New Guinea*, UNCRD Working Paper No.93-1, 1993, pp.24-25.
- (8) Ghai, Y.P. and A.J. Regan, *Decentralization and Intergovernmental Relation in Papua New Guinea*, IASER Discussion Paper No.57, 1989, pp.6-7.
- (9) 八つの国家目標として、①パプアニューギニア国民の経済への参加促進、②所得配分の平等化、③経済活動、計画と財政の分権化、④小規模企業の振興、⑤経済の自立強化、⑥財政の自立化、⑦女性の経済・社会活動への参加促進、⑧必要な分野における政府の関与、があげられていた。W. Andrew Axline, *Decentralization and Development Policy*……, pp.132-133.
- (10) Government of Papua New Guinea, *1994 Budget Report, Volume 1, Economic & Development Policies*, 1993, pp.7-10.
- (11) Ronald Kuk, *The Contribution of the Project Cycle System to Project Planning and Management in Papua New Guinea*, Project Cycle Unit, Department of Finance and Planning, October 1993.
- (12) 1993年9月にウインティ首相が突如辞任し、その直後に再選されるという政治劇が起こった。パプアニューギニアの憲法では新しい内閣の成立から8カ月は野党は内閣不信任案を提出できない規定がある。この規定を利用して政権の維持をはかろうとしてウインティ首相再選という形で新内閣を発足させた。この政治劇のためウインティ首相は丸太の輸出の段階的禁輸など新政策を矢継ぎ早に打ち出すなど、政治的な成果のアピールを行っていた。94年8月、ウインティ首相の再選劇は最高裁判所の判断により無効とされ、チャン内閣が成立することになる。
- (13) World Bank, *Papua New Guinea Jobs*……, p.59.
- (14) Ibid., pp.53-55. 公務員の地域配分に関しては1992年の公務員数、公務員のレベルに関しては93年の人数を基にしている。
- (15) Government of Papua New Guinea, *No.16 of 1995, Organic Law on Provincial Governments and Local-Level Governments*, 19 July 1995.
- (16) *Post-Courier*, 23 November 1995, Budget Wrap Around Supplement.
- (17) *Saturday Independent*, 25 November 1995, 1996 Budget Report.