

## 第8章

# 地方分権化と援助事業の制度分析

——取引費用アプローチ——

黒岩 郁雄

はじめに

一般にわれわれがなんらかの事業に着手しようとするとき、実施の主体となる組織や機構の制度的なあり方が事業のパフォーマンスに大きな影響を及ぼすのは容易に理解できることである。それ故、各々の組織や機構はよりよいパフォーマンスを求めて制度のあり方を検討し、必要があればその改変を試みるであろう。無論、このことはわれわれが対象とする途上国の開発、援助事業においても例外ではない。例えば、後述のようにフィリピンでは地方行政の改善を目指して地方分権化を推進した。また近年、注目をあびている参加型開発も援助事業をより効果的に運営するために登場した制度的な革新の一つであると理解できよう。

このような視点から選択可能な制度を互いに比較し、事業内容に照らして最も適当と思われる制度のあり方を検討するのは援助事業の実施にとっても重要なテーマとなり得るであろう。ここではそのような試みの一つとして、取引費用を中心とした制度分析を行う。対象となる事例は、フィリピンの医療・保健事業ならびに国際協力事業団が実施する「母子保健家族計画プロジェクト」である。また制度に関しては、本書の主旨に従い、地方分権化を中

心に考察する。なお「母子保健家族計画プロジェクト」は現地NGOを介した住民参加型を指向しており、それについても同様の分析を試みる。

## 第1節 分析フレームワーク

### 1. プロジェクトの実施と取引費用

一般の経済理論において取引費用は、市場を通じて取引を行うための費用であると理解されており、市場での契約の選択およびその成立に伴う、情報と探索、交渉と意思決定、契約の実施や監視に要する費用などが含まれている<sup>(1)</sup>。ここではこのような取引費用の概念を、非市場取引を含む行政機関の取引にまで拡張し、公共的なプロジェクトの実施に伴う取引費用を分析対象とする。通常、プロジェクトの実施過程では、プロジェクトに物理的に投入される生産資源以外にさまざまな費用が発生するが、そのなかで取引費用は以下のような手順で発生する。

まずプロジェクトの実施過程で関係者の間でなんらかの合意あるいは契約（例えば、ドナーとの間で援助の実施契約）が結ばれる状況を想定しよう。この場合、そのための交渉や意思決定を行うには、判断の材料となる情報（被援助国の経済・社会状況、個別プロジェクト案件に関する情報等）を入手しなければならない。したがって最初に発生する取引費用は、情報の収集・分析のための費用（時間、労力、資本等）である。続いて合意に達するには、関係者間で繰り返し交渉し最終的な意思決定を行わなければならない。またたとえ合意が得られたとしても、取引相手が機会主義的（opportunistic）な態度をとるために、合意した内容がそのまま実行されるとは限らない。そのため取引相手を監視し、合意した内容を強制的に執行させる必要が生じるであろう。しかしこのような監視や強制は完全ではないため、機会主義的な態度は往々にして怠業、只乗りなど（例えば、被援助国がローカルコストを契約どお

りに負担しない)をまねき、プロジェクトに対して損失をもたらすことになる。

以上のように実際のプロジェクトの実施過程ではさまざまな取引費用が発生し、それが場合によっては、プロジェクトの成否を左右する重要なポイントになる。例えば、収益性の高いプロジェクトであっても取引費用の存在がその実施を妨げるかもしれない<sup>(2)</sup>。あるいは収益性が高く潜在的に持続可能なプロジェクトであっても、意図せざる取引費用が発生し、持続不可能となる場合もあろう<sup>(3)</sup>。

## 2. 制度と取引費用

一般に制度と取引費用は密接な関係にあり、とりわけ制度は取引費用により大きな影響を受ける。例えば、著名なコースの初期の論文「企業の本質」(Coase, 1937)では、企業の存在理由が取引費用の視点から論じられている。それによると、企業家が外部と取引を行う場合、取引をそのつど市場で行えば、それに伴う取引費用が日常的に発生することになる。したがってそのような費用を回避するために市場取引の一部が組織内部に取り込まれ、企業における組織内決定の対象となる。具体例でいえば、雇用契約に伴う取引費用を回避するために、労働者は日々そのつど、労働市場で雇われるのではなく、企業との間で長期雇用契約が結ばれ、企業家を中心とする組織階層的な経営的管理の下におかれる。このように企業の存在理由を取引費用の節約に求めることができるが、企業間の取引においてもそれと同様の原理がはたらく場合がある。例えば、わが国の親企業と下請企業の間では、断続的に繰り返される市場取引に代わり、継続的かつ長期的な組織的取引が選ばれており、そのことが企業間の情報費用の節約、調整の円滑化、支払形態の柔軟性、取引相手の機会主義的な行動を抑えることなどに貢献している(伊藤、松井, 1989)。

このように、取引費用が制度のあり方を規定した事例は他にも多数ある

が、ここでは取り上げずにおく。ところでこうした制度と取引費用の密接な関係から考えると、制度分析において取引費用の果たす役割は大きいと言えよう。次のセクションでは、実際の分析に入る前に、プロジェクトの取引費用をより厳密に定義する。

### 3. プロジェクトの総費用

大別してプロジェクトの総費用は、変換費用 (transformation cost) と取引費用 (transaction cost) に分けられる。さらに変換費用は、以下の二つの費用に分けられよう<sup>(4)</sup>。

・供給費用 (provision cost)：プロジェクトの実施に伴う行政的費用。例えば、プロジェクトにより提供される財・サービスの内容を決定するための費用、徴税やその他の資金調達手段を確保するための費用、財・サービスの生産あるいは調達を手配したり、その利用方法を規制するための費用などが含まれる。

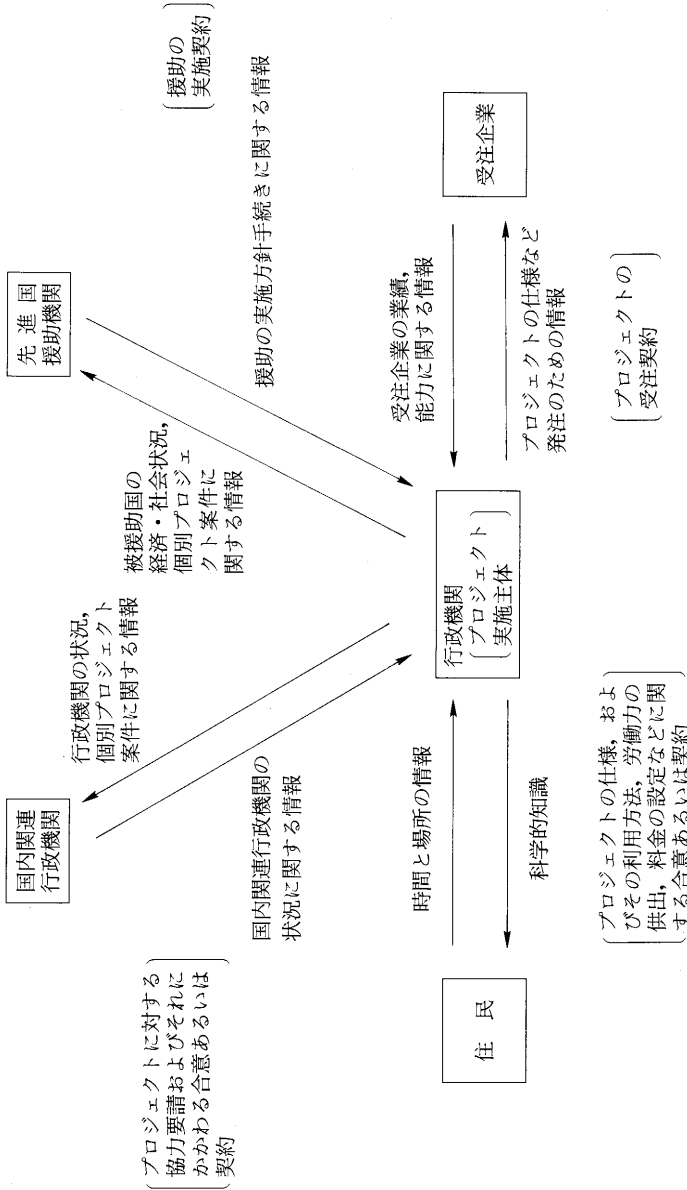
・生産費用 (production cost)：プロジェクトの提供する財・サービスを物理的に生産していくための費用。実質的には、生産資源を用いて財・サービスの設計、製造、運営、維持を行うための費用である。

これに対し取引費用は、上記の変換費用に付随してさまざまな局面で行われる関係者間の取引の結果、発生する費用である。例えば、プロジェクトの実施主体である行政機関は他の行政機関（援助案件の場合は、先進国の援助機関も含む）と交渉したり、あるいは民間企業との間でプロジェクトの受注契約を結ぶ必要がある。また当然、民主主義的な手続きを前提とするかぎり、受益者である住民との交渉は不可欠であろう。ここではこのように発生する取引費用<sup>(5)</sup>を以下の3種類に分ける。

#### (1) 情報費用 (information cost)

合意あるいは契約を結ぶに際して、交渉や意思決定に必要な情報を収集・

図1 プロジェクトの実施における関係者間の取引とそれに伴う情報収集



(出所) 筆者作成。

分析するための費用，あるいはそれらを適切に入手し得ないために生じるプロジェクトへの損失。特にプロジェクトの立案のためには，各々の取引相手に関する情報の他に，次の2種類の情報を行政機関と住民が互いに入手することが必要である（図1）。

まずプロジェクトを適切に立案するためには，対象地域の自然状況やそれに付随する土着の技術体系，さらには社会の固有性<sup>(6)</sup>や住民のニーズを正しく把握することが重要である。これらの情報は，特定の時間と場所に限定された情報であるので，「時間と場所の情報（time and place information）」と呼ばれる。「時間と場所の情報」は，通常，プロジェクトの受益者となる住民の側に偏在しているためプロジェクトの実施主体はその把握のために調査を行わねばならない。また社会の固有性が重要なファクターである場合は，科学者や技術者のみならず，文化人類学者や地域研究者なども調査に加わる必要がある。一方，実施主体がそうした調査を怠り，不完全な情報をもとに意思決定がなされると，プロジェクトが当初に意図した成果（あるいは便益）をあげられず，結果としてプロジェクトにとっての損失という形で新たな情報費用が発生する。

さらにプロジェクトの立案には，近代的な科学技術に関する知識も不可欠である。特にこのような知識は，「時間と場所の情報」とは対照的に，普遍的な知識として研究活動や学校教育などを通じて普及するために，プロジェクトの実施主体の側に偏在しており，受益者である住民にとって不足している場合が多い。例えば，保健・衛生プロジェクトの場合，辺境な地域に住む途上国の住民にとって，そもそも衛生という概念自体，初めから希薄であるかもしれない。したがって彼らがプロジェクトの意義を正しく理解し，その立案に際して適切な判断を下すためには，説明や説得を通じて少なくとも彼らに保健・衛生に関する最低限の科学的知識をもたせる必要がある<sup>(7)(8)</sup>。また前述の場合と同様に，住民（あるいは，場合によっては，途上国の政治家や役人）がこのような知識を獲得し得ない場合，プロジェクトが適切に立案されず，そのために損失をまねく恐れがある。

## (2) 調整費用 (coordination cost)

合意あるいは契約にかかわる交渉、意思決定の費用、ならびに交渉、意思決定が適切に行われないために発生する損失費用。一般にプロジェクトの実施過程では、関連する行政機関をはじめ、住民、受注企業などの間でさまざまな交渉、意思決定が繰り返されそのための調整費用が発生する。

## (3) 戦略的費用 (strategic cost)

合意あるいは契約にかかわる監視、強制の費用、ならびに情報、権力、その他の資源が関係者の間で非対称に分布（あるいは偏在）していることを利用して、個人が他人の犠牲の上に利益を得ようとするために発生する追加的な損失費用。一般にこのような機会主義的な行為には、只乗り、レント・シーキング<sup>(9)</sup>、腐敗、怠業、逆選択<sup>(10)</sup>、モラルハザード<sup>(11)</sup>などが含まれる。

戦略的費用は、交渉過程のみならず、監視や強制が不完全であるために合意や契約が成立した後も発生する可能性がある。例えば、交渉過程においては、ある業者は政治家や役人に賄賂を贈りそれにより道路建設などのプロジェクトを受注するかもしれない（＝権力が行政側に偏在しているために発生したレントシーキングあるいは腐敗）。また契約成立後に、受注した業者は、行政の監視の目を盗んで手抜き工事をする恐れがある（＝業者の行動に関する情報が業者側に偏在しているために発生した怠業）。さらに手抜き工事が発覚した場合、業者は政治家や役人に再び賄賂を贈ってそれを見逃してもらおうとするかもしれない。

むしろこうした費用は、プロジェクトにとってなんら、生産的な意味合いをもたないのみならず、プロジェクトの利益配分を著しく歪める結果となる。したがって戦略的費用を減少させるためには、監視や強制を強化するとともになんらかの制度的対応が必要となる。

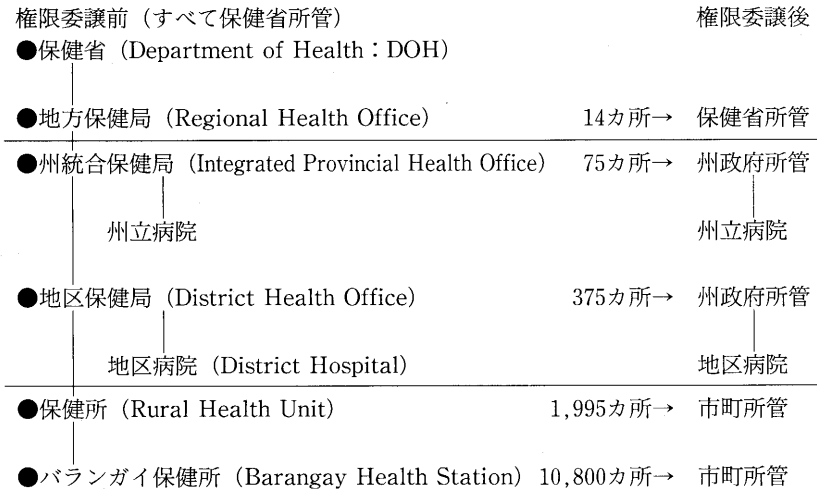
以上、プロジェクトの総費用の内訳をみてきた。次節では、フィリピンの医療・保健事業の概要を説明し、取引費用を中心とした制度分析を行う。

## 第2節 フィリピンの地方分権化と医療・保健事業

### 1. 地方分権化の医療・保健事業への影響

フィリピンの医療・保健事業は、1992年1月に施行された地方自治体法 (Local Government Code) を契機に地方分権化され、その結果、以前は保健省により統括されていた予算や権限の多くが地方自治体に委譲された。図2は、権限委譲の以前と以後を比較した医療・保健事業の行政機構図である。それによると、以前は保健省の所管であった州統合保健局以下の組織はすべて州または市町レベルの自治体に移管された。例えば、地方保健局の下部組織であった州統合保健局ならびに州立病院、地区保健局ならびに地区病院は州政府の所管となり、さらにその下部組織であった保健所やバランガイ保健

図2 フィリピンの保健行政機構



(出所) 中原俊隆「フィリピンの保健行政事情」(『公衆衛生情報』1994年1月)。



所は市町の所管となった。ただし医療・保健事業のすべてが自治体に移管されたわけではなく、国家的プログラム（家族計画、結核、下痢症対策など）のための薬品供給、保健技術指導などは保健省の下部組織である地方保健局の職務として残されている。

このように地方自治体法の施行により新たな医療・保健事業の行政機構が誕生したが、現在までのところその評価は芳しくない。むしろそれに対し否定的な見解が多い。その主な理由は、保健所やバランガイ保健所に対し予算配分を行う市町長が同分野への出費を抑制しているからであり、そのため分権化後は、これまで無料配布されていた基礎的医薬品が不足したり、職員の担当地区内での家庭訪問が困難になった。また同様の現象は、州政府の所管となった州統合保健局でもみられ、予算削減を補うために州立病院は、以前は無料であった診療費、薬代を患者から徴収している。

以下では、このような事態になった原因を前節の分析枠組みに従って探っていく。なおここで指摘される事柄は、筆者が現地で行った聞き取り調査（1995年11月、ターラック州）に基づいている。

## 2. 地方分権化の各種費用への影響

聞き取り調査の結果、地方分権化の影響について以下のような指摘が得られた。

### (1) 情報費用への影響

分権化の最大のメリットは、中央政府による全国一律の施策に代わり、地域の状況をよく知り、住民のニーズをよりの確に政策に反映させることができる地方自治体への権限委譲によって地域住民の厚生が増大が期待されるという点である<sup>(12)</sup>。このことは取引費用の視点からみると、情報費用、なかでも「時間と場所の情報費用」の節約にほかならない。ところでこれを医療・保健事業でみるかぎり、そのメリットは活かされていないようである。

例えば、それは分権化以降の深刻な基礎的医薬品の不足という形で現われている。その理由として、以下のような指摘がなされた。

- ・医療・保健事業の重要性に対する地方の政治家や住民の知識あるいは認識の不足（特に効果が即座に現われない予防医療の分野においてその傾向が強い）。

- ・予算の配分を行う自治体の首長がインフラの整備、バスケット・ボール競技場の建設（共に人気獲得が目的）、マーケットの建設（税収の確保が目的）などに予算を優先的に振り分けるために医療・保健事業の予算が不足している。

上記2点のうち、前者は分権化に伴う地方の政治家や住民の科学的知識の不足により生じた情報費用であると理解できよう。一般的に、地方の政治家や役人は中央政府の役人などと比べると専門的知識の面で劣ると考えられ、それにより適切な予算配分が実現されない恐れがある。一方、後者はより複雑で、政治家が医療・保健分野における住民のニーズを的確に把握していないがために起きたとの指摘があった。もしこれが事実であれば、将来的に政治家は住民の支持を得るために同分野の予算を増大することもあり得よう<sup>(13)</sup>。

さらに専門家によると、現在のフィリピンにおいては、基本的な医療・保健サービス（予防接種・基本的保健知識の普及、必須医薬品・安全な飲料水の供給、また基本的疾病に対する適正治療等）の提供が十分満たされておらず、また重要疾患に大きな地域格差がなく、市町に十分な知識をもった医療専門家がいない現状を考えると、地域の特殊性によるサービス差別化の必要性は乏しいと考えられる。より効率的な方法として、全国一律のスタンダードに従って基本的な医療・保健サービスを提供し、さらに必要があれば特殊性のあるサービスを特定の地域に提供すべきである。なおこの見解に従うと、分権化により得られる「時間と場所の情報費用」の節約効果が大きく低下することに注意が必要である<sup>(14)</sup>。

## (2) 調整費用への影響

調整費用に関して、以下のような点が指摘された。

・分権化以前は保健所の上部組織として地区保健局があり、例えば、統括する地区内の保健所に医師の不足が生じた場合、地区病院や同じ地区内の他の保健所から医師を手配することが可能であった。ところが分権化後は、そのような上部組織による調整機能が失われ、代わりに医師の手配は保健所を所管する自治体間の交渉に委ねられている。しかし自治体間の調整は難しく、医師不足は容易に解消し得ない状況にある。

・分権化後の国家的プログラムの医薬品の配布は保健省と州政府が契約を結んで行う。しかしながら、例えば、ラグナ州の州知事のように宗教的理由により避妊具の配布を拒否する場合がある。

明らかに、上の2点は、分権化による調整費用の増大を示している。つまり以前は保健省という単一で巨大なヒエラルヒー構造をもつ組織内で上からの指令という形で比較的容易に解決されていた事柄が、分権化により独立した自治体や行政機関間の合意や契約の対象となり新たな取引費用が発生しているのである<sup>(15)</sup>。

## (3) 戦略的費用への影響

権限委譲により自治体の権限や予算が拡大したために、自治体内で発生する戦略的費用は増大する恐れがある。事実、医薬品の納入に関して、次のような報告がなされている。

- ・医薬品の発注にあたり町長が業者から賄賂を受け取っている。
- ・納入された医薬品を町長が不正に隠匿し、それを選挙前に放出している。
- ・納入された医薬品の中に粗悪なものが混ざっている。

このように、権限委譲の結果、自治体内でレントシーキングや腐敗をはじめとする機会主義的行動がはびこり、戦略的費用は中央政府から地方自治体へと移される方向にある。

#### (4) その他費用 (= 変換費用) への影響

取引費用以外の費用について、以下のような指摘が得られた。

- ・地方自治体は保健衛生に関する行政経験が乏しく、さらに分権化後はより多くの事業を同時に運営することになったのでさまざまな混乱が生じ、少なくとも短期的には、行政効率低下（あるいは行政的費用は増加）する傾向にある<sup>(16)</sup>。したがって、例えば、州立病院の運営において州政府に対してなんらかの申請を行う場合、分権化以前に地方保健局に対して行った場合と比較すると、より多くの申請手続き、時間が必要となり、その結果、病院運営に支障が生じている。また同時に、保健分野の職員において国家公務員から地方公務員に転向させられたために勤労意欲の低下が指摘されている。

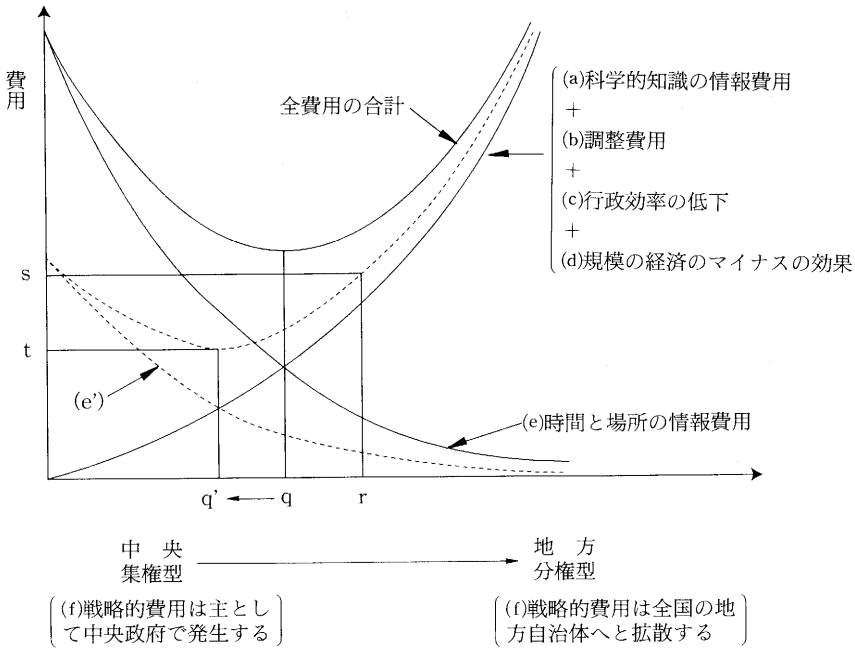
- ・地方自治体が購入する医薬品の単価が保健省が一括購入する場合と比較して著しく上昇した。これは一度に発注する医薬品の数量が減少し、流通における規模の経済の影響を受けてプロジェクトの生産費用の一部である医薬品の購入単価が上昇したためと考えられる。

### 3. 地方分権化の制度分析

ここでは前のセクションで指摘したことをもう一度整理し、それをもとに医療・保健事業に関する制度分析を試みる。

最初に、地方分権化に伴いその費用が増加した項目は、(a)地方の政治家や住民の医療・保健事業に対する知識や認識の不足により生じた科学的知識の情報費用、(b)独立した自治体や行政機関間の交渉や契約の増加による調整費用、(c)経験不足あるいは業務体制の不備により少なくとも短期的に生じた行政効率の低下、(d)医薬品の購入数量の減少による規模の経済のマイナスの効果、などである。一方、フィリピンの地方政治において民主主義が正常に機能すると仮定すると、分権化により地域の状況や住民のニーズがよりの確に政策に反映されるために、(e)「時間と場所の情報費用」は減少すると考えられる。さらに以下の分析において、(f)戦略的費用は権限委譲により発生母体

図3 地方分権化と諸費用の関係  
(医療・保健事業のケース)



(出所) 筆者作成。

は中央政府から地方自治体へと移るが、費用の総額自体はそれにより大きな影響を受けないと仮定しよう。

ここで図3において、地方分権化の水準が権限が委譲されるべき政府のレベル(国、州、市町など)を表わすとすると、プロジェクトの総費用最小化の観点から、適切な地方分権化の水準は、戦略的費用を除く費用(a)から(e)までの合計を最小化する点qで決められる<sup>(17)</sup>。ただしここで対象とする医療・保健事業の場合、先ほどの「現在のフィリピンにおいては、……地域の特異性によるサービス差別化の必要性は乏しい」という指摘を分析のなかに取り入れると、「時間と場所の情報費用」が破線(e')で示されるように下方シフトし、その結果、適切な分権化の水準は点q'へと引き下げられる(反対に、

これが地域の特殊性に配慮することが重要な事業であれば、「時間と場所の情報費用」が上方シフトするために適切な分権化の水準は高くなる)。ところで仮に、現在のフィリピンの医療・保健事業の分権化の水準を $r$ とすると、図中  $s$   $t$  は不適切な制度選択のために発生した費用増加を表わしている。実際、ここでの費用増加は、先ほど指摘した医療・保健サービスの水準低下として現われており、その改善を試みるには分権化のあり方について見直しが必要である。

### 第3節 援助事業の制度分析——「母子保健家族計画プロジェクト」の事例——

#### 1. プロジェクトの概要

本節では第2節で展開した分析枠組みを国際協力事業団が実施している「母子保健家族計画プロジェクト」にも適用し、援助事業の制度分析を試みる。

「母子保健家族計画プロジェクト」は、ターラック州の母子保健水準の改善と家族計画の普及を目的として実施されたプロジェクト方式技術協力で、協力期間は1992年4月から5年間である。またターラック州での主な活動内容は、助産婦の再教育、母子手帳の作成・導入、小児の栄養状態調査、家族計画、村落薬保険、母子保健センターの設立、巡回健康ビデオ教育、母子保健キャンペーンなどである。ただしこれらのうち、今回の調査対象となったのは、家族計画と村落薬保険の二つのプログラムである。以下、その概要について述べる。

家族計画は、相手国の宗教や文化とも密接に絡んだ微妙な問題を含んでおり、そのため海外の援助機関が関与する場合には細心の注意をはらわねばならない。本プログラムの活動内容には、家族計画に関する医療従事者のトレーニング、住民に対する情報提供 (IEC ; Information, Education, Communi-

cation), 自然家族計画法(人口的な方法を使わない荻野式などの避妊法)の普及などが含まれている。そのうち, 自然家族計画法についてはフィリピンで社会的影響力が大きいカトリック教会が自然家族計画以外の避妊法を認めていないという事実を配慮したものであり, また最近になって保健省も自然家族計画法を正式にサポートしはじめた。自然家族計画法の普及は, ターラック州人口局と現地NGOの協力を得て実施されており, 家族計画普及員に対する研修, 現場の普及活動の支援などが主な活動内容である。

一方, 先ほど指摘されたように, 地方自治体法施行後これまで無料配布されていた基礎的医薬品が保健所やバランガイ保健所において不足しはじめた。これに対し村落薬保険プログラムでは, 住民自身の管理運営による薬の購入保険制度を現地NGOと共同で開設し, それにより住民が基礎的医薬品を安価に購入できるようにした。なお1995年11月現在, 14カ所のパイロットバランガイで住民に保険設立に関するトレーニングを実施し, その結果9カ所で薬局が設立された。

以上が今回の調査対象となったプロジェクトの概要である。ここではそれについて, 次の二つの視点から分析する。まず最初は, 地方分権化が当プロジェクトにどのような影響を及ぼしたかを検討する。次に, 当プロジェクトの制度的特徴は現地NGOを介した住民参加型を指向している点にあるが, それについても同様の分析を試みる。

## 2. 地方分権化の影響

地方分権化の影響について, 以下のような点が指摘された。

- ・当プロジェクトでは, ターラック州の母子保健の現状を把握するためにフィリピン大学人口問題研究所の協力を得て調査が行われ, その結果をもとに複数のプログラムが選定された。そのため自治体のプログラム選定に対する関与は当初より少なく, 分権化がプロジェクトの情報費用に大きな影響を与えたとは思えない。

・分権化以前は保健省とのみ交渉すればよかったが、分権化後はプロジェクトのカウンターパートが保健省、州統合保健局（州）、保健所（市町）と増えたためにプロジェクトの調整費用は増大すると考えられる。ただし現状では、機材供与をはじめとする費用の多くをドナー側が負担しており、自治体に対して大きな負担を要求していない。そのため自治体との間で大きな軋轢は発生していないが、今後より多くの支援を自治体に求める必要が生じた場合、調整費用が増大する可能性がある。

・当プロジェクトでは、現金の直接の供与はなく、また日本人専門家が現地に滞在し支出を管理しているのでプロジェクトの実施に伴う不正行為を監視することができる。したがって専門家による監視が有効であるかぎり、分権化後も戦略的費用を低く抑えることができる。

上述のように当プロジェクトに関するかぎり、地方分権化が取引費用に大きな影響を与えたとは思えない。しかしながら、将来のプロジェクトで自治体の実質的なカウンターパートとなる機会が増えてくると、自治体の経験不足、行政能力の低さ、他の自治体あるいは中央官庁との調整機能の欠如などのために取引費用をはじめとする諸費用が影響を受ける可能性がある。さらに取引費用の視点からより深刻な影響を受けるのは、プロジェクトを選定する時点であろう。例えば、地方自治体法の施行により自治体が直接ドナーに援助の申請を行えるようになったために援助案件が急激に増え、選定が以前より困難になったとの報告を受けている<sup>(18)</sup>。

### 3. 現地NGOの協力と住民参加の意義

先ほど触れたように、自然家族計画法の普及と村落薬保険プログラムの制度的特徴の一つは、現地NGOが協力者としてプログラムの実施にかかわっている点である。その理由が以下のように説明された。

・ドナー側にはフィリピンの文化・社会的伝統（例えば、男性のマチョイズムによる禁欲の必要性に対する理解の欠如）に適合した自然家族計画法の技術



がなく、一方、現地NGOがそれに関する専門的知識をもつ。つまり男性に対する説得方法、記録の付け方の指導方法など一種の適正技術を現地NGOは供与できるのである。また村落薬保険プログラムの場合も、現地における住民組織化、薬保険運営のノウハウなど、現地NGOはドナー側にはない専門的知識をもつ。

- ・活動経験が豊富でしかも同国人である現地NGOは、対象地域の社会的固有性や住民のニーズを、途上国政府や先進国の援助機関などよりも的確にしかもより短期間に把握することができる(=「時間と場所の情報費用」の節約)。

- ・現地NGOは、住民とのコミュニケーションが比較的容易であり、その結果、合意形成や住民との信頼関係の構築がよりスムーズに行える(=調整費用の節約)。

このように社会的固有性などへの配慮が重要となるプロジェクトの場合、それに対する適正技術を持ち、併せて取引費用の節約にも貢献する現地NGOと協力する意義は大きいと思われる。ただしフィリピンの場合、意欲的で質の高いNGOが比較的多く存在するという事情があり、他の途上国でもこれを利用できるとは限らない。また当然、NGOとの協力関係を築く過程で新たな取引費用がNGOとの間で発生することになるが、それへの対応も重要となる。例えば、本プロジェクトではカウンターパートとなるNGOの機会主義的行動による被害を最小限に抑えるために、他の目的に転用可能となる物品のNGOへの供与を控えたり、会計監査を徹底させたりしている。

次に、村落薬保険プログラムでは、現地NGOの協力を得るとともに住民参加型が指向されており、住民をプログラムの管理運営に参加させることがプログラムの成果に大きな影響を与えている。例えば、同プログラムでは住民の代表者が委員会を組織し、自主的に薬の販売価格などを決定する。また運営も、NGOやドナー側の支援を受けた後は、住民自身の手任せられる。このようにプログラムの直接の受益者である住民がプログラムの管理運営に参加することで、次のような効果があったと思われる。

- ・地域の状況や住民のニーズを最もよく知るのはほかならぬ住民自身であ

る。したがって住民を意思決定過程に参加させることにより「時間と場所に関する情報」をより多く、より正確にプログラムのデザインのなかに取り入れることができる（＝「時間と場所の情報費用」の節約）。

・プログラムが持続していくためには、住民の協力的態度が不可欠となる。しかしながら監視や強制が不完全であるとき、住民の側にはプログラムの運営に協力しない、保険料を支払わないなどの形で怠業や只乗りをする誘引が存在する。特にプログラムが政府をはじめとする外部組織によって運営される場合、監視や強制はいつそう困難になり、そのために発生する戦略的費用がプログラムの持続性に重大な影響を与える恐れがある。一方、住民自身にプログラムの運営が委ねられる場合、プログラムに対する住民の理解とオーナーシップの意識が高まり、それ自体、住民に非協力的態度をとるのを自制させるようにはたらくであろう。また監視と強制に関しても、対象となる住民組織が比較的小規模で緊密な人間関係で結ばれている場合、住民間の情報の非対称性が縮小するとともに、住民が他の住民の行動を監視したり、あるいは彼らが非協力的態度をとらないように説得するのは比較的容易である。さらに住民間の連帯意識が高まれば、住民自身も他の住民との信頼関係を損ない、後に彼らの報復を受けることを恐れるために非協力的態度をとるのを控えるであろう<sup>(19)</sup>（＝戦略的費用の節約）。

薬保険のようなプログラムで住民参加型を指向することの長所は、以上のよう説明されよう。しかしながら、同時に、それに伴う別の費用の増大も考慮されなければならない。そしてより一般的には、制度により影響を受けるさまざまな要素を加味したうえで、望ましい住民参加のあり方を検討すべきである（これについては、本章の付論を参照）。

## まとめ

本研究では、制度のあり方が事業のパフォーマンスに大きな影響を与える

ことに着目し、それを共通の枠組みで処理するために取引費用を中心とした制度分析を試みた。分析の骨子は、フィリピンの医療・保健事業ならびに「母子保健家族計画プロジェクト」を対象として、地方分権化や住民参加型などの制度的枠組みが取引費用をはじめとする諸費用にどのような影響を与えるかを考察し、それら諸費用の合計を最小化させるように制度を選択しようとするものである。またその結果、同国における地方分権化や住民参加型の影響について取引費用の視点から以下のような点が明らかにされた。

- ・地方分権化であれ住民参加型であれ、分権的ルールあるいは民主主義的ルールに基づく制度選択は、それ自体、普遍的価値として積極的な意義をもつのみならず、「時間と場所の情報費用」の節約を通じてプロジェクトの成果向上に結びつくと期待される。ただし地方の有力家族などのもつ政治的影響力が、そのような民主主義の機能を歪める恐れがあるので注意が必要である。

- ・分権的ルールあるいは民主主義的ルールに基づく制度選択は、専門的知識の乏しい途上国の地方政府や住民に意思決定を委ねるために科学的知識の情報費用は増大する可能性がある。

- ・分権的ルールあるいは民主主義的ルールに基づく制度選択は、意思決定により多くの主体が参加し、また上位者による調整機能が損なわれるために調整費用は増大する可能性がある。

- ・地方分権化は、レントシーキングや腐敗などの戦略的費用を全国の地方自治体へと拡散させる可能性がある。

- ・地方分権化は、少なくとも現状では、行政効率、規模の経済などの面で不利にはたっている。

- ・住民参加型のプロジェクト運営の長所の一つは、プロジェクトに対する住民の理解とオーナーシップの意識の高まり、情報の非対象性の縮小、住民の相互監視と報復への恐れなどを通じて住民の機会主義的行動を抑えることにある。

- ・制度の選択は、個別の事業あるいはプロジェクトの特性に配慮して行わ

れるべきである。例えば、その特性により中央集権型あるいは住民非参加型で運営したほうが効率的な事業があり得る。

- ・地方分権化の結果、自治体が直接ドナーに援助の申請を行えるようになったために、プロジェクト選定のための情報費用は増大する可能性がある。
- ・現地NGOとの協力は、適正技術の供与、さらには取引費用の節約の面でも有益である。

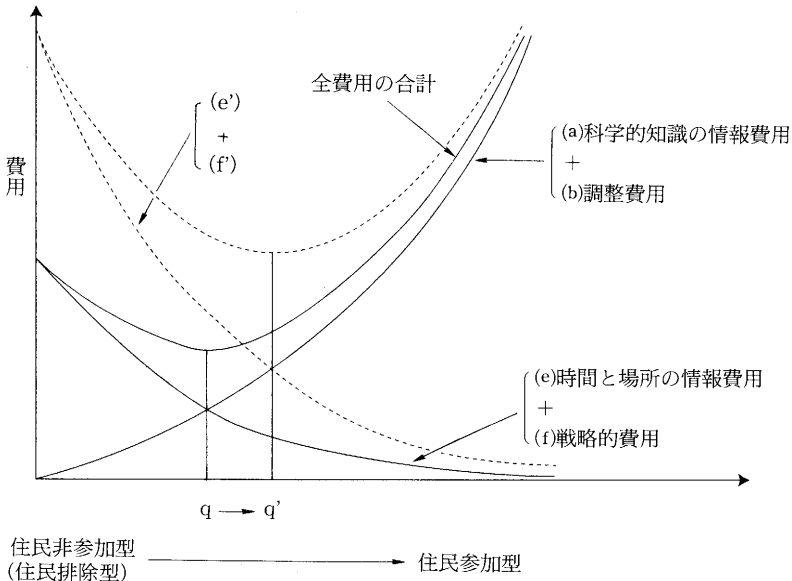
以上の点は当該プロジェクトを対象とした事例研究の結果である。しかしながら記述された内容の蓋然性から判断すると、他のプロジェクトを対象にしてもこれとある程度類似した結果が得られるかもしれない。無論、そのことを確かめるためにも、今後より多くの事例研究が必要であろう。

#### 付 論 住民参加と取引費用

ここでは、住民参加型を制度的に理解する試みとして、住民参加の長所と短所を検討し、それをもとに簡単な制度分析を行う。

最初に本章第3節で、住民参加の過程でより多くの「時間と場所の情報」がプロジェクトのデザインのなかに取り入れられるとともに、それにより住民の機会主義的行動も抑制されることを示した。このように住民参加は(e)「時間と場所の情報費用」ならびに(f)「戦略的費用」の節約に貢献すると考えられる。一方、それと同時に別の費用の増加も予想される。例えば、住民の組織化および参加を通じてより多くの住民がプロジェクトの交渉、意思決定過程に参加することになり、そのため参加者の間の利害調整や合意形成が困難となりプロジェクトの調整費用は増大すると思われる。さらにプロジェクトに対する住民の知識や認識の水準が低い場合、参加者にプロジェクトの意義を正しく理解させ、彼らに適切な判断を下せるように配慮する必要がある。このように住民参加は、一部の取引費用を節約する代わりに、(a)科学的知識の情報費用、(b)調整費用、などを増加させる可能性がある。そのためこ

図4 住民参加と取引費用の関係



(出所) 筆者作成。

これらの要素をすべて加味したうえで望ましい住民参加のあり方を検討すべきであろう。

図4は、費用曲線の形状に関して図3と同様の仮定を導入しており、それにより住民参加の適切な水準を見い出そうとするものである。図4の横軸は、住民参加の水準（例えば、意思決定に参加する住民の数、あるいは各住民の意見がどの程度全体の意思決定に反映されるかの程度を表わすその他の指標）を表し、一方、縦軸は費用(a), (b)ならびに(e), (f)の大きさを示している。無論、住民参加の適切な水準はこれら費用の合計を最小化させる点 $q$ で決められることになるが、ここでプロジェクトの性格によりその点が移動するのに注意しなければならない。例えば、住民のもつ地域の状況に関する情報や住民の協力的態度がプロジェクトの成否に重大な影響を与える場合、波線のよ

うに費用(e), (f)が上方シフトし, その結果, 適切な住民参加の水準は点qからq'へと高まるであろう。

- 注(1) これに対し, コースは「社会的費用の問題」(Coase, 1960)という論文のなかで取引費用の内容を次のように表現している。「市場取引を実行するには次のことが必要になる。つまり, 交渉をしようとする相手が誰であるかを見つけて出すこと, 交渉をしたいこと, および, どのような条件で取り引きしようとしているのかを人々に伝えること, 成約にいたるまでにさまざまな駆け引きを行うこと, 契約を結ぶこと, 契約の条項が守られているかを確認するための点検を行うこと, 等々の事柄が必要となるのである。」
- (2) 取引費用の一般的特徴として固定費用が存在するために規模の経済が働くことがある。例えば, プロジェクトを実施するために必要となる情報収集や契約の手続きは, プロジェクトの予算規模と無関係にある一定の負担を当事者に強いることになり, そのため予算規模が拡大すると単位当たりの費用は低下することになる。したがって収益性が高いプロジェクトであっても, その規模が過小であれば取引費用の存在により実施されないかもしれない。また取引費用における規模の経済は, プロジェクトの実施主体が予算規模の大きなプロジェクトを選好する一因であろう。
- (3) 例えば, 便益が費用を上回り, 潜在的には維持・補修費用を負担する誘引が存在するプロジェクトでも, 個々の利用者には契約や合意内容に違反して怠業や只乗りをする誘引も存在する。この場合, 適切な制度的対応(例えば, 違反者に対する厳しい制裁措置)を欠くために, 利用者の間で後者の誘引が支配的になると, いわゆる「囚人のディレンマ」の状態に陥り, プロジェクトは持続可能でなくなる。このような事例としては, 収益性の高いプロジェクトであるにもかかわらず, 利用者が共同作業に参加しなかったり, あるいは料金を滞納するために維持できなくなった道路, 灌漑などの公共施設がある。
- (4) ここでの各種費用の用語法については, Ostrom, Schroeder, and Wynne, 1993を参考にした。
- (5) ただし取引費用は, 概念的には識別可能であるが, 会計的には他の行政費用などと識別するのは困難であることが多いために注意が必要である。
- (6) 社会の固有性(例えば, 地域の社会・権力構造, 社会経済的な内部連関, その他の社会的・文化的特性)を把握するのは, プロジェクトを効果的に実施するうえで不可欠である。なお社会の固有性を把握する意義については, 佐藤,

1995を参照。

- (7) 図1に示されたように、ここでは、プロジェクトの立案に際して住民が行政機関の取引相手として扱われており、このことは民主主義的な政治システムを通じて住民の意見が少なくとも間接的に政策決定に反映されることを前提としている。さらに住民参加により住民がプロジェクトの立案に直接参加する場合は、住民の持つ科学的知識の持つ重要性はますます高まるであろう。
- (8) 科学的知識に関連して住民の表明するニーズと彼らの真のニーズの違いも重要である。例えば、後述の予防医療などのように住民の科学的知識の欠如が原因でニーズが表明されないケースがあり得る。この場合、われわれが念頭にすべき住民の真のニーズとは、判断の材料となる科学的知識が供与されたいうえで表明される住民のニーズのことであり、科学的知識の住民への供与がその前提となる。
- (9) レントシーキングとは、各利益集団が自分たちに有利なように政策決定を仕向けるために、投票、献金、賄賂、天下りなどの手段を用いて政治家や役人に働きかける行為である。
- (10) 逆選択は、関係者間で情報（特に質に関する情報）が偏在しているとき、情報をもつ側に有利なように取引が行われるために発生する。例えば、発注者が受注業者に関する情報を持ち合わせないとき、粗悪品を納入する悪質な業者が低価格で入札し、その結果、良質の業者を駆逐するかもしれない。つまり情報の偏在が、「悪貨が良貨を駆逐する」という望ましくない事態を引き起こしたのである。
- (11) モラルハザードは、情報の偏在が存在するとき、保険契約に加入した被保険者の動機や態度が変化し、危険予防のための活動を怠るようになるために発生する。例えば、道路が破損したときの修復工事を国に頼り、自らは維持費用を負担しようとしないう地方自治体がある。この場合、国が地方自治体の活動を監視するのは困難であり、また国の修復工事が一種の保険の役割を果たすために、地方自治体の道路維持に対する態度を変化させたのである。
- (12) 地方自治体法により自治体単位に設置されている地方開発協議会の構成が変わり、NGO、民間住民組織、同業者組合などの参画が義務づけられた。これにより形式上、地域住民のもつ意見や情報がより広く自治体の政策のなかに取り入れられるようになった。
- (13) ただし住民の意見が正しく政策に反映されるには、少なくとも民主主義のメカニズムが正常に作動していなければならない。しかしながら、フィリピンにおける地方の有力家族による政治的支配体制にはこのような民主主義の機能を歪める危険性も潜んでいる。
- (14) ただしこれは自治体の事業全般にあてはまることではなく、事業の性格により分権化のもたらす「時間と場所の情報費用」の節約効果は大きくなるで

あろう。

- (15) これは先ほど指摘したコースの議論と反対の傾向を示している。つまりコースによると組織化された企業内部では、権限を有する企業家の指令により組織内部の取引を円滑に行うことができる。これは大統領や大臣の権限のもとに中央集権化された行政機構の長所と基本的に対応するであろう。一方、企業規模の縮小や分権化により組織内部の取引が外部との取引に置き換えられると、このような上位者による調整機能が失われ、取引における調整費用が増大する。
- (16) ただし分権化により権限を有する自治体組織の規模が縮小したことにより、組織化の費用は将来的に引き下げられるかもしれない。例えば、保健省のような巨大組織よりも小さな自治体組織のほうがより効率的に組織を運営できる可能性がある。
- (17) ここでの分析枠組みでは、便益のほうは考慮せず、制度により影響を受ける費用のみを考えればよい。なぜなら、ここでの便益は情報の欠如をはじめ制度的要因により生じる費用がまったく発生しない状態で達成されるプロジェクトの便益が想定されており、制度からは独立しているためである（例えば、情報の欠如により発生するプロジェクトの便益の低下は、便益の減少ではなく、情報費用の増加として据えられているのに注意）。一方、図3の曲線の形状の背後にある仮定には注意が必要である。例えば、費用(a)から(d)までの合計の形状は、地方分権化の結果、権限がより下位レベルの自治体に委譲されるほど、これらの費用は増加し、しかも限界費用は逡増することを示している。無論、こうした仮定はより厳密に検証される必要があるが、ここでは説明の簡単化のためにそれを導入した。
- (18) これに関しては、特に情報費用の面からの影響が大きいと思われる。図1に示されるように、援助の実施契約を結ぶに際して、ドナー側と被援助国側は相互に情報収集を行う必要がある。しかし地方分権化により自治体が援助事業の実施主体となる場合、援助の実施方針、手続きに関する自治体側の無知あるいは経験不足のうえに、ドナー側の個別プロジェクト案件に関する情報や全国に多数ある自治体の経済・社会状況を把握することの困難が重なり、援助の実施にかかわる情報費用は大きくなると予想される。
- (19) 図5は「囚人のディレンマ・ゲーム」を表しており、枠内の左上の数字はAの利得、右下の数字はBの利得を表している。この場合、ゲームが1回限りしか行われなければ、相手がどんな態度をとろうと、自分は非協力的態度をとるほうが有利であるので、結局、両者とも非協力的態度をとり、「囚人のディレンマ」に陥る。そして、非協力的態度をとる者に対して充分厳しい制裁措置が加えられないかぎり、「囚人のディレンマ」は避けられない（注(3)のケース）。ところで、プロジェクトの対象となる住民同士の結びつきが弱く、



また住民の移動が多い場合は、この1回限りのゲームに相当すると考えられ、その分プロジェクトを持続させるのが困難となる。一方、同じゲームであっても、ゲームが繰り返し行われる場合は、別の誘引が働き、その結果は違い得る。例えば、両者が「切り替え戦略 (trigger strategy)」と呼ばれる戦略をとり、最初は互いに協力するが、もし自分が先に相手を裏切り非協力的態度をとれば、相手も態度を変え、それ以降は永久に非協力的態度をとりつづけると仮定しよう。この場合、先に相手を裏切ることにより自分の利得は一時的に増大する (300→400、また同時にこの裏切り行為により相手の利得は一時的に大きく減少する、300→0) が、それ以降は永久に相手の非協力的態度による報復を受けて減少しつづける (400→100、いわゆる「村八分」の状態)。したがって時間の割引率を考慮したうえで、後者による利得の減少分が前者による利得の一時的増大分を量的に上回るかぎり、両者とも相手を裏切ることなく協力的態度をとりつづけるであろう (Gibbons, 1992を参照)。ところで住民同士が緊密な人間関係で結ばれ、かつ住民の移動が少ない場合は、この無限繰り返しゲームに相当すると考えられる。そしてこのことは、住民の協力的態度を得るために、緊密な住民コミュニティの存在がなぜ重要であるのかを説明するだろう。

図5 囚人のディレンマ・ゲーム

		Bの態度	
		協力的	非協力的
Aの態度	協力的	300 300	0 400
	非協力的	400 0	100 100

(出所) 筆者作成。

<参考文献>

- (1) Coase, R.H., "The Nature of the Firm," *Econometrica*, n.s., 4 November 1937, pp.386-405.

- (2) \_\_\_\_\_, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 3 October 1960, pp.1-44 (ロナルド・H・コース (宮沢健一・後藤晃・藤垣芳文訳)『企業・市場・法』東洋経済新報社, 1992年, 第5章に再録)
- (3) Gibbons, R.G., *Game Theory for Applied Economists*, Princeton University Press, 1992 (ロバート・ギボンズ (福岡正夫・須田伸一訳)『経済学のためのゲーム理論入門』創文社, 1995年)
- (4) Ostrom, E., Schroeder, L., and Wynne, S., *Institutional Incentives and Sustainable Development, Infrastructure Policies in Perspective*, Westview Press, 1993.
- (5) 伊藤元重, 松井彰彦「企業：日本的取引形態」(伊藤元重, 西村和雄編『応用ミクロ経済学』東京大学出版会, 1989年)。
- (6) 佐藤 寛『援助と社会の固有要因』アジア経済研究所, 1995年。