

補 章 被援助途上国の地方行政上の問題

——貧困緩和政策・環境保全政策の実施との関連で——

大内 穂

はじめに

冷戦の終焉後、世界の経済、政治の動きにますます相互依存性が強まり、国家主権の相対化とグローバリゼーションの傾向が深まりつつある。国際社会のアクターズは、国だけではなく、地方自治体、多国籍企業、非営利民間団体（NPO/NGO）、さらに個人にいたるまで多様化してきた。

地方自治体が、中央政府を通さず、直接、外国の自治体と姉妹友好都市関係に入ったり、それに伴う人的交流、学術、医療協力を行う事例が増加している。地方自治体の国際協力は、以上にとどまらず、途上国地方自治体への無償技術協力（技術研修専門家派遣および研修員の受入れ）、資金協力、機材の供与などがみられるようになった。援助を受け入れている途上国においても、地方自治体が、直接の援助交渉の当事者になることは、一般的にいつて珍しいが、最近、インドなどでも経済の自由化、特に外国投資受入れの容易化をはかり、地方政府（州政府）が中央政府の承認を最終的には必要とするにせよ、直接、外国公館あるいは外国企業との間で、借款あるいは投資誘致の交渉をもつことがあるようになり注目される。交渉妥結後は中央政府との連携の下に、その借款、プロジェクトの運営が、全面的に地方政府の裁量に

まかされることもある。もっとも、中央政府による監督あるいは、行政指導から完全に自由にはなれぬケースも多いようである。

援助を受けた途上国側の地方自治体が、その本来の援助の目的から外れた仕方でも援助物資を使ってしまったケースも報告されている。例えば日本のある都市が、姉妹関係を結んだ中国の都市の要請に応じて贈与した救急車が、売り払われて、まったく別の用途に使われていることが発見されたというふうな具合にである。

被援助諸国の地方自治体（主に地方政府）間の差異を認めながらも、本章は、他の要因が一定であると仮定したうえで、同じ援助を受けた途上国の地方自治体間で、援助の使われ方に差異が生じてくる要因をさぐってみようとするものである。同じ援助が、途上国地方自治体間で、効率的に使われ、あるいは非効率的に使われる要因をさぐり、一つの問題提起をしようとするものである。換言すれば、被援助国地方自治体のgood governanceの存否の問題である。

援助にも資金援助（有償・無償）と技術援助があり、これも二国間援助と多国間援助に分けられる。この援助の目的にも、経済的、社会的インフラストラクチャーの整備から、人道的貧困救済の援助まで広範囲・多種にわたるが、それぞれ、受け入れた各国の地方自治体が、その外的資源を目的にそっていかにか効果的に使用するかが問われる。本章では、主に二次的資料に依拠しながら、途上国地方自治体の貧困緩和政策および環境保全政策の実施を例に、被援助国の地方行政上の問題点を洗うことにしたい。

本章の構成は3節より成る。はしがきに続く第1節では貧困緩和に関する五つの開発戦略を略述し、地方行政の段階でどれを採択できるかを検討する。第2節では、採択した戦略を具体的計画、プロジェクトの段階におろして実施を考える際に、援助に基づくそれら計画やプロジェクトが効果を発揮しうるために目配りすべき5側面につき述べる。第3節においては、地方行政機関が援助に基づくプロジェクト等を実施する際に、その行政能力に影響を与える四つの要素、すなわち、行政機関の権限と機構、財源、人材、広報

活動あるいは利害関係者との了解のとりつけ、を検討する。

以上の3節の検討のうえに立って、むすびでは、援助が本来の目標を十分に達成しえぬとすれば、それは何故であり、地方行政の枠組みのなかで問題解決の方法は何か、その解決へ向けて、さらなる協力のあり方はどうあるべきか、について述べる。

第1節 貧困緩和のための開発戦略

「貧困」とは何かについては、いくつもの定義がみられる。それを大きく二つに分けると、一つは通説的貧困概念と、もう一つは、新しい、人間の内的基本的願望をとり入れた概念である。

第1の通説的な貧困概念では、世界銀行が1980年の世界開発報告のなかで示した「絶対的貧困」と「相対的貧困」に分けた仕方にだいたい従っている。すなわち「絶対的貧困」とは「人間としての条件に関するどのような妥当な定義に照らしても、ほど遠い栄養不良、非識字率、疾病、高い乳幼児死亡率、短い平均寿命の水準を脱却できぬ状態」とされ、これに対し、「相対的貧困」の概念は、貧困をあくまで相対的なものとして把握し、社会階層間の格差を重視している。貧困層の量的把握のために、人間として最低限必要な栄養摂取量、家族収入その他の社会指標を用いて「貧困ライン」を設定し、それを充たさぬ者を「絶対的貧困層」と定義している⁽¹⁾。UNDP（国連開発計画）の1994年の『人間開発報告書』では、「貧困ライン」以下の状態を「栄養上最低必要とされる食事と、食料以外の最低限度必要なものが購入できなくなる所得ライン」の状況を指している⁽²⁾。

UNDPはこうした「貧困」の概念にあきたらず、さらに一步進めて「人間開発指数 (Human Development Index)⁽³⁾」, 「人間の安全保障 (Human Security)」なる新たな概念を打ち出している⁽⁴⁾。

第2は、人間の内的基本的願望をとり入れた概念であり、貧困を人間の基

本的ニーズ (Basic Human Needs : 以下, BHNsと略す) が満たされぬ状況と定義する。では何が人間の基本的ニーズなのであろうか。この立場の人は(例えばマンフレッド・マックスニーフManfred Max-Neef), 通俗的に言われる人間の衣, 食, 住を基本的ニーズとはみなさない。人間のより内面的かつ本質的なニーズを九つあげている。すなわち, ①永生きしたい願望 (permanence), ②保護し, 保護されたい願望 (protection), ③参加の願望 (participation), ④愛し, 愛されたい願望 (affection), ⑤理解し, 理解されたい願望 (understanding), ⑥創造の願望 (creation), ⑦自由でありたい願望 (freedom), ⑧くつろぎの願望 (leisure), ⑨生きていることの意味を確認したい願望 (identity) の九つである。この九つのそれぞれの欠乏について九つのタイプの貧困があると考え。例えば, 「愛における貧困」とは, 経済的に豊かであっても, あまりに自己中心的で, 他人, 特に弱者に対する気配りもできぬ者を指し, 「理解における貧困」は, 本人の能力の不足と学校教育の質の悪さを示しているとみる。この考え方によれば, 人間にとり, 衣, 食, 住は不要なものとはみていない。衣, 食, 住は, あくまで人間の本質的願望にとり, 例えば永生きしたいという願望を充たすための手段 (satisfiers) にすぎない, とみる。すなわち, 人間は食うためにだけ生きているわけでない。食うことを手段として人間らしく生きている, との考え方である⁽⁵⁾。

この第2の概念は, 表面的な, かつ物質的基準によってではなく, 人間の内面的な願望に視点を据えてはいる。この点で在来の通俗的な貧困の比較基準と異なる斬新さをもつが, 反面, かなり主観的な判断が入り込みやすく, その数量化は容易ではない。

そこで本章では, 第1の通俗的概念にしたがって, 貧困緩和のための開発戦略を概観し, 次にその実施にあたって地方自治体レベルでどう具体化するのか, どのような問題に出くわすのか, 従来の開発戦略に欠落している視点は何で, それはいかにして克服できるのか, という方向に論旨を進めていきたい。

貧困緩和のための経済開発戦略には五つの流れが認められる。

第1は、新古典派経済学の立場から、対GNP投資率を増大し、資本集約型工業化を進め、生産性を向上し、まずはパイを多きくしてから分配しようというものである。分配には「均霑効果 (trickle-down effect)」を期待している。経済成長の初期・中期段階の貧富の格差増大も、しだいに、一定の段階を過ぎると平等化へと進むというクズネツツの逆U字型の理論が援用される。しかし資源を大量に消費し、公害をまきちらすことになったのも事実である。

第2は、労働集約型で雇用機会を創り出し、そのために適性技術 (appropriate technology) を使用することを主張するものである。

これは被援助国の地方自治体にとりいちばん適用しやすい戦略であろう。しかし何が「適性技術」かについては確固とした基準がすでにあるわけではない。

第3は、ベトナム戦争でアメリカ軍がベトナムより撤退した頃の1972年に、USAIDが発表し、74年には世界銀行総裁マクナマラ (ベトナム戦時の国防長官) が唱えはじめた「経済成長と公平な分配」の同時達成をねらう開発戦略である。その後、ILO (世界労働機構) や、サセックスの開発研究所 (Institute of Development Studies) 等が同様のことを主張した。だが、経済成長と公平な分配を同時に達成するためには、どうしても住民の参加が必要になる。住民の継続的な開発への参加はどうしたら可能になるであろうか。この課題に答えようと期待されたのが地方自治体である。この詳細については、後に述べることとする。

第4の開発戦略は、ベーシック・ヒューマン・ニーズ (Basic Human Needs) の達成を強調する。この開発戦略におけるBHNsは、通俗的な衣、食、住、医療、飲料水、教育機関の整備などを示す。第2の開発戦略が、労働集約的で雇用機会の創出を強調したのに対し、最低賃金制さえ守られぬ途上国の現状に照らして、実質的な生活のニーズの供給の必要を強調したものである。

この具体的実現にも、当該住民の積極的参加が必要になることは言うまでもなく、住民といちばん近くにいる自治体の取り組み方が問われることになる。

第5の開発戦略は、1980年代に入り広く主張されるようになった「持続可能な発展」(Sustainable Development)の議論である。開発にあたり、自然環境の保全をはかりつつ、かつ資源の浪費を避け、次世代に対しても資源を残しておくような配慮をする開発戦略で、成長率がそのために多少下がってもよいとするものである。「開発における女性の役割」(Women in Development)の議論も、この「持続可能な発展」戦略の類型に入れうるかもしれない。

この開発戦略の具体化には、地域住民による積極的かつ継続的参加が不可欠であり、そのための地方自治体の取組みが問われてくる。もちろんのことであるが、以上のような貧困緩和に関する五つの開発戦略の具体化には、地方自治体や地域住民の参加にとどまらず、中央政府による支援および、二国間あるいは多国間の外的援助などがそれを促進することはまちがいない。

第2節 政策の実効性を担保する要因

以上のような貧困緩和のための開発戦略が、具体的な計画、プロジェクトの段階に結実されて、いよいよ実施される際に、目標の達成に十分な効果を上げうるか否かは、次の5側面の総合的検討によって明らかにされよう。すなわち、①計画あるいはプロジェクト(政策)自体の目標と、達成手段および段取りなどの論理整合性、②政治指導層の実施への強い意思、③政策対象者層の実施へ向けての積極的、継続的参加、また外的条件(政府の政策変更、市場価格の変動、技術上の新発見など)の変化への周到な対応、④政策環境——国内的、国際的政治経済が政策実施過程に与える影響、⑤政策実施機関の行政能力、である。

本章では、このうち⑤の政策実施機関（ここでは途上国の地方行政機関）のみを取り上げる。外国援助に基づく類似の計画あるいはプロジェクトを実施しながら、途上国のそれぞれの政策実施機関が異なった成果を出すのはなぜか。ある地方行政の実施機関がきわめて効率的に行政成果を出し、他がきわめて非効率に行政成果を出す理由は何か。その背景にある行政能力（administrative capability）に影響を与えている要因を四つの側面から検討を加えることにしたい。

第3節 地方行政機関の行政能力

地方行政機関の行政能力に影響を与える行政機関内部の要因分析には、少なくとも次の四つの側面からの検討が必要になる。

第1は、行政機関の権限および機構

第2は、財源

第3は、人材

第4は、利害関係者との了解

である。第4の要因は、機関内部だけでなく外部の利害関係者を含むことにはなるが、基本的には、了解とりつけの成否は機関内部の担当者の態度にかかわるところが大きい。

次下に簡単に説明を加えることにしよう。

第1の行政機関の権限および機構にかかわる問題点として、次の3点を指摘しておこう。

①権限の中央集権化

②法令の未整備

③調整の不備

である。

①の権限の中央集権化とは何か。

途上国の行政機関の一つの特徴は、機関内の権限配分が不適切であるばかりでなく、特に下部への権限委譲があまりなされていないことである。上層部に権限が集中し、事務処理が仕事量過多で停滞しがちである。自由裁量権が中央の上層部に集中していて、許認可権など利権の伴うものが多いので、関係業者とのゆ着やレント・シーキング (rent-seeking) の機会を生みやすい⁽⁶⁾。また地方にあつては (特に住民にとっては)、中央における政策決定のプロセス、その合理的根拠が見えにくい。つまり不透明性 (non-transparency) が残るわけである。地方分権化についてみると、途上国では、強大な内務省の権限を中心とする中央政府直轄による地方行政が一般的である。これに若干の地方自治権が付与されているというのが現状である。また各省庁の最末端の機関 (Line Agencyと呼ばれる) のなかには過重な仕事量をこなさなければならないものもある。例えばインドの農業開発事業の農村指導員 (Village Level Worker) は1人で200世帯以上の世話をまかされ、その他に臨時の仕事が上から押しつけられるといった具合である。したがって、仕事に責任 (accountability) がもてなくなる。

②の法令の未整備について見てみよう。

途上国においても、近年、地方自治法のようなものを制定し、地方行政に法的枠組みを与えるものが出てきた。地方行政に対して、住民選出議員が監視し、チェックとバランスをはかろうというものである。

地方行政においても、中央行政と同様に旧態いぜんの煩雑な行政事務手続法が適用されていることが多い。この煩雑性は人間不信の産物である⁽⁷⁾。一見、行政過程の責任性、透明性確保に資するようにみえるが、実態は、当該関係者以外に適用の厳格性をチェックできる者がいなく、まったく逆の効果をもたらす結果となっている。

法令の整備に加えて、計画策定、予算の作成と実施、評価の手続きの標準化、簡素化がはかられねばならない。

③の調整の不備も、地方行政機関の能率を減じているとみられる。

途上国には、同様の行政課題に対して複数の機構が設置され、権限の重複

と競合が、不要な混乱と資源の浪費をもたらしていることが多い。

例えばネパールでは、家族計画事業を十指に余る機関（単なるプロジェクトも含む）がそれぞれ別箇に実施している。各国の援助機関が、家族計画問題についてそれぞれ別箇にネパール側と折衝して異なったプロジェクトを作成したことによる。国連家族計画（UNFP）が、ネパールで行われている全プロジェクトの調整にあたることになってはいるが、それを有効に行うだけの実権をもってはいない。

また環境保全問題について、これには外国援助が付きやすいためか複数の機関が重層的に環境保全問題を担当している場合が多い。

タイ、インドネシア、フィリピンでは、日本的意味における公害対策を中心とした環境行政組織は中央政府に置かれており、若干の事例を除き、一般には地方政府レベルには存在しない。「地域レベルでは、中央政府の地方事務所が広域行政圏や州単位で置かれている国が多く、ここで環境関係法令の施行や環境モニタリングなどが行われている⁽⁸⁾。」

環境管理や環境規制については、タイ、インドネシア、フィリピンで共通に、工業省、保健省、運輸省、公共事業省など、関係省庁の直接的監督下で行っている。一方では、「一般廃棄物の処理や上水供給、し尿・生活排水処理などの環境衛生分野の事務は、末端の地方政府が担当している。ただし、ごみ中継基地や下水道設備など都市インフラ整備には多額の経費がかかるため、地方政府独自の事業としては成り立ち難く、二国間あるいは多国間援助機関の支援に基づいた国家プロジェクトとして、計画・実施される⁽⁹⁾」ことが多いようである。

日本の対バングラデシュ無償資金協力で送った物資が、チッタゴン港から何カ月も陸揚げされずにいたケースがある。外国の無償援助物資の引取りにも輸入関税をかけるので、援助を受ける政府機関がそれに支払う予算がないとして受取りを渋ったのである。これなどもバングラデシュ政府機関内部での調整の不足を示す事例である。

このように、機構・権限の重複・競合関係についても、規則の不備につい

ても、また、各種計画の策定、予算編成と獲得、業務の効率的運営、業務成果の評価とフィード・バック等の各場面においても調整は不可欠である。

調整には、縦のラインと横並びの機関間の権限・機構をめぐる調整があり、縦のラインにおける調整のほうが横並びの機関間より容易であるといわれる⁽¹⁰⁾。今日、外国援助の受入れなど、広域、あるいは国境を越えた機関間の調整がいつそう重要性を増してきたといえる。

環境問題については、先進国、途上国を問わず、自治体間協力をコーディネートする中核機関が生れた。例えば、国際環境自治体協議会（ICLEI）などの国際ネットワークが存在する。

ともあれ、諸機関間の権限・機能分担のあり方、コミュニケーション・システムの整備、情報の収集・管理・活用についての調整など、今後も取り組むべき課題が多い。

第2は財源の問題である。これには次の3点がとり上げられる。

- ①地方自治体の財政自主権
- ②遅滞のない効率的な予算の執行
- ③公的資金の公正な運用

である。

①の地方自治体の財政自主権確立の問題は、その実現が望まれながら、現実と理想は大きく隔たっている。

途上国も国により差があるが、日本の地方自治体の財源のように、地方税、地方交付税、国庫補助金、さらに稀には地方債などがある。さらに地方レベルのプロジェクトに二国間あるいは多国間援助がこれに加わるが、これは中央省庁を通じて流れこむ場合が普通である。ただし、地方自治体間の国際協力、NGO等による協力もこれに加えるであろう。ともあれ、地方税徴収の課税対象も少なく、また徴税も必ずしも徹底して行われているわけではなく、脱税がはなはだ多いといわれる。

②の遅滞のない効率的な予算の執行は、実施機関が、計画やプロジェクトに見合う必要な資金・資材をどれだけ遅滞なく入手し、開発に投入できるか

の問題である。国によっては、予算が決定後一括して配布されずに何回かに分割して配布される。実際には予定日よりかなり遅れて配布されるために、年度末近くになるまで工事の実施が中断されることもある。また残った予算を次年度に繰り越すことが認められていない場合も多いために、急遽不要なものを高く買いこみ、資材を無駄にしたり、必要性の少ない工事や出張などに出費を重ねることになりがちである。これは、限られた資源の浪費であり、実施機関の能力を低下させることにつながる。行政の責任性欠如にもつながりやすい。

③は、公的資金の公正な運用であるが、これは資源の無駄を防ぎ、公的資源の着服を防ぎ、資材の購入・工事の入札をめぐる汚職を防ぎ、手抜き工事を防ぐために、予算執行過程をできるだけ標準化・簡素化し、ガラス張りにして、業者間の談合、政治家やボス、高級官僚らによる不当介入の余地を残さぬようにすることが重要である。チェックのシステムも、できるだけ住民の参加を促し、監督役人の業者との結託による目こぼしが起こらぬようにすることも大切である。

第3は人材の問題である。これには次の3点がかわってくる。

- ①登用、配置、訓練、待遇、昇進
- ②意思決定メカニズム
- ③内部紛争の処理、学習効果の蓄積

である。

①の人の登用、配置、訓練、待遇、昇進などは、すべて役人の士気にかかわってくる問題である。

人の採用にあたっては、できるだけ公開の競争試験により、縁故による採用、ブローカーによる口利きの採用、賄賂の収受の機会を減らす必要がある。また採用された役人の配置も適正なものであらねばならない。縁故あるいは賄賂によって中央に残ったりあるいは僻地農村勤務へ回されたりすることもあると聞く。僻地勤務も重要であるので、それに見合った特別の手当てや住宅等の提供、子供の教育への配慮、一定期間後の転勤の制度化などが必

要である。訓練の点でも問題は多い。地方公務員のための訓練機関をもつ途上国も多いが、カリキュラムの内容は必ずしも地方行政の必要に適合しているとはいいいにくい。精神論、あるいは制度論、技術論のようなものが多くて、士気を高めることにはあまり役立たない。住民の側に立って物事を考えるような感受性や態度の訓練にはカリキュラムや訓練法の抜本的改革が必要であろう。筆者は他の本でも触れたが、かつてバングラデシュで、ジャウル・ラーマン大統領時代に実施された「自村開発計画 (Own Village Development Programme)」などは、中国でかつて行われたことのある下放運動にも似たインパクトを、参加者および農村に与えた斬新な訓練法であった⁽¹¹⁾。

訓練の対象のなかでどの層にいちばん重点をおくべきかをみると、中堅公務員層であろう。これは地方行政に限らず中央政府においてもそうである。一般に途上国の高級公務員の学歴は高く、難関である競争試験を通過してきた優秀なエリートである。欧米等の事情に通じ、事務能力にもすぐれている。しかしそこには独特の行政文化がみられ、高級公務員は人に命令し、人を動かすことに慣れ、権限や情報を独占し、下へはなかなか分与しない。こういう状況の下では、政策の企画立案・運営・評価のできる優秀な中堅公務員層はなかなか育ちにくい。したがって実働部隊である下級公務員層の声を吸い上げ、また彼らと政策立案者である高級公務員層とをつなぐ有力なパイプ役が不足しがちなのである。地方行政、中央行政を問わず、途上国の開発行政の最大のネックといわれる中堅公務員層育成のための国際協力は、特に重要であると思われる。

待遇、昇進などについては、地方農村あるいは気候条件の悪い山間僻地に勤務する地方公務員に対する特別の優遇措置がとられるべきであるが、現状は、ラスパイレス指数のうえでも、昇進速度のうえでも、きめの細かい処遇がなされていないようである。

②の意思決定メカニズムであるが、途上国では（欧米等の先進国でもそうだが）地方行政、中央行政を問わず、一般的にトップ・ダウン方式で、少数の高級エリート層だけで意思決定し、下に命令するスタイルをとる。これでは

いつまで経っても下層あるいは中層公務員の側に仕事についての精神的高揚が起こりにくい。中・下層公務員の政策修正・提案能力、事務処理能力の進展をはかるためには、普段から、課題を与え、皆で討議して決める、そのための情報収集と学習、根回しもさせるなど業務そのものが学習過程であるような業務運営がなされるべきであろう。日本の稟議制は、この意味で非常にすぐれた制度である。途上国の行政能力の向上のためには、できるだけ全員参加による意思決定メカニズムを定着させ、公務員の学習・研究意欲を高め、かつ仕事に対する積極性を引き出す工夫が必要である。積極性を高く評価し、その提案が結局不成功に終わっても減点主義評価をすべきではない。公務員が失敗を恐れて無気力になれば、その組織からは、何も創造的・革新的な提案は期待できないし、組織の活性化には致命的でさえある。

またユニットごとの参加型意思決定メカニズムの存在とともに、下部ユニットの決定を統合し調整する能力をもつリーダーの存在も重要であるので、そういう人材の養成も必要である。

③の内部紛争の処理、学習効果の蓄積の問題は、行政機関内部における職員の不平・不満を処理し、あるいは発生を予防するメカニズムの存否の問題で、組織の団結と、効率的運営にとり重要な制度である。内部組織が固まってくれば、経験・学習効果の蓄積もいっそう容易になり、取引費用 (transaction-cost) も低くなろう⁽¹²⁾。

第4は、利害関係者との対話による事業への了解の取付けの努力の問題である。これには次の3点を注目しておこう。

- ①政府の行政広報活動
- ②実施プロジェクトに関する公聴会
- ③継続対話と了解のとりつけ

である。

①の政府の行政広報活動は、普段から地方行政に関する重要問題、特に住民の生活に直接かかわってくる問題について情報を公開し、啓蒙活動をしていくことを意味するが、途上国では比較的これが不足している。あるプロジ

ェクトの事業が決定されてしまってから、実施の直前になって担当者が住民に布告するだけでは、住民の反発をくうだけである。

②実施プロジェクトの事業についての公聴会、対話集会のようなものが繰り返し行われる必要があり、それは事業に対する住民の関心をひき起こし、民主的な仕方事業を住民と共同で作っていくことにもなる。また住民の納得も得られやすい。

③の継続対話と了解のとりつけとは、事業の実施によって不利益を蒙ると感じている住民との間の辛抱強い説得を意味するが、賛成と支持を得られないまでも、積極的妨害は避けるようになれば、了解のとりつけに成功したとみることができよう。住民の言い分に理があれば、謙虚に取り入れ、事業計画を一部修正するような柔軟な対応も行政側に求められよう。

むすび

以上、第1節では貧困緩和に関する五つの開発戦略を概観し、地方行政の段階での各戦略の採択可能性につき触れた。第2節では、採択した戦略を、具体的に計画、プロジェクト化してその実施を考える際に、援助に基づく（援助が総資金の一部であっても可）それらの計画やプロジェクトが実効性をもちうるために配慮すべき五つの側面につき述べた。

第3節では、地方行政機関が援助に基づくプロジェクト等を実施する際に、その行政能力に影響を与える四つの要素、すなわち、行政機関の権限と機構、財源、人材、利害関係者との了解のとりつけ等の諸問題について検討した。

以上を踏まえて、最後に、援助が本来意図した目標を十分に達成しえなかったとすれば、それはなぜであり、地方行政の枠組みの中で問題解決の方法はあるのか。ないとすれば、他にどのような問題の検討が課題として浮かび上がってきたのか。それらの問題の解決に向けて、日本のさらなる協力のあ

り方はどうあるべきか、に触れて本章の結びとしたい。

今日、途上国において経済成長と住民福祉の増大を目標とする開発計画が策定され、実施されてきた。その成果は、東アジア諸国の場合、年平均成長率6%から10%を超えるものも続き、まさに世界経済の牽引車と呼ばれるまでにいたった。しかし反面、貧富の格差の増大、環境破壊の拡大をもたらしており、「持続可能な発展」がどうしても実現できるかが真剣に問われはじめている。貧困の緩和についての五つの開発戦略については第1節で検討した。このなかの第5番目の開発戦略である「持続可能な発展」のために地方行政レベルではどう取り組み、どういう問題に遭遇したのかを見てみよう。

結論だけ言えば、開発の権利と自然環境保全運動の対立である。途上国側からすれば今日の自然環境破壊をもたらしたのは、先進工業国の過剰開発であるのに、今や先進工業国が先頭に立って自然環境保全をうたい途上国にもそれを押しつけてきている。途上国はこれから開発するために、自然の生態系を多少破壊しても森林を伐採して木材を輸出するなどして開発資金を稼がねばならない。そういう開発の権利をもっているのだと主張しており、この主張は地方行政の域を越え、国家行政のレベルをも越えて地球的レベルの問題になってきた。

途上国が必要と考えている急速な経済成長や産業開発の進展の必要と、環境破壊の防止をどう調整するのか、という問題の複雑性をグローバルな人類の将来にかかわる問題として認識しておく必要がある。また開発の権利の問題を強調しすぎると貧困の緩和の問題が飛んでしまうおそれもある。

貧困の緩和を意図し、またそれを持続的発展のなかでとらえようとする試みが途上国側にはないわけではない。その推進のための先進国側からの援助が、環境問題援助として現実に行われている。先進国側の政府によってだけでなく、地方自治体や企業、さらにNGO等によっても援助が提供されている。途上国側には、この援助の受け皿ができつつあり、なかには、環境問題に取り組む国際的な自治体間ネットワークも作られつつある。例えば、国際環境自治体協議会(ICLEI)がそれである。その他に、国際地方自治連合ア

ジア太平洋事務局 (IULA/ASPAC, ジャカルタに事務局をもつ) などがあげられよう⁽¹³⁾。

ともあれ、援助が本来意図した貧困緩和、環境保全等の目的を十分に達成しえなかったとすれば、その理由は、援助政策の論理に内在する矛盾か、実現に対する政治的コミットメントの欠如か、援助の受け皿の側の継続的な下からの突き上げ (参加) の不足か、政策環境が妨げたのか、実施機関の能力不足か、のいずれか、あるいは、それらの要因の組合わせによるもので、実施機関である地方行政のみの責任ではない。

地方行政の枠組みの中で問題解決の方法はあるのか、といえは断片的にはあるが、これには限界がある。そこで、援助が本来意図した目的を十分に達成しうるためには上述のような五つの側面からの総合的アプローチが必要となるが、本章の目的の範囲を越えるので、その検討は別稿にゆずることにする。

今後の地方自治体の政策実施能力強化については、特に地方行政機関の四つの側面、すなわち、権限・機構、財源、人材、広報活動のそれぞれの強化に向けて、ささやかな日本の経験を途上国と分かち合うことはできるであろう。

例えば、日本の地方行政における蓄積された経営管理システム、参加型意思決定法、財政上の工夫、中堅官僚層に焦点を当てた技術協力、オフィス・コンピュータの導入とソフト面のノウ・ハウ、地方自治体による広報出版活動、国際的ネットワークづくりの経験などがあげられよう⁽¹⁴⁾。途上国の地方自治体からの研修員受入れと日本からの専門家派遣、必要機材の供与などの組合わせが、これまでも行われてきたし、今後ますます拡大することが望まれる。

注(1) 世界銀行『世界開発報告』1980年。

(2) UNDP『人間開発報告書1994』国際協力出版会、219ページ。

- (3) 同上書, 218ページ。人間開発における三つの側面, すなわち, 寿命, 知識 (成人識字率と平均就学年数), および所得 (1人当たりの購買力平価ドル) に, 平等の比重を与えた指標など, 人間開発の度合いをはかるための尺度にされている。
- (4) 同上書, 3~11ページ。
- (5) Manfred Max-Neef, "Human Scale Economics : Tasks Ahead," in Paul Ekins ed., *The Living Economy By Toes* (邦訳, 石見尚, 中村尚司ほか『生命系の経済学』お茶の水書房, 1989年, 58~62ページ)
- (6) rent-seekingについては黒岩論文の注(9)を参照のこと。なお, Anne Kruegerの著名な論文がある。"The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *The American Economic Review*, June 1974, Vol.64, No.3.
- (7) 筆者は1980年代初めに3度, UNDPの短期コンサルタントとしてバングラデシュの行政強化プロジェクトに参画し, 公務員の行政手続法を検討する機会をもったが, 英国植民地支配下に作成された行政手続法は, 微に入り細に入り煩雑な手続きを規定し, これを逐一まともに読んで理解し, 行政を執行するのでは, 動きがとれないであろう。人間不信の産物であることを実感した。
- (8) 自治労編『地方自治体による開発途上国への環境協力のあり方に関する調査報告書』1994年9月, 69ページ。
- (9) 同上書, 69ページ。
- (10) G. Shabbir Cheema and Deniss A. Rondinelli, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, 1983を参照されたい。
- (11) Minoru O'uchi and M.J. Campbell eds., *Development Communication and Grassroots Participation*, ADIPA, 1985, pp.13-16.
- (12) ウイリアムソン『内部組織の経済学』を参照。また本書の黒岩郁雄論文およびそこに引用されている, R.H. Coase, E. Ostrom, L. Schroeder, S. Wynneらの概念も参照されたい。
- (13) 自治労編『地方自治体による……』63ページ。
- (14) 具体例として, Minoru O'uchi, "A New Thrust of Japan's ODA," *Peace Studies News*, No.10, 1991を参照されたい。

<参考文献>

- (1) EROPA Local Government Center, *Comparative Studies of Public Administration: Human Resource Development in Public Administration*, 1994.
- (2) 『月刊自治フォーラム』地方自治研究資料センター編, 1995年12月号および

1996年1月号。

(3) 『世界の地方自治』 海外地方自治研究会編, 1994年。

(4) A.P. Saxena ed., *Administrative Reforms For Decentralized Development*, APDAC, 1980.