

サブサハラ・アフリカの 開発マネジメント問題

今後の開発支援プログラムに向けて

内田 康雄

はじめに

1980年代の後半から、援助機関を中心に“*Institutional Building*”（組織形成・強化）が中心的な開発課題としてさかんに議論されてきている。独立以来、公的部門の機能の弱さと生産性の低さが、サブサハラ・アフリカの多くの国での開発業務の障害となっているが、その原因の一部は、政府システムの構造、行政のプロセス、行動パターンにあると考えられる。援助機関のみならず、サブサハラ・アフリカ側（例えば、*African Association for Public Administration and Management: AAPAM*）もその現状は今や危機的であると、組織形成・強化の方法を探っていこうとする動きがでてきている。ここでは、そうした動きを背景にサブサハラ・アフリカの政府部門を中心にしたマネジメント能力の問題とその軽減への展望を考えてみたい。

1 政府部門のマネジメント能力の危機的状況

政府部門のマネジメント能力の問題とは、割り当てられた職務の不履行が広く蔓延しており、

そのため効率および生産性の低下が著しく、政府部門の人的資源を含めた開発資源の減少と喪失が恒常的なものとなっていることである。例えば、非効率なマネジメントは、意志決定の遅れ、プロジェクト、プログラム実施の遅れ、多くの公的サービスの供給の現状に対する「なるようになれ」というような態度の蔓延などにみられる。

政府部門のパフォーマンスの悪化は、度々次のように描写されることが多い。すなわち、政府部門の生産性の低さは、専門的能力のあるものの定着率の低さなどだけでなく、職員の一人一人の生産性の低さ、やる気のなさによるところも大きい。政府のある部署を訪れたものは、その活気のなさに驚かされるに違いない。事務所の中は全く空っぽというわけではないが、机の上に何も置かずに、時間の過ぎるのを待っている職員を見かけることは珍しくはない。あるいは、政府職員の大半、特に中級、下級の職員に目立つが、勤務時間の極く限られた時間にしか、自分の持ち場で勤務しておらず、勤務時間中のその他の時間を、役所の外で何らかの品物の調達、副収入のための活動に充てており、その上役所内で勤務している時間でさえ仕事への集中度は非常に低く、生活上のさまざま

な事柄で頭の中はいっぱい、大体の職員は、うわの空で勤務に就いている。職務内容の明確化がないことも、現状をとめどもなく制御不能にしている。このような状態の役所では、公的サービスを受けたいとき、サービスの受益者側が何らかの袖の下を支払わずして、必要なサービスを受けることができないことを直感するに違いない(例えば、AAPAM, *The Ecology of Public Administration and Management in Africa*, 1986などによる)。

こうした問題についてのアフリカの言わば公式的な見解として国連アフリカ経済委員会(Economic Commission for Africa : ECA)によれば、サブサハラ・アフリカの全体的な社会経済的環境の劣化は、構造上の硬直性、組織、運営管理上の非効率によって、じわじわと危機的なところに近づいているとしている。マネージメント能力は衰えており、経済生活のすべての面で甚だしいミスマネージメントがはびこっている。サブサハラ・アフリカは開発政策を立案形成し効果的に実施するために必要な計画能力がむしばまれ、さらに実施能力も失っている。特に保健、教育、低所得者住宅などの社会セクターの運営管理は混乱し、無秩序になっている。人的資源のミスマネージメントは、フラストレーションを引き起こし、公務員の生産性を著しく低めているというものである。

行政機能の構造と業務過程に由来する機能障害が組織の効率を蝕んでいる。政府部門の効率性は、組織構造、行政手続き、そして役所内／省庁内、役所間／省庁間のコミュニケーションの悪さのために著しく損なわれている。また公的サービスへの差し迫った必要性よりも、政治的な理由で部局数が増え、その役割が重複してしまっている。例えば、国連開発計画(United Nations Development Programme : UNDP)の組織強化プロジェクトに関わる報告書(UNDP, *Report of Problems of Stren-*

gthening African Countries' Public Management Capabilities, New York, 1986)を要約してみよう。

役所の人的資源管理は混乱した採用計画に特徴づけられる。それぞれ必要な役割、仕事が明確になっておらず、当然その責任配分も混乱しており、職務内容も明確になっていない。従って訓練計画もなく、計画をつくることも困難となる。また行政のプロセスは、遅鈍を極め、長々とした手続き過程、そしてプロセスそれ自体が明示的になっていない。官僚制は極度に中央集権化しており、そこでは情報、コミュニケーションが同じ役所内においても、うまく流れず、役割、仕事の協調はさらに困難になってしまう。また、インフラの未整備、維持管理の不備等に加え、マネージメントの弱体がロジスティックスの混乱をもたらしている。

2 植民地行政の負の歴史的遺産

これらの構造的な非効率の要因は、植民地行政の歴史的遺産にも求められる。AAPAM会長の英連邦事務局のDr. Gelase Mutahabaなどのサブサハラ・アフリカの専門家に従えば、宗主国の植民地政策の主眼は、天然資源開発を促進することと、そのために現地住民を平定する制度づくりであったとされる。したがって、行政の基礎的なシステムの形成にはほとんど投資はなされずに、単に骨格だけの、歳入確保と秩序ある統治のための行政システムができたにすぎない。そうした植民地の統治システムは、「法と秩序」の維持を目指し、極度に法形式主義的であり、忠誠、前例、手続き、手順等が重要視されることになった。そこでは、植民者への協力および服従を引き出すことを重視し、行政組織は硬直した階層制をもち、下位の職員が意志決定に加わることはない。行政は植民者

へのサービスが主たる目的であり、抑圧的であり、大衆のニーズに応じるといった観点は希薄であった。これらが、保守的で、革新的な意欲に乏しく、サービス精神に欠けた、非効率な現代サブサハラ・アフリカの組織文化の背景にあるとされる。

3 給与水準

職員の一人一人の生産性の低さ、やる気のなさ、澱んだようなオフィスの雰囲気などは、その低い報酬にかなりの原因を求めてよいであろう。その給与は、インフレに対応してこなかったために実質ベースで1975年後、ほとんどの国で大きく低下し続けている。いわゆる実質的な目減りである。特にガーナの場合はすさまじく、次官補の給与は83年では75年と比較して実質ベースで10分の1ほどに、一般職員のそれは15分の1に低下している。スーダン、ナイジェリア、ザンビアなどでも急激な実質ベースの給与の下落がおきている。

4 マネージメント手法／技術の導入の遅れ

政府部門の効率強化が進まないことを論議する際、アフリカ人の行政官は、科学的管理システムの政府部門への導入の遅れを問題にすることが多い。たとえ目的管理手法 (Management by Objectives : MBO) などのマネージメント手法／技術導入の重要性を説くのである。こうした議論の仕方に私たちは時として違和感を覚えるが、これはむしろサブサハラ・アフリカの国々の政府部門では目的設定と目的管理の意識の欠如が深刻で、そうした現実を克服するためには目的管理の意識を高め、仕事を行なえるようなシステムにしなくてはならないということを強調していると考えべきであろう。しかし、さらに深刻なのは、MBOや

関連するマネージメント手法の導入が試みられたとしても、結局は成功しないことが多いことである (例えば、1980年代後半のUNDP によるケニア、ナイジェリア、スワジランドなどの組織強化プロジェクト)。その原因としては、一般的に以下のように現地の専門家に説明されることが多い。

- (1) 目的設定が政党、内閣などによって行なわれ、非現実的で実務次元から懸け離れてしまう。
- (2) 民間企業の目標設定のようではなく、往々にしてイデオロギー的な表現のみの目標設定になってしまい、計測不能なものになってしまう。
- (3) 各省庁の予算項目の制約のため、予算の柔軟な運用が難しい。
- (4) まとまった金額の投資案件の場合には、モニタリング、評価の作業を関係部局に行なわせることができるが、MBOなどの評価の作業には部局の賛同を得るのが難しい。

5 効率性の改善に向けて

上記のような政府部門の効率性の低さの主な原因は、(1)不適切な組織構造、(2)職員の低い専門的能力、(3)低い給与水準、(4)旧態依然とした管理運営技術／技法、(5)勤務評価の基準の欠如、(6)業務のアカウントビリティのなさなどに求められる。これらの要素が互いに影響しあい、根深く澱んだ状況がつくられてしまっていると考えられる。したがって、以下のような重点項目について改革が課題であると思われるが、それらは今後の開発援助項目として支援される必要があろう。

1. 組織構造の改革

政府の行政システム内の役割の重複は、責任の

明確化と仕事の協調、協働を難しくしている。広範囲に渉る公的サービスの責任を持つ中心的機関を設置することでマネージメント・システムを合理化する。そのような中心的機関は、通常の省庁より高い位置（大統領府など）に設置されることが望ましい。そうした組織は、政府の人事政策とその実施に責任をもち、組織運営に関して各省庁の相談にあたり、業績評価、人事考課などの設計を行ない、それらが各省庁で実行されることまでの責任を担う。そうした業務との関係で、仕事の専門性の促進に努める。また、各部署の改革にとって不可欠な仕事（トレーニング、業績評価、定期的な報告書の提出、監査等）についての手続き、規定、ガイドラインなどを作成し、各役所がそれらを遵守するようにモニターを行なうことである。

2. 政府職員の能力強化

政府職員の能力の低さは、必要な知識と技能の不足、有能な職員の流出などのためであるといえるが、役所の組織文化も阻害要因となる。まず始められなければならないのは、中期的な視野にたち、明確なトレーニングの方針をたてることであろう。この中には、人事管理の設計、仕事の範囲・内容の明確化、そしてマネージメント手法の導入などが含まれる。これまで援助機関によるトレーニング・プログラムがたびたび行なわれているが、訓練を施す側と援助の受容側とのトレーニングの方針の綿密な協議はないことが珍しくなかった。そのため、受容側の受け身の姿勢が目立ち、トレーニングの成果を現実化していこうとする姿勢も受容側の役所内で希薄になりがちで、「訓練のされっぱなし」に終わるのが普通であった。今後は、トレーニング・プログラムの設計にかかわる事前

の十分な援助協議、訓練成果のモニタリングと評価システムの導入などでこの困難な課題を少しずつ解決していかねばならない。

3. 給与水準の改正

サブサハラ諸国政府の財政難を考えると給与水準の改正の余地はないように見えるが、構造調整による政府機能の合理化の後、むしろ給与面での改革はより現実的な可能性がみえてきたようにも思われる。例えば、能力給の要素の導入、インフレに対する給与調整の実施、付加給与の合理化などである。付加給与は長い間、上級職の政府職員に対して満足な費用計算なしに、与えられてきたと思われる。給与の20倍にも及ぶ付加給与などの噂にはこと欠くことはなかった。この財源の合理化に踏み切る必要がある。

結 び

上記のような問題を考えると、今後のサブサハラ・アフリカ支援はかなりの場合、案件設計にあたり組織形成・強化の要素を組み入れたものにしていかねばならない。また、そのためには、経常経費、消耗品、内貨（local currency）部分のより柔軟な運用規定が望まれる。援助（ODA）とは、外貨部分の資本財、資本投資部分の支援であるが、サブサハラ・アフリカの多くの国では援助資金の柔軟な運用規定なくしては、独り立ちさせることは難しい。さらには、政府部門のマネージメント能力の限界が大きい国々で、公共サービスについても、民間部門の参入を含めたサービスの供給方法も案件設計に取り入れる必要がある。

（うちだ・やすお／神戸大学国際協力研究科）