

2007 年度 LORC 国際シンポジウム・プレシンポジウム

テーマ：「発展途上諸国の分権化政策の比較研究 第4研究班による新刊英文書籍から」

報告者：斎藤文彦（龍谷大学国際文化学部教授）

日時：2008年1月11日（金）16:00-17:30

場所：龍谷大学深草学舎紫英館2階東第2会議室

出席者：大林稔、大矢野修、加藤里香、鎌田久美子、斎藤千宏、阪口春彦、白石克孝、中塚肇、仲間瑞樹、西田俊之、土山希美枝、船内克典、阿波根あずさ(RA)、定松功(RA)、清水万由子(RA)、西原京春(RA)、新井健一郎(RA)

報告

- (スライド2) 中央集権から地方分権へという動きは世界各地で見られており、日本もその例外ではない。LORC の問題意識の核にあるのは、誰が何を目的として分権化を進めているのかということ。たとえば日本では公務員の削減という側面が過分に強調されているきらいがあるが、それは目的そのものではないはず。何のための分権化なのかというビジョンを欠いたまま政策が推し進められているのが日本の現状。
- (スライド3) 途上国の多くは1960年代に独立を果たしたのだが、独立当初は集権による強い国家を志向していた。しかし政府の肥大化からさまざまな問題が生じて小さな政府を目指す動きが出てきたこと、また冷戦後の民主化推進の文脈の中で分権が好ましいという認識が生じてきたことなどから、とりわけ1980年代からは分権化への動きが途上国においても見られるようになる。しかし分権への移行は容易ではない。民主化によって各地域における人間関係が不安定になるといったパラドックスが生じるとともに、貧困が長期的な計画を実行することを困難としてきたため。こういった状況は日本の現状を考えるにあたって示唆的である。
- (スライド4) 「参加」という概念について。経済成長を目指していたときには意思決定は主にトップダウンでなされていた。しかし1980年代からは参加を重視するボトムアップ型の開発が重視されることとなる。単に所得の拡大のみを目指すのではなく、人間的な豊かさを追求すべきであるという人間重視の開発へと関心が移っていったため。しかし参加という概念は一種の流行となり、そこからさまざまな弊害も生じてきた。また「参加疲れ」が参加の長期的な継続にとって大きな課題となっている。
- (スライド5) 「分権化」という概念について。この背景には民主化への要求がある。地域レベルでより身近に政府に接触をする機会を確保しようという考え。また他方で80年代からの新自由主義による小さな政府への志向も分権化推進の背後にあった。分権化はその初期には過大に期待されていた感があったが、次第にそう単純な問題ではないのだとい

う認識が拡大し、どのような条件化でそれが成功するのかという点へと関心が寄せられるようになってきた。

- (スライド6) こういった問題意識のもと、LORC 第4班では6カ国における分権化の比較研究を行ってきた。対象国は異なるさまざまな背景を持っているが、アクター間の関係性を見るという視点から比較をした。
- (スライド7-9) 分権は多様な関係者へと影響を与える。関係者たちがおのおの立場から主張した結果、そこにどういった関係性が生じるのかという点に注目するのが本書で採用した「アクター・パースペクティブ」。既存研究は構造に焦点をおき、構造が一度確立されればそれがそのまま機能するのだと想定してきた。しかし実際には各アクター間でのかけひきを見ることなく実情を理解することはかなわない。LORC ではここに注目し、各国に協力者をおいて研究を進めてきた。
- (スライド10) インドのケーララ州は調査対象国の中でもユニークな例。インドでは1993年に憲法改正が行われて地方自治が強調されることとなった。しかし社会指標の水準が高いケーララではそれ以前から草の根の社会運動が内発的に活動しており、すでにリーダーたちが存在し、運動の経験が蓄積されていた。それが90年代からの大きな変化を可能とする下地となる。また行政も社会運動のリーダーたちとの連携を模索してきた。ここに見られるのは外から課せられたものではなく、自発的なパートナーシップ。
- (スライド11) ついでウガンダの例。ウガンダはサハラ以南のアフリカにおいて分権が非常に進んだ国として知られているが、その背後には歴史的に特殊な事情がある。現政権は1986年に成立したのだが、それ以前には15年間にわたって内戦による混乱が続いていた。したがって政権成立の時点ではほとんどの政府機能が崩壊した真空状態にあったといえる。内戦の時代へと逆戻りしないようにという強い意識が新しい制度を樹立させる際の推進力となった。またローカル・カウンシルのシステムはゼロから作り上げられたもの。植民地化後のウガンダにおいてはじめて草の根レベルの人々が参加するシステムを提供。しかし政権成立から20年を経た今日、状況は変化しつつある。1995年に新憲法が制定されて大統領の三選が可能となり、政権が長期化・独裁化しつつあるため。現在のウガンダは、草の根レベルでの参加の仕組みは存在するものの、国レベルでは独裁化が進行しつつあるといういわば「ねじれた」状況にある。また分権化は政権の道具に化しつつある。
- (スライド12) 分権化をよりよく理解するためには、国家、市民社会、市場という三つの範疇の関係に注目する必要がある。また重要なのは分権化の目的や意図はどこにあるのかということ。たとえばインドネシアでは分権は国家統一を目的として進められている。これはたとえばケーララなどの事情とは大いに異なる。
- (スライド13) LORC 書籍の結論では次のようなことを論じた。1) 分権化とは中央-地方関係の再定義に他ならないということ。小さい政府がよいというわけではない。政府が果たす役割をきちんと明確化させる必要があり、場合によっては中央政府を強化する必要もある。2) 分権は政治的な問題であるということ。したがってある国の成功事例を単純に

別の国へと移植することはできない。3) ドナーによる援助を通じた分権の押し付けは成功をあまり期待できないということ。分権は内発的なものでなければ持続しない。

- (スライド 14) 途上国に対する助言のあり方は見直されるべき。これまでは政府セクターには分権化、市場セクターには民営化、市民セクターにはエンパワメント、とバラバラに援助が実施されてきたが、これらの援助は「地域」を場として総合的な視点のもとに統合されるべき。分権化は目的そのものではない。それは貧しい人々の包摂といったことも含めた持続可能な社会を目指す文脈の中に位置づけられるべきもの。
- (スライド 15) 変革はリーダーとそれについていく人たちとによって担われる。リーダーシップとは人物や個性と結びついたカリスマ性としてしばしば表現されるが、移譲可能な役割としてとらえることも可能。またその他の人々が役割を担う主体となるためには、情報の開示をすすめることが必要。
- (スライド 18) 結論としていえるのは次のこと。地域をよくするためには、社会についてのビジョンを関係者が共有せねばならない。ビジョンを共有する仕組みを作るとともに改革への動機づけを保つことが重要。変革をはじめるとは比較的容易だが、それを持続することは困難。変革の担い手が既得権益を抱え込み抵抗勢力になってしまうという例もしばしば見られる。これを避けるためにも情報の公開は重要。

コメント・討論

- KT: スライド 13 について。それぞれの地域にはその地域に固有の事情があり、政策をそのまま他の地域へと移植するのは困難だという話があった。そのとおりではあると思うが、他方で世界の多くの地域でおなじ問題が共有されているというのも現状。
- FS: 5 年前にプロジェクトを開始した当初はアジア・アフリカとヨーロッパ、日本ではかなり事情が違うのではないかと考えていたが、実際に研究を進めるうちに構造的には共有している問題点が多くあるということに認識するにいたった。表層的にまとめるのではなく、市場・政府・市民社会の三者間の関係に注目することによって共通の土台の上で問題を考えることができるだろうと考えている。
- KT: 同じくスライド 13 で、外部主導ではなく内発的な改革をすすめることの重要性にふれていた。しかしコモンウェルスや EU における例に見られるように、内発的な動機を外部の資金によって刺激する、というのも有効な仕組みなのではないか。
- FS: 外部からの関与がすべて悪であるということではむろんない。たとえばウガンダでは援助機関が中央政府を介さずに直接地方へと援助を行うことが可能。こういった仕組みがうまく機能すれば、外部からの援助と内発性を尊重した改革とは矛盾することなく両立する。
- MO: 内発性というが、そこで想定されている主体は誰なのかということが問題。アフリカ

ではドナーが、また日本では中央政府が主導して分権化が進められているが、それらはいずれも住民の視点から見ると外部者であり、エリート的な分権化であるという点において共通している。本来は実際の受益者である住民の影響力を増し、受益者の利便性を拡大することが改革の目的のはず。NGO やドナー、政府は住民のエージェントに過ぎず、住民に対して説明責任を持つ主体。

- CS：ケーララ州では若干事情が異なる。ケーララ州と隣接するカルナータカ州では、NGO の数は多いものの先進国の資金によって運営されているものがほとんどであり、近年においては活動が停滞している。しかしケーララの NGO はエリート集団ではなく、欧米からの資金援助も受けていない。教師などのボランティアが主体となって運営されている。ただし、それゆえに参加疲れなどといった限界も見られており、行政やプロフェッショナルが力をつけていく必要がある。またケーララでは社会運動は政党色の濃い政治運動と不可分。
- KS：アジア・アフリカと先進国、いずれにおいても「パートナーシップ」という語の意味内容が拡大しつつある。先進国では長い歴史を持った伝統的で権威のあるチャリティ団体が存在し、これまではそれらを主な主体としてパートナーシップが考えられてきた。しかし今日ではより多様な主体を考慮に入れ、さまざまな主体の相互関係に注目する「マルチ・パートナーシップ」とでもいえるような概念がみられるようになっている。また従来と比較政治においては、途上国は国家のタイポロジーに当てはめて分析されてきたが、近年では市民社会へも目を向けるべきという考えが台頭している。4 班の書籍が問題提起するのもまさにこの点。

あと、スライド 13 に「社会変革」における役割の見直し、というくだりがあるが、ここでいう「社会変革」とはどういったニュアンスを持っているのか。

- FS：途上国の普通の人々には、彼らが必要とする公共サービスの供給が中央の財源によるのか地方によるのかはあまり意識されていない。したがって、中央で提供していたサービスを地方に移行したとしても、サービスの質が変わらないのであれば普通の人々には違いがまったく認識されないということになる。こういった状況を脱却するためには、サービスへの不満を表明するためのチャンネルをいかに増やすのかというアカウンタビリティの視点が必要となる。またパートナーシップは行政と NGO との連携としてしばしば語られるが、市民・住民から遊離してしまわないようにすることが重要。
- KS：公益法人がサービス供給をおこなっておりそれが住民にとってうまくいっていないところでは、社会的な担い手を活性化してゆく必要がある。市民社会の構成組織が育っているのかいないのかというのは大きな差。
- CS：それを客観的に実証するのが難しい。
今回の報告では「ガバナンス」という語が用いられていなかったが、それはなぜか。
- FS：特に意図的に「ガバナンス」という語を避けたわけではない。
- MO：JICA がニジェールで実施した学校のプロジェクトが成功例として最近よく参照されている。父兄のみではなく住民全体が直接選挙によって人事も含めて学校を管理するとい

うもの。サービスが悪ければ住民が責任者の首を切ることができるという仕組みを求める声はガーナでもよくきかれた。

- FS：日本では独立行政法人化してもアカウントビリティは向上していない。他方でたとえば英国では、公共サービスのエージェンシーは民間（例えば株式会社）よりも、議会での審議への参加などを通じて、厳しい基準で説明責任を果たすことを要求されている。
- KT：日本における課題はビジョンとアカウントビリティの欠如。主体（サービス供給者）と客体（受益者）の関係が流動化する中で、誰がどのように公共システムを担うのかという問いが前景化しつつある。行政依存の体質、また人材不足はとりわけ大きな問題。