

第5章 国の基本的な統治制度（ガバナンス）

本章は、はじめて在外に赴任する職員が、国の政治・行政制度の現状を把握する上で基本となる統治制度の枠組みを理解することを目的とします。第4章「ガバナンス指標の見方」の「4-1 ガバナンスとは」と関連して、開発途上国のガバナンスの問題を「統治制度」という側面から把握することが重要であるゆえに設けた章です。国の仕組みは、基本的には各国の便覧などで確認できますが、実務上はこれに加えて、制度の運用が意思決定メカニズムにどのような影響を与えているかを理解しなければなりません。開発途上国のガバナンスを考察するとき重要なこととは、必ずしも欧米流の価値観をそのまま持ち込んで考察するのではなく、それぞれの国の文化的歴史的な背景の相違を踏まえることです³⁹。

そして、その国の統治制度としてのガバナンスを理解するためには、政治・行政などの「制度」の背後にある「社会構造」も理解しなければなりません。制度には、その国や社会の構造が良くも悪くも反映されることがあります。そして、社会構造上の問題解決のためにガバナンスの機構が改善され正しく運営されねばなりません。

本章では、国の基本的な統治制度として、また開発援助に関係することとして、「憲法」、「三権分立」、「選挙制度」、「中央集権と地方分権」を取り上げて解説します。

5-1 憲法

国の統治の仕組みを定めているのは、多くの国では憲法です。憲法は、国家の政治体制や統治のあり方、政治理念（国の宗教など）を定めたものです。その国の政治体制を理解するには、まず憲法に立ち戻り、憲法が改正された場合は、改正内容やそれが意思決定メカニズムに与える影響などをよく理解して、中長期的な援助計画にも反映させる必要があります。憲法を見ることで、国家の権力構造の大枠を把握することができます。

憲法は、国の統治機構の特徴、その背後にある社会構造の特徴を説明していることがあります。日本人にとって憲法は、民主主義と基本的人権を保障する恒久の大典と思いがちです。しかし、通常の法改正以上に厳格な手続きを要する硬憲法を持つ日本人はそう思っても、国によっては通常の手続きで改正できる軟憲法も多く、政変などで指導者が変わると憲法改正が行われる国もあります。例えば、タイは1997年に公布された憲法が、2007年に廃止され、新政権により新憲法が公布されました。インドネシアでも、スハルト政権が崩壊した1999年以降、これ

39 稲田（2006）

まで数回にわたり憲法改正が行われています。

その上、民主主義の考えに相反すると思われる一党独裁制を明記した憲法もあります。ケニアでは、独立時、のちに初代首相となるケニアツタ率いる第一党KANUが中央集権の必要性を主張していました。イギリスとの交渉過程で妥協する形で権力分散志向の強い硬憲法を受け入れましたが、政権獲得後、軟憲法に改正し、大統領制の導入・権限集中、連邦制の廃止などを憲法の改正を繰り返して進めました。さらにモイ大統領政権下の1982年には、複数政党制を廃して一党独裁制が憲法に明記されたのです。複数政党制が回復した背景には、1990年代に強まったドナーによる民主化への圧力がありました⁴⁰。

5-2 三権分立

統治のための国家権力が1つの機関に集まりすぎると、権力が乱用されて正しい統治が行われず国民の人権が侵されるなどの恐れもあります。それを防ぐために、立法権（法を作る機能）、行政権（法に基づいて行政を行う機能）、司法権（法に基づいて裁く機能）をそれぞれ独立した機関が受け持つことが三権分立です。

三権分立が憲法で保障されていない国としては、議会よりも君主の権限が優先する絶対君主国があり、サウジアラビア王国やスワジランド王国がこれに該当します。また、君主の権限が憲法によって制限されている立憲君主国でも、政府の要職が王族で占められている国も存在します。インドネシアの場合は、以下の例のように国民協議会に権力が集中して三権を分配するという構図があり、大統領独裁のために利用されました。

例：インドネシアの三権分配

インドネシアの政治制度の基本的考え方は「三権分配」、つまり、インドネシア共和国のすべての権力は国民協議会（MPR）に集中され、国民協議会が行政、立法、司法の三権を政府（大統領）、国会（DPR）、最高裁判所に分配する、というものである。したがって、国民協議会は大統領の上位にあり、国民協議会はいつでも臨時総会を召集し、大統領を解任することができる。スハルト時代にはこれで政権は安定した。国民協議会議員の半分が大統領の任命で、残りの半分も八割までが大統領支持派で固められ、大統領の意思が国民協議会の意思となったからである。

ところがハビビ時代、法律が改正され、国民協議会は国会議員500名と地方代表・職能代表議員に200名で構成されることになった。また大統領は地方代表・職能代表議員を任命できなくなった。この結果、大統領の意思ではなく、国会の意思が国民協議会の意思となった。

（京大アジアアフリカ研・白石隆氏2001年度インターネット講座より。<http://www.asafas.kyoto-u.ac.jp/special/031-01.html>）

40 津田（2003）

また、一党独裁体制が長く続く国では、支配政党に権力が集中し、支配政党に反対する人々に対する基本的人権の抑圧などが起こりがちです。法の運用でも恣意性が働き、事業の予測可能性などに影響が出ることもあります。

5-3 選挙制度

国会議員や行政の長などをその地域の住民による選挙で選出する制度は、まさに民主主義の基本になる制度です。

アフリカを例にとると、1980年代までのアフリカ政治は、国政選挙を容認しない軍事政権国もあり、また選挙は、一党独裁による議員候補者の信任投票であることも少なくありませんでした。しかし、アフリカも1990年代の民主化によって、複数政党制の採用による政治家（議員）選出の選挙が実施され、長期政権の交代もみられるようになりました⁴¹。ただし、民主化が進んでも、選出される議員の大半が伝統的権力者（大土地所有者など）で占められる場合、貧困を生み出す社会構造はそのまま、という国も少なくありません。開発途上国によく見られる有力者と住民のパトロン・クライアント関係が、結果的に選挙という承認過程によって正当化されただけということもあり得ます。一方で、少数政党の乱立が政局の混乱を招くこともあります。

アフリカ諸国では、植民地支配からの独立後、伝統的な社会構造であるパトロン・クライアント関係が、公的な支配体制にも持ち込まれ、「新家産制」と呼ばれる統治が行われてきました。これは、政治的リーダーを頂点とするパトロン・クライアント関係が、公的組織の運営原理となり、国家の公的財産の配分もリーダーへの政治的支持に基づいて配分されるような統治体制です⁴²。先に述べたケニアの事例もこのような統治体制の一例です。その結果、選挙を実施しても同じ指導者が繰り返し再選されるという、民主主義の原則から見れば疑問のあるケースが見られたわけです。冷戦時代、西側諸国は、反共という理由だけでこのような政権を支えてきましたが、冷戦終了後に民主化への圧力を強めたことは周知のとおりです。1990年以降、新家産制のシステムが変化して混乱が起こり紛争が起きやすくなった国がある一方で、指導者がしっかりと民主化を進めたガーナや、選挙での政権交代を守ったベナンのように、統治側の賢明な選択で政治的自由度の改善が進んでいる国もあります⁴³。

41 落合雄彦（2002）

42 佐藤章（2003）

43 武内進一（2006）pp.12-15

5-4 中央集権と地方分権

◆ 5-4-1 開発途上国にとっての地方分権

開発途上国におけるガバナンス分野で1990年代以降の重要な潮流であり、開発援助の実施にも関連する「地方分権」について説明します。

地方分権は、政治・行政の中央集権（国民国家の行政や政治の権限と財源が中央政府に集中している体制）に比する言葉です。

中央政府から地方の出先機関、地方政府、準公共機関、NGO/NPO、住民組織などに計画策定、決定、執行に関する権限と責任を移転することが、「分権化」です。「分権化」は広い概念で、行政のみでなく政治・司法に及ぶこともあります⁴⁴。なお、アメリカやインドのような連邦国家は、地方（州）が中央政府から行政権限を独立してもち、中央に国全体の中央政府（連邦政府）が存在するという形態です。

開発途上国の行政機構と地方分権についての歴史的変遷を述べます。第2次大戦後、植民地だった地域が独立して国家を形成したとき、旧宗主国の決定した国境線を踏襲したため、1つの国の領土内に多様な民族や言語が混在したケースがあり、そのような地域社会の構造を1つの国としてまとめるために堅固な中央集権体制をとった国々があります。5-1のケニアなどは、まさにその例でしょう。地域的多様性のある多民族国家であるインドネシアも、独立当初は地方分権を進めていく動きがあったものの、地方の自治権付与の要求があまりに大きく地方反乱の動きもあったため、独立後10年近くたったスハルト時代以降は地方の首長を中央任命にするなどして中央集権化政策をとることで政治不安を避ける安定化の道を選びました⁴⁵。

しかし、1990年代以降から今日に至るまでは、開発途上国での地方分権がすすみました（1990年代以降、8割以上の途上国において地方分権化の動きがありました）⁴⁶。地方分権は、国の民主化の動きと呼応して（民意の反映に関連して、時に地域の民族主義と関連して）行われた例が多く見られます。タイ・韓国・インドネシアの場合は、いずれも民主化の動きと呼応して地方分権が実施されました。地方分権が時間をかけて進められたタイや韓国に対して、急速な政治改革と民族主義とが連動した1990年代のインドネシアでは地方分権は非常に急速な改革となりました。

◆ 5-4-2 地方分権の長所・短所

中央集権と分権との関係は、中央と地方にそれぞれ管轄の重複があることもあり、地方分権といっても分権の程度によりさまざまです。ある事業では管轄領域が中央と地方とが完全に

44 国際協力機構（2004a）p.66

45 国際協力事業団（2001）p.3 2-1-1 脚注

46 城山英明（2006）

「分離」する場合もあれば、別の事業では一部の管轄領域が重複して「融合」したままとなるように多様なケースに分かれます⁴⁷。

国家が地方分権を進めることの長所・短所としては、次の点が指摘されています⁴⁸。

長所として、

- ・ 政府が人々に近くなり、さまざまな要求に対処でき、より効率的な資源配分ができる。
- ・ 住民は政府の行動をより注目し、政府の住民に対するアカウンタビリティが喚起されて、より適切で効率的な公共サービスが行われる。

短所として、

- ・ 分権化により地域格差が広がりやすい。
- ・ 十分な人的資源が伴わない場合に地方政府の能力不足が生じる。
- ・ 国家の開発目標よりも地方政治の影響をより受けた不合理な政策が採られやすい。
- ・ 汚職を促しやすい。

このような長所・短所に鑑み、また行政の能力、財源、地域ごとの社会構造や経済・社会格差の状況などを考慮して、地方分権の進め方が決まります。中央政府が地方自治体へ権限移譲する場合もあれば、例えば、中央政府から地方にある中央政府出先機関あるいは地方自治体に権限を委任（分散化）する場合があります⁴⁹。「分散化」は、行政権限が地方自治体でなく中央政府の地方機関にも残る場合ですが、たとえば、このあとに記した「【事例】タイ保健セクター改革（30パーツ医療制度）」のような「権限の分散化」によった成功例があります⁵⁰。

◆ 5-4-3 地方分権 日本の場合

日本の地方分権について説明します。江戸時代には、現在の県よりも細かく分かれた藩が地方行政主体として独立していましたが、明治以降は近代国家形成のために中央集権化が進められて、藩に代わる府県の長、つまり県知事という役職は中央政府の任命でした。明治にできた地方行政制度が現実に合わない面があったため、改革がなされ、明治21年の市町村制や明治23年の府県制・郡制が制定される中、わが国の地方自治制度の基礎が築られました。しかし、国の統制が強い不十分な地方自治でした。

第2次世界大戦後に制定された日本国憲法の第8章で、地方自治は制度として保障され（93条の議員や首長の住民による公選、94条の地方自治体は地方に関わる財産権などを持つなど）、

47 国際協力機構（2004b）p.67

48 城山（2006）

49 城山（2006）、桑島（2006）

50 桑島（2006）

昭和22年には地方自治法が制定されました。最初は住民の権利を規制するようなことは地方自治体が独自でできるようにし、その後、運用の経験と効率性の観点からわが国の実態にそって制度が再編され、日本の地方自治制度は整備されていったのです（地方自治法は制定後、昭和31年までにたびたび改正され、市町村の合併も促進されていきました）⁵¹。

その後も財務会計制度の整備などの改革が行われ、平成7年には地方分権推進法が制定されました。そして、日本の中央行政が地方自治体に対して行っていた機関委任事務が2000年に廃止され、中央行政と自治体との関係が対等・協力へと変わりました。一方で、地方への権限委譲や財源委譲の動きの中、地方自治体の財政効率化圧力や地方行政の広域合併などの動きもあり、より効果的・効率的な行政サービスを行うための地方自治体の責任は大きくなっています。

【事例】 フィリピン、ケニアの地方分権の形態比較

ASEANの主要国であるフィリピンと、英国から独立して長く中央集権政策をとったケニアとの2カ国の地方分権の違いを比較します。

それぞれの国の社会構造や歴史的経緯が異なるので、地方分権の組織形態や分権プロセスが異なっています。ただし、どの国もほぼ共通なことは、地方行政の行政遂行能力の形成にさまざまな問題があって、分権化に時間がかかっていることです。

(1) フィリピン⁵²：1991年の地方自治法以降、分権化は時間をかけて進展、地方ごとの組織機能、歳入・財政配分、住民の政治参加などが制度化されていきました。

LGU (Local Government Unit) という地方自治体が、州、市レベル、村レベル（バランガイ）の層で地方自治法施行以前に形成されていて、ここに地方開発委員会（LDC）という住民の代表の参加する組織が各層に設置されました（国の出先機関や開発協議会は、州の上の地方単位であるリージョンレベルに設置されています。分権の例外はマニラ特別区やミンダナオ・ムスリム自治区です）。

民主的選挙が長く存在したことや地方議会の議員選出の民主的な運営は、分権化の一定の成功と見られます。しかし、地方政治もまた、有力者と住民のパトロン・クライアントの関係が弊害となって、住民参加による行政監督や行政の説明責任や透明性も十分ではありません。また、地方行政に必要な人材確保、財源や地方のニーズに応じた予算配分も十分とは言えません。

51 地域国際化研究会（1995）

52 国際協力機構（2006）pp.101-103

(2) ケニア⁵³：ケニアは独立直後を除き一貫して中央集権が政治・行政の基本でした。ただし、何度か地方分権化が進められた時期があります。

1995年に世界銀行が進めたプログラムでは、財政的地方分権化の原案が策定され、地方交付金導入、地方政府の歳入改革が着手されました。これより所得税などの一部が地方開発資金として割り当てられています。しかし、地方行政は「地方政府」、「州行政」、「セクター官庁の地方組織」、「国会議員の選挙区」と4つのシステムが並列・分裂したものであり、しかも住民の参加や説明責任などについても非常に不十分なものとなっています。

【事例】タイ保健セクター改革（30パーツ医療制度）⁵⁴

地方分権化のより具体的な例で、タイ保健省の例（権限の分散化）を取り上げます。地方自治体に能力が乏しい場合の地方分権の処方箋についてです。

タイの県と郡は、中央省庁の出先事務所という位置づけの地方行政機関です。県と郡の職員は国家公務員で、県知事と郡長は中央の内務省の上級官僚です。郡の下にタンボン（10程度の村を束ねた行政単位）があり、タンボン長（ガムダン）が各村（ムーバーン）の村長とともに行政と住民をつないでいます。1992年以降の民主化の進展、地方分権化の流れでタンボンを単位とする自治体も新たに設立されることになりました。

1999年の地方分権推進法に基づいて、保健省は8割相当の予算と業務・権限を自治体への移譲することを求められましたが、タンボン自治体の多くがマネジメントと技術の両面で脆弱だったため、委譲は困難でした。そこで、保健省は「低コストで健康サービスを」という改革の基本方針の下、中央省庁・保健省の役割をサービスの直接提供から政策策定・調整・規制という役割にとどめ、県などの保健省の地方出先機関にサービス提供の権限を持たせることとしました（地方自治体ではなく、地方にある保健省の出先機関に「権限を分散化」）。以下に紹介する「30パーツ医療制度」も「権限の分散化」によって地方への展開に成功し、効果的な行政を行うことができました。

サービスへの平等なアクセスと効率性を目指した「30パーツ医療制度」は、ほかの健康保険スキームに加入できない人々に「ゴールド・カード」を支給し、1回の診察ごとに30パーツの負担で保健医療サービスが受けられるようにしたものです。この制度の特徴は、保健所を主体とした「一次医療提供ユニット（PCU）」で、人々がプライマリ・ヘルスケアを受けることを重視し、契約を通じたりファラル・システム（より高次の治療への紹介・搬送）を強化させることです。病院には、患者1人当たり1,202.4パーツの固定単価（2002年）により、サービス対

53 笹岡（2006）pp.238-241

54 桑島（2006）

象となる登録者数を乗じた予算が配分されます。

この運営体制は、中央省庁の地方組織である県保健局が事務局となり、ルールや基準、そして予算案を作成します。「県運営委員会」は、県保健局長を委員長とし、県自治体首長、タンボン自治体（都市部ではテーサバーン）、大学病院、地域・総合病院、郡病院、私立病院代表、郡保健局代表、PCUまたは保健所代表、村落保健ボランティア代表、住民代表、医療有識者などで構成されます。

この制度の導入により、県運営委員会の予算配分に関する裁量の拡大が進み、また、郡病院や大学病院が自ら一次医療サービスの提供を行う契約病院（CUP）になるとともに、保健局の指導下にあった保険所と契約関係を結び、医療施設間のネットワーク形成が進みました。保険未加入者をなくし、全国の9割の住民に対し保健医療サービスへのアクセスを実現することに寄与しました。効率的かつ安定した質の確保という点ではまだ課題は多いものの、患者の満足度は高まっています。

(参考文献)

- 稲田十一 (2006) 「普遍主義に対する批判」、下村恭民編著『アジアのガバナンス』、有斐閣。
- 落合雄彦 (2002) 「アフリカにおける民主化の現状と支援のあり方」、国際協力機構 (2002) 『民主的な国づくりへの支援に向けて－ガバナンス強化を中心に』
- 桑島京子 (2006) 「タイの保健セクター改革とガバナンス」、下村恭民編著『アジアのガバナンス』有斐閣。
- 国際協力機構 (2004) 『JICAにおけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政能力の向上、法整備支援』。
- 国際協力機構 (2006) 『特定テーマ評価 地方行政能力向上 インドネシアを事例として』。
- 国際協力事業団 (2001) 『地方行政と地方分権』報告書。
- 笹岡雄一 (2006) 『第17回国際開発学会全国大会論文集』、11月26日、於東京大学。
- 佐藤章 (2003) 「コートディボワールにおける新家産制の変化・変質」、『アフリカ諸国の民主化再考－共同研究会中間報告』、アジア経済研究所。
- 城山英明 (2006) 「ガバナンス改革としての地方分権」、下村恭民編著『アジアのガバナンス』有斐閣。
- 末廣昭 (1993) 『タイー開発と民主主義』、岩波新書。
- 武内進一 (2006) 「アフリカ諸国の統治と国際社会」『アフリカ』Vol.46, No.1
- 地域国際化研究会 (1995) 「日本の地方自治制度概要」。
- 辻一人 (2006) 「単位としての国家と地方分権」、下村恭民編著『アジアのガバナンス』、有斐閣。
- 津田みわ (2003) 「ケニアの複数政党制」、『アフリカ諸国の民主化再考－共同研究会中間報告』、アジア経済研究所。