

参加型開発と良い統治
分野別援助研究会報告書
(現状分析資料)

1995年3月

国際協力事業団

総研
J R
95-19

参加型開発と良い統治
分野別援助研究会報告書
(現状分析資料)

1995年3月

国際協力事業団

現状分析資料

本資料は、小田英郎慶應義塾大学法学部教授を座長として設置された「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会において、参加型開発と良い統治に対する我が国の国際協力に関する事項を討議するための基本資料として作成したものである。第一部では、研究会において議論のためのバックグラウンド資料として、鈴木佑司委員から「良い統治」、大内穂委員から「参加型開発と行政的側面」、大濱裕委員から「地域社会の参加型開発」、細野昭雄委員から「参加型開発の経済的側面」というテーマでそれぞれ発表をいただいたものをまとめた。第二部は、タスクフォースが中心となって、基礎的な現状認識及び諸先進国、国際機関、我が国の援助の現状を分析したものである。

収集した資料の量や時間等の制約により必ずしも十分なものとはいえないが、参加型開発と良い統治に対する国際協力を考えるうえでの基礎資料としてとりまとめたものである。

本編の分析内容はそれぞれ担当者が執筆したものであり、研究会の意見を代表するものではない。

目 次

第1部 主要な論点に関するバックグラウンド

第1章 良い統治（人権、民主化、軍事支出）	1
1. はじめに：援助と持続可能な開発 - 参加と民主化	1
2. 背景：冷戦の終焉と新たな問題への対応	4
3. 援助の意味転換：従属的發展から協力と競争へ	5
4. 新たな課題：民主化 - その制度、プロセス、そしてフィードバック	9
5. 問題と展望	13
第2章 参加型開発と行政的側面	14
1. はじめに	14
2. 行政課題の重点の変化	16
3. 実効性	17
4. 協力の分野	17
5. むすび - 課題と展望	19
第3章 地域社会の参加型開発	21
1. 概念	21
2. 取り組み方	24
第4章 参加型開発の経済的側面 - 3つのタイプの経済システムと 「参加型開発」	28
1. 「政府と市場」および経済システムの3つのタイプの関連	28
2. 参加のための機能的アプローチ	35
3. 「参加」のための諸政策 - 「参加」のための機能的アプローチを念頭に	39

第2部 現状分析資料

第1編 課題分析	45
第1章 参加型開発	46
1. 参加型開発の背景と概念	46
2. 参加型開発の捉え方	47
3. 参加型開発の導入	50
4. 事例分析	58
5. 考察	63
第2章 法の支配	68
1. 「法の支配」の概念	68
2. 「法の支配」移入の経緯	70
3. 「法の支配」の現状	72
4. 今後の新たな課題	79
第3章 行政	85
1. 開発途上国における行政部門の現状	85
2. 開発途上国行政部門の主要な課題と協力の現状	98

第4章	民主化	106
1.	「民主化」の概念と途上国における民主化の動向	106
2.	「民主化の促進」にかかる各ドナーの取り組み	116
第5章	人権と開発	120
1.	ウィーン宣言及び行動計画の主たる内容（抜粋）	120
2.	人権と開発に関する諸課題	121
3.	主要援助国の開発援助と人権への取り組み	124
4.	開発に伴う人権への影響と配慮 - 開発における人権侵害	126
5.	人権伸長に向けての今後の展望と課題	127
第6章	過度な軍事支出の削減と開発	131
1.	軍事支出の定義及び資料について	131
2.	軍事支出の動向及びその背景	134
3.	軍事支出と開発援助に関する議論	141
4.	主要ドナー諸国及び国際機関の開発援助における軍事支出の取り扱い	144
5.	軍事支出削減に向けて - 今後の展望	146
第2編	援助分析	149
第1章	援助機関の比較一覧表	150
第2章	JICAとOECDの「参加型開発と良い統治」に対する 取り組みの現状	157
1.	JICAにおける取り組み	157
2.	「参加型開発と良い統治」OECD借款案件の事例	164
第3章	UNICEF、UNDP、ODAの援助政策	169
1.	UNDPのアプローチ	169
2.	UNICEFのアプローチ	173
3.	英国（ODA）のアプローチ	177
第3編	事例報告	183
第1章	インドネシア	184
1.	「新秩序体制」における開発政策	184
2.	「新秩序体制」における開発の現状及び問題点	186
3.	人権問題	197
4.	「新秩序体制」における開発政策の今後の展望	198
第2章	ザンビア	202
1.	開発の経過（植民地から独立へ）	202
2.	開発の現状と問題点	203
第3章	ホンデュラス	216
1.	政治・経済の現況	216
2.	わが国の協力の現況	220

現状分析執筆分担

本現状分析は「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会委員及びタスクフォースのメンバーを中心として以下のように分担して執筆したものである。

第1部 主要な論点に関するバックグラウンド

- | | |
|---|---------------------------|
| 第1章 良い統治（人権、民主化、軍事支出） | 鈴木 佑司
法政大学 法学部 教授 |
| 第2章 参加型開発と行政的側面 | 大内 穂
八千代国際大学 政治経済学部 教授 |
| 第3章 地域社会の参加型開発 | 大濱 裕
日本福祉大学 経済学部 助教授 |
| 第4章 参加型開発の経済的側面 - 3つの
タイプの経済システムと「参加型開発」 | 細野 昭雄
筑波大学 副学長 |

第2部 現状分析資料

第1編 課題分析

- | | |
|-------------------------------|--|
| 第1章 参加型開発 | 天野 真由美
国際協力事業団
社会開発協力部 社会開発協力第二課 |
| | 三次 啓都
国際協力事業団
調達部 契約課 |
| 第2章 法の支配 | 戸田 隆夫
国際協力事業団
総務部 総務課 |
| 第3章 行政 | 松永 正英
国際協力事業団
総務部 広報課 |
| 第4章 民主化 | |
| 1. 「民主化」の概念と途上国に
おける民主化の動向 | 大月 隆成
慶應義塾大学大学院
法学研究科後期博士課程 |

2. 「民主化の促進」にかかる 各ドナーの取り組み	本田 恵理 国際協力事業団 企画部 連携協力推進室
第5章 人権と開発	雑賀 葉子 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課 Jr専門員
第6章 過度な軍事支出の削減と開発	雑賀 葉子
第2編 援助分析	
第1章 援助機関の比較一覧表	興津 暁子 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課 Jr専門員 (平成5年11月から6年1月まで)
第2章 JICAとOECDの「参加型開発と 良い統治」に対する取り組みの現状	
1. JICAにおける取り組み	本田 恵理
2. 「参加型開発と良い統治」 OECD 借款案件の例	辻 一人 海外経済協力基金 開発援助研究所 セクター別テーマ研究グループ 主任研究員
第3章 UNICEF、UNDP、 ODAの援助政策	田中 恵理香 (財)日本国際協力センター 研究員
第3編 事例報告	
第1章 インドネシア	阿部 俊哉 国際協力事業団 企画部 地域第三課
第2章 ザンビア	桂井 宏一郎 国際協力事業団 国際協力総合研修所 国際協力専門員
第3章 ホンデュラス	桂井 宏一郎

第1部

主要な論点に関するバックグラウンド

第1章 良い統治（人権・民主化・軍事支出）

鈴木 佑司

1. はじめに：援助と持続可能な開発 - 参加と民主化

1.1 民主化の背景

まず本稿のテーマの「民主化」についての背景を若干説明する。「参加型開発と良い統治」に関する図で、一番上に、「経済成長・福祉の向上」とあるが、これが、最も厄介で、最も重要なポイントである。ここからくみ取るとは2つある。1つは、経済成長・福祉の向上と関連づけて考えるもので、いわゆる「ポスト・モダン」、つまり「近代化」という大きい変化の後の問題にもとれる。これまでの日本の経済協力は、投資も援助も含めて、それぞれ一国発展はあり得るということが前提になっていた。しかし、一国発展では済まない問題について、一体どうしたらいいかということが明らかに視野に入ってきている。

2番目に、経済成長を遂げるには、平和、つまり国内的政治安定がどうしても必要である。1968年にインドのインディラ・ガンディーが、「民主主義は贅沢である。我々に今必要なのは、良い政治ではなく、強い政権である。ストロング・ガバメントが必要なのだ」と言った。ここで「ストロング・ステート」とは言わなかった。「ストロング・ガバメント」であった。これは、東南アジアのすべての国に、非常に大きなインパクトを与えた声明である。それ以降「ストロング・ガバメント」が登場した。そのことにより、平和の代償というものを、非常に大きく作り上げる。他方、経済成長は政治安定の下に実現するということが起こった。つまり、政治安定が重要であるというのが2番目である。

3番目は、「資本は集中すべきであり、効率を高めるべきである」ということである。逆の言葉で言うと、「参加よりは寡占のほうが効果が良い」ということになる。そのためには、国家は、国民よりは国家の成長ということで、全体としてのGNPとか、あるいは産業構造の整備、法制度、行政制度の整備ということをつらとつら行い、予算の中に「開発予算」という形の二重の予算体制が生まれ、この下に、非常に強力な開発体制が出来上がる。それは、非常に明快な上からの開発であった。したがって、「経済成長」以降にあるように「人的開発・持続的開発・均衡の取れた開発」というのは、およそ、問題にはなりにくかった。したがって、「参加」というのは、むしろ参加がなされにくいシステムを作らないと、なかなかうまく行かないというパラダイムだったように思える。

ところが、こういうものが出てくるということは、ものすごく大きいパラダイム・チェンジを、援助をする側も、される側も考えるようになってきているということで、一種の歴史的転換点に我々は立っていると言える。

そういう背景で、世銀のレポートで「発展と平等化が同時に起こった8つの国」と言われる地域（日本も入っている）、主として東南アジアの国々を対象として議論してみたい。なぜ、そういうことが議論になるのか。そのところのメルクマールなるものは一体何か。いろいろあるが、その1つが、政治的民主化という今日のテーマである。これにしばって、議論していきたい。したがって、ここでは「参加型開発」の中の「政治的参加」

の問題、あるいは、その下にある「良い統治」の問題にかなり焦点を当てる。かつ、UNDPのアブドル・マツド・オスマンによるGovernance and People Participationという論文を参考にして、その中の1つ1つのメルクマールを挙げ、例えば政党制の問題、自由の問題、法の自由、法の支配の問題、行政における透明性と責任の問題、NGO等々の問題を、もう1つ別の角度で見直してみたい。

前提として、政治と経済の関連について、決定的なことはまだはっきりと言えないということがある。経済発展が政治的民主化を生むのか、生まないのかというのは、非常に難しい問題である。ヨーロッパ、日本、そして東南アジアにとっても難しいし、中国なども難しい。これを避ける形で進んできたのが、先にも出た「近代化」という、非常に大きい我々の行動原理であった。

ところが、近代化が果たした役割は否定できない、積み残した問題もたくさんある。アジア的コンテキストでは、植民支配体制は、二重経済や、複合的社会、すなわち多民族社会の問題などを残しただけではなく、強い政府の伝統も残している。その意味で、植民地政府は実に強い政府であった。それを引き継いだ独立国家も、極めて強い政府を持っている。これが転換をするというときに、近代化で説明できるのだろうか、実は、できない厄介な問題が1つある。

もう1つ問題がある。それは、近代化のプロセスで大きいパラダイム・チェンジがアジアで起こったということである。それは、「国民形成から国家の形成へ」という歴史的展望から、「国家形成から国民形成へ」という一種の大きな展望であった。この点では、日本と似ており、ヨーロッパの場合とは非常に異なる。したがって、政府が国民のすべての生活の局面で介入をするということ、むしろ期待され、そして、それを積極的に利用してきたという点が、歴史的に見られた。

この「国家形成から国民形成へ」というところで生み出される問題がいくつかある。それは、積み残された問題のほかに、近代化が産んだ厄介な問題である。例えば、国家の過剰発展と言われる問題で、国民よりはるかに強い国家がある、あるいは、異常に集中されているということがある。また、最近東南アジアで問題になっているように、近代化は、どの国でも伝統的社会を崩壊させた。近代化のプロセスで間違ったり失敗したことは、たいていの場合伝統社会の古いルールで吸収され、そこで解消されてきた。例えば、雇用の問題では、大都市部で失敗した場合に、農村に戻って、そこで潜在的に、失業者を吸収するという一種の非経済的、あるいは伝統経済的な仕組みがあった。これが破壊されつつある。となると、国家の経済政策の失敗は、国家自身が解決していくという必要が登場してきたのではないだろうか。つまり、社会に委ねるといことが非常に難しくなったということである。少数民族問題の失敗は、少数民族で解決するというわけにはいなくなってきた。新しい国家として解決していく必要があり、解決しないと、分離・独立運動などの困難な問題にぶつかり、かつ、これが非常に重要なテーマになってしまう時代が来ている。これが2点目の問題である。

もう1つは、ここで言う民主化というのが、一国だけでは到底できないという時代が来たということである。しかし、一国でできないのだが、一国でやりたいという伝統的な感情が残っている。つまり、自分のところの民主化に、いろいろな方面から圧力を受けるこ

とに非常に強い抵抗がある。理念として、問題として、政策課題としてはほとんど賛成していても、これを容易に受け取りにくい一種の一国主義が非常に強い。一番典型的なのが、人権問題である。

そこで、比較的政治がうまく行っていると言われる地域で、こういう問題群を整理しながら、民主化とは一体何かということで議論を進めたい。ただし、これは援助というスケールで議論できることか、できないことか、難しい問題がある。さらに、福祉国家という新しい国家観を相手の政権に植え付けるといったことは可能かどうか、望ましいかどうか、これもなかなか難しい問題である。そこで、受け手の側、受け手の政府がどう考えるようになりつつあるかということを中心に考慮しながら、民主化の問題について議論してみたい。下手をすると、福祉国家という形で進んだ場合に、かつて我々がヨーロッパで見たような巨大な「ビッグ・ガバメント」が生まれ、巨大化も見られるという可能性がないとは言えないので、そのことを念頭に置きながら議論したい。

1.2 民主化をとりまくパラダイム・チェンジ

まず、ここには「パラダイム・チェンジ」と言われるものが、それぞれの国家を越えて、普遍的に登場しているのではないだろうか。これについて3点挙げておく。

1つは、開発至上主義というものが限界に来たという認識を、おそらく多くの政府が持つようになったということである。これは、優等生と言われる国々に限っている。したがって、アフリカの国が同じように認識しているとは思われないし、開発至上主義がこれから登場するかもしれない国がかなり多いということは念頭に置いておきたい。

しかし、開発至上主義が産んだ困難な問題について、例えば環境破壊について政府自身が極めて深刻に捉えているということは、確実に起こってきた。これが持続可能な発展、あるいは開発へというように、政府自身が変わってきているということである。先に述べた開発至上主義からバランスの取れた開発に変わってきているという点で、我々の議論と極めて似てきているところが出てきた。

2番目は「政治的安定から政治的民主化へ」という大きな流れである。これは、政府の意図であるか、それとも歴史的变化がこれを作っているのか、難しいところである。例えば、タイのように、クーデターの失敗の歴史があり、クーデターの失敗を越えてその先へ突き進んで、非軍事化が政治レベルで起こってしまうことがある。この場合、開発政策が失敗したり、政治政策が失敗すると、「ピープル・パワー」が登場し、単なる20万人ぐらいの街頭デモが何千万という国家の政権を変えてしまう。こんなことは、20年前にはとても考えられなかったことだが、現に起こっている。そこから、政権の中核による軍事費、あるいは最も非民主的と言われている政治家たちが、デモクラティック・ソルジャーとか、デモクラティック・フォースとか、自分たちは民主的力なのだということを言い始める。つまり、権力の正当性の原理を変えてくる。こういうことが起こっている。そういうものを政治的民主化の大きな流れの背景と考えれば、これはおそらく後戻りしない、非常に大きい変化であろう。

3番目は、その民主化の流れの中で、一国だけでは民主主義というものを進めることが

難しい。例えば、地域紛争についても、軍事的な解決ではなく、合意を求めるような形でのインフォーマルな、しかし協動的なやり方を取ろう、といった、ASEANの領土問題に対する解決の仕方がある。したがって、それぞれの国家は、内政におけるデモクラタイゼーションに非常に厳格な対応をするが、地域的、グローバルな問題の解決には、民主的なプロセスを極めて重視するという面白い現象が出てきた。

その1つに、受け入れにくいと言われながら、確実に進んでいるのが人権の保障である。したがって、誇張ではなく、あるコンテキストの下で人権ということを経済的な、規範的な価値として受け入れていこうという動きが、政権の中に登場している。これが何を意味するのか、非常に興味深いところである。こういう変化を背景にして、これからの議論を進めていきたい。

2. 背景：冷戦の終焉と新たな問題への対応

このようなことが起こった理由は、簡単に言うと3つある。明らかに、冷戦が終わったことが、これまでずっと続いた変化を表に押し出してきている。これは、冷戦が終わったからこういうものが登場したのではなく、もともと冷戦の最中でも、こういうことが存在していたが、それが最も重要な問題として、政権の中に登場するようになったと言ったほうが正確であろう。その点で言うと、国際秩序要因としての権力、国際権力の要因としての軍事力の大きさ、これが安定であり、その安定が国内的安定に極めて重要な要因になる。これは、60年代からインドネシアを中心に登場したレズィリエンス、つまり政権の強靭性は、地域的強靭性であり、世界的強靭性を土壌とする、という議論の立て方がある。これが大きく変わりつつある。つまり、経済問題を解決していくことが、最終的には安定した国際性を作るということである。ところが、厄介なことに経済問題は、突然出てくる。あるいはこれは望ましいことかもしれない。マハティール首相は、古い人種対立や冷戦の介入が原因になるような地域対立よりも、階級対立のほうがずっと良いと言っているが、この階級対立こそ、人種対立、国家対立を生み出した源泉でもあり、そう簡単には言い切れない。しかし、国際秩序を形成する要因として、経済が非常に重要な役割を果たすようになったという認識だけは一致している。

そのことは後に述べるが、非経済的な要因である軍事費を、どうやって削減していくのか、そのためには、一体どういうことをしたらいいのだろうか。また、軍事費よりももっと費用がかかっているのが、治安体制の維持である。この治安体制の巨額の非経済性をどう変えていくかという難しい問題もある。

2つ目は、紛争が、政権の革命か反革命かというパターンから、明らかに脱出したことである。つまり、政府はどうであれ、政府と国家は違う、国家と政府を区別しようという考え方が登場してきた。様々な問題を、ただちに国家に対する反逆と考えるのではなく、政府に対する反政府運動だと捉える。したがって、国家が安定し、その中での政府転換はあり得るのである。政府転換イコール国家の転覆という20世紀型の考え方が少し後退し、逆に国家が維持され、かつ政権は変わり得るということである。しかも、そういう国家と

政府の区別の仕方は、明らかに焦点を地域に移し始めている。例えば民族問題、地域問題、経済格差問題である。つまり、国家の役割、さらに言うと政府の政策のターゲットが、国家の維持から社会の形成に向かっている。望ましい社会とは一体何か、これが先に述べた「国家形成から国民形成へ」という大きなパラダイム転換と非常に軌を一にしているところである。地域をベースにした国際的経済開発の展開を考えるような政府が出てきたし、そういう財政政策を考えようという政府が東南アジアに登場した。これが、「バタム島」から始まって、地域の国際化を様々に押し上げてきている重要なポイントであろう。

中国の場合はやや異なるので、ここから除外したほうが安全かと思われる。この点はなかなか統一的に検討することが難しい。ただ、中国における周辺の変化が、最終的に中央の変化を促しており、また、中央が周辺からスタートしようと考えていることは明らかである。ここにも、新たな紛争原因と、それらへの対応という図式を見ることができる。

3番目に、これに関連して、こういう経済発展や新しい国民形成、新しい国家像を求める動きの担い手を、非常に狭い寡占化された権力ではなく、もう少し広い担い手に移していくべきではないか。もはや、軍なら軍だけでは到底、この課題に対応できない、あるいは、国際的対応ができない、地方的対応もできない、という状況になっている。したがって、「官」中心から、官民の協力へ、「民」の自主性を重んずる格好で政策転換をすべきではないか。これが、もう1つの国民形成に向かっているという意味である。ただ、方法は明らかに中央から地方へ、「官」から「民」へであるが、目的はこの「官」中心をいずれ歴史的に克服していきたいという流れを生み出しているのではないだろうか。

3．援助の意味転換：従属的發展から協力と競争へ

3.1 脱植民地と「新植民地」

残された問題を考えてみる。おそらく、これまでの開発主義、政治安定、あるいは一国発展というモデルが持っていた理由は、こういうものを植え付けないと、又はこれを移転しないと、植民地支配秩序から新たに独立した国家は、到底自立できないという非常に深い、ある面で言うとミュルダールの言う、ソフトであるか、ハードであるかは別として、あるタイプの秩序と、あるタイプのモデル、発展の図式を、いわば強制的に植え付けないと、実は国民社会、国民国家自体が成り立たないということである。それほど植民支配というのは深い分裂と対立を生み残していったわけである。

例えば社会学や政治学者が東南アジアで非常に関心を持ったのは、二重経済の問題であった。近代資本主義がどんなに発展しても、これが土着の経済構造に浸透しない。なぜならば、土着の非資本主義的、前期的、もしくは資本主義以前の封建的なものも残している固定式経済が、搾取される一方で、利益を受け、分配を受けて自ら封建社会的経済システムを離脱していくということは、非常に難しい。先に述べた通り、植民支配体制は、政治的にも社会的にも経済的にも、極めて寡占的で、極めて強固な政府で、極めてグローバ

ルな支配体制であったので、一国発展や政治安定、開発至上主義自体が非常に難しかった。50年代の東南アジアの政権のほとんどが失敗している大きな理由の1つは、この二重経済がいかに難しい問題であったか、ということである。したがって、結局西洋的教育を受け、土着のことを忘れてしまって、土着のことは何も分からないが機械のことは分かる人に、援助が集中し投資が集中し、巨大な都市ができた。しかし都市の外は別の国、という状態ができた。したがって、都市圏は非常に高い一人当たりGNPをめざし、実現し、他の所はまるで封建社会とほとんど変わらない。所得格差は都市と農村で異常に大きくなってしまおうということを、どこでも経験したわけである。

しかも、それを解決する農村の中のダイナミズムがない。都市にしか成り立たないという非常に不均等で、かつ非対照の仕組みがあった。その、もともとの形態は二重経済だったといえる。

もう1つ複雑なのは、それぞれの社会にダイナミズムを生みにくいような、分裂と対立という図式が、人種社会的に民族社会的に社会制度的に、出来上がってしまったということである。これは、スマトラなどを見ればすぐに分かる。イスラム圏とクリスチャン圏が、非常に巧妙にモザイクのように組み合わせられ、かつ、この間に横の連合を遂げて経済発展を遂げるということが非常に難しくなっている。つまり、規模の経済を地方から作り出すことは、文化的、社会的、政治的に難しい。

そういう意味では、新しい資本主義の担い手が農村から登場しない限り、そういう伝統的壁を突破して、規模の経済を作っていくというのは非常に難しくなる。結果として、大都市、首府と直結した縦型の依存関係しかできなかった。これが人種別に企業が生まれたりするような形態であったのであろう。これを促進した場合、新植民地主義として批判された。政権側にも、自ら実行しながら都合が悪いときに限って、一緒に大衆運動と反日暴動に走るということが、しばしばあった。これは、自らが分裂した政策を行わざるを得なかったからであろう。

3.2 相互依存と従属的發展

これを突破したのは、東南アジアで見ると、60年代の後半から登場した新しい政権であった。この新しい政権は、実は国民形成をあきらめ、国家形成を始める。国家形成という点で、地方自治体をつぶし、中央集権化し、中央の政府を地方に置いていく。これを「ガバメント・イン・ローカリティー」と言う。ローカル・ガバメントをつぶして、ガバメント・イン・ローカリティーを置いていく。したがって、少数支配、あるいは、地域支配は徹底する。

その道具になったのは、多くの場合軍人であった。したがって、60年代から80年代の前半まで、インドネシアの26州の知事は、8割以上が軍人であった。現在は、それが大きく変わっている。また、マレーシアのように、中央の与党の息のかかった人以外に、州の首席大臣がなくなっていくという事態が起こった。あるいは、州の政府をつぶすという形で、例えばクランタン州のイスラム政党は、徹底的な弾圧を受け、UMNOと言われる与党の政権が出来上がるようになる。つまり、地方自治は、地方政党をつぶし、中央支

配を徹底した。

その結果、膨大な補助金が必要になり、経済開発は逆にうまく行くようになる。これは、中央と地方の相互依存がはっきりでき、ここに従属的であっても、地域の経済発展が分配されていくということである。これが、ちょうど国際的に先進国が途上国に「タテ型」の相互依存をつくり、例えば、日本で高度工業化社会の情報産業化が進み、東南アジアで第二次産業の初発の繊維とか弱電が移転されていく。つまり、国際的分業と、国内的分業が実にうまく一致するということが起こった。

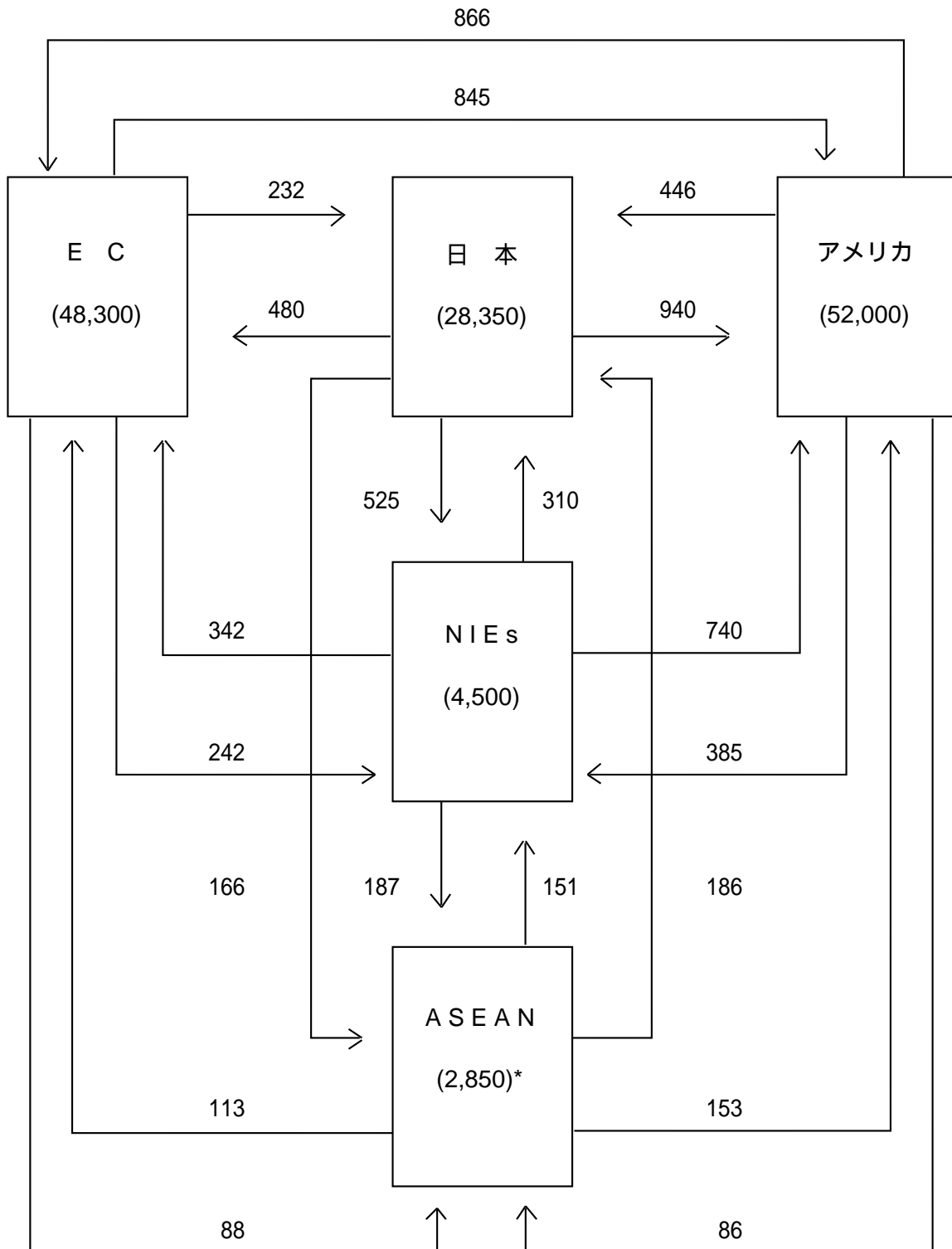
3.3 「タテ型」分業から「ヨコ型」相互依存へ

その結果が図1で、1989年には本当に驚くべきほどうまく行くような形ができた。これは日本とNIEs、NIEsからASEANという格好で、資本と援助が移転していくのだが、移転すると、日米、日欧関係と同じようなNIEs、アメリカ・EC、ASEAN・EC関係が出来上がる。非常に多くの産業が移転しており、輸出競争力は、日本からアメリカへの輸出と輸入は大体2対1である。NIEsとアメリカを見ると2対1、そして、ASEANとアメリカも2対1である。つまり、競争力のある産業が、このように移転していくのである。この図式は、「東アジアの奇跡」とも、雁行型とも言われる、ある国際的な秩序を作っていた。これは「タテ型」従属であるが、極めて意味のある発展図式であった。多分、ラテン・アメリカではこれができなかったであろう。そういう意味で言うと、東アジア、あるいは一般に言うアジアの発展には、このような相互依存と従属的發展の見事なメカニズムが打ち込まれていた。これに果たした日本の援助の役割は、非常に大きかったのである。

ところが、このプロセスは実は内部矛盾を持っていた。発展すればするほど、同じものも要求するというので、つまり平等化を要求する。したがって、「タテ型」分業から「ヨコ型」分業へという、やみがたいダイナミズムを下から生み出す。そのことが現在、非常に大きい変化を作っており、先に延べたように、これから考えなければならない問題を生み出しているのではないか。

図1 - 1 世界貿易とアジアの占める位置 (8 9 年)

(単位 : 億ドル)



() はGNP、* は推計。出典：通産省『通商白書』平成3年版、335頁。

3.4 不均衡発展と参加型開発

このような不均等発展は必ず起こる。日本とNIEsとASEANと中国、ヴェトナム、こういった不均等発展に対してはどう対応するか。2番目に、それぞれの国内において、都市と農村、主要民族と少数民族で不均等発展が起こっている。それに「参加」をどう促していくかというのは、歴史的に極めて大きい意味がある。

3.5 持続可能な開発と環境

さらに、ローマ・クラブがすでに言った成長の限界を飛び超えて、すでに現実問題として持続不可能な開発の局面に、いくつかのアジアの国で直面しているということである。森林が失われたり、資源が枯渇したりといったことが、かなりの所で見えてきている。あるいは、労働力の不適正分配のために、労働力の一種のクランクの問題を起している。そういう意味で言うと、持続可能な開発というのは、環境問題だけではなく、開発そのものの問題になってきている。

4. 新たな課題：民主化 - その制度、プロセス、そしてフィードバック

そこで、こういう流れの中で民主化をどう議論したらいいかという、一種の枠組みとして、3つにしぼって議論を提示する。オスマンの議論もそうだが、ほぼ3つの問題を一緒にしているのではないかと思われる。民主化というのは、プロセスである。民主主義と民主化の違いは非常に大きく、民主化というのは一体どういうゴールを持っているか分からない。つまり、それ自体が非常にダイナミックな変化であり、民主主義という概念を作っていくプロセスであり得る。おそらく、アジアの国の捉え方では、ヨーロッパ的な民主主義に到達するプロセスを民主化だとは考えていないのではないか。つまり、ウエスタナイゼーションで西洋になるという、この100年行ってきたものとは全然違って、今行っているのは、ヨーロッパと違う民主主義を作る可能性が非常に高いという捉え方をしているようである。その限りで言うと、民主化というのは、かなり積極的な意味で存在する。ただ、それを離れて、制度の問題か、プロセス、手続、その他の問題なのか、フィードバックの問題なのかということと一緒にする議論を避けていくべき時期が来ている。

4.1 制度の民主化

制度の問題で言うと、あるものはすでに実現している。あるいは、すでに制度はできている。例えば「権力の正統性」に関しては、明らかに進んでいる。これからの課題ではなく、すでに始まっており、権力の正統性を国民に求めざるを得ないような複数政党化や、選挙の実施、議会の復活というのは、すでに進んでいる。そういう意味で言うと、民主化

はずでに国家のイデオロギーになりつつあると言ってよいだろう。これが、どういう枠組み、どういうメルクマールを作るかは、これからの課題である。

それと連続して、政権の非軍事化が急速に進んでいる。権力の自制は、伝統的権力には存在する。これは、鉄条網の支配から始まって今日に至るまで、ヨーロッパでもアメリカでも日本でもあったが、古い権力は意外と権力の抑制というルールを儀式として持っている。あるいは、名君でない人はすぐにつぶれる。ひどい名君はむしろを立てていればすぐに倒れてしまう、というダイナスティック・チェーンと呼ばれる王朝の変遷という形で、名君待望論があり、権力の抑制は続いていた。

ところが、権力が抑制をはるかに超える軍事力と治安力と政治力を持ってしまうと、抑制が効かなくなる。タイで有名な言葉になったのだが、「権力者は、ちょうど実った穂のようにどんどん頭を下げていくものなのだが、近ごろの権力者はどんどん頭を上げてしまって、全然頭を下げなくなった」という逸話を言う人がいる。権力者は、その重みに耐えて頭を下げていくということが全く起こらない時期が、この30年続いた。そういう意味では、抑制と均衡のメカニズムを権力の中に作っていくということが、現在課題になっている。これが民主化の2番目である。

そういう意味で、まず最初に行われているのは、命令によってどんなことでも行ってしまう軍というものを、政治から外していくということである。2番目に、行政的政治を弱めていく。行政というのは上意下達、命令一本で何でも聞いてしまい、政治的判断を拒絶するというやり方でしか成り立たない。これは上側の言う近代官僚制の特徴である。これに対して、それぞれが政治判断をできるようなシステムを、それぞれの権限で与えていくというのは、実は「タテ型」秩序を変えていくということである。その一番目立っているのが、非軍事である。

3番目に、「非政治の政治」というスハルトの言葉がある。「政治というものは、1人が権力者に対して平等に意見を言える、国民たった1人が、大統領に対して平等の立場でものを言えるものである。しかしそんなことをしたら開発は全然進まない。したがって、政治は死なないと駄目だ」と言うのである。そのために、政治は治安問題であるという擦り替えを行った。したがって、政府に反対するということは、反国家的であり、反政権的であり、治安を乱すものであるという形での抑圧体制を作り始めた。このプロセスは、甚大な害を生み出した。これに対して、転換をしようということで、一番有名なのはシンガポールである。日本の市民警察を輸入した。つまり、治安警察ではなく、行政警察でもなく、市民警察を輸入するという方法である。これは交番の輸入である。これは、援助の中でも非常に意味があったものだと考える。治安体制に代わって、市民社会のルールを維持するという形の政治秩序が、今は少しずつ模索されている。これが「非政治の政治から民主化へ」ということである。これは、社会が政治化していくことを許していくと同時に、そのルールを守っていくということになる。

4番目は、すでに実現されており、例えば政党とはとても言えないような政党がたくさんある。これを一体どうやって制度化していくのか。政党制の移転は非常に重要である。日本がそういうことをできるほど立派な政党制を持っているかどうかなど、いろいろな議論がある。1つだけ、選挙については非常に重要な問題になっている。なぜならば、イン

ドネシアなどでは、選挙はほとんど選挙と言えないような場合もある。首長が勝手にパーセンテージどおりの投票を行ってしまうという、信じられない官掌選挙であることがある。この官掌選挙に対する監視を強めるということが、最近は非常に重要になってきた。この限りで言えば、選挙が選挙になりつつある。そうすると、議会というものが復権する。そういう意味では、議会制民主主義が、もう一度フィードバックとして生きるということが出てくるのである。

そういうときに、もう1つ大変重要なのは、異議申立てのチャンネルをいかに増やすかということである。この法制度が法の支配という制度として検討されているところだが、ここが全くできていない国が非常に多い。行政裁判、司法に対する不服、この類がほとんどできていない。ここは非常に重要である。そういう意味で言うと、制度を実現していくことが非常に大切である。

4.2 プロセスの民主化

プロセスで言うと、「刀がり」が、これから非常に重要になる。日本のように、「刀がり」を早く行ってしまった国と、行っていない革命政権を持っている国では、非常に捉え方が違う。少なくとも、中央政府の軍事費の削減が将来持つであろう意味は、かなり大きい。

2番目がかなり重要で、集会や、結社、表現の自由について、やっとマレーシアもインターナル・セキュリティ・アクトの見直しを始めた。韓国で保安法、その他の法律の改定が始まったように、台湾で戒厳令がなくなったように、戒厳令、あるいはそれに付属する様々な治安維持法態勢の見直しが進み、ちょうどその幅だけ表現の自由、結社の自由、そして集会の自由が確保されつつある。ちなみに、最近マレーシアで初めて、キャンパスで5人以上の無届けの集会をしても警察に逮捕されなくなった。カレッジ・アクトという法律により、1969年以降マレーシアの大学では5人以上が無届けの会合をすることができなかったのだが、できるようになったのである。こういう形の法の見直しが非常に重要であり、その見直しは権力自身が行っているということが非常に重要である。

3番目は情報公開であり、この中で特に重要だと思われるのは、日本の統計、あるいはアンケート、世論調査の協力である。これがどれほど大きいかということは、想像をはるかに超えている。情報の公開では、国民統計、国民の実態の情報の発表が重要である。権力の情報も重要であるが、国民の意思というものが、一体どこにあるか、どういう状態なのかということが大変に重要である。JICAはインドネシアに対して、国民統計の協力をしてきたが、これを地方に普及させたり、他の国に普及させたりすることは、非常に大切である。

4番目が、議会の復権と中央から地方への行政官庁のディセントラリゼーションである。歴史的な流れで言うと、地方における政府から、地方政府へ、つまりガバメント・イン・ローカリティーからローカル・ガバメントへという、ローカル・ガバメントをいかに育てていくか、議会、行政府、司法関係を含めたバランスのとれた地方政府をどのように作っていくかというのは極めて重要である。人種社会から構成されている東南アジアです

ら、このことはすでにテーマになり、分離・独立運動に至らないような可能性が追及されてきている。ただ問題なのは、東チモールのようなものが残っていることである。

5番目は、行政機構がある面で寡占的な形でなされてきたために、行政機構の中の民主主義、すなわち行政機構内の一種の自由が確保されない可能性が非常に高かった。ところが、農業部門、重工業部門、軽工業部門、ハイテク部門という様々な経済実体を混ぜた結果、それぞれを代表する象徴同士の民主主義が極めて重要になった。これまで、こういうことについては国策として、どれかを選ぶということは非常に明快であった。したがって、明確な政策を持っていたために、非常にうまく行ったところがあるのだが、これからは対立する利益を保証するという行政官庁の役割が非常に重要になるであろう。そこでは、例えば日本のように、農民の利益を守ることと、消費者の利益を守ることが対立することがある。しかし、その対立ということを抱え込める行政機構が必要になってきているのではないだろうか。このことは当節の民主化にとって欠かすことができないものである。これには、地方と中央の官庁の間の一種の民主化も含まれる。

4.3 フィードバックの民主化

最後に、4つほど述べる。まず大国の介入を自己抑制できるかどうかということで、これはかなり重要な問題である。マハティール首相のアメリカに対する抵抗の1つの要因、フィリピンのアメリカに対する基地の撤廃の1つの要因は、介入を嫌うということが、依然として非常に強い要因であり続けているということである。つまり、国際的なデモクラシーを議論するのであれば、介入ではなく、もう1つの手段を考えざるを得ないのではないだろうか。この原理原則を考える必要がある

2番目は、国内的密室政治、圧力団体の政治に対する規制を、一体どうやってモデルとして議論していくかである。3番目は、選挙以外の国民の意思形成に、我々は一体どういう役割を果たしたらいいかということである。これは、世論調査がいかに重要かということである。ただ、世論調査をすると厄介なことがある。例えば、東チモールで世論調査を行ったら、必ず分離・独立が問題になる。そういう問題を抜きには議論できない。例えばアチェで行ったらそうなるだろう。あるいは、南タイで行ったら、そういう問題が起こり得るだろう。また、問題になっているスル島とマレーシアのサバ州の問題について、国民調査を行ったら、どんな結果が出るか分からない。そういう意味では、国家を崩壊させる可能性もあるので、できれば国家が崩壊しないで、あるいは国家というものを維持しつつ、国家を変えていく可能性として、一体こういうことがあり得るかどうかを検討したらどうだろうか。

4番目は、情報として、マスコミの育成である。マスコミは第4の権力であるし、その権力をチェックする最も重要な機関なので、非常に重要である。マスコミのことが一切議論されていないのは片手落ちだろう。

5 . 問題と展望

最後に、問題を3点挙げる。この議論をするときに、相手が言っているからこちらも乗ろうというときに、実は困難な問題がある。民主化というのは、非常に効率が悪い。この効率が悪い民主化を骨子にして、「参加型開発」を考えるということは、開発至上主義を相手側も、こちらも断念するということが必要ではなからうか。ローマ・クラブが言うような成長の限界を明らかにしていく必要があるのではないか。

2番目は、民主化というのは、制度が整い、プロセスがまとまれば出来ることではなく、どこかにアジア的な一種の協議を盛り込むのかという問題がある。インドネシアの場合だと「ムファカット」という、全員一致方式という極めて複雑な制度が生き残っている。どのようにしてこれを取り込んでいくか、接合していくのか。50%プラス1というスカルノの民主主義の理解と、やはり皆が賛成するまで粘り強く議論すべきではないかという農村民主主義をどう接合したらいいか。我々の社会には、そういう伝統がある。多分、中国にもかなり厄介な伝統があるはずで、コンセンサスという比較的民主主義には合にくい伝統と、50%プラスという、ある程度多数決原理というものも採用している民主主義の接合をどうするかというのが2番目である。この理論は結論が難しい。

3番目が一番複雑で、内政干渉と言われたときに、グローバル・デモクラタイゼーションにはあなた方が必要なのだと言いきれるかどうかという問題である。民主化というのは国境を越えていると同時に、それぞれの国境を尊重するということを前提にしており、自己矛盾したようなニュアンスがある。人権という規範的な人類的価値を民主的なプロセスで実現していくことが、内政干渉にならないようにするには、一体どういう工夫をすべきか。この問題が解決しない限り、援助と民主化は簡単には結び付かない厄介なテーマではなからうかと思われる。

第2章 参加型開発と行政的側面

大内 穂

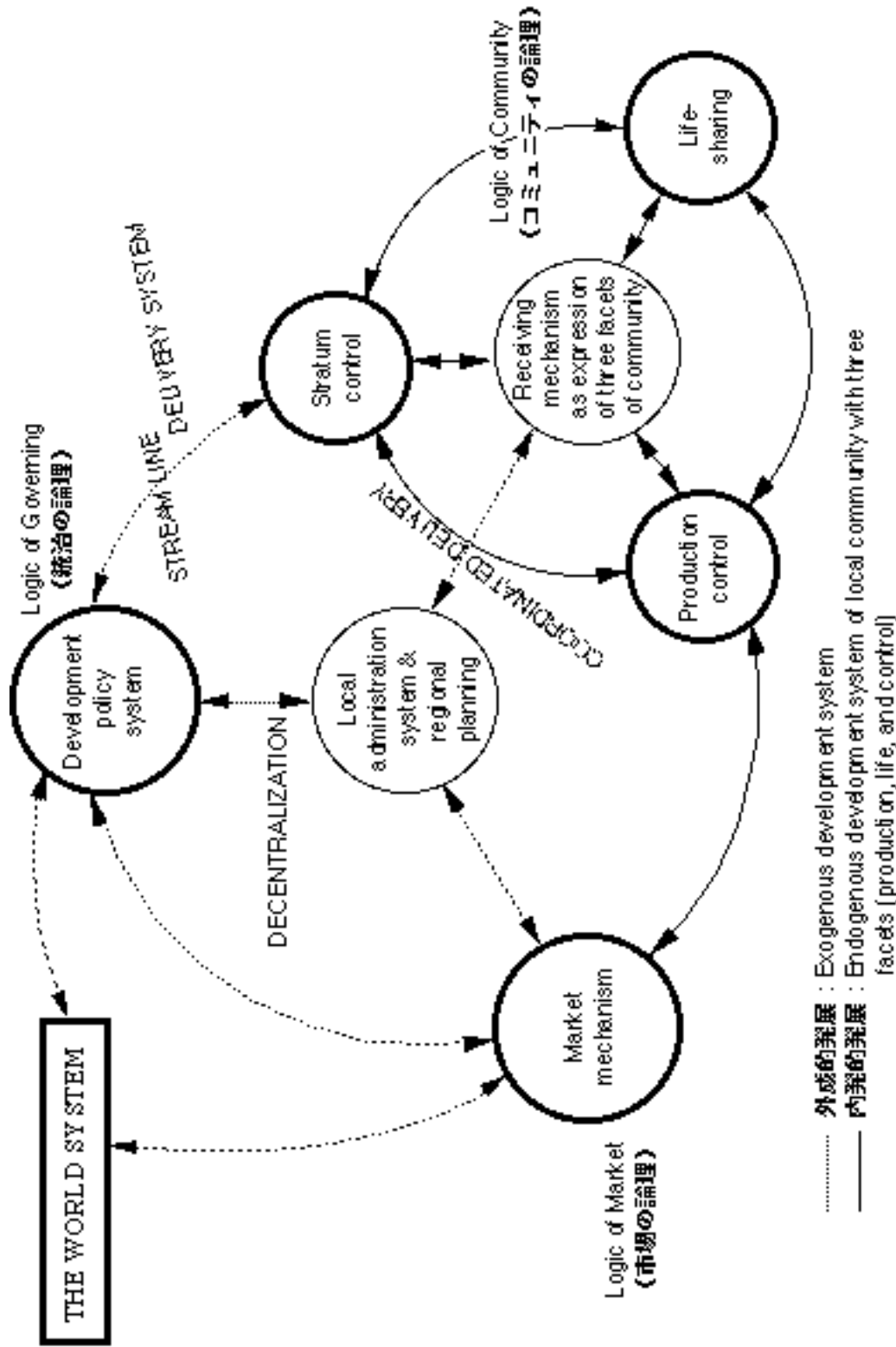
1. はじめに

問題の所在については、一般論は非常に難しく、独立した国々が抱える課題に従って、行政課題も変わってくるということである。一般論として、例えば全体のワールドシステムの中で、かつての旧植民地支配をしていた国々があり、そこで周辺部にあった国々が独立してくるとする。そこにマーケットメカニズムが入ってくる。新しく独立した国々にとっての課題は、一つは工業化の問題であり、同時に農業の生産性を上げ、農村社会をこれまでの「生存経済」かつ依存的な関係から、「もう一つの開発の核」になり得るような要素をつくりあげるといふ課題を抱えている。つまり、これは国民統合の課題とか、統治機構の整備という課題と同時に、国民経済を形成していくという課題である。

次に参加型の開発と統治の問題である（図2 - 1を参照）。全体としての世界システムの中に、一国レベルの統治と市場コミュニティの論理が存在するが、統治の論理というのは上からの近代化であり、あるいは法と支配の貫徹であり、権力の基盤を強化していくということでもある。

マーケット・メカニズムはそれ自体のロジックを持っている。すなわち価格や信頼性や効率性といった問題である。それに対して、コミュニティは統治や市場の論理に対応しつつ、コミュニティ内部に、相互扶助の独自の論理を持っている。さて、農村開発政策とか、土地改革とか、農業の近代化政策等が行われているが、その中で「参加型開発」と言った場合に、どこを主体にして見ていくのか。つまり、政府を中心にして見た「参加型開発」なのか、それともマーケットを中心とした「参加型開発」なのか。否、ここではコミュニティ自体の参加の能力、自分たちの自治管理能力を強化していくような意味での問題であり、それと市場の論理、及び統治の論理、すなわちここで言う「グッドガバナンス」がどういうふうに関連してくるかという三つどもえの関係の中で、全体の問題が所在するのではないかと思われる。

図2—1 Exogenous and Endogenous Development Systems of a Community



2. 行政課題の重点の変化

冷戦構造の終結後、世界システムそのものが大きく変化している。世界経済における相互依存関係は非常に強化されており、いわゆる人・物・金・情報等々の国境を越えたフローが盛んになり、地域的に見れば、工業化の進展に伴い環境破壊の問題、あるいはurban migration（都市への移住）とか、農村内のpolarization（分極化）という問題も一層注目されるに至った。こういう形で、将来、もっとベーシック・ヒューマン・ニーズとか、相互扶助とか、新しいライフスタイルのあり方などの課題が、緊急に解決すべき問題として客観的にも出てきている。

簡単に言うと、過去においては、政府が中心にあって、産業政策等に強い主導権を発揮し、また農村社会のあり方に対して非常に強い介入をしていた。これに対して、今後の方向としては政府のより少ない介入となる。そのかわりマーケット・メカニズムがより強く全面に出てこよう。そういう全体のコンテクストの中においてこの議論が置かれているということである。

これまで、貧困の解消などという問題については、非社会主義国では主として五つの開発戦略が出されてきている。つまり、第一に、経済成長に重点をおく戦略で、生産性を高めるための資本集約型開発戦略であり、それに伴う均霑効果（トリックルダウン・エフェクト）への期待が出てくる。第二に労働集約型で、適正技術による開発戦略である。場合によっては、輸出指向型の開発をめざす。それに対してもっと草の根の参加を強調する開発戦略が出てくる。第三の開発戦略は、成長と同時に公正な分配を実現しようというものである。第四はベーシック・ヒューマン・ニーズの戦略であり、第五は持続可能な発展をねらう戦略である。第五の開発戦略の中の一つとして持続的な住民参加の議論があるという位置づけになるであろう。

住民参加の議論をする際に、三つぐらいに住民参加のタイプを分けている。一つは強制された住民参加、二つ目はいろいろな報奨を与えられて、その限りにおいては参加するもの、三つ目は自発的かつ継続的な住民参加である。

ただし、これまでの住民参加の議論は、どちらかというとなり記述的なものが多く、現象面を詳細に記述しており、その現象を支えている実態、あるいは構造の分析が比較的小さくかきされてきたきらいがある。

では、構造というのは一体何なのかというところをもう少し詳しく述べよう。結論から先に言うと、持続可能な参加を導く要因は資源、規範、組織という3つの要素から成る。資源ならば、外に依存するだけではなくて、自分のところで再生産していけるか、自分たちの資源で基金をつくっていけるか、否かといったことになる。外からの政府の援助、あるいはNGOの援助があっても、メンバーが協議の上で、それを拒否したり受けたりするようなメカニズムがあるかどうかということが大切である。規範に関して問題となるのは、1) 組織のメンバーができるだけ平等であり、2) 生活面あるいは社会面における相互扶助的なもの（冠婚葬祭など）が、オペレーショナルな協同（経済活動などの協同）にうまくリンクしているのかどうか、3) また参加型の政策決定をしているのかどうか、内部におけるもめごとを自分のところで解決するようなメカニズムをもつのかどうかといったことになる。このような過程で、組織が固まってくるし、その組織がメンバーの間に

ジェンダーを超え、あるいは世代を超えるコミュニケーションを強化し、さらに学習や、さまざまなわかちあいをし、次の世代のリーダーの育成などを経て、いろいろな経験を蓄積していけるといふところに組織の持つ強みが出てくる。こういう構造があって初めて持続可能な参加が可能になってくるであろう。

3．実効性

開発行政面で一体どんな形の協力が可能になるのであろうか。例えばある政策を実施するといった場合に、政策の「実効性」を決める要因として五つあるであろう。1番目は開発政策の整合性、2番目は強い政治的なコミットメント、3番目は受け皿の能力（この受け皿の能力が継続性ある参加を指す）、4番目は政策環境、5番目に実施機関の能力、が挙げられる。

また、実施機関の能力を規定する要因としては次の四つが考えられる。1番目は、機構とか権限上の問題、2番目には、人の問題、3番目には、資源の動員力、4番目には、利害関係者からの協力の問題、が挙げられる

1番目の機構・権限上の問題というのは、機関内の権限配分の適切さ、特に下部への権限の委譲。権限の委譲の適切さ、及び諸権限間の調整の妥当さが問題になる。また、機関間についても同様にその権限・機能分担の調整、コミュニケーション・システムの整備、情報管理・蓄積等の問題がある。さらに、計画、予算作成、実施、評価の手の標準化（standardization）、簡素化の問題もある。

行革と同じで、機構ばかり問題にしても十分でないわけで、実際に機構を動かす人の問題が重要になってくる。人材の登用とか、配置、待遇、昇進、訓練等の仕方における職員の分掌職務へのコミットメントと士気の高さが、実施機関の能力を決定づける。

また、ユニットごとの参加型意思決定を誘導し、いろいろな下部のユニットの決定を調整したり統合したりする能力を持つリーダーの存否も大切であるし、機関内職員の間不平不満、あるいは紛争の根源を解決する能力とか、関連諸機関との意思疎通（根回しなど）も重要になってくる。

次に、資源の動員力、すなわち財源とか、資材等の入手の確実化、計画された活動方針に見合った予算の配分、また遅滞なく効率的な予算が執行されるかどうかという問題が出てくる。

さらに、PRなどの問題であるが、利害関係者からの協力のとりつけが重要である。実施する計画やプログラム等の広報活動とか、情報公開ということがある。ここでは、利害関係者の了解、妥協の取り付け、あるいは反対者への忍耐強い説得が重要になってくる。成功すれば、利害関係者からの積極的な支援や参加の確保ということになる。

この成否は住民に接する官僚の態度などによって大きく作用される。

4．協力の分野

協力の分野を次の三つに分けてみた。一つは、相手先の政府機関に対してはどうか、二つ目は、NGOに対してはどうか、三つ目は、コミュニティそのものに対してはどうかと

いうことである。

まず政府機関に対しては、政策実施能力を高めることが最重要であり、これについては、先に能力を決定する四つの側面について述べたが、それに合わせて協力を考える。具体的には、計画の作成技術とか、実施機関の改革、人の問題、運営の問題が挙げられる。これは日本のこれまでの経験の中から相手側政府に役に立つものは使っていただくということで、組織あるいは権限の問題に関しては、日本の行革のこれまでの経験や、あるいは産業政策の策定と実施の仕方とか、計画技術、機構間の連携のノウハウとか、そういう問題があるかと考える。

人の問題では、適正な人員数と訓練法が挙げられる。定員の削減などは、まさに日本が努力してやってきたことであり、人員整理は非常に重要な課題になってくるであろう。それから、訓練であるが、筆者もある途上国にUNDPの行政関係のプロジェクトのコンサルタントとして行ったことがあるが、どちらかという訓練は講義調のものが圧倒的に多い。実際に訓練で成功したケースがあるが、成功例を集積することによって、日本がそういう成功例を他の国に知らせるといった役割もできると思う。また、第三世界の人々を教師にして他の第三世界の人々に教えるということもできる。例えばタイにお金を出して、タイの人にラオスとかカンボジアの行政官を訓練させることが非常に有効である場合もある。

なお、研修における成功例を一例だけ挙げておくと、バングラデシュでOVDプログラムというのが以前あった。これは2,000人ほどの中央官庁の役人を農村に次々と下放させ、そこで1ヵ月間滞在させ、課題を拾ってこいというものである。行った人は自分で何をしたらよいかわからないのだが、次第に村人と接触するような機会を持つ。村人は初めは疑いの目を持って見ているわけだが、だんだん彼が村のためになることをするために来ているということを知ることになって、協力するようになる。初めは子供たちに出て、学校の運動クラブの建物を直したり、あるいは近くの橋を直したりする仕事をしているのだが、予算を持たずに行っているわけだから、非常に戸惑っている。しかし、1ヵ月いると、初めて一番底辺の人間として上の行政を見る機会を与えられて、問題を拾って帰ってくる。それを上にレポートする。このようなことを1回、2回繰り返しているうちに、小さなプロジェクトを成功させたことがはずみになって、第2の、あるいは第3のプロジェクトにチャレンジすることになっていく。全部が全部成功したわけではないが、現地に行った2,000人ぐらいの役人のうちで、2割ぐらいの人たちの民衆に接する態度が非常に変わったという結果が出ている。例えばそういった訓練法の成功例などを、日本が媒介になって広めるとか、あるいはさらに改訂を加えて、ノウハウを伝えるということができないだろうか。

予算作成法などについても、PPB（プランニング・プログラミング・バジェットिंग）システム、ネットワーク・スケジューリングとか、リニア・プログラミングとか、費用・便益の分析とか、いろいろあるが、予算の仕組み、あるいは標準化の問題で何か役に立つことがあるのではないだろうか。住民クライアントの関係についても同様である。

NGOについては、図の中でローカル・アドミニストレーションのところにもNGOと一緒に付随していると考えればよい。農村コミュニティの中で、政府の開発行政に対する対応のメカニズムとマーケットに対する対応の仕方はそれぞれ違う。しかし、前述した三つ

の要素を備えることによって、彼らの対外交渉能力は非常に強まってくる。と同時に、農村の中において自分たちの持つ資源を集めて共同運用したり、自分たちで生活の面で助け合い、あるいは生産の面、あるいは消費の面において協同したり、また重要事項を皆で協議して決めそれを守るといった、自治管理能力が育ってきたりする。育つ過程において、時にNGOは、コミュニティの基本的な能力を育てる触媒というか、そういう能力を強める社会的準備の推進者の役割を果たし得ると思われる。しかし地方自治体でもそれができないわけではないし、またマーケット・メカニズムが全くできないわけでもない。

5 . むすび - 課題と展望

そこで大切なのは、「参加型開発」と言った場合に、その主体は政府だけではない、またマーケットだけでもない、コミュニティだけでもない。その三者の接点のところに「参加型開発」の問題を位置づけて、自立的発展に望ましい三者のあり方を考えるべきであろう。同時に、途上国のコミュニティが、継続的な自治管理をしながら、貧困緩和等現在のいろいろな問題に対応できるような能力を高めていくような援助の仕方を工夫していくべきである。とはいうものもちろん、外からの援助そのものには限界があり、協力効果そのものに、ある程度の限界は初めから予想していなければいけないのは当然のことである。

参考文献

- Mike Campbell and Arthur Hoyle, eds., Government and People: Issues in Development, University of Canberra, 1989
- Gerald Caiden and Heinrich Siedentoph, Strategies for Administrative Reform, Lexington Book, 1982
- R. B. Jain and Heinz Bongartz, Structural Adjustment and Bureaucracy in Developing Societies, Friedrich Ebert Stiftung, 1994
- A.F. Leemans, ed., The Management of Change in Government, Martinus Nijhoff, The Hague, 1976
- S.R. Maheshwari, The Higher Civil Service in Japan, Allied Publishers Pvt. Ltd., 1987
- Toshiyuki Matsujima and Minoru O'uchi eds., The Management and Reform of Japanese Government, (Revised edition), The Institute of Administrative Management, 1995
- David Osborne and Ted Gaebler, Reinventing Government, A Plume Book, 1993
- Minoru O'uchi, "A New Thrust to Japan's ODA: Improving Development Administration", The Peace Studies News, No. 10., The Peace Studies Association of Japan, 1991
- Minoru O'uchi ed., Development Communication and Grassroots Participation in Action in Asia, Institute of Developing Economies, 1988

第3章 地域社会の参加型開発

大濱 裕

1. 概念

1.1 目標と対象

「参加型開発」の目標、すなわちその対象といった分野を、中長期的な目標ということを設定して考えてみた。自立かつ持続的な開発成果の維持並びにその発展を支えていく機能と構造を内在化させていくこと、これが「参加型開発」の中長期的目標ではなかろうか。言い換えると、俗にエンパワーメントと言われるものになってくるのではなかろうかと考える。

しかし、このような目的を設定すると、「どこに」という問題と、「だれの間」という主体の問題が当然登場してくるわけだが、「どこに」という場の問題は、「参加型開発」が現実的あるいは実態的に展開される社会的あるいは領域的な空間を設定しなければならないだろう。単純に言うと、マクロレベルでの参加ということだけではなく、そこには一つの地域社会という生活、生産、そして管理に結びついた空間、人間のなりわいの場をまず設定して考える必要があるのではないか。この点をまず提議したい。

次に、そこにおける「だれが」という問題については、そこでは地域社会を構成している地方政府（GO）あるいはNGO、あるいはPE（Private Enterprise）、そしてPO（People's Organization）、といったものが基本的な主体として参加という開発行為に参入してくると考える。

今日の論議では、その中でもPO、いわゆるピープル・オーガニゼーションが当面の対象として論議されるというのが一般的であるが、中長期的な目標ということを見ると、地域社会が一つのエンパワーメントの主体であり、また働きかけの対象ではないかと考えられる。

1.2 エンパワーメントを支える要件/要素

こうしたエンパワーメントを支える要件とか要素という側面を考えてみたのが、図1である。ここでは開発の三要素としての「資源」、そしてその「資源」を運用していく主体としての「地域組織」あるいは「社会組織」、そうした組織の活動を目的達成に向けて組織・管理・調整していくところの「規範」という要素を設定した。

こうした組織を中心として参加型の開発を進めようとしたときの要件として登場してくるのが、いわゆる能力形成と制度形成という側面であろう。そうすると、「地域組織」をめぐって、「資源」、「能力」、「協議メカニズム」、そして「制度」という、この四つの側面が非常に重要なものとしてかかわってくるのではないか。

行為主体としての社会組織を中核として、持続性を支えていくための要件、要素の関係を簡単に提示したものが図3-1である。

この図の中で、「協議」「組織」「制度」という三つの要件の間に存在するものは、こ

れまでの論議からいうと、いわゆるDecentralization（権限の委譲）及び参加の問題であろう。

2番目に、「資源」「組織」「制度」という側面ではD/R（Delivery and Receiving）メカニズムの問題、資源の調達、提供、分配といった側面にかかわるものが論議対象になってくる。

3番目に、「資源」「組織」「能力」ということでは、自立的な資源の利用、管理、運営という領域が検討の対象となる。

最後に、「能力」「組織」「協議」の側面では、いわゆるコーディネーション、すなわち資源の供与とか、あるいは政策決定、組織管理等にかかわる相互調整・協力という側面がかかわってくるのではないかと考えた。

そして、これらの四つの側面の根底に流れているキーコンセプトを抽出すると、四つの「E」が存在するのではないだろうか。すなわち、Decentralization（権限の委譲）及び参加というのは社会的な「Equality」の問題、D/Rメカニズムの側面は「Equity」という問題、また、セルフリライアント・リソース・マネジメントのところでは「Effectiveness」、効果的な運用管理、そして、コーディネーションのところでは、「Efficiency」。こういう四つの概念を抽出することができるのではなからうか。

また、事例分析をする際に一般論的なものを取るのではなくて、一つの「参加型開発」プログラムあるいはプロジェクトを抽出して、それにかかわるこういった諸側面を、どのように環境整備としてサポートしているのか、どのような施策がなされているのかということ进行分析してみる方が、より具体的になるのではないかと考える。

こうして設定した「資源」「能力」「協議メカニズム」「制度」、これらが「良い統治」とどのように関連し合うのかを考えてみよう。「制度」はレジティマシー (legitimacy) という問題に、「資源」はアカウントビリティ (accountability) の問題に、「能力」はコンペテンス (competence)、そして「協議メカニズム」という点ではコンセンサスあるいはアグリーメント (consensus/agreement) という問題として、「良い統治」の方に発展していくのではなからうかと考えられる。

さきの地域社会における諸要素、要件の充足は、地域社会を構成する諸主体間の水平的な関係というところで考慮したものである。しかし、国レベルにおける「良い統治」のこれまで論議された諸項目は、地域レベルにおけるそうした諸要件、諸要素の充足を、外部あるいは上部から促進していく環境条件整備と考えられ、そこには垂直的な関係が同時に存在することが指摘される。

しかし、この関係は、どちらかからの一方的なものでは決してなく、相互依存的な性格と考えるべきであろう。すなわち、「良い統治」にかかわる諸要件の充足が、地域レベルにおける参加型社会の形成を促進する。一方、自立的かつ持続的な機能と構造を内在化した地域社会は、「良い統治」の実態を積み上げ、国家レベルの開発発展を実質的に担っていく関係として把握されるべきではないだろうか。

だとすると、「参加型開発」はこうした諸要件・要素の充足を促進していくプロセスと考えるべきであって、そこではおのずから「参加型開発」プログラム、プロジェクトのあるべき具体的なアプローチと構成要件・要素が引き出されてくるのではないかとということが、概念の側面については現在考えられる。

図3 - 1 「持続性 (SUSTAINABILITY)」を支える「参加型地域社会」

2. 取り組み方

2.1 参加型アプローチの例

取り組み方という点についてだが、実は「参加型開発」プロジェクトはどうあるべきかというのは、まだまだ現場でも模索している状況である。そうした中で、今後の議論のきっかけとして、二つの事例を簡単に紹介しておく。

2.1.1 事例A：中西部ルソン地域総合開発計画マスタープラン

これは、マクロ計画の視点から見たものであるが、国際的な開発援助団体、途上国政府、そしてNGOというこの三者間、場合によってはPOも含んだ場合の事例である。中西部ルソン地域総合開発計画マスタープランづくりが昨年からスタートしたが、その中で参加型をどう実現するかという一つのしくみを紹介したい。

これはフィリピンの事例である。いわゆるカラバルソン計画というものがこれに先立つ形で実施され、現地での地域住民の人々、あるいはNGOの人々との間に、カラカ発電所とか、バタンガスの港湾整備等、さまざまな問題でかなりの衝突を生じた。それが今日もなお続いている。こうしたことを背景にして、中西部ルソンで計画づくりをするときには、同じことを繰り返してはいけないということが出発点であった。さらに、中西部ルソンは、従来から農民闘争の非常に活発なところで、もしこのような住民参加の考え方で齟齬が生じると、その反発の影響はカラバルソンの比ではないという、厳しい社会背景がある。

そこで、どういう取り組みをしてきたか。これはまだ始まったばかりであるため、確定的なことは言えないが、一つのアイデアとして紹介したい。地域総合開発計画というのは今日に始まったことではなく、特に70年代中期ぐらいから後半に展開されてきたが、中西部ルソンの特徴として三点指摘できる。

一つは、対象分野である。テクニカル・ワーキング・グループの構成で対象の側面に注目したい。どういうところでワーキング・グループが形成されているか、すなわち、マスタープランの中にどういう対象が盛り込まれたかという点である。新規のものとしては、いわゆる環境保全、環境への配慮ということが、「インフラストラクチャー・ディベロップメント」に含まれている。そして、地域経済という視点は、従来地域総合開発計画の中で地域経済といったときにはマクロ経済をサポートするという意味合いからの地域経済のニュアンスが強かったが、ここでは、むしろもっと下のレベルのコミュニティーの人々の、いわゆるインカム・ジェネレーションにつながっていくようなプロジェクトを積み上げていくという視点を、導入している。さらに、ソーシャル・ディベロップメント（社会開発）の側面が含まれる。こうした三つの新しいファクターを対象として導入してきた。簡単に言うと、従来のマクロ経済志向のハード部門支援への偏向を是正すると同時に、地域住民の生産、生活、環境側面への配慮に正面から取り組もうという発想である。

第2点、方法のところで紹介したいのは、すべての側面に関して、程度の差はあるものの、社会調査を確実に実施する、ということである。これによって、現実的ニーズを把握

し、それに基づく計画作成を行う。この社会調査に住民の参加共同による具体的なニーズの明確化と把握という側面をつけ加えている。

そして、この社会調査を実施していく枠組みとして、まず第一に公的組織のワーキング・グループのすべてにNGOの代表が正式メンバーとして入っている。これは初めての経験である。全体のバランスという点から見ると、まだまだ不十分ではあるが、こうした中にNGOの代表が入っていることが正式に認められたという点で、画期的であろう。

それから、実際の社会調査をどう行うかというときに、GO、NGO、そしてPOも含め、タスクフォースを形成して、それによる調査と計画の調整総合化を進めるような枠組みをとっている。このタスクフォースには二つある。一つには、NGO、PO自身による社会調査で、これは方法論としてはパーティシパトリー・スタイルの地域におけるミーティングを導入し、まず各セクターの一般住民の実態とニーズを把握し、そのプロセスを同時に住民の、こうした現状あるいは将来に対する意識化のプロセス（conscientization）として取り組んでいくという考え方である。

二番目のGO（Governmental Organization）による社会調査は、ワークショップ形式を採用し、地域を代表するさまざまな有力者の認識、そのニーズの把握を並行して進めていくものである。そして、計画そのものは、それらをこのワーキング・グループの中で検討し、相互に調整するという枠組みを導入してきた。

結局、これの狙っている目的は、短期的には地域住民の具体的なニーズに基づく計画策定、その背後にはプログラムの社会的な受容性あるいは実現性を確保するための地ならしということである。一方、中長期的には実施段階に向けたGO、NGO、POの間に、現実的な「協議共同メカニズム」としてどのようなものをつくるのが可能なのか、を模索するということである。そして、できる限りそれを創出するという、さらに参加共同の経験を蓄積するということである。フィリピンという非常に政治がかった特殊な環境の中で、相互理解の促進ということも含めて、こうした方式を導入した。現在、この枠組みで、NGO、PO、GOという形で、社会調査が進行中である。

このGO、NGO、POの協議共同の方法及び体制は、ただマスタープランづくりだけでなく、実施の段階においても引き続きこれを継承していくことを前提とした計画づくりが進んでいる。そうした一つの参加型の計画づくりということで、これを簡単に紹介した。

2.1.2 事例B：段階に応じた戦略的対応：コーテンの組織発展段階論

この事例は、そうしたトップの方からではなく、ミクロにおけるプログラム実施を通じてどういった経験が出てきたかということに関するものである。これはUSAIDとか、CIDAとか、いわゆる国際援助団体が地域のNGOあるいはPOをどのようにサポートしてきたかというプログラムであるが、これもフィリピンの事例を分析した結果、次のような点が明確になってきた。これはデービッド・コーテンがつくっている組織発展段階論に適応させて考えると、非常に明確に出てくる。コーテンは段階論として三つ想定している。

一つは、まず村落内の小さな活動から、人々のソーシャル・プレパレクションを進める

段階である。この段階で求められるのが、効果的な問題解決、いわゆるエフェクティブネスの問題である。

第2段階では、村落内でこうした生産活動から生活活動へ、そして管理活動へと（逆の場合もあるが）、複数の機能組織を形成して、一つの村落というコミュニティが全体の力量を高めていく。ここではエフィシェンシー（効率）が追求されてくる。

第3段階では、そうした効率を達成した段階のコミュニティを中核として、その周辺組織の統合によって、地域組織としての形成が図られていく。

こういう三つの段階を想定しているわけだが、ここで分析の結果明確になるのは、まず第1段階のソーシャル・プレパレーションの場合は、地域の具体的かつ現実的なニーズに基づいた小規模活動から出発するということである。これは当然だと思われるかもしれないが、往々にして国際協力機関のプログラムは、まずプロジェクトありき、プログラムありきということで、外から決めたニーズに沿って、形から入っていくというのが多かった。それに対しては全く違った視点を提示している。

どういった組織がどの側面にかかわったかということであるが、ここでは地域内のNGOが、先に述べた三要素の「資源」「組織」「規範」のすべてに携わっている。資金の場合にはかなり小規模資金であり、技術の面でもプロジェクトに直結したプライマリー技術と考えられる。逆にGOとか、国際的な援助団体の段階ではこれらは全くかかわっていない。

そして、第2段階に入ってくると、地域NGOは継続して「資源」「組織」「規範」を展開するが、さらに地域外の専門的なNGOが、特にここでは「資源」の側面、中規模資金あるいは組織形成関連の専門技術を提供するという形で入ってくる。そして、GOとか、国際援助団体はこの段階で中規模資金を投入してくる、あるいは専門技術を投入するという形で入ってくる。

同様に第3段階では、地域で密着しているNGOは引き続き「組織」「規範」側面を担当し、地域外のNGOは中規模の資金提供と同時に、今度は活動の経済性を追求するような経営に関する専門技術の指導という側面に入ってくる。と同時に、GOとか、それから国際協力団体も引き続き大規模資金、またその経営に関する特別な技術を提供する。

このような3段階を経て、先に触れた自立性あるいは持続性を持った地域社会の形成に貢献してきている。このような事例を教訓として利用することができるであろう。

このプロセスは長期的な取組みを必要とするものである。第2段階に達するもので10年、第3段階にまで達するものは20年を要する。これはフィリピンの状況が特別ということではなく、日本の農村部でもさまざまな産業構造の転換という側面を考えると、やはり同様に長い時間を必要としてきた。

2.2 事例から引き出せる含意

これらの事例並びにこれまでの調査研究の成果と合わせて勘案すると、四点ほど指摘される。

第一に、こうした参加型の開発を展開しようとするときに、実施体制としてはパートナーシップ型の協議共同ということが前提になるであろう。その前提として「参加型開

発」にかかわる基本的理念認識の共有は欠くことができないファクターである。と同時に、特に地域住民については、これを投入要素の一つとみなすのではなくて、対等な行為主体と考えることが非常に重要であることがわかる。

第二の参加の側面では、しばしば論じられているように、開発プロジェクトサイクル全体への地域住民の参加が必要である。それは参加ということだけでなく、それを通じて、「能力」の形成や、「組織」の形成が、経験的な学習を通じて地域の中に内在化されていく、あるいは実体化されていくということであるので、こうしたさまざまなプロセスへの参加を経ながら、それを地域に内在化していく側面が重要である。これを現場では「K A S (Knowledge, Attitude, Skill) 」と表現している。

3番目には、実施手法であるが、通常論じられているパーティシパトリー・アプローチ (P A) の活用は、N G O との連携が前提となってくる。なぜそれが必要かという点、このP A 手法によって、先に述べたソーシャル・プレパレーション (社会的な準備) の部分を適切に行うことが、持続性を支えていく「能力」形成、「組織」形成、「制度」づくりの大前提であるためである。残念ながら日本のN G O 、途上国の政府機関は、このP A 手法をほとんど体得していない。したがって、こうした手法を身につけている現地のN G O と連動することが必要になると思われる。と同時に、P A を通じて、G O 、P O 並びに地域住民に対する参加共同規範を普及していく。そして、繰り返しになるが、P A を通じてこそ経験的な学習によるK A S の形成が可能になってくるのである。さらに、機能組織の形成と強化もこの経験的な学習プロセスを経ながら進められていくという点で、P A を参加型開発手法として導入することが重要である。

対応支援については、相当な柔軟性の確保、さらに長期的、継続的、戦略的な関与が必要になってくるであろう。参加型の開発は、これまで議論してきたとおり、いわゆるブループリントに基づくようなトップダウン方式で実施できる性格では決してない。状況の進展あるいは変化に応じた臨機応変な対応が絶対的に必要になる。そうした点で、柔軟性が非常に重要である。

さらに、地域社会の「能力」形成とか、あるいは「組織」「制度」の育成強化、「協議共同メカニズム」の形成というのは、極めて長い時間を必要とする。またスパイラルに展開されていくプロセスである。したがって、開発活動の進展拡大状況に適切に対応していく長期的な、かつ継続的な関与が必要となってくる。

さらに、第3点として、開発の諸段階において最も効果的な支援をどのように展開するかということであるが、これは開発要素の賦与、充足状況を踏まえた上で、どの側面に対してどの時点にどのような支援を展開するのかということが、かなり戦略的に考慮されなければならない。また、組織づくりとか、制度づくりというものは、簡単に外からのものを持ち込むことはできない。それらが展開される地域社会というのは非普遍的な存在であるので、地域の固有の伝統とか、経験的な組織・制度を十分に踏まえた上で、それらを積極的に活用していくという視点で臨まなければ、十分な展開は望みがたいであろう。

第4章 参加型開発の経済的側面

3つのタイプの経済システムと「参加型開発」

細野 昭雄

1. 「政府と市場」および経済システムの3つのタイプの関連

1.1 3つのタイプの相違と関連

まず経済の観点から論じることとしたい。政治と経済とは密接に関係しているが、基本的に経済システムとは、限られた資源（resource）を用いて、財の生産と分配を行うシステムである。経済システムにおける経済活動という観点から「参加型開発と良い統治」ということを考えていかなければならない。

経済システムは、経済的価値のある財の生産を行い、分配を行うシステムと考えていいが、経済以外の価値、すなわち地位とか名誉とか様々な種類の社会的、政治的価値も、生産ないし創出され分配されると考えると、経済をこえたもっと広げた概念として考えられるかもしれない。

しかし、とりあえず資源による財の生産と分配という、限定した経済システムの観点から検討する。ただし、それがすべて市場化されるものでは必ずしもない。非市場財すなわち市場に出回らない、自分で作って、自分で消費するような財も当然限られた資源によって、生産をしている。後述の第三のシステムではそういう部分も重要である。

1.1.1 経済システムの3つのタイプ

経済システムには3つのタイプを区別しうる。まず市場（market）を通じての生産、分配というタイプがある。次に市場を通じないで、国家あるいは政府（state）がこれを行うタイプがある。これは中央の計画によって、それを指令することによって生産を行い、指令することによって分配を行うという意味では、指令型経済システムと呼ぶことができよう。その極端な例が中央計画経済型のシステムと言える。また、市場システムが機能している場合にも、公共財とかその他一般の経済財であっても、国あるいは政府によって生産、分配、供給されたほうがいいという部分もある。第三のタイプは、stateでもmarketでもない分野によって供給される財である。これを分かりやすく書いたのが表1である。ここに前述した3つのタイプの特徴が書かれている。

「経済システムの3つの組織原理」と書いてあるが、まず、市場システムであるが、これはprice signalsを通じて生産と分配が行われる場であり、この場合の基本原理は、あくまでも企業にとっての利潤極大であり、家計にとっての効用の極大である。生産は、企業が利潤を極大にするような形で行われる。したがって、新古典派的な前提に立てば、そこで一般均衡が成り立つわけである。

一方で指令だが、これは法と権威の下での指令を通じて行われるわけで、基本的に市場とはかなり違った原理である。しかし、ここでは市場のような競争がないかということ、あ

る種の競争を導入することはできる。コンテストベースの競争が、政府と市場のちょうど中間的な官民協調という形で入ってくる分野もあるわけで、競争が全く政治あるいはstateによる生産と分配においてはあり得ないとは言えない。要するに、競争は市場だけのものではないと考えられる。したがって、市場がなければ競争があり得ない、あるいは市場だけが競争を可能にするとは、基本的には言えない。

最後の「協調」だが、これは必ずしも厳密な意味での協調ではない。例えば村のボス支配的な形での協調（これは指令に近い）もあり得るわけで、その意味も含んで使っている。しかし、基本的にはbargaining, cooperation, persuasionといった形で伝統的な村落あるいは慣習の中で協調が行われる。あるいは先進国などでは、新しく出てくるシビルオーガナイゼーションの中で生産される財と、その分配があり得る。さらに、伝統的村落社会以外にも、インフォーマルなセクターがフォーマルセクターと並んで形成されている途上国社会は多数存在しており、これもまたstateでもmarketでもない部分であるということになる。以上のような3つのタイプの経済システムがあると言えよう。

また生産する財について言うと、通常は市場財は市場に出回る財で、市場で取引され、交換され、分配される財である。そしてstateは公共財を供給するといった本来の役割があるわけだが、市場財についても、例えば旧ソ連の中央計画経済では、通常の市場経済における市場財を生産、供給、分配したわけである。

最後の部分にも、例えば、ローカルな公共財提供というのは、中央政府が行わない場合、stateの失敗がある場合、その公共財は地方で、あるいは村落で自ら生産、供給しなければならないかもしれない。あるいは協調システムの下での公共財・市場財の生産があり、またその下で重要な非市場財が供給される可能性もある。

表4 - 1 「政府と市場」および経済システムの3つのタイプの関連：経済（資源（=生産要素）によると財の生産と分配）と「良い統治」および「参加型開発」の関連

資源（=生産要素）の適切な利用による財の効率的生産と分配：
 経済システムの3つのタイプ（3つの組織原理）

政府との関係	経済システムの3つの組織原理	生産する財	参加を可能にする条件	参加する主体と機会の平等
市場に関する法秩序、安定した通貨、さらに経済政策等	市場 (price signals 利潤極大 効用極大)	市場財 (公共財の一部 も含む)	参入障壁をなくし、寡占、独占による市場の失敗を減らす	参加する経済主体（個人、企業）の能力向上、各要素市場へのアクセス確保（教育、中小企業政策）
政治過程を通じた決定（中央での計画の場合も）	指令（法と権威による enforcement）	公共財 市場財	決定プロセスにおける参加の確保。参加が実質的に行われる民主主義	決定プロセスの透明性 情報公開教育
伝統・慣習またはインフォーマルな秩序の承認、civil organizationの尊重	協調（等） (bargaining cooperation persuasion)	公共財 市場財 (非市場財も含む)	参加型共同体、市民組織の定着、支援	参加者の能力向上

3つの組み合わせの国による相違

- (1) 相互の分担する範囲（全体としてのシステム、制度の相違も）
- (2) 相互の関連（interface、articulation、integration）
- (3) それぞれおよび組み合わせのためのinstitution、organization（制度、組織）

（注）詳細は本文参照

1.1.2 経済システムと参加の問題

以上のようなことを前提とし、その中で「参加型開発」という観点から、どうしたら「参加」を可能にできるかを検討することとしたい。まず何よりも本来、市場システムにおいては、市場における参入障壁をなくし、市場の失敗をなくせば自由に参入できるという形で市場への参加が可能である。しかし同時に、表の右側にあるように、「参加する主体の能力向上と機会の平等」が確保されないと、それは実現しない。参加する主体である個人や企業の能力がないと、自由に競争しながら参加できる経済主体は限定されるわけである。またそういう主体は、各種の要素市場、情報も含めて労働、資本、経営者能力を有する人を確保できるという意味の経営資源へのアクセス、あるいは情報へのアクセスが確保されていないと参加できない。これらはmarketが十分に成熟していないと実現しない。従って何よりもまず市場経済における参加を促す意味で、上記の条件を整備することが必要であろう。

次に政治過程においては、当然決定プロセスにおける参加の確保が必要であり、国民の意思が反映する形で、レジティマシーを有する政府によって、一定の公共財を供給する必要がある。それに必要な資金も、生産要素の確保も同じプロセスである。そのために当然民主主義的政治プロセスがいちばん望ましいわけであるが、それは単なる形式的民主主義ではなく、参加が実質的に確保される民主主義のプロセスがない限り、参加型の指令経済は困難である。実質的参加が行われる民主主義のもとでの一定の公共財及びその他の財の政府による生産と分配を行うためには、政治決定プロセスの透明性、情報公開を十分に行い、かつ政治参加ができる国民の存在が必要であり、そのために教育が必要である。

3番目の協調の部分については、参加型の共同体なり市民組織が定着すること、そしてまたそれに対する支援を行うことが条件であり、そのために参加する人たちの能力向上が欠かせないであろう。シビル・オーガナイゼーションあるいは村落共同体、インフォーマルセクターにおけるシビルオーガナイゼーションに準ずるものが、極めて少数のボス支配によるものであれば、それは「参加型」とはとうてい言えない。marketでも政府でもなく、その外側にある極めてアンダーグラウンド的なものも起こり得るわけである。そこでそういうことを促すのでなく、むしろより参加型の市民組織を定着させ、それを支援することが参加を促進する条件である。またそれに参加する人の能力を向上させることも必要である。以上のように、経済システムの3つのタイプのそれぞれについて参加を促す方法を検討することが必要である。

1.2 3つのタイプの組合せの国による相違とその要因

1.2.1 stateとmarketの関連のタイプ

このような3つのタイプのさまざまな組み合わせがありうるが、当然それは国によって大きく異なる。この3つがどう関連しているかで、例えば日本とアメリカのシステムの相違も生ずる。そこで、stateとmarket、それからmarketと協調型の経済システムなどの組み合

わせや関連をより具体的に検討することとしたい。例えば、stateとmarketについては、日本は官民協調型であり、日本型資本主義などと言われているが、日本型にも多くの問題が指摘されている。規制緩和をしてmarketの本来の機能、あるいはstateとmarketの役割分担をもっと明確にするといったことも重要である。透明性の向上あるいは情報の公開も重要であろう。他方徹底したアングロ・サクソン型の資本主義が、必ずしも最適のシステムかどうかについても疑問がある。そこでは、極めて短期的な利潤動機でいちばん安い所から買ってくると、買ってきたものが本当に質のいいものか、あるいは条件を整えているものか、納期が守られるかが、問題となる。それを司法で補わなければならない。約束違反をしたら、すべて弁護士を使って裁判を行うという条件を整えておかなければ成り立たないのである。このことによってトランスアクション・コストが高まるという問題が生ずることが指摘されている。これは個人間でも企業間でもそうである。企業と個人の間だと、PL法の問題などはより広範・多様なものとなる。こうして極めて訴訟社会的なものとなってくる。これは、「アメリカ型司法積極主義」と言われる。日本型や、いわゆるライン型（ドイツやフランス型）、アングロ・サクソン型、と呼ばれるいろいろなstateとmarketの関連が存在し、冷戦終結後も、この相違が強く認識されている。一方言うまでもなく、stateが支配的な中央計画経済も、現在でも北朝鮮、キューバなどに存在しているわけである。

1.2.2 stateとmarketの関連の要因

次に、stateとmarketの関連性は、なぜ相違しているのか、その要因は何かという問題がある。まず、stateの性格、あるいはガバメントの性格が異なる。デベロップメンタル・ステートと呼ばれるようなstateのもとでの、すなわち東アジアの開発主義型の（村上泰亮教授は「システムとしての開発主義」と呼んでいる）stateとmarketの組み合わせとなれば、当然アングロ・サクソン型のstateとmarketの組み合わせとは異なってくる。あるいは、マーケット自身にも日本的雇用慣行をはじめ様々な特徴が見られる。こうして日米では、流通市場、労働市場、資本市場が異なっている。さらに、金融制度の安定性や信頼性をどの程度重視するかも異なっている。アメリカの「セービングズ・アンド・ローンズ」で見られた混乱のように、金融制度に対する信頼性をある程度犠牲にすれば、金融制度におけるより強い競争が実現するかもしれない。しかしそれは金融制度の安定と信頼という観点からは、必ずしもプラスではない。その重視の仕方が、例えばアメリカ、日本、その他の諸国で違っているかもしれない。あるいは「規模の経済」とか「外部経済（externalities）」を、どの程度重視するのか。中小企業を非常に重視する点でも、日本はアメリカとはかなり異なる。アメリカの場合は、ベンチャービジネスという形でのより個人主義的な企業の重視がある。

一方、「規模の経済」を重視すると、その中で、やはり一定の官民協調がどうしても必要になってくる。石油化学をはじめ多くの装置型産業では早く規模を実現したところは、圧倒的に有利な生産規模を持ち、他を圧する参入障壁ができる。そのような分野では、ある程度の官民協調というものが必要なことを意味している。

あるいは、現在問題になっている「参加型開発」を重視するかどうか、または「参加」ということを重視するかどうかで異なる。中小企業政策等が重視される場合には、stateと

marketの関連性は当然違ってくる。また、既述の「トランザクション・コスト」をどのくらい重視するかによっても異なってくる。市場において「継続的取引」と「スポット的取引」のいずれがより用いられるかは、国によって異なる。それは、下請取引、系列関係、サポーティング・インダストリーなどをどれだけ重視するかと関連している。このようにmarketを考えると、marketとstateの関係は、各国に固有のインスティテューション（「制度」）に強く影響されると言えるが、これは最近注目されている問題である。

1.2.3 state , marketと「協調」経済システムの関連と要因

また、stateとmarketと協調経済システムの関連も、改めて考えなければならない。stateとmarketが、例えばある程度整っている場合には、協調経済システムの役割が下がるかもしれない。しかし、途上国の場合には、stateとmarketは必ずしも整備されていない。stateとmarketのいずれにも失敗が起こっている場合もあり、それに代わる、あるいはそれを補う経済システムがどうしても必要になる。村落の共同体によって、必要な財を供給するような場合もあるであろうし、インフォーマル・セクターが、それを行わなければならない場合もある。

例えば、ペルーでは経済活動人口の48%がインフォーマル・セクターに属している。stateはほとんどこれに関連していない、要するにstateから見離されている部分、フォーマル・セクターでない部分である。そして、全就業者の労働時間総数の61.2%が、インフォーマルな活動で、それにより生産された付加価値の国内総生産に占める割合が38.9%だと推定されている。さらに、極めてインフォーマルな住居の建設が行われており、正規に確保された土地でない所に住居があり、その住居が42.6%に達する。人口の47%がインフォーマルな状態で住んでいる。

さらに、こういうインフォーマル・セクターの人たちが、政府と無関係にインフォーマルなmarket（市場としてのmarket）を自ら作っている。このようなことは、不法占拠という状況、あるいは法律に違反している状況である。税金を払っていないという不法な状態にあるインフォーマルな部分が拡大している。途上国のアフリカなどにも、そういう状況があるが、その大きさが極めて大きくなった場合にはやはり、stateでもmarketでもない「協調」経済システムを考えなければならない。言い換えると、stateとmarketが、いずれも失敗の状態のときに、生き残るための戦略でもあり、インフォーマル・セクターにとどまらざるを得ないのである。

またこれを、ある程度制度化し、フォーマライズしていくために、政府がどのような対策を講ずるべきかという問題がある。過渡的には、後述の「ソーシャル・インベストメント・ファンド」というような形で、対応せざるを得ないとも考えられる。

1.3 3つのシステムの関連性

「システムの間に関連性」のうち、stateとmarketの関連性は、既に議論した。また、「協調」経済システムの部分と、market、あるいは政府の関連性については、この三者はインテグレートされている部分があり、また対立している部分があると考えられる。従来か

ら、アーサー・ルイスやフェイ、レーニスが議論してきた二重経済（dual economy）の理論がある。この理論では、共同体の原理で行われている生産と分配というものが一方であり、他方には近代的な市場メカニズムによる生産と分配がある。この2つが並存している場合に、何が起こるかを議論している。共同体の原理によって生産する場合、そこでの所得、村人一人一人の所得は、その村人の限界生産力よりもずっと高い。要するに、賃金よりもずっと低い限界生産力でも就業しているという、通常の市場経済であれば行われないことが、村の共同体では行われているのである。これは、共同体的な原理の下では、むしろ当然であり、可能である。また、共同体においては、市場化されない非市場財がたくさんあるはずである。

このように、デュアル・エコノミーをもう少し広げて考えると、そういう伝統社会と市場経済との関連性は、極めて複雑であり、しかも両者にはある種のインテグレーション、アーティキュレーションがあることがわかる。また、先に述べたようなインフォーマル・セクターとフォーマル・セクターの関連についても、関連は多様であろう。

3つのシステムの関連性で第二に重要な点は、この3つのシステムの関連性を、社会がどう選択するのかということである。これは、政治プロセスとも関係している。政府自身が行うことについても、政治的決定が行われるが、この3つの関連性についても、基本的に最終的に決めるのは政治であり、それまでの社会の慣行、あるいは社会が持つ価値判断、価値の優先順位といったものを決めるのは政治である。何をどれに任せるのかということに関しては、例えば財の供給については、公共財（中央的な公共財や地方的公共財がある）や、市場財の一部、例えば保健衛生や医療は、どこまで市場に任せるべきであろうか。「裸足の医者」といったようなきわめて協調型なところに任せるのか、あるいは政府に任せるのか、市場に任せるのか、公共財、市場財、あるいは非市場財の生産と分配の関係、またさらにより少し広く成長、効率、参加、平等、といった目標追求を3つの分担するシステムに、どう任せるのか。これは、短期的及び中長期的観点から考える必要がある。長期的にはどこに到達するのが正しいのか。また参加ということを前提とする場合には、ある程度協調型が長く残るのだろうか。あるいは、むしろそれを奨励することが必要なかもしれない。

3番目に重要な点は、多くの国が様々な組み合わせで自国のシステムを持っているが、その国家間のインターフェースの問題である。貿易、あるいは資本の移動、あるいは直接投資など、いろいろなことが、今や相互依存的に行われ、グローバル化、ボーダーレス化が進んでいる。システムの相違が国家間にある場合、常に経済摩擦が起こる。例えば、アメリカの企業が日本の市場に参入するとき、参入障壁がある。あるいは、途上国が自らの価値判断で作り上げている経済システムに先進国のそれと相違があるにもかかわらず、外国からの直接投資にその市場を開放しなければいけない場合に、同じようなことが起こる。このように国際的なシステム間のインターフェースが非常に重要な意味を持つようになり、またそれをどうするかが複雑な問題を引き起こすと考えられる。

2. 参加のための機能的アプローチ

2.1 効率、成長、分配、参加

以上のような3つの経済システムの特徴を念頭に、それらシステムのもとで、どのように実質的な「参加」を実現するかを検討する必要がある。ここでは紙数の制約の中で簡潔にこれを行うために、「参加のための機能的アプローチ」によって検討することとしたい。図4-1は、世銀の『東アジアの奇跡』で提案されたものである。図4-2は、筆者が作成したもので、図4-1と比較可能なようにアナログカルに書いてある。図4-1は、世界銀行の従来の方と比べて、市場での競争原理の他に、コンテスト・ベースの競争原理を重視した点が注目される。このことにより官民協調をはじめとする日本型資本主義、あるいはアジア型発展の一つの特徴を、積極的に取り入れたということができ、非常に興味深い。基本的には、「成長と分配」、高い成長と適切な分配、これを目標にした場合に、どのような政策選択肢があるかという観点から図4-1は書かれている。これに対し図4-2は、「参加」ということを目標とした場合、すなわち参加を座標軸にした場合、別な機能的アプローチが考えられるということを示している。図4-1が「成長のための機能的アプローチ」と呼ばれているので、図4-2は「参加のための機能的アプローチ」とした。あくまでも、これは経済システムとして考えているので、従来議論されてきたような政治・社会を含むより大きいシステムではない。効率的に生産し、分配する経済システムのもとでいかに「参加」を実現するかを考えるためのアプローチとしてこの図を作成した。

その場合に、経済システムとしての成長と効率を無視することはできない。要するに、限られた資源を有効に使わなければいけない。無駄に使えば、結局国民がその犠牲となるわけで、消費できる生活の質の向上が、達成できなくなる。従って「成長と効率」と「参加」のポジティブ・リンクを、できる限り追求する必要がある。これは環境の問題の場合（「成長・効率」と「環境」のポジティブ・リンク）とも同様である。しかし、「基礎的政策」というところを書いてあるように、例えば教育政策、あるいは職業訓練などによる能力を向上させる政策、中小企業の振興政策といった分野では、成長、効率、分配、参加に、強いポジティブ・リンクが存在する。「参加」という軸から考えると、上記の政策は非常に重要で、市場メカニズムにおける「参加」を可能にする基本的政策として考えられる。

「参加」をもっと積極的に可能にする政策として、「選択的政策」がある。これは、分配とはポジティブ・リンクの関係にあるが、成長、効率とは短期的には必ずしもポジティブではない、ニュートラルかネガティブ・リンクになるかもしれない。しかし、「参加」という軸から考えると、極めて重要である。例えばマイノリティーに対するaffirmative action、すなわち女性、低所得層等を支援し、その参加を有利にし、その参加を促すあるいは可能にするような、より積極的な、選択的政策があり得る。あるいは、競争の中で、うまく行かなかった人たちに対するセーフティー・ネットをあらかじめ作っておく、社会保障がある。あるいは、市場メカニズムに任せておくと、いつまでたっても発展しない地方の振興を積極的に行うといった選択的政策は、より長期的には参加を促すことによって、

優れた人材、人的資源が蓄積していくわけであるので、ポジティブ・リンクになっていくと思われる。ただし短期的には、効率が下がるかもしれない。

マレーシアでマレイ人の優遇政策が行われたが、これは広い意味での参加を可能にし、ソーシャル・ピースを実現した。社会的安定が成長の実現の一つの条件であったとすれば、そういう意味でも、中・長期的ポジティブ・リンクということは考えられるわけである。さらに、長期的には、それまで差別され不利な立場にあったマレイ人が、労働市場に参加することによって、結局はマレーシアの発展が促されたかもしれない。したがって、短期的に効率が下がっても、長期的には上がる可能性は高い。そして、これらを可能にする制度や機構というのは、成長の場合とある程度似ているが、透明性の高い制度や機構、あるいは情報の公開、そして質の高い官僚や政策効果のモニタリングが必要だと思われる。

それから「競争と参加」というところも、これは選択的政策の場合に、コンテスト・ベースでの競争を促せば、必ずしも市場メカニズムに任せなくても、競争は当然確保できる。一定の条件下で競争があるわけで、市場を通じない競争、あるいは公開での公募性などを通じることによって、あるいはコンテスト・ベースを透明性の高いものにするによって、競争は高まる。

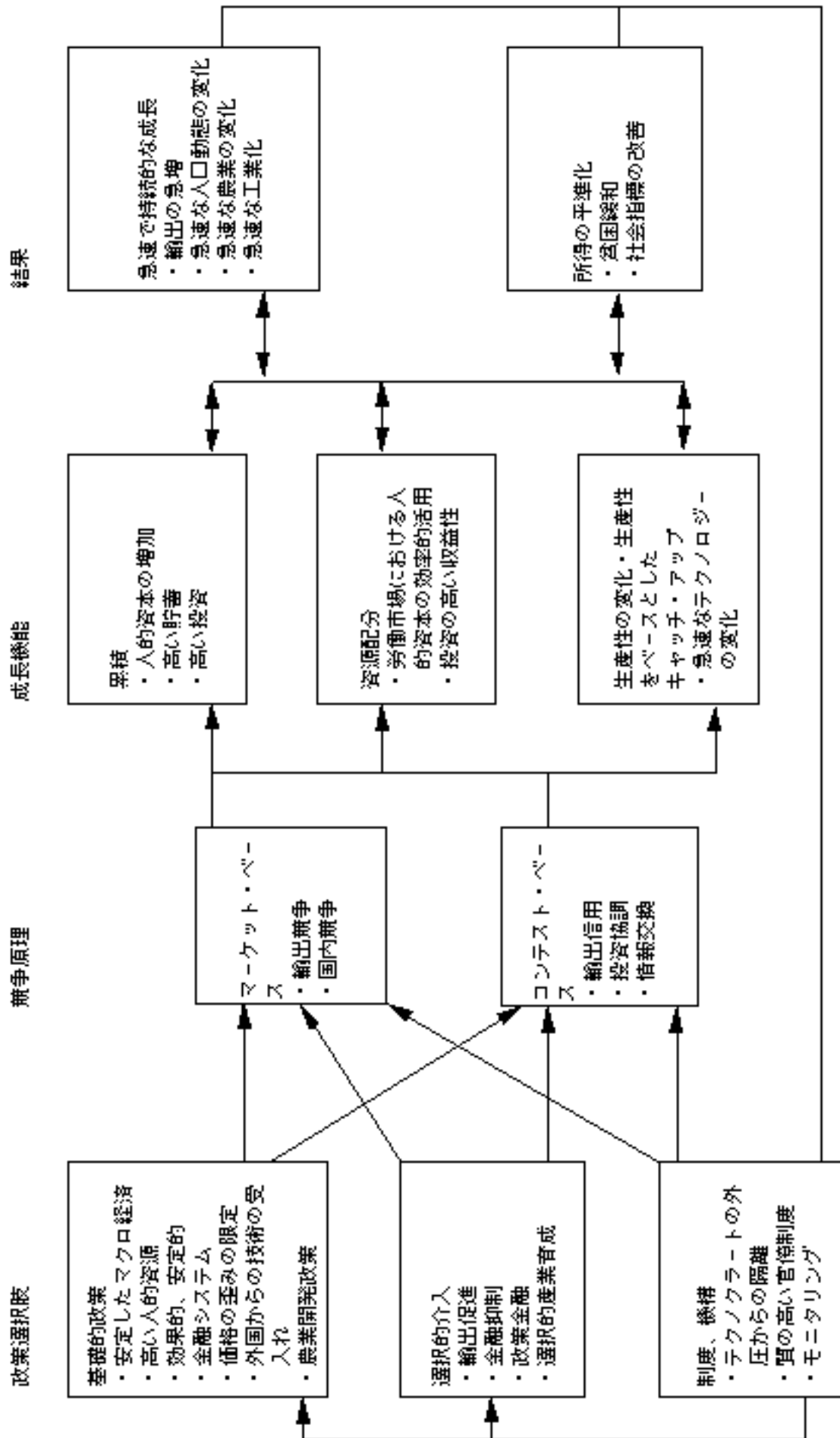
以上、「参加」ということを軸にした機能的アプローチを考えてきた。

「効率・成長、分配・参加」といった、多様な価値がいろいろな社会において目標とされるが、これらの価値をどの程度、どのシステムで、どういう組み合わせで実現するかは、その社会が選択しなければならない。しかし、ここで明確にしておくべきは、これらの価値の実現はかなりの程度同時に達成でき、その方法を工夫できることである。成長・効率と分配・参加は二者択一ではない。ただし、それを同時に実現しようとするか、あるいは連続的に、すなわち一つの目標をある程度優先させ、もう一つの目標を次にするか、というシークエンスの問題でもある。あるいは、長期か短期か、あるいは世代間の分配の問題というようなことまで視野に入れた、多様な組み合わせを考えなければならない

2.2 stateとmarketの関係と「参加型開発」

「参加型開発」を実現するためには、まずstateとmarketそれぞれが可能な限り参加型でなければならない。第一に、stateによる公共財の適切な供給が重要である。これは税制とも密接に関係している。第二により多くの経済主体が実質的に参加できるような市場の条件が整備されなければならない。法律等で参入を可能にする条件を確保する、経済主体のエンパワーメント・能力の向上、教育、訓練、そして企業については、中小企業政策が重要である。このような方法でstateとmarket自身をできる限り参加型にすることが重要である。これが整っていないと、それ以外の、例えば協調型システムや、直接的、個別的なaffirmative actionだけでは、あくまでも補完にすぎない。「参加型」を可能にするstateとmarketおよびその相互関係が重要である。

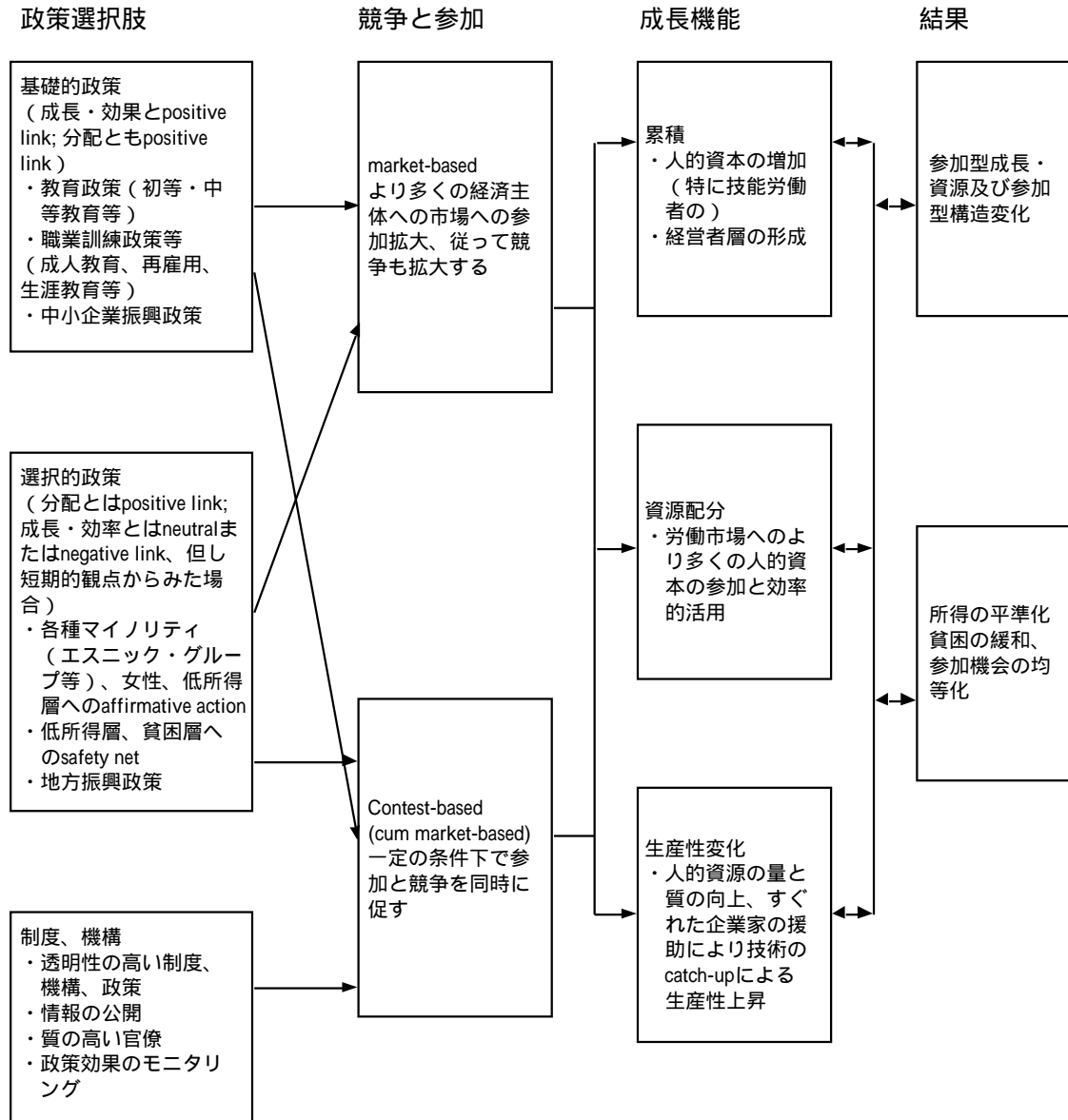
それでなお不十分な部分を、stateによる選択的政策を通じての「参加型」の実質的確保や、stateとmarketの失敗を少なくとも当面補う「協調」経済システムの容認、積極的支援及び制度化を行っていくことが必要だと思われる。



(注) 世界銀行「東南アジアの奇跡：経済成長と公共政策」

図4-2 「参加型」のための機能的アプローチ

「成長のための機能的アプローチ」とアナロジカルに検討した
「参加（型開発）のためのアプローチ」



(注) 本文の説明にそって作成したもので厳密なものではない。
詳細は本文参照

3. 「参加」のための諸政策 - 「参加」のための機能的アプローチを念頭に

「参加」のための諸政策には、具体的には様々な課題がある。これまで述べたことを前提に、それらの中で重要なものについて、検討することとしたい。

3.1 構造調整と「参加」

現在の多くの途上国にとっての、非常に大きな課題の一つは構造調整である。途上国の多くが債務を抱え、債務の問題の解決には構造調整（structural adjustment）、あるいは部門別調整（sector adjustment）が必要である。この中で、「参加型開発」がどう関係しているのかという問題がある。対外的自由化や、国内の規制緩和が迫られているが、多くの途上国ではこれを実施するだけでは、「参加型開発」は後退する可能性がある。ただし、今までの規制が、極めて少数の高所得層、あるいは特定のエスニック・グループのみを有利にしていた場合がある。例えばペルーでは、保護政策や規制は少数の有力企業グループが、レントを実現するための拠り所になっていると、フジモリ大統領は強調した。構造調整というのは、本来そういうものをなくすという意味では、参加のための条件の一つと考えられる。そのように構造調整の持つ「参加」にとっての積極的意義を認識することが必要である。また規制緩和等により参入障壁を排除することによって、誰でも参加することができるようにするということは、非常に重要なことである。要するに、少数の既得権益を持つ者のレントを排除するという意味では、構造調整は「参加」にとって非常にプラスの面を持っている。しかし、それだけでは、また別な少数の人たちが参加する市場の中で寡占状態が作られる可能性もある。これは結局stateの失敗からmarketの失敗に移行するに過ぎないということにもなる。stateの失敗というのは、極めて行き過ぎた規制緩和による失敗であり、そこでレントが発生している。それをなくすわけだが、今度は、市場メカニズムの下で、寡占が生じ、市場の失敗が起こり、レントが発生する。

したがって、市場経済移行の中で、参加を促す政策、先に述べた教育や中小企業政策、その他多くの、ケーパビリティを上げ参加を可能にする政策を同時に行うということが、構造調整の下では極めて重要である。これは「参加」という座標軸から見たときの構造調整である。

3.2 民営化と「参加」

「参加」という座標軸から見たとき、民営化も重要な課題である。公営企業、国営企業には赤字の企業が多い。したがって、赤字を解消することが民営化によって可能であれば、民営化による収入の増加、あるいはそれによる社会支出の増加が可能性となる。

これは、メキシコのサリナス大統領が構造調整を推進した際に強調した点である。赤字の国営企業をなくすことで、本来のstateが行うべき公共財の提供、あるいは社会福祉の改善、参加を実現することができる。メキシコの場合、ソリダリダ・プログラム（PRON

A S O L) という形で、貧困層への支援体制を作り、民営化で新しく可能になった資金を社会支出に充当していった。これは、通常の「ソーシャル・インベストメント・ファンド」(社会投資基金、後述)の一種であるという見方もあるが、メキシコの場合は、政府主導型でそれを行ったという意味で、すなわち政府という制度を通じて行ったという意味で、異なっている。(なお、このソリダリダの中心にあったコロシオ氏は、PRI(制度的革命党)の大統領候補となったが、暗殺された。)

以上のように、基本的には民営化というのは、参加へのプラスの意味を持っている。しかし、民営化の実施を適切に行わなければならない。先に述べた構造調整の一般論と同様に、特定のグループが民営化された企業の所有者になり、あるいはそこで寡占、独占が生まれる可能性もある。したがって、国有資産の所有権の移転をできるだけ多くの国民に分配し、あるいは経営の委託による効率化を図るなどの方法で、民営化の各種の組み合わせを通じて参加を可能にするよう努力する必要がある。

また、公共財の範囲をよく検討しなければならない。例えば医療まで民営化するのかが問われている。民営のほうが効率的であるとか、公営の医療制度が赤字を出しているということが民営化の根拠だが、民営化することによって、新しい医療システムが貧困層にアクセスできないということになってはならない。公共財の範囲の選択は「参加」と深く関連している。

3.3 「参加」と教育政策

本項と次項では、「参加」と成長とを同時に達成するような分野の例として2つの分野について検討したい。教育については、最近ラテン・アメリカとアジアの比較を行い、非常に興味深いことが明らかになった。アジアは、初等・中等教育に非常に力を入れており、アジアの教育の質は高い。国際的な比較をすると、ラテン・アメリカは就学率は必ずしも低くはないが、同じような就学率に見えても、ラテン・アメリカは教育の質に問題がある。ラテン・アメリカにおいてドロップアウトの多いことは、よく知られている。最近では、各種の世界共通テストが行われており、興味深い結果が出ている。例えば、9歳児の読む能力で、ラテン・アメリカの主要国が27カ国中、最下位という結果が出ている。また、13歳児の理科と算数の達成度を、ブラジルのサンパウロ、フォルタレザの生徒等と比較しているが、韓国、台湾、イスラエル、ヨルダン、中国といった途上国よりもかなり劣っている。そして、アルゼンティン、コロンビア、コスタ・リカ、ドミニカ共和国、ヴェネズエラというような国々の13歳児の成績は、平均的な国であるアメリカ、タイよりも低いという結果が出ている。

ラテン・アメリカは、高等教育に予算を使い初等・中等教育を軽視しているということで批判されており、高等教育によって、むしろ「参加」を不利にした可能性もある。初等・中等教育の拡充を内容とする教育政策ならば「参加」を促したであろう。実際東アジアの場合については、世銀の「東アジアの奇跡」がそのことを強調している。要するに、「参加」という軸からも教育政策を検討する必要があると思われる。

3.4 「参加」と中小企業政策

同様に「参加」という視点から中小企業政策を検討することとしたい。それは、「参加」と「成長」の両立という観点から、中小企業政策をどう考えるかということである。従来国際機関の一部では、中小企業政策を軽視する傾向があったことは否定出来ない。例えば、『東アジアの奇跡』の中での、中小企業の役割に関する検討は非常に短い。また、雇用を拡大する効果を重視し、発展の成果をシェアさせる形で不満を防ぐための一つの政策として取り上げられ、農地改革、労働者への住宅供給政策と並んで論じられている。

「中小企業政策は、成長に多くの層が参加することを通じて、経済発展の正当性を確保する。こういう観点から重要である」といった見方に立っている。参加という効果は、認識されている。

しかし、成長に非常に積極的にプラスであって、かつ参加が可能だという捉え方も必要ではないだろうか。上記の世銀の研究は「中小企業における労働集約的製造業の急速な成長は、多数の労働者を吸収し、失業を減少させ、農村労働力を誘引した」と述べているが、中小企業には、少なくとも大きな3つの役割がある。第1に雇用を創出する。第2に大企業のサポーター・インダストリーとして極めて重要な外部経済を作り出す。第三に、特に地場産業を通じて、地方の振興につながる。さらに日本における本田とかSONY等のケースのように、中小企業の中から非常に積極的な革新的企業が出てくる可能性もある。このように中小企業の役割は、「成長」と「参加」の同時達成という意味でも、非常に重要だと考えられる。

国際機関の中でも、米州開発銀行（IDB）などは、中小企業重視の姿勢を、最近強く打ち出している。グワダハラで行われたIDB総会の機会に、中小企業振興に関するセミナーがIDBの主催で開催された。そのセミナーにIDBから提出された文書は、次のように述べている。「アジアと比較して、ラテン・アメリカは非常に中小企業を軽視したために、中小企業の占める割合が小さい。東アジア新興国においては、中小企業が生産構造に占める割合は、就業者数で50%を超え、付加価値でも25～40%に達する。ラテン・アメリカはこれらと比較してはるかに低く、雇用では全体の3分の1から5分の1、付加価値で7分の1から3分の1である。これらは、チリ、ペルー、メキシコ、アルゼンティン等の諸国の研究に基づいている。」日本の製造業では中小企業の付加価値は52%に達している。台湾では輸出総額の60%が中小企業のものであり、台湾は中小企業の占める割合が大きいことで知られている。また、韓国は、中小企業を軽視したことを反省し、中小企業振興策を実施した結果、76年から88年の間に、製造業の雇用に占める割合が37.6%から51.2%に増加した。付加価値に占める割合は23.7%から34.9%に上昇したということも知られている。

これらの事実はラテン・アメリカでは、いかに中小企業政策が不十分であったかを物語っている。その原因は、基本的に中小企業は生産要素市場にアクセスできないということにある。資金もなく、優れた労働者も雇用できない、あるいは、情報にアクセスできない、といった点で不利になっており、これは、中小企業政策の欠陥、あるいは不在を意味しているといえる。

一方で非常に重要なことは、中小企業の役割が相対的に小さいと同時に、多くの途上国

ではペルーほどではないにしても、極めて大きなインフォーマル・セクターがあり、二重構造どころか、極めて多重構造になっていることである。ラテン・アメリカではインフォーマル・セクターが中小企業に加わっていくことが十分にできず、統合的な発展ができないような状況にあったと言える。このように考えると、「参加」と「成長」の同時達成のために、中小企業政策が非常に重要だということが理解される。

3.5 「協調」経済システム支援・制度化の一例としての「社会投資基金」 (F I S)

最後に、「協調経済システムの支援・制度化の一例としての社会投資基金 (F I S) 」について述べる。F I S は、ラテン・アメリカで最近盛んに推進されている。先にstateでもmarketでもない例として、村落共同体とか、インフォーマル・セクターとかを挙げた。F I S も、その担い手は政府の外で制度化された新しいシステムであって、そこにはシビル・オーガナイゼーションがたくさん入っている。例えば教会系の宗教団体、N G O が多数入っている。ラテンアメリカの都市や農村の貧困地帯では、marketは、新たな雇用をほとんど創出していないという意味で失敗であり、政府も機能していない。その部分で、F I S による支援が行われている。これを、もっと生産的な「参加型開発」へと統合していく必要があると思われる。

このことの必要性を認識してきたのが、メキシコ、チリである。メキシコのP R O N A S O L のもとでの、生産的な参加型開発のプログラムの部分の拡充、あるいは重点の置き方の変化ということが進んでいる。チリでも生産的な参加を促すF O S I S を推進しようとしている。このようにしてF I S タイプのプログラムもより「成長」と「参加」を同時達成させる方向へとその役割が変化していく可能性がある。

こういう協調型システムについて指摘しなければならないのは、それが政府、あるいは市場の外にあり、市場のような競争がないことである。また、政府におけるような法的な整備が不十分である。そこで、制度化する形でモニタリングと透明性の確保が可能であるという考え方も出てきている。エル・サルヴァドルのF I S が非常に透明性、モニタリングを重視しており、モニタリングについては、少し行き過ぎかもしれないが、法律事務所を使うことまでしている。

さらに、F I S における競争原理導入も可能である。コンテスト・ベースの競争、すなわちプロジェクトを公開で公募して、そしてF I S の資金をより目標にあった、すなわち「成長」と「参加」の同時達成を可能にするプロジェクトに流していくという形で、市場と政府とができないことを、F I S が行うことも可能となると考えられる。

参考文献

- World Bank, East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, 1993
- Hosono, A., "East Asian Development and Challenges of International Cooperation - with Special Reference to the World Bank's "East Asian Miracle"", Journal of International Cooperation Studies, Vol. 2, No. 2, Dec. 1994, pp. 49-70
- Hosono, A., "The "East Asian Miracle" and Latin America", Journal of Research Institute for International Investment and Development (forthcoming)
- Cortellese, C., J. y J. Llisterri, "La Pequeña y Mediana Empresa en América Latina y Caribe: El Desafío de la Competitividad" (forthcoming)
- Hosono, A., "Pequeñas y Medianas Empresas en el Desarrollo Económico de Japón" (forthcoming)
- 村上泰亮「反古典の政治経済学（上・下）」中央公論社、1994
- Gilpin, R., The Political Economy of International Relations, Princeton Univ. Press, 1987
- Edwards, S., Latin America and the Caribbean: A decade after the Debt Crisis, 1993
- ECLAC, Changing Production Patterns with Social Equity, 1993

第 2 部

現状分析資料

第 1 編

課題分析

第1章 参加型開発

天野真由美・三次啓都

1. 参加型開発の背景と概念

世界銀行、国際機関や他の援助機関では、これまでの評価などから、プロジェクトの持続性及び自立発展性を確保する上で、プロジェクトに関わる住民の参加が不可欠であるという結論を導いている。地域開発や農村開発といった地域住民あるいは農民が担い手となるようなプロジェクトにおいて、彼らの参加が得られなかったために、外部資源の投入が終了した後、プロジェクトが継続しなかったということである。言い換えれば、プロジェクトに対する資源（資金、技術等）の投入によりその目標の達成を図ろうとしていたのに対し、この資源を管理・運営する住民の参加が欠けていたため、持続性及び自立発展性につながらず、目標達成が困難であったということである。

他方、開発は住民中心ではなく、資本中心となっているという認識も示されてきた。これは、構造物に関心を置くあまり住民が無視されてきたとの反省をもとに、住民が中心的な役割を担い管理できるようなやり方で行わなければならない、または、開発のプロセスへの住民の参加を広く促進しなければならないことを論点としている。

また、開発は人間に対する教育・組織・訓練によって始められ、これら3つの要素が開発に必要であるとし、したがって開発は人間らしくなるプロセスであると捉え、いかなる開発も人間が中心であるべきという見解も示されている^{注1}。

このような考えが示されてきた背景には、従来の開発のあり方、特に援助における開発のあり方についての見直しが行われた結果があるのではないだろうか。住民に対してより配慮をしてゆく、住民の参加をより重視してゆくという認識が現れてきたことは、単にプロジェクトの持続性・自立発展性を目指すという視点だけではない。良い統治（Good Governance）という概念が導かれてきた背景 - 民主主義の確立された社会、人権の尊重、透明性、責任ある政府のあり方、開発における便益の適正な配分 - など、開発政策が変化し、開発への認識が多様化してきたなかで参加型開発という言葉が生まれてきたと言えよう。

この事例として、OECDのDACにおける議論が挙げられる。

1989年、DACで採択された"Policy Statement on Development Co-operation in the 1990s"では持続可能な経済開発、環境問題及び参加型開発を重要課題として初めて参加型開発を取り上げ、その重要性について「生産過程への全ての人々の広範な参加を奨励し、利益をより公平に分配することが、開発戦略と開発援助の中心的要素となるべき」と述べている。1991年のDAC上級会合のコミュニケには、「民主化、人権尊重、Good Governanceを含む参加型開発は、広範な基礎を持つ持続可能な経済・社会開発のための基本的な条件・・・」と述べられている。続く1992年に開かれた「参加型開発とGood Governanceに関する会合」では参加型開発の概念が取り上げられるに至った^{注2}。

注1 P.オークレー編著『国際開発論入門』第1章。

注2 国際協力事業団『Good Governanceと参加型開発』の第2章を参照のこと。

こうしたDACの議論は、1980年代に世界銀行により導入された構造調整プログラムの方針転換、冷戦の終結に伴う先進国の援助方針の転換、開発援助資金の有効な執行という観点があろう。また、1983年に国連に設置された「環境と開発に関する世界委員会」は、各種の開発（個人であろうと集団であろうと）がコミュニティの共通の理解がないままに進められていると指摘している。そして、これら開発が持続的に進められるには、開発の政策決定の段階にコミュニティが参加し共通の理解を得ることが必要であると述べている注3。

他方、参加型開発という表現は行われてこなかったが、このような概念は、従来より、Community Development もしくはRural Developmentという言葉で体現され、開発援助等でも取り組まれてきた。開発途上国においても、独立後のインドが開発政策としてパンチャヤットを基礎とした地域社会開発を目指したことは有名である注4。その他、地域社会に根ざしたNGOや、中南米で起こった解放の神学に見られるようなカトリックを始めとする教会活動が行ってきたような、貧困層、女性等の社会的弱者の社会参加、または解放ということについても、しっかり認識する必要がある。

本研究会が「参加型開発と良い統治」を進めるにあたって、我々は開発の最終目標を経済成長及び生活福祉の向上とし、そのために自律的かつ持続的開発と社会的公正を目指す開発が必要であるとした。この意味で開発は、住民の利益のために行われることは明白である。開発が行われるとき、住民が主役、または開発の目的であるとするならば、主役は開発に積極的に関与することが求められる。これを開発に対する住民の参加行為と見たとき、これに価値を置くことが参加型開発の考え方ではないだろうか。

2. 参加型開発の捉え方

参加型開発をどのように捉えてゆくかについては、現在でもいろいろな見方がある。本現状分析では参加型開発の考え方を整理しつつ、開発援助の手段であるプロジェクトに適用することを考えてゆくこととする。

背景で述べたように、住民の参加はプロジェクトの持続性及び自立発展性を確保するために必要だという認識がある。これは、ある目標達成のために必要な手段として見ており、住民の参加の意義は、その持続性及び自立発展性に置かれている。

これについて囲み1-1で示した事例で住民の開発に対する関わり方を簡単に触れた。

囲み1-1では、ダム下流域の農民と灌漑農業及びダム建設予定地の住民とダムの建設について関わりを示した。

注3 国連総会決議に基づいて設立された「環境と開発に関する世界委員会」が1987年に取りまとめた *Our Common Future*のPart 1 Common Concernsを参照のこと。また、開発と環境を調和するためには、地元コミュニティの伝統的な知識を十分反映することが必要とし、この意味においてもコミュニティの参加が求められると述べている。

注4 インドの開発政策については *Nation-Building and Citizenship*の第4章にReinhard Bendixが詳細を展開している。

囲み1 - 1 ダム建設プロジェクトと住民

多目的ダム建設プロジェクトでは、発電により電力需給バランスを保ちまた、ダムの下流域で灌漑を可能にするという、公共的な目的が設定される。この計画によって便益を受けるのは電力消費者と下流域の農民であろう。一方、負の便益を受けるのはダム計画地の住民である。

(便益)

ここで灌漑が施される地域の住民は、果たして灌漑農業を行えるのであろうか。

次の2つのケースを想定する。1番目は、住民がもともと灌漑農業を行っており、知識・経験もあり且つ灌漑の拡大意欲を持っている場合。2番めは住民は灌漑の経験がなく、通常の農耕を行っている場合。

1番目は、住民自身に灌漑という水資源を運用する能力をすでに身につけており新たな灌漑に対応できる可能性が高い。

2番目は、水資源を運用する能力を形成することと灌漑農業の知識を身につけることが行われなければ、対応不可能と考えられる。場合によっては、灌漑農業に適応できず収量が下がるなどの負の便益を負う可能性もある。つまり、住民が灌漑という水資源の運用能力を身につけることが求められる。

(負の便益)

ダム計画地の立ち退きを求められる住民は、ダムの計画を支持するであろうか。十分な移転補償や良好な代替地の提供が行われれば立ち退くケースと、昔からの土地を手離さないケースに分けられるであろう。しかし、計画がすでに固まっているとすれば後者のケースの住民は移転を余儀なくされる可能性がある。この場合、計画の立案や政策段階で、住民の意見を反映することをしていたのかということが問題となる。

すでに灌漑を行っていたケースについては、灌漑農業の成立とその持続性が求められ、そのために住民が灌漑農業を実施する能力を身につけることが必要となる。一方、灌漑を行っていなかったケースではダムの建設を実施するために地域住民の理解を得ること、そのために住民がダム建設という計画に意見を反映する能力とそれを反映する機会の設定が必要となる。

いずれもプロジェクトを実施する上で重要なポイントであり、この点においては従来でもフィージビリティ調査において、社会的側面、制度的側面の中で調べられてきたはずであるが、その結果、プロジェクトではこの上述した住民と開発との関わり合いにおいて、住民をいかに開発に参加させてゆくに論点があろう。

しかし、住民の参加は、開発の手段であるプロジェクトにおいてのみ行われるものであろうか。

開発を構成するシステムは、政治、行政、市場経済及び社会の4つが大きく挙げられよう。前述したダムの例はプロジェクトの計画段階の例であるが、そこには政策としてプロジェクトを進めようとする政治、その計画立案と実施に関わる行政、プロジェクトに財やサービスを提供する市場経済、そしてプロジェクトに関わる地域社会がある。

参加を軸にこれらを考えれば、住民の意見を広く反映する政治、住民に開かれた行政、自由に参加できる市場経済、自治能力をもった地域社会と言い換えることができよう。これを具現化するには、表1 - 1のような事項がある。

表1 - 1 開発を構成するシステムと参加

(1) 政治	: 構成員の意思表示の保証と反映、結社の自由、普通選挙、法の整備
(2) 行政	: 地方分権、情報整備・公開、法の執行、行政サ - ビス（住民との関係における）
(3) 市場経済	: 規制緩和、金融システム整備、雇用の創出
(4) 社会	: 地域社会における自治の保証

これらを、良い統治から見ると(1)は民主的な統治に関わり、(2)は民主的な統治のもと求められる行政の制度に、(3)は市場経済という国の経済体制に寄ってゆくもの、そして(4)は地方自治に関わってゆく。

良い統治が住民の参加を保証するためには、これら4つの参加プロセスを形成することが必要であり、住民はこの参加プロセスを通じ経験、学習することにより、更に良い統治を形成してゆく。その結果、住民が開発活動に主体的に参加し、自律的かつ持続的開発を行うことが可能となる。

この意味において、参加型開発は、住民の参加開発能力の形成 - 地域社会において、地域住民自身が、参加プロセスを通じ、自らの能力を高めることにより、開発を行えるようにすること - といえる。

住民の参加をプロジェクトと参加型開発の視点から整理したものが表1 - 2である。

それぞれの目的・対象・方法は、左から右に向かっていくことは明らかであり、参加型開発を目的として捉えることができる。プロジェクトは住民参加を手段としつつも、プロジェクト自身が参加型開発を形成する機能を持っていることを理解することが重要である。

表1 - 2 プロジェクトと参加型開発から見た住民の参加

	プロジェクト	参加型開発
目的	プロジェクトの持続性及び自立発展性	自立的かつ持続的開発、社会的公正
目標	住民の資源管理・運用能力の形成	地域社会の開発対象
対象	資源の管理・運用を行う地域社会	地域社会における住民
方法	住民の組織化・エンパワ - メント	参加プロセスを通じた参加開発能力形成

ここで、今後使う言葉を次のように定義することとする。

- (1) 地域社会 ; 集落等のコミュニティや地縁・血縁による社会単位により構成される空間的な広がりをもった単位。
- (2) 住民 ; 地域社会に属する人々。
- (3) 住民参加 ; 地域社会に属する人々のある特定の対象に対する参加の行動。

3．参加型開発の導入

プロジェクト自身が参加型開発を形成する機能を持っていることは前述したとおりである。そこで、住民の参加開発能力の形成を導入する視点、言い換えればプロジェクトにおける住民の参加のあり方について、その形態、必要性、考慮すべき事柄について分析したい。

3.1 住民の直接参加

3.1.1 プロジェクトの指標

住民の参加開発能力が求められるプロジェクトとは、住民が資源管理を行うことが不可欠なプロジェクトである。ここでいう資源は、資金、技術、天然資源、人材、物、サービスなど、必要な投入を指す。

プロジェクトは設けられた目標のために必要な資源を投入して行われる。この資源の管理・運用を住民が担う場合、これが効果的・効率的・継続的に行われるには、住民の参加開発能力が備わっているか、またはその規模、能力がどの程度なのかを理解しなければならない。前述したダム開発による灌漑の例では、灌漑を成功させるためには、住民が灌漑農業という水資源及び農作物を管理する技術を備えた組織が形成されることが必要となる。その能力については、農民が既に灌漑農業を経験しているか否か、水管理組織を運営しているかなどが指標となろう。

住民参加に関連する分析は、従来、プロジェクト評価（事前評価、審査）において、社会的、制度的評価のなかで明示的ではないにせよ行われてきたはずである（評価事項と一般的内容は表1-3のとおり）。これらの評価ではプロジェクトの運営、資源管理を行う対象についての静態分析が行われ、これらの評価結果に基づき、これに見合った投資規模の設定やインスティテューショナル・ビルディング等のプログラムの立案などが提言される。

表1-3 住民参加に関連する評価事項とその内容

評価項目	分析内容
財政的側面	プロジェクトの投入と産出のフローに伴う現金収支
経済的側面	プロジェクトの投入と産出のフローに関する社会的費用と便益の比較
技術的側面	プロジェクトに使用される技術の妥当性
社会的側面	プロジェクトの便益享受など、所得の再分配や社会制度
制度的側面	プロジェクト運営の組織・経営能力、行政能力、実務体制の妥当性
環境的側面	プロジェクトが環境に与える影響

出所：国際協力事業団『開発問題概論』

住民参加の度合いについてはこれらの評価分析結果によるものの、住民が直接資源管理を行うことが不可欠なプロジェクト、地域社会が主体となるプロジェクトは、そこに投入しようとしている資源と地域社会との関係（資源に対する地域社会の動機付け）及び行政制度等の側面からいくつかの形態を示すことができる。

- 地域社会の側面 -

(1) 地域社会と資源の関係

- ア．地域社会にとって生活、生産活動に結びつく資源かどうか。
- イ．地域社会が依存しているその資源が量的に十分かどうか。
- ウ．その資源が物理的に固定化しているかどうか。
- エ．代替利用可能な資源が、物理的、経済的に存在するかどうか。
- オ．上述の結果、地域社会として資源を共有化する状況にあるかどうか。

(2) 制度

- ア．伝統社会や行政上、地域社会が主体となるかどうか
- イ．国、地方自治体の行政サービスが不十分なため地域社会の自助努力に委ねているか。

- セクター別プロジェクト -

(1) 社会林業^{注5}

- ア．地域住民のための薪炭材等の供給を目的とした、地域住民による林業経営。
- イ．住民は植林から伐採、そして販売に至るすべての過程に関わる。

(2) 灌漑農業

- ア．小規模農民のための農業開発を目的とした、農民による灌漑農業。
- イ．住民は灌漑という水資源管理及びそれによって生じる集約的な農業経営を行う。
他の農業開発と異なる点は水資源を扱うこと。

(3) 地下水開発

- ア．地域住民のための飲料水供給を目的とした地下水開発。
- イ．住民は設置された井戸の日常的な維持管理を行う。

(4) 自然保護地域管理^{注6}

- ア．保全地域と地域住民の共存を目的とした地域開発。
- イ．農地拡大による保全地域への進入、森林の不法伐採、密猟による動物の個体数減少などを防ぐため、住民による保全地域の適切な資源（動植物）利用を実践させる。
他の地域開発（農業など）活動も併せて実践されることが多い。

(5) 小規模金融

- ア．地域住民の経済活動を支援することを目的とした、地域住民による回転基金。
- イ．住民はコア基金を元に資金の運営管理を行う。

^{注5} 社会林業の導入に至った経緯及び概念の取扱についてはJ. ウェストビー『森と人間の歴史』（邦題）の第5章、「樹木と民衆」のなかで述べられており、参考となる。

^{注6} 住民と自然保護管理の関わり合いについては、Edward B Barbier が *Economics for the Wilds, Wildlife, Wildlands Diversity and Development* の第6章 Community Development in Africa にいくつかの事例分析を紹介している。

(6) 地域保健医療

- ア．地域住民の保健衛生改善を目的とした、地域住民による保健衛生活動。
- イ．住民は保健衛生に必要な基礎知識の啓蒙活動、中央からの保健衛生サービスの受け手となるヘルスポストなどの運営を行う。

(7) 初等教育

- ア．地域住民の初等教育の普及を目的とした、地域住民による初等教育支援。
- イ．住民は初等教育に必要な校舎建設への自発的な労務提供及び建設後の維持・管理活動を行う。場合によっては教師に対する給与の補填を行っているケースもある。

(8) 協同組合

- ア．地域住民の生産活動を目的とした、地域住民による協同組合活動
- イ．住民は資源の購入、利用、生産、普及活動を行う。

3.1.2 住民の資源管理・運用能力の形成

住民による資源管理・運用能力は、前述した住民による資源管理を行うために必要なものである。このためには資源管理を行う能力が住民または地域社会内^{注7}に備わっていなければならない。そして地域社会が前述した資源に対する動機付けにより、資源の管理・運用を行う組織（Institution）として機能する必要がある。

M.J.Esman とS.M.Katzは^{注8}、Institutionを「ある変化を社会にもたらし、それが社会に受け入れられるまで、また社会に根付くまで、変化を維持、促進し続ける能力のある社会機構（制度、組織）」または「機能的に専門化された社会組織、または関連組織の集合体」とし、この組織内要素について次のように述べている。

M.J.Esman ; (1)リーダーシップ (2)規則、規範 (3)活動内容 (4)必要資源
(5)内部構造

S.M.Katz ; (1)組織の目的 (2)組織の成果 (3)組織の内部構造 (4)管理能力

これらは、いずれも外部から投入される資源、資源管理や組織運営に関わる能力、各構成員間の意思決定に関わる協議、便益を公正に分配するための制度の各側面が述べられている。また、活動内容や組織の目的という点は、資源に対する動機付けと関連づけられる。この、資源、能力、協議、制度の各要素間の機能について大濱^{注9}は次のように述べている。

- (1) 協議・組織・制度 ; 権限の委譲、参加
- (2) 資源・組織・制度 ; 資源の調達、提供、分配

^{注7} 直接の対象となるのは、地域社会内で地域住民が生活向上を目的（資源管理は彼らの生活向上のために行われるのである）に自らが組織した「住民組織（PO; People's Organization）」と呼ばれる団体になると考えられる。POもNGOに含まれるものであろうが、既存のLocal NGOがPOの導入段階として機能する場合、Local NGO自身がPOとして機能する場合などもある。この意味では資源管理を行う能力はLocal NGOに対しても要求される。従って、資源管理を誰が行うか、行うべきかを十分に把握する必要がある。

^{注8} 『開発問題概論』の第6章プロジェクトの評価を参照されたい。

^{注9} 大濱は「参加型開発と良い統治」分野別研究会の委員であり、参加型開発の現状分析に示唆を与えてくれた。文中の引用は、資料として大濱が作成したもから行った。

- (3) 資源・組織・能力 ; 資源の利用・管理・運営
- (4) 能力・組織・協議 ; 資源供与、意思決定、組織管理に関わる相互調整

そして各機能の果たす役割について次のように関連づけている。

- (1) 権限の委譲・参加 ; Equality
- (2) 資源の調達、提供、分配 ; Equity
- (3) 資源の利用・管理・運営 ; Effectiveness
- (4) 資源供与、意思決定、組織管理に関わる相互調整 ; Efficiency

これらの組織内要素の充足が地域社会内に備わることが資源の直接管理を行う要件であるとすれば、参加型開発は地域社会内にこれらの組織内要素を構築するプロセスであると捉えることができる。

一方、組織内要素を構築するプロセスは、地域社会の資源に対する動機付けの程度、外部資源の導入の規模、組織の成熟度による組織機能の拡大について異なってゆくことに留意する必要がある。

組織内要素の構築により、組織機能は進化・拡大してゆく。この過程は以下に述べる三段階が考えられ、Social Preparation として位置づけられる。

- (1) 第一段階 ; ある地域社会において限られた資源を自身の充足のために運用する。
- (2) 第二段階 ; 第一段階の資源の運用が他の地域社会に普及する。
- (3) 第三段階 ; これらの地域社会による資源の拡大生産が行われ、組織の規模が拡大する。

囲み 1 - 2 植林プロジェクトにおける組織形成に関する提言

Michael M.Cernea は A Sociological Framework; Policy, Environment, and the Social Actors for Tree Planting のなかで植林プロジェクトにおいて考慮すべき社会的事項として、次の4点を掲げている。

- (1) 有効な社会単位や組織の確認または必要な組織の設立を行う。
- (2) 薪炭材の生産についての協議活動に住民を参加させる。
- (3) 造林技術と住民による社会組織を調和させる。
- (4) 技術的、財政的事項と同じように、Social Engineering (組織形成、リーダーシップ、意思決定への参加、組織内構造、動機付け、罰則規定、協議、便益分配) を取り扱うこと。

3.2 参加プロセスへの配慮

住民による資源管理という直接参加という側面の他に、プロジェクトにおける住民とのかかわり合いにおいて、彼らがプロジェクトに参加するための参加プロセスを構築することが必要である。プロジェクトの計画・立案から評価に至るまでの各段階におい

て、住民との協議等を通じて彼等の参加を促すことが重要なポイントとなる。この協議を持つという意味は、次のようにまとめられる。

- (1) 協議参加による住民の参加開発能力の形成につながる学習と経験。
- (2) 関心を持つ住民が参加できるというプロジェクトの公開性と情報の透明性。
- (3) プロジェクトの計画・実施・評価のうえで必要なコンセンサスを得る。

このプロセスでは、プロジェクトに関わる人全てが対象となるが、特に直接便益を受ける地域住民に対し考慮することは言うまでもない。

3.2.1 プロジェクトサイクルから見た参加プロセス

参加を求める節目は、プロジェクト・ライフが参考となる。この流れは、プロジェクトサイクル（PC; Project Cycle）と呼ばれ、(1) 発掘、(2) 準備、(3) 形成、(4) 審査、(5) 実施、(6) 評価、の各段階からなる。

(1) 発掘、(2) 準備、(3) 形成、(4) 審査、の一連の過程はプロジェクトの計画立案の過程である。この段階では、次の4項目が参加プロセスを作る際の要点になると考えられる。

ア．住民のニーズの把握を通じ、住民の計画立案への参加の動機付けを行うこと。

イ．参加の場の設定を行うこと。

ウ．計画立案におけるプロジェクト実施側（援助機関または政府機関）と住民側の役割を設定すること。

エ．両者で作成した計画案のコンセンサスを得ること。

そして、(5) 実施では両者によるモニタリングが、(6) 評価では両者による評価調査が求められるであろう。

PCによるプロジェクト管理手法（PCM; Project Cycle Management）^{注10}では、PCの各段階において、プロジェクトに関わる全ての人を対象とした会議を持つことにより、プロジェクトのコンセンサスを得ることとしている。従って、現在確立しているPCMにおいて考慮されている参加プロセスの側面を、単にコンセンサスを得ることを目的とするのではなく、参加型開発の意義のもとで、より重視してゆくことが求められる。

この点に関し、星野^{注11}は地域計画において地域マネージメントサイクルという考えを取り上げ、(1) 計画（調査・診断、設計、合意形成）、(2) 実施、(3) 評価をあげた。そして、それぞれにおける住民参加の熟度を次のように整理している。

ア．(1) 計画の調査・診断過程；

住民の受動的参加（地域、地域問題の理解、住民相互の理解を行う段階）

イ．(1) 計画の設計・合意形成過程；

住民の能動的参加（地域問題解決のための方策立案、決定段階）

^{注10} （財）国際開発高等教育機構が『開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント』を発行しており参考となる。

^{注11} 『地域活性化シリーズ、地域活性化と計画（8）』第2部地域計画の理論と手法、3．地域計画の手順と手法の中で、詳しく述べている。

- ウ．(2) 実施、(3) 評価過程；
住民の自立的参加（自主的に運営してゆく段階）

ここでは、地域計画を行う際、計画主体を住民にしている。市町村の地域計画（市町村レベルと地区レベルが内包される）には行政主体（行政が計画主体となり住民が計画過程に参加）と住民主体（住民が主体的に計画づくりを行う過程を行政が支援）があり、前者は市町村レベルに、後者については地区レベルで活用されるとしている^{注12}。

このことは参加プロセスにおける行政側と住民側の役割を示唆しており、プロジェクトにおいても考慮すべき点であるといえよう。

3.2.2 プロジェクト運営における透明性と情報公開

先のPCで述べた各段階において参加プロセスを促進するには、プロジェクト実施側の協議設定やインタビュー等の設定だけではなく、その前提としてプロジェクトに関わるPCの各段階の情報を公開すること、透明性を確保することが求められる。これは、参加意思のある住民がプロジェクトに関する情報にアクセスできるという側面のみならず、プロジェクトで購入される財やサービスといった調達に関する透明性、公正性を確保することも含まれる。これはプロジェクトを実施する側の参加型開発といえる。

3.3 プロジェクト・アプローチ

前述してきた「住民の直接参加」及び「参加プロセスの配慮」を軸としたプロジェクトへのアプローチを以下に述べる。

3.3.1 社会調査・分析

計画されているプロジェクトと地域社会の関わりの静態分析やプロジェクト化のためのSocial Preparationに関する調査等を実施する。調査の展開は概ね次のように考えられる。これらの調査・分析に際しては、調査プロセスに住民の参加する場を設定すること及びその場で行われる協議が住民にとって協議という学習と経験を提供することを確保して実施しなければならない。調査・分析の対象には次のような事項が考えられる。

(1) プロジェクトに関係する地域社会の把握と便益の関わり

計画されているプロジェクトと住民との関わりを把握し、便益を受ける者とそうでない者の特定及び彼らの所属する社会単位（行政単位、地域社会、部族、集落）を確認する。

^{注12} 星野とは別に、地方自治体における都市政策の立案、実施に際して、市民の参加をどのように得てゆくかについては、松下桂一が『都市政策を考える』の中で述べており、参加プロセスを考える上で有益である。

(2) 地域社会の構造

(1) で特定した住民の属する地域社会の構造（慣習、因習、制度、規範、地域社会経済、自然環境）及び地域住民の構成（ジェンダー、エスニシティー、年齢、宗教^{注13}、家計）を把握する。

(3) 地域社会と資源の関わり

プロジェクトで投入しようとしている資源（直接的な資源 - 天然資源や技術 - ）やそれによってもたらされる便益が、その便益を受ける地域社会にとってどのような位置づけなのかを把握する。

ア．需要供給バランス（必要性と必要量、生産と消費の関係）

イ．資源の質（資源の流動性、流通性、普遍性等）

ウ．資源量と地域社会のキャパシティ - （技術レベルや資源の量とそれを管理する地域社会の能力等）

エ．地域社会構造と資源との関係（伝統的な資源利用形態、規範等）

オ．地域住民構成と資源との関係（誰が資源を主に利用するのか、または直接的な便益層の特定等）

(4) 地域社会と行政の関わり

地域社会とそれを所管する地方自治体との関係及びその地方自治体と中央政府との関係を明らかにする。特に、資源の取扱いに関する行政の役割を明らかにすることにより、プロジェクトにおける地域社会と行政の役割分担を行うことが可能となる。

(5) 組織内要素（資源、制度、協議、能力）

地域社会が直接資源管理を担う場合や便益を受けるプロジェクトに参加してゆく場合、これらの地域社会内（POやNGOを含む）に組織内要素が備わっているかを把握する。それが確認された場合、その成熟度（Social Preparation の段階）を明らかにし、確認されない場合、組織内のコアとなる社会単位の存在を見いだす。

(6) 地域社会評価

(1) から(5) の結果に基づき、地域社会の評価を行う。

(7) 外部インフラストラクチャーの必要性の確認

プロジェクトで想定している資源投入の他にも調査を通じて得られた情報に基づき、付帯的に求められる資源投入の必要性を確認する。具体的には、地域社会の調査によって把

^{注13} 1994年7月8日の読売新聞（朝刊）の国際欄は、バングラデシュ発の報道として女性の社会進出を促すプロジェクトを展開している欧米のNGOが、イスラム原理主義者の攻撃にあっていると伝えている。報道によれば、この原因はNGOが進めている女性の社会進出により、既得権益を持つ地主階層やイスラム原理主義勢力にとり経済的な没落や宗教の権威喪失に直面することになったためとしている。

このような宗教と女性の関わりでは、1994年9月にエジプトのカイロで開催された世界人口会議において、宣言文に述べられるReproductive Rights、Pregnancy Terminationの概念に中絶を含むという解釈に対して、キリスト教カトリックやイスラム教から反対の意見が投げかけられたことも挙げられる。

握されるBHNに応じた社会インフラストラクチャ - の整備が、貧困、社会福祉及び基本的人権（社会権）の視点から検討されるべきであろう。

(8) 参加プロセスの策定

プロジェクトの計画策定から実施、評価に至る過程に参加プロセスを組み込んだ実施要領を作成する。ここで作られるプロセスのフレームワークは、この後に続く段階で具体的な住民参加を促すことにつながるのみならず、住民参加を取り入れたプロジェクトを実施するための計画立案に結びつくものである。従って、プロジェクトの実施側である援助機関や中央政府、地方自治体機関等及び地域社会の関係者間で参加プロセスについて十分な合意形成を行うことが求められる。

フレームワークの策定にあたっては、誰が、いつ、どのように参加するのか（囲み1-3を参照）という基本的なことの他に、プロジェクトの運営にあたっていかに透明性を確保するかという点に留意する必要がある。特に、プロジェクトに関する情報を公開してゆくことが必要となろう。

囲み1-3 住民参加に向けての協議

SrinivasanによるTools for Community Participation では住民参加の理解を進めるために、次の質問について展開し、これらの協議を通じて関係者間で共通認識を持つことを求めている。協議の方法としてはワークショップ形式を取り上げている。

- Community Participation ; What do you mean ?
- What kind of participation ? By whom ? Men or women or both ? In what form ?
At what levels ? In which roles ? For what purpose(s) ?
- Who will benefit and in what way ?
- What needs to be done in order to get that kind of participatory process going ?
- What indicators, including people's behaviour, will tell us that the process has been effective ?

3.3.2 計画立案

3.3.1 の評価結果をもとにプロジェクトの計画立案を行う。立案にあたっては、その過程で参加プロセスに基づいた住民参加を図ることとし、双方のコンセンサスを取得することとする。立案には次の事項が含まれると考えられる。

(1) 地域社会と資源の調和

地域社会に適した資源の投入計画や資源投入に際して求められる地域社会におけるインスティテューショナル・ビルディングやソーシャル・プレパレーションの立案。

(2) プロジェクト・マトリックスの作成

参加プロセスを考慮したマトリックスを作成する。具体的にはプロジェクトにおいて住民の役割（参加）を明確にすることである。

(3) 評価指標の作成

プロジェクトに対する住民参加の度合いを図るために、実施段階のモニタリングや終了時の評価に用いる評価指標を設定する。

3.3.3 実施、評価

3.3.2 で作成された計画（プロジェクト・マトリックス含む）に従い次の事項を中心に実施することが考えられる。

- (1) 評価指標に基づくモニタリング
- (2) 地域社会に対するプロジェクト情報の公開
- (3) 参加協議メカニズムに基づくコンセンサスの取得
- (4) 評価指標に基づく終了時評価

4. 事例分析

4.1 フィリピン地方生計向上計画（プロジェクト方式技術協力）

4.1.1 概要

フィリピンにおける貧困問題の緩和に資するべく1982年から91年まで実施されたフィリピン人造りセンタープロジェクトの協力対象4部門のうち、2部門を核として貧困層の所得を改善することを目的とした、実行性の高い生計向上事業を開発、普及させようとするものであり、1991年10月1日から1996年9月30日までを協力期間とした実施中の案件である。

その活動の概要は、下記のとおり。

(1) 生計向上モデル事業

3ヶ所のパイロットプロジェクト地区で生計向上モデルプロジェクトを行うとともに、その経験を基に他地域に適用可能な生計向上のモデルを開発する。

(2) 水産養殖

ハタとカキの養殖についての研究開発。住民への技術の普及と水産業による生計向上の実績を上げることが期待されている。

(3) 人材育成 / 視聴覚教材開発

フィリピン国内で生計向上に携わる優秀な人材を育成することを目指して、ビデオ、研修マニュアル、啓蒙パンフレットなどを作成。

4.1.2 プロジェクト準備段階における取り組み

参加型開発がどの程度プロジェクトに導入されているかは、前述したように、(1)住民の資源管理、運用能力の形成がなされているかどうか、(2)参加プロセスへの配慮がいかに行われているかの2点から見ることができる。(1)については、この現状分析報告のために現地調査を実施していないため、形成の度合をはかることはできない。従って、(2)の観点でプロジェクトサイクルから見た参加プロセスのみを見ていく。

このプロジェクトで特徴的な点は、プロジェクト開始前の基礎調査段階で、参加型アプローチの導入の必要性が認識されており、参加型開発のプロジェクトの先駆を担う覚悟が関係者から示されていることである。この点について基礎調査団は、このプロジェクトが、「JICAの今後の社会開発協力への基本戦略を構築するための試験、研究プロジェクト」であり、「従来の技術供与に Community Development を加え、そのために地域の NGO、POとの共同を意図するもの」で、「従来、JICAが展開してきた資源、技術供与を中心とするアプローチとは趣を異にするものである。対象が地域社会、そしてそこに暮らす地域住民であるが故に、資源、技術の供与を越えて、地域社会の諸組織（特に住民組織）並びに社会規範、価値の側面まで総合的に取り込んでいくことが要求される。」と報告している。

この基礎調査団の派遣後、長期調査を経て、実施協議調査団によって結ばれた討議議事録のプロジェクトマスタープランには、全体の目的として、To develop appropriate approaches and models for livelihood generation which can be replicated by government organizations (GOs), non-government organizations (NGOs) and people's organizations（政府組織(GO)、非政府組織(NGO)、ピープルズ・オーガニゼーション(PO)で移転できるような生計創出のための適切なアプローチとモデルを開発すること）とあり、具体的目標の1つとして、To undertake capability building programs for GOs, NGOs and POs involved in livelihood generation（生計創出に関するGO、NGO、POの能力形成プログラムを行う）があり、住民組織やNGOを含めた自己管理能力の育成を目的の1つに置いている。また、同時に結ばれたミニッツでは、「プロジェクト関係者は、住民の自己開発とプロジェクトへの直接参加のために住民の潜在能力を刺激する地域社会開発の手法を継続して学習しなければならない。」と謳い、メンバーに政府関係者とともに NGOや住民組織が入っているステアリング・コミッティーを設立すべきであるとしている。同付属文書では、相手側実施機関と、JICA、政府機関、NGO、住民組織の間の役割分担が明記されている。

このようにプロジェクト準備段階で、参加型アプローチを取り入れることを計画し、NGOと住民組織をプロジェクト運営の主体として取り込んでいるプロジェクトは非常に珍しい。

4.1.3 プロジェクト実施段階における取り組み

実施段階では、個々の地方生計プロジェクトを次のように進めている。

(1) パイロット地区の選定

選定方法としては、下記の項目から構成される Rapid Rural Appraisal方式で調査し、この調査実施後、治安、アクセスビリティ、支援可能性の3つの側面から分析して評価を行っている。

- * 歴史的な背景
- * 地理的特徴
- * 人口及び社会経済概要
- * 基礎インフラ
- * 治安状況
- * 中枢産業
- * 貧困状況
- * 行政機構
- * 住民組織
- * 地方行政の指導力の評価
- * 潜在的な生計向上プロジェクト
- * 勧告

この選定時点で、地方行政への説明、候補地の地方行政に関する情報の更新、有望NGO及び住民組織の発掘と概況把握、村への打診を行っている。

(2) 協力体制の確立

ア．方針の決定、イ．市レベルのプロジェクトマネジメント、ウ．村レベルの個々のプロジェクトの実施モニタリング、という3つのレベルの組織を作成し、プロジェクトを運営管理している。この3つの組織にはNGOが参加しているが、このNGOの選定基準は下記のとおり。

- * 地域住民から信頼されている。
- * 当該地域で経験があるか、地域の条件に精通している。
- * 独自の開発手法をもっている。
- * 地方政府機関と協力関係をもった実績、もしくはその見込がある。
- * 他のNGOと協力関係を持った実績、もしくはその見込がある。
- * 健全な組織運営、資金管理の能力がある。
- * 政治的な干渉を受けていない。
- * 銀行の信用を得ている。

(3) マスタープランの作成

関係者のワークショップによって作成する。1つのパイロット地区の例では、実施機関、JICA、市長、NGO代表の4者が主署名者となっている。

(4) 個別プロジェクトの発掘形成

個別プロジェクトの発掘形成は、NGO、現地コンサルを活用して行う。個別プロジェクトの選定に当たっては、下記の点を考慮して行う。

- * 地域内又は周辺にプロジェクトを継続し得るだけの天然資源や原材料が調達可能である。
- * プロジェクトの生産物に対して周辺に需要もしくは可能性がある。
- * プロジェクトの生産物が類似企業と競合しないか、しても優位性がある。
- * プロジェクトに着手してから、生産物が作られ、更に採算がとれるまでの期間が短い。
- * スタートに必要な資金をもっているか、調達可能である。
- * プロジェクトに必要な技術は、セミナーやOJTにより短期間に習得可能である。
- * プロジェクトに必要な道具、機械類は、住民による維持管理が難しくない。
- * プロジェクトによって環境破壊や公害問題を引き起こさない。
- * その他の社会組織や住民の価値観、習慣にマイナスのインパクトを与えない。
- * プロジェクトは国家並びに地方行政の開発目的や方針に沿うものである。

提案されたプロジェクトについて、フィージビリティスタディを実施し、またマーケティング調査を実施し、その情報を提供する。

(5) 住民の組織化

住民の組織化にあたってはNGOを活用する。

(6) 評価

評価については、まだ方法が確立されていない。

(7) モデル、方法論の開発

まだ開発されていない。

4.1.4 まとめ

現在、このプロジェクトは、実施中であり、参加型アプローチがどれだけ徹底して実施されるかの評価はできないが、下記の点が、課題として考えられる。

- (1) プロジェクトに携わる全ての人々が、参加型開発についての必要性を認識し、一貫して参加型開発の手法をとる。
- (2) 評価に際して、短期的、計量的な判断だけではなく、参加型開発プロジェクトとして地方行政と地域住民において自己管理、運営能力を育成できたか、組織のネットワークが形成されたか等の側面からも判断する方法をとるべきである。

4.2 青年海外協力隊派遣

4.2.1 青年海外協力隊員の活動と参加型開発

青年海外協力隊員派遣事業はJICAの実施する業務の1つであり、協力隊員の活動は「開発途上地域の住民と一体となって当該地域の経済及び社会の発展に協力することを目的とする」（国際協力事業団法より）ものである。ここでは、他の業務と異なり、技術協力という文句はうたわれていない。協力隊員という派遣形態の特長はまさに、「経済及び社会の発展に協力する」ために「住民と一体となる」ことにある。

4.1の事例とは異なり、参加型開発の導入について、参加プロセスをいかに配慮したかの観点、つまり「配慮する」というまさに援助する側からの視点で見るといふより、住民の資源管理、運用能力の形成の観点、つまり住民と一体となるという視点から見るができる。

実際には、協力隊員は、ある程度の技術をもって、相手国政府の各省庁の現場に所属し、各配属先の一員、すなわち、技師、普及員、教師等に位置付けられる。その際には、プロジェクト方式技術協力と異なり、機材や現地業務費と一緒に相手側機関に赴くのではなく、機材や現地業務費は、持ち込まない。従って、常に協力相手のもつ組織、規範、予算、スタッフ（住民も含む）の範囲内で業務を行わざるを得ない。例えば、技術指導をとっても、隊員は、現有スタッフに受け入れ可能な範囲内の技術を選定し、その導入の必要性を上司、同僚に説き、合意を得られて初めて、指導を行うことができる。

協力相手側にとっては、協力隊員という資源（人）が外部から投入されるが、隊員の持つもう1つの資源である技術はあくまで相手側の組織力の範囲内という「制約」の中で供給されるのである。

その次の段階として、隊員は、スタッフの育成、ルール作りを協議を繰り返しながら推進していき、組織側の準備が整った度合に応じ、新たな資源、すなわちより高度な技術、小規模な資金（機材を含む）を初めて投入できる。ここでいう小規模な資金とはせいぜい数万円、多くて数十万円である。

この意味で、隊員の活動は協力相手側が主体性をもって計画、実施するための協力を行う（「一体となる」）、参加型開発であるといえる。その中でも、特に村落開発普及員、各種協同組合、野菜、稲作等の職種で、村落に入って活動する隊員のケースは参加型開発の典型的な例といえる。

4.2.2 村落型隊員

村落に入って活動する隊員は、当該村の直近上位の行政府（町役場等）や省庁の最も末端の出先機関（郡事務所等）に配属となり、村の生活改良普及員や、農業普及員などとして村に住み込む。赴任した日から、まず、生活のために、その土地の状況を知ることが必要となる。これがすなわち社会調査であり、最初の業務ともなる。通常、赴任後3ヶ月程度は、任地の状況を知るために費やすように指導されている。この期間はまた、その隊員が村に住む人間として適格かどうかの資格審査を住民から受けている期間であり、3ヶ月

程度経てばそれを条件付きで認められたとも考えられる。

この間、農業普及員であれば、村内の一般的状況、習慣、価値観等のほかに、栽培されている作物、その消費、食生活、収入、支出、市場、交通、協同組合等々の状況の概略を把握する。

次の活動は、住民のニーズを聞いてまわることになる。貧しい村では、住民自身が問題を認識していないことも多く、村の集会に参加したり、アンケート調査を実施しても余り役に立たないため、住民が問題意識をもてるように意識向上を行うことも必要となる。

ニーズを住民自身が把握すれば、その改善方法をまた把握する手助けをし、その後それを実行するための組織作りとなる。

こうして、隊員の活動は、社会調査から始まり、住民のソーシャル・プレパレーション、組織化を行い、ごくごく小規模なプロジェクト（婦人の共同菜園の設置など）の開始前後に2年間の任期が終了することになることが多い。これを数代の隊員が継続していき、実施、評価を行い、その成果に積み重ねる次のプロジェクトを準備する段階に至るまでに要する期間は、10年間が目安となる。

4.2.3 他の協力形態との連携

社会調査や、住民の意識向上(ソーシャル・プレパレーション)と組織化について、NGOが育っていないアフリカ等の地域においては、協力隊員のこれらの活動を活用することが有効である。

5 . 考察

プロジェクトの持続性、自立発展性を行うための手段のみならず、住民の参加開発能力の形成を行うため、参加型開発を分野横断的に開発援助に導入することが必要である。環境配慮が開発援助に際して検討されているのと同様に、参加型開発についてもその適用と実施につき考慮されることが望まれる。

5.1 援助担当者の認識の深化

参加型開発を開発援助に適用する際に一番重要なことは、プロジェクトのTOR (Terms of Reference)の作成を行う援助担当者及び技術移転を担う専門家がこの考え方を十分理解することである。参加型開発が必要かどうか、誰を対象とするか、どの時期に社会調査を行うのかなど、具体的実務に反映することを考えなければならない。このために研修カリキュラムの開発やガイドラインの作成等に今後取り組んでゆくことが必要であろう。

5.2 援助実施方法の改善

5.2.1 プロジェクト形成・準備・審査段階

(1) 事前調査、開発調査

プロジェクト（有償資金協力、無償資金協力、プロジェクト方式技術協力等）の実施に際して考えうる参加型開発の計画立案（評価指標を含む）のために、社会調査（住民参加のスクーピングや社会・制度分析）を実施する。社会調査は単に社会分析を行うだけではなく、住民とのインタビューなどの調査を通じて、プロジェクトにおける住民参加に対する住民のモビライゼーションをも目的とするものである。このために、事前調査や開発調査において社会調査を実施すること、実施に際しては社会調査団員の配置と団員に与えるTORを検討することが必要である。

(2) 無償資金協力に必要な基本設計調査

基本設計調査は無償資金協力（一般無償、水産無償）で資源供与（機材、施設）を実施するために行う調査であり、資源供与の必要量の算定、技術的な妥当性及びこれに基づく積算を目的としている。プロジェクトの内容によって異なるが、地域住民を対象とするようなプロジェクト - 例えば村落での地下水開発や灌漑施設など - では資源供与の必要量の決定に参加型開発の考えを適用してゆくことが必要であろう。地域社会の参加開発能力の形成が必要か、開発組織に見合った資源供与の大きさであるか、資源の運用は可能であるかという調査の視点を積極的に導入するよう考慮しなければならない。このためには基本設計調査の拡大と必要に応じて社会調査団員を参加させることが考えられる。そして、開発組織の規模に見合った資源が供与できるよう、小規模な資源投入にも対応出来るような資金協力のシステムを実施に取り込むべきである。

5.2.2 プロジェクトの実施段階

プロジェクトにはいくつかの形態があるが、ここではプロジェクト方式技術協力を念頭に置く。プロジェクト方式技術協力は資源供与（資機材、技術 - 専門家派遣、研修員受け入れ - ）により技術協力を行う事業である。

現状では参加開発能力の形成をプロジェクトの目的として明示しているものはなく、住民普及・啓蒙という視点で、目的達成のための投入として捉えているものがあるにすぎない。今後は、事前調査段階で参加型開発に配慮することにより、その必要性を判断したうえで、意思決定プロセスに住民が参加できる制度的枠組の整備、PCの各段階における住民と関係機関との間の協議メカニズムの確立及び住民の参加開発能力の形成を目的とした計画の立案と実施も考慮してゆくことが求められる。実施に当たっては専門家の登用や住民活動の支援に対するコストの負担を考慮すべきであろう。事例として、社会林業や母子保健衛生のプロジェクト方式技術協力において住民参加の視点を取り込んで実施しているケースがある。また、その口 - カルコストとして地域住民の啓蒙普及を実施するための予算（啓蒙活動普及費）が、保健医療協力事業、人口家族計画事業及び農林水産業協力事業に

ついて認められてきている。

5.3 NGOの役割

5.2 援助実施方法の改善で述べた事項について、以下のようなNGOの協力を得てゆくことが考えられる。実施に当たっては、現在、JICA事業においてNGOに資金を供与するシステムが確立されていないため、今後、ロ - カルコンサルタントとしてNGOを位置づけてNGOと契約を結ぶなど、資金の拠出方法や協力方法を検討することが必要である。

5.3.1 社会調査

まず、社会調査は地域社会の構成要素や資源との関わりなど地域社会の現状分析や住民の開発ニーズを把握するものであり、外部専門家の限られた調査期間では必ずしも十分な調査を行えるとは言い難い。すでにその地域や当該国で住民のエンパワ - メントにかかる活動経験を有しているローカルNGOや国際的NGOがいるのであれば、彼らの協力を得ることが効果的である。NGOではなくても、その地域での地方自治体等が十分な経験と能力を有しているのであれば考慮すべきである。

5.3.2 参加開発能力の形成

プロジェクトの実施段階において住民の参加開発能力の形成を行う場合にも、5.3.1と同様な理由でNGOの協力を得ることが考えられる。具体的には、ある資源供与を行うために参加開発能力の形成をNGOに担ってもらおう方法があろう。例えばある地域で地下水開発を行う際、井戸の維持管理（水資源の運用管理）を地域住民が行うことが条件でありながらそのための開発組織が形成されていない場合、本格的な資源供与（井戸の建設）の準備フェ - ズとして、小規模な資源供与を行いながらNGOに開発組織の形成を行ってもらおうことがあろう。

一方、将来のJICA事業のコミットを特にせず、参加型開発として地域社会の開発に貢献するNGOに対して援助を行うことも考えられる。我々が地域社会における参加に価値を置くのであればこれを目的とした事業を行うNGOと協力することは検討に値する。開発の進み方次第では、JICA事業につながる可能性は高い。

5.4 在外事務所の機能強化

5.2 援助実施方法の改善や5.3 NGOとの連携に関連し、当該国のNGOと直接コンタクトできる在外事務所のメリットを十分に活用すべきである。NGOの協力を得て要請案件の参加型開発に関するスクリーニングを事務所が実施することや、参加型開発につながる案件の発掘を行うことなどが具体的に挙げられよう。このために、在外事務所に予算と権限を与えることにより、社会調査の実施やNGOに対しての直接援助を行う方法を考えてゆくことが必要である。

5.5 プロジェクトにおける透明性

3.2.2 で述べたように、プロジェクトに関する情報の公開と透明性の確保や各種手続きにおける透明性の確保が必要であろう。課題としては次のものが考えられる。

- (1) プロジェクトに関する報告書等（最終報告書だけではなく、企画立案段階、評価なども含む）の公表と広報活動による情報の公開
- (2) 資材、サービスを購入する際の入札機会の公平性の確保

参考文献

- ・ J. ウェストビー著、熊崎実訳、『森と人間の歴史』築地書店、1990
- ・ P. オークレー編著、勝間靖・斉藤千佳訳、『国際開発論入門』築地書房、1993
- ・ 河村能夫、星野敏、目瀬守男共著、『地域活性化シリーズ、地域活性化と計画（8）』明文書房、1994
- ・ （財）国際開発高等教育機構、『開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント』FASID、1994
- ・ 国際協力事業団企画部、『Good Governance と参加型開発』JICA、1994
- ・ 国際協力事業団国際協力総合研修所、『国際問題概論』JICA、1984
- ・ 国際協力事業団基礎調査団報告書、『フィリピン地方生計向上計画』JICA、1991年5月
- ・ 国際協力事業団長期調査員チーム及び実施協議調査団報告書、『フィリピン地方生計向上計画』JICA、1991年12月
- ・ 松下桂一、『都市政策を考える』岩波新書、1971
- ・ 読売新聞『原理主義団体N G Oを攻撃』林路郎、1994年7月8日朝刊
- ・ Reinhard Bendix, Nation-building and Citizenship, University of California Press, 1977
- ・ Michael M. Cernea, A Sociological Framework; Policy, Environment, and the Social Actors for Tree Planting, Managing the World Forests, Kendal/Hunt Publishing Co., Iowa, 1992
- ・ Timothy M. Swanson, Edward B. Barbier, Economics for the Wilds, Wildlife, Wildlands, Diversity and Development, Earthscan Publication Limited, 1992
- ・ Lyra Srinivasan, Tools for Community Participation PROWESS/UNDP Technical Services involving Women in Water and Sanitation, UNDP
- ・ The World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford University Press, 1987

第2章 法の支配

戸田 隆夫

1. 「法の支配」の概念

1.1 「法の支配」の一般的意義

1.1.1 法

「法」とは、組織的強制（国家権力等による主に外面的な強制）を要素とする社会規範の一種であり、次のような点により、道徳、宗教、習俗等の他の社会規範と区別される。

- (1) 強制の主体が国家権力等の政治権力によるものであること
- (2) 主に外面的な強制によるものであること
- (3) 規範の態様があらかじめ明確にされていること

1.1.2 法の支配

「法の支配」とは、人の支配に代わって法原理により政治権力（国家権力）を制御することであり、歴史的には、絶対君主等による恣意的な政治権力の行使と対峙し、個人主義的・自由主義的性格を有する近代ヨーロッパにおける国家規範体系の基本的原理であるとされるが、ここでは、学問的な観点から定義を厳密に論ずるようなことは行わず、おおむね法治主義、法による行政、法による裁判、適正手続きの原則、司法権の独立等の諸概念を包括するものとして位置付け用いることとする。

1.2 「良い統治」及び「参加型開発」の要件としての「法の支配」

「法の支配」の実現を目指すこと又はそのための協力を行うことが、「良い統治」及び「参加型開発」を促進することとどのような関連性があるのかについて、これまで十分な検討が行われた例はあまりないが、「良い統治」や「参加型開発」の概念を構成する重要な要素であるところの、「統治の正統性」、「権限及び責任の明確化」、「人権の保障」、「住民自治等の保障」などにおいて、「法の支配」が重要な役割を果たしていることについては疑念の余地がないであろう。これに関して、要点を整理すれば次のとおり。

1.2.1 統治の正統性（legitimacy）

現代社会において、統治の正統性の要件には、次のような点が含まれる。

- (1) 国民主権、国家権力の適正なる制御（権力分立等）を含む「国家統治の基本原則」が、国家の基本法（憲法）により明示されていること。
- (2) 上記(1)により定立された機構・制度が、国民の信任に基づき実効的に機能してい

ること。

つまり、統治の正統性が確保されるためには、統治機構に係る「法の支配」が実効的に機能していることが必要となる。

1.2.2 権限及び責任の明確化 (accountability)

法は、その制定から適用に至る過程において常に恣意性の排除を志向するものであるが、この点にかんがみ、法は、他の規範との比較において、権力を行使する主体の権限及び責任の明確化を確保するための手段として、極めて有効なものである。ただし、当然のことながら法が適正に機能するためには、道徳や慣習等他の行為規範との調和、いわば「法の内面化」が不可欠であり、これなくして法の実効性は確保され得ない。

例えば、公務員の廉潔性を確保するためには、単に汚職防止法等の制定のみでは不十分であり、汚職等の行為が反社会的な行為であるという規範意識の一般化が必要とされる（その中には、公私を峻別する意識やこれに関連する私的所有権概念の確立も含まれる）。さらに基本的な問題として、法を遵守すべきであるという規範意識自体が、当該国家・社会に根づいていない限り、法は有効に機能し得ない。

1.2.3 人権の保障

そもそも「法の支配」は、市民社会における自由な社会経済活動を保障すべく形成された概念であり、自由権的基本権を中心とする人権の保障と歴史的に密接不可分な関係にある。

人権概念が多様化した現代社会においては、「法の支配」は、単に、人権侵害の防止と救済措置の確保のみならず、種々の人権概念を明確に規定し、かつ異なる人権概念相互の関係を整理するために、不可欠な手段であるといえる。

1.2.4 住民自治等の保障

住民及びその団体が政治過程（政治権力の配分過程）にしかるべき正統性を得て参画する権利とこれを行行使する能力を賦与すること（empowerment）は、特に、「参加型開発」における重要な論点であるが、このためには、法に基づく住民自治・地方自治の保障が不可欠であろう。ただし、住民自治等は、元来内発的なものであり、いわゆる近代的な法以外の伝統的な共同体規範にも依拠する多様なものとなる場合が多い。つまり、ひとくちに住民自治等の保障のための「法の支配」の確保といっても、実際には、これらの種々の規範間相互の調和を保つことが重要となろう。

伝統的な共同体規範の存続を前提とするかぎりにおいて、当該共同体における紛争の解決手段としては、当該共同体規範に基づくものによる解決が優先され、近代欧米法の影響を強く受けた国の法律等に基づく司法的解決は、あくまでも二次的な手段として位置付けられるか、あるいは、伝統的社会規範を適宜吸収しながら変容し、徐々に伝統的社会にも浸透していくようなケースが少なくないと思われる。

ちなみに、フィジーにおいては、伝統的所有地（traditional native land：マンタガリという村落共同体を構成する住民の1単位が所有者となり、1個人による所有・売買は許されない土地。原住フィジー人が居住）と譲渡地（Crownland, Freeland、英国の植民地経営によって発生した土地であり、個人所有・売買が可能）の2つが、並存し、区分されているようであるが^{注1}、今後、原住フィジー人とインド系又はヨーロッパ系フィジー人との混住が進むに従って、2つの土地制度の峻別は次第に困難になり、将来的には、伝統的土地所有形態のあり方に配慮しつつも、個人による所有権を認める土地制度への融合が進むのではないかと推察される。

2. 「法の支配」移入の経緯

「法の支配」は、上述のとおり、元来、近代ヨーロッパにおける国家規範体系の基本的原理である。したがって、開発途上地域における「法の支配」の現状を理解するためにはこの概念が、基本的には、当該地域の「外から」移入された経緯を踏まえておく必要があると考えると、以下に略述する。

2.1 植民地支配

欧米諸国が、現在の開発途上地域に対して最初に持ち込んだいわゆる近代法は基本的には、当該地域を植民地として、円滑かつ効率的に経営するための手段としての法であり、主に次の2つから構成された。

- (1) 宗主国の統治機構の延長線としての植民地の統治機構を規定する法
- (2) 宗主国との商業貿易活動を規律するための法

これらの近代法は、宗主国による商業貿易利益の安定的な確保のために部分的に導入されたものであり、外見上の「法を利用した支配」によって、当該地域住民の生活やその人権を保障することを目的とするものではなかった。しかし、これらの近代法の部分的導入によって、結果として、「法の支配」や人権概念が浸透することになった。

列強の中で、スペインは、本国の法を植民地にも適用する政策であったが、すべてのスペイン法が導入されたわけではない。例えば、スペイン統治下のフィリピンにおいて、フィリピンの一般の人々は、教会の規制を受けながら、バラガイを中心にして固有の慣習にしたがって生活していた。オランダ統治下のインドネシアにおいては、オランダ人を中心とする欧米人と原住民との間で適用される法が画然と区別されていた。前者には、オランダ法が、後者には（現地の）慣習法（アダット：adat）が適用され、両者間での紛争を処理する法としての人際法（inter-personal law）が発展した。アダットが地域により多様であったこともあり、現在でもインドネシアの法体制は、特に「多元的法体制」（legal pluralism）として特徴づけられるが、これはオランダのこのような分離政策の残滓であるとも解釈される^{注2}。

^{注1} 増見國弘、「フィジーの農業と原住フィジー人の伝統的社会の紹介」『国際農林業協力』Vol.17、No.3、1994

^{注2} 安田信之、『アジアの法と社会』

2.2 独立国家の建設

2.2.1 旧宗主国の法体系の移入

経済的、社会的に国民国家としての内実を整えることなく政治的独立を得た旧植民地国の統治機構は、概ね旧宗主国のそれをそのまま模倣したものであり、旧宗主国の統治機構にビルトインされていた「法の支配」の概念が、少なくとも形式上は、総体として（つまり単なる統治の手段としてのみではなく、統治権力を適正に規制し人権を保障する手段として）移入されることになった。

植民地支配を経験しなかったタイや日本においても、19世紀からの列強の進出により強いられた不平等条約の撤廃や社会の「近代化」を目指して、欧米諸国に倣った法制の積極的導入が図られた。ただし、独立国であった両国においては、複数の法体系を参考として法制の整備を行い得たことが、特徴であった。タイにおいては、1805年の「三印法典」の制定以来、20世紀初頭における種々の法改革を経ても、王権の絶対不可侵性は継続したが、1932年の立憲革命によって、立憲君主制に移行し、王は「憲法に従い」施政することになった^{注3}。この過程は、「近代法」の部分的導入の過程で、「法の支配」が浸透し、政体のあり方を変更させるまでに至った一例として理解できるであろう。

2.2.2 形式的法治主義と規範体系の二重構造

経済的な後発性というハンディを克服しつつ国家の建設を図らなければならなかった新興独立国の多くは、国際社会への参入を果たすため、法治国家としての体裁を整えつつも、絶対的な強権体制を維持しつつ国力の増強を志向した。つまり、これらの国においては、形式的な法治主義が整ってはいるが、国民の生活を規定し、個人の人権を保障する手段としての「法の支配」が実効的なものとなっておらず、強権的支配体制によるか、あるいは、部分的にいわゆる伝統的な規範体系に依存するという規範体系の二重構造が顕在化することが少なくなかった。

1945年のインドネシア憲法は、国民主権と国民協議会による政治権力の行使を規定していたが、例えば、スカルノ体制においては、国権の最高機関である国民協議会の構成員の大半が大統領により任命されていた。このように憲法上の民主的な理念の表明と裏腹に、国権の最高機関が大統領等の為政者の翼賛機関となっている例は、少なくないであろう。

2.3 その他（アメリカによる「法と発展運動」）

2.3.1 近代法体系の移植の試みと挫折

開発援助という枠組みの中で行われた法制整備に関する全般的な協力の嚆矢としては、

^{注3} 前掲『アジアの法と社会』

1960年代においてフォード財団とUSAIDにより行われた「法と発展運動（あるいは法と発展の10年）」（Law and Development Movement/Decade）がその代表例であろう。これについての評価は、必ずしも一様ではないが、「法と発展運動」が暗黙裡に前提としていた「欧米法モデルの非欧米世界への移植」という枠組みに対して、アメリカの法学会から厳しい批判が浴びせられ、新たな理論の模索も不十分なまま終息したという点には留意すべきであろう^{注4}。

3 「法の支配」の現状

3.1 国家統治機構と法

3.1.1 憲法における国家理念と国民主権

現代においては、独立国家である限り、ほぼ例外なく憲法を有しており、国家の統治機構に係る基本的事項がそこに明示的に集約されている。

開発途上国の憲法には、国民主権や民主主義が国家理念のひとつとして明示されているが、問題は、多くの場合において国民主権等が不可侵の国家理念として定立されているのではなく、宗教上の概念や伝統的共同体理念などと並置されている点であり、特に、個人の人権を超越した民族あるいは人民の権利の保障の必要性を強調している点が注目される。

インドネシアのパンチ・シラは、国民主権、最高神への帰依、人間主義、統一及び民主主義の5つの概念から成るものとされているが、ここにいう国民主権と民主主義の概念は、他の3つの概念と予定調和的な内実を有するものであり、極論すれば、他の3つの概念と対立しない範囲で是認されるものであると理解される。

パキスタンは、イスラム社会正義を伝統的に国家理念としつつ、1962年憲法においては「基礎的民主主義」が国家理念として掲げられた^{注5}。（ただし、この「民主主義」においては、一定の社会改革を目指すポピュリスト的政策のもとに政党の禁止や政治家の追放等を是認するものであるとされている。）

なお、開発途上国において、このように国民主権以外の複層的な国家理念の提示が多く見られる主な理由としては、次の2点が考えられる。

- (1) 独立から建国の過程で、国としての独立性・独自性を対外的に顕示するため、国家理念の全部又は一部を当該国あるいは民族の固有の文化的社会的伝統に根ざしたものに求める必要があり、そのために複数の理念で表現する必要があった。

^{注4} 前掲『アジアの法と社会』及びUSAID, *Strategic Approach for Donor-Supported Rule of Law Program*, Apr. 1994においては、「法と発展運動」の評価についての詳述はないが、その後、次のような戦略について略述されている。

70年代： New Directions Mandate（貧困層の法的サービスへのアクセスに配慮した援助）

80年代： Administration of Justice Program（中南米民主化援助の一環としての司法システムの改良等）

90年代： Rule of Law Program（実施中）（法制度の改革、アクセスの確保、選挙民支援等）

^{注5} 前掲『アジアの法と社会』

- (2) 経済的に貧しい国民、あるいは、民族、言語、習慣等において多様な国民を統合し、強い国家を建設するためには、個人の人権の尊重を基本とする自由主義的民主主義の理念のみを掲げるのでは不十分であり、ある程度求心性のある国家理念により、公益を優先させることを正当化する必要があった。

3.1.2 三権分立

一般に、三権分立及びこれに内在する司法権の独立は、「法の支配」及びこれが目的とするところの民主主義等の理念の実現に不可欠なものとされている。他方、アジア諸国等の憲法においては、三権分立の制度を有しながら、三権の上位に位置し、これに対して指示を行う機関を設置する例が見られる。

例えば、韓国70年憲法における「統一主体国民会議」、台湾47年憲法における「国民大会」等)がある。これらの機関は、大統領を選出し、憲法を改正する権限を有する等、実質的に国権の最高機関として三権を制御する役割を担っており、国家の安定を図るべく国家にビルトインされた機構であるとされている^{注6}。

問題は、このような機構が、恒常化することによってその為政者の恣意に委ねることになり、基本法上規定されている権力の分立なり、特に司法の独立なりが形骸化し、法の支配が実効的なものでなくなる可能性があるという点である。中国では、全国人民代表大会、同常務委員会及び人民法院が、それぞれ立法、行政及び司法の権力を担い、また、79年の全国人民代表大会以来、「有法必依」をスローガンに厳格な法治主義の実践が目標とされてきた。ただし、上述の三権に関し、全国人民代表大会が、同常務委員会及び人民法院の優位に立つ構造であり、人民が権力を賦与した全国人民代表大会への権力の集中が行われている^{注7}。

3.2 人権と法

3.2.1 人権を保障する手段としての法

開発途上地域の国の多くが、近代国家として誕生する前に植民地支配を経験しているが、植民地支配に抗して独立を勝ち得ていく過程において、人権を保障する手段としての法の概念が、最も先鋭に意識されたものであると考えられる。つまり、植民地政府権力による人権の侵害を排するという観点から、自由権的基本権を中心とする法体系について、欧米の法体系から継承することがまず意識されることになった。しかし、欧米の法体系をそのまま継受するのではなく、多様性の中にもある一定の方向性を持って、法体系の変容が生じた。つまり、独立直後の脆弱な国家体制を維持し、あるいは、国家体制を形成していく必要性から、個人の権利、基本権に加えて、集団の権利として民族自決権や開発の権利などの新しい権利概念が、主に為政者の側から持ち出され、これを欧米の法体系に「接

注6 前掲『アジアの法と社会』

注7 加藤一郎編『中国の現代化と法』、針生誠吉他編『中国の開発と法』

ぎ木する」ような現象が生じた^{注8}。(前出のインドネシアのパンチ・シラやパキスタンの基礎的民主主義などはその例として解釈されよう。)これは、欧米流の個人主義に対峙する文化土壌や、欧米諸国からの政治的・経済的「外圧」に抗して、国家としての体裁を維持し、国際社会においてしかるべき地位を得ていくための国家主義あるいは民族主義的な立場を取らざるを得なかった開発途上国を巡る状況に依拠するところが大きいのではないかと考えられる(「開発独裁」を是認する考え方も、同様の認識から派生しているであろう。)

自由の基本権にせよ社会権の基本権にせよ、一般に個人の人権を保障する手段としての法は、開発途上国においては、実際には十分に機能しないことが少なくないが、その主たる理由は次の2点に集約されるであろう。

- (1) 貧困、民族対立、周辺地域の政治的不安定等種々の要因により、国家及び政治権力の存立基盤が極めて脆弱である状況を踏まえ、自由権的基本権を実質的に保障することは、反国家・反政府勢力を助長することになりかねず、統治する側として容認し難いものであった。
- (2) 脆弱な国家・政治権力にとって、欧米諸国の国民と比較にならない程度の貧困にあえぐ開発途上国の一般国民に対して、種々の社会権的基本権を実質的に保障することは、経済的見地からも不可能であった。そもそも社会権的基本権の保障に係る規定は、プログラム規定と称されるごとく、司法上の措置を含む法の強制力について疑問なしとし得ない。インド独立当初の憲法においては、自由権から社会権に至る広範な諸権利がまさにカタログのごとく規定されたが、社会権に関しては、その実現を司法的に強制できない権利(unenforceable right)^{注9}たる「国家政策の指導原則」として規定された。

3.2.2 人権間相互の調整、「公益」による人権の制限を行うための法

開発途上国においては、先進国との歴史的条件の差を前提として、先述のように、個人の権利と集団としての権利が並存し、かつさらに言えば、人権の中核は、いわば「集団的生存権」であり、その確保を名目として、自由権に制限が加えられることが、先進国以上に頻繁に生じている。この制限は、先進国の場合と同様に、人権の相互の調整あるいは「公益」による人権の制限を法的規制に基づき行うという方法に基づくのが一般的であるが、先進国の場合と比べて、より危機的な状況において、より厳しい制限を加える結果となるために、国際社会からの批判にさらされることが少なくない。天安門事件以来の欧米側の中国における人権無視の批判に対して、中国(國務院)は、1991年「北京週報」において次のような反論を試みている。

^{注8} 1977年、国連総会が採択した決議32/130すなわち「人権の新しい概念に関する決議」は、中国を含む第三世界からの提案に則して行われたものであるが、ここにおいては、個人の権利及び基本的自由に加えて、民族と人民の権利の重要性を指摘し、開発途上国の経済的、社会的、文化的な権利を疎外しない新しい国際経済秩序の必要性を訴えている。

^{注9} 前掲『アジアの法と社会』

- (1) 人権は、各国の歴史的背景、社会制度、文化伝統、経済発展状況に応じて大きな差がある。開発途上国としての中国では、人民の生存権が最も基本的な権利である。
- (2) 中国の所得水準は極めて低いが、人民の生存権の保障を最優先し、経済的自由主義による貧富の格差を抑えた結果、11億の人民が餓えもなく衣食住を保障されるに至っている。
- (3) 諸外国は、当該国と同様の条件にない他国に対して自国のモデルや人権を巡る状況を押しつけるべきではない^{注10}。

さらに中国は、開発の権利を「第三世界における第三世代の人権」として重視し、1981年には、国連人権委員会の発展権宣言起草作業に積極的に参画した。86年採択の同宣言では、中国を含む開発途上国の見解が多く取り入れられ、例えば、「人権は個人の権利でもあれば、同時に集団の権利でもある」と文言が挿入されている。

3.3 経済開発と法

3.3.1 経済開発の促進と経済関係法

政治権力の行使に係る法や人身や家族制度に係る法との比較において、経済活動を規定する法は、固有の社会・文化的背景の影響を受けることがより少なく、欧米諸国による植民地経営等を通じて、（少なくとも欧米諸国の側から見れば）比較的円滑に、開発途上地域への移入、あるいは普遍化が図られてきたと考えることが可能であろう。しかしながら、開発途上地域における70年代以降の資源ナショナリズムの台頭や「新国際経済秩序」を求める声の高まり、あるいは、マンガン・ジュール等の海底資源を「人類共通の財産」として位置付ける認識の広がりなどから、貿易、資源開発その他の国際経済活動全般を規定する経済関係法の再構築のための努力が根気強く継続されている。

なお、このような法制度の再構築は、当然のことながら、各国の国内法を整備することだけでは不十分であり、主権国家を主たる構成員とする国際社会における新たな国際法の整備を不可欠な要素とするものである。この点に関しては、国際機関によるイニシアティブが今後ますます期待されることとなるであろう^{注11}。

注10 前掲『中国の開発と法』

注11 開発途上地域において、経済開発を促進するために、特に対外経済に関連する法制度の整備を多岐にわたり最も意欲的に行ってきたのは、おそらくNIEsであろう。NIEsは、経済活動の国際化を通じて国際経済社会との相互依存を余儀なくされ、その経済運営において国際経済環境との協調を求められるにいたったものである。具体的には、これらの経済圏は、対外経済取引法、競争法（独占の禁止等）、知的財産権法、商事紛争処理手続法などの各分野において、いわば国際基準の法整備と同時にそれらの法の実効性の確保に腐心している。

ウルグアイラウンド合意の途上国経済にとっての功罪について94年3月に来日したUNCTADケルカー国際貿易部長は、次のように述べている。「途上国にとっては、国際貿易のきちんとしたルールの枠組みができたことが何よりも大きい。この枠組みで、弱者である途上国が救済される道ができた。また、市場参入や投資促進など貿易の垣根が低くなることも途上国にとっては大きな成果だ。しかし、今回の同意で結果として、食糧の国際価格が上昇し、アフリカLDCなどに悪影響が出る可能性がある。また、知的財産権の保護強化によって、途上国が必要としている薬価があがることも予想されるなど、必ずしもプラス面ばかりではない。」（朝日新聞94年3月）

3.3.2 市場経済への対応

社会主義計画経済から市場経済への転換は、東欧その他の地域において最大の課題のひとつであるが、市場経済に対応した法制度の整備と実効化は、このような転換の円滑な実施に際して不可欠な前提である。

とりわけ、中国やヴィエトナムのように統治機構としての社会主義体制を維持しつつ、「計画的」な「市場経済」の導入を志向するというような政策は、ある意味で逆説的な歴史の実験であり、政策の実行に際しては、制度改編の態様と速度を、「法」という客観的に認識可能な規範により制御することが必要であり、このような観点から、法の支配の重要性については、両国の政府関係者が近年特に強く認識しているところである。

1978年、中国政府（中国共産党）は、文革期における法ニヒリズムの蔓延及びこれに伴う法秩序の崩壊に対する深刻な反省のうえにたつて、経済建設を中心とする「現代化」路線への転換を宣言し、「民主と法制」の強化の方針を明確にした。さらに翌79年の第五期全国人民代表大会において、中国政府は、「現代化」に不可欠な方針として次の16文字のスローガンを打ち出した。

有法可依（法がないものには必ず法をつくる。）

有法必依（法があるものは必ずこれに依る。）

執法必嚴（法は必ず厳格にこれを執行する。）

違法必究（法の違反は必ずこれを追及する。）^{注12}

ドイモイ（刷新）政策から市場経済導入、92年に憲法を制定したヴィエトナムにおいては、現在、市場経済導入のための法整備が急ピッチで進められている。特に、国家、協同組合、民間企業などについて認識を新たにすることが必要であり、また、契約、会社さらに裁判の独立などに関し、社会主義との「折り合い」をどのようにつけるか、など前途多難であるとされている。例えば、「労働者と農民の国家」を掲げる社会主義国家の下では、スト権は無用であるとされてきたが、頻発するストに対応するため、本年5月に、ヴィエトナム政府は、労働者にスト権を認める労働法を初めて制定することになったが、政府原案に対する労働者側の批判は強く今後さらに対応に苦慮することが予想されている^{注13}。

このような状況に対し、UNDPが法整備に係るマスタープランを策定したほか、スウェーデンが経済・行政裁判及び破産法の分野で、またフランスが民法・商法の分野でそれぞれ協力するなど、すでに多くの援助国の協力を得て、市場経済導入のための努力が継続されている^{注14}。

3.4 社会秩序と法（法に基づく紛争解決）

3.4.1 裁判による紛争の解決

開発途上国が直面する紛争処理に係る制度の構築という課題は、対外的なものと同国内的

^{注12} 前掲『中国の開発と法』、『中国の現代化と法』

^{注13} 朝日新聞94年5月27日

^{注14} 浅野直人、「1990年代の中国環境法の動向」『ジュリスト』93年11月15日号

なものに大別される。対外的課題は、国際経済活動その他の国際社会との関わりにおける国際法上のものであり、各開発途上国の国内法に反映された固有の価値体系と「普遍的な」国際法の法理との対立と調和の問題であるのに対し、国内的な課題は、植民地支配の経験等を経て移入された欧米の法体系と当該国内における伝統的な価値体系や慣習等との対立と調和の問題であると整理できるであろう^{注15}。

3.4.2 刑事司法

開発途上国における刑事司法制度に係る考察に際して踏まえるべき主たる論点には、次のようなものが含まれるであろう。

(1) 脆弱な政治基盤と強権的な警察活動

刑事司法を実効的に機能させることは、当該国における個人の人権を保護しつつ、かつ同時に、公共の安寧と秩序を維持するという二つの側面があるが、国家及び政治権力の基盤が脆弱であることが多い開発途上国においては、後者の公共の利益を僭称しつつ為政者の利益又は政治権力の保全を優先し、強権的な警察活動を行う傾向が比較的強いといえる^{注16}。

(2) 開発の目的としての「安全な生活」

開発途上国の国民が、政治権力や私人による恣意的な介入や暴力から免れて、安全な生活を享受できるということ自体が、「豊かさ」のひとつの指標であり、更に、より高次の経済社会的発展の前提条件のひとつである以上、このような「安全な生活」の確保を直接の目的とする刑事司法制度は、開発の問題と密接な関連性を有するものであると考えられる。ちなみに、従来、この分野における協力は、開発途上国政府の主権に関する微妙な問題を惹起しかねないものであるとして敬遠される傾向が皆無ではなかったが、1994年に出された前掲のUNDPによる『人間開発報告書』においては、「人間の安全保障」という概念を提唱し、「豊かさ」についてのより包括的なアプローチを試みている。

(3) 開発に伴うひずみを緩衝するための刑事司法制度

開発途上国が開発を志向する限りにおいて、かかる開発に伴う地域間・個人間経済格差の増大、農村共同体の破壊と都市部の急速な膨張などをすべて回避することが現実問題として不可能である以上、これらの要因が、直接的に、社会不安の増大や治安の悪化につながらないようにするという観点からも刑事司法制度の整備等は重要であ

^{注15} 上述の国内的な課題に関し、安田信之は、前掲『アジアの法と社会』において、アジアの開発途上国の法的諸問題全般に関し、共同法理、市場法理及び指令法理の3つの概念類型を設定して、分析を試みている。安田は、さらに、アジアにおける司法的機能の態様に関し、欧米型司法制度の限界（費用負担、訴訟の遅滞等）に言及のうえ、伝統的な共同法理に結びついた調停や和解等の方法が見直されてきていることについて、インドのパンチャーヤト（村会）やフィリピンのバランガイ（村落共同体）などにおける紛争解決の具体例により実証を試みている。

^{注16} UNDP、『人間開発報告書』1994においては、「危機に瀕した国ぐに」として、アフガニスタン、アンゴラ、ハイチ、イラク、モザンビーク、ミャンマー、スーダン及びザイールの8つの途上国における（官憲による）人権侵害の状況について言及されている。

ろう^{注17}。

インドネシアの法制度は、オランダ植民地政府によって徹底した二重構造を有するものとなっていたが、刑事司法の分野においても例外ではなかった。刑法（実体法）については、1915年にオランダとほぼ同じものが制定され、かかる二重構造は解消されたが、他方、刑事訴訟法（手続法）については、独立後、極めて不備の多い「現地人法」を修正したもの（Herziene Inlands Reglement: H.I.R）を1948年に制定したため、弁護士による法律的援助やその他の人権保障の面で不十分であった。その後、1981年に、新刑事訴訟法が制定され、少なくとも形式上は近代的な刑事司法制度が整備された^{注18}。

3.5 住民自治・地方自治と法

3.5.1 伝統的住民自治と「近代」法の相克と調和

伝統的な共同体社会における規範と近代法との対比において、住民自治・地方自治の促進と法との関係を検討するには、少なくとも次の2方向からの考察が必要であろう。

(1) 国法のレベル：

憲法等において、理念としての住民自治等を明確に掲げるとともに、これを実質的に保障する手段について一定の方向付けが法律のレベルでなされること。

(2) 共同体規範のレベル：

地域社会における伝統、慣習などの共同体規範の体系が閉ざされたものではなく、国法レベルの基本的な枠組みを前提として、実態的に当該共同体規範が機能する余地が存在すること。

ミクロネシア連邦憲法においては、「人民の伝統は、……制定法によりこれを保護することができる」と規定し、さらに、連邦刑法典等において、ミクロネシアの慣習を「認知し」、かつ「考慮し」、「本法の下において生じる刑事事件における慣習法の適用可能性及び効果」を判定するように裁判所に命じることによって、慣習と伝統を尊重している。例えば、伝統的な謝罪の儀式は、一定の条件の下に、判例において認知されるに至っている^{注19}。

これについて注目すべき点は、国法のレベルで、共同体規範の尊重の理念とかかる理念を実現するための方法が明確に規定されているのみならず、共同体規範の側においても、近代法による司法的措置の存在を認知し、かかる司法的措置が発動されている間、共同体規範の適用が停止されているという点である。

^{注17} 1961年に締結された「犯罪防止及び犯罪者の処遇に関するアジア及び極東研修所を日本国に設置することに関する国際連合と日本国政府との間の協定」により、アジア極東犯罪防止研修所が設立され、以来、国連と日本の協力によって、当該分野における地道な協力が行われている。（現在、研修は、JICA研修事業のひとつとして、法務省の協力により実施。）

^{注18} 宇津呂英雄編、『アジアの刑事司法』参照。ただし、当然のことながら、このような外見上の制度の整備が実際に適正に機能しているか否かという問題は、個別具体的に立ち入った検証を別途必要とする。

^{注19} 畑博行他編、『南太平洋諸国の法と社会』

また、メキシコは、1992年の憲法改正で先住民の権利に関する次のような規定を新たに設けている。「メキシコ国は、元来、先住民族の間で存続してきた複数文化の構成を有する。法律は、言語、文化、慣行、慣習、資源及び社会組織の特殊形態を保護し、振興し、かつ州の管轄権への効果的な接近をその構成員に保障するものとする。先住民族が当事者である農地に関する訴訟及び手続において、法律が定める条件で、先住民族の法的慣行が斟酌されるものとする^{注20}。」

4 . 今後の新たな課題

ここでは、マクロ的な視点から、開発途上地域に関する「法の支配」を考察するうえで、国際協力の枠組みの検討に際して留意すべき事項及び想定される協力の枠組みについて論点のみ略記する。

4 . 1 協力の枠組みの検討に際して留意すべき事項

4.1.1 国家主権と人類共通の法益の間の調整

他の協力についても同様であるが、法的側面に関する協力に際しては、特に当該分野が、国家権力の行使に関係するところの法の制定、執行等に関するものであることにかんがみ、相手国の国家主権に対する慎重な配慮が不可欠である。基本的には、積極的なオファー方式ではなく、先方の具体的な要請を踏まえつつ対応し、協力の成果の採否については、先方の裁量に委ねることになる。

特に、国家統治機構の枢要な部分の整備に関しては、国際協力という枠組みにおいては、あくまでもアドヴァイザーとして適切な選択肢と関連情報を提供する役割にとどまるであろう。

他方、基本的人権の保障、環境保護、防疫、犯罪の防止などの領域で、いわば人類共通の法益を擁護する観点から、国際社会の積極的な関与が望まれるものについては、政策対話や協力案件発掘形成に係る先方との協議などの機会を通じて、当方から協力可能性について積極的にコミットしていくことが望まれる場合が少なくないことに留意すべきである。

近年、環境、人口等地球的規模の問題に対する取り組みの必要性に係る認識が一般化しつつあるが、これについて、単なるスローガンではない実効的な規範体系の構築が今後課題となるであろう。

1994年10月、日本を含む82か国によって署名された砂漠化防止条約（深刻な干ばつ又は砂漠化防止に直面している国（特にアフリカの国）における砂漠化の防止のための国際連合条約）では、砂漠化を生態的な病ではなく、社会的な病であるとしたうえで、

注20 中川和彦、「メキシコの最近の法改正」『ラテンアメリカ時報』平成5年12月号

貧困の撲滅と持続的発展を可能にするための社会経済的・制度的環境の整備、被災途上国における民主化や市場経済の促進、地方分権化、土地制度の改革などの必要性を強調しつつ、被災国が国家行動計画を策定し、その実施を先進諸国・国際機関が資金面・技術面で支援することを規定している^{注21}。

これまで一般に、開発途上国においては、「開発の権利」の一環として天然資源に対する恒久的主権を主張するなど、国家レベルのインタレストを追求する傾向が見られたが、今後は、開発途上国も、環境等のいわば国際公共財に対して責任ある態度をとり、「地球的权利義務」や「世代間衡平の原則」^{注22}などについての国際社会における共通認識の形成に対して積極的な役割を果たしていくことが求められるであろう。

4.1.2 全体を統合する法体系との整合性の確保

上記3.5でも触れたが、近年、開発途上国の法制度において、地方の自治や少数民族等への配慮が、規定される例が見られる。これは、すなわち、ひとつの国家の中に、異なる規範体系に基づく複数の地域社会の存在を、法制度として容認するということでもあり、このためには、政府において、異なる地域社会の異なる規範体系間の水平的な調整を図るための機能を強化する必要がある。具体的には、地域社会における規範体系の異同や類似の度合いに配慮し裁判管轄権を整理することや、係争の種類及び当事者の希望などにより適用対象となる規範体系に一定の選択の幅を持たせるような工夫の検討が今後必要とされてくるであろう。

法的側面に関する協力は、当該国の法体系全般に対するものもあり得るが、基本的には、その中のごく一部分に関する協力であることが多く、かかる協力を行う際には、当該国において全体を統合する法体系の有無や、これが存在する場合のかかる法体系との整合性の確保について、注意が払われなければならない。その結果、我が国が有するところのノウハウを移転することが適切でないと言われる場合もあり得るが、これに対しては、第三国のノウハウを適用するなどの工夫が必要となる。

また、関連する法領域において他のドナーが協力を行っている場合は、これと調整を図ることは当然のことながら、住民の意識調査やモニタリングの実施などに際して協調しつつ、効率的な協力の実施を図ることが望まれる。

注21 門村浩、「『砂漠化防止条約』と砂漠化対策の課題」『国際農林業協力』Vol.17、No.31994

注22 「地球的权利義務」や「世代間衡平の原則」の概念については、イーデス・B・ワイス、『将来世代に公正な地球環境を』参照。開発途上国においては、先進国との一般的な比較において、「法の支配」の実現を図るうえで、種々の社会経済及び文化的制約や問題点があることは、これまで本稿において種々の切り口から述べてきたところであるが、そのような制約等を踏まえつつ、かつここに言及しているような国家主権と人類共通の法益間の調整について、本格的に取り組んでいくためには、当然のことながら、これまで先進国において培われてきたノウハウの適用のみでは不十分であり、また、開発途上国における伝統的な規範体系のみに依拠することも現実的でない。つまり、これらを包含しつつ、新しい局面に対応するための法的な方法論の構築やそのための「創造的な」法学研究教育の活性化と普及が重要な課題となってくるものと考えられる。方向性としては、解釈論重点型から立法論重点型への移行、制度構築型の法学研究の拡充が必要となろう。

4.1.3 法制度の実効性の確保

法的側面に関する協力は、当該協力の分野における法制度の整備を直接・間接の目的とするものと、別の目的を有しつつも副次的に法制度の整備を行うものがあるが、いずれの場合においても、当該法制度の外見を整備するだけでは十分でない点は認識されなければならない。当該協力の中で手当てするか否かは状況により異なるが、少なくとも、構築・改革された法制度の実効性を確保するために、法制度の自律的な運営管理とこれを支える関係者及び一般住民の法意識の向上などについて包括的な考察を踏まえたうえで協力の枠組みを設定することが望まれる。

また、裁判制度の改革などの紛争解決制度に係る領域をはじめとして、現実に整備された法制度が根付くまでには相当な年月が必要である場合が少なくないと考えられるところ、協力実施後の状況に対するモニタリング及びこの結果に基づくフォローアップが重要である。

4.1.4 協力形態の組み合わせ

法的側面に関する協力は、他の領域の協力と同様に、(1)ソフト面での協力（制度構築等に係る計画・試案の策定、制度の運営管理等に係る人材の育成、一般住民に対する教育啓発）からこれを支える(2)ハード面での協力（教材・資料等の提供、施設の建設、設備・機材の供与等）まで多岐にわたり得るものである。先方の自助努力を最大限に引き出すことは当然のことながら、特にハード面での協力（法学教育施設、法律相談所、裁判所の建設等）を行う際には、必ず、これに関連するソフト面での協力を同時に実施することが望まれる。

4.2 想定される協力の枠組み

法的側面に関する協力は、総じて、法制度の構築・改革及びその運営管理に関するものであり、多くの場合において「良い統治」を促進するための協力と密接不可分の関係にある。

したがって、「参加型開発」を促進する法的側面に関する協力とは、基本的には、「良い統治」を促進するための協りに含まれるものであり、主に、「参加型開発」に必要な環境整備の一環としての関連法制度の整備という形態をとることになる。

以下において、「良い統治」のための協力とほぼオーバーラップするところの法的側面に関する協力のうち、「参加型開発」を促進する協力の枠組みについてを略述する。

4.2.1 地域開発の過程に関する情報を公開する

「参加型開発」への環境整備の第1のステップは、当該地域開発の過程に関する情報が地域住民に対し公開されること、及び、このような情報の公開の必要性についての地域住民の意識向上が図られることである。つまり、地域開発の過程に、住民が関心を持ち、行

政側がこれに応える体制を整備するような状況を実現することが重要である。

法的側面からの協力としては、情報の公開に関連する法制度の整備及び情報の公開の意義や関連する基本的な知識を住民と行政担当者の双方において習得させるための教育啓発活動の支援などが想定される。

4.2.2 地方分権・地方自治を促進する

上記(1)と並行して、地域開発の過程自体が、中央政府ではなく、より住民に近い地方政府／行政機関に帰属するように当該国の法制度を改めていく必要がある。これは、基本的には、当該国の責任と選択に基づき行われるべきものであり、協力のあり方としては、当該国が地方自治等を志向する場合においてその傾向を助長し、側面から支援するという形態に留まる。(ただし、例えば、地方行政を担当する人材の育成などについては、当該国の政策如何に拘らず、国家行政全体に対する支援の一環として積極的に展開する余地はあるであろう。)

4.2.3 地域開発の過程に住民の参加を可能にする制度を構築する

地域開発に関する情報が地域住民に開示されるのみではなく、さらに進めて、かかる地域開発の過程に住民が参加できるような制度的枠組みが設定される必要がある。このための協力としては、公聴会やこれに相当する制度を開発計画の策定から実施、評価の段階に至る過程にビルトインし、行政側にその実施を義務づけるための法制度を整備することに対する協力が想定される。さらに、総合水資源開発などにおいて地域住民の基本的な生活権が相当程度影響を受ける場合においては、当該住民の同意を前提とした開発を義務づけるための制度構築が必要となる。

4.2.4 紛争解決に関する制度を構築する

情報の公開や開発過程への住民の参加が外見上の制度としては確保されながら、実効性を持つに至らないというような事態を避けるべく、住民訴訟に係わる法制度などの紛争解決に関する制度が構築される必要がある。これに付随して、当該紛争解決の主体たり得る人材の育成や住民側の権益を代表して訴訟を実施する者に対する支援なども、合わせて必要とされる。

4.2.5 上記の課題に対応するための行政機関の基盤を整備する

しかしながら、途上国における行政機関は、人材、財源、施設のいずれの面においても非常に制約された状況にあり、上記の諸課題に適切な配慮を払うには程遠い状況にあるのが一般的である。したがって、これらの諸課題に対し、僅かでもより主体的に取り組みさせるためには、当該行政機関のより基本的な体制の整備に配慮し、人材の育成や施設の整備を行う必要がある。

4.2.6 経済・社会的参加を支援する

「参加型開発」は、国家による開発計画の策定、実施等の過程に地域住民が参加することに限定されず、当該地域住民が、自らの福祉の向上のために行う経済活動や労働市場等への参加を含むものであるとして整理されるが、このような経済・社会的参加を確保するために、商法や労働法関係の諸制度の整備が必要とされる。特に、冷戦後、市場経済化を志向する体制に移行を模索している国や民主化の促進を試みている国などにおいては、この分野における法制度の整備は急務である。

参考文献

- ・ 浅野直人、「1990年代の中国環境法の動向」『ジュリスト』1993年11月15日号
- ・ イーデス・B・ワイズ、「将来世代に公正な地球環境を」日本評論社/国際連合大学、1992
- ・ 宇津呂英雄編、『アジアの刑事司法』有斐閣、1988
- ・ 大来俊子編、『アジアN I E Sの経済活動の国際化と法整備』アジア経済研究所、1990
- ・ 加藤一郎、『中国の現代化と法』東京大学出版会、1980
- ・ 門村浩、「『砂漠化防止条約』と砂漠化対策の課題」『国際農林業協力』Vol.17、No.3、1994
- ・ 国際協力事業団研修事業部『犯罪防止コース帰国研修員巡回指導班報告書』JICA、1986
- ・ 国際協力事業団『犯罪防止（刑事司法）コース実施要領』JICA、1983
- ・ 国際協力事業団『第三国集団研修コンタクト・ミッション報告書、コスタ・リカ、麻薬犯罪防止』JICA、1988
- ・ 斉藤武他編、『経済摩擦と調整政策と法』法律文化社、1989
- ・ 中川和彦、「メキシコの最近の憲法改正」『ラテンアメリカ時報』平成5年12月号
- ・ 中川淳司、『資源国有化紛争の法過程』国際書院、1990
- ・ 畑博行他編、『南太平洋諸国の法と社会』有信堂、1992
- ・ 針生誠吉他、『中国の開発と法』アジア経済研究所、1992
- ・ 法務総合研究所編、『犯罪白書 - 豊かな社会における犯罪 - 』大蔵省印刷局、1984
- ・ 増見國弘、「フィジーの農業と原住フィジー人の伝統的社会的紹介」『国際農林業協力』Vol.17、No.3、1994
- ・ 森下忠、『国際刑法の新動向』成文堂、1979
- ・ 安田信之、『アジアの法と社会』三省堂、1987
- ・ 安田信之、『フィリピンの法・企業・社会』アジア経済研究所、1985
- ・ 李林他、「現代中国の人権論の展開（一）」『国際協力論集』1994、第2巻第2号
- ・ Ann Hellebrunn, Women Law and Development, Division of North/South University Cooperation, University of Oslo, 1990
- ・ UNDP, 『人間開発報告書』1994
- ・ USAID, "Strategic Approach for Donor-Supported Rule of Law Program," 1994

第3章 行政

松永 正英

1. 開発途上国における行政部門の現状

1.1 基本構造

今日先進国と呼ばれる国々は、長期にわたる複雑な政治・社会過程を経て、「民族国家：Nation-State」としての国家の枠組みや、それを支える近代的な行政体系を整備した。これらの国々では、一般論として、国家行政の重点課題は、国防・法と治安の維持・徴税（第一段階）、国民統合と統治機構の整備（第二段階）を経て、国民経済の形成と世界システムへの対応（第三段階）へと、長い年月を経て変化してきたと言える。

これに対し、第二次世界大戦後に独立した開発途上諸国は、治安維持、徴税、資源開発などの限定的な目的のために外生的に整備された「いびつな」行政体系を、植民地時代から継承し、これを、歴史的スパンからすれば極めて短期間の内に、現代の主権国家にふさわしいものに改善強化する必要に迫られた。他方、多くの開発途上国は、高度の民族的・文化的多様性を内包し、「国民意識」が希薄なままで独立したため、「民族国家」としての安定的な社会基盤を欠くこととなった。これに加え、人的・物的資源（資本、公共財）の蓄積が非常に限られていた。

これらの困難な条件の下で、短期間に行政体系を内生的に発展させるということは、多くの開発途上国の能力を超えたものであった。独立後数十年を経た今日においても、多くの国々は行政部門について様々な問題を抱えており、国家の維持運営に不可欠な法と治安の維持や国民意識の醸成という基本課題さえも十分に対応できていないと思われる事例も認められる。

なお、開発途上国の行政部門の強化は、歴史上初めて本格化した外国や国際機関からの大規模な援助の受け皿整備の観点からも急がれ、技術協力を主体にドナー側から様々な面で支援が行われた。これらの外部の介入は、途上国政府により効果的に受容された場合もある反面、均衡のとれた行政部門の内生的発展を損なってきた面も否定できない。

今日の開発途上諸国が行政面で直面している諸問題は、以上のような基本構造を背景としている点に留意すべきである。行政部門の問題は、社会的背景や経済発展のレベルなどの環境に応じて多様であり、先進国と途上国の双方に共通して認められる問題も多い。このような複雑な状況にかかわらず、今日の途上国行政部門に内在する問題点を大きく次の3点に整理できる。

- (1) 行政機関の能力（機構、人事、資源動員力、利害関係者調整力）
- (2) 地方分権化の遅れと中央行政機関の肥大化
- (3) 外部システムの主体的受容と自律的発展（援助との関係）

以下、この3つの側面から開発途上国の行政部門が置かれる現状を概観したい。

1.2 行政機関の能力

行政機関の能力を規定する要因は、機構・権限、人事、資源動員力、利害関係者調整力の4点に整理できる。

1.2.1 機構・権限

(1) 組織内の業務・権限分掌

一般的に、一部の上級官僚に権限（特に裁量権）が集中し、課長補佐や係長クラスの中堅職員は数的、質的に著しく不足している。上級官僚は外遊や形式的な行事、政治家の対応などに忙殺され、政策的な指導力を十分に発揮できない場合が多い。これに対し、行政の現場を知る中堅・下級職員は、稟議制などの意思表示の場がないため「下意上達」により政策形成に参加することは稀で、専ら日常業務に忙殺される傾向にある。

また、外国・国際機関の援助への依存度が高い国では、ドナー側との折衝、文書作成、報告などの業務量が多く、通常の行政運営に影響を与えている場合もある。

(2) 組織間の権限・機能分担と相互調整

先進国のように大蔵省などの財政当局が予算査定のプロセスを通じて省庁間の縄張りを厳しく調整する制度が確立していない開発途上国においては、とりわけ政府機関相互の事業調整が必要とされる場合が多い。しかし、前項のように各行政機関内においてさえ余裕がない状況では、必然的に手間のかかる省庁横断的な調整は非常に難しくなる。特に、開発途上国の場合は、多くの開発事業が援助国・国際機関の支援を受けており、それら外部の意向や利害が関係することから、調整は一層困難となる^{注1}。

他方、多くの開発途上国には、国家開発計画を総合調整する専任機関が置かれ、財政当局とともに省庁間の事業調整を行っている。しかし、多くの場合、これらの調整機能は弱く、対立する利害の調整を十分に行い得ていない。このような構図の結果生じる業務の重複は、ただでさえ限られている途上国の人的・物的資源を非効率的に浪費する結果となっている^{注2}。

1.2.2 人事

公務員の「能力」と「モラル」は、行政機関の能力を規定する主要な要因である。開発途上国の公務員は、その両面で内外の批判の対象となることが多い。しかし、これらは個

^{注1} 90年の民主化後ネパール政府は開発プロジェクトの内貨予算の絶対的不足から、優先度の低い案件の破棄を意図して全ての既往案件の見直しを行ったが、ドナーが関与する援助案件はほとんど手がつけられず、実効的なものとはならなかった。

^{注2} 使用頻度の高くない職員研修施設を各省が独自に保有しているのはその一例である。なお、一時期多くの援助国・機関により積極的に取り組まれた分野横断的な農村総合開発プログラムでは、途上国政府の省庁横断的な調整能力の強化が図られた。その成果と限界について十分な検証が必要である。

人の資質の問題というよりも、背景となる文化・社会や行政組織の問題であると言える。

(1) 人材の任用・登用

私企業の活動規模が小さな開発途上国において、政府を中心とする公共部門は雇用創出の面で大きな役割を果たす。就職対象として公務員の人気は一般的に高く、優秀な人材が集まる傾向にある。任用・登用については、政権の交代などに伴い民間から高級官僚が登用される際に、縁故、所属民族集団などの要素が優先されるなど非合理的な場合があるが、新卒者の採用については、一般に公開競争の原則が保たれている。

しかし、多様な民族・部族から構成されている場合(ケニア、PNG等)、宗教的に分断されている場合(スーダン、スリランカ等)、政策的に特定民族、社会集団を優遇している場合(マレーシア、インド等)など、公務員の任用・登用が直接的な政策対象となる場合もあり、政治からの中立性などの面で、官僚機構の性格そのものが先進国で見られるものとは質的に異なる場合がある。

(2) 養成

公務員の研修制度については、中堅・上級事務職を対象とした省庁横断的研修や、技術職を対象とした省庁単位の技術研修などの国内プログラムや海外研修・留学の機会が、援助国・国際機関の支援を受け整備されている場合が多い。しかし、これらのプログラムは「知識」や「技術」の習得面で所期の成果をあげてきたものの、社会的に形成されてきた中央志向や官尊民卑などの「態度」の改善には十分な成果をあげてこなかったものと考えられる^{注3}。

基本的な事務能力の全般的向上は、初等中等教育・高等教育の充実を待たなければならない。特に、極端なまでに暗記中心で実験、演習などの応用・実践能力の開発の側面が弱い途上国の学校教育は、公務員の発案・創造、計画策定、マネジメントなどの面の能力を規定していると言える。また、「テクノクラート」と呼ばれる欧米で高等教育を受けたエリート官僚が、自国の多様な文化以上に欧米文化に心理的な親近感を抱き、その他の一般職員や社会一般との間に心理的な断絶を生じることが広く指摘されてきた^{注4}。

他方、政策決定を現場で実行に移す立場にある大多数の下級官僚や地方官僚の場合は、主体的に計画を立案・監理する機会を与えられていない場合が多く、これが、知識・技術習得意欲や勤務態度の改善の障害となっている^{注5}。

^{注3} バングラデシュは国連開発計画の支援を受け、上級公務員の態度の改善に焦点をあてたプログラムを実施してきた。これは、新規に採用された全上級職員を遠隔地の農村に数か月間派遣し、農村の行政を経験させるプログラムであり、その成果が目撃される。

^{注4} O.P.ドゥイベディはこの症候群を「アイデンティティ・クライシス」と呼んでいる。なお、「持続的開発」、「WID」、「人的資源開発」などの開発に関して国際的に普及されている概念は、時間的な遅れなしに途上国の上級官僚の間で広く浸透するものの、あくまで外来の概念としてであり、その国の社会に適した形に应用され、受容されるまでに至らない場合が多いと思われる。

^{注5} ユニセフは予防接種事業において、実際に予防接種計画を実施する現場職員の計画策定・事業管理能力と勤務態度を改善するために、権限委譲と能力開発が一体になったプログラムを一部の国で導入している。これは、「マイクロ・プランニング」と呼ばれ、従来は上意下達の指示を実施に移すだけで勤務意欲に欠けていた現場職員の態度が、大きく改善されたことが報告されている。

(3) 賃金とモラル

開発途上国における公務員と民間企業の給与水準の格差は一般的に極めて大きい。民間部門の規模が小さな「低開発途上国：LLDC」では、国際機関・外国援助機関やN G Oの給与水準との格差が公務員の関心を集めている。

高級・中堅官僚は社会のエリートとされ、様々な機会で親族・親類縁者の依存対象となる。また、公的学校教育が充実していない途上国での子弟教育は、私立学校や海外留学など多大な費用を要する場合がある。公務員給与がこれらの費用を賄うのに十分でない場合、必然的に他の収入の機会が求められる。副業は、企業経営から援助機関のコンサルタントまで多岐にわたるが、この結果、公務に充当されるべき時間とエネルギーは限られることとなり、副業の機会が制限される地方勤務は忌避される傾向にある^{注6}。

このような官民給与格差や、少数の官僚への権限集中や大幅な裁量権は汚職の温床となり得る。また、公僕として求められるモラルの低さの背景には、経済的要因とともに、民族国家としての帰属意識の希薄な途上国においては、価値判断の基準を国家や公共財におくよりも、家族や特定の帰属集団の利害に置く傾向がある点も指摘できる。

開発途上国の政府予算に占める人件費の割合は既に極めて高く、公務員の給与を適正な水準にするためには、大規模な人員合理化が不可避である。しかし、これは、構造調整計画の一環として、多くの国で試みられてきたが、大きな社会的コストを伴うことから、よほど安定した基盤を有する政府でなければ実行困難である。他方、途上国においても、一般に公務員は国民の公僕であるとの欧米的な価値観が広く浸透しており、低水準にとどまる国の平均所得を大きく上回る民間有力企業や援助機関職員並の水準に引き上げることも困難である。

(4) モラルを高めるためのインセンティブ

公務員のモラルを向上させるために政府がとりうる措置は、服務規程の厳格な運用と罰則の強化などとともに、インセンティブの供与がある。これは、金銭と非金銭のものに分けられる。

金銭的なインセンティブは、主にN G Oを含むドナーの支援プロジェクトを通じて、関係する政府職員の勤務意欲を向上させるために導入されてきた。例えば、開発途上国において地方出張が忌避される背景には、地方出張手当の改定がインフレに追いつかず、職員本人の持ち出しとなっているという事情がある。このような場合には、ドナー側が現場の技術普及員に追加手当を支給することは一定の合理性を有している。しかし、外部の援助への依存度が高い途上国などでは、多数のドナーにより半ば無秩序に導入されてきた様々な非公式のインセンティブが、政府全体としては職員のモラルに悪影響を与える結果

^{注6} 例えば、公立医療機関の医師が個人開業を兼業しているため、合法的、非合法的手段により地方勤務を行わないことから、地方では医師が絶対的に不足しているのに対し、首都圏では医師の過剰が問題となるようなことも多い。公務員サービス規定に違反してまで副業を優先しても実質的に処罰を受けないという状況が、拝金主義的なモラルの低下を招く。選択的に法や規則が守られている状況を、G.ミュールダールは「軟性国家：Soft State」の概念で説明している。

となっていることも多い^{注7}。

これに対し、非金銭的インセンティブとしては、褒賞・叙勲、昇進、外国留学など研修の機会などがある。これらを客観的かつ公平に運用することにより、政府職員のモラル改善をかなりの程度図ることができると考えられる^{注8}。昇進については、日本の地方自治体のように横断的な昇進試験を導入している国もあり、外国留学についても人事院に相当する機関が一元的に審査する事例もある。しかし、モラルを高めるインセンティブとして機能するまでには公平かつ体系的に運用されている事例は少ない。

1.2.3 資源動員力

(1) 行政の効率化と資源動員力

行政の主要な課題の一つは、最小の投入でいかに最大限の効果をあげ得るかという「効率化」である。人的・物的資本の蓄積が低水準にとどまる途上国においては、行政運営の効率化に向けた行政機関の資源動員・運営力の改善が特に重要である。

資源動員力については、具体的には、以下の諸点について、制度とそれを運用する個々の行政官の能力が問題となる

【行政部門全体としてのマクロ・レベル】

- ア．外国からの公的援助、民間資本の導入
- イ．徴税（関税を含む）
- ウ．合理的かつ効率的な予算会計制度
- エ．開発事業の調整と優先分野・事業への予算の傾斜配分
- オ．公正かつ合理的な政府調達制度

【個々の実施機関レベル】

- ア．的確な予算要求とタイムリーな執行
- イ．受益者負担による料金の徴収、合理化による財源確保
- ウ．地域住民のボランティア活動の奨励などの資源動員

(2) マクロ・レベルの資源動員力

マクロ・レベルの資源動員力の強化は、80年代中頃から本格化した構造調整計画を通じて、多くの開発途上国で試みられてきた。しかし、関係省庁間の複雑な利害調整や国内政治上の制約などから、必ずしも顕著な成果があがっているわけではない。とりわけ、徴税

^{注7} 例えば、特定分野の研修セミナーにおいて、多数の政府職員を出席させるために、交通費などの名目で高額の手当てを支給する慣行が定着した結果、技術研修の内容が本来の職務と関係があり、勤務時間内であっても、追加的手当ての支給なしには政府職員が集まらないという状況が他の分野にまで波及する場合がある。

^{注8} 副業の喪失や子弟の教育などの面で不利な地方勤務については、昇進や外国留学などの面で優遇措置を客観的に運用することにより、職員の意欲を高めることができると考えられる。

の面は依然として改善の余地は大きい。多くの開発途上国は、かつて封建体制下や植民地体制下において徴税体制を末端まで張りめぐらしたにもかかわらず、今日では、主たる財源を関税や専売税に依存せざるを得ない状況におかれている。所得税（個人及び法人）などの徴税機関の強化は大きな課題である。

開発プロジェクトの調整と優先分野への重点予算配分の面では、インドネシアやタイなどにおいて、他の開発途上国のモデルとなり得る機関が実効的に機能しているが、重度援助依存国では、中立的に優先案件を審査、調整する機関が形骸化している場合も多い。これに対し、世銀や国連開発計画などを中心とするドナーが、計画策定、事業管理、評価の各面において調整機関の機能強化を支援している。また、IMF及び世銀が構造調整計画の一環として「公共投資計画」の策定を途上国政府に求め、新規案件の制限や既往案件の包括的レビューと統廃合に関与する場合がある。

また、一般に開発途上国の予算は、開発予算と経常予算に分けられている。開発事業を長期的に政府に負担を課さない一時的な存在と位置付け、政府本体とは切り離すこの予算制度は、経常支出の抑制による財政の健全化に資する長所がある。しかし、保健医療や学校教育にかかる人件費など本来経常予算で扱うべきものまでが、開発予算に計上されるなど、一般に両者の区分は不明確になりつつあり、途上国政府が自国の財政状況を把握することを困難にしているという面もある。

（３）実施機関レベルの資源動員力

実施機関レベルでは、予算執行の遅延による事業の中断などが依然として広く見られ、特に、人材、訓練不足により末端の事業現場で予算策定、執行管理を実施できないことが、事業全体の円滑な進行を妨げている場合が多い。

1.2.4 利害関係者の調整能力

あらゆる公共の事業には利害関係者が存在する。近年、開発途上国において、水力発電や港湾開発などの大規模プロジェクトをめぐり地域住民と政府が対立する事例が増えているが、この背景には、国際的な民主化の流れや権利意識の高まり、そして、NGOなど非政府組織主体の活動の活性化がある。このような新たな状況に対して、途上国政府は、公聴・広報、情報公開体制の強化を通じて、利害関係者である国民の理解を今まで以上に十分に取りつける必要に迫られている。

また、農村開発や保健医療などの社会サービスの面で、途上国政府は、主として逼迫する財政に対して地域の資源を総動員するとの観点から、地域住民の勤労奉仕や受益者負担制度の導入など、地域住民に主体的な参加を求める姿勢を強めており、この面からも、利害関係者である国民の意向に従来以上に配慮せざるを得ない傾向にある。

しかし、これらの新たな潮流に対する途上国側行政機関の対応は、時としてドナー側が主導権をとるなど、基本的には受動的なものである。むしろ、途上国と先進国が置かれる

政策環境の違いを強調し、自己の尺度で問題解決を図ろうとする姿勢も根強い^{注9}。

なお、国の開発施策への国民の理解を得るうえで、公務員の態度の改善や意識改革が必要とされる場合が多い。また、公正性や透明性の確保を通じて、普段から国民の信頼を勝ち得ておくことも重要である。このように、利害関係者の調整能力は、人事制度と密接に関連しており、長期的に取り組むべき課題である。

1.3 分権化

1.3.1 開発途上国における分権化の意義

(1) 開発途上国における分権化の流れ

分権化には様々な形態がある。一般に中央政府から地方自治体への権限委譲が念頭に置かれる傾向にあるが、中央政府内の本省から地方出先機関への業務移管や、公社や政府本体から独立した様々な「プロジェクト」への業務委任も、分権化の概念に含まれるものである^{注10}。

分権化は、今日、行政改革に取り組む開発途上国にとり中心的なテーマとなっている。92年の世銀の調査によれば、人口5百万人を超える開発途上国及び旧ソ連諸国75か国のうち、63か国までが分権化に取り組んでいる。しかし、開発途上国において分権化が大きな流れとなったのは80年代に入ってからと歴史は浅い。そして、この背景には、行政サービスの質の向上を図ろうとする中央政府の積極的な意思というよりは、「現在進められている分権化の試みは、公共サービスの改善のために入念に検討された計画に沿って遂行されている改革というよりは、政治的安定の維持に腐心する中央政府によって不本意に繰り返されている混乱した譲歩とみることができる」^{注11}とされるように、権威的支配体制を敷いてきた中央政府による経済運営の破綻と、中産階級の台頭による伝統的なパトロン - クライアント関係の崩壊などの社会的・政治的変動があったと考えられる。このような歴史の浅さや、政府の消極的姿勢からか、途上国の分権化の試みのうちで明確な成果が出ているものはまだほとんどなく、モデルを提示すべき先進国側も分権化については未だに試行錯誤の段階にあると言える。

(2) 分権化の必要性

上水道や電気などの便益や教育・保健医療などの社会サービスについて途上国で見られる様々な問題は、政府側の人的・物的資源の不足以上に、事業の運営管理やその背景

^{注9} インド政府のナルマダ渓谷開発を独自で進めるとの決定や、サラワクの林業開発に関するマレイシア政府の姿勢など。

^{注10} D.Rondinelliは、中央政府からの分権化(Decentralization)を、分権の対象に応じて、中央政府内の出先機関への「分散化」(Deconcentration)、公社など準政府機関への「委任」(Delegation)、地方自治体への「委譲」(Devolution)の3つに類型化した。

^{注11} William Dillinger, "Decentralization and its Implication for Service Delivery"

にある業務権限の構造に起因する場合が多い。中央集権化された途上国の行政組織においては、中央省庁が末端の行政サービスの現場のニーズを的確に把握し、遅滞なく対策を講じることを期待することは非現実的である。また、中央省庁の官僚にとり、サービスの受益者である国民一般を顧客として認識する誘因は非常に弱く、彼らは、むしろ、政治家や影響力を有する利益集団の影響を受けやすい立場におかれている。

これに対し、地方自治体は首長が直接選挙により選出されている場合など、地域住民のニーズに直接的な利害を有し、中央省庁の出先機関も様々な形で地域住民と利害を共有する。よって、サービスの質を改善し、効率性を高めるためには、それらの目的達成に直接的な利害を有する現場出先機関や地方自治体に業務を移管 / 委譲し、主体的に運営管理せしめることが必要となる。

1.3.2 中央省庁から出先機関への業務移管

地方自治体が存在しないか、存在しても事実上機能していない開発途上国においては、分権化の優先課題が、各中央省庁から出先機関への業務・権限の移管に置かれる場合が多い。日本では中央省庁の出先機関と地方自治体の競合から、前者から後者への権限委譲が懸案とされているが、多くの開発途上国においては、まず、中央省庁出先機関への権限移管と実施体制の強化を図り、次の段階として、体制の整った地方自治体に出先機関そのもや、その権限を委譲するのが現実的なアプローチである。

一般的に、中央省庁から地方出先機関に移管されている権限や業務の範囲は極めて狭く、人員、施設などの体制も十分に整備されていることは稀である。また、小さな裁量権と地方勤務に伴う経済的不利益は、勤務する職員の著しいモラル低下を招来している。中央省庁の出先機関が、地域住民の組織化やニーズの把握など、参加型開発の推進に中心的な役割を果たしうるためにも、一層の権限の移管が必要とされている。

他方、このような出先機関の現状に対し、地方農村総合開発などの地域密着型の事業が実施される場合は、本省から出先機関という正規の命令系統を迂回する形で、末端の現場に至るまでの独自のネットワークを有するプロジェクト事務局が設置されることが多い。個々の事業の効率性を優先するがために、本来行われるべき出先機関の強化や権限移管が先送りにされ、結果的に地域における開発行政の分散と混乱をもたらしていることが懸念される。

1.3.3 地方分権

(1) 地方自治体の歴史的背景と地方分権の現状

一般に、国家における地方自治体の機能や役割は、歴史的に形成されるもので、その国の社会や文化と密接な関連を有する^{注12}。しかし、多くの開発途上国においては、中央権力

^{注12} 例えば、日本の戦後の地方自治制度は、江戸時代の幕藩体制下における地方行政の人的・組織的蓄積を基礎として、明治維新以降の中央集権的体制を経て成立したものと考えられる。スイス、ドイツなどの欧米諸国においても、今日の地方自治体の形成過程は、歴史的、社会的背景と不可分の関係にある。

と地方自治体の均衡関係が長期にわたり漸進的に形成されてきた欧米諸国とは異なり、ごく短期間に地方自治の組織が人工的に作られてきたという性格が強い。また、民族的多様性を背景として、地方自治を分離独立につながる国家の存立と両立し得ないものにとらえる傾向も強く、一般に、中央政府は権限の委譲について慎重な姿勢をとっている。

地方分権化の態様は様々であるが、大きく次のように類型化できる。

- ア. 自治体の首長を中央政府からの任命から地域住民の直接選挙による選出制にする（ラテン・アメリカ諸国など）
- イ. 中央政府出先機関を中央から切り離し、地域レベルで地方自治体として統合し、首長も住民の直接選挙で選出する（東欧諸国など）
- ウ. 新たに地方自治のための行政組織・制度を作る（民主化後のネパール、アフリカ諸国など）

前述したように、これらの地方分権化の試みの成果を判断するにはまだ早いと思われるが、民主化と少数民族の権利意識の高まりに伴い、推進の動きは一層強まるものと予想される。

なお、旧英連邦から独立したインドやマレーシアでは、早くから地方自治体に野党政権が誕生するなど、中央政府から距離をおいた独自の政策を展開し、成果をあげたものも多く（インド・ケララ州の教育政策など）、途上国の地方分権化のモデルとして検討に値すると思われる。

（２）地方分権化と財政自主権

地方自治体が権限の委譲を受け真に自律的に行政を行うためには、独自の財政基盤を確保することが不可欠である。地方自治体の財源は、ア．受益者負担（公共料金など）、イ．税金（地方税、専売税など）、ウ．中央政府からの交付金から構成される。

受益者負担金については、構造調整計画の導入以来、公共の交通機関や医療施設などの利用者から相応の料金を徴収することが、開発途上国においても一般化した。しかし、公共料金引き上げは政治的リスクを伴う場合が多く、自治体の自立をもたらす財源としてとらえることは困難である。

また、税金についても同様に内政上の制約がある他、徴税機構の整備が困難のため大きな財源とすることは難しい。従って、中央政府からの交付金が最も重要な財源とならざるを得ない。特に、初等教育や予防医療などの基礎的社会サービスは、国の交付金なしには成り立たない。中央政府は、地方自治体を国家レベルの所得再分配の機関として位置付けたうえで、権限の委譲とともに交付金の配分を求められている^{注13}。

なお、地方自治体の財政基盤の強化には、同時に受け皿となる組織や制度の強化と人材の養成を通じて透明性の確保が図られねばならない。ラテン・アメリカ諸国においては、

^{注13} ハンガリーの地方自治体は、中央からの権限の委譲に伴い予算も「独立採算」とされたため、自治体の資産を切り売りしながら経常経費を捻出せざるを得ない状況におかれている(前掲 Dillingier)。

長年の軍政の反動として地方自治体に大幅な財源委譲が行われた結果、自治体レベルでの汚職や不正が増大することとなった。

1.4 行政組織・制度の自律的發展と援助の影響

1.4.1 行政機関の健全な成長と援助の役割

日本がモデルとした欧米諸国の行政制度は、長年にわたり歴史的に形成されてきたものである。また、それを明治維新以降急速に導入できた背景には、新たなシステムを受容する社会的・政治的受け皿ができていたことや、自らの財政負担と速度で主体的に新制度の導入を進めることができたという事情がある。これに対し、第二次世界大戦後の新興独立国は、ODAという歴史的に前例をみない新たな枠組みの下で、様々な面で外国や国際機関の影響を強く受けながら、極めて短期間のうちに行政制度・組織の整備を進めてきた。

外部の異質な制度の主体的受容と内在化という観点からみれば、途上国は日本や欧米諸国と較べても、より厳しい条件の下に置かれてきたと言える。従って、途上国の自立に向けられた援助の意義については議論の余地はないが、巨視的に見れば、援助という外部からの「介入」が、途上国の行政部門の自律的な成長に負の影響を与えてきた面があることは、不可避的なものであったと考えられる。

敷衍すれば、援助の実施段階の枠組みとしてドナー及び途上国側双方により積極的にとられてきた「プロジェクト・アプローチ」は、所謂「諸刃の剣」として、低開発途上諸国など、経済規模が小さく、外部の援助への依存度の高い国において、行政部門に歪みをもたらす要因になっている場合もある^{注14}。

他方、技術協力のあり方も問われている。70年代半ばまでの大規模開発指向の開発戦略が、途上国側の人的・組織的蓄積の制約から十分な成果をあげ得なかったとの反省を踏まえ、80年代後半以降、“Institution Building”という概念の下で行政部門の強化に向けた技術協力が世界的に本格化した^{注15}。今日、UNICEFなど一部の例外を除く大半の国連機関は技術協力を主体としており、米国などの二国間援助国もODA財源の逼迫を受け技術協力を重点をシフトしつつある。また、世銀など国際金融機関さえも、社会セクターに対する融資や、構造調整の一環で財政・金融部門や公共部門に対する融資を増大させるなかで、関連する技術協力を無償ベースで積極的に実施している。

これらの技術協力は、途上国の行政部門に受容されることを念頭に、特定の新制度や組織を開発・試行するパイロット・プロジェクトの形式をとることが多い。途上国との開発協力について“Institution Building”を重視する現在の世界的なコンセンサスは、経験に裏づけられたものであり、実際に、途上国の行政部門の整備に大きく貢献しているものと言える。しかし、同時に、パイロット型技術協力のオーバー・プレゼンスが、脆弱な途上国行

^{注14} 経済規模が大きく、援助による外的影響のインパクトが相対的に小さなインドや中国の場合は、外国・国際機関の技術協力を選択的に対応してきたこともあり、外部の影響による行政機構の歪みは小さい。両国やベトナムの事例に見られるように、自律的に強化・整備された行政機構は、たとえ過渡的に非効率的な状況を生み出すものであっても、市場経済の導入など外部環境の変化に対応し得ると考えられる。

^{注15} 89年に取り纏められた世銀の“Long Term Perspective Study for Sub-Saharan Africa”は、アフリカ再生の鍵として、“Capacity Building”という概念を提示した。

政部門の負担となり、その自律的成長を歪めている場合もある。

1.4.2 「プロジェクト」と行政組織

「プロジェクト」の概念

開発途上国の行政部門の自律的發展に大きく影響してきた要素は、開発事業のために用いられてきた「プロジェクト・アプローチ」である。

「プロジェクト」は特定の政策目的を遂行するために通常の行政機構の枠外に臨時的な行政単位として設置される限定目的遂行型の組織で、その予算も、通常、開発予算として經常予算とは切り離して計上される（従って、大半の要員は臨時雇用の立場にある）^{注16}。ドナーが協力する事業・計画は、行政部門を肥大化させないとの途上国側の考慮から、また、ドナー側の都合により、「プロジェクト」として位置付けられることが多い。ドナーの協力が終了したプロジェクトは、そのまま途上国独自で維持・運営されるか、政府の恒常的な組織に改編・吸収されるか、または、役割を終え消滅することになる^{注17}。いずれにせよ、その位置付けは不安定で、自立發展の見通しが明確でないため、日本の技術協力においても、しばしば問題が生じている^{注18}。

このような通常の行政機構と平行する形で「プロジェクト」毎に作られる半自律的な行政単位は、ドナー側及び途上国側の双方にとり以下のようなメリットを有していることから、開発援助の一般的な形態として急速に拡散した。

《途上国側》

- (1) 公務員定員を抑制できる
- (2) 行政機関の機構・定員に直接関与を避けることにより、政府部内での承認を得やすい
- (3) 手当て支給など、目的遂行上障害となる既存の行政制度、規則をバイパスできる

《ドナー側》

- (1) 通常の予算から独立しているため、供与資金の執行状況を管理しやすい
- (2) 通常の公務員を上回る賃金体系により職員を雇用したり、弾力的資金運用により、限られた期間内に一定の成果をあげやすい

^{注16} 例えば、ドナーの支援を受けた予防接種事業やマラリア対策事業などは、本省の計画部門から末端の現場要員までの組織や事業を他の公衆衛生部門から分離し、人件費や事業予算を独立会計として実施される場合が多い。通常の組織から独立した垂直的な指揮命令系統から "Vertical Project" または "Enclaved Project" と呼ばれる。

^{注17} 天然痘やポリオの撲滅のように短期・集中的な協力で目的を完遂できるものは例外である。

^{注18} 例えば、専門家の技術移転の対象となるカウンター・パートが、臨時雇用のプロジェクト・スタッフであるため、途上国政府側の内規により日本における研修を受けられない場合がある。

1.4.3 プロジェクト・アプローチの難点と技術協力のオーバー・プレゼンス

途上国側が技術協力を十分に吸収し、案件を横断的に調整する能力を備えていれば、プロジェクトが所期の限定的な目的を達成した後に消滅し、また新たな目的のプロジェクトが開始されるという、スクラップ・アンド・ビルドによる合理的な循環が期待できる。しかし、時として、プロジェクトが途上国行政機構にとり消化しにくいものであるにもかかわらず、新たなプロジェクトが無秩序に生み出され、行政機構自身が混乱するという状況が生じる。

プロジェクトの調整について第一義的責任を負う途上国側の計画調整能力の不備に対し、ドナー側自身がイニシアティブをとり、各々の協力プロジェクトの内容について相互に調整あるいは連係に努めている。しかし、全く異なる内部規定や利害を有するドナー相互調整は、一般に多大の労力を伴う傾向にあり、実効的かつ調和のとれた連携は難しい。

(1) プロジェクト・アプローチがもたらす混乱

プロジェクト・アプローチは、政府の硬直的な人事制度に縛られることなく、効率的かつ円滑にプロジェクトの目標を達成するためには優れているが、運用に慎重を期さないと、既存の人事システムの効率性と秩序を損なう結果となる恐れがある。

例えば、援助プロジェクトに勤務する職員のみが、ドナーから様々なインセンティブを与えられている場合、そのような機会を持たないプロジェクト外の通常部門の職員のモラルが損われることとなる^{注19}。

また、目的を終了して自然消滅するプロジェクトは稀で、多くがドナーの協力終了後に再び通常の行政機構に「吸収」、「消化」されることになるが、このプロセスが混乱を伴う場合が多い。一旦プロジェクトとして本体行政機構から分離した事業を、ドナーの協力終了後に再び本体に統合することは、一般に、分離させる以上の困難を伴う^{注20}。他方、開発予算で臨時雇用されている職員であっても、プロジェクト終了後は正規の公務員として採用されることがドナーにより期待されている場合も多く、組織の肥大化につながる面がある。逆に、プロジェクトの中核として様々なノウハウを吸収してきた幹部職員が、プロジェクト終了後に、政府に入らず、NGOの援助プロジェクトに移ったり、国際機関に職を得て海外に流出することも多く、協力が政府本体の行政能力の強化につながらない場合がある。

^{注19} あるドナーがプロジェクトの技術セミナーの参加者を確保するために、勤務時間内の参加であるにもかかわらず参加報奨金を支払った結果、それ以降、その省庁関連のセミナーは業務に直接関係するものであっても、参加者に手当を支払わなくてはならないという慣行が成立してしまうことがある。

^{注20} 公衆衛生分野のように、母子保健、結核、マラリア、エイズなどの疾病単位の「パーティカル・プロジェクト」が個別に機能している場合、ドナーによる支援終了後に、再び一元的な公衆衛生プログラムに統合するには、人事、組織面で混乱をもたらす。

(2) プロジェクトのオーバー・プレゼンス

援助への依存度が高い途上国においては、ドナーの協力により実施される様々なパイロット型技術協力や資金協力が、各々独自の目的と形態により実施されることにより、互いに重複したり、矛盾を生じることがある。これは、途上国側の計画策定や調整能力の不足に直接的に起因するものであるが、協力を行う個々のドナーの内部規定の相違や、利害の衝突などの要因が背景にある側面もある。

プロジェクトには、途上国側も一定の人材及び予算の負担を求められることから、重複は、途上国側の限られた人的・物的資源が効率的に活用されないのみならず、途上国側の負担を増大させる結果となる^{注21}。

(3) 人材の獲得競争と通常業務への支障

ドナーの援助により実施されるプロジェクトは、その円滑な事業運営のために一般的に途上国政府側の最良の人材を優先的に集める傾向にある。これにより、プロジェクト間で互いに数少ない人材を奪いあうという状況が生じ、結果的に通常行政事務が疎かにされ、途上国側行政部門の機会費用を奪うような事態になっているという側面もある。例えば、窓口機関や各技術省庁のキーパーソンの場合には、連日のように来訪するドナー関係者の対応やドナー主催のセミナーに出席を求められたり、プロジェクト関連の海外視察のため席をあけることが多く、他の本来業務に取り組む余裕がないという状況も生じている。

^{注21} 初等教育、保健医療などの多数の援助国・国際機関が協力活動を展開する分野においては、小規模なパイロット型技術協力プロジェクトが乱立する場合がある。これらには、重複している面が少なからずあり、緊密に調整されることにより、より大きな成果を期待できるが、実際には、脆弱な途上国側主管省庁の行政能力を分散させ、事務手続きを増大させる結果となっている面もある。

2 . 開発途上国行政部門の主要な課題と協力の現状

2 . 1 行政部門の4つの領域

開発途上国政府を直接的な協力対象とする日本のODAは、基本的に全てが直接的ないしは間接的に行政部門の強化を目的としていると考えられる。そこで、問題点を整理するために開発途上国の行政部門を下表のように便宜的に4つの領域に分類した。

まず政府の中央省庁を、政府全体の政策の枠組みを定めたり、管理的な業務を行う「官房部門」と、各分野の事業省庁からなる「事業部門」に大別したうえで、それぞれについて、政策や事業計画を策定する「本省中枢」部門と、政策の遂行にあたる出先機関や外郭団体などの「実施機関」に分けた。

表3 - 1 中央行政機関の機能的分類

		本省中枢	実施機関
官房部門	総理府、大蔵省、計画・援助調整機関 自治省、人事院、会計検査院 etc.	I	II
事業部門	農業省、公共事業省、厚生省、教育省 環境省、エネルギー省 etc.	III	IV

- * 組織的には本省内に置かれていても実施・現業業務を担当している部局（関税局や、農業普及局など）や、限定目的遂行型の組織である「プロジェクト」は、本省中枢及び実施機関の両機能を有している。
- * 業務委譲を受けていない地方自治体は「実施機関」に含まれる。

上記のように4つの領域に分けたうえで、前項で触れた問題点について、それぞれの領域における、ドナーの協力の現状と課題を検討したい。なお、ドナー側の協力のオプションは次のように整理できる。

表3 - 2 協力のオプション

直接的な協力	間接的な協力
<ul style="list-style-type: none"> * 人材の養成 * 知識・情報の提供 * 政策判断の基礎となる調査 * 経常経費負担 * 施設・機材の供与 	<ul style="list-style-type: none"> * 協力開始前のドナー間調整 * 途上国側の内部規則に配慮したプロジェクト運営

2.1.1 官房部門中枢にたいする協力（表3 - 1中のI）

（1）当該領域における主要な課題（事例）

- ・ 給与・雇用形態、研修などの公務員人事制度の改革
- ・ 開発事業の審査・調整・監理体制の強化
- ・ 税制・財政改革の枠組みの策定
- ・ 行政改革の枠組みの策定
- ・ 情報公開の推進など行政の透明性の改善
- ・ 政府調達制度の改善
- ・ 地方分権化の枠組みの策定

（2）当該領域における協力の現状

政府全体に関係する政策決定や制度改革に関するこの領域に対する協力は、行政部門全体の強化に極めて大きなインパクトを有する。しかし、一般に内政不干渉の観点から協力対象となりにくい分野であり、また、当該国固有の社会・文化構造と切り離せないものがほとんどであることから、ドナーの協力の範囲も自ら限定されている。

協力の形態は、次官、局長級顧問としての専門家派遣や、他国事情の視察・研修の機会の提供が主体となる他、経常予算を主な運営財源とする本省中枢機構が、プロジェクトを抱える実施機関と比べて、車両・通信・事務機器などの整備が遅れている場合が多いことから、これらの物理的インフラの支援が対象となる事例も多い。また、世銀及びIMFは、構造調整計画の一環として、財政当局及び経済計画機関を対象に、新規プロジェクトの合理的選定メカニズムの作成や、既往案件の大幅見直しと統廃合などの政策的な面に、技術協力を通じて関与することもある。

高度に政治的なテーマが多いことから、中立性を有する国連機関が協力の主体となっているが、それらの協力内容は周辺国行政官の専門家としての派遣など、小規模で散発的な技術協力にとどまる傾向があり、受け皿となる行政機関や政府の側に明確な目的意識と政治的コミットメントがない場合、実効性に乏しいという面もある。この点で、実際の行政運営の場を有する二国間援助国は、豊富な行政ノウハウを体系的かつ組織的に移転することができるが、ドナー国内の協力体制の問題もあり、英仏と旧植民地国家の関係のような特殊な場合を除けば、実際には実現困難である。

この領域での日本の協力も、日本国内での短期間の技術研修に限定されてきたが、最近になり東欧や中央アジア諸国に大蔵大臣や中央銀行総裁の顧問として専門家を派遣する事例も増えてきた。一般的に我が国の行政システムは国際的に高く評価されており、国によっては、我が国が政治的利害を離れた中立的パートナーとしての役割を担いうる場合もあると考えられる。新独立国や民主化・市場経済化の過程にある国には、機動的かつ集中的に協力することにより大きな効果をあげ得るものと期待できる。

なお、ASEAN諸国等においては、経済計画や開発事業の計画・調整・管理を担当する中枢機関に専門家を派遣している事例があるが、彼らの業務対象範囲は日本の協力プロ

プロジェクトに関する調整・監理業務に限定される傾向にある。今後は、案件選定、監理評価手続きの合理化などの面でのシステム作りへの協力など、より幅広い協力が望まれる。

2.1.2 官房部門の実施機関に対する協力（表3 - 1中のⅡ）

（1）当該領域における主要な課題（事例）

- ・ 徴税機関の能力強化
- ・ 開発案件審査・監理・評価担当部局の機能強化
- ・ 公務員研修所の設立、プログラムの強化
- ・ 統計機関の能力強化
- ・ 戸籍制度導入のための体制整備

（2）当該領域における協力の現状

官房部門に属する実施機関の機能強化は、「プロジェクト」としてドナーの協力になじみやすい領域であるが、中枢機関に対する協力と同様の理由から、協力のほとんどは国際機関により実施されている。その範囲は、政府横断的な公務員研修所の強化や財務当局の経済統計機能の強化など、多岐に渡っている。

これに対し、日本の場合は、ノウハウを有している行政機関の負担が非常に大きいことや、経常経費への支援が不可欠となる等の理由から、協力実績は研修員受け入れや個別専門家の派遣などの限定的な範囲にとどまり、プロジェクトとして協力している実績はほとんどない。

2.1.3 事業部門中枢に対する協力（表3 - 1中のⅢ）

（1）当該領域における主要な課題（事例）

- ・ 分権化や行財政改革などの政府基本政策に基づく、担当事業分野における具体的実施計画の策定と遂行
- ・ 担当分野における開発事業の計画遂行能力の強化
- ・ 担当分野固有の公務員人事制度の改革

（2）当該領域における協力の現状

この領域は、政府の基本政策を個々の事業分野で具体化に移すことができるか否かの鍵を握るという意味において、行政部門の強化の重要な部分を占める。例えば、分権化を例にとれば、中央省庁が地方出先機関を通じて末端事業を直轄していることが多い途上国においては、たとえ政府の基本政策が策定されても、各事業省庁レベルで具体的なかつ実行可能な権限委譲プランが作られない限り、画餅に終わるおそれがある。同様のことは人事

制度など他の政府横断的な政策についてもあてはまる。

他方、政府横断的な政策の合理的な例外を作ることが必要な場合もある。国立医療機関に勤務する医療要員や学校教員などの一部公務員については、一般公務員とは異なる待遇や服務規程を導入する方が合理的であろう。

事業部門中枢レベルでの協力は、いわば総論レベルでの合意を各論レベルで具体化する点や、分野固有の制度・組織を導入する点で重要である。

また、担当分野における開発政策については、分野別マスタープランの策定などを通じて、長期的観点から個々の開発プロジェクトを審査、調整する能力の強化が焦点となる。とりわけ、保健、教育、農業などの多数のドナーが集中する分野では、この事業省庁中枢機関の調整能力不足が、途上国の希少な人的・物的資源の合理的活用を妨げている面があり、改善の余地は大きい。

この領域におけるドナーの協力としては、欧州の援助国が、類似の行政システムを導入しているかつて植民地であった国々に対して、顧問として専門家を派遣している事例が代表的なものである。また、WHO、FAOなどの各国連専門機関が行う技術協力事業の焦点もこの領域であり、それぞれの専門分野について、中長期のセクター別マスタープラン策定から、事務機器の整備や本省庁舎の改修まで幅広い協力活動をおこなっている。

旧宗主国と途上国にみられるような制度的な結びつきを持たない日本の場合は、実施機関レベルのプロジェクトの一環で本省中枢幹部職員を日本に受け入れることを除けば、この領域での協力は限定的であった。しかし、近年は、「インハウス専門家」として農業政策、労働政策などの分野で、事業省庁中枢に対する専門家の派遣を拡充する傾向にある。ただし、この面での協力は、個々の事業省庁との間の長年にわたる信頼関係の蓄積が前提となり、一朝一夕に拡充できるものでない。途上国側から協力要請がある場合には、十分な資質を有する専門家を選定するなど、細心の配慮と積極性が求められる。

2.1.4 事業部門の実施機関に対する協力（表3 - 1中のIV）

（1）当該領域における主要な課題（事例）

- ・ 限定的目的で開始されたプロジェクトの円滑な遂行と目的の達成
- ・ 実施機関レベルの計画策定・監理能力の強化
- ・ 各事業部門単位の政策の遂行
- ・ 公務員服務規程など内部規則の遵守
- ・ 許認可業務の合理化

（2）当該領域における協力の現状

農業普及所、職業訓練所、電力公社などの行政サービスの執行機関を対象としている日本のODA事業の大半がこのカテゴリーに入る。この領域におけるドナーの協力は、一般的に「プロジェクト」の形態をとる。政府の横断的な政策・制度や管轄事業省庁の分野別政策により規定されている活動の枠内で、担当業務の効率性、有効性、公正性を追求する

ことが、個々の実施機関レベルの課題である。

この領域における協力は、官房部門に対する協力のように、広範な行政部門に直接的にインパクトを与えることはないが、個々の実施機関の能力強化を図ることを通じて、行政部門全体の発展に貢献することになる。他方で、ドナーの協力による行政部門の歪みが最も顕著に現れるのもこの領域であり、協力分野や内容のみならず、インセンティブの運用方法などの協力方式に至るまで、ドナー間の緊密な調整・連携が不可欠である。なお、援助調整の第一義的責任は要請を行う途上国側にあるが、援助への依存度が高く、負の影響を受けやすい国ほど調整力が十分でない傾向にあり、実質的にはドナー側がイニシアティブをとるべき場合もある。

なお、受益者である途上国国民の生活に直結するこの領域では、『参加型開発』の実現に向けた具体的な行動が求められている。NGOや地域住民グループとの連携について、能動的、創造的に取り組む姿勢を、役職員の間に関養することも重要な課題のひとつである。

2.2 日本の協力の現状（協力形態別の課題）

2.2.1 専門家派遣及びプロジェクト方式技術協力

プロジェクト方式技術協力（ミニ・プロジェクト／研究協力を含む）は、事業省庁の実施機関を対象とするものがほぼ全てで、個別専門家についても、官房部門や事業省庁中枢に対する派遣実績は依然として限られている。行政部門の強化により有意義な貢献を行うためには、協力のインパクトが大きい後者に対する協力を強化していくことが望ましいが、現状では、国内支援体制などの制約要因が多い。

個別専門家派遣は短期かつピンポイントに技術移転ができるとの前提に立った日本独特の制度であり、身ひとつで派遣されるため、よほど受け皿が整っていないければ効果的な協力となりえないとの面がある。十分な予算を有しない途上国官房部門に対する協力を効果的なものとするためには、時として弾力的にローカル・コストを支援することも必要である。ちなみに国連機関等の協力は、プロジェクトとしての形態を基本とするため、専門家の雇用費用と現地活動費がひとつのパッケージとなっており、目的達成のために予算を弾力的に運用できる。日本において同様の形態を当面導入できないのであれば、弾力的運用の余地の小さな個別専門家よりも、ミニ・プロジェクトのスキームを積極的に活用すべきである。

また、日本の専門家派遣制度の下では、同一機関への同一専門家の長期派遣は、技術移転の観点から否定的に見られがちであるが、官房機関や事業機関中枢部門における協力は、信頼関係の蓄積が不可欠であるので、同一専門家の長期派遣を含め、継続的な協力体制をとることが必要である。

なお、行政部門に対する国連機関の技術協力では、類似の行政システムや文化背景を有する近隣途上国の行政経験者が効果的に活用されており、日本の場合も、途上国側が希望するのであれば、第三国専門家派遣の対象として検討する価値があるものとする。

2.2.2 研修員受け入れ

集団研修プログラムは、途上国官房部門を対象とした我が国技術協力の主力で、地方自治行政、税関行政など数多くの研修コースが実施されている。それぞれの研修コースは、参加者が短期間で効率的に日本の行政制度の要点を学べ、また、他の参加者を通じて他の途上国の経験を知ることができるという利点があり、受け入れ側にとっても、専門家派遣と比べ、相対的に負担が小さいという利点がある。ただ、途上国によっては研修参加者が日本で得た情報を自国の行政部門の改善に取り入れる仕組みができていない場合が多く、研修事業を専門家派遣やプロジェクトと連動させたり、特定国の研修員を集中的に受け入れる特設コースに重点を置くことが必要である。

また、研修員には、OJTの形態で、実際に行政機関の中に入る形で長期にわたり研修したいとの要望が強いが、一般に受け入れ態勢の問題から困難である（例外として、新たに援助国化を図る韓国の実施機関である韓国国際協力団の研修員を、JICAはOJT方式で受け入れた実績がある）。しかし、座学中心の短期研修で複雑な行政の実態を十分に伝えることには無理であり、視聴覚教材の整備や、日本側受け入れ機関（行政機関）の負担軽減方策を検討することを通じて、研修の質の改善に努めるべきである。なお、第三国専門家制度と同様に、第三国研修も効果的な協力方式である。

2.2.3 開発調査

地方分権化や教育制度改革などの包括的なテーマについて、国連機関が現地の有識者等に委託してマスター・プランを取り纏め、途上国政府により政策決定のたたき台として活用される事例が多い。

日本の開発調査事業は、コンサルタントの経験や能力的な問題もあり、保健・医療、教育などの社会セクターの案件や、分権化、税制改革などの政府全体に関する官房部門の横断的テーマについては、ほとんど協力実績がない。この点で、94年から開始されたホンデュラスでの医療分野のマスター・プラン調査と、キルギスタンでの銀行決済システムを構築するための調査は、新しい動きとして注目される。

他方、経済インフラ、農業、工業等の伝統的ハード中心の案件や、地域総合開発案件では、事業省庁の中核または実施機関の能力強化につながるようなソフト部分の充実の余地が大きい。

外国人団員の枠組みを活用して現地有識者を団員に加えたり、文化人類学者等国内の研究者を活用するなどの工夫により、従来弱かったソフト型の協力体制を強化するためには、新たなスキームの開発も検討する必要がある。

2.2.4 無償資金協力と有償資金協力

基本的に、全ての無償資金協力と有償資金協力は、その目的を遂行する過程において（通常、プロジェクトの形態をとる）、途上国側行政部門の様々な段階において、組織の能力強化に寄与している。

例えば、資金協力による橋梁の建設を通じて、日本側施工業者の管理技術が、公共事業

省など途上国側実施機関の施工管理技術の強化に貢献しているような事例は多い。

しかし、施設や車両通信手段等ロジスティクスの整備、または、人材養成のための基金の設立など、行政部門の強化に直接的に資金協力が実施される事例は、構造調整計画に関する協調融資以外、ほとんどない。無償資金協力については、予算が限られている以上、基礎的生活分野の案件を優先することは止むを得ない面があるが、一定の条件が整っているのであれば、行政機構・制度の強化に直接向けられたプロジェクトに対する供与も検討されるべきである。例えば、パイロット型技術協力により取り纏められた制度・組織の改善案や新政策を、途上国政府が積極的に具体化することを促すために、インセンティブとして、また、国内利害関係者の了解を取り付ける手段として、無償資金協力を弾力的に連動させることにより、成果をあげることが期待できる。

参考文献

- 大内穂「経済発展と官僚制—その研究課題と視点」大内 穂/下山瑛二編、『開発途上国の官僚制と経済発展』アジア経済研究所、1985
- William Dillinger, "Decentralization and its Implication for Service Delivery", Urban Management and Municipal Finance, No. 16, Urban Management Programme, World Bank, 1994
- Minoru O'uchi and Toshihiro Yogo, "The Role of Social Organization Resources in Local-Level Development and Management: Synthesis and Conclusions", Regional Development Dialogue Vol. 6, No.1, Spring 1985
- Samuel Paul, Strengthening Public Service Accountability, World Bank Discussion Paper, No. 136, 1991
- Jerry M. Silverman, Public Sector Decentralization, World Bank Technical Paper No. 188, World Bank, 1992

第4章 民主化

本章では、民主化について、その概念を整理し、途上国における民主化のこれまでの経過を概観する。また、後半では民主化の促進に対する各国の取組みをまとめる

1. 「民主化」の概念と途上国における民主化の動向

大月 隆成

1.1 概念整理

1.1.1 「民主主義」の要素

第三世界諸国の民主化を論じるにあたり、そもそも民主主義とはいかなる政治体制を指すのかということから始めたい。民主主義をめぐる議論は大いに錯綜しているが、本稿の目的においては、「欧米先進諸国において一般に見られる政治体制」のことを指す、と大雑把に理解することにしたい。すなわち、第三世界諸国の民主化が問題になるからには、これら諸国の政治体制が民主主義でないことが当然の前提になるが、これはあくまでも欧米諸国との対比においてそうなのである。

欧米先進諸国の政治体制には、各国ごとに若干の違いが見られるものの、重要な点において他の諸国の政治体制とは異なる共通の特徴が見られ、これが民主主義の根幹となる要素を成していると考えられる。それが何かということになると、議論の余地はあるけれども、最終的にはR・ダールが「ポリアーキー」の満たすべき特質として述べている2つの点に要約できると思われる（ポリアーキーは、ダールが「理念としての民主主義」と「現実の分析概念としての民主主義」を区別するために提唱した概念で、現実に存在する民主主義的な政治体制のことを指している。この用法に従えば理想である民主主義は現実には存在しないことになる）。すなわち、

- (1) 幅広い国民に政治参加の機会が保障されていること ... 政治参加（包括性）
- (2) 政権の獲得や重要な政策の決定をめぐる競争が行われていること。少なくとも競争の機会が保障されていること ... 政治的競争（公的異議申立て）

という2つの点である。

例えば、旧ソ連においては政治参加の機会そのものは幅広い国民に与えられていたが、政治的競争が存在しなかったために、国民が実質的に関わることのできる政治的決定の範囲は著しく限定されていた。一方、これとは対照的に、少数白人支配体制下の南アにおいては、政治参加の機会が白人のみに厳しく制限されていたものの、その内部においては政治的権利が保障され競争が行われており、「民主的な」制度が機能していた。これらは、上で見た(1)あるいは(2)の要素を欠いていた例であり、また、第三世界諸国に見られた多くの独裁政権は、(1)と(2)の両方を欠いていた例である（少数の支配者層の内部で競争が存在した例もある）。すなわち、幅広い国民が実質的に意思決定に参加していることが、欧米諸国の政治体制の最大の特徴になっているわけである。

ところで、民主主義は抽象的な概念ではなく、あくまでも具体的な制度として実現され

る。本来、その制度的発現形態には多様な可能性がありうるが、近代以降の国家においては、国民の代表が重要な政治的決定を担う代議制が原則として採用されており、この制度の下では、参加とは代表選出過程すなわち選挙への参加を、競争とは政権獲得を目指す政党や政治指導者間の競争を、第一義的に意味している。したがって、他にも参加や競争を可能にする制度は様々に考えられるのだが、民主主義の根幹をなす制度は複数政党制に基づく普通選挙制度であり、これが定着しうまく機能しているかどうかにより、政治体制が民主主義であるか否かが判断されるのが最も一般的になっている。

これに対し、いわゆる参加民主主義の議論は、選挙を通じた参加だけでは不十分であるあるいは選挙制度が本来果たすべき機能を果たしえなくなっている状況に注目して、新しい参加の形態を模索しているものと考えられる。しかしながら、本稿で「民主化」を論じる際には、この立場は取らないことにする。これは、第三世界諸国の場合には、民主的な選挙制度をいかに導入し定着させるか、ということが現時点での中心的な課題になっており、選挙以外による参加の問題は、基本的にその後で取り組むべき課題と考えるからである。また、実際に第三世界諸国の民主化を論じる際に、中心となって取り上げられているのが、複数政党制に基づく選挙制度であることも言うまでもない。このような論じ方をバイアスがかかっていると批判することは可能だが、現象面で見ても、第三世界諸国で現在進行している民主化とは、第一義的にはこのような選挙制度の導入のことである。当然ながら、このような現象自体が欧米諸国の影響の産物であるのだが。

1.1.2 「民主主義」の成立条件

80年代半ば以降、経済の自由化と政治的民主化は世界的に支配的な潮流となり、動かすことのできない歴史の方向性であると論じられることが多いが、第三世界諸国において進行中である「民主化」の現象をいかに捉えるべきであろうか。結論から言えば、第三世界諸国の政治体制が、欧米諸国のそれに近づきつつあると考えるのは、一部の例外を除いて早計であろう。なぜならば、欧米諸国の民主主義体制は、それを可能にする経済的・社会的条件や歴史的・文化的背景をもとに成立したものであって、「市民社会の成熟」とでもまとめられるべきこれらの前提条件抜きでは到底存在しえないものだからである。

このうち、文化の要素に関してはかなり微妙である。すなわち、「日本型」民主主義などという言い方がよくあるが、これなどは公式の制度は欧米諸国とほとんど同じであっても、実際に機能する段階になると文化の影響を受けて何らかの差異が生じてしまうことを含意している。同様のことは他の非欧米文化圏でも当然起こり得るわけである。恐らく一部の過激なイスラム原理主義のように民主主義そのものを否定してしまうようなものでない限り、民主主義をそれぞれに応じた多様な形態に変容させてしまうことはあっても、民主主義とは一切相容れない文化というものはないのではないだろうか。もっとも、これは最終的には民主主義の定義の問題に戻ることになるが。

また、次のような議論の立て方も可能である。すなわち、民主主義の概念と制度は、西洋という特定の歴史的・文化的背景を持った地域で成立したものであるのに、普遍性を有するものと言えるのか？これに対しては、西洋民主主義に対して批判的な立場から、これとは異質な原理を提唱する試みが様々になされているにも関わらず、そのいずれもが十分

な成功を収めているとは言い難いことから、肯定的に答えることができるだろう。民主主義の考え方は非常によくできたもので、これを否定するのはおよそ不可能なことと思われる。以上は要するに、文化や歴史が異なるからと言って、西洋流の民主主義とは全く異質でありかつ理想的な政治体制なるものを構築するのは、かなり非現実的な話になるということを行っているのである。

これに対し、経済的・社会的条件の方は、民主主義の成立にとって必要不可欠なものであると思われる。歴史的に見ると、近代民主主義は欧州において市民社会の成立とともに誕生した。すなわち、それまでの支配階級に対抗して、その権力からの自由あるいは権力への参加を求める新しい市民階級の成長が、その成立の原動力になった。しかしながら、成立後しばらくの間の民主主義は非常に不安定なものであり、安定するには帝国主義や二度の世界大戦を経験し、社会全体が豊かになるのを待たなければならなかった。今日の第三世界諸国が同じような歴史を辿らねばならない必然性はないが、民主主義はその担い手である市民（中間層と言ってもよい）が存在しなければそもそも存在しえないし、経済的・社会的な格差が大きな社会においては不安定にならざるをえない。民主主義は他の統治形態と比べて社会内部における権力の配置がより平準化している状況を意味しており、経済的・社会的権力の配置が不平等であれば、両者の間に必然的に軋轢が生じる結果になるからである。

また、植民地として支配された結果、国内に言語や宗教、文化などを異にする複数の民族集団が存在していることが多いのも第三世界諸国の特徴である。複数の民族集団が存在することは、いわゆる多極共存型民主主義の諸国の例に見られるように、必ずしも民主主義を妨げるものとは限らないが、競争が亀裂を深め、政治体制を不安定化させることのないような何らかの制度的枠組みがなければ、競争的な政治制度が安定することは難しいであろう。そしてこの場合にも、各集団を満足させるに十分な資源配分を可能にする経済的条件が成立しているか否かが、重要な前提条件である。

しかしながら、現在の第三世界諸国のうち、いくつかの国がこのような条件を満たしていると言えるだろうか。確かに、アジアNIEsは経済的な条件に見る限り、ほぼ十分な水準にまで達したと見ることができるだろう。また、ASEAN諸国においては最近の急速な工業化と経済成長の結果、ブラジル、アルゼンチン、メキシコ、チリなどのラテンアメリカ諸国においては相当以前から、民主主義体制の中核となるべき中間層が成長あるいは存在している。ただし、これらの諸国の場合には、国内の経済的な格差が非常に大きく、これが不安定要因として作用する恐れが十分に考えられる。実際、これらの諸国では欧米型の政治制度が導入されたものの定着することができず、軍事政権や他の独裁政権に取って代わられた経験がある。民主主義の不可欠の構成要素である幅広い国民の政治参加を可能にするには、貧困の解消をまず実現しなければならないだろう。

一方、アフリカ諸国の大部分においては、国による程度の差こそあるが、概ね工業化の試みは失敗に終わり、中間層は依然として未成熟のままの状況である。アフリカ諸国においてはラテンアメリカ諸国と同様、経済危機の中で民主化が進行する結果になったが、経済危機の発生した時期がほとんど同時であるにも関わらず、後者では80年代前半から民主化が進行したのに対し、アフリカでは冷戦終結後の80年代末になってようやく民主化の動きが本格化したという違いが見られる。このような違いは、民主化要求運動の担い手とな

るべき都市部中間層の問題に起因すると考えられ、経済開発や社会の分化の相対的に進行したラテンアメリカ諸国（特に域内先進国の場合）においては都市部中間層が発達し、十分な政治勢力を構成していたのに対し、アフリカにおいては中間層の発達があまり進んでおらず、（一部の国を除き）そのみで政府に政策の変更を迫るほどの活発な民主化要求運動を組織するには弱体であったと見られる。これらの諸国の場合には、80年代の末になって東側諸国における一党独裁政権の崩壊や東西冷戦の終結などの外部的な促進要因が加わることにより、運動が活性化するとともに政府の側でもこれを露骨に弾圧することができなくなった結果、民主化が進行したと考えられる。

1.2 民主化促進の要因

1980年代に入り、第三世界諸国では（地域による違いはあるものの）概ね民主化の動きが顕著に見られるようになってきた。その主要な要因としては、冷戦終結に伴う国際環境の変化及び第三世界諸国における経済動向をあげることができる。

1.2.1 冷戦終結に伴う国際環境の変化

冷戦体制下においては、西側諸国は戦略的な観点から、軍事政権や独裁政権であっても親西側政権であればこれを支援してきたが、冷戦の終結及び旧社会主義陣営の崩壊によりこのような政権を支えることは不必要になった。のみならず、西側諸国の市場経済と民主主義に基づく政治経済体制こそが唯一の経済発展・政治発展の道であるとの見方が有力になったため、非民主的政権に対する風当たりが強くなった。

また、一党独裁政権が主流を占めていたアフリカ諸国においては、東欧諸国の民主化の影響を受け、80年代末から複数政党制を求める運動が急激に盛り上がる結果になった。この際には、まず民主化運動が相対的に活発であった国に影響が及び、そこからさらに周辺の国に波及していくという形がよく見られた。

1.2.2 第三世界諸国における経済動向

1980年代、アフリカ及びラテンアメリカ諸国は深刻な経済危機に見舞われ、経済的な不満が軍事政権（ラテンアメリカ諸国）や一党独裁政権（アフリカ諸国）に対する不満に結びつき、民主化要求運動が盛り上がる結果になった。また、深刻な累積債務や国際収支の問題は、IMFなどの国際金融機関や西側諸国の発言力を増大させる結果になり（特にアフリカ諸国に対して）、当初の経済運営面での要求に加え、政治的な面でも人権や民主化がコンディショナリティーに加えられるようになった。この背景には、第三世界諸国の経済開発の失敗の原因が、これら諸国の政府の経済運営のみならず、行政や政治の分野における失政にもあるとする認識が急速に広がったことがある。

一方、これとは全く対照的にアジアNIEsやASEAN諸国では工業化が進み高い経済成長が続いたが、その結果豊かな「中間層」の数が増大して政治的権利を求めるようになり、その要求を受け入れる形で民主化が進行した。これも形こそ異なるが、国内の経済

動向が民主化の要因となっている場合と見えよう。

1.3 第三世界諸国における民主化の現状とトレンド

アジア（以下では主としてNIEs及びASEAN諸国を念頭に置いて議論を進める）、アフリカ、ラテンアメリカの三つの地域を比べてみると、民主化の現状には各地域ごとに大きな違いが見られ、世界的な民主化の趨勢として一括りにしてしまうのは、余りにも安易かつ危険なことであると言わざるを得ない。いずれの地域においても例外は数多く見られるが、議論を複雑にしすぎないためこの点についてはとりあえず捨象し、それぞれ最も典型的なパターンをもとに話を進めることにしたい。

1.3.1 アジア

アジア諸国の場合は他の地域と異なり、高い経済成長が続く中で民主化が進行してきたのが大きな特徴であり、深刻な経済危機の中で民主化が進行したアフリカ及びラテンアメリカ諸国とは対照的である。したがってまた、後者においては経済的な不満が軍事政権や長期一党独裁政権に対する批判と結びつき、最終的に民政移管や政権交代に至った例が少なくないが、アジア諸国の場合には劇的な政権交代が生じたフィリピンのような事例はむしろ例外である。他にも軍部が政治に介入することが常態化しており、民主化運動が軍に対する抗議行動の形を取ることが多いタイのような例もあるが、アジア諸国においては基本的に政権の連続性が保たれる中で、市民や野党勢力から出される政治的自由化の要求に対して、政府・与党側が譲歩することで政治的権利や政治参加の拡充が進むという形の方が典型的であり、その意味でこれらの諸国の民主化は上からの管理された民主化としての性格を色濃く有していると言える。

これらの諸国では、政治権力を握った軍・政治エリートが開発を最優先課題に掲げ、その実現のために権力を中央政府に集中して、優秀な官僚機構に経済・開発運営を委ねてきた。このような政治体制は、意思決定過程における国民の参加と、政府・与党に対する反対勢力の活動を厳しく制限する一方、経済開発の成功をその正統性の根拠としていたことから、一般に「開発独裁」と呼ばれるが、アジアNIEs及びASEAN諸国のほとんどで、これらの開発独裁政権は工業化と高い経済成長率の達成に成功した。その結果、これらの諸国では都市部の中間層が急速に成長して力をつけ、政治的民主化要求運動の担い手になっており、これがこの地域の民主化をもたらしている最大の要因である。このような過程は、NIEsである韓国において最も典型的に進行し、その結果、軍を背景にした権威主義体制から民主主義体制への移行が行われた。また、台湾においても国民党の一党独裁から複数政党制への転換が行われ、民主化は着実な進展を見せている。一方、工業化や経済成長の面でNIEsを後追いつする形になっているASEAN諸国の場合にも、中間層が成長し彼らが政治的権利の拡充を求めるという図式に変わりはないが、NIEsに比べると経済成長の恩恵を受けている層が人口の一部に限られており、国内の貧富の格差は拡

大している。すなわち、政治的権利や参加の拡充の点では人口の大多数を占める貧困層は依然として排除されたままの状況であり、安定した民主主義体制への移行を可能にするような経済的社会的な条件が満たされているとは言い難い。

1.3.2 ラテンアメリカ

一方、ラテンアメリカ諸国の場合には、民主化とは第一義的に軍事政権から文民政権への移行を意味している。これはメキシコやコスタリカなど文民政権が維持された少数の諸国を除くと、この地域の諸国のほとんどが、以前において民主主義的な政治制度の経験を有しながらも、70年代には軍事政権ないしは軍が主導権を握る権威主義体制の下に置かれていたことによるものである。もっとも、一口に軍事政権といっても、個人独裁の性格の濃いものから、軍と結んだ経済官僚が政治の実権を握り経済運営を担当したもので、その性格は様々であり、これは各国における経済開発の進展状況と密接に関わっている。

このうち、アルゼンチン、チリ、ブラジルなど、経済開発や社会の分化が相対的に進行している域内先進諸国では、ポピュリズムと呼ばれる政治体制を経験した後に軍事政権が成立している。ポピュリズムは、輸出経済部門を握る寡頭勢力の支配に対抗する都市中間層と労働者を主な支持基盤とし、カリスマ的指導者の下で選挙により政権を獲得して成立したものである。すなわち、これらの諸国の場合には、民主化要求運動の担い手となるべき都市中間層や労働者が、他の第三世界諸国に先駆けて成長しており、その一つの表れが1930年代から50年代にかけてのポピュリズム政権の成立であった。ポピュリズム政権は輸入代替工業化や所得再分配、社会福祉政策などを掲げて積極的な財政支出を行ったため、インフレと国際収支の悪化を招き、挫折する結果になったが、その後成立した軍部官僚型の軍事政権下においても、結局はポピュリズム政権が行ったのと類似の積極財政路線が踏襲された。これらの諸国は80年代初頭に深刻な債務危機に見舞われ、やがて緊縮的な経済政策への転換を余儀なくされるが、これと時期を前後して軍事政権から文民政権への転換が行われている。このうちアルゼンチンとブラジルでは民政移管が経済政策の転換に先行し、逆にチリの場合には軍事政権下で数年間経済再建が続けられた後、民政移管が行われている。ポピュリズム政権後に非合法的手段によって成立したこれらの軍事政権の場合には、その正統性を経済運営の成功に求めるしかなかったわけだが、その途が閉ざされたことにより、退かざるを得なくなったと見ることができよう。すなわち、これらの諸国の場合には民主化の担い手となる中間層が大きな影響力を有していることがその背景にある。

これらの諸国で成立した文民政権が、今後政権の基盤を安定させることができるかどうかは、基本的に経済運営に成功できるかどうかにかかっていると言える。しかしながら、政権の支持基盤である中間層を含む広範な国民に犠牲を強いる経済政策を実施しなければならない一方、国内の経済的格差が非常に大きい状況では、これはかなり困難な課題であると言わなければならない。また、これらの諸国に比べて経済開発が相対的に進んでおらず、従って民主化の担い手となる中間層の成長もまた不十分な諸国の場合には、民政移管後の政権の安定はさらに困難な課題になると思われる。

1.3.3 アフリカ

80年代の末まで、圧倒的多数の国が一党独裁政権（一部は軍事政権。ただし、形式的には文民政権であっても軍部が実質的に政権を掌握していた軍部主導型政権が少なくない）の下に置かれていたアフリカ諸国だが、90年代に入って一党制から複数政党制への転換が相次いで行われ、そのほとんどで複数政党制に基づく選挙が実施された。選挙結果をめぐる政府と野党の間で深刻な対立が生じているアルジェリアやナイジェリアのような例もあり、必ずしも平坦な道であるとは言えないが、政府が頑強な抵抗を示していたケニアやマラウイでもついに選挙が実施されたのを見ると、アフリカにおいても「民主化」の流れはもはや逆転させることができないように見える。やや事情を異にする南部アフリカ諸国でも、南アで全人種参加による選挙が実施されて新政権が発足したほか、内戦が続いていたアンゴラ、モザンビークでも停戦が成立し、選挙が行われた（ただし、アンゴラでは選挙結果をめぐる対立が生じ、内戦に再突入した）。

しかしながら、確かに一党制から複数政党制への移行は行われたが、これがどれほどの内実を備えたものかということになると、疑問符をつけざるを得ない。アフリカ諸国においても、国内の民主化要求運動の盛り上がりが民主化の大きな要因になったことは言うまでもないが、むしろ外部要因が民主化を促進した側面が大きいことを忘れてはならない。これらの運動の担い手は都市部や特定の地方の一部の住民にほぼ限られており、国民の大多数は選挙の場限りでの政治参加を行ったに過ぎないのである。すなわち、複数政党制の選挙がどの程度国民に根づいたものであるか、検討してみる必要がある。

まず、選挙の結果には、与党側が勝利を収めたもの、逆に野党側が勝利を収めたものの両方が見られるが、特に両者の勢力が拮抗している場合に、選挙結果が敗れた側に受け入れられず、紛糾してしまった事例が少なくない（カメルーン、アンゴラなど。ナイジェリアでは民政移管選挙の結果に対し不満を抱いた軍事政権が選挙無効を宣言した）。不服を唱える側の主張するような明白な不正が行われた可能性はあまりないと思われ（与党側が様々な手段を通じて有利になるよう画策するのは当然ながら行われている）、その意味で選挙はきちんと実施されたと言えるが、幅広い勢力が選挙に参加して、結果の如何に関わらずこれを受け入れるのでなければ、複数政党制による選挙が定着しているとは到底言えないだろう。

次に、ザンビアのように野党側の勝利を受けて政権交代が無事行われたケースもある一方で、与党側に対抗できるだけの実力を備えた野党勢力が出現せず、実質的に競争不在の状況で戦われた選挙も少なからず見られた。これらの場合、必ずしも現政権を国民が支持していたとは限らず、国民の間には不満が蓄積していたにも関わらず、野党側が勢力の結集に失敗したためにこのような結果になったものもある。また、有力な野党が出現した場合でも、その中心となったメンバーは、以前政権に加わっていたものの何らかの理由で政権から排除された政治家が占めていることが多く、その意味で与野党の指導者の間には実質的な差が存在せず、支配勢力の間での勢力争いがこれまでとはルールを変えて行われたにすぎない、との指摘もあながち的外れであるとは言えない。

さらに、以前に一党制を採用していた国のほとんどでは、複数政党制に基づく選挙が部族間の対立を煽る恐れがあることをその理由として挙げていたが、各政党が特定の地方や

部族を支持基盤とする傾向は、この度の選挙においてもかなり顕著であった。このような部族間・地域間の対立により、民主的な政治制度が安定的に機能することが妨げられる可能性は十分に考えられる。特に宗教が異なり対立関係にある複数の部族が存在するような国の場合には、両者の利害をいかに調整するかということこそが問題であって、これは選挙で一方が勝利すればそれで決着がつくといった筋合いのものではない。ナイジェリアの民政移管選挙の例は、このような国における民主化の困難さを如実に示す例であると思われるので、改めて取り上げることにしたい。

このように見てくると、複数政党制に基づく選挙が実施され、いくつかの国では不人気な指導者を政権の座から引きずり降ろすことに成功し、このこと自体画期的なことではあるものの、民主化の内実を備えているとは到底言い難いのが現状であると言えよう。

1.4 補論

ガーナとナイジェリアはともに西アフリカでは数少ない旧英領植民地の国であり、独立後は度重なる軍事クーデターや内戦（ナイジェリア）など激しい政治的混乱を経験したことで知られている。80年代に両国はともに長期軍事政権の支配下に置かれ、やがてそれぞれの下で民政移管が試みられたが、その結果は対照的なものとなった。アフリカの話ばかりになってしまって恐縮だが、第三世界諸国の民主化、とりわけアフリカ諸国におけるそれがいかに困難なものであるかを示す興味深い例であると思われるので、取り上げてみることにしたい。

ナイジェリアのババンギダ政権は、発足後比較的早い段階から民政移管の意向を明らかにしており、従来の選挙は主要3部族にそれぞれ基盤を置く政党間の対立に彩られる結果になったとの反省から、米国型の二大政党制を念頭に置いた2つの政党を政府が主導して組織するという入念な(?)準備を行った上で、地方レベルから段階的に選挙が実施された。ところが、各政党の支持基盤がイスラム教徒を中心とする北部とキリスト教徒を中心とする南部とにはっきり分かれた上、全国議会選挙に続いて大統領選挙でも（結果は一部しか公表されなかったが）南部を基盤とする政党が勝利を収めたことから、政府が選挙無効を宣言し、以後著しい政治的混乱が生じている。

その背景には、南部と北部の抜きがたい対立があり、独立後ほぼ一貫して政権を握ってきた北部の支配者層が、政治権力とりわけ潤沢な石油収入を背景にした経済的利権を失うのを恐れたことが考えられる。ナイジェリアのように宗教を異にする部族同士が内戦までを経験し、さらに膨大な経済利権をめぐる政治的に激しい駆け引きが展開されているような国は、特殊と言ってしまうまでもそれまでだが、従来の政治支配の構図と民主的な選挙のもたらす結果との間に軋轢が生じる場合、政治的民主化がいかに困難なものになるかを示す典型的な例であるといえよう。

一方、ガーナのローリングス政権は、なかなか民政移管の意向を見せないでいたが、90年頃から国内の民主化要求運動が高まりを見せるようになると、あくまでも政府側が主導権を握れるよう先手を打って民政移管を進めていった。そして選挙では与党側が勝利し、ローリングスが今度は大統領として政権を引き続き担当することになった。ガーナの場合、それまでの軍事政権が選挙に勝利することで正統性を獲得することに成功した例であ

り、必ずという保証はなかったにしろ選挙で勝利できる公算が大きいと政権側が判断したことが、民政移管を比較的スムーズに進める要因になったと考えられる（もっとも議会選挙では大統領選挙の結果に不服を申し立てる野党側がボイコットする結果になったが）。すなわち、ガーナにおいてはナイジェリアとは対照的に、従来の政治支配の構図と民主的な選挙のもたらす結果とが予定調和の関係にあったとすることができる。

しかし、ガーナはアフリカ諸国における構造調整の稀有の成功例である。歴代の政権が軒並み経済の悪化を招いてきた中で、ローリングス政権が唯一その建直しに成功したという実績がなければ、民政移管がこれほどすんなりいったとは思われないが、経済改革に乗り出している数多くのアフリカ諸国のほとんどは困難に直面しており、経済改革の成功を政権基盤の安定に結びつけられるような状況にはない。もちろん経済改革の進展状況だけが民主化の動向に影響を与える要因なのではないが。

いずれにしても、アフリカ諸国の事例を検討してみると、複数政党制に基づく選挙がいかに異質なものであるかということに気がつく。従来においてアフリカ諸国の政治権力の配置を決定してきたのは、より赤裸々な形での権力をめぐる争いであり、参加できるのはごく一部の人間に限られていた。非民主的と言えばこれほど非民主的なものはないが、それが現実であり、複数政党制による選挙という従来とは全く異質な原理が持ち込まれたときに両者の間に軋轢が生じることは当然考えられることである。外側からの圧力によって従来の政治権力者に民主的な選挙の実施を求めることは可能かもしれないが、内側に民主主義を支えるだけのものがなければ、かえって政治的混乱を招く結果にもなりかねない点に十分留意する必要があるだろう。

参考文献

- ・ 遅野井茂雄編、『冷戦後ラテンアメリカの再編成』アジア経済研究所、1993
- ・ 小田英郎、「現代アフリカの民主化と構造調整」『国際問題』、1993年12月
- ・ 曾根泰教、『現代の政治理論』放送大学教材、1989
- ・ 林晃史編、『南部アフリカ諸国の民主化』アジア経済研究所、1993
- ・ 細野昭雄、恒川恵市、『ラテンアメリカ危機の構図 - 累積債務と民主化のゆくえ』有斐閣、1986
- ・ 渡辺利夫、『新世紀アジアの構想』筑摩書房、1995
- ・ Georg Sorensen, Democracy and Democratization - Processes and Prospects in a Changing World, Westview Press, 1993

この他、ナイジェリアに関してはアジア経済研究所の望月克哉氏の話を押聴する機会があり、大変参考にさせていただいたことを記入しておきたい。

2. 「民主化の促進」にかかる各ドナーの取り組み

本田 恵理

2.1 「民主主義」に関するドナーの認識

「民主主義」そのもの、及び「途上国の民主化促進を支援する援助の意義」については様々な機会に表明されており、ドナーの間に共通するとみなすことのできる考え方を、簡単に取りまとめておく。

民主主義は、国民の政治的参加の基礎となるものであり、正統な政府を築いていく上で不可欠である、すなわち民主主義は人類が目指すべき普遍的な価値として捉えられていると言える。民主主義の実現は、当該国における人材の育成と社会の多元化を促進し、その結果、多様な意見や考え方を持つ市民レベルのグループ等が自国の政府に民主化推進の働きかけを行なうことになり、民主主義はさらに推進される。国民一人一人の能力の向上と、国のあり方である民主主義の確立とは、互いに正の影響を与え合うものである。また、経済発展と民主主義との関係については、多くのドナーは、両者の間に明確な相関関係を証明こそすることはできないものの、何らかの重要な関係があるはずだと考えている。

ただし、民主主義のあり方は、それぞれの社会・文化のありようと大きく関わるものであり、画一的ではない。したがって民主化のプロセスも一つではなく、民主化の道筋は国によりさまざまである。しかし、どんな国にも共通して言えることは、民主化を進める上では、途上国自身が民主主義を志向する政治的意志を持つことが不可欠であるという点である。

したがって、開発援助による途上国の民主化支援は、「民主的な」組織・制度づくり（Institutional Development）を主眼としたもので、幅広い視点、長期的な視点に立ったものである必要があるというのが、ドナー側が共通して持っている認識である。以下に述べる各ドナーの具体的な協力例は、このような認識に立脚したもの、あるいはこれを目指すものである。

2.2 具体的協力内容

途上国におけるいわゆる「民主的」な組織・制度の枠組みづくりへの支援として、中央の政府機関の人材や機関を対象とした技術協力、選挙監視団の派遣等民主的選挙実施にかかる支援等が、具体的な協力の内容の主要なものとなっている。このほか、労働組合、職業団体等の強化、マスコミの強化と情報公開、社会・経済・政治にかかる調査・分析能力の向上等が挙げられる。

2.3 民主化促進を中心課題としているドナーの取り組み

2.3.1 民主化促進を中心課題としているドナーの取り組み

自国の開発援助を行なう上で、開発途上国における民主化促進を中心課題として打ち出しているドナーには、米国、カナダ、デンマーク等がある。

2.3.2 米国の取り組み

ドナーの間では、米国は、1990年にUSAIDが"Democracy Initiative"を発表するなど極めて積極的である。"Democracy Initiative"は、(1)選挙制度、政党政治、情報公開等の民主制度の確立、(2)人権の尊重、(3)立法、司法、行政各機能の改善による、統治の正統性の推進、(4)民主的価値観の浸透を、民主化支援の4つの柱として掲げている。民主主義と開発との関係については、両者の間には明確な相関関係は認められないものの、民主主義そのものに普遍的な価値があり、したがって、ドナーは開発途上国の民主化のプロセスを支援すべきであるという考え方が、米国による民主化支援の根底にある。

また、開発途上国に民主主義が定着するためには、民主主義を開発途上国に輸出したり押し付けたりするのではなく、民主制度を強化しようという被援助国自身のイニシアティブを支援することが大切であるとの立場を示している。ドナーは、民主化は、長期的なプロセスで一時的には後退することもあり得るのだということを認識した上で、協力を実施していくべきであり、協力の内容は途上国における民主化の進み具合に応じて変えていくこと、たとえば、ある程度まで民主化が進んだ途上国においてはマスメディアの支援を行ない、民主化があまり進んでいない途上国に対してはNGOや市民グループの支援を行なうこと等が必要である、との方向性を示している。

米国の民主化支援の具体的な協力内容は、民主主義に関する理解を深めるための教育、選挙の支援、立法議会強化と法律改定、民主化の進行の度合いを計る基準づくりにかかる研究等で、対象国としては中南米諸国が圧倒的に多い。

途上国においては、しばしば急激な政治的動きに伴い、予期せぬタイミングで選挙等が行なわれることがある。米国は、このような自体に迅速に対処できるよう、特別枠の援助のスキームや資金を保有する必要があることを強調している。

2.3.3 民主化支援と援助協調

世銀が主催するCG (Consultative Group) 会合とUNDPが主催するラウンド・テーブル (Round Table) 会合は、国家のありようとして民主主義は普遍的なものであると考えるドナーが、共同して強いメッセージを伝えるための格好の場である。パイのベースでの政策対話のみでなく、このようにマルチの場を活用することで、途上国政府に対する強いインパクトが期待できる。類似のものでは、EC委員会及び北欧諸国の動きがある。

1991年11月に開催されたEC開発相理事会は、「人権、民主主義と開発に関する実施決議 (Resolution of the Council and of the Member, Statement on "Human Rights, Democracy and Development")」を採択した。決議は、開発途上国は自ら政治機構を決定する権利を有するとした上での、途上国における人権侵害、民主主義の中断等があった場合、EC諸国間で協調して援助の延期・停止を行なうとしている。

北欧諸国は、1990年、北欧諸国開発協力相会議において、「民主主義と開発協力に

かかる共同宣言（Democracy and Development Co-operation）」を公表した。これは、社会・経済開発における民主主義の重要性を確認し、北欧諸国がこの実現に向けて共同して取り組むことを約束したものである。

2.3.4 選挙制度、選挙実施過程に対する支援

選挙制度や選挙実施過程に対する支援は、民主化支援の中でも最も一般的な方法で、ほとんどのドナーが実施しているものである。

具体的には、選挙監視団の派遣、選挙用機材の供与、相手国選挙管理職員への研修等が行なわれている。

2.3.5 援助配分とのリンケージ

ほとんどのドナーが、途上国の民主化の度合と援助の配分とをリンクさせるアプローチを取っている。すなわち、民主化の状況に大きな改善が認められた場合に、援助を開始もしくは援助量を増やすことで、さらなる前進を促し、逆に後退が見られる国に対しては、援助の延期・減額・停止等によりドナーの懸念を伝え、改善を促そうとするものである。

しかし、このようなアプローチを実施に移すに当たっては、独自に明確な基準を確立してはいないドナーが大半であって、それぞれケースバイケースの対応を行なっている。

ドナーの共通認識としては、民主化の度合と援助の配分とを関連付けるアプローチでは、ドナー同士が緊密に情報交換を行ない、実際に援助量を増やしたり減らしたりするときにはドナーが足並みを揃え、相手国に対しドナー・コミュニティの総意を伝えることが重要であると考えられている。

2.3.6 その他の具体的協力事例

協力内容としては、法律制定や国会運営のためのアドバイザーの派遣（デンマーク、ドイツ、スイス）、マスコミ強化・情報公開・啓蒙活動の一環として独立したマスメディア支援（ドイツ、スウェーデン）やマスコミ関係者への研修（スウェーデン、英国）、地方分権・市民レベルのグループ強化の視点から労働組合（ドイツ）、NGO（オランダ、ノルウェー、英国）、女性団体（スウェーデン）等の支援が行なわれている。

また、民主化支援のための特別な援助スキームとしては、一つの国を対象に民主化に関わる様々な協力を行なうデンマークのDemocracy Package、従来のODA資金でカバーできない足の早い柔軟な無償資金による協力を実施することを目的としたノルウェーのFund for Democracy 等がある。

より間接的な協力としては、スウェーデンが実施している政策対話推進のためのセミナー、英国が行なっている途上国における民主主義の程度に関する情報収集、国別情報の中への反映等が挙げられる。

参考文献

- DAC, "Update of the Survey of DAC's Members' Policies and Programmes in Participatory Development and Good Governance", Paris, Aug., 1993.
- USAID, The Democracy Initiative, Washington, DC, Dec., 1990

第5章 人権と開発

雑賀 葉子

人の権利が国際的な関心となって論じられるようになったのは、第2次世界大戦後のことである。第2次世界大戦を経験するまでは、基本的には人権は国内問題であるとする立場が大勢を占めていたため、人権尊重の重要性から国際連盟規約の草案において人権の保障を取り上げながらも、規定するまでには至らなかった。しかし第2次世界大戦中のファシズム、ナチズムの全体主義理念を信条とするドイツ、イタリア及び日本が行った残虐な人権抑圧に対して、大戦後、人権問題は国内に限られた問題ではないとの認識が広まり、人権保障への国際的な取り組みが進められた。

国際連合憲章において人権尊重が強く謳われ、国際連合の目的の一つとして明確化し、1949年に「世界人権宣言」を採択し、更に1966年には「経済的、社会的及び文化的権利に対する国際規約（A規約／自由権）」と「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約／社会権）」を定めた「国際人権規約」を採択した。そして、この規約にもとづいて、国連を中心に国際的な法的拘束を持つ条約が整備されてきた。

1993年6月にウィーンにおいて約170カ国の政府代表及び多くのNGOが参加した国連世界人権会議が開催された。同会議が開催されるにあたっては、その準備会合として様々なセミナー、ワークショップが開かれ、またアフリカ、ラテンアメリカ、アジア及びヨーロッパそれぞれの地域毎で準備会合が開催された。そして、ウィーン宣言及び行動計画がアフリカ、ラテンアメリカ、アジアでのこうした地域準備会合を踏まえて、反対なしで採択されたということは、人権に関する世界的な合意がなされたと理解していいだろう。

ここでは、ウィーン宣言及び行動計画の内容に沿って、人権に対する開発援助の取り組み及び途上国側の議論をまとめながら、現状を分析することにしたい。

1. ウィーン宣言及び行動計画の主たる内容（抜粋）

（1）宣言

ア．人権は普遍的であり、国際社会の正当な関心事項である。国際社会は、同一の立場から、公平で平等な方法で人権を全世界的に取り扱うべきである。国、地域の特殊性及び歴史的、文化的及び宗教的背景の重要性は考慮されるべきだが、政治的、経済的、文化的制度の如何を問わず人権を尊重することが国家の義務である。

イ．発展の権利は普遍的かつ奪うことのできない権利であり、基本的人権の重要な一部である。また開発において人間こそが中心的存在であり、発展が不十分であることが、国際的に認められた人権を奪うことの正当な事由とされない。

ウ．女性の人権は人権の重要かつ不可分な部分である。国、地域及び国際的レベルにおける政治的、市民的、経済的、社会的及び文化的な生活への女性の完全かつ平等な参加の促進、性別による差別の根絶は国際社会の優先的目標である。

(2) 行動計画

- エ．人権高等弁務官の設置について国連に検討を要請する。
- オ．児童の権利に関する条約に各国が批准し、効果的に条約を実施する。
- カ．難民に対しては国際社会による包括的な取り組みが必要である。
- キ．地域的人権促進及び保護のための取り決めの可能性を検討するべきである。

2．人権と開発に関する諸課題

ウィーン宣言及び行動計画に基づいて人権の普遍性、人権の不可分性、発展の権利、国家の義務と国際的関心事項及び開発と人権の相互依存関係の点から人権と開発について考えることにする。

2.1 人権の普遍性

世界人権会議において、人権そのものにある価値と人権を尊重する意義は普遍的なものであり、人間が人間らしく生きるための権利として全ての人に平等に保障されるべきであることが再確認された。この人権の普遍性に対して、人権の地域性、多様性を考慮すべきという議論がある。特に途上国においてこの議論がよく見られる。例えばアジア諸国においては人権の概念が、そもそも西欧で考えられたものであるから、西欧の概念をそのままアジアに適用することに異議を唱えている。また、国際人権規約にある基本的人権はある程度の経済的、政治的レベルの高い人達を対象としたものであり、日常生活が困窮している貧困層の人達にとっては高度な権利であり、国際的な人権の基準の適用については経済的要因についての配慮が必要であるという議論がある。1993年4月にバンコクにおいて開催された世界人権会議のアジア地域の準備会合において、バンコク宣言がまとめられた。その中においても人権の普遍性を認めながらも、人権の基準については「国家及び地域の特殊性、歴史的、文化的、宗教的背景を重視し、地理的、政治的、経済的及び社会的にあまりにもかけ離れた国々による人権の基準を適用すべきでない」と謳っている^{注1}。つまり、人権といった場合、一般的に基準として国連人権規約を念頭において考えられているが、アジアにはアジアの道徳、基準が存在するのであって、一概に国連人権規約の自由権及び社会権を全ての国に適用すべきでない^{注2}と主張しているのである。

しかし、もしこのアジアの主張に沿って地域性、特殊性を配慮した人権の基準が考えられるのなら、世界中に様々な人権の基準ができ、そのためにある地域では保障される人権が他の地域では保障されないという状況が生じてしまい、全ての人々が生まれながらにして持ち、平等に与えられるという人権の普遍性と矛盾してしまうことになる^{注2}。従って、人権の普遍性とは、普遍的に世界各国に適用しうるものでなければならない。このことは西欧で考えられた人権概念のみに普遍性が見出されるのではないことを意味している。ア

注1 CIDA, "Vienna Showdown" *Far Eastern Economic Review*, 17 June, 1993

注2 横田洋三「人権をめぐる最近の動きと日本の外交」『外交フォーラム』1994.10参照。

ジアあるいはアフリカなどの地域性、文化性の中から普遍性をもつ人権の基準となり得るものが考えられれば、十分に人権として認められる可能性はある。これまでも、第一世代の人権として自由権、更に第二世代の人権として社会権が認められたのに続いて、第三世代の人権として発展の権利、人民自決の権利、環境に対する権利など、人権概念が時代とともに人権概念に広がりが見られるとともに、西欧以外の地域から提唱されるものが現れている。

例えば第三世代の人権のひとつである人民自決の権利は、植民地統治下にあった多くの途上国地域の住民が、社会的経済的に本国住民と不当に差別されたことに対する反感や独立を認められなかった屈辱から、国際人権規約の全ての人権に先行する権利として人民の自決権を主張したものである。国連憲章では人民の自決を規定したが、当時は権利というよりも政策目標として理解されていた。しかし、1955年のバンドン会議で「人民の自決と植民社会主義反対」を決議、植民地から独立した国々が国際連合へ加入し国連での発言力をもつようになると、1966年に採択されたふたつの国際人権規約においてもそれぞれ第一条に「人民の自決権」を規定させて、基本的人権として認められるようになっている。

今後も様々な活発な議論から人権概念を更に深め、人権の価値を損ねないような努力が全世界の全ての活動において行われるべきである。現在の途上国が直面している人権に関する問題は多い。例えば人権を保障する制度として、人権に関する法的整備が十分でないこと、法的整備がなされていても法を機能させる行政能力が十分でないこと、法知識をもつ弁護士あるいは法律家などの専門家が不足していること（例えば、カンボディアは長期に亘った内戦によって法知識を十分にもつ弁護士、裁判官の人材が極端に不足している状況にあり、人権を保障するための十分な体制が整備されていない）、人権侵害など広く人権に関する情報が不足していること、これらの情報を分析できる人材が不足していること、人権実現のための財政的な制約があること、さらに一般住民における人権意識が低いことなどがあり、これらの課題を克服するために開発援助による支援が求められている。

2.2 人権の不可分性

人権の普遍性と並んで人権について再確認されたことは、人権の全てが同時に実現されるべきとする人権の不可分性についてである。これは権利に優先順序が付けられ、ある権利の実現が優先されるために他の権利が多少侵害されてもやむを得ないとする議論を否定するものである。人権の可分性は途上国において議論されており、人権を侵害しているのは貧困そのものであり、従って貧困を緩和させる開発を人権に優先させる必要があるとして人権の保障よりも開発を優先する開発独裁が、韓国、インドネシア、フィリピンなどで行われた。世界人権会議のアフリカ地域での準備会合が1992年11月にチュニジアで開催され、テュニス宣言をまとめている。そこにおいても「政治的自由は経済的、社会的、文化的自由が保障されない限り、保障されない」としている。つまり経済的、社会的、文化的自由が政治的自由よりも優先されることを意味している。

これらの議論は経済が発展すれば自然に人権が保障されるようになることが前提となっているが、現実にはアフリカ諸国にみられるように、独裁的、非民主的な政権下で経済発展が思うように進まず、経済発展を果たし貧困を緩和するという公約を果たせなかったた

めに、独裁的な政権の正当性が失われた例が多い。また韓国など東アジア諸国に見られるように、人権尊重を優先させることは社会的な混乱を引き起こす要因であるとして政治的側面での人権の伸長を恐れている途上国もある。経済発展がある程度進み、生活状況が改善されても政治的権利までは行われていないのが現状である。

人権の不可分性を謳った宣言は、貧困という課題を抱えた途上国にとっては更に重い課題ではあるが、これまでの経験から経済社会開発が市民の経済的・社会的な活動の自由、そしてゆくゆくは市民的、政治的権利の保障の促進を伴った開発とならない限り、労働条件、保健衛生状況などの改善、ひいては貧困の緩和も達成されないことを広く認識する必要がある。開発援助においても人権の保障を目指した貧困緩和プロジェクトを実施する必要がある。

2.3 発展の権利

発展の権利について世界人権会議においては、普遍的な基本的人権の重要な一部であり、開発は人間中心であるべきであり、開発が十分に進んでいないことを人権伸長を阻害する理由とすべきでないと言明した。

発展の権利の概念は、1972年にセネガルの初代最高裁判所長官ケバ・ムバイエが「人権としての発展の権利」と題する講演で「全ての基本的人権及び自由は、必ずや生存に対する権利、ますます高次の生活水準に対する権利および、それゆえ発展に対する権利と結びついている。人は発展なくして生存しえないがゆえに発展に対する権利は人権である。」と述べたことに始まる。この議論は、1970年代の途上国側と国連においての動きが融合して形成されてきた。途上国は独立後の最大の課題であった開発による経済的自立がなかなか果たせず、なお多くの貧困層を抱えていた状況があった。この状況に対して、外資に頼らずに自立的な経済を樹立するための新国際経済秩序（NIEO）が提唱され始め、更にILOなどで人権を意識した基本的ニーズの充足といった開発が考えられるようになった。一方、援助供与国側においても1970年代半ばごろから開発・援助と人権について論じられ始め、また国連においても人権伸長の議論のなかで、途上国に対しては社会権の実現と経済発展の重要性が指摘され、人権が経済発展と共に論じられるようになった。

そして1986年には「発展の権利に関する宣言」が国連総会において採択されたが、この新しい概念はその後あまり議論されず、内容が明確にされなかった。例えば、権利の主体が個人にあるのか、あるいは集団にあるのか、集団とした場合その集団には国家が含まれるのかなど、発展の権利の概念を更に深めて明確にする必要があったが、議論はなかなか進展しなかった。

このような経緯から、世界人権会議において発展の権利が取り上げられ、普遍的な基本的人権に含められるとしたことは、発展の権利の内容を明確にする画期的な一歩であったと言える。

2.4 国家の義務と国際的関心事項及び開発と人権の相互依存関係

世界人権会議において人権を保障するのは国家の義務であるが、人権の状況については

国際的関心事項であり、また開発と人権は相互に依存していると宣言している。人権を国家の義務と共に国際的関心事項としている背景には、近年の国家主権の空洞化の状況、すなわち、従来国内問題とされていた領域が、情報の国際化、経済の国際化などにより国際社会と関係し、従って国際問題として対応する必要性が高まっていることが挙げられる。例えば、情報の国際化によって国内の状況が一瞬にして世界各国にテレビ、ラジオ、新聞など様々なメディアを通して知れ渡るために、中国の天安門事件による人権侵害のような問題は国際的な関心を引き起こし、国内問題としてのみ取り扱うことが難しくなっていることなどがある。

更に、環境の保全の必要、平和の構築、人権の保障などの普遍的価値の追求において、もはや一国家の政策では対応しきれない状況にある。人権については、近年の人権侵害の状況が国際社会が看過し得ないほど状況が悪化していること、また人権を侵害する政治的、経済的、社会的状況は国内的要因とともに近隣諸国、国際社会からの影響によって引き起こされることが多いことから、国内政策だけでは対応しきれない状況にある。

3. 主要援助国の開発援助と人権への取り組み

このような国内問題の国際化の状況にあって、開発援助は人権の伸長に対してどのような視点を持ち、実際行われているのだろうか。

主要援助供与国の中でも援助政策に人権を積極的に関連づけている米国、オランダ、北欧諸国、カナダなどの二国間援助における人権尊重への具体的な政策をまとめる。

(1) 米国：建国以来、人権の伸長は重要なテーマであり、開発援助政策においても積極的に行ってきた。1961年の対外援助法 (Foreign Assistance Act) が改定されて、米国の政府開発援助における人権に関する法的枠組みと援助プログラムが定められ、人権担当部署が設置された。人権の基準は基本的には国際人権規約に基づいており、「国家全体の規模で国際的に認められている人権が侵害されている場合（拷問や残酷で、非人間的な扱い、正式な手続きによらない長期の拘禁、官憲の権力濫用、生命、自由、安全に対する権利の侵害など）」において、援助配分を決定する際にネガティブにリンクさせている。またネガティブアプローチをとっても、食糧の摂取量、健康状態、教育水準から判断して援助を必要とする人々への援助は政府を通して行われている。

一方、米国では、コンディショナリティ以外にも具体的な人権伸長を積極的に行い、以下の7つの項目を挙げている。

ア．市民的、政治的権利に関する調査及び議論

人権への理解を広め、そのための人権に関する教育の改善を図り、市民的、政治的権利の関係などを調査する。

イ．市民的、政治的権利に関する意識の高揚

研究、セミナー、義務教育中での人権の意味内容の理解を深めるよう支援する。

ウ．市民的、政治的権利を実現するための法の支配の確立

法システムの構築への支援によって、法の支配の確立を促す。

エ．自由で民主的な選挙制度の整備

教育による選挙権の普及、選挙の公平性など民主的な選挙制度の整備に関する支援を行う。

オ．人権の伸長を通して民主化と組織・機関の民主的機能の促進

民主主義に関する理解を広め、司法、報道等における民主化の強化、民主化の研究等を支援する。

カ．人権組織の強化

地域あるいは国際的な人権組織あるいは先住民の人権組織を支援する。

キ．法的制度及び政治的参加に対する女性、エスニックグループのアクセスの強化

女性、エスニックグループに対する人権に対する広範な知識を高める支援をする。
を挙げている。

(2) オランダ：開発援助は人権保障の実現の条件を醸成させるものと位置付け、人権とは、経済的、社会的権利、市民的、政治的権利を指す。人権の状況によって援助を停止、削減することを行ってきているが、客観的な基準で評価しているのではない。1988年に民主化の過程を支援するための予算を特別項目で設けている。

(3) 北欧諸国（ノルウェー、フィンランド、アイスランド、デンマーク、スウェーデン）：1990年に北欧諸国は開発援助における民主化、人権の重要性から、援助配分の決定の際に人権、民主化を考慮に入れている。人権支援としては選挙支援、人権監視、民主的な組織への技術支援などが行われている。1990年にノルウェーは民主化を支援する基金を設立し、短期間の支援を行うことを決定した。一方これまでに、ケニアに対して民主的な開発のプロセスが十分に行われていないことから、またスリランカ、スーダンに対し人権の状況から、援助を延期している。

(4) カナダ：人権の伸長が援助の主要目的であると明確に表明し、開発援助の配分及び援助額を決定する際に人権を考慮に入れている。これまでの経験から人権が侵害されている途上国への援助は援助の有効性を低下させたと評価し、人権が侵害されている場合には援助の停止、減額、新規援助の停止などによって人権の改善を途上国政府に促している。しかし人権が侵害されている状況にあっても、貧困緩和において援助が必要とあれば、ネガティブではなく、積極的に支援するとしている。その場合、NGOを被援助国政府の代わりに援助供与先として活用している。これまでにハイチ、ザイール、グアテマラ、スリランカに対して援助の停止、延期を実施している。

また、具体的な人権伸長プログラムとしては、人権に関する担当部署を設けており、人権伸長に対して以下のように支援している。具体的には、(1) BHNを含む貧困緩和支援の実施、(2)住民に自信を持たせ、エンパワーメントするために、例えばプロジェクトの計画決定への参加など政治経済活動における様々な参加に重点をおいて、人権の促進を行っている。更に途上国政府との政策対話において、国際人権規約及び国際的な人

権諸条約の批准及びその義務の履行の促進を取り上げている。

カナダは4つの段階を設けて、当該国の人権を評価している。

ア．Human rights negative：国全体に渡って制度的にかつ継続的に人権を侵害している場合で、開発援助の供与に適格ではない。

イ．Human rights watch：人権侵害が見られ、当該国政府がその状況を認識しているが、対策がとられていない場合で、開発援助の供与に際しては、人権の侵害の動向に注意を払う。

ウ．Human rights satisfactory：人権が侵害されてはいるが、当該国政府が明らかに人権伸長のための政策を打ち出している場合で、開発援助の供与によって積極的に支援する。

エ．Human rights positive：人権の改善がめざましく行われ、またその状況が長期に渡って継続している場合で、開発援助を増額して更に支援する。

またカナダは人権評価について研究を進めてきており、1992年には人権評価を作成している。現場ではこの評価表にもとづいて判断されている。(表5 - 1参照)

このように主要援助諸国においては人権の状況を援助配分及び援助額の決定において考慮に入れる姿勢を見せているが、途上国は人権保障を開発のコンディショナリティとすることは内政干渉にあたるとして反発している。更に世界人権会議の準備会合であるバンコク会合においても「人権を開発のコンディショナリティとすべきではない」と明確に宣言している。更にラテンアメリカ地域のサンジョゼ会合においても「人権侵害に対して国家が努力している場合に、人権侵害の状況を政治的な目的に使用したり、経済社会開発のコンディショナリティとすべきではない」としている。

途上国の反発に加えて、コンディショナリティとして実施することはかなり難しいことが指摘されている。人権の状況を判断する際の客観的な基準づくりについては米国に本部を持つNGOのヒューマン・ライツ・ウォッチ、カナダ及び米国において試みられているが、まだ一般化されておらず、援助供与国それぞれが外交関係の要素と共に判断しているために、実際の人権の状況から判断されるよりも、二国間関係に左右されやすい。また現在はまだ客観的な基準で評価されないために、また供与国と当該国との外交関係の違いのために、コンディショナリティの実施において主要援助諸国の足並みが揃わず、従って有効な効果が現れにくくなることなどが挙げられている。

4 . 開発に伴う人権への影響と配慮 - 開発における人権侵害

3では途上国に見られる以上の人権の侵害状況に対し、主要援助諸国が途上国政府にその責任があるとしてコンディショナリティを課すことについて述べたが、人権の侵害は開発援助との関係からも生じている。例えば女性、子供、エスニックグループの人権、大規模プロジェクトによる住民移転に関する住民の権利などへの侵害である。女性の人権については、開発プロジェクトの計画決定過程、実施段階に参画する機会がないために、また調査段階において性差に視点を置いた調査が実施されない場合、女性たちはプロジェクトの恩恵を受けられず、あるいはプロジェクトを実施したことによって状況がより不利になる例があることが議論されている。このことは単に女性の人権の侵害を意味しているので

はなく、開発プロジェクトの有効性及び持続性が損なわれることも意味している。また都市と農村の格差が拡大し、都市のスラムやインフォーマルセクターが肥大化している中で、子供の低賃金、長時間労働、劣悪な衛生状況での労働が問題になっている。更に自然と共存している多くの先住民の生活が大規模の開発による森林伐採によって脅かされる問題も指摘されており、開発にあたっては十分な社会配慮が必要である。

更に、経済インフラの整備によるダム、発電所、灌漑、交通システムなどの建設・整備を目的とする大規模プロジェクトの実施において、移転住民の規模、生活状況などの調査が十分に行われないうちに、住民の移転が強制的に行われた場合、住民が土地や収入源を失ってしまう恐れがある。立ち退きに際して新たな土地が与えられても、生活が十分にできない不毛な土地であったり、土地の広さが十分でないなどのために住民は貧困化し、スラム化する恐れについても配慮が必要である。

住民移転に関しては、世界銀行が1994年の報告書"Resettlement and Development"の中で次のように配慮のための方針をまとめている。

ア．可能な限り住民移転を回避あるいは規模を縮小する。

イ．回避が不可能な場合、移転者の生活基準と所得能力を改善し、現状を維持する支援をする。

ウ．適切な損失補填を行い、プロジェクトによる便益を享受できるようにし、移転先での生活再建を支援する。

エ．移転計画については移住者と受け入れ側が参加して協議する。

オ．移転先の新たなコミュニティは、地域の社会・環境に適し、インフラ及びサービスを整備し、持続可能な移転制度として整備する。

カ．先住民、少数民族、牧羊者及びプロジェクト建設により収用される土地に習慣的権利をもつグループに対して、適切な土地、インフラ、その他の補償を行う。

このように開発の過程において生じる人権の侵害においては途上国政府の姿勢、政策のみならず、近隣諸国、国際関係との関係から捉える必要もあり、更に人権侵害は開発過程においても生じるものであり、コンディショナリティを通して途上国政府にのみ改善を求めるのは無理であろう。援助供与国側においてもプロジェクトによって人権が阻害されることのないように、調査段階、実施段階で考慮に入れ、最大限の注意を払い、人権の侵害が生じないように努めることが肝要である。

5 . 人権伸長に向けての今後の展望と課題

5 . 1 世界人権会議の課題

世界人権会議のウィーン宣言及び行動計画は、170カ国の政府代表及び多くのNGOによって採択された画期的なものであるが、行動計画には具体的な行動が示されていないために、人権の普遍性、不可分性、相互依存性などが再確認されたに過ぎないとして、宣言としての価値を減ずるものに終わったという指摘がある。

さらに行動計画には人権活動への新たな資金源を見いだしていない。つまり追加的な資金を加盟国に分担金として新たに課すのではなく、従来の国連の予算から捻出しなければならないことが指摘されている。

5.2 人権評価の試み

一般化されていないが、世界の人権状況を評価するための手法の研究が試みられているので、表5-1にまとめてみた。

表5-1 人権評価の手法

評価手法	主な内容
Freedom Houseによる年次評価報告"Freedom in the World"	政治的自由及び社会的自由について評価している。
C.Taylor とD. Jodiceによる " The World Handbook of Economic and Social Indicators"	政治に対する異議申立てなどの政治的権利及び政府の姿勢などについて評価している。
D. Cingranelli とT.Pasquerelloによる人権状況の評価	米国国務省によるCountry Reports on Rights Practicesを参考にラテンアメリカ諸国の人権状況を1979年と80年について調査している。
C. Humana による"World Guide to Human Rights"	88カ国について国連人権宣言及び規約にもとづいて人権を5つの自由の権利に分類し、40項目の人権について調査した。

人権を客観的に評価・判断することが難しいことについては、各国の人権の状況についての情報収集が困難であることがまず挙げられる。更に民主的な選挙の実施やクーデタによって人権の状況は意外にも簡単に改善したり、あるいは悪化したりする場合があるために、評価を下すタイミングによって評価内容が変わってしまう恐れがあることが指摘されている。

5.3 人権尊重に向けて

途上国の人権の保障の促進は経済社会開発と相反するものではなく、経済社会開発の過程及び経済的成長や福祉の向上など開発の目標を達成した段階において人権が侵害されるようなことがあってはならないということである。しかしこのことは開発を推進することによって自然に人権伸長が達成されることを意味するのではなく、また開発のみによって達成できるものでもなく、人権保障に向けて、国連人権規約の批准の促進、ヨーロッパ及びアフリカで採択された「ヨーロッパ社会憲章」あるいは「人及び人民の権利に関するアフリカ憲章」に続く、アジアにおける地域的な人権保障条約の締結の促進、国連の人権保

障制度の活用及び強化、民主化の促進などによって間断なく努力を続けることが必要である。一方、開発援助においては人権に関する情報のNGOとの連携などによる収集及び情報の分析の強化、人権意識を高めるための教育への支援が有効であろう。一般市民の人権の意識を高めるために義務教育及び成人を対象とする教育、法を機能的に運用する行政への研修及び弁護士、法律家、警察官などへの再教育が考えられる。またプロジェクト実施における事前・事後の評価に人権への配慮を含めることも重要である。最後に途上国との政策対話において人権に関する相互理解を深め、国際人権規約批准を促すことが望まれる。他の援助供与国及び国際機関との政策対話においては、人権の伸長あるいは侵害を緩和するための支援についての協調を図ることが求められる。

参考文献

- ・有賀貞、「アメリカ人権外交の20年」『外交フォーラム』1994年10月
- ・浦部和好、「欧州評議会の役割」『外交フォーラム』1994年10月
- ・カタリナ・トマチェフスキー、『開発援助と人権』国際書院、1992年
- ・勝本繭子、「国際的人権擁護をめくって」『外交フォーラム』1994年10月
- ・クリストファー・リアドン、「人権問題の再検討」『CHOICES』1994年12月
- ・下村恭民、「民主化、人権、開発援助」『国際金融』1993年11月1日
- ・世界銀行、「住民移転と開発」『月刊世界銀行ニュース』Vol.3、No.20、1994年7月1日
- ・宮崎繁樹、『現代国際人権の課題』三省堂、1993年
- ・山田彰、「援助と民主主義、人権」『国際協力特別情報』17巻5号、1991年
- ・山本武彦、藤原保信、ケリー・ケネディ・クオモ編、『国際化と人権』国際書院、1994年
- ・横田洋三、「人権をめぐる最近の動きと日本の外交」『外交フォーラム』1994年10月

- ・CIDA, "Human Rights Operational Policy, A Working Paper (Draft)", CIDA, June, 1992
- ・"Vienna Showdown", Far Eastern Economic Review, June 17, 1993
- ・Joan M. Nelson with Stephanie J. Eglinton, Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?, ODC, 1992
- ・Klemens van de Sand, "Human Rights as a Protection for Development", DEVELOPMENT, Journal of SID, 1994, 2
- ・Marjolein Brouwer, Helena Nygren, "Development and the Universal Enjoyment of all Human Rights: before and after Vienna", DEVELOPMENT, Journal of SID, 1994, 2
- ・Nicole Ball, Pressing for Peace: Can aid induce reform?, 1992, ODC
- ・UNDP, Human Development Report, 1991, 1992
- ・USAID, Human Rights Policy Determination, Sep. 26, 1984

第6章 過度な軍事支出の削減と開発

雑賀 葉子

1994年のUNDPの『人間開発報告書』では、軍事支出が教育及び保健関連の支出を上回っている途上国があることから、途上国の軍事支出を削減し、その余剰資金を開発の資源として活用すべきであると提言している。我が国のODA大綱においても援助配分及び援助額の決定に際して、途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸入等の動向を考慮に入れることが謳われている。

これまで開発援助を軍事支出の観点から論じることが全くなかった訳ではない。しかし冷戦という国際状況の下では、軍事支出の増加が顕著であっても、現在のように大きく取り上げて議論の対象とすることはなかった。冷戦の終結は、これまで優先されていた軍拡を国際的に縮小できる状況へと変化させ、地域的な差こそあれ世界的に軍事支出を削減する傾向にある。また国連社会開発サミットの開催など社会開発の重要性が再認識されている中で、ドナー諸国は新たな開発資金を捻出するために、あるいは多くの途上国の抱える経済的逼迫を緩和させるために、更には平和の配当を世界的に享受するために、過度な軍事支出を削減する必要があるという議論が活発に行われるようになった。

本現状分析では基本的な事項としてまず、軍事支出の定義（軍事支出内容）を整理し、近年の途上国側及び先進国の軍事支出の動向、更にはその背景を分析した上で、現在の軍事支出を削減する傾向を促進するためには援助において何ができるのかを考える。

1. 軍事支出の定義及び資料について

各国の軍備状況を分析するために参考となる資料としては、国際的な研究所及び国際機関による以下の報告書がある。IMFによるGovernmental Finance Statistics Yearbook、United Nations Department for Disarmament Programからの統計資料、SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)によるWorld Armaments and Disarmament、USACDA (United States Arms Control and Disarmament Agency)によるWorld Military Expenditures and Arms Transfers及びIISS (International Institute for Strategic Studies)によるMilitary Balanceがある。これらの資料は毎年発行されている。

これらの資料における軍事支出の定義に、主にNATOあるいはIMFの定義が用いられている。NATOによる軍事支出の定義には以下の支出を含めている。

- (1) 軍隊の経常支出及び資本支出（国防省及び防衛及び宇宙開発プロジェクトに係わる政府機関にかかる支出、装備の調達支出も含む）
- (2) 準軍事的な組織及び軍隊の訓練を受けた警察などにかかる支出、軍事に関する研究開発（実験及び評価を含む）にかかる支出
- (3) 退職者の年金など

IMFによる軍事支出の定義は概ねNATOの定義と同じであるが、注意すべき点として五つの点が挙げられる。

第一は、軍事援助の扱いについてである。軍事技術が発達していない途上国は高度な軍事技術を持つ先進諸国からの軍事援助によって軍備強化を図っている。特に冷戦の終結を迎えるまでは、米ソを中心とした先進諸国から途上国を含む同盟諸国に対して行われた軍事援助は多額であった。この援助額を援助を受ける側の軍事支出に含めるか、あるいは援助を供与した側の軍事支出に含めるかによって、軍事支出の金額に大きな影響を及ぼす。N A T Oの定義によれば、軍事援助は供与国の軍事支出に含められているが、I M Fの定義では明確になっていない。S I P R I及びU S A C D Aによる統計資料はN A T Oの定義に従って軍事支出を定義しているため、軍事援助は供与国の軍事支出に含められている。従って、多額の軍事援助を受けている途上国について分析する場合は、軍事支出ばかりではなく、別に軍事援助の分析を行う必要がある。

第二の点は、年金の扱いについてである。軍事支出の中で大きな額を示さないが、年金の増加は軍備が拡大したからと捉えるよりも、軍縮によって現役軍人や職員などの退職が促進されて年金の額が増額したと判断した方が良い。I M Fの定義には軍事支出に含めていないが、N A T Oの定義では退職者及び退役軍人に対する年金を軍事支出に含めている。

第三の点は国境警備隊、警官、憲兵、自衛官などの人件費である。国境警備隊、自衛官などの訓練では実戦で用いる武器を使用して訓練を行うことが多い。また有事の際は軍人さながらの働きをすることから、N A T O及びI M Fはこれらにかかる費用を全て軍事支出に含めている。

第四は軍備に関する研究開発費をN A T OもI M Fも軍事支出に含めているが、軍事を目的としない研究開発であっても研究結果が軍事に利用される場合もあり、どこまでを範囲とするかが明確にできないという問題点がある。

最後にI M FやN A T Oは主に政府が公表したデータをもとに資料を作成している^{注1}。しかし国内外の安全保障の関係から、この数値は実際の数値よりもかなり調整されたものとなっていると考えられるので、必ずしも正確な数値によって統計資料が作成されている訳ではないことに留意する必要がある。

軍事支出の定義内容については議論の余地が残されているが、軍備状況をまとめた資料はそれぞれ特徴をもっているため、目的によって使い分けることにより軍備動向を調べることは十分できると考えられる。表6 - 1に主な資料の特徴をまとめた。

注1 IMFは大蔵省及び中央銀行へのアンケート調査で得たデータをもとに分析している。Governmental Finance Statistics Yearbookの1992年には85カ国の途上国のデータをまとめた。

表 6 - 1 機関別軍事資料の特徴

作成機関	特徴	対象国数 (1992年)	データの収集方法等
UN	国連は軍事支出を三つのカテゴリーに分けて調査している。第一は運営費（人件費、維持管理費）、第二は調達費及び製造費（軍用機やミサイルなどの製造費及び軍に関するインフラ整備費など）第三は研究開発費（基礎研究、実験、評価にかかる費用）である。対象国が非常に少ない。	25カ国 (1990年)	国連軍事予算削減プログラム(UN Reduction Military Budget Programme)によって加盟国に対して行われている詳細なアンケート調査のデータに基づいて分析。
SIPRI	軍事支出に限らず、武器貿易、武器製造等に関する統計資料、世界の紛争状況、軍備管理や軍縮に関する資料など軍事全般に亘って資料をまとめている。特に軍事支出は米国、旧ソ連とCIS、NATO、ヨーロッパ共同体と途上国の地域毎に動向をまとめている。1992年の報告書では1989年から1990年の各国の軍事支出の動向を掲載した。軍事支出はNATOの定義によるため軍事援助は供与国の軍事支出に含められる。軍事力の全体的な傾向及び状況をみるのに有効な資料。	128カ国 (内途上国 96カ国)	NATOの軍事支出の定義を採用し、データはIMFや中央銀行や政府発行の統計資料、雑誌、本などあらゆるところからデータを収集し、それらのうち、複数の根拠をもつデータを分析している。
US ACDA	過去10年間の各国及び地域毎にまとめた軍事支出、GNP及び政府支出に占める軍事支出の割合、武器移転についての統計資料をまとめている。一国及び地域毎の軍事支出の動向を調べるのに有益な資料。全ての武器に関する軍事援助を取り扱い、軍事援助の支出は供与国の軍事支出に含めている。	144カ国	NATOの軍事支出の定義を採用。データは米国政府、特にUSAIDの資料及びIMFの資料更に、対象国の国防省発行による政府会計報告からの資料をもとに分析している。
IISS	各国の防衛・軍備に関する政策、軍隊の規模及び内容、保有武器・戦闘機、軍事援助の規模など軍事力全般に関する状況を最新のデータで詳しく掲載している。各国の国防支出については、可能な限りNATOの定義を採用してデータを分析しているが、それ以外は当該国が定義した国防支出の数値をそのまま扱っているため、一国の軍備状況について調べるには有益な資料ではあるが、国際比較はできない。NATO諸国、日本、スウェーデンの過去10年の国防支出が表にまとめられているが、NATOの定義、IISSの推定額、日本、スウェーデンの各国の定義が同じでない。日本語訳が出版されている。	110カ国の 途上国	国防支出の定義はNATO諸国については、NATOの定義を用いているが、それ以外は当該国が算出した国防支出をもとに分析。

2 . 軍事支出の動向及びその背景

ここでは、先進諸国及び途上国の軍事支出の動向を分析する。また、先進諸国の軍備と途上国の軍事支出との関係を探る。

2 . 1 軍事支出の動向

表 6 - 2 軍事支出の動向(1979-89) (1988年固定ドル、10億ドル)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
世界	849.9	887.0	916.2	946.7	998.6	1018.4	1052.5	1061.2	1065.2	1057.6	1035.1
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
先進国	690.0	721.3	743.0	777.7	806.6	827.1	863.5	878.4	889.0	877.9	867.4
	81.3%	81.1%	80.6%	81.8%	81.2%	82.0%	82.8%	83.5%	83.0%	83.8%	81.1%
途上国	160.0	165.7	173.2	187.0	192.0	191.3	188.9	182.7	176.2	169.7	167.7
	18.7%	18.9%	19.4%	19.2%	18.8%	18.0%	17.2%	16.5%	17.0%	16.2%	18.9%

出所：USACDA, World Military Expenditures Arms Transfers, 1990より作成

表 6 - 2 は1979年から89年における軍事支出の動向をまとめたものである。軍事支出の動向をみると、先進国と途上国では削減のスピードに違いはあるが、全体的に軍事支出が過去10年の間においては減少していることが分かる。

世界全体では1987年に1兆652億ドルに達した後、1989年では1987年のピークから2.8%減少して、1兆351億ドルになっている。

先進国も1987年の8,890億ドルに至るまで年3～4%の割合で増加したが、1989年には1987年のピークから2.5%減少して、8,674億ドルになっている。先進国では冷戦の終結によって武器の調達費が減少していることが軍事支出の削減の大きな要因となっている。特にソ連崩壊によるC I Sの軍事支出の削減が大きく影響している。

途上国は世界の軍事支出の約20%弱を占めていたが、1983年の1,920億ドルに達した後、年約3%の割合で減少し、1989年までに1983年のピークから12.7%減少し1,677億ドルとなり、ほぼ1980年の軍事支出に近い数値にまで減少している。

過去10年間の途上国の軍事支出の動向を見る限りにおいては、1983年を境に1989年までに大幅に減少している。しかし1960年は世界の軍事支出の8.3%を占める程度であったのが、1960年代及び70年代の軍事支出の年間増加平均率は先進諸国のその2～3倍以上であったために、1970年には世界の軍事支出の12.1%、1980年には18.9%も占めるようになった。途上国の現在の軍事支出削減の幅は1960年代及び70年代の増加率から考えるとかなり緩やかであるため、更なる途上国の軍事支出削減の必要性があると指摘されている^{注2}。

表 6 - 3 は表 6 - 2 の軍事支出をもとに、軍備強化の程度をG N P及び政府支出に占める割合からまとめたものである^{注2}。

注2 UNDP, Human Development Report 1994参照

先進国の軍事支出は1982年から1986年までの5年間はG N P の5.6%を占めていたが、1989年には5%に減少している。因みに先進国の教育費の対G N P 比は4.8%である。対中央政府支出比においては、1984年及び85年の19.1%のピークから、1989年は1%減少して18.1%に減少している。

一方、途上国は1983年にG N P の6.2%を占めていたのに対して、1989年には4.3%に減少している。

表6 - 3 軍事支出の対G N P 比及び対中央政府支出比 (1979-89) (%)

		1979年	1980年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年
先進国	対GNP比	5.1	5.3	5.3	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.5	5.3	5
	対中央政府出比	19	18.7	18.5	18.8	19	19.1	19.1	19	19	18.8	18.1
途上国	対GNP比	5.7	5.5	5.7	6.1	6.2	6	5.7	5.3	4.9	4.5	4.3
	対中央政府出比	20.1	19.1	19.3	19.6	19.8	19.8	18	17.4	16.3	15.3	14.5

出所：USACDA, *World Military Expenditures Arms Transfers*, 1990より作成

この減少の背景には、中東地域が1983年の17.2%のピークの後、1989年には12%にまで減少していることが影響している。しかし中東地域は依然として他の途上国に比べ軍事支出のG N P に占める割合が高い。また軍事支出以外の支出のG N P 比を見ると、途上国の1989年の対外債務総額の対G N P 比は43%、教育費は3.6%、保健費は2.2%（1990年）である^{注3}。従って、軍事支出の対G N P が減少していても、巨額の債務返済を抱えている上に、保健及び教育の支出が低いことから、更に多くの途上国の軍事支出削減の必要性があると指摘されている。対政府支出比においては1970年代終わりには20%近く占めていたのに対して、1989年には先進諸国に比べて14.5%と大幅に減少している。特に減少が顕著なのは、アフリカ地域の1979年の19.1%から1989年の14.7%、ラテンアメリカ地域の1984年の6.5%から1989年の3.8%である。

2.2 途上国の地域別軍事支出の動向

図6 - 1は途上国の軍事支出を地域別に表している。中東地域の1983年以降の急激な減少と東アジア地域の増加傾向が目立つ。また南アジア地域が漸増している。

中東地域は、1983年には8,282万ドルであった軍事支出が年率約8%の割合で減少し、1989年には5,320万ドルとなり、1983年のピークから35.8%も減少している。特にエジプトは1988年及び1989年ではそれぞれ前年比で19.3%及び39.5%と減少している。更にサウジアラビアは約20%前後で減少し続けており、中東地域の急激な軍事支出の削減を促している。

東アジア地域は1980年始めには6,780万ドルであったのが、1989年には8,320万ドルへと22.7%も増加している。シンガポールは1979年から年10%近い増加を見せ、1989年は14億

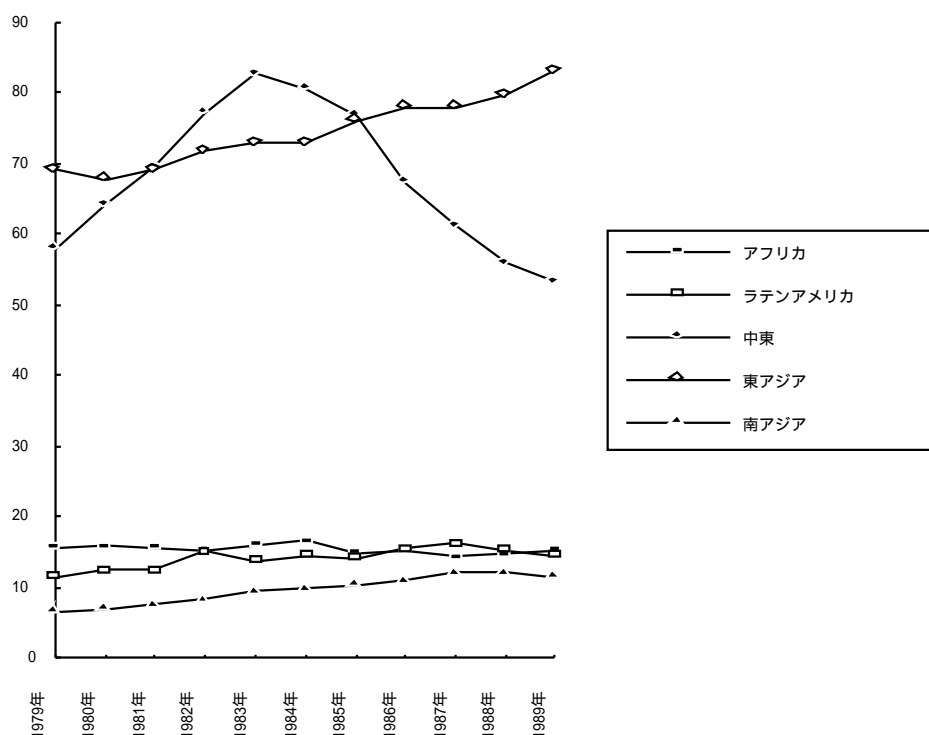
注3 UNDP, *Human Development Report* 1992,1994参照

7,500万ドルに上っている。また台湾及び韓国においても1979年から10年間でそれぞれ77.5%、81.6%増加し、1989年には80億6,000ドルと91億ドルに達している。急激な軍事支出の増加の背景には、近年の高度な経済成長による経済的余裕が要因として挙げられる。

ラテンアメリカ及びアフリカは過去10年で2.6%の増加であるが、1987年以降は減少の傾向にあると考えられる。減少の要因としては、民主化の促進と増加する債務、及び債務の返済(債務プラス利子)による経済の逼迫状況が挙げられる。

南アジアは10年間で71.6%増加している。特にインド及びパキスタンが顕著な増加となっている。

図6 - 1 途上国の地域別軍事支出の動向



出所：USACDA, World Military Expenditures Arms Transfers, 1990より作成

2.3 軍事援助

主な軍事援助を行っている国及び地域の推定額を表6 - 4に示す。

主な軍事援助大国である米ソを含め、全体で1987年の208億ドルから6年間で約80%近くの軍事援助が減少し、46億ドルに減少している。旧ソ連の1993年の数値は東欧、キューバ向けの軍事援助が停止されたことによる。一方、米国は20億ドル、37%と削減率があまり高くない。その理由は、米国の安全保障に関する援助の60%から65%が中東地域、特にイスラエルとエジプトに供与されており、この二国は冷戦後も米国にとって戦略同盟国として重要な位置を占めているからである。

表 6 - 4 世界の軍事援助推定額 (10億ドル、1993年)

	1987	1993	1989-93	
			削減額	削減率
米国	5.4	3.4	2	37.00%
西ヨーロッパ	1.3	0.9	0.4	30.80%
アラブ諸国	0.3	0.2	0.1	33.30%
中国	0.3	0.1	0.2	66.70%
旧ソ連	13.5	0	13.5	100%
合計	20.8	4.6	16.2	77.90%

出所：UNDP, Human Development Report, 1994より作成

途上国にとっては軍事援助によって調達した武器に対するインフラ整備費、維持管理費、部品の購入などの多額の支出がかかるため、生産的な活動に必要な資金が転用されている。また米国は1960年代後半からは軍事援助計画による贈与を減少させて、対外軍備売却計画にもとづく信用売却と商業ベース輸出の形式を増大しているように^{注4}、多くは有償による軍事援助となったため、途上国は更に債務を抱えることになった。

2.4 武器貿易

次に武器貿易の動向を見てみよう。

表 6 - 5 は途上国に対する武器輸出国の上位10カ国を示している。合計額を見ると、武器輸出額は1988年から一貫して減り続け、1992年は1988年から60.7%も減少していることが分かる。1988年から92年の累計は855億5,200万ドルにのぼる。

図 6 - 2 は表 6 - 5 の金額から途上国に対する武器輸出国の割合を示したもののだが、ソ連、米国、中国、フランスの4カ国で全体の80%近くを占め、4カ国合計で1988年から92年の累計で672億5,300万ドルを途上国に輸出しており、独占状態にあることが分かる。また、この4カ国が国連安全保障理事会の常任理事国であることはよく指摘されることである。

また途上国は、武器の国内生産を可能にするような高度な技術がないために、武器を購入しているか、あるいはライセンス製造している国が多いなかで、主要な武器輸出国の中には3位に中国、9位にブラジルが入っていることに注目してよいだろう。

1988年以降の武器貿易減少の要因としては、ソ連・東欧の旧社会主義国の衰退、冷戦の終焉による軍備競争の縮小及び途上国における累積債務の深刻化が挙げられる。

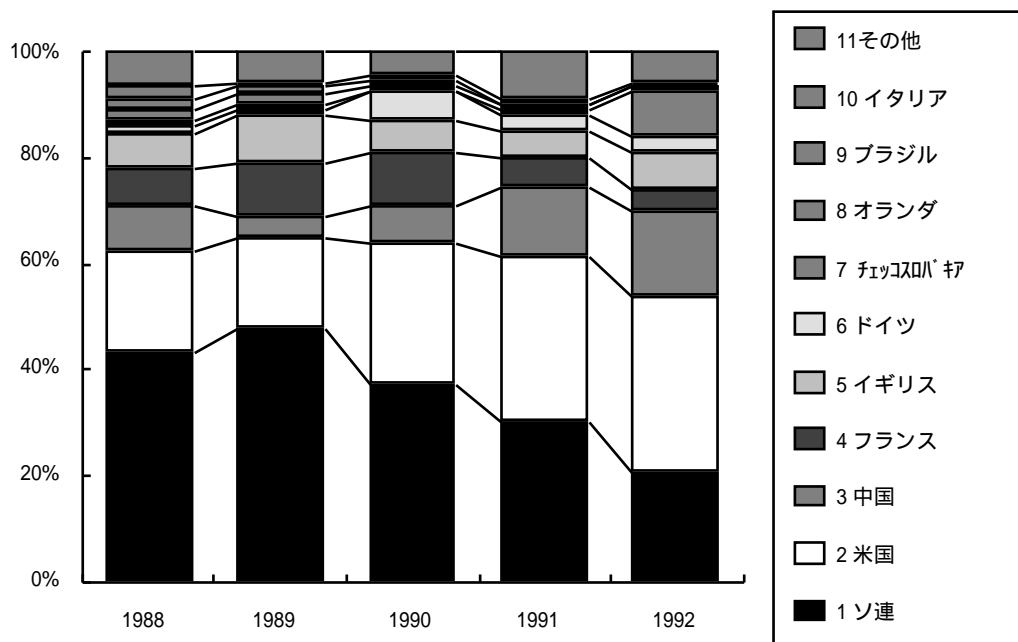
^{注4} 中野洋一、「『南北問題』における盲点 - 発展途上国の武器貿易と貧困 -」『アジア・アフリカ研究』1994年、第1号、Vol.34、No.1参照。

表 6 - 5 途上国への主要な通常兵器輸出国(1988-92) (1990年固定ドル 100万ドル)

	1988	1989	1990	1991	1992	1988-92
1 ソ連	10,280	10,348	6,615	3,987	1,904	33,134
2 米国	4,494	3,662	4,622	4,147	3,075	20,000
3 中国	2,097	945	1,249	1,705	1,535	7,531
4 フランス	1,668	2,051	1,794	724	351	6,588
5 イギリス	1,505	1,993	1,163	697	658	6,016
6 ドイツ	284	208	857	425	296	2,069
7 チェッコ スロバキア	282	221	85	74	779	1,442
8 オランダ	443	458	154	189	95	1,340
9 ブラジル	505	291	167	21	34	1,019
10 イタリア	550	139	162	49	47	947
11 その他	1,580	1,306	813	1,222	547	5,466
合 計	23,688	21,622	17,681	13,240	9,321	85,552

出典：SIPRI, World Armaments and Disarmament, 1993より作成

図 6 - 2 途上国への通常兵器輸出国の割合



出典：SIPRI, World Armaments and Disarmament, 1993より作成

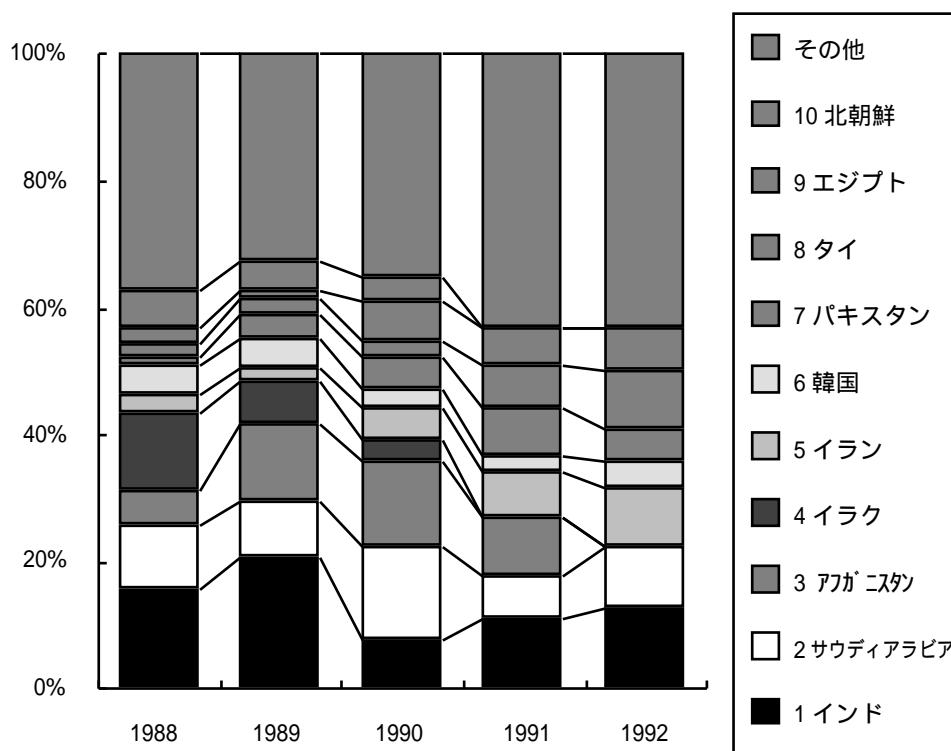
表 6 - 6 途上国の武器輸入国(1988-1992)

(1990年固定ドル 100万ドル)

	1988	1989	1990	1991	1992	1988-92
1 インド	3,709	4,437	1,410	1,483	1,197	12,236
2 サウディアラビア	2,441	1,931	2,537	898	883	8,690
3 アフガニスタン	1,264	2,622	2,414	1,215	0	7,515
4 イラク	2,845	1,526	596	0	0	4,967
5 イラン	648	372	833	902	877	3,632
6 韓国	1,125	1,114	524	347	414	3,524
7 パキスタン	334	773	947	1,000	432	3,486
8 タイ	518	536	419	929	869	3,271
9 エジプト	540	213	1,175	745	621	3,294
10 北朝鮮	1,382	1,066	636	15	24	3,123
その他	8,882	7,032	6,190	5,706	4,004	31,814
合計	23,688	21,622	17,681	13,240	9,321	85,552

出典：SIPRI, *World Armaments and Disarmament*, 1993より作成

図 6 - 3 途上国の武器輸入国の割合



出典：SIPRI, *World Armaments and Disarmament*, 1993より作成

表6 - 6は1988年から92年までの途上国の武器輸入国の上位10カ国である。インド、サウディアラビア、アフガニスタン、イラク、イランの上位5カ国が、1988年から92年の累計で334億8,000万ドル、すなわち途上国の総輸入額のおよそ40%の武器を輸入している。いずれも依然として紛争の激しい地域である。途上国には依然として紛争が終結しない国々が多くあり^{注5}、軍事支出を削減するためには、紛争解決をどのようにして図っていくかが重要な課題となっている。また途上国の武器輸入総額は減少傾向にあるとは言え、全世界の武器輸入においても1位はインドであり、3位にサウディアラビア、4位にアフガニスタン、7位にイラクといった途上国が占めていることは注目すべき点であろう。

また、タイの輸入額は過去10年で67.7%の増加傾向にあり、近年の高い経済成長による財政的余裕から武器輸入を積極的に行っていると考えられる。

2.5 世界の軍事支出の動向と今後の課題

以上の分析から、世界的に軍事支出は減少傾向にあると言えよう。この主な要因としては、米国とソ連の軍拡による財政赤字の拡大、ソ連の崩壊、途上国の経済発展の停滞と民主化の促進、累積債務の深刻化などが挙げられる。

途上国においては累積債務が1991年には途上国全体で1兆640億ドル以上に膨れあがっており、GNP比で29.5%にも及び^{注6}、軍事支出の削減が必要だという重要な論拠となっている。特にアフリカ及びラテンアメリカの武器輸出による債務を含む累積債務は危機的状況である。冷戦期に主に米ソが行った武器輸出は、1965年から1970年にかけて2倍の額になり、1975年には65年の約4倍の額に、82年には約8倍の額に達して、途上国の累積債務を更に悪化させてきた。インドで113億ドル、ベトナム116億ドル、モンゴル121億ドル、キューバ197億ドルにおよぶ旧ソ連に対する債務は、主に武器輸入によるものと言われる^{注7}。このように米ソによる武器輸出の結果途上国の経済状況は逼迫したが、これによって途上国の軍事支出削減の傾向も見られるようになってきた。このことは翻れば経済的に余裕が見られればまた、軍事支出が増加する可能性をも持っていると考えられる。

また途上国の中で軍事支出の多かった中東地域が大幅に削減したが、主な背景としては1988年のイラン・イラク戦争の終結及び1989年のソ連のアフガニスタン撤退による武器調達量の激減が挙げられる。

一方、中東に代わって軍事支出の増加が顕著になってきたのはアジア地域で、高度な経済成長を果たした経済的余裕から、特に1990年に入ってからには更に武器購入に積極的になっている。このことはアジア地域の軍拡と懸念されているが、主に米ソによって調達した武器が古くなったために近代化を図っているものであり、新たな軍備競争が始まったと

注5 1992年の『人間開発報告書』では、世界の武力闘争が冷戦の終結により国家間の戦争から国内紛争へ変わりつつあることを指摘し、現在紛争地域の大半が途上国であり、1993年には65カ国の途上国が紛争状況にあるとまとめている。

注6 SIPRI, World Armaments and Disarmament 1993 参照。

注7 UNDP, Human Development Report 1994 参照。

いう見方はされていない^{注8}。またアジア地域の軍拡に拍車をかけているのがロシアの武器輸出の動きである。冷戦の終結による軍縮で1991年から軍需生産は大幅に縮小され、1992年は経済改革の開始で更に減少した。ソ連では、武器輸出及び軍事援助を冷戦期に行ってきた軍産複合体の民需製品生産への改革が急務となっている^{注9}。このような状況から、巨大軍需産業の民需への転換を図りながらも、旧ソ連は新たな武器市場としてアジアを格好の市場として捉えている。

また、途上国の軍事化を進める状況として、いくつかの国で1980年代半ばまでに戦闘機、輸送機、誘導ミサイルなど武器製造技術の国産化が進んだことが、まず挙げられる。特にインドは潜水艦、主力戦車の殆どの分野で国内生産が可能であり、インドの他にイスラエル、南アフリカ、アルゼンチン、ブラジル、エジプト、韓国、北朝鮮等が国産化技術をすでに持っており、軍事技術の管理も重要な軍事支出削減を促進するための課題である。

3 . 軍事支出と開発援助に関する議論

軍事支出と開発援助については、これまでも国連などを中心にかなり論じられてきている。その中には現在言われている過度な軍事支出の削減によって開発資金に回すべきであることに加え、軍備拡張は健全な経済発展を阻害することなどが既に1960年代から論じられている。

3 . 1 開発援助と関連した軍事支出についての主な報告書

(1) 「軍縮とその経済的社会的影響」その他

国連経済社会理事会が1962年に発表した「軍縮とその経済的社会的影響」という報告書は、国連で軍縮と経済発展の関連性について論じた最初の報告書である。「軍縮が各国の生産と雇用に及ぼす影響、産業転換の構造的問題、軍縮の国際経済関係に対する影響、軍縮の経済開発援助の量と構成に対する影響」について分析している。更に「特定の先進国グループに軍事生産が集中しているか、そうした軍事用資源の一部を移転するだけで途上国の生産発展のための投資が大規模に可能になる」と報告している。

更に1964年 第1回国連貿易開発会議(UNCTAD)が採択した「開発のための国際貿易関係及び貿易政策を規制する一般原則」の報告書においても「軍縮による余剰資源の活用」を提言している。

1978年12月に米ソが途上国への通常兵器の移転を制限するための交渉をメキシコで行っている。しかし、ラテンアメリカ以外の地域に対する武器供給の問題で合意が得られず、失敗に終わってしまった。

^{注8} 英国の国際戦略研究所では、アジア特に東南アジアの兵器購入の動きを、十分に最新兵器を維持管理するだけの技術を持たないことから、軍拡競争が起きているというよりも、米国及びソ連から供与された旧式の兵器の更新、近代化を図っているのではないかと分析している。(Military Balance, 1993 94)

^{注9} 現在ロシアには約2000の軍産複合体があり、約450万人が働いている。民需転換をはかりテレビ、冷蔵庫、洗濯機、ビデオ、旅客機、オートバイ、繊維等様々な製品の生産が行われ、1993年には軍需工場の80%が民需製品となったが、軍需工場で生産される民需製品はコスト高で、競争力が弱く、成功例が少ない。(1995年3月17日朝日新聞他)

(2) 「南北問題 - 生存のための戦略」(プラント報告)1979年

国際開発問題独立委員会(委員長は西ドイツのプラント元首相)は、「南北問題 - 生存のための戦略」の報告書に軍縮と開発の項目を設け、軍備は世界平和の維持に役立つとしながらも、「平和的な開発に利用されるべき資源を途方もなく浪費している」ことを指摘している。そして開発資金が軍事支出に比べ遥かに小さいことから、各国が軍縮に関する交渉に勇気をもって果敢に取り組み、軍縮による余剰資金を開発資金として確保できるように武器の需要を減らすべきであり、そのためには武器や武器生産設備の輸出についての全貌を明らかにし、更に安全保障を軍事的側面からだけでなく、より包括的に捉えるべきであることをまとめている。特に開発目的のための軍事費及び武器貿易に対する国際的課税の導入について、軍事費や武器貿易を正当化するものではあるが、考えうるものとして思い切った提案をしている。

(3) 「共通の安全保障 - 核軍縮への道標」の報告書(パルメ報告)1982年

軍縮と安全保障問題に関する独立委員会(パルメ委員会)は、先のプラント報告の提言を具体化させて、「共通の安全保障 - 核軍縮への道標」の報告書の中で軍縮の必要性及びその具体案を述べている。「(1)すべての国は安全への正当な権利を有する。(2)軍事力は国家間の論争を解決するための正当な道具ではない。(3)国の政策を表明する。(4)安全保障は軍事的優位によって達成されない。(5)共通の安全保障のためには軍備削減及び(軍備の)質的制限が必要である。(6)軍縮交渉と政治的事件との関連は避けるべきである」と基本的姿勢を示し、特に途上国における軍事支出の経済・社会に与えるマイナスの影響を詳細に分析している。軍縮プログラムには、経済的安全保障の項目の中で軍事支出、軍縮と経済発展、軍縮と経済的安全保障に関する地域会議を提案している。更に先のプラント報告書を踏襲して、軍事力によらない包括的安全保障を提案している^{注10}。

(4) 軍縮と開発の関連性に関する国際会議の報告書 1985年

軍縮と開発の関連性に関する国際会議の最終報告書において、「軍備競争は世界の人的、財政的、資源的及び技術的な資源のあまりにも多くの部分を吸い上げてしまい、全ての国の経済に多大な負担をもたらし、貿易、財政及び技術の国際的な流れに影響を与えている。世界の軍事支出の状況は、人類の3分の2以上をも苦しめている経済的及び社会的な低開発や貧困とあまりにも対照的である」と指摘している。

3.2 NIEOでの議論

「新国際経済秩序(NIEO)」はブレトンウッズ体制を中心とした旧来の国際経済システムの変革を求め、政治的独立を果たした途上国が外資に頼らない自立的経済の樹立を目指して提唱したものである。

その活動内容は「新国際経済秩序の樹立に関する宣言」と「国家の経済的権利義務憲章」において明確にされている。特に「国家の経済的権利義務憲章」において、「軍縮により解放された資源を国家の経済的社会的発展に利用する義務を国家が有する」と明確に

宣言している。更に1971年には「軍備競争及び軍事支出の経済的社会的効果」に関する報告書を発表し、1978年に改定した同名の報告書においては、「戦後先進国の経済成長の経験を振り返ると、高い経済成長と比較的低い軍事支出が相伴うという傾向がある」として低軍事支出と発展の関係をまとめている。

さらに1978年に行われた第1回国連軍縮特別総会において、「軍縮の結果解放された資源を途上国の経済的社会的発展にまわすべきであり、米ソなどの軍事予算の削減と途上国の開発とを結合すべき」と途上国側が主張している^{注10}。

3.3 DACでの議論

OECDの報告書、「Development Co-operation」の1990年の議長報告においては、軍事に関しては、先進諸国の軍備管理強化の必要性と軍縮による余剰資金の先進諸国内での活用を述べるに留まっている。しかし1991年の報告書においては、湾岸戦争により明らかになった途上国の軍事支出状況について言及し、軍事支出の削減には紛争解決を促進することが重要であると述べている。さらに1993年の事務総長の報告の中で、「過度の軍事支出の削減は良い統治と効率的な資源の利用にとって主要な要素である」として、特に途上国の軍事支出の規模の援助配分を考慮するための重要な要素とすることは好ましいとしている。

3.4 報告書

1994年の『人間開発報告書』においては、途上国の軍事支出の削減を緊急に行う必要があるとしている。近年、軍事支出が削減される傾向にあるが、GNPに占める割合が教育及び保健関連支出よりも軍事支出の方が依然多く、先進国の軍事支出の減少のペースよりも遅いペースで途上国の軍事支出が減少しているとして、途上国を中心とした軍事支出削減を実施すべきであるとまとめている。

このように、軍事支出の視点からの開発援助に関するこれまでの議論は、軍事支出を削減しその余剰資金を開発にあてるべきと概ね議論の内容は同じだが、先進国を中心としたDAC及びUNDPでの議論と、NIEOの樹立を図ろうとした途上国が中心となった議論とは違いが見られる。つまり、先進援助諸国においては、途上国の軍事支出の削減を促進し、その余剰資金を開発資金として有効に活用すべきであると主張している。一方、途上国側においては、軍事支出の削減を行うべきは軍事大国即ち米ソを始めとする先進諸国であるとし、削減した資金を伸び悩んでいるODAのあらたな資金にあてるべきとしている。

では次にこのような議論から、実際の援助ではどのように軍事支出が扱われているかを、主な援助国及び国際機関から概観する。

^{注10} 酒井啓亘、「軍事支出とODA－日本のODA大綱の国際法的検討－」『国際協力論集』、1993年12月第1巻第2号参照。

4．主要ドナー諸国及び国際機関の開発援助における軍事支出の取り扱い

主要ドナー各国及び国際援助機関は、開発援助の配分を決定する際に途上国の軍事支出状況も考慮に入れる傾向にあるが、どのように軍事支出を状況を把握かつ判断し、どのように援助との関連によって軍縮を促しているのだろうか。

4．1 DACでの議論

先のDACでの議論を踏まえて、Background Paper on Participatory Development and Good Governance (1993)の報告書では、具体的に軍事支出を援助の中でどのように捉えるべきかに触れている。過度な軍事支出の削減のためには、文民と軍とのそれぞれの役割の範囲を明確にし、軍事支出に関するデータの公開を促進し、そのデータの適切な分析を行う必要があるとしている。さらに途上国との政策対話において、過度な軍事支出の削減を取り上げ、更に軍事セクターの縮小に関する経済的、技術的援助を実施し、もしこれらの方策に効果のない場合は、コンディショナリティを課すべきとしている。

4．2 主要ドナー諸国

DACでの議論から、主要ドナー援助国は以下のように、開発援助の配分の決定の際に途上国の軍事支出を考慮に入れることを基本姿勢としているが、その運用についてはかなり慎重に行われている。

カナダ：正式に政策の中に組み込んではいないが、援助配分の決定に際して、軍事支出の質及び量の動向を考慮に入れている。

フランス：1990年にミッテラン大統領がフランスの開発援助の決定に際して、経済、政治改革とリンクさせると表明したが、その後政府はその表明を否定し、援助は軍事支出や民主化の促進など政治的なコンディショナリティの付与は実施しないとしている。

ドイツ：軍事支出を開発援助にリンクさせることを明確に表明している。対GNP比、対中央政府支出比、総輸入額に占める武器輸入額の割合、国内貯蓄に占める軍事支出の割合、人口に占める軍人の割合、保有武器数、軍の社会的役割、地域的安全保障の状況、軍縮に対する政府の姿勢・政策等を考慮に入れて軍事支出が過度であると判断した場合には、援助を削減するとしている。

オランダ：従来より途上国との政策対話において軍事支出削減の促進を奨励し、更に軍事支出削減への支援を行ってきているが、近年、援助配分の決定の際に軍事支出のレベルを考慮に入れる旨閣議決定をした。

北欧諸国：デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノールウェー、スウェーデンの北欧諸国は既に援助プログラムでニカラグアとウガンダに対して軍人の復員を支援する援助を行った。1991年には、途上国との政策対話において軍事支出を取り上げることで北欧諸国は一致した。

米国：1993年に援助配分の決定に際して、軍事支出を考慮に入れると決定している。クリントン政権は民主化の促進を援助政策に掲げ、紛争後の復興、シビリアンコントロールの強化など過度な軍事支出の削減を促進する支援を行っている。

4.3 国際援助機関

(1) 世界銀行

世界銀行は途上国の軍事支出に対し次の点から関心を示している。第一に、累積債務の深刻化による経済成長の停滞によって、より多くの資源を有効に開発に活用する必要性があること、第二に、冷戦の終結による軍事支出の削減の可能性が生み出されたこと、第三に、二国間援助で援助量の配分の決定に際して軍事支出を取り上げていること、第四に、軍隊の縮小や軍需から民需への転換に対する支援を求める途上国が多くなったという現状を踏まえ、軍事支出の削減を促進すべきとする立場にある。だが軍事支出と経済発展の関係を証明することは難しいことを事例研究から明らかにしている。

二国間援助、NGO活動と国連機関との連携でウガンダ、エル・サルヴァドル、ニカラグアで軍人の復員プロジェクトが実施されている。ウガンダの場合、政府が退役軍事支援プログラム(Veteran's Assistance Program)を実施し、退役軍人とその家族に6カ月の生活資金、退役軍人に対して土地、農業を始める資金、学費、家を建てる資材、医療手当、衣食手当の供与が実施された。他に職業斡旋、コミュニティに参加できるようにする社会サービスなども実施し、1993年4月までに20,000人の軍人が除隊され、現在、10,000の軍人及び家族に対する支援が行われている。

(2) UNDP

過度な軍事支出削減については軍縮を促進すべきとして、

- ・ 軍縮フォーラムの開催：ASEANやOAUなど地域機構を活用し、先進国だけでなく途上国も参加するフォーラムの開催
- ・ 地球をめぐる緊張緩和：地域的な紛争や緊張関係にある状況から和平の構築の促進
- ・ 軍事援助の段階的廃止：軍事援助はかなり縮小されたが、既に建設された軍事基地の処理にあたっては途上国の参加も必要
- ・ 武器貿易の規制：武器生産と売買に対する包括的政策枠組みの作成
- ・ 新しい援助の政策対話の企画：政策対話の中で、社会開発支出に対する軍事支出の割合によって援助額を決め、軍事支出と社会開発支出が1対1となれば援助を累進的に減額あるいは停止することを盛り込む
- ・ 国内紛争への国連介入基準に関する合意：紛争の調停をより現実的にするには、現在の国連憲章第7章の見直し、目的達成のための拡大解釈が求められる
- ・ より効果的な情報システムの構築：軍事的安全保障から人間の安全保障への移行のために求められる軍事支出、国際武器貿易、武器生産、軍事援助等に関するより正確な情報を把握できるシステムの形成

といったことを指摘している。

4.4 軍事支出動向と開発援助のリンク付けに関する課題

主要援助諸国は、軍事支出を援助配分あるいは援助額の決定における判断材料とすることを基本姿勢としている。しかし、このような政治的なコンディショナリティについてはいくつか問題点が指摘されている。1)軍事支出の状況を把握するための十分な情報を入手することが難しい。多くの途上国は軍事予算を国家予算とは別にしており、また武器購入などによる債務は記録されないことが多い。また安全保障上の関係から、最新の正確な情報を公開していないことが多い。2)軍事支出が多いとして援助を減額あるいは停止しても、予算内容を明らかにし、シビリアンコントロールを強化し、軍事支出を削減するとは限らない。3)コンディショナリティとすることが国家権力に対する侵害と受け止められるため、かえって途上国政府の態度を硬直化させてしまう。4)たとえ軍事支出が削減されても、その余剰資金が開発資金として活用されるとは限らない、ことが挙げられている。

また政治的コンディショナリティに関連して、主要援助諸国は軍事支出に限らず、民主化の促進、人権の保障の項目についても援助配分決定の判断材料としているが、この3つの項目に対してどのように優先順位をつけ、それぞれを判断するのかについて議論する必要がある。例えば、冷戦後民主化の流れの中で、これまで冷戦のベールで隠されていた民族間の対立が表面化し、社会的弱者への配慮が求められている。この状況は近隣諸国との間に緊迫した関係を生みだし、旧ソ連、ユーゴスラヴィア、ウガンダ等で見られるように国家統合の意味をも問い直しているものである。途上国ではこのような社会的に不安定な状況に対して、場合によっては一時的でも軍事力が必要である。従って民主化及び人権の保障と軍事支出の削減を一挙に果たすことは難しく、3つの課題を政治的コンディショナリティとして同じように扱うことが果たして可能なのか、また政治的コンディショナリティが軍事支出の削減、民主化の促進、人権の保障を促すことになるのか議論する必要がある。

5. 軍事支出削減に向けて - 今後の展望

過度な軍事支出の削減に有効な方策の中で、最近、新たなものに国連軍備登録制度 (United Nations Register of Conventional Arms) がある。

これは1992年1月に国連本部に設置された通常兵器の登録制度である。各加盟国は自主的に国際移転された兵器数と軍備保有状況、国内生産を通じた調達及び関連政策を登録するのだが、国連はその内容について拘束力を持たない。登録の対象となる兵器は7つのカテゴリーに分けられており、戦車、装甲戦闘車両、大口径火砲システム、戦闘用航空機、攻撃ヘリコプター、軍用艦艇、ミサイル・ミサイル発射台が含まれている。軍備保有状況等については自由な様式で情報を提出すればよい。登録内容については国連事務総長が取りまとめて国連総会に報告する。

各国政府が兵器に関するデータを公開したのはこれまでになかったことであり、このような情報公開を行ったことは画期的なことである。しかし兵器の定義が不明確であり、爆

弾や小型兵器、対空ミサイルなど残された兵器についての取り扱いをどのようにするか、更に国際移転には輸出輸入や軍事援助などをどこまで含めるのか、兵器は価格ではなく数で登録されているなど、制度の内容については改善すべき点が幾つか残されている。

1992年には91カ国が、1993年には1月現在で86カ国が登録している。日本は1992年、1993年共に登録している。

最後にこれまでの途上国の軍事支出は、軍事支出における人件費よりもメンテナンス、軍備確保への資金が削減されている。従って今後の軍事支出の可能性としては人件費の削減が考えられることが指摘されている。今後軍事支出削減のためには、軍縮へのインセンティブ、軍需産業から民需産業への転換、兵員の民間企業への就職などを適切な政策によって促進する必要がある。

更に、これまでの冷戦によって装備されてきた軍備をどのように管理し削減していくのかを明確にする必要があるだろう。特に不要になった武器あるいは武器生産技術が他の途上国に流れることが危惧されていることから、冷戦後の軍備管理をどのように行うかを早急に検討する必要があるだろう。このために現在の国連による軍縮会議などをより充実させ、軍備削減、縮小に関する協定、条約などの機能を強化することが求められる。

過度な軍事支出を促進するためには更に、Good Governanceの要素が求められる。つまり、軍事支出及び武器に関する情報の公開の促進、国連軍事費報告制度及び先に述べた国連武器移転登録制度への参加促進、国防省、軍隊の責任の明確化、文民制度の強化、軍隊、警察等に対するシビリアンコントロールの強化が必要である。特に民主化の促進及び経済発展による様々なレベルの市民組織の形成は、過度な軍事支出に対する抑制となる。

近年の民主化の影響から軍事政権から民主的な政権へ移行を果たした国々においても、それまで確保した武器の適切な処理及び民主化を更に促進する政策、援助が求められる。民主化が促進されたからといって、軍事支出が自然と削減されることはなく、適切な政策および軍縮のプログラムなど非軍事化への政策及び支援が必要である^{注11}。特に退役軍人、研究者及び警察などに対する職業訓練や再就職、保有武器の処理、軍需産業の民生への移転などの具体的なプログラムが求められる。

更に二国間及び多国間などの政策対話において軍縮の促進、過度な軍事支出の削減を取り上げて話し合い、相互に軍備状況についての情報を公開することが、相互信頼を醸成し、不要な不信感を拭い去るためにも重要である。また、地域的安全保障の構築や軍事力に頼らない包括的な安全保障の構築について国際的な合意が得られるように忍耐強く模索することが必要であろう。

^{注11} 南アフリカは民主化後経済再建に向けて再出発したが、国連安全保障理事会が武器輸入の自粛と対南ア武器禁輸措置を解除したことを受けて、財政難から国営兵器公社アームスコールが兵器輸出額を1993年の約8億ランド(約239億円)を今年度には約10億ランド(約296億円)に倍増する計画を発表している。このことで南アフリカは兵器市場へ本格的に参入する。南アフリカ政府の方針では主権を守る目的のある相手へのみ輸出しないとしているが、民主化の道を歩み始めた国が経済復興のために、近隣諸国に兵器を売却するという皮肉な結果を生んでいる。(1994年6月7日付け朝日新聞)

参考文献

- ・ 臼井久和、綿貫礼子編、『地球環境と安全保障』有心堂高文社、1993
- ・ 国際開発センター、『セクター別援助指針策定のための基礎調査(軍事費と援助)』IDCJ、1992
- ・ 中川淳司、「開発援助を通じた民主化促進政策の今後の進め方について - 日米の政策比較を踏まえて」『国際協力研究』、Vol. 10、No.2、JICA、1994
- ・ Nicole Ball、「軍事支出への転用をどう防ぐか」『外交フォーラム』、1993年3月
ブランド委員会報告 森治樹訳、『南と北 - 生存のための戦略』日本経済新聞社、1980
- ・ Nicol Ball,"Defense Production in the Developing World Adjusting to New International Conditions", IDCフォーラム, 1992年10月
- ・ Nicole Ball, Pressing for Peace: Can aid induce reform?, ODC,1992
- ・ Nicole Ball, "Development Assistance and the Transition Form War to Peace", ODC, 1995
- ・ BMZ, "New Criteria for German Development Aid", 1991
- ・ DAC, "DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance", Dec.1993
- ・ Remy Herrera, Statistics on Military Expenditure in Developing Countries:concepts, methodological problems and sources, OECD,1994
- ・ Mary Kaldor, "After the Cold War: Obstacles and Opportunities in Cutting Arms Budgets", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1991
- ・ Dr. Klemens van de Sand, "New Political Criteria:The German Concept", Federal Ministry for Economic Cooperation,
- ・ Geoffrey Lamb, Waleriana Kallab, Military Expenditure and Economic Development, World Bank Discussion Papers 185, World Bank,1992
- ・ Robert S. McNamara, "The Post-Cold War World: Implications for Military Expenditure in Developing Countries", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1991
- ・ Joan M. Nelson with Stephanie J. Eglinton, Encouraging Democracy: What role for conditioned aid?, 1992, ODC
- ・ Joan M. Nelson with Stephanie J. Eglinton, Global Goals, Contentious Means: Issue of multiple aid conditionality, 1993, ODC
- ・ Saadet Deger Somnath Sen, "The Relationship between Foreign Economic Aid and Reductions of Military Expenditure in Developing Countries", IDCフォーラム, 1992年10月
- ・ SIPRI, SIPRI Yearbook 1992,1993
- ・ UNDP, Human Development Report, UNDP, 1991,1992 1994
- ・ US.Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers 1990

第 2 編

援 助 分 析

第1章 援助機関の比較一覧表

興津 暁子

本章では、DACの"Update of the Survey of DAC's Members' Policies and Programmes in Participatory Development and Good Governance"をもとに、「参加型開発と良い統治」に関する先進国ドナーの援助動向を比較し表にまとめた。

表1-1 米国

		米 国
経 過		米国は民主主義の支援を中心として、「参加型開発と良い統治」の包括的なプログラムを行っており、1990年度のその援助額は9,340万ドルとなっている。援助額の多くはラテンアメリカに向けられている。米国の政策は、"Democracy and Governance" (1991) にまとめられている。
原則と方針		米国は、民主主義と開発の間にはっきりとした相関関係は認められないとしているが、民主主義的システムそのものの重要性については確信している。1990年にUSAIDが発表した"Democracy Initiative"は、被援助国自身のイニシアティブを支援し、民主的制度を強化することであると述べている。基本的には、(1)選挙制度、多元主義、情報公開等の民主制度の確立、(2)人権の尊重、(3)立法、司法、行政機能の改善による正当な統治の推進、(4)民主的価値観の浸透の4つの分野に集中することとしている。
人 権		人権に関しては、人権を扱っている団体の支援や出版の支援に集中している。女性の人権に関しても、小規模の無償資金協力を被援助国の関連の団体を通じて行っている。
統 治	民主主義	民主主義の支援に関して、行政への平等なアクセス等に関する民主主義の教育(スリランカ、タイ)のほか、選挙監視団の派遣を行っており、小規模の無償資金供与(アフリカ5国と南米の4国)が行われた。法の改定も重要な支援の分野であり、南米のチリ、エルサルバドル、グアテマラのプロジェクトに支援を行った。その他にも、立法部の能力向上のための研修事業や市民教育のための活動にも支援を行っている。
	法の支配	アフリカ4国における基本的法律の改定への援助やインドネシアの労働法の見直しへの援助等を行っている。特にこの分野では、アジア、アフリカ、太平洋島嶼国で行っている法律関係の研修コースに予算の多くが注ぎ込まれている。報道を支援する小規模の無償資金供与も活用されている。1990年度のDemocracy Initiativeの中で最大のプロジェクトはパナマの警察力を刑事司法制度に組み込むプロジェクトで1,320万ドルが使われた。
統治の行政と経済面		特に中南米の国において、国の財務管理や会計能力の向上のために米国の会計事務所と協力をしている。
参加型開発		USAIDの殆どのプロジェクトは、現場にUse groupsを結成して「参加」を重視するアプローチを取っている。Democracy InitiativeではDecentralization: Finance and Managementと銘打った小規模プロジェクトを推進しており、地域住民の参加を通じて農村のインフラ整備と、維持のための財源確保を行うことを目的としている。
実施へのアプローチ		米国は、"Democracy - strengthening goals"に向かって、その進展を図るための指標作りを進めている。また、研究所等に研究費を出して、開発途上国における経済社会構造との関係に関する研究等を行っている。米国は予測の立たない社会の変化(突発的選挙等)に対する迅速な対応が大事であるとしているが、non-free worldと呼ばれる国や融資の返済条件を守らない国についての援助はこれが適応されないとしている。

表 1 - 2 英国

		英 国
経 過		貧困の撲滅と良い統治は1992年の英国援助の8つの優先分野の内でも順位の高いものであった。また、人権に関する関心も政府の高官によって表明されており、人権に関しては、どの国も世界で共通した基準によって判断されねばならないとしている。
原則と方針		英国援助は持続的な経済・社会開発、及び良い統治を推進することによって、開発途上国の生活の質の向上と貧困撲滅を目指している。英国では「良い統治」は、(1)参加、多元主義、責任性及び政治的結社と表現の自由を含む民主化、(2)効果的、効率的で責任性のある政府、(3)人権尊重と法の支配、という3つの要素により捉えられている。
人 権		英国は人権侵害をしている国の援助を停止したり、削減したりしている(例:ミャンマー、スリランカ、ケニア、スーダン)。人権への援助として人権関係の研究所の支援をしており(例:ガンビアのInternational Centre for Human Rights)、外務省内に人権課を常設して積極的に取り組もうとしている。
統 治	民主主義	良い統治の重要な要素として、英国では民主化を第1に挙げており、政治的参加、責任性及び表現の自由を特に強調している。数多くの国の選挙を支援しており(例:バングラデシュ、ガンビア、モザンビーク他)また、ネパールや南ア等でジャーナリストに対する研修を行っている。
	法の支配	法の支配において、開発途上国における警官や議員等に対する研修を行ったり(インド、ナミビア、ネパール、ジンバブエ)、英国での法律起草のコースにナイジェリアから研修員を参加させたり、ウガンダに政治腐敗を取り締まるための専門家を派遣したりしている。
統治の行政と経済面		英国では行政管理、行政事務、監査、経済運営の分野で数多くの研修プログラムを行っている。また、過度の軍事支出は政治的・軍事的不安定を招き、かつ財源の枯渇により開発を妨げるとの危惧を表明している。
参加型開発		英国は参加型開発を推進していくために、計画や実施の各段階で住民の参加を強調するような環境プロジェクトを数多く行っている(例:タンザニアのルアハ野生動物プロジェクト)。ネパール、インドの水利プロジェクトも同様に住民の参加に重点をおいている。またバングラデシュの地元NGOのBRACが中心となって行っている様々な地域開発のプロジェクトを他のドナーと共に支援している。インド、パキスタン、タイ等でも同様にNGOを支援する形で都市開発プログラム等を行っている。
実施へのアプローチ		良い統治は援助額の配分を考慮する際の重要な要素となっている。人権に関しては新人を含む職員に対して研修を行っており、職員側の理解を深める努力をしている。またDACの調査の中の多くの課題については、英国の援助の中で国別レビューをする時に見る標準的な条件となっている。人権と良い統治に関しては専門家チームに依存するのではなく、職員全員に対する研修に重点がおかれている。

表 1 - 3 カナダ

		カナダ
経過		カナダは「参加型開発と良い統治」の援助において、貧困緩和と人権尊重の促進を強調している。1980年代後半に“ International Centre for Human Rights and Democratic Development ” を設立し、開発途上国における人権尊重の促進をはかっている。
原則と方針		1991年11月の閣議で、人権、民主的開発、良い統治を中心とする外交政策フレームワークが承認された。C I D A は、民主主義、良い統治、人権に関して、また持続的開発に関して、職員向けの具体的ガイドラインを作成中。
人権		カナダは援助対象国での重大な人権侵害に関しては、援助量の停止や削減を行うといったネガティブアプローチをとっている（例：中国、ハイティ、インドネシア、スリランカ、ザイール）。C I D A は過去10年にわたる援助対象国の良い統治の分野における活動状況をレビューしたり、C\$140万の無償資金協力で、いくつかの援助機関に人権部門を設立したりしている。また、開発途上国における人権センターの強化を行ったり（例：コスタリカ、ジンバブエ）、法律サービス強化のプロジェクト（例：ジンバブエ、ペルー）の支援をしている。また、保健・農業・食糧・教育等で女性を支援するプロジェクトを積極的に進めてきている。ジェンダーの問題は特に人権問題の関わりの中で扱われている。
統治	民主主義	民主的開発は、良い統治の中心とみられており、カナダは特に選挙監視団を送るための資金援助メカニズムを構築している（例：ガイアナ、ナミビア、ネパール、ニカラグア、ザンビア）。
	法の支配	C I D A は1978年にアルバータ州に設立された国際オンブズマン協会の活動を支持し、この制度の概念の国際的普及に向けて努力をしている。N G O が中心となり、平和教育の研修をグアテマラ、エルサルバドルで年間30以上行った。
統治の行政と経済面		Management of Change Programmeで開発途上国の上級管理職のマネージメントスキルの強化を図っている。（例：東カリブ諸国10か国の高官でネットワークを作り、行政活動に関する意見交換や、経験の共有を促進している。）
参加型開発		C I D A は、環境のプロジェクトで、小さな現地N G O によって計画実行されている24のプロジェクトを包括的に組織したインドの農林業プロジェクトを支援したり、草の根の民衆グループを助けるための南・南ネットワーク、Innovation and Networks for Developmentを支援している。
実施へのアプローチ		C I D A の職員に対し、人権に関する研修コースを義務づけ、人権に対する職員の意識を高める努力をしている。また、 International Centre for Human Rights and Democratic Development は1992年にミャンマーにおける人権調査団を組織し、調査を行った。同時にこのInternational Centre は国際的人権N G O と協力してルワンダにおける人権の調査を行った。

表1 - 4 ドイツ

		ド イ ツ
経 過		高まりつつあった参加型開発の強調は、1990年に「自助努力をするグループによる貧困撲滅」が独の開発援助の基本概念となるに至り、次いで民主主義と良い統治が援助のポリシーに統合されるようになった。
原則と方針		独は、開発途上国においても適正な環境がなければ援助は有効に行われまいと考え、民主主義と良い統治の支援を実現するために、1991年に5つの基準（人権の尊重、国民の政策決定への参加、法の支配の保障、市場指向型経済の創出、貧困対策・環境保全・人口抑制を含む開発指向政策）を掲げた。
人 権		独の人権への支援は主にNGOを通じて行われている。BMZ（経済協力省）として今までにインドネシアでの人権国際会議やブルンディにおける人権のための研修センターを支援したりしている。
統 治	民主主義	独の民主主義に対する支援は、地方行政における国民の政策決定過程への参加を促進する方向に重点がおかれている。このような民主主義や市民社会支持の例として、PNGでのラジオ等のメディアの強化、フィリピンでの法律アドバイスサービス等がある。
	法の支配	法の支配への援助の例としては、ルワンダの法務省への法律アドバイザーの派遣、ナミビアでの法律アドバイスプログラム、ニジェールの大統領職への法律アドバイザーの派遣等がある。
統治の行政と経済面		行政の地方分権化やコミュニティ開発を進めるプロジェクトをボリビア、コロンビア、エクアドル、パラグアイ、モロッコ、チュニジア、カンボディア、インドネシア、タイ等で行っている。その他にも、税務、税関管理、財務等のアドバイザーをカンボディア、中国、インドネシア等の国に派遣している。
参加型開発		独は多数の開発途上国で自助グループと銀行制度を連携させて経済的に独立していくことを推進する努力を行っている。代表的なプロジェクトとしては、バングラデシュのグラミンバンク、マリのCaisses billageoises等がある。タイにおいては短期の専門家と"Matching Fund"のための基金と機材を供与して、地方において低金利での資本の借入れを可能にしている。パキスタンにおいてBMZがアガカーン・ルーラル・サポート・プロジェクトやKonrad Adenauer Foundationのルーラルプロジェクトに資金を出して、村レベルで自助努力を行う団体の開発プロジェクトの計画、実施を支援しており、かなりの成果を上げている。
実施へのアプローチ		BMZでは職員に対して研修プログラムを行っており、カンントリープロファイルの準備や援助配分基準の評価に役立っている。また、人権、民主化、法の支配に関するセミナーを省の事務官に対して行っている。このセミナーは地域別であり、1992年にはサハラ以南のアフリカ、中近東に関して行われた。

表 1 - 5 ノールウェー

		ノールウェー
経過		1993年の開発援助政策に関する白書では、民主化プロセスの支援と人権活動の支援が強調されている。ノールウェーは過去数年の間に、人権と、民主主義を支援するための The Fund of Democracy 等の基金を設立している。
原則と方針		ノールウェーは従来から、Basic Human Needs を満たすための援助に長期的に取り組んでおり、1990年に開発省から発表されたモルデ宣言において、貧困緩和、社会主義の支援、民主化と人権や持続的開発の推進等を採用している。1993年の白書では、開発援助における6つの優先分野（持続的開発、経済発展、社会開発と人的資源、W I D、開発プロセスと子供、民主化と人権等）を明記している。
人権		人権に関しては様々な支援や援助を行っている。途上国にある数多くの人権に関する地域センターに対する援助（例：コスタリカ、チリ、エクアドル等にある人権に関する研究所）や女性の法的権利、法律の改革、暴力からの解放に関する援助を行っている。また、ノールウェー政府とNGOとの協力で Norwegian Human Rights Fund を設立し、途上国の人権関連の活動を支援している。新しい試みとして、1992年に Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights を設立して、選挙管理や人権教育の専門家をいつでも必要に応じて短期間の間に派遣できるようにしている。また、少数民族、先住民族の支援のために予算を確保し、NGOを通じて援助している。
統治	民主主義	この国は選挙と有権者の選挙参加に対し支援を行っている（例：カンボディア、ニカラグア、ザンビア）。また民主主義を支援するための基金を設立して、使用の目的を特定した形で援助している（例：選挙後のチリの貧困対策等）。
	法の支配	この分野では、法的権利向上のための支援や研修事業によるシステムの強化等を行っている。1992年の白書に基づきこの分野での援助額の増加が期待されている。具体的には、既存の法律の見直し、オンブズマンの設置等。
統治の行政と経済面		1992年の白書により、経済を計画・監督する公的会計検査機関等への技術的・資金的援助を増加することとしている。また、この国は軍事支出を憂慮しており、援助国側の武器輸出の見直しをすることを強調している。
参加型開発		参加型開発において、プロジェクト立ち上げの段階での住民の参加が、結果としてプロジェクトの質を上げ、持続性を持たせ、最小限の外からの援助で問題解決を自分達で行えるようになるとの経験から、地方政府の強化をしながら草の根に一番近い実施部門の強化を目指している。
実施へのアプローチ		実施へのアプローチとして、現地NGOとの協力が重要であるとしている。例としてバングラデシュにおけるNGOとの協力があるが、バングラ向けの援助のうち15%はNGOへの資金的援助に特定している。最終的には政府機関と民間機関がより緊密に協調して行くことを目的としており、こうしたNGOの支援が多面的市民社会を強化し、引いては民主主義の強化につながると考えている。

表 1 - 6 日本

		日 本
経 過		1992年6月に発表された政府開発援助大綱の基本理念の1つに『良い統治』の確保が挙げられている。特に、援助実施に関する原則として、途上国の大量破壊兵器・ミサイル等の軍事支出に関する項目が強調されている。
原則と方針		援助大綱の基本理念として、開発途上国の自助努力の支援、人づくり、経済社会基盤・基礎生活分野の整備、資源配分の効率と公正、良い統治の確保、持続的開発を掲げ、軍事支出に関しては、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきとしている。
人 権		日本は開発途上国において人権における好ましくない動きに対し援助方針の見直し等をしている（例：ミャンマー、中国、ハイティ、インドネシア、ケニア、スリランカ）。1991年にW I D問題に関するガイドラインが出され、技術協力、経済協力の様々なプロジェクトにおいて、W I Dへの配慮を協調している。
統 治	民主主義	民主主義に関しては、援助実施の原則の一つとして開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払うとしている。民主化に対する日本の援助のアプローチとして、短期的な変動を重視するのではなく、長期的に見て民主化の方向に向かっていくかどうかを基準にして援助をしようとしている。また日本は過去数年間、選挙監視団を送って選挙の支援を行っている（例：コスタリカ、エルサルバドル、ガーナ、グアテマラ、ハイティ、ホンデュラス、ケニア、ナミビア、ネパール、ニカラグア、パナマ）。国内において『良い統治』の国際セミナー、「アジアにおける民主化と経済発展」のワークショップを行っている。
	法の支配	日本において、開発途上国の警察官のための「犯罪防止セミナー」を行う等この分野での人的開発の強化に寄与している。
統治の行政と経済面		経済開発の専門家派遣、また、途上国の政府高官、ジャーナリスト向け国レベル・地方レベルの管理・監査システム充実のための研修を行っている。外務省の主催で1992年11月に軍事支出と援助に関する国際ワークショップを二国間、多国間のドナー、専門家向けに開催した。
参加型開発		参加型開発を促進するための努力として、草の根で活動を展開しているN G Oに対して、1991年度には約2,000万ドルの援助をしている。また、初等教育、P H Cのような草の根レベルのプロジェクトに対して、小規模無償を1989年より始めており、1990年には、4 4か国9 0のプロジェクトに資金援助が行われた。
実施へのアプローチ		記載なし

参考文献

- DAC, "Update of the Survey of DAC's Members' Policies and Programmes in Participatory Development and Good Governance", Paris, Aug., 1993

第2章 JICAとOECDの「参加型開発と良い統治」に対する取り組みの現状

本章では、日本における「参加型開発と良い統治」援助の取り組みの事例として、JICAにおけるこれまでの取り組みの現状と海外経済協力基金（OECD）での借款案件の事例を紹介する。

1. JICAにおける取り組み

本田 恵理

1.1 「参加型開発と良い統治」の捉え方

本現状分析にあたっては「参加型開発」、「良い統治」に関係する「民主化（民主主義）」の概念も加えた次の3つに分けて整理することとする。なお事例実績については平成4年度～6年度実績を中心にとりまとめる。

（1）民主化（民主主義）

司法、立法、行政の三権から成り立つ国家全体のあり方、及び国家を運営するシステムの形態。

（2）良い統治

国家を動かす枠組みの中で政府の役割、すなわち司法、立法、行政の三権のうちの行政に着目したもの。

（3）参加型開発

政府が主体となって実施するが、住民の積極的な参加を得て行なわれる開発活動。

1.2 ODAによる「民主化（民主主義）」、「良い統治」、「参加型開発」の支援内容

ODAと「民主化（民主主義）」、「良い統治」、「参加型開発」との関わりには、途上国がこれらの課題を促進しようとするプロセスそのものに対して、技術協力・資金協力を行なうアプローチと、「民主化（民主主義）」、「良い統治」、「参加型開発」をODA供与の条件とする、すなわちコンディショナリティの付与というアプローチの、二つの方向が考えられる。

JICAが主眼をおいているのは、前者のアプローチ、すなわちかかる概念を促進していくためには、如何なる形で技術協力及び無償資金協力を進めていくべきかという点である。技術協力及び無償資金協力による「民主化（民主主義）」、「良い統治」、「参加型開発」そのものへの支援を、次のような内容に分類して整理していくこととする。

(1) 民主化(民主主義)

選挙制度と複数政党制の確立：選挙監視人、選挙人登録、選挙広報、政党の強化
社会の多様化：職能団体、労働組合等の強化、マスコミの多様化と報道機能の強化
法律に関する知識の普及
司法制度、司法手続きの改善

(2) 良い統治

公共部門の改革：行政官の能力・態度の改善、行政施策の強化、肥大化した政府の
効率化、財政赤字の解消
市場経済体制を支える政策：マクロ経済政策策定能力の向上、零細企業・中小企業
振興、金融システム強化、投資促進、貿易促進、流通の効率化、品質の
確保、所有権の確立、社会主義経済からの移行途上にある諸国への支援
透明性の確保：会計検査等の仕組みの導入、税務・税関システムの向上、行政活動
に係る官報の出版や資料室の設立・公開
軍事費の削減：軍民転換、旧軍人への職業訓練

(3) 参加型開発

住民組織：NGO、協同組合、女性グループ等の形成とネットワーキング
地方分権：地方分権政策の促進、地方公務員の能力向上
援助手法の適正なあり方：ガイドライン・マニュアル等の作成、調査研究の実施、
職員等を対象とした研修・セミナーの実施

なお、この他、参加型開発についての住民の意識向上やそのための人材の育成・強化の方法として、教育・訓練、保健・医療、安全な飲料水、情報、金融(小規模金融)といったものもあるが、右を含めるとあまりに概念を広げすぎることになるので、ここには含めないこととする。

1.3 JICAの取り組みに関する現状

上記の分類に基づき、「民主化(民主主義)」、「良い統治」、「参加型開発」のそれぞれの分野における援助の実績、ならびにこれらを実現するためのJICAの体制整備の現状について取りまとめる。

援助実績

(1) 民主化(民主主義)(表2-1)

選挙制度、複数政党制等、政治制度を中心とした民主主義のあり方に関する総論的なものとして、研修事業で「日本における民主主義政治行政制度セミナー」及び「労使関係行政セミナー」が実施されているのとどまる。

(2) 良い統治 (表2 - 2)

公共部門の改革については、研修事業が中心であるが、専門家派遣も実施されている。協力内容は、国家行政全体のあり方に関わるものと、個別の分野の行政に関わるものとに分けられるが、行政施策の強化、行政官の能力・態度の改善に集中している。例えば構造調整にみられるような、肥大化した政府の効率化や財政赤字の解消に直接関与するプロジェクトは実施されていない。研修は、比較的短期間のセミナー形式で、当該分野の日本の状況を紹介するものが中心となっている。

市場経済体制を支える政策については、かなりの研修事業と専門家派遣が行われており、プロジェクト方式技術協力もいくつか実施されている。対象国としては、アジア諸国が多い。マクロ経済政策、中小企業対策、金融システム強化、貿易促進、投資促進、流通の効率化、品質の確保、所有権の確立、社会主義経済からの移行途上にある諸国への支援に分類され、わが国の経済発展の経験を生かした多様な支援が行なわれていることがわかる。例えば専門家派遣をみると、同一分野で複数国への派遣がなされている例が多く、我が国の援助の分野として、ある程度内容が確立され人材も確保されたものが多いといえる。平成7年度からは市場経済化支援の一環として財政、金融、貿易、社会保障、行政組織等の国の根幹にかかわる政策の立案・形成に対する知的支援のための研究協力を拡充していくこととなっている。

透明性の確保については、税制及び会計検査のあり方にかかる研修事業が行なわれているにとどまる。情報公開に関わるものは実施されていない。

軍事費の削減については、わが国が国際会議等の場で強調している点ではあるが、JICAのプロジェクト・レベルでの具体的な案件実施には移されていない。

(3) 参加型開発 (表2 - 3)

住民組織を支援する援助は、数は少ないが、研修事業、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力、無償、協力隊派遣等、多様なスキームによりプロジェクトが実施されている。JICAによる協力である以上、これらの援助も基本的には、政府ベースの技術移転を行なうものであるところに、限界があるように思われる。相手国の草の根まで届くことができるという利点を有するNGOや協力隊との連携を強化すること、すなわち研修事業の「オイスカ農業一般」や協力隊員による農村等での活動をいかに拡大していくかが、今後の課題であろう。

地方分権については、研修事業2コース、専門家1人が派遣されているにとどまる。環境分野等で、わが国内の地方自治体の協力を得ることが必要であるとの声が高まっているが、今後は「参加型開発」の視点から、地方自治体がノウハウを有する特定分野の技術移転だけではなく、地方分権及び地方行政そのもののあり方・考え方に関する協力も積極的に行なっていくべきであろう。

参加型開発を促進する援助手法としては、従来より手法の導入に関する研究、職員に対する研修等を実施している。また、右を実際の援助活動に積極的に取り入れており、予算措置としてもこれまで、ガイドライン・マニュアル等の作成、国総研における調査

研究、職員等を対象とした国総研セミナーを行なっている。特に国総研セミナーについては、参加型開発のみならず民主化（民主主義）、良い統治にも関連するテーマも取り上げられている。

また、プロジェクト方式技術協力案件では、開発が女性に及ぼす影響や、社会環境にもたらす影響を配慮するためのWID配慮や社会環境配慮のための調査団等の配置が行なわれてきているが、平成7年度からは、住民参加促進のための措置が拡充されることとなっている。すなわち、案件の計画段階で、PCM手法（参加型アプローチによるプロジェクト計画、運営管理のための手法）を用いた参加型計画づくりの促進のため、事前調査における参加型促進団員の配置や、相手国関係者や地域住民等の参加によるセミナーの開催が行われることになっている。

表 2 - 1 民主化（民主主義）（ J I C A ）

	選挙制度と複数政党制	社会の多様化	法律に関する知識の普及	司法制度、司法手続きの改善
研 修	日本における民主化 研究セミナー 民主主義政治行政 制度セミナー	労使関係行政 セミナー		犯罪防止（矯正 保護、刑事司法） セミナー、 国別特設（ヴェ トナム、ラオス）
専門家			法整備支援 （ヴェトナム）	
プロ技				
無 償				
協力隊				
援助手法	研修・セミナーの実施： 「中国の民主化と人権 問題」、「民主化支援 を中心とした仏援助政 策・理論の新しい潮流」、 「アジアにおける人権 問題と援助」			

表 2 - 2 良い統治 (J I C A)

	公共部門の改革	市場経済体制を支える政策	透明性の確保	軍事費の削減
研修	<p>国家行政全体： 国家行政、上級国家行政セミナー</p> <p>特定分野の行政手法： 交通警察行政セミナー、消防行政管理者、環境行政、防災行政管理者セミナー、衛生行政セミナー、労働安全衛生行政セミナー、雇用行政セミナー、職業能力開発行政セミナー、自動車技術行政、郵政幹部セミナー、電気通信幹部セミナー、婦人問題ナショナルマシナリーセミナー、上級警察幹部研修、上級人事管理セミナー、女性の地位向上のための行政官セミナー</p>	<p>マクロ経済政策： 開発エコノミスト、経済政策セミナー、通商産業政策</p> <p>中小企業対策： 中小工業開発セミナー、中小企業対策、中小企業診断</p> <p>金融システム強化：財政金融政策</p> <p>貿易促進： 貿易振興セミナー、貿易実践指導者、貿易・投資促進技術</p> <p>投資促進： 投資促進セミナー、投資環境整備、貿易・投資促進技術</p> <p>流通の効率化： 日本市場商品流通セミナー</p> <p>品質の確保： TQC標準化活動実践、工業標準化・品質管理シニアセミナー、計量標準、認証検査制度、生産性向上技術、実践的総合生産性向上</p> <p>所有権の確立： 工業所有権制度、工業所有権セミナー、国際知的財産権</p> <p>社会主義経済からの移行途上にある諸国への支援：市場経済化促進セミナー</p>	<p>政府会計検査セミナー、国際税務行政セミナー（一般租税コース、上級租税コース）、税関行政、行政情報システム</p>	
専門家	<p>特定分野の行政手法： 鉄道行政（インドネシア）、高等教育行政（インドネシア）、海運行政（フィリピン）、環境行政（タンザニア、メキシコ）、工業技術開発行政（アルゼンティン）</p>	<p>マクロ経済政策： 経済開発（インドネシア、タイ、モンゴル、マラウイ、ザンビア、PNG、ルーマニア）</p> <p>中小企業対策： 中小企業ジョイントベンチャー（マレーシア）、中小企業診断（シンガポール）、中小企業振興（オマーン、メキシコ）</p> <p>工業開発： 工業調査・計画（インドネシア）、工業開発・貿易振興（フィリピン）</p> <p>貿易促進： 工業開発・貿易振興（フィリピン）</p> <p>投資促進： 投資促進政策（インドネシア、フィリピン、スリ・ランカ、タイ）</p> <p>品質の確保： 生産性向上（フィリピン、タイ、ブラジル、ハンガリー、ポーランド）、工業標準化（フィリピン、チリ）</p> <p>金融政策： 金融セクター改革（インドネシア、ポーランド）</p> <p>行政改革（ポーランド）</p>		
プロ技		<p>貿易研修センター（インドネシア、フィリピン）、工場標準化試験研修センター（タイ）、国立計測標準研究所（シリア）、青果物流通改善計画（パラグアイ）</p>		
無償				
協力隊				
援助手法		<p>研修・セミナーの実施： 「東欧・CISにおけるIMFプログラムの評価」、「市場経済移行支援 - 対ポーランド援助の経験から」、「経済自由化潮流の中での政府の役割」</p>		

表 2 - 3 参加型開発 (J I C A)

	住民組織	地方分権
研 修	農業共同組合、家族計画組織活動セミナー、婦人の地位向上セミナー、オイスカ農業一般	地方行政、地方自治体行政実務
専門家	協同組合計画強化 (インドネシア)	地方水道行政 (イエメン)
プロ技	社会林業訓練計画 (ケニア)、キリマンジャロ村落林業 (タンザニア)、南東スラウェシ州農業農村総合開発 (インドネシア)、地方生計向上 (フィリピン)、村落振興、森林保全計画 (ネパール)	
無 償	モデル農村整備計画 (バングラデシュ)	
協力隊	農協、漁協 (組合指導員、農業改良普及員、漁業アドバイザー)、村落開発普及員 (住民の組織化、生活改善、現金収入、女性 / 若者グループ、家政)	
援助手法	<p>ガイドライン・マニュアル等の作成： WID配慮の手引書、PCMマニュアル、貧困配慮ハンドブック</p> <p>調査研究： PCM手法の開発、Institutional Developmentに関する研究、JICAとNGOとの連携に関する研究</p> <p>貧困問題とその対策： 地域社会とその社会的な能力育成の重要性</p> <p>研修・セミナーの実施： 「参加型開発 - 貧困層のための小口金融 - グラミンバンクの事例より」</p>	

2. 「参加型開発と良い統治」OECF 借款案件の事例

辻 一人

表 2 - 4 「参加型開発」(OECF)

1/3

案件名	国名	承諾年月	借款額 (百万円)	事業概要	「参加」の態様
小規模湖沼 漁業開発事 業	タイ	83.9	4,900	タイ北部・東部のスワンプ100カ所を改修、種苗センターを増強し、内水面漁業の育成を図り、湖沼周辺住民の動物蛋白質の確保、更には漁獲水産物の販売を通じて、周辺経済の活性化を旨とする。	<ul style="list-style-type: none"> 対象スワンプ選定にあたり、特にタイ側の要望により農民の参加可能性に配慮し、共同活動の実績や村の指導者層のリーダーシップなど社会経済的側面が重視された。 スワンプの運用維持管理は村が主体となり、実施機関が支援し組織化。 漁業によって得られる村の現金収入を元にした小規模公共投資・村内貸付等が行われ、更には灌漑・家畜生活用水の供給も増加し村の生活水準向上に役立った。
新農村開発 計画 (I) (II)	タイ	79.6 81.9	7,000 <u>7,000</u> 14,000	タイ北部、東北部、南部の貧困地域において、多岐にわたる農村開発計画を実施し地域の生活環境の改善及び村落共同体の強化を図る事により、ひいては農民の所得向上を図らんとする。	<ul style="list-style-type: none"> 本事業で建設した溜池等の水資源施設は、生活用水、養魚、家畜飲水、乾期の小規模農業用水に活用されており、一部の家内工業では、市販可能な高品質の製品を作りだせるようになっている。 建設された各種の社会基盤設備や設立された各種の組合について、基本的に各村の開発委員が責任をもって運営・維持管理を行っている。通常、組合の活動による利益が、これらの運営・維持管理費に充てられる。各事業の実施段階での村民参加及びその後の組合活動により、村民による地域社会組織の促進と強化が図られた。
アラバリ山 地植林事業	インド	92.1	8,095	<ul style="list-style-type: none"> ラジャスタン州東部のアラバリ山地は、人口・家畜増により森林が荒廃。このため同地域に植林等を行うことにより、森林を復旧するとともに地域住民の生活基盤の確保を図るもの。 本事業の概要としては、裸地植林、荒廃林の復旧、共有地植林、農家植林、野生動物保護、区域の生息環境の改善等が含まれる。 	<ul style="list-style-type: none"> 本事業は5次五カ年計画(1974~1979年)から相当規模で始まった社会林業(地域住民が関与する林業)の一部である。特に私有農地に植林するための農家林業は、ラジャスタン州森林庁が苗木の育成・配布を行い、実際の植栽培は住民が行う。 実施、管理につき、雇用される地域住民を対象に、森林の重要性、植林方法、植栽木の維持・管理の留意事項について啓蒙及び技術指導活動を行う。 各事業地は、住民との協議により決定。 効果として、燃料、木材、枝葉飼料、牧草(飼料)、果実、竹及びその他の森林副産物の収穫による地域住民の生活安定(最終林有物については、森林局及び地域住民の間で一定の割合で分配)。 地域住民の参画が不可欠であり、相当量の雇用創出効果(事業期間中の雇用量は延べ42百万人日)。

案件名	国名	承諾年月	借金額 (百万円)	事業概要	「参加」の態様
地方上水道 整備事業 (I) (II) (III) (IV)	フィリピン	78.11 80. 6 86. 5 90. 2	4,555 1,860 2,555 <u>5,080</u> 14,050	深井戸、貯水池、共同水栓設備の建設をもって貧困撲滅、地域の生活環境の改善を図るもの。	・水道施設の維持管理は受益者である住民が組織する水道組合が行うことになっており、組合は受益者から水道料金を徴収し、施設の維持管理運営費、借入金の返済等に充当する。組合による維持管理のためには公共事業省が行うトレーニングが重要である。初期の借款 (I) (II)においては組合の組織化が遅れていたが、(III)の事業において、訓練プログラムにつきコンサルタントを雇用して作成、このプログラムに沿って訓練が行われるよう留意している。
BAAC ローン (I) ~ (XI)	タイ	75.10 77. 3 79. 6 80. 8 81. 4 83. 9 86. 3 87. 9 88. 9 90. 2 91. 9	2,000 6,000 3,600 3,300 3,200 4,120 1,013 3,672 4,875 5,000 <u>4,694</u> 41,474	・従来より農業部門への公的制度金融を行ってきたBAACを通じ、タイの農協・農民グループ・個人農民の行う市場向け産品に関する農業開発プロジェクトを対象にその所要資金の一部を貸し付けるもの。	・タイ全土にわたり極めて多数の農家に利用された。(I次ローン～IV次ローン評価時には計38,537件)。 ・BAACの貸付制度は、農民達が自ら選び組織したグループ内農民の相互連帯責任に基づき無担保貸付を受ける「連帯保証責任貸付制度」を基本としている。同制度は、農民に平均14名程度の小グループを組織させ、グループに属する農民が相互に連帯責任を負う事を条件に、資金を貸付る制度である。BAACより融資を受けようとする農家は出張所員の指導により、まずこのグループを組織しなくてはならない。 ・BAACの制度面のもう一つの特徴として、前述の組織された小グループに貸付資金の自主管理を行わせている。小グループのリーダーを選出させ、そのリーダーがBAACとの連絡調整を行う。
*地方開発 信用事業 (I) ~ (II)		93. 1 93. 9	2,837 <u>3,532</u> 6,369 全合計: 47,843	・BAACが借入人。より貧困者層への貸付。年間所得条件がより低所得。(BAAC VI次ローン年間所得制限 50,000B以下、地方農村開発ローン同 35,000B以下)	・BAAC業務活動の特色は、融資対象が主に小規模農家であることから約4,000名に及び出張課員(総職員数約7,330名)の草の根的トータル・サービスであるといえる。これにより、BAACは個々の農家の生産状況、資産状況等の情報を蓄積し、また農民からの信頼も獲得している。 ・出張所員の活動は単に貸付資金の管理に止まるものではなく、農家経営に関する一種の技術支援の側面を含んでいる。それは、販売事業として現物(肥料、農機具)融資制度や普及事業等の営業活動であり、農民との関係を双方向として、関係円滑化が図られている。

案件名	国名	承諾年月	借金額 (百万円)	事業概要	「参加」の態様
セクタープログラムローン	インドネシア	88.10 89.12 90.12 91. 9 92.12 93.11	72,400 32,500 38,122 67,520 66,170 <u>34,056</u> 310,768	原油価格の下落、債務負担の増大という同国経済の窮状を考慮して、見返り資金を活用するという型式で合意された「国民生活に密着し、今後の同国経済の成長基盤を整える」ためのセクターにおける円滑な開発事業の実施を支援することを目的とする。	<ul style="list-style-type: none"> ・農業、運輸、地方電化、保健、教育、水資源、居住環境、社会福祉の分野の多数の小規模プロジェクトを対象とする。政府による一方的な事業では無く、あくまでコミュニティの意思を尊重した「住民参加型」事業である。
一般地方電化事業 (I) (II)	タイ	83. 9 90. 2	6,580 <u>7,095</u> 13,675	<ul style="list-style-type: none"> ・第5次5ヵ年計画のもと、PEA（事業実施機関）の地方電化事業の一貫として、タイ北部及び東北部の農村地域を対象として、配電設備を整備し、未電化村の電化及び一部電化村の電力増強を行うものである。以て、電力供給を可能として、地域の開発促進及び民生の安定に寄与するもの。 	<ul style="list-style-type: none"> ・本事業はカナダ国際開発庁（CIDA）の総合農村開発事業と同一地域にて行われ、事後評価を共同で行った。 ・本事業は、従来のPEA電化事業計画においては優先順位が低く、対象から外れた村の中で、住民からの電化、電力増強の要請が特に強く、配電工事費の一部を受益者である住民が負担する条件に合意した村を対象として実施されたボトムアップのプロジェクトである。 ・「参加型」の要素として挙げられるのは、2点ある。第1は、事業選定段階において、通常だとインフラ整備は政府実施まで待つというのが一般的な姿であるが、上に述べたように受益者が強い電化への要求により資金額の一部を負担することにより、事業に参画した点である。第2は、事業実施段階において、地域住民間で共通に負担しなければならない出費が存在する為、住民が各自の私的利益を調整して共同の合意形成を図るというプロセスが不可欠となった点である。

表2 - 5 「良い統治」(OECD)

1/2

案件名	国名	承諾年月	借金額(百万円)	事業概要	「良い統治」への貢献
高等人材開発事業	インドネシア	90.12	12,439	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共政策、経営学、環境と開発、経済・金融政策、工業開発、科学技術等の分野においてより高度な知識・技能を有する人材を公務員を中心に育成するとともに、人材開発政策のための組織・インフラ強化を通じて人材開発政策の立案・実施能力の向上を図り、もって「イ」国の経済開発を促進しようとするもの。 ・ インドネシアの公務員と地方大学のスタッフ約4,700名を対象とした内外における研修・留学の実施、人材開発関連の組織・インフラストラクチャの強化。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業計画として、公務員と地方大学の教員を対象とした内外における研修・留学の実施と人材開発関連の組織・インフラストラクチャの強化、を図るもので、実施機関別に分かれた以下5つのコンポーネントから構成される。 <ul style="list-style-type: none"> i. 人材開発政策強化、ii. 海外研修所組織強化、iii. 経済・金融研修、語学研修センター拡充、iv. 工業開発のための科学技術分野強化、v. 工学分野高等教育教員育成、がある。 ・ コンポーネント毎に広範囲にわたるコンサルティング・サービスが必要とされ、研修プログラムの立案・実施、マネージメント・コンサルタント等が挙げられる。 ・ 効果として挙げられるのは、より高度な知識・技能を有する人材を公務員を中心に育成することにより、環境を考慮に入れた健全な工業開発、地方分権化、経済の規制緩和等の達成に貢献するものである。組織・インフラストラクチャの強化を通じて、各実施機関の人材開発の立案・実施能力が向上し、また「イ」国の持続可能な経済開発の促進が見込まれる。地方公務員・地方大学教員の人材育成によりジャワと外領との均衡ある経済開発にも資する。
環境研究センター拡充事業	インドネシア	91. 9	1,101	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境研究センターは、環境問題の調査研究を行うため「イ」国内の55大学に設置された研究機関である。しかし、財政基盤が脆弱なため、人員の確保、教育研究活動に必要な資機材の確保が困難なため12のセンターを対象に、人材の育成を中心としつつ、必要な設備を整備する。 ・ 事業内容は、1. 研究室の増改築、2. 資機材及び文献等の供与、3. 人材育成：各環境センターの研究者の海外、国内留学等、4. 技術援助：環境問題に関する技術的事項、人材開発及び環境開発に対するアドバイス等、である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生活環境、天然資源の保全を行いつつ持続性のある経済発展を進めることが「イ」国の課題。この背景には、都市部における水質汚濁、大気汚染や廃棄物問題、農村部における土壌の荒廃、開発事業や商業伐採による生態系の破壊等が進行している状況がある。こうした環境問題に対処するため、環境問題の専門家を早急に育成し、中央レベル、地方レベルでの環境問題解決の為の行政能力、技術力を量、質とも向上させる必要がある。

案件名	国名	承諾年月	借金額 (百万円)	事業概要	「良い統治」への貢献
ジャカルタ市地理情報システム開発事業	インドネシア	89.12	1,388	<p>ジャカルタ特別市に関する地理情報システムを構築し、地域行政の高度化、効率化に寄与せんとするもの。</p> <p>各種地理情報の加工機能を有するシステムを導入し、都市計画の立案に必要な地理情報を迅速に提供する。</p> <p>ジャカルタ市における各種インフラの地理情報を一括管理し、各種インフラ事業実施機関間の情報交換を可能にする。</p> <p>地方政府にとって重要な財源である固定資産税（90%が地方政府の収入）の徴収業務において、納税者の発掘、土地現況と台帳の不突合調査等の実務の効率化を図る。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地理情報の精度向上、地理情報加工処理付加、各種地図作成工程の迅速化・省力化と図面管理更新処理の効率化による、都市計画及び公共インフラの新設計画・整備管理等の業務の迅速化・省力化及び計画の質的向上。 ・各種地図作成コストの減少による、公共インフラ整備・修復等における事業費の削減。 ・固定資産税補足率の向上。

第3章 UNICEF、UNDP、ODAの援助政策

田中 恵理香

提言報告書では、米国、カナダ、ドイツ、世界銀行、UNDPの援助動向について取り上げているが、ここでは、国際機関の中で、「参加型開発」と「良い統治」への具体的取り組みを考えていく上で、特に参考になると思われる事例としてUNDP及びUNICEFのアプローチ、また提言報告書の中では取り上げなかった先進国ドナーとして英国ODA（海外開発庁）の政策方針ならびに援助の内容について取りまとめる。

1. UNDPのアプローチ

UNDPでは、「持続可能な人間開発」や「人間を中心とした世界秩序」を目標として掲げており、分権化の促進やNGOの活用を通じて、政府の計画の中に人々の参加を一層取り入れることを、提言している。国連機関の中でUNDPの役割は、「人間を中心とした国家形成及び援助の調整」と規定されており、参加型開発と良い統治の推進における中心的存在とも言える^{注1}。このような点で、UNDPの政策は参考になると思われ、取り上げた。

1.1 「良い統治」に対する支援

UNDPでは、行政管理あるいは「統治」を開発におけるプロセスの中心課題と位置付け、「良い統治」の重要性を提唱し、その実現のための支援を実施している。

1.1.1 「良い統治」に対する基本的考え方

良い統治を満たす要素として、UNDPは（1）正統性、（2）結社と参加の自由、（3）法的枠組み、（4）行政の責任性と透明性、（5）情報へのアクセスとその有効性、（6）効果的・効率的な公共セクター管理、（7）政府と住民組織との協力、を挙げている。

UNDPでは、良い統治分野での方針として、政府はシステムが機能するような制度・枠組みを形成しなければならないとしている。また、政府の役割はこういった点に限定し、あとは市場原理と民営化を導入するよう提言している。政府は法・秩序の形成、投資や生産を促進する環境づくりといった、政府でなければならないことを行うようにするのである。

このような形での良い統治を実現するためのUNDPの施策として、地方分権化の促進、公務員制度の見直し、責任性の確立・強化、法的制度の確立、人材・行政管理及び訓練、戦略策定のための各方面でのインスティテューション・ビルディング、適切なリーダーシップの育成・向上、戦略的行政管理の開発と実施、を挙げている。

^{注1} 引用は、UNDP, *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development*, 1994.

特にUNDPでは分権化を重視しており、地方で行われる活動に関し、政策決定権も含むすべての責任と機能の地方委譲を推進するアプローチをとっている。

分権化の現状をより明確に把握するため、分権化の度合いを客観的・定量的に評価する指標の一つとして、中央政府と地方政府の財政上の関係に着目し、次のように整理している。

- (1) 政府の総歳出額に占める地方政府からの歳出の割合
- (2) (上記(1)の修正指標として) 政府の総歳出額に占める地方政府からの歳出の割合(軍事支出や債務返済費を除く)
- (3) 政府の総歳入額に占める地方政府の歳入の割合
- (4) 地方政府の支出額に占める地方政府の収入額の割合

こうした指標に基づいて財政的分権化の状況を見ると、発展途上国では先進国より分権化の度合いが低いことが明らかになっている。これまでの事例で、分権化が進めば効率性が向上し、政府支出の分配も改善されることが、示されている^{注2}。従って分権化を進めることが行政改革のためには必要であり、中央政府によって地域格差を軽減する努力が払われること、既存の権力構造を改革すること、住民組織やNGOを活用することが重要であるとしている。また、援助が分権化に与えてきた影響にも言及し、一般に援助が中央政府で管理される体制になっていること、大規模なインフラ建設プロジェクトに集中しがちで分権化促進に役立つ社会セクターに関わるものが少ないことを、途上国で分権化が進展しなかった要因として指摘し、援助のあり方に示唆を与えている。

1.1.2 「良い統治」支援政策

以上のような立場に立ち、UNDPでは、良い統治推進のための行政改革支援を各国で行ってきた。これには、行政機構改革、人材開発・管理、経済・財政改革、分権化及び地方政府の強化、政府・民間部門のインターフェース調整等が含まれる。これまでに例えば、タンザニアでは公務員制度改革や市場経済促進のための支援、ヴェトナムやモンゴルでは市場化経済移行に伴う行政改革支援、ラオスでは政府機関の権限見直しや人材管理機関の設立等を行っている。

囲み3-1 UNDPにおける良い統治促進のためのプロジェクト事例

タンザニアにおける公務員制度の戦略的改革

タンザニア政府は、公的部門の機能が不十分なため、開発問題に十分な対応ができないことを認識しており、公共部門の効率、効果、生産性を上げるための政策がとられた。公務員制度を改革するための大統領直轄部門の設置、公務員の定員削減、教育等公共料金の有料化の導入、等を実施したほか、UNDPの支援で、1988年に公務員調査を実施し、16,000人の架空職員を摘発、必要な措置をとることになった。これらの合理化政策により、不要な部門は廃止されたり統合されたりすることになった。経済分野では、投資促進センター(Investment Promotion Centre)を設置し、国内及び海外からの投資の促進・調整を行っている。

^{注2} UNDP, Human Development Report, 1994 では、チリ、インドネシア等途上国の分権化をケーススタディとして取り上げ、分権化の経過と現状を、実施のためにとってきた具体的政策やその影響とともに分析・評価している。

1.2 「参加型開発」への取組み

UNDPでは、参加を、人々が経済的、社会的、文化的、政治的プロセスに積極的に関与していくこと^{注3}と定義している。単に開発プロジェクトへの参加にとどまらず、意思決定に常にアクセスできなくてはならないとし、参加は総合的開発戦略の中心であると位置付けている。

1.2.1. UNDPによる「参加型開発」の調査・分析

(1) 「参加型開発」プロジェクト調査とその結果^{注4}

UNDPでは、参加を取り込んだプロジェクトを支援する方策を探るため、アジアにおける開発プロジェクトで、成功した事例7件の調査を、2年かけて行った。調査したプロジェクトには、バングラデシュにおける子供の予防接種推進プログラム、マレーシアにおける農村活性化のための青少年訓練センター設立・普及プログラム、インドネシアにおける農民の参加とイニシアティブによる灌漑システムの地域管理推進プログラム等である。これらはいずれも、保健、教育、灌漑、エネルギー、住宅、といった住民の生活に直結する問題を扱ったもので、中央政府及び地方自治体、ドナー、NGO、コミュニティが緊密に協力しあっていたものであった。

プログラム実施の結果、例えばバングラデシュの事例では、1985年まで2%にすぎなかった幼児予防接種率が、1990年の終わりまでには80%に達し、幼児死亡率は20%低下するといった具体的・定量的成果が表れている。さらにこれらのプログラムでは、実施後に政府とNGOの関係が良好になる、政府、住民ともに問題意識が高まる、住民組織が強化され、住民主導でプログラムの持続が可能になる、といった効果もあった。

(2) 調査結果による「参加型」プロジェクトの特徴分析

上記のプロジェクトを分析の結果、UNDPでは、従来型のプロジェクトと参加型プロジェクトの違いを以下のようにまとめている。

表3-1 従来型プロジェクトと参加型プロジェクトの比較

	従来型	参加型
時間的枠組み	厳密に決まっている	弾力的、しばしば長引く
主体	政府、被援助国、契約者	コミュニティ、NGO、民間部門、地方政府、ドナー、中央政府
発案者	政府、コンサルタント、被援助側機関	コミュニティ、NGO、仲介的組織
目的、目標	政府、ドナーが決定	関係者の合意による
最終成果	開発	開発、協力、及びエンパワーメント
計画、管理、監督	政府、その実施機関	多様な関係者が協力
対立	なし、または表面化しない	あり得るが調整・軽減される
評価	中央集権的	参加型

^{注3} 前掲、UNDP, Human Development Report, 1994.

^{注4} この調査については、UNDP, Building Development Projects in Partnership with Communities and NGOs: An Action Agenda for Policymakers を参照。

(3) 調査結果から得られた「参加型開発」への提言

調査対象となったプロジェクトの成功事例から、参加型プロジェクトを進める上で問題となる点や必要な条件を下記のように分析している。

まず、コミュニティ、NGO、専門家、政府いずれも、単独では開発計画を進めることはできないので、これら開発の当事者達が協力していくことが必要になる。その際、貧しいコミュニティと政府、NGOとドナーといったように、関係者の間には力関係の大きなギャップが存在することに配慮しなければならない。例えば情報量の違いなどにより、意思決定がより大きな力を持つ当事者の方で行われがちであるが、これは、協力と参加を阻害することになる。特にプロジェクトの計画、実行、評価にコミュニティをパートナーとして含めることが重要で、これによりコミュニティの意識も高まる。参加型プロジェクトの場合には、関係者の間で衝突や対立が起こり得るが、これはプロジェクトの成功にはむしろ必要なものである。衝突や対立をうまく調整し、当事者たちが共通の解決策を見いだしていくことが、成功につながる。

また、多くの場合、政府機関、NGO、ドナーともセクター別の組織体制をとっているが、成功したプロジェクトは、セクター間の壁を取り除き、各セクターを統合している。従来の行政・組織の枠組みにとらわれない総合的な取り組みが必要である。さらに、プロジェクトの評価面では、具体的、定量的な経済効果だけでなく、コミュニティの問題解決能力の向上がなければ、成功とはいえない。

このようなことに配慮したうえで、参加型開発を推進すれば、大規模、長期的な開発問題にも効果的であるとしている。

なお、これら参加型プロジェクトの分析は、政府のプロジェクトに対する取り組み方や住民との関わり方、地方政府の役割や分権化の進行、行政組織のあり方、政府側担当者や住民のキャパシティ・ビルディング等、「良い統治」で言及された点とも関連している。

「良い統治」と「参加型開発」は相互に関連性があると言える。

1.2.2 UNDPによる新しい参加型プロジェクトの実施支援（LIFEの事例）

UNDPでは、参加型開発の手法を取り入れ、“LIFE”（Local Initiative Facility for Urban Environment）というプログラムを、UNCHS（国連人間居住センター）、UNICEF、ILO、世銀との合意により1992年開始した。これは、都市の住民特に貧困層に直接影響する、都市環境の改善、貧困緩和のために、地方政府、NGO、CBO（community-based organization - コミュニティに根差した住民組織）を支援するもので、UNDPと数力国のドナー等が資金供与している。LIFEでは、1）地域レベルでの小規模プロジェクト支援、2）参加の促進、3）地方政府、NGO、CBOのキャパシティビルディング、地域資源の動員、を目標に掲げ、これまでにタイのソンガラ市の運河修復、パキスタンのミタ・ティワナでの下水道改善、エジプトのベニスエフでのごみ除去、などのプロジェクトに取り組んできた^{注5}。

^{注5} LIFEについては、前掲UNDP, Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development, 1994 及びUNDP, LIFE - Local Initiative Facility and Urban Environment を参照。

これらのプロジェクトは、中央政府の関与の下、地方政府も強く関わっていること、コミュニティが抱える問題を取り上げたこと、コミュニティが計画の段階からプロジェクトに参加していること、NGOの支援を得ていること、また政府、ドナー、CBO、NGOが密接に協力していること等、先に述べた参加型プロジェクトの特徴を反映したものになっている。

2. UNICEFのアプローチ

UNICEFは、子供や女性を主な対象とし、扱うプログラムの多くは、コミュニティの参加と責任によるベーシック・サービス戦略をとったもので、参加型開発は不可欠の課題になっている。また、子供や女性といった生活に直接関わる分野では、全世界的に適用できる標準的プログラムは存在せず、国毎に実情に応じた計画を立てることが必要であることから、住民のニーズを汲み上げた参加型開発を取り入れることは重要である。UNICEFは、地域社会に密着した活動を推進してきたこと、NGOとの緊密な関係を築いてきたことから、自らを参加促進と開発を進める上で有利な地位にあると評価している。また子供に対する戦略は政治的に受け入れられやすく、官僚的慣行を打開しやすいという利点も指摘されている。

このように積極的に参加型開発に取り組んでいるUNICEFのアプローチを取り上げた。

2.1 UNICEFにおける参加型開発の考え方

2.1.1 参加に対する基本的認識

参加の推進にあたり、UNICEFがポイントとしているのは、アクションを支配（dictate）するのではなく喚起（inspire）する、という点である。すなわちプログラムが外部からの介入によるものである限りは真の参加とは言えない。住民にイニシアティブがあるか、プロセス、インスティテューション、リソースについて住民がより大きなコントロールを確保しているか、外部への依存性を軽減しているかが参加を判断する基準となる。コミュニティにおける参加とは、開発プログラムの計画、実施、モニターをコミュニティで遂行できるようにするものである。単に政府の計画実施のために参加を利用したり、政府のコストをコミュニティに押し付けたりするだけのものではなならない。

2.1.2 参加型開発に向けての政府、NGO、コミュニティのあり方

参加の実現にあたっては、当該国政府の他、NGO、コミュニティ等が協力して関わっていくことを謳っている。

まず、政府機関（特に地域社会を管轄するもの）とコミュニティ組織（特に女性に関わるもの）を巻き込むことを重要視している。UNICEFでは、政府に働きかけて、参加の導入をしたり、参加を推進する土壌として分権化を支援したりしている。政府から着手

して次第にコミュニティレベルへと参加を浸透させてゆく、トップダウン的手法も有効であるとしている。

その上で地方政府とコミュニティの参加をプログラムのあらゆる段階で進めなければならない。これは、従来のようにトップダウンでサービスを提供するよりも労働集約的になる。そのため、NGO、宗教団体、各種組合、女性組織を活用することが必要になる。特に政府の対応が不十分な時は、NGOの役割が大きくなってくる。但し、全てのNGOが必ずしも住民指向ではない、政府がNGOに懐疑的、といった問題もある。

参加促進のためには、コミュニティで持っている問題から始めることが鍵である。参加を効果的にするためには、コミュニティはできるだけ小規模で均質であることが望ましい。場合によっては一つのコミュニティをより小さなセクターに分けたり、いくつかの小さなコミュニティをまとめながら、プロジェクトの規模を拡大していくことも考えられる。

コミュニティの慣習や伝統を尊重することは、重要なことであるが、これらは時に参加の妨げとなっていることに、留意すべきである。特に伝統的システムのもとで女性が抑圧されていないか、配慮しなくてはならない。伝統を打ち破るキャンペーンが必要になる場合もあろう。

またコミュニティにおいてはローカルスタッフの活用を強調しており、コミュニティから選出され訓練を受けたスタッフを起用することを勧告している。そして、コミュニティリーダーらの訓練、ローカル・コンサルタントの活用を含む、コミュニティとしてのキャパシティビルディングを行なわなければならない。また、コミュニティの持つ能力を活用するために、適正技術を活用することも必要である。

2.1.3 介入の際の留意点

外部機関から介入するエージェント側にも訓練が必要である。エージェントとコミュニティが垂直的関係にあると、コミュニティはイニシアティブと責任性をエージェントに委譲してしまう。その結果、本来コミュニティが行うべき意思決定をエージェントが行ってしまう、外部からの一方的な資金、機材、技術援助が行なわれる、エージェント撤退とともにプロジェクトが崩壊する、といった状況に陥り、望ましい形での参加が実現しなくなる。特に資金援助は、コミュニティがリソースを持たない場合、活動の出発点として必要かもしれないが、慈善や贈与としての供与はパトロン・クライアント関係に基づくもので、自立性（self-reliance）を阻害するので、十分な配慮が必要である。援助の好ましいあり方としてUNICEFでは、訓練、適正技術の開発、助言・調査、といったことを挙げている。

2.1.4 参加に対する意識の向上

このようにUNICEFの提唱する参加型開発は、アクションの支配より喚起を重視していること、国際機関、NGO、コミュニティを巻き込むことから、これらに対する意識

高揚が重要なポイントとなる。そのため、マスメディア等を利用し、情報を伝達して意識の向上を図ることを提言している。

コミュニティに対する意識向上に関しては、UNICEFは、アニメーションを提唱している。アニメーションは、コミュニティを、開発のプロセスの中心にあり意思決定を行なう主導者であるとみなすもので、同じような意識高揚でも、支援を公約することによりあるプロジェクトにコミュニティを参加させようとする外部からの介入を指すモビライゼーションとは区別される。

2.1.5 参加型開発の評価

参加型開発の促進にあたり、「参加型」評価は不可欠である。住民が自らの状況の評価することにより、生活により大きなコントロールを持てるようになる。評価の手順としては、(1)目標の設定、(2)評価の枠組み設定(誰に対して行なうか、データの出所はどうするかなど)、(3)データ収集と分析、(4)コミュニティへのフィードバック、(5)結果に基づいたコミュニティによるアクションの決定、となる。一方で、外部評価者の役割も依然として欠かせないが、この場合、外部者は、ファシリテーターであり、支配者ではないことに留意しなければならない。

また、参加型評価はコミュニティに対する責任性を明らかにするものであるが、これに対し、ドナーに対する責任性を明確にするためにドナーが要求する評価もある。ドナーは目に見える成果を要求しがちであるが、参加型のプロジェクトはコストも時間もかかる点、ドナーに理解を求めている。

2.2 UNICEFにおける参加型プロジェクト支援

UNICEFでは、いくつかの参加型プロジェクトの事例を評価・分析し、参加型開発支援のための具体的政策を挙げている。

2.2.1 プロジェクトの実施事例^{注6}

UNICEFではこれまでに、ウガンダにおける飲料水確保のためのプロジェクト(South West Integrated Health and Water Project)、ギニアでの村落ヘルスセンター設置を中心とするプライマリー・ヘルス・ケア・プロジェクト(Bamako Initiative Project)、エチオピアの難民再定住地域における農村ベーシック・サービス・プロジェクト(Rural Integral Basic Services Programme)等を、当該国政府と協力して実施してきた。

これらのプロジェクトでは、計画の段階では、中央政府が中心になっていることが多かった。実施にあたっては、村落またはコミュニティレベルで住民中心に運営されるコミッティーを設置し、住民の中から選出したコミュニティワーカーを訓練するなど、住民参加を促す試みがなされた。これにより、当初はあまりプロジェクトに参加していなかつ

^{注6} 本項で取り上げたプロジェクトは、UNICEF, Esar Participatory Development Workshop, 1991 を参照。

た住民が、次第にプロジェクトにおける主導権をとるようになった。その結果、飲料水の確保、衛生状態の改善といった成果が見られたほか、住民の参加の度合いが高まり、コミュニティとしてのキャパシティも向上した。

2.2.2 プロジェクト事例による参加型開発への提言

UNICEFでは、これまで関与してきたプロジェクトの事例をもとに、参加型プロジェクトについていくつかの提言をしている。

まず、計画の初めから参加を取り入れることが必要である。前述のプロジェクトはいずれも、参加をプロジェクトの不可欠部分とはみなしておらず、参加はプロジェクトの実施段階で、実施上必要な手段として浮上してきていた。しかし、参加はプロジェクトに必要なテクニックとして利用するのではなく、プロジェクトの不可欠要素として計画の段階から取り入れなければならない。また、プロジェクトの初期段階で、外部から大量の資源を投入することは、依存性の助長にもつながる。

政府によるプロジェクトの関与は必要であるが、あくまで、住民の参加を促すようなものでなくてはならない。ギニアのプロジェクトはトップダウン方式で計画されたが、運営面では住民の参加を取り込むための工夫がなされていたため、住民参加を高めることに成功した。また、一般に中央政府より、地方政府の方が住民のニーズに柔軟に対応できる。

住民に対する訓練は、住民とコミュニティのキャパシティを高める上で重要である。前述のウガンダのプロジェクトにおいては、コミュニティ・ヘルパーの育成により、多くの人が負担を分けあい、従って、一人の負担が軽くなり、さらに多くの人が参加しやすくなった、とされている。住民の意識を高め、外部のエージェントへの依存を軽減するためには、住民の間でコストシェアリングをすることも、有効である。ギニアのプロジェクトでは、ヘルスセンター運営にあたり、利用者が\$ 0.5程度の最低料金を払うということになっていた。これにより、住民意識が高まり、住民による自主的な運営が確立された。但し、コストシェアリングのための料金徴収にあたっては、貧困層等の社会的弱者が排除されないようにする配慮が必要である。

2.2.3 参加型プロジェクト支援のための具体的政策

これまでに述べた基本の方針、プロジェクト事例を踏まえた上で、UNICEFでは、UNICEFで実施するプロジェクトには全て、参加の要素を盛り込むことを謳っている。そのためのコミュニティ及び政府に対する支援政策、そしてUNICEF自身の取り組み方として、それぞれ以下の点を挙げている。

(1) コミュニティ

まず、コミュニティ構造を変革し、住民の参加が生まれやすい自律的なPO（ピープルズ・オーガニゼーション）の出現を促進する。特に現状では参加が困難な層の参加を促すため、これらの者に対するアニメーションを実施、支援する。プロジェクトの実施にあ

たっては、特に女性等社会的弱者に配慮し、コミュニティの負担を可能な程度に留めるようにする。このことにより、参加を持続させ、外部依存性を軽減することができる。コミュニティの自立性を確立するためには、運営・管理の訓練を実施し、運営・管理手法の開発に協力する。また、計画・実施のみならず、評価面でも参加を取り入れるため、コミュニティによる自己評価を支援する。

(2) 政府

政府はまず、サービスの提供者からファシリテーターへとその機能を転換していかなければならない。また政府のコミュニティに対する対応能力を向上させることが必要である。そのために、UNICEFでは、コミュニティ・レベルまでの分権化の促進を支援する。また、政府がコミュニティワーカーを確保し訓練することを支援する。さらに、女性に対する配慮をした教育制度の改革や教材の見直しを推進する。

(3) UNICEF

UNICEFとしては、国別ワークショップを開催したり、コミュニティ視察を実施したりして、情報の収集・蓄積に努める。また、UNICEFの各オフィスでの経験・情報交換も活発に行い、セクターの壁を越えた統合的な取組みができるようにする。また、UNICEF内でも分権化を図っていく。例えば、予算の分権化を行い、参加型開発を可能にする柔軟性のある資金援助ができるようにする。さらに、コミュニティや、政府・関係機関を啓発するために、訓練の実施、訓練教材の開発、及び意識向上のためのプレゼンテーション資料の準備等を行う。

3. 英国 (ODA) のアプローチ

参加型開発と良い統治に取り組んでいる他のドナーの中から、代表例としてここではODA (英国海外開発庁) を取り上げた。

3.1 「良い統治」に対する支援

3.1.1 「良い統治」に対する基本的考え方

英国ODAでは、その目的を、(特に貧しい者の)生活の質向上及び貧困と困窮の緩和のために持続的な経済社会開発と「良い政府 (good government)」を推進することとしている。ここで、ODAでは、「good government」をDACの言う「参加型開発」と「良い統治 (good governance)」の概念を包括するものとしている^{注7}。「良い統治」は、開発援助方針の援助目的の中でも優先順位の高いものになっている。

^{注7} ODA Technical Note No. 10, "Taking Account of Good government"。なお、英国の政策については、先進国の良い統治と参加型開発への取組みをまとめた、DAC, Update of the Survey of DAC Members' Policies and Programmes in Participatory Development and Good Governance にもまとめられている。

ODAでは、そのPolicy Information Marker System (P I M S) の中で、良い統治を定義するものとして、政府の正統性、責任性、適性、人権尊重と法の支配を挙げている。具体的には、

- (1) 民主的で参加型であるプロセスを通じて中央、地方のあらゆるレベルでの政府機関の正統性を向上させる
 - (2) 政府その他機関で意思決定の透明性を高め、情報へのアクセスを改善し、腐敗を防止することで、責任性を向上させる
 - (3) 単なる行政サービスの伝達でなく、インスティテューションとしての能力を高め、時宜を得た政策形成、意思決定、政策実施ができる政府の適性を向上させること
 - (4) 特に不利な状況におかれた人々に配慮し、市民的・政治的権利を含む人権を尊重し、公正な憲法、民法、刑法の枠組みを形成する法の支配を促進すること
- としている。

なお、ここでは統治に関わるものとして、政府機関のみでなく、NGOや個人の役割も重視している。

このほか、良い統治に関連するものとして民主化を強調しており、その中でも参加と責任性を重視するほか、多元主義、政治的結社の権利と表現の自由が含まれるものとしている。

人権に関しては、政治的、経済的、社会的人権があるとし、多元性を尊重した市民社会を形成することを謳っている。また、人権は国際社会で設定された国際基準で評価すべきであり、地域の基準で評価すべきものではないという立場に立っている。したがって、人権侵害に対する配慮や介入は内政干渉にあたらぬという見解を表明している。

また、軍事支出については、過度な軍事支出は、政治的軍事的不安定と財政的困難を招き開発を阻害する恐れがあるとして、懸念している。

ODAでは、援助の配分は良い統治を追求している国を優先するとして、良い統治を援助配分の基準とすることを明らかにしている。場合によっては、緊急援助以外の援助の停止の可能性もあり得る。ただし、良い統治を基準にした援助配分については、相手国政府に決定の理由を明らかにし、他のドナーとも調整することとしている。

3.1.2 「良い統治」支援政策

ODAでは、良い統治の要素として挙げた、正統性、責任性、適性、人権と法の支配のそれぞれにつき、評価基準となるチェックリストを作成し、援助のガイドラインとしている。例えば、正統性については、どのようにして現政府が政権につくに至ったか、政府が少数の者だけでなく、幅広い人々を代表するものになっているか、現政府が一般民衆からの支持を得ている証拠が存在するか、といった項目が挙げられている。このチェックリストの運用にあたっては、現時点での絶対的状況よりも最近のまた進行中の変化に着目することとしている。

具体的な支援策としては、正統性に関わるものとして、選挙準備、選挙資金援助、選挙監視等を通じた民主化プロセスの支援、議会機構管理、軍政から民政への移行の支援、代

表されない層（女性、貧困層）に対する研修等を挙げている。これまでに、バングラデシュ、ガンビア、ガイアナ、モザンビーク、ネパールなどで選挙支援を行ってきた。

責任性については、責任と規範の定義、政治改革、分権化、財政計画、会計・監査システムの強化、腐敗防止対策の支援、情報システムの強化、買付け・入札のシステム改革等を支援している。前項で述べた通り、ODAでは、人権侵害に対し介入する姿勢を見せているものの、援助との関連については、人権の重大な蹂躪が引き続くような極端な場合にのみ援助を停止する、但しその場合でも人道的援助は継続するとして、被援助国の国民に配慮している。現在までのところ、人権侵害により援助を停止した例として、ミャンマー、スリランカ、ケニア、スーダンがある。また、人権尊重を促進するために、人権に関する声明の発表、調査の実施、裁判の出席などを行ってきた。ガンビアでは人権団体の支援等を行っている。ODA内での人権意識を高めるため、職員に対しても人権に関する研修を実施している。

法の支配に関連する分野では、国会議員研修（インド、ナミビア、ネパール）、警察研修（レソト、ナミビア、ジンバブエ）、司法部門への支援（レソト、ナミビア、スワジランド、ジンバブエ）を実施しているほか、ロンドンでナイジェリアの担当官に対して法律起草研修を行ったり、ルワンダで腐敗取締りコンサルタントを支援したりしている。

その他良い統治に関する支援としては、行政訓練、行政サービス、監査、経済運営の支援、教育者に対するカリキュラム開発、参加促進プロジェクトへの支援等が挙げられる。また、ネパール、南アフリカでジャーナリストの養成を行っている。

良い統治実現のための一般的留意事項として、プロジェクトの特定と形成の初期から良い統治の要素を含めることが必要であるとしている。また、政府以外への外部機関への支援が重要であり、プロジェクトによって影響を受ける者に事前に意見を求めること、特に貧困緩和及び非識字者や女性など不利な立場におかれた人々に対する影響を考慮することを提言している。

3.2 「参加型開発」への取組み

先に述べた通り、ODAでは、DACの言う「良い統治（good governance）」と「参加型開発」の両方を含めた概念として「良い政府（good government）」という用語を使っている。したがって、良い統治と参加型開発に対する取組みは互いに関連しあっていると見えるが、ここでは、特に参加に重点をおいていると思われる政策について取り上げた。

3.2.1 「参加型開発」に対する考え方

ODAは、援助の目的である被援助側の経済・社会開発と福祉の向上には、人々が自らを取り巻く社会とその問題に積極的に関わっていくことが重要であり、開発の効果や持続性は、プロジェクトや活動に利害関係を持つ人々や組織（ODAではstakeholderと呼んでいる）の参加にかかわってくるとしている^{注8}。参加は援助をより効果的・持続的にするとし

^{注8} 参加に対する考え方については、ODA, Technical Note No. 13, "Enhancing Stakeholder Participation in Aid Activities" を参照。

ており、その理由として、1) 参加により、広範な利害グループを包括し、プロジェクト策定とその目的達成へのコミットメントを最大化できること、2) 援助の終了後も人々が活動に参画するようになり、また参加により人々の技能を向上させ人々に自信を植え付けられること、としている。

参加型プロジェクトの実施にあたっては、まず、ステークホルダーを分析することが重要であるとしている。ステークホルダーには、援助側機関、被援助側の機関や住民、さらにプロジェクトにより便益を受ける者、負の影響を受ける者、といった分類が可能だが、どのようなタイプのステークホルダーが当該プロジェクトに関わっているかを特定した上で、複数のステークホルダー間のパートナーシップを形成していくことが有効である。また、参加は、ステークホルダーが意思決定とその後の活動に積極的な役割を果たしていくプロセスであるとし、プロセス・アプローチを提唱している。ここでは、プロジェクト目標を決定する段階から、実際の活動、リスクの特定、達成度の測定方法の決定まで、被援助側が関与しながら合意に達することが必要であるとしている。

また、一般に利用されている参加型リサーチ手法として、Participatory Rural Appraisal (P R A) を挙げている。これは、参加を促進するための調査を行うには、弱い立場におかれがちな者も含めた開発の当事者が同じ知識・情報を共有しなければならないという認識に基づき、地域の人々（都市部も含む）がコミュニティに存在する知識にアクセスし、これを理解し他の人々と共有できるようにする参加型のリサーチ手法である。さらに、ステークホルダーのニーズに合わせた訓練、土着の文化やメディア（ペインティング、民族音楽）を生かしたコミュニケーションなども参加の促進に有効であるとしている。

3.2.2 社会開発プロジェクトにおける参加の取り組み^{注9}

参加の要素を特に重視した分野として、社会開発が挙げられる。ODAでは、近年社会開発の重要性を強調しているが、社会開発プロジェクトでは参加を取り入れることを特に重視している。

ODAでは、農業、畜産、漁業、林業、教育、保健、人口、インフラストラクチュア、灌漑、家庭用水、ゴミ処理等、セクター毎に参加を促進するための留意点やチェックリストを、計画、実施の各段階について、挙げている。例えば、道路建設プロジェクトであれば、女性を含むコミュニティが計画に当たり事前に意見を求められたか、地域に特有の知識や技術がプロジェクトに取り入れられているか、建設には地域の労働力が活用されているか、といったプロジェクトの計画・運営上の問題はもとより、管轄の政府機関でプロジェクトの計画・実施にあたり、コミュニティを取り込もうとする準備ができていないかといった、将来的なキャパシティ・ビルディングに関わるような点も挙げている。

また、参加と地域のインスティテューション・ビルディングを促進するために、2種類の地域機関と協力することとしている。ひとつは、対象者、受益者を代表する地域レベルのインスティテューション（農民組織、村落コミッティー、現地NGO等）で、もうひとつ

^{注9} 社会開発における参加の具体的取組みについては、ODA, [Social Development Handbook](#)を参照。

つは、政府のインスティテューション（プロジェクトを遂行する省庁・部門またプロジェクト終了後の管理を行う省庁・部門）である。ODAでは特に、地域レベルのインスティテューション・ビルディングの重要性を強調している。健全な市民社会は、政府の正統性、責任性、適性を促進するので、市民社会のインスティテューション支援は良い統治の支援へとつながるからである。

市民組織を強化することは、プロジェクトの効率にも有効である。効率的に運営された市民組織は、受益者の利益とニーズを代表する、期待利益に関する情報を伝達する、実施にあたりサービスや資源の伝達を行う、自発的労働力を組織し利用料金を徴収する、効果をモニターする、プロジェクトの特定部分を運営する、といったことが可能だからである。また、プロジェクトの目的を遂行できるようなインスティテューションが地域に存在しない場合は、新たなインスティテューションを形成するよりも既存のインスティテューションの能力やカバー範囲を向上させるほうがよいとしている。

このように、参加促進のためには、インスティテューション・ビルディングが重要であるため、プロジェクトにあたっては、インスティテューション・ビルディングのための資金、時間を準備することが必要であるとしている。特にインスティテューション・ビルディングには時間がかかることを強調して注意を喚起している。地域組織のキャパシティビルディングに関わる投入コストの例としては、リーダー訓練、女性の識字教育にかかる費用等を挙げている。

さらに、特に女性の参加を促進するために、男女の役割やそれに応じたニーズの違いに留意することを強調している。

3.2.3 「参加型開発」に対する支援

ODAでは、コミュニティ参加を通じて社会のマージナルな層を援助するNGOの支援を行っている。バングラデシュにおいてグラミン銀行をはじめとする現地NGOの支援、インド、パキスタン、タイでも、NGOを通じた地域住民への支援を行っている。また、ザンビアでは、村落代表が地方で発言できるようにするための支援、セントビンセントでは、コミュニティ開発に取り組むコミッティーへの支援等を実施している。

NGOに関連して、労働組合の活性化にも力を入れている。1977年以来毎年、英国労働組合会議（TUC）を通じ、発展途上国の労働組合の活動推進、教育・訓練を行うよう、助成金を給付してきた。途上国における業務管理・財政管理の開発、好ましい労使関係の形成、教育や保健・安全の推進等で、労働組合の果たす役割に期待している。

また、水利プロジェクト、林業プロジェクト等の環境関連プロジェクトで、不利な状況におかれた人々の参加促進に対する関心が高まっており、参加を盛り込んだ林業プロジェクト支援（タンザニア）や水利プロジェクト支援（インド、ネパール）に取り組んでいる。

参考文献

- DAC, "Update of the Survey of DAC Members' Policies and Programmes in Participatory Development and Good Governance", 1993
- Overseas Development Administration, Government and Institutions Department, Technical Note, No. 10, "Taking Account of Good Government", 1993
- Overseas Development Administration, Government and Institutions Department, Technical Note, No. 13, "Enhancing Stakeholder Participation in Aid Activities", 1993
- Overseas Development Administration, Social Development Handbook, 1993
- UNDP, Human Development Report, 1993
- UNICEF, "ESAR Participatory Development Workshop, Arusha, Tanzania", 1991
- UNDP, Public Sector Management, Governance, and Sustainable Development, 1994
- UNICEF, "Policy and Procedure Manual", 1992
- UNDP, LIFE, Local Initiative Facility for Urban Environment, 1994

第 3 編

事 例 報 告

本編においては、個別の国の現状を事例として紹介することによって、「参加型開発と良い統治」に対する援助の進め方を考える材料を提供することを目的としている。アジア、アフリカ、中南米地域よりそれぞれ、インドネシア、ザンビア、及びホンデュラスを例として、留意すべき政治的・社会的特徴及び現状等を取りまとめたものである。

第1章 インドネシア

阿部 俊哉

1. 「新秩序体制」における開発政策

1.1 「新秩序体制」発足の背景及び経緯

42年より始まった日本軍による統治を経て、45年8月17日、スカルノはジャカルタでインドネシアの独立を宣言した。その後旧宗主国オランダとの独立戦争を経て、49年12月27日、連邦共和国として独立、翌50年8月17日、単一共和国として独立を達成した。

独立当初は、行政機構には様々な政党、武装集団が割拠し、また国軍は地方の政治勢力と結び付き、次第に地方軍閥化した。経済的には、国家の税収機能の麻痺による財政的基盤の喪失等のため国民経済は疲弊した。

50年以降、「50年憲法」が施行され、西欧型の議会制民主主義に基づく政治体制が採られた。広大な領土に多様な民族や宗教を内包するという事情を反映し、国会は政党間の離散集合の場と化し、政局の運営は困難を極めた。こうした状況を打破するために、スカルノ大統領は59年、「50年憲法」を廃止、「45年憲法」を採用し、指導民主制を取り入れた。

指導民主制の下では、当初大統領、共産党(PKI)、国軍の三大勢力が拮抗するという権力構造を形成していたが、次第に大統領と共産党が同盟し、西イリアン解放闘争、反マレーシア闘争等、外交政策の左傾化が目立つところとなる。また、大統領は反帝国主義、反植民地主義を提唱し、米国との関係は悪化、経済援助の打ち切りにより、経済状況は悪化の一途を辿ることとなった。財政赤字の膨張と、通貨の過剰供給のため、65年には650%のインフレを記録し、経済は壊滅的な状況にあった。国軍は57年の地方反乱にともなう戒厳令の発令以降、地方行政を足場に政治に介入し、オランダ企業接収による莫大な経済的権益も掌中にし、大統領と共産党の同盟による左傾化への対抗勢力として台頭した。

65年9月に発生した9・30事件は国軍が著しく勢力を拡大する契機となった。スカルノ大統領の権威失墜、共産党の非合法化により、それまでの大統領、共産党、国軍による三つ巴の権力構造から国軍による一元的支配へと移行した。

新たに政権を握ったのは当時陸軍ナンバー3の座にあったスハルト陸軍戦略司令部司令官であり、旧体制の残存勢力との権力闘争を経て、66年3月11日、大統領権限委譲を受け、翌67年3月の暫定国民協議会で大統領代行に任命された。発足当初こそは、旧体制下の残存勢力との権力闘争による混乱が見られたものの、次第に国軍及び官僚機構を基盤とする中央集権的支配を確立し、今日に至る。スハルトを大統領とする現政権は、前政権との区別から一般に「新秩序体制(Orde Baru)」と呼ばれている。

1.2 「新秩序体制」開発政策の性格

「新秩序体制」の実施する開発政策は、大統領及び国軍を中心とする少数エリートによる意思決定が、中央集権的な肥大化した官僚機構を通じ「上から」実施されるものであり、国民の意見を集約したものとは言い難い。政策決定過程から政党は排除され、国政への民意の反映は妨げられている。しばしば、同体制は政治参加及び自由の制限から開発独裁もしくは権威主義体制との批判を受けているが、一方でそれは一部民族の分離、独立という多民族国家が有する懸念のなか、統一国家としてのタガが緩まんがための「限定された多元主義」との見方も可能である。

発足当初、「新秩序体制」に課せられた最大の課題は旧体制下で疲弊した経済の回復であり、継続的に経済の「復興」「安定化」を推進することにより、国民から体制維持のための正当性を獲得した。こうした同体制の国家開発に対する基本的な認識は、71年12月に開催された全国理事会での内務大臣による以下の報告に端的に表われている。「開発の25年戦略の基本は経済促進にある。」、「開発に邁進する国民をつくるためには、政治の毒素から解放しなければならない。」、「国民を建設志向の社会生活に方向づけるためのイデオロギー政治建設、そのためにはとくに"浮遊する大衆-the floating mass"をつくるのが最重要の任務である。」としており、同体制による国家開発政策の特徴は、国民の政治活動からの隔離及び経済建設への動員に集約できる。選挙時を除いては、県以下レベルでの政党活動は禁止され、5年に1度開催される国民協議会は、実質的な政策議論を伴わない単なる"民族主義の祭典"と化した。

開発政策を経済的側面から支えたものは石油・ガスの輸出及び外国からの援助である。国家歳入に占める石油・ガス収入、国営企業からの配当金、外国援助の割合は、68年に36%、74年に64%、81年には77%に伸びた。このため、国家歳入の大半を、国民からの徴税に頼ることなく国家開発に取り組むことが可能であった。しかしながら、80年代半ば以降、国際的な石油価格の下落のなか、国家主導による石油・ガス依存型経済の非効率性が指摘され、経済政策の見直しを迫られた。また、それに伴い民間企業の役割が注目を受けつつあるが、そうした民間企業のなかで中心的な役割を果たしているのは華僑・華人企業であり、「プリプミ（土着系インドネシア人）」の経済的立場は弱い。経済格差によってもたらされる反華僑・華人感情は根強く、しばしば反華暴動となって顕在化する。

多民族国家であるインドネシアでは、独立以来、常に政府は一部の民族、地域の分離独立の動きを懸念しており、75年に東ティモールが独立を宣言した際にも、迅速に対応し、鎮圧した。また、インドネシア国民としての国民統合を図るために積極的にインドネシア語の定着及びパンチャシラ教育の普及を進めている。反華感情を除いては、国家の分離、独立に影響を及ぼすような民族間の対立は見られない。

2 . 「新秩序体制」における開発の現状及び問題点

2 . 1 政治、行政

2.1.1 憲法及び政治機構

現行憲法は1945年8月18日から49年12月27日まで実施され、その後59年7月5日の大統領布告に基づき実施されているもので通常「45年憲法」と呼ばれている。同憲法は前文と37カ条、経過規定4カ条、付則2カ条から構成されており、独立以来一条一句の修正もなく維持されている。前文は独立達成のためのインドネシア国民の理想としてのパンチャシラ（建国5原則）という国家哲学を基本としている。憲法は国法の最高位の法形式であり、下位のすべての法規範の基礎及び源泉としての役割を果たす。下位の国法規範としては、政策の大綱を提示する国民協議会決定、憲法及び国民協議会決定の執行の役割を果たす法律、さらに命令等（委任命令、大統領布告、政令、省令等）がある。

「新秩序体制」の政体は大統領制であり、議院内閣制と異なり大統領は議会にたいして責任を負わない。国務大臣は大統領に対して責任を負うが、立法府に対しては責任を負わない。立法府は選挙された大統領を罷免する権限を持たず、また弾劾の制度も有さない。大統領は国民協議会に対し責任を負うが、国民協議会及び国会を解散する権限を持たない。

同憲法によれば、国家権力は、行政権、立法権、司法権、諮問権、検査監察権の5権より構成される。

行政権は中央政府、地方政府及び国営事業体の3部門からなり、頂点に大統領が立つ。内閣は大統領の補佐機関で、大統領が国務大臣を任命する。

立法権については、国民協議会（MPR）が、国民に存する主権を国民に代わって全面的に行使し、憲法及び国策の大綱の決定並びに大統領及び副大統領の選出を行う「国権の最高機関」であるが、5年に1度の開催のために、実質的立法権は国会（DPR）が有す。国民協議会は定員は1,000名であり、うち半数は大統領による任命、残りは国会議員が兼任する。国会は一院制、定員は500名であり、うち400名が総選挙により選出、100名が大統領により任命される。憲法第5条で「大統領は国会の同意を得て立法権を掌握する」として、国会の機能が諮問機能的であるように規定されている。立法分野においても大統領の権限は大きく、立法の提案は通常大統領によってなされる。

司法権は最高裁判所が有するが、実質的な法律審査権は有さない。裁判所は一般、宗教、軍事、行政、の4裁判所に分けられる。さらに一般裁判所はジャカルタに置かれた最高裁判所（1）、州単位に置かれた高等裁判所（14）、地方単位に置かれた地方裁判所（260）の3等級の裁判所に分けられる。宗教裁判所、軍事裁判所はそれぞれ宗教大臣、防衛大臣の管轄となる。行政裁判所は、71年裁判所組織法に規定されているが、未だ設置されていない。

諮問権を有する最高諮問会議は大統領によって任命される任期5年の議員27名によって構成され、大統領の諮問に対する答申と政府への勧告を任務とするが、その答申、勧告

に法的拘束力はなく、国会議員職は様々な分野で功勞のあった人物に対し付与される名誉職の色彩が強い。

検査監察権は最高会計検査院が有し、国家財政の審査を行う。この検査結果は国会に報告される。

同憲法によれば、国会、最高裁判所、最高諮問会議、最高会計検査院がそれぞれ1つの国家権力を有するのに対し、大統領権限は行政権、立法権、司法権、及び国家元首としての権限に及んでおり、大統領への多大な権力集中が見られる。

2.1.2 国軍

国軍は陸、空、海軍からなり、統帥権は大統領が有す（国家警察は国軍の枠外であるが、指揮権は国軍司令官にある）。兵力は陸軍21.5万人、海軍4.3万人、空軍2.5万人で、3軍の総兵力28.3万人であり、国家警察は警察官14.2万人、警察機動部隊1.2万人である。「新秩序体制」発足以降、数度にわたり実施された組織改革では海軍、空軍の役割の削減、陸軍の強化と警察による補強が図られ、次第に陸軍主体の組織を確立した。政府支出に占める国防費の比率は、70年代の24%から72～75年度の30～50%に膨れ上がった後、急速に減少に転じ、70年代末から80年代半ばまでは10～12%、86年度の緊縮財政以降は7%前後となった。

国軍は45年、独立達成とともに創設され、旧体制下においても国軍は共産党と並んで最大勢力のひとつであった。9・30事件による共産党の解散以降は唯一最大の勢力となり、軍務以外にも立法、司法、行政全分野の官職者として進出した。なかでも、66年半ば以降の行政府要職への退役を含めた軍人の大規模な進出は、大統領、閣僚及び外交官を含む全省庁の要職や、国営企業その他の国家機関にとどまらず、地方政府の州知事、県長、市長、郡長から末端の村落行政にまで及んでいる。また、立法府に対しても、68年初頭、国民協議会及びゴトンロヨン国会（DPRGR）に大量の任命軍人議員が進出した。

現体制が軍部主導型であるという点については異論を差し挟む余地はない。西欧民主主義の観点からすれば軍事政権は民主主義の理念たる立憲代議制に対立するものとされるが、インドネシア国軍の活動は「本来の軍事任務のみならず、民政にも介入する」という国軍の「二重機能」論により正当化される。これは国軍が建軍以来、国防のみならず民族革命と闘争における社会勢力として機能し、また同国において唯一の統一的で機能的な行政組織であるという社会背景を反映している。82年の新国防基本法では、「二重機能」を法文化した。

また、国軍は50年代初めから、師団、部隊の運営のための予算確保及び将校の個人的、政治的利権獲得のために経済活動に携わってきた。特に65年以降、軍司令部は軍所有企業を設立し、それまで私的に行われていた経済活動を公的に開始し、輸出入許可証、森林の開発権、国家の契約の配分等に多大な影響を及ぼすこととなった。国軍はこうした活動を、軍の予算不足を補うための行為として正当化しているが、同時に将校がその政治経済的権力を強化し、個人的な蓄財を行ってきたことも明らかである。こうした軍所有企業の活動は華僑・華人資本や外国資本と結び付き、企業の幹部となる見返りとして彼等に大きな保護を与え、国内資本の成長を阻害することとなったが、70年代半ば以降、経営

能力の欠如及び国軍の中央集権化のために活動は斜陽化している。

2.1.3 官僚機構

「新秩序体制」は、「権力と国家的意思決定への参加が、ほとんど国家公務員、特に将校団とテクノクラートとして知られる高度に訓練された専門家を含む高級官僚に限定された『官僚政体』」としての特徴を有する。官僚制の制度化の進行は、先進国では増殖する官僚政治の民主的統制、疎外等、病理現象への対応などの否定的側面に関心が寄せられているが、発展途上国では一般的に、効率的な行政国家を目指す合理的努力として、規則化、階級化、文書化、専門化など、近代官僚制の諸側面を積極的に評価して、その確立を求める傾向が強いといえる。しかしながら、官僚制の制度化が、行政レベルを超えて政策決定レベルにまで進行した場合、社会変化の感知能力欠如、社会正義を犠牲にした効率性の追求、必要な社会変革をも妨げる社会秩序安定の強調、外圧の欠如による官僚制の内部硬直性等数多くの問題点がある。

インドネシアの公務員は通常、中央政府文民公務員、地方自治体公務員、国営企業職員、軍人・警察官を指す。国家主義の経済開発に伴う行政権限の拡大と、肥大した行政機構に対する中央集権的な規制強化のため、官僚の人員増をもたらした。旧体制下の63年には軍人、警察官を除く中央政府雇用の公務員総数は約31万人であったが、70年には52万人、80年には73万人、89年には153万人に達した。また、軍人、警察官、地方自治体公務員を含めた公務員総数は75年の167万人から91年には388万人に膨れ上がった。

50年代の議会制の下で、政党組織が官僚機構のなかに浸透し、公務員のほとんどがいずれかの政党の党員かシンパであったが、9・30事件直後、反共攻勢は官僚機構にもおよび、150万人公務員のうち、67年までに2万3,520人が解雇された。71年の総選挙に向け、国軍と政府が行った与党ゴルカル（GOLKAR）のための集票活動により、官僚機構は整備された。政府は70年2月、ゴルカル支援のために新設した内務省の職員組合への参加を要求した。総選挙後、ゴルカルに非協力的であった公務員600人を解雇し、同年来、全公務員を結集したコルプリ（インドネシア共和国職員団）を設立し、野党の官僚基盤を解体した。

「汚職はインドネシアの文化」といわれるほど、同国では政府機関の上から下まで様々な形で汚職が行われている。77年から81年までの5年間に摘発された汚職は延べ1,170件、国庫の累積損失額は1,374億ルピア、回収額は398億ルピアとされるが、81年度の汚職による国庫損失額は474億ルピアに達し、回収額は30億ルピアであった。ちなみに、同年度の開発予算歳出実績は5兆9,160億ルピアであった。これらを、公私の区別を持たない家産制官僚の伝統的行為と結び付けて、政治文化的要因が強調されることがあるが、同時に公務員の薄給を補うための行為という経済的要因も指摘できる。70年時点では公務員の給与所得のみでは生計の3割程度しか賄えず、また80年代前半の経済不況以降は、年率9%程度のインフレにもかかわらず、公務員の給与引き上げは据え置かれた。

また、最近大統領の家族が関与した政府系銀行の不正融資事件が取り沙汰されたが、こ

うした政権上層部による汚職は職権乱用を規制する制度の欠如によるところが大きい。

2.1.4 政党

独立後、約30の政党が存在したが、50年代以降、「国益ではなく私利を求める集団」という政党イメージのため、また60年代に公布された政党簡素化法、政党規制令等のために政党の勢力伸長は大いに阻まれた。

与党ゴルカルは、64年10月20日、共産党に対抗して国軍が結成した「ゴルカルグループ共同事務局」を前身とし、公務員組合、全国労働者組合、全国青年委員会等を母集団とする職能集団である。9・30事件以降、国軍が政治の舞台で支配的となり、行政府を掌握するようになるとともに、国軍は議会内の機能集団代表及び共産党に対抗するための支持基盤として同事務局を利用した。

70年2月に政令を発令し、全公務員の政治活動と高級官僚の政党加入の禁止、地方議会任命議員全員のゴルカルを除く政党籍離脱を命じ、ゴルカルに対する「一元的忠誠」を要求した。政府は71年7月3日の総選挙の際の集票を目的として、ゴルカルグループ共同事務局を軸に職能集団を再編、国軍及び官僚機構を利用した強引な選挙工作によりゴルカルの圧勝となり、460議席中236議席を占めた。ゴルカルは国民協議会及び国会の双方において、国軍の利益(87～92年、国民協議会議員全体の約15%、国会議員の20%)を直接代表しており、執行部が退役軍人により運営されていることから実質的には「国軍の政党」といえる。スハルト大統領との関係も深く、73年最高顧問に、78年以降は中央顧問会議議長に就任している。

野党に関しては、66年3月に発令された「3・11命令」に基づき共産党が非合法化され、同4月にはスカルノ派勢力追放のため国軍がインドネシア国民党(PNI)人事に介入した。その後も71年7月の総選挙実施まで、国軍による野党人事の干渉は引き続き行われた。また、69年12月に総選挙関連法案を可決し、国軍代表を中心とした任命制議員の導入と与党ゴルカルの選挙への参加、9・30事件に関与した疑いのある団体の排除と総選挙の参加可能な政党の制限、国軍の管理による非中立的な選挙管理体制、選挙運動の制約により野党勢力の根崩しが図られた。

続いて政府は野党の簡素化に着手し、73年1月、国民党を中心とする5党からなるインドネシア民主党(PDI)とナフダトゥール・ウラマー等イスラム系4党からなる開発統一党(PPP)の2党に統合した。インドネシア民主党は多様なイデオロギーを持つ政党から結成されたため結合力が非常に弱い。特に主流派である元国民党勢力と非主流派勢力との反目が強く、加えて旧国民党指導部内の対立も見られる。開発統一党はイスラム教を基盤とした政党から結成されたために、総選挙に際してはイスラム教の下に団結することが可能であった。しかしながら、84年から85年にかけて制定された、各政党にパンチャシラの唯一原則化を要求する「政治関連5法」を契機として、ナフダトゥール・ウラマー系が離党したために、得票率を落とした。

92年6月に実施された第6回総選挙では前回に比べ与党の得票率が減少し、選出400議席中ゴルカル282議席(前回299議席)、PPP62議席(前回61議席)、PDI56議席(前回40議席)となった。また、93年12月に故スカルノ大統領の長女メガワ

ティがPDIの総裁に就任するなど、野党活性化のきざしが見られる。また、与党ゴルカルでは、これまで国軍出身者が占めていた総裁職に、93年10月に開催された全国大会で文民初の総裁、ハルモコ情報相が選出された。

2.1.5 地方自治及び地域開発

地方行政は1級自治体(州)27(東ティモールを含む24州と1特別市=ジャカルタ、2特別区=アチェ、ジョクジャカルタ)、2級自治体(283県と54市)からなり、県の下に郡3,539(91年1月)、村6万1,584(88年6月)がある。州知事は各州議会が選出後、大統領が任命することとなっている。

地方行政は中央依存型の財政構造のために独自性を阻害されている。公的歳出は政府が8割、地方が2割であるが、そのうち70%は政府の補助金によって賄われている。中央官僚機構のなかで最大規模をほこる内務省が地方行政を掌握するが、同省は国軍による支配が確立しており、歴代の大臣以下、多くの軍人が同省とその傘下の地方自治体の要職を占めており、中央の人材による地方自治行政が行われている。

政府は国家開発計画のなかで地域間格差の是正に重点を置いており、中央政府の各省庁(特に公共事業省、農業省および電力省)によるもの、中央政府からの補助金により地方政府が行うもの及び民間投資によるものの3形態を通じて地域開発を実施している。

省庁直轄による地域開発プロジェクトは大型の水資源開発、幹線道路開発、灌漑、発電送電を対象とし、主に外国援助資金を導入したものである。このタイプのプロジェクトは発掘、計画、実施にあたり経済的効率性に重点が置かれており、必ずしも実施地区とそれ以外の地区との地域間バランスを考えたものとはいえない。

中央政府が地域開発のために地方政府に与える補助金には、用途を指定するものと、指定しないものと2種類がある。前者は相対的に開発の遅れた地域に多く供与され、後者は西、中、東部ジャワ及び北、南スマトラに5州には若干多く配分されるものの、ほぼ一律に供与されている。

民間投資によるものは、収益性重視のために、経済的ポテンシャルの高いジャカルタ、西ジャワ及びスラバヤに集中しがちであり、投資調整委員会(BKPM)が特定地域に投資が集中しないよう対象地域の選定を行っている。

地域開発の実施に際し、中央政府は各州平等に開発を進める姿勢である。しかしながら、中央政府機関の中で総合的見地から地域開発を考えているのは公共事業省都市住宅総局の都市・地域開発局のみであり、各省庁の諸機関及び民間企業による独自の開発のために、特定地域が突出して開発されてきたという経緯がある。

2.2 経済

2.2.1 国家開発計画

68年6月、スハルト第2代大統領が就任し、テクノクラート経済閣僚を加えた「建設内閣」が発足した。その後、69年の第1次5ヵ年計画を皮切りに、現在まで5次にわた

る5ヵ年計画を実施している。第1次(69~74年)では先進国からの援助、投資による国民生活の緊急的安定の達成、第2次(74~79年)では経済開発の基盤整備と開発により生じた経済所得格差の是正、第3次(79~84年)では開発の成果の公平な分配、第4次(84~89年)では民間活力の利用及び非石油・ガス産品輸出振興による経済的離陸のための基盤整備、第5次(89~94年)では増大する労働人口に対し十分な雇用機会の創出を重点課題として、取り組んできた。

67年1月、「外国投資法」を制定、一部の公益部門を除いて広く門戸を解放し積極的に外資の導入を図った。経済開発政策は外資重視であり、国内資本保護のための規制措置はみられるが、基本的に路線に変化ない。また、外資とともに積極的に外国援助を導入した、その結果70年代には高度成長を果たした。また、70年代から80年代初めにかけて発生した2度の石油危機による原油価格の高騰に伴い、政府の石油・ガス収入が急増した。69年には、同収入は国家収入の14%を占めるにすぎなかったが、第一次石油危機直後の74年には49%、第二次石油危機直後の80年には61%へと増大した。

しかしながら、80年代に入り世界経済の低迷、石油・一次産品の価格下落は同国経済に大打撃を与えた。政府は83年以降、緊縮財政、ルピアの大幅切り下げ、外貨規制等の規制緩和措置、税制改革等の経済政策の実施及び脱石油化を目指した経済構造の多様化を図り困難を乗り越えた。87年には非石油・ガス製品の輸出額が初めて石油・ガスの輸出額を超え、経済情勢も大幅な回復を果たした。

「新秩序体制」の経済建設は、主に外国援助、外国資本及び政府の完全な管理下にある石油・ガス関連産業に依存するかたちで行われてきた。国家財政は、国内歳入に対する歳出の上回りを、外国援助による歳入が賄うという原則に基づいているため、債務は対外債務が中心となっている。年々増大する対外債務は国家財政の重荷となっている。93年末の対外債務残高は832億ドルと見込まれている。

外国援助は68年から日本、米国、世界銀行、アジア開発銀行等からの受入を開始し、68~72年には国家財政の19~27%、73~81年には12~21%を占めた。92年の二国間援助(総額19億7,140万ドル)では我が国による援助が最大規模で(13億5,670万ドル)、続いてフランス(1億6,880万ドル)、ドイツ(1億1,640万ドル)、オーストラリア(1億480万ドル)の順になっている。国際機関からの援助(1億2,040万ドル)ではアジア開発銀行(4,980万ドル)、UNDP(1,900万ドル)、UNICEF(1,480万ドル)、WFP(1,470万ドル)となっている。

2.2.2 国営及び民間企業

「新秩序体制」発足以来、国営企業は国家経済の中枢を担っている。国営企業の活動範囲は、石油、錫、木材等の資源部門から公共事業、通信、電力等のインフラ整備部門、銀行、製造、農園、海運、航空、建設、貿易部門と多岐に渡っている。特に発足から70年代までの時期は、生産手段の所有を経済的に優れた外国資本及び華僑・華人資本から守り、かつ民間企業育成のための基盤整備を行うためにも、国家主導による工業化政策が必要とされた。しかしながら一方で国営企業の経営が一部特権階級の重要な収入源となったことも事実である。

80年代初頭、それまで石油・ガス産品に依存してきた国家主導型経済が、石油価格下落のために破綻をきたすなか、政府による規制緩和と輸出進行政策のもと、民間資本の蓄積が進められた。国営企業が主幹産業を中心に大規模な資本集約的投資を行い、民間企業が利益の大きい消費財部門に集中するという役割分担で、民間企業が急速に活動規模を広げ、製品輸出及び投資の拡大に貢献している。従来の工業化過程では、民間企業は、外国企業の国営企業によって国内に開始された産業に後から参入し、先発企業に追従する形で成長してきた。しかし最近では、民間企業がラタン製品、木製家具、加工食品等の新しい製品輸出に先鞭をつけ、さらにこれまで政府や国営企業が事業主体であった農園、紙パルプ、石油化学、工業団地等の分野にも大規模投資を始めており、工業製品輸出は85年の42億ドルから90年の119億ドルへと5年間で約3倍に拡大した。

民間企業の多くは、他のアジア諸国と同じように大資本の企業グループによるものが多い。民間企業グループの存在は70年代半ば以降、目立ち始め、90年には500グループを超えているといわれる。88年時点で300の民間企業グループと国営企業210社とを比較した調査によると、資産では企業グループの合計額（48.7兆ルピア）は国営企業のその30%に過ぎないが、売上高では企業グループの合計額（62.8兆ルピア）は国営企業の2倍以上に達した。

また、最近ではこれまで独占的に利益を享受してきた国営企業の非効率的な経営が各種報道等で取り沙汰されており、国営企業の「民営化」に関する議論が活発に行われているが、実際に民営化された国営企業は未だみられない。

2.2.3 華僑・華人問題

全人口の約3%を占めるに過ぎない華僑・華人がインドネシア経済の70～90%を支配しているといわれている。彼等の多くは主に流通業に従事しているが、大統領や政府高官と結び付き、貿易、金融、サービス業から製造業まで広く多角的事業活動を営むものも少なくない。「チュコン（政商）」と呼ばれる華僑・華人企業が、体制を経済的側面から支援する見返りに、事業を展開する上での経済的便益を受けているとする批判がみられる。「新秩序体制」下では、9・30事件に続く反華僑暴動、74年1月の反日暴動に伴って発生したもの、80年前半に地方都市で発生したもの、また最近では94年にスマトラ島で発生したもの等の数多くの反華僑・華人暴動がみられる。

華僑・華人の活動は民族主義的な経済政策をとった旧体制下では大きな制約を受けたが、経済建設を第一の課題とする「新秩序体制」下では、優遇されてきた。同体制発足当初に発令された内閣幹部会議訓令では、「積極的に経済を発展させていく中で現有の国内資金と、外国人居留民（主に華僑）を含む経済力を利用する必要がある。国家の発展を進めていくためには、外国人居留民の資金と企業を適当な地位に置くべきである」としている。彼等の持つビジネス上のネットワークは海外の華僑・華人資本を含む外国資本を国内に誘致するうえで有利となる。

70年代半ば以降、政府は経済的に弱い立場にある「プリプミ」資本の育成のため、「プリプミ優遇政策」をとったが、プリプミ資本では大きな経済効果を期待できないため政府としても積極的に取り組まなかったこと、また法的措置等の実施態勢が伴わなかった

ことにより成果は小さかった。

80年代半ば、石油・ガス収入が減少し、民間部門に対し大きな期待がかけられているものの、プリプミ資本の規模は未だ小さく、成長を遂げたのは主に華僑・華人企業であった。90年の統計では、全企業グループの上位10グループのうちすべて、上位20グループ中18、上位100グループ中67グループが華僑・華人企業である。

インドネシアの華僑・華人問題のなかで特筆すべき点は、彼等の圧倒的な経済力に比し政治権力が著しく制限されている点である。華僑・華人の持つ経済力が政治権力に転化され政治的脅威となることは、体制側にとっては容認し難く、合法的、公的な政治活動は認められていない。また「新秩序体制」発足以来、未だ一人として華僑・華人は閣僚に任命されていない。華僑・華人の側としても、しばしば暴動の標的とされるという不安定な社会的状況のなかで、「プリプミ」から不信感を持たれないためにも、政治活動から距離を置き、経済活動に専念してきた。

2.2.4 労働問題

80年代後半以降、非石油製品を中心とした輸出振興政策が成功し、また経済規制の緩和が行われるなか、労働争議が87年頃から本格化し始め、特に90年以降頻発した。政府は外国企業の進出促進のため低賃金政策を実施してきており、労働者の不満は高まっていた。また、大きな要因のひとつに、政府内部での民主化問題の取り組みに伴う、労働争議に対する政府対応の軟化が挙げられる。これまでは旧体制下で定められた、主要産業及び国営企業でのストライキ、ロック・アウト禁止のため、公然とした労働争議は認められていなかったが、同法は90年8月に無効となった。また、従来、政府系労組「全インドネシア労働者組合(SPSI)」以外の労働組合設立は認められていなかったが、92年、非政府系労組「インドネシア福祉労働組合(SBSI)」が、政府未公認ではあるが設立された。同組合の公称組織員は25万人といわれる。

最近の労働争議の特徴は、ジャカルタ首都圏に立地する従業員500人以上の大規模企業、特に繊維、アパレル等の輸出指向型工業製品を製造する企業を中心に、主に賃金や福利厚生を要求課題としている点である。都市部を中心に拡大した経済成長のパイを労働者に正當に分配せず、労働者の賃金及び労働条件の改善を怠ったことに対し、「インドネシア福祉労働組合」を中心とした労働者側は経済要求を行ったが、要求と現実との格差に加え、政府当局による繰り返される労働運動のリーダー、デモ参加者の不当逮捕等の弾圧のために不信感は強い。

政府は94年に入り、一人当たりの最低賃金を3,800ルピア(約190円)に引き上げ、経営者にも順守を求めた。それに対し「インドネシア福祉労働組合」は、2月に史上初の時限ゼネストを呼びかけ、政府提示の約2倍にあたる7,000ルピアの支払を要求したが、前日の議長逮捕により、回避された。さらに4月14日にメダンで発生したデモにおいても、同様の要求を掲げたが、州政府幹部との団交が決裂し、翌15日、華僑・華人企業を対象とした暴動と化した。

94年12月、政府は労働者の権利・福祉の改善のための計画を策定した。これは最低賃金の毎年の引き上げ、労使関係の改善、労使紛争調停制度の導入、労働法規の改善、労

組の独立性・民主化と全国連盟化支持等を含むものである。

2.3 社会

2.3.1 人口及び民族

同国は約13,700の島から構成され、国土面積は約192万平方キロメートル（日本の約5.2倍）である。90年人口センサスの結果に基づく90年10月31日現在の人口は1億7,932万人、総人口30.93%が都市部、残りが農村部、また、総人口の約60%がジャワ島に住む。ジャカルタ特別市の人口は825.4万人。

民族は、小部族を含めると300以上に達する。おもな民族及びその人口は以下のとおり。（ジャワ島）ジャワ族、3,700万人、スダ族、1,200万人、（スマトラ島）バタック族、150万人、アチェ族、100万人、ミナンカバウ族、300万人、ランブン族、100万人、（カリマンタン島）ダヤク族、100万人、トラジャ族、100万人、ミナハサ族、100万人、マカッサル族・ブギス族、350万人、（小スダ列島）バリ族、200万人、ササック族、70万人。その他人口の約3%を占める華僑・華人がいる。

旧体制下では、「新秩序体制」に比べて、中央政府による中央集権的な統治能力が弱かったために、ジャワ中心主義に対する地方の反乱がしばしば発生した。「新秩序体制」下では、国内で特定のエスニック集団の「民族化」及び分離独立運動等の政治的危機に対する危惧から、「多様性のなかの統一」の標語に基づき、1つの国家「インドネシア国家」、1つの民族「インドネシア民族」、1つの言語「インドネシア語」造りを目指とする国民統合政策を推進している。

2.3.2 宗教

同国におけるイスラム教徒は人口の87%、敬虔な教徒は人口の30～40%程度を占めるといわれる。また、キリスト教徒が10%、ヒンズー、仏教徒が3%を占めるが、信教の自由が認められており宗教間の対立は見られない。

憲法の前文に謳われているパンチャシラ5原則では「唯一至高神」への信仰を明記しているが、これはイスラム指導者とスカルノを代表とする民族主義指導者との国体を巡る論争の末、“アッラーに限定されない一般の神”を指すことを確認しており、「新秩序体制」も世俗国家としての立場を踏襲している。

政府は、イスラム政党の勢力伸長を防ぐため、73年、ナフダトゥール・ウラマー、インドネシア・ムスリム党、イスラム同盟党を開発統一党に統合した。同党は結党以降の内部抗争のため、政治勢力として機能を果たすことができなかった。

83年にはパンチャシラを唯一の国家イデオロギーとする国策の基本が、国民協議会で採択され、開発統一党は84年、党大会を開催し、パンチャシラを党原則とすることを決定、形式的にもイスラム政党としての立場を放棄した。その後ナフダトゥール・ウラマーが同党から離脱した。ナフダトゥール・ウラマーは旧体制下では、イスラム団体の監督及

びイスラム教育の普及を主に掌る宗教省の最大勢力であったが、「新秩序体制」下では同省の開発予算も抑えられた。69年には全体の1.29%を占めていたものが、72年には0.3%、90年には0.08%となった。

こうした動きに対し、84年から85年にかけて、多くのイスラム団体が反抗、一部の急進派によるハイジャック、テロ活動等が発生した。イスラム勢力は治安秩序に対する潜在的脅威として政府当局の監視下に置かれ、勢力糾合の動きは常に国軍情報部、警察により未然に封じられた。89年にはバンドン工科大学付設モスクを拠点とするイスラム討論グループがイスラム知識人協会の設立を試みたものの、政府当局による弾圧のため流産に終わった。しかしながら同協会は90年、大統領、副大統領、内務大臣等の支持を受け、国軍内部の抵抗を押し切る形で設立され、議長には大統領の側近ハビビ国務大臣が就任した。こうした設立の背景には93年の大統領選挙を念頭に置いた政治的基盤固めのためイスラム勢力を動員したことが挙げられる。

イスラム政党の無力化と宗教省による監視のため、イスラム勢力の政治的影響力は削減された。しかしながら、「新秩序体制」の基本方針は政治的には厳格に規制する一方、宗教的社会活動に関しては寛容である。旧体制との比較においていえば、確かにイスラム教育制度は普通教育制度の拡充とともに次第に周辺的なものとなりつつあるが、宗教省を介して学校教育にイスラム教育を組み込んでいる。また、各種宗教団体に対しても様々な保護、育成、奨励策を講じてきた。政府の進めてきたイスラム勢力“脱政治化”は、“脱イスラム化”とは異なる次元のものであり、イスラム教はインドネシア社会に根付いているのは明らかである。また最近ではイスラム知識人協会の設立に見られるように、伝統的な知識人と並んで欧米で教育を受けた新しいタイプのイスラム知識人の誕生が見られる。

2.3.3 パンチャシラ

パンチャシラは、45年6月1日、日本軍政下に設置された独立準備調査会においてスカルノが提唱したもので、(1)唯一至高神への信仰、(2)公正にして善良な人道主義、(3)インドネシアの統一を目指す民族主義、(4)代表者間の協議による全会一致の叡知によって指導される民主主義、(5)全インドネシア国民に対する社会主義の5原則からなる。「45年憲法」の前文に掲げられているが、建国の理念を表わすものとして憲法の上位に位置付けられている。国家原則をイスラム教、もしくはパンチャシラのいずれにするかという問題は、宗教と政治との関連において、独立以降、常に争点となっているが、「新秩序体制」は国家の基本原則をパンチャシラと「45年憲法」にあるとして、国体論議に一応の終止符を打った。

政府は、共産主義、イスラム国家論、西欧的自由民主主義の3つを、インドネシア国家に敵対、挑戦する政治理念として取り上げ、これに対抗する原理としてパンチャシラを位置付け、各方面での教化活動を行った。特にイスラム勢力の封じ込めのために、政党を含むすべての社会団体に対し、唯一原則としての導入を強要した。

政府はパンチャシラ教化のために、75年から学校教育にパンチャシラ道徳教育を導入した。78年3月に公布された国民協議会決定「パンチャシラの理念と実践のための指針」の序文では、指針がインドネシア全国民、官吏、国家と社会の諸機関がそれぞれの社

会活動と政治活動を営む上での「行動規範」であると定めている。パンチャシラは公務員及び大学生の必須課程であり、さらに政府は、指針の浸透を図るために、80年以来、小学校から高校にいたるまで「パンチャシラ教育」を実施している。

2.3.4 マスコミ

「45年憲法」では第28条において、集会、組織、言論の自由に関する権利について「結社及び集会、思想、表現及び著述の自由は法律で定める」と明記している。旧体制末期に、政治的騒乱のなか、言論、出版の自由は過剰な統制を受けていたが、66年の新聞についての第11号法及び67年第4号法の制定により、言論、出版の自由の制度化は緒についた。

66年の第11号法の第2条では、言論の自由のみならず、「新聞は建設的に政府を批判し、誤りを正す権限を持つ」と、また同4条には、「国内新聞は、検閲及び発行停止処分を受けることはない」と明記された。さらに、同8条には、57年10月戒厳令に基づき公布された「新聞の印刷許可証(SIT制)」の撤廃を示唆する旨が明記されたが、同21条には、但し書きとして、「国会ないし政府がSIT制の取り消しを決定するまで有効」と温存され、74年の反日暴動の発生に伴う、「コンパス」紙等11の日刊、週刊紙及び週刊誌の発行停止、78年、スハルト大統領再選阻止等を争点とした学生運動を報じた「シナール・ハラパン」紙等7紙の発行停止等、しばしば政治的危機を乗り越える際に活用された。

政府当局は、「報道の自由は国家の安定、安寧、公的な法と秩序に対する責務を十分に果たす必要がある」として、破壊的で国家を脅かすこと、騒乱を引き起こすこと及び宗教、法によって守られている集団の感情に抵触することに関する報道に制限を加え、新聞界を萎縮させることに成功した。

しかしながら、89年以降、中国の天安門事件及び東欧革命の影響を受け政府内部で民主化の問題に積極的に取り組むという気運が高まるなか、政治統制が若干緩和され、新聞発行停止や書籍の発禁処分等の頻度は相対的に低下した。それに呼応し、新聞、雑誌のなかでも、特に政府内部の汚職事件や体制の民主化を取り扱ったものの発行部数が伸びた。マスメディア産業が巨大産業へと成長を遂げるなか、市場での販売拡張戦略のための多少挑戦的な報道が見られる。

94年6月、ドイツからの中古軍艦39隻の購入問題を巡る政府高官の汚職を大胆に報道していたテンポ、エディトール、デテックの3誌が発禁処分を受けた。政府当局は理由について、宗教や民族の扱い方が適当でない記事があったためと答弁しているが、実際には元調整相や大統領の家族が関与した政府系銀行の不正融資事件の報道や、大統領の後継者問題報道等、政府上層部の内幕を暴露する記事が相次いだことが理由と考えられる。政府がとった対応は明らかに権威主義体制による情報統制であり、強硬体制への後戻りを意味する。この弾圧に対しては猛反発を招き、ジャカルタでデモ隊と警官隊との衝突に発展した。

マスメディア産業が急速に成長するなかで、その報道が国民の世論形成に及ぼすインパクトは大きくなりつつある。政府は、マスメディアの大衆動員による政権基盤の崩壊を懸

念しており、様々な情報統制の手段をとってきた。しかしながら、高度に発達した情報社会のなかでの情報統制は困難であり、政府としても柔軟な対応が迫られている。

2.3.5 中間層

「新秩序体制」が進めてきた経済社会開発は、GDP平均年率6.9%の成長をもたらし、また一人当たりの国民所得も69年の100ドルから、93年には600ドルへと上昇した。こうした経済成長に伴い、80年代半ばより新たな社会階層として中間層が台頭した。

中間層を生み出す大きな要因は教育の拡充である。「新秩序体制」下で教育予算は常に国家予算配分のなかで首位を保ち、また国民の教育に対する投資も急速に拡大した。その結果、6年制初等義務教育の普及が進み、小学校就学率は80年の84%から90年には、ほぼ100%となった。中等教育も急速に拡充し、中学校、高校の就学率が80年から87年にかけて、それぞれ60%から80%、31%から47%へと伸びた。また、高等教育も飛躍的に拡大し、大学レベルの教育についても教育文化省管轄下の国立、私立大学に在籍する学生の総数は、72年の14万人から87年の118万人へと増えた。

こうした教育開発は、まず公務員の数的増加と高学歴化をもたらした。学歴、ランクによる公務員人口の構成は、底辺部が広く上にいくに従い細くなるピラミッド型から、上下部が小さく中間部が膨らんでいる菱形へと変化した。また、74年には、小学校卒業・中退者が38.7%を占めていたが、84年以降は中等教育修了者が増加し、特に高校卒業者が過半数を占めた。90年代に入ると大学卒、修士号所有者が増加している。

また公務員の増加とともに、80年代後半以降とられた非石油・ガス部門の輸出振興、規制緩和による民活政策により、民間企業の経営者、従業員が急速に拡大し、都市部の民間部門の就業する中間層の台頭をもたらした。特に、工業、商業、サービス業、金融業における就業者の増加は顕著である。

中間層の台頭は以下の点で、80年代後半以降進められた政治的民主化にインパクトを持つ。まず第1に、教育の拡充がもたらした識字率の向上が日刊紙、週刊誌を始めとするマスメディア産業の成長をもたらした。マスメディアを通じた国民の社会的、政治的意識の高まりは、政府内部の汚職事件や民主化に関する報道を活性化させた。また第2に、高学歴化した労働者が政府の低賃金政策に反発し、特に都市部に興隆する工業を中心として、労働争議の頻発を招いたことである。そうした労働者からの要求とともに、米国等の国際世論からの圧力も加わり政府は労働問題の対処に関し柔軟な姿勢を示しつつある。

3. 人権問題

91年11月、東ティモールの州都ディリにおいて、東ティモール人の青年の葬儀に参列した2,000～5,000人の群衆に対し国軍が発砲し、死者約50人、負傷者91人以上（インドネシア政府発表）という事件が発生した。政府当局側は、発砲の理由を群衆が暴徒化し、警備兵と衝突したためと発表したが、事件後国際世論の批判は厳しく、政府に

より原因究明のための調査委員会が設置され、また大統領はティモール担当の2指揮官の更迭、行方不明者の捜査、現地住民の福祉向上等を指示した。

事件直後、オランダは事件に関する調査が行われるまで新規援助を停止、カナダは援助の見直しを決定、アメリカは実態究明調査の報告を持って態度を決定すると発表した。これに対しスハルト大統領が「途上国への援助に民主化、人権等の政治的条件を付けるべきではない」と主張、インドネシア政府は態度を硬直化させた。特にオランダとは厳しく対立し、92年3月、インドネシア政府はオランダからの新規援助を拒否し、IGGI会議も召集しないよう通告、92年度以降の援助は完全に停止した。また、東ティモールの旧宗主国ポルトガルに対しても、過去の植民統治の歴史を棚上げし、人権外交を振りかざしているとして厳しく非難している。

日本は、事件後インドネシア政府に遺憾の意を表明し、再発防止等の申し入れを行った。その後のインドネシア政府の対応については、軍の責任を認め、担当指揮官を処罰したこと、裁判を公開したこと、外国報道機関に東ティモールを開放したこと、国際赤十字の拘留者面談を許可したこと、国連事務総長特使及び一部NGOの東ティモール訪問を許可したこと等により前向きに評価し、改善努力の継続を希望する声明を出した。また、日本はこの事件に関連した援助の停止及び見直しは行っていない。

東ティモール問題以外にもインドネシア政府は表現の自由の制限、組織設立の妨害、不当逮捕及び逮捕者の虐待等ではしばしば国際世論の批判を浴びている。マスコミの発禁処分に抗議して発生したデモに対し、政府は、無届けで5人以上が集会することを禁じた法律を根拠に弾圧した。特に、労働組合及び宗教団体の設立は厳しく制限されている。また、マドゥラでのダム建設反対デモの参加者や労働運動活動家の殺害には国連が関与していたと言われている。

アムネスティ・インターナショナルやアジア人権ウォッチ等の人権擁護団体はインドネシアでの現状について、正当な裁判手続きなしの政治犯の長期拘束や失踪、拷問等の実態を明らかにした上で、「経済的利益を先行させて人権侵害を黙認してきた日本など周辺国の責任も大きい」と非難している。

4. 「新秩序体制」における開発政策の今後の展望

「新秩序体制」の国家開発計画による経済成長は、80年代後半に東欧で発生した政治変革等の国際情勢も反映し、国民による民主化の要求の拡大に波及効果をもたらした。社会経済開発の過程で台頭した中間層は、賃金、労働条件の改善を求める労働運動を高め、また体制の民主化を求める動きはマスメディア産業の成長に影響を与えた。政府側は、これまではこうした国民側からの自由闊達な意見の発露を、体制をゆるがす不穏な動きとして断固抑圧してきたが、最近では一部容認する動きをみせている。しかしながら、あくまで政治的安定の確保できる範囲内での容認であり、体制の基盤を揺るがすような批判に対しては、依然として発禁処分等の強硬策を講ずることがある。民主化要求の高まりは不可逆なものであり、政府による強権的な抑圧は、東欧諸国、フィリピンで見られたように体制の存続を揺るがすこととなる。

国政に民意を吸い上げるうえで、政党を通じた西欧型議会制民主主義がインドネシアにとり、最もふさわしい形態であるか否かは、多民族国家という国情に鑑みても疑問がある。元来、インドネシアにはムシャワラと呼ばれる独自の意見集約方式が存在しており、多数意見を尊重する西欧型議会制民主主義の定着には自ずと限界がある。50年代の議会制民主主義が導入されていた時期のような多党乱立の政情下では「新秩序体制」が推進したような、一貫した経済社会開発はおそらく困難であったことが推測される。しかしながら、開発によって勃興した中間層を中心として、国軍による権威主義的な支配に対する反対の声が高まる現在、少なくとも従来、万年与党による形骸化した議会システムでの国民不在の国政では民意の反映は困難である。本来、国軍、官僚による国家機構のヘゲモニーに挑戦すべき野党が、政府による基盤崩し及び野党内での内部抗争のため勢力伸長を阻害されてきたことが、国民不在の国政を助長してきたといえるが、最近見られる前大統領長女のPDI総裁就任や、与党ゴルカルの文民総裁の選出は、国軍による立法過程の独占に風穴を開けるものであり、今後の民主化の推進を占う上で試金石となろう。

「新秩序体制」の取り組んできた国家開発は一応の成功を収め、80年代以降、飛躍的な成長を遂げるASEAN諸国のなかでもシンガポール、タイ、マレーシアに次ぎ経済的離陸を果たしつつある。こうした経済規模の拡大は、これまで経済の中枢を担っていた国営企業のみでは維持、継続することができず、国家主義による経済体制から市場原理に基づいた、より効果的な経済体制への、また国営企業を中心とする経済構造から民間企業を含めた、国民全体が参加可能な経済構造への移行を必要とする。国家財政面でも石油・ガス産品からの歳入が減少するなか、今後政府は民間企業及び国民からの税収に依存することが予想される。そうした場合、国家開発政策を推進するうえで、国民の意見を集約、反映させていく必要がある。華僑・華人企業の中にはスハルト以降の不透明な政治状況を懸念し、一部の資産を海外に逃避させる動きがみられる。しかしながら、最近東南アジア、香港、台湾及び中国華南地域で、華僑・華人による活発な経済活動が注目を受けるなかで、インドネシアとしても、経済開発のために彼等の経済力を効率的に国内に動員する必要がある。華僑・華人の側にも一部、インドネシア株式市場での株式公開等、国内経済に根付こうとする動きもみられるが、それらを阻害する要因として、華僑・華人とプリプミの間にある歴史的な反目が根底にある。華僑・華人とプリプミ間の反目は、国民統合の観点からのみだけではなく、将来のインドネシア経済成長の趨勢に関わるものであり、華僑・華人企業とプリプミ間の経済格差の是正は不可欠である。

「新秩序体制」による開発計画は経済開発のみでなく、社会開発や文化、福祉等の面も配慮に含めた総合開発政策ではあったが、発足当初の荒廃した経済の再建を主要課題とし、その後も一貫して経済開発を重視してきたため、結果として社会的歪み、貧富格差の拡大等の弊害をもたらした。過度に経済発展に偏重した開発は、イスラム過激派等による社会不安を招きかねない。一部の中東諸国に見られるイスラム原理主義の台頭は、伝統的なイスラム社会への回帰とともに、近代化路線がもたらしたイスラムの世俗化、経済的格差の拡大に対する社会の不満を背景としている。もちろん、インドネシアと中東諸国の置かれた環境は異なっており、直ちに過激派の台頭が懸念されるという状況は考えられないが、今後経済の安定成長期を迎えるにあたり「成長」とともに「分配」も考慮に入れた社会的公平性を重視した方法での開発は望まれる。

これまでジャワ島を中心に行われてきた国家開発の余波は、次第にジャワ島以外の地域に波及しつつある。その際、地域間のバランスを保ちつつ、一部の特定地域を突出させることなく、国民全体の生活レベルの均等な底上げを図る必要がある。地域間格差による住民の不満、ジャワ中心主義に対する地方の反目は、国民統合の観点からみても懸念される。そうした開発を実現させるためにも「上から」のみではなく、国民全体が国家開発計画の政策決定過程の段階から参加し、開発の受益者とともに当事者ともなることが可能な方法での国家開発が望まれる。

参考文献

- ・ 岩崎育夫、『開発と政治 ASEAN諸国の開発体制』アジア経済研究所、1994
- ・ 梅沢達味編、「スハルト政権の経済建設と『新秩序』体制」I、II 『アジア経済』22-7、8、1981』
『スハルト体制の構造と変容』アジア経済研究所、1992
- ・ 岡部達味編、『ASEANにおける国民統合と地域統合』日本国際問題研究所、1989
- ・ 木村宏恒、「インドネシアの開発と軍・官僚国家」(一)～(三) 『熊本法学』36～8
1983、4
『インドネシア現代政治構造』三一書房、1989
- ・ 木村睦男編、『アジア諸国における民活政策の展開』アジア経済研究所、1992
- ・ クンチャラニンクラット編、『インドネシアの諸民族と文化』めこん、1980
- ・ 佐藤百合、「インドネシアにおける民間グループの生成・発展過程」 『アジアトレンド』31、1985
「近代化への脱皮する民間企業グループ」 『国際経済臨時増刊インドネシア特集』1989
- ・ 白石隆、『インドネシア 国家と政治』 リポート、1992
- ・ 鈴木佑司、『新版 東南アジアの危機の構造』 勁草書房、1985
- ・ 土佐弘之、「インドネシア権威主義体制と学生運動」 『東南アジア研究』27-1、1989
「インドネシア権威主義体制下のマスメディア」 『アジア経済』35-1、
1994
- ・ 西修、『各国憲法制度の比較研究』成文堂
- ・ 荻原よし之編、『ASEAN諸国の政治体制』アジア経済研究所、1987
『講座現代アジア 3 民主化と経済発展』東京大学出版会、1994
- ・ 松井和久、「インドネシアにおける国営企業と民営化のゆくえ」 『アジアトレンド』
41、1988
「90年代インドネシアの労働市場と労働問題」 『アジアトレンド』94-
II、1994
- ・ リドワン・インドラ、「インドネシア共和国憲法 その批判的な回顧と展望」 『比較
憲法学研究』1991
- ・ ローレンス・W・ピーア編、『アジアの憲法制度』学陽書房
- ・ 国際開発センター、『経済協力計画策定のための基礎調査』IDCJ、1988

第2章 ザンビア

桂井 宏一郎

本章は、平成6年2月24～27日に現地調査としてザンビアを訪問した際に得た情報を中心にしてとりまとめたものである。

ザンビアはアフリカの南部、南緯約15度に位置し、面積は約75万3千平方キロ（日本の約2倍）人口は864万人（1992年）である。周囲のタンザニア、マラウイ、モザンビーク、ジンバブエ、ボツワナ、ナミビア、アンゴラ、ザイルと国境を接する内陸国である。

内陸であること、銅資源に恵まれたこと、英国の植民地であったこと、独立以来、社会主義路線を取ったことなどが、主な特徴と言える。また91年11月の政権交代が、アフリカにおける民主化のモデルケースと言われるほど、平和的に行われた点は注目に値する。

我が国はザンビアをアフリカの重点国と位置付けており、有償/無償資金協力では域内第二位、技術協力では域内第三位と積極的に協力を行っている。

従って、民主化がスムースに行われた点、我が国の協力実績が多く、今後「参加型開発と良い統治」分野援助の展開が予想される点から、事例研究の対象として適当と考えられる。

1. 開発の経過（植民地から独立へ）

ザンビアの地域には18世紀末にポルトガル人が進出するが、やがてイギリスが支配権を確立し、1911年、イギリス保護領北口・デシアとなった。1935年、1940年には鉱山労働者の大規模なストライキが起こり、反植民地闘争の端緒となった。1953年、白人入植者はアフリカ人の反対を無視し、南口・デシア（現ジンバブエ）、ニアサランド（現マラウイ）と共に中央アフリカ連邦を結成し、白人支配体制の確立をはかった。しかしアフリカ人の独立闘争により、1963年に連邦は解体し、1964年に北口・デシアはザンビア共和国として独立した。

経済面では銅の開発が大きな事業で、1920年代に入ると、電気および自動車産業の発達によって、銅の需要が増え価格が急上昇して、銅鉱山の開発に必要な資本と技術者との流入が促進された^{注1}。

その後引き続き銅の開発は進み、1950年代末に国内総生産に占める鉱業のシェアは、北口・デシアでは45%であり、同じ銅生産地のベルギー・領コンゴ（現ザイル）の16%と比較すると大きな数字であった。北口・デシア産銅地帯では、アングロ・アメリカン社とロ・デシアン・セレクション・トラスト社という2社が銅の採掘に従事していたが、両社はまた関連事業やサービス業にも投資を行っていた。しかし、この2社は、コンゴのユニオン・ミニエル社に比べてみれば、他の企業や植民地政府も活動できる多くの余地を残しており、全ての分野に進出していた訳ではない^{注2}。北口・デシアにおける銅の

注1 梅津和朗『アフリカ経済の史的分析』晃洋書房、1986

注2 J・F・マンロ・『アフリカ経済史 1800-1960』ミネルヴァ書房、1987

産出量は世界価格の著しい上昇に刺激され、1946年と1954年の間には2倍になっている。また、新しい2鉱山が1950年代の後半には生産をはじめようになった。鉱石は採掘地で溶解されて精錬され、鉱業は実際に唯一の輸出指向的事業となっていたのである。また、現地住民の中でずっと高い割合の人々が、採掘産業とその関連産業に従事していたのである。従って、商業、製造業および農業は、すべて鉱業の実績に依存することになった。そして政府収入の規模と経済活動のリズムは、この単一の輸出品に対する世界需要の状態を反映することとなった^{注3}。

2．開発の現状と問題点

2．1 現状の概要

カウンダ大統領と統一国民独立党（UNIP: United National Independence Party）は1964年独立以来政権の座にあったが、70年代からの経済の破綻により、国民の支持を失い、91年10月複数政党制下での選挙が行われ、チルバ党首の率いる複数政党制民主主義運動党（MMD: Movement for Multiparty Democracy）が大統領・議会選挙共に勝利した。政権交代はスム・スに行われ、内外からアフリカにおける民主化の成功例として評価された。

ザンビア経済は、輸出収入の約90%を銅に依存する典型的なモノカルチャ・経済であり、70年代後半より銅価格の下落により経済が不振に陥り、多額の対外債務が累積することとなった。

83年より世銀・IMFの支援のもと経済構造調整計画に取り組んだが、87年社会不安の増大のため、同計画を放棄し、ザンビア独自の経済復興計画を発表した。87年より再び世銀・IMFの支援のもと経済構造調整計画を開始したが、91年、当時のカウンダ政権は主食ミリ・ミル（とうもろこしの粉）の価格自由化を、選挙を理由に延期したため、構造調整計画を逸脱することとなり、世銀・援助国の援助が停止された。同年、11月にスタートしたチルバ政権は、直ちにミリ・ミルの価格自由化に着手、援助国の支援を得て、構造調整計画に復帰を果たした。

チルバ政権は経済の自由化を目指しているが、基本的にザンビアでは国際競争力を有する産業が乏しく、外国からの投資も進まないため、経済復興は困難な情勢である。また、政権交代に際して、次官より下位の官僚は引き継がれたとのことで、政治家と官僚との関係は円滑でなく、「良い統治」の実現には問題が多い模様である。

2．2 政治

ザンビアにおいて独立以来「社会主義」を標榜してきたが、「アフリカ社会主義」は、われわれが理解しているような、資本主義に対立する概念としての社会主義とは言えないようである。「アフリカ社会主義」は民族独立と国家建設の総体的スロ・ガンであったと

^{注3} J・F・マンロ - 『アフリカ経済史 1800-1960』ミネルヴァ書房、1987

考えられる。「アフリカ社会主義」を掲げるアフリカ諸国の実際の社会経済構造は社会主義に近いものから、資本主義に近いものまで多種多様である。植民地主義の軛を脱した新興独立アフリカ諸国にとって1960年代から70年代にかけて「社会主義」の看板を掲げることは必然の成り行きであった。「資本主義路線をとっている」ケニアも1965年に社会主義の看板を掲げたのである。

アフリカの場合、資本主義か社会主義かという見方よりも、民間主導型の経済運営か国家主導型の経済運営かで判断する方が重要である。すなわち、独立後のアフリカ諸国の開発政策は一般的に、国家主導型（state strategy）と市場主導型（market strategy）の二つに分類されている。国家主導型は国有化によって国家所有（statal）か準国家所有（parastatal）の国家・公的セクタ - 中心の経営である。東アフリカではタンザニアとザンビアが国家主導型であり、ケニアとマラウィが市場主導型であった^{注4}。

ザンビアの場合は、国家主導型から始めた経済運営がうまく行かず、構造調整政策による転換が課題となっているので、この問題は次の経済の項で述べることとする。

ザンビアにおいて、1991年10月に複数政党制への変化が成し遂げられたのだが、その契機となったのは、90年の主食の値上げに反対する暴動とそれに誘発された反体制派軍人によるクーデタ未遂であり、その意味で、決して暴力と無縁だったとは言えない。しかし、その後の一党独裁制から複数政党制への移行のプロセスは、キリスト教教会勢力や裁判所が政権側と反体制側との間に立ってバランスのとれた仲介者、審判者の役割を果たしたこともあって、暴力や混乱がなく進化した。そして何よりも、複数制移行後行われた国民議会選挙と大統領選挙は、見守った諸選挙監視団が挙って「自由、平和、公正」であったと認める円滑さで実施され、フレデリック・チルバ率いる新政党のMMDが、独立以来27年間、政権を担当して来たケネス・カウンダの統一国民独立党（UNIP）を抑えて勝利した。カウンダが敗北を率直に認めたことによって、政権交代もスムースに行われた。他の国との単純な比較は難しいが、このような平和、円滑な一連の過程は近年のアフリカ諸国の民主化への動きの中でも特筆すべきものであることは間違いない^{注5}。政治に関する重要な問題点の一つに、国会及び地方議員の補欠選挙で見られた10～20%程度の低い投票率がある。これは基本的な登録を行った場所（本籍地に当たる）へ戻らないと、投票出来ない制度にも問題があるようで、現住所で投票出来るように改善を検討中の由である。

2.3 経済

2.3.1 構造調整

前項で触れた構造調整の成果について、現地調査の際に面会した、ザンビア大学・アフリカ研究所のオリバ・S・ササ所長が世界銀行の依頼により作成した「ザンビアにおける統治能力と成功した調整、1983 - 1993」と題した原稿の結論部分は次のように述べている。

^{注4} 川端正久『アフリカ危機の構造』世界思想社、1987年

^{注5} 高橋基樹『ザンビアの政治経済の現状と課題』月刊アフリカ、Vol. 33、No. 5、1993

『構造調整の成功の度合いを測る議論の開始点として妥当なのは、存在した対案についてそれがどの程度のものか、その費用は幾らか、を立証することである。

最初に構造調整を始める際に、「もし調整をしなかったら」という言い方が、正当化のためと、影響を受ける貧困層の不満に対応して言われる。同様に問題なのは、政府がヴィジョンとして示される、構造調整というナショナル・プロジェクトのリ・ダ・シップをどの程度持っているかである。

カウンダ時代（1983 - 91年）では、輸出の不振（特に銅）、石油危機、全般的に貧弱な経済政策、などに現わされる経済不振のため、政府は援助を求めざるを得なかった。1983 - 89年の間では、政策の立案・実施についてIMFの役割が重要で、国内からは強力な圧力団体は出なかった。その後、労働組合が力を持つようになり、市民社会の力を示された。

1987年にカウンダ大統領が構造調整を中断したのは、政府の無力さと国内からの改革の計画がなかったことを示している。そして、経済状況の悪化に伴い、1988 / 89年に構造調整へのUターンを余儀なくされ、やがてカウンダ政権は退陣した。

新政権は平和的・民主的に政権を受け継いだ点で、ドナ - 諸国の好意を受け、構造調整を早いテンポで進めている。チルバ大統領の閣僚にはビジネスマンが多く、経済の自由化を目指している。そして、1991年に政権が誕生した時には他の利益グループからの反対はあまりなかった。

少なくとも比較の点では、チルバ政権は前政権よりは統治能力が高いと見ることが出来る。但し、これ迄の2年間の経済実績はあまり良くないので、今後は国内の反対政治勢力（労働組合を含む）との関係で、政府の力が試されることになるろう。

構造調整に伴う短期的な苦痛に取り組みないと、カウンダ時代のUターンを再発する危険がある。

1994年1月の予算案に示された所では、構造調整を推進する政府の決意に変化は無い模様である。』

所長の話は、ほぼ上記の趣旨に沿っており、その他に印象的だったのは「ザンビア経済は、這い這いしている赤ん坊の状態であり、何らかの形で、政府の保護を必要とする」という表現であった。

2.3.2 農 業

ザンビア人の主食はとうもろこしを粉にしたミリ・ミ - ルである。独立以前はミレット（ひえ）やソルガム（もろこし）なども原料に使われていたようだが、最近はとうもろこしが主となっている。ザンビア農業は、アフリカ農民（Traditional farmer）と白人系の商業農家（Commercial farmer）の二者によって支えられている。前者はほぼ自給自足で暮らしており、鉱山労働者の食糧など流通する生産物は、後者の商業農家によって賄われてきた。

独立以来、ザンビア政府は農業の重要性から、農業生産増強の政策を目指したが、財政面の制約もあり、余り効果は上がらなかった模様である。実態的には上記のどちらの農家も政府の援助を当てにせず、生産を行ってきており、1981 - 83年の旱魃に懲りて、政府が各国の援助を受けて、アフリカ農家の支援に乗り出すまでは、農業省自体それ程重要な官

庁ではなかったと思われる。なぜならば、アフリカ農民は伝統的な技術と少ない資本で、低位安定生産を続けており、政府の援助を期待していなかった。また商業農家はトラクタ - などの資本装備があり、技術もザンビア政府の農業試験場などより高いものを有していて、政府の援助など相手にしていない状況である。

旱魃のあとで、農業省がアフリカ農民に増産を指導し、ある程度増産したが、それ迄余剰農産物を市場に出したことがないので、そのための道路もトラックもなく、皮肉なことに84年には旱魃のあとで雨が多く、運べないとうもろこしを腐らせるという事態になってしまった。このように「良い統治」の行政機能の面から見ると、農業行政には未だ問題が多い現状である。このように農業省の政策が十分に実施されない原因は、主に経済的なものである。ザンビア農業省の予算の85%、或いは9割は人件費と言われており、援助がなければ事業は行えない状況である。

2.3.3 鉱業

ザンビアにおいて、鉱業はGDPの約2割を占め、輸出の約8割を占める重要な産業である。既に述べたように植民地の時代から、鉱山開発のために植民事業が進められ、鉱山労働者の食糧供給のために農場が開かれたといった経緯があった。国営企業として銅鉱山を経営しているのがZCCM(Zambia Consolidated Copper Mines)で、銅の他の輸出用鉱産物(コバルト・亜鉛・鉛など)も生産している。「銅は国なり」とも言えるザンビアにあって、ZCCMの消長は国の経済を左右するものであるが、ZCCMの抱える問題としては次のような点が言われてきた^{注6}。

銅山の埋蔵量は2000年で枯渇すると予測され、新規銅山の開発が必要。

鉱石の貧鉱化、設備の老朽化、輸送コストの増加による、銅原価の上昇を如何に食い止めるか。

新鉱開発、設備更新、経営の合理化のための外貨資金の確保。

ZCCMの株式の60.3%を政府が保有しており、これ迄は銅の収入を開発資金として利用して来たが、価格は低迷しており、上記の問題点の解決は容易でない。新政権になって国営企業の民営化を進めようとしているが、ZCCMは基幹産業なので、まだ具体案には至っていない模様である。

2.4 社会

ザンビアは多数の部族から成っているので、独立以来、カウンダ前大統領は、「一つのザンビア、一つの国民(One Zambia, One Nation)」をスロ - ガンに、かなり強権的に多様な民族を統一してきた。

伝統的な部族分布は、北部にベンバ、ピサ、ララ、ランバなどの中央バンツ - 系の諸部族が居住し、南部と西部にはイラ、トンガ、ロジ、カオンデなどの中央ザンベジ・バンツ - 系の諸部族が居住する。これらの部族はすべてバンツ - 系の農耕民である。

^{注6} 中塚盛三「ザンビア」、福永英二編『日本企業の体験的アフリカ』有斐閣、1986

ザンビアは言語も多く、独立直後の調査では70余りの言語が使われていた。それらの言語の多くはバンツ - 系の言語であり、10の言語グループにまとめることが出来ると言われる。ラジオ放送には主要7言語が用いられている。特に普及している言語が無いために、共通語は旧宗主国の言語である英語である。

ザンビアの広大な乾燥疎開林に居住する農耕民の生業は、雑穀を主作物とする焼き畑農業であった。特に北部州では、木の枝を伐採し一か所に集めて、火入れを行って焼き畑を造成するチテメネ・システムという特殊な方法が行われている。現在は人口の増加によって、焼き畑のみでは面積が不足するようになり、連続して耕作する畑が増えている。

コッパ - ・ベルトの鉱山都市が開けたため、早くから成人男子の出稼ぎ労働が盛んに行われている。農業発展は不十分であり、農業部門と他部門との格差が縮小しないため、農村から都市への流入が多く、都市人口の増加率は全国人口の増加率を上回り、雇用・住居などの社会問題が深刻化している。

2.5 援助動向

2.5.1 日本

(1) 援助の重点分野

我が国援助の重点分野としては、食糧自給体制の確立や、銅鉱輸出に大きく依存する同国の経済体制の転換を図るための農業生産の向上、を目的とした総合的な食糧増産・農村開発、水需要増大への対処等を目的とした水供給、中等・高等教育等の基礎生活分野に加えて、道路整備等の基礎インフラ分野、構造調整支援等の分野であり、無償資金協力及び技術協力を中心に援助を実施している。

(2) 援助の実績

1994年版ODA白書によれば、わが国の援助実績（93年までの累計）は下記の通りである。

有償資金協力	763.78億円	
無償資金協力	593.81億円	
技術協力	194.66億円	
技術協力の内訳	研修員受入	448人
	専門家派遣	261人
	調査団派遣	728人
	協力隊派遣	592人
	機材供与	3,265.0百万円
	プロジェクト技協	5件
	開発調査	19件

プロジェクト方式技術協力5件は下記の通りである

ザンビア大学医学部	協力期間(年・月)	80. 2 ~ 89. 2
ザンビア大学獣医学部		85. 1 ~ 92. 7
職業訓練拡充計画		87. 10 ~ 94. 9
感染症		89. 4 ~ 94. 3
ザンビア大学獣医学部()		92. 7 ~ 97. 7

開発調査の内、最近の3年分は下記の通りである(簡略化のために複数年度に跨がる案件は初年度のみ記載した)。

- 91年度分 主要河川水資源開発計画(M/P)
農業実証調査(実証)
全国通信網調査(M/P)
- 92年度分 全国水資源総合開発計画(M/P)
- 93年度分 モング地区農村開発計画(M/P)
西部地区チ-ク材資源開発調査(F/S)
チャンビシ南東地域資源開発調査(資源)

無償資金協力については、一般無償、食糧援助など種類別に集計した表2-1と、セクタ-別に集計した表2-2を添付する。

有償資金協力については、72年度の道路輸送拡充、国鉄拡張、ラジオ・テレビ網拡充から、83年度の窒素肥料工場修復計画まで実施されたが、その後はザンビア経済の悪化に伴い、新規借款は止まり、逆に債務繰延べが行われている。

2.5.2 世界銀行

現地調査の際の世界銀行・ザンビア事務所との意見交換の結果は以下の通り。

(1) ザンビアにおける「良い統治」関連の援助方針、内容

ア. 政府の責任性、透明性

財政収支の監査レポートの提出を義務付けている。提出がないと新規のプレッジはしない方針。監査は第三者のコンサルによるもの。

イ. 調達プロセスの改善

国内入札の場合、三者以上の競争による公開入札を行うこと。入札当初は政府による評価が行われる。

ウ. 行政改善

Public Care Reform Programがあり、行政組織の整理縮小を勧告している。具体的な技術協力として、公務員向けの訓練を行っている。今後 Public Service Management Program によって、公務員へのインセンティブ付与、解雇人員の再訓練等を行っていく予定。

エ. 94年3月のCG会議では、麻薬売買問題、行政システム改善がメイン議題となっている。

(2) 「参加型開発」関連援助方針、内容

ア. 受益者評価の実施

環境影響評価と同様に全てのプロジェクトについて必ず行うこととなっている。例えば、社会学者、文化人類学者により、統計学的に受益対象者の年齢構成、教育程度、ジェンダ - 分析を行うと共に、インタビュー - によるニ - ズ調査等を行う。Cook Book と呼ばれる執務参考資料が間もなく作成される予定。

イ. 規制緩和の推進

民間セクタ - の経済活動の促進。

ウ. 教育、医療、道路建設分野等の地方分権化に伴う協力

ディストリクト・レベルの医療サ - ビス従事者の訓練、コンサルタンシ - 、道路建設への技術協力等。

エ. いわゆる住民の開発への参画については、受益者に対するインタビュー - により、どのように、どの部分に参画したかの確認を行っている。

2.5.3 UNDP

現地調査の際のUNDP・ザンビア事務所との意見交換の結果は以下の通り。

(1) 「良い統治」に関する特記事項

ア. 94年3月にCGに向けてザンビア政府の麻薬取引疑惑、及び汚職防止対策を要求。

イ. 治安状況に留意。特に開発に向けた可能な環境(enabling condition)を作るためには、治安の確保は重要な課題と考える。

ウ. 民主化の流れは評価しているが、法的枠組み・制度は未だ未確立。

エ. (1)に関する具体的支援の例としては、麻薬対策プログラムとして、麻薬対策委員会の設置支援、麻薬犬の訓練、無線によるフィールド事務所の設立の援助を行っている。

オ. 行政組織改革に対する支援としては、行政サ - ビス改革プログラムがあり、国防省を除く全ての省庁について、会計検査を行うと共に、職員訓練を行うなど、5年プログラム(1991~96年)の中で改善を支援している。

(2) 「参加型開発」に関する特記事項

国連としては、戦略的アプローチとして、「参加型開発」の導入について強くコミットしている。プロジェクト実施に関し、「参加型開発」的なアプローチを義務付けている。

(3) UNFPAとしての関心事項

ア. ザンビアの高い都市化率(50%)と、都市インフラの不足と治安の悪化に憂慮している。特に高い人口増加率により、青年層が6割~7割を占めるに至り、雇用機会の不足と教育機会の低下が問題。

- イ. 地方分権化により、保健センターのインフラ・サービスの地方への移管が進んでいるが、地方組織の未整備が心配。
- ウ. 若年層、特に若年女子のエイズ罹病率も高い。経済的な活動層であるだけに影響に憂慮している。

(4) WFPプログラム

都市開発プログラムが重点となっている。

- ア. 15コンパウンド(都市周辺のスラム地区)を対象とするCAREによる“PUSH・プロジェクト”への支援として実施。
- イ. コンパウンド毎に開発委員会を設立支援し、保健衛生インフラの整備や小規模の橋梁建設、コミュニティ・レベルの自主的なゴミ収集、処分などを労務提供等の住民負担によって行うもの。参加者の90%は女性。
- ウ. 問題点は、資金の少なさ及びインフラの維持補修の問題。資金が少ないため、1万~5万人程度までしか普及できない。また、政府の分権化政策でディストリクトのレベルまでインフラ整備の責任が降りてきているが、ローカルな資金が十分あるかどうかの問題。

2.5.4 ドイツ

現地調査の際の在ザンビア・ドイツ大使館との意見交換の結果は以下の通り。

(1) 「参加型開発と良い統治」に関する特記事項

- ア. 93年12月のCG準備会合で出された非政治的コンディショナリティ
 - 1) 麻薬取引疑惑への対処
 - 2) 汚職の防止
 - 3) 政府機構の改善特に、イギリス(ODA)、ドイツ、アメリカ(USAID)、は50%の援助を凍結。(実質的には、構造調整・国際収支サポートの新規プレッジ分の凍結のみ)強い警告としての措置。ザンビア側は改善のためのスケジュールを作成しており、上記ウ.を除けば進展があると考えられる。
- イ. 民主化促進、経済運営のための研修は、ドイツ基金が実施している。
- ウ. 人権、法による統合、市場経済化などについての、五つのカテゴリに対するドイツ側のモニタリング及び評価を聴取した。
- エ. ザンビアにおける重要な開発上の課題は、累積債務の解決と税制の改革と考えている。

2.6 「参加型開発と良い統治」関連援助の分析

本報告書においては「参加型開発と良い統治」に対する援助を3つの分野に分けて考えているので、この3分野に沿ってこれ迄の実績を見て、今後の可能性を考えてみたい。

2.6.1 「参加型開発」推進のための援助

この分野の具体的な援助プログラムとしては、「住民組織」の組織・能力強化、社会的弱者（貧困層を含む）の自立能力の向上、政府の「参加型開発」促進能力の強化、などがあるが、このようなソフト面に直接協力した実績としては、青年海外協力隊の「村落開発普及」隊員、マザブカ地区の畜産開発を中心としたチ - ム派遣程度で、多いとは言えない状況である。

無償資金協力では、給水（地下水を含む）、電話・道路（橋を含む）、中学校建設など社会インフラ整備を通じて、社会的弱者に貢献していると言えるが、自立能力の向上への寄与は今後の課題である。無償で基盤整備した中で「カナカントパ農村開発計画」は、都市の失業青年を入植させるという、直接「参加型開発」に結びついた事例であり、今の所専門家派遣は首農・蔬菜園芸・農業機械の3名だが、今後は住民の能力強化のための技術協力へと展開する可能性がある。

そのような方向の協力においては、NGOとの協調も必要と思われるが、一例として「ICA文化事業協会」は、無償援助を実施した「カナカントパ計画」から遠くないチョンゲ村で、農業指導者の育成や土壌改良など長期ビジョンに基づく支援を実施しており、このようなNGO活動の調査が先ず必要であろう。

2.6.2 「参加型開発」基盤整備のための「良い統治」援助

この分野の具体的な援助プログラムとしては、国家の基本的枠組みとしての法・制度づくり、行政機能の強化、行政責任の明確化と透明性の確保、地方・住民自治のための分権化の促進、市場環境の整備などがある。

これらの分野については、受入れ研修、個別専門家派遣などで、一部対応しているものの実績は多くはない。専門家派遣では、「技術協力開発計画」や「農業開発指導」などのアドバイザー - 型の専門家が行政機能の強化に協力している。

今後の可能性として、アドバイザー - 型の専門家派遣、行政関係の受入れ研修を継続すると共に、開発調査の結果を利用して、制度づくり・行政機能の強化を目指すミニプロなどへの展開も考えられる。

これまでの実績として、「良い統治」との結びつきは直接的ではないが、ザンビア大学教育病院、ザンビア大学獣医学部、職業訓練計画など、人造りの面で、行政機能の基盤作りに貢献しているので、人造り協力は引き続き強化すべきであろう。一例として、以前は県獣医事務所長（District Veterinary Officer）を協力隊員が務めていた地区で、ザンビア人の獣医学部卒業生がその席を占めるように変化している。

2.6.3 民主化を促進するための「良い統治」援助

この分野の具体的な援助プログラムとしては、選挙支援、人権擁護強化、言論出版の自由の確立などがあるが、わが国の実績としては、受入れ研修で「民主化セミナー」を実施

している程度である。

今後の可能性として、「民主化セミナー」のような受入れ研修を続けると共に、現地調査で副大統領に表敬した際に言われた、投票率を上げる為に、最初の登録地でしか投票出来ない現在のシステムを改善するための協力といった、新しい案件の検討も始めるのが適当と考えられる。

表 2 - 1 1980年度～1993年度 無償資金協力・種類別・集計表

(単位：億円)

年度	一般無償	1 K R ^(注1)	2 K R ^(注2)	文化無償	災害援助	ノンプロ	草の根	計
80	3.00	2.50						5.50
81	16.00	2.87	3.00					21.87
82	15.00	4.73	3.00					22.73
83	25.05	4.76	4.00					33.81
84	25.38	4.00	4.00					33.38
85	23.32	5.00	8.00	0.45				36.77
86	24.40	5.00	10.00	0.28				39.68
87	13.55	4.00	9.00	0.42		35.00		61.97
88	21.18		12.07					33.25
89	27.38		12.00			35.00		74.38
90	10.72		9.00			35.00	0.04	54.76
91	21.68	4.00	9.00			35.00	0.04	69.72
92	29.44	2.00	12.00				0.04	43.48
93	15.38		12.00			35.00	0.13	62.51
	271.48	38.86	107.07	1.15		175.00	0.25	593.81

(注1) 食糧援助

(注2) 食糧増産援助

表 2 - 2 1980年度～1993年度 一般無償・分野別・集計表

(単位：億円)

計画・行政	開発計画		
	行政		
公共・公益事業	公益事業	ルサカ市給水設備改善計画（86年、9.28億、87年、8.25億、93年、4.48億）、地方給水計画（91年、8.35億、92年、4.71億、93年、7.49億）、ルサカ市電話網改修計画（92年、8.81億、93年、0.51億）	51.88
	運輸・交通	農業輸送力増強計画（80年、3.00億、81年、3.00億、84年、0.54億、85年、6.00億）	12.54
	社会基盤	道路網整備計画（82年、5.00億、88年、7.17億）、穀物倉庫建設計画（84年、10.01億、85年、5.56億、88年、8.60億）、地下水開発計画（85年、6.26億、88年、5.41億）、地方農道補修計画（89年、9.90億）、カフエ川道路橋架替計画（90年、0.52億、91年、7.39億、92年、9.12億、93年、2.90億）	77.84
	通信・放送		
農林水産	農業	農業技術普及強化計画（83年、1.05億）、農地開発計画（86年、6.23億）、カンガ°地区農村開発計画（87年、5.30億）、カカカハ°農村開発計画（91年、5.94億、92年、6.80億）	25.32
	畜産	ザンビア大学獣医学部設立計画（83年、24.00億、84年、14.83億）	38.83
	林業		
	水産		
人的資源	人的資源	メハ° 難民キャンプ° 中学校（85年 5.50億、86年 1.39億）、ザンビア人造り計画（86年 7.50億）、中学校建設計画（89年 17.48億、90年、10.20億）、	42.07
	科学文化		
保健医療	保健医療	ザンビア大学病院小児医療センター（81年、13.00億、82年、10.00億）	23.00

参考文献

- ・梅津和朗、『アフリカ経済の史的分析』晃洋書房、1986
- ・外務省経済協力局編『わが国の政府開発援助』1994
- ・川端正久、『アフリカ危機の構造』世界思想社、1987
- ・高橋基樹、「ザンビアの政治経済の現状と課題」『月刊アフリカ』Vol.33、No.5、1993
- ・福永英二編、『日本企業の体験的アフリカ』有斐閣、1986
- ・J・F・マンロ - 『アフリカ経済史 1800-1960』ミネルヴァ書房、1987

第3章 ホンデュラス

桂井 宏一郎

事例研究においては、個別の国の現状を紹介することによって、「参加型と良い統治」に関する具体的な援助の進め方を考える材料を提供することを、目的としている。

平成6年10月9～11日、現地調査でホンデュラスを訪問したので、その際に得た情報を中心に事例研究を作成した。

ホンデュラスは、いわゆる中米五か国の一つであり、中南米諸国の中ではハイティ、ボリヴィアと並んで、最も経済開発の遅れている国の一つである。

スペインから独立したのが1821年で、その後政権交代は数多く起こったが、白人の植民者階級が支配層を占め、インディオ及び混血のメスティ-ソが下層にある社会構成には、大きな変化が無いままで今日に到っている。

中米では最も山がちな国で、国土全体の65%が山岳地帯で、平均標高1,000～1,500メートルの高原が中央部から南部にかけて存在する。しかし火山帯から外れているので、国内を震源地とする地震は無い。

産業の中では農業の占める位置が大きく、国内総生産の約3割を占める。主要産品は、バナナ、コ-ヒ-、とうもろこし、甘蔗、木材などであり、バナナ、コ-ヒ-、木材、海老は主要輸出品である。開発の始まりは米国の多国籍企業がカリブ海沿岸地方にバナナ・プランテーションを開くことによって進められ、鉄道・学校・病院なども建設された。

我が国とは伝統的に友好関係にあり、大喪の礼、即位の礼共に、世界で最初に大統領が参列を表明する等、友好関係はより緊密化している。

政府開発援助については、ホンデュラスの開発が遅れていて、開発ニ-ズが高いこと、またホンデュラスの安定は、中米地域の平和と安定に重要な意義を有していることを考慮して、引き続き援助を実施して行く方針である。

ホンデュラスにおける援助実績として、プロジェクト方式技術協力は3件で、アジア諸国に比べれば少ないが、無償・有償の資金協力、開発調査、協力隊派遣など幅広く実施している。

1. 政治・経済の現況

1.1 現政権の構造調整政策に関する実施上の課題

アスコナ前々大統領の末期は、財政乱脈で構造調整を受け入れなかった。カジェハス前大統領は受け入れた。カジェハス大統領は、就任時(90年1月)換算レ-トが1ドル=4レンピラだったのを、91年2月、5.2レンピラに切り下げるなど、IMFのコンディショナリティを履行した。評判良く「優等生カジェハス」だったが、任期の終わりに汚職が出てきた。税関の現場や、マイアミ総領事(身内の者を据えた)の汚職が言われており、前大統領の最後の半年に着服された金額は、1,000万ドルと噂されている。

日本からの円借款実績は6件あるが、80年頃、1ドル=250円位の為替レ-トだっ

たのが、最近の円高で返済不能に陥っている。パリ・クラブで二回リスケを行い、ブレイディ提案を適用し、半分免除してほしいとの要望があり、日本は利子を下げ、期間を延ばした。

貿易面は、バナナ、コ・ヒ・など伝統産物に加えて、非伝統産物の海老（フォンセカ湾から対米輸出）、果物（メロンなど）も増えてはいるが、コ・ヒ・価格は低迷し、バナナはヨ・ロッパ向けが上がらず、貿易インバランスは続いている。

昨年11月の選挙で選ばれた、自由党のレイナ大統領が94年1月政権についた。就任スピーチで、「道徳革命」を呼びかけた。閣僚の人選時に汚職について厳格に調査したと言われ、クリーンではあるが、能力の面で経済閣僚が弱いとの評判。9か月たって何もやらないとの批判があり、94（9時に来て、4時に帰る）と言われている。

IMFの圧力により、財政赤字の縮小が必要だが、表面に出てきてない。予算の規模は約900億円で、人件費が大きな割合を占めている。学校教職員ストにより、給料を更に引き上げる案（94年20%、95年20%）が出されている。

税制改革が、今国会（94年10月）に掛かっている。パケタス（パッケ・ジ）と呼ばれる法案で、これが通らないと、IMFの融資が出ないと言われるが、政府の説明不足もあり人気がない。（この法案はその後議会で承認された）

最近の停電の原因について、前政権が無駄に水を流したとの噂がある。エル・カホン水力発電所が国内需要の7割を賄う計画で、86年スタートした。初めは国外に売電していたが、昨年春から売電はやめた。最近の電力不足対策として、メキシコから中古の発電機を無償供与された。国内でも古い発電機を全国3か所でリハビリしている。来年（95年）5月までは乾季で雨は降らないため、電力事情の好転は望めない。

司法が確立してないのが問題である。裁判官は不足しており、制度的に裁く機関が機能してない。対策として、検察省が新しく昨年出来た。新設の検察省の長（Fiscal General）は法学の教授だった人である。現在、国軍（4軍）の一部である警察を軍隊から分離し文民化を進める動きが強まっている。検察省の下に捜査局を置いた。アメリカのプレッシャーがある模様で、アメリカは技術支援する用意はあるとしているが、受入れ研修は未だのようである。

レイナ大統領は「道徳革命」を唱えているが、汚職役人の名前はまだ挙げられてない。国家近代化委員会を作って、政府の縮小を図ろうとしている。役人の中に、パラカイディスタ（落下傘で降りる人という意味）と呼ばれる、仕事をしないで給料だけ受け取る人が、3割位いると言われている。文化として「他力本願」のように見える。金持ちでも自分で金を出さず、チャリティに頼る。自由党と国民党の二大政党があり、政党がIDカード（身分証明書）の手続きを代行しているように、政党の影響力は大きい。市民運動や学生運動はあまりない。

（その後94年12月に、レイナ大統領は、カジェハス前大統領始めその閣僚を、職権濫用・公文書偽造・公金横領などの容疑で告発したが、前大統領及び閣僚たちは中米議会議員・国会議員などを務めていて、不逮捕・不起訴特権を有しており、起訴はされていない）

1.2 現政権の開発政策実施上の課題

短期のマクロ経済の再建を目指している。赤字財政で輸出入も赤字だが、財政赤字から取り掛かる方針である。増税よりも徴税の改善を課題として、一部の税は税率の引き上げが実施される。例えば、道路改善のために道路税は7%から10%に、また販売税は従来通り7%に抑えるが、贅沢品で従来課税しなかった品目を課税対象品目に加える。主要穀物は従来通り（食料品、油、牛乳、肉類など30の主要品目は非課税）。関税については、従来は1ドルに対して、何レンピラと決め、数か月に一度、為替レートの変更に伴い関税額を改訂していたが、今後は市場の換算レートで関税をかける。更に新規の課税として、銀行の利息に対して課税する。

今回の経済計画は「人間の顔をした」という点で、90年とは違う。初年度、1億レンピラを貧しい人に廻す計画である。経済企画庁は貧しい人々の地図を持っていて、地図に合わせ、新しい税金のみでなく、内部財源の資金も使って支援する。経済計画作りの段階から、人々の意見を聞いている。中期的には、教育（基本的な教育と職業訓練）、健康（水や衛生管理も）、住宅（5万戸立てる計画、田舎と貧しい人に重点）などの社会的な面に重点を置く。

「国家の近代化」によって、資金を貧しい人に、より廻せる。中央管理型を地方管理型に移す。水道・健康管理・教育を市に移す。前回の経済計画は中央で立てるやり方、今回は地方参加型。もう一つ、国営を民営化する。電話局は一部民営化。

政府と全国民、一体になって、やろうとしている。公務員の数を減らすのは問題が多い。憲法や官庁の変更は徐々にやらねばならない。補助金全部は減らせない。極貧の人を対象とする補助金は残す。問題点として、地方の市役所が、水道や学校の管理をするのは、手間暇かかる。訓練しながら、徐々にやるしかない。

もう一つの重要政策は食料安全保障。今までの計画は、資金を考慮してなくて、うまく行かなかった。中小農家向けに、安い融資制度を作ろうとしている。彼ら自身で管理出来るという前提。前政権時代、中小農家は担保なしでは借りられなかった。今度はコミュニティの保証で貸す。

1.3 住民参加促進する上での課題（農地改革の問題など）

今の政府の方針として、小さなプロジェクトを数多くして、住民参加を促している。雨の時期には水があるが、他の時期は水がない。灌漑を重視している。大きな問題として、国民が自然を大事にしてない。発電用ダムに水が少ない。停電により経済的に20億ドルの損失、天然資源大臣からの指示で、水の有効活用を図る。全ての小さなプロジェクトで、年中、作物を作れるようにして、食糧安全保障を目指している。農民に対しては、自分たちでどういうことができるか、案件を挙げてくれと伝えている。

現地調査に訪ねた農地改革庁（INA）コマヤグア事務所のケースでは、灌漑があるので他の所とは違う由である。法律「水利用法」を改正しようとしている。土地の配分は、最低5ha。相続で、代々分割すると、小さくなる。大土地所有の方は、1,000ha以上の人もあり、有効に使ってない例もある。

当事務所の二つの大きな仕事は、土地を与える（具体的には土地の権利を示す書類「地券」を発行する）、農民グループの組織、であり、「地券」発行に力を入れている。もう一つ、農民を訓練して能力強化する。

1962年農地改革法の前は何家族かが、大きく土地を持っていた。山の方では、土着の人に土地を与えたが、まだ政府の開発は及んでいない、持てる土地は、最低0.1ha、最高700haで、普通は20haぐらいである。農産加工などの土地は別で制限はない。森林は国有地で、農業に分けてない。

92年農地改革法は農業近代化法であり、共同所有地は廃止され、国有地と私有地になった。農地改革庁のみが、土地を取り上げたり、分けたり出来る。市街地は市役所の管轄で、最大500㎡。92年の改正で、個人の土地を取り上げるのは停止した。農民の能力向上を目指し、自分たちで運営出来るようにする。儲けの一部（10%）を貯蓄するように勧め、組合から開発銀行へ預金する。貯金の利子は7～10%、借りる利子は14～24%である。

援助の要望として、この地域には827haしか灌漑施設がないので、拡張のための外国の援助を探している。

1.4 住民参加型の貧困対策（FHISの事例）

住民参加型開発への支援について、94年10月のECFA（海外コンサルタント企業協会）の「中米諸国開発援助可能性調査」では、FHIS（El Fondo Hondureno de Inversion Social 社会投資基金）を通じての援助を提案しているので引用したい。

『ホンデュラス社会投資基金は、構造調整政策の実施によって増えてきた社会負担の増大と共に、構造調整に起因するしわ寄せを軽減し、貧困層の生活改善を促進するために90年3月に設立された。緊急対策であることから、94年までの時限立法で設立されたが、既に97年まで延長が確定されている。』

FHISが開発の対象としている分野は中小プロジェクトを中心とした、a)教育、b)保健、c)排水処理、d)飲料水、e)環境、f)所得向上の6つで、中小プロジェクトに限定され、1件当たりの上限は50万ドルである。

FHISのプロジェクトは基本的には無償であるが、有償案件もある。無償では基本的に地元負担はないが、場合によっては2割までの負担案件もある。また有償案件は所得向上などの事業に対する融資である。

所得向上事業への融資はNGOを通じて行われる。これはNGOがFHISから借り入れて、借り手に融資するもので、基本的には、既になにか事業を行っている人に対して事業の拡大や向上のために使われている。

FHISの最近の改善点としては、住民参加の促進がまず挙げられる。これまではFHIS主導型のプロジェクト作りが多かったが、真のニーズに応えるためには、住民の参加によるプロジェクト作りが必要であるという認識による。』

そして、本報告書では『FHISに円借款を直接つける、あるいは円借款の内貨分を配分する等の方策で協力することが考えられる』と述べており、検討に値する提案と考えられる。

社会投資基金（F H I S）は、レイナ政権になって、F H I Sセカンドとして第二段階に入ったが、資金不足の為、停滞していると新聞では批判している。

2．わが国の協力の現況

2．1 援助実績の概要

我が国援助の重点分野としては、農林水産分野、鉱業資源開発、経済インフラ整備、人的資源開発、生活基盤整備などが挙げられる。

1994年版ODA白書によれば、我が国の援助実績（93年までの累計）は下記の通りである。

有償資金協力	409.24億円
無償資金協力	241.82億円
技術協力	151.64億円
技術協力の内訳	
研修員受入	491人
専門家派遣	190人
調査団派遣	731人
協力隊派遣	528人
機材供与	2,324百万円
プロジェクト技協	3件
開発調査	16件

プロジェクト方式技術協力3件は下記の通りである

農業開発研修センター - 協力期間	83.7～92.6
看護教育強化	90.9～95.8
養豚開発	93.5～98.5

開発調査の内、最近の3年分は下記の通りである（簡略化のために複数年度に跨がる案件は初年度のみ記載した）。

- 91年度分 地方電気通信網整備計画（M/P）
 チェメレコン川流域洪水防御計画（M/P、F/S）
 ヘスス・オトロ盆地灌漑農業開発計画（F/S）
 エルカホン水力発電所増設計画（F/S）
- 92年度分 ホンデュラス港湾改善計画（M/P、F/S）
- 93年度分 全国保健医療総合改善計画（M/P、F/S）
 テウパセンティ地域針葉樹林資源調査（M/P）

無償資金協力については、一般無償、食糧援助など種類別に集計した表3-1と、セクタ-別に集計した表3-2を添付する。

有償資金協力については、79年度のエルカホン水力発電計画から、85道路網整備計画まで実施されたが、その後はホンデュラス経済の悪化に伴い、新規借款は止まり、90年度に構造調整計画のために76.25億円の借款が実施された後は、92年、93年度には債務繰延べが行われている。

2.2 個別案件の状況

現地調査の際の聞き取りに基づいて、個別案件の状況を下記する。

2.2.1 看護教育強化プロジェクト

当初、無償の要請があったのだが、わが国はプロ技協で対応する方針で、89年に事前調査、90年に長期調査員とR/D調査団を派遣し、90年9月1日スタートした。95年8月31日までの予定である。

看護の主な働き手である「看護補助員」のサービスの質向上、レベル向上を目標に、看護教育の改善、看護教員プロフェッショナルの強化を目指した。

看護補助員は、中卒（中には修了してない人も）に対して、10か月の教育、あと一年の「社会奉仕」実習と労働奉仕、終わって学校に戻って資格を貰う。

正看は高校卒、自治大学看護学科で4年（今年から）の教育の後、1年の社会奉仕、戻ると学士になる。正看の人数は、900～1,000人（協会登録、1,300～1,400人）看護補助員約6,000人、医師3,000人。

主な活動は、看護教育技術の強化、カリキュラムの検討、テキスト・教材の準備も入る。教科書は存在してなかったので、マニュアル、サブテキストも含めて、「教科書」を持って勉強するのが希望であった。

補助員は臨床実習による教育が7～8割、臨床側の指導者がいなかったもので、臨床指導者のセミナーも実施し、指導者と教師が組んで行うようになった。

学校として、テグシガルパとサンペドロス・ラには、補助員学校と自治大学看護学科があり、あと補助員学校が Cholte - カ、看護学科がラセイバにある。補助員学校は厚生省・人的資源局、看護学科は国立自治大学に属す。

卒業性の数、大学はムラがある。3校合わせて、年に、60～100人。補助員学校は常設校一校当たり80～100人、3校で、250～300人。臨時養成がプラスされることもある。医者は270～540人。

病院の体制は、最高レベルは、中央の国立病院、その次のレベルは、8保健区にそれぞれある地域病院、その下が地区病院で、入院・手術・分娩はこのレベルまで可能。

保健所は、セサモ（CESAMO）と、セサル（CESAR）の2種類がある。セサモは全国に90～100あり、医師・歯科医師・看護婦・X線技師・臨床技師がいる建前だが、ABC3ランクあって、Aは全てあり、Bは医師と検査技師、Cは医師のみである。セサルは全国に560、原則として看護補助員一人の簡易保健所である。

保健所の数を増やす計画はあるが、資金の裏付けはない。アメリカなどへの出稼ぎもあり、看護婦の数は減っているようだ。変に給料の安いのが問題である。看護補助員の初任給は695レンピラ（最低賃金は560レンピラ）、大学卒は低い所で、1,300～1,400レンピラ。医者の初任給は、3,500レンピラ。従って、掛け持ちで働く人が多い。

病気については、コレラ騒ぎで、対策に力を入れたところ、消化器系の病気が減り、呼吸器系が一位となった。カリキュラムは、疾患中心から、地方に対する対策（プライマリ

- ・ヘルス・ケア)、住民に対する衛生教育、予防を含めた健康管理へ向けて進んでいる。

地域保健の進め方として、戦後の日本でやったように、村長のような人を巻き込む。セサルにいる看護補助員は、午前は診療、午後は家庭訪問で、主に妊産婦を訪問し、5才以下の子供の成長を管理する。村人の中から協力する人(ヴォランタリオス)が出れば、掃除などを手伝う。住民のリ・ダ - と話し合っ、セサモに住民を集め、飲み水やコレラの注意など、健康教育プログラムを実施する。

セサモにいる学士看護婦は地区診断を行い、飲み水やトイレなどの問題点を見つけて、解決のためのプロジェクトを考える。プロジェクトの例としては、首都のスラム地区の一つ、トレス・デ・マヨ(人口約1万人)で、厚生省のプロジェクトを仕掛けた。外国から水道管の提供を受け、住民を組織化して、厚生省の配管工と住民が協力して敷設した。

2.2.2 漁業近代化計画

この計画はガリフナ族の村が対象で、水産無償と個別専門家派遣の組合せで実施されており、次のステップとして開発調査を考慮している。

ガリフナ族は西アフリカの黒人とカリブ海地域の先住民の混血で、17世紀からセントビンセント島に居住していたが、イギリスとの戦いに敗れ、1797年ホンデュラスに追放された。現在はホンデュラスを中心にグアテマラ、ベリ - ズのカリブ海沿岸に約30万人のガリフナ族がいる。ガリフナ族の漁村では、ほぼ自給自足の暮らしだが、最近では収入が入った後でも、引き続き働くようになったと言う。

これ迄に日本人専門家が、村々を歩いて働きかけて、グル - プを作らせた。5人ぐらいで一つのグル - プを作り、収入の15%を天引き貯蓄で積み立て、機械のメンテナンス用の資金に充てている。漁獲物の3/1は内部で分け、2/3は市場で売る。彼らの月収は邦貨4千円程度。現在、25グル - プある。預金の引き出しは、プロジェクトの支局長のサインがないと出来ないようにしてある。

カウンタ - パ - トは良く働いている。政変で異動しないように、日本で研修を受けた人のリストをホンデュラス側に渡しておいた。そのためか、94年3月に一度解雇通告があったが、6月末に日本の協力が終わるとい事情もあり、その解雇通告は取り下げられた。その後もポストは確保されており、モデル・プロジェクトなので、当分は現状維持出来るものと期待している。

2.2.3 国立教育実践研究所

87年度一般無償で建設された国立教育実践研究所は、教育実践研究所と訳すと「研究所」と受け取られるが、直訳すれば、国立教育・研究/研修・所(Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa, 通称 INICE)で、研究所と研修所が合わさったもので、現状では教員再教育のための研修が主な業務とのことである。

個別派遣の専門家(視聴覚教育)があり、施設は供与機材を含めて、十分に活用されている様子であった。印刷室では各種の教材を作成しており、その効果は顕著と思われる。

例えば、家庭科の教科書などは、5 - 6年生の親にも教えるのにも使われている。また民間企業に場所を貸すサービスをしたり、パッケージとして講習会を開いたりして、建物の維持費に役立っている由である。

2.2.4 農業開発研修センター

コマヤグアの農業開発研修センターでは、1982/3年度一般無償で建設された建物・機材を使って、1983年7月から92年6月まで9年間プロ技協が実施され、現地に適応した灌漑農業の技術開発と技術者・農民の研修が行われた。そして約2年間置いて、94年10月に3人の長期専門家が着任して、第二期のプロ技協が発足した。2年間のブランクが心配されたようだが、ホンデュラス側で立派に運営されており、技術移転の効果が認められたとのことである。

近くの農村で、プロジェクト・サイトを見て欲しいと言われて、谷間のダム・サイトを視察した。かなりの規模のダムのように、プロ技協の専門家が予備的なデータを集めた上で、開発調査なり無償を検討して、事前調査を行うのが適当と思われる。

2.3 「参加型開発と良い統治」関連援助の分析

本報告書においては「参加型開発と良い統治」に対する援助を3つの分野に分けて考えているので、この3分野に沿ってこれ迄の実績を見て、今後の可能性を考えてみたい。

2.3.1 「参加型開発」推進のための援助

この分野の具体的な援助プログラムとしては、「住民組織」の組織・能力強化、社会的弱者（貧困層を含む）の自立能力の向上、政府の「参加型開発」促進能力の強化、などがある。

「住民組織」の組織・能力強化に関しては、個別案件の状況で述べた「漁業近代化計画」は将来それに当る。看護教育では簡易保健所（セサルと呼ばれ、全国に560、原則として看護補助員一人）で働く看護補助員の養成を通じて、また農業開発研修センターでは農民研修を通じて能力強化に貢献している。

またJOCVがエスペランサで行ったチム派遣では、新しい換金作物の導入を通じて農民組織の強化に協力している。

無償援助の中で、85/86年に合計16.76億円供与した「農業総合モデル開発事業」は、太平洋岸の Cholte - カ地方で4か所のモデル地区に対し、農業用灌漑施設、保健所、公民館などをセットで作成し、農業・農村開発の基盤整備を行ったが、技術協力がJOCVの派遣のみに留まったため、住民に活用される余地を残している模様である。

社会的弱者の自立能力の向上のための援助としては、88/89年に合計2億円供与した「低所得者住宅建設計画」は住宅材料の垂鉛鉄板を供与したものである。本件も資材の供与のみなので、技術協力との結びつきが望まれる。

政府の「参加型開発」促進能力の強化については、保健省、天然資源省などに派遣され

たアドバイザー - 型専門家が助言を行っていると思われるが、特に纏まった動きは見られない。

実績の面で、漁村振興プロジェクト、看護教育の展開としての地域保健、教育実践研究所における教員再教育を通じての基礎教育の充実など、参加型開発へ発展させる準備段階は、既に各分野でなされているので、今後の可能性として、それらを評価してプロジェクト形成に繋げる調査が望まれる。

養豚プロジェクトでは、平成6年度末にW I Dの短期専門家が派遣されたが、このような短期専門家の活用も「参加型開発」推進のために有効と考えられる。

2.3.2 「参加型開発」基盤整備のための「良い統治」援助

この分野の具体的な援助プログラムとしては、国家の基本的枠組みとしての法・制度づくり、行政機能の強化、行政責任の明確化と透明性の確保、地方・住民自治のための分権化の促進、市場環境の整備などがある。

これらの分野については、受入れ研修、個別専門家派遣などで、一部対応しているものが見られるが顕著ではない。

制度づくりへの協力の一例としては、77年の Cholte - カ川の農業用ダムの開発調査 (F / S) がキッカケとなって、天然資源省・水資源局が「局」として新設され、日本とアメリカから長期専門家が派遣されて、灌漑プロジェクトの調査から実施に至る制度作りに技術協力を行った。この水資源局には以来ずっとアドバイザー - 型専門家の派遣が継続して、今日まで行政機能の強化に協力している。

専門家の機能として、透明性の確保に協力する場合もあり、天然資源省の専門家が食糧増産援助の見返り資金の配分決定と支出のプロセスを調査して、大蔵省からの支出が遅れがちになる原因を調べた例がある。

既に「開発計画」「灌漑排水計画」「教育計画」「漁業開発アドバイザー - 」などのアドバイザー - 型専門家が活躍しているので、今後の可能性としては、この線を更に強化して、行政機能の強化に協力することは当然と考えられる。更に、受入れ研修、短期・長期専門家、ミニプロなどを組み合わせた「良い統治」援助のプロジェクト形成が望まれる。

2.3.3 民主化を促進するための「良い統治」援助

この分野の具体的な援助プログラムとしては、選挙支援、人権擁護強化、言論出版の自由の確立などがあるが、わが国としての実績は殆ど見られない。

間接的な寄与として、無償援助で87年に国立教育実践研究所を15.03億円で建設しており、ここでの視聴覚教材作成施設や教科書印刷施設は、民主主義にかかる教育・啓発などに協力しているとも見える。

今後の可能性としても、この分野の直接的な援助はわが国にとって難しく、これまでの間接的な協力をステップとして、内容的な調査を行い、具体的な協力方法を考えるのが適当と思われる。

表3 - 1 昭和50～平成5年度 無償資金協力・種類別・集計表

(単位：億円)

年度	一般無償	1 K R ^(注1)	2 K R ^(注2)	文化無償	災害援助	マラリア抑制	ノンプロ	小規模	計
75		1.74							1.74
76									
77									
78									
79			3.00						3.00
80			3.00						3.00
81			3.00						3.00
82	8.00		3.00		0.11	5.30			16.41
83	8.00		5.00	0.50					13.50
84	5.24		6.00			4.50			15.74
85	8.50		6.00			4.50			19.00
86	8.26		8.00	0.39					16.65
87	15.03		6.00	0.42		5.00			26.45
88	24.42		6.00	0.32					30.74
89	13.60		5.00	0.41		5.48		0.10	24.59
90	11.08		3.50	0.46			5.00	0.07	20.11
91	13.21		3.50					0.09	16.80
92	16.02		4.00	0.47				0.10	20.59
93	5.20		5.00		0.18			0.12	10.50
	136.56	1.74	70.00	2.97	0.29	24.78	5.00	0.48	241.82

(注1) 食糧援助

(注2) 食糧増産援助

表3 - 2 昭和57～平成5年度 一般無償・分野別・集計表

(単位：億円)

計画・行政	開発計画		
	行政		
公共・公益事業	公益事業	低所得者住宅建設計画 (88、1.00億) 低所得者住宅建設計画 (89、1.00億) 首都圏清掃サービス改善計画 (92、5.35億)	7.35
	運輸・交通		
	社会基盤	消防機材整備計画 (88、7.00億) コハシ川下流域開発計画 (89、12.60億) コヤクア県地下水開発計画 (90、11.08億、91、3.94億) 北部地方橋架架替計画 (91、9.27億) 第二保健区農村地帯給水計画 (93、5.20億)	49.09
	通信・放送		
農林水産	農業	農業開発研修センター I期 (82、8.00億) II期 (83、8.00億) 農業総合モデル開発事業 I期 (85、8.50億) II期 (86、8.26億)	32.76
	畜産		
	林業		
	水産		
人的資源	人的資源	国立教育実践研究所 (87、15.03億)	15.03
	科学文化		
保健医療	保健医療	テカシカル母子病院機材 (84、5.24億) 地方中核病院医療整備計画 (88、16.42億) 病院網強化計画 (92、10.67億)	32.33

参考文献

- ・ 海外コンサルティング企業協会、『中米諸国開発援助可能性調査報告書』1994
- ・ 外務省経済協力局編、『我が国の政府開発援助』1994