

令和3年度
拓殖大学大学院
国際協力学研究科

博士学位論文
論文題名

パプアニューギニアの公共サービスとガバナンスーPNG 国立高校生
の社会経済開発意識調査から

専攻：国際開発
氏名：石井 靖也
G5D7012015
指導教授：吉野文雄
令和3年12月16日

目次

目次	ii
地図	vi
1. パプアニューギニア行政区分全図	vi
2. パプアニューギニア道路ネットワーク	vi
略語集	vii
1. 主要地方・地域名の日本語表記	vii
2. 行政機構・制度・法律名などの略語集	viii
序章	1
1. 本研究の目的	1
2. 本研究の意義	1
3. 本論文の構成	2
4. 本論文の各章対象範囲の相互関係	3
5. 本研究のきっかけとアプローチの背景	4
第1章 ガバナンス概念の検討	6
1.1 本章の目的・方法・意義	6
1.2 ガバナンスの検討	6
1.3 制度論対ガバナンス論	29
1.4 本章の総括	38
第2章 パプアニューギニアの地方行政、公共サービス、外生的条件	41
2.1 本章の目的・方法・意義	41
2.2 パプアニューギニアの公共サービスを阻害する外生的条件	41
2.3 パプアニューギニアのローカルガバナンス	60
2.4 ガバナンスの行動主体と実施メカニズム	68
2.5 パプアニューギニアのローカルガバナンス試論	82
2.6 本章の総括：イニシアティブと多様な価値実現への挑戦	88
第3章 中期開発計画と公共サービスの提供をめぐるガバナンス	91
3.1 本章の目的・方法・意義	91
3.2 中期開発計画と公共サービス	91

3.3	水と衛生に関するガバナンス	93
3.4	保健と医療に関するガバナンス	103
3.5	道路整備に関するガバナンス	114
3.6	CSO スキームとガバナンス	126
3.7	本章の総括と公共サービスセクター改善の提言	133

第4章 パプアニューギニアのガバナンス改革への取り組み

4.1	本章の目的・方法・意義	139
4.2	公共サービスの仕組み	139
4.3	公共サービス：サプライサイドの課題	145
4.4	公共サービス：デマンドサイドからの構築	156
4.5	パプアニューギニアの州別収入とガバナンス	160
4.6	本章の総括とパプアニューギニアの公共サービスの展望	165

第5章 ソゲリ国立高校生の社会経済開発意識調査の分析

5.1	本章の目的・方法・意義	171
5.2	調査の目的・実施概要・回答者の特徴	171
5.3	社会経済開発意識調査：過去5年の発展の評価	174
5.4	社会経済開発意識調査の結果1：「発展」の数値的評価	181
5.5	社会経済開発意識調査の結果2：「ガバナンス」に関わる諸課題	205
5.6	本章の総括と他章との関係	216

終章 パプアニューギニアの今後の課題と自身の研究課題

図表目次

序章	1
----	---

図 各章対象範囲の相互関係	3
---------------	---

第1章 ガバナンス概念の検討

表1 組織構造の分類	15
------------	----

第2章 パプアニューギニアの地方行政、公共サービス、ローカルガバナンスの現状

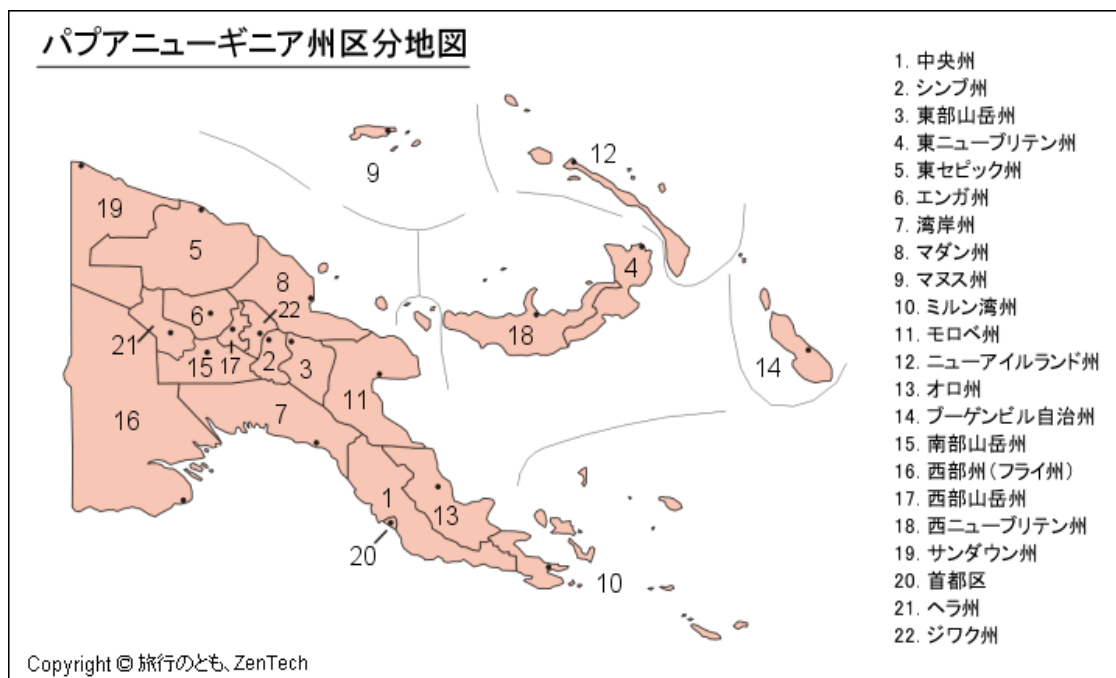
図 2.1 パプアニューギニア：DDA を含む州政府以下の機構図	67
----------------------------------	----

図 2.2 郡開発庁 (DDA) 機構図	75
----------------------	----

図 2.3	地方公共サービスの計画と予算のサイクル	83
図 2.4	開発プロジェクト財源フロー	84
図 2.5	LLG 開発 5 か年計画のフロー：現状対理想型	87
表 2	市民関与による透明性から説明責任へのアプローチの影響	72
第 3 章 中期開発計画と公共サービスの提供をめぐるガバナンス		91
図 3	国家計画モニタリング省データセンターとデータソースの流れ	137
表 3.1	パプアニューギニア MTDP3 開発資金見通し	92
表 3.2	パプアニューギニア MTDP3 開発予算の財源	93
表 3.3	MTDP3 に見るパプアニューギニアの水と衛生の開発指標	94
表 3.4	パプアニューギニア：水とトイレの普及率と世界ランキング	96
表 3.5	パプアニューギニアの保健と医療事情統計	104
表 3.6	パプアニューギニアの道路整備状況	115
表 3.7	2012～13 年度の DSIP 用途のガイドラインと報告実績の比較	130
表 3.8	主要公共サービスのガバナンスの比較	135
第 4 章 パプアニューギニアのガバナンス改革の取り組み		139
表 4.1	NEFC 基礎サービス交付金使用実績評価(2010～2013 年)	149
表 4.2	パプアニューギニア国家予算の分野別支出と伸び率	155
表 4.3	パプアニューギニアの消費者物価指数	155
表 4.4	パプアニューギニア 20 州の収入：2014～2018 年の平均値	161
表 4.5	パプアニューギニア 20 州の交付金、独自収入、GST 伸び率 (2014～2018 年)およびガバナンス評価の偏差値比較	162
表 4.6	交付金、州独自収入とガバナンス評価ギャップ	164
表 4.7	地方交付金の効果：ガバナンス評価を基準にした州別類型	165
第 5 章 ソゲリ国立高校生の社会経済開発意識調査の分析		171
図 5.1	過去 5 年の公共サービスの改善評価	182
図 5.2	過去 5 年のガバナンスと経済インフラ発展の州地方別評価	184
図 5.3	主要州におけるガバナンスと公共サービスの評価の関係	186
図 5.4	過去 5 年の経済開発分野の発展評価(22 州平均)	190
図 5.5	州地方別職の機会と経済開発の関係(過去 5 年)	193
図 5.6	スーパーの発展の評価：過去 5 年対今後 5～10 年	194

図 5.7	今後 5～10 年の公共サービスの改善予測	200
図 5.8	過去 5 年の「ガバナンス」と「職の機会」の相関関係	204
図 5.9	パプアニューギニアの年代区分別 WGI 平均値推移	212
図 5.10	国民 1 人当たり名目 GNI の世界ランキングの推移	213
図 5.11	政府機能有効性指数のランキングの推移	214
表 5.1	第 1 次調査回答者出身地別男女内訳	177
表 5.2	第 1 次調査回答者出身地アーバン、ルーラル別内訳	178
表 5.3	第 2 次調査回答者出身地別男女内訳	178
表 5.4	第 2 次調査回答者出身地アーバン、ルーラル別内訳	179
表 5.5	過去 5 年の州地方別アーバン、ルーラル別ガバナンス改善の評価	183
表 5.6	主要州におけるガバナンスと公共サービスの評価	185
表 5.7	過去 5 年の州地方別「職の機会」評価	191
表 5.8	過去 5 年の州地方別「経済開発」の評価	192
表 5.9	州地方における職の機会と経済開発の予測 (予測値/過去 5 年。倍)	195
表 5.10	公共サービス項目別改善予測ランキング	201
表 5.11	過去 5 年の社会経済開発を低評価した最大の理由	203
表 5.12	今後 5～10 年の州地方別ガバナンス改善の予測	205
表 5.13	「意識調査」に見るガバナンスの解決機能別態様	206
表 5.14	世界銀行 WGI に見るパプアニューギニアのガバナンス	211
参考文献一覧		223

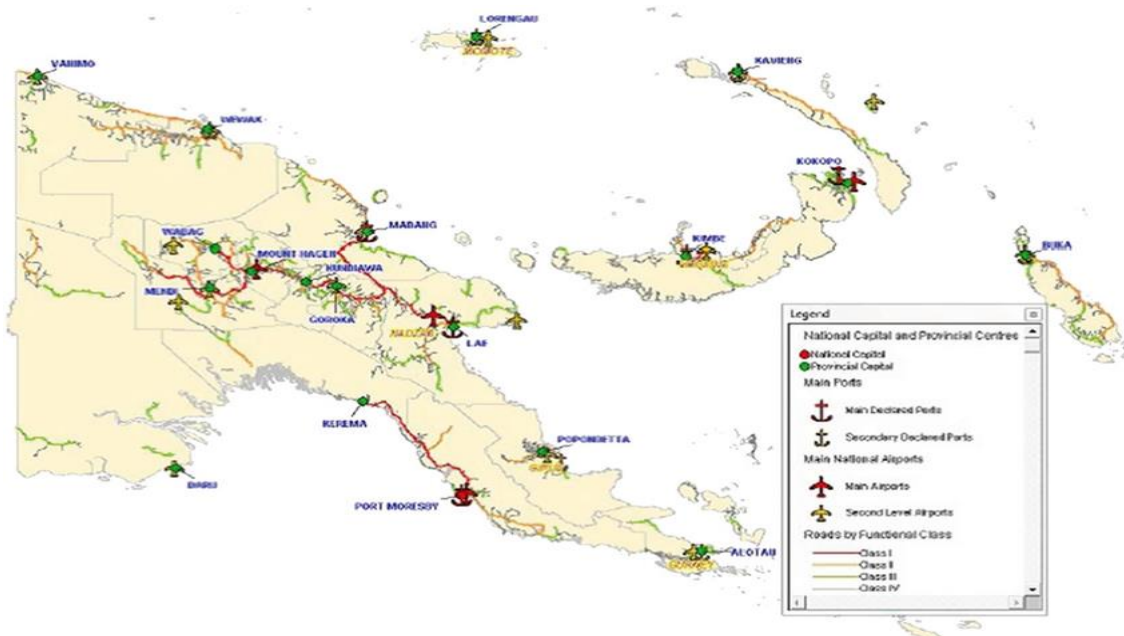
1. パプアニューギニア行政区分全図



(注) 凡例の州名のうち「～山岳州」は本論文では「高地州」と表記する。22.は「ジワカ州」である。第4章と5章では州名を英語のカタカナ発音で表記している。

出所：Zen Tech (2021年9月18日ダウンロード。https://www.travel-zentech.jp/world/map/)

2. パプアニューギニア道路ネットワーク



Source: PNG Department of Works (2014)

出所：Papua New Guinea Department of Works and Implementation (2014) (2021年9月18日ダウンロード。https://www.researchgate.net/figure/)

略語集

1. 主要地方・地域名の日本語表記

南部地方 (Southern Region) : 5州 と首都区で 構成	首都区 (National Capital District: NCD)、西部州 (Western Province)、湾岸州 (Gulf Province)、中央州 (Central Province)、ミルン湾州 (MBP: Milne Bay Province)、オロ州 (Oro Province) を包含するパプアニューギニア本島南部地方の総称。パプア地方の呼称もある。このうち首都区 (NCD) は首都ポートモレスビー (Port Moresby) のことであり、地理的には中央州の沿岸のほぼ中央に位置する。オロ州は北部州 (Northern Province) の呼称もある。
高地地方 (Highlands Region) : 7州 で構成	東部高地州 (EHP: Eastern Highlands Province)、シンブ州 (Simbu Province)、ジワカ州 (Jiwaka Province)、西部高地州 (WHP: Western Highlands Province)、エンガ州 (Enga Province)、南部高地州 (SHP: Southern Highlands Province)、ヘラ州 (Hela Province) の7州を包含するパプアニューギニア本島の海に面さない中央山岳地域の総称である。この地方の中心の行政上の中心は西部高地州の州都マウントハーゲン (Mt. Hagen) である。シンブ州はチンブ州 (Chimbu Province) の呼称もある。
モマセ地方 (Momase Region) : 4州 で構成	モロベ州 (Morobe Province)、マダン州 (Madang Province)、東セピック州 (ESP: East Sepik Province)、サンダウン州 (Sandaun Province) のパプアニューギニア本島北東岸に面する4つの州の総称。地域名の頭文字をとってモマセ地方と呼称されている。サンダウン州は西セピック州 (WSP: West Sepik Province) の呼称もある。モロベ州は海に面しているが、北部、東部、南部が3,500～4,000メートル級の高山に囲まれているため、沿岸地域と山岳地域両面の特徴を備えている。この地方の行政の中心はモロベ州の州都であり、同国第二の都市、レイ (Lae) である。
島嶼地方 (New Guinea Islands Region) : 4州 と1自治州で 構成	東ニューブリテン州 (ENBP: East New Britain Province)、西ニューブリテン州 (WNBP: West New Britain Province)、マヌス州 (Manus Province)、ニューアイランド州 (NIP: New Ireland Province)、ブーゲンビル自治州 (AROB: Autonomous Region of Bougainville) を包含するパプアニューギニア本島北東沖合部の島嶼地域 (NGI: New Guinea Islands) の総称。行政の中心地は東ニューブリテン州の州都ココポ (Kokopo) である。

出所：地方名とそれに包含される州と略称は *Papua New Guinea 2011 National Report* に、地方の位置等の説明は *PNG Fact Book 3rd Edition A one-volume encyclopedia of Papua New Guinea (2005)* に準拠している。

2. 行政機構・制度・法律名などの短縮形

略称	正式名称（英語/日本語抄訳）
BAMS	Bridge Asset Management System (currently held in DOWI)/ 橋梁資産運営システム（公共事業省保管）
BTI	Budget Tracking Initiative/予算追跡政策
CEO	Chief Executive Officer/最高執行責任者
CIMI	Consultative Implementation and Monitoring Council/実施監視諮問評議会
CSO	Community Service Obligation/地域社会奉仕義務
CHP	Community Health Post/コミュニティ保健施設
DDA	District Development Authority/郡開発庁
DNPM	Department of National Planning & Monitoring/国家計画モニタリング省
DOE	Department of Education/教育省
DOF	Department of Finance/金融省
DOH	Department of Health/保健省
DOT	Department of Treasury/財務省
DOTI	Department of Transport and Infrastructure/運輸（インフラ）省
DOWI	Department of Works and Implementation/公共事業省
DPLGA	Department of Provincial and Local Government Affairs/州地方政府対策省
DRRP	District Road Rehabilitation Programme
DSIP	District Services Improvement Programme/郡サービス改善プログラム
DSP	Development Strategic Plan/開発戦略計画
GNI	Gross National Income/国民総所得
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome/ ヒト免疫不全ウイルス/後天性免疫不全症候群
ICCC	Independent Consumer and Competition Commission/消費者競争委員会
JDP&BPC	Joint District Planning and Budget Priorities Committee/郡計画・予算重点化委員会
LLG	Local Level Government/広域市町村政府
LLGSIP	Local Level Government Services Improvement Programme/LLGサービス改善 プログラム
LLINs	Long-lasting insecticidal nets/高持続性防虫剤処理型蚊帳
LNG	Liquefied Natural Gas/液化天然ガス
LPVS	Limited Preferential Voting System/制限連記投票制度
MCS	Mother and Child Scorecard/母子スコアカード
MDGs	Millennium Development Goals/ミレニアム開発目標
MMR	Maternity Mortality Rate/妊産婦死亡率
MP	Member of Parliament/国会議員
MPA	Minimum Priority Activities/重点的基礎サービス

略称	正式名称（英語/日本語）
MTDP	Medium Term Development Plan/中期開発計画
MTTP	Medium Term Transport Plan/中期運輸計画
NEC	National Executive Council/国家執行評議会
NEFC	National Economic and Fiscal Commission/国家経済財政委員会
NITCS	National Infrastructure Tax Credit Scheme/インフラ投資促進税制
NGO	Non-Government Organisation/非政府組織
NRA	National Road Authority/国家道路機構
NRI	National Research Institute/国家研究機構
NSO	National Statistical Office/国家統計局
NTS	National Transport Strategy/国家運輸戦略
NWSHA	National Water, Sanitation and Hygiene Authority/国家水公衆衛生機構
OLPG	Organic Law on Provincial Governments/州政府基幹法
OLPG&LLG	Organic Law on Provincial Governments and Local-Level Governments/ 州市町村政府基幹法
PEA	Problem-Driven Political Economy Analysis/課題対応型政治経済分析
PHA	Provincial Health Authorities/州保健局
PLLSMA	Provincial and Local Level Government Service Monitoring Authority/ 州市町村政府サービスモニター庁
PMV	Public Motor Vehicle/公共乗合移動バス・トラック・ボート等機関
PNG	Papua New Guinea/パプアニューギニア
PPP	Public Private Partnership/官民パートナーシップ
PSIP	Provincial Services Improvement Programme/州サービス改善プログラム
RAMS	Road Asset Management System (currentl held in DOWI) 道路資産運営システム（公共事業省保管）
RIDD	Rural Infrastructure Development Division/ ルーラルインフラストラクチャー開発本部
RIGFA	Reforms of Intergovernmental Financing Arrangements/政府間財政調整改革
SDGs	Sustainable Development Goals/持続可能な開発目標
SME	Small & Medium Enterprise/中小企業
SOEs	State-Owned Enterprises/国有企業
TB	Tuberculosis/結核
TIPS	Transport Infrastructure Priorities Study/重点輸送インフラストラクチャー研究
TCS	Tax Credit Scheme for Infrastructure Development/インフラ投資促進税制
WaSH	Water, Sanitation and Hygiene/水公衆衛生
WDC	Ward Development Committee/区開発委員会
WGI	World Governance Index/世界ガバナンス指標
WHO	World Health Organisation/世界保健機構

注：アルファベット順。

序章

1. 本研究の目的

本研究は、パプアニューギニアの公共サービスの改善には制度改革よりガバナンス(統治¹)改革がより有効であることを検証することを目的にしている。

この課題に取り組む第一の理由は、パプアニューギニアには公共サービスを住民に届ける制度があり、改訂を重ねているが、機能していないことにある。制度が機能しない理由は、制度を実効あらしめる条件に制約があるのではないかと考えられるからである。ガバナンスは制度を立て直す機能を備えている。

第二の理由は、制度が信頼を失えば、民主主義が定着せず、投資家は寄り付かず国を離れていき、公共サービスの改善が一層遠のくからである。Letki (2007)は、制度の良否は民主化の度合いと関係しており、市民の期待に応答しなければ「制度」は信頼を損ね、政府の正当性を減じてしまうと述べている²。

第三の理由は、公共サービスは政府の機能と市民のニーズが交錯する空間である。公共サービスの実態は政府の機能と権威ならびに市民の権利義務に関する認識と実践を反映している。公共サービスを実現する方法が確立すれば、それがこの国の発展の推進力になると考えられるからである。

ガバナンス論の世界では多種多様なガバナンスが議論されている。河野勝の「ステークホルダーの利益のためのエージェントの規律づけ」という定義は本研究の目的に有効なツールである。マーク・ベビアの「行動主体と目的の内容が何であれ、治めるというプロセス」という定義と、それに含意される組織概念としてのネットワークも有効である。

2. 本研究の意義

本研究はガバナンスに定義を与えそれを分析のツールとしてパプアニューギニアの公共サービスを検討するのであるが、ガバナンスの検討は同時に制度の適否と限界を理解することにも通じる。もっとも制度はガバナンスの核心であり³、ガバナンスは制度を補完する関係である。しかし、ガバナンスは、制度で対応できない問題領域や出口の見えない制度の諸矛盾によって阻害されているアクターに対しても課題解決のアプローチを提供する。ガバナンスは公共政策

¹ 詳細は第1章に譲り、ここでは通常解釈している「統治」という訳語に留める。他の関連用語の説明についても第1章に譲る。

² Letki (2007) pp.456-458.

³ 同上。

に関する限り制度よりも広い守備範囲をもち諸課題に対して、柔軟かつ機動的な解決ツールとなり得るのである。

パプアニューギニアは軟性国家⁴の一つと考えられるが、公共サービスの改善のためにガバナンスの有効性が検証されるならば、同国と類似した国に対してもガバナンスの果たす役割は大きいと考える。

3. 本論文の構成

第1章では、本研究に通底するなぜ制度ではなくガバナンスが重要であるか、そしてどういうガバナンスを分析のツールとして用いるかについて検討する。

第2章では、パプアニューギニアの制度の脆弱性の遠因を同国の歴史、地理、政治の側面で検証する。家産制に特有な恩顧主義と植民地遺制がパプアニューギニアの政治と行政に強い影響をおよぼしているのではないかという観点からアプローチする。これは地方が変わらないと権力の弊害は改善しないというロジックを導出する。

第3章では、パプアニューギニアの公共サービスの取り組みが成果を上げていない原因を探る。政府の「中期開発計画」で打ち出される公共サービス政策のうち進んでいる部分は主にドナーに依存している。ステークホルダーがパートナーシップガバナンスによって連携する必要性が導出される。

第4章では、パプアニューギニアにおけるガバナンス改革の取り組みについて検討する。政府予算の地方シフトは進み、公共サービス改善の形は見られるが、制度は財源支出の仕掛けにはなっているがサービスの推進力に変換されていないことが見える。公共サービスをサプライサイドに依存する限界をデマンドサイドは認識し、制度依存から脱却する試みが期待される。

第5章では、将来の国を背負う若いエリートを対象とした「社会経済開発意識調査」(意識調査)の紹介と分析である。政府の信頼性は著しく低い。若い人びとは公共サービスを阻害している原因はリーダーの態度にあると考えている。多くがリーダーの行動(特にお金の使い方)に対する監視の必要性を感じている。公共サービスの実現は場所によって異なり、速さもことなることであろうが、ガバナンスが有効に機能すればパプアニューギニアの公共サービスは変わり得る。

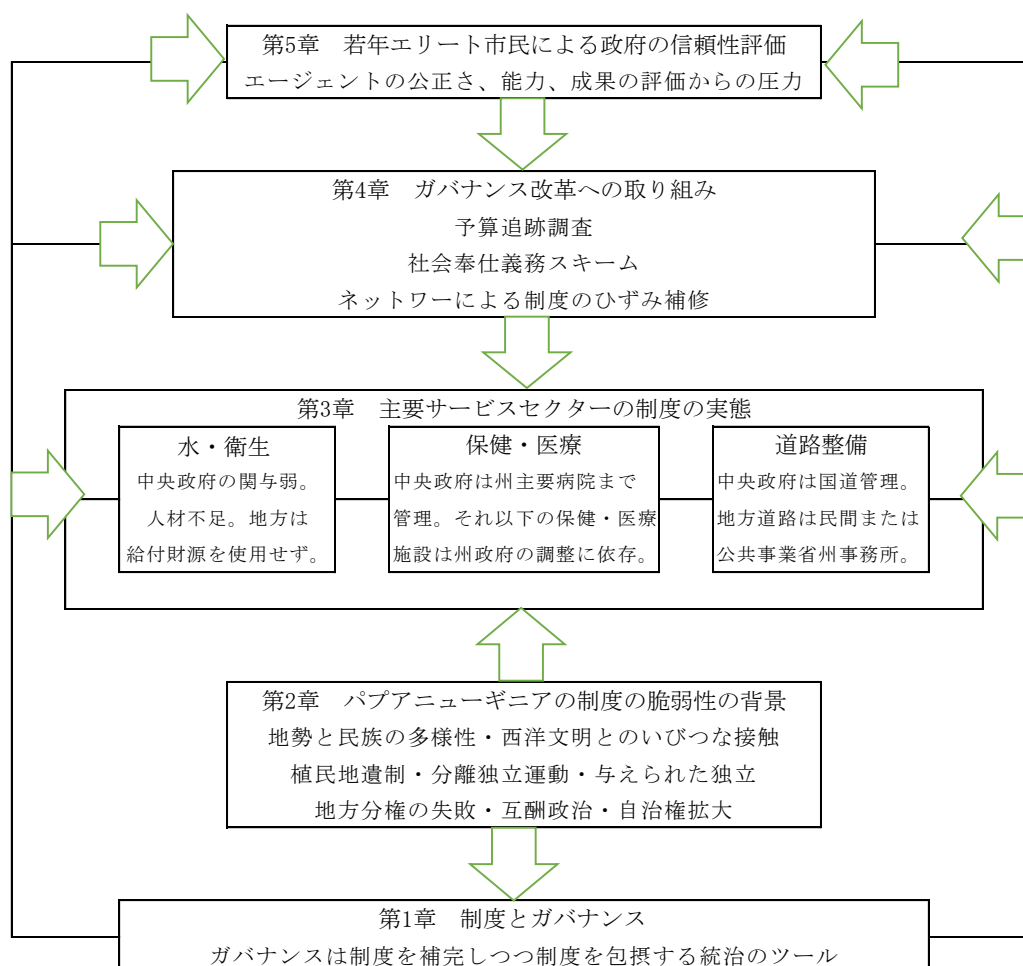
終章で今後の検討課題を整理して本論文を締めくくる。

⁴ ミュルダール(1974)(上)は「国家体制の違いにかかわらず、改革を制度化し社会的規律を強いる能力も意思もない政治体制を軟性国家」(p.179)とし、そのような国家においては「政府は市民に対し異常にわすかしか要求せず、現に存在する義務さえ十分に励行されておらず、社会的規律が低いレベルにある」と述べている(p.216)。

4. 本論文の各章対象範囲の相互関係

下の図によって本論文の各章の相互関係を見ておきたい。第1章は、パプアニューギニアの開発を分析するツールとしてはガバナンス的アプローチであるという仮説を検討する。第1章の内容は全ての章に関係していくが、関係性は一様ではない。第2章はパプアニューギニアの制度の脆弱性の原因を歴史的、地理的特徴、および政治のパフォーマンスの中を探る。それが低レベルかつ緩慢な公共サービスを招いているのであれば、その原因をガバナンスで改善することによって、その効果は同じルートで公共サービスに還元される。第3章では

図 各章対象範囲の相互関係



出所：筆者。

主要公共サービスの状況をセクターに検討し、第 2 章の命題がセクター別の公共サービスに反映していることを検証する。第 4 章では、同国における様々な制度の改革努力は実を結んでおらず、デマンドサイドからの公共サービスへのアプローチの必要性を提示する。現行の制度は内外からの支援のアプローチを排除する制度になっているわけではない。第 5 章では、政府の信頼性や制度の成果は市民の絶え間ない監視に晒されていることを見る。制度の不備、ガバナンスの欠如を評価し、発信し、それに為政者が応答するというモデルの実現はこれら若手エリートの観察力と行動力の中にある。彼らのガバナンスへの参画が、公共サービス改善の新たな推進力になる構図がこの図の中に凝縮されされている。

5. 本研究のきっかけとアプローチの背景

本研究に取り組むことになったきっかけに触れておきたい。学校法人仙台育英学園が、姉妹校であるパプアニューギニアのソグリ国立高校で教育開発協力の一環として日本語を指導することを決定し、日本語教室を建て、2017 年 2 月から授業を開始することとなった。初代所長を拝命し、着任し、パプアニューギニアの人びとと交流する機会を得た。生徒は国内各地から来ており、会話の度に初めて知ることや興味深い話を聞くことができた。同じ質問を多くの生徒に対して一斉にするとどのような回答が返ってくるのか、そこにどのような違いや共通性がみられるのかに興味をもった。そこで日本の高校 2 年生に相当する在校生を対象に「社会経済開発意識調査」（以後、意識調査とする）を 10 月から実施することとした⁵。

調査票を集計すると、期待していた以上に多くの情報が得られた。その一部を拓殖大学大学院の『国際協力学研究科紀要』に「パプアニューギニアのサービスデリバリーの課題と展望－政府信頼性調査等に基づく考察」というタイトルで投稿⁶した。「テーマを決めて研究を続ければ博士論文の一部として使えるのではないか」と梶原教授⁷にコメントを頂いた。その時に言及されたのがグンナー・ミュルダールの『アジアのドラマ』であった。2020 年末になって、「意識調査」の結果最も特徴的だった「政府の信頼性」を「ガバナンス」に置き換えて主要テーマにすることにし、吉野教授のご指導の下、今日まで取り組んできた。ただ『アジアのドラマ』も頭から消えなかった。同書の重要な命題は「制度」であった。同著によればインドを中心とするアジア途上国の発展阻害要因は伝統的な制度

⁵ 高校 3 年生に相当する最終学年生は 8 月から卒業試験モードに入ることと、10 月には卒業するため協力を求めることを回避した。

⁶ 掲載誌は、拓殖大学大学院(2019)『国際協力学研究科紀要』(第 12 号) pp.135-160。

⁷ 梶原弘和教授は 2020 年 6 月、ご逝去され、これが最後のご指導となった。

や人びとの態度であった。同著を参考文献としてすすめて下さった梶原教授は、制度の重要性とポテンシャルを掘り下げることをアドバイスして下さったのかも知れなかった。制度とガバナンスは両方とも頻繁に学際的に用いられているため、制度とガバナンスの関係を整理し、その上で、その関係のダイナミズムをパプアニューギニアの公共サービスを分析するための理論的ツールとして使用できるかを明らかにしようとするにいたったのである。

筆者は、ソゲリ高校周辺コミュニティの水供給システムの刷新プロジェクトに NGO⁸のボランティアとして 2018 年以來かかわっている。このコミュニティにおける水を巡る関係者の苦勞を知ったからである。市民は 15 年以上もの間、行政や政治家に水道管による水供給の復旧を陳情してきたが事態は動かなかった。そこへ NGO が、受益者であるコミュニティとネットワークを築いて刷新プロジェクトに取り組んでいる。プロジェクトの進捗は、資材不足や、首都から 38 キロメートル離れていることや、不安定な気象状況、業者の高過ぎる見積もり、加えて 2020 年 3 月、パプアニューギニアにも上陸が確認された新型コロナウイルスのまん延を防止するためのロック・ダウンなどもあり、決して順調とはいえないが、NGO が資金と人材を提供し市民との協働が実現できていることは確かである。プロジェクト完成後にどのようなベネフィットが得られ、関係者がどのようにこれを評価するかは本研究の提示する命題にもかかわってくる。

本論文がここまで形を整えられたのは、指導教授である吉野文雄拓殖大学国際学部教授の忍耐強く、懇切丁寧なフォローとご指導、ならびに査読のうえ、学術的観点から貴重なアドバイスと講評を下さった徳永達己拓殖大学国際学部教授、藍澤淑雄拓殖大学国際学部教授、熊谷圭知お茶の水女子大学名誉教授、さらにはパプアニューギニアの姉妹校へ自分を派遣し、同国の実情に深く触れるチャンスを与えて下さった学校法人仙台育英学園加藤雄彦理事長のご厚情のおかげであり、感謝に堪えません。ここに厚く御礼申し上げます。

⁸ これは仙台ロータリークラブ、宮城・岩手ロータリークラブ、ボロコ・ロータリークラブによる拠出金と、国際ロータリー財団のグローバル補助金による国際プロジェクトである。

第1章 ガバナンス概念の検討

1.1 本章の目的・方法・意義

Gilad (2007) が言うように「制度とは政治的アクターの相互作用を制約し規定する形式的ルール、非形式的規範、共有された理解⁹」と定義されるならば、パプアニューギニアのそれは脆弱である。つまりルールは遵守されず、規範が成立する場合は限定的であり、ルールや理解の共有の程度も人や環境に大きく依存している。こうした制度の脆弱性が今ある公共サービスの実情を招いているのではないか。今ある制度ではこの国の公共サービスは改善するようには見えない。公共サービスの改善のためには関係する行動主体間のガバナンスの改革が必要であるというのが筆者の仮説である。本章では、ガバナンスがどのようなポテンシャルをもつかを制度との関係を通じて明らかにした上で、パプアニューギニアの公共サービスを分析するツールとしてガバナンス論が有効であることを提示したい。そのための方法としてガバナンスの概念を検討し、制度論の限界を考察し、パプアニューギニアの公共サービスの改善に相応しいアプローチが制度論ではなくガバナンス論であることを導出する。こうしたアプローチは、中期開発計画に代表される公共サービスが構想の通りに進まない原因の解明と明確化に貢献する情報を引き出すとともに、公共サービスの受け手と担い手の両者に対して態度のあり方を啓発するだけでなく、国内外のドナーの協力のあり方にも有用な視点を提供する。

1.2 ガバナンスの検討

ガバナンスの概念については河野勝¹⁰とマーク・ベビア¹¹の研究を基礎として検討する。それはこの2人の提唱している考え方を組み合わせることによって、ガバナンス論を広く実践的に展開できると考えたからである。

両者はコーポレート・ガバナンスをガバナンス論の中心に据えている点で共通している。コーポレート・ガバナンスは本来企業の株主と株主から委託を受けた経営者を規律づける行動インセンティブの観点からの概念であるが、両者はステークホルダーである所有者も経営者もガバナンス論のもとでは他の行動主

⁹ Gilad (2007) p.448.

¹⁰ 河野勝 1962 年生まれ政治学者。

¹¹ Bevir, M. 1963 年ロンドン生まれ政治学者。出所：https://prabook.com/web/william_mark.bevir/1702695 (2021 年 6 月 17 日ダウンロード)。

体—国家、組織、個人、NGO などに置き換えられるという考え方に立っている。

両者はともにガバナンスの普遍性を強調している。特に普遍性はパプアニューギニアの公共サービスの改善を検討する上で重要である。第2章でも見るが、同国は独立から歴史が浅いことや発展段階が欧米先進国とは大きく異なるため普遍性を強調した研究者の概念が先進国に対するのと同じ方法で同国の課題を分析するツールとして必要である。

ベビアはガバナンスの行動主体を理念的組織に置き換え、秩序の構成単位としても位置付けている。河野はガバナンスの本質を短い言葉に収めることによって、場所や時代の制約を超えてガバナンスという言葉が使えるようにしている。河野の定義は「規律づけ」を強調し、ベビアの定義は「プロセス」を重視しているが、規律とプロセスは両語とも行動主体の行動を関係づける広義のメカニズムとして理解すればこの両者のガバナンスの定義は矛盾しない。このように、両者のガバナンスの概念は政府が関わる公共サービスを分析する場合にも柔軟に使用できるのである。

なお、ガバナンスの定義や使い方については、他の先学の識見にも依存している¹²。

1.2.1 河野のガバナンス論

(1) ガバナンスの本質

河野はガバナンスの本質に迫ろうとしている¹³。ガバナンスという言葉に修飾語句のインプリケーションがおよぶことを問題にし、近接する既存の概念との差別化に意を払い、ガバナンスという言葉に含まれる「規律づけ」という構成要素を重視している。たとえばコーポレート・ガバナンスの定義として「株主の利益のために経営者を規律づけること」という定義が用いられる場合、良いガバナンスと言えば規律づけが成功し、悪いガバナンスといえばそれがうまくいかないことをさしていると考えられる。そうした「良い」というような修飾の前置きは、「規律づけ」という言葉に成功の意味合いを含めるべきではないことを物語

¹² 赤井(2006)は、民主主義社会を前提に「ある権限をもった主体が権限を持たない主体の行動をコントロールすることが統治であり、このようなコントロールをするシステムがガバナンスシステムであり目的を効率的に達成させるシステムが適切なガバナンスシステムとなる」(p.1)と述べている。猪口(2012)は「ガバナンスは上から押さえつけるものでも、下から爆発するものでもないことが期待される。それは国家だけでなく、中間領域の小さな団体においても」と述べている。出所：ベビア(2013)iv。

¹³ 河野の説は河野(2005)に拠っている。なお、河野は著名と論文で「ガヴァナンス」と表記しているが、本論文では敢えて「ガバナンス」という表記に直している。

っていると言い、そうでなければ良いガバナンスは重複表現になると述べる。このようにしてガバナンスの純粋な定義を追求した結果、ガバナンスとは「ステークホルダー(stakeholder)の利益のためのエージェント(agent)の規律づけ¹⁴」という定義づけにいたる¹⁵。河野のガバナンスの概念には機能としてのガバナンスと状態としてのガバナンスがある。

河野のガバナンスの定義、「ステークホルダーの利益のためのエージェントの規律づけメカニズム」の「ステークホルダー」は何であってかまわない。理由は、この定義が、たとえば、企業、国家、国際社会、家族、大学、病院、地域社会という文脈から独立してより抽象性の高い次元で定義づけされているからである。また、定義に含まれる「利益」は必ずしも経済的価値だけではない。この定義は、コーポレート・ガバナンスが企業の組織において「株主の利益のためにいかに経営者を規律づけるか」という定義の硬直性に対するアンチテーゼとして河野が編み出した。つまり、立場上、雇われているに過ぎない経営者(agent)が、自らの利益に基づいて行動してしまう機会主義的なアクターであることが暗黙の前提としてあり、それを企業の所有者である株主(principal)が制御するための仕掛けとしてガバナンス問題が捉えられている。しかし、河野は、最近のコーポレート・ガバナンス論では、経営者が自分の利益に基づいて行動してしまうエージェントであるという前提はそのままとしても、経営者が誰のエージェントであるかが必ずしも明らかではないという考慮が加味されつつある点に注目する。そこでガバナンスを人間社会が抱えるより普遍的な問題として理解するために、エージェンシー問題をその一つのバリエーションとして含む形でガバナンス関係を捉え直す必要があると考えた結果、導出された定義なのである¹⁶。

この定義の優れた点は、コーポレート・ガバナンスが扱うような、株主と株主以外の従業員や債権者等の利害関係者が共存している場合の経営者の規律づけの問題をガバナンス問題として位置づけるだけでなく、国家のガバナンス論、あるいはグローバルガバナンス論が対象とする問題をも捉える視点を提供する点にある。たとえば、国民をステークホルダー、国家の統治者をエージェントとすると、上の定義はそのまま国家ガバナンス論の文脈に置き換えられる。「利益」を国益と言い換えた場合はその内容は国家の発展の程度に応じて最低限度の生活物資の供給、暴力廃絶、政治的安定、経済成長、あるいは経済的社会的公正を意味することも考えられる。機能としてのガバナンスの成果は、エージェントの行為の結果とステークホルダーの利益がどれだけ合致することになるかによつ

¹⁴ 河野(2005) p.9.

¹⁵ 定義の厳密性を求める河野のこの意見に対して御巫(2005)は「概念が曖昧で統一されていないことにも利点がある。民主主義という言葉は曖昧であるがゆえに異なる歴史的、文化的、社会的背景ごとに定義され、再定義されることを可能にしている」(p.211)という見方を提示している。

¹⁶ 河野(2005) pp.12&13.

て測られる。たとえば、ある国家において、国民の望む利益が「暴力のない生活の実現」であるとしたら、その場合、エージェントである当事者の要件として、「文民でなければならない」というシビリアンコントロールの原則が制度化されたメカニズムとそうした原則がないメカニズムを導入するのでは異なった効果を生むことになる¹⁷。この定義は、ガバナンスの操作化を可能にし、異なるガバナンス・メカニズムの比較・評価に基づいて、すべてのステークホルダーにとって最適なメカニズムが何であるかを導き出すことを可能にするのである¹⁸。

注意すべきことは、ガバナンスの成果は個別のステークホルダーによって異なるということである。たとえば株主にとって最も効率的なガバナンスが債権者や従業員といった他のステークホルダーにとっては成果の低いメカニズムであることはあり得る。ステークホルダーが一枚岩であることは特殊なケースに限られる。また、成果の高いことが必ずしも良いガバナンスを意味するわけではない。絶対的な権力者のもとで自由や財産権が犯されるような強権的なガバナンスのメカニズムが、強権的政府を排除するメカニズムより高い成果を維持することもあり得る。1970年頃まで一部で支持された「開発独裁」はこれに当たる。成果だけで見ると良いガバナンスを実現していても規範的な観点から見て良い政治体制であるかは別問題である¹⁹。

(2) 状態としてのガバナンスと機能としてのガバナンス

河野は状態としてのガバナンスを「それが成立していることで公共財が提供される状態」と定義する。機能としてのガバナンスの結果として成立することもあるが、それとは無関係に成立することも考えられるので概念として区別が必要である。重要なことは、内的パフォーマンスだけでは測ることのできない、より拡散した不特定多数の利害関係者に影響をおよぼす「外部効果」をもつということである。たとえば、金融機関の経営陣は、株主やその金融機関に口座をもつ消費者(債権者)のエージェントと位置付けられる。そのガバナンスの成果は倒産せず、高配当の商品を開発して利益を株主や消費者へ還元することと考えられ、種々の指標で測られる。しかし、個々の金融機関のガバナンスが成立しているということは、その個別の金融機関の枠組みを超えて、その国全体の金融システムが安定しているかどうかにも影響を与えているということになる。このこ

¹⁷ 単純な例では、企業の株主配当が減少したり、重大な社会的事故を引き起こしたりすれば経営者が更迭されたり、政治家が公約を達成しなかったという理由で有権者から再選に必要な票を獲得できなかったりするのもガバナンスの「成果」の結果である。

¹⁸ 河野(2005) pp.13&14。

¹⁹ 河野(2005) p.14。

とが、成立していることで何らかの外部効果をもつ状態であると考えることができる。

河野は、状態としてのガバナンスを国家ガバナンス論の文脈で説明する。ある国家の政治的安定が保たれているということは、その国の内側にいる国民にとって多大な利害が関係しているが、同時に隣接する国々や世界の国々にも影響をおよぼしている。国家が破綻すれば国境を越えて移動する難民を生み出し、隣国の財政負担を大きくするかもしれないし、地域の安定を乱して国際紛争を勃発させるかも知れない。一つの国家の安定がその国家の枠組みを超えた外部効果をもつのである。しかし、状態としてのガバナンスがもつ外部効果はその効果をあらかじめ特定することは必ずしもできないし、その効果を分割することもできない。ある地域の安定が保たれているということは不特定多数の人びとが等しく共有している公共財としての効果を生んでいると考えられる。こうした公共財は、提供されていることが自明であるため、その恩恵にあずかっている関係者には理解されていない。逆に、状態としてのガバナンスが破綻し、その提供が危ぶまれる外部の観察者によって認識されることによって見いだされるものである。グローバルガバナンスの対象の典型と考えられる地球環境問題はそうにして見出されたガバナンス問題である。地球環境が現在に生きるすべての人間に影響を与えているという意味ではグローバルな問題であるが、それが同時にガバナンスの問題であるのは、今日の地球環境のガバナンスが時間を超えて次世代の人類にとって外部効果をもつからである。地球環境についてのグローバルガバナンスはそれを相対化する外部の観察者の視点が確立されて初めて見いだされると河野はまとめている²⁰。

機能としてのガバナンスと状態としてのガバナンスの相互関係について河野は 2000 年の京都議定書を使って説明している。「多くの国が京都議定書を採択したことは機能としてのガバナンスについて合意が形成されつつあることを意味するが、実際に地球温暖化という状態としてのグローバルガバナンス問題が解決に向かっているかということは別次元の問題である。ただ、機能としてのガバナンスを追求しなければ、状態としてのガバナンスを追求することはむしろかしいといえる。もっと積極的にいえば、機能としてのガバナンスの追求は、多くの場合、状態としてのガバナンスにつながるといってもよいかもしれない。しかし、そうした経験的パターンの整理と、概念上の整理とを混同することはできない²¹」と述べている。

(3) ガバナンスの効用：制度的アプローチとの比較

²⁰ 河野(2005) pp.15&16。

²¹ 河野(2005) p.11。

河野は、ガバナンスを概念化することのメリットを、制度研究がもつ内的志向性を克服する可能性にも見出している。制度論の内的志向性とは、制度をどのように捉えるにしても、制度の生成や効果が分析される際に、特定の利害関係者が念頭におかれていることに起因して生じる問題である。契約や企業組織といった経済的制度であれ、共同体に普及する伝統や慣習といった社会的制度であれ、それを制度として認識することでそこには明示的、または暗黙のうちに、その制度のもつ効果が設定されてしまい、そうした線引きによって制度の効果はその「内部」にとどめられてしまうことになる²²。これに対してガバナンス論は、利害関係者の特定化自体が分析のための便宜的または恣意的に設定された前提であること、そして、状態としてのガバナンスは不特定多数の外部者にとって効果をもつこと(外部効果)が重要なのであって、このことを強調する視点が制度論とガバナンス論を区別する特徴となる²³。

河野のこの考えを補強するように、数土(2005)は「ルールを内面化させることで構築される秩序は個人の選択の自由を著しく制限し、また、変化に対する柔軟性を欠くという点で受け入れがたい。そのような秩序は、秩序の外にいる者に対して排他的なものとして現れる。狭い意味での制度の概念へのこだわりをすてて、ガバナンスの概念を前面に押し出すことは社会科学全体に対しても意義がある。規範の内面化をアイデアの中心におく社会学的な制度論に対して(河野たちが)議論の対象にしているガバナンスの概念は利己的な行動を前提にして、その上での規律のメカニズムを構想しようとしている²⁴」と述べ、制度論の限界を述べている。

ガバナンスと制度の違いについて、御巫(2005)は、制度の存在とガバナンス状態の間には高い相関があるにせよ、この2つは同義ではないことを述べている。制度があってもガバナンスがないこともあれば、制度がなくてもガバナンスがある場合もあるという。御巫はグローバルガバナンスを引合いに出し、軍縮や人身売買の禁止、国境不可侵などの国際条約という明示的ルール(制度)があってもしばしば無視されていれば「ガバナンス」状態を生んでいるとはいえず、前者

²² 松尾(2009)は「人びとは制度を形成することにより、行為者の選択集合を制限し、相互作用に必要な情報を削減し、問題解決を単純化することができる。こうして人間行動とそれに対する反応パターンを規則化して提示したものが制度である。それは本質的に安定を志向し、人びとの間に時間と場所を超えた複雑な相互作用を可能にする」(p.192)。あるいは「制度は人間精神の構成物であり、人びとの心の中に存在し、その行動に指針を与える。制度はその適用を受けて行動する個人や組織とは区別される。ゲームを例にとれば、制度はゲームのルールにあたり、プレーヤーとは明確に区別される」(pp.194&195)と制度について定義している。松尾は、「制度は不確実性と取引費用を減少させる効果がある」(pp.192&193)と制度の外部効果も述べている。筆者は、制度はガバナンス論的には行為主体のインセンティブとして有効になる場合もあり有効にならない場合もあると考える。

²³ 河野(2005) p.17。

²⁴ 数土(2005) p.244。

に相当する。また、主体の行為を制約する暗示的あるいは明示的なルールがない場合でも、主体がそれぞれの利益を追求した結果「ガバナンス」状態が成立しているというケースは後者に相当する²⁵。

なお、河野によれば、ガバナンスという言葉には、「秩序」、「民主主義」、「統治」という言葉から連想される規範的価値としての「よいもの」あるいは「のぞましいもの」といったことは含意されない(価値中立)。ガバナンスに規範的価値があるとすれば、それは状態としてのガバナンス、つまり公共財(public goods)を提供しているということにおいてでしかない。

(4) ガバナンス論の原点としてのコーポレート・ガバナンス

コーポレート・ガバナンスを構成している重要な要素は、プリンシパル、エージェント、成果の三つである。この「プリンシパル」に相当する部分について、河野は「ステークホルダー」という言葉を当てはめた。これによって河野のガバナンスの定義は、目的とする利益または成果物を求める主体はだれでもガバナンスの行動主体になり得ることを意味している。規律づけの内容は様々なことが考えられる。インセンティブ、ペナルティ、威圧、互恵も含まれる。確認であるが河野のガバナンスの定義は、企業経営だけでなく、多くの分野に適用できる。

ベビアも河野と同様に、ガバナンスの基本をコーポレート・ガバナンスに見出し、コーポレート・ガバナンスは、その後の新しいガバナンスに最も重要な知的影響をおよぼしたと考えている。

ベビア(2013)によれば、コーポレート・ガバナンスにおいては株主がプリンシパル(依頼人)で、経営陣がエージェント(代理人)である。企業は所有者である株主の利害や決定に沿って統治されるべきであるが、株主は会社の日々の運営を経営陣に委託しており、経営陣の行動をこまかく監視、監督できない。プリンシパルである株主にとっては、エージェントとしての経営陣が、所有者の意向や思惑を顧みず、情報の非対称性を悪用して、自分達の利益だけを追求するということがあるため、利害の不一致をなくすため監査役を送り込み、階層構造的な統制を試みる。しかし、それにはコストがかかるうえ、経営陣(取締役会)が態度を改めるとは限らないため、適正な金銭的インセンティブやその他の市場ツールを使うほうが効果的と考えられるようになってきた。その結果、「エージェントをプリンシパルのために適正に行動させるためのメカニズム」として、報酬形態の変更(株式所有など)が導入されてきた。

²⁵ 御巫(2005) p.219。

プリンシパル・エージェント理論は、それ以外の責任・任務委託ケースにも応用されるようになり、近代民主主義における有権者（プリンシパル）と、彼らに代わって政治的決断を下す代議員（エージェント）の選出の関係、選出された代議員（プリンシパル）と彼らが下した政策を実施させる官僚（エージェント）の任命の関係にも適用される²⁶。

企業は株主だけでなく従業員や顧客、地域住民にも影響をおよぼす行動主体とみなされるようになり、自然や社会的関係の複雑なネットワークの中にはめ込まれるようになった²⁷。

これまでに、河野、ベビアは両者ともコーポレート・ガバナンスの効用について肯定していることがわかった。また河野とベビアがガバナンスのツールとして表現している内容はまったく同じではないが、関連づけすることは可能である。ベビアは後でみるようにプリンシパルに相当する行動主体とエージェントに相当する行動主体の間に「関係の基礎」(basis of relations among members)という言葉を用いている。これが「権利義務関係」に相当していると解釈できる。また、河野の定義における「規律づけ」という言葉はベビアのコーポレート・ガバナンスの定義に使用されている「エージェントをプリンシパルの利益のために適正に行動させるためのメカニズム」のなかの「適正に行動させるメカニズム」に相当している。

一方で、マーク・ベビアの理念系組織の主要な一つの柱をなす「階層構造」はコーポレート・ガバナンスも含んでいるので、コーポレート・ガバナンスの改革は「階層構造」の改革にも影響をおよぼすと考えることができる。1980年代に興ったニュー・パブリック・マネジメントがコーポレート・ガバナンスの機能を公共政策に導入しようと図ったのはコーポレート・ガバナンスと階層構造の代表である政府はコーポレート・ガバナンスを受け入れる素地があることを立証したのである。階層構造は紆余曲折を経ながらもガバナンスの中心軸である。問題は階層構造を取り巻く行動主体との相互関係のダイナミズムをいかにして公共サービスの受け手（プリンシパル）である市民社会に成果がもたらされるよう運用・実行していくかである。次に見るベビアのガバナンス論で特に重要なのはネットワークである。階層構造とネットワーク・ガバナンスの組み合わせはコーポレート・ガバナンスの強い援軍になるからである。ここにおいてパプアニューギニアの公共サービスの実現を分析するツールは河野の主張する「ステークホルダーの利益のためのエージェントの規律づけ」と「エージェントをプリンシパルの利益のために適正に行動させるためのメカニズム」に代表されるガバナンス論に収斂する。

²⁶ Bevir (2012) pp.40-42.

²⁷ Bevir (2012) p.48.

1.2.2 マーク・ベビアのガバナンス論

Bevir (2012) によると、ガバナンスという言葉が広く使用されるようになったのは 1980 年代以降のことである。行動主体が政府、市場、またはネットワークであれ、また、その対象が家族であれ、部族であれ、公式・非公式の組織であれ、領土であれ、さらには媒介するものが法、規範、パワー、言語のいずれであっても、とにかく、あらゆる「治める」というすべてのプロセスを示す言葉である²⁸。また政府が政治制度にかかわっているのに対し、ガバナンスはありとあらゆるところで見られる統治のプロセスを指す。ガバナンスは、基本的には政府が市民に対して行う行動をさすが、企業その他の組織も従業員や構成員に対して同様の行動をとっている。統治のプロセスは、制度的に階層構造化された行動主体によって、意識的に実施されているとはかぎらない。行動主体から成る市場やネットワークからでも、統治し、調整を生み出し、意思決定を行うことが可能である²⁹と述べている。この説明によりベビアはガバナンスが制度を包摂するものであること、また、ガバナンスは政府以外の行動主体も当事者になり得ることを明確に述べている。

Bevir (2012) によると政府が公的セクターの課題に関連して行う統治はパブリック・ガバナンスとなり、企業が行う統治はコーポレート・ガバナンスとなり、ネットワークが行動主体となる場合の統治はネットワーク・ガバナンスとなる。異なるガバナンスにはそれぞれの強みと弱みがある。「弱み」が社会的、政治的アジェンダによって顕在化すると、それに対応し、弱点を補うための新しいガバナンスが発現する。その結果、政府が従来行ってきたサービスを民間セクターに任せの方が良いとなれば、アウトソーシングや国営企業の民営化など、市場機能を活かしたマーケット・ガバナンスに権威が移動あるいは分散することになる。

表 1 は、ベビアが提示する近代主義的組織の 3 類型を示している。階層構造、市場、そしてネットワークである。これらガバナンスの行動主体(アクター)には利点と限界がある。

まず「階層構造」とは、権威と集中的管理に依拠し、政府や企業組織など、いわゆるピラミッド構造を有している全ての組織体のことである。階層構造(hierarchy)という英語が最初に使用されたのは 1880 年のことで、それからしばらくして政府の官僚機構や民間企業の組織構造を表現するためにも使われるようになった。「市場」とは、物と金の交換や、価格や競争情報など、企業の営利活動や、市場で需要を充たす消費者の活動等、実際の市場を抽象化した言葉であ

²⁸ Bevir (2012) pp.1&2.

²⁹ Bevir (2012) p.4.

表 1 組織構造の分類

	階層構造	市場	ネットワーク
ガバナンス	権威	価格	信頼
構成員の関係の基礎	雇用	契約と財産権	資源の交換
構成員の依存度	依存	独立	相互依存
対立の解決と調整の手段	規則と命令	値段交渉	外交
組織風土	服従	競争	互惠

出所: Bevir (2012) *Governance: A Very Short Introduction* (First Edition) Oxford University Press, p.17.

るが、「市場」もある意味で「階層構造」をもっている。「ネットワーク」とはさまざまな当事者の相互の関係性を抽象化したつながりを意味し、NGO、労働組合、市民社会や市民運動など非国家機関も含まれる。表 1 はまた、組織ごとの構成員間の関係性、対立の解決手段、全体的な組織風土の特徴も分類している。次に各理念系組織構造の利点と限界を概観する。

(1) 階層構造

階層構造は、組織が明確な目的をもっている場合、もっとも有効である。たとえば政府の官僚機構は公共利益の追求という明確な目的をもっており、民間企業は利潤を追求するという目的をもっている。目的が明確だと階層構造内のユニットが活動を分担できるよう明確な機能のセットに分割できる。各ユニットに与えられた機能はさらに細分化され、より下位のユニットに割り当てられることによってピラミッド状の構造が出来上がる³⁰。

階層全体を通して明確な規則が構成員の行動を律している。構成員が規則を破った場合は懲戒を受ける。一般に階層構造は権威に対する規則に則ったアプローチに依拠している。

このピラミッド構造の利点は、複雑な任務を容易に扱えるよういくつかの固まりに分割することを可能にし、ルーティンワークを下に任せることもできることになる。また、この構造は役割分担と専門化を推進するため、任務を有効に達成させ易い。さらに、厳格な規則と明確な権威系統の存在により、監督と説明責任が可能となる。階層構造を市場の欠陥への対応と見た場合は、階層構造は取引費用と取引リスクを軽減する。道徳的、政治的利点は、説明責任を制度化することにより、行政担当者は議員に対し、そして議員は有権者に対し、説明責任を負うという流れを容易にする。

³⁰ 階層構造を含む組織の類型や起源の詳細については Bevir (2012) pp.17&18 を見よ。

一方、階層構造の限界としては以下のものが考えられている。構成員は階層内で適用される規則に従うことに専心し、顧客や一般市民など階層構造の外にいる人びとからの要望に対しては反応が鈍く、また、命令や手続きが最適なものでなくてもこれに従ってしまうので非効率的になる。構成員は組織の利益を犠牲にしても自分の安全や組織内の地位向上に専心する可能性があり、自分の立場を守るために既存の規則に訴える可能性がある。そうすることにより構成員はリスクを嫌うようになり、それが組織を停滞させてしまうこともある。階層構造は制度化された公的役割と手続きに依拠しているので組織や環境の変化に迅速に適応することが困難であり、曖昧さやフレキシビリティにはうまく対処できない³¹。

ここで、階層構造は「制度化された公的役割と手続きに依拠している」とあることに留意すべきである。制度の限界に対しては階層構造以外の組織の出る幕となる。

(2) 市場

市場とは物と金銭が交換される舞台であり売り手と買い手の交渉と取引で物品の価格が決まる。価格決定メカニズムが働けば市場は均衡する性向をもつ。構成員間の交流・付き合いは単発的で偶発的である場合が多い。当事者が直接顔を合わせることを必要としない。市場では社会的つながりや相互信頼の度合いは相対的に低い。その代わり、契約の履行に関して法律や政府、制裁措置の脅かしの効果を頼みとする。市場にとっては価格と競争が死活的に重要である。価格が提供する情報に応じて構成員に生産などの指令が行くという意味で、この情報は階層構造における監督者もしくは上司の役割を果たしている。また、競争により他の構成員が価格に反応するなか、一人の構成員が反応しなかった場合には、その構成員は自らの行動の結果から損害をこうむることになる。また、価格情報と競争が欠落した市場(例えば独占やカルテル等)は消費者の犠牲のうえに独占業者・カルテル業者の利潤を増大させるので、市場が適正な均衡に達することを妨げてしまう³²。

市場の利点は、監督者がいなくとも市場が一定レベルの調整を提供できる点と、競争が効率の低い参加者を排除してくれる点にある。また、競争により、望ましいイノベーションを引き起こし、その結果、人びとが必要とするか所有した

³¹ 階層構造の特徴、利点と限界については、Bevir (2012) pp.20-22 を見よ。

³² ベビアは「市場は取引と価格を通じて調整を行う場となる」という新古典派の見解と、「市場はむしろ不均衡であることの方が多く、刻々と変化する無秩序な状況下での選好プロセスであるから競争過程が重要」と見る新オーストリア学派の見解の両方を援用している。出所: Bevir (2012) pp.24&25。

いと願う物品の価格を下げることができる。市場は個人にかなり広範囲の選択肢を提供する。コストを支払う能力を有するかぎり、購買者は場にあるあらゆる物品やサービスから欲しいものを自由に選ぶことができる。市場や市場における取引は、社会的相互作用や文化交流を伴うので、これが平和や安全保障をも促進するという側面もある。

反面、価格メカニズムは、意味ある情報の入手、他の買い手や売り手を見つけ、価格を見出し、契約交渉などに費やされる時間や労力にコストがかかる可能性があるうえ、市場には取引や結果に関する不確実性が伴い、この不確実性を減じる努力が高くつく可能性がある。市場では構成員が競争相手を利さないよう重要情報を手許に留め置くことが往々にしてある。市場は機能不全を起こす可能性があるため、規制や監督が必要となり、これらはコストを引き上げる要因となる。企業がこうした作業を外注することなく社内でこなそうとするのはこうしたコストを避けるためである。

価格や競争が不在の状況では市場は最適な組織とは言えない。市場での取引価格は第三者への影響(例えば教育など社会財や環境破壊等)を考慮に入れることはほとんどない。価格は、独占やカルテルによって有効な競争が阻まれているか、自然独占などで供給量が限られている物品では人工的に吊り上げられる可能性がある。市場は、人びとが直感的に強い道徳的観念をもつ財やサービスの分配にはあまり向いていない。市場での取引が社会正義に関する市民団体の感覚と合致しない場合、市場の利点は結果として生まれる不正義を止むを得ないと思わせるほど大きいものかどうかの決断が必要になる。

市場は階層構造と相互依存の関係にあり、いずれかが利点を発揮している限りは相互依存関係が働くが、反対にいずれも利点を発揮しない場合は、相互依存関係を担保するものがなくなることを含意していること。パプアニューギニアは市場が発達していないため、市場は階層構造の限界を埋める機能を発揮するには制約があり、そのうえ、市場は、階層構造が成熟していないことにより、それが内在するネガティブな性格に支配される傾向が強いということに留意しなくてはならない³³。

(3) ネットワーク

20世紀前半のほぼ全期間を通じて、組織理論家たちの関心はほとんど階層構造と市場に集中していた。この二つ以外の組織形態は、この両極の間のどこかに落ちつき、理想からはずれた形態という取り扱いを受けた。しかし、1980年代

³³ 市場の特徴、利点、および限界を含む全般の説明については Bevir (2012) pp.22-26 を見よ。

になると、階層構造と市場の限界が強く認識されるようになり、ネットワークという考え方が第三の組織形態として浮上した³⁴。

ネットワークは重要な資源に関して依存し合い、その結果、資源交換のために長期的な関係を構築するが、階層構造とは違って構成員間の争いを解決する権力中枢を有していない。また、多くの場合、市場とは違って、価格や交渉よりも相互信頼や駆け引きを頼りに構成員が繰り返し持続的な交換を行う。こうした関係の例としては協同組合的組織や提携関係、パートナーシップ、さらには合弁事業等がある。中核的特徴は構成員間の相互依存であり、度合いは様々である。構成員がほぼ同等の資源を有している場合、参加型の様相を強め、自治会あるいは自治組織のような趣をもつ。単一の構成員だけが資源の大半を所有している場合、この構成員が突出した役割を果たすことにより、ネットワークがこの主役的構成員に完全に支配され、統治されることが多くなる。規制機関のような独立の構成員がネットワークを監督する場合、規制のガバナンスはネットワーク外の構成員に左右される。ネットワークは階層構造よりも協調性に富み、平等主義的である。ネットワークは市場の競合関係を相互信頼と協調で置き換える。構成員は相互利益を求め、自発的に協力し合う。ネットワークは階層構造の特徴となっている命令系統を水平な構造に置き換える。構成員は、個人か組織かを問わず、ネットワークの中で大なり、小なり、ふさわしい位置を占め、互いに依存し合っている。ネットワークは次のような利点も有する。信頼できる相手が前提になっているため、情報がすみやかに流れ、かつ、自由に共有される可能性が高い。ネットワークは、部局や省庁の専管事項を超越した問題に対処する場合、それらが一緒になって行動することを可能にする。

反面、ネットワークは限界も抱えている。まず、ネットワークは幾つかの理由から安定性を欠いている。構成員が日和見的行動をとらない、あるいはネットワークを損なわないという保証がないこと。つまり、ネットワークを維持するより、その規範や関係を壊した方がはるかに利の多い場合、そうする誘惑が強くなる可能性を否定できない。また、インフォーマルな性格のため、誰かが日和見的行動をとった場合、他の構成員は階層的権威にも法廷を通じて行使される法的契約にも頼ることができないこと。全体に指示を与える中枢あるいは明確な権威系統を欠いているため、ばらばらになってしまう危険性だけではなく、誰が何の責任を負うのか特定することが困難になる可能性をはらんでいること。構成員は相互に依存しているので一人の構成員が単独でネットワークを変えることが簡単ではないこと。ネットワークは比較的閉じられた組織でもあり得る。このため少数の既得権益者、たとえば政党の派閥など、が自分達の特定利益を追求する

³⁴ Bevir (2012) pp.26&27.

ために公益を犠牲にして政策ネットワークを利用することがあり得る。この場合、説明責任を曖昧にしてしまうことにもなりかねず、道徳的、政治的次元における限界となる。皮肉なことにこの最後の短所、すなわち政治的次元における派閥主義のため、改めて階層構造の良さに対する見直しがなされるようになっていく。

しかし、上に見たネットワークの限界にもかかわらず、利点を過少評価することはできない。ネットワークは非公式の構成関係ではあるが、解決手法は外交的であり、価格や値切りといった商業的な方法ではない。そして相互に利益があるように協力するため、それが辛抱して繰り返されることによって関係が緊密になりハイレベルの信頼を構築し、それによってネットワークが堅固になって、善意のスパイラルが共働きのネットワークを拡大するのである³⁵。

<ネットワークの原義：ヘテラーキー>

ここでネットワークの原義について説明しておきたい。階層構造でもなく市場でもないガバナンスのメカニズムとしてのネットワークは、非階層構造的(nonhierarchical)あるいは水平的(horizontal)な関係と表現されているが、Miura(2007)はガバナンス概念としてのネットワークのロジックは単純で、国際システム構造に由来していると説明している。国際システムは中心となる権威を欠いていて政治的秩序がないためアナーキー(anarchy)である。階層構造(hierarchy)とアナーキーの二項対立ではグローバルシステムを描くことができないため、知識が権威を構成して第三の構造としてヘテラーキー(heterarchy)が登場した。ヘテラーキーは二つの条件の合致によって存在する。一つは、権威が制度的役割だけでなく知識に基づいて国家から民間セクターへ移譲されること。あと一つはそれらがネットワークとしてますます組織化していることである。ヘテラーキーな社会とはアナーキーな社会から変身するプロセスであるといえる。このプロセスがグローバル社会において具現されたのが、グローバル・コンパクト(Global Compact)³⁶、グローバル・ナレッジ・パートナーシップ(GKP: Global

³⁵ Bevir (2012) pp.28-30.

³⁶ 1999年の世界経済フォーラムのダボス会議で国連アナン国連事務総長が提案し2000年、国連で正式に発足した。企業は社会的責任(CSR)を果たすための取り組みの一環としてグローバル・コンパクトに署名している。世界の14,969の企業、162か国が参加している(2021年11月現在)。出所: 国際協力用語辞典(2014)。グローバルコンパクトホームページ。出所: <https://www.unglobalcompact.org> (2021年12月7日ダウンロード。)

Knowledge Partnership)³⁷、撃退マラリア (RBM: Roll Back Malaria)³⁸などのグローバルな官民ネットワークである。

つまりネットワークの組織上の原理はヘテラーキーであり、これがネットワークより適切で語感をもっとポジティブとなる。ヘテラーキーはギリシャ語の *heteros* (「他の」という意味) と *archein* (「支配する」という意味) の合成語であり、ヘテラーキー状態とは「あるユニットが周囲に依存した他の複数のユニットを支配するか、または支配される状態」という意味になる。つまり、どのユニットも他の残りのユニットを支配することができないという相互依存関係を意味する³⁹。

ヘテラーキーの組織風土は相互依存であり、これは階層構造の場合の服従、そして市場の場合の独立とは異なっている。

Miura (2007) は、ヘテラーキー・ネットワークについて以下のような説明をしている。柔軟かつダイナミックである。サークルの形状を成す構成員は鉛直的には相互に異なるレベルにありながら、それでいて全員が直接的につながっているという関係である。司令中枢は制度的に固定されていないが状況の展開に応じて変化する。情報の多元的な交換を容易にし、分散型知的イノベーションたとえば、自由に利用・変更できるソフトウェアプログラムのような一を組織化するための最も効率的で効果的なガバナンスである。ヘテラーキーは地域およびグローバルガバナンスの原理の構築により強く影響をおよぼしつつある。欧州連合 (EU: European Union) をヘテラーキー・ネットワーク政体とみなす者もあれば、グローバル社会に登場しつつある民間の権威やヘテラーキーを研究している者もいる。グローバルガバナンスはヘテラーキーの最も肥沃な土壌となっている。それは、ローカルからグローバルまでの公的部門、民間部門、市民社会または部門相互間に多国籍のネットワークがあつて、様々な地域・部門横断的な課題に取り組んでいるからである。

1.2.3 ベビアのガバナンス論—ハイブリッド型ガバナンス

³⁷ GKP は開発のための知識と情報通信技術 (ICT) のパートナーシップ構築を目指して 1997 年に正式に発足。50 か国に 100 名以上が参加し、イノベーション、能力開発、ジェンダーと社会的公平、説明責任と透明性、人権などについての考え方、意見、アプローチを共有している。本部はイギリス。出所：<https://www.apc.org/en/partner/global-knowledge-partnership-gkp> (2021 年 12 月 7 日ダウンロード。)

³⁸ RBM は 1998 年、マラリアによる死亡を撃退するため、WHO, UNICEF, 国連開発計画, 世界銀行が協調してジュネーブに設立。500 のパートナーが参加している。出所：<https://endmalaria.org/> (2021 年 12 月 7 日ダウンロード。)

³⁹ この関係は後年ジェームズ・オギルビー (James A. Ogilvy) によって「じゃんけん」ゲーム (石・紙・はさみ) にたとえられることになる。出所：Miura (2007) p.411.

理念系組織とそのガバナンスの特徴および利点と限界を見たのであるが、解決すべき問題の内容やステークホルダー間の関係に応じて、コーポレート・ガバナンス、官民パートナーシップ、ニュー・パブリック・マネジメントなどが生まれている。さらに、世界銀行の開発国支援スキームの脈絡で議論されるグッド・ガバナンス、また、市民との対話を重視する協調型ガバナンスと多様である。異なるガバナンスが互いに結合する状況、すなわちハイブリッド型ガバナンスが見られるようになっている。これらの新しい形態のガバナンスをパプアニューギニアとの関りの観点で俯瞰・検討し、その後に問題の所在とパプアニューギニアにとってのガバナンスの可能性を考察したい。

(1) コーポレート・ガバナンス

コーポレート・ガバナンスはまず民間企業の間で見られた⁴⁰。20世紀初頭までには、分散化した膨大な数の株主によって所有される巨大企業体が特にイギリスやアメリカに多くなっていた。しかし、企業経営は取締役会を頂点とする階層構造に任された。20世紀が進むに従い、この階層的経営構造にも次第に市場メカニズムやネットワーク関係への視点が加えられていった。経営陣の利益を株主利益に沿ったものにさせるべくエージェント理論、次いで、プリンシパル・エージェント理論が生まれ、また、企業と企業を支える様々な行動主体との間で互恵的な関係を維持することに焦点を当てたステークホルダー理論が生まれた⁴¹。

この理論から、企業の社会的責任論(CSR: Corporate Social Responsibility)が生まれたがCSRは法的に強制されるものではなく、自発的な倫理基準に立脚したものが多。パプアニューギニアでもコミュニティ奉仕義務(CSO: Community Service Obligation)という概念が使用されている。

(2) ニュー・パブリック・マネジメント

官僚機構においても、1960年代から国家の過剰負荷にともなう効率の悪化により公共サービスに対する市民の要求に反応が鈍くなり、地方自治体から中央政府まで様々なレベルの政府が改革を迫られるようになった⁴²。アウトソーシ

⁴⁰ Bevir (2012) p.37.

⁴¹ Bevir (2012) pp.40-52.

⁴² 宮川(2002)は、ガバナンスがはじめて問題になったのは「第二次世界大戦後、戦勝国も戦敗国もともに経済の復興と発展に力を注ぎ、1960年代まで先進国を中心にして経済的豊かさの水準が上昇し、どの国でも政府部門の肥大化に寛容になり、社会的問題の改善あるいは解決策についても政府による公共政策の役割に期待していた。しかし、ケインズ経済学を基礎とした経済財政政策は1960年代に全盛期を迎え、1970年代には71年のニクソンショックやオイルショックをきっかけに経済成長は鈍化し、また、環境問

グ、規制緩和等の市場メカニズムの導入に象徴される公的セクター改革は、特にイギリスにおいてはサッチャー政権時(1979~1990年)、アメリカにおいてはレーガン政権時(1981~1989年)に積極的に展開された。改革のプロセスはサッチャーやレーガンという新自由主義政権が退陣した後も続き、この新しいパブリック・マネジメント(NPM: New Public Management)は他の国においてもイデオロギー色の薄いものとなった。この背景には、①効率や革新、さらに素早い消費者対応など競争市場に特有の慣行と規律を公的セクターに持ち込むことは、「市場競争のプレッシャー」を欠くパブリック・ガバナンスに良い刺激になるという考え方と、②公務員は政策立案に専心すべきという相互補完的な二つの考え方の流れがあったからである。そこから、政策策定と公共サービスの実施を分けて考える動きが刺激され、公共サービスの提供は競争的な市場を作り上げるような形で、第三者機関にアウトソーシングされればよいということになった。

アウトソーシングは通常、政府サービスの民営化を伴い、一つのサービス実施に関し、一つの組織が別の組織と契約関係をもつという形をとる。そこでアウトソーシングは、公的セクターの行動主体が、民間セクターや非営利セクターの行動主体と合意関係に入ることをも意味する。アウトソーシングが普通の慣行になったのは20世紀後半になってからのことである。今日では多くの国家で、20世紀半ば頃までには国家が直接実施していた活動を、第三者機関を通じて市民に提供するような契約を交わすようになっている。サービスを提供するのは第三者機関だが、この機関に資金を供給しているのは国家であり、結果に説明責任を負うのも依然として国家である。つまり国家がプリンシパルで、契約請負機関がエージェントという位置づけである⁴³。

パプアニューギニアでは植民地時代以来、今もそうであるが、教会が、補助金をもらいながら本来宗主国や政府が担うべき保健や基礎教育の機能を部分的に引き受けている。これは一種のアウトソーシングといえる。独立後は政治体制や社会インフラも十分に整っていない段階で新自由主義の影響をまともに受けた。1994年10月、キナが変動相場制に移行し、通貨キナの価値の下落によって崩壊の瀬戸際にあった国家経済の立て直しのため世界銀行から構造改革を迫られていたメケレ・モラウタ(Mekere Morauta)政権が2000年、国営企業民営化を余儀なくされた⁴⁴。2002年までにほとんどの主要鉱業および石油プロジェクトに保有していた政府の持ち株は民間に売却された。2002年の総選挙でモラウタ政権が退陣し、首相に返り咲いたマイケル・ソマレ(Michael Somare)首相が民営化政策

題や国際紛争の続発により、国家的統治機関も国際的統治機関もその統治能力に対する信頼の低下に直面し、特に1980年代以降、それを問題にする声が大きくなった」(pp.4&5)からと説明している。

⁴³ Bevir (2012) pp.57-63.

⁴⁴ Hualupmomi (2010).

を継続し、2003年に電気通信事業、水供給事業、航空事業、電気事業、港湾事業、公務員年金基金、PNGバンキング・コーポレーション(PNGBC)のほか30の小規模事業が民営化された⁴⁵。先進国が公共政策を改革するのは先進国の利益のためという大義名分があるが、途上国は先進国の改革の影響をただ受身の立場で受けざるを得ない状況にあった。

(3) ネットワーク・ガバナンス、官民パートナーシップ、そして包摂

ネットワーク・ガバナンスの登場は、ニュー・パブリック・マネジメントがアウトソーシングなど市場を絡めた公共政策の改革を進めたものの、民間へのアウトソーシングが弊害をもたらし、市場が信頼を失ったため(市場の失敗)、新しいガバナンスが求められた結果だった。市場のほうでは経営改革の方途を制度改革に求めた。

市場の失敗はネットワークおよび官民パートナーシップという新たなガバナンスに期待を託すようになった。市民社会は「ワン・ストップ・ショップ」「サービス・インテグレーション」などの標語に象徴されるような政府内部の異なった部局間のガバナンスの改善による公共サービスを求めるようになったのである。

Bevir ed. (2007) は、イギリスをはじめとする先進国が公的セクターのあり方を変えざるを得なくなった原因を、第一に「NPMは公共セクターを分断した⁴⁶」とする社会民主的改革者の声が強まったこと、第二にテロリズム、環境、亡命者、高齢化、デジタル・ディバイドなどの問題が人びとの期待を市場から国家へと向かわせたこと、そして第三は、公共サービスに従事する政府組織の機能は分野ごとに水平的・垂直的に再調整されることのほうが市民にとっても政府にとっても良いと考え始めたことにある。「ワン・ストップ・サービス」は窓口に来た失業者に対して、手当てとトレーニングを施し、そして求人募集情報を同じ窓口で提供するモデルである。

ベビアはまた、1980年代末から急増しているパートナーシップも、新しいガバナンスの波が「市場」より「ネットワーク」を指向している現われと見ている。パートナーシップには官(パブリック)、民(プライベート)、ボランティア団体、

⁴⁵ Curtin (2009). なおカーティンによれば、PNGBCは同国が独立する直前に取得したコモンウェルスバンク・オブ・オーストラリアがパプアニューギニア銀行株式会社(PNG Banking Corporation)に改名されていたもの。民営化によって南太平洋銀行(BSP: Bank of South Pacific)となった。電気通信事業については1996年の電気通信事業法によりテリコム(Telicom) PNGが設立され、2002年には5年間の事業独占が認められたが、2007年にはディジセル(Digicel)社が同事業に参入した。

⁴⁶ Bevir ed. (2007) は、NPMは市場に多くを期待したが民間は説明責任と公平(反腐敗)を担保するには限界があることを知ったため効率より公平をもとめるようになった(pp.613-616)というSchroeter, E.の観察を紹介している。

ならびに、異なるレベルの政府間関係および国内の異なるエージェンシーとの関係も含まれている。多くの国が、競争入札から、サプライヤー、ユーザー、その他のステークホルダー間の信頼に基づいた公共セクターの長期的関係に強調をシフトしている。官民パートナーシップ (PPP: Public Private Partnership) は各セクターの強みを組み合わせる能力に裏付けられた多くの利点がある。PPP は民間セクターの開発リスクを低下させる一方、政府も公共部門に投資する負担を緩和することができるというメリットがある⁴⁷。パートナーシップと結合したガバナンスは効率を高めると同時に社会的包摂を推進する方法として提唱されている。またそれは、理想的なことに、政策立案過程に市民を参画させる機会を高めている。市民グループは政策立案と実施の側面でパートナーとして参加している。パートナーシップと結合したガバナンスはパブリックセクターの団体が市民、ボランティア団体、民間企業などのステークホルダーを参加させ、それにより彼らを民主的なプロセスに巻き込むことを可能にする舞台を与えると考えられている。政府における市民団体の信頼を構築することに通じる⁴⁸。

PPP を組む行動主体は単に契約関係にはいるだけでなく、互いに積極的に協力し合う。パートナーのそれぞれがパートナーシップにとって重要な資源を一つ以上持ち寄る。また、プロジェクトにかかわる責任やリスクの少なくとも一部を共有する。PPP は、アウトソーシングと比べて行動主体間の緊密な関係を必要とするので高いレベルの相互依存が重要となる⁴⁹。

ネットワークは、意図的に創られたパートナーシップである場合もあるが、コミュニティベースのグループや地方の店舗、学校などの間の非公式な提携関係の場合もあり、地方、地域、国家、多国籍、国際とさまざまな次元の行動主体を、地理的レベルを超えて結びつけることのできる存在でもあり得る⁵⁰。

Bevir ed. (2012) は、ネットワーク・ガバナンスで気をつけるべきことが二つあるという。一つは政策形成や公共サービス提供に多様な行動主体を関与させると説明責任の系統が曖昧になり、誰が何について説明責任を負っているのかを明らかにすることが難しくなっていること。もう一つは、政策に関わる行動主体がトップダウン式にネットワーク・ガバナンスを導入するとき、彼らの関心は

⁴⁷ PPP の典型的なケースは高速道路などの公共プロジェクトへの民間セクターの出資に対する見返りとして国家が民間の行動主体に対して保証と正当性を付与するパターン、さらには市町村役場やコミュニティ組織が低家賃住宅建設など公共財を供給する作業を手助けすべく、中央政府が地方企業連合体を支援するケース等が考えられる。出所: Bevir (2012) pp.67&68.

⁴⁸ Bevir ed. (2007) pp.370&371.

⁴⁹ この点に関しては、パプアニューギニアは、サービス供給者は不十分であり、ネットワークもそれほど増殖しているとは考えられない。ネットワークはもっと活発化させる必要があるというのが本論の主張である。

⁵⁰ Bevir (2012) pp.67&68.

市民参加に権限を与えるよりも、実は効率性を高め、自分達の正当性を構築することである場合が多い⁵¹。

パプアニューギニアは国際機関や国際金融機関と戦略的パートナーシップを組んだり、ドナー国との二国間パートナーシップ協定を締結して大型プロジェクトを進めている。また、第3章でも見るように、国内の異なる政府間や異なる次元の政府間でパートナーシップの覚書が交わされることも見られる。

(4) グッド・ガバナンス

世界銀行が1989年から採用している「グッド・ガバナンス」はこれまで見たガバナンスと異なっている。世界銀行が用いるガバナンスという用語は市場や経済をより効率的にすることを目的としている。そのために民主主義制度や法の支配などの制度が機能しているかどうかを重視する。世界銀行による政府のガバナンス評価は、後述するが、その国の制度のパフォーマンス評価のことである⁵²。本研究はガバナンスを、制度を包摂し、制度の実効性改善の方法たり得るものと見ており、制度評価の別名としてのグッド・ガバナンスより広義である。世界銀行のガバナンス論は、被援助国の開発には説明責任、法体系、情報と透明性の三つが重要であるとしてその側面で評価する⁵³ことによって被援助国に間接的にプレッシャーをかけている。このアプローチは河野が提示する「状態としてのガバナンス」の成果を外部から評価する方法の代表格といえるのではないかと考える。

1970年代から導入された構造調整借款は、国が新自由主義的色彩の強い経済政策に移行することに伴う費用をカバーするもので、新自由主義的改革を採用する国だけに提供された。新自由主義的政策は多方面から批判を浴び、1989年に世界銀行は構造調整から良いガバナンスへと力点をシフトした。世界銀行の行った行動は、経済改革だけでは開発を確実なものにできないことを認めたことになった。このあと、開発途上国は、汚職と失政をとり除くための政治改革がもとめられることになった。その結果、2005年までには、借款の受け取り手に要求される条件のほぼ半数が、公的セクターのガバナンスに関するものになっている⁵⁴。

1.2.1(2)において、「市場は階層構造と相互依存の関係にあり、いずれかが長所を發揮している限りは相互依存関係が働くが、反対にいずれも長所を發揮しな

⁵¹ Bevir (2012) pp.67&68.

⁵² Bevir ed. (2007) pp.378.

⁵³ 笹岡(2016)p.43。笹岡はまた、世界銀行がグッド・ガバナンスという言葉を使用したのは、被援助国の内政に立ち入らずに政府内の事象を評価できる便利な言葉であったからと述べている。

⁵⁴ Bevir (2012) pp.87-89.

い場合は、相互依存関係を担保するものがなくなることを含意している」と述べたが、この相互依存関係を結果から解釈するならば、市場改革の効果が出ていないことは階層構造に問題があることを意味する。したがって世界銀行が制度を問題にすることは自然である。しかし、制度の改善を市場に期待するにはパプアニューギニアの市場は十分大きいとはいえないし、市場の失敗を政府が吸収するにも階層構造が十分であるとはいえない。そのような無秩序な状況の中で、世界銀行はパプアニューギニアに対して、空港整備や道路整備など大規模インフラの建設プロジェクトに戦略的パートナーとしてかかわっている。これは、グッド・ガバナンスの言葉の使い方は別問題としても、世界銀行がネットワークの一翼を担ってパプアニューギニアをサポートしている姿である。

(5) 協調型ガバナンス

協調型ガバナンス (*collaborative governance*) とは一般市民が政策策定や公共サービスの提供に関する討議の場に、政策やサービスによって影響をうける市民を巻き込んで、アジェンダの設定から政策の完成にいたる全ての過程において積極的な役割を果たす場合のガバナンスである。これには多様な政府部局や市民のグループが参加する。説明責任の系統は明らかではないが、参加と対話の向上によって、議会政治では軽視されがちな民主主義的価値を促進する側面がある。この協調型ガバナンスは、構成員が集団で自分達の問題を解決し、互いに関与し合うことで集団としての問題を管理するような、現在進行形の実験の場となり得る。これにより自治という民主主義が推し進められ、ガバナンスを向上させるために必要な知識を作り上げることができる。

この協調型ガバナンスはパプアニューギニアでも実践されている。それはルールではなく国の首都においてである。

パプアニューギニアでは住民が移動することは自由であるが、公共の空間がないために移動した先に自由な居場所が確保できないという深刻な問題がある。そのために首都ポートモレスビーには不法居住者のたまり場が出来ている。そうした場所、いわゆるセトルメントに住む人びとは多くの不自由を強いられている。

熊谷(2019)は公共サービスの欠如し、居住環境の改善の見られないポートモレスビー市内のセトルメントの中に適切なサービスを導入することを目標に掲げ、それを実現するために、住民と地権者と政府間の合意形成、サービス提供のコストを住民が支払えるような雇用機会の創出というプロセスを考案し、それを実行していくためのコミュニティの発展に尽力した。この運動の土台には「セトルメントの存在をマージナルなものとして排除するのではなく、都市空間や

社会に統合していくことが必要である⁵⁵」という、21年以上にわたるセトルメントのフィールドワーク研究に基づいて描かれてきた壮大な見取り図があった。この運動に効果と広がりを持たせるために熊谷が活用したものが、地権者代表、政府、知識人利害関係者が参加するワークショップの開催と新聞への投稿であった⁵⁶。

熊谷の運動は法的に認知されていないか、または認知されていたとしても公共サービスが受けられない住民を「公共サービスの受益者」と位置づけ、彼らにサービスを届ける担い手を「政府」とし、そして、実施メカニズムとして、住民が地主に賃料を払えるよう職の確保を推進させ、同時に住宅政策を推進させた。しかし、政府がそのように動くようになったのは、利害関係にある市民や彼らの立場に立つ知的リーダーが政府に対する圧力団体として動いたことにある。ベビアの概念によればこれは協調型ガバナンスとなる。

このように、協調型ガバナンスは、参加と対話の向上によって、代議制政府の理想と現実のギャップを埋める可能性を内包している。社会学者や政策担当者の中には、協調型ガバナンスは上に見たネットワーク・ガバナンスより革新的な形態と考える者が出てきている⁵⁷。

1.2.4 考察：パプアニューギニアの分析ツールとしてのガバナンス

以上の検討からパプアニューギニアの公共サービスの改善には河野のガバナンス論もベビアのガバナンス論も両方、使用できるツールであることがわかった。ここでは公共サービスのモデルとネットワーク・ガバナンスの機能をレビューすることによって、ガバナンスの効果について考察しておきたい。

コーポレート・ガバナンスを適用すれば、クライアントである市民はエージェントである政府にサービス提供を期待することができる。サービスが届かない場合、なぜ届かないのかを政府に聞く権利がある。市民は、政府に仕事をさせるための規律づけとして、市民代表である政治家に対し、行政が責任を果たすよう働きかけることができる。しかし政治家がその期待に応えない場合は、つぎは市民が選挙の機会にその政治家に投票しないことができる。しかし、政治家が政府と交渉して実現すれば政治家は再選を期待することができる。これは理想的な基本モデルであって、実際はそのようにならないことの方が多いことであろう。しかし、そのようなモデルを適用して分析ができるということが重要である。

⁵⁵ 熊谷(2019)p.394。

⁵⁶ 熊谷の運動については熊谷(2019)pp.382-400を見よ。

⁵⁷ Bevir(2012) pp.109&110.

このモデルはエージェントとして政府を想定している。政府は市民代表として選出された政治家の指示を実行することが期待されている。政治家と政府のコミュニケーションの流れは階層構造である。階層構造が市民の期待に応じなかった場合、市民社会における公共サービスは無秩序(アナーキー)となる。その無秩序を埋めるのはネットワークになる。ネットワークの構成員は、政府とパートナーシップを組んだ国際機関や国際金融機関であることもあれば、市民の声に直接応じる政府のいずれかの部局ということもあれば、官民パートナーシップを組んだ民間企業である場合もあれば、市民のボランティア団体を含む非政府機関である場合もある。

とりわけネットワーク・ガバナンスは重要な概念である。対象となる問題の生じる場所が発展の度合いや部族固有の文化や伝統によって差異があったとしても、階層構造の権威の及ばないところに第三の組織として現われ、階層構造の権威を譲り受けて解決にあたるということは一律に適用される制度ではない。

ネットワーク・ガバナンスがグローバルガバナンスから生まれてきたということも興味深かった。問題の対象が同じ国の異なる場所に存在していたとしても、グローバルガバナンスを国内の州境を超えた問題の解決に援用できるからである。また差異ある公共サービスの現状に対して同一効果の対応が期待できるからである。これにより階層構造の権威はグレード的には下がり、その分がネットワークへシフトする。また、このプロセスは権威主義から民主主義へのシフト、地方分権の充実、市民参加の向上という効果を生み出すことが期待される。

ネットワークの構成員は、本来のエージェントが自力で市民社会にサービスを提供できなかった原因がわかってくるので、本来のエージェント(政府や政治家)に対してアクションを起こし、望ましい役割分担を追求することになる。このような応答の繰り返しによって、ガバナンスが改善、確立していくことが期待される。

階層構造が成熟せず、発展の地域格差が大きいパプアニューギニアの公共サービスを無秩序状態と位置づけるならば、その分、ネットワークによるサービス供給の出番が大きいことを意味する。州やコミュニティのコミュニケーションが改善すれば、行政の拡充、すなわち階層構造の充実に焦点が当てられるようになる。ネットワークは、州と州の格差、あるいは州内格差の改善と地方行政の仕事の方向性を変容させる可能性をもつと考えられる。

熊谷が取り組んだ活動は伝統的な土地制度(慣習法的共有地制)のためにセトルメントに暮らさざるを得ない市民の救済のドラマである。セトルメントは既得権者からの圧迫と不自由の充満する空間である。熊谷が実践したガバナンスは住民と政府の間関係だけではなく、地主と政府(政府代理人含む)の関係、

地主と住民の関係など錯そうしたクライアント-エージェント関係のなかに第三の当事者としてのネットワークとして最も厳しい立場にある住民の地平でコミュニケーションのチャンネルを構築し、利害関係を調整して、円満な統治を実現したモデルといえる。

このようにみれば、ガバナンスは、既存の制度が対処しきれていない問題の解決や既存制度の矛盾に苦しむ人びとを救出するツールであるということが明らかである。

ただ、公共サービスがネットワークに過剰依存することにはリスクが伴う。1.2.2 (3) で見たように、ネットワークは明確な権威系統を欠いていることや構成員が日和見的行動をとらない保証がないことや公益を顧みず特定の利益だけを追求する構成員が出る可能性もあり、安定性に欠けるからである。

西欧では、階層構造と市場が発展したうえで、それらを基盤にネットワークが発達しているため、階層構造、市場、ネットワークのそれぞれが基幹的な行動主体としてとどまり、相互依存関係を担保しているのとは違い、パプアニューギニアでは相互依存関係が脆弱であるため、公共サービスをネットワークが実施する場合には、階層構造と市場がサービス活動の実質的な受け皿を担うことを条件とする必要がある。

しかし、ガバナンスは階層構造、市場、ネットワーク各組織の行動主体のリーダーシップをリバランスさせることで相互依存関係を確保する枠組みを提供し得るのである。

1.3 制度論対ガバナンス論

前述 1.2.1 (3) の「ガバナンスの効用：制度的アプローチとの比較」においてガバナンスと制度の違いに言及したが、ガバナンス論と制度論の違いについて確認しておくことは重要である。

それは「制度あるところガバナンスあり」なのか「制度なくともガバナンスあり」かについて黒白をつけることが重要だからではなく、「制度」が重要だからガバナンスが一層重要であるとの筆者の考えによる。Gilad (2007) は、制度はガバナンスの中核的概念であると述べている⁵⁸。結論を先取りすれば、パプアニューギニアは制度が根づきにくい。したがってガバナンスが必要になるということである。この点を以下により明らかにしたい。

⁵⁸ Gilad (2007) p.448.

1.3.1 パプアニューギニアにとっての「制度」のジレンマ

松尾(2009)は、統治について「統治とは社会における様々な組織(社会システム)の運営者が、一方では、現在の制度の下で当該組織をその目的に照らしてできるかぎり本来の機能を発揮させるように管理しつつ、他方では、より機能を高めるのに必要な制度改革を関連組織に意図的に働きかけるメカニズム」と定義している⁵⁹。

制度論は制度と組織をゲームに置き換えて論じる点に特徴がある⁶⁰。制度がルール、組織がプレイヤーである。制度と組織を識別する意味は、制度が組織の活動を規制する一方で、規制対象である組織とその構成員からルールの不遵守や改革要求などの形で不断に反作用を受けるなど、両者間にはたえず緊張関係が存在するからである。このことは、組織やその構成員の行動に変化を起こさせるためには制度改革が最も有力な手段であることを示唆している⁶¹。

松尾(2009)は制度のメリットについて「制度は個人の行動や組織の活動に一定の制約を与え、それらが一定のパターンから外れないよう促す。構成員の行動をコントロールすることによって組織の目的達成を容易にしたり、関係者の関係を整えることによって紛争を予防したり、解決することができる。それにより人びとの行動には相互に予測可能性が与えられ、不確実性を削減することができる」とも述べている⁶²。制度はルールを守られることを前提としている。そのうえで、予測可能性や不確実性、効率的な経済活動ができるというメリットが得られる仕組みを志向している。

松尾の制度論は新制度経済学派⁶³の考え方であるが、これを発展途上社会の開発に適用するには四つの難点があると筆者は考える。

まず、地勢的に厳しく、市場環境が整備されず、技術の蓄積がない社会の状況を考慮していないこと。第二に、制度主義はコントロールを行えるだけの階層構造を前提にしていること⁶⁴、第三は、ルールの遵守、すなわち制度に服する者に規範意識があることを前提にしていること。第四は、制度主義は、非形式的な制

⁵⁹ 松尾(2009)p.20。

⁶⁰ North(1999)p.3を参照せよ。

⁶¹ 松尾(2009)pp.137-140。

⁶² 松尾(2009)pp.138&139。

⁶³ 新制度派経済学は社会の制度や組織の発展について、個人が合理的な行動をするはずだという前提から分析する学派である。新制度派経済学が重視するのは取引費用および所有権の概念である。取引費用を軽減するために制度が重要になる。制度は経済取引における「ゲームのルール」である。所有権制度や契約法があれば市場取引の費用は軽減される。出所：徳原(2004)pp.282&283。

⁶⁴ Nitta(2007)は、新制度派経済学はそのほか、制度の不確定が緩和すればプリンシパル・エージェント問題も解消すると述べている。

度が形式的制度より支配的な社会ほどプレイヤーの選択決定の意思に重要な影響をおよぼし、社会的、経済的發展を複雑にすると考えられていることにある⁶⁵。

新制度経済学派の考えに従えば、制度が未成熟で伝統的風習が強い途上社会との経済的関わりは不確実性が高くリスクがあるという主張につながる。良い規範をプレイヤーに求めるのは法治国家としての条件が一定程度満たされている社会でなくてはならない。これらの条件のない社会に対して制度主義の議論をすることは基礎工事をせずに建造物を建てることに似ている。

制度論が途上社会に相応しくないというのは、まさにこの「基礎工事」に関連するのである。階層構造、規範意識、形式的制度の形成が一朝一夕にできるわけではない。まして発展度合いの地域格差、地理的に孤立した人口分布、インフラ未整備、市場の未成熟、技術の未蓄積という条件が制度の存立や有効性を困難にしているからである。

制度論は、発展途上社会を例に出すまでもなく、それ自体の限界も内包している。すなわち、社会の構成員およびその志向や理念もたえず変容している以上、完全な制度を備えた社会は存在し得ない。

制度論はさらに、哲学論争を引き起こす可能性も秘めている。松尾の制度観は様々な制度を体系化するための諸原理を根拠づける規範理論の必要性を論じる。その規範理論は根本規範を巡る法実証主義と自然法との永遠に提議され続ける課題につながっていく⁶⁶。

制度論に立ちあがる困難の克服の難しさは全ての問題について同じレベルというわけではない。哲学論争は理論的には収斂したとされている。

ヨンパルト(1979)は法実証主義と自然法について整理している。前者の根本主張は極悪な法律でも、それが形式的にさえ正しく作られていれば、拘束力あるものとみなさなければならぬ。また、実定法のみが法であり、そしてすべての実定法は法であるという主張を認める学説が法実証主義である。法実証主義の主張によれば、法の内容についての客観的基準はあり得ないし、たとえあったとしても少なくとも人間はこれを知ることができないという前提に立ち、法の形式的な成立の過程を重視する。成立過程に瑕疵や違法があればその法律は法として認めない。法実証主義によれば、悪法とは法の内容ではなく形式的手続きが合法か違法かによって決まる。究極の規範は相対的なものでしかない。

これに対して自然法論の主張は成立過程の形式的な手続きだけでなく、法の内容も同様に考慮に入れる。正当な手続きにより法律が成立したとしても、内容が悪法ならば法律的にも効力をもたず、真の「法」になり得ないと主張する。

⁶⁵ North (1999) pp.94-104. これは小さい出来事や偶然の事情の結果が解決を決定し、それが支配的になると人を特定の経路へ向かわせる経路依存性と同義である。

⁶⁶ 松尾(2009) pp.137-140。

問題は「悪法」の基準である。ヨーロッパの中世においては神学が全ての学問の中心であったことから「悪法」とは神の本性と神の掟に背くものと解釈されており、16、17世紀には「悪法」の基準が「神の掟」から「人間の本性」へと変わり、自然法の世俗化が行われた⁶⁷。しかし、「人間の本性」のとらえ方は様々であり画一的ではないことから、法実証主義に対する自然法論の根本的主張、すなわち「法の基準は立法者の意志だけではない」は変わっていない。これはたとえ実定法であつてもただちに法にはならないという条件を残すところに自然法論の特徴があることになる。

ヨンパルトは、中世においては成文法の規定は現在ほど多くなかったため、実定法と自然法の併存は可能であったが、自然法論より確かな法的実定性をとまなうことが要求される現代においては、自然法は実定法と別個のものではなく、むしろ実定法の中に内在すると考える。したがって、「実定法でなければ法として認めない」という法実証主義の見解は自然法となんら抵触しないと考える。法律的に実定法から独立した所与としての自然法は認められないが、「実定法に内在するものとしての自然法は認められる」という立場が現代では自然法論と一般的にいわれている学説である⁶⁸。なお、自然法と自然法論は区別が必要である。現在、法的効力をもつものとしての自然法を否定しても、自然法論的な立場をとることはできる。その意味で自然法論的な立場を主張することは可能である。また、自然法論と法実証主義は相容れない互いに矛盾する概念であるが、実定法と自然法論はそうではない。自然法論は実定法を否定するどころか、実定法の存在が自然法理論の前提となっているのである⁶⁹。

しかし、このように自然法と実定法の問題は解消されたという議論はあるものの、それが実効性のある制度に昇華できるかはもう一つの問題である。理論が現実的に実践されるかどうかは未知数である。既に見たように他の困難も抱えている。制度はガバナンスの根幹であるとしても、パプアニューギニア人にとって制度は馴染むものなのであろうか。

1.3.2 パプアニューギニアの制度のアキレス腱とガバナンス

パプアニューギニアにとって信頼できる制度、あるいはルールの集合を構築することはきわめて今日的な課題である。土地所有者または権利者の確定が困難であることが多く、その場合、土地利用から生じる利益や損害補償を受ける主

⁶⁷ フーゴ・グロティウス(1583～1645年)はその『戦争と法』の中で「大いなる冒瀆なしには仮定されえないことであるが、仮に神が存在しないとしても、また、神が人間のことがらに関係しないと仮定しても、なおやはり自然法は存在するであろう」と述べている。出所：ヨンパルト(1979)p.7。

⁶⁸ ヨンパルト(1979)p.8&9。

⁶⁹ ヨンパルト(1979)p.9。

体が決まらなくなり、事業にとって不確定要因となるため、投資家がアクセスしづらくなるという問題が考えられる⁷⁰。土地問題は公共サービスの改善を図るうえでも避けて通れない課題である。

パプアニューギニアの法体系は慣習法を含んでおり、憲法の前文にも自然法的な特徴がうかがわれる。パプアニューギニアの憲法における慣習法の理論的位置づけは既に整理されている。しかし、その整理が完了し、発効したのは2002年のことである。法律が正しく理解され、法実証主義的に解釈され、実行されるにはどれぐらいの年月がかかることであろうか。加えて、自然法的なものが実定法に内在化させられると考えたとしても、制度を決める際、制度の合法性を何によって判断するかという問題を提議している。日本国憲法のうたうように信義誠実なのか、それともラートブルフの自然法が主張する道徳⁷¹なのか、それともパプアニューギニア憲法の前文でうたわれている祖先の記憶なのか。その前にまずパプアニューギニア憲法における慣習法の位置づけを見ておきたい。

(1) パプアニューギニア憲法における慣習法の位置づけ

今泉(2014)は、パプアニューギニアが西欧法を受容する前に存在した法は近代法と区別して固有法(indigenous jurisprudence)と呼ばれる。固有法は近代法の導入によって必ずしも効果を失わず、現代の法制度の基層にあつて影響を与えているほか、実定法上の根拠を与えられることによって公式の制度として生命を得ているものも少なくない⁷²と述べたうえで、パプアニューギニア憲法の内容を巡っての論争を紹介している。

パプアニューギニアの1975年憲法は、その成立時から、基層法(Underlying Law)の概念について論争があつた。独立前の慣習法やコモンローを重視する専門家と、慣習法の提供よりもコモンローの原則やルールを重視することがパプアニューギニアの変わりゆく状況に適合すると考えたイギリスやオーストラリアの法学教育を受けた専門家の対立であつた。憲法成立時には、第20条に基層法お

⁷⁰ Gardner (2004) は、所有権を抗弁する地主は根拠について説明ができなくなると祖先による自然に対する解釈や祖先が彼らに与えた権限を引合いに出して正当性を主張するという事例を観察している。pp.122&123。また、飯田(2010)は、本人が20年にわたりパプアニューギニアで石油・天然ガス開発に従事した後「この国では同国の国民であるまえに自分の所属する部族の一員であることが優先し、部族の長は部族への利益をなるべく大きくすることを考える。相応の利益を公平に分配するにも戸籍や住民票が存在しないので、その部族に何人いるのかなどは正確にはわからない」(p.143)と述べている。

⁷¹ ラートブルフ(1975)は、法命令はそれが道徳的目的に仕え、道徳の履行を目指すからこそ良心の義務にまで高められることができる。法の目的が道徳的目標に向けられているがゆえに、法の効力は道徳に基礎をおくと述べる。なお、法と道徳の違いは、法が人間と人間の諸関係をその対象とするのに対し、道徳は個別的な存在としての人間を対象とするところにある。道徳は内面性を、法は外面性を強調する。出所：ラートブルフ(1975)p.78。

⁷² 今泉(2014)p.83。

よび独立前制定法 (Underlying Law – Pre-independent Statutes) という条項名が記されており、独立後直ちに法改革委員会 (Law Reform Commission) が内容の検討を開始した。2000年4月、議会は「2000年基層法法」(Underlying Law Act, 2000: ULA)を制定し、憲法20条の規定が具体化し、2002年発効の改訂現行憲法の第20条と付属表2(Schedule 2)となった。最終的に、憲法は、慣習法および1975年9月16日以前のイギリスで効力を有するコモンローを基層法の法源とした。優先順位は、(a)成文法、(b)基層法(ULA)、(c)慣習法、(d)コモンローとなった⁷³。

(2) パプアニューギニア憲法前文に内在する制度の限界とガバナンス

パプアニューギニア独立国憲法の前文は次のように書かれている。

「われわれの力の源であり結合された遺産の源である祖先の記憶に対して敬意をはらい、世代から世代へ下りて来る人びとの価値をもつ慣習と伝統的な知恵に感謝し、われわれの後に続く者へ、われわれの高貴な伝統と今われわれのものとなったキリスト教の教義を守り、引き継いでいくことを誓う。昔から続く、自由、独立の人びととしてのわれわれ固有の権利の権威において今主権国家を設立し、われわれを神の導きのもと、パプアニューギニア独立国民となることを宣言する。この権威のもと、以下を主張する。

すべての力の源泉は人びとに属する。それは正当に選ばれた代表を通じて行使される。

個人とコミュニティの尊厳はわれわれの社会の基本的原則であることを尊重する。

われわれの生命と、アイデンティティと統合と自尊心を護ること、われわれの共通の問題を解決する手段として暴力を拒否し、合意を追求し、正直と勤勉によって得られたわれわれの国の富は皆で等しく共有されることを主張する。

憲法の前文はこれで終わらず、続けて、「全人的人間開発」、「平等と参加」、「主権と自立」、「天然資源・環境」、そして「パプアニューギニアの流儀」という5つの柱の下に行動指針が記述されている。最後のパプアニューギニアの流儀は自国の開発は自らの社会的、政治的、経済的組織で達成すること、基本的な人権と自由が保障されること、基本的な社会的義務が課されることを規定している。

憲法の前文には上に紹介したように価値をもつ慣習、伝統的な知恵、高貴な伝統、固有の権利という表現が入っており、そうした価値の源流を重視する視点もあれば、人間が努力すべき対象として「公共善」への貢献など現世代の責務を強

⁷³ 今泉(2014)p.90。

調する視点も「全人的人間開発」の冒頭指針の中に含まれている。価値をもつ慣習や伝統的な価値は上から個人の価値観を規定するニュアンスをもち、固有の権利はそれを行使するもしないも個人の自由というニュアンスをもち、「公共善」といえば個人の心の奥にある道徳心の発現を期待させるニュアンスをもたせる。このように、憲法は、パプアニューギニア人に対して究極の判断基準の選択肢を多く与えているように見える。この判断基準には部族や部族の伝統を優先するという考え方も含まれると考えられる。ある個人が、彼または彼女の所属する部族への忠誠と公共善の実現が、公共サービスに必要な土地の利用を巡る観点から対立するような場合に、憲法は始めからそのような状況があることを想定していたという解釈も成り立つ⁷⁴。このように規範の実効性の不確定性を内包していても、正当な手続きで成立した実定法としての憲法は、「悪法も法」として成立しているのである。部族や伝統への忠誠こそが正義または道徳の究極であるという意識が憲法と矛盾しないとすれば各部族だけに適合するルールも受容していることになり、この場合公共善は制約を受け、憲法は国民の統合をうたいつつ統合を妨げる矛盾の多いルール集ということになる。

公共サービスの改善を目指す関係者は、制度の根幹である憲法がこのように規範の多義性をはらんでいることをふまえて、政策を策定する段階からこの政策は憲法の第何条が各関係当事者を規定するなど、関係機関の法的立場を明示していくことが必要である。また、関係者はプロジェクトごとにパートナーシップ協定を締結して役割分担とそれに伴う責任を特定していくことによって、公共善実現の規範意識を醸成していく取り組みが適切である。

1.3.1 冒頭の松尾の定義に立ち戻りたい。松尾はガバナンスが制度を実効あらしめるための手段と位置づけている。しかし、制度の根本である憲法が法源に自然法的な要素—しかもそれは部族の数だけ種類があるかも知れない—を認めている場合に、制度はその規範性を担保し得るであろうか。制度は「プレイヤーの変容についていけない」という限界があるとの指摘は既に見たが、パプアニューギニアの部族はその変容するプレイヤーに擬せられる。彼らは自在にルールを操作でき、他のルールと競合した場合、その都度自分達に必要なルールを選択する可能性があるのである。

ここにおいて、ガバナンス論は、パプアニューギニアの公共サービス改善のツールの選択を検討する場合に、実効性の基礎をもたないルールにプレイヤーを

⁷⁴ 植民地下のパプアニューギニアの住民が実質的に権限を行使する機会が与えられたのは1972年の住民議会の選挙後に最初の連立政権ができてからである。内製憲法に盛り込む条項を勧告する憲法計画委員会(CPC)が設置され、CPCが憲法草案に、閣僚の連帯責任(村の問題は全員で決定するという伝統とウェストミンスターシステムがたまたま共通であった)のほか、裁判所に慣習法を適用させるために基底法を憲法に含めることか決定され、1975年9月16日に憲法が成立した。しかし、この短期間で作られた憲法が成立後期待通りに機能するかは別の問題であると述べている。出所: Deklin (1989) p.415.

従わせようとする制度論と比べ、より実効的かつ実践的な方法であるということが見えた。そうであるならば、本研究で用いてきた河野とベビアのガバナンスの定義は「制度」を包摂したものと見える。以上の考え方を基礎にして「ガバナンスは制度を補完しつつ制度を包摂する統治のツール」（筆者）という分析概念が提示できるものと考えられる。

パプアニューギニア憲法の前文は力の源泉は「正当に選ばれた代表」にあること、また、国家は「個人とコミュニティの尊厳」と「生命」を守ることが使命であることを明らかにし、国民は「公共善」へ貢献することを努力義務としている。

これらの文言からパプアニューギニアは、憲法において民主主義と公共サービスの実現は国是であることを宣言していると考えられる。それを実施するためには制度だけに依存できないとなれば、ガバナンスを改善するしかないということに帰着するのである。

それではパプアニューギニアの公共サービス実現のツールとしてのガバナンスはどのように定義されるのであろうか。河野のガバナンスの概念、すなわち「ステークホルダーの利益のためのエージェントの規律づけのメカニズム」を採用するならば、「部族固有の伝統や価値観の差異を超越した全ての部族にとって共通の公共善実現のための全てのレベルの政・官・民・市場のネットワークの権威のリバランシング」（筆者）となることを提唱する。

いうまでもなく、「ステークホルダーの利益」は、「全ての部族にとって共通の公共善」に置き直している。「エージェント」は、「全てのレベルの政治家と行政府、市民および市民社会、および市場のネットワーク」に置き直している。そして「規律づけのメカニズム」は「権威のリバランシング」に置き直している。個々の詳しい意味合いは章が進むにつれて理解が深まっていくものと考えられる。

1.3.3 ガバナンスと制度の外部効果

確認であるが、制度が重要でないとは主張するものではない。制度はガバナンスの核心である。制度が失敗するとその弊害は大きい。したがって、制度の実効性は絶えず評価されなくてはならない。この命題は河野(2006)のいう「状態としてのガバナンス」の視点と合致する。たとえば、治安が悪いのは警察や軍隊の統制や司法に代表される法の支配の実効性が弱いからである。そうした状態があれば、企業は国の内外を問わず、資金と人材の投入を見合わせる可能性が高くなる。投入する場合でも、ハイレベルなセキュリティコストを覚悟しなくてはならないので投資インセンティブを阻害する。選挙制度でもルールや運用に瑕疵があれば、制度が目的としていた市民の声が中央政府に届かなくなってしまう。

本論文の序章において、Letki (2007) の「制度の良否は民主化の度合いと関係しており、市民の期待に応答しなければ制度は信頼を損ね、政府の正当性を減じてしまう」という言葉を紹介したが、これは公共サービスの質との関連を前提にしている。レトキは同じ論文で「制度の成果の質は国の成長にも強く影響する」と述べている。本項でレトキの制度評価論を検討し、制度の評価が本研究の他の章と関連していることを説明したい。

(1) 良い制度の基準

レトキは、良い制度は、民主主義体制を前提にする場合には「応答と効率」で評価されると考えている。つまり市民の需要と期待に応えられているかどうか、そしてそれらを反映した政策を効果的に設計し、実施できているかが重要である。政府が応答できているかどうかは、全市民に対して平等に政府の説明責任を果たしているかどうかで測られる。非民主的な体制下では、強制、宗教、伝統が正当性の源となり、透明性と応答性が少なくなる傾向がある。

パプアニューギニアの制度はこの基準に照らしてどう評価されるのであろうか。第2章の先行研究と第5章の「社会経済開発意識調査」がそれに答えている。

(2) 制度の成果を測る指標

レトキによれば制度の成果を測る主要な方法は二つある。一つは制度に対する市民の信頼と納得の度合いを知ることである。世論調査はこのためにとられる方法である。これによって、公正、能力、実績の各側面において公共サービスのエージェントを評価することができる⁷⁵。このアプローチは、一般市民が制度の成果について認識し、反応していることを前提としている。世論調査から得られる指標は、短期的な変化や政治的スキャンダルなど特異な出来事に敏感であるだけでなく現時点の政府の政策の評価と平均的な市民に提供されている公共サービスへの満足度を反映する傾向がある。

あと一つの方法は専門家の調査と伝統的な統計的手法を用いて成果の客観的な指標を創ることである。世界銀行が実施している政府や官僚のパフォーマンスの質や規制や政策が市場にフレンドリーであるかどうかなどである。客観的な指標は相対的に安定した制度的な性格を捉えており、短期的な変化への反応は鈍感である。一般市民の意見も客観的な指標のいずれも、同じ国内の異なる制

⁷⁵ Letki (2007) は世論調査の対象となる分野について、議会、警察、政府、法制度など様々な公的機関の信頼性を例示している (p.456)。

度の比較、また、同じ制度の国内における地域別の実施状況の比較や、長期にわたる成果のトレンドを分析するために使用される。幾つかの制度の品質が同時に低下すれば政府のシステムが政治的危機にあることを示す指標にもなる。

(3) 制度の果実

制度が良い成果を生めば市民から支持と信頼と市民の遵法精神を引き出し、政治体制の支持を生み出す。一方、成果が劣悪であれば制度の信頼を失い、政治的な反感を生み、体制の合法性の低下につながり、市民の遵法意識に影響する。

経済の発展も制度の成果に依存する。官僚の質およびビジネスに対する規制は政府の態度を反映し、規制の枠組みは企業の生産性だけではなく、資本やスキルの獲得、技術移転、投資の集積など経済環境に影響し、経済環境を構成する。

政府による汚職、没収、押収は公的な経済資源の流用であり、法の執行は個人の経済資源の私的転用を防止するために必要である。したがって政府と制度の成果は国の発展に影響する。

レトキはこの果実の考え方について異なる評価も紹介している。一つは制度が常に良い成果を生むとは限らず、市民の支持は制度の質に依存するというものである。

あと一つは、制度の組織的特性に注目し、その制度を「公的セクターの組織」に擬し、制度の成果を民間組織によるビジネス運営の枠組みで評価するという方法である。この方法によれば、効率良くかつ利益を上げるためには、企業は顧客の変化する期待に柔軟に対応する能力をもたなければならない。それと同じように、公的行政自身がその能力の中に制度の成果をもとめることができれば、市民の需要に効率的に応答できるようになるという考え方である⁷⁶。

公的行政にこのようなパフォーマンスを求めることが理想であろうが、そうでないことのほうが普通である。そのため、効率的に成果を上げるための機能を担う組織が公的行政の外部に構築され、階層構造型組織との協働でそれが充たされることでもよい。パプアニューギニアの津々浦々に同じ形態でなくても良い。分散型であっても制度の目的や主旨が伝播していくことが重要なのである。

1.4 本章の総括

本章では、ガバナンスは、当事者の利益を実現するためのツールとして運用するに値するツールであることを見た。実現すべき利益・目的と利害関係者を明確

⁷⁶ Letki (2007) p.457.

にし、そのうえで規律づけのメカニズムを設定することが条件となる。利害関係者となる行動主体は権威を保持し発揮しなくてはならない。権威の欠落や不均衡は実現に影響をおよぼす。もっとも、ガバナンスはそうした権威の欠落や不均衡があるからこそ構築または再構築に貢献するメカニズムとして期待されている。

制度はガバナンスの利害関係者の行動や規律づけにも影響し、ガバナンスの中核となるツールである。しかし、制度の破綻が明らかである場合や制度の実効性が不十分である場合、制度を補修し回復するのもガバナンスである。むしろ、制度が機能していないからガバナンスが期待されるのである。これにより、ガバナンスは制度をも包摂する利益実現のための統治のツールということになる。

パプアニューギニアの公共サービスの実現にガバナンスを援用する場合、「ステークホルダーの利益のためのエージェントの規律づけのメカニズム」という河野の定義を「全ての部族にとっての公共善実現のための全てのレベルの政・官・民・市場のネットワークの機動による権威のリバランシング」と置き換えることによってガバナンスはパプアニューギニアの公共サービスの政策や実態を分析するためのツールとなり得るのである。それだけではない。市場が小さく、市民の声が地域や部族ごとに分散してまとまりづらい環境は権威主義の温床を構成するが、権威がリバランスされることによって民主主義が加速し、市民の参加が増え、それが地方分権充実の推進力になっていくことが期待されるのである。

本章で見たガバナンスの命題が他の章とどのような関係になるかについて見とおきたい。ガバナンス論、特に協調型ガバナンスが既に先駆的にパプアニューギニアで実践されていることは1.2.4における考察で見た。しかし、この国の一般的な地方の社会においてガバナンス論が現実的にかみ合うのかどうかを次章の先行研究の考察を通じて明らかにする。また、具体的な公共サービスの分析や改善にガバナンス論がどのようにかみ合ってくるのかについてはセクターごとの制度や実態に即して考察することが適当であり、第3章にそれを譲ることにする。第4章では、パプアニューギニアの行政政府からもガバナンスを実践しようとする動きが見られることを明らかにする。第5章では、パプアニューギニアの将来を担う若い世代の気持ちの中にガバナンスを実践する兆候が見られることを確認する。第2章の先取りとなるが、パプアニューギニアの制度の脆弱性が今あるのは、地勢や民族・文化の多様性、あるいは植民地遺制等に起因していることが大と考えられるため、次章の前半ではそれについて考察することにする。

ガバナンスの普遍性について付言したい。ガバナンスは欧米先進国においてはより精緻な議論がなされている。それだけ課題が複雑になり、行動主体間の利

害関係が入り組んでいるからにほかならない。しかし、ガバナンスは時間や空間を超えてどのような社会においても統治の原理として機能させ得るという意味では普遍的である。狩猟社会であっても、植民統治下であっても、日本でいえば鎌倉時代であっても、戦国時代であっても、今日の令和の時代であってもそれぞれの社会や時代においてガバナンスは原理としてあったのである。途上国は先進国主導のガバナンスに受身で対処することが多かった。むしろ、そうせざるを得なかった。これは力と情報と技術の非対称のなせる業であった。途上国が能動的な行動主体となったガバナンス論があつて然るべきであり、途上国の市民が主導するガバナンス論があつても然るべきであるというのが、ガバナンスは普遍であるというもう一つの意味であると述べ、本章を締めたい。

第2章 パプアニューギニアの地方行政、公共サービス、外生的条件

2.1 本章の目的・方法・意義

本章では、先行研究を行い、考察から得られた命題をローカルガバナンス論的に再解釈し、一般論としてローカルガバナンスが成立する条件とツールを書き出す。それらの条件はパプアニューギニアにもそろっていることを検証した上で、この国のローカルガバナンスの理想形を提示する。もとよりどのようなガバナンスを設計し、組み立て、実行するかは地元の関係者が決めるものである。問題は先行研究が課題としたように、公式な制度があってもそれを使用するかしないかは市民の判断と意思にかかっている。パプアニューギニアの人びとにとって制度はどのようなものに映っているのであろうか。先行研究を考察する前に、先行研究も前提として踏まえているであろうと思われるこの国の制度の外生的要因を検討する。これはこの国に一律の制度が根づきにくい原因を理解するだけでなく、ガバナンス論を適用することの困難さを理解するためにも必要なことである。

本章で考察する内容のうち、制度とガバナンスに関係する部分は第1章、先行研究に関係する部分は第4章と部分的に重複する。ガバナンスを設計・運用するのは市民、行政、政治家など行動主体である。第1章のように理論から制度やガバナンスに入るのとは異なり、行動主体が制度やガバナンスをどのように理解し取り扱っているかを明らかにすることが本章の試みである。

2.2 パプアニューギニアの公共サービスを阻害する外生的条件

本項で検討する公共サービスを阻害する外生的条件には、地理的条件、民族の多様性、植民地遺制、メラネシア地域特有の互酬制、住民参加と政治など多くのものが含まれる。これらが未成熟な国家的アイデンティティを媒介として複合的に絡み合っていることが、地方レベルにおける公式制度の定着や実施に支障を及ぼしているのではないかと仮説に立って検討を進めたい。

2.2.1 パプアニューギニアの地理的条件

自然条件は新古典派経済学では経済外的条件として所与のものとして取り扱われているが自然条件は人びとの移動や生活パターンに影響をおよぼし、したがって生産・供給、さらには需要にも影響をおよぼす。自然条件は加えて制度の実効性、すなわち参加者のルールの遵守や監視の効率や効果にも影響をおよぼ

す。このように人間と自然の相互作用は多面的であるが、自然条件はそれが厳しいほど、社会的制度に実効性をもたせる上で、厳しいハードルになっている。

この国の国土面積は4億6,284万ヘクタールであり、日本の国土面積(3億7,797万ヘクタール)の1.22倍広い⁷⁷だけであるが、国土の29%が標高1,000メートル以上にあり⁷⁸、高い山も多い。日本では3,700メートル以上の山は富士山だけであるが、パプアニューギニアにはそれが26もある⁷⁹。これにより、標高1,200メートル以上に住む人口も多い。2002年時点の人口分布を標高1,200メートル以上とそれ未満に分類すると1,200メートル以上に住む人口は42.1%、それ未満の人口は57.9%であった⁸⁰。比較のため、日本では標高100メートル以下の居住人口が82.9%を占め、標高100~500メートルの居住人口はわずか15.0%であり、500メートル以下の居住人口だけで97.9%を占めている。全人口の平均居住高度は68メートルと低いのが特徴である。

州別人口の標高別分布を見ることによって、パプアニューギニア国は高地地方、島嶼地方、そして高地を含む沿岸地方で構成されていることが明らかになる。そして、人びとの生業や現代文明や中央政府の制度との接触の濃淡も各地方の特徴によって規定されることになる。

高地地方でも、詳細に見るとさらに多様化する。たとえばエンガ州は州人口の96%が1,200メートル以上に住んでいるが、標高をさらに三つに区分すると1,200~1,800メートル(ハイランド)が31.8%、1,800~2,400メートル(準高所高地)が34.0%、そして2,400~2,800メートル(高所高地)が30.2%となる。さらに中高地(600~1,200メートル)に3.8%、低地(0~600メートル)に0.2%の人口が住んでいるのである。高地諸州で一般的な標高は1,200~2,400メートル(ハイランド~準高所高地)である。その区分に東高地州の98.8%、シンブ州の94.6%、西高地州の92.8%、南高地州の90.9%、エンガ州の65.8%のそれぞれ人口が住んでいる。

島嶼地方も詳細に見ると多様性に富んでいる。同地方の標高別人口分布はほとんどが600メートル以下であるが、ブーゲンビル島では7.1%が中高地、0.1%がハイランド(1,200~1,800メートル)に人口が分布している。ニューブリテン島でも西ニューブリテン州では6.4%が、東ニューブリテン州では4.6%がそれぞ

⁷⁷ 2019年現在。国連グローバル統計に拠っている。(2021年9月16日ダウンロード。)

⁷⁸ 日本統計協会によると、日本は標高1,000メートル以上の土地面積は国土の6.6%を占めている。下に続く比較のための日本の標高区分別居住人口統計とともに、出所は日本統計協会編(2008)『統計で見る日本2009』(東京)。pp.4&5。ただし人口統計は2000年国勢調査の結果に拠っている。

⁷⁹ 高山の標高データはRannells et al. (2005) p.139に拠っている。

⁸⁰ 標高区分別人口データはBourke et al. [eds.] (2009) p.506に拠っている。なお標高区分の英和対訳は低~高の順に以下の通り。単位は全て海拔メートル。Lowlands(低地): 0~600、Intermediate(中高地): 600~1,200、Highlands(ハイランド): 1,200~1,800、High altitude(準高所高地): 1,800~2,400、Very high altitude(高所高地): 2,400~2,800。

れ中高地に住んでいる。ニューアイルランド州では0.1%がハイランドに住んでいる。

沿岸地方はパプア湾に面したパプア地方とビスマルク湾側のモマセ地方に分かれるが、両地方とも、海に面した低地を主力としながら、中高地とハイランド有している。中でもモマセ地方のモロベ州は人口の27.6%がハイランド、4.3%が準高所高地、0.6%が高所高地に住んでいる。また、24.3%が中高地に住み、43.1%が低地に住んでいる。このため、モロベ州については、海に面した本島の一部を構成しているため便宜上沿岸地方に区分しているが、他の沿岸地方ほど低地の割合が高くはないということに留意しなくてはならない。モロベ州の西に隣接するマダン州も人口の9.1%がハイランドに、また2.4%が準高所高地に、そして0.3%が高所高地に住み、中高地に住む人口は10.7%、低地に住む人口は77.5%と二極化している。サンダウン州も低地人口は80.1%を占めているが、中高地に10.0%、ハイランドに9.4%、準高所高地に0.5%の人口をかかえている。

パプア湾側では、セントラル州が低地と中高地以上に二極化している。同州では低地人口が全体の87.4%を占めているが、中高地に3.9%、ハイランドに5.7%、準高所高地に2.9%、そして高所高地にも0.1%の人口が住んでいる。

高山のふもとに位置する沿岸地方には広い河川と湿地が出来ている。パプア湾側の西部州を流れるフライ (Fly) 川の流域面積は同国トップで69,900平方キロメートル、ガルフ州を流れるプラリ (Purari) 川の33,000平方キロメートルは3位である。モマセ側の東セピック州のセピック (Sepik) 川の78,700平方キロメートルは2位である⁸¹。こうした地形では、降水量が多く流れが速いため、地下へ浸透する量が少なくなり、氾濫や洪水が起きやすい。全長1,200キロメートルのフライ川はそのうち852キロメートルがフラットになっており、海水が河口から240キロメートル遡上している。さらに河口から790キロメートル内陸へ進めばキウンガ (Kiunga) という港町にいたる。川の各サイドの10キロ～15キロメートルが溢れた水を吸収する沼地になっている。サンダウン州、東セピック州、エンガ州、マダン州にまたいで流れる全長1,100キロメートルのセピック川も904キロメートルがフラットであり、カヌーや船が使用できるが、雨季は川の水面が3.5メートル上昇し、満潮と重なったときには幅が70キロメートルにおよぶ洪水を発生させている⁸²。

パプアニューギニアには主要な島のほかにも1,400以上の小島があり、そのうちおよそ3分の1に相当する438島がミルン湾州にある。島嶼地方は合計で約

⁸¹ 河川流域面積データは Rannells et al. (2005) p.188 に拠っている。比較のため、日本では利根川が国内最大の流域面積をもつが16,840平方キロメートルであり、パプアニューギニア3位のプラリ川のおよそ半分である。出所：国土交通省ホームページ。(2021年12月ダウンロード。)

⁸² フライ川のデータは Rannells et al. (2005) p.64、セピック川データは同じく p.197 に拠っている。

700 の小島をかかえている。最大はマヌス州の 208 島、ついでブーゲンビル自治州 168 島、ニューアイルランド州 149 島、西ニューブリテン州 125 島と続いている⁸³。

熊谷 (2019) は、地形が険しく、海岸から内陸に入ると低湿地と熱帯林が広がるような孤立した生活を余儀なくさせる地勢は、採集狩猟など蓄積を必要としない生業を合理的にした。外部からの強大な侵入がなかったためローカルな言語を超える共通語の必要が生まれなかったし、それを促す権力も生み出さなかった。植民地支配後もイギリス領ニューギニアにおける行政の影響力は海岸部にしかおよばず、ドイツ領ニューギニア領の熱帯作物のプランテーション開発が行われた場所との間で地域格差を生む一因になった⁸⁴。

地形的に孤立した生活領域においては、対内的にも対外的にも、利益が対立する機会があったとしても、空間的には拡散せず、限定的な空間内で、当事者主導による解決が行われる環境であると考えられる。このような環境下で生活している人びとは今でも多くいると考えられる。

言語の数がこの国の人びとの生活空間の孤立を象徴しているが、Turner (2001) の州ごとの概要の中で説明された数字を抽出して合計すると 852 に上った⁸⁵。このうち州間で重複した言語の数や方言が調整されれば正味の数はこれより少なくなり 750 程度になるとターナーは見ている⁸⁶。ターナーは、また、書かれた言語数は 350 存在するとしている⁸⁷。異なる言語数の分布にも地域によって多様性が見られる。言語の種類が多い上位 6 州は、マダン州 180、モロベ州 100 以上、サンダウン州 95 以上、東セピック州 90 以上、西部州 50 以上、ミルン湾州は 45 となっており、モマセ地方と西部州に偏っていることが見える。いずれも交通網が発達せず植民地や西洋文化との接触が遅かったか、または少なかったエリアが多いか、あるいはミルン湾州のように島が多いためとみられる。言語数の少ないほうから 6 州を見ると、エンガ州 1、西高地州 12、東ニューブリテン州 15、ブーゲンビル自治州 19、シンブ州 21、東高地州 22 であった。

言語の数が国民のコミュニケーションと密接な関係にあるとすれば、地域別の言語の数と人口密度には関係があると考えられる。先の Turner (2001) の州別言語数と国家研究機構 (NRI: National Research Institute) 発行の「プロファイル」(2010) が紹介する州別人口密度の情報を重ねたところ、人口密度の大きい上位 5

⁸³ 島のデータについては Rannells et al. (2005) p.85 に拠っている。

⁸⁴ 熊谷 (2019) pp.105&106。

⁸⁵ 熊谷は同著で同国の言語の数は「700 とも 800 とも言われている」と述べている (p.105)。

⁸⁶ Turner (2001)。

⁸⁷ Rannells et al. (2005) は派生した方言を除外するなどすれば 715 となり、書かれた言語は 220 になると保守的な見方をしている。pp.98&99。

位の州⁸⁸は、言語数の下位六つの州のうちの五つと重なっている。また、反対に人口密度が下位 5 位までの州のうち三つの州が言語数の上位 5 位までの州のうち三つの州と重なっている。こうした状況は国家を統合的に運営していく上では決して容易な条件とは言えない。

ダイヤモンド(2013)は「人間の集団は自然があまりにも過酷で、生活環境があまりにも不安定な場所で暮らしていると、人口が過小な状態に、定期的あるいは恒久的に抑えられてしまう⁸⁹」と述べている。この説は逆に見れば、人口密度が低いということはそれだけ生活環境が過酷または不安定であることを意味し、自分達の居住圏内だけでは資源が十分まかなえない可能性が大きいことを示していることになる。そうしたところで人口だけが増えていくなれば、上に見た熊谷のいう地形はもろ刃の剣となる。つまり、そういう場所に住む部族は固定した場所に定住することができず、移動が生活上不可欠となり他集団との間で土地や資源を争うようになることが考えられる。

人口密度が増えることも問題である。ダイヤモンドは、彼が観察したニューギニアの部族が伝統的な戦争を行う動機は隣接する集団との間における婚姻に係る紛争、土地所有や境界線を巡る紛争、豚や呪術を口実にした紛争、あるいは交易上の紛争によって被害が発生した時に報復として行われていると述べている⁹⁰。そのうえ、人口密度が高いと、上にも見たように、他の集団の犠牲の上に土地や資源を獲得するための争いも誘発しやすくなるといえる。

パプアニューギニアでは画一的な制度が浸透しづらい環境がここに見えるのである。同時に、伝統的な民族は彼らの前に立ちはだかる問題への対処はおかれた地勢などの自然環境の違いによって異なり、部族を取り仕切るガバナンスの特徴や強弱も条件によって部族間で相違があったことが推察される。

2.2.2 パプアニューギニアの植民地遺制とガバナンス

本項では地理的条件と民族的多様性に加えて植民地遺制も公共サービス制度の水平的実現に影響しているのではないかとの仮説に立って検討する。植民地遺制といえ、その統制者が有する無制限な権力行使の特徴が伝統的社会の家産制に似ていることから植民地遺制を家産制と相似的に位置付ける考え方もあるようであるが、パプアニューギニアは互酬制が強いため、区別することが必要

⁸⁸ 人口密度が高い上位 5 州の順位。シンプ州、西高地州、エンガ州、東高地州、東ニューブリテン州。言語の種類が少ない 6 州は順番に、エンガ州、西高地州、東ニューブリテン州、ブーゲンビル自治州、東高地州であった。人口密度が小さい 5 州の順位は西部州、ガルフ州、マヌス州、サンダウン州、マダン州。言語数の多い州は順にマダン州、モロベ州、サンダウン州、東セピック州、西部州、ミルン湾州であった。

⁸⁹ ダイヤモンド(2013)pp.286。

⁹⁰ ダイヤモンド(2013)pp.273-281。

である。それどころか、植民地経験やインパクトを一般化すること自体、パプアニューギニアに関する限り、コミュニティで起こったことについての知識を基礎にするのでない場合は意味がないとする説が有力である。1884年から1930年代を通じ、新しい秩序が植民地政府によってもたらされたのであるが、それによる影響はコミュニティの数だけ多種多様であったというのがその説の理由である。住民の西洋人との接触は、相手が教会使節団か、農園入植者か、金の採掘者なのか、統治関係者なのかでも異なり、彼らからの影響の受け方や彼らに対する価値のおき方はコミュニティごとに異なっていたからである⁹¹。

しかし、植民地行政府のニューギニア上陸の際には既にこの地に特有の伝統的政治的リーダー制度が住民の間に確立していたことは多くの学説によって認められている。したがって、安易な一般化は避けつつも、植民地統制が住民にもたらした負の価値が伝統的互酬制に何らかの形でインパクトを与えたのかどうかを検証することは意味のないことではない。植民地行政の中央集権的統制は、それまでなかった家産制的支配の特徴をこの地域に持ち込んだのであろうか。

(1) 家産制について

家産制 (Patrimonialism) と植民地の統制原理には類似性があるように感じられる。笹岡 (2016) は「家産制は、中核部分は個人支配と似ている。それは支配者個人の権威に政治的権力の源泉をもつ政治秩序である。したがって、本質的には政府中枢は法的、合理的な制約を受けない。民主化が本格的に進展すれば家産制は存在しえない」と述べている⁹²。もしそうであれば、もともと家産制でなく自由で公平だった社会でも植民地統制が伝統的な統治の性格に影響をおよぼした可能性は十分に考えられる。

Bakker (2007) によると、家産制とは正当な権威がどの程度支配者の個人的な力に、直接的にせよ間接的にせよ、基づいて行使されているかを問題にする政治組織の概念である。実際には権威は単独で行使されることもあれば寡頭制 (エリートグループ) で行使される場合もある。最も初期の人間社会の統治の形態が家父長制 (Patriarchy) であることから、それにちなんでいる。家産制は伝統的社会、前近代的社会、前資本主義的社会という意味合いで用いられているが、支配者の権力の行使の仕方について独断的や専断的という修飾語が全体主義的社会について使用されることがあることから、現代の政治組織の表現としても使用できる。恩顧主義 (Patron-Client System) という言葉も初期の Patrimonial clientelism の残存と考えられている。21世紀型ナショナリズムという脈絡で家

⁹¹ Griffin et al. (1979) p.59.

⁹² 笹岡 (2016) pp.266&277.

産制を表現する場合に「新家産制」という言葉を使用する研究者もいる⁹³。パプアニューギニアの部族社会の特徴をいう場合に互酬制 (reciprocity) という用語が使用されるが、政治的な場裏における恩顧主義と同じ意味で用いることにする。ただし、家産制あるいは新家産制という用語で意味する支配者や権力者のイメージはパプアニューギニアのそれと同じではないことを確認したい。だが、その権威によって指導者とその従属者との間の格差が著しく広がると、その権威の非対称性によって家産制的指導者と特徴が似てくるという意味でその用語を使用することを断っておく。

たとえば、笹岡(2016)は、植民地だった低所得途上国の多くは植民地のガバナンスを引きずっており、長期間に渡って「新家産制」的支配が行われているとしたうえで、その特徴について次のように述べている。「権力から排除された側には資源が配分されず、反抗すると抑圧される。権力者は国家という制度を私物化し、自分達のパトロン-クライアント関係のみを重視するので、一般のサービスは市民、特に貧困層には供給されない。冷戦が終結した 1990 年代には当時の新家産制が衰退過程に入って、クライアントにすらサービスが回らなくなり、多くの国家で集権的な政治体制が動揺ないしは崩壊していった⁹⁴」と。

ただやはり、なぜ、どうして「植民地のガバナンスを引きずっている」のかについて詳しく分析するためには、笹岡が研究対象としたアフリカのガバナンスをそのままパプアニューギニアに適用することには注意が必要である。

(2) 植民地統制のインパクト

植民地統制はパプアニューギニアの自生的発展をゆがめることとなった。この国は上にみたような地理的条件もあり、部族のアイデンティティは多様であり、民族の統合はなされていなかった。熊谷(2019)によると、植民地国家に支配される前のニューギニアの人びとはそれなりの節度と慣習を維持しながら、ダイナミックに生きていた。現代にあっても植民地時代以前からの生活スタイルや伝統を維持している高地周縁部の人びとを研究する熊谷は「男達にとって狩猟は部族の地位や階層を勝ち得る上で重要で、食料資源を得る以上の意味があった。狩猟は競争的であり個人主義的でもあった。狩猟は場所が重要な要素であるため、そこが他者に侵されることは自らの開発の空間を犯されることを意味した⁹⁵」と述べている。接触する他部族との間には慣習上のルールはあったと考

⁹³ 家産制の定義については Bakker (2007) pp.668-670 を参照せよ。なお、次段に「新家産制」の内容として引用する笹岡(2016)もそうした研究者の1人とみられる。

⁹⁴ 笹岡(2016) pp.43&44。「新家産制」の特徴は竹内進一(2009)に拠っている。

⁹⁵ 熊谷(2009)の第5章「高地周縁部、ミアンミンの人びとと場所」 pp.125-175 を見よ。

えられるが、そうしたルールの効果は地理的な制約のため、地域限定的であったと推察されている。このような秩序の名残が今なお見られるということは、この国における近代的な制度の導入や普及にはかなりの地域差があることを物語っていると同時に、近代的な制度が導入されているかに見える地域においても、受容の度合いや定着にはかなりの地域差があることが推定される。

高地周縁部族の社会が植民地前の人びとの生活秩序の原型を部分的にせよ代表しているとするならば、彼らを規定していたガバナンスは、第1章で検討したガバナンス概念を援用すれば「部族を構成する各層の、互酬的家父長制による、自部族の生存を目的とした秩序の保持」とまとめることができる。目的は部族の生存であり、当事者は自分達の部族であり、目的を達成するためのメカニズムは実力主義による互酬的家父長制の実行であった。ここで「互酬的」という言葉には成員が持ち場を守りリーダーを立てることによる報酬あるいはインセンティブが含意され、「家父長制」という言葉にはトップに立つ実力者によるグループ構成員との間の相互扶助あるいは贈与交換を含意している。自部族の利益を守るのは自分達であり、利害を侵そうとする他部族の行動に対しては自分達で防衛し侵された場合は、それに見合う報復を行うことで集団の正当性と権威を保持することができた。このガバナンスの外部効果は国家的政治的保証のない、自由主義、競争主義、個人主義、互酬であった。

(3) パプアニューギニアの社会形成段階

パプアニューギニアは植民地統制下にあったとき、多くの意味で社会形成の初期段階にあった。サービス (Service, Elman) が 1962 年に分類した人間社会の四つの類型に照らせば、植民地時代当時のパプアニューギニアの社会は小規模血縁集団 (Band) か、またはそれが少し発展した部族社会 (Tribe) であって、首長制社会 (Chiefdom) になる手前であり、国家 (State) にはほど遠かった⁹⁶。

部族社会は次の段階として数千人の人口を抱え複雑に組織された首長制社会へ移行するが、経済活動が専門化しはじめるため、首長をトップに、親族や官僚など専門職が生まれ、余剰作物を貯蔵する施設や定住用の集落が作られるようになる。また、同胞を識別し、占有地の侵略等の緊張から争いに発展しないよう、

⁹⁶ ダイヤモンド (2013) によると、移動型の狩猟採集民や畑を持つ農耕民で構成される「小規模血縁集団」は人口が少ないため誰もが互いをよく知り、一堂に会しての議論で集団の合意ができる。正式な政治の指導者は存在せず、経済活動の専門家もみられない。比較的、平等主義で民主的な集団であり、成員の富や政治的権力にはほとんど差がない。成員に能力や性格の差が生じれば成員全体に資源が分配され調整されることもある。小規模血縁集団が次に移行する「部族社会」はより規模が大きく形態もより複雑な数百人の局地的な集団で構成される社会であるが依然として成員は誰も顔見知りで、見知らぬ他人はいない程度に集団の規模が限定される (pp.29-34)。

共通のイデオロギーやアイデンティティの保持が必要となる。首長制社会では意思決定をする首長は皆が認める権威をもち、必要であれば社会の成員に対して武力を行使する独占的権利をもつ。首長を補佐する役人は現代の官僚の原型であり、貢物の徴収、争いの仲裁、その他の管理業務をこなした。この段階の首長制はいまだ権力的には垂直的構造であり、国家のように徴収官や裁判官等が個別に損存在しているわけではない⁹⁷。首長制社会が成熟すると、階層構造ができ、それによって村や集落に自生的なピラミッド型の地方分権的権力構造の基盤ができていたことが期待できる。植民地政府が中央集権制を持ち込んだ時点では、パプアニューギニアは、地域による差はあったとしても、小規模血縁集団に近い部族社会が支配的であった。太平洋に面した沿岸部や島嶼地方には首長と訳される階梯型チーフテイン(Chieftainship)制度が導入されていた場所もあったが例外的であった⁹⁸。

(4) パプアニューギニアの伝統的政治的リーダーシップ

パプアニューギニアでは小規模な部族社会ではビッグマン(Big man)が重要な政治的リーダーシップを果たしてきた。吉岡(1994)によれば、対派閥内的には家族と親族の絆を利用することによって党派を形成し、婚資の肩代わりなどによって恩恵を相手に与え、逆にそれから生じる相手方の負債感を利用して彼らを自分の政治的支持者にして、党派内における命令能力を持つのであるが、対外的には他のビッグマンと競合関係に立つ。公的分配のスポンサーになることによって名声を獲得するが、名声を欲するほど、分配する富が必要となり、党派内から吸い上げる必要が出てくる。戻すことを前提に党派内から吸い上げるものの、対外活動が大きくなるほど吸い上げは一方的となり、互酬はやがて拒否され、反発を受けるようになる。小規模部族関係の中ではこのような政治力学が働いている。

一方、首長制社会(Chiefdom)では広い地域と多くの人口を統制するための複数のチーフが、区割りされた地域のトップに立ち、その上に最高の首長(Chieftain)を置くため、階級による差別は生じるがビッグマンのような特定親族集団の利益を狙った権利の行使は抑制されることが期待される。ダイヤモンド(2013)は、現在のミルン湾州に住んでいたマイル島人とトロブリアンド諸島人は首長制を

⁹⁷ ダイヤモンド(2013)pp.34&35。ここでダイヤモンドはさらに首長制の経済的イノベーションが課税システムの初期形態ともいえる「再分配」であったこと、首長一族を頂点として下に聖職者や職人や庶民などの層が形成されたこと、首長制社会は家系が世襲されるため制度化された不平等という社会的イノベーションのさきがけにもなったと述べる。

⁹⁸ Waiko (1993) pp.9&10.

成立させていたという⁹⁹。また、吉岡(1994)は、ニューブリテン島のカラヴァル族も首長的リーダー制を導入していたと述べている¹⁰⁰。世襲されたので民主的な制度であるとは言えない。それにもかかわらず小権力が多少水平に分散する構造は、特定の親族集団に利益が垂直的に向かうビッグマン制社会と比べ、公共的利益が水平的に拡散されやすい構造があったことを想像させる。

首長制社会の統治の原理は「成員のための広範囲の共通利益を、組織的かつ生産的に生み出し、より安全に保持するための、首長の権威とイデオロギーに支えられた互酬制的ガバナンス」(筆者)とまとめることができる。あくまで小規模血縁集団や部族社会と比較してのことである。当事者は首長を筆頭とする成員である。目的は「共通利益の生産的かつ組織的な確保・保全」となり実施のメカニズムは成員が認める権威とイデオロギーに裏付けられた規範と互酬という相互のインセンティブであった。

問題は、この伝統的政治的リーダーシップは自部族の地域(移動する地理的範囲を含む)に基礎づけられた権威であって、植民地政府が統制した行政的管轄区域より狭いものであったということである。反対側から見れば、植民地政府は特徴の相異なる複数の民族や部族を同じ管轄区域において画一的ルールで支配しなくてはならないことにあった。異なる部族を広く統制するためには従来の首長やビッグマンが行使していた以上のレベルの権威または武力による威圧が住民統制上必要になったことは容易に察せられる。ここにおいて伝統的な部族の統制秩序が破壊され、または変容を余儀なくされたと考えることができる。

(5) イギリス領ニューギニアの植民地統制

1884年以降の植民地統制のニューギニア島東部へのインパクトをパプア側に焦点を当てて検討したい。植民地統制はニューギニアの人びとの社会秩序に多様な変化をもたらした。熊谷(2019)は「植民地政府との接触以降、部族間戦争が禁じられ、定住を強いられ、集団構成と領域が固定化された。これは彼らから資源再分配の機会を奪い、位置の不利性を固定化することにつながった¹⁰¹」と述べている。未成熟な部族社会を指導してきた首長とビッグマンの権威は植民地の権威にとって代わられた¹⁰²。定住を強いられ、資源再分配の機会を奪われ、戦争

⁹⁹ Waiko (1993) pp.9&10 も既にダイヤモンドと同じことを述べている。

¹⁰⁰ 吉岡(1994) pp.352-354。吉岡はビッグマン制とポリネシア首長制の違いについてサーリンズ(Sahlins, M)が「獲得的対生得的」、「世俗的力対聖的な力」、「非役職対役職」、「非世襲制対世襲制」、「序列無し対序列有り」などの対立をキーポイントとして区分していることを紹介するとともに、ビッグマンは親族組織の上に君臨するのに対して、首長は各行政地区のトップをつとめるチーフ階級の階梯制のトップとして君臨すると説明している。

¹⁰¹ 熊谷(2019) p.121。

¹⁰² Waiko (2003) p.30。後述するが、植民地の権威が広まらなかった場所も多くあった。

が禁止され、不利な居住地が固定されたならば、どのようにして、部族のリーダーは構成員を養い、部族の権威を保持できるのでしょうか。しかし、植民地政府はそのための仕掛けとして彼らを登用したということは言えるであろう。

ウィリアム・マグレガー(William MacGregor)は1888～1898年の間、イギリス領ニューギニア初代行政長官であった。Waiko(2003)によると、彼は着任後、中央集権体制の骨格ともなる次のような制度を導入した。

支配地域を西部、東部、南東部、および北部の四つの管区に分割しそれぞれに常駐治安判事を配置し、これにより植民地行政の本部であるポートモレスビーと保護領内主要地域との行政ネットワークを設置した¹⁰³。常駐治安判事は武装警察部隊(ANC: Armed Native Constabulary)のパトロールに責任をもっていた。マグレガーを筆頭とする植民地行政官が行政の統制を周知させる目的で支配地域を巡回すると、武装警察はそれに同行し、現地の住民と行政官が接触するとき問題が起きないように取り仕切った。1898年には武装警察官は100人に上っていたがその数は決して多くはなかった¹⁰⁴。

マグレガーは村を訪問した後、クランのリーダー格や白人に関する知識を持ち合わせている被収監経験者を武装警察官とは別に、村の警察官(village constables)に任命することによって植民地統制を拡大した。村の警察官は制服と報酬を与えられ、村における植民地政府の代弁者となり、エージェントとして活動した。村の警察官は行政官の巡回の際に村人の紛争や、病気など村内情勢を報告し、犯罪容疑者や労働契約に違反した脱走労働者などについて報告することを期待されていた。

イギリス領ニューギニア領の住民にとって、このような植民地行政は新しい権威づけの仕組みの登場であった。住民にとっての権威者はビッグマンやチーフテイン¹⁰⁵であったが、気づけば外国人支配者が法律を作り、執行しているのである。自分達の社会生活の一部となっている慣習に従っているだけなのに住民

¹⁰³ Waiko(2003)によると、西部地域の拠点は今現在の西部州のダル(Daru)と中央州のポートモレスビーであり、ポートモレスビー近郊のリゴ(Rigo)とメケオ(Mekeo)には副治安判事が置かれた。東部地域には現在のミルン湾州のサマリイ(Samarai)に治安判事、タマタ(Tamata)に副治安判事が置かれた。南東部には、始めはスデスト(Sudest)、後にミシマ(Misima)、その後はルイジエイド(Loisiade)諸島のニバニ(Nivani)に治安判事が置かれた。そのあとで北部地域にも治安判事が追加された。p.29。

¹⁰⁴ ダイヤモンド(2013)は、何千年もの間戦闘を行ってきた彼らが短期間で戦闘を止められた事実に抛りニューギニア人は現実的であり、自らの手では実現できなかった部族間の平和が植民地政府によってすみやかにもたらされたことを彼らは植民地政府のメリットとして評価していると述べる。pp.258-260。この見方に立てば、武装警察の数の少なさは予算の制約下と相まってむしろ際立っているともいえる。

¹⁰⁵ Waiko(1995)によるとビッグマン(Big man)は相続ではなく個人的能力により指導的地位を獲得したリーダーであり、社会的・政治的・経済的・儀式的な場裏における能力が優れ、グループに最も便宜をもたらしていると周囲から評価されている人物。政治的に命令を下すわけではない。一方、首長(Chieftain)は複数のチーフ(酋長)階梯制のトップに立ち、オーストロネシア語を話す沿岸地域の部族のリーダー。周囲の相応の評価を条件に相続される。ビッグマンと首長を合体したようなリーダーが見られる社会もある。pp.9&10。

は法律を破ったら処罰されなければならなかった。この行政府と支配下の村々をつなぐ中央集権システムは 1950 年代まで植民地行政の基礎として機能した¹⁰⁶。

武装警察官は情報の仲介を通じて、行政府の役人と村びとの双方に影響力を行使することができ、名声も得ることができた。また、武装警察隊で任期を勤め上げた者は自分達の村へ帰るとより高い地位を得た。この武装警察隊はイギリス領パプアが 1905 年にオーストラリア領パプア¹⁰⁷になってからもフバート・マレー行政長官に引き継がれ、1939 年には警視庁(Royal Papua Constabulary)となった¹⁰⁸。

一方、村の警察官は紛争の決着や処罰をするなどの権限は行政府から与えられなかったものの行政府に対する情報源というポジションを利用することによって、武装警察官と同じように彼らは力をつけていった。

こうした武装警察官や村の警察官、また、後年、独立するまでの期間、多数現われてくる各レベルの議員などが植民地統制下の現地エリート集団になっていくのである。

しかし、この中央集権システムは点と点を結ぶものという性格を克服することはできなかった。マグレガーは着任後、様々な法律を制定したが、ある村には行き渡っても、地勢的な理由から隣の村に必ずしも伝播することとはならず、もとより保護領の全域に行き渡ったわけではなかった¹⁰⁹。彼が制定した法律にはパプア人による武器、アルコール、麻薬の保持禁止、植民地行政府を通さずに土地を直接西洋人に販売することの禁止、自宅から 10 マイル以遠の鉱業やプランテーションにおける就業禁止などが含まれていた。マグレガーの、住民を搾取から保護するという政策は産業界から不評を買ったが、それでも住民を完全に産業界による搾取から保護することは困難であった¹¹⁰。

植民地時代のイギリス領およびオーストラリア領ニューギニア行政府のガバナンスは、利害関係者と目的の設定によって重層的となる。

目的を産業界の利益および国益とした場合は「入植者の利益・国益を目的とした、入植者による、植民地行政府をエージェントとする、住民労働力の搾取」とまとめることができる。目的達成のメカニズムは「住民の搾取」となる。

住民の利益と保護を「目的」として設定すれば、「住民の利益と保護実現のための、植民地行政府による、外国企業や入植者の規律づけ」が名目的に導かれる。

¹⁰⁶ マグレガーの植民地行政の概要全般については Waiko (2003) pp.29-32 を見よ。

¹⁰⁷ 1901 年にイギリスから独立したオーストラリアが 1905 年にパプア法を通過させたことによって、イギリス領パプアの経営が 1942 年まで継承された。出所：Waiko (2003) p.34.

¹⁰⁸ Griffin (1979) p.16&17.

¹⁰⁹ Waiko (2003) は、イギリス領植民地の大部分はマグレガーのコントロールの外側にあつて、彼の統制の影響を受けなかったと述べている。p.33.

¹¹⁰ Griffin (1979) p.14&15.

しかし、実際には、入植者は、投資利益を得る意図、またはリスク軽減の目的をもって、住民に低い賃金で働かせること(搾取)を目的に、規律づけとして植民地行政府に圧力をかけたことがマグレガーへの批判の中に伺われる。

(6) 官僚的エリート養成のプロセスとしての植民地統制とガバナンス

植民地行政府による中央集権制度の導入は今に通じるパプアニューギニアのガバナンスにどのような影響をもたらしたのであろうか。マグレガーの行政長官としての着任後の目標は法と秩序の確保であったのであるが、この目的は同時に「入植者の利益と安全と国益」の手段でもあった。したがって、マグレガーのガバナンスを簡潔にまとめれば「入植者の利益と国益のための、植民地政府による、住民慣行無効化と、西洋の法と秩序の強制執行」ということになる。住民にもたらされたものは意図せざる秩序の改変による労働者の搾取であった。

秩序の改変には、ビッグマンなど個人的実力で獲得されたリーダーシップが植民地行政府による警察官などへの登用によって官僚的な性格を帯びるようになったことが含まれる¹¹¹。登用されることが搾取をかいくぐり、生き延びる方法になったのであり、植民地行政府の「権威」による統治を自分達の利益に引き寄せることを身につけたのではないかと考えられる。一方で植民地行政府の統制が及ばなかったところでは伝統的な統治慣行としてのリーダーシップが生き続けたため、統合された社会においてなら見られる共通の価値観を育む土壌が地域的に跛行性を強め、それが導入される公式制度の定着を困難にしたと考えられる。こうした慣行の跛行性が住民のリーダー格の政治的姿勢に反映し、それが国の独立前に見られた分離独立運動¹¹²や、独立後においては、地域別にまとまらず温度差の著しい地方分権の政治的喧伝の背景を形成したと考えられる。前者のリーダー達、すなわち行政府の権力行使を身につけた者の官僚化は特に他部族に対する権力行使の態様、たとえば公共予算の使い方において、家産制国家における権力者の特徴を想起させる。他方、伝統的な統治慣行を維持し得た部族やそのリーダー達は、家産制的権力行使の被害者の立場を自覚することとなり、それを伝統的な方法でやり返すことは彼らにとっては慣行上、正当化される。植民地政府に統制される以前からあった部族間の争いの種は植民地統制下で増え、独立後、さらに増えていると考えられる。

¹¹¹ 1908年にオーストラリア領パプアの行政長官となったフバート・マレー(Hubert Murray)は植民地裁判所の治安判事の隣に現地のビッグマンを補佐役として陪席させ現地の慣習法や下される判決にアドバイスをさせた。しかし判決を下す権限までは与えなかった。出所: Waiko (2003) p.53.

¹¹² 2.2.3の<立法評議会から住民議会への展開>で言及。

植民地統制下では伝統的にあった部族間の戦闘や殺し合いが激減したことが法と秩序の強制執行のもたらした結果としては異彩を放っている。だが、それは部族対立の火種がなくなったことを意味しているわけではない。独立後、地方分権と公共サービスを口実に資金が地方に分配されたがその配分が不透明であり、特定の部族に手厚く使われるほど、対立の火種は増殖しているとさえ考えられるのである。

植民地統制下の官僚エリートの養成がもたらした弊害は独立後も引き継がれ、エスニックな対立の溝を深めている可能性を否定することはできない。公共サービスがその新しい火種になっている可能性も否定できない。公共サービスを改善するためガバナンスはエスニック対立の解消のプロセスと深い部分で関係していると考えられる。

(7) パプアニューギニアにおける家産制的支配と互酬制の混在一試論

なぜ、家産制的な支配・被支配関係が独立後に承継されたといえるのであろうか。塩田(1994 a)はパプアニューギニアを含むメラネシアの島々は王国が確立していたポリネシアにおける植民地¹¹³と異なり、国家の存在しないところに植民地政府が国家体制を作り出していくプロセスそのものが植民地化であった¹¹⁴という見方を提示している。パプアニューギニアについていえば、既存の土着の強固な政治制度がなかったために、ウェストミンスターシステムが比較的抵抗なく導入された。そこに植民地行政府と関りのあった各地のリーダー(ビッグマンレベル)が政治の世界に入り、独立後、植民行政府の権力にとって代わったと考えられるのである。しかし、この説は統制メカニズム単体の導入が容易であったことの説明にとどまる。

以下は筆者の仮説的直感である。植民地時代は植民地行政府のトップが統制の権力をもち、白人の官僚を縦軸に配置し、各官僚の下に、地元のリーダー格の人物を横軸に配置し、彼らを地域別にエージェントとして取り仕切らせる中央集権的な構造を導入したのであるが、支配構造は地域を包摂したように見えても、実は、2.2.2(5)で見たように地勢的要因などにより包摂し切れておらず、伝統的に形成されていた部族間関係を分断しただけであった。これが、植民地統制下の一定地域における独立したリーダーの乱立をもたらしたのではないか。それらリーダーを自制的に牽制する地域社会の階層性が、一貫性にかける植民地

¹¹³ 塩田(1994 a)は「トンガ等では支配者であった王や首長を押さえることによって傘下の人民を一挙に手にいれることができた。そうでなければメラネシアのように村をひとつひとつつらみつぶしに支配下に置いていかなければならなかった」(p.34)と述べている。

¹¹⁴ 塩田(1994 a) pp.34 & 35。

統制によって減少または消滅したことにより、彼らは親族集団と土地を基礎として結びつけられた一国一城の主としての性格を強めることになったのではないだろうか。独立後は彼ら(地元リーダー)の上に君臨する強力な支配者(西洋人)がいなくなったうえ、地元リーダーはもともと親族集団への帰属意識が強いいため、国会議員などの権力を保持したリーダーは土地に基礎づけられた自分の親族集団には利益を還元する習慣が定着したと考えられる。整理すると、ライバル部族に対しては家産制的支配のように見える仕打ちを行い、同一部族に対しては互酬制が機能しているのである。

2.2.3 パプアニューギニアにおける住民参加の歴史

政治や行政に住民が参加できるようになったのはジョン・フバート・マレー(John Hubert Murray)が行政長官¹¹⁵(1908～)をしていた1920年代のことである。1927年、ポートモレスビーに村議会が開かれ、1930年代には12人が植民地当局に任命され、菜園、水、銀行、女子教育の問題などが議論された。議論が活発に行われたのは支出予算がつけられたからであって、予算がつけられない村議会では議論が低調であった。概して議会はローカルのコミュニティ統制を強化することを目的としていた。

第二次世界大戦後、パプア側とニューギニア側の統治が結合された1949年、男女が参加する選挙で選ばれたメンバーによる村議会(Village Councils)がポートモレスビー、マヌス、東ニューブリテン、ブーゲンビルに初めて設置された。おもな目的は、村びとが西洋式法律の施行、西洋式選挙、あるいは手続きの導入等に慣れることを支援することであった。地方税の徴収に対する支配力は行政政府がもっていた。村議会といっても置かれているのは各地方の主要都市であり、徴税システムが村々に浸透するのは實際上、困難だった。地方政府の数とそれがカバーする人口は次のように推移した¹¹⁶。1950年、4か所、11,900人。1960年、39か所、26万5,352人。1964年、89か所、100万人。1970年、人口の94%。1964年に大きく増えたのは高地地方に植民地行政の手が届くようになったからであった¹¹⁷。一方、早くから地方政府ができていたところ、すなわち、東ニューブリテン、マヌス、モロベ、ブーゲンビルでは、時期は不詳であるが、時の経過

¹¹⁵ J.H.マレーは1907年に行政長官代理に就任し、翌1908年に行政長官になったあと1940年に死亡するまで統制を続けた。

¹¹⁶ 地方政府の数と人口についてはWaiko(2003)p.93, p.116に拠っている。

¹¹⁷ ハイランズ初の村議会は1958年、ゴロカにおいてであった。ここでは男性には1ポンド10シリング、女性には10シリングの人頭税が村議会に課せられ、その収入で学校や救護所が建てられた。ハイランズには1950年代に白人入植者が15人から450人に増え、コーヒーが栽培された。その収入から人頭税が村議会に納付された。出典：Waiko(2003)pp.94&95。

とともに村議会を単一の部族ごとに、コミュニティ協議会 (Community Councils) に代えていた。たとえば、マヌスは 14 の協議会を設立していた。増えたところでは中央からの情報が必ずしも共有されなかった¹¹⁸。

<立法評議会の設置から植民議会の開催まで>

戦後、植民地政府の経営について、オーストラリア特別地域大臣に答申する任務を遂行する「スタッフ会議」(Staff Conference) という協議体がポートモレスビーに設置されていた。同会議は行政長官を議長に各部のトップや公職者がメンバーとなり、日々の行政を監督していた。スタッフ会議は 1951 年、立法評議会 (Legislative Council) にとって代わられた。構成メンバーは議長と 16 名の公職メンバー (公務員とヨーロッパ人入植者) そして 12 名の非公職メンバー (総計 29 名) で構成された。非公職メンバーには、教会使節、ヨーロッパビジネス関係者と交じって、パプア地域、本島ニューギニア側地域、そしてニューギニア島嶼地方を代表する 3 名の地元民が含まれていた。3 名の地元民を含んでいたとはいえ形だけのものであった。評議会の手続きに活発に参画したわけでもない。ハイランズ代表は含まれていなかった。

1961 年、評議会は改組され、メンバー数が改正された。メンバーの 12 名は選挙で選ばれ、さらにその半分はパプアニューギニア人になることになった。10 年間のうち、原住民代表は 3 名から 6 名への増員であった。

<立法評議会から住民議会への展開>

1962 年、フュー・フット (Hugh Foot) 率いる国連調査団がパプアニューギニアを訪問し、立法評議会はパプアニューギニアを広く代表する選ばれた住民議会 (National Parliament) に代えるよう勧告した。同年末、特別委員会の議長であったジョン・ガイズ (John Guise) は、過半数がパプアニューギニア人を占め、64 名の選ばれたメンバーで構成される住民議会 (National House of Assembly) の設置を勧告した。

これに対する豪州政府の反応は複雑であった。首相のメンジーズ¹¹⁹ (Robert Menzies) は「遅れるより、早くパプアニューギニアから脱出する方が良い」と反応した。特別地域大臣のハズラック (Paul Hasluck) と後任大臣のバーンズ (Charles Barnes) は「自主政府または独立の選択は常に人びとの権利である」と反応したが、パプアニューギニアに強い興味をもっている経済界は「変化はゆっく

¹¹⁸ Rannels et al. (2005) p.101.

¹¹⁹ ロバート・メンジーズは自由党所属の国会議員で 1939~41 年、1949~66 年、オーストラリアの首相を務めた。

り起こるべきだ」という反応であった¹²⁰。なお、ハズラックは、パプアニューギニア人を複合人種社会と見ていて、政治的な発展には数世代かかると考えていた。また、パプアニューギニアが独立の準備をするには、中等・高等教育を急いで拡大し、教育を受けたエリートを増やす必要があるとは考えなかった¹²¹。

このような経緯で、第1回住民議会が1964～1968年の会期で、64名の住民によって開催された。議会の決定事項は植民地行政府に承認される必要があった。この議会の会期中に「憲法」の草案のガイドラインを検討する委員会が設置され、委員会はタウンや村むらをたずねて人びとの意見を収集した。この議会中に、議員は、教育や保健分野を運営する行政府のメンバーの中に組み込まれて、国事を経験した。

第2回住民議会は1968～1972年を会期としていた。これには各地域の郡レベルから69名と、新しく設けられた枠としての地域代表15名が21歳以上の選挙人による選挙で選ばれた¹²²。この議会には行政府から行政官が10名参加した。この議会のハイライトは政党の出現であった。マイケル・ソマレ(Michael Somare)率いる当時ただ一つの政党であったパング(PANGU)党¹²³から10名が参加した。植民政府は同党に大臣を任命するよう要望したがそれを拒み反対派勢力に回る選択をとった。ジョン・ガイズは住民の初の議会議長に選ばれた。オーストラリア政府はソマレの個人的な能力に触れて自主政府への要求を真剣に受け止める必要性を感じ、また、1968年の国連による自主政府への勧告や労働党内の自主政府への積極的な指示に影響を受けた。

第3回住民議会は1972～1975年が会期であった。郡レベル代表82名、地域レベル代表18名が18歳以上の選挙人による選挙で選ばれた。行政府から4名、植民地域省の3名が参加した。郡レベル代表議席には553名が立候補し、地域代表の議席には58名が立候補した。この議会には主要3政党が参加した。沿岸部低地のビジネス企業を支持する人民進歩党¹²⁴(People's Progress Party)、高地の保守的白人入植者の利益を推進し、議会が低地の教育エリートによって支配さ

¹²⁰ 住民議会設立の経緯とオーストラリアの反応については Waiko (2003) pp.117&118 を参照せよ。

¹²¹ Turner (2001) p.112.

¹²² ここで「郡レベル代表」と「地域代表」は、現在の「オープンシート」、「州代表」のそれぞれの国会議員の原型と見ることができる。

¹²³ パング(PANGU)は Papua New Guinea Union の頭文字。ソマレは1967年に同党を八つの支部と、12名の住民議会メンバーの支持の下結党し、専属の事務局も設置した。結党の目的には独立につながる自主政府設立、住民の公務員増加、教育、通信の改善、近代的経済の開発が含まれていた。出所: Turner (2001) p.19. 同年、高等技術研究所はパプアニューギニア工科大学に改称され、ハイランズのコロカにはコロカ教員養成専門学校が開校された。

¹²⁴ 人民進歩党は1970年後半、ジュリウス・チャン(Julius Chan)、9名の住民議会のメンバーおよび外国人で結党された。ユナイテッド党は1970年2月、西高地選出のジョン・ワット(John Watts)が結党したが、同年後半、300人の高地人支持者を結集した。パプア・ベセナの結党は1972年であった。これら政党の概要については Turner (2001) p.201, p.205, pp.263&264 を参照せよ。

れることを懸念する人びとを支持するユナイテッド党(United Party)、そして全国民を支持する最も保守的でないソマレのパング党であった。パプア・ベセナ(Papua Besena)の出現も特筆される。同党は自主政府または独立政府ができれば、パプア地方はニューギニア側の代表によって支配されるので自立的な統治ができるまでオーストラリアの市民権を保持する必要性を主張していた。同党に押されたアバイジャ(Abajjah)は数名しか立候補しなかった女性立候補者の中で唯一人当選した女性議員であった。

1975年8月15日、住民議会が「憲法」を採択。9月16日、パプアニューギニアは独立国になった。ソマレが首相に就き、ジョン・ガイズ(John Guise)が総督に就任。これまでの住民議会(National House of Assembly)は国の議会(National Parliament)に移行した。

憲法の採択と独立国誕生は国家の形式としての完成を意味するが、自立し、統合した国家といわれるためには、地方政府が確立されなくてはならなかった。国造りはこの後も続き、1977年には州政府(Provincial Government)設立の法案が成立し、1995年にはさらに小さい政府の形式として市町村政府を設置するLLG(Local-Level Governments)法が成立し、2014末のDDA法の成立にいたった。これまでの流れは、開発予算の地方化推進、それによる公共サービスの充実を目標としている。

国家の骨組みは一見整ったように見えても公共サービスが充実してきたという話が聞こえてこない。国家統合推進要素の一つとしての「国家を称賛し尊ぶイデオロギー的表現」は年々、国歌「すべての者よ立ち上がれ」とともに賑わいを増しているが、人びとは経済的には依然として伝統的な部族内の相互扶助に依存した生活を続けている。クレーダーの「よく機能している国家は、その社会で優位を占める道徳的秩序と適合した形で動くものである。国家は社会における責任ある要素であり、また、そうでなければならない」という国家と道徳に関する格言は、一握りのリーダーに国造りの鍵を預けている国民に対しても向けられている。独立が下から湧き上がる力ではなく、周りから与えられたという成り立ちがパプアニューギニアの国家をユニークなものとし、先進国の尺度から見た自立を遅らせているといえる。

道のりはまだ長いので、今の段階のパプアニューギニアは国家形成に向けてようやく出発したばかりという評価も成り立つ。

2.2.4 パプアニューギニアの政治

民主主義の基本は選挙である。政治を託す国民の代表を選ぶプロセスであるが、パプアニューギニアの選挙は選挙運動、投票、開票の各プロセスで大きな課

題を抱えている。そのうち投票については2007年から新しい方法が取り入れられたため、市民の意向は反映されやすくなったとは考えられる。だが、選挙運動、開票のプロセスではまだ課題は残されている。

パプアニューギニアの国会は一院制であり、任期は5年である。議員はオープンシート89議席、州代表議席22議席の合計111議席である。首相は国会議員の中から多数決で選ばれ、閣僚は首相が指名する議員内閣制である。オープンシートの議席は1964年に村議会が89できたことに淵源がある。パプアニューギニアの政治の枠組みは1964年にほぼ完了していることとなる。枠組みの内容はさておいても議員の選び方は変化を見せている。

<制限連記投票制>

パプアニューギニアでは2007年実施の第8回総選挙から、小規模の選挙監視団が見守る中、制限連記投票制(LPVS: Limited Preferential Voting System)が導入された。それまでの選挙は絶対数でトップの得票数を獲得した候補者が当選する仕組みであったのであるが、立候補者が多いため、投票が分散し、低い得票率でも得票数が一番多い候補者が当選する仕組みになっていた。LPVSはそれまでの投票システムの反省に立って導入された。

2005年までの投票システムは単純小選挙区制であり、最高得票を獲得した候補者が得票率の大小にかかわらず当選する仕組みであった。この仕組みは、1997年と2002年の総選挙の分析結果からパプアニューギニアには適当ではないと考えられた。1997年総選挙の当選者の半数以上は得票率が20%未満であった。2002年の総選挙においてはこれが15%を下回った。メラネシア地域ではワントクと呼ばれる同一部族内の人間関係が強く、候補者は得票率を引き上げようとして一族の支持をあてにする傾向がある。投票結果は小差になる傾向が出て、それが不正投票、買収、投票結果に対する異議申し立て、支持者同士の喧嘩につながっていると考えられた。その結果、LPVSが、幾つかの補欠選挙で試行、実証され、2007年総選挙に導入された。

パプアニューギニアのLPVSは、1枚の投票用紙に印刷されている候補者の中から、希望順に3名の候補者の横に数字をつけることを義務化している。1~3の数字の記入されていない投票は無効とされる。第1回開票で1位票を単純過半数(50%以上)獲得すればそれで当選者が決まる。50%獲得者がいなければ、1位票獲得数の最も少なかった候補の投票用紙の第2候補者の名前が、1回目の開票結果に上乘せされる。その結果、50%獲得者が出ればそれで当選者が決まる。そうならなかった場合は1位票獲得数が下から2番目だった候補者の投票用紙の第2候補者を2回目の開票結果に上乘せし、このようなプロセスを続けて50%

獲得者を決めるため、当選者が全員決まるまでに 1 か月を超えてしまう選挙区もある。

公正な選挙は投票システムの変更だけで実現できるわけではないが、できることから取り組みが行われている。

2.3 パプアニューギニアのローカルガバナンス

後章で検討するように公共サービスが進まない原因は個々のセクターの中だけでなくローカル行政を構成する主要な当事者の関係性の中にもあるのであろうか。ケーススタディによってそれを考察したい。

2.3.1 ローカルガバナンス PEA 調査

パプアニューギニアの公共サービス提供の仕組みと実施メカニズム、そして、そのガバナンスの実態についての調査レポートが 2014 年、世界銀行の「課題対応型政治経済分析レポート¹²⁵」として発表された。題名は「パプアニューギニア農村における公式ルールと恩顧主義とプロジェクト資金」(Formal Rules, Clientelism, and the Allocation of Project Funds across Villages in Papua New Guinea) である¹²⁶。この調査はパプアニューギニアの 9 の郡(Districts)、49 の区(Wards)、約 1,100 世帯を対象とした面談形式による政治経済的分析調査である。この調査の目的は地方における公共サービスの実態を政治家および開発の公式ルールとの関係性で見ることにあるが、実際には公共サービスの内容に踏み込むというより、ローカルガバナンスを調べるのが本当の目的だった。本節ではこの調査の概要を紹介し、考察する。

1. PEA 調査の背景

パプアニューギニア議会は、公共サービスをより市民の近くまで届ける目的で、1995 年に「州市町村政府基幹法」(the Organic Law on Provincial Governments and Local-level Governments : LLG 法)を通過させた。1996 年には同法を一部改正し、郡計画・予算重点化委員会 (JDP&BPC: the Joint District Planning and Budget Priorities Committee) を各郡に設置した。そして 2007 年に 400 万キナ、2008 年

¹²⁵ 原著が Problem-Driven Political Economy Analysis としているので頭文字をとって以後「PEA レポート」と表記する。

¹²⁶ ハンスナイン・ザヒド(Zahid Hansnain)、フィリップ・キーファー(Philip Keefer)、ニコラス・メンジーズ(Nicholas Menzies) の共著であり、以後、Hansnain et al. (2014)とする。

に 600 万キナ、2009 年に 400 万キナを各郡に支給した。1995 年以前はコミュニティのインフラ整備支出は中央政府と州政府に任されていて、それが全く効果をもっていなかったという反省に立って、インフラ支出の地方分権化が図られたのである。地方分権改革の前後というのは、したがって 1995 年以前と調査実施の 2013 年までの地方のインフラ整備の変化を問うものであった。

JDP&BPC の議長は郡選出の国会議員 (MP: Member of Parliament) である。また、JDP&BPC は、インフラ整備のニーズをボトムアップ的に行政単位の底辺から吸い上げるシステムを伴っていた¹²⁷。すなわち郡は下位の複数の市町村 (LLG: Local Level Governments) から上がってくる「5 年開発計画」を評価し、予算を割り当てることが期待されていた。LLG はその下位の区 (Ward Council) の開発委員会 (WDC: Ward Development Committee) から上がってくる「5 年開発計画」を集約するのである。公式の開発制度とはこの WDC に始まる最下位の行政機構から上がってくる開発 5 年計画とそれを評価・決定・実行する JDP&BPC¹²⁸のことを指す。なお、コミュニティとは区を構成する村 (Village) やそれ以下の集落である。

2. 調査項目

- (1) 地方分権改革の前後における公共インフラ工事¹²⁹の変化。
- (2) グループ参加。
- (3) 投票行動：コミュニティと政治家とのつながり。
- (4) 公共サービス実現の決定要因：公式の開発計画(制度)によるものだったか、それとも政治家の裁量的決定によるものだったか。

3. 調査面談者の属性

面談の対象のほとんどが農村部に暮らす世帯であり、75%が世帯の代表者であり、67%は男性であった。協力世帯の 50%以上はラジオを聴いており、また 3 分の 1 は新聞を週に 1 回または数回読んでいた。面談協力者の年齢の中央値は 40 歳であり、世帯の規模の中央値は 6 人であった。また、協力者の 64%は学歴が 8 年生(日本の中学 2 年生)かそれ以下であった。協力者のほとんどはキリスト教徒で、プロテスタント派のいずれかに属していた。協力者の 45%は農家、

¹²⁷ 図 2.3、図 2.4 参照。

¹²⁸ JDPBPC は 2015 年 1 月から郡開発庁 (DDA: District Development Authority) に引き継がれている。この PEA では DDA 以降の状況は調査されていない。本項後段および第 4 章では DDA にも言及する。

¹²⁹ 公共インフラとは水、電気、道路、橋、救護所、学校等を一般的に指すが、この PEA 調査では内訳は調査の目的上、言及されていない。

20%は農業以外の自営業、15%(ほとんど女性)は家事に就いていた。また、協力者のほとんどは低木材を組んだ家に住み、ほかの34%は準永久住宅に住んでいた。協力世帯の半分は豚を飼い、マットレスをもっていた。また、協力世帯の半分はラジオをもち、64%は携帯電話をもっていた。冷蔵庫、テレビ、車、自家発電機、電気炊飯器などの耐久消費財をもっていた世帯は20%以下であった¹³⁰。

4. 調査結果

(1) 改革前後の公共インフラ工事の実績の変化

調査された49の郡のうち、新しいプロジェクトを獲得したという回答は、15の郡においては80%となり、17の郡においては20%以下であった。各郡に等額の資金援助がなされたと仮定してこの水準にとどまったことは「改革」の成功を疑わしいものにした。

改革前後で公共インフラへのアクセスが増加したといっても絶対数では極めて少ない。最高が、東ニューブリテン州ココポ(Kokopo)郡と東高地州ゴロカ(Goroka)郡の五つである。次いで、中央州カイルク・ヒリ(Kairuku-Hiri)郡、東セピック州マプリク(Maprik)郡、シンブ州シュアベ(Chuave)郡の四つであり、次いでニューアイルランド州ナマタナイ(Namatanai)郡と西部州ノース・フライ(North Fly)郡の三つ、最後は南高地州コロバ・コピアゴ湖(Koroba-Lake Kopiago)郡とマダン州ウジノ・ブンディ(Usino Bundi)郡の二つである。また、アクセスが実現した郡は、ポジティブな条件、たとえば、企業が活動しているとか、もともと比較的良い条件にあった。そうとはいっても好条件ばかりではなく不利な条件も併せもっている。

調査に選ばれた郡には次のような特徴があった。

① 鉱山が稼働している：ウジノ・ブンディ郡、ナマタナイ郡、ノース・フライ郡、コロバ・レークコピアゴ郡

このうちラムニッケル鉱山が立地しているウジノ・ブンディには、鉱物資源局(Minerals Resource Authority)の調整による地主、鉱山会社、国、女性協会間の合意事項(MOU)が交わされているほか、四つの地主組合がある。地理的にはきわめて不利な地域とされている。ナマタナイは鉱業からの収入が大きいが地理的にはやや不利と考えられている。ノース・フライは鉱業からの収入が大きいが地理的にはきわめて不利と考えられている。15年操業を続けるポルゲラ鉱山をも

¹³⁰ Hansnain et al. (2014) p.220.

つコロバ・レークコピアゴも地理的にきわめて不利な地域の一つである。調査前に2回のLPVSによる補欠選挙が実施されていた。

② 選挙データ管理等：ココボ郡、ゴロカ郡、シュアベ郡、マプリク郡

ココボ郡、ゴロカ郡は選挙のデータがよく管理されていることと、地理的条件が相対的に不利な状況ではないとみられている。シュアベ郡は選挙のデータがよく揃っている¹³¹が、地理的条件はやや不利である。調査の前にLPVSによる補欠選挙が1回行われた。

③ 行政のイニシアティブが見られる：マプリク郡、カイルク・ヒリ郡

マプリク郡は地理的にやや不利な状況にあるが、郡のスタッフが充実し、政府の公式制度(JDP&BPC)が比較的機能し、サービスの改善が見られる。カイルク・ヒリ郡は地理的条件としてはかなり厳しいが、ココダ開発プログラムなど特定目的をもった事業体がある。

(2) グループ参加

市民を集合的行動に巻き込んでいるコミュニティほど、新しい公共インフラへの政治的支持を得る条件を整えていると判断された。しかし、社会資本の差は調査した郡と郡、区と区の間でかなり強いことも分かった。

また、調査では、地主組合のような制度的なつながりのある団体と、そうでないローカルな団体では集合的な行動に差があることがわかった。後者のグループ(学校の理事会、生産者組合、教会など)の協力者の64%は交流が活発と答え、およそ半分は毎週会っていると回答した。教会関係者は活発に活動していると回答した協力者の45%を占めており、続いて青年のグループが22%、女性グループとスポーツクラブの17%が続いた。郡のレベルでは、ナマタナイ、マプリク、カイルク・ヒリではグループ内活動が活発であったが、シュアベはグループに所属していると回答した人が12%と最も少なかった。

グループ活動は集合的行動の有意義な兆候であり、反対に、社会の細分化は集団的行動の抑止力である。区の内部では主な構成単位は親戚やクラン(Clan)となる。区の中で集合的行動が容易になれば、そのグループは複数のクランのメンバーを含むようになる。回答者の59%は自分達のグループには2またはそれ以上のクランが入っていると答え、25%は10を越えるクランが入っていると答えた。

¹³¹ PEA レポートには「選挙データがよく管理されている」ことの意味についての記述はない。

これによって彼らは「クラン」を相対的な概念として認識を始めていることがわかる。

グループ活動が集合的行動として有意義である理由は、グループ活動をしている調査協力者の 90%が、グループの財政的決定は複数のメンバーで行っていると回答したことにある。協力者の 84%は、グループのリーダーの選出はグループメンバー全員の投票で行っていると答え、90%はグループのリーダーは幾らの費用をどんなことに支出したかを語っていると答えた。こうしたグループは、コミュニティへの参加意識が強いだけでなく、集団が、合理的、民主的、かつ透明な方法で運営されることが必要であると考えているように見える。

(3) コミュニティと政治家とのつながりとしての投票行動

投票権のある男性の 95%、女性の 92%が 2007 年の選挙で投票した。投票の秘密性は低く、バラツキが目立った。協力者の 30%は、秘密はなかったとか、あるいは誰を投票するかが見えたり聞かれたりすると答えた。他人の投票が観察されたと答えた協力者は、シュアベ郡では 11%と低かったが、ナマタナイ郡とゴロカ郡では 60%以上と高かった。

調査により、恩顧主義戦略が選挙動員の上で重要であることの証拠が得られた。調査協力者の 75%が彼らにとっての本命候補者を個人的に知っており、その中の 40%はその候補者と何らかの関係があると答えた。調査協力者の 32%は、本命の候補者が彼らに贈物をしたと回答した。

選挙の際、候補者から現金を受け取ったかどうかの質問に対する回答は郡によって大きな差が見られた。調査協力者の 47%(男性の 21%、女性の 9%)は受け取ったと答えたが、ココポとウジノ・ブンディではゼロだったのに対し、コロバ・レークコピアゴは 38%、シュアベでは 47%であった。

(4) 公共サービス実現の決定要因

この PEA は、地方政府の「改革」によって、公式の制度的取り決めと郡選出 MP(国会議員)との関係を含む区の政治的影響のどちらがコミュニティを含む区レベルの公共サービスに寄与したかが最大の焦点である。結果的には、後者の及ぶ範囲以上には前者は寄与しなかった。

区という単位は、制度としての地方組織とは別に、政治的な影響を受ける性格を帯びている。MP の訪問を受けたり、集票の標的になったりする。これらはパプアニューギニアの日常においてよく見られる政治的な競り合いの要素ではあるが、インフラ整備は地方政府機関の方が高い優先度をもっているはずである。

地方の制度が拘束力をもたないならインフラの整備は MP によって決まることになる。MP によってなされる決定は彼と区の関係性(訪問したかどうか等)と、インフラ整備が区における支持の動員に最善であるかどうかの認識、つまり、そうすることが票を買うより効率的であるかどうかに影響を受けるのである。

対照的に、公式な制度的取り決めがより重要であるなら、区の実行の知識と取り決めの遵守は区の新規サービスプロジェクトの報告数と高いレベルで相関するはずである。回帰分析の結果、JDP&BPC についての知識(組織およびその議長が誰であるかの情報)は MP との接触やお金とその見返りで投票する行為と逆相関の関係にあった¹³²。

回帰分析によると、家計が裕福であるほど MP や、JDP&BPC を通じての公共サービスの実現に対して影響をおよぼしている。しかし、ほとんどの世帯や区が貧しいため、この変数がインフラの整備とあまり強い相関を示さない。いずれにしても、インフラ整備のための公式な制度や、調査した住民がそれについて知っているかどうかは、区が新規インフラ・プロジェクトを獲得したかどうかとは全く相関していない。区は WDC(区開発委員会)を設立して区が新しいプロジェクトの交付金の資格を得るべく努めなくてはならないが、WDC は MP から票と引き換えにお金をもらうことは別としても、新規プロジェクトに対してはとるに足らない存在である。

また、回帰分析から、協力者のうち、農家、自営業、キャッシュ収入のある者で、かつ、MP との接触があり、お金で投票している者の相関関係が高かったことにより、また、実現された公共サービスの少なさから、恩顧主義が直接行使されていることが明らかになった。

MP は資源を自己裁量的に最適化しようとする。容易に票が買えない区においてはインフラを提供するのである。また、集合的に行動する能力のある区は、政治的なプロセスにおいてその資源を梃子として使うようである¹³³。教会や非教会の活動は区が新規プロジェクトにアクセスできるかどうかの重要な預言者であると言える。

政治は地方の公共インフラ整備のための公式な機関よりインフラ整備に幅を利かせ続ける。公共インフラの整備に地方の関与を強めることはコミュニティの能力を高め、集合的に行動し、自分達の利益を防衛することにつながり、また、資源の配分についても比重を開発あるいは地域の選好に移行することになる。しかし、新しい制度的取り決めが重要視されなければ、これらの深い目的は達成されない。

¹³² 現金作物を栽培している世帯やサラリーを得ている世帯も MP との接触および票の買収との相関が低かった。出所：Hansnain et al. (2014) p.226.

¹³³ Keefe et al. (2013).

票の買収などの恩顧主義に晒されていないコミュニティほど新規インフラ・プロジェクトの恩恵を受けなくてはならない。公式の制度的取り決めが機能しているところでは政治家がインフラ予算を減らすことが困難となる。それまでは票を買収することによって選挙区のインフラ支出を減らしていたとしても、それができなくなるはずである。今回の調査では、この事態はまだ現出していなかった。

5. 調査の結論と政策的インプリケーション

資源を地方のコミュニティに移転する政策の目的はそれに最も値するコミュニティが優先され、国の政治家の戦略ではなく地方のコミュニティの選好に従って資源が配分されることにある。

コミュニティが集合的に行動する能力を高めることは、インフラ資源配分の影響力を高めるうえで重要な役割を果たす。

説明責任とフィードバック対策を開発して、MP と郡開発委員会を結びつけ、それによって彼らが市民により密接に寄り添えるようにすることはメリットである。これらの手続きには JDP&BPC における予算の割当や議事録などを、新聞、ラジオ、教会の掲示板などで広報し、透明にすることも含まれる。多くの国ではもっと多くの措置が実施されている。しかし、パプアニューギニアではこうしたこと（業績の監視、市民やコミュニティによる得点カード、参加型予算、支出の追跡等）はサービス提供の光景の中には見られない。

パプアニューギニアにはコミュニティが集合的行動をとる能力を高めることが必要であるが、このような能力が現出すればドナーが集合的行動のできる WDC に対してまとまった資金を直接振り向けることもできるようになるであろう。

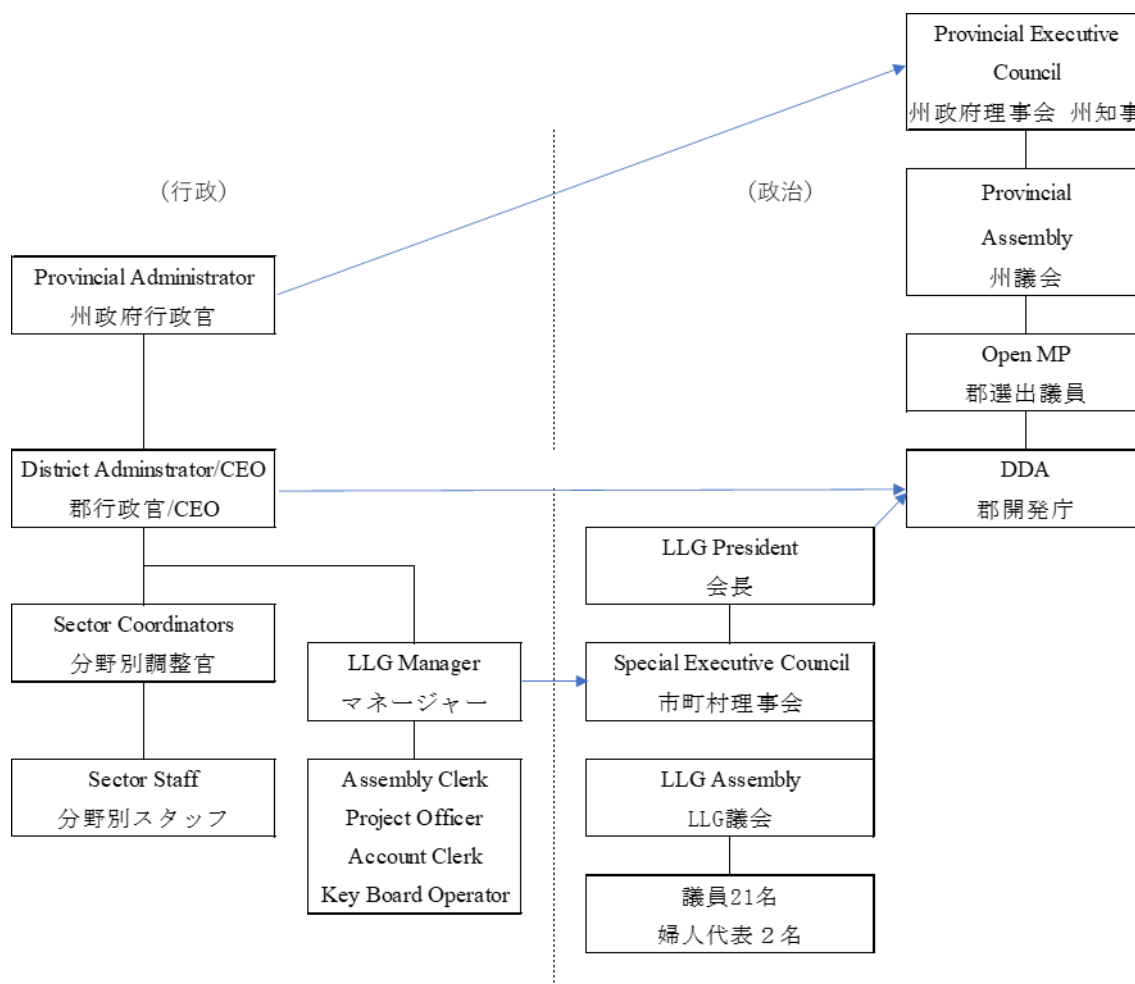
一方で、このような資金は区による集合的行動を必要としない客観的な開発の基準に基礎づけられなくてはならない。また、貧困や未整備の公共サービスは住民から区に登録されることが重要である。このような資金は LLG および郡に紐づけられ、区をまたぐ協働や異なるレベルの地方行政の統合を奨励することにつながる。区への直接的なグラントは、州政府および郡の役人と区の相互の結びつき（監督や実施上のサポート等）を弱めるなどの潜在的リスクを伴うため、それを緩和する措置を考慮しなくてはならない。

より良く組織された区ほど、資金を引き寄せることができそうではあるが、彼らが資金を効率的に使用できるかどうかを識別するデータがあるとは限らない。集合的行動のできる区をサポートすることを目的にした改革は、資源を効率的

に使用し、インフラストラクチャーの実現までのプロセスを管理する能力も改善しなくてはならない。

この PEA レポートの内容や勧告はパプアニューギニアにいるドナー達には良く受け入れられた。この国の地方政府を強くすることの困難性の分析に基づく勧告は、優先順位は高いが実施は容易ではない。パプアニューギニアのような、地方政府を強くする政治的インセンティブの弱い国でこのような勧告を実施するにはドナーの参加が不可欠である。研究が始まってから、そして研究期間中、パプアニューギニアは天然資源の利権がかつてなく増加し、それに対応して、ドナーのアドバイスや財源に関する政府の依存が減少している。これが PEA 分析から来る政策的アドバイスの実施を遅らせている。

図 2.1 パプアニューギニア：DDA を含む州政府以下の機構図



出所：Koiari LLG Administration (2017), *Koiari Local Level Government Five Year Development Plan 2017-2021*, Central Provincial Administration, Port Moresby, p. 24.

以上が PEA レポートの概要である。これは、公共サービスのガバナンスのあり方についての提言でもある。JDP&BPC は DDA に代わっているが、2021 年現在も DDA は JDP&BPC からそれほど変わっているようには見えない。その意味においてこの PEA の結論は今も生きていると考えられる。

図 2.1 は公共サービスの中枢を担う DDA (図の中ほどの右端) が行政と政治の接点に位置し、行政から上がってくるニーズを政治プロセスに変換していく重要な役割を担っていることを可視化している。

PEA レポートはパプアニューギニアに対する勧告の中で二つの教訓を提示している。まず、開発戦略は法律の詳細にもっと注意を向けるべきであるということ。第二に、LLG や JDP&BPC (その後の DDA) を統治する微妙なルールが MP の支配力や MP と彼らの選挙区の伝統的な交流モードを増強してしまうため、コミュニティ代表の存在を増やすとか JDP&BPC への MP の政策的権限を制限するなどの異なったルールが必要であるというものである。

2.4 ガバナンスの行動主体と実施メカニズム

PEA レポートはパプアニューギニアの公共サービスには公式な制度が設計通りに働いておらず、ガバナンスがないことを説明している。行動主体にも行動主体間の関係にも課題がある。「規律づけ」に相当する実施メカニズムが作用していないことも問題にしている。市民は公共サービスの受け手であり、行政はその担い手であり、実施メカニズムは明らかに JDP&BPC とその活用にあることも確認している。市民のニーズが WDC、LLG を通じて JDP&BPC に届けば、そこで公共サービスのプロジェクトが決済され、実施されるというのが公式の取り決めである。それが筋書き通りに運んでいない。MP は、公共サービスを提供する装置を市民が抗議をしないことを良いことに稼働させることなく、反対行動を抑止するための懐柔を行ってそれが功を奏している。PEA レポートが理想とする公共サービスの形態は、資金の割り当てが公式な制度に沿って、客観的な開発基準に基礎づけられるべきとしたうえで市民は集合的行動を起こす能力を高めることの必要性を説いている。これは制度に依存したガバナンス論と言えるであろう。制度内ガバナンス論と言ってもよい。しかし PEA レポートは制度を外から統治するためのガバナンス論の必要性をむしろ提示しているのである。

2.4.1 公共サービスの受け手の問題： 恩顧主義への対処

PEA レポートは、サービスの受け手である市民が担い手である政治家を選挙において支持する見返りに非公式な恩恵を受けることによって成立する恩顧主義(clientelism)と、公共サービスを実現する公式な制度を機能させるローカルガバナンスと対置させている。恩顧主義は公式な制度のどこにも出ていない。外部要因であり伝統的阻害要因として取り扱っていることになる。恩顧主義を問題にすることそれ自体が制度を包括する枠組みとしてのガバナンスを取り扱っていることになる。その意味のガバナンス論に立脚すれば、サービスの受け手は権利を行使する側に立つのであるから、自律的に要求するべきは要求し、担い手に圧力をかける必要がある。しかし、それをできなくしているのが恩顧主義なのである。ここにおいて恩顧主義はサービスの受け手である市民と、公式な制度を担う行政にも影響を与えているということになる。

パプアニューギニアの地方の公共サービスはサービスの担い手の行政機構である JDP&BPC (DDA) の議長に政治家を立てている¹³⁴ため、行政が影響力を失い(正確には政治家と官吏の癒着)、政治家がエージェントになってしまっている。恩顧主義関係にあると市民はボスである政治家に対して権利を主張しなくなるという相関関係が形成されてしまう。

『世界開発報告 2017¹³⁵』(WDR2017)によると、恩顧主義には以下の弊害がある。

恩顧主義は長期にわたる計画的な目的に対するコミットメントの崩壊につながる。中長期的成長にとって有益な公平性を重視する政策は、それによって短期的な利益に影響をうける特定のグループによって採択や実施が阻害される可能性が高くなる。これによって社会の不平等がますます悪化する。

恩顧主義は有権者と官吏の関係を歪める。官吏は有権者の代理人であるのに、有権者が代理人をモニターして制裁するという力学に代わって、両者の間の相互作用は政治家が移転や補助金などの短期的な利益と交換に票を買うという交渉になる。貧困層や不遇層は自分の票を移転給付という形の短期的な利益と交換することにとりわけ弱い。切迫したニーズによって現在の割引率が富裕層よりも高くなっているからである。

恩顧主義の下では、政治家は影響力の大きいグループに対して感応的になる。特定グループによる政治的支援と交換に、サービス提供者は公的資源を流用して私的利益(レント)として抽出するので、その分、教育や医療、インフラなどの

¹³⁴ 図 2.2 を参照せよ。

¹³⁵ 原著は The World Bank Group (2017) *GOVERNANCE and THE LAW, World Development Report 2017* International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D. C. 本章は同著の邦訳版である世界銀行編著(田村勝省訳)(2018)『世界開発報告 2017 ガバナンスと法』一灯舎、東京に拠っており、出所として WDR (2017) としているのは邦訳版である。なお同著の編集に従事した研究者を「チーム WDR2017」という表現で総称する箇所もある。

サービス提供が阻害されるうえ、質も低下する。政治家に対する期待はゆがんでくる¹³⁶。

河田(2008)は恩顧主義の弊害について三点にわたり述べている。

まず、恩顧主義は庇護者と随従者の二者間の互酬的利益(私的利益)によって成り立っているから、この関係が政治に影響すれば、その関係の中に入っていない人々の利益は軽視される。「私的」利益が「公的」権力の行使に影響して「公共的利益」を侵蝕することになる。二者間関係の優先は、三者以上の「公共的關係」に背反する。

次に、公的資金が恩顧主義的利益のために「公共」事業などの名目で「私的」に使われる結果、資源配分が歪み、財政を苦しくさせ、増税などをもたらす。

最後の点は、随従者が「温情主義の罟」に落ち、依存関係が続いて自律が妨害され、抑圧的・搾取的な関係に陥る可能性もあるというのである¹³⁷。

弊害の中に見える短期的利益に影響を受ける特定のグループ、有権者、貧困・不遇層、影響力の大きいグループ、随従者は、ガバナンスの定義におけるステークホルダー、あるいはサービスの受け手・利用者に相当する。つまりエージェントが公共サービスのために調達した公的資金が公共の名目で私的利益に姿を変えているという構造を河田は指摘している。

ここから言えることは、公共サービスの改善には、市民グループの側にもエージェントに対する態度の変革が求められるということである。PEA レポートは、市民がグループ活動を通じて、クランや部族の相対化を進め、組織運営の民主化や透明性を身につけることの意義に言及している。

市民の間でも、有力な市民は、抜け駆けしてエージェントに接近しエージェントの弱みに付け込んで私的な利益を抽出する場合も考えられる¹³⁸。また、恩顧主義によってもたらされる公共サービス提供の阻害や質の低下は、上位中流階級が公共サービスではなく、民間サービスを要求する動きに拍車をかけることとなり、彼らが進んで財政的に強調して公共財の供給に寄与する意欲が減退することも考えられる¹³⁹。この悪循環から脱却して、既にある政策を有効化し開発成果を達成するためには住民の側のコミットメント、連携、および協調が必要となる。市民の側にはネットワークや連合の強化による公共サービスの担い手に対する交渉力が必要だということになる。

¹³⁶ 恩顧主義の弊害に関する以上三つのパラグラフの出所は WDR(2017) pp.8&9, pp.161&162。

¹³⁷ 河田(2008)は「恩顧主義的關係は、その中に存在する主体については相互に利益をもたらす場合も存在するし、また、封建社会のようにそれが社会の中心的で正統な関係にある場合には必ずしも否定的意味を持たない場合も存在する。未開社会のように他の形では社会が形成できない場合には、恩顧主義によって社会関係が成立し、赤裸々な支配-従属関係よりも随従者にとっては最低限の互酬性が存在する点において有利という場合が存在する」と述べている(pp.7&8)。

¹³⁸ WDR(2017)p.162。

¹³⁹ WDR(2017)p.6。

2.4.2 公共サービスの担い手の問題

PEA レポートは、エージェントとしての行政(JDP&BPC)が公共サービスの責任者であるのだから、コミュニティの代表を増やすとか MP の権限を制限することを提唱している。さらに JDP&BPC の予算、議事録、実績を広報させる、あるいは説明責任を果たさせることなども勧告している。これに関連して、WDR(2017)も、当局の情報公開や説明責任をもとめることは政府の応答性を促進し、情報の非対称性を改善し、政治的な責任を負う人々を追い出すうえで有効であるとしている¹⁴⁰。

ただ、恩顧主義的な状況下では、公共部門の職は政治的支持と引き換えに授与されていることがネックとなっている。官職は政治家が支援者に報いるのに魅力的な方法である。政治家は勤務場所や昇進などを巡ってコントロールする力を行使することができるので職員的支持を維持するうえで信頼できる脅迫手段をもっていることになる。職員にとっても政治家を支持することはキャリアの後押しになり、自らの利益にかなう。かくして、政策当局による公共部門の労働者や職員に対する制裁は信頼性を欠くものにしてしまう¹⁴¹。

このような行政サイドに立ちはだかる壁も考慮した上で、コミュニティから行政への圧力を高めるため、行政との接点を増やしていく必要がある。公共サービスの担い手、すなわち、エージェントとの合意の上で、市民および市民グループがそれを監督し、コントロールすることはネットワーク・ガバナンスあるいはパートナーシップガバナンスの一形態と言えよう。パートナーに中央政府や州政府等を入れた場合には、中央政府を交えたメタ・ガバナンスの形態に落とし込むこともできる。

WDR(2017)によると、透明性や説明責任をもとめるための市民による関与には表2のようにプラスとマイナスの両面が付きまとう¹⁴²。

新川(2004)はガバナンスが失敗するケースもあると述べている。たとえばパートナーシップはその本質に起因する複雑性、不規則性、逸脱性向、予測不可能性の要素によって目標が達せられないこともあり得るといふ。その指摘は表2.1の「マイナス」面に相当するであろう。新川はまた、NPO、地方議会、住民は、政府が関与するパートナーシップガバナンスを監視する「メタ・ガバナンス」の

¹⁴⁰ WDR(2017)p.232。

¹⁴¹ WDR(2017)p.163。

¹⁴² WDR(2017)pp.234&235。なお、表2の内容は原著に基づき、筆者が抄訳。

表 2 市民関与による透明性から説明責任へのアプローチの影響

側面	プラス	マイナス
市民権の構築	市政・政治知識の増加。 エンパワメントとエージェンシーに関する意識の向上。	知識仲介者への依存。 エージェンシーの権威の低下とエージェンシーに関する意識の低下。
市民参加の実施	集合的行動能力の増加。 新しい参加方法の形成。 ネットワークと連帯の深化。	ネガティブな目的に使用される新たな能力。名ばかりの参加。ネットワークの説明責任と代表制の欠如。
応答的で説明責任のある国家	国家のサービスや資源へのアクセスの増加。権利実現の増加。国家の応答と説明責任の増加。	国家によるサービスや資源提供の拒否。社会的・経済的・政治的な報復。国家の暴力的・威圧的な対応。
包摂的で結束力ある社会	新しい行為主体や課題の公場への包摂。グループを超えた社会的一体感の増加。	社会的階層化や排他性の増強。対立や暴力の水平的増大。

Source: Gaventa et al. (2012) "Mapping the Outcome of Citizen Engagement," World Development 40 (12): 2399-410, table 1.

出所: World Development Report (2017) p.249.

担い手として望ましい候補になると述べている。これらの機能は、表2の「プラス」面に掲げられている機能に相当する。市民が公共政策に関与する場合にはパートナーシップガバナンスを組み込むことが望ましいが、それとて必ずしも容易であるとは限らない。パプアニューギニアでは、地方政府が、市民にとってパートナーシップを組むに値する機構になること、そして、MPの恣意性と政治的影響力から独立できる能力をもつことが求められる。そのようにして市民が公共サービスに関与できる条件を作っていくことも使命としなくてはならない。

2.4.3 実施メカニズムの問題

PEA レポートは、パプアニューギニアは法律の詳細にもっと注意を払う必要があること、そして、LLG や JDP&BPC を統治するルールや MP の議長権限が制限される必要性を指摘した。ステークホルダーの利益のためにエージェントを規律づけるための手段とそれを機能させるためのメカニズムは何なのか、それがここでの問題である。WDR(2017)の中からそれに関連する記述を抽出してPNGのケースと対応させて考えてみたい。

(1) ガバナンスの実施メカニズムとしての法律

法律は説明責任を促進し、ゲームのルールを変更するツールとして機能する。たとえば、情報を知る権利に関する法律の採択を唱道する中で体现されている。

次に、法律は、合意を遵守することへの行動主体のインセンティブを形成するうえで一定の役割を演じる。たとえば、違反には処罰という脅迫を行い、遵守には報奨授与の公約をするなど。さらに、法律はルールとそれを執行する手段を通じて賄賂の禁止などの行動を命じる¹⁴³。

パプアニューギニアにおける最高の法律は憲法である。公共サービスを受ける権利は、憲法第 32 条の「自由権」、憲法第 35 条の「生きる権利」、憲法第 36 条「非人間的取り扱いからの自由」の第 1 項「いかなる人も、肉体的または精神的を問わず、苦痛、あるいは、残忍または非人間的、あるいは自然人の固有の尊厳と一致しない取扱いまたは処罰に服従させられてはならない」、憲法第 37 条の「法の保護」という一連の自由権に基礎づけられると考えられる。

憲法はまた、第 51 条で「情報の自由」を掲げており、全ての市民に対し、公式文書への合理的なアクセスの権利を認めている。また、憲法は第 187 条で州政府および LLG についての規程を設け、地方の代表が直接または間接の選挙で選ばれること(第 187 条 C-2)、政府から交付金が与えられること(第 187 条 C-4)、州政府と LLG は販売・サービス税の賦課、徴収、分配の対象となる(第 187 条 C-4A)ことが規定されている¹⁴⁴。

憲法は第 3 章の第 2 部 26 条から 31 条まで「リーダーシップ行動規範」を規定している。責任ある公職にある者が利害相反行為や職責濫用をしている等で住民から不満や苦情が寄せられれば、オンブズマン委員会が調査を行い、司法当局が動かない場合は、委員会自らが問題の政治家や官僚を刑事訴追する仕組みが組み立てられている。苦情の対象は国会議員や中央省庁のトップだけでなく、州政府、LLG のメンバーまで含まれている。公共インフラに関連した「サービスの担い手」に問題があれば訴えることができる。

このようにみれば、パプアニューギニアの「サービス利用者」は権利を実現するための手段が全くないわけではない。ただ、法律や制度という手段が公知の共有財産であるのならば、サービス利用者がサービスの担い手に対してその都度、制度について弁じだてなければならぬのは非効率である。「開発途上国では法が人を統治するのではなく、人が法を統治している」という表現をよく聞くが、パプアニューギニアもその一例であるように見える。法律があっても執行する手続きや主体を欠いていれば、それらは役に立たない。特に法律は、それらを単

¹⁴³ WDR(2017)p.12。

¹⁴⁴ 憲法 187 条 C 項は 2006 年に挿入されている。

体で評価するのではなく、法律から被益する主体と執行する主体が増えなくてはならない。制度論の限界を再確認する必要がある。

(2) ガバナンス実施メカニズムの媒介者としての郡開発庁(DDA)

PEA レポートのケーススタディとの関連で、ポスト JDP&BPC についてコメントしておきたい。2014年に郡開発庁法(District Development Authority Act)が成立し、DDAがJDP&BPCにとって代った。DDAは第5条で、郡およびLLGの道路やその他のインフラの補修、改善、維持、交付金の分配、予算の優先順位付け、LLG予算承認、郡開発5か年計画(LLGの計画も反映それに反映される)を毎年見直すなどの作業を行うことを規定している。また、第7条では、DDAの業務内容を説明している。それらは一般企業がしていることとあまり変わっていない。(a)DDAは契約を交わす主体である、(b)DDAが提供したサービスには課金する、(c)プラント、機械、その他の購入、レンタル、処分を行う、(d)コンサルタントや人材の雇い入れ、(e)会社の形成あるいは参加、(f)ベンチャーとのパートナーシップおよびジョイントベンチャーへの参加、(g)権限に関連した事項の実施などを行うとうたっている。

また、DDA法は第9条において、州政府・LLGサービスモニター庁(Provincial and Local-Level Government Service Monitoring Authority)の設置を掲げている。同庁は、DDAおよびDDA法の業績を監視することと、改善策をアドバイス・勧告することが役割である¹⁴⁵。現実には本稿執筆中の2021年でも、DDAの設立さえ進んでいないため、それを監視する機関の稼働にも時間がかかることであろう。しかし、パートナーシップやジョイントベンチャーへの姿勢が打ち出されているということは、更なる改善が必要という条件付きで、注目されても良い。

DDAの事業がオープンにされ、また、監視されていく過程で、DDAの業績が社会に共有されていく枠組みがJDP&BPCの時より改善することは期待される。しかし、DDAは設立された郡ごとでその実力が均質ではないと考えられる¹⁴⁶。したがってモニター庁に期待できる機能も均質ではありえない。ただ、モニター庁の機能が発動される前に、DDA法はその第16条で、国家執行評議会(National Executive Council)は次の場合、DDA理事会(Board)の活動を中断させることができると書かれている。

- (a) 開発庁が効果的に機能を発揮できない場合、
- (b) 開発庁が著しく不適当な方法でその職責を行ったか行っている場合、

¹⁴⁵ DDAの条項は District Development Authority Act 2014 参照。

¹⁴⁶ Banga (2018) は中央州と東ニューブリテン州の二つのDDAを調査し、人材、機構としての能力、人口、土地の広さ、地形に差があったことを重視し、地方分権を一律に進めることを問題視している。

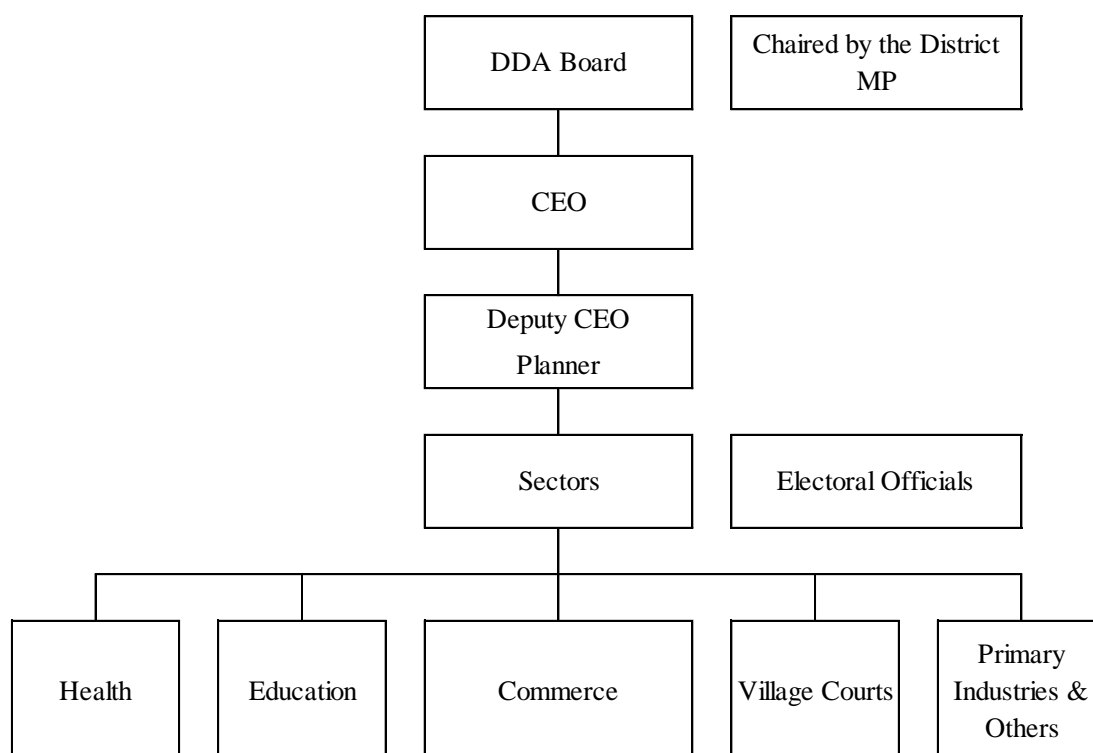
- (c) 財源を誤用または流用した場合、
- (d) 開発庁が、その機能を、州政府の政策および計画と一致しないか対立する方法で行使または実行したか、あるいは、行使または実行している場合、
- (e) 開発庁が第 20 条（「開発庁がその機能を果たし、大臣の指令に従う必要があると大臣が判断した場合に文書による指令を発出する」）によって発出された指令を遵守していない場合。

さらに第 2 項には、理事会を中断させるかどうかの判断に際し、国家執行評議会は第 17 条に定める州地方政府開発省事務次官の当該開発庁理事会の中断に関して書かれたレポート、および、それに対して 28 日以内に同省事務次官に返送された文書によるレポート、並びに同省事務次官がそれを受けて当該理事会宛に書くレポートに考慮を払う。

第 3 項には国家執行評議会は官報による告知によって、その告知日付けで理事会の中断を取り消すことができると規定されている¹⁴⁷。

DDA の不正な行為を牽制する措置は制度上、立てられていると言えよう。

図 2.2 郡開発庁 (DDA) 機構図



出所：Adopted from Duncan et al. (2017) Table 1. p.32.

¹⁴⁷ DDA 法、DDA モニター庁の条項は District Development Authority Act 2014 (2014) による。

ただし、内情がモニタリングやメディアなどで外部に公開され、共有されなければ、この制度は実効的に発動しない可能性があると考えられる。

(3) 慣習および規範

慣習法的なものが引き続き社会的順序づけや紛争解決の手段となっている場所が世界にはある。慣習的な法制はそれが埋め込まれている社会で支配的な価値観や権力構造を反映している。それらが現地の利用者によって正当かつ有効であると考えられている程度は、利用可能な代替策に鑑みれば実証的で相対的な問題である¹⁴⁸。

社会規範は他人がどう行動するかに関する人びとの期待を調整することによって、社会的・経済的な取引を可能にする基本的な方法である。恥辱や評判の喪失、あるいは場合によっては社会的に是認された暴力などの社会的制裁は、反社会的で常軌を逸した行動とみなされるものを防止するために、協調を誘発する強力な手段である¹⁴⁹。

パプアニューギニアには 19 世紀後半からの植民地化や近代化過程において受容された西欧近代法の影響と西欧法を受容する前に存在した法が独立後も存在し、それら複数の法源が現代の法制度の基本構造を形作っている¹⁵⁰。西欧法を受容する前に存在した法は近代法と区別して固有法 (indigenous jurisprudence) と呼ばれる。固有法は近代法の導入によって必ずしも効果を失わず、現代の法制度の基層にあつて影響を与えているほか、実定法上の根拠を与えられることによって公式の制度として生命を得ているものも少なくない¹⁵¹。

パプアニューギニアの 1975 年憲法は、その成立時から、基層法概念について論争があつた。独立前の慣習法やコモンローを重視する専門家と、慣習法の提供よりもコモンローの原則やルールを重視することがパプアニューギニアの変わりゆく状況に適合すると考えたイギリスやオーストラリアの法学教育を受けた専門家の対立であつた。憲法成立時には、第 20 条に基層法および独立前制定法 (Underlying Law-Pre-independent Statutes) という条項名が記されており、独立後直ちに法改革委員会 (Law Reform Commission) が内容の検討を開始した。2000 年 4 月、議会は「2000 年基層法法」(Underlying Law Act, 2000: ULA) を制定し、憲法 20 条の規定が具体化し、2002 年発効の改訂現行憲法の第 20 条と付属表 2

¹⁴⁸ WDR (2017)p.17。

¹⁴⁹ 同上。

¹⁵⁰ 今泉 (2014) は「1975 年に独立したパプアニューギニアはイギリスおよびオーストラリアによる植民地統治の下でコモンローを受容し、現在の法制度の基本構造はコモンローの伝統を受け継いでいる」と述べている。p. 84。

¹⁵¹ 今泉 (2014)p.83。

(Schedule 2) となった。最終的に、憲法は、慣習法および 1975 年 9 月 16 日以前のイギリスで効力を有するコモンローを基層法の法源とした。優先順位は、(a) 成文法、(b) 基層法 (ULA)、(c) 慣習法、(d) コモンローとなった¹⁵²。

ULA の特筆すべき点は、異なる慣習法レジームがある場合に、いずれの慣習法を適用するかについてルールを定めたことにある (ULA 第 17 条)。ULA 制定以前において当事者が同じコミュニティに属する場合には当該コミュニティの慣習法が適用される (ULA 第 17 条 (1) (a)) が、慣習を異にするコミュニティから来ている場合においては、当事者が当該主題を規律すると意図した慣習法による (ULA 第 17 条 (1) (b) (i))。このような意図が発見できない場合は裁判所の意見において当該主題にもっとも適切な慣習法を適用する¹⁵³ (同 (ii))。

相続と土地は特則が設けられている。相続については、被相続人が属するコミュニティの慣習によるものとし、また、土地についてはその所在地の慣習法によるものとする (ULA 第 17 条 (c))。他のすべての場合には、裁判所は事件にもっとも適切とみなす慣習法を適用する (ULA 第 17 条 (d))。裁判所は適用される慣習法を決定する場合には、(a) 取引、行為または出来事の場合および性質、(b) 当事者の居住の性質を考慮する¹⁵⁴ (ただし、相続、土地の場合を除く) (ULA 第 17 条 (2))。

基層法の背景について研究した Zorn and Care (2002) はパプアニューギニア憲法の付属表 1.2.2 の「慣習」(custom) の定義に注目している。同国が植民地期の裁判所はイギリスにおけると同様に「地域の慣習が認められるには超記憶的過去 (from time immemorial) から存在していなくてはならない」と考えられていた。ところが、パプアニューギニア憲法は、慣習とは「事案が生じた時および関係する場所において、当該事案に関係して存在する国の固有の住民の慣習および慣用を意味し、それらが超記憶的過去から存在するかどうかは問わない¹⁵⁵」と書かれている。つまり、パプアニューギニアの憲法は、慣習が変化することを承認していることになる。慣習とは太平洋諸島民がより洗練されることによってそこから脱する何かではないことを憲法は承認しているのである¹⁵⁶。

パプアニューギニア憲法の慣習の定義は、チーム WDR2017 の説明している慣習が「現地の利用者によって正当かつ有効と考えられている程度は、利用可能な

¹⁵² 今泉 (2014) p.90。

¹⁵³ 今泉 (2014) p.92。

¹⁵⁴ 今泉 (2014) p.92。

¹⁵⁵ パプアニューギニアでは慣習は変化するものであるという慣習の定義が承認されているということは当地における法制度を解釈するうえできわめて重要につき「慣習」の意味について原語でも確認しておく意味がある。“custom” means the customs and usages of indigenous inhabitants of the country existing in relation to the matter in question at the time when and the place in relation to which the matter arises, regardless of whether or not the custom or usage has existed from time immemorial. (Constitution, Schedule 1: Part 2; Sch 1.2.2)

¹⁵⁶ Zorn et al. (2002) p.77.

代替策に鑑みれば、実証的で相対的な問題である」という理解と重なるのではないか。慣習というのはその国の市民社会や共同社会の特有の意識や価値観を調整するツールであることがここから汲み取れる。してみれば、この国では、公共サービスを担うエージェントを西洋文明から切り取ってきたルールだけで規律づけできると考えることは不十分ということになる。習慣や社会規範は制度を支えているものであるからそれらを尊重しなかった場合のコストを十分考慮し、いかに他の利害関係者との合意に昇華させていくかが重要になる¹⁵⁷。

(4) その他の実施メカニズム

チーム WDR2007 は、どのような方法がサービスの担い手をステークホルダーの利益のために働かせる実施メカニズムとして貢献するかについて報告を行っている。同時にこれらのメカニズムの限界も説明している。パプアニューギニアのガバナンスの改善のために広い分野で導入されることが期待されるので、既に部分的に実施されているモニタリングを含め、実証例を数種類抽出しておきたい。

① モニタリング

上位機関によるモニタリングは官僚が政策占有で共謀するのを阻止し、占有阻止に関心をもつ第三者向けに有用な情報を引き出す。しかし、モニタリングにも限界がある。官僚が極めて慎重になり、業績が悪化するという弊害をもたらした。監視者自身も占有を免れているわけではない。インドのある州における企業の監査制度の下で、企業に採用されていた監査法人が汚染の監査を実施していたが、ある研究の発見では、これら監査法人は企業の汚染を過少報告していた¹⁵⁸。この監査法人を企業による無作為指名に変更し、中央の資金プールから固定給が支払われる制度に置き換えたところ、監査法人による汚染の過少報告は削減された¹⁵⁹。

パプアニューギニアでは既に、州政府に対する各種交付金の支出が分野別に適正に実行されているかを指標ベースで評価している。モニターの対象はルーラルにおける保健施設、学校教育の資材整備、輸送インフラの維持・補修、そし

¹⁵⁷ 「特定の法律が既存の権力や能力、規範的制約の観点からコミットメントや集合的行動を促進する度合いは、ルールそのものの内容よりも経済的成果をずっとうまく予測できている。植民地法が現地の状況や要求に応じて応答的になったか否かは法的起源よりも何らかの経路依存性をより強く示唆している」 WDR (2017) p.81; Berkowitz et al. (2003); Oto-Peralias et al. (2014) という考察は、パプアニューギニアの慣習法の効果を考えるうえで深い示唆を与えている。

¹⁵⁸ Duflo et al. (2013)

¹⁵⁹ WDR (2017) p.138。

て法と秩序である¹⁶⁰。また、郡の公共サービスに対する直接的な公的資金援助に対する会計検査が実施されているが、使途不明金がいかに多いかの指摘と勧告にとどまっている。モニタリングのコストが賄えないという課題に直面している¹⁶¹。

また、教育省は、教育サービスの実態についての立ち入り調査を定期的に行っており（ただし、教育省内部のインスペクターによる）、また、ガバニング・ボード（学校ごとに設置されている教育委員会）による教育現場の監視や学校との定期的な情報交換が実施されている¹⁶²。ただ、教育省には教員の待遇や施設充実等があってサービスの積み残しや課題がある。

② 報奨制度代替手段としての選出規制官

報奨制度は、例えば課題成就に対して業績給与を出すことによって未達という官僚サイドの共謀インセンティブを牽制することを指す。しかし、報奨制度は、行政に複数の目的があった場合に、一つの目標だけに不相応に焦点が絞られるなど、偏った行動を促進しかねないという課題を残している。これに対処するには直接選挙で選ばれた規制官を配置することのほうが有効になるという研究がある¹⁶³。市民から直接選ばれた規制官は政治家に指名された規制官より、消費者に好意的なスタンスをとっていることがアメリカの電気事業規制官のパフォーマンスの全米調査で見い出されている。規制官という立場は有権者にとってあまり目立たない立場であるため、指名された規制官は対有権者より政治的エリート層の利益に応じる可能性が高い。そうした中で、規制官が選出されている場合は、規制政策が有権者にとってより重要な意味をもってくる¹⁶⁴。

③ 賃金

メキシコにおいて、公共部門の求人とランダム化された給与提示のフィールド調査が行われ、高資格求職者ほど高報酬を求めているという相関関係が見いだされた。高賃金の求職者プールは公共サービスに関しても強い動機をもって

¹⁶⁰ 本論文第4章4.2を見よ。

¹⁶¹ パプアニューギニアでは国家経済財政委員会(NEFC)が各州に人口密度とデリバリーコストを考慮した地方交付金を支給しているが、サービス提供のモニタリングを充実させるため、予算追跡政策(BTI: Budget Tracking Initiative)を実施している(第4章4.2)。

¹⁶² 教育省インスペクターの学校教育の実情調査およびガバニング・ボードによる学校行政の監視については筆者の参与観察による。

¹⁶³ Besley et al. (2003).

¹⁶⁴ WDR (2017)p.137.

いた。しかし、他の研究では、高賃金の提示は社会的動機を犠牲にして質を引きつける¹⁶⁵ことが示唆されている¹⁶⁶。

④ メディアを活用した説明責任のメカニズムの発動

マスコミ報道は一般有権者の影響力を増やすことによって、特殊権益層の影響力の削減に貢献すると見られている。スキャンダルに関するマスコミ報道はアメリカにおける下院上院の投票パターンに影響を与え、マスコミの報道を受けて議会の結果は一般大衆向きになっているという研究がある¹⁶⁷。特殊権益層の政策占有を阻止する利益が散らばっているときには、個々の投票者は政策情報を収集するインセンティブを失うが、メディアは情報収集にかかわる集団的行動に代替することができる。

また、消費者や市民を擁護する団体の情報を円滑化する仕組みも、支配的な業界団体の影響力に対抗できる。アメリカでは、1970年代の石油ショック後、多くのエネルギー公益事業者が許容されている価格の引き上げを要請したことに対応し、多くの州が生産者からの圧力とバランスを図るべく、消費者擁護団体を招き入れた。この結果、これらの州では価格上昇は小幅となった。これは規制価格を設定する際の消費者の影響力が増大していることを示すものであった¹⁶⁸。ただ、規制制度における参加型メカニズムは、低・中所得国ではまだ比較的稀である。大衆からフィードバックを収集するメカニズムや規制政策の結果やインパクト評価に関して報告する仕組みも同様である¹⁶⁹。

⑤ メディアの役割

メディアは社会の中の選好や社会規範を見直すのに重要な役割を果たすことができる。ただメディアはエリート層がそれを占有し、対象の範囲やコンテンツを形成する手段（抑圧の調整装置にさえ）になり得る。メディアへのアクセスがあると、政府は市民のニーズにより応答的になる。しかし、メディアへのアクセスをもっていないルーラル貧困層の市民に対する偏見を生み出すことがある¹⁷⁰ので、メディアは万人にとってアクセス可能にしなければならない。テレビとラジオは一貫して新聞よりも人気が高い。近年、携帯電話の保有率は自宅でのコンピュータやインターネットへのアクセス率をはるかに凌駕している¹⁷¹。マレ

¹⁶⁵ Finan et al. (2015).

¹⁶⁶ WDR (2017) p.137.

¹⁶⁷ Dyck et al. (2013).

¹⁶⁸ Holburn et al. (2002).

¹⁶⁹ WDR (2017) p.137.

¹⁷⁰ Stromberg (2015).

¹⁷¹ Khemani et al. (2016) World Bank (2016).

ーシアでは支配的なエリート層がインターネット・インフラに投資したことがメディア市場における「民主化」効果につながった。独立的なブロガーが政府パフォーマンスに関するニュースを流したことが投票行動に重要な影響をもたらした。インターネットアクセスが高い地区では与党に対する政治的な支持の低下がより顕著であった¹⁷²。特定状況下ではエリート層によるメディア市場のコントロールに対抗することができる。2011年始めに広がり始めた「アラブの春¹⁷³」は市民の集団的行動を円滑化することにおいてソーシャル・メディアが果たした役割を象徴している。しかし、ソーシャル・メディアは抗議の突然の盛り上がりを生み出し、暴動の調整には有効であるが、その潜在力を最大化するためには政治的・社会的な組織がメディアの補完策として機能することがもとめられる¹⁷⁴。

⑥ 地方交付金給付条件の変更

中央政府から地方政府へ流れる公共サービスの資金が効果的に使用されていない現状を改善するためには、効果的な使用を阻害している原因を取り除く必要がある。地方交付金の使途は十分モニタリングされているとは言えない。しかし、これは筆者の、WDR(2017)等の知見を踏まえての結論であるが、公共サービスに責任をもつ地方政府に対する市民および市民連合の評価を含め、地方政府の「業績」を指標化し、それに基づいて交付金の額と使途について、地方のネットワークを使って統制する方法が考えられる。地方の公共サービスをモニターする市民で構成される中立委員会が全国共通のフォーマットでDDAの公共サービスの実績を指標化することによって、そのDDAおよびそれを包摂する州政府のパフォーマンスが客観化されるのである¹⁷⁵。

以上のような実証結果および選択可能なオプションに照らせば、サービスの提供という分野においても、不当で狭小な範囲の利益を受けている公的機関や国会議員などの行為者に対しては、力の分散した弱小の利益団体が、モニタリング、報奨制度代替手段としての選出規制官制、説明責任、メディアの活用などの組み合わせを通じて、発言力を凝集し、強力な利益集団への対抗勢力になることができるのである。

¹⁷² Miner (2015).

¹⁷³ Lemieux (2015).

¹⁷⁴ WDR (2017) p.238.

¹⁷⁵ このコンセプトは、強いていえば、第4章4.2で見える実施・監視諮問評議会(CIMI: Consultative Implementation and Monitoring Council)の予算追跡政策(BTI: Budget Tracking Initiative)がこれに近いが、官製のモニタリングではモラルハザードとモニターの迅速性について懸念がある。

2.5 パプアニューギニアのローカルガバナンス試論

以上のガバナンス的分析の検討から、パプアニューギニアの公共サービスの改善のためのローカルガバナンスの課題は、利用者の側においては市民の意識や行動改革、担い手の側においては行政の独立性と透明性の改善、そして、実施のメカニズムとしては担い手に対するインセンティブ導入や説明責任改革など幅広い選択肢の組み合わせをいかに行うかにかかっていることが示唆された。

しかし、公共サービスが届くまでの現状の行政機構はステップが多く複雑である。このため透明性の確保にはコストがかかる。財源の不十分な国ではコストのかかる施策はフィージブルではない。したがって、公共サービスの担い手としての行政は、追加コストをかけることなく実施できる機構改革が求められる。

こうした公共サービス改善の制約要因を考慮した場合に、最適な機構改革の方法は複数の選択肢が考えられる。

① 区または LLG という単位を重視する選択

PEA レポートが述べているように、区をターゲットにした公共サービスを増やすことにすれば、現在のような余分な行政のプロセスを短縮させることができる。LLG をターゲットにすることによって、MP の過剰な介入を削減することができる。MP には複数の郡、あるいは州と州、地域と地域をまたぐ問題、さらには国家に共通する問題に時間を割いてもらうことが考えられる。

しかし、この単位をターゲットにすることのデメリットは、区の住民のおかれた環境の多様性に区単独では対応できない可能性が考えられることである。PEA レポートが述べているように、氏族や部族という単位が分散している環境で、他のコミュニティとの交流が途絶えると、それだけで阻害や差別関係が発生し、庇護-従属関係の温床を育むことにつながりかねない。また、区だけで社会生活が完結すると、他の区との交流や LLG との交流も阻害されかねない。区だけで社会生活が完結するというのは、条件の良い区における話であって、条件の悪い区では社会生活は完結されず、区や、LLG 内の格差を広げてしまいかねないことに注意しなくてはならない。また、公共サービスの実行単位を区や LLG に引き下ろしていくということには既得権益者の抵抗が発生した場合に LLG だけで適正に対処できるかどうかということも懸念される。また、人材(官僚)も行き渡らないことが考えられる。

② 条件付きで郡(District)という単位を重視する選択

DDA(郡開発庁)は、その地盤が MP の選挙区に相当し全国に 89 存在する。LLG は 331、区は 6,403 存在する(いずれも 2018 年時点)。現状では、この DDA

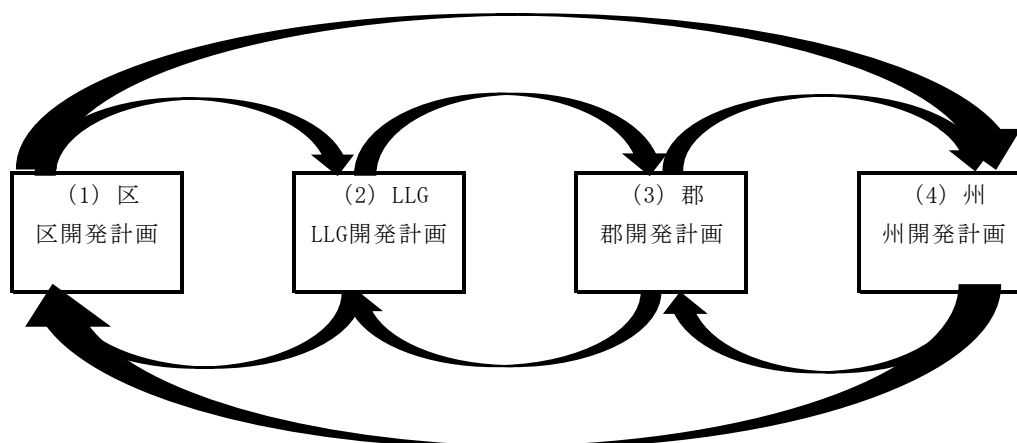
が、それより小さい行政単位の LLG と区の公共サービスの担い手である。PEA レポートはこの DDA のトップである MP が力の非対称性やアジェンダの優先順位の決定権を占有していると述べている。しかし、この DDA を改革することがパプアニューギニアの現状をガバナンス論的に見る限り、①の選択より合理的と考えられる。幾つかの観点からその理由を述べてみたい。

これまでの検討のなかで見てきたように、公共サービスの受け手のパワーが弱い、あるいは個々のコミュニティ単位で見ると公共サービスへの関心が薄いと見られるこの国では、サービスの受け手の力がより集約されて強くなる必要がある。現状は MP の力が傑出して強いため、交渉力が LLG、そして区へと分散されるほど弱くなる。一方で、開発計画はコミュニティに責任を負わせる構造が強まってくる。

コミュニティがニーズを区に上げなければ、LLG にその声が届かない。LLG がニーズをまとめきれなければ、ニーズが DDA に上がって行かない構造になっている。これは設計の思想そのものに欠陥があると言わざるを得ない。公共サービスは一定規模のニーズがある方が、費用対効果が良くなる。また、サービスの内容が基礎的であるほど積算もし易くなる。必要なサービスは人数当たり、あるいは地域(面積)当たりで推定できる。ニーズの有無や量は、LLG や郡の代表が

図 2.3 地方公共サービスの計画と予算のサイクル

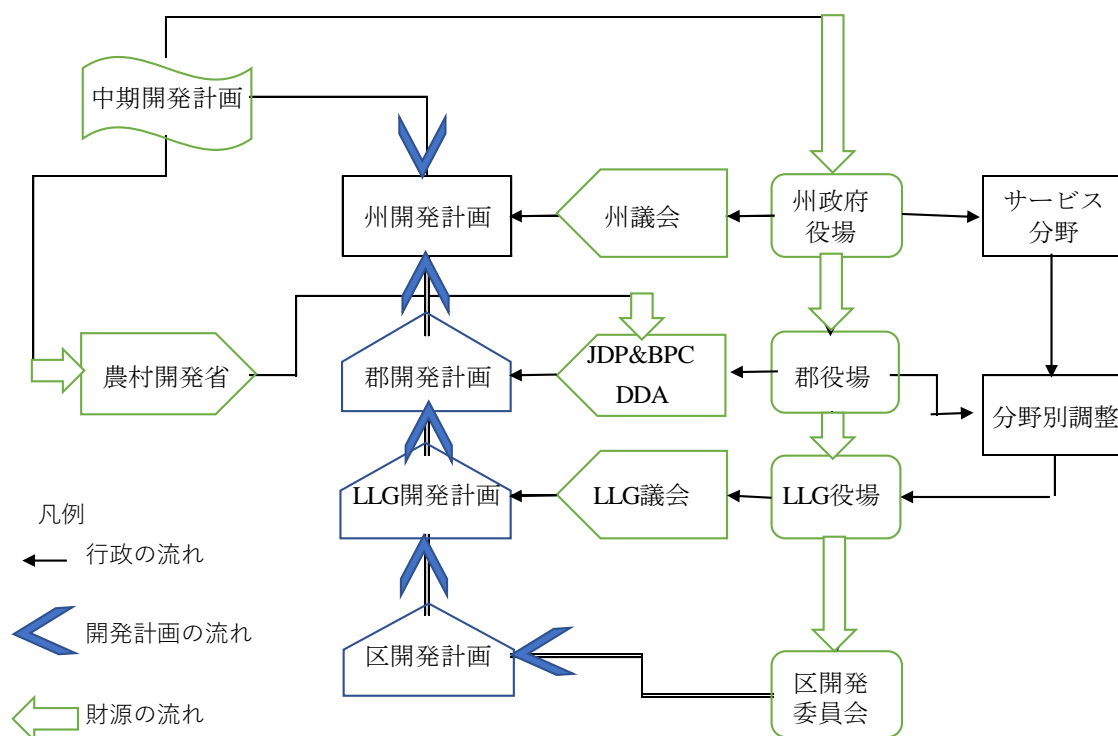
(1) 区(Wards)は公共プロジェクトのボトムアップアプローチの出発地点にあり、開発5カ年計画策定のリーダーシップを発揮する立場にある。



(4) 州 (Provinces)は公共プロジェクト予算を交付するトップダウンアプローチのリーダーシップを発揮する立場にある。

出所 : Koiari LLG Administration (2017), *Koiari Local Level Government Five Year Development Plan 2017-2021*, Central Provincial Administration, Port Moresby, p.88.

図 2.4 開発プロジェクト財源フロー



出所：Koiari LLG Administration (2017), *Koiari Local Level Government Five Year Development Plan 2017-2021*, Central Provincial Administration, Port Moresby, p.89.

困難な場所も多いが、住民の協力を得ながら丹念に巡回すればわかる。それを LLG に持ち寄って優先順位を協議すれば良い。郡以下の行政は LLG や区によるニーズの吸い上げが公平であるかをモニターし、決定の過程を透明化する。ニーズを吸い上げて計画を策定することが末端行政の義務である。その上で、DDA との交渉力を増やすためのあらゆる措置を導入することである。一方、DDA は、実現可能な「開発 5 か年計画」をつくること。それを LLG や区の住民に周知し実績をあげることで、議長に就く MP が信任されるようにすること。DDA の財源は州政府・LLG サービスモニター庁(モニター庁)の事前の承認がなければ出金できないようにすること。モニター庁には外部の中立的な立場にある有識者が決定権の過半数を占める構成にすること。各郡のモニター庁は郡を超えて連携し、サービス提供に従事する業者のパフォーマンスを評価して、情報を共有すること、DDA の実績や課題を広報することで、MP の権力を緩和させることができる。

州政府・LLG サービスモニター庁は既に法律として成立しているのであるから、それを先ほどみたように実体を与えていくことが近道で合理的である。

③ DDA が DDA 法通りに立ち上がらない場合にネットワーク型ガバナンスを
発足させ、起動させる方法

上の試みの実現しない場合、または、実体を与えられるまでの過渡的措置として、DDA あるいは郡内に中立委員(市民連合あるいは NGO 等)で構成される委員会を設置することが有効である¹⁷⁶。この委員会がコミュニティやビレッジのレベルにおいてニーズが吸い上げられているかどうかを区の代表とは独立的に調査し、吸い上げられていなければ提言を行う。ニーズに不当な偏りがあれば是正勧告を行う。この委員会は同様に LLG の単位においても調査をし、末端の市民のニーズが公正に評価され、予算化されているかを確認する。同様に DDA という単位でも公正な評価を受けているかどうかをチェックする。同委員会は DDA の財源の収支情報にアクセスし、予算の割当てが公正かどうかを評価する。委員会は情報を統一されたフォーマットで整理し、郡の同様の委員会情報と照会し、結果を公表するのである。こうすることによって、各行政のレベルごとの分野別支出額が視覚化され、類似する工事の単位当たりのコストも明確に見えてくる。同じ委員会が、プロセスの全工程を監視し評価するので、財源の流れが見えるようになる。これはネットワーク・ガバナンスである。中央政府や州政府がこのネットワーク・ガバナンスの成果を取り込み、全国の公共政策を充実させることになればそれはメタ・ガバナンスを起動させることになる。一つの新しいガバナンスが次のガバナンスを連鎖的に引き起こしていくことも期待される。たとえば市民とサービスの担い手が契約関係になくても直接的な対話と協議を通じて契約関係に移行させるという形の協調型ガバナンスさえ、リーダーシップがあれば実現できる。

DDA モニター庁が DDA およびその議長である MP への圧力団体となれば、それは体制内のチェック機関となり、実体的な機能を果たすことができればそれに越したことはない。しかし、それを実現させるためにも、中立委員会のような市民からなる組織が形成され、動き出すことが効果的である。

④ DDA が DDA 法通りに立ち上がらない場合に強制的に専門家をアウトソーシングまたは公選する方法

もう一つの方法は、各 DDA には、MP の指名や任命によらない中立的な専門家を 3 名程度、トランスペアレンシー・インターナショナル(TI: Transparency

¹⁷⁶ 中立委員会の設置がより現実的と考えるのは、パプアニューギニアでも、通信技術の発展・普及により、市民のネットワークが形成されやすい状況になっているからである。PEA レポートでは通信技術のもたらすインパクトには言及がなかったが、若い世代の間ではフェイスブック(Facebook)やファッツアップ(WhatsApp)などのソーシャルネットワークシステムの活用が進んでいる。

International) のような組織に登録された人材バンクから選ぶことを義務付けることにする。1人は法律家、1人は財務、1人は広報に配置する。またはこれら3名を公選で選ぶことにする。パートタイム契約でも良い。この基準を充たしたDDAには中央政府から交付金が目的に応じて割増給付されることにする。充たさないDDAへの交付金は公共サービスの実績に相応して削減するか、実績主義で支給するというメリハリを中央政府がつけることにする。

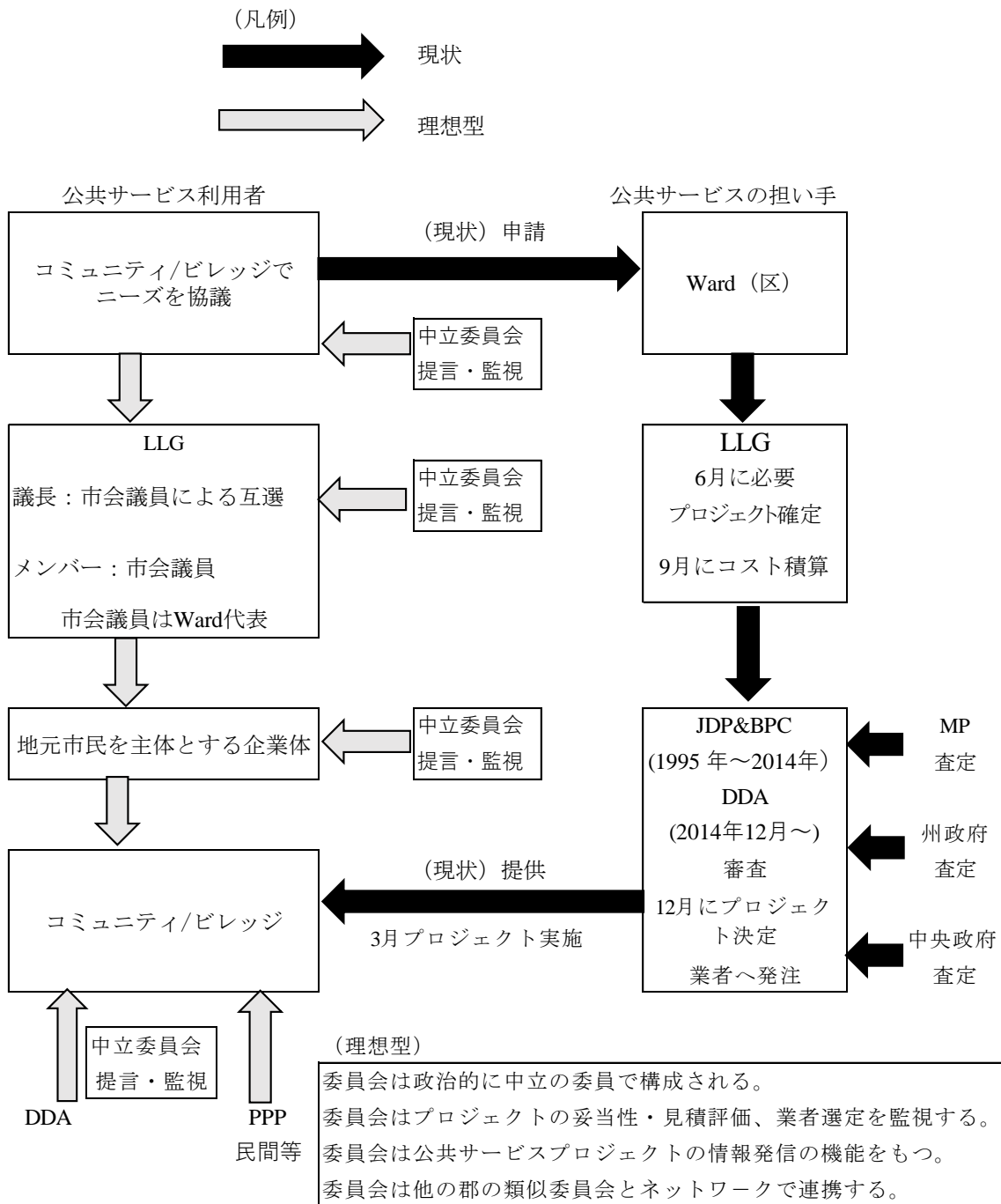
上の①から④のいずれかの方法により、説明責任を果たせ、透明性を確保できるようにしたDDAは、外国からの2国間協力、または多国間協力のパートナーになれることを中央政府が承認することにする。これらの国際協力は支援を受けるDDAとの間で協定を取り交わすことになる。国際的な協定の締結と内容の実行によって、DDA内には国際的な規範が浸透し、MPの理不尽で利己的な決定権を抑制することが一層容易になる。DDAが独自に国際的な機関のオブザーバーになる権限も認められることが考えられる。DDAが構想通りに立ち上がらない場合はLLGがこれらの恩典を受けることになる。その実績や変化が他のLLGに伝播し、DDA理事会、なかんずくMPの市民への対応も連鎖的に変わっていくことが期待される。

DDAは民間企業と同じように、開発参加者とPPP(Public and Private Partnership)を締結することもできる。外国企業と契約することも可能である。DDAは89あるため、公共サービスの実績(人口当たりの施設数やサービスの品質等)を比較する適当な単位といえるであろう。良い意味でDDA間の競争を招くようになれば、政治は成功モデルを指向するようになり、そこから政策を生産的に作り出す政党が収斂されて、政党間競争を通じて、政治倫理も改革されていくことが考えられる。現状、国策より足下の利権を重視しているMPは、DDAの体質転換によって、地元の公共サービスの充実に意識がシフトしていくことになる。選挙の結果、政治家が変わっても、行政のトップは中立であるため¹⁷⁷、短期的な公共サービスにとどまらず長期的な開発戦略も有効性を失わず、投資家の安心を誘うことになる。つまり、DDAレベルの改革のスキームは複数考案できる上、それが権力者の力を直接的にベターな方向へ向けさせられるという意味では、ここに見たDDA改革はパプアニューギニアの公共サービス改善のための最適のガバナンスといえるのではなかろうか。この選択はLLGの自律とLLG間のネットワークまたはパートナーシップを前提にしているという意味では、LLGの能力も向上しなくてはならないことを意味している。

パプアニューギニアの現在の公共サービスの構造を図2.3と図2.4で紹介し、理想的な公共サービスの構造(ただし、中立委員会が体制外部から監視し、説明

¹⁷⁷ Banga (2018)によると、ある郡の現状はDDAのCEOはMPの裁量で頻繁に交代し、後任への引継ぎも十分なされていないため、非効率と不透明性を招いている(vi)。

図 2.5 LLG 開発 5 年計画のフロー：現状対理想型



注：PPP は官民パートナーシップ (Public and Private Partnership)

JDP&BPC は郡開発計画予算付け委員会 (Joint District Planning and Budget Priority Committee)。

出所：コイアリ・ルーラル LLG 5 年開発計画 (2017-2021) に基づいて筆者作成。

責任を行政に求めていく型)と現状との比較については、図 2.5 で参考として示した。

図 2.4 の農村開発省から JDP&BPC(現在 DDA)へ財源が流れた後どこへお金が流れているかが不明であるため、1995 年の改革は「インフラ支出の地方分権どころか、LLG を犠牲にした郡選出 MP が自由に使えるお金を集中させるだけに終わった¹⁷⁸」という評価を変えられるかは、問題の元凶である JDP&BPC の後継機関である DDA のガバナンスの選択と実践にかかっている。

2.6 本章の総括：イニシアティブと多様な価値実現への挑戦

本章では、パプアニューギニアではなぜ制度よりガバナンスが重要であるかを理論ではなく、地理的、歴史的遠因と実態に関する先行研究の考察によって論証することを試みた。

住民が地理的に孤立して暮らさざるを得ない環境は人びとに生業のすみわけを強い、接触や交流を制約するため言語や文化も多様化する。集団を統合する共通の理念やイデオロギーも生まれづらいということがわかった。

しかし、植民地政府の中央集権的支配体制は、もともと異なる民族や部族を慣習ではなく、西洋式の法と秩序を基礎に、しかも武力で高圧的に支配したのであった。移動を得意とする部族に移動を禁じ、紛争の解決手段としての戦争を禁じた。ビッグマンなどのリーダーに率いられた部族は互酬的かつ平等な秩序を営んでいたが、植民地政府の強権支配とルールは、戦争を止めることのほかに共通して受容されるどころとはならなかった。その一方で植民地政府のエージェントとなったビッグマンなどエリートは行政府の権威の下で支配力を保持するようになり、行政府の階層を構成するようになった。だが彼らの親族集団への強い帰属意識は、植民地後の社会においても本質的に変わらず、大きい権力機構に収まった場合は特に対外的に力の格差を誇示し、家産制的支配者と化している。これは植民地制度の置き土産の一つであり、権力者製造マシンともいえるべきものである。

権力者製造マシンは地方分権の美名のもと、89 の郡に設置されている。その装置は、公式的には公共サービスを司ることを期待されているが、なかなか水平方向にサービスを届けることをしない。その装置は親族や親しい人向けには友好的であるが、となり村のライバルに対しては敵対的である。国、州、郡、LLG は権力を行使する垂直組織であるが、各レベルの組織の指導者は下りてきた資

¹⁷⁸ Allen et al. (2010).

源を公平に水平方向へ流通させることが使命であることを知らなくてはならない。

PEA レポートは公共サービスを届ける公式な制度がいかに関係していないかを明らかにしている点と、市民が恩顧主義の罫にはまらないネットワークの主体になる必要性を示唆している点で意義がある。

ガバナンス論は、誰が、何の利益のために、実現のメカニズムを組立て実行するかを行動主体に常に問うている。誰がイニシアティブをとるかが重要である。パプアニューギニアの植民地時代の前半と第二次世界大戦後、そして独立後に区分してそれぞれの区分のガバナンスの構造をみれば、イニシアティブの所在が実に明瞭となる。

19 世紀後半から第二次世界大戦勃発前までの植民地時代において、植民地経営の大義名分が名目にせよ住民の保護であったのであれば、住民はプリンシパルであり、植民地政府はエージェントであった。しかし、エージェントは、住民の利益のためではなく、もう一群のプリンシパルである西洋人入植者の利益のために住民を安い賃金で雇い、長時間働かせた。住民は入植者の搾取から十分には守られなかった。住民の習慣は尊重されず、彼らを待ち受けたものは威嚇、威圧、支配、差別だった。移動の自由は西洋人のいる場所ほど制限されていた。しかし住民はそうした理不尽な制度をなくすことはできなかった。イニシアティブがとれないことのもどかしさを味わったのである。

第二次世界大戦は、それまでの威圧や支配という住民への態度を変えさせるに十分なインパクトを植民地政府に与えた。植民地政府は、従軍した住民や犠牲になった家族や損害に対して賠償を行い、労働者の年季契約を解除し、教育や保健を充実させ、資源の開発を住民に促すニューディール政策を約束した。だが、同様に住民も植民地政府への不満を吐き出すようになってきた。住民が受ける保障は 1884 年以來の負債を償うには不十分だと¹⁷⁹。しかし、住民はそれでも、植民地政府が情報の非対称性を利用して住民を依然として搾取していることを知らされていなかった。

1960 年代に入ると、国連や世界銀行が、植民地政府に対して、現地住民の生産への参加や技能向上、教育を向上させるよう圧力をかけるようになってきた。住民の福祉の向上や自治を目的とし、権威主義的な植民地政府に対するグローバルな干渉が強まってきたのであった。この圧力の効果で植民地政府は住民の

¹⁷⁹ Waiko (1993) pp.126&127. ワイコによれば、オーストラリアは第二次世界大戦終了までに旧ドイツ領に賦存していた多くの有望な鉱物資源に目をつけ、パプアニューギニアをインドネシアなど過激な隣国と接触することをさげながら、住民に賠償した以上の利益を開発によって獲得することを計画していたという。

自治政府または独立の方向へ舵を切り、市民参加の機会を増やすように変わっていき、その流れで村議会が設立され立法評議会ができたのであった¹⁸⁰。

パプアニューギニアの人びとは植民地支配を経験し、その遺制の弊害を今なお被っているとしたら、経験から学び、また弊害から脱却する方法を積極的に見出さなくてはならない。

伝統的な価値観にはかけがえのないものもあるが変わった方が良いものもある。その代表が自部族だけでは何千年も止めることができなかつた部族間戦争である。パプアニューギニアの人びとの植民統治前の生活は競争的で個人主義的であった。これに対置される価値のグループには、協力、妥協、調和、利他主義などが考えられる。協力からは生産性の向上、共通課題の発見・共有という新しい価値が得られる。権力関係の固定や上から下への命令や価値の押しつけは上に見たように植民地支配の深刻な遺制であった。互酬制は恩恵を上下の関係にもたらすが、利益を水平的に分散すれば相互補完関係がより広い分野で実現する可能性が広がっていくのではないだろうか。植民地から解放されたというためには、植民地統治がもたらした負の遺産の回復と同時に、対置に値する価値があれば、それを実現することも意味のあることではないだろうか。

公共サービスが地方分権制度で保証されるはずであったのにその権利が充たされていないとすれば、地方政府および中央政府に権利を主張することができるようになっていく。それに価値を見出し実現の方法を考えることも意味のあることである。

公共サービスが進んでいないことが PEA レポートで明らかにされた。そこで見られたのは政治家と住民の間に根強い恩顧関係であった。公共サービスの改善には市民の参加が必要であることも見たが、なぜ、公共サービスが進まないのか、その根本原因はなお本質的に究明する必要がある。かつての部族間の戦争が資源や土地の境界や財の帰属やもろもろの利害の対立で引き起こされていたことも本章で見たが、中央政府から配分される権力や利権が潜在的な対立の火種になっているとすれば、その火種が新たな部族対立を引き起こす可能性も否定できない。公共サービスの提供がその火種にならないことが望まれるが、そのためには公共サービスが公平である必要がある。公共サービスは、サービスそのものだけで完結するものではなく、伝統や慣習の中に息づいてきた部族対立の根本的な解消にも通じていくものと考えられないだろうか。

¹⁸⁰ Waiko (1993) pp.153-154.

第3章 中期開発計画と公共サービスの提供をめぐるガバナンス

3.1 本章の目的・方法・意義

パプアニューギニアの公共サービスが進まない理由は市民が公式の制度を行使しないためだけではなく、中央と地方の連携にも問題があるのではないかとの仮説を検証する。それは、第2章のPEAケーススタディにおいて、公共サービスが届かないのはサービスの受け手の側（市民あるいはコミュニティ）に制度の認識不足や権利の不行使などの問題があり、それが、政治家やその配下にあるエージェント（行政）による資金の流用を許しているという構図が指摘されたからである。そこで、水、保健、道路の三つのサービスセクターにおける中央政府の政策と成果を見ることによって、制度とガバナンスの問題を検討する。本章の意義は、制度そのものが不十分であり、制度があってもそれを実施する条件が整っていないなど制度の実現を阻害する問題は、省庁間、各レベル別政府間、セクター間、地方政府と市民の間のガバナンスの強化の必要性が明らかにされるところにある。

3.2 中期開発計画¹⁸¹と公共サービス

2018年策定の中期開発計画3(MTDP3: Medium Term Development Plan III)はそれまでのMTDP1&2(2011~2017年)が市場価格の乱高下によって収入が安定しない資源輸出収入に依存していたことの反省に立ち、自立かつ持続的な経済成長を前提にして予算を組み立てている。表3.1は公共サービスの充実のための予算は過去7年に組まれたものより多くなっていることを示している¹⁸²。

2011年から2017年の期間、パプアニューギニア政府の融資やグラントを除く国内収入の累計額は662億キナであった。それがGDPに占める割合は2011年には20%であったが、2017年には13%となった¹⁸³。歳入に占める資源収入の比率は2011年に24%だったものが2017年には6%に下がった。このため、政府は借款をし、2017年の負債は236億キナとなり、GDPの31.9%に達した。2018年の公的負債は258億キナが予想されている¹⁸⁴。

¹⁸¹ 中期開発計画(MTDP)は国家計画モニタリング省(DNPM)によって策定されている。これまでMTDP1(2011~2015年)、MTDP2(2016~2017年)、そしてMTDP3(2018~2022年)が策定されている。MTDP3は以下、MTDP3(2018)と表記する。

¹⁸² MTDP3(2018) p.54.

¹⁸³ 資源価格の値下がり、干ばつ、キナの値下がりが要因。

¹⁸⁴ 国内借り入れ、新規国債(10億キナ)、国際金融機関による予算支援融資が増加要因。

MTDP1&2 の期間は、合計 268 億キナの開発プログラムを組んでいた。そのうち政府が直接投じた財源は 196 億キナ (73.1%) であり、主な向け先は各セクターにおけるインフラストラクチャーであった。全開発支出の 21% が運輸セクターであり、社会セクター (教育、保健・医療、通信、コミュニティ・カルチャー) は 15% を占めた。州政府と郡がローカルレベルにおける公共投資からの利益を期待したサービス改善予算は 28% を占めた。経済成長のためのプロジェクトには 5% しか投じられなかった。

パプアニューギニアにおける資本投下型プロジェクトはオーストラリアなど開発パートナーの借款に多く負っている。2011 年から 2017 年の期間、同国が受けた資金協力 (融資) は 71 億キナ (同期間の開発プログラム投資額の 26.5%) であった。2015 年単年だけで 15 億キナの融資が実施されたため、2017 年の融資は 2 億 9,400 万キナの低いレベルの融資しか受けられなかった。この減少はパプアニューギニア政府から十分な見返り資金がなかったことによる¹⁸⁵。

3.2.1 MTDP3 (2018~2022 年) の開発予算と財源

MTDP3 (2018) は、農業セクターや製造業が中期的に成長し、税収増加に寄与することを期待しつつ、開発予算の上乗せを図っている。表 3.1 が示すように MTDP3 の 5 か年の開発総予算は 272 億キナで組まれている。これは年間平均 54 億 4 千キナとなり MTDP1&2 (2011~2017 年) の年平均 38 億キナを 42% 上回っている。

表 3.1 パプアニューギニア MTDP3 開発資金見通し

	MTDP1&2 (2011-2017) (実績)			MTDP3 (2018-2022) のプロジェクト所要資金見通し								
	合計	年平均 (A)	構成比	2018	2019	2020	2021	2022	5年合計	年平均 (B)	構成比	(B)/(A)
	(K10億)	(K100万)	(%)							(K100万)		(%)
管理費	5.4	765.7	20%	540.8	490.0	556.2	615.3	618.0	2,820.3	564.1	10%	74%
コミュニティ・文化	0.5	76.6	2%	72.8	71.0	75.2	69.8	60.5	349.3	69.9	1%	91%
経済	1.3	191.4	5%	631.3	686.9	627.9	648.5	648.6	3,243.2	648.6	12%	339%
教育	1.6	229.7	6%	355.9	385.3	446.6	490.7	502.9	2,181.4	436.3	8%	190%
保健・医療	1.9	268.0	7%	462.2	432.7	490.7	520.4	572.5	2,478.4	495.7	9%	185%
法と正義	0.8	114.9	3%	183.9	263.3	275.3	240.7	268.3	1,231.3	246.3	5%	214%
州以下地方政府	7.5	1,072.0	28%	1,343.8	1,493.2	1,586.8	1,640.8	1,691.5	7,756.1	1,551.2	29%	145%
運輸	5.6	804.0	21%	684.3	809.9	933.9	1,134.4	1,536.7	5,099.2	1,019.8	19%	127%
電気・水・通信等	2.1	306.3	8%	369.1	294.0	371.0	459.7	549.4	2,043.2	408.6	8%	133%
合計	26.8	3,828.6	100%	4,643.9	4,926.2	5,363.6	5,820.2	6,448.5	27,202.4	5,440.5	100%	142%

出所：MTDP III Figure 5.1 Development Expenditure 2011-2017 (p.55) および Table 5.1 Financing Requirement for MTDP III (p.56) を合成し年平均額を算出。

¹⁸⁵ 2017 年の中期財政戦略報告書は 81 億キナの融資が見返り資金不足により実行されなかった。出所：MTDP3 (2018) p.54.

内訳は経済セクターが MTDP1&2 と比べ額が 3.39 倍となっている。前 7 年ではあまり力が入っていなかったことの反動と MTDP3 の期間においてはほぼすべての商品の輸出と製造業は好調に推移し、これまでの投資の見返りが期待されるという前提に立っている¹⁸⁶。構成比で最も高いのは地方政府と運輸部門である。地方政府への郡サービス改善プログラム(DSIP)と州サービス改善プログラム(PSIP) 支出は年間当たり前 7 年比で 4.5 倍に増えており、運輸部門も 27%増加する。

パプアニューギニア政府は未用融資枠を活用してインフラおよび経済開発に投入し、官民パートナーシップ(PPP)、インフラ投資促進税制(NITCS)¹⁸⁷を使って民間の活力を高めたいと考えている。また、インドや中国を新たな融資の資金源として期待している¹⁸⁸。しかし、表 3.2 が示すように、開発資金源のパートナー依存率が徐々に増加し、自国資金の比率が下がっている。開発が国際協力のもとで行われることはグローバルガバナンスの活用である。

表 3.2 パプアニューギニア MTDP3 開発予算の財源 (単位: 100 万キナ、%)

	2018	構成比	2019	構成比	2020	構成比	2021	構成比	2022	構成比
借款	593.9	13%	816.9	17%	1163.3	22%	1,585.9	27%	2,016.2	31%
グラント	1,024.6	22%	943.1	19%	932.1	17%	932.1	16%	932.1	14%
GoPNG	3,025.4	65%	3166.2	64%	3268.2	61%	3,302.2	57%	3,500.2	54%
合計	4,643.9	100%	4926.2	100%	5363.6	100%	5,820.2	100%	6,448.5	100%

出所: MTDP III Table 5.2 Sources of Financing MTDP III, Kina million (p.57)を基礎に構成比を算出。

3.3 水と衛生に関するガバナンス

パプアニューギニアでは水と衛生の問題はあまり優先順位の高い分野とは考えられてこなかった。注目されたのは独立後の 1986 年のことである。法律¹⁸⁹

¹⁸⁶ MTDP3 (2018) p.54.

¹⁸⁷ パプアニューギニア政府はインフラ投資促進税制(NITCS: National Infrastructure Tax Credit Scheme)を 1992 年に導入し、550 以上のプロジェクトが資源開発地域の輸送、医療、教育施設の建設・維持のために実施されているほか、資源開発以外でもインパクトの大きい施設建設に適用されている。ただし、NITCS は事業の課税利益を不当に下げているとの懸念もあり政府は慎重な姿勢を示すことがある。出所: MTDP3 (2018) p.57。MTDP3 は 2019~2022 年の 4 年間で 10 億キナの NITCS による増収を見込んでいる。Loop (2019 年 3 月 9 日付け) はリチャード・マル国家計画モニター大臣が、湾岸州から南高地州をつなぐ 12km のハイウェイには舗装工事終了まで 5 千万キナが投じられると話したと伝えている。

¹⁸⁸ MTDP3 (2018) pp.56&57.

¹⁸⁹ 法律とは National Water and Sewerage Act 1986 を指す。

ができ、政府が自らの事業として商業ベースで都市部¹⁹⁰(以後アーバン)の上水、下水問題に取り組んだ。農村部¹⁹¹(以後ルーラル)の水問題は自助努力の対象とされた¹⁹²。したがって、ルーラルでは水と衛生にアクセスできる人びとは少なく、政府または外部からのサポートを必要とする状況である。水と衛生対策のビジョンを示している政策は「国家水・公衆衛生政策 2015～2030年」であり WaSH¹⁹³と呼ばれている。WaSH が実施されるためには、予算、モニタリング、技術者など多くの障害がある。政治の不安定性、電気の不通、慣習土地の地主の権利、部族対立の問題がこれらに輪をかけて解決を難しくしている¹⁹⁴。水と衛生は他の全てのセクターの開発にも関わってくるセクターである。3.3.1 の統計で実態を検討し、3.3.2 で制度を検討し、そして最新の政策を検討することによってこの国の水政策の課題を確認する。

3.3.1 統計に見るパプアニューギニアの水と衛生

安全な水、公衆衛生、清潔・衛生の改善は国の総合的な開発の基礎であるがこれにアクセスできる人びとの割合はきわめて低い。MTDP3 (2018)によると、安全な飲料水にアクセスできる人びとはルーラルのわずか 33%である(ルーラル人口を 650 万人と仮定)であり、衛生的なトイレへアクセスできる人びとは同じく 13%にすぎない。また、安全な飲料水と衛生的なトイレ施設を備えた医療・

表 3.3 MTDP3 に見るパプアニューギニアの水と衛生の開発指標

	B/L 2016	2018	2019	2020	2021	2022
安全な飲料水アクセス (ルーラル)(%)	33	40	45	50	65	75
安全な飲料水アクセス (アーバン)(%)	88	90	92	95	98	100
衛生的トイレアクセス (ルーラル)(%)	13	20	35	50	60	75
衛生的トイレアクセス (アーバン)(%)	56	60	65	70	75	80
飲料水・衛生的トイレ付医療・教育施設(%)	50	55	60	65	70	80

注：B/L は Baseline の略。

出所：MTDP3 (2018) Volume 2, p.65

¹⁹⁰ パプアニューギニアでは町や市を構成する居住地が延び、人口が 500 人以上、人口密度が 1 平方キロメートル当たり 195 人以上のエリアをアーバンとしている。出所：HIES: *Household Income and Expenditure* (2011) xiii.

¹⁹¹ パプアニューギニアではアーバンをとり囲み、農業活動を中心とし、現金取引のビジネスよりも自給農業に依存しているエリアをルーラルとしている。出所：HIES: *Household Income and Expenditure Survey* (2011) xiii.

¹⁹² IBRD *Service Delivery Assessment* 100893 (2013) p.9.

¹⁹³ *National Water, Sanitation and Hygiene Policy 2015-2030* が正式名称である。以後、WaSH (2015)と表記する。参考文献では *Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring* (2015) に同名称が続く。

¹⁹⁴ *Millennium Development Goals* 2015, pp.41&42.

教育機関は全国で 50%にすぎない¹⁹⁵。WaSH は長年の政策的取り組みを経て策定されている。

WaSH の目的は三つあり、それは、第一に水が原因となる病気の罹患率と死亡を減らすこと（安全な水）、第二に、生計機会を改善すること、そして、第三に、ルーラル、周辺ルーラル¹⁹⁶、アーバン、不利な条件下の人びとの平等化を通じて、生活の質の改善に貢献することである。

WaSH (2015) は、水供給と公衆衛生等について、2030 年までの達成目標として次のことを掲げている¹⁹⁷。

<水供給>

ルーラルにおいては人口の 70%が安全で安定的な水にアクセスできる。アーバンにおいては人口の 95%が安全で安定的な水にアクセスできる。そして、教育機関、医療機関¹⁹⁸ (medical centers)は 100%、安全で安定的な水にアクセスできることである。

<公衆衛生>

ルーラルにおいては人口の 70%が安全で安定的な衛生施設にアクセスできる。アーバンにおいては人口の 85%が安全で安定的な衛生施設にアクセスできる。そして、教育機関、医療機関は 100%、安全で安定的な水にアクセスできることである。

<清潔・衛生>

教育機関、医療機関は 100%、流水と石鹼で手洗いできる施設を備えること。

WaSH の原点は、2005 年、国家執行評議会 (NEC: National Executive Council) がパプアニューギニア水公社 (PNG Water Board。現 Water PNG) を設置して国の水政策を立てるよう指示したことに遡る¹⁹⁹。審議されたが「結果」について承認が得られなかったため、NEC は水と衛生に関する政策を策定することを目的にした特別のタスクフォース (TF: Task Force) を設置した²⁰⁰。2011 年に同国初の

¹⁹⁵ MTDP3 (2018) Vol.2 p.64.

¹⁹⁶ 周辺ルーラル (peri-urban centers) とはアーバンの周辺に展開するセトルメントを意味する。アーバンルーラルとも呼ばれる。

¹⁹⁷ WaSH (2015) pp.8&9.

¹⁹⁸ ここで Medical centers とは病院、ヘルスセンター、救護所 (Aid Posts) を含む。出所: WaSH (2015) p.8.

¹⁹⁹ 閣議 No.72/2005.

²⁰⁰ 閣議 No.51/2008.

表 3.4 パプアニューギニア：水とトイレの普及率と世界ランキング（%、順位）

	飲料水利用率	順位	水道普及率	順位	トイレ普及率	順位
2000	34.0	205	20.4	186	20.9	177
2001	34.0	211	20.4	192	20.9	186
2002	34.0	214	20.4	196	20.9	191
2003	34.0	214	20.3	195	20.9	194
2004	34.0	215	20.3	198	20.8	195
2005	34.5	218	20.2	205	20.2	200
2006	35.1	220	20.0	207	19.6	204
2007	35.6	221	19.9	209	19.0	206
2008	36.2	222	19.7	210	18.4	208
2009	36.8	226	19.5	212	17.8	211
2010	37.3	226	19.4	213	17.2	212
2011	37.9	227	19.2	214	16.6	215
2012	38.4	228	19.1	216	15.9	216
2013	39.0	228	18.9	216	15.3	217
2014	39.6	227	18.8	217	14.7	219
2015	40.1	227	18.6	218	14.1	220
2016	40.7	227	18.5	218	13.5	220
2017	41.3	226	18.4	217	13.0	221
比較国		/229		/225		/226

比較国数は最終年の数字。

出所：国連グローバルノート（2021年7月時点）。オリジナルの数字はWHOが出所。

WaSH 会議が開かれ、国としての政策を立てる重要性が承認された。その後、世界銀行の水・衛生プログラム（WSP: Water and Sanitation Program）がその TF の作業を支えるための技術支援を供与した。TF は水と公衆衛生および清潔・衛生に関する一元的な政策を策定し、アーバン、アーバンセトルメント、ルーラルへのサービスの提供を目指すことになった²⁰¹。TF は 2012 年、2013 年、定期的に会合し、関連するステークホルダーとの連携や他の地域においてワークショップを開催しながら、現在の WaSH 文書の作成にいたっている。MTDP3 (2018)²⁰² はこの政策が水、公衆衛生、衛生施設の発展を誘導すると述べているが、ただ方針を伝えているだけであり、具体的な方法については踏み込んでいない。WaSH は未だ生成途上にある。

²⁰¹ 水資源の管理は対象となっていなかった。水資源の利用については MTDP2(2015)が水資源の豊富さを強調している。p.70.

²⁰² MTDP3 (2018) Vol.2 p.64.

ルールルにおける安全な水へのアクセスの実績は、2014年時点で33%であった²⁰³。この数字は表3.3が示すように、MTDP3の2016年のベースラインにそのまま引き継がれている。表3.4は「飲料水の利用率」の2000年から2017年の全国平均の推移を示しているが、発展がきわめて遅い。

ルールルにおける水道へのアクセスはミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)の2010年時点の中間状況を伝えるMDGs2010レポート²⁰⁴によれば1996年8.5%(アーバンに限定すれば71.7%)、2006年9.9%(アーバン70.0%)であった。表3.4は「水道普及率」(全国平均)の推移も示しているが、2006年時点で20%であった水準がその後まったく伸びていない。MTDP3(2018)には水道へのアクセスのデータが紹介されていない。水道管による水供給についてはデータのとり方について調整が行われている可能性があるものの生活に欠かせない水について5年間先までの公共サービスを展望するMTDPが触れていないことは配管による水供給の優先順位が低いという考え方を反映するものであろうか、それとも基準が定まっていなかったものであろうか²⁰⁵。

安全な水へのアクセス率²⁰⁶は相当低い。同指標はWHOの直近データである2017年の時点で41.3%であり、229か国中226位であり、水道水へのアクセス率も同じく18.4%であり、225か国中で217位であった。

衛生的なトイレへのアクセス(ルールル)については2014年において13%であった²⁰⁷。この数字は表3.3が示す2016年のMTDP3の数字にそのまま引き継がれている。しかし、MDGs2010レポートによれば、ルールルにおける衛生的なトイレへのアクセスについては1996年の時点で2.5%(アーバンでは58.3%)、2006年で1.6%(アーバン46.7%)であったので2016年のMTDP3の数字は若干改善を示しているようであるが、1996年から2017年の国連統計²⁰⁸を見ると変化が安定していない。全体的に漸減している。水道や衛生施設は、建物に設置されるため、世帯の人口の増加が建物数の増加を上回るほどアクセス率が下がっていることを意味している。

²⁰³ この数字はMTDP2(2015)が保健省(DOH: Department of Health)発表の数字として紹介したものである(p.57)。

²⁰⁴ *Millennium Development Goals, Second National Progress Comprehensive Report 2010 for Papua New Guinea* p.211がフルネーム。MDGs2010レポートと短縮した。同レポートはUNDPの支援を受け国家計画モニタリング省が2010年に作成した。数字はp.210を参照せよ。

²⁰⁵ 保健省の「水道」の定義は「自宅および近隣(the neighborhood)に接続」となっていたが、WHOの「水道」の定義は上水配管が自宅敷地内に設置されている施設」と狭く定義している。

²⁰⁶ WHOの「安全な飲料水」は公共の水飲み場施設、井戸水、湧水、雨水利用設備を含み、30分以内にアクセスできる施設からの給水」と定義されている。

²⁰⁷ 出所は保健省。

²⁰⁸ 国連の「トイレ普及率」がMTDP3のルールルの衛生的トイレへのアクセス率と同じになっている点に留意しておく必要がある。

衛生的トイレを利用できる人びとの比率は WHO 統計では 2017 年時点で全国ベースで 13%と報告している。これは比較国 226 か国中 221 位である。

3.3.2 水・公衆衛生の制度の展開

WaSH (2015)がまとめたパプアニューギニアの水・公衆衛生制度の沿革によると、この部門を最初に所管した政府機関は保健省であった。1973 年に公衆保健法 (Public Health Act 1973) が策定され、それにより水質基準が決められ、モニターと規制は保健省の管轄となった。

1986 年に制定された国家水・下水法 (National Water and Sewerage Act 1986) はパプアニューギニア水道局 (PNG Water Board) にアーバンとルーラルに水と衛生サービスを提供する責任を与えた。

1996 年には首都区水・下水法 (NCD Water Supply and Sewerage Act 1996) が制定されポートモレスビーの水と下水に関してポートモレスビー市役所 (NCDC) に責任を与えた。続く 1997 年には国家保健管理法 (National Health Administration Act 1997) が策定され、ルーラルの水供給と環境衛生に関する条例制定の権限が州政府に与えられた。また続く 1998 年には州市町村政府基幹法 (OLPG&LLG: Organic Law on Provincial Government and LLGs) が発効し、市町村政府が水供給の条例を制定することができるよう計画権の地方分権が行われた。

特に 1998 年の OLPG&LLG 以降は地方の水・衛生対策は各地方の所管事項になったという判断を保健省と公共工事省に与えた²⁰⁹。紛らわしいことが次に起きる。国家保健計画 2011~2020 年 (National Health Plan 2011-2020) が策定され、ルーラルの WaSH に責任をもつのは保健省とされた。国家保健計画 (2011) を子細に見ると、サービスデリバリー改善の柱の一つとしてパプアニューギニア内の全ての保健施設と郡の病院は水道と衛生施設の確保を行うとある²¹⁰。

2013 年には地域社会奉仕義務が決定され、国営企業が基礎的財やサービスの提供という非営利の分野を管理する場合に補助金を出すことを決めた。なお、政府の補助金を受け取る国営企業はイコールフットイングを確保する観点から民間セクターより有利になるように政府から財源を受け取ることはできない。

以上の制度の沿革の中に見られるように制度は修正されているが地方行政の改革とセクターの改革が行われる際に財源の責任をめぐる混乱を惹起する要素が見られることに留意する必要がある。

3.3.3 脆弱な水と衛生のガバナンス

²⁰⁹ IBRD Service Delivery Assessment 100893 (2013) p.9.

²¹⁰ National Health Plan (2010) Volume 2, p.8.

パプアニューギニアにおける水と衛生に対する総合的な対策は長年の取り組みはなされているが未だ途上である。水と衛生については構造的に住民がサービスの受け手であり、ルーラルへの水供給はウォーターPNG (WPNG) が担い手である。MTDP3 (2018)は、Water PNG は政府の役所でもあり、サービスを行うエージェントでもあると明言している²¹¹。

WaSH (2015)は、エージェントの立場にある WPNG が責任を果たせていないことを率直に認め、改善策を同時に提言している。

エージェントが責任を果たせていない状況については、水と衛生分野の政策の構築と実施に責任をもつ単一の機関がないため、プログラム調整、戦略的計画、部門別投資計画、予算配分計画などは全て実施の推進力を欠いたものになり、責任は曖昧となり、政策は現状の資源に順応してしまい、調整も監視もされず、報告も貧弱なものにしかならないと説明する。

財源にも言及している。財源割り当てが少ないうえ、パートナー (EU、JICA、ADB 等) からのローンの返済も増えており、国営企業が水と衛生のサービスを拡張することは困難と割り切っている。ルーラルにおいては、保健省は病院とクリニックで現在使用されているものを例外にすれば、新規にはほとんど予算を割り当てていない。政府による州、郡、LLG へのサービス改善プログラム (SIP: Service Improvement Program) は年間約 14 億キナを構成しているので、そこから WaSH 部門の財源を賄える可能性はあるが事実上今日まで水と衛生へのアクセスを増やすためにほとんど使用されていない²¹²。

WaSH (2015) の改善策は国家水公衆衛生機構 (NWSHA: National Water, Sanitation and Hygiene Authority) を設立することであった。

NWSHA は WaSH 開発の国家目標の精緻化、地域社会奉仕義務 (CSO) メカニズム²¹³を含む WaSH 開発の財政的サポート、各種規制 (水質、技術、非政府企業、経済、競争関連等)、インフラ開発とサービスデリバリーへの民間セクターの参入拡大、モニタリング・情報システムによる WaSH セクターの発展、イノベティブなサービス提供プログラムの開発を行うことが期待されている²¹⁴。

NWSHA は、さらに、アーバンにおける WaSH サービスは貧困層とセトルメントへのサービス戦略を含み、CSO への財源を確保すること、国営企業 (SOEs: State Owned Enterprises) やサービスプロバイダーが水道料金の不払いや盗水に対処する際のアシストを期待されている²¹⁵ほか、州政府、郡、LLG の医療機関その

²¹¹ MTDP3 (2018) p.65.

²¹² WaSH (2015) p.14.

²¹³ CSO は地域社会奉仕義務 (Community Services Obligation) の短縮形。

²¹⁴ WaSH (2015) pp.16&17.

²¹⁵ WaSH (2015) pp.16&17.

他の水と衛生施設へのアクセスに従事する NGO や民間セクターによるサービス提供をアシストすること、SIP が 持続可能な WaSH 活動を含むようにさせること、SIP のサポートが不十分な場合、ルーラルの WaSH 開発の財源をサポートすること、開発パートナーと協働し、ルーラルの WaSH 開発政策に対する財源と支援を増やすことが構想されている²¹⁶。

このように、NWSHA が設立されれば、この国の水・衛生対策は全体的に改善することが期待されている。NWSHA は調整組織として政策をまとめ実施するため、財源は WaSH ファンドを設立し、国庫その他からの収入を見込んでいる。

この WaSH (2015) に描かれた NWSHA の法案が 2018 年 1 月、国家計画モニタリング大臣リチャード・マル(Richard Maru)によって国家執行評議会に提出され承認された。

承認はされたものの厳しい条件がつけられた。マル大臣が承認報告の記者発表で話した内容には重要なポイントが含まれている。大臣はまず「NWSHA の下で、水と衛生サービスが全ての村、全ての郡の町、全ての州の町に展開される」と述べたのである。これによって、地方政府の全ての場所に NWSHA の采配で水と衛生のサービスが行き届くことになるのである。この点は後述する。

続いてマル大臣は「NWSHA はこの国の水と衛生サービスを規制していくことになる。NWSHA は法律で設置された独立機関となり、政府の年間の予算充当を通じた政府の資源に依存せず、エダ・ラヌ(Eda Ranu²¹⁷)、PNG Water²¹⁸、および他の民間の水供給システム保有者に対するライセンス・フィーを課金する。フィーを活用すれば独自の収入を生み、それで管理費を賄うことができる」と²¹⁹述べ、NWSHA は卸事業者や民間企業からのライセンス・フィーで事業を営み、事業費に国家の財源を期待させないことにしたのである。厳しい制約下での事業の出発となった。

3.3.4 国家水公衆衛生機構(NWSHA: National Water, Sanitation and Hygiene Authority)の課題

制約の一つ目は資金である。MTDP3(2018)は、WaSH 対策予算は 2022 年までの 5 年間のトータルで 8 億 8,370 万キナであり、年平均 1 億 7,700 万キナ(約 57

²¹⁶ WaSH (2015) pp.17&18.

²¹⁷ Eda Ranu は NCD における水と衛生サービスの提供に責任を負っている。出所：Wash (2015) p.26.

²¹⁸ PNG Water は郡レベルの都市部における水と衛生サービスに責任を有している。また、ルーラルにおける自助努力ベースの水と衛生対策を推進している。出所：Wash (2015) p.26.

²¹⁹ Patjole (2018) *Loop PNG*, Jan. 21, 2018 (URL:<https://www.looppng.com/png-news/national-wash-authority-be-set-72490> Downloaded July 29, 2021).

億円)となる²²⁰。IBRD (2013)²²¹によると 2006 年から 2012 年の 7 年間の WaSH セクター向け支出は年平均約 2,500 万米ドル(約 28 億円)であり、うち、パプアニューギニア政府の直接の支出は 1 千万米ドルであり、全体の 40.0%であった。残りの支出のうち 686 万米ドル(27.4%)は融資であり、829 万米ドル(33.2%)は無償資金協力であった。WaSH (2015)は国民の 70%が水と衛生的なトイレと下水サービスにアクセスできるようになるためには毎年 2 億 5 千キナ(約 80 億円)と 5 千万キナ(16 億円)の操業・維持費が必要になると試算している²²²。

制約の二つ目は人材である。IBRD レポート (2013)は、既存教育機関の卒業生がこの分野に入らないと確立された実施のガイドラインが存在しないことによって技術の基盤が築かれていない。知識の共有やスキルの移転が行われていない。こうした基盤の欠如が分野の効率性を低下させ、財源が得られることになってもそれを有効に使用することができない。2013 年時点の WaSH セクターの従事者は 1,100 人であった²²³と述べている。また、WaSH (2015) は「2030 年までにはかなりのスタッフが必要である。国際水協会 (IWA: International Water Association)は 2015 年終了の MDGs の目標を達成するためには 7,365 人の人材が必要と算出していた²²⁴」と述べている²²⁵。

その他の制約として、Kutan et al. (2020) は、NWSHA が与えられた価格規制の責務が消費者競争促進法の観点から適正に実施できるかどうか、後述するが水・衛生セクターの他の関係機関、具体的には中央政府と調整ができるかどうか、州または郡における事業実施の調整の成否などが未知数と述べている。さらに、市場が小さく規模の経済がないこと、都市住民が増えることに伴う文化的社会的な問題への対応、市民の参加や協力が得られるかなどのガバナンス上の課題を乗り越えなくてはならないことを挙げている。最後に水資源の確保に際しては水源をかかえる地主グループとの補償交渉が重要な課題となると述べている²²⁶。

3.3.5 キャッチアップが期待される水セクター

²²⁰ MTDP3 (2018) p.65.

²²¹ IBRD Service Delivery Assessment 100893 (2013) p.15.

²²² WaSH (2015) p.14.

²²³ IBRD Service Delivery Assessment 100893 (2013) p.13.

²²⁴ *Meeting the Water and Sanitation targets. A study of the Human Resource Requirements in Papua New Guinea.* International Water Association (IWA), March 2013. なお同じ問題について IBRD (2013)は追加的に 7,600 人必要。内訳はエンジニア 1,190 人、専門家 4,140 人、経営・財政担当者 1,760 人、社会開発・衛生推進者 520 人が必要になるという数字を紹介している (p.13)。

²²⁵ WaSH (2015) p.15.

²²⁶ Kutan et al. (2020) pp.13-17.

パプアニューギニアの水・公衆衛生対策は当分過渡期が続くが、ガバナンスを発動させることは必須と見られる。WaSH (2015) は、水・下水政策に係る主要機関は14に上るがそれらがWaSHを巡って多様なパートナーシップ関係に入っていくこと見込まれる。それが有効に機能していくかが今後の課題である。

NWSHA は WaSH セクターの政策開発と実施に責任をもち、同分野への財源やサポートを引き付けるほか、セクター内の規制、モニター、評価、情報集積、WaSH 実施団体へのアドバイス、サポートを行う。

保健省は NWSHA と連携して、水と衛生の品質基準に責任をもつほか、州、郡、コミュニティの保健担当者をルーラルの WaSH サービス提供の面でアシストする。

財務省は州、郡、LLG の SIP 財源を割り当てる。

環境保全省 (Department of Environment and Conservation) は水資源の管理、ライセンス、料金徴収に責任をもつほか、排水を含む水域の品質基準を策定する。

農村開発省 (Department of Implementation and Rural Development) は SIP 財源の支払いとモニターを行うとともにローカル政府のデータベースモニター用資産とサービスを維持する。

消費者競争委員会 (ICCC: Independent Consumer and Competition Commission) はエダ・ラヌ (Eda Ranu) やウォーターPNG を含む公営企業のサービス料金含む経済規制や競争のモニタリングを行う²²⁷。

公共ビジネス公社 (IPBC: Independent Public Business Corporation) はエダ・ラヌとウォーターPNG の株主であるとともに、官民パートナーシップ (PPP) の政策枠組みと地域社会奉仕義務 (CSO) 政策を開発する。

エダ・ラヌは首都区における水と下水サービス提供に責任をもつ。

ウォーターPNG は首都区以外の州および郡のアーバンにおける水と衛生サービスの提供に責任をもつ。ルーラルについては「自助努力ベース」で水・衛生対策を奨励する。

州・郡行政官は WaSH インフラ計画とサービスをコミュニティへ提供する責任をもつ。

開発パートナーは NWSHA およびルーラルとアーバンの WaSH プログラムへの財政的支援を提供する。

NGO はルーラルとアーバン周辺の WaSH プログラムを実施する。

2018年1月、NWSHA 法案の成立を伝えるマル大臣は、主要な地方の都市でありながら、一つも水の供給施設がない町として、タリ (Tari)、ヘラ (Hela)、メ

²²⁷ 前項(3.3.4)で見たように NWSHA の価格統制と ICCC の管轄の競合は課題となる。

ンディ (Mendi)、バニモ (Vanimo)、ジワカ (Jiwaka) を挙げ、NWSHA の設立によってこれらの町に水供給サービスが届く期待を語った²²⁸。その直後の同年 3 月、EU は UNICEF と組んでパプアニューギニアのモロベ州、東高地州、西高地州、ブーゲンビル自治州内の郡開発庁 (DDA: District Development Authority) とパートナーシップ協定を交わして 7 万人の人びとが恩恵をうける水供給プロジェクトに取り組んでいる²²⁹。

NWSHA が設立された今、国内の関係機関同士のパートナーシップによって各地に水プロジェクトが展開していく様子が見られるようになることを望みたい。

3.4 保健と医療に関するガバナンス

パプアニューギニアの保健医療関連の指標はアジア太平洋地域で最低位にあり MDGs の保健医療関連のターゲットを一つも達成することができなかった。市民にとって保健と医療のサービスの狭義のエージェントは医療機関である。2012 年の基礎医療無償化政策によって、医療機関のエージェントとしての国民に対するサービスの責任は一層重くなったといえるが、医療サービスの指標を改善する条件や環境は改善したのかを検証する必要がある。医療指標は人間の生命尊重度合いを測る指標ともいえる。パプアニューギニアの医療サービスの現状を理解する一つの方法としてして同国の医療指標を知っておくことは議論の前提である。このため、二つの表によって保健・医療の現状を整理しておくことにする。

3.4.1 パプアニューギニアの保健医療関連の指標

パプアニューギニアは以下の保健指標において、世界の最低位からカウントして 25%以内に入っている。順位とパーセンタイルを示す。丸括弧内は出所と統計年を示す。パプアニューギニアの順位は「A/B」の A で示し、比較国数は「A/B」の B で示す²³⁰。順位の低い指標から表示する。

DTP(三種混合)ワクチン接種率(WHO、2019) 順位 194/194(最下位)

麻疹ワクチン接種率(WHO、2019) 順位 194/194(最下位)

²²⁸ Patjole (2018) “National WaSH Authority to be set up,” *Loop PNG*, January 21, 2018 (URL: <https://www.looppng.com/png-news/national-wash-authority-be-set-72490> Downloaded July 29, 2021).

²²⁹ UNICEF for every child (2018), Rural populations in four districts to benefit from EU and UNICEF supported WASH project. Newsletter dated 29 March 2018. (URL: <https://unicef.org/png/> Downloaded December 13, 2021)

²³⁰ このデータは『国連グローバルノート』からの抽出である。

ポリオワクチン接種率(WHO、2019) 順位 194/194(最下位)
 B型肝炎ワクチン接種率(WHO、2019) 順位 189/189(最下位)
 糖尿病有病率²³¹(世銀、2019) 順位 11/210(上位 5%)
 結核発症率(WHO、2018) 順位 11/194(上位 6%)
 結核死亡率(WHO、2018) 順位 13/194(上位 7%)
 ハンセン病発症件数(WHO、2018) 順位 21/186(上位 11%)
 マラリア発症件数(WHO、2017) 順位 29/108(上位 16%)
 公的医療費の対 GDP 比率(世銀、2018) 順位 183/188(下位 3%)
 平均寿命男女計(世銀、2018) 順位 169/212(下位 16%)
 人間開発指数(UNDP、2018) 順位 155/189(下位 18%)
 乳児死亡率(世銀、2018) 順位 39/193(上位 20.2%)
 新生児死亡率(世銀、2018) 順位 41/193(上位 21.2%)
 幼児死亡率(世銀、2018) 順位 41/193(上位 21.2%)

表 3.5 は世界銀行の 2000 年から 2018 年までのパプアニューギニアにおける 1 人当たりの名目 GDP と医療費(各米ドル単位)、主要保健・医療事情の指標の推移をまとめたものである。表から多くのことがわかる。

表 3.5 パプアニューギニアの保健と医療事情統計 (米ドル、%、件)

	GDP	医療費	DTP接種率	麻疹接種率	結核死亡率	妊産婦死亡率	マラリア発症件数	幼児死亡率
2000	905	178.3	59	69	111	249	79,839	70.6
2001	776	174.6	55	65	99	242	94,484	69.4
2002	755	199.3	61	73	110	234	75,748	68.1
2003	902	216.5	68	77	101	225	72,620	66.9
2004	993	256.2	62	77	102	213	91,055	65.6
2005	1,132	276.2	72	82	105	200	92,957	64.3
2006	1,257	305.5	70	82	105	187	93,938	62.9
2007	1,402	339.3	66	72	93	179	86,955	61.5
2008	1,673	358.0	56	66	102	173	84,452	60.2
2009	1,626	378.9	64	65	112	170	77,758	58.8
2010	1,949	411.2	55	63	101	168	93,956	57.3
2011	2,407	551.2	58	66	101	166	84,060	56
2012	2,791	745.2	57	71	74	164	150,195	54.6
2013	2,730	819.0	60	72	66	160	279,994	53.2
2014	2,921	955.2	52	65	52	155	281,182	51.8
2015	2,679	487.6	49	57	53	151	297,787	50.5
2016	2,510	584.8	46	46	50	148	478,497	49
2017	2,695	611.8	36	38	59	145	478,340	47.6
2018	2,814	666.9	35	37	54	145	478,340	46.3
2019	2,845		35	37				44.8

注：2018 年の妊産婦死亡率とマラリア発生件数はデータがないため、2017 年分を暫定的に使用。GDP と医療費はいずれも 1 人当たり米ドル。結核死亡率と妊産婦死亡率は 10 万人当たり。幼児死亡率は 1,000 人当たりの人数。

出所：国連グローバルノートから抽出。

²³¹ 糖尿病比率は 20 歳～79 歳人口比。

1人当たりの医療費は2000年の178米ドルから2018年の667米ドルまで年率で7.6%増加している。項目別実績を見ると、医療費支出の傾向と同じトレンドにあるものと逆に展開しているものに分かれている。

改善を示しているものの一つは結核10万人当たり死亡率である。2000年の111人から2018年には54人に減少した。また、妊産婦10万人当たり死亡率が2000年の249人から2017年には145人に減少した。また、幼児死亡率が2000年以降、漸減している。MDGsの達成はならなかったものの、ポジティブに変化している。

反対にDTP²³²(ジフテリア、破傷風、百日咳)、麻疹、ポリオの各ワクチン接種率は悪化傾向にある。DTPは2000年の接種率59%が2018年には35%に下がり、ポリオワクチンも51%から42%へ下がり、麻疹ワクチンも69%から37%へ後退し、マラリア発症件数は2012年から上昇に転じている。

1人当たり医療費とマラリアが2011年頃から増加していること、妊産婦死亡率、幼児死亡率、結核死亡率の下がり方が緩慢であること、1人当たりGDPの減少とともに1人当たり医療費も2015年に下がり始め、2010年代後半から回復に転じている。

1人当たりの医療費の増加は2008年に州市町村政府基幹法(OLPG&LLG)が改正され、国家経済財政委員会(NEFC: National Economic and Fiscal Commission)が、基礎医療サービスを地方へ届けるためのコストの地域格差を考慮に入れた交付金制度を実施したことを反映している。1人当たりGDPが2015年をピークに下がり始めたことについて、MTDP3は資源価格の値下がり、干ばつ、為替レートの現地通貨安が影響したことが原因であると説明している²³³。

3.4.1 MTDP3に見る保健医療サービスのガバナンス

パプアニューギニアの保健医療政策はWaSH同様比較的新しい。公立病院法(Public Hospitals Act)の制定は1994年、保健医療を規定する法律は1997年制定の国家保健行政法(The National Health Administration Act, 1997)であり、総合的な政策は、2001年策定の「国家保健計画2001~2010年」(The National Health Plan)が最初であった。保健サービスセクターは、サービス内容の専門性から、階層構造的なガバナンスが効率的で効果的と考えられていたため、1995年の地方分権体制は、地方に保健サービスを普及させていく上で大きな試練を保健セクターに科した。保健省が郡やLLGの医療機関を支援するには、州や郡の行政官を経

²³² DTPはDiphtheria and tetanus toxoids and pertussis vaccineの略。

²³³ MTDP3 (2018) Volume 1. p.54.

由しないとならず意思疎通が悪くなり、地方の保健サービスの専門家も保健省からの新しい情報に接することができず、意欲を喪失するという事態を招いた。

国家保健計画を円滑に実施するため保健省は各州政府とパートナーシップ協定を結び、裁量予算の 15%を保健サービス向けに確保することで合意していたのであるが、2001 年の実績では 15%を達成した州はゼロで、17 州が 10%未満だけ支出したことがわかった²³⁴。州政府の義務履行の合意が守られなかったことはパートナーシップの意味を土台から崩し、国民の保健サービスを提供しない州政府の特権が問題になった。しかし、当時は州に対する交付金は人口と面積に応じて支給されていただけでサービスを届けるコストが考慮されていなかったために、異なる条件の 89 の郡にサービスを行き渡らせることは困難と判断された。

この事例は、パプアニューギニアは予算が不足しているという問題だけではなく、制度を一律に全国に公平に届けることの困難さ、人材の層が地方に行くほど薄くなるという事情、そして、地方分権に伴う問題、すなわち、州政府行政官の州内統制(命令系統、財源の両面)をめぐる政治的利害関係と、より高いレベルの保健サービスを届けたい医療サービス関係者(州の中心にある病院関係者)との対立問題を凝縮している²³⁵。

このような背景を念頭において MTDP3 の保健医療サービスの政策と実行のためにどんな規律づけを考慮しているのかを見る必要がある。

「国家保健計画 2011～2020 年」(National Health Plan 2011-2020)は基礎的保健医療サービスを届けるには医療従事者、資金供給、インフラ、薬と医療資材供給、リーダーシップとガバナンスの必要性を認めている。MTDP3 (2018)はそのうち、従事者とインフラの目標と予算の概算は紹介しているが、規律づけは説明していない。MTDP が掲げる医療分野の目標は、保健医療施設の建設、維持が中心である。MTDP3 は次のような目標を設定している²³⁶。

- ① 174 のコミュニティ保健施設(CHP: Community Health Post)を設置する。2022 年まで毎年 10 か所設置。

²³⁴ Thomason et al. (2009) p.124. 保健省と州政府のパートナーシップ協定中の成果をモニターする枠組みに基づきこのモニター調査が実施された。

²³⁵ MTDP3 (2018) は保健医療サービス改善の指標として妊産婦死亡率、新生児死亡率、結核発症率、マラリア発症件数等の 2022 年までの数値目標を掲げているが、ベースラインである 2016 年の実績値が本章の「表 3.5 パプアニューギニアの保健と医療事情統計」の 2016 年前後の数値との乖離が目立った。たとえば 10 万人当たり妊産婦死亡数は MTDP3 の数値は WHO の数値より 1.5 倍多かった。反対にマラリア発症件数は MTDP3 の数値は WHO の数値より 4.6 倍少なかった。このような事情から MTDP3 の数字は割愛した。これは保健省と末端医療機関の情報伝達の質を反映したものと考えられる。

²³⁶ MTDP3 (2018) p.39. なお、保健医療対策のための予算表も 2022 年までの各年毎に 1,000 キナ単位でリストアップされている。同 p.40.

- ② 82 のヘルスセンターを補修または高規格する。2022 年まで毎年 10～25 か所設置。
- ③ 89 の郡の病院を改修する。2022 年まで 15～25 か所で実施。
- ④ 保健医療サービス従事者を 2022 年まで毎年漸増させる。2015 年の 1 万人が、毎年平均 6～7 千人増加し、2022 年には 3 万 7,500 人を達成する。
- ⑤ レイ市のアンガウ (ANGAU) 病院とポートモレスビー総合病院の各病院にガン病棟を毎年合計 2 か所ずつ増加する。
- ⑥ 19 の州立病院を高規格化または再開発する。2018 年単年で実施。
- ⑦ 10 万人当たりの医者 of 比率を 2018 年の 5 人から 2022 年には 50 人に引き上げる。
- ⑧ コミュニティヘルスワーカーを 2018 年の 1 万 5, 395 人から 2022 年までに 2 万人に引き上げる。

パプアニューギニアでは後述するように、保健医療施設の維持・補修だけでも大きな課題である。上記リストの②と③は、その実行が切実であることを確認していると言える。始めに検討したいのは、冒頭の CHP の目標である。

出産に際しての妊産婦と乳児の死亡を減らすために企画された CHP 建設構想は 2013 年 2 月に決定され、保健省が推進役になっている。この構想は既に 2007 年に制定された州保健局 (PHA: Provincial Health Authorities Act 2007) 法を踏まえているため、中央政府、州政府の主導が期待され、最後にコミュニティの貢献も期待されているのである。中央政府、州政府、そして CHP 政策の基本的な責任体制 (ガバナンス) を見てみたい。

<保健省の立場>

2013 年当時の保健大臣マイケル・マラバング (Michael Malabang) は CHP について次のように述べている。

「パプアニューギニアの人口の 87% はルーラルに住んでいる。13 人のうち 1 人が 5 歳に達する前に亡くなっている。ほかの太平洋地域では見られない多さである。妊産婦の死亡も受け入れがたいほど多い。政府の優先課題はこの国の保健のトレンドを変えることである。CHP は妊産婦と幼児の健康指標改善に対応するための本質的な部分を担う。ルーラルの保健サービスを提供する政府、教会、非政府組織、民間セクターのパートナーにこの方針を呼びかける。共に働き、この政策を守り、CHP が資材と子供の保健サービスをルーラルの人びとの近くに届けるようにすることはできる²³⁷」と。

²³⁷ National Department of Health (2013) *Community Health Post Policy* i.

同じく当時の保健省次官のパスコー・カセ (Pascoe Kase) は次のように述べている²³⁸。

「CHP は新設されるか、または、現在の救護所 (Aid Post) または準ヘルスセンターを建て替えることによって、今ある地理的な境界の内側で保健医療サービスが受けられることを目指している。少なくとも 3 名の医療従事者²³⁹を常駐させ基礎医療を施せるようにする。CHP はルーラルにおける共通の医療サービスの改善を施すが、特に出産事故の多い郡にサービスが向けられる。パプアニューギニア政府と保健省は国民の健康の改善にコミットしている。CHP 政策を約束し、同じ希望を持つ関係者にもこの政策を推奨する」と。

<CHP のガバナンス>

CHP 政策は 10 の原則を打ち出している。そのうち六つは設立に関連し、四つは操業に関連している。

設立関連の原則は次の通りである²⁴⁰。

- ① ロケーションの戦略性 (サービスのニーズ/地形、水、道路、通信、医療施設転送性などアクセス関連情報/土地や他のインフラ整備計画や補完条件や紛争の有無などコミュニティの構造)。
- ② 地元関係者の協議による同意 (コミュニティ/保健医療従事者/LLG/郡行政官/郡の保健管理委員会/JDPBPC²⁴¹/州政府および州保健局)。
- ③ 州政府の戦略的優先企画との調節/州経常収支と予算の整合性²⁴²/関連する国会議員/州政府行政官および州政府保健庁 CEO および理事会。
- ④ 医療施設基準に沿った設計。
- ⑤ 保健省による、①～④の原則適合および操業関連の審査を経て、暫定の CHP 番号を付与されること。
- ⑥ 政府の資金で建設または建て直しで完成される場合は資金や契約に関して保健省が支援する。完成後に正式な承認番号が付与される。

²³⁸ 前掲書 ii.

²³⁹ 医療従事者の役割は妊産婦および幼児のケア担当、助産婦、コミュニティの意識啓蒙担当 (家族計画、検疫、応急措置、大型病院転送までの患者の容態の安定化など) などが考えられている。

²⁴⁰ National Department of Health (2013) *Community Health Post Policy*. pp.7-10.

²⁴¹ 2014 年以降は DDA (District Development Authority) に代わっている。

²⁴² ADB は、これに関連して、パプアニューギニアの幾つかの州政府に対してパートナーシップ構築を提案し、DOH も巻き込んで締結をしていると見られるが、成果とガバナンスの効果は不明である。(出所: Partnership Building between Provincial Governments and Nonstate Actors for Rural Health System Strengthening in Papua New Guinea (Summary Output 2) URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/41509-013-png-oth-03-.pdf> Downloaded August 2, 2021)

操業関連の原則は以下の⑦～⑩の四つである²⁴³。以下、ガバナンスに関連する部分に下線を施している。関連する機関のパートナーシップと市民参加に対する期待が見える。JDP&BPC(現 DDA)による監督、州保健局(PHA)による説明責任、ローカルコミュニティの参加、PHA への要望が見える。問題は、操業のガバナンスは出来てからの課題であり、いかにして CHP を実現するかのガバナンスではないということである。

⑦ CHP はレベル2の施設として運営される²⁴⁴。

⑧ CHP はコミュニティにおける医療サービスのキャンパスとして機能する(内容: コミュニティの人びとが医療ボランティアの練習が受けられる/公衆医療に関する啓発を行う/医療情報へのアクセスを可能にする/検疫/待機ハウス設置等)

⑨ CHP のガバナンスは設立の出資者と特定施設の操業の仕方によって異なる。それにもかかわらず、可能な限り、CHP は独自の経営委員会をもってコミュニティの関与と主体性を改善すべきである。

CHP の日々の経営は事務長の責任であるが、以下の関連するガバナンス・メカニズムと団体の監督を受けて行う。

- (政府が医療サービスを民間機関と契約する場合) MOU/同意またはサービス提供協定書。
- 教会の保健部門。
- 郡保健運営委員会
- 郡計画予算重点化委員会(JDP&BPC; Joint District Planning and Budgeting Priorities Committee)
- 州保健局(PHA)

⑩ CHP は保健サービスを継続的に改善させる(品質確保/認定調査に参加/保健省の臨床ガイドラインと治療マニュアル使用/国家開発計画およびデータシステムに対し定期的に情報提供を行う)。

CHP と並び注目されるのは州保健局(PHA)の活動である。PHA は政府そのた多くのステークホルダーとパートナーシップを組んで保健、医療サービスの業務を遂行しようとしている。

²⁴³ National Department of Health (2013) *Community Health Post Policy*. pp.11&12.

²⁴⁴ レベル2とは標準的なサイズの CHP のこと。地形的にも比較的アクセスし易い場所にあつて、人口5,000~1万人に利用され、ベッドが4台あつて、24時間看護が提供される。出所: Asian Development Bank (2011) "Proposed Community Health Post Policy and Standards (Summary) Project Number: 41509 (September 2011) URL: <https://adb.org/sites/default/files/linked-documents/41509-013-png-oth-0> (Downloaded September 10, 2021).

パプアニューギニア政府は、州内の保健医療の水準の向上と保健医療サービスの提供、州の保健医療パートナーシップのために州保健庁法 (Provincial Health Authorities Act 2007) を制定した。その第 11 条は、PHA が取り交わすパートナーシップ協定の目的を 6 項目規定している²⁴⁵。

- ① 病気、傷害のある者を手当と処置を通じて救済する。
- ② コミュニティの健康を促進、保護し、維持する。
- ③ PHA をローカルコミュニティに対して説明できる機関とする。
- ④ ローカルコミュニティを奨励し、PHA に関連する企画および決定に参加させる。
- ⑤ 適切で受け入れ可能な公共の保健医療サービスをローカルコミュニティに届ける。
- ⑥ 州の病院または PHA または他の場所の敷地から、適切で受け入れ可能な公共の保健医療サービスを届ける。

CHP に関連する下線部は当時の JDP&BPC (現 DDA) も推進機関の一つとして期待されていたわけであり、現実には報告されているような悪い機関としてリストされているわけではない。「10 の原則」が示すように、多数の当事者のパートナーシップと共通理解が必要とされるプロジェクトである。

他方、PHA に関連する下線部は、より高位のエージェントが末端のコミュニティを奨励するというスタンスが明示されている。PHA は、2011 年から東部高地州、西部高地州、ミルン湾州で採用されている²⁴⁶。このプロジェクトの効果は十分検証されていない。この 3 例は暫定的な要素があり、伸展も遅く、是正措置が必要のようである。2019 年にはシンプ州と中央州、西部州で採用された。2020 年 2 月、保健 HIV/AIDS 大臣ジェルタ・ウォン (Jelta Wong) が NCD に PHA 方式を採用すると発表した。「PHA はこれで最後になるだろう」と語った²⁴⁷。

PHA の効果はまだ見えていないが、医療施設の実現の推進力になりえた原因が検証されることが有効と考えられる²⁴⁸。

(2) 保健医療施設とサービスの現状

先に、パプアニューギニアでは保健医療施設の補修や維持が大きい課題と述べたが、この国の保健医療状況の厳しさを伝えるレポートは複数ある。パプアニ

²⁴⁵ Provincial Health Authorities Act 2007 (2007) pp.6&7.

²⁴⁶ Wiltshire et al. (2020) Papua New Guinea's Primary Health Care System: Views from the Front Line. p.6.

²⁴⁷ 同上。

²⁴⁸ 後に見る Front Line は、PHA の機能が医療の成果とシステムの効率性にポジティブな効果をもたらしたのか、それともネガティブな効果をもたらしたのか探求する必要があると考えている (p.47)。

ューギニア国家研究機構 (NRI: National Research Center of Papua New Guinea) とオーストラリア国立大学 (ANU: Australian National University) は、医療施設に公共サービス予算が効果的に使用されているかを調査するため 2002 年と 2012 年に八つの州、142 の医療施設を訪問した(ただし 2002 年は 117 か所を計画していたが実際に訪問できたのは 63 か所)。この調査は、プロジェクト名の頭文字をとって関係者は PEPE プロジェクト²⁴⁹と呼んでいる。PEPE は次のような観察をまとめている。

- 10 年前と比較して診療所を利用する外来患者は人口増を考慮すると 30% 程度減少している。それは供給される薬の供給の減少と傾向が似ている²⁵⁰。
- 医療従事者の 3 分の 1 以上は代替収入源をもっているが程度は州によってことなる。東部高地州では 10% だったが西ニューブリテンは 70% であった。
- 診療所は 25% が建て直し、43% は修繕が必要であり、医療従事者の住宅の 40% は建て直しが必要な状況であった。州政府から補修のグラントがあるはずであるが、2012 年に補修工事した診療所は約 30% だった。
- 電気と冷蔵庫のあった診療所は全体の 40%²⁵¹。十分と言えるトイレがあったのは 51%。通年水にアクセスできる診療所は半分以下。救急車とマット付きベッドと台所付きの診療所は 4 分の 1 以下であった。床に寝ている患者もいた。特に対象的であったのは NCD では医療施設の 94% は電気があるが、西ニューブリテンではまったくなかった。
- 診療所の 18% (ヘルスセンターは 27%) は外部へ巡回健診可能。
- 診療所に対する臨床的および行政的監督が必要。年に 1 度でも監督者の訪問を受け入れたの診療所は 40% だけだった。これは行政による診療所支援の断絶を意味する。コミュニティの診療所への関りも限られていた。VHC (VHC: Village Health Committee) のある診療所は 3 分の 2 であった。VHC は年間平均 2 回集まっている。
- 診療所はいずれも基礎健診サービスに取り組んでいるが、地域差が大きい。東ニューブリテンの診療所は 60% が救急車を備え付けていたが、湾岸州では 3% に過ぎなかった。救護所は共通して備え付けはなされていない。救急

²⁴⁹ プロジェクト名の PEPE は PNG Promoting Effective Public Expenditure Project から来ている。PEPE は 216 の小学校も訪問して、医療分野も含めて 1,276 回のインタビューを行っている。報告書の名称は Howes et al. (2015) *A Lost Decade? Service Delivery and Reforms in Papua New Guinea 2002-2012*。

²⁵⁰ 2012 年の基礎健診無償化政策により、薬も無料になったため、薬の需要が増えて値上がりし、医療費を無償化していない医療機関への訪問者が減少したという仮説に立った推論。

²⁵¹ Howes et al (2015) によると、電気と冷蔵庫があるのはヘルセンターでは 61%、救護所では 51% だった (p.75)。

車をもっていた救護所は 4% だけだった。救護所も緊急時には患者の搬送をする必要がある²⁵²。

また、PEPE とは別のもう一つのグループ²⁵³が基礎医療の最前線(東ニューブリテン州と湾岸州)を訪問調査したレポート²⁵⁴を 2020 年に発表した。訪問は 2016 年に行われた。報告書の中から保健医療施設への資金や薬の配送、医療スタッフに関係する記述を幾つか紹介する。

- DDA は設立途上にあり、それを知っている保健医療関係者はまだ限られていた。ある保健委員会のメンバーは「保健委員会が DSIP を原資とした医療施設資金を DDA に申請するのはチャレンジである。われわれの多くはまだ字が分からない。MP(郡選出国會議員)は DDA のスタッフから孤立している」と語った。
- 東ニューブリテンで再訪問した四つの施設三つが DSIP を受け取っていた。額は 2012 年より増えていた。しかし、ポミオ(Pomio)の施設はプロジェクトから 18 か月遅れて受給し、ココポ(Kokopo)の施設は期限通り受給していた。彼らは、DSIP は「保健医療の資源配分方法として正当だ」と考えていた。湾岸州で再訪問した施設では依然、DSIP を受け取っていなかった。湾岸州キコリ(Kikori)の大型ヘルスセンターでのインタビューで得た情報は少し変わっていた。2015 年にキコリ郡を訪問中の首相がインフラ資金を出すと公式発表したのだが、当初予期されたように実を結ばなかった。人びとは保健関係のスタッフが資金を使い込んだと感じたため、コミュニティ内の緊張が高まった。
- 湾岸州の医療関係者は DSIP の使途のモニターが不十分であると述べていた。DSIP の報告は領収証の添付で済ましているが、現場でも何も行われていない。
- 東ニューブリテンで訪問した四つの医療施設のうち二つは、薬を発注してから届くまでの時間が長くなっていると回答した。ポミオの施設は、2012 年は届くまで 1 週間でよかったが 2016 年では 2 か月かかったと回答し、ココポの施設では同じ質問に、「2012 年は平均で 7 日だったが、2016 年は 30 日に伸びたので隣り町まで出かけて薬を購入しなくてはならなかった」と回答した。

²⁵² Howes et al (2015) 前掲報告書 pp.80-84.

²⁵³ このグループには PEPE プロジェクトに参加した Wiltshire も入っている。

²⁵⁴ Wiltshire et al. (2020).

- 湾岸州でインタビューした医療施設のマネージャーは「幾つかの救護所はスタッフが不足したため閉鎖した」と語った。東ニューブリテンでも同じであるが、働く建物が劣悪で、道路が悪く、輸送機関もない場所ではスタッフが居つかない。彼らは、子供をもっと良い学校に行かせ、良い医療サービスを受けさせたいと考えている。また、よく訓練されたスタッフほど良い場所へ行きたがる。湾岸州には良い場所が少ない。
- 医療従事者は自分達をもっと行政的にも臨床的にも監督してほしいと考えている。しかし、選挙で選ばれた人がルーラルの保健施設までほとんど来ていない。「選ばれた人は医療施設へ来て、我々の意見を聞くべきである。彼らは我々が何を必要としているかをわかっていない。」

(3) 保健医療サービスのガバナンスの規律づけ

上に見た事象報告は保健医療サービスの現状を様々な角度で伝えているが、ある報告は保健医療セクター内のガバナンスの欠陥を説明し、ある報告はローカルガバナンスの欠陥を説明し、ある報告はその両方の融合を説明している。エージェントが責任を果たし、サービスの受け手を満足させるためにはセクターとしては薬の調達、医療資機材などの専門的能力で責任を果たすことが求められる。こうしたエージェントをサポートできるのは同じセクターを取りまとめる保健省や世界保健機構(WHO: World Health Organization)、あるいはNGOとなる。指数の向上という形で成果を出すことによって、彼らは能力を実証し、信頼という見返りが得られる。一方、地方政府は、そのためのロジスティクスを整える責任を果たすことが求められている。セクターとローカルガバナンスは、市民にとっては両方とも必要なものであるから、互いに責任を転嫁せず、このセクターでは「協調」を行動規範としてエージェントは対応する必要が問われている。

サービスの受け手に対してセクターを代表するエージェントが協調的にかつ重層的に働いてくれれば、よりの確なサービスが市民にもたらされる。ただセクターも人的資源や医療品の調達力など多くの面で成熟しているわけではない。

困難な問題、すなわち地方や国では対応できない課題ほどネットワーク・ガバナンス、あるいはグローバルガバナンスが働いているという好例がマラリア対策に見られる。

マラリアは地方の医療機関では対応が追いつかず、政府にとっても対応に限界があることを象徴している。政府がマラリア対策を通じて国際機関と応答し、それにより、政府と州政府が医療機関を指導・監視し、それが機能していれば、それは、国際社会、政府、末端医療機関の水平連携によるネットワークによる問題解決のガバナンスのモデルとなる。

「国家マラリア戦略計画(2014～2018年)」(NMSP: National Malaria Strategic Plan 2014-2018)には、次の記述がある。「パプアニューギニア政府は、急増するマラリアに対して財政的運営が十分でなく、その結果、成果が出ていない州の対策実施能力を強化するため、財政運営を、当初3年間と区切って、会計企業に外注する計画を立てている。会計企業の担当者は州政府の財務部に組み込まれ、州政府と郡の財政担当者を支え、彼らのマラリア対策実施能力と財政能力全般の強化に協力する。また、マラリア対策の任務を負った国家マラリア統制プログラム(NMCP: National Malaria Control Program)とその実施パートナーは外部の財務監査を受けることになっている」と²⁵⁵。このコンセプトの実績は、緊張関係のあるガバナンス構築の検証材料を示すものともなるであろう。

3.5 道路整備に関するガバナンス

パプアニューギニアの道路に関するガバナンスは中央政府が法律によって管理する国道と州政府以下の地方レベルが管理する地方道によって異なっている。国道の管理は財源不足によって予定通りに進んでいない。そして、エージェント間の混乱が輪をかけてプロジェクトの進展を阻んでいる。地方道の整備は、国道との連結がない場合および民間事業者がいない場合は公共事業省²⁵⁶(DOWI: National Department of Works and Implementation)の支援が受けられる可能性もあるが、基本的には自力で整備する必要がある。地方道の整備を推進するメカニズムは運輸省によって提示されている。道路は保健・医療、教育や生計、経済に大きく影響するインフラストラクチャーであるだけに、ガバナンスの立て直しが急務である²⁵⁷。地方の道路整備は地方分権の考え方に立てば国道と連結しない限りは地方政府に第一義的な責任がかかっている。

3.5.1 道路整備の現状

(1) 道路総延長

²⁵⁵ National Malaria Strategic Plan 2014-2018 (2014) p.41.

²⁵⁶ 公共事業省は Department of Works が基本であるが、Department of Works & Implementation (DOWI) と表記されている場合もある。本論文では引用文のまま DOW または DOWI の両方で使用している。

²⁵⁷ Adams (2018) は「道路のコストが高く、セクションが通行できないことがパプアニューギニアの人びとを市場、収入機会、保健、教育サービスから疎外し、悪路は成長を制約し、貧困と困難の原因となっている」と述べている(p.8)。また Gibson et al. (2002)は農村地域におけるスイートポテトの価格が生産地点から離れるほど値段が高くなっていること、また、近くの道へのアクセス時間が短いほど生産者が高い収入を上げている等のデータを基礎にしてインフラへのアクセスは貧困と密接に関係していると述べている。pp.20&21.

2018年策定のMTDP3によると、パプアニューギニアの道路総延長は2016年時点で約3万キロメートル、橋梁は746基であった。国道(National roads)は8,740キロメートル、州・郡道が約2万2千キロメートルであり、州・郡道のうち管理されている道路は1万6,100キロメートルであった。国道は優先中核道路2,309キロメートル、優先非中核道路2,050キロメートルとその他4,379キロメートルに分かれる。国道はパプアニューギニア経済の背骨であり、全国の乗客・貨物移動の89%を担っている。PNG Fact Book (3rd Edition)²⁵⁸は2005年以前の時点で国道が約8千キロメートル、ルーラル道が約2万キロメートルと紹介している。補修が急がれているけれども予算不足がそれを阻害していると言われている。国道のうち気象に影響されずに通行できる部分(舗装率)は40%である。この数字は2013年に公共事業省(DOWI)が発表した39%²⁵⁹とほぼ同じである。MTDP3はまた、国道網整備の財源は長年不十分で、限られた財源が非優先道路に向けられている。このため、投資の相当な部分が道路を使用可能な状態に維持するために必要とされている²⁶⁰。これは全国的に共通であり車の維持費を高くし、移動時間を長くし、死亡事故数を増やしていると説明している。橋梁のほとんどは劣化し、通行を危険にしている。

表 3.6 パプアニューギニアの道路整備状況 (単位: キロメートル/%)

	B/L 2016	2018	2019	2020	2021	2022
国道総延長 (km)	8,740	8,762	9,000	10,000	14,000	15,000
舗装率 (%)	40	30.2	40	50	70	80
優先国道舗装率 (%)	33.5	48	50	60	70	80
州・郡道総延長 (km)	16,100	16,500	16,600	16,700	17,900	18,000
国道の橋梁整備計画 (全899の内数)	15	20	50	60	70	80
未連結道路建設プロジェクト (全10の内数)	4	6	8	9	14	16

注: B/LはBaselineの略。

出所: MTDP3 (2018) 2018-2022 Volume 2 (p.53)からデータの一部を抽出して筆者作成。

政府は今後も国道のリハビリ、維持、再建、高規格化、並びに、経済的に重要な未接続道路の建設、老朽化および廃止されたままの橋梁の設計、再建、高規格化に投資を継続する方針を示している²⁶¹が、課題の羅列に終わり、発展のための現実的な戦略は語られていない。なお、表 3.6 は MTDP3 からの抽出であり、本文における説明は十分されていないことをお断りします。

²⁵⁸ 出版は2005年。

²⁵⁹ MTDP2 (2016) pp.52&53.

²⁶⁰ これに関連して、Rannels et al. (2005) は「パプアニューギニアが独立する前の1950年代、60年代に造られた多くの道路や橋梁が劣化してきたため、独立後の政権は予算の制約に直面し、維持をおろそかにしてきた。同時に、道路の舗装や建設のコストも著しく上昇した」と説明している (p.189)。

²⁶¹ MTDP3 (2018) Volume 2. p.53.

(2) 世界的に低いルーラル道路アクセス率

世界銀行の「アジア太平洋インフラストラクチャーレポート²⁶²」（「インフラレポート」）は、2キロメートル以内（徒歩で20～25分）でアクセス可能な年間通じて利用できるルーラルにおける道路へのアクセス率（RAI: Rural Access Index）をバヌアツとフィジーを除外したアジア太平洋22か国で比較している。それによるとパプアニューギニアのRAIは11.72で20位であった²⁶³。下位2か国はソロモン諸島の9.30、モルディブの6.52であった。

3.5.2 劣悪な道路事情の背景

パプアニューギニア政府は陸上輸送が社会経済発展に重要であることは認識している。整備された輸送システムは、生産物の産地から消費地への効率的な移動、教育や保健などの社会サービスの効率的な提供、そして、農村コミュニティの生活向上への搬送の基礎である²⁶⁴。ところが、過去何年にもわたって輸送インフラの質が悪くなったことが、社会サービスの提供や現金収入を作る能力を低めている²⁶⁵。

輸送システムの劣化は運営のまずさと低予算にある。オーストラリア政府はパプアニューギニアの道路整備財源の最大ドナー国である²⁶⁶。2007年から2017年のオーストラリアの道路支援を評価したAdams (2018)によれば、経済と人びとの移動の屋台骨となっている16の国道（総延長約4,300キロメートル）の状態を4段階に分けた場合に「優」（Good）と評価された割合は15%に過ぎなかった。それ以外の国道（4,399キロメートル）のうち「優」は10%、国道全体で「優」は13%に過ぎなかった。評価の段階は次いで「良」（Fair）、「可」（Poor）、そして最

²⁶² 原文は *Infrastructure in Asia and the Pacific*, World Bank Group 比較対象国は東アジア11か国（カンボジア、中国、インドネシア、ラオス、マレーシア、モンゴル、ミャンマー、フィリピン、タイ、東チモール、ベトナム）、太平洋島嶼国5か国（フィジー、パプアニューギニア、サモア、ソロモン諸島、バヌアツ）、南アジア8か国（アフガニスタン、バングラデシュ、ブータン、インド、モルディブ、ネパール、パキスタン、スリランカ）の合計24か国。

²⁶³ Rannells et al. (2005) はパプアニューギニアの人口の25%は直接道路にアクセスできず、そのうち10%は最寄りの道路（国道かルーラルか支線かを問わず）に到達するのに1日かそれ以上歩かなくてはならないと紹介している。

²⁶⁴ パプアニューギニアの運輸政策に関するパンフレットの扉のページには必ずと言っていいほど、この種の文言が使用されている。

²⁶⁵ MTDP1 (Medium Term Development Plan I) はCY2011-2015を、MTDP2はCY2016-2017をターゲットにした開発計画である。MTDP1 (2011) p.46 および MTDP2 (2015) p.52 を参照。

²⁶⁶ Adams (2018) p.27. オーストラリアの2015-16年までの10年間のパプアニューギニアの道路セクターへの支援は年平均6,400万豪ドルに上り開発パートナー国の合計の54%を占めた。ADBは第2位で、17%を占めた。

後が「不可」(Very Poor)となるが、16の国道の67%が、そしてその他の国道の53%がそれに当たり、国道全体では59%が「不可」であった。「良」評価は、16道で9%、その他国道で5%、国道全体で7%であり、「可」評価は、16道で9%、その他国道で33%、国道全体で21%であった²⁶⁷。

道路整備の主要官庁である DOWI が道路補修工事として、たとえば 10 億～20 億キナ(320 億～640 億円)の予算を提案していても支給されるのはせいぜい 3 億キナ(96 億円)とか無支給の場合もある。これでは比較的「優」または「良」の状態の道路を軽く整備するしかできず、状態の悪い道路を放置せざるを得なくなるためそれらの道路が更に劣化する。すると道路は再建が必要なレベルとなり、ドナー国の資金に依存することになってしまう。

パプアニューギニアにおける道路補修財源は、独立後の 20 年で半分以上減少し、そのうえ、少なくなった財源が必ずしも、目的通りに使用されていない。政府の国民 1 人当たりのインフラ支出は 1975 年の 250 キナ(2011 年キナを基準とする実質。)だったものが 2001 年には 30 キナに落ち込んでいたのである。「既存インフラを維持することは費用対効果が高いのが明らかであるにもかかわらず、政府は道路の新設に資金を注ぐ傾向がある。中核道路の日常的な維持作業より、優先順位の低い道路の再建や高規格化に向かうのは問題である」と Adams は述べる²⁶⁸。

Adams (2018)はさらに言う。「予算の配分が少ないことは問題の一つであるが、支出額が配分予算を下回っていることも問題である。そのようになる理由は、予測しなかった資金需要、間違った予算執行、公民両セクターの能力の制約、そして弱い予算規律である。2015～2016 年度予算収支では、国道への支出は予算計上額の約 40%だった。この予算支出の効果も、作業の質と高い単価に照らすと問題である²⁶⁹。」

3.5.3 道路整備関係機関

国家運輸戦略²⁷⁰(NTS: National Transport Strategy)がパプアニューギニアにおける運輸政策関係機関を紹介しているので、ここでは道路整備に関係するエージ

²⁶⁷ Adams (2018) p.17&18. 国道は、オーストラリア政府の技術協力で導入された道路資産経営システム(RAMS: Road Asset Management System)によって道路状況が視覚的に評価できるようになっている。

²⁶⁸ Adams (2018) p.19. MTDP1 は地元の下請け業者が大規模かつ複合的なプロジェクトを実施するには限界がある。プロジェクトが遅れる原因にもなっている。しかし、より長期的なプログラム財源があれば産業界は能力構築の自信を深めることができると書いている(p.47)。

²⁶⁹ Adams (2018) p.19.

²⁷⁰ Independent State of Papua New Guinea Department of Department of Transport (2013) *National Transport Strategy, Volume 1 Strategy Summary*. 2013 年策定の運輸政策。Volume 1 から Volume 3 までである。この部分は Volume 1 からの抜粋。なお、この役所名は頭文字だけとれば DOT となるが、財務省(Department of Treasury)

エンシーの主要な役割を簡単に見ておきたい。運輸省は単独でも重要な任務を負っているほか、他のエージェンシーとの調整、政策立案、モニター、アドバイスをを行う。公共工事省は技術を保有・運用することと、民間事業者との接点をもつことが特徴である。

(1) 運輸省 (DOTI: National Department of Transport and Infrastructure)

DOTI の役割は、運輸部門の政府の政策をリードし、国家運輸政策とインフラ計画を開発し、中期運輸計画 (MTTP: Medium Term Transport Plan) をモニター、更新することに加え、州、LLG およびコミュニティが、州の輸送計画を準備・計画し、国家の計画との統合を準備・計画するのを調整し、アシストすることである。上記事項をサポートするためルーラル・インフラストラクチャー開発本部 (RIDD: Rural Infrastructure Development Division) が設置されている。

DOTI はさらに地域社会奉仕義務 (CSO) 政策を定義し、実施をリードし、運輸セクターにおける CSO を形成することのほか、運輸セクター調整監視実施員会 (TSCMIC: Transport Sector Coordination, Monitoring and Implementation Committee) の議長となり、エージェンシー間調整を運営する。

DOTI は、運輸セクターエージェンシーの行動とパフォーマンスをモニターし、国家予算を調整し、運輸法制を見直し、準備する。

運輸部門に関連する支出の優先順位に関して、地域、州を横断して、そして、国家レベル、州レベル間を横断し、輸送インフラおよび輸送サービス提供に関わる全ての政府のエージェンシーに対し、モニターし、アドバイスをを行う。

(2) 公共事業省 (DOWI: Department of Works and Implementation)

DOWI は国道および橋梁の建設と維持を企画、契約、管理する。ただし、国家道路機構 (NRA: National Road Authority) に移管したものは除く。

DOWI は部門との契約を通じて建設、維持工事を実施する。道路と橋梁の設計、作業監督については民間部門のコンサルタントと契約関係をもつ。道路、橋梁の設計、工事、監督について民間コンサルタントと契約を行う。ただし、競争力があり契約能力を有する民間企業がない地域における緊急の工事に備えて、州の工事ユニット (PWUs: Provincial Work Units) を維持する。PWUs は独立会計

の DOT と区別するためインフラストラクチャーを意味する I を付して DOTI と表記される場合がある。本論文は英語の短縮文字を使用する場合は DOTI とし、日本語訳は運輸省とする。ただし Transport という語には文脈に応じて、運輸、輸送のいずれかを当てている。

制であり、商業志向の運営形態をとる。PWUs の運営とそれらの州政府との関りについては DOTI その他と協議のうえ、ガイドラインと保障措置を策定する。

本部、地域別技術サービス、プラント、輸送能力を維持する。稀少な専門的技術とエンジニアリング装置を最適利用するため、州政府の工事のエージェンシーと調整を行う。

RAMS および BAMS²⁷¹システムを維持し、先を見越した年間維持計画を策定する。道路、橋梁エンジニアリングの技術水準の開発およびトレーニングをリードする。

(3) 国家道路機構 (NRA: National Road Authority)

NRA の役割と責任は国家道路庁法 (NRA Act 2003) で規定される。NRA 統制下で道路維持を目的とした道路整備財源を設置、運営する。

RAMS および BAMS データを、DOWI と共有し、DOWI のサポートを得て、NRA 道路用に維持する。

年間道路維持プログラムを民間契約により策定、実施するほか、DOWI と歩調を合わせて安全および環境に関する慣行を実施する。また、財源の運用、出所、利用に関する記録と報告を維持する。

(4) 州政府と市町村 (LLG: Local Level Government)

国家運輸戦略 Vol.1(NTS: National Transportation Strategy Volume 1) は、1997 年発効の OLPG&LLG (州市町村政府基幹法) によって、運輸部門の管理責任が国と地方に分割されたとの認識を示している。効率的で効果的なサービスが地方に届けられるように制度や機関が変更されることになったこと、そして、これは運輸政策財源、ユーザー課金、資産移転も含まれるとの認識も示している²⁷²。

この脈絡から、DOTI は、中央政府の今後の投資の主眼は、地方と州と郡をつなぐことになったとし、州政府はローカルの人びととビジネスを、郡と州の中心へつなぐことに主要な役割があると述べている。

中期運輸計画 2 (MTTP2: Medium Term Transport Plan 2, 2019-2022) は、①MTDP3 のプログラムの優先順位を設定するに際して、州政府と LLG は自州と LLG の開発計画の発展に責任をもつ、②州と LLG は MTTP2 の実施に直接には従事しないが、③中央政府は、州と郡の輸送計画実施と開発計画が国家運輸戦略 (NTS: National Transport Strategy) 投資政策と一致し、パプアニューギニアの全てが連結

²⁷¹ BAMS は Bridge Asset Management System の略。道路の場合の RAMS に対応している。

²⁷² National Transport Strategy Volume 1 (2013) p.16 (5.2.19).

する投資およびプログラムを誘導する責任を負う。④運輸セクターのエージェンシーは、州と LLG および政府が、全国民にサービス提供できるよう、優先的な連結プログラムの実現に主導的役割を果たすべきであると書いている²⁷³。このように、州政府以下の地方政府の役割は区別され、国土がそれによって連結するプロジェクトについては、中央政府は協力するが、そうでない道路プロジェクトは、地方政府の責任において実施すべきという考え方を打ち出している。

以上の主要機関の役割に関する情報を整理すると、パプアニューギニアの運輸インフラ整備政策は国道の連結に向けられていて、直接関連しない道路整備は地方政府の責任としている。民間の手がおよばない所へは DOWI の州出先機関である PWUs がカバーする。しかし、PWUs に関する記述から判断して、地方道路の整備には主要な国家の整備機関は関与せず、PWUs と州政府の調整次第、しかも商業ベースとなる。州道以下に DOTI や DOWI の手がおよばないとなれば、地方道路の整備について前面に出てくるのは地方選出の政治家となる。後述するように、地方（特に郡の単位）におけるインフラセクターは不透明な財源の使途の巢窟と化している。地方道路が整備されるためには、必然的に DDA の役割が大きくなる。

3.5.4 国家道路機構(NRA)の課題

国家道路機構(NRA)は NRA 法の下で、道路維持財源を運営しながら道路維持工事を進める役割と機能をもっている。しかし、DOWI の機能と重複が始まっている。

NRA の活動が始まったのは 2009 年からである。確保された財源の管理と道路維持事業の費用の管理は区別されている。NRA は、軽油 1 リットルあたり 4 トヤ (US2 セント弱) の課税(levy)から上がる収入を道路維持事業の財源としている。延長 2,200 キロメートルの DOWI から NRA に管理責任が移管された国道を維持するには年間 1 億 2,930 万キナが必要と推定されているが、今の道路財源の年間収入は 3 千万キナ以下である。2014 年の NRA の歳入は、政府の国道ネットワーク総予算の 1.5%しか寄与していない²⁷⁴。NRA は 2030 年までには維持に責任をもつ距離が 9,000 キロメートルに伸びると予想されているが、その責任を果たすためには現在支出している 3 千万キナのレベルから 2 億 8 千万キナに増やす必要がある。これに貢献する戦略として、軽油だけではなくガソリンにも道路税を課税すること、自動車登録と車軸荷重にも課税することが検討されている。これらはまだ実現していないが、2017 年に軽油への課税を国産経由だけで

²⁷³ Medium Term Transport Plan 2 (2019) p.10.

²⁷⁴ Adams (2018) p.21.

はなく輸入経路にも拡張することになり、それが年間 5,500 万キナの増収に寄与する見通しとなった。

NRA は国道ネットワークのうち修復 (rehabilitation) されたセクションの日常的な維持業務を DOWI から引き継ぐために設立されたが、NRA の管理下に入った道路の多くのセクションが新たに修復を必要とする事態となり、それを NRA は DOWI の所管になると主張している。パプアニューギニア政府は、主要道路の修復と高規格化のための財源を NRA に割り当てているが、これが NRA の機能の重複を招いている。劣悪な状態の道路が NRA の管理下に組み込まれたままになっているため責任の所在の混乱を招いている。

その混乱に輪をかけているのが、インフラ開発庁 (IDA: Infrastructure Development Authority) の設立提案である。IDA は国富ファンド (SWF: Sovereign Wealth Funds) に集積する資源収入を原資とすることを前提に構想されているが実現すると機能の重複が増えることとなる。現在、既に、IDA の前身になる可能性のあるハイ・インパクト・プロジェクト・オフィス (High Impact Projects Office) が、レイ・ナザブ・ハイウェイ (Lae-Nadzab High Way) を含む新設道路の管理を行っている。政府は機能重複リスクを理解した上で、運輸関連機関の役割と責任の見直しを発表している²⁷⁵。この見直しによって NRA と IDA と DOWI の関係は影響される。

3.5.5 道路建設が予定通り進まない原因

パプアニューギニアでは国道、非国道いずれにおいても道路の建設が予定通りに進まない。この国では国道の建設が予定通りに進まず、計画に入っていなかった道路建設が先に進められて完成するという事例が多く見られるようである。パプアニューギニア運輸省の運輸セクター調整モニタリング・実施委員会 (TSCMIC: Transport Sector Coordination Monitoring and Implementation Committee) が 2017 年、2014 年から 2016 年の 3 年間に建設が計画されていた道路・橋梁工事プロジェクトの進捗を、国家運輸戦略 (NPS: National Transport Strategy) および MTDP2 (2016~2017 年) と照合させて検証した結果を「運輸報告書」 (*Transport Sector Report 2014-2016*) としてまとめた。同報告書は、公式にリストアップされたプロジェクトが進まず、リストアップされていなかったプロジェクトの方が多く完成しているというような、計画不整合の事例を挙げ、その理由を運輸省内の担当者に照会して分かった情報をまとめている。

²⁷⁵ 前掲書。p.22.

報告書の序文には次のように書かれている。「運輸部門では 2016 年までエージェンシー²⁷⁶間の調整もなく、中央に集積されるデータはなく、報告のメカニズムもなかった。したがって、国家運輸戦略や開発戦略プラン(DSP: Development Strategy Plan)やMTDP2などに同期化できるセクター全体の進捗状況の報告もなかった。これは様々な政策決定と成果の信頼性に影響を与えた。²⁷⁷」モニタリングの焦点は、国家運輸戦略や「中期運輸計画 1」(2013 年策定の MTTP)の実施の進捗および直面している課題、さらに MTDP2 などに含まれている運輸インフラ整備目標の進捗であった。

なお、ここで MTTP、MTDP2 に含まれている運輸関連の政策および開発ターゲットとはどういうものであったのかを簡単に見ておきたい。

<MTTP: Medium Term Transport Plan (2014-2018) Volume 2²⁷⁸>

プロジェクトは①新規投資対象プロジェクトと、②進捗中のプロジェクトに分けられ、前者については獲得スコアによる優先順位づけのフォーマットに従い 216 の道路プロジェクト、266 の橋梁プロジェクトがリストアップされた。後者についてはインプット、アウトプット、アウトカムを役所に報告させるフォーマットを用いて検討が行われた。

①については、ベネフィット・コスト比率(BCR: Benefit to Cost Ratio)を基本とし、BCR が 1.00~1.25 の場合にスコアが 5 となり、BCR が 0.25 ごとにスコアが 1 上がり、BCR が 2.50-3.00 でスコアが 9 となり、BCR が 3.00 を超えるとスコアが 10 となる。スコアは BCR だけではなく、経済回廊か未連結部分である場合には最大 10(ほかにも 6.62 あるいは 3.33)のスコアが与えられ、BCR との積がスコアとなる。また、その道路が政府規定の 16 の優先道路であるかどうか、また重要度に応じて 10.0、6.67、3.33 または 0.0 のスコアに 2.5 倍したものが与えられ、さらに法律で決定されたものかどうかで 10 または 0(10 または 0 の 2 択であり中間はなし)、国家執行評議会決定されたものかどうかで 10 または 0(同上)、さらに、現行の道路あるいは橋梁が果たしている機能に応じて 10、7.5、5.0、2.5 または 0.0 のスコアが与えられて優先順位が決められる仕組みである²⁷⁹。

²⁷⁶ 公共工事省(Department of Works)および国家道路庁(NRA: National Road Authority)や民間企業を指していると考えられる。これは運輸省(DOTI)がこのエージェントを管理していなかったという意味になる。

²⁷⁷ TSCMIC Monitoring Reporting & Evaluation Sub-Committee, *Department of Transport Sector Report 2014-2016 developed by the Transport Sector Agencies*. P.9. (Date of this document is not available, though available from the URL of the Department of Transport at <http://www.transport.gov.pg>.) 以後、運輸報告書(2017)とする。

²⁷⁸ MTTP は 2013 年策定。MTDP2 は 2015 年策定。MTTP(2013)は Volume 1(要約)、Volume 2(道路・橋梁・港湾・空港のプロジェクトの概要および 2014~18 年の工事計画)、および Volume 3(運輸政策)の三部構成である。プロジェクトの進捗状況を調べるためには Volume 2 がプロジェクトのデータを網羅しているため、検証の資料として採択されたと考えられる。

²⁷⁹ MTTP1 Volume 2(2013) p.13.

MTDP2 (2016~17年) は以下の目標を掲げていた。

- 国道を年間 250 キロメートル延長する。州道は年間、州毎に 50 キロメートル延長する。
- 良好な条件の道路を増やす。
- 道路の修復および新設を評価する際、金銭的価値を確保するためのビジネスケースとパプアニューギニア人の社会経済的リターン向上の 2 段階のアプローチを採用する。
- 既存道路投資価値を、維持補修工事を通じて保持する。
- 新設道路については、建設と維持補修を一体化した契約を通じて、品質の保持を奨励する。
- 材料の耐久性および道路の信頼性を改善する工法に関連する工業基準の開発を奨励する。
- 道路を建設し、完成した道路を維持する地元企業の能力を高める政策を進める。
- 道路インフラの安全性を改善する。

MTDP は道路整備の方針にとどまり、詳細には言及していないが、MTTP は建設される道路については優先順位を詳しく調査して投資計画を決定していることが伺える。「運輸報告書」は問題の事例に対する質問に回答する形で記述されている。内容は、国道の整備に責任をもつ 11 のエージェンシーの「ガバナンス」の評価でもある²⁸⁰。

運輸報告書では以下のことが観察されていた。

- ① 機関、政策、法律関連の、2017 年までに完了しているはずの 32 プロジェクトのうち、完成したものは 0 件、進捗率 50%以上が 7 件、49%未満が 17 件、まだ開始されていないものが 8 件あった。動きのあったもの(22 件)でも 3 か月~1 年以上予定期日より遅れた。
- ② 財源不足、長時間の行政手続きが課題とされた。プロジェクトによっては、他のプロジェクトの動向や条件に影響を受けていた。前のプロジェクトが完成しないと始められないものもある。エージェンツは努力を結集して多くのプロジェクトを完成させる必要について理解を示している²⁸¹。

²⁸⁰ 海上輸送および空輸の事象も含まれているがここでは陸上に限定して抽出する。

²⁸¹ 運輸報告書(2017)p.16.

- ③ 国道地方道 (National rural roads) の 97 プロジェクトのうち完成したものの(完成の定義は進捗率 95~100%で以下同じ)が 35 件、50%以上進捗したものが 18 件、進捗率 49%以下が 11 件、開始していないものが 33 件あった。
- ④ MTTP にリストされていた 97 プロジェクトのうち DOWI によるものとされていたプロジェクト 35 件(全体の 36%)が完成した²⁸²。
- ⑤ DOWI は独自に追加した 95 のプロジェクトの 48 件を完成させた。うち 35 件は 50%以上進捗し、12 件は 49%以下の進捗状況にあり、開始していないプロジェクトは 0 件であった。
- ⑥ DOWI がリストアップしていた上記 95 の追加プロジェクトは MTTP の文書には含まれていなかった。DOWI の独自のリスト (Component B1 とする)には全部で 192 のプロジェクトが含まれており、この 95 のプロジェクトはその 49%に相当する。95 のプロジェクトのうち 48 は完成している。公式の MTTP リストにあったものは 95 のうち 35 しか完成していない²⁸³。
- ⑦ DOWI の確認したところでは、「国の地方道²⁸⁴」 (National rural roads) プロジェクト実施の阻害要因はプロジェクトの優先順位の付け直し、資源の不足 (たとえば、資材、装備、財源、建設の経験等)、悪天候、地主との問題や部族闘争など不透明要因があげられたが、促進要因は特筆されていない。
- ⑧ MTTP にリストされた多くのプロジェクトは優先順位を変更されたために進捗せず、他の追加的プロジェクトが支持され完成したことを意味する²⁸⁵。
- ⑨ 国家道路庁 (NRA) が補修に関与した、42 のプロジェクトのうち 31 件は完成し、6 件は 50%以上進捗し、5 件は 49%以下の進捗状況にあり、未着工プロジェクトは 0 件であった。
- ⑩ MTTP リストのプロジェクト群推進における DOWI と NRA 間の密接な関係が示されている²⁸⁶。
- ⑪ 強化または取り換えすべき MTTP リストに入っていた 141 の橋梁プロジェクトのうち 8 件が完成した。進捗率 50%以上は 1 件、進捗率 49%以下が 1 件、129 件は未着工であった。一方、MTTP に含まれていなかったプロジェクトが 123 件追加された。これらは全て DOWI がリストしたものである。そのうち 80 件が完成し、進捗率 50%以上は 17 件、49%以下が 23 件、未開始は 3 件であった。

²⁸² 前掲書。p.17.

²⁸³ 同上。

²⁸⁴ National rural roads とは、規格はルーラル道でも、国道に格上げを希望すれば中央政府の規制下で国による整備を受けられ MTTP に組み込まれる道路である。しかし、土地利用を巡って交渉が難航することもあることをこの事例は説明している。

²⁸⁵ 運輸報告書(2017)p.18.

²⁸⁶ 同上。

- ⑫ 強化または取り換えすべき橋梁プロジェクト実施の疎外要因は優先順位の付け変えが行われて、当初MTTPにリストされていたプロジェクトの多くが、DOWI が重要性を強調したプロジェクトに替えられたのである。阻害要因は地主問題、財源の不足、鍵となる人材の不足である。当初の MTTP にリストされていないプロジェクトにとっての疎外要因としては不十分な資源と地主問題が報告されている。

上の事例は、非優先プロジェクトが優先プロジェクトより先に完成してしまっているという現状を語っている。ガバナンス的には運輸政策を取り仕切るプリンシパルの DOTI が、道路建設の優先順位や実施の面で、最大のエージェントである DOWI に無視されている姿を描いている。背景には機器や知見などの資源が、優先性の裏付けのないプロジェクトに流用されているのではないかと報告書は見ている。その根拠は、DOWI によってリストされていた 95 の国道ルーラル(National rural roads)プロジェクトは MTTP の中では確認されなかった。しかも、DOWI がリストしていた 95 のうち 48 件が完成していたのに対し、MTTP にリストされていたものは 97 件のうち 35 にとどまっていた。その上、予算は、MTTP プロジェクトを実現するための運輸部門の予算枠から使用されていたという。同報告書は歎願されていないプロジェクトは輸送予算の外側で財源が調達されるべきと述べている。

3.5.6 MTTP2(2018～2022年)に見る運輸部門のガバナンスの課題

上に見た報告書の観察を踏まえて MTTP2 は運輸政策のガバナンスの課題について次のようにまとめている。

- ① MTTP のオーナーシップの不足や低水準が分野を通じて「計画」の失敗に貢献している。
- ② 道路インフラ整備のエージェントが自分達の責任やプロジェクト原案の出所やサービスの仕方の変更や規定された工程についての認識を欠いていることが遅延や未完成の原因になっている²⁸⁷。
- ③ プロジェクトの優先順位が一貫せず、リストが尊重されない場合、「計画」は実施のための計画ではなく、願望のリストに成り下がり、規範性を失い、挙句優先順位の低いリストになってしまう²⁸⁸。

²⁸⁷ MTTP2 (2019) Volume 1, p.14.

²⁸⁸ 同上。

- ④ MTTP2 は分野全体として実施される必要がある。分野別に一貫した優先順位の枠組みや仕掛けを使用する。そして、優先順位の結果を明瞭化する。
- ⑤ 新規プロジェクトの開始時期は財源の可能性を考慮する。
- ⑥ 歎願されていないプロジェクトなど、計画から逸脱できる範囲を制限する。
- ⑦ 始まらないプロジェクト、部分的にしか完成していないプロジェクトの要因分析が必要。
- ⑧ 実現能力、許可証の遅れ、MTTP からの逸脱の進捗状況を招いた要因がわかるようにする。
- ⑨ 現行作業のコストや工程を実施計画や財源割り当てに落とし込む。
- ⑩ 四半期ごとの進捗レポートを作成し将来の計画が最新情報に基づいているようにする。
- ⑪ 意思疎通とリスク評価行程を導入し、輸送部門予算にコミットした財源の潜在的な逸脱を伝える。MTTP2 の財源流用リスク評価と、MTDP3 の開発目標実現へのインパクトを評価する²⁸⁹。

MTTP2 の上記記述は、エージェンシーの役割に関する問題の現状認識にとどまり、ガバナンス上の本質的な課題には踏み込んでいない。パブリックセクター間では規律づけが困難であることを示している。それぞれの持ち場で公式な規則に反することを実行している人物やその責任者がいるはずであるが、それに踏み込んでいない。政府が権威の階層構造を体現しているという立場に立つならば、各階層の部門長やその監督責任者などを対象に規律づけすることが課題になるであろう。パプアニューギニアでは階層型ガバナンスは存立し得ず、政府組織の内部は第 2 章で検討した恩顧主義が支配しているのであるか。上に見た事例はモラルハザードを見かけだけの階層構造ガバナンスが庇っている構図に見える。地方政府だけではなく、中央政府も、ガバナンスに関しては外部有識者を交えて透明性を増し、説明責任を果たすという規律づけの導入を促すべき事例といえる。

3.6 CSO スキームとガバナンス

3.6.1 CSO スキームの活用によるコミュニティ道路充実の可能性

- (1) 社会的便益と対費用効果 (BCR) の相克を克服する CSO

²⁸⁹ 前掲書。p.15.

地域社会奉仕 (CSO: Community Services Obligation) スキームは道路整備のメカニズムとして注目に値する。輸送施設の経済性の不足分に財源を供給することで政府が福祉への寄与または所得再配分が実施できるからである。道路の建設はベネフィットがコストを上回るほど経済性が高いため、それを充たすプロジェクトは優先順位が高くなる。しかし、インフラの経済性、すなわち対費用効果 (BCR) が 1.0 に達しない場合でも社会福祉目的のために投資が必要な時にその使用が考えられる。後年このサービスが需要を生み、経済性をもてば、この投資が、中央政府であれ、地方政府であれ、民間企業あれ、サービスの受け手に評価されるようになる。CSO ファンドは一定規模の人口規模へのアクセスなり、地方の行政センターへのアクセスを確保する場合にも適用が考えられる。これは市民への補助金供与の代替と考えられる。経済限界以下のサービスに所得再配分することによる、輸送政策であり、福祉政策となる²⁹⁰。基礎教育、保健、市場へアクセスできないコミュニティにとっては、こうした社会サービスは数量化できない経済的便益といえる。長期的には、より良い教育や保健を享受する人口に投資することになるので国家にとってベネフィットになる。

(2) CSO スキームの可能性

DOTI は、2013 年策定の国家運輸戦略 (NTS) Volume 3 の中で、同省傘下の国営運輸機関 (SOE: State Owned Commercial Enterprises) が一義的に CSO の主体になることを構想している。それによって利用者のニーズを拡大し、収益を上げることによって経営基盤が安定化するからである²⁹¹。しかし、NTS はコミュニティも CSO プロジェクトの主体となり得ることを提示している。コミュニティが自らの財源 (キャッシュまたは労働力提供) で独自の CSO を構成し、それに政府が予算を補充し、インフラストラクチャーまたはサービスを実施するのである²⁹²。ただし、州には PSIP、郡には DSIP という予算枠組みがあるので、それを CSO 財源に充てることも可能になる。DDA が形を整えつつある今では、CSO が活用される環境が整ってきているとも言える。

CSO の財源は国家の年間予算の中で直接支出として含めることも可能であるが、財源の継続の不確定性を避けるためには、DOTI 管轄内の国営機関や DSIP

²⁹⁰ National Transport Strategy Volume 3 p.103.

²⁹¹ 2013 年の段階では PNG Ports、NMSA (National Maritime Safety Authority)、NAC (National Airports Corporation)、PNGASL (Papua New Guinea Air Services Ltd) が CSO 実施機関として構想されており (p.106)、CWTF (Community Water Transport Fund) は既に事業を始めている (p.106)。CWTF は franchise shipping and jetty scheme を展開しているが、このコンセプトはへき地のコミュニティによる飛行場のサービスにも応用できる。

²⁹² National Transport Strategy Volume 3. p.104.

などから集めた財源を単一のファンドにプールし、それを仮称コミュニティ輸送インフラ・サービス・ファンド(CTISF: Community Transport Infrastructure and Service Fund)としておく。CTISFが一元的に運輸モード(陸上、海上、空輸)ごとに、また、国、州の行政ごとに割合を決め、中央の技術的支援と財源のアレンジも含めて支給するようにすることが考えられる²⁹³。さらに、このファンドの事務部門が監視と説明責任の機能ももつことによって、現在実施されている断片的なCSOファンディングが中央一元的なCSOファンドに発展していくなれば、コミュニティのインフラは整備されやすくなると思われる。

ファンドからの支払いはDOTIに承認される必要がある。DOTIは、インフラ工事、維持工事、そしてCTISFに支援を受けた運輸サービスの各エージェントからの報告とプログラムを見比べて承認するのである。このコンセプトは、既に実施されているコミュニティ水上輸送基金(CWTF: Community Water Transport Fund)をさらに慎重に運営しようとするものであり、CWTFはCTISFの一部を構成することが考えられる。パプアニューギニアの開発パートナーのグラントもこのファンドに組み込むことができる²⁹⁴。

国家運輸開発戦略(NTDP: National Transport Development Plan)は、運輸財源の5%²⁹⁵がCSOプロジェクトに充当されることが合理的と考えている。割合は小さくともCSOに献身的なファンドが、ポジティブな経済的リターンのある運輸プロジェクトに充当される予定だったファンドにとって代わることもできるからである。

3.6.2 運輸セクター開発と土地問題

道路整備は、港湾、空港と共に、土地問題対策と市民の協力が不可欠である。NTS(2013)はそれらの問題に対しても認識を示している。地主や土地保有者に政府の意図をどのように伝えるかが開発の重要なカギである²⁹⁶。

政府は輸送インフラ保護法(Protection of Transport Infrastructure Act 2000)を制定し、全ての輸送インフラに必要な土地が、国、州、およびローカルレベルによって使用できるよう、また、それらが保護され、いかなる侵入も、意図的な危害も、不当な土地保証要求も受けないように確保している²⁹⁷。

²⁹³ 前掲書。p.107.

²⁹⁴ 同上。

²⁹⁵ トータルのプロジェクトコストの5%なのか、コストに占めるCSO構成の5%のどちらを指すかは曖昧のままである。

²⁹⁶ National Transport Strategy Volume 3. p.107.

²⁹⁷ 前掲書。p.108.

この新法の実践的な運用は、輸送インフラに使用される土地や水面の確保に直接従事する運輸セクターのエージェンシーによって詳細が決められる。関係機関は以下のようになっている。

- 土地計画省 (Department of Lands and Physical Planning)
- 道路: 公共事業省 (Department of Works and Implementation)
- 主要港湾: PNG 港湾公社 (PNG Ports Corporation)
- 主要空港: NAC (National Airports Corporation)
- 陸上航空誘導施設: PNGASL (Papua New Guinea Air Services Ltd)
- 航行援助施設: NMSA (National Maritime Safety Authority)

また、NTS (2013) は地主の権利を尊重したうえで、用地対策の基本方針を以下のように提示している²⁹⁸。

土地取得や補償手続きは、輸送インフラを名目にした不当な取得や、不十分な補償であってはならない。輸送インフラ沿いまたは隣接して住んでいるコミュニティや彼らのリーダーに対しては次のことが確保されなくてはならない。これらのコミュニティと建設および維持の契約を結び、発展させることによって、輸送インフラの保護と維持に関連して経済的利害関係を与えること。

輸送インフラに用いられる道路および土地に関する彼らの責任と権利、そしてより良く対処する必要性を知悉させること。公共輸送、そのための道路、そして、その他の輸送インフラに関する法律の侵害には法的に責任を負わせること、である。

また、法律の侵害に対して効果的に対処し、全ての輸送と関連するインフラを守るために、DOTI は警察と協議の上、実施要領を決めていくこととしている。

3.6.3 コミュニティ道路整備のガバナンス

DSIP が CSO 事業の主体になり得ると (1) で紹介したが、この点は検証が必要である。

DSIP を運用する郡の主体は 2014 年から DDA に引き継がれている。したがって、郡域内の LLG やコミュニティに道を整備するというプロジェクトは DDA がエージェントとして担い得ることになる。しかも、DSIP は、基礎サービスの提供の内訳では輸送とコミュニティのインフラ整備に大きい比重を置いているのである。

²⁹⁸ 前掲書。p.108.

会計検査院 (AGO: Auditor-General's Office of Papua New Guinea) が 2014 年に発表した 22 の郡を対象とした DSIP 監査レポート「AGO レポート」によると、DSIP 交付の始まった 2007 年以来政策がもとめていた使途の分野別配分ガイドラインと 2012～2013 年度の配分実績 (ただし郡作成の報告上の実績であり、事実かどうかは別である) は表 3.7 のようになった。

この実績値はモニターされた結果ではないため、参考でしかない。郡の報告が資金の使途として輸送とコミュニティインフラに基準を合わせている点が注目される。インフラ整備率は 40% と大きく効果もそれなりに期待されるからであ

表 3.7 2012～13 年度の DSIP 使途ガイドラインと報告実績の比較 (%)

郡公共サービス改善プログラム	使途の分野別割合 (ガイドライン)	使途分野別割合 (実績)	2013 年以降の新指針
教育	10%	10.09%	20%
保健	10%	6.76%	20%
法と秩序	10%	3.82%	10%
水供給と衛生	10%	3.96%	} 20%
農業とコミュニティ	10%	11.27%	
農村の通信と電化	10%	6.07%	} 30%
輸送とコミュニティインフラ	40%	41.96%	
管理費	(3%)	16.07%	10%
合計 (管理費除く)	100%	100%	100%

出所: *District Services Improvement Program*, Auditor-General's Office of Papua New Guinea. p.21.

る。しかし、AGO レポートは郡の報告が根拠のないものであることを明らかにしたのである。2013 年 1 月には政府が新方針を出し、コミュニティインフラは 30% に減らし、教育と保健を各 20% に変更した。2013 年までは使途の割合を改め、DSIP は JDP&BPC が運用していたが、DDA に引き継がれた今も同じ問題が継承されている可能性が高い。AGO レポートは、観察された問題を九つのテーマにつき原因と結果に分けて紹介している。「輸送・コミュニティインフラ整備」との関係が考えられるテーマとしては「契約とプロジェクト管理」、「無関係の支出」、「調達と入札」が考えられる。AGO レポートは前 2 者のテーマについ

て観察された問題の状況について要約を行っている²⁹⁹。これはパプアニューギニアの郡のガバナンスの信頼性の水準についての警告とも受け取れる。

< 契約とプロジェクト管理 >

原因: 契約とプロジェクト管理は多くの郡が苦手としている。プロジェクトまたは下請け業者の進展を運営しモニターする工程が見受けられない。しかも、サービスプロバイダーとの下請け契約を正式なものにするために署名した契約を交わすことは限られている。

結果: 多くのインフラ・プロジェクトが、満額支払われているのに、未完成か仕上がり低水準のままである。郡のレベルでは契約の使用が限定的であるために、使用していた下請け事業者の不良に対抗する保護を求めることをしない。

< 無関係の支出 >

原因: DSIP はインフラの更生と維持に使用されることを意図している。しかし、多くの郡は無関係の項目にファンドを使っている。自動車への不均衡な支出、共通して見られた項目に立証されないコンサル費用、個人への交付金、2012 年の選挙に対する支出、車のハイヤー、個人的支給などが見られた。

結果: DSIP が期待していた成果は達成されていない。ファンドが DSIP の狙い以外の分野に使われているからである。

AGO レポートの要約は、郡別に見ることで一層説得力をもつと考えられるのでサンプルとして列記しておきたい³⁰⁰。主要地域別に区分しながら見ることによって、この慣行が全国に行きわたっていることが推察される。

< 高地地方 >

- 400 万キナ以上が人力だけの道路補修工事に支出されたが、成果は貧弱で、維持もされていなかった。オブラ・ウォネララ郡 (Obura Wonenara District)。
- 790 万キナ以上が自動車と重機に支出された。郡所有の自動車の数を説明できなかった。着手したプロジェクトが完成していない。ゴロカ郡 (Goroka District)。

²⁹⁹ Auditor-General's Office of Papua New Guinea (2014) *District Services Improvement Program*. p.13.

³⁰⁰ AGO レポートは監査の結果わかった問題を 9 のテーマに分類し、郡ごとにまとめている。9 のテーマのトップは「ガバナンス」であり、17 の郡が *multi failures* と評価されている。その他のテーマは「戦略的計画」だったかどうか、「支出の配分」、「報告書と文書の保管」、「交付金の交付と報告」、「固定資産の管理」などであった。

- 520 万キナが未完成または根拠のないプロジェクトに支出。280 万キナがハイヤーカーに支出。ジミ郡(Jimi District)。
- 930 万キナが未完成または根拠のないプロジェクトに支出。北ワギ郡(North Wagi District)。

<モマセ地方>

- 550 万キナ以上が自動車と重機に支出された。ウジノ・ブンディ郡(Usino Bundi District)。
- 1,000 万キナが根拠のないプロジェクトに支出された。契約なしのコンサルタンシーの支出。380 万キナが自動車と重機に支出された。フィンシュハーフェン郡(Finschhafen District)。
- おびただしい数の契約書のない未完成プロジェクト。JDP&BPC の会議がほとんどもたれていない。重機を含む資産が維持されていない。マルカム郡(Markham District)。
- 下請け費用が支払われているのに未完成のプロジェクトが数件あった。正当化されない交付金が個人に支払われている。メニミヤムヤ郡(Menyamya District)。
- サービスを受けていないのにコンサルタントに支払いがなされている。道路の工事が完了していない。ヤンゴル・サウシア郡(Yangoru Saussia District)。

<島嶼地方>

- 790 万キナが未完成あるいは根拠のないプロジェクトに支出された。南ブーゲンビル郡(South Bougainville District)。
- 450 万キナが自動車と重機に支出された。マヌス郡(Manus District)。
- 調達の手続きが整理されていない。直接の交付金がスタッフに対して行われている。ポミオ郡(Pomio District)。

<南部地方>

- 郡の代表が不在。入札もなくおびただしい数の支払いがコンサルタントに支払われている。北部フライ郡(North Fly District)。
- 署名のない調達文書。450 万キナが失敗または放棄されたプロジェクトに支払われた。350 万キナが貧弱な建て方の施設に使用された。アバウ郡(Abau District)。
- 作業が完成する前に支払いがなされている。主要な事業が存在していないのに支払いがなされている。入札文書の紛失。リゴ郡(Rigo District)。

2014年にはDDAが誕生した。国家輸送戦略(NTS)は、それまでは、国家経済財政委員会(NEFC: National Economic and Fiscal Commission)が地方のCSO財源の責任機関になることが良いと考えていた。

3.7 本章の総括と公共サービスセクター改善の提言

本章では主要公共サービスセクターに導入されている制度と成果と課題を見てきたが、章の冒頭で述べた「中央と地方の連携がない」という仮説はどのように整理されるのであろうか。結論は、市民にサービスを届けることを負託された行動主体が、単体としても、他の行動主体との関係性の観点からも健全かつ有機的につながっていないということである。地方分権の目的が公共サービスを住民に届けることにあるとするとするならば、主たるエージェントは、地方政府、中央政府、各サービスセクターになるが、それらは相互に機能を果たしていないのである。問題はセクターごとに異なっている。またセクターごとの相違がローカルガバナンスの成否の度合いによって一層際立ってくるという関係がこれまでの検討の中から見えてきたように思う。

地方政府は、住民に公共サービスを届けるエージェントとして、中央政府およびサービスセクターの資源を有効に地方に導く必要がある。これに対して、道路インフラ整備にみられるように、資金を地方に持ち込んでもそれを郡が適正に使用していないことが明らかにされている。また、公式な制度に基づいて道路や橋脚が整備されることになっても、工事を実施するエージェントが公式の優先順位の高い計画を反故にして、実行していないという現実を見たのである。

水にいたっては、ルーラルにおける水の供給は、政府が地方の自助努力やドナーが対処すべき問題として、直接的な責任を放棄してしまっている感が伺える。また、水は全てのセクターに等しく重要であるのに、必要とするセクターや地方政府に供給の責任を分散させてしまっている構図が見えた。

保健セクターにあっては、サービスを整備する目標はあっても、実現させるメカニズムを欠いてしまっている。

これらの認識から導かれる重要なことは、住民にサービスを届けるべき主要なエージェントの連携がどこかで断絶するリスクが構造的に存在しているということである。こうした問題に住民が問題を提議しなかったなら、住民は公共サービスを必要としていないという考え方が肯定されてしまうという懸念をもたざるを得なくなるのである。

これまでの検討により、主要セクター別に軸足をおいて課題を検討してきたが、それらの課題がガバナンス論的にどのように位置づけられるかをマトリックスに表したのが表3.8である。

まず、水と衛生セクター(WaSH)は国家水衛生機構(NWSHA)が設立されて新しいため、政策を実現に結び付ける手段が確保されていない。首都におけるWaSHはエダ・ラヌが政策遂行に従事するが、他州の町やルーラルはNWSHAの地方拠点の設置を待つ状況である。どのような時間軸でNWSHAや実施機関としてのウォーターPNGの連携が始まるのか見えていない。プロジェクトのための財政基盤が中央政府によって約束されていない。このように権威を欠く状況であるため、サービスを地方政府にまで持ち込めるかは未知数である。

保健医療セクターは専門性がカギであり、施設、人材、医療資器材という条件を確保しながら情報が保健省や中核医療機関などのサービスの中心から地方の末端へ流れていくことが必要である。地方政府は施設の確保という責任を任されているが、これが機能していない。セクターとローカルガバナンスの協調が欠かせないが、その調整は州政府保健局(PHA)などの関係機関をおさめるガバナンスが欠かせない。保健医療セクターの目標である州や郡の病院までは中央政府のリーダーシップであるが、LLG以下は州政府のリーダーシップが必要である。CHP(コミュニティ保健施設)設置はローカルガバナンスの機能を測る指標となっていく。州と郡とLLGの協働の成果が反映されるだけでなく、保健サービスを実現するための課題も浮き彫りになることであろう。

道路は経済格差や医療サービス、さらには教育の格差にもつながる。中央では運輸省、公共事業省、国家道路機構などの中核機関の機能が働いていない。PPPは道路建設の推進力である。国営企業やCSOファンドを活用したパートナーシップへの門戸は開いている。道路整備にはネットワーク・ガバナンスがさらに必要となることは明らかである³⁰¹が、一方、地方の生活道路は完全に地方の手に委ねられているため、地方行政と市民には道路整備へ積極的に関与することが求められる。道路は保健や水セクターの改善のためのインフラでもある。

ガバナンスを縦断する課題は権威の所在とそれに伴う功罪である。階層構造型ガバナンスは権威を構築しきれておらず非国家の行動主体に権威の所在がシフトしているように見える。しかし、このシフトはなんらかの形で階層構造の健全な構築に還元されなくてはならない。そうでなければ国家を統合させるアイデンティティは育たなくなるように考えられる。

³⁰¹ といえどもこれは無条件ではない。州レベルのプロジェクトにはDOWIの州支局が対応し、同支局は民間土木会社を下請けとして起用することが増えているが、工事の品質の評価が悪いため、民間企業の起用は技術力向上を条件とする必要があると見られている。

表 3.8 主要公共サービスのガバナンスの比較

ガバナンス	WaSH	保健セクター	道路・交通
<p>セクター別ガバナンスの評価</p> <p>階層構造型であるが、リーダーと部下の関係が家産制的上下関係にあり規律が緩い。</p>	<p>国家水公衆衛生機構ができたが、権威が不十分。主要エージェントを有効にリードできるか未知数。</p> <p>ネットワークやパートナーシップを構築できるかが試金石。</p>	<p>保健省のリーダーシップを州以下のレベルの保健関係者に浸透させる意思は強い。しかし、地方や他のセクターの協力を欠いている。</p>	<p>官僚が制度やルールを無視。道路・橋梁関連のエージェントの統治は割り込み工事や工期の遅れを野放図にしていること象徴されている。</p>
<p>ローカルガバナンスの評価</p> <p>緩い階層構造型であるが、リーダーと部下の関係が家産制的であり政治的圧力からの独立性が弱い。</p>	<p>ルーラルの水供給は自助努力が基本。公共サービス改善プログラム(SIP)財源が使用されていない。DDA(郡開発庁)が機能していない。末端コミュニティの意見が吸収されない。</p>	<p>SIP財源が使用されず、施設老朽化や医療従事者の勤務環境を阻害。医療器材、薬が不足。患者からの道路アクセスが悪い。DDAが計画と財源の調整機能で寄与が期待。</p>	<p>インフラ工事を名目にSIP財源を流用。生活道路や国道につながらない道は地方政府の責任。</p>
<p>ネットワーク</p> <p>権威が国家から非国家へ移動。</p>	<p>拡大が期待されるが、推進力となる財源に制約。</p>	<p>保健省・州政府・市町村政府間のMOUおよびWHO、NGO等とのパートナーシップに基づく連携の確保。</p>	<p>民間部門の育成。国際パートナーシップの受け皿強化。官官パートナーシップ。</p>
<p>課題</p> <p>民間セクターの強化が必要。そのためにサービスセクターの改革が必要。</p>	<p>財源・人材・資機材の不足、水資源、土地所有制度、社会変容と人口移動。</p>	<p>財源と施設の不足。従事者の増加という方針が教育制度によって担保されていない。道路の未整備が外部的阻害要因。</p>	<p>不十分な資源。ローカルガバナンスによるサポートが弱い。パートナーシップによる技術基盤の強化。</p>
<p>現行制度の有効性</p> <p>中央と地方の連携が弱い。市民の各ガバナンスへの関与が弱い。</p>	<p>政策を実現に導く有効な制度なし。</p>	<p>主要病院とコミュニティ保健施設(CHP)の充実、医療従事者の増加という政策が現実的な制度によって裏打ちされていない。</p>	<p>政策があっても機能せず。政治家のリーダーシップに依存。</p>
<p>ポテンシャルを実現するメカニズム</p> <p>民主主義の啓もう。政府・市民による外部世界との接触。経済外部性の軽減。市場と非政府部門の連携強化。</p>	<p>地域社会奉仕義務(CSO)メカニズム。官民パートナーシップ(PPP)。国際的パートナーシップ。</p>	<p>地域社会奉仕義務(CSO)メカニズム。官民パートナーシップ(PPP)。国際的パートナーシップ。</p>	<p>地域社会奉仕義務(CSO)メカニズム。官民パートナーシップ(PPP)。国際的パートナーシップ。</p>

出所：筆者。

他方、セクターに横断する課題は、サービスを実現するための人材、財源、資材・技術である。公共サービスの改善に共通して寄与するすべての行動主体の活動の奨励や、そうした活動への市民の参画が求められる。市民はサービスの提供を求める立場からだけではなく、サービスを実現する側の立場からも参画していくことが必要となろう。

表 3.8 において公共サービスにおける民間セクターとのパートナーシップをガバナンス強化の要因として掲げたが、公的セクターと民間セクター、あるいは官と官の間の事業（第三セクター）には外生的および内生的の二つの経営悪化要因があることに留意しなくてはならない。

赤井(2006)は、第三セクター制度の外部から生じる外生的要因には失業率に象徴される景気要因、事業規模によるリスク要因のほか、求められている公共事業が必要とされている地域に合ったものかどうか、つまり政治的な意図で設立されたものでないかどうか、また、中央政府による一過性のマクロ政策でないかどうかに注意する必要を指摘している。それらは全て経営悪化を招く要因になるからである。

内生的(制度的)要因の一つは、契約の不完全性による責任感の欠如である。官と民の間という特殊な事業契約は将来のリスクに対する責任を互いに過少に見積もってしまい、適正な調査や努力が行われなくなることがあるという。また、官と官の間の曖昧な契約も同様に馴れ合いの問題を生じさせたと見られる。複数の自治体が出資して設立された第三セクターの場合も責任分担が曖昧であれば、将来のリスクに対する過小見積りを通じて適正な調査や努力が行われなくなる。これらは経営の悪化を招く要因と考えなくてはならない。

内生的経営悪化要因の第二は、官と民の出資によって設立される第三セクターは、より透明度の低い外部組織となり、公益性のチェックがおろそかになり、公益性に対する説明責任が達成されないことである。

第三は第三セクターの設立や事業継続の決定には政治的圧力が反映されやすいという問題がある。失業が多い地域では雇用調整の観点から収益を無視した設立や事業継続が行われやすくなり、建設業の政治力の強い地域ではその業界を保護する観点から大規模な開発になりやすい。政治的な圧力によって非効率な設立と運営を招いてしまい、経営の悪化を招く³⁰²。

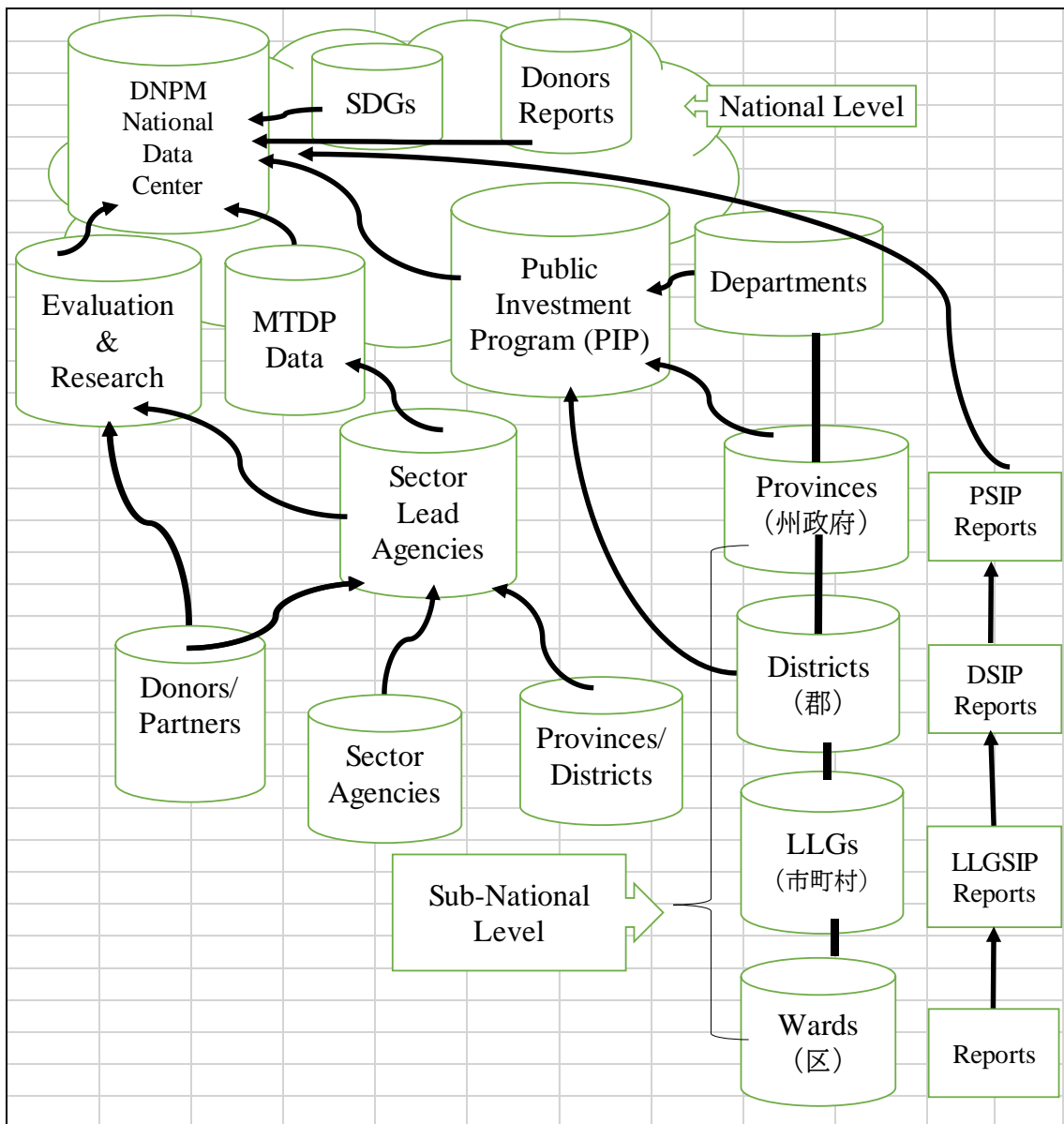
以上の総括を踏まえ、では各行動主体は公共サービス改善のために何をすべきであろうか。それは客観的なデータと情報の共有である。各レベルの政府、個別サービスセクター、企業、市民社会などの各主体は自分達の立ち位置と仕事が

³⁰² 赤井(2006)pp138-141。

コミュニティやサービスセクター相互の関係を規定するシステムの中でどのような関係をもっているかを認識することが行動力の源泉を提供する。客観的なデータがそのために必要になる。

データは、サービス需給のマッチングだけではなく、行動主体のパフォーマンスの指標化にもつながり、監視とモニターにも使用され、各サービスセクターおよび行政ユニット間のガバナンスの合理的規律づけのメカニズムの資源にもなっていく。信頼できるデータの収集と蓄積が重要である。MTDP3 (2018)が構想

図3 国家計画モニタリング省データセンターとデータソースの流れ



出所：Medium Term Development Plan III (2018) Figure 7.3 “Department of National Planning and Development National Data Center” and its Data Sources, (p.72)を転載。

している国家計画モニタリング省データセンターに対してサービスセクターと各レベルの政府がデータや情報を提供していく作業が慣行化されることが望まれる。

図3は国家計画モニタリング省データセンターとデータソースの流れを現している。この流れとその内容を充実することは行動主体の作業内容の明確化と組織の責任関係を明確化する上でも有効である。たとえば、州別にデータがない場合は、中央政府が州にデータ収集を義務づける。同様に、郡にデータがない場合は、州政府が郡にそれを義務づけ、さらにLLGにデータがない場合は、郡開発庁(DDA)がLLGにそれを義務づけることができる。集められるデータは統一された定義に基づくものとし、整合性がない場合は行政と各サービスセクターが照合し精緻化していくことによって信頼のできるデータが集積されていく。成果を出せない行政単位やサービスセクターが特定されれば組織編制と人事権の刷新を国家の権威において勧告することによって、各行動主体に対する規律づけとすることができる。

統計や情報を通じて、各地方とセクターのガバナンスの成果をはじめ、客観的な制約要因も見えてくる。低いサービスの評価が地域特有の困難や課題である場合には、それを克服するための交付金や補助金の設計につながっていくことであろう。データは行動主体の活動目標を明確にし、公正な評価を導き、ガバナンス向上のインセンティブにもなるのである。

2.2.1 で見たように、急峻な地形はコミュニティを孤立させているため、サービス提供は高コスト構造におかれていることを決して過小評価してはならない。自然的条件はセクター横断的な外部的制約要因であり、異なる次元の政府の縦断的なガバナンスの阻害要因である。これらの自然的困難さがデータ化され、可視化できればそれらは行動主体間のネットワークの組織化を容易にし、公共サービス実現の推進力になっていくことが期待される。

第4章 パプアニューギニアのガバナンス改革の取り組み

4.1 本章の目的・方法・意義

第3章では、水と衛生、保健、道路の三つのサービスセクターにおける制度の実態とガバナンス改革の必要性を「中期開発計画」や政府発行の政策ペーパーおよび関連する分析研究を基本に検討した。本章では財政の側面から、現行の交付金制度の課題を明らかにするため、財政当局の活動を、文献情報を基礎として検討する。現行の地方交付金制度を第5章で明らかになった州地方別の政府信頼性評価と照合することによって、地方交付金制度が現状のまま続けられることに対する問題を提示することが方法であり目的である。この検討は、この国における公共サービスの改善はサプライサイドに依存するのではなく、デマンドサイドから行う意義を提言することの目新しさだけでなく、現行の国際協力のパートナーが中央政府偏重から地方政府へのシフトを視野においていくべきとのメッセージを伝えるところに意義があると考えられる。

4.2 公共サービスの仕組み

4.2.1 公共サービスを受ける側の仕組み

公共サービスはまずコミュニティあるいは複数のコミュニティで構成される村が彼らのニーズとその優先順位を決める。それが上位組織の区(Ward)へボトムアップ式に上げられる。区では、区評議員(Ward Councilor=区の代表であり市会議員)が議長を務める区開発委員会(WDC: Ward Development Committee)でプロジェクトが決定され、LLG マネージャー(市執行役員)に伝えられ、市議会(LLG: Local Level Government)へ提出される。そこで「LLG 開発5か年計画」がまとめられ、それが上位の郡(District)へ提出される。郡は、それらを、政府および州から下りてきた優先プロジェクト政策と統合させ「郡開発5か年計画」にまとめて州政府へ提出する。州政府は郡から上がってくる5か年計画を、中央政府の優先順位と統合させて「州開発5か年計画」にまとめる。中央政府である国家計画モニター省(DNPM: Department of National Planning and Monitoring)と州地方政府対策省(DPLGA: Department of Provincial and Local Government Affairs)はこのプロセスを経て提出されたブーゲンビル自治州と首都区(NCD: National Capital District)を除く20州の「州開発5か年計画」を国家開発計画³⁰³等と統合

³⁰³ MTDP3 (2018) が 2018~2022 年の 5 年を射程に入れた最近の国家開発計画である。

し、その上で、国家執行評議会 (NEC: National Executive Council) に諮り、予算と資源を決定する。決定された額が農村開発省 (DIRD: Department of Implementation and Rural Development) を通じて下位の州、郡、LLG へとトップダウン式に分配される仕組みになっている³⁰⁴。

4.2.2 サービスを担う側の仕組み

パプアニューギニアは、憲法 187 条 A で地方分権を掲げ、地方政府 (Sub-national Governments) に交付金を支給し (同 187 条 B)、課税・徴税権を認め (187 条 C) ている。また、1998 年の「州市町村政府基幹法」 (OLPG&LLG: Organic Law on Provincial Governments and Local-level Governments) 序文において水、保健、教育、輸送、通信、住居、経済自立等の基礎的ニーズを提供する目的で、それまでの「州政府基幹法」 (OLPG: Organic Law on Provincial Governments) を改訂し Local-level Governments (LLG) を設置したことを明記している。なお、OLPG 下では州政府のトップは州の選挙で選ばれていたが、OLPG&LLG では州知事は 5 年に一度の総選挙において、地域代表議席 (Regional Seats = 州知事 22 名) に当選した者が就任し、州知事となって州政府の公共サービスに責任をもつ。郡選出国會議員席 (Open Seats = 89 名) に当選したものは、国會議員 (MP) となって、郡とその域内の LLG の公共サービスに責任をもつこととされている。州政府議会は、総選挙で当選した知事と郡代表国會議員、州内の各 LLG のトップ、知事が指名した 3 名の地域代表と州行政官で構成される。LLG のトップは地方選挙 (総選挙の翌年に実施される) において区 (Ward) 代表として選出された議員の中から互選で決定される。州内 LLG のトップ (President と呼ばれる) の 1 人は副知事の座にすわる。郡は郡開発庁 (DDA: District Development Agency) が、当該郡選出の国會議員 (MP) と LLG 代表、国會議員が指名する 3 名の住民代表と郡の行政官で構成される。これが公共サービスの計画を策定し、実施のための会計を取り扱っている。

4.2.3 国家経済財政委員会 (NEFC: The National Economic and Fiscal Commission)

現在、地方の公共サービスを支えている制度的支柱は、2009 年に制定された「国家経済財政委員会法」 (NEFC Act) によって設立され、憲法 187 条 H および OLPG&LLG 法 117 項に規定された 経済財政委員会 (NEFC) と、それが活動の基本とする政府間財政調整改革 (RIGFA: The Reforms of Intergovernmental Financing Arrangements) という公共サービス改革政策である。

³⁰⁴ 開発計画の流れは Duncan et al. (2018) を参照せよ。財源の流れについては第 2 章の図 2.2.4B 「開発プロジェクトの財源フロー」を参照せよ。

NEFC は、全国の地方にくまなく基礎サービスを届けることを目的に、財務省 (Department of Treasury)、金融 (Department of Finance)、州地方政府対策省 (Department of Provincial and Local Government Affairs) と連携をとりながら RIGFA を施行している。2009 年以前は、地方への交付金は人口と面積を基準にしていたが、RIGFA は「パプアニューギニアの国民はどこにいようとも、公平に基礎サービスを受けることができる³⁰⁵」をビジョンに生まれていることから、このビジョンを実現するため、州独自の収入レベルおよび基礎サービスを届けるためのコストの違いを考慮し、州政府間の交付金の均衡化を図っている。その結果、州政府の基礎サービス向上に対する交付金は 2009 年に 1 億 3,470 万キナだったものが 2018 年には 5 億 4,730 万キナと 4.1 倍増加した³⁰⁶。州政府に対する公共サービス交付金全体はもっと大きい。たとえば 2019 年の州政府のサービスコストのトータルは 8 億 9,330 万キナと推定されている。そして、実際に RIGFA で算出される基礎サービス交付金は 5 億 6,270 万キナ³⁰⁷である。つまり NEFC は、2019 年を例にすれば、トータルコストの 63%を支給し、残りの費用は州政府の収入で対応することをもとめている³⁰⁸。なお、その NEFC から州政府に支給される交付金の 10%は LLG に再配分されている。

このように州と LLG に交付された部門別交付金は 2009 年から 2018 年の累計で 40 億キナに上る。

NEFC からの交付金は 11 の重点的基礎サービス (MPA: Minimum Priority Activities) に使用されるというガイドラインが設けられており、農村対策省 (DIRD) が、州政府から提出された報告書や領収証等に基づいて評価を行っている。11 の MPA (五つの機能に大分類) と用途実績を評価する指標は以下の通りである。

<保健交付金 (Health function grant) >

- ① ルーラルの保健施設 指標: 全ての保健施設の数と名称/開業している保健施設の数/水道管の通った分娩室のある施設の数/の明確化。
- ② 出張診療・巡回 指標: 巡回保健サービスの数/施設への巡回に対する郡の監督回数/医務官を伴った巡回の数/出産母子施設への巡回の数。
- ③ 薬等医療資材配給 指標: 前四半期における必需品の在庫量(月単位)。

<教育交付金 (Education function grant) >

³⁰⁵ Suve (2019).

³⁰⁶ 出所: NEFC 2018 Budget Fiscal Policy Executive Summary. 2017 年の地方間格差均衡交付金は 5 億 6,500 万キナだったので、2018 年は削減されたことを意味する。

³⁰⁷ Suve (2019). 同額は、全課税収入から鉱物資源・石油税収を控除した額の 6.57%を RIGFA の上限にするという規制があるため。

³⁰⁸ Suve (2019) が 2019 年の基礎サービス交付金の推定値と格差是正交付金についても説明している。

- ④ 学校教育資材の供給 指標：タイプ別学校の数/4月30日以前に学校の基礎的教育資材(机、椅子、テキストなど)を受け取った学校の割合。
- ⑤ 州または郡の役人による監督 指標：州及び郡の教育視察官が学校を訪問した回数。
- ⑥ 郡教育事務所の稼働 指標：四半期別に州教育省へ成果報告を提出する郡内教育事務所の数。
- <輸送インフラ維持交付金(Transport infrastructure maintenance function grant)>
- ⑦ 道路・橋梁維持 指標：補修された州道の名称と総延長/維持・補修された橋梁の名称。
- ⑧ 空港滑走路維持 指標：維持・補修された滑走路の名称。
- ⑨ 港湾・埠頭維持 指標：維持・補修された港湾、埠頭、揚上傾斜路の名称。
- <一次産業生産促進交付金(Primary production function grant)>
- ⑩ 農業・林業・漁業振興交付金 指標：巡回の拡張、講習会の数/巡回・講習会参加者数。
- <ビレッジ法廷促進交付金(Village courts function grant)>
- ⑪ 稼働のための資材の供給 指標：稼働法廷の数/稼働資材が供給されている法廷の数。

なお、この評価の実績については4.3.2において言及する。

4.2.4 州・郡・市町村サービス改善プログラム交付金

RIGFAによる対州政府基礎サービス交付金政策に先立ち、2008年から、地方行政単位毎にサービス改善プログラム(SIP: Service Improvement Program)が導入され、各州には州サービス改善プログラム(PSIP: Provincial Services Improvement Program)として州当たり毎年500万キナが、各郡には郡サービス改善プログラム(DSIP: District Services Improvement Program)として毎年1,000万キナ、そして各広域市町村にはLLGサービス改善プログラム(LLGSIP: LLG Services Improvement Program)として毎年50万キナ(ただし、2015年から10万キナに減額され、2018年には廃止)が中央政府から直接交付されることになった。実質的には2007年の補正予算から交付されたが、各SIPの信託口座が開設されたのは2008年からである。財源は、財務省と金融省が確保する。州政府以下の地方のどこでも市民の基礎ニーズに機動的に応えるようにすることが目的である。1998年のOLPG&LLG改訂により、州政府と郡には、同年から30万キナが、翌1999年からは50万キナがそれぞれ交付金として支払われていたが、それと比べると、2008年からの交付金の規模の大きさが分かる。

交付金の使途については、資金を取り扱う公的部門を規制するためのガイドラインが設けられている。サービスを受ける市民の側はその要望を「開発 5 年計画」に反映し、ボトムアップ型アプローチで上位の行政に上げていくが、交付金の使途枠は、政治家と行政に第一義的な責任が負わされている³⁰⁹。

金融省が策定した 2008 年時点の「サービス改善交付金ガイドライン」によれば、各州、郡、LLG に交付される予算は「輸送・通信インフラ」分野に 40%、「教育」、「保健」、「法と秩序」、「水供給・衛生」、「農業・地域共同体対策」、「村落の通信・電化推進」の 6 分野に各 10%を使用することとされ、各分野の改善推進に必要な行政コストは 3%未満に収まるよう指導されていた。2013 年 1 月、中央政府の決定によって、その割合はインフラ・サービスサポート分野に 30%、保健サービス改善と教育サービス改善に各 20%、法と秩序、経済分野支援の各分野と行政コストとして 10%ずつとすることに変更された。特別なプロジェクトが実施される場合にはこの割合の変更が認められている。

また、「ガイドライン³¹⁰」は、ファンドが支給されるまでに必要な手続き、そして、支払い後のプロジェクト実施の要領、モニタリング、および報告、さらにプロジェクトの終了、操業開始、引き渡しの手順を定めている。

4.2.5 郡開発庁 (DDA: District Development Authority)

2014 年 12 月に発効した郡開発庁 (DDA) 法³¹¹に基づき 2015 年 1 月、89 の DDA が各郡 (District) に設置された³¹²。確認になるが、郡は国会議員を選出する選挙区であり、郡内の LLG をサポートする役割をもつ。これは州政府以下の地方行政を強化して、LLG (2018 年現在全国に 331 存在) を構成する区 (6,403 存在) レベルまで公共サービスを浸透させることを目的としている。DDA 設置により、それまでの District の計画・予算重点化委員会 (JDP&BPC: Joint District Planning and Budget Priority Committee) が廃止されたが、DDA には、JDP&BPC と比べ、より強く、幅広い機能が付与された。DDA の特徴は以下のように説明されている³¹³。なお、DDA は第 2 章 2.4.2 および 2.4.3 でも説明している。

³⁰⁹ 州政府には州政府理事会 (PEB: Provincial Executive Board) があり、議長は州知事が任命する。また、郡のレベルでは DDA が公共サービスの計画と予算運用を行うが当該地区選出の国会議員が理事会議長を務めていることもあり、政治家が前面に出て采配を振るっている。

³¹⁰ Department of Implementation and Rural Development (2003), *PSIP, DSIP & JJGSIP Administrative Guidelines*. を参照せよ。

³¹¹ District Development Authority Act 2014, Certified 22 Dec. 2014.

³¹² 89 の DDA のうち三つは NCD (首都特別区) に、また、一つはモロベ州のレイ市 (Lae) に設置された。

³¹³ Duncan et al. (2017) は、「DDA は 2015 年には全国展開したが、2015、2016 両年の予算削減によって DDA への財源の交付が遅延したため、DDA 発足による公共サービスの成果はまだ計測されていない」(p.5) と説明し、DDA の特徴に鑑みて、NRI (国家調査機構) が DDA のパフォーマンスにつき調査を行なう方針を明らかにしている。pp.5-9.

① DDA と District との関係と法人格

DDA の CEO は郡行政官(事務方トップ)であり、郡の公務員は全員、行政官に対し報告義務を負う。DDA は法定機関であり、独立法人として訴訟し、訴訟され、また、契約関係をもつことが出来る。

② 州政府との関係

DDA は州政府にとって代わるものではなく、州政府は引き続き、サービスデリバリーにつき調整と監督の役割を担う。DDA は州政府に協力し、州の計画と一致しない機能を発揮することはできない。DDA の権限と機能は大臣(州・地方府対策大臣。以下同)が DDA 及び州議会と協議の上決定する。

③ 財源

DDA は地方交付金、及び、DDA に支給される他の金銭を受け取ることができる。公共サービス上のどの機能を担うかにより、州政府から財源の支給を受ける。州政府は引き続きサービスデリバリーの機能を推進する交付金その他を受け取り、DDA のプロジェクトに分散することが許される。

④ DDA の活動内容

DDA は従来の JDP&BPC の任務に加え、道路、橋脚、その他のインフラストラクチャーの建設と補修を行う。郡支援交付金、および DSIP の分配を承認する。郡の計画について監督し、州政府へ勧告を行う。LLG に対する予算の割り当てを決定し、統制する。LLG の予算を承認する。郡の「5 か年開発計画」を策定する。同 5 か年開発計画を見直す。大臣が決定した公共サービス機能と責任を引き受ける。大臣は公共サービス機能を DDA に付与する場合は DDA 理事会(Board)、および州議会と協議しなくてはならない。大臣は決定を変更、または取り消しすることができる。

⑤ DDA 理事会の構成と任期

理事会は郡選出(オープンシート)の国会議員(MP)を議長とし郡内の LLG プレジデント、議長が任命する 3 人のメンバー(うち少なくとも 1 人は女性)とし、メンバーの任期は議会の任期と同じとする。

⑥ DDA のスタッフと役割と任免

郡の行政官(事務方トップ)が CEO を務める。郡の全ての公務員が行政官に対し報告責任を負う。行政官は郡内の教師、警察官の訓練活動と後方支援を行う。郡の州行政担当スタッフは DDA に配属される。州の行政官(事務方トップ)は DDA スタッフの募集と解雇を承認しなくてはならない。スタッフの構成は人事院により承認されなくてはならない。

4.2.6 州政府の収入

州政府の財源を見ておきたい。公共サービスの原資でもあるからである。州政府は州内から得られた財サービス税 (GST: Goods and Service Tax) 収入の 60% を国内歳入委員会 (IRC: Internal Revenue Commission) から再配分 (税移転) されている。財務省が毎年発行する予算書によれば、州が課税等をし、その収入が州の支出に使用できるものとしては酒類販売ライセンス、ギャンブル施設ライセンス、自動車登録及びライセンス手数料、事業、家賃、資産売却からの収入、州道利用税、法廷費及び罰金、その他費用及び課金がある。東部高地州、西部高地州、モロベ、マダン、東ニューブリテンの各州では、競馬興行収入を州独自の収入にすることが認められている。州内に鉱山や石油ガス資源がある場合には、州政府は地主と鉱業会社、および他の権益保有者との協定を通じて自州の権益に応じた収入、ロイヤルティ、及び配当を受けている³¹⁴。パプアニューギニアでは 18 の州が独自の資源からの収入の恩恵に浴している。この州別収入の格差 (垂直的不均衡) と、各種基礎サービスを届けるための行政コストの格差 (水平的不均衡) を考慮して、公共サービスを届ける条件が不利になる州を極力公平にサポートするのが RIGFA (政府間財源調整) 政策である。

4.3 公共サービス：サプライサイドの課題

RIGFA 政策の下、地方公共サービス改善の財源は基礎サービスの種類ごとに公平に算出され³¹⁵、各州に配分されるようになった。また、サービス改善プログラム (SIP) は、機動的に資金が回せるよう、PSIP については州知事、DSIP については郡選出国會議員 (MP)、そして LLGSIP については LLG プレジデントが管理する開発信託口座に中央政府からお金が供給されるようになった。サービス改善プログラムに公付金を使用する場合は、前述したように、用件の選定から、実施、モニター、報告書、引き渡しに至るまでのプロセスを規定したガイドラインを守る必要がある。公共サービスの制度については、理念も、財源の確保も、そして実施のルールや条件も出そろった観があるが、それぞれの分野で大きな課題を抱えている。

4.3.1 政府間財政調整改革 (RIGFA: The Reforms of Intergovernmental Financing Arrangements) の課題

³¹⁴ Independent State of Papua New Guinea Department of Treasury, 2015 Budget, Volume 1.

³¹⁵ NEFC (2015) は、参考として、教育セクターにおける必要なサービスコストと州の支出能力を算出し、その差額を交付金として支給しているが、実際にその交付金でサービスが調達されていない状況を概念図で示している。pp.100-103.

リグファ (RIGFA) の課題は何か。州に対する支出の均衡化は公共サービスの提供を推進する重要なツールであるが、様々な課題がある。

国家経済財政委員会 (以後 NEFC: National Economic and Financing Committee) 財政の CEO であるホホラ・スベ (Hohora Suve) が 2019 年 8 月に行ったスピーチ³¹⁶は RIGFA の特色、課題、今後の変化について重要なメッセージを含んでいた。注目されるのは、サービス提供の資金を注入しているのに、交付金の使途の報告、モニター、説明責任を統合するガバナンスが全てのレベルの政府において欠如していると断言していることである。このスピーチは、ガバナンスの改善がこの国の公共サービスの改善につながるとのメッセージを伝えている。後の考察のためにスベのスピーチを要約しておきたい。

<RIGFA の特色>

- ① 道路があり、人びとが比較的近接して住んでいる南高地州ではサービスを届けるコストは低いが、サンダウン州のように、面積が広く、人口が広範囲に分布し、州都から道路で移動できる郡が 3 郡のうち一つしかない州ではそうはいかない。
- ② 州政府が、子供から大人まで基礎サービスが受けられるようにするための鍵は、可能な財源をニーズに基づいてシェアすることである。
- ③ RIGFA は国際的最適慣行に沿って実施され、以下の財政分権の中核原則に基づいて設計されている。すなわち、中央政府と州政府は、このシステムを実施し得る財力を有すること。確認・確立された機能を実現するために支出されること。地方政府のどこの誰が責任をもつのかを明確に確認し確立すること。各レベルの地方政府において説明がなされるガバナンスの下で財源が支給されるシステム、すなわち透明性と説明責任があること。さらに、サービス提供の計画と努力が地方政府のレベルで影響が出ないよう、財源支出の一貫性が必要である。
- ④ 5 年ごとに全州のサービスコストを調べ、そのうえで毎年、人口とインフレ (消費者物価指数) の変動を調べて考慮に入れる。
- ⑤ 州ごとに財政能力が異なるため、サービス提供の自主財源に格差が発生する。中央政府による州政府の財源サポートの決定にこの格差を反映させる。
- ⑥ サービスコストは実際にかかる費用より保守的に見積もっているうえ、この目的のためにプールできる財源の上限は、中央政府のグロスの課税歳入 (ただし、鉱物資源、石油税除く) の 6.57% と固定されている³¹⁷。

³¹⁶ Suve (2019).

³¹⁷ 鉱物資源、石油税収は市況に影響されて不安定であるというのが理由。

- ⑦ 州政府は NEFC の交付金においては保健、教育、輸送・インフラ、商業・農業、法と正義に用途の照準を合わせることが要求されており、NEFC は良い結果が出ることを期待している。
- ⑧ NEFC は、州レベルで交付金を追跡し、用途の終了を見届け、モニターを続け、政府に対して勧告ができる唯一の機関である。
- ⑨ 交付金の用途、公共サービスを州および郡に届ける上での課題の解決などについてのワークショップを実施している。
- ⑩ 今後、交付金支給対象となった施設ベースのモニターを強化し、財源支給の効率性、使用された正確な額などを分析する。

<RIGFA の課題>

- ① 中央政府の予算投入が予定通りでないため、地方政府の公共サービスプログラムの実施に引き続き影響を与えている。支払い許可から現金が届くまで 6 か月以上の遅延を NEFC は確認している。支払いは四半期ずつに分かれているが、特に第 4 四半期に大量の送金が集まると資金が他の目的に使用されるリスクが高い³¹⁸。
- ② 州の基礎サービス支出を見ると、資源の豊富な州ほど自己財源で公共サービスに支出をしていない。各州とも、公共サービス以外の目的に交付金を使用しており、年々その額が増え続けている。これらは保健、教育、輸送・インフラ、農業、法と正義に割り当てられなくてはならない。
- ③ チェック・アンド・バランスのシステムがパプアニューギニアの全てのレベルの政府の構造に組み込まれるべきである。そうすれば、それが良いガバナンスの中心となっていくであろう。サービス提供の努力の成功は政府のガバナンスと説明責任の枠組みに依存するであろう。機能不全となったガバナンスと軟弱な監視システムが政府の全てのレベルにおいて資源の不適正な割り当て、流用、濫用を招いている。その結果が劣悪な健康、教育、インフラ、法と正義のシステムとなっている。過去 10 年財源の分配は増加しているにもかかわらずである。したがって、国家および地方政府の両方において、健全なセクター運営と良いガバナンスはわれわれの開発願望を達成する上で重要である。
- ④ NEFC が実施した施設調査の結果、保健、教育セクターに支給された交付金のうち、20%しか現地に届いていなかった。本当の原因を究明し、公共サービスが届くための解決策の見直しを進めていく。
- ⑤ 地方へは、NEFC からの交付金のほか、PSIP、DSIP、無償教育費等が関連する政府およびその他の機関から交付されている。留意すべきはこれら多くのフ

³¹⁸ Suve (2019) によると送金は、第 1 四半期は数%と少なく、第 3 四半期と第 4 四半期に集中する傾向がある。2016 年の第 4 四半期に送金された額は全体の 61%に上り、2017 年は 48%だった。p.8.

ファンドの使途、説明、モニタリングに関するガバナンスの枠組みがないことである。

< 交付金を取り巻く環境の変化 >

- ① 交付金の支出に関係をもつ州地方政府対策省は、ファンドが効果的に使用される手段として、DDA との間でサービス提供合意書を結ぶ政策に踏み出した。
- ② パプアニューギニアのような多様な国において本当に開発を成し遂げるには力を合わせる必要がある。公共サービスを人びとへもたらすのは、その提供に従事するものの総体的かつ協働の努力である。全ての地方政府向けの財源を一つの交付金システムに統合する必要がある。国家から地方政府のすべてのレベルにおいて成果に関する説明と審査が可能となるように、効率的なモニタリングと報告構造をもちあわせた統合的なガバナンスが必要である。
- ③ 今後中央政府は、財政および行政の地方分権を進めていく。これは州政府により大きな責任を与え、自分たちの決定により大きな責任をもつことになる。政府間財源調整と財政分権化が自治を志向する州政府におよぼす影響について今後も検討されるが、関連するステークホルダーとの共同作業が必要となる。

< 結論 >

地方政府への様々なソースからの交付金を合算すると、毎年、何億キナに上っている。人間開発指数(HDI)へも影響する³¹⁹。地方政府へサービスが届いていない実態も見た。財源が全ての問題ではなく、国家から地方政府にいたるまで公的セクターに従事するものの仕事の仕方にも問題があるかもしれない。財源のわずか 20%しか施設に届いていないとすればどこかが間違っている。だから効果的で効率的なサービスが施設に届けられるような解決策を真剣に考え、見つけ出さなくてはならない。

4.3.2 NEFC 基礎サービス交付金の使用実績

4.2.3 において NEFC の州に対する基礎サービス交付金の使途目的について言及したが、2010～2013 年の実績を評価した結果が NEFC の 2015 年報告³²⁰で公表された。その結果を表 4.1 に示した。

³¹⁹ Suve (2019) はパプアニューギニアの HDI が 1990 年の 0.4 未満から 2015 年の 0.55 当たりまで伸びてきたが、2016 年、2017 年は 2015 年の横ばいになっている傾向を指摘した。p.11.

³²⁰ NEFC (2015) *Raising the Bar, the 2013 Provincial Expenditure Review with trend analysis from 2009 to 2013*. p45.

表 4.1 NEFC 基礎サービス交付金使用実績評価(2010～2013 年)

(単位：ポイント)

	州	東ハイランズ	南ハイランズ	その他ハイランズ地方						西部	ガルフ	セントラル	オロ	ミルンバレイ	モマセ地方				島嶼地方				集計結果平均		
				シンパ	WHP	エンガ	ヘラ	ジワカ	平均						モロベ	マダン	ESP	サンダワン	平均	ENB	WNB	マヌス		NIP	平均
教育																									
1	教育資材供給	0	1	1	1	0	1	0	0.6	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0.8	3	1	2	0	1.5	0.9
2	視察官学校訪問	1	1	1	1	1	1	3	1.4	1	3	3	1	1	2	1	1	1	1.3	3	1	1	1	1.5	1.5
3	郡教育事務所	3	1	3	1	1	3	3	2.2	0	0	1	0	3	1	3	3	3	2.5	3	0	0	0	0.8	1.6
保健																									
1	ルーラル保健施設	1	1	1	2	1	1	1	1.2	2	0	1	1	2	1	0	0	1	0.5	2	0	1	1	1.0	1.0
2	出張診療	1	1	1	2	1	1	3	1.6	2	3	3	1	2	1	1	1	3	1.5	1	1	3	1	1.5	1.7
3	薬等医療資材配給	3	0	3	2	3	3	3	2.8	2	1	3	1	2	3	3	3	3	3.0	1	1	3	1	1.5	2.2
輸送インフラ																									
1	道路・橋梁維持	1	1	1	2	1	1	1	1.2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1.0	2	1	1	0	1.0	1.1
2	滑走路維持	3	3	3	2	1	1	0	1.4	2	3	3	1	3	1	3	3	3	2.5	1	2	3	3	2.3	2.2
3	港湾・埠頭維持									2	0	0	3	3	1	1	3	1	1.5	1	2	3	0	1.5	1.0
一次産業生産促進																									
1	農業振興	1	0	1	0	1	1	0	0.6	2	1	0	1	1	1	1	1	1	1.0	2	1	1	1	1.3	0.9
2	漁業振興									2	1	2	1	1	1	1	1	1	1.0	1	1	1	1	1.0	0.8
	ビレッジ法廷資材等	1	1	3	1	1	0	0	1	0	1	3	1	3	1	3	0	1	1.3	0	2	1	0	0.8	1.2

州名：東ハイランズは東部高地州、南ハイランズは南部高地州、WHP は西部高地州、ガルフは湾岸州、セントラルは中央州、ESP は東セピック州、ENB は東ニューブリテン州、WNB は西ニューブリテン州、NIP はニューアイルランド州。

港湾・埠頭の空欄は評価対象ではないことを示す。

配点：

「3 ポイント」は当該分野において、推定サービスコストと支払い能力の点で合理的と見られる支出がなされたことを示す。

「2 ポイント」は、断定はできないが、MPA をカバーする施設への支出、もしくは、郡、LLG の MPA 活動のための財源移転がなされたと思われる場合。

「1 ポイント」は、「低レベル」の支出が認められた場合。「低レベル」とは推定サービスコストと支払い能力の両面に照合して低いという意味である。

「0 ポイント」は、支出が確認されなかったことを意味する。

地方別の平均および集計結果の平均値はオリジナルの表には記載はなく、筆者が便宜上付加してのものである。

出所：国家経済財政委員会 (NEFC: National Economic and Fiscal Commission) (2015) p.45, No. 26 The 2013 MPA Matrix-how well are provinces supporting the 11MPAs? の州別評価結果を筆者が定量化。

11 項目の各項目のうち「目的に使用されたとみられる」には満点である 3 点を配し、当初の「予定にはないが、関係する目的に使用されたとみなされる」には 2 点を配し、「低レベルの支出が見られた」には 1 点を配した。オリジナルの評価は数値化されていない³²¹。また、金額も示されていないため、評価の仕方は筆者独自の方法である。

11 項目のほとんどの項目で交付金が目的通りに使用されていないことが明らかになっている。目的通りに使用されたことしか評価しない場合は 3 ポイント

³²¹ オリジナルで「合理的支出」(reasonable exp)とあるのを 3 点、「MPA をカバーする支出」(direct to facility level)とあるのを 2 点、「コストおよび支払い能力両面で見ても少ない支出」(low exp)とあるのを 1 点に換算した。

の項目だけをカウントすればよいことになる。たとえば、教育資材を供給した州は ENB (東ニューブリテン) だけであったので、厳しく評価すれば 15% の達成率となる。「視察官訪問」で 3 ポイントを獲得したのはジワカ州、ガルフ州、セントラル州、ENB の 4 州であったので全国を評価すれば 20% の達成率となる。巡回診療では、ジワカ、ガルフ、中央、サンダウンとマヌスで満点であった。満点をとった州が全くなかった項目はルーラル保健施設、道路・橋梁維持、農業振興と漁業振興であった。

また、自己財源の大きい資源豊富な州ほど、公共サービスに支出していないという観察もスピーチに含まれていたが、これに関連して、自己財源比率が最高のニューアイルランド³²²の欄を参照されたい。滑走路の維持だけが満点であった。2 番目に自己財源比率の大きいモロベ州では薬等医療資材配給だけが満点であった。

4.3.3 スベ(Hohora Suve)スピーチのガバナンス論的考察

NEFC のスベ CEO のスピーチの内容に関して 4 点、考察を加えたい。

第一に、スベは、保健、教育セクターに支給された交付金のうち、20% しか現地に届いていなかったことを明らかにしたことについてである。それだけを聞けば、州政府に責任があることになる。しかし、この件について、複数の州政府を取材した研究者によると、中央政府の財源支給が遅いため、州政府は計画を効果的に実施できなかったためという理由が返ってきたという³²³。スベが説明しているように、中央政府の財源放出のタイミングがコンスタントでないことが予算の流用につながっていると見ている。それにしても交付のタイミングがずれただけで公共サービスが実施されず、州政府職員の給与に形を変えるというのも極端な対応である。この事例が示唆する問題は、公共サービスプロジェクト、特に 11 項目の重点的基礎サービスプロジェクト (MPA: Minimum Priority Activities) が市民のニーズをくみ上げていないか、あるいは、市民のニーズと連動しないまま中央政府がプログラムの方針を決定してしまっている可能性が考えられる。市民との対話等により、MPA の実施が州政府によって事前に広報され、市民がそれを期待すれば、その期待圧力が州政府の行動を監視する機能を果たし、ガバナンスの規律づけの効果が期待されたのではないだろうか。その意味

³²² Suve (2019) によると自己財源比率最大のニューアイルランド州は、公共サービスコストも最大の州である。しかし、交付金依存率は 16% と少ない。モロベ州も公共サービスコストが 2 番目に高いが交付金依存率は 12% と低い。NEFC の 2018 Budget Fiscal Report はモロベ州に対しては 2017 年から、ニューアイルランド州へは 2018 年から部門交付金が打ち切られることを未来形で述べている。出所: NEFC (2018), Executive Summary p.3.

³²³ Duncan et al. (2018), p.7.

では、最も悪いのは、中央政府も地方政府も市民にとっての公共サービスの重要性を理解しようとする姿勢と責任観の欠如ではないか³²⁴。

第二に、スベスピーチは「交付金を取り巻く環境の変化」の中で、国は「財政および行政の地方分権を進めていく。これは州政府により大きな責任を与え、自分たちの決定に、より大きな責任をもつことになる」と言及したことについてである。この発言は公共サービスの充実ではなく、財源の移転だけを議論しているかのようなのである。1995年の地方分権の議論も、きっかけは公共サービスを充実させるためであったが、全く充実しなかった。各種 SIP を導入したが、それでも改善しなかったという教訓を忘れるべきではない。スベ自身が言っているように、財源だけが問題なのではなく、働き方が問題なのである。さらに、もっと重要なことは、地方分権の議論を深める上で不可欠なことは、財政の分権で自治を与えられた州において、公共サービスが本当に改善するのかどうかを慎重に検討することである。

第三に、これは地方自治の目的とも関連するが、公共サービスの充実を地方自治の目的とするならば、スベ CEO スピーチのメッセージは供給サイドと需要サイドのいずれを見ているのであろうか。すなわち、供給サイドの進める公共サービスは成功していないということは実績から明らかである。公共サービスは、これからは市民の側、つまり需要サイドがリードしていかなければ変わらないのではないかという議論が聞かれ始めているのである³²⁵。実現すべき公共サービスの規模に応じて、DDA や LLG のレベルを重視する州であればそれは意味のある自治権の拡大となるが、そうした条件が見えず、市民レベルの議論を踏まえない、エリートによる、しかも全国一律に適用される政策決定は大きな失敗を招く可能性が高い。

最後に、スベ CEO が「サービス提供の努力の成功は政府のガバナンスと説明責任の枠組みに依存する」と語ったことについてである。目的を知った上で資金を出す最も重要な役所である NEFC こそ、プリンシパルとして、エージェントである州政府に対する規律を行使すべきところ、不履行の責任を転嫁して幕をおろしてきたことが問題にされてもよいのではないか。州地方政府対策省と DDA 間の協定を前向きに評価しているが、こうしたことはもっと早くから実施されるべきであったということになる³²⁶。「州レベルで交付金を追跡し、使途の

³²⁴ Duncan et al. (2018) はこの事例を取り上げ、公共サービスの供給側の問題として取り上げ、DDA が健全に活動すれば、この事例が示すような、中央政府-州政府-LLG-の階層型システムが改まり、公共サービスが市民にもう少し近づくという期待を示している。p.7.

³²⁵ Bird et al. (2002) pp.9-11.

³²⁶ もっともパートナーシップそのものにペナルティが課されていないうえ、パブリックセクター同士であるため、拘束力もペナルティもあるとは考えられない。

終了を見届け、モニターを続け、政府に対して勧告ができる唯一の機関を NEFC は任じているのであるから。

NEFC の対応は第 1 章で考察した階層構造型ガバナンスの長所と限界を想起させる。すなわち、NEFC は階層構造型ガバナンスの限界には従順に適応し、長所を発揮していないのである。このような構造が、地方政府へ行けばなお悪くなると考えれば(スベ CEO スピーチはそう考えている)、公共サービスを地方に任せておけるのだろうか。

4.3.4 サービス改善プログラム (SIP: Service Improvement Programme) の課題

サービス改善プログラム (SIP) は、中央政府から州政府および郡と LLG に直接、開発資金が流れる仕組みであるが、中央政府からの資金の供給がコンスタントでないことと、使途の決定、業者選定等のプロセス把握に行政の能力が追いついていないため、「ガイドライン」が目安に過ぎないという甘さの陰で、行政を統率する政治リーダーが SIP を自己裁量的に使用しているという現状が広く指摘されている。基礎的サービスを機動的に実現する目的で中央政府から地方政府にファンドが供給されることになったにもかかわらず、これでは、機動的になったのはリーダーや官僚機構のコラプション(腐敗)だけという構図になりかねない。特に DSIP の問題は、政府の「会計検査院」(AGO: Auditor-Generals Office of Papua New Guinea)が 2014 年 2 月の報告書の中で取り上げている。同報告書は、22 の郡における 2012 年と 2013 年の「DSIP 信託口座」を調査した結果を AGO 長官が議会議長に提出したものである。

AGO が調査の過程で観察した主な数字上の問題は次のようなものであった。

- DSIP 口座には 5 億 2,300 万キナの預金があった。これは、DSIP ファンドと見られる 4 億 7,600 万キナを上回るものであり、予算額 3 億 800 万キナを上回る規模であった。(筆者注: DSIP 口座には、郡の教育・保健プログラムに対する州政府からの支払いも入ってくる上、当初予算と実際の交付額の相違、プロジェクトの遅延等もあるため、口座の項目別収支が見えづらいという問題として提議されたようである。)
- ソース不明の 1,800 万キナの追加ファンドが預金されていた。
- 2 年間で 4 億 4,000 万キナが支出された。(筆者注: 2012 年は総選挙が行われた年。)
- 水供給、衛生、法と秩序、農村の通信・電化、保健への支出が著しく少なかった。

- 1億1,600万キナ以上の額が、承認されていないか、または、途中で放棄されたプロジェクトに対して支出されていた。
- 承認されていない追加支払いが6,700万キナに上った。
- 3,900万キナ以上がDSIPとは無関係のことに支出された。
- 5,800万キナ以上が乗用車や重機(DSIPとは限定的な関係)に支出された。
- 2009年3月、監査した全郡において400万キナが預けられて、その2日後に説明なく引き出された。

以上のような事実認識を踏まえて、同報告書は、DSIPプログラムに関して次のサマリー兼勧告をまとめている。

- ① 交付されたDSIPファンドから得られた効果は当初の投資規範に照らすと限定的だった。
- ② 全ての郡のDSIPガバナンスの枠組みを見直す必要がある。
- ③ DSIPファンディングの行政管理と統治の枠組みに相当な修正が必要である。
- ④ 公的資金の支出に係る枠組みと、公正な統治と計画の必要性を周知させるため、郡における教育と支援が必要である。
- ⑤ DSIPファンドが正しく使われるようにするため、不遵守には罰則が適用されるなど、説明責任のベターなプロセスが必要である。

AGO調査報告書の上記要約は、SIPのガイドラインが言及している「プロジェクトの選定」、「プロジェクト費用支出」、「プロジェクトの実施」、「モニタリング」の全てのプロセスが杜撰であり、基礎サービスを市民に機動的に届けるといふSIPの理念は期待されているように実行されていないことを裏づけている。

4.3.5 郡開発庁(DDA: District Development Authority)の課題

郡レベルの公共サービス充実の決め手として設立された郡開発庁(DDA)であるが、DDAは以下六つの問題を内在させている。

まず、DDAは、機関としては独立していても州と従属関係にあり、財源の配分を巡る調整が円滑に進むかは保証されていない。

第二に「州」と「郡」の関係はもともと政治的に不安定である。州のトップである知事とDDA議長である郡選出国會議員(MP)は共に国政レベルの議員であり、有権者が一部の地域で競争関係になることから、利害不一致の結果、対立関係に陥る可能性がある。その場合、DDAと州政府間の意思疎通は途絶する可能性がある。

第三に DDA の行政官は州政府の行政官に報告する義務をもっているが、知事と MP の対立は行政官同士の意思疎通にも影響する可能性がある³²⁷。

第四にパプアニューギニアの政治家は、選挙が終わると、選挙運動中の自分の支持者の声には耳を傾けるが、非支持者の声は聴かない傾向が強い³²⁸と言われている。

第五に DDA の運営が MP の政治的裁量に支配される可能性が高いこと。MP の影響は強大であり、郡や LLG は MP の方針に影響を受ける可能性が高い。

最後に DDA の行政は州政府職員のサポートを受けられることになっているが、始めの 3 点に述べた州と郡の関係により、DDA は設立の目的を実現するための機能を十分発揮できるかはかなり疑わしい。

結局、行政（特に州）のサポートが貧弱だと DDA は期待されているようには機能しない。行政を指導、監督する立場にある議員が市民のエージェントの立場になり、サービスの選択や決定の優先順位が公平や緊急性の観点ではなく政治的に決められる構造が生まれる。DDA の目的は基礎サービスを機動的に市民に届けることにあるが、現実には、国会議員の裁量でサービスの相手と内容が決定されているという見方が優勢である³²⁹。現状では DDA に多くを期待するのは困難である。州政府以下の地方自治体の公共サービスのための財源を政治家に直接交付する形の現在の SIP は腐敗の温床を拡大していると考えられる。

4.3.6 パプアニューギニアの国家予算に見る地方重視

パプアニューギニアの公共サービスの制度と課題を俯瞰したが、透明で、信頼でき、機能的な制度が確立されているわけではないことが明らかとなった。とりわけ、各レベルの行政単位における開発プロジェクトの提案、選択、承認の多重なステップは、ファンドの流れの透明化を図ることが目的とされているが、ステップの連鎖がどこかで途絶えると、透明性も機動性も失せてしまい、資金源に近い立場にある関係者を優位な立場に導いてしまう運命にある。一方、RIGFA と SIP によって、予算額と執行額のギャップはあるとしても、地方へ交付金が流れているということは確かである。

³²⁷ Duncan et al. (2017) は、州知事と郡選出国會議員間の利害関係の複雑さは 1995 年の OLPG&LLG の成立に遡ると述べている。pp.16&17.

³²⁸ 第 5 章表 5.13 を見よ。

³²⁹ 第 2 章の PEA 調査でも紹介。

財務省の編成予算推移を示した表 4.2 によると、地方への予算支出は伸びている(年率 2.5%)。2013 年から 2018 年の 6 年間の総政府支出約 861 億キナのうち、地方(Sub-national governments)に対する予算の比率は 27.1%に達している。

国家計画モニター省のまとめた冊子 *Development Outcomes Report 2013-2016* によると、「地方政府」への支出は「州サービス改善プログラム」(PSIP)、「郡サービス改善プログラム」(DSIP)、「LLG サービス改善プログラム」(LLGSIP)、「郡開発庁」(DDA)の創設、郡教育・保健インフラ・プログラム、地方保健委員会への支出が主要な柱である。

表 4.2 パプアニューギニア国家予算の分野別支出と伸び率 (単位: 100 万キナ)

	CY2013	CY2014	CY2015	CY2016	CY2017	CY2018	年平均伸び率
行政	3,753	3,067	3,086	2,549	2,732	3,042	-4.1%
地域と文化	175	220	146	156	225	102	-10.1%
教育	1,845	1,510	1,554	1,313	1,163	1,293	-7%
保健	888	1,304	1,492	1,566	1,222	1,506	11.1%
法と秩序	980	1,181	1,244	1,241	1,125	1,064	1.7%
経済	232	690	486	611	398	669	23.6%
輸送	796	1,888	1,586	1,254	897	937	3.3%
公益事業	229	230	268	378	216	318	6.8%
地方政府等	3,462	3,583	4,138	4,215	3,992	3,925	2.5%
負債返済	671	751	1,130	1,480	1,383	1,865	22.7%
合計	13,031	15,104	15,130	14,763	13,350	14,718	2.5%

出所: 各年の PNG Budget Volume 1 から抜粋して作成。

表 4.3 パプアニューギニアの消費者物価指数

	保健	教育	輸送	通信	全分野
CY2012	99.9	100.0	99.7	100.0	100.8
CY2013	105.5	100.4	99.7	100.0	105.8
CY2014	119.5	98.5	106.4	94.4	111.3
CY2015	140.1	98.5	102.5	94.5	118.0
CY2016	151.4	98.5	104.3	94.7	125.9
CY2017	157.5	98.5	107.9	94.7	132.7
年平均伸び率	9.5%	-0.3%	1.6%	-0.1%	5.7%

(注) 「全分野」にはこの他「食品及び飲料」、「アルコール飲料」、「住宅」、「衣料」、「日常雑貨」、「飲食業及びホテル」を含む。

出所: Bank of Papua New Guinea QEB Statistical Table 9.4

ただ、インフレ率に留意しなくてはならない。パプアニューギニアの消費者物価指数を示した表 4.3 によると、表 4.2 と類似した期間(2012~2017年)の物価上昇率は全部門合計で年率 5.7%、保健分野では同 9.5%となっている。RIGFA を

創設した国家経済財政委員会 (NEFC) が 2016 年実施した州および郡におけるサービスデリバリーコストの調査の結果、2015 年のコストは 2011 年比で 35.0% (年率 7.8%) 増加したと分析している。物価上昇がサービスデリバリーコストを押し上げ、予算は増えても、実質的には目減りしていることを意味する。

このうえで改めて表 4.2 の国家予算の分野別支出について考えたい。地方政府の予算が実質的に目減りし、公共サービスを推進する交付金の利用も不完全の中で、それでもサービスデリバリーが改善しているのであれば、それは、民間セクターや NGO の貢献、国際組織や政府間協力および各地方行政の効率性の結果がカギを握っていると考えざるを得ない。

4.4 公共サービス：デマンドサイドからの構築

パプアニューギニアは公共サービスの改善にむけて既に多くの試みを行い、課題にも直面してきた。その経験を踏まえて確実に言えることは、地方における公共サービス改善のための財源は増やしてきたということ、しかし、成果は上がっていないということである。そこで研究者は、DDA を開発の担い手として期待する向きがある。しかし「優秀な人材、費用、赴任地のインフラが必要になる³³⁰」ため、抜本的な対策をとらないと、公共サービスの財源が計画通り分配されたとしても、地方の開発は困難という予測さえ立てている。こうなれば、国の財源は開発に効果的に活かされず、開発計画は画餅に帰すだけである。こうした事態に立ち至った今、地方発の開発計画を奨励し、その実現に中央政府と地方政府がパートナーシップを組んで取り組んでいくことが検討されてもよい。

4.4.1 デマンドサイドに立った公共サービスの概念

デマンドサイドに立った地方交付金の考え方はサプライサイドに立った地方交付金のマイナス面に対抗する考え方として現われてきた。しかし、内容は単純である。World Bank (2004) は「公共サービスの評価とモニターを現地の貧しい住民にしてもらい、彼らにサービスプロバイダーを規律づけしてもらうのである。政策立案を声高に叫んでもらい、貧しいものに奉仕することが政策決定者のインセンティブになることを訴えてもらうことである」と冒頭で書いている³³¹。この考え方をパプアニューギニアは以下に見るように、予算追跡政策プログラム³³²として実施している。

³³⁰ Duncan et al. (2017) p.6 and p.36.

³³¹ World Bank (2004) p.1.

³³² 後述する。

サブライサイドの公共サービスのマイナス面とは具体的にどのようなものであるのか。既にこれまでに触れられている。一例は、前述の NEFC のスバ CEO がスピーチで話した「保健、教育セクターに支給された交付金のうち、20%しか現地に届いていなかった」と同じ事例の一部分を指している。ダンカンおよびバンガ(2018)の記述を忠実に再現すると、次のようになる。

「パプアニューギニアにおける 2011 年および 2012 年の州政府の保健分野における支出に関するフォローアップ調査³³³によると、財務省からのファンドの送金はコンスタントではなかった。州政府の医療施設、出張健診、薬等医療資材の供給への支出は増加した。一方、中央政府と、州政府の責任部門を巡る混乱が続き、医療活動の監督への支出はほとんどなかった。2014 年の行政の機能と行政交付金の運営の進捗をレビューする NEFC の年次報告において、NEFC は幾つかの州政府では低率の予算執行にとどまったと記述した。しかし、こうも記述された。州が効果的に計画を実行できなかったのは政府から州へのキャッシュの遅い流れが悪化の原因になったからだ。DDA 法ができると国のお金が州を経由しないので、お金が移転する政府の層は減るけれども、プリンシパル・エージェント問題は、郡を経由するという意味では存在を続ける。LLG が成果をモニターすることは地方分権システムの重要な部分である。政府は LLG のレベルにおける支出の成果を測る基準指標を開発し、モニターすることが重要になる。モニタリングは良い成果に対して報酬が与えられることにする³³⁴」。

ダンカンおよびバンガ(2018)のもう一つの記述は次のようなものである。

「四つの郡を訪問したことから次のことが明らかになった。DDA 理事会の会議はほとんど郡の MP によって決定されている、もしくは影響されている。その兆候は、適切な調整、計画、予算も確保せず実施された不完全なプロジェクトについての協議から明らかになった。また、公共サービスの提供がなされるときに、区開発委員会や LLG の計画はめったに考慮されてはいなかった。この種の問題はサービスデリバリーの結果の指標をセットする時やモニタリングの機会に修正されるのかも知れない。しかし、郡は計画や実施に関して強い立場にある国会議員と一緒に修正などには抵抗するのである³³⁵」。

DDA に関する記述も最後に付け足しておく。「DDA 法の下では各郡は時期がくれば独自の作業チームを編成することであろう。そうするためには土木エンジニア、製図技師、メカニカルエンジニアに限らず相当の人間を必要とする。課題は明らかである。たとえばココポ(Kokopo)郡は公共事業省やガゼル復興庁(Gazelle Restoration Authority)から短期ベースで技術者を調達していた。もし、パ

³³³ Cairns et al. (2015) p.19.

³³⁴ Duncan et al. (2018) pp.7&8.

³³⁵ Duncan et al. (2018) p.9.

パプアニューギニアの 4 番目の都市でありニューギニア最大の島の最大のアーバンセンターであるココボが、人材の不足に直面したら、この国の他の郡が必要な資格のある人びとを獲得できるであろうか³³⁶」。

さて、デマンドサイドの地方交付金に関して、パプアニューギニア政府は、国家計画モニタリング大臣が議長を務める実施・監視諮問評議会 (CIMI: Consultative Implementation and Monitoring Council) が予算追跡政策 (BTI: Budget Tracking Initiative) を策定した。ダンカンおよびバンガによると、BTI はコミュニティに政府の予算プロセスを理解してもらい、割り当てられた予算の支出をモニターできるように設計されている。BTI は研修プログラムを含んでおり、LLG の議長 (President)、区の評議員 (広域市議会議員)、区開発委員会メンバー、コミュニティ、NGO、教会、婦人会や青年団の各リーダーを集め、予算の優先順位、区の開発計画の優先順位づけ、理解、発展、見直し、LLG レベルの開発プロジェクトの資金へのアクセス、関連する法律、予算情報、州および LLG レベルにおける政府の活動のモニタリングのキーコンセプト、モニターを報告する報告カードの活用について修得してもらうのである。しかし、参加者の中には識字能力に制約がある場合もあるため、全ての州において、メンバーが要求されるレベルに達するまでには相当の時間と資源がかかると見られる。これまで教育に力を注いでこなかった結果が今になって効いている。しかし、この試みがどのような成果を生むことになるのか、注視する必要がある。

さて、ダンカンおよびバンガは、資産の潜在的付加価値に着目し、地元の住民が公共サービスの実現の推進力になり得ることを以下のように主張する。

パプアニューギニアには、特にルーラルにおいて、公共サービスを阻止する問題が横たわっている。公共サービスに付加価値がつくような個人的資産をほとんどの人びとがもっていないことである。もし、個人が農場を奥地にもっているとしたら、道路ができることで、市場、学校、医療施設へアクセスができる。土地はたちまち価値をもつようになる。そうすると、彼にとって、政府が道路を造り、維持をし、サービスを効果的にするよう働きかけることは強いインセンティブになる。サービスが得られると土地(それがリース地であれ)に価値もついてくる。効果的な公共サービスの需要が増す。個々の世帯は、公共サービスに予算化された財源がどのように効果的に消費されるかについてモニターするインセンティブをもつようになる。そうすれば政府の公共サービスへの支出の効果を改善する努力をしている CIMC の活動を補足することができる³³⁷。

また、「われわれは全員人的資本であるのだからより良い教育と医療を受けられるべきではないか」という質問に対して、改善された人的資本がどのように使

³³⁶ Duncan et al. (2018) p.9.

³³⁷ Duncan et al. (2018) p.10.

用されるかによって同じサービスでも価値は変わってくると彼らは考えるのである。サモアやトンガの人びとがパプアニューギニア人とくらべ勉強に取り組む態度が異なるのは、彼らは海外で働き、家族にお金を仕送りするという習慣をつけているからだ。この結果、教育セクターがプレッシャーを受けている。より多くのパプアニューギニア人が長期にわたって投資されるような賃貸物件やビジネスという形で資産をもつならば、彼らは自分たちの資産に付加価値をもたらす公共サービスの実現を見ることに持続的に関心をもつであろう。このようなシフトには時間がかかるが、それなくして彼らの将来は過去のまま続くように見える³³⁸。

4.4.2 デマンドサイドに立った公共サービス論考察

ダンカンおよびバンガの発想はユニークであり、概念の理解には有用であるが、空想的であり、楽観的である。パプアニューギニアの人びとは何らかの形で親族の誰かが土地をもち、インフォーマルなビジネスをしている。公共サービスの必要性を知らない人はいない。外で何かプロジェクトが始まれば、ビジネスの有無にかかわらず目的や進捗に関心をもたない人はいない。土地の新しい利用ならなおさらである。ダンカンおよびバンガ説は、どういう地域のどういう人びとを前提にして説明しているのか不明である。資産がありモニターができれば、パプアニューギニアの人びとは公共サービスのモニターは速やかにやっていることであろう。

説がユニークなのは、公共サービスをそれだけ切り離して単体でモニターしようとせず、関連する利益と結びつけてモニターするというアプローチである。これは、公共サービスはもとより、経済や社会の開発とのリンクづけである。リンクが多くなるほどプロジェクトの波及効果が大きくなるからである。しかしこのリンクづけについて研修会やワークショップを CIMI が開催するようになればなお望ましい。そうすれば明るい未来はもっと早く来るであろう。

ここで、デマンドサイドの公共サービス充実の方法については、第 2 章で見た PEA レポートを想起すべきである。

政治は地方の公共インフラ整備を阻害する要因であり得る。関連する利益に対しても阻害要因となる可能性はあり得る。それに対抗するためには、市民が生活に密接な公共インフラの改善を優先事項として関与を強める必要がある。PEA レポートは次のようにまとめていた。「公共インフラの整備に地方の関与を強めることはコミュニティの能力を高め、集合的に行動し、自分達の利益を防衛する

³³⁸ 上掲書。p.12.

ことにつながり、また、資源の配分についても比重を開発あるいは地域の選好に移行することになる。しかし、新しい制度的取り決めが重要視されなければ、これらの深い目的は達成されない」と。

さらに理想を述べれば、CIMIの研修の重要性は否定するものではないが、州政府は地場産業の潜在性および既存の産業の付加価値化に力をいれ、そのための社会基盤としても公共サービスの改善と充実を図るべきである。次節はそれについての試論である。

4.5 パプアニューギニアの州別収入とガバナンス

パプアニューギニアの20州(首都ポートモレスビーとブーゲンビル自治州を除く)における歳入とガバナンスの関係を「特徴」として把握するためには、比較20州の歳入増加率とガバナンス評価を偏差値に置換することが有効と考えられる。州政府の歳入項目で重要なものは中央政府から支給される交付金(Grant)と州独自収入(Internal revenue)、さらに独自収入の内数である財サービス税(GST: Goods and Service Tax)である。GSTは地元経済力を示す重要な指標である。

表4.4は2014~2018年までの州別の地方交付金、州独自収入、GSTの単純増加率を算出し、偏差値化したものである³³⁹。また、表4.5は第5章で検討する「意識調査」で得られた州別のガバナンス評価³⁴⁰を偏差値化しそれを含めている。

州独自の収入とデリバリーコストの不公平を考慮してサービスデリバリーの財源を均衡化する目的で交付金を決定し支給するのがRIGFAの主旨である。表4.4を見ると、モロベ州、ジワカ州、西部州(ウェスタン州)、ニューアイルランド州は交付金の伸び率が他州に比べ相対的に高い。対照的に、サンダウン州、湾岸州(ガルフ州)、マヌス州は、州独自の収入(GST収入含む)が大きいため交付金の伸びが低いことを示している。RIGFAの反映が見られる。しかし、「ガバナンス」偏差値との関係に目を転じると、交付金偏差値上位のモロベ、ジワカ、西部(ウェスタン)、そして、ニューアイルランドの各州は全て、ガバナンスの低偏差値州となっている。このような州は交付金を注入してもそれが公共サービスの改善に寄与している可能性が低いことを意味する³⁴¹。このような州に対しては無条件の交付金の付与ではなく「ガバナンス計画」を提出させ、その実施状況と成果を見ながら交付金を付与すべきである。

³³⁹ 紙面の制約上、オリジナルの数値は割愛し、5年間の平均値のみに表示する。

³⁴⁰ 表5.5で一部州と地域平均のガバナンス評価を提示している。

³⁴¹ 赤井(2006)は、中央政府と地方政府の間の国庫支出金がソフトな予算制約問題を生み出しているかどうかを検証した細野他(2003)が「建設事業においては補助事業比率が高いほど、従業員1人当たり付加価値が低くなる」という結果を得たことを紹介している。

表 4.4 パプアニューギニア 20 州の収入: 2014~2018 年の平均値

(単位: 千キナ)

州	交付金	非交付金税移転					4 項目計	交付金及び税移転計
		GST	競馬	鉱業石油	独自資源収入			
ウェスタン	34,649	5,121	0	30,929	2,979	39,028	73,678	
ガルフ	30,747	583	0	736	708	2,027	32,774	
セントラル	49,365	2,617	0	441	6,384	9,442	58,807	
ミルンバイ	48,091	6,143	0	0	2,560	8,703	56,794	
オロ	29,815	2,322	0	0	597	2,919	32,734	
南ハイランズ	48,732	9,245	0	25,676	1,968	36,890	85,622	
ヘラ	25,816	977	0	0	0	977	26,793	
エンガ	47,639	1,503	0	19,720	5,730	26,953	74,592	
西ハイランズ	54,130	21,140	699	0	4,227	26,066	80,196	
ジワカ	32,815	2,320	0	0	18	2,338	35,152	
シンブ	57,372	2,223	0	0	1,524	3,747	61,119	
東ハイランズ	64,601	14,309	442	0	2,823	17,574	82,175	
モロベ	61,337	89,132	1,204	2,643	12,506	105,485	166,823	
マダン	72,772	10,561	1,123	0	2,209	13,893	86,665	
東セビック	79,675	7,412	0	0	2,681	10,093	89,768	
西セビック	54,380	1,827	0	0	2,007	3,834	58,214	
マヌス	22,198	12,527	0	0	958	13,485	35,683	
ニューアイルラン	20,834	5,868	0	28,531	2,151	36,551	57,385	
東ニューブリテン	53,438	16,615	436	0	6,723	23,773	77,212	
西ニューブリテン	36,507	12,081	7	0	6,150	18,238	54,745	
合計	924,914	224,525	3,912	108,677	64,902	402,017	1,326,931	

出所: PNG Budget Volume 1 (2014~2018 年)

対照的に、マヌス州、湾岸州(ガルフ州)、西部高地州(西ハイランズ州)、中央州(セントラル州)では交付金伸び率の偏差値よりガバナンス偏差が高くなっている。これらの州は GST を含む州独自収入が安定しているという特徴が共通して見られる。このような州では、交付金は少ないものの、経済活動の恩恵と発展のポテンシャルが高く、それが公共サービスの触媒として機能しているか、または機能する可能性が高いと考えることができる。このような州では地方行政の拠点をルーラルにも拡大し、サービスが市民の近くまで行き届くような条件で交付金が付与されるべきである。「州独自収入」と「ガバナンス」の関係も公共サービスにとって重要な要素である。交付金は中央政府から NEFC による計算によって分配されるが、州独自収入(税移転収入含む)は企業の生産活動、人びとや企業の GST に反映される消費活動、正規部門からの徴税などで構成されているため、行政が劣悪だと交付金のみならず州独自州収入も非効率に利用されてしまう。GST 収入は 20 州合計で 2014 年の約 2 億 88 万キナから 2018 年の約 2 億 5,339 万キナへと 26%増加したが、対照的に交付金は同期間に 14 億 8,574 万キナから 14 億 5,359 万キナへと 2%減少している。また同期間における GST 収入は、競馬興行、金属資源石油ロイヤルティや配当などを含む州独自収入全体の 55.8%を占めている。自州収入が適正に使用されていない州が中央政府の交付金を効果的に使用するとは考えられない。したがって、州毎に州独自収入とガバナンスの関係を見ておくことが重要である。

表 4.5 パプアニューギニア 20 州の交付金、独自収入、GST 伸び率
(2014~2018 年) およびガバナンス評価の偏差値比較

	交付金	州独自収入	GST	ガバナンス
モロベ	73.07	49.80	47.85	55.39
ジワカ	63.73	32.19	36.75	46.80
ウェスタン	61.17	36.66	43.17	47.01
ニューアイルランド	57.30	62.21	44.91	28.20
西ハイランズ	54.28	56.29	55.01	69.08
エンガ	53.34	53.40	49.32	48.64
マダン	52.67	49.51	48.31	48.64
東ハイランズ	52.36	41.86	41.98	47.82
南ハイランズ	51.79	39.98	48.95	47.62
西ニューブリテン	51.79	43.74	47.94	52.73
東ニューブリテン	51.69	60.18	51.25	58.86
ヘラ	51.55	35.65	38.95	41.89
ミルンベイ	46.73	55.57	49.78	58.86
シンブ	46.69	50.37	47.76	55.39
セントラル	45.76	48.64	43.63	61.93
東セピック	42.91	49.65	47.58	54.16
オロ	41.55	49.51	49.87	44.55
ガルフ	35.02	71.15	82.09	46.39
マヌス	34.72	49.22	66.58	57.84
サンダウン	31.89	64.42	58.32	28.20

出所：「交付金」、「州独自収入」、「GST」は PNG Budget Volume 1 (2014~2018 年)。
「ガバナンス」は「社会経済開発意識調査」の州別ガバナンス評価値を偏差値化したもの。

州独自収入は州全体の歳入の約 30% (2014~2018 年平均) を占め、同 70% を占める交付金より少ないが、州独自収入伸び率を偏差値比較することにより州別の傾向を知ることができる。表 4.5 によると、偏差値上位は湾岸州 (ガルフ州)、サンダウン州、ニューアイルランド州、東ニューブリテン州、西部高地州 (西ハイランズ州)、そしてミルン湾州である。ところが、これら 6 州のうち、サンダウン、ニューアイルランド、湾岸州の 3 州はガバナンスの偏差値が低く、他の 3 州のガバナンスの偏差値は相対的に高くなっている。前 3 州は、収入が多いにもかかわらず民間セクターの社会経済活動に過剰依存し、行政自らの公共サービス努力が著しく見劣りしていると解釈できる³⁴²。このような州に対しては、中

³⁴² Devarajan (2008) は、バングラデシュは NGO による開発協力の恩恵を受けて教育、医療の分野で成果を上げているが公務員のコラプションが激しいという。国連統計によると 2019 年におけるバングラデシュの 5 歳未満児死亡率 (千人当たり) は 30.8 人 (世界 193 か国中 61 位) でありパプアニューギニアの 44.8 人 (同 44 位) を上回っているが、WGI の腐敗抑制制度を見ると 2020 年のバングラデシュの指標は -0.98 (209 か国中 174 位) でありパプアニューギニアの -0.57 (同 145 位) をマイナスの方向に上回っている。官僚の規律向上を伴わない国際支援の矛盾が見えている。

中央政府が経済活動の恩恵をサービスデリバリーに転換するようトップダウンの指導をすることが必要である。他の 3 州は独自収入がガバナンスの偏差値と近似しており、経済活動とガバナンスが適度にバランスしていると認められる。このような州に対しては、中央政府の交付金が、ボトムアップ的なサービスデリバリーの実現に使用されることが奨励されなくてはならない。

「交付金とガバナンス」の関係及び「州独自収入とガバナンス」の関係を州別に偏差値で比較し、前者(交付金)を縦軸に置き、後者(州独自収入)を横軸に置くと、20 州の傾向が次の 4 つのマトリックスに類型化される。

- ① 交付金 > ガバナンス、州独自収入 > ガバナンス --- カテゴリー A
- ② 交付金 > ガバナンス、州独自収入 < ガバナンス --- カテゴリー B
- ③ 交付金 < ガバナンス、州独自収入 > ガバナンス --- カテゴリー C
- ④ 交付金 < ガバナンス、州独自収入 < ガバナンス --- カテゴリー D

絶対額として歳入の約 70%を占める交付金の使途は州独自収入より大きいインパクトがあると考えられる。だが、既述のように、州独自収入を効果的に使用できない州が交付金を効果的に使用できるとは考えられない。表 4.5 に示した「交付金」、「州独自収入」、「ガバナンス」を上 の 4 通りの関係に類型化する目的で表 4.6 を作成した。そして、その表で得られた数値をカテゴリーA からカテゴリーD の 4 事象に類型化したものが表 4.7 である。

「カテゴリーA」に属する州はニューアイルランド、サンダウン、エンガ、マダンの 4 州となる。これらの州(特に前 2 州)は州独自収入も交付金も大きいだがガバナンスが悪いということになる。このような州に対しては、公共サービスにつき強力な監督を行うと共に、地方行政の構造改革と、歳入の LLG や区への分配を確保することを条件にして地方交付金を付与することが必要である。なお、ニューアイルランド(リヒール、シンベリ各金鉱山)、エンガ(ポルゲラ金鉱山)、マダン(ラムニッケル鉱山)の 3 州はいずれも操業中の鉱山を擁していることで共通している。

「カテゴリーB」に属する州はモロベから南ハイランズまでの 6 州となる。これらの州では州独自収入が少なく、交付金が公共サービスの貴重な財源であるため、それだけサービスの浸透を監督する必要がある。また、州独自収入の構造が脆弱であるため、経済の活性化と、そのためのインフラの堅実な整備が必要である。特に民間の経済活動の恩恵が行き届いていない場所や民間の経済活動との相乗効果が期待される場所における社会インフラ開発に交付金を使用される必要がある。同カテゴリーの州の多くは特定の産業の業況や商品市況、あ

表 4.6 交付金、州独自収入とガバナンス評価ギャップ

	交付金-ガバナンス	州独自収入-ガバナンス	合計
モロベ	17.7	-5.59	12.10
ジワカ	16.9	-14.61	2.31
ウェスタン	14.2	-10.34	3.82
ニューアイルランド	29.1	34.01	63.11
西ハイランズ	-14.8	-12.79	-27.59
エンガ	4.7	4.76	9.46
マダン	4.0	0.87	4.90
東ハイランズ	4.5	-5.96	-1.43
南ハイランズ	4.2	-7.64	-3.46
西ニューブリテン	-0.9	-8.99	-9.94
東ニューブリテン	-7.2	1.32	-5.85
ヘラ	9.7	-6.24	3.42
ミルンベイ	-12.1	-3.29	-15.43
シンプ	-8.7	-5.01	-13.71
セントラル	-16.2	-13.29	-29.46
東セピック	-11.3	-4.51	-15.76
オロ	-3.0	4.95	1.95
ガルフ	-11.4	24.76	13.38
マヌス	-23.1	-8.62	-31.74
サンダウン	3.7	36.22	39.91

注：交付金、州独自収入は 2014～2018 年の平均。

出所：表 4.5 の数字を基礎に加工。

るいは為替レート等が州収入減少の要因になっていることを考えれば、普段から利益の一部をサステイナブルファンドに留保するか、社会インフラ開発の原資に充てる努力が必要である。

「カテゴリーC」に属す州は湾岸(ガルフ)、オロ、東ニューブリテンの3州となる。これらの州では州独自収入が大きいために交付金支給が少ない。歳入の民間依存が強いということになる。湾岸州、オロ州はガバナンスの評価が低い分、州独自のサービスデリバリー努力が不足していることになる。この2州は、民間セクターの力が及ばない場所にサービスが浸透するよう収入を州内で再配分する必要がある。東ニューブリテン州は、ガバナンスの評価が比較的高いことと、面積が狭くサービスコストが低いために交付金が少ないことに加えて、州独自収入も比較的高いために、交付金使途については、中央政府から規制されるよりも、州特有の課題に使途が振り向けられる必要性の高い州、換言すれば、地方分権の拡大に相応しい州と言える。同州は、末端市民ニーズを反映したボトムアップ型のサービスデリバリーが最も実現しやすい状況にあるとすることができる。

表 4.7 地方交付金の効果：ガバナンス評価を基準にした州別類型

カテゴリーA				カテゴリーB			
州	a: (交)-(ガ)	b: (州)-(ガ)	a + b	州	a: (交)-(ガ)	b: (州)-(ガ)	a + b
ニューアイルランド	29.1	34.0	63.1	モロベ	17.7	5.6	12.1
サンダウン	3.7	36.2	39.9	ウェスタン	14.2	-10.3	3.9
エンガ	4.7	4.8	9.5	ヘラ	9.7	-6.2	3.5
マダン	4.0	0.9	4.9	ジワカ	16.9	-14.6	2.3
				東ハイランズ	4.5	-6.0	-1.5
				南ハイランズ	4.2	-7.6	-3.4
カテゴリーC				カテゴリーD			
州	a: (交)-(ガ)	b: (州)-(ガ)	a + b	州	a: (交)-(ガ)	b: (州)-(ガ)	a + b
ガルフ	-11.4	24.8	13.4	セントラル	-16.2	-13.3	-29.5
オロ	-3.0	5.0	2.0	西ハイランズ	-14.8	-12.8	-27.6
東ニューブリテン	-7.2	1.3	-5.9	東セピック	-11.3	-4.5	-15.8
				ミルンバイ	-12.1	-3.3	-15.4
				シンブ	-8.7	-5.0	-13.7
				マヌス	-2.3	-8.6	-10.9
				西ニューブリテン	-0.9	-9.0	-9.9

注：(交)は交付金の州偏差、(ガ)はガバナンス評価の州偏差、(州)は州独自収入の州偏差。出所：「交付金」と「州独自収入」は *PNG Budget Volume 1* (2014~2018年)。「ガバナンス」は「意識調査」。

「カテゴリーD」に属す州は中央(セントラル)から西ニューブリテンまでの7州である。これらの州では、ガバナンスは他州より高い評価を受けているものの、州独自収入と交付金が他州より少ないという特徴がある。これらの州がサービスデリバリーを改善するためには、経済の活性化とそれによる州独自収入の増加が必要であることを示している。そのためには地元の経済インフラの整備が不可欠となるため、それを実現し得る人材の高度化を中核とした行政の高度化が必要である。

4.6 本章の総括とパプアニューギニアの公共サービスの展望

本節では、本章を地方分権の成否とガバナンス論の観点から総括するとともに最新の国家開発戦略 MTDP3 の課題について言及したい。

この国では「地方分権」の議論が空回りしている。公共サービスの資金を有効性のチェックもせず、州政府に一律 PSIP として毎年 500 万キナ、郡に DSIP として毎年 1,000 万キナ注入している現状はその象徴である。しかし、表 4.1 および表 4.6 で見たように、予算を効果的に使用する能力は地理的制約や行政能力によって大きく差がある。このため、サービス提供を地方に丸投げする政策は見直し、重点的基礎サービス (Most Primary Services) は政府が集権的に責任を果たし、

地方政府の行政能力を監督しつつ、サービス業務の責任が果たせるようになった地方から段階的に分権を拡大する政策を採用する必要がある。さもなければ、稚拙な行政能力の地方および郡に、NGO や市民連合の受け入れ、あるいはパートナーシップ協定を義務づけ、その条件下で、公共サービスの交付金を給付していくようにすべきである。

SIP のような実質的な効果を伴わない一律給付は地方政府が中央政府による集権的統制より強い権威をもっているため、中央政府が地方政府の要求に対して妥協せざるを得ないという事実の反映と考えられる。財源だけ地方へ配分され、サービスが市民に届いていないのは、エージェントである地方政府を中央政府が規律づけし得ていないことの結果である。

注意すべきは、地方政府が一律に中央政府より強いというわけではなく、豊富な資源を抱え政治的に有利な立場にある地方政府が中央政府の統合能力の弱みを知悉したうえで、中央政府の政治的妥協を導出しているという構造にある。しかも、その地方政府は地方分権という権利の要求だけ先行させ、住民に対するサービスは棚上げにしているのである。この構造の典型はニューアイルランド州の実態に見られる。

ニューアイルランド州のジュリウス・チャン(Sir Julius Chan)が2007年に知事に就任以来、国の内外から広く意見を集めたうえで2008年に公表した州政府の自治権拡大宣言としてのマラガン宣言(Malagan Declaration³⁴³)の意図と国家統合のありかたについてインタビューを受けたチャンは、「憲法は国民の平等な参加の機会と平等な便益を受ける権利をうたっている。あらゆる形式の政府の活動は分権化されなくてはならない。私にとっての独立の定義は自由だ。自由は国民全員がなりたいたいと思う最善を達成する権利である。ブーゲンビルのように独立のために政府と戦うのではない。自主性のある国家の中のより自立した部分になりたいのだ」と語っている³⁴⁴。

しかし、リーダーがそう語るニューアイルランド州の公共サービスの実態はどうであろうか。同州は、次章で見る「意識調査」において「ガバナンス」が最低の1.0と評価され、表4.7も示しているように、交付金が効果的に使用されていない「カテゴリーA」の代表州である。ここに地方分権は政治的な駆け引きの具に使用され、住民サービスはレトリックであることが明らかになったといえ

³⁴³ 同宣言は2012年にも改訂されており、一連の宣言を対外的に広報するために *The Song of New Ireland: A Model Province Under Construction* という小冊子も作成されている。ジュリウス・チャンは1994～1997年と1980～1982年に首相を経験している建国以前からの有力政治家である。

³⁴⁴ ラジオ放送 *Pacific Waves*, September 15, 2016 (15:04) におけるチャン知事とのインタビュー中の発言。
出所：[https://www.rnz.co.nz/international/programmes/datelinepacific/audio/201816295/png's new/Down loaded in October 2021](https://www.rnz.co.nz/international/programmes/datelinepacific/audio/201816295/png's%20new/Down%20loaded%20in%20October%202021).

るであろう。ニューアイルランド州は最近になって新政策を打ち出した。州都ケビアンに 50%が集中している公務員の地方シフト、ケビアンの公務員数の 20%縮小を打ち出した。公務員の給与水準引き上げによって、他州や民間セクターへ流出した地元出身者の呼び戻しを行う。また、州政府による LLG や村へのファンドの注入を通じ、区開発委員会の活動を活発にさせているという。だが、どのような規律づけメカニズムが住民の利益の保護のために導入されているかは見えないため、公共サービスがどのように改善するかは未知数である。

「カテゴリーB」は南部高地州(南ハイランズ州)、ヘラ州、西部州(ウェスタン州)が含まれている。鉱業や石油ガスプロジェクトの恩恵が州の一部にしか行き届いておらず、そのうえ、州独自収入が商品市況の変動に影響を受けている³⁴⁵。南部高地州(南ハイランズ州)では 2017 年の知事選挙の選挙違反申し立てが却下されたことを不服とする住民が 2018 年 6 月に暴動を起こし、非常事態宣言が発令された。モロベ州では治安や保健の悪化が懸念されている。ナザブ国際空港が着工・建設され、周辺インフラ整備が進むと大きな経済効果がもたらされることが期待されるため、公共サービスもバランスよく改善される好機を迎えている。関係する当事者に市民社会が食い込み、権威をいかに調整できるかが問われている。

「カテゴリーC」の代表格湾岸州(ガルフ州)はまもなく始まる「パプア LNG プロジェクト」の経済効果が公共サービスに転換されるかが注目される。同じ「カテゴリーC」でも東ニューブリテンは開発が進み、人口密度が高く、土地の狭いココポ郡の人口が隣接する郡へ流出し、土地を巡る争いが懸念されている。こうした所では土地問題を先駆的に解消するためにも地方分権への移行³⁴⁶に資するように交付金を使用されることが期待される。

「カテゴリーD」の代表格、中央州(セントラル州)は首都ポートモレスビー市内に州政府事務所があり、同じ敷地内に各郡の事務所と各郡に属する LLG の事務所があつて、各レベルの行政の意思疎通に適した環境にあるにもかかわらず、

³⁴⁵ PNG LNG プロジェクトのガス産出州であるヘラ州と南ハイランズ州では産出地の選出議員が生産者であるオイル・サーチ社やエクソン・モービル社に対し、自州のインフラ未整備の責任を質し、それに対し企業側が反論する様子が報道される(‘Editorial,’ *Post-Courier*, October 29, 2018) が、「意識調査」によると湾岸州、ヘラ州、南部高地州出身者の「道路」評価には最高の A 評価が複数見られた。特にヘラ州では、電気、教育なども高い評価が見られる。反対にこれらの州でも、恩恵が行き届いていないという評価もあった。

³⁴⁶ ブーゲンビルは 2005 年に自治州政府となったが、最近では、東ニューブリテン州が 2018 年 10 月 2 日に自治州政府の承認を受けた。ただし、東ニューブリテンの「自治州」は、現在検討中の拡大自治権システム“Greater Power Share Arrangement” (中央政府と地方政府の役割の最適化を目指す政府間調整システム) の脈絡であり、州に強みのある分野に限って主権を移管する政策であり、本国からの「分離独立」を意図するものではない。ピーター・オニール首相は独立 50 周年の 2025 年までにブーゲンビル自治州と首都ポートモレスビー以外の全 20 州を自治州に格上げする方針を発表した(*The National*, October 3, 2018)。しかし、州の歳入基盤とガバナンスが脆弱の場合、中央政府の責任が地方にシフトした分だけ、市民に負の影響が及ぶため、自治州の認定は慎重でなくてはならない。

LLG の要望が上に伝えられても、下に返事が返ってこないという典型的な情報非対称または家産制的上下関係の様相を呈している。加えて、首都と道路でつながっているという地の利から、経済インフラが充実し易い状況があるにもかかわらず、行政が連携を深める様子が見られない。経済的ポテンシャルを顕在化させるために人材層を厚くし、経済活力を駆使して公共サービスの改善に当たるべきポジションにあると言える。

パプアニューギニア政府は主要 87 都市(郡の中心地)の機能整備を土台にしたサービスデリバリー拡充の方針を打ち出した³⁴⁷。この方針は以下の理由から評価できる面もある。

第一に、区や LLG という行政の単位に人材が育つまでには長期間かかるので郡のセンターに公共サービスのハブができることは段階として必要である。

第二に、病院をもつ郡は全国 87 の郡のうちまだわずか 18 (20%) である。これはサービスデリバリーの拠点の未整備と同義であり、周辺 LLG へのサービスの浸透のためにも中核都市の整備が不可欠である。

第三に、各郡の中核都市に電気、水、通信、病院、郵便、金融機関、警察、裁判所、教育、技能訓練等のサービス機能を総合的に整備することは、個々バラバラに社会経済インフラを開発するより費用対効果が高い。

第四に、サービスデリバリー拠点としてのパフォーマンス比較が容易になることにより、郡選出の国会議員、行政官(郡の次官)の相互の緊張感が高まり、DDA が機能し、政治と行政の透明性が増すことが期待できる。

第五に、グッド・ガバナンスのモデルケースを示すことによりその郡内および郡外への波及効果が期待できる。

MTDP3 (2018) のサービスデリバリー分野の眼目は郡開発センター (DDC: District Development Center) の実現にある³⁴⁸。しかし、前進のカギは、第四と第五のメリットを実現させるための行動主体の協調にかかっている。「グッド・ガバナンス」なしには国際支援も受けられないであろうからだ。

居住地が厳しい自然地形(山、溪谷、河、湖沼、離島)によって孤立し、同一州内や郡内であってもコミュニケーションが困難な僻地を全国的に多くかかえたパプアニューギニアでは、公共サービスの浸透が社会開発の真のフロンティアである。同国では画一的な開発のアプローチは何も変えないことに等しい。特殊

³⁴⁷ 2018 年 10 月 24 日付け The National 紙上におけるマル国家計画モニター大臣発言。また、MTDP3 第 4 章の表 4.13 は、郡におけるサービスデリバリーの指標として、機能している DDA の割合を 2018 年現在の 20% から 2022 年までに全 89 の DDA を機能させるとしている。また、同表で、効果的な公共サービス機関の機能を測る指標として WGI の「政府の政策の有効性」を採用し、WGI 評価対象国の下位 18.7% (2020 年時点) を 2022 年までに下位 42% まで向上させることをターゲットにしている。

³⁴⁸ 州・地方対策省事務次官ディクソン・グイナ(Dickson Guina, Secretary, Department of Provincial and Local Government Affairs)との直接インタビュー(2018 年 12 月 7 日)。

な状況が多様に存在しているのがこの国の特徴である。特殊な状況の中でサバイバルしてきた人びとこそがその地域に必要なニーズを把握している。こうした人びとが納得できるようなデマンドサイドに立った公共サービス実現のガバナンスモデルの確立が望まれる。

最後に、公共サービスを実現するために地方分権は却って障害になるのかについて検討したい。サービスを届ける目的で地方分権を導入し、州政府・LLGを設置しSIPを導入しDDAを設置してきた。それでも公共サービスが実現できなければ、地方分権は国の財の私的流用の装置と化してしまうのではないかという懸念が払しょくできないからである。むしろ、植民地統治下の中央集権体制に一度戻って、そこから改善を積み重ねた方が早いのではないかという議論も、植民地統制下で良い思いをした住民の中から聞かれるのである。

保健セクターに関連した意見であるが、Thomason et al. (2009) は、1995年に地方分権が導入され、それが公共サービスのなかでも特に保健医療サービス強化の制約要因になった経験を踏まえ、公共サービスの供給の権威を郡から中央政府へ戻すべきか、それとも郡から州政府へ戻すべきか、それとも今のままでよいのかという選択肢を設定して以下の見解を述べている。

(1) 中央集権に戻す政策

地方分権後、忠実に対応している州もあり、経験からも学んでいる。時間と資源を新しいプロセスに投資している。パプアニューギニアの人びとはもう地方分権という行政システムを既に根づかせている。また、中央に権威を戻すということはこれまでの発展の過程とシステムを学ばなかったことを意味し、中央集権を学ぼうとすることを意味する。中央へ権威を一元化することが保健医療のセクターの改善に本質的に必要なことなのか、そして間違いなく改善するという保証があるのかを問うべきである。また、1995年のリフォーム下でも問題にされたように、保健と教育という本質的な社会サービスをいつまでも改善しないままにしておけるものなのかを問うべきである。

(2) 州に戻す政策

単一の政策選択は全ての州には当てはまらない。一つの州は1995年改革を実施するという点では前に進んでいる。保健サービスを理解するという事は、この道が続けたいと考えることになろう。

(3) 今の政策のままでよい

確かに今のままでもプロセスの修正と改善によってサービスは改善する。郡と LLG のレベルでも遠くない将来に改善する。法律の変化も必要としない。また、当局に対して改善のための時間を与えることにもなる。さて、そうすると保健サービスにアクティブにコミットする州とそれができない州に分かれていくであろう。すでにこの 10 年で、今のままでよいという選択肢には多くの不利があることがほとんどの州に痛いほど明らかになってきた。

ではどういう政策選択をするのかについてトマソン・他は次の政策を望ましいとする。

(4) 望ましい政策

州の保健サービスを競争力のある第三者へアウトソースする選択がある。自立的に保健サービスを経営できない州には第三者にアウトソースさせることである。第三者には保健省も入る。民間機関も入る。NGO も入る。既に教会は保健活動を行っている。このアプローチは運営のパフォーマンスが低い州には、保健の運営とコーディネートに外部のアシストを選ばせることを意味する。

地方分権のプロセスの欠点は州や郡の間には開発、経済、政治の異なる段階が存在していることを無視していることである。異なる地域のニーズにテーラーされる必要がある。政策の選択には多くのファクターを考えなくてはならない。以下のことが重要である。

まず、サービスは州または郡のレベルで運営されるべきである。能力さえあれば。第二に、どんな政策が選ばれるにしても財源のアレンジは優先的なプログラムにタイムリーに流れるようにしなくてはならない。第三に、郡レベルのラインの報告書はほかでもなく郡の行政官によってなされるべきである。第四に、政府間財政調整が保健システムの成果に対して財源が提供されるようにすることが必要である。地方政府への交付金には目的とする機能に応じて確保されるべきである。

この論文は 2009 年に RIFGFA の導入が決定される直前に書かれたものであるだけに、先を見据えた見解であると高く評価したい。

第5章 ソゲリ国立高校生の社会経済開発意識調査の分析

5.1 本章の目的・方法・意義

本章では筆者がソゲリ国立高校で実施した社会経済開発意識調査（「意識調査」）結果の分析を通じ、国の将来を担う若いエリート層が公共セクターの開発をどのように評価し、何を問題にしているのかを明らかにしたうえで、それがガバナンス論的にどのように位置づけられるのかを整理する。具体的には、意識調査の実施に関する概要と質問に対する回答を説明し、分析から得られた知見を検討する。分析してわかった最も重要な課題は公共サービスにおける政府の信頼性の問題であった。本章における研究の意義は、開発の課題を外国人ではなく自国人がどう考えているかを知ることと、方向性が得られれば、若い世代は国、地方行政、市民社会に働きかけ、公共サービス実現の推進力になることが期待されることにある。さらに、公共サービスに関する国際支援の在り方を検討するうえでも一石を投じることになる³⁴⁹。

5.2 調査の目的・実施概要・回答者の特徴

(1) 目的

この調査は、パプアニューギニアの若い世代の目に自国の社会経済開発の状況が細かく分けたセクターごとにどのように映じているか、また、将来の自国の社会経済状況がどのようにイメージされているかをたずねる意識調査である。セクターには行政も含まれていた。

この国では国勢調査が10年に1度しかなく、利用可能な最新の国勢調査は2010年に実施され2011年に発表されたが、その後の地方レベル(州と郡のレベル)の発展状況を伝える公式記録は発行されていないため、この国の公共サービスは地域レベルで改善しているのか、停滞しているのか、それとも後退しているのかを判断する情報がなかった³⁵⁰。この調査は、「課題探索型」あるいは「仮説

³⁴⁹ サックス(2014)はOECD開発援助委員会(DAC)のメンバーが国民総生産の0.7%の所得移転をすれば世界の極貧層の基本的なニーズを満たせると考えていたが、極貧層の数が予想を上回っていたり、先進国の所得が低かったりしたため、結局所得移転は実現しなかった。サックスは「ニーズを特定した支援であっても受け入れ側に良好なガバナンスが必要であり、支援を効率よく使う能力が欠けていれば資金はあっても流れない」(pp.480-482)と述べている。筆者が本章で問題にするのはこの「受け入れ側の能力」に関連している。

³⁵⁰ パプアニューギニアの州(Province)単位、郡(District)単位の社会インフラの指標は国家研究機構(NRI)が2010年3月に*Papua New Guinea District and Provincial Profiles (Profiles)*を発行しているが、内容は主に2000年に実施された国勢調査に基づいており、改訂版は発行されていない。国家統計局(NSO)が発行した

検出型³⁵¹」の形をとった。文字通り課題を知るためであった。結果を分析するまでは「行政」が課題であるということは知る由もなかった。

(2) 対象

調査対象は、ソゲリ国立高校の11年生(日本の高校2年生相当)の全クラス(調査時点で在籍の8クラス280名)とした。同校は全国で六つある国立高校の一つであり、州立セカンダリースクールの10年生(日本の高校1年生相当)が受験する全国統一試験の成績上位3%の生徒が教育省から招待されて集まってくるエリート養成校である。卒業生の8割は大学など高等教育機関へ進学している。国立高校の生徒は学齡的にはセカンダリースクール後期(11年生と12年生)に相当するが数年かけて入学に挑戦する者もいて20歳超の生徒も多くいる。

(3) 実施方法

「意識調査」は2段階で実施した。第1次調査は2017年10月から11月にかけて行った。同年は6月から7月にかけて、5年に1度の総選挙が実施されており、投票に参加した回答者(満18歳以上に投票権あり)もいて、地元の発展と政治について考える機会に恵まれていたといえる。この調査は、選挙が終わり、新しい大臣の顔ぶれなども決まった後で実施された。

第1次調査は、調査票を11年生の生徒(280名)に朝礼で一斉配布し、留置き法で自由時間を使用して記入してもらい、各クラスの担任教諭を介して210の調査票を回収した。回収率は75.0%であった³⁵²。調査票は、回答者の出身地の過去5年の社会経済開発の進展と今後5~10年の予測を24の項目別に最高評価Aから最低評価Dの4段階で評価してもらい、評価の理由について自由に記述してもらった³⁵³。その上で、過去5年の進展を低評価した回答者に対しては、その評価の理由について幾つかのキーワードを例示して質問した。今後5~10年の

Household Income and Expenditure Survey, 2009-2010 (HIES) は州別の都市部(Urban)と農村部(Rural)別の住民の生活環境を数字で比較しているが、その改訂版も出ていない。2010年実施の国勢調査の州別郡別の人口動態データが2011年に発表されたが、内容的にNRIの*Profiles*のデータ集約枠組みと一致していない。同国には時系列的に信頼でき、整合性のとれた社会開発発展の指標がないというのが実情である。「意識調査」の結果についてはこれら既存の一般データを最大限に活用して検証に努めた。

³⁵¹ 北川・他(2019)は「事例の全体像把握」や「仮説検出」を目的とする調査を「質的調査」の特徴として分類し「課題探索型調査」とは区別している。pp.9-21。

³⁵² ただし、集計に相応しくない回答も含まれていたため、質問によって集計総数変動している。

³⁵³ AからDの4段階評価にするか、「どちらともいえない」または「わからない」を選択肢に含めた5段階評価にするかは調査票作成に際して検討したが、敢えて4択とした。どのような選択肢に何点を割り振るかという量的変数の処理についての統計学的な定説は確立されていないようである。出所：北川・他(2019) p.145。

予測については高評価(A)した回答者と低評価(D)した回答者に幾つかのキーワードを例示して質問した³⁵⁴。第1次調査における質問事項は回答者の属性を知るためのものも含まれていた。

第1次調査で得られた開発評価を数量的に把握するため、A評価は4点、B評価は3点、C評価は2点、D評価は1点と数値化し、回答者の出身州別、ルーラル(農村部)・アーバン(都市部)別、男女別に集計し、州毎の加重平均値を得た。

第2次調査は2017年11月末から2018年2月始めにかけて実施した。同調査の目的は、1次調査の結果について回答者の認識を再確認し、実態を定性的に把握することにあつた。対象となった回答者は、①開発評価の自由記述欄に合理的な意見を述べているかどうか、②1次調査で少なくとも一つ以上のセクターを高く評価している、または、反対に低く評価しているかどうかの二つを基準に、回収した調査票を選別し、各州のルーラルまたはアーバンの情報を代弁する能力の有無の観点から精査して絞った60人であつた。リストアップした(有意抽出法)回答者に対し、生徒会長から79の質問事項を含む2次調査票を配布してもらい、44人から回答(記述式)を得ることができた。回収率は73.3%であつた。回答者は79の質問事項の中から該当する10~20程度の項目に記述式で回答してくれた。2次調査の回答者のうち約3分の2は指定の教室において集合法で1時間程度かけて記述回答し、他の3分の1は留置き法による自由時間を使っての回答となつた³⁵⁵。

2次調査の実施時点において回答者は12年生に進級している³⁵⁶。調査票回収に要した時間は、1次調査は3~4週間、2次調査は最短で1時間、長くて数日であつた。1次調査については2週間を期限としていたが、期限を11月末まで延長し、回収を締め切るまで未提出者には3回程度督促を行った。調査は1次、2次調査ともに学校の承認・協力の下に授業の延長の位置づけで行われた。協力者(生徒および教職員)への謝礼はない。

(4) 回答者の属性

意識調査の結果を評価するには回答者がどういう属性を有しているかを知っておくことが有意義である。

³⁵⁴ 高評価の理由を質問しなかったのは専ら「課題」の探索を意図していたためであるが、高評価した回答者には高評価の理由を説明する機会を与えるべきであつたという反省がある。

³⁵⁵ 2次調査の回収率が指名方式であつたにもかかわらず希望数に達しなかったのは、実施時期が年末から年始の学年休暇の前後数日に限られていたため、陸路で帰省と帰寮ができるセントラル州およびNCD出身の学生の多くが速やかに帰省し、帰寮も新学年開始前日か当日であつたため、タイミング的に2次調査に参加できなかったためである。空路で帰省・帰寮した地方の学生はフライト待ちのため校内の滞在時間が比較的長かつたため調査に参加できた。

³⁵⁶ パプアニューギニアの公立および国立の学校は毎年2月の初めに始まり、12月の初めに終了する。

今回の意識調査の回答者は11年生、12年生と若いこと、また「未来志向」または「近代化志向」である。「伝統志向」ではないが伝統を重視していないと判断することはできない。

回答者は、パプアニューギニアでは社会インフラ開発の例外と考えられている首都ポートモレスビー³⁵⁷と回答者が学校生活を送っている首都郊外のコミュニティの開発状況と自身の出身地との比較ができる特殊な立場にある。「意識調査」に回答する際、彼らは学校所在地のコミュニティと首都の状況を参考にして出身地の社会経済開発の度合いを評価していると考えられる。この点では、出生した州からよその州に出たことのない同世代の若者と比べて、出身地を相対的視点で観察しているということができる。

回答者が高校生に限定されていることは、調査結果に内在する限界である。あと一つの限界は回答者の出身地別分布が遠隔地になるほど少なくなっている点である。

以上の回答者の特徴を念頭において調査結果の内容を見なくてはならない。

5.3 社会経済開発意識調査：過去5年の発展の評価

「意識調査」において「過去5年の発展の評価」と「今後5～10年の発展予測」を設問として立てた理由は二つあった。

まず、パプアニューギニア政府がオニール首相政権下の2014年、新しい開発の制度的支柱として郡開発庁(DDA)法を制定したことにある。DDA法によってDDAは設立されたが、末端の市民にサービスを届けることを狙ったこの制度が社会経済開発のはずみになったのかどうかを確認したかったからである。郡(Districts)は、国会議員(MP)を選出する小選挙区の地域割りの単位で、州政府と広域市町村(LLG)の中間に位置する緩い単位である(一つの郡は2～5のLLGで構成されている)。つまりDDA法制定以降の各地における様子の変化に関心があったのである。

あと一つは、この国の内々格差の実態に関心があったからである。10年に1度の「国勢調査」や「家計調査」等は地方のデータを提供しているが、社会基盤について総合的な項目をカバーしているわけではない。「意識調査」は、社会経済開発の地域別多様性、とりわけ州以下の公共サービスの実態を知る良い機会である。また、公的な調査では個人的な意見を聞くことはしないが、この「意識

³⁵⁷ ポートモレスビーは道路、電気、水の施設が他地域と比べ著しく発達しているため、多くの国民は「ポートモレスビーはパプアニューギニアではない」という見方をしている。

調査」では個人の意見を聞くことができ、市民目線の社会経済開発状況が俯瞰できる³⁵⁸。

5.3.1 「社会経済開発意識調査」の手法

(1) 質問内容・回答方法・集計方法

回答者には過去5年(2012~2017年)の出身地(LLGのアーバン・ルーラル別)の社会経済インフラが改善したかどうかを4段階で評価してもらった。項目は公的部門が責任を負う13項目(以下、公共サービス系)と民間の消費行動または経済活動の結果として評価される12項目(以下、経済開発系)に大別できる。1項目(インターネットアクセス)だけ、公共サービス系と経済開発系の両方で比較しているためグロスでは25項目となるが実質は24項目である。24項目は、キャリー・オーバー効果を避けるため、順不同で提示した。項目にはガバナンスも含めたが、調査票上の「ガバナンス」は「政府の信頼性/サービスデリバリーの程度」とだけ定義した。同じ24項目について今後5~10年の開発予測もしてもらったが、これは過去5年の評価は今後5~10年の発展を展望することによって相対化され、その意味や価値を浮き彫りにできる。

過去5年の評価の4段階の各ランクは次のように定義した。

- A: 「大変良かった(Very good.)。状況は大きく改善し、改革(reform)は進行中である。」
- B: 「やや良かった(Rather good.)。状況は改善したが、緩慢であった。」
- C: 「やや悪かった(Rather poor.)。状況は変わらず、進捗も改善もしていない。」
- D: 「大変悪かった(Very poor.)。状況は悪化している。」

今後5~10年の開発予測の「4段階」の各ランクは次のように定義した。

- A: 「大変良くなる(Very good.)。状況は大きく改善する。改革(reform)は劇的に進展する。」
- B: 「やや良くなる(Rather good.)。状況は改善するが、緩慢である。」
- C: 「やや悪くなる(Rather poor.)。状況は変わらず、進捗も改善もしない。」
- D: 「大変悪くなる(Very poor.)。状況は悪化していく。」

分析の段階で、既に述べたようにA評価には4点、B評価には3点、C評価には2点、D評価には1点を配分し、州別に回答者の評価を加重平均した。平均

³⁵⁸ 調査に先立ち、1人の生徒に対し、試行的に調査票に記入を依頼し、2週間後返してもらったところ、記述式の回答やコメント欄にしっかり意見が書かれていたので、実施を決断したという経緯がある。

で2.5という数値を得ていれば状況は変わらず、フラットとなりそれを上回るほど状況は改善し、それを下回るほど悪化しているということになる。「意識調査」では、曖昧な選択肢は敢えて設けず、回答者に地元の周辺環境を意識してもらう目的で、4択方式による回答を求めることにした。

(2) 第1次調査回答者の州別、男女別、アーバン、ルーラル別内訳

1次調査の回答者207名³⁵⁹の出身州または出身地方別内訳は表5.1の通りであった。パプアニューギニアでは第2章で見たように、国土を地理的に四つに区分して国勢を分類、比較するのが一般的である³⁶⁰。四つうち一つは、ハイランズ(高地)地方である。東ハイランズ(東部高地)、南ハイランズ(南部高地)、シンプ、ジワカ、西ハイランズ(西部高地)、ヘラ、エンガの7州で構成される。二つ目は、通称パプア地方とよばれるサザン(南部)地方である。ニューギニア島南東部のオーストラリア大陸寄りの地域で、インドネシアとの国境から東へかけて、ウェスタン(西部)、ガルフ(湾岸)、セントラル(中央)、ミルンベイ(ミルン湾)、そしてその北西部のオロの5州と首都特別区(NCD: National Capital District)で構成される。三つ目は、モマセ地方である。同国本島ビスマルク海側の地域で、モロベ、マダン、東セピック、サンダウンの4州で構成される。そして、あと一つは島嶼地方である。ビスマルク海と太平洋に挟まれて弧状につらなる島嶼地域で、マヌス、ニューアイルランド、東ニューブリテン、西ニューブリテンの4州とブーゲンビル自治州の5州で構成されている。

この区分に従えば、回答者の出身地方別比率は、多い順に、南部地方43%、ハイランズ地方37%、島嶼地方11%、モマセ地方9%となる。生徒の出身地がこのように全国的に広がっているのは他の高校には見られない特徴である。

なお、内訳が個別州になっている場合と、複数州を合算している場合があるが、これは回答者数を個別州単位にすると数が少なくなり、その結果、男女別や都市村落別の内訳が出せなくなるためである。また、セントラル州は「意識調査」を実施した学校の地元であり、回答者に占める割合が単独州として最も高いため、サザン地方から切り離して集計することとした。ハイランズ地方は7州あるが、中でも東ハイランズ州と南ハイランズ出身の回答者が多かったため、単独州として集計し、他の5州は「その他ハイランズ5州」として集計した。

³⁵⁹ 207名は過去5年の開発評価および今後5年の開発予測に関する設問への回答者数である。

³⁶⁰ 国土区分の説明に際し、地方および州の表記につき本章では「高地」を「ハイランズ」と表記する。その他高地諸州はその他ハイランズ、東部高地は東ハイランズ、南部高地は南ハイランズ、西部高地は西ハイランズとする。また、南部地方をサザン地方と表記する。そのうち西部州はウェスタン、湾岸州はガルフ、中央州はセントラル、ミルン湾州はミルンベイ州と表記している。

表 5.1 第 1 次調査回答者出身地別男女別内訳

	男子		女子		合計	
	人数	シェア	人数	シェア	人数	シェア
ハイランズ地方	49	38.0%	27	34.6%	76	36.7%
東ハイランズ州	19	14.7%	9	11.5%	28	13.5%
南ハイランズ州	13	10.1%	8	10.3%	21	10.1%
その他ハイランズ5州	17	13.2%	10	12.8%	27	13.0%
サザン地方	59	45.7%	30	38.5%	89	43.0%
ウェスタン州	12	9.3%	12	15.4%	24	11.6%
ガルフ州	14	10.9%	5	6.4%	19	9.2%
セントラル州	22	17.1%	10	12.8%	32	15.5%
その他サザン地方 (NCD/ミルンベイ州/オロ州)	11	8.5%	3	3.8%	14	6.8%
島嶼地方 (5州)	10	7.8%	13	16.7%	23	11.1%
モマセ地方 (4州)	11	8.5%	8	10.3%	19	9.2%
合計	129	100.0%	78	100.0%	207	100.0%

注：「その他ハイランズ5州」とはシンプ、ジワカ、西ハイランズ、エンガ、ヘラの5州合計。セントラル州は「サザン地方」の一部であるが回答者が多いため分離している。「NCD」は首都特別区。「島嶼地方」とはマヌス、ニューアイルランド、東ニューブリテン、西ニューブリテンの4州とブーゲンビル自治州。「モマセ地方」はモロベ、マダン、東セピック、サンダウンの4州。

出所：「意識調査」

1次調査回答者の出身のアーバン、ルーラル別内訳は表 5.2 にまとめた。パプアニューギニアではルーラルに住む人びとが全人口の 88.2%³⁶¹と多いのであるが、回答者に占めるルーラル出身者の比率は 67.1%となり、アーバン出身者が実際の人口分布より多いことが目立つ結果となった。教育環境がルーラルよりアーバンのほうが恵まれていることの反映と考えられる。

(3) 第 2 次調査回答者の州別、男女別、アーバン、ルーラル別内訳

2次調査は対象を限定したが、年末休暇に入ってから調査票を配布したため、最も構成比の高いセントラル州の生徒が年末帰省し、回答者は 44 名となった。2次調査回答者の出身地別男女別内訳は表 5.3 にまとめた。男女の人数格差が1次調査の時より狭まった。

出身地のアーバン、ルーラル別内訳は表 5.4 のようになった。2次調査回答者のアーバン、ルーラル別内訳はルーラル出身者が全体の 73%を占めた(1次調

³⁶¹ 出典は国家統計局「2011年国勢調査」。

表 5.2 第 1 次調査回答者出身地アーバン、ルーラル別内訳

	アーバン		ルーラル		合計	
	人数	シェア	人数	シェア	人数	シェア
ハイランズ地方	22	32.4%	54	38.8%	76	36.7%
東ハイランズ州	9	13.2%	19	13.7%	28	13.5%
南ハイランズ州	6	8.8%	15	10.8%	21	10.1%
その他ハイランズ5州	7	10.3%	20	14.4%	27	13.0%
サザン地方	31	45.6%	58	41.7%	89	43.0%
ウェスタン州	13	19.1%	11	7.9%	24	11.6%
ガルフ州	5	7.4%	14	10.1%	19	9.2%
セントラル州	4	5.9%	28	20.1%	32	15.5%
その他サザン地方 (NCD/ミルンベイ州/オロ州)	9	13.2%	5	3.6%	14	6.8%
島嶼地方 (5州)	10	14.7%	13	9.4%	23	11.1%
モマセ地方 (4州)	5	7.4%	14	10.1%	19	9.2%
合計	68	100.0%	139	100.0%	207	100.0%

注：「その他ハイランズ5州」とはシンプ、ジワカ、西ハイランズ、エンガ、ヘラの5州合計。セントラル州は「サザン地方」の一部であるが回答者が多いため分離している。「NCD」は首都特別区。「島嶼地方」とはマヌス、ニューアイルランド、東ニューブリテン、西ニューブリテンの4州とブーゲンビル自治州。「モマセ地方」はモロベ、マダン、東セピック、サンダウンの4州。

出所：「意識調査」

表 5.3 第 2 次調査回答者出身地別男女別内訳

	男子		女子		合計	
	人数	シェア	人数	シェア	人数	シェア
ハイランズ地方	10	43.5%	8	38.1%	18	40.9%
東ハイランズ州	2	8.7%	3	14.3%	5	11.4%
南ハイランズ州	5	21.7%	2	9.5%	7	15.9%
その他ハイランズ5州	3	13.0%	3	14.3%	6	13.6%
サザン地方	10	43.5%	8	38.1%	18	40.9%
ウェスタン州	5	21.7%	2	9.5%	7	15.9%
ガルフ州	3	13.0%	4	19.0%	7	15.9%
セントラル州	1	4.3%	1	4.8%	2	4.5%
その他サザン地方 (NCD/ミルンベイ州/オロ州)	1	4.3%	1	4.8%	2	4.5%
島嶼地方 (5州)	1	4.3%	3	14.3%	4	9.1%
モマセ地方 (4州)	2	8.7%	2	9.5%	4	9.1%
合計	23	100.0%	21	100.0%	44	100.0%

注：「その他ハイランズ5州」とはシンプ、ジワカ、西ハイランズ、エンガ、ヘラの5州合計。セントラル州は「サザン地方」の一部であるが回答者が多いため分離している。「NCD」は首都特別区。「島嶼地方」とはマヌス、ニューアイルランド、東ニューブリテン、西ニューブリテンの4州とブーゲンビル自治州。「モマセ地方」はモロベ、マダン、東セピック、サンダウンの4州。

出所：「意識調査」

表 5.4 第 2 次調査回答者出身地出身地アーバン、ルーラル別内訳

	アーバン		ルーラル		合計	
	人数	シェア	人数	シェア	人数	シェア
ハイランズ地方	2	1.6%	16	20.5%	18	8.7%
東ハイランズ州	1	0.8%	4	5.1%	5	2.4%
南ハイランズ州	1	0.8%	6	7.7%	7	3.4%
その他ハイランズ5州	0	0.0%	6	7.7%	6	2.9%
サザン地方	7	5.4%	11	14.1%	18	8.7%
ウェスタン州	4	3.1%	3	3.8%	7	3.4%
ガルフ州	2	1.6%	5	6.4%	7	3.4%
セントラル州	0	0.0%	2	2.6%	2	1.0%
その他サザン地方 (NCD/ミルンベイ州/オロ州)	1	0.8%	1	1.3%	2	1.0%
島嶼地方 (5州)	1	0.8%	3	3.8%	4	1.9%
モマセ地方 (4州)	2	1.6%	2	2.6%	4	1.9%
合計	12	9.3%	32	41.0%	44	21.3%

注：「その他ハイランズ5州」とはシンプ、ジワカ、西ハイランズ、エンガ、ヘラの5州合計。セントラル州は「サザン地方」の一部であるが回答者が多いため分離している。「NCD」は首都特別区。「島嶼地方」とはマヌス、ニューアイルランド、東ニューブリテン、西ニューブリテンの4州とブーゲンビル自治州。「モマセ地方」はモロベ、マダン、東セピック、サンダウンの4州。

出所：「意識調査」

査では 67%)。結果的にそうなったのであるが、1 次調査において調査項目の「過去 5 年」の評価が低かった州の出身者をターゲットにしたことと、ルーラル出身者のほうがアーバン出身者より概して各項目の評価が低かったことによるものと考えられる。なお、州・地方別区分の「NCD/ミルンベイ州/オロ州」の中に NCD は実質含まれていない。

5.3.2 第 1 次調査項目の内容

1 次調査で対象とした社会経済開発関係項目は公共サービス系と経済開発系別に、以下のような項目であった。項目は「過去 5 年における発展」、「今後 5～10 年における発展」に共通である。カッコ内は最小限の定義または内容の例示。さらに「過去 5 年における発展」を低く評価した場合にはその理由、「今後 5～10 年における発展」を高く、または低く評価した理由を説明する備考欄を設けた。

(1) 公共サービス系の 13 項目：

- ① ガバナンス：政府の信頼性/政府のサービスデリバリーは十分か。

- ② 電気へのアクセス：送電線、分散型含む。
- ③ 道路へのアクセス：道路へのアクセス、維持・補修は十分か。
- ④ 衛生的な水へのアクセス
- ⑤ 教育サービス：建物や教師などの学校インフラは十分か。
- ⑥ 保健サービス：病院や診療施設へのアクセス、および、サービスの質と医療施設の数。
- ⑦ 衛生施設と下水：衛生的トイレ含む。衛生対策。
- ⑧ 人権：女性の権限拡大を念頭に「性の平等」(Gender equality)をカッコで提示。
- ⑨ 公共輸送サービスの質(公共乗合バス³⁶²や同ボート等。車両台数やサービス頻度)
- ⑩ インターネットアクセス
- ⑪ テレビネットワークへのアクセス
- ⑫ 自然環境保全：周辺の自然環境の保護、管理
- ⑬ 自然災害対策：安全及び避難情報

(2) 経済開発系の 12 項目：

- ① 職の機会：フォーマルかインフォーマルかの区別なく収入の機会が増えたか、または、減少したかを念頭に項目を設定。
- ② 携帯電話の普及
- ③ インターネットアクセス(再掲)(調査票では1回のみ使用)
- ④ テレビの普及
- ⑤ 太陽光パネルの普及
- ⑥ 電化製品の普及：洗濯機、冷蔵庫、電気炊飯器など白物家電
- ⑦ ソーラー温水器の普及
- ⑧ 恒久住宅の普及
- ⑨ 自家用車の普及
- ⑩ 液体、ガス燃料の調達：プロパンガスや石油系自動車燃料
- ⑪ スーパーや商店へのアクセス
- ⑫ 居住用土地：自給農業用土地含む

(3) 評価の背景に関する質問

³⁶² 公共乗合バスは PMV (Public Motor Vehicles) の名前で市民に親しまれている。

「過去 5 年における発展」を低く評価した場合、特に D 評価の場合にはその理由をたずねた。回答の仕方が分からない生徒がいる可能性もあるためキーワードとして、政治、政治家のリーダーシップ、経済・産業情勢、財政状況、ガバナンス、人材、技術の不足、その他等の言葉を例示的に示した。

「今後 5～10 年における発展」を高く評価した場合、特に A 評価の場合、そして、低く評価した場合、特に D 評価の場合にはどのような要因がその評価に寄与したのかをたずねた。上と同様、回答の仕方が分からない学生がいる可能性もあるため、キーワードとして、政治の安定、商品価格の回復、財政の改善、政府の透明性と説明責任の改善、腐敗の削減、新しい開発プログラム、国際協力の増加、および各項目の反対のケースも例示した。

5.3.3 第 2 次調査項目の内容

2 次調査は、1 次調査の結果を州別、男女別に分析し、評価の仕方に特徴の見られた回答者を対象に質問票を配布し、完全自由記述式の回答を得た。例えば、過去 5 年の「スーパーや商店へのアクセス」の改善においてガルフ州の女子の平均評価は 2.4、南ハイランズ州男子の評価は 2.5 と他の州・地方の男女と比べて低いことがわかった。そこで対象となる州の女子回答者と男子回答者に対して「消費財の調達の方法」、「マーケットが少ないと、どんな問題があるか」、「今後 5～10 年でマーケットが増えると考え理由は何か」という内容の質問を出し、記述式で回答を得るようにした。このようにして 24 の各項目につき複数の深掘りの質問をしたため、質問数は 79(1 項目平均 3.3)に及んだ。全ての質問について回答を得ることができたが、ターゲットとした全ての州の回答者から回答が得られたわけではなかった。2 次調査の結果は、1 次調査の社会経済開発の評価(A 評価～D 評価)の根拠を示す資料になる。

5.4 社会経済開発意識調査の結果 1: 「発展」の数値的評価

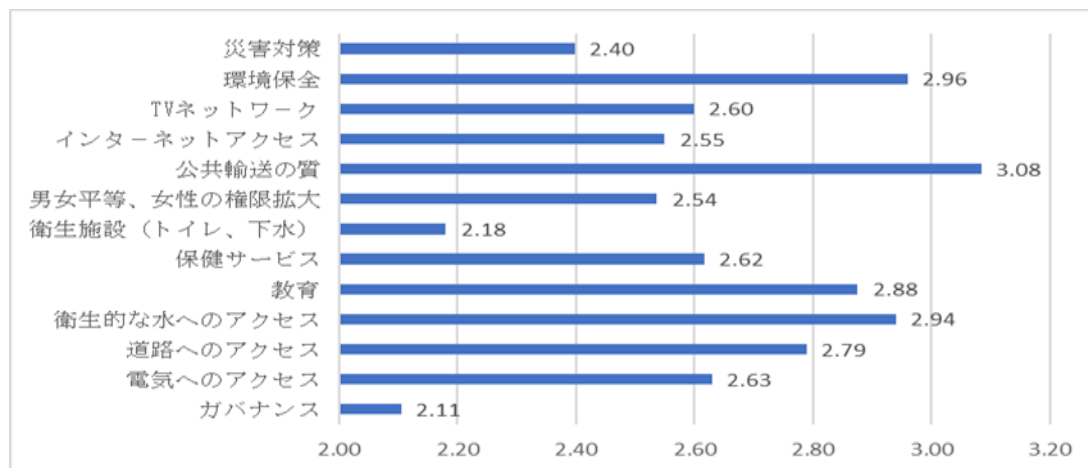
本節では、第 1 次、および第 2 次調査で観察できた内容を、公共サービス系と経済開発系の項目に分け、分析を交えて紹介することとする。

5.4.1 過去 5 年の公共サービス評価

公共サービス系 13 項目の評価は「公共サービス」の評価として括ることができる。各州別に加重平均した評価結果をベースに、22 州で単純平均した結果、「ガバナンス」の 2.1 と「衛生施設」の 2.2、そして「災害対策」の 2.4 は中間値

(2.5)を下回ったが、「ジェンダー」と「インターネットアクセス」の各 2.5 と「保健」、「電気へのアクセス」、「テレビネットワークへのアクセス」の各 2.6 は辛うじて中間値に乗り、「道路へのアクセス」の 2.8、「教育」、「衛生的な水へのアクセス」各 2.9 は中間値を上回った。その結果は図 5.1 に示されている。以下、見られた特徴を記す。

図 5.1 過去 5 年の公共サービスの改善評価



注：22 州の単純平均
出所：「意識調査」

(1) ガバナンス

「ガバナンス」は、13 項目中、全ての州で共通して最低であった。しかし、州・地方別、あるいはアーバン、ルーラル別に見ると状況に差があった。

表 5.5 は、州・地方別のアーバンとルーラル別過去 5 年のガバナンス評価をまとめている。セントラル州ルーラルの加重平均が 22 州平均の 2.11 を上回ったのはルーラルで単独州として最大の 20.1%を占めるセントラル州ルーラルのガバナンス評価が 2.6 と高かったことが要因である。セントラル州は首都ポートモレスビーを取り囲んでおり、道路がポートモレスビーとつながっているため、公共サービスにアクセスしやすい条件に恵まれている。しかし、後述するようにサービスの改善は項目により差が出ている。州や地方によってはアーバンとルーラルにそれほど差がない場合や、逆転している場合が見られる。これは既に見たようにアーバンといっても、1 歩踏み出せばルーラルになるような地域があることを意味している³⁶³。反対に、ルーラルでも、国道に近ければ、アーバンと変わ

³⁶³ 行政区画上のアーバンではなく、LLG の中心において「アーバン」と呼ばれる場所があり、そこが出身地の回答者は出身を「アーバン」と理解しているケースが考えられる。典型はセントラル州である。同州の事務所は NCD にあり、NCD 以外のセントラル州には行政区画上の「アーバン」は存在しない。セン

表 5.5 過去 5 年の州地方別アーバン、ルーラル別ガバナンス改善の評価

	アーバン	ルーラル	合計
	評価	評価	州平均
ハイランズ地方	2.1	2.0	2.0
東ハイランズ州	1.8	2.1	2.0
南ハイランズ州	2.0	1.9	2.0
その他ハイランズ5州	2.4	2.0	2.1
サザン地方	2.45	2.05	2.15
ウェスタン州	2.0	1.8	1.9
ガルフ州	2.2	1.8	1.9
セントラル州	3.3	2.6	2.6
その他サザン地方	2.3	2.0	2.2
(NCD/ミルンベイ州/オロ州)			
島嶼地方 (5州)	2.5	2.2	2.3
モマセ地方 (4州)	2.2	2.1	2.2
合計	2.3	2.1	2.2

注：オリジナルの州別平均は加重平均であるが、地方別平均は、その地方に含まれる州の加重平均の結果を構成州の数で単純平均したもの。また「全国平均」の 2.2 は 9 地域カテゴリーの単純平均である。

出所：「意識調査」

らないサービスが受けられる場合もある。国家統計局³⁶⁴は、アーバンを「人口 500 人以上、人口密度が 1 平方キロメートル当たり 195 人以上」、ルーラルを「アーバン周辺の自給自足農業に依存しているエリア」と定義しているが、アーバンとルーラルは行政区画上の区別であって、道路の近接性に代表される地勢的または社会システマ的考慮をしていない。概して、公共サービスは道路の有無や自然条件（特に地形）に影響されている。道路にアクセスできないブッシュや溪谷の村々はセントラル州も含め、国全体に存在している。これは、公共サービスにはアーバンとルーラルの格差に加え、特にルーラルでは道路の有無による格差があることを意味している。今回の調査中、ルーラル出身者でも道路に近い場所に住居のある回答者は公共サービスを高く評価したことが追加ヒアリングを通じて確認できた。

(2) ガバナンスと道路の関係

基本的に道路へのアクセスが良いと公共サービスが受けやすく、それがガバ

トラル州出身の回答者 32 人は全員ルーラル出身者となるべきところ、4 人が「アーバン」と名乗っているのは、定義の混同を示す典型である。実際、筆者の居所コイアリ (Koiari) は、ルーラルの LLG であるが、道路標識には Koiari Urban と表示されている。

³⁶⁴ 出所：NSO (2011), HIES: *Household Income and Expenditure Survey 2009-2010* の Glossary.

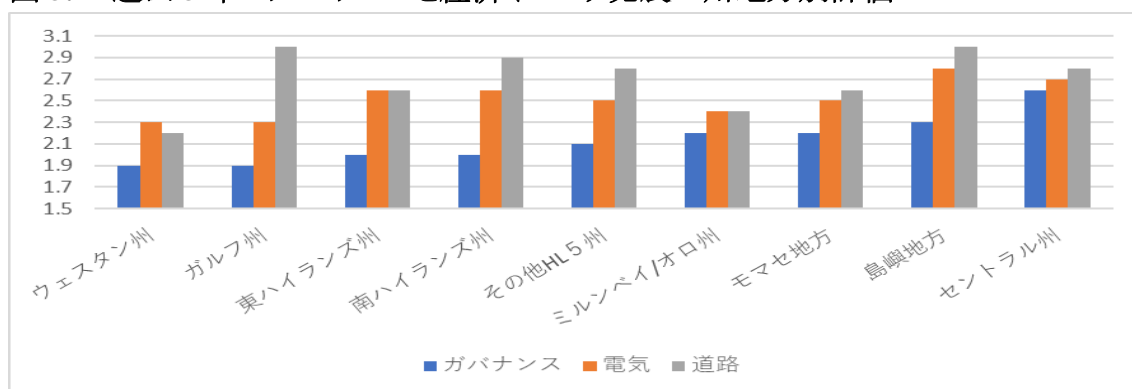
ナンスの高評価にもつながるのではないかと仮説の下、国家研究機構(NRI)³⁶⁵が2010年にまとめた『PNG 地域別プロファイル』(「プロファイル」)の、「国道から直線5キロメートル以内に住む住民の州人口に占めるシェア」と回答者のガバナンス評価を照合すると、一定の相関関係が見られた。

「プロファイル」によると、セントラル州における国道から5キロメートル以内に住む住民のシェアは63.0%だったのに対し、島嶼5州平均は48.5%、モマセ地方4州平均は37.0%、ガルフ州23.8%、ウェスタン州17.2%と続いた。表5.5で見たガバナンス評価の順位にほぼ一致している。例外はハイランズ地方である。南ハイランズ州では国道から5キロメートル以内に住む住民は州人口の65.3%、その他ハイランズ5州(2010年時点では分割前につき3州)は69.3%、東ハイランズ45.4%と多くいるにもかかわらず、ガバナンスの評価が低かった。1次調査における「道路へのアクセス」に関する評価でもハイランズ地方の出身者は道路インフラの評価については他の地方に遜色のない評価が出ている。道路が他地方並みかそれ以上に改善されていてもガバナンスが低評価だったということは道路だけではなく別の課題を抱えているということになる。

(3) ガバナンスと道路と電気の関係

送電線は道路に沿って敷設されるのが普通であるため、ガバナンスと道路の関係がガバナンスと電気の関係にも当てはまるのだろうか。州地方別に、過去5年の「ガバナンス」、「電気へのアクセス」、「道路へのアクセス」の発展評価値を抽出してグラフ化したものが図5.2である。この図から大きく二つの傾向が見え

図 5.2 過去5年のガバナンスと経済インフラ発展の州地方別評価



出所:「意識調査」

³⁶⁵ 国家研究機構(NRI)は1961年、オーストラリア国立大学のニューギニアリサーチ対策室(NGRU)として発足したが1975年のパプアニューギニアの独立と同時に応用社会経済研究所(IASER: Institute for Applied Social and Economic Research)となり、1988年の法律によってNRIが誕生した。

る。一つは道路と電気の関係である。道路の改善が電気へのアクセスの改善をけん引している姿と、必ずしもそうとは限らない姿の両方が伺える。あと一つは、ガバナンスの評価と、道路および電気という経済インフラの評価のギャップの現れ方が州地方により大きく異なっていることである。国道は中央政府が担当し、電気の供給は国営企業である PNG パワー社が担当しているため、地方のガバナンスを上回る力が経済インフラの整備を推進している姿が見える。鉱山活動やプランテーションを展開する民間セクターがインフラ開発促進税制(学校、病院、道路、その他施設等、特定の国有資産—維持費用含む—に支出する場合、農業、鉱業、石油、ガスなどのプロジェクト収入の 0.75~1.5%を上限に免税される制度)の下で道路の敷設を進めている場合もある。ガルフ州と南ハイランズ州における道路改善の評価が著しく高いのは、2014 年から始まった LNG プロジェクト参加企業によるプロジェクトのためのインフラ整備が地域住民のインフラ整備としても寄与した可能性が強い。

(4) ガバナンスとサービスデリバリーの関係

ガバナンスと経済インフラの発展の関係を見ると、社会経済開発の推進力は地方政府が全てではないことを示している。むしろ地方政府以外の要因がより強く公共サービスに貢献しているということになる³⁶⁶。「ガバナンス」が低評価だったウェスタン州、ガルフ州、東ハイランズ州、南ハイランズ州と、反対に高

表 5.6 主要州におけるガバナンスと公共サービスの評価

	ウェスタン州	ガルフ州	東ハイランズ州	南ハイランズ州	セントラル州
ガバナンス	1.9	1.9	2.0	2.0	2.6
トイレ・下水	2.3	2.4	2.3	1.8	2.3
道路	2.2	3.0	2.6	2.9	2.9
公共交通の質	2.7	2.8	3.1	3.1	3.3
電気	2.3	2.3	2.6	2.6	2.7
教育	2.8	2.8	2.8	2.6	3.2
保健	2.8	2.9	2.6	2.5	2.6

出所：「意識調査」

³⁶⁶ この関係は、山本啓(2008)の提唱する「ガバメントとガバナンスの相補性」を示している。山本は、①行政サービスの集合が、公共サービスの集合とイコールであると考えのではなく、公共サービスという集合に行政サービスという集合が内包されている、②ガバナンスは、ガバメントという公共セクターが行うガバニングだけではなく、企業や NGO などの民間セクターなども政策過程に関わってくる場合のプロセスにおけるさまざまな様態やその枠組みをさす概念であると、ガバナンスの概念を強調している。山本のように理解することによって、地方政府の質が悪い場合でも、ガバナンス論では、他のセクターをパートナーとして巻き込みながらサービスを展開する道が見えてくる。

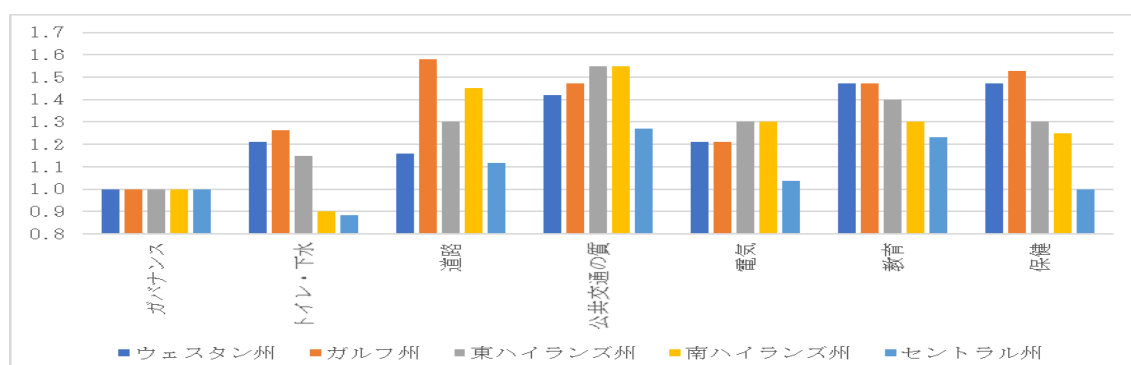
評価だったセントラル州における主要な「公共サービス」の評価を比較するため、これら5州の公共サービスとガバナンス評価を表5.6にまとめた。

表5.6は、ガバナンスの評価が低ければ他の公共サービスの評価も低いとは限らないことを示している。「道路アクセス」、「保健」、「衛生施設」（トイレ・下水）の評価ではガルフ州はセントラル州を上回っている。ウェスタン州も「保健」ではセントラル州を上回っている。東ハイランズと南ハイランズも、「保健」と「電気」へのアクセスの面ではセントラル州にそれほど大きく水を開けられていない。セントラル州のガバナンスが相対的に高い評価を受けたのは、全ての公共サービスが改善したからではなく、「教育」や「公共交通」の質が改善したからとも考えられる。なお、州別評価比較の際、数字は同じでも意味が異なることがあるため注意を要する。以前のサービスのレベルが低いほど、ポジティブな変化があった場合、それが小規模でも大きな改善と感じられることもあれば、サービスが既に進んでいる場合は、多少の改善があってもあまり大きい変化とは評価されないことがある。

ガバナンスと公共サービスの評価のギャップの考察には次のような意義がある。公共サービスの実施主体が地方政府の場合には、ガバナンスの改善は公共サービスの必要条件だが、公共サービスが地方自治体以外のアクターによって提供されているとすれば、ガバナンスの改善は課題ではあるが、必要条件ではないことを意味する。地方の公共サービスの問題は、全てをガバナンスに起因させるのではなく他の側面からのアプローチを強化することによっても改善は可能ということになる。

そこで、比較する5州のガバナンス評価を所与のものとし、同州の主要公共サービスの評価との落差を単純な割り算をすることによって特徴を抽出するこ

図5.3 主要州におけるガバナンスと公共サービスの評価の関係



注：表5.6をベースに作成。各州地方のガバナンスを基準とした場合の他の項目の評価を示す。

出所：「意識調査」

とにした。州と州の比較ではなく、同一州におけるガバナンスと公共サービス評価の比較である。表 5.6 を基礎にして、ガバナンス評価を 1.0 とした上で他の 6 項目の倍率を割り出した数値を基礎に図 5.3 を作成した。「衛生施設」ではセントラル州と南ハイランズ州ではガバナンスの評価を下回るなど、州によって差異が生じたが、それ以外の項目、特に「教育」、「公共交通」、「道路アクセス」は比較した 5 州でガバナンスの評価を上回った。「教育」は 2012 年に始まった教育無償化政策の実施に伴い、教育省が州政府を通じて LLG に補助金を出すことになったため入学者が増え、教室も増えるようになった。州立学校の教員の給与も教育省から支出されている。なお、国立の教育機関および教職員の給与は教育省から直接支給されている。

「道路アクセス」の改善は、2003 年に国家道路機構法 (The National Road Authority Act) が策定され、国道維持整備の責任機関が明確になり、2008 年から稼働が始まったことと、インフラ投資促進税制を活用した道路整備への民間の関与に負うところが大きいと考えられる。

特にガルフ州と南ハイランズ州における道路アクセス改善が高い評価になった理由につき、2 次調査で同州出身の回答者に質問したところ、次のコメントが得られた³⁶⁷。

<ガルフ州の場合>

- 土木工事会社デケナイ (Dekenai) 社がマララウア (Malalaua)ーケレマ (Kerema) 間の道路の舗装工事に起用され良い仕事をした(ガルフ/U/F³⁶⁸)。
- 未舗装だったマララウアーケレマ間の道路が舗装されたから(ガルフ/R/M)。LNG プロジェクトのおかげ(ガルフ/U/F)。

<南ハイランズ州の場合>

- マイニングプロジェクトによって道路インフラは良好。企業が行う仕事を政府はほとんどサポートしていない。石油ガス産業が南ハイランズ州を支えている(南ハイランズ/M³⁶⁹)。

「公共交通の質」の改善においては東ハイランズ州における評価が他の比較項目より目立って高い評価となった。この州は、レイ市とハイランズ地方を結ぶハイランズハイウェイ(国道)のハイランズ側の玄関口にあたり、道路交通の要衝である。コーヒープラント、大学、研究、スポーツの施設もある。自州政府以外

³⁶⁷ 2 次調査における回答者のコメントの最後に丸カッコにて回答者の出身州名、ルーラル(R: Rural)・アーバン(U: Urban)別、男子(M: Male)・女子(F: Female)別を示す。ただし、区別が明示されていない場合もある。以下同様とする。

³⁶⁸ この意見はガルフ州アーバン(Urban)出身の女子(Female)生徒のものであることを意味する。

³⁶⁹ この意見は南ハイランズ州出身の男子(Male)生徒のものであることを意味する。

のアクターが経済活動、開発、研究活動等に関わっているため、ガバナンスの評価が低くても公共交通の質（バスの台数や頻度などのサービス）が改善したと考えられる。

「保健」の改善は 22 州平均が 2.6 であったが、ガルフ州では 2.9 と高く、セントラル州では 2.6 と平均に留まった。「ガバナンス」との対比ではガルフ州では「保健」が高く評価された。一方、セントラル州では「ガバナンス」とほとんど同評価であり、保健サービスの改善は膠着状態にある可能性が高く、保健サービスの課題とガバナンスの課題が同州では密接な関係にあることを示唆している。

パプアニューギニア本島は総じて地形が峻しく、同じ郡 (District) であっても多くの集落が地形によって孤立しているため、サービスセンターは道路網の発展したアーバンに特化して設置されざるを得ない。道路に近接して住む人びとはサービスを受けるための移動が容易であるがそうした環境に住んでいる人々は限られているため、基礎的な保健サービスは同じ州内でも地域格差がある。ある州がある側面で発展しているように見えても、その州の他の場所でも同様とは限らない。パプアニューギニアは、サービスデリバリーの地形による制約の共通性が大きいという特徴をもっており、セントラル州の「保健」はそれを代表している。

たとえば、セントラル州は首都ポートモレスビーを囲んで東西に長く伸びる州で、首都とは道路でつながっているが、同州の東西の端に行くほど道は未舗装で悪路となり、東西に延びる道路にアクセスできない村落が南北に広がっている。「プロファイル」によると、医療施設の看護師 1 人が受け持つ人口は、ガルフ州の 1,299 人に対し、セントラル州では 3,833 人 (2010 年) だった。ガルフ州はケレマとキコリ (Kikori) の二つの郡しかなく、ケレマでは看護師 1 人当たりの人口はわずか 1,040 人、キコリは 1,725 人だった³⁷⁰。一方、セントラル州では首都に一番近いカイルク・ヒリ (Kairuku-Hiri) 郡が 3,030 人だったのに対し、州西端のゴイララ (Goilala) 郡は 6,836 人、首都東隣りのリゴ (Rigo) 郡では 4,386 人、州東端のアバウ (Abau) 郡では 4,264 人だった³⁷¹。1 次調査の数値で見たセントラル州とガルフ州の保健サービスの違いを裏付けている。

なお、2010 年時点で、ウェスタン州は、看護師 1 人当たり人口は 976 人とガルフ州を上回っていたが、表 5.6 と図 5.3 はガルフ州が最近 5 年で改善し、ウェスタン州に迫る勢いがあることを示唆している。

³⁷⁰ なお人口は少なくとも散在しているため、サービスのアクセスには困難を伴う。

³⁷¹ この段落の保健サービスの指標は全て National Research Institute, (2010) *Papua New Guinea Districts and Provincial Profiles* (「プロファイル」) に記載の州郡別の保健関連項目のデータに拠っている。

「保健サービス」では何が問題なのか。2次調査の質問に対し次のような回答が見られた。

- 保健従事者が少ない/設備の更新・刷新がない/薬の供給がプア (SHP/U/M)。
- 地方では薬へのアクセスができない。主要な病院でも資格のある医師や看護師がいない(南ハイランズ/R/M)。
- 薬の供給が不十分/責任者が不誠実/診療器具の不足(南ハイランズ/F)。
- 薬の供給がアンフェア/治療設備がない/救急車がない(ジワカ/R/M)。
- 人びとは保健所へ行くのに 5 キロメートル歩かなくてはならない(ヘラ/R/M)。
- 地方のクリニック、保健所、病院への薬の供給が不十分/保健従事者と保健インフラの不足(ミルンベイ/R/F³⁷²)。

「ガバナンス」の評価と「公共サービス」の評価は必ずしも一致しないと述べたが、これは地方自治体以外のアクターが公共サービスに貢献していることを見るためであり、悪いガバナンスを放置してよいという意味ではない。世界銀行は世界ガバナンス指標(WGI: The Worldwide Governance Indicators)のなかで政府機能の有効性指標を設け、ガバナンスには「公共サービスの質、公務員の質、および、政治的圧力からの独立性、政策策定、実行の質、政府の政策コミットメントへの信頼性」という側面があるとし、それぞれの側面の変化に注目している。パプアニューギニア政府は州政府以下の地方政府の果たす役割は公共サービスを住民に提供することが任務であると規定している。

5.4.2 過去5年の経済開発分野の発展評価

経済開発分野の調査項目は「職の機会」が眼目である。職の機会は収入の機会であり、これが増えると所得が増え、消費活動が促される。調査項目に具体的な消費の機会や財へのアクセスを含めることにより、各州・地方における経済開発の状況を俯瞰する。

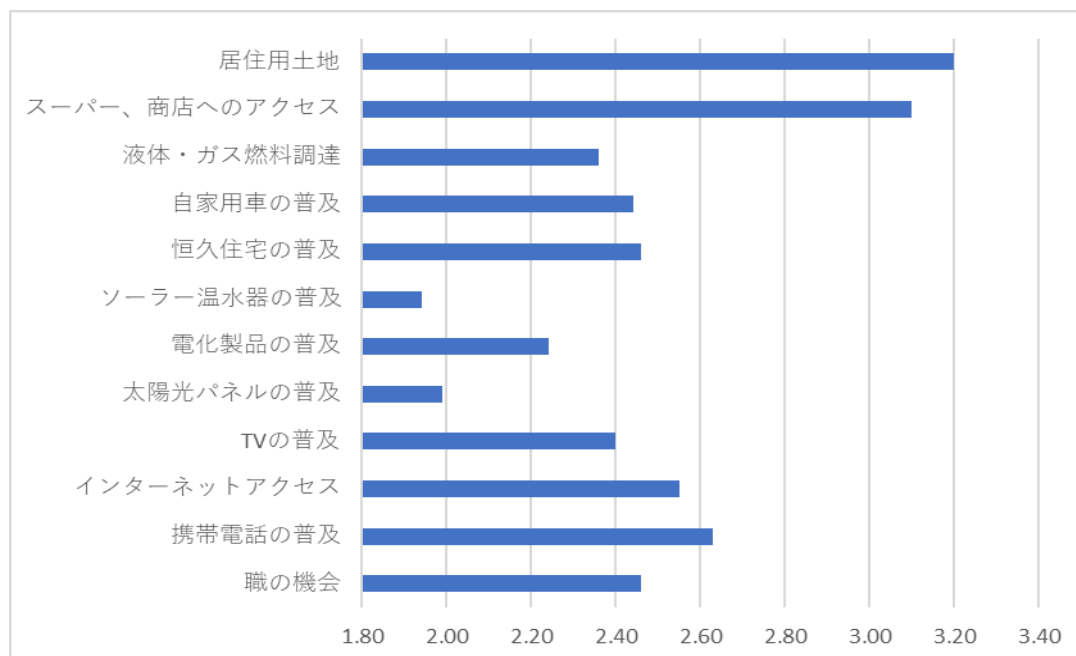
(1) 評価の概要

パプアニューギニア全体の「職の機会」の発展(22州平均)は2.46であった。「改善はあるが、緩慢で、発展していない方に近い」という評価になる。一方、「スーパー、商店へのアクセス」や「携帯電話の普及」、「インターネットアクセ

³⁷² この意見はミルンベイ州ルーラル(Rural)出身の女子(Female)生徒のものであることを意味する。

ス」の評価が上位に入った。「職の機会」より評価が下回った項目は、現金収入が増えないと手にできないものばかりであり、職や雇用の機会が増え、収入が増えた場合には購入される可能性が出てくることを意味している。図 5.4 は経済開発分野の過去 5 年の発展評価の結果を図示している。ニーズのランク付けを見るようでもある。たとえば、携帯電話の普及とインターネットアクセスの評価が職の機会の評価を上回ったがそれだけニーズが強いということである。インターネットアクセスは、民間企業ディジセル(Digicel)社が 2011 年以降、各州に本格的にデータ送信施設を建設したことが高い評価の背景にある³⁷³。「テレビ」は、通信インフラの整備に伴ってアクセスが改善しているため、収入が増えれば次

図 5.4 過去 5 年の経済開発分野の発展評価(22 州平均)



出所：「意識調査」

に購入されるターゲットと期待される。しかし、通信インフラのアップグレードや各世帯の電源確保が前提条件となる。「恒久住宅」や「自家用車」の普及がテレビより高く評価されているのはそれらが贅沢品ではなく必需品と考えられている証である。電化製品も必需品であるが、電源の確保や恒久住宅が前提になるため普及の評価が恒久住宅を下回っていることはリーズナブルといえる。

³⁷³ アイルランド系企業ディジセル社は 2007 年にパプアニューギニアの通信事業に参入し、2009 年に市場の 21%を獲得していたが、2009 年にアジア開発銀行の 2,500 万米ドルの融資枠を得てから施設への投資を拡大し、2006~2011 年の累積 GDP の 29%に寄与し、各地に雇用を生み出した。2011 年には通信市場の 80%を占めるに至り、参入以来、同国のモバイル通信革命をけん引している。出所：ADB (2013).

自給農業や商品作物の生産で生計を立てている人びとにとって「居住用土地」は極めて重要な資産であり、経済活動と収入の基盤である。人口増加により、1人当たりの土地面積が小さくなっており、5～10年後は今より狭くなるため、若い世代は既に心配をしている。今後5～10年の発展予測の対象となった24項目の中で「過去5年の評価」より下がっている項目はこの「居住用土地」だけである。「居住用土地」の過去5年の評価が「職の機会」の評価を上回っているということは、「職の機会」が少なくとも確保されていることが重要であるということ、そして、それが安心材料を提供しているというメッセージとなる。

(2) 「職の機会」の評価

過去5年の「職の機会」の州地方別アーバン、ルーラル別評価結果を表5.7にまとめた。最も低い評価を受けたのは南ハイランズ州であり、高い評価を受けたのはセントラル州とモマセ地方であった。

表 5.7 過去5年の州地方別「職の機会」評価

	アーバン	ルーラル	合計
	評価	評価	州平均
ハイランズ地方	2.4	2.3	2.3
東ハイランズ州	2.4	2.4	2.4
南ハイランズ州	2.2	2.3	2.2
その他ハイランズ5州	2.5	2.2	2.3
サザン地方	2.6	2.375	2.45
ウェスタン州	2.7	2	2.4
ガルフ州	2.6	2.4	2.4
セントラル州	2.8	2.6	2.6
その他サザン地方 (NCD/ミルンベイ州/オロ州)	2.3	2.5	2.4
島嶼地方 (5州)	2.2	2.5	2.4
モマセ地方 (4州)	3.0	2.5	2.6
合計	2.5	2.4	2.4

注：オリジナルの各州「平均」は加重平均。地方別数値は構成州の単純平均。「全国平均」も9地域カテゴリーの単純平均。「ミルンベイ州/オロ州」はNCD含まず。「モマセ地方」はモロベ、マダン、東セピック、サンダウン4州の総称。

出所：「意識調査」

アーバンとルーラル別の評価ではウェスタン州とモマセ地方の他はそれほど有意な差があるようには見えない。アーバンといってもルーラルとほとんど変わらない場合もあれば、ルーラルでプロジェクトが始まれば、アーバンより発展

が際立つこともある。分析する側は、ルーラル出身者はルーラルの評価をしているものとして集計した。

ウェスタン州では南部のダル(Daru)や北部のキウンガ(Kiunga)などのアーバンで発展が見られたが、ルーラルでは道路がないなどの制約もあり、開発が進まないため、アーバンとルーラルの差が大きく現れた。ただし、フライ(Fly)川沿いのルーラルの住民は上流のオク・テディ(Ok Tedi)鉱山の鉱業廃水による水質汚染や洪水被害の補償金を受け取っている(ウェスタン州のアーバン、ルーラル別の評価は、当該地域出身回答者の調査票への記述に基づいている)。

(3) 過去5年の主要州地方における経済開発の評価

南ハイランズ州など評価の低かった州と、モマセ地方およびセントラル州など評価の高かった州地方における経済開発分野の12項目を比較した。ただし、首都のポートモレスビーは職の機会の評価が3.5と突出して高かった(表5.8には記載せず)こととルーラルをかかえていないため、この分析から除外した。

州地方別経済開発の評価を表5.8にまとめた。「職の機会」を始めとする経済開発項目別の州地方別平均値からの上方乖離が0.2ポイント以上あった州地方を色で強調することによってどのセクターがどの州地方で活発だったかを示している。この表からは「職の機会」と他の経済開発の関係は見えづらい。「職の機会」の発展より評価の低かった項目もあれば高かった項目もあり、それが州地方ごとで異なっているからである。

表5.8 過去5年の州地方別「経済開発」の評価

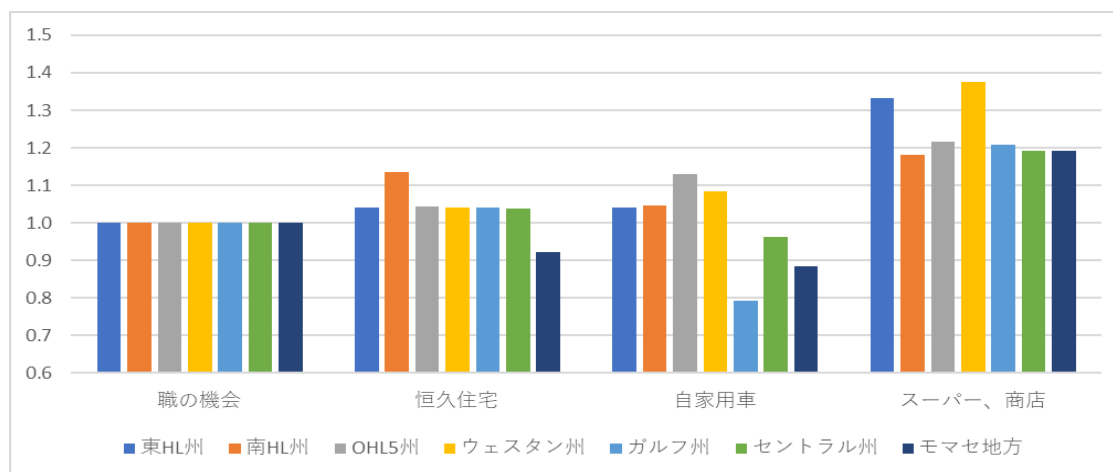
	東HL州	南HL州	OHL5州	ウェスタン州	ガルフ州	セントラル州	モマセ地方	平均
職の機会	2.4	2.2	2.3	2.4	2.4	2.6	2.6	2.4
携帯電話の普及	3.0	2.8	2.8	3.2	3.2	3.0	2.8	3.0
インターネット	2.5	2.5	2.5	2.9	2.4	2.5	2.6	2.6
TVの普及	2.3	2.1	2.3	2.7	2.4	2.7	2.0	2.4
太陽光パネル	2.1	1.8	1.7	2.2	1.8	2.2	1.8	1.9
電化製品普及	2.2	2.0	2.2	2.6	1.8	2.6	2.0	2.2
ソーラー温水器	2.1	1.9	1.7	2.2	1.8	1.8	2.3	2.0
恒久住宅	2.5	2.5	2.4	2.5	2.5	2.7	2.4	2.5
自家用車	2.5	2.3	2.6	2.6	1.9	2.5	2.3	2.4
液体・ガス燃料	2.4	2.9	2.5	2.5	2.5	2.6	2.0	2.5
スーパー、商店	3.2	2.6	2.8	3.3	2.9	3.1	3.1	3.0
居住用土地	3.7	3.1	3.5	3.4	3.6	3.3	3.5	3.4

注：「平均」は紹介7州地方の単純平均。「東HL州」は東ハイランズ州。「南HL州」は南ハイランズ州。OHL5州はその他ハイランズ5州。「モマセ地方」はモロベ、マダン、東セピック、サンダウン各州の総称。

出所：「意識調査」

そこで、「職の機会」の評価を各州地方とも 1.0 を所与のものとして、それを基準に他の経済開発分野の評価を割り出し、その結果を図 5.5 に表した。

図 5.5 州地方別職の機会と経済開発の関係(過去 5 年)



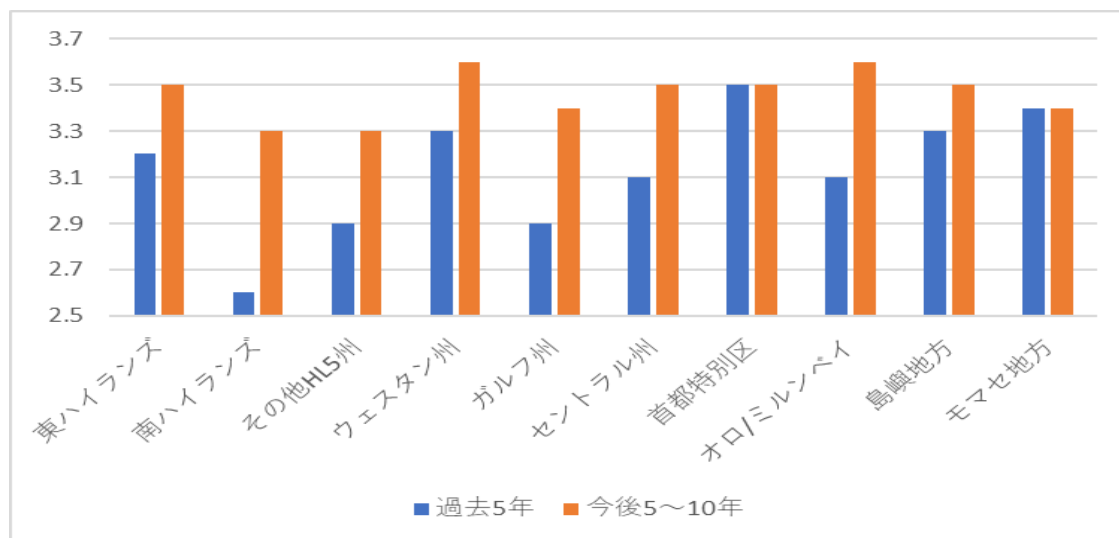
注：「東 HL 州」は東ハイランズ州。「南 HL 州」は南ハイランズ州。OHL5 州はその他ハイランズ 5 州。「モマセ地方」はモロベ、マダン、東セピック、サンダウン各州の総称。
出所：「意識調査」

「スーパー、商店」の評価が各州地方とも職の機会の評価と近似しているということは、同国の貨幣経済の進展により、人びとの消費と購買スタイルの変化が多少の程度の差はあっても同時進行していることを示している。また、スーパーや商店、恒久住宅は、携帯電話やインターネットと同様にベーシックニーズ化していることを示している。さらに、「恒久住宅」に関する評価は、収入が増加すれば恒久住宅を建てるという消費モデルが州地方を超えて生じることを示唆している³⁷⁴。これは、自家用車の普及がハイランズ地方では職の機会と比例しているが、他の州地方では道路事情の違いでそうになっていないことと好対照である。

図 5.6 を見ていただきたい。ベーシックニーズ化していると考えられるスーパーでも、各州地方別に見ると過去 5 年の発展にはバラつきが見られる。一方、5～10 年先の発展予測は 3.3 から 3.6 の高い評価がなされており、現在、展開の遅れている南ハイランズ州やその他ハイランズ 5 州、ガルフ州でも、他地方に迫っていくことが期待されている。この点からもスーパーは州や地方を超えてベーシックニーズ化しているということが言える。なお、恒久住宅の普及に関してモマセ地方が他地方より振るわない理由として、①レイやマダン等のアーバンを除くと、現金収入の機会に恵まれている人の割合が他地方より低いこと。②建築材料の調達に費用がかかり、ヤシ科の植物であるクイナの葉などを屋根材に使用するインセンティブが高いことなどが考えられる。国家統計局発行の *HIES*

³⁷⁴ ただしモマセ地方は恒久住宅に関しては例外である。理由は後述。

図 5.6 スーパーの発展の評価：過去 5 年対今後 5～10 年



注：「その他 HL5 州」とはシンブ、ジワカ、西ハイランズ、エンガ、ヘラの 5 州。
出所：「意識調査」

(2009-2010)の地方別タイプ別恒久住宅人口の割合によると、アーバンで恒久住宅に住む人々の割合はモマセ地方では 34.7%であり、パプア地方の 66.5%、島嶼地方の 51.8%、ハイランズ地方の 45.3%を大きく下回っている。

反対に、ルーラルにおける伝統的家屋に住む人びとの割合はモマセ地方で 87.1%と高く、島嶼地方の 41.7%、パプア地方の 49.5%を大きく上回り、ハイランズの 80.1%をも上回った³⁷⁵。また、電気を送電線から受電している住宅に住む人びとの割合も、モマセ地方は 5.9%であり、パプア地方の 15.3%、島嶼地方の 13.0%、ハイランズの 11.2%を下回っており、住宅の性質が電気の調達の仕方と関係していることを示している³⁷⁶。

5.4.3 今後 5～10 年の経済開発の発展評価

今後 5～10 年の経済開発を若い世代がどのように予測しているかを見ることは、パプアニューギニアの市場の潜在性(消費者の潜在意識)を見る上で興味深い。

³⁷⁵ HIES (2009-2010) p.58.

³⁷⁶ HIES (2009-2010) は、地方別アーバン、ルーラル別の家庭における電気へのアクセスの方法(送配電線/自家発電の区別)のほか、調理用燃料の種類(薪/灯油/ガスの区別)、照明ランプのエネルギー源(灯油/電池の区別)以上 p.62 のほか、水の調達の仕方(配管/給水車/井戸水/泉/川/雨水の区別) p.64、トイレの形式(水洗/穴/水上の区別) p.66 の多様性を紹介している。ただし、推定値であり、絶対数は明かされていない。

比較する項目は「過去5年」と「今後5～10年」と共通であり、評価値の変化が市場変化の予測ということになる。表5.9は今後5～10年の発展予測評価の値を過去5年の発展の評価の値で割ることによって、各経済開発項目別の伸び率を出して整理したものである。ベースラインが客観的な絶対値に裏付けられているわけではないので、「傾向」を知ることには意味がある。この表では「居住用土地」は唯一発展評価がマイナスとなったが、各州地方とも共通して同率で減少している。

概ね、数字が大きいほど、過去5年の評価が低かったため、その反動として大きく開発されることが期待され、反対に数字が小さいほど、過去5年間の評価が高かったため、今後5～10年の伸びは反動で抑制されるという見方ができる。

表5.9は、過去5年の実績評価をまとめた表5.8と対比しているため、州地方ごとの潜在成長の特徴が明らかになる。「過去5年」の変化ではウェスタン州とセントラル州が、そしてハイランズ地方の中では東ハイランズ州がそれぞれ発展を示したが、今後5～10年は南ハイランズ州、その他ハイランズ5州、モマセ地方、そしてガルフ州の成長が予測されている。具体的には、ガルフ州において

表5.9 州地方における職の機会と経済開発の予測(予測値/過去5年。倍)

	東HL州	南HL州	OHL5州	ウェスタン州	ガルフ州	セントラル州	モマセ地方	平均
職の機会	1.2	1.4	1.2	1.4	1.3	1.2	1.2	1.3
携帯電話の普及	1.1	1.2	1.3	1.1	1.0	1.1	1.3	1.1
インターネット	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2
TVの普及	1.3	1.3	1.4	1.3	1.1	1.2	1.6	1.3
太陽光パネル	1.3	1.5	1.4	1.4	1.6	1.3	1.6	1.4
電化製品普及	1.2	1.4	1.2	1.3	1.5	1.2	1.4	1.3
ソーラー温水器	1.2	1.5	1.5	1.4	1.4	1.5	1.3	1.4
恒久住宅	1.1	1.2	1.3	1.4	1.1	1.1	1.2	1.2
自家用車	1.2	1.3	1.1	1.3	1.5	1.2	1.3	1.3
液体・ガス燃料	1.1	1.1	1.2	1.4	1.2	1.2	1.5	1.2
スーパー、商店	1.1	1.3	1.2	1.1	1.2	1.1	1.0	1.1
居住用土地	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9

注：「東HL」は東ハイランズ、「南HL」は南ハイランズ、「OHL5州」はその他ハイランズ5州のこと。

出所：「意識調査」

は天然ガス生産施設の建設、南ハイランズではクツブ湖とガルフ州を結ぶ道路の建設物流の活発化、モマセ地方では国際商品市況の回復やパームオイルプロジェクトの拡張期待が背景にあると推測できる。

「今後5～10年の発展予測」の根拠について、2次調査の結果から幾つかの項目を挙げる。

<職の機会が増えると考えられる根拠>

- 男女は平等で、女性は夢と自分の人生を達成するため外へ出なくてはならない。女性は「家」の主婦ではない(ガルフ/U/F)。
- この地域ではほとんどの婦女子は男性より働いている。女子は学校の勉強に集中し、両親の重労働の心配までしている(ガルフ/R/F)。
- 次の5～10年で開発が進むと考えるから(ガルフ/U/F)。
- これまでは男子だけが学校へ行っていたが最近では女子も将来雇用されることを目指し通学している(マダン/U/M)。
- 近代化。外国の投資家が来て人びとを支援することを目的にした投資が行われる(ミルンベイ/R/F)。

<職の機会関連：どんな仕事や職が増えるか>

- 高校教師/マイニングエンジニア/看護師/電気技師/森林監督官/法律家(ガルフ/R/F)。
- LNGプロジェクトがあるので、ジオロジスト、エンジニアなどの仕事が増えることを期待する(ガルフ/U/F)。
- 農業/看護/医者/公務員(防衛、警察、教師)/エンジニア(建設、鉱業)/ロジスティックス分野(モロベ/U/F)。
- 教師/看護師/医師/電気技術士/エンジニア(モロベ/R/F)。
- ジャーナリスト/写真家/ライター/ラジオアナウンサー/コメディ関係(ミルンベイ/R/F)。
- 経理/ジャーナリスト/出前サービス(マダン/U/M)。

<スーパー、商店が発展すると考える根拠>

- 将来、人びとはビジネスに関心を持つようになり、農産品をもっとたくさん作ることに専念するようになるから(南ハイランズ/M)。
- スーパーがないことの弊害に辟易していることと、収入の機会が増えるから(南ハイランズ/U/M)。
- 商品が安く買える/ビジネス関係者も運搬中、商品を奪われないようになる(南ハイランズ R/M)。

- 食品や物などの不安全な販売を減少させる必要がある(ジワカ/R/F)。
- 人口が増えるので人びとはスーパー・マーケットからより多くの物を調達する必要があるから(ジワカ/R/M)。
- 人びとが地元に着して、他の問題に対処できるから(ジワカ/R/F)。
- スーパーは「欲しいものは何でも買いたい」という消費者に合わせようとするから(ヘラ/R/M)。
- ルーラルの人びとにとっては、ガーデンへ行く回数が減り、スーパーから食品を買えるようになるので助かる(ガルフ/R/F)。
- 人びとが地元に着住できる/商品価格が下げられる(ガルフ/U/F)。
- 人口が増えると食糧問題が起こってくるから(マヌス/R/M)。

<スーパー、商店関連質問：スーパー無しでどんな不便や問題が生じているか>

- 顧客が限られたスーパーに集中し、値段が上がる(ジワカ/R/M)。
- 人口が増え、スーパーが増えなければ需要が増え、商品価格が高騰する(ジワカ/R/F)。
- 独占と商品価格の乱高下(南ハイランズ/U/M)。
- 買いたいと思っていたものが品切れで買えないときもある(ヘラ/R/M)。
- 商品価格が高い/州から州へ商品を運ぶ時に沿道でラスカル(raskals)³⁷⁷が車両に乗り込んでくる(南ハイランズ/R/M)。
- 発展がない/適当な商品やサービスがない(ジワカ/R/F)。
- 州外へ買出しに出ると衝突など交通事故に会うこともある(ジワカ/R/F)。

<太陽光パネルの普及を予測する根拠>

- 地理的に他の電源を設置できない。ソーラー以外の電源を持つてくるのはコストが高くつくから(東ハイランズ R/F)。
- 人口のほとんどが電気の通っていない地域に住んでいる。特に山岳では草木が繁り電気が届かない(東ハイランズ/R/M)。
- 燃料費が高いので、ソーラーパネルを購入したほうが経済的。太陽エネルギーを夜間照明に使用できる(ガルフ/U/F)。

³⁷⁷ 若年の組織化された犯罪者の集団。熊谷(2019)によると逮捕も制裁も恐れずに犯罪を実行ラスカルの横行は独立後のパプアニューギニアの法執行の弱さを象徴している。治安と犯罪には複合的な原因があると主張する。熊谷はまたインフォーマルセクターの振興が都市犯罪の減少につながると見ている(pp.221&222)。ガバナンス論的にはラスカルが横行する空間はアナーキーであり階層構造(警察など)またはネットワークが無秩序の破壊性を抑える機能があると筆者は考える。熊谷やセオドア・レヴァンティス(Theodore Levantis)の主張するインフォーマルセクターの振興は、それが秩序を伴えば「ネットワーク」の振興と読み換えることができると考える。

- 設置費は高いが長期的には支出が減らせる。雇用やビジネスにも寄与する(ガルフ/U/F)。
- 移動ができ、電気を供給してくれる。この地の人びとはココアで現金を稼ぐので、それで発電機を購入できる(東セピック/R/M)。
- 照明と電子機器への日々の充電のための需要が大きいから(ジワカ/R/F)。

<太陽光パネル普及関連質問：太陽光パネル設置のベネフィット>

- 乾電池やトーチを買うお金が節約できる/再充電可能/電気と同じ機能(東ハイランズ/R/F)。
- ランプ用灯油の費用を節約できる。当地では照明源は灯油であり、3日ごとに充填しなくてはならない(東ハイランズ/R/F)。
- お金の節約/電気代を毎日あるいは2週ごとに払わなくて済む/ソーラーパネルの購入以外は無料(ガルフ/U/F)。
- 仕事の中断がなくなる/バックアップ電源/家庭と道路の照明が改善し、犯罪が減少する(ガルフ/U/F)。
- 燃料費がかからない/汚染が少ない/停電になることが少ない(マダン/U/M)。
- 電子機器(携帯電話/ラップトップ等)に充電でき、電気ジャグや冷蔵庫などの家電製品が使える。最も大事なものは照明(モロベ/U/F)。

<恒久住宅普及を予測する根拠>

(注：特に女子回答者の将来予測が高い評価だったため、女子の意見を集約。)

- 伝統的に男性に権限があったが変わらなかった。そして女性が今、リーダーになって地域を発展させようとしている(ジワカ/R/F)。
- 女性は家族のために大きく快適な家を欲しがっている。女性は今、知識と技術を使って男性と同じ立場になろうと決意している(ジワカ/R/F)。
- より強い願望と、自分たちが権限をもって州を変えていくという強い気持ちを反映している(東ハイランズ/R/F)。
- 強い願望を反映。地方の男性は家をイニシエーション³⁷⁸の場所として見る。年長者から評価されるため、外見の良い建物を建てる傾向がある(東ハイランズ/R/F)。
- 女性は男性より家族のためにベターな生活を願う気持ちが強い(マヌス/R/F)。
- 強い願望は確かである。近年多くの女性が雇用され、経済発展に貢献している。女性の権限は強まっている(ニューアイルランド/R/F)。

³⁷⁸ イニシエーションとは男性が一人前になったと認められるために通過する成人儀礼である。出所：熊谷(2000)p.27。熊谷(2019)はセピック地方に伝わる儀礼について探求している(pp.306-308)。

＜恒久住宅普及関連質問：過去5年で恒久住宅普及が進んだ理由＞

- コーヒーと新鮮野菜の販売で収入が得られたから(東ハイランズ/R/M)。
- 東ハイランズは森林が多いので建材が多い/東ハイランズの男性には大工専門学校出身の訓練された人が多い(東ハイランズ/R/F)。
- クナイ・グラス(Kunai Grass)や竹など住宅建材が豊富にあるから/パーマネントハウスの建設は従事者が大きく稼げる(東ハイランズ/R/F)。
- ニュークレスト(Newcrest)社が金の採取を開始し、職の機会を作り、医療サービスとクリーンな水を供給し、教室等学校インフラを整備した(ニューアイルランド/R/F)。
- ニューブリテン・パーム・オイル社(NBPOL)が道路などのインフラに協力したおかげ。しかし、アーバン、ルーラルの改善を進める政府のガバナンスも良い(西ニューブリテン/U/F)。
- お金/パーマネントハウスになればリノベーションしなくてもよい(マヌス/R/F)。
- 政府の政策と関与/建材の入手(ミルンベイ/R/F)。
- 昨年、州政府が、恒久住宅を建てる材料を、全ての個人に対してではなかったが、家庭に配布した(ジワカ/R/F)。

表 5.9 によって、経済開発系のセクターは分野によっては今後5～10年で今より10～60%発展することが見込まれることになる。ただし、これは職の機会が20～40%増加することが条件であり、パプアニューギニア経済の立て直しが必要条件である。

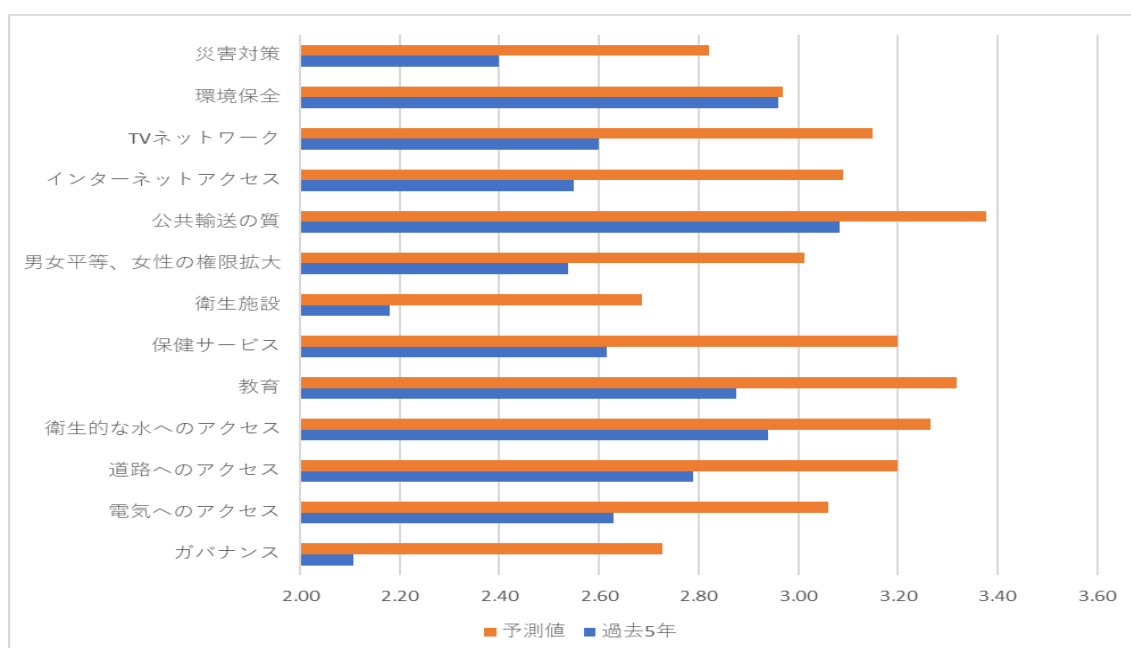
5.4.4 「今後5～10年」の公共サービス改善予測

今後5～10年の公共サービスの改善については「ガバナンス」を始めとする13項目の全てにおいて改善するという予測が支配的だった。

図 5.7 は「過去5年」の評価と「今後5～10年」の評価の落差を示している。最も落差の大きい項目は「ガバナンス」であり、次いで「衛生施設」であるが、それでも「5～10年後」の評価を見ると、この二つはセクター別に見れば最下位を争っている。改善予測でトップの「公共輸送」、2位から4位を占める「教育」、「衛生的な水」、「道路」は「過去5年」の実績でも上位を占めており、観察された実績を踏まえての期待値と考えられる。「予測」で中位につけているテレビネットワーク、インターネット、電気へのアクセスは伸び率的には改善するものの、これらのインフラへのアクセスは山間僻地に暮らす人びとにとっては依然

地勢的な困難が立ちはだかるという現実的な認識を反映している。人権（ジェンダー含む）も伸び率的には改善するが、古い習慣や考え方に固執する人びとの多い地方もあって劇的な変化が達成されるとは考えられていない（後述）。したがって、今後5～10年、公共サービスは改善すると予測されてはいるが、それだけ伸び代が大きいということであり、また改善の願望の反映と解釈することができる。

図 5.7 今後5～10年の公共サービスの改善予測



出所：「意識調査」

この解釈は同図の評価軸に照らして見ても言えることである。公共サービス系の今後改善が予測される上位9項目は評価が平均で3.0をクリアーしている。これらの項目は確かに「緩慢だが改善する」という評価になるが「ガバナンス」、「衛生施設」、「災害対策」、「環境保全」の4項目は評価が2.0台に留まっている。

表 5.10 は、「過去5年」の評価と「今後5～10年」の評価をランキングで比較した結果をまとめている。

ランキングを上昇させたのは大きい順に「保健サービス」(3ランク上昇)、「教育」、「インターネット」、「TVネットワーク」(各2ランク上昇)、「ガバナンス」、「道路」、「男女平等」(各1ランク上昇)だった。ランクを最も下げたのは、「環境保全」(8ランク下降)、「電気」(2ランク下降)、「衛生施設」(1ランク下降)となった。ここで注目したいのは「環境保全」についてである。過去5年の評価

実績では2番目にランクされていたが今後5～10年後の改善が期待一挙に10位に下がった。環境保全は対応が厄介で、影響が進行しているのに対処の方法が見えないというメッセージととれる。「災害対策」は、ランクでは変化はなかったが、土砂崩れや洪水などが身近に迫っていることへの理解に加え、地元におけるNGOや州政府の活動を見聞しているために「災害対策」は改善に向かうという期待が込められているように見える。

表 5.10 公共サービス項目別改善予測ランキング

	評価伸び率(今後5-10年/過去5年)	順位		
		伸び率順位	cf. 過去5年	予測
ガバナンス	1.29	1	13	12
電気へのアクセス	1.16	8	6	8
道路へのアクセス	1.15	9	5	4
衛生的な水へのアクセス	1.11	11	3	3
教育	1.15	9	4	2
保健サービス	1.22	3	7	4
衛生施設	1.23	2	12	13
男女平等、女性の権限拡大	1.19	6	10	9
公共交通の質	1.10	12	1	1
インターネットアクセス	1.21	4	9	7
TVネットワーク	1.21	4	8	6
環境保全	1.00	13	2	10
災害対策	1.18	7	11	11

出所：「意識調査」

図 5.7 と表 5.10 によって、今後 5～10 年の公共サービスの改善予測を以上のように詳細に見て、改めて総括すると、「改善」が期待される分野もあるが、ペースは緩慢であり、一部の分野では進捗も改善もないという評価に落ち着くのである。

5.4.5 「リーダーシップ」と「ガバナンス」の関係

以上の分析から、パプアニューギニアの社会経済開発は今後 5～10 年、ペースは緩慢ではあるが全体的には発展していくことが期待されている。少なくとも回答者の意識ではそうである。しかし、無条件ではない。今後 5～10 年は過去 5 年の実績より改善すると答えた回答者は、条件付きでそのような予測をしている。その条件が満たされるかどうかの問題である。

1次調査において「過去5年における発展」を低く評価した場合にはその理由をたずねた。評価する際のキーワードとして、政策、政治家のリーダーシップ、経済・産業情勢、財政状況、ガバナンス、人的資源、技術の不足等の言葉を例示的に示した。今後5～10年における発展の期待は、過去5年の発展を阻害した要因が今後、解消または改善することの結果である。回答は空欄への自由記述式であったが、207名中、177名が回答してくれた。理由は一つにとどまらず、複数が記述されているケースがほとんどであり、社会経済開発が複合的な要因に影響されていることを回答者が認識していることを観察した。記述されたコメントが何に対するものであるかは文そのものから推察できた。理由が複数ある場合は最初に用いられたキーワードに比重があるとみなし、その言葉を抜き出し、州別に整理した。それをまとめたものが表5.11である。

表5.11の総合計欄は「リーダーシップ」が55%、「ガバナンス」が19%、「経済産業や財政の状況」が12%、「技術」が8%、「その他」が6%という順番で影響が強いと考えていることが分かった。「リーダーシップ」は良い意味でも影響力があり、過去5年の改善を総合的に高く評価した回答者は「リーダーが良かったから」と回答している。「その他」には、「市民の考え方(mindset)」（回答者の出身：東ハイランズ州）、「文明化されていない人びとの態度」（出身：南ハイランズ州）、「縁故政治(ネポティズム)」（出身：その他ハイランズ地方、セントラル州）、「自然環境」（出身：セントラル州）、「経済インフラ」（出身：ウェスタン州、島嶼地方）、「法の支配の実効性の欠如」（出身：ウェスタン州）、「人材不足」（出身：島嶼地方）、「経済インフラ」（出身：同左）等が原因という回答があった。

表5.11は州地方別に低評価の理由も整理している。ここでは「リーダーシップ」と「ガバナンス」という言葉を使用した回答者のシェアを割り出した。その合計値を表5.10のガバナンス評価と比較したところ次のことがわかった。

「リーダーシップ」と「ガバナンス」のシェアの合計値が低い州地方は、表5.5で見た「ガバナンス」の評価が高いことである（ただし、ミルンベイ州とオロ州は例外）。これにより「リーダーシップ」と「ガバナンス」は一部を除き、密接な関係にあることが分かる。すなわち、パプアニューギニアでは「リーダーは良いがガバナンスが悪い」とか「リーダーは悪いがガバナンスは良い」という対抗的な構図はなく「リーダーが悪ければガバナンスも悪く、リーダーが良ければガバナンスも良い」という一蓮托生の関係にあるということになる。政治と行政の機能が分離していないことを示しており³⁷⁹、第2章と第3章でも見たが、公共サービスの改善に大きい課題を投げていると考えられる。

³⁷⁹ ウェーバー(1971)によると、家父長制的な支配の特徴は共同社会関係の支配であり、同社会は命令者としての主人と服従者としての臣民と、行政幹部で構成されているが、行政幹部は家族や血縁者、個人的

表 5.11 過去 5 年の社会経済開発を低評価した最大の理由

州地方	ファクター	人	シェア	州地方	ファクター	人	シェア	
東ハイランズ州 (a)+(b)=74 ガバナンス評価： 2.0	リーダーシップ (a)	13	48%	ウェスタン州 (a)+(b)=81 ガバナンス評価： 1.9	リーダーシップ (a)	15	71%	
	ガバナンス (b)	7	26%		ガバナンス (b)	2	10%	
	技術	3	11%		ガバナンス評価：財政	2	10%	
	経済産業財政	3	11%		その他	2	10%	
	その他	1	4%		合計	21	100%	
	合計	27	100%					
南ハイランズ州 (a)+(b)=75 ガバナンス評価： 2.0	リーダーシップ (a)	9	45%	ガルフ州 (a)+(b)=81 ガバナンス評価： 1.9	リーダーシップ (a)	12	75%	
	ガバナンス (b)	6	30%		経済産業財政	2	13%	
	技術	3	15%		ガバナンス (b)	1	6%	
	経済産業財政	1	5%		技術	1	6%	
	その他	1	5%		合計	16	100%	
	合計	20	100%					
その他ハイランズ 5州 (a)+(b)=77 ガバナンス評価： 2.1	リーダーシップ (a)	17	65%	島嶼地方 (a)+(b)=65 ガバナンス評価： 2.3	リーダーシップ (a)	10	59%	
	ガバナンス (b)	3	12%		財政	3	18%	
	技術	2	8%		ガバナンス (b)	1	6%	
	経済産業財政	2	8%		技術	1	6%	
	その他	2	8%		その他	2	12%	
	合計	26	100%		合計	17	100%	
セントラル州 (a)+(b)=56 ガバナンス評価： 2.6	リーダーシップ (a)	9	39%	モマセ地方 (a)+(b)=72.2 ガバナンス評価： 2.2	リーダーシップ (a)	8	44%	
	技術	5	22%		ガバナンス (b)	5	28%	
	ガバナンス (b)	4	17%		経済産業財政	5	28%	
	経済産業財政	3	13%		合計	18	100%	
	その他	2	9%					
	合計	23	100%					
ミルンバイ/オロ州 (a)+(b)=100 ガバナンス評価： 2.2	リーダーシップ	5	56%	総合計	リーダーシップ	98	55%	
	ガバナンス	4	44%		ガバナンス	33	19%	
	合計	9	100%		経済産業財政	21	12%	
					技術	15	8%	
				その他	10	6%		
				総合計	177	100%		

出所：「意識調査」

それにしても、「リーダーシップ」と「ガバナンス」の2項目のシェアの大きいギャップは単に政治と行政の機能が未分離であるだけで済ますことはできない。「意識調査」ではガバナンスについて政府の信頼性という定義を前提に回答してもらっているからである。これを踏まえれば2項目の回答は「リーダーシ

友人、あるいは個人的な誠実のきずなによって結ばれた人びとから成り、管轄領域としての「権限」という官僚的な概念は存在しない。家産制の下における役人の行動を律するものは概念法学的秩序ではなく、神聖不可侵とされる伝統であり、人間の自然的欲求ないし私情である。近代国家におけるように共通の目標に対して互いに平等であり、法秩序を通して間接的に上下の関係に立つのではなく、上司も下僚も私情をもつものとして直接的に上下の関係に立つ。したがって下僚は上司に対して全人的に献身する(p.40)。「意識調査」でみる政治と行政の関係は、この国において家父長制が生きていることを想起させる。ただし、第2章2.2.2で考察したように、パプアニューギニアの家父長制は植民地統制下以降に形成され、そのうえ、家父長制的な権威や命令は親族集団以外に外形的効果が発揮され、親族集団内では互酬制が保たれていたと考えられる。

ップ」は権力をもつ指導者、「ガバナンス」は行政組織・制度・官僚への評価として考えることができる。そうであるならば、この集計結果は社会経済開発の発達を妨げる最大の要因は指導者であるから、指導者の行動を規律づけるか、もしくは組織・制度・官僚で構成される行政を改善して権威を強め、それによって指導者の権威のバランスを弱める必要性を示唆しているものと考えることができる。

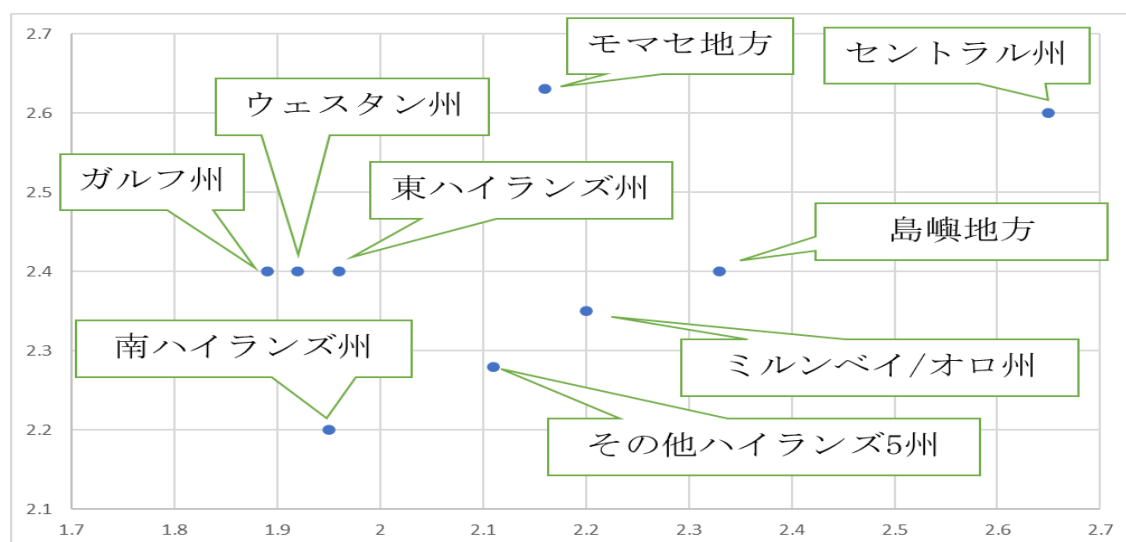
5.4.6 「ガバナンス」と「職の機会」の関係

公共サービスの分野では地方自治体のガバナンスの改善がサービスデリバリーの要として期待されるのに対し、経済開発分野では「職の機会」が住民の消費、経済発展の源泉となっている。では、「ガバナンス」と「職の機会」の間には何らかの関係があるのだろうか。

過去5年の州地方別ガバナンス評価(表 5.5)と過去5年の州地方別職の機会評価(表 5.7)の数字をベースに図 5.8 を作成した。

図 5.8 はガバナンスと職の機会に興味深い関係を示している。セントラル州、島嶼地方、ミルンベイ/オロ州、南ハイランズ州がほぼ一直線上に並び、モマセ地方が「職の機会」の軸寄りに伸び、東ハイランズ州、ウェスタン州、ガルフ州がガバナンス軸では若干の差が出ているが職の機会ではほぼ同位置につけている。

図 5.8 過去5年の「ガバナンス」と「職の機会」の相関関係
(縦軸：職の機会 横軸：ガバナンス)



出所：「意識調査」

ウェスタン州とガルフ州と東ハイランズ州ではガバナンスが伸びなくても民間プロジェクト主導による職の機会に恵まれ、モマセ地方では工業都市レイを抱えていることによる職の機会が際立ち、セントラル州と島嶼地方ではガバナンスと職の機会がバランスしている。

これにより、ガバナンスと職の機会はほぼ正の相関関係にあることが見てとれる。職の機会（＝経済活動）は経済開発の要諦であり、ガバナンスの改善は経済開発を支える機能も果たしているということが言える（逆も真なりではないことに留意が必要）。「意識調査」の結果を、節を改めさらに深掘りしたい。

5.5 社会経済開発意識調査の結果 2: 「ガバナンス」に関わる諸課題

公共サービス系と経済開発系の両分野の発展状況を見る中で、政治家のリーダーシップとガバナンスは、両系の発展に重要な役割を果たすべきポジションにあることを見た。後に見る世界銀行の世界ガバナンス指標 (WGI: Worldwide Governance Indicators) も政府の「経済的社会的な相互作用を統治する」機能を注視している。意識調査の中で「ガバナンス」に関連してどのような認識が示されたかをもう少し詳しく見た上で、それらの認識を評価してみたい。

5.5.1 「意識調査」に見る「ガバナンス」の実態

図 5.7 において、回答者は「ガバナンス」が今後 5～10 年で改善することを期待していることが確認できた。では州地方別にはどのように改善が期待されているのであろうか。表 5.12 はそれをまとめている。

表 5.12 今後 5～10 年の州地方別ガバナンス改善の予測

	アーバン 評価	ルーラル 評価	合計 州平均
ハイランズ地方	2.9	2.6	2.7
東ハイランズ州	2.7	2.8	2.8
南ハイランズ州	3.0	2.5	2.7
その他ハイランズ5州	3.0	2.4	2.7
サザン地方	2.9	3.175	3.15
ウェスタン州	3.3	3.2	3.3
ガルフ州	3.2	3.1	3.2
セントラル州	2.3	2.9	2.8
その他サザン地方 (ミルンベイ/オロ州)	2.8	3.5	3.3
島嶼地方 (5州)	2.8	2.8	2.8
モマセ地方 (4州)	2.6	2.5	2.5
合計	2.8	2.8	2.8

出所: 「意識調査」

表 5.12 を表 5.5 と対比することによって、州地方別の「ガバナンス」の過去 5 年からの改善期待が見える。東ハイランズでは 2.0 から 2.5 へ改善し、南ハイランズでは同様に、2.0 から 2.7 へ、その他ハイランズ 5 州では 2.1 から 2.7 へ、ウェスタン州では 1.9 から 3.3 へ、ガルフ州では 1.9 から 3.2 へ、セントラル州では 2.6 から 2.8 へ、ミルンベイ/オロ州では 2.2 から 3.3 へ、島嶼地方では 2.3 から 2.8 へ、モマセ地方では 2.2 から 2.5 へ上昇し、合計では 2.2 から 2.8 へ改善することが期待されている。ガバナンスの改善は実現するのであろうか。

「ガバナンス」については、問題を何と見るか、改善方法は何か、改善は期待できるのかを 2 次調査でたずねた。表 5.13 はそれらに対する回答をまとめたものである。回答は内容的に多様であったため、それらの回答群をさらに四つの解決機能別にまとめることにする。解決機能とは、A. 政府の市民への向き合い方、B. 地方政府の能力向上、C. 市民による監視、D. 不正の横行と対策である。

「問題は何か」のタテの欄の諸問題は「恩顧主義」の弊害と秩序を保持するに足る権威の欠如を反映しているという点で共通していると考えられる。改善方法のタテの欄には市民の率直な考えが提出されている。しかし、これらの問題の解決は、支配する者とされる者というタテ社会の関係では円満な解消は困難なことであろう。問題を引き起こしている当事者のもつ力は、その性質の正当性のいかんによらず、クレームをする側とは非対称であるからだ。二極対立でならみ合うのではなく、知恵と知識が水平的な関係に立つ第三の概念的な組織に共有され、その組織によって解決の選択肢が提示され、実行されるか、または選択肢を参考に市民が代表を選んでいくという解決の枠組みが生み出される方向へと社会が変わっていくことが望まれる。

表 5.13 「意識調査」に見るガバナンスの解決機能別態様

A. 政府の市民への向き合い方

問題は何か	改善方法	改善期待理由
学校、道路、病院、電気などの基礎サービスを供給していない(南ハイランズ/F)	新しいリーダーを選出すること/調査チームを設置して政治家を調査する(ガルフ/U/F)	女性リーダーは男性より人々のニーズを良く知っている。特に生活(ケア)についてフェアに理解している(モロベ/R/F)
州政府も LLG も地元民の抱える問題にフォーカスを充てない(ミルンベイ/R/F)	ガバナンスの重要性を人々に教えること(東ハイランズ/R/M)	ガバナンスに何年もの間改善がないから(ジワカ/R/M)
	政府は人びとのリアルなニーズを理解すべき(ヘラ/R/M)	

注：該当する場合には同一のコメントを複数の空欄に使用している。コメントの最後の丸カッコ内は回答者の出身州名、ルーラル(R: Rural)・アーバン(U: Urban)別、男子(M: Male)・女子(F: Female)別を示す。ただし、区別が明示されていない場合もある。
出所：「意識調査」

B. 地方政府の能力向上

問題は何か	改善方法	改善期待理由
人的資源に関する関心不足(ウェスタン/R/M)	適切な計画と管理/経営スキル(セントラル/R/M) 適切な予算/良い公共サービス/正しい決定(ジワカ/R/M)	ガバナンスに何年もの間改善がないから(ジワカ/R/M)

注：該当する場合には同一のコメントを複数の空欄に使用している。コメントの最後の丸カッコ内は回答者の出身州名、ルーラル(R: Rural)・アーバン(U: Urban)別、男子(M: Male)・女子(F: Female)別を示す。ただし、区別が明示されていない場合もある。
出所：「意識調査」

C. 市民による監視

問題は何か	改善方法	改善期待理由
選挙後も新旧のリーダーが議席を巡って対立(東ハイランズ/R/M)	公正な選挙(南ハイランズ/R/M)	2017年選挙で有権者は新しい知事を選出した。彼は州に変化をもたらしてくれると期待しているから(ガルフ/U/F)
法と秩序の欠如。警察署もなく、軍隊の施設もない(南ハイランズ/M)	人びとのために働くリーダーを選ぶこと(ジワカ/R/F)	レイは過去に良いガバナンスの下で発展した。レイは今でもアップダウンはあるが発展している。だから、高いレベルの改善を期待している(モロベ U/F)
政府年間予算を監視する適切な委員会が欠如(ウェスタン/R/M)	法の執行力強化(南ハイランズ/R/M)	
ポジション争い/職権濫用(Misuse of authority)(南ハイランズ/U/M)	政治のリーダーの金の使途を毎月チェックする(ウェスタン/U/M)	
部族闘争を村の議会や警察が止められない(南ハイランズ/R/F)	調査チームを設置して政治家を調査する(ガルフ/U/F)	選挙があるから/人びとはガバナンスを重要事項として政府に指摘できるから(ミルンベイ/R/F)

注：該当する場合には同一のコメントを複数の空欄に使用している。コメントの最後の丸カッコ内は回答者の出身州名、ルーラル(R: Rural)・アーバン(U: Urban)別、男子(M: Male)・女子(F: Female)別を示す。ただし、区別が明示されていない場合もある。
出所：「意識調査」

D. 不正の横行と対策

問題は何か	改善方法	改善期待理由
リーダーが他者の利益を考えず、自己中心的(ウエストアン/U/M)	リーダーシップトレーニング/倫理トレーニングを実施すること(ガルフ/R/M)	女子は全ての機関に進出するチャンスがあるから。教育が好例(ガルフ/R/F)
ファンドの流用(WP/U/M)/公的資産悪用(GP/U/F)	調査チームを設置して政治家を調査する(ガルフ/U/F)	2017年選挙で有権者は新しい知事を選出した。彼は州に変化をもたらしてくれると期待しているから(ガルフ/U/F)
職権濫用(abuse of position)(GP/R/M)	ガバナンスの重要性を人々に教えること(東ハイランズ/R/M)	レイは過去に良いガバナンスの下で発展した。レイは今でもアップダウンはあるが発展している。だから、高いレベルの改善を期待している(モロベ/U/F)
職権濫用(Misuse of authority)(南ハイランズ/U/M)	政府は開発だけでなく青少年を対象としたスポーツ大会など社会活動に力を入れるべき(南ハイランズ/U/M)	ガバナンスに何年もの間改善がないから(ジワカ/R/M)
指揮系統への腐敗の蔓延(corruption practice down the line)/公金を個人の口座に入れる/公共財を私的に利用する(東ハイランズ/M)	「正直」を奨励し縁故主義を排斥すること(南ハイランズ/U/M)	教育システムが改善しているので公正で正直なリーダーが生まれる(ジワカ/R/M)
市民による不正請求/情実主義(身内優遇)(東ハイランズ/R/M)	議員によるサービスが支持者かそうでないかによって差別されないこと(南ハイランズ/R/M)	
政治家は賄賂を使って投票させている。タウンの政治家が村へ行き、金を渡して投票してもらうが、選挙の後は村民を無視(南ハイランズ/R/F)	良い公共サービス/正しい決定(ジワカ/R/M)	
賄賂/不誠実/怠惰/無学/公金の誤用(東ハイランズ/R/F)	透明性と誠実/信用と人々の意欲(ミルンベイ/R/F)	
リーダー同士が問題について同意しない/リーダーは選挙が終わると首都へ移動し、選出州に戻って来ない(ミルンベイ/U/M)	リーダーがまとまり、同じゴールに向かって同じ考えの下に一緒に働けばガバナンスを改善できる(ミルンベイ/U/M)	

出所：「意識調査」

5.5.2 公的文献に見る「ガバナンス」の評価と「意識調査」の類似性

パプアニューギニアの「ガバナンス」は内外共に厳しい評価が下されている。評価は短期的公的な文書で、どのような内容になっているのか見ておきたい。最

初のもは、中央政府と地方政府のいずれにも関係している。二つ目は世界銀行による評価である。

(1) PNG 発展評価(2008)のガバナンス評価

2008 年に国家開発モニター (DNPM: Department of National Planning & Monitoring) が発行した『中期開発戦略成果向上枠組 : PNG の発展評価』(Medium Term Development Strategy Performance Management Framework、以下『PNG 発展評価』)と題された小冊子は、2002 年から 2008 年における、「保健」、「教育」、「道路整備」、「収入機会」、「法と秩序」、「ジェンダー」、「環境」、「ガバナンス」、「公金支出管理」など 13 のセクター別に変化を指標化し、6 年間の変化を最高「+5」、最低を「-5」として、トレンドをまとめた。その結果、「ガバナンス」は、評価された発展指標 13 項目中、最低の「-3」という評価を受けた。

そのような低評価を受けた理由として、公開入札が免除される場合の公正支払い証書 (CoIs: Certificates of Inexpediency) が 2003 年から 2007 年まで乱発されたこと、2002 年の総選挙後、政権の連立政党が 22 に達し、2007 年までの期間、議員が政党内争いをして与党と野党の間を移動し、内閣改造が頻繁に発生したことが政府の政策実行能力と継続性に影響を与えたことが上げられている。

因みに、「法の支配」も「-2」という「ガバナンス」に次ぐ低評価だった。2006 年のデータにより、犯罪が増加していたにもかかわらず検挙の報告数が少なかったり、犯罪被害の種類別データが偏っていたり、2004 年までは村の裁判所が管轄する人口が増加の一方であったことなどが理由であった。

「公的部門改革」という項目があり、その評価は「+1」と低調だった。中央政府の予算に占める人件費の割合は 41~42% (2006 年当時) だったのに対し、地方政府では 2002 年以来 80% を占めていること、中央政府と政府関係機関において多くの「空席」に予算がつけられていたことなどが低評価の理由となった。

これら広い意味での「ガバナンス」を構成する項目の低評価は「マクロエコノミー」が同期間中、「+5」、「公的支出管理」が「+3」と高い評価を受けたにもかかわらずであった。なお「公的支出管理」が「+3」ととどまった原因は民間プロジェクト企業から支払われるインフラ投資促進税制 (TCS: Tax Credit Scheme) 後³⁸⁰の収入割合が増える一方で、州政府の職員数水増し(名簿を提出せず報酬だけ水増し請求する行為)が著しかったためと報告されている。

³⁸⁰ インフラ投資促進税制とは農業、鉱業、石油、ガスおよび大型ホテルが事業のために公共インフラの建設と維持のために投資をした場合に、課税所得の 0.75%~1.5%の控除が受けられる仕組み。ただし、税額控除が年間納税額を超えないことと、国家計画モニタリング省の承認が必要。この TCS が適用されても国の法人税収が増加したという意味となる。TCS は JICA (2014) p.25 を見よ。

なお、『PNG 発展評価』の 2002～2008 年の総合的発展評価は「2001 年以来、若干の発展があった」という結論であり、対象期間も対象となるサービスも異なっているが、「意識調査」の結果と類似した評価になっている。

(2) WGI に見るパプアニューギニアのガバナンス

世界銀行の「世界ガバナンス指標」(WGI) は 200 以上の国と地域をカバーし、1996 年以来、ガバナンスの六つの側面を評価し、指標化している。上記 2008 年『PNG 発展評価』も WGI を「ガバナンス評価」のファクターとして取り込んでいる。WGI はガバナンスの三つの側面のそれぞれについて、二つの角度からの認識度合いを測定しているので合計六つの側面(項目)の評価が可能となり、項目毎のスコアを最低の「-2.5 ポイント」から最高の「+2.5 ポイント」の間の数値に換算し、それを広義の政府機能の有効性の指標としている。

三つの側面(A～C)それぞれ二つの認識(3x2 で、a～f の六つの柱)は次のようになっている。

A. 政府が選ばれ、モニターされ、選び直されるプロセス

a) 政治の民主化度(VA: Voice and Accountability)

市民の参政権/政府選択権の可否/報道の自由/表現の自由/結社・組合の自由。

b) 政治の安定と非暴力及び反テロリズム(PV: Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)

非合法的な政治活動や暴力的な政治活動、テロ行為によって政府転覆や政府機能の弱体化が見込まれる度合い。

B. 政府が健全な政策を効果的に立案、実施する能力

c) 政府機能の有効性(GE: Government Effectiveness)

公共サービスの質/市民サービスの質/公務員の質および政治的プレッシャーからの独立/政策立案と実施の質/政策への政府の関与に対する信頼性

d) 法規制の健全性(RQ: Regulatory Quality)

政府が民間部門の発展を促進させるような健全な政策や法規制を実行しているか。

C. 経済的社会的な相互作用を統治する機関に対する市民及び国家の敬意

e) 法の支配(RL: Rule of Law)

エージェント(筆者注：公共サービスを委託された政府当局)がどの程度信頼され、社会ルールを遵守しているかの度合い。特に契約履行(Contract enforcement)、財産権、警察、司法等の健全性、暴力と犯罪の観点から評価。

f) 政治腐敗の抑制(CC: Control of Corruption)

公権力がどの程度私腹を肥やすために使われているかの観点で評価。小規模汚職だけでなく、高級官僚による国家利益の収奪も含まれる。

これら六つのガバナンスの尺度は相互に関連し合っていることが期待されていたがパプアニューギニアの6項目のWGIの指標は必ずしも同じトレンドに向かっていない。法の支配は改善に向かっているが政府機能の有効性指標や政治腐敗は悪化している傾向を観察している³⁸¹。後述するが、世界銀行は国の開発とWGIの傾向が必ずしも一致するものではないと認識をし、WGIはもっと地方レベルにまで下りて評価しなくてはならないとの考え方も出始めている。

表 5.14 は世界銀行がパプアニューギニアのガバナンスを上記 a)から f)の六つの指標で評価したものの推移である。

表 5.14 世界銀行 WGI に見るパプアニューギニアのガバナンス

	政治の民主化	政治の安定	政府機能	法規制健全性	法の支配	腐敗抑制
1996	0.08	-0.77	-0.34	-0.43	-0.62	-0.43
1998	0.08	-0.11	-0.50	-0.53	-0.57	-0.76
2000	-0.06	-0.21	-0.43	-0.47	-0.84	-0.83
2002	-0.16	-0.55	-0.47	-0.58	-0.94	-0.91
2003	-0.21	-0.56	-0.60	-0.63	-1.14	-0.88
2004	-0.42	-0.55	-0.65	-0.78	-0.90	-0.96
2005	-0.31	-0.93	-0.88	-0.99	-1.00	-1.13
2006	0.01	-0.87	-0.75	-0.76	-0.83	-1.14
2007	0.07	-0.75	-0.65	-0.6	-0.86	-1.11
2008	0.01	-0.61	-0.69	-0.69	-0.92	-1.15
2009	-0.01	-0.79	-0.74	-0.57	-0.89	-1.23
2010	-0.03	-0.81	-0.72	-0.56	-0.91	-1.04
2011	-0.04	-0.75	-0.71	-0.52	-0.81	-1.02
2012	-0.06	-0.59	-0.74	-0.51	-0.84	-0.94
2013	0	-0.52	-0.66	-0.51	-0.95	-0.96
2014	0.01	-0.34	-0.61	-0.34	-0.80	-0.91
2015	0.04	-0.42	-0.61	-0.55	-0.87	-0.94
2016	0.19	-0.50	-0.73	-0.56	-0.75	-0.92

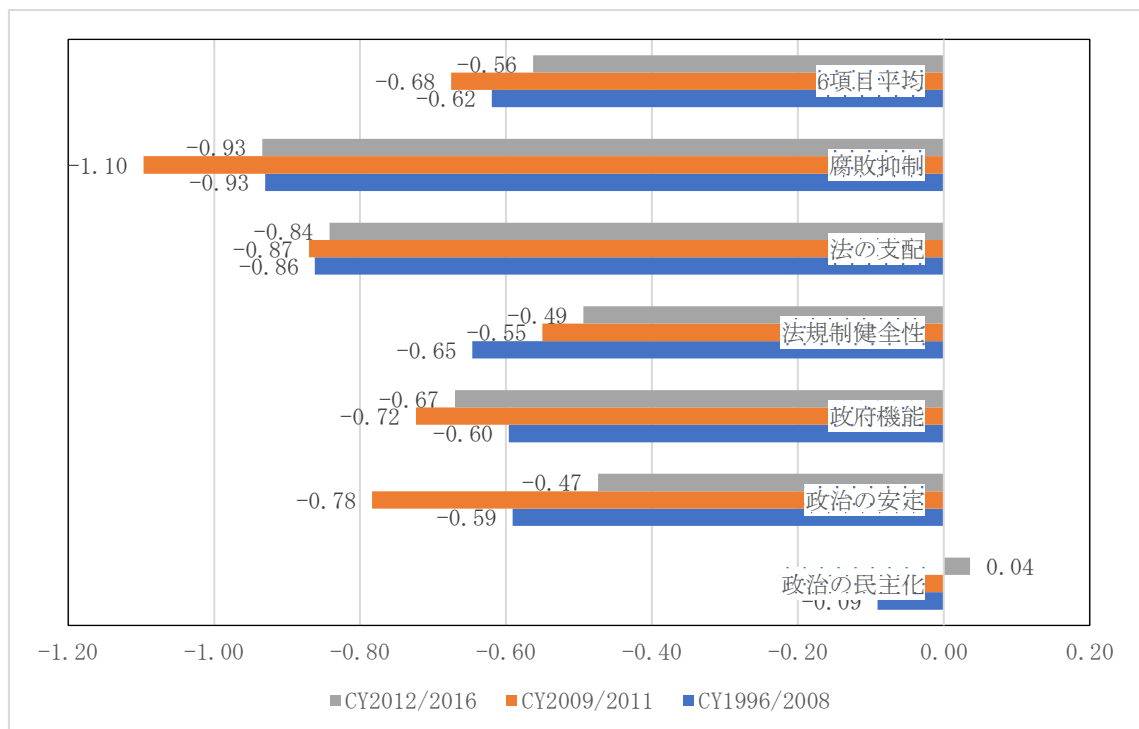
出所：世界銀行「世界ガバナンス指標」(1996～2016年)。

³⁸¹ 詳述しないが、表 5.14 の数値をグラフ化することによってその傾向の不一致が確認される。

2013 年以來、「政治の民主化」は改善を続ける一方で、「政府機能」、「法の支配」、「腐敗抑制」は 1996 年以來、低位安定を続けている。「法規制健全性」は 2005 年を底に若干上向している³⁸²ものの、マイナス事象から脱却できていない。

表 5.14 のデータをパプアニューギニアの公共サービスの実効性の観点から分析することは「意識調査」の結果を検証する上で有効であるため、数字を、1996～2008 年、2009～2011 年、2012～2016 年の三つの年代区分に分けて指標の平均値を項目別に比較した。2009 年、2012 年には第 4 章で見たように地方への財・サービスの改善を図る上で大きな改革が実施されたからである。図 5.9 は、その年代区分別項目別 WGI の平均値を示している。同図は、パプアニューギニアの WGI が 2009 年から 2011 年にかけて悪化し、2012 年から 2016 年には改善したことを示している。ただし「政治の民主化」以外の指数はマイナス事象のなかでの改善である。

図 5.9 パプアニューギニアの年代区分別 WGI 平均値推移



出所：世界銀行「世界ガバナンス指標」（1996～2016 年）。

³⁸² パプアニューギニアは、2003 年のソマレ政権時、国営企業の民営化を実施し、国家として直接行っていた通信、水、銀行、航空、電気、港湾、その他 30 の事業を民営化した。これが不採算事業をあぶりだし、効率向上と競争、自由貿易を志向するグローバル市場の慣行に晒される始まりとなった。パプアニューギニアではもともと民間企業は強くなかったため、経済安全保障でリスクにさらされた反面、通信などのセクターでは外資を呼び込んだ。民営化は世界銀行の融資を受けるために必要だった。出所：Hualupmomi (2000) p.33-37.

「意識調査」では過去 5 年のガバナンス評価は全ての評価項目中、最低であったが悪化ではなくわずかに改善に向かっているとの評価は WGI が示す傾向と合致するものである。

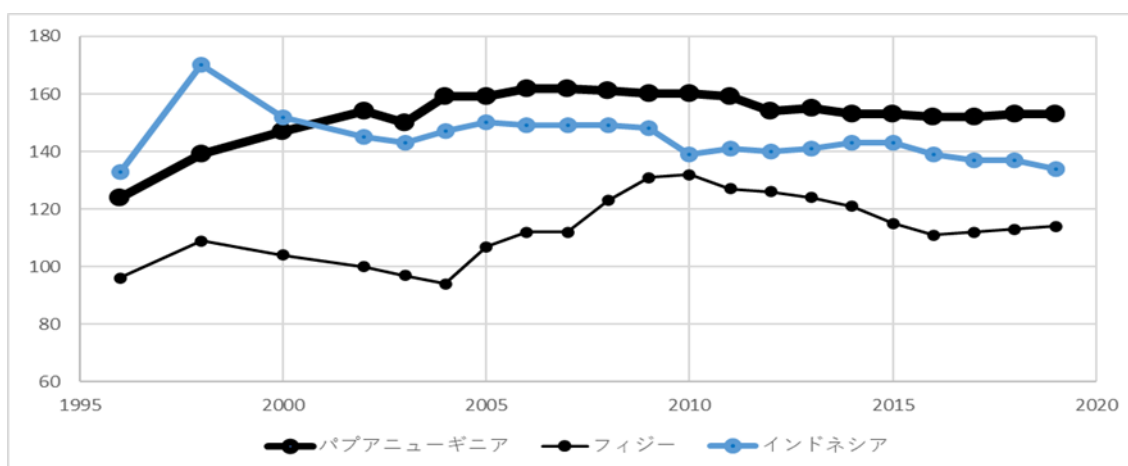
それでも図 5.11 に見えるようにパプアニューギニアの WGI は国際的に比較して見劣りしている。

図 5.10 は 1 人当たり名目国民総所得(GNI)を、パプアニューギニア、フィジー、そしてインドネシア 3 か国で比較したものである。2010 年以降、各国ともラインが横ばいかやや下へ向いている。これは米ドル建て GNI が上昇に向かって順位を上げている様を示している。

図 5.11 は WGI の「政府機能有効性指数」をパプアニューギニア、フィジー、インドネシアの 3 か国で比較したものである。パプアニューギニアの世界順位は 1996 年に 104 位だったものが 2019 年には 168 位まで下げている。特に 2016 年に悪化している。フィジーは 1996 年に 87 位だったものが 2013 年に 166 位³⁸³まで下げた後、2019 年には 82 位に上げている。インドネシアは 1996 年に 141 位だったものが 2019 年には 84 位に大きく順位を上げている。この指数は公共サービスの質、公務員の質、公務員の政治的圧力からの独立性、政策策定・実行の質、政府の政策コミットメントの信頼性の観点からの政府機関の有効性の評価である。

図 5.10 国民 1 人当たり名目 GNI の世界ランキングの推移

<パプアニューギニア、フィジー、インドネシア：213 か国中の順位>

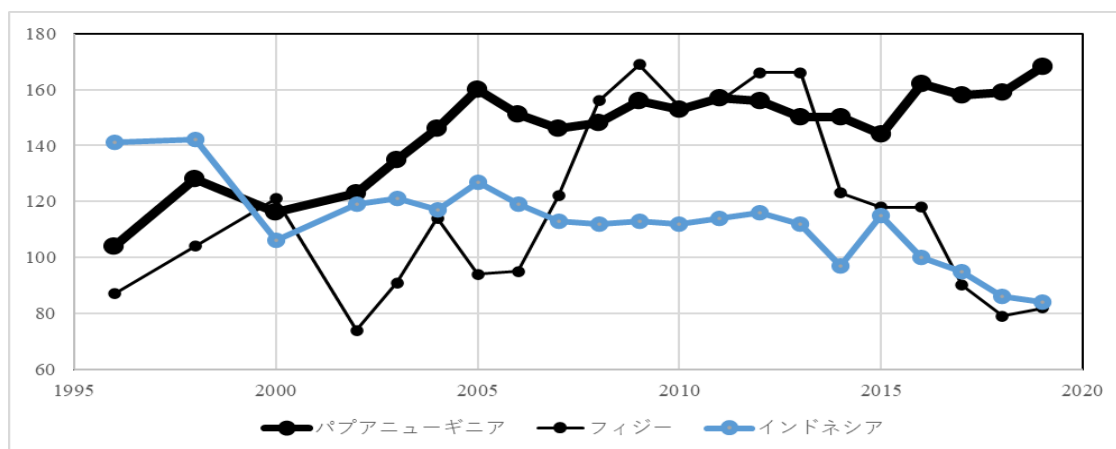


出所：世界銀行「1 人当たり名目 GNI 統計」（データ更新日 2020 年 12 月 23 日）。

³⁸³ 東(2016)によると、フィジーでは 2000 年、2006 年のクーデター、2009 年の憲法破棄、軍事政権への移行など政変が繰り返されていたが 2013 年新憲法草案発表以降、民主化への動きが始まり、2014 年 9 月の総選挙と新政権の樹立を受け、諸外国との経済協力が回復した。フィジーの政府機能有効性指数はこうした政権の動きと連動している。pp.76-87。

図 5.11 政府機能有効性指数の国際ランキングの推移

＜パプアニューギニア、フィジー、インドネシア：209 か国中の順位＞



注：「政府機能の有効性」は公共サービスの質、公務員の質、政治圧力からの独立性、政策策定と実行の質を比較する指標。

出所：世界銀行「政府機能の有効性評価統計」（データ更新日 2020 年 12 月 23 日）。

ラインが下がるほど改善しているというのは図 5.10 および図 5.11 共通である。図 5.11 では 2015 年以降、パプアニューギニアだけラインが上へ延び順位を下げ、他 2 国はラインが下がり順位を上げている。これは国民 1 人当たりの収入の向上が政府機能の改善につながらず、公共サービスの改善にも役立っていないことを示している。

5.5.3 「意識調査」に見る「ガバナンス」評価と WGI

「意識調査」を過少評価してはならないと考える理由がある。「意識調査」におけるガバナンス評価は、2012～2016 年の WGI 評価の傾向と合致していることを見たが、州や地方によって大きな落差があるということは「意識調査」でのみ分かり、WGI の評価では知ることができない。WGI は各国政府の公務員、金融機関、国際機関関係者の情報をベースに中央政府の政策機能だけを見る傾向がある。しかし、現実には、NGO 等の活動によって、政府の機能より「開発」が進んでいる³⁸⁴ということもあれば、WGI が低くても経済が成長しているということもあるからである。国民の文化的多様性、人口密度の大小、地理的特殊性は、それ自体が政府の機能に大きく影響しているのであって、WGI の数値は経済や

³⁸⁴ Devarajan (2008) は、バングラデシュがその良い例であるとしている。「バングラデシュは文化の同質性と高い人口密度により、商業のイノベーションが効率的に浸透し、NGO の支援活動の効果が出やすい環境にある (pp.31-34)。

開発が推進された結果を示しているのではないということである³⁸⁵。このような理由から、WGI は今後、地方のガバナンスの機能の監視にも目を配る必要があるといえる。

回答者の認識を裏づけるため、彼らが生活上見聞している「ガバナンスの実態」を WGI の主要側面に即して捕捉説明しておきたい。

まず、WGI 側面 A の、政府が選ばれ、モニターされ、選び直されるプロセスをパプアニューギニアについて見ると、選挙には多くの国民が参加し、立候補者とサポーターが熱い闘いを繰り広げている。これは政治的意見の表明や言論の自由を象徴するものとしてポジティブに評価される向きが強い。WGI の「政治の民主化」の指標は 2012 年を底に改善を示している。しかし、実際には課題が多い。同国には政党が 40 以上あり、候補者も 111 の議席を巡って数千名が出馬していることに見られるように、政策が集約されていないため、選挙は政策選択のためではなく、経済的見返りを目的に候補者をサポートする人びとが多い³⁸⁶。部族の代表が出馬すると、部族つながりという理由で投票が行われる習慣が強い。秘密投票ではあるが、部族内の人間関係が強いため、ルーラルにおいては、投票所別の開票結果によって誰が誰に投票したかがわかり、自由投票を妨げる要因は排除されていない。選挙人名簿未整備の問題(登録してあるはずの人名が名簿になかったり、いないはずの人名が名簿にあったり、名前が重複していたり等)が指摘されている。投票前の段階、投票所の内部にいる段階、投票箱を輸送・管理する段階、開票のプロセスの段階の全てで何が起こるか分からないといわれている。

WGI 側面 B の「公共サービス・市民サービスを効果的に立案、実施する能力」については、第 3 章や、「意識調査」で見られた通り、サービスは緩慢である。パプアニューギニアでは 1975 年の独立以来、地方分権政策の下、公共サービスが地方に行き届くことを目指して改革が行われているが、ガバナンスの不備と財源の不安定性がブレーキになって掛け声倒れになっている。「意識調査」では「貧弱なガバナンスが優秀な官僚の成長の芽を摘んでいる」、「いかに優れた開発計画があっても財源がなければ進まない」という意見が見られた。

WGI 側面 C の「法の支配」については、パプアニューギニアでは、部族間闘争等が発生すると伝統的な方法で解決することが先行している。HIES (2009-2010) によると、紛争解決の相談相手は、コミュニティのリーダーが一番多く、

³⁸⁵ Johnson (2008) は、制度の効果が弱く WGI 指標が低くても経済が成長しているというのは例外ではなくもはや標準であると述べている。pp.34-36.

³⁸⁶ 熊谷 (2019) によると、パプアニューギニアの選挙活動はワントク間の競争の上に立った候補者とその支持者たちの承認の欲求を満たすものとして機能し「そこで現実化するのは候補者から有権者への買収という形でのその場限りの再分配に過ぎない。」 p.288.

全国平均で 32.5%、次いで裁判所が 21.9%、家族およびワントク(同郷)の友人が 18.4%、警察は 4 位で 9.4%だった。

国道など、政府が国有地(ステートランド)として徴用する際の補償金が地主との間で妥結せず、「解決済み」と主張する政府と、「受け取ったのは臨時の謝礼であって正式な補償金ではない」と主張する地主の対立は多くの場所で見られ、国道の補修や高規格化を遅延させる原因になっている。土地所有権問題では、役所に登記した土地のデータが別の地主によっても登記されていることがあるなど、政府の信頼性を疑う声が市民から聞かれる。

WGI 側面 C-f の「政治腐敗」についても、「腐敗」は近年増えているという認識が、国民だけではなく政府部内でも共有されている。トランスペアレンシー・インターナショナル(TI: Transparency International)の腐敗認識指標(CPI: Corruption Perception Index)は 2016 年以降、改善(認識率向上)の兆しを見せている。ただ、認識が増えていることが汚職行為の関与の減少を意味するわけではないことに留意する必要がある³⁸⁷。

「意識調査」では、パプアニューギニアのガバナンスは今後 5~10 年で改善すると期待されているが、これは改善が実現するという観測ではなく、改善するしかないという危機感の表れと考えなくてはならない。一方、今後 5~10 年においても改善期待度の低かった州地方は今後 5~10 年も引き続き期待が出来ないという絶望感の表明と受け止めなくてはならない。

5.6 本章の総括と他章との関係

「意識調査」は多くの検討課題を提示してくれた。

第一に、政府の信頼性である。パプアニューギニアの若い世代の間では政府の信頼性が著しく低いことがわかった。これは始めからそうだったのか、それとも以前は信頼されていたのか。おそらく前者である可能性が高い。地方政府のガバナンスに対する低評価は、回答者の社会のあり方に関する価値観の表明でもある。現状のガバナンスを低評価した回答者が、彼らが今後進出していく社会において、国や地方の公共サービスをけん引するための彼らなりのガバナンスを構築していつてもらいたいものである。第 2 章で検討した恩顧主義を相対化して理解できるようになるにはそれほど時間はかからないと考えられる。

第二は格差である。公共サービスは州と州の間に、また同一州内にも格差があることを理解させてくれた。格差を減少させるためにはガバナンスの構築が必要となるわけであるが、意識調査に参加した若者が適切に問題を解決し得るガ

³⁸⁷ フィスマン・他(2019)pp.33-38。

バランスを組立てることによって、第4章で検討したデマンドサイドからの公共サービスの推進者になることを期待したい。

第三は、「ガバナンス」が広い範囲へインパクトをおよぼしていることを気づかせてくれたことである。ガバナンスは地域の社会インフラや経済開発双方に影響をおよぼしている。また、社会インフラと経済開発は相互に影響をおよぼし合っているのである。LLGの発展に寄与する公共サービスは郡や州にも寄与するものであるから、フリーライダーをさげ、PPPやパートナーシップなど様々な形態のネットワークを駆使して公共サービスを進めていくことが望まれる。

第四は、公共サービスと政府の信頼性の関係である。公共サービスは経済分野の発展によっても改善がもたらされているが、概ね政府の信頼性の度合いと相関していることである。ただし、政府は民間の貢献に依存している可能性も排除できない。政府は絶え間なく階層構造の改善に努め、権威主義を排した健全な権威を保持しなくてはならない。

第五は、州や地方という異なる次元の公共サービスの傾向である。州や地方によって同一項目に対して異なる評価が傾向として得られたことである。この傾向は各州・地方によって経済、社会の発展に差異があることを反映している。一方でガバナンスは、各州地域を通じて差異はあるが共通して低く評価された。発展とガバナンス評価の乖離が確認されたことになる。これは更なる考察が必要である。民間セクターの投資によってプロジェクトが進み、経済・社会インフラが整ってもそれがガバナンスの実態を見えなくする役割も果たすからである。その事態を看過すれば同一州内や郡内の格差を拡大し、異なる部族間の対立の火種を生じることにもなりかねない。

第六は、政治的リーダーは任期の限られたポジションであるが、行政は蓄積を重ねることによって、リーダーへの抑止力を持ち、政治的圧力から独立した行動主体になっていくことが期待される。そのためには与野党を問わない複数のリーダーや市民からから尊敬される行政官の輩出が望まれる。

第七は、この国のリーダーの属性についての発見である。民族や文化の多様性は尊重されるとしても、尊重されない属性も見い出された。表5.13「ガバナンスの解決機能別態様」の「問題欄」に挙げられた事柄である。リーダーには「恩顧主義」や「規範の欠如」に集約できる属性があるように映る。熊谷(2019)は国家の機能が国民への安全と社会保障の提供であるとすれば、パプアニューギニアの人びとはそのような国家をもっていないし、期待もしていないかもしれないと述べている³⁸⁸。権威の所在が曖昧であることが恩顧主義や低い規範をもたらしているかもしれない。高次元の民族的アイデンティティの構築を期待したい。

³⁸⁸ 熊谷(2019)p.267。

最後に第5章の他章との関係に言及したい。

「意識調査」は協力者の人数はわずかではあるが、この調査によって現地の将来を担う若者世代の問題意識をフィルター越しにではなく直接共有させてもらうことができた。彼らの問題意識と目線に立って他章においてパプアニューギニアの公共サービスの現状や課題について考察することができたといえる。

「意識調査」によって、公共サービスの改善には「ガバナンス」がボトルネックであることがわかったことから、ではガバナンスとは何かという問題意識が起り、パプアニューギニアでは制度が目立つ割には実効性が伴っていないことに気がつき、この国に必要なのはガバナンスではないかという仮説を立てさせてくれたのがこの「意識調査」である。ここから第1章の「ガバナンス概念の検討」につながり、パプアニューギニアに必要な究極のガバナンスは「全ての部族にとっての公共善実現のための全てのレベルの政・官・民・市場のネットワークの機動による権威のリバランシング」という命題を得たのである。

ではなぜ、このように全ての部族、あるいは、全てのレベルを網羅しないといけないのであろうか。パプアニューギニアが今あるのは、そして、その性格をユニークならしめているのは、その地形、歴史であることを第2章で検討した。第2章では公式の公共サービスの制度が活かされていない現実を見るが、それも地形や歴史、それらにもたらされた恩顧主義的な人間関係と密接な関係があることを見た。第3章の主要サービスセクターのガバナンスは「意識調査」の協力者が目撃しているサービスセクターの現状ということになる。第4章ではガバナンス改革の取り組みについて検討するのであるが、改革を推進する主体は市民の側にシフトしていることがわかった。では、その市民とは誰なのか。それは事態を複眼的に観察でき、多様な価値観を相対化できる「意識調査」の協力者のような若い世代なのである。

「意識調査」は、今回の調査結果で見た公共サービスの風景が10年後、20年後の変化を識別するための一つの基準を提供するという意味でも意義がある。将来のある時点におけるこの国の変化について要因分析を行うとき、とりわけ公共サービスの変化と政府の信頼性について、この「意識調査」の結果がそれを容易にしてくれるものと期待したい。

終章 パプアニューギニアの今後の課題と自身の研究課題

パプアニューギニアの公共サービス分野がどのようにガバナンス論とかかわっているかについて各章を振り返りながら確認しておきたい。

この国の階層型ガバナンス³⁸⁹は多少の差はあるが、全てのレベルの政府において成熟していない。1995年に地方分権制を導入した後もサービス改善の交付金や政府間財政調整スキームを導入したが、ローカルガバナンスの機能不全によって、あまり効果を発揮していない³⁹⁰。

ガバナンスを構成するすべての要素と要素間の調整のプロセスについて丹念に見直しをしていく必要がある。

第1章ではガバナンス論と制度論の違いを見た。ガバナンスは制度より広い問題群に対処できる。そして機能不全に陥った制度の中で閉塞した公共サービスの改善にも寄与できる分析ツールであることを確認した。

第2章で考察したPEAレポートは市民の民主的なグループ活動が、政治的リーダーの裁量にインパクトをもたらす可能性を観察した。これはデマンドサイド、すなわち、プリンシパルの態度のあり方に検討の余地があることを示した。

市民の側にエージェントの力と情報の非対称性を減じる能力が生まれれば、リーダーの力を良い方向にもコントロールすることができるのである。

第3章では、MTDPなど中央政府の公式開発方針を検討した。これらは公共サービスのガイドラインであることから、地方政府の開発5か年計画策定の根拠ともなる。しかし、サービスを提供する側には責任を履行する能力が必ずしも整っていないという舞台裏が明らかになった。おもな問題は、中央政府当事者間および中央と地方政府間の調整の欠如、財源不足、財源支給の遅延、そして専門家や技術の不足であった。セクターそのものにも課題があり、それを地方へ誘導するローカルガバナンスにも問題があることが明らかになった。

MTDP3がその前の7年間よりも規模を大きくして地域の公共サービス開発を目指し、あと1年でその成果が問われるが、新型コロナ感染症が2020年に発生していなかったとしても、成果をあげることは考えられない。地域の公共サービスは、地方政府とサービスセクターのコンビネーションと資源に影響されており、それを担うDDAに確たる発展の兆しが見られていないからである。

パブリックセクターは、外部監査役の導入や選出規制官、あるいはインセンティブなど規律づけのメカニズムの導入を検討することを含め、何らかの形で規律づけをステージアップすべきであろう³⁹¹。

³⁸⁹ 第1章1.2.2(1)を参照せよ。

³⁹⁰ 第4章4.3.2を参照せよ。

³⁹¹ このセンテンスの内容に関しては第2章2.4.3を参照せよ。

第3章のメッセージは、市民は今のままでは地方政府およびサービスセクターの中核のどちらからも改善したサービスは受けられないという構図の確認であった。

第4章では、国から地方へ公共サービス資金がシフトしていることを見た。これは財政を中心とした地方分権が今後も継続するということであり、公共サービス実現の地方の責任と役割はますます重くなっていくことを意味する。公共サービスは、その専門性や規模の大きさからサービス提供の起点（病院ならば保健省に連動する主要都市の公立病院、道路ならば DOTI や DOWI など）からの情報、資金、人材に関する支援が必須であるが、これまでの教訓から、地方へ行くほどサービスの提供が遠ざかり格差が開いていく可能性が見えている。もはや供給サイドに全てをまかせておくのではなく、ネットワーク・ガバナンスを活発にしなければならぬ状況にあるといえる。

このためには、サービスセクターと地方政府は対立するのではなく、パートナーシップを組み、役割と責任を明確にし、合意することが必要である。また、公共サービスはユーザーサイドからも提案されることが望まれる³⁹²。その際、市民は DDA を巻き込み、国営企業だけでなく、民間セクター、NGO、CSO を有効活用することも検討すべきである。これが実現すれば協調型ガバナンスの実現となる。ただし、脆弱な基盤しかもたないパートナーシップや経験の浅いパートナーシップ活動は失敗する可能性も内包していることに留意しなければならない。

ネットワークがより機動性を高め、市民が安心して参加できるようになるためには中央政府の階層構造を構成する行政も能力を高め、質を向上させなくてはならない。このような公共サービスのガバナンスが確立し、成果を上げるようになれば、それとともにパプアニューギニアは自立的発展の軌道に入っていくように考えられる。

第5章では政府の信頼性は社会経済開発の進展と密接に関連している構図が見えた。また、社会経済開発の進展は州や地方の間、また、同一州内の場所によって異なっていることも見えた。この国では政策の一律的な適応は問題がある³⁹³ことなどの基本的な条件を理解する上で重要な情報が得られた。また、多くの開発指標の評価の中でガバナンスが最も低い評価を受けたことにより、若い世代はガバナンスを決していい加減に評価していない姿勢が見えた。若い世代がこの国をより良くするためにガバナンス論を駆使して、公共サービスが実現する日は必ず来ることが感じられた。

³⁹² 第4章 4.3.1 のホホラ・スベの「機能不全となったガバナンスと脆弱な監視システムが政府の全てのレベルにおいて資源の不正な割り当て、流用、濫用を招き、その結果が劣悪な健康、教育、インフラ、法と正義のシステムとなっている」(p.148)とのスピーチを想起せよ。

³⁹³ 第4章 4.6 の Thomason et al. (2009) のコメント(pp.169-170)を参照せよ。

<今後の研究課題>

今後の研究課題は二つある。一つは公共サービスの変容とそのガバナンス論的要因分析である。他一つはリーダーが選出される要因分析である。

公共サービスの変容はパプアニューギニアの国家としての成長を見る上で欠かせないポイントである。地方分権の目的は公共サービスの実現にある。そのために国の財政的資源を中央政府から州政府、郡、LLGへと分配しているのである。開発予算の地方への分権は進んでいる。しかし、市民は忘れられた存在になっている。公式な公共サービスの制度はできている。権力をもつ者は言うであろう。制度を活用しないのは市民が悪いと。制度は市民社会のイニシアティブを想定しているのである。そのイニシアティブが機動しない真の理由は何なのか。政治的リーダー、行政、市場メカニズム、市民社会といった行動主体間の権威や情報の非対称性にあるのであろうか。反対に公共サービスが進んでいる場合に、その推進力は何なのか。本論文ではパートナーシップがこれまでのこの国の公共サービスの主要な推進力になっていることを見た。しかし、成功要因のガバナンス論的分析が十分なされていないと言えない。公共サービスは行政とサービスセクターと市民のニーズが交わる空間である。公共サービスの成功例を数多く分析する中から、どういう要因、あるいは、権威の分散・集中が公共サービスの実現をもたらしたのか、そしてそれらの要因が何によってもたらされたかを実証的かつガバナンス論的に検証していきたいと考える。

もう一つの研究課題であるリーダーが国政選挙で選出される要因分析は、国民のリーダー選出の価値観の変容を見る上で有用である。選出の基準が恩顧主義であるのか、政策その他なのか。恩顧主義の場合、選出されるリーダーと支援者との血縁的・地縁的近接性はどうかだったのか、政策が基準になる場合はどういう公約が決め手になったのか、そしてどういう実績が重視されたのかなどがフォローできると興味深い。また、経歴や学歴や所属政党がどの程度、有権者にとって重要視されたかをフォローするのも興味深い。ただし、政策が問題にされる場合には、公共サービスの比重がどのように大きかったかにも注意を向ける必要がある。

上の二つの研究課題に共通する検討テーマは DDA の成果の追求と分析である。公共サービスはこの国が独立以降求めてきた政治のゴールである。DDA は現在、市民にもっとも近い公共サービスの供給拠点である。それが伝統的な恩顧主義の弊害に染まってしまおうのか、それとも、DDA が新しい公共サービス提供のモデルを生み出し得るのかが注目されているのである。DDA は国際的ドナーや NGO とともにパートナーシップを組むことができる。この DDA の活性化に政治のリーダーがどのように関与していくか、そして、それを市民がどのようにサ

ポートし、監視していくかに注目して行きたい。その結果がこの国の目標として
いる「公共善」の形成に寄与すると考えるからである。

そして、得られた研究の成果は「全ての部族にとって共通の公共善の実現の
ための全てのレベルの政・官・民・市場のネットワークのリバランシング」とい
うガバナンスの評価軸で総括したいと考えている。

2021年12月16日

参考文献

- 藍澤淑雄(2021)「零細鉱業者の多様性と地域とのかかわり」『国際開発学研究』(Vol. 20 No.1) 拓殖大学国際開発研究所、東京。pp.165-177。
- 青山秀夫(1950)『マックス・ウェーバーの社会理論』岩波書店、東京。
- 赤坂憲雄・鶴見和子(2015)『地域からつくる 内発的発展論と東北学』藤原書店、東京。
- 安藤明之(2013)『社会調査・アンケート調査とデータ解析』日本評論社、東京。
- 李賢映・上野貴弘(2011)『失敗した環境援助』エネルギーフォーラム、東京。
- 飯田信康(2010)「天然ガスを開発」、田中辰夫編(2010)『パプアニューギニア 日本人が見た南太平洋の宝島』花伝社、東京。pp.143-166。
- 猪口孝(2012)『ガバナンス』(現代政治学叢書 2) 東京大学出版会、東京。
- 今泉慎也(2014)「パプアニューギニアの慣習法の適用の法的枠組みについて」、黒崎岳大編『海洋の「陸地化」と太平洋地政学』アジア経済研究所調査研究報告書 pp.83-94。
- 岩崎美紀子(2004)「デモクラシーと市民社会」、神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社、東京 pp.5-9。
- ウィリアム、アッシャー(佐藤仁監訳)(2006)『政府はなぜ資源を無駄にするのか—発展途上国の資源政治学』東京大学出版会、東京。原著: Ascher William, 1990. *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.
- ウィルソン、D. S.(高橋洋訳)(2020)『社会はどう進化するのか』亜紀書房、東京。
- 上村雄彦編(2014)『グローバル協力論入門』法律文化社、京都。
- ウェーバー、マックス、世良晃志郎訳(1971)『支配の社会学 I』(経済と社会第2部第9章1節-4節) 創文社、東京。
- 海野進(2003)『これからの地域経営—ローカルガバナンスの時代—』同友館、東京。
- 岡部光明(2005)『総合政策学の確立に向けて(1): 伝統的「政策」から社会プログラムへ』総合政策学ワーキングペーパーシリーズ No.76 (慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科/総合政策学部)。
- 奥野信宏(2008)『地域は「自立」できるか』岩波書店、東京。
- 尾林芳匡(2006)『新・自治体民営化と公共サービスの質』自治体研究社、東京。
- 海道ノブチカ・風間信隆編著(2009)「序章」、『コーポレート・ガバナンスと経営学 グローバリゼーション下の変化と多様性』ミネルヴァ書房、京都 pp.1-8。
- 梶原弘和(1999)『アジア発展の構図』東洋経済新報社、東京。

- 梶原弘和(2016)『東アジア長期経済統計第3巻 労働力』勁草書房、東京。
- 加藤哲郎(1996)「国家」、高橋泰蔵・増田四郎編集(1996)『体系経済学辞典』(第6版)東洋経済新報社(東京)。pp.50&51。
- 春日直樹(1994)「フィジー人の民族問題」、黒田悦子編著『民族の出会いかたち』朝日選書、東京。pp.109-129。
- 狩野繁之(2007)“Infectious Agents Surveillance Report,” Vol. 28, pp.7-9(国立感染症研究所感染症情報センターメールマガジン)(Downloaded 15 July, 2021, <http://www.nin.go.jp/niid/ja/iasr.html>)。
- 河田潤一(2008)『汚職・腐敗・クライエントリズムの政治学』ミネルヴァ書房、京都。
- 菊地京子編(2007)『開発学を学ぶ人のために』世界思想社、京都。
- 北川由紀彦・山北輝裕(2015)『新訂社会調査の基礎』放送大学教育振興会、東京。
- 木村宏恒監修(2018)『開発政治学を学ぶための開発途上国のガバナンス理解のための61冊』明石書店、東京。
- 熊谷圭知(2010)「変わりゆく人びとの暮らしと国家—都市と村の間」、田中辰夫編『パプアニューギニア 日本人が見た南太平洋の宝島』花伝社、東京 pp.14-44。
- 熊谷圭知・西川大二郎編(2000)『第三世界を描く地誌—ローカルからグローバルへ』古今書院、東京。
- 熊谷圭知(2019)『パプアニューギニアの「場所」の物語 動態地誌とフィールドワーク』九州大学出版会、福岡。
- グリフィン、J.・ネルソン、H.・ファース、S.(沖田外喜治訳)(1994)『パプアニューギニア独立前史 植民地時代から太平洋戦争まで』未来社、東京。原著: Griffin, J., Nelson, H., Firth, S. *Papua New Guinea A Political History*. Heinemann Educational Australia Pty Ltd., Richmond Victoria, 1979.
- 黒崎岳大・今泉慎也編(2016)『太平洋島嶼地域における国際秩序の変容と再構築』アジア経済研究所、千葉。
- クレーダー、ローレンス(吉田禎吾・丸山孝一訳)(1972)『現代文化人類学 3 国家の形成』鹿島研究所、原著: Krader, Lawrence, *Foundations of Modern Anthropology Series Formation of the State*. Prentice Hall, USA, 1968.
- 古賀英三郎(1996)「家産制」、高橋泰蔵・増田四郎編集(1996)『体系経済学辞典』(第6版)東洋経済新報社(東京) p.38。
- 国際協力機構公共政策部(2009)『途上国の経済分析の基礎(課題別指針: 経済政策)』(URL: <https://www.jica.go.jp/activities/issues/economic/> 2021年9月12日ダウンロード)。

- 国際連合(2015)『世界人口予測 1960→2060 2015 年改訂版』原書房、東京。原著：
The World Population Prospects: 2015 Revision, New York, 2015.
- 河野勝編(2005)『制度からガバナンスへ 社会科学における知の交差』東京大
学出版会、東京。
- 黒崎卓・山形辰史(2003)『開発経済学 貧困削減へのアプローチ』日本評論社、
東京。
- 後藤新平没八十周年記念事業実行委員会編(2009)『自治シリーズ後藤新平とは
何か—自治・公共・共生・平和』藤原書店、東京。
- 笹岡雄一(2016)『グローバル・ガバナンスにおける開発と政治 文化・国家政治・
グローバリゼーション』明石書店、東京。
- サックス、J. (鈴木主税・野中邦子訳)(2014)『貧困の終焉 2025 年までに世界を
変える』早川書房、東京。原著：*Sachs, J., The End of Poverty How We Can Make
It Happen in Our Lifetime (2014)*
- 佐藤寛(2005)『開発援助の社会学』世界思想社、京都。
- 佐藤仁(2016)『野蛮から生存の開発論 越境する援助のデザイン』ミネルヴァ書
房、京都。
- 佐藤文俊(1995)『地方行政活性化講座(8) 地方分権の推進』ぎょうせい、東京。
- 塩田光喜(1994 a)「世界史の中のオセアニア—本書の諸論文をめぐる歴史的背景」
『マタンギ・パシフィカ：太平洋諸国の政治・社会変動』アジア経済研究所、
千葉、pp.19-59。
- 塩田光喜(1994 b)「2つの主権、2種の法—ニューギニア高地における戦士共同
体と国家」『マタンギ・パシフィカ：太平洋諸国の政治・社会変動』アジア
経済研究所、千葉、pp.175-208。
- 新川達郎(2004)「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性」『年報
行政研究 2004』(日本行政学会) pp.26-47。
- JICA 編(2014)『パプアニューギニア投資ガイド by IPA』(Investment Promotion
Authority) Port Moresby, Papua New Guinea.
- 神野直彦・澤井安勇編著(2004)『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社
会の構図』東洋経済新報社、東京。
- セン、アマルティア(加藤幹雄訳)(2009)『グローバリゼーションと人間の安全保
障』日本経団連出版、東京。
- ダイヤモンド、ジャレド(倉骨彰訳)(2013)『昨日までの世界(上)・(下)』日本
経済新聞出版社、東京。原著：*Diamond, J. (2012) The World Until Yesterday: What
Can We Learn from Traditional Societies? Viking Penguin, New York.*
- 高橋泰蔵・増田四郎編集(1996)『体系経済学辞典』(第6版) 東洋経済新報社、
東京。

- 竹内進一(2009)『現代アフリカの紛争と国家—ポストコロニアル家産制国家とルワンダ・ジェノサイド』明石書店、東京。
- 田中宏巳(2009)『マッカーサーと戦った日本軍—ニューギニア戦の記録』ゆまに書房、東京。
- 谷口正次(2001)『資源採掘から環境問題を考える—資源生産性の高い経済社会に向けて』(国連大学ゼロエミッションフォーラムブックレット)海象社、東京。
- 坪井ひろみ(2016)『進化するグラミン銀行 ソーシャル・ビジネスの躍動』(さきがけブックレット)秋田魁新報社、秋田。
- ドラッカー、P. F. (上田惇生編訳)(2001)『エッセンシャル版マネジメント基本と原則』(ダイヤモンド社) 原著: Drucker, P. F., *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, Harper & Row, New York, 1973.
- ドラッカー、P. F. (上田惇生訳)(1990)『抄訳マネジメント 課題・責任・実践』(ダイヤモンド社) 原著: Drucker P. F., *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, Harper & Row, New York, 1975.
- 徳原悟(2004)「新制度派経済学」、渡辺利夫・佐々木郷里編(2004)『開発経済学事典』光文堂、東京、pp.282&283。
- 長嶋俊介(1987)『水半球の小さな大地—太平洋諸島民の生活経済—』同文館、東京。
- 西垣昭・下村恭民・辻一人(2011)『開発援助の経済学』有斐閣、東京。
- 日本統計協会編(2008)『統計で見る日本 2009』日本統計協会、東京。
- 丹羽典生・石森大知編(2013)『現代オセアニアの<紛争>脱植民地以降のフィールドから』昭和堂、京都。
- ノース、D. C. (竹下公規訳)(1994)『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、京都。 原著: North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1990.
- 浜渦哲夫(2001)『世界最強の商社イギリス東インド会社のコーポレート・ガバナンス』日本経済評論社、東京。
- 林尚樹(2016)「南太平洋島嶼国の開発と環境—パプアニューギニア・フィジーと多国籍企業—」『南太平洋島嶼国の社会経済開発と生物多様性の保護』(南太平洋生態系保全学術懇談会)オリオン社、東京、pp. 46-65。
- 東裕(2016)「フィジー軍事政権の民主化改革と国際関係の変容」黒崎岳大・今泉慎也編(2016)『太平洋島嶼地域における国際秩序の変容と再構築』アジア経済研究所、千葉、pp.49-91。
- フィスマン、R・ゴールデン M. A. (山形浩生・守岡桜訳)(2019)『コラプションなぜ汚職は起こるのか』慶応義塾大学出版会、東京。 原著: Fisman, R. and

- Golden, M., *What everyone needs to know*, Oxford University Press, United Kingdom, 2017.
- 細野薫・藤沢昌利(2003)「公共工事におけるソフトな予算制約と建設企業の非効率性—県別パネルデータによる検証」『日本経済研究』No.47。
- 堀雅晴(2014)「ガバナンス論研究の現状と課題：『スポーツのグッド・ガバナンス』に向けて」、『体育・スポーツ経営学研究第27巻(2014年2月)』、pp.5-21。
- 松尾弘(2009)『良い統治と法の支配 開発法学の挑戦』日本評論社、東京。
- 松田憲忠(2008)、「市民参加とガバナンス」、山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局、東京、pp.35-48。
- 松本博之(2000)「トレス海峡諸島の地域社会—植民地システムと住民—」、熊谷圭知・西川大二郎編(2000)『第三世界を描く地誌—ローカルからグローバルへ』古今書院、東京、pp.109-130。
- 御巫由美(2005)「ガヴァナンスについての一考察」、河野勝編(2005)『制度からガヴァナンスへ—社会科学における知の交差』東京大学出版会、東京。
- 宮川公男・山本清編著(2002)『パブリック・ガバナンス 改革と戦略』日本経済評論社、東京。
- ミュルダール、G.・キング、S. (板垣與一監訳) (1974)『アジアのドラマ 諸国民の貧困の一研究(上)・(下)』東洋経済新報社、東京。原著: Myrdar, G., *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Pantheon Books, New York, 1971.
- ミュルダール、G. (大来佐武郎監訳) (1970)『貧困からの挑戦—研究(上)・(下)』ダイヤモンド社、東京。原著: Myrdar, G., *The Challenge of World Poverty*, Pantheon Books, New York, 1979.
- 山岡喜久男編著(1976)『ミュルダールのアジア研究』早稲田大学出版部、東京。
- 山口健治(1979)『パプアニューギニア—南太平洋の現状』財務出版、東京。
- 山本啓(2008)『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版、東京。
- 吉岡政徳(1994)「メラネシアの位階階梯制社会—北部ラガにおける親族・交換・リーダーシップ」(東京都立大学社会人類学博士論文)国立国会図書館、東京。
- 吉野文雄(2000)「経済成長と財政発展」『国際開発学Ⅱアジア地域研究の現在』東洋経済新報社、東京。
- 吉野文雄(2021)「工業化時代の東南アジア」『国際開発学研究』(Vol. 20 No.1) 拓殖大学国際開発研究所、東京。pp.165-177。
- ヨンパルト、ホセ(1979)『実定法に内在する自然法』有斐閣、東京。

- ラートブルフ、 G. (野田良之・阿南成一訳) (1975) 『実定法と自然法』 東京大学出版会、東京。原著： Radbruch, G., *Vorschule der Rechtsphilosophie*, Vandenhoeck & Ruprecht, Gottingen (1952).
- 渡辺利夫 (1982) 『現代韓国経済分析－開発経済学と現代アジア』 勁草書房、東京。
- 渡辺利夫・佐々木郷里編 (2004) 『開発経済学事典』 光文堂、東京。
- 渡辺利夫 (2010) 『開発経済学入門』 東洋経済新報社、東京。
- Adams, J. (2018) *Road Management in Papua New Guinea: An evaluation of a decade of Australian support 2007–2017*, Independent Evaluation Committee, Department of Foreign Affairs and Trade & Australian Aid, Canberra. (<https://www.dfat.gov.au/development/performance-assessment/aid-evaluation/strategic-evaluations/road-management-in-papua-new-guinea> Downloaded 16 July 2021).
- Aipi, B. and Lloyd, J. (2009) *Foreign Direct Investment and Economic Growth in Papua New Guinea*, Working Paper, Bank of Papua New Guinea (June 2009).
- Allen, B. (2009) “Agricultural Development, Policies and Governance,” Bouket, M. and Hawood, T. [eds.] (2009) *Food and Agriculture in Papua New Guinea*, Part 6, Australian National University Press. pp.442-454.
- Allen, M. and Hansnain, Z. (2010) “Power, Pork and Patronage: Decentralisation and the Politicisation of the Development Budget in Papua New Guinea.” *Commonwealth Journal of Local Governance*, issue 6 (July 2010): pp.1-27. (<http://epress.lib.uts.edu.au/ojs/index.php/cjlg> Downloaded 16 August 2021)
- Anderson, T. (2011) “Melanesian Land: The impact of markets and modernization,” *Journal of Australian Political Economy*, 68: pp.86-107.
- Anderson, T. (2008) “Women roadside sellers in Madang,” *Pacific Economic Bulletin* 23 (1): pp.59-73.
- Apelis, K. and Moore, E. (2013) *Accessing Customary Land for Urban Development: Lessons from Ahi, Morobe Province*, National Research Institute Discussion Paper No. 126.
- Asian Development Bank (2013) *Loan Digicel Mobile Telecommunication Expansion Project (Papua New Guinea)*, Extended Annual Review Report (Project Number: 43929). (Internet archives downloaded 1 August 2021)
- Asian Development Bank (2012) *Papua New Guinea Critical Development Constraints, Country Diagnosis Studies*.
- Auditor-General’s Office of Papua New Guinea (2014) “District Services Improvement Program” (URL: www.ago.gov.pg Downloaded 23 July).

- Bakker, J. I. (2007) "Patrimonialism," Bevir, M. [ed.] (2007) *Encyclopedia of Governance I & II*. SAGE Publications, California. pp.668-670.
- Banga, C. (2018). *Is District Development Authority an Effective Decentralised Government Mechanism to Improve Service Delivery?* (PNG NRI Discussion Paper 163). Port Moresby: Papua New Guinea National Research Institute.
- Bank of Papua New Guinea, *Quarterly Economic Bulletin Statistical Tables: QEB* (URL: <https://www.bankpng.gov.pg/statistics/quarterly-economic-bulletin-statistical-tables> Downloaded 17 June 2021)
- Barcson, B. S. (2015) "Challenges to implementing of development plans at local- level government in Papua New Guinea," *Commonwealth Journal of Local Governance* (URL: <http://epress.lib.uts.edu.au/ojs/index.php/cilq> Downloaded 24 June 2021).
- Besley, T. J. and Coate, S. (2003) "Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence," *Journal of the European Economic Association* 1 (5): 1176-1206.
- Bevir, M. (2012) *Governance A Very Short Introduction* (First Edition), Oxford University Press, Oxford. ベビア、マーク著、野田牧人訳(2013)『ガバナンスとは何か』NTT出版、東京。
- Bevir, M. [ed.] (2007) *Encyclopedia of Governance I & II*. SAGE Publications, California.
- Bird, R.M. and Smart, M. (2002), Intergovernmental Fiscal Transfer: International Lessons for Developing Countries, World Development, WD1271 (pp.1-14) (www.elsevier.com/locate/worlddev, Downloaded 12 September 2021)
- Boas, E. B. (1981) "Industrial Development in Papua New Guineas: the Manufacturing Sector," Dehanayake, P.A.S. [eds.] *Post-Independence Economic Development of Papua New guinea* (Monograph 19, Proceedings of the IASER Conference held 27–29 October 1981 in Waigani, Port Moresby), Institute of Applied Social and Economic Research, Boroko.
- Bourke, R. (2005) "Marketed fresh food: A successful part of the Papua New Guinea Economy," *Development Bulletin*, 67: pp.22-25.
- Bourke, R. M. and Harwood, T. (2009) *Food and Agriculture in Papua New Guinea*, Australia National University Electronics Press.
- Cairns, A. and Hou, X. (2015) Financing the frontline: An analytical review of provincial administrations' rural health expenditure 2006-12, World Bank Group discussion paper, World Bank, Washington, DC.
- Conroy, J. D. (2010) "A national policy for the informal economy in Papua New Guinea," *Pacific Economic Bulletin* 25 (1), pp.189-204.
- Curtin, T. (2009) "Privatization Policy in Papua New Guinea," May, R. J. [eds] *Policy Making and Implementation: Studies from Papua New Guinea*, ANU E Press

(Available online at: http://epress.anu.edu.au/policy_making_citation.html) pp.345-367.

- Deklin, T. (1989) "In Search of A Home-Grown Constitution: The Constitutional Development in Papua New Guinea between 1962 and 1975," Latukefu [ed.] (1989) *Papua New Guinea: A Century of Colonial Impact 1884-1984*, National Research Institute, Port Moresby. pp. 399-416.
- Devarajan, S. (2008) 'Two Comments on "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?" by Danie Kaufman and Aart Kraay', *The World Bank Research Observer*, vol. 23, no. 1 (Spring 2008) pp.31-34.
- Duflo, E., Greenstone, M., Pande, R. and Ryan, N. (2013) "Truth-Telling by Third-Party Auditors and the Response of Polluting Firms: Experimental Evidence from India," *Quarterly Journal of Economics* 128 (4): pp.1499-1545.
- Duncan, R and Cairns, A (2017) *Papua New Guinea's Public Service Delivery Framework at Subnational Levels*, NRI Discussion Paper. Port Moresby: Papua New Guinea National Research Institute.
- Duncan, R and Banga, C. (2017) *Papua New Guinea's Public Service Delivery Framework at Subnational Levels*, NRI Discussion Paper 154. Port Moresby: Papua New Guinea National Research Institute.
- Duncan, R and Banga, C. (2018) "Solutions to poor service delivery in Papua New Guinea," *Asia & The Pacific Policy Studies*. Australian National University, Canberra (Rev., June 2018) (URL: <https://apo.org.au/sites/default/files/resources-files/2018-08/apo-nid189466.pdf> downloaded 12 September 2021)
- Dutton, P. (2013) *Water Supply and Sanitation in Papua New Guinea. Turning Finance into Services for the Future*. Water and Sanitation Program, World Bank (July 2013). (URL: <https://www.wsp.org/library/water-supply-and-sanitation-papua-new-guinea-turning-finance-services-future> Downloaded 16 August 2021)
- Dyck, A. Moss, D. and Zingales, L. (2013) "Media versus Special Interests." *Journal of Law and Economics* 56 (3), pp.521-53.
- Finan, F. S., Olken, B. A. and Pande, R. (2015) "The Personnel Economics of the State." *NBER Working Paper* 21825, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Firth, S. (1989) "Labour in German New Guinea," Latukefu, S. [eds.] (1989) *Papua New Guinea: A Century of Colonial Impact 1884-1984*, National Research Institute, Port Moresby. pp.179-202.

- Fritz, V., Levy, B., and Ort, R. [eds] (2014) *Problem-Driven Political Economy Analysis The World Bank's Experience, Directions in Development Public Sector Governance*, The World Bank, Washington D.C. pp.211-231
- Gardner, D. (2004) "Continuity and Identity: Mineral Development, Land Tenure and Ownership among the Northern Mountain Ok," Rumsey, A and Weiner, J. [eds] (2004) *Mining and Indigenous Lifeworlds in Australia and Papua New Guinea*. Sean Kingston Publishing, UK.
- Gibson, J. and Rozelle, S. (2002) *Poverty and Access to Infrastructure in Papua New Guinea*, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Davis.
- Gilad, S. (2007) "Institution," in Bevir, Mark. ed. (2007) *Encyclopedia of Governance I & II*. SAGE Publications, California. p.448.
- Griffin, J., Nelson, H., and Firth, S. (1979) *Papua New Guinea A Political History*, Heinemann Education, Australia.
- Hamilton-Jones, R. (2012) *Made in PNG, 2012*, Business Advantage International Pty Ltd., Melbourne.
- Hamilton-Jones, R. (2014) *Made in PNG, 2014 Manufacturing, Agribusiness, Fisheries, Forestry*, Business Advantage International Pty Ltd., Melbourne.
- Hamilton-Jones, R. (2016) *Papua New Guinea Business and Investment Guide 2016*, Business Advantage International Pty Ltd., Melbourne.
- Hasnain, Z., Keefer, P. and Menzies, N. (2014) "Formal Rules, Clientelism, and the Allocation of Project Funds across Villages in Papua New Guinea," Fritz, V., Levy, B. and Ort, R [eds.] *Problem-Driven Political Economy Analysis, The World Bank's Experience*, The World Bank Washington D. C. pp.211-230.
- Holburn, G. L. F. and Spiller, P. T. (2002) "Interest Group Representation in Administrative Institutions: The Impact of Consumer Advocates and Elected Commissioners on Regulatory Policy in the United States," *Policy and Economics* (October).
- Hualupmomi, F. (2010) "The Impact of Globalization on Small Island Developing Economies: A PNG Perspective," *Contemporary PNG Studies: DWU Research Journal* Volume 12 May 2010, Madang, Papua New Guinea, pp.29-48.
- IBRD Service Delivery Assessment 100893 (2013) *Water Supply and Sanitation in Papua New Guinea Turning into Services for the Future*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. (URL: <https://www.wsp.org/sites/wsp/files/publications/wsp-PapuaNewGuinea-WSS-Turning-Finance-into/> Downloaded August 2021).

Independent State of Papua New Guinea Department of Health (2010) *National Health Plan 2011-2020 Volume 2 (Part A) Reference Data and National Health Profile*.

Independent State of Papua New Guinea Department of Health (2011) *National Health Service Standards for Papua New Guinea 2011-2020 Volume 2*.

Independent State of Papua New Guinea Department of Health (2013) *PNG Community Health Post Policy*.

Independent State of Papua New Guinea Department of Health (2014) *National Malaria Strategic Plan 2014-2018 Achieving and sustain universal coverage and access to malaria control interventions*.

Independent State of Papua New Guinea Department of Implementation & Rural Development (2013) *PSIP, DSIP, & LLGSIP Administrative Guidelines*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2000) *National Population Policy 2000-2010*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2008) *Medium Term Development Strategy Performance Management Framework*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2010) *Development Strategic Plan 2010-2030*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2010) *Millennium Development Goals, Second National Progress Comprehensive Report*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2014) *Development Outcomes Report 2013–2016*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2014) *National Population Policy 2015-2024 Volume 1–Policy Statement*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2015) *Millennium Development Goals Final Summary Report 2015*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2015) *Medium Term Development Plan2 2016-2017*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2015) *National Water, Sanitation and Hydrogen (WaSH) Policy 2015-2030*.

Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2018) *Medium Term Development Plan III 2018-2022 Volume One Development Planning Framework and Strategic Priorities*.

- Independent State of Papua New Guinea Department of National Planning and Monitoring (2018) *Medium Term Development Plan III 2018-2022 Volume Two Implementation Framework and Investment Plan*.
- Independent State of Papua New Guinea Department of National Transport (2013) *National Transport Strategy Volume 1, Strategy Summary*.
- Independent State of Papua New Guinea Department of Treasury (2015), *2015 Budget, Volume 1*.
- Independent State of Papua New Guinea Department of Treasury (2016), *2016 Budget, Volume 1*.
- Independent State of Papua New Guinea Ministry of Trade, Commerce and Industry (2015) *SME Master Plan 2016-2030, Road Map to Inclusive & Sustainable Economic Growth for a Harmonious & Prosperous Papua New Guinea*.
- Independent State of Papua New Guinea National Statistical Office (2002) *Annual Business Census-1998*.
- Independent State of Papua New Guinea National Statistical Office (2005) *The Census of Business Activities 2001*.
- Independent State of Papua New Guinea National Statistical Office (2011) *Household Income and Expenditure Survey, 2009-2010 Papua New Guinea, Summary Tables*.
- Independent State of Papua New Guinea National Statistical Office (2015) *Papua New Guinea 2011 National Report*.
- Independent State of Papua New Guinea National Statistical Office (2016) *Papua New Guinea National Account 2006-2013*.
- Independent State of Papua New Guinea National Statistical Office (2016) *Papua New Guinea National Account 2007-2014*.
- Independent State of Papua New Guinea National Statistical Office (2019) *Papua New Guinea National Account 2009-2016*.
- Independent State of Papua New Guinea National Strategic Plan Task Force (2009) *Papua New Guinea Vision 2050*.
- Independent State of Papua New Guinea (2007) *Provincial Health Authority Act 2007*.
- Independent State of Papua New Guinea (2014) *Small and Medium Enterprises Corporation Act 2014, No.32 of 2014*.
- Investment Promotion Authority (IPA) (2014) *Papua New Guinea Investment Guide*, Japan International Cooperation Agency, Papua New Guinea (in Japanese).
- Jessop, B. (2011) *The Dynamics of Partnership and Governance Failure*, Lancaster University. (URL:

- https://www.researchgate.net/publication/253405711_The_Dynamics_of_Partnership_and_Governance_Failure Downloaded 5 August 2021).
- JICA [ed.] (2017) *The Project for the Study on Lae-Nadzab Urban Development Plan in Papua New Guinea - Final Report* February 2017.
- Johnson, S. (2008) 'Two Comments on "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?" by Danie Kaufman and Aart Kraay', *The World Bank Research Observer*, vol.23, no.1 (Spring 2008) pp.34-36.
- Jones, L. T. and McGavin, P. A. (2015) *Grappling Afresh with Labour Resource Challenges in Papua New Guinea-A Framework for Moving Forward*, Institute of National Affairs, Port Moresby.
- Jones, P. (2012) "The Challenges of Implementing Millennium Development Goal Target 7D in Pacific Island Towns and Cities," *Asia-Pacific Journal of Rural Development*, Vol.19, No.1, (Asia-Pacific Journal Center on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific), Dhaka, pp.139-162.
- Kalinoe, L. [ed.] (2009) *A Review of the Implementation of the OLPG & LLG: A Six Provinces Survey* (Monograph No. 1), Government of Papua New Guinea.
- Kaputin, J. (1982) "Papua New Guinea's Economic Performance Since Independence," Dahanayake [ed.] *Post-Independence Economic Development of Papua New Guinea*, (Monograph 19, Proceedings of the IASER Conference held 27-29 October 1981 in Waigani), Institute of Applied Social and Economic Research, Port Moresby, pp.51-57.
- Keefer, P., Hasnain, Z. and Menzies, N. (2013) "How Does Community Collective Action Affect the Mobilization Strategies of National Politicians? Vote-buying versus Infrastructure Provision in a Clientelist Country," *Development Research Group*, The World Bank, Washington, D. C.
- Khemani, S., Ernest D. B., Ferraz, C., Finan, F., Claudio, F., Stephenson, C., Odugbeni, A., Thapa, D. and Abrahams, S. (2016) "Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement. Policy Research Report," The World Bank, Washington, D. C.
- Koiari LLG Administration (2017) *Koiari Local Level Government Five Year Development Plan 2017-2021*, Central Provincial Administration, Port Moresby. (Unpublished.)
- Kopel, E. (2017) "The Informal Economy in Papua New Guinea: Scoping Review of Literature and Areas for Further Research," (Issues paper 25), National Research Institute, Port Moresby.

- Kutan, L. and Sofe, R. (2020) "Urban Water Supply in Papua New Guinea: Overview of the Challenges," Discussion Paper No.173, National Research Institute, Papua New Guinea.
- Latukefu, S. [ed.] (1989) *Papua New Guinea: A Century of Colonial Impact 1884-1984*, National Research Institute, Port Moresby.
- Lemieux, V. L. (2015) "'We feel Fine': Big Data Observations of Citizen Sentiment about State Institutions and Social Inclusion." Working Paper 99486, Washington, DC: World Bank.
- Letski, N (2007), "Institutional Performance," in Bevir, Mark. ed. (2007), *Encyclopedia of Governance I & II*. SAGE Publications, California. pp.456-458.
- Mark, G., Lekshmi, N., Pillai, N., Babu, S. and Raka, R. (2016) "Industrial Policy: Lessons of Industrial Centre Development in Papua New Guinea," (Presentation at a lecture at UPNG, 3rd- 4th of November 2016) University of Papua New Guinea.
- May, R.J. and Regan, A. J. (1997) *POLITICAL DECENTRALISATION IN A NEW STATE, The Experience of Provincial Government in Papua New Guinea*, Crawford House Publishing, Bathurst.
- McGavin, P.A. and Millett, J. (1992) *Industrialization in Papua New Guinea: Unrealized Potential?* (Economic Report No. 5, Pacific Islands Development Program, East - West Center), University of Hawaii Press, Honolulu.
- Millett, J. (1997) "The Economics of Sustainable Development in Papua New Guinea," Colin, F [eds.] *The Political Economy of Forest Management in Papua New Guinea*, National Research Institute, Port Moresby, pp.311-329.
- Miner, L. (2015) "The Unintended Consequences of Internet Diffusion: Evidence from Malaysia." *Journal of Public Economics* vol.132, issue, Orebro, pp.66 -78. (<https://econpapers.repec.org/article/> Downloaded 30 June 2021).
- Miura, S. (2007) "Heterarchy," in Bevir, M. [ed.] (2007) *Encyclopedia of Governance I & II*. SAGE Publications, California. pp.410&411.
- Moore, C. (1989) "Queensland's Labour Trade and the Annexation of New Guinea in 1883," Latukefu, S. [eds.] *Papua New Guinea: A Century of Colonial Impact 1884-1984* National Research Institute. Port Moresby, pp.1-18.
- Narayan, F.B., Godden, T. (2000) *Financial Management and Governance Issues in Papua New Guinea*, (Regional Technical Assistance 5877: Strengthening Financial Management and Governance in Selected Developing Member Countries) Asia Development Bank, Manila.
- National Economic and Fiscal Commission (2015) *Raising the Bar, the 2013 Provincial Expenditure Review with trend analysis from 2009 to 2013*, National Economic and

- Fiscal Commission, Port Moresby. (www.nefc.gov.pg Downloaded 12 September 2021)
- National Research Institute, (2010) *Papua New Guinea Districts and Provincial Profiles*, (Monographs, Discussion Papers) National Research Institute, Port Moresby.
- Nicholas, W. (2016) “PNG’s SME policy: the right aim, but dubious means,” DEVPOLICYBLOB (18 July 2016). (<https://devpolicy.org/png-sme-policy-right-aim-dubious-means-20160718/> Downloaded 22 July 2021)
- Nitta, K. A. (2007) “New Institutionalism,” in Bevir, M. [ed.] (2007) *Encyclopedia of Governance I & II*. SAGE Publications, California, pp.606-610.
- North, D. C. (1999) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Odhuno, F., Sanida, O., Yala, C., and Webster, T. (2014) *Taxation Policies and Practices Affecting Business and Individuals in Papua New Guinea: Options for Reform*, National Research Institute, Port Moresby.
- Oxford Business Group (2013) *The Report Papua New Guinea 2013*, Oxford Business Group, Port Moresby.
- Oxford Business Group (2014) *The Report Papua New Guinea 2014*, Port Moresby.
- Oxford Business Group (2015) *The Report Papua New Guinea 2015*, Port Moresby.
- Oxford Business Group (2016) *The Report Papua New Guinea 2016*, Port Moresby.
- PNGEITI (2018) *Papua New Guinea Extractive Industries Transparency Initiative (PNGEITI) Report for 2017*, Ernst & Young, Port Moresby.
- Papua New Guinea Chamber of Commerce and Industry (2015) “Papua New Guinea Services Sector Analysis,” Papua New Guinea Chamber of Commerce and Industry, Port Moresby. (www.intracen.org Downloaded 29 August 2021)
- Patjole, C. (2018) “National WaSH Authority to be set up” Loop, Papua New Guinea. (<https://www.looppng.com/png-news/national-wash-authority-be-set-72490> Downloaded 29 July 2018)
- Rannels, J. and Matatier, E. (2005) *PNG Fact Book 3rd Edition A one-volume encyclopedia of Papua New Guinea*, Oxford University Press.
- Ravelo, J. (2018) “PNG health minister on malaria cases rise: ‘We let our guards Down’,” Devex (URL: <https://devex.com/news/png-health-minister-on-malaria-cases-rise-we-let-our-guards-down-93684> Downloaded 19 October 2018.)
- Reilly, B., Brown, M. and Flower, S. (2014) “Political Governance and Service Delivery in Papua New Guinea: A Strategic Review of Current and Alternative Governance Systems,” ResearchGate (URL:

<https://www.researchgate.net/publication/270794493> Downloaded 21 August 2021).

- Rosilawati, Y., Habib, S. and Nurmandi, A. (2020) “Cultural Psychology, Social Identity, and Community Engagement in World Heritage Conservation Site,” *Utopia y Praxis Latinamericana*, vol.25, no.Esp.7, pp.81-93. (<https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/33674> Downloaded 20 June 2021)
- Sacks, J. D. (2009) “*Common Wealth*” – *Economics for a Crowded Planet*, Penguin Books, London.
- Sause, L., Ugyel, L., Gorea, E., Ayius, A. (2017) “District Development Authorities in PNG: 2017 and Beyond,” School of Business & Public Policy, University of Papua New Guinea. (URL: <https://devpolicy.org/Events/2017/PNG> Downloaded 29 August 2021).
- Smith, P. (1989) “Education in Australian New Guinea: A Classic Case,” Latukefu, S. [ed.] *Papua New Guinea: A Century of Colonial Impact 1884-1984* National Research Institute, Port Moresby, pp.291-315.
- Smaalders, M. and Kinch, J. (2003) “Canoes, subsistence and conservation in the Louisiade Archipelago of Papua New Guinea,” *SPC Traditional Marine Resource Management and Knowledge Information Bulletin*, No.15 (July 2003). Marine Resources Division, South Pacific Community (SPC), Noumea.
- Snooks, G. D. (1999) *Global Transition: A General Theory of Economic Development*, Antony Rowe Ltd, Chippenham.
- Snowden, C. (1989) “Co-Operative Societies: Putting Money in the ‘Government’,” Latukefu, S. [ed.] *Papua New Guinea: A Century of Colonial Impact 1884–1984*, National Research Institute, pp.357-368.
- Stoker, G. [ed.] (1999) *The New Management of British Local Governance*, London: Palgrave Macmillan.
- Stromberg, D. (2015) “Media and Politics,” *Annual Review of Economics* 7 (1): San Mateo, pp.173- 205.
- Suve, H. (2019) “Sub National Funding for Effective, Efficient and Equitable Service Delivery & Development,” (Keynote Address as Acting Chairman & Chief Executive Officer, National Economic & Fiscal Commission at the 2019 PNG update Forum, “Development and Diversity,” University of Papua New Guinea.
- Thomason, J. and Kase, P. (2009) “Policy Making in Health,” May, J. [ed.] *Policy Making and Implementation: Studies from Papua New Guinea*, Australian National University Press, (Downloaded on 14 August 2021) pp.117-130.

- Turner, A. (2001) *Historical Dictionary of Papua New Guinea, Second Edition, Asian/Oceania Historical Dictionaries, No.37*, The Scarecrow Press, Inc. Lanham, Maryland.
- United Nations Development Program (2014) *Human Development Report 2014*.
- United Nations Global Note. (<https://www.globalnote.jp/>)
- Vandenberg, P., Chantapacdepong, P. and Yoshino, N. (2016) “Small Firms, Market Failures, and Government Policy,” Vandenberg, P., Chantapacdepong, P. and Yoshino, N. [eds.] *SMEs in Developing Asia, New Approaches to Overcoming Market Failures*, Asian Development Bank Institute, Tokyo.
- Waiko, J. D. (1989) “Australian Administration Under the Binandere Thum,” Latukefu, S. [ed.] *Papua New Guinea: A century of colonial Impact 1884-1984*, National Research Institute, Port Moresby, pp.75-108.
- Waiko, J. D. (1993) *A Short History of Papua New Guinea*, Oxford University Press, Melbourne.
- Waiko, J. D. (2003) *Papua New Guinea A History of Our Times*, Oxford University Press, Melbourne.
- Webster, T. and Duncan, L. (2010) *Papua New Guinea's Development Performance 1975-2008*, (Monograph No.41), National Research Institute, Port Moresby.
- Wenogo, B. J. (2018) “Review of the Informal Sector Development & Control Act 2004 deserves a fitting end,” DEVPOLICYBLOG (May 30, 2018) (URL: <https://devpolicy.org/review-informal-sector-development-control-act-2004> Downloaded July 15, 2021).
- Wiltshire, C., Amanda, H. A., Watson, B., Lokinap and Tatia, C. (2020) *Papua New Guinea's Primary Health Care System: View from the Front Line*, (Pacific Research Program), Australian National University and University of Papua New Guinea.
- World Bank Group (2004) *World Development Report 2004 Making Services Work for Poor People*. (URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR> Downloaded 14 September 2021).
- World Bank Group (2017) *World Development Report 2017 Governance and the Law*, (A World Bank Flagship Report) International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D. C. 世界銀行編著(田村勝省訳) (2018) 『世界開発報告 2017 ガバナンスと法』一灯舎、東京。

- World Bank Group (2020) *Infrastructure in Asia and the Pacific-Road Transport, Electricity, and Water & Sanitation Services in East Asia, South Asia & the Pacific Islands*. (URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34228> Downloaded 10 February 2021).
- World Bank Group (2020) *Papua New Guinea-Facing Economic Headwinds*, February 2020, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. (URL: <https://www.worldbank.org/en/country/png/publication/papua-new-guinea--facing-economic-headwinds> Downloaded 20 July 2021)
- Zorn, J. G. and Care, J. C. (2002) “Everything Old is New Again: The Underlying Law Act of Papua New Guinea,” *LAWASIA Journal*, 2002, University of the Northern Territory, New South Wales, Australia. pp.61-97.