

学位論文及び審査結果の要旨

横浜国立大学

氏名	鴻巣 玲子
学位の種類	博士(学術)
学位記番号	国社博甲第287号
学位授与年月日	平成30年3月23日
学位授与の根拠	学位規則(昭和28年4月1日文部省令第9号)第4条第1項及び横浜国立大学学位規則第5条第1項
研究科(学府)・専攻名	国際社会科学研究科 国際開発専攻
学位論文題目	南太平洋島嶼地域におけるローカルガバナンスと開発援助の有効性に関する研究 —フィジーにおける固形廃棄物管理政策を事例として—
論文審査委員	主査 横浜国立大学 教授 小池 治 横浜国立大学 教授 荒木 一郎 横浜国立大学 教授 梶島 洋美 横浜国立大学 教授 山崎 圭一 横浜国立大学 准教授 小林 誉明

論文の要旨

「ガバナンス」は開発援助分野において広く使用されている用語である。国際援助機関の立場により対象とする範囲や意味合いは異なるが、共通要素として、行政機能の効果や効率性、透明性・説明責任、政権や政策の手続的な正当性、法の支配、関係アクターや社会の構成員の意思決定や執行への参加があげられる。一方、ガバナンス概念の浸透とともに、国際援助機関は援助の有効性を確保するために、「グッドガバナンス」を援助のコンディショナリティとして課し、開発途上国に行政の改革を求めるようになった。「ガバナンス」そのものは中立的な概念であり、その国や地域の統治のありようを表すのに対し、「グッドガバナンス」は民主化や市場化を含めた規範として活用されており、無条件に援助や開発の要素とすることへの批判もなされている。

本研究は、「グッドガバナンス」概念が開発援助政策の目的や条件と密接不可分となっている現状を課題として捉え、政策の有効性を「グッドガバナンス」の規範から切り離して論じることが重要であることを指摘し、有効な政策実施に求められる要件と、政策が実施されるローカルガバナンスの特徴に着目する。すなわち、「ある政策実施の成否は、その国で採用されている民主的政治制度の成熟度にかかわらず、政策を実施する行政の能力及び関係アクター間の関係性に左右される。」という主張を検証することが本研究の主題である。南太平洋島嶼地域の政治・経済の中心であるフィジーにおける固形廃棄物管理政策を分析対象として、ローカルレベルの諸アクターの役割に注目し、政策実施過程の分析枠組を活用して有効な政策実施の要素を抽出する。そして、住民に身近な政策実施の有効性は、行政サービスを担うストリートレベルの公務員の能力や政策実施にかかわるアクターの協力、対象となるコミュニティにおける規範の存在といった要素に左右される、という仮説を文献調査及び事例分析を通じて検証する。

南太平洋島嶼地域には独立国12か国を含む22の政治単位があり、概して人口規模は小さく国土も狭小である。社会構造や経済構造は国ごとに異なるが、国土の拡散性や狭隘性といった地理的課題や、MIRABモデルに代表される島嶼地域特有の経済構造など共通した開発課題を有している。また、世界平均と比較して一人当たり受取援助額が極めて高いにもかかわらず、慢性的に低い経済成長を示し、1990年代から2000年代にかけて複数の国で政情不安が発生すると、統治能力や援助政策の有効性が疑問視されるようになった。この地域のガバナンスに関する先行研究は特定の国や個別分野などを対象に多岐に渡っているが、本研究の関心の対象である地方自治に関する情

報は、出版物、データともに公開されておらず、参考となる先行研究も乏しい。本研究の直接の参考となる先行研究は限定的であるため、地域特性を踏まえたガバナンスの状況を把握するためには、地方自治体の関連法規や計画等の確認とともに、自治体職員へのインタビュー調査を通じて地方自治の現状を把握していく作業が必要不可欠となる。

ガバナンス論を取り巻く研究の動向を確認すると、統治過程において政府の役割をより積極的に見るか、あるいは多様なアクターの一つとして位置付けるかなどの見方によって、政府による「舵取り」を中心的内容とする「国家中心アプローチ」、多様なアクターによるネットワークの役割を重視した「ニューガバナンス」論などに分類される。また、ガバナンス概念は、ガバメント（政府概念）との対比から、アクターの多様性、決定作成過程への多様なアクターの関与、公と私の接触又は融合などが特徴としてあげられる。特にガバナンスの担い手とその関係に最も端的に表れ、ガバメントからガバナンスへと変化する中で、担い手の相互関係が権力的上下関係から協力的水平関係へ、情報伝達が上位下達から双方向型となり、行動様式も命令服従型から自主性や対等協力型となる。本研究では、開発途上国における政策実施の有効性を分析するうえで、ガバナンスを規範ではなく統治の態様を表すものとして捉え、政策実施過程にかかわる諸アクター、特にローカルレベルでの政策実施の有効性に大きな影響を及ぼすコミュニティの役割に着目し、政府の行政部門とコミュニティなどの民間セクターが双方向に影響し合って統治が行われる状況を「ローカルガバナンス」とする。

フィジーでは、英国植民地時代に慣習的（伝統的）ガバナンスの仕組が間接統治のツールとして制度化され、先住系フィジー人に特化した統治制度や土地保有制度が現在も存在し、社会にさまざまな影響を与えている。現代社会において西欧型統治機構と伝統的統治機構がどのように輻輳しているのかを外形から見極めるのは困難であり、ある開発政策を導入する際に、対象分野や地域におけるガバナンスの現状を十分に把握する必要があることは疑いようがない。また、行政機構は権限、財源、責任のピラミッド型組織を基本構造として政策実施を担っており、政策実施の効果は、この行政機構がどのように資源を動員して公共サービスを提供し、受け手との相互作用を通じて政策変容につなげていくか、一連の流れを見て初めて把握が可能となる。しかしながら、これまでの南太平洋島嶼地域における開発研究にはローカルガバナンスの視点が欠けていることや、開発援助分野におけるガバナンス研究に理論と実務を接合して一般化していく作業が求められることから、本研究では、行政学における政策実施過程の分析枠組を活用してローカルレベルでの政策実施の有効性に係る要素を抽出し、仮説の検証により研究主題の解決を図る。

本研究では分析枠組として、実施主体である地方自治体などの地方レベルの行政機関とコミュニティにおける受益者や実施過程への参加者を対象としたミクロ的な視点に重点を置き、実施のダイナミクスから各アクターが実施に果たす役割を確認する手法であるボトムアップ・アプローチを用いる。P.サバティエによれば、ボトムアップ・アプローチは、「実施構造」（**implementation structure**）と呼ばれる政策ネットワーク、幅広いアクター間の戦略的相互関係を観察することに適しており、主要な法令が存在せず権限依存性のない多数のアクターが存在している状況や、異なった地域特性のダイナミクスに主な関心を有している状況下において用いることが適切である。

フィジーの地方自治制度とローカルガバナンスの具体的な分析にあたり、まず南太平洋島嶼地域の地方自治制度を概観すると、植民地時代から続く伝統的な統治システムと近代の統治システムが併存し、地方自治体の法的位置付けや権限は概して弱い。次に、フィジーの地方レベルの行政機能について法体系から確認すると、地方自治体や先住民行政機関など 4 種類の行政機関が併存している。さらに、地方自治体法などの関連法規からフィジーの中央地方政府の関係を整理すると、中央の関与が大きく地方の裁量はさほど大きくないが、2006 年に発生したクーデターを経て中央から自治体への統制が強化されている。そのため、自治体は限られた資源を最大限に動員して対応することが求められており、コミュニティに身近な政策を実施する際には、中央地方政府の関係性や、実施を担う自治体の行政機構や担当者の能力に加え、組織内外の資源の活用が実施の有効性に影響を及ぼすと想定される。

次に、フィジーにおける固形廃棄物管理政策の現状と課題について、法体系及び計画体系から分析すると、法律・計画には整合性があり、主管庁である環境局と他省庁の役割分担も明確となっている一方で、環境局の政策執行は順調ではない。また、政策実施が行われる地方レベルでは廃棄物管理の所管が環境局と保健省に分かれるなど輻輳し、環境局の関与は限定的である。さらにコミュ

ニティレベルでかかわるアクターは多様であり、環境局単独では政策を有効に実施することが困難である。固形廃棄物行政において、政策形成主体である環境局の人的・組織的能力は低く、関係省庁や地方自治体の協力を得なければ政策の有効な実施が困難な状況であるといえることができる。

これらの現状分析及び考察を踏まえ、事例分析として、フィジーの固形廃棄物管理政策の政策立案主体である環境局と実施主体であるスバ市役所、ラウトカ市役所、ナンディ町役場の3自治体における3R (Reduce, Reuse, Recycle) の取組を対象に、ボトムアップ・アプローチを用いて、政策実施とローカルガバナンスの関係性について考察を行う。フィジー国内では、JICAによる固形廃棄物管理政策に関する技術協力プロジェクトで3Rの取組が継続的に実施されており、本研究では分析対象として学校及び地域コミュニティ向けプロジェクトを選定し、自治体職員やコミュニティの特徴、中央地方政府関係等など研究主題に回答するための6つの仮説を掲げ、基礎調査及び現地インタビュー調査を通じて仮説を検証する。

事例調査を踏まえた分析の結果は次のように整理できる。まず、政策形成主体の環境局は、執行能力の弱さから他省庁や自治体と協働して政策の執行にあたらざるを得ない立場にある。一方、実施主体である地方自治体には必要な人員や予算が配置され、特に3R担当職員は衛生検査官という業務に必要な資格や環境衛生に関する学歴を有し、高い士気と専門能力を有して業務にあたっている。また、専門家ネットワークの存在や行政組織の機能についても指摘することができる。次に、3Rに取り組む学校にはいずれもカウンターパートが置かれ、取組目的を十分に理解し環境学習の一環として教員と生徒が一体となって3R活動に取り組んでおり、自治体担当者との間にも良好な信頼関係が構築されている。一方地域コミュニティでは、地域の属性によって取組への協力内容に差が見られるが、地域コミュニティ内に順守すべきルールが存在し、それが構成員によって理解され、順守される仕組が機能している事例も確認された。

これらの分析結果を検証した結果、フィジーにおける固形廃棄物管理政策の有効性について次のように結論を導くことができる。

(1) 実施主体である自治体職員の士気と専門知識、それを担保する行政機構の存在

政策の実施主体である地方自治体において、実施担当者であるストリートレベルの公務員は業務に必要な専門知識を有し、それを十分に活用して高い士気を持って業務にあたっている。また、彼ら（彼女ら）は専門家ネットワークを形成し、ネットワークを通じて情報や知識の交換を行っている。彼ら（彼女ら）を支える基本的な行政組織が存在し、機能していれば、民主政治のガバナンスが確立されていなくても政策の有効な実施は可能である。

(2) 自治体職員とコミュニティとの間の信頼関係の存在

政策実施の対象となるコミュニティにおいて、コミュニティ側のカウンターパートが政策目的や取組内容を正確に理解し、自治体職員とコミュニティとの間に信頼関係が醸成され、コミュニティに政策実施への協力体制が構築されていれば、政策実施の有効性は高まる。

(3) コミュニティ内における規範の存在とその役割

コミュニティの構成員間に行動規範（ルール）が形成され、その順守の重要性が構成員に十分理解されているとともに、順守を担保する仕組がコミュニティ内に構築されており、十分に機能していれば、政策実施の有効性が高まる。

さらにフィジーの廃棄物管理行政に見る中央地方政府関係の政策実施に対する影響について、次のように結論付けることができる。

(4) フィジーの中央地方政府関係は法体系的には中央集権的だが、個別の政策実施を地方自治体にゆだねている場合には、地方政府が政策実施に強い影響力を持ちうる。

現在のフィジーでは、政府による自治体の直接統制や機能強化が進んでいる。また、地方自治体と主たる所管庁である地方自治体局は上下の関係にあり、自治体は定められた枠の中で行政活動を行っている。廃棄物行政における中央政府の省庁関係は、所管局である環境局が省庁の中で強い調整能力を有しておらず、所管業務の執行力も弱い。3Rの取組にあたっては、環境局は政策決定者、地方自治体は政策実施者、という明確な役割分担があるが、実質的には環境局と地方自治体の水平的な協力関係に基づいて政策実施が行われている。さらに、ローカルレベルでは、地方自治体は政策実施主体としてはもとより、関係アクター間の協力関係を引き出す調整機関として自治体の領域を超えて主体性を発揮している。よって、廃棄物行政を担う地方自治体の活動領域は法体系から確認できる領域よりはるかに広く、政策分野によっては、地

方政府は政策実施効果に強い影響力を持つとすることができる。

以上のように、事例分析を通じて政策実施の有効性に寄与する条件について仮説を検証した。次に、「グッドガバナンス」の要素と政策実施の有効性への関係については、次のように結論付けることができる。

(5) 「グッドガバナンス」と政策実施の有効性の関係

政策実施の有効性は、「グッドガバナンス」概念を構成する諸条件ではなく、地域に固有なガバナンス（ローカルガバナンス）に左右される。

事例分析から、フィジーでは地方自治体への権限委譲は進んでおらず、地方自治制度上は地方分権から逆行している状態であること、しかしながら、廃棄物政策分野では環境局の能力が低く、自治体側が主体性的な調整機能を果たしながら政策実施を担っていることが確認された。このことから、フィジーでは地方自治の本来の趣旨からではなく、機能面において地方に業務がゆだねられており、行政機能は分権状態にあるとすることができる。外形的には民主政治が復活しガバナンスが改善したとされるフィジーであるが、地方自治体による政策実施を取り巻く制度環境は、トップダウン型の政治運営の下、限定的な権限の中での自治体活動であり、いわゆる「グッドガバナンス」がローカルレベルで保障されているとは状況とはいえない。しかし、事例分析からは自治体の実施権限が限られている状況においても、政策実施を担当する自治体職員に高い士気や専門知識が備わり、また、行政担当者とコミュニティのカウンターパートが信頼関係を構築しており、基本的な行政組織が機能していることで、民主政治のガバナンスが確立されていなくとも、地方レベルでは政策が有効に実施されることが検証された。したがって、政策実施の有効性はローカルガバナンスに左右されるものであり、「グッドガバナンス」概念を構成する要素に左右されるものではないといえる。

最後に、フィジーのローカルガバナンスの現状について考察する。政府による統治は強いガバナメントを志向しているが、ガバナンスの担い手としての地方自治体やコミュニティは顕在化している。フィジーのローカルガバナンスの現状からは、政治的には不安定な状況であっても、政策実施が行われる地方自治体の能力は高く、また政策実施とともに協力するコミュニティの存在を確認することができる。したがって、援助関係者は「グッドガバナンス」規範の要素に欠けることを指摘するのではなく、伝統や地域特性に根付いたローカルガバナンスの価値や有用性を認め、尊重する姿勢を持たなければならないと思われる。援助の有効性を論じる前に、その国や地域固有のガバナンスの機能を認め、内発的發展を支援することの重要性を論じたい。

本研究が持つインプリケーションは次の2点である。1点目は、政策実施の分析手法として用いたボトムアップ・アプローチの開発援助分野での有用性である。開発途上国において、適切な開発管理体制の下、公共セクターを担い、有用な資源を効率的・効果的に活用して確実なサービス提供を行う優れた行政機構の存在は不可欠である。政策実施研究は、実施の問題点をボトムアップから分析することにより、被供与国のローカルガバナンスの現状を把握し、課題の修正や政策変容へ向けた視点を提示し、効果的な公共サービスの提供や行政機能の向上へ貢献することができる。これまでの政策実施研究は、先進国における政策の失敗や有効性の分析に用いられてきたが、開発援助においては、まさに政策実施の有効性を確保していくことが重要である。政策実施過程の現場からボトムアップで政策実施分析を行っていくことの重要性を指摘したい。2点目は、ガバナンスの実態把握を通じた開発援助政策の形成に向けた研究の蓄積への期待である。ある国や地域の特性を把握する作業を通じて、ガバナンスの機能を伸ばし、より多様なアクターが主体的に参加できる政策の立案、導入へつなげることができれば、限られた資源の下でも、より理解や協力を高め、援助効果の高い政策を実施することが期待できる。島嶼国として同様の課題を抱える他の南太平洋島嶼地域の国に対し、例えば同じ分野を対象にその国のガバナンスの現状を把握することで、島嶼国内での相違点を発見することができる。研究者がこのようなガバナンスの実態把握の作業を積み重ね、南太平洋島嶼地域のガバナンスの態様として一定の整理を行っていけば、南太平洋島嶼地域におけるガバナンス論として一般化することも可能となる。

一方で、本研究で整理できなかった課題も残されている。事例対象としたフィジーの地域コミュニティは、その種類や民族構成によって特性が大きく異なり、さらに都市部と地方村落部で伝統様式も関係アクターも異なる。今回の現地調査ではさまざまな理由によりさらに踏み込んだ調査を行うには限界があった。先行研究がない分野であるからこそ、地域特性をより正確に把握する手段

や、調査報告等と比較することが可能となるような調査手法の開発などが重要となる。また、本研究で触れることができなかった論点として、援助効果をどのように把握し評価するかという大きな課題がある。本研究で対象とした廃棄物減量化やリサイクルの分野は、人々の行動様式に訴えるものであり、より中長期的な観点から市民の意識の変化などを見ていくべき政策課題である。現在の援助評価は、基本的にアウトプット指標を設定し、事業の進捗度や達成度を測るプロジェクトごとの短期的な評価が中心であるが、それにとどまらず、援助政策の有効性を総合的に把握することが重要である。

審査結果の要旨

以下は、横浜国立大学大学院国際社会科学研究所国際開発専攻所属の鴻巣玲子氏が2017年12月に提出した学位請求論文「南太平洋島嶼地域におけるローカルガバナンスと開発援助の有効性に関する研究～フィジーにおける固形廃棄物管理政策を事例として～」の審査報告である。

1. 本論文の概要

本論文は、序論、第1章「南太平洋島嶼地域における開発課題と先行研究」、第2章「開発援助とローカルガバナンス」、第3章「フィジーの地方自治制度とローカルガバナンス」、第4章「フィジーにおける固形廃棄物管理政策の現状と課題」、第5章「事例分析：地方自治体による3Rの取組を通じた政策実施とローカルガバナンスの関係性の考察」、第6章「仮説の検証」、および結論で構成されている。

序論では、本研究の着眼点が述べられている。本研究の対象である南太平洋島嶼地域に対して各援助機関は、クーデターなどの政情不安から被供与国の統治能力や援助政策の有効性を疑問視し、ガバナンスの改善と行財政改革を主眼とするコンディショナリティを付した援助を行ってきた。しかし、ガバナンスが良ければ援助効果も高くなり、ガバナンスが悪ければ援助効果も低いといった議論は、開発途上国におけるガバナンスの問題の本質を捉えていないと主張する。重要なことは、対象となる国の固有の文化、歴史、慣習などと併せてガバナンスの状況や特徴を把握し、そのうえでその国の内発的発展を支援していくための援助政策を形成することである。その際には、具体的な政策の実施過程を分析し、政策の有効性とアクターの関係性を確認する検証作業が必要になる。そこで本研究では、南太平洋島嶼地域の中心国であるフィジーにおける固形廃棄物管理政策を取り上げ、中央地方の政府間関係やローカルレベルにおける行政活動の詳細を分析し、有効な政策実施の要件を検討するとしている。

第1章では、南太平洋島嶼地域の特徴が論じられている。南太平洋島嶼地域の経済については、30年以上も前に小規模島嶼国の経済的特性に関して提示されたMIRABモデルが現在でも当てはまるという。Migration（移民）、Remittances（送金）、Aid（援助）、Bureaucracy（官僚制）の頭文字が示すように、同地域では国家成長戦略や財政政策も海外からの送金や援助を前提に策定され、開発援助もそれを前提に行われている。だが、その結果、同地域は主権国家としての自律的な戦略性や成長の機会が奪われる「MIRABの罠」に陥っていると指摘する。一方、南太平洋島嶼国のガバナンスについてはフィジーに関する研究が圧倒的に多いが、クーデター発生の背景や関係アクターの関係性に関する研究が特徴的であって、南太平洋島嶼国及びフィジーの地方自治に関してはほとんど先行研究が存在しない。したがって、フィジーにおける地域特性を踏まえたガバナンスの状況を把握するためには、先行研究を参考としつつも、地方自治体を規定する関係法規や計画等を確認するとともに、自治体職員へのインタビュー調査を通じて現状を把握していく作業が必要になる。

第2章は、ガバナンスや「グッドガバナンス」の概念を検討したうえで、フィジーの伝統的ガバナンスの特徴を整理し、政策実施研究の分析アプローチを適用する意味と意義を述べている。「グッドガバナンス」概念は、価値中立的なガバナンスの概念からはずれて、民主化や市場経済の導入など援助の規範として使用されているが、そこでは途上国に固有の伝統的なガバナンスは克服されるべき対象と考えられがちである。ただし、南太平洋島嶼地域の開発に関する議論においては、伝統的あるいは慣習的なガバナンスの重要性も認識され始めているという。フィジーの場合、伝統的

ガバナンスのコアにあるのは大酋長制度である。これは大酋長の下に地域共同体から家族までハイアラーキー的に編成された伝統的な自治システムである。フィジーではこの大酋長会議と植民地政府が導入したイギリス型の地方自治制度が併存し、2006年に大酋長会議の制度が廃止された後も、先住民村落内においては、慣習的な首長やマタンガリ（親族でつくる共同体）で構成する伝統的な会議体の“Chief Council”と、現代的な制度である“Village Council”の2種類の意思決定会議体が併存している。この複雑なガバナンス構造のなかでフィジーの行政活動は行われているのであり、援助政策の有効性もまた行政とコミュニティの関係性に依存することになる。かかる関係性を分析するためには、行政学における政策実施研究とりわけボトムアップ・アプローチによるローカルガバナンスの分析が有効であると著者は説明する。本章の後半では政策実施研究の枠組や先行研究を整理したうえで、以下の6の仮説が提示されている。①実施の成否には、ストリートレベルの公務員の専門知識や行動規範の有無、専門知識を十分活用できる組織環境（執行体制や資源配分などの行政機能の要素）の有無が関係する。また、専門知識を有した公務員のネットワークの有無も影響する。②実施の成否には、サービスの受け手や協力者として参加する地域コミュニティの特性が影響する。また、コミュニティの担当者が内容を理解するとともに、個人ではなくコミュニティが協力して参加できる体制があるかどうか、またコミュニティと自治体との信頼関係があるかどうかも影響する。③実施への協力が得られるコミュニティ内には、構成員が順守する行動規範（ルール）が何らかの形で存在し、構成員にも認識されている。また、構成員に規範を順守するような仕組も存在する。④学校や住民コミュニティなどの団体ではなく、個人を実施の協力対象としている政策の場合は、個人の規範に期待せざるを得ないため、実施が困難となる可能性が高い。⑤実施の成否は、中央政府の政策決定内容の適切さ、地方政府への伝達の正確さ、地方政府の実施能力、地方政府内の情報伝達の正確さなど、それぞれの行政能力と中央地方政府の関係性に左右される。⑥政策実施の効果は、「グッドガバナンス」概念を構成する諸条件ではなく、地域固有のガバナンス（ローカルガバナンス）に左右される。

第3章では、フィジーの地方自治制度の特徴が論じられる。地方レベルの行政機構は4層になっており、近代的な統治システムと伝統的統治システムが併存している。141条から成る地方自治体法は存在するが、国の関与に関する規定が多く、地方自治体の権限は小さい。また、2006年クーデター後は公選制の自治体議会が開かれておらず、政府が任命する特別行政官とCEOのツートップ体制となっている。一方、スバ市の組織をみると、十分な組織、人員、予算規模を有しており、通常の公共サービス提供に加え、スクワッターへの対応、先住系フィジー人村への対応など幅広い行政活動を実施している。そしてコミュニティに身近な行政分野においては中央政府と地方政府は相互に依存して政策を実施しており、権限は限定的で裁量は小さいが、監督官庁のモニタリング能力が低いと、柔軟な政策実施を行うことができると分析している。

第4章では、南太平洋島嶼地域の廃棄物処理を取り巻く特徴や課題が論じられている。フィジーでも生活様式の変化からごみの排出量は増加しているが、処分地不足から埋立処分には限界があり、3R（リデュース、リユース、リサイクル）の推進が喫緊の課題となっている。一方、フィジーの廃棄物管理行政は、固形廃棄物管理政策に関する法令や計画は整合的に整備され、中央の所管省庁の役割は明確に分担されているが、計画の実施状況は低く、全国的な廃棄物排出量も把握されていない等の問題がある。また、政策実施が行われる地方レベルでは、所管省庁が環境局と保健省に分かれ、環境局の関与は限定的である。また、リサイクルや減量化などの取組に関係するアクターは多様であり、環境局は関係アクターの協力を得なければ政策を有効に実施することが困難な状況となっている。

以上の基礎的な考察を踏まえて、第5章では、JICAがフィジー及び大洋州の国々で実施した3R推進活動を事例に取り上げ、行政資料や現地インタビュー調査の知見をもとに、3Rの政策の良好な実施とフィジーのローカルガバナンスの関係性が分析される。まず中央政府（環境局）に関しては、不法投棄取締強化、レジ袋有料化、コンポスト容器補助金制度、クリーンスクールプログラムの全国展開等が実施されているものの、3R関連施策の施行や新固形廃棄物管理戦略の策定は進んでおらず、他省庁や自治体と協働して政策を執行せざるを得ない状況にある。3R政策の実実施主体である自治体については、行政機能が高く、十分な人的予算的配置がなされ、地域との連携が図られている。とくに3Rを担当する衛生検査官は高学歴かつ長い勤続年数をもっており、定期的に地域コミュニティを訪問するなどプライドと情熱をもって業務に従事している。地域コミュニティ

に関しては、コミュニティの文化的特性により自治体の政策実施手法や関わり方は大きく異なるが、コミュニティに順守すべきルールが存在し、ルールを順守する仕組みがあれば、政策は有効に実施される状況にあることなどが観察されたとする。

第6章では、前章までの考察を踏まえて仮説の検証が行われる。政治的なガバナンスについては、民主政治が担保されていない状況下においても、行政機構が有効に機能し、政策実施のカウンターパート（地域コミュニティ）が政策目的を理解し、自治体職員との間に信頼関係が醸成され、コミュニティに協力体制やルール順守の仕組みがあれば、政策実施は有効に行われる可能性があるとする。また、フィジーでは地方自治体への権限委譲が進んでおらず、地方分権に逆行する動きがみられるが、廃棄物政策の分野では中央（環境局）の能力が低く、自治体側が主体的な調整機能を果たしながら政策実施を担っており、地方レベルでは政策が有効に実施されている。ただし、政策実施の有効性はローカルガバナンスに左右されると指摘する。そして、分析手法として用いた政策実施分析の枠組については、ボトムアップ・アプローチは開発途上国の政策実施の問題を分析する上で有益な視点を提供すると述べる。すなわち、途上国の行政能力を考察するには、政策実施の推進主体であるストリートレベルの公務員に着目する必要がある。そしてコミュニティをベースとする政策の実施については、そのダイナミクスをボトムアップ的に分析することが有益であり、開発途上国を対象に同様の分析を蓄積していく作業が今後求められるとしている。

そして結論として、「ある政策実施の成否は、その国で採用されている民主的政治制度の成熟度にかかわらず、政策を実施する行政の能力及び関係アクター間の関係性に左右される」という本研究の主題について、政治的に不安定な状況であっても政策を実施する地方自治体の能力が高く、政策実施に協力するコミュニティの存在が確認されたとする。そして「グッドガバナンス」の規範ではなく、伝統や地域特性に根付いたローカルガバナンスの価値や有用性の認識が重要であり、その国や地域固有のガバナンスの機能を認め、内発的な発展を支援することの重要性を強調し、本論文を締めくくっている。

2. 本論文の評価

本論文の評価であるが、これまで比較行政学や開発行政学においてほとんど研究の実績がない太平洋島嶼国の行政について、フィジーにおける廃棄物管理行政を事例に詳細な分析を行い、その行政の特徴を明らかにした意義は高く評価できるものである。また、フィジーにおける政策実施活動の特徴を、伝統的ガバナンスをとどめる地域コミュニティと行政職員の関係性に求め、現地ヒアリングを通して有効な政策実施の条件を分析した点についても、従来の比較行政研究にはない本研究の意義といえる。本研究において採用した政策実施研究の分析枠組は、政策と実施を分離し、民間部門による公共サービスの供給を重視する NPM（ニューパブリック・マネジメント）の流行とともに、先進国の行政研究者の間では関心が低下しているが、行政能力が脆弱な途上国では行政職員の政策実施能力の向上が喫緊の課題となっている。しかし、その達成は先進国の行政モデルの単純な移植では無理であり、当該国のガバナンスの特性に対応した政策実施能力の構築支援が求められる。この点は、本研究のもう一つの主題である開発援助の有効性の議論に関わるものである。事例研究では JICA による 3R 推進事業の実施過程の考察を通じて、行政職員の専門性と柔軟な実施活動の重要性が指摘されている。これは先進国の NPM 的発想による途上国の行政能力構築支援の危険性を指摘するものであり、開発援助の実務において重要な論点を提供するものといえる。こうした鋭い洞察の背景に、本論文の執筆者である鴻巣玲子氏の長年にわたる地方公務員としての実務経験があることは言を俟たないであろう。本論文ではフィジーのローカルガバナンスの特徴と政策実施活動の課題が一体のものとしてとらえられており、研究者のみならず行政実務家に対しても多くの重要な示唆が語られている。

もっとも、本研究に課題がないわけではない。本研究はフィジーの廃棄物管理行政を事例に取り上げているが、廃棄物管理以外の政策分野の行政活動についてはほとんど言及していない。また、フィジーは太平洋島嶼地域の中心国ではあるが、同地域に存在する他の島国のガバナンスもまた多種多様であるはずである。したがって、本研究で得られた知見については、その一般性を検証する作業が必要になる。また、本研究では JICA がフィジーで行った 3R 事業の実施過程の考察をつうじて開発援助の有効性を論じているが、政策実施の有効性がデータにもとづいて十分に検討されているとはいえない。フィジーでは政府の統計整備されていないという面はあるものの、インタビュー

一調査のみに依拠した分析では客観性は弱くならざるをえない。

ただし、以上のような課題を指摘できるものの、それらは今後の研究課題というべきものであり、本論文は太平洋島嶼地域のローカルガバナンスと政策実施活動の関係性を詳細に分析し、開発援助の課題を的確に析出したという点で優れた論文であると評価することができる。

以上の結果に基づき、審査委員会は審査委員の全員一致で鴻巣玲子氏の論文が、審査基準③に照らして、博士（学術）の学位を授与するのにふさわしい業績であると判断する。

2018年1月16日

審査委員主査	横浜国立大学教授	小池 治
審査委員	横浜国立大学教授	荒木一郎
	横浜国立大学教授	椛島洋美
	横浜国立大学教授	山崎圭一
	横浜国立大学准教授	小林誉明

参考 鴻巣玲子氏の指導委員会の構成員は以下の通りである。

責任指導教員	横浜国立大学教授	小池 治
指導教員	横浜国立大学教授	荒木一郎
指導教員	横浜国立大学教授	椛島洋美

注 論文及び審査結果の要旨欄に不足が生じる場合には、同欄の様式に準じ裏面又は別紙によること。