

博士論文

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—
**Local Governance and Aid Effectiveness
In the South Pacific Island Countries:
A Case Study of the Solid Waste Management in Fiji**

横浜国立大学大学院
国際社会科学研究科

鴻巣 玲子

KONOSU REIKO

2018年3月

March 2018

謝辞

本博士論文の執筆にあたっては、多くの方々からご指導やご支援をいただきました。ここに記して心より感謝申し上げます。

まず、責任指導教授である小池治教授への感謝は言葉に表すことができません。社会人学生として博士課程の門をたたいた筆者に対し、行政学の分野ではもちろんのこと、筆者のバックグラウンドを活用したテーマや視点について多くの助言をくださり、遅々として研究が進まない筆者を辛抱強く励ましてくださいました。修士時代を含め、長期間に渡りご指導くださった小池教授の厳しくも熱心なご指導がなければ博士論文を完成させることはできませんでした。心より感謝申し上げます。

同じく指導教授の荒木一郎教授、椛島洋美教授にも心よりお礼申し上げます。論文審査を通じて先行研究や概念整理、研究の方向性などに関する具体的なお指摘や助言、そして力強い励ましをいただきました。

また、山崎圭一教授、小林誉明准教授には審査委員として多くの助言をいただきました。深く感謝申し上げます。

元横浜国立大学教授で現放送大学副学長の池田龍彦教授にも指導教授として大変お世話になりました。国際開発研究への後押しをくださったことが今回の博士論文に結実したと痛感しております。

学外でも、大阪学院大学の小林泉先生、日本大学の東裕先生には、南太平洋島嶼地域に関する研究会で多くの助言をいただきました。特に東先生には、お忙しいなか研究室にお招きいただき、フィジーの憲法や法律について専門的なご指導をいただきました。この場を借りてお礼申し上げます。

南太平洋島嶼地域に関して、在フィジー日本大使館関係者、JICA フィジー事務所関係者、南太平洋大学関係者の皆様には、資料収集や現地調査にあたり、現地の最新情報や開発援助プロジェクトの進捗状況、島嶼地域のガバナンス研究など、貴重な助言・資料の提供を賜りました。また、フィジー固形廃棄物管理政策の分析に関して、坂井友里江氏のご紹介により、フィジー政府環境局、スバ市役所、ラウトカ市役所、ナンディ町役場及びコミュニティ関係者の皆様のご協力をいただき、インタビュー調査を実施することができました。関係者の皆様には貴重な時間を割いて快く調査に応じてくださいましたこと、この場を借りて厚くお礼申し上げます。

なお、本博士論文の完成は、筆者の勤務先の理解と支援がなければまずもって厳しいものでした。導入されたばかりの自己啓発休業制度を活用して研究に集中できるよう取り計らっていただき、業務多忙な状況でも筆者の論文執筆を応援し励ましてくださった職場の上司や同僚には感謝の言葉を言い尽くせません。また、市役所人事部門や市民文化局の関係者の皆様にも、休業する際には真摯かつ丁寧にご対応くださいましたことを心より感謝申し上げます。開発途上国でのインタビュー調査や資料収集など、通常の休暇では対応が困難なものも多く、集中して研究に取り組むことができる貴重な機会を得ることができました。

最後に、長期間に渡る博士課程での研究、そして博士論文の執筆に対し、辛抱強く見守りながら最後まで信じ支えてくれた家族に深い感謝の意を表し、謝辞といたします。

目次

図表一覧.....	viii
略語一覧.....	xi
序論.....	1
1. 問題の所在.....	1
2. 問題への対応.....	3
3. 本研究の主題.....	4
4. 本研究の構成.....	5
第1章 南太平洋島嶼地域における開発課題と先行研究.....	7
1. 研究の対象地域.....	7
2. 南太平洋島嶼地域が抱える開発上の諸問題.....	8
3. 南太平洋島嶼地域の経済構造の特徴.....	10
4. 本研究に関連する先行研究.....	12
4.1 南太平洋島嶼地域に関するガバナンス研究.....	12
4.2 南太平洋島嶼地域及びフィジーの地方自治に関する先行研究.....	13
第2章 開発援助とローカルガバナンス.....	15
1. 本章の構成.....	15
2. 開発援助とガバナンス.....	15
2.1 開発援助におけるガバナンスの概念.....	15
2.2 「グッドガバナンス」概念の浸透と批判.....	18
2.3 ガバナンス研究とローカルガバナンス.....	21
2.4 南太平洋島嶼地域への開発援助政策における「グッドガバナンス」の浸透.....	23
3. フィジーにおける伝統的ガバナンスの形成と現状.....	26
3.1 フィジーの地域特性の概要.....	26
3.2 植民地政府による先住民統治制度の設立.....	27
3.3 先住民を対象とした自治制度の現在.....	30
3.4 フィジーの伝統的土地保有制度と民族対立.....	32
4. 本研究の分析視点.....	37
4.1 「グッドガバナンス」概念に対する批判的検討.....	37

4.2 ローカルガバナンスの担い手への視点	38
4.3 ガバナンス論と実務の接合の必要性	40
4.4 政策実施に関する分析枠組の先行研究	41
4.5 研究主題と仮説の設定	44
第3章 フィジーの地方自治制度とローカルガバナンス	47
1. 分析対象	47
1.1 機能としての地方自治	47
1.2 本章の構成及び分析手法	48
2. 南太平洋島嶼地域における行政機構の概要	49
2.1 南太平洋島嶼地域の行政概要	49
2.2 フィジー、ホニアラ市、サモアの地方自治制度の概要	51
2.3 地方自治体の機能と政策実施能力の把握に向けた調査手法	53
3. フィジーの政府機構	55
3.1 フィジー概要	55
3.2 政治・行政機構の概要	56
3.3 国家公務員制度	57
4. フィジーの地方自治の現状	59
4.1 フィジーの地方レベルの行政機構	59
4.2 地方自治体法の構成及び概要	61
4.3 地方自治体法に見る中央地方の関係	66
4.4 地方自治体の機能的課題及び見直しに向けた検討状況	67
4.5 市及び町の具体的状況	68
5. 考察	76
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	78
1. 分析対象	78
2. 環境とガバナンス	81
2.1 環境と開発	81
2.2 廃棄物管理におけるガバナンスの分析視点	82
2.3 廃棄物管理政策に関する基礎概念	84
2.4 廃棄物処理の流れ	86

3. フィジーの廃棄物管理分野における開発援助の概要	88
3.1 太平洋地域環境計画事務局（SPREP）	88
3.2 EU	90
3.3 UNDP	90
3.4 JICA	91
4. フィジーにおける固形廃棄物管理の政策体系	93
4.1 固形廃棄物管理に関する法令	93
4.2 固形廃棄物管理に関する計画	95
4.3 公衆衛生法（Public Health Act）その他の関連法	103
4.4 固形廃棄物管理戦略の上位計画	103
5. フィジーにおける廃棄物行政の現状と課題	105
5.1 廃棄物処理行政の所管	105
5.2 地方レベルにおける固形廃棄物収集の現状	106
5.3 固形廃棄物の処分場	107
5.4 リサイクルや減量化に向けた取組の現状	109
5.5 政策執行能力	110
5.6 廃棄物に関する意識向上・環境教育	112
5.7 廃棄物管理にかかわる主なアクターの関係性	113
6. 考察	115
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	117
1. 本章の目的及び分析の手順	117
2. フィジーに対する固形廃棄物管理及び3R事業に関する日本の技術協力	121
2.1 「フィジー国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト」	121
2.2 「大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト（J-PRISM）」	122
2.3 自治体における3R活動の推進の実施状況把握（現地調査）	124
3. 固形廃棄物管理政策の立案主体：環境局（Department of Environment）	126
3.1 環境局の固形廃棄物管理に係る実施体制	126
3.2 環境局の政策実施状況	127
3.3 政策実施における環境局の位置関係	130

4. 固形廃棄物管理政策の実施主体：地方自治体.....	132
4.1 スバ市役所.....	133
4.2 ラウトカ市役所.....	138
4.3 ナンディ町役場.....	142
4.4 自治体における実施体制の確認.....	145
5. 各自治体における 3R 担当者の能力及び意識の様態.....	147
5.1 3R の推進に従事する自治体職員の能力の確認.....	147
5.2 3R 担当職員が持つ意識と経験を通じた行動の変化.....	148
5.3 3R の推進に向けた他のアクターとの関係性.....	149
6. コミュニティにおける 3R 活動の取組状況とその特徴.....	153
6.1 小中学校における 3R の取組「クリーンスクールプログラム」.....	153
6.2 担当教員の 3R 活動への認識.....	155
6.3 地域コミュニティにおける取組とその特性.....	158
6.4 3R 活動を支える各アクターの特徴と規範の存在.....	166
7. 事例調査から導き出される政策実施を促進させるその他の要素.....	168
7.1 自治体職員の 3R の取組への主体的な関与.....	168
7.2 専門知識の全国的な情報共有の場とその機能.....	169
7.3 固形廃棄物行政における自治体の位置付け.....	170
第 6 章 仮説の検証.....	172
1. 仮説に基づく検証.....	172
1.1 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.....	172
1.2 自治体職員とコミュニティとの間の信頼関係の存在.....	174
1.3 コミュニティ内における規範の存在とその役割.....	175
1.4 コミュニティが政策対象ではない場合の政策実施の有効性.....	176
1.5 廃棄物行政に見る中央政府と地方政府の関係性の再考.....	176
1.6 「グッドガバナンス」と政策実施の有効性の関係.....	179
1.7 事例分析に見るフィジーのローカルガバナンスの現状.....	180
2. 分析枠組の適用の限界.....	183
結論.....	186
参考文献.....	193

付録 インタビュー調査質問書.....	204
環境局（組織基本調査及び担当者調査）.....	204
地方自治体（組織基本調査及び担当者調査）.....	206
コミュニティ（組織調査）.....	208

図表一覧

図 序-1	一人当たり純 ODA 受取額の比較.....	2
図 序-2	一人当たり GDP 成長率.....	2
図 2-1	主要アクターがガバナンス分野で重点を置く位置.....	18
図 2-2	フィジーの伝統的社会構造.....	29
図 2-3	植民地政府が導入した 3 階層の統治の仕組.....	30
図 2-4	フィジーの人口構成.....	34
図 3-1	スバ市役所組織図.....	72
図 4-1	役割の組み合わせの図式.....	83
図 4-2	廃棄物の区分.....	85
図 4-3	廃棄物管理ヒエラルキー.....	86
図 5-1	フィジー ビティ・レブ島全体図.....	132
図 5-2	スバ市全体図.....	133
図 5-3	スバ市保健局の構成.....	135
図 5-4	ラウトカ市役所保健局の構成.....	140
図 5-5	ナンディ町全体図.....	142
図 5-6	ナンディ町機構図.....	143
図 5-7	ラウトカ市における不法投棄違反通知数.....	146
図 5-8	コロイピタ開発計画.....	163
図 6-1	自治体廃棄物行政の法定上の政策実施ツリー.....	178
図 6-2	自治体廃棄物行政の実態相関図.....	178
表 1-1	南太平洋島嶼地域国家の所得分類.....	8
表 2-1	主要開発援助機関の援助動向概要.....	19
表 2-2	世界銀行ガバナンス指標.....	20
表 2-3	新しいガバナンスの特徴.....	23
表 3-1	南太平洋島嶼地域の社会経済の特徴（2004 年）.....	50
表 3-2	南太平洋島嶼地域 9 か国の地方自治組織の種類及び数.....	51
表 3-3	フィジーの地方レベルの行政機関の種類及び数.....	60

表 3-4	法規定から見るフィジーの地方レベルの行政機関の位置付け	61
表 3-5	地方自治体法の主な規定	63
表 3-6	フィジー国内の地方自治体概要	69
表 3-7	スバ市役所計画現金予算書（2012 年度）	73
表 3-8	スバ市役所歳入歳出予算の部門別分類（2012 年度）	74
表 4-1	フィジーの国内総生産における主要産業の割合（2013 年）	79
表 4-2	レワプロビンスでの世帯調査におけるごみの廃棄方法	87
表 4-3	地域廃棄物管理及び汚染管理イニシアチブ	89
表 4-4	環境管理法の主な規定内容	94
表 4-5	行動計画の内容	98
表 4-6	固形廃棄物戦略 2011 に掲げる重点テーマ及び主要項目等	100
表 4-7	2008 年から 2010 年までの廃棄物管理計画の進捗状況概要	102
表 4-8	廃棄物管理を行う行政機関の根拠法及び所管省庁	107
表 4-9	地方自治体が運営する主な処分場の現状と課題	108
表 4-10	固形廃棄物管理戦略の実施に向けたキャンペーン	111
表 4-11	主な自治体における衛生検査官の割合等	111
表 4-12	環境教育を実施している組織及びその概要	113
表 4-13	廃棄物管理に関係する主要なアクターの役割等	114
表 5-1	環境局予算額	127
表 5-2	スバ市におけるごみ排出量の推移	138
表 5-3	スバ市における固形廃棄物管理に係る歳出入	138
表 5-4	3R 活動に従事する自治体職員の概要	147
表 5-5	3R 活動に従事する自治体職員の意識	149
表 5-6	3R 担当職員による 3R の取組に対する認識	151
表 5-7	各学校の概要及び 3R の取組内容	155
表 5-8	各学校 3R 担当教員の取組に対する認識	156
表 5-9	現地調査を実施した地域コミュニティの概要	159
表 5-10	コロイピタコミュニティにおける廃棄物処理の役割分担	165
表 5-11	環境局との関係性及び役割に関する自治体担当職員の認識	171
表 6-1	フィジーにおけるローカルガバナンスの現状	181

写真 5-1	学校での 3R の取組をファイルしたもの.....	154
写真 5-2	校内生ごみ廃棄場所掲示板.....	154
写真 5-3	リサイクルごみとそれ以外に分けた分別用ごみ箱	157
写真 5-4	古いコンパクトディスクを利用したスペルツリー	157
写真 5-5	牛乳パックやアイス棒で教員が手作りした教材.....	157
写真 5-6	伝統的ビレッジでの会議の様子.....	162
写真 5-7	スクワッター地区のスキップピン.....	162

略語一覽

3R	Reduce, Reuse, Recycle
ADB	Asian Development Bank
ALTA	Agricultural Landlord and Tenant Act
AusAID	Australian Agency for International Development
CDL	Container Deposit Legislation
CEO	Chief Executive Officer
CLGF	Commonwealth Local Government Forum
EDF	European Development Fund
EEZ	Exclusive Economic Zone
EU	European Union
FJD	Fijian Dollar
GDP	Gross Domestic Product
GEF	Global Environment Facility
GNI	Gross National Income
GNP	Gross National Product
JICA	Japan International Cooperation Agency
J-PRISM	Japanese Technical Cooperation Project for Promotion of Regional Initiative on Solid Waste Management in Pacific Island Countries
MSW	Municipal Solid Waste
NGO	Non-Governmental Organization
NLTA	Native Land Trust Act
NPO	Non-Profit Organization
NPM	New Public Management
ODA	Official Development Assistance
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee
PCN	People's Community Network of Fiji
PIF	Pacific Island Forum
RAMSI	Regional Assistance Mission to Solomon Islands
SDGs	Sustainable Development Goals
SPREP	Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme
UNDP	United Nations Development Program
UNEP	United Nations Environment Programme
UNHABITAT	United Nations Human Settlements Programme
USP	University of South Pacific

序論

1. 問題の所在

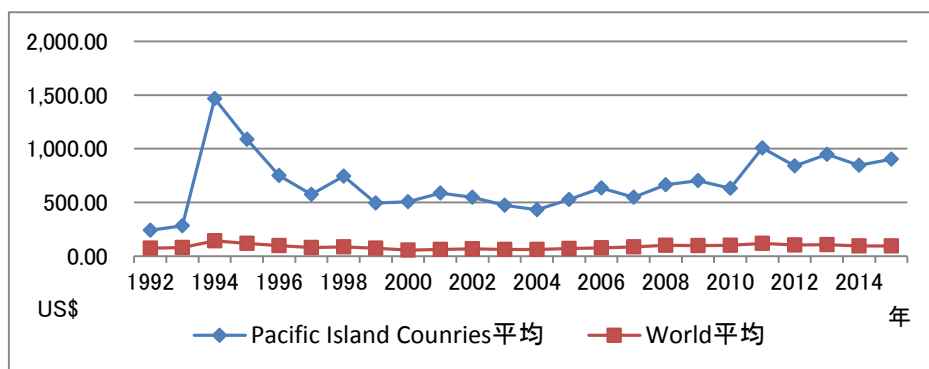
「ガバナンス」は開発援助分野において広く使用されている用語である。開発援助分野において「ガバナンス」という用語が初めて登場したのは、1989年の世界銀行のサブサハラ・アフリカ支援に関する報告書である。世界銀行は、ガバナンスを、「一国において経済的・社会的資源が開発に向け管理・運営される際に行使される権力の手法 (manner)」と規定し、その対象分野を、公共管理部門の管理・運営、アカウンタビリティ、開発のための法制度、そして情報と透明性と定義した (World Bank 1992)。国際援助機関の立場により対象とする範囲や意味合いは異なるが、ガバナンスの共通要素としては、行政機能の効果や効率性、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 (稲田 2006: 7)。

一方で、ガバナンス概念の浸透とともに、ガバナンスは「グッドガバナンス」という規範にとって代われ、理想的なガバナンスの定義が次第に膨張することとなった (Grindle 2017: 17)。援助資金は健全な管理を行う国へ配分すべきであるとの 1998年の世界銀行の報告書 (World Bank 1998)を契機として、ガバナンスは援助の有効性に関する議論と密接不可分となり、指標化され援助の選定基準としても活用されるようになった。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 (良い統治)」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 (小池 2001)。ガバナンス概念は、「グッドガバナンス」という言葉によって規範化され、援助の前提基準、あるいは選定条件として開発援助機関に用いられるようになってきたのである。しかし、ガバナンスと援助の有効性は、簡単に整理できるものではない。

本研究の対象地域である南太平洋島嶼地域は、小さな国家規模に比して受取援助額が極めて大きく、世界で最も高い一人当たり援助額が流入している地域である (Mellor and Jabes 2004: 5)。1992年から2015年までの間の一人当たり純 ODA 受取額について世界平均と南太平洋島嶼地域の平均を比較すると、世界平均が約 88 ドルであるのに対し、南太平洋島嶼国地域平均は約 685 ドルと、世界平均の約 8 倍の額である (図序-1)。しかし、高額な援助流入額に対して同期間の一人当たり GDP 成長率の平均は 1.06%と、世界平均 1.52%に対して慢性的に低いパフォーマンスを示している (図序-2)。さらに、この地域では 1990年代から 2000年代にかけ、複数の国で政情不安が発生し、開発援助社会からは、被供与国

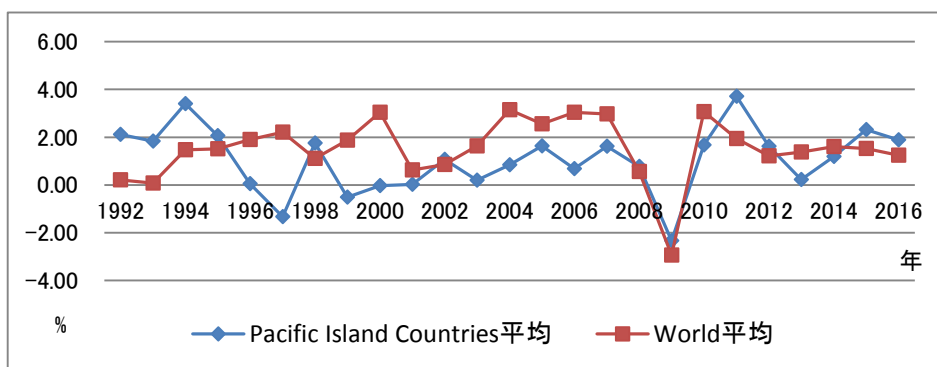
の統治能力や援助政策の有効性などが疑問視されるようになった。例えば、フィジーでは1987年から2006年の間に4回のクーデターが発生し、パプアニューギニアでは1988年から1997年にかけて、ブーゲンビル地方で分離独立運動が発生している。さらに、ソロモン諸島では1990年代後半に部族同士の対立の深刻化から内戦に陥り¹、この地域では唯一「失敗国家」(Failing State)と呼ばれることとなった。

図 序-1 一人当たり純 ODA 受取額の比較



出所 World Bank World Development Indicators より作成

図 序-2 一人当たり GDP 成長率



出所 World Bank World Development Indicators より作成

図序-1、図序-2ともに世界銀行 Data Bank World Development Indicators より、1992年-2015年の164カ国 (World) 及び南太平洋島嶼地域 (Pacific Island Countries) の平均を算出した。対象国は、バヌアツ、トンガ、パラオ、ツバル、ソロモン諸島、サモア、パプアニューギニア、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、キリバス、フィジーの11か国である。

¹ 2003年7月、法と秩序の回復を目的として、PIF加盟国の警察・軍隊からなるソロモン地域支援ミッション (RAMSI) がオーストラリア、ニュージーランドの主導で派遣された。

そこで、各開発援助機関は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 (Saldanha 2004)。しかしながら、それは概して機能してこなかったばかりか、「援助はこの地域の発展へ向けた解決策ではなく、むしろ問題の主要な部分を占めている」 (Hughes 2002: 2) との批判すらなされている。

2. 問題への対応

しかしながら、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。南太平洋島嶼地域におけるガバナンスの問題は、政府構造やリーダーシップの質、政府の説明責任を担保する市民社会の監視能力といった諸問題が根本的な要因であり、国際援助機関などの外部者が簡単に取り組むことができるものではない (Saldanha 2004: 30)。

「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の概念として活用されている。開発援助政策の効果とガバナンスは独立したものとして議論すべきである。

「グッドガバナンス」が対象とする改革の範囲は広く、開発のためのアジェンダとしてはあまりにも問題が多いとの指摘や(Grindle 2004)²、長期の高成長を達成した東アジアの国々の一貫して深刻なガバナンスの欠陥への指摘 (下村 2006: 45) など、「グッドガバナンス」概念を無条件に援助や開発の要素とすることへの批判は近年高まっている。開発援助の念頭に置かれている「グッドガバナンス」は、西欧諸国のような民主的なガバナンスであり、市場経済に協力的なガバナンスである (小池 2004: 90)。そこには当然のように、開発援助機関が持つ価値基準や規範が含まれている。開発援助は、小規模島嶼国が世界市場で先進国と同じ土俵で競争し、民主主義に基づく持続的な経済成長を目指すことを促すものなのであろうか。むしろ、島嶼国内や域内での内発的発展が可能となるよう、各国の特性に応じたガバナンス強化への側面支援が求められているのではないか。

そうであるならば、開発援助関係者にとって最も重要な作業は、まず対象となる国の固有の文化、歴史、慣習などと併せて政治行政制度や市民社会の現状を理解し、ガバナンスの状況や特徴を把握することである。ガバナンス概念そのものは、これまでガバメント (政

² M. グリンドルによれば、1997年から2002/2003年までの世界銀行『世界開発報告』において、「グッドガバナンス」達成のために「なされるべきこと」の記載項目を分析したところ、政府や制度、法律等の分野において、項目が45から116まで拡大していたという (Grindle 2004: 527)。

府) が中心的に担っていた公的な領域に、市民や事業者などの新しいアクターが参加し、水平的ネットワークを形成して統治を行う、そのさまざまな態様や動きを指すものであり、規範化されるべきものではない。むしろ、「(ガバナンスの) 完全な良好状態を想像するよりも、ガバナンスの制度がどのように出現し、発展するのかを理解するほうがはるかに有益な手段」(Grindle 2017: 19) である。そこで、特定のガバナンスの下で政策がどのように実施されているのかについて、一連の政策過程を詳細に観察し、政策の有効性とアクターの関係性を確認するという検証作業が求められる。そのうえで、開発途上国固有のガバナンスの機能を尊重しその国の内発的発展を支援していくための援助政策の形成³がなされる必要がある。

3. 本研究の主題

本研究は、これまで述べてきた「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ものである。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。保健衛生や環境分野などの住民に身近なマイクロレベルにおける政策実施の有効性は、地方分権化や民主的選挙の実施などの政治的コンディショナリティよりも、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⁴における規範の存在といった要素に左右される、という主張を文献調査及び事例分析を通じて検証する。

本研究は、対象地域を南太平洋島嶼地域の政治・経済の中心であるフィジーとし、行政学における政策実施過程研究のアプローチに着目し、ローカルガバナンスの現状把握と固形廃棄物管理政策の有効性について検討を行う。具体的な廃棄物管理政策の調査事例は、廃棄物の 3R (Reduce, Reuse, Recycle) の取組である。

³ 経済学の立場から開発研究を行っている下村は、「弱みを指摘するよりも、途上国に潜在する強みを育成」する途上国支援を提唱している(下村 2006: 58)。

⁴ 本研究で使用する「コミュニティ」という言葉は、基本的に地域における集合体、あるいは地域レベルで活動する団体のことを指す。事例分析で紹介する地域の住民団体を指す場合には、基本的に「地域コミュニティ」という用語を使用している。

ここで、簡単に分析対象の選定理由について確認する。対象地域とする南太平洋島嶼地域は、そのほとんどが島嶼で構成されており、経済構造や海洋国家としての共通性もある一方で、言語や民族などの文化的背景や、旧植民地時代からの影響を受けている統治機構など、国家間の差異は決して小さくはない。しかしながら、開発援助という側面では、主要な開発援助機関がフィジーに事務所を設置し、二国間援助だけではなく広域的な開発援助政策を実施し、フィジーを中心とした域内協力体制が構築されている。さらに、南太平洋島嶼地域で設立されたリージョナルな国際機関との連携活動も活発である。したがって、フィジーにおける新たな政策の導入は域内の他の国とも相互に関係し、本研究で得られる含意もまた、域内の関連政策への適用が可能となる。

次に、政策分野及び分析手法について確認する。まず、対象とする固形廃棄物管理政策は、行政と市民が密接に関係する環境衛生分野における行政政策であり、政策実施過程における中央地方政府間関係について、アクター間の関係性を通じて特徴を把握することができる格好の政策分野である。特に、開発途上国のごみの問題は、生活者が存在すればかならず発生する問題であり、サービスを提供する基礎自治体の公務員の取組姿勢によって政策実施内容が規定される。そこで、本研究ではローカルレベルの活動に焦点を当て、担当省庁や開発援助機関の役割だけではなく、廃棄物行政を担当する地方自治体職員や、学校、地域コミュニティなどの役割にも着目する。また、政策の有効性を分析する手法として政策実施研究の枠組を活用し、固形廃棄物管理政策について、政策決定、政策実施及びそのフィードバックとしての政策変容という一連の流れを捉え、有効な政策実施の要件を検討する。

本研究では、以上のような事例分析を通じて、開発援助政策の有効性と「グッドガバナンス」概念は独立して扱うべきものであり、政策の有効性は開発途上国が持つ特性や強みから直接判断すべきものであることを明らかにする。

4. 本研究の構成

本研究の構成及び概要は次のとおりである。

まず第 1 章では、南太平洋島嶼地域の概要と特性について整理し、先行研究によるこれまでの議論や課題を明らかにする。

次に第 2 章では、開発援助におけるガバナンス概念及び「グッドガバナンス」を批判的に検討する。そのうえで、南太平洋島嶼地域への開発援助政策における「グッドガバナンス」

ス」概念の浸透を確認し、ローカルガバナンスの事例としてフィジーにおける伝統的ガバナンスの状況を整理する。これらを踏まえ、開発援助政策におけるローカルガバナンス把握の重要性について指摘し、第一線で活躍する公務員やコミュニティとの関係性の視点を提示する。さらに、本研究の分析に使用する政策実施過程研究の分析枠組を取り上げ、研究主題及び仮説を提示する。

第 3 章では、南太平洋島嶼地域の行政機構の概要を整理したうえで、フィジーの政治・行政機構の概要や公務員制度など、国家レベルでのガバナンスの仕組みと現状を確認する。さらに、政策実施の舞台となるフィジーの地方自治制度及び地方自治の現状について分析し、第 4 章以降の事例分析に向けた検討を行う。

第 4 章では、フィジーにおける固形廃棄物管理行政の事例を分析するにあたり、ローカルガバナンスの視点からその位置付けを整理し、開発援助機関によるフィジーの廃棄物管理分野へのこれまでの支援状況を資料調査から確認する。そのうえで、廃棄物管理に関する法律及び国家計画の概要や進捗状況を分析し、フィジーにおける廃棄物行政の現状と課題を検討する。

第 5 章では、事例として廃棄物の 3R (Reduce, Reuse, Recycle) の取組を取り上げる。まず、政府開発援助として 3R の取組を導入した日本の国際協力機構 (JICA) による技術協力を概説する。次に、政策実施過程研究の分析枠組であるボトムアップ・アプローチを用いて、廃棄物管理政策の担当省庁である環境局、実施主体である都市部の地方自治体 (スバ市役所、ラウトカ市役所、ナンディ町役場) における実施過程を分析する。また、実施における自治体職員の役割や機能、実施協力者である学校や地域コミュニティ等のアクターとの関係性について、現地でのインタビュー調査の結果を踏まえ分析する。

第 6 章では、第 3 章・第 4 章における分析及び第 5 章における固形廃棄物管理政策の実施過程の分析に基づき、本研究の主題を構成する仮説の検証を行う。

最後に結論では、本研究の内容を総括し、フィジーにおける固形廃棄物管理政策の実施過程研究から得られた結果、その含意及び今後に向け残された課題について論じる。

第1章 南太平洋島嶼地域における開発課題と先行研究

1. 研究の対象地域

本研究が対象とする南太平洋島嶼地域は、オセアニア地域に分類される地域のうち、先進国であるオーストラリア、ニュージーランドを除いた島嶼部の国及び地域である。特に断りがない限り、呼称は「南太平洋島嶼地域」を使用する。なお、これに対応する英語表記は、“Pacific Islands”、“South Pacific Islands”、“Pacific Island Countries (PIC)”等となるが、必ずしも呼称が統一されているわけではない。なお、文脈上、政府開発援助等においてオーストラリア、ニュージーランド等を含んだ太平洋地域全体を指す場合、「大洋州」という用語を使用する。

また、この地域は、通常メラネシア、ポリネシア、ミクロネシアの3つの小地域に分類されており、現在、独立国、自由連合国、海外領土など、いくつかの形態に分類できる22の政治単位があるが、うち国家として独立しているのは12カ国⁵である。なお、南太平洋島嶼地域は、天然資源に恵まれ人口700万人を越えるパプアニューギニアを例外として、概して人口規模は小さく⁶、国土も狭小である。世界銀行の所得分布では、域内の国家ではフィジー、パプアニューギニア、パラオが高い所得分布となっているほかは、いずれも所得水準は低く、独立国はいずれも開発途上国として位置付けられている（表1-1）。

本章では、まず、南太平洋島嶼地域における開発上の諸問題について確認したうえで、この地域の文化的、政治経済的な特性について、先行研究とその指摘内容を中心に整理していくこととする。

⁵ 一般的にポリネシア国家としてトンガ、サモア、ツバル、メラネシア国家としてパプアニューギニア、バヌアツ、ソロモン諸島、両者の混合国家としてフィジー、ミクロネシア国家としてキリバス、マーシャル、ミクロネシア、パラオ、ナウルに分類される。なお、独立国ではないがニュージーランドと自由連合の関係にあるクック諸島やニウエ等が一地域として取り扱われるほか、仏領ポリネシア、ニューカレドニアなどの海外領土も含まれる。日本は2011年にクック諸島を国家として承認している。

⁶ リージョナル国際機関 South Pacific Community (SPC)で取りまとめた2016年6月時点での地域全体の推定人口は約1,144万人、うちメラネシア地域が約1,025万人、ミクロネシア地域が約52万人、ポリネシア地域が約66万人である（South Pacific Community 2016）。

表 1-1 南太平洋島嶼地域国家の所得分類

国名	所得グループ
フィジー	高中所得国
キリバス	低中所得国
マーシャル	高中所得国
ミクロネシア	低中所得国
ナウル	高中所得国
パラオ	高所得国
パプアニューギニア	低中所得国
サモア	高中所得国
ソロモン諸島	低中所得国
トンガ	高中所得国
ツバル	高中所得国
バヌアツ	低中所得国

分類: 低中所得 一人当たりGNI (2016年) \$1,000-3,955,
 高中所得国 \$3,956-12,235, 高所得国 \$12,236-

出所 World Bank List of Economies (June 2017) より作成

2. 南太平洋島嶼地域が抱える開発上の諸問題⁷

南太平洋島嶼地域における国や地域の社会構造や経済構造は国ごとに大きく異なり、資源国で人口 700 万人を超えるパプアニューギニアや、工業開発が進んでいるフィジーのような比較的規模の大きい国と、人口 1 万人前後のツバルなどの国や地域とを単純に比較することはできない。しかしながら、この地域の地理的・社会的な条件を背景に、開発を考えるうえで無視できない島嶼地域に共通したハードルとして、以下の 5 つの点を主にあげることができる。

第 1 に、この地域の国々が抱える地理的な条件があげられる。代表的なものは、拡散性（国土が広大な地域に散らばっている）、狭隘性（国内市場が小さい）、遠隔性（国際市場から地理的に遠い）などの、国土開発を行うにあたっての所与的地理条件の厳しさである（外務省 2017: 153）。例えば、ミクロネシアのキリバスは、国土面積は 811 km²、人口は約 11 万人の東西に広がる環礁島で構成される国である一方、世界第 3 位の EEZ 面積（約 355 万 km²）を持つ広大な海洋国家である。国内での交通や物資の運搬、各種行政施策の実施、インフラの整備などにさまざまな障害が伴うことは避けられない。また、メラネシアのパプアニューギニアは 800 以上の言語を持つ多言語国家であり、世界で最も断片的な

⁷ 本節及び次節は、筆者（Konosu 2011）（英文）の記載内容を加筆修正したものである。

(fragmented) 地域とされる (Reilly 2004: 480)。地理的条件に加え、民族的な観点も考慮すれば、単一民族・言語で構成される同質性の高いポリネシアの国と比較し、メラネシアの国々における開発に伴う諸条件はさらに厳しいといえることができる。

第2に、これらの地域の産業構造が、農業・漁業中心の第1次産業依存型経済であること、また、そのために自然災害や国際価格の変動といった外的要因に対して脆弱であることがあげられる。歴史的には、植民地時代から商品作物であるコプラやサトウキビの生産が行われてきているが、作付面積も小さく、機械集約的な生産方法ではないことに加え、その多くは旧宗主国への輸出割当⁸などによりかろうじて外貨獲得産業として成立していることから、基本的に第1次産業の国際的競争力は極めて低い。近年ではトンガのカボチャの日本への輸出などの成功事例もあるが、天候や市場価格に大きく左右され、経済のけん引役となるほどのものにはなっていない。

第3に、第1、第2の特徴からもいえることであるが、伝統的に自給自足経済であり農業・漁業等を中心とした生活様式が残る島嶼地域では、概して民間部門の発達が遅れ、相対的に公共セクターによる経済活動が主要な位置を占めている。人口2万人弱のクック諸島では、1990年代にニュージーランド及びアジア開発銀行による行政改革が実行される前は、全人口の18%が政府に雇用されており、公共支出はGDPの86%を占めていた (Larmour 1998: 8)。このように小規模島嶼国で主要産業がない国・地域では、公共セクターが代表的な産業となっている。また、人口規模の大きな国であっても、伝統的土地所有制度の存在や法制度の未整備等により、企業活動には制約が伴う。

第4に、いずれの国々も独立後歴史が浅く（その多くは1970年以降に独立している）、国家の発展に必要な人材育成が遅れている。オーストラリア政府やニュージーランド政府による奨学金を得て高等教育を受けた専門的人材が、より安定した生活や自国より高い給与を求め、海外へ移住することによる頭脳流出 (brain drain) 現象も無視できない。

そして第5に、科学的に未だ解明できていない部分が多いものの、気候変動による海面上昇や温暖化などの影響によるマラリアなどの熱帯地域に特有の感染症の拡大、サイクロンや津波などによる自然災害の被害などの脅威があげられる。地球規模の環境問題の顕在化によって、小さな環礁で形成されている島嶼地域では、国の存続やアイデンティティーそのものが脅かされているといえる。

⁸ フィジーにおける EU への砂糖輸出などの事例があげられる。

このように、全世界における人口規模や面積規模の極めて小さな割合を占めるにすぎない太平洋島嶼地域ではあるが、この地域が抱える開発上の問題は、他の地域の開発途上国にも共通のものであるとともに、当該地域の研究の際には無視できない地域固有の課題であることを十分に認識しておく必要がある。

3. 南太平洋島嶼地域の経済構造の特徴

ここでは、南太平洋島嶼地域における開発を考察するにあたり、この地域の経済特性を端的に表すものとして、特に小規模島嶼国の経済的特性に基づき構築された MIRAB モデルについて述べる。

MIRAB という単語は、Migration (移民)、Remittances (送金)、Aid (援助)、Bureaucracy (官僚制) の頭文字をとった造語⁹である。MIRAB 経済とは、南太平洋島嶼地域の小規模島嶼国に特有の上記 4 つの単語で象徴されるような経済的特性、すなわち、経常収支移転による受け入れ（送金、配当、利子所得、社会保障による収入、政府補助金等と海外からの政府開発援助）と非貿易財である公共サービス（通常政府によって独占されているため、官僚制という用語を用いている）が、島嶼国の経済成長の先導的機能を果たしているという経済構造を示している。この研究の目的は、1980 年代当時の開発援助国・機関が南太平洋島嶼地域に対する援助の背景としていた考え方、すなわち、輸出産業の発展と民間投資が牽引する経済成長モデルに依拠した当時の援助理論に対抗して、島嶼地域の特性を背景とする経済モデルを提示することであった (Bertram 1999: 105)¹⁰。

ここでは開発にかかる経済理論を論ずるものではないが、MIRAB モデルの研究が紹介されて 30 年以上経過した現在でも、ポリネシアの国やミクロネシアの国などでは依然として

⁹ MIRAB モデルは、経済学者である G. バートラムが提唱したもので、南太平洋島嶼経済の特性を一言で表すものとして現在でも使用されている。当初 1986 年の研究では、その調査対象をクック諸島、ニウエ、トケラウ、キリバス、ツバルというキリバスを除いて人口規模が極めて小さい小島嶼国・地域を対象としていたが、1999 年の研究では、具体的に経済指標を用いて太平洋島嶼国の広範な経済構造を対象として分析を行った。パプアニューギニアとフィジーを除き、メラネシア地域よりもミクロネシア及びポリネシア地域において、MIRAB 経済モデルがより当てはまることを説明している (Bertram and Watters 1986 ; Bertram 1999)。

¹⁰ また、MIRAB モデルでは、これらの地域の経済行動を把握するためにミクロの経済主体もマクロ経済に組み込むべきだとして、この地域における家族や親族関係 (kinship) を中心とした経済活動の特殊性にも焦点をあてている。この “kinship” は、南太平洋島嶼地域において伝統的に資源配分や意思決定にも影響を及ぼす要素である。

このモデルが適用できる¹¹。海外からの自国民による送金と開発援助が恒常的に資金として流入し、それに支えられて一定の経済成長が安定的に確保される限りは、MIRAB型経済構造に依拠するシステムが、いわば国家公認のシステムとして機能することとなる¹²。国家成長戦略や財政政策も当然に海外からの送金や援助を前提に策定されており、またそれを前提として援助機関側もこれまで財政援助を含む開発援助を行ってきたという事実も否定できない¹³。MIRAB型経済構造における島嶼国の経済と開発政策は、開発援助など外部からの資金流入によって歪み、主権国家としての自律的な戦略性や成長の機会を奪われているのではないか。特に小規模島嶼国では、外部からの資金流入と他律的な経済成長とが自律的な国家運営を長期間に渡って阻害するという、「MIRABの罠」とでもいうべき状況に陥っているととも考えられる。外部からのコンディショナリティの下、選択肢の幅がなくなる状況に陥るまで構造調整は先延ばしされ、その結果、国家の主権が脅かされるとの主張は現実的である (Macpherson and Macpherson 1998: 75)。ここに、開発と援助の背景にあるこの地域のガバナンスの現状の把握と、現在の「グッドガバナンス」概念を前提とした開発援助政策に対する批判的検討の必要性が求められてくるのである。

¹¹ 例えば、トンガは人口約10万人のポリネシア地域の国であるが、国内居住人口より多くの国民が海外に移住しているといわれている。海外送金がGNIに占める割合を計算すると、2000年代平均は約28%、2010年代平均は約21%である (世界銀行 World Bank Data より 2001年から2016年の数値を算出)。

¹² ポリネシア地域においてMIRABは経済を安定させ紛争を予防するための国家戦略であるという意見もある (Ware 2005: 445)。

¹³ オーストラリア国立大学名誉教授 H. ヒューズは、オーストラリア政府上院外務・国防・貿易関係委員会への提出書において、大洋州へのオーストラリアの援助の有効性に疑問を呈し、全ての援助を一度中止すべきとしているが、一方奨学金については、「オーストラリアでの教育がすでに大洋州の家族が求める移民への第一歩であり、そしてオーストラリアへの移住は島嶼地域への送金を増額し、貯蓄と技能を生み出し、島国へ戻って事業を始めることにつながる」とMIRAB構造を前提として主張を行っている (Hughes 2002: 3)。

4. 本研究に関連する先行研究

4.1 南太平洋島嶼地域に関するガバナンス研究

南太平洋島嶼地域における開発や行政に関する研究は、主としてフィジーに本部がある南太平洋大学 (University of South Pacific: USP) ¹⁴や、旧宗主国で現在の主要な開発援助国であるオーストラリア、ニュージーランド等の大学・研究機関等に設置されている地域研究機関を中心に行われている。研究者も当初行政官として赴任した経験を持つ者 ¹⁵や島嶼国出身者など、専門分野を通じた地域研究コミュニティが形成されている。日本人の社会科学系の研究者は極めて少ない ¹⁶。

南太平洋島嶼地域のガバナンスに関する先行研究を分類すると、リージョナルな国際機関である太平洋諸島フォーラム (Pacific Island Forum: PIF) におけるガバナンス概念の導入や、安全保障とガバナンスといった、大洋州地域のガバナンスに関する研究、特定の国・地域や腐敗、選挙、行政改革といった個別分野を対象としたガバナンス研究、さらにリージョン間の比較分析を通じた比較ガバナンス研究の三種類に分類することができる。リージョナルガバナンスについては本研究の対象とはしないので、ここでは 2 番目及び 3 番目について確認する。

まず、特定の国家・地域に関するガバナンス研究については、南太平洋島嶼地域出身の研究者による出身国の研究を除くと、フィジーに関する研究が圧倒的に多い。フィジーにおける度重なるクーデターの発生と憲法改正、総選挙の実施という事象に対し、民族対立の背景には、慣習的権威層による植民地時代に新たに創造された「伝統」の政治的利用があったとするローソンの研究 (Lawson 1996) や、クーデターによる軍や教会、官僚などの新たな権威層の発生がフィジー社会の分断を深化させたとする研究 (Halapua 2003) など、クーデター発生の背景と関係アクターの関係性についての研究が特徴的である。2006 年の 4 度目のクーデター後にも多様な分野の研究者からの研究が行われている (Firth, Fraenkel, and Lal 2009)。また、フィジー以外の国についても、サモアにおける伝統と西

¹⁴ 1968 年にフィジーの首都スバに開設された 12 か国・地域が運営する総合大学で、加盟国にもサテライトキャンパスが設置されている。島嶼研究所が置かれており、さらに 2003 年から数年間学内に開発とガバナンスに関する高等研究所が開設 (2008 年に改組) されたことから、周辺国の研究者との合同研究が積極的に行われている。

¹⁵ USP 開学時から南太平洋島嶼国研究者として長年携わったニュージーランド出身の R. クロコムは、行政官としてクック諸島へ赴任したことが研究を始めるきっかけとなった。

¹⁶ 南太平洋島嶼地域全般の政治経済、開発援助についての研究 (小林 1994)、フィジー憲法及び政治等の法学研究 (東 2010) などがある。

欧的ガバナンス概念の相克に関する研究 (Huffer and So'o 2005)、ツバルやキリバスにおけるガバナンスの実態分析に基づいた「グッドガバナンス」概念の適用への批判的な研究 (Macdonald 1998) (Goldsmith 2005) 等、個別の課題や国に特化した研究は多い。さらに、南太平洋島嶼地域全体を対象とした比較研究としては、各国の政治・行政制度がどのように外部から移植され適用されてきたのかについて植民地時代から現代まで比較分析を行った研究 (Larmour 2005) や、経済学の視点から開発援助とガバナンスの関係についてガバナンス指標を用いて行った研究 (Gani 2009) などがある。

これらの研究では、歴史・文化的背景や植民地時代から受け継いだ政治制度は国によって異なるものの、南太平洋島嶼地域の国家が総じて統治能力が弱いことが指摘されている。主な指摘は、地域共通の課題として、植民地時代の制度と近代的な制度の不整合や部族間紛争による政治的不安定さ、言語や出身地域を中心とした同族主義や権威層（これには慣習的首長だけではなく、軍人、政治家、官僚などの新権威層も含まれる）の影響力、そこから導き出される強力で統一されたリーダーシップの不在、政府を監視する市民社会の弱さなどである。開発援助については間接的に触れられており、近代的統治システムと南太平洋島嶼地域の伝統的統治システムとの関係性を論じているものが多い。南太平洋島嶼地域におけるガバナンスを対象としたこれらの研究で導き出される結論は、「制度や文化が国ごとに異なる島嶼国に西欧先進国の制度を導入しても期待される成果は得られず、また、『グッドガバナンス』に向けた手ごころな処方箋も存在しないため、被供与国が自ら内発的な変革を行っていくことを促していくことが重要である」 (Saldanha 2004: 42) という言葉に集約することができるだろう。したがって、これらの先行研究は、本研究を進めていくための予備的知識として使用したい。

4.2 南太平洋島嶼地域及びフィジーの地方自治に関する先行研究

本研究では、具体的な分析対象としてフィジーにおける固形廃棄物管理政策について取り上げる。序論で確認したように、廃棄物行政は地方自治体を中心となって実施するものであり、地方自治制度やその現状についての確認が重要となる。しかしながら、太平洋島嶼地域におけ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、国際的に拡大している地方政府研究と比較可能な研究が不足している状況下であり¹⁷、参考と

¹⁷ コモンウェルス事務局の調査資料として、G.ハッサルらが南太平洋島嶼地域の地方自治制度概要を整理しており (Hassall et al. 2011)、本研究も参考資料として活用した。

なる先行研究は乏しい。例えば、この地域における国・地域の中央地方関係の全体像について概要を整理した P.ラムールの研究 (Larmour 1999) は、「グッドガバナンス」概念の登場と地方分権化に向けた開発援助の方向性について紹介しているものの、地方分権の定義がなされておらず、実際の地方自治の現状については何ら述べられていない。

一方、コモンウェルス事務局が大洋州の地方政府のキャパシティ・ビルディングを目的に実施しているプロジェクト¹⁸の一環として、効率的・効果的な地方自治の運営及び地方自治体法等の改正に向けた調査研究を行っており、これにより法制度を通じた大洋州全体の行政機構の概要及びフィジー、ソロモン諸島、サモアの地方自治制度の概要確認が可能である (Sansom 2013)。また、フィジーの地方自治制度については、M.ラーマン及び S.シンがローカルガバナンス強化の観点から地方自治制度や2006年のクーデター以降の地方自治体改革の方向性に関する研究 (Rahman and Singh 2011) を行っており、フィジーにおける地方自治制度の全体像を確認することができる。しかしながら、両者とも自治体の行政活動の実態にまでは踏み込んでおらず、そのような先行研究も見当たらない。

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、上記のような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詳細に確認するとともに、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不可欠になる。

¹⁸ コモンウェルス地方自治体フォーラム大洋州プロジェクト (Commonwealth Local Government Forum (CLGF) Pacific Project)。詳細については第3章で触れる。

第2章 開発援助とローカルガバナンス

1. 本章の構成

本研究は、フィジーにおける廃棄物管理政策を事例に、フィジーにおける政策実施を取り巻く諸アクターの関係性の確認と政策実施の有効性を出発点として、南太平洋島嶼地域における「グッドガバナンス」規範に基づく援助政策を批判的に検討することを主眼としている。本章ではまず、開発援助の文脈で使用されているガバナンス概念を概説し、「グッドガバナンス」概念導入の背景や現状を踏まえたうえで、本研究におけるガバナンス概念の捉え方について整理する。次に、南太平洋島嶼地域への開発援助政策における「グッドガバナンス」規範の浸透状況から、開発援助政策の導入の際に尊重されるべき地域固有の文化や伝統などの地域特性に関する事例として、本研究の対象国であるフィジーの伝統的ガバナンスについて考察する。最後に、これらを踏まえ、現在の開発援助とガバナンスの関係をめぐる議論において不足している視点及び関心が向けられなければならない事項について指摘し、分析のための理論的枠組を提示する。

2. 開発援助とガバナンス

2.1 開発援助におけるガバナンスの概念

「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。ガバナンスは国際援助機関や国ごとにその使用概念も異なり、共通の定義があるわけではない¹⁹。ただし、ガバナンスの共通要素としては、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（稲田 2006: 7）。

ガバナンス概念が広がっていった時代背景としては、1980年代以降のラテンアメリカやアフリカ諸国の経済停滞や、1990年前後の東西冷戦の終焉を受け、先進国側の「援助疲れ」の状況が続き、限りある援助資金が途上国の開発という本来の目的に沿った形で、効率的・効果的に使用されることをこれまで以上に要請するようになったことがある（白鳥

¹⁹ 論者によって開発分野における「ガバナンス」の整理は異なる。三権分立、法の支配、人権の尊重など民主主義の構成要素を主に論ずる政治ガバナンスと、財政規律、税収、公企業の実績、地方への権限移譲、行政の効率性などを主に論ずる経済ガバナンスの二つに分類するものや（近藤 2003）、政治ガバナンスと経営ガバナンスに概念を分類するものなどがある（Hydén 2011）。

1998)。開発援助分野において「ガバナンス」という用語が初めて登場したのは、1989年の世界銀行のサブサハラ・アフリカ支援に関する報告書である。世界銀行はこの報告書の中で、1980年代の構造調整の努力にもかかわらず、アフリカが低い経済成長を示す原因は公共セクターの失敗にあると指摘し、経済発展に向けたガバナンスを確立するための政治改革を指摘した（World Bank 1989）。こうして1990年代以降、開発援助の分野ではガバナンスを重視する議論が広まっていった。以下では、代表的な国際援助機関における「ガバナンス」の定義を確認する。

まず、最初にこの用語を取り上げた世界銀行は、ガバナンスを、「一国において経済的・社会的資源が開発に向け管理・運営される際に行使される権力の手法（manner）」と規定し、その対象分野を、公共管理部門の管理・運営、アカウンタビリティ、開発のための法制度、そして情報と透明性と定義した（World Bank 1992）。世界銀行は定款の範囲外となる政治権力や政治政党などの政治面のガバナンスに干渉することができなかつたため、適切な経済運営の前提となる行政サービス改革や財政規律の確保などに関するガバナンスに注目したのである。ただし、世界銀行がガバナンスという言葉を用いた背景には、途上国の民主化を国際開発援助の究極の目標として掲げたい米国が、それに反対する北欧諸国に対する配慮として、『民主化』という言葉でドナー間で最も重要なものとしてシェアすることを断念しつつ、その代わりに世界的に「ガバナンス」という表現を一般化させることによって、開発援助を通じた途上国の民主化推進を国際的な共通認識とする」（近藤 2003: 4）思惑があり、妥協の産物であったといえる。

また、アジア開発銀行（ADB）は、世界銀行によるガバナンスの定義を引用したうえで、民間セクターにもその対象を広げ、広義ではガバナンスを「市民が市民間及び政府の機関や職員と相互に作用する組織的環境」と位置付け、「グッドガバナンス」の要素が適用される行動分野として、アカウンタビリティ（政府のキャパシティ・ビルディング）、参加（参加型開発プロセス）、予測可能性（法制度）、透明性（情報の公開性）の4つを掲げている（Asian Development Bank 1999）。

国連開発計画（UNDP）は、ガバナンスを「ある国の事項をあらゆるレベルで管理するための経済的、政治的、行政的権力の行使で、権力の行使を方向付けるメカニズム、プロセス、制度で構成される」と定義しており、「グッドガバナンス」は「参加型で、透明性があり、説明責任を有し効率的である」ものとしている。ガバナンスが国家だけではなく民

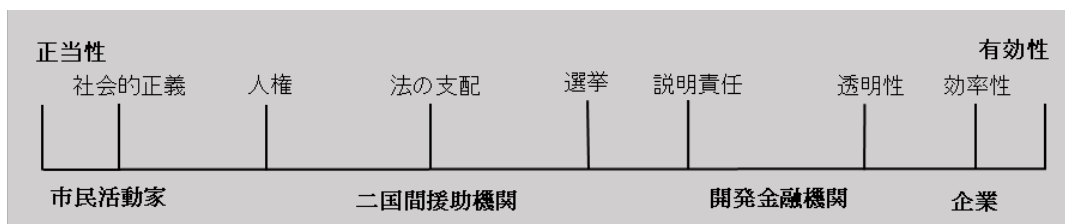
間セクターや市民社会にも行使され、それらすべてが持続可能な人間開発を達成するための役割を果たしていることを重要視している（UNDP 1998）。

また、経済協力開発機構（OECD）はガバナンスを、「政治体制の形態、一国の経済・社会の資源管理における権力行使の過程、政府の政策形成及び実施能力や政府機能の遂行に関する能力」の3つの側面から説明し、法の支配、公共セクター管理、腐敗統制と軍事支出超過の抑制をガバナンスの要因として重視している（OECD 1995）。

日本の援助機関である国際協力機構（JICA）は、その援助におけるガバナンスの定義として、「ある国の安定・発展の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で、動員し、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の協働関係や意思決定のあり方など、制度全体の構築や運営のあるべき姿」を提案している（国際協力機構 2004a: 21）。ここではガバナンスを、大きく政府を含む一国の国内全てのアクターに関するガバナンス（政治体制）、中央地方政府のガバナンス（政府機能）、政府、民間部門、市民社会それぞれの相互関係に係るガバナンス（相互関係の仕組みや制度）の3つに分類し、対象国の社会全体をガバナンスの対象と捉えている。

このように、各開発援助機関がどの範囲までをガバナンスの対象とするか、あるいは何をガバナンスとして重要視するかによって定義や解釈は異なり、UNDPやJICAのような政治体制を含むガバナンスの定義を広義のガバナンス、世界銀行のように政治体制を除いたガバナンスを狭義のガバナンスと呼ぶこともある。図2-1は、これらの援助関係者がガバナンスを実践する際にどの領域に重点を置いているのかを便宜的に示したものである。企業や世界銀行のような開発金融機関であれば経済的視点から透明性や説明責任に重点を置き、一方で市民社会や研究者は社会的正義といった領域に重点を置いている（Hydén 2011: 9）。さらに最近では、2001年の9.11米国同時多発テロ事件によるガバナンスの重要性の再認識により、国全体の制度及びガバナンスを念頭に置いた援助を行うべきという考え方へのシフトも指摘されている（近藤 2003: 5）。

図 2-1 主要アクターがガバナンス分野で重点を置く位置



出所 Hydén (2011: 9)

2.2 「グッドガバナンス」概念の浸透と批判

開発援助分野ではさらに、より良いガバナンスを指向する規範的な概念として「グッドガバナンス」という用語を用いるようになった。世界銀行が1992年に出した報告書では、融資した援助プログラムや事業が、技術的問題ではなく相手国政府の活動の質の問題で予定されていた結果が出せなかった経験をあげ、「グッドガバナンス」は経済成長を可能とする環境を創造し、維持することを主眼としており、健全な開発管理と健全な投資とは密接不可分であるとして、アカウンタビリティ、開発に向けた法的枠組、情報と透明性の重要性をあげている (World Bank 1992: 47-48)。このような「グッドガバナンス」論は、ガバナンスと援助効果の議論につながっていく。1998年の世界銀行の報告書“Assessing Aid” (World Bank 1998) は、被援助国のガバナンスの度合いと援助効果に相関関係があるとして、ガバナンスの良い国には援助を強化し、そうではない国には減らすべきであるとする「選別」論に根拠を提供することとなった (稲田 2006: 12)。「グッドガバナンス」は、概念ではなく援助の基準、あるいは選定条件として規範化され、援助の有効性は被供与国のガバナンスの状況に左右されるという考え方をもたらした²⁰。その背景には民主主義が政治発展や経済発展を可能とするという考え方があり、民主的な選挙による代議制制度の整備、法治主義ないしは明示のルール (法律) による行政、業績・能力を基準とする官僚機構の整備、効率的な政府経営、そして汚職や腐敗の根絶が「グッドガバナンス」の基本的な構成要素とされている (新川 2011a: 23)。代表的な国際援助機関のガバナンスと「グッドガバナンス」の構成要素と重点分野は次のように整理される (表2-1)。

²⁰ 小林誉明は、ガバナンスは1990年代は援助によって改善されるべき「対象」として、2000年代は援助協調体制の下、援助を受けるための「前提 (選別基準)」として使われるようになったと整理している (小林 2011)。

表 2-1 主要開発援助機関の援助動向概要

	ガバナンスの定義	グッドガバナンスの構成要素	重点分野
世界銀行	ある国家における経済的・社会的資源の管理において行使される権力の様態	<ul style="list-style-type: none"> ・説明責任 ・法の支配 ・情報と透明性 	<ul style="list-style-type: none"> ・公共部門改革 ・地方分権化 ・法制度整備
UNDP	あらゆるレベルと手段によって国家運営を行ううえでの経済的、政治的、行政的な権力の行使	<ul style="list-style-type: none"> ・市民参加 ・透明性と説明責任 ・効率性 ・公平性と社会的正義 ・法の支配 	<ul style="list-style-type: none"> ・法整備支援 ・選挙支援 ・司法へのアクセス支援 ・人権尊重 ・情報へのアクセス支援 ・分権化と地方ガバナンス ・公共行政と市民サービス改革
OECD-DAC	社会的、経済的開発のための資源の管理に関する社会内における政治権力及び指揮権の行使	<ul style="list-style-type: none"> ・人権 ・参加 ・法の支配 ・政府の能力 	<ul style="list-style-type: none"> ・法の支配の強化 ・汚職撲滅 ・公的部門管理 ・過度な軍事支出削減
JICA	ある国の安定・発展の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で動員し、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や意思決定のあり方など制度全体の構築や運営のあるべき姿	<ul style="list-style-type: none"> ・参加 ・法治主義・社会的公正 ・効率性 ・権力の抑制と均衡 	<ul style="list-style-type: none"> ・民主化支援 ・行政支援 ・法整備支援

出所 国際協力機構（2004a: 29）より抜粋

また、1990年代以降、各国のガバナンスの状況は、開発援助機関や非政府組織（NGO）が開発したガバナンス指標というデータを用いて比較されるようになってきている。代表的なものとしては、世界銀行の“Worldwide Governance Indicator”（表2-2）や、トランスパレンシー・インターナショナルの“Corruption Perception Index”などがあげられる。世界銀行やアジア開発銀行では、各国のガバナンス指標の数値を融資の国別配分額の決定に活用している（国際協力機構 2008a: 118）。

表 2-2 世界銀行ガバナンス指標

6つの総合指標	指標の意味
国民の声(発言力)と説明責任 (Voices and Accountability)	国民の政治参加(自由かつ公正な選挙など)、結社の自由、報道の自由があるかどうか
政治的安定と暴力の不在 (Political Stability and Absence of Violence)	国内で発生する暴動(民族間の対立を含む)やテロリズムなど、制度化されていない、あるいは暴力的な手段により、政府の安定が揺るがされたり、転覆される可能性がどれだけあるか
政府の有効性 (Government Effectiveness)	行政サービスの質、政治的圧力からの自立度合い、政府による政策策定・実施への信頼度、政府による(改革への)コミットメント
規制の質 (Regulatory Quality)	その国の政府が、民間セクター開発を促進するような政策や規制を策定し、それを実施する能力があるかどうか
法の支配 (Rule of Law)	公共政策に携わる者が社会の法にどれだけ信頼を置いて順守しているか。特に契約の履行、警察、裁判所の質や、犯罪・暴力の可能性など
汚職の抑制 (Control of Corruption)	その国の権威・権力が一部の個人的な利益のために行使される度合い。汚職の形は大小を問わず、また一握りのエリートや個人の利害関係による国家の支配も含む

出所 World Bank (2006: 2-3)、訳は国際協力機構 (2008a: 121) による。

しかしながら、「グッドガバナンス」の捉え方や「グッドガバナンス」の評価手法に対しては、すでにさまざまな批判もある。例えばガバナンス指標に対しては、その多くがガバナンスの低さを名指しで非難するような指標であり、不透明で不十分なデータを用いて作成された指標を用いて融資の決定を行っているとの批判がある (Hydén 2011: 30)。また、M.グリンドルは、開発援助機関が被供与国に提示するガバナンス要件があまりにも多岐に渡ることから、被供与国は多様な分析枠組を活用してアジェンダを最小化し、国の特性に応じて意思決定を進めていくべきとする“Good enough governance”論を展開した (Grindle 2004 ; Grindle 2007)。そして近著では、「グッドガバナンス」論に決別を告げるべきであると論じている (Grindle 2017)。

ガバナンスを援助政策と結び付けることによる被供与国選抜強化の動きや、相手国の内政への干渉、欧米先進国の価値観や制度の押し付けなどへの批判に対して、開発途上国側のオーナーシップを尊重する動きもある (稲田 2006)。しかし、岩崎育夫が指摘するように、「グッドガバナンス」概念は、欧米諸国の特有な社会構造や歴史的な政治経済経路の中から生まれたものであり、「グッドガバナンス」の普遍性を強調し、被供与国に具現化した制

度を導入すれば、それが自動的に機能するというものではない(岩崎 2006: 181)。むしろ、被供与国の社会文化的特性や社会経済制度の状況を踏まえたうえで、必要なガバナンス機能を強化していくという対応がなされるべきであろう。

このように、「グッドガバナンス」概念は、開発援助側の価値基準や、民主化、市場経済化の性急な導入といった側面も伴い、価値中立的なガバナンスの概念からはずれて援助の規範として使用されているという状況がある。これは、一国における開発援助政策を論じる際に、ガバナンス概念をどのように取り扱うか注意が必要となることを示している。

2.3 ガバナンス研究とローカルガバナンス

ここで、ガバナンス論を取り巻く研究の動向について言及しておきたい。ガバナンス論が注目されるようになった背景には、先進国の1970年代の「大きな政府」による福祉国家運営と財政赤字の慢性化や、その後の1980年代の新自由主義に基づく「小さな政府」を志向した規制緩和や民営化、そしてニューパブリックマネジメント(NPM)の導入による政府機能の分散化、断片化など、時代や課題に応じた政府の機能の変容がある。このような課題に対して、従来の政府部門を分析対象としたアプローチでは到底理解や対応を図ることができないことから、それに代わる新たなアプローチとしての枠組、すなわち「ガバナンス・アプローチ」が理論的にも実践的にも求められるようになってきたという背景がある(堀 2017: 4)。

ガバナンス概念は、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論者の立場は異なる。代表的なものとしては、前者には政府による「舵取り」を中心的な内容とする「国家中心アプローチ」、後者には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」論があげられる²¹。このような立場の違いには、政策の失敗や政府の失敗と呼ばれるような現象

²¹ 国家中心アプローチは、国家や政府の存在を前提としてガバナンスを論じ、ガバナンスにおける国家又は政府の役割に焦点を向けている立場である(岩崎 2011)。代表的な論者の G.ピーターズは、ガバナンスを「舵取り(sterring)、または社会に対して明確な方向性を提供するあるメカニズムを用いること」(Peters 2000: 32)と位置付け、社会が直面する課題に成功裏に対抗していくためには少なくともある程度の中央からの指示が必要だとする。しかし、公共セクターの分権化や分散化の必要性までを否定しているわけではないとする(Peters 2000: 32)。一方、ニューガバナンス論者の R.A.W.ローズは、マーガレット・サッチャー時代の英国での NPM による民営化や行政機能のエージェンシー化、EU に対する機能の喪失等による英国政府の「国家の空洞化」を指摘し、ガバナンスを組織間の自己組織ネットワークと定義して、ネットワークが統治機構の一部であることを主張した(Rhodes 1996; 2007)。多様で動的であり

を受けて、社会が直面する諸課題への問題解決の方法をめぐって、その理解についての対立が生じてきたことがある（新川 2011b: 36）。

ガバナンスの特徴は、ガバメント（政府概念）との対比から次のように整理できる（岩崎 2011: 8-10）。

- (1) ガバナンス論は、公的なアクター以外に非公式的なアクターの関与も前提とし、アクターの多様性を重視する。
- (2) ガバナンスは、決定作成過程に多様なアクターが関与し、新規参入したアクターにより問題発見と問題解決に向けた取組がなされる。
- (3) ガバナンス論では、私的な領域に存在する私的アクターが公的な問題に関与することで、公と私の接触又は融合が見られるようになった。

また、新川達郎は、従来型の統治と比較して、新しいガバナンスの特徴を次表（表 2-3）のように整理している（新川 2011b: 47）。新しいガバナンスの特徴は、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。

このように、ガバナンスは、これまで政府が独占していた政策形成や政策実施、サービス提供などの公的な領域に、新しいアクターが参加し、ネットワークを形成して統治が行われる態様を指す概念とすることができる。しかし一方で、ガバナンスという新しい現象が、ガバメントが抱える問題に対する万能薬であるとして、ガバナンスが規範的な概念として捉えられることもある（岩崎 2011: 7）。

本研究では、これまでの議論を踏まえ、開発途上国における政策実施の有効性を分析していくうえで、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」として捉えて議論を進めることとする。

複雑な社会活動の領域では、単一の統治組織は正当で有効な統治を行うことができず、政府は、伝統的な公共統治活動に対し、ファシリテーターや共同作業を行うパートナー（co-operating partner）としての役割が増えていくことになる（Kooiman 2003: 3）。

表 2-3 新しいガバナンスの特徴

	従来型の統治	新しいガバナンス
ガバナンスの担い手	政府行政機関	市民・NPO・民間など多元的参加者
担い手の相互関係	権力的上下関係	協力的水平関係
組織編制の特徴	ピラミッド組織	フラット型組織
コミュニケーション様式	上位下達式	双方向の水平的対話
行動様式の特徴	命令服従型	自主性、自発性、対等協力型
統治の原理	集権的強制	市民自治、補完性原理
統治の手法	国家秩序維持	ネットワーク、協働
セクター間関係	規制	協調と協働
市民の立場	サービスの受け手	サービスの生産・供給・享受の担い手
市民と行政の関係	主権者・業務対象	市民への分権、公民協働(PPP)
国際関係	主権国家	グローバルな重層的ガバナンス
国地方関係	地方分権	セクターを超えた重層的ガバナンス

出所 新川 (2011b: 47)

2.4 南太平洋島嶼地域への開発援助政策における「グッドガバナンス」の浸透

次に、南太平洋島嶼地域における開発援助政策に対し、主要な開発援助機関がどのようにガバナンス概念を採用しているのかを概説する。

この地域の“Big Brother”と呼ばれるオーストラリアは、実践的な政策ガイドラインとして2005年に公表した“Pacific 2020 Challenges and Opportunities For Growth”の中で、安定した力強い経済成長がなければこの地域が将来的な困難に立ち向かうことは困難であると指摘している。伝統的な生産要素である資本、労働、土地に加え、健全な制度が経済成長に不可欠であるとして、幅広いガバナンスの中でもこれまであまり議論されていなかった政治体制を特に取り上げ、政治ガバナンスを加えた4つの要素を分野横断的な成長要素としている(AusAID 2006)。オーストラリアの開発援助プログラムのうち、2014年-2015年の予算額ベースでは、全体の18%がガバナンス分野へ充てられている(大洋州地域以外へのプログラムも含む)(Australian Government 2015: 7)。

世界銀行の場合は、2040年に向けた太平洋島嶼地域の経済成長に関する報告書(World Bank 2017)の中で、成長の鍵となるセクターやリスク要因を分析し、観光やインターネットなど特定のセクターに焦点を当てており、「グッドガバナンス」そのものの項目は設けていない。しかし報告書の形成過程で、「グッドガバナンス」は発展に当然不可欠なものであるため、ことさら取り上げていないとしており(World Bank 2015a)、規定事項として扱っている。なお、世界銀行は2016年にフィジーの首都スバに大洋州事務所を開設し、フィジ

一政府との間で民間セクター強化や民営化、公務員改革などの行政改革支援等に向けた取組を進めているところであり（World Bank 2015b）、南太平洋島嶼地域への支援及びガバナンス分野への関わりをむしろ強化しているといえる。

また、ADB はガバナンス及び公共セクター管理分野において、公共金融管理、経済社会評価、開発計画作成、統計、法制部門改革、公共サービス改革など幅広い範囲で支援を行っている。過去 10 年間の同分野への支援に対する第三者評価を行ったところ、被供与国側のガバナンス指標の数値が総じて低く、「グッドガバナンス」や説明責任を改善するにはまず政府の実施を担当する機関の強化が必要であること、ガバナンスの欠点を反映した政情不安が経済成長や地域コミュニティへの重荷となっていることを課題として指摘している（Asian Development Bank 2008 ; Graham and Hettige 2012）。

これらのことから、南太平洋島嶼地域における開発援助政策においても、「グッドガバナンス」は、公共セクター改革に加え、民間セクター改革を通じた経済成長への重要な要素として認識されていることが確認できる。

一方で、近年では、南太平洋島嶼地域における開発に係る議論においても伝統的あるいは慣習的なガバナンスの重要性が取り上げられるようになってきている。例えば、コモンウェルス事務局は、2003 年にニュージーランドで行われた「市民社会の民主主義及び開発への貢献を最大限に生かすことに関する太平洋地域協議」の文書において、伝統的ガバナンスと現代的西欧型ガバナンスの関係について取り上げ、南太平洋島嶼地域に本来備わっている伝統的なガバナンスの形態が認識され支持される必要があること、南太平洋島嶼国の伝統的ガバナンスは（村など）特定の地域内において権威を提供するだけではなく、より広い社会において島嶼国の価値の維持に貢献するものであるとの認識を示している（Commonwealth Secretariat 2003）。

また、ADB は、中期行動計画（2000 年から 2004 年）の一環として、メンバー国を対象に、近代的ガバナンスのシステム・手続及び伝統的な政治システム・文化の間の相互作用を考慮に入れた国別ガバナンスアセスメントを実施しており、次のような結論を導き出している（Mellor and Jabes 2004: x）。

- (1) 過去に行われた改革の目的と内容が複雑であり、大洋州の文化及び価値システムにとって概して異質（foreign）なものであった。

- (2) 島嶼地域のメンバー国が過去のガバナンス改革を持続できなかったのは、部分的に被供与国のオーナーシップとステイクホルダーのコミットメント不足によるところがあった。
- (3) 技術力及びマネジメント力に乏しく、研修プログラムが概して有効ではなかった。
- (4) 首都圏外のコミュニティに普遍的な文化的価値システムを深く理解し、政府の戦略的優先順位及び資源配分の決定に適切に反映させる必要があった。
- (5) 市民社会は政府と市民との間に価値ある相互関係を提供し、政府及び公務員のアカウントビリティを高めるためにさらに活用され得る。

さらに、この地域の草の根コミュニティがどの程度自らの政府システムについて理解しているかについても調査した結果、この地域において伝統的慣習及び価値が政府や選挙の機能に対して極めて強力なインパクトを有すること、また、ほとんどの人々が国レベルのガバナンスについてよく理解していないが、基礎的な公共サービスの提供については期待していること、さらに、伝統的コミュニティの価値と首長的権威への尊敬は低下してきていること、の3点について言及している。

これらの開発援助機関等の報告書から、南太平洋島嶼地域においても「グッドガバナンス」を前提とした援助政策が幅広く活用されている一方で、歴史や文化、慣習といった地域特性への配慮がこれまで必ずしも十分ではなかったとする開発援助機関の認識を確認することができる。

そこで次節では、ガバナンスを分析する際に考慮すべき具体的な地域特性の状況について、本研究の分析対象国であるフィジーを事例に考察を進めていく。なお、以下では植民地化される以前から現在まで継続して地域に存在しているフォーマル及びインフォーマルな慣習的制度を、今日のガバナンスと対比する形で「伝統的ガバナンス」と位置付けて分析を行う。

3. フィジーにおける伝統的ガバナンスの形成と現状²²

3.1 フィジーの地域特性の概要

フィジーの統治機構は、他の発展途上国にも見られるように、英国による植民地政府の運営機能として始まり、現在の行政機構や関連する制度も植民地時代のもので土台となっている。また、植民地初期に先住民の慣習的なガバナンスシステムが間接統治のツールとして制度化され、植民地政府の統治システムに結節点を置いて運営されてきた。法的な位置付けや機能は時代とともに変容しながらも、慣習的（あるいは伝統的）ガバナンスの仕組は近代的統治制度に内包され存続している。また、植民地時代初期にインドからの契約労働者の移住が盛んに行われ、先住系フィジー人とインド系フィジー人に大きく民族構成が二分されていた時代が長く続く中で、統治制度にも先住民系フィジー人の権利保障に重点が置かれていたことから、クーデターを筆頭にさまざまな問題が発生してきた。

都市部の自治体では、境界区域に点在するスクワッター地区への移住者増加や劣悪な生活環境への対応が課題となっているが、その背景には教育や仕事を求めて移住してくる者に加え、先住系フィジー人が所有する農地のリース契約切れにより生活の糧を失ったインド系フィジー人の移住が増加しているという実態もある²³。これは、フィジーの土地制度が先住民の権利を保障しているため、自由な売買や利用ができる土地が2割に満たないことに起因している。また、第4章で詳しく扱う固形廃棄物管理行政では、廃棄物は基本的に自治体区域内の埋立場で最終処分を行うことになっている²⁴が、西部の都市ナンディ町は長年の間、土地のリース契約交渉の不調により町内に処分場が確保できず、隣接するラウトカ市に多額の手数料を支払ってラウトカ市所有の処理場で最終処分を行っている。フィジーにおける開発援助政策の形成や実施にあたっては、このような歴史や文化的背景、地域固有の慣習を十分に認識しておく必要がある。

しかしながら、政策が対象とする地域や分野、アクターによって、西欧型の統治システムに重点を置いた手法を選択すべきか、慣習的な手法を用いた実施が望ましいのか、その

²² 本節については、筆者（鴻巣 2014）に基づき大幅に修正した。

²³ フィジーでは2000年前後からサトウキビ農地のリース契約期間の終了時期に入っており、西部及び北部地区では何千人ものインド系フィジー人の農民がリース更新できずに失業することになったため、多くが都市部へと流入してきているという（Naidu and Matadradra 2014；Phillips and Keen 2016）。

²⁴ EUの援助によるビティ・レブ本島東部地域のナンボロ最終処分場の整備及び稼働に伴い、処分場の管理運営が政府の所管となったため、この処分場については、東部地域自治体は廃棄物を直接搬入し手数料を政府に支払うことになっている。

比重は当然に異なる。したがって、フィジーにおける政策実施の事例を検討する場合には、次の3点を特に認識しておく必要がある。まず1点目として、先住系フィジー人に対してのみ適用される先住民関係法（Fijian Affairs Act、現 iTaukei Affairs Act）とそれに基づく先住系フィジー人の村（ビレッジ）や先住民を対象とした広域自治体であるプロビンスを中心とした伝統的（慣習的）自治システム、2点目として、先住民の権利を保障する土地制度、そして最後に先住系フィジー人とインド系フィジー人の歴史的な民族問題とクーデター文化に代表される政治である。それぞれの詳細についてはすでに多くの先行研究があるので、ここでは触れない。以下では、次章以降で確認する具体的分析対象に関連する範囲に絞って、3つの特徴を念頭に置きながら、フィジーの近現代の歴史及び社会状況について確認する。

3.2 植民地政府による先住民統治制度の設立

英国による植民地化

フィジーには紀元前1200年頃には人類が居住し、ラピタ式の土器なども発見されている。また、南太平洋上東方のサモア、トンガなどのポリネシア文化との交流もあり、特にフィジー東南のラウ諸島はトンガからの襲来を受け、人種的・文化的にはポリネシア文化の影響を強く受けている。フィジーが西欧諸国から本格的に干渉を受けるようになるのは18世紀に入ってからであるが、当初その大部分はオーストラリアの植民地域からで、主に冒険家やナマコ、白檀などの買い付けの商人だった。その後19世紀に入ると、キリスト教の宣教師たちがトンガ経由でフィジーへ来訪し、東部地域に居住するようになった。

この時期、フィジーの東部地域では、3つのマタニトゥ（matanitu、連合）がそれぞれ強力な力を有して勢力を争っており、ヨーロッパ人入植者と先住系フィジー人との間による独立政府の設立などが複数回試みられていた。最終的にはフィジーの英国への移譲という形で、1874年に、13人の首長代表と英国政府代表との間で移譲式（Deed of Cession）が行われ、フィジーは英国の植民地となった。これらの出来事を通じて、フィジー東部地域の伝統的な階級制度や首長の役割、言語などがフィジーの近代化への制度・仕組の基礎となったとされる（Lawson 1996: 46）。以降植民地の期間及び独立後の期間を通じ、概して東部地域の首長階級が最も利益を受け権威や特権を保持することとなった（Lawson 1996 ; Durutalo 1997）。

植民地政府の初代総督ゴードン（Sir Author Gordon）は、先住民がオーストラリアやニュージーランドなどの先住民族と同じ運命をたどらぬよう、特に慣習や土地の所有権については、既存の制度を基本的に採用した。すなわち、総督を代表とする植民地政府がフィジーの行政機構を統治し、先住系フィジー人の首長階級が先住系フィジー人の社会を統治するという、間接統治システムを採用したのである。植民地政府の初期には、現在のフィジー社会の基礎となっている先住民の権利を保障する法制度や組織が構築されており、基本的な枠組は現在でも変わっていない。

フィジーの伝統的な社会構成と先住民自治制度

先住系フィジー人の伝統的社会構成は、伝統的にトカトカ（tokatoka）と呼ばれる数家族の集まりがあり、さらに、トカトカの集合体がマタンガリ（mataqali）を形成し、世襲制の首長が収入の再分配、労働編成などを行い、共同体の秩序を守る役割を果たしている。さらに、マタンガリの集合体はヤブサ（yavusa、英語では clan）を形成し、それらがゆるやかな連合バヌア（vanua、英語では tribe）を形成する（図 2-2）（Ravuvu 1983: 77）。さらに、バヌアを束ねた集団として、マタニトゥ（matanitu）があり、ヨーロッパ諸国との接触以前の 1845 年前後には、7つのマタニトゥが存在し大首長がこれを率いていた。その中でも本島東部地域の大首長は有力地域の首長たちを束ね、フィジー人の土地を購入、あるいは賃借してプランテーション経営を行っていたヨーロッパ人たちと混合政府を立ち上げていた。このような首長たちのゆるやかなネットワークは初代総督のゴードンによって大首長会議（Great Council of Chiefs: GCC）と呼ばれる合議体として制度化され、以降、この大首長会議を頂点として、バヌアを基に形成されたプロビンス²⁵、プロビンスを構成するティキナ（Tikina）の各行政機構を通じた先住民の統治制度が構築されていくこととなった²⁶。

大首長たちにとって、移譲を受け入れる条件の一つが、階級を維持し特権を拡大するというものであった。ゴードンの部下であったサーストン（Thurston）は、政府執行機関と首長たちの協議体を創設し、フィジー人を行政官として雇用することを強く主張し、英国

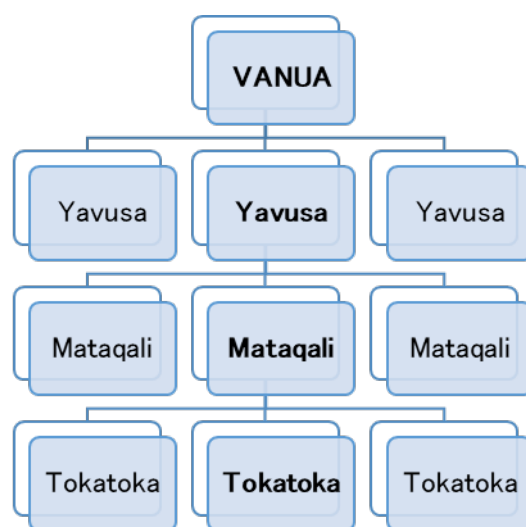
²⁵ 1875年に設置された19のプロビンスは、1945年に初代大統領となるカミセセ・マラが1876年先住民条例を改正し、数を14に減少した（Durutalo 1997）。

²⁶ これらの制度は、厳密には、東部地域の慣習を参考としてフィジー全体の先住民を対象とした制度が構築されていったことから、「再創造された伝統」（reinvented tradition）、「新たな伝統」（neo-tradition）と呼ぶ研究もあるが、本研究では西欧型の制度に対比するものとして伝統的（慣習的）制度と呼んでいる。

の制度の中にフィジー人エリートによるガバナンスを継続させることを提案したとされる (Newbury 2006)。当時直接投資による税収の増加や国内政治の安定化を求められていた植民地政府は、構造的にも必要性からも、土着の階級構造を取り入れ、それを通じて植民地統治を行うこととなった。

首長たちはフィジー人に関する重要事項を担当する役人や高官として雇用されるとともに、植民地管理体制に意図的に吸収され (Hassall et al. 2011)、それまでの文化的指導者としての大首長の地位はそのまま植民地政府の行政官としての位置付けに移行した (Halapua 2003)。当初の大首長会議の主な役割は、総督と協議して土地の利用方法やリース及びレントの設定、首長たちの権威と地位等を確立することであった。それ以降、2012年にバイニマラマ (Bainimarama) 暫定首相 (当時) により廃止が言い渡される²⁷までの130年余りに渡り、大首長会議は植民地政府内の先住民フィジー人に対する統治機能として、また独立後は政治的機能として、ヒエラルキーの頂点に位置して幅広い機能を担ってきた。

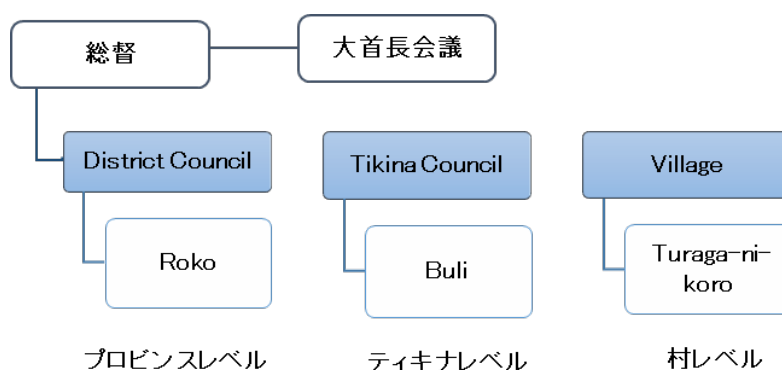
図 2-2 フィジーの伝統的社會構造



出所 Ravuvu (1983: 77)

²⁷ バイニマラマ暫定首相は、「大首長会議は植民地時代の制度であり、政治的となってフィジーに不利益をもたらしてきた」 (Fiji Live 2012) として 2012 年の大統領令によりこれを廃止した。

図 2-3 植民地政府が導入した 3 階層の統治の仕組



出所 筆者作成

ゴードンは、フィジー人によるガバナンスの仕組として、次のような 3 層制の伝統的自治制度を敷き、それぞれの共同体を包括して代表する仕組を導入した (図 2-3)。まず、いくつかの村を束ねたティキナの議会では、ブリ (Buli) と呼ばれる先住系フィジー人長官の統制の下、村落レベルでの村長 (turaga-ni-koro) を通じた村内の秩序維持等を行い、その上部段階のプロビンス議会では、プロビンスにおける課税について合議した。ただし、予算の執行についてはプロビンス長官、ヨーロッパ人の行政官、書記官が行い、給与を支払われていた伝統的首長階級などが担っていた “RokoTui” と呼ばれるポストは、正確には法的執行権限を有している「土着の権威階級」というわけではなかったという (Newbury 2006)。しかしながら、先住系フィジー人が先住民を自ら統治するというヒエラルキーがこの時代に構築されたことにより、国内の植民地政府への反抗勢力を鎮圧するなどして植民地運営に協力する大首長たちの影響力が増大し、独立後の政党と首長階層によるパトロン-クライアント関係へとつながり、フィジー社会の分断とクーデターの発生をもたらしたとの指摘もある (Durutalo 1997: 78)。

3.3 先住民を対象とした自治制度の現在

前述のように、先住系フィジー人に特化した統治システムの最上位に位置したのは、2006 年のクーデター後、2012 年に廃止された大首長会議である。旧憲法下では大首長会議は大統領及び副大統領を任命する権限を有し、構成員 55 名のうち各プロビンスから 3 名ずつ計 42 名が選任されることとなっていた。先住系フィジー人の統治システムは、国レベルから各プロビンスを通じ村レベルまで、非常に政治的な機能を有していたと総括することがで

きる。しかしながら、クーデター後の大規模な制度変更を経て、現在の先住系フィジー人の統治システムは、政治機能を排除した自治システムとしての機能のみに特化するような動きが出ている。フィジー政府は現在、先住民フィジー人の村のみを対象に適用される村内自治や村民が順守すべき規範などを明記した条例案を作成しており、村内の自治力を高め、環境と開発を調和させるための機能を新たにコミュニティレベルに持たせようとしている²⁸。

2012年に改正された先住民関係法では、引き続き担当大臣の下に独立した法人である先住民関係委員会(iTaukei Affairs Board)を置いている。この法定機関は先住系フィジー人の利益に適う提案の実施や大臣からの諮問を受ける義務を負い(第4条)、大臣の承認に基づき、先住系フィジー人を対象として、平和、秩序、福祉、先住系フィジー人の善政に関する規則を制定する権限を有するほか、プロビンス議会の規約の制定や選挙の実施、プロビンス議会による固定資産税の賦課・徴収、プロビンス議会の義務及び機能、議会の委員会の設置や義務及び機能、その他関連する事項に関する規則を定めることができる(第6条)。14あるプロビンスには独立した法人であるプロビンス議会が置かれ、先住民関係委員会の承認に基づき条例を制定し、担当大臣の承認に基づき居住する先住系フィジー人を対象とした固定資産税を課税することができる(第7条)。また、各プロビンスには長(Roko)及び先住民判事が大臣から任命され、その下に先住民関係委員会から任命された職員及び会計担当が置かれる(第12条～第15条)とされている。なお、16条以降にプロビンス及びプロビンスを構成するティキナに置かれる裁判所の規定が置かれているが、これらは1967年以降運営されておらず(Corrin and Paterson 2011)、司法権は実質的に統一されている。先住系フィジー人を対象とした伝統的統治制度は、大首長会議が廃止され、統括者が総督から先住民関係委員会となったことを除き、大枠は植民地統治時代から大きな変更はなされていない。

次章で確認する現代の地方自治制度の中での先住民の統治システムの特徴を整理すると、先住民フィジー人にのみ適用される制度であること、都市部・村落部を問わず適用されること、プロビンス議会等の構成員がしばしばコンセンサスを通じて推薦されることである

²⁸ 先住民関係法第6条に基づき制定されている iTaukei Affairs (Provincial Council) Regulations 第25条に基づき、伝統的リーダーシップの尊重や、村内での法と支配、調和と平和な生活の維持、衛生や環境基準の維持、文化や伝統の保存等を目的とした村条例(Village By-laws)案が2016年10月付けで先住民関係省により作成されている(iTaukei Affairs Board 2016)。

(Rika et al. 2008)。都市部の地方自治体では議会構成員は公選となっており、境界も条例によって明確にされているが、先住民村落は都市自治体内にも存在する。

さらに、伝統的な自治制度における先住系フィジー人村落を対象とした資源管理や開発プロジェクトなどに関するインタビュー調査を行った研究 (Tagivakatini, Ferreira, and Matos 2016) によれば、先住民村落内には、慣習的な首長やマタンガリで構成される伝統的な会議体 “Chief Council” と、現代的な制度としての会議体 “Village Council” の 2 種類の意思決定会議体が併存している。村の会議体の下には壮年会、婦人会、青年会、開発委員会などが置かれ、さらにキリスト教会も同様の委員会を置き、意思決定や村民の生活の支援を行っている。伝統的チーフの前ではチーフ層の出身ではない開発委員会のメンバーの発言は尊重されないなど、しばしば両者の間の意思疎通に問題が生じ意思決定までに長時間の調整を要することになる場合がある (Tagivakatini, Ferreira, and Matos 2016: 373)。これらの研究からは、近代的統治システムの中に包含された植民地統治の副産物である先住民自治制度は、先住民自治の基礎単位である村レベルにも浸透しており、政策実施に向けた意思決定に複雑な影響を及ぼしていることが分かる。このような状況を外形から捉えることは非常に難しいといえる。

3.4 フィジーの伝統的土地保有制度と民族対立

フィジーの土地保有制度の特徴

先住系フィジー人にとって、土地 (vanua) とは、そこに住む人々、自らの祖先、環境など幅広い意味でつながりを持つものとされる (Halapua 2003: 14)。大首長たちが 1874 年にフィジーの人々と部族を代表してフィジーを英国へ移譲した目的の一つは、先住民による土地の保有を確固たるものにするのであったが、その背景にはこのような土地に対する意識があったとされる。一般に太平洋島嶼国・地域における土地の権利は、伝統的に個人に帰属する権利ではなく、その土地に関する特定の権利を保有するという形態となっており、フィジーではマタンガリと呼ばれる親族集団に保有権 (tenure) が帰属している。そして、土地の使用権利を個人に対して与えるのは、首長や家長の権利となる。その背景には、生産手段である限られた土地を、有効かつ平等に使用するための共同体原理が働いている (小林 1994: 160)。

フィジーの土地保有制度もやはり英国の統治下において確立されたものである。1875 年に公布された先住民土地条例 (Native Land Ordinance) は、先住民と非先住民間の土地の

リースや権利移譲、取引を禁止し、翌 1876 年にフィジー人の土地の保護及び英国移譲前に購入された土地の所有者の法的正当性の調査を目的とした先住民土地委員会 (Native Land Commission) が設置されると、土地の境界や所有者の調査が行われた。その結果、申し立てに基づく認定により外国人の所有地となったものはその後の自由保有地 (Free Hold) に、また、マタンガリがかつて保有していた土地や保有者が不明であるが今後使用予定であるとされた土地は国有地 (Crown Land、現在は State Land) に、そして残りの土地は習慣保有地 (Native Land) として登録された (Halapua 2003)。先住民が保有する土地は、現在でも 1905 年に制定された先住民土地法及び当該法に規定された委員会により登録等が行われている。その内訳は、自由保有地が全体の 8.2%、習慣保有地が 83%、国有地が 9.3% となっている (Lal, Applegate, and Reddy 2001)。

先住系フィジー人に保有が限定されたフィジー国内の土地は、リースという形で経済活動に充てられており、1940 年に制定された先住民土地信託法 (Native Land Trust Act: NLTA、2011 年に iTaukei Land Trust Act に改正) により設置された「先住民土地信託委員会」が独占的に取引を行う仕組となっている。2012 年に法律が改正されるまで、大首長会議や先住民関係委員会が任命する先住民数名がこの委員会の構成員となることとなっていたため、委員会では政治的な影響力を有する先住系フィジー人権威層の力が強かった。

また、先住民保有地のリース料も委員会を通じて分配されることになっており、2012 年までは委員会の手数料など 20%を差し引いた残り 80%のうち、首長に 30%、残りの 50%が土地を保有するマタンガリに配分される仕組となっていた (Asian Development Bank 2015)。そのため、土地の非流動性や官僚的で高コストなリース契約の手続を嫌って、保有者と賃借人が委員会の手続を迂回し直接契約を行う事例が増える一方で、正当な手続ではないことから土地利用に不確実性が伴うケースも多い。2006 年クーデター後の現政権は、先住民土地信託法を改正し委員会の政治力を廃止して、政府が直接統制を行うことができるよう制度を改めた。また、大統領令により先住民土地銀行 (Native Land Bank) という制度を政府機関内に導入し、土地利用の促進による経済開発を進めているが、法的正当性がないなどの批判もある (Asian Development Bank 2015)。

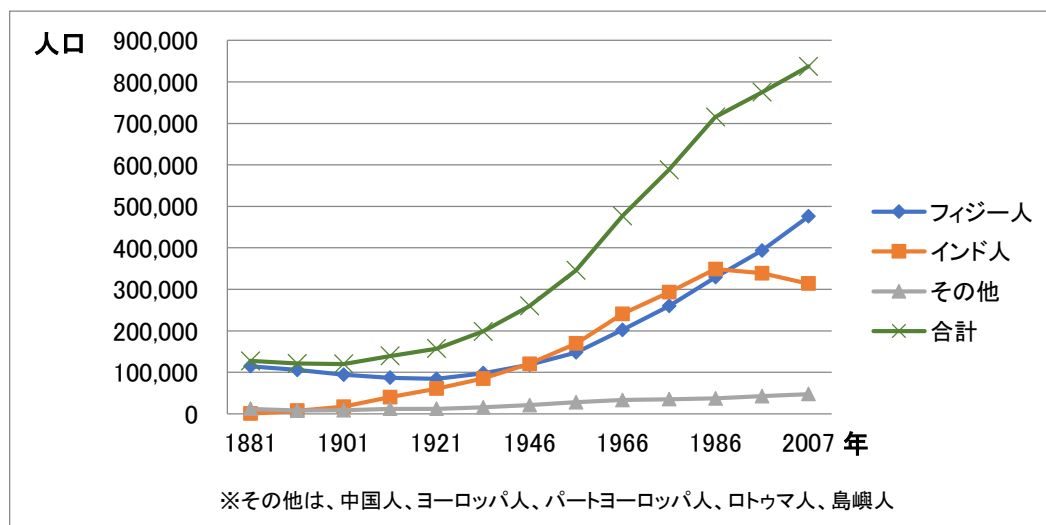
フィジーの土地保有制度は、先住系フィジー人の出身マタンガリへの精神的・血縁的なつながりの源となっている一方で、国家レベルでの安定した農業生産や住宅供給、外国投資の呼び込みの足かせともなっており、植民地時代から現在に至るまでの固定的な制度は、フィジー社会のセンシティブかつ根源的な課題となっている。

契約労働者としてのインド人の移住及び民族間対立

フィジーで土地問題と密接に関連しているのがインド系フィジー人と先住系フィジー人の民族対立である。1850年代以降、米国南北戦争の影響で、オーストラリアやニューギニアから綿花生産者がフィジーへ移入してきたが、南北戦争終了後米国での綿花生産が再開されると、フィジーにおけるプランテーションの主要な作物はコプラ及び砂糖に変わり、生産主体も個人からプランテーション経営会社へと移行することとなった。それに伴い、不足する契約労働者の継続的な移入が始まり、当初は近隣島嶼国から、後には総督ゴードンの下、インドから大量の契約労働者の移住が始まった。ゴードンは、ヨーロッパ人がもたらした病気により人口が減少していた先住民族であるフィジー人を村落に「保護」する政策をとり（小林 1994: 75）、英国本国から遠く離れたフィジーでの植民地経営の経済的自立を図るにあたり、前任地トリニダードとモーリシャスでのインド人移住者の成功事例を参考に、インドから契約労働者を移入することとした。

これは、ヨーロッパ人のプランテーションでは商業目的でのフィジー人の雇用が禁じられていたこと、また、近隣の島嶼国からの労働者では供給が不安定であったことによるものである（Lal 2008）。1879年から1916年までの間に、6万人を超えるインド人が契約労働者としてフィジーへ移住し、契約期間終了後もその多くがフィジーに残ることとなった。1916年に契約移民制度が廃止された後に貿易商や専門家として移住してきたインド人も多く、インド系フィジー人は経済的にも政治的にも次第に重要な地位を占めるようになった。

図 2-4 フィジーの人口構成



出所 Fiji Islands Bureau of Statistics (2008) より作成

実際に1940年代から1980年代までインド人の人口は先住系フィジー人の人口を上回っており（図2-4）、植民地経済に大きく寄与し、次第にフィジー人の人口を凌駕するようになったインド系フィジー人に対し、先住系フィジー人は危機感を抱くこととなった。

「クーデター文化」と経済社会の分断

前述したフィジーの土地保有制度には、農業用地のリースに関するALTA（Agricultural Landlord and Tenant Act）と呼ばれる法制度がある。インド系農民の多くがこの制度に基づき先住民が保有する土地を賃借し、主産業の一つであるサトウキビ農業に従事しているが、1997年から多くの契約農家のリース期間が満了し、更新できなくなるという事態が発生し、インド系農民の生活基盤は不安定なものとなった（Asian Development Bank 2015）。一方、都市部で商業を営むインド人の中には大きな成功をおさめる者もあり、インド人の人口の増加とそれに伴う政治的、経済的地位の向上は、時代を追うごとにフィジー人を脅かすものとなっていった。このような立場に置かれたインド人とフィジー人は、言語、宗教、習慣、民族的な背景が全く異なり、フィジー国内における民族対立は不安定な政治情勢、そして1987年の第1回目のクーデターへと波及していく²⁹。インド人の商業活動への進出と勢力の拡大に対し、一般のフィジー人は村落部で自給自足を中心とした生活を送るなど、経済的にも政治的にも両者の対立が深刻化していた。

1987年5月に発生したランブカ（Rabuka）中佐によるクーデターは、先住系フィジー人大首長であるカミセセ・マラ（Ratu Sir Kamisese Mara）が率いる同盟党が、同年4月の総選挙で多民族党であるフィジー労働党と主にインド系フィジー人で形成されていた国民連合党の連立に敗退し、その結果インド系フィジー人の与党議員が増えたこと、また選挙後に始まった「タウケイ運動」（Taukei Movement）と呼ばれる先住系フィジー人による民族主義運動により、インド系住民に対する脅威がフィジー系住民の間に広がっていたことを背景に、国家的な混乱の収束を図るという名目で実行された。ランブカ中佐はその後、同年7月に再度クーデターを実行しフィジーを共和国制に移行するとともに、フィジー独立時の1970年憲法を破棄した。1990年に新たに制定された憲法は、大統領や首相を先住系フィジー人に限定する規定や、下院議員の過半数を先住系フィジー人に割り当てる規定を置くなど、民族差別的憲法として国内外から広く批判されることとなる。これらの出来

²⁹ 橋本和也は、ポスト・コロニアル状況下の問題として主にインド人に焦点をあて、フィジーにおける民主主義と民族主義について多角的な分析を行っている（橋本 2005）。

事を契機としてインド系住民の海外移住が続出し、特に専門的な技能や資産を持つ層が近隣先進国へ移住したとされる。1986年から1996年の間に先住系フィジー人の人口が64,270人増加したのとは対照的に、インド系フィジー人の人口は9,886人減少した³⁰。

フィジーではさらにその後も、1999年の総選挙で勝利したインド系フィジー人の政治家を首相とする労働党政権を排除することを目的としたクーデターが2000年5月に発生し、さらに2006年12月には、2000年のクーデターの関係者に恩赦を与えようとした先住民族政당을クリーン・アップするとして、当時の国軍司令官によるクーデターが発生している。

これらの一連の動きからフィジーはしばしば「クーデター文化」として呼ばれ、フィジーに関する先行研究もその派生過程や要因を探るものが圧倒的に多い。伝統的権威層の特権喪失に対する恐れ (Lawson 1996)、植民地時代に導入された制度による先住民社会内の階層化と分断 (Durutalo 1997)、民族間の対立 (橋本 2005) など、多様な観点及び分野からの研究蓄積がある。クーデター発生の変因にはさまざまな要素が複雑に作用していると思われるが、観光客の激減などによる経済の落ち込み、人材や外国投資の流出、開発援助の停止や加盟機関への参加資格停止などによる外部資源の減少など、過去4回のクーデターがフィジーの社会経済に及ぼしている影響は大きい。

³⁰ さらに1996年と2007年の10年間で、先住系フィジー人が82,164人増加しているのに対し、インド系フィジー人は25,020人減少している (Fiji Islands Bureau of Statistics 2008)。

4. 本研究の分析視点

前節まで、ガバナンス概念が開発援助の分野でどのように使われているかを整理し、南太平洋島嶼地域への開発援助政策においても、「グッドガバナンス」概念が重要な要素として認識されていることを確認した。また、伝統的ガバナンスや地域特性の認識の重要性という視点から、フィジーの伝統的自治制度や社会制度について整理し、外形的な観点からだけではガバナンスの現状を把握することが難しいことを確認した。以下では、開発援助政策の有効性の議論において、規範としての「グッドガバナンス」論が一人歩きしている状況を批判し、政府と諸アクターの関係性から政策の有効性を論じるべきであるとして、実態を分析することの重要性と、そのための分析対象及び分析手段について確認する。

4.1 「グッドガバナンス」概念に対する批判的検討

まず、本研究が立つガバナンスの視点について再度確認する。本研究におけるガバナンスの視点は、「グッドガバナンス」や「バッドガバナンス」に代表されるような規範的要素からではなく、国家が幅広い分野において効率的に資源配分を行っていくためには優れた行政機構の存在が不可欠であるとの認識から、政策実施官庁、中でも地方自治体の機能に注目する。また、地方自治体と、自治体から公共サービスを受ける一方で政策実施に直接的・間接的にかかわる立場にある市民や、経済活動を通じて公共にかかわる民間事業者の三者が公共的な目的を達成するために協力して取り組むことの重要性を認識し、「ローカルガバナンス」として肯定することである。政府だけでは人的にも財政的にもフォローできない部分を市民が補完し、またトップダウンではなくボトムアップで政策実施を行っていくことによって、市民もまた生活課題を学習し、能力を形成していくことにつながる。

しかしながら、現在の開発援助分野では、民主化や地方分権化などを通じて開発途上国のガバナンスを「より良い段階」へ引き上げなければ援助効果が達成されないとして、「グッドガバナンス」を構成する諸要素が援助政策の目的や条件となり、ガバナンス概念が規範化しているという実態がある。援助政策の有効性は、被供与国のガバナンスの状況に即した政策の導入や実施を通じた効果を確認して初めて判断できるものであり、「グッドガバナンス」要素によって事前に決定されるものではない。開発援助政策の有効性は、援助側の価値基準からではなく、被供与国のガバナンスの状況に即して客観的かつ総合的に判断されるべきである。

その意味で、開発途上国で開発援助機関の支援の下に導入される計画が期待どおりの成果をあげられない場合、その原因として計画策定時における見通しの甘さや実施の際の十分な予算配分、担当省庁・現場職員の能力不足、実施過程における政治社会環境の変化等が指摘されるが、裏を返せば、導入された政策が被供与国のガバナンスを十分に踏まえたものではなかったからであるともいえる。

フィジーのような政治経済状況が不安定な国家では、継続した政策を展開することが困難なことも多く、「バッドガバナンス」や民主的統制を第一目的に掲げる国際援助機関と対立し、場合によっては援助政策も分断される。直近の2006年のクーデターでは、クーデター発生後の軍事暫定政権の期間中、豪州高等弁務官の本国引き上げ、コモンウェルスへの参加資格停止など、民主的な体制が再び導入されるまでの間、主要な開発援助機関が制裁措置を実施した。この間に中国などの新興開発援助国が影響力を拡大し、条件を付さない借款等の援助を行っていることは先進援助国にとっては皮肉といってもよい。東裕は、2014年の総選挙に触れ、民主的方法によらない政権交代により国際社会から締め出されていたフィジーに対し、中国が多額の援助を行った結果、「共産党一党独裁国家の覇権主義が、フィジーの民主化に多大の貢献をしたというパラドキシカルな構図」（東 2015: 26）が生まれたと指摘している。西欧援助国が現在陥っているのは、民主主義の尊重を理念に掲げた援助政策の着実な執行に真面目に取り組もうとするほど、そこからともすれば逸脱してしまう開発途上国に対し、腐敗や不透明さをもたらすかもしれない援助をより身近にさせてしまう危険を冒しているという状況である。

下村恭民は、ガバナンスが貧困であるという理由で援助対象国を選別する基準としての「グッドガバナンス」概念そのものに重要な問題点が伴うとして、必ずしも十分な説得力を持たない論理に基づいて途上国に援助が配分され、貧困層の人間の安全保障が破壊される可能性を指摘し、「弱みを指摘するよりも、途上国に潜在する強みを育成」（下村 2006: 58）する途上国支援を提唱する。すなわち、被援助国側のガバナンスの実態に着目し、その地域での成功事例を確認し、それを伸ばすような援助政策に転換していくことが、開発途上国の質的发展につながるという。

4.2 ローカルガバナンスの担い手への視点

前項で述べたように、植民地時代に導入された伝統的ガバナンスの仕組みは、先住系フィジー人に特化した統治制度や土地保有制度という形で現在も存在し、フィジーの政治経済

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性があることは疑いようがない。

併せて、実際に政策が実施される過程を確認することも重要となる。例えば、同一内容の政策を複数の地域で実施し仮に同じ結果が得られた場合、政策が同様の結果をもたらすように詳細に設計されたものなのか、あるいは偶然に一致した結果が得られたのかは、その実施過程を分析しなければ判断できない。政策そのものの実施手順や目標設定は同一であっても、実施経路が民族や宗教を背景とする価値観や慣習の違い、気候や地域性によって異なるからである。さらに、それらは法律や制度などから外形的に見るだけでは判断できないため、実際の当事者に焦点を当て、関係者の行動やその背景にある考え方についても確認する作業が必要となる。複雑なガバナンスの仕組みを有するフィジーの例をとれば、地域レベルが対象に含まれる政策の有効性を確認する場合には、まずもって実施主体となる地方自治体と地域コミュニティの現状把握から始めなければならない。

しかしながら、南太平洋島嶼地域における先行研究で確認したように、ガバナンスの重要な担い手とされている行政や市民社会の関係性について、地方自治体のレベルにまで掘り下げて観察した研究はこれまでなく、ローカルレベルで活動する諸アクターが実際にどの程度の能力や主体性を有しているのか、地域を対象とした事業執行をどのような方法で行っているのかなどの基礎情報を確認することができない。

南太平洋島嶼地域における開発援助を対象とした研究は、開発援助機関・国が取りまとめた調査報告書や関係者による研究が大勢を占めており、前章で確認した先行研究の大部分は国レベルを分析対象としたものである。これは、研究者の主な関心が不安定な政治状況の解明、特に民主主義の追求や「バッドガバナンス」を生じさせる原因を統治制度から探ろうとしていることにあると思われる。「バッドガバナンス」の要因としての行政の非効率性や人材不足に対する指摘はあるものの、政治の表舞台に出てこない個別セクターの課題やアクターの能力の把握については、援助関係者等の実務者へ確認作業を預けていたのではないだろうか。言い換えれば、南太平洋島嶼地域における研究の主な関心対象は、西欧的ガバナンスと伝統的ガバナンスの関係性の確認であり、政治の不安定さの要因とそれに対する処方箋の提示である。

一国のガバナンスの重要な構成要素として住民の日常生活に関する多種多様な政策に主体的に関わり、公共サービスを供給する行政機構、特に実際に政策を実施するローカルレベルの行政機構の実態把握はこれまでほとんど関心が払われてこなかった。開発援助機関自身がガバナンスと援助効果の関係性において行政機能の強化を重要視しているにもかかわらず、この領域の探索が空白地帯となっている状態は大きな問題である。

さらに、政策の有効性という観点から先行研究を確認しても状況は同様である。第 1 章で取り上げた先行研究のうち、政策実施について取り上げているものは B.マクドナルドや M.ラーマンらの研究³¹であるが、いずれも国を対象とした政策を対象としている。地方自治体や住民が主役となるローカルレベルでの政策実施の有効性についての先行研究は残念ながら見当たらない。

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いる。行政機構の政策への理解や対応、政策手段の開発や政策資源の配分、政策の対象となるアクターとの関係性に政策の実効性がかかってくる（松下 1991）。したがって、政策実施の効果は、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、南太平洋島嶼地域におけるローカルガバナンスの研究は、クーデターや民族紛争などのより派手な政治 이슈に目を奪われ、研究者からも実務家からもこれまで顧みられてこなかった。現状の南太平洋島嶼地域におけるガバナンス研究は重要な視点を欠いている。

4.3 ガバナンス論と実務の接合の必要性

開発途上国において住民の基本的生活を保障するための公共サービスの提供は、国レベルでの政治情勢の変化にかかわらず、現場で安定して継続的に行われることが不可欠であり、そのための行政機能の強化や信頼性の向上は重要な行政課題である。しかし、政策が実施される際には、公共サービスの提供者側である行政の機能向上だけではなく、サービスの受け手や共同実施者として携わる住民の理解や協力も欠かせない。実際のガバナンス

³¹ M.ラーマンらの研究（Rahman, Naz, and Nand 2013）は、フィジー消防機構と公共サービス委員会における NPM 型改革の成否について研究しているものであり、開発援助政策を対象としたものではないが、外部からの政策導入という観点で見れば開発援助政策と類似性は高い。

の態様は、対象となる地域や政策分野によって、政府と民間セクターの関係性だけではなく、ミクロレベルでのアクター間の関係性も異なるであろう。

開発援助分野におけるローカルガバナンス研究には、実際の開発援助政策の実施現場において、政府と諸アクターの関係性や行動を確認し、蓄積して一般化を行っていく作業が求められる。そのためには、理論と実務の接合が双方向から行われていく必要がある。そこで、本研究では、開発援助政策が一般的に、一国の政府内において政策実施機関を通じて執行される行政政策であることから、政策実施過程分析のアプローチを適用してローカルガバナンスの実態を把握し、理論と実務の接合を図る。事例分析を通じて、政策実施にかかわる行政機関やコミュニティの特性、アクター間の関係性の現状を明らかにし、南太平洋島嶼地域のガバナンス研究や現在の「グッドガバナンス」概念に基づく開発援助政策に対する新たな視座を提供していくことが、本研究の視点である。

4.4 政策実施に関する分析枠組の先行研究

本研究では、以上のような分析視点に立ち、フィジーにおける固定廃棄物管理政策を対象としてその実施過程を分析する。実施過程の分析とともにローカルレベルでのガバナンスを把握し、実施の成否にかかる固有の要素を抽出することで、従来の開発援助社会が志向する規範としての「グッドガバナンス」を目的としない援助政策の在り方の模索に向けた検討を行う。また、事例調査の分析手法として、政策実施研究の際に使用される分析手法を適用する。

政策実施研究には、政府が主体となって関係アクターとの調整を通じ決定した政策がどのように下部機関において実施されるかについて、一連の流れを確認する分析手法と、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分析手法がある。これらはそれぞれ、トップダウン・アプローチ及びボトムアップ・アプローチと呼ばれる。本研究では主としてボトムアップ・アプローチを適用して政策実施過程の分析を行い、廃棄物管理政策などローカルレベルで行政機関と住民とがサービスに直接かかわる政策分野においては、トップダウン・アプローチよりもボトムアップ・アプローチの方が分析手法として有効であること、またこれらの分析手法が他の分野での政策実施過程の分析手法としても有効である可能性を示す。

ここでは、政策実施に関する先行研究について簡単に整理を行う。政策実施研究は大きく三つの時期に区分することができる (Birkland 2001: 178)。その中でも、初期の J. プレスマン及び A. ウィルダフスキーによる 1973 年の共著『実施』(Implementation) が政策実施研究の出発点とされる (真山 2016: 1)。前述の著書が出版されたことをきっかけに、1970 年代から 1980 年代にかけて政策実施研究が興隆を極めた。また、E. ハーグローブが 1975 年の著作の中で、政策過程研究の中で政策決定と政策の交換の間をつなぐ「政策実施」に関する研究が見落とされているとし、これを“missing link”と名付けたが (Hargrove 1975)、この言葉は政策実施過程の代名詞としてよく知られるようになった (真山 1994)。

しかし、プレスマンらの初期の政策実施研究は、個別の事例研究に焦点を置いており、他の事例に応用可能な一般化理論ではなかったため、1970 年代中盤からより多様な事例に適用可能な体系的な理論の提示がなされるようになった。その中で提示されたのが、トップダウン・アプローチ及びボトムアップ・アプローチと呼ばれる二つの分析手法である。

まず、トップダウン・アプローチは、政策の目的（法令であれば法定目的）が時間の経過とともにどの程度まで達成されたのか、そしてその理由は何かを政策決定の時点から探るものである。代表的な研究として、V. ホーン及び V. メーター (Van Horn and Van Meter 1975)、1980 年代に入って新たなモデルの提示を行った P. サバティエ及び D. マツマニアン (Sabatier and Mazmanian 1980 ; Sabatier 1986) などがあげられる。P. サバティエによれば、法令の目的を有効に実施するための十分かつ必要条件は次の 6 項目に整理することができる (Sabatier 1986: 23-25)。

- (1) 明確で一貫性のある政策目的
- (2) 適切な因果関係理論
- (3) 実施担当者やターゲットグループによる順守を強化するよう法的に体系化された政策実施過程
- (4) 実施に熱心に取り組む熟練した担当者
- (5) 利害関係団体や政府からの支援
- (6) 社会経済条件の変化が政治的支援や因果関係理論を弱めないこと

このようなトップダウン・アプローチに対しては次のような批判がある。まず、トップダウン・アプローチは、中央の政策決定者の視点から分析が始まるため他のアクターの存在を無視する。分析の際には、法令などの政策の立案者が主要アクターとみなされ、他のアクターは障害とみなされる。そのため、民間セクター、ストリートレベルの公務員やロ

一カルレベルの実施担当者、他の政策サブシステムにおける戦略的主体性の存在を無視することとなる。また、主たる政策（法令）や機関が存在しない状況では活用することが困難である。さらに、ストリートレベルの公務員やターゲットグループによる政策回避や自己目的化などの戦略を無視又は過少評価する傾向にある、というものである（Sabatier 1986）。

これ対し、ボトムアップ・アプローチとは、実施システムや連鎖の一番低いレベルからより高いレベルに向けて実施の成否を見ていくことで、実施を最もよく観察することができるとする分析手法である。ボトムアップ・アプローチの代表的な研究としては、住民に最も身近な組織で働く専門職公務員の裁量や共通点を考察した M.リップスキーによる「ストリートレベルの官僚」の研究（Lipsky 1980；リップスキー 1986）³² や、最終的な実行者から最上位の政策デザイナーに向け、実施過程や関連する関係性を後戻りしてマッピングする「バックワード・マッピング」と呼ばれる分析手法を用いて、アメリカにおける教育政策に関する研究を行った R.エルモア（Elmore 1979）などがあげられる。

さらに、P.サバティエの「唱道連携フレームワーク」（Advocacy Coalition Framework）（Sabatier 1986；大森 2016）や、M.ゴギンらによる政策実施のメッセージの送受信能力に着目した「コミュニケーションモデル」（Goggin et al. 1990）など、トップダウン・アプローチとボトムアップ・アプローチの統合を試みる第3世代の研究も生まれている。

以上のように、政策実施の分析手法は、主に中央政府の政策立案・決定過程に分析対象の重点を置くトップダウン・アプローチと、地方政府や第一線での実施・実行過程に分析対象の重点を置くボトムアップ・アプローチとに分類することができる。

トップダウン・アプローチが政府の政策の重要性を過大評価する傾向にあるのに対し、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いる。したがって、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要な関心を有している状況下において、ボトムアップ・アプローチを用いることが適切である（Sabatier 1986: 37）。

ただし、政策実施研究は、2000年代以降の行政分野へのNPM概念の導入によって政策の立案と実施が分断され、実施過程が委託や指定管理者制度などにより外部化されてしま

³² ストリートレベルの官僚とは、教師や警察官、ソーシャルワーカーなど、政策のターゲット層と直接接して政策を実施する官僚のことを指す。

ったことで、研究者の関心は低くなっている側面もある。しかしながら、個別の事例研究の蓄積が不足している開発途上国研究はもとより、特に行政学の分野での研究蓄積がほとんど見られない南太平洋島嶼地域の研究において、政策実施研究は、域内比較や分野別比較などへの適用も可能であり、有意義な研究手法である。政策実施の失敗から学び、成功へ導くための政策立案や政策導入へと結び付けていくための政策実施研究の重要性は十分にあるといえる。

4.5 研究主題と仮説の設定

ここで、研究主題と分析手法について再度確認し、課題解決に向けた仮説を提示したい。まず、本研究は、「グッドガバナンス」概念が援助政策の目的や条件と密接不可分となっている現状が課題であると認識し、両者を独立したものとして整理すべきであるとする。そのうえで、援助政策の有効性は、政策が実施されるミクロレベルでの主体である行政機能と関係アクターの関係性の問題であり、「グッドガバナンス」の規範的要素が前提となるものではない、ということの研究主題として掲げる。この主題の解決に向け、政策実施研究の分析枠組を使用し、フィジーの固形廃棄物管理政策という事例分析を通じて、実施の成否に係る重要な要素の抽出を行い、提示した主題の検証を行うことが本研究の視座である。

前項で考察した政策実施研究の分析枠組を用いれば、フィジーをはじめ南太平洋島嶼国における開発援助政策の効果の低さの要因は、援助政策の形成から実施までの間、すなわち政策実施過程において何らかの問題が生じていることに求めることができる。逆に、援助内容に見合った実施結果が得られている場合には、政策実施の際に政策実施が成功するための要素が既に存在していたか、形成されていたと考えることができる。

行政担当者がどのような知識や専門性を持ってコミュニティに対する政策実施を行っているのか、その際に、行政とコミュニティの間でどのような関係性が構築されているのか、実施主体である自治体の規模やコミュニティの特性は、双方の関係性構築や政策実施の効果に影響を与えているのかなど、政策実施はさまざまなアクターとネットワークによって影響を受ける。政策実施の効果を確認していく際には、ローカルレベルでの政策の実施状況を観察し、アクター間の関係性を確認しながら、上流から下流までの流れ全体を対象に、ガバナンスの実態を把握していくことが必要である。

以上のことを踏まえると、次章以降での事例分析を経て、最終的な研究主題の検証を適切に行うためには、分析対象や分析視点の明確化を行うとともに、ターゲットごとに確認

する内容を仮置きしたうえで、段階的に検証作業を行うことが効率的である。本研究ではローカルレベルを対象に事例分析を実施すること、政策実施過程の主要なアクターが廃棄物管理を実施する地方自治体及び政策決定主体の国の省庁であること、サービスの受け手又は協力者が地域住民などのコミュニティであること等を踏まえ、次のような確認項目と仮説を設置し、仮説の検証作業を通じて、最終的に主題の確認を行うものとする。

確認項目及び仮説

(1) 実施主体である地方自治体職員の能力

仮説：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構の要素）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) 自治体職員とコミュニティとの間の信頼関係

仮説：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) 実施に参加するコミュニティ内の規範の有無

仮説：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みも存在する。

(4) コミュニティを対象としない政策の場合の実施の成否要件

仮説：学校や地域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) 政策実施過程に影響を及ぼす中央地方政府関係

仮説：実施の成否は、中央政府による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) 「グッドガバナンス」と政策実施の有効性の関係

仮説：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 フィジーの地方自治制度とローカルガバナンス

1. 分析対象

1.1 機能としての地方自治

本章では、南太平洋島嶼地域における行政構造を概観したうえで、本研究で具体的な事例調査の対象とするフィジーの行政機構について、主に法体系を中心に中央地方の行政機構を整理し、分析を行う。

開発援助の文脈では、地方自治は民主主義とセットで語られることが多い。後段で紹介するコモンウェルス事務局の報告書では、より効果的・効率的で、説明責任を伴った行政サービスの提供を可能とし、一連の政府の活動に民主主義と住民参加を推進するための手段として、開発援助機関が協力して地方分権を推進し、より住民に身近な地方自治の強化を図ってきたことが記されている (Sansom 2013)。ここでは、地方分権により地方自治体の機能を高めることで「グッドガバナンス」に関する政策を推し進め、それが民主主義の推進につながるという、「手段」としての地方自治の重要性が説明されている。一方、開発途上国に限らず先進国も含め、健康的で安全な生活を住民が享受できるよう、地方自治体や政府の地方機関が、あらかじめ定められた住民サービス提供基準や提供内容に基づいて、住民の集団であるコミュニティや一定規模の行政区域を基本対象として幅広い行政サービスを提供している。この場合、住民に身近な行政機関は、例えば食物の衛生管理や廃棄物の処理、伝染病への対応など、個々の住民や事業者が得ることができる行政サービスの質を担保しながら、同質的なサービス提供を行うことになり、「機能」としての地方自治がクローズアップされる。

そもそもなぜ地方自治が存在するのか。その理由として、秋月謙吾は、自決 (self rule) 願望を満たす政治的な方法としての「目的としての地方自治」と、限られた資源を統治において有効に使うために一定の範囲で地方政府に権限を与える「道具としての地方自治」をあげており、地方自治という制度的な装置が矛盾を抱えつつも国家の規模にかかわらず広く採用されているとする (秋月 2001: 71-77)。地方自治の役割に関する解釈はその国や開発援助機関によってさまざまであるが、「問題なのは、地方自治を通じて何を実現しようとするのか、複数の支持動機があったとしてもその優先順位はどうなっているのか」(秋月 2001: 77) を確認することである。

本研究は、地方自治の理念を深く掘り下げることが目的としているものではなく、開発途上国において住民がより安全で健康的な生活を送るための必要な機能として地方の行政機構を分析対象として捉える。特に市町等の都市部の地方自治体にスポットを当て、その機能を確認し、開発途上国の限られた行政制度の枠組と資源の中で、政策実施の可能性と精度を高めていくための鍵を探りたい。

1.2 本章の構成及び分析手法

南太平洋島嶼地域は、そのほとんどが近代化の中でかつて西欧諸国の植民地とされていた地域である。現在においても、クック諸島やニウエといったニュージーランドの自由連合という形で外交や軍事を自国で保有しない地域や、フランスの海外領土であるニューカレドニアやタヒチといった地域もあるが、大半の国は 1970 年代や 1980 年代にイギリスやフランスなどの宗主国から独立した経緯を持つ³³。したがって、それぞれの国・地域における統治制度も、植民地時代の統治制度の特徴を継承しつつ、その土地に固有の自治システムも取り入れながら、旧宗主国の制度や他の旧植民地からの制度移入、昨今では近隣先進国であるオーストラリアやニュージーランドにおける NPM の影響なども受け発展してきている。

まず、数は少ないがいくつかの先行調査及び研究を参考に、この地域の地方自治制度の概要を確認する。次に、本章の主眼であるフィジーの地方自治制度について、入手可能な文献を参考に、法制度をベースとした地方行政機能の整理を行うとともに、次章以降で考察する廃棄物管理政策の実施機関である都市部の地方自治体についての現状把握を試みる。その際の視点は、行政機構における地方政府（地方自治体）の現実的な執行能力の範囲の確認であり、また、中央政府と地方政府の関係性である。

なお、開発援助の分野においては、コモンウェルス事務局や国連機関を中心に、南太平洋島嶼地域の一般的な行政機構や、国別状況としてフィジーの行政機構、中央地方制度に関する整理を行っている調査報告書や先行研究はあるものの、第 1 章で確認したように、行政学の分野でフィジーの行政制度を体系的に整理し、特に具体的な自治体を研究対象として分析を加えたものは見当たらない。したがって、本章では入手可能な資料を基に、フィジーの地方自治の現状について分析する。

³³ 南太平洋島嶼地域 12 か国のうち、最初の独立国の誕生は 1962 年の西サモア（現サモア）である。

2. 南太平洋島嶼地域における行政機構の概要

2.1 南太平洋島嶼地域の行政概要

まず本節では、コモンウェルス事務局による大洋州の地方自治体のキャパシティ・ビルディングを目的とした「コモンウェルス地方自治体フォーラム大洋州プロジェクト（Commonwealth Local Government Forum Pacific Project）の一環として行われた地方自治に関する法制度の現状調査³⁴の報告を参考に、この地域の社会経済状況及び地方の行政機構概要について紹介する。この調査では、大洋州全体の行政機構の概要とともに、フィジー、ソロモン諸島、サモアの地方自治制度について、主に自治体の設置根拠となっている法制度の現状を確認したうえで、大洋州における今後の地方自治に係る法制度の方向性を論じており、大洋州の地方自治制度に関する資料が他に見当たらない中で貴重な調査報告である。なお、コモンウェルス事務局は2005年にスコットランドのアバディーンで行われたコモンウェルス首脳会議で、地方の民主化と「グッドガバナンス」に関する原則「アバディーン宣言（Aberdeen Agenda）」³⁵を承認しており、このプロジェクトもその際に提示された加盟国の地方自治制度に関する提案の方向性に沿ったものとなっている。

社会経済の状況

表3-1は、南太平洋島嶼国の人口や一人当たりGDP等を示した社会経済の特徴である。パプアニューギニア、ソロモン諸島、バヌアツの3か国はメラネシアに属し、都市部人口の割合及び識字率が軒並み低い。また、ポリネシアに位置するトンガ、サモア、ツバル、クック諸島の3か国・地域は、識字率は高いが、クック諸島を除き都市部人口割合はそれほど高くはない。ミクロネシアに位置するキリバス、ポリネシアとメラネシアが交差する地域にあるフィジーの都市人口割合及び識字率は同程度である。ただし、太平洋島嶼地域の範囲は広大で、海拔数メートルに満たない環礁で構成される島々に人口が拡散しているキリバスやツバルのような国家から、隆起珊瑚島で山岳地帯があり、鉱物や農産物などの生産も盛んなパプアニューギニアやフィジーのような国家まで多様性に富んでおり、

³⁴ 調査は、コモンウェルス地方自治体フォーラム（CLGF）、コモンウェルス事務局が主体となり、シドニー工科大学及び南太平洋大学（USP）研究者の協力、域内国の行政代表者との協議を経て、2007年5月から2012年までの期間行われた。

³⁵ 2005年3月に行われたコモンウェルス地方自治体会議において“Commonwealth Principles on Good Practice for Local Democracy and Good Governance”が採択され、同年の首脳会議で承認された。

表 3-1 南太平洋島嶼地域の社会経済の特徴(2004 年)

国名	人口(千人)	都市人口割合(%)	識字率(%)	一人当たりGDP(US\$)
パプアニューギニア	5,800	13	57	695
ソロモン諸島	521	17	30	513
バヌアツ	213	23	34	1,472
フィジー	840	52	93	3,098
キリバス	90	49	93	633
ツバル	11	-	95	1,346
トンガ	102	34	99	2,087
サモア	181	22	99	2,030
クック諸島	20	70	94	7,549

出所 AusAID (2006: 18) より作成

地理的条件だけではなくそれぞれの島国の社会文化的背景も大きく異なっている。経済社会指標は参考とはなるが、その国の特性を知るには、より掘り下げた分析が不可欠である。

地方自治組織の現状

次の表 3-2 は、9 カ国の地方自治組織の現状をまとめたものである。この表からは、6 つの市と 66 の町があることが分かるが³⁶、サモアの首都アピアなど、首都であっても市などの地方自治体が存在しない国もある。また、国によっては村というよりも集落がコミュニティの中心となっている地域もあり、市及び町、さらに村に至っては、今日に至るまで正確な数が不明であり、各国間の比較調査などを行うには極めて不十分な状況である (Hassall and Tipu 2008: 9)。

コモンウェルス事務局は、情報入手のしやすさからフィジー、ソロモン諸島ホニアラ市、サモアの 3 カ国の地方自治制度の現状について法制度から概要をとりまとめている (Sansom 2013: 31-71)。それぞれの自治制度の特徴として、フィジーについては、「地方自治体の『システム』が最も発達しているが、厳しい法規制及び省庁の監督」があること、ソロモン諸島ホニアラ市については、「比較的省庁の監督の幅が小さく『分権』的であること、サモアについては、「最小限の法規による伝統的なローカルガバナンスに依存してい

³⁶ 6 市は、フィジーのスパ、ラウトカ、ソロモン諸島のホニアラ、パプアニューギニアのポートモレスビー、ラエ、マウントヘーガンである (Hassall and Tipu 2008: 9)。また、調査時から町の数は変わっている。

表 3-2 南太平洋島嶼地域 9 か国の地方自治組織の種類及び数

	フィジー	バヌアツ	ソロモン 諸島	バブアニュー ギニア	キリバス	ナウル	トンガ	ツバル	合計
プロビンス/ ディビジョン	14	6	9	20	-	-	5	0	49
ディストリクト	-	-	-	89	6	14	24	0	144
市	2	0	1	3	0	0	0	0	6
町	10	2	1	50	3	0	0	1	66
村	1,175	2,149	-	-	-	-	167	9	*1
地方レベルの 政府		8	11	299 *2				8	

*1 4か国の数が提供されていないため表に合計数は記載されていない。

*2 バブアニューギニアの299の地方レベルの政府は26の都市部自治体と273の議会から成る。地方レベル政府は区で構成されており、バブアニューギニアの場合6,003の区がある。区は村及び集落から成る。

出所 Hassall and Tipu (2008: 9)

るが変化への圧力が強まっている」ことなどをあげている (Sansom 2013: 3)³⁷。そこで、特徴的なこれら 3 か国についての地方自治制度の概要を簡単に紹介する。

2.2 フィジー、ホニアラ市、サモアの地方自治制度の概要

まず、フィジーは政府の行政区分上、中央、東部、西部、北部の 4 地域に分けられており、地方自治の観点からは、都市部に設置されている市及び町 (2 市及び 11 町)、先住民行政区域として設置されているプロビンス (14 プロビンス) が存在する。前者は 1972 年に制定された地方自治体法 (Local Government Act) に規定を置く地方自治制度、後者のプロビンスは、先住民関係法 (旧 Fijian Affairs Act、現 iTaukei Act) に規定を置く先住系フィジー人のみを対象とした地方自治制度である。この他、公衆衛生に関する業務を行う行政機関として “Local Authority” が公衆衛生法 (Public Health Act) に基づき規定されており、都市部では市及び町が衛生機関を兼ね、村落部では公衆衛生法に基づき設置されている中央衛生委員会の決定に基づき、17 の地方衛生機関³⁸が定められている。このようにフィジーの地方レベルの自治制度は、近代的自治システムと伝統的自治システムの 2 つの体系が併存している。なお、地方自治に関する規定は憲法上には置かれていない。

³⁷ ただし、フィジーとサモアでは当初想定していた実地調査を行うことがはできなかったとしている (Sansom 2013: 1)。

³⁸ 個別法に基づき自治議会が設置されているロトゥマ (Rotuma) 島の地方衛生機関を加えると合計 18 である。

都市部の市町の人口は 2,500 人程度から 90,000 人程度までと幅広く、財政規模や運営能力も自治体によって大きく異なる。市及び町には運営機関として議会 (Council) が置かれ、各地方自治体は、レート (Rate) と呼ばれる固定資産税を徴収し、衛生管理、市場・駐車場の運営、廃棄物収集・処理、住宅建設、建築確認などの業務を行っている。地方自治体法の規定では 20 項目以上に渡る権限が担当大臣に与えられており中央政府の関与が強い。また、地方自治体法以外にも多くの法令により関係担当大臣が自治体の業務に関与している。例えば公衆衛生法では、保健大臣の監督の下、市及び町が行う廃棄物の収集・処理に関する事業者の運営許可や、食品の衛生管理及び取り扱いに関する許認可や検査、伝染病の指定等の事務を規定している。地方自治体法の規定に基づき、市及び町の議会は選挙で選ばれた議員等で構成され、毎年議員の中から任期 1 年間の市長を選出することとなっているが、2006 年のクーデターを受け市及び町の議会は解散状態となっており、政府から任命された特別行政官 (Special Advisor) が自治体運営の責任者となっている (Sansom 2013: 31-46)。フィジーについては後段及び次章以降で詳しく考察する。

次に、ソロモン諸島については、憲法第 7 章第 114 条に 9 つの行政州 (プロビンス) 及び首都ホニアラ市についての規定が置かれている。プロビンスには州議会が設置されているが、国政は連邦制ではない。また、植民地時代には地方自治体法により地方自治体が設置されていたが、1997 年にプロビンス法 (Provincial Government Act) が制定されたことを受け廃止されている。ホニアラ市議会は、ホニアラ市法 (Honiara City Act 1999) に基づき、選挙で選ばれた議員等で構成される議会によって運営されているが、フィジーの例と同様、内務大臣が市の行政運営を監督しているほか、不正な運営や腐敗などが発生した場合、議会の停止及び解散をすることができる権限が大臣に与えられている (ホニアラ市法第 52 条)。なお、ホニアラ市法は、オーストラリアやニュージーランドと比較可能な現代的な自治体制度を有している (Sansom 2013: 49-51)。

最後にサモアについてであるが、サモアの地方自治制度は伝統的なガバナンスの制度を踏襲した独特な制度である。国レベルではウェストミンスター型の議会が設置されているのに対し、地方レベルでは公選制の地方自治体は存在せず、地方自治は “fa’a samoa” (慣習、継承された価値及び伝統的な生活様式) に根付いた伝統的な仕組となっている。サモア国内には約 280 の村が存在し、マタイ (matai) と呼ばれる家族集団の首長による集会、フォノ (fono) がそれぞれの村の自治運営を担っている。地方自治に関する法令としては、1990 年の村落合議体法 (Village Fono Act 1990) 及び内務法 (Internal Affairs Act 1995)

がある。村落合議体法では、フォノの慣習及び使用に基づく権力の行使や、伝統的「懲罰」、衛生や経済開発に関する権力の行使等について規定している(村落合議体法第3条から第6条)。また、内務法に基づき、政府と村の調整役として村長が内務大臣によって任命されている(内務法第14条)。村長は、村内での治安の維持や政府と村の自由な情報交換の確保、死亡、出生、マタイ称号などの証明書の発行、保健衛生や美化の推進、文化や環境に配慮した開発の推進や、政府の調査への協力等を行うこととされている(同第15条)(Sansom 2013: 60-65)。

2.3 地方自治体の機能と政策実施能力の把握に向けた調査手法

3か国の地方自治制度の概要を確認しただけでも、伝統的な統治システムと近代的な統治システムの融合又は併存状況が国によって大きく異なることが明らかである。それぞれの国では植民地となる以前から先住民による村落を中心とした首長制の統治システムによってコミュニティが運営されており、さらに植民地時代に導入された統治システムに基づき、都市部には市や町といった地方自治体が設置され、民主的な議会による行政運営が行われている。しかし、市や町などの地方自治体は、新たに創造された制度であるだけでなく、大洋州の文化や生活様式にとってさまざまな意味で異質なものとも認識されている(Hassall and Tipu 2008: 6)。

また、この地域の地方自治体は実際にさまざまな課題を抱えている。まず、地方自治体の法的位置付けや権能が弱く、財源も人員も不足している中で幅広い業務を行わなければならない。さらに、都市化が進む中で地方から都市部への流入人口は増え続けており、市及び町は都市固有の課題も有している。例えば、フィジーの最新の2007年の国勢調査では、前回1997年の国勢調査時から都市部人口が地方人口を逆転したことが判明している³⁹。都市部には新たに開発できる土地が不足していることから、流入人口の多くはスクワッター地区に居住し、税金を支払わないフリーライダーも増加している。これに対し、都市部自治体は彼らも含めた住民に対しサービスを提供していかなければならないという悪循環に陥っている。例えば、フィジーの本島西部の観光中心地ナンディの人口は、町内人口11,685人に対し周辺都市地域の人口が30,599人となっており、前回調査時の1996年からの周辺

³⁹ 1996年調査では都市部人口359,495人、地方人口415,582人であったが、2007年調査では都市部人口424,846人、地方人口412,425人と都市部の人口が増加し、その割合も増加している(Fiji Islands Bureau of Statistics 2008)

部も合わせた人口増加率は2.8%となっている。これら町外に居住している住民は自治体による行政サービスの対象外であり、上下水道などのインフラ整備も脆弱ななか、潜在的な開発・健康リスクを抱えることとなる（Fiji Islands Bureau of Statistics 2008: 5）。

このような状況であるにもかかわらず、南太平洋島嶼地域の地方自治あるいは地方自治体に関して、研究の蓄積が極めて浅いことは大きな課題であると考ええる。各国・地域では伝統的統治システムや社会文化背景が異なることから、必ずしも一国の現状が他国に当てはまるとは限らないが、限られた資源の中で自治体が機能を最大限発揮し、自治体を通じてコミュニティの生活の質を向上させることがその国全体の発展につながることは異論がないであろう。住民の生活や健康に直結する環境分野や公衆衛生分野での開発援助、あるいは国の政策の執行にあたっては、実際に政策を実施する機関である地方自治体の機能を十分理解したうえで政策形成を図ることが極めて重要である。

そこで、以下ではフィジーの地方自治制度について現状を見ていくが、南太平洋島嶼地域の地方自治に関する情報はすでに確認したように極めて乏しい。文献で確認できる情報は政府機関が発行する年次報告書や地方自治体が発行する計画書、ドナー機関が基礎調査を行った際の報告書など入手方法が限られている。しかしながら、統計資料はしばしば正確性に欠けるほか、報告書類も内容が限定的であり情報も古いなど、文献調査には限界もある。そのため、フィジーの地方自治制度について、法的枠組を中心に確認を行うこととしたい。法的枠組を通じた理解は外形的な確認手法ではあるものの、明文化されている条文を通じて普遍的で明確な権利義務等を確認することができ、また法の趣旨にどのような地域固有の考え方が反映されているのかを知ることができるため、全体像を確認するには効果的な手法である。そのうえで、法制度からは確認できない部分及び最新情報については現地調査によって補強していくこととする。

3. フィジーの政府機構

3.1 フィジー概要

フィジー (Republic of Fiji) は、本島であるビティ・レブ島、2番目に大きい島バヌア・レブ島など約 330 の島から成る、南太平洋島嶼地域の社会経済の中心となっている共和国である。本島の面積は約 1 万 8 千km²で日本の四国と同程度の大きさであり、人口は約 87 万人、その半数以上が都市部に居住している (Fiji Bureau of Statistics 2015)。また、民族構成は先住系フィジー人 57%、インド系フィジー人 38%、その他 6%となっている⁴⁰。経済面では、南太平洋島嶼地域の中でも一人当たり GNP の値は高く 4,840 米ドル (2016 年) となっており、経済成長率も 2006 年のクーデター後はマイナスに落ち込んだが、2011 年以降は 2%~6%台の成長を維持するなど順調である⁴¹。主要な産業は砂糖、観光、衣料であり、その中でも観光業が成長産業である。

フィジーでは、ヨーロッパ人の来航前は、先住系フィジー人 (メラネシア人とポリネシア人の混血とされる) が部族ごとに小集団で集落を構成し生活をしており、ヨーロッパ人との接触は、1643 年にオランダ人タスマンがタベウニ島を望見したのが最初とされる。その後、1874 年に英国の植民地となつてからは、首長制による先住系フィジー人村落の自治運営を温存した間接統治が続き、1970 年に英国から独立した後も伝統的ガバナンスのシステムは機能している。

前章で確認したように、フィジーは先住系フィジー人と英国植民地時代に契約労働者として移住してきたインド人の子孫などのインド系フィジー人が国民の大半を占めているが、インド系住民が先住系住民の人口を超えた時代もあった。インド系住民の社会進出を脅威とみなしたフィジー系住民による民族運動などを背景に、1987 年に 2 回、2000 年に 1 回、軍人によるクーデターが発生しており、直近の 2006 年 12 月のバイニマラマ軍司令官によるクーデターは 4 回目となる。

暫定首相となったバイニマラマは、多民族主義、政治汚職の一掃という理念を掲げ、差別のないすべての民族に平等な社会の実現を目的に掲げた “A people’s Charter for Change and Progress” (人民憲章) を 2008 年 8 月に発表し、さらに 2009 年 7 月に、2014 年 9 月の総選挙実施に至るまでのロードマップである “A Strategic Framework for Change” (変化のための戦略的枠組) を発表した。このロードマップに沿って 2013 年に

⁴⁰ 2007 年フィジー政府国勢調査から算出した (Fiji Islands Bureau of Statistics 2008)。

⁴¹ 経済指標については世界銀行 (<https://data.worldbank.org/country/fiji>) を参照した。

新憲法の制定、翌 2014 年に総選挙が実施された。総選挙で圧倒的な支持を得て当選した現バイニマラ首相は強力なリーダーシップを発揮し、開発援助機関の協力も得ながら経済改革、土地改革、民族融和、行政改革などを推進している。

3.2 政治・行政機構の概要

フィジーでは、2006 年のクーデターを経て旧憲法（1997 年憲法）が廃止され、新たに制定された “The Constitution of Republic of Fiji”（以下「2013 年憲法」という。）において、これまでの国会の二院制が一院制に変更されたほか、民族別議席割当、先住系フィジー一人の伝統的首長等で構成される大首長会議等の規定が廃止された。以下ではまず、2013 年憲法の規定を参考に、フィジーの政治・行政機構の概要を整理する。

立法権は議会に属し、議会は国会議員及び大統領で構成される。現在の国会議員の任期は 4 年であり、50 ある議席は 18 歳以上の登録選挙人による選挙によって議員が選出される。国会議員選挙への立候補は、政党候補、政党に属さない候補どちらも認められている。選挙の結果議員の多数を占める政党の代表者が首相となり、政府を代表する。首相は与党議員の中から大臣を指名し内閣を組織する。また、国家元首は大統領であり、大統領はフィジー共和国軍の最高司令官として儀礼的な役割及び責任を遂行する。大統領は、首相及び野党党首の推薦により国会議員による投票の結果多数の支持を得た人物（両者が同一人物を指名した場合には投票は行われぬ）に対して国会が任命する。任期は 3 年で 2 期まで務めることができる。

また、司法権は、最高裁判所、控訴裁判所、高等裁判所、治安判事裁判所（Magistrates Court）、その他法に定められた裁判所に属し、全ての裁判所及び法務官は政府の立法府及び行政府から独立する。最高裁判所長官及び控訴裁判所主席裁判官は、首相及び法務長官の協議に基づく首相の助言により大統領が任命する。

なお、国家行政機関は、大統領府、内閣府、法務長官府の他、先住民関係省、外務省、通信省、公務員省、砂糖省、教育省、保健省、環境省など 25 省、議会事務局などの独立行政機関が 5 機関、その他フィジー共和国軍、フィジー警察、フィジー道路機構、フィジー水道機構などがあり⁴²、各所管大臣の下に事務次官（Permanent Secretary）が置かれている。

⁴² 官庁の数や名称については最新の政府予算書（Government of Fiji 2017）を参考とした。

3.3 国家公務員制度

次に、フィジーの国家公務員制度⁴³の概要について触れる。国家公務員制度については、2013年憲法において公務員に求められる能力及び法定機関である公共サービス委員会（Public Service Committee）の機能に関する規定が改められており、新たな規定に沿った公務員の任用手続や新評価制度の導入などの改革が進められている。また、1999年に制定された公共サービス法（Public Service Act）も改正を重ねており、国家公務員の定年（55歳）や詳細な手続がこの法律及び関連規則に定められている。憲法上の規定は次のようなものである。

2013年憲法では、「第6章 国家サービス 第A部 公共サービス」（Chapter 6 State Services, Part A Public Service）の章において、国家サービスの価値及び原則、国家公務員の資質、2009年に設置された公共サービス委員会の組織及び機能、各省庁の事務次官の規定、大使の任命等を定めている。うち国家公務員の資質に関して1997年憲法では「採用及び昇進」条項に4項目の規定が置かれ、うち1項目には人口の民族構成を反映した公務員採用規定が置かれていたところ、2013年憲法ではこのような民族配慮規定は姿を消し、第123条の「価値及び原則」条項に合計9項目が掲げられている。国家サービスの価値及び原則の構成要件として、高い専門性、正確で忠実な政策の執行及び法の管理、腐敗からの自由、行政執行におけるアカウントビリティ、透明性、公平で公正な競争と能力に基づく採用及び昇進などを掲げており、ガバナンス強化への強い姿勢が示されている。

この規定に続き、第125及び第126条では公共サービス委員会の設置及び機能、第127条では各省庁の次官に関する規定が置かれている。公共サービス委員会は首相の同意の下に事務次官の任命・解任を行うこととされ、第127条において、事務次官は担当大臣の承認を得て、その省のいずれの職員に対し任命・解任、懲戒処分を行うことができる権限が与えられている。1997年憲法下での国家公務員の任命・解任の役割は、新憲法下では各省庁の事務次官にゆだねられることとなった。また、雇用条件、職位の要求水準、予算の範囲内での給与等の額や職員数の決定についても同様に事務次官に権限が与えられている。

これらの憲法上の規定に基づき、具体的な国家公務員の人事に関する新制度が2016年から2017年にかけて導入されている。2016年1月に国家公務員改革を担当する公務員省

⁴³ 国家サービス大統領令（State Service Decree 2009）によれば、“State Service”とは“Public Service”及びフィジー警察並びにフィジー共和国軍とされ、“Public Service”は公務に係る国家のサービス（ただし法務、委員会事務局等を除く）と規定されており、この規定が後の2013年憲法に準用されている。ここで述べるのは国家公務員に関するものである。

(Ministry of Civil Service) が新設されると同時に、省内の公務員制度改革管理部門 (Civil Service Reform Management Unit) の調整の下、能力に基づく公開採用及び選考制度 (Open Merit Based Recruitment and Selection) が導入され、公共サービス委員会が発行するガイドラインに基づき各省庁の人材育成局が選考委員会を設置して選考を行うこととなった⁴⁴。また、採用されなかった場合の審査請求の手續も整備され、2017年1月には懲戒規定 (Fijian Civil Service Discipline Guideline) が公開されている。

2017年7月1日からは、公共サービス委員会主導の下、全ての国家公務員が新たに契約に基づき雇用され、職位によって定められた新たな給与表に基づき報酬が支払われるという「職務評価移行手續」 (Job Evaluation Transition Procedures) が各省庁で進められている⁴⁵。これは、民間のコンサルタント会社が提供する「ポイント・ファクター」 (点数法) による職務評価手法をフィジー政府が導入し、全ての職位について職務評価を行うというものであるが、公務員連合組合は、職員に契約を強要するのは違法であり、また公務員の集団交渉の機会を奪っている等として政府の政策に強く抗議している⁴⁶。現状では、国家公務員制度改革が進行中であり成否の状況を判断する状況にはない。しかしながら、教育省の教員に対して経済大臣兼法務長官自らが制度の説明会を実施する⁴⁷など、強力なトップダウンで改革が進められており、さらに世界銀行などの開発援助機関の支援も得て進められていることから、遅滞なく公務員改革が進められていくことが予想される。

⁴⁴ 公共サービス委員会が作成した “Open Merit Based Recruitment and Guideline” (Public Service Commission 2017) に、採用の際の公募期間、選考機関 (委員構成含む)、選考手段、選考の実施、任用、審査請求等一連の流れについて細かく規定されている。

⁴⁵ 公共サービス委員会により、全ての職員を対象に職務評価の手續や職務に対応した報酬額の設置を定める「職務評価及び公務員報酬設定ガイドライン」 (Job Evaluation and Civil Service Remuneration Setting Guideline) が別途策定されている。

⁴⁶ フィジー看護師協会、フィジー公務員協会、フィジー教員組合、フィジー教員協会、公共労働者国家組合の5者の連合組織として “Civil Servant Under Siege” のタイトルでメディア向けリリースを出している (Confederation of Public Sector Unions 2017)。

⁴⁷ “Nationwide Roadshow for Teachers: Civil Service Reforms and JEE” と題して担当大臣が2017年8月22日に説明会を行っており、学校教員にも最長5年の雇用契約が導入されることや教育省の手續遅延について記載した資料を配布している (Government of Fiji 2017)。

4. フィジーの地方自治の現状

4.1 フィジーの地方レベルの行政機構

フィジーの地方自治の仕組は、本章第2節でも述べたように、近代的な統治システム及び伝統的統治システムの2つに分類することができる。近代的な統治システムにおける地方自治体は地方自治体法 (Local Government Act) に基づき設置されている自治体であり、都市部の市及び町並びに地方のディストリクト⁴⁸に分類される。これらはそれぞれ特定の対象区域を対象に設置の宣言がなされ、法人格及び専用の印を有する。人口規模の違いにかかわらず、自治体の責任は同一である。

自治体の活動を規定する法令は地方自治体法以外にも、町計画法 (Town Planning Act)、公衆衛生法 (Public Health Act)、ごみ大統領令 (Litter Decree)、フィジー道路機構大統領令 (Fiji Roads Authority Decree 2012) 等がある (Sansom 2013)。例えば、住民や事業者の活動に大きな影響力を有する公衆衛生の分野では、公衆衛生法の規定により、公衆衛生に関する地域を「都市公衆衛生地域」 (Urban Sanitary District) と「地方公衆衛生地域」 (Rural Sanitary District) に分けたいうで、都市公衆衛生地域における都市衛生機関 (Urban Local Authority) は市及び町、地方公衆衛生地域では別途定める地方衛生機関 (Rural Local Authority、以下「地方衛生機関」という。) が担うこととされており、地方自治体法とは分離した行政機構が導入されている。

また、フィジーの伝統的統治システムについては、前述のとおり、先住系フィジー人に関する自治制度は先住民関係法 (Fijian Affairs Act、2012年の改正令で iTaukei Affairs Actへ名称変更され規定内容も改正された。) に基本的な制度が規定されており、先住民関係省 (Ministry of iTaukei Affairs) が監督している。全国は14のプロビンスに分けられ、法定機関である先住民関係委員会 (iTaukei Affairs Board) から任命された議員で構成されるプロビシナル議会が置かれている。なお、公衆衛生法に基づく区分では、都市部の市及び町にかかる地域と、先住系フィジー人の村にかかる地域を除く地域が地方衛生機関 (Rural Local Authority) の管轄地域となる (Rahman and Singh 2011)。これらの種類等をまとめると表3-3のようになる。

⁴⁸ 地方自治法に基づくディストリクトは設置されていない (Reeves, Vakatora, and Lal 1996: 631)。

表 3-3 フィジーの地方レベルの行政機関の種類及び数

ディビジョン (Division)	プロビンス (Province)	市 (City)	町 (Town)	市及び町の名称 (Urban Local Authority)	地方衛生機関 (Rural Local Authority)
中央 (Central)	Naitasiri		1	Nasinu	
	Namosi		1	Navua	Navua(1)
	Rewa	1	1	Suva*, Lami	Suva
	Serua				Navua(2)
	Tailevu		2	Korovou, Nausori	Korovou, Nausori
北部 (Northern)	Bua				Bua
	Cakaudrove		1	Savusavu	Nasavusavu, Taveuni
	Macuata		1	Labasa	Macuata
東部 (Eastan)	Kadavu				kadavu
	Lau				Lau
	Lomaiviti		1	Levuka	Lomaiviti
西部 (Western)	Ba	1	3	Lautoka*, Ba, Nadi, Tavua,	Lautoka, Ba, Nadi, Tavua
	Nadroga Navosa		1	Sigatoka	Sigatoka
	Ra		1	Rakiraki	Ra
合計	14	2	13	15	17

*市

出所 筆者作成

地方レベルの行政機能を総括すると、地方自治体法に基づく市及び町、先住民関係法に基づくプロビンス、公衆衛生法に基づく地方衛生機関、それに中央政府の地方支部部局であるディビジョン (Division) の合計 4 種類が存在していることが分かる⁴⁹。これら 4 種類の行政機関の間には関連分野での従属関係は存在しないとされているが (Commonwealth Network 2017)、都市部や都市周辺部における開発や保健・衛生など住民生活と密接に関連する分野においては、先住系フィジー人にかかる制度とそれ以外の制度をつなぐために、複数の行政機関が調整を図りながら情報共有や事業執行が行われていると考えられる。この点については、事例分析の際に改めて考察する。

それぞれの行政機関の位置付けを規定法の観点から整理したものが表 3-4 である。地方衛生機関とディビジョンはいずれも地方レベルの政府機関であり、特に地方衛生機関は地方レベルでのサービス提供に特化した機関であるが、いわゆる地方自治体には該当しない。

⁴⁹ このほかロトゥマ島 (Rotuma) が独自の伝統的議会を有しているが、この分類からは除く。

表 3-4 法規定から見るフィジーの地方レベルの行政機関の位置付け

地方レベルの行政機関の名称	規定	機能的位置付け
市及び町、ディストリクト	地方自治体法	自治的組織(近代的)
プロビンス	先住民関係法	自治的組織(伝統的)
地方衛生機関 (Rural Local Authority)	公衆衛生法	固有の法に基づき設置された実施機関 (近代的)
政府機関 (Division)		国の出先機関(近代的)

出所 筆者作成

自ら徴税し生活者全般のサービスを提供する機能を有しているのは、市及び町、プロビンスの2つのタイプの行政機関である。地方分権の観点からフィジーの行政機関を分類したM.ラーマン及びS.シンは、地方衛生機関と政府の出先機関を「分散」型 (Deconcentrated) 組織、先住民関係委員会 (プロビンスを統括する先住民関係法下に置かれている機関) と市町等の地方自治体を「分権」型 (Devolved) 組織と分類しているが(Rahman and Singh 2011: 678)、この分類については確認が必要であると思われる。特に地方自治体への国からの権限移譲の有無やその程度については、自治体の実施能力にかかわる大きな問題である。したがって、次項以降では、法体系から自治体の権限の確認を行い、第5章において自治体の実施能力について現地調査を踏まえた現状把握を行っていくこととする。

4.2 地方自治体法の構成及び概要⁵⁰

本項では、事例として取り上げる固形廃棄物管理政策の実施主体である地方自治体のガバナンスの実態について、地方自治体法の内容から考察していく。

地方自治体法は、フィジーが英国から独立して2年後の1972年に制定⁵¹されたもので、度重なる改正を経て、全15章・141条で構成されている。2006年のクーデター後には、2009年大統領令により、選挙ではなく政府が任命する特別行政官 (Special Administrator)

⁵⁰ 地方自治体法の規定によれば、地方自治体そのものは“Municipal”という単語で表現され、“Council”は議会を指す。自治体の法人名称は“City Council”や“Town Council”であるが、本研究においては、日本語のより一般的な表現として「市役所」、「町役場」、という訳出を行っている。議会そのものを指す場合には、「議会」という訳を充てている。

⁵¹ 植民地初期の首都レブカや現在の首都スバなどは、統治政府下の条例に基づき独立前から町として宣言されていた。レブカが一番古い設置で1877年、その次にスバが1881年に設置された (Rahman and Singh 2011: 676)。

が自治体のトップに着任するなどの大きな改正も行われているほか、直近では 2016 年にも法改正が行われた。フィジーの地方自治体である市及び町並びにディストリクトの宣言と議会の設置及び機能等は本法に規定されている。なお、本法の所管大臣は地方自治体・住宅・環境大臣 (Minister for Local Government, Housing and Environment) である。地方自治体の議会や市長及び議長の権限と義務等について、地方自治体法の規定の主なものを抜粋すると次のようになる (表 3-5)。

地方自治体法第 1 章では、用語の定義及び総則を定めている。第 3 条に規定するとおり、地方自治体 (Municipalities) は都市部の市及び町、それ以外のディストリクトの 2 種類に分類される。現在地方自治体法に基づき市町として宣言されているのは、ビティ・レブ本島の首都スバ市、西部の工業都市ラウトカ市の 2 市に加え、ビティ・レブ島、バヌア・レブ島、旧首都のあるレブカ島で人口が集中する 11 の町である。それ以外の離島に現在市町は設置されていない。また、市町はさらに区 (Ward) に区分される。

第 2 章では、地方自治体議会について定めており、議会の構成のほか、議員の資格、有権者の資格、選挙等について規定している。各地方自治体の議員の任期は 3 年間⁵²とされ、選挙で選ばれた議員により議会が構成される。市町の選挙は区を選挙区として実施され、国家選挙委員会により一区あたり 3 名から 5 名の議員が割り当てられる (Sansom 2013: 32)。1997 年憲法下での国政選挙とは異なり、地方選挙では民族別の議席数割り当てのようなシステムは採用されていない⁵³。また、地方自治体議会の選挙人⁵⁴は 21 歳以上のフィジー一国民で、地方自治体内に居住している者又は土地を保有している者となっており、域内に居住していなくても選挙権が与えられている。また、地方自治体の選挙は義務とはなっていない。なお、2006 年のクーデター後、2008 年に行われるべき選挙が行われなかったことから議員任期が失効している (Commonwealth Local Government Forum 2017)。選挙までの間、各自治体議会には特別行政官が任命⁵⁵されている。

⁵² 2006 年の法改正で任期が 4 年に変更されたが、2008 年の改正で再び 3 年に戻された。

⁵³ フィジーではクーデターの度に憲法の改正が行われているが、1996 年の憲法見直し委員会では、地方自治体議会選挙にも民族別議席割当の意見が出され、その是非について検討が行われた。1972 年の地方自治体法制定以前は自治体議会にも民族別に議席が割り当てられていた (Reeves, Vakatora, and Lal 1996: 634)。

⁵⁴ 2013 年憲法第 55 条では、国会議員の選挙人の登録年齢は 18 歳以上に引き下げられた。

⁵⁵ Local Government Act (Amendment) Promulgation 2008 に Section 9A が新設され、選挙日が決定するまでの間、大臣が 2 名以上特別行政官を任命することができること、また、特別行政官は地方自治体議会を構成し、大臣の指示に基づき法により議会、市長、議会職員が担うすべての権利、権力、義務や機能を有することと規定された。

第3章 フィジーの地方自治制度とローカルガバナンス

表 3-5 地方自治体法の主な規定

条項		主な規定内容
第1章 (序章)	第3条 (地方自治体の種類)	地方自治体は①市及び町、②ディストリクトの2種類に分けられる。
第2章 (議会)	第8条 (地方自治体の議会)	各自治体は議会で構成され、それぞれ市議会、町議会、ディストリクト議会と呼ばれる。 各議会は法人として永久継承権及び公印を有する。
	第9条 (議会の構成)	各自治体の議会はその都度選挙委員会によって決定又は選ばれた議員によって構成する。 各議員の職の期間は3年間とする。
	第10条 (議員の資格)	選挙人として登録しているフィジー国民は議員として選ばれる資格を有する。
	第11条 (選挙人の資格)	21歳以上の国民で自治体内の土地の居住者又は保有者は選挙人となる資格を有する。
	第19条 (会計及び報告)	各議会は毎年7月31日までに大臣に対して次の書類を提出しなければならない。 (5月31日までに準備された一般会計・特別会計の財政状況報告書の写し、監査役が作成した年次報告書に関する報告書の写し、前年度の議会の進捗状況及び活動報告)
第3章 (市長及び議長)	第21条 (市長選挙)	市長は議会の議員の中から毎年選出される。(※市町、ディストリクトの長をMayorという。)
第4章 (委員会)	第27条 (議会は特別又は常任委員会を設置できる)	議会はその都度常任委員会又は特別委員会を設置し権限を委任することができる(借款、固定資産税決定、条例の制定、契約締結等を除く)。
	第30条 (合同委員会)	議会は他の一以上の行政機関(本法に基づく地方自治体、先住民関係法に基づくプロビンス議会、公衆衛生法に基づく地方衛生機関のことをいう)と共通の関心に基づき合同委員会を設置することができる。
第5章 (議会及び委員会の開催及び手続)	第31条 (議会の開催)	・通常議会は一月に一回以上開催しなければならない。 ・市長はいつでも議会を招集することができる。
第6章 (幹部職員)	第35条 (幹部職員と職員)	各議会は書記官(Town Clerk)、衛生検査官(Health Inspector)、建築士(Building Surveyor)、その他議会在機能が効率的に発揮するために必要な適切な幹部職員及び職員を任命しなければならない。
第7章 (財政)	第37条 (基金)	各地方自治体に地方自治体基金と呼ばれる基金を置く。
	第38条 (基金の内容)	地方自治体基金は、本法によって集められた固定資産税、議会の資産による貸借料や利潤、議会によって徴収された罰金等、政府からの補助金等で構成される。
第8章 (会計及び検査)	第51条 (検査)	各自治体の会計は大臣が他に指示しない限り会計検査院による検査を受ける。
第9章 (課税一般)	第60条 (課税対象の土地)	自治体の区域内にある土地は、国有地を含み、一定のものを除き課税対象とする。
第10章 (課税評価)	第64条 (6年毎評価)	議会は一般評価を6年毎に実施することとする。
	第67条 (評価告知の公告)	議会は一般評価を実施し固定資産台帳に記載後、国内で発行されている新聞及び自治体内の回覧でその旨公告しなければならない。
第11章 (徴収)	第72条 (固定資産額額の公告)	議会は固定資産税額について国内で発行されている新聞自治体内の回覧で公告しなければならない。
	第73条 (納税者への納税通知書の発行)	税額が確定した後、議会は課税対象不動産の所有者及び登録された貸借人に対し、課税対象物件、評価額、納税額等を記した納税通知書を送付する義務がある。
第12章 (議会の権限及び義務)	第88条 (議会の一般的な権限及び義務)	各議会は住民の健康、福祉及び利便の促進並びに快適性保持のため法律に適切と思われるあらゆる事項を実施しなければならない。
	第95条 (低所得者向け住宅の提供)	議会は、住宅政策に沿って、その域内外において単独又は他の機関と合同で低所得者向けの市民住宅を提供することができる。
	第107条 (道路)	自治体の域内に存在し議会によって宣言された全ての道路及び土壌並びに構造物はその自治体議会の単純不動産権として付与される。
	第108条 (議会の道路維持)	110条の規定による場合を除き、各議会は自治体内の道路の維持及び管理並びに補修に責任を持たなければならない。
第13章 (条例及び規則)	第119条 (公共排水路)	議会又は議会から権限を与えられた人物は自治体内の公共排水路、排水管の表面、どぶ、小川、水路、暗渠、運河を管理し、洗浄することとする。
	第122条 (議会の条例制定権)	・議会は形式、手数料、本法で検討されている事項を規定する条例を定めることができる。 ・法の規定又は他の法律の規定によって自治体が定めた条例は大臣の承認があるまで効力を生じない。
	第123条 (規則)	第122条の規定にかかわらず大臣は規則を定めることができる。
第14章 (先住民村への特別規定)	第124条 (先住民村の包含)	議会は先住民担当委員会と大臣の承認を得て、先住民村を自治体に包含し、先住民村落内に固定資産税を課す方法や村落内に建物を建設する際に必要な最低基準等に関する条例を制定することができる。
第15章 (雑則)	第135条 (文書の履行)	議会が法的に執行する権限を与えられた契約書及び文書の指示について、市長、書記官又は議会に権限を与えられた議員が署名した場合、それは議会のために正当に執行されたとみなす。
	第138条 (議事録の提出)	議会は大臣に対し、議会や委員会の議事録及び会議録、その他報告書や統計資料等を大臣の求めに応じて都度提出しなければならない。 議会の各会議の議事については議会により確定後7日以内に大臣に提出しなければならない。

出所 筆者作成

第3章から第5章は、議会及び市長の主な権限や義務を具体的に定めている。第3章では、市長の権限として、非常時の際の公共に必要なサービス又は公共の安全のために、事業の執行や中止を直接指示することが規定されている。第4章では、議会の事業運営のための常任委員会及び特別委員会の設置が規定されており、議会は借入、固定資産税（レイト）の決定、条例の制定、契約の履行、訴訟の提起を除き、委員会に権限を委任することができる。自治体に設置される典型的な委員会は、財政、公衆衛生、都市計画、交通・公共交通機関、建設工事などであり（Sansom 2013: 33）、財政に関する委員会を除き、議員でない者も委員として任命され得るが、投票権は有しない。

第6章は議会が任命する職員についての規定である。議会は主席行政官（改正法により Chief Executive Officer: CEO を兼ねる）、衛生検査官（Health Inspector）、建築士（Building Surveyor）その他の幹部職員を任命することとされており、彼らの給与は政府の上級給与法（Higher Salary Act 2011）⁵⁶により規定される（第42条）。独自ウェブサイトを設置しているスバ市やナンディ町の職員求人情報や職員録を確認すると、これらの他にも専門職員を複数雇用しているようであるが、小規模自治体では専門家の確保が難しく、都市計画や法務、会計、環境・廃棄物専門家をプールし、自治体に契約派遣する試みや、ごみ収集や道路清掃などの現業サービスの委託化が行われている（Commonwealth Secretariat）。

第7章、第8章は地方自治体の財政及び監査に関する規定である。フィジー政府の会計検査院報告書によると、13市町議会の合計歳出は2011年から2013年までの3年間の平均で44,656,185FJDとなっている（Auditor General of the Republic of Fiji 2014: 6）。また、歳出の主なものは行政管理費、住民サービス費、維持・管理費、借入金の返済等、また歳入の主なものは固定資産税、市場使用料、営業許可料等であり、中でも固定資産税は歳入の6割以上を占めている（Commonwealth Secretariat）。地方自治体は毎年5月31日までに、自治体基金の一般会計及び特別会計の財政状況について、所定の形式で前年12月31日現在の資産及び負債の状況並びに前年度のすべての歳入・歳出を示し大臣の承認を得たものを準備しなければならないとされている（第57条）。なお、この会計書類の写しは自

⁵⁶ 地方自治体のCEO及びその他の職員給与に関する考慮及び決定に関する規定は、法定企業や公営企業のCEO、省庁の事務次官と同様に、1983年制定のHigher Salary Commission Act 第11条に規定が置かれていたが、2011年に当該法を廃止する大統領令が出されている。2016年の地方自治体法改正では、地方自治体法第42条に引用されているHigher Salary commission ActがHigher Salary Actに修正されているが、新法の規定内容の確認はできていない。

治体の業務報告書と併せて7月31日までに担当大臣にも提出され、大臣はこれらを国会へ提出することとなっている（第19条）。

第9章から第11章は地方自治体が有する唯一の税である固定資産税（レイト）に関する規定である。固定資産税の課税対象は自治体区域内にある土地である。内容が複雑なためここでは詳細を省くが、第2章で確認したように、フィジー国内の土地は8割以上が先住系フィジー人のマタンガリに帰属し、国の保有地及びフリーホールドと呼ばれる売買可能な土地は合わせても合計2割に満たない。そして、自治体が課税できる土地は極めて限られていると言われており、自治体は慢性的な財源不足に悩まされている⁵⁷。

第12章では、地方自治体議会の権限及び義務を規定している。第88条第1項では、地方自治体の議会は「住民の健康、福祉及び利便の増進並びに快適性保持」のためあらゆる事項を行うこととされており、さらに第2項で、他の関連法に規定される事項についても議会の権利及び義務としていることから、地方自治体議会が行わなければならない業務は極めて幅広いといえる。一方で、各関係法では担当大臣の承認や報告を必要とする項目が多く規定され、地方自治体議会としての裁量の幅は限定的である。第12章に具体的に規定されている地方自治体議会の業務は、公共交通（バス）などの公共事業、低所得者向け住宅事業、道路管理事業⁵⁸、排水路管理事業であるが、この他に関連法等に基づき、市場運営、娯楽施設（公園やプール等）の提供及び管理、公衆衛生、ごみ収集、環境管理、都市計画等の業務も行われている。

第13章では、第122条に議会による条例制定の規定が置かれている。議会に条例制定権は付与されているが、条文に規定するとおり、大臣の承認を受けない限り効力を生じない。スバ市役所の地方自治法に基づく条例を確認すると、遊戯施設に関する条例、バス停に関する条例、伝統工芸センターに関する条例、市場に関する条例、ごみに関する条例等幅広い条例が制定されている。地方自治体法以外の法律に基づく条例もそれぞれの自治体を対象に制定されており、例えば公衆衛生法第57条に基づき廃棄物に関する条例が制定されている。両者の違いは、地方自治体法に基づく条例が、住民のごみの不法投棄禁止や違反者への罰金等について全7条で規定しているのに対し、公衆衛生法に基づく条例は、居住者や建物使用者のごみの集積義務、住民の不法投棄の禁止、ごみ収集義務の規定、罰則など、

⁵⁷ 13市町の固定資産税の滞納額は、2013年の時点で32,766,503FJDにのぼっている（Auditor General of the Republic of Fiji 2014: 29）。

⁵⁸ 既存道路の維持管理業務については、2012年のFiji Roads Authority Decree 2012により設立された道路機構に全て権限が移された。しかしながら地方自治体法の改正は行われていない。

全 9 条で幅広い主体の義務を規定している点である。その一方で規定内容が重複している部分もあり、実際の業務執行内容の輻輳が想起される。この他、議会による業務の執行や命令等が公共に深刻な害を及ぼすと認められるとき、大臣は官報に公告して議会の執行や業務を停止する命令を出すことができること（129 条）、議会の活動について調査及び報告をするための権限を有する人物を任命することができること（第 130 条）等が規定されている。

以上、地方自治体法の概要について条文に沿って確認したが、日本の地方自治法にあるような請願・陳情手続や住民監査請求などの住民による直接請求手続の規定は置かれていない。また、地方自治体の構造や議会選挙の仕組、税財源や自治体の業務範囲など、フィジーの地方自治制度はオーストラリア及びニュージーランドの地方自治制度と共通点が多いともいえる。

4.3 地方自治体法に見る中央地方の関係

ここまで、地方自治体議会の構成や運営、執行部の任命、財政、会計、課税などの基本的な規定内容及び幅広い自治体業務の対象を確認してきた。地方自治体法では、これらに加え、大臣への報告や承認手続等の法定義務を 24 項目規定している。2006 年のクーデター以前は、地方自治体協会（Local Government Association）が設置され、これを通じた地方自治体間での意見交換や国内外の地方自治関連団体との提携、国への意見提出などによって政府との関係性も構築されていた（Sansom 2013: 35-37）。次回の地方選挙の時期は現時点では未定であり、国と地方の関係性にどのような変化が表れているかは既存資料では明らかではない。

また、所管官庁である地方自治体・住宅・環境省は、地方自治体を管轄する担当省であり、各自治体に対する助言のほか、大臣の任命により調査官を派遣することができることになっている。しかし会計検査院報告によれば、実務を担当している地方自治体局（Department of Local Government）は、自治体議会から各種報告や資料の提出を受ける立場にあり、各自治体議会に対し適正なモニタリングを実施する計画を有しているにもかかわらず、担当局として適正な手順等を示したガイドラインも作成していない。そのため、各議会から提出された報告書の内容を確認せず、本来行うべき定期的な調査やインタビュー等も実施していないなど、地方自治体に対するモニタリングの機能が極めて弱い。その理由として、地方自治体局の役割の規定が地方自治体法にないこと、地方自治体局の恒常的

な人材不足、記録管理の不適切さを指摘している (Auditor General of the Republic of Fiji 2014)。

地方自治体局の能力不足については、フィジー消費者協議会も苦言を呈している。自治体のごみ収集手数料が官報に公告されていなかった事例をあげ、地方自治体局は「競争力がなく資源も乏しく、業務の目的や納税者の満足に本来何が求められているのかに疎い資質のない職員によって経験不足」 (Consumer Council of Fiji 2008: 12)であるとみなされている。

先に確認したように、地方自治体の業務は、地方自治体法以外にもさまざまな分野に関する法律によって規定され、業務内容によってその業務を所管する省庁と自治体とのネットワークが独自に構築されていることが想定される。その意味では、地方自治体法から外形的に確認できる国と地方の関係は、国の関与が大きく地方の裁量はさほど大きくないといえるが、実態としては、地方自治体局は能力不足により、地方自治体に対してさほど強力な指導力を有していないと考えられる (この点については廃棄物分野における国と地方の関係で再度確認する。) 一方、地方自治体側は、政府の意向を受けて就任している特別行政官の存在が大きく、政治的な影響を直接強く受けており、納税者への説明責任が働く行政執行部との役割のあいまいさも生まれている。

4.4 地方自治体の機能的課題及び見直しに向けた検討状況

これまでの間、フィジー憲法に地方自治体についての規定が置かれたことはない。1987年のクーデター後の憲法見直しに際して設置された1996年憲法修正委員会において、地方自治制度に関する検討が多少行われたことがある。修正委員会へは、地方自治体職員から、地方自治の強化を図るため地方自治体の憲法上への位置付け要望が出されたが、委員会報告書では「地方自治体法に基づく地方部のディストリクトの設置がこれまで皆無であった。このことは、現段階では、フィジー国民にとって、自律的な地方自治体というものは主要な関心事ではないということを示唆している」 (Reeves, Vakatora, and Lal 1996: 631) という考察がなされ、憲法上への位置付けは否定された。他にも先住系フィジー人から、地方自治体議会の民族別議席割当の要望も出されたが、クーデター後の民族融和を図る観点からこの提案も却下されている。修正委員会ではむしろ、地方自治体法の見直しも含め、独立した機関によるあらゆる地方自治体の仕組の国全体での総合的見直しを行うべしとの提言を行ったが (Reeves, Vakatora, and Lal 1996: 633)、実施されることはなかった。

フィジーではさらにその後、2006年のクーデターを受け、2008年8月に内閣の指示により地方自治体大臣の下に「地方自治体見直し・改革委員会」(Local Government Review/Reform Committee)が設置され、地方自治体のガバナンスについての検討が行われた。当時の検討資料は非公開の内部資料とされているが、オーストラリア及びニュージーランドの地方自治体改革を参考として、地方自治体法に新たに地方自治体の目的を規定することや、地方自治体の裁量拡大と担当大臣の関与の縮小、投票年齢の18歳以上への引き下げ、市長の公選制、議会委員会の公開、シティマネージャー制の導入を含む提案がとりまとめられ、131の委員会提案のうち98の提案が政府に採用された(Sansom 2013)。その一方で、2008年に選挙で選ばれた全ての市長及び議員を解任し、政府からの特別行政官やCEOの任命という形で直接統制を強化するとともに、最優先で取り組むべき改革事項として、地方自治体の財政改革、固定資産税の徴収強化、都市計画制度等を掲げ(Rahman and Singh 2011)、地方自治体の基盤強化を最優先するプロセスが重視されている。

現在は2013年の新憲法の制定及び2014年の総選挙の実施により国政が固まった段階であり、地方自治体議会選挙の実施時期は未定であるが、それまでの間は外形的な中央地方の関係は大きく変化せず、政府の地方自治体政策の重点は、自治体の財政力や計画実施力の向上に向けられるものと考えられる。

4.5 市及び町の具体的状況

本項では、これまで見てきたフィジー地方自治体の法的位置付けを前提条件として、フィジー国内の自治体概要を整理し、唯一ウェブサイトで資料を公表しているスバ市について実際の執行体制及び財政状況を詳細に確認する。

人口及び規模

既述のとおり、フィジーの地方自治体(市及び町)数は合計13である。これらの2007年及び1996年の国勢調査時の人口を確認すると、スバ市とタブア町を除き人口は増加傾向にあることが分かる(表3-6)。このうち首都であるスバ市の人口減については、1999年にスバ市から新たにナシヌ町が分割設置されたことに伴うものである。スバ市は19世紀から植民地政府の首都として発展を続けており、これ以上開発できる土地はない。したがって、スバ市北東方面のナシヌ町、ノウソリ町へ人口流入及び開発が進んでいる状況である。

表 3-6 フィジー国内の地方自治体概要

自治体名			人口	周辺地域を 含む人口	人口	周辺地域を 含む人口
			2007		1996	
Ba	バ	町	6,826	18,526	6,314	14,716
Labasa	ランバサ	町	7,706	27,949	6,491	24,095
Lami	ラミ	町	10,752	20,529	10,556	18,928
Lautoka	ラウトカ	市	43,473	52,220	36,083	43,274
Levuka	レブカ	町	1,131	4,397	1,096	3,746
Nadi	ナンディ	町	11,685	42,284	9,170	30,884
Nasinu	ナシヌ	町	76,064	87,446	-	-
Nausori	ナウソリ	町	24,919	47,604	5,744	21,617
Savusavu	サブサブ	町	3,285	7,034	2,652	4,970
Sigatoka	シンガトカ	町	1,634	9,622	1,597	7,862
Suva	スバ	市	74,481	85,691	77,366	167,975
Tavua	タブア	町	1,079	2,388	1,283	2,419
Rakiraki	ラキラキ	町	-	-	-	-

出所 Fiji Islands Bureau of Statistics (2008) より作成

また、タブア町の人口減少については近隣の金鉱山の操業停止に伴うものである。なお、ラキラキ町は2010年に新たに設置された町であるため正確な数値は把握されていないが、人口2000人規模の小さな町である。

これらの市町は、人口規模にかかわらず、地方自治体法上では同一の権限及び義務を有しているため、職員数や財政力に応じて業務執行能力には相当の差があるといわれている。人口74,481人のスバ市の職員は400名を超えているのに対し、それより多い人口を有する隣接するナシヌ町の職員数は約150名とスバ市の半分以下である (UNHABITAT 2012a)。

スクワッター問題

国際連合人間居住計画 (UNHABITAT) が取りまとめたスバ首都圏都市問題調査によると、首都圏地域の人口の17%にあたる約44,000人が86のインフォーマル地区に居住していると推計されており、特にナシヌ町とラミ町に集中している。中でもナシヌ町は面積も大きく、インフラ整備が追い付いていない上に急増する首都圏への流入人口がスクワッター地区に移住し、住宅問題、衛生問題などの都市型課題を多く抱えている (UNHABITAT 2012a)。また、同様に UNHABITAT が取りまとめた本島西部ラウトカ市の都市問題調査に

よれば、2011年の時点で約45,000人が市内に居住しているほか、市境の周辺(peri-urban)地域にもおよそ20,000人のスクワッターが居住し、市の行政サービスを利用している(UNHABITAT 2012b)。ラウトカ市はフィジー第2位の都市であり、フィジーの一大産業である製糖業の大規模工場及び積み出し港として発展してきた町である。

スバ首都圏地域のスクワッターの流入が全国や他の島嶼地域から派生しているのと比較すると、ラウトカ市の場合は周辺のサトウキビ農家に従事していた農民の移入という背景がある。本島北西部地域はサトウキビ生産が盛んな地域であり、植民地時代に移入してきたインド系住民が先住系フィジー人の土地を長期間リースして生産に従事していたのが、リース契約の失効やEUの砂糖買取枠の減少などを受け、農民を廃業し教育や行政サービスを期待してラウトカ市周辺、特に市内へ移住するケースが増加している(UNHABITAT 2012b: 10)。ラウトカ市役所では、こうした市内外のスクワッター地区の住民に対しても、JICAによる廃棄物管理分野での支援によって導入された3R(Reduce, Reuse, Recycle)の取組を進めているほか、先住民関係法が適用される市域内の先住系フィジー人村落に対しても固定資産税を徴収する代わりに行政サービスを提供している(UNHABITAT 2012b: 20)。

なお、ラウトカ市に隣接するナンディ町についてもUNHABITATが都市問題調査を取りまとめている。ナンディ町は国際空港及び離島への高速船が発着する港を有し、観光業が盛んな町であるが、スバ市やラウトカ市同様に人口増加、スクワッター住民の増加などの都市問題を抱えている。ナンディ町役場では、スクワッター地区や町内に位置するフィジー系住民の数村においても、環境局や地方衛生機関から指定された場所からのごみ収集業務を実施している(UNHABITAT 2012c: 11)。

スバ市役所の組織

スバ市はフィジーの首都であり、政府の中央省庁や議会の建物群に加え国際機関や大使館の事務所も置かれ、南太平洋島嶼地域の政治・経済の中心地となっている。また、国際港が市内に、国内空港も近隣(ナウソリ町)にあり、人やモノの行き来も活発である。人口は2007年国勢調査で約75,000人であり、市の中心部が中心ビジネス地区となっている。

まずスバ市役所の行政機構について細かく確認を行っていくと、スバ市はスバ行政区命令(Suva Ward Oder)によって5つの区域に分けられ、市議会の議員数は議員数命令(Number of Town Councilors Order)により20名に定められている。ただし、2009年よ

り特別行政官が任命されており、市議会議員に選出された市長ではなく、特別行政官及びCEOの監督の下で行政運営が行われている。スバ市議会の2012年年次法人計画（Annual Corporate Plan 2012）によれば、特別行政官は国の地方自治体局及び市議会の政策実行を監督するために政府から任命されており、政府に直接する報告する立場から、政府の人民憲章やグッドガバナンス、透明性、誠実性及びアカウンタビリティに関し確実な執行を行う。また、地方自治体法が規定するCEOも置かれており、前述の法人計画によれば、CEOは各局の戦略及び運営機能が効率的・効果的となるよう最優先の責任を有し、組織目標の達成のため各局を束ねコーディネートを行う。CEOは特に、業績のモニタリング及び組織の確実な戦略的方向性に対し責任を有する（Suva City Council 2012: 10）。

年次法人計画に掲げるスバ市の行政機構は次のとおりである（図3-1）。まずCEOの下には、監査や政策評価を担う内部監査部門、条例の執行や裁判を扱う法務部門、情報の管理や議会開催の準備等を行う情報記録部門が置かれている。さらに、分野ごとに次のような部門が置かれている。

(1) 管理・運営局（Administration and Operation Department）

人材資源部門、財産管理部門（歳入徴収センターの運営、市議会資産の維持管理等）、事務部門（市場やプール等からの歳入管理、警察やスバ小売業協会等産業界との調整など）、市図書館（本やインターネットカフェを活用した情報提供）

(2) 技術サービス局（Engineering Service Department）

土木出張所（排水システム、議会ビル、バス停、街路灯、公園等の整備）、都市計画部門（町計画法に基づく建物や開発等の承認窓口や市内の大規模開発の実施・調整）、構造建物部門（市内の建設・開発案件の承認及びモニタリング等）、技術デザイン部門（市議会のインフラに関する調査・研究、市内開発モニタリング等）

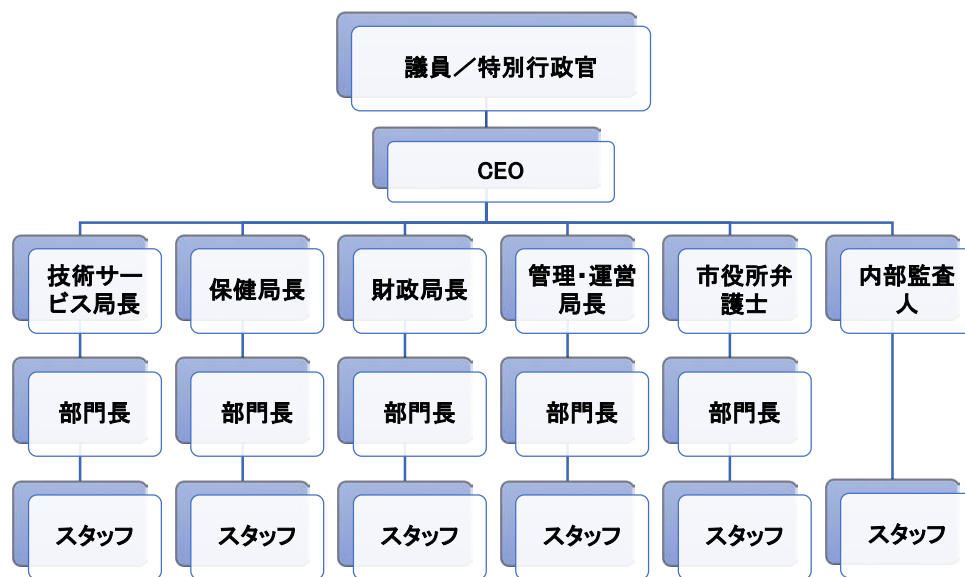
(3) 保健局（Health Department）

運営部門（一般ごみ及び剪定枝の収集並びにナンボロ最終処分場での廃棄、市内道路、公園、排水路等の清掃、し尿処理、犬管理、市民参加）、衛生部門（食品衛生管理、感染症対策、汚染管理、公衆衛生法、職員安全法、環境管理法など関連法の執行、営業許可など）

(4) 財政局（Finance Department）

固定資産税部門（固定資産税の徴収、納税者データベースの管理）、営業許可部門（営業許可の賦課徴収、営業許可データベースの管理）、パーキングメーター部門（中心ビ

図 3-1 スバ市役所組織図



出所 筆者作成

ジネス区域の交通管理、交通違反切符の発行等)、歳入部門 (歳入管理及び口座管理)、財務部門 (財政に関する情報の提供)、歳出部門、IT 部門 (市議会内 IT 管理、市議会ウェブサイトの運営)

2008 年の政府による地方自治体改革以降、各地方自治体は所管官庁である地方自治体局に承認された戦略計画を策定することが求められており、その下に年次法人計画及び予算書が作成されている。また、年次法人計画のアウトプットは政府の 2012 年当時の民主化に向けたロードマップ (Roadmap for Democracy and Sustainable Socio-Economic Development 2009-2014) の成果目標と成果指標に平仄を合わせるように策定されており、国の計画と地方自治体の計画の連続性が図られている。

スバ市役所の財政構造

2012 年末日時点でのスバ市の歳入歳出の計画予算額は次表 (表 3-7) のとおり、歳出予算額は 25,586,258FJD、歳入予算額は 24,181,798FJD である。歳入の大きなものは固定資産税で全体の約 56%、次いで売店 (Stall)、タクシースタンドなどの手数料収入である。歳出を見ると、給与等の支払いが約 38%、その他行政経費、作業に関する経費など幅広い歳出内容となっている。

さらに、歳入・歳出を管理予算、CEO 予算、土木予算、財政予算、保健予算の5部門に分類（表3-8）すると、歳出では保健部門及び土木部門で5割以上を占めていることが分かる。廃棄物管理業務が該当する保健予算は歳入では2%を占めているにすぎないが、歳出予算では26%を占めている。

表 3-7 スバ市役所計画現金予算書(2012 年度)

		総合現金予算額 (F\$)	歳入総額に占める割合 (%)
歳入総額		25,586,258	
主な内訳	Fees - Building Permit	287,500	1.12
	Fees - Business License	1,370,915	5.36
	Fees - Carpark Daily	232,300	0.91
	Fees - Garbage Rural	2,875	0.01
	Fees - Garbage Disposal	345,000	1.35
	Fees - Mini Buses	192,050	0.75
	Fees - Parking Meters	460,000	1.80
	Fees - Stalls Others	1,323,397	5.17
	Fees - Taxi Stand	943,000	3.69
	Rates - General	6,230,860	24.35
	Rates - Loan	7,993,202	31.24
	Rates - Street Lights	1,248,648	4.88
	Rental - Properties	2,044,106	7.99
	Miscellaneous Income	2,912,405	11.38
		総合現金予算額 (F\$)	歳出総額に占める割合 (%)
歳出総額		24,181,798	
主な内訳	Dumping Fees - Green Waste	143,750	0.59
	Dumping Fees - Household	448,500	1.85
	Electricity Charges	651,475	2.69
	Grass Cutting	1,276,440	5.28
	Health Education	34,500	0.14
	Refuse Collection	436,978	1.81
	Salaries & Allowances	5,013,796	20.73
	Street Light Charges	920,000	3.80
	Tools and Materials	458,850	1.90
	Vehicle - Fuel	709,073	2.93
	Wages & Allowances	4,240,461	17.54
	miscellaneous Expenses	9,847,975	40.72
運営収支		1,404,460	

出所: Suva City Council (2012) より作成

表 3-8 スバ市役所歳入歳出予算の部門別分類(2012 年度)

総合現金予算額 (FJD)	分類内訳				
	管理予算	CEO予算	土木予算	財政予算	保健予算
25,586,258	6,738,284	55,200	397,900	17,882,600	512,273
歳入予算額に占める割合(%)	26.34	0.22	1.56	69.89	2.00
総合現金予算額 (FJD)	分類内訳				
	管理予算	CEO予算	土木予算	財政予算	保健予算
24,181,798	4,299,984	3,346,655	7,240,012	3,020,791	6,274,355
歳出予算額に占める割合(%)	17.78	13.84	29.94	12.49	25.95

出所: Suva City Council (2012) より作成

スバ市コーポレートガバナンス方針

スバ市役所では 2010 年 9 月にコーポレートガバナンス方針 (Corporate Governance Policy) を策定している (Suva City Council 2010)。この方針は、(1) ステイクホルダーに関する事項、(2) 市議会に関する事項、(3) 市長／特別行政官に関する事項、(4) 市議会の任命手続、(5) 議員の利害関係にかかわる事項の公開、(6) 議員の独立、(7) 市議会の各委員会に関する事項、(8) 局長 (理事者委員会) に関する事項、(9) 倫理規定、(10) 公益通報、(11) 情報公開等で構成されている。冒頭部分で、主要なステイクホルダーである顧客、コミュニティ、利害関係者、住民に対する開かれたコミュニケーションやグッド・コーポレートガバナンスの提供、倫理・責任にかなった政策決定等を掲げており、顧客主義、説明責任、倫理など、少なくともコーポレートガバナンスを追求する姿勢が形式的には整っていることが読み取れる。職員倫理規定では、賄賂の要求及び収受の禁止、立場を利用した私的利益追求の禁止、飲酒及び薬物使用の禁止、休暇申請等、細かな規定が置かれている。

また、この方針にはスバ市議会の委員会ごとに所掌事項が定められており、常任委員会として財政委員会、監査委員会、公共交通委員会、アメニティ・観光促進委員会、土地・市街地計画委員会、人事・産業関係委員会、市場委員会、保健委員会、インフラ委員会、業績評価委員会、契約委員会、戦略・主要計画委員会の所掌事項及び会議手続等が設置されている。また、委員会の委員には議員でなくとも任命された者が出席できる規定が置かれている。

自治体の行政運営上の課題

2008年の地方自治体改革により、これまでの自治体議会で選ばれた市長・町長ではなく、政府任命の特別行政官が各自治体の運営上の責任者となっている。前述のスバ市コーポレートガバナンス方針では、特別行政官の責務及び役割は市長と同様の内容となっており、自治体政策レベルでのマネジメントをつかさどり、CEOとの責任は明確に区別されるべきとされている（Suva City Council 2010: 20-21）。しかしながら、実務的には両者のそれぞれの責任の範囲は不明確で、担当省内でもその理解に差があり、自治体の幹部職員の離職者が増加している事例もある（UNHABITAT 2012a: 13）⁵⁹。特別行政官は政府（担当大臣）が任命し政府の要求に応えることが職責であるが、公務員であるCEOは業績が悪ければ退職や解雇となる可能性があり、前者が政治的任用であるのに対し、後者はより住民の目にさらされコミュニティに近い位置付けであるといえる。

⁵⁹ ナンディ町議会の事例では、2008年の特別行政官導入以来、CEOの任命は3人目となっている（UNHABITAT 2012c: 13）。

5. 考察

本章では、南太平洋島嶼地域における行政機構の多様性を確認したうえで、フィジーの行政機構について、法律及び入手可能な報告書等を活用しローカルガバナンスの観点から現状把握を行った。その結果、フィジーの地方レベルの行政機構は4つの層に分かれていることが確認できた。これらは国の機関と地方自治機関という分類が可能な一方で、地方自治機関は近代的な統治制度によるもの（地方自治体）と伝統的統治制度によるもの（プロビンス及びその下部組織としての先住系フィジー人村）とが併存し、両者は適用される法、居住する民族、対象となる地域も異なり、実態として近代的統治制度が伝統的統治制度を包含しているということも明らかになった。

さらに、地方自治体の機能について地方自治体法を中心に分析を行った結果、地方自治体が有する権限は小さく、担当大臣による関与が極めて大きいこと、また、地方自治体法そのものには規定されていない他の関連法規の委任次項も多いことに加え、直近のクーデター後の地方自治体改革の一環により、首長及び議会という本来の公選制の仕組が中断され、大臣が任命する特別行政官によるマネジメントの下、中央集権が強化されている現状も明らかになった。

そのような状況下で、都市部自治体は、先住系フィジー人村に対しても関係性を有する一方で、拡大する市域周辺に移入するスクワッターへの対応も迫られており、限られた歳入と職員を最大限に動員して課題の対応に迫られている状況が抽出された。スバ市の歳入歳出状況（表3-7）からも、保健分野など基本的な住民サービスの提供に加え市場運営、公共交通等の経済活動促進など、幅広い業務を行っていることが明らかである。ただし、コーポレートガバナンス方針を確認した限りでは、ステイクホルダーとの情報共有や情報公開に関する記載はあるものの、手続が明示されているわけではなく、実際にどの程度担保されているかは資料から読み取ることができない。

以上の分析結果から、実際に政策を実施する際の地方自治体の位置付けは次のようなものであると仮定する。

- (1) 環境分野や衛生分野などのコミュニティに身近な行政分野においては、中央政府は地方自治体を経由して政策を執行することが効率的であることから、中央政府と地方政府は相互に依存して政策を実施する関係にある。

- (2) 中央集権化が進んでいる状況下では、地方自治体の権限は限定的で裁量は小さいが、監督官庁（地方自治体局）のモニタリング能力も低いことから、地方自治体は柔軟な政策実施を行うことが可能である。
- (3) 地方自治体は自治体区域内において幅広い業務を実施し、他の行政機関の所掌事務にも対応しなければいけないことから、組織の人的・財政的な資源や職員個人の能力だけではなく、組織外の資源の活用方法も政策実施に影響を及ぼす。
- (4) 地方自治体は行政機能としての権限、財源、責任のピラミッド型組織を一定程度有しており、基本的な政策実施能力が認められる。ただし、参加や情報公開等の実施状況は文献調査からは確認できず、実施における他のアクター間との協力関係については実態調査が必要となる。

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

1. 分析対象

本章では、南太平洋島嶼地域における地方自治体の行政活動とそれを取り巻く多様なアクターによるローカルガバナンスを分析する対象として、フィジーにおける固形廃棄物管理政策を取り上げる。南太平洋島嶼地域における地方自治体は、前章で確認したように権限は概して小さく、人的・財政的な制約を受けながらコミュニティを対象としたサービスの提供を行っている。その中でもフィジーの地方自治体は、法制度上は一定の権限を有している法人であるが、各省庁が法律に規定する広い業務を担当しているほか、地方自治体の業務対象外である域内外のコミュニティへのサービス提供を求められるなど、実際には多様な役割を要求されている。

地方自治体は、地域住民や事業者にとって、日常生活や経済活動に直接影響する保健・衛生分野等の分野においては、一定の規模と水準をもってサービスを提供する極めて重要なアクターであり、地方自治体もまた、他のアクターの協力や理解を得なければ政策目標を十分に達成できない。本研究で取り上げる固形廃棄物管理政策、あるいは生活者レベルでは一般的に「ごみ処理」と呼ばれる取組は、人々が地域で安全で衛生的な生活を送るうえでなくてはならないものであり、またコミュニティ内だけではなく、河川・海洋や大気などの環境やモノの移動を通じて外部へも影響を及ぼす特徴も有している。適正な廃棄物管理を行っていくためには多様なアクターのかかわりが不可欠であり、ローカルレベルを出発点としたガバナンスの状況を分析するための対象として適切であると考えられる。

分析対象国としたフィジーは、農業・漁業等の第1次産業、製糖業や衣料・縫製業、工業などの第2次産業、観光業や金融・通信業等のサービス業とも発達しており（表4-1）、域内の人口第2位を誇る消費者の活動も活発である。したがって、排出される廃棄物の種類も多様である。また、南太平洋島嶼地域経済のハブともなっており、域内で排出されたごみの再利用も行われている。さらに、各種開発援助機関もフィジーに大洋州事務所を構え、廃棄物管理に向けた多様な支援を行っている。フィジーでは開発援助機関の支援の下、コミュニティを対象とした廃棄物の減量化やリサイクルの取組を行っていることが既存資料からも確認できており、中央地方レベル双方において廃棄物管理政策を主体的に担う行政機構も機能している。このように、廃棄物をめぐる状況と行政の執行活動の状況について

表 4-1 フィジーの国内総生産における主要産業の割合 (2013 年)

産業		割合 (%)
第1次産業 12.14 (%)	農業	9.57
	漁業	1.94
	林業	0.63
第2次産業 17.5 (%)	製造業	13.88
	建設業	2.71
	鉱業	0.91
第3次産業 70.36 (%)	卸・小売・自動車修理業	11.74
	金融・保険業	8.68
	公務国防	7.95
	輸送・倉庫業	6.79
	宿泊・飲食サービス業	6.76
	教育	6.7
	情報通信業	5.7
	不動産業	4.61
	その他	11.43

出所：Fiji Bureau of Statistics (2016) より作成

で総体的に観察できる国家規模とアクターの多様さという観点において、フィジーは南太平洋島嶼地域の中でも適切な分析対象である。

ところで、フィジーをはじめとした南太平洋島嶼地域では、生活様式の近代化に伴い、自国で産出する農産物や製品以外はほぼ消費財の調達を国外からの輸入に頼っている。むしろ、大量の輸入品によって島嶼経済が成立しているのが実情である⁶⁰。都市部から離れた村落部や離島では自給自足の生活様式が見られるが、どの島嶼地域でも、都市部には車があふれ、スーパーで購入した清涼飲料水やスナック菓子や携帯電話を手にした人々の姿が一般的であり、先進国と何ら変わらない大量消費生活が見られる。

島嶼地域の廃棄物管理を取り巻く課題として、都市化や生活様式の変化に伴う廃棄物の量的増加に加え、狭小性や隔絶性、インフラ不足などの問題から、処分場適地や最終処分

⁶⁰ フィジー統計局によれば、フィジーの2013年の国内総生産額 (Gross Domestic Product at Current Basic Price) は6,429,000千FJDである。また、輸入額 (Imports CIF) は5,198,924千FJD、輸出額 (Exports FOB) は2,119,726千FJDとなっており、貿易収支は3,079,198千FJDの赤字となっている (Fiji Bureau of Statistics 2016)。

手段が限られ廃棄物が集積される一方であること、さらに、廃棄物から出される有害物質が環礁やマングローブ、水源などを容易に汚染することなどがあげられる。大量消費生活に伴い廃棄物も大量に排出される一方で、島外に持ち出すには新たな費用が発生することから、持ち込まれた消費財はリサイクルされない限り域内で最終廃棄物として処理されるという点が島嶼地域における廃棄物管理の最大の課題である。そのため、廃棄物収集システムがない村落部や離島では、野焼きや小川や谷、マングローブ林や沼地などへの投棄など、環境リスク及び健康リスクを高める形での廃棄物処理が行われている。

そこで、本章では、まず次節で廃棄物管理に関する基本的な概念を整理し、第3節以降で法令や政策の策定概要からフィジーにおける廃棄物管理行政の仕組及び現状を分析するとともに、国及び地方自治体の現場での取組状況について文献を調査し、固形廃棄物管理政策の特徴及び課題、関係アクターについて考察する。

2. 環境とガバナンス

2.1 環境と開発

経済活動のグローバル化が進み、国境を越えて人やモノが行き来する現代社会においては、ローカルレベルでの生産活動や消費活動が、地域、国家、あるいは地球規模での環境問題へつながっていることは誰も否定しないであろう。地球という有限の資源の持続性と開発の新たな関係性に着目し、良好な地球環境を持続させていくための世界規模の取組として1987年に発表された「環境と開発に関する世界委員会」(ブルントラント委員会)報告書は、環境と開発を互いに反するものではなく共存し得るものとして捉え、環境保全を考慮した節度ある開発が重要であるという考えに立ち「持続可能な開発」(Sustainable Development)という概念を提示した(United Nations 1987)。これをきっかけに、環境と開発に関する世界各国間での合意が必要であるとの認識が共有されるようになり、1992年の「環境と開発に関する国連会議」(地球サミット)へとつながっていった。この動きを受け、日本においても1993年に環境基本法、翌1994年には環境基本法の規定に基づき環境基本計画が定められた。廃棄物・リサイクル対策の分野では、2000年に循環型社会形成推進基本法が制定され、2003年にはこれに基づく基本計画が定められている。

廃棄物管理に関する問題は特定の地域に限定された問題と捉えられがちであるが、大気汚染や森林伐採、地球温暖化などの環境問題と同様、グローバルな商取引によって地域住民だけではなく近隣国へも影響を及ぼす。例えば、有価物として市場で取引される古紙やペットボトル、金属くずなどの価格は国際需要によって上下するため、資源として扱われる場合もあれば廃棄物として処理される場合もある。また、後述するフィジーの国家固形廃棄物管理戦略によれば、リサイクル業者によって近隣島嶼国からフィジーへ運ばれた自動車バッテリーは電解液を抜いて再輸出が行われているが、廃棄物の再輸出はリージョン条約に違反しており、液体の廃棄もリサイクル業者任せとなっているなど、法整備及び環境リスクが指摘されている(Department of Environment 2011: 22)。また、南太平洋島嶼地域で使用されている乗用車の多くは日本などの先進国から輸入された中古自動車であり、フィジーで中古車として使い古されたものがさらに近隣の島嶼国に渡り、最後は野積みそのまま廃棄されている事例も多い⁶¹。先進国と比較して廃棄物処理に必要な技術やインフラ、

⁶¹ JICAによる調査では、大洋州地域全体の共通点として、解体専門業者がおらず、廃家電や廃自動車の解体・分別・処理・処分のシステムが確立されていないこと、また非鉄金属スクラップは輸出により利益が出るものの鉄スクラップは赤字となるため、回収・輸出がほとんど行われていないことが指摘されている(国際協力機構 2004b: 77-78)。

能力が不足している開発途上国、中でも島嶼地域における廃棄物管理政策は、グローバルな経済活動と切り離せない社会的な行政政策であると同時に、限りある資源を保持し次世代へ引き継いでいくために、より丁寧に対応しなければならない環境政策でもある。

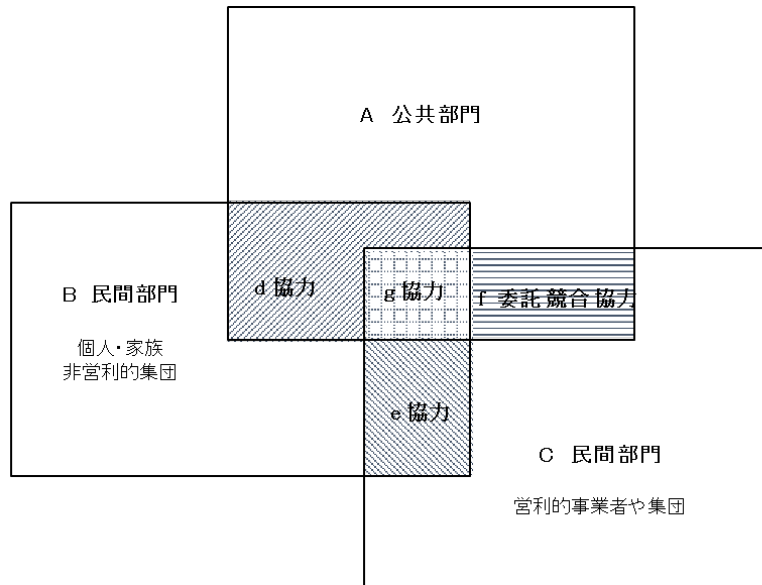
適正な廃棄物管理は国連の持続可能な開発会議においても重要性が認識されている。2012年の国連持続可能な開発会議(リオ+20)で合意された成果文書『我々の求める未来』では、パラグラフ 218において、中央政府及び地方政府における総合的な廃棄物管理政策及び戦略、法規の開発及び執行を訴え、特にライフサイクルアプローチと資源効率的で環境に安全な廃棄物管理に向けた政策開発及び執行を重要視している(Hyman 2013: 12)。また、国連の持続可能な開発目標(SDGs)においても、廃棄物の発生防止や再利用の促進について目標 12「Responsible Consumption and Production: 持続可能な生産・消費」に掲げられており、経済成長と持続可能な開発の達成に向け、廃棄物となる前の商品や資源の生産消費活動の改善の重要性が共有されている。

2.2 廃棄物管理におけるガバナンスの分析視点

廃棄物管理において最終消費者である住民や事業者が出す廃棄物は、排出主体も被害を受けるのも生活者自身であるため、どの国や地域においても身近で最大の環境問題である。また、廃棄物は通常域内で発生し処理されるため、行政、市民、事業者の関係性がそのまま投影される。日本の自治体ごみ問題研究の第一人者であった寄本勝美は、ごみ問題のような社会問題に対して、「公・民双方の活動領域を含めたトータルな対応が必要であり、そのためには公・民関係各者の役割や責任の分担と組み合わせを前進的、積極的に考えていかねばなくなる」(寄本 1982: 14)として、行政、市民、事業者の各役割を掛け合わせ、そこから得られる相乗効果を大きくするための対応モデルを創造していくべきであるとの方向性を 1980 年代に提示していた(図 4-1)。この構図は 40 年近くたった現在でもほぼ変わっていない。都市化が進む開発途上国における廃棄物管理の現場においては、まさにこのようなアクター間の関係性や責務をどのように構築していくかが問われており、廃棄物管理政策は地域や時代を超えた普遍性を有しているといえる。

日本の事例でいえば、廃棄物処理への行政対応は明治時代の衛生的観点から出発し、戦後の都市化と人口集中、高度経済成長に伴う廃棄物の大量排出や多様化などへの対応、さらに健康で安全な生活環境の保全や自然環境破壊の防止といった対応とともに、ごみの減量化やリサイクルの推進という形で循環型社会を目指す姿へ変遷を遂げてきている。

図 4-1 役割の組み合わせの図式



出所 寄本 (1982: 14)

日本での廃棄物処理事務は地方自治体の事務としての長い歴史があり⁶²、収集・処理方法やごみの出し方も長年をかけて変化してきた⁶³。しかし開発途上国では、都市化が急激に進み生活様式が大きく変わる中で、住民の行動様式は従来型であることも多く、ごみの分別や環境への配慮という点では住民の理解が進んでいない部分もある。地域の廃棄物処理の問題については本来住民や事業者が地域行政機関に主体的に関わり、一体となって対処していくべきであり、時代や地域の特性というものを考慮せずに開発援助機関が紹介する先進国の事例を一足飛びに導入することは危険性が伴う。したがって、政策導入の際には、対象地域の特性に応じて、どのような時間軸で政策を実施していくか、政策形成や実施にどの程度住民や事業者がかかわるのか、事例ごとに対応が異なってくる。さらに、政策実施に係る行政の能力によって設定する目標や関係アクターの関与度も異なってくる。

⁶² 日本におけるごみ処理問題の推移と中央地方の関係を整理した荒木昭次郎は、100年に渡って地方自治体固有の事務として行われてきたごみ行政は、地方自治体の自主・自律性を確保する目的から始まったものではなく、地方自治の理念は完全に欠落していたと分析している。ただし、戦後住民自治が深化していくにつれ、団体自治も強化され、中央・地方の関係性も変化していると結論付けている(荒木 1982年)。

⁶³ 日本の廃棄物処理の歴史は、1950年代までの公衆衛生という観点に始まり、高度成長期から1990年代までの公害対策及び環境保全対策としての廃棄物処理、そして2000年代以降の循環型社会の構築、という時代に分けることができる(環境省 2014)。それぞれの時代の課題や対策については環境省の資料に詳しい。

そういった意味で、開発の分野では実施に係るローカルガバナンスの現状を見極めたうえで、実施主体が達成可能な政策を形成し、執行するという一連の流れが重要となる。

本研究の目的の一つは、フィジーにおける固形廃棄物管理政策の実施に係るローカルガバナンスの現状を明らかにすることである。本章ではこのような視点を踏まえつつ、コミュニティレベルで廃棄物行政に直接かかわる地方自治体及びコミュニティを分析の主な対象とし、具体的な事例を観察していくこととする。

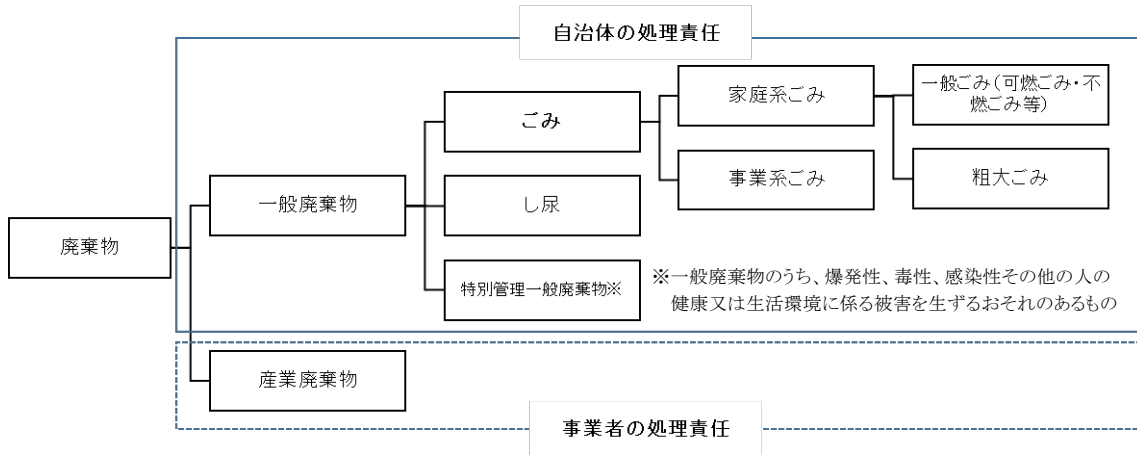
2.3 廃棄物管理政策に関する基礎概念

本項では、一般的な廃棄物の定義及び廃棄物管理の基本概念について述べる。まず、後段で内容を確認するフィジーの環境管理法（Environment Management Act 2005）第2条では、廃棄物を次のように定義している。「廃棄物は、ごみ、くず、塵芥、掘削・浚渫廃棄物、廃棄自動車又は部品を含むその他の廃棄物質、住居、商業又は工業施設及びコミュニティ活動からの廃棄物（宗教奉納物を除く）、家庭下水内の固形又は溶解物質、沈泥、工業廃流出物内の溶解又は浮遊固形物、かんがい還流水内の溶解物質その他水質汚染物質等の物体を含む。」。気体は廃棄物には含まれていない。日本の「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（いわゆる廃棄物処理法）では、廃棄物とは「自ら利用したり他人に有償で譲り渡したりすることができないために不要になったものであつて、例えば、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿等の汚物又は不要物で、固形状又は液状のもの」を指す（環境省 2017: 174）。日本では廃棄物は産業廃棄物⁶⁴と一般廃棄物に区分され、一般廃棄物はし尿及びごみで構成されている（図 4-2）。また、ごみには家庭系ごみのほか、事務所や飲食店から発生する事業系ごみも含まれている。本研究が対象とする固形廃棄物は、この図 4-2 が示す「ごみ」とほぼ同義である。

また、廃棄物分野は伝統的に自治体固形廃棄物（municipal solid waste: MSW）を対象としており、液体廃棄物は除かれている（UNEP 2011: 294）。自治体固形廃棄物の特徴は、大量に排出され、高い割合で有機物を含んでいること（特に発展途上国では水分を多く含む有機廃棄物が 60%から 70%含まれる）、またガラス瓶やプラスチックボトル、缶、紙、

⁶⁴ 産業廃棄物とは、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令で定められた 20 種類の廃棄物及び廃棄物処理法に規定する「輸入された廃棄物」を指す。

図 4-2 廃棄物の区分



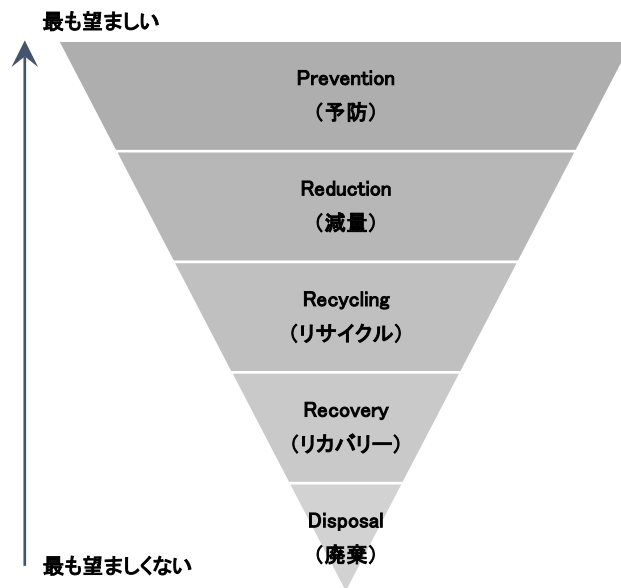
出所:環境省 (2017: 175) より一部修正

段ボールなどの包装廃棄物や、洗剤、電池、ペンキ、電気電子機器などの家庭用品、場合によっては医療廃棄物なども含まれる (Hyman 2013: 35) ことなどである。

このような廃棄物の処理に対して現在世界的に認識されている基本的な考え方は、「統合的固形廃棄物管理」(Integrated Solid Waste Management) と呼ばれる手法である。これを図式化したものは廃棄物管理ヒエラルキーと呼ばれ、固形廃棄物管理戦略の情報共有として一般的に活用されている (図 4-3)。このヒエラルキーに沿って最も優先される政策手段は、図の最上部にあたる廃棄物の排出の予防であり、次に優先される行動が再利用などによる廃棄物排出の減量化である。有機物の堆肥や資源ごみとしての排出によるリサイクルを経て、最も好ましくない廃棄物管理の手段が焼却や埋立による最終処分となる。最終処分の段階では余剰エネルギーの回収 (リカバリー) を行うこともできないため、戦略的には最後の手段とみなされる (UNEP 2011: 294)。この廃棄物の予防から最終処分までのヒエラルキーは、Reduce, Reuse, Recycle の 3R の取組を示すものとしても活用されている。

本章では以下、これらの基本概念を前提としてフィジーの固形廃棄物管理に係る取組について確認を行っていく。

図 4-3 廃棄物管理ヒエラルキー



出所 UNEP (2011: 294) より訳出

2.4 廃棄物処理の流れ

日本では、日常生活から排出される紙、包装紙、生ごみなどの一般家庭ごみについては、自治体が週に数回ごみ収集を実施している。古着や再生紙などのリサイクルごみは地元の町内会・自治会がとりまとめている場合もあるが、自宅でごみを分別し、指定された曜日に集積所へ出すことで収集がスムーズに行われる。しかし、ごみが回収された後、そのごみがどこへ行き、最終的にどのような形で処理されるのかについて学ぶ機会は少ない。

日本の大都市圏では、ごみ収集車で収集された家庭ごみは中継処理地点に集められ、そこから貨物列車や別の大型運搬トラックで焼却処分場や埋立処分場、リサイクル工場等へ運ばれる。現在の焼却場は大型で強力な火力を有しており、特殊な機械を使用して金属等をより分けた後、高温でごみを焼却する。その際に出る余熱を利用した温水プールもある。長時間高温で焼却された後に残る焼却灰等は、さらに熔融処理されセメントとして再利用されたり、最終処分場に埋め立てられる。こうしたごみの発生から最終処理までの流れは“Waste Stream”と呼ばれる。

開発途上国の場合は、処理の流れが簡素でシステム化されていないことも多い。フィジーを事例とすると、自治体区域内ではおおむね週3回、ごみ収集車で一般家庭のごみを収集しており、ごみは袋に入ったままその自治体が運営する処分場に運び込まれ埋立処理さ

れている。ごみ収集が定期的に行われていない地域では、ごみは川やマングローブ林の周辺にある地域のごみ捨て場にそのまま捨てられるか、ドラム缶に入れて焼却される事例もある。フィジー本島東部の村落部であるレワプロビンスの村や集落 330 世帯を対象に行った SPREP によるごみの廃棄方法に関する調査では（表 4-2）、「燃やす」との回答が 94% であり、燃やせないものは「埋める」（60%）、マングローブや沖合など「どこかへ投棄する」（27%）などして処理している（Lal, Tabunakawai, and Singh 2007: 6-7）。しかし、適正な廃棄物管理が行われない場合には、害虫が発生したり動物が漁るなどして、大気や水源の汚染、病気の発生など環境や公衆衛生の問題が発生するリスクが高まる。

開発途上国では、先進国よりもはるかに少ない資源の中で、他の政策分野との優先度を調整しながら廃棄物管理政策に取り組んでいかなければならない。限られた行政資源でもコミュニティや事業者の協力を得て行政が分野横断的かつ的確に対応していけるよう、現実的な政策の立案と執行が求められる分野でもある。

表 4-2 レワプロビンスでの世帯調査におけるごみの廃棄方法

廃棄方法	回答数	調査世帯における割合(%)
燃やす(Burn)	311	94
埋める(Bury)	200	61
再利用(Reuse)	93	28
集積場に捨てる(Rubbish dump)	116	35
どこかへ投棄する(Throw Anywhere)	89	27
たい肥にする(Compost)	24	7
豚のえさにする(Pig food)	30	9
その他(Other)	154	47

(調査世帯数 330)

出所 Lal, Tabunakawai, and Singh (2007: 5) より訳出

3. フィジーの廃棄物管理分野における開発援助の概要

フィジー及び南太平洋島嶼地域への廃棄物分野における主な開発援助は、太平洋地域環境計画事務局（SPREP）を通じた支援、EU、JICA 等による援助がある。

3.1 太平洋地域環境計画事務局（SPREP）

太平洋地域環境計画事務局（Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme: SPREP）は、太平洋地域の環境を保護し、持続可能な開発を推進していくことを目的に、1993 年に関係国及び機関により設立された地域国際機関である。気候変動、生物多様性及びエコシステム管理、廃棄物管理及び汚染規制、環境モニタリング及びガバナンスを重点戦略としてメンバー国への支援・協力を行っている。サモアの首都アピアに本部が置かれており、フィジーを含む 20 島嶼国・地域と、オーストラリア、フランス、ニュージーランド、アメリカ合衆国で構成されている。

廃棄物管理分野では、JICA の協力の下、2005 年に“Pacific Solid Waste Management Strategy 2005”が策定されている。さらにその中間見直しとして、適切な廃棄物の収集・処理に新たに 4R（Refuse, Reduce, Reuse, Recycle）行動を加えた統合的固形廃棄物管理計画“Pacific Regional Solid Waste Management Strategy 2010-2015”（SPREP 廃棄物管理戦略 2015）が策定されている。この計画へ 4R を含めたアプローチを導入した理由として、日本の技術支援で整備されたサモアの最終処分場の教訓が例示されている。サモア国内では、ごみ収集サービスの向上と生活様式の変化により、当初の想定よりも早い時期に処分場の受け入れ能力不足となることが判明したことから、最終処分される前の段階で廃棄物の量を減らす取組も含めた廃棄物管理が必須となったのである（SPREP 2010: 6）。この戦略の実施に際しては、リージョンレベルでは SPREP が調整を行い、国レベルではメンバー国の担当機関が担当することとなっており、フィジー政府が策定する廃棄物管理戦略はこの SPREP の戦略とも調整を図ったものとなっている。さらに、2015 年 9 月には、JICA 及び EU の支援の下策定された戦略“Cleaner Pacific 2025: Pacific Regional Waste and Pollution Management Strategy 2016–2025”が SPREP 総会で採択されている。この戦略では、これまでの関連施策の反省から、長期に渡る戦略の確実な実施に向けたデータ確保の重要性や、地域間協力、国内協力の強化などがうたわれている（SPREP 2016）。

また、各開発援助国・機関は SPREP を通じて太平洋島嶼地域内加盟国への広域協力を行っている。日本は JICA の技術協力により、フィジーを含む域内の 10 を超える国家に

対して包括的な固形廃棄物管理支援プロジェクトを SPREP と協力して実施している。このほかにも、EU の資金援助による危険廃棄物管理プロジェクト、地球環境ファシリテーター（GEF）⁶⁵の支援による有機廃棄物質排出削減の取組などがフィジーを含む加盟国を対象に SPREP を実施団体として行われている。概要は表 4-3 のとおりである。

表 4-3 地域廃棄物管理及び汚染管理イニシアチブ

プロジェクト イニシアチブ	目的	実施機関	援助機関 予算 期間	被供与国
大洋州危険廃棄物管理 プロジェクト	アスベスト、医療廃棄物、 電子廃棄物管理等	SPREP	EU 7.85百万ユーロ 2013-2017	大洋州14か国 東チモール
固形及び危険廃棄物管理 の促進を通じた大洋州残 留性有機汚染物質の排出 削減プロジェクト	不十分な廃棄物管理方法 による不用意な残留性有機 汚染物質の排出を削減す る。域内油輸出及び再利用 スキームの研修及び開発を 含む。	SPREP	GEF(地球環境ファシリ テーター) 3.275百万米ドル 2013-2018	大洋州14か国
地域固形廃棄物管理 イニシアチブ	大洋州人材への構造的 キャパシティビルディングプ ログラム及びフィジー、サモ ア、バヌアツにおける使用 済み油の管理に向けたパイ ロットプログラム開発を通じ た人材開発	SPREP	AFD(フランス開発庁) 百万ユーロ 2011-2015	大洋州14か国
大洋州地域におけるストック ホルム条約に基づく残留 性有機汚染物質グローバ ルモニタリング計画への継 続支援	改定残留性有機汚染物質 グローバルモニタリング計 画の実施に向けたキャパシ ティ強化及び大洋州地域に おける持続可能なモニタリ ング条件の創出	UNEP	GEF(地球環境ファシリ テーター) 2百万米ドル 2015-2019	フィジー、キリバ ス、ミクロネシア、 ニウエ、パラオ、サ モア、ソロモン諸 島、ツバル、バヌア ツ

出所 SPREP (2016: 59-60) より抜粋、訳出

⁶⁵ GEF は日本を含め 183 カ国のパートナーシップにより構成されており、開発途上国や経済移行国が地球規模の環境問題に取り組むための活動を支援している。プロジェクトは世界銀行、ADB や国連機関によって実施されている（世界銀行日本事務所ウェブサイトより）。

3.2 EU

EU による太平洋島嶼地域への援助は、欧州委員会とアフリカ、カリブ諸国、大洋州グループに属する国との間で締結しているコトノウ協定に基づき実施されている。このうちフィジーの環境分野における援助としては、第 8 次欧州開発基金 (European Development Fund: EDF8) の無償援助として、スバ首都圏地域への環境プログラムに対し、8.5 百万ユーロが支出されている。なお、EDF8 の大洋州全体への支出額 366 百万ユーロのうち、フィジーへの支出額は 17.85 百万ユーロである (Gavidi et al. 2002)。

EU は、EDF8 を活用して、スバ市住民の廃棄物に関する意識調査を実施するとともに、ナンボロ最終処分場の建設とそれに伴う既存のラミ処分場の閉鎖プロジェクト等に対する援助を行っている。ナンボロ最終処分場の建設契約は 2002 年 10 月に締結され、2005 年 10 月に操業が開始されている⁶⁶。それまで首都近郊の廃棄物は、すべてスバ市と境界を接するラミ町にあるラミ処分場に埋立処理されていたが、悪臭、浸透水の隣接する川や沿岸への流出、自然発火や有毒ガスを含む煙の排出など、近隣住民や環境に非常に大きな負荷をかけており、町役場や近隣コミュニティが数えきれないほどの対応を行ってきた。ナンボロ最終処分場の開設と同時にラミ処分場は閉鎖され、EU の支援によりラミ処分場リハビリテーションプロジェクトが実施されている (Gavidi et al. 2002)。また、ナンボロ最終処分場の運営にあたっては、危険廃棄物や浸透水の処理なども適切になされ、環境面では問題なく運営されており、フィジー国内での EU の援助の影響は非常に大きい。

3.3 UNDP

UNDP は環境局を実施パートナーとして、2008 年から 2012 年まで容器デポジット制度 (Container Deposit Legislation: CDL) の導入に向けた検討に係る「飲料容器のデポジット・リファンドによるリサイクル創出」支援プロジェクトを実施した。フィジーでは約 5,000 万本の飲料容器が年間消費されており、その大部分が地方自治体の負担で処分場に埋められるか、焼却、不法投棄されており、このプロジェクトは、ごみとして出される容器の量を減らし、持続的にリサイクルできるシステムの導入に向けた運営方法や費用、運営団体について具体的な実施可能性調査を行うことを目的としている (PACNEWS 2010)。2007 年に施行されたフィジーの環境管理規則 (廃棄物処理及びリサイクル) では、ペットボトルの取引・リサイクルのみ許可制を導入しているため、プロジェクト第 1 期で

⁶⁶ 建設事業費は 14 百万 FJD (7.56 百万米ドル) (Asian Development Bank 2014: 1)

は、この規定を改正し新たにアルミニウム容器をはじめとするあらゆる容器をリサイクル対象とするとともに、環境局にプロジェクト管理ユニットを設置し CDL の立案や周知活動を行うこととしている。またプロジェクト第2期では、容器のデポジット及びリファンドを行う管理機関を設立し、メディア等を通じて認知を広めるための分析等を行うとしている。なお、このプロジェクトは国連ミレニアム開発目標7 “Ensure Environmental Sustainability” に即したものである。本プログラムについては後段で再度確認する。

3.4 JICA

JICA は、2008年10月から2012年3月までの間、フィジー政府の要請に基づき、環境局、ラウトカ市役所及びナンディ町役場の廃棄物管理にかかるキャンペーンを強化することを目的に「フィジー国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト」を実施した。第1次年次はラウトカ市とナンディ町でベースライン調査実施、固形廃棄物管理基本計画の骨子とりまとめを行い、第2年次はパイロットプロジェクトの実施及びラウトカ市役所とナンディ町役場における2017年を目標年とする廃棄物管理基本計画の策定を実施した。さらに第3年次に、基本計画に基づく商業地区での資源物回収のパイロットプロジェクトの実施、住居地区での3R活動域の拡大、3Rの取組を他の地域に普及させるための3Rガイドライン（案）及び3R推進マニュアル（案）の作成、第4年次に環境局3Rガイドラインと3R推進マニュアルの最終化を実施した。投入額は3.1億円、専門家を9名派遣したほか、フィジーからの研修員受け入れ（15名）、機材等供与等を行っている（国際協力機構2012）。

JICA はその後の取組として、SPREP 対象各国の廃棄物管理所管機関をカウンターパートとして、「大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト」（Japanese Technical Cooperation Project for Promotion of Regional Initiative on Solid Waste Management in Pacific Island Countries: J-PRISM）を2011年2月から2016年2月まで実施した。協力相手先機関は SPREP 及び11か国の廃棄物管理所管機関であり、協力金額は総額11億円、支援内容は長期専門家5名、短期専門家13名のほか、研修員受け入れ19名、機材供与等255,000米ドルとなっている。フィジーにおける協力相手先機関は環境局及びラウトカ市役所、ナンディ町役場をはじめとした地方自治体であり、国家ごみ減量化戦略の策定、ごみ減量化の全国普及、3R 研修プログラムの確立が協力内容である（国際協力機構2016; 国際協力機構・国際航業株式会社2016）。

さらに2017年からは、SPREP 廃棄物管理戦略2015に代わる戦略として引き続き策定支援を行った“Cleaner Pacific 2025”に基づき、大洋州地域における持続的な廃棄物適正管理の基盤強化を目的に、J-PRISM フェーズ2を2022年までの5年間プロジェクトとして開始している。フェーズ2では、フェーズ1で築いた基盤を活用しながら、課題解決に向けた相手国実施期間の組織能力や、廃棄物管理に係る体制・制度強化に力点を置くこととしている。フィジーに対しては、環境局のイニシアチブの下自治体レベルで3Rコンセプトに基づく固形廃棄物管理能力が強化されること、大洋州地域3R+Returnプログラムに関するパイロット調査が実施されることを成果目標としている（国際協力機構2017）。

4. フィジーにおける固形廃棄物管理の政策体系

フィジーにおける廃棄物の管理・規制等に関する法制度枠組は、直接的には廃棄物管理及び汚染規制等について環境マネジメントに関する幅広い規定の一部として定めた環境管理法（Environment Management Act 2005）及び環境管理規則（廃棄物処理及びリサイクル）（Environment Management (Waste Disposal and Recycling) Regulations 2007）並びにごみ大統領令（Litter Decree）である。また、廃棄物の管理に関する国家戦略である National Solid Waste Management Strategy 2011-2014（以下「廃棄物管理戦略 2011」という。）や、大気汚染規制に関する戦略（National Air Pollution Control Strategy 2007）、液体廃棄物管理に関する方針（National Liquid Waste Management Policy 2013）に基づき具体的な政策が定められ執行されている。さらに、関連法令として、衛生管理や廃棄物の処理について定めた公衆衛生法（Public Health Act）があり、各地方自治体では、これらの法規及び地方自治体法（Local Government Act）の規定に基づき、自治体ごとに設置されている関係条例や廃棄物管理マスタープラン等に依りながら、いわゆるごみ収集・処理事業を行っている。本節では、主に固形廃棄物管理に係る国家レベルの法体系及び政策体系について概要を整理する。

4.1 固形廃棄物管理に関する法令

環境管理法（Environment Management Act 2005）

環境管理法は、フィジーの環境分野における包括的な法制度の枠組として初めて制定された法律であり、「天然資源の保護、開発規制及び管理、廃棄物管理及び汚染規制、国家環境委員会の設立並びに関連事項に関する法律」⁶⁷として 2005 年 3 月に公布、2008 年 1 月に施行されている⁶⁸。本法の目的は、天然資源の持続可能な使用と開発の原則を適用し、フィジーにとっての国家的重要性を確認するもので、「天然資源及び物的資源の利活用にあたっては、何人もこの法に従い、沿岸部及び河川等の環境保全、固有の植物相及び動物相の保全、先住系フィジー人の先祖伝来の土地や水、神聖な地域等との関係、人間の生命及び健康の保全などの国家的重要性を認識しなければならない」⁶⁹としている。全 7 章で構成され、第 1 章が前文等、第 2 章が管理、第 3 章が環境報告及び計画、第 4 章が環境アセ

⁶⁷ 環境管理法前文

⁶⁸ 同時に Environment Management (EIA Process) Regulations 2007 及び Environmental Management (Waste Disposal and Recycling) Regulations 2007 が施行されている。

⁶⁹ 環境管理法第 3 条第 3 項

メント、第5章が廃棄物管理及び汚染規制、第6章が違反及び罰則、第7章が雑則という構成となっている。廃棄物管理に関する規定は複数の章に渡っており、関連項目を整理したものが表4-4である。環境管理法の対象は大きく分けて天然資源の保護、開発規制及び管理、汚染規制及び廃棄物管理の3分野となっており、第2章で国家環境審議会の設置及びその機能について規定するとともに、環境担当局（Department of Environment）の機能や権限、3分野を管理する担当ユニット（環境アセスメントユニット、資源管理ユニット、廃棄物管理及び汚染規制ユニット）を設置することを規定している。また、環境担当局は、環境管理法に基づき、国家環境報告書及び環境戦略の策定を義務付けられている。

表 4-4 環境管理法の主な規定内容

章	項目	主な規定内容
第2章	第7条以下 National Environment Council(NEC)の構成及び機能について	<ul style="list-style-type: none"> ・ NECの構成員等 ・ NECの機能及び任期等 ・ NECの開催回数及び運営等
	第11条以下 環境担当局の機能、義務及び権限について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境報告書及び環境戦略の策定及び評価の調整 ・ 環境アセスメントの実施 ・ 環境基準の策定、モニタリング及び執行 ・ 汚染及び廃棄物管理における政策及びプログラムの形成及び実施等 ・ 省庁、法定機関、地方行政機関、施設等における環境ユニット設置の調整 ・ 汚染規制及び軽減手法への技術的助言の提供 ・ フィジーが加盟する環境及び資源管理に関する条約等の施行
	第14条 環境担当局における「廃棄物管理及び汚染規制ユニット」の設置について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境担当局は、担当管理者及び職員で構成される廃棄物管理及び汚染規制を担当するユニットを置かなければならない。 ・ このユニットは、第5章（廃棄物管理及び汚染取締）の施行のほか、国家固形廃棄物管理戦略の策定、執行及びモニタリング、埋立処分場の基準及びガイドラインの開発、衛生理立処分場の基準の開発、包装廃棄物、特殊廃棄物、液体廃棄物等の減量化に向けた戦略の策定、執行及びモニタリング、国家科学物質管理計画の策定を行う。
	第18条以下 検査官の任命及び権限、検査対象等について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境担当局は、主席環境検査官及び他の検査官を任命しなければならない。 ・ 検査官は、廃棄物や汚染物質があるとみなされる施設を検査し、本法の違反がないか機器及び物質の検査を実施し、書類を確認することができる。
第3章	第23条 国家環境報告書の発行について	国家環境報告書は5年毎に発行されなければならない。また、案の段階で事前に公に縦覧しなければならない。
	第24条 国家環境戦略の策定について	国家環境報告書の承認から12か月以内に戦略を策定しなければならない。また、何人もこの章の下で用意された報告書又は計画にアクセスする権利を有する。
第5章	第35条以下 施設の廃棄物の排出に関する許可及び廃棄物管理・汚染取締管理官（WPC担当官）の権限等について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 施設は許可なしに廃棄物や汚染物質の環境への排出や危険物質の製造・保管・収集・処理をしてはならない。また、人間の健康又は環境に負荷を与える活動を行ってはならない。 ・ WPC担当官は許可の承認や延期及び条件付けを行うことができる。 ・ WPC担当官は令状をもって違反施設の検査、評価等を行うことができる。 ・ WPC担当官は法定緊急時には施設の操業を停止することができる。
第6章	第45条 汚染違反について	(船舶、航空機、施設から廃棄物及び汚染の排出を行った者や故意に人間の健康又は安全に危害又は損害を与えた者への罰金及び罰則等を規定)
第7章	第56条 環境裁判所の設置について	(環境裁判所の構成員、訴えの取り扱い、上訴等に関する概要を規定)
	第61条 規則	大臣はこの法律の条件を実施する規則を制定することができる。

出所 筆者作成

廃棄物管理に係る規定として大きな部分は第5章である。第5章では、廃棄物管理と汚染規制に関する枠組を定めており、商業・工業施設が許可なしに廃棄物や汚染物質の排出や有害物質の保有・保管をすることを禁じており、廃棄物管理・汚染取締管理官（Waste Management and Pollution Control Administrator）がこれらの許認可権限を与えられている。管理官はさらに、排出をモニタリングし違法排出や許可量を超えた排出を防ぐ命令を発出する権限を有している。この環境管理法が制定・施行されたことで、フィジーにおける廃棄物管理が法的、制度的に確立することとなった。

環境管理規則（Environment Management (Waste Disposal and Recycling) Regulations 2007）

環境管理法第61条は、担当大臣に対し幅広い分野における規則の制定を義務付けている。環境管理規則はこれに基づき、2007年12月に内閣の承認を受け、2008年1月1日に環境管理法と同時に施行されたものである。この規則の目的は、施設から排出される固形廃棄物や液体廃棄物の排出、排気ガスや煙、水蒸気、粉塵の排出や廃棄物・有害物質の処分を規制することで環境汚染を防止することである（Department of Environment 2008: 6）。規則は全13章から構成されており、第2章から第9章までは廃棄物の性質に応じて施設や業者等が取得しなければならない許可の種類やその対象、罰金についての規定等が置かれ、第10章以降は許可の条件や許可システム、検査及び履行の報告に関する事項や、その他様式、手数料、罰金等について規定している。別表で許可の種別に応じた様式のひな型、手数料、気体及び液体の汚染物質排出の国家基準等が示されている。この規則により、固形廃棄物、排気ガス・煙等の大気汚染物質、家畜の廃棄物及び汚染物を排出する施設や、鉛酸バッテリーの輸入・製造・販売等を行う施設、ペットボトルの輸入・製造を行う施設、廃棄物の埋立処分やリサイクルを行う施設、廃棄物の収集や投棄を扱う施設については許可を得て操業することが義務付けられている。

4.2 固形廃棄物管理に関する計画

国家固形廃棄物管理戦略及び行動計画 2008-2011（National Solid Waste Management Strategy and Action Plan 2008-2010）

フィジー政府は2005年の環境管理法の公布を受け、ステイクホルダーとの協議を経て、廃棄物管理の現状の取組や制度内に存在する不適切さの概要を記載した初めての包括的な

固形廃棄物管理に関する戦略案 “National Solid Waste Management Strategy 2006-2010 Draft” を作成し、2008年6月に国家固形廃棄物管理戦略及び実行計画（以下「固形廃棄物管理戦略 2008」という。）（National Solid Waste Management Strategy and Action Plan 2008-2010）として施行した⁷⁰。この計画は、環境管理法第11条に規定する環境担当局が国家廃棄物戦略を準備するという条項の具現化にあたり、同法第5章の廃棄物管理及び汚染規制に関する法の執行を支援する役割を有している。

この戦略の中で、フィジーにおける廃棄物の現状は以下のように述べられている。「輸入食材に大きく依存している我々の大量消費型の生活様式は経済に負の効果を及ぼす廃棄物量を増やすことにつながっている。（中略）廃棄物はいたるところへ投棄され、リーフや環礁、沿岸漁業や観光業に影響を及ぼしている。廃棄物は現状では環境への配慮なしに捨てられている。未利用地は違法廃棄物埋立場となり、いわゆる適法な廃棄物埋立場は減量化施策がないままあふれかえっている。あるいは、自宅で山積みにして燃やされている。残念ながらこれがフィジーで受け入れられている取組である。」（Department of Environment 2008: 5）

固形廃棄物管理戦略 2008 の目的と対象

固形廃棄物管理戦略 2008 は、国全体の廃棄物量を減らし、地方政府や主要なステイクホルダーと密接に協力して廃棄物管理を向上させる道を探るとともに、残余廃棄物だけが埋立場に搬入されるよう廃棄物量を削減することに焦点をあてることを目的としている。基本的には地方自治体と工業廃棄物・商業廃棄物の排出者に対する目標と行動を設定しており、対象範囲は一般家庭、商業、工業、農業、鉱山、採石場、下水処理、解体・建設業から出される廃棄物と特別廃棄物である。なお、液状廃棄物及び気体廃棄物は対象としていない。本戦略で定める主要方針は次のとおりである。

- (1) 各コミュニティが排出する廃棄物の量を削減する。
- (2) 排出された廃棄物を有効活用する。
- (3) 無駄の多い行動を変化させるための経済的・社会的なインセンティブメカニズムを開発・実行する。

⁷⁰ 2006年に内閣にドラフトが承認され、2008年6月に計画として施行された。作成にあたっての経過やステイクホルダーとの協議、7つのワーキンググループにおける検討状況についてはこのドラフト版に詳細な記載がある（Department of Environment 2006）。

(4) 既存の廃棄物管理及び処理システムを改善し、環境リスクと人間への健康被害を軽減する廃棄物管理の実践を促進・提供する。

本戦略では、これまでの収集・処理システムの非効率性や、固形廃棄物管理政策の包括的枠組の不在などの課題を現状と併せ提示したうえで、廃棄物処理の流れを管理するための手法とプログラムの組み合わせを用いる統合的固形廃棄物管理モデルを新たな廃棄物管理手法として導入することをうたっている。その重要な特徴として、①公務員や自治体職員だけではなく廃棄物管理におけるステイクホルダーが、②製造、生産、消費するという廃棄物管理プロセスについてそれぞれの関心及び権限を有し、③環境、政治、制度、社会・文化、経済、技術など廃棄物管理の持続可能な局面について知ること、の3点を掲げ、廃棄物管理政策の重点を廃棄物処分場の管理から廃棄物（の排出量）の減量化へと移行させていくことへの理解を訴えている（Department of Environment 2008: 13）。

また、戦略を実行性のあるものとするための具体的なプログラム分野として、①中央地方政府の役割分担の明確化と適正な法規の執行、②政策決定のために必要な情報収集や、廃棄物管理・減量化に向けた学校やコミュニティにおける教育・意識向上活動、③廃棄物収集や再利用に向けた産業界や研究機関との研究開発、④廃棄物削減に向けた消費者や製造者行動の変革に向けたプログラムの導入、⑤最終処分に至る廃棄物に対するモニタリング及び不法投棄削減の強化、⑥消費者及び生産者行動にインセンティブを与える経済的手法の検討、⑦適切な廃棄物収集システム及び管理手法の構築が掲げられている。

行動計画の概要

本戦略と同時に、2006年のドラフト作成時のワーキンググループでの成果を土台として、関係者の議論や提案を踏まえた行動計画も策定された。戦略に掲げたプログラム分野を、①直接的手法、②政策開発及びアドボカシー、③キャパシティ・ビルディング及び意識向上、④変化に向けたインセンティブ（効果的な価格及び経済的手段）の4つに分類し、それぞれ具体的な取組内容を設定している（表4-5）。

表 4-5 行動計画の内容

直接的手法	廃棄物の減量化やインフラ、サービス、収集システムなどの管理運営事項について直接的手法を採用し、ごみ処理の方法やモニタリング、不法投棄規制を向上させる。
政策開発及びアドボカシー	環境管理法及び関連法規と調和した効果的な施策を展開し、関係省庁間の固形廃棄物管理に関する活動の調整を向上させる。
キャパシティ・ビルディング及び意識向上	学校カリキュラムへの廃棄物管理の導入、コミュニティを巻き込んだ固形廃棄物管理戦略の統合的コミュニケーション計画を実施する。
効率的な価格と経済的手段	輸出のためのリサイクル・再生産事業者や商業事業者への経済的インセンティブ・非インセンティブの適用を通じた資源メカニズムの導入による固形廃棄物管理活動の向上

出所：Department of Environment (2008: 18-20) より作成

国家固形廃棄物管理戦略 2011-2014 (National Solid Waste Management Strategy 2011-2014)

廃棄物管理戦略 2008 に基づく取組の進捗や成果に基づき、ステイクホルダーとの協議を踏まえ、前戦略を改定したものが国家固形廃棄物管理戦略 2011-2014 (以下「廃棄物管理戦略 2011」という。) (National Solid Waste Management Strategy 2011-2014) である。本戦略は、「持続可能な固形廃棄物管理にコミットした情報と責任感を有するコミュニティ」をビジョンとし、「費用対効果が高く、資金的に持続可能で、法令を順守し、環境に安全な方法で管理された固形廃棄物の割合を増やす」 (Department of Environment 2011: 4) ことを目標としている。

記載されている内容は 2008 年の前戦略から進展し、廃棄物管理に関する国際条約等のフィジーの批准及び取組状況、国内関連法規及び関連政策の概要、関係省庁の廃棄物行政に係るプログラムの概要、廃棄物政策に係るステイクホルダーの活動等が具体的に示されている。また、廃棄物管理に関する現状と前戦略からの進捗状況についても示されている。

取組の方向性

廃棄物管理戦略 2011 の取組の方向性は、基本的には戦略 2008 をベースに、2010 年 11 月に行われたナショナル・コンサルテーション・ワークショップにおける 39 のステイクホルダーとの意見交換、2011 年 3 月の 2 回目のワークショップという協議手法を経て、現状分析に基づき策定された (Department of Environment 2011: 25)。まず、基本原則と

して、汚染者負担の原則（Polluter-pays Principle）を導入し、財政メカニズムを確立して廃棄物管理に対する個々人の責任の醸成や開発援助機関に頼らない廃棄物管理を維持することや、廃棄物の製造者が廃棄まで責任を有すること（Producer Responsibility）、高度な技術やコストのかかる手法を用いずに廃棄物を減量化するために、汚染過程での大気、土地、水への排出をコントロールする原則を適用することなどを定めている。ここでは3Rの概念を含んだ「廃棄物のヒエラルキー」についても紹介されている。また、環境局が国家レベルでの戦略の執行及び調整を担い、関係省庁や民間廃棄物処理事業者と合同で取組を推進していく方向性を示している。

本戦略では、手数料等の徴収等による持続可能な財政システムの確立や廃棄物管理関連法令及び政策等の実効性の確保、政策実施のためのキャパシティの強化など、次の8つの重点テーマを設定している。重点テーマに沿って現状の課題、目的、達成指標を詳細に設定しており、概要をまとめると表4-6のとおりである。

- (1) 持続的財政（Sustainable Finance）
- (2) 法制化と執行（Legislation and Enforcement）
- (3) 政策及び計画（Policy and Planning）
- (4) 統合的固形廃棄物管理（Integrated Solid Waste Management）
- (5) 意識向上及び教育（Awareness and Education）
- (6) キャパシティ・ビルディング（Capacity Building）
- (7) 環境モニタリング（Environmental Monitoring）
- (8) 固形廃棄物産業（Solid Waste Industry）

なお、廃棄物管理戦略2011では、取組の成果を測る指標として、一人当たり廃棄物排出量や埋立処分された廃棄物の割合、活用された廃棄物の割合、収集されずに投棄や野焼きされた廃棄物の割合、単位当たり廃棄物管理費用（一人当たり又は廃棄物一トン当たり）、廃棄物管理予算の政府機関からの補助・助成割合といった数値を用いて測ることとしている。しかし戦略の策定時点では、埋立処分廃棄物の割合以外に成果を測るための基礎情報が入手できていないため、戦略実施期間中にその他の数値を収集する予定としている（Department of Environment 2011: 53）。主要成果指標は毎年のモニタリング及び報告が望ましいと規定する一方で、統計資料が満足に入手できない現状も戦略上でも指摘されており、実際には成果を測定するには困難であることが予想される。

表 4-6 固形廃棄物戦略 2011 に掲げる重点テーマ及び主要項目等

重点テーマ	主要項目(主な認識課題)	主な設定目標
1. 持続的財政	<ul style="list-style-type: none"> ・プロビンス・カOUNシルの収集サービスは都市部に限定的 ・地方での収集は政府補助が入っているが限定的 ・ナンボロ最終処分場以外では入場料を徴収していないところもある。 ・フィジーの固形廃棄物管理システムに必要な予算額の正確な金額は見積もられていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ごみ発生者に対する費用対効果に優れた廃棄物管理政策 ・使用者が支払うことによる自立的財源
2. 法制化と執行	<ul style="list-style-type: none"> ・環境管理規則、ごみ大統領令(2008)及び改正ごみ大統領令(2010)により法規枠組みは向上したが、認知度や法令順守の態度が低いことが課題 ・法令の執行のための環境管理法トレーニングマニュアルも用意したが、省庁の執行能力が限定的 ・廃棄物管理関連法の対象となる廃棄物が不明確で大型ごみの取り扱いが明らかではない。 ・告訴に向けた手続きが不十分で環境法に詳しい法律家が不足している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・法令違反者が罰せられる公平な場 ・違反者が違反によって利益をこうむらないような違反のレビュー ・能力や資源の向上 ・現行法令のアップデート・見直し ・リサイクリング令のような対象廃棄物の種類を特定する内容が書かれた法規 ・スクラップ金属の規制
3. 政策及び計画	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物管理が適切に調整されておらずシステム化されていない。 ・財政支援や廃棄物収集・移送などのシステムが改善されない。 ・環境局と中央保健委員会の都市部と地方での執行の役割分担があいまいとなっている(特に中央保健委員会は地方での廃棄物収集・処理の予算が限られている)。 ・廃棄物に関するデータ収集システムが存在せず分析できない。 ・リージョン条約の要請に応じていない(条約で禁じられている鉛酸バッテリーの輸出、廃棄物の輸入が行われている)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国レベルでの廃棄物管理活動の効果的な調整 ・中央省庁を通じた正確で最新の廃棄物統計の定期的な入手 ・国際条約の順守 ・計画や修正、承認手続きの中央機関での一括処理
4. 統合的固形廃棄物管理	<ul style="list-style-type: none"> ・JICAプロジェクトで廃棄物の3Rについて多くを学び、フィジー全土に適用可能 ・レジ袋の消費を削減するための選択肢について評価を行っている報告書が承認され、実施待ちのほか、UNDP支援のCDLプロジェクトも進行中である。 ・ごみ収集については、自治体により使用する収集車が異なるが、中継地点を設けることでより効率的な処分が可能 ・収集時のごみの出し方が徹底されていないほか、地方では国の補助金により収集頻度が異なる。 	<p>最終処分される廃棄物総量を25%削減する。</p>
5. 意識向上及び教育	<ul style="list-style-type: none"> ・意識向上活動のほとんどはメディアを通じた取組であり、継続的な戦略がない。 ・2009年にSPREPの協力で国家廃棄物管理戦略に向けたコミュニケーションプラン案を作成したが最終策定されていない。 	<p>各個人及び法人が、法を順守し、責任ある廃棄物管理行動を実践する。</p>
6. キャパシティビルディング	<ul style="list-style-type: none"> ・環境局に廃棄物担当職員は5名しかおらず、うち4名は環境アセスメントも担当しており、人材が限定されている(危険廃棄物等の管理まで手がつけられていない)。 ・廃棄物管理の分野で適切に訓練された人材が不足している。 ・環境管理法及び政策開発の能力が限られている。 	<p>戦略2011のビジョンと目標を理解する関連省庁の人材の数及び質</p>
7. 環境モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の廃棄・リサイクル許可制度は排出者が適正な廃棄や投棄・移送を行うことにつながってはいるが、包括的な環境モニタリングや報告プログラムがない。 ・環境局に環境調査機器がなく、外部機関に高コスト検査を依頼 	<ul style="list-style-type: none"> ・自然環境や公衆衛生の保護 ・廃棄物管理システムやサービスに対する地方行政機関のキャパシティ強化
8. 固形廃棄物産業	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物産業は廃棄物収集、移送、埋立場運営、リユース・リサイクル事業者のほか、インフォーマルな事業者として、ウェイストピッカーや個人宅からの収集人がある(ラウトカ市のウェイストピッカーは許可の対象)。 ・固形廃棄物産業への支援政策がほとんど存在しない。 	<p>費用対効果がありリスクが最小限な廃棄物管理サービスを提供する廃棄物産業の支援</p>

出所: Department of Environment (2011: 28-50) より作成

固形廃棄物管理戦略 2011 における戦略 2008 の成果の達成状況の確認

固形廃棄物管理戦略 2008 では意欲的な達成目標が記載されていたにもかかわらず、改定された 2011 年の戦略に別表として添付された達成状況表を確認すると、目標通りに進展している項目はほとんど確認できない。表 4-7 は、環境局が設定した 4 分野ごとの具体的な行動内容とその進捗状況についてまとめた表を筆者が抜粋して整理したもので、「達成状況」の右隣に、「予定通り進捗しているか」及び「開発援助機関の関わり」の項目を筆者が追加し、筆者の判断で記入したものである。

これらの計画の進捗状況を詳細に確認すると、明らかな進展が見られるもの（表中「○」で表示）は、ごみ大統領令の改廃や容器デポジット制度の検討など、法令整備に関する作業にとどまる。その他一部進捗が見られるもの（表中「△」で表示）は、JICA や EU、UNDP などの開発援助機関からの技術支援が提供されている各種プログラムに関連する内容である。残りの取組については検討中か未実施の状態であり、表中では「×」としたが、具体的な説明がないため実際の検討状況の詳細までは読み取ることができない。

このように、固形廃棄物管理戦略 2008 及び 2011 では、開発援助機関が主導する取組が主要部分を占めており、進捗状況もそれらの取組に負うところが非常に大きい。全般的に計画策定が目的化されており、実施・モニタリングまでは担保されていない。

なお、本来であれば 2016 年の段階で National Solid Waste Management Strategy 2016-2026 が施行されるスケジュールとなっていたが、2017 年 10 月の現地調査段階ではまだ策定されていない。

表 4-7 2008 年から 2010 年までの廃棄物管理計画の進捗状況概要

	戦略2008上の行動	進捗状況 ※1	予定通り進捗しているか ※2	開発援助機関の関わり ※2
直接的 手法	入手可能な廃棄物の流れに関する国家データの照合・統合	<ul style="list-style-type: none"> JICAプロジェクト及びレジ袋、容器デポジットプロジェクトによりある程度実施 ナンボロ最終処分場への搬入ごみについて委託業者等により照会 データベース設置手法等について検討中 	△	○
	2009年6月までに廃棄物減量化の最善策を特定	<ul style="list-style-type: none"> 唯一確認できた廃棄物の流れはJICAプロジェクト及び容器デポジットプロジェクトによるもの 目標設定を検討する必要あり。 	△	○
	2008年12月までに個人及び民間事業者のリサイクル及び海外市場へのリサイクル資源の再生産活動を強化	<ul style="list-style-type: none"> リサイクル促進についてJICAプロジェクトにおいて実施、その他地域会議でも実績あり。 許可制の導入に向けた適正なデータベースが必要 	△	○
	2009年までに地方自治体及び地方衛生機関の固形廃棄物管理システムの強化を支援	<ul style="list-style-type: none"> 衛生検査官の海外研修派遣を実施(JICA研修含む) スクワッター地区での取組は行っていない。 	△	○
政策開発 及び アドボカ シー	2008年6月までに村落部の固形廃棄物管理手段を検討	<ul style="list-style-type: none"> 2012年予算へ3R補助金を自治体から申請 実施可能な村で研修を実施 環境局では特にパイロット事業を実施していないがNGOが活動している。 	△	○
	2008年6月までに既存の廃棄物関連法規の点検、関連法案間のギャップや重複の確認を実施	<ul style="list-style-type: none"> 環境管理法及び関連規則の内部での点検を実施中 ごみ大統領令の見直し及び改正 環境管理法、公衆衛生法等の関連法規の執行に申し保健省などの関係省庁と連携して実施 	○	—
	2008年未までに本戦略に関係する省庁間の役割を明確化	正式に実施されていない。	×	—
	2009年6月までに小中学校のカリキュラム及び高等教育でのコースに廃棄物管理に関する取組理解を反映	<ul style="list-style-type: none"> 南太平洋大学との年次会合で重要性を確認 他の高等教育機関でも固形廃棄物管理を組み込んだコースを実施 小中学校向けについては現時点ではカリキュラム化されておらずカリキュラム外として実施 	△	—
キャパシ ティビル ディング 及び 意識向上	2008年6月までに各プロピンスで最低5か所以上コミュニティ向け短期間研修を実施	<ul style="list-style-type: none"> 10か所以上の村で固形廃棄物管理に関する研修を実施 ガイドは開発されていない。 	△	—
	2009年12月までに廃棄物減量化のパイロットプロジェクトとして、製造者責任及び対象地域のターゲットリサーチを実施	<ul style="list-style-type: none"> 実施されていない。 環境局及び委託先コンサルタント業者が合同でe-tax申請に関する検討を実施 	×	○
	本戦略の認知度向上を対象期間中に実施	2008年の施行にあわせて最小限の実施	△	—
	コミュニティにおける成功事例の他への適用、顕彰	本格的な調査を行っていない。	×	—
効率的な 価格と経済 的手段	ファイジーにとって最適な廃棄物減量化に向けた技術の研究及びび特化	JICA、EU、容器デポジット制、レジ袋削減の可能性調査を実施	○	○
	リサイクル活動への経済的インセンティブ・非インセンティブの適用	容器デポジット制度(ペットボトル・アルミ缶)の適用を予定	○	○
	2009年12月までに政府及び大規模事業者が固形廃棄物減量化を促進するための経済的インセンティブ・非インセンティブの適用	<ul style="list-style-type: none"> 実施中であるが本戦略の期間内ではない。 環境管理法は各省庁へ環境管理ユニットの設置を求めており、そのための研修を実施しているが、別の段階での検討が必要 	△	—

※1 環境局が固形廃棄物管理戦略2011の別表として作成した前戦略上の行動の進捗状況について筆者が抜粋して記載 ※2 筆者が項目を挿入し記載

出所 Department of Environment (2011: 55-56) より抜粋し記出

4.3 公衆衛生法 (Public Health Act) その他の関連法

公衆衛生法 (Public Health Act) は広く公衆衛生に関する項目を規定しており、法的権限を有する中央衛生委員会 (Central Board of Health) を設置し (第2章)、この委員会を通じて、建物や商業施設等の衛生許可等 (第3章、第4章)、衛生サービスの許可等 (第5章)、伝染病の管理等 (第7章) を行っている。廃棄物管理に関しては、第51条でごみの運搬・撤去に従事する者は地方行政機関への許可申請が必要であること、第52条で地方行政機関によるごみの保管、ごみの収集及び廃棄、ごみの撤去に支払われる手数料の規定に関する条例の制定に関する規定が置かれている。また、ごみの集積所や焼却施設の設置及び運営に関する中央衛生委員会の同意規定 (第90条) も置かれている。

なお、第3章で確認したように、フィジー国内は公衆衛生法により、都市公衆衛生地域及び地方公衆衛生地域に分けられ、前者は市及び町が該当し (第9条)、後者は中央衛生委員会によって決定される (伝統的村落部はここから除外されている。)。この法律上で衛生機関とは、市及び町の域内にあつては市及び町、地方についてはディビジョンコミッショナーによって任命された者又は機関が担う (第10条) こととされ、それぞれの衛生機関が衛生検査官を任命することとなっている。また、廃棄物の収集等の詳細は公衆衛生規則 (衛生サービス) (Public Health (Sanitary Services) Regulations) において別途規定されており、市町においては市町が自ら又は委託して住居や建物からの廃棄物の除去、収集及び処理を行うものとされている。

なお、地方自治体が所管する業務の根拠は地方自治体法第88条に置かれている。第88条は、「住民の健康、福祉及び利便性の増進等のために適法かつ適切な手段であらゆる対策を講じること」を自治体の義務として規定しており、自治体が行う廃棄物管理行政もこの規定に基づいている。また、第2章で確認したとおり、先住系フィジー人の村では先住民関係法が適用されるため、村落部の廃棄物管理については、プロビンシャル・カウンシルがモニタリングを行う権限を付与されている。

4.4 固形廃棄物管理戦略の上位計画

現在の廃棄物管理戦略 2011 の上位計画は、2014年7月に内閣で承認された国家開発戦略枠組 “A Green Growth Framework For Fiji” である。この枠組では、環境、社会、経済の3本柱の下に、主要なテーマ別分野として、環境の柱には「気候変動及び災害への回復」「廃棄物管理」「持続可能な島及び海洋資源」、社会の柱には「包摂的な社会開発」「食

料の安全」「淡水資源及び衛生管理」、経済の柱には「エネルギー管理」「持続可能な運輸」「技術開発及びイノベーション」「グリーンツーリズム及び製造業」の計 10 の分野を設定している。この計画は各セクターで定められている計画や戦略、政策の実施を加速させていくものであり、持続可能な開発を支える手段としての役割を発揮するために、分野ごとに設定した目標には短期（2 年以内）、中期（3 年から 5 年）、長期（5 年以上）の項目を設定している。なお、廃棄物管理は環境の柱に位置付けられている（Ministry of Strategic Planning, National Development and Statistics 2014: 8）。

なお、本枠組では、2006 年のクーデターを受けて新たに制定された 2013 年憲法の第 40 条 “Environmental rights” における「誰もが清潔で健康な環境に対する権利を有する」規定を引用し、廃棄物を潜在的な資源として認識し、産業界の廃棄物の活用や、一般家庭におけるリサイクルや市民の責任感を育成し、既存の廃棄物管理システムの見直しを行い、世代を超えて廃棄物管理を効果的に行っていくことを確認している。これらのことから、フィジー政府の固形廃棄物政策は、憲法上の環境権の担保にもつながっていることが確認できる。

5. フィジーにおける廃棄物行政の現状と課題

本節では、開発援助機関による調査報告書やフィジー固形廃棄物管理戦略を参考資料として、フィジーにおける固形廃棄物管理行政の現状及び課題を整理する。

5.1 廃棄物処理行政の所管

廃棄物管理行政の所管省庁は環境局及び保健省であり、主たる所管庁は環境局である。ただし、環境管理法が2005年に制定、2008年に施行されるまでは、廃棄物管理に係る法律は保健省が所管する公衆衛生法のみで、実質的な予算及び権限は保健省が有していた⁷¹。環境管理法の制定後、2008年8月にごみ大統領令が旧令を廃止して公布され、それぞれの法令に担当機関として環境担当省と明記されていること、また、2005年度から2006年度にかけて環境局の予算が急増し、政府正職員の増員があったこと⁷²などから、2005年の環境管理法の制定を機に、廃棄物管理関連法規の所管が正式に環境局となったことが確認できる。また、2010年発行のSPREP“Pacific Regional Solid Waste Management Strategy 2010-2015”においても、調整機関、モニタリング機関、廃棄物管理サービス機関のいずれにも環境局が主担当機関として登録されていることから、十数年の間に環境局の主体性、執行体制が強化されたと考えられる。

一方、地方レベルでは、住民に身近な廃棄物の収集及び処理は、地方自治体においては市及び町が、地方村落部においては伝統的行政機関であるプロビンシャル・カウンシルが、それ以外の都市部周辺地域では公衆衛生の観点から設置されている地方衛生機関がそれぞれ所管している。地方自治体では、廃棄物収集処理事業は各自治体の業務であり、後述する3Rの取組に関連する補助金以外は自主財源を充てて実施しているが、その他の行政機関については、保健省から保健衛生予算が配分されている。

⁷¹ 2004年のJICA調査では、廃棄物管理の所管庁は保健省であり、政策決定、法制度整備、地方自治体への技術支援などを行うとしている（国際協力機構 2004b: 22）。

⁷² 2006年度よりナンボロ最終処分場の運営補填金の支払いが開始されるため、環境局への予算配分が前年度の10倍となったほか、正職員5名を増員し2007年11月時点で全体スタッフ数が20名となった（国際協力機構 2008b: 42）。

5.2 地方レベルにおける固形廃棄物収集の現状

地方レベルで行われている代表的な固形廃棄物行政である家庭用ごみの収集業務の詳細を確認すると、フィジーの首都スバ市では週3回生活ごみを収集している。本島西部地域で人口第2の都市ラウトカ市、国際空港があり観光客が多く訪れるナンディ町においても週2回の割合で家庭ごみ、商業ごみの区別なく収集を行っており（国際協力機構 2008b: 12）、都市部では地方自治体による週に2~3回の廃棄物の収集が一般的である（Department of Environment 2011）。収集費用は納税者が納付する固定資産税に含まれ地方自治体の財源から充当されるが、スバ市近郊のナシヌ町では、収集ごみ容器1つにつき年間36ドルを徴収している（Department of Environment 2008: 9）。

一方、保健省が管轄する地方衛生機関では、定期的なごみ収集を実施している機関は16機関のうち3機関のみである（国際協力機構 2008b: 7）。2004年の政府予算案によれば、地方衛生機関向け廃棄物事業予算8,000FJD⁷³のうち、収集を行っている3機関にそれぞれ1,000FJD、残り13機関に合計5,000FJDが配分され、限定的な予算下で廃棄物管理が行われている（国際協力機構 2004b: 21）。それ以外の地域（先住系フィジー人の村落部）を管轄するプロビンシャル・カウンスルは、市街地でのサービス提供に対して責任を有しており、収集は民間セクターに委託している。村落部での収集については政府が非定期に実施している（Department of Environment 2011: 16）。

このように、フィジー国内では、その地域を管轄する行政機構の形態（地方自治体か、保健省の地域機関である地方衛生機関か、先住系フィジー人の統治機構か）によって、固形廃棄物管理への対応が大きく異なっており、環境局は全体調整を行っていないことが確認できる。廃棄物管理を行う行政機構とその所管等を整理すると表4-8のようになる。

⁷³ 2004年の為替レートを1FJD≒65円として計算すると約52万円である。

表 4-8 廃棄物管理を行う行政機関の根拠法及び所管省庁

対象地域	担当行政機関	数	根拠法及び所管省庁
市域	市役所	2	地方自治体法／地方自治体局
町域	町役場	11	
地方公衆衛生地域 (市町及び村を除く)	地域衛生機関	16	公衆衛生法／ 保健省中央衛生委員会
先住系フィジー人村	プロビシヤルカウンシル	14	先住民関係法／先住民関係省

出所 筆者作成

5.3 固形廃棄物の処分場

フィジーにおける一般的なごみ処分場は屋外投棄して埋め立てる形式 (open dumping) である。各地方自治体で収集された固形廃棄物は、自治体が管理する処分場に運搬され、分別されずに埋立処分される。固形廃棄物管理戦略 2008 の時点では、国内 11 処分場のうち 7 処分場がマングローブに位置し水域を汚染しているなど、環境に配慮し社会的に受容される基準を有する処分場は一つもない⁷⁴。固形廃棄物管理戦略 2011 においても、ナンボロ最終処分場及び JICA の技術援助により改善計画が実施されたラウトカ市内のブナト処分場を除き、適切な管理がされないまま処理場が使用されている。環境局がプロビシヤル・カウンシルや地方行政機関とともに、低コストでの廃棄物処理向上の実施に向けた意見交換やトレーニングを行っている状況である (Department of Environment 2011: 18)。

また、全ての自治体が処分場を有しているわけではなく、ナンディ町のようにラウトカ市の処分場に手数料を支払って収集した廃棄物を搬入処理している例もある。ナンディ町役場側でも、12 年間で 23 か所において処分場の適地を探しているが、徒労に終わっている状況である (Department of Environment 2008: 9)。国土のほとんどが先住系フィジー人のマタンガリによって所有されており、リースに向けた交渉や手続等の煩雑さや調整の難しさが、自治体による処分場確保に向けた大きな障害となっている。表 4-9 は、固形廃棄物管理戦略 2008 の策定に向けて行われたワーキンググループでまとめられた埋立処分

⁷⁴ 2005 年 10 月に運営を開始したナンボロ最終処分場はその例外で、嫌気性埋立処分場として環境対策も問題なく行われている。

場の現状や課題をまとめたものである。ほとんどの処分場が適切な環境リスクへの対策をとっていない状態が明らかである。

なお、2005年に運営を開始したナンボロ最終処分場は、環境局の監督により外国企業が委託運営を行っている。本島東部のラミ町、ナシヌ町、ナウソリ町、スバ市、ナブア地方衛生機関、コロボウ地方衛生機関が合同で使用しており、それまで使用されていたラミ処分場は閉鎖されている。ナンボロ最終処分場は、運搬車が廃棄物を持ち込む際に支払う入場料（gate fee）収入を受託事業者に支払い運営をまかなう仕組みとなっているが、当初5年間の契約（2005年から2010年まで）で見越していた年間10万トンの搬入の実績は、実際は年間平均5万7千トンであった。フィジー政府は契約上、運営費用全額を事業者へ補助金として支払うことが義務付けられており、第1期の契約時の見積もりの甘さに対する反省から、2期目の契約は年間5万400トンの受け入れ予測に基づいて行われている（Department of Environment 2011: 17-18）。

表 4-9 地方自治体が運営する主な処分場の現状と課題

都市名	現状	課題
ナンディ町	<ul style="list-style-type: none"> 埋立処分場がなくラウトカ市の埋立処分場を使用しているため違法埋立処分場が増加 家庭ごみ収集のほか、庭木収集も実施 	<ul style="list-style-type: none"> 独自の埋立処分場を持たないことから、ラウトカ市へ支払う使用料の財政負担が大きい。 収集サービスがない周辺地域の住民が道路や海岸に違法投棄したごみ収集に対応しなければならない。
ラウトカ市	処分場があり、収集事業者のほか一般人も使用できる。	JICAの技術援助により、コンポスト施設、計量橋とデータ収集システムの導入などの改善を実施
シンガトカ町	観光地として有名な砂丘及び幹線道路の近くに処分場がある。	<ul style="list-style-type: none"> 受け入れ種別制限なし 処分場拡充に適した場所がない。 風が強くとごみが飛ばされる。
バ町	町域外の丘陵地帯に処分場があり、住居や水源からも離れている。	浸出液の防止層がないため地下水汚染の恐れがある。
タブア町	<ul style="list-style-type: none"> バツコウラ及びタブア町の納税者が使用 タブア町外からの違法投棄が課題 	<ul style="list-style-type: none"> 処分場には粘土層があり浸出液の問題はない。 同地で操業を行っている鉱山会社がメンテナンスを行っている。
ラミ町	<ul style="list-style-type: none"> スバ市境界線外に位置し、1945年にラミ埋立処分場が開業（元スバ市役所保健部が運営） 個人、商業、工業廃棄物を受け入れ。分別は行っておらずあらゆる廃棄物を受け入れている。 	ナンボロ最終処分場の開業に伴い閉鎖し復旧作業を実施（EU支援）

出所 Department of Environment (2006: 73-76)より作成

5.4 リサイクルや減量化に向けた取組の現状

フィジーでは、廃棄物の再利用や再活用、リサイクルの取組は先進国ほど進んではいない。有価廃棄物を収集・運搬し、ストックして再活用するための分類や分解、再生産等の工程を実施するには、技術とシステムが確立されていなければならず、また市場も確保されていなければコスト回収が困難となるため、高度なリサイクルは行われていない。有価物の回収は民間回収事業者が行っており、金属類は、収集されたくず鉄を再利用したフェンス等を製造する以外は、船でニュージーランドやオーストラリアに輸出されている。ペットボトルも同様に民間回収業者により回収され船で輸出されている（国際協力機構 2008b: 9-11）。

フィジー政府は、資源化や減量化の観点からリサイクルに力を入れており、その一つに UNDP 支援による容器デポジット法及び制度の導入に向けた検討がある。この制度はキリバス、ミクロネシアで導入済みであり、フィジーでは 2012 年からの取組を予定して 2011 年に関連規則が内閣で承認されているが（Department of Environment 2011:15）、最終的には施行されていない。

また、車の鉛酸バッテリーの処理も大きな問題となっている。フィジー国内では 2003 年の時点で廃バッテリーが 894 トン発生し、その 82% がリサイクルに回されている（Department of Environment 2006: 68）。バッテリーの輸出は、フィジーが締結している大洋州を対象としたワイガニ条約において禁止対象となっているにもかかわらず、何の記録もなく輸出が行われ、さらにバッテリー内の酸の廃棄に関する規制も行われていない状況である（Department of Environment 2011: 22）。

リサイクルの導入と並び、廃棄物の減量化に向けた取組も優先度が高く置かれている。例えば、固形廃棄物管理戦略 2008 の策定に向けたワーキンググループでは、買い物の際に配られるビニール製レジ袋（プラスチックバッグ）が国内で年間 16,400 万枚使用されており、旧ラミ処分場における廃棄物の 10% を占めているとの指摘があった（Department of Environment 2006: 67）。これに対し、固形廃棄物管理戦略 2011 では、レジ袋の使用に関する規則を 2012 年に施行する予定としている。本件に関しては後述するように、2016 年施行の環境課税法（Environment Levy Act）の改正法に趣旨が位置付けられ、2017 年 8 月 1 日からレジ袋の提供の際に 1 枚当たり 10 セントを徴収することになった。

一方で、電気・電子機器などの大型廃棄物については、現状調査もされておらず、自治体処分場への埋め立てや不法投棄が行われている状況である。環境局も課題は認識しては

いるが、適切な管理枠組に関する情報が不足しており対応できないとしている (Department of Environment 2011: 21)。

5.5 政策執行能力

フィジーは南太平洋島嶼国・地域の中でも制定済みの廃棄物関連法規の数が最も多く、調整機能、モニタリング機能、サービス実施機能も全て環境局に窓口が統一されていることから、外形的には域内で最も執行体制が整っている国であるといえる (SPREP 2010: 21,39)。

関連法令の整備状況についてもある程度進捗していることを確認することができる。固形廃棄物管理戦略 2008 のドラフト作成の際のワークショップでは、旧ごみ大統領令や公衆衛生法が機能していないと指摘されていた (Department of Environment 2006: 79)。これに対し、不法投棄取締強化に関しては、2008年に旧ごみ大統領令を廃止する形で新たにごみ大統領令が公布（さらに2010年に改正）され、機能の拡充が図られている。新ごみ大統領令では、担当機関として新たに環境局や交通を所管する土地交通機構 (Land Transport Authority)、環境管理法に基づき設置される各行政機関の環境管理ユニットを加える一方で、旧令で規定されていた保健省直下の中央衛生委員会が担当機関から削除され、関連法規の整合が整えられた⁷⁵。また、ごみ大統領令の内容も、不法投棄防止職員登録制度の導入 (第2章)、ステイクホルダーの責任 (第3章)、張り紙や車からの投棄等に関する違反、従業員の保護 (第4章) などの項目が新たに追加され、社会環境の変化に即した法令改正がなされている。

なお、廃棄物行政の執行にかかわる人員に関して、国レベルの公務員の体制は、表 4-10 から、保健省と比較して環境局の体制が薄いことが分かる。また、地方自治体における廃棄物行政などの公衆衛生に従事する衛生検査官⁷⁶の人口あたりの配置状況 (表 4-11) から、スバ市役所、ナンディ町役場など大規模自治体と地方の小規模自治体とでの執行能力の差が大きいことが分かる。

⁷⁵ 2008年ごみ大統領令第1章において、取締担当官として、環境担当局、市役所及び町役場、公衆衛生法に基づく地方衛生機関、土地交通機構等が規定されている。

⁷⁶ 地方自治体及び地方衛生機関の衛生検査官の役割は、公衆衛生法の執行や、学校やコミュニティでの保健教育の実施、クリーンアップキャンペーンや意識向上プログラムの開催、開発規制、ごみ大統領の執行及び告訴等である (Department of Environment 2006: 80)。

廃棄物関連法規の所管及び分野が、保健（公衆衛生）、環境、先住民関係と分かれており、さらに国レベルでの政策所管省庁と、地方レベルでの実施担当行政機構が輻輳している現実を考慮すると、業務執行にあたっての各行政機関の関係性は外形と実態が乖離している可能性がある。この点については次章の事例分析で確認を行う。

表 4-10 固形廃棄物管理戦略の実施に向けたキャパシティ

省庁	専門スタッフ数	活動、専門技術
環境局	6	環境アセスメント、廃棄物許可、監督等
保健省 (中央衛生委員会)	119	公衆衛生法の執行、地方での特定廃棄物管理事項
プロビシヤル カウンシル	14	環境管理法及び公衆衛生法に関し村やコミュニティで排出された全ての廃棄物の適切な収集及び廃棄の実施
地方自治体	42	環境管理法及び公衆衛生法に関し域内で排出された全ての廃棄物の適切な収集及び処理の実施
地方自治体局	6	地方自治体法に基づく地方自治体の保健職員の統制

出所 Department of Environment (2011: 7) より訳出

表 4-11 主な自治体における衛生検査官の割合等

自治体名称	割合	人口※1	推定衛生検査官数※2
スバ市	25,000人に1人	167,975	6-7人
ラミ町	20,000人に1人	18,928	1人
シガトカ町	10,000人に1人	7,862	1人
ナンディ町	8,000人に1人	30,884	3-4人
ラウトカ市	20,000人に1人	43,274	2-3人
バ町	15,000人に1人	14,716	1人
タブア町	5,000人に1人	2,419	0-1人
ナウソリ町	10,000人に1人	21,617	2人

※1 1996年国勢調査時人口(郊外人口含む)

※2 人口と割合から衛生検査官数を推計

出所 Department of Environment (2006: 80) を参考に筆者作成

5.6 廃棄物に関する意識向上・環境教育

2000年にSPREP及びEUが合同でフィジーの首都スバ、サモアの首都アピア、キリバスの首都南タラワの住民を対象に実施した廃棄物の意識に関する基礎調査⁷⁷では、スバ市回答者の9割以上が「廃棄物は海や川に廃棄してはいけない」と回答しており、他の2都市と比較してスバ市住民の廃棄物に対する意識は相対的に高い。しかし、スバ市回答者の危険廃棄物の廃棄方法や環境への負の効果、廃棄物の再利用に関する意識は分散しており、調査報告書は、特に危険廃棄物に関する意識向上プログラムや、コミュニティレベルでの小規模な参加型廃棄物プロジェクトによる啓発・教育キャンペーンを行う必要があると指摘している(A-N-D Consultants 2000: 70-72)。

不法投棄行動の抑止やごみの減量化、分別・リサイクルなどに向けた啓発や環境教育の重要性は環境局も認識している。しかし、固形廃棄物管理戦略2011の策定時点では、環境局が実施している意識向上に関する取組はメディアを活用した商業的放映などであり、環境教育に関する確定した方向性は確認できない。また、2009年にSPREPの支援を受け、廃棄物管理戦略に向けた統合的コミュニケーション計画が作成されているが、最終化されていない(Department of Environment 2011: 32)。若干古い内容であるが、2006年の固形廃棄物管理戦略ドラフト作成時点での廃棄物管理に関する意識向上や環境教育の取組状況(表4-12)からは、環境教育の実践はNGOや教育機関などによる活動に負うところが大きいことが確認できる。環境教育は教育現場、特に初等教育からの実施が重要であるが、学習カリキュラムの策定の所管は教育省であり、環境局が主体的にかかわることができないため、省庁間の意識共有と実施に向けた調整が必要となる。この点についても、事例分析において確認する。

⁷⁷ 調査手法は層化抽出法によるアンケート調査、サンプル単位は1世帯1名。スバ市住民を対象とした調査は820サンプルを対象とし、政府統計局国勢調査官及び学生による聞き取り調査により811サンプルを回収した(A-N-D Consultants 2000: 124-131)。

表 4-12 環境教育を実施している組織及びその概要

実施主体	実施概要
環境局	<ul style="list-style-type: none"> ・テレビ、ラジオでの環境番組の放映 ・環境週間でのパブリックアウェアネスキャンペーンの実施 ・環境をテーマとしたポスター及び作文大会の開催 ・村落コミュニティ、教員、地方自治体、木材工場、製糖会社労働者へのワークショップの実施 ・NGOと協働したイベント等での不法投棄対策 ・廃棄物の減量化に向けたコミュニティ教育活動は民間事業者に委託
地方自治体 (スバ市保健局)	廃棄物管理及び環境教育プログラムについて、衛生検査官によるコミュニティ訪問、学校訪問等やメディアによる啓発
教育省カリキュラム 開発ユニット	初等教育での環境に関する教育科目の実施、教員研修、環境教育トレーナーによる環境クラブの設置
NGO	<ul style="list-style-type: none"> ・Live and Learn Environment Education カリキュラム開発ユニット、校長会(Head Teachers Association)と協働で行動ベースの環境・開発教育を学校等で実施 ・Green Peace CDや本、パンフレット等廃棄物に関する環境教育の素材を提供
高等教育機関	<ul style="list-style-type: none"> ・南太平洋大学に環境学士及び修士コースが設置されている。 ・フィジー技術専門学校の環境関連科目を毎年70人の学生が履修
保健省	地方自治体に在籍する衛生検査官を通じて環境教育・意識向上活動を実施
女性省	保健省同様、現場での環境教育活動や地方での女性教育などに従事
メディア	<ul style="list-style-type: none"> ・新聞、ラジオは英語以外にフィジー語、ヒンドゥー語版があるため英語を話さないコミュニティにも環境教育が可能 ・クリーンアップ・キャンペーン中はテレビ局も関連情報を流している。

出所 Department of Environment (2006: 50-56) より抜粋、訳出

5.7 廃棄物管理にかかわる主なアクターの関係性

最後に、環境局がまとめた廃棄物管理行政に関係する主なアクターの役割と課題について確認する(表 4-13)。この表からも明らかなように、環境局は計画を策定し法令に基づく執行を行うが、実際のごみ収集や処理の関連法規所管は保健省であり、実施主体は地方行政機関である。しかし、都市部では地方自治体が廃棄物収集及び処理の実施主体であり、その自治体の所管省庁は地方自治体局である。また、自治体のごみ収集手数料の設定には保健省も関与していることが分かる。これらのことから、法定上は環境局と地方自治体とは直接の上下関係にはないといえる。また、廃棄物管理政策の推進にあたっては教育省や先住民関係省も主要なアクターであるが、環境局が直接影響を及ぼすことは難しいと考えられる。

さらに、表 4-13 からは、民間事業者に大きな役割が与えられていないことも明らかである。これは、フィジーではまだ産業廃棄物事業者に対する政策形成が行われていない (Department of Environment 2011: 37) ことによるものと考えられる。日本では、2000 年以降さまざまな法制度が整備され、市民と事業者との協力により循環型社会の形成が進められてきているが、フィジーにおける廃棄物行政は、現状においては排出量の減量化に重点が置かれており、事業者への働きかけは弱いといえる。

表 4-13 廃棄物管理に関係する主要なアクターの役割等

名称	役割	課題等
環境局	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物管理戦略2011の実施調整 ・環境管理法の要請事項の実施 ・規制、執行 	<ul style="list-style-type: none"> ・人的資源及び財政資源の不足 ・他の省庁では廃棄物管理の優先順位が低い。 ・法令サポートの欠如
地方自治体局	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体法及び自治体条例の実施調整 ・環境管理法及び公衆衛生法の実施の確保 ・固形廃棄物管理に関する関連法令の執行 	<ul style="list-style-type: none"> ・十分な財政支援の不足 ・十分な廃棄物収集手数料の賦課ができない。
地方自治体	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体法及び自治体条例の実施調整 ・環境管理法及び公衆衛生法の実施の確保 ・固形廃棄物管理に関する関連法令の執行 	<ul style="list-style-type: none"> ・十分な財政支援の不足 ・廃棄物収集に係る税の不存在 ・執行にかかる資源の不十分 ・スクワッター地区の増加 ・十分な廃棄物収集手数料の賦課ができない。
保健省	<ul style="list-style-type: none"> ・環境管理法及び公衆衛生法の実施調整 ・固形廃棄物管理に関する関連法令の執行 ・地方自治体のごみ収集手数料設置の支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・人的、財政的資源の不足 ・法令サポートの欠如
教育省	<ul style="list-style-type: none"> ・学校カリキュラムへの固形廃棄物管理実践に向けた組み込み 	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物管理や健康に関する十分な認知の不足
先住民関係省	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物管理に関する村条例の実施の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物管理や健康に関する十分な認知の不足 ・人的、財政的資源の不足
民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・フィジー政府に対する技術支援の提供 	
一般市民	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物管理に関して責任ある市民であること 	<ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物管理や健康に関する十分な認知の不足

出所： Department of Environment (2011: 23) より一部抜粋して訳出

6. 考察

本章では、固形廃棄物管理の開発援助分野における位置付けや基本的な概念を確認した上で、フィジーにおける固形廃棄物管理政策の体系や実施における現状と課題について、文献調査により分析を行った。

フィジーにおける固形廃棄物管理政策は、2005年の環境管理法の制定を契機として関連法規及び計画類が整備され、新憲法及び国家開発計画とも整合が図られていることが確認された。2回に渡る固形廃棄物管理戦略の策定の際には、現状課題を認識したうえでステイクホルダーミーディングを行うなど、丁寧な策定手続の過程も見られる。また、新たなごみ大統領令などの関連法規も整備され、関係法令の所管が環境局に統合されるなど、廃棄物管理行政に関する環境がひととおり整備されたと評価することができる。

しかしながら、計画に掲げた内容が想定どおり達成できていない状況も判明した。廃棄物管理戦略2008から戦略2011の間に取組の進捗が見られるものは、法令等の改正を除けば、開発援助機関が政策形成過程から実質的に関わっているものがほとんどである。また、実施されなかった理由が、社会経済環境の変化によるものか、達成不可能な目標が設定されていたものか、人的キャパシティ不足によるものかなど、資料からは明らかにならなかった。

さらに、計画執行管理に不可欠な数値データの把握が国レベルで行われていない実態も明らかとなった。政府は固形廃棄物管理戦略2011の策定時点においても廃棄物排出量及び組成の詳細データを保有しておらず、政府が廃棄物を構成するごみの種類まで確認できるのは、JICAの技術協力により実施したラウトカ市役所・ナンディ町役場の2自治体にとどまっている。また、家庭ごみ以外にも各産業から排出される産業廃棄物の排出データも把握されておらず、村落部地域に関しては、収集や分析のための基準もないという状況である (Department of Environment 2011: 13-14)。必要なデータ把握がなされておらず、またそれらを自動的に収集する仕組みも構築されていないため、取組比較や実績を測るための基本的な分析が困難な状況である。中央政府レベルでは計画管理のための基本的な能力が形成されていないといえる。

また、地方レベルでの政策実施の状況は次のように整理することができる。まず、廃棄物行政は、環境保全と公衆衛生という専門性から環境局と保健省に所管が分かれており、また、執行にあたっては対象地域の特性によって地域を担当する関係省庁も異なるため、環境局の調整は働かず、地方レベルの行政機関が独自に対応している。また、廃棄物管理

にかかわる人的資源の点でも、環境局の体制は脆弱であり、保健省及び地方自治体の実施能力に依存しているといえる。さらに、固形廃棄物管理政策の実施にはさまざまなアクターが関わっており、環境教育であれば教育省との協力、村落部への啓発活動であれば先住民関係省などの協力を得なければ環境局単独での政策実施は困難である。特にリサイクルの推進やごみの減量化などは、現状では民間事業者との関係性は弱く、地方自治体を通じたコミュニティへの働きかけに重点を置いていることも明らかになった。以上から、本章での分析結果は、次のように整理できる。

- (1) 固形廃棄物管理政策に関する法令や計画は整合性を持って整備されており、所管省庁の役割分担も明確になされている。
- (2) 計画に掲げられた政策実施の進捗状況は、開発援助機関が関わっているもの以外は芳しくない。また、全国レベルでの廃棄物排出量等の基礎データの把握がなされておらず、客観的な指標に基づく固形廃棄物管理を行うことは困難である。
- (3) 政策実施が行われる地方レベルでは、法令の所管省庁が環境局と保健省に分かれることに加え、対象地域によって所管省庁がさらに分かれるため、環境局の関与は限定的である。
- (4) リサイクルや廃棄物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難しい。

したがって、フィジーの固形廃棄物政策は外形的には整合性を持って整備されているものの、政策形成や政策実施にあたっては開発援助機関の支援に依拠する部分が多い。また、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にある。

そこで次章では、具体的な政策をプログラムレベルに掘り下げ、廃棄物行政における中央政府と地方政府の役割分担や関係性、実施にかかわる各アクターの機能やその背景の考察に重点を置き、政策実施とローカルガバナンスの関係性について分析を行うものとする。

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

1. 本章の目的及び分析の手順

本章では、フィジーにおける固形廃棄物管理政策の分析対象として3R (Reduce, Reuse, Recycle) 推進活動を取り上げる。分析の対象は、政策実施過程の主要なアクターである、固形廃棄物管理政策を立案し執行管理を行う中央政府の環境局廃棄物管理ユニット⁷⁸、政策実施主体としてコミュニティに対するごみ処理サービスの提供やごみ減量化の取組を行う都市部の地方自治体（本研究ではスバ市役所、ラウトカ市役所、ナンディ町役場）、サービスの受け手であるとともに、地域において固形廃棄物管理の実施の一端を担い、3Rの意識向上に向けた協力を行う地域コミュニティ及び環境教育の観点から固形廃棄物管理にかかわる学校とする。これらのアクターを対象に、法及び計画の執行という中央政府のトップダウン型の行動と、市民の協力・参加によるローカルレベルでの政策実施というボトムアップ型の行動の双方向から、政策の実施状況を分析し、フィジーのローカルガバナンスの特徴について考察する。

3Rの取組は、JICAによるフィジー及び大洋州の国々に対する固形廃棄物管理政策に関する技術支援の一環として導入されたもので、フィジーに対しては2008年から2016年まで環境局及び地方自治体をカウンターパートとして事業が実施された。現在では3Rの取組はフィジー国内の全自治体に拡大しており、環境局で作成中の次期廃棄物管理戦略ドラフトにおいても主要な位置付けとなっている⁷⁹。3Rの取組内容は、これまでの政府の固形廃棄物関連の計画書にも記載されており、国と地方自治体が協力して実施する政策であること、また、地方自治体にとってもコミュニティでの主体的な取組が不可欠な政策であることから、政策決定と実施の関係性を捉えつつローカルレベルでのガバナンス分析を行う対象として最適であると考えられる。

事例分析に使用する資料は、主にJICAが実施したフィジー向け固形廃棄物管理分野における技術協力に関する各種調査報告資料、国際機関や開発援助機関が作成した廃棄物管

⁷⁸ 2017年7月から環境省 (Ministry of Environment) へと組織変更されたが、それまでは地方自治体・住宅・環境・インフラ・交通省 (Ministry of Local Government, Housing, Environment, Infrastructure and Transport) の下部組織である環境局 (Department of Environment) が担当であった。なお、環境担当大臣に変更はない。

⁷⁹ 2017年10月現地調査における環境局担当者によるコメント。なお、ドラフト自体は外部には公表されていない。

理や環境に関する各種報告書、フィジー政府及び調査対象の各地方自治体が発行する文書、そして各アクターへのインタビュー調査結果である。本章では、まずこれらの資料を使用して環境局及び各自治体の実施体制及び実施状況を確認し、次に現地におけるインタビュー及び追加資料調査によって実施状況の分析を行う。そのうえで分析枠組を活用した分析結果及び仮説の検証を行う。

本研究の主題は、「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。すなわち、保健衛生や環境分野などの住民に身近な分野でのマイクロレベルにおける政策実施の有効性は、地方分権化や民主的選挙の実施などの政治的コンディショナリティよりも、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。」というものである。第3章において実施主体である地方自治体に関連するガバナンスの諸制度、第4章において分析対象である固形廃棄物管理政策の体系や計画策定状況等についてそれぞれ確認し、前提条件を整理したことを踏まえ、事例分析の際に使用する項目と仮説を次のように修正する。

(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

仮説：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積極的に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

仮説：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

仮説：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

(4) コミュニティが政策対象ではない場合の政策実施の有効性

仮説：コミュニティとのパートナーシップではなく、市民や事業者の個々の主体性や自助努力に期待する政策は、国民全体で高い規範が確立されていない状況下では成功は難しい。

(5) 廃棄物行政における中央地方政府関係

仮説：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。

(6) 「グッドガバナンス」と政策実施の有効性の関係

仮説：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、地域に固有のガバナンス（ローカルガバナンス）に左右される。

このうち、(5)の廃棄物行政における中央地方政府関係に関しては、主に地方自治体法の構成内容やフィジー政府報告書から一般的な中央地方関係を分析したところ、法体系的には中央政府の地方自治体への関与が大きいものの、所管省庁である地方自治体局のモニタリング能力が低く、自治体は柔軟な政策実施を行うことが可能であること、また、固形廃棄物管理分野において環境局が設定した目標が達成困難な状況にあることから、政策実施に環境局がコミットできていない可能性を確認している。

次節以降では、まずフィジーにおける3Rの取組の前提となるJICAによる技術協力の概要を確認したうえで、政策立案主体である環境局が固形廃棄物戦略において提言してきた各種計画や制度の策定状況を現地調査により確認し、(4)のコミュニティが政策対象ではない場合の政策実施の有効性に関する仮説検証に向けた整理を行う。また、政策実施者である地方自治体の固形廃棄物管理の実施体制について、現地調査において入手した資料及び実施担当者へのインタビューを活用し、自治体職員的能力及び自治体職員と他のアクターとの関係性を考察する。これは、(1)のストリートレベルの公務員による政策実施活動についての仮説検証の前提作業となる。次に、各自治体における学校及び地域コミュニティを対象とした具体的な3Rの取組事例について、担当者へのインタビューを通じて執

行状況を確認し、ローカルレベルでの政策実施に関する前提条件を整理する。そのうえで、(2) 及び (3) のローカルガバナンスについての仮説検証に向け、3R の取組の実践の際に見出される各アクターにおける共通の要素を抽出する。そして最後に、これらの要素について第 2 章で確認した政策実施過程の分析枠組を適用し、(5) 廃棄物行政における中央地方政府の関係性の再検証、及び (6) 「グッドガバナンス」と政策実施の有効性の関係について検証する。

2. フィジーに対する固形廃棄物管理及び3R事業に関する日本の技術協力

ここでは、フィジーにおける政府及び自治体が推進する3Rの取組の基礎となっているJICAによる対フィジー技術協力及び対大洋州地域広域技術協力の実施概要⁸⁰について簡潔に紹介する。本研究の分析の対象とするのは各自治体で現在実施されている3Rの具体的な取組内容の動態把握であり、その基本的な概念やコンセプトはJICAの技術協力によって外部から移入されているため、事業の大枠を把握するにはこれまでの事業展開の内容を確認することが不可欠である。

2.1 「フィジー国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト」

フィジーを対象とした技術協力「フィジー国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト」⁸¹は、2008年から2012年にかけて4期間に分けて実施された。目的はラウトカ市役所及びナンディ町役場における廃棄物管理基本計画の作成、3R推進パイロットプロジェクトの実施、対象地域全体での3R推進及び啓発活動による住民意識向上を通じてフィジー国の特性に合わせた3Rモデルを構築することにより、環境局、ラウトカ市役所及びナンディ町役場の廃棄物管理にかかるキャパシティを強化することである。

第1次年次（2008年10月～2009年3月）には、ラウトカ市とナンディ町でベースライン調査実施、固形廃棄物管理基本計画の骨子とりまとめ、第2年次（2009年4月～2010年3月）にはパイロットプロジェクトの実施（排出ごみの70%を占める有機ごみに対応した家庭用コンポスト容器の普及、市場ごみの分別とコンポスト化、剪定枝（Green Waste）のチップ化とリサイクル、資源物の分別収集）及びラウトカ市役所とナンディ町役場における2017年を目標年とする廃棄物管理基本計画（マスタープラン）の策定支援が行われた。第3年次（2010年4月～2011年3月）にはマスタープランに基づく商業地区での資源物回収パイロットプロジェクトの実施、住居地区での3R活動域の拡大、ラウトカ市役所及びナンディ町役場における廃棄物減量化・資源化促進プロジェクトをモデルとした他地域への3R活動を普及させるための3Rガイドライン（案）の作成、3R推進マニュアル（案）の作成（環境局）、全国の廃棄物管理職員を対象としたワークショップ開催が行われ、

⁸⁰ JICAによる技術支援の実施内容については、JICA及び受託事業者が作成・公表している各プロジェクトに関する事前調査報告書、中間レビュー調査報告書、事業完了報告書、終了時評価調査報告書を参考とした。

⁸¹ 本プロジェクトの概要については主にプロジェクト事業完了報告書（国際協力機構・国際航業株式会社・株式会社エックス都市研究所 2012）を参考とした。

第4年次（2011年4月～2012年3月）には3R活動域の拡大、環境局3Rガイドライン及び3R推進マニュアルの最終化が行われた。

事業開始年度の2008年度にラウトカ市及びナンディ町の廃棄物管理に関するベースライン調査としてごみの量・質に関する調査が行われたほか、両自治体の商業地、住宅地、市境界部の住民及び事業者を対象とした聞き取り調査（Public Opinion Survey）、リサイクルに関するステイクホルダーへの聞き取り調査（Recycling Activity Survey）、各地区や教会、学校などのコミュニティの代表者への3Rへの関心等の調査（Community Survey）等が行われており、調査結果を反映して両自治体の廃棄物処理の流れ（Waste Flow）や廃棄物管理マスタープランの作成、パイロットプロジェクトの導入等が行われている。また、プロジェクト期間中は関係者間の情報共有を図る取組として、ラウトカ市役所職員、ナンディ町役場職員、JICA 専門家等が出席する週例会議を実施し、これを通じて自治体職員の説明能力の向上、自治体間の情報共有、プロジェクトの共同実施に高い効果があったとしている（国際協力機構・国際航業株式会社・株式会社エックス都市研究所 2012）。

なお、本技術協力では、フィジーにおける3R推進の基本方針となるものとして、3Rガイドライン（案）及び具体的な活動を支援する副本である3R推進マニュアル（案）が策定されており、2012年までに環境局側で最終化されることとなっていた⁸²。フィジー政府の廃棄物管理戦略2011においても同様のことが記載されている⁸³。しかしながらガイドライン及びマニュアルとも最終的に施行はされずに、次のJICAプロジェクトに引き継がれることとなった。

2.2 「大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト（J-PRISM）」

「大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト」⁸⁴は英語名称の頭文字をとって「J-PRISM」と呼ばれる、太平洋地域環境計画（SPREP）及びフィジーを含め大洋州11

⁸² 本プロジェクトでは、5つあるアウトプットの5番目に「フィジー国の特性に合わせた3Rモデルが構築・提案される。」というアウトプットが設定されており、その指標は「ガイドライン、マニュアルが作成される。」となっている。JICAによる終了時評価では、案が策定され関係者間で共有されたことから、アウトプット5は「十分に達成されている」という最終評価となっている（JICA 2012: 16）。

⁸³ 廃棄物管理戦略2011では、項目「実施計画」内の「統合的固形廃棄物管理」欄にJICA支援による廃棄物減量化及びリサイクル促進計画の適用及び実施について記載されている（優先順位：中）（Department of Environment 2011: 52）。

⁸⁴ 実施概要についてはプロジェクト事業完了報告書を参考とした。なお、現地調査実施時点（2017年10月）で次期プロジェクト（J-PRISM フェーズII）が開始されているが、フィ

カ国を対象とした技術協力である⁸⁵。2011年2月から2016年2月までを実施期間とし、JICAの協力によりSPREPが策定した「大洋州地域廃棄物管理戦略(2010～2015)」に沿って11カ国の廃棄物の課題に対処することを通じ、大洋州地域の廃棄物管理の人材、制度面でのキャパシティの向上を図り、域内の持続的な廃棄物管理を目指すことを目的としている。

フィジーにおける協力相手先機関は、前プロジェクトの対象であった環境局、ラウトカ市役所及びナンディ町役場に加え、首都のスバ市役所や地方都市の数自治体が新たに加わっている。主な実施事業は、固形廃棄物管理戦略2011を引き継ぐ次期戦略の策定及び前プロジェクトで最終化されなかった国家3R政策の策定、国家3R枠組の推進(家庭用コンポスト容器の補助金化及び学校3R教育に向けた財政措置)である。特に計画類の策定支援については、フィジー政府環境局が2014年度で計画期間が終了する国家固形廃棄物管理戦略の次期戦略を2016年9月までに施行することを目指しイタリアのコンサルタント会社に委託していることや、JICA前プロジェクトで案を作成した国家3Rガイドラインの策定について2014年10月に外部コンサルタントを雇用し、2016年3月の議会承認を目指していることなどが背景としてあげられている。本技術協力に基づきフィジー国内で実施された具体的な政策は次のようなものである。

- (1) 家庭用コンポスト容器販売による家庭ごみの減量化及び補助金制度の採用(自治体及び環境局)
- (2) クリーンスクールプログラム(自治体内の学校における3Rの取組)の実施(自治体)及び財政支援(環境局)
- (3) 3R研修(コンポスト担当職員の研修の実施や自治体向けワークショップの実施(環境局及び自治体))

J-PRISMは、4年間に渡る前技術協力プロジェクトからの継続的支援でもあり、フィジー側の担当者の主体性も発揮されたため、JICAの終了時評価におけるアウトプットの達成レベルは、アウトプット「国家3R戦略が国全体で実施される」が「おおむね達成」、アウトプット「フィジー3Rモデルが研修プログラムを通して地域/国内に普及する」が「達成」となっている(国際協力機構・国際航業株式会社2016)。また、プラスのインパクト

フィジー政府との間では最終決定されておらず、フィジーを除いた地域でのプロジェクトが先行して行われている。

⁸⁵ 対象国は、フィジーの他、パプアニューギニア、ソロモン諸島、バヌアツ、ミクロネシア、キリバス、マーシャル諸島、パラオ、サモア、トンガ、ツバルである。

として、(1) 環境局自身のイニシアチブにより 3R 活動推進のための財政メカニズム（補助金）が試行され効果を上げ、環境局が 3R 推進に高い優先度を付し強力にコミットしていることの現れであることから、今後 3R モデルが全国に普及することによる大きなインパクトが期待されること、(2) 環境局のイニシアチブにより、ホームコンポスト補助金プログラムのためのテレビ・新聞広告が開始され、市役所のカウンターパートから、コミュニティが自らのイニシアチブでごみを減らし環境を大切にしようになったとの指摘があったこと等が紹介されている（国際協力機構・国際航業株式会社 2016: 53）。

2.3 自治体における 3R 活動の推進の実施状況把握（現地調査）

前述のように、フィジーでは 2008 年から 2016 年まで継続して JICA による技術協力が行われており、その対象も固形廃棄物管理政策を担う中央政府及び実施主体である地方政府の両方にまたがっている。約 8 年間の JICA 及び受託事業者の活動内容については、各プロジェクトの実施報告書や評価報告書にある程度記載されており、またプロジェクトを通じて作成されたパンフレットや各種計画案については参考資料として添付されているため、大まかな活動内容はこれらの書類を通じて確認が可能である。

しかしながら、プロジェクトにおいて策定されたこれらの計画案が実際に公式なものとして最終化されているのか否か、最終化されている場合は支援先機関においてどのような位置付けにあるのか、担当職員は JICA の技術支援が終了した現在、何を規範として業務を遂行しているのか、さらに、サービスの受け手であるコミュニティは 3R の取組を実際にどのように理解し実践しているのかなど、ローカルレベルにおける取組の現状は残念ながら報告書からは見えてこない。また、フィジー政府や自治体のウェブサイトの整備も不十分であり資料が入手できないことから、政策実施の現状を把握するためには、現地で追加資料を収集し、最新情報を入手するとともに、実際に実施現場を確認したうえで実施に直接関わっているアクターへのインタビュー調査を通じた分析を行うことが不可欠である。

そのため、本研究ではまず予備調査として、研修のため日本滞在中であったフィジー環境局職員及び JICA の技術協力でフィジーにおける固形廃棄物管理業務に長年携わった元 JICA 専門家を対象に、それぞれフィジーにおける廃棄物管理行政に関する基本インタビュー調査を 2017 年 6 月に実施した。これらのインタビュー調査によりフィジー国内の廃棄物管理に係る計画類の策定準備状況、関係省庁や関係施策に関する基本的な情報を整理

したうえで、自治体における具体的な廃棄物行政の実態と3R推進の取組状況の把握に向け視察先を選定し、2017年10月に現地調査を実施した⁸⁶。

現地調査の視察先は、固形廃棄物管理政策の策定主体として環境局廃棄物管理ユニットを、実施主体として地方自治体であるスバ市役所、ラウトカ市役所、ナンディ町役場の廃棄物管理担当部局をそれぞれ選定した。3市町を選定した理由は、フィジーの中で最も自治体規模が大きいため実施体制がある程度確立されていることが想定され、加えて資料収集が期待できること、JICAによる技術協力対象自治体であることから3Rに対する共通認識に基づく活動内容の確認が期待できること、自治体職員の能力が相対的に高いと想定できること等による。また、各自自治体と協力して3Rの取組を実践している各コミュニティへのインタビュー調査については、自治体との関係性を重要視し、自治体担当者が推薦する地域コミュニティ及び学校を対象とした。

次節では、主として現地調査により入手した資料及びインタビュー調査等を参考に環境局及び各自自治体における廃棄物管理政策及び3R推進の取組について現状を確認していく。

⁸⁶ 現地での調査期間は、2017年10月23日から27日までの5日間とし、各機関における固形廃棄物管理及び3Rの取組に関する基本資料の提供を依頼するとともに、統一形式の質問書を用いて自治体及びコミュニティの3R担当者へのインタビュー調査を実施した（付録として調査票ひな形を添付）。

3. 固形廃棄物管理政策の立案主体：環境局（Department of Environment）

3.1 環境局の固形廃棄物管理に係る実施体制

前章で確認したように、固形廃棄物管理に関連する政策の立案及び関連計画・法令等の執行は環境局⁸⁷の所掌事務である。廃棄物行政は局内の廃棄物管理ユニットが担当しており⁸⁸、現地調査の際に対応した担当者の最終学歴は化学専攻の大学卒（Bachelor in Chemistry）である。この担当者は、地方自治体の 3R に関する活動や住民の不法投棄の取り締まりに関する報告を受けるほか、自治体との定例的な会議を招集する業務を担当している。また、事業者が環境汚染を行う恐れがある経済活動を行う際の許可の申請手続も担当している。

環境局が所管している廃棄物管理関連法規は、2005 年制定の環境管理法、2007 年制定の環境管理規則（廃棄物処理及びリサイクル）、2008 年制定（2010 年改正）のごみ大統領令である。また、廃棄物管理に係る計画については、国家廃棄物管理戦略 2011 の次期戦略の策定作業が行われているところであり、現地調査時点では、入札で決定したコンサルタント会社が作成した“National Integrated Waste Management Strategy 2016-2020”のドラフトに関するステイクホルダーミーティングが終了したところである。新戦略は 2016 年に策定される予定であったが、手続が遅れ環境局内で確認作業を行っている段階であるため、外部にはまだ公表されていない。また、JICA の過去 2 回の技術協力により最終化される予定であった 3R 政策についても特に動きはない。ただし、3R の取組は次期戦略において重要課題として掲げられる予定である。

フィジー政府予算書によれば、環境局の予算配分状況は表 5-1 のとおりである。毎年 1,200,000FJD がナンボロ最終処分場の運営費補助に充てられているほか、国家廃棄物管理戦略に 230,000FJD⁸⁹、ごみ教育（Litter Awareness）に 100,000FJD、3R 認知プログラムに 100,000FJD が充てられている。その他金額が大きいものとして、2018 年度予算ではナンボロ最終処分場第 2 期建設事業として 2,717,129FJD が計上されている。

⁸⁷ 2017 年 6 月末に公表された 2018 年度のフィジー政府予算書より、Ministry of Environment が新たに設置されていること、また環境局担当職員からも環境局が省へ昇格していることの確認を得ているが、自治体側の認識が Department of Environment のままであること、また、担当大臣は環境局の担当大臣を兼ねている Minister for Local Government and Housing のまま変更がないことから、本研究では「環境局」の名称を一貫して使用している。

⁸⁸ 環境局に対する調査では、局から省へ移行している段階のため正式な職員数や体制が確認できないとの理由により公式情報を入手することができなかった。

⁸⁹ 2013 年度予算のみ 200,000FJD

表 5-1 環境局予算額

単位:FJD000

年度	環境省予算額	うち3R認知度 向上プログラム 予算額	Aid-in-Kind
2013	5,404.2		2,718.5
2014	10,083.3		238.5
2015	8,726.4		441.3
2016	9,237.5	100.0	763.5
2017	9,613.4	100.0	424.0
2018	7,336.1	100.0	148.7

出所：各年度フィジー政府予算書より作成⁹⁰

3R 認知プログラムの予算額を日本円に換算すると約 570 万円であり、自治体向け家庭用コンポストの購入費用及び学校向けプログラム費用に充てられているものと思われる。なお、コンポスト補助金は実際に補助金を自治体向けに執行するのではなく、現物を環境局が購入し自治体に供与する形であり、供与分はほぼ消化されている。

3.2 環境局の政策実施状況

固形廃棄物管理戦略 2008 及び同戦略 2011、さらに現在策定作業中の 2016 年から 2026 年までをターゲットとした新戦略（非公表）において、フィジー政府が認識している環境課題、取組の優先順位、加盟している国際条約等の内容は確認できるが、当初設定した目標の多くは達成されていない状況である。

特に政策の立案及び執行を所管する立場として課題と思われるのが、計画策定そのものがスケジュールどおりに行われていないことである。前述のように JICA による技術協力において予定されていた固形廃棄物管理戦略の改定及び 3R 政策の最終化が現地調査の時点で達成されていないほか、2011 年の戦略で明記されていた UNDP 支援による容器デポ

⁹⁰ フィジー政府の会計年度は 2016 年度から 1 月 1 日始まりではなく 8 月 1 日始まりに変更された。例えば 2017 年 6 月末に公表された政府予算案 2017-2018 は 2018 年度版として記載している。2015 年度予算については、2015 年度予算書がフィジー政府より公表されていないため、2016 年度予算書に記載されている修正推計額を記載した。

ジット制度の導入についても、法制化の準備段階のまま施行されていない⁹¹。戦略の改定作業も調査時点（2017年10月）で既に1年遅れている⁹²。

一方で、想定外に進展している取組もある。一つはごみの不法投棄の取り締まり強化である。前章で指摘したように、1991年に制定された旧ごみ大統領令は罰則規定を置いていても拘束力がないことを政府も課題として認識しており、2008年に新たなごみ公布令を制定、2010年に改正を行い、法令上でも取り締まり機能の強化が図られている。各自治体に専属の不法投棄防止担当官（Litter Prevention Officer）が複数人配置され、住民からの通報により現場を確認し不法投棄の証拠（例えば自動車から投げ捨てた場合、その車両番号等から不法投棄した人物）が特定できれば、本人あてに違反通知を送付し、期限内に罰金

⁹¹ 2011年環境管理規則（容器デポジット）（Environment Management (Container Deposit) Regulation 2011）が2012年1月から施行される予定であった（国際協力機構 2012: 29）。複数の自治体関係者によれば、大手飲料水メーカーがすでに独自の容器回収制度を運用しており、その反対が大きく導入できていない。

⁹² フィジーでは計画策定時の一般的な手続として、政府であれば省庁内及びステイクホルダー向けの説明会を経たうえで政府内での合意形成手続、地方自治体であれば庁内及びステイクホルダー向けの説明会の開催に加え、計画案が自治体内部で確定した後の地域コミュニティ向け説明会の実施など、所定の流れに沿った公聴を行っている。ここでは参考として、環境局で行っている計画策定手続の流れについて紹介する。

(1) 計画策定の1か月～6か月前

- ① 計画案（ドラフト）の作成
- ② マネジメントレベル（次官、次官代理、局長）での確認
- ③ 関係省庁との協議、法的文書の場合はソリシターオフィスの法制担当官による確認
- ④ 内閣府へドラフトの送付、承認
- ⑤ 承認後ステイクホルダーワークショップの開催
開催地域はおおむね全国4つの行政地域とし、地域別にそれぞれ3回程度開催する。
（中央・東部地域は合同、西部地域、北部地域）

(2) 計画策定の1か月前

- ① ステイクホルダーワークショップ開催報告書及び修正計画案の確認
（変更箇所の記載及びワークショップ結果を計画案に付録として添付）
- ② マネジメントレベルでの承認
- ③ 再び法制担当部門による確認・承認
- ④ 環境管理法に設置が規定されている委員会（National Environmental Council: NEC）での承認手続の実施
（出席関係省庁：森林省、漁業省、先住民関係省、保健省等）
- ⑤ 内閣（Cabinet for the Environment）での承認
この際には、内閣事務局においてステイクホルダーの意見を反映した資料を作成し、これを基に所管大臣向けワークショップを開催する。
- ⑥ 内閣の承認を得て計画書を公表

※現地調査時点で新固形廃棄物管理戦略の策定作業は⑤の段階から一年が経過している。

40FJDを納付させる仕組が徹底されている。期限内に罰金を支払わない場合は裁判所よりさらに高い罰金が課されることとなっており、ある程度の抑止効果が働いているものと思われる。罰金は一度自治体に納付されたあと環境局を通じて環境信託基金に組み入れられる仕組となっており、併せて自治体から環境局に対して3か月毎に件数の報告を行っている。取り締まりの強化により住民からの通報件数も増えており、スバ市役所では5名体制で1か月50件前後の通報に対応している。2年前に導入後しばらくは通知件数が増えていたが、現在は1日当たり3件程度現場確認を行う程度に落ち着いている。

もう一つの取組は、スーパーなどで商品の購入時に配布されるビニール製レジ袋（プラスチックバッグ）の有料化の取組である。固形廃棄物管理計画2011において制度化についての記載があるまま進展が見られなかったが、2017年8月から法制化され取組が実施されている。この取組は、2016年1月1日に施行された環境課税法（Environmental Levy Act、正式名称は「特定のサービスの売上に対する環境課税法」）の改正法により8月1日から開始されているもので、レジ袋1枚につき購入者に10セント課税するものである。法改正時に法律の正式名称も「特定のサービス、品目、収入に対する環境及び気候適応課税」に修正されており、気候変動に応じた取組としてサービス消費やポリエチレン製レジ袋への課税が制度化されたことになる。この法律の所管は歳入関税庁（Fiji Revenue and Customs Service）であり、制定の本来の趣旨は地球温暖化対策への取組及び歳入徴収の強化と思われるが、環境への負荷を軽減させるためビニール製レジ袋の流通量を減らし有機ごみ袋の導入を目指していた環境局の政策目標も達成されることとなった。

このレジ袋への課税は、電子レジスターシステムを導入している店舗において買い物客がレジで清算する度に、断りを入れない限り10セント徴収するようになっており、店側で客の意思を確認する場合もあれば、観光客などへは確認せずそのまま徴収しているケースもある。実際の効果の確認は多少の時間が必要であろうが、政府は2018年には小型店舗にも適用を広げることを予定しており、環境局では特に野菜市場等で使用されている色付きのビニール袋の使用が抑制されることを期待している。

2017年はフィジー政府にとっても国際的に環境への取組を広く訴える好機の年でもある。6月にはニューヨークで「世界海の日」に合わせて国連海洋会議が開催され、フィジー政府はスウェーデンとともに共同ホスト国を務めた。持続可能な海洋及び海洋資源の保全及び活用に向け、フィジー政府をはじめ各種機関が自主的コミットメントを掲げており、

環境局もビニール製レジ袋の削減についてエントリーしている⁹³。また、11月にドイツ・ボンで開催された国連気候変動枠組条約第23回締約国会議（COP23）では、フィジーは開発途上国の島嶼国として初めて議長国を務めた。レジ袋の課税開始やサービス消費への課税強化などの取組は、温暖化対策に向けた政府の取組の一環として予算書においても紹介されており（Government of Fiji 2017a）、政府の地球環境へ配慮した政策の実行には政治的なメッセージも込められているといえる。

この他に、JICAの技術協力によりラウトカ市、ナンディ町で始まり、スバ市をはじめとした複数自治体で導入された家庭用コンポスト容器の購入補助及び小中学校における3R活動の推進事業「クリーンスクールプログラム」⁹⁴の両事業が、J-PRISMによる技術協力期間内に環境局により制度化されている。特にクリーンスクールプログラムは、教育省のシラバスに2015年から記載され、基本的に環境局及び教育省の合同事業として全国の自治体で実施されることとなっている。

3.3 政策実施における環境局の位置関係

環境局が所管する政策の執行状況について整理すると、環境局は主体的な政策形成に向けた意欲は有しているものの、その立案内容の多くは開発援助機関等の外部機関に依拠している。さらに、立案された計画や法制度が最終的に施行されていない状況であり、環境局の政策執行の達成度は低く、総体的な行政能力は高くはない。その背景には、業務の対象範囲に比して十分なスタッフがいなかったことや、政府内の意思決定手続の長期化がある⁹⁵。また、環境局は廃棄物管理行政の政策立案・執行の管理者という立場にあり、関連情報の入手は基本的に実施主体である自治体からの報告に依拠せざるを得ないため、受動的な体制となっているということもある。一方で、前述のレジ袋への課税など、政府内で地球環境対策として認知される政策については、政治的・経済的理由により、環境局ではなく首相府及び経済関係省庁によりトップダウンで実施に移されている。したがって、固形廃棄

⁹³ “Introduction of a Plastic Shopping Bag Reduction”というタイトルで環境局により Voluntary Commitment に登録されている（2017年11月4日国連海洋会議ウェブサイト <https://oceanconference.un.org/commitments/> を確認）。

⁹⁴ クリーンスクールプログラムの実施内容については本章第5節の具体的事例分析の中で詳細に触れる。

⁹⁵ 現在、政府内での計画策定等の際の最終意思決定手続がより煩雑化しているという（2017年10月時の環境局職員インタビュー結果）。

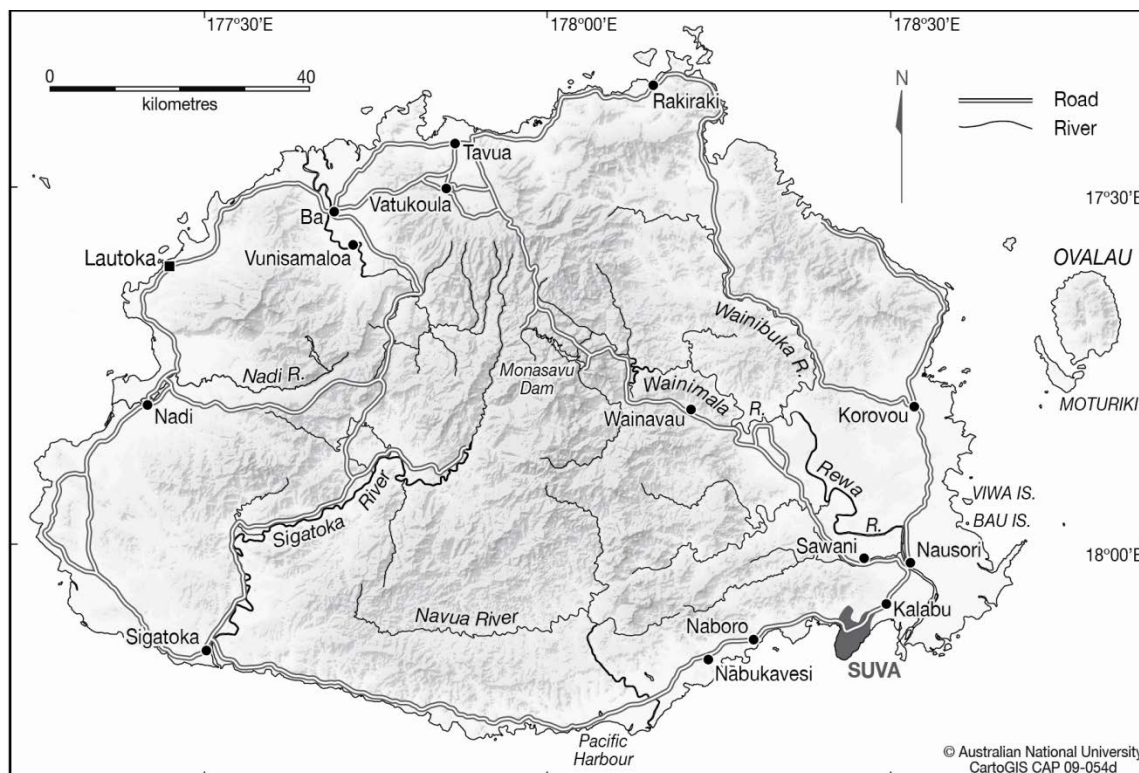
第5章 事例分析：地方自治体による3Rの取組を通じた 政策実施とローカルガバナンスの関係性の考察

物管理政策の分野において、環境局は他省庁や自治体と協働して政策の執行を図らざるを得ない立場にあるといえる。

4. 固形廃棄物管理政策の実施主体：地方自治体

次に、政策実施主体である地方自治体の実施体制について、スバ市役所、ラウトカ市役所、ナンディ町役場それぞれの自治体概要及び実施体制を確認し、どのような計画及び人材配置に基づいて固形廃棄物管理行政を行っているのかを整理する。確認にあたっては、各自治体の年次法人計画（Annual Corporate Plan）、固形廃棄物管理マスタープラン、担当者への聞き取り調査によって得た情報を用いる。なお、第3章において確認したとおり、2017年10月の調査時点では、公選制の議員で構成される自治体議会は解散され、議会及び市長は不在の状態である。そのため、各自治体の運営は政府が任命する特別行政官及び事務方トップであるCEOのツートップ体制の下で行われている⁹⁶。図5-1はビティ・レブ本島及び主要な都市名である。

図 5-1 フィジー ビティ・レブ島全体図



出所 Australian National University (2017)

⁹⁶ 調査時点で、ラウトカ市役所を除き、スバ市役所及びナンディ町役場には特別行政官及びCEOが配属されている。

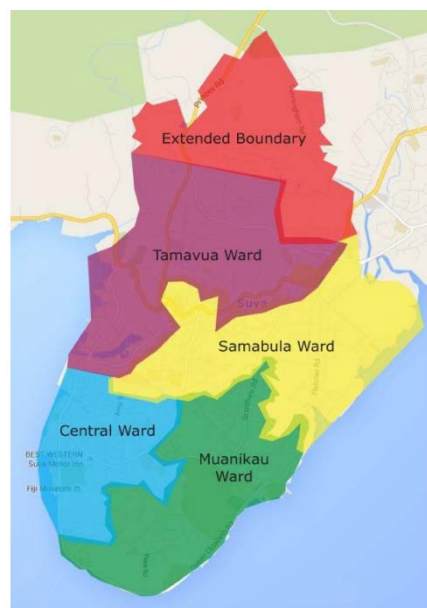
4.1 スバ市役所

市の概要

スバ市はフィジー本島のビティ・レブ（Viti Levu）島の南東部に位置し、行政区はセントラル、プロビンスはレワに属する。1882年に植民地政府の当初の首都レブカからスバに首都が移されて以降、1910年にフィジー初の自治体、1953年にフィジー初の市となり、フィジーのみならず南太平洋島嶼地域における政治経済の中心地として発展してきている。人口は2007年の国勢調査によれば周辺地域を含めると約86,000人と、ナシヌ町に次いで国内2番目であるが、近隣自治体からの通勤者により昼間人口は15万人から20万人とされている（Suva City Council 2017）。

スバ市は、東側を湾、西側を国際港に挟まれた丘陵半島全体を市域としており、5つの行政区が設置されている（図5-2）。市の北西に位置する山脈が南東からの貿易風を遮るため、一帯では年間3,000ミリもの降水があり、草木の育成は早く埋立を免れた河川河口部にはマングローブ湿地帯も広がる。市中心部には、コロニアル風の行政府の建物や、省庁や各国大使館、国際機関南太平洋事務所等が入居するビルが集積し、大型商業施設やバスターミナル、市場などの施設が集まっている。中心部を離れると住宅地や学校などが点在

図 5-2 スバ市全体図



出所 Suva City Council (2017: 4)

するようになるが、他の地域から移入してきている住民が不法居住する大規模スクワッター地区が住宅街に隣り合わせて広がっている地区が複数あり、政府住宅省等と合同で低所得者用住居の建設・入居支援が行われている。また、先住系フィジー人の村も市域内に存在する。

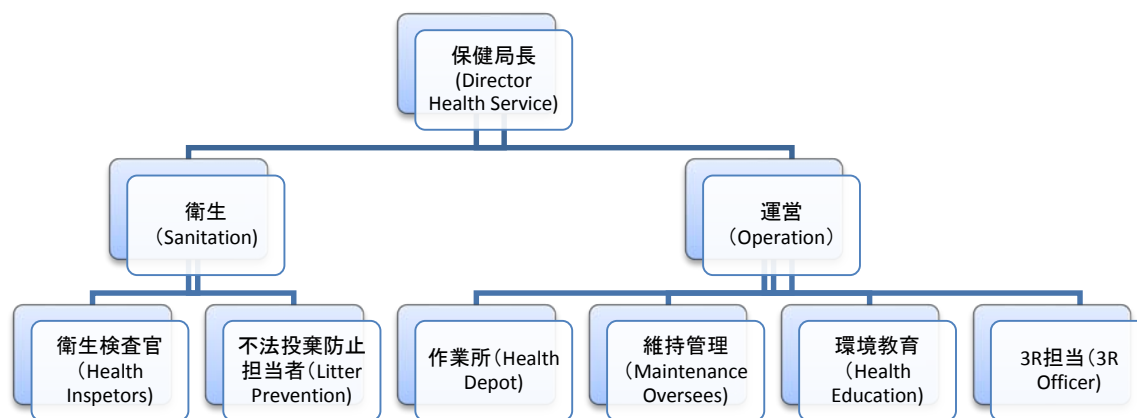
固形廃棄物管理行政の実施体制

スバ市役所の組織は、すでに第3章で概要を示したとおり、管理・運営部門、技術サービス部門、保健部門、財政部門に分かれ、これに法制担当、内部監査人等を加えた体制となっている。廃棄物管理は本庁及び作業場の職員約30名が所属する保健局（Health Department）が所管しており、運営担当と衛生担当の2課体制の下、主に運営担当がごみ収集や3Rの主担当を、衛生担当が不法投棄の取り締まりを担当しており、3R関連業務の廃棄物管理業務に占める割合は約5割である。地方自治体に必置の衛生検査官（Health Inspector）の資格を持つ職員はCEO、保健局長、運営担当課長、3R担当者の4名おり、有資格者の運営担当課長及び3R担当者の2名に健康教育担当者及び不法投棄防止担当者の2名を加えた4名がチームを組み3Rの取組を総合的に推進している。また、分別収集やコンポスト生成作業等の現場対応は、これら4名に加え、作業所（Depot）に配属されている収集作業員3名、3R作業員3名、運転手1名の計7名が担っている。

なお、市が管理する公園や道路清掃により排出された廃棄物は技術サービス部門が、市場及び市が管理する施設から排出された廃棄物は管理・運営部門がそれぞれ一義的な処理責任を有する。スバ市保健局の構成は図5-3のとおりである。

スバ市役所は、JICAのJ-PRISMによる技術協力開始前から独自に3Rに取り組んでおり、保健局に配属された青年海外協力隊員と連携した堆肥づくり、UNDPの支援による家庭用コンポスト容器の購入・配布や、市内学校向けプログラムなどの取組を実施してきた。現在では、環境局からの供与及びUNDPからの支援残余金も活用し、納税者向けに補助金額を差し引いた金額で家庭用コンポスト容器を積極的に販売するとともに、市場ごみコンポストヤードの拡充、市内全学校におけるクリーンスクールプログラムの実施など、3Rの取組を拡充させている。また、健康教育事業として、地域コミュニティとのごみ処理費用や感染症に関する打ち合わせや、関係機関や職員・住民向けの環境教育研修をそれぞれ2か月に一回程度実施している。市内では毎月のように事業者や学生、ボランティアによる清掃活動が実施されている。

図 5-3 スバ市保健局の構成



出所 現地調査により作成

廃棄物管理計画の策定状況

スバ市役所では、現在初の固形廃棄物管理マスタープラン（Suva City Council Solid Waste Management Master Plan 2018-2027）の策定作業を行っており、2018年3月までに策定を終える予定である。2017年10月の現地調査時点では、市内経済界を対象としたステークホルダーミーティングを終え、関係者から文書で提出された意見に回答を付したうえでドラフトを修正している段階である。今後の手続としては、市役所内で修正を踏まえた最終案を作成し、5つの行政区でそれぞれ2回ずつコミュニティミーティングを開催し、修正を行ったうえでマスタープランを確定させることとなる。

本ドラフトは、①市の概要、②スバ市におけるごみ収集及びごみ処理の方法やごみの種別に応じた契約形態、排出量や処理費用について整理した固形廃棄物管理の現状、③基本理念及び基本計画、④計画管理期間に沿った排出量削減の目標数値の設定、⑤計画実施に向けた各主体の役割分担、廃棄物の種類に応じた実施プラン、計画予算額等の明示、⑥計画期間を3期に分けた具体的な実施活動の提示、という6部構成となっている。

特に、③基本理念及び基本計画の部分では、「スバー2027年までに5R順守を達成する都市」というキーワードを掲げ、最終処分場へ搬入される廃棄物の減量化を図るため、市民との情報共有と協力を促進することを前提に、廃棄物の減量化のインセンティブ強化に向けた環境教育及び規制の両軸を強化し、パイロットプロジェクトを通じて減量化に一定

の効果が見られたコンポスト施策及びリサイクルごみの分別収集を拡充することに重点を置いている。

ここで目を引くのは次の二つの政策導入方針である。一点目は、現行の市場コンポスト化や家庭用コンポスト容器導入補助金、学校での 3R 活動の継続実施、排出者責任の厳格化に加え、日本の自治体で導入されているような自治体指定有料ごみ収集袋の導入提案である。これは、埋立処分ごみ用とリサイクルごみ用の 2 種類の有料ごみ収集袋を導入し、廃棄物の排出量の削減を図るという内容である。また、二点目は、これまでの“Reduce, Reuse, Recycle”の略称である「3R」の前後に“Refuse”及び“Return”を加えた「5R」の考え方を推進し、“Refuse”としてビニール製レジ袋の使用や過度な消費を避けること、“Return”としてペットボトルや金属製容器等、海外から輸入される容器を利用した商品を消費した後、容器製造者への返却制度を導入すること等をうたっていることである。有料ごみ収集袋の導入については、対フィジー国 JICA 技術協力で作成された 3R ガイドライン案の中で提案されており、また容器デポジット制度は UNDP の支援により案がまとめられているもので、開発援助機関の意見が反映されている可能性もある。特に容器デポジット制度については政府主導で全国的な制度化を図らない限り実効性を図ることは難しいため、これらの内容は環境局が作成中の新戦略の記載内容と整合性を図っているとも考えられる。

固形廃棄物行政の運営状況

まず、スバ市内で発生し市役所が回収するごみの対象は、家庭ごみ、一般ごみ（市施設及び市場ごみ）、剪定枝（Green Waste）、その他美化活動や災害に伴い発生するごみである。その内訳は、家庭ごみが 67%、一般ごみが 10%、剪定枝が 23%となっており、現在リサイクルに回っているもののほとんどは一般ごみの紙類や市場の有機ごみである。なお、事業系ごみの回収は市役所の業務範囲外となっている。事業系ごみを含め、すべてのごみは郊外のナンボロ最終処分場へ運搬され埋立処分される（Suva City Council 2017）。

スバ市役所保健局が行っているこれらのごみ収集及び 3R の取組の概要は次のようなものである。まず、ごみ収集サービスはガベッジフィー（収集手数料）の支払い者・世帯に対して行われており、手数料は 27. 25FJD／容器／年（条例で規定）である。スバ市では、納税者に限らず、スクワッター地区でも先住系フィジー人の村（village）でもこの金額を徴収しごみ収集を実施している。

家庭ごみの収集は一般住宅地及び先住系フィジー人の村で週3回、市の直営で行われている。また、剪定枝ごみの収集は月1回、委託業者が実施している。家庭ごみは決められたサイズのごみ箱（ポリバケツ容器）に入れて出すように条例で定められており、ビニール袋に入れて路上に置くことは禁止されている。なお、スクワッター地区の住民は納税していないが、市役所が民間企業からスキップビン（大型のごみ回収専用容器）を賃借し、スキップビンが満杯となった時点で委託業者がごみを回収している。例えば市内でも最大のスクワッター地区であるジットゥー（Jittu）地区には2つのスキップビンを設置しており、住民は直接スキップビンにごみを投入し、週1、2回の頻度で回収されている。

また、白物家電ごみ（White Goods）の処理については、住民が手数料を支払って市役所に回収を依頼するか、自らナンボロ最終処分場まで運搬し手数料を支払って廃棄するか、あるいは年4回の無料特別回収で回収してもらうかの3種類の方法がある。無料収集は新聞広告に掲載し、政府の予算で自治体を実施している。

市内で回収されたごみは、市内にあるデポに運び、ここからナンボロ最終処分場へ運搬する。このデポには収集車や回収作業員が常駐し、収集車の維持管理などを行っている。またデポ近くの市場ごみコンポスト生成所では、作業員が市場から出される野菜ごみをコンポストにし、5kgの袋を2.35FJDで市庁舎にて販売し市の歳入としている。なお、市場ごみを市外の養豚事業者へ飼料として引き取ってもらう事業も展開しているが、事業者側の問題により現在中断している状況である。

スバ市では、J-PRISMで支援を受けた3Rの取組の継続事業として、補助金分を差し引いた家庭用コンポスト容器の販売（1個30FJD）及びモニタリングによる家庭ごみの減量化の推進、市内47の小中学校でのクリーンスクールプログラムの実施による3R認知度向上とリサイクルの推進、市場ごみのコンポスト化及び飼料としての活用の取組を進めている。現在の進捗状況の市役所側の評価は、市場ごみの飼料化及びスクワッター地区での減量化の取組事業を除きおおむね順調であり、マスタープランにおいても取組を拡充していく方向性としている。

実際に市役所の調査によれば、表6-2及び表6-3からも明らかなように、都市化や人口増加に伴いごみの排出量及びごみ処理にかかる費用は増加傾向にある。ごみ収集手数料や家庭用コンポスト容器及びコンポスト販売による収入を差し引いても2015年度の廃棄物

表 5-2 スバ市におけるごみ排出量の推移

年	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
市人口		85,691	86,108	86,867	87,522	88,154	88,748	89,334	89,912	90,485
種類別 廃棄量 (トン)	剪定枝	7,478	7,772	4,078	5,212	5,473	5,553	6,226	5,989	6,152
	一般	3,994	4,092	4,013	4,187	3,973	4,830	3,811	4,391	2,612
	家庭	12,921	12,614	11,857	11,847	12,653	13,193	13,983	13,386	17,285
	合計	24,393	24,478	19,948	21,246	22,099	23,576	24,020	23,766	25,727
一人当たり 廃棄量(kg)/日		0.783	0.635	0.670	0.692	0.733	0.742	0.729	0.784	0.810

注: 一般ごみには1%程度のその他ごみ(災害及び家電ごみ)の収集・廃棄を含む

出所 Suva City Council (2017: 11)

表 5-3 スバ市における固形廃棄物管理に係る歳出入

年	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ごみ手数料等による収入	292,654	282,790	303,761	351,411	338,631	338,276
市予算からの充当	1,926,837	2,157,305	1,984,249	2,154,846	2,316,224	2,908,425
廃棄物管理費用	2,219,491	2,440,095	2,288,010	2,506,257	2,654,855	3,246,701

単位: FJD

出所 Suva City Council (2017: 14)

管理にかかる総費用は 300 万 FJD⁹⁷を超えていることから、排出総量の減量化及び排出者の意識変化を促す 3R（スバ市役所の場合は 5R）に重点を置かざるを得ない状況ともいえる。第 3 章で確認した 2012 年度のスバ市計画現金予算書における歳出予算額を参考とすると、賃金や維持費を含む固形廃棄物管理予算が歳出総額に占める割合は約 9.6%である。

4.2 ラウトカ市役所

市の概要

ラウトカ市は、ビティ・レブ本島西部のフィジー第 2 の都市で、行政区はウェスタン、プロビンスはバに属する。1929 年に植民地下で町制が敷かれ、1977 年に市に昇格し、現在 4 つの行政区が置かれている。スバから車で 3 時間 45 分、ナンディ国際空港から約 30 分の場所に位置し、2007 年の国勢調査によれば周辺地域を含めると約 52,000 人の人口を

⁹⁷ 2017 年 10 月現在の為替レート 1FJD ≒ 57 円で計算した場合、日本円で約 1 億 7 千万円である。なお、この金額には担当職員の給与、機器類の維持管理費用等も含まれている。

有し、首都圏を除くと最も人口が多い自治体である。フィジーの一大産業である製糖業による砂糖や糖蜜、木材チップなどのばら積みを行う国内第2の規模の港を有しており国内最大の製糖工場が稼働していることから“Sugar City”とも呼ばれている。本島西部地域は、乾季はほとんど降雨がなく乾いた気候となるが、11月からのサイクロンシーズンには洪水が頻発し、ナンディ町中心地やラウトカ市郊外の低地がしばしば浸水する。

市役所の行政機構は、調査時時点で市職員が188名おり、固形廃棄物管理を担当する保健部門のほか、建築部門、財政部門、市場運営部門、パーキングメーター管理部門、管理運営部門がある。特別行政官は空席となっており、2011年に民間から転籍してきたCEOが行政上のトップである。なお、前特別行政官は調査時点では自治体局及び環境局を所管する省の大臣となっている。市の主な歳入は固定資産税及びビジネスライセンスの許可手数料等収入である。

固形廃棄物管理行政の実施体制及び計画等の策定状況

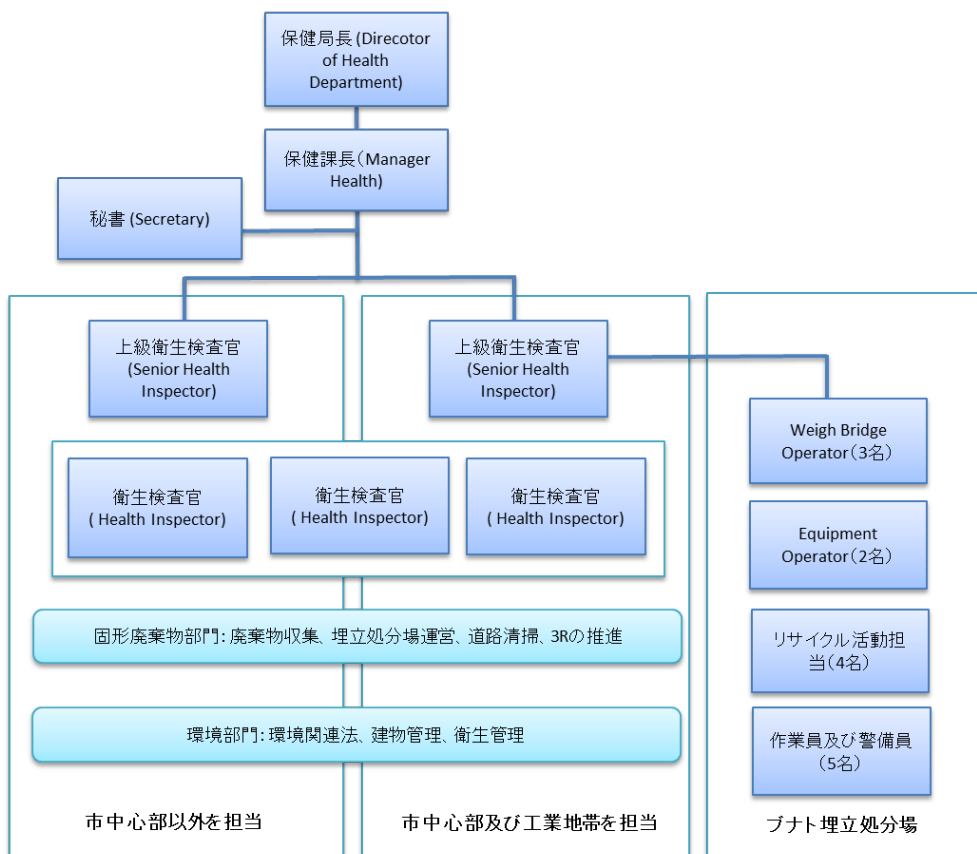
ラウトカ市役所における固形廃棄物管理担当は保健局 (Department of Health) であり、市役所本庁では局長を含む6名の衛生検査官及び4名の不法投棄防止担当者、秘書及びアメリカ平和部隊ボランティアの合計12名体制で業務を行っている。また、スバ市役所とは異なり、3Rの取組は部門全体で推進している。この他に市が運営を行うブナト (Vunato) 最終処分場 (JICAの技術協力により改善支援を実施) にも職員がおり、処分場に出入りする車両の運搬廃棄物の重量を測る計量台オペレーターや処分場内の作業員として業務に従事している。なお、市内で回収されたごみは全てこの最終処分場に搬入されることとなっており、近隣のナンディ町をはじめとした周辺自治体や工場、ホテル等からの廃棄物も有料で受け入れている。処分場へ搬入されるごみの総量は一日あたり約70トンで、うち22トンが市内家庭及び商業ごみ、残りがナンディ町及びホテル等からの搬入となっている。

ラウトカ市役所に対しては、2008年からJICAの対フィジー技術支援協力が行われており、固形廃棄物管理に係るマスタープラン及び3R推進アクションプランが市職員の参加により作成済みである。経過としては、2008年に実施されたベースライン調査に基づきマスタープランの枠組が作成され、2009年のコミュニティにおける3Rパイロットプロジェクトのフィードバックを通じて2010年2月にマスタープランが最終化されている(2012年に修正)。担当職員はこの間日本での研修にも参加し、3R推進アクションプランのドラ

フトを研修にて作成し、ステイクホルダーとの協議を経て、2010年11月にアクションプランも最終化されている (Lautoka City Council 2010)。

マスタープランによれば、2007年時点でラウトカ市では、市場ごみ、剪定枝、それ以外のごみの収集費用に加え、公共用地の清掃やごみ処理費用も含めた廃棄物管理事業の支出総額は全体で1,089,347FJDとなっており、市の歳出額5,465,670FJDの約2割を占めている。そこでマスタープランでは、2017年を目標年として、廃棄物排出総量を減量化するとともに、排出時の分別・リサイクル活動の導入による減量化の促進、収集後の適正な処分により、環境にやさしい廃棄物管理システムを確立することをうたっている (Lautoka City Council 2012)。現在はマスタープランを改定しながら廃棄物行政を運営し、それぞれの事業の進捗管理について数値データを確認しながら行っている。

図 5-4 ラウトカ市役所保健局の構成



出所: Lautoka City Council (2012: 36)

固形廃棄物行政の運営状況⁹⁸

ラウトカ市では、固定資産税を支払っている住民の家庭ごみ収集は無料であり、事業者は直接ブナト最終処分場へ手数料を支払って廃棄物を搬入する仕組みとなっている。家庭ごみ収集については、2016年に市が委託から直営に戻し、新たな作業員も確保して週2回実施している。剪定枝ごみの廃棄は、市役所で前もって処分費用を支払うと委託業者が回収に行く仕組みとなっている。また、家庭用白物家電ごみは年4回無料で回収実施している。なお、ラウトカ市内にもスクワッター地区及び先住系フィジー人の村が存在しているが、市役所が無料でごみ収集を行っている。

ラウトカ市における現状の3Rの取組は、スバ市役所と同様に補助金により価格を下げた家庭用コンポスト容器の販売及びモニタリング、市場ごみのコンポスト化、学校におけるクリーンスクールプログラムの実施、リサイクルごみの分別推進である。これらは基本的にJICAの技術支援時から開始されたものであるが、このうち分別収集については、2009年にパイロットプロジェクトを開始し、当初は住民の参加率も4割程度と高かったものの、次第に参加率が低迷し、最終的には2015年にフィジーを襲ったサイクロンを契機に中止している。しかしながら3Rの認知度を向上していくことは重要であることから、2016年に市内中心部の公園の一角にリサイクルセンター（ペットボトル及びカン・ビンの分別回収コーナー）を設置し、分別廃棄に協力的な住民の3R行動を後押しするスキームを継続している。また、ブナト最終処分場では従来ウェイスト・ピッカーが活動しており、リサイクルセンターでのリサイクルごみの回収量が一月あたり約60kg、学校での回収量が約100kgであるのに対し、彼らの回収量は約31.1トンと非常に多く、ウェイスト・ピッカーを登録制にしたうえで、処分場でのリサイクル作業に従事させている。

また、2011年に取組を開始したクリーンスクールプログラムについては、市内小中学校に加え市域外の近郊地域の学校も対象としており、2017年度は合計32校が参加している。毎年参加希望校のモニタリングを実施したうえで、各学校からコンポスト化、分別、3Rの認知度向上に関する年次計画を提出させ、第2次モニタリング、最終モニタリングを実施したうえで終了時に修了証を学校に渡すスキームが確立している。毎年優秀校には表彰を行っており、トロフィー、コンポスト容器、3R推進グッズなどを市側で副賞として提供するなどして、市役所も学校側も積極的に取り組んでいる。

⁹⁸ 本項目については主に現地調査時の担当衛生検査官からの聞き取り調査及び担当者による自治体内合同会議での発表資料（非公開）を基に記載した。

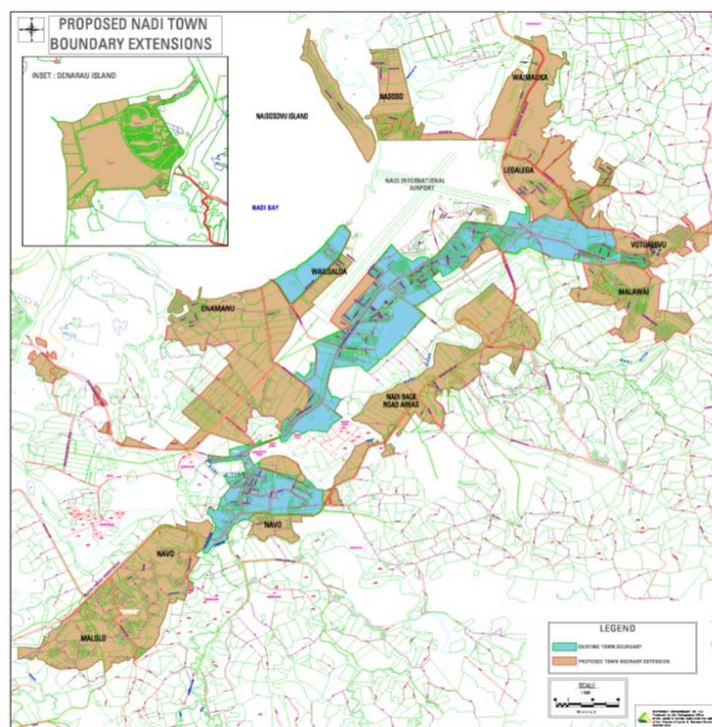
4.3 ナンディ町役場

町の概要

ナンディ町はビティ・レブ本島西部に位置し、ラウトカ市と同様に行政区はウェスタン、プロビンスはバに属する。近接地にナンディ国際空港や離島リゾートへの船便が発着するデナラウ港を擁し、2016年には年間約79万人の観光客が入国⁹⁹しており、その多くがナンディ町を何らかの形で訪れている（図5-5）。ナンディ町の2007年国勢調査時の人口は11,700人であるが、周辺地域を含んだ人口は約42,000人と他の町と比較すると規模も大きく、2017年内に市に昇格することが予定されている。市域は3つの行政区に分けられ、特別行政官及びCEOによる行政運営が行われている。

町役場の行政機構は、固形廃棄物管理を担当する保健・環境局の他、CEO事務局、建物・計画局、法人サービス局、建設土木局で構成されているが、組織の規模はスバ市役所、ラウトカ市役所に比べればはるかに小さい。機構は図5-6のとおりである。

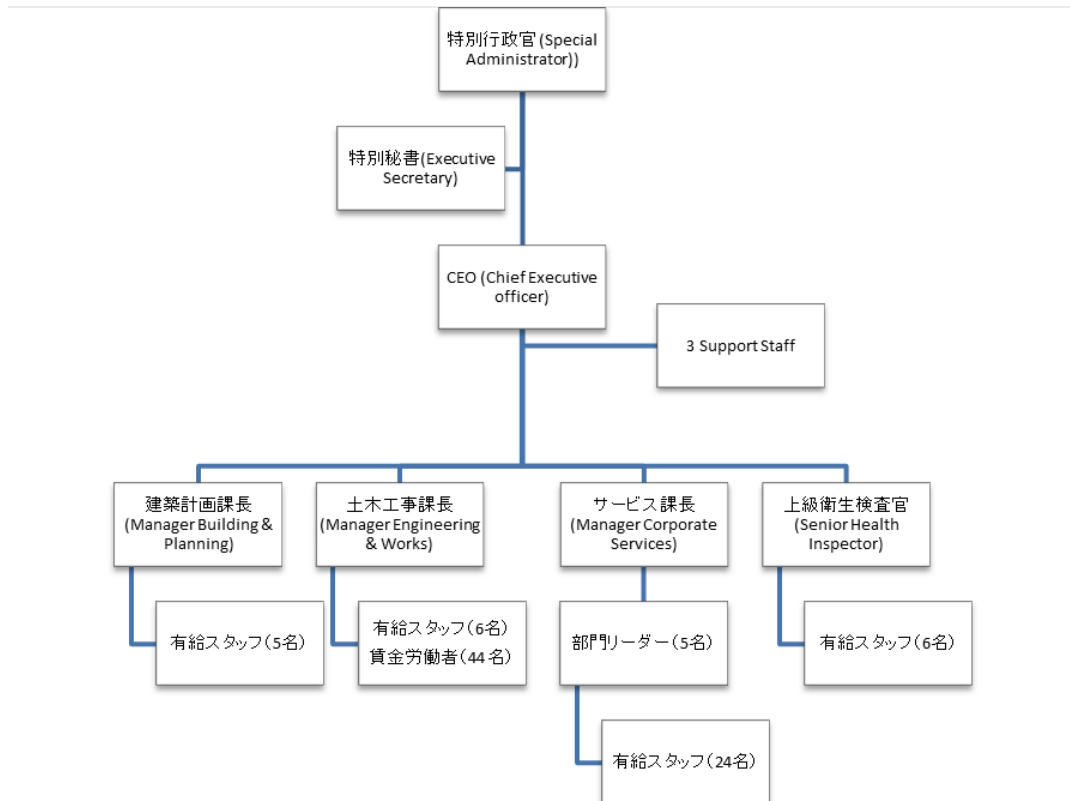
図 5-5 ナンディ町全体図



出所：Nadi Town Council (2017: 3)

⁹⁹ フィジー統計局調べ

図 5-6 ナンディ町機構図



出所 Nadi Town Council (2017: 8) より修正

固形廃棄物管理行政の実施体制及び計画等の策定状況

環境・保健局の所掌事務は、公衆衛生、廃棄物管理、環境管理、不法投棄の取り締まり、食物の安全衛生であり、うち廃棄物管理に関する業務が占める割合は全体の3分の1程度である。局全体の体制は、衛生検査官の資格を持つ局長代理の下に、同じく衛生検査官である職員が2名、不法投棄防止担当者が2名、その他雑用を担当する職員の6名に作業員4名を加えた合計10名の体制であり、3Rの推進は局長代理及び担当衛生検査官の2名が主に担っている。

ナンディ町役場においても、ラウトカ市役所と同様、2008年からJICAによる技術協力が導入されており、固形廃棄物管理に係るマスタープラン及び3R推進アクションプランが市職員の参加により作成されている。2012年に修正されたマスタープランによれば、2007年時点でナンディ町におけるごみ収集費用と公共用地の清掃やごみ処理費用を合わせた廃棄物管理に係る総額は1,176,120FJDであり、市の歳出額3,994,936FJDの実に約3割近くを占めていた。特にナンディ町では直営の処分場を持たないことから、町内で収

集した廃棄物の最終処分には、輸送費及び処分場持ち込み手数料等のコストが上乗せされ、他の自治体よりもリサイクルごみの分別や家庭用コンポスト容器を活用したごみの減量化へのインセンティブがより強く働いている。マスタープランでは、2017年を目標年として、3Rを中心とした固形廃棄物管理システムの確立を目標に、排出総量の減量化、排出時の分別・リサイクル活動の導入による減量化の促進等を展開していくこととしている。ナンディ町役場においても、マスタープランに沿って業務を実施しており、各事業の数値を毎年度修正して環境局に報告し、2017年度にプランの改定を予定している(Nadi Town Council 2012)。

固形廃棄物行政の運営状況

ナンディ町役場では、週2回家庭ごみの収集、2週間に1回の頻度でリサイクルごみの収集を行っている。リサイクルごみは自宅前で回収することになっており、月あたりの参加率はJICAプロジェクト開始当初が2%、その後20%、現在は11%から12%で推移している。マスタープランの策定期間中は地域コミュニティとの会合を毎月実施し、J-PRISMの実施中も四半期に一度の割合で情報共有を行い、収集日程等を記載したカレンダーを配布するなどしていたが、現在は地域別に回収曜日等を記載したサーキュラーを作成し、年初に各家庭を訪問して配布している。

ナンディ町で排出されるごみの約65%は有機ごみであるため、3R推進の取組として特に補助金を活用した家庭ごみのコンポスト容器販売による減量化推進に力を入れており、コンポスト容器が設置されている家庭へ定期的に訪問し、モニタリングを通じて住民と情報共有を行うなど、地域と顔の見える関係性を築いている。また、クリーンスクールプログラムはナンディ町役場の担当者がJICAボランティアと合同で考案し作成したものが現在全国展開されるようになったものであり、町内外の学校を対象に力を入れて実施している。教育年度当初に各学校と意見交換を行ったうえで学校側から計画書の提出を受け、その後学校訪問によるモニタリングを2回実施し、年度末の11月に表彰するというスケジュールに沿って事業を執行しており、各学校の担当教員との信頼関係も築かれている。その他の取組として、市内縫製工場で出された廃棄布を再利用して女性グループがエコバッグを製作し、町役場において1枚あたり6FJDで販売するという事業も行っている。これらはJICAプロジェクトを通じて形成・展開されてきた事業でもある。

4.4 自治体における実施体制の確認

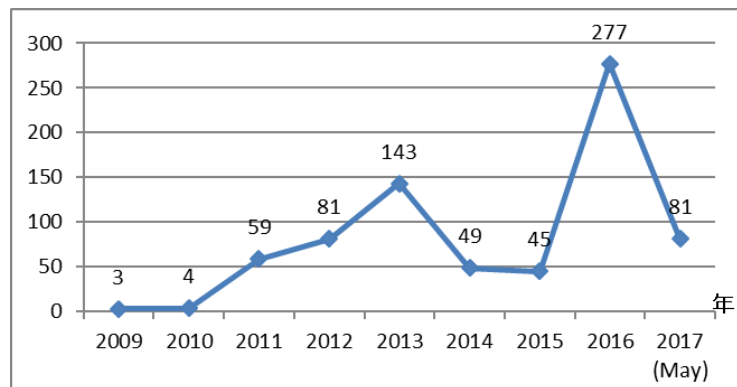
以上のように各自治体における固形廃棄物管理行政の執行体制及び3Rの取組に関する現状を概観すると、それぞれの自治体の運営体制に差はあるものの、人材配置や予算配置はどの自治体でもある程度確保されていることが明らかである。さらに、自治体運営は本来であれば公選議員で構成される議会及び議会選出首長が担うところであるが、クーデター後地方選挙が実施されていない状況下であり、政府直轄の特別行政官及びCEOが自治体運営を担い、自治体幹部が実質的に政策審議に参加するなど、トップダウンによる意思決定が強化されている。

ラウトカ市では、図5-7に示すように、2010年の改正ごみ大統領令の施行以降、不法投棄の摘発件数が明らかに増加しており、法制度運用の厳格化や、公権力を行使する人員体制の確保など、国全体で法執行を推進する組織体制が強化されてきている。それとともに、各自治体では、コミュニティへの訪問や関係者への説明会などを業務の基本として環境教育の実施や3R活動の促進を担う担当者を複数名配置するなど、ごみの減量化やリサイクルの推進に向け、地域と一緒に取り組んでいる。

また、固形廃棄物行政の推進の基本となっている各自治体のマスタープランの作成及びその中心となる3Rの取組の基本的な枠組は、JICAの技術援助を通して形成されているため、自治体間で実際的な取組内容に大きな差はみられない。ただし、自治体によって、ごみの収集回数や手数料徴収の有無、先住系フィジー人の村や自治体域境界部分に居住する住民などの納税者以外への対応には差がある。

現地調査では、各自治体で3Rを担当する管理職（局長級職員）及び担当職員に対してインタビュー調査を実施すると同時に、各自治体の協力を得ながら3Rの取組を実践している学校及び地域コミュニティを各自治体1か所ずつ訪問し、コミュニティの3R担当者へのインタビュー調査を実施した。次項以降では、インタビュー調査で得た一次資料を用いて、各自治体の担当職員の特性と、具体的に3Rの取組を実践している学校及び地域コミュニティにおける取組の状況について整理し、どのような特徴が見出だせるか分析する。

図 5-7 ラウトカ市における不法投棄違反通知数¹⁰⁰



出所: Lautoka City Council (2017)

¹⁰⁰ J-PRISM を契機に、環境局、地方自治体、地方衛生機関等が出席する全国 3R 合同会議が 4 半期に一度開催されており、各自治体が 3R の活動報告を行っている。本データはラウトカ市役所 3R 担当者による合同会議の 2017 年 5 月時報告資料を参考とした（非公開資料）。

5. 各自治体における3R担当者の能力及び意識の様態

5.1 3Rの推進に従事する自治体職員の能力の確認

表5-4は、各自治体で3Rを担当する職員に対して行ったインタビュー調査の際に、基礎情報として確認したそれぞれのポスト、年齢、学歴及び専門知識、3R活動への従事年数についてまとめたものである。合計6名の職員のうち、衛生検査官（Health Inspector）の資格を持って業務に従事している者は5名であり、うち4名が同一大学での同一名称の学士の学位「環境衛生」（Environmental Health）を取得している。残る1名についても、同コース設置前に国内の他大学で同等の学位を取得している。また、衛生検査官ではない職員も公衆衛生（Public Health）のDiplomaを取得しており、3Rの担当職員は全て関連施策の実施に必要な学歴を有している。

フィジーでは、衛生検査官となるためには最低でも環境衛生分野でDiplomaの学位を取得し、“Fiji Institute of Environmental Health”の会員として実務登録をしなければ業務を行うことができない¹⁰¹。現在の会員数は300名前後であり、自治体側が毎年の登録料を負担している。フィジー国内でこの学位を取得できる高等教育機関は一校しかないことから、衛生検査官のOB/OGとしての人間関係は組織を超えた人脈として形成されていると考えられる。

表 5-4 3R活動に従事する自治体職員の概要

		ポスト	年代	最終学歴	当該自治体での勤続経歴
自治体A	職員1	Acting Health Inspector	40代	Bachelor in Environmental Health	20年
	職員2	Assistant Health Educator	30代	Diploma in Public Health	3年
自治体B	職員1	Director	50代	Bachelor in Environmental Science	33年
	職員2	Senior Health Inspector	40代	Bachelor in Environmental Health	17年
自治体C	職員1	Senior Acting Health Inspector	50代	Bachelor in Environmental Health	25年
	職員2	Health Inspector	30代	Diploma in Environmental Health	12年

出所 インタビュー調査より作成

¹⁰¹ Allied Health Practitioners Decree 2011 第6条第41項及び第9条第65項

また、5名の衛生検査官の勤続年数は、一番若い30代の職員でも勤続年数が12年、局長クラスでは33年と、他の自治体での勤務経験がある職員もいるが、いずれも同一自治体内での経験年数が長い。彼ら（彼女ら）はまた、JICAによる技術協力が開始された時から3Rの取組に直接関わっており、パイロットプロジェクトの実施や、そこで得られた教訓を踏まえたマスタープラン作成等の政策形成、地域住民や学校への説明・打ち合わせ等の企画・開催など、3R関連業務の従事経験も3年から8年程度有している。長期間同一自治体の専門ポストに在籍し環境衛生管理の業務にあたっているということからも、彼ら（彼女ら）が必要な専門知識と併せて所属自治体や地域に関する幅広い情報を有し、自治体内外で幅広い人脈を形成しながら経験値を高めていることが明らかである。

5.2 3R担当職員が持つ意識と経験を通じた行動の変化

3R担当者に対するインタビュー調査では、個人の自由意見という前提条件の下、どのような行動規範や専門意識に基づき廃棄物管理業務に従事しているかについても確認した。表5-5は前述の6名の担当者からのコメント概要を整理したものである。いずれの担当者も、自らの行動と知識について前向きに評価しており、他者へ積極的に働きかけようとする強い意志を有している。また、自らがモニタリングを行っている家庭用コンポスト容器の設置場所や設置者について熟知し、リサイクル活動に積極的に取り組む個人やコミュニティへの訪問を定期的に行っており、プライドと情熱を持って活動に従事している。

複数の担当者からの次のような発言は特徴的である。自治体Aの担当者からは、「何度もコミュニティに足を運んで、住民に3Rの重要性を納得してもらうことが何よりも重要である」、自治体Bの担当者からは、「処分場へ毎日出向き、現場作業員やウェスト・ピッカーと会話して現場確認を行うように心がけている」、自治体Cの担当者からは、「以前は夜間のコミュニティミーティングの実施や地域へ足を運ぶことなど考えられなかったが、3Rの取組へのコミットメントによって自分自身の考え方が完全に変化し、現在では外部に向けて訴えていくことが当然と考えるようになった」、など、いずれの担当者からもコミュニティに対する強いコミットメントや3R活動に従事することによって生じた意識の変化への言及があった。

表 5-5 3R 活動に従事する自治体職員の意識

		年代	当該自治体での勤続経年	行動規範や専門家意識について	関連法令や計画に関する知識を十分有していると思うか	自分の知識が政策実施に役立っていると思うか
自治体A	職員1	40代	20年	学生時代から廃棄物管理に関心を有している	—	20年の勤務経験の中で協力者も獲得し、組織内でもチームでの活動が可能となっている
	職員2	30代	3年	他人を教育する前にまず自分から。自費で家庭用コンポスト容器を購入し実践してからコミュニティへ説明を行っている	そう思う	そう思う
自治体B	職員1	50代	33年	専門的なパブリック・リレーションとステイクホルダーとの良好な関係、清潔なまちであるということ	十分そう思う	十分そう思う
	職員2	40代	17年	専門的に固形廃棄物管理は持続可能な未来に不可欠なものであると考えており、日常生活の一部である	熟知している	そう思う
自治体C	職員1	50代	25年	JICAプロジェクトを通じてパッションを持って固形廃棄物管理に取り組むようになり自分自身が変化した	—	大学の講義で3Rの取組を説明する機会もある
	職員2	30代	12年	JICAプロジェクトを通じて真剣に取り組むようになった	知らないと業務にならない	十分そう思う

出所 インタビュー調査より作成

このような士気の高さの背景には、これらの担当者が、J-PRISMの事業を通じて環境局が国内自治体を対象に定例的に実施している合同会議に出席し、取組内容報告などを行う一方で、3Rの取組を開始して日が浅い他の自治体や大洋州国向けの研修講師として、自らも技術協力を行う機会があることなども強く影響していると考えられる。特に、3Rの先進自治体であるラウトカ市役所及びナンディ町役場の担当職員は、環境衛生を学ぶ学生を対象とした大学講義への講師としての参加や、他の自治体からの相談や問い合わせへの電話やメールによる対応などを日常的に行っており、これらを通じて担当職員自らの専門性に対する自信と誇りが醸成されている。

5.3 3Rの推進に向けた他のアクターとの関係性

3R担当者へは、併せて一般的なコミュニティの3Rに対する認知度や3Rの理念を推進していく際の課題についても個人の認識確認を行った。その際に、コミュニティや他省庁の協力の程度についても5段階評価（5が最高で1が最低）を依頼した。彼ら（彼女ら）

の回答¹⁰²から、3Rの取組について次のような共通認識及び課題の整理をすることができ
る。なお数値による評価はあくまで個々の主観に基づいたものである。

- (1) 各自治体による3Rの取組は順調に行われていると認識している。3Rが順調に実
施されている背景には関係者の理解や協力がある。ただし、人々は3Rを言葉では
理解しているが、行動は伴っていない。
- (2) 3Rを実践する際の関係省庁の協力は、教育省の協力度は総じて高く、地方自治体
局の協力度も高いが、保健省の協力度は低いという認識である。
- (3) 自治体上層部による3Rの取組に対する評価は総じて高いと感じているが、市民に
よる評価は低いという認識である。
- (4) 3Rを含む固形廃棄物管理の取組へのコミュニティの参加及び協力は標準レベルで
ある。今後も3Rの取組を継続していくことが重要と考えている。

フィジーでは大規模な市民意識調査が行われておらず、市民の認識や行動の実態把握は
困難であるが、3Rに積極的に取り組んでいる担当者から見ても、学校や一部協力的な地
域コミュニティを除くと、人々の行動は3Rの真の理解には程遠く、人々の考え方や生活
様式を変えていくには時間と継続的な取組が不可欠であるということが共通に認識されて
いる。実際に担当者も自宅に戻ると3Rに全く協力をしてくれない家族や近隣住民が待つ
ているのである。次項で確認する小中学校の教員からも同様のコメントがあげられており、
人々の行動様式を変えていくには学校教育現場や職場など、生活に身近なところでの取組
が欠かせないことが分かる。

一方、自治体組織内での3Rへの取組は高い評価を得ており、ある自治体では、保健部
門の予算は最も優先順位が高く、要求に基づき100%配分されている。3Rの推進による自
治体廃棄物排出量の減量化は長期的に見れば処理費用を圧縮し、町の美化にもつながるこ
と、また政府主導で地球温暖化対策の取組を展開している状況下から、マネジメント部門
からの理解が得られやすい政策であると考えられる。

¹⁰² 基礎調査に対応した6名のうち5名に依頼し回答を得た。記載内容は3Rに関する事項を
抜粋して取りまとめたうえで、日本語に訳したものである。なお、回答は、事前送付した質
問票に沿った筆者による聞き取り調査又は本人による記入に基づく。また、個人情報がか
らぬような形で処理している。

表 5-6 3R 担当職員による3Rの取組に対する認識

	職員1	職員2	職員3	職員4	職員5
1. 3Rの取組はフィジードで順調に実施されていると思うか (はい又はいいえ)	はい	はい(ただし非常にゆっくりと変化)	はい	はい(ただし限られた学校や地域コミュニティにおいて)	はい
その評価の理由	人々が3Rについて理解するようになってきた	人々の考え方を変えるにはもつと巻き込むことが必要	成功自治体の取組を他の都市と共有でき、自治体担当大臣もそれを後押ししている	職員のコミットメントの他、コミュニティやNGO、リサイクル事業者や学校教員の協力	環境局のサポート
2. 3R 推進に向けた環境省以外の省庁の協力 (5段階評価)					
保健省	4	1	3	1	1
教育省	5	3	5	5	5
地方自治体局	5	4	5	ある程度ある	ある程度ある
3. 自治体上層部の3Rの取組に対する評価 (5段階評価)	3	4	5	3	5
その理由	パイロットプロジェクトはコストの方が高いが理解を示してくれている	—	所管業務に対し住民からのクレームがなく上層部が満足している	—	—
4. 市民の3Rに対する評価 (5段階評価)	1~2	—	—	2	3
その理由	3Rという言葉は知っていても行動しない	—	3Rのコンセプトの理解に時間がかかる。子どもたちが成長すれば意識も変わってくると思われる	地域コミュニティによって異なるが一部を除き2(低い)	大多数は協力的ではなく古い習慣を変えるのは難しいと感じる
5. コミュニティの固形廃棄物管理への参加・協力の程度	それぞれの団体のマネジメントによって異なる	3	学校の協力は5 地域コミュニティは2~3	4	3
そのために何が必要と思うか	役所内部に3R専門部署を設置して推進すべき	3Rの取組を継続し、家族や友人に広めてもらう	学校の役割は重要であり今後も継続していく必要がある	将来3Rが日常生活や文化を形成すること	時間はかかるが一緒に前に進んでいく、やれることをやっていく

出所 インタビュー調査より作成

また、関係省庁の協力に関する評価は大変興味深い。自治体における3Rの取組の柱は、小中学校での3R推進プログラム(クリーンスクールプログラム)の実施、家庭用コンポスト容器の普及によるコンポスト化及び市場ごみのコンポスト化(スバ市役所及びラウトカ市役所)であり、リサイクルごみの分別に関しては自治体によって対応が異なる。教育省の評価が高い背景には、クリーンスクールプログラムの実施に際し、教育省の許可を得なければ教員や自治体職員が学校敷地内に入ることができないこと、教育省と環境局の合

同歩調によって同プログラムがカリキュラムの一部として全国展開されるようになったこと、そのうえで環境教育に対する教員の理解を得て活動が広く受け入れられているなどの要因による。

一方で、保健省の評価が低い理由として、自治体域内での廃棄物管理行政は自治体及び環境局の主な所掌範囲であること、それゆえクリーンスクールプログラムの実施については保健省が直接関与するインセンティブが働かないこと、また、自治体周辺地域におけるごみ収集等の業務は、本来保健省下の中央衛生委員会が所管する各地域の地方衛生機関の所掌事務であるが、自治体が積極的に対応をしている周辺地域においては保健省が対応する必要性が低いことなどがあげられる。保健省の業務内容の詳細については今回の調査では確認できなかったが、自治体域外の学校でも 3R 推進プログラムが実施され、自治体が環境局及び教育省と連携して主体的にモニタリングまで実施していることを考慮すると、大規模自治体周辺の保健省管轄地域の廃棄物行政については、実質的に自治体が直接関与しているといえることができる。

6. コミュニティにおける3R活動の取組状況とその特徴

本節では、3Rを地域レベルで実践するアクターとして現地調査を行った小中学校及び地域コミュニティの概要を整理したうえで、それぞれの特徴を確認していく。調査を行った小中学校3校についてはいずれも教員は教育省から派遣されている公務員であり、学校長のリーダーシップの下、担当教員を中心に環境教育の一環として3R活動に取り組んでおり、共通のルール及び環境の下学校ごとの個性を活かして取組を行っている事例ともいえる。一方、地域コミュニティについては、自治体内の先住系フィジー人の村から自治体域外にあるNGOが運営するコミュニティまで幅広い形態があり、各コミュニティの設立経緯や運営ルールそのものが異なっている事例である。なお、各調査対象は各自自治体の3R担当者が「積極的なコミュニティ」や「グッドプラクティス」の具体的事例として推薦したものである。

学校及び地域コミュニティにおける3R活動の実態確認にあたっては、自治体への調査と同様インタビュー調査を活用し、3Rを推進していくための体制、3Rを実施する目的や問題意識、自治体の協力状況など、対象コミュニティが適切に取組を実行することを可能としている直接的・間接的な要因について分析する。

6.1 小中学校における3Rの取組「クリーンスクールプログラム」

クリーンスクールプログラムの概要

ナンディ町において2008年にJICA及び環境局の協力の下開始されたクリーンスクールプログラムは、翌年ラウトカ市でも開始され、現在は全国の地方自治体において展開されている取組である。ナンディ町役場が中心となって作成した学校向けカラー刷のプログラムガイド“Guide for Clean School Program”は現在第3版を数えており、事業の目的や実施スケジュール、取組の柱に沿って具体的な事例を写真とともに掲載するなど、活動に取り組む意義が分かりやすく紹介されている。本プログラムに参加する学校は、このガイドにも掲載されているアクションプラン（計画）を年度当初に提出し、アクションプランに基づいた活動の実施状況について自治体及び教育省によるモニタリングを受ける。毎年学年末である11月頃に、最も優れた活動を実施した学校が表彰され、トロフィー及び副賞として3R活動に使うためのグッズが自治体から贈呈され、各学校の参加の動機付けへつながっている。クリーンスクールプログラムは、10年近くに渡る取組の経験や反省などを踏まえ、ある程度確立された制度に基づいて運営されている取組でもある。

クリーンスクールプログラムの目的は、学校が適正な廃棄物管理を行う機会を与えること、子どもたちが学校、家庭及びコミュニティにおいて廃棄物の減量化のコンセプトを理解する機会を創出することの2点である。プログラムを実施する際には、各学校に設置された教員や生徒で構成される3R担当の委員会（環境委員会など）が主体的にリーダーシップをとり、学校全体で3Rに取り組むこととなる。プログラムの要素は3つあり、第1に環境教育（認知度の向上）として Reduce, Reuse, Recycle について学び、実践すること、第2に学校でのコンポスト容器等を用いたコンポストの生成及び草木などへのコンポストの活用、第3にごみの分別及びリサイクルの実施である。併せて学校焼却炉の使用停止も推奨されている（Nadi Town Council 2011）。

訪問先学校の概要及び取組内容

現地調査では、各自治体によって最優秀校として選ばれたことのある小中学校3校のプログラムの担当教員を対象に、力を入れている取組や教員の認識についてインタビューを行った。各学校の概要及び3Rの取組内容を取りまとめたのが表5-7である。3R活動を担当している教員はいずれも比較的若手であり、環境教育にも熱心である。また、ラウトカ市及びナンディ町の学校では、1年間の3Rの取組の記録を冊子やファイルでまとめ、第三者が見ても一目で取組内容が分かるよう、写真や活動内容を詳細に記録しており、廃材を活用した教材も豊富に用意され、校内でのリサイクル活動が徹底されている。

写真 5-1 学校での3Rの取組をファイルしたもの
（ラウトカ市事例）



出所 筆者

写真 5-2 校内生ごみ廃棄場所掲示板
（スバ市事例）



出所 筆者

表 5-7 各学校の概要及び3Rの取組内容

学校の名称	Methodist Church Dudley Intermediate (Suva)	Lautoka Arya Samaj Primary School (Lautoka)	Nadi Centre for Special Education (Nadi)
学校の概要	Class7-8の生徒440名及び教員等22名 9割が先住系フィジー人	生徒330名 先住系フィジー人及びインド系フィジー人それぞれ5割の構成	政府が運営する特別支援学校 生徒158名、教員11名及び支援員7名
3Rの担当教員	環境委員会の担当教員 (学校美化、清掃、地球温暖化教育等を担当)	環境コーディネーター担当教員	クリーンスクールプロジェクト担当教員
担当教員の年代及び学歴	30代、Diploma in Primary Education	30代、Bachelor of Education	20代、Diploma in Primary Education
学校の3R取組期間	2015年から取組開始 昨年度のスバ参加校の中で第1位を獲得	2011年から取組開始 過去3年連続してラウトカ参加校の中で1位を獲得	過去数回ナンディ参加校の中で第1位を獲得
主な取組内容	<ul style="list-style-type: none"> ・担当教員のクラス生徒3名が委員会で生徒リーダーとしてボランティアに活動、年度末にRelationship Award表彰 ・毎年Awareness教室を実施 ・各教室内に分別ごみ箱を用意 ・環境担当の生徒はクラス内の分別ごみを校内の分別ごみ箱へ整理 ・紙類やペットボトルなどのリサイクルごみは校内の共通ごみ箱へ廃棄 ・3R活動で得られたお金は学校の3Rプロジェクトに充てている ・裏庭でコンポストを生成 ・焼却炉の使用を廃止 	<ul style="list-style-type: none"> ・環境委員会の教員6名及び生徒6名が3Rを担当 ・毎週新しいプロジェクトを実施し、全ての生徒がクラス単位で活動に参加している ・独自に学校内でリサイクルコンペティションを実施 ・学年ごとにコンポストを活用して野菜を育てている ・廃材を活用して遊具や教育ツールを生徒と教員合同で作成 ・幅広い取組は教員自らインターネットなどで先進事例を探して実践している ・生徒のボランティアな行動を見守るよう心がけている 	<ul style="list-style-type: none"> ・COP23Awarenessにも関連した取組 ・シラバスにも環境教育の記載があるが学校で独自の取組を実施 ・学校建築廃材を活用して職業訓練の一環として生徒がベンチを製作 ・特別支援学校のため野菜の栽培やごみの分別等には教員も従事 ・教員同士で知恵を出し合っ廃材を活用した教材を積極的に作成 ・Community Teacher Parents Supporting Meetingにおいて意見交換を実施 ・弁当を持参する際、保護者に容器に入れて持たせるよう指導しごみを100%出さない取組を実施

出所 インタビュー調査より作成

6.2 担当教員の3R活動への認識

次に、3R担当教員が抱いている3R活動の重要性や実施に際しての課題認識についてのコメントをまとめたものが表5-8である。

どの教員も、3Rの取組の重要な要素としてごみの減量化や身近な取組をあげており、クリーンスクールプログラムの目的をよく理解したうえで、学校のカリキュラムや状況に沿って工夫した取組を進めている。また、課題としては、例えば都心部にあるスバの学校では、同系列の高校が隣接しているため、3R教育を受けていない高校生が休み時間にリサイクルごみ用のごみ箱に食べ残しを投げ入れたり、ごみ箱を蹴って壊したりというようなことが日常的に発生している。また、生徒が学校で3Rについて正しく学んでも、家庭

表 5-8 各学校 3R 担当教員の取組に対する認識

学校の名称	Methodist Church Dudley Intermediate (Suva)	Lautoka Arya Samaj Primary School (Lautoka)	Nadi Centre for Special Education (Nadi)
取組への考え方	学校と家庭との取組は真逆であり家庭の取組を変えないと3Rの達成は困難	3Rの取組によりごみを減らすことができるし、ごみから何かを生み出すことができる	・世界のためにまず自分たちができることからという気持ちで取り組んでいる ・特別支援学校だが他の学校と同様に競争してそれ以上のこともできるということを3Rの取組で体现している
課題	・生徒によって考え方が異なり、協力しない生徒は協力しない ・隣接高の生徒は取組に関わっていないためポイ捨てをする ・目に見える部分は改善されてきているが人々の考え方をを変えるには時間がかかる ・法の執行も必要	保護者や事業者が廃材の調達に協力してくれているが、廃タイヤなどの輸送費に実費がかかる	—
3Rの取組で最も重要と思うこと	ごみの減量化	ごみの減量化と子どもたちの教育、大気汚染の減少	—
3Rの実践における自治体の役割への評価	もともとカリキュラムにはあったが、スバ市役所のイニシアチブによる支援を受けて学校3Rに取り組めるようになった	3Rの取組は全国で実施されるべき	町役場との関係はとてもよい、できる範囲で協力してくれる

出所 インタビュー調査より作成

では保護者が全く異なる行動をとるため、大人も含めた意識向上の難しさも認識している。学校のみを対象とした取組では 3R の推進が広がらないため、法的措置などにより人々の不法投棄などの行動を抑制する仕組も必要であるとの意見もある。一方、ラウトカの学校は都心から離れ、幼稚園も併設されているため、廃材を使った遊具や飾り付けが至る所になされており、教員及び生徒が学校全体で遊び心を取り入れながら 3R 活動を推進している。ナンディの学校は障害のある生徒を対象とした特別支援学校であるため、教員が主体となって取組を進めているという事情もあるが、学校施設が 3 校の中で最も貧弱である分、日常生活から出る廃材をリサイクルして教材を作成したり、教育用の素材を生徒が作業しやすいよう準備したりと、生徒に配慮した 3R 活動を推進している。

3 校とも地元自治体との関係は良好であるが、特にナンディの学校は定期的に町役場の担当職員とやりとりを行っており、問題が発生した場合には職員に相談し、できること・できないことを協議したうえで双方が協力して解決を図るなど、学校と担当者間に強い信頼関係が構築されている。このような信頼関係の背景には、対等なパートナーシップに基づく継続した協力の蓄積に加え、担当者個人の資質によるところも大きいと考えられる。

以上のように3自治体が推薦する学校の3Rの取組状況の確認により導き出される共通事項は、次のようなものである。

- (1) 各学校では熱心な若手教員（30歳前後）が3Rの推進を担当しており、3Rの目的及び取組内容を正確に理解し、環境学習の一環として積極的に授業や学校活動に取り入れている。
- (2) 3R担当教員だけではなく校長や主任教員も内容を理解し、学校全体で話し合いを行いながら取組を進めている。
- (3) 数年以上に渡る取組により自治体との間に良好な信頼関係が醸成されている。

特に(3)の学校と自治体との信頼関係の醸成については、前節において自治体3R担当職員の能力について確認したように、自治体側の実施体制が確立されており、同じ職員が継続して学校を訪問することが可能となっているため、学校側の体制が定期異動で変更となっても人間関係が後任に引き継がれ、取組の質を低下させることがなく移行することができていることが大きい。

写真 5-3 (左)リサイクルごみとそれ以外に分けた分別用ごみ箱(スバ市事例)

写真 5-4 (中)古いコンパクトディスクを利用したスペルツリー(ラウトカ市事例)

写真 5-5 (右)牛乳パックやアイス棒で教員が手作りした教材(ナンディ町事例)



出所:いずれも筆者

6.3 地域コミュニティにおける取組とその特性

フィジーにおける地域コミュニティは、まずその種類、次にその所在や民族構成、さらに所得階層や世帯構成、周辺の社会インフラなどによってその特性や制度が大きく異なるため、ある政策がその地域コミュニティでどのように実施されているかを正確に把握するには、本来であれば、さまざまな要素の影響を考慮し、綿密に設計された大規模な社会調査が必要である。しかしながら、開発途上国であるフィジーでは、参考となるようなコミュニティ全般に関する基礎調査や国民意識調査は行われておらず、開発援助機関等による実態把握のための調査が行われている程度である¹⁰³。また、地域コミュニティにおける廃棄物管理に関する先行研究についても、SPREPによる村落部廃棄物管理政策策定の参考とするための調査報告書(Lal, Tabunakawai, and Singh 2007)、スバ市内のスクワッター地区住民の廃棄物処理の実態に関する事例研究(Will 2007)があるが、これらは特定の地域の廃棄物管理の実態把握を目的としたものであり、本研究の直接の参考となるものではない。

したがって本研究では、現地調査を行った4種類の地域コミュニティの概要を整理し、その中から極めて特徴的な事例として、現地NGOが運営する低所得者向けコミュニティにおける3Rの取組について詳細な分析を行い、目的の共有手法や行動の規範となっている要素を抽出する。

表5-9は、スバ市内の先住系フィジー人村、スクワッター地区、ラウトカ市郊外のNGOが運営するコミュニティ、ナンディ町内の地域コミュニティの4つの地域コミュニティについて、それぞれ種類、適用される地方自治制度、運営手法、地方自治体の関与等について整理したものである。

スバ市の事例は伝統的ビレッジとスクワッター地区である。先住系フィジー人村のタマブア村は、スバ市北部の市境界近くの丘陵部タマブア行政区に位置している。同行政区内には米国大使館や高級スーパーが立地するほか、スバ港を臨む地域には外交官の住居など高級住宅も多く立地している。タマブア村の幹線道路向いや周辺は一般の住宅地であるが、村の敷地は周辺とは村の境界を示す標識で区切られ、敷地内には集会所を中心に簡素な住居が立ち並び、先住民の慣習を尊重した運営が行われている。

¹⁰³ 廃棄物管理分野に関する意識調査としては、EUの支援によりSPREPがスバ市住民に対して実施した廃棄物の意識に関する基礎調査(A-N-D Consultants 2000)、JICAによる技術協力の際のラウトカ市及びナンディ町パイロット地域住民への意識調査がある。

表 5-9 現地調査を実施した地域コミュニティの概要

地域コミュニティの所在	スバ市内	スバ市内	ラウトカ市郊外(市外)	ナンディ町内
地域コミュニティの名称	Tamavua Village	Jittu Settlement, Raiwaqa	Koroipita	Northern Place Road, Martintar
地域コミュニティの種類	先住系フィジー人村	スクワッター地区	市域外の借地に建設された低所得者向けコミュニティ	住民コミュニティ
対象地域に適用される地方自治制度	先住民関係法	地方自治体法	公衆衛生法他	地方自治体法
地域コミュニティの運営手法	伝統的チーフ及び村長を中心とした伝統的自治	なし	NGOが設定するコミュニティ内の自治ルールを順守	地域住民で構成する自治組織、組織内で会長を選出し毎月会議を開催
廃棄物管理に関する自治体関与の概要	<ul style="list-style-type: none"> 手数料を徴収してごみ収集を実施 村の要請に基づき相談等に随時対応 	<ul style="list-style-type: none"> スキップビンを無償で設置 手数料を徴収してごみ収集を実施 	<ul style="list-style-type: none"> 3Rの取組を指導 リサイクルごみを無償回収 家庭用コンポスト容器の無償供与 	<ul style="list-style-type: none"> 販売した家庭用コンポスト容器のモニタリング コミュニティミーティングを通じて3Rの取組の指導
廃棄物管理に関する関係省庁等の関与	先住民関係省の関与はない	近接地区に低所得者向け住宅を建設している住宅供給公社と保健省、市役所が共同で3R推進を実施	なし	廃棄物に限定せず地域全体について警察をはじめとした諸機関が参加する会議が定期的に開催
現地調査時点での地域コミュニティにおける3Rに関する取組概要及び課題	村の美化(排水溝の清掃、樹木の植栽)に向けた支援に関する相談	地方からの移住者が多く、個人主義が強く3Rの取組に協力的ではない	<ul style="list-style-type: none"> 適正な廃棄物処理が順守事項の一つとなっているため住民全体が協力 数軒で一つの家庭用コンポスト容器を共有し野菜等を育成することを奨励 	<ul style="list-style-type: none"> 家庭毎に家庭用コンポスト容器を活用、リサイクルごみ回収への協力 コミュニティミーティングを通じて住民の理解が進展

出所 インタビュー調査より作成

来訪者は嗜好品の原材料であるカバの樹木を持参し、セブセブと呼ばれる伝統的な儀式において村のチーフの了承を得て初めて入村が許可される。村では村の自治が尊重され、集会所で開かれる意見交換には村の男性が集まり、市役所職員も共にカバを相互に飲みながら協議を進める。調査時の協議内容は村の美化事業に関して市役所へ協力を依頼するものであった。スバ市役所では、依頼があれば先住民ビレッジへも所管課職員が夜間に出向いて対応している。ただし、村内での打ち合わせは通常先住民族の言語であるフィジー語¹⁰⁴でやりとりされることから、インド系フィジー人の職員は参加せず先住系フィジー人の職員が対応している。

¹⁰⁴ フィジーの公用語は、英語、フィジー語、ヒンドゥー語である。

また、スクワッターが居住するライワング・ジットゥー地区については、内部に立ち入ることはできなかったが、整地されていない傾斜林地にトタン組みの住居が無秩序に建てられ、歩道上にスキップビンが無造作に置かれている状況である。第3章でも確認したとおり、スクワッター地区では一般的にインフラ整備も遅れており、衛生面や環境面でのリスクも高い。ジットゥー地区では広いエリアにスキップビンは2つしか設置されておらず、道路沿いに居住していない住民がスキップビンまでごみを捨てに来るには相当のインセンティブが必要となる。スバ市内3か所のスクワッター地区におけるごみの廃棄行動についてアンケートを調査行った A.ウィルの研究では、住民のほとんどが、野焼き、埋め立て、地区内での投棄などの従来の廃棄方法を行っており、その理由として自宅の近くにごみ廃棄場所がないことや、不注意、不安全な廃棄物投棄手法がもたらす結果に関する知識の欠如などがあると指摘している (Will 2007: 132)¹⁰⁵。スバ市役所は、この地域で新たに建て替えられた低所得者向け団地において 3R の取組を推進しようとしたが、住民の協力が得られず計画が頓挫した経緯がある。

一方、ナンディ町の事例は一般的な住宅地の住民コミュニティにおける取組事例である。住宅街であるマーティンタール地区ノーザンプレイスにおいて、数十世帯で構成する住民組織の会長へのインタビュー調査により、具体的な取組状況を確認した。この地域では戸建てで庭を有する家庭も多く、コンポスト容器を設置して生ごみを堆肥化し、マンゴーやパパイヤなどの果物や草花の土壌改良に活用している。インタビュー対象者は自身が長年教員をしており、3R のコンセプトをよく理解し、町職員との関係も非常に良好である。

これらの事例からは、地域コミュニティの様態により、自治体による政策実施手法や地域住民との関わり方も大きく異なっていることが確認できる。すなわち、先住系フィジー人の村においては、住民はほぼ先住系フィジー人であり、コミュニティ内にチーフを中心とした意思決定の仕組や慣習が存在していることから、慣習的手続の中で廃棄物管理への取組も進めていくこととなる。村を監督する機関は、制度上は先住民関係省及び関連機関であるが、実態では、自治体担当大臣からの指示によりスバ市役所も市域内外の村からの相談に応じて協力を行っており、村側の主体性を踏まえて実施内容が決定されている。したがって、先住系フィジー人の村では、基本的に村の自治体制に廃棄物管理への対応がゆだねられることとなる。

¹⁰⁵ この研究では、スバ市内の Lalilagi、Namadai、Muanivatu の 3 か所のスクワッター地区を対象に、各地区 20 世帯程度、合計 67 世帯に対するインタビュー調査を行っている。

一方、首都圏のスクワッター地区は、急速な都市部の人口増加により適切な土地や住居、公共サービスの整備が追い付かない状況下で拡大している地区であり、住民は災害への脆弱性を抱えながら貧弱なインフラの下での生活を余儀なくされている（People's Community Network 2016: 2）。現在フィジーでは、関係省庁や自治体、国内 NGO¹⁰⁶や開発援助機関が協力してスクワッター住民向けの啓発活動を実施し、コミュニティ組織の形成支援や低所得者向け住居への入居支援を行っているところであり、住民が必要な知識を身に付け、より質の高い生活を送れるような基礎的支援が優先されている。スクワッター地区における主要な関心事項の中で廃棄物に関する優先順位は低く¹⁰⁷、スバ市役所による3Rの取組は進展しなかったと考えられる。

一般的な住宅地では、地域コミュニティ内において3Rの重要性に対する理解と協力が得られる体制が整っていれば、コミュニティの主体性に応じて実施の有効性が高まるといえる。ナンディ町の事例では、地域コミュニティの会長は2005年から現在まで会長を務めており、家庭用コンポストの活用もすでに12年に渡るなど、長期間積極的な取組を行っている人物である。本島西部地域では、2006年のクーデターの発生後、警察が犯罪撲滅のために“neighborhood watch committee”を立ち上げ、さまざまな関係機関が参加する会議を開催しており、会長自身もこれらに出席し、地域課題について意見交換を行っている。自治体をはじめとした外部機関とも定例的に情報共有を行う地域コミュニティであるからこそ、3Rの活動に積極的に取り組んでいるといえる。

¹⁰⁶ フィジー国内のスクワッター地区のコンサルテーションを経て組織化を支援している非営利組織 People's Community Network of Fiji (PCN) が、他の開発援助機関や行政機関とともに生活向上に向けた支援を行っている。PCNの活動はもともと公益信託団体 Ecumenical Centre for Research, Education and Advocacy (ECEA)の活動から派生したものであり、同団体からの支援を受けて現在は独立団体として活動を実施している（PCN ウェブサイトより）。

¹⁰⁷ PCNの調査では、28のスクワッターコミュニティが考える優先プロジェクトのうち、アクセス（道路や道）改善が最も多く（8コミュニティ）、廃棄物を優先プロジェクトとしているコミュニティは4コミュニティと、コミュニティ施設や排水溝整備（各3コミュニティ）などと並んで中程度である（People's Community Network 2016: 41）。

写真 5-6 伝統的ビレッジでの会議の様子
(スバ市事例)



出所 筆者

写真 5-7 スクワッター地区のスキップピン
(スバ市事例)



出所 筆者

NGO が運営するコミュニティにおける 3R の取組とその特徴

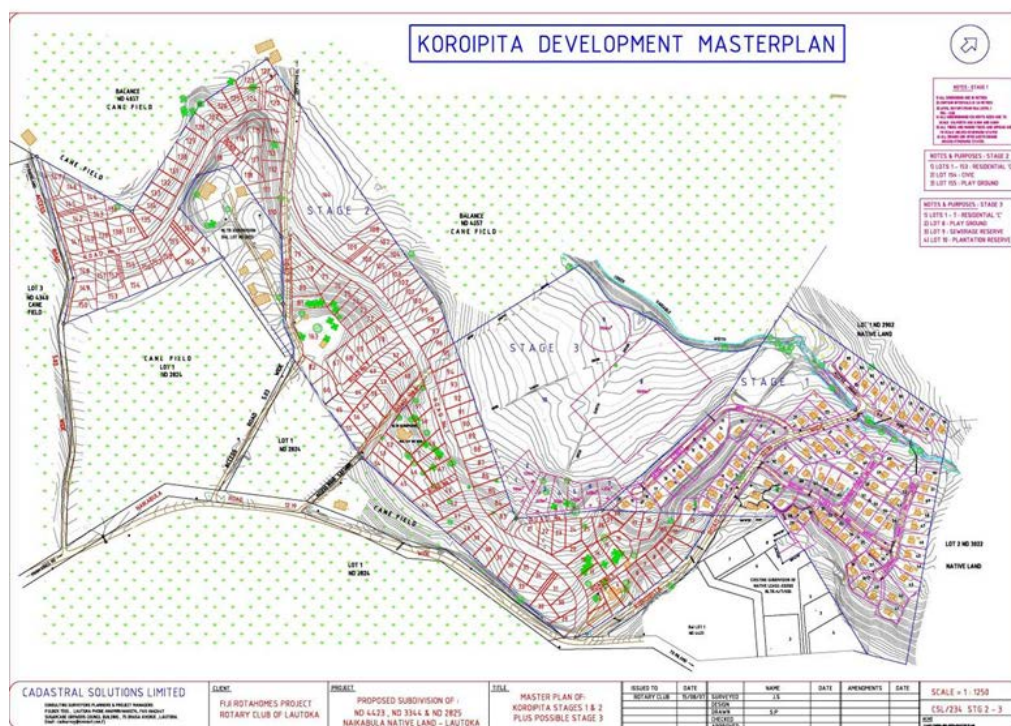
そのうえで、本研究では自治体による政策実施が極めて有効に行われている事例として、ラウトカ市郊外のコロイピタ（Koroipita）と呼ばれるコミュニティにおける 3R の取組内容を取り上げ、詳細な分析を行う。本コミュニティは、何らかの取組をコミュニティ全体で実施していく場合に必要と思われる要素をいくつも備えている特徴的な事例である。

コロイピタ¹⁰⁸は、1985年にオーストラリア人 Peter Drysdale 氏により設立されたフィジーの公益信託“Model Towns Charitable Trust”¹⁰⁹（以下、「モデルタウン NGO」という。）が運営する低所得者向け住宅提供プロジェクトにより 2002年に開設されたコミュニティである。ラウトカ市外近郊の村から土地をリースしてモデルタウン NGO が運営を行っており、住宅の建設にはニュージーランドや EU をはじめとした国内外のさまざまな国や開発援助機関、各国のロータリークラブや国内企業等が支援を行っている。2002年にフェーズ I として始まったこのコミュニティは、調査時の時点で 18 ブロック・232 住宅、居住人口約 1,300 人を有しており、排水溝を整備した道路、上水道、電気、下水施設、集会所、幼稚園などのインフラを備えた大規模コミュニティである。

¹⁰⁸ “Koroipita” とは、フィジー語で “Peter’s Village” という意味である。

¹⁰⁹ 2011年にフィジー国内で公益信託団体として登録されており、それ以前は、ラウトカロータリークラブの活動の一部である “Fiji Rotahomes Project” として活動を行っていた (Model Towns Charitable Trust 2017: 1)。

図 5-8 コロイピタ開発計画



出所 Model Towns Charitable Trust (2017: 3)

このコミュニティの運営目的は、サイクロンにも耐える簡素な住宅を1日1FJDで低所得者世帯に提供し、彼ら（彼女ら）が入居から最終的にコミュニティを出て自立した生計を送ることができるまでを支援する“Community Development Programme”を提供することである。住民はコミュニティのルールに従って生活し、働ける年代の者は職業訓練を受け、子どもは学校に通学し、子どもが卒業して巣立つまでの間に世帯が自立できるよう、共同生活を送りながら社会生活を学び、生活能力を養う。

本コミュニティの最大の特徴は、モデルタウン NGO が導入する独自のコミュニティガバナンスシステムである。モデルタウン NGO ではコミュニティ独自の規則を定め、コミュニティ内の事務所に常駐する人物を「コミュニティクラーク」、また、選挙で選ばれた18ブロックのそれぞれの代表18名を「カウンシルメンバー」としてコミュニティカウンシルを設置し、疑似自治体のような仕組みでコミュニティを運営している。その他にも現地に常駐するスタッフが住民のさまざまな世話をを行っている。また、住民は入居時に“Occupation License”と呼ばれる書類に署名をし、コミュニティのルールを順守する義務を負うこととなっており (Model Towns Charitable Trust 2017: 4)、誰もがコミュニティ

内で何らかの役割を担うよう設計されている。なお、コミュニティルールは、モデルタウン NGO の過去の取組経験を参考に、財団理事や住民の参加を得て作成、修正が行われている。各世帯はコミュニティ生活の中で “family advancement” 及び “resident compliance” の 2 種類について評価を受けることにより、自らの現在や将来について認識する機会を持つようになっている。例えば、リサイクルに参加しない家庭や住居を掃除しない家庭、ルールに従わずにごみを廃棄する家庭に対し、カウンスルは警告を出す一方で、彼ら（彼女ら）が進んで取組ができるよう動機付けを行い、近隣住民同士で協力して解決策を探すような仕組みを取り入れている。

コロイピタが立地する地域は “peri-urban” と呼ばれる市境地域にあるため、本来であればラウトカ市役所ではなく保健省下の地方衛生機関の管轄地域であるが、現状ではラウトカ市役所が廃棄物管理行政の一環としてコミュニティ内での 3R の推進を指導している。集会所近くにはごみの分別センターが設置されているほか、住民は市役所や JICA 研修修了生から無償で提供された家庭用コンポスト容器を活用して庭先でコンポストを生成し、育てた野菜をコミュニティ内の市場で販売して、売り上げ収入を得ている。1 世帯あたり週 8 ドル徴収されるタウンフィーからラウトカ市役所へごみ処理費用（ブナト最終処分場への処分手数料）の支払いを行っているが、処分場への持ち込み総量が減れば支払い手数料も減りコミュニティに残る金額が増える、ということをも 3R に取り組むインセンティブとしている。

3R を含む廃棄物の処理に関し、コロイピタコミュニティにおける住民と行政の役割分担を整理すると次表（表 5-10）のようになる。コミュニティの自治運営を行っていく仕組みが厳格に担保されている分、自治体側よりもコミュニティ側の自助として実施する役割が多い。

コミュニティ内でのごみ排出のルールは次のとおりである。全体管理は常駐スタッフであるコミュニティコーディネーターが行い、コミュニティ内の小学生で結成された 3R 推進部隊「グリーンスカウト」がトラックでのごみ収集の際に市役所作業員と一緒に収集・分別を手伝いながら全ブロックを回り、分別センターでリサイクルごみを分別する。市役所では週 2 回、段ボール、ペットボトル、ビン・罐の 3 種類の分別収集を実施しており、洗浄されていないものはリジェクト（収集しない）という姿勢をとっている。子どもたちが収集を手伝って各家庭を回ることで、保護者の 3R への理解と協力体制を作り出していくという工夫がなされている。

表 5-10 コロイピタコミュニティにおける廃棄物処理の役割分担

<p>コロイピタコミュニティの役割</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティ内のルールに基づく清掃やごみ排出に関する自助努力の実施 ・コンポストを活用した自給自足、野菜販売 ・コミュニティコーディネーター(NGO職員)の監督の下、グリーンスカウトと呼ばれる小学生(Year9-13)30名によるごみの排出・リサイクルごみ分別支援
<p>ラウトカ市役所の役割</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・コンポスト容器の無償提供 ・コンポストのモニタリングや分別方法など3Rに関する活動の指導 ・自治体によるごみの無償での収集(※埋立処分場手数料は徴収)

出所 インタビュー調査より作成

ラウトカ市役所担当者の計算によれば、コロイピタ住民の毎週のリサイクルごみ収集への参加率は約68.9%である。ラウトカ市内でJICAプロジェクトにより分別回収のパイロット事業を実施した際には、当初の参加率48%が最終的に1%にまで落ち込み、分別収集が中止された経緯があることを考慮すると、極めて高い参加率である。当初は市役所がモニタリングを行っていたが、コミュニティ内でのごみの分別収集に関する順守事項が機能しているため、現在はコミュニティ側が自主的・継続的に分別収集の取組を行っている。コンポストの活用についても、現在はコミュニティコーディネーターが市役所担当者からモニタリング手法を習得してコミュニティ内のコンポストの管理を行っており、3Rの実践に関する技術及び知識が市担当者からコミュニティ担当者へ引き継がれていることが分かる。モデルタウンNGOの現地担当者によれば、廃棄物処理はコミュニティの最優先事項であり、リサイクルは環境問題ともつながっていること、コンポストは食物と密接に関わっていることなどから、今後も3Rを継続して行っていくべきだと考えている。

地域コミュニティにおける人々の行動を担保する仕組

以上のようなコロイピタにおける3Rの取組事例は、フィジー国内でも特徴的な事例である。モデルタウンNGOが運営するコミュニティという確立された枠組の中で、入居者はルールを順守すること、コミュニティの一員としての責務を果たすこと、近隣と助け合いながら生活すること等を入居時に誓約し、コミュニティに居住している間はこれらに従うことを求められる。コミュニティルールの柱の一つとして、居住場所の清掃や不法投棄

の禁止、適正なごみの排出、コンポスト容器の管理と活用の推奨など、3R の構成要素である“Reduce, Reuse, Recycle”を積極的に実施することも半ば義務付けられており、順守しない場合のフォローの仕組みもコミュニティ内に存在していることが、実施の強い動機付けとなっているのである。

これをより一般的に言い換えれば、(1) 地域コミュニティ内に順守しなければならないルールが存在し、(2) そのルールを順守しなければならないこと及びルールに従って行動することが生活の向上につながるということが構成員に広く認知され、(3) ルールを順守する仕組みがある程度地域コミュニティ内で担保される、という条件を整えば、3R の取組はコミュニティにおいて効果的に実施される、と結論付けることができる。

6.4 3R 活動を支える各アクターの特徴と規範の存在

小中学校における 3R の推進プログラム「クリーンスクールプログラム」の事例は、3校ともそれぞれの自治体のモニタリングによって各学校が設定した目標が適正に実施されていることが確認されているベストプラクティスの事例であった。

同プログラムは当初のナンディ町での取組開始から 10 年近くが経過し、スケジュール及び実施内容に関する枠組及び指導書がすでに確立し、モニタリングを通じて客観的に評価することが可能な制度として運営されている。学校教育のカリキュラムにも導入されており、学校側も環境教育の一環として取り組みやすい内容となっている。特に教員にとっては、毎年優秀校が表彰されるというモチベーションの仕組みが用意されていることに加え、教材だけでは伝えにくい環境保全の大切さについて、コンポストを使用した野菜づくりや廃棄物を再利用した作品づくりなどによって生徒の自発的な 3R の取組を促し、実践を通じて生徒の認識や行動が変わっていく様子を目の当たりにすることで、毎年工夫してプログラムに取り組むという動機付けが強く働いている。さらに廃棄物そのものが教材となるため、3R 推進のための教材や材料を購入する必要がなく実施コストがほぼかからないなど、実践を阻害する要素がほとんど存在しない。そのため、同プログラムに取り組むためのハードルは低く、プログラムの目的も達成しやすい。

さらに、学校という個別の規律的コミュニティの中では、校長と教員、教員と生徒という上下の規律関係が存在するため、決定された取組は学校全体で協力して実践することが可能である。したがって、学校における 3R の取組は、校長のリーダーシップの下、教

員間で共通の理解と協力体制が確保されれば、比較的容易に実施が達成されると結論付けることができる。

一方、地域コミュニティにおける3R活動の推進は、コミュニティ内の住民の行動を規律する仕組に実施の成果を依存せざるを得ない。それぞれの地域コミュニティにより、構成員を縛るルールの有無やルールの強弱、順守しなかった場合の対応が異なる。例えば、ナンディ町やスバ市スクワッター地区の事例では個人の主体性に実施の判断をゆだねているため、前者では地域コミュニティの会長が率先して3Rを実施することによりコミュニティ内での理解と協力が進んでいるのに対し、後者での取組は失敗に終わっている。今回の調査では伝統的ビレッジ内部での3Rの取組状況を確認できなかったが、村ごとに村人の生活様式や集団活動への協力状況も異なるため、基本的には村人の行動様式を規定する村独自の規律に実施の成否もゆだねられると考えられる。

したがって、地域コミュニティの種類によって適用される法制度や担当機関が異なるフィジーのような開発途上国では、構成員を対象とした規律が存在しない、または、規律が弱いコミュニティでは、3R活動の実施の成否は、個人の主体性とコミュニティ活動への参加を促す仕組に依拠せざるを得ないと結論付けることができる。ラウトカ市役所でのリサイクルごみの分別収集事業が参加率の低迷によって中止となってしまった事例についても、対象の地域コミュニティにおいて順守しなければならないルールが存在しないか、存在はするがそれを担保する機能が弱く、個人の主体性にゆだねたため、自治体側の努力もむなしく実施が成功しなかったと分析することができる。

7. 事例調査から導き出される政策実施を促進させるその他の要素

7.1 自治体職員の 3R の取組への主体的な関与

本研究は政策実施過程の把握を主眼としており、それぞれの個別プログラムの実施状況を定量的・定性的に確認することまでを目的とはしていない。政策評価や事業評価はまた別の研究分野となってくるが、現実的な実施成果の測定方法は、アウトプットだけではなくアウトカムを含むのか、成果の推移をどの期間見守っていくのかなど、難しい側面もある。例えば、J-PRISM 事業における成果の確認においては、家庭用コンポスト容器の場合であれば住民への販売数を成果指標として設定しており、設定した販売目標数に対する実際の販売数によって成果を判断している。販売後のコンポスト容器の経年ごとの利用率や住民の 3R への認知度状況の変化などの確認は行われていない。J-PRISM 事業完了報告書によれば、2016 年 3 月までのラウトカ市役所の家庭用コンポスト容器の販売目標数は 350 基、2015 年 12 月時点での販売実績は 339 基と、目標はほぼ達成されているが、実際にモニタリングが行われている数は 54 基に過ぎない（国際協力機構・国際航業株式会社 2016: 16）。同様に、各自治体の固形廃棄物管理マスタープランで掲げている目標値の達成も現実的には難しく、担当職員もそれについては認識している。

しかしながら、表 5-5 で確認したように、3R 担当職員による自らの役割についての認識は肯定的である。ラウトカ市役所職員は、市場コンポストの生成量から推計する有機ごみの減量分とコンポスト販売収入により、3R の取組がどの程度自治体のごみ処理費用の軽減に貢献しているかを計算して「見える化」するとともに、処分場にも毎日足を運んで組織内でのデータ管理や情報共有を密にしている。また、ナンディ町役場職員は、住民の取組状況が必ずしも十分ではないことを認識したうえで、個別訪問により地域住民と密接な人間関係を構築しながら家庭用コンポストのモニタリングを実施している。担当職員の能力及び士気が極めて高い現場では、他の関係アクターにプラスの影響を強く及ぼしていることも重要な点であり、個人の主体性やコミュニティの活動の積極性を高める仕組みとして、自治体職員との良好な信頼関係に基づく情報の共有や活動内容の承認といった要素が作用しているといえる。現地調査で確認したナンディ町の地域コミュニティやラウトカ市郊外のコロイピタコミュニティのコンポスト容器は、どれも内部の温度が適正に保たれ、堆肥化が順調に進んでいることが確認できた。このような信頼関係が生じているところでは、適切なコンポストの管理や分別収集への参加度合いが相対的に高くなる傾向があると考え

られる。ただし、この点についてはより広範なサンプルを対象とした詳細調査が必要である。

7.2 専門知識の全国的な情報共有の場とその機能

なぜ自治体職員はそれほどまでに情熱的に業務を遂行しようとするのであろうか。担当職員の積極性や情熱は、実際にコミュニティのカウンターパートにも伝播し、さらにそれがコミュニティ内の構成員にも伝播していくことで、コミュニティ全体での取組の推進へとつながっている。3Rの取組が有効に実施されているコミュニティでは、自治体職員とコミュニティとの間に強固な信頼関係が醸成されている。さらに、自治体職員の廃棄物管理への熱い思いは、コミュニティだけではなく他の自治体の職員間でも共有されている。彼ら（彼女ら）は、このような士気や情熱をどのように維持しているのであろうか。

その一つの要因として考えられるのが、3Rに関する合同会議という全国的な情報共有の場の存在である。合同会議とは、2008年のJICAの技術協力開始時より、円滑なプロジェクト運営等を目的にJICA専門家及びラウトカ市役所・ナンディ町役場のカウンターパート等による週例会議として運営されていたものが、続くJ-PRISMにおいて対象自治体が拡大し、2015年以降は全13自治体を対象に実施されるようになったものである（国際協力機構・国際航業株式会社 2016）。参加者は、合同会議への出席だけではなく、研修への参加や説明会の開催、コンポスト生成研修や処分場の視察などの合同開催などを通じて、専門知識の習得だけではなく、仲間意識も醸成していった。この会議の役割については、J-PRISMによるカウンターパートを対象とした第2回キャパシティ・アセスメントにおいても高く評価されている（国際協力機構・国際航業株式会社 2016: 66）。

現在では、合同会議の開催事務局である環境局が開催費用や自治体職員の出張費用を負担し、全国の地方自治体3R担当者を構成メンバーとして四半期毎に会議を開催している。自治体の3R担当者はこの場で最新の取組状況を報告し、情報共有を行い、環境局側はこの場を活用して各自治体の取組状況を把握し、関係省庁である自治体局等へ情報提供を行っている。

自治体や環境局の3R担当者が定期的に顔を合わせ情報共有する場が機能していることは、確実な政策実施を補完する仕組みとして極めて有効である。フィジーの地方自治制度は画一的であり、財政規模の大小にかかわらず各地方自治体の基本的な業務内容は同一であるため、特に先進自治体の取組を参考に新たな事業を開始したい自治体にとって、専門知

識や事例を担当職員間で共有できる場があることは非常に重要である。また、政策実施の有効性を高めるため、当該政策の内容を変容し制度化する必要がある場合には、実施者である自治体側から政策立案者である環境局に対して政策形成に向けた提案を行い、政策変更を促す機能としても有効である。

合同会議に出席している職員の中でも、特に複数回日本での合同研修に参加した「同じ釜の飯を食べた」自治体職員間のネットワークは強固であり、他の自治体の担当者達との関係性について“Bond”や“Family”という言葉を用いている。このように、他の自治体と共通で3R活動に取り組み、学び合いながら成長していることが、専門家としての彼ら（彼女ら）の業務への思い入れや自負を形成し、政策実施に高く貢献していると考えられる。

7.3 固形廃棄物行政における自治体の位置付け

一方で、3R担当職員の士気の高さや専門性への自負は、自らの裁量や政策立案に対する立場を示しているものではないことも指摘できる。固形廃棄物行政における自治体の役割はあくまで国が立案する政策の「実施者」である。次の表5-11は、自治体廃棄物行政における環境局との関係性及び自治体にとっての環境局の存在について、先述の自治体職員5名の回答をまとめたものである。

まず、環境局との関係性については、4名の職員から、「5（極めて良好）又は「4（良好）」との回答を得た。同様の質問に対する環境局職員の回答も「5（極めて良好）」であった。JICAによる技術協力開始時から現在までの間、両者が合同で3Rに関する研修や会議を実施してきている経緯から、3Rの取組に関する国と地方の関係者間に顔の見える関係が構築され、互いに信頼関係が醸成されていることが分かる。

次に、自治体にとっての環境局の存在について、5名の自治体職員全てから、「政策立案者」として「リーダーシップ」を発揮するのが環境局であり、自治体は固形廃棄物管理の「実施者」であるとの回答を得た。同様に環境局の職員に環境局にとっての自治体の存在について尋ねたところ、「自治体は実施主体者として大変重要である」との回答を得ており、環境局及び自治体の職員の双方が、政策立案者及び実施者という明確な中央地方の役割分担を認識していることが明らかである。

これらを総合すると、フィジーにおける固形廃棄物行政は、政策立案及び立法化などの制度設計を国が担い、定められた制度の範囲内で自治体の実施を担うという役割分担が固

表 5-11 環境局との関係性及び役割に関する自治体担当職員の認識

		環境局との関係性の 評価(5が最高)	自治体にとって環境局は どのような存在か
自治体A	職員1	5	環境局は政策策定者、地方自治体は実施者
	職員2	4	固形廃棄物管理行政における主導的な役割
自治体B	職員1	5	固形廃棄物管理そのものには深く関わっていないが 3Rにはよく取り組んでいる
	職員2	5	3R関連会議に関する指導、補助金、戦略、 リーダーシップ
自治体C	職員2	—	環境局は先導的役割であり、自治体は環境局の 実施部隊

出所 インタビュー調査より作成

定化されており、その枠組認識の下で自治体による積極的かつ主体的な実施が行われていると整理することができる。さらにこのことは、フィジーでは、実施者である自治体側の取組が自治体の条例立案や改正に反映されるという政策経路が存在せず、実施結果は、当該政策の担当省庁を通じて国レベルにおける政策変容にフィードバックされる経路しか存在していないことを示唆している。したがって、政策実施の結果を次の政策形成へと展開できるか否かは、担当省庁の政策形成に関する能力次第であるといえる。

最後に、3Rの取組に対するCEOはじめ幹部職員の理解も有効な政策実施の重要な要素となっていることを指摘しておきたい。表5-6にあるように、今回の事例研究では2つの自治体の職員からマネジメントレベルの積極的な評価について言及があった。残る自治体についても、現地調査時に筆者自身がCEOから直接3Rの取組に関する概要説明や提案を受け、CEOの3R活動への認識の高さを確認している。J-PRISMプロジェクト実施の際に、各自治体の特別行政官及びCEOをプロジェクトマネージャーとして就任させるなどの実施体制を構築したことも影響があると考えられる¹¹⁰。また、ある自治体担当者からは、新しい担当局長の着任後、意思決定が早くなり、CEOの理解も得られるようになったとの意見もある。円滑な政策実施には、マネジメントレベルの政策への理解が必須条件であることはいうまでもない。

¹¹⁰ さらに、自治体担当大臣兼環境大臣（調査時）は元ラウトカ市役所の特別行政官であったことから、大臣自身の環境に対するコミットメントが自治体の行動に影響を与えていることも大きい。スバ市役所が先住民系フィジー人村への対応を行っているのも、大臣からの指示に基づくものである（筆者のインタビュー調査による）。

第6章 仮説の検証

1. 仮説に基づく検証

前章では、フィジーにおける固形廃棄物管理政策について、ボトムアップ・アプローチを用いて、自治体及びコミュニティにおける 3R の取組に関する政策実施過程を確認し、実施の有効性に寄与する要素の分析を行った。本章では、第 2 章で提示し、資料調査を踏まえ第 5 章で修正した仮説が、分析を通じてどのように検証されたかを明らかにする。

1.1 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

仮説：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。

検証：まず、実施担当者の専門知識や士気から考察する。事例分析からは、廃棄物行政に従事する衛生検査官は、同一自治体に在籍して長い経験年数を有し、自らの業務活動に自信と誇りを有していることが明らかになった。彼ら（彼女ら）が自己を積極的に評価し、専門性を十分に発揮して実施活動に従事しているということが最も重要な要素である。ローカルレベルでの環境への取組は当然ながらナショナルレベルでの（地球温暖化対策などの）取組とつながっているが、住民の日常の行動はそれぞれの生活パターンによって規定されており、彼ら（彼女ら）の生活様式に訴えかけることができる主体は、同じ地域で活動する自治体職員である。学校における取組では、3R の担当教員がこの役割を担っている。自治体職員も学校の環境教育担当の教員もすべて業務に必要な学位を有しており、3R の取組が地球環境問題につながっていることをよく理解し、その思いを他者へ伝えていくことをいとわない。彼ら（彼女ら）の専門家としての自負や高い士気が 3R 活動を推進する源となっている。

また、各自治体の 3R の主担当職員は、日本で行われた合同研修に複数回参加しているほか、四半期に一度情報共有のために開催される合同会議に出席するなど、定期的に専門知識を学び直す機会に恵まれている。担当職員は、これらの経験を通じて業務に必

要な専門知識を習得し、得た知識を実践にいかすことによって、能力の維持、向上を図ることが可能となっている。また、研修や説明会などを通じて個々の職員の廃棄物管理行政への考え方に変化が応じ、3R の取組へのコミットメント意識が醸成されてきたことも大きい。彼ら（彼女ら）は JICA 専門家と地道な地域コミュニティ向けの説明会を数多く実施し、その経験を通じて住民との信頼関係構築を重要視するように意識も変化してきている。環境衛生や廃棄物分野に関する専門知識だけではなく、コミュニティが理解しやすいように技術を伝える、必要な指導を行う、といった協働関係に立ったコミュニケーション能力も担当職員が獲得した能力として評価できる。

次に、専門家ネットワークの存在について考察する。フィジーにおいて衛生検査官は大学の規定のコースを修了後、国レベルの組織に所属することになっており、保健衛生部門の担当者のゆるいネットワークがすでに存在していることが分かった。しかし、前述のように研修や会議へ他の自治体担当者と同様で参加し回数を重ねていくことで、他の自治体の 3R 担当職員との間に家族的な信頼関係が醸成され、これが強固なネットワークとして形成され機能していることが政策実施に大きな影響を与えている。このネットワークは、他の自治体職員と同様で経験や専門知識を学習する場として、また政策実施過程での教訓や知見を共有・交換する場として、彼ら（彼女ら）の専門性やコミットメントをさらに高める機能を有している。

最後に、自治体活動の基礎となる行政機構を確認する。事例調査で確認した3つの自治体では、担当部局内に 3R の担当職員が複数人おり、人員配置や予算配分も十分に行われ、マスタープランに沿った政策実施が行われている（スバ市についてはマスタープランを策定中である）。また、管理部門だけではなく、処分場等の現場部門のスタッフとも情報共有を密に行うなど、固形廃棄物政策担当部局における政策実施体制が確立されている。現在自治体議会が存在しておらず、政治的なガバナンスが担保されている状況ではないものの、行政機構は有効に機能している状況である。

以上のことから、自治体議会や首長が不存在の状況下であっても、自治体職員の士気と専門知識、彼ら（彼女ら）を支える基本的な行政組織が機能していれば、政策の有効性は高まるといえる。

1.2 自治体職員とコミュニティとの間の信頼関係の存在

仮説：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。

検証：コミュニティレベルでの 3R 活動の具体的な事例として、学校及び地域コミュニティでの実施状況を詳細に観察し、学校の 3R 実践現場では、担当教員の意識が高く、学校全体の 3R への理解が進んでおり、教育省の理解を得ながら教員及び生徒が一体となった取組が進められていることを確認した。複数年に渡る取組の中で、自治体職員との間に良好な信頼関係が醸成されており、これらの要素が活動の促進につながっている。

一方、地域コミュニティについては、その態様や構成員の特徴などによってコミュニティにおける取組内容や自治体からのアプローチ手法が異なり、3R への取組は個人の主体性に基づいているという結論が得られた。ただし、3R の取組に積極的な地域コミュニティでは、中心となる人物が自治体職員との信頼関係に基づいて積極的に活動しており、適正に 3R の取組が行われていることを確認した。

以上のことから、コミュニティにおけるカウンターパートが取組内容について十分理解し、行政担当者とコミュニティのカウンターパートとの間に信頼関係が醸成されていれば、ある程度政策実施の有効性は担保されるといえる。さらに、コミュニティ全体で取組を推進する体制が整っていれば、取組の継続性や拡充などが期待され、政策実施の有効性が高まると考えられる。

固形廃棄物管理政策の実施の有効性を高めるためには、実施を担当する行政官は、まず実施対象となる地域やコミュニティの特性を調査し、それぞれの特性を踏まえたうえで実施に向けた具体的なプログラムを構築する必要がある。また、実施に協力する側のコミュニティにおいては、取組がコミュニティにとってどのようなプラスの効果をもたらすのかを構成員がまず理解し、さらに個人の主体性に任せるのではなく、それをコミュニティ全体が理解し、実践する仕組が必要となる。その際には政策実施を担う自治体と協働して取組を進めていくことが不可欠である。

1.3 コミュニティ内における規範の存在とその役割

仮説：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。

検証：3R が特に積極的に行われている学校及び地域コミュニティの事例の分析により、取組が積極的に行われているコミュニティでは、構成員がコミュニティ活動に取り組むための規範が存在していることが確認できた。学校の事例では、校長のリーダーシップの下、教員間の行動規範、教員が生徒へ指導する行動規範がフォーマルまたはインフォーマルに存在しているため、これを活用して教育活動の一環として3Rの取組を推進し、生徒も自発的に活動を行っている。

地域コミュニティの特徴的な事例では、コミュニティの一員となるためのフォーマルな規範が用意されており、コミュニティの構成員として生活する以上、廃棄物管理にとどまらず、さまざまな形でコミュニティへの貢献や社会活動が求められている。一方、一般的な地域コミュニティでは、ある程度団体での活動体制が形成されている場合には3Rに対する取組に理解があるものの、活動は個人の主体性に依拠している。地域コミュニティについては、通常はインフォーマルなルールがコミュニティごとに存在しており、そのルールの強さや順守の仕組の有無によって、取組への積極性も異なってくる。また、より積極的な取組を期待する場合は、個人の主体性だけではなく、連携して取組に参加できる環境を有しているという要件がさらに必要である。

学校においても地域コミュニティにおいても、構成員の参加を促す仕組の確保はコミュニティ全体による取組を推進するための重要な要素である。3Rの推進に熱心に取り組む学校が自治体から表彰を受け、取組内容が関係者に広く評価されることも前向きに取り組む理由の一つとなっているが、生徒一人ひとりの行動が活動の実践によって大きく変化することも、教員が毎年工夫した取組を継続して行う動機付けとなっている。地域コミュニティにおいても、地域社会や自治体から重要なパートナーとして認識されていることが、活動を継続する動機付けにつながっていると考えられる。ただしこの点については、地域コミュニティによって取組課題への優先度が異なり、コミュニティの様態によって取組への関与に関する意思決定手法も大きく異なることから、より多様な様態の地域コミュニティに関する事例調査と検証が必要となる。

1.4 コミュニティが政策対象ではない場合の政策実施の有効性

仮説：コミュニティとのパートナーシップではなく、市民や事業者の個々の主体性や自助努

力に期待する政策は、国民全体で高い規範が認識されていない状況下では成功は難しい。

検証：国際社会による地球温暖化対策の取組が深化する中で、フィジー政府によりレジ袋の有料化政策が短期間のうちにトップダウンで決定され施行されていることや、不法投棄の取り締まりが強化されていることから、政府の権力行政に関する姿勢は強固である。一方で、開発援助機関の支援により政策形成が行われた容器デポジット制度は事業者の反対により施策化に至っておらず、また 3R に関する政府計画も最終化されていないなど、政策過程が中止されている事例も見受けられる。したがって、権力的な政策内容をトップダウンで実施する場合には、対象者が順守しなければならない環境が整備されていれば政策実施は有効に行われる可能性がある。しかし、今回の調査では情報の不足から政府内における廃棄物政策の優先順位の確認や決定に至る過程の分析は行うことができなかった。

また、自治体職員やコミュニティの 3R 担当者への調査では、3R の用語の認知度は一般的にあるものの、個人の行動が変化するまでには時間がかかるとの意見が大半であり、現在のフィジーでは、罰則を伴う規制がない限りは行動が変わらないと市民が認識している段階であるとも考えられる。しかし、この点についても適正なサンプル数を対象に意識調査などを実施し、有意な調査結果を得る必要があるため、本研究では踏み込むことができなかった。

1.5 廃棄物行政に見る中央政府と地方政府の関係性の再考

この項では、3R の取組から見えてきたフィジー廃棄物管理行政における中央政府と地方政府の関係性について検証する。フィジーにおける中央地方政府の関係は、第 3 章における考察では、地方自治体法を所管する政府自治体局との関係が基本であり、政府統制の強化が進行している状況下では、地方自治体の権限は限定的で裁量は小さいという想定であった。一方、固形廃棄物管理政策の分野における中央政府は、廃棄物政策に関する法規を所管する環境局（環境管理法及び関連規則等に基づく事業や 3R 推進を所管）と保健省（環境管理法が制定されるまで廃棄物管理を所管し、現在でも公衆衛生法に基づくごみ収集に関する自治体条例を所管）に機能が分かれている。個別の分野については各省庁が主体的に各自治体へ業務の実施をゆだねていることから、本研究では次の仮説を設定し、環

境局と地方自治体の3Rの取組に関する関係性を詳細に観察し、中央地方関係について分析を行った。

仮説：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。

検証：関係法規類による分析では、フィジーでは2006年のクーデターを契機に地方議会が解散した状態が継続しており、政府による自治体首長の任命や課税徴収の強化など、中央からの自治体への直接統制や機能強化が進んでいる。地方自治体の主管庁である地方自治体局と自治体とは上下の関係にあり、自治体は自治体担当大臣からさまざまな法定関与を受け、定められた枠の中で活動を行っている。

一方、廃棄物行政における中央政府内の省庁関係を確認すると、衛生管理は保健省、3Rの取組は環境局が業務を所管しているが、環境局は省庁間で強い調整能力を有しておらず、所管業務の執行能力も低い。3Rの取組にあたっては、環境局は政策立案者、自治体は政策実施者、という明確な役割分担が存在しているが、実質的には水平的な協力関係に基づいて政策実施が行われている。

ローカルレベルに目を移し、3Rの実施主体である地方自治体から他の地方行政機関との関係性を見ると、自治体は伝統的ビレッジや保健省の管轄下である地方衛生機関にも関与し、教育省を通じて域内外の学校の取組にも積極的に関与するなど、所管区域を超えた活動を行っている。よって、地方自治体は地方自治体法という所与の枠組があるものの、ローカルレベルでは、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主体性を発揮しているとみることができる。

参考までに、地方自治体が行う固形廃棄物管理行政に関して、中央省庁の自治体への関与の実態と、ローカルレベルでの自治体と諸アクターとの空間上の関係性を次の2種類の図で示す。図6-1は、中央省庁が法定関与の有無によらず地方自治体に指示し、地方自治体も法定外の業務を他の地方行政機関に実施していることを示している。また、図6-2は関与の実態関係を空間として示したもので、地方自治体は域内から域外へその活動範囲を広げて政策実施を行っているのに対し、地方行政機関を管轄する省庁の業務範囲は本来の対象区域よりも縮小していることを示している。

事例調査を行った地方自治体が、多様な地域コミュニティや関係省庁と連携し、所管する領域を超えて事業実施に対応している現状を踏まえると、廃棄物行政を担う地方自

自治体の活動領域は法体系から見える領域よりはるかに広いといえる。このことから、政策分野によっては、地方政府は政策実施に強い影響力を持つということができる。

図 6-1 自治体廃棄物行政の法定上の政策実施ツリー

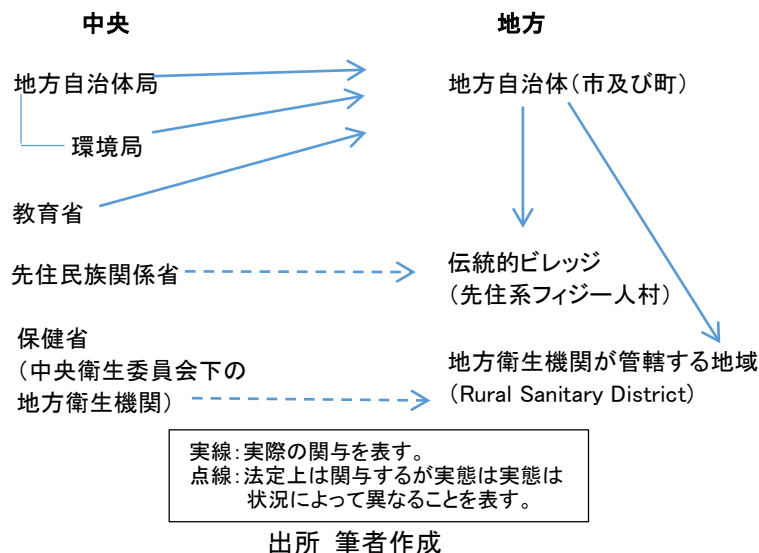
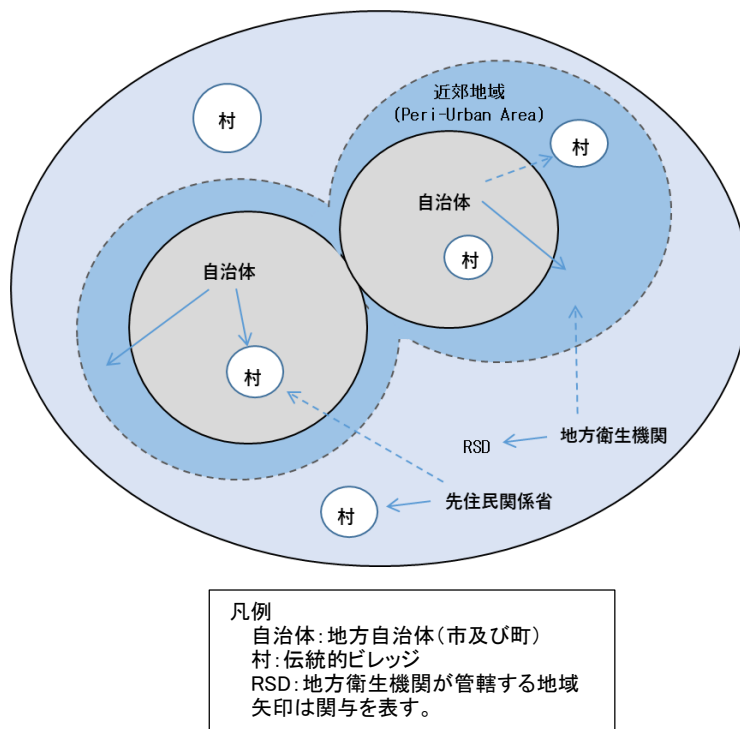


図 6-2 自治体廃棄物行政の実態相関図



1.6 「グッドガバナンス」と政策実施の有効性の関係

仮説：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、地域に固有のガバナンス（ローカルガバナンス）に左右される。

検証：本研究の事例調査として取り上げたフィジーは、クーデターの発生後の総選挙を経て、国政は議会制民主主義に戻っているが、一方の地方政治は地方議会が不存在の状態が継続しており、再開の予定も明らかではない。文献調査からも現地調査からも、新政権の発足後は中央統制が強化され、自治体トップへの監視も強まっている。国の地方支部部局は各ディビジョンに置かれ分散化はされているものの、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。

しかし、廃棄物分野での政策実施過程を分析すると、環境局の能力は低く、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いる。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いえる。

なお、住民の参加については、計画改定などにあたってステイクホルダーの意見を聴取し、コミュニティ向けに内容を丁寧に説明する取組は実施されているものの、正式な制度として担保されているものは確認できない。

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、権限や権能が制限されており、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ても、地方レベルでは政策が有効に実施されている。

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。ある政策の実施が有効に行われるためには、政策が導入される地域の自治制度を確認したうえで、政策実施活動にかかわる地域の主要アクターの能力や関係性を確認し、ローカルガバナンスの現状に沿った政策の導入を図ることが必要不可欠であるといえる。

1.7 事例分析に見るフィジーのローカルガバナンスの現状

本章の最後に、検証結果の総括として、事例分析から確認することができた主要なアクターの特徴と関係性から、フィジーのローカルガバナンスの現状について分析する。

まず、政府（行政）と民間のアクターの特徴としてあげられるのは、地方自治体の能力の高さと、サービスの受け手であり実施協力者としてのコミュニティの応答性の高さである。

地方自治体については、行政組織が機能しており、実施を担当する専門職員による専門知識の習得と自負に基づく業務への積極性が政策実施の有効性に大きく寄与している要素である。また、自治体の能力を全体的に押し上げる機能として、自治体間の政策ネットワーク及び中央地方を結ぶ政策ネットワーク、さらにそれぞれの組織の担当職員間の信頼関係の存在及び機能も大きな特徴である。

また、取組に熱心な学校や一部の地域コミュニティでは、コミュニティ内に担当者が置かれ、必要な知識を主体的に学習し、担当者からコミュニティの構成員に対して積極的な働きかけを行っており、これらがコミュニティでの継続した政策実施に寄与している。また、自治体担当者との信頼関係がコミュニティによる取組の自発性や継続性に大きく貢献している。さらに、このようなコミュニティでは、構成員が参加し、協力するためのルール及びルール順守を後押しする仕組が存在している。これらが民間セクターにおける諸アクターの特徴である。

表 6-1¹¹¹は、こうしたフィジーのローカルガバナンスの特徴を、第 2 章の表 2-3 (p23) で示した「新しいガバナンス」の表と対比させ、整理したものである。

¹¹¹フィジーのローカルガバナンスの柱内の表現については、中川が表中で使用している表現を借用し、現在の様態を適切に表せるような記載内容とした。

表 6-1 フィジーにおけるローカルガバナンスの現状

	従来型の統治	新しいガバナンス	フィジーのローカルガバナンス
ガバナンスの担い手	政府行政機関	市民・NPO・民間など多元的参加者	部分的な多元的参加者
担い手の相互関係	権力的上下関係	協力的水平関係	地方自治体は省庁との関係により権力的上下関係と協力的水平関係が混在、地方自治体とコミュニティは協力的水平関係
組織編制の特徴	ピラミッド組織	フラット型組織	ピラミッド組織
コミュニケーション様式	上位下達式	双方向の水平的対話	水平的・協力的
行動様式の特徴	命令服従型	自主性、自発性、対等協力型	自発的、対等協力型
統治の原理	集権的強制	市民自治、補完性原理	集権的だが適用される自治制度によって異なる
統治の手法	国家秩序維持	ネットワーク、協働	国家秩序維持
セクター間関係	規制	協調と協働	一部協力的
市民の立場	サービスの受け手	サービスの生産・供給・享受の担い手	居住地域や所得状況によりサービス享受の有無や程度が異なる
市民と行政の関係	主権者・業務対象	市民への分権、公民協働(PPP)	地方参政権が停止
国際関係	主権国家	グローバルな重層的ガバナンス	主権国家に復帰して間もない
国地方関係	地方分権	セクターを超えた重層的ガバナンス	中央統制強化、一部分野では行政機能が分権化

出所 新川 (2011b: 47) より加筆

例えば、ガバナンスの担い手は、今回の固形廃棄物政策の事例では、地方自治体に加え、コミュニティも積極的な担い手である。しかし、飲料水メーカーなどの事業者は主として供給者としての民間セクターにとどまっており、ガバナンスを積極的に担う主体とはなっていない。担い手の相互関係については、中央地方の政府間関係においては、自治体に対する中央統制の強化など中央集権的な関係性もある一方で、固形廃棄物政策の取組に限定すれば、環境局と地方自治体との関係は水平関係で相互依存적である。また、コミュニケーション様式については、どの主体間でもほぼ水平的かつ協力的な情報共有が行われており、それが実施の有効性に大きく寄与している。

一方、統治手法や統治の状態等を見ると、従来のガバメント型と同様か、項目によってはそれも満たしていないことが分かる。例えば、フィジーでは、政策実施に直接かわり、又は協力・協働する NGO や市民も存在するが、大多数の市民はサービスの受け手であり、かつ、サービスが提供されない地域も存在する。また、市民と国家の関係については、クーデター後の憲法不在の期間は参政権が停止されており、現在も地方議会選挙については実施の見通しが無い。法律上は地方議会の規定が置かれているが、実態としては停止しているといつて差し支えない。さらに、中央地方関係は政策分野によってさまざまな見方が可能である。

これらのことから、開発途上国としてのフィジーのローカルガバナンスの現状を次のように整理することができる。まず、政府の統治については、政治経済の脆弱性や複雑な社会制度など複数の要因から、強いガバメントを志向する中で、開発援助機関が要望する「グッドガバナンス」の要素にそぐわない状態がいまだ継続している。一方で、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、先進国のガバナンスにおける水平的ネットワークの存在も確認できる。ただし、政策実施を共に担う市民セクターは、3Rの分野では確認できるが、固形廃棄物政策全体で見た場合には、存在感はまだそれほど大きくはない。

このように、本研究では、フィジーにおける政策実施過程をボトムアップから丹念に観察しながら、ローカルガバナンスの現状を詳細に分析してきた。「グッドガバナンス」論は民主政治の在り方という要素から援助効果との関係性を確認するが、政策の有効性は、政策実施にかかわるストリートレベルの公務員の能力やアクター間の関係性などのローカルガバナンスによって担保され得る。「ガバナンス」という言葉は、規範概念ではなく、現状を把握するために使用されるべきである。

2. 分析枠組の適用の限界

本節では、第2章で提示した政策実施過程に関する分析枠組であるトップダウン・アプローチとボトムアップ・アプローチの適用可能性について検証する。

第2章で確認したとおり、トップダウン・アプローチとは、政策実施の過程を、政策形成主体である中央政府レベルから分析を開始し、中央政府から地方政府へ政策実施の内容が伝達される中で、何らかの理由により政策形成目的が伝わらなかったり、地方レベルでの実施に問題が生じたりする過程を分析するものである。この分析枠組によれば、適正な実施がなされない要因として、地方レベルでの実施能力の低さや予算配分の停止などの不測事態の発生、中央政府への非協力体制などが見いだされる。一方ボトムアップ・アプローチとは、政策実施の問題点を実施現場の視点から分析していくものである。その際には、実施主体である地方政府だけではなく、政策実施にかかわる諸アクターとの関係性も重要視され、これらのアクター間のネットワークが政策実施の有効性に重要な役割を果たすことが想定される。本研究において事例調査を踏まえた場合、これらのアプローチはどのように適用できるだろうか。

まず、トップダウン・アプローチについては、開発途上国ではその分析枠組の前提条件を設定すること自体が困難である。先進国が分析対象である場合、担当省庁を中心として、関係省庁、内閣、政治家、その分野に関係する産業団体等のアクター間の力関係から政策決定を分析し、その決定から実施に移行する過程について中央から地方へと順を追って見ていくことが可能である。しかし開発途上国の場合は、関係法令や計画の形成過程における開発援助機関の関与が極めて強く、また援助という外交政策によって政策の趣旨とは別の次元や目的で政策決定がなされることもある。さらに、今回の JICA による技術協力の事例のように、開発援助機関による支援が行政の複数の階層（中央政府レベル及び地方政府レベル）で同時に導入され、国家計画策定に先んじて実施が開始される場合には、決定と実施との間の連続性を確認することが難しいという問題がある。

それでは、ボトムアップ・アプローチによる分析枠組はどのように適用可能であろうか。結論からいえば、開発途上国の政策実施の問題を分析する上では、ボトムアップ・アプローチは有益な視点を提供する。フィジーの廃棄物行政の分野では、リプスキーが指摘したストリートレベルの公務員が政策実施の推進主体となっており、政策実施にかかわる学校や地域コミュニティとの協力体制、さらに両者の信頼関係が構築されることにより、政策実施の有効性が担保されていることが確認できた。特に学校での 3R 推進プロジェクト「ク

リーンスクールプログラム」が、環境局だけではなく教育省の支援も得て一部自治体から全国自治体に展開されるようになったという事例は、地方での取組を中央政府が評価して政策内容を一部修正したという、政策変容へ向けたボトムアップの動きを象徴する事例でもある。自治体が実施主体となるコミュニティベースの政策実施を研究する際には、ボトムアップで実施のダイナミクスを分析していくことが有益であるといえる。

しかしながら、開発援助においてはボトムアップ・アプローチの限界もまた指摘する必要がある。開発途上国では、重要な国内政策が国際的な開発援助機関と被供与国政府との交渉によって形成される場合が多く、実施の成否がその過程で方向付けられる可能性を排除できない。政策実施研究は、設定した政策目標がなぜ達成できなかったのかという疑問から出発するが、開発援助の分野ではしばしば政策実施の内容（開発援助機関が援助したいと考える分野と手法を含む）を援助機関側が事前に決定し、被供与国側の地域性や制度を十分考慮せずに政策実施の内容が定められてしまう可能性があるからである。同じ分野においてさえ、開発援助機関の間で政策目的が必ずしも一致するとも限らない。現に、JICAによる対フィジー国の3Rを中心とした固形廃棄物管理に関する支援についても、当初は本島の東部地域での導入が想定されていたものが、EU支援によるプロジェクト下で東部地域での廃棄物の減量化のインセンティブが期待できなかったことから、西部地域に対象が変更されたという経緯がある¹¹²。一度導入が決定した援助政策は、完了することが目的化されるため、政策実施の結果が芳しくなかった場合には、政策決定の段階における国内事情の分析の不足よりも、政策実施主体の能力不足や被供与団体側の連携不足が要因として指摘されることも多い。しかし政策決定の内容に誤りがあれば、政策実施が困難になるのは明らかである。

本研究でボトムアップ・アプローチによる分析が十分機能した理由は、10年近くに渡る3Rの取組の中で、政策の目的と実施内容のすり合わせが絶えず関係者間で行われ、必要に応じて修正されていたこと、従事した専門家や自治体職員の入れ替わりが少なく、関係者が政策目的を共有して政策実施にあたることができたこと、比較的小さな島嶼国家であ

¹¹² 当初はフィジー政府の要請により首都スバでのプロジェクト実施が想定されていた。しかし、EU支援による本島東部地域の最終処分場運営に関し、廃棄物搬入量と運営事業者への政府の契約金額が固定されていたため、スバ地域での廃棄物減量化への働きかけが期待できないことから、フィジー政府との調整を経て、実施地域を本島西部へ変更することとなった(国際協力機構 2008b: 21)。

るため、関係者が頻繁に顔を合わせることで信頼関係が醸成され、政策実施の川上と川下に大きな差異が発生しなかったからである。

それでは、開発援助分野において政策実施過程の研究を行う意義はどこに見いだされるのであろうか。開発途上国では、不安定な政治体制や外交政策により政策の変更が頻繁に行われ、その影響を最も受けるのは力のない住民である。しかし、民主政治のガバナンスが確立されていない国家・地域においても、住民が安心して生活していくための基本的な公共サービスやインフラの提供が安定的かつ継続的に行われることが必要であり、これらの政策形成や実施を担う行政部門の役割は、開発途上国においては極めて重要である。また、実施活動が行われる現場においては、行政機関の能力はもちろんのこと、実施にかかわる住民などのアクターの役割も重要となる。そのためには、開発援助の対象となる分野や地域の特性を把握し、政策実施が有効に行われるための必要条件をボトムアップから確認していくことが求められる。これまでの政策実施研究は主に先進国を対象として行われてきたが、開発途上国においても研究が蓄積されていく必要がある。

本研究ではフィジーの固形廃棄物管理政策の事例しか取り上げることができなかったが、南太平洋島嶼地域における政策実施分析枠組の提示に向け事例分析の対象を広げ、同じフィジーという国家の中で他分野の政策実施状況はどのように分析可能であるのか、あるいは南太平洋島嶼国内における廃棄物管理の実施状況にはどのような類似要素が見いだされるのかなど、共通点や差異を地道に確認していく作業が今後必要となってくるものと思われる。

結論

本研究は、南太平洋島嶼地域に対する開発援助において「グッドガバナンス」概念が規範的に扱われ、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、政策の有効性は「グッドガバナンス」概念から切り離して論じることができるものであるとして、政策実施が行われる現場でのガバナンスの態様と、政策実施の有効性に寄与する要素について、行政学の視点から論じたものである。「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」と研究主題を定め、政策実施研究の分析手法を用いて、フィジーの固形廃棄物管理政策を事例対象に、制度及び政策実施現場の双方から関係アクターの位置付けや能力、関係性について研究を行った。

はじめに、第1章では研究対象地域である南太平洋島嶼地域の開発課題と先行研究について整理を行った。開発援助額が多額に上るにもかかわらず、政情不安が頻発し援助効果への疑問が投げかけられる南太平洋島嶼地域は、厳しい地理的条件や脆弱な国土など島嶼地域の開発途上国として共通の課題を有している。南太平洋島嶼地域の「バッドガバナンス」と援助効果に関する議論は、開発途上国における問題の本質を捉えておらず、現在の開発援助政策を批判的に検討する必要がある。このような観点から南太平洋島嶼地域における関連分野での先行研究を確認すると、ガバナンス分野の研究は参考とはなるものの、地方自治分野において具体的な政策を論じる研究は存在せず、本研究を進めるには、対象国フィジーの法制度等及び現地調査等を通じた分析が不可欠となる。

第2章では、まず、開発援助におけるガバナンス概念について、価値中立的な「ガバナンス」と規範的な「グッドガバナンス」について論じ、本研究では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」として捉え、分析を行うことを確認した。開発援助分野でのガバナンス概念は規範的な意味で用いられており、南太平洋島嶼地域における開発援助政策においても同様である。また、援助政策における伝統的ガバナンスや地域特性の認識の重要性という観点から、フィジーの状況について歴史及び制度の特徴を概観し、近代的統治システムと伝統的統治システムの併存状況について考察したが、外形的な調査からだけではローカルガバナンスの現状を把握することは困難である。これまでの南太平洋島嶼地域における開発研究や関連研究には、地方レベルでの行政と諸アクターの関係性の実態を把握するローカル

ガバナンスの視点が欠けている。また開発援助分野におけるガバナンス研究には、ガバナンスの実態及び援助政策が実施される過程を分析し、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。そこで本研究では、行政学における政策実施研究の分析枠組であるボトムアップ・アプローチを活用して、フィジーの固形廃棄物管理政策を事例と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、提示した仮説を検証する手法で事例分析を行っていくこととした。

第3章では、地方自治の観点から、同質的な行政サービスを提供する地方自治体の「機能」に着目し、南太平洋島嶼地域及びフィジーにおける行政及び自治制度について確認し、法体系を中心に中央地方の行政機構について分析を行った。南太平洋島嶼地域の地方自治体は、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ており、国によって状況が異なるものの、概して地方自治体の法的位置付けや権限は弱い。フィジーについて法体系を中心に分析すると、地方レベルでは4種類の行政機関が併存している状況である。地方自治体法から地方自治体と中央政府の関係を整理すると、外形的には国の関与が大きく地方の裁量はさほど大きくないといえる。一方、2006年のクーデターを経て地方自治体に政府の意向が大きく働くようになり、中央からの統制が強化されている状況下で、自治体は伝統的ビレッジやスクワッター地区への対応など、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いる。これらのことから、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すると想定される。

第4章では、このような視点に基づき、文献を用いて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分析した。島嶼地域では、廃棄物処理手段や処分場適地が限られごみの集積が進む一方で、適正な廃棄物管理が行われない場合には、廃棄物から出される有害物質が周辺環境を容易に汚染し、衛生問題や環境問題が発生するリスクが高まる。この分野ではさまざまな開発援助国・機関が支援を行っており、本研究ではJCIAによる技術協力プロジェクトを分析対象とした。フィジーにおける固形廃棄物管理に関する法体系及び計画体系を整理し進捗状況を分析すると、法律・計画には整合性があり主管庁である環境局と他の省庁の役割分担も明確になっている一方で、開発援助機関の関与があるものを除くと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所管が環境局と保健省に分かれ、対象地域を管轄する法令によってさらに担当省庁が分かれるなどして輻輳しており、環境局の関与は限定的である。さらにリサイクル等の取組に

関係するアクターは多様であり、環境局単独では政策実施を有効に実施することが難しい。したがって、固形廃棄物管理政策の進捗は開発援助機関の支援内容に依拠する部分が多く、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うことが出来る。

第5章では、事例分析として、フィジーの環境局及び固形廃棄物管理政策の実施主体である3つの自治体における3Rの取組について、ボトムアップ・アプローチを用いて政策実施過程の分析とローカルガバナンスの状況把握を行った。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により3Rの取組が継続的に実施されており、本研究ではその中からローカルガバナンスの把握が可能となる学校及び地域コミュニティ向けプロジェクトを選定した。第4章までの分析結果を踏まえ、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得られた分析結果に基づき、第6章において仮説の検証を行った。

調査に基づく分析結果からは、政策形成主体の環境局は、立案された計画や規則が最終的に施行されていないなどの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と結論付けた。一方、実施主体である地方自治体は、運営体制に差はあるものの、どの自治体にも必要な人員や予算が配置され、組織全体でコミュニティの協力を得て3Rの取組を行っており、特に3R担当者は衛生検査官という資格を有し、高い士気と専門能力を有して業務にあたっていることが確認された。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。コミュニティについては、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、取組目的が十分に理解されたうえで環境学習の一環として教員と生徒が一体となって取り組んでおり、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。地域コミュニティでは、伝統的ビレッジに該当する場合やスクワッター地区など地域の属性によって取組協力を差が見られるが、地域コミュニティ内に順守すべきルールがあり、それが構成員によって理解され、順守される仕組が存在していれば政策は有効に実施されると結論付けた。

検証の結果、フィジーにおける固形廃棄物管理政策は、次のような条件があれば実施が有効となると結論付けた。

(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

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た。

(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。

まず、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。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。次に、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。このように、地方自治体が多様な地域コミュニティや関係省庁と連携し、所管する領域を超えて政策実施に対応しているローカルガバナンスの現状を踏まえると、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いといえる。これらのことから、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することができた。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た。

(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、地域に固有のガバナンス（ローカルガバナンス）に左右される。

事例分析からは、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、廃棄物管理政策分野では、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いえる。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表 6-1 (p181) において整理を行ったように、政府による統治は強いガバ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、ガバナンス論で重要視される水平的ネットワークの存在も確認できた。

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、また政策実施に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。「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、尊重する姿勢を開発援助関係者は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、内発的な発展を支援することの重要性を論じたい。

次に、本研究が持つインプリケーションについて2点論じる。1点目として、今回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について言及したい。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なものである。そのためには、行政機能の強化や人材の育成を通じ、政策が確実に実施されるための環境を整備することが開発援助機関や被供与国政府に求められる。行政機能や公共サービス提供に課題が発生しているとするれば、政策実施過程のどの部分に課題があり、どのような原因から発生しているかを分析し、課題の修正や機能の補完などの作業が必要となる。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することが可能である。それにより、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や導入へと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。本研究で分析を行ったJICAの技術協力は、プロジェクトに参加したアクターの成長や仲間意識の醸成を促し、アクター間の協力が取組の主体性へとつながっていることを示している。その要因としては、JICAの技術協力が、フィジーのローカルガバナンスの実態に即した取り組みやすい政策内容であったことがあげられる。本研究のような事例分析を各分野で実施することによって、それぞれの分野におけるガバナンスの現状を把握することができ、重点的に支援すべきポイントも見えてこよう。また、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。地域性を尊重した南太平洋島嶼地域独自の発展に向けた新たな研究も生まれてくると思われる。

さて、これまで、フィジーの固形廃棄物管理政策の事例から南太平洋島嶼地域の政策実施の有効性について論じてきたが、本研究で整理できなかった課題も残されている。

まず、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コミュニティの内部まで踏み込んだ調査は一部しか行うことができず、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、それぞれの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ってくる。今後の研究に向け、客観性を確保し研究の精度を高める工夫を行っていきたい。

さらに、本研究で触れることができなかった論点として、第5章で若干指摘するにとどまったが、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もある。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。評価は政策実施を次の段階へとつなげていく重要なフェーズである。引き続き行政学の観点から研究を行っていきたい。

南太平洋島嶼地域は広大で、それぞれの国や地域は相違を共有し、個性を放っている。開発研究もまた幅広い分野に渡ってさまざまな輝きを放っている。本研究が、そのような大海の中でも、次の研究の波を生む小さな波の一つとなることを願いたい。

参考文献

日本語文献

- 秋月謙吾. 2001. 『行政・地方自治』社会科学の理論とモデル 9. 東京大学出版会.
- 荒木昭次郎. 1982. 「ごみ行政における中央と地方の関係」寄本勝美編『現代のごみ問題（行政編）』中央法規.
- 伊藤慎式. 2006. 「第一線職員研究の一試論」『社会科学』77:1-16.
- 稲田十一. 2006. 「『ガバナンス』論をめぐる国際的潮流 一概念の精緻化と政策への取込み」下村恭民編『アジアのガバナンス』有斐閣.
- 井村秀文・松岡俊二・下村恭民. 2004. 『環境と開発』シリーズ国際開発第2巻. 日本評論社.
- 岩崎育夫. 2006. 「シンガポールの開発とグッド・ガバナンス 一官僚の役割を中心に」下村恭民編『アジアのガバナンス』有斐閣.
- 岩崎正洋. 2011. 「ガバナンス研究の現在」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在 国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房.
- 植田大祐. 2009. 「開発援助の経済効果をめぐる諸論点」『レファレンス』平成21年1月号: 99-115.
- 宇都宮深志. 1991. 「現代行政と執行の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会.
- 大内穂. 2004. 「グッド・ガバナンスに向けての反腐敗政策」黒岩郁雄編『開発途上国におけるガバナンスの諸課題 一理論と実際一』アジア経済研究所.
- 大森佐和. 2016. 「政策過程とそのサイクル」西尾隆編『現代の行政と公共政策』放送大学教育振興会.
- 大山耕輔. 2011. 「民主主義のガバナンス」大山耕輔編『比較ガバナンス』おうふう.
- 外務省. 2017. 『2016年版 開発協力白書 日本の国際協力』外務省.
- 環境省. 2014. 『日本の廃棄物処理の歴史と現状』環境省.
- . 2017. 『平成29年版 環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書』環境省.
- 小池治. 2001. 「開発途上国のガバナンスと行政改革」『季刊行政管理研究』96: 24-39.
- 小池治. 2004. 「開発と政治・行政・公共政策」森川俊孝・池田龍彦・小池治編『開発援助の法と政治 一国際協力研究入門一』国際協力出版会.
- 鴻巣玲子. 2014. 「フィジーにおける伝統的ガバナンスの構造と機能 一大首長会議(GCC)の成立と展開一」『太平洋諸島研究』2: 61-86.
- 国際協力機構. 2004a. 『JICAにおけるガバナンス支援 一民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援一 調査研究報告書』国際協力機構.
- . 2004b. 『大洋州地域大型廃棄物処理に係る基礎調査報告書.』国際協力機構.
- . 2008a. 『指標から国を見る 一マクロ経済指標、貧困指標、ガバナンス指標の見方一』国際協力機構.

- 2008b.『フィジー諸島共和国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト 事前調査報告書』国際協力機構.
 - 2010.『フィジー諸島共和国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト 中間レビュー調査報告書』国際協力機構
 - 2012.『フィジー共和国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト終了時評価調査報告書』国際協力機構.
 - 2016.『大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト終了時評価調査報告書』国際協力機構.
- 国際協力機構・国際航業株式会社・株式会社エックス都市研究所. 2012.『フィジー国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト プロジェクト事業完了報告書』国際協力機構・国際航業株式会社・株式会社エックス都市研究所.
- 国際協力機構・国際航業株式会社. 2016.『大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト(廃棄物管理 B, F) (その 2) プロジェクト事業完了報告書』国際協力機構・国際航業株式会社.
- 小林泉. 1994.『太平洋島嶼諸国論』東信堂.
- 小林誉明. 2011.「開発援助とガバナンス」木村宏恒・近藤久洋・金丸裕志編『開発政治学入門 途上国開発戦略におけるガバナンス』勁草書房.
- 近藤正規. 2003.『ガバナンスと開発援助 —主要ドナーの援助政策と指標構築の試み—』国際協力事業団.
- 近藤久洋. 2011.「開発と国家：多様な国家・政治・制度」木村宏恒・近藤久洋・金丸裕志編『開発政治学入門 途上国開発戦略におけるガバナンス』勁草書房..
- 笹岡雄一. 2012.『グローバル・ガバナンスにおける開発と政治 —国際開発を超えるガバナンス—』明石書店.
- 志賀裕朗. 2017.「開発と制度」『開発協力文献レビュー』10. JICA 研究所.
- 下村恭民. 2006.「新しい視点からのガバナンス論 —途上国に内在するグッド・ガバナンスの重視」下村恭民編『アジアのガバナンス』有斐閣.
- 白鳥正喜. 1998.『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社.
- 曾我謙悟. 2013.『行政学』有斐閣.
- 田尾雅夫. 1994.「第一線職員の行動様式」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第 5 巻 業務の執行』有斐閣.
- 新川達郎. 2011a.「公的ガバナンス論の展開可能性 —ガバメントかガバナンスか—」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究 —政府の作動様式の変容—』ミネルヴァ書房.
- 2011b.「公的ガバナンス論の展開と課題」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在 国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房.
- 日本行政学会. 2004.『ガバナンス論と行政学』年報行政研究 39. ぎょうせい.

- 野原稔和. 2015. 「2013年フィジー共和国新憲法の特徴：憲法の変遷を中心として」『公共政策志林』3: 163-173.
- 橋本和也. 2005. 『ディアスポラと先住民 —民主主義・多文化主義とナショナリズム』世界思想社.
- パットナム, ロバート. 2001. 『哲学する民主主義 —伝統と改革の市民的構造』(河田潤一訳) NTT 出版.
- 東裕. 2010. 『太平洋島嶼国の憲法と政治文化 —フィジー1997年憲法とパシフィック・ウェイ—』成文堂.
- , 2013. 「フィジー憲法政府草案の概要と特徴 —1997年憲法・ガイ草案との比較において—」『パシフィック ウェイ』142: 8-21.
- , 2014. 「フィジー2013年憲法の成立と特徴 —政府草案からの修正点を中心に—」『パシフィック ウェイ』143: 14-22.
- , 2015. 「フィジー総選挙・2014・雑感」『パシフィック ウェイ』145: 20-27.
- 堀雅春. 2011. 「公的ガバナンス論の到達点」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究 —政府の作動様式の変容—』ミネルヴァ書房.
- , 2017. 『現代行政学とガバナンス研究』東信堂.
- 松下和夫・大野智彦. 2007. 「環境ガバナンス論の新展開」松下和夫編『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会
- 松下圭一. 1991. 『政策型思考と政治』東京大学出版会.
- 真山達志. 1991. 「政策実施の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会
- , 1994. 「実施過程の政策変容」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻 業務の執行』有斐閣.
- , 2016. 「政策実施研究の進展と自治体行政」真山達志編『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房.
- 宮川公男. 2004. 「ソーシャル・キャピタル論 —歴史的背景, 理論及び政策的含意」宮川公男・大森隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社.
- 山本真鳥. 2003. 「上からの統合、下からの統合 —サモア社会の国民統合と村落構造—」山本真鳥・須藤健一・吉田集而編『オセアニアの国家統合と地域主義』JCAS 連携研究成果報告6: 317-354.
- 寄本勝美. 1982. 「ごみ問題への社会的対応の理念と図式」寄本勝美編『現代のごみ問題(行政編)』中央法規.
- 寄本勝美・盛岡通. 1994. 『省資源・リサイクル社会の構築』ぎょうせい.
- リップスキー, マイケル. 1986. 『行政サービスのディレンマ ストリート・レベルの官僚制』(田尾雅夫 北大路信郷訳) 木鐸社.

英語文献

- A-N-D Consultants. 2000. *Waste Awareness Baseline Survey for Suva, Apia and South Tarawa*. Suva: South Pacific Regional Environment Programme and the European Union.
- Asian Development Bank. 1999. *Governance: Sound Development Management*. Manila: Asian Development Bank.
- . 2008. *Working in Fragile Environments: A Midterm Review of the Pacific Strategy (2005-2009)*. Manila: Asian Development Bank.
- . 2014. *Solid Waste Management in the Pacific: Fiji Country Snapshot*. Asian Development Bank.
- . 2015. *Fiji: Building Inclusive Institutions for Sustained Growth, Country Diagnostic Study*. Manila: Asian Development Bank.
- Auditor General of the Republic of Fiji. 2014. *Report of the Auditor General of the Republic of Fiji, Audit Report on Performance Audit 2*. : Government of Fiji.
- AusAID. 2006. *Pacific 2020: Challenges and Opportunities for Growth*. Canberra: AusAID.
- Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade. 2015. *Effective Governance: Strategy for Australia's Aid Investments*. : Australian Government.
- Bertram, Geoff. 1999. "The MIRAB Model Twelve Years On." *The Contemporary Pacific* 11(1) : 105-138.
- Bertram, I. G., and R.F. Watters. 1986. "The MIRAB Process: Earlier Analyses in Context." *Pacific Viewpoint* 27 (1) : 47-59.
- Birkland, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York : M.E.Sharpe.
- Burnside, Graig., and David Dollar. 2000. "Aid, Policies, and Growth." *The American Economic Review* 90 (4) : 847-868.
- Commonwealth Secretariat. 2003. *Commonwealth Regional Consultation Document on Maximising Civil Society's Contribution to Democracy and Development*. Held in Auckland, Aotearoa/ New Zealand, July 21-24, 2003: Commonwealth Secretariat.
- . 2005. *Local Democracy and Good Governance in the Pacific: Report of the Regional Symposium held in Suva, Fiji Islands, December, 2004*.: Commonwealth Secretariat.
- Confederation of Public Sector Unions. 2017. *Media Release: Civil Servants Under Siege*, 28th June.
- Consumer Council of Fiji. 2008. *Submission to Local Government Review Committee on -the Review / Reform of Local Government*. : Consumer Council of Fiji.

- Corrin, Jennifer., and Don Paterson. 2011. *Introduction to South Pacific Law, 3rd Edition*. South Yarra: Palgrave Macmillan.
- Department of Environment. 2006. *National Solid Waste Management Strategy and Action Plan 2006-2010 Draft*. : Government of Fiji.
- . 2008. *National Solid Waste Management Strategy and Action Plan 2008-2010*. : Government of Fiji.
- . 2011. *National Solid Waste Management Strategy 2011-2014*. : Government of Fiji.
- Duncan, Ron. 2004. An Overview of Decentralisation and Local Governance in the Pacific Region. *Paper presented to the Pacific Regional Symposium "Making Local Governance Work."* Held in Suva Fiji Islands, April 8, 2004.: Commonwealth Local Government Forum Pacific Project.
- Durutalo, Alumita Lawaniyavi. 1997. Provincialism and the Crisis of Indigenous Fijian Political Unity. Master's Thesis, University of South Pacific.
- Elmore, Richard E. 1979. "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions." *Political Science Quarterly* 94(4): 601-616.
- Fiji Bureau of Statistics. 2015. *FBoS Release 99: Population and Labor Force Estimates of 2014*. : Government of Fiji.
- . 2016. *Key Statistics: September 2016*. : Government of Fiji.
- Fiji Islands Bureau of Statistics. 2008. *Statistical News, 45, 2008: 2007 Census of Population and Housing*, Suva: Government of Fiji
- Firth, Stewart., Jonathan Fraenkel, and Brij V. Lal. 2009. *The 2006 Military Takeover in Fiji: A Coup to End All Coups?*. Canberra: ANU E Press.
- Gani, Azmat. 2009. "Governance and Foreign Aid." *Journal of International Development* 21 : 112-125.
- Gavidi, Peni., Enrico Strampelli, Rusieli Taukei, and Peter Heckel. 2002. *Suva, Fiji - Waste Management* : SCTF Noumea Seminar-Sustainable Urban Services.
- Goggin, Marcolm L., Ann O'M Bowman, James P Lester, and Laurence J O'Toole. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*.: Scott, Foresman and Company.
- Goldsmith, Michael. 2005. "Theories of Governance and Pacific Microstates: The Cautionary Tale of Tuvalu." *Asia Pacific Viewpoint* 46(2): 105–114.
- Government of Fiji. 2012. *Fiji Budget Estimate 2012*. : Government of Fiji.
- . 2013. *Fiji Budget Estimate 2013*. : Government of Fiji.
- . 2014. *Fiji Budget Estimate 2014*. : Government of Fiji.
- . 2015. *Fiji Budget Estimate 2015*. : Government of Fiji.
- . 2016. *Fiji Budget Estimate 2016-2017*. : Government of Fiji.

- . 2017a. Republic of Fiji Economic and Fiscal Update: *Supplement to the Budget Adress 2017*. : Government of Fiji
- . 2017b. *Fiji Budget Estimate 2017-2018*. : Government of Fiji.
- Graham, Ben., and Hemamala Hettige. 2012. *Independent Evaluation ADB: Supporting Good Governance in the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.
- Grindle, Merilee S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 17(4): 525-548.
- . 2007. "Good Enough Governance Revisited." *Development Policy Review* 25(5) : 553-574.
- . 2017. "Good Governance, R.I.P.: A Critique and and Alternative." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 30(1) :17-22.
- Halapua, Winston. 2003. *Tradition, Lotu and Militarism in Fiji*. Lautoka: Fiji Institute of Applied Studies.
- Hargrove, Erwin G. 1975. *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Hassall, Graham., and Feue Tipu. 2008. "Local Government in the South Pacific Islands." *Commonwealth Journal of Local Governance* 1: 6-29.
- Hassall, Graham., Mili Kaitani, Paul Mae, Feue Tipu, and Laiasiasa Wainikesa. 2011. *Comperative Study on Local Government and Traditional Governance System Interaction in Pacific Island Countries: Background Report on Local Goverment and Traditional System in Pacific Island Countries*.: Governance Program, School of Governance and Development Studies, University of South Pacific.
- Huffer, Elise., and Asofou So'o. 2005. "Beyond Governance in Sāmoa: Understanding Samoan Political Thought." *The Contemporary Pacific* 17(2): 311–333.
- Hughes, Helen. 2002. Aid Has Failed in the Pacific. *Submission Paper to Senate Foreign Affairs, Defense and Trade References Committee, Inquiry into Australia's Relationship with Papua New Guinea and Other Pacific Island Countries*.
- Hydén, Göran. 2011. "Making the State Responsive: Rethinking Governance Theory and Practice." In Göran Hydén and John Samuel, eds., *Making the State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments*.: UNDP.
- Hyman, Mark. 2013. *Guidelines for National Waste Management Strategies: Moving from Challenges to Opportunities*. : United Nations Environment Programme.
- iTaukei Affairs Board. 2016. *iTauki Affairs (Provincial Council) Regulations Village by Laws*. : Government of Fiji.

- Konosu, Reiko. 2011. "Governance Studies in the Pacific Islands." *Yokohama Journal of Social Sciences* 15(6) : 91-100.
- Kooiman, Jon. 2003. *Governing as Governance*. London.: SAGE Publications.
- Lal, Brij V. 2008. *A Time Bomb Lies buried: Fiji's Road To Independence, 1960-1970* : ANU E Press.
- Lal, Padma., Hazel Lim Applegate, and Mahendra Reddy. 2001. "The Land Tenure Dilemma in Fiji: Can Fijian Landowners and Indo-Fijian Tenants Have Their Cake and Eat It Too?" *Pacific Economic Bulletin* 16(2): 106-119.
- Lal, Padma., Margaret Tabunakawai, and Sandeep K Singh. 2007. *Economics of Rural Waste Management in the Rewa Province and Development of a Rural Solid Management Policy for Fiji* : SPREP.
- Larmour, Peter.1998. "Introduction." In Peter Larmour, ed., *Governance and reform in the South Pacific*. Canberra. : National Centre for Development Studies.
- . 1999. "Scale and Governance in the South Pacific." In Mark Turner, ed., *Central-Local Relations in Asia-Pacific*. London: Macmillan Press.
- . 2005. *Foreign Flowers: Institutional Transfer and Good Governance in the Pacific Islands*. Hawai'i: University of Hawai'i Press.
- Lautoka City Council. 2010. *3R Promotion Action Plan (Ver.2)* : Lautoka City Council.
- . 2012. *Solid Waste Management Master Plan for Lautoka City Council*: Lautoka City Council.
- . 2017. Progress Report of Activities for Joint Meeting Waste Management and 3R Monitoring.: Lautoka City Council.
- Lawson, Stephanie. 1996. *Tradition Versus Democracy in the South Pacific: Fiji, Tonga and Western Samoa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Macdonald, Barrie. 1998. " 'Good' Governance and Pacific Islands States." In Peter Larmour, ed., *Governance and Reform in the South Pacific*. Canberra: National Centre for Development Studies.
- Macpherson, Cluny., and La'avasa Macpherson. 1998. "Creeping Paralysis: Dependence and Sovereignty in Peripheral Pacific States." In Peter Larmour, ed., *Governance and Reform in the South Pacific*. Canberra: National Centre for Development Studies.
- Mellor, Thuy., and Jak Jabes. 2004. *Governance in the Pacific: Focus for Action 2005-2009*. Manila: Asian Development Bank.

- Ministry of Strategic Planning, National Development and Statistics. 2014. *A Green Growth Framework for Fiji*. Suva: Government of Fiji.
- Model Towns Charitable Trust. 2017. *Model Towns Charitable Trust Registered Charitable Trust in FIJI, No. 908, October 2017*. : Model Towns Charitable Trust.
- Nadi Town Council. 2011. *Guide for Clean School Program*. 3rd ed.: Nadi Town Council.
- . 2012. *Solid Waste Management Master Plan*. Revised Version.: Nadi Town Council.
- . 2017. *Nadi Town Council 2017 Annual Corporate Plan (Draft)*: Nadi Town Council.
- Naidu, Vijay., and Anawaite Matadradra. 2014. *The Namara (Tiri) Squatter Settlement in Labasa: An In-Depth Study*. Suva: University of the South Pacific.
- Newbury, Colin. 2006. "Bose Vakaturaga: Fiji's Great Council of Chiefs, 1875-2000." *Pacific Studies* 29 (1), (2): 82-127.
- OECD. 1995. *Participatory Development and Good Governance*.: OECD
- People's Community Network. 2016. *Fiji Informal Settement Situation Analysis*.: People's Community Network.
- Peters, Guy B. 2000. "Globalization, Institutions, and Governance." In Guy B. Peters and Donald. J Savoie, eds., *Service, Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Phillips, Tarryn., and Meg Keen. 2016. Sharing the City: Urban Growth and Governance in Suva, Fiji. *SSGM Discussion Paper* 2016 June. : State, Society and Governance in Malanesia, Austratialn National University.
- Pressman, Jeffrey L., and Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. 3rd ed. Barkley: University of California Press.
- Public Service Commission. 2017. *Open Merit Based Recruitment and Selection Guideline, Updated August 2017*. : Government of Fij.
- Putnam, Robert D. 1992. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rahman, Mohammad Habibur., and Sonal Singh. 2011. "Towards Strong Local Governance: Current Reform Scenario in Fiji." *International Journal of Public Administration* 34: 674-681.
- Rahman, Mohammad Habibur., Rafia Naz, and Alka Ashwini Nand. 2013. "Public Sector Reforms in Fiji: Examining Policy Implementation Setting and Administrative Culture." *International Journal of Public Administration* 36 : 982-995.

- Ravuvu, Asesela. 1983. *Vaka i Taukei: The Fijian Way of Life*. Suva: Institute of Pacific Studies of the University of South Pacific,
- Reeves, Paul., Tomasi Rayalu Vakatora, and Vilash Brij Lal. 1996. *The Fiji Islands: Towards a United Future: Report of the Fiji Constitution Review Commission 1996*. Suva: Parliament of Fiji.
- Reilly, Benjamin. 2004. "State Functioning and State Failure in the South Pacific." *Australian Journal of International Affairs* 58(4) : 479-493.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44(4): 652-667.
- . 2007. "Understanding Governance: Ten Years On." *Organization Studies* 28(08): 1243-1264.
- Rika, Nacanieli., Masilina Tuiloa, Nathaniel Tuiseke, and Si'ata Finau-Tavite. 2008. "Accounting and Accountability by Provincial Councils in Fiji: the Case of Namosi." *Australasian Accounting, Business and Finance Journal* 2(1) : 15-36.
- Sabatier, Paul., and Daniel Mazmanian. 1980. "The Implementation of Public Policy." *Policy Studies Journal* 8(4): 538-560.
- Sabatier, Paul A. 1986. "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy* 6(1): 21-48.
- Saldanha, Cedric. 2004. "Strategies for Good Governance in the Pacific." *Asian-Pacific Economic Literature* 18(2) : 30-43.
- Sansom, Graham. 2013. *Principles for Local Government Legislation: Lessons from the Commonwealth Pacific*. : Commonwealth Secretariat.
- SPREP. 2010. *Pacific Regional Solid Waste Management Strategy 2010-2015*. Apia: SPREP.
- . 2016. *Cleaner Pacific 2025: Pacific Regional Waste and Pollution Management Strategy 2016-2025*. Apia: SPREP.
- Suva City Council. 2010. *Corporate Governance Policy, Version 1*. Suva: Suva City Council.
- . 2012. *Annual Corporate Plan 2012*. Suva: Suva City Council.
- . 2017. *Suva City Council Solid Waste Management Master Plan 2018-2027 Draft*. Suva : Suva City Health Services Department.
- Tagivakatini, Serupepeli., Carmen Ferreira, and Fatima Matos. 2016. "Village Governance in Relation to Coastal Resource Management in Fiji: A Case Study of Namada and Navukailagi Villages." *Geography and Spatial Planning Journal* 10: 335-379.

- UNDP. 1998. *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*: Management Development and Governance Division. Lessons-Learned Series No. 1.
- UNEP. 2011. *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. : United Nations Environment Programme.
- UNHABITAT. 2012a. *Fiji: Greater Suva Urban Profile*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- . 2012b. *Fiji: Lautoka City Urban Profile*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- . 2012c. *Fiji: Nadi Town Urban Profile*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- United Nations. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. : United Nations.
- Van Horn., Carl E, and Donald S Van Meter. 1975. "The Policy Implementation Process." *Administration and Society* 6(4): 445-488.
- Ware, Helen. 2005. "Demography, Migration and Conflict in the Pacific." *Journal of Peace Research* 42(4): 435-454.
- Will, Anja Sabine. 2007. *Community-Based Urban Solid Management: A Case Study of Suva, Fiji*. Master's Thesis, Massey University.
- World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World bank.
- . 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2006. *A Decade of Measuring the Quality of Governance: Governance Matters 2006 Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2015a. *Pacific Possible: Long-Term Opportunities and Challenges for Small Pacific Island Countries. Draft Concept Note, July 27, 2015*. :World Bank.
- . 2015b. *Country Engagement Note for the Republic of Fiji for the Period FY2015-2017*. : International Bank for Reconstruction and Employment and International Finance Corporation and Multilateral Investment Guarantee Agency.
- . 2017. *Pacific Possible: Long-term Economic Opportunities and Challenges for Pacific Island Countries*. Washington, D.C.: World Bank.

ウェブサイト

- 国際協力機構. 2017. 『「コンサルタント等契約案件公示（業務実施契約）」 大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクトフェーズ2（グループ2）』（2017年1月11日）
〈https://www2.jica.go.jp/ja/announce/pdf/20170111_161023_1_01.pdf〉
（アクセス日：2017年9月30日）.
- 世界銀行（日本）. 2017. 『地球環境ファシリティ(GEF)』（2013年9月25日）
〈<http://www.worldbank.org/ja/country/japan/brief/gef>〉
（アクセス日：2017年11月22日）
- Australian National University. 2017. *Maps Online*. CartoGIS Services, College of Asia and the Pacific, The Australian National University. (2017)
〈<http://asiapacific.anu.edu.au/mapsonline>〉 (accessed Oct. 1, 2017).
- Commonwealth Local Government Forum. 2017. *Country Profile: The Local Government System in Fiji*. Commonwealth Local Government Forum. (2017)
〈http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Fiji.pdf〉 (accessed June 12, 2017).
- Commonwealth Network. 2017. *Fiji Regional & Local Government*. (2017)
〈http://www.commonwealthofnations.org/sectors-fiji/government/regional_local_government/〉 (accessed Aug. 31, 2017).
- Fiji Live. 2012. *Govt abolishes Great Council of Chiefs*. Fiji Live. (Mar. 14, 2012)
〈<http://fijilive.com/fijilive-print-story.Fijilive>〉 (accessed Oct.12, 2017)
- Government of Fiji. 2017. *Public Service Reform*. Fiji Government Online Portal. (Aug.22, 2017)
〈<http://www.fiji.gov.fj/Govt--Publications/CIVIL-SERVICE-REFORMS.aspx>〉
(accessed Sep. 14, 2017).
- PACNEWS. 2010. *Fiji approves UNDP assistance for development of container recycling system*. PACNEWS. (April. 2, 2010)
〈<http://www.pina.com.fj/?p=pacnews&m=read&o=7003933604>〉 (accessed Nov. 11, 2017)
- People's Community Network of Fiji. 2017. *History*.
〈<https://pcnfiji.wordpress.com/history/>〉 (accessed Oct. 30, 2017)
- South Pacific Community. 2016. *Pacific Island Populations: Estimates and Projections of Demographic Indicators for Selected Years*. Prism. (June 2016)
〈<http://prism.spc.int/>〉 (accessed Nov. 15, 2017).
- World Bank. 2017. *World Bank List of Economies (June 2017)*. (June 2017)
〈<http://databank.worldbank.org/data/download/site-content/CLASS.xls>〉
(accessed Aug. 2, 2017).

付録 インタビュー調査質問書

環境局（組織基本調査及び担当者調査）

Ministry of Environment (Basic Information)	
I Basic Information	
A. Basic information of interviewee	
<ol style="list-style-type: none"> 1 Date of Visit 2 Name of Interviewee 3 Post 4 Age and Sex 5 Academic background /Special Technics 6 Engaging years in Solid Waste Management (SWM) 	
B. Basic information of Organizaon	
<ol style="list-style-type: none"> 1 Organization Structure and a number of the whole staff at the council 2 Name of the section in charge of SWM 3 Numbers of officials in charge of SWM 4 Annuall Budget estimate and closing for 3R and SWM 	
II Questionnaire on the 3R promotion	
C. Implementation status of Laws and Plans relevant to SWM	
<ol style="list-style-type: none"> 1 National Solid Waste Management Strategy and action plan 2011-2014 implementation situation / how indicators are achieved 2 National Solid Waste Management Strategy 2016 Draft current schedule 3 3R Guideline current situation 4 Container Deposit Legislation (CDL) and Refund System current situation 5 Scrap Metal Trade Decree 2011current implementation situation 6 Plastic bag reduce implementation by Environmental Levy Act 2017- current situation 7 What is a main factor of the delay of enforcement? 8 How Stakeholders can participate in a process of policy making 	
D. 3R promotion (and Home Compost)	
<ol style="list-style-type: none"> 1 Current Budget on 3R and compost by the ministry 2 Anual budget for the compost subsidy and implementation rate 3 What was the motivation of creation of compost subsidy? 4 How Ministry of Finance see the implementation of 3R and the subsidy? Sustainable Budget? 	
E. Clean School Program	
<ol style="list-style-type: none"> 1 How cooperative is the Ministry of Health on Clean Schol Programme? Is this program incorporated to the Curriculum? 2 How much budget the Ministry of Environment cover on the CSP? 3 Who is the main implementator in this programme? Municipality, MOE or MOH? Who coordinate? 	
F. Monitoring of 3R programmes at Muicipalities and policy evaluation	
G. Coordination with other actors for 3R programmes	
<ol style="list-style-type: none"> 1 Who are the main partners in 3R? 2 Among them, who plays the most important role and how it contribute to the 3R? 3 Is there any official coordinating method or system with those ministries such as MOH, MOE, DOLG, and the others? 4 How does the MOE share values and information on 3R with Municipalities? Through meetings, delegating policies, official advice? 5 Are those methods are formalised (such as designated by laws) or informal? 6 Is there any coordinating meeting with Provincial councils and/or District officer at local level? 7 If any, are those meetings held for any local issues or exclusively for SWM? 8 What kind of supports or cooperation do donners do in SWM? 9 What kind of relationship is it with SWM specialist at univiersities and/or environmental consulting firms? 10 Is there any possibility to incorporate administrative jurisdiction of LRA from MOH to MOE in terms of SWM? 11 How does MOE work on the SWM issues which arise in peri-urban areas or in provinces? 	

III Individual Questionnaire	
A. Basic Information *individual information on this part of questionnaire will not be implied in the thesis	
1 Name	
2 Post	
3 Age and Sex	
4 Academic background /Special Technics	
5 Engaging years in Solid Waste Management (SWM)	
B. About Solid Waste Management implementation in Fiji	
1 How do you evaluate the current implementation on a 5-point scale, from 5 as the top to 1 as the bottom?	
2 If the current implementation has slowed or delayed, what do you think is an obstacle ? Shortage of officials, Not enough budget allocation, Bureaucratic relationship between ministries, can't have cooperation from the organization, can't have enough cooperation from municipalities, low interest in communities, there is a climate that policies are not implemented well, and other reason	
3 What do you think the importance of SWM?	
4 What do you try to inform to the public in regard with SWM?	
C. 3R promotion	
1 Do you think 3R promotion activities are well implemented? (yes or no)	
2 And what do you think the factor is?	
3 How much cooperative is each ministry which is involved in 3R programme on a 5-point scale?	
4 Ministry of Health	
5 Ministry of Education	
6 Department of Local Government	
7 Other ministries	
8 How much do you think the Government evaluate 3R programme on a 5-point scale?	
9 and on what point do you think the government evaluate especially? It can reduce waste generation, easy to get involved, good for environment, good for child education, good for communities, it makes communities clean, it will foster civic pride, it can reduce community work, it can reduce municipal expenditure, it can reduce governmental expenditure, and other reasons	
10 How much do you think the public evaluate 3R programme on a 5-point scale?	
11 And on what point do you think the government evaluate especially? It can reduce waste generation, easy to get involved, good for environment, good for child education, good for communities, it makes communities clean, it will foster civic pride, it can reduce community work, it can reduce municipal expenditure, it can reduce governmental expenditure, and other reasons	
D. Relationship with Municipalities	
1 How much do you think the relationship with municipalities are well on a 5-point scale?	
2 What are municipalities to the Ministry of Environment in SWM?	
3 What do you think the most important point of implementing SWM policies?	
4 What do you try to convey to the communities?	
E For the future	
1 What do you think is an agenda for the next step for sound SWM implementation?	

地方自治体（組織基本調査及び担当者調査）

Municipal Council (Basic Questionnaire)	
I Basic Information	
A. Basic information of interviewee	
<ol style="list-style-type: none"> 1 Date of Visit 2 Name of Interviewee 3 Post 4 Age and Sex 5 Academic background /Special Technics 6 Engaging years in Solid Waste Management (SWM) 	
B. Basic information of Organizaon	
<ol style="list-style-type: none"> 1 Organization Structure and a number of the whole staff at the council 2 Name of the section in charge of SWM 3 Numbers of officials and staff in charge of Solid Waste Management at the council in detail 4 What kinds of specific qualifications do Health Inspectors need? 5 How many qualified officials does the council have? 6 Request: Minicipal annual report and budgetary documets 7 Request: Annuall Budget estimate and closing for 3R and SWM 	
II Questionnaire on the 3R promotion	
C. Current status of making 3R master plan or related strategies	
<ol style="list-style-type: none"> 1 Please let me know current status of 3R Master plan or related strategies 2 Is there any stakeholder involvement to the plan making and how they can participate? 3 Is there any framework that the council should disclose the implementation states to the public And if any, how? 	
D. On the concrete 3R project	
<ol style="list-style-type: none"> 1 please let me know about a good implementation case and its possible factor 2 Please let me know about a bad implementation case and its possible factor 3 How does the council monitor the 3R programme? 	
E. Coordination with other actors for 3R programmes *council only	
<ol style="list-style-type: none"> 1 Who are the main partners in 3R? 2 Among them, who plays the most important role and how it contributes to the 3R? 3 Is there any official coordinating method or system with those ministries such as MOH, MOE, DOLG, and the others? 4 How does the Ministry of Environment share values and information on 3R with Municipalities? Through meetings, delegating policies, official advice? 5 Are those methods are formalised (such as designated by laws) or informal? *6 Does the council need to report the progress of the 3R programmes to the MOE or other ministries? How? 7 Is there any coordinating meeting with Provincial councils and/or District officer at local level? 8 If any, are those meetings held for any local issues or exclusively for SWM? 9 What kind of support or coordination do donors do in SWM? 10 What kind of relationship is it with SWM specialist at universities and/or environmental consulting firms? *11 Is there any joint workshops or trainings with other municipalities very often? How do they work for the coucil's 3R activities? *12 How is the relationship of Health Inspectors whithin other municipalities? *13 How does the council work on the SWM issues which arise in peri-urban areas or in provinces? 	
F. The position of local governments	
<ol style="list-style-type: none"> 1 How can it be described the relationship between the central and local governments? 2 How much description does the municipality have in the Health, Sanitary, SWM sector? 3 What does the council see "decentralization"? 	

III Individual Questionnaire	
A. Basic Information *Individual information on this part of questionnaire will not be implied in the thesis	
1 Name 2 Post 3 Age and Sex 4 Academic background /Special Technics 5 Engaging years in Solid Waste Management (SWM)	
B. About Solid Waste Management implementation of the Municipae Council	
1 How do you evaluate the current implementation on a 5-point scale, from 5 as the top to 1 as the bottom? 2 If the current implementation has slowed or delayed, what do you think is an obstacle ? Shortage of officials, Not enough budget allocation, Bureaucratic relationship between ministries, can't have cooperation from the organization, can't have enough cooperation from municipalities, low interst in communities, there is a climate that policies are not implemented well, and other reasons	
C. 3R promotion	
1 Do you think 3R promotion activities are well implemented in Fjiji? (yes or no) 2 And what do you think the factor is? 3 How much cooperative is each ministry which is involved in 3R programme on a 5-point scale? 4 Ministry of Health 5 Ministry of Education 6 Department of Local Government 7 Other ministries 8 How much do you think the council executive evaluate 3R programme on a 5-point scale?	
9 and on what point do you think the executives evaluate espacially? It can reduce waste generation, easy to get involved, good for the environment, good for child education, good for communities, it makes communities clean, the council can contribute to the society, the council will get a right approval from the society, it will foster civic pride, it can reduce community work, it can reduce municipal expenditure, it can reduce governmental expenditure, and other reasons 10 How much do you think the public evaluate 3R programme on a 5-point scale? 11 and on what point do you think the public evaluate espacially? It can reduce waste generation, easy to get involved, good for the environment, good for child education, good for communities, it makes communities clean, it will foster civic pride, it can reduce community work, it can reduce municipal expenditure, it can reduce governmental expenditure, other reasons	
D. Relationship with the Ministry of Environment	
1 How much do you think the relationship with the MOE is well on a 5-point scale? 2 What is the Ministry of Environment to the council in SWM? 3 What do you think the most effective way of working together with the MOE?	
E. About your motivation in implementation of SWM	
1 What is your code of conduct, your professionalism or your pride in SWM implementation? 2 How well do you think you are aware of SWM related laws, acts, strategies? 3 Do you think your skill and knowledge of SWM helps in implementing SWM? 3 How much will you grade the participation and cooperaton from Communities or Schools on a 5-point scale? 4 What do you hope them to do for the future? 5 What do you think the most important point in implementing SWM policies? 6 What have you tried to convey to the communities?	
F. For the future	
1 What do you think is an agenda for the next step for sound SWM implementation?	

コミュニティ（組織調査）

I Basic Information of the community	
A. Basic information of interviewee	
1 Date of Visit	
2 Name of Interviewee	
3 Post	
4 Age and Sex	
5 Academic background /Special Technics	
6 Engaging years in 3R activities	
B. Basic information of Organizaton	
1 Organization name and address	
2 Organizatoin composition (number of residences, number of students)	
3 Compsition in detail (races, religion, generations)	
4 Who is a leader or main actors in 3R activities in the organization? (Committee, Head teacher, etc.)	
5 How do the community members contribute to the 3R activities in the organization?	
6 Since when the community/organization has been promoting 3R?	
7 Request: any brochure or report of the organization	
II Questionnaire	
C. About 3R activities at the oommunity	
1 What is your role in the activities? How did you get involved in that role?	
2 How do you get to know the knowledge and skills of 3R promotion, how do you try to improve them?	
3 What is your motivation to promote 3R activities?	
4 How much portion of the community participate in the 3R activities? And how much do you evaluate their positiveness on a five-points scale?	
D. The scheme of doing collaborative 3R activities at the community	
1 Other than yourself, who are working closely and actively in 3R promotion?	
2 Is there any 3R related rules in the community?	
3 If any, how was the rule formulated?	
4 Is there any monitoring scheme on 3R activities in the community?	
5 If any, by who and how?	
6 Within the community, what kind of relationship is formulated between the 3R leaders, residents and other committee members?	
7 If there any penalties or rewards in regards with 3R activities?	
8 How much cost does the community have to bare to do 3R activities, and who own the cost?	

E. Participating Intensive	
<p>1 Is there any changes arising in your community since the commencement? What is that?</p> <p>2 Please let me know a positive avaluations on the activities</p> <p style="padding-left: 40px;">It can reduce waste generation, easy to get involved, good for the environment, good for child education, good for the community, it makes the community clean, community members can contribute to the society, the commynity will get a right approval from the society, it will foster civic pride, it can reduce community work, it can reduce municipal expenditure, it can reduce governmental expenditure, and other reasons</p> <p>3 Pleae let me know a negative avaluation on the activities</p> <p style="padding-left: 40px;">It costs somehow, it takes time, bad oder, litte changes, difficult to have cooperation from community members, little cooperation from municipality, and other reasons</p> <p>4 What do you think the most important point of promoting 3R activities?</p> <p>5 What do you try to convey to the community members?</p> <p>6 How do you recognize the role of the Ministry of Environment and the municipality which are in charge of SWM?</p> <p>7 Do you assume that the community should continue this 3R promotion? Yes or No</p> <p>8 What do you think is an agenda for the next step for sound 3R promotion?</p>	