

フィジーにおけるローカルガバナンスと 政策実施の有効性

——固形廃棄物管理政策を事例として—— (1)

鴻 巣 玲 子

目次

はじめに

1 開発援助とローカルガバナンス

- 1-1 開発援助におけるガバナンスの概念
- 1-2 「グッドガバナンス」概念の浸透と批判
- 1-3 ガバナンス研究とローカルガバナンス

2 政策実施過程の分析手法

- 2-1 政策対象と政策の実効性
- 2-2 政策実施過程分析の理論
- 2-3 仮説の設定

3 分析対象の概要

- 3-1 南太平洋島嶼地域の特性及び先行研究
- 3-2 フィジーの統治機構
- 3-3 フィジーの地方自治制度
- 3-4 政策実施過程におけるフィジーの地方自治体の位置付け

4 固形廃棄物管理政策におけるフィジーの行政機能

- 4-1 フィジー政府による固形廃棄物管理の政策体系及び所管
- 4-2 地方レベルにおける固形廃棄物行政の現状
- 4-3 廃棄物管理行政にかかわる主なアクターの関係性

(以上、本号)

5 事例分析によるフィジーにおけるローカルガバナンスの把握

- 5-1 分析の手順
- 5-2 中央レベルでの固形廃棄物管理政策の実施状況
- 5-3 地方自治体における固形廃棄物管理政策の実施状況
- 5-4 政策実施過程における各アクターの特徴
- 5-5 政策実施を促進させるその他の要素

6 結論

おわりに

参考文献

はじめに

「ガバナンス」は開発援助分野において広く使用されている用語である。国際援助機関の立場により対象とする範囲や意味合いは異なるが、共通要素として、行政機能の効果や効率性、透明性・説明責任、政権や政策の手続的な正当性、法の支配、関係アクターや社会の構成員の意思決定や執行への参加があげられる。一方、ガバナンス概念の浸透とともに、国際援助機関は援助の有効性を確保するために、「グッドガバナンス」を援助のコンディショナリティとして課し、開発途上国に行政の改革を求めるよう

になった。「ガバナンス」そのものは中立的な概念であり、その国や地域の統治のありようを表すのに対し、「グッドガバナンス」は民主化や市場化を含めた規範として活用されており、無条件に援助や開発の要素とすることへの批判もなされている。

「グッドガバナンス」概念は開発援助政策の目的や条件と密接不可分に論じられるが、政策が実施される際の要件とその実施過程を取り巻くガバナンスの現状や特徴に着目することで、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可能であると思われる。そこで、本稿の研究課題を「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。」とし、政策実施研究の分析手法を用いて、南太平洋島嶼地域の政治・経済の中心であるフィジーを事例にこれを確認することとした。はじめにガバナンス概念や分析枠組の整理を行ったうえで、分析対象となるフィジーの統治機構や行政制度を確認し、具体的な分析分野として取り上げる固形廃棄物管理政策におけるフィジーの行政機能について、政策実施体系及び中央地方政府の関係を中心に分析を行う。続いて固形廃棄物管理政策の実施状況に関するインタビュー調査の分析結果から、南太平洋島嶼地域の事例という限定的な分析ではあるが、住民に身近な政策実施の有効性は、行政サービスを担うストリートレベルの公務員の能力や政策実施にかかわるアクターの協力、対象となるコミュニティにおける規範の存在といった要素に左右される、という仮説の検証を試みる¹⁾。

1 開発援助とローカルガバナンス

1-1 開発援助におけるガバナンスの概念

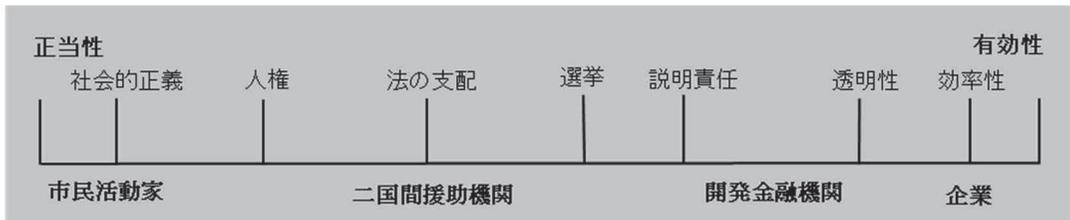
開発援助分野において「ガバナンス」という用語が初めて登場したのは、1989年の世界銀行のサブサハラ・アフリカ支援に関する報告書である。世界銀行はこの報告書の中で、1980年代の構造調整の努力にもかかわらず、アフリカが低い経済成長を示す原因は公共セクターの失敗にあると指摘し、経済発展に向けたガバナンスを確立するための政治改革を指摘した(World Bank 1989)。こうして1990年代以降、開発援助の分野ではガバナンスを重視する議論が広まっていった。各開発援助機関がどの範囲までをガバナンスの対象とするか、あるいは何をガバナンスとして重要視するかによって定義や解釈は異なり、政治体制を含むガバナ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)。

1-2 「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

1) 本稿で使用する「コミュニティ」という言葉は、基本的に生活圏を中心とした住民の集合体(共同体)、あるいは生活圏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学校もコミュニティに分類している。なお、特定の住民団体を指す場合には、特に「地域コミュニティ」という用語を

使用する。また、「ローカル」という言葉は、一般的には「地方」という意味で使用されるが、本稿では、政策実施が住民に対して行われる場を中心として、そこに住む者の生活圏や文化圏、その土地・地域に適用される制度や特有の慣習などの枠組が共有される圏域を「ローカル」と位置付けている。



出所 Hydén (2011: 9)

図1 主要アクターがガバナンス分野で重点を置く位置

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について、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を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²⁾。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)。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³⁾。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

2) 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)。

3) 代表的なものとしては、世界銀行の“Worldwide Governance Indicator”や、トランスパレンシー・インターナショナルの“Corruption Perception Index”などがある。

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.

1-3 ガバナンス研究とローカルガバナンス

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⁴⁾. 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).

また、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).

4) 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).

- (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。

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）。

本稿では、これらの研究を踏まえ、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る。さらに、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」として捉えることとする。

2 政策実施過程の分析手法

2-1 政策対象と政策の実効性

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。

また、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不可欠となる。実際のガバナンスの態様は、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。そこで本稿では、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実施過程の分析を行うとともに、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に焦点をあて分析することで、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を確認する。

2-2 政策実施過程分析の理論

政策実施過程の分析手法には、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。本稿では主としてボトムアップ・アプローチを用いて政策実施過程の分析を行い、廃棄物管理政策など地方レベルでの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ける分析手法としてボトムアップ・アプローチが有効であること、また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。

政策実施に関する先行研究について簡単に整理を行うと、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 (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・アプローチとは、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。一方で、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こと、分析の際に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ことから、民間セクター、ストリートレベルの公務員やロー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などの批判がある。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ことや、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、という批判がある (Sabatier 1986)。

これに対し、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. リプスキーによる「ストリートレベルの官僚」の研究 (Lipsky 1980; リプスキー 1986)⁵⁾ 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

5) 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。

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、政策実施過程の分析手法は、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)。よって、本稿では主としてボトムアップ・アプローチによる事例分析を試みる。

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ったことで、研究者の関心が低下している側面もある。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。

なお、政策実施研究においては、一般的に中央政府により政策が立案された後、一定の期間

を経て地方レベルにおける政策実施主体により遅滞なく政策が実施されたことをもって有効な政策実施がなされたとみなす。他方で、実施過程で当初の政策目的が実施現場で矮小化されたり変更されたり、あるいは実施が放置されたりする事例については、政策実施が有効ではないとする。したがって本稿では、政策実施の有効性の確認は、中央政府が立案し地方自治体が執行するとされた政策が、実際にローカルレベルにおいて実施目的に沿って順調に実施されているかどうかについて行うものとし、その実施状況について、自治体計画上の位置付けや職員の主体性、サービスの受け手側のコミュニティの協力の状況等を分析することで総合的に判断することとする。政策実施の結果であるアウトプットやその上位目標である結果からもたらされるアウトカムを指標として設定し、その達成度をもって政策実施が有効に行われたと評価するものではない。

2-3 仮説の設定

政策実施研究の分析枠組を用いれば、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、援助政策の目的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有し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。

以上のことをふまえると、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。本稿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、先行研究においてボトムアップ・アプローチを用いて分析する際の主要な分析対象として取り上げられている項目(要素)を参考に、次のような仮説を設定し、その詳細を文献調査及びインタビュー調査によって明らかにする。

(1) 実施主体である地方自治体職員的能力

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、基本的な行政機構である権限、財源、責任のピラミッド組織という基本構造が機能していれば、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

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) 実施に参加するコミュニティ内の規範の有無
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) 政策実施過程に影響を及ぼす中央地方政府関係

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であるが、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。

(5) 「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。

3 分析対象の概要

3-1 南太平洋島嶼地域の特性及び先行研究

本稿の分析対象とする南太平洋島嶼地域には、独立国12か国を含む22の政治単位があり、概して人口規模は小さく国土も狭小である。社会構造や経済構造は国ごとに異なるが、国土の拡散性や狭隘性といった地理的課題や、MIRABモデルに代表される島嶼地域特有の経済構造⁶⁾など共通した開発課題を有している。また、世界平均と比較して一人当たり受取援助額が極めて高いにもかかわらず慢性的に低い経済成長を示し、フィジーにおける度重な

6) 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、南太平洋島嶼地域の小規模島嶼国に特有の経済的特性、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いう(Bertram 1999)。

るクーデターをはじめ、1990年代から2000年代にかけて複数の国で政情不安が発生すると、統治能力や援助政策の有効性が疑問視されるようになった。

このような状況を背景として、当該地域の社会科学分野における研究には、リージョナルなガバナンスに関する研究や、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が多い。特に、特定の国家・地域に関するガバナンス研究については、フィジーに関する研究が圧倒的に多く、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、英国の植民地時代に新たに創造された「伝統」の慣習的権威層による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。フィジー以外の国についても、サモアにおける伝統と西歐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もみられる。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 (慣習的首長だけでなく、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が指摘されている。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。

一方、本稿で事例として取り上げる廃棄物管理行政は、地方レベルの行政機関が主体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であり、参考となる先行研究は乏しい⁷⁾。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ていない。また、本稿が扱う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は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、本稿では、上記の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の確認に加え、政策実施現場へのインタビュー調査を通じて現状を把握する。

3-2 フィジーの統治機構

本稿の具体的分析対象であるフィジー (Republic of Fiji) は、約330の島から成る南太平洋島嶼地域の社会経済の中心国家である。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

7) 同様の課題認識から、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)、本稿も参考資料として活用した。

あり、約87万人の人口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⁸⁾。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⁹⁾。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。

フィジーの統治機構は、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が土台となっている。また、植民地時代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)ガバナンスの仕組み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る時代が長く続き、統治制度においても先住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。

都市部の地方自治体では、村落部との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¹⁰⁾。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、後段で述べる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¹¹⁾が、土地のリースが困難であることから近隣自治体の処分場を有料で使用している自治体もある。

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点を特に認識する必要がある。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が、植民地時代に導入された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続し、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、ある政策を導入する際に、対象分野や地域にお

10) 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(Naidu and Matadradra 2014; Phillips and Keen 2016)。

11) EUの援助によるビティ・レブ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。

8) 2007年フィジー政府国勢調査から算出した(Fiji Islands Bureau of Statistics 2008)。

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

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。

3-3 フィジーの地方自治制度

フィジーの地方自治の仕組みは、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、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。地方自治体法では、地方自治体議会の構成、議員の資格、有権者の資格、選挙等に関する規定をはじめ、CEO（首席行政官）や衛生検査官、建築士など議会が任命する職員に関する規定、自主財源である固定資産税（レート）に関する規定、地方自治体議会の権限及び義務に関する規定等を置いている。2006年のクーデター後、2008年に予定されていた選挙が行われなかったことから議員任期が失効し（Commonwealth Local Government Forum 2017）、当面、各自治体議会には特別行政官が任命¹²⁾されている。また、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）。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）に分けたうえで、都市公衆衛生地域における都市衛生機関（Urban Local Authority）は市及

び町の地方自治体、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しては先住民関係法に基本的な自治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。

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¹³⁾。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。これら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1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。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。

12) 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、大臣が特別行政官を2名以上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、職員が担うすべての権利、権力、義務や機能を有することが規定された。

13) 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1 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

3-4 政策実施過程におけるフィジーの地方自治体の位置付け

地方自治体を管轄する地方自治体・住宅・環境省は、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。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、各自治体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が地方自治体法に規定されていないことや、地方自治体局の恒常的な人材不足、記録管理の不適切さが指摘されている (Auditor General of the Republic of Fiji 2014)。

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。一方、地方自治体側は、2006年のクーデターを受けた2008年の地方自治体改革により、これまでの議会選出首長ではなく、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た結果、政策実施過程に政治的な影響を直接強く受けることとなり、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じている。本来であれば特別行政官と自治体政策レベルでのマネジメントをつかさどるCEOとの責任が明確に区別されるべきであるが、実務的には両者の責任の範囲は不明確で、担当省庁内でもその理解に差が生じ、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 2012: 13)。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もある。

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¹⁴⁾、

14) 地方自治体法第125条に地方自治体による先住系フィジー人村への法的関与に関する特別規定が置かれている。

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。実際にフィジーの首都が置かれているスバ市役所の歳入歳出状況からは、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確認できる¹⁵⁾。

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ことができる。

- (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¹⁶⁾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、地方自治体の法定権限は限定的で外形的な裁量は小さいが、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

15) 2012年スバ市役所年次法人計画によれば、2012年末日時点でのスバ市の歳入歳出の計画予算額は、歳出予算額25,586,258フィジードル（以下「FJD」という。）、歳出予算額24,181,798 FJDとなっており、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分野に対する歳出となっている（Suva City Council (2012)）。

16) ここでいう「効率性」には、国（中央政府）の行政サービスが平均的・標準的となりやすく、さらに画一的かつ硬直的なものになりやすいことから、地域の状況とニーズの判断は国よりも地方自治体の方が優れているという考え方に沿った資源配分の効率性の考え方（村松・北山：4）に加え、特に南太平洋島嶼地域の特徴である国土の遠隔性などの地理的課題や地方政府における人材面・財政面での課題から、住民に身近なレベルに地方自治体が存在する地域では、中央政府の出先機関と機能及び役割を住み分けするという機能分担の効率性の考え方も含む。

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。

4 固形廃棄物管理政策におけるフィジーの行政機能

4-1 フィジー政府による固形廃棄物管理の政策体系及び所管

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（固形廃棄物管理戦略2011）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。この他に上位計画として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”がある。

また、廃棄物管理行政の中央政府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¹⁷⁾。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¹⁸⁾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。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先住系フィジー人を対象とした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。

17) 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2004:22)。

18) 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2008:42)。

4-2 地方レベルにおける固形廃棄物行政の現状

地方レベルで行われている代表的な固形廃棄物行政の現状について、家庭用ごみの収集業務を例にとると、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、スバ市役所やスバ市近郊のナシヌ町役場では、収集ごみ容器1つにつき手数料を徴収している。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2008:7)。2004年のフィジー政府予算案によれば、地方衛生機関向け廃棄物事業予算8,000 FJD¹⁹⁾のうち、収集を行っている3機関にそれぞれ1,000 FJD、残り13機関に合計5,000 FJD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2004:21)。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・カウンシルは、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)。したがって、都市部の地方自治体以外でのごみ収集業務のサービス水準は高くなく、また地域によって実施内容も大きく異なっている。

このように、フィジー国内では、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関とその管轄等を整

19) 2004年の為替レートを1 FJD ≒ 65円として計算すると約52万円である。

表 2 廃棄物管理を行う行政機関の根拠法及び管轄省庁

対象地域	担当行政機関	数	根拠法及び管轄省庁
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	プロビンシャルカOUNシル	14	先住民関係法/先住民関係省

出所 筆者作成

理すると表2のようになる。

4-3 廃棄物管理行政にかかわる主なアクターの関係性

表3は、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の一覧である。この表によれば、環境局は政府機関として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、都市部においては地方自治体が廃棄物収集及び処理の実施主体であり、その自治体を管轄するの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、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。

このように、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結果は、次のように整理できる。

- (1) フィジー政府による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) 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、対象地域によって行政機関の管轄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。
- (3) 廃棄物管理にかかわ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

表3 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

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といえることができる。

ここまで、政策実施の有効性とローカルガバナンスの関係性を論ずるにあたり、フィジーにおける固形廃棄物管理政策を分析対象に掲げ、政策実施研究における分析手法を整理し、仮説を設定した上で、分析対象に関する先行研究及び行政制度等を概説した。また、廃棄物政策分野を題材に、フィジーの中央地方政府の行政機能について既存文献を用いて分析し、現状に関する仮定を抽出した。次稿では事例分析として、

固形廃棄物管理分野における具体的なプログラムである3R (Reduce, Reuse, Recycle) の取組の実施過程を対象に、政策形成主体である中央政府及び政策実施主体である地方自治体の双方における政策実施状況と、政策実施過程における各アクターの特徴等について分析を行う。主に政策実施現場を中心としたボトムアップ型の活動について、自治体職員やコミュニティへのインタビュー調査を通じて実施の有効性に寄与する要素の分析を行い、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。(続く)

参考文献

- 稲田十一. 2006. 「『ガバナンス』論をめぐる国際的潮流—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.
- 岩崎育夫. 2006. 「シンガポールの開発とグッド・ガバナンス—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.
- 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.
- 外務省. 2017. 『2016年版 開発協力白書 日本の国際協力』外務省.
- 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.
- 国際協力機構. 2004. 『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.
- 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.
- 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.
- 堀雅春. 2017. 『現代行政学とガバナンス研究』東信堂.
- 松下圭一. 1991. 『政策型思考と政治』東京大学出版会.
- 真山達志. 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.
- 村松岐夫・北山俊哉. 2010. 「現代国家における地方自治」 村松岐夫編『テキストブック 地方自治 (第2版)』東洋経済新報社.
- リプスキー, 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.
- 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*.
- Bertram, Geoff. 1999. "The MIRAB Model Twelve Years On." *The Contemporary Pacific* 11 (1): 105-138.
- Birkland, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M. E. Sharpe.
- Commonwealth Local Government Forum. 2017. *Country Profile: The Local Government System in Fiji*. Commonwealth Local Government Forum. < http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Fiji.pdf > (accessed June 12, 2017).
- Commonwealth Network. 2017. *Fiji Regional & Local Government*. < http://www.commonwealthofnations.org/sectors-fiji/government/regional_local_government/ > (accessed Aug. 31, 2017).
- Department of Environment. 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.
- 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.
- Fiji Islands Bureau of Statistics. 2008. *Statistical News, 45, 2008: 2007 Census of Population and Housing*. Suva: Government of Fiji
- Goggin, Marcolm L., Ann O'M Bowman, James P. Lester, and Laurence J. O'Toole, Jr. 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.
- 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 an 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., 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 Government 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.
- 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.
- Kooiman, Jon. 2003. *Governing as Governance*. London.: SAGE Publications.
- Larmour, Peter. 1999. "Scale and Governance in the South Pacific." In Mark Turner, ed., *Central-Local Relations in Asia-Pacific*. London: Macmillan Press.
- 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.
- Ministry of Strategic Planning, National Development and Statistics. 2014. *A Green Growth Framework for Fiji*. Suva: Government of Fiji.
- Naidu, Vijay. and Anawaite Matadradra. 2014. *The Namara (Tiri) Squatter Settlement in Labasa: An In-Depth Study*. Suva: University of the South Pacific.
- 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 Malasia, Austratlian 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.
- Rahman, Mohammad Habibur. and Sonal Singh. 2011. "Towards Strong Local Governance: Current Reform Scenario in Fiji." *International Journal of Public Administration* 34: 674-681.
- 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.
- 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.
- Sansom, Graham. 2013. *Principles for Local Government Legislation: Lessons from the Commonwealth Pacific*.: Commonwealth Secretariat.
- Suva City Council. 2012. *Annual Corporate Plan 2012*. Suva: Suva City Council.
- . 2018. *Suva City Council Solid Waste Management Master Plan 2018-2027*. Suva : Suva City Health Services Department.
- UNHABITAT. 2012. *Fiji: Greater Suva Urban Profile*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Van Horn, Carl E., and Donald S. Van Meter. 1975. "The Policy Implementation Process." *Administration and Society* 6 (4): 445-488.
- 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.

[このす れいこ 横浜国立大学大学院国際社会科学研究所博士課程修了]

