

ワシントンDC開発フォーラム

www.developmentforum.org

地方分権化の中での開発の課題

2002年11月20日、ワシントンDCにて、政府、実施機関、世銀グループ・米州開銀・IMF、企業、NGO、シンクタンク・大学、メディア等の経済協力関係者約25名が、地方分権化の中での開発の課題について、個人の資格で意見交換を行ったところ、概要次の通り。

【ポイント】

1. アジアにおける地方分権化の進展、そして開発における知識の役割の増大を踏まえて、地方自治体に焦点を当て、地方自治体が直面するセクター横断的な問題状況に対応するような新しいキャパシティー・ビルディングのアプローチが必要となってきた。その中で、キャパシティー・ビルディングと融資を連動させたり、関連パートナーの強化が必要である。世界銀行としては、その新しいキャパシティー・ビルディングのアプローチとして、地方自治体が自ら開発戦略を立案することを支援し（CDS）、アジア地域における都市間知識交流ネットワークの構築を支援している（infoCity）。
2. 都市間知識交流ネットワークは、各国の都市間の知識交流を促進し、ひいては開発投資誘導に関する都市間の競争的環境を整備することにより、地方自治体の自立的な行政能力の強化を図るものである。アジア全域の都市間知識交流を促進するメカニズムとして、インターネットやフェース・トゥ・フェースの多様なコミュニケーション・ツールを用いている。
3. アジア全域における活動を連動させる実施主体の確立、そして知識交流に関する明確なルールの確立・共有が今後の課題となっている。このような課題を解決しながら、都市開発において大切な個別具体的な政策課題についての迅速な情報共有ツールとして、都市間知識ネットワークの利点を最大限活用し、その自立的成長を図る必要がある。

冒頭プレゼンテーション担当：川島宏一（かわしま・ひろいち）

1984年建設省（現国土交通省）入省、1991年マサチューセッツ工科大学(MIT)、都市計画修士、1991-92年インドネシア住宅担当国務大臣府住宅・都市開発アドバイザー、1994-97年北九州市都市開発部長、1998年6月より世界銀行・東アジア太平洋局上席都市開発専門官。

(プレゼンテーション内容は発表者個人の見解であり、所属先、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。)

【冒頭プレゼンテーション(川島宏一氏)】

1. はじめに

現在、世界銀行東アジア局都市開発課において東アジアの地方自治体の能力開発に関する業務に携わっている。本日は皆さんからの率直な指摘をうかがいたく、議論を進めさせていただきたい。地方分権化に対応しての世界銀行(以下、世銀)での取り組みということで、地方分権化に関する問題提起といった一般論というよりは、むしろ具体的なプロジェクト内容紹介し、それをベースに議論をしたい。

2. 地方分権化の背景

(1) アジアにおける地方分権化の進展

地方分権化の大きな背景として、アジアにおける地方分権化の進展について触れたい。最近数年のアジア各国の公的支出の統計をみれば、中国では7割、フィリピンでは4割、インドネシアでは2.5~3.5割の公的サービス支出が地方自治体から支出されている。まさに市民の公的サービス決定が地方自治体でなされるという事実であり、地方自治体の比重が高まっていることを如実に表すものである。

また、世銀の都市開発プロジェクトとしては、都市部、人口密度の高い地域を中心に貸付を行っているわけだが、地方自治体自身がプロジェクト実施主体としてかなりの責任を持って主体的に関与している比率が増えてきていると言える。中国は世銀にとっての東アジア最大の顧客だが、世銀の都市開発プロジェクトの全実施主体が地方自治体である。もちろん貸付は国の補償が前提だが、契約の中で実際の個別事業実施主体は地方自治体となっている。100%の中国に並んで、フィリピンでは27%、インドネシアでは9割という高い比率で地方自治体が実施主体となっている。

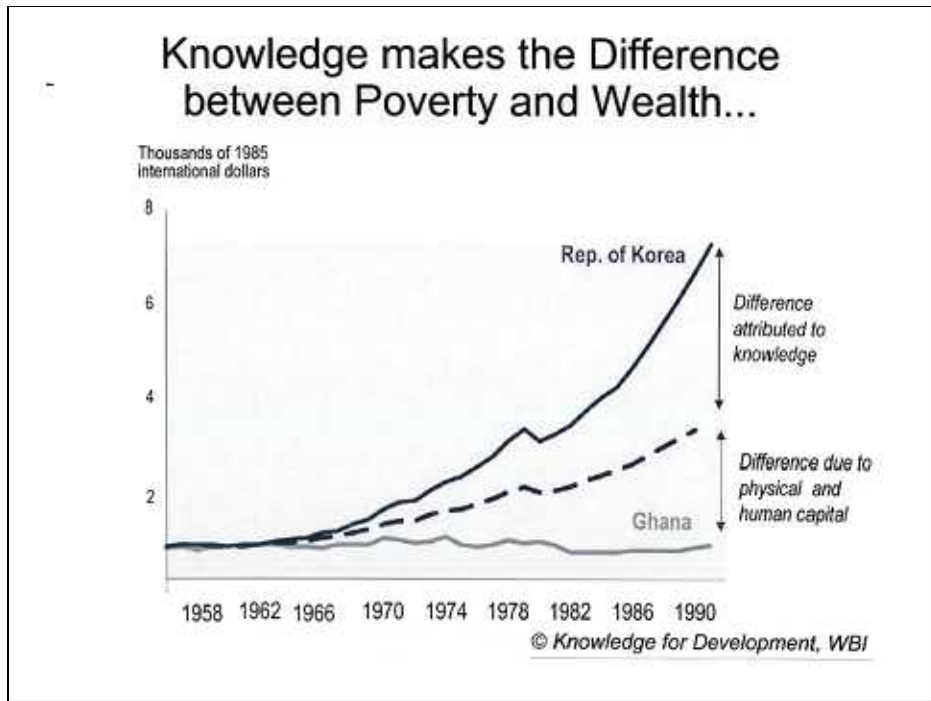
このような状況の中で、全体の比率のみならず、個々のプロジェクトにおいても地方自治体の役割が増していることは事実であり、数字のみならず事業実施上の質にも大きな影響を与えるようになってきている。ということで、地方自治体の能力強化が大きな課題になってきた。

(2) 開発における知識の役割の増大

近年、世銀は知識銀行(ナレッジバンク)を標榜し、開発における知識の重要性を強調しており、98~99年の世界開発報告書において知識と開発との関係を取り上げている。同報告書に掲載されたグラフ(下記グラフ1)をみれば、1950年代においてガーナと韓

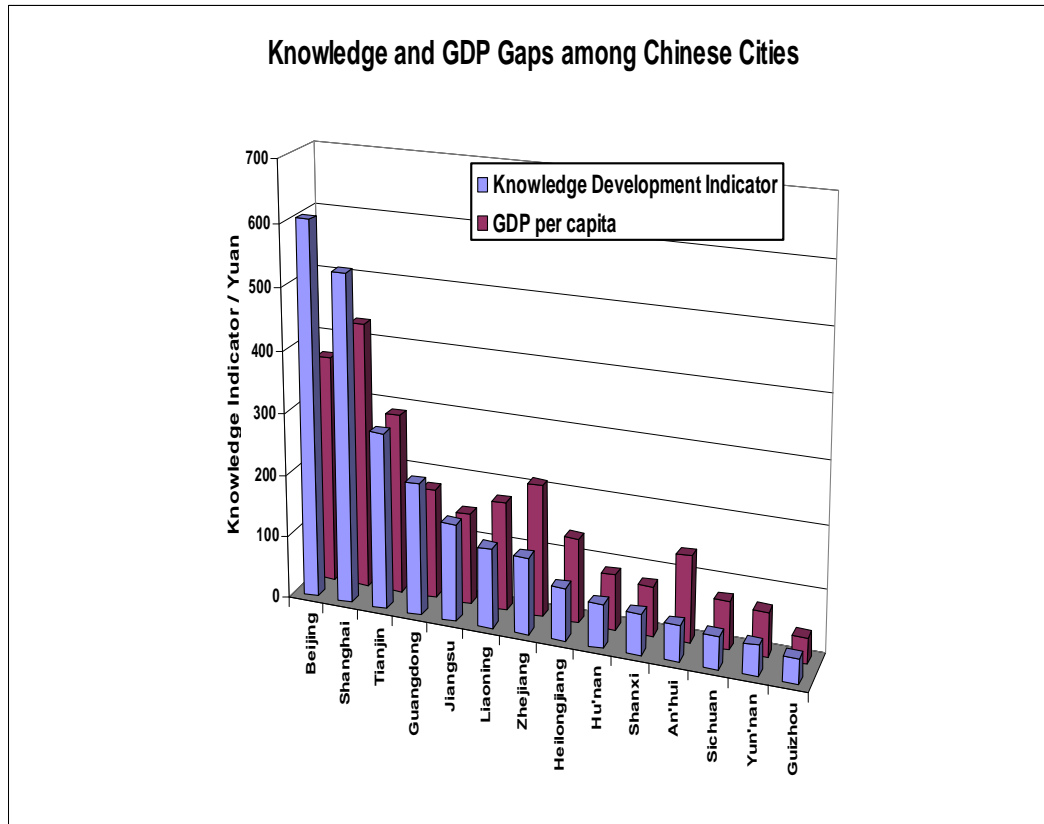
国の所得が同じであったのが、90年までに韓国がガーナの7倍の所得を記録するに至っていることが分かる。このギャップの説明として世銀のエコノミストによれば、4割は通常投資や社会資本投資の差異によるものと説明可能だが、残りの6割はそのような従来の資本蓄積では説明困難であり、結局は知識の蓄積の差によるものであろうと論じている。

グラフ1



また、中国に限った議論となるが、最近、中国の知識経済の状況を分析したレポートが出されたので、その中での有名なグラフを紹介したい(下記グラフ2)。一人当たりGDP(赤)と知識開発指標(青)を中国の主要都市毎の棒グラフとして表しているグラフであり、横軸には、左から知識開発指標の高い順に主要都市を並べている。高い方(左)に沿岸部都市が集まり、低い方(右)に内陸部都市が集まっていくことに気づく。なお知識開発指標は、初等教育における就学率、新聞普及率、海外直接投資をまとめて指標化したものである。このグラフから、知識開発指標と一人当たりのGDPとの間に強い相関が感じられる。中国東部沿岸部に蓄積されている地方自治体の知識、海外投資誘導のための税制優遇措置、土地利用等について、中国西部内陸部に移転できないかというアイデアのもと、世銀としても中国全域での都市間交流を促進するプロジェクトを実施している。

グラフ 2



3 . 新しいキャパシティー・ビルディング・アプローチの必要性

知識の役割が開発・成長にポジティブに影響するとの前提のもと、ローカル・ガバナンスの新しいキャパシティー・ビルディングが求められているが、そのためにはまずは地方自治体という組織に焦点を当てることが重要である。結局、地方自治体も水供給、ごみ処理といった事業を個別に行っているのではなく、地方財政と複合された状況において様々な問題の解決を求められているので、セクター横断的な状況に適合した対応策が必要となっている。キャパシティー・ビルディングが世銀の融資と独立して行われるのではなく、会議を開催したり、研修を行ったりすることを通じて融資と連動した形で行うことが必要である。そして、そのためにはパートナーとの連携強化が鍵となる。特にアジアでは、インフラ部門の公的な融資の9割以上は日本、アジア開発銀行(以下、アジア開銀)、世銀の三者で占められているわけで、世銀としても日本とアジア開銀との連携強化が重要と言われている。

4 . キャパシティー・ビルディングのツール

そのようなキャパシティー・ビルディングのツールとしては、現在二つのアプローチがある。一つは地方自治体自らが開発戦略を立案することを支援することであり、もう一つは地方自治体同士が知的交流をするとともに、投資を誘導する活動を支援することである。

地方自治体自らの開発戦略立案については、日本政府を含むG7等からの拠出による「都市同盟基金」(Cities Alliance)があり、同基金の協力を得て98年から「都市開発戦略作りプログラム」(City Development Strategies)を実施している。経験があるコンサルタントを活用しつつ、各都市自ら戦略を策定することを促進し、そこに世銀、アジア開発銀行、JSDF基金、ユニセフのグラントなどが連動しており、開発戦略を策定する過程でドナーを巻き込んでいる。現時点でアジア6ヶ国、63都市で実施中あるいは実施済みの実績があり、そのうち、フィリピンは40都市を占めている。自らの開発戦略作りを終えた都市がリソースシティとして成功や失敗の事例を提示することにより、後から参加する都市にその経験を伝達することができる仕組みになっている。特に、開発戦略を投資誘致に連携させている事例もあるので、他都市にも有益な教訓を示す結果になっている。このようにして、都市自らの開発戦略立案を通じてリソースシティから都市間の連携を推進している。

なお、各国の都市に個別に支援を提供するのは限界があるので、各国に地方自治体協会などでアジェンダを持っている機関と連携して、各国の結節機関(nodal agency)が行っている地方自治体のキャパシティー・ビルディングのためのプログラムを支援・強化する活動に移りつつある。具体的には、地方自治体同士の知的交流と投資誘導活動への支援として、通称「infoCity」と呼ばれる「都市間知識交流及び投資マーケットプレイス開発イニシアティブ」(City Networking and Investment Marketplace Development Initiative in Asia)という事業がある。同じく都市同盟基金の協力を得て、2001年10月より、既に国内に横断的な知的共有活動のあるアジア4カ国(インドネシア、フィリピン、中国およびインド)において行われており、各国の都市間で横の知識交流を促進するとともに、競争的な雰囲気を作ることにより、自立的に個別具体的な問題に対する解決能力を向上することを目的としている。

5 . infoCity プロジェクトの特徴

このinfoCityのプロジェクトは、南南協力につながるものであるが、例えばベトナムの都市は中国沿岸部での経験を聞きたいなどの需要が実際に出てきている。具体的に特殊解であっても解を持っている人をリソースとして活用し、お互いのキャパシティー・ビルディングを促進するということが狙いである。このようなネットワークをアジア全

域で連動させる活動へと発展させる予定である。

特に今日においては、ITの進歩があるので、時間空間を超えてインターネットベースでの情報交流が活発になってきており、その具体的な成果が現れてもきている。具体的には、各地での経験をウェブに載せ、そこで討議フォーラムを設置するなどしている。特に各国が知識交流のためにつくっているウェブサイトには、優先プロジェクトに対する投資が連動するように、そのようなプロジェクトとともに提供可能な資金リソースをそれぞれ掲載し、資金需要と供給のマッチ・メイキングをする方向で準備中である。しかし同時に、基本はフェース・トゥ・フェースであり、カジュアルなコミュニケーションが一番効率が良いことは事実である。そのために、テーマに応じて知識共有イベントを開催することにより、フェース・トゥ・フェースの知識共有をはかっている。つまりは、フェース・トゥ・フェース、インターネットなどの多様なコミュニケーション・ツールを活用すべきであり、それにより都市間地域交流ネットワークの自立的成長を刺激すべきと考えている。

6．今後の課題

都市間知識交流ネットワーク促進における今後の課題としては、大きく二つある。一つの課題は、アジア全域における活動を連動させる実施主体を確立するということである。アジア各国にはそれぞれ各国を代表する地方自治体協会があるが、市町村レベル、県レベルであり、アジア全体の協会はない。現在、アジア全体を一括りで横断的交流を主体的にマネジメントしたり、ガバナンス努力を払ってくれるよう、いくつかのNGOと議論を進めている。その中には横浜ベースのシティネットがある。また、中国の自治体については、是非中国自身のマネジメントでやりたいといっている。それぞれの意向をいかにしてまとめていくかという問題があり、地域間貿易協定と同様の難しさがある。

もう一つの課題は、知識交流に関する明確なルールを確立し、共有するということである。知識交流をする場合に、やはり相手の揚げ足をとらない、中傷しないなどといった基本ルールがあるべきであり、そのルールを作るプロセス、作ろうというリーダーシップをどこにとってもらうかが問題となる。まさに世銀の活動の付加価値が求められる分野でもある。ルールとプロセス構築に際しては、まず素材・種を提供し、そこから投資につなげていくといったように、具体例に基づいてのシンプルな手順を提供するというのが難しい。

7．個別具体的な政策課題についての迅速な情報共有ツールの確立を目指して

このような議論を、各都市毎や都市協会、市長協会を通じて行っており、そのような会合で使用したパワーポイント資料を参考資料としてお配りする。

<http://www.developmentforum.org/kawashima.ppt>

ネットワークの価値は、基本的に参加者の数と質に比例する。それによって、ある問いかけをした際に答えが返ってくるか否かに影響が出てくる。各々ネットワークの中心組織があるが、自立的にするための歳入構造につき議論している。Process of Value Creation in Local Government とあるが、資金調達に至る過程のスピードアップ、それを正当化するための具体的な知識である。

自分も地方自治体で経験があるが、例えば、自分勤める地方自治体の管轄内の交差点で事故が起きると、道路設計や啓蒙が十分であったかなど様々な原因究明が行われ、警察、コミュニティ、メディア等に対する様々な対応が考えられる。最も迅速かつ効果的なパッケージを提供するには、各都市の解決策を比較衡量して決定する。つまり、これに対していかに個別論点に絞ってのピンポイントの反応ができるかどうかの知識は、同じような規模の同じような状況を抱えている隣の隣の都市であったりする。法律上の解釈や金融機関の扱いなどの知識についても同様であり、同じような経験を持った人からのアドバイスがもっとも重要になる。フィリピンでも、中国でも、同様なことが起こってきている。アジア全体において公的支出において地方自治体の占める比率が高まっているので、権限や問題が同じ状況下で議論できる。横断的な知識の連携を如何に進めてもらえるのか、世銀として如何に貢献できるかという問題意識をもって、世銀としてもアジアにおける都市間ネットワーク構築支援を進めている。

なお、Q&A web community は、infoCity において、例えばごみ処理の費用方法や税金等の具体的なトピックについて、インターネット上で質問や答えを投稿しあう形で議論をすすめるページである。個別の課長同士が組織の壁を越える形で議論が進んでおり、このような個別論点毎の迅速な知識の交流は都市間知識交流の要となっている。このようなことを、日本の読者にも理解いただこうとし、つい先日の日経新聞に論説を投稿させていただいた次第である。

<http://www.developmentforum.org/kawashima.jpg>

【席上及び電子メールによる意見交換】

1. 地方分権と日本の経験

- (1) 実施のための方策を議論する前に、その根本となる話として、地方分権のあり方についてどう考えるかを議論したい。地方分権は開発援助の大きなイシューだが、哲学的な議論も含めて、ドナーや人によって考え方が違う。冒頭プレゼンテーションでは知識、ネットワーク、都市問題といった点があげられたが、地方分権の問題はこれらと違う問題でもある。地方分権に関する考え方として、一時世銀はナイーブであり、インドネシアでは地方分権ありきという感があったが、今の世銀の姿勢はどのようなものなのか。

(2) 地方分権の話考えたときに、例えば国によって、開発の段階によって、果たして中央集権体制が良いのか地方分権が良いのかという問題があり、また、国によって中央集権から地方自治体への権限の移行プロセス、タイミングというものがある。日本はかなり進んだ国だが、未だに中央集権である。余談になるが、竹下内閣の頃に生活大国を目指してということで、日本は金はあるが結局生活は貧しい、本当の豊かさとは何かという議論がされた時がある。上下水道の整備は欧州は100%であるが、日本では地方を含めると当時はまだ70数%しか無く、日本はいかに貧しい国だと議論していた。日本自身でも今も中央集権体制をとっており、また地方のインフラ整備も欧米先進国と肩を並べているわけではないが、果たして途上国に日本の良いところを適用しようとしても、彼らの都市開発、地方開発に当てはめられるかどうか疑問である。是非日本の経験も踏まえてご意見を伺いたい。

(川島) 生活大国を目指そうとの竹下内閣当時、日本が必ずしもインフラについて豊かではないとのことは統計を見ても確かである。経済基盤インフラの中身については、日本や世銀でも議論があり、インフラといえばビル、セメント、コンクリートといった大規模な土木事業ではなく、ネイバーフッド・インフラ、都市貧困層に対する直接的な投資といったものもあるわけであり、世銀としてはむしろそちらに焦点を当てている。いずれにせよインフラのより正確な定義が必要であろう。

97年の通貨危機以降、アジアへの民間投資は余り流れておらず、インドネシアでは新規投資はほとんどできない状況にある。他方、経済成長率は年率3~4%であり、この成長を持続させるためのインフラはいらないのか、貧困削減のみの支援でよいのか、という議論が世銀内で起こっている。

日本において都市再生のために規制を緩和し民間投資を呼び込もうというのであれば、80年代と変わりない。日本の生活環境についての根本の問題は、不良債権、コーポレートガバナンス云々といったことよりも、むしろ各市民が実際に如何に税が使われているのかチェックしたり、如何に公共サービスが関与したり、責任をとったりするのかという面でのガバナンスが弱いところにあると思う。組織のガバナンスが、市民サイドではなく行政サイドの中から出てきている。実際の市民からのサービス要望を踏まえた上で、規制緩和、民間投資誘導につなげるのかというのが日本の問題だと思う。

果たして日本の経験が役に立つか否かについては、様々なペーパーがあるが、答えが出ていない。中央集権・地方分権のバランス、財政上のバランスでも法的権限の上でのバランスでも、人的能力のバランスでも、地方分権というトピックのもとでいくつかの論点がある。分権が経済成長を促進させたということは、事例として挙げることはできるが、はっきりしたデータはない。一般的にいえるのは、中央集権と地方分権の違いは、公共サービスについて同一項目・同一レベルで提供するのが良いのか、国民の中での選考の差別化が出てきて、地方自治体が提供しているサ

ービスの質・量に応じて選考が表明される状態かによる。現実問題としては、既存の政治的な権力構造、実際の投票力の動きのバランスの中で少しずつ決まっている。

- (3) リソースが限られているところでは、シビルミニマムが良いという議論になると思う。また、日本には自治省という中央で地方自治体をみる組織があるが、この点については世銀が代替していると考えられよう。

2. 中央政府と地方自治体の関係

- (1) 地方は(中央政府の)財政制約の解消手段として新しい開発の担い手となる、との考え方がおそらく一般的なのかもしれないが、素朴な疑問として、中央政府の財政負担能力の無さを地方政府に任せる、という発想での「次善」の策として地方分権をとらえることには若干の疑問がある。

地方自治体にとっても、いわゆる経営資源、すなわちヒト・モノ・カネのそれぞれが備わって初めて意味のある地方行政が期待可能となるものである。実態として、ヒト＝行政能力・人材において中央政府より地方自治体が比較優位を持っている分野は、各種の政策立案・同執行分野で多いであろう。しかし、たとえば財政管理能力については、1980～90年代にも、英米等での事例が示しているように、多くの失敗例がある。財政破綻について、地方では国家の破綻救済スキーム議論以上に、モラルハザードの問題が生じやすく、安易な方針・対応が生まれやすい土壤があることを指摘したい。

地方自治体の資金調達(Municipal Finance)の分野が最近徐々に注目されているが、どちらかと言うといかにして地方自治体に資金調達手段をもたせるか、という技術論が先行している。もちろん、彼らが保有する手段次第という面もあろうが、財務管理能力については、そのキャパシティ・ビルディングを慎重に進めていく必要がある。コスト・リカバリーに関しての公共性も見失わず、金融費用が過重な負担とならないような能力開発は、商品開発を担う、金融業界のなかでもそれなりの課題であることを認識しておいたほうがいいと思う。

また、この財務能力にかかわらず、冒頭プレゼンテーションの際にも強調されたように、知識共有(Knowledge Sharing)がとても大切であろうかと思う。しかし、単にベストプラクティス、前例を踏襲するだけでは、本当の知識(Knowledge)にならない場合もあり、いかにして、それぞれの自治体の中で制度化(institutionalize)していくか、また必要に応じて内部牽制システムも適切に作り上げていくことが真の意味での納税者に対する説明責任を作っていくことにもなると思う。

- (2) 新たな開発主体として(イ)「民活」により「私的な主体を社会化」させることと、(ロ)「地方分権」により「他の社会的主体に移行」させることに加えて、(ハ)

「大企業から中小企業へ企業経営ノウハウを一般化」させることも、同様な視点でとらえることができるであろう。

ただ大きな相違は、「民活」も「大企業」も、民間部門であるがゆえに、(適正)利潤の追求が常に命題であり、「民活」の場合、社会的責任とを掛け合わせて、企業の担う公的な使命を結びつけられるが、「地方分権」の場合、「中央集権」とともに共通の課題は、そのアカウンタビリティと経済効率性との両立であろう。世銀のなかでも、公的部門の収支、業績評価などは一時話題になったようだが、現在はどちらかというところ、汚職・腐敗問題という「非効率性課題」への対応のなかで、その視点は後退しているようだ。なにをメルクマールに分権を評価するか、公的部門の評価問題も引き続き大きな課題ではないだろうか。

- (3) Urban / Rural Divide の解決手段としての「中央」と「地方」政府の関係を捉えるべきである。今回の会合では、都市での地方分権と知識共有(knowledge sharing)が焦点であったが、都市では、官民パートナーシップ(Public and Private Partnership, PPP)がよろしきを得れば、それなりの人材・知識も集積していくことは比較的容易であろうかと思う。

会合の焦点とは異なるが、農村地域(非都市地域)での行政の効率化、適正化も、大きな課題ではないだろうか。地方での知識集積の難しさを考えれば、一層、知識共有の必要性、能力開発の重要性、中央政府の関与の仕方が課題になると考えられる。基盤は異なるとはいえ、さらに、都市部地方自治体と、農村地帯自治体との知識共有も、現在問題がおおきくなりつつある Urban / Rural Divide を解決していくための方法として、発展させていってもいいのではないであろうか。

3. 都市間知識ネットワークと日本の役割

- (1) 自治体の開発に対する役割についてであるが、日本の自治体が得意とする環境問題などを合わせ、日本の自治体としてはどのような分野で貢献するのが良いと思うか。

(川島)現在のところ、日本の自治体の情報が役に立っているのは、環境分野である。例えば北九州市の情報が中国・大連市へ、福岡市のごみ処理の情報がフィリピン・セブ市へと応用されている。日本の稠密な都市開発のインフラ整備が有益な情報となっている。また、アメリカなりカナダなりといった広大な都市の都市開発や、欧州のように町の形が決まっている場合と違い、日本の都市開発の場合は、いかに権利関係を調整しながら行うという政策手法、負担のあり方に特徴があり、アジアへの応用上の価値はある。ただし、ボランティアのみならず、実際にリターンが得られる、観光収入が増える、意識が啓蒙される、知識水準に貢献があるなどといった、目的をもってあってほしいと日本の自治体に対しては思うところがある。

- (2) 日本の地方自治体は、日本のバイの援助にどのように関与していくのべきか。地方自治体や政府に対する提案を伺いたい。

(川島) 世銀でも日本政府の資金協力を得ながらプログラムを実施しているわけであるが、日本において一番気にかかるのは、他のアジア地域との連携が地方自治体自らの利益になるという視点をもっている場合が非常に限られているということである。

例外的に、北九州市などは特定イシューを持っているが、多くの自治体が、協力案件を持っていても、案件国を通して欲しいとか、まず自治省に言って欲しいという消極的な姿勢である。他の国の都市に比べると、国際関係を自らの行政サービスの向上に役立てようというプロアクティブな意識が少ないと感じる。

それ以前の問題としても、貪欲に知識を吸収するといった意気込みやウォンツがはっきりとしない。例えば北九州市は、港湾都市が港湾都市と付き合っ、地域の倉庫業など潤うということもあり、他港湾都市との間で出荷できる貨物商品の情報をシェアしようという意図がある。しかしこのような例が限られているが現実である。

4 . 技術協力と融資の連動、資金源

- (1) 地方自治体間のネットワークは誰が聞いても素晴らしいことである。日本では、元気のある県、有名な県知事がそのようなネットワークを引っ張っている。日本に良い県、良い市があるように、他のアジアにも見本となる県、市があると思うので、このようなネットワークは有益であろう。

しかし、これをオペレーションとしてどう実施につなげるかという問題がある。これまではドナー側からの技術協力としての支援が多かったが、融資とのタイアップをさせ、技術協力と融資の歩調をどうやってあわせていくかが課題なのではないだろうか。

(川島) ネットワークを実施につなげるのは、パワー・権限・知識共有が不可欠であるが、そのようなものを持っている各主体がばらばらになっている状況では、ネットワークの実効性がない。フィリピンがネットワークの成功例であるが、世銀のカントリーダイレクターが地方自治体への支援を進めたいとし、資金提供するマーケティングサイドでも並行して地方自治体支援を促進することで、技術協力と融資の間の意識も連動しており、オペレーションとして成功している。世銀には MDF (日本の都市開発基金) というツールがあり、その中に道路、公園、下水道などメニュー項目の下にプールされている資金から貸付ができる仕組みに

なっている。そこからプログラムを立ち上げたり連動させたりしているが、これを他国でもやるのが好ましい。

(2) infoCity の財源はどのようになっているのか。

(川島) 財源は信託基金(マルチ信託基金)であり、世銀モードナーとして GDF を出している。根は世銀にある。

(3) 民間融資が進まないで、振り子が振れ戻ってきた感じがあるとの点について述べたい。自分はエネルギーの専門だが、プレゼンテーションの中で紹介された国で、中国、フィリピン、インドネシアにおいては、世銀これまでやってきた従来のものが戻ってくる気がしない。民営化、自由化により発電所からの配電・送電には民間より融資があり、例えば再生可能エネルギー開発などで民間投資が入らないところだけ世銀はやることになっている。そのような状況が電力にはある中、都市開発のごみ処理、水など、従来どおり民間でなく公共セクターでの融資が進められるのか。

(川島) これまでように単に「民間参加が重要」といっていたものと、これからの「官民のパートナーシップについてより議論したうえで民間参加を促進」というものも、形としては変わらない。ただし、今後民間投資が直ちに増大するとは思わないので、公共部門が積極的に官民の役割関係を鮮明にしていく役割を果たさないと需要に応えられないという状況である。

(4) 世銀において都市問題をやっている際、自治体の財政問題や、資金調達の問題には取り組んでいるのか。また話題になるのか。

(川島) どれくらい借入れができるかという点について、各都市が開発戦略を立てる中で明らかにしてもらっている。しかし、どれだけ借りられるか、会計面でのクオリティをどうするかについては色々と課題はある。なお、地方自治体の資金調達プログラム(Municipal Finance Program)を扱っているセクションが世銀にある。

5. インターネットによるツールの有効性

(1) 知識交流としてはフェース・トゥ・フェースが一番効果あるとのことであるが、その中でインターネットの役割をどう考えているのか。

(川島) インターネットの利点は、基本的に時間と空間を越えて多数の人が相互に情報を共有することにある。一番大きい効果は、一つのインターネットのサイトに多くの参加者が集まることにより、そこに参加して質問を投げかければ、多様な知識が跳ね返ってくることが期待できることにある。その点、会議、ビデオ会

議では空間的に限られており、インターネットほどの効果は期待できない。

さらに、インターネットの大きな利点の一つには、相互作用により議論が煮詰まってくることがあり、問題解決への最適解が判明するまでのスピードが高まるということであろう。infoCityを通じて、クイックレスポンスが求められるような問いについて、世銀専門家、大学専門家に反応してもらおうということがあるが、そのような場合は明日、明後日に議会や法廷での決定等が求められているということで、10頁のペーパーでなく1頁の答えが重要となる。

- (2) 世銀の他のインターネット事業である開発ゲートウェイと比較してどのような位置づけになっているのか。

(川島)ゲートウェイの理念は、各国の財務大臣と市民が開発問題について同じ情報を共有するようにしたいというものであり、開発のイシューのデパートとして一般公開するものである。そのコンテンツは、世銀が基本枠組みをつくり、テーマごとにアドバイザーをきめ、具体的なペーパーを探し提供するとともにディスカッションを活性化しようということである。

これに対して、infoCityは、地方自治体の首長や実務担当者等が毎日直面している実務的課題に対処するために横の情報交換を活性化しようというものである。クライアントからディマンドが出てくるのを待つのではなく、首長や実務担当者達がお互いに情報を交換することによって、ディマンドを鮮明にし、自ら質の高いプロジェクトを形成することを支援するというアプローチであり、デパートというよりは地方自治体クライアントに焦点を当てたブティックタイプといったところであろうか。

テーマを絞り込み、先ず最初のコア参加者の育成を世銀で手伝う。参加者間の交換の頻度・密度が上がってきた段階で、参加の枠を広げるということにしている。フィリピンでは成功し、インドネシア、中国ではそのようなネットワークが育っている。当初は都市開発戦略策定が主たるトピックであるが、徐々に交通問題などそこから出てきた個別のテーマに移るようになっている。

- (3) 世銀内でのインターネットを活用したウェブ・コミュニケーション業務について、アドバイザーにはフルタイムでやってもらうのか、それとも他の仕事をしながら参加してもらうのか。また、infoCityの進展状況について伺いたい。WB IでもQ&Aをやるが、中堅やジュニア・レベルのプロフェッショナルや学生になると積極的に参加してくれるが、シニア・レベルで政策に影響を与えるような人では参加が少ない。シニア・レベルの参加促進のために、どのように対策を考えているか。

(川島)アドバイザーとしては、インドネシア、中国、フィリピン各国について1人のみフルタイムで知識交流を促進するナレッジコーディネーターが活動してい

る。また、シニアレベルの参加については、果たしてそのようなディマンドが対応しているかによるのではないだろうか。つまり、世銀との関係強化が都市のシニアレベルのニーズに対応するものなのかによる。また活動上の連携組織にも違いは出てこよう。例えば地方自治体協会等を通して問題意識を伝えたと、結構シニアレベルの参加を得られるものである。

6．市民・村からの意見吸収と参加型開発

(1) 地方自治体における街づくりということで、日本の場合は市民の方が主体的に参加していないというようなことが指摘されたが、その反面、地方自治体等において市民の声を聞くような窓口はどのくらい設置されているのかも疑問に思う。世銀の支援活動の文脈では、市民の声が届くようにどのような対策をしているのか。

(川島) 市民の声を聞く窓口については、日本においてみる限り最終的には知事・市長のスタンスによると思う。もちろん法律で決まっていることではあるが、国民の権利義務を制約する決定については広告縦覧等が法律で義務付けられており、それを官報にするか、テレビで報道するかはそれぞれのケース毎であり、進歩的な自治体においては議会の予算もインターネットで報道している。

(2) キャパシティビルディングのツールとして、地方自治体による開発戦略策定を支援するという点について質問したい。自分は青年海外協力隊でタイ農業開発局地方事務所に1998年から2000年まで勤務していたが、地方自治体を支援するだけでなく村レベルの会議から出てきた優先順位を如何に自治体の政策に反映するかが課題であった。先ず村レベルでの参加型の会議を促進し、その会議の結果を地方自治体に報告し、どのように村のニーズを予算に反映していくかという話である。先ほどの話にあるように、都市のステークホルダーの中で、経済的な違いに応じて優先順位が違うわけであり、このあたりをいかに参加型でやるかということが問題であろうが、実際にはどのような工夫をしているのが、都市開発支援からの経験、問題意識を伺いたい。

(川島) 確かに大都市と中小都市の抱えている状況はかなり違うわけであり、参加型が問題解決に実効を上げているケースはコミュニティ・レベルに多い。他方、10~20万程度の人口の都市であれば、1~2年をかけて意見集約をすることは可能である。

7．地方自治体同士の知的交流と中央政府

(1) 今後の課題としての挙げられた二番目のポイントに関連することかも知れないが、知的交流に関するルールについて考えたい。そもそも論に立ち戻り、知識交

流の様々な側面を考えると、ネガティブな側面も考えられないわけではない。都市問題についての解決策の情報共有という本日のフォーカスとは、次元が異なる話と承知しているが、地方分権の話ということでは、jurisdictional competitionとしての自治体間の競争関係ということを考える。

例えば民間投資を海外から誘致しようと、投資家に有利な条件を整えるという動機があるあまり、優遇措置をめぐって地方間の競争が生じ得るということである。ここワシントン周辺でもバージニア州とメリーランド州の間で、直接的であれ間接的であれ投資誘致のための競争関係がれっきとして存在している。単なる税制上の優遇措置ということでは無害に聞こえるが、優遇措置が環境基準緩和など地元コミュニティの福利厚生を犠牲にするものであれば、そのような地方間の競争は有害なものであろう。このことから、地方分権ではなく中央集権の財政主義を唱える理論もある。

たまたま民間投資の誘致の情報を含めて都市間で情報の共有を促進しているという話に触発されての質問であるが、そのような都市間のネットワークが自治体による有害な競争につながらないようにとの認識はあるのか。果たしてそのようなモラル・ハザードを防ぐような機能は用意しているのか。また、自治体と中央政府との関係で、そういった問題を解決する役割を担うべき中央政府をどのように引き込んでいくかが大切だと思うが、中央政府の関わりはどうか。

- (2) 各国での活動はそれぞれの国の中央政府とも連携して行ってはいる。しかし、指摘されたようなネガティブなモラルハザードを防ぐような機能をネットワークから醸成することは、期待できない。そのための中央政府の役割が大きい。なお、世銀にある役割は、どういう環境基準があるのか、どういう問題があるのかということに参加都市に認知・判断してもらう機会を提供するということである。中央政府に議論に加わってもらうことも大切である。環境問題については加わっていないが、フィリピンには Dept of Local Government という省も政府内にある。

8. 世銀の役割とオーナーシップ、パートナーシップ

- (1) 10月24日の当フォーラムの官民パートナーシップに関するBBLにおいて、官民あわせて開発主体の間の調和的な関係を構築する上で、世銀のオネスト・ブローカーとしての役割について説明があったが、本件の都市間ネットワーク構築についても、世銀がオネスト・ブローカーとして活躍している例とも捉えられよう。知識銀行を標榜する世銀にとっては、まさに世銀の製品である知識を売るには格好の売り場であると評価できる。

しかし、ここで考えてみたい点は、世銀全体として果たしてどの程度多面的かつ総合的なオネスト・ブローカーになり得るのかという問題である。つまり、そ

それぞれのイシューにおいて世銀内の担当部局がオネスト・ブローカーとして活動しているが、部局の壁を超えて、全体としてどうバランスをとり、全体のオネスティーを確保しているのだろうか。世銀をあくまでもブランドとして考え、個別イシューで世銀のブランドを掲げたブローカー達が個別に売り場を設置し、あとは「オーナーシップ」という一言で途上国政府にバランスをとらせるということもあるのかも知れない。しかし、同時に果たしてオーナーシップという観点ではブローカー戦略といかにして融合できているものなのであろうか。地方分権の時代の中、中央政府には全体の競技場ないしプレイ・グラウンドの設置、そして競技ルールの設定や遊具の安全性の確保などの総合調整役としての役割への転換が行われるべきだと思う。その意味では、オネスト・ブローカーとしての世銀の役割において、中央政府が地方自治体のそもそも与えられた役割をクラウドディング・アウトさせることなく、その知識・テクニックそしてビジョンを専売特許として独り占めするのでなく、途上国の中央政府に伝承していくことが含まれて然るべきではないだろうか。

- (2) 今回の地方分権化のBBLにおけるCities Allianceや、PRSP・CDFの推進、あるいは最近の教育ファスト・トラック・イニシアティブにおける世銀の役割に見られるように、途上国側の自発性を引き出し支援すべく、とりあえず立ち上がりにおいては旗振り役、プロモーターとして、ドナー側でハブ機能を果たすところが必要となる。他方、それが恒久化することは本来の趣旨に合わず、どこかの時点で途上国側にハンドオーバーしていく必要がある。

日本側の経協関係者等の中には、このようなパートナーシップの動きに必ずしも全面的に賛同・協力していない人もいると思うが、その背景には、このようなパートナーシップの必要性・有用性は理解するものの、そのプロセスが本当に途上国のオーナーシップ促進に重点を置いているのか、特にハブ機能を果たすところが必ずしもオネストではなく、オーナーシップ促進よりも自組織の権限の維持・拡張という利益増進を主たる動機に動いているのではないかと、ということかもしれない。(あるいは、諸般の制約から自らリーダーシップを取ることが困難な場合があるとのもどかしさがその裏にあるのかもしれない。)

おそらく、この解決方法は、日本の経験、特に自助努力(オーナーシップ)や人材育成(キャパシティ・ビルディング)が開発に不可欠という強い信念を、あらゆるパートナーシップ・イニシアティブに強力に浸透させていくのだ、という戦略レベルでの政策を一層明確に示していくことだと思う。これは、日本の経協関係者、更には広く日本国民の支持を得られるスタンスだろう。

課題は、そのような経協関係者、国民の思い(更には現場での無数の実践)を、国際的に理解が容易かつ持続的な形でハイレベルで主張していくという、内外とのコミュニケーションの作業だと思う。ここにおいては、「持続的」という要素が一番大事だと思う。繰り返し、繰り返し、同じ事を手をかえ品をかえ言えば、

浸透していく。一部の経協関係者は、「それはもう既にやっている」という印象を持つかもしれないが、ワシントン DC におり、グローバルな開発論議の一端に参画していると、これを政府、実施機関、学会、NGO といった多くの層で、国際会議と途上国の現場の双方において、根本において首尾一貫した日本の主張として、更に展開していくことが重要ではないかと感じている。

9 . おわりに

(川島) 最後に一言申し上げれば、日々の日本の生活で、税金がどのように使われているのかについての意識が高まれば、途上国で ODA がどのように使われているのかについての意識が高まり、日本の ODA の質の向上に役立つと思う。ODA は愛他的に途上国を助けるという面はあるが、途上国におけるより効果的な ODA の使われ方を考えることは、反射的に自分の置かれている社会の状況を改善する際の複眼的なものを見方を可能にするという視点を常に持っていただけると、ODA に関する議論の密度が増すと考える。

(以上)