

## 第七回国際連合行財政施策専門家会議提言

渡 辺 保 男

### はじめに

1982年国際連合経済社会理事会の決議44に従い、事務総長はジュネーブにおいて、1984年10月17日より26日にかけて、国連行財政施策に関する第七回専門家会議を招集した。この会議には世界の各地から22名の専門家が招かれた。これらの専門家は個人の資格において参加するのであり、政府や所属機関の代表者としてではない。さらにこの会議には、国連をはじめとする関係機関の代表者も招かれた。

まず専門家としてはアルゼンチン、バングラデシュ、コスタ・リカ(欠席)、中国、クウェート(欠席)、フランス、インド、インドネシア、アイボリー・コースト、日本、リベリア、モーリタニア、メキシコ(欠席)、ナイジェリア、パキスタン、ペルー、サウジ・アラビア(欠席)、タイ、チュニジア、ウガンダ、ソ連、イギリス、アメリカ、ユーゴスラビア、ジンバブエの実務家(大体次官クラス)が大部分で、若干の研究者がそれに加わった。また国連関係では、国際労働機関(ILO)、食糧農業機関(FAO)、貿易開発会議(UNCTAD)、工業開発機関(UNIDO)、世界銀行、アフリカ経済委員会などの職員が参加し、そのほか国際行政学会、国際地方自治体連盟などの非政府組織の関係者も何人か出席した。

因みにわが国からは筆者が参加し、国際協力事業団(JICA)の沼田道正氏がオブザーバーとして出席した。また毎回同じ国々が招かれているわけではなく、これまでのことは詳かではないが少なくとも、前回には日本からの参加者はいなかった。

この専門家会議はこれまでほぼ2～3年毎に開催されてきたが、元来これは開発行政に関し事務総長に助言し、それを受けて事務総長はその会議の提言を経済社会理事会へ提出することになっている。

さて、以下においてこの会議で採択された報告書の内容の概略を紹介することにするが、今回の専門家会議の検討事項は、さきの経済社会理事会決議44に示されており、要約すればそれは、1980年代における開発途上国における行財政の課題と制約を分析し、それに照らして国家および国際レベルでなされるべき手段を提言することである。これをさらに詳しく記せば次の通りである。

- (1)1980年代における開発途上国の行財政の課題と制約の討議
- (2)開発途上国、とりわけ後発開発途上国における、とくに研修と制度づくりの点での特別な必要事項の分析
- (3)開発途上国の行財政において、これら諸国相互の技術協力に対する国連機関の援助の検討
- (4)国連の行財政関連活動の検討
- (5)行財政の分野における国連の技術協力の有効性を増進する新しい方式の提言

まず会議の冒頭において国連の開発技術協力局開発行政部長は、この会議が開発途上国の直面する現下の課題を分析し、そこから達成可能な改革案を提言することを求め、とくに行政組織や人事行政等行政管理の面に焦点をあてて討議がなされることを要請し、この専門家会議の提言が開発途上国の国家レベルにおける行動、および行財政の分野における国連の活動に対する指針となると指摘して、その重要性を強調した。

ついでユーゴスラビアからの参加者を議長に、フランス、ジンバブエ、アルゼンチンからの参加者を副議長に選出し、あらかじめ配布された討議のシナリオに主に従い、事務局の作成した草案に各自自由に意見を述べ、それをまとめ、草案を練り直し、提言へ集約してゆく過程がとられた。

## 1. 開発途上国における行政——重点施策と提言

### 序言

開発途上国が開発のための行政を遂行するにあたって、次のような原則と重点施策をとることを提言する。これらの主要な責任はまず開発途上国にあるが、国連は開発途上国がそれを実施するのを容易にする適切な措置を講じなければならない。

#### 1) 原則

- 1 開発のために行政の果たす役割が基本的に重要性をもっていることを認識すること
- 2 国家的伝統、社会的文化的価値感、政治的社会的枠組み等の多様な状況を考慮する必要があること
- 3 地球的規模でのモデルに依ったり、借りもののモデルを機械的に使うのではなく、国々に共通で現実的な、ある数の重点事項の枠内で行動がとられること
- 4 人的、物的、技術的、その他あらゆる資源を動員する行動がとられること

#### 2) 重点施策

##### 1 人事政策

- (1)幹部職員がとくに管理的役割を果し、新しい技術を使用できるように、彼らの能力・技倆の向上
- (2)中堅職員の研修
- (3)全国的規模で公務員の能率的・効果的な配置、公務員の倫理および能力の涵養

##### 2 I 資源の動員・管理

- (1)税務行政の改善
- (2)公企業料金政策の合理化

##### II 資源管理

- (1)有効性のない手続、規則の廃止

(2)政府会計制度の近代化

(3)公債および資産のより適切な管理

(4)業務改善および浪費・腐敗防止の観点から包括的会計・監査制度の強化

### 3 分権化

(1)成果をあげうる政治的・技術的条件に特に留意した地域・地方行政の改善

(2)行財政管理能力および資源を強化することによる大都市行政の改善

(3)管理運営の自主性および国との関係の明確化による公企業の業務改善

### 4 市民の権利

(1)参加，情報提供および諮問にあずかる権利

(2)官僚制の恣意的行為に対する擁護，サービスの平等な受給，保護の手續，訓練と教育

## 2. サハラ南部の社会・経済危機と行政施策

サハラ南部諸国の経済的社会的危機は決して突発的なものでなく，国際的，国内的，人為的，自然的諸要因の累積の結果である。深刻化する危機の底にある原因のいくつかを除去するために，次のような戦略が認識されなければならない。

(1)自助，すなわち国際的援助があるにしても，問題の解決の責任はまずアフリカの政府と国民にあること

(2)アフリカの政府は行財政制度が危機を打開するために適切であるようにすること，ときとしてその制度が脆弱で折角の海外からの援助も効を奏さない場合がある

(3)行政の能力を高めるために援助が必要とされるにしても，イニシアティブはそれぞれの国からとられるべきであり，まず危機を認識して適

切な制度づくりをし、応急的、中長期的施策を遂行するには、最高首脳の政治的決意と積極的支援が前提である

そこで関係諸国に次のような諸体制の整備が緊急に着目されなければならない。(イ)人事行政機関や行政管理機関の強化 (ロ)財務管理や財務行政の改善 (ハ)供給・購入・保管体制 (ニ)輸送管理体制 (ホ)情報管理体制

以上のような枠組みの上に次のような施策がなされなければならない。(イ)国際的技術援助にもとづく技術・行政管理専門家の導入 (ロ)緊急に必要とされる分野へあてる国内要員の訓練 (ハ)予算・人事・計画等の制度づくりと活性化 (ニ)公企業の管理能力の強化 (ホ)施策実施の中心機関の明確化

このような体制に即応して援助国は共同措置をとるための方策を見出し、また、アフリカ諸国への提言に資金を提供する体制づくりをはからなければならない。

### 3. 開発行政における主要関心事項

開発途上国が開発行政を遂行するにあたって、国内的要因がそれを左右するとはいえ、対外的経済要因がその制約条件であることは依然として変りない。そして経済発展は公的部門の増大を伴う。従って公的部門の生産性・能率性が高まる必要がある。行政制度とその運営は国づくりの主要装置であり、公的部門における業務運営、生産性、責任性を高めるための中心的存在であることを認識して、内外の課題に対応しなければいけない。

さて業務運営改善は、政府の組織、政策過程、手続等々に及ぶ。生産性向上は公的部門の資本、技術、労働にわたる考察にかかわる。責任性は資金の運用から、公務員の議会、国民に対する答責にまでわたる。

政府の業務運営は外的内的要因から影響を受ける。外的要因は貿易、援助、技術転移等に及ぶから、開発途上国はこれを制御し難い。しかし

内的要因は洪水、旱魃のような自然条件、制度、技術、政策選択等の人為的条件にかかわり、対外要因に比べ制御、操作、修正可能である。

開発途上国は所与の条件のなかでプラグマティックに問題解決にあたるべきである。そして諸国にとり参考となりうる試みについて、国際的援助が有益である。

さて具体的にいくつかの場合を想定すれば、経済の分野では、私的領域化、市場原理適用領域化の問題、技術の性格・効用・導入の速度等の問題、爆発する大都市問題のための公的施設の問題、政策過程における情報管理の問題、社会生活における規制の程度の問題等々の政策課題がある。同時に公務員の中央・地方における公務遂行能力格差の是正、公務員の資質の開発、腐敗防止の問題等々の管理上の課題がある。そして海外からの援助は、受入れ体制の変革を迫って止まない。このように行政のあり方について、絶えず監視の眼が光っていることが肝要である。

#### 4. 政策選択の制度づくり

開発途上国は専門家の欠如、政治的指導者と技術専門家との関係の不備、計画・財政・人事等諸機関の総合調整の脆弱等の問題を抱えている。政府が現実的な政策選択能力を強化するのに、3つの通路がある。

第1は全体的視野のなかで政策を分析する制度の樹立である。もとより最終的決定をするのは政治の領域であるが、合理的技術的分析のインプットが政策の質を高める前提である。

第2は中央で指針を与える諸機関の個別的強化と、それらの横断的連携促進である。

第3は政治的指導者に対する政策助言者の発言の有効性を高めるため、彼らに政策過程の動態を熟知させることである。国連はその資料を作成し、政策助言者に先導的活動を組織化することがとくに要請される。

## 5. 行政組織における課題

概して開発途上国は開発行政を遂行するに当り、行政組織を過度に拡大させる傾向がある。従って簡素合理化することが大切であり、そのため人事管理や組織管理をする中心的機関が必要であり、それを通じ定期的組織見直しを行い、むやみに組織を新設せず既存の組み替えをはかるような措置が必要である。

行政制度の不備はとくに地方において著しいので、その整備をはかり、かつこれらが技術援助や国際的経済協力の恩恵を受けるようにすべきである。

なお連邦制をとっている場合の制度づくり、および、政府の施設・供給・輸送等を処理する制度づくり、購入・保管・供給等の適切な運営等はこれまで閑却されてきた嫌いがあるので、今後検討の対象とすべきである。

## 6. 資源動員と管理

開発途上国は開発のため国内・国外の資源を必要とする。国外資源を増大させるには、先進国側における貿易・関税障害の是正、政府援助の拡大、利率政策の適正化、多国籍企業の課税の適正化、軍縮等の措置が講じられなくてはならない。

国内資源については、海外景気の停滞、一次産品の国際価格低下、エネルギー価格の上昇、旱魃・飢え等の要因が資源動員に影響を及ぼす。政府の収入は豊かではないが、支出の要請は高い。少なからぬ国々が財政の赤字に悩んでいる。

課税について、まず税制そのものの検討が大事であることはいうまでもないが、税務行政の改善、小規模業者・自営業者からの徴税強化、脱税者の制裁、納税意欲の喚起、手続の簡素化、使途の明確化等の措置がとられる必要がある。同時に税務署職員の状態向上、待遇の改善、研修等がはかられなければならない。税関についても同様である。

また政府の収入確保のためには、公企業の経営改善、料金の適正化、政府による価格の規制や補助金の見直し等が行われることが肝要である。

資源の動員とならんで資源の管理が重要である。まず計画と予算の調整、施策の時宜をえた有効な実施のため評価と統制の仕組みの確立、現在の資産の保持、負債の管理等がこの分野での主要関心事項である。

元来、計画と予算との調整が現在欠けている。長期計画が予見し難い国内的・対外的変化に適応できないばかりでなく、政府予算の短期的実態と重点とを把握できないでいる。政府予算が公共財を管理する有効な手段となっていない。会計制度の改善を伴いながらプログラム予算の導入を検討する必要がある。また計画と予算が過度に集権化されている。

政府施策の有効性・節約・能率を確保・達成するため、連結財務会計制度、内部統制、内部監査等の仕組みが必要である。このように予算会計制度の確立、財務行政と行政管理の機能的関連性の認識等の対応が迫られている。

さらに資源の管理には、現存資産の維持・保全・有効な活用、そのための予測・購入・供給等の適正化、職員の研修が大切である。

ついで対外負債が開発途上国では財政の上に重くのしかかっている場合が少なくない。従って計画・予算・決算制度の整備、情報の適正化等の全般的改善が負債の管理に不可欠である。

## 7. 公企業

公企業は現在、運輸・動力・通信・製造・貿易・商業・銀行・保険のようなあらゆる経済活動の分野で見出される。公企業はある分野では独占的地位を占め、ある分野では民間と競合している。混合経済のもとでのこれらの設立には、一貫した政策や明確な基準が必ずしもあるわけではない。しかしその種の政策や基準を明確にするのは、不確実性を除去する点で意味がある。またそれは私企業化する際にも有効である。

公企業の運営には、その生産性を高め、当該国家における開発に寄与

することに焦点がおかれなければならない。そのためには、まず政府は公企業との関係を明確にすることである。つまり、監督・規制・自主性の中でバランスをとることが必要である。

多くの国々では、公企業、とくに生産、商業、金融の分野のそれは、市場原理に従うようになってきた。あるいは私企業と競合するものもある。また分割化が進められるものもある。

公企業の能率向上は、管理者の資質に左右される。もとよりここでは利潤の追求が唯一の目標ではなく、当該国家における開発に有効な寄与をすることが目指される。そこで公企業の管理者は、私企業の場合と幾分異なる。この相違点は、公企業の管理者養成にあたり特にガイダンスされる必要がある。

職員の士気高揚は、公企業の生産性を高め、職員に一体感をもたらす。公企業の業績評価と責任性を確保するには、経済性・公共性追求等の目的が認識され、目標がはっきり設定されなければならない。公企業の有効性が一般に認められるようにすることもまた、公企業の果すべき責任である。

公企業の業績評価のためいくつかの試みがなされてきた。このことには差し当り多様な公企業を類別し、種類に応じて業績評価の基準や方法をつくることである。国際機関がいつそうこの分野で援助すれば、成果があがるであろう。

## 8.. 地方自治と地方分権

いずれの国も地方自治と地方分権を原理として有し、しばしば憲法や開発計画のなかに取り入れている。しかし現実にはそのあり方は極めて多様である。

多くの場合、地域的相違、文盲、種族、社会的経済的特性、能力等により、地方自治、分権化には困難が伴う。さらに官僚的、技術中心的観点、あるいは国家計画の優位等からすれば、地方自治強化、分権化は必

ずしも円滑に推進されるとは限らない。むしろ抵抗は強い。

しかし地方自治の強化、分権化は民主化、市民参加、中央政府の負担軽減、社会的経済的發展等のため、絶えず進められるべきである。

そのためには、国家の政治的指導者のこれについての認識とその推進が何よりも肝要である。そして実現には周到な準備が必要である。そこで、中央・地方の間で権限や財源の適正な配分、人事交流、地方自治体職員の研修、とくに地方公選政治家の意識変革等がなされなければならないことになる。最後に国連は、開発のために地方自治体が果たす役割について、研究を行うことが望ましい。

## 9. 人事制度

公務員の数・人件費・配置・能力資質等が行政の業績・生産性に少なからず関係する。公務員の数は放置すれば増大し、人件費がふくらみ、財政は硬直化する。とくに開発途上国においては、政府機関が主要雇用先であり、単純業務・労務に従事する職員数が肥大しがちであり、技術専門家が恒常的に不足している。さらに一方で能力に欠けた職員が少なからずおり、他方で能力ある人材は他へ移り、人材枯渇の場合もある。しかも人員の整理は容易でない。

そこで職員数・質・等級・考課等にわたる適正な人事管理を計画的に行うため、次のような公務調査が行われなければならない。

- (イ)職員の人事記録作成のため基礎的資料をつくること
- (ロ)必要人員と官職の等級を定めるため、職務分類を含め省庁の所掌業務を見直すこと
- (ハ)職員の現在の数および配置状況を見直すこと
- (ニ)人事配置および研修の必要上、公務において要請される技倆を定めること

公務員の給与に関し、一方では削減の要請があり、他方では賃金水準が低く、インフレーションで実質的にはさらに下がっているという事実が

ある。多くの政府が優秀な職員を確保するための条件として、給与体系の検討を迫られている。

有効な人材開発施策は次の事項をもっていないといけない。

- (イ)新しい重点的開発施策により、人員に新しい要請がおこってくる事情を認識すること、このことから人事政策の上で、人員計画を含んだ新しい人事管理の戦略を常に研究しておくことが肝要となる
- (ロ)行政の改善のための総合的将来計画、および長期的総合開発計画と人事計画との結合
- (ハ)全般的人事計画と業績評価を可能にする機構の考案、このためには中央人事行政機関が重要性をもつこと
- (ニ)職員の業務遂行改善に関係をもつ諸機関の調整

さらに人事管理上重要な課題として現れているものに次のようなものがある。

- (イ)公務員の労働権
- (ロ)首都および都市部に有能な人材が偏在している実態、この是正に中央・出先・地方自治体間の人事交流がなされる場合がある
- (ハ)あらゆるグループの公務に対する機会均等、職員の士気高揚
- (ニ)女子職員の雇用および終身職の機会提供

## 10. 研修および管理能力の育成

研修の重要性が認識され、そのための措置も講じられてきた。現在生起している重要課題には次のようなものが挙げられる。

- (イ)研修機関の整備、研修機関と各省庁との連携、研修および管理能力の育成の開始時期
- (ロ)各階層に見合った研修内容、カリキュラム、方法等の決定
- (ハ)研修受講職員、分野等の選定
- (ニ)研修および管理能力育成における改善のためのフィードバック
- (ホ)研修改善のための調査

### (一)研修受講者範囲拡大の方策

多くの国で現在研修が広汎に行われているが、公式に明確にされた研修政策があり、その一環として行われているのではないので、このような政策の作成が望ましい。さらに研修は問題解決の工夫として考えられるべきで、従って研修と政策分析、実際の管理とが結びつけられることが要請される。また課題の明確化、変化への対応策も研修の有効性を高めるため不可欠である。

研修の対象者は行政全領域に及ぶことが常に強調されるが、その場合技術系の職員に管理能力を賦与することが含まれるべきであり、また財政の役割を考えれば、財務管理者の研修および管理能力の育成が最も重要である。膨大な数に上る中級管理者や監督者の体系的な研修も軽視されてはならない。そして上級およびトップ管理者の研修と管理能力の育成について、主題・方法・効果測定等の問題を考えることがとくに重要である。

研修や管理能力育成の必要性の認識はあっても、予算等の制約があり、かつ研修が惰性的になっているとして、上級管理者は研修を重視しない傾向もあるが、しかし<sup>スタッフ・カレッジ</sup>公務員大学のような機関が上級管理者の研修によく機能しているところもある。

以上のほかとくに研修が必要とされている分野として、人口、食糧、農業、工業、農村改良等の行政があげられる。そして管理能力育成における国際的協力に関しては、技術協力の推進が効果的な機会を提供している。

## 11. 行政管理システム

政府全般にわたる行政管理システムは、通常、予算・購入・人事・給与・資産・在庫・管理情報のような要素を内容としている。これを運営するには、手続の明確化、中央の担当機関の設置等が意味されている。

この種の行政管理システムを考察する場合、その要点は次の通りであ

る。

(イ)過度の中央集権を避けること

(ロ)文書の氾濫、手続の煩雑さを避けること

(ハ)内容より手続の優位を避けること

(ニ)非生産的で単なる文書の作業に終るような行政管理システムにならないこと

政府の行政管理システムは、節約と能率の増進につながることはないまでもない。およそそれは信頼しうる記録に依拠し、責任を強調し、経費意識を促進するものでなければならない。

## 12. <sup>コミュニケーション</sup>意思伝達・管理情報システム

国家的レベルでの情報システムは、使用者志向でなければならず、とくに計画と政策決定に役立つものでないといけない。同時に技術者だけにその管理運営が任されてはならない。

つぎに情報システムは内容と中枢機関の整備を伴うが、情報は各省庁間で共有され、情報システムは分権化され、しかも業務運営の評価に有効でないといけない。そこで各省庁に情報システムを活用させ、それを調整する全般的な政策が必要であり、そのためたとえばマイクロ・コンピュータの使用が望ましい。

運用面においては、研修の役割が重要であるが、それはシステム担当要員に対してだけでなく、その対象範囲を拡げるべきである。

情報システムの構築は新しい分野であるので、国連は次のような援助をなすことが要請される。

(イ)行政の各分野、各活動に対する管理情報システムの関連性の決定

(ロ)政策作成者、管理者にその重要性を認識させること

(ハ)技術担当者の研修

(ニ)基礎的情報蒐集システムの改善

### 13. 行政と市民

行政と市民との間に、密接で建設的、開放的關係が保たれることは、行政の遂行に不可欠である。

行政は市民の欲求や権利に敏感でなければならないことはひろく認識されている。複雑多岐にわたる行政施策は往々にして調整を欠き、重複、矛盾をきたし、行政と受益者との間に距離を生じる。

従って市民の苦情に対し、誠実で時宜をえた救済をはかることが必要で、オンブズマンのような制度や市民と行政との間におけるいろいろな段階での不断の対話のような試みが、相互協力の關係保持のため有効である。

苦情と救済という観点で云えば、行政は規制が適切であるか、過剰にわたっていないか、規制緩和をすべきでないかを政府は検討しなければならない。苦情とその救済は政府の責任性と密接に結びついており、政府のあらゆる段階および行為において、政府の弾力的、信頼できる態度が、責任ある政府の姿であることを市民は確信するようでないといけない。

政府の政策が広汎にわたるため、政府は市民に情報を提供し、市民を教育する義務をもつ。そして行政は市民との關係において、市民の見解を理解し、尊重し、忍耐する態度をもつことが必要である。

行政と市民との關係において、近時重要性を高めてきた課題は市民参加である。開発政策の参加には、目標設定、実施過程、成果のそれぞれの局面がある。市民をいかに包摂するかについては、次のような問題がある。すなわち、(イ)参加の分権的組織づくり (ロ)農村振興、農業開発のような集中的活動における参加の行政組織 (ハ)中央の立案段階のみならず実施段階における責任確保 (ニ)特定サービス受益とそれを否定された場合の救済 (ホ)人権擁護

市民参加はあらゆる市民グループを包含しないとけない。そのためたとえば女性、少数派、消費者等への配慮を欠くことはできない。

開発成果は有産者で権力をもつ者のみが享受し、それ以外の者が排除されているというのであってはならない。

#### 14. 集团的自助

行財政の分野で開発途上国が集团的自助をはかる領域が大きい。最近開発途上国相互の間で援助を行う仕組みがみられてきた。とくに研修と制度づくりの面でこの努力が効果をあげうる。国連も技術援助や、資金協力の形でこの動向を支援することが望まれる。

#### 15. 国連による行財政施策

国連の事務局にある開発技術協力局は行財政中央施策(central program in public administration and finance)の原案を作成するが、それは開発途上国の政府が開発計画・施策を能率的かつ効果的に運営する行財政能力を改善、強化するのに資するよう彼らを援助することを主要目的としている。この中央施策にもとづく活動は、国連の他の諸機関による活動に対し補完的役割を果す。従ってそれは、国連の他の諸機関と密接な協力、連携のもとでなされる筈のものである。中央施策は専門家会議、セミナー、ワークショップ等による指示、あるいは総会等立法機関の命令等にもとづいて作成されることになっている。そして中央施策には2年にわたる計画と6年にわたる中期計画とあり、何れも計画・調整委員会により審査され、総会により承認されることになっている。

中央施策は大別して2つの活動より成り、第1は行財政の調査・分析であり、第2は技術協力である。1984-85年計画にみられる動向として、第1の分野では規制行政、財務会計基準、管理情報システム、地方自治、分権化のような事項に関心が注がれており、第2の分野では公企業、人事行政、研修、財務会計、管理情報システムのような事項に力点が置かれている。通常この計画にもとづく活動は特定国を対象とするものであり、当該国政府の要請によってなされる。なお第1の調査・分析は国連

の通常予算により、また第2の技術協力は特別予算により運営される。後者は具体的には主として国連開発計画(UNDP)から賄われるが、近時この予算は削減傾向にある。また国連の技術協力総額のなかで、開発技術協力局の所管する活動費(1088万ドル)の占める比率は1983年で約1割(9.7%)程度である。

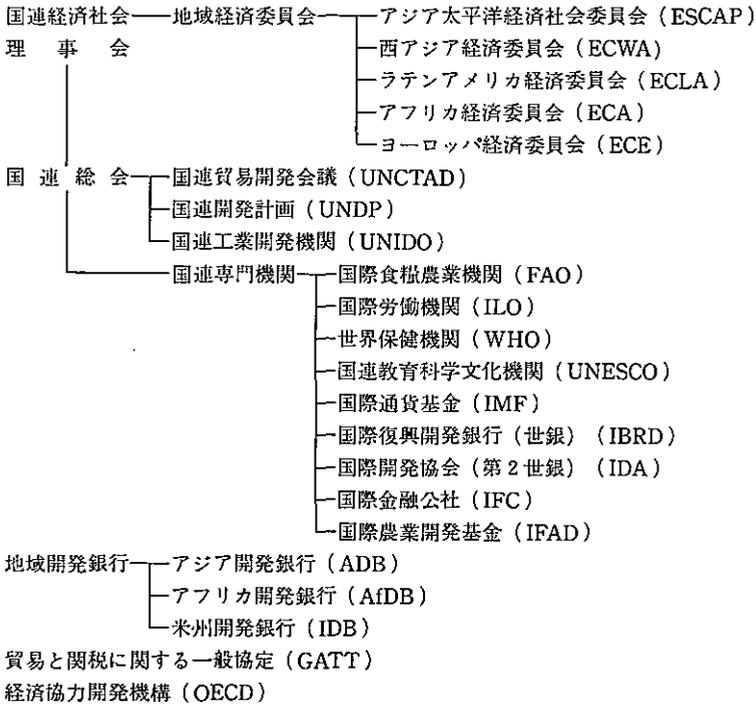
さてこの行財政中央施策は、国連の諸機関による個別的活動における行財政施策と関連性をもっているから、国際レベル、各国レベル、さらに地域レベルでもっと相互に調整がなされるべきである。そして中央施策に対する評価が積極的に実行されなければならない。さらにこの施策および各国の経験についての情報は、各国で共有されるべきものであり、そのためには情報交換のネットワーク、その手段等が講じられることが必要である<sup>(1)</sup>。

## 注

- (1) 参考までに国連の援助関連事項を記す。そもそも開発途上国に対する援助として、先進国がおもに二国間ベースで行うものと、国連をはじめとする各種国際機関の行うものがある。因みに先進国はDAC(開発援助委員会)に加盟し、援助の共同目標等を設定している。1983年における開発途上国に対する多国間・二国間援助の実績をみると次の通りである。

総 額	33.65億ドル
DAC	54.9%
国際機関	22.6%
OPEC	12.8%
共産圏・その他	9.8%

主な国際機関として次のようなものが挙げられる。



以上は外務省監修「目でみる国際協力」(昭和60年)35頁による。

なお国連機構図を示すと101頁の通りである。

## おわりに

以上の報告書作成過程を通じ感じられたところを述べることにする。第1はここでの論点が制度づくり、管理能力の向上というような点に主眼が置かれているのであり、さながら行政学の教科書を読むような印象を受ける。そして単に POSDCORB 的発想だけでなく、<sup>カルチャー</sup>文化の認識、コスト・ベネフィット、分権化、参加、情報のような諸点にも言及され、その意味では行政分野における研究や実態の最近の諸傾向がほぼ吸収されている。

第2にこのような総論的提言はおそらく大方の賛同がえられると思われるが、問題は各論になると、どのようにそれを具体化するかということである。たとえば各国のニーズに対応した援助という場合、そのニーズをどのように誰が捉えるのか、あるいは評価という場合、どういう基準にもとづくのか、またしばしば使われる生産性という場合、どういったことを考えるのか、あるいは市民参加という場合、市民とか、参加とかを、西欧の場合と違ってどのように想定するのであろうか、等々、それらはこの報告書を受けとった国々が、自国にそれをあてはめるとき必ず直面する課題である。しかも開発途上国という用語が使用されるが、その中味は多種であり、仲々一括して考えにくいことが痛感される。それらについてより適切な指針が個別的に求められるに違いなく、それへの対応が果してどれほど準備されているのであろうか。

第3に西欧の国々にとっては、開発途上国がかつて植民地であった場合が少なくない。その場合、西欧諸国からの人々は自信満々に自国をモデルにして制度づくり、管理体制の整備をまず考える。アメリカの人々も技術援助の経験、あるいはアメリカ行政学の体系を背景にして管理の問題を考えようとする。それに対しソビエトからの人はイデオロギー的分野について、また用語に関し極めて敏感であるが、個々の管理上の問題については沈黙を守る。中国の人は終止黙して語らず、われわれ日本人はいささか冷やかにこの提言にみられるアプローチが西歐的発想である



としがちである。ところであるアフリカの開発途上国の人は、報告書の内容は至極もつともであるが、ともかくいま欲しいのは金であり物であり、報告書の議論は現実ばなれしているという発言をなし、議場が白けたことがある。それは開発途上国の立場を鮮明に象徴しているとも思える。大体このような図式が描きえた。

第4にアフリカは日本やアジアにとって遠い存在であるが、ヨーロッパにとっては極めて近い存在であることが改めて認識された。そしてすでに比較政治・行政や国際経済の分野でいわゆるひろく開発途上国にかかわる問題がとりあげられているが、今後さらにこの領域への体系的取組みの必要が実感された。

最後に南北問題や比較行政の専門家ではない筆者が、素朴な疑問をもたざるをえなかったことがある。開発途上国には官僚、企業家、熟練労働者等の専門職業集団が育成されなくてはならない、行政制度が整備されなければならない……これらがこれからの発展のために不可欠である……そしてそのためには国連や先進国からの技術援助が必要であるが、同時に開発途上国自体もその努力を重ねなければならない、このようなことがしばしば指摘される。それはその通りであろう。ところが開発途上国が何とかそうしようと努力をそれなりにしても、仲々それが実現できない。なぜであろうか。先進国の経済あるいは援助のあり方、さらには世界経済のあり方自体に原因があるのではないだろうか。むしろ開発途上国を現状のようにしておくものがそこに存するのではなかろうか。そのあたりの究明はどうなのであろうか。そのようなことが美しい、余りにも美しいスイスの都市と自然のなかで、かえって思えてならなかった。

おそらく第八回の専門家会議は1987年頃に開催されるであろう。そのときまでに開発途上国や国連の施策に、第七回会議の提言がどのように取り入れられているのであろうか。提言は空しい文言に終るのであろうか。これからの動向を注目したい。

**THE REPORT OF THE SEVENTH MEETING  
OF EXPERTS ON THE UNITED NATIONS PROGRAMME  
IN PUBLIC ADMINISTRATION AND FINANCE**

« Summary »

Yasuo Watanabe

The Meeting was held in Geneva, Switzerland on October 17 to 26, 1984. The author attended it, then he introduced the report and commented here.

The contents are as follows:

Preface. The Meeting

- I. Public Administration in Developing Countries: Priorities and Recommendations
  - II. Sub-Saharan Africa: Action Programme in Public Administration
  - III. Prevailing Concerns in Development Administration
  - IV. Institutional Arrangements for Policy Options
  - V. Organizational Issues
  - VI. Resources Mobilization and Management
  - VII. Public Enterprises
  - VIII. Local Government and Decentralization
  - IX. Public Personnel Systems
  - X. Training and Management Development
  - XI. Management Systems
  - XII. Communication and Management Information Systems
  - XIII. Public Administration and the Citizen
  - XIV. Collective Self-reliance
  - XV. United Nations Programme in Public Administration and Finance
- Prologue. Some Comments