

University Academic Repository

Assistance for Democratic Governance and
Decentralization by UNDP : A Case of
Decentralizaiotn in Nepal

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2004-12-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: Yasuda, Rie メールアドレス: 所属:
URL	https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/119

国連開発計画の民主的統治および地方分権化支援

—ネパールの地方分権化を題材に—

Assistance for Democratic Governance and Decentralization by UNDP
— A Case of Decentralization in Nepal —

安田利枝
Yasuda Rie

<要 旨>

国連の開発援助システムの中核に位置する国連開発計画（UNDP）は、「持続可能な人間開発」を理念として掲げ、これを実現する統治のありかたとして民主的統治^{ガバナンス}の概念に依拠して、民主的統治^{ガバナンス}と不可分のものとして地方統治^{ガバナンス}の向上を積極的に推奨、途上国の地方分権を支援してきた。こうした援助理念は、その規範性ゆえに極めて魅力的であるものの、民主主義の政治制度および中央—地方の政府間関係の多様なあり方を政策論に組み込まず、被援助国の政治的環境に適合的な制度設計を被援助国政府とともに模索する姿勢を欠いている。ネパールの地方分権化の現状は、地方分権が中央政府自体の分権化への一貫した取り組みを前提として実現できるものであること、そして困難ではあるが被援助国の政治的コミットメントを確保するための模索が続けられなければならないことを教えている。

<キーワード>

ガバナンス 地方分権 民主的統治^{ガバナンス} 参加型開発 参加民主主義 中央—地方 政府間関係 人間開発 貧困削減 ネパール

「われわれは、直面しているケースに特有の条件を検討もしないで橋のデザインを技術者に依頼したりはしない。同様に病人を診断するときも、そのケースに考えられるすべての範囲の条件—環境要因も含めて—の注意深い考慮なしに医者^{ガバナンス}に診断を頼むことはない。この場合の専門家の役目は——、シンプルな処方箋を提供することではない。¹⁾」

はじめに*

1980年代後半から、先進民主主義諸国は、紛争終結後の「和平構築」や権威主義体制の移行に対する国際的支援として、自由で公正な選挙の準備・監視といった一連の民主化支援

*本論文は、平成15年度嘉悦大学特別研究費の助成による研究成果の一部である。

を行ってきた。近年展開されている民主化支援はそのような選挙支援にとどまらず、法・司法制度の確立などきわめて多様な分野にわたっている。多様な主体、すなわち各国政府、政府が設立した民主化支援機関、政党および政党財団、開発援助にかかわる国際NGOなどによる多様な民主化支援が、被援助国の民主主義の進展・定着（consolidation）にどのような影響を及ぼしているのかという問いは、体制変動がなぜどのようにして起きるのかとの問い、並びに経済成長と政治体制の関係についての問いとともに、比較政治学と国際政治学の接点として問われるべき重要かつ大変に興味深い論点の一つとなってきた²⁾。

本稿は、上述の問題意識に基づき、開発援助による民主化支援のありかたについて考察することを目的として、国連システムにおける開発援助活動の中心的役割を担う国連開発計画（United Nations Development Program 略称UNDP）^{***}推進している民主的統治支援^{ガバナンス}を検討する。UNDPの民主化支援がどのような民主主義論、および中央—地方の政府間関係についての理論を想定しているか、そして過去10年近い開発実践の成果がどのように評価されているのか、また、ネパールへの地方分権化支援策が、ネパールの歴史的に培われてきた既存の政府間関係との間にどのような矛盾・軋轢・混乱を生んでいるかを報告し、教訓を得ようとするものである。

ネパールがその統治（governance: ガバナンス）³⁾において直面している困難な障害は、そのエスニシティの多様性、カースト制社会、国土の多くがヒマラヤ山系という交通アクセスに困難をきわめる地理的条件などネパール独自の問題状況とともに、途上国に共通である国家の権力構造と政治文化の世襲的スタイル、恩顧（patron）政治（政治的指導者と特定の利害集団とのパトロン・クライアント関係）、公益よりも私益を優先する政治家と官僚、政治と官僚機構に蔓延した汚職と腐敗など、数多い。加えて、1990年代の政権交代は実に9回に及び、国民は政治家の腐敗と無原則な派閥抗争に代議制そのものへの不信と幻滅を深めていかに見える。1996年に開始されたマオイストによる騒乱と前国王一家殺害事件で政治は不安定になり、2002年秋に予定されていた第3回地方選挙はいまだ実施されず、地方政府首長不在の政治的空白状態が続いている。2002年5月の国会解散後の中央における空白を埋めるべく今年2004年に予定されている第4回国會議員選挙の実施もまた危ぶまれる状況にある。

*** UNDPは開発援助分野での国連システムの中核に位置する（贈与による）技術援助機関である。国連システムで最大のネットワーク—166の国家に現地事務所をもち、170以上のプロジェクトを運営—をもつ。現在は、1) 民主的統治、2) 貧困削減、3) 危機予防と回復、4) エネルギーと環境、5) HIV/AIDSの5つの課題を焦点として、諸問題の解決に取り組む諸国政府を援助している。

UNDPは近年、特に、開発政策を策定する際に必要とされる、より総合的で学際的なアドバイスを与えるようになってきた。UNDPの常駐代表は、任地国においてUNDP総裁の代理として行動し、UNDPのプロジェクトの立案、実施、評価にあたって任地国と協議を行うとともに、他のさまざまな国家、国際機関、民間の援助機関との協議、調整を行い、任地国の開発計画の立案、審理にも参加する。さらに国連システム全体の開発業務活動の調整をはかるリーダー的存在でもある。秋月弘子「国連の開発援助システムの変容」〔国際政治 103〕p105

I 国際開発援助における民主化支援

1. 民主主義のグローバル化と民主化の進展の現状

民主主義は、国家のみならず地域社会ならびに世界の各レベルで、政治社会における統治の価値規範となる原理と方法として国際社会において正統性を確立してきている。S.P. ハンチントンが「民主化の第三の波」と名づけた世界各地の各国家レベルでの同時的な権威主義体制から民主主義体制への移行は、冷戦後さらに、国家の枠組みを超えた国際機関その他における民主的統治^{ガバナンス}を求める動き、そして、国家内部での地方レベルのいわば生活空間における民主主義の確立を求める動きへと深化・加速している。後者が先進諸国、移行経済諸国、途上国を問わず、また地域を問わず生じている世界的な地方分権、すなわち、中央—地方関係の制度再編の問題である⁴⁾。

しかし、代議制民主制への体制移行が起こった後の、現実の諸国家の「民主化」過程は困難に満ちている。政治体制変動後の民主化の進展・定着の状況を概観すると⁵⁾、残念ながら手放して世界への「自由民主主義の広がり」、「人権と民主化の進展」、世界各国の政治体制の「収斂」を謳いあげる状況にはない。体制移行・転換を果たしたばかりの諸国は、かろうじて複数政党制と自由平等選挙による代表民主制を維持しながらも、さまざまな脆弱性を抱えている。旧社会主義諸国では、そもそも「国家が弱体」⁶⁾であり、ネオリベリズムに基づく経済政策の結果、貧富の差の拡大で社会的対立が激しくなり、大衆の不満に基礎をおく権威主義的独裁出現の可能性が指摘されている。80年代にほとんどの諸国が「民主化」を達成したラテンアメリカ諸国では、左翼勢力の敗北、労働運動の敗北・解体が進行している。社会的不平等とインフォーマル・セクターが拡大し、国家と社会をつなぐ諸組織、政党、利益団体などが弱体化し、「民主化」それ自体が「市民社会の解体」ともいえる面をもつものであるという。また、制度的に脆弱なアフリカ諸国の場合、特定の条件下では、「民主化」と「自由主義経済体制への移行」が大きな社会的・経済的な混乱を生み、政治秩序そのものを不安定化するとの仮説が提起されている⁷⁾。

ただ、冷戦終結後のアメリカ合衆国および西欧諸国が主導する世界的な民主主義確立へのコミットメントは非常に明確なものになり、権威主義体制への変動は諸国のさまざまな政治アクターにとって選択肢になりがたいという側面がある。クーデターなど代議制民主制からの逸脱については、各国政府、地域機構、国際援助機関による援助の停止をはじめとする何らかの制裁措置を受ける可能性が高い。特に米州機構ではその体制が整いつつある⁸⁾。容易には権威主義体制への逆戻りを許容しない「タガ」がはめられているのである。

開発援助の領域でも、いずれの主要ドナーも援助額の増減、援助の開始、停止、再開などの判断にあたって、当該国の民主化や人権の状況を考慮に入れることで政治変革を促す政策を採ってきた。さらに1990年代後半の動きとして、民主化の定着度、統治の改善度、貧困人口の多寡によって援助を受けるべき国を選別し、援助の対象分野も絞り込んでいく選別的

コンディショナリティも主張されるようになってきている⁹⁾。

2. 開発援助理論のメインストリーム：参加型開発と「良い統治」の融合

近年の国際開発援助の思想潮流、戦略、政策を俯瞰してみると、開発、統治、民主化、参加、地方分権、人権、持続可能な開発など、主要な鍵となる諸概念が融合を遂げつつあり、密接不可分のものとして捉えられるようになってきたことに気がつく。1970年代に国連機関の主導で「参加型開発」という援助理念が次第に浸透し、1980年代後半以降には、経済発展や貧困削減と統治の関連性が強調されるようになった。1989年に経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)が政策声明の中で「人々の広範な参加」を宣言、1995年には「参加型開発と良い統治への方向付け」を刊行した。UNDPや世界銀行も貧困削減などの目標達成のためには、「良い統治」が不可欠の要件であり、人々の開発プロジェクトへの「参加」が「良い統治」をもたらす、そして「良い統治」にはその不可欠の要素として地方分権を必要とするとの立場を明確にとるようになった。実際、主要ドナーの民主化・統治分野の援助実績は1980年代半ばから一貫して増大している¹⁰⁾。

国際援助機関が用いる「良い政府」という概念をどう理解するかについては、大内氏による解説が的確かつ簡潔である¹¹⁾。それは、「良い統治」とは、「下からの参加と上からの統治の相互作用によって、ある政策が形成され、実施され、その過程におけるモニタリングを受けて利害関係者の声が政策の修正に反映され、さらに政策評価も実施されるという一連の参加民主主義プロセスを指す」という説明である。政治学の用語で端的に言えば、まさに「参加民主主義の実現」を目指すものといえる。

ただし、IMF、世界銀行をはじめとする国際金融機関の場合(欧州復興開発銀行を除いて)、政治的価値中立の立場から統治を特定の政治体制と結び付けることをしない。すなわちあくまでも「良い統治」と「民主主義」を一応切り分けて議論をしている¹²⁾。経済発展のための開発政策におけるさまざまな資源の活用上の有効性、効率性、公平性を問題にしており、それらを確保するための説明責任性、政策やプロジェクトの透明性、開発のための法制度、公的セクターの効果的運営などを「良い統治」の指標とする。しかし、これらの指標が意味する事柄を考えると、世界銀行は「良い統治」という目標とその指標について「民主主義」という概念を用いることはないが、政治体制に関して、やはり政治権力に対する「民主的コントロール」を想定していると言って良い¹³⁾。

3. UNDPと民主的統治の援助理論

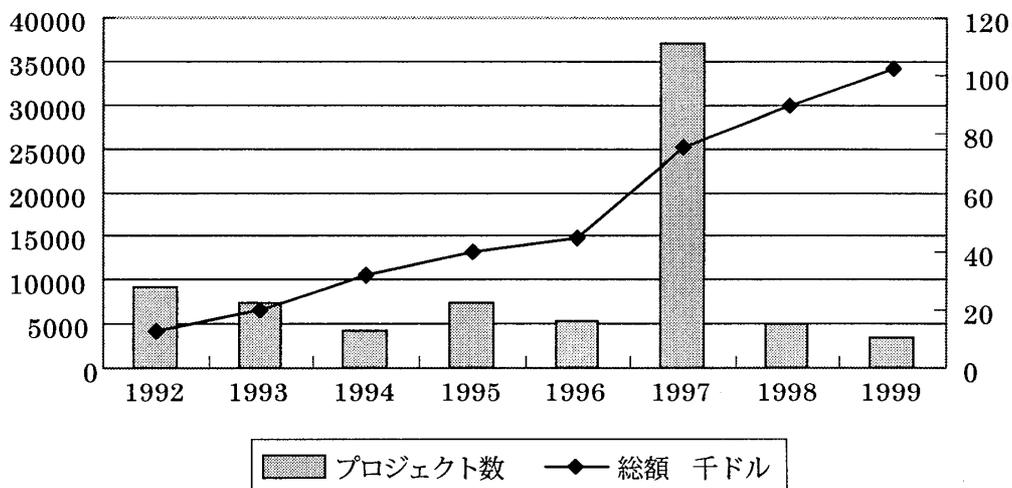
(1) 民主的統治

UNDPは、「人間開発」¹⁴⁾のための「良い統治」とは、「民主的統治」であると言い切り、「民主的統治」のためには「地方統治」と「地方分権」が必要不可欠であるとして、これらをその

開発援助理念と政策の中心課題としている。この点をUNDPの財政支出面で確認しておく¹⁵⁾。

UNDP最大の支出領域は民主的統治にかかわるもので、1992年から1996年までの年度予算の48%を占めていた。民主的統治は今やもっとも被援助国からの要請が多い援助分野となり、2004/2005年度においても、40.22%と最大の支出領域となっている。民主的統治の分野に含まれる活動内容には、立法機能の強化、選挙制度と実施過程の向上、分権化と地方統治支援、独立したメディアの育成と市民の情報アクセス拡大、人権の強化と正義（司法）へのアクセス、公共行政改革がある。下記のグラフは、UNDPの分権化と地方統治への支出動向である。

図1 UNDP分権化と地方統治への支出とプロジェクト数の推移



出所：UNDP&BMZ, The UNDP Role in Decentralization and Local Governance: A joint UNDP-Government of Germany Evaluation, 2000.

1997年以降に拠出額が急増しているのは、UNDPがこの年「持続可能な人間開発に向けた統治」と題される政策文書で、統治をUNDP内部の計画目標であり、人間開発の決定的な構成要素として定式化したためである。

では、人間開発、民主的統治、地方分権を一体のものとしてとらえる理念には、どのような理論的根拠、そして問題があるのだろうか。UNDPの開発政策局（Bureau for Development Policy）にある開発管理とガバナンス部（Management Development and Governance Division：MDGD）の政策文書¹⁶⁾の記述に基づいて検討してみることにする。

UNDPは「良い統治」を「一国のあらゆるレベルでの事象を管理する経済的、政治的、行政的な権限の行使であり、市民や集団がその利害を明確に表現し、法的権利を行使し、義務・責任を果たし、相違を調整するメカニズム、過程、そして制度を意味する」と規定する。「良い統治」はUNDPが目指している「持続可能な人間開発（Sustainable Human Development:SHD）」という概念に本来統合された要素であり、人間開発のさまざまな要素を改善するためのもっとも一般的体系的な手段

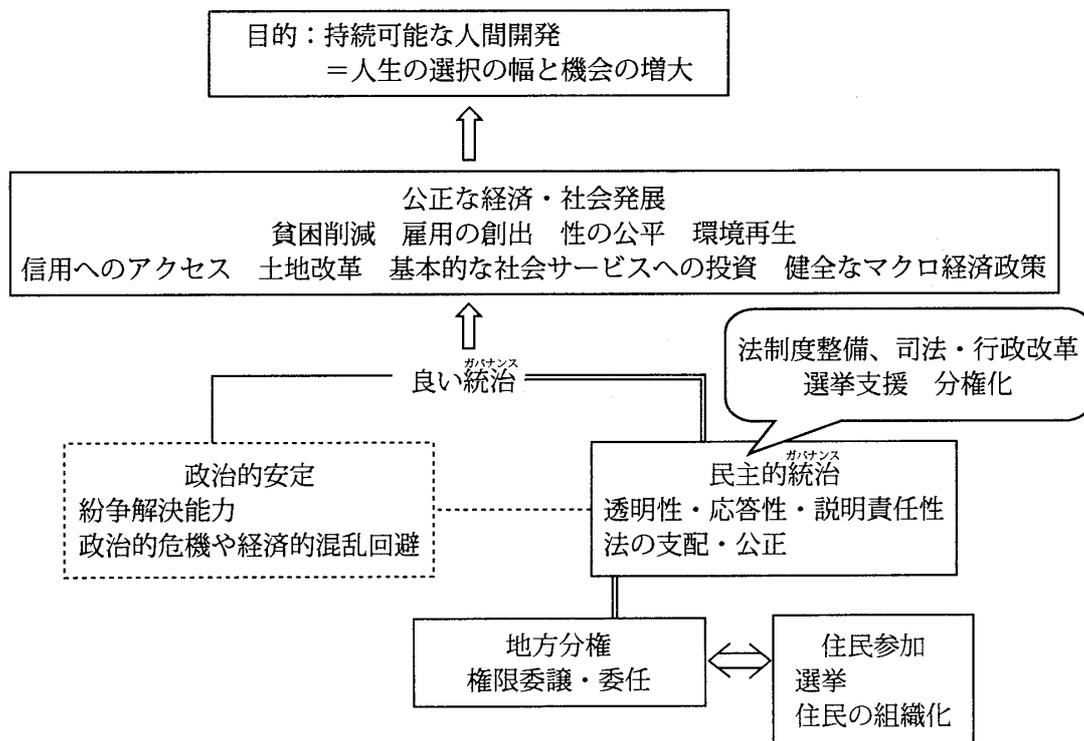
を提供する。分権化、特に権限委譲（Devolution）と委任（Delegation）¹⁷⁾は、人間中心アプローチを可能にする環境を作り出し、「良い統治」の主要要素を強化する。それゆえ、分権化は貧困の撲滅と公平性の向上のような「持続可能な人間開発」により効果的に貢献すべきものである（引用者アンダーライン）。

これらの「持続可能な人間開発」と分権化、「良い統治」との間の関係についての理解、仮定を検証する作業は、今後の世界的な調査研究計画に委ねられている。〔DGCTA p4〕

分権化それ自体は「良い統治」を保障するものではないとの経験知にもかかわらず、多くの人々が分権化された統治は、「良い統治」に資すると信じている。公共サービス、信用、雇用、健康、教育へのアクセスの改善、貧困の撲滅、社会経済的公平性の達成、両性間の公平性、環境保全、これらの目的を達成するために効果的な手段でありうる。〔DGP p33〕

これらの引用に明らかなようにUNDPは人間開発と良い統治、地方分権の相互関係が密接不可分であるとの理論的な想定、規範的信念に基づいて援助政策を決定している。これらの相互関係を筆者なりに整理してみたのが図2である。国際援助機関の中でもUNDPは最もラディカルに「参加民主主義」を世界的に推進する立場をとっているといえよう。

図2 良い統治の概念図



*社会経済発展のためには政治的安定が最低必要条件であるにもかかわらず、必ずしも十分な配慮が払われていないため、破線で示した。

次にUNDPによる民主的統治論が抱える理論上の問題をいくつか指摘する。第1に政治体制として民主主義体制が権威主義体制よりも政治的安定度が高いとは言えても、これは定

着した民主主義体制についての観察であって、体制移行・転換を果たしたばかりの、特に所得水準の低い諸国における民主主義体制は必ずしも安定したものではなく、歴史上、民主主義体制からのゆれ戻しの例もある。とりわけ、途上国一般に共通する特徴であるが、国民の間に、民族、言語、宗教といった深刻な社会的亀裂・分裂がある場合、あるいは、国民が大土地所有制やカーストで階層的に高度に分断化され、所得格差が大きい場合、強権的支配や伝統的権威によらず、どのような制度的枠組みで政治的統一と安定を確保するのかという問題は極めて重要かつセンシティブである。しかしながら、この政治的安定性についての関心は非常に薄い。

第2に、民主主義の政治制度の多様性についてかなり無頓着な、過度に「普遍的な」議論の立て方をしていることである。合意形成型民主主義か多数代表型民主主義か、大統領制か議院内閣制か、中央集権制か連邦制か、多数代表制か比例代表制か、さらには選挙制度と統治形態の組み合わせなど、比較政治学の領域で検討されているさまざまな議論との接合の試みも見られない。体制転換・移行を扱う民主化理論や多元的社会において民主主義を安定的に機能させるためにいかなる政治制度を採用すべきかを問う議論と、民主化支援という開発援助の実践領域での議論が相互に貢献しあう必要がある。

第3に、民主主義をあくまでも人々が自分たちの生活と運命を形作る一連の政治決定過程に参加するシステムと捉える参加民主主義のモデルに立っていることである。このような民主主義は世界中のどこの国家にも存在せず、民主主義の永遠かつ究極の「夢」とも言えよう。民主主義における参加の問題については、さまざまな議論がある。参加民主主義モデルがどの程度の規模の政治社会において、どのような政治文化において実現可能なのか、投票、公聴会、その他どのような「参加」の形態をとるのか、地域における住民の政治参加と政策決定の効率性のバランスをどのように考えるべきか、地域社会における住民の多様性や階層性を考慮したとき、どのように「参加」の公平性を確保するのかなど答えられていない問題が多数ある。

(2) 分権的統治^{ガバナンス}

前述のように、UNDPは組織全体として、「良い統治^{ガバナンス}」と分権化の不可欠の関係に注目し、世界規模の分権化プログラムを支援している。分権化支援はすでにUNDPの確立された原則であるのみならず業務の主要領域と言っている位置にある。

現実の民主主義体制の国々では、中央政府の制度的枠組みだけでなく、この中央—地方の政府間関係となるとさらにその姿は多様である。UNDPが推進する地方分権がどのような政府間関係を前提としているかを明確にするために、制度設計の基本的な選択肢として代表的な分離型と統合型モデル／アプローチのメリット・デメリットを表にして比較しておこう¹⁸⁾。政策決定の権限が中央にあるか地方にあるかという集権—分権の軸とは異なり、政策実行のメカニズムに着目した分類、すなわち、事業や政策領域、関心が重複・融合しているか、分離しているかという分離—融合という軸によるモデル化である。

表 中央—地方関係の分析枠組み（政府間関係）
統合（融合）・分離モデル

	分離型 (separated model)	融合・統合型 (integrated model)
政策・事業関心領域	明確に分離され、重複が少ない	明確に分離されていない、混在・重複が多い。中央が地方に業務を委任・委託する。責任の所在が曖昧
政府間関係	連絡・調整・協働・対立は少ない 調整についての制度的保証なし (政府間係争・対立の調停は第三者機関や裁判所で)	連絡・調整・協働・対立が多い 調整のための制度的な仕組み（ヒアリングなど）が存在
中央による統制の手段	立法・司法	行政・立法
「住民自治」にかかわる特徴	住民のニーズへの対応良好 地域の独自の歴史・文化などの独自性・自律性確保	中央官庁の行政命令の執行者的 (agent) 性格が強い 中央志向・中央依存
	地域の伝統的権力構造の温存 地方ボスの影響力増大	中央からの監督で地方政治家の過度の影響排除
「国民統合」と地方間の平等にかかわる特徴	地域間格差拡大の可能性 国家の亀裂 (cleavage) 拡大の可能性	地方政府に対する監督機能によってナショナル・ミニマムの確保

この2つの類型のうち、途上国の分権化改革に関する議論では、統合型よりも分離型が好まれている¹⁹⁾。参加型民主主義モデルおよび「補完性の原則」²⁰⁾に立てば、分離型が最も論理的に一貫した選択肢となるからである。イギリス、ドイツを典型とする分離型においては、地方の自治行政が中央行政の出先機関と切り離され、地方レベルでの政策実行に責任を負うのは地方政府とその行政部である。中央政府は効率的な行政サービスを行うために地方政府に依拠する。しかしながら、後に見るネパールの事例も同様であるが、途上国は一般に旧フランス、イタリア、日本のような統合型を採ってきたところが多い。統合型においては中央省庁の出先機関が地方政府と共同して業務を行い、通常、地方政府は中央政府の監督下におかれる²¹⁾。

UNDPの地方分権化にかかわる議論においては、分離型こそが望ましい、本来そうあるべき地方分権のあり方であるとの規範的な前提がある。当該国の政治的諸条件からどのような政府間関係の制度設計がなされるべきかが十分に検討されてはいない。このとき、分離型がデメリットとしてもつ問題性—すなわち、地域の伝統的権力構造の温存、地方ボスの影響力増大、地域間格差拡大の可能性、国家の亀裂 (cleavage) 拡大の可能性—が大きく浮上する。加えて、どのような行政の業務分野を地方政府に委ね、中央政府に残すべきかが十分に論じられていない。^{ガバナンス}統治と地方分権化の関係を検討した石塚論文²²⁾は、結論として、中央—地方の政府間関係について、さまざまな制度設計がどのような含意をもつものであるか検

討し、途上国政府がとりうる制度的選択肢を明らかにする必要性を指摘している。

(3) 地方分権化と社会開発

もちろん、地方分権の推進と地方統治強化^{ガバナンス}を追及するUNDPの立場は、このような参加民主主義および地方自治の理論から演繹されたものとのみ理解するのは誤りである。これまでの中央政府による経済開発が「人間開発」に成功してきたとはいいいがたい（東アジア諸国を例外として）ことから、別の選択肢を求めた結果でもあるからである。経済成長と人間開発は必ずしも自動的につながらない、すなわち「悪しき発展（mal-development）」事例と開発援助の現場で積み重ねられてきた社会開発の実践から得られた教訓・視点が背景にある。

「過剰な中央集権」で資源配分が中央に偏り、途上国政府・国家の統治能力^{ガバナンス}も疑わしく、汚職・腐敗が蔓延してきたこと、途上国の都市と農村の格差、あるいは地域間格差が拡大してきたこと、経済成長の果実が広く共有されず、貧富の差が拡大してきたことなどが「悪しき発展」として議論されてきた。これに対して、優れた社会開発の実践例からの教訓として、1) 地域住民の伝統的・経験的知識、地域社会の生態系、自然資源や社会資本への注目、2) 援助効率と持続性にかかわる、地域住民の開発計画への参加による当事者意識（ownership）の重要性、3) 恒久的に地域住民の開発に責任を負う主体としての地方政府・行政への着目がなされてきたのである。事実、有名なインドのケララ州など地方政府・行政が住民に対して熱心に教育、保健衛生、その他公的サービスを提供する制度作りに取り組んできたところでは、平均寿命や教育水準など「人間開発」の指標が高く、この意味での貧困は大きく軽減されている。そして大衆運動、社会運動、民衆組織など活発な民衆の政治参加が行われ、政治に人々の「声」が届いている。こうした人々の参加と社会開発の成果の高い相関関係が見られる数々の事例について認識が共有され、開発援助のビジョンを変化させてきたといえよう。

すなわち、貧困削減には、一国全体の経済成長による「滴り落ち（trickle down）」を期待するアプローチと、貧困層の生活コストを削減し、地域共有の自然資源、社会資本を豊かにするアプローチと二種類がある。中央政府による産業インフラの整備など工業化を目指して国家全体の産業構造を大きく「産業化」「工業化」に向けて転換する経済開発が公正な発展を伴わずむしろ社会の貧富の格差を拡大しているのであれば、貧困削減には、地域住民の開発ニーズや選好に即して、地道な生活改善をし、また地域の環境生態系を保全しながら所得の向上のための方策を積み重ねていくという「もうひとつの発展」を模索すべきだ、という社会開発のアプローチが大きな潮流になってきているのである。地域住民が「自身の生活に影響を与える諸決定に参加する」地方自治の理論は、こうした「もうひとつの発展」「参加型開発」と理論的に非常によく調和する²³⁾。

4. UNDPによる分権化と地方統治^{ガバナンス}支援の評価

それでは、UNDPによる分権化と地方統治^{ガバナンス}支援はどのように評価されているのだろうか？

分権化それ自体長期的かつ包括的総合的な政治過程そのものであって、その影響や結果を短期的に判断できないとはいえ、UNDP内部での組織的な共通理解となりつつあるかに思われるのは次の点である²⁴⁾。

第1に理論面での深化として、1)「補完性の原則」に焦点を充てて、分権化と地方統治支援政策の理論を深化させようとしている。2)すべての政府機能、政策領域が全面的に分権化されるべきではないという理解から、保健衛生や教育など政策領域ごとに適切な政府間関係を構築する方向への柔軟性が見られる。

第2に実践面においては、1)分権化計画は事前に規定されるより、当該国の政治的環境や内戦、紛争中、紛争後など、あるいは潜在的な政治的不安定さなど政治的状況や政治文化に応じてより戦略的であるべき、との認識が芽生えている。2)プログラムの成功、失敗を左右するのは、分権化に第一義的に責任を負う当該国中央政府の政治的意思であり、継続的なコミットメントであるとの再認識がなされている。実際、さまざまな形の官僚の抵抗によって、分権化そのものと地方当局の行政機能とサービスが妨害されている実態がより理解されるようになってきた。3)分権化は第一義的に政治的過程であるが、財政的な分権化の欠如ないしは遅れによって制約されることが指摘されている。しばしば中央による過度の財政的資源コントロールならびに地方当局が独自の歳入を得る能力への制約によって、行政上の権限委譲によって生じた地方政府の責任を財政的に担保する適切な資金の提供（供給）がなされず、分権化が成功しないと総括されている。典型的事例とされているのがネパールである。

中央集権化された途上国の分権化には、権限と資源を集中している中央政府自身の、中央一地方の政府間関係再編成のためのさまざまな制度構築、実施、運用への「政治的意思」が極めて重要である。このことへの認識が深まっているのだと言えよう。

II ネパールの地方分権化

1. ネパールの地方制度変遷とUNDPの分権化支援²⁵⁾

ラナ家による専制支配の後、王政復古から1990年の民主化までの絶対君主制下において、ネパールでは、「政党なきパンチャヤット（評議会）制」と呼ばれる中央官僚機構による地方官僚制の強化が続いた。そうした中でも1984年には分権化計画が開始され、地方レベルのパンチャヤットが開発計画の承認・調整・監督の権限をもつことになった。その背景には1882年以来、ネパール政府の非公式の諮問に技術援助を与えてきたUNDPによるネパールへの分権化関与がある。1989年からは「分権化計画の強化」という名前のプロジェクトにより、地方自治法、分権化、農村開発、NGOにかかわる国家政策の策定を支援してきた。

現行の州開発法、農村開発法、都市開発法もこの成果である。そして代議制民主制への転換後の1992年に地方自治法が成立した。地方における開発方針や計画の策定、開発事業の調整・管理を地方政府の権限と責任において行なうことが規定された。1992年には民主化以後初めての地方選挙も実施されている²⁶⁾。

そして、民主化後間もない1993年1月に、パイロット・プロジェクトとしてUNDPが推進する参加型の民主的統治^{ガバナンス}の理念に即した「ネパールにおける分権化支援」がネパール政府とUNDPの間で合意された。このプロジェクトは、国家計画委員会の農村開発を促進する政策能力の向上とともに、試験的に6地区で選挙民のニーズに応える地方代議体の能力向上を目的として、開発計画の策定、実施、監視、評価における参加型手法を訓練するものであった。①郡開発データベース整備、②ボトムアップ型開発計画策定への技術協力 ③モニタリング・評価への技術協力 ④助成金の提供（郡ごとに50万ルピー）による小規模住民参加型事業の企画・実施支援が柱となった。このような形の分権化支援をさらに全国レベルで拡大すべく、国家計画委員会と共同で、対象郡を20に拡大して1995年から2001年までUNDPが920万ドル、ノルウエー開発協力機関NORADが300万ドルを拠出して参加型郡開発計画（Participatory District Development Programme:PDDP）が実施されてきた²⁷⁾。NGO、CBOなど「市民社会」を動員することによって分権化された参加型開発を推進することを一層強調したものである。参加型の地方統治^{ガバナンス}支援は、さらに地方開発省をパートナーとして1997年、西部・中央地域の20地区を加えて地方ガバナンス・プログラム（Local Governance Programme）として拡大強化、実行されている。

同時に地方分権の法制度整備が進められ、首相直属の地方分権化調整委員会報告を根拠として1999年に新地方自治法が公布された。この新地方自治法は、中央政府の機能を地方政府の監視・監督、能力育成、省庁間の調整、財政的・人的資源の提供という限定された形で規定し、地方政府への開発計画、行政サービスの提供、歳入確保に関する広範な権限委譲を謳っている。地方政府は、教育、健康、農業などそれぞれの部局を作りサービスを提供する、長期短期の地方政策、計画、実施計画を準備する、計画策定とサービス提供にあたって市民社会との協働関係を構築、調整する、地方税、料金その他から収入を確保すると規定された。郡開発委員会は、地方レベルの中央政府による計画に対して報告や勧告を行うこともできる。地方自治の概念に法的な正統性を与えるものと地方自治推進派からは高く評価されている法律である²⁸⁾。

新地方自治法は、1980年の憲法修正以来の分離型の中央—地方の政府間関係を目指した政治、行政上の分権化にかかわる法制度上の改革の集大成ともいえる。移行措置として、地方郡政府が分野別の部局を設置して、人員と財源を用意した場合、郡政府が責任省庁の出先機関に代わって地方事業の計画・実施を引き継ぐ、当該出先機関の職員も郡に移管されるものと規定された。

2. ネパール地方分権化の現状

(1) 新地方自治法が抱える問題状況

第1に、新地方自治法の問題点として挙げられるのは、地方政府と省庁の地方出先機関との間の権限の重複問題を解決していないことである。新地方自治法によって、大幅に地方政府に法令上任務や権限が委譲され、相互の役割分担はかなり明確になったものの、実際には、地方政府の任務とされている業務の多くが依然として中央省庁の出先機関によって遂行されている。その主たる原因として、既存の23の法令が新地方自治法と矛盾するにもかかわらず、これらの法令の修正が進んでいないことがある。地方自治推進派は「新地方自治法」を唯一の盾として中央政府に分権化を迫るが、他方、分権化に抵抗する中央官僚には彼らが盾とする法が現存しているという状況なのである。第2に委譲された権限を行使するために必要な財政面での裏づけがごくわずかである。第3に分離型の政府間関係では、地方政府の徴税能力その他行政能力の格差から生じる地域間格差の拡大が懸念されるが、これをどう防ぎ解消していくのか具体的な方策がない。第4に、各省出先機関の施設・職員の地方政府への移管・統合についての具体的な実施計画がなく、各地方政府の自主的なプログラムに委ねられている。人事給与問題など雇用条件についても未解決の状態であり、中央省庁出先機関の役人の不安は大きい。

(2) 進展しない地方分権：地方分権に向けての^{ガバナンス}統治

新地方自治法の制定や第9次・第10次5ヵ年計画に見る限り、中央政府が地方分権に一定の意欲をもっていることは疑いないとしても、新地方自治法に規定された分離型の中央—地方関係を実質的に具体化していくことに首尾一貫した意欲を示しているとは言えない。ネパール中央政府とUNDPや世銀を初めとする主要ドナーによる「ネパールの分権化：見通しと挑戦」と題された共同報告²⁹⁾は、政府の政策と戦略的枠組みについて次のように総括した。

「新地方自治法を実施するための行動計画を伴う明確な戦略が欠けている。国家レベルで、時限を区切った実施計画と政府部内で明確な責任を負うべき組織の任命もない。分権化改革への政治的コミットメントがないため、政府機関は改革プロセスに抵抗し、彼ら自身の権力基盤への脅威とみなしている。法的枠組みへの共通理解がないため、分権化はきわめて限られた成果しか達成できないリスクを負っている。」(p15)

中央政府における政治的コミットメントの欠如を疑わせる事例には事欠かない。その一つは、新地方自治法成立後も同法に矛盾する決定や提案がなされていることである³⁰⁾。例えば、教育法第7次修正は、文部省管轄下に教育委員会の設立と委員会による教育計画の作成を規定するものであり、また、地方開発省主導で、郡の灌漑、飲料水、住宅建設、農村エネルギー

一部門を「郡技術部局」に統合し、日本で言えば県レベルの地方政府である郡開発委員会から切り離して地方開発省が任免権をもつ地方開発官が直接統括することになった。これは、重複を避け効率を高めるための措置とされるが、地方自治の拡充とは逆行する。通常、産業基盤整備事業を管轄する政府部門が、分権化に最も抵抗しがちであるとの一般的観察を裏づける措置である。いずれの政策領域を中央の管轄化に残し、あるいは地方に委譲するかについての徹底した議論が中央政府になかったことをも示しているといえよう。

地方開発省が地方政府機関に派遣する地方開発官など国家公務員の人事権を独占しており、派遣・移動・引き上げ・昇進を独自に行なっている。場合によっては数ヶ月単位で交代することもあり、政策の一貫性を保持することは容易でない³¹⁾。しかも人事異動は、極めて政治的かつ恣意的に行われる。村落開発委員会の書記(会計と行政を扱うただ一人の行政官)のポストの25%が空席であるとの報告もある。年間政府歳出における地方政府支出の割合は、1998/1999年度は3.95%、1999/2000年度は3.64%で、途上国平均の19.6%(1997年)と比較しても非常に少ない。地方財政も極度に中央に依存していて、自主財源の割合は、市・町でこそ歳入全体の67%—77%と高いが、郡レベルで約10%、村落レベルで約26%である。中央政府からの歳入分与と補助金など財政移転についても明確な基準がない³²⁾。

さらに、ネパールの政治文化におけるパトロン政治がいかに根深いかを象徴する事象といえるのが、郡開発委員会に国会議員の選挙区開発基金が設けられ、その金額が年々増大していることである³³⁾。国会議員は、当初25万ルピアを、現在は100万ルピアをその裁量で(彼自身と)彼の選挙区のために使うことができる。1995年から開始された「われら自身でわれらの村を建設しよう」とのプログラムに伴い、村落開発委員会に一律50万ルピアが提供されることになった直後にこの基金が設けられた。個々のプロジェクトや計画に資金が割り当てられるのではなく、議員など権力者個人にプログラム資金が配分される悪しき慣行が中央・地方を問わず存在するのである。

中央政府は依然として様々な開発プロジェクトやプログラムを郡開発委員会との調整を経ないままに実施・運営している。主たる原因は、地方政府と中央政府の間で地方レベルの開発計画を調整・交渉する制度的な場が保証されていないことにある。事実上、地方政府を通して運営されているのはドナーによる貧困削減計画だけである。

このように見えてくると、ネパールの地方分権には、ネパール中央政府の強い政治的意思、継続したコミットメントが欠けていると言わざるをえない。UNDPなどドナーが住民の組織化、能力開発支援に取り組んでいる限られた地域を除いて、ほとんどの地方住民とその代表自身が中央政府、中央省庁の出先機関から公共サービスを受け取ることに慣れていて、地方政府・議会の任務と機能をあまり意識していないし、新たな役割を確信するには至っていない。

3. ネパールの経験に学ぶ：地方分権化の逆説³⁴⁾

地方分権が新地方自治法のねらい通り進展していくためには、明確なビジョンをもち、ネパールの政治的環境に適合した現実的な施策を打ち出し、首尾一貫してその施策を遂行する意思と能力をもった「国家」が必要である。D.R.Dahalによれば、ネパールの場合、この中央の統治能力そのものが非常に弱体であること、そして、ネパールにおいては開発予算を外部からの援助資金と借款に依存しているがゆえに、ドナー・コミュニティのもつ政策の定式化や優先順位の設定における影響力は強大であるが、そのドナー・コミュニティの政策提言や言説が国家の威信や政策遂行能力を掘り崩す方向に働いていることが問題である。

ネパール中央政府の統治能力の脆弱性について、ネパールでは「政策の蒸発」あるいは「実行なき計画」とでも呼ぶべき状況が繰り返されてきたと指摘されている。中長期のビジョンを策定した政策文書は盛んに起草されるが、予算措置その他で特定の政策を担保し一貫して追及することには注意が払われない。「議会が制定した政策文書、手段は容易には変更されないとしても、既存の法令と矛盾するリスクを犯しても新たな法令が導入される傾向がある。実質的にいかなる法令も廃棄されない。したがって多くのもはや用いられない法がある。」³⁵⁾

ドナーの介入・ドナーへの依存は、政策実行段階でのネパール政府の当事者意識の欠如の原因ともなり、ネパール政府の優先分野・優先順位とのミス・マッチが生じるなどの問題が大きい³⁶⁾。さらに言えば、ドナー側の活動そのものが国家機構を弱体化させる逆機能を果たしている面がある。市民社会組織の役割を強調するあまり、開発計画を遂行する正規の行政機構を迂回し、パートナーとしている国際NGOを通して計画実施そのものに関与する、ネパール国内の人的資源を無視しがちである、一部のドナーが政府機構そのものではなく政府の特定の諸個人と働きたがるなど、ネパール政府がドナー側の問題点に対して大いに不満を述べている³⁷⁾。

中央の政治家、官僚層の間には、地方分権を国家統一と国民統合への脅威と見なして危険視する見解もある。地方自治を推進する立場の人々の中には、多様な地方の民族文化を保持し、地域の経済的自立と発展を確保するため連邦制を主張する人々がいる。この点にかかわる分離型の中央—政府間関係のモデルの含意について、単一国家か連邦制かの選択肢について、よりドナー側とネパール政府の間で議論を深める必要があるだろう。また、中央官僚層の消極的抵抗の基盤には、地方政府への権限委譲を自分たちのもつ権限の侵食であると捉える感情的な抵抗もある。地方出先機関に勤務する国家公務員の間では「下級の政府機関」へ自分たちの身分が移されるかもしれないこと、その場合の身分・給与保障があまりに不確定であることへの反発が大きい。全般に中央官僚の間には、地方の開発行政など委譲された権限や任務を遂行するには地方政府の能力が不十分であるとして「侮蔑」する空気もある。日本では地方自治体職員の比較的高い給与水準と彼らが次第に中央省庁の立案にも対抗しうる政策策定・制度設計能力をつけたことで地方自治が実質的に進展してきたことを考えると、

給与体系、教育・研修制度などにかかわる公務員制度改革が最優先課題の一つである。

結 論

途上国の分権化には、権限と資源を集中している中央政府自身の、中央—地方の政府間関係再編成のためのさまざまな制度構築と実施・運用への「政治的意思」が極めて重要である。当該国の政治的意思と継続的関与を確保するものは、開発援助の用語で言えば、当外国政府の当事者意識（ownership）であり、民主化理論の教えるところによれば、民主的政治改革に「自己利益」を見出す政治アクターあるいはアクター間の連合である³⁸⁾。

民主化支援を行う国際援助機関、各国政府は、民主主義の政治制度の多様性に配慮し、特定の統治形態・制度に固執することなく、採りうる制度設計についての選択肢を被援助国に明示し、政治的環境に配慮した当該国の決断を尊重することが求められる。司法制度の確立、行政改革、権力分立のありかた、政府間関係のあり方について政策対話を繰り返すことが必要である。

さらに、民主化支援をより積極的、効果的に推進すべきだとするなら、民主化、分権化に抵抗する強力なアクターが抱く「不安」「恐れ」、制度変革によって「自己利益」を脅かされることになるアクターの抵抗を、無視、軽視することなく、援助側は、顕在的、潜在的な民主化推進の国内アクターとの戦略的提携をも考慮に入れて、当該国政府と政策対話をするべきであろう。民主化支援は、10年余りの経験を経てより一層重い責任を援助側に突きつけている。

注

- 1) オラン・R. ヤング「グローバル・ガバナンスの理論」p37〔渡辺・土山（2001）〕
- 2) 小暮健太郎「民主化における国際的要因の諸相」〔国際政治128〕民主化過程における選挙支援の問題については、岩崎正洋氏の「民主化支援と国際関係」を参照。
- 3) 「ガバナンス」は日本語で統治と訳されるが、統治という訳語を使わず、ガバナンスという場合、政治社会における統治の作用を国家・政府機関による上からの支配だけに限定せず、政治社会のあらゆるアクターによる全体としての公共秩序形成のプロセスを意味する。本稿では、統治にガバナンスとのルビを振って表記する。
- 4) 現在、東・中欧の移行経済諸国を含む途上国の80%がなんらかの形の分権化を経験しつつある。1999年には127か国中76%の96カ国が政治的な分権化を実施し、127か国中52カ国41%が財政的な分権化を果たしている。
- 5) 以下の記述は、〔内山・薬師寺（1998）〕に収められた次の二つの論文を参照している。伊東孝之「体制転換とデモクラシー」、出岡直也「南にとってのデモクラシー」
- 6) 国家の弱さは、国家が、社会のさまざまな社会経済集団から自律して政策を形成、実行する能力をもたないことを意味する。税の徴収能力の低さ、地下経済の繁栄、圧力集団の強さ、地方の自立化傾向、犯罪の蔓延などに見ることができる。
- 7) 井上一明「『民主主義のグローバル化』とアフリカ諸国の政治的不安定」〔国際政治123〕参照。

筆者自身、人権の尊重と民主化を求める政治的コンディショナリティが、政情不安、治安と経済の悪化、内戦のような事態をもたらす契機となりうることをザイール、現コンゴ共和国の事例で考察した。〔安田（1998）〕

- 8) 大串和雄「序論 「民主化」以後のラテンアメリカ政治」〔国際政治131〕
- 9) 〔民主化支援のあり方（基礎研究）報告書（2002）〕 p74
- 10) 同上「報告書」 p74
- 11) 大内穂「グッド・ガバナンスへ向けての反腐敗政策」〔黒岩（2004）〕 p5
- 12) 〔大芝（1994）〕 p140-144 この点、「グッド・ガバナンス論は東アジア諸国の成功を説明しない」ことがガバナンスをめぐる議論の焦点の一つとなっている。つまり、中央集権的な権威主義体制下において、司法が行政に従属し、腐敗も一般的であり、説明責任も示さない、すなわち民主的統治が実現されていなかった東アジア諸国が、著しい経済発展により大幅に様々な開発指標の改善を達成していることとどう理論的に整合性をつけていくのか、問われるべき多くの課題がある。大西裕「グッドガバメントからグッド・ガバナンスへ」〔黒岩（2004）〕 p154
- 13) 民主主義体制と経済発展の関係についてプシェヴォスキとその共同研究者たちの業績が、注目されている。彼らの研究は、民主主義それ自体の価値ゆえにというだけでなく、「貧困削減」という目的のためには、より「民主主義体制」が望ましいというUNDPの立場を補強するものとなっている。研究が明らかにしたのは、政治体制の違いによる経済成長率や国民総所得の違いは見出せず、資源効率性、資本弾力性、労働弾力性などの違いからくる発展のパターンが異なること、また、福祉面でみたときに民主主義体制では人口増加率が低く、1人当たり所得がより早く成長しているということである。真柄秀子「政治体制と経済成長」〔新川他（2004）〕 p285-298
- 14) 「人間開発」とは、UNDPが発展させてきた概念で、「人間が自らの意思に基づいて自分の人生の選択と機会の幅を拡大させること」を開発の目的としている。そのために、健康で長生きできること、知的欲求が満たされること、一定水準の生活に必要な経済手段が確保できること」を基本的な条件として、世界各国の寿命、教育、所得を組み合わせた人間開発指標を1990年以来毎年「人間開発報告書」において公表している。
- 15) 以下のUNDPの財政支出についての記述は、3点のUNDPの内部文書〔UNDP & BMZ（2000）〕〔IDGB, UNDP（2001）〕〔EB, UNDP（2003）〕に基づいている。
- 16) 〔MDGD, BPD, UNDP.（1997）〕〔MDGD, BPD, UNDP（1998）〕
- 17) 「移譲」「委任」とは、行政上の分権化に関する類型として広く使われている概念である。計画、管理、資源の動員と配分にかかる責任を中央政府から下位の政府に移転する場合を「移譲」、準独立的な公的機関や民間企業に移転する場合を「委任」という。中央政府の出先機関に移転する場合は「分散」と呼ぶ。
- 18) 主として〔国際協力事業団（2001）〕第5章「途上国の分権化」を基に作成した。
- 19) 〔国際協力事業団（2001）〕 p181
- 20) 「補完性の原則」とは、「ヨーロッパ地方自治憲章」で条文化され、国連の「世界地方自治憲章草案」にも盛り込まれている「個人の自立」を前提とした社会の構成原理である。地方自治や地方分権を議論するときの根本的な理念とされており、政策決定は、それにより影響を受ける住民、コミュニティにより近いレベルで行われるべきだという原則である。すなわち、民主主義とは人民の「自治」を意味するものと考え、「自治」はコミュニティ、集落を基本単位としてなされるべきものであり、小さな社会単位では実現できないことを、より上級の地方政府や中央政府のレベルで補完し実施していくべきだとする。「人間の尊厳」の最大限の尊重と「権力の不当な介入を排除する」という2点で、キリスト教の社会原理に由来し、自由民主主義の理念の根幹にかかわる原則であると理解されている。

- 21) 佐川泰弘「現代国家における中央－地方関係 J」〔岩崎（2000）〕
- 22) 石塚二葉「途上国の地方分権化とガバナンス」〔黒岩（2004）〕
- 23) しかしながら、参加型開発についてはデメリットも指摘されるようになってきた。フィリピンの地方分権化の医療・保健事業への影響を分析した黒岩論文では、住民参加が、情報の共有のための費用とプロジェクトの調整費用を増大させる可能性がある」と論じている。黒岩郁雄「地方分権化と援助事業の制度分析」〔佐藤（1997）〕
- 24) 以下の記述は〔UNDP & BMZ（2000）〕と〔IDGDGT,UNDP（2002）〕の2つの報告に依拠している。
- 25) ここでは、新自治法の特色と地方分権化の現状についての総括を、ネパール政府の評価報告書や郡開発委員会連合のレポート、ネパール政府とUNDP策定になる「ネパール人間開発報告書2001」、何人かのネパール政治・行政の研究者の著作に依拠して行うにとどめる。地方制度の変遷、ネパールの新地方自治法、地方選挙結果、政党政治との関係などについての詳細な論述は別稿に記したい。
- 26) ネパールの地方自治制度の概説と1992年地方選挙結果についての分析については、〔井上（1993）〕参照
- 27) 詳細については、〔真崎（1999）〕参照。UNDPによる参加型地方分権化支援は、1992年からのパイロット・プロジェクトでは40の村落開発委員会（VDC）、5095世帯が対象に、1996年からのPDDPでは、330のVDC（全VDCの8.4%にあたる、188,361世帯に拡大した。
- 28) 〔M.R.Upadhyay（2002）〕
- 29) 〔ADDCN（2001）〕
- 30) ネパール郡開発委員会連合 総書記 Murari Prasad Upadhyay 氏インタビュー 2002年9月2日
- 31) Kavre郡の地方開発官（LDO）Ananda Raj Dhakal 氏 2002年8月29日インタビュー当時、郡開発委員会議長代行でもあった。郡開発委員会議長の任期満了から地方選挙までの空白期間3ヶ月の間、郡開発官が議長を兼任することとなっている。
- 32) 〔UNDP,HDR in Nepal（2002）〕 Chapter6
- 33) 〔D.R.Dahal（2002）〕 p101
- 34) ネパールの政治学者 D.R.Dahal の表現である。Dahal は、主要ドナーによって繰り返される国家や政府官僚制批判・言説がネパールの政府・高級官僚にも共有され、それが国家を弱体化しているという逆説を指摘している。「ネパール国家の真の大きさを考慮することなく、国家最大限主義が人間の自由を制限し、地方独自の見通しを押しさえつけ、民間のイニシャチブを減じ、従属を育てていると繰り返す。政策決定におけるパラダイムシフトがそれを生み出している。国家への攻撃が、国家が弱体で脆弱であるとき、彼ら計画者自身の存在を疑わしいものにしてしまう。」〔D. R. Dahal（2002）〕 p104
- 35) Hiramani Ghimire, 'Public Policy-making' 〔A.P.Stresta & H.Uprety（2003）〕 p77
- 36) ネパール財務省が2002年まとめた「外国援助政策」では、ドナー側にも開発援助の非効率性や政府の当事者責任の欠如に多分に責任があることを認め、改めてドナー間の協調に努め、ネパール政府の国家5カ年計画に即した援助を実施していくことを求めている。〔貧困プロファイル（2003）〕 pp113-115
- 37) “Public Policy Making” 〔A.P.Sresta & H.Uprety（2003）〕 p77
- 38) 「一般的に言って、民主化の進展は広く政治的指導者の行動によっておこる、それが彼ら自身の政治的課題にしたがったものであろうと社会のアクターからの圧力にしたがったものであろうと。親民主的な影響がある国で支配的であるかどうかは、競い合う政治的アクターと社会階級の

間の闘争の結果に依存し、民主的政治改革はしばしばそうした改革が自己利益に一致するかどうかに依存する。そうした考慮自体が政治的援助課題（議題）には広く欠けており、政治的援助の効果が政治的関与の欠如によって掘り崩されているというより多くの証拠がある。」〔G.Crawford (2001)〕 p232

引用・参考文献

邦文文献

- 1) 井上恭子「ネパールにおける地方自治制度の形成」『アジアトレンド』1993年-I
- 2) 岩崎正洋他編『民主主義の国際比較』一藝社 2000年
- 3) 内山秀夫・薬師寺泰蔵編『グローバル・デモクラシーの政治世界』有信堂 1998年
- 4) 川田順造他編『岩波講座 開発と文化 6 開発と政治』岩波書店 1998年
- 5) 黒岩郁雄編『開発途上国におけるガバナンスの諸問題』アジア経済研究所 2004年
- 6) 国際協力銀行『貧困プロファイル ネパール王国最終報告書』2003年3月
- 7) 国際協力事業団『「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書』1997年3月
- 8) 国際協力事業団・国際協力総合研修所『地方行政と地方分権 報告書』2001年3月
- 9) 国際協力事業団・国際協力総合研修所『民主的な国づくりへの支援に向けて ―ガバナンス強化を中心に―』2002年3月
- 10) 国際協力出版会『ガバナンスと人間開発』UNDP人間開発報告書 古今書院 2002年
- 11) 佐藤寛編『援助の実施と現地行政』アジア経済研究所 1997年
- 12) 佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所 2003年
- 13) 新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子『比較政治経済学』有斐閣 2004年
- 14) 日本国際政治学会編『国際政治 103 変容する国際社会と国連』1993年5月
- 15) 日本国際政治学会編『国際政治 123 転換期のアフリカ』2000年1月
- 16) 日本国際政治学会編『国際政治 125 「民主化」と国際政治・経済』2000年10月
- 17) 日本国際政治学会編『国際政治 128 比較政治と国際政治の間』2001年10月
- 18) 日本国際政治学会編『国際政治 131 「民主化」以後のラテン・アメリカ』2002年11月
- 19) 原洋之助編著『地域発展の固有論理』京都大学学術出版会 2000年
- 20) 真崎克彦「参加型開発の「組織・制度」づくりのための国際協力」『国際協力研究』15巻2号（通巻30号）1999年10月
- 21) 渡辺昭夫・土山賢男編『グローバル・ガバナンス』東京大学出版会 2001年

欧文文献

- 1) ADDCN:Association of District Development Committee of Nepal, "Decentralization in Nepal Prospects and Challenges Findings and recommendations of joint HMGN-Donor Review" March 2001.
- 2) Anand Prasad Srestha & Hari Uprety, "Conflict Resolution and Governance in Nepal", NEFAS, July 2003.
- 3) Dev Raj Dahal, Hari Uprety, Phanindra Subba, "Good Governance & Decentralization in Nepal", GDS, 2002.
- 4) Ganga B. Thapa "Local Self-Government in Nepal", PSAN & FES, 1998.
- 5) Gordon Crawford "Foreign Aid and Political Reform", Palgrave, 2001.
- 6) Murari Prasad Upadhyai, "Evolution of Local Self-governance in Nepal" by, ADDCN, July 2002.

- 7) NPC/MLD/UNDP/NOMRAD "LGP 2001 Annual Report: People Centered Development", UNDP,2002.
- 8) NPC/MLD/UNDP/NORAD "PDDP putting people first 2001 The Year Review",UNDP,2002.
- 9) Richard C. Crook and Alan Sturia Sverrisson , "IDS Working Paper 130: Decentralization and poverty-alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Bengal unique? " , revised, Institute of Development Studies, February 2002.
- 10) Shastra Dutta Pant, "District Administration in Nepal", 1998.
- 11) UNDP "Nepal Human Development Report 2001: Poverty Reduction and Governance", 2002.
- 12) UNDP&BMZ "The UNDP Role in Decentralization and Local Governance, A Joint UNDP - Government of Gemany Evaluation", UNDP, February 2000.
- 13) Executive Board of the UNDP and of the United Nations Population Fund, "Annual Report of the Administrator 2002", UNDP, 2003/11.
- 14) IDG/BDP/UNDP, "Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development" ,UNDP, July 2002.
- 15) MDGD/BDP/UNDP, "Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development" , UNDP, September 1997.
- 16) MDGD/BDP/UNDP, "Decentralized Governance Country Thematic Assessment:Framework and Guidelines", April 1998.