

University Academic Repository

Local Governance Structure in Nepal : Where is
Local Self-Governance Act (1999) going?

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2005-04-30 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/130

ネパールの地方統治構造

—1999年地方自治法（LSGA）のゆくえ—

Local Governance Structure in Nepal:
Where is Local Self-Governance Act (1999) going?

安 田 利 枝

Rie Yasuda

<要 約>

1999年の地方自治法（LSGA）は、開発援助の与え手（ドナー）側の援助思潮ならびに開発戦略に基づいて、分権化の原則と政策、参加型開発の定式化、地方政府機関の確立に向けて相当程度包括的な法的枠組みをもたらした。しかしながら、1982年地方分権法とこれに続く分権化スキームと同様、問題は法の実効性、運用、実施にある。実施を阻害する要因として、多くの研究者が、高度に権力を集中させた封建的、権威主義的、世襲制的政治、中央政府の実質的コミットメントの欠如、財政分権化への中央省庁の抵抗、地方政府機関の弱体な管理運営能力等を指摘してきた。だがむしろ根源的な問題は、ネパールの恩顧主義の政治文化に支えられて、課題設定権力がドナーの側にあり、ネパール政治社会に適合的な制度設計の代替案が十分に検討されてこなかったことにある。

<キーワード>

民主化支援 ガバナンス 地方分権 地方統治 ネパール 地方自治法 開発援助

はじめに

2005年2月1日午前10時から、ギャネンドラ国王は国民に対する長時間の演説の中で、デウワ内閣の解任、国王による今後3年間の全権掌握と非常事態宣言、マオイストへの投降の呼びかけを行った¹。次いで国王が主宰する新内閣人事を発表、情報・言論統制と人権条項停止の中でマオイストの軍事的制圧と汚職政治家の摘発を進めている。国王は、立憲君主制、複数政党制、市場経済の遵守を明言しており、今回の全権掌握の目的は、国家に平和と安全を再建し、3年以内に複数政党制を復活させることであるとしている。

一方、近年の国際開発援助の思想潮流を主導する世界銀行、国連開発計画をはじめとする国際援助機関や西欧諸国政府など主要ドナーは、1980年代からネパールにおける貧困削減、農村開発、参加型民主主義ならびに地方分権化推進のため莫大な支援を行ってきた²。本稿は、ネパールに対する民主化支援のあり方を考える作業の一環として、地方自治法（LSGA）に

よる法的枠組みと実態との乖離から見たネパールの地方統治構造を可能な限り描き出すことにある³。最初に現行の地方制度を概観し、次いで現在もなお深くネパール社会に根付いているパンチャヤット制を振り返る。さらにパンチャヤット時代から継続してきた分権化と集権化のダイナミズムを地方制度改革の変遷に見る。文献調査と2002年に実施した調査旅行での取材に基づき、中央—地方の政府間関係に焦点をあてて議論を進める。

1. 現行地方統治制度概観

1-1 地方自治の法的・政治的枠組み

ネパールにおける地方政府の法的枠組みを作っているのは、1990年憲法25条、1999年施行された地方自治法（LSGA）、1992年の地方の各レベルの政府に関する法、2000年の地方自治規則と行財政規則である。ただし、多党制民主主義の回復後に制定された現在の憲法にも地方自治を規定した条項はない。上院議員の4分の1が地方政府機関のメンバーを選挙人団として選出される（46条）⁴、人民は参加と分権化の原則を通して統治に関与する（25条）と、間接的に「地方自治」の存在を示唆しているにとどまる⁵。

地方自治法の施行後、実施進捗状況を監督する高等分権化実施監視委員会（DIMC：首相が議長を務める）の設立があり、さらに、DIMC作業委員会と地方開発省による分権化共同調整フォーラム（JCFD）設立、分権化実施計画（DIP）策定、分権化の財政面を検証する地方機関財政委員会の設立、保健、教育、農業の各省による部門別分権化指針の発行が相次いでいる。また、ネパール政府は第8次、第9次国家開発5カ年計画において分権的統治を国家の優先的政策とみなした。これらが全体として分権化の政治的枠組みをなしている⁶。

1990年の多党制民主主義の回復を「革命」と呼び習わすものの、ネパールの統治の組織構造は革命前と実質的に殆ど変わっていない。地方自治法が規定する地方政府機関の組織構成もまた政党なきパンチャヤット制の最後の段階のものと変わらない。しかし、地方自治法が法の理念において画期的だとされるのは、第1に、人民の主権者たる地位を確認して地方分権化の原則と政策を明確にしたこと（開発計画、公共サービスの提供、収入向上の広範な権限を地方政府機関に委譲することを定めている）、第2に、人民の参加による地方の開発プロセス（意思決定、資源活用、開発の成果の分配）を制度化することを狙いとしていること、第3に、政策策定と計画実施の権限を備えた実質的な地方政府の確立を意図していること、この3点である。

地方自治法の序文には、「この法令が、地方分権化により、統治の過程に主権者たる人民が極力参加することを通じて民主主義の果実を享受する一助となるよう」、と1990年憲法第25条の国家指導原理の精神に響きあう一文を記し、被差別民をも含めたすべての国民の参加、平等な資源配分、地方政府の制度的発展、地方自治の発展を強調している。中央政府は、地方政府が効果的な地方自治を実施するために必要な権力、責任、手段、資源を委譲し、

地方政府の制度メカニズムと機能構造を発展させ、財政的手段や資源を徴収する権限を移譲し、地方政府機関が移譲された機能を遂行する上で、市民社会の確立を志向するよう、また、地方自治に民間部門が参画するよう奨励するとした。ここには、世界銀行や国連開発計画が志向する参加型地方統治、民主的統治の概念が豊かに盛り込まれている。

1-2 地方政府の組織構成

図1 ネパール地方制度

総人口：24,740,000人（2003/2004）
郡：75 平均50村程度(12～100) 人口規模20,000～700,000人
村：3913 人口規模 1,000～20,000人 都市/町：58
区：村を9の区で構成

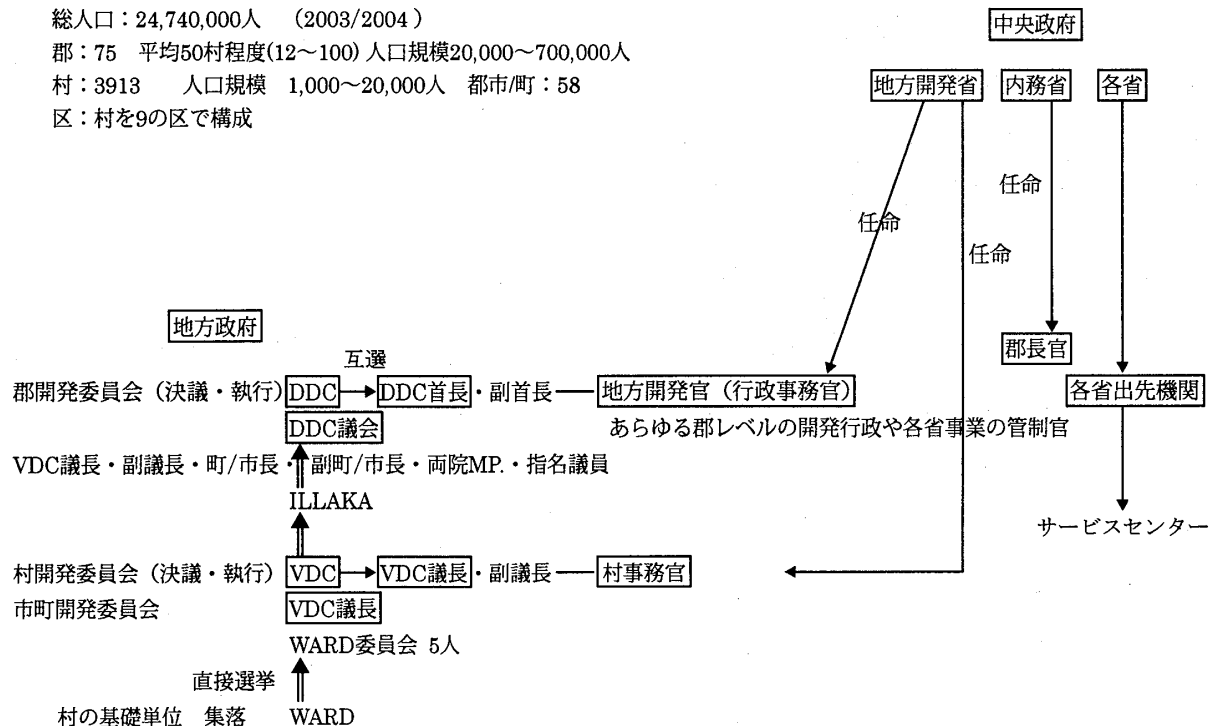


図1は、現行の地方制度について、筆者が作成した組織図である。地方政府機構は全国の3913の村（Village）及び58の都市／町（Municipality）と75郡（District）の二層からなり、村および都市／町レベルの地方政府は住民に直接選挙され、選出された代表が郡レベル政府の選挙母体となるという段階的間接選挙制になっている。立法部と執行部の関係は基本的に議院内閣制に相似している。この地方政府は自治を行う法人であるとされる（13条、81条、177条）。しかし地方レベルには地方政府と平行して、中央省庁の出先機関（Line Agencies）が地方に分散・委任された各種行政をほぼ自律して実施しており、多様な開発関係の政府活動を調整する郡開発委員会事務官として地方開発省から派遣される郡開発官がいる。また、法と秩序に責任を負う内務省から派遣された郡長官がさまざまな政府機関を統括し広範な職務を担当している。

ネパールの総人口は2,474万人（2003／04年度 政府中央統計局推計）で、郡の人口規模は2万人以下から70万人と幅広く、平均は3万人ほどである。立法部は郡議会（District Council）と呼ばれ、郡を構成するすべての村開発委員会（Village Development Committee）

の議長、副議長、すべての都市／町の市長と副市長、郡開発委員会（District Development Committee）委員、国会の地方選出議員、一般住民の中から郡開発委員会が指名した6人（女性と社会的に不利な集団の出身者1名を含む⁷）で構成される。執行部は、郡開発委員会（District Development Committee）と呼ばれ、郡を構成する村議会、都市／町議会から選出された首長、副首長、地域（Ilaka）委員、国会の地方選出議員、郡議会議員の中から郡開発委員会が指名した2名（少なくとも女性1名を含む）からなる。長は、郡開発委員会首長（president）である。

村は1,000人から2万人ほどの人口からなり、平均的には3,500人ほどが9の区（Ward）に分けられている。各区は5年ごとに直接選挙で議長、女性1名その他合計5人の委員を選出する。村の立法部は村議会（Village Council）と呼ばれ、村住民から5年ごとに直接選挙で選ばれる村開発委員会議長、副議長、全区委員会委員と村開発委員会によって指名された6人（女性と社会的に不利な集団の出身者1名を含む）の計53名で構成される。執行部は村開発委員会（Village Development Committee）と呼ばれ、議長、副議長、9人の区議長、村議会によって互選された2名の委員（1名の女性を含む）合計13名の委員からなる。都市／町議会と開発委員会も人口規模において異なるものの同様な組織構成になっている。

1-3 地方政府の機能

地方自治法の規定では、地方政府機関が基本的にあらゆる地方レベルの開発関係の政府活動に責任を負う。村開発委員会は、農業、飲料水、道路、教育・スポーツ、灌漑・土壌浸食・河川管理、保健、森林・環境、言語・文化、観光・農村家内工業などについて責任を負う。郡開発委員会は、これらに加えて、水力発電、土地管理、女性と無力な人々の地位向上、賃金と労働、情報・コミュニケーションの責任を負う。これらの分野での新たな政策、計画の策定、実施、評価（資源地図の作成から、実施可能性調査、関係機関との調整、プロジェクト選定、実施、管理、監督、監視、評価にいたるすべてのプロセス）、並びに既存の諸施設の運営、維持、管理の責任が地方政府機関に委ねられた。さらには、税、収入、サービス料金の徴収による財源確保を含む行政ならびに財政上の管理システムの確立、管轄区域内のすべての公的、準公的機関との相互調整、地方レベルのあらゆる開発活動と公共サービス提供の監視ならびに中央政府計画の不適切さや非効率についての報告を行うものとされた。

このように広範な地方の政府機能と権限がかなり明確に規定されたことが従来の法令と比べ大きな革新とされている⁸。

問題はこのような規定された地方政府の機能と中央省庁出先機関との力関係における実態との乖離である。すなわち、現在の地方政府機関の弱体な人的資源および財政的資源をもって法的に規定された過大な機能を果たして遂行できるのか、という深刻な問題である。加えて、関係者間の認識の違いが大きく現場での困惑も大きい。全国郡開発委員会連合事務局長の M.P.Upadhyai によれば、その主要原因のひとつは各省庁が発している部門別分権化指針

に矛盾があり、地方自治法との一貫性に欠けることにある〔Upadhyai, 2003, p9〕。

例えば、農業・協同組合の部門では、郡開発委員会の職員とすべての農業部門の政府機関を集めた地方農業開発委員会が作られ、予算も（省決定の上限内で）郡開発基金に送られ郡レベルで引き出されている。厳しい予算枠の中ではあれ、郡政府が使途の優先順位を決定することができる。しかしながら、教育と保健分野では、保健所と初等教育小学校の運営責任が村開発委員会に委ねられる一方で、予算は郡開発基金、次いで省庁出先機関である郡レベルの保健庁ならびに教育庁へと流れる。同時に地方政府機関と平行に、地方政府の制度的枠組みの外で機能する下位保健所実施監視委員会、郡教育委員会（郡開発委員会委員長が議長となるものの）と村教育委員会が設けられ、地方レベルの保健ならびに教育行政計画が作られることになった。実施の責任は、郡保健庁ならびに郡教育庁にある。中央政府はこれを地方自治法（LSGA）の理念に沿うものと説明している⁹が、全国郡開発委員会連合は、保健省の指針と教育法改正が中央による新たな地方管理の仕組みを意味すると批判している。

すなわち、地方分権についての「委任（delegation）」、「分散（de-concentration）」、「委譲（devolution）」の3類型¹⁰にあてはめれば、地方自治法（LSGA）の規定は明らかに移譲を志向しているにもかかわらず、中央省庁は、地方分権を分散と委任の範囲で認識しがちであるという矛盾が生じている。

第2章 中央－地方の政府間関係

2-1 中央政府の役割と責任

地方自治法の規定では、中央政府は、地方政府機関に対して以下の3つの主要な役割を果たす。1. (234条) 地方政府機関が付託された機能を遂行しているか、後進地域、女性と子供に必要な優先順位を与えているか、生態系バランスが保持されているかなど定期的に監視し、必要な指令を与える。2. (235条) 地方政府機関の能力を確立し向上させるための特別の計画を定式、導入する。3. (236条) 最低限の補助金（grants）を毎年提供し、人口、発展レベル、収入を確保する可能性と能力、財政的資源の必要性、支出入の定期的な記録、監査および財政規律などに基づいて追加的な補助金を支出する。その他、中央政府は、監査および税体系や会計方法に関する政策提言を行う会計委員会の設立（237条）、地方政府機関の停止、解散（238条）、地方自治法の目的、政策、規定に従った行動がなされているかを監視する分権化実施監視委員会（首相を議長とする）の設置（241条）などの役割を負うことになった。

また、中央省庁は、必要な各地方レベルで開発および建設業務を規定し、各種計画のための補助金見積もりを地方機関に送り、計画の遂行が技術的に可能となるよう支援を行い、使途を限定しない補助金を送付するよう求められている（243条）。地方開発省は、地方政府事務官（secretary）を任命し（253条）、地方選挙を実施し、自治体の境界を設定することを任務とする。

地方自治法は、地方政府が実質的に治安・警察機能を除く広範な政策領域で開発行政上の権限をもち執行する地方自治の確立に向けて、中央政府が支援、補完的機能を果たすべきことを想定している。明らかに政府機能については中央―地方の役割分担が明確で、地方政府の自律性、完結性に重点をおいた「分離型」¹¹の制度設計となっている。

2-2 人事管理制度

地方政府の人事制度（募集、昇進、解任、管理）は中央政府によって統制されている。地方開発省が、あらゆる地方レベルの開発行政や各省事業の調整官として行動する事務官（secretary）を任命する（253条）。このような人事を通じて地方統治について中央政府が監視・調整機能を果たすことになる。彼らは地方開発省から給与を支払われており、給与体系は公務員法の規定に従う（資料1）。地位、異動、昇進などを決定する権限は地方開発省にある。事務官は所属省庁に責任を負うが、同時に各地方政府の決定と各地方政府の首長の監督のもとに任務を遂行することを期待されている（32条100条194条）¹²。国庫からの補助金を交付されない都市／町においてもこの人事制度は変わらない¹³。

地方自治法は地方の人的資源の不足を補うため、新たに、地方政府の要請にしたがって各省の公務員を派遣する（256条）、公務員が地方政府機関に勤める選択肢を設ける（254条）などの規定を導入した。地方政府は法的には自身の財源で職員を雇用することができ（249―250条）、報酬は国家公務員に関する規定に従うが、追加的な便宜、福利厚生を独自にはかることもできる。

現在地方政府機関の最も弱点となっているのがこの多様な人事制度である。実際、地方政府に勤務する職員の給与はその所属する組織によって異なる体系をとり、組織における円滑な人間関係の阻害要因となっている。地方政府に派遣された国家公務員、地方政府の資金で給与が支払われる職員、中央政府の交付金で給与が支払われる職員、特定のプロジェクトの予算により契約ベースで給与が支払われる職員等が同じ組織に混在し、不満と不公平感を生んでいる。加えて、公務員の異動と昇進が高度に政治的に行われ、一般に人事に強力な影響力をもつ地方政治家の気まぐれと利害に対して卑屈であらざるを得ないといわれる。地方雇用の職員は、国家公務員と異なり、移転、研修と昇進の機会、よりよい雇用条件と労働条件を欠きモラルとモチベーションを欠く傾向にあるとも指摘される。公務員制度改革が急務とされるゆえんである。

2-3 地方財政

地方自治法は、地方政府への補助金（grants）の支出だけでなく中央政府の歳入からの分与（地代の25%）を規定したが、細目は決定していない。現在のところ、国家予算に占める地方政府支出の割合は他の発展途上国に比べて著しく低く、1999／2000会計年度において3.64%に過ぎない。また、2000／2001会計年度において、全75の郡開発委員会の歳入に

占める内部収入の割合は13.9%である（タライ地域が内部収入の54.03%を上げているなど地方格差も非常に大きい）。役所の運営など経常支出が18.56%、開発支出は17.98%。60.42%は村、都市／町の地方政府その他に流れる補助金である。〔HMG, 2002〕

＜中央からの財政移転：補助金＞

郡開発委員会は、中央政府の分野別開発計画に関連するさまざまな補助金を受け取り、中央省庁出先機関と下位レベルの地方政府に流していく。郡開発委員会は部門ごとの責任や権限をよく理解していないし、開発補助金の使途について全くコントロールできない〔UNDP, 2001, p79〕。支出にあたっては地方議会の承認を必要とするが、地方開発省から派遣されている郡開発官が実質的にこれらの補助金の配分と活用に関する権限を行使している。加えて中央からの財政移転は「基準がなく予測しがたく不適切で公平さに欠ける」〔Upadhyay, 2003, p8〕。地域ごとのニーズ、需要、地域間の財政能力の格差や不均衡を調整する明確な仕組みはない。

またさらに郡開発委員会は中央からさまざまな名目の補助金を受け取っている。地方開発官への補助金、村開発委員会書記への補助金、行政補助金、郡道路補助金、吊橋補助金等に加えて国会議員がその選挙区で使える補助金がある。1994／1995年度には国会議員一人当たり25万ルピアであったものが、95／96年度には40万ルピアに値上げされている。この補助金は郡開発委員会が管理するが、その役割は実質的意思決定を行うというよりも金銭管理にとどまる。各国会議員は自らの裁量で事業選定、予算額の配分、執行を決定できる選挙区開発のため高額の資金を手にし、その上、強力な中央の権威をもって自分の選挙区のプロジェクトを承認し、相当程度の資源を配分し、人員をレクルートあるいは移転させる力をもつ。これらの慣行が地方レベルで計画された開発プロセスを掘り崩している〔Paudyal, 1998, p22〕。行政補助金は都市／町の役所に勤務する中央政府雇用者に与えられる。このような諸種の対人的な交付金の交付は、その使途に多くの不明朗さを生じさせている。

＜自主財源＞

課税ならびに非課税収入¹⁴、借款など地方政府の独自の財源が非常に少ない理由は、Paudyalによれば、地方政府自身が徴収できる税金と手数料の種類と義務についてよく知らないこと、税金を課し、徴収する制度的な枠組みをもたないこと（例えば、一般に地方政府の基幹的な地方税である財産税（家屋・建物税）について、課税のための基本資料である家屋や建物の規模、タイプ、構造、位置、建築日に関する記録を持たない）、地方政治家に、選挙民の政治的支持を失うことを恐れて新たな税金を課すことへのためらいがあること、さまざまな法と規制が一貫性と不変性を欠いていること、地方農民の多くがかろうじて自給水準にあり課税ベースが低いこと、などである。地方政府機関には、事後的に中央政府が補填することを期待して、収入以上の支出をする傾向もある。〔Paudyal, 1998, pp36-39〕

2-4 開発関係地方行政組織の統合

筆者が注目しているのは、郡レベルの郡開発委員会と都市／町開発委員会は、開発と建設の業務を遂行するため、それぞれ独自の問題別部署（section）を中央政府が規定する条件を満たす限りでとの制約下に設けることができる（257条）との規定である。こうした部署が設置されるまでは、郡レベルの中央政府の開発関係機関は当該の中央省庁の指令に基づいて業務を遂行する。しかし設置後には、中央省庁はその出先機関の職員を引き上げ、庁舎、施設などその資産を地方の開発委員会に移転させるとされている。

実は、このような中央省庁出先機関の地方政府へ切り替え、統合は、後に検討する1984年の分権化スキームで公式的になされたはずのものであり、それが現実には看板の付け替え以外には全く具体化しなかったという歴史がある。この苦い経験に基づいて、新法は、漸進的プロセスの原則を採用した。現在、中央省庁の開発関連出先機関は、程度に差こそあれ郡レベルで独立して機能している。これを統合できるだけの実力と準備が地方政府に備わったところから順次、中央政府への申請と認可を経て実質的な統合を実現することになる¹⁵。これにより（地方自治法が想定している）中央から自立し、切り離された包括的な地方政府組織を完成形に近づけようとしているのである。

2-5 地方自治法実施上の制約

地方自治法は、分権化の原則と政策、参加型開発の定式化、地方政府機関の確立に向けて相当程度包括的な法的枠組みをもたらした。しかしながら、問題はその実施にある。T.N.Shresta は、実施を阻害する要因として、1) 高度に権力を集中させた封建的、父権主義的中央官僚機構、2) 中央から草の根レベルまで自身の官僚帝国を作ろうとする中央官僚の行動傾向（これが地方レベルでの行政組織の拡散と調整上の困難をもたらしている）、3) 行財政分権化への中央省庁の抵抗、4) 地方政府機関の弱体な管理運営能力を挙げている〔Shresta, 1999, p124〕。これらに加えて、ネパールの階層化されたカースト社会の構造そのもの、そのような社会構造に由来する人々の社会心理とそれに基づく態度、あらゆるレベルでの財政上の制約、山岳地帯における貧弱な情報・通信と交通・輸送手段という、より広範な社会的、文化的、地理的制約を指摘しておかなければならない。

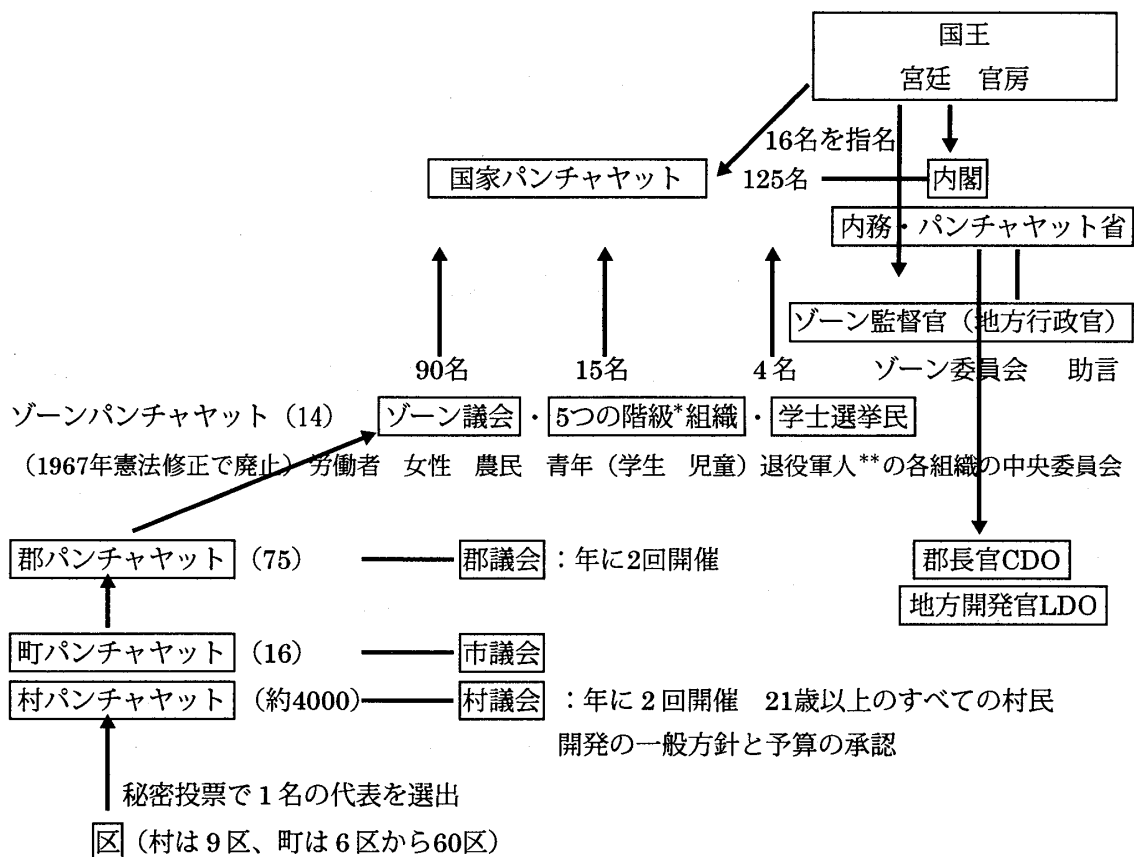
T.N.Shresta が指摘する 1) の高度の集権化された統治構造は、当然ラナ専制時代に遡る歴史に由来するものである¹⁶が、次章ではラナ時代まで遡ることなく近代のパンチャヤット制を概観し、現在との根深い連続性を探るとともに、パンチャヤット制のもとで試みられてきた地方分権化の制度改革の変遷を辿る。

第3章 政党なき民主的パンチャヤット¹⁷時代（1960－1990）の地方統治

1960年12月15日、ネパール王国憲法第55条に基づき、故マヘンドラ国王（1955－1972）

は議会と内閣を解散し、「政党なきパンチャヤット制」を自らのイニシャチブで導入した。この政体は1950年代の政党内・政党間の政争による政治的不安定により、議会制度に不信を抱いた国王によってネパールの伝統と文化に最も適合的な民主政体として導入され、1962年の憲法で確定した。1990年の民主化に至るまで、君主に指導され支配されるネパール国家の統一的な政体¹⁸として30年間続き、今日もなおネパールの社会に深く根付いている。図2は、筆者によるパンチャヤット制についての図式化の試みである。パンチャヤット体制下に、選挙された村、郡、ゾーン、国家の四階層の代議体からなる全国ネットワークが作り出された。民主化以後の地方政体は、これを漸次改変してきたものであり、基本構造と機能を踏襲している。

図2 パンチャヤット制度



* 階級（職業）組織は7種あり、いずれもパンチャヤットと同じく4層制をとっていたが、農民組織の代表が大地主であるというように、国家パンチャヤット議員の選出時や中央委員会が政府提案を儀式的に支持する以外は実質的に機能していなかった。また、学生組織（1967年の憲法修正で学生組合を組織する権利を認められた）・児童組織の2組織は国家パンチャヤットに代表を送ることができなかった。

* ＊インド軍あるいはイギリス軍にゴルカ兵として勤務した退役軍人が約10万人ほどいる。1962年憲法で、退役軍人の階級組織は国家パンチャヤットに2名の代表を送る権利をもった。こうした措置により国王はこれらの規律ある退役軍人の忠誠を通して後背地の村民に王のメッセージを伝え、その忠誠と協力を制度的に確保することに成功していた。〔Vaidya & Bajracharya, 1996 p176〕

3-1 国家行政レベルでの特徴

3-1-1 君主制：主権者は国王

この政治体制の最も重要な特徴は、国王が国家元首であるばかりでなく最高の国家指導者、すなわち主権者であるという点である。1962年憲法はネパールをヒンドゥー国家と宣言しており、ヴィシュヌ神の化身、ヒンドゥー教の守護者たる国王は宗教国家ネパールの権威と政治権力の中核であった。「行政、立法、司法の三権もすべて国王から発する。大臣は国王の補佐人、国家パンチャヤット（国会）は国王の諮問機関のような存在になった。」〔谷川、1998〕今日でもなおラーマヤナとマハバーラタによって政治的社会化されている農村大衆は国王を神の生まれ変わりと信じ、崇敬の念を抱いている。故マヘンドラ国王は国中を行幸することによって人民との直接的な関係を築き、王室視察委員を各地の情勢把握のために派遣していた。〔Vaidya& Bajracharya 1996 p163〕

3-1-2 非政党民主制

政党のみならず労働組合の結成などの結社の権利を国民は奪われていた。パンチャヤット選挙に立候補するものは届出前に必ず政府がコントロールしている農民組織、労働者組織、青年組織、女性組織、退役軍人組織などいずれかの階級組織へ所属しなければならず、かつパンチャヤット制の原則と目的に忠誠を誓い、国王の指導、計画そして信念に賛同することを義務づけられていた。パンチャヤット制は、まさに国王による統治を全国にそして人民の最下層にまで貫徹し、近代国民国家を形成する装置として機能した。一方、国民統合を目指したパンチャヤット制の近代的要素としては、教育の一定の普及と選挙制のもとで、職業カーストを含めてさまざまに異なる社会階層、民族集団の代表が、国家パンチャヤットや王宮との人脈により政治エリートとして選抜されていったことを挙げることができる。〔Dahl,2000, p122 -123〕

3-1-3 官僚機構の優越

官僚機構は国王の意思実現のための代理人であった。官僚機構は国王に対しては弱い立場にあったが、その継続性と専門性ゆえに他の国家パンチャヤットや大臣会議などの政治組織に対しては強力であった。国家パンチャヤットは、四層の頂点に立つものの、独自の調査部、図書館、諮問機関をもたず、官僚機構によって提供された情報に基づいて儀式的に諸提案を正統化する機能を果たしていたに過ぎなかった。大臣会議も異なるエスニック集団や地域を国政レベルで象徴的に統合する役割を果たすだけで、国王任命制であるため、独自の理念、計画、公約を追及できる立場に無く、その上頻繁に改造された。

3-2 地方行政レベルでの特徴

3-2-1 中央が派遣する地方行政官の優越

地方行政の重要な主役が、郡長官：地方パンチャヤットの行政官（Chief District Officers :CDO）¹⁹である。彼に与えられた法と秩序の行政権限のゆえに最も力をもつ存在であった。

郡長官は内務・パンチャヤット省の地方出先機関であるだけでなく、国防省、警察、税関、情報局、税務署、土地改革局を統括する地方における中央政府の代表であり、農業、土地、財務、社会サービス、産業発展などを処理する郡パンチャヤットの事務官であり、そして中央と地方行政の調停者であり、ゾーン監督官²⁰（地方行政の最高責任者）の助手でもあった。1982年の分権化法で郡パンチャヤットの事務官としての職務は新たに創設された同等の地方開発官（Local Development Officers: LDO）が担うことになり、郡長官は監督者ではあっても郡における開発活動の直接の執行者ではなくなった。しかし、1990年以降の民主体制下の郡長官も中央政府の代表であるという機能を引継ぎ、日々の業務のほかに、郡管轄下にある他の行政機関の活動、組合、私企業、NGOその他の活動の世話をする指導者であり、調整者であり、行政官であり続けている²¹。

また、地方レベルの公共サービスの提供は専ら中央省庁の出先機関が担っていた。1981年に地方分権法でいくつかの村落をまとめた地域ごとにサービスセンター（llaka）²²を設ける構想が浮上したことがあるが、その後棚上げされたまま、llakaは結局今日に至るまでサービスセンターをもたない行政単位として存続している〔Pant,1998,p45〕

3-2-2 集権化：強力な統合への圧力

パンチャヤット時代にも実は法制度上、地方政府機構を強化し地方レベルの開発業務をになわせ、地域住民の福祉を推進する試みが何度となくなされてきた。

民主化以前の主要な制度改革としては、1) 1965年地方分権計画の実施、2) 1966年地方行政法の公布と1967年分権化委員会設立、3) 1971年地方行政法の公布と実施、4) 1975年地方行政計画の実施、5) 1978年統合パンチャヤット開発計画の実施、5) 1980年地方パンチャヤット開発省設立、6) 1981年分権化法制定（1982年発効）、7) 1984年分権化スキーム²³（分権化規則制定）の実施などがある。

Paudyalは一連の制度改革を「分権化の名における集権化」〔Paudyal, 1998,p22〕と評している。パンチャヤット体制下における地方分権化とは、実質的に中央政府のコントロール下に機能する強固な地方政府機構の創出・強化を意図したものであるというのである。

具体的に見てみると、1) で、郡長官(CDO)に地方開発、独自の警察力による法と秩序の維持、税務署と地方裁判所の管轄の機能と権限を与え、2) で、一方で郡パンチャヤットを地方開発の要、郡長官を郡パンチャヤットに責任を負うものとして位置づけながら、他方でゾーン監督官に法と秩序維持ならびに地方パンチャヤット会計監査の権限を与えて中央からの監督権限を強化した。3) で、郡長官を郡パンチャヤットの事務官役から切り離して、この地位により下級のパンチャヤット開発官(PDO)をおき、郡長官を郡パンチャヤットと中央省庁の出先機関の調整者、法と秩序の維持者ならびに開発プロジェクトの執行責任者として位置づけ、より強力な権限を与えた。この措置は結果として代議体である地方パンチャヤットの機能を縮減し、地方官僚制を強化することになった。4) で、地方における各種の行政機関の間の混乱を収拾し、法と秩序ならびに開発の機能の統合を目指して、郡長官を首長

とした統一的な地方行政機構の創出を企図した。各村パンチャヤットに多目的開発ワーカーとして事務官が任命され、75の郡には郡庁が設けられた。5) で、教育、文化発展から燃料管理にいたる幅広い機能と責任を地方政府に委任、地方レベルでの毎期、毎年の開発計画の策定を義務付けるとともに開発計画のボトムアップ・アプローチを定式化した。また、地方開発官（LDO：国家公務員二等官）を新たに創設し、地方開発官を首長とした地方レベルでの統一された開発行政と地方政府の政治的リーダーシップを創出しようとした。

3-2-3 分権化の特色：融合型・統合型

このような経緯を見てみると、中央政府が「委任」により、一方で地方政府機構を整備しながら、他方でその地方政府機関に対する統制権限を次第に強化してきたという意味では確かに Paudyal の言う「集権化」の努力が継続してきたといえるだろう。また、Vaida & Bajracharya が、ネパールにおいて試みられてきた分権化を、インド、パキスタン、スーダン等で実施されているのと同様な包括的な地方政府機構の創出というパターンに相当する〔Vaida & Bajracharya, 1996, pp187-188〕としている²⁴ のは、前者の組織面にのみ注目したものとみることができる。実際には、中央による「分散」と「委任」のかたちでの分権化が、国民統合ならびに、統一的かつ画一的な行政サービスの提供を推進すると同時に多様な地方レベルの行政機関の並立、権限の分散、重複を招いてきた。したがって、パンチャヤット時代の地方行政機構は、中央と地方の政策領域、関心、事業が重複・融合している、上位政府行政機関の裁量が大きく働くという意味で、「融合型」「統合型」の政府間関係として形成、制度改変、発展がなされてきたとみることができる。

ただし、これらの法改正による制度改変の実効性は、ネパールの場合、極めて限定されたものになる。実施状況を簡単に歴史的に辿ってみれば、1) では、人的資源の供給、研修プログラムの組織化、地方パンチャヤットの財政的立場の強化などなされるべき中央からの支援が欠如していたため、地方行政能力の向上はなされなかった。4) では、中央政府が計画実施のため委員会を創設するが、関係機関やアクターにコンセンサスもなく、委員長に内務・パンチャヤット大臣が任命されたため、他省では計画実施は当該省だけの責任であるとの姿勢に終始した。6)、7) では、省庁の出先機関の郡レベルでの予算支出には郡政府の承認を必要とするとの慣行ができ、形式上であれ、地方政府の開発プロジェクトと分野別中央政府の計画が多少統合の方向へ向かった。また、郡開発官と他の郡レベルの事務所長との相互交流が一定生まれ、郡レベルの開発事務所も郡庁の課に名称変更された。しかしこれは名目上のものに過ぎず、郡開発官が、郡レベルの関係政府機関の上位の調整官として関係諸機関で受け入れられることはなかった。

第4章 1984年分権化スキームの評価と現行地方自治法実施状況

1990年の民主化により、1991年に地方選挙が実施され、1992年に地方機関法が成立して

各層のパンチャヤットを開発委員会に名称変更、同年、行政改革委員会が発足し、村自助計画が開始された。1995年には「自分たちの村を自分たちで建設しよう」（変更後「村開発自助プログラム」）が開始されたが、中央政府の指令に基づいて開発プログラムが実施され、中央政府の手足となって動く組織が地方政府と平行してできるなど、依然として中央政府のイニシャチブとコントロールを強化する方向での動きが続く。1996年に、ネパール政府は第2回目の地方選挙を実施、首相を長とした高等分権化調整委員会を発足させた。その報告書は、地方政府機関が制度的、技術的能力を欠いており、執行機能と立法機能を分立させる明確な制度設計がなく、統治への人民の参加について明確な規定がなく、中央省庁出先機関の現地事務所が地方政府組織に決定的な影響力をもっていると指摘した〔Thapa, 1998, p17〕。第1章で解説した地方自治法(LSGA)はこの報告書に指摘された問題点を克服すべく、起草、承認、公布されたものである。

そして、この地方自治法の内容は、実は1984年の分権化スキームに盛られた理念をより徹底させたものなのである。

分権化スキームを詳細に検討した T.N.Shresta は、このスキームは、パンチャヤット体制の最後の段階で地方分権化に向けて採られた（かつ民主化後も法的には継続された）、「最も重要で革新的なそして概念的にも高度に健全かつ洗練された施策」であった、としている²⁵。「実施なき計画」をその本質的な特徴とするとすら批判されるネパールの全般的な統治の中で、分権化スキームの実現を阻んだ要素とは何であったのだろうか。分権化スキームをより徹底させた法令である現行地方自治法の実施についての現況はどうか、第2章の記述を補足するかたちで整理を試みる。

4-1 地方政府機関の能力の欠如

T.N.Shresta は分権化スキームが、1981年分権化法に規定されたボトムアップの開発計画の策定プロセス、地方政府機関への機能と責任の移譲を定めたものの、トップダウンの開発計画の実態はさほど変わらなかったと総括している。分野ごとの開発計画の多くが中央省庁と出先機関でデザインされ追認のため郡に送られる、地方レベルで選定されたプロジェクトがしばしば中央によって変更、修正される、また、中央は通告なく地方の予算を変更、削減するなど、従来 of 慣行が崩れることはなかったのである。

そもそも地方政府には、各レベルの管轄区域について実際の社会・経済的、文化的その他の基本情報すら欠如している。地方レベルの関係組織間の連携もほとんど無い。ただしこのスキームを肯定的に評価すれば、地方レベルの政治家・行政官に開発計画策定と基本情報整備への自覚が高まり、よりオープンな管理体制への動きをもたらしたなど、一定の貢献を認めることができる。

では、現行の地方自治法成立後の状況はどのようなものであるのか？ 以下に引用する郡開発委員会議長の証言²⁷が、現状を端的に物語っている。

郡開発委員会首長として仕事をすることは大変に困難である。実質的な権限がなく、あるビジョンや計画に従って活動することができない。感謝されることのない職務でもある。人々は多くを期待するが、首長は郡開発委員会内に多くの問題を抱えている。もし少数民族出身であれば一層の問題が生じる。副首長はなすべき仕事を理解しておらず、ただ要求する。彼らを信頼すれば、かれらは物事を混乱させる。委員たちはその業務を忘れる。委員は郡開発委員会に給料や手当を貰いにくるが、受け持ち区域の村落開発委員会の監督に出向くことはない。なのに、かれらが使うことのできる基金と同様、あらゆることに手当を要求する。どうしてそのようなことができるのか？ その上、国会議員は嫉妬し、党はあれをし、これをしろと言ってくる。私に何ができるというのだろう。私には広い統治の責任があり、反対にも直面しなければならない。そのような状況では、皆を、人々を、同僚を、国会議員を、党を、満足させられない。政府はシステムを見直し、郡開発委員会を指揮監督機関とし、常任の職員数を減らし、首長が副首長を任命できるようにすべきである。開発のための国会議員別の基金は、郡開発委員会に負担を与え、われわれの参加型開発計画を弱めているだけである。

〔Udayapur 郡 DDC 首長 2000年10月 ADDCN ワークショップでの発言〕

地方自治法の実施状況をレビューしたネパール政府とドナーによる共同報告書〔Joint Review 2001〕は、全般的に、政府任命の事務官と地方政府の間での軋轢、中央から派遣された事務官や郡長官²⁸の頻繁な交代や、村開発委員会事務官（村レベルで唯一人、会計と行政事務を扱う）のポストの空席が、地方政府機関の機能を損なっている。郡が独自のプログラム事務官を雇用し始めたことが肯定的発展と言える、と述べている。

4-2 中央政府の真摯なコミットメントの欠如

1984年の分権化スキームにおける諸決定、すなわち開発事務所を地方政府に統合する、すべての省庁とその地方出先機関は業務命令を地方政府に伝える、すべての省庁に分権化の部署をつくる—などは完全に無視され、政府高官から成るタスクフォースが実質的な活動をおこなうことはなかったし、タスクフォース自体が1990年に自然消滅した。1988年に設立され多数の官僚で構成された中央調整委員会もまた、発足当初こそ数度会合がもたれたものの、その後消滅した。国家計画委員会と地域事務所も若干の書類仕事以外いかなる実質的貢献もしていない。

〔Joint Review, 2001〕は、現行地方自治法について、中央には、分権化改革への政治的コミットメント（明確な戦略と責任の所在、具体的な行動計画）が欠如しているため、政府関係機関に法的枠組みへの共通理解がなく、国家官僚が彼ら自身の権力基盤への脅威とみなし、改革プロセスに抵抗し、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と指摘している。

4-3 中央省庁の抵抗

地方自治法施行後の状況として、第1章第3節で、すでに保健省と教育省の部門別分権化指針が地方政府機関と平行に機能する新たな地方組織を作ったことを紹介した。加え

て、中央政府は、灌漑、飲料水、住宅建設、都市計画を管轄する省庁出先機関を統合し、郡技術局（DTD）と呼ばれる機関を設立、郡開発官（LDO）の調整下においた。〔HMGN,2002〕中央政府はこれが重複を避け効率性を高める措置であり、地方レベルへの責任の移行において重要なステップであるとみなしている。がしかし、国家公務員であり専門技官たるエンジニアが一般公務員にすぎない地方開発官の指揮下に活動し責任を持つとすることは考えにくい。結果として、DTO は郡開発委員会に責任をとることのない、郡開発委員会とパラレルに機能する強力な組織になる危険性をはらんでいる〔UNDP,2001,p84〕。ここでもまた、地方自治法が規定する「移譲」と中央省庁の認識における「委任」とのずれが生じている。

第5章 全般的な統治の危機の中の地方分権

5-1 ドナーによる課題設定

ネパールの地方分権化政策推進の政治過程を概観すると、一貫して強力に民主化、地方分権化を支援しようとする指導的なドナーが中央レベルで課題設定を行い、ネパール中央政府の国家計画委員会など政策決定の中核をなす組織がこれを追認していることがわかる。このため Shrestha の指摘に見るように、ネパールの政治的文脈においては実現しがたい多くの前提条件、すなわち、高度に集権化された国家行政機構、地方における多様で重複する省庁出先機関ならびに地方政府など関係する諸機関に勤務する官僚たちが、自己の所属する組織の独自の見解、認識、思惑、利害を省みることなく、また、自己の属する拡大家族、カーストの利害をも顧慮することなく、進んで垂直方向にも水平方向にも調整しあうというような「仮想」〔Shrestha,1999,pp32-33〕の上に、分権化の法的枠組みが作られてきた。国連開発計画をはじめとする各ドナーによる規模が限定された村落や郡のプロジェクトの対象地域では、参加型開発や地方政府の能力開発など多くの個別的成功事例が蓄積されているものの、全国レベルでは、中央省庁官僚の抵抗のみならず、中央の実質的な政治的コミットメントも殆どないままに多くの計画やプロジェクトが計画倒れに終わってきた。要するに、地方分権に関するアクター間の根深い利害という問題に取り組むことなく、そして強力なアクター達の異なる認識や抵抗をほとんど無視するかたちで、民主的統治、地方統治への援助の与え手は、技術的訓練によって政治・行政制度の欠陥を減少させることは可能だと想定してきた²⁹のである。

5-2 抵抗勢力 中央の政治家・官僚

ネパールの地方分権化には強力な反対勢力、抵抗勢力がある。中央の政治家の間では、ネパールのような民族的、宗教的、言語的、地理的に極めて多元的な社会では、分権化は少数民族の自治や自決要求を高め、ネパールの国民統合と単一の統治システムを分裂させかねないと考える傾向が強い³⁰。中央政治家（国会議員・閣僚大臣）は、選挙区レベルで自分たち

に開発計画の決定権限と執行が委任されるべきだとすら考えている³¹。また中央官僚、地方に派遣されている官僚の間に地方政府の専門的行政能力への不信はきわめて根深いものがある。政治・行政の階層的秩序の頂点にいる政治家や高級官僚は、その権力ゆえに政府の公的資源を個人的な利益のためにそして自分たちの親戚を職につけるために濫用できる。権力がこのような利得を豊富に与えてくれるのに、誰が自らその権限を縮小しようとするだろうか。これはエスニシティとカーストにかかわる根深い問題につながる。ネパールにおいて統治する階級は常にいわゆる高位カーストであるBahunとChhetriの家族、ついで一部のNewarであり続けてきた。権力と利益をもたらすポストの大部分がこの3つのカーストによって占められる。Bahun、Chhetri、Newarはそれぞれ全人口の12.9%、16.1%、5.6%を占めるに過ぎないが、官僚機構の中では、73.5%、16%、8.5%と国家公務員の大多数を占めるのである。[Maharjan, 2000, p182-183]。分権化には強力な国家的政治的意思を必要とすることだけは確かである。

5-3 国王とマオイスト

政党・党派間の権力抗争と腐敗・汚職が続く中で、政党内閣は1996年以降のマオイスト³²による「人民戦争」の政治的解決に失敗し、国家の治安そのものが脅かされてきた。中央では2002年5月の下院解散以降、治安悪化を理由に選挙が実施されず議会不在の状況が続き、地方でも選挙が実施されないまま、同年7月に既存の選挙された郡開発委員会首長以下の任期を延長せず、権限を中央政府任命の郡開発官に移行する決定がなされている。10月政変以後は、国王が実質的に独断で首相任命と解任を繰り返して主要政党との確執が続いてきた。

2001年1月1日の夜に起きた衝撃的な王室虐殺事件³³の後、王位に就き、さらに今回全権を掌握したビレンドラ国王は、民主制を救うために活動し、指導するダイナミックな立憲君主でありうるのか、それとも国民の中にある「権威主義的ノスタルジー」を踏み台に国民に選挙された議会と執行者の権力を最終的に侵食しようとする誘惑に駆られるのか、事態はきわめて流動的である。国王のもつ政治的資源は強大である。ネパール国民の社会的、文化的な凝集力を体現する王室の伝統的権威の力を過小評価することはできないし、憲法においても、国権の最高機関としての議会を超えるいくつかの権限を有する³⁴。王立ネパール軍の忠誠も、1990年憲法の規定如何にかかわらず軍の最高指揮官としての王に向けられている。

ネパールは本格的な内戦へと突入する危険を孕みながら、国王と国軍による抑圧的な治安回復への道を選び取るようになった。ビレンドラ国王は、国王主権に基づく旧パンチャヤット制こそがこの国を発展へと導くとの信念を時折表明してきたと伝えられる。国民の半数近い人々がパンチャヤット時代のほうが暮らしは良かったと考えているとの世論調査結果もある³⁵。

マオイストはすでに西部ネパールを中心に全国75郡のうち66郡にまで浸透しており、国内避難民やインドへの移民を生み出す要因の一つとなる一方で、Jajarkot, Rukum, Polpa,

Salyan郡などで独自に選挙を実施、「人民政府」を立ち上げ、政府機構である郡裁判所、土地税務署、村と郡開発委員会、警察駐在所などは名だけの存在になっていると伝えられる。Rukum郡では、43ある村開発委員会を11地域に再編成、これまで8地区で選挙が実施されたという。区レベルで5人の委員、地域レベルで47人からなる作業委員会をつくり、マオイストが議長、副議長として機能し、独自に人民裁判所や税務署をつくっている。〔Naharjan, 2000, pp163-175〕マオイストは公然と王制と議会制民主主義に反対し、これと戦うと宣言している。「自決」と「政治的・経済的平等」を求めるエスニック集団との連携を強化する可能性も指摘されている。

結 論

ネパールの民主的統治と地方分権化にとっての不幸の要因の一つは、分離型の中央—地方の政府間関係が真にネパールに適合的なのか、すべての行政分野が分権化されるべきなのか等の制度設計を含めて、中央政府のみならず様々なレベルでの実質的、専門的な対話と議論を熟させる時間的余裕のないままに、あるいは、中央政府のレベルで優れた独自の制度設計案³⁶や代案、修正案を提示しうる官僚や専門家集団が非常に脆弱なままに、これが最善の選択だというドナーコミュニティの判断と指針に従ってきたことにあると言えよう。ネパールの開発をめぐる政治において、頻繁に登場するキーワードは、貧困緩和、経済発展、人間開発、社会調和、性の平等、環境保全等々であるが、これらの政策目的は達成されるどころか「ガバナンスの危機」が今日ネパール政治の中心的テーマである。当然、地方分権化もまた全般的な「ガバナンスの危機」³⁷の只中にある。10年余りの「民主化」実験の後でネパールは再び多党制議会民主主義から「開発独裁」へ、立憲君主制から君主制へとゆれ戻されるシナリオに直面している。このままビレンドラ国王の全権掌握、地方選出の議会と政府の不在、マオイストのゲリラ闘争と軍と警察によるマオイスト鎮圧作戦が長く続けば、地方自治への制度的基盤もまた急速に掘り崩されていくであろう。

注

- 1) 長崎大学谷川昌幸研究室「時評」<http://www.edu.nagasaki-u.ac.jp/private/tanigawa/index.html>
ピンティ・ニュース <http://blog.so-net.ne.jp/binti-news/2005>
- 2) 世界銀行と国連開発計画、他の主要ドナー（アジア開発銀行、ドイツ、英国、デンマークなど）による民主化ならびに地方分権化支援の各種プログラムについては、〔Joint Review, 2001〕に詳しい。
- 3) 本稿は先に発表した「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を題材に－」『嘉悦大学研究論集』第47巻第1号を補完する内容になっている。
- 4) 下院議員205名は205の選挙区から比例代表制により各1名、上院議員60名は国王による10名の指名、比例代表制による35名の選出に加えて、町村レベルの開発委員会首長、副首長、郡レ

ベルの首長、副首長と議会議員を選挙人団として5つの開発区から単記移譲式投票制で3人ずつ、計15名が選出される。〔ネパール王国憲法第46条(c)〕

- 5) 第25条：国家の指導原理4項には「国の統治への人民の広範囲な参加と分権化によって民主主義の果実を享受するために適切な諸条件を維持すること、および人権の保護と促進のための規定をつくり、社会の平安と秩序を維持することによって一般的福祉を増進することは、国家の重要な責務である」とある。〔ネパール王国憲法〕
- 6) 政府の2001/2002年度計画と予算では、基礎・初等教育、保健、畜産を含む農業、郵便事業の地方政府への分権が提案されており、DIMC議長である首相は、これら省庁に分権化プロセスの第一段階を完成するよう指令を出した。〔HMGN,2002〕
- 7) 村議会、市/町議会、都議会によって、社会活動家、社会的経済的後進部族とエスニックコミュニティ、村開発区域に住む虐げられた人々と先住民、村議会に代表をもたない階級(class)の中から指名される。(地方自治法8条、76条、172条)
- 8) 「1999年の新自治法で、かなりそれぞれの権限や職務が明確になったので仕事がやりやすくなっている。以前は100%、中央政府から課された業務をこなしていたが、現在は60%~70%が中央からの指示に基づくものであり、地方自治についてはかなり楽観的になっている。」Kabhre 郡庁地方開発官(当時 DDC chairman を代行) Ananda RajDhakal 氏 2002年8月29日インタビュー。ただし、Kabhre 郡では、スイス開発協力機関と国連開発計画によって、地方自治と地方分権化支援プログラムが1990年代初めから継続されてきており、いわば、地方分権のモデル地区であることに留意する必要がある。
- 9) ネパール王国政府文書 “Service Delivery System in Nepal” 2004 p11
- 10) 「分散」は、中央政府省庁の機能・業務を地方に設けられた地域出先機関の職員に移行することを意味し、「委任」は、中央政府が政策を決定、その政策を執行し、中央に対して必要な地域の情報提供を行う代理人として地方政府が権限と責任を移管される。あくまで地方組織は中央省庁に責任を負わなければならない。中央政府が権限を保持して地方の決定を覆すことも権限を取り戻すことも可能である。これらに対し「移譲」では、意思決定、財政、経営管理の権限を地方政府に移し、中央政府は金融、防衛、外交政策のような死活的な国益のかかわる領域についての権限を行使することになる。
- 11) ある特定の事業や政策の領域が、中央政府—地方政府のいずれの守備範囲になっているのか、明確になっている場合は分離的で、混在しオーバーラップしていれば融合的である。地方分権化に関する分離型分権化と統合型分権化の二つの戦略の詳細については、〔JICA,2001〕の第5章を参照のこと。
- 12) このような人事システムにおいては、地方レベルの政府諸機関の調整役である地方開発省派遣の地方開発官(Local Development Officer: LDO 国家公務員二等官)と住民の直接・間接選挙で選出された地方開発委員会首長との間の関係、そして地方開発官と内務省派遣の地方長官(Chief District Officer: CDO)との歴史的な相互関係が問題となる。
- 13) “Nepal Human Development Report 2001” p77
- 14) 郡開発委員会は地方政府が提供する諸種のサービスに受益者負担を求めることができる。当該政府が建設したあるいは中央政府から譲渡された道路、橋、灌漑設備、運河、乗り物の使用料、ゲストハウス、図書館、病院、集会場その他の使用料を定めることができる。その管轄下にある石、砂利、湖・沼・池の魚のような地方の資源の売却と使用の契約を認可し、水車登録料、ラジオ、テレビ、ビデオの登録料を課すことができる。村落開発委員会は、ラジオ、テレビ、その他設備の更新料、公衆電話料金、リキシャ・手押しカートの登録と更新料、資産の賃貸料、市場の使用料等を課す。都/市/町は固定資産評価サービス料、建築許可料金を課し、トイレ、水泳プール、ゲストハウス、ホテル、市場、体育施設を建設し、使用者からサービス料を徴収できる。〔Kadka,

1998, p51]

- 15) 2002年夏の時点では Kabhre 郡で 2 部門について中央政府への申請がなされていたが、認可されたどうかは不明である。「農業部門と家畜部門の活動を DDC に統合することを提案済みであり、5つの基準を満たすことでこれが可能になる。」前出 Kabhre 郡地方開発官インタビュー。「統合はすでに提案されているが、決定されているわけではない。かなり技術的な領域なのでどのような形で機能するかわからない。」Kabhre 郡畜産事務所の Dr.Tikaram Meupane への2002年 8月29日インタビュー。Makwanpur の DDC では、「すでに 4 部門を移行した。Line Agencies の統合に伴う勤務条件など人事問題については ADDCN が検討に入っている。」との回答であった。Omu Tempu lama (Ex.chairwoman) と Ram Krishna Tapa (LGP Program Officer) への2002年 9月 4 日実施インタビュー。
- 16) ラナ体制下の地方行政は、厳格な法と秩序を維持すること、地代を徴収すること、そしてこの 2つを最小限の人的資源と費用で実施することに特徴があった。地方行政の最高責任者である Badahakims (バダハキム) は、いわば地方の首相で、国旗を掲げる特別な場所に住み、官邸に出入りする際にはクラリネットが演奏され、大きな傘が頭上に捧げられる極めて高い威信を享受したという。人事権をもち、郡レベルの中央出先機関が中央と接触するためには彼の承諾が必要であった。[Pant,1998,p14-15]
- 17) パンチャヤットという用語はネパールに昔から存在してきた地方の社会制度に由来する。村の長老、あるいは選出された委員からなるパンチャヤットあるいはパンチャリと呼ばれた評議会が相互の協議という方法で、法と秩序の維持、争いの解決、運河や寺院の建設、維持管理、国税や地方税の徴収など地方の問題にあたってきたとされる。
- 18) 「パンチャヤット制国家は、政党禁止により民族やコミュナル勢力の成長を防止しつつ、近代的国民形成のため強力な同化政策をとった全国的行政制度が整備され、伝統的な地域社会の自治は奪われていった。」[谷川 未定稿『ネパールの政治文化』第 4 章]
- 19) Pant は、1962年以前の badhakim、パンチャヤット制のもとでの郡長官、民主化以後の郡長官であれ、郡の行政官としてのその役割は殆ど変わっていない、実際、より貴族的になっているとすらいえようと述べている。[Pant,1998,p260] パンチャヤット制度下では郡長官のすべての活動はゾーン地方監督官（地方行政の最高責任者）、ついで内務省によって監視されていたが、現在、郡長官は直接に内務省に責任を負い、普通のひとが郡長官に会ったり話をしたりするのは容易なことではないという。
- 20) 民主化後の暫定政府により、ゾーン監督官は廃止され、その職務の多くを郡長官が、残りを内務省が引き継いだ。
- 21) Pant が1992/1993年に行ったアンケート調査では、郡長官の勤務時間は1990年民主化以降、16時間15分と以前の1.5倍という激務になった。法と秩序の維持、判事的な業務、事務仕事、重要人物のアテンダントとしての業務に忙殺されている様子が伺える。自然災害などの危機管理、復旧、汚染管理も郡長官の仕事である。その他、このアンケートでは、70.84%が内務省の仕事が増加した、62.5%が内務省の行政業務がより中央集権化されたと回答している。[Pant,1997,p50-53]
- 22) 区や村レベルでは、技術的な知識、技術者、道具、設備、基本的な必需品を欠いているがゆえに、開発プロジェクトが実施できない。この状況を改善するため、1981年の分権化法で地域サービスセンター (Ilaka) を各郡に 9～17箇所設ける案が浮上した。当初の案では、Ilaka では、技術助手、在庫品係、監督官、機械工、鉛管工、コミュニケーションセンター（電話か無線）、役所（身分証明書を発行するなど通常の行政サービスを提供する事務官が常駐する）を有する筈であった。さらには地方のニーズと生産物の交換のための市場、5床を有する保健センター、高等学校、上下水道、電気、その他、三等官クラスの判事による簡易裁判所、銀行が設けられるという野心的

な計画が策定された。

- 23) 法的な意味では1990年の民主化後も廃棄されることなく1998年の新地方自治法の実施にいたるまで存続してきた。1990年の民主化後に制定された新たな地方政府機関に関する法、すなわち、村開発委員会法、郡開発委員会法、都市法は、分権化スキームを補完する法文書である。
- 24) Vaidya & Bajracharya は世界の地方分権化のパターンを4種に分類した。2つ目は、スリランカ、ナイジェリア等での機能分野ごとに異なる協働、3つ目はブラジル等ラテンアメリカ諸国に見られる中央政府機関と地方政府機関が切り離され、衝突する二重システム、4つ目は東南アジア諸国と中東に見られる中央政府機関が直接に現場で調整し、公共サービスを提供する統合された行政システムである。
- 25) 1982年地方分権化法と1984年の分権化スキームと表裏一体で推進されていたのが、統合農村開発プログラム (Integrated Rural Development Programme : IRDP) である。1989年までには、10の IRDP が世界銀行、アジア開発銀行、EC など主要ドナー 9 機関により支援されていた。[S.B.Gurung,1998,p7]
- 26) 関係機関で開催される計画策定委員会の会合開催回数は、1986/87会計年度において平均1.64回に過ぎなかった。何百ものプロジェクトが開始されるものの常に完遂される計画の数そのものが非常に少なく、全体としてプロジェクト実施の監視・評価はほとんど有効に機能していなかった。有益なレビューが行われても必要な人材の供給も予算の配分もなされない。[Shrestha,1999,pp49-51]
- 27) [UNDP,2001,p83]
- 28) 中央での政権交代があると常に直ちに官僚機構だけでなく、国营企業、病院、大学など教育機関、開発プロジェクトなどあらゆるレベルでの公的・準公的機関の執行ポストに交代が起こる。すぐに地方における中央政府の権威を代表する郡長官も交代となる。群長官自身、主要政党間でのバランスを維持することに腐心する状況がある。地方行政は政党の多極化ゆえに一層中央および地方での政治圧力に脆弱になっている。[Hachhethu,2000,p75] [Baral,2000,p75]
- 29) Thapa は、「規定上の制度的整理と計画手続き上の形式は、国際社会とドナーから継続的な支持を獲得するための「体裁」でしかなかった」[Thapa,1998,p14] と慨嘆している。S.B.Gurung は、「地方分権法とその規則が地方の管轄権を複雑化した。本質的に、それはすでにして厄介な意思決定プロセスにもう一つの層を加えたに過ぎない。地方政府が計画過程に必要な展望を加えることができる想定されていたが、現実には、中央省庁出先機関によって策定された計画に『ゴム印』を押していただけた。」[S.B.Gurung,1998,p7] と手厳しく批判している。
- 30) 例えば、1998年4月最高裁判所は、ネワール語、マイタリ語を公用語として使用した Kathmandu 市、Janakpur、Rajbiraj 市開発委員会 (1997年の地方選挙での公約実現のため使用開始)、Dhanusha 群開発委員会に禁止命令を出した。[Maharjan,2000,p180]
- 31) [L.R.Baral,2000,p66]
- 32) マオイストとは、1990年の民主化運動の際にネパール共産党の中で統一左翼戦線に加わらなかった極左のいくつかのグループから生まれている。共産党左派は革命のための戦線であるネパール共産党統一センター (CPN-Unity Center) と選挙を戦うための統一国家人民運動 (UPFN) を結成した。常に党派抗争を繰り返しながら前者が1996年2月13日武装闘争「人民戦争」を宣言して地下にもぐった。地主、農業開発銀行、小規模農民開発プロジェクト、外国投資によるプロジェクト、警察署などを攻撃対象として襲撃、略奪、虐待、放火、爆破を行う。現行ネパール憲法、王制を否定し、外国資本の独占に反身し、帝国主義者・拡張主義者の文化汚染に反対する立場にたつ。不満を抱いているエスニック集団と連携したり、マハカリ条約、生計、雇用、保健、教育施設のようなさまざまな政治課題について問題提起を行い、国民の一定の共感を引き出している。[Maharjan,2000]

- 33) 国民に人気の高かったビレンドラ前国王（1972-2001在位）はじめ王族10人以上が殺害された事件。皇太子の銃撃によるものとされている。30年間に渡って絶対君主、次いで立憲君主であったビレンドラ国王時代に、ネパールは産業基盤の建設、数々の社会的・経済的開発計画、国語としてのネパール語と国民イデオロギーである「ネパール国民性」、英領インドで教育を受けた職業人と行政官などをもって近代化への道を歩み、開発独裁の手法で国民国家へと変貌を遂げてきた。
- 34) ネパール王国憲法においてこの国王は「ネパール国家とネパール国民の象徴」であるだけでなく、王位継承を定める「排他的権限」（28条）と王室財産および運営に関する大幅な特権を認められており、首相、最高裁長官、衆参議院議長、陸軍元帥等国家機関の長を集めた王室会議を開催することができる（第6編）。さらに、ネパール王国軍の最高指揮官であり（119条）、議会閉会中の、勅令発布権（72条）（法律と同等の効力を有する）と強大な非常事態権限（178条）をもつ。
〔ネパール王国憲法〕
- 35) “Public Political Opinion Survey in Nepal” Kathmandu, SEARCH, 1994
- 36) T.N.Shresta は、学ぶべき教訓として、①地方政府機関と中央省庁出先機関の機能面での管轄を明確に区別すること ②すべての出先機関は地方政府に統合されるというようなアプローチではなく複合的アプローチをとるべきこと、すなわち、地方政府機関はそのキャパシティビルディングと歩調をあわせて機能や権限を委譲されるべきである、③地方レベルの政策策定と計画決定、プロジェクトの選定と予算配分は地方政府機関によって、その執行は出先機関と関連するNGOsによって、監督、監視、評価は地方政府機関によってというような協同的アプローチをとることが現実的である、④一部の出先機関は地方政府機関に統合し、他は機能と権限を分有するような部分的統合と分与アプローチをとる方向がある、と指摘している。
- 37) 特に政府の不安定性が顕著で1994年から1998年にかけて5回の内閣改造があり、1996年から97年にかけては内閣閣僚の数は48名に上った。国会議員265名中45.7%の121名が大臣の椅子に着任している〔Kumar, 2000, p21〕。いかに権力のポストをめぐる党派抗争で政局が動いているかがわかる。

参考文献

- 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
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
谷川昌幸『ネパール憲政史研究』文部科学省研究費補助金研究成果報告書 1995－1997
谷川昌幸 未定稿『ネパールの政治文化』第4章
「ネパール研究会」HP：<http://www.edu.nagasaki-u.ac.jp/privzte/tanigawa/index.html>
ネパール王国『ネパール王国憲法 2047（1990）』谷川昌幸訳 ネパール研究会1994年
Baidya T.R. & B.R.Bajracharya, “Nepal Government and Party Politics” ANMOL Publications, 1996
Baidya T.R. & B.R.Bajracharya, “Nepal: Administration and Social Reforms” ANMOL Publications, 1996
Baral, Lok. Raj., “Clash of Values: Governance, Political Elite and Democracy in Nepal”, in “Domestic Conflict and Crisis of Governability in Nepal, CNAS, 2002
Dahal, Dilli, Ram, “Nepal’s Governing Elite : Their Composition and Role in Constituting the State”, in “Domestic Conflict and Crisis of Governability in Nepal”, CNAS, 2002
Dahal, Raj Dahal, “The Challenge of Good Governance Decentralization and Development in Nepal”, GDS, 1996
Dahal Dev Raj, Hari Uprey, Phanindra Subba, “Good Governance & Decentralization in Nepal”

GDS, 2002.

Dixit, Kanak Mani, "A new King and the challenge of Democracy" in Kanak mani Dixit & Shastri Ramachandaran ed., "State of Nepal", Himal Books, 2002.

Gimire, Hiramani, "Public Policy-Making in Nepal" in Anand Prasad Srestha & Hari Uprety ed., "Conflict Resolution and Governance in Nepal", NEFAS, 2003

Gurung, Sant. Bahadur, "Rural Development Approaches in Nepal-some experiences" DEVA, 1998

HMGN, Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs, Law Books management Board, "Local Self-Governance Act 2055(1999)", Second edition. 2000

HMGN, "Policy Paper: Decentralization in Nepal : Prospects and Challenges Findings and recommendations of Joint HMGN-Donor Review" March 2001

HMGN, "Policy Paper on Decentralization NDF-2002", February 2002

HMGN, "Service Delivery System in Nepal"

Kumar, Dhruva, "What Ails Democracy in Nepal", in D. Kumar ed, "Domestic Conflict and Crisis of Governability in Nepal", CNAS, 2000

Maharjan, Pancha. N., "The Maoist Insurgency and Crisis of Governability in Nepal", in "Domestic Conflict Crisis of Governability in Nepal", CNAS, 2002

Sharma, Suman K, "Some Aspects of Dependency Crisis in Nepal", in "Domestic Conflict and Crisis of Governability in Nepal", CNAS, 2002

Shrestha, Anand P. Shiv Raji, Dahal ed, "Issues of Governance in Nepal", NEFAS, CASAC, FES, 2001

Shrestha, Tulsi Narayan, "The Concepts of Local of Government and Decentralization", RPB, 1996

Shrestha, Tulsi Narayan, "The implementation of Decentralization Scheme in Nepal- An Assessment and Lessons for Future" MPP, 1999

Thapa, Ganga B. "Local Self-Government in Nepal" POLSAN, 1998

Pant, Shrestha Dutta, "District Administration in Nepal" PIYURANI, 1997

Upashyay, Murari Prasad (ADDCN), "Evolution of Local Self-Governance in Nepal" ADDCN. 2002

Upadhyay, Murari Prasad (ADDCN), "Local Government Infrastructure and Service Delivery-A Case Study of the Decentralized Financing and Development Programme-Nepal" Final Version, November 2003

UNDP, "Nepal Human Development Report : Poverty Reduction and Governance" 2002

資料1 The salary structure of HMG/Nepal

S.NO.	Designation/Level	Beginning Pay Scale (Rs.)	Last Pay scale (Rs.)	Remarks
1	Peon (non level)	3,000/-	4,600/-	
2	Peon (2nd level)	3,300/-	4,620/-	
3	Peon (3rd lever)	3,630/-	4,630/-	
4	Non Gazetted 4th class	3,300/-	4,650/-	
5	Non Gazetted 3rd class	4,100/-	5,130/-	
6	Non Gazetted 2nd class	4,800/-	5,750/-	
7	Non Gazetted 1st class	4,900/-	6,180/-	
8	Gazetted 3rd class	7,500/-	9,900/-	Officer
9	Gazetted 2nd class	8,650/-	10,750/-	Under Secretary
10	Gazetted 1st class	10,500/-	12,800/-	Joint Secretary
11	Additional Secretary	11,420/-	11,420/-	
12	Special Secretary	14,000/-	14,000/-	
13	Chief Secretary	15,000/-	15,000/-	
The salary in the NGO,s is about double of the government scale (about)				
The Salary Structure is as follows (more or less)				
1	Peon (all level)	6,000/- to 9, 000/-	NA	
2	Non officer (all level)	10,000/- to 12,000/-	NA	
3	Officer (administrative)	20,000/- to 25,000/-	NA	
4	Officer (Consultant/ Expertise)	25,000/- to 40,000/-	NA	
5	Senior officer (Advisor and above)	40,000/- to 50,000/-	NA	
6	Project Director	50,000/- to 75,000/-	NA	

Govt. salary structure is based on the financial policy and rules and regulation of HMG/Nepal. The salary structure of NGO's is based on the personal information Mr. Rabi Chitrakar have collected while working in difference NGO's and INGO's.

資料2

主観的ガバナンスの指標

HDI 順位	国名	政体 スコア	市民的 自由	政治的権利	報道の自由	発言力とア カウンタビ リテイ	政治的安 定と暴力 の欠如	法と秩序	法の支配	政府の実 効性	腐敗認知 指数	賄賂
1	ノルウェー	10	1	1	5	1.58	1.32	6.0	1.70	1.35	8.6	1.76
6	アメリカ	10	1	1	15	1.24	1.18	6.0	1.58	1.58	7.6	1.45
9	日本	10	2	1	23	1.03	1.20	5.0	1.59	0.93	7.1	1.20
96	中国	-7	6	7	80	-1.11	0.39	4.0	0.19	0.14	3.5	0.30
124	インド	9	3	2	42	1.66	-0.05	4.0	0.23	-0.17	2.7	0.39
142	ネパール	6	4	3	57	-0.06	-0.26		-0.65	-1.04		-0.31

客観的ガバナンスの指標

	最新の選 挙年	投票率	女性参政権 導入年	議会にお ける女性 議員割合	労働組合 員の割合	NGO	市民的・政治的 権利に関する国 際規約批准	結社の自由・ 団結権保護 条約批准
1	ノルウェー	2001	74%	1907.1913	36.4%	52%	2.571	●
6	アメリカ	2000	51	1920	13.8	13	2.685	●
9	日本	2000	62	1945	10.0	19	2.122	●
96	中国	1998		1949	21.8	55	1.275	○(署名のみ)
124	インド	1999	60	1950	8.9	5	1.718	●
142	ネパール	1999	66	1951	7.9		398	○

ガバナンスの指標 Human Development Report 2002 UNDP Oxford University Press