

平成 28 年 6 月 22 日現在

機関番号：37111

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25870167

研究課題名（和文）途上国の地方行政サービス提供における市民参加に関する組織論的研究

研究課題名（英文）Citizen Participation in Local Service Delivery in Developing Countries: Analysis from Organizational Management Perspectives

研究代表者

石井 梨紗子 (Ishii, Risako)

福岡大学・商学部・講師

研究者番号：00596851

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000 円

研究成果の概要（和文）：本研究は、地方分権化に期待される政策効果のうち途上国で特に重視される「行政サービス提供への市民参加」をテーマとし、地方政府とその政策形成・実施過程に参加する市民組織の双方の構成員のモチベーションを分析することで、市民参加に至るプロセスを立体的に描き出すことを目的としている。フィリピン、ウガンダ両国で2～3の地方都市を事例として取り上げ、保健および社会福祉サービスに携わる地方行政官と市民団体職員に半構造インタビューを実施した。調査の結果、地方行政サービスの提供における協働関係は、行政府、特にその部局レベルと市民組織の双方による戦略的な選択の帰結として生じていること等が明らかになった。

研究成果の概要（英文）：This research is to address citizen participation in service delivery, which is one of the most significant expected outcomes of decentralization reform in the development contexts, and to describe the process of citizen participation from multiple dimensions through analyzing incentives of local government officers, as well as the staff of civil organizations participating in policy-making and implementation of the local government. Two to three urban local governments were selected as research fields in the Philippines and Uganda, where semi-structured in-depth interviews were conducted at local government offices and civil organizations working in the health and social welfare sectors. As a result, it was revealed that the collaborative relations are nurtured as an outcome of strategic choices of both the local government - particularly its line departments - and the civil organizations.

研究分野：行政学

キーワード：地方分権化 市民参加 地方行政サービス 途上国 フィリピン ウガンダ

1. 研究開始当初の背景

(1) 地方分権化は行政改革のトレンドとして多くの先進国で取り組まれてきたが、途上国においてもよりよい行政サービスをもたらす万能薬として期待され、国際援助ドナーによって推進されてきた。しかしながら、分権化が途上国でもたらした効果についてはネガティブな指摘も多い。特に途上国特有の問題として、地方エリートの台頭や汚職の蔓延はしばしば指摘されるところである。そうした分権化の負の影響が観察される国において、一方で分権化以降に革新的な政策を推進している優良な事例が、数は少ないが報告されていることもまた事実である。このような地方政府間の格差がなぜ生じるのかを説明することが研究代表者の問題関心の出発点であった。

(2) これまで途上国の地方分権化を題材とする先行研究の多くは、マクロな視点から中央と地方の間の適正な役割分担や資源配分のあり方を検討してきた。また地域研究の中には特定の地方政府の事例研究を行った秀逸な研究は存在するものの、個々の事例は主に地方の政治構造の継続性を説明するために用いられている。これらの研究の成果は分権改革のグランドデザインを考える上で非常に有用であるものの、上述の地方政府間に生じている分権化の影響の差異を説明することができない。分権改革以降に期待された成果をあげた地方政府とそうでない地方政府がある場合、そのパフォーマンスの差はせいぜい資源格差或いは首長のリーダーシップに起因するものだとされ、それ以上の分析はなされてこなかったのである。しかしながら、個々の地方政府の取り組みに着目することなくして分権化政策の実施段階の課題や制約を特定することは出来ない。また分権化が既に進められている国々で地方政府を支援する開発現場でのニーズを考えた場合にも、ミクロなレベルでの分析は極めて重要である。

2. 研究の目的

(1) 途上国の地方分権改革に関して、上述の通り、既存の研究はマクロな視点からの分析が多く、一国内で生じる地方政府間の格差を説明してこなかった。そこで研究代表者は組織論の視点、特にエンパワメント理論を取り入れて、地方政府の組織経営と政策パフォーマンスの関係に関するミクロなレベルでの実証研究を行ってきた。本研究は、研究代表者のこれまでの分析の更なる精緻化を目指し、分権化に期待される政策効果のうち途上国で特に重視される「行政サービス提供への市民参加」をテーマとしている。地方政府に加えて、政策形成・実施過程に参加する市民組織にもアプローチし、双方の構成員のインセンティブを分析することで、市民参加のプロセスを立体的に描き出すことが本研究

の目的である。

(2) また本研究は、研究代表者が継続的に研究してきたフィリピンの事例に加え、ウガンダの事例も取り上げ、二国間を比較することで分析結果の相対化を試みた。

(3) 市民参加の動態的分析は例が少なく、また従来途上国行政の分析に組織論の知見が活用されることは少なかった。本研究はその意味で学術的に高い意義を有しているばかりでなく、日本の政府開発援助(ODA)案件の実務にも極めて有用なインプリケーションを与えることが期待されるものである。

3. 研究の方法

(1) 本研究ではフィリピンとウガンダの2カ国で現地調査を実施し、事例研究を行った。現地調査は、初年次にウガンダで約1ヶ月、第2、3年次にフィリピンで計約1.5ヶ月実施した。事例研究の対象は、行政サービスの担い手である中間レベルの自治体で、ある程度の規模があり市民参加の実態が認められる地方都市から各国2~3カ所を選択した。

(2) 調査対象セクターは保健と社会福祉の2セクターである。各事例で、地方政府と、対象セクターで活動する市民団体各2~6カ所程度を訪問した。調査手法としては、主に半構造化インタビューを用い、インタビュー結果は質的データ分析ソフトを用いてコーディングし、分析した。インタビュー件数は各国30~50件におよび、各40~60分の時間を費やした。またスタッフのモチベーションや職業倫理を客観的に測定するために、パブリック・サービス・モチベーション(PSM)の質問項目を盛り込んだ質問票調査も並行して実施した。

(3) なお、当初の研究計画にはなかったが、ルワンダ及びインドにおいても短期間の現地調査を実施した。両国での地方分権化と市民参加の状況を調査することは、フィリピン、ウガンダ両国の調査結果を相対的に理解する上で有用であった。

(4) 現地調査のロジスティックに関しては、各国現地研究機関の協力を仰いだ。これら現地研究機関及びマンチェスター大学の研究者とは、研究内容について随時意見を交換し、学术交流を図った。

4. 研究成果

(1) 本研究のアプローチの新しさは、行政組織が如何に市民を動員し、市民がそれに如何に応えていくのかという市民参加の動態的なプロセスを捉えていることにある。行政組織やボランティア組織の構成員のモチベーションに関する静態的分析は、主に先進国

である程度研究蓄積があるが、行政への市民参加における組織化についての動態的な分析はあまり行われてこなかった。この意味で本研究が目指す分析は極めて先駆的な取り組みであったと言える。

(2) 現地調査結果の分析によって明らかになった点は以下に要約できる。

地方行政への市民参加に関して国が導入した制度が実質的に運用されるか否かは、市民サイドの行政府に対する認識・信頼に大きく左右される。

市民参加の推進が見える地方政府でも、市民の動員が首長・政治家の政治動員に利用されているケースが多い。その動員方法や対象とする市民の属性は地方政府によって異なっている。

上記より、市民組織は地方政府との連携の推進或いは自肅を極めて戦略的に選択している。

地方政府の市民参加の度合いは、多くの場合首長の力量によって説明されるが、個別政策イシューにおける市民参加は、部局レベルの政府職員によって戦略的に進められている部分が多い。裁量権を有する担当職員の倫理観や業務に対するモチベーションは市民参加の活発度と比例している。

特に資源が希少な地方政府・セクター程、積極的に市民組織と連携する戦略を採る傾向がある。

すなわち、地方行政サービスの提供における協働関係は、行政府、特にその部局レベルと市民組織の双方による戦略的な選択の帰結として生じていることが明らかになった。さらに行政府が市民組織に比して大きな資源を保有しているという前提が成り立たない状況下では、行政府は戦略的に協働を模索することも確認された。これらの点は、市民組織の行政組織への資源依存や制度的同型化を論じた先行研究とは必ずしも一致しない新しい視点を提供している。また政府やドナーによって途上国に導入されている市民参加促進のための諸制度（例えば、開発協議会への市民組織参加の義務化や市民組織向けのコミュニティ開発資金の配分）のあり方にも有用なインプリケーションをもたらすものである。

(3) なお、当初は想定しなかった新たな市民参加の諸相も明らかになった。

調査対象とした保健・社会福祉分野では、災害時の行政対応や市民との協働が重要な課題となっている。特にフィリピンでは、台風ヨランダの被害以降、気候変動に伴う異常気象による天災への対応と予

防措置に大きな関心が寄せられており、保健・社会福祉を含む部署横断的な組織が形成されている。

企業またはそれを母体とする市民団体による行政サービス提供への参加・支援は、アフリカでは多く報告されているところであるが、フィリピンでも現地企業のCSR（企業の社会的責任）意識の高まりから、企業と地方政府の協働の事例が増加してきている。

上記の論点については、今後の研究課題として、2016年に採択された科研費研究（課題番号16K21549「途上国の地方行政組織と企業及びCSR関連組織の協働プロセスに関する動態的研究」）において、研究代表者が引き続き分析を進める予定である。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計1件）

Ishii, Risako, Piyawadee Rohitarachoon & Farhad Hossain (2014) “HRM Reform in Decentralised Local Government: Empirical Perspectives on Recruitment and Selection in the Philippines and Thailand”, *Asian Journal of Political Science*, 21(3), pp.249-267.

〔学会発表〕（計3件）

Ishii, Risako “How Decentralisation Can Lead to the Improvement of Social Service Delivery – Opportunities and Challenges of Local Government – Citizen Partnerships in the Philippines”, International Research Society for Public Management (IRSPM) XX at the Polytechnic University of Hong Kong (via Skype), April 2016.

Ishii, Risako “Leadership and Organisational Performances in Decentralised Local Governments – A Case Analysis from the Philippines”, International Research Society for Public Management (IRSPM) XIX at the University of Birmingham, March 2015.

石井梨紗子「トレーニング・ニーズ・アナリシス(TNA)理論のODA案件への応用可能性」国際開発学会第14回春季大会、セッション8「ODAと国際交流」、2013年6月8日、於/宇都宮大学。

〔図書〕（計1件）

石井梨紗子 (2016) 「フィリピン」近藤康史・松尾秀哉・溝口修平・柳原克行(編)『連邦制の逆説?』第15章、ナカニシヤ出版。

(2016 年公刊予定)

〔 産業財産権 〕

○出願状況 (計 0 件)

○取得状況 (計 0 件)

6 . 研究組織

(1)研究代表者

石井梨紗子 (Risako ISHII)

福岡大学商学部講師

研究者番号 : 00596851