

SRID NEWSLETTER

No. 354 May 2005 国際開発研究者協会 創設者大来佐武郎

〒102-0074 東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 5 階 FASID 内

URL: <http://www1.odn.ne.jp/~cdv20180>

5月号

囚人のジレンマの克服は可能か
インドネシアの地域開発

法政大学大学院教授 不破吉太郎
株式会社システム科学研究所 皆川 泰典

お知らせ

1. 新入会員

大戸 範雄さん

(財) 笹川平和財団 〒107-8523 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 4 F

皆川 泰典さん

株式会社 システム科学研究所

〒111-0041 東京都台東区浅草 2-6-6 東京日産台東ビル 10F

2. 懇談会 日時： 6月24日(金) 18:30~20時過ぎ

講師：久山純弘氏(国連に30年程いて、最近帰国された方です。)

場所：国際協力銀行 開発金融研究所内 大会議室

3. 幹事会 日時：6月13日(月) 18:30~

場所：国際協力銀行

囚人のジレンマの克服は可能か

法政大学大学院教授 不破吉太郎

(はじめに)

ゲームの理論における『囚人のジレンマ』では、囚人は、それぞれ相棒が自白してしまうのではないかと、という思いから、自己保身のために自白し、結果的に、二人とも窃盗共犯として禁固刑になる。仮に二人が協力し、自白しなければ、最善の結果(無罪放免)が

実現する。しかし、自己保身を優先させるため、結果的に二人共損をすることになる。

「囚人」を二つの国家に、「自白」を「協力」に、「無罪放免」を「対立する二つの国家に共通の利益」に置き換えてみよう。二つの国家は協力すれば、「共通の利益」（例えば、平和、環境保全など。）を得るが、協力しないとそのような利益を得ることができない、ということになる。本稿では、協力が行なわれ、平和などの共通の利益が達成された例を考えてみたい。イスラエルとエジプト、ヨルダンとの和平協定と、カシミール問題をめぐるインドとパキスタンの対立のケースを取り上げる。その際、水、運輸などの分野での国家間の協調もしくは協力を、「ロー・ポリティックスレベルでの協調もしくは協力」と呼び、平和・領土をめぐる交渉を「ハイ・ポリティックスレベルでの交渉」と呼ぶことにする。筆者の視点は、「ハイ・ポリティックス分野とロー・ポリティックス分野での協議・協調の関係が相互補完的か否か」、という点に着目して、囚人のジレンマの克服を考える、というものである。

（イスラエル・エジプトの和平協定）

アメリカを仲介者とする両国間和平交渉は、ハイ・ポリティックス分野が中心であった。1978年9月のキャンプ・デービッド合意と、1979年3月のイスラエル・エジプト和平協定により、両国間の戦争状態は解消した。エジプト側の責任者サダト大統領は、1981年10月に暗殺されたが、和平協定締結後、現在に至るまで、両国間で、「和平」という共通の利益は達成されている。（パレスチナ問題は未解決のまま現在に至っているが、本稿ではイスラエル、エジプト、ヨルダンという3カ国の間の和平の実現、という面に焦点をあてる。）和平条約のポイントは、①イスラエルとエジプト間の戦争状態の解消、②シナイ半島のエジプトへの返還（イスラエル軍およびイスラエル入植者の撤退）、③正式な外交関係の樹立である。キャンプ・デービッド合意成立の要因としては、①数次の戦争を経験したイスラエル・エジプト両国首脳「戦争を避けたい」という思い、②ナセル大統領時代の旧社会主義的経済政策が破綻し、市場経済と西側の技術を導入しようというサダト大統領の戦略と、石油資源を有し、世界の安定と平和に重要な中東における大国であるエジプトを、西側陣営に組み入れたいというアメリカの戦略が合致したこと、③アメリカの強いコミットメント、特に、交渉の推進・妥結に尽力したジミー・カーター大統領の熱意と努力、④当事者と仲介者の政府首脳が、外界から隔離されて交渉に集中できたこと、が挙げられる。

（これらの点は、『カーター回顧録』および和平協定条文による。）

エジプトはアラブ諸国からの巨額の援助を失ったが、1979年以降、アラブ諸国に代わり、アメリカを始めとする先進諸国からの軍事・経済援助が、和平合意を支えた。

（イスラエル・ヨルダン和平交渉）

1994年に妥結したイスラエル・ヨルダン和平交渉においては、水資源の共同管理とそれに対する先進諸国、国際機関からの支援という、ロー・ポリティックス分野での協議が、

ハイ・ポリティックスレベルの交渉と平行して行われ、和平合意のもたらすメリットが目に見える形で示されたことが、和平交渉の大きな推進要因であった。（この論点の詳細については、拙稿、「紛争予防の視点から見た自然資源管理」、国際協力銀行、『開発金融研究所報』第12号、2002年 pp50-72 をご参照願いたい）。

（カシミール問題をめぐる印パの対立）

印パ間の政治対話は、最近、進展を見せ、2005年4月7日には、両国間の路線バスの運航が57年ぶりに再開された。同18日付けの、印パ共同声明によれば、両国間の草の根レベル交流と信頼醸成が進展し、和平プロセスは「不可逆的」なもの（irreversible）となった、とされる。カシミール問題についても、「誠実で、前向きな協議を続け、和平の便益が住民に及ぶべく、協議プロセスを続ける」とされている。路線バスの運航の頻度を上げるとともに、輸送トラックの通行の許可、石油・ガス担当大臣間の会合による両国間のパイプライン建設協力の協議、合同経済委員会の再活性化、合同ビジネス協議会の早期開催などの措置も含まれている。このような動きは、ロー・ポリティックスレベルの進展とハイ・ポリティックスレベルの協力が相互補完的に進んでいるものと評価できよう。

（結論）

これらの事例から言えることは何であろうか。第一に、ロー・ポリティックスとハイポリティックスの関係は一律でないが、いずれの分野においても前向きな進展は、もう一つの分野に前向きな影響を与える、ということである。ハイ・ポリティックスにおける進展は、ロー・ポリティックスにおける進展を齎す大きな要因であるとともに、ロー・ポリティックスにおける進展が、ハイ・ポリティックス面での改善につながり得る。

逆に、2005年4月上旬の中国各地における反日デモと、その後報道された日中政府間のやり取りは、ODA、貿易、投資などのロー・ポリティックス分野での長年の日中協力が、国民間の信頼醸成や、ハイ・ポリティックス分野での関係改善に結びついていない例、と捉えることができる。このケースにおいて、ロー・ポリティックスとハイ・ポリティックスがかみ合わなかった背景には、日本側の歴史認識・教科書問題、首相などの靖国神社参拝問題、中国側の反日教育、日本のODA支援を国内に周知させてこなかった情報公開の不徹底さ、などが挙げられる。このような面での改善・協調が求められる。

第二に、過去の戦争の悲惨な経験を繰り返さない、という過去の深い反省などを踏まえて、将来に向けた協議が行なわれることが、協力へのモメンタムを強める。

第三に、水資源などの共同管理により、紛争を予防し、プラス・サム・ゲームが成立し得ることを政治指導者、国民一般が十分認識し、その方向での協調を進めることが広い支持を得ることが重要である。このためには、そのような成和ゲームを目指した自然資源管理の重要性が、学校教育やマスコミなどで広く採り上げられ、国民的なコンセンサスに結びついていくことも重要であろう。

上記の三点は、いずれも『関係国、関係者が協調しようとするのが重要』という点に

集約できる。ロー・ポリティックスであれ、ハイ・ポリティックスであれ、囚人のジレンマを克服するには、関係者が、相互に情報を共有し、前を向いて、協調の精神で対話を行い、一つ一つ協調実績を積み上げていくことが、鍵であろう。このような実績の積み重ねが信頼醸成につながる。このことは、『共通の利益を求めよう』という意思とそのための努力が最も重要であることを示している。まさに、真理は単純で、『求めよ、さらば与えられん』ということではないだろうか。

本稿は、筆者の大学時代の恩師、故矢内原勝慶応義塾大学名誉教授の追悼論文集（近刊予定）の拙稿のさわりの部分をまとめたものである。

インドネシアの地域開発

（株）システム科学研究所 皆川 泰典

この5月に新会員となりました。この3月まで4年間、JICAの「インドネシア・地方政府の地域開発政策支援」事業でJICA専門家（地域開発）として北スマトラ州開発企画局（BAPPEDA）に勤務しておりました。本ニューズレターで、インドネシアの地域開発に関する個人的な考察を紹介することで、入会の挨拶にしたいと思います。

上記JICA事業が実施された時期及び現在も、インドネシアはそれまでの中央集権・トップダウンの開発から、地方分権化・民主化・グッドガバナンスの促進やボトムアップ（参加型）の開発の奨励など、開発のパラダイムが変化する大きな転換期にあります。すなわち、地方分権化関連法が2001年1月に施行され、開発に関する中央集権体制を作っていた国家開発企画庁（BAPPENAS）—地方開発企画庁（BAPPEDA）体制が解体し、特に中央政府レベルでは地方開発を統括する省庁がなくなってしまい、開発事業は各省庁別に実施されることとなりました。また、地方レベルでは州政府を飛び越えて県市政府に開発主体（権限）が移行したため、州政府の役割が不明瞭になりました。このため、例えば広範囲な地域を対象とする「総合的」地域開発計画を作成する場合、関係自治体・機関間での調整が困難になることが懸念されます。また、JICA等の援助機関にとっては、ある地域を対象にして「地域開発モデル事業」を構築した場合、そのモデル事業を他地域に展開していく「自立発展性」がその国に望まれるわけで、国・州のレベルでどの機関がそのファシリテーターとなるかが明確になる必要があります。

また、インドネシアにおける地方政府の開発計画は、地方政府が作成する地方開発計画（PROPEDA）とそれをベースに各機関・部局が作成する5ヵ年戦略計画（RENSTRA）、さらには年次計画により構成されており、ほとんどの地方政府は作成済みです。こうした諸制度を見る限りにおいてはそれなりに整備されているのですが、地方開発計画は「総花的」であり、実効性の担保もなく「目標管理のない計画」という印象でした。地方政府の年間予算のうち、6－7割は経常経費（給与等）に回され残りが開発経費になっています

が、常に予算不足であり、新規の開発案件は中央政府の省庁別事業予算や日本等の援助国のプロジェクト頼りという状況です（もっとも、北スマトラ州は、シンガポール、マレーシアに近く華僑のネットワークが発達しているため、華僑の投資家による投資で商業施設、観光施設等の建設を進めていました）。すなわち、同国の地域開発は場当たりのマネージメント（目標管理）の視点が弱いと言えましょう。現在、日本では行政評価の考えが一般的になっていますが、この概念は同国においても導入すべきものと考えます。同国の一部では既に「最低サービス基準」（シビル・ミニマム）が検討されているようですが、こうした基準から基礎行政需要量を算定し、これを目標とする「計画」を実行・チェックしていくアプローチが求められています。

一方、地方政府の人材・組織能力についてみると、地方政府の職員は、数少ない「よく働く」職員と多くの「暇な」職員で構成されています。彼らの給与体系は、平均的に月数千円から1万円の基本給と何らかのプロジェクト実施に参加したときに得る言わば「歩合給」からなっているため、プロジェクトがない限り積極的に働かず、「国民の公僕」との意識はほとんどありません。また、プロジェクトが実施されるとその予算の大きな部分が担当者の歩合給になってしまいます。さらに、スハルト体制の崩壊・地方分権化によって役人の汚職は以前よりひどくなり、地方政府の末端にまで広がったと言われています。このため、一般住民や NGO 関係者等は政府職員に対し不信感を持っています。地方に行く住民はよく私に対し、「JICA がプロジェクトをやるなら、地方政府を通さず直接住民に投資してくれ」と言っていました。また、JICA 等の援助機関にとっても、こうした慣習のため、事業の実施に伴う不正防止に余計なエネルギーを使わざるを得ないという悪影響が出ています。昨年 12 月に発生したアチェ地震・津波に対する各国からの「緊急支援」資金が未だに実際に使用されていないのは、資金の不正流用防止対策づくりに時間が必要だったのでしょうか。地方政府の人材育成・グッドガバナンスの確立は緊急かつ重要な課題ですが、また、長期を要するものでもあります。

最後に、今後の地域開発を戦略的に進めるうえで重要なものとして、地方政府と NGO・大学・住民等との協力体制の構築を指摘したいと思います。ある地域の地域総合開発計画を作ると、そのビジョンの一つに「自立した地域社会の確立」という標語がほぼ間違いなくでてくると思いますが、これは、ある意味で「地方政府は全てできませんので、自分でできることは自分でやってください」と言っているわけです。そして、それを推進するのが「住民のエンパワーメント」、「参加型開発」事業であり、そのファシリテーター役には、地元の信頼できる NGO・大学関係者が適任であると見ています。上で書きましたように、一般住民あるいは NGO は地方政府に不信感をもっています。一方、地方政府職員には「お上」意識があり、また、NGO といっても「ゆすり・たかり」をする NGO もあり、NGO に不信をもっている地方政府職員もかなりいて、両者が共同で何か事業を進めるのはなかなか難しいのが現実です。私は 4 年間の JICA 事業の中で、ワークショップや調査において NGO・大学関係者・住民と政府職員が意見を交わす機会を多く作りましたが、彼らは少しづつながらお互いを認め合うようになってきました（今までそうした機会が少な

ったとも言えます)。現在の地方政府が人材・資金等「ナインイつくし」である以上、地方政府は利用可能な人的資源である NGO・大学・民間セクターと連携して「自立した地域社会の確立」を目指す必要があると思います。また、援助機関にとっても、NGO・大学・民間セクターとの関係強化は、G to G だけでない、多様で柔軟な援助ルート・スキームの構築につながると考えます。