



ISSN 0385-0838

第 182 号

発行所

亜細亜大学アジア研究所
東京都武蔵野市境5-8
電話 0422(54)3111
郵便番号 180-8629

OECD・ADB編

『図表でみるASEAN諸国の行政改革』について

平井文三

OECDとアジア開発銀行(ADB)は、二〇一九年九月に、『Government at a Glance Southeast Asia 2019』を公表した。筆者は、同書の日本語訳を行い、二〇二〇年一月に『図表でみるASEAN諸国の行政改革』(明石書店)として上梓した。OECD諸国についての『Government at a Glance』(以下「G@G」と言う。)は、二〇〇九年から隔年で公表されているが、今回の東南アジア版は、東南アジア諸国連合(ASEAN)地域に関する初めての版である。本稿では、今回のASEAN諸国版の特色を中心に、背景事情として、G@Gシリーズの考え方、地域版の意義などについて概説する。

G@Gシリーズの基本的考え方

OECDでは、二一世紀に入り、特定の政策分野に関するデータとその解説を見開きで一覧できるようにまとめた「at a Glance」シリーズ

の刊行を開始した。これまで、教育、農業政策、社会問題、年金、地域格差、環境、開発支援、貿易支援、国民経済計算、保健医療、起業及び宇宙経済の分野で実績を重ねてきた。

二〇〇五年以後、OECDは、これら個別政策分野のインフラとも言える、行政改革等に関する指標の整備事業を行い、上記のとおり二〇〇九年から隔年でG@Gとして公表してきた。

地域版の発展

二〇一〇年代半ばからはG@Gの地域版を出版する取り組みが進んでいる。地域版は、ラテンアメリカ・カリブ諸国版が二〇一四年、二〇一七年、二〇二〇年の三版、ASEAN諸国版がADBとのパートナーシップで二〇一九年に初版、そして、西バルカン諸国版が二〇二〇年に初版が出版されている。

地域版では、OECD域外国(主に発展途上国)

目次

- OECD・ADB編
『図表でみるASEAN諸国の行政改革』について
…… 平井文三 …… (1)
- RCEPとASEAN中心性(RCEPは中国主導)
…… 石川幸一 …… (4)
- 中国による香港統治の行方
…… 遊川和郎 …… (6)
- 正念場に立つ文在寅政権
―― 支持率分析から見える支持基盤の崩壊！
…… 奥田 聡 …… (8)
- コロナ後の経済のデジタル化を見据えて
…… 大泉啓一郎 …… (10)
- コロナ後を見据えた
外国人採用と組織改革を
…… 九門 大士 …… (12)

でもOECD諸国とほぼ同じ基準で利用可能な客観的なハードデータ(国民経済計算などから算出できるデータ)と、G@GのためにOECD諸国に実施したサーベイと同じ調査票で、地域版の対象国にサーベイを実施した結果を、隣接するOECD諸国の結果とともに掲載している。ASEAN諸国版に関し特筆すべきは、図表の比較対象指標を掲載する隣接OECD諸国として、オーストラリア、日本、韓国及びニュージーランドの個別指標を掲載していることである(ラテンアメリカ・カリブ諸国版はOECD諸国平均のみ、西バルカン版はOECD諸国平均とEU二八か国平均のみ)。ASEAN諸国は域内の経済社会の発展度にも大きな差があることから、これらの指標の掲載により、逆に、日本などの隣接OECD諸国とASEAN諸国

の距離感をつかむことが可能となっている。

今回の ASEAN 諸国版の特色

従来の G@G では、各年度版全体の特色は、巻頭の第一章に集約されてきた。この編集方針は、ASEAN 諸国版にも踏襲されている。本書では、第一章のテーマを「国民中心の公務に向けて」(Towards a citizen-centric civil service)としてくる。これは、G@G(二〇一九年)の第一章「人間中心の公共サービスに向けて」(Towards people-centric public service)と軌を一にしている。記述内容からは、“citizen”と“people”に大きな区別を付けて用いているわけではなく、むしろ、ASEAN 諸国版が、“civil service”で公務員集団ないしは公共部門職員の体制や能力の強化を強調しているのに対し、G@G(二〇一九年)では“public service”で国民に提供されるサービスの視点にウェイトを置いているように見える。

本書での「国民中心」(citizen-centric)のアプローチとは、「官僚が国民のことを勝手にあれこれ考えるのではなく、政府が国民のニーズについて彼らに協議し、政策決定やサービス設計への直接的な参加を奨励するアプローチ」である。具体的には、①国民のニーズをより良く理解し、潜在的に存在しうるアクセス可能性の格差を公務員が特定する支援のための、政策決定者によるデータと情報の利用、そして、②国民の満足度と選好の測定と利用者からのフィードバックの収集による、公務員の継続的な業績モニター、サービス提供の改善、改革のインパクト査定及び時間と資源の国民中心の配分など

である。

国民中心のアプローチを達成するには、①サービスが、政府側の供給の要請に基づいてではなく、国民側の需要の要請に基づいて組織化されること、②政策決定、財源配分及び公共サービス提供方法における、開放性、国民の関与、透明性及び説明責任が確保されること、そして、③国民のニーズに対応し、将来のニーズを予期した、政策と支出の正しい選択を行うことが必要であるとするとする。

ASEAN 諸国は、地域全体の経済規模（世界第七位）、諸国平均の実質経済成長率（二〇一七年五・三％）、人口（二〇一五年約六億三三〇〇万人）など、現時点でも世界経済における大きな存在である。さらに、若年人口・生産年齢人口の多い人口構成など、更なる成長の潜在能力も秘めている。

他方、本書の発見は、ASEAN 加盟各国の多様性である。統治システムも、民主主義、共産主義及び専制支配がある。人口規模、人口構成、人口密度、宗教構成等も様々である。しかし、本書では、ASEAN 諸国共通のガバナンスの傾向にも着目する。国民中心の公務員集団を実現する上で多くの障壁があること、トップダウン・プロセスを好む傾向、事務の縦割り、戦略的な焦点を絞り込む能力の弱さ、そして政府の開放性の低さである。

本章の第三節以下では、「国民中心の公務」の水準を、個別データに基づいて分析している。

第三節「国民のニーズに基づいてサービスを組織化する」では、デジタル行政サービスに焦

点を当てている。後発国として、レガシー・システムの数が少ないなどの有利な点はあるが、オンライン・ポータルとデジタル ID の統合が進んでいないこと、トップダウン的な意思決定が強い一方で、中央政府内の事業実施省への権限移譲や下位レベルの政府との協力が弱いとしている。本書は、国民中心のアプローチからは、政府の意思決定の影響を強く受ける、コミュニティにより近いレベルでの意思決定が重要であることを示唆している。

第四節「国民中心の政策決定プロセス」では、政策決定やサービス提供プロセスへの国民の関与が低いこと、情報公開法制の制定国数が少ないこと、オープン・ガバメント・データもまだ初期段階であることを示している。透明性については、予算とその編成プロセスに関する情報への国民のアクセス水準も低いとしている。

問題は、説明責任の中でも、ロビイングと腐敗である。国民中心のアプローチのためには、利害関係者が意思決定プロセスに公正かつ公平なアクセスを有しなければ、資源の「捕獲」、すなわち、少数者の手に資源が集中することにつながり、社会包摂的な成長を阻害する。ロビイングは、透明性と清廉性を欠く場合、不当な影響力行使、不正な競争及び政策の「捕獲」により、公共の利益と効果的な公共政策に負の影響をもたらす。腐敗は、政府に対する信頼を失わせる。

本書は、政治資金に関する腐敗についての論文を参照して、政治レベルの「恩顧主義的な」

ネットワークの問題にしか言及していない」。

他方、本書の大きな問題は、ASEAN諸国で大きな問題と考えられている「公共部門の清廉性」、そして、この清廉性が大きなインパクトを与える「公共調達」や「規制のガバナンス」のような分野において、G@G（二〇一七年）のためにサーベイによるデータ収集が行われているにも関わらず、ASEAN諸国にはサーベイが行われていないことである。ASEAN諸国の弱点と言われる分野にサーベイを行わないのは、何らかの政治的意図があるのではないかと勘繰られても仕方がない。サーベイ対象国の負担やサーベイ実施の技術的問題から分野数を絞ったのか、それとも、正に政治的理由で分野数を絞ったのかについては、OECDとADBは説明責任を果たすべきであろう。

第五節「国民のニーズに応答し、これを予期する公務員集団」では、社会を反映するような公務員集団の多様性と、国民のニーズに応えられるよう、公務員集団を専門的・戦略的・技術革新的にすることを取り上げている。

多様性に関しては、ジェンダーを取り上げている。これは、他の社会経済上のグループについては既存のデータが存在せず、新たにデータを収集することも困難であるためである。公共部門の労働力に占める女性比率は、ASEAN諸国平均で全体の約半分、OECD諸国平均よりは低いものの、日本・韓国に匹敵する。しかし、大臣、議員などの政治レベルでは、ASEAN諸国平均はOECD諸国平均を大きく下回っている。

図表でみる ASEAN諸国の 行政改革

OECDインディケータ(2019年版)

経済協力開発機構(OECD)/アジア開発銀行(ADB) 編著
平井文三 訳



Government at a Glance
Southeast Asia 2019

明石書店

第六節「国民中心のアプローチのアウトカム」においては、国民の公共サービスに対する満足度を、二〇一七年ギャラップ世論調査データを用いて取り上げている。ASEAN諸国平均

で、医療、教育及び司法に対する国民の満足度はOECD諸国平均よりも高い。これについて、本書は、標本規模が小さい、主要中心都市の過剰代表等に注意すべきとしている。私見では、何よりも、回答者のほとんどは、自分の人生のスパンの中で、自国の行政サービスしか知らない。したがって、満足度は、サービスの絶対的な水準よりも、改善の速度を反映しているのではないかと仮説を考えている。

最後に、次の段階として「国民中心」から

なければ、恩顧主義と「捕獲」にまみれた公務員にしかないおそれがある。

おわりに

G@Gの地域版は、いまだ試行的段階である。しかし、今回のASEAN諸国版は、OECD諸国と同じ測定水準による政治・行政の多様な側面のデータを提供している。従来のG@Gと併せて、アジア研究者諸氏の手元でフレックスとして活用いただければ、訳者として幸甚の至りである。

(ひらいぶんぞう 亜細亜大学法学部教授)

Ufen, A(2017), "Political Finance and Corruption in Southeast Asia: Causes and Challenges", in *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific*, pp.23-33, Elsevier, Amsterdam.