

*CEGS*

DISCUSSION PAPER SERIES

No.2018-CEGS-03

フィジーにおける行政組織に関する一考察

鴻巣 玲子

横浜国立大学 成長戦略研究センター リサーチャー

2019年3月

横浜国立大学 成長戦略研究センター

Center for Economic Growth Strategy (CEGS)

Yokohama National University

79-4 Tokiwadai hodogaya-ku

Yokohama 240-8501 JAPAN

*CEGS*

# フィジーにおける行政組織に関する一考察<sup>1</sup>

## 1 開発における行政の役割と有効性

### 1.1. 本稿の目的

住民の基本的生活を保障するための公共サービスの提供は、国家レベルにおける政治情勢にかかわらず、現場で安定して継続的に行われることが不可欠であり、そのための行政機能の強化や信頼性の向上は開発の分野においても重要な政策課題である。1980年代から1990年代のラテンアメリカ及びアフリカの政治的経済的な危機について研究を行ったメリリー・グリンドルは、国家のキャパシティ（State Capacity）を、制度的キャパシティ、技術的キャパシティ、行政キャパシティ、政治的キャパシティの4種類に分類し<sup>2</sup>、行政のキャパシティを「基本的な物理的・社会的構造に対して有効な行政」であり「経済発展及び社会保障に不可欠な基本的な行政機能を執行する能力」と定義した（Grindle: 1996）。そして、政府の業務を執行する基本的能力として、熟練した個人、効率性・有効性をエンカレッジ・リワードする組織構造、中長期的な視点での意思決定が必要とした（Grindle 1996: 153）。

本稿は、開発途上国において住民がより安全で健康的な生活を送るための必要な機能としての地方政府の役割を重要視する立場から、南太平洋島嶼地域における政治経済の中心国家であるフィジーを対象に、公共サービスの提供を担う行政組織の実態分析を行うことを目的とする。

南太平洋島嶼地域は、他の地域と比較して相対的に多額の一人当たり開発援助が投入されているにもかかわらず概して低い経済成長を示している。開発援助機関はしばしば、この地域の国家について「弱い」、あるいは「失敗」と形容することもある（Laking 2010, 12）。開発政策において、有効に機能する国家なくして、持続可能な経済・社会開発は不可能であるとされる（World Bank 1997）。もちろん、南太平洋島嶼地域に限らず開発途上国においては、国家だけではなく、地域や教会などが地方での教育や保健衛生などの基本的な公共サ

---

<sup>1</sup> 本ディスカッションペーパーは、筆者の博士論文の一部（フィジーの廃棄物管理分野に関する文献調査及び地方自治体職員へのヒアリング調査）をベースに、分析枠組を再構成し加筆修正したものである。

<sup>2</sup> 市民の経済社会的な関係性を規制するために必要な法のデザインと執行のための制度的キャパシティ、どのように権力を行使するかに関する十分な情報と理性的な意思決定を行うための技術的キャパシティ、規則の基本的な機能及び公共財の提供を実行するための資源確保及び組織化のための行政キャパシティ、市民に説明責任を負い市民の利益と願望に沿って行動するための政治的キャパシティをいう。

サービスを提供したり補助的な役割を果たしていたりする場合も多く、実際には多種多様なアクターが公的なサービスを担っている。しかしながら、その役割に関する変遷があったとしても、政治の安定や経済発展において政府の役割は依然大きい。途上国の開発において、中長期的な観点から合理的な公共政策を作成し、それを効果的効率的に実行しうる専門能力の高い行政部門の確立が極めて重要となっている（小池 2004）。

## 1.2. 分析手法及びその視点

曾我謙悟は、組織としてのまとまりを維持し、組織の目標に向け構成員の行動を集中させるための具体的な方法として、統制、調整、専門性を掲げている。すなわち、第 1 に上位の者が下位の者を統制し組織の統合を達成する方法、第 2 にチームとして業務を遂行することを通じた水平的な調整により全体としての組織目標を達成していくという方法、第 3 に組織を超えた専門性を有することによる一定の統合の方法を示している(曾我 2013: 118-120)。本稿では、曾我の整理に従い、フィジーにおける廃棄物管理分野を事例に、同分野の政策を所管する中央政府及び地方政府の行政組織の特性を確認する。また、実態分析にあたっては、廃棄物管理行政のうち、より住民に身近ないわゆるごみ行政ともいえるごみの収集や資源ごみのリサイクル等を行う 3R（Reuse, Reduce, Recycle）活動<sup>3</sup>を担当する部門を対象に筆者が実施したヒアリング調査結果<sup>4</sup>を活用する。

### 1.2.1 行政組織の統制構造

現代の行政組織の構造的特徴を表すものとして、マックス・ウェーバーが提示した官僚制論がある（ウェーバー 1992）。官僚性の組織的特質とは、村松岐夫による整理を引用すると①職務と権限が明確に規定されていること、②それを担当するのが専門家であること、③担当者は業務にフルタイムで専念すること、④業務が私生活から切り離されていること、⑤文書による職務処理が行われていること、⑥階統制をとること、などである（村松 2001）。本稿が対象とするフィジーの中央・地方政府の行政組織にもピラミッド型の官僚制的形態を確認できるはずである。

---

<sup>3</sup> フィジーをはじめとする南太平洋島嶼地域へは、JICA が長年に渡り域内国際機関 SPREP を通じて廃棄物管理分野において技術支援を行っている。フィジーに対しては、地方自治体を主要な対象とした技術支援を実施しており、対フィジー国への技術支援協力及び SPREP を通じたフィジー国向け技術支援協力（J-PRIZM）に関する各種報告書を参考とした。

<sup>4</sup> 現地でのヒアリング調査時期は 2017 年 10 月であり、中央政府及び地方政府（スバ市役所、ラウトカ市役所、ナンディ町役場の 3 都市自治体）に対し固形廃棄物管理及び 3R の取組に関する基本資料の提供を依頼するとともに、統一形式の質問書を用いて 3R 担当者へのインタビュー調査を実施した。質問項目については筆者博士論文付録を参考のこと。

### 1.2.2 行政組織の調整（行政機関の相互関係）

南太平洋島嶼地域における行政キャパシティに関し「良い政府統治」が要求するものとして、R・ラキンは①あらゆる階層での有能で効率的な責任のあるリーダーシップ、②行政機関における責任と権力のデマケーション及び明確で効率的な権限の委任、③補完性の原理に基づく異なる政府レベルへの責任の委譲、④財政及び人的管理、⑤市民社会や NGO との重要なアウトカムの協働を掲げる（Laking 2010:35）。実際に行政機関がいかなる事務分掌又は責任によって行政活動を執行するのか、国・地域ごとに法定の程度や移譲の状況も異なるため、対象を絞った分析が現実的である。そこで本稿では、フィジーの固形廃棄物管理政策に関する法及び執行体制を手がかりに、制度の整合性及び組織間の役割分担を確認する。

### 1.2.3 行政組織の専門性

行政組織の専門性について、本稿では廃棄物管理行政に従事する各行政職員に求められる専門性と置き換え分析を行う。行政サービスの執行を住民に対して行う職員は地方政府職員であり、住民に最も身近な組織で働く専門職公務員の裁量や共通点を考察した M.リプスキーによる「ストリートレベルの官僚」の研究（Lipsky 1980;リプスキー 1986）<sup>5</sup> が参考となる。本稿では、ヒアリングによる廃棄物管理を所管する中央政府及び地方政府職員の職歴等の調査結果を踏まえ、専門性の有無及びそれが執行に与える影響を確認する。

### 1.2.4 先行研究

廃棄物行政は地方政府が中心となって実施するサービスであり、まず地方自治制度やその現状についての確認が重要となる。しかしながら、南太平洋島嶼地域における地方自治に関する情報は、開発援助機関による調査研究報告書等を除くと出版物、データともに公開されておらず、参考となる先行研究は乏しい。この地域における国・地域の中央地方関係の全体像について概要を整理した P.ラモアの研究（Larmour 1999）は、グッドガバナンス概念の登場と地方分権化に向けた開発援助の方向性について紹介するものの、実際の地方自治の現状については何ら述べていない。フィジーに関しては、M.ラーマン及び S.シンがローカルガバナンス強化の観点から地方自治制度や 2006 年のクーデター以降の地方自治体改革の方向性について研究を行っており（Rahman and Singh 2011）、フィジーの地方自治制度の全体像は確認することができるが、自治体の行政活動の実態にまでは踏み込んでいない。なお、コモンウェルス事務局による効率的・効果的な地方自治の運営及び地方自治体法

---

<sup>5</sup> ストリートレベルの官僚とは、教師や警察官、ソーシャルワーカーなど、政策のターゲット層と直接接して政策を実施する官僚のことを指す。

等の改正に向けた調査研究を通じて、法制度を通じた大洋州全体の行政機構の概要及びフィジーはじめ数か国の地方自治制度の概要確認が可能である (Sansom 2013)。

## 2 行政組織に関する分析

### 2.1 フィジーの行政機構の概要

#### 2.1.1 中央政府の行政組織

フィジーの国家行政機関は、大統領府、内閣府、法務長官府の他、先住民関係省、外務省、通信省、公務員省、教育省、保健省、環境省など 25 省、議会事務局などの独立行政機関が 5 機関、その他フィジー共和国軍、フィジー警察などが設置され<sup>6</sup>、各所管大臣の下に事務次官 (Permanent Secretary) が置かれている。廃棄物管理を所管する省庁は環境省である。また、2006 年のクーデターを経て新たに制定された“The Constitution of Republic of Fiji” (以下「2013 年憲法」という。) では、Chapter 6 State Services, Part A Public Service の章において国家サービスの価値及び原則、国家公務員の資質、2009 年に設置された公共サービス委員会の組織及び機能、各省庁の事務次官の規定、大使の任命等を定めており、国家公務員の資質に関しては第 123 条の「価値及び原則」条項に合計 9 項目<sup>7</sup>が掲げられている。

#### 2.1.2 地方政府の行政組織

フィジーの地方自治体は、近代的統治制度及び伝統的統治制度の 2 つに分類される。近代的統治制度における地方自治体は地方自治体法 (Local Government Act) に基づき設置されている自治体であり、都市部の市及び町並びに地方のディストリクト<sup>8</sup>に分類される。一方、先住系フィジー人に関する自治制度は先住民関係法に基本的な制度が規定されており、先住民関係省 (Ministry of iTaukei Affairs) が監督している。このうち本稿が対象とするのは地方自治体法に基づき設置されている自治体である。

また、自治体の活動を規定する法令は地方自治体法以外に、公衆衛生法 (Public Health Act)、ごみ大統領令 (Litter Decree) 等がある (Sansom 2013)。住民や事業者の活動に密接な公衆衛生の分野では、公衆衛生法の規定により、「都市公衆衛生地域」(Urban Sanitary District) と「地方公衆衛生地域」(Rural Sanitary District) に分けたうえで、都市公衆衛

<sup>6</sup> 官庁の数や名称については最新の政府予算書 (Government of Fiji 2017) を参考とした。

<sup>7</sup> 高い専門性、正確で忠実な政策の執行及び法の管理、腐敗からの自由、行政執行におけるアカウンタビリティ、透明性、公平で公正な競争と能力に基づく採用及び昇進など

<sup>8</sup> 地方自治法に基づくディストリクトは設置されていない (Reeves, Vakatora, and Lal 1996: 631)。

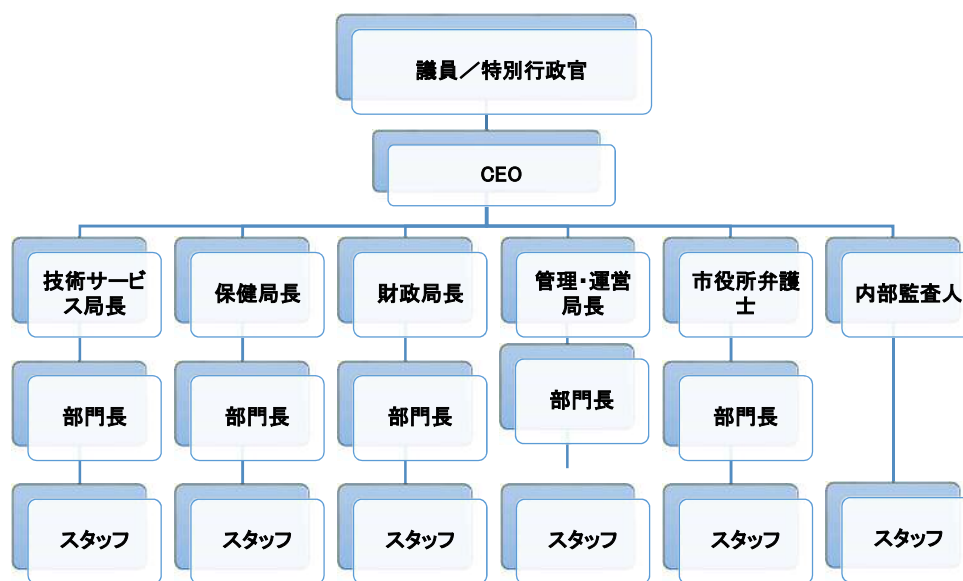
生地域における都市衛生機関（Urban Local Authority）は市及び町、地方公衆衛生地域では別途定める地方衛生機関（Rural Local Authority、以下「地方衛生機関」という。）が担うこととされており、地方自治体法とは分離した行政機構が導入されている。

### 2.1.3 スバ市役所の組織

地方自治体の行政組織の事例として、フィジーの首都であるスバ市役所<sup>9</sup>の行政組織を概説する。スバ市の人口は 2007 年国勢調査で約 75,000 人であり、市域はスバ行政区命令によって 5 区域に分けられている。2009 年より特別行政官が任命されており、市議会議員に選出された市長ではなく、特別行政官及び CEO の監督の下で行政運営が行われている。

スバ市議会の 2012 年次法人計画によれば、特別行政官は国の地方自治体局及び市議会の政策実行を監督するために政府から任命されており、政府に直接報告する立場から、グッドガバナンス、透明性、誠実性及びアカウンタビリティ等に関し確実な執行を行う。

図 1 スバ市役所組織図



出所 筆者作成

また、地方自治体法が規定する CEO も置かれている。CEO は各局の戦略及び運営機能が効率的・効果的となるよう最優先の責任を有し、組織目標の達成のため各局を束ねコーデ

<sup>9</sup> 正式な組織名称は Suva City Council（スバ市議会）であるが、行政組織を表す場合は便宜上市役所と訳す。

イネートを行うほか、特に業績のモニタリング及び組織の確実な戦略的方向性に対し責任を有する (Suva City Council 2012: 10)。年次法人計画に掲げるスバ市の行政機構は図 1 のとおり、CEO の下に内部監査部門、法務部門、情報管理や議会開催の準備等を行う情報記録部門が置かれている。図からも明らかなように、スバ市役所の組織はピラミッド型の階統制をとっており、それぞれのセクション (局) における事務分掌も明確に整理されている。

## 2.2 廃棄物管理に関する法及び計画の体系

### 2.2.1 環境管理法及び環境管理法施行規則

フィジーにおける廃棄物管理を直接所管する法令は、環境管理法 (Environment Management Act 2005) 及び同施行規則 (Environment Management (Waste Disposal and Recycling) Regulations 2007) である。フィジーの環境分野における包括的な法制度の枠組として初めて制定された環境管理法は、「天然資源の保護、開発規制及び管理、廃棄物管理及び汚染規制、国家環境委員会の設立並びに関連事項に関する法律」<sup>10</sup>として 2005 年 3 月に公布、2008 年 1 月に施行されている<sup>11</sup>。環境管理法の対象は大きく分けて天然資源の保護、開発規制及び管理、汚染規制及び廃棄物管理の 3 分野となっており、第 2 章で環境担当局 (Department of Environment) の機能や権限、3 分野を管理する担当ユニット (環境アセスメントユニット、資源管理ユニット、廃棄物管理及び汚染規制ユニット) を設置することを規定している。また、環境担当局は、環境管理法に基づき、国家環境報告書及び環境戦略の策定を義務付けられている。廃棄物管理に係る規定は第 5 章に置かれており、廃棄物管理と汚染規制に関する枠組を定めている。この環境管理法が制定・施行されたことで、フィジーにおける廃棄物管理が法的、制度的に確立した。なお、2008 年 1 月 1 日に環境管理法と同時に環境管理法施行規則が施行されている。

### 2.2.2 公衆衛生法その他の関連法

国の廃棄物管理政策について定めているのは前述の環境管理法及び施行規則であるが、地方自治体の当該分野での義務を規定するのは公衆衛生法 (Public Health Act) である。公衆衛生法は広く公衆衛生に関する項目を規定しており、法的権限を有する中央衛生委員会 (Central Board of Health) を設置し (第 2 章)、この委員会を通じて、建物や商業施設

---

<sup>10</sup> 環境管理法前文

<sup>11</sup> 同時に Environment Management (EIA Process) Regulations 2007 及び Environmental Management (Waste Disposal and Recycling) Regulations 2007 が施行されている。

等の衛生許可等（第 3 章、第 4 章）、衛生サービスの許可等（第 5 章）、伝染病の管理等（第 7 章）を行っている。廃棄物管理に関しては、第 51 条でごみの運搬・撤去に従事する者は地方行政機関への許可申請が必要であること、第 52 条で地方行政機関によるごみの保管、ごみの収集及び廃棄、ごみの撤去に支払われる手数料の規定に関する条例の制定に関する規定が置かれている。また、廃棄物の収集等の詳細は公衆衛生規則（衛生サービス）（Public Health (Sanitary Services) Regulations）において別途規定されており、市町においては市町が自ら又は委託して住居や建物からの廃棄物の除去、収集及び処理を行うものとされている。公衆衛生法等の中央政府の所管省庁は保健省（Ministry of Health）である。

なお、地方自治体が所管する業務の根拠は後述する地方自治体法第 88 条に置かれている。第 88 条は、「住民の健康、福祉及び利便性の増進等のために適法かつ適切な手段であらゆる対策を講じること」を自治体の義務として規定しており、自治体が行う廃棄物管理行政もこの規定に基づいている。

### 2.2.3 地方自治体法

フィジーの地方自治体である市及び町の議会の設置及び機能等は地方自治体法に規定されている。本法はフィジーが英国から独立して 2 年後の 1972 年に制定<sup>12</sup>されたもので、度重なる改正を経て、全 15 章・141 条で構成されている。2006 年のクーデター後には 2009 年大統領令により選挙ではなく政府が任命する特別行政官（Special Administrator）が自治体のトップに着任するなどの大きな改正も行われている。なお、本法の所管大臣は地方自治体・住宅・環境大臣（Minister for Local Government, Housing and Environment）であり、国の廃棄物管理政策を所管する環境大臣と同一である。

地方自治体法では、地方自治体議会及び議員並びに市長の権限や義務等のほか、議会が任命する職員についての規定が置かれている。議会は主席行政官（改正法により Chief Executive Officer : CEO を兼ねる）、衛生検査官（Health Inspector）、建築士（Building Surveyor）その他の幹部職員を任命することとされており、彼らの給与は政府の上級給与法（Higher Salary Act 2011）により規定される（第 42 条）。自治体議会には条例制定権が付与されており、スバ市役所の地方自治法に基づく条例として市場に関する条例、ごみに関する条例等幅広い条例が制定されている。地方自治体法以外の法律に基づく条例もそれぞ

---

<sup>12</sup> 植民地初期の首都レブカや現在の首都スバなどは、統治政府下の条例に基づき独立前から町として宣言されていた。レブカが一番古い設置で 1877 年、その次にスバが 1881 年に設置された（Rahman and Singh 2011: 676）。



れの自治体を対象に制定されており、例えば公衆衛生法第 57 条に基づき廃棄物に関する条例が制定されている。

#### 2.2.4 中央・地方政府における廃棄物行政の所管

これまで確認したように、廃棄物管理行政の所管省庁は環境局及び保健省であり、主たる所管庁は環境局である。ただし、環境管理法が 2008 年に施行されるまでは、廃棄物管理に係る法律は保健省が所管する公衆衛生法のみで、実質的な予算及び権限は保健省が有していた<sup>13</sup>。環境管理法の制定後、2008 年 8 月にごみ大統領令が旧令を廃止して公布され、それぞれの法令に担当機関として環境担当省と明記されていること、また、2005 年度から 2006 年度にかけて環境局の予算が急増し、政府正職員の増員があったこと<sup>14</sup>などから、2005 年の環境管理法の制定を機に、廃棄物管理関連法規の所管が正式に環境局となったことが確認できる。

一方、地方レベルでは、住民に身近な廃棄物の収集及び処理は、地方自治体においては市及び町が、地方村落部においては伝統的行政機関であるプロビンシャル・カウンシルが、それ以外の都市部周辺地域では公衆衛生の観点から設置されている地方衛生機関がそれぞれ所管している。地方自治体では、廃棄物収集処理事業は各自治体の業務であり、後述する 3R の取組に関連する補助金以外は自主財源を充てて実施しているが、その他の行政機関については、保健省から保健衛生予算が配分されている。

地方レベルで行われている代表的な固形廃棄物行政である家庭用ごみの収集業務の詳細を確認すると、フィジーの首都スバ市では週 3 回生活ごみを収集しており、本島西部地域で人口第 2 の都市ラウトカ市、国際空港があり観光客が多く訪れるナンディ町においても週 2 回の割合で家庭ごみ、商業ごみの区別なく収集を行っており（国際協力機構 2008b: 12）、都市部では地方自治体による週に 2 ~3 回の廃棄物の収集が一般的である（Department of Environment 2011）。一方、保健省が管轄する地方衛生機関では、定期的なごみ収集を実施している機関は 16 機関のうち 3 機関のみである（国際協力機構 2008b: 7）。それ以外の地域（先住系フィジー人の村落部）を管轄するプロビンシャル・カウンシルは、市街地でのサービス提供に対して責任を有しており、収集は民間セクターに委託している。村落部での収

<sup>13</sup> 2004 年の JICA 調査では、廃棄物管理の所管庁は保健省であり、政策決定、法制度整備、地方自治体への技術支援などを行うとしている（国際協力機構 2004b: 22）。

<sup>14</sup> 2006 年度よりナンボロ最終処分場の運営補填金の支払いが開始されるため、環境局への予算配分が前年度の 10 倍となったほか、正職員 5 名を増員し 2007 年 11 月時点で全体スタッフ数が 20 名となった（国際協力機構 2008b: 42）。

集については政府が非定期に実施している (Department of Environment 2011: 16)。

## 2.3 廃棄物管理の執行体制

### 2.3.1 国及び地方の執行体制

固形廃棄物管理に関連する政策の立案及び関連計画・法令等の執行は環境局<sup>15</sup>の所掌事務である。廃棄物行政は局内の廃棄物管理ユニットが担当しており<sup>16</sup>、現地調査の際に対応した担当者の最終学歴は化学専攻の大学卒 (Bachelor in Chemistry) である。この担当者は、地方自治体の 3R に関する活動や住民の不法投棄の取り締まりに関する報告を受けるほか、自治体との定例的な会議を招集する業務を担当している。ただし、廃棄物行政の執行にかかわる人員に関して、国レベルの公務員の体制は、表 1 から、保健省と比較して環境局の体制が薄いことが分かる。

表 1 固形廃棄物管理戦略の実施に向けたキャパシティ

省庁	専門 スタッフ数	活動、専門技術
環境局	6	環境アセスメント、廃棄物許可、監督等
保健省 (中央衛生委員会)	119	公衆衛生法の執行、地方での特定廃棄物管理事項
プロビシナル カウンシル	14	環境管理法及び公衆衛生法に関し村やコミュニティで排出された全ての廃棄物の適切な収集及び廃棄の実施
地方自治体	42	環境管理法及び公衆衛生法に関し域内で排出された全ての廃棄物の適切な収集及び処理の実施
地方自治体局	6	地方自治体法に基づく地方自治体の保健職員の統制

出所 Department of Environment (2011: 7) より訳出

<sup>15</sup> 2017年6月末に公表された2018年度のフィジー政府予算書より、Ministry of Environment が新たに設置されていること、また環境局担当職員からも環境局が省へ昇格していることの確認を得ているが、自治体側の認識が Department of Environment のままであること、また、担当大臣は環境局の担当大臣を兼ねている Minister for Local Government and Housing のまま変更がないことから、本研究では「環境局」の名称を一貫して使用している。

<sup>16</sup> 環境局に対する調査では、局から省へ移行している段階のため正式な職員数や体制が確認できないとの理由により公式情報を入手することができなかった。

表 2 主な自治体における衛生検査官の割合等

自治体名称	割合	人口※1	推定衛生検査官数※2
スバ市	25,000人に1人	167,975	6-7人
ラミ町	20,000人に1人	18,928	1人
シンガトカ町	10,000人に1人	7,862	1人
ナンディ町	8,000人に1人	30,884	3-4人
ラウトカ市	20,000人に1人	43,274	2-3人
バ町	15,000人に1人	14,716	1人
タブア町	5,000人に1人	2,419	0-1人
ナウソリ町	10,000人に1人	21,617	2人

※1 1996年国勢調査時人口(郊外人口含む)

※2 人口と割合から衛生検査官数を推計

出所 Department of Environment (2006: 80) を参考に筆者作成

また、地方自治体における廃棄物行政などの公衆衛生に従事する衛生検査官の人口あたりの配置状況(表2)からは、スバ市役所、ナンディ町役場など大規模自治体と地方の小規模自治体とでの執行能力の差が大きいことが確認できる。廃棄物関連法規の所管及び分野が、保健(公衆衛生)、環境、先住民関係と分かれており、さらに国レベルでの政策所管省庁と、地方レベルでの実施担当行政機構が輻輳している現実を考慮すると、業務執行にあたっての各行政機関の関係性は外形と実態が乖離している可能性も否定できない。

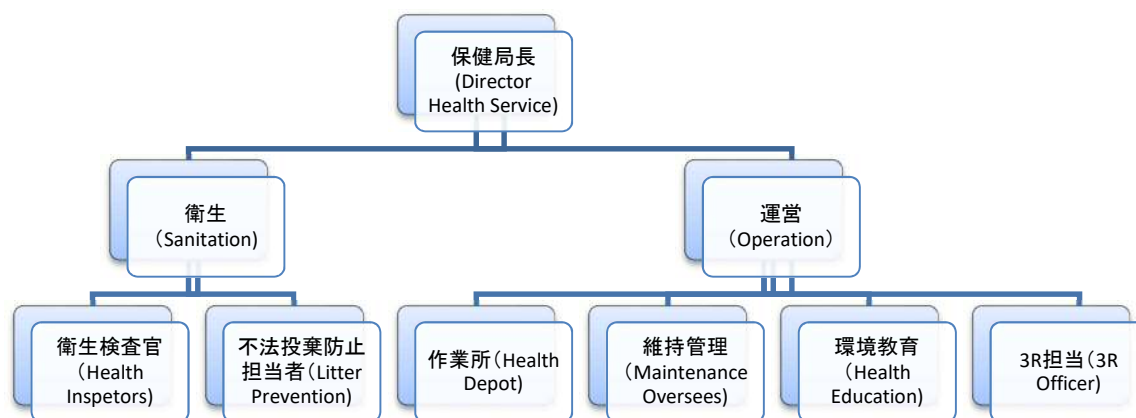
### 2.3.2 地方自治体における固形廃棄物管理行政の実施体制

本項目では、実際に現地におけるヒアリング調査を通じて得られた資料を基に、スバ市、ラウトカ市、ナンディ町における実施体制を整理する。まず、スバ市における廃棄物管理は、本庁及び作業場の職員約30名が所属する保健局(Health Department)が所管し、運営担当と衛生担当の2課体制の下、主に運営担当がごみ収集やごみ削減の主担当を、衛生担当が不法投棄の取り締まりを担当している。地方自治体に必置の衛生検査官(Health Inspector)の資格を持つ職員はCEO、保健局長、運営担当課長、3R担当者の4名おり、有資格者の運営担当課長及び3R担当者の2名に健康教育担当者及び不法投棄防止担当者の2名を加えた4名がチームを組み3Rの取組を総合的に推進している。また、分別収集やコンポスト生成作業等の現場対応は、これら4名に加え、作業所(Depot)に配属されている収集作業員3名、3R作業員3名、運転手1名の計7名が担っている。スバ市保健局の構

成は図 2 のとおりである。

スバ市役所は、JICA による技術協力開始前から独自に 3R に取り組んでおり、保健局に配属された青年海外協力隊員と連携した堆肥づくり、UNDP の支援による家庭用コンポスト容器の購入・配布や、市内学校向けプログラムなどの取組を実施してきた。また、健康教育事業として、地域コミュニティとのごみ処理費用や感染症に関する打ち合わせや、関係機関や職員・住民向けの環境教育研修をそれぞれ 2 か月に一回程度実施している。市内では毎月のように事業者や学生、ボランティアによる清掃活動が実施されている。

図 2 スバ市保健局の構成



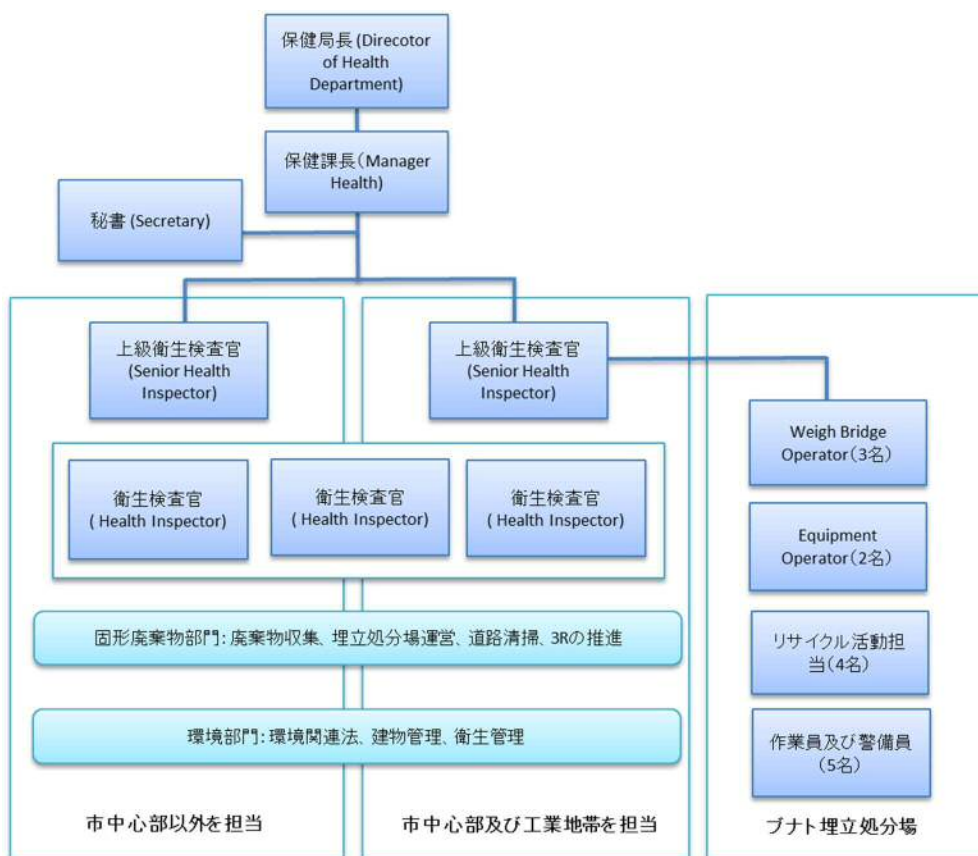
出所 現地調査により作成

次にラウトカ市における廃棄物管理執行体制について確認する。ラウトカ市は、ビティ・レブ本島西部のフィジー第 2 の都市であり、1929 年に植民地下で町制が敷かれ、1977 年に市に昇格し、現在 4 つの行政区が置かれている。2007 年の国勢調査によれば周辺地域を含めると約 52,000 人の人口を有し、首都圏を除くと最も人口が多い自治体である。市役所の行政機構は、調査時点で市職員が 188 名おり、固形廃棄物管理を担当する保健部門のほか、建築部門、財政部門、市場運営部門、パーキングメーター管理部門、管理運営部門がある。特別行政官は空席となっており、2011 年に民間から転籍してきた CEO が行政上のトップである。

ラウトカ市役所における固形廃棄物管理担当は保健局 (Department of Health) であり、市役所本庁では局長を含む 6 名の衛生検査官及び 4 名の不法投棄防止担当者、秘書及びア

メリカ平和部隊ボランティアの合計 12 名体制で業務を行っている。また、スバ市役所とは異なり、3R の取組は部門全体で推進している。この他に市が運営を行うブナト (Vunato) 最終処分場にも職員がおり、処分場に入出入りする車両の運搬廃棄物の重量を測る計量台オペレーターや処分場内の作業員として業務に従事している。

図 3 ラウトカ市役所保健局の構成



出所： Lautoka City Council (2012: 36)

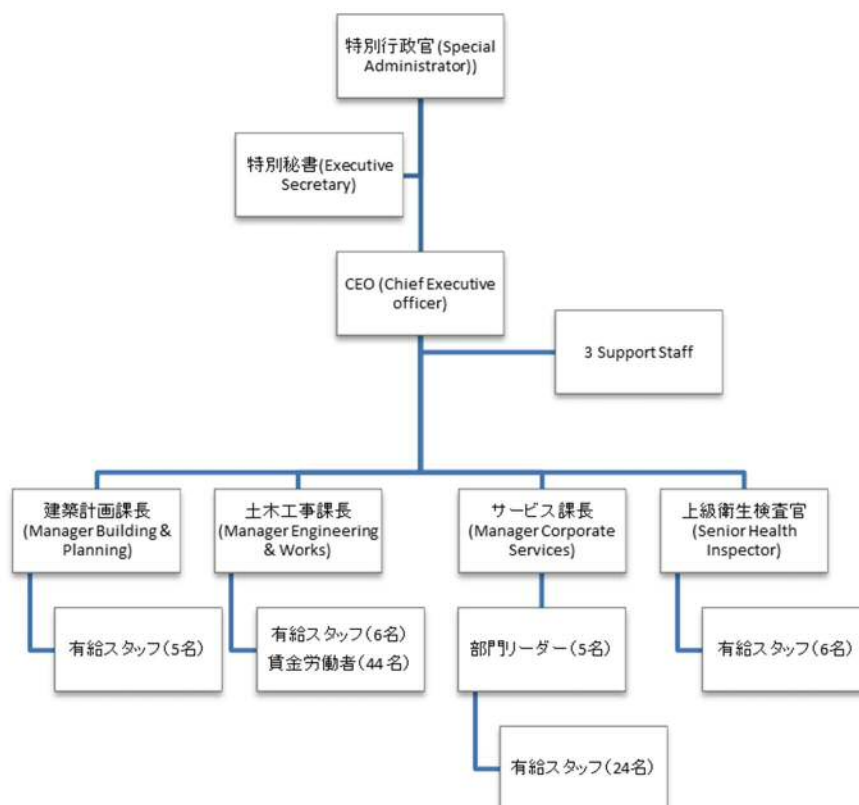
最後にナンディ町役場の執行体制について確認する。ナンディ町はビティ・レブ本島西部に位置しており、近接地にナンディ国際空港や離島リゾートへの船便が発着するデナラウ港を擁し、2016年には年間約 79 万人の観光客が入国<sup>17</sup>しており、その多くがナンディ町を何らかの形で訪れている。ナンディ町の 2007 年国勢調査時の人口は 11,700 人であるが、周辺地域を含んだ人口は約 42,000 人と他の町と比較すると規模も大きく、2017 年内に市

<sup>17</sup> フィジー統計局調べ

に昇格することが予定されている。市域は3つの行政区に分けられ、特別行政官及びCEOによる行政運営が行われている。

町役場の行政機構は、固形廃棄物管理を担当する保健・環境局の他、CEO事務局、建物・計画局、法人サービス局、建設土木局で構成されているが、組織の規模はスバ市役所、ラウトカ市役所に比べればはるかに小さい。機構は図4のとおりである。

図4 ナンディ町機構図



出所 Nadi Town Council (2017: 8)より修正

環境・保健局の所掌事務は、公衆衛生、廃棄物管理、環境管理、不法投棄の取り締まり、食物の安全衛生であり、うち廃棄物管理に関する業務が占める割合は全体の3分の1程度である。局全体の体制は、衛生検査官の資格を持つ局長代理の下に、同じく衛生検査官である職員が2名、不法投棄防止担当者が2名、その他雑用を担当する職員の6名に作業員4名を加えた合計10名の体制であり、3Rの推進は局長代理及び担当衛生検査官の2名が主に担っている。

### 2.3.3 担当行政官の専門性

中央政府である環境省では、前述のように大学において化学を専攻した行政官が廃棄物管理行政に従事しており、環境管理法に規定された許可業務等に従事している。一方地方自治体は、公衆衛生法に定める都市衛生機関として衛生検査官（Health Inspector）を置くことが義務付けられており、現地調査を行ったスバ市、ラウトカ市、ナンディ町のそれぞれに衛生検査官が置かれている。さらに地方自治体法において衛生検査官は議会により任命される行政官でもある。ここでは、固形廃棄物管理のうち、特に住民の協力を得ながら施策の推進を行う 3R 事業を主担当とする職員に個別にヒアリングを行い収集した調査結果を用いる。

表 3 は、各自治体で 3R を担当する職員に対して行ったインタビュー調査の際に、基礎情報として確認したそれぞれのポスト、年齢、学歴及び専門知識、3R 活動への従事年数についてまとめたものである。3 自治体合計 6 名の職員のうち、衛生検査官の資格を持って業務に従事している者は 5 名であり、うち 4 名が同一大学での同一名称の学士の学位「環境衛生」(Environmental Health) を取得している。残る 1 名についても、同コース設置前に国内の他大学で同等の学位を取得している。また、衛生検査官ではない職員も公衆衛生(Public Health) の Diploma を取得しており、3R の担当職員は全て関連施策の実施に必要な学歴を有している。フィジーでは、衛生検査官となるためには最低でも環境衛生分野で Diploma の学位を取得し、“Fiji Institute of Environmental Health” の会員として実務登録をしなければ業務を行うことができない<sup>18</sup>。フィジー国内でこの学位を取得できる高等教育機関は一校しかないことから、衛生検査官の OB/OG としての人間関係が組織を超えた人脈として形成されていると考えられる。

また、5 名の衛生検査官の勤続年数は、一番若い 30 代の職員でも勤続年数が 12 年、局長クラスでは 33 年と、他の自治体での勤務経験がある職員もいるが、いずれも同一自治体内での経験年数が長い。彼ら（彼女ら）はまた、JICA による技術協力が開始された時から 3R の取組に直接関わっており、パイロットプロジェクトの実施や、そこで得られた教訓を踏まえたマスタープラン作成等の政策形成、地域住民や学校への説明・打ち合わせ等の企画・開催など、3R 関連業務の従事経験も 3 年から 8 年程度有している。長期間同一自治体の専門ポストに在籍し環境衛生管理の業務にあたっているということからも、彼

---

<sup>18</sup> Allied Health Practitioners Decree 2011 第 6 条第 41 項及び第 9 条第 65 項

ら（彼女ら）が必要な専門知識と併せて所属自治体や地域に関する幅広い情報を有し、自治体内外で幅広い人脈を形成しながら経験値を高めていると確認できる。

表 3 3R 活動に従事する自治体職員の概要

		ポスト	年代	最終学歴	当該自治体での勤続経験
自治体A	職員1	Acting Health Inspector	40代	Bachelor in Environmental Health	20年
	職員2	Assistant Health Educator	30代	Diploma in Public Health	3年
自治体B	職員1	Director	50代	Bachelor in Environmental Science	33年
	職員2	Senior Health Inspector	40代	Bachelor in Environmental Health	17年
自治体C	職員1	Senior Acting Health Inspector	50代	Bachelor in Environmental Health	25年
	職員2	Health Inspector	30代	Diploma in Environmental Health	12年

出所 インタビュー調査より作成

インタビュー調査では、個人の自由意見という前提条件の下、どのような行動規範や専門意識に基づき廃棄物管理業務に従事しているかについても確認した。表 4 は前述の 6 名の担当者からのコメント概要を整理したものである。いずれの担当者も、自らの行動と知識について前向きに評価しており、他者へ積極的に働きかけようとする強い意志を有している。また、自らがモニタリングを行っている家庭用コンポスト容器の設置場所や設置者について熟知し、リサイクル活動に積極的に取り組む個人やコミュニティへの訪問を定期的に行っており、プライドと情熱を持って活動に従事している。自治体 A の担当者からは、「何度もコミュニティに足を運んで、住民に 3R の重要性を納得してもらうことが何よりも重要である」、自治体 B の担当者からは、「処分場へ毎日出向き、現場作業員やウェィスト・ピッカーと会話して現場確認を行うように心がけている」、自治体 C の担当者からは、「以前は夜間のコミュニティミーティングの実施や地域へ足を運ぶことなど考えられなかったが、3R の取組へのコミットメントによって自分自身の考え方が完全に変化し、現在では外部に向けて訴えていくことが当然と考えるようになった」、など、いずれの担当者からもコミュニティに対する強いコミットメントや 3R 活動に従事することによって生じた意識の変化への言及があった。



表 4 3R 活動に従事する自治体職員の意識

		年代	当該自治体での 勤続経験	行動規範や 専門家意識について	関連法令や計画に関する知 識を十分有していると思うか	自分の知識が政策実施に 役立っていると思うか
自治体A	職員1	40代	20年	学生時代から廃棄物管理に関 心を有している	—	20年の勤務経験の中で協力 者も獲得し、組織内でもチーム での活動が可能となっている
	職員2	30代	3年	他人を教育する前にまず自分か ら。自費で家庭用コンポスト容器 を購入し実践してからコミュニ ティへ説明を行っている	そう思う	そう思う
自治体B	職員1	50代	33年	専門的なパブリック・リレーショ ンとステイクホルダーとの良好な関 係、清潔なまちであるということ	十分そう思う	十分そう思う
	職員2	40代	17年	専門的に固形廃棄物管理は持 続可能な未来に不可欠なもので あると考えており、日常生活の 一部である	熟知している	そう思う
自治体C	職員1	50代	25年	JICAプロジェクトを通じてパッシ ョンを持って固形廃棄物管理に取 り組むようになり自分自身が変 化した	—	大学の講義で3Rの取組を説明 する機会もある
	職員2	30代	12年	JICAプロジェクトを通じて真剣 に取り組むようになった	知らないと業務にならない	十分そう思う

出所 インタビュー調査より作成

このような意識の背景には、これらの担当者が、JICA の技術協力を通じて環境局が国内自治体を対象に定例的に実施している合同会議に出席し、取組内容報告などを行う一方で、3R の取組を開始して日が浅い他の自治体や大洋州国向けの研修講師として、自らも技術協力を行う機会があることなども強く影響していると考えられる。特に、3R の先進自治体であるラウトカ市役所及びナンディ町役場の担当職員は、環境衛生を学ぶ学生を対象とした大学講義への講師としての参加や、他の自治体からの相談や問い合わせへの電話やメールによる対応などを日常的に行っており、これらを通じて担当職員自らの専門性に対する自信と誇りが醸成されている。

### 3 分析結果から見るフィジーの廃棄物行政における行政組織の機能

ここまで、フィジーの廃棄物行政分野における行政組織に関し、統制、調整、専門性の3点について、具体的な法令や行政組織の実態調査を通じて分析を行った。すでに統制構造については地方自治体を対象とした調査からヒエラルキー組織の外形及び実態が確認されており、行政組織の基本的な機能を有していることが認められる。また現地調査からは地方自治体の廃棄物管理部門内での事務分掌上の調整も確認された。一方、国全体における廃棄物行政を見ると、先住系フィジー人を対象とする統治制度の併存に加え、地方村落

部における実施体制は環境局ではなく中央政府である保健省の存在も大きいことから、行政組織間の業務執行に対する役割分担については実際の状況に即した理解が必要となる。

### 3.1 結論

これまでの分析から、フィジーにおける廃棄物行政の中央政府における所管は、環境保全と公衆衛生という専門性から環境局と保健省に分かれていることが確認できた。また、執行にあたっては対象地域の特性によって地域を担当する関係省庁が異なるため、環境局の関与は限定的であり、地方レベルの行政機関が独自に対応していることも明らかとなった。廃棄物管理にかかわる人的資源の観点からも環境局の体制は脆弱であり、保健省及び地方自治体の実施能力に依存していることがうかがえる。フィジーの固形廃棄物管行政における執行状況及び行政組織の機能について、本稿では次のように整理することができる。

- ・中央政府において、固形廃棄物管理政策に関する法令等は整合性を持って整備されており、所管省庁の役割分担はある程度明確である。しかしながら、主たる所管省庁である環境省の法定機能と実態は乖離している。

- ・地方政府においては、サービスの提供者としての役割を主体的に担う地方自治体は、実施機関としての執行体制及び専門性を持った職員を有し、中央政府の活動を補完しながら廃棄物行政を執行している。また、地方自治体は本来サービスの提供対象とならない先住民ビレッジや市域外コミュニティに対しても関係省庁と連携を図りながら活動を行っており、自治体内における調整機能だけではなく、行政組織間での調整も担っている現状を観察することができる。

したがって、フィジーの固形廃棄物行政に関する法令等は外形的には整合性を持って整備されているものの、執行の現場では乖離が生じており、そのギャップを環境局、関係省庁及び地方自治体の中央・地方政府の行政機関が相互調整を行うことで解消するという行政組織の機能を見出すことができる。

### 3.2. 残された課題

本稿では、フィジーの行政組織の機能について、特に地方政府の役割を重要視する立場から、廃棄物管理分野を対象に行政の統制、調整及び専門性という3つの視点に沿って分析を行った。特に専門性については、廃棄物行政に関わる職員のうち3Rの推進を担当す

る職員に限定されるものの、ヒアリング調査により衛生検査官という客観的な資格による専門性に加え、職員個人の専門性に対する主観的な認識についても確認することができた。これらの分析結果から、少なくともフィジーの廃棄物行政分野においては、行政組織が中央・地方政府の相互調整の下有効に機能していると評価することができる。住民へ直接的サービスを提供する行政組織である地方自治体は、固形廃棄物管理という行政活動に関する実施体制を確保し、他の政府機関と役割分担を行いながら有効に事業を執行していると結論づけることができる。

本稿は限られた分野を対象とした分析であるが、住民を対象とした地方政府や中央政府の出先機関によるサービスの提供分野である保健衛生や教育などの分野においても同様の分析結果を見出すことができれば、行政機能のより精緻な把握が可能となり、ひいては行政組織全体の能力への正当な評価も行うことが可能なると思われる。このような地方レベルでの行政機能の把握を蓄積し、定性的なデータを収集していくことにより、開発途上国に対する援助政策等を検討する際の判断基準もより明確になると思われる。

一方、本稿の分析対象が限定的であることも指摘する必要がある。分析対象として選択した地方自治体では10年以上に渡り JICA による技術協力が実施されており、ヒアリングを行った職員の多くは複数回研修に参加するなどして専門性の向上を行う機会に恵まれているなど、必ずしも南太平洋島嶼地域の標準的な地方自治体を表しているとは限らない。また、行政機能の分析においては、自治体の財政面での安定性や継続性の視点も加えたかったが、十分な資料を得られず分析を行うことができなかった。分析資料の充実及び研究対象の拡充について、引き続き今後の研究課題としたい。

## 参考文献

- Asian Development Bank. 2015. *Fiji: Building Inclusive Institutions for Sustained Growth: Country Diagnostic Study*. Manila: Asian Development Bank.
- Commonwealth Local Government Forum. *The Local Government System in Fiji Country Profile 2017-2018*.  
[http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/Fiji.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Fiji.pdf) (2018年9月30日アクセス)
- Department of Environment. 2006. *National Solid Waste Management Strategy and Action Plan 2006-2010 Draft*. Government of Fiji.
- 2011. *National Solid Waste Management Strategy 2011-2014*. Government of Fiji.
- Fiji Bureau of Statistics. 2016. *Key Statistics: September 2016*. Government of Fiji.
- Fiji Islands Bureau of Statistics. 2008. *Statistical News, 45, 2008: 2007 Census of Population and Housing*. Suva: Government of Fiji
- Government of Fiji. 2017. *Fiji Budget Estimate 2017-2018*. Government of Fiji.
- Grindle, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: University Press.
- Laking, Rob. 2010. *State Performance and Capacity in the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.
- Larmour, Peter. 1999. Scale and Governance in the South Pacific. In *Central-Local Relations in Asia-Pacific*. ed. Mark Turner, 149-165. London: Macmillan Press.
- Lautoka City Council. 2010. *3R Promotion Action Plan (Ver.2)*. Lautoka City Council.
- . 2012. *Solid Waste Management Master Plan for Lautoka City Council*. Lautoka City Council.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Nadi Town Council. 2017. *Nadi Town Council 2017 Annual Corporate Plan (Draft)*. Nadi Town Council.
- Rahman, Mohammad Habibur, and Sonal Singh. 2011. Towards Strong Local Governance: Current Reform Scenario in Fiji. *International Journal of Public Administration* 34: 674-681.
- Reeves, Paul, Tomasi Rayalu Vakatora, and Vilash Brij Lal. 1996. *The Fiji Islands: Towards a United Future: Report of the Fiji Constitution Review Commission 1996*. Suva: Parliament of Fiji.
- Reilly, Benjamin. 2004. State Functioning and State Failure in the South Pacific. *Australian Journal of International Affairs* 58 (4): 479-93.
- Sansom, Graham. 2013. *Principles for Local Government Legislation: Lessons from the*

- Commonwealth Pacific*. Commonwealth Secretariat.
- SPREP. 2010. *Pacific Regional Solid Waste Management Strategy 2010-2015*. Apia: SPREP.
- Suva City Council. 2012. *Annual Corporate Plan 2012*. Suva: Suva City Council.
- . 2017. *Suva City Council Solid Waste Management Master Plan 2018-2027 Draft*. Suva: Suva City Health Services Department.
- UNEP. 2011. *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. United Nations Environment Programme.
- World Bank. 1997. *World development report 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press.
- World Bank. 2017. *Pacific Possible: Long-Term Economic Opportunities and Challenges for Pacific Island Countries*. World Bank.
- ウェーバー、マックス、1992、『官僚制』、第2版、阿閉良男・脇圭平訳、恒星社厚生閣。
- 小池治、2004、「開発と政治・行政・公共政策」、森川俊孝・池田龍彦・小池治編著、『開発協力の法と政治—国際協力研究入門』、104-129頁、国際協力出版会。
- 鴻巣玲子、2018、『南太平洋島嶼地域におけるローカルガバナンスと開発援助の有効性に関する研究—フィジーにおける固形廃棄物管理政策を事例として—』、PhD Thesis、横浜国立大学。
- 国際協力機構、2004、『大洋州地域大型廃棄物処理に係る基礎調査報告書』、国際協力機構。
- 、2008、『フィジー諸島共和国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト 事前調査報告書』、国際協力機構。
- 国際協力機構・国際航業株式会社・株式会社エックス都市研究所、2012、『フィジー国廃棄物減量化・資源化促進プロジェクト プロジェクト事業完了報告書』、国際協力機構・国際航業株式会社・株式会社エックス都市研究所。
- 国際協力機構・国際航業株式会社、2016、『大洋州地域廃棄物管理改善支援プロジェクト（廃棄物管理 B, F）（その2）プロジェクト事業完了報告書』、国際協力機構・国際航業株式会社。
- 曾我謙悟、2013、『行政学』、有斐閣。
- 村松岐夫、2001、『行政学教科書—現代行政の政治分析』、第2版、有斐閣。
- リップスキー、マイケル、1986、『行政サービスのディレンマ ストリート・レベルの官僚制』、田尾雅夫・北大路信郷訳、木鐸社。