

ガバナンス研究

 no. **13**

2017

グローバル・ガバナンスと BRICSの台頭	笹岡 雄一	1
中西部太平洋まぐる類委員会 におけるboundary work： 管理基準値の科学	松浦 正浩	17
Urban Structure for the Tokyo 2020 Olympics	青山 侑	39
Multipurpose Cooperatives As a Sustainable Tool In Reducing Illiteracy: A Theoretical Approach	Rosario Laratta	75
Inclusive Economic Growth: Comparing Achievements of Russia, Central Asia and Caucasus	Elena Shadrina	91
エンドゲーム： 危機管理と政策終了	佐々木 一如	121
オーストラリアの自治体監査制度	碓井 光明	143
東京都とニューヨーク市の 監査報告書の比較分析	原田 敬美	177

グローバル・ガバナンスと BRICS の台頭

笹岡 雄一

BRICS の名称はよく知られている。BRICS 諸国は、高い人口成長率と経済成長率のもとで2050年には GDP 総額が先進国に追いつくことが予想されていた(O'Neill 2001)。2008年の洞爺湖サミットから首脳レベルのサミット会合が開かれ、2010年には新規加入の南アフリカを含めた現行5カ国(中国、ロシア、ブラジル、インド、南ア)の会合が実現し、外交政策を協調させて行動する動きをみせた。5カ国のグループが形成された直接的な理由としては、G7/G8のアウトリーチ・ファイブ(Outreach Five:OF)、つまり拡大会合の常連としての参加経験があった¹⁾。OFとして結束して国際情勢を共に考え行動しようとする機運が生まれ、その考え方や立場が2007年独のヘリンゲンダム・プロセスなどで軽視されたと感じたことから BRICS は途上国の代表としての姿勢を強めていき、その過程で OECD 加盟国であるメキシコが脱退し、ロシアが加わったのである²⁾。

-
- 1) 2003年にシラクがブラジル、インドを招き、2005年にブレアが中国、インド、ブラジル、南アを招いたが、その背景には気候変動の問題があった。2007年にメルケルがヘリンゲンダム・プロセスにおいて G8-OF 会合を開催した際にはメンバーにはロシアの代わりにメキシコが入っていた(2008年サルコジは OF を G8 に加える提案をしている)。
 - 2) ロシアは Global South の考えはなかったが、RIC 大臣会合、上海協力機構(SCO)、G20等を通じて接点を拡大し、欧米中心の国際金融秩序に対する批判で意見をリードしてきた。現在は、ウクライナ問題等で BRICS から支持を得ている。

BRICS の前身、南アを除いた四カ国 BRICs の略語は、2001年ゴールドマン・サックスのエコノミスト Jim O'Neill の命名による。今世紀の半ばまでに、BRICs は年平均6%の経済成長を続けることで、GDP 総額が G 7 諸国のそれを遥かに凌駕することが予想されたのである。近年、特にリーマン・ショック以降、先進国の経済成長率は低迷し、かつ日本と欧州の人口は減少局面にある。これに対し、BRICS は基本的に経済・人口成長率が高かった。ただし、人口成長率については永続的なものではなく、ロシアが減少傾向にあり、中国も今世紀前半の段階で減少傾向に入ると予想されている。次に、BRICS 諸国は領土も広大であり³⁾、豊富な労働力をもち⁴⁾、各地域や世界において外交や国際的な行事・活動の中心的な役割を担う国々である。また、BRICS には石炭、石油、天然ガスや鉄鉱石、農産品などの豊富な資源がある強さもある。現時点においても、BRICS は世界の人口の40%以上、GDP の約四分の一及び世界の外貨預金の約半分を占める国々なのである。

このように大国として影響力を有する BRICS であるが、政治的なグループとしても台頭し始めた。2006年、BRICs 閣僚級会合の実施を最初に呼びかけたのはロシアのプーチン大統領であった。2010年に中国の仲介もあって南アが参加した。これにより BRICS 諸国が、ロシア+中央アジア、東アジア、南アジア、中南米、アフリカ地域から選出され、中東・太平洋諸国を除いて地域バランスが整合した構成になった。BRICS 諸国は、国際金融通貨秩序が米ドル体制中心であることや、IMF などの国際機関の人事が欧米、先進国中心で決められていることへ抗議するなど、結束して途上国を代表する声明を行うことが多かった。BRICS は国際秩序において二つのタイプの政治的正統性を持ち、一つは5カ国

3) ロシアが世界1位、中国が3位、ブラジルが5位、インドが7位。

4) 中国の人口が世界1位13.67億人、インドが2位12.59億人、ブラジルが5位2億人、ロシアが9位1.43億人：世界人口白書2014年

の配置による地域代表的な性格、もう一つが高い経済成長率を達成していることからの開発モデルとしてのそれである。なお、ロシアは1997年からG 8に加わっていたが、2014年3月ウクライナ・クリミア半島への軍事介入を行ったことでG 7からメンバーとしての資格喪失が通告されていた⁵⁾。

さて、このようなBRICSの台頭をどのように解釈したらよいだろうか。BRICSについては、①個別国としての台頭を多極化として理解する見解(O'Neill, Nye 2015, Bevir and Gaskarth 2015)と、②彼らが国際社会の新しい規範を形成するリーダーとみなす見解(Coning et al. 2014)に評価が分かれている。これに関して、BRICSについてハンディな説明書を書いているCooper (2016)は、経済的な大きな国々の集まり(①の分類に相当)、国際的な制度をより新しく公正なものに改革するクラブ(②に相当)、グローバル・システムに決裂(rupture)を起こす可能性のある集団、の3つの解釈を与えている。本稿は次の三点に関する設問に簡潔に答えることで、BRICSの動きに対する解釈を深められると考える。第一に、BRICSは修正主義者(revisionist)なのか、改革者(reformer)なのか。第二に、BRICSは一枚岩なのか、そうではないのか。つまり、内部の協力体制と潜在的な対立についての検討である。第三に、BRICS諸国の内部の政治社会的な差異についてである。

今後のBRICSの展望に関して、ナイは個別国で評価し、米国の経済力は2030年以降にBRICSに追いつかれるが、巷で言われるように簡単には衰退に向かわず、特に米国の軍事力とソフト・パワーが卓越しているとし、BRICS最強の中国は市民社会が弱いことがネックで、そのためにソフト・パワーが強力なものにならないと評価している(Nye 2015)。アチャルヤは米国が衰退しているかどうかは別として、冷戦後に確定した米国主導の世界秩序は衰退しているが、

5) The Wall Street Journal 日本版 'G7.ロシアをG 8から除外-制裁強化も'(2014.3.25.)

BRICS だけでは世界秩序は形成できないとしている (Acharya 2014)⁶⁾。彼は世界の多極化に多層化 (アクターの多様化)、そして地域主義の動きを付加したマルチプレックス・ワールドの出現を唱えている。筆者の見解は、現在の BRICS の影響力は限られているが、長期的に試行錯誤する過程の中で影響力のある異なったものに発展する余地はあると考える。ただし、現行の BRICS はインドと中国、またロシアと中国の関係の脆弱性から現在の体制のまますぐに影響力のあるものには発展しないと考える。以下にその根拠について簡潔に論述したい。

1. BRICS は修正主義者か改革者か

ここでいう修正主義者とは、現在の国際秩序のルールや権威の構造を大幅に変革する立場のことをいう。BRICS は修正主義者か改革者かという点ではどちらにも該当する論点がある。前者の立場は、2009年のエカテリンブルグ、2011年の三亜サミットにおいて、BRICS は米ドルを中心とする国際金融通貨秩序の改革 (多様化) を求めたことが挙げられる。これは米ドルを中心とする現在の国際金融通貨秩序に対する対抗原理もしくは多様化を意味している。米ドルに代わる通貨としては IMF の「特別引き出し権 (Special Drawing Rights: SDR)」が想定されており、この立場は2009年に周小川論文によって主張され、2011年に BRICS は SDR の機能強化の議論を歓迎している。ただし、SDR が準備通貨の唯一の選択肢というわけではなく、ロシアはルーブルを、中国は将来的に人民元を準備通貨にしたい意向をもっている。

リーマン・ショックの後、基軸通貨や新しい国際準備通貨に関する議論が世界的に行われた。2009年に開かれた初の BRICS サミットはその意味で注目さ

6) アチャルヤ(2014)は、新しい世界秩序は、先進国・新興国・地域機構が協力して形成するという。

れたが、「安定的で、より多様化した通貨システムの必要性が高まっている」という表明をただけで具体的な提案はされなかった。その前日の上海協力機構 (Shanghai Cooperation Organization: SCO) サミットでも議論はされたが、どの国からも提案はなかった。準備通貨を積極的に話していたのはロシアであった。2007-08年にロシアは5%をこえる実質成長率を示していながら、リーマン・ショック後にマイナス10%程度まで低下した。当初1バレル95米ドルで計算していた2009年の国家財政予算は、41米ドルに組み換えられた。この財政赤字になったことから「ルーブル」防衛が意識された (三菱東京 UFJ2009)。2009年6月の中口首脳会談後の共同声明で胡錦濤国家主席とメドベージェフ大統領は「ルーブルと人民元について、決済範囲の拡大に向け、好ましい状況をつくる取り組みを進めたい」と話した。これは中口の貿易額の拡大を受けたもので、2010年11月にモスクワと上海の外国為替相場場でルーブルと人民元のスワップ取引が始まった。その後、メドベージェフ政権はルーブルを国際的な準備通貨とする政策目標を改めて公表した (中村2014)。

中国もリーマン・ショック後、金利の自由化や規制緩和、通貨スワップを行い、かつ人民元建ての国際融資を拡充することで元の国際化に努めてきた。これは2014年の中央経済工作会議で政府の正式な目標として確認されている (日本銀行2016)。さらに、2016年10月より、人民元のSDR基軸通貨入りがIMFによって決定された (新たな通貨構成比率は、米ドル41.73%、ユーロ30.93%、人民元10.92%、日本円8.33%、ポンド8.09%)。人民元の決済通貨としての地位は近年飛躍的に向上しており、SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) を使った貿易・金融決済額におけるシェアは2016年1月時点では5位になっている (米ドル43%、ユーロ29%、ポンド8.7%、円3.1%、元2.5%)。ただし、国際金融においては人民元建てクロスボーダー債券の発行残高は豪ドル、加ドルに次いで7位となっている。このような流れをみると、金融資本市場の発達や育成などの課題はあるものの、人民元の国際化

は着実に進んできている。

中口の準備通貨の動きは、短中期的にはリーマン・ショックでドル資金流動性が急減し、世界経済の不振で影響を受けた反動として自国経済を守る必要があったことを意味し、G20の形成と同じ流れであった。他方、この動きは、BRICS内部ではSDRということでコンセンサスを保っているが、中長期的には人民元やルーブルの国際化をさらに模索する動きであった。この点ではBRICSの準備通貨の動きは短中期的には改革者、中長期的には修正主義者の要素があると解釈できる。同時に、これはトランスナショナルな経済の動きが国家のアクターの地位を低下させると見ていた1990年代のグローバル・ガバナンスの議論からすれば、BRICSと西側諸国のあいだにゼロサムの関係を想定する国家中心の枠組みを復帰させるアプローチでもあった(Gray and Murphy 2013)。BRICSの欧米諸国よりも相対的に国家主権や内政不干渉を強調するアプローチも同様である。

他の政策はより改革者としての政策になっている。それらは国際金融機関(IFI: International Financial Institutions)のトップのメリット・ベースによる人選、開発金融銀行のアジア・インフラ投資銀行(AIIB: Asia Infrastructure Investment Bank)と新開発銀行(NDB: New Development Bank)の設立による途上国のインフラ開発、投資の相互促進と主要な外交政策のシンクロ化といった内容である。IFIのトップは従来欧米からが多く、IMFは欧州から、世界銀行は米国からという不文律の決まりがあった。BRICSらの主張は国際機関のトップの人事をオープンに決める方向に影響を与えており、2016年の国連事務総長の人選は初めて候補者の立候補を認め、4日間の公聴会を開き、市民から候補者に質問し、国連安全保障理事会において6回の予備投票を行った末に元ポルトガル首相のグテレス氏が選出され、国連総会で任命された(朝日新聞10月14日付)。AIIBとNDBは世界銀行や欧州復興開発銀行などの協調融資を

進めており、これは協力者の政策である。その動機は資金規模を拡充したい点と単独では資金の格付けが低いためであった。BRICSとしては将来的に独自に格付け機関を形成する意向が2016年のゴア・サミットで表明された。この部分は中長期的には修正主義者の要素も含まれている。

2. 協力と潜在的な対立

BRICSは内部でさらに協力が進む関係にあるのか、それとも潜在的な対立を抱えているのかを考えてみよう。BRICSの協力や共通した見解は首脳会合の最終コミュニケで公表されているが、一般的な外交姿勢の共有は各国の外交政策をめぐる発言から推測できる筈である。BRICSの1974年から2011年までの国連総会における投票行動は類似していたが、BRICS設立後の2006年から2009年にかけての外交姿勢が特段接近していなかったことが指摘されている(Ferdinand 2014)。さらに、BRICSは2011年の国連安保理における対リビア決議1973では結束し(南アを除いて棄権)、空爆開始から3週間後の4月の三亜の首脳会議では南アを含めて、リビアにおける政治解決と軍事力行使の中止を呼びかける声明を発表した(立山2013)。しかし、2012年の不成立に終わった対シリア決議ではインドと南アは棄権から賛成に回り、反対のソ連と中国とは立場を異にした(Armijo and Roberts 2014)。中口はりビアの介入が住民保護から体制転換に重点が移行してしまった点を批判的に見ていた。ブラジルは中間的な「保護しながらの責任(Responsibility while Protecting)」という考え方を表明し、「保護する責任」の原則を肯定しながらも、住民に対する一貫した保護とモニタリングの重要性を論じた(Columbia University 2013)。

最近の見解の違いの例として記憶に新しいのは、2016年10月の第8回 BRICS ゴア・サミットで、インドのモディ首相がテロリズムの供給地としてパキスタンに対して国名を伏せながらも強烈に非難したことで、最終コミュニケにおいてはそれがより温和な、テロリズムを非難する一般的な声明に変わったことが

挙げられる。中国はインドとの関係を安定化させ発展させながら、他方パキスタンとの友好関係も増進させたいと考えている。ただし、印パ関係の更なる悪化を望んでいるわけではないことはインド、パキスタンを同時に2017年からのSCOのメンバーとして招いたことから明らかである。

BRICSの内部で外交方針に違いがみられるのは、特に2003年に形成されたIBSA（インド、ブラジルと南ア）と中口のスタンスの相違であろう。IBSAは国連改革と安全・社会的公正と包摂性への脅威、人種差別の解消とジェンダー平等について共通の関心をもっていた。また、「南-南」対話を促進する目標も共有していた。IBSA加盟国は国連安全保障理事会の常任理事国入りの希望を表明しており、その可能性も十分にある国々である。そして、現行の常任理事国の構成は現実の要請に合致していないと発言した。インドとブラジルは1990年代の国連改革の議論の当初から常任理事国入りを主張していた。中国とロシアは二カ国の重要性を認め、両国の国連でのより重要な役割を担う希望を理解し、支持すると言明したが、常任理事国入りまでを明確に支持してはいなかった（Sanya 2011）。中口は安保理の現状維持勢力であり、その曖昧な立場はより多くの途上国が国際社会を代表すべきだとしたBRICSの原則的な立場にも合致していなかった。

常任理事国入りについては、各地域に有力な候補がいるが、同時にそれに反対する国々が「コーヒー・クラブ」として存在している。有力な新候補のなかでも代表的なグループがG4（日、独、インド、ブラジル）である。G4の提案は2004年9月に形成され、2005年に国連総会に提出されたが、成立しなかった。その提案ではアフリカ地域からは2カ国の指名が予定されていたが、アフリカ連合(AU)はそれを決められなかった。アフリカの候補は南ア、ナイジェリアとエジプトなどが拮抗し、混迷している。次に、G4は現在の常任理事国から妥当な候補として支持されているが、中国は日本については不支持、イン

ドについては条件付きの立場を示していた⁷⁾。米国は公式には日本しか認めていないが、非公式にはドイツも示唆されており、オバマ政権は IBSA ではインドについてののみ示唆した。IBSA の常任理事国への意向と、中国、ロシアのスタンスには距離があるが、IBSA も米国などから全面的に支持されていないし、域内でも反対が存在する。IBSA にとって BRICS が利益をもたらすのであれば、安保理の件で緊張が起きることは当面はないであろう。

南アを BRICS に引き入れた経緯としては、南アがすでに IBSA に入っており、IBSA と中国が2009年のコペンハーゲンの気候変動交渉で共同行動をとったこと (BASIC) が挙げられる。中国とロシアにとっては各地域の有力国と緊密なパートナーの関係を作ることは米国の影響力の抑制になり、南アはアフリカを代表する経済大国であったので、南アの BRICS 入りにはメリットがあった。さらに、中国にとってはアフリカ域内で資源の輸入と共に急増する二国間援助のあり方に批判があり、域内で南アを重要なパートナーに位置付け、かつ NDB のような多国間援助を行うことで、それを避けたいという事情もあった。また、南アを BRICS に引き入れることでインドが IBSA をフリーハンドに動かすことも抑制した。ロシアにとっては、BRICS は西側にとっての対抗力であり、対ウクライナなどの外交政策を支持してくれ、かつ途上国とも連帯姿勢を示せるパートナーシップであった。南アにとっては、IBSA のみならず BRICS 加盟は域内での地位を向上させ、常任理事国入りを有利にすると共に、新規の融資や援助を提携した形で呼び込めるものであった。南アに対するコーヒー・クラブ、域内の反対派は少ない。この点はインドやブラジル、他の G 4 諸国とも異なっている。ただし、アフリカの南ア以外のもう一カ国が決まらないと、南アはその有利な立場を確定させることができない。南アとしては AU のなかでの混迷を続けているよりは、G 4 以外のアピールの場所を BRICS に求めたのである。

7) The Guardian "US embassy cables: China reiterates 'red lines'", 29 November 2010.

3. BRICS の政治社会的な差異

IBSA は、さまざまな問題を抱えつつも、開放経済を進め、自由なメディアもある民主的な社会であり、市民社会も広汎に存在する。人権や「保護する責任」のような人道規範に対しても社会や外交は一定の理解を示している。社会的な問題としては BRICS に通底する不平等格差の問題があるが、高い成長率が続いていた2000年代には格差解消の期待感もあった。これに対し、ロシアや中国は統制的な資本主義経済であり、政治的には権威主義的な体制として言論を抑圧し、主権、ナショナリズムや内政不干渉を強調する。考え方が違う筈の BRICS 諸国が一致した外交姿勢を示すのは IBSA 側には負担もある筈であり、中口との実益共有の期待感がそれを補っていると思われる。さらに、その外交姿勢は上記 2. でみたように完全に一致しているわけではない。ただし、BRICS のなかで多様な価値観をパートナーシップとして認め合えれば、中口に対して政治社会面でよい影響を与える可能性もあるだろう。

BRICS のなかの対立で最大のものは中国とインドのそれであろう。両国はカシミール紛争以降対立が続いており、経済的な関係が強まると同時に政治的に緊張が残っている。また、カシミールやパンジャブ州におけるテロリズムとパキスタンの関係をインドは強く憂慮している。関連して、中国とパキスタンの協力で進められているカラコラム経済回廊プロジェクトはカシミールを通過するためインドを刺激している。テロリズムは2008年のムンバイ事件のようにインドで全国的に広がる様相がある。中国はさまざまなレベルでパキスタンを支援しており、カシミール問題でもインドに協力できないばかりか、実行支配下では軍施設も建設している。そうした環境の下、BRICS は中国とインドの対立を将来にわたり緩和し得る作用をもっている。SCO に対するインドとパキスタンの2017年の加入予定もそのような期待を伴っていたが、インドはゴア会合でパキスタンのテロ支援ないし容認傾向に強い拒否感を示した。また、同年

に予定されていた南アジア地域協力連合(SAARC)サミットはモディ首相によって延期された。

次に、大きな潜在的対立は実は中ロと IBSA のあいだではなく、ロシアと中国とのあいだに存在している。中ロの関係は1970年代からの二国間関係の流れのなかで最も安定し、経済的な相互依存も進んでおり、プーチンと習近平の会合は頻繁に開かれている。ただし、両国の関係に将来的な危惧がないわけではない。ロシアの極東の人口は希薄であり、現在中国からの経済進出が進み、移民も増えている。ロシアの極東は経済も弱体であるので、ロシアは将来同地域が中国に経済的に支配される懸念をもっている(Nye 2015)。ロシアが日本との北方領土交渉に前向きの姿勢を一応示しているのも極東において中国以外に積極的に投資する国をロシアが欲しているからである。それによって中国の影響力を減殺することができる。

BRICS を取り巻く国際環境も2010年代半ばに大きく変化した。2000年代には驚異的な経済成長を続けたが、中国がスローダウンし始め、いわゆる「新常态」経済に移行中であり、経済のハード・ランディングが起きるリスクも無視できなくなっている(関2014)。ロシアとブラジルは中国の成長もあって資源ブームに支えられ、高度成長を続けてきた。ロシアは石油の生産量はサウジアラビアと肩を並べ、天然ガスでは生産量、輸出量共に首位である。ブラジルは石油の生産を増加させ、純輸出国に転じた。BRICS のなかでエネルギー消費大国は中国とインドであり、ロシアとブラジルはエネルギー供給国として位置付けられる。その両国が資源・エネルギー価格の低迷に遭遇するようになり、さらにロシアはウクライナ問題で欧米日から経済制裁を受けている。南アフリカは BRICS 内部の分業体制から比較的に自由であるが、近年の経済成長は芳しくない。2010年代半ばに経済成長率で堅調なのはインドである。原油安はインドにとっては好材料であり、国内消費も堅調である⁸⁾。

BRICS のなかでインドの比重が高まっており、ロシアとインドの経済関係が重要になっている。ロシアにとっては中央アジア諸国との経済関係も緊密とは言えなかった。2016年のゴア・サミットは伝統的にロシアや欧米の海水浴客の多い地が選ばれたのは偶然であろうか。そして、ロシア・インド首脳会議では防衛・エネルギー分野を中心に18の合意文書が発表された。ロシアにとっては現在の苦境を打開しつつ、中国以外のパートナーとの関係を強めることは重要である。インドにとってはロシアとの関係強化を背景に中国に対する発言力も強めたいし、中央アジアへの進出も加速させたい意向がある⁹⁾。

最後に、BRICS の弱さとして地域機構 (Regional Organization) との繋がりの低さが指摘できる。CSO は急激に形成されてきたが、未だに強力な組織ではない。IBSA は各地域にライバルを抱え (Antonio and Alden 2011)、中国外交も日本やベトナムからの反発を受けている。それが国連安保理改革について厳密には考え方が一致しない中口に対して IBSA が協調を維持している要因である。ブラジルはアルゼンチン、メキシコ、インドはパキスタン、南アはナイジェリアと地域のリーダーシップで競合している。IBSA にとっては、BRICS メンバーであることはコーヒー・クラブの反対を凌駕して地域代表に結びつく正統性を形成する機会となり得る。もちろん、そのためには BRICS が各地域の途上国から開発案件などで支持され、それらの途上国を代表して発言し、各国から期待される必要がある。中国は BSA に対して各地域内で起こり得る中国の経済進出に対する反発を緩和させ、また投資の拠点となることにメリットを感

-
- 8) 中国の場合は、インド以上に輸出依存型経済であるので、リーマン・ショック以降に先進国全体の景気低迷が徐々に成長を減速させていた。さらに、ショックの克服策として内需拡大を目指したが、その結果国営・公営企業の過剰生産問題が生まれ、地方政府の債務も注目されてバブルの危険が唱えられ、2010年代半ばには株価などの急落も起きた。ただし、成長率は安定成長と言われる軌道は維持している。
 - 9) インドにとっては中央アジアに直接アクセスするルートがなく、イランと関係を強化し、イランのチャバハール港からのルート形成を模索している。同港周辺の東部回廊に対しては石油化学プラントや肥料工場の建設も計画されており、日本も支援に入る予定である。

じている。インドは伝統的に南側諸国、サウスの論客だったが、地域機構との関係が最も弱かった。

4. 結語

BRICS は短中期的には改革者であるが、長期的には修正主義者となる側面を有している。それは経済社会面が中心であり、安全保障面についてではない。また、それは BRICS の意向や能力だけによって決まるわけではなく、先進国の能力と意向、他の新興国のそれとの比較や相関関係において決まってくる事象である。先進国は BRICS の動きを過度に警戒する必要はなく、彼らの国際社会における格差是正の発言に耳を傾ける必要がある。BRICS はゴールドマン・サックスの予測のように早く成長しないことも明らかになってきたが、国際社会のなかで重要なアクターとして注目を浴びる地位であることに変化はない。しかし、BRICS 内部は決して一枚岩ではなく、中ロの関係には裂け目があるし、中国とインド、中国とロシアの現実的、潜在的な緊張関係が全体の関係を複雑化する、ないしはグループを再編成させる可能性を有している。特に留意を要するのが近年のインドとロシアの急速な接近であり、このことが中国のインド、ロシアとの緊張関係を増加させるのかどうかは重要な岐路である。ただし、現段階において BRICS 諸国はそれ自体の経済的相互依存、共通のスローガンが世界に受け入れられるメリット、AIIB、NDB の開発金融への期待感から結束を崩す可能性は少ないように思われる。長期的には BRICS の立場をさらに強める方策としては、各地域における地域機構や地域主義との関係を強化し、各地域の声を届ける政治的正統性、リーダーシップを高めることが求められる。もしもそれが備われば、BRICS は本当に強力なグループに変貌する可能性がある。

参考文献

- Acharya, A., 2014., *The End of American World Order*, Polity.
- Antonio, M. and C. Alden., 2011., India, Brazil and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership, *Global Governance* 17, 507-528.
- Armijo, L. and C. Roberts., 2014., “The Emerging Powers and Global Governance: Why the BRICS Matter”, Robert Looney (ed.) *Handbook of Emerging economies*, Routledge, pp.503-524.
- Bevir, M. and J. Gaskarth., 2015., “Global Governance and the BRICS”, in J. Gaskarth (ed.) *Rising Powers, Global Governance and Global Ethics*, Routledge.
- BRICS., 2011., “Sanya Declaration” (<http://brics2016.gov.in/upload/files/document/57566e28a911e3rd.pdf#search=%27Sanya+2011%27>).
- Columbia University., 2013., “Responsibility while Protecting: Implementation and the Future of the Responsibility to Protect”, *Global Society* 30, Issue 1., 05 Nov 2015.
- Coning, C., T. Mandrup and L. Odgaard., (eds.) 2014., *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*. Global Institutions, Routledge.
- Cooper, A., 2016., *The BRICS: Very Short Introduction*, Oxford University Press.
- Ferdinand, P., 2014., Rising Powers at the UN: an Analysis of the Voting Behavior of BRICS in the General Assembly. *Third World Quarterly* 35 No.3, 376-391.
- Gray, K. and C. Murphy., 2013., *Rising Powers and the Future of Global Governance*. Routledge.
- Nye, J., 2015., *Is the American Century Over?* Polity.

O'Neill., 2001., "Building Better Economic BRICs", *Global Economics Paper* No. 66., Goldman Sachs.

周小川2009「国際通貨体制改革に関する考察」2009年3月23日、中国人民銀行のウェブサイト寄稿「关于改革国际货币体系的思考」(http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-03/24/content_11060507.htm).

関志雄「中国経済の『新常态』」2014年10月3日付 RIETI (経済産業研究所)

立山良司「体制移行期における内戦と『保護する責任』:リビアとシリアの比較」、立山編「『アラブの春』の将来」日本国際問題研究所、2013年3月

中村 明2014「BRICs 誕生10年 ロシアと3カ国の足取り」国際通貨研究所 Newsletter No.26. 2014.6.20. pp.1-11.

日本銀行国際局2016「人民元国際化について－これまでの取り組みと評価を中心に」

三菱東京 UFJ 市場営業部「ロシアの通貨戦略」2009年6月19日 pp.1-4.

中西部太平洋まぐろ類委員会における boundary work：管理基準値の科学

松浦正浩

要旨

本稿は、地域漁業管理機関である中西部太平洋まぐろ類委員会 (WCPFC) における管理基準値に関する議論を事例に、特にその下部機関である管理目標作業部会 (MOW) の boundary organization としての機能に着目して分析した。漁獲規制の科学的根拠となる管理基準値の設定に社会経済的観点を含めるべきかどうかについて、先進国と太平洋島嶼国の間で生じた論争は boundary work としての性質を帯びた。コミッション会合と科学委員会を独立させたガバナンスでは boundary work が収斂しなかったが、MOW が設置され、boundary organization として機能し、科学者とステークホルダーが共同で WCPFC の資源管理目標を再検討したことで、社会経済的観点も考慮する必要性が明確にされた。この事例は、根拠に基づく政策形成における boundary organization の有用性を示唆している。

1. 背景

1.1 政策形成における科学

根拠に基づく政策形成 (evidence-based policy-making) が志向される現在、その根拠を生み出す科学の重要性が増大している (Young *et al.* 2002, Nowotny 2007, Slob and Staman 2012)。根拠に基づく政策の文脈では、政治から独立した領域から客観的かつ中立的な情報の提供が、科学に期待されることもし

ばしばである。科学によって事実が供給され、政策としての最適解が自動的に定まるという線形モデルの想定が、その背後には存在する (Pielke 2007, Strassheim and Kettunen 2014)。

しかし、現実の政策プロセスにおける科学は、線形モデルと異なる様相をしばしば呈する。大気汚染、喫煙、気候変動などの問題について、利害関係の強いステークホルダーは、自らにとって都合のよい情報を取捨選択 (cherry-pick) し、さらにそのような情報を提供する科学者との結びつきを強める傾向はこれまでたびたび指摘されてきた (Nelkin 1992, Huber 1993, Oreskes and Conway 2010, Slob and Staman 2012)。フントウィッツとラベッツは、不確実性が倫理や利害関係にも関係する社会的案件については、ステークホルダーを含む拡張された共同体内部での対話を前提としたポストノーマルサイエンスの必要性を提唱した (Funtowicz and Ravetz 1993)。そしてギボンズは、社会での適用を意識した知識の生産様式としてモード2を定義し、より開かれたシステムの下で社会が科学者の取り組みに影響を与えて形成される、文脈を配慮した科学 (context-sensitive science) の可能性を示唆している (Gibbons 2000)。さらに近年では、首席科学顧問など科学的助言の制度化の流れを受け、ピルケーの honest broker など、政策形成における科学者の役割を整理し、適切な位置づけを模索する動きも出てきている (Pielke 2007)。

1.2 水産資源管理における科学

政策形成における科学の位置づけについて、前節で述べたように多角的な検討が進められてきてはいるものの、現実の政策形成過程では、いまだ科学に関する論争が絶えることはない。そのようなひとつの政策領域として、水産が挙げられる。水産資源はコモンズ資源の典型であり、十分な管理が行われなければフリーライダーによって資源が枯渇する (Ostrom 1990, 26)。そこでさまざまな漁獲規制が導入されているものの、規制によって持続可能な水産を実現するためには、少なくとも魚種ごとに資源量と深刻な問題を生じない毎年の漁獲

量を推定する必要がある。ここで、漁獲規制という政策過程と、水産資源に関する科学が交錯する。さらに規制は漁業に直接影響を与えるため、水産に関する多様なステークホルダーは、政策過程のみならず、そこで用いられる科学に対しても強い関心を有している。

水産資源管理の文脈における科学と政治の相互作用に関する研究は、オランダ、ドイツ、デンマークの沿岸に広がる干潟であるワッデン海におけるザルガイ（二枚貝の一種）漁業を事例とするものが多い。例えば、スワートらは、ザルガイ漁業がワッデン海の環境に与える影響に関する論争を追い、環境政策における調査は不可避免的に社会的な諸要素による影響を受けるとした上で、そのような状況下で、「科学」と「政治」の透明性のある関係を保つためには、科学者の側に「拡張された説明責任」が要求されるとした（Swart and van Anel 2008）。また、ターンハウトラは、ワッデン海のザルガイ漁業とガス採掘に関する政策プロセスにおいて、科学者が果たした役割が、定性的な政策目標の設定段階では「調停」役であったのに対して、それをどのようにして達成するかという政策のインプリメンテーションに関する議論の段階では「アドボカシー」へ変容したとする。その上で、対立する観点や対立する科学的知識の間の、オープンな対話が必要であることを強調している（Turnhout et al 2008）。

いずれの研究も、水産資源管理における科学の適切な導入の必要性を強調し、それを実現するための要素として、透明性のある議論や、科学者とステークホルダーとの対話、科学者の責任を指摘している。しかし、水産資源管理という文脈において、規模の小さなワッデン海のザルガイ漁業の重要性が高いとは言いがたい。国際市場に流通しつつも資源の枯渇に直面している、持続可能性の観点から国際的に重要性が高いと考えられる魚種の管理に関して、多様な利害を有する複数の国家やステークホルダーが関わるような水産資源管理における科学と政治の関係はいかなるものであるか。

本稿では、水産に関する政策と科学の交錯する過程を観察する対象として、中西部太平洋まぐろ類委員会（Western and Central Pacific Fisheries Commis-

sion, WCPFC) の管理基準値策定過程に着目することとした。WCPFCには日本、アメリカ、EUなどの先進国だけでなく南太平洋島嶼国などの発展途上国も加盟しており、他の地域漁業管理機関 (Regional Fisheries Management Organization, RFMO) と比べて加盟国間の性格の差異が大きい。この多様性は、WCPFCにおいて調整される利害関係の複雑さを示唆している。また、まぐろ類に対する需要圧力は継続的に増大している。持続可能な資源管理のために規制強化の必要性が訴えられ、日本だけをみれば漁獲量が減少傾向にあるものの、世界的には漁獲量は増加傾向にあり、限られた資源の獲得に対する各国の利害関心は高いと考えられる (水産総合研究センター 2014)。

以上2点から、WCPFCにおける科学は、各国の強く多様な利害からの解釈に晒されることで論争的な性格を帯びることが想定される。このような事例を検討することで、持続可能な資源管理に向けて喫緊の課題を抱える水産資源の政策形成における科学の実態を捕捉できると考える。

1.3 分析の視角と方法論

本稿では、ギアリンが提唱する boundary work 概念に基づき、WCPFCの政策過程の分析を行う (Gieryn 1999)。「科学とは何か?」という問いに対し、科学固有の本質でもって答えるのではなく、その議論に参加する当事者たちが「科学」と「非科学」の境界を確定していく際の表象に注目するのが boundary work である (Gieryn 1999)。議論の当事者たちは、特定の性質を恣意的に選び出し、それを「科学」へと帰属させることで、「科学」と「非科学」の間の社会的な境界線が形成されていく。「科学」の境界内に収められた特定の知的活動は、「科学」という領域に由来する認知的権威を得ることになり、boundary work はこのような「クレディビリティを巡る競争 (credibility contest)」のために行われる。

議論の当事者たちは自らの主張が「科学的である」ということを示すことで、それぞれの主張に正当性を付与しようとする。その結果、それぞれの利害に合

致するように都合の良い形で「科学」の線引きが絶えず行われてしまい、議論が不安定化するため、boundary work を収斂させるための措置が必要となる。そこで、boundary work を収斂させるための手段としてガストンによって提唱されたのが、boundary organization という組織形態である (Guston 2000)。この boundary organization は「科学」と「非科学」の境界をまたぐ形で存在する。つまり、境界の両側の人々がこの boundary organization に参加し、boundary organization は境界の両側に対して答責性を負う。そして、彼らは boundary organization の内部で、専門のメディエーターを介して協働し、boundary objects を生成していく。ガストンによれば、この boundary organization がなければ、上記の boundary work は権力による影響を大きく受けることになる (Guston 2000, 152)。

後に明らかにするが、WCPFCにおける管理基準値の扱いに関する論争は、boundary work および boundary organization の概念を適用することで、その経緯と解決に向かった理由を説明することができる。本研究では、WCPFC 事務局が各会合について作成し公開している報告書 (Summary Report) の記述をデータとして用い、事例研究として、上記の視角に基づき分析を行った¹⁾。

2. WCPFC における管理基準値

WCPFC の管理基準値を巡り、どのような boundary work が行われたか以下で見えていく。特に今回の事例では、管理基準値という、水産資源管理の「科学」に「社会経済的観点」というものが含まれるか否かを巡る議論に注目した。また、この boundary work を収斂させた、管理目標作業部会 (Management Objectives Working Group, MOW) を、boundary organization と見なした上で、その機能についても考察した。

2.1 WCPFC の概要

WCPFC は、2004年に発効した WCPF 条約 (The Convention for the Con-

servation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean) によって成立した、中西部太平洋地域における高度回遊性魚類の保存・管理を行う地域漁業管理機関である。その目的は、中西部太平洋地域の特殊な政治・経済・社会・地理的環境に配慮しつつ、国連公定漁業協定 (United Nations Fish Stocks Agreement, UNFSA) に基づき高度回遊性魚類の長期的保存と持続的利用を達成することである。まぐろ・かつお・カジキ類等が主たる対象で、持続的利用を確保するため、加盟国間で総漁獲可能量・努力量の決定、操業禁止期間の設定、魚群収集装置の使用制限等の保存管理措置を採択する。日本、中国、韓国、アメリカ、南太平洋諸島、EU 等が加盟している。

地域ごとの漁業管理機関の必要性を謳った国連海洋法条約 (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) は、第61条2項において、水産資源管理における保存管理措置が「最良の科学的根拠 (best scientific evidence available)」に基づくものでなければならないとしている。同様の原則は国連公定漁業協定においても確認されており、WCPF 条約第5条でも採用されている。そして WCPFC の意思決定機関であるコミッション会合が「最良の科学的情報 (best scientific information available)」を得られるよう、コミッション会合に対して科学的助言を行う補助機関として科学委員会 (Scientific Committee, SC) が設置されている。科学委員会は対象地域内における資源状態について評価・分析し、コミッション会合に対して科学的助言・勧告を行う。その助言・勧告は資源状態についてのみならず、コミッション会合が採択した保存管理措置の有効性等についても行われる。WCPF 条約11条によれば、各加盟国は、それぞれ適切な能力・専門性を有する人物を代表として科学委員会に派遣せねばならず、このとき様々な専門家を代表者とともに派遣することができる。

2.2 管理基準値とは

管理基準値とは、資源管理の目安となるように定量化された数値である。主に、海洋に存在する資源量や漁獲水準などによって表現される。大別すると目標管理基準値 (Target Reference Point, TRP) と、限界管理基準値 (Limit Reference Point, LRP) の2種類が存在する。前者は資源管理の目標とすべき理想的な値として設定されるのに対して、後者は避けなければならない閾値として設定される。現状がLRPに接近する、あるいは下回るような場合には資源状態が望ましくないとして漁獲制限などの措置が採られることになる。

この管理基準値を計算するにあたって、どのような要素を計算の考慮に入れるかが重要であり、この点については水産科学の分野でも様々な計算方法が開発されてきた。主流として存在しているのが生物学的管理基準値である。これは主に生物学的観点から資源の状態を定量的に測るものであり、資源量はもちろん資源の年齢構成や自然死亡、成長、加入などが考慮の対象となる（竹内ほか2010, 146-7）。具体的な計算方法は様々な存在するが、なかでもMSY (Maximum Sustainable Yield) 基準は伝統的な計算方法として大きな影響力を有しており、国連海洋法条約61条3項においても、MSYを達成することが資源管理の目標の一つとして掲げられている²⁾。もう一方で、漁業の経済的側面に注目した経済的管理基準値と呼ばれるものも存在する。こちらは、漁業による利潤を最大化させることを目的としており、漁業にかかる収入と費用を考慮に入れて計算を行う。代表的なものとして、MEY (Maximum Economic Yield) 基準が存在する。理論上、MEYはMSYよりも低い値となることが一般的で、MEY基準を用いて資源管理を行った方が、MSY基準を用いた場合よりも厳しい漁獲制限が敷かれる。

2.3 管理基準値策定プロセス

WCPFCでは、WCPF条約第6条により、加盟国が最良の科学的情報に基づいて共同で管理基準値を策定することが定められている。しかし、科学委員会

の第1回(2005)、第2回(2006)会合では、暗黙の裡に生物学的な管理基準値であるMSY基準を用いた資源評価がなされた。それに対し、第3回科学委員会(2007)では批判が出る。その先頭に立ったのは、南太平洋諸島によって構成されるFFA(Forum Fisheries Agency)であった。FFAは特にMSY基準を用いた資源評価が、「社会経済的観点」を看過していることを批判し、管理基準値策定過程における発展途上国の参加の確保を求めた(WCPFC 2007, 34)。以降、管理基準値に「社会経済的観点」が含まれるか否かを巡り議論が行われていく。また、科学委員会におけるFFA側の専門家は、FFAの主張を補強する報告書を科学委員会に提出した(Norris 2009, 13-16)。この報告書は、近年水産資源管理における経済的考慮に対する認識が国際的に高まっているとした上で、伝統的なMSYに基づく管理基準値よりも、MEYに基づく手法の方が重要視されつつあることを指摘している。また、MSYは定常的な資源動態を前提としたモデルに基づいているが、現実の水産資源は様々な海洋学的要因による影響を受けるため、この想定が現実的ではないこと、MSYはあくまでも生産量を最大化することを目的としており、資源保護という観点から見るとMSYより低い値を基準値とした方が望ましい場合が多いということなどが、MSYに対する批判として述べられている。その上で、MEYは理論上ほとんど常にMSYよりも低い値を取るため、資源保護には前者の方が適しているということが、ここでは強調されている。

一方EUや日本は、FFAとは対立する見解を示している(WCPFC 2012a, 16-17)。EUは、生物学的考慮のみに基づき管理基準値を設定すべきであり、社会経済的考慮は別の場で議論すべきであるという立場を示した。日本は、そもそも科学委員会が社会経済的事象を扱うのは不適切であるという見解を述べている。また、オーストラリアの公的研究機関であるCSIRO(Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation)は、科学の立場からFFAの見解を否定しようとした(Davies and Basson 2008, 47)。CSIROによれば、社会経済的観点を導入するためには、域内の様々な漁業方法や漁業慣行を

把握し、考慮する必要があるため、社会経済的観点に基づく管理基準値の特定は複雑すぎて困難で、現実的ではないと主張している。また WCPFC が做うとする国連公海漁業協定において、MSY が LRP として適切な値であるとして定められていることに触れながら、MSY をデフォルトの管理基準値として採用することを否定する強い理由はない、ということが結論として述べられている。

このように第3回科学委員会以降、対立する見解が双方から示されたが、その後は基本的に FFA にとって不利な展開が続く。第6回（2010）、そして第7回（2011）科学委員会では、管理基準値について複数の候補を挙げて、それらを検討することとなっており、いずれの会合においても、CSIRO によって作成された報告書を基に議論が進められた。第6回科学委員会に提出された報告書では、経済的管理基準値は、実現可能ではないという理由で候補から除外され、MSY、YPR (Yield-per-recruit)、depletion indicators の3つに候補が限定された (Campbell 2010, 3; WCPFC 2010a, 72)。また、第7回科学委員会に提出された報告書でも、検討対象は MSY、SPR (Spawning potential-per-recruit)、depletion の3つに限定されており、経済的管理基準値は検討の対象となることはなかった (Preece et al 2011, 2)。つまり、いずれの会合においても、社会経済的管理基準値はその実現可能性の低さを主な理由に候補から除外され、検討の対象となることすらなかった。第7回科学委員会での議論を受けた第8回コミッション会合では、限界管理基準値についてデータの不足によって生じる不確実性の大きさに応じて MSY や SPR を使い分けていく、階層的アプローチを採用することについては合意が成立したものの、FFA が、社会経済的管理基準値の設定は実現可能で導入が必要だと訴え続けたために、議論は難航した (WCPFC 2012a, 17)。

停滞した議論の転機となったのが、2012年の管理目標作業部会 (Management Objectives Working Group, MOW) の設置であった。第4回科学委員会 (2008) の時点で既に、管理基準値を策定するにあたって” parallel / joint process” (WCPFC 2008, 45) の必要性について合意が成立しており、この合意に

基づいて MOW が設置された。MOW は、中西部太平洋地域のまぐろ資源に関するステークホルダーの間の非公式会合として開催され、意思決定者や科学者、水産業者など様々なステークホルダーが一堂に会し、資源管理のそもそもの目標について議論し、明確化する作業が進められた (Cartwright 2012)。あくまでも非公式の会合として、MOW での結論が WCPFC の議論を拘束しないことが明確にされた (Cartwright 2012, 2)。参加者としては、各国の水産省庁からの水産資源管理者、科学委員会など WCPFC の下部機関の代表、下部機関以外の科学的機関、独立の専門家、生産者団体や水産企業などの代表者、グリーンピースや WWF などの環境保護に強い関心をもつ国際的な NGO、専門のファシリテーターなどが挙げられている。独立の専門家については、加盟国の利害をバランスよく反映するために、加盟国によって選任されることとなっており (WCPFC 2010a, 22; WCPFC 2010b, 22; WCPFC 2012a, 144)、アメリカ海洋漁業局の J. Ianneil と南太平洋漁業管理機関の R. Allen が参加した。また、専門のファシリテーターは WCPFC と直接的な結びつきがないことが条件とされ、海洋科学を専門に扱う Thalassa Consulting の I. Cartwright が選任された。ファシリテーターには、議論を進めるだけでなく、結論についてとりまとめ、報告書を作成することがその任務としてあてられた。

MOW における議論は多岐にわたったが、水産資源管理における社会経済的観点という点に焦点を絞ると、以下のような重要な指摘がなされている。まず一点目が、WCPFC では、漁業の経済的妥当性を担保することが資源管理目標の一つとして設定されているにもかかわらず、現行の資源管理では実質的に経済的目標が除外されてしまっている、ということである (Cartwright 2012, 5)。その上で二点目として、透明性を向上させ、経済的目標についてそもそも議論のテーブルに乗せ、率直に議論する必要があることを指摘している (Cartwright 2012, 6)。また、現行の資源管理によって、一部経済的な非効率が生じていることも指摘されている (Cartwright 2013, 4)。

MOW では参加者たちに対する質問票調査に基づき、資源管理目標のリスト

が作成された。そのリストには「生態系」、「生物学的」、「経済的」、「社会的」と4つの大項目が設けられている。生物学的管理目標は21個の項目が挙げられたのに対して、経済的管理目標は34個の項目が挙げられた。上の指摘と合わせて考えると、MOWにおいて、生物学的目標に優先するわけではないが、WCPFCの資源管理における経済的目標の重要性が再確認されたといえる。

MOWによる指摘を受けて、WCPFCにもわずかながら変化が起こってきている。特に、第10回科学委員会（2014）では、MEYに基づく管理基準値を実行可能なものとするため、経済的モデルが試験的に導入・検討された（Kirchner et al 2014）。検討の候補にすらならなかったMOW開催前と比べると、社会経済的管理基準値の導入に向けて積極的な姿勢を示すようになったと考えられる。

3. 分析

3.1 各国の主張の背景

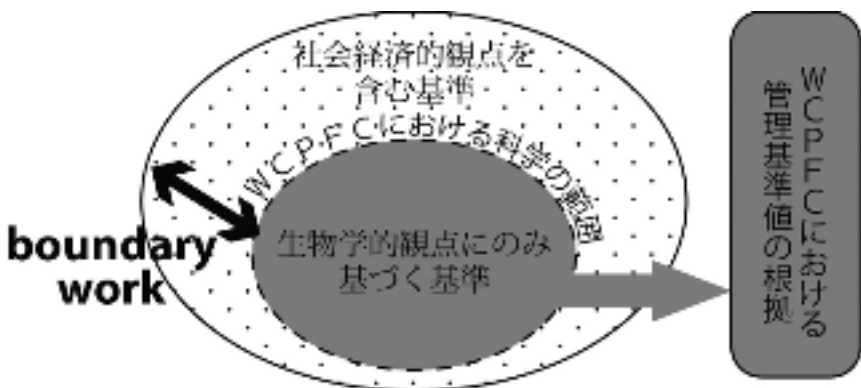
FFA、特に南太平洋島嶼国は、WCPFCの管理基準値に社会経済的考慮を導入することを強く主張した。それに対して日本やEUは、管理基準値が生物学的考慮のみに基づき設定されるべきであるとの見解を示した。これらの主張の背景には、どのような利害があると考えられるか。ここでは、それぞれの管理基準値が持つ「理論としての目的」と、各国の「漁業方法」の2点に注目し、各国の利害を検討する（表1）。

日本やEUが主張する生物学的管理基準値、特にMSY基準はそもそも理論として「生産量を最大化させること」を目的としている（小野2005, 312）。したがって、MEY基準に基づく資源管理と比較して、単純により多くの魚を漁獲することができる。近年、先進諸国におけるまぐろ需要は拡大しており、より多くの漁獲量を確保できることは、このような需要に対応したい日本やEUにとっては望ましいといえる。それに対して、MEY基準は、漁業にかかる収入と費用を考慮することで、「利潤を最大化させること」を目的としている（竹内

ほか 2010, 130)。MSY 基準に比べて漁獲量を低く設定することで、資源量を豊富に保ち、価格の下落を防ぐとともに漁業にかかる費用を低減することができる。FFA 加盟国のまぐろ漁業開発に関してなされた調査によると、南太平洋島嶼国の各国政府はいずれも小規模漁民の援助に強い義務感を抱いており、小規模まぐろ漁業の開発に大きな関心を持っている（海外漁業協力財団 2006, 17-18）。また彼らは、大規模操業によって地元住民が十分な利益を得られていないことに不信感を抱いており、参入コストの小さい小規模漁業に機会を見出している。したがって零細漁業者も含めた漁業者全体の利益向上につながる MEY 基準は彼らの利害に合致していると考えられる。

各国の漁業方法に着目すると、生物学的管理基準値は、日本のような国にとっては有利に働く一方、FFA の太平洋島嶼国にとっては不利に働くことが分かる。第 6 回、第 7 回科学委員会では候補として挙げられていた、YPR や SPR などを用いた生物学的管理基準値は、加入・成長乱獲の防止を目的としており、計算にあたって「成長生残モデル」という資源動態モデルを用いる³⁾。成長生残モデルは、対象とする魚種の年齢組成や体長組成などの生物統計を用いて推計され、指標を改善するには漁獲開始年齢の引き上げなどが必要となる（小野 2005, 314）。そして、日本の伝統的なまぐろの漁獲方法の一つである延縄漁業

図 1 WCPFC における boundary work



は、比較的大きな個体を対象に行われる漁業であり、漁獲の際に個体が傷つかず、日本における消費が多い刺身向けまぐろに適した漁獲方法である。それに対して、FFA 加盟国が支援に尽力しているような小規模漁業者たちにとって、最も効率的な漁業方法は、魚群収集装置を用いて魚を集中させ、巻網によって一網打尽にする漁獲方法である（海外漁業協力財団 2006, 18）。巻網漁業によって漁獲されたまぐろは、漁獲の際に個体が傷ついてしまうため、主に缶詰用として消費される。このような巻網漁業は、個体の大小にかかわらず一気に漁獲してしまうため、未成魚の漁獲が行われてしまう。ここで、先ほどの生物学的管理基準値との関係を見てみると、YPR などの指標を改善するには、漁獲開始年齢を引き上げることで、小さい個体の漁獲に対する規制を強化する必要がある。よって、巻網漁業や魚群収集装置の使用に対する規制が強化される可能性があり、FFA にとって望ましくない結果となる可能性がある。もう一方で、延縄漁業で捕獲することのできる大きい個体が増えることによって、日本などの国にとっては望ましい結果となる。

3.2 WCPFC における boundary work の収斂を阻害した要因

WCPFC の事例では「社会経済的観点」が、管理基準値という水産資源管理における「科学」に含まれるのか否かを巡り boundary work が行われた（図1）。根拠に基づく政策を志向するとき、このような boundary work は極めて重要な意味を持つ。なぜなら、政策プロセスにおいて複数存在する観点のうち、boundary work の結果「科学」と認められた観点は、他の観点とは異なり政策の基礎としての特権的地位を得るからである（Gluckman 2014, 6）。続いて、今回の事例において、FFA と日本・EU の間で行われた boundary work の収斂を阻害した要因について検討する。

まず一点目が、水産資源管理という分野における、社会科学の位置づけである。日本やEU は、特に理由を明示することなく、WCPFC の科学委員会が検討すべき対象を生物学的考慮へと限定した。資源の長期的保存を目的とする水

産資源管理という分野の性質上、やはり生物学的考慮が主たる関心事となる。また、経済学などの社会科学に対する認識という問題もある。実験によって観察可能な事象を扱う自然科学に対して、社会科学はしばしば観察が困難な事象を対象とする必要があり、厳密な方法論にかけるという点で、前者は「固い科学」、後者は「柔らかい科学」として位置づけられることがある（Nature Editorial 2005）。厳密な客観性を担保する方法論の欠如は、社会科学と政治的利害との結びつきを想起させ、社会科学を利害に基づいたものであるとの批判を呼び起こす。WCPFCでも、EUは科学委員会での議論についてコメントを提出し、科学委員会における一部の参加者が、政治的な利害に基づく発言をしていることを批判している（WCPFC 2010c, 3）。以上のような要因が、WCPFCにおける「社会経済的観点」を、「科学」から除外する方向に作用したと考えられる。

二点目が、MSYという主流な科学的言説そのものの存在である。MSYはその簡便性ゆえに20世紀半ば以降世界的に広く普及し、その後様々な批判にさらされてきたものの、理論としての重要性はいまだ失われておらず、伝統的な学

表1 管理基準値に関する主張の整理

	生物学的管理基準値	社会経済的管理基準値
支持する 主な加盟国	日本、オーストラリア、EU	南太平洋島嶼国（FFA）
理論の目標	<ul style="list-style-type: none"> ・生産量の最大化 ・成長／加入乱獲の防止 （未成魚・成魚のバランス）	<ul style="list-style-type: none"> ・漁業利潤の最大化
設定される 漁獲量	> （生物学的管理基準値のほうが大きいことが一般的）	
主張の背後に ある利害	<ul style="list-style-type: none"> ・先進国におけるマグロ需要への対応 ・大個体を対象とした大規模延縄漁業が前提 	<ul style="list-style-type: none"> ・漁業者全体の経済的利益の向上 ・小規模マグロ漁業も許容

説として大きな影響力を有している（廣吉、佐野 2009, 147; 田中 2012, 39）。だからこそ、科学委員会も当初暗黙の裡に MSY 基準に則った資源評価を行ったと考えられる。また MEY 同様 MSY にも推定上の困難は存在するにもかかわらず、前者の実現可能性のみが批判の対象となったと考えられる。

そして、三点目が国連公海漁業協定における MSY の位置づけである。地域ごとの漁業管理機関の必要性を謳った国連公海漁業協定の、第 5 条 (b) には、「最大持続生産量 (MSY) を実現することのできる水準に資源量を維持し、または回復できることを確保すること」を目的として、高度回遊性魚類の保存に必要な措置を講ずることが明記されている。そして WCPFC 条約第 5 条では、冒頭に、保存管理措置を国連公海漁業協定に基づき決定することが定められている。また、先述の通り、MSY の達成は国連海洋法条約においても目的として明記されている。このように、伝統的な基準である MSY は、WCPFC を取り巻く制度に埋め込まれており、このことが、「社会経済的観点」の参入を困難にしたと考えられる。

ギアリンは、boundary work を、クレディビリティの獲得を目指す当事者たちの戦略的な行動として描いた (Gieryn 1999, 23)。今回の事例では、そのような当事者たちの意図に加えて、既存の価値観や制度に目を向ける必要がある。つまり、既存の価値観や制度に WCPFC の「科学」の境界線を構成する要素がある程度埋め込まれており、それが「社会経済的観点」に対する参入障壁として、日本や EU などの特定のアクターを有利にするよう作用したと考えられる。

3.3 boundary organization としての MOW の機能

WCPFC では、第 8 回コミッション会合まで、管理基準値の設定における社会経済的観点の導入を求める FFA の働きかけが継続し、社会経済的観点を科学委員会が扱うべき科学とするかどうかについての boundary work が収斂しなかった。しかしその後設置された MOW における議論を経ることで、科学の境界線が少なからず引き直された。この MOW は、boundary organization と

していかに機能したのであろうか。

まず、MOW にはステークホルダーと科学者の双方が参加しており、boundary organization としての要件を満たしている点が重要である (Guston 2000, 148-149)。それまではステークホルダーが参加するコミッション会合、科学者が参加する科学委員会という2つの組織が分離されていたが、MOW が設置されたことでこれら独立した2つの組織の接点に新たな boundary organization が形成されたとみなすことができる。さらに、MOW の参加者は「中西部太平洋地域のまぐろ資源に関するステークホルダー」と定義され、緩やかな基準で参加者が集められた (Cartwright 2012, 1、WCPFC 2012b)。実際、水産企業の代表や、法律・経済の専門家など、従来のコミッション会合や科学委員会に比べ、幅広い分野からの参加が確保された。

こうして幅広い分野の科学者とステークホルダーが MOW という中間的な空間に一堂に会して議論を進めたことで、管理基準値設定における社会経済的観点が科学か否かという論争から、WCPFC の資源管理目標という組織そのものの存在意義の再確認へと焦点が移された。そして資源管理目標における経済的観点の重要性が確認されたことで、従来科学委員会を中心とした生物学的考慮のみに基づく管理基準値の設定では、目標に十分対応できていないことが明らかとなった。もちろん、このことで経済的管理基準値が WCPFC における科学であると明示的に認められたわけではないが、それが科学であるか否かという boundary work を収斂させ、WCPFC の目標達成に向け経済的管理基準値を含む社会経済的観点に基づく情報の必要性が確認されたことは、MOW が boundary organization として機能したことを意味する。

さらに、MOW が非公式会合として設置され、MOW の決定がその後のコミッション会合や科学委員会の議論を拘束しない設定であったことも、それが boundary organization として機能する上で重要だったと考えられる。Guston (2000) は、プリンシパル・エージェント (principal-agent) 関係の観点から、boundary organization が、主体性を失いつつも複数の組織のエージェントであ

ることを重視している。MOW もあくまでエージェントとして議論する役割にとどまり、コミッション会合や科学委員会がプリンシパルとして、MOW の議論を参考にしつつも自律的に動ける余裕が残されていた。また、このような議論の非拘束性は、関係者が安心して議論できる場をつくる上でも重要である (Forester 1999)。また、MOW はファシリテーターによって進行されたが、そのことも、多様な背景を持つ参加者の対話から有用な結論を導き出す上で重要であったと考えられる (Susskind and Cruikshank 1987, 152-62)。

以上、MOW がいかに boundary organization として機能したかを検討した。第 1 回 MOW の後に開催された第 9 回コミッション会合では、MOW について述べた国の全てが、MOW を有用で、生産的な会合であったと肯定的に評価している (WCPFC 2012c, 53)。従来のように分離されたコミッション会合と科学委員会の枠組みがゆえに boundary work が長年収斂しなかったところで、MOW という boundary organization が形成され、ステークホルダーにとって有用な情報として社会経済的観点を位置づけることができたことが、MOW に対する高い評価につながったのではないだろうか。

4. 結論

本稿では、根拠に基づく政策における科学と政治の関係について、地域漁業管理機関である WCPFC における管理基準値に関する議論を事例に、特にその下部機関である MOW の boundary organization としての機能に着目して分析した。WCPFC の事例では、管理基準値に生物学的基準値と経済的基準値のどちらを用いるかという一見、科学的な方法論の選択が、結果として、限られた資源であるまぐろ類の漁業から得られる利益の加盟国間の配分に影響を与えていた。結果として、WCPFC では科学の問題として扱われていた管理基準値の議論も、一定の政治性を不可避免的に帯びていた。このことが、WCPFC の加盟国が異なる管理基準値を要求する boundary work へとつながった。しかし、コミッション会合と科学委員会を分離した、つまり科学を政策プロセスから独

立させた当初のガバナンスでは boundary work が収斂しなかった。そこで設置された非公式な MOW が、boundary organization として機能し、科学者とステークホルダーが共同で WCPFC の資源管理目標に立ち返って再検討したことで、社会経済的観点も考慮する必要性が明確にされた。

本稿は、根拠に基づく政策における科学と政治の関係を、水産資源管理を題材に模索した。科学的助言のあり方については本稿の冒頭で述べたように多様な議論が昨今展開されているが、科学と政治の領域を二分したうえでその接続を議論するだけでなく、WCPFC の MOW のような中間的な boundary organization を科学的助言の媒体として活用する可能性についても議論が進展することが期待される。また、水産資源管理の分野においても、政策決定における科学の役割についてより一層の検討が期待される。

【謝辞】

本研究は JSPS 科研費 JP24121011 の助成を受けたものです。また本稿の執筆にあたり、東京大学公共政策大学院専門職学位課程に在籍していた東出拓己氏に多大なる貢献をいただいたので、ここに記して感謝の意を表します。

【注】

- 1) WCPFC における議論は非公開であり議事録も公開されていないため、議論の全てを網羅できているわけではない。しかし、WCPFC では議論の中で意見の対立があった場合、それぞれの意見を報告書に明記することが義務付けられているので、重要な争点に関する議論は追うことができていると考える。
- 2) 大串ら (2009) が指摘するように、MSY 基準に基づく資源管理は不確実性、非定常性、複雑性などの観点から近年多くの批判にさらされている。
- 3) MSY は基本的に年齢構成を考慮しない「余剰生産量モデル」に基づき計算される。成長生存モデルを用いて MSY を推定することも理論上可能だが、

小野 (2005, 310) によると推定上の不確実性が大きく、あまり試みられていない。

【参考文献】

- Campbell, D. 2010: *Identifying Possible Limit Reference Points for the Key Target Species in the WCPFC*, WCPFC.
- Cartwright, I. 2012: “WCPFC Management Objectives Workshop: Report,” *WCPFC*.
- Davies, C. and Basson, M. 2008: *Approaches for Identification of Appropriate Reference Points and Implementation of MSE within the WCPO*, CSIRO.
- Forester, J. 1999: “Multicultural Planning in Deed: Lessons From the Mediation Practice of Shirley Solomon and Larry Sherman” in Burayidi, M. (ed.) *Urban Planning in a Multicultural Society*. Greenwood Press.
- Funtowicz, S. and Ravetz, J. 1993: “Science for the Post-Normal Age,” *Futures*, 25, 739-55.
- Gibbons, M. 2000: “Mode 2 Society and the Emergence of Context-sensitive Science,” *Science and Public Policy*, 27, 159-63.
- Gieryn, T. F. 1999: *Cultural Boundaries of Science*, University of Chicago Press.
- Gluckman, P. 2014: “Evidence based policy: a quixotic challenge?” *Address at the Science Policy Research Unit University of Sussex*.
- Guston, D. H. 2000: *Between Politics and Science: Assuring the Integrity and Productivity of Research*, Cambridge University Press.
- 廣吉勝治, 佐野雅昭 2009: 『ポイント整理で学ぶ水産経済』 北斗書房.
- Huber, P. 1993: *Galileo's Revenge: Junk science in the courtroom*. Basic Books.
- Jasanoff, S. 2003: “Technologies of Humility,” *Minerva*, 41, 223-44.
- 海外漁業協力財団 2006: 『太平洋島嶼国の沿岸まぐろ漁業開発：現状と今後の開発援助の在り方：FFA 報告書03/01』 海外漁業協力財団。

- Kirchner, C. H. Berger, A. M. Banks, R. Reid, C. Hampton, J. Pilling, G. and Harley, S. 2014: *Developing a Bioeconomic Model for WCPO Tuna Fisheries to Assess Potential Economic Outcomes under Alternative Management Options*, WCPFC.
- Nature Editorial. 2005. "In praise of soft science" *Nature*, 435, 1003.
- Nelkin, D. 1992. *Controversy: Politics of technical decisions*. Sage.
- Norris, W. 2009: *The Application of Reference Point Management in WCPO Tuna Fisheries*, WCPFC.
- Nowotny, H. 2007. "How Many Policy Rooms are There? Evidence-Based and Other Kinds of Science Policies." *Science, Technology and Human Values*, 32 (4), 479-90.
- 小野征一郎 2005: 『TAC 制度下の漁業管理』 農林統計協会.
- 大串隆之, 近藤倫生, 椿宜高 2009: 『新たな保全と管理を考える (シリーズ群衆生態学 6)』 京都大学学術出版会
- Oreskes, N. and Conway, E. M. 2010: *Merchants of Doubt: How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*, Bloomsbury Press.
- Ostrom, E. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University press.
- Pielke, R. 2007: *The Honest Broker: Making sense of science in policy and politics*. Cambridge University Press.
- Preece, A. Hillary, R. and Davies, C. 2011: *Identification of Candidate Limit Reference Points for the Key Target Species in the WCPFC*, CSIRO.
- Slob, M. and Staman, J. 2012: *Policy and the Evidence Beast: A Dutch Study of the Expectations and Practices in the Area of Evidence-based Policy*. Rathenau Instituut.
- Strassheim, H. and Kettunen, P. 2014: "When does evidence-based policy turn

- into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms.”
Evidence & Policy, 10 (2), 259–77.
- 水産総合研究センター 2014: 『国際漁業資源の現況（平成25年度版）』
- Susskind, L. and Cruikshank, J. 1987: *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books.
- Swart, J. and Van Andel, J. 2008: “Rethinking the Interface between Ecology and Society: The case of the cockle controversy in Dutch Wadden Sea,”
Journal of Applied Ecology, 45, 82–90.
- 竹内俊郎, 中田英昭, 和田時夫, 上田宏, 有元貴文, 渡部終五, 中前明 2010: 『改定 水産海洋ハンドブック』 生物研究社.
- 田中栄次 2012: 『新訂 水産資源解析学』 成山堂書店.
- Turnhout, E. Hisschemoller, M. and Eijasckers, H. 2008: “Science in Wadden Sea Policy: From accommodation to advocacy,” *Environmental Science and Policy*, 11, 227–39.
- WCPFC. 2007: *Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean: Scientific Committee: Third Regular Session*, WCPFC.
- WCPFC. 2008: *Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean: Scientific Committee: Fourth Regular Session*, WCPFC
- WCPFC. 2010a: *Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean: Scientific Committee: Sixth Regular Session*, WCPFC.
- WCPFC. 2010b: *Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean: Seventh Regular Session: summary report*, WCPFC.
- WCPFC. 2010c: *EU Comments on Science Committee Re-Structuring*, WCPFC.

- WCPFC. 2012a: *Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean: Eighth Regular Session: summary report*, WCPFC.
- WCPFC. 2012b: *WCPFC Management Objectives Workshop Draft Terms of Reference and Structure*, WCPFC.
- WCPFC. 2012c: *Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean: Ninth Regular Session: summary report*, WCPFC.
- Young, K., Ashby, D., Boaz A. and Grayson, L. 2002: "Social Science and the Evidence-based Policy Movement." *Social Policy and Society*, 1, pp 215-24.

Urban Structure for the Tokyo 2020 Olympics

Written by Professor Yasushi Aoyama, Meiji University

Introduction

The Tokyo 2020 Olympics will be similar to the London 2012 Olympics, in that both hosting cities are large and fully-developed. Holding the London Olympics in East London ultimately increased the city's value in that area. Holding the Olympics in Tokyo's city center and coastal area is expected to increase the city's value as well, particularly in Tokyo's coastal area.

The urban structure of Tokyo's city center has changed significantly in recent years. Areas of development that stand out since moving into the 21st century make up a central axis of Akasaka-Roppongi, moving into Toranomon, Shinbashi, and existing Shiodome, and extending to Hamamatsucho-Takeshiba. The original axis at the heart of Tokyo's city center stretches from Otemachi-Marunouchi-Yurakucho into Yaesu and all of Nihonbashi, which is also steadily developing. A third axis, which has spatially increased a great deal in recent years, stretches from Tokyo's Tsukiji District to its coastal area. To accommodate the 2020 Olympics, this Tsukiji-Coastal axis is to be further developed, including improvements to its transportation system, which has become a new issue.

The Greater Tokyo Area's structure is to be developed in line with the

Metropolitan Inter-City Expressway, which is about 100 kilometers in diameter. Originally, the plan was to hold the Tokyo 2020 Olympics exclusively at facilities within Tokyo's city center and coastal area, but this was expanded to include numerous sports facilities throughout the Greater Tokyo Area and beyond. This change in plans will likely contribute to the development of the Greater Tokyo Area's Circular Megalopolis Structure.

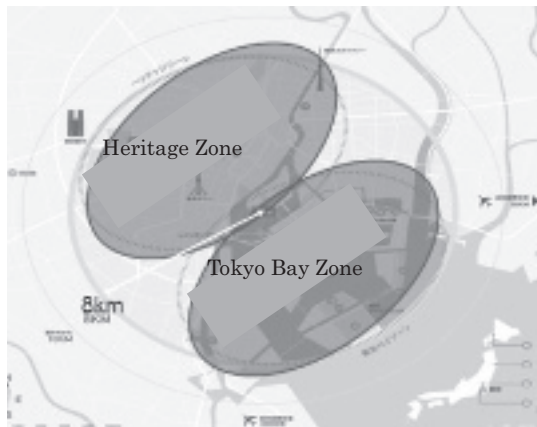
Various changes will be made to the city for the Olympic Games. In this report, I will provide an overhead view of the hosting plans in their current state with the Tokyo 2020 Olympics four years away. I will also provide analysis of the Tokyo city center's structural aspects in recent years, and how Tokyo's urban structure is projected to change after the 2020 Olympics have ended.

1. The Current State of Plans for Hosting the Tokyo 2020 Olympics

(1) Overall plan

At first, plans for hosting the Tokyo 2020 Olympics called for the main sports facilities to be limited to an area within eight kilometers in diameter from

Figure 1: Venue Positioning Concept for the Tokyo 2020 Olympics



Harumi in Tokyo's Chuo Ward. These sports facilities are located in two basic sectors: the Heritage Zone, which includes the National Stadium as the main Olympic facility, and the Tokyo Bay Zone for swimming events, etc.

Differing from initial plans, venues have been separated into various locations outside of Tokyo for a number of sports, with wrestling, fencing, and taekwondo to be held at the Makuhari Messe in Chiba, basketball to be held at the Saitama Super Arena in Saitama City, sailing to be held at Enoshima Yacht Harbor in Fujisawa, Kanagawa, cycling (track) to be held at the Izu Velodrome in Izu, Shizuoka, cycling (mountain bike) to be held at the Izu Mountain Bike Course in Izu, Shizuoka, etc.

As a result, this plan somewhat diverges from the initial concept of a Compact Venue Plan, but separating the venues in this manner allows for the utilization of existing facilities, which will significantly reduce financial costs, avoid the ill effects of concentrating numerous sports facilities in a single area, and create an "Olympic legacy" to last long after the Games have ended, making the facilities popular among local citizens.

As of August 2016, plans for facility positioning are as follows :

■ Heritage Zone

National Stadium (opening/closing ceremonies, track & field, football), Tokyo Metropolitan Gymnasium (table tennis), Yoyogi National Stadium (handball), Nippon Budokan (judo), Imperial Palace Garden (cycling, road racing), Tokyo International Forum (weightlifting), Ryogoku Kokugikan (or Ryogoku Sumo Hall) (Boxing)

■ Tokyo Bay Zone

Newly-established Ariake Arena (volleyball), provisional Olympic BMX Course (cycling, BMX), provisional Olympic Gymnastic Centre (gymnastics artistic, gymnastics rhythmic, trampoline), Ariake Tennis Park (tennis), Odaiba Marine Park (triathlon, aquatics), Shiokaze Park (beach volleyball), Tokyo Big Sight Hall A (wrestling, venue for MPC, IBC), Tokyo Big Sight Hall B (fencing, taekwondo, venue for MPC, IBC), Seaside Park Hockey Stadium (hockey), Sea Forest Cross-Country Course (equestrian), Sea Forest Waterway (rowing, canoe, sprint), Kasai Slalom Course (canoe, slalom), Dream Island Archery Field (archery), newly-established Olympic Aquatics Centre (aquatics, diving, synchronized swimming), Tatsumi International Swimming Centre (waterpolo)

■ Musashino Area

Newly-established Musashino Forest Sport Centre (football, modern pentathlon, badminton), Tokyo Stadium (modern pentathlon, football, rugby sevens), Musashino Forest Park (cycling, road racing)

■ Other Areas in Tokyo

Baji Koen (equestrian)

■ Outside of Tokyo

Asaka Shooting Range (shooting), Kasumigaseki Country Club (golf), Sapporo Dome (football), Miyagi Stadium (football), Saitama Stadium (football), International Stadium Yokohama (football), Makuhari Messe (wrestling, fencing, taekwondo), Saitama Super Arena (basketball), Enoshima Yacht Harbor (sailing), Izu Velodrome (cycling, track), Izu Mountain Bike Course (cycling events, mountain bike)

■ Related Facilities

Harumi Wharf (Olympic and Paralympic Village), Tokyo Big Sight (International Broadcast Centre, Main Press Centre)

■ Additional Events

In August 2016, the IOC decided to add 18 events in five sports, including baseball/softball (with Yokohama Stadium as the main venue), karate (Nippon Budokan), skateboarding (Odaiba), sport climbing (Odaiba), surfing (Ichinomiya, Chiba), etc. These events will surely add a new level of excitement to the Games, but will also demand higher financial costs.

As seen above in the Tokyo Bay Zone description, many facilities in that area for Olympic events are newly established, and this will most likely spur on new development of Tokyo's public transportation system throughout the coastal area, such as the subway system, which I will cover later in detail. In turn, Tokyo's urban structure may change significantly because of this.

The following paragraphs provide a detailed look at construction plans for the main facilities among them, along with a look at the current situation.

(2) National Stadium

In July 2012, the Japanese Olympic Committee (headed by Japanese architect Tadao Ando) awarded Zaha Hadid first prize for her National Stadium design proposal. Since then, there has been a great deal of controversy regarding the decision.

As seen in the photo, the streamlined structure Zaha Hadid is known for gives this design a neo-futuristic appeal, and resembles an alien spacecraft hovering above the outer gardens of Meiji Shrine, with the skyscrapers of Shinjuku's sub-center off in the distance. When the selection was made, Tokyo was still competing with other candidate cities for the 2020 Summer Olympic Games, and this particular design was seen as a powerful statement of Tokyo's enthusiasm for the Olympics.

Figure 2: Zaha Hadid' s design proposal for Japan' s National Olympic Stadium (provided by the Japan Sports Council)



Various arguments against this design were expressed, with the two main ones being: 1) it was not a good fit with the history and tradition associated with the outer gardens of Meiji Shrine, and 2) it was much too costly from an economic standpoint. In July 2013, a certain design company reported a total construction cost for this design of 346.2 billion yen (roughly 3.3 billion US dollars) to the JOC, which made costs the biggest point of contention and led to objections regarding Tokyo's share of costs.

The governor of Tokyo at that time, Governor Yoichi Masuzoe (who later resigned), suddenly called a meeting with the Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology at the Metropolitan Government Office, to thoroughly question him on cost allocation issues for the new National Stadium, and the controversy further intensified.

The role of a governor when dealing with an Olympic facility construction situation such as this has traditionally been to demonstrate leadership as the hosting city's chief representative, to work toward a successful, well-balanced result. The controversy should have been dealt with by first figuring out how to deal with costs once Zaha's design was selected, and if too costly, finding ways to reduce expenses. But instead, a dramatic conflict between Tokyo's governor and the Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology ensued.

As a result, the prime minister announced plans to scrap the design and

Table 1: Selection process for the National Stadium design

Date	Progress
July 2009	Japan selected as venue for Rugby World Cup 2019
July 2011	Tokyo announced as candidate city for hosting 2020 Olympic Games
December 2011	National Stadium reconstruction and inspection fee budget determined at cabinet meeting
February 2012	Tokyo submits application file to IOC (including a written statement of 100 billion yen (roughly 1 billion US dollars) for National Stadium reconstruction budget)
July 2012	The JOC (Japanese Olympic Committee) collects design proposals for a New National Stadium (with construction costs estimated at 130 billion yen (roughly 1.3 billion US dollars))
November 2012	The JOC (headed by Japanese architect Tadao Ando) awards ZahaHadid first prize for her National Stadium design
July 2013	Design company reports a National Stadium construction cost of 346.2 billion yen (roughly 3.3 billion US dollars) to the JOC for ZahaHadid's design
June 2015	The Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology announces a reduction of construction costs to 252 billion yen (roughly 2.5 billion US dollars)
July 2015	The prime minister announces the abandonment of ZahaHadid's design proposal, starts a new competition in August, and limits construction costs to 155 billion yen (roughly 1.6 billion US dollars)
December 2015	The prime minister announces selection of architect Kengo Kuma's design for the National Stadium, with a construction cost of 149 billion yen (roughly 1.5 billion US dollars)

hold another competition. Tokyo would be bearing the cost after all, and Zaha's design was abandoned in haste without thorough discussion. I have seen Zaha's other designs, such as the London Aquatics Centre, Seoul's Dongdaemun Design Plaza, and office buildings in Beijing, all of which have actually been built and are fully-functioning as symbols of each city.

The main argument against Zaha's design in this case is that the most important question hadn't been considered - what should be left behind by the 2020 Olympics as an architectural legacy? At the very least, Zaha Hadid's original design played a definite role in the competition among candidate cities.

Since Tokyo was named as hosting city for the 2020 Olympics, there have been a variety of unsavory events in Japan, such as political funding issues that led to Governor Inose's resignation, a "redo" competition for selecting the National Stadium design, a "redo" competition for the emblem, Governor Masuzoe's resignation due to political funding issues, and even a cancellation of Tokyo Assembly trips to the Rio Olympics for inspection.

The originally-selected design for the Olympic emblem was thought to have been plagiarized, which resulted in another competition to select a new design. This time, artist Asao Tokoro's emblem design was selected in April 2016. Patterns used for the design are from "kumi-ichimatsu-mon," a traditional art form dating back to Japan's Edo Period using a checkered pattern, and historically loved throughout the world. It is printed in traditional indigo for a refined Japanese appeal.

Figure 3: Emblems selected for the 2020 Olympics in a newly-held competition



The design features a combination of three rectangular shapes representing the different cultures, ideas, etc. of each nation at the Games, showing that even if we have differences, we can overcome them and come together in a beautiful pattern. It is embedded with a message of "diversity and harmony" for the Olympics and Paralympics, defining it as a venue where the world can be connected, and diversity can be mutually accepted. From here, I hope discussions transition to the more essential topic of what we can leave behind for the next generation through the 2020 Olympics.

Figure 4: The new National Stadium design proposed by Kuma Kengo (image provided by the JSC)



The new National Stadium design features eaves made of domestically-grown Japanese cedar on above-ground floors 2 to 5, and the roof is constructed of wood in addition to steel, giving it a Japanese feel. This is the design's most significant feature. Other Japanese schemes include natural wind ventilation flowing between the stands and roof, and foliage planted on the 5th floor to reduce reflection.

As far as seating goes, 68 thousand guests can be seated for the Olympic and Paralympic Games, while it is possible to seat up to 80 thousand guests for football and World Cup events. In this case, seats would be added to the track area, so it could not be used for track and field events.

Wheelchair seating will be available for 456 guests during the Olympics, and 703 guests during the Paralympics. Wheelchair seating is designed with three-level construction, so that the viewing angle of events for guests in wheelchairs will not be inhibited, even while the entire audience is standing. Zaha Hadid's stadium proposal was 70 meters high, but this overshadowed the nearby Picture Gallery, so the current design was limited to 49.2 meters.

A sports museum, fitness club, and other areas featured in the previous design were scrapped, and the lounge and box seats were reduced in size, so that the total area is 13% less than the previous design, at approx. 19.4 hectares in total. The opening-closing roof idea featured in the previous design was also

scrapped due to its high cost and difficult construction issues. Construction costs for the current design are estimated at approximately 149 billion yen.

In the Heritage Zone featuring the National Stadium, with the issue of the position swap of Jingu Stadium and Chichibunomiya Rugby Stadium now settled and to be implemented once the Olympics have ended, surrounding redevelopment projects are expected to take place, such as upgrades to sports facilities in the outer gardens of Meiji Shrine and improvements to transport routes in the area. Rehabilitation of the crumbling, municipally-owned Aoyamakita-cho apartments is expected to provide improved housing for the elderly, along with child-rearing support facilities and services such as daycare centers and children's facilities.

(3) Newly-established sports facilities such as the Olympic Aquatics Centre

An Olympic Aquatics Centre is to be established permanently in Koto Ward's Tatsumi park area. For the Olympics, guest seating is estimated at 20,000 seats (with a total area of 77,000 m², including five above-ground floors, and one basement floor), but will be reduced to 5,000 seats for post-Olympic use (with a total area 46,600 m², including three above-ground floors, and one basement floor). This reduction will also change the building's external appearance from Figure 1 to Figure 2, with planned operating expenses at 68.3 billion yen. After the Olympics, the Olympic Aquatics Centre will be used for Health Promotion services, with a goal of drawing one million guests annually.

Tatsumi currently features the Tatsumi International Swimming Centre (completed in 1993) near the planned construction site, but expanding the current center would be difficult because of its proximity to the canal, so a new stadium will be built. Discussions are still underway regarding how the Tatsumi International Swimming Centre will be utilized in the future, but there are no

plans to dismantle it. It might be converted to accommodate events other than swimming.

Figure 5: Olympic Aquatics Centre during Olympics, with 20,000 seats (image provided by the city of Tokyo)



Figure 6: Olympic Aquatics Centre after the Olympics, with 5,000 seats (image provided by the city of Tokyo)



Sports facilities other than the Olympic Aquatics Centre planned for construction include the Sea Forest Waterway for rowing, canoeing, and sprinting (planned construction costs to be shown hereinafter, 49.1 billion yen), the Ariake Arena for volleyball (40.4 billion yen), a canoeing/slalom venue to be built in Edogawa Ward (7.3 billion yen), an archery venue to be built on the Dream Island Archery Field (2.4 billion yen), Seaside Park Hockey Stadium (4.8 billion yen) to be provided in Oi Central Seaside Park, and the Musashino Forest Sport Centre (35.1 billion yen) as a venue for badminton, etc. Planned construction costs for these seven new structures total 207.4 billion yen.

Regarding the Seaside Park Hockey Stadium, the initial plan was to build it on the site of all six currently-existing “rubber baseball” fields, but that plan

was scrapped in 2015 in favor of building the hockey stadium at a location that allows the baseball fields to remain intact. The new plan also reduces the seating capacity of the stadium.

After the Olympics, Ariake Arena is projected to draw 1.4 million people annually as a venue for concerts and various events. The post-Olympic canoeing/slalom venue will be opened as a recreational facility to experience rafting and other activities, with an annual projection of 100 thousand visitors.

Other improvements include the Ariake Tennis Park Stadium, with a collection cost of 14.4 billion yen, and the Tokyo Big Sight, to be expanded/renovated for use as an international packaging center among other things, at a cost of 22.8 billion yen.

Young trees were collected through donations from the citizens of Tokyo (through Midori no Tokyo Bokin), and were planted in the Sea Forest Waterway area by volunteers. Made up of hills stretching some 40 meters high, this area offers a fantastic futuristic view of the Tokyo Gate Bridge and giant skyscrapers in the city center. Projected construction costs are 49.1 billion yen. After the Olympics, it will be used as a waterfront recreational area, with a goal of drawing 350 thousand visitors annually.

Figure 7: Sea Forest Waterway (image provided by the city of Tokyo)



(4) Olympic and Paralympic Village to feature nearly 6,000 residential units in the future

Plans for the Tokyo 2020 Olympic and Paralympic Village have it located in 4-Chome and 5-Chome of Harumi in Tokyo's Chuo Ward. Lodging facilities, etc. are to be positioned within 5-Chome Harumi, with a project area spanning roughly 180 thousand m². Zoning for the Olympic and Paralympic Village is divided into a "Residential Zone" for lodging and residential facilities, "Olympic Village Plaza" for Olympic and Paralympic families, media personnel, and affiliated residents to visit, and an "Operational Zone" featuring the Guest Pass Centre and Media Centre. Details are to be sorted out by the Organizing Committee in the near future.

Current construction plans feature 31 main buildings between 14 and 18 stories each. Hydrogen fueling stations will be available for Bus Rapid Transit vehicles and fuel cell vehicles to resupply hydrogen fuel. Bus Rapid Transit departure/arrival terminals, common ports for cars and cycles, and even a boat dock will be built as well.

Additional construction and renovation projects include two 50-story, high-rise apartment complexes, 21 apartment buildings between 14 and 18 stories high, various condos, rental units, and more, all planned for completion by 2024, just four years after the Olympic Games have ended. That would be 5,650 residential units in total, housing up to 12,000 people.

Homes will be available for a diverse range of tenants, including homes for the elderly offering services, share homes for younger tenants, service apartments for foreign residents, etc. to meet a wide range of lifestyle changes and needs.

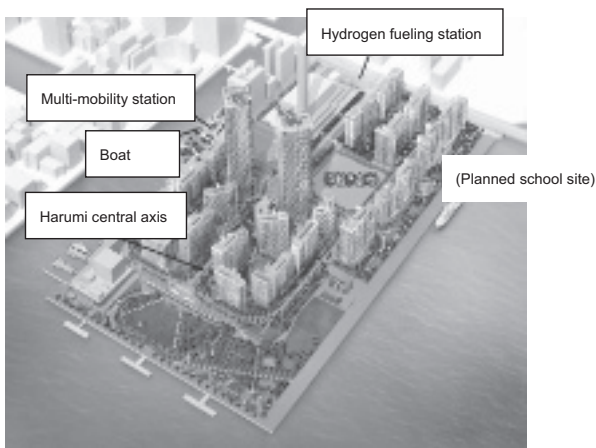
Commercial facilities, a clinic mall, daycare facilities, elementary schools, hydrogen fueling stations, and a boat dock are also in plans for construction.

Each condominium unit will be equipped with a residential-use fuel cell (from ENE-FARM).

In April 2016, Tokyo started infrastructure development projects costing about 41 billion yen for land elevation, roads, water and sewage. In July 2016, Tokyo selected a business group comprised of 11 companies such as Mitsui Fudosan to be in charge of construction and planning for the Olympic and Paralympic Village.

The business group has spent over 12.9 billion yen to purchase land within the planned site, with plans to build 21 residential buildings and commercial facilities before the Games begin, and two 50-story high-rise apartment complexes to be completed by 2024. Combined with athlete lodging facilities, condos, and rental units, that adds up to about 5,650 residential units in total.

Figure 8: An image of the Olympic and Paralympic Village, with two post-Olympic high-rise apartment buildings (image provided by the city of Tokyo)



(5) Paralympic venue and events

The implementation of facilities for the physically disabled throughout Tokyo has been quite thorough, with escalators and elevators installed in subway stations, curb heights between sidewalks and roads reduced or eliminated, and braille blocks installed on paths for the visually impaired. However, implementation of such facilities hasn't been nearly as thorough when it comes to sports facilities, various event facilities, and theaters throughout the city. Tokyo is expected to make great strides in this area by using the Tokyo 2020 Paralympics as an opportunity.

The Tokyo 2020 Paralympics will be held from August 25 to September 6 as the shown in following venues and events list (planned as of September 2016). Nearly all venues will be the same as those used for the Olympics, having a significant impact on the urban structure of Tokyo's city center and coastal area.

Plans for cycling events (road racing) are still being adjusted. As with the Olympics, the Olympic and Paralympic Village will be at Harumi in Tokyo's Chuo Ward, while the media center, etc. will be located at Tokyo Big Sight, in Ariake of Tokyo's Koto Ward.

- (1) Kasumigaokamachi, Shinjuku, Tokyo: New National Stadium (Olympic Stadium), for opening/closing ceremonies, athletics
- (2) Sendagaya, Shibuya, Tokyo: Tokyo Metropolitan Gymnasium, for table tennis
- (3) Jinnan, Shibuya, Tokyo: Yoyogi National Stadium, for badminton, wheelchair rugby
- (4) Kitanomaru Park, Chiyoda, Tokyo: Nippon Budokan, for Judo
- (5) Marunouchi, Chiyoda, Tokyo: Tokyo International Forum, for power-lifting

- (6) Ariake, Koto, Tokyo: Ariake Arena, for wheelchair basketball (Championship)
- (7) Ariake, Koto, Tokyo: Olympic Gymnastic Centre, for boccia
- (8) Ariake, Koto, Tokyo: Ariake Tennis Park, for wheelchair tennis
- (9) Daiba, Minato, Tokyo: Odaiba Marine Park, for triathlon
- (10) Aomi, Koto, Tokyo: Aomi, for football 5-a-side
- (11) Aomi, Koto, Tokyo: Sea Forest Waterway, for canoe and rowing
- (12) Dream Island, Koto, Tokyo: Dream Island Archery Field, for archery
- (13) Tatsumi, Koto, Tokyo: Olympic Aquatics Centre, for aquatics
- (14) Kamiyoga, Setagaya, Tokyo: Baji Koen, for equestrian
- (15) Tobitakyu, Chofu, Tokyo: Musashino Forest Sport Centre, for wheelchair basketball
- (16) Oizumigakuencho, Nerima, Tokyo: Asaka Shooting Range, for shooting events
- (17) Mihama, Chiba, Chiba: Makuhari Messe, for goalball, sitting volleyball, taekwondo, wheelchair fencing
- (18) Ono, Izu, Shizuoka: Izu Velodrome, for cycling events (track race)

(6) Plans for cultural events and their current state

Of course the Olympics are a sports festival, but in recent years they have also included events to emulate the culture, arts, and fashion of the hosting country during opening/closing ceremonies. Japan can use the Olympics as an opportunity to foster and promote a culture of enjoying life. In the future, when tourists pour into Tokyo to see its sports, arts, and events, and we are able to look back and say this trend was started by the 2020 Olympics, holding the Olympic Games in Tokyo will have had a great historical significance.

Tokyo should utilize the 2020 Olympics to convey its new urban model for

the 21st century to the world. More specifically, sports, culture, arts, water, and greenery will be important elements in establishing a mature urban society in the 21st century. Tokyo must increase its number of sports, culture, and arts facilities to bring about enjoyable life habits, and convey its comfortable urban image to the world. Cultural events will be an important element in determining the success of the 2020 Olympics.

In March 2015, Tokyo developed and announced the “Tokyo Vision for Arts and Culture” for the 2020 Olympics. This document includes the following eight cultural strategies:

1. Seek out, and share with the rest of the world, the uniqueness and diversity of Tokyo, where tradition and the modern coexist and fuse.
2. Strengthen Tokyo's message as a city of arts and culture by raising the allure of its diverse cultural center.
3. Build a social foundation that enables everyone to enjoy the arts and culture.
4. Discover and foster diverse talent, centering on young emerging artists in Japan and overseas, and provide them with new creation and business opportunities.
5. Promote exchanges in the arts and culture based on city diplomacy, and enhance international competitiveness.
6. Leverage the power of the arts and culture to address social and urban challenges in areas such as education, welfare and community development.
7. Develop creative industries and generate innovation through the fusion of advancing technologies and the arts and culture.
8. Realize the best cultural program ever and draw out Tokyo's power by

using Tokyo's arts and culture.

In addition, the “Basic Policy on the Promotion of Culture and the Arts” was approved by the Japanese cabinet in May 2015. It includes the following four points:

- (1) Provide opportunities for all people to participate in creative activities and experience appreciation of culture and arts
- (2) Nationwide Cultural Programs triggered by the Tokyo 2020 Games
- (3) Let the world know the reconstruction of the affected areas along with the charm of the regional culture and arts
- (4) Create more jobs and industries that relate to culture and the arts

In response to this, the Agency for Cultural Affairs announced its basic scheme for implementing cultural programs in July 2015. More specifically, they are called “Power of Culture Projects (tentative name)” and include the following goals:

- Number of events: 200,000
- Number of artists participating: 50,000
- Number of participants: 50 million

In response to this, Tokyo decided to provide assistance through the Tokyo Metropolitan Foundation for History and Culture on July 2016, and is currently assisting five private projects.

Due to this assistance, the Meijiza Theater (Chuo, Tokyo) is holding a series of theatrical performances featuring various traditional arts such as

classical Japanese dance and sword battles, along with anime and contemporary dance. This performance will be held 88 times from September 2016 to March 2017. In January 2017, entertainment agency HoriPro plans to hold a musical performance of manga artist Kazuo Umezu's "My Name is Shingo" at Tokyo's New National Theater for 23 showings. Other events include various art projects to be held in Tokyo's shops and empty lots, an International Film Festival featuring works from promising new Asian filmmakers, and outdoor exhibitions of sports-themed works at the outer garden of the Meiji-jingu Shrine.

Such cultural events are expected to permeate throughout the city in the near future.

2. Urban structure of the city center and coastal area for the 2020 Olympics

(1) The Olympics and public transportation in the coastal area and city center

Harumi's Olympic and Paralympic Village and the coastal area will be connected to Olympic sports facilities in Tokyo's city center by the Bus Rapid Transit system (BRT). Bus stops will be available in 11 locations, in places such as Toranomom, Kachidoki, Harumi, and Ariake, and the system will start running in 2019. It will carry as many as 4,400 passengers per hour, with Keisei Bus selected as the bus operating company.

Since Tokyo's time in the candidacy stage for this Olympics, a compact venue plan was seen as its principal objective, with all of the main sports facilities located within an 8 km radius of the Harumi Olympic and Paralympic Village. Within that radius, land events will be held at the Heritage Zone, with the National Stadium as its primary venue, while many water-related events will be held at the Tokyo Bay Zone, which will soon see the construction of numerous attractive, well-designed buildings.

When discussing ways the Olympics will improve the city, a key topic is the public transportation system throughout the city center and coastal area, and what will become of them, even if they are not completed in time for the Olympic Games.

First in line are roads along the coastal area. In June 2016, the “Tokyo Coastal Area Public Transportation Network Integration Plan” was formulated for Tokyo Metropolitan Government, Chuo Ward, Minato Ward, and Koto Ward. As seen in the figure below, steady implementation of this plan will enable road transportation to run more smoothly along the coastal area.

Next in line is a railway plan. In April 2016, the government’s Council of Transport Policy released a draft report entitled “The Future State of the City Railway in Tokyo’s Metropolitan Area” with a completion goal by the year 2030. More specifically, the following eight railway lines were selected for a “Railway Network Project to Strengthen International Competitiveness.”

〈1〉 Construct a line directly connected to the city center (Oshiage New Tokyo Sengakuji)

〈2〉 Create mutual line operation for Keiyo Line and Rinkai Line with the JR Haneda Airport Line (Tamachi/Oimachi/Tokyo Teleport Station Tokyo Freight Terminal Haneda Airport, Shinkiba)

〈3〉 Construct the Kama-Kama Line (Yaguchinowatashi Kamata Keikyu Kamata Otorii)

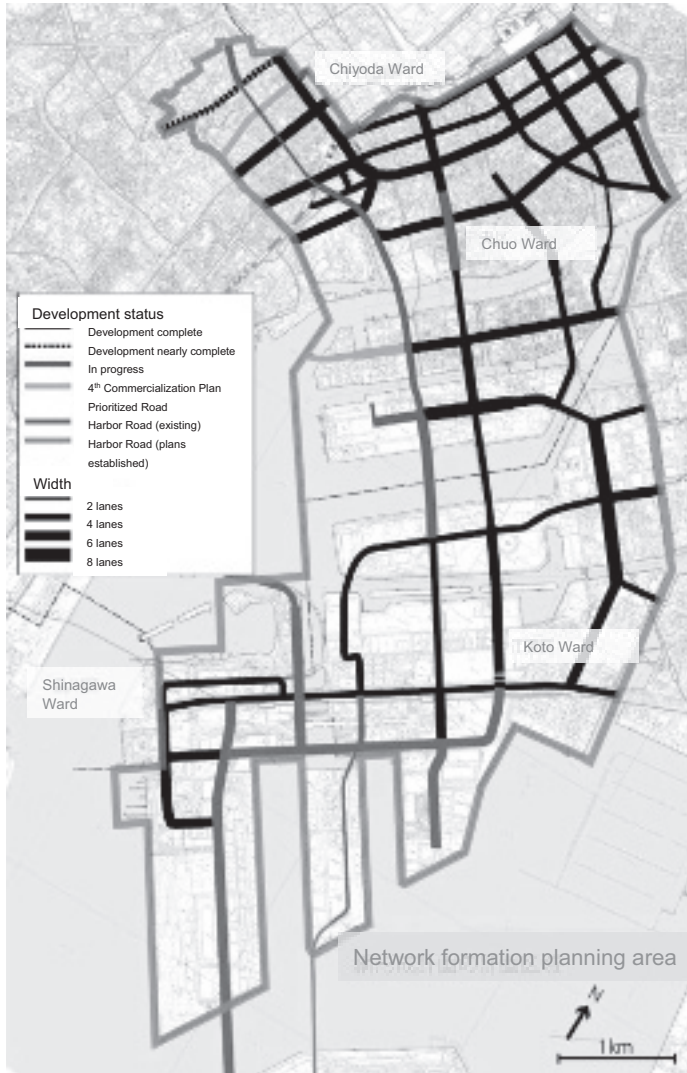
〈4〉 Construct a Keikyu Airport Line, lead track for Haneda Airport Domestic Terminal Station

〈5〉 Extend the Tsukuba Express (Akihabara Tokyo [New Tokyo])

〈6〉 Construct a Seaside Subway, perform uniform maintenance on the Tsukuba Express extension (coastal area Ginza Tokyo)

〈7〉 Extend the Yurakucho Line (Toyosu Sumiyoshi)

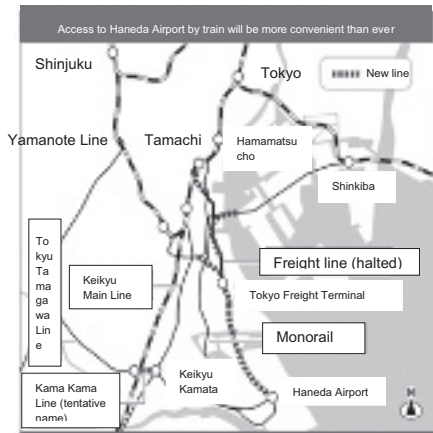
Figure 9: The “Tokyo Coastal Area Public Transportation Network Integration Plan” formulated for Tokyo Metropolitan Government, Chuo Ward, Minato Ward, Koto Ward (June 2016)



(8) Implement a Shinagawa Subway plan (Shirokane-takanawa Shinagawa)

The Council has not specified any order of priority for these eight lines. A decision must be made as soon as possible, with Tokyo at the forefront, for priority ranking and a primary contractor. In particular, the three Haneda Airport lines require attention.

Figure 10: Three Haneda Airport Lines (Nihon Keizai Shimbun)



Of course, Subway Line 8 will be an important addition to Yotsume-dori Street, tied to each part of East Tokyo in a circular pattern, instead of moving directly from East Tokyo to the city center in a radial direction. The three East Japan Railway airport lines running from Haneda Airport to Shinjuku, Seaside, Chiba, and Tokyo Station are also important in terms of Tokyo's urban structure.

In addition, a TX subway line running through the coastal area will become a major topic of discussion as well, because it runs from Akihabara to Sotobori-dori Street, goes through the front of Tokyo Station, then runs from Kajibashi-Ginza to Tsukiji-Harumi-Toyosu-Ariake-Seaside and all the way through the

Seaside sub-center.

(2) Tokyo metropolitan area's urban structure concepts: the Circular Megalopolis Structure and Area Integration Structure

Regarding Tokyo's urban structure into the future, "The Long-Term Vision for Tokyo" was formulated in late 2014, which covers the "Circular Megalopolis Structure and Area Integration Structure concepts." These have been considered fundamental concepts for Tokyo's urban structure since the "Tokyo Plan" in 1995. This can be understood as advance notice to repair the "Circular Megalopolis Structure" concept.

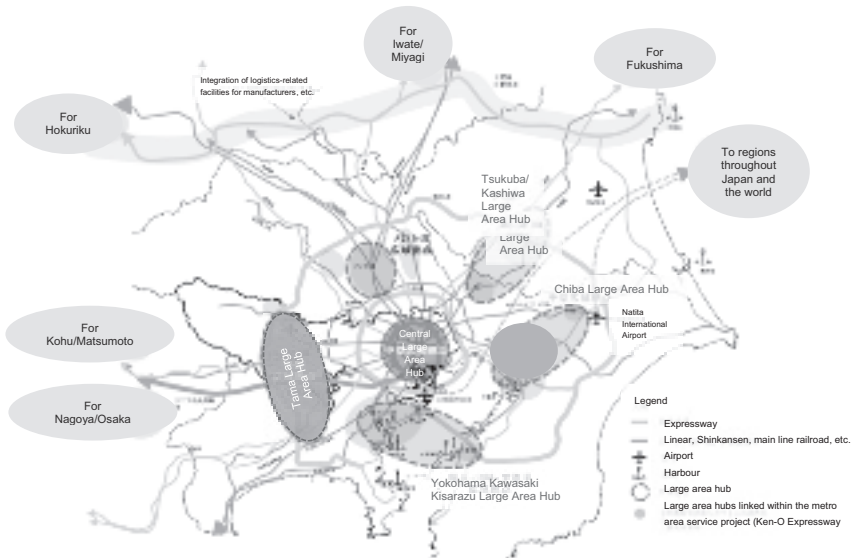
The Circular Megalopolis Structure concept features improvements to three circular roadways - the Shuto Expressway's Central Circular Route, the Tokyo Gaikan Expressway (Outer Circle), and the Metropolitan Inter-City Expressway (Ken-O Expressway) to form its principal axis, acting in concert as a circular, Metropolitan Inter-City Expressway within a radius of approximately 100 kilometers from the metropolitan area.

The Shuto Expressway's Yamate Tunnel was completed in 2015, making it possible to travel from Shinjuku to Haneda Airport in about 20 minutes. This development is considered a significant change to Tokyo's urban structure. The multicore urban structure concept has been advancing since around 1980, and is nearly completed for building space volume and transport hub functionality in Shinjuku's sub-center. A pressing issue for many years now, traffic congestion on the Hamasaki Bridge (part of the Shuto Expressway's Inner Circular Route) has been eliminated. This, and the smoothing of traffic on Sotobori-dori Street thanks to completion of Circular Route 2 stretching from Shinbashi to Toranomom, will make 2015 go down in the history of roads in Tokyo as the year that saw major declines in traffic congestions in Tokyo's city centre.

A significant point regarding the Circular Megalopolis Structure concept is that it does not follow the long and narrow Tokyo metropolitan administrative division spanning east to west. Instead, the concept focuses on development of the Kanto Plain's "One Metropolis Four Prefectures" as an extended metropolitan area, with a particular focus on the Ken-O Expressway.

From east to west, primary cities on the Ken-O Expressway route include Narita, Tsukuba, Kuki-Shiraoka, Oume, Yokota, Hachioji, Sagamihara, and Ebina. These cities all contribute important functionality to the metropolitan area.

Figure 11: From the Tokyo City Planning Council's September 2016 report "Tokyo's Urban Image for the 2040s and the Path to Achieving It"



According to Tokyo's "City View Tokyo 2013," the Tokyo metropolitan area (One Metropolis Three Prefectures, approximately 200 kilometers in diameter) surpasses the New York metropolitan area (approximately 300

kilometers in diameter) and London metropolitan area (approximately 160 kilometers in diameter) in terms of GDP.

Tokyo's strength when compared to London and New York lies in its ability to function remarkably well as an enormous, densely-packed urban area, featuring districts with a diverse range of distinctive features that mutually complement one another.

The Tokyo metropolitan area is able to function well due to its circular roads, 12 in total, continuously being planned and built. This includes eight circular roads, C1 to C8, within the Tokyo metro area, two Shuto Expressway circular roads which are the Inner Circular Route and Central Circular Route, and two roads that continue outside of the Tokyo metro area which are the Outer Circle (Tokyo Gaikan Expressway), and the Ken-O Expressway (Metropolitan Inter-City Expressway).

Tokyo's railway system features two circular lines within the metro area, which are the Yamanote Line and Oedo Line, but also includes two expansive circular lines called the Musashino Line and Nanbu Line (with a total length of approximately 130 kilometers). In recent years, the municipality along the Musashino Line has been known for its vibrancy.

Now that a summary of the Circular Megalopolis Structure has been provided above, let's get into the Area Integration Structure. Tokyo's long-term vision states: "in order to further increase our vitality as a city in spite of its decreasing population and aging society, we must establish a place where anyone from nearby regions can live comfortably and live active lifestyles." Goals factoring into this plan include regional characteristics, an assembly of functions for daily life support such as commerce, medicine, and welfare, networking between bases, barrier-free construction, and creation of a high-quality living environment.

The Circular Megalopolis Structure also adheres to this vision as an urban structure concept, but in this case, an expansion of distinctive qualities in each area of the city is viewed as more important.

When thinking of the concepts in this way, they could also be described as “Diverse Urban Communities within a Ring-Forming Megalopolis.” This is a simple and almost direct translation from Japanese. One can usually describe something using fewer words in Japanese than in English. In this case, however, it is somewhat simpler to describe the concepts in English. I wonder if it is correctly described.

The word “integration” as used in Tokyo’s long-term vision is a bit different than the term “compact city” being used by the Japanese government.

The meaning of “compact city” as put forth by the Japanese government is that, instead of living spread out from one another in an era of shrinking population, the population would be concentrated in a centralized, suburban city. An actual example of this can be found in Ehime Prefecture’s Matsuyama City. Its population has been increasing in recent years, in spite of the population decreasing in surrounding areas. This indicates that a lot of people are moving away from the surrounding areas to live in Matsuyama City. This is because the city offers a variety of important functions, such as employment, medicine, welfare, commerce, and higher education.

This sort of trend can be found on a national level. However, it might be a bit too early to refer to the Tokyo metro area, or Tokyo rather, as a compact city in Japan. If we could see 30 years into the future, it might be worthy of the title. It’s not a clear-cut issue.

Since transitioning into the 21st century, Japan, the U.S. and Europe have changed to a more comprehensive approach to urban planning. Terminology has changed from “urban planning” to “city creation” in Japan, from “urban

planning” to “comprehensive planning” in the United States, and from “land-use planning” to “spatial planning” in Europe.

In all cases, planning that focuses on a comprehensive list of items such as welfare, education, housing, environment, and economy has replaced the traditional philosophy of city creation alone in urban planning. An emphasis on consensus building in the decision process is another common feature. This could be described as the evolution of urban planning in an economic growth society into urban planning for a mature society.

(3) Changing the structure of the city center’s axis

The changing structure of Tokyo’s city center has become more obvious in recent years. A “City View Tokyo” report, issued in March 2016 by the Tokyo Metropolitan Government Bureau of Urban Development, highlights the accumulated conditions of total floor space in each Tokyo district, comparing data from 1991 to that of 2011.

In this case, “total floor space” refers to all floor space used for various purposes combined into one statistic. This includes floor space for business, commerce, housing, life support (government office, education and culture, public welfare and medical care), and other items (such as industry, warehouse/transport, lodging, sports, industry promotion, and supply processing).

According to this data, the transition of floor space from 1991 to 2011 for the city center axis (Otemachi, Marunouchi, Yurakucho, Nihonbashi, Yaesu) is 17,055 thousand m^2 \rightarrow 21,481 thousand m^2 , for the Akasaka-Takeshiba axis (Akasaka, Roppongi, Toranomon, Hamamatsucho, Takeshiba) it is 8,524 thousand m^2 \rightarrow 11,212 thousand m^2 , for the Tsukiji-Seaside axis (Tsukiji, Harumi, Toyosu, Ariake, Seaside) it is 4,122 thousand m^2 \rightarrow 12,304 thousand m^2 ,

and for the Shinjuku sub-center it is 5,184 thousand $m^2 \rightarrow 7,115$ thousand m^2 .

When looking at floor space volume, we have the Tokyo city center's axis, the Akasaka-Takeshiba axis linked to the Tsukiji-Seaside axis, and Shinjuku as a sub-center. These areas are packed to the brim with projects for 2020. A few significant examples include Tokiwabashi (floor space 680 thousand m^2), Yaesu 1-Chome (240 thousand m^2), Yaesu 2-Chome (316 thousand m^2), Marunouchi 3-Chome Tokyo Chamber of Commerce and Industry/ Tokyo Kaikan/ Fuji Building (172 thousand m^2), Otemachi 1-Chome (361 thousand m^2), Toranomon Block A/ Block B (221 thousand m^2), Toranomon Mori Trust (210 thousand m^2), Hotel Okura (180 thousand m^2), Akasaka 1-Chome (175 thousand m^2), Takeshiba (171 thousand m^2), and the Hamamatsucho World Trade Center Building (369 thousand m^2).

These projects alone exceed a total floor space of 3 million m^2 , which is roughly equivalent to the floor space of 20 Marunouchi Buildings. This series of projects is a continuation of the completion of the Marunouchi Building in 2002, and Roppongi Hills in 2003. Since then, there has been an unbroken continuation of projects in Tokyo's city center, which are forming a new city center axis, and rapidly enriching the city with new functions.

Some examples of project content include the Tokiwabashi project, which started out as redevelopment linked to a moat embankment at the Imperial Palace, but is linked to Nihonbashi through JR railway lines. The Yaesu 1-Chome and 2-Chome project was a gathering of small sites, to create a town that is fitting of the Tokyo Station Entrance, which is a base for the National Shinkansen Network. It also includes bus terminal installation to quickly improve functionality of Tokyo Station's Yaesu Entrance. The Marunouchi 3-Chome project is linked to an international forum, enriching Yurakucho's function for international conferences, and to improve the pedestrian network

for all subway lines at Tokyo Station and near the Imperial Palace. The Otemachi-1-Chome project improves continuity between the Palace Hotel, Hotoria, and surrounding buildings such as the Keidanren Building.

The Toranomom Block A/ Block B project completes the functionality of Toranomom Hills, and makes it more convenient to use public transport by adding a pedestrian network to the Ginza Line's Toranomom Station and the new Hibiya Line Station. The creation of a bus terminal encourages use of public transport services from Haneda Airport and the Seaside sub-center. Projects involving Toranomom Mori Trust, Hotel Okura, and Akasaka 1-Chome will quickly improve the convenience of a pedestrian network passing all the way through Akasaka and Toranomom. The image of this once-vacant lot will change significantly among pedestrians.

Traditionally, Nagatacho is known for politics, Kasumigaseki for government, Marunouchi for large corporate HQ buildings, Otemachi for finance, Nihonbashi for commerce, and Akasaka/ Roppongi for foreign capital. The image of Toranomom among the average person is not so concrete, but thanks to a great deal of redevelopment taking place throughout that area, it should soon form its own distinctive image.

These projects, combined with redevelopment projects along the C2 from Shinbashi through Shiodome to Toranomom, will form continuity with Takeshiba and Hamamatsucho (a pedestrian's deck stretching for quite a long distance will be built there). This in turn will form a new axis of cities in the city center made up of Akasaka, Toranomom, Shinbashi, Shiodome, Takeshiba, and Hamamatsucho. The scope of Tokyo's city center is certain to change in the near future. By referring to the Area Integration Structure as a "compact city" concept, perhaps the degree of integration within the city center will increase even more. For the last several years, the area from Shinagawa Station to

Seaside has been in the spotlight, but will this phenomenon continue into the future? If so, the scope of Tokyo's metro area will expand to the south, which may be considered a step in the opposite direction of the Area Integration Structure concept.

When thinking about how important the “transport node” element is to Tokyo's multicore urban structure concept, South Tokyo has a promising future.

On the other hand, the fact that transport nodes within each sub-center are simply nodes, and have never grown (building floor space etc. did not significantly accumulate), overall accumulation may not amount to much in the near future.

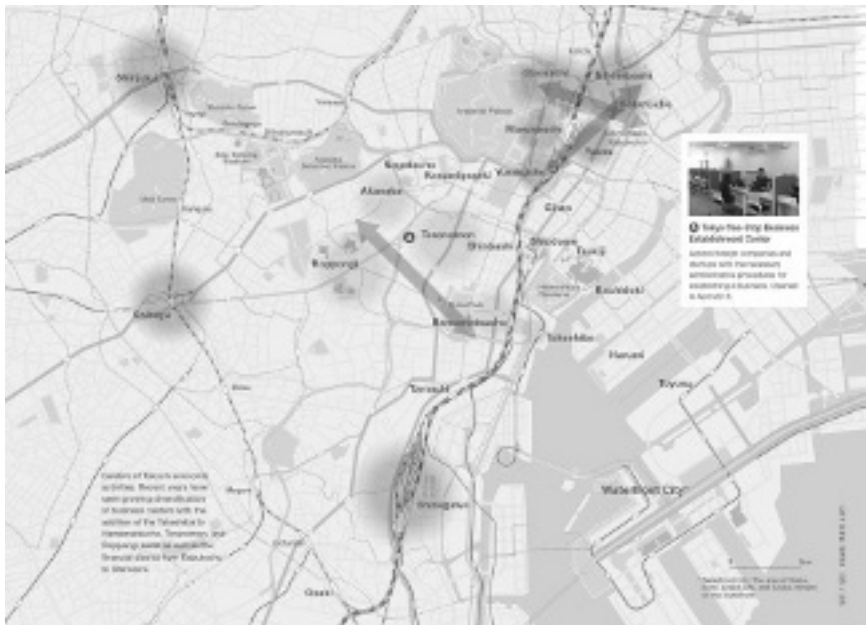
Areas such as Kasumigaseki, Nagatacho, Marunouchi/ Otemachi, Akasaka/ Roppongi, and Nihonbashi have their own distinctive characteristics, with central management functions in Japanese politics, government, and economics, but the question remains whether or not the area south of Shinagawa Station can develop a function that rivals them in the near future. This is something worth thinking about carefully. When discussing urban structure, it is best not to be swayed by emotion.

The meaning of “central management function” in politics, government, and economy can be explained with Shibuya as an example. Although it is not in the city center, it has an overwhelming cultural drawing power, especially among the youth. When it comes to economic strength, we think of global cities such as Tokyo, New York, and London, but just as the cultural drawing power of Paris cannot be ignored, Shibuya can be considered a sub-center from a cultural perspective, although it is not literally in the sub-center or city center, and does not have a lot of building floor space.

Quantitative expansion has significance, in that Tokyo's city center can

evolve as an activity base for global intellectual thought through continuous development. This will enrich the city center’s functionality through overall development rather than a “here and there” approach. With a focus on new construction and renovation of sports and cultural facilities in Tokyo’s city center and coastal area, the urban structure of those areas will change significantly, and be enriched for it.

Figure 12: The city center’ s urban structure (from “City View Tokyo” 2016)



(4) Qualitative enrichment and quantitative expansion for city center integration

If quantitative expansion of building floor space is carried too far, it will ruin the supply-demand balance, and could even interrupt city gentrification

(qualitative enrichment) based on market principles. Tokyo's current city center policy has accelerated floor space expansion throughout the city center via floor area ratio deregulation. This is an attempt of qualitative enrichment of functionality for Tokyo's city center, but eventually it will have to be corrected.

How does housing factor in to the building floor space supply-demand balance? For a long time now, we've fought for a housing policy to expand the average living floor space per person. According to "special ward statistics" discussed at a special ward conference, floor space per person measured in Japanese "tatami" mats for 2013 was at 12 mats (about 3.3 m² per mat), which had somewhat expanded since the same statistics were measured in 2003 at only 10 mats per person.

However, when looking at the change in average area for condominium apartments according to the Ministry of Land, Infrastructure, Transport, and Tourism, during a period of decrease in land prices and building costs, total area tended to rise. But since prices started rising, there has been a general decrease in average area. So then, even with newly-constructed condominium apartments, living floor space per person may not necessarily show an increase.

In recent years, the diversification of apartments in Tokyo has stood out. Ceilings are built higher, security is strengthened, gyms are installed, the building's superintendent offers more services, etc. for a boom in apartments offering luxuries on par with a hotel. Apartments for active seniors feature large public baths, restaurants, medical clinics, etc. Some even provide day services, home-visit nursing, short-term daily care, clinics, and other services. We have reached an era of apartments offering multiple in-home services including housing for the aged, group homes, restaurants, and food preparation services to meet a diverse range of needs.

Urban policy in both London and New York calls for an additional tens of

thousands of homes every year, and even in Paris, housing construction plans are actively moving forward. But this is not the case in Tokyo, a city dealing with many qualitative issues, such as the implementation of handicap facilities, and renovation of dilapidated apartment housing.

A Floor Space Surplus Theory was proposed in 2003 during the City Revitalization Enactment. Although the theory was incorrect, we are always dealing directly with urban functionality upgrades and building floor space supply and demand problems. In 2003, total floor space with areas such as Roppongi Hills completed in the city center had exceeded 2 million m². However, the large buildings estimated for completion in 2016 (some with tentative names, and estimated floor space) include JR Shinjuku at 111 thousand m², Roppongi 3-Chome East at 202 thousand m², Sumifu Shinjuku Garden Tower at 180 thousand m², Otemachi Financial City Grand Cube at 194 thousand m², Tokyo Garden Terrace Kioicho at 227 thousand m², and Kyobashi Edogrand at 114 thousand m². This totals about half the floor space of 2003.

When thinking about the cause of floor supply and demand fluctuation in Tokyo, an increase in demand is often the reason as seen below. (Symbols ◎ and ○ represent a projected increase, while the △ represents projected decrease)

- Foreigners (tourism, business, immigration, study abroad)
- Relaxing of economic and financial regulations
- Corporate tax reductions
- TPP (increase of import/export business)
- Strengthening of global business profit transfer regulations
- ◎ City function upgrades (not necessarily limited to dilapidated buildings.

Upgrades include computerization, increase in services, commercialization, lodging and housing functional improvements)

◎ Further advancement of urbanization (throughout Japan)

◎ Further enrichment of transport networks (Shinkansen Network, Linear Chuo Shinkansen Line, Haneda Airport)

△ Movement of government departments and agencies

△ Global economic stagnation

Also, the floor area ratio of hotel sites will increase up to 1.5 times the current floor area ratio for a 300% maximum upper limit. Hotels in the near future will experience a fixed increase. For the first time in post-war Japan, “zero growth in residential land” was declared in 2015 for national land planning, making a change in land usage policies quite important. If the vacant lots to soon appear in Tokyo’s city center were once building floor space, new building floor space for re-occupancy by tenants and occupants would be accepted, but for vacant land that was once used for public facilities, various types of office buildings and apartments will not be accepted for construction there. Instead, I believe a city policy regarding these lots will be demanded so that usage is limited to facilities specializing in sports, fashion, art, music, industrial events, and various forms of entertainment.

In closing

In this paper, I have organized the main points regarding the current state of preparations for the Tokyo 2020 Olympics, only four years away. The central focus included urban structure issues such as facility construction and transportation, as well as Tokyo’s future image as a post-Olympic city, but there are many other issues as well. In December 2015, the Tokyo government announced “Towards 2020 – Building the Legacy” but its content will only begin to fully take shape in the coming days.

Expenses for holding the Olympic Games at Tokyo’s National Stadium

initially totaled 734 billion yen with facility expenses included. Tokyo had 387 billion yen in funds available, and the Japanese Olympic Committee estimated approximately 400 billion yen in revenue from sponsors.

However, Tokyo has already determined that 224.1 billion yen will be required to build new sports facilities and renovate existing facilities. The city will be responsible for partial costs to build the new National Stadium at roughly 400 billion yen. Maintenance costs for temporary sports facilities were initially estimated at 72.3 billion yen during Tokyo's bid to host the Olympics, but due to a steep rise in construction costs in recent years, some estimates claim roughly 300 billion yen will be needed, with a possible share of costs with the Olympic Committee to be estimated in the near future. With a new governor elected, required expenses must be clarified immediately to gain understanding from the citizens of Tokyo.

As of April 2016, the Tokyo Organising Committee of the Olympic and Paralympic Game secretariat organization is headed by the Secretary-General (from the Ministry of Finance), with three Vice-Secretary-Generals (from MEXT, Tokyo Metropolitan, and the private sector), as well as a Chief Security Officer (from the National Police Agency), Sports Director (professional athlete), and a spokesperson (from the Ministry of Foreign Affairs) among many others, for a temporary staff totaling 694 people and 11 divisions, from the national, municipal, and private sectors, as well as sports organizations.

Tokyo has established a reputation as the world's safest large city. But with the 2020 Olympic and Paralympic Games coming to town, people from all over the world will gather there. Certain people attending will be targets of terrorism, and terrorists will have an opportunity to blend in with tourists to attack by stealth. Our ability to prevent terror, and to maintain our reputation as the world's safest large city, is now at stake. An increase in expenses is

projected for this area as well. The Tokyo 2020 Olympics opening ceremony is to be held on July 24, with the women's marathon on August 2, and the men's marathon and closing ceremony on August 9, which is the hottest time of year. We must utilize humanity's intellect in concert with modern science to counter such hot weather for athletes and spectators alike.

For international air travel, Tokyo uses Narita and Haneda airports. In July 2016, the national government and local municipalities agreed to change Haneda Airport's departure and arrival routes to fly over the city center. This will change Haneda's current annual departure/arrival frame of roughly 450 thousand times to 490 thousand times. The increase will primarily be due to usage by international lines, but along with the projected increase in foreign travelers, and high demand for flights to Haneda Airport from domestic airports, discussions may be in the works to increase the number of runways, which currently stands at four. With the Shuto Expressway's Yamate Tunnel completed in 2015, people are able to travel between the Shinjuku sub-center and Haneda Airport by bus or taxi in 25 to 30 minutes. This increased convenience will lead to further improvements in functionality for Haneda Airport.

There are many issues to deal with in limited time, but for the next four years a great deal of discussion and preparation will take place regarding society from the Olympics and beyond in Tokyo, and Japan in general. This is the key to holding a successful Tokyo 2020 Olympic Games.

Multipurpose Cooperatives As a Sustainable Tool In Reducing Illiteracy: A Theoretical Approach

Philip Sommer

*Institute for Sociology, University of Duisburg-Essen, Duisburg,
Germany*

Rosario Laratta

*Graduate Schools of Governance Studies and Global Governance,
Meiji University, Japan*

Abstract

This paper tries to develop a new model to reduce illiteracy. Combining the traits of cooperatives and the Asset-Based-Community-Development approach allows the creation of cooperatives in which its members make better use of their assets. This allows the cooperatives to widen their spectrum of responsibilities and become ‘multipurpose organizations’ which facilitate possibilities of self-education. The objective of this paper is to provide a theoretical description of how a multipurpose cooperative can be created with the help of the Asset-Based-Community-Development approach and to depict its opportunities and challenges. This paper ends with a discussion of potential issues that may arise if this model is implemented and gives further research suggestions.

Keywords: illiteracy; cooperative; asset-based-community-development; multipurpose cooperative; development

INTRODUCTION

In 2015 the world literacy rate was 85% for adults and 91% for children, which means that until today, there are approximately 757 million adults and 115 million children in the world that are not able to read and write (UNESCO 2015). The youth illiteracy is decreasing, the UNESCO report (2015) argues that it is because of better access to schools. However, adult illiteracy is much harder to fight, since the adults are not able to go back to a regular school and are working in order to provide for themselves and their family. Nonetheless, there are NGO's and institutions, such as "Project literacy"¹⁾ or "Code"²⁾, which try to fight illiteracy. However, these are working as service providers for clients. These services can only be provided if enough financial resources are available and therefore are not able to continue their services if the funding stops. In order to avoid the possibilities of an end of service provisions it is important to create sustainable process for reducing illiteracy. This sustainable process is not possible by building more educational facilities or by training more teachers, because the building and maintenance of facilities and the training of personnel depend on outside funding, but by engaging the community into a process in which the community itself will be responsible for their educational development. The development of such a sustainable process is the task of the model which is presented in this paper.

This paper will start with providing current literacy rates and theoretical frameworks for cooperatives and Asset-Based-Community-Development. Using those frameworks and definitions, the methodological part will explain in detail

1) See <http://www.projectliteracy.org.za/>

2) See <http://www.codecan.org/>

how a multipurpose cooperative, based on ABCD, can be created and how this model could reduce the illiteracy in a sustainable way. The discussion will provide some of the challenges that need to be kept in mind. The limitations, further research questions and the possible implications are discussed as well.

THEORETICAL FRAMEWORK

General Assessment of Literacy Rates

Whereas Western European countries and America³⁾ have a literacy rate of almost 100%, more than half of the global illiterate population is located in West and South Asia (51%). One quarter of the global illiterate population is located in South-Saharan Africa, another 12% can be found in East Asia (without Japan) and the Pacific. The Arabian countries have an illiteracy rate of 7%, another 4% live in Latin America and the Caribbean. The remaining one percent makes up the combined illiteracy rate for the unspecified regions and countries. In contrast to that, Afghanistan, Burkina Faso, Sierra Leone, South Sudan and ten other countries have an illiterate population of more than 50% (UNESCO 2015: 2). One important dimension that has to be considered when analyzing the data is gender, because the literacy rate is not evenly distributed between men and women. In Arabian and Sub-Saharan countries there are 16% more women illiterate than men, in South and West Asia the difference is with 19% even higher. Every other region has a much smaller difference between genders, the range is about 1% - 4%. Although the difference within children is much lower, the same regions that have a high difference between adults also have a much higher difference in the illiteracy rate between boys and girls. The

3) Most countries in Western Europe and America do not survey illiteracy rates anymore, but are assessing the quality of literacy in their states. (UNESCO 2015)

highest difference of 11% is in the Sub-Saharan countries, followed by South and West Asia with 8%. In Arabian countries, there are 5% more girls illiterate than boys. Every other region has almost no disparity between genders (UNESCO 2015: 3). Furthermore, it is important to consider the differences between an urban or rural area. People that live in an urban area are statistically more likely to be literate than people that live in rural areas (UNESCO 2006: 175).

Cooperatives

A cooperative is defined as “an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly owned and democratically controlled enterprise.” (Roelands et al. 2014: 16) Cooperatives exist for various purposes all over the world, such as farmers' cooperatives (Huang et al. 2016), village and land shareholding cooperatives (Zhu & Guo 2015) in China, financial cooperatives in Senegal (Périlleux & Szafarz 2015), social cooperatives focusing on the integration of the mentally ill into the labor market in Italy (Laratta 2016). There are many more cooperatives around the world, trying to improve different conditions and situations of their members. However, they are most often targeting one specific problem, e.g. agricultural small-scale production in large markets (Huang et al. 2015). A multipurpose cooperative applies the benefits of the cooperative to several purposes at once. However, there has been very little research about multipurpose cooperatives (e. g. Feinerman & Falkovitz 1991; Ladipo 1981). The multipurpose cooperatives usually set goals that are complementary to each other, such as a producer - user cooperatives or cooperatives that focuses on several aspects related to farming (Feinerman & Falkovitz 1991; Ladipo 1981). This does not necessarily have to be the limit of a multipurpose cooperative. Considering the theoretical starting point, it is

possible to widen the spectrum of a multipurpose cooperative and include further specifications that might not be seen as a complementary trait, yet allows a cooperative to further increase its communities' development and create a higher sustainability and efficiency. It is reasonable to try to implement the various traits in a cooperative by creating multipurpose cooperatives that have a broad spectrum of capabilities and responsibilities.

Asset-Based-Community-Development

There is the famous saying “Give the man a fish and tomorrow he will be hungry again. Teach him how to fish and he will never be hungry again”⁴⁾ that accurately describes the common need-based practice by NGO's, local governments or any other institution that try to improve the situations in a struggling community. Instead of improving the conditions in a way that would result in *sustainable* improvements, most of the service providers are just taking care of specific needs. This causes the community to believe that they are unable to solve the problems by themselves and that they are depending on the service providers to take care of them (Kretzman & Mcknight 1993).

However, Asset-Based-Community-Development (ABCD) is a method to use the communities' individual assets in order to create sustainable development in terms of human, social and economic capital (Ssewamala et al. 2010). This includes individual abilities and assets of the community members, the assets of local associations and institutional assets. The first step is to map the particular skills of the members of the communities. A general assessment

4) It is impossible to say where this quote originates from. Some sources indicate the Spanish philosopher Maimonides, whereas other say it comes from Confucius. For that reason, a source for this quote will not be listed in the references.

of assets and skills are important, because “[m]any people have skills learned outside of the workplace and these skills are often valuable to neighbors, community members and employers. They can also be the basis for starting a new business.” (Kretzman & McKnight 2003) After the mapping of the individual assets the mapping the assets of local associations. The informal and formal local associations within communities often possess a high social capital and are an integral part of communal life. The third aspect of mapping the assets of communities are institutional assets. Institutional assets are typically the local government, NGO's, universities and other educational facilities, financial institutions etc. ABCD furthermore requires that the different individuals, associations and institutions work together in order to create sustainable development in the communities (Ssewamala et al. 2011). Mapping the assets allows the communities to use them to create development by themselves without being a client anymore.

Both practices, the creation of cooperatives and the application of ABCD are set out to improve the life of community members. However, research showed that there has been no attempt of trying to apply the ABCD approach to create a multipurpose cooperative. This is a possibility that needs to be explored, because this should improve the efficiency of cooperatives respectively and allows further purposes such as reducing illiteracy. The next chapter will show how a multipurpose cooperative can be created with the help of the ABCD approach in order to not only improve the communities' life quality, but also to reduce illiteracy.

METHODOLOGY

After establishing the necessary theoretical framework of a multipurpose cooperative created through ABCD, the next part will focus on how the

multipurpose cooperative, which not only helps to sustain the benefits of a cooperative but also reduces illiteracy, can be implemented. However, since the combination of the two phenomena, ABCD and cooperatives, has yet to be applied, only a theoretical model is described without the possibility of basing it on hard data.

The starting point of establishing a multipurpose cooperative is the ABCD approach. Making a list out of every skill and asset each member of the community has, allows the researcher to intelligently connect people with compatible skills in order to create the most effective multipurpose cooperative. Interviews with members of the community will not only show, which residents are literate and which are not, but might also be a way to uncover the necessary motivation for them to want to learn how to read and write. This is important in order to reduce illiteracy significantly, because the circumstances, whether or not this person knows people who are literate, affect their motivations and therefore the chance of success.

“It is therefore important to distinguish between two types of illiterate persons when assessing the distribution of illiteracy: a proximate illiterate, an illiterate that lives in a household with at least one literate member [...] and an isolated illiterate, an illiterate person whose household has no literate members.” (Baku & Foster 1998: 1734)

This is essential in establishing the multipurpose cooperatives for two reasons: First, although creating a cooperative is always beneficial for its members, the purpose of creating a multipurpose cooperative is to additionally implement educational trait next to its usual purposes. This can best be achieved when there are already literate members within the cooperative,

because a multipurpose cooperative which is created solely with isolated illiterates is counterproductive in its educational dimension. Second, proximate illiterates might be harder to motivate into becoming literates, because of their possibility of making use of their literate household member(s). It is also an effective tool to find out the assets of illiterate individuals, which they could use to help their cooperative. The local associations are important, because the members of informal and formal groups are already acquainted with each other, therefore it might be easier to establish a functioning educational relationship among them. Furthermore, there are quite often more neighborhood associations than the locals realize and the chairpersons identified (in McKnight's study in 2015) that people join these associations, because they want to learn. If people join these associations because they want to learn about a specific topic, it would not be too far stretched to explore the possibility of neighborhood associations expanding their educational purpose and provide support in fighting illiteracy since the creation of multipurpose cooperatives does not exclude making use of assets of other local groups. The third aspect of mapping the assets of communities are institutional assets. Mapping the access to those institutions is of utmost importance, because those institutions generally have a high amount of financial and material resources (Pan et al. 2005). In order to achieve the goal of reducing illiteracy, it is necessary to combine social, educational and economic traits into a multipurpose cooperative. Creating a multipurpose cooperative not only makes it possible to share the work and profits, but also the benefits of communal social services. Through the mapping of individual assets the members of the community are now able to get together with other members and profit profoundly from each other, because the list of individual assets can be used to create complementing groups to improve efficiency. To give an example: By including a person that is an

unemployed and illiterate, but perhaps has some experience with taking care of people, into a multipurpose cooperative, this person can take care of the children. The children are now taken care of, which means that the parents of the children have more time to work, thus generating a higher income. On the other hand, the children are going to school and are able to teach the illiterate. When the illiterate now becomes literate he might be able to teach other children to write and read, therefore repeating the circle or is now able to educate themselves in a way that he will contribute in generating an income for the cooperative. This example might be ideological, but it demonstrates ways how a sustainable process of multipurpose cooperatives can be created that will improve not only the life of the illiterate individual, but also that of the cooperative or community. This sustainable process can be implemented in two ways:

Figure 1. Simulations of creating a sustainable process



Simulation 1 describes a process of an original literate source $X^{5)}$ that

5) If possible X should be a literate member of the community. This would make teaching by an institution or NGO unnecessary, thus saving resources.

teaches the Locals A. X can be either a NGO, local teacher, local resident or any other person/institution that is literate and able to teach. As soon as Locals A are to be seen as literate, the Locals A have the task to teach other members, the Locals B, of their multipurpose cooperative or community. Then Locals B have to teach Locals C and so on. This is beneficial in two ways: first, to completely internalize writing and reading takes a long time of practice. Therefore, if Locals A are now becoming the teachers of Locals B and the Locals B become the teachers of Locals C, they are once again required to write and read and thus continue to practice. Second, if an NGO, local institution or government are taking the role X, this process will minimize their resources. Instead of teaching constantly at the same place, the institution can move on to other projects, because first Locals A are taking their roles, then Locals B and so on. In addition to that, the application of this way would be more suitable for cooperatives in rural areas. Depending on the vastness of the area, it might be necessary for people to go long distances in order to cooperate with each other. There is another possibility on how literacy can be spread within communities. As Simulation 2 shows, there is also an educational source X that teaches Locals A, but unlike in Simulation 1, the Locals A become a constant. This means that they are becoming teachers in a way that is more similar of the actual profession of a teacher. After achieving literacy, the Locals A now start to teach Locals B, then Locals C and so on. Simulation 2 is more suitable in urban areas, because a higher population density allow the creation of classes, thus creating a way to reduce illiteracy in higher proportions. Furthermore, being in an urban area makes it more likely to find a location within the communities that are suitable for teaching a class of illiterate. Although Simulation 2 seems similar to a common school, it is still important that the Locals A are integrated into a multipurpose cooperative, because, considering the much higher number of

illiterate adults, it is not a government-supported educational facility, but a social project. Therefore, the Locals A are still in need of support by their cooperative. Another reason why the Locals A in Simulation 2 have to be embedded into the cooperative is, that the illiterates are most likely not able to support or compensate the teaching Locals A financially, since they most likely were not able to pay for education in the first place. In connection to that, improving the community through multipurpose cooperatives, especially the very poor communities, will require funding in order to start the process and provide necessary resources, which the population is not able to finance by themselves.

DISCUSSION

The usage of ABCD tools allows an adequate assessment of the communal and individual assets, which then can be used to form intelligent multipurpose cooperatives. Two simulations were constructed to show how an application could reduce illiteracy in a sustainable process. The expansion of the purposes of cooperatives could lead to the formation of either constant (Simulation 1) or turning (Simulation 2) groups which teach their communities by themselves, without the assistance of foreign organizations. This should allow the communities to improve their economic and social life drastically, because it takes the communities away from being clients that rely on services and instead encourages active participation. It further strengthens the communal bonds and creates a consciousness of empowerment to improve their life by themselves. However, there are several challenges that need to be kept in mind. The first (and probably the most important) is gender egalitarianism. As previously mentioned, there are 19% more women in South and West Asia illiterate than men and in Arabian and Sub-Saharan countries 16% more women are illiterate

than men. This indicates in the very least that boys are more likely to receive an education, but it further indicates that in these cultures women seem to be affected by gender inequalities. But for the sake of this discussion, I will discuss the higher number of illiterate women as a result of gender inequalities. If the higher illiteracy rate in women are indeed the consequence of gender inequalities, then reducing the illiteracy in women would be one step towards a more egalitarian societal system. At the same time this rises the question whether the educational purpose of the multipurpose cooperatives would reach the women. I can imagine cultures in which educated women are not wanted by men in fear of losing their superior status. After all, education is often assumed to be a key factor in empowering women (Malhotra & Mather 1997). Another challenge that might reveal itself when creating a cooperative is the different cultural backgrounds of different people. Although specific persons might be a beneficial addition for the community or cooperative, discrimination on the base of ethnicity, religion, or being born into different clans might occur. This can lead to a refusal of working together and thus, leading to a less efficient environment.

These are only two potential challenges that might interfere with a creation of an effective multipurpose cooperative which reduces illiteracy and improves the communities. In there lies the fundamental limitation of this study. It is a theoretical model that uses a combination of two approaches ABCD and cooperatives. Therefore, an actual implementation of this model is required in order to determine the effectiveness of such multipurpose cooperatives in terms of reducing illiteracy and improvements of communal life. Furthermore, a comparison between a multipurpose cooperative that has been based on ABCD and a multipurpose cooperative that has not been exposed to the methods of ABCD should give insights on how much more sustainability and effectiveness

is possible if the members of the cooperative are fully aware of their assets and the assets of the community. Nonetheless, despite this being a theoretical concept, the impacts will be significant. Not only does this model allow a higher efficiency and sustainability for already existing cooperatives by expanding their existing purposes, but I also predict that this model will reduce illiteracy faster and more efficient than any other approach before, because the communities will take care of their own education instead of being dependent on institutional or educational facilities.

REFERENCES

- Basu, K. & J.E. Foster, 1998: On Measuring Literacy. *The Economic Journal* Vol. 108, No. 451: 1733-1749.
- Feinerman, E. & M.S. Falkovitz, 1991: An Agricultural Multipurpose Service Cooperative: Pareto Optimality, Price-Tax Solution, and Stability. *Journal of Comparative Economics* 15: 95-114.
- Huang, Z., B.Wu, Xu. Xu & Q. Liang, 2016: Situation features and governance structure of farmer cooperatives in China: Does initial situation matter?. *The Social Science Journal* 53: 100-110.
- Kretzman, J.P. & J.L. McKnight, 1993: *Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*. Evanston, IL: Institute for Policy Research: 1-11.
Address: <http://www.abcdinstitute.org/docs/abcd/GreenBookIntro.pdf>
Accessed: 02.07.2016
- Kretzman, J.P. & J.L. McKnight, 2003: *Introduction to Asset-Mapping*.
Address: <http://www.abcdinstitute.org/docs/abcd/IntroAssetMapping.pdf>
Accessed: 09.07.2016
- Lapido, P., 1981: *Developing women's cooperatives: an experiment in rural*

- Nigeria. *Journal of Development Studies* Vol. 17: 123-136.
- Laratta, R., 2016: An Interface Between Mental Health Systems and the Community: Italian Social Cooperatives. *Journal of Policy Practice* 15: 102-115.
- Malhotra, A. & M. Mather, 1997: Do Schooling and Work Empower Women in Developing Countries? Gender and Domestic Decisions in Sri Lanka. *Sociological Forum* Vol. 12, No. 4: 599-630.
- McKnight, J.L., 2015: *The Educating Neighborhood*.
Address:[http://www.abcdinstitute.org/docs/The%20Educating%20Neighborhood\(1\).pdf](http://www.abcdinstitute.org/docs/The%20Educating%20Neighborhood(1).pdf)
Accessed: 02.07.2016
- Périlleux, A. & A. Szafarz, 2015: Women Leaders and Social Performance: Evidence from Financial Cooperatives in Senegal. *World Development* Vol. 74: 437-452.
- Roelands, B., E. Hyungsik & E. Terrassi, 2014: *Cooperatives and Employment: a Global Report*.
Address:http://ica.coop/sites/default/files/media_items/cooperatives_and_employment_a_global_report_en__web_21-10_1pag.pdf
Accessed: 07.07.2016
- Ssewamala, F.M., E. Sperber, J.M. Zimmerman & L. Karimli, 2010: The potential of asset-based development strategies for poverty alleviation in Sub-Saharan Africa. *International Journal of Social Welfare* 19: 433-443.
- Ssewamala, F.M., J.S. Wang, L. Karimli & P. Nabunya, 2011: Strengthening Universal Primary Education in Uganda: The potential role of an asset-based development policy. *International Journal of Educational Development* 31: 472-477.
- UNESCO, 2006: *EFA Global Monitoring Report: Education for all. Literacy for Life*.

Address: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/gmr06-en.pdf>

Accessed: 04.07.2016

UNESCO, 2015: Adult and Youth Illiteracy. UIS Fact Sheet.

Address: <http://www.uis.unesco.org/literacy/Documents/fs32-2015-literacy.pdf>

Accessed: 02.07.2016

Zhu, J. & Y. Guo, 2015: Rural development led by autonomous village land cooperatives: Its impact on sustainable China's urbanisation in high-density regions. *Urban Studies* Vol. 52, No. 8: 1395-1413.

Inclusive Economic Growth: Comparing Achievements of Russia, Central Asia and Caucasus

Elena Shadrina

Meiji University Graduate School of Governance Studies

Abstract

Economic growth is essential for a nation to enjoy a higher level of economic development. It is, however, not certain that every member of a society with a growing economy is guaranteed a proportionally increasing share of that enlarging national income. Rising dissatisfaction across the globe with the equity of the results of economic growth has led to a more pronounced attention of macroeconomic planners and academia to the theme of the inclusiveness of economic growth. In the course of market reforms and structural transformations, the post-Soviet economies experienced an impressive economic growth and tremendous improvements in their populations' living standards. On the other hand, increased inequality has become one of the most notorious features of their economic development. The article focuses on Russia, Central Asia and Caucasus, RCAC. In the opening sections, the conceptual and analytical frameworks are clarified. An examination of growth and development data is then presented in a comparative manner. The article demonstrates that RCAC have been pursuing diverse growth patterns and accomplished divergent developmental outcomes.

Key words: inclusive economic growth, Russia, post-Soviet economies

Introduction

Concept of Inclusive Economic Growth

Scope of Study: RCAC

Data and Method

Economic Growth in RCAC

Inclusiveness of Economic Growth in RCAC

Discussion

Conclusion

Introduction

Nations vary greatly by the speed of their economic growth (EG), equally so they do by the level of their economic development (ED). Economic history witnesses that EG is a necessary but not sufficient condition for ED of a country. Indeed, a nation can see rapid economic growth accompanied by a notable progress as regards the level of its economic development (Stiglitz 1996, Charles et al. 2011), but the examples of the countries encountering modest economic development despite their economies' expansion are not rare as well (Pritchett 1997, Bourguignon & Morrison 2002, Van Zanden et al. 2004, Sala-i-Martin 2006). Multiple phenomena in the realm of EG and ED have been traditionally attracting scholarly interest and generating original research inquires for better understanding of the determinants of growth and development and the relationship between the two (Sachs & Warner 1995ab, 1997, 2001, Bloom & Sachs 1998, Gallup et al. 1999, Acemoglu et al. 2001, Bloom & Canning 2003, Bloom et al. 2004, Rodrick et al. 2004, Putterman & Weil 2010, Alesina et al. 2011, Acemoglu & Robinson 2012, Seider 2014, Spruk 2016).

Recent studies have been focusing on the problem of quality of economic growth - whether every ordinary citizen of a country has an equal opportunity to enjoy various fruits of economic growth, be that better education, healthcare, more fulfilling job, active participation in governance and so on (WB 2009, Samans et al. 2015).

Largely, economic growth determinants can be grouped into two categories. The demand-side inspired research addresses such components of GDP (Y), as consumption (C), investments (I), government expenditures (G) and net exports (NX). In that, dependent on output consumption cannot be seen as an autonomous parameter; other metrics, following the Keynesian model, are regarded as the determinants of economic growth. The second approach focuses on the supply-side determinants, which can be described by the macroeconomic production function. In the classical Solow model (1956), the most common production function takes the form: $Y = F(K, AL)$, where A denotes the technology, K - the physical capital and L - the labour. Mankiw, Romer & Weil (1992) extended this model to include the human capital, H: $Y = F(K, H, AL)$. Introduced in the demand-side and supply-side approaches variables can be further disaggregated to depict various types of investments, government spending or capital (Nonneman & Vanhoudt 1996). For their ability of immediate transformation into the outputs, these factor inputs can be seen as direct determinants of economic growth; traditional theoretical models of economic growth centre on these determinants. However, contemporary theoretical advances supported by empirical evidence confirm that EG and ED are not necessarily defined by the direct parameters exclusively. There is a growing body of research and policymaking-concerned inquiries paying significant attention to what can be called deep determinants of EG and ED (Rapacki & Próchniak 2009, Klasen 2010, Khan 2012, ADB 2014, Gill et al. 2014,

Samans et al. 2015, Djankov & Hauck 2016, WEF 2016). Being rather difficult to quantify, these indirect determinants are seen as increasingly important factors of EG and ED. Normally, they are captured and formalised in econometric models with the help of conceptual constructions of new institutional economics (NIE) (North 1989, 1990, 1995, Coase 1991, 1998, Williamson 2000, Ostrom 2005) and new comparative economics (NCE) (Djankov et al. 2003).

In its most general view, the production function of the institutions-augmented Solow model can be presented as $Y = F(K, H, AL, Q)$, where Q denotes the institutional environment (Prochniak 2013). The established in contemporary research view is that the divergence in the speed of EG and the quality of ED can be explained by the differences in institutions (Rodrik et al. 2004, Glaeser et al. 2004, Acemoglu et al. 2005, Prochniak 2013). There are two principal strands in research on the growth/development-institutions nexus; one advocates the idea that initially better institutions generate better outcomes in EG and ED, while another proposes that certain initial success in EG and ED is the premise for better institutions to appear, and once this is the case, the latter reinforce the former even further. Theoretical and empirical studies about the relationship between institutions and EG and ED employ predominantly qualitative metrics of institutions. The multidimensional nature of the institutional environment is captured with the help of indicators related with the level of economic freedom, democracy, political stability, political freedom, trust and so on (Prochniak 2013, Djankov & Hauck 2016, Spruk 2016). Wu & Davis (1999) and Pitlik (2002) found that economic freedom generally stimulates GDP growth, while de Haan & Siermann (1998) and Sturm, Leertouwer & de Haan (2002) showed that this relationship is not strict. Leblang (1997) demonstrated that the initial level of democracy positively affects GDP growth, while Barro & Sala-i-Martin (2003) and Plumper & Martin

(2003) concluded that the relationship is not linear and a moderate rather than advanced level of democracy appears to be more important for economic growth. Assessing the impacts of political freedom and the rule-of-law, Barro (1996) indicated their non-linear relationship with growth: extending political rights stimulates economic growth but after a certain level of democracy is achieved, further extension of political rights was found to have negative impact on growth. According to Rivera-Batiz (2002), quality of governance positively and significantly affects the economic growth. To summarise, studies about the impact of various concrete dimensions of institutional environment on EG and ED produce diverse results: the relationship is not necessarily firm and linear. Besides, it is not only the level of achieved political and economic freedom or democracy, but the direction and the speed of changes in this regard that matter for EG and ED.

Conceptual framework of this study is underpinned by the notion that economic development depends on economic growth; and the institutional environment, in turn, defines the quality of the latter. To elucidate, economic development, measured in per capita terms GDP per capita, for instance, while reflects the average distribution of income in an economy, unavoidably masks the differences across the nation. In that, the per capita metric may suggest that a nation as a whole is prospering, but a glance at the equality of wealth distribution may reveal that economic growth is accompanied by a widening gap in income: a certain share of population may indeed enjoy significant improvement in the level of income (and associated with that various freedoms in Sen's capabilities approach interpretation of such), while some share may face relatively small, no improvement or even a decline in their wellbeing.

The article concerns to reflect on 25-year growth and development experience of a group of post-Soviet economies and provide some preliminary

analytical observations about the inclusiveness of their economic growth. The next section elucidates the conceptual constructions of inclusive growth and explains a rationale behind a sample design. RCAC's EG and ED data are presented in a comparative pattern. The article concludes that as the initial level of endowments and structural characteristics inherited from the Soviet system have exhausted their contribution to EG and ED, RCAC's growth patterns and developmental outcomes have become diverse.

Concept of Inclusive Economic Growth

The notion of the inclusiveness of economic growth seems to be instrumental in explaining the relationship between EG and ED (WB 2009, McKinley 2010, OECD 2012). The OECD interprets growth as inclusive if the gap between the rich and the poor becomes less pronounced and the benefits of growth are shared in the ways which improve the living standards and outcomes that matter for people's quality of life, e.g. good health, jobs and skills, clean environment, community support and so on. The World Bank (WB) defines inclusive growth in absolute definition of pro-poor growth with the analytical focus set on the individual level. The WB emphasises that by its pace inclusive growth leads to an accelerating poverty reduction. By its pattern, inclusive economic growth is market-driven, with the government playing a facilitating role. Inclusive growth is sustained, broad-based across sectors (enhancing labour force inclusiveness, spatial inclusiveness and so on) and generating productive employment growth (via both employment and productivity growth). International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) emphasises the importance of participation. In that, in addition to sharing the benefits of growth, people actively participate in the process of wealth creation (Ranieri & Ramos 2013). ADB (2014) sees tackling discrimination of the most

marginalised groups as an intrinsic part of the inclusive growth process, as well as its key outcome. Thus, the concept of inclusive economic growth encompasses both the process and the outcomes; the latter regards the equality of opportunities, which, if distorted, can be ensured through policy interventions (such as transfers from the government).

Overall, inclusive growth involves a range of non-discriminatory and disadvantage-reducing aspects (Klasen 2010, Capannelli 2016) and is accompanied by:

- positive per capita income growth;
- primary income growth for disadvantaged groups, such as ethnic minorities, the income poor, women rural areas, backward regions, and so on, at the rates at least as high as the per capita income growth rates;
- declining inequality in non-income dimensions of well-being that are important for promoting economic opportunities, such as education, health, nutrition, social integration and so on; and
- expansions in non-income dimensions of well-being for disadvantaged groups which exceed that of average rate (as pertains to schooling achievements; improvements in survival rates for children; improvements in nutritional status; and access to transport, communications, and household services, such as clean water, electricity and so on).

Bridging this section with the introductory observations made about EG and ED relationships, the institutional environment affects the inclusiveness of growth. Originally good or evolving toward being such, institutions enable efficient/ improve allocation of input factors and ensure/ facilitate fair distribution of output/ income.

Scope of Study: RCAC

Since the beginning of the market transformations in the early 1990s, the post-Soviet economies have experienced an impressive growth and tremendous improvements in their populations' living standards. At the same time, there has been a strengthening concern about the equity of their economic growth. The article examines the inclusiveness of economic growth in Russia, Central Asia (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan) and Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia), RCAC. It excludes from the analysis six other former Soviet economies, specifically, Estonia, Latvia and Lithuania (so called Baltic States), Belarus, Moldova and Ukraine. One of the principal considerations for such a design was to compose a sample of economies, which are less integrated with the EU and therefore are more independent (from purely economic point of view) in informing their growth and development paths.

RCAC have many commonalities originating from the shared historical legacy throughout the larger part of the 20th century. Their economies preserve some similar structural features and are linked through a number of significant ties (Table 1). From the outset of the market reforms, however, RCAC have been following rather diverse EG and ED patterns, which resulted in their greater differentiation by per capita income ranging from upper middle to lower middle income (by the WB classification).

As Graph 1 presents, RCAC are not linked by one economic, regional or security arrangement. After the collapse of the Soviet Union, a Commonwealth of Independent States (CIS) has been created, which nonetheless did not generate any particularly strong incentives for its members to engage into a new, different from the Soviet style, framework. Shanghai Cooperation

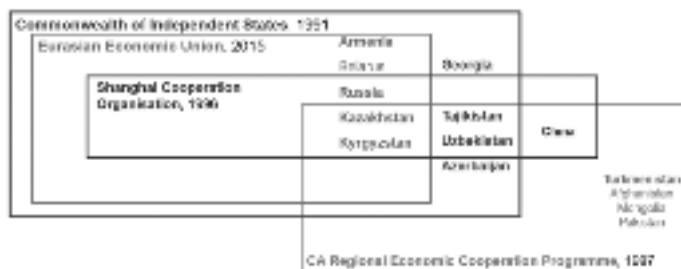
Table 1: RCAC: Case for Comparison

Commonalities originating from:	Diversity explained by:
<ul style="list-style-type: none"> • the Soviet Union legacy – developed state institutions; extensive transport and industrial infrastructure; fairly high levels of educational attainment and public health provision; developed social welfare system ensuring universal pension provision & other forms of social support; • unaccomplished structural transformation and poor economic diversification; • significant presence of state-owned companies and overall state interventions; • direct and indirect vulnerability to commodity price shocks (exporters – price falls; importers – price peaks); • spatial, as well as youth and gender inequality; etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • historical determinism (path dependency) – the former Ottoman and Russian empires (EBDR 2013; Diankov & Hauck 2016); • political evolution - adoption of strong parliamentary models of government has generally enhanced faster evolution toward economic freedom; the adoption of parliamentary systems negated the constraining effects of Orthodoxy and imperial history (Djankov & Hauk 2016); • economic evolution – different paces and patterns; • religion – predominantly Islam or Orthodoxy; • topographical constraints (landlocked, deserted, mountainous, severe climate, etc.); • natural resource endowment (fossil fuels, precious metals, minerals, metal ores, rear-earth elements, water, arable land, etc.); etc.

Source: author.

Organisation (SCO) was initially formed upon rather profound agenda for pursuing regional security cooperation, but gradually expanded its mandate to facilitate cooperation in trade, energy, transport and other areas. Central Asian Regional Economic Cooperation (CAREC) Programme was launched by the Asian Developing Bank (ADB) to assist intra-regional economic cooperation and this is the only framework, to which Turkmenistan is a party. Most recently created Eurasian Economic Union (EEU) links Russia, Kazakhstan and Kyrgyzstan by a full-fledged economic integration agreement.

Graph 1: Post-Soviet Regional Arrangements Involving RCAC



Source: author.

Data and Method

Economic growth is typically assessed with the help of GDP growth rate, while the most common metric of economic development is GDP per capita growth; both indicators are more informative when taken in real terms. Collecting compatible data set for RCAC has proved to be challenging: the ADB databank for the real metrics of GDP growth does not include Russia, while covering the whole sample the WB's WDI databank has only nominal GDP growth rates. Although GDP is rightfully criticised for all its deficiencies in characterising what this study concerns - the inclusiveness of growth, a large host of indicators derived from GDP can suit a specific study focus and design. There is great diversity in the approaches to measure institutions and capture their impact on economic growth: some studies referred above employ original indicators, while a larger body of research incorporates indexes generated by Heritage Foundation, Fraser Institute, Economist Intelligence Unit, Freedom House, World Bank and others. This study relies on readily available data by the WB - Worldwide Governance Indicators, WGI, and by the World Economic Forum - Global Competitiveness Index, GCI.

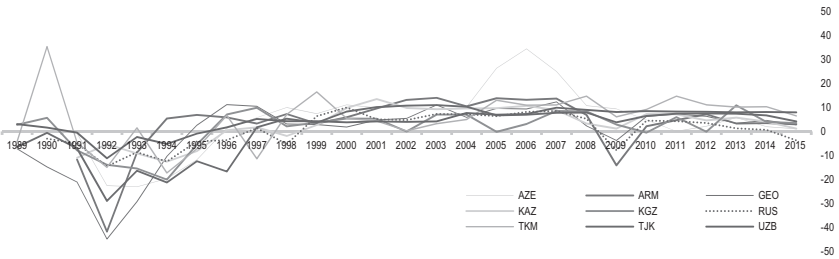
Economic Growth in RCAC

RCAC economic strategies have originally been informed by the existent national determinants of growth and reflected countries' preparedness to engage into the global economic community. At the early stages of market transformation, majority of RCAC have been relying on the Washington Consensus style reforms in line with their major international creditors' (IMF and WB) recommendations. This has contributed to an especially radical and shockingly fast transitional pattern in some instances (Russia), which was

extremely hard to endure for a major share of the populace. Resource-rich economies have gradually expanded or built anew greater export capacities in the mining sectors (Lynch 2002, Oomes & Kalcheva 2007, Onder 2013, Shadrina 2016). Russia, Kazakhstan, Turkmenistan, Azerbaijan and Uzbekistan have increased the output and export of oil and gas. Kyrgyzstan and Uzbekistan have started relying on gold for their export revenues. Kazakhstan has become the world's biggest producer and exporter of uranium. Less abundant in natural resources economies were struggling to find a source of economic strength. This kind of rationale seems to have backed Kyrgyzstan's early (in 1998) accession to the World Trade Organisation (WTO). Russia joined the WTO in 2012 and Kazakhstan even later, in 2015. Relatively small or less vibrant economies, such as Armenia, Georgia, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan, have linked themselves with larger ones turning into exporters of labour force attracted by the labour markets in Russia and Kazakhstan (also Turkey, as well other third countries outside RCAC). According to the WB data, the highest shares of personal remittances received (as a percentage to GDP) were registered in 2013, before Russia's immigration regulation became stricter and the overall economic incentives for the immigrants worsened following sharp devaluation of the rouble. In 2013, the share of remittances was 49 per cent for Tajikistan (from being 6.4 per cent in 1995), 31 per cent for Kyrgyzstan (0.07 per cent), 19.7 per cent for Armenia (4.5 per cent) and 11.6 per cent for Uzbekistan (5.2 per cent in 2006).

Having compared RCAC data on GDP growth (Graph 2) and GDP per capita growth (Graph 3), Turkmenistan appears as one of the growth leaders in the group, especially most recently, with Azerbaijan performing above the average for the group. Russia, on the contrary, demonstrated growth lower than that of other economies and more frequently fluctuated plunging into the

Graph 2: RCAC GDP Growth in 1989-2015, %, y-y

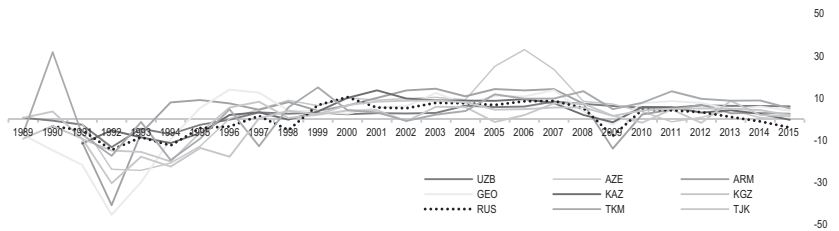


Source: author, based on WB data.

negative zone.

It needs to be noted that Russia has seen the sharpest national currency devaluation in the group: 58.8 per cent in 2015 alone, according to the WB. Azerbaijan's currency has become weaker by 30 per cent, while Georgia's depreciated by 28 per cent, respectively.

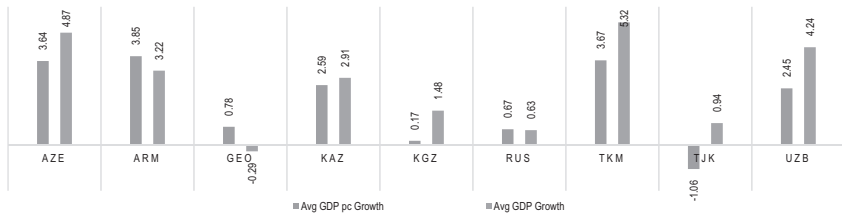
Graph 3: RCAC GDP per capita Growth in 1989-2015, %, y-y



Source: author, based on WB data.

The initial sets of growth data are further detailed in Graph 4, which draws a picture of average GDP and GDP per capita growth throughout the entire period. Turkmenistan is displayed as an absolute leader followed by Azerbaijan, Uzbekistan, Armenia and Kazakhstan. Russia's growth performance can only stand a comparison with Georgia and Kyrgyzstan.

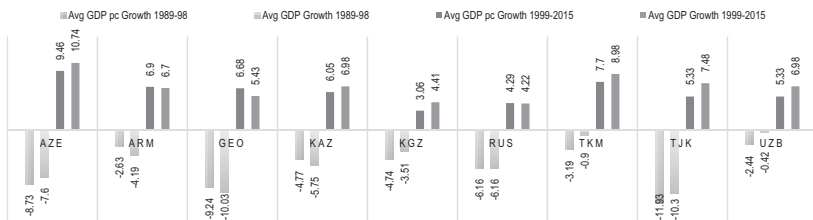
Graph 4: RCAC Average GDP Growth and GDP per capita Growth in 1989-2015, %



Source: author, based on WB data.

Graph 5 characterises RCAC growth performance within two separate periods 1989-1998 and 1999-2015. This division was made upon the idea that by 1998 the majority of RCAC have overcome the disruptive impacts of the collapse of the united Soviet economic system and have emerged as sovereign/independent national economies. Graph 5 indicates three main growth patterns among RCAC. The first pattern is about significant decline at the start of reforms followed by equally significant recovery later on: Azerbaijan. The second pattern presents relatively profound decline in the first period followed by a confident growth in the second: Turkmenistan, Uzbekistan, Armenia and Kazakhstan. Characteristics of the third pattern include large average negative rates in the first period followed by modest positive rates in the second period:

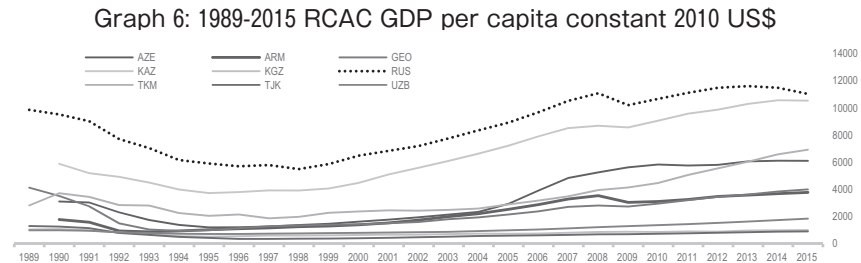
Graph 5: Average GDP Growth and GDP per capita Growth in 1989-98 vs 1999-2015, %



Source: author, based on WB data.

Tajikistan, Georgia, Kyrgyzstan and Russia.

Having examined GDP and GDP per capita growth rates this way, Graph 6 reveals no surprise about Russia's mediocre result of 26 years of economic growth: GDP per capita in constant 2010 US\$ increased by less than 16 per cent. Over the same period of time, per capita income in Turkmenistan augmented by 2.5 times, in Kazakhstan and Armenia grew by two fold and in Azerbaijan and Uzbekistan increased by almost 2 times. Russia, like the group's growth champions, is an energy-dependent economy (Table 2). A reasonable question to ask is: Why the development achievement of such a big economy can only be compared to a 15 per cent growth of Georgia, a small economy without natural resources? The answer certainly lies in the fact that Russian economy has been growing too slowly, below its steady state rate, so that it could not converge to a significantly higher income. Then, the question remains: Why Russia's GDP growth has been this low?



Source: author, based on WB data.

Data in Table 2 may lead to a proposition that Russian economy has been underperforming exactly because its energy resource related activities are of a somewhat smaller scale than in Azerbaijan or Turkmenistan. However, as the Russian economy is fairly comparable by all three metrics to the Kazakhstani one, there is no clear pattern between the share of energy sector in national

economy and its performance and Russia's growth performance demands further examination. Shadrina (2016) argued that at certain period Russia's economic growth has been contributed by high oil price, but price volatility has eventually turned into one of the factors hampering Russia's economic growth. It may well be the case for Turkmenistan and Azerbaijan, which started massive export-oriented development of energy resources relatively recently, that upon reaching certain saturation point, their energy sectors will generate smaller positive impulses for the respective economies' growth.

Table 2: Dependency on Oil and Gas, %

	Oil and Gas Sector in GDP	Oil and Gas in Merchandised Exports	Oil and Gas Revenues in Total Fiscal Revenues
Azerbaijan	37	92	45-55
Kazakhstan	23	70	40-50
Turkmenistan	50	> 90	82
Russia	< 20	77	43

Source: author, based on various sources of data.

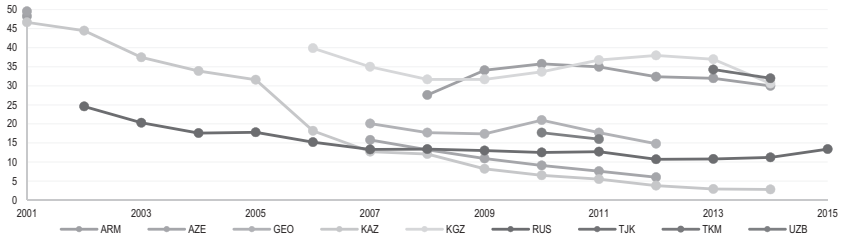
Inclusiveness of Economic Growth in RCAC

Comparison of growth data has revealed rather diverse achievements in RCAC. While some economies appear to have attained significantly higher living standards (measured in GDP per capita in constant US\$), others, Russia most of all, seem to have achieved too little in this regard. In the following, we move to the analysis of the inclusiveness of economic growth in RCAC examining some indicators of income distribution. Unfortunately, more recent data for Turkmenistan and Uzbekistan often proved unavailable.

Graph 7 portrays high poverty ratio (above 30 per cent) in Tajikistan, Kyrgyzstan and Armenia, but an important observation is that while all the economies in the group have seen a decline in poverty in the recent years (with Azerbaijan and Kazakhstan performing exceptionally well), it is only Russia

whose poverty ratio clearly worsened.

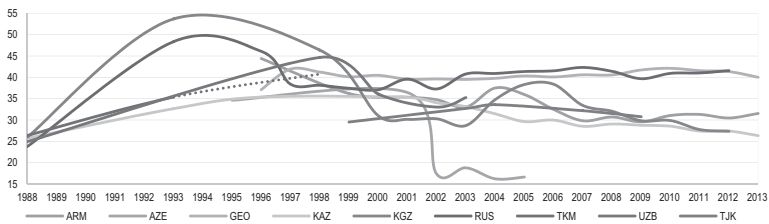
Graph 7: Poverty headcount ratio at national poverty lines, % of population



Source: based on World Development Indicators

More informative in assessing the equity of income distribution GINI index (Graph 8) confirms remarkable achievements of Azerbaijan, shows somewhat satisfactory level in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Armenia, but characterises Russia and Georgia as economies with highly unequal income distribution.

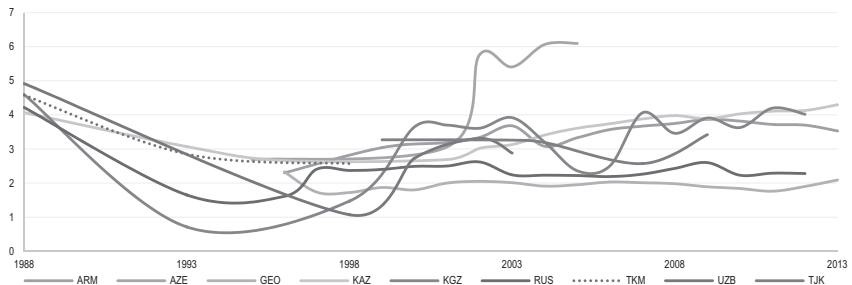
Graph 8: RCAC GINI Index



Source: based on World Development Indicators

Graph 9 provides further proof to the fact that it is only Azerbaijan, which managed to improve significantly the income for the poorest 10 per cent population. Kazakhstan, Kyrgyzstan and Armenia saw some progress, while Russia and Georgia demonstrated certain regress: smaller income share is held by 10 per cent of the poorest population.

Graph 9: Income share held by lowest 10%



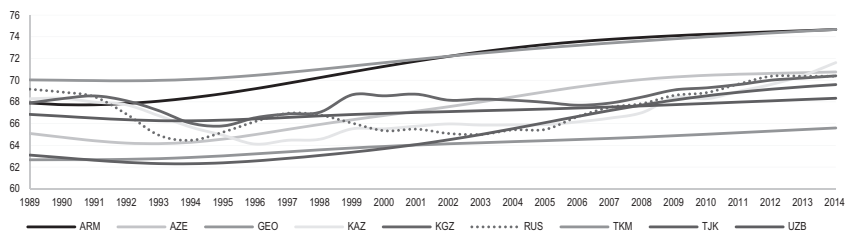
Source: based on World Development Indicators

Indeed, according to CS (2016), the top decile of wealth-holders in Russia owns 89 per cent of all household wealth, which is significantly higher than in any other major economic power. The corresponding figure is 78 per cent for the US and 73 per cent for China. The high concentration of wealth in Russia is reflected in the fact that it has an estimated 96 billionaires, which is exceeded only by the US with 582 and China with 244. Inequality of income distribution in Russia is assessed to be the highest in the world: the top 1 per cent of wealth holders in Russia own 70 per cent of wealth, which is almost double of that in the US. One of the new phenomena worsening the matter of income inequality in Russia is the outsized compensation packages to the top-level managers. If the ratio of CEO pay to that of an average worker in the US is about 300, the corresponding figure for Russia is 500. The specifics of the Russian economy is such that it is dominated by the state-owned companies (SOCs), which effectively means that it is the appointed CEOs of gas and oil SOCs who are unreasonably highly paid. Despite the mounting financial problems, declining profitability and shrinking capitalisation of their companies, Gazprom's and Rosneft's CEOs are reported to be exceptionally highly remunerated.

As many indicators, such as share of children in employment, share of

children out of school, illiteracy ratio and so on, which can serve proxies for the inclusiveness of growth are not available at the WB databank (for the reasons, we think, of either sensitivity or still rather satisfactory levels maintained since the Soviet era), it is interesting to look at life expectancy as one of the indicators of economic development (Graph 10). Over the past 26 years, all countries improved their metrics of life expectancy to a varying extent, with Armenia and Tajikistan recording the highest increases of more than 6 years. Russia seems to have undergone the most dramatic declines in life expectancy in the early 1990s and early 2000s and could only recently see a recovery to the pre-reform level.

Graph 10: Life Expectancy at Birth, years



Source: based on World Development Indicators

Using readily available WEF (2016) criteria of the inclusiveness of economic growth in RCAC (Table 3), composes somewhat mixed results. For instance, judging by the share of the middle class and the median household income growth, Russia is an ultimate leader, but its pre-transfer GINI is the highest in the group, its GDP growth is comparatively low and the labour productivity growth is the second worst in the group. The Russian economy has been sluggish after 2009 and especially fragile after 2014; high inflation and the rouble devaluation have nearly eliminated all the improvements made in people's income throughout the entire period of reforms. With Uzbekistan and Turkmenistan omitted in WEF analysis, the growth and development outcomes

of Kazakhstan and Azerbaijan appear to be the most solid in the group.

Table 3: Assessment of Inclusiveness of Growth in RCAC

Country	Growth and Competitiveness			Income Related Equity				Intergenerational Equity		
	GDP pc 2006-14	GCI Score 2015-16	Labour Productivity Growth in 2003-12, %	Pre-transfer GINI, 2013	Post-transfer GINI, 2013	Poverty Rate, 2012	Median Household Income Growth, 2001-11	Share of Middle Class (10-50\$/day), %	Natural Capital ANS, 2012	Government Debt, % GDP, 2015
Azerbaijan	10.58	4.50	12.73	34.1	32.8	2.8	n/a	n/a	15.24	13.8
Kazakhstan	5.52	4.49	4.70	30.3	30.1	2.0	4.65	37.8	-6.16	13.5
Russia	4.21	4.44	3.96	51.9	41.3	2.0	9.79	72.7	13.66	13.4
Armenia	5.61	4.01	7.30	36.1	35.2	19.9	1.55	7.30	2.37	41.9
Georgia	5.49	4.22	7.48	44.0	39.9	35.6	0.62	11.00	6.38	31.8
Kyrgyzstan	3.30	3.83	2.04	36.4	35.1	21.6	2.31	9.20	-3.66	47.7
Tajikistan	4.81	4.03	4.82	34.4	32.6	27.7	1.27	1.8	9.19	29.2

Source: author, based on WEF (2016).

Discussion

Two principal conclusions can be derived from the above examination of RCAC. First, economic growth in the group has been diverse. Second, RCAC performance in terms of inclusiveness of economic growth is mixed.

After the Soviet Union ceased to exist, RCAC embarked on radical economic transformations. From the late 1990s, there has been greater differentiation in the pace and scope of reforms, with several states significantly slowing the change, while others continuing to pursue far-reaching reforms. Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Russia, were initially most active in advancing various economic transformations. Armenia's and Tajikistan's transition efforts were interrupted by the wars and impacted by the protracted instability. Turkmenistan and Uzbekistan were reluctant to transit swiftly toward free market economy and clearly preferred to retain strong presence of the state. With the accelerating dynamics in the global commodities markets, resource-haves (Russia, Kazakhstan, Azerbaijan, Turkmenistan, Uzbekistan and Kyrgyzstan) have established institutional provisions for attracting foreign

investors' finance and technological expertise to develop their primary sectors. Rather prolonged period of attractive prices for a range of commodities has established the resource-abundant economies' dependency on the external markets for export revenues, preserved technological dependency on foreign expertise and demotivated import substitution. Less fortunate in terms of natural resource endowment economies, such as Tajikistan, Armenia and Georgia cultivated their dependency on remittances from larger and booming economies in the group. Similar pattern has taken place in Kyrgyzstan and Uzbekistan with Russia and Kazakhstan being among the most attractive destinations for labour migrants.

In the WEF's assessments (Table 4), RCAC could to a certain extent materialise their opportunities for the inclusive growth owing to good education, with the exclusions being Azerbaijan and Kazakhstan, and decent wage and non-wage compensation, except for Azerbaijan. In many instances, the problematic aspects for inclusive growth in RCAC are identified as linked to relatively low asset-ownership, inefficient tax regulation and underdeveloped

Table 4: RCAC' s Prospects and Challenges in Achieving Inclusive Growth

	Strengths	Weaknesses
Armenia	education, especially equity of it; SBO; financial intermediation; social protection; corruption of rents	tax code
Azerbaijan	productive employment; SBO; HFAO;	education (access & quality); wage & non-wage compensation; financial intermediation; health services
Georgia	education (access & quality); SBO; corruption; corruption; social protection; basic services	productive employment; HFAO
Kazakhstan	productive employment; wage & non-wage compensation; HFAO	education (access & quality); fiscal transfers; tax code; social protection
Kyrgyzstan	education (equity); health services & infrastructure; social protection	HFAO; corruption; financial intermediation; basic & digital infra; tax code
Russia	education (access & quality); wage & non-wage compensation	HFAO; tax code; health services & infrastructure

Note: SBO - small business ownership; HFAO - house and financial assets ownership
Source: author, based on WEF 2016.

financial intermediation.

Focusing on Russia's case, according to the World Bank's survey (RF 2014), when asked about three factors contributing the most to economic growth, 40 per cent out of 114 Russian respondents indicated anticorruption measures, another 40 per cent pointed at private sector development, 28 per cent identified the importance of public sector reforms, 24 per cent named law and justice, and 22 per cent selected innovation, science and R&D. Interestingly enough, but only 4 per cent believed that energy can be a determinant of economic growth and the same share of respondents stated that better natural resource management can be such a factor. Responding to a question about three most effective ways to achieve shared prosperity, 40 per cent of the Russian respondents emphasised the importance of the opportunities for the entrepreneurship, 38 per cent named sustainable growth, 31 per cent - growing middle class, 27 per cent - greater citizens' participation and 17 per cent admitted the significance of education and training for better job opportunities.

Having outlined in the introductory section the importance of the institutional environment for economic growth and development, it appears worthwhile to compare the quality of RCAC's institutions. The most recent WB's assessments of the indicators included into the WGI (Table 5), suggest that Georgia and Armenia are by far the forerunners in the group, especially for the regulatory quality, government effectiveness, control of corruption, voice and accountability and the rule of law. Least approving are the evaluations for Turkmenistan and Uzbekistan, especially for the voice and accountability and the rule of law. Achievements of Kyrgyzstan, Kazakhstan and Russia are also viewed as being sub-satisfactory, especially for the control of corruption and voice and accountability.

Table 5: Worldwide Governance Index Indicators, 2014

Country	Voice and Accountability	Political Stability and Absence of Violence	Government Effectiveness	Regulatory Quality	Rule of Law	Control of Corruption
Armenia	30.5	37.8	46.2	60.1	43.8	40.4
Azerbaijan	7.9	29.1	42.3	43.8	30.8	17.8
Georgia	55.7	35.9	71.6	79.3	64.4	75.4
Kazakhstan	15.3	47.6	54.3	44.7	34.1	26.0
Kyrgyzstan	31.0	19.9	18.8	36.1	15.87	11.5
Russia	20.2	18.4	51.4	36.5	26.4	19.7
Tajikistan	7.4	23.3	22.6	15.9	15.4	14.4
Turkmenistan	0.0	48.5	17.8	1.9	7.2	8.7
Uzbekistan	2.5	36.4	27.4	3.4	12.0	11.1

Source: based on WGI data <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Conclusion

Comparative analysis of growth and development data for RCAC demonstrated that the countries have been pursuing diverse growth patterns and accomplished divergent developmental outcomes. For the initial level of economic development and the factor inputs potential it has, Russia's growth and development performance can be exemplified among the worst. While other resource-rich economies, Kazakhstan and Azerbaijan most of all, seem to have significantly improved their respective positions. Among resource-poor economies, Armenia is presenting a positive case for the matters of both growth and inclusiveness of growth.

References

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business: NY.
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2005). Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth, in P. Aghion. and S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth: Vol.1A*. Amsterdam: Elsevier. 385-472

- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J.A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91, pp. 1369-1401.
- ADB (2014) Framework of Inclusive Growth Indicators: Key indicators for Asia and the Pacific. Special supplement. Asian Development Bank
- Barro, R.J. & Sala-i-Martin, X. (2003). *Economic Growth*. 2nd ed. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Barro, R. J. (1996). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. National Bureau of Economic Research. WP 5698.
- Bloom, D.E. & Sachs, J.D. (1998). Geography, Demography and Economic Growth in Africa. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 207-295.
- Bloom, D.E., Canning, D. & Sevilla, J. (2004). The Effect of Health on Economic Growth: A Production Function Approach. *World Development*, 32, pp. 1-13.
- Bloom, D.E., Canning, D. (2003). Health as Human Capital and its Impact on Economic Performance. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 28, pp. 304-315.
- Bourguignon, F. & Morrison, C. (2002). Inequality Among World Citizens: 1820-1992. *American Economic Review*, 92, pp. 727-744.
- Capannelli, G. (2016). Good Jobs for Inclusive Growth in Central and West Asia. Mid-term Review Workshop. ADBI.
- Charles, A., Fontana, G. & Srivastava, A. (2011). India, China and the East Asian Miracle: A Human Capital Development Path to High Growth Rates and Declining Inequalities. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4, pp. 29-48.
- Coase, R. (1991). The Institutional Structure of Production. Nobel Prize Lecture, reprinted in 1992. *American Economic Review*, 82(4), pp. 713-719.
- Coase, R. (1998). The New Institutional Economics. *American Economic*

Review, 88(2), pp. 72-74.

Cohen, S.I. (2009). *Economic Systems Analysis and Policies: Explaining Global Differences, Transitions and Developments*. Palgrave Macmillan.

CS (2016). Global Wealth Report 2016.

de Haan, J. & Siermann, C.L.J. (1998). Further Evidence on the Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth. *Public Choice*, 95(3-4), pp. 215-241.

Djankov, S. & Hauck, O. (2016). The Divergent Postcommunist Paths to Democracy and Economic Freedom. Peterson Institute for International Economics. WP 16-10.

EBRD (2013) Transition Report. European Bank for Reconstruction and Development.

Gallup, J.L., Sachs, J.D. & Mellinger, A.D. (1999). Geography and Economic Development. *International Regional Science Review*, 22, pp. 179-232.

Gill, I. S., Izvorski, I., van Eeghen, W. & De Rosa, D. (2014). Diversified Development. Making the Most of Natural Resources in Eurasia. The World Bank.

Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2004). *Do Institutions Cause Growth?* NBER Working Paper No. 10568.

CS (2016). Global Wealth Report 2016. Credit Suisse.

Huynh, K. P. & Jacho-Chávez, D. T. (2009). Growth and Governance: A Nonparametric Analysis. *Journal of Comparative Economics*, 37, pp. 121-143

Khan, M. H. (2012). The Political Economy of Inclusive Growth. In *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*. Paris: OECD.

Khan, M.H. (2012). *The Political Economy of Inclusive Growth*. In *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*. OECD: Paris.

Klasen, S. (2010). Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple

Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals. ADB Sustainable Development Working Paper Series. No. 12. Manila, Asian Development Bank.

Larsen, E.R. (2006). Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? - When and Why Norway caught up with and Forged Ahead of its Neighbours. *American Journal of Economics and Sociology*. 65(3), pp. 605-640.

Leblang, D.A. (1997). Political Democracy and Economic growth: pooled Cross-Sectional and Time-Series Evidence. *British Journal of Political Science*, 27 (3), pp. 453-466.

Lynch, A.C. (2002) Roots of Russia's Economic Dilemmas: Liberal Economics and Illiberal Geography. *Europe-Asia Studies*. 54(1), pp. 31-49.

Mankiw, N.G., Romer, D. and Weil, D.N. (1992) A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107 (2), 407-437.

McKinley, T. (2010). *Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress*. ADB Sustainable Development Working Paper Series, No. 14.

Mehlum, H., Moene, K. & Torvik, R. (2006a). Cursed by Resources or Institutions? *The World Economy*. 29 (8), pp. 1117-1131.

Mehlum, H., Moene, K. & Torvik, R. (2006b). Institutions and the Resource Curse. *Economic Journal*. 116 (508), pp. 1-20.

Neary, J. P. & van Wijnbergen, S. (1986). Natural Resources and the Macroeconomy: a Theoretical Framework/ In J. P. Neary & S. van Wijnbergen (eds.), *Natural Resources and the Macroeconomy*. Oxford: Basil Blackwell.

Nonneman, W, & Vanhoudt, P. (1996). A Furtehr Augmentation of the Solow Model and the Empirics of Economic Growth for OECD Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 111 (3), 943-953.

- North, D. C. (1989). Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction. *World Development*, 17, pp. 1319-1332.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1995). The New Institutional Economics and Third World Development, in *The New Institutional Economics and Third World Development*, J. Harriss, J. Hunter, and C. M. Lewis, ed., pp. 17-26.
- North, D.C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- North, D.C., Wallis, J.J., Webb, S.B. & Weingast, B.W. (2012). Limited Access Orders: Rethinking the Problems of Development and Violence. Working Paper. Hoover Institution, Stanford University.
- OECD (2012). *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*/Ed by de Mello, L. & Dutz, M. A. OECD Publishing.
- OECD (2013) *Speech by OECD Secretary General Angel Gurría, at OECD Workshop on inclusive growth, "Together We Stand: Inclusive Growth"*. Paris, 3 April 2013.
- Olson, M. (2002). *The Logic of Collective Action Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Onder, H. (2013). *Azerbaijan: Inclusive Growth in a Resource-Rich Economy*. World Bank Study. Washington, DC: World Bank.
- Oomes, N. & Kalcheva, K. (2007). Diagnosing Dutch Disease: Does Russia have the symptoms? WP/07/102 IMF Working Paper, International Monetary Fund.
- Ostrom, E. (2005). Doing Institutional Analysis: Digging Deeper than Markets and Hierarchies," *Handbook of New Institutional Economics*, C. Ménard and M. Shirley, eds. *Handbook of New Institutional Economics*. Springer. pp. 819-

- Pitlik, H. (2002). The Path of Liberalization and Economic Growth. *Kyklos*, 55 (1), pp. 57-79.
- Plumper, T. & Martin, C.W. (2003). Democracy, Government Spending, and Economic Growth: A Political-Economic Explanation of the Barro-Effect. *Public Choice*, 117 (1-2), pp. 27-50.
- Pritchett, L. (1997). Divergence, Big Time. *Journal of Economic Perspectives*, 11, pp. 3-17.
- Putterman, L. & Weil, D.N. (2010). Post-1500 Population Flows and the Long-Run Determinants of Economic Growth and Inequality. *Quarterly Journal of Economics*, 125, pp. 1672-1682.
- Ranieri, R & Ramos, R. A. (2013). Inclusive Growth: The Building up of a concept. IPC-IG Working Paper, No. 104. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Rapacki, R. & Próchniak, M. (2009). The EU Enlargement and Economic Growth in the CEE New Member Countries. European Commission.
- RF (2014). Russian Federation - World Bank Group Country Survey 2014.
- Rivera-Batiz, E. L. (2002). Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence. *Review of Development Economics*, 6 (2), pp. 225-247.
- Rodrik, D., Subramanian, A. & Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), pp. 131-65.
- Sachs, J. D. & Warner, A. M. (1995a). Natural Resource Abundance and Economic Growth. *NBER Working Paper*. No. 5398.
- Sachs, J.D. & Warner, A.M. (1995b). Economic Convergence and Economic Policies. *NBER Working Paper*. No. 5039.
- Sachs, J.D. & Warner, A.M. (1997). *Natural Resource Abundance and Economic*

- Growth*. Mimeo: Center for International Development and Harvard Institute for International Development.
- Sachs, J. D. & Warner, A. M. (2001). Natural Resources and Economic Development: The Curse of Natural Resources. *European Economic Review*, 45, pp. 827-838.
- Sala-i-Martin, X. (2006). The World Income Distribution: Falling Poverty and...Convergence, Period. *Quarterly Journal of Economics*, 121, pp. 351-397.
- Samans, R., Blanke, J., Corrigan, G. and Drzeniek, M. (2015). The Inclusive Growth and Development Report 2015. World Economic Forum.
- Shadrina, E. (2016). External Factors for Russia's Economic Growth. An Overview of Relevant Theoretical and Empirical Studies. *Journal of Siberian and Far Eastern Studies*. 14, pp. 30-71.
- Solow, R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 65-94.
- Stiglitz, J.E. (1996). Some Lessons from the East Asian Miracle. *World Bank Research Observer*, 11, pp. 249-276.
- Sturm, J.E., Leertouwer, E. & de Haan, J. (2002). Which Economic Freedoms Contribute to Growth. A Comment. *Kyklos*, 55(3), pp. 403-416.
- Van Zanden, J.L., Baten, J., Földvari, P. & Van Leeuwen, B. (2014). The Changing Shapes of Global Income Inequality 1820-2000: Exploring a New Dataset. *Review of Income and Wealth*, 60, pp. 279-297.
- WB (2009). What is Inclusive Growth? World Bank, Washington DC.
- WEF (2016). Global Competitiveness Report. World Economic Forum. 2016.
- Williamson, O. E. (1995). The Institutions and Governance of Economic Development and Reform. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.
- Williamson, O.E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock,

Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), pp. 595-613

Wu, W. & Davis, O.A. (1999). The Two Freedoms. Economic Growth and Development: An Empirical Study. *Public Choice*, 100(1-2), pp. 39-64.

Funding Acknowledgement

This research was supported by the Joint Research Center, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, a grant-in-aid from Zengin Foundation for Studies on Economics and Finance and JSPS KAKENHI Grant Number JP16KT0044.

エンドゲーム： 危機管理と政策終了

佐々木 一 如

1. はじめに

本稿では、公的組織による危機事象への対応の終了段階について取り上げる。危機管理における終了段階での政治的リーダーや行政組織の行動様式を分析し、いかにして危機対応が「終わり」を向かえるかについて考察を行う。特に、2009年に発生した新型インフルエンザ A/H1N1（以下、新型インフルエンザ）への国の対応、及び基礎自治体における対応終了の多様性に注目し、分析を進めたい。

危機管理の終了段階に着目するのは以下の理由による。危機管理の議論においては、多くの場合、その過程を①減災（Mitigation）、②事前準備（Preparedness）、③対応（Response）、④復旧（Recovery）の4段階の過程で捉え、議論されることが前提となっている。これは、1970年代にアメリカの全米知事会が提起したモデルである。このモデルを参照すると、危機事象に関する政策はサイクルになっており、復旧から次の危機事象への備えのための減災や事前準備へはスムーズに実行されるような印象がある。

しかしながら、実際の行政活動を観察すると、復旧の後には、危機対応の終了段階が存在している。危機時には、既存の行政資源の配分が、一時的に特別なモードへと切り替わる。そして、この特別なモードが長期間、大規模に継続するほどに、新たな既得権益や利害調整が発生する。行政資源は限定的であり、永続的に被災した対象に投入し続けることは困難である。そこで、あるタイミ

ングにおいて、危機管理対応を終了させる決断を下さなければならない。被災者感情への配慮を行いつつ、新たな権益や利害の調整や補償を行い、行政資源を引き上げる。この作業はとてつもなくセンシティブなものとなり、対応を誤れば政治的な「命取り」にもなりかねない。本稿が、危機管理の終了段階、特にその政治的課題について注目するのは、その学術的議論の必要性とともに、行政実務における重要性に注目したからである。

また、新型インフルエンザへの対応を取り上げ、特に基礎的自治体に焦点を当てた理由は、同一の危機事象に関する、複数の同レベルの行政組織による対応が比較可能であったからである。既存の政策終了論の多くが、単一の課題における終了段階の多様なアクターの分析を行っている一方で、同じ役割を持ち、同レベルに存在する組織における対応の違いについて触れたものは限られている。本稿では、全国の市区の対応について、アンケート調査の結果をもとに分析を進めたい。

本稿ではまず、危機管理の政治性とリーダーシップのあり方について考えてみたい。既存の危機管理に関する学術的な議論においては、行政組織の技術的・運用面での対応に着目したペーパーや、政治的リーダーシップに関する記述的な著作が多く出版されてきた。しかしながら危機管理における政治的側面についての、学術的な分析は限られている。そこで、危機管理における政治性と、危機対応時に政治的リーダーに求められる要件について考えてみたい。

次に、公的組織による危機対応の終了について、その分類を試みたい。危機管理と一言で表現されるが、危機の内容は多様である。それらの終了段階に着目し、分類を進めてみたい。ここでは、Boin 及び Drennan らの議論を紹介すると共に、彼らのモデルを日本の事例に当てはめて考えてみたい。

最後に、本稿の中心的な内容として、2009年に発生した新型インフルエンザについて、国・自治体の対応とその終了に関し、具体的な検討を試みたい。特に、基礎自治体における対応について、詳細な観察を試みたい。

2. 「危機管理におけるリスク」と「危機管理におけるリーダーシップの5段階」

危機管理の議論においては、危機事象への対応段階に中心的な関心が寄せられ、公的組織や市民団体らによる被災者の支援や復旧についての、実務的、技術的な議論や検証が多くなされる。その一方で、危機への対応が政治的リーダーや行政組織の幹部職員らへの評価や評判に大きな影響を及ぼす側面については、メディアなどでは大きく取り上げられることが多い反面、学術的な考察の対象になることは限定的であった。しかしながら、危機対応への成果如何によっては、個人的な威信や組織への信頼に大きな傷を作る危険がそこには存在し、その対処は彼らにとって大きな課題となる。これは、2011年3月に発生した東日本大震災と福島第一原発事故への対応による菅首相（当時）への支持率の低下や、2014年4月に韓国で発生した客船「セウォル号」の事故への対応において、同国朴槿恵大統領の支持率の急速な低下にも現れているであろう。

Drennanらは、危機管理の議論に関し、公的組織におけるリスクを「運営上リスク(Operational Risk)」と「戦略的リスク(Strategic Risk)」の2つに分類している(Drenann, pp.5-8)。運営上リスクとは、公的組織が業務として担う機能やサービスに内在するものである。被災者支援や技術的な失敗からの回復について、組織内の担当者が、与えられた立場と責任の下で行う業務に存在するリスクである。一方で、戦略的リスクとは、政治的リーダーや公的組織の幹部職員の間が存在するものである。そのリーダーシップの成否やあり方への責任追及が、彼らの立場や影響力に変化を及ぼす。上述のリーダーらにおける評価や評判、その地位への影響は「戦略的リスク」に関連するものである。

それでは、どのような危機事象の局面において、政治的リーダーや行政組織の幹部職員のリーダーシップが問われるのであろうか。Boinらは、その著書において、危機時におけるリーダーシップを次の5つに分類している：

まずは、①リスクの察知(Sense Making)である。ここでは、情報や時間が

限られ、次々と状況が変化していく中で、社会的なインパクトを見極める事が求められる。次に、②意思決定 (Decision Making) である。意思決定のポイントは、決定がリーダーのみにより行われるのではなく、階層的な組織の様々な段階で、重要な決定が行われること、そして、その後の役割分担が重要となることにある。そして、③意味づけ (Meaning Making) : クライシス・コミュニケーションが行われる。リーダーらにより、市民やメディアに対し、危機事象の発生の原因、対応の状況、今後の展望が発信される。その後、④終了 (Termination) がなされる。危機への対応、復旧のために配置していた資源を引き上げる決断が下される。最後に、⑤学習 (Learning) が行われる。関係者は説明責任を果たし、その評価にもとづいた教訓が、将来の危機対応のためのマニュアルや計画へと反映される。

3. 危機管理の終了過程

危機は、その事象自体が終わりを告げることはない。危機は、リーダーやその下にある行政組織により終了されなくてはならない。しかしながら、危機の種類は多様であり、必ずしも終了を迎えることが適切では無い場合もある。

Boin らは「政治的な幕引き」について、以下のように指摘している (Boin et al., P97):

「リーダーは、危機終了の政治的な適切さについてのアセスメントを行う必要がある。その主要な課題は、どの時点で、シンボリックな秩序の崩壊が、立て直しされたかである。彼らは、危機モードを収束させるか、それとも拡大させるかについて、また、危機ガバナンス体制を継続するか、解消するかについて、その戦略的かつ戦術的な有用性を見極めなければならない。この判断は、多くの検討に依拠する。そこには、今までの危機管理への取り組みが政治的成功として捉えられているか (マスメディアの報道

や世論データへの反映)、反対勢力の立場や資源、そして彼らの危機への市民の見解やその政策的含意を維持するための能力の現実性が含まれる。」

図1は、危機事象に対する運用面での終了と政治的な終了をあらわしたものである。

第二次世界大戦後の西欧諸国は、政治的にも実務的にも危機的状況を脱した。他方、1993年に80名以上の信者が焼身自殺した、テキサス州ウェイコで発生したカルト集団の事件は、運用面では終了しているが、カルト集団への対応の持続きとその説明責任という点において、政治的な終了は未だにむかえていない。AIDSの問題は、先進国でも発展途上国でも、未だに深刻な状況にあることは変わっていない。延命治療の技術と薬の開発は進んでいるが、特効薬は未開発の状況である。しかしながら、主な先進国では、世論を騒がせる政治的な事象としての段階は終了している。9/11は、イスラム過激派によって引き起こされた事件であるが、その後も過激派による行動は沈静化せず制圧活動は続いており、また世論の関心も持続しており、政治的イシューとしても存在し続けている。このように、図1が示しているのは、危機事象の終了には、運用面での終了とともに政治的な終了が必要であり、そのタイミングの難しさである。

図1 危機事象終了の4分類

		政治的な終了	
		YES	NO
運用面での終了	YES	第二次世界大戦後の 西欧諸国	WACO (1993年ブランチ・ダビディアン)
	NO	AIDS (主な先進国のケース)	9/11

出典 Boin et al. , pp.98. 筆者訳

日本の事例を、図1の表に当てはめてみたものが図2である。

図2 日本における危機事象の分類

	政治的な終了		
		YES	NO
運用面での終了	YES	中規模以下の地震災害	日航機墜落事故
	NO	結核	東日本大震災 福島第一原発事故

筆者作成

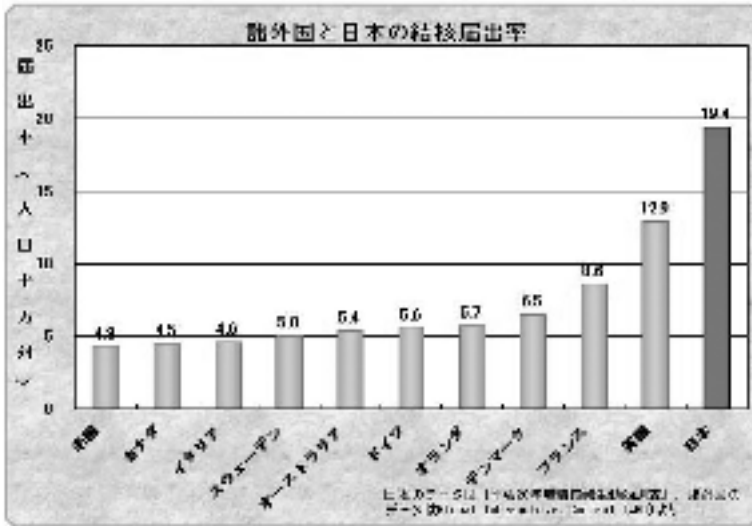
まず、運用面でも政治的にも終了を迎えているのが、中規模以下の地震災害である。わが国では、中規模以下の地震は頻発しており、その対応もある程度ルーチン化されている。また、市民感情も、地震災害への適応性が高い。

対して、運用面での終了を迎えていながら、政治的な終了が行えていない事例の一つとしては、日航機墜落事故が挙げられるであろう。単独の飛行機事故としては未だに最悪の死者数520名を出したこの事故は、1985年に発生したが、30年近く経った現在でも慰霊追悼祭が継続されており、25年目の2010年には、当時の前原国土交通大臣が大臣として初の慰霊登山をしている。

第三に、運用面では継続していながら政治的には終了している事例として、結核の問題があげられるであろう。日本における結核の罹患者率は低下し続けているが、都市部においては若年層での増加がみられる（表1）。また、他の先進国との比較では、未だに高い数値を示している。しかしながら、政治的には、多くの市民は終了した問題と認識しており、関心も低い。

最後に、運用面でも、政治的にも終了していない問題として、2011年3月に発生した東日本大震災があげられるであろう。被災から3年経った時点で、仮設住宅に居住する被災者が26万3千人に上っていた²⁾。また、福島第一原発事故でも、事故発生から3年目の時点でも約13万6千人が避難をしており、帰還困難区域の人口も2万4700人にのぼっていた³⁾。原発事故の事例は、将来的なエネルギー政策の議論の点からも、政治的な終了を迎えていない例としてあげ

表1 諸外国と日本の結核届出率



出典：公益財団法人結核予防会ウェブサイトより¹⁾

られるであろう。

3. 2009年の新型インフルエンザへの対応とその終了

上述のような背景と関心をふまえ、本章では、2009年に発生した新型インフルエンザにおける、政策終了に関わる行政組織の対応を分析してみたい。ここでは、①2009年4月28日から5月22日まで実施された国による飛行機内の検疫

- 1) 公益財団法人結核予防会ウェブサイト http://www.jatahq.org/about_tb/ (2016年12月20日アクセス)
- 2) 復興庁資料「全国の被災者等の数」2004年4月25日
- 3) 福島民報ウェブサイト「『福島の今』【帰還】避難者は減少傾向20日現在で13万6496人」(2014年2月25日) http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2014/02/post_9275.html (2014年5月5日アクセス)

の実施とその終了、②国内でのインフルエンザ対策の開始と終了段階までの基礎自治体による対応策の終了について取り上げる。

(1) 飛行機内検疫と実施とその終了

国は、2009年2月17日に新型インフルエンザ対策行動計画を改定し、都道府県等及び市区町村に対し、感染症指定医療機関等の整備を進めるよう要請した。また、同日に策定された新型インフルエンザ対策ガイドラインでは、インフルエンザに係る各種対策についての具体的な内容、関係機関等の役割等が示された。その後、2009年3月にメキシコで確認された新型インフルエンザは、4月末にはアメリカやカナダ英国など13カ国に広がりを見せ、その後、急速な勢いで世界的に流行した。

2009年4月28日は、WHOが「ヒト-ヒト感染が増加していることの証拠がある」として、パンデミックインフルエンザ警報フェーズの「4」を宣言した。日本は、同日に、内閣総理大臣を本部長とする新型インフルエンザ対策本部を設置した。また、厚生労働省は、メキシコ、米国、カナダの各国から国内の空港に到着する全航空機について、検疫法に基づき、強制的な機内検疫や帰国後の健康監視を実施することとした。5月1日には、対策本部の第2回会合を開き、国内で患者が発生した場合の措置として、不要不急の外出自粛の要請や学校の臨時休校の要請などを検討している。

しかしながら、WHOは、同5月1日に、「渡航制限には合理性がない (No rationale for travel restriction)」との文章を発表し、過去の事例からも感染症の拡大に、渡航制限が効果的な機能を果たした事例がないことを指摘し、以下のように述べている⁴⁾。「WHOは、インフルエンザ A (H1N1) ウイルスの発生

4) WHO “Global Alert and Response (GAR) No rationale for travel restrictions” 1 May 2009 http://www.who.int/csr/disease/swineflu/guidance/public_health/travel_advice/en/# (2016年12月20日アクセス)

に関し、渡航制限の実施を推奨しない。今日、国際的な渡航は急速な勢いでなされており、多数の旅行者が世界の各地を訪れている。旅行を制限し、渡航制限を実施しても、ウィルス拡大の制限には極めて限定的な効果しかないであろう。一方でグローバル・コミュニティにとって、非常に混乱をもたらす結果となる可能性がある。」

だが、日本ではこの水際対策が、その後約3週間継続して行われることとなる。このことについて、5月28日に参院予算委員会で新型インフルエンザ対策などに関する集中審議が行われ、参考人として出席した厚生労働省の職員で羽田空港の検疫官の木村盛世氏が、機内検疫を「(政府の)パフォーマンス」と批判し、「マスクをつけて検疫官が飛び回っている姿は国民にパフォーマンス的な共感を呼ぶ。そういうことに利用されたのではないかと疑っている」と述べている⁵⁾。

その後、日本では、5月16日に、最初の渡航歴のない患者3例が神戸市によって報告された。水際対策は、5月19日の閣議後の記者会見で、河村官房長官が「国内対策に重点を移していかなければならない。水際対策を縮小しなければならない。タイミングを検討している」と発表し、機内検疫の終了も含めた体制の検討に入った⁶⁾。5月22日には、政府の対策本部で、機内検疫の終了が正式に決定された⁷⁾。

新型インフルエンザ自体は6月から発生地域が拡大をし、8月21日に厚生労働大臣名にて「インフルエンザ流行シーズンに入った」ことが発表された。そして、同年の11月から12月に流行期を迎え、その後は沈静化へと向かった。翌年の2010年8月10日にWHOが「ポストパンデミック(世界的大流行後)」に移行した旨の発表を行い、厚生労働省も8月27日に新型インフルエンザ対策会議

5) 読売新聞「機内検疫はパフォーマンス」2009年5月28日夕刊2頁

6) 読売新聞「水際対策縮小」2009年5月19日夕刊1頁

7) 読売新聞「新型インフルで政府新方針一律機内検疫を終了、休講措置も緩和」2009年5月22日夕刊1頁

にて、年度末をめどに、通常の季節性インフルエンザの対策に移行することを公表した。

機内検疫の実施は、当初から、WHO の見解とは異なるプログラムであった。WHO は、国際化が進展している現代社会では、渡航制限には極めて限定的な効果しかないとの情報を、パンデミック発生当初から周知しようとしていた。しかしながら、一方で、上述の木村氏が述べているように、この対策はメディアや市民にとって「わかりやすい」ものであった。日本政府がインフルエンザ対策を実施していることが、可視化可能であったこの対応策は、「運用面での終了」の妥当性については、機内検疫が始まった当初から専門家の間では認識されていたにも関わらず、「政治的」にその終了を遅らせた一例と言えるであろう。また、一旦始めた政策は、一定期間の実施を経ないと終了させることが難しいことを示していると読み解くこともできるであろう。

2010年6月に公表された厚生労働省の新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議報告書では「国は、ウィルスの病原性や症状の特徴、国内外での発生状況、諸外国における水際対策の情報等を踏まえ、専門家の意見を基に機動的に水際対策の縮小などの見直しが可能となるようにすべきである。」との提言がなされている⁸⁾。

（2）基礎自治体による対応とその終了

国が2009年2月17日に新型インフルエンザ対策行動計画を改定し、都道府県等及び市区町村に対し、感染症指定医療機関等の整備を進めるよう要請した。このことをうけて、自治体では、行動計画やマニュアルの作成を開始した。WHO がフェーズ4に格上げをし、国が対策本部を設置すると、多くの自治体

8) 厚生労働省新型インフルエンザ（A/N1H1）対策総括会議最終報告書 2010年6月10日
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou04/info_local.html#section04
(2016年12月20日アクセス)

でも対策本部の設置を対応の検討・実施が進められた。

その実態を把握するため、筆者は、2011年1月から2月中旬にかけて、全国の全市区809団体(当時)に対し、インフルエンザ対応に関するアンケート調査を実施し、512団体(63.3%)からの回答があった。以下の表1から表16までは、その回答結果をまとめたものである。質問項目は、大きく3つに分かれている。

まず、セクションIでは、対策本部等の設置時期と解散時期についての質問を行った。最初の設問では、設置の有無及び解散の有無、そしてその事由について回答を求めた。表2で示されているとおり、479団体(93.4%)の自治体が本部等の設置を行っている。

次に、対策本部を設置した事由については、影響力が強い順に3つまで質問をしたものが表3である。影響力が一番強かったものとして1位に「首長の指示・判断」を挙げた団体が124(24.2%)にのぼっている。しかしながら、1位～3位までの合計でみると、281団体(54.9%)が「県の対応を参考にした」を選択している。

次に、対策本部等の解散を2010年の夏までに行ったかという質問の結果が表4である。回答をした自治体の内、243団体(47.4%)が解散し、234団体(45.7%)が継続している。解散をした団体に対し行った事由の調査では、「県の対応を参考にした」が1位(55団体、22.7%)となっており、また1位～3位までの合計値(135団体、55.5%)でも最大となった。一方、継続した団体に対する事由に対する質問でも、やはり「県の対応を参考にした」が、1位(48団体、20.5%)、1位～3位の合計(97団体、41.2%)でも最大値となっている。

セクションIの回答結果から見てきた自治体の姿は大きく3つある。一つ目は、多くの自治体が、対策本部の設置や解散・継続において「都道府県の対応を参考」にしていたことである。また、解散をしなかった自治体では、「解散するための根拠・タイミングが見いだせず継続している」や「解散を誰が決定するのかが不明確なため継続している」を選択した自治体が複数に及んでいることである。そして、その結果として、新型インフルエンザの流行期が終焉し

ても、対策本部が設置されたまま放置されているという状況が発生している。

セクションⅡでは、職員の国内外出張の延期の実施と解除についての質問をおこなった。表7のとおり、出張の延期を行った自治体は、75団体で14.6%であった。出張の延期をする事由では、1位（33団体、44%）及び1位～3位の合計（46団体、61.3%）の両方にて、「庁内部局における独自の検討結果」が、最も選択されている。

また、出張の延期を行った75団体に対し、2010年夏までに全面解除を行ったかについて質問をしたところ、65団体（86.7%）が解除を行っており、6団体（8%）が解除を行っていないとの回答であった。解除する事由としては、「庁

表2 対策本部等の設置

【災害対策本部の設置数】	
設置	479
未設置	32
NA	1

表3 対策本部等の設置のきっかけとなった事由

【設置するきっかけとなった事由】							
	首長の判断	庁内部局	議会・議員	市民	組合	国の対応	県の対応
[1位]	124	79	0	0	0	51	54
[2位]	53	88	1	1	0	43	136
[3位]	51	38	0	3	0	48	91
	228	205	1	4	0	142	281

県の指導	近隣自治体	類似自治体	先進自治体	計画	マスコミ	その他
14	3	0	0	81	3	21
12	18	1	3	30	5	9
7	27	2	2	20	7	7
33	48	3	5	131	15	37

内部局における独自の検討結果」が、1位（22団体、33.8%）、及び1位～3位の合計36団体（55.3%）となり、最も高い回答となった。他方、解除していない団体についてしてみると、合計値では、根拠がないが2団体となっている。

セクションⅡの結果からは、自治体内部の運営に関する問題においては、「庁内部局における独自の検討結果」が回答の多くを占めたことである。他方、解除を行わなかった団体では、「根拠がない」「担当者不明」と回答した自治体が複数存在した。

セクションⅢでは、本庁舎における来庁者向け除菌用品の設置についての質問をおこなった。ここでは、来庁者向けの除菌用品の設置の有無及びその終了

表4 対策本部等の解散の有無

【2010年夏までに解散】	
はい	243
いいえ	234
NA	2

表5 対策本部等を解散した場合のきっかけとなった事由

【解散するきっかけとなった事由】							
	首長の判断	庁内部局	議会・議員	市民	組合	国の対応	県の対応
[1位]	32	36	0	0	0	45	55
[2位]	32	35	0	0	0	30	55
[3位]	33	25	0	0	0	12	25
	97	96	0	0	0	87	135

県の指導	近隣自治体	類似自治体	先進自治体	計画	予算の制約	マスコミ	その他
3	0	0	0	26	1	1	19
1	13	2	1	16	0	1	5
2	11	1	0	9	0	1	8
6	24	3	1	51	1	3	32

表6 対策本部等を解散しなかった場合の事由

【解散をしなかった事由】								
	首長の判断	庁内部局	議会・議員	市民	組合	国の対応	県の対応	県の指導
[1位]	16	34	0	0	0	27	48	0
[2位]	14	22	0	0	0	13	39	0
[3位]	9	12	0	1	0	2	10	3
	39	68	0	1	0	42	97	3

近隣自治体	類似自治体	先進自治体	計画	予算の制約	マスコミ	根拠がない	担当者不明	その他
1	0	0	10	0	0	22	2	21
11	0	0	2	0	0	11	3	5
10	1	0	2	0	1	6	2	4
22	1	0	14	0	1	39	7	30

表7：職員の国内外出張の延期

【出張の延期】	
実施	75
未実施	433

の有無と事由について回答を求めた。まず、本庁舎入口における来庁者向け除菌用品の設置について質問したところ、503団体（98.2%）が実施しているとの回答を行った。それらの団体に、設置する事由について質問したところ、「庁内部局における独自の検討結果」が、1位（210団体、41.0%）、1位～3位の合計320団体（62.5%）となり、最も高い回答となった。

次に、当該団体に2010年夏までに全面終了しているか質問したところ、終了していた団体が123（24.5%）、終了していなかった団体が379（75.3%）となった。終了した団体の事由としては、「庁内部局における独自の検討結果」が、1位（48団体、39.0%）、1位～3位の合計70団体（56.9%）となり、最も高い回答となった。他方、終了しなかった団体でも、「庁内部局における独自の検討結

表8 実施をするきっかけとなった事由

【実施するきっかけとなった事由】							
	首長の判断	庁内部局	議会・議員	市民	組合	国の対応	県の対応
[1位]	10	33	0	0	0	8	7
[2位]	7	9	0	1	0	5	9
[3位]	4	4	0	1	0	2	2
	21	46	0	2	0	15	18

県の指導	近隣自治体	類似自治体	先進自治体	計画	マスコミ	その他
1	1	1	0	0	0	8
0	2	1	0	1	0	4
2	1	0	0	0	2	3
3	4	2	0	1	2	15

表9 2010年夏までに出張の延期を全面解除したか

【2010年夏までに全面解除】	
はい	65
いいえ	6

果」が、1位（129団体、34.0%）、1位～3位の合計160団体（42.2%）となり、最も高い回答となった。ただし、終了をした自治体でも、他の設問より「その他」の選択が多く、現在は通常の季節性インフルエンザ対策として実施している、衛生面の活動の一環として継続したとの事由が述べられていた。また継続している自治体においても、「その他」や「根拠がない」を選択した自治体が、他の設における回答よりも多くなっているのが特徴である。そして、終了した自治体と同様に、その他を選択した自治体の回答としては、通常の季節性インフルエンザ対策として継続した、衛生面の活動の一環として継続したとの事由が多かった。

セクションⅢの回答の特徴としては、表16のとしては、通常の季節性インフ

表10 解除をするきっかけとなった事由

【解除するきっかけとなった事由】							
	首長の判断	庁内部局	議会・議員	市民	組合	国の対応	県の対応
[1位]	7	22	0	0	0	4	6
[2位]	7	11	0	0	0	1	6
[3位]	1	3	0	0	0	2	5
	15	36	0	0	0	7	17

県の指導	近隣自治体	類似自治体	先進自治体	計画	予算の制約	マスコミ	その他
1	0	1	0	0	0	0	14
0	2	0	0	0	0	1	0
0	0	1	0	0	0	1	1
1	2	2	0	0	0	2	15

表11 解除をしなかった事由

【解除をしなかった事由】								
	首長の判断	庁内部局	議会・議員	市民	組合	国の対応	県の対応	県の指導
[1位]	0	1	0	0	0	0	0	0
[2位]	0	0	0	0	0	0	1	0
[3位]	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	1	0	0	0	0	1	0

近隣自治体	類似自治体	先進自治体	計画	予算の制約	マスコミ	根拠がない	担当者不明	その他
0	1	0	0	0	1	1	1	0
0	0	0	0	0	0	1	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	1	0	0	0	1	2	1	0

表12 本庁舎入口における来庁者向け除菌用品の設置

【除菌用品の設置】	
実施	503
未実施	9

表13 設置するきっかけとなった事由

【設置するきっかけとなった事由】							
	首長の判断	庁内部局	議会・議員	市民	組合	国の対応	県の対応
[1位]	77	210	0	6	0	20	26
[2位]	50	86	1	13	0	18	84
[3位]	23	24	1	3	0	20	34
	150	320	2	22	0	58	144

県の指導	近隣自治体	類似自治体	先進自治体	計画	マスコミ	その他
13	9	1	2	33	3	48
22	14	3	1	21	11	13
8	20	2	4	9	7	6
43	43	6	7	63	21	67

表14 2010年夏までに全面終了しているか

【2010年夏までに全面終了】	
はい	123
いいえ	379

ルエンザ対策として継続した、衛生面の活動の一環として終了（プログラムの変更）または、継続したとの事由が多かった。ここからは、一度開始した政策やプログラムを終了させることの難しさと、通常時の政策やプログラムへの取り込み、新規の政策・プログラムとしてのスタートが行われていることが観察された。

「新型インフルエンザ」が沈静化したにもかかわらず、政策やプログラムが終

表15 終了するきっかけとなった事由

【終了するきっかけとなった事由】							
	首長の判断	庁内部局	議会・議員	市民	組合	国の対応	県の対応
[1位]	7	48	0	1	0	2	12
[2位]	7	21	0	0	0	3	7
[3位]	7	1	0	0	0	1	3
	21	70	0	1	0	6	22

県の指導	近隣自治体	類似自治体	先進自治体	計画	予算の制約	マスコミ	その他
2	2	0	0	9	0	0	27
1	3	1	0	4	2	1	3
1	0	0	0	0	0	0	1
4	5	1	0	13	2	1	31

表16 継続をした事由

【終了をしなかった事由】								
	首長の判断	庁内部局	議会・議員	市民	組合	国の対応	県の対応	県の指導
[1位]	17	129	0	2	0	7	12	0
[2位]	16	26	0	2	2	3	22	0
[3位]	5	5	0	1	1	4	8	0
	38	160	0	5	3	14	42	0

近隣自治体	類似自治体	先進自治体	計画	予算の制約	マスコミ	根拠がない	担当者不明	その他
1	0	0	6	0	1	53	4	50
6	2	0	7	0	1	14	7	20
5	1	1	0	1	2	1	3	10
12	3	1	13	1	4	68	14	80

了しなかった背景として、市民やメディアの関心の継続が背景にあると推測される。図4は、政策が継続した事例の自治体の対応を図化したものである。新型インフルエンザが沈静化した段階①で、政治的な終了と運用面での終了におけるリスクが低下する。しかしながら、市民やメディアの関心が継続すると、政治的な終了が困難な状況に陥る②。結果として、運四面でも危機事象の終了が不可能になってしまい、政策が継続することになってしまう③。対策本部が解散していない事例や、除菌用品の設置を継続した事例には、このような背景があったのではないだろうか。

図4 新型インフルエンザ (A/H1N1) への対応：政策が継続した事例

	政治的な終了	
	YES	NO
運用面での終了	YES	①新型インフルの沈静化 → ②市民やメディアの関心の継続
	NO	↓ ③政策の継続・再稼働

筆者作成

アンケート結果の全体の傾向としては、政策やプログラムの終了時において、庁内部局の判断が影響力を持った場合でも、都道府県の対応を「横目でらみながら」の決定がなされている姿が見られた。基礎自治体が独自に政策の終了を行おうとする際にでも、計画や基準、上位団体の対応が判断に影響を与えていた。

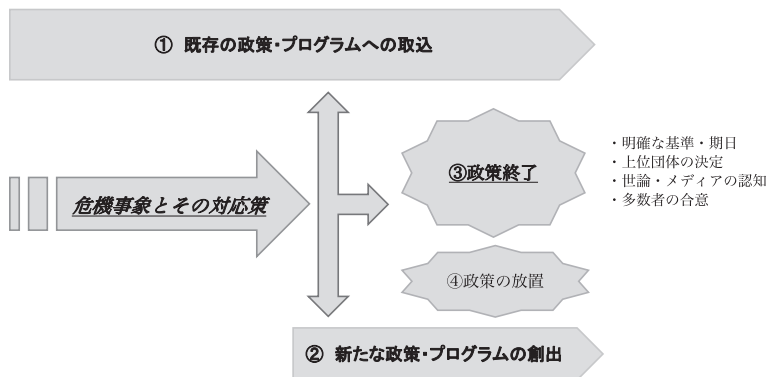
4. エンドゲーム

上述のとおり、危機発生時に行政組織は資源を非常モードとして、被災者支援や復旧へと傾斜配分する。しかしながら、行政資源は限定的であり、いつか

の時点で危機の終了を行わなくてはならない。

図5は、新型インフルエンザへの基礎自治体の対応を分析し、その末期段階でどのように政策やプログラムが転換するかを示した図である。ここでは、4つのシナリオを提示している。

図5 新型インフルエンザに対する政策・プログラムの終末段階



まず、①既存の政策・プログラムへの取込である。新型インフルエンザへの対応事例をみると、新型インフルエンザの蔓延が収束段階に入ると、季節性新型インフルエンザへの対応へと組込が行われた。多くの自治体では、新型インフルエンザの発生をきっかけとして、庁舎の入口等に来庁者向けの除菌用品の設置を始めた。そして、約半数の自治体では、新型インフルエンザが収束しても継続的に設置を行っている。そしてその理由として、通常季節性インフルエンザへの対策用に適応しているとの回答が多く見られた。これらは、既存の政策・プログラムへの取込に分類できるであろう。

次に、②新たな政策・プログラムの創出である。庁舎の入口等に来庁者向けの除菌用品の設置を始めた自治体の回答では、上述のように季節性のインフルエンザへの対策ではなく、新型インフルエンザへの継続的な対応と回答した事例があった。これらは、新たなプログラムの創出と分類出来るであろう。

3番目に、③政策終了がある。新型インフルエンザへの対応では、対策本部

の終了、出張の延期、除菌用品の設置の3つのプログラムにおいて、意図をもって終了させた自治体が存在していた。

最後に、④政策の放置があげられる。新型インフルエンザの発生後に対策本部を立ち上げた自治体の中には、収束後も何らの手続きや基準をベースにせずに本部を立ち上げたままにしている団体が複数存在している。これらの本部は、書類上立ち上げが行われたままとなっているが、実際には会議は開催されておらず、放置状態となっている。この放置状態が、政策終了と異なる点は、特段の意図がなく、不必要となった特定の政策やプログラムがそのままの状態に残されている点にある。

本稿では、政策の終了段階に焦点をあて、その観察と考察を試みた。政策の末期には、上述のとおり、多様なかたちをみせた。

その中で、政策が実際に終了する条件としては、明確な基準や期日の設定、上位団体の決定や動向の確認、世論やメディアの認知、関係者の多数における合意などが求められていた。政策の終了は非常にセンシティブな問題であり、外部関係者との接点を有する決断においては、自らの決定を後押しするデータや状況が必要とされていたのである。

今後は、この行政組織の動態についてより詳細な分析を進め、政策終了における因果関係を具体的に明らかにしていきたい。

参考文献

岡本哲和（1996）「政策終了理論に関する考察」関西大学総合情報学部紀要『情報研究』第5号、pp.17-40.

岡本哲和（2003）「政策終了論－その困難さと今後の可能性－」足立幸夫、森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房。

森脇俊雅（2010）『政策過程』ミネルヴァ書房。

Boin, Arjen., t Hart, Paul. et al, (2005) *The Politics of Crisis Management: Public*

- Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- deLeon, Peter. (1978) "Public Polity Termination: An End and a Beginning"
Policy Analysis, Vol. 4, No. 3: pp. 369-392.
- Drennan, T. Lynn. and McConnell, Allan. (2007) *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Hood, Christopher. (2011) *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. New Jersey: Princeton University Press.

オーストラリアの自治体監査制度

確 井 光 明

1 はじめに

オーストラリアは、連邦制の国である。連邦憲法には「地方政府の保障」や自治体に関する規定はない¹⁾。自治体の制度は、連邦直轄地（北部準州及び首都直轄地）を除くと、各州の憲法及び法律によって定められる。自治体監査についても、州の法律によっている。そして、州が定める自治体監査制度は、大別すると、州の監査総裁等の州監査機関に監査権限が付与されている州と、自治体の選任する監査人による監査を基本とする州、とに分けられる。また、近年、自治体監査制度について検討を進めている州もある。このようなオーストラリア各州の状況には、日本の今後の自治体監査制度のあり方を考える上において参考になる側面が少なくない。

このような問題意識から、オーストラリアの自治体監査制度の状況を観察することにしたい²⁾。

ところで、以下の紹介をするに当たり、“council”という用語について、断つ

1) 過去において、地方政府（local government）に関する条項を憲法に加える試みがなされたことが3回あった。1974年及び2013年には、連邦政府が直接に自治体に資金を交付できることを定める改正をしようとしたが、1974年の場合は、連邦議会で案が可決されてレファレンダムに付されたものの成立せず、また、2013年には連邦議会の議決が成立したがレファレンダムに付されなかった。また、1988年には、単に地方政府の存在を認める改正案であったが、レファレンダムに付した結果、やはり成立しなかった。州の権限が縮小する可能性があるという危惧がレファレンダムの結果に影響したようである。

ておきたい。“council”という用語は、councilorが集まって形成しているのだから、「councilorの集まっている会」という意味で、「議会」とでも訳して紹介すべきところであるが、条文の文脈上、自治体と訳した方が日本人には理解しやすい場面が多い。その理由は、councilは、自治体の機関であるかのように見えながら、権利義務の主体でもあることによっている。

たとえば、ヴィクトリア州のLocal government Act 1989は、Councilは、法人(a body of corporate)であって、永続(perpetual succession)であると定めている(5条2項a)。また、ニュー・サウス・ウェールズ州のLocal Government Act 1993は、councilは、永続性並びに個人としての法的能力及び権限をもった州の政治上の団体(a body of politic)であるとしている(220条1項)。興味深いことに、同法は、ヴィクトリア州と異なり、法人ではないとしている。しかし、政治上の団体であるといっても、権利義務の主体であることには変わりはない。かくて、会議体であるといっても、それは、権利義務の主体となるのであるから、単なる「機関」ではないので、本稿においては、councilという同一用語でありながら、あるときは「参事会」とし、あるときは「自治体」として、敢えて訳語を変えることがあることをお断りしておきたい。しかも、この両者の区分をなすことが容易ではないので、使い分けにもルールがあるわけではない。

ただし、権利義務の主体を示すのに、local governmentの用語を使う州もあるので、一様ではない³⁾。監査人を設置する場合等における主語に関して、councilの語を使用する州と、local governmentの語を使用する州とが混在していることになる。なお、local governmentの語も、「地方自治体」と訳すべきかもしれないが、本稿においては、便宜上「地方政府」と訳すことにしたい。

2) 筆者は、公法学の研究者であるところ、自治体の監査制度に関しては、会計学、監査論、行政学の分野の研究者の論文等はあるけれども、公法学者の論文等に接することが困難であるため、残念ながら、本稿は、文献の渉猟が不十分なままに、制度の紹介的なものにとどまっている。

2 ヴィクトリア州

ヴィクトリア州は、Local Government Act 1989⁴⁾及び Audit Act 1994により監査制度を定めている。四つのレベルの仕組みがある。

(1) 州監査総裁による年次報告に係る監査

Local Government Act 1989⁵⁾の“Planning and Accountability Reports”と題する第6部に監査に関する定めがある。州において、州憲法に基づき監査総裁(Auditor-General)が任命されている。監査総裁は、州政府の機関を監査する任務を負っているが、同時に、Local Government Act 1989は、自治体につき、監査総裁による監査を重視した定め方となっている。

監査総裁は、議会の委員会の推薦に基づき Governor in Council により任命される (Constitution Act 94A 条2項)。監査総裁は、議会の公職であるが、independent officer of the Parliament という規定ぶり (94B 条1項) は、議会からも独立であることを示している⁶⁾。その任務の具体化は、Audit Act 1994によっている。

まず、年次報告に係る監査制度を見ておこう。

-
- 3) ウェスタン・オーストラリア州の Local Government Act 1995は、地方政府 (local government) は、永続性とコモン・シールをもった法人であるとし (2.5条2項)、自然人の法的能力を有するとしている (同条3項)。同様に、クウィーンズランド州の Local Government Act 2009も、地方政府 (local government) は、永続性をもった法人であり、コモン・シールをもち、その名前において訴え若しくは訴えられるとしている (11条)。
 - 4) 自治体監査制度に関しては、Local Government Amendment (Performance Reporting and Accountability) Act 2014により、相当重要な改正が施された。本稿は、同法による改正後の Local Government Act 1989による叙述をしている。
 - 5) 2015年以降、この法律の改正のための動きがあり、本稿に紹介する内容は、ほどなく陳腐化する可能性がないわけではない。
 - 6) 2003年の憲法改正により、監査総裁に関する憲法の規定は、レファレンダムによらなければ改正できないこととされ、その独立性の確保の永続性が高められた。

参事会は、毎会計年度⁷⁾について、年次報告を準備しなければならないとされ（131条1項）、年次報告書には、当該会計年度に係る、参事会の活動報告、監査済みの業績報告書（audited performance statements）、監査済みの財務諸表（audited financial statements）、同法132条により準備される業績報告書（performance statement）に関する監査人の報告書の写し、その他規則で求められる事項を含めることを義務付けられている（131条2項）。

年次報告の業績報告には、次の項目を含めるものとされている（131条4項（a））。

当該会計年度の予算において資金を充てられるサービスについて業績報告において報告されるべきサービスの成果についての所定の指標及びその指標に関する所定の尺度⁸⁾

所定の財務成果の指標及びその指標に関する尺度⁹⁾

持続可能な容量の業績の所定の指標及びその所定の尺度¹⁰⁾

それらの業績指標に関して当該会計年度に達成された結果及び尺度

規則で定めるその他の情報¹¹⁾

また、年次報告の財務諸表については、規則に定めるその他の情報を含めること、規則に従って準備されるべきこと、とされている（131条5項¹²⁾）。

参事会は、会計年度終了後できるだけ早く、業績報告書及び財務諸表を、最

7) 会計年度は、6月30日に終了する12か月間である。

8) 指標及びその尺度は、Local Government (Planning and Reporting) Regulations 2014 の附表3の第2部に掲げられている。

9) 指標及び尺度は、Local Government (Planning and Reporting) Regulations 2014の附表3の第3部に掲げられている。

10) 指標及び尺度は、Local Government (Planning and Reporting) Regulations 2014の附表3の第4部に掲げられている。

11) 前3会計年度に達成された成果、自治体の戦略的資源計画による結果の予測を含めることとされている（Local Government (Planning and Reporting) Regulations 2014の16条）。さらに、その他の項目も掲げられている（同17条）。

終様式で、監査のために監査人（それは監査総裁である）¹³⁾に提出しなければならないとされている（132条1項）。参事会は、業績報告書及び財務諸表に原則として承認する議決が可決された後に、当該報告書を監査人に送付しなければならない（132条2項）。監査人は、業績報告書についての報告書を準備しなければならない（132条3項）。それらの報告書は、所定の方式で証明されなければ、署名してはならない（同条4項）。参事会は、監査人により勧告され若しくは承認された修正を施した後、その最終様式の報告書を2名の参事会員及び規則で定めるその他の者¹⁴⁾が証明するようにしなければならない（同条5項）。監査人は、大臣及び参事に可能な限り速やかに業績報告書についての報告の写しを送付しなければならない（同条6項）。

参事会は、会計年度の終了後3か月以内又は特別の場合に大臣の認めたより長い期間内に、年次報告書を大臣に送付しなければならない（133条1項）。参事会は、年次報告書が大臣に提出された後に、年次報告書が準備された旨及び参事会事務所及びインターネットのウェブサイトにて調査できる旨を公告しなければならない（133条2項）。年次報告の写しは、参事会事務所及びその他の地区の事務所並びに規則で要求される他の場所において、公衆の検査に供されなければならない（133条3項）。参事会が133条1項に従い年次報告書を提出しなかった場合は、次官は、その懈怠の詳細を省の年次報告において公表されるようにしなければならない（133条4項）。

以上の仕組みから、監査総裁により財務諸表監査と業績報告監査とがなされていることがわかる。業績報告監査は、業績監査¹⁵⁾にほかならない。

-
- 12) 当該財務諸表が関係する会計年度についての資本的工事（capital works）を含めること及び Local Government Model Financial Report に従うことが求められている（規則19条）。その他の財務諸表に含められるべき事項も多数ある（規則20条）。
 - 13) 法律において auditor の用語が用いられているが、同法において、auditor は、監査総裁（Auditor-General）を指している（3条1項）。
 - 14) 自治体の CEO 及び主任会計管理者（Principal Accounting Officer）とされている（前記規則18条1項）。

(2) 監査法による定め

監査総裁の権限行使に関しては、Audit Act 1994の内容も見ておく必要がある。同法において、自治体は、公共団体（public body）として、省庁（department）や州若しくは公共団体が支配権を有する主体と並んで、官公庁（authority）の定義の中に含まれて（3条1項）、監査総裁による監査を受けることとされている。具体的監査権限は、“Public Sector Audits and Reports”と題する第3部において規定されている。したがって、監査法が、authorityに関して定める条項は、自治体に置き換えて説明することが許されるであろう。

まず、各官公庁の財務諸表は、いつにても、かつ少なくとも年に1回は、監査総裁によって監査されなければならない（8条1項）。ただし、この原則にもかかわらず、財務諸表の全部若しくは一部を省くことができることとされているので（2項）、監査総裁の裁量が働く仕組みが採用されているといえる。財務関連の業績監査に相当することが可能なことについては、Financial Management Act 1994の45条を引いて確認的に定めている（8条3項）。また、3E原則に基づく一般の業績監査に関しては、15条の定めるところである。ただし、この業績監査は、“must”という義務規定ではなく、“may”という任意規定とされている。監査法とLocal Government Act 1989との調整が十分になされていないように見えるが、自治体に関しては、監査法の規定にもかかわらず特に業績監査を義務付けていると解すべきかもしれない。

官公庁の財務諸表の監査の後に、監査総裁は、当該官公庁に対して、当該財務諸表に関し書面による監査意見を示さなければならない（9条1項）。この監査意見は、監査総裁が監査のために財務諸表を受け取ってから4週間以内に示さなければならない（9条2項）。官公庁の財務諸表に関する監査意見の写しは、所管大臣に送付することを義務付けられている（9条3項a）。したがって、

15) 英語の“performance audit”は、「成果監査」と邦訳する方が適切かとも考えているが、一般に「業績監査」と訳されることが多いので、その例に従うこととした。

自治体の場合には、「交通、計画及び地方政府大臣」に送付される。この監査について注目されるのは、監査報酬に関する定めである。すなわち、官公庁は、当該官公庁の財務諸表の監査の遂行及び監査意見を表明するのに監査総裁若しくはその代理人によって生ずる合理的な費用（reasonable costs and expenses）を負担すべく監査総裁により決定される額を統合基金に払い込まなければならない（10条1項）。官公庁に含まれる自治体は、監査総裁の監査サービスの購入者であるというわけである。これは、ヴィクトリア州だけのことではなく、オーストラリアに広く見られることである。

監査法は、監査基準に関して、Corporation Act 336条に基づき Auditing and Assurance Standards Board の作成する基準又は Australian Securities and Investment Commission Act 2001（ASIC Act）の227B条に基づき同委員会により作成される基準を用いることとされている（13条1項）。ただし、それらの基準に矛盾しない追加的な監査基準を適用することも許容される（13条2項）。会社に適用される監査基準と同一であるのか否かは条文のみからでは判明しない。

（3）地方政府検査及び遵守調査官

厳密な意味で監査の範疇に入るかどうかはともかくとして、地方政府検査及び遵守調査官（Local Government Investigations and Compliance Inspectorate）について触れなければならない。これは、州の首相・内閣府（Department of Premier and Cabinet）に設置されている独立の機関である。この職は、Local Government Act 1989の遵守の状況を評価する職である。この職は、参事会員、自治体の上級職員又は利益相反規定の適用を受けるすべての者に係る刑事犯罪若しくは汚職を含めて自治体の活動に関係する関心事を調査する責務を負っている。また、地方政府法の選挙に関する規定に係る事項若しくは違反に関しての申立てを受け付け、評価し、調査する第一次的機関として、自治体選挙に関して統合的な役割を果たしている。

遵守監査プログラム (compliance audit program) (compliance audit は「準拠性監査」と訳されることが多いが、ここにおいては「遵守監査」と訳しておく) は、自治体と調査官との協力により、実効的で自発的な遵守 (effective, voluntary compliance) の風土を促し、best practice を促進し、透明なガバナンスを達成することを図るものであるという。コンプライアンスのチームは、次のような活動をしている。すなわち、①自治体の活動をとりまく中核的な手続を独自に評価すること、②現行の実務及び統制を評価するリスク管理及びガバナンスの手続の実効性及び効率性を審査すること、リスクを管理し活動の手続が関係法令に適合するようにすること、自治体に対して明確で透明なガバナンスを達成し地方政府法違反を防ぐことである。地方政府法223B 条により授権されて、79の自治体について、独立して監査しているという¹⁶⁾。

監査の結果については、報告書として公表されている。そのうち2016年に実施された「参事会員の行動規範」の遵守状況に関する報告が注目される。これは、2015年10月に成立した Local Government Amendment (Improved Governance) Act 2015に基づく、各参事会の動きをフォローするためのものであった。各参事会は、同法が施行されて (それは2016年3月1日であった) から4か月以内に、その行動規範を審査して改正しなければならないとされた。参事会員は、参事会が改正行動規範を可決した日から1か月で、規範を遵守する旨を自治体の首席執行役 (chief executive officer) に対して書面で宣誓することを求められた。そして、この宣誓をしない参事会員は、2016年9月1日以降は、失格とされた。これは、改正後の Local Government Act 1989の29条1項 (ea) に基づくものである。

2016年8月16日に議会に提出された遵守調査官の報告書においては、79の自治体のうち、13の自治体が行動規範遵守を満たしておらず、それらの参事会員及び参事会は2016年9月1日時点で失格とされ、2016年の統一参事会選挙の決

16) この機関のウェブサイトによる。

定までの7週間について、管理者 (administrator) を任命することが求められるという。また、州全体で9人の参事会員は、個人として規範を満たしておらず、2016年9月1日で失格とされると報告している。そして、行動規範を満たしていない自治体名、同じく個人として満たしていない参事会員名が公表されている。この報告書は、「きわめて強力な監査」の結果を報告したものと見える。

なお、州政府は、2015年以来、Local Government Act 1989の全面的見直しを進めている。その法案化は2017年と見込まれ、2018年の成立を目指している。したがって、その見直しの結果次第では¹⁷⁾、本稿において紹介した内容も根本的に改められる可能性もある。かくて、ヴィクトリア州の自治体監査制度は、目下、監査法と地方政府法という二つの主要法律の大改正が行われるかもしれないという時期に差しかかっているのである。

(4) 監査委員会

自治体は、監査委員会 (audit committee) を設置しなければならない (地方政府法139条1項)。監査委員会は、助言委員会 (advisory committee) である (同条2項)。実際には、ガイドラインに基づいて、外部監査及び内部監査が実効的なものにするなどの役割を担っている。監査委員会に関して、Local Government Amendment (Improved Governance) Act 2015により、その独立性を高めるための重要な改正が加えられた。監査委員会の委員長は、参事会員であってはならないこと (2 A 項(a))、自治体職員でないこと (同項(b))、相応しい資格を有していること (同項(c)) が求められる。さらに、同改正により、監査委員会の委員長は、監査委員会により準備された報告書については、次期の通常参事会の議題として挙げるよう求める権利を有することとされた (6 A

17) 地方政府省から、“Act for the future : Directions for a new Local Government Act” なる膨大なペーパーが公表されて、これに対する意見を公募した。さらに、州内各地で公聴会が開催されている。このペーパーにおいて、すべての自治体に、所定事項について広く監視する権限をもつ audit and risk committee を設置すべきことを提案している。

項)。

3 クウィーンズランド州

(1) 監査総裁による監査

クウィーンズランド州の Auditor-General Act 2009は、監査総裁は、毎会計年度、統合資金及びすべての公共セクター (all public sector entities) を監査しなければならないものとしている (30条1項)¹⁸⁾。ここにいう “public sector entity” には、省庁等と並んで地方政府 (local government) が含まれている (附表による定義)。この定め方により、州の監査総裁が、統合資金についての監査と同様に、地方政府の監査も実施することになる。年次財務諸表の監査及びそれについての報告の義務については、法40条1項が定めている。その監査の基準に関しては、法58条の定めによる一般的基準を適用しなければならない (40条2項)。監査の実施が済んだときは、監査総裁は、地方政府の監査にあっては、証明の言明と監査意見を地方政府の主席執行役に提供し、それらの写しを市長及び担当大臣に送付しなければならない (40条4項(c))。

また、業績監査については、“may” という文言により、監査総裁が監査できる旨の任意監査として位置付けられている (37A条1項)。そして、業績監査は、独立の監査として実施することも、他の監査の一部として、さらには他の公共セクターの業績監査とともに実施することもできる (37A条2項)。業績監査の目的には、当該公的セクターの目的が、経済的、効率的かつ実効的で、関係する法律を遵守して達成されているか否かを判断することを含むものとされている (37A条3項)。業績監査に当たり、監査総裁は、政策目的の当否を問題にしてはならないとされている (37A条5項)。

監査の実施には、監査事務局 (audit office) の職員のみならず、契約監査人

18) ただし、監査総裁は、監査事務局の監査をしてはならない (30条2項)。これは、監査総裁は、自らが監督する部門の監査をしてはならない、という意味である。

(contract auditor) を用いることもできる (43条)。

では、監査総裁は、どのような職なのであろうか。監査総裁は、ヴィクトリア州の場合と同じく、Governor in Council によって任命される (9条1項)。ただし、その手続が興味深い。まず、報道機関を通じて、任命対象として考慮の対象となる適任者からの申出を全国に向けて募ることから始まる。次いで、大臣は、大臣が任命のための先行手続及び監査総裁として任命することについて、議会の委員会に諮問する (9条2項)。

監査総裁は、監査総裁による監査について監査報酬 (audit fee) を請求することができる (56条1項)。また、監査に要した費用弁償も請求できる (56条2項)。

(2) 地方政府の監査委員会及び財務監督官

Local Government Act 2009には、“Auditing, including internal auditing” なる条文見出しの条項 (105条) があるが、その規定内容は、極めて簡単である。

まず、各地方政府は、効率的で実効的な内部監査作用を確立しなければならないとしている (1項)。また、大規模な地方政府は、監査委員会を設けなければならないとしている (2項)。監査委員会の任務は、財務書類の完全性、内部監査作用、及び地方政府内部監査人の実効性と客観性をモニターし審査すること、並びに監査委員会が行動若しくは改善を必要とすると考える事項について地方政府に勧告することである (4項)。

この法律には、さらに、財務監督官 (financial controller) なる職による監督の仕組みがある。省の主席執行役により収集された情報が、特定の地方政府が、(a) その責務を適正に遂行していないか、若しくは (b) 地方政府法を遵守していないことを示す場合に、この監督の仕組みが発動される (118条1項)。省の主席執行役は、当該地方政府につき、州報により、財務監督官を任命することができる (118条2項)。財務監督官の任務は、省主席執行役の指示に従い財務統制を遂行すること、及び、省主席執行役に指示されることによりその他の関

係する任務を遂行することである（118条3項）。

財務監督官が任命されると、地方政府は、財務監督官に完全に協力しなければならない（118条4項）。財務監督官が任命されると、金融機関に置かれている当該地方政府の口座からの支払いは、財務監督官の副書のある小切手又は財務監督官により授権された電子による資金移転によってのみできる（118条5項）。支払いをなす決定、決議若しくは命令を、財務監督官が合理的に見て不健全であると信ずる場合には、財務監督官は、支払いを拒絶し、かつ、省の主席執行役に対して当該決定、決議若しくは命令が財務上不健全である理由を助言しなければならない（118条6項）。決定、決議若しくは命令が財務上不健全とされるのは、当該決定、決議若しくは命令が、以下の事態を招く場合であるとされている。すなわち、(a) 地方政府が破産に陥る原因となる可能性のある場合、(b) 地方政府の違法な支出となる場合、(c) 地方政府の予算に定められていない資金からの支払いとなる場合、又は(d) 交付された目的以外の用途への補助金の充当になる場合である（118条7項）。

以上の仕組みは、州政府による一種の「財務監視」といえよう。

なお、省の主席執行役は、助言者若しくは財務監督官が任命された地方政府に対して、当該助言者若しくは財務監督官に支払われるべき給与及び手当、及び助言者及び財務監督官のコスト及び費用を大臣に支払うことを指示できる（119条1項）。助言又は財務監督を受ける地方政府に費用負担を求める趣旨である。

4 タスマニア州

（1）監査総裁による自治体の監査

タスマニア（Tasmania）州の財務監査は、Audit Act 2008に基づき、州の監査総裁（Auditor-General）によって実施されている。その根拠を見出すのには、注意力を要する。同法に登場する“state entity”に“a council”なるものを含むという定義規定（4条1項）を見逃すおそれがある。常識的に、よもや自治体が

“state entity”に入っているなどと予想できないからである。いずれにせよ、自治体は、州の機関（agency）と同様に、同法により説明責任を負う官公庁（accountable authority）として（14条1項）、監査総裁の監査を受けることになる。

監査総裁は、財務大臣の推薦に基づき総督により任命される（9条1項）。財務大臣は、その際に両院の議長と協議しなければならない（9条2項）。監査総裁の独立性については、法10条に定めがある。議会との関係において、監査総裁は、監査の年度計画案を作成して議会の常任委員会である Public Accounts Committee¹⁹⁾に提出し（11条1項）、同委員会は、それについて審議しなければならないとされ、コメントを付すことができるとされている（同条2項）。監査総裁は、それが採用しなかった同委員会の提案した変更の性質を年度計画において示さなければならない（5項）。さらに、監査総裁は、会計年度開始前に、同委員会に対して年度計画を提出するとともに、両院議長に送付する（6項）。

監査を受ける前提として、自治体は、官公庁の一種として²⁰⁾、毎会計年度²¹⁾の終了後できるだけ早く、そして45日以内に、当該会計年度の財務諸表の写しを準備して監査総裁に送付することとされている（17条1項）。その財務諸表は、「すべての重要な観点で完全であること（complete in all respects）」が求められる（同項）のであるから、45日以内という期限は、極めて厳しいといわなければならない。この「すべての重要な観点で完全であること」の要件を満たしているか否かは、監査総裁の判断に委ねられている（同条2項）。財務諸表は、オーストラリア会計基準委員会（Australian Accounting Standards

19) Public Accounts Committee は、Public Accounts Committee Act 1970の2条1項に基づき設置される常任委員会である。議会両院の合同委員会である。

20) 監査総裁に関しては、独立監査人に、財務諸表を提出するものとして、別扱いとされている（17条3項）。これは、監査機関は、自らの財務諸表については、独立の監査人（機関）の監査を受けなければならない、というオーストラリア全土に共通している考え方に依拠している。

21) 会計年度は、7月1日から翌年6月30日までである。

Board)²²⁾の定める会計基準等に従うものとされている（17条4項）。

監査総裁は、自治体より提出された財務諸表及びその他の情報を監査するものとされている（18条1項）。監査総裁は、財務監査（financial audits）のみならず、業績監査（performance audits）²³⁾及び準拠性監査（compliance audits）²⁴⁾をも行うが、それは、財務監査に関する年度報告とは別個に公表されている²⁵⁾。

業績監査の一例として、2015年5月に公表された“Road Management in Local Government”なる報告書を紹介しておこう。4自治体について、それぞれ背景を述べた後に、次のような項目を挙げて監査結果を公表している。

- ・実効的なメンテナンス事業があったか。
- ・実効的な更新及び改良事業があったか。
- ・道路はその求められる利用に合理的な条件にあったか。
- ・道路のネットワークのコストは、他の地方政府並みであったか。
- ・自治体は、機会をとらえて利用可能な資金獲得をしていたか。
- ・公衆は自治体の道路について情報を得ていたか。

このような問いかけの後に、各自治体についての結論を示している。

監査実施後の手続は、法19条に定められている。

まず、監査総裁は、Australian Auditing and Assurance Standardsにより定められている要件に従い実施された監査に関する意見を準備して署名しなければならない（1項）。この意見等は、担当大臣に提出し、かつ、その写しは州の機関（したがって、自治体の監査については当該監査対象自治体）に送付しな

22) この委員会は、連邦の Australian Securities and Investments Commission Act 2001による委員会である（17条7項）。

23) この監査は、実効的、経済的かつ効率的に活動しているか否かの監査であるという（Report of the Auditor-General No.6 of 2015-2016 Vol.3 Local Government Authorities and Tasmanian Water and Sewerage Corporation Pty Ltd 2014-2015による）。

24) この監査は、指示、規則及び適切な内部統制手続の遵守に関する監査であるという（前掲報告書による）。

25) 前掲報告書による。

なければならない(2項)。監査総裁は、州の機関(したがって、自治体の監査については当該監査対象自治体)から財務諸表等を受領してから45日以内に、監査意見を完了しなければならない(19条3項)。極めて厳しい期間制限である。

随時の検査・調査も可能とされ、その中には3Eの検査も含まれている(23条)。また、いわゆる要求監査の中には、誠実委員会(Integrity Commission)の要請による監査も含まれている(26A条)。

随時の検査・調査については、監査総裁は、その報告を準備して署名することができ、議会の両院等に提出できるとされているが(30条1項)、その署名をする前に、その要点を関係の機関に送付して意見やコメントをできるようにすることが求められ(30条2項)、出された意見やコメントの要点は報告書に記載することとされている(30条3項)。

監査総裁による監査については、監査報酬(audit fee)の規定がある(27条)。

監査総裁は、毎年12月31日以前に前年度の自治体の監査について議会に報告すべきものとされている(29条1項)。実際には、通常は、11月に議会に提出されている²⁶⁾。

(2) 監査パネル

タスマニア州のLocal Government Act 1993を見ると、その第8部の中に、Accounts and auditなる第Ⅲ節(division)があり、財務諸表について定める条項があるものの、財務諸表の監査について定める条項は見出されない。そして、その第4節には、その節名どおりに監査パネル(audit panels)に関する定めが置かれている。

自治体(council)は、自治体に関する監査パネルを設置することとされている(85条1項)。自治体に関する監査パネルは、(a)自治体の財務システム、財務統制体制及び財務管理、(b)自治体のすべての計画、(c)自治体とその長期

26) 前掲報告書によれば、全29自治体の監査が実施されている。

財務状況を守るために設ける政策、システム及び統制、(d) その他85B条に基づく命令で監査パネルが検討すべきものとして掲げられる事項、に関する当該自治体の業績 (performance) を審査することとされている (85A条1項)。ということは、監査パネルの任務は、業績監査にあるといえる。そして、自治体、監査パネル若しくは人は、85B条に基づき命令で定める要件を満たさなければならない (85A条2項)。85B条には、大臣の命令制定権が定められている。すなわち、前述した、監査パネルが審査において検討すべきものとされる事項を示すこと、監査パネルの構成員の資格若しくは経験等を示すこと、並びに、審査の実施及び審査の判断の結果とるべきと考えられる行動等の審査及び監査パネルに関するその他の要件を示すこと、である (1項)。大臣は、命令に含める事項に関しては自治体と協議しなければならない (2項)。

5 ニュー・サウス・ウエールズ州

(1) 自治体の監査人

ニュー・サウス・ウエールズ (New South Wales) 州 (以下、「NSW州」という) の自治体監査に関しては、Local Government Act 1993が定めている。まず、2016年改正前の自治体監査人 (auditor)²⁷⁾に関する規定を確認しておこう。

参事会は、1名の者を監査人として任命しなければならない (422条1項)。監査人の資格は、登録会社監査人である個人、登録会社監査人を構成員若しくは被用者とするパートナーシップ、又は登録会社監査人を被用者としている法人である (422条2項)。ということは、個人、パートナーシップ及び法人の3種があつて、いずれも登録会社監査人を構成メンバーとしていることが求められることを意味する。パートナーシップや法人が自治体の監査人として任命され

27) auditor の語について、久保田治郎編著『オーストラリア地方自治体論』(ぎょうせい、1998年) 96頁 (執筆担当: 久保田治郎) は、「監査役」と訳している。

ているときは、それに属する登録会社監査人は、自治体の監査人として行動することができる（422条3項、4項）。

さりげない定めの中に、登録会社監査人には、州の監査総裁（Auditor-General）を含む旨が定められている（422条6項）。重要なことは、入札により監査人を募らなければならないことである（422条5項）。先に述べたように監査総裁も登録会社監査人として扱われるので、この入札に参加することができるのである。実際にも、州監査総裁は、シドニー市の入札に参加して落札し、同市の監査を実施した実績がある。

利害関係を有する者について、監査人になれない旨の欠格事由の定めがある（423条）。自治体監査人の任期は6年で、再任が可能である（424条1項）。監査人の解任には、大臣の同意を要する（424条3項）。

なお、一定の場合には、監査総裁が自治体監査人となる旨が定められていた。すなわち、参事会が監査人を任命しない場合又は監査人の職が空席となっている間においては、監査総裁が自治体の財務報告を監査する権限を有する（425条1項）。この授權規定に基づき自治体の財務報告を監査するのに監査総裁が負ったものとして監査総裁により証明された経費は、自治体が支払わなければならない（425条2項）。

以上のような自治体監査の仕組みについて、大幅な修正を加える法案（Local Government Amendment (Governance and Planning) Bill）が、2016年に州議会において可決成立した。その中には、監査総裁が自治体監査人となる旨の改正が含まれている。すなわち、監査総裁は、自治体に関する監査人となるものとする（改正後の422条1項）。監査総裁は、書面により、監査人となるべき者又は事業者を任命することができる（同条2項）。これは、監査総裁は必ずしもその事務局職員によることなく、外部委託をすることも認める趣旨である。このような方法は、州政府機関の監査においても従来から採用されてきたものであって、特に真新しいことではない。監査総裁が自治体の監査等に要した費用で書面により確認したものは、当該自治体によって支払われなければならない

(同条3項)。

このような監査総裁による監査制度とするにあたり、自治体及び州政府の政策目的の当否 (merits) に対する不当な介入とならないようにするために、同条4項が置かれている。具体例として、(a)自治体の計画、戦略、政策若しくはプログラムに含まれる戦略的目的及び政策目的、(b)内閣の政策決定の記録に含まれる州政府の政策目的、(c)大臣の政策の方針、(d)予算書又は内閣若しくは大臣の政策方針を示すその他の資料にある政策の言明、の4項目が掲げられている。自治体については、この(a)の当否に立ち入ってはならないことを意味する。

NSW州は、これまで、自治体自身がその監査人を任命する代表的な州であったところ、今回の改正により、州の監査総裁 (又は監査総裁の選任する人又は事業者) が自治体の監査人となる制度に転換したのである。この点は、きわめて注目されなければならない。オーストラリアの中心的な州であるNSW州が監査総裁による自治体監査制度に転換したことは、オーストラリアの自治体監査制度の大勢が、この方向に固まりつつあることを示している。

(2) 監査

自治体の監査人は、自治体の財務報告について、監査を求められた後、可能な限り速やかに監査しなければならない (415条1項)。法律の条項によれば、自治体の財務報告を監査する基準に関しては、Statements of Auditing Standards 及び Statements of Auditing Practice というタイトルの公刊物によるものとされている (2項(a))。これは、会計士の二つの団体、すなわち、the Australian Society of Certified Practising Accountants と the Institute of Chartered Accountant in Australia に代わって、Australian Accounting Research Foundation が刊行しているものである。さらに、規則で定めるその他の基準もあり得る (2項(b))。規則においては、自治体の財務報告について監査するにあたり、監査人が考慮しコメントすべき事項を定めることができる。

2016年改正後は、監査対象に、“council entity”、すなわち自治体が設立し若しくは設立に関与し又は支配権を有する主体をも加えた（4項、5項）

自治体の財務報告は、当該年度の終了後4か月以内に準備され監査されなければならない（416条1項）。ただし、自治体は、地方政府省の長官に申請して延長することができる（同条2項）。

自治体監査人は、一般目的の財務報告に関する報告と監査の実施に関する報告という2種類の監査報告を準備しなければならない（417条1項）。財務報告に関する監査報告には、以下のものを含めなければならない（417条2項）。(a) 監査人の意見において、自治体の会計記録がこの法律の要件に従い記録されたか否かに関する言明、(b)①監査人の意見において自治体の会計記録がこの法律の規定の要件に従い準備されたか、②自治体の会計記録に適合しているか、③自治体の財務状況及び活動結果を公正に示しているか、に関する、監査人の意見における言明、(c) 監査人の意見において監査人により取得できなかった監査の実施に係る情報の有無に関する言明、(d) 監査の過程において明らかになった会計記録若しくは財務報告における重要な欠陥の詳細を説明する言明。

監査人は、監査の実施後、可能な限り速やかに監査人の報告書の写しを地方政府省主席執行役及び参事に送付しなければならない（4項）。参事は、監査人の報告を受領後、可能な限り速やかに、自治体の財務報告に関する監査人の報告書の写しを、監査済みの財務報告とともに、長官及びオーストラリア統計局に送付しなければならない（5項）。

参事は、監査人の報告書の写しを受領した後、できる限り速やかに、監査済みの財務報告を公衆に提示する会議の日程を決め、その決められた日程を公告しなければならない（418条1項²⁸⁾。こうして、公衆は、監査報告書及び財務

28) その日程については、公告後少なくとも7日以降で、かつ、監査人の報告が参事に送付された後5週間以内という制約がある（418条2項）。

報告書を調べることが可能とされているのである。前記により定められた日に開催される会議において、参事会は、監査人の報告書とともに、監査済みの財務報告書を提示しなければならない（419条1項）。この会議への監査人の出席に関しては、2016年改正前と改正後とは、微妙に異なっている。2016年改正前は、その判断において出席することができるとともに、参事会から出席を求められた場合には出席しなければならないとされていた（改正前の419条2項）。改正後は、単に、自治体監査人は、出席することができる（may attend the meeting）とされた（改正後の2項）。ただし、監査総裁の任命に基づき監査人の職務を遂行する者にあつては、参事会が7日以上猶予をもって出席を求めた場合には、出席義務がある（改正後の同条3項）。監査総裁と監査総裁の任命に係る者との間に差を設けていることがわかる。

財務報告書又は監査人の報告書に関しては、何人も参事会に意見書を提出することができる（420条）。

2016年改正法は、業績監査の定めを置くに至った。これは、NSW州にとっては、画期的なことであるといつてよい。監査総裁は、実施することが適切と考えるときは、一又は複数の自治体の活動について、当該自治体はその活動を実効的に遂行し、かつ、経済的かつ効率的に全ての関係法を遵守して遂行したかどうかを判定するために監査をすることができる（421B条1項）。この業績監査の実施を行うかどうかは、監査総裁の裁量に委ねられていることに注目しておきたい。こうした裁量性もあつて、業績監査は、他の監査とは分離され、他の監査に影響を与えるものではないことが明記されている（同条2項）。

参事会又は大臣若しくは省の主席執行役の要求があつた場合には、監査総裁は、監査関連サービスを行うことができる（421E条1項）。

（3）監査総裁若しくは監査総裁により授権された者の権限

監査総裁若しくは監査総裁により授権された者は、職務を遂行するために必要な自治体の会計記録及びその他の記録を完全かつ自由に検査することができる

る（423条1項）。

監査総裁若しくは監査総裁により授権された者の権限については、詳細に定められている（423条2項以下）。金融機関への調査権限も付与されている（424条）。

（4）内部監査充実への動き

NSW州においては、内部監査の充実に向けた動きがある。その動きを示す一端は、2010年9月に公表された「内部監査ガイドライン（Internal Audit Guidelines）」である²⁹⁾。このガイドラインは、1993年地方政府法23A条に基づくものである。細かい内容に立ち入ることは、本稿の範囲を超えるので、筆者が重要と読み取る部分のみを紹介しておきたい。

このガイドラインは、「内部監査」をもって、「ある組織の活動に価値を付加し改善することを目的にする独立で、客観的保証および助言の活動（an independent, objective assurance and consulting activity）」である（1.1.）³⁰⁾と定義している。この定義において助言の活動が含まれていることが注目される。そして、「実効的な内部監査機能は、最小限、内部統制の十全さ及び実効性を評価し監視すべきである」（1.1）³¹⁾としている。

このガイドラインには、外部監査との関係の叙述もなされている。すなわち、外部監査人が、自治体のリスク管理の枠組や内部統制の十全さや実効性の深い若しくは完全な審査を行うことが、期待されるべきではないとし、外部監査人の報告の範囲のより深い理解を得るには、外部監査報告における免責（dis-

29) Division of Local Government, Internal Audit Guidelines, Premier & Cabinet (NSW Government, 2010).

30) Division of Local Government, Internal Audit Guidelines, Premier & Cabinet, Ibid., p.8.

31) Division of Local Government, Internal Audit Guidelines, Premier & Cabinet, Ibid., p.8.

claimer) を読むことが勧められるとしている。これは、日本の自治体監査制度について、今後、外部の会計士の監査を受けることとする場合には、それがたとえ公会計専門の会計士であれ、同様の免責を盛り込むことが予想されるだけに注意を要する点である。

さらに、ガイドラインは、実効的な内部監査作用は、外部監査人が実施済みの内部監査の作業及び強力な内部監査作用が生み出すことのできる、より強力な内部統制環境に一定の信頼をすることができるので、外部監査の成果に貢献するであろうとしている(1.3.2.)³²⁾。この内部監査と外部監査との関係に関する考察には、興味深いところがある。

ところで、「内部監査」とはいえ、自治体の良好な実戦的内部監査属性の核となる一つは、独立性と客観性であるという(2.)³³⁾。内部監査人の任命に関して述べる箇所において、理想としては、内部監査人は、他の職務上及び運営上の責任をもたずに、監査委員会に直接に、また行政的にはジェネラル・マネージャーに報告する独立の地位であるべきである、と述べている。自治体の大きさや複雑さに応じて、内部監査人を一人とすることも内部監査チームとすることも考えられるとしている。また、常勤とすることも非常勤とすることもあり得るとしている(2.4.1)³⁴⁾。このように見ると、ガイドラインの示す内部監査人は、日本の監査委員制度と比べたときに、日本において監査委員を一人とすることはできないものの、相当程度似ている面があるといってよい。外部監査制度のあるNSW州において、このような充実した内部監査人を置くことが推奨されていることに注目せざるを得ない。

32) 以上、Division of Local Government, Internal Audit Guidelines, Premier & Cabinet, Ibid., p.9.

33) Division of Local Government, Internal Audit Guidelines, Premier & Cabinet, Ibid., p.11.

34) 以上、Division of Local Government, Internal Audit Guidelines, Premier & Cabinet, Ibid., p.13.

内部監査人に関して、さらに興味深い考え方が示されている。

その一つは、民間の会計事務所との契約による方式も認めていることである。このような民間の活用であるにもかかわらず「内部監査」と位置付けている点をどのように理解すべきかが問題となるが、このガイドラインは、民間との契約によるサービスは、あくまでも「専門的な内部監査サービス」であって、外部監査に基づく財務上の保証（financial assurance）の延長ではないと強調している（2.4.2.）³⁵⁾。要するに、外部の人材による監査であっても、内部監査でなければならないというのである。自治体が内部監査サービスを購入する以上は、その監査が適切になされているかどうかは、自治体が監視すべきであるという考え方が示されている。なお、民間からの内部監査人を調達することに関しては、州の機関である NSW State Contract Control Board が競争入札により競争的料金による監査人のリストを蓄積しているとして、その活用を呼び掛けている（2.4.2.）³⁶⁾。

もう一つは、内部監査の資源を複数の自治体でシェアする方式である。共同して内部監査人を雇い又は契約することにより、自治体間の標準化、旅費の節減及びより大きな資源への接近可能性の点において、単体の場合に比べてメリットがあるとしている（2.4.3.）³⁷⁾。日本の包括外部監査制度を中小の自治体が導入する際には、複数の自治体が同一の者と包括外部監査契約を締結して、それらの自治体について同一の監査テーマを設定してもらうことで、監査報酬を節減できる可能性を示唆しているように思われる。

ところで、Local Government Amendment (Governance and Planning) Act

35) Division of Local Government, Internal Audit Guidelines, Premier & Cabinet, Ibid., p.15. なお、内部監査を完全に民間に委ねる方式と並んで、一部は内部の監査人としつつ一部は外部のサービスを受ける方式（co-sourced function）についても言及している。

36) Division of Local Government, Internal Audit Guidelines, Premier & Cabinet, Ibid., p.15.

37) Division of Local Government, Internal Audit Guidelines, Premier & Cabinet, Ibid., p.15.

2016が成立し、その中には、内部監査に関する条項が盛り込まれた。

前記のガイドラインにおいて監査委員会 (Audit Cimmittee) の設置が求められていたのを受けて、たとえばシドニー市は、Audit Risk and Committee Charter により同委員会の詳細を定めていた、そして、2016年法により、自治体は、「監査、リスク及び改善委員会 (Audit, Risk and Improvement Committee)」を任命しなければならないこととされた (改正後の428A 条 1 項)。同委員会は、自治体の活動をコンプライアンス、リスク管理、不正の統制、財務管理、ガバナンス、自治体による成果測定の収集等々の局面で調査しなければならないとしている (同条 2 項)。そして、委員会は、自治体の活動の成果を改善する目的で自治体に情報を提供することも求められている (同条 3 項)。次に、自治体は、他の自治体又は規則で定める機関と共同して、前記の委員会を任命することを認めている。

以上のような規定の挿入が内部監査人 (団) の設置を意味しているのか、内部監査人 (団) レベルとはいえないのか、あるいは、むしろ内部監査 (団) よりも広い役割を担うものなのか、もう少し検討する必要がありそうである。

いずれにせよ、この委員会の設置を義務づけたことは、内部監査の強化の第一歩であることは疑いない。

6 サウス・オーストラリア州

サウス・オーストラリア (South Australia) 州 (以下、「SA 州」という) の自治体監査制度を定めているのは、Local Government Act 1999である。同州において、自治体監査人は、参事会により任命される仕組みである。すなわち、自治体は、監査人を有しなければならないこと (128条 1 項)、監査人は、参事会の監査委員会 (audit committee) の推薦に基づき参事会により任命されること (2 項) が定められている。監査委員会は、この推薦にあたり、規則で定める要素を考慮しなければならない (2 a 項)。監査人の資格は、登録会社監査人であること若しくは少なくとも 1 名の登録会社監査人を擁する会社であることとされ

ている（3項）。

任期は5年を超えないものとされ、所定の条件の下に再任が可能である（4a項）。その者が少なくとも5会計年度連続若しくは連続する6会計年度のうち5会計年度当該自治体の監査人の職にあった場合には、5会計年度連続あるいは連続する6会計年度のうち5会計年度について、少なくとも2会計年度間は当該自治体監査において重要な役割を果たさないことを確約する場合にのみ当該職を継続できる。また、当該職を有していた最後の時点から最低2年が経過した場合には再任が可能である（6項）。ここにいう、「当該自治体監査において重要な役割を果たさない（does not then play a significant role in the audit of the council）」の意味は、どうも理解が難しいところである。この点に関しては、自治体が会社であると仮定した場合に、連邦のCorporation Act 2001第9条の意味において会社の監査において重要な役割を果たしているといえるならば、該当する旨が定められている（10項）。Corporation Act 2001第9条は定義規定であるが、監査についての定義はなされていても、significant roleの意味は定められておらず、結局、解釈問題ということになる。

監査の遂行に関しては、同法129条に定められている。

自治体の監査人は、財務諸表が、(a) その監査のために監査人に回付されたのち合理的期間内の財務諸表、並びに、(b) 当該会計年度の間、金銭の収入、支出及び投資、財産の取得、処分並びに債務の負担に関して参事会により行使された統制、についての監査に着手しなければならない（129条1項）。監査は、規則で定める基準に従って実施されなければならない（2項）。監査人は、財務諸表に関する監査意見、及び、前記(b)に基づき監査される統制が当該自治体の財務取引が適正かつ法に従ってなされたことの合理的な保証を与えるに足りるか否かに関する監査意見を参事会に提供しなければならない（3項）。監査人は、また、監査から生ずる特別の事項につき書面による助言を参事会に提供しなければならない（4項）。監査人は、4項に基づく助言において、監査の過程において監査人により確認された当該自治体の会計実務若しくは当該自治体

の財務事項の管理における規律違反 (irregularity) も、明確に確認しなければならない (5 項)。3 項の意見及び 4 項の助言は、参事会の主要なメンバー及び参事会の監査委員会に送付するものとする (5 a 項)。この監査意見と助言については、詳細な定めがある (5 c~5 e)。監査人には、規律違反等についての大臣への報告義務も課されている (6 項)。自治体の主席執行役には、監査人への協力義務が課されている (130 条)。

SA 州にも、州の監査総裁が選任されている。監査総裁は、「公的資金を受けている主体 (publicly funded body)」の会計及びその活動の効率性と経済性を検査することができる (Public Finance and Audit Act 1987 第 32 条 1 項 (a))。この「公的に資金を獲得する団体」には、定義により Local Government Act 1999 に基づく自治体及び自治体の附属団体も含まれている (同法 4 条 1 項)³⁸⁾。自治体が州の監査総裁の検査を受ける趣旨は、州の資金が自治体に交付されていることによるのか否かは、publicly funded の意味とも関連する重要な点である。自治体の資金のみの交付を受けている主体も、これに含まれるとするならば、きわめて広い検査権といえよう。

7 ウェスタン・オーストラリア州

ウェスタン・オーストラリア (Western Australia) 州 (以下、「WA 州」という) の自治体監査制度は、Local Government Act 1995 の定めるところである。

同法は、「監査」について定めるに当たり、まず、監査委員会 (audit committee) からスタートしている。地方政府は、3 人以上の者からなる監査委員会を設立することとされる (7.1A 条 1 項)。監査委員会の構成員は、地方政府 (local government) によって任命され、構成員のうちの少なくとも 3 名、及び構成員

38) なお、地方政府補償制度 (local government indemnity scheme) に関する会計についても調査できるとされている (Public Finance and Audit Act 1987 第 32 条 1 項 (b))。これは、地方政府法附表 1 第 2 項による自治体の賠償制度の仕組みである。

の過半数は、参事会員でなければならない（2項）。主席執行役は、監査委員会委員の構成員になることができないし、監査委員会の委員となる者を指名し若しくは監査委員会の委員として同人を代理する者を有してはならない（3項）。また、地方政府の被用者は、監査委員会の委員となることができない（4項）。主席執行役及び被用者は、監査委員会の監視を受ける立場にあることに配慮したものである。

毎会計年度の地方政府の会計と年次財務報告は、当該地方政府により任命された監査人によって監査されなければならない（7.2条）。

では、監査人は、どのように位置付けられているのであろうか。

地方政府は、監査委員会の推薦に基づき、その監査人となるべき者を任命する（7.3条1項）。地方政府は、1名若しくはそれ以上の者を監査人として任命することができる（2項）。監査人の資格は、登録会社監査人、又は承認監査人（approved auditor）とされている。承認監査人とは、大臣により承認された監査人である（7.1条）。1995年法の施行の直前において、1960年の地方政府法の意味における登録地方政府監査人であった者で、かつ地方政府の監査人であった者を承認することができる（7.5条）。過去の監査人制度との連続性を考慮に入れた一種の経過措置といえようか。任期は5会計年度以内で、再任を妨げないこととされている（7.6条1項）。任命の失効事由が定められている（2項）。

かくて、第一次的には、地方政府が監査人の任命権を有し、かつ義務を負っているのであるが、もしも、11月30日までに地方政府が監査人を任命しなかったときは、大臣を支える省の主席執行役が、適格の者又は（適格の者がいないときは）州の監査総裁を当該会計年度の会計及び年次財務報告の監査人となるべき者として任命する（7.7条）。大臣を支える省の主席執行役及び監査総裁が、補充的に登場することが注目される。補充的とはいえ、州政府の機関が、自治体の監査人として登場する場面があるのである。

地方政府と監査人との間の書面による合意（agreement）により任命がなされ、監査人の報酬及び費用も合意によることとされている（7.8条1項）。能力

の高い監査人にとっては、比較的に高い報酬になることもあり得よう。日本の監査委員に関しては、常勤監査委員の給料、手当及び旅費の額及び支給方法は、条例で定めることを要し（自治法204条3項）、非常勤の監査委員の報酬及び費用弁償の額及びその支給方法は条例で定めなければならないとされている（自治法203条の2第4項）。このような条例主義において、WA州におけるような合意は許容されないと解されよう。

監査の実施に関して、監査人は、監査を求められた会計及び年次財務報告を検査し、当該会計及び報告の関係する会計年度の次の年度の12月31日、又は、それよりも遅い定められた日までに、報告書を準備することを求められる。そして、その報告書の写しは、市町の長(mayor)若しくは president³⁹⁾、地方政府の主席執行役及び大臣に送付しなければならない（7.9条1項）。監査人が、(a) 監査のために提出された会計若しくは財務に関する報告に過誤若しくは不足があるか、(b) 地方政府の資金若しくは会計から支払われ若しくはそれに帰する金銭が法により授権されていない目的に誤って充てられ若しくは充てられた、又は(c) 地方政府により示される必要のある会計及び年次財務報告の検査から生ずる事項がある、と思料する場合には、過誤、不足、誤用若しくは(C)の事項の詳細が、監査人の報告に含められるべきものとされている（7.9条2項）。

監査の実施に大臣が関係する場面がある。すなわち、大臣は、地方政府の監査人に対して、当該地方政府により監査のために提出された会計及び年次財務報告の特定の側面を検査し、(a) それに関する報告を準備し、(b) その報告の写しを大臣に送るよう、指示することができる（7.9条3項）。また、大臣は、適切と思料するならば、前記の報告若しくはその報告の一部の写しを地方政府の主席執行役に送付することができる（7.9条4項）。

監査人の権限についても定められているが、特に注目すべきものはない。強

39) “mayor” は、city 又は town について用いられ、“president” は、shire について用いられている（2.6条2項・3項）。

いていえば、地方政府が口座を有する銀行若しくは金融機関は、監査人から要求があった場合には、監査人に対し、口座の完全な詳細を提供しなければならない（7.12条2項）。

8 各州の自治体監査制度の総括～結びにかえて

（1）州監査総裁による監査

以上の6州のうち、ヴィクトリア州、クウィーンズランド州及びタスマニア州において、従来から州の監査総裁が自治体の監査をしてきたのに加えて、2016年にはNSW州が同様に州の監査総裁が自治体の監査権限と義務を負うことになった⁴⁰⁾。日本において、会計検査院が国の補助金等の交付先という関係において自治体の監査を行うことは別として、純粋に独自資金に係る自治体の会計について監査をする制度を採用することについては、現時点において必ずしも明確に述べる人は見られないが、実際に制度化の提案がなされた場合には、地方自治を損なうとする反対論が噴出することが予想される。

もっとも、どのような人が反対すると予想されるのかを推測しておく必要がある。おそらく最も強力に反対するのは自治体の執行機関であろう。同様に自治体の議会も、反対に同調するものと思われる。これに対して、一般の住民の反応を予測するのは難しい。一般住民は、誰の主張を聞くかによって、その意見の形成がまったく反対になることもあるからである。その際には、冷静な研究者が、いかなる見解をもち、それを説得力あるように説明するかによって、大きく左右されるであろう。筆者は、従来から会計検査院をもって自治体の監査機関とすることが決定的に否定される必要はないと考えてきた。ただし、次に述べるように、業績監査については、相当な縛りをかけなければならないの

40) 以前は、自治体が監査人を契約により選ぶ方式であったところ、筆者のかつての調査によれば、州の監査総裁（実際には監査事務局）が競争入札において監査業務を獲得して自治体の監査を実施することがあった（シドニー市の監査を州の監査事務局が監査していたことを確認できた）。州の監査事務局も、自ら稼ぐ主体であったのである。

で、別個に考察する必要がある。クウィーンズランド州が、業績監査について、わざわざ監査総裁が政策の当否を問題にしてはならないとしていることに注目したい。

なお、監査総裁を支える組織が、Audit Office と呼ばれている。日本の会計検査院における事務総局（会計検査院法12条以下）のようなものといえよう。

監査総裁あるいはその下にある Audit Office は、外部の独立した監査人による監査を受けなければならないことは、各州共通である⁴¹⁾。誰も自己の監査人となることができないのである。この点は、日本の自治体監査制度あるいは国の会計検査院⁴²⁾についても、改めて検討を要する事項といわなければならない。Audit office に関する業績監査の実施が明示されていることもある⁴³⁾。

(2) 業績監査

オーストラリアの各州においては、自治体に関する業績監査が実施されている。ほぼ共通に3 E の監査である。ただし、その手法は、州により違いがある。

業績監査を義務的な監査とする州と任意とする州とがある。義務的なものとする州としては、ヴィクトリア州があり（ただし、それは Local Government Act 1989 の定めに着目した場合であって、Audit Act 1994 においては任意とされてい

41) ヴィクトリア州 Audit Act 1994 の17条・18条、クウィーンズランド州の Auditor-General Act 2009 の71条・72条、タスマニア州 Audit Act 2008 の41条以下、NSW 州 Public Finance and Audit Act 1983 の46条以下、SA 州 Public Finance and Audit Act 1987 の35条、WA 州 Auditor General Act 2006 の38条以下。これらのうち、SA 州の監査総裁の自治体監査は義務的なものではなく、また、WA 州の監査総裁は、自治体監査の権限を有していない。

42) 会計検査院に対する検査は、会計検査院第1局の「司法検査課」が担当している。司法検査課は、他に、裁判所、国家公安委員会、法務省、日本司法支援センターの検査を所管している。

43) ヴィクトリア州 Audit Act 1994 の19条1項は、少なくとも3年に1回は業績監査を受けなければならないと定めている。タスマニア州 Audit Act 2008 の44条は、同州の Audit Office は、少なくとも5年ごとに1回は3 E の審査を受けるものとしている。

る)⁴⁴⁾、任意とする州として、クウィーンズランド州及びNSW州がある。

また、財務監査と独立に実施する州（ヴィクトリア州、NSW州）と、財務監査等と一緒に実施することも許容する州とがある。

監査の方法についてみると、ヴィクトリア州は、Local Government Amendment (Performance Reporting and Accountability) Act 2014及び関係の規則によって自治体自身による業績報告（performance reporting）を求めて、その報告を監査総裁が監査する仕組みを採用している。自治体は、監査総裁による監査に先立って、自己評価を求められているのである。極端に言えば、その自己評価の仕方が監査総裁により監査されるといってもよい。タスマニア州においても、監査総裁による業績監査は、財務監査に関する年度報告とは別に公表されている。

（3）監査基準

監査に関しては、監査基準が必要となる。タスマニア州における監査総裁は、Australian Auditing and Assurance Standards の定められる要件に従って実施された監査について意見を準備し署名することとされている。この監査基準は、Australian Securities and Investment Commission Act 2001 (ASIC Act) の227A条に基づき設立された Australian Auditing and Assurance Standards Board が、Corporation Act 2001の336条に基づき定める監査基準である。NSW州は、法律の条項において、会計士の二つの団体、すなわち、the Australian Society of Certified Practising Accountants と the Institute of Chartered Accountant in Australia に代わって、Australian Accounting Research Foundation が刊行している Statements of Auditing Standards 及び Statements of Auditing Practice というタイトルの公刊物によることとしている。ヴィクト

44) タスマニア州においては、義務的であるか否かは不明であるが、実際には、監査総裁が全自治体に対して実施している。

リア州においては、前記の監査基準に加えて ASIC Act の227B 条に基づき前記委員会が定める基準も、選択的な監査基準とされている。

かくて、各州は、財務報告に関する限り、自治体も一種の法人会計に係る監査としての側面から監査することで足りると見ているといえよう。しかし、法人の性質による違いを反映した監査基準の設定はあり得る。このことは、ASIC Act の234B 条が明示している。公的セクターの財務報告に関して、株式会社等と異なる監査基準が用いられているのか（その場合に、どの程度異なるのか）については、今後の検討に譲りたい。

（４）監査報酬

オーストラリアにおいては、自治体が州の監査総裁による監査を受ける場合であっても自治体が報酬を支払うという仕組みが一般的である。日本においても、外部監査契約に基づく監査については、外部監査人のサービスに対する対価を支払うことが当然とされている。民間の外部監査人が無報酬で監査のサービスをすることは考えにくいからである。これに対して、たとえば、国庫補助金の交付を受けている自治体が会計検査院の検査を受けることについて検査報酬（監査報酬）を支払うとなると、容易には理解を得られないであろう。会計検査院による厳しい指摘を受けつつ、検査報酬（監査報酬）を支払うなどは論外であるということになる。会計検査院の検査が、いわば国の利益のためになされるという理解によれば、自治体が報酬を支払う必要はないといえるが、もしも会計検査が検査を受ける自治体の利益にもなるサービスであるとするならば、検査報酬（監査報酬）を支払うことの合理性が認められる可能性があることを、オーストラリアの制度は示唆しているといえよう。

（５）不正に対する対処

オーストラリアにおいては、不正行為（fraud and corruption）に対する対処に苦心している。クウィーンズランド州の監査総裁は、自治体における不正行

為の実態についての報告を公表している⁴⁵⁾。そして、内部統制の欠如などを指摘した勧告を行っている。

また、自治体監査を担当する監査機関以外に、特別の機関を設置している州もある⁴⁶⁾。それらの機関の活動と自治体監査との関係を含めて、この問題に対する対処については、別途検討しなければならない。

(6) 監査員会 (audit committee) について

NSW 州の「監査、リスク及び改善委員会」についてはやや詳しく触れたが、アングロサクソン系諸国において、ガバナンスの一手法として広く採用されている監査委員会 (audit committee) は、オーストラリアの自治体においても一般化している。しかし、ヴィクトリア州のようにガイドラインに委ねている州もあって、その役割や実効性については、本稿とは別の機会に検討することとしたい。

【付記】

本稿は、平成11年度～12年度の科学研究費補助金基盤研究(C)(2)「会計検査制度の比較研究」(課題番号11620020)の研究成果の一部である。筆者は、本稿の公表とほぼ同時期に刊行される明治大学法科大学院論集19号に「カナダの自治体監査制度」を寄稿しているので、併せて参照されたい。

45) Queensland Audit Office, Fraud Management in Local Government (Report 19: 2014-15) (2015).

46) たとえば、NSW 州は、Independent Commission Against Corruption Act 1988により、同名のコミッションを設けている。ヴィクトリア州も、Independent Broad-based Anti-corruption Commission Act 2011により、同名のコミッションを設けている。このコミッションは、不正行為に係る不服や通告について、他の機関に照会することができるとし、それらの機関の中には監査総裁も含まれている(73条2項)。監査事務局職員の不正行為の場合などが想定されているのであろう。

東京都とニューヨーク市の監査報告書の比較分析

Comparative Study of Audit Reports of Tokyo Metropolitan Government and New York City

原田敬美 ガバナンス研究科講師 前港区長
博士（工学）、技術士（建設）、一級建築士

1 はじめに

（1）調査目的

監査は自治体にとり財政の健全性、行政事務の適切性、公正性などをチェックする重要な役割を持つ。本研究の目的は世界を代表する大都市自治体である東京都とニューヨーク市の監査報告書を分析し、両市の特質、監査方法や内容の特質、共通点、相違点を比較、検討し、今後の監査研究に資することである。

（2）調査方法

東京都監査委員が発行した「平成27年度定例監査報告書(平成26年度執行分)」とニューヨーク市監査委員が発行した「2015年ニューヨーク市監査報告書(2014年度執行分)」を比較し、様々な視点から分析し、両市監査報告書の共通点、相違点、特徴を分析する。

（3）地方自治体の監査業務の概要

監査業務の概要は日本の地方自治法に基づき以下のとおりである。監査委員

は地方自治法に基づく地方公共団体の役職の一つで、財務や事業について監査を行う機関である。監査委員は地方公共団体の長が議会の同意を得て委員を選任する。その条件は識見を有する市民と議員である。監査委員の職務は以下のような監査、審査、検査を行う。

業務内容は1. 住民の直接請求による事務監査、2. 議会の要求による事務監査、3. 財務監査(定期監査)、4. 財務監査(随時監査)、5. 行政監査、6. 長の要求、7. 決算審査、8. 月例現金出納検査、9. 基金運用審査、10. 住民監査請求などである。

2 東京都の概況

東京都の基礎的なデータは以下のとおりである。

- (1) 人口：1362万人、23区人口：910万人
- (2) 東京都のGDP：1兆6167億円(161兆円、1ドル=100円と想定)
都民1人あたりGDP：118.7万円
- (3) 財政規模：平成26年度予算：6兆6667億円、税収：4兆6698億円(予算の70.0%)
- (4) 組織：政策企画局、総務局、財務局、主税局、生活文化局、(オリンピック事務局：臨時的)、都市整備局、港湾局、福祉保健局、産業労働局、建設局、交通局、水道局、下水道局、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員事務局、公安委員会(警視庁)、消防庁、労働委員会、収用委員会など

資料：東京都資料、OECD資料、データは調査時点の直近の年度である。

3 東京都の監査報告書

(1) 報告書の概要

平成27年度定例監査報告書(平成26年度執行分)は平成27年9月10日に東京都監査委員の名前で発行された。

図1 東京都の監査報告書の表紙



監査委員は山田忠昭、上野和彦、友渕宗治、筆谷勇、金子庸子の5名の各氏である。男性4名、女性1人で、男性の監査委員が多い。

報告書量は168ページである。年度末が27年3月であり、作業期間は凡そ5か月である。

(2) 実施状況、

監査対象は17局で、うち8局、137箇所を対象として抽出、実施137箇所である。(実施率100%)。事業局について737箇所を対象とし、実施300か所である。(実施率40.8%)

監査の視点は「合規性」、「経済性」、「効率性」、「有効性」である。

(3) 結果の概要

111件の指摘事項と4件の意見要望があった。うち事業費が多いと思われる工事監査は6件である。(表1参照)

指摘金額の合計は1億7,427万円で、東京都の予算の約7万分の一である。また、経費削減、収入漏れを指摘したものの合計は5,990万円余りである。

指摘事項で多い局は教育庁22件、交通局12件、主税局10件、都市整備局、病

表1 指摘事項、意見・要望事項の局別件数(東京都監査報告書2ページから引用)

	局	指摘事項				意見 要項	合計	うち重点 監査事項	
		感入	感出	附属	その他			計	工事
1	総務局				1	1	2	1	
2	財務局		1			1	1		
3	市税局	10				10	10		2
4	生活文化局		2		2	4	4	1	2
5	オリンピック・ パラリンピック準備局		1	1	1	3	6		5
6	都市整備局		6		2	8	8	1	
7	機電局		6			6	6		1
8	福祉保健局	4	3			7	7		2
9	河川経営本部	1	7			8	8		1
10	産業労働局		2			2	2		
11	中央卸売市場	1	1		1	3	5	1	
12	建設局	1	6		1	8	8	1	1
13	港湾局		1			1	1		1
14	交通局	2	3		1	12	12	1	
15	水道局		7		2	9	9		1
16	下水道局	2	4		1	7	7		2
17	教育庁	2	15	1	4	22	22		1
	計	29	64	2	16	111	4	115	6

院経営本部、建設局がそれぞれ8件である。逆に少ないのは財務局、港湾局がそれぞれ1件である。

局ごとの予算額を指摘事項で割り、1件当たりの予算額平均は以下のとおりで多い順である。最も多いのは産業労働局で1件当たりの予算額は2,313.8億円/1指摘事項、2位港湾局978.6億円/1件指摘事項、3位総務局830.5億円/1件指摘事項、4位建設局631.6億円/1指摘事項、5位教育庁345.0億円/1件指摘事項、6位生活文化局342.3億円/1件指摘事項、7位財務局279.0億円/1件指摘事項、8位都市整備局187.5億円/1件指摘事項、9位福祉保健局152.8億円/1件指摘事項、なお、本調査では中央卸売市場、交通局、水道局、下水道局の

予算額は含めていない。

(4) 主な指摘事例

報告書の中で指摘事例として5項目が記載されている。その中で、特に建築や技術分野については以下の3事例である。

①都市整備局

都営住宅の積算システムを構築したが、活用していなかった。

②教育庁

都立学校消防用点検設備、定期点検で不備指摘されたが修繕をしなかった。

③教育庁

貴重資料をデジタル化したが有効活用していなかった。

(5) 報告書第3章の重点監査事項の紹介

①工事契約に係る価格情報管理

平成26年度発覚した水道局職員による最低制限価格情報漏えい事件の再発防止が目的である。

②局別重点監査事項

平成27年度定例監査局別重点監査事項は以下のとおりである。

○事業実施部門の外部委託

○業務の内部統制

○債権管理

その結果は次のとおりである。19局205部署を対象に監査し、是正、改善すべき事項は6局に対し指摘事項は6件であった。建築、技術分野に係る指摘事例は以下のとおりである。

①積算情報を共有フォルダーに保存したため関係者以外の職員が閲覧できた。

- ②パスワードの未設定
- ③アクセス制限が課の組織単位になっていた。
- ④起動パスワードが常時保存され、関係者以外も閲覧できる状態になっていた。

(6) 指摘事項の分野別内容

指摘事項115件を、分野別(工事委託契約、物品管理、単価契約、固定資産評価方法、徴収方法、事務処理、個人情報、交渉、業務改善、検査方法)に分け、分析する以下のとおりである。(表2参照)

事務処理39件、工事委託契約24件、業務改善12件、単価契約7件、固定資産評価7件、物品管理7件、検査6件、積算5件などである。

広く契約を見ると「工事委託契約24件」、「単価契約7件」、「積算5件」で合わせると契約分野36件で、全体で見ると多い。

特定の分野が多い局をみると、主税局は固定資産評価について10件中7件で局の業務の特徴を表している。福祉保健局は事務処理が7件中7件、病院経営本部が8件中5件、両局は医薬品の物品購入などの事務処理が重要で、局の特徴を表している。交通局は事務処理が12件中7件で、少額現金を扱う業務という局の特徴を表している。教育庁は22件中工事委託契約6件、業務改善5件ある。多くの学校施設がありそれに伴い工事契約が多い。また、都民向けの公開講座の広報の業務改善も局の特徴を表している。総じて指摘事項は各局の特徴を表している結果と言える。

4 ニューヨーク市の概況

- (1) 人口：840万6千人(東京都の61.7%で東京23区の人口規模に近い。)
- (2) GDP：1兆2,100億ドル(東京都の74.9%)、市民1人あたりGDP：14,390ドル(143万9千円)
- (3) 財政状況：年間予算561.2億ドル、

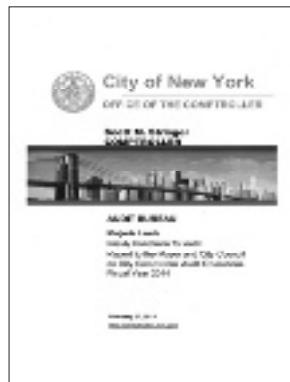
1 ドル100円換算で東京都庁の84.2%

(4) 税収：537.9億ドル(歳入全体の95.9%)、東京都と比べほとんどの歳入が市消費税、市固定資産税などの市税である。

データはニューヨーク市役所のホームページ、OECD 資料で、直近の年度に基づく。

5 ニューヨーク市監査報告書

図2 ニューヨーク市の監査報告書の表紙



(1) 報告書の概要

「ニューヨーク市監査報告書2015年(2014年度執行分)」の量は111ページである。2016年2月27日監査委員の名前で発行された。なお、アメリカの予算年度は7月1日から翌年の6月30日である。

年度末の最終日(6月末)から8カ月以内に発行する規則である。提出時期は会計年度6月30日終了後翌年3月1日までに提出しなければならない。

方法：各局の業務に対し、4年に1回は監査する。監査の視点はニューヨーク市憲章の監査基準及びアメリカ連邦政府会計検査院基準を基に、財政(予算執行)の健全性についてチェックすることである。

(2) 代表監査委員のコメント

報告書の冒頭代表監査委員の挨拶文が記載されている。「監査は独立した調査、最高の質の調査」と書かれている。自己PR、プライドを滲ませている。

(3) 策定組織

策定は1人の代表監査委員と3人の副監査委員による。男女半々である。

代表監査委員 Scott Stringer(男性)、副監査委員 Marjorie Landa(女性)、副監査委員 Edward Carey(男性)、副監査委員 Alma Fana(女性)である。

策定チームは部長以下5人のスタッフと2人の編集担当者である。部長、Faige Hornung(女性)、作業チームは5人(男性3人、女性2人)、編集担当者2人(女性2人)である。女性が多い。

(4) 報告書の概要

今年度(2013年から2014年)報告書の概要は以下のとおりである。

①43項目の指摘事項

②4,870万ドル(48億7千万円)の潜在的節減ができる。予算の0.1%である。
東京都と比較すると相当多い。

③185件の勧告 (City Agencies、関連団体も含め)

④関連団体の幹部は勧告に対し、問題解決、具体化の責任があると指摘。

⑤昨年度勧告の解決済み案件は130件(70.2%)、未解決案件は55件(29.8%)である。

東京都の報告書にはこのような視点の分析はない。

その他の重要な内容は以下のとおりである。

⑦経費削減について、得べかりし歳入は68億4千万円、予算に対し0.12%を占める。

その内、得べかりし歳入は2億5千万円、経費削減によるもの46億2千万円、訴えによる経費削減は19億7千万円である。

⑧勧告対象の大部分が改善された。これは監査報告書の大きな成果と言える。

(5) ニューヨーク市監査対象組織

報告書に記載されている監査対象組織の主な局は以下のとおりである。

1. 高齢福祉局、2. 建築指導局、3. 児童福祉局、4. 市立大学事務局、5. 監査事務局、6. 消費者局(清掃・リサイクル)、7. 矯正局、8. 文化局、9. 経済開発局、10. 教育局、11. 環境保護局、12. 財政局、13. 金融情報局、14. ホームレス局、15. 住宅保全・開発局、16. 人材局、17. 情報通信局、18. 法務局、19. 公園レクリエーション局、20. 小規模事業局、21. 交通局、22. 道路運輸局、23. 少年・コミュニティ開発局である。

(6) 勧告の事例

勧告内容の事例は以下のとおりである。

①建築指導局

建築条例違反通知業務で指摘、記録の方法を改善すべきである。ただし、この勧告は経費削減、歳入増には関係ない。

②教育局

物品調達契約で1)入札調書を保管せよ、2)入札者が少数の場合、職員自ら市場調査をし、それを基に価格減額交渉をせよ。

③住宅保全開発局(自立支援家庭サービス事業)

本事業は連邦住宅都市開発省(HUD)の支援事業で、339件の補助金支払合計172万7820ドル(1億7278万円)あった。その内25件の支払いに疑問がある(14万915ドル、1409万円)。支払いを適切にすれば、475,648ドル(4,756万円)の節約効果があったはず。

(7) 勧告(Recommendation)の分野別内容

局別で見ると、教育局42件と最も多く、以下、公園レクリエーション局10件、環境保護局(実質水道局)9件、交通局8件、経済開発庁7件、私立大学事務局6件、高齢者対策局と矯正局がそれぞれ5件である。

勧告を分野別に分け、分析すると以下のとおりである。22局に対し、多い分野は、「廃棄物量削減・3R(リユース、リサイクル、リデュース)」8局で、世界的な環境問題を背景としている。「支払い事務改善」7局、「補助金支払の改善」6局、「EZパス(有料道路使用料のプリペイドカード)の適切利用」5局、「施設の室内環境、衛生状態改善」4局である。(表3参照)

4 両市の比較分析

両市の報告書の比較分析内容は以下のとおりである。

(1) 報告書の概要

ニューヨーク市の報告書は代表監査委員の個人的な思いがメッセージとして記載されている。しかも「最高の報告書である」と記述されているのは、日本の報告書の形式からするとユニークである。

監査委員の男女数は、東京都は男性が多い(女性1人)がニューヨーク市は男女半々である。

報告書策定期間は、東京都は5か月、ニューヨーク市は8か月である。

(2) 相違点

- ①ニューヨーク市の監査では勧告に対し、改善したかどうかの確認作業がある。
- ②ほぼ同じ財政規模で監査意見は東京都115件、ニューヨーク市185件で、ニューヨーク市の方が多い。
- ③ニューヨーク市の報告書での業務の改善による経費削減の意見は予算の

0.1%を占める。

東京都と比較すると圧倒的に多い。

- ④東京都の監査対象分野は事務処理、工事委託契約が多い。
- ⑤ニューヨーク市の監査では、世界的な環境の時代を背景に、廃棄物量の削減、3R(リユース、リサイクル、リデュース)について22局のうち8局と多い。
- ⑥ニューヨーク市の補助金の支払いに対する調査が22局のうち7局である。
- ⑦EZパス(有料道路のプリペイドカード)の私的利用の査察、駐車票の適切な公用利用の確認件数が多い。
- ⑧ニューヨーク市では市有施設が適切に管理運営されているかトイレの衛生状態、照明などの室内環境を監査対象としている。

補遺

当初、拙論では東京都、ニューヨーク市、ロンドン市の3市の監査報告書の比較分析をし、共通点、相違点を明らかにし、今後の監査研究の参考に資することを考えた。ロンドン市の監査報告はアクセスができなかった。その理由は、イギリスは2010年8月保守党、自由党の政策で地方分権化に伴い、自治体の監査部局は廃止されたためである。

一方で、英国の会計検査院の報告書によると、会計・財務の視点から国のあり方、中央政府と地方政府のあり方にまで言及している。日本なら国会、政党、学界の仕事である。報告書によると、地方分権(権限移譲)を進めるべし、その理由は、①経済成長のため、②市民サービス改善のためである。個別施策について検証結果はないが、政府は、地方分権により市民の利益が達成できるといふ自信を持つべきで、地方分権を進めるべきであると記述されている。

会計検査院長 Amyas Morse のコメントは以下のとおりである。

- ①地方分権はいくつか試行されたが、未開拓地で地図がなく、目的地までの地図が描かれていない。

- ②地方への権限移譲について全体像が見えない。
- ③具体化の障害が見えてきた。(抵抗勢力、制度)
- ④権限移譲は「公共サービス改善」の重要なチャンス
- ⑤中央政府、地方政府も、何をしたら財政上最大のメリットがあるかに関心を持って

地方分権の実績は、過去18カ月の間に10件の権限移譲が合意された。財務省と地方自治体は合意の具体化のため責任を有する。分野は交通、産業支援、生涯教育、住宅、都市計画、雇用、健康、社会福祉である。政府は権限移譲のため年間2億4650万ポンドの新たな追加の投資基金(320億円、1ポンド=130円と仮定)を設ける。

2017年度以降は地方自治体の監査を会計事務所などに委託することとする。

日本でも規模の小さな自治体では、監査部門の職員の配置について予算上難しく、また、専門性の観点からも困難である。工事監査、情報分野、医療分野の監査などは高い専門性が要求される。企業が会計事務所に決算処理を委託するように、自治体が会計事務所や専門家(技術分野の場合、技術士、建築士など)に委託するのも今後の検討課題である。

表2 東京都監査報告書指摘事項分析表

局名	No.	概要	工事委託契約	物品現管理	単価契約	固定資産評価方法	徴収	事務処理	個人情報管理	交渉方法	業務改善	検査	積算	局予算26/指摘件数(億円)	指摘1件当たり予算
総務局	1	工事契約の価格情報管理	○											1661/2	830.5
	2	災害耐用被覆取り扱		○											
財務局	3	単価契約の見込数量			○									279/1	279.0
主税局	4	土地評価(道路)				○								667/10	66.7
	5	土地評価(道路)				○									
	6	土地評価(画地)				○									
	7	土地評価(画地)				○									
	8	土地用途認定				○									
	9	土地用途認定				○									
	10	固定資産(償却資産)				○									
	11	死者への還付						○							
	12	納税交渉								○					
	13	納税交渉								○					
生活文化局	14	出捐金						○						2054/6	342.3
	15	負担金支出						○							
	16	工事契約の価格情報管理	○												
	17	有効期限過ぎた機器使用						○							
オリンピックパラリンピック準備局	18	物品管理		○										243/6	40.5
	19	契約事務	○												
	20	個人情報							○						
	21	個人情報							○						
	22	広報活動									○				
都市整備局	23	アンケート調査									○			1500/8	187.5
	24	工事契約の価格情報管理	○												
	25	工事内訳システム活用	○												
	26	単価契約の指示・検査			○										
	27	単価契約の積算			○										
	28	測量委託の内部統制									○				
	29	完了検査										○			
	30	印刷業務契約の計画化									○				
	31	調査事務処理						○							
	環境局	32	廃棄物処理支援事業申請業務						○						
33		測定委託査察						○							
34		工事請負検査										○			
35		測量委託契約事務						○							
36		契約事務手続						○							
37		診察報酬再審査請求						○							
福祉保健局	38	債券管理						○						1069.9/7	152.8
	39	債券管理						○							
	40	分納収納事務						○							
	41	履行確認						○							
	42	随意契約事務						○							
	43	医薬品買入契約						○							

病院経営本部	44	診療報酬再審査請求													145.7/8	18.2	
	45	買入契約															
	46	工事契約手続	○														
	47	診療材料買入契約															
	48	工事契約手続	○														
	49	物品管理契約															
産業労働局	50	物品購入契約															
	51	工事記録写真	○														
	52	委託販売取扱													4627.6/2	2,313.8	
中央卸売市場	53	委託販売取扱															
	54	滞納金完納計画													N.A.	N.A.	
	55	清掃委託年間計画															
	56	工事契約の価格情報管理	○														
建設局	57	工事契約の価格情報管理	○												5053.3/8	631.6	
	58	都住駐車場財産管理		○													
	59	監督事務費															
	60	単価契約完了検査					○										
	61	単価契約完了検査					○										
	62	交通誘導員積算														○	
	63	緊急工事					○										
	64	動物遺体処理														○	
港湾局	65	施設維持管理															
交通局	66	工事契約情報管理	○														
	67	運賃収入管理（機器障害）														○	
	68	運賃収入管理（日報）														○	
	69	運賃収入管理（修理立会）														○	
	70	運賃収入管理（釣り銭準備）														○	
	71	運賃収入管理（返金理由）														○	
	72	運賃収入管理（現金一括投入）														○	
	73	1日乗車券管理														○	
	74	印刷契約検査														○	
	75	工事計画														○	
	76	契約内容遵守														○	
	77	監督検査														○	
	水道局	78	マニュアルによる履行														○
		79	漏水箇所対応														○
80		単価契約完了検査														○	
81		交通誘導員配置														○	
82		監督業務														○	
83		インフレスライド条項														○	
84		工事請負業務														○	
85		衛生管理事務手続														○	
86		衛生管理標準仕様書														○	
下水道局	87	水再生センター管理業務検証結果の反映														○	
	88	機器管理														○	
	89	承認工事費用徴収														○	
	90	工事負担金算定														○	
	91	保守点検業務積算														○	
	92	研修契約積算														○	
	93	薬品管理														○	

教育庁	94	就業支援金認定事務								○												7591/22	345.0	
	95	実業意欲プログラム会計								○														
	96	実業意欲プログラム会計分析指示											○											
	97	維持管理修繕契約	○																					
	98	維持管理修繕契約完了日、発注仕様改善	○																					
	99	維持管理修繕契約完了検査明記												○										
	100	補修業務	○																					
	101	同上実績報告									○													
	102	粉塵計取り扱い		○																				
	103	積算																						○
	104	農場管理委託契約	○																					
	105	印刷物契約	○																					
	106	業務検査																						○
	107	高所作業監督	○																					
	108	消防用設備改善																					○	
109	図書館デジタル化活用																					○		
110	図書館デジタル化選定方針																					○		
111	物品管理		○																					
112	公開講座広報																					○		
113	未納督促									○														
114	未納者記録									○														
115	徴収金個人別管理									○														
合計			24	7	7	7	7	4	39	2	2	12	6	5										

表3 ニューヨーク市監査報告書指摘事項分析表

局名	対象項目	意見	改善状況
1. 高齢者対策局	1. EZバス、公用駐車票の利用状況	問題なし	改善済
	2. シニアセンター調査	63のセンターの安全性、衛生状態の監査を実施。43のセンターでトイレ、厨房、照明状態に問題あり。繰り返される問題の追跡システム(5意見)	改善済
2. 建築局	建築違反通知手続き 罰金徴収漏れによる(取り下げ件数を減らす)	記録作成による改善(意見4件) 市民からの通報で監察。2011年87億円、2012年106億円の罰金収入	改善済
3. 子供支援サービス局	1. EZバス公用駐車票の利用状況	問題なし	
	2. コミュニティパートナーシップ事業の目標を達成したか	11のコミュニティで監査、2012年1億6500万円の事業。報告書執筆をせよ。(意見3件)	改善済
4. 市立大学事務局	1 社会人学生、英語を話せない市民の教育	①修了後の学生の評価	改善済
		②卒業後の成果	
		③学生の記録作成	
		④講師の記録作成	
		⑤講師への評価、(意見6件)	
5. 消費者局(清掃局)	1. 廃棄物量削減	1898年条例、2013年までに、廃棄物量削減、リユース、リサイクル計画書を公衆衛生局に提出してなかった。	改善済
	2. 3R(リユース、リサイクル、リデュース)	毎年7月1日までに計画書を公衆衛生局に提出せよ。その後、消費者局は提出した。(意見1件)	
6. 矯正局	1. EZバス公用駐車票の利用状況	矯正局は局員のバス利用、駐車票利用について監査してなかった。監査委員は2011年バス利用実態を詳細に調査した。一部局員がEZバスを私的に利用したと判定した。	改善済
		2011年1月～12月、53人の局員が約80万円分私的に利用した。	
		①日誌の記載、②バス利用手続きの厳格化、③情報通信技術でEZバス利用を厳格化、④公用車利用の制限、⑤予告なしのEZバス利用査察。(意見5件)	
7. 文化局	1. 廃棄物量削減	年間リサイクル計画書の提出、法36号の実践の確認、2012年、2013年報告書の提出証拠を確認できなかった。	意見書内容を改善中
	2. 3R(リユース、リサイクル、リデュース)	毎年7月1日までに計画書を公衆衛生局に提出せよ。(意見1件)	
8. 経済開発局	環境、技術サービスの補助金の支払い	商業空間開発、オープンスペース整備、ウォーターフロントアクセス改善、歩行者空間改善。市関係局との調整、	3件同意、8件不同意、十分な政策と手続き規定ありと反証
		環境影響評価調査書の発行	
		コンサルタント評価に必要な十分な情報が無い。 ①書類審査の評価の宣誓供述書の確認、②評価手続きの公開、③候補企業の提出書類の確認、④担当職員の経歴確認、⑤会計帳簿の確認、⑥事業の保険、⑦変更の必要条件の確認、(意見7件)	
9. 教育局	1. 情報特別教育(2008年9月1日から2013年11月1日、契約額55億円)	①情報教育は目標を満足せず、安全性、②生徒は教育プログラムを満足していない。③委託先の発注条件との適合性、④情報t区別教育の評価など。(意見17件)	17件のうち16件改善

	2. 支払い管理、カード事件のための支払い管理、	障害児教育119件の支払いを審査、問題なし。	
	3. Navigant Consultingの支払い	支払い、適切。	
	4. Milkdistribution契約	入札で選定、①受注者の財務状況を評価していない。②談合情報への対応に欠けていた。(意見9件)	6件改善済、3件未実施
	5. 学校清掃品調達	①調達規定に適合しているか、②見積内容の検討が不十分、(意見7件)	改善済
10. 環境局 (水道局)	水道メーターの正確さ	①データは正確、②一部で計測器が契約期限に間に合わない、③古いメーターは正確でない。	改善済
		①標準化した工程表の活用 (意見9件)	改善済
11. 財務局	1. 廃棄物量削減、3R	2012年公衆衛生局に計画書を提出した	
	2. 空地での課税基準	住宅地の空地の正確な評価 2012/2013、21,189の空地 308住宅系、間違った分類、うち281件、土地用途、建物用途の評価は間違い、1,730,794の課税、27土地用途は問題なし、 ①評価を正確に、②定期的な評価、③課税通知の修正、④建築局と連携、(意見4件)	2件改善済、2件は未実施
12. 金融情報庁	1. 廃棄物量削減、3R	毎年7月10日までに計画書を提出	改善済
13. ホームレス支援局	委託先の支払い	緊急シェルターの運営、239箇所、47,084人のホームレス、当該社はマンハッタン、ブロンクスで40以上のシェルターを運営、委託費5億1千万円 ①文書による契約、②ホームレスの記名記録	12件改善済、5件未実施、
14. 住宅保全開発局	家庭自立事業基金支払	連邦住宅都市開発省の補助事業、339件の支払い、1億7278万2000円、2009年6月30日～2012年9月30日 60件が規定に則していない、25件支払いが疑問 ①申請者から詳細な書類を、②ニューヨーク州政府福祉部門との連携、(意見3件)、	改善済、
15. 人材局	公用車利用、自家用車の公用利用	職員の運転を適切に監視している。	
16. 情報技術局	1. 廃棄物量削減、3R	2013年秋まで公衆衛生局に計画書を提出 2012年の年次報告書未提出。	改善済
	2. AccentureLLPへの支払い	①支払いの適切性、2012年10月、109億4060万500円 ②支払承認手続きで内部管理の欠陥があった。 ③支払い手続きの内部管理強化 ④ITコンサルタントの時給を調査、(意見4件)	1 過払いの68万円は返還、2 意見改善済、2件未実施
17. 法制局	廃棄物量の削減、3R		改善済
18. 公園レクリエーション局の公共プール	衛生、安全性	①物理的に危ない状態の改善、②物理的施設設備の不具合、(意見10件)	改善済
19. 小規模事業支援局	廃棄物量の削減、3R	計画書未提出	改善済
20. 交通局	エレベーター、エスカレーターの査察、修繕	①前回の意見17件 ②安全確認、(意見8件)	改善済 改善済
21. 運輸局	高速道路の修繕	違反28,165件 データの記録管理	改善済
22. 少年コミュニティ開発局	廃棄物量の削減、3R	2012年度報告書を公衆衛生局に未提出(意見1)	改善済

ガバナンス研究 No.13

2017年3月31日発行

編集者・発行人 市川宏雄

発行所 明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科
東京都千代田区神田駿河台1-1
〒101-8301 電話03(3296)2398

印刷所 株式会社 丸井工文社
東京都港区南青山7-1-5

Review of Governance Studies

Global Governance and the Rise of BRICS.....	1
Yuichi Sasaoka	
Boundary Work at the Western and 17	
Central Pacific Fisheries Commission: The science of reference points Masahiro Matsuura	
Urban Structure for the Tokyo 2020 Olympics	39
Yasushi Aoyama	
Multipurpose Cooperatives As a Sustainable	75
Tool In Reducing Illiteracy: A Theoretical Approach Rosario Laratta	
Inclusive Economic Growth:	91
Comparing Achievements of Russia, Central Asia and Caucasus Elena Shadrina	
End Game: Policy Termination of	121
Contingency Management Kazuyuku Sasaki	
The Systems of Auditing Local.....	143
Governments in Australia Mitsuaki Usui	
Comparative Study of Audit Reports of	177
Tokyo Metropolitan Government and New York City Keimi Harada	