

【論 説】

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例 「成功の孤立地帯」から何を学ぶか ～プノンペン水道公社を事例として～

桑 島 京 子

1. はじめに～途上国の政府部門の改革支援の国際動向

国際開発においては、1990 年代半ばに開発における国家の役割が改めて着目され、政府のやるべきことの絞り込みとともに、公的な組織・制度の再活性化が唱道されてすでに久しい（World Bank 1997:1;5-19）。しかしながら、途上国における政府部門の改革努力はいまだ道半ばと言わざるを得ない。

1990 年代に入ってから、旧社会主義国における中央集権的計画経済の崩壊、多くの先進工業国での福祉国家政策のもたらす財政危機、東アジア経済の「奇跡」と国家が果たした重要な役割、一部の国家の崩壊や人道的緊急事態の激増などを背景に、「有効に機能する国家」の役割が改めて評価されるようになった。なかでも、法と秩序、公衆衛生、基礎的インフラの整備、マクロ経済の安定などの基礎条件の改善が焦点とされ、実業界や市民社会と協調しうるような国家能力の改善が重視されてきた。このため、従来型の、職員の個人レベルの知識・スキルの向上や政府部門の「組織の強化」¹⁾に加え、「政府の恣意的な行動をチェックすると同時に、よりよいパフォーマンスを示すインセンティブを公務員に与える」（同 1997：7）ための制度づくりが推進されてきた。

具体的には、効果的な法規制や市民監視などを通じた政府部門の恣意的裁量や汚職の抑制、競争圧力の導入、政策決定・実施における企業や市民の発言や参加の促進をめざし、国家のガバナンスに関わる制度改革が促進されてきた。特に、公務員制度と行政運営手法については、ニュー・パブリック・マネジメ

ント（NPM）手法に基づく改革が重視され²⁾、政策と公共サービスの実施機能の分離、実施部門の独立機関化や民営化、業務のアウトソーシング、また、実力主義に基づく公務員採用・昇進制度や適切な報酬制度の導入などを通じ、政府機能の競争性と公共サービスの効率性を高める取り組みが進められてきた。2000年代に入ると、NPM手法の適用だけでは必ずしも現場の公共サービスが改善しないとの反省から³⁾、サービス利用者の声やニーズへの対応、政策責任者や利用者の監視能力を強化し、サービスの質を高める方策も重視されるようになった（World Bank 2003）。

しかしながら、途上国における行政改革支援はいまだ捗々しい成果を出していない。世界銀行は、1998年から2006年にかけて支援した政府部門の改革プログラムの評価を行い、低所得国における公務員制度改革と行政改革プログラムの成果は全般的に低迷していることを明らかにしている⁴⁾。不首尾の主たる理由として、改革を取り巻く既得権益層や利権体質などについての政治分析と理解が不十分であったこと、ガバナンス改革の諸方策と他の開発分野をつなぐ首尾一貫した戦略の欠落を挙げている（World Bank 2008）。

また、英国国際開発庁（DFID）が1999年から2004年にかけてサブ・サハラアフリカ4か国に対して行った経済運営分野における技術協力の評価では、政府機関の能力強化が進まなかった背景として、公務員の給与や採用、人事配置などに関わる規則やルール変更の実効性の問題を挙げている⁵⁾。DFIDは、フォーマルな規則が変更されても、目的達成よりも縁故採用や私利追求を優先するインフォーマルなルールや価値観が支配的であるような環境ではほとんど効果がでないとし、実際に公務員の行動を変容させ、組織のパフォーマンスが変わるには、「当該国の広範な制度枠組みに埋め込まれたフォーマル・インフォーマルなインセンティブ構造」（DFID 2006:11-12）がパフォーマンス志向と整合し、それを支えるものになることが不可欠だと分析している。

さらに、2013年には、イギリス、スウェーデン、アイルランドの3カ国で、2000年代の10年における政府部門に対する改革支援の評価分析調査として「公共部門ガバナンス改革評価調査」⁶⁾を実施している。援助成果の全般的な

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

低迷要因の分析と提言を受けて、DFID は、態度や行動の変容には長期に持続する自生的な変化が必要であるとして、制度改革の長期的枠組みの重要性、また、市民に対する公共サービス提供の改善に焦点をおき、下からの市民監視圧力の拡大とともにトップ官僚等の上からのコミットを組み合わせること、現地の政治環境や制度的文脈を理解し、改革のもたらすリスクと成功の機会を考察するためのポリティカル・エコノミー分析の重要性などを改めて強調している（DFID 2013）。

このように、国際開発においては、90年代半以降「国家の良好な制度機構が持続的な繁栄のための不可欠な基盤」（The Secretary General's High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Agenda 2013:4）との考え方が定着し、政府部門のパフォーマンスを大きく左右する国全体のガバナンスに関わる制度改革への支援が拡大してきた。ところが、ガバナンスの弱い低所得国において制度改革は必ずしも期待する成果をもたらさず、その原因が政府組織のおかれた政治環境の悪さやガバナンスの弱さにあるとなると、このままでは鶏と卵のジレンマである。これまでは、途上国の開発問題に関する調査・研究の多くが、失敗事例から国横断的な制度改革戦略の教訓を抽出することに集中してきたが、横断的に有効な処方箋がないことも明らかである。したがって、政治環境や制度的文脈をより良く理解し、改革の成功の機会を探るためにも、成否双方の事例、むしろ、個別の文脈において政治環境の悪さを克服した成功事例からも、改革支援のあり方を学ぶ重要性が増してきているのである。

そうしたなかで、「成功の孤立地帯（Pockets of Effectiveness）」研究は、ガバナンス環境の悪い国においても、例外的に良好なパフォーマンスを示す政府機関の存在と、それらに見られる成功要因分析に焦点を当てた個性的な研究群である。先行研究からは、一般に政府部門の効率化やパフォーマンス改善の改革手法として強調されてきた、フォーマルな組織構造の改編、競争原理や金銭インセンティブの導入とは異質の成功要因とともに、組織の内部・外部の要因の相互作用の重要性が示唆されている。

そこで、本論文では、利益誘導型政治や縁故主義のはびこるカンボジアにお

いて「汚職の温床」から世界でも有数の優良水道事業体に変貌したプノンペン水道公社（PPWSA）を事例にとり、「成功の孤立地帯」の出現・持続要因に関する既存研究の論点との比較の視点から分析と考察を行う。そこから、ガバナンス環境の悪い国における公共サービスの改善と組織改革に向けた効果的な国際援助のあり方についての示唆を得ることをねらいとする。以下第2章では、まず、「成功の孤立地帯」の先行研究から、ネガティブな環境に抗して相対的に高い能力と有効性を維持する政府組織にはどのような特徴と要因が見いだされるのかを分析する。次に第3章では、プノンペン水道公社（PPWSA）が劇的に変化を遂げた初期の変革プロセスを事例に、「成功の孤立地帯」の出現・持続要因として、既存研究からの論点との共通性、また、独自性を考察する。最後に、公共サービスを担当する政府機関への改革支援のあり方として学びとれる教訓をとりまとめる。

2. 「成功の孤立地帯（pockets of effectiveness）」研究からの示唆

「成功の孤立地帯」研究では、ガバナンスの脆弱な国においても例外的にうまく機能する政府機関の事例が存在するかどうかはすでに歴史的に自明であるとして、これらがどのように出現し、なぜ持続しうるのかを問うている。独裁政権下のブラジル中央銀行研究を始めとして、過去30年余にわたる実証研究の積み重ねがあり、2014年には紛争影響下にある諸国で例外的に良いパフォーマンスを示す組織について、世界銀行からの研究報告書も発表された。分析の焦点は、組織、組織指導者のほか、公共政策、政策改革プログラム、開発援助プログラムなど一様ではなく、成功事例の呼称も統一されているとはいえないが⁷⁾、本論文においては、同研究群の包括的レビューを行ったレオナードに倣い、「成功の孤立地帯（Pockets of Effectiveness）」と総称し、次の定義を用いる。「ほとんどの機関が有効に機能せず、汚職、パトロネージなどの深刻な略奪を受けやすい環境で事業しているにも拘らず、そこそこ（reasonably）効果的に機能を果たし、一定の公共財概念のサービスを行う公的組織」（Leonard 2010:91）。

既存研究からは、組織内部の要因（マネジメントやリーダーシップ）、組織

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

の機能や業務に帰する要因、外部の政治経済的要因などが相互に作用することで、「成功の孤立地帯」を生みだし持続させていることが指摘されている。

本節では、レオナードによる「成功の孤立地帯」研究の包括的レビューにおける成功の生起・継続要因に関するメタ仮説を概観したうえで、個別の実証研究から示唆される特徴的論点を考察する。

（１）レオナードによる包括的レビューと「メタ仮説」

レオナードは、他の機関が有効に機能しないなかで例外的にうまく機能している公的組織がガバナンスの悪い環境を克服し得た要因について、既存研究を網羅的にレビューし、抽出された 62 に上る要因仮説をもとに、下記の 5 つのメタ仮説に取りまとめている。

- 1) 業務を遂行するマネジメントのスタイルとリーダーシップが他の要因を凌駕する。
- 2) 組織の機能とそれがもたらす便益やインセンティブの特定性 (specificity) が行政運営の自治と有効性の決定要因となる。
- 3) 組織のパフォーマンス改善プロセスの費用対効果が有効性を決定する。
- 4) 政治的に中立な立場の経営指導者と政治権力者との関係が、組織の業務やその結果に政治的妥当性をもたらす。
- 5) 背後にあるポリティカル・エコノミー。特に、当該サービスの受益者が、権力層とのパトロネージの関係に陥ることなく、サービスの公共性に関心をもつこと。

(Leonard 2008, 2010 より作成)

最初の 2 要因は組織の内生的要因、あとの 3 要因は外部環境や政治に関わる要因である。

レオナードは、「成功の孤立地帯」研究の価値として、90 年代初期の NPM 手法による政府部門改革にみられた「画一的な改革メニュー有効論」(Leonard 2010:100)、また、改革の成果はマクロな政治環境に依存するとの「政治決定論」

(同上)とは対照的に、「増分主義による行政改革・改善」(Leonard 2008:8)の可能性を論じていることを評価している。すなわち、上記のメタ仮説1)のマネジメント手法の導入や、メタ仮説2)のパフォーマンス改革の実施にのみ偏った取り組みや、メタ仮説5)の背景にある悲観的な政治決定論を払拭し、従来とは異なる視点として、業務の性格付けや、組織の有する特徴、組織のおかれた政治的文脈に着目する点である。

なお、包括的レビューでは、各研究の分析の焦点が多様であることに加え、例えば、行政改革の概念⁸⁾について、公務員制度改革(パトロネージや汚職対策)、説明責任関係の改革(権力濫用防止やニーズへの対応促進)、マネジメント改革(非効率や硬直性の改善)が混在するため、メタ仮説の示唆する方向性が必ずしも収斂しない点が指摘されている。しかしながら、レオナードは、むしろ5つのメタ仮説が相互排他的ではなく、動的に相互作用しあう点を重視し、5つの仮説間の因果関係や相関関係についての考察を試みている。結論では、公共部門の改革を進めるにあたっては、個々の組織をとりまく政治的な文脈、特に、業務の性格や組織の特徴が政治的・社会的なニーズにどう整合するか、弱点をどう克服するかといった観点から、戦略的に改革の機会を開拓していくよう提言している(Leonard 2010:98-100)。

(2) 個別の実証研究から示唆される特徴的な成功要因

個別の実証研究からは、NPM手法の強調するフォーマルな組織構造、市場原理や金銭的インセンティブの導入とは異質の成功要因が示唆されている。本節では、レオナードのメタ仮説からさらに敷衍して、特徴的な成功要因として、i 組織運営のスタイルとポジティブな組織文化、ii 業務の性格の「特定性」(specificity)の高さがもたらすインセンティブ、iii 組織を取り巻く政治環境に対処するリーダーシップとスキル、iv 実施過程での学習と適応、v 政治的正当性の5つに整理し、より具体的な考察を加える。

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

i 組織運営のスタイルとポジティブな組織文化（グリンドル、レオナード、テンドラーなど）

レオナードのメタ仮説 1) で取り上げられた要因である。ここでいう組織文化とは、「組織の (corporate) 一体性を特徴づける、共有された規範や行動上の期待」と定義される (Grindle 1997:482)。すなわち、規範や期待される行動が組織内で広く共有されると、それが「組織指導者と職員間の暗黙の契約」として機能し、職員は日常業務を通じて組織目的の達成にコミットしようとし、指導者はこうした規範や行動規則を奨励し報いることを約束するという相互関係が導かれることが示唆される (Grindle 1997:488)。

例えば、テンドラーはブラジル北部セアラ州の政策改革プログラム（公衆衛生、雇用、農業普及、公共調達分野）の成功を導いた要因として、職員の業務への例外的な献身、価値ある業務を行っているとの誇り、チームとしての一体感や信頼関係、良好な成果と良いパフォーマンスが社会的認知される過程で生ずる使命感、プロフェッショナルとしての高潔さなどの組織文化を挙げている (Tendler 1997)。また、レオナードはケニアにおける農業開発分野の 4 つの所管部局や公社における優れた幹部たちに見られる最も重要な属性として、組織的な使命感、プロフェッショナルとしての高潔さ、リスクをとる姿勢の 3 つを挙げ、彼らによる組織的使命の明確化と、内部運営をより大きな目的のなかに位置付けるプロフェッショナルとしての価値観の重要性を指摘している (Leonard 1991:259,272)⁹⁾。

グリンドルは、6 か国の 29 の公的機関について、「政府部門全般のパフォーマンスが低調であるような難しい環境におかれても、なぜいくつかの組織は比較的良好的なパフォーマンスを示すことができるのか」を分析した¹⁰⁾。結論のなかで、成功する組織に共通する特徴として、組織文化と組織運営のスタイルの関連づけが見られるとして、次の 3 点を強調している。1) 組織運営のスタイル（職員間の協議や参加、チームワーク、模範としての主導性、階層を越えた職員間交流など）と明確な規則や手続きの組合せは、組織のフォーマルな階層構造や管理メカニズムの強化よりもパフォーマンス改善に有効

である。2) 職員研修や留学休暇の機会を良いパフォーマンスへの報奨と位置づけ、キャリア開発への一貫したパフォーマンス期待と結び付けるとうまく機能する。3) 職員間で培われた使命感や特別に選ばれたという職業意識 (mystique) は、ルールや規則、報酬構造や管理よりも強力な決定要因である (Grindle 1997:488-490, Hilderbrand and Grindle 1997:45-55)。

この組織文化と組織運営スタイルとの連動は、所管業務を性格づける「特定性」の論点 (下記 ii) と密接に関連している。

ii 業務の「特定性」(specificity) の高さがもたらすインセンティブ (イズラエル、レオナード、藤田など)

レオナードのメタ仮説 2) に関連する要因である。イズラエルは、1960年代から 70 年代にかけて世界銀行が融資による支援を行った 159 の組織を分析し、「そこそこ (reasonably) 効果的なパフォーマンスを見せた組織の普遍的特徴」を抽出した。そのひとつが当該組織の担う業務の「特定性 (specificity)」であり、次のように定義される (Israel 1987:4-5)。

- 1) 目標、目標達成の方法、成果管理の仕方を特定しうる度合い
- 2) 活動の効果、具体的には効果の大きさ (intensity)、効果発現の速さ、影響を与えた人数、効果の把握のしやすさ

「特定性」が高い、大きい、あるいは、即時的で把握しやすいほど、活動の効果が鮮明となり、職員間での業務の目的や良い仕事の定義にぶれがなくなるため、パフォーマンスを改善させる組織的なインセンティブが働く。逆に「特定性」が低い場合は、活動効果が拡散的になり、どのような仕事やパフォーマンスを目指すべきか、各人の理解がばらばらになるため、インセンティブは弱まるとの整理がなされている (同:5)。分野的な領域区分として、高度技術、金融、工業分野は「特定性」がより高く、農村開発や保健衛生などの人間行動に関わる社会活動分野は「特定性」がより低いとの考察も試みている。ここから、「特定性」の低い分野の活動では、「特定性」の高い分野で有効だった NPM 手法のアプローチに代えて、専門職員のプロフェッショナル

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

ルとしての意識や価値基準を重視する、管理職の役割を職員の専門性発揮へのサポートにおく、などの実務的提言を行っている¹¹⁾。

レオナードは、さらに踏み込んで、業務や技術分野固有の特性そのものよりも、業務パフォーマンスに対する政治的な改善要請が存在するかどうか、組織がその要請にきっちり対応して、政治的に有力なグループに対し目に見えるわかりやすい成果をもたせるかどうか、という意味での「特定性」効果が重要だと指摘している (Leonard 2010:95-96)。また、組織が政治的な改善要請に対応して必要な資金や資源を獲得し、政治的な圧力からの組織的独立を確保するには、プロフェッショナル集団を擁していることが不可欠であるが、この要件を満たしうる度合いは業務の分野特性に左右されると示唆している (同:96)。

藤田は、バングラデシュの政府機関のなかで例外的に優良なパフォーマンスを示している地方政府・農村開発・協同省の地方政府・技術局 (LGED) の事例を分析し、組織論と経営論でいう、組織戦略、組織構造、組織行動の3つの要因とその相互作用からの説明を試みている (Fujita 2011)。すなわち、小規模ですぐに成果の見えやすい農村インフラ開発という高い「特定性」を有する事業を担当すること (「組織の事業領域戦略」) が有効に働いたのは、意思決定の分権化や調整メカニズムなどの組織構造面の特徴と、強力なチームワークによる職員の動機づけやパフォーマンス規範の徹底等の組織行動面の特徴とが整合したからであるとの結論を導いている。なかでも、組織行動面の特徴として、チームワークを通じた職員の動機づけや団結心、集団的な意思決定や意思疎通の仕組みなどのポジティブな組織文化や、強力なリーダーシップの存在を挙げ、最も強力な要因として他の要因を牽引したとしている。特に、初代・第三代局長と彼らのチームが上述のような組織文化や組織構造を作り上げたこと、さらには、LGEDの内部に限定された採用・育成・登用の仕組みが、外部環境からの隔離を可能にしたこと (環境に対処するリーダーシップとスキル) により、NPM手法の推奨する組織構造やマネジメント手法を完全に採用せずとも、他の政府機関の抱える制約を克服しているこ

とを強調している（Fujita 2011）。

このように、「特定性」を有効せしめる要因として、組織運営のスタイルと組織文化（上記 i）、政治環境に対処するリーダーシップとスキル（下記 iii）などとの連動が示唆されている。

iii 組織の政治環境に対処するリーダーシップとスキル（レオナード、ロールなど）

レオナードのメタ仮説 4）に関連する要因である。レオナードは、ケニアの 1970 ～ 80 年代にかけての農村開発分野のプログラムを分析し、4つの公的組織の成功要因を、組織を取り巻く政治環境に対処する優れたリーダーシップにおいている¹²⁾。大統領に任命されたテクノクラートである各組織指導者は、組織のプロフェッショナリズムや高い規律などの組織文化を醸成しながら、大統領との個人的な関係性のもとで、直面する問題解決や支援の獲得のために繰り返し交渉を続けている。なかでも、組織の健全運営やパフォーマンスに影響を与える重要な政策変更に向けて、所与の経済情勢や政治状況に左右されることなく、積極的に政治的同意や支持の獲得に動き、不利な介入から組織を守るリーダーシップとスキルを発揮している（Leonard 1991:248-274）。

ロールは、例外的な有効性を生み出した公的組織の先行研究及び独自の事例分析¹³⁾ から、次の3つの条件が連動して、変革の端緒が開かれると示唆している。すなわち、1) 元首などの政治指導者が特定の公的業務に政治的・個人的関心をおいている、2) 政治指導者が従来のパトロネージ・システムにおけるポスト配分の習慣から離れ、行政的な実績を重視して組織の長を任命する、3) 政治指導者が迅速かつ政治的に見えやすい結果を出す機関を好み、政治的に支援する、の3条件である（Roll 2014:197）。このうえで、優良な組織に変化していく過程やメカニズムに影響する要因としては、組織の機能や業務上の強み（特定性）、組織文化の要因に加え、組織指導者が能動的に政治的有力者や社会への働きかけを行い、社会の関心や政治的な正当性を喚

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

起することで、援護者であると同時に介入者でもある政治家からのネガティブな干渉を回避していることを挙げている（同上：202-215）。

このように、例外的に優良な組織については、従来の縁故主義的なポスト配分の習慣から離れて能力実績のある組織指導者を任命するという、一定の政治的な意思が出発点にあること、加えて、「特定性」（上記 ii）の活用や組織文化（上記 i）の形成を通じた「政治的正当性の獲得」（下記 v）と連動させて、政治介入を能動的に克服するリーダーシップのスキルの要因が示唆されている。

iv 実施過程での学習と適応（ベビントン・マッコート、テンドラーなど）

レオナードのメタ仮説 3）と 5）に関連する要因である。ベビントンとマッコートは、うまくいっている公共政策の事例研究¹⁴⁾から、政府機関とサービスの受け手との間の反復的な学習とフィードバックによって政策内容を政治・制度・文化面で適応させていくことが重要と論じている。成功の持続性を説明する最も重要な要因として、公的な政策担当機関と受益者の間で円滑な情報の流れを確保し、パフォーマンス改善のための政策的な学習を行っていることを挙げている（Bebbington and McCourt 2007）。例えば、ブラジルの国家保健システム改革の事例からは、サービスの実施過程で社会各層からフィードバックを得ることによって「政策継続に向けた連立（coalition）ネットワーク」が形成され、サービスの広域展開のためのさらなる「学習と適応」の重要な源泉になっていったとされる（同：18-19）。すなわち、「学習と適応」により、ニーズに応える公共事業であるとの社会的な認知、換言すれば、正当性（下記 v）の獲得につながっていったことが示唆される。一方で、貧困層向け住宅政策が建設業界の介入により高コスト構造に歪められた事例からは、「誰との連立か」「誰からのフィードバックに学ぶか」が政策担当機関の適応能力を左右するとの点も強調されている。（同：140-160）

同様の観点は、テンドラーのブラジル北部の政策改善プログラムの研究において、州政府が、市長の関与を排除するため、貧困層向け支援サービスの

キャンペーンや市民社会組織の設立支援などの異例の活動を直接的に行い、利用者からの期待と市町村の組織パフォーマンスとを結びつける環境を創出した経験として示されている。市町村職員の使命感やプロフェッショナルとしての意識に基づく保健サービスの実施が、利用者や市民からの信頼や定評につながると、こうした信頼や評判が、さらに地方政府職員のパフォーマンスに対する改善圧力になっていったことが論じられている (Tendler 1997)。

v 政策や事業存続の政治的・社会的な正当性

レオナードのメタ仮説 5) に関連する要因であり、「成功の孤立地帯」研究から、これらの成功が持続する要因として共通して示唆されているのは、当該公共政策あるいは事業の正当性の獲得と維持である。たとえば、2014年に世界銀行から発刊された実証研究¹⁵⁾では、脆弱な状況下でも成功を持ちこたえる例外的な政府組織にみられる共通のパターンとして、結果を出すこと、正当性を生み出すことに同時に集中して、内部的な効率性と政治的支援の確保に必要な外部支持層を拡大することを挙げている。ここでいう結果とは、「測定可能で持続的なパフォーマンスの改善」、正当性とは、「組織パフォーマンスに対する人々の心証(感情的な判断: sentiment)」を指しており、結果、正当性、組織の持ちこたえる力 (durability) の3つが連動してよいパフォーマンスを持続させていると結論づけている (Barma, Huibens and Vinuela 2014:6)。

このための路程として、各事例からは、1) 政治的有力者からの改革への支援とコミットにより、結果の実現と正当性の獲得を促す、2) 流動的な政策環境のなかで改革を霧消させないよう、モメンタムがあるうちに人材育成や予算獲得に努め、自治権限を得るための方策を構じる、3) 政治的に難しい状況下では利用者や鍵となる利害関係者からの幅広い支持を積極的に開拓し、ニーズを探りながら改革の実施と結果の実現に向けて動き、そのうえで政治的指導者の支持を動員する、の3つのルートが見いだせるとしている (同:7-14)。すなわち、マクロな政治社会状況に応じて、業務の実施に関連

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

するミクロレベルでの組織戦略を巧みに連動させることによって、結果を出し、正当性を生む好循環を持続させていることが示唆されている。(同上)。

以上のように、既存の「成功の孤立地帯」研究からは、ガバナンス環境の悪い状況下でも例外的に良いパフォーマンスを示す組織の出現・持続のメカニズムとして、従来の NPM 手法に基づくテクニカルな改革方策とは異質な、組織内部のマネジメントのスタイルや組織文化、業務の性格としての「特定性」がもたらすインセンティブ、組織の外部環境に対処するリーダーシップとスキル、業務実施を通じた社会からの学習や適応、正当性確保などの要因が相互に関連しあっていることが示唆されている。

以下に、1993 年以降、10 年間のうちに優良水道事業体に変貌し、現在に至るまで良好なパフォーマンスを持続させているカンボジア・プノンペン水道公社 (PPWSA) の事例分析を通じ、具体的な転換のプロセスがどのように展開したか、既存研究から抽出された論点との比較ならびに考察を行う。

3. プノンペン水道公社 (PPWSA) の初期の改革 (1993-97 年) 事例からの考察

プノンペン水道公社 (PPWSA) は、カンボジアの首都プノンペン市 (人口 140 万人) の都市給水を担う世界でも有数の優良な公営水道事業体である。しかしながら、70 年代から続く内戦で水道設備は劣化し、90 年代当初は、劣悪な水道事業を市の財政負担でかろうじて支える状況であった。1993 年 9 月に新水道局長が就任し、組織改革と水道利用者との関係再構築を図るとともに、国際援助を活用して、施設・事業を刷新し、15 年のうちに効率的経営と組織の自立を実現した画期的な革新事例として知られている¹⁶⁾。

カンボジアの公共部門は、汚職や縁故主義等の根強い問題を抱え、その環境下において PPWSA の存在は頭抜けた「成功の孤立地帯」である。また、この PPWSA の施設・設備の復旧・拡張と人材育成には、1992 年にカンボジアに対して再開された日本を含む国際援助が大きく関わっている。「成功の孤

立地帯」研究においては、レオナードが援助国・機関による専門教育の重要性（Leonard 1991:272-273）や藤田が組織の機能向上のための技術協力の役割（Fujita 2011:7-9）に触れているものの、例外的成功の生成や持続のプロセスにおけるインフラ整備や人材育成面での国際援助の関与を分析したものは少ない。

本節では、カンボジアの公的組織のおかれている政治的・制度的な環境を概観したうえで、特に変化の目覚ましい当初5年間におけるPPWSAの変革プロセスと国際援助の関与を追跡し、既存文献からの示唆と比較しつつ、「成功の孤立地帯」の出現と持続の要因を考察する。

（１）カンボジアの公共部門のおかれている政治環境の概観

カンボジアは、1991年の和平協定の締結により、1970年代から続いた内戦がようやく終結し、国連の支援のもと、1993年5月に初の総選挙が行われた。その結果、ラナリット殿下の率いるフンシンペック党とフンセン率いるカンボジア人民党がそれぞれ第一党、第二党の議席を獲得し、ラナリット殿下は第一首相、フンセンは第二首相に就任した。これ以降、対立派閥間の権力分配のための公職の配分が極めて一般化している（Roberts 2009:157-161）。特に、第一次組閣においては、大臣ポストに至るまで両党間で重要な職位を公平に分け合うための二重ポスト制が採られ、これは1997年-1998年にかけて勃発した両者間の武力騒乱の収拾後、1998年の総選挙において人民党が第一党を確立するまで続いた。その後は、人民党（及び党内派閥）への忠誠を確保・維持するためのポスト配分の慣行が継続している。

このように、カンボジアにおいては、「パトロネージ・システムと対立派閥間の利益配分が、公務員の肥大、低い給与水準、人事管理の標準の欠落という負の影響を及ぼしている」（Grishankar et al. 2011:6）。カンボジアの公共部門は、常に強い政治的介入圧力のもとに晒され、ガバナンスの極めて脆弱な環境下にある。

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

(2) プノンペン水道公社 (PPWSA) の初期の変革プロセスと「成功の孤立地帯」の先行研究の論点との共通性、独自性

本項においては、特に、顕著な変革が見られた 1993 年から 1997 年の初期の改革に焦点をあて、PPWSA の変革プロセスと既存の「成功の孤立地帯」研究の論点との比較の視座から、事例から示唆される成功要因を整理する。

1990 年代初頭の PPWSA は、施設の老朽化のため、三か所の浄水場のうちかろうじて稼働するのは一か所にすぎず、水道事業は機能不全の状態にあった。財政赤字が膨張する一方、予算不足がさらなるサービス悪化を招いていた¹⁷⁾。漏水・盗水による無収水率（水道の供給量のうち料金請求の対象にならない割合）は 7 割を越え、職員のモラルも低く、不当に高い料金と引換に行われる不正な水道接続サービスが常習化し、PPWSA は市民の間で「腐敗の温床」と見なされていた。プノンペン市内では、料金を支払わないまま水道を使う者も多い一方で、水道サービスのない住民は 8 割に上り、水売り業者などから、正規の 6-20 倍の料金での購入を余儀なくされていた（鈴木・桑島 2015: 35-37）。

1993 年 9 月に市の商務局長であったエク・ソンチャンが新水道局長に就任したことが大転換の始まりである。着任以降 3 年間の苦闘を経て、組織改革と水道利用者との関係構築・改善を進め、5 年で黒字転換を達成し、日本、フランス、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）等の援助を活用して、10 年のうちに施設・事業を刷新し、2004 年には、東南アジア 7 か国の官民事業体のなかでもっともパフォーマンスのよい事業体にランクされるようになった¹⁸⁾。2010 年には、その経営の革新性を評価され、途上国の公営事業体としては初の「ストックホルム水産業賞」を受賞するに至った。さらには、2012 年には、カンボジアに設立された株式市場において、同国初の株式上場を果たしている。（1993 年より 2009 年までの PPWSA の水道事業のパフォーマンスの推移については、図表 1 を参照）

図表1 プノンベン水道公社（PPWSA）のパフォーマンスの推移

指標	1993 年	1999 年	2003 年	2009 年
1,000 給水栓あたりの職員数	22	7.8	3.9	3.2
水 供 給 能 力 m ³ /day	65,000	120,000	235,000	300,000
配水管網延長	288km	455km	921km	1500km
準拠する 水質基準	?	?	WHO 水質 ガイドライン	WHO 水質 ガイドライン
給水普及率	25%	62%	82%	90%
給水時間	10 時間/日	24 時間/日	24 時間/日	24 時間/日
配水管網水圧	0.2 bar	2.0 bar	2.5 bar	2.5 bar
接続数 (市全体人口)	26,881 (0.54 百万人)	60,482 (0.88 百万人)	105,777 (1.03 百万人)	191,092 (1.44 百万人)
無収水率	72%	48.5%	17.1%	5.94%
水道料金徴収率	48%	98.9%	99.8%	99.9%

(出所：鈴木・桑島 2015：19)

1993 年から 1997 年にかけての初期の変革プロセスを「成功の孤立地帯」研究からのファインディングとの比較の視点から概観すると、次のような共通する論点とともに、独自の文脈、特に、組織の内部要因と外部要因とが関わり合う領域において特徴ある示唆が見いだせる¹⁹⁾。

【既存研究のファインディングと共通する成功要因】

- i. 政治的な刷新意図のもとに任命された組織指導者のリーダーシップ
- ii. 組織指導者が着任直後に導入した規律とパフォーマンスを重視する組織運営のスタイルと新たな組織文化の醸成。

【組織の内外要因が関わり合う領域における特徴ある成功要因】

- i. PPWSA 主導の水道利用者との関係改善への早期からの取り組みが、信頼に基づくサービスの提供・料金支払いの関係への転換を促し、不正なき水道サービスの定評や政治的正当性の獲得、PPWSA の新たな組織文化の強化に連動し、改革を促進した。
- ii. チーム形成や内部規律の徹底などの組織文化の基盤をつくり、政治的介入を回避する巧みなリーダーシップ・スキルを発揮することで、公

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

社化法令によって付与された法的な権限を活かして、自立的な組織運営体制の強化に成功した。

- iii. 国際援助による長期の改善計画の策定、施設整備と人材育成への支援が、エク・ソンチャンのリーダーシップと改革を支える「資源」として触媒の役割を果たした。

以下の項において、これらの論点について、具体的な分析と考察を行う。

(3) PPWSA 事例における「成功の孤立地帯」先行研究と共通する成功要因

先行研究のファインディングと共通する論点について、二つの側面から考察を加える。

i 政治的な刷新意図のもとに任命された組織指導者のリーダーシップ

既述の通り、PPWSA の改革の端緒は、1993 年の総選挙により新政権が発足した翌月にあたる同年 9 月のエク・ソンチャンの局長任命である。エク・ソンチャンに水道事業の経験はなかったが、彼を任命した一人であり、当時のプノンペン副市長（98 年より市長）かつ人民党幹部のチア・ソパラーは、任命の理由として、市の管理職として定評のあったマネジメント力と気概、市の求める政策の遂行能力を挙げている（桑島京子によるチア・ソパラーとのインタビュー記録（2014 年 3 月））。1991 年の内戦終結後より、国際援助が再開し、水道分野でも、フランス、国連開発計画（UNDP）等の援助が開始され、日本の支援によるプノンペン市水道施設整備の長期計画（マスター・プラン）策定が始まった時期にも重なっている。

エク・ソンチャンの任命の背景には、プノンペン市幹部ひいては新政権に、プノンペン水道事業の刷新と援助拡大への期待があったことが明らかである。上記のチア・ソパラー副市長は、1980 年代から続く PPWSA の水道サービス悪化とそれに伴う市の財政負担の拡大、劣悪な水・衛生環境から生ずる感染症の蔓延に対する危機意識を有し、水道事業の刷新に向けた明確な政治的意思を持っていた（同上）。実際に、エク・ソンチャンの局長就任後

は、不正罰則の徹底、水道利用状況の悉皆調査、市民向け啓蒙キャンペーン、さらには料金改定審議など、折に触れてエク・ソンチャンを援護し、市からの手厚い支援の手を差し伸べている（鈴木・桑島 2015:61,71. Kuwajima 2016:31,33,37,49,52）。

これらの点は、既存研究から抽出された、政治指導者が政治的意図のもと、パトロネージ・システムの慣習に依らず、行政実績の観点から組織の長を任命し、成果の発現が迅速かつ見えやすい組織を政治的に援護するとの「成功の孤立地帯」の生成仮説（レオナードやロールの論点：上述の2.（2）iii）と符合している。また、これらの危機意識と刷新意図は、水道事業に期待しうるコスト回収の改善や乳幼児死亡率低下などの目に見える改善を前提としたものであり、水道事業のもつ高い「特定性」効果（イブラエルの論点：上述の2.（2）ii）に基づくことが明らかである。

ii 組織指導者が着任直後に導入した組織運営のスタイルと新たな「組織文化」の醸成

着任後のエク・ソンチャンは、プノンペン市の要請に応え、膨張する赤字解消のため、盗水・漏水の抑制と料金徴収率の改善を優先することとした。最初に取り組んだことは、PPWSA 職員自身の料金支払いと不正罰則ルール of 徹底による組織内の規律の回復と、若手技術職員を中心とするチームビルディングである。

エク・ソンチャンが最初に腐心した点は、これまで PPWSA による不正給水や盗水を自ら取り仕切っていた前任局長が依然として副局長として残留し、取り巻き集団が勢力を張り、縁故採用や不正行為が常態化している状況にどう対処するかである。このため、エク・ソンチャンは、まず、自ら率先して自宅に水道メーターを設置し、激しく対立していた副局長にも、自宅に水道メーターをつけて料金を支払うか、さもなくば水を止めるかの決断を求めたのである（鈴木康次郎によるエク・ソンチャンとのインタビュー記録（2012年11月））。

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

94年から95年にかけて、エク・ソンチャンは、同個人に対する地方紙をつかった執拗な中傷・誹謗キャンペーンに連日悩まされた。前局長の副局長留任人事も含めて、PPWSAの改革に賛同しない政治勢力が存在したことが示唆されるが、最終的には、そうした抵抗勢力は衰退し、「副局長がメーター設置をしぶしぶながらも了解する」との決着をみることとなった（同上）。この背景には、1996年2月に、日本の援助によってPPWSAの主翼施設であるプンプレック浄水場の供給能力が復旧するなどの内外に目に見える結果が見え始めたことや（イスラエルの「特定性」の効果の論点）、（4）iに後述するように、水道サービスを着実に届けることと引き換えに、水道の使用量に即した水道料金を徴収するという意味での利用者との信頼関係の回復が進んだこと（バルマ等の正当性の論点：上述2（2）v）が挙げられよう。

エク・ソンチャンは、規律ルールはすべての職員に等しく適用し、職員の不正に対する厳罰主義をとった。2年がかりの攻防の末、副局長の最終的な「変節」は、やがて組織内に変化をもたらし、副局長の取り巻きもメーター設置を受け入れるようになった（鈴木康次郎によるエク・ソンチャンとのインタビュー記録（2012年11月））。

同時に取り組んだことは、学士保有者や旧ソ連などの技術留学経験者などの若手職員を重要な職務に積極的に登用し、「エク・ソンチャン・チーム」を形成したことである。局長着任後2か月目にあたる11月にこれらの若手職員を招集し、次のような呼びかけを行っている。「これからのPPWSAには知識を持つプロフェッショナルが必要」「専門を活かし多くの課題に取り組めるようもっと勉強してほしい」「給与は資金を得てなんとか補填を努力していく」という専門性・成果志向を明確に要請するメッセージである（同上）。翌94年には、財務・技術・営業の3部門に集約する組織改編を行い、若手技術者たちを部長補佐や課長などの要職に抜擢し、国際援助に基づく施設・設備の復旧や、盗水・漏水の抑制と料金徴収率の改善のための指揮を執らせている。いずれも、後にPPWSAの副総裁となり、エク・ソンチャンのリーダーシップを支えた幹部メンバーである。また、意識の高い若手職員に対し

ては、国際援助によって提供されたカンボジア国内外での研修機会を積極的に活用し、成果を上げていくためのインセンティブを与えている（鈴木・桑島 2015:48-51）。

このように、エク・ソンチャンの局長就任直後からみられる、組織内の規律の徹底や若手管理職とのチームワークと信頼醸成、これらによって形作られた新たな「組織文化」、職員の要職への抜擢や内外の研修機会の分配を通じ、成果やパフォーマンスへの期待と人事管理とを結びつけるマネジメントのスタイルは、先行研究における「成功の孤立地帯」生成・持続のメカニズムとしての動機づけの論点（グリンドル等の論点：上述の2（2）i）と共通している。

（4）PPWSA 事例における組織の内外要因が関わり合う領域における独自の成功要因

プノンペンの水道事業改革プロセスの分析から、本事例の独自の論点として、水道利用者との関係改善のプロセス、実質的な組織自治の確立プロセス、国際援助の役割の3つの側面を考察する。いずれも、組織内部に起因する要因と外部に起因する要因とが能動的に関わりあう領域に関する論点となる。

i PPWSA 主導の水道利用者との関係改善のプロセス

エク・ソンチャンによる水道事業改革は、利用者との関係を見直すことから始まった。収入にならない無収水率が7割を越える状態から脱却するため、まず水道の利用状況の把握から始め、早期のうちに社会からの信頼と料金支払い習慣の回復に取り組んだ。

エク・ソンチャンは着任後の翌年にあたる94年4月より、チア・ソパラー副市長から100名の市職員の動員を得て、一年かけて市内全地区70ブロックの水道の利用状況を戸別網羅的に調査した。その結果、70年代より更新がなされていなかった水道利用人名簿の半数が入れ替えられ、名簿が確定した²⁰⁾。新名簿は、フランス援助によって供与されたコンピューターの会計・

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

請求システムに入力され、これにより正確な請求書の発行が可能となった（PPWSA 1996, 1999）。

加えて重視したのは、水道サービスに対する信頼感を失って久しい社会との関係再構築である。当時のメーター設置率は1割程度、請求書発行額に対する料金徴収率は5割に満たず、漏水や盗水の日常化により、一般に料金を支払う習慣は失われていた。水道メーターの設置と料金支払い促進を目的に、エク・ソンチャンは、プノンペン市の協力のもと、住民に対する啓蒙キャンペーンを展開した。現在水道サービスのない住民についても国際援助を通じて順次給水を実現していくことをコミットするとともに、公共料金の支払いは利用者の義務であり、不払いは重大な違反行為にあたること、料金徴収は安定した給水事業のために不可欠であることを地区ごとに呼びかけていった（鈴木康次郎によるエク・ソンチャンとのインタビュー記録（2012年11月））。

同時に、利用者に不正や料金不払いがあった場合は、サービスの停止や、未払い金に対する課徴金徴収のルールも徹底することとし、このために重視されたのは、メーターどおりに料金請求・徴収し、不正監視をも担う、料金徴収係の職員の役割である。エク・ソンチャンはかれらの教育啓蒙には特に力を入れ、95年からは請求書に基づく料金徴収率の改善目標をたて、市から確保した追加予算をもとに、この達成状況に応じた賞与を支給することとした（PPWSA 1999）。

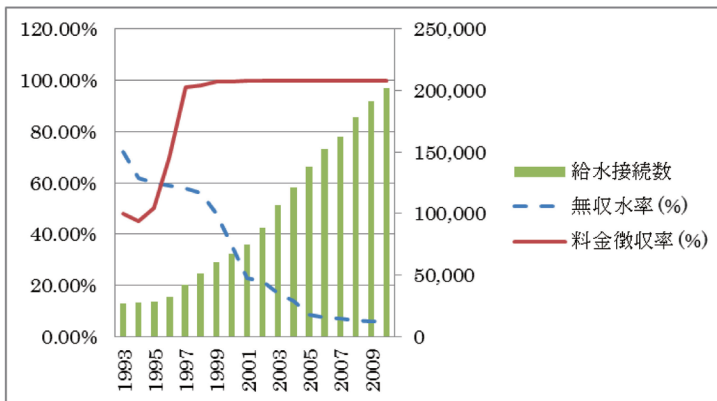
他方で、当時の料金徴収キャンペーンに対して最も抵抗が強かったのは、軍人等の特権階層である。エク・ソンチャンは上に立つ者の規律が極めて大きな影響力を握ると考え、再三の料金支払い催告にも応じなかった高級軍人宅には、自ら水道サービスの遮断作業に赴いている。銃器による威嚇にも抗せずに軍人宅を含む地区全体の水道を一時中断させる手段をとり、最終的には同将軍を説得し、水道メーター設置のみならず、設置作業のテレビ撮影までも承服させたことは有名なエピソードである（鈴木康次郎によるエク・ソンチャンとのインタビュー記録（2012年11月））。このテレビ放映の効果は大きく、社会における水道メーターの受容と支払文化への転換の大きな契機

になった。PPWSA は、料金滞納者からの遅滞金の支払いを求めるとともに、95 年より、住民からの不正報告に報奨金を出すこととした（PPWSA 1999）。

対照的に、市内のスラム地区や貧困地域に対しては柔軟な対応がとられた。当時、スラム地区では、不法分岐による配管が引かれ、また、水圧の低い地域においては、地下の配水管に穴を空けて水道水を貯める共用の地下受水槽が市内 2000 カ所近く作られていた。支払能力の低い住民は料金徴収に非協力的であったが、不払いに対する給水切断の強行措置は控え、暫定的に地区の共用メーター設置を許容することとした²¹⁾。浄水場の復旧が進み、配水管網が拡大するにしたがって、段階的に私設の共用受水槽と共用メーターを撤廃し、戸別給水・戸別メーターに切り替えていく方法がとられた。

このようにして、水道メーターの設置率は、スラム地区、貧困地域を含めて 95 年末には 5 割を越え、96 年には 85% となった。こうして、野放図だった共用受水槽についても、96 年には 95% が PPWSA の管理下に入った。これらの方策によって、料金徴収率も 96 年には 7 割に向上し、無収水率は 6 割を切り、あわせて、新規接続数も拡大していった（図表 2）。これに伴い、収支状況も 96 年を境に大きく改善し、97 年には黒字転換している（図表 3 を参照）。

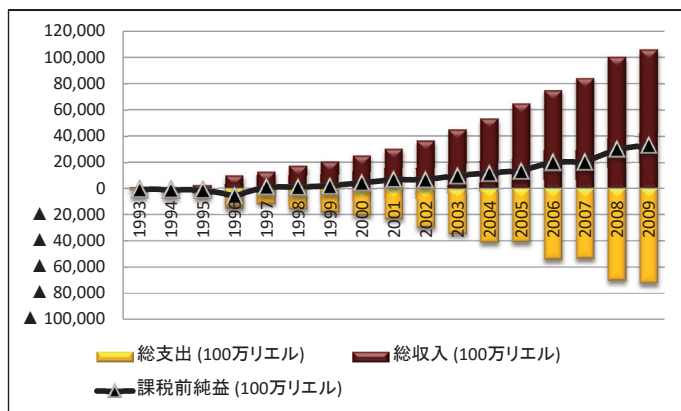
図表 2 水道メーターの設置増に伴う料金徴収率、無収水率の改善（1993 年 -2009 年）



（出所：鈴木・桑島 2015:70）

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

図表3 プノンペン水道公社（PPWSA）の財務状況の推移（1993年～2009年）



出所：1993年データ(Ek Sonn Chan 2012)；1994-1995年データ(JICA 資料)；1997年データ(World Bank 1998)；1998年以降(Das et al. 2010)

(注) 減価償却は1993年を除き総支出に含まれる。利子支払いは1997年、所得税(20%)の納付は1998年よりそれぞれ開始。1998年以降コスト回収を達成。

これらの初期の変革プロセスからは、公共サービスの提供者と受益者の間におけるアカウントビリティ関係の構築・改善の方法について、一般論とは異質の示唆が見いだせる。サービス提供の実施改善には、政策担当部門からの規制圧力と、利用者側からの改善要請や監視圧力が重要とされるが（World Bank 2003:9-10）、プノンペン市水道の経験は、むしろプノンペン市の権威を利用しながら、サービス提供機関である PPWSA の側からの極めてトップダウンの働きかけが利用者側に不正回避の動機付けを与え、正規の水道サービスへの需要を喚起したことを示唆している。当時の接続費用は庶民の平均月収を越えていたが²²⁾、94年以降の順調な新規接続数の拡大は、サービスの改善が社会の潜在的な水道ニーズを喚起したことを伺わせる。

90年代前半は、物理的な水道供給能力の復旧もまだ限定的であり、また、PPWSA の組織全体の秩序や規律が改善する前段階であったが、少数精鋭の若手管理職や料金徴収職員等の選ばれた「チーム・メンバー」により、水道網が復旧・拡張された地区から社会との信頼関係の再構築への取り組みが始

められている。すなわち、サービスの改善地区においては、メーターどおりの料金徴収の徹底や硬軟取り混ぜた盗水対策や料金不払い対策によって、PPWSA と利用者の間には、PPWSA 側は水道サービスの回復と不正のない料金徴収を約束し、利用者側には水道メーター設置及び料金支払いの徹底を求めるという、信頼に基づく関係への転換が極めて早期のうちに進められた。

このようにして、PPWSA はそれまで野放図に利用されてきた水道サービスの提供・アクセスを統制できるようになったことで、事業運営能力が飛躍的に改善した。規律ある水道サービスへの改善の評判が上がったことで、カンボジア内外での研修機会などを得つつあった職員の業務に対する誇りやプロフェッショナルとしての意識、規律重視などの、ポジティブな「組織文化」の強化の好循環も導かれている（テンドラーの学習と適応の環境づくりの論点：上述 2（2）iv）。

96 年以降、料金徴収率は 9 割を超え、社会における PPWSA の水道サービスへの定評とともに、当時のフンセン第二首相の水道改革への支持姿勢も明確になっている²³⁾。社会に受容された不正のない水道サービスと安定した給水実現というわかりやすい便益（イズラエルの高い「特定性」の論点：上述 2（2）ii）は、首相にとっても関心の高い政治的事項となり、PPWSA の事業は政治的正当性を得ていった（バルマその他の論点：上述の 2（2）v）。

このように、限定的ではあるものの水道事業の改善地区を中心に、PPWSA 主導でのトップダウンの働きかけによる利用者との関係改善に早期に着手したことで、信頼に基づくサービスの提供・料金支払いという関係への転換が進み、PPWSA の組織文化の強化、事業の政治的正当性の獲得に連動して、改革が急速に進んだものと思われる。

ii 組織の実質的な自治の確立プロセス

PPWSA は 1996 年 12 月に公営事業体としての法的な独立採算権限を獲得するが、そこから初めて組織の主体的な運営管理を行い始めたわけではない。エク・ソンチャンは、それまでも制約された権限のもとで、職員の不正に対

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

する厳罰主義をとり、すでに人事権の一部を実態的に行使していた。

例えば、職員に対しては、降格処分のほか、不正発覚後も是正しない職員に対しては、当時の局長には権限のない解雇措置をも断行したほか、新規採用や給与制度の変更権限も有していなかったが、プノンペン市にかけあって賞与や新規採用のための予算を確保していた（鈴木康次郎によるエク・ソンチャンとのインタビュー記録（2012年11月））。チア・ソパラー副市長との個人的関係と「外部の政治環境に対処するマネジメント」を通じ（レオナードの論点：同 iii）、当時は内務省の承認を必要とされた採用・解雇や給与改定などを含む実質的な人事管理を行うことに成功していたといえる。規律の徹底はチア・ソパラーたちの信頼と援護をさらに確固たるものにしていった。

換言すると、96年の公社化法令で与えられた形式的権限がPPWSAに自治を与えたのではなく、エク・ソンチャンの外部環境に対処するマネジメント・スキルとそれによって形成された組織基盤があつて初めて形式を形骸化させることなく、実質的な自治権限として行使していくことができたと言える。組織の実質的な自治は、人事的措置を伴う内的規律の徹底に加え、若手技術職員を中心とした成果志向のチームの形成、社会との関係再構築を通じて取り戻すことのできた水道サービスの統制能力などの基盤のうえに獲得されたのである。

これと対照されるのが、エク・ソンチャン就任前の1987年に施行された「法令32号」²⁴⁾である。PPWSAに対し、市内での独占的な給水権限とともに、料金徴収と罰則の執行権限、収入の留保や賞与や歩合制などの権限を付与したが、劣悪なサービスと不払い文化のため、まもなく形骸化してしまい、赤字膨張と債務重積の末に、91年に市傘下の水道局に逆戻りしている。レオナードが指摘するように、「不法に政治化された環境下にある組織の自治は、一法令により簡単に付与されうるものではなく」、「政治的な関係のなかで、獲得され維持されなければならないものである」（Leonard 1991:257-258）。

実際に、96年の公社化法令成立後も、エク・ソンチャンは理事会のメカニズム²⁵⁾を用いて、PPWSA主導の計画策定・実施・報告と実質的な自立

経営の確保のための方策をとっている。例えば、97年7月の理事会初回合に提出し承認を得た「5か年事業計画（97-2000）」では、給与水準の高い PPWSA に対する縁故採用などの不当な政治圧力を避けるため、職員の人材育成計画とともに、全水道接続数に対する職員数割合などの国際的に普及しているパフォーマンス改善指標を盛り込み、この達成を理事会自身にモニターさせるなどの手段を取り入れている（PPWSA 1996）。

また、組織内では、「5か年事業計画」策定・実施にあたり、知識と意欲ある部長等からなる「チーム・メンバー」との密接かつ厳格な信頼関係を活かしている。各部署の作成するレビュー・計画案は、エク・ソンチャンが了解するまでその妥当性が繰り返し吟味されるとともに、理事会承認後は、当該計画の実施・進捗確認・報告の責任が各部長におかれ、内部の責任体制も明確になった。こうして、実質的な PPWSA 主導の運営体制を確立していった（元田 2013）。

上記（3）i でみたとおり、エク・ソンチャンの水道局長就任は、チア・ソパラーらのブノンペン市幹部の政治的な意図に基づいており、フンセン第二首相の政治的支持の獲得にも成功したが、政治勢力はいつもエク・ソンチャンの改革に好意的であったわけではない。例えば、局長着任直後の93年末には、世界銀行が当時推進していた民営化方針に沿って、政府内で PPWSA 民営化論が浮上した。エク・ソンチャンは、主唱者である副首相に面会を求め、現時点で民間企業に売却するよりも、水道事業を改革して価値を高めたうえで民営化を図ることが上策である、などの論理で納得させ、性急な民営化を回避している（鈴木康次郎によるエク・ソンチャンへのインタビュー記録（2012年11月））。

また、96年の PPWSA の料金改定審議²⁶⁾においては、低所得者層の支払い能力を踏まえた改定内容にも拘らず、閣僚会議では当初設定が高すぎるとして却下されたため、エク・ソンチャンは水道敷設を待ち望んでいる南部地区住民 5000 名の請願署名（拇印）を集め、やはり、チア・ソパラー副市長の仲介を得て、当時のラナリット第一首相、フンセン第二首相と直接面談を

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

行っている。料金を改定しても業者相場の 1/5 の価格であり、住民には十分歓迎されるとして承認をとりつけ、97 年 1 月からの料金改定を実現した（同上）。これによって、PPWSA は、97 年より財政の黒字転換を実現したのである。

こうして、エク・ソンチャンは、PPWSA のチーム形成によって醸成された新たな成果重視の組織文化と内部規律の徹底の基盤のもと、法的な権限を付与される前に、自立的な経営管理の基礎をつくっていった。また、公社化法令の成立後も、チア・ソパラー副市長の援護と仲介や理事会のメカニズムを活用しながら、不利な政治介入を巧みに回避するリーダーシップとスキルを発揮し（レオナード等の論点：上述 2（2）iii）、形式的な付与権限を形骸化させることなく自立的な組織運営体制の強化に成功している。

iii 改革を支えた国際援助の触媒の役割

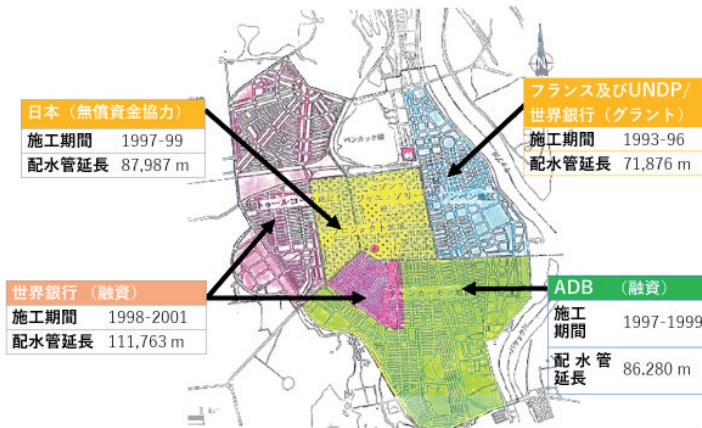
これまで概観したように PPWSA の初期の変革プロセスの展開は、新水道局長に任命されたエク・ソンチャンの優れたリーダーシップとマネジメント・スキルに依るところが大きい。彼の着任前後から再開されていた国際援助による施設・設備の復旧と拡張、人材育成に対する支援の果たした役割は小さくない。

エク・ソンチャンは、着任直後に完成した日本/JICA 支援によるプノンペン市水道施設整備の長期計画（マスタープラン）²⁷⁾ が、PPWSA の水道事業改革の青写真として、彼自身の重要な指針になったと述懐している（鈴木康次郎のエク・ソンチャンへのインタビュー記録（2012 年 11 月））。特に、同マスタープランでは、単なる施設整備計画のみならず、経営自立に向けて優先すべき施策として「盗水・漏水の軽減」「料金徴収率向上」「料金改正」を挙げ、これらを実行するうえで重要な問題点の分析と提言が平明な語彙で詳述されていた（TED and NSC 1993）。さらに、重要なことは、施設設備の復旧・拡充計画には、先行して行われていた他の援助国・機関の援助計画も集約されたため、その後の 10 年にわたる日本やフランス、世界銀行などによ

る国際援助が、同マスタープランを基軸に協調的に展開していったことである。実際に、日本側の専門家との対話を通じて、具体的な施設・設備の復旧整備が進められている²⁸⁾。

こうして、94 年からは日本の緊急改修援助によるプンプレック浄水場の復旧や配水設備更新が始まり、95 年末までには同浄水場に加え、フランスによるチャンカーモン浄水場の復旧工事が完了し、93 年時点の供給能力が倍増した。さらに、援助国・機関が分担して市街地区の配水管の更新にあたり、新規設置用の水道メーターも供与された²⁹⁾。水圧の回復した地域では、水量も質も改善し、水道サービス改善に対する評判と料金支払いの習慣の定着につながっている。96 年の PPWSA の公社化法令成立後は、世界銀行や ADB による融資支援も開始され³⁰⁾、施設・設備の拡張、PPWSA 職員に対する現地指導、内外研修の機会が飛躍的に拡充された。(1990 年代の市外地区の配水管網の更新・拡張支援の展開については、図表 4 を参照)

図表 4 国際援助による配水管網整備 (市街地区は 1999 年までに 100% 給水が実現)



(出所：プノンペン水道公社資料及び JICA 資料より作成)

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

エク・ソンチャンは、援助の最大活用にも努めている。(3)で既述のとおり、援助によって提供された内外での研修機会は、成果重視型のマネジメントによって、若手人材の育成と重要な任務への配置とを結び付けて活用され、専門性の向上とともに職業意識や使命感の共有という組織文化の浸透に貢献したことが伺える。さらには、施設・設備の整備においても、協力金額を用いて最大限の成果を挙げることに努めている。例えば、1994年から95年にかけて日本が行った緊急改修支援において、エク・ソンチャンは水道メーターの仕様を台湾製に変更するよう申し入れを行い、日本から当初計画の3倍の台数のメーター供与を得ることに成功している（桑島京子による岩崎克利氏へのインタビュー記録（2014年6月））。

マスタープランに沿った段階的な施設設備の復旧・拡張に対する援助の展開はPPWSAの改革のステップを一步一步支えたといえよう。iで既述のとおり、PPWSAが基本的な水道サービスの提供とアクセス統制による管理能力を改善させることができた背景には、エク・ソンチャンと彼の「チーム」主導による水道利用者との関係再構築があるが、それを可能にしたのは国際援助の計画的展開である。なかでも、日本の援助は、技術者の長期滞在による支援が2006年まで途切れることなく続けられ、盗水・漏水による無収水の削減と持続的な事業運営能力の向上に大きな役割を果たした³¹⁾。

このように、国際援助による施設・設備の改修・拡張、人材育成に対する支援、また、それを協調的・段階的に進めるためのマスタープラン策定への支援は、PPWSAの水道改革の展開と推進を支える触媒の役割を担い、また、エク・ソンチャンがリーダーシップと対処のスキルを駆使してPPWSAを外的な障害から守るための重要な資源を提供したといえよう。

4. おわりに～ガバナンス環境の悪い国における公共サービス提供機関に対する効果的な改革支援に向けて

最後に、これらの分析と考察結果を踏まえ、ガバナンス環境の悪い国における公共サービスとそれを担当する政府機関の改革に対する支援のあり方はどう

あるべきか、効果的な国際援助に向けた示唆を4点にとりまとめる。

1点目は、「成功の孤立地帯」研究が共通して示唆する点として、政府部門の効率化やパフォーマンス改善の改革手法として強調されてきた、フォーマルな組織構造の改編や競争原理の導入、公務員制度における金銭インセンティブ導入などに代表される改革メニューは、重要ではあるが、必ずしも成功の入り口ではなく、また、これらだけでは成功の決定要因にはならないことである。

縁故主義やパトロネージの横行する環境において、行政がフォーマルなメカニズムや法的規制によって政治の干渉から中立でありうることは現実には難しい。それゆえに、当該組織に、政治権力者からの支持を確保し、あるいは不当な介入を回避して組織と業務を守る対処能力を有するリーダーシップの存在は、周囲の環境から離れた「成功の孤立地帯」を生み出す端緒として最も重要な入口である。そのためには、当該組織を所管する首長や大臣などの政治指導者が改革や変革実現の意思をもち、それを実行しうる行政運営能力をもつ組織指導者を配置することが出発点となる。国際援助の役割としては、有望な政治家に他国の改革経験や成果を視察・学習する機会を提供し、当該事業の改革に政治的意義を見いだす後押しを行うことや、新たな組織指導者着任後は、改革の実際の意義が目に見えるような支援を工夫することが考えられよう。PPWSAの事例においても、エク・ソンチャンの新局長任命にかかわった一人であり、その後もよき援護者となったブノンペン副市長（のち市長）は、内戦終結直後のカンボジアにおかれた国連暫定統治機構（UNTAC）による訪日視察を契機に、自治体の自立経営による質の高い水道事業経験を有する日本からの援助獲得と水道改善への期待のもとに、エク・ソンチャン抜擢を決めている（桑島京子によるチア・ソパラーに対するインタビュー記録（2014年3月））。

示唆の2点目は、優秀な組織指導者による強いリーダーシップは極めて重要だが、それだけで組織変革が実現できるわけではないことである。クルックは、サブ・サハラアフリカにおけるこれまでの公務員制度や行政改革支援を振り返り、組織的なコミットの欠落を補う新たな支援のアプローチとして、レオナード、テンドラーやグリンドルらの示唆に言及している。ポジティブな組織文化

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

の醸成と日常的な意思疎通などのマネジメントのスタイル（インフォーマルなインセンティブ）と、ルールに基づく賞罰や金銭的インセンティブ（フォーマルなインセンティブ）の組み合わせによって、初めて、成果重視志向や組織目標実現へのメッセージが集団で意識され、組織として共有される点である（Crook 2010:19-20）。

すなわち、仲間意識や信頼関係、一体感、プロフェッショナルとしての使命感の醸成、また、幹部職員が職員の良いパフォーマンスに対する期待や認知を昇給・昇進、研修参加機会、人事配置などで日常的に表すことが、ひとりひとりの職員に組織目標に向けて自ら仕事をさせることにつながる。したがって、国際援助においては、ガバナンスの弱い環境にある国への支援においては、職員に対する国内外での研修機会の提供、あるいは、財政支援による賞与などの金銭インセンティブの提供は、組織内の成果重視志向やルール遵守などの組織文化に関連づけて活用されるかどうかによって、その効果に重大な影響があることを知る必要があるだろう。なお、成功事例における実践的マネジメントのノウハウや知識は、経験共有セミナーなどを通じた知識伝達を援助が後押しすることは可能である。

3点目の示唆は、サービス提供の実施責任（アカウンタビリティ）の改善には、政策担当部門からの規制圧力と、利用者側からの改善ニーズや要望の声などの監視圧力が重要とされるが（World Bank 2003:9-10）、PPWSA の経験は、この二つが欠落するなかでサービス提供機関自らが打開するもうひとつの方策を示唆することである。すなわち、利用者との関係を転換させることで、サービス提供の当事者として必要不可欠な、どのようなサービスに誰が利用アクセスできるか、という最低限の統制管理の回復に成功した。このアプローチを支えるには、中長期にわたるサービス提供施設・設備の復旧・拡張に関するマスタープラン策定への支援、またとその実現を援助ドナー間で協調分担して支援するという援助側のコミットが重要である。また、サービス提供・アクセスの統制管理は、アカウンタビリティ改革によるサービス改善の大前提であり、たとえば、漏水対策においても、配水管の更新や、漏水箇所の探知技術の支援だけで

は、効果に限界があることを認識する必要がある。

4 点目の示唆は、公社化法令などの独立採算権限の法的確立は重要であるが、公共サービス提供機関の自立運営と自治は、形式的な権限の付与のみで実現できるわけではないことである。レオナードやグリンドルの論点は、PPWSA 事例でも裏付けられている。すなわち、独立採算化条例がまもなく形骸化した 1980 年代末の経験との大きな対比は、チーム形成によって醸成された連帯感や信頼関係、プロフェッショナルとしての使命感などの組織文化と内部規律の徹底と成果重視の経営スタイルの基盤と、前述のとおり、早期のうちに、サービス提供・アクセスの統制能力を回復したことにあった。また、このために、政府機構の一部局に過ぎなかった時代にも、組織指導者は、援護者である政治的有力者と日常的に掛け合い、内部規律の徹底や小規模でもサービス改善などの成果の発現と引き替えに、所与の権限以上の人事権限や給与財源の確保に努めている。さらには、公社化実現後も、組織指導者による、不利な政治介入を回避するリーダーシップとスキルにより、自立的な組織運営体制を強化する努力が継続されている。国際援助においても、法的な自立権限を実質化するうえで不可欠な、これらの組織基盤の形成やリーダーシップの存在を再認識することが重要である。ここでも、先行事例の経験共有は、国際援助によって後押しできる支援のひとつである。

結論として、公共サービス提供機関の改革支援のあり方として「成功の孤立地帯」研究から学びとれる教訓は、「効果的な改革メニュー」の導入や形式的な権限の付与のみで改革が進むわけではなく、政治環境にうまく対応しながら組織を運営できるリーダーシップの重要性、成果の重視や内部規律の徹底などの原則を堅持し、使命感や連帯感、信頼関係などの組織文化を組み合わせた組織マネジメントの重要性の提起である。これらを支える国際援助の触媒的な役割については、さらに実証研究を続けることが求められよう。

＊ 本稿は、JICA 研究所の 2014 年度「プロジェクト・ヒストリー」研究、

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

2013-2015 年度「事例分析に基づくキャパシティ・ディベロップメント・アプローチの再検証」の研究成果、ならびに、国際開発学会 2015 年度全国大会 口頭報告「『成功の孤立地帯』を考える ―なぜガバナンスの悪い環境でも、よいパフォーマンスの公的部門が存在するのか―」をもとに、新たな先行研究を加え、内容を大幅に加筆・修正したものです。本論集の匿名査読者からの詳細なコメントと、JICA 研究所での研究段階でいただいた貴重な助言とご支援に改めて深く御礼申し上げます。

注

- 1) 「組織の強化」の方策は、経営論や公共経営論に基づく、業務分掌の明確化などの組織構造の改善、政策策定、人事・財務管理などのマネジメントの改善、事業遂行方法の標準化などである（たとえば英国の組織強化支援のガイドラインについては DFID 2003 を参照）
- 2) NPM 手法は、経営論や公共経営論に基づき、企業経営の手法を行政に適用させ、行政運営の効率化と行政サービスのアカウントビリティ改善を目的とする改革メニューの総称。マニングによると、途上国における NPM 手法は、特に英連邦先進諸国での先行経験を踏まえ「公務をより良く行う」ための改革メニューとして推奨された。①公的サービスにおいて顧客重視や結果のアカウントビリティ志向の考え方を導入する、②サービス提供の実施を政策策定や予算配賦の担当部門から分離させ、裁量権限の分権化と管理統制の双方を可能とする組織構造を検討する、③専門実施機関の設置や業務のアウトソーシングにより、サービス提供メカニズムを多様化させ、コスト回収や競争性を重視する、などが主たる選択肢である（Manning 2001）。
- 3) さまざまな弱点が指摘されているが、たとえば、シックは、管理職の業務目標を特化し達成状況を仔細にモニタリングするパフォーマンス契約の方式は、契約観念が希薄で、インフォーマルな取引が優先され、公務員人材の質にも制約のある途上国には不適切であると指摘している（Schick 1998）。バトリーは、90 年代に南アジア、サブ・サハラアフリカ、南米で導入された NPM 手法に基づく行政改革の包括レビューを行い、効率面の改善はみられたが、必ずしもサービス改善につながらなかったとした。特に、実施部門の分離により、政策部門に対するアカウントビリティが逆に弱められ、公共サービスの格差が拡大したと指摘している（Batley 2004）。
- 4) 世界銀行は、公共部門改革 4 分野（公共財政管理（PFM）、公務員制度・行政改革、税務行政改革、汚職防止・透明性向上）におけるアドバイザー支援の結果を評価している。PFM、税務行政改革と透明性向上の諸分野では全般に成果があがったが、公務員制度改革によってパフォーマンス改善が見られた国は低所得国（世銀の国際

- 開発協会《IDA》融資対象国)の半分に満たないとしている (World Bank 2008)。
- 5) DFID は、ガーナ、ケニア、南アフリカ、ザンビアの4か国における財務管理・歳入、開発計画、公務員管理分野での技術協力が各関連省庁の能力向上に与えたインパクトについて、コンサルタント企業に委託して評価を行った。(DFID 2006)
 - 6) 主要援助国・機関の参加する経済開発協力機構・開発援助委員会 (OECD/DAC) の「ガバナンス・ネットワーク」メンバーである DFID、スウェーデン国際開発庁 (SIDA)、アイルランド援助庁 (Irish Aid) が中心となり、2001 年から 10 年に亘る公共部門改革支援の評価調査を共同実施した。ボスニア・ヘルゼゴビナ、カンボジア、インドネシア、モザンビーク、ウガンダの5か国の協力のもと、「国家の役割」、「政府の主たる機能」、「アカウンタビリティと監視メカニズム」、「公務員制度と公共サービス機関のマネジメント」の4つの改革領域に加え、「社会的公正」(人権、法と秩序、ジェンダー)の5領域についての評価が行われた。(Turner 2013)
 - 7) 例外的にパフォーマンスの良い組織を指す表現として、“pockets of productivity”や“pockets of excellence”あるいは“effectiveness”、また“islands of excellence”あるいは“effectiveness”などが用いられている (Leonard 2008:7-8)。レオナードは、これらの呼称を明示的に用いていないが、他の組織が弱体かつ機能しない状況のもとでも、高いパフォーマンスを示す組織事例の研究論文も含めて分析している。
 - 8) 行政改革概念の整理については、Heredia and Schneider 2002 を参照。
 - 9) ケニアの事例分析については、iii 及び脚注 12 を参照。
 - 10) UNDP と世界銀行からの委託により行われた公的機関の能力向上を目的とする戦略的介入の検討のための事例研究。ボリビア、中央アフリカ、ガーナ、モロッコ、タンザニア、スリ・ランカの6か国の2分野(予算策定、農業普及及び母子保健サービスの提供)を対象に、公的組織のパフォーマンス能力を制約する内部要因、外部要因を抽出、分析した (Grindle 1997:491-482)。
 - 11) イズラエルは、「特定性」に加え「競争」の概念を成功要因として抽出している。ここでいう「競争」とは、民間部門のように同業者などの存在がない場合、サービス利用者、受益者、サービス提供の担当組織、あるいは、政治指導者や、規制官庁などの存在、組織運営や組織構造のあり方が、職員個人や部署間の競争の環境を生み出しているかどうかを指す。「特定性」が低く、「競争」のない組織を最も課題とした。(Israel 1987:5-6)
 - 12) ケニアの英国植民行政の遺制や独立後の公務員制度の背景を踏まえ、優れたパフォーマンスを見せた、茶葉開発庁 (KTDA) 総裁、農業省獣医局長、財務省信用制度担当次官、官房長官 (公務員トップ) の4名に焦点をあて、組織指導者、組織、組織の利害関係者の三者間の相互作用によって生み出される公共政策のありようを分析している (Leonard 1991)。
 - 13) 「成功の孤立地帯」の先行研究レビューとともに、中華民国期の中国と台湾、ブラジル、ナイジェリア、スリナム、中東の石油産出国の政府機関と国営企業を対象に7つの事例分析を行っている。(Roll 2014)
 - 14) 次の7つの公共政策プログラム事例から成功要因の抽出を行っている。バングラ

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

デシュ（マイクロファイナンス）、ブラジル（キャッシュ・トランスファープログラムによる教育支援、国家保健政策）、インドネシア（経済開発運営）、モザンビーク（地方開発計画）、中南米諸国（輸入代替工業化政策）、チリ・メキシコ・フィリピン・南アフリカ（住宅補助金政策）。(Bebbington and McCourt 2007)

- 15) ガンビア、シエラレオネ、ラオス、東チモールにおける9つの公的機関（ガンビア経済財務省、基礎・中等教育省、シエラレオネ経済財務省、地方評議会、ラオス電力庁、公共事業・運輸省、東チモール社会連帯省、保健省、中央銀行）の実証研究をもとに、業務の外部環境や社会政治的状况と組織内部の動きを分析し、ガバナンスの脆弱な国家における例外的成功組織に共通するメカニズムを考察している (Barma, Huibens and Vinuela 2014)。
- 16) PPWSA の水道事業改革については、多くの国際援助機関の調査報告書や研究文献が取り上げているが、そのなかでも包括的な分析を行っている文献として、Biswas and Tortajada (2010)、Das et.al. (2010)、鈴木・桑島 (2015)、Kuwajima (2016) がある。
- 17) 利用者にとってよい水道サービスとは、質（安全な水質）・量（24時間安定給水）・アクセス（妥当な価格）の3つが充たされることであり、水道事業体には、適切な料金設定とコスト回収による健全経営、施設設備の維持管理や更新、専門技術集団の整備を図ることが期待される（JICA 資料）。当時の PPWSA はまさに劣悪サービスの悪循環のなかにあった。
- 18) アジア開発銀行（ADB）が2004年に行ったベンチマーキング調査において、PPWSA は、東南アジアにおける47の官民水道事業体のなかで、パフォーマンスの全体評価の第一位に位置づけられている（SEAWUN 2005）。
- 19) 本節の考察は、PPWSA の水道事業の遂行能力の向上過程を「成功の孤立地帯」研究の視点から分析した Kuwajima (2016) の論考を踏まえつつ、新たな視角を加えている。
- 20) 調査の結果、顧客とされていた約2万余戸のうち約1万3千戸では水道が使えず、逆に名簿にない1万4千戸に水道管がひかれていたことが判明した。2万6千戸の顧客名簿が確定され、その後も、毎年更新がなされていった。
- 21) 95年からは、スラム地区への新規配水管敷設時に、市と現地 NGO の支援を得ながら、共同代表者を立てさせ、その代表者と契約して水道管を敷設しメーターを付ける方法が試行された。また、共用地下受水槽についても、代表者を立てて水道メーターを設置させる方法が採られた。(PPWSA 1996)。なお、戸別給水開始後は、1998年より、貧困層に対する接続優遇料金制度が導入されている (Das et.al. 2010; Biswas and Tortajada 2012)。
- 22) 1998年12月当時の接続料金は、水道管の直径と配水管からの距離により \$89 から \$484 までのタイプ別に設定されていた (JICA 調査団資料)。
- 23) 1994年から1995年にかけて行われた日本の「無償資金協力」による緊急改修工事により、PPWSA の主翼施設であるブンブレック浄水場の供給能力は倍増し、元来の施設能力の約8割に復旧した。96年2月の竣工式資料にはフンセン第二首相の祝辞が寄せられている。また、97年から始まる日本の「第二次上水道整備」支援による

- 配水網拡張工事の着工式では、フンセン首相自らがブルドーザーに乗り込んで「鍬入れ式」に臨んでいる（鈴木・桑島 2015:78-79、JICA 調査団資料）。
- 24) 「法令 32 号」(The Decree “Government Decree on the Supply and Consumption of Drinking Water”) は、ヘン・サムリン政権時の 1987 年に施行されている (TEC and NSC 1993)
- 25) 理事会は、市、経済財務省、内務省、鉱工業・エネルギー省 (MIME) 各代表と、PPWSA 従業員代表と総裁の 6 名から構成され、議長は市代表である。なお、2004 年に PPWSA は MIME 傘下に移行し、議長は MIME 代表となった。
- 26) 93 年当時の PPWSA の料金は、低所得者層でも余裕のある低価格設定のため、自立経営には料金改定が不可欠であることが、日本の援助により同年に策定された「ブノンペン市水道整備長期計画」においても提言されていた。95 年にアジア開発銀行 (ADB) の支援により、住民の支払い力調査が行われ、三期の料金改定計画が検討された。料金は公務、商用、家庭用別に、水を使うほど料金の上がる従量制である。96 年には、第一期改定案が閣僚会議で審議・可決され、その後、2001 年に再改定し、原価償却や債務支払いもカバーするフルコスト回収を実現した。第三期改定は行なわれていない。(Kuwajima 2016:48-49)
- 27) 市街地 4 区と郊外 3 区の市街区域 77.5km² を対象に、2010 年に向けた水道整備計画を提言。施設改修・拡張計画などの事業、組織整備・人材育成の目標を提示している。なかでも、現状分析とともに、自立経営のための漏水率削減、料金徴収率改善、料金改定、人事管理 (学士・留学組の積極登用や研修機会等のインセンティブ適用)、組織への裁量権の移譲などの必要性を提言した。同時に緊急改修計画を提案している。
- 28) 実際に、同マスタープラン策定の支援委員長であった眞柄泰基氏は、策定直後に着任したエク・ソンチャンとの間で、水道整備の進め方について具体的な議論を交わしている。例えば、市街地の排水網の拡充について、一気に全地区まで給水範囲を広げたいとするエク・ソンチャンに対し、眞柄氏からは、浄水場からの水供給と配水網の更新がセットで進むことで目に見える成果が出るとして、地区別の段階別整備を改めて進言している (桑島京子による眞柄泰基氏へのインタビュー記録 (2010 年 11 月))。
- 29) 国際援助により、PPWSA の水道供給能力は、1996 年には元来の施設能力の約 8 割に復旧し、2003 年には日本によるブンプレック浄水場の拡張工事が完了し、マスタープラン策定時に想定した需要量を満たすに至った。供給能力と配水管網の整備によって、1999 年には市中心部の水道普及は 100% となり、2003 年には郊外部を含む市全体の 8 割に水道が普及した (鈴木・桑島 2015:80-81)。
- 30) 世界銀行及び ADB は、独立採算による公社化法制を推進し、PPWSA の公社化法令の成立を PPWSA に対する融資の条件においたことが、96 年 12 月の PPWSA の公社化につながっている (Kuwajima 2016:44-45)。
- 31) 円借款によって行われたニロート浄水場整備事業 (2009 年 -2014 年) を含めると 22 年にわたり援助が継続した。日本人技術者の長期滞在による技術支援は、2006 年の技術協力終了まで続けられた。

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

参考文献

- 桑島京子「『成功の孤立地帯』を考える ―なぜガバナンスの悪い環境でも、よいパフォーマンスの公的部門が存在するのか―」口頭報告（国際開発学会第26回全国大会（新潟大学）、2015年11月）
- 鈴木康次郎・桑島京子『プノンペンの奇跡－世界を驚かせたカンボジアの水道改革』佐伯印刷、2015年
- 元田結花（2013）『『プノンペンの軌跡』に向けて：プノンペン水道公社による水道セクターのガバナンス改革』東京大学公共政策大学院編『持続性確保に向けたガバナンス改革と政策プロセス・マネジメント研究成果報告書』151頁-177頁
- Barma, Naazneen H. Huybens, Elisabeth and Vinuela, Lorena. (2014) *Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts*. Washington, DC: World Bank Group.
- Batley, Richard (2004) "The Politics of Service Delivery" *Development and Change*. 35(1):35-56
- Bebbington, Anthony, and Willy McCourt eds. (2007) *Development Success, Statecraft of the South*. New York: Palgrave Macmillan.
- Biswas, Asit K., and Cecilia Tortajada (2010) "Water Supply of Phnom Penh: An Example of Good Governance." *Water Resources Development* 26 (2): 157-172.
- _____ (2012) "Water Supply of Phnom Penh: An Example of Good Governance." In *Good Practices in Urban Water Management, Decoding Good Practices for a Successful Future*, edited by Anand Chiplunkar, Kallidaikurichi Seetharam, and Cheon Kheong Tan, 133-143. Manila: ADB and Lee Kuan Yew School of Public Policy.
- Crook, Richard C. (2010) "Rethinking Civil Service Reform in Africa: 'Islands of Effectiveness' and Organisational Commitment," *Commonwealth & Comparative Politics*, 48 (4):479-504
- Das, Binayak, Ek Sonn Chan, Chea Visoth, Ganesh Pangare, and Robin Simpson (2010) *Sharing the Reform Process – Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)*, Mekong Water Dialogue Publication No.4. Gland, Switzerland: IUCN.
- DFID (Department for International Development) (2003) "Promoting Institutional & Organizational Development"
- _____ (2006) *Developing Capacity? An Evaluation of DFID-funded Technical Cooperation for Economic Management in Sub-Saharan Africa*, Synthesis Report EV667
- _____ (2013) "DFID management response to the multi-stakeholder evaluation of public sector governance reform"
- Ek Sonn Chan (2012) "Phnom Penh Water Supply: We Make a Difference." Lecture Material for the Asian Program for Incubation of Environmental Leaders of the University of Tokyo, Tokyo, August 5, 2012
- Gailmard, S. and J. Patty (2007) "Slackers and Zealots: Civil Service Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise." *American Journal of Political Science*, 51:873-889.
- Grindle, Merilee E. (1997) "Divergent Cultures? When Public Organizations Perform Well in Developing Countries." *World Development*, 25 (4):481-495.

- Girishankar, Navin, David DeGroot, Raj Desai, Susan Stout, and Clay Wescott (2011) "Cambodia: World Bank Country-Level Engagement on Governance and Anticorruption." IEG Working Paper 2011/6. Washington D.C.: World Bank.
- Heredia, Bianca, and Schneider, Ben Ross (2002) "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries." In *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, edited by B. R. Schneider and B. Heredia, 1-29. Miami: North-South Center Press.
- Hiderbrand, Mary E. and Merilee S. Grindle (1997) "Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector: What can be done?" in *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, edited by M. S. Grindle, 31-62. Cambridge: Harvard University Press.
- Israel, Arturo (1987) *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kuwajima, Kyoko (2016) "Deciphering Capacity Development through the lenses of 'Pockets of Effectiveness' - A Case of Innovative Turnaround of the Phnom Penh Water Supply Authority, Cambodia - "JICA-RI Working Paper No.127, Japan International Cooperation Agency
- Leonard, David K. (1991) *African Successes: Four Public Managers of Kenyan Rural Development*. Berkeley: University of California Press.
- _____ (2008) "Where Are 'Pockets' of Effective Agencies Likely in Weak Governance States and Why? A Propositional Inventory" IDS Working Paper 306, Brighton: IDS at the University of Sussex
- _____ (2010) "Pockets' of Effective Agencies in Weak Governance States: Where are they likely and Why Does it Matter?" *Public Administration and Development* 30:91-101.
- Manning, Nick (2001) "The legacy of the New Public Management in developing countries." *International Review of Administrative Sciences*. 67:297-312
- Mongkol, Kulachet (2011) "The Critical View of New Public Management Model and its Criticisms." *Research Journal of Business Management*, 5 (1): 35-43
- PPWSA (1996) "History and Five Years Development Plan (1997-2001) of Phnom Penh Water Supply Authority." (in Khmer and in English). Phnom Penh: PPWSA
- _____ (1999) "Report on Improvements in the State of Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA) From 1993 To 1999." Phnom Penh: PPWSA
- _____ (2004) "Business Plan For Year 2005 – 2009." Phnom Penh: PPWSA
- _____ (2010) "Clean Water For All." *PPWSA website*, Accessed October 2014. <http://www.ppwsa.com.kh/en/index.php?page=cleanwaterforall/>
- _____ (2013) "Clean Water For All and Customer Information." Annual Report 2012, Accessed May 2015. <http://www.ppwsa.com.kh/Administration/social/poor-connection/doc/Annual%20Report%20Clean%20Water%20for%20All%202012> (EN). pdf.
- Roberts, David (2009) "The superficiality of statebuilding in Cambodia: Patronage and Clientelism as enduring forms of politics." in Paris, Roland ed. *The Dilemmas of Statebuilding*:

悪いガバナンスの環境下でも成功する公的機関の事例「成功の孤立地帯」から何を学ぶか

- confronting the contradictions of postwar peace operations*. Oxon and New York: Routledge
- Roll, Michael ed. (2014) *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of effectiveness in developing countries*. Abington and New York: Routledge
- SEAWUN (Southeast Asian Water Utilities Network) (2005) "SEAWUN Benchmarking Survey for 2003: Data Book of Data and Results." Manila: SEAWUN and Asian Development Bank (ADB).
- Schick, Allen (1998) "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms." *The World Bank research observer*. 13 (1):123-131
- TEC and NSC (Tokyo Engineering Consultants Co., Ltd. and Nihon Suido Consultants Co., Ltd.) (1993) "The Study on Phnom Penh Water Supply System in the Kingdom of Cambodia Final Report." Volume I-IV. Tokyo: Japan International Cooperation Agency and Phnom Penh Water Supply Authority
- The Secretary General's High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Agenda (2013) *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*. New York: United Nations
- Turner, Mark (2013) *Summary Report of the Public Sector Governance Reform Evaluation*. SIDA, Irish Aid and UKaid
- World Bank (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press (世界銀行『世界開発報告 1997：開発における国家の役割』東洋経済新報社、1997年)
- _____ (1998) "Staff Appraisal Report. Kingdom of Cambodia Urban Water Supply Project." Washington D.C.: Urban Development Sector Unit, East Asia and Pacific Region.
- _____ (2003) *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor*. Oxford University Press
- _____ (2008) *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*.
- _____ (2011) *IEG Annual Report 2011: Results and Performance of the World Bank support*.