

## 6. 経済政策・制度の戦略と行動計画

408. 「経済政策・制度の行動計画マトリックス1」に、経済政策や制度に関する戦略と行動計画が要約されている。そこでは、作業の優先度・導入にだれが責を負うか・導入コスト・時期について記されている。経済政策・制度の戦略・行動計画の説明は次章以降に述べている。期待される結果について、さらに詳しい説明は、F E I Mの別レポート「持続的な国家開発のための経済政策・制度」に述べている。

### 6. 1 国家基本開発計画の未来図と目標

#### 6. 1. 1. 持続可能な財政政策

409. 「アクション1」は持続可能な財政政策の導入、である。

410. 財政政策はパラオの経済政策にとって中長期いずれにおいても重要である。パラオには独自の金融政策をとる余地はない、なぜなら、公式通貨として、また政府支出や(???) regulation)として米ドルが経済を支配しているからであり、また税制度の政策も重要である。MTDSには主要な要素としてMTFS(中期財政戦略)を含んでおり、そこでは、外部からの援助依存を減らすことによって財政面での持続可能性を確かなものにする、という目標が掲げられている。MTFSの主要な側面は、「持続可能な経済開発のための中期財政戦略」に関するF E I Mの報告書に詳しく述べられている。

### 6. 2 経済開発のための土地利用の改善

#### 6. 2. 1. 内容

411. 土地は生産のための重要な要素であり、土地にたいする明確できちんと定められた、効力のある権利というものは、高収入を上げる国家の発展や、途上国にとっては潜在的な富を内に秘めた、基盤の一つでもある。(DeSoto 2000) 土地は、土地に対する権利がきちんと定められていれば、経済活動に用いたり、財務上の安全性確保の最良形態として、直接的な収入源に寝るといって重要である。

412. しかしながら、土地の利用には、経済と環境、文化それぞれの利益と価値のバランスが必要である。パラオでは、たとえ土地が持続的な国家開発にとって貢献できそうでも、土地利用計画や土地区画整理の脆弱さやパラオ人と外国人投資家双方の情報に関わる問題と同様に、土地の所有権を明確にする作業が続いている。潜在化しているが、混乱した土地利用をうまく調整することは、土地利用の戦略の改善を目指す選択肢として反映させておくことが必要だ。

413. 土地市場を改善するために推奨されることは、大部分、NMDP(National Master Development Plan)でまだ導入されてなくて、あとからいくつか提案が加えられた推奨事項を導入することと同じである。

#### 6. 2. 2. 土地利用計画と土地利用に関する規制法

414. 「アクション2」は、土地利用と土地利用に関する規制法や環境を保護しながら経済開発をすすめる法制に、近い将来集中的な開発がおこなわれるであろう州に対する優先度を付与する、ということ。(???)

- 4 1 5. このようにして与えられた優先度によって、州は国と密接に共同歩調をとることになるだろう。 主要な弱点は、各州に計画立案や調整能力の面で限界がある、とりわけコントロールを除く州ではそうである。
- 4 1 6. 各州は土地利用計画立案能力に限界があり、とりわけ財政的な限界がある。土地利用計画や土地利用に関する規制の必要性がどの程度あるのか、どのような性質のものか、ということについては、各州がどれくらいの規模か、とかどこにあるか、あるいは潜在的な開発能力などによって州ごとにまちまちである。 そのため、「ひとつの規格を全州に」という考え方は、土地利用計画・土地利用に関する規制においては適当でない。
- 4 1 7. 土地利用の目的に関する規制はある特定の地域開発が環境保護にとって有害でない、というだけでなく、市民や観光客の美的価値をも確かなものにするという点でも必要である。 この規制の形態は、各州の開発に向けての要請の内容によってさまざまな形がありうるだろう。
- 4 1 8. 建築基準は最低限の安全を確保するために必要であり、品質基準もまた費用効果と美観維持のためにも必要である。 建築基準は費用効果にとっても必要である。(… are likely to … ??)
- 4 1 9. 土地利用の目的に関する規制はコントロールにおいてのみ適用されてきたが、長い間放置されており、時代遅れの産物になっていて今日の状況に適合していない。また他の州には存在すらしない。コントロールにおいても長年にわたって執行されていない。建築基準は、米国の基金によるプロジェクトの場合を除いてどの州にも存在しない。 その結果、土地利用についてはその場かぎりのでたらめで混乱した状態になっている。
- 4 2 0. 重要なプロジェクトのための指標というものはまだできていないが、主要な観光プロジェクトがあり、そのなかの主な問題点は効果的な土地利用計画がたてられ、実施されることにあるように思われる。(???)
- 4 2 1. 土地利用の目的に関する規制や建築基準について推奨されることについては、F E I Mのインフラと環境に関する報告にも記述されている。

### 6. 2. 3. 土地利用政策に関する政府・州の協同のためのフォーラム

- 4 2 2. 「**アクション3**」は土地利用に関する規制や土地利用計画について、政府と州との協同を推進するための議論の場を設けることである。
- 4 2 3. 各州にとって土地利用計画や土地利用に関する規制など土地利用に影響がある法制に効果的に取り組むには能力的に限界があり、そのことを理解していれば、特に土地利用や沿岸域の海産資源に関して開発の優先度を決める取り組みにこうした政府一州相互の定常的な議論はたいへん有効であるだろう。
- 4 2 4. 政府一州相互の問題についてはこの章の後半で既述している。

### 6. 2. 4. 土地所有権の証明

- 4 2 5. 「**アクション4**」は、「土地所有権の証明書」発行プログラムの継続。
- 4 2 6. 経済政策や持続的國家開発のための制度に関するF E I Mの報告書で説明されているが、土地所有権については非常に進展がみられ、さらにこの作業へのサポートが推奨される。

## 6. 2. 5. 土地所有権の登録

- 4 2 7. 「アクション5」は、単一の、効力を有する、信頼のおける資料にもとづいて(?)土地所有権を登録する作業を強化すること。
- 4 2 8. 法によれば、土地の売買記録は裁判所の担当者が記録し、同時に多重の売買契約をもくろむのは告発対象になる。しかしながら、土地は土地裁判所で登録するように求められており、そのためには費用がかかる。「Land and Survey (土地調査)」局には、土地の所定の区画について、所有権を調べ、情報提供するシステムがある。土地所有権を確認するための単一の、効力を有する、信頼のおける資料、土地に関する財産権の不確かさや確認のためのコストを削減するだろう。

## 6. 2. 6. Global Information System (→Geographic Information System の誤り?)

- 4 2 9. 「アクション6」は現在導入中の地理情報システムへの支援継続である。
- 4 3 0. パラオの地理情報システムは PARALIS プロジェクトと共に確立されつつあり、良好な進展を見せている。しかし、完全なシステム化に向けて、また処理の迅速化に向けて技術援助を受けながら、さらなるk向上を必要とする。

## 6. 2. 7. 地域啓蒙

- 4 3 1. 「アクション7」は、地域を啓蒙する機能であり、その機能によって
- 1) 地域社会が土地の潜在的価値を理解し、いかにして土地が住民の利益になるようになるか、
  - 2) 経済的な開発によって環境に悪影響があれば、その悪影響を理解するという2点を含む。
- 4 3 2. 多くのパラオ人にとって重要な課題は、国土の持つ潜在的価値やその潜在的価値をどのように引き出すか、ということに関して情報が不足しており、そのため理解不足がある、という点である。この情報不足は、土地の所有権保護についての不明確さとあいまって、多くのパラオ人が、情報が充分にあって所有権保護が明確であればかち取れたはずの価格よりも低価格で土地を売却する、という状態を産んできた。平均的なパラオ人にとって、問題は潜在価値についての誤った情報あるいは財産権の価格を低く導く不確かさである、という点についてはさまざまな見解がある。(??) 過去には、財産権の不確実性が大問題であったかもしれないが、所有権の証明書があり、それらの証明がくつがえる危険性が少ない、現代の状況では、主要な問題は、情報不足と理解不足、ということかもしれない。
- 4 3 3. いかなるケースでも、注目すべきは少数の富裕層が、情報不足状態下にあるパラオ人から、どれほど広大な土地を購入することができたか、ということだ。
- 4 3 4. 地域社会が
- 1) 土地の潜在的価値を理解し、環境保護に留意しつつ土地を活用して地域自身の利益を生み、
  - 2) 経済開発や経済的な利用によって環境に与える負の影響を理解し、取り組むこのような地域覚醒の機能を政府が支援するように勧める。

## 6. 2. 8. 土地賃貸の標準的ガイドライン

435. 「アクション8」は土地賃貸に関する標準的ガイドラインの開発である。
436. パラオにおける土地所有の歴史は土地の所有と使用権についての不確実性を産み出してきており、それを解消し、明確にするためにかなりの日時をかけてきた。今では正式な土地に関わる権利は明確になっているが、とりわけ海外投資家に関わる過去の数々の土地訴訟のために今でもパラオ人や外国人に土地の見地については不明確である、という認識が広まっている。パラオ人にとってよりも外国人にとって、この情報の脆弱さは重要な問題のようだ。しかし、土地の賃貸で生じる難しさは、その土地が一族共有の土地である場合で、長期の賃貸契約や契約条件について、一族の総意を得るのがたいへん困難なので、そういう場合に典型的に発生している。
437. 「土地の所有権証明書」は土地の所有者であることを保障するものである、ということを知っておくことはだいじなことである。土地裁判所（Land Court）でいったん発行されれば、疑義をはさむことはできない。「土地の所有権証明書」発行後に再度その権利について審査するのはたいへん稀なケースである。このように限られたケースではあるにせよ、過去における争議や訴訟の頻度、リゾート地をめぐる、長期にわたる賃貸確認手続きやその思わしくない結果、こうしたことが外国人投資家にはかなりのレベルで不確実性として受取られている。
438. 外国人投資家やパラオ人の土地所有者にとって、確実性を増し、交渉に係る費用を少なくするために、賃貸に係る標準的ガイドラインを設定することは有用なことだろう。ガイドラインには、賃貸側にとっても賃借側にとっても契約更新時に理にかなった支払い条件や契約条件であるような、正しい仕組みが含まれるべきである。土地利用の長期継続を勧めるために投資全体のなかにパラオ人の資産共有部分を定めることも勧めるだろう。（??）

## 6. 3 労働力市場の機能向上

### 6. 3. 1. 内容

439. 現在の労働力市場はここ10年のパラオにおける技術を要しない低コストな外国人労働者の急激な増加をもたらした。そしてそのことは一方で、たの大洋州島嶼諸国に比べてパラオの力強い成長を支えてきた。労働力市場は建築プロジェクトの低コスト化をもたらし、観光産業や国内産業の分野で外国人労働者が入っていない状況に比べると低賃金雇用が可能になった。
440. しかしながら、労働市場やそれに係る政策は、高い技術を持つ労働者の雇用を増進しなかったばかりか、高い学歴や技術を有するパラオ人の国外流出を防ぐこともなかった。労働市場政策と海外からの投資政策との相互作用で、外国人労働者の雇用を生み出すフロントビジネスを活性化する結果となっている。また、いったんパラオで働くことになると、立場の弱さや限られた選択肢という状況のなかで、外国人労働者をどこまで食べ物にするのか、というような問題もある。（???） 加えて、過去10年と同じような勢いで今後10年、外国人労働者の増加が続くと、パラオ人の文化的な価値を薄めてしまうと同時に市民の間に不穏な状態を長期にわたって招くというリスクも生じるかもしれない。
441. 労働力市場の適切な政策については広範な見方があり、それは政策の転換に際して合意形成

がとりわけ困難な分野でもある。 加えて、別途 F E I M の文書で、「持続可能な開発のための経済政策と制度」(Economic Policies and Institutions for Sustainable Development) について述べた、経済の評価では、統一的な最低賃金を定めることとか、その最低賃金を賃上げするかといった政策は、全体的に利益があるとしても、結果の及ぼす影響が不確実で、マイナスの影響もありうる、ということを示唆している。 その結果、M T D S では最低賃金や労働条件については何も推奨しない、ということにしている。 しかしながら、経済・文化・社会、および環境の面で(??)、もし外国人労働者の増加があまりにもはげしい場合には、増加を食い止めるために統一的な最低賃金を定めるのも一手段であると推奨している。(??) ここでは、職業教育・職場の安全・労働者の障害補償についても以下の章で、推奨案を述べている。

### 6. 3. 2. 外国人労働者の統一賃金

- 4 4 2. 「アクション9」は外国人労働者数を監視することである。 その目的は、民間部門の成長を促進し、外国人労働者の雇用に関わる誤った伝聞を極力なくし、社会的・文化的見地から外国人労働者の総数規制をおこなうために賃金を調整するためである。
- 4 4 3. M T D S は民間部門の成長を主たる目標として、民間部門の成長を可能とする環境造りに焦点を合わせる政府の政策とともに強調している。外国からの投資についてもさらに自由なアプローチが可能になるよう強調している。外国人労働者についての現行政策に関しては、これは、外国人労働者数と利益をもたらすビジネスの機会とが相矛盾しないようなレベルを民間部門がきめるであろう、ということである。
- 4 4 4. このように、政府の計画はそれ自身としては国家開発全体にとって必要な、外国人労働者数の総量規制はおこなう予定はなく、開発の過程で政府や民間分野の役割としても適切なものである。しかしながら、同時に、文化的な、あるいは共同体的な側面では、経済成長の速度が落ちるかもしれないと思えてもなおかつ、外国人労働者数を制限しようという合意が形成されるかもしれない。外国人労働者の賃金は、外国人労働者数が、経済・文化・社会・環境への影響を考慮して、地域社会や指導者が適切であると判断するレベルに達するや否や、外国人労働者数抑制のための道具として利用されるだろう。しかし、仮にそうだとした場合、標準的な外国人労働者の賃金が例外的なケースを許さずに設定されれば、それはそれでよいことかもしれない。もし例外ケースが認められたり、例えば家事労働のような特定分野でより低い賃金が認められると、家事労働に従事していた外国人労働者が他の分野で働こうとするときに、雇用者や契約者にとっては、家事労働者としての賃金に設定するという、有利な状況を生じてしまうだろう。
- 4 4 5. 積極的な影響が見込まれることが不確実であることや、最低賃金や労働条件についての合意形成の困難さなど、上記の議論を踏まえた上で、このM T D S では外国人やパラオ人の最低賃金に関して現状を変更するような行動計画は含めないほうが賢明だろう。しかしながら、地域とそのリーダーが、外国人労働者の増加の状態が文化的・社会的・環境的な観点から見逃せないものであると合意できるならば、外国人労働者の総数規制を目的として外国人労働者の最低賃金の効用も推奨されるものである。(However 以下の文の構造が? S + V は The use is recommended か?) これは、透明で流動的で管理が容易な金額ベースのメカニズムであり、それは外国人労働者の数の経済的な決定要因に影響を及ぼすだろう。これ

はまた、政府の直接的な歳入にも益があるだろう。

- 4 4 6. 外国人労働者の賃金が均一であることは重要なことであり、それは、例えば全て同じレベルで、例外を設けることなく、またどんな仕事かとか誰に雇われているか、ということ考慮に入れずに、ということである。(???) 給与に格差がある場合、「フロントビジネス」にとっては、ある種の労働者を雇用するのに有利な状況を生じる、例えば、労働者が何か他の目的やパラオ人によるビジネスのための雇用として契約し、パラオ人のビジネスであれば外国人賃金の適用外であり、その下請けとして契約し、実態としては「フロントビジネス」の一亜種ともいうべきものになる。「フロントビジネス」を抑制し、根絶させるための補完的な政策というものが、海外からの投資の分野で望まれている。

### 6. 3. 3. 職業技能

- 4 4 7. 「**アクション 1 0**」は民間分野の要望に応じるための職業的スキルをもったパラオ人を増やすこと。
- 4 4 8. 中長期で見ると、パラオには相当な技能職雇用需要があるようだ。(訳注:vocational job/work になにか特別な意味づけ(専門技術職のような)をしているようだが...) しかしながら、技能職では外国人労働者が数的に優勢であることを反映してパラオ人にとって技能職雇用はほとんど興味のないことになっている。その要因として、報酬レベルとともに、地域でこうした技能職が評価されていないことやそのために技能職が外国人労働者にまかされるべきだ、という、純粋に経済的な側面がある。外国人労働者の賃金が彼らの数的増加が制限されるようなレベルにまで高騰した場合、経済はパラオ人にとって改善されるだろうし、貿易業領域でと同様に職業教育の分野でも教育投資を適切なものにしようとするニーズが生じるだろう。このようにパラオ人にとって魅力的な報酬を想定するならば、職業教育の技術を持ったパラオ人を増やす努力は労働市場政策にとって重要な側面になるだろう。

### 6. 3. 4. 外国人労働者雇用の制約

- 4 4 9. 「**アクション 1 1**」は外国人労働者が雇用されるのはただひとりの雇用者に対してだけで、特別な条件下でないと他の雇用者の下では雇用されない、また家族の入国や従事する職業の範囲にも制限がある、こうした制約の撤廃である。
- 4 5 0. M T D S のための協議の中で、上記の制約、「外国人労働者が雇用されるのはただひとりの雇用者に対してだけで、特別な条件下でないと他の雇用者の下では雇用されない、また家族の入国や従事する職業の範囲にも制限がある、」は度を越したものである、という見解が表明された。これらの制約を解くことは、外国人労働者の福祉向上だけでなく、パラオ経済の資源としての外国人労働者の有効性にも資するものである。外国人労働者の数に関することは、より上位の政策として取り上げられる外国人労働者の賃金と関連する推奨事項として明示されるだろう。

### 6. 3. 5. 職場の健康と安全に関する条項

- 4 5 1. 「**アクション 1 2**」は「職場の健康と安全に関する条項」のための推奨事項を I L O (国際労働機関) に求めることである。
- 4 5 2. 「N M D P 2 0 2 0」では制定が予定されている「勤労者の健康と安全」法と照らし合わせながら、パラオの勤労者の健康・安全の状況を I L O に再調査を推奨している。これは

現在まだ実施されていないが、MTDSでさらに調査されるであろう。しかしながら、法制化にあたって、もっと行政規模が大きく、開発が進んだ国家に適した、広範な法制化を進めるのは困難であり、小規模行政国家に適した法制化を進めるように注意すべきである。

### 6. 3. 6. 労働災害補償法

453. 「アクション13」はパラオにとって必要な労働災害補償法を調査することである

454. 「NMDP2020」でもパラオでの労働災害補償法を労働局あるいは法務局に作業を割り振るよう、推奨していた。MTDSにおいてもこれは引き続き推奨事項であるが、優先度はたかくない。

## 6. 4 投資促進

### 6. 4. 1. 背景

455. 地方財政の状況やビジネス上の技術的制約などを考えると、海外からの投資を増加するということは、資金調達のため、またビジネススキルや実際の業務やマーケティングの向上のため、あるいはよりよい仕事を増やすため、また知識の移転のための場を作るため、よりよい技術の適用を図るため、ビジネスの機会を創成するため、などなどに重要なことである。

456. 海外からの投資についてのパラオの現状は、10年以上前にNMDPに示された推奨にもかかわらず、たいへん制約が多いものになっている。FIB (Foreign Investment Board) は、海外からの投資が数ある条件にひとつでも合致しなければその投資を禁止させる権限をもっており、その条件の中には、保護主義的で排他的な、また条件の多くが適切なものと評価されていない。

457. FIBは海外からの投資の制度面を強化する目的に従事してはいるが、制度そのものが海外からの投資にとって邪魔ものになっていることが主たる問題である。海外からの投資に関する政策は、国内のオーナーを守り、外国が事業主として優位にならないようにしつつ、パラオの国益に即して海外からの投資を促進する、ということであるが、まだ現状では達成されていない。「ビジネスフロント」は建前上はパラオ人のために準備されている、あらゆる分野で見られ、質の高い長期投資というものは見られない。

458. MTDSには二つの選択肢が用意されていて、どちらを採用するかという調査や議論が必要だろう。それらの選択肢については、次章以降で説明される。

