

# アフリカの地方分権化

南アフリカ共和国の財政地方分権化と予算配分の公正に関する考察

平成13年3月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

総研

J R

00-72

# アフリカの地方分権化

南アフリカ共和国の財政地方分権化と予算配分の公正に関する考察

平田 慈花

国際労働機関国際労働研究所非常勤研究員

平成13年3月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

本報告書は、平成12年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した研究の成果を取りまとめたものです。

なお、本報告書に示されている様々な見解・提言等は、当事業団の意見を代表するものではないことをお断りします。

# 目 次

要約 .....	i
1. はじめに .....	1
1-1 テーマの背景 .....	1
1-2 本報告書の構成 .....	1
第1部 総論 アフリカの地方分権化の現状	
2. 地方分権化議論の理論的枠組み .....	5
2-1 地方分権化議論の定義・性質 .....	5
2-1-1 定義 .....	5
2-1-2 地方分権化の特徴 .....	5
2-2 地方分権化の議論・文献整理 .....	6
2-2-1 地方分権化のメリット .....	6
2-2-2 地方分権化のデメリット .....	7
2-2-3 セクター別に見た地方分権化のメリット・デメリット .....	9
2-2-4 地方分権化について考える意義 .....	10
3. アフリカにおける地方分権化の現状 .....	11
3-1 アフリカにおける地方分権化の歴史的背景・特徴 .....	11
3-1-1 植民地支配の影響 .....	11
3-1-2 独立直後 .....	12
3-1-3 構造調整プログラムの導入 .....	12
3-1-4 1990年代の地方分権化 .....	12
3-2 アフリカ9ヵ国における地方分権化の動向 .....	13
3-2-1 ウガンダ .....	13
3-2-2 エチオピア .....	13
3-2-3 ケニア .....	14
3-2-4 ガーナ .....	14
3-2-5 ジンバブエ .....	15
3-2-6 ブルキナ・ファソ .....	16
3-2-7 モザンビーク .....	16
3-2-8 南アフリカ共和国 .....	17
3-2-9 象牙海岸 .....	17

3-3	地方分権化成功条件	19
4.	地方分権化とドナーの役割	21
4-1	地方分権化に関連する援助のタイプ	21
4-2	中央・地方政府のキャパシティ・ビルディング	22
4-2-1	キャパシティ・ビルディングとは何か	22
4-2-2	地方政府のキャパシティ・ビルディング	23
4-2-3	中央政府の役割とキャパシティ・ビルディング	23
4-3	民主化・市民参加の促進	24
4-4	セクター別分権化を通じた貧困緩和を目的	25
4-5	地方分権化支援に対するドナーの基本的態度・注意点	26
5.	アフリカ地方分権化に関する主要ドナーの援助動向	27
5-1	マルチラテラル・ドナー	27
5-2	バイラテラル・ドナー	28
5-2-1	中央-地方政府のキャパシティ・ビルディングに関わる分権化支援	28
5-3	参加及び民主化の促進に関わる分権化支援	29
5-4	セクター別開発を通じた分権化支援	30
6.	わが国の協力のあり方	31

## 第2部 各論 南アフリカ共和国の財政地方分権化

1.	理論的枠組み	37
1-1	問題の所在	37
1-2	研究課題	37
1-2-1	財政地方分権化	37
1-2-2	公正の種類	38
1-3	研究の範囲と限界	39
1-3-1	国の選定	39
1-3-2	部門の選定	39
1-3-3	財政地方分権化の程度と政府間関係	40
1-3-4	公正の測定指標の選定	40
1-3-5	研究方法	43
1-3-6	研究の限界	43
1-4	研究目的	43
1-4-1	国内的圧力	43

1-4-2	国際的圧力	44
1-5	本論文の構成と視点	46
2.	財政地方分権化の程度と政府間関係	47
2-1	政府間関係と州政府の財政能力における変化	47
2-2	州間予算配分公正に関する意思決定機関への州政府の参加	49
2-3	予算配分公正の法的論拠とモニタリング機関	51
2-4	予算配分公正に関する決定基準における変化	54
2-5	州予算部門間配分における州政府の実質的裁量権における変化	58
2-5-1	部門間予算配分の垂直的公正に見る州政府の裁量	58
2-5-2	保健医療レベル間の予算配分の垂直的公正に見る州政府の裁量	66
2-6	まとめ	74
3.	財政地方分権化と予算配分の地域間公正	75
3-1	州予算配分変動に見る水平的公正の動向	75
3-1-1	経済社会指標における州間格差	75
3-1-2	交付金予算配分における州間の水平的公正	75
3-2	州間保健予算配分変動に見る水平的公正の動向	81
3-2-1	保健関連指標に見る州間格差	81
3-2-2	保健予算配分における州間の水平的公正	84
3-2-3	基礎保健医療予算配分における州間の水平的公正	92
3-3	州内保健予算配分変動に見る水平的公正	96
3-4	分析結果のまとめと考察	97
4.	財政地方分権化と予算配分の人種間公正	99
4-1	地域間格差、所得間格差、及び人種間格差の相関性	99
4-2	財政地方分権化と人種間の水平的公正	102
4-3	意思決定過程における人種間公正	103
5.	政策提言と研究展望：多元的社会における財政地方分権化政策と公正	105
5-1	政策提言	105
5-1-1	中央政府	105
5-1-2	州政府	107
5-2	研究展望	108
5-3	結論	108
	参考文献	109

## 図 表

### 表

#### 第1部

表 4-1 南アフリカ共和国における地方分権化関連支援 1997 年度	21
-------------------------------------	----

#### 第2部

表 1-1 南アフリカ共和国の主な保健指標	39
表 2-1 州政府予算	48
表 2-2 政府階層間の予算配分	49
表 2-3 南アフリカ共和国財政分権化の動き	53
表 2-4 予算配分算定方式における変化	56
表 2-5 均等予算配分比率式の構成要素の変遷	56
表 2-6 州別人口統計における修正	57
表 2-7 都市人口率に見る州間の相違	57
表 2-8 州別医療保健対象人口	57
表 2-9 均等予算配分比率	58
表 2-10 各州政府予算における主要社会部門予算配分	64
表 2-11 各州予算に占める主要社会部門の割合における前年度差異	65
表 2-12 補助金の部門別配分	65
表 2-13 保健部門用途限定補助金の内容	66
表 2-14 プログラム別保健部門補助金額の変遷	66
表 2-15 東ケープ州保健部門歳出内訳	71
表 2-16 自由州保健部門歳出内訳	71
表 2-17 ハウテン州保健部門歳出内訳	71
表 2-18 ナタール州保健部門歳出内訳	71
表 2-19 ムプマランガ州保健部門歳出内訳	72
表 2-20 北ケープ州保健部門歳出内訳	72
表 2-21 北部州保健部門歳出内訳	72
表 2-22 北西州保健部門歳出内訳	72
表 2-23 西ケープ州保健部門歳出内訳	73
表 3-1 州間の経済社会指標に見る格差	77
表 3-2 州別 1 人当たり交付金	78
表 3-3 州別 1 人当たり交付金における国内平均からの偏差	78

表 3-4	州別 1 人当たり州政府交付金額における国内平均からの偏差 前年度差異	78
表 3-5	保健指標全体ランキング	81
表 3-6	州別乳幼児死亡率	82
表 3-7	州別主要病疾病率	82
表 3-8	州別平均寿命	82
表 3-9	州間保健ステータス指標全体ランキング	83
表 3-10	州別保健部門の人的資源配分	83
表 3-11	州別保健医療施設普及度	83
表 3-12	保健医療資源配分指標ランキング	84
表 3-13	保健医療施設利用指標ランキング	84
表 3-14	州別 1 人当たり保健予算	86
表 3-15	州別 1 人当たり保健予算配分における国内平均からの偏差	86
表 3-16	州別 1 人当たり保健予算配分 国内平均からの偏差 前年度差異	87
表 3-17	州別 1 人当たり保健部門予算（学術高等病院予算を除く）	89
表 3-18	州別 1 人当たり保健部門予算（学術高等病院予算を除く）における 国内平均からの偏差 前年度差異	89
表 3-19	州別 1 人当たり保健部門予算（学術高等病院予算を除く）における 国内平均からの偏差 前年度差異	90
表 3-20	州別基礎保健医療設備普及	93
表 3-21	基礎保健医療施設普及における各州の国内平均からの偏差	93
表 3-22	基礎保健医療設備までのアクセスが 5km 以内の戸数割合（1993）	93
表 3-23	州別 1 人当たり DHS 予算額	94
表 3-24	州別 1 人当たり DHS 予算額に見る各州の国内平均からの偏差	94
表 4-1	各州における人種構成と国内貧困人口の州間配分との相関性	100
表 4-2	貧困割合に見る人種間格差	100
表 4-3	州別に見る人種別幼児死亡率	100
表 4-4	各州における人種別平均寿命	101
表 4-5	人種別 乳幼児死亡率及び疾病率	101
表 4-6	人種別全人口に占める医療保健対象人口の割合	101
表 4-7	人種別全人口に占める保健医療設備へのアクセスが 1 時間以上の人口割合	101
表 4-8	保健設備配分における所得グループ間の公正	102
表 4-9	各所得別行政区域における基礎保健医療サービスへのアクセス	102
表 4-10	州別人種及び予算配分指標におけるランキング比較	103
表 4-11	財務省のポスト別人種構成	104
表 4-12	中央保健省における人種構成	104

図

図 1-1	財政地方分権化と予算配分公正の測定指標	42
図 2-1	政府階層間の予算配分	48
図 2-2	財政地方分権化前後における予算配分の意思決定者の変化	51
図 2-3	各州予算に占める保健部門予算割合における前年度差異	61
図 2-4	各州予算に占める教育部門予算割合における前年度差異	61
図 2-5	各州予算に占める社会保障部門予算割合における前年度差異	62
図 2-6	保健部門予算に占める公務員給与の割合	62
図 2-7	州別予算に占める保健部門予算割合の変遷	63
図 2-8	東ケープ州保健部門予算における各保健医療レベルの支出割合	68
図 2-9	自由州保健部門予算における各保健医療レベルの支出割合	68
図 2-10	ハウテン州保健部門予算における各保健医療レベルの支出割合	68
図 2-11	ナタール州保健部門予算における各保健医療レベルの支出割合	69
図 2-12	ムプマランガ州保健部門予算における各保健医療レベルの支出割合	69
図 2-13	北ケープ州保健部門予算における各保健医療レベルの支出割合	69
図 2-14	北部州保健部門予算における各保健医療レベルの支出割合	70
図 2-15	北西州保健部門予算における各保健医療レベルの支出割合	70
図 2-16	西ケープ州保健部門予算における各保健医療レベルの支出割合	70
図 3-1	州別 1 人当たり交付金	79
図 3-2	州別 1 人当たり交付金に見る国内平均からの偏差	79
図 3-3	州別 1 人当たり政府交付金額における国内平均からの偏差の変動	80
図 3-4	州別 1 人当たり政府交付金額における国内平均からの偏差に見る前年度差異	80
図 3-5	州別 1 人当たり保健予算	87
図 3-6	州別 1 人当たり保健予算配分における国内平均からの偏差	88
図 3-7	州別 1 人当たり保健予算配分の国内平均からの偏差の変動 前年度差異	88
図 3-8	州別 1 人当たり保健予算配分の国内平均からの偏差の変動 前年度差異	89
図 3-9	州別 1 人当たり保健部門予算（学術高等病院予算を除く）における 国内平均からの偏差	90
図 3-10	州別 1 人当たり保健部門予算（学術高等病院予算を除く）における 国内平均からの偏差の変動	91
図 3-11	州別 1 人当たり保健部門予算（学術高等病院予算を除く）における 国内平均からの偏差 前年度差異	91
図 3-12	州別 1 人当たり DHS 予算額に占める DHS 支出の割合に見る国内平均からの差異	95
図 3-13	州別 1 人当たり DHS 予算額における国内平均からの格差の変動	95
図 3-14	西ケープ州内の DHS 保健部門予算配分における地域間格差	97

## 要 約

本報告書は、アフリカにおける地方分権化の現状を把握し、同分野における援助の課題と役割について検討することを主要テーマとしている。まず第1部「総論」では、地方分権化議論の整理、近年のアフリカ地域における地方分権化動向の概観、そして同分野における各ドナーの動きが支援タイプ別に整理されている。第2部「各論」では第1部での議論を踏まえた上で、特に財政面の地方分権化政策による具体的な便益の一つ、「基礎公共サービスにおける公正性の増大」に的を絞り、統計分析手法を用いて実態解明と具体的提言の抽出に努めた。

### 第1部 総論 アフリカにおける地方分権化議論

本報告書において地方分権化とは、「中央政府が政策立案・管理・資源動員とその配分における権限を、中央省庁からの出先機関、下位政府、外郭団体、地域事務所、NGOや企業などの市民組織、に移譲すること」と定義づけられている。この定義による地方分権化は具体的に「分散」、「委任」、「移譲」、「規制緩和・民営化」という4つの形となって現れてくる。そして地方分権化は大きくわけて中央・地方行政のアカウンタビリティ・効率性の向上、市民社会の育成と民主化促進、基礎公共サービスの質的・量的改善、そして多民族国家における紛争抑制効果という4つの主なメリットを生み出すと想定されている。

しかしながらこれらの期待されるメリットは、必ずしも過去の経験において、地方分権化との明らかな因果関係が証明されているわけではない。また、真の意味での分権化は実施することが大変困難であり、分権化された地方政府にどれだけの自治が可能かということは、その規模の大きさ、財源の大きさ、中央政府からの補助金のタイプ、行政管理システムの効率性の高さ等に大きく依存している。さらに地方分権化によって地域間格差がかえって増大したり、「地方分権化＝市民参加」の図式は必ずしも自動的に作り出されるものではないという批判もある。最後に、地方分権化は紛争抑制装置になるどころか、かえって住民の間に個々の民族意識を高める結果となり、国家の分裂を招き紛争が拡大するという懸念もある。

このような地方分権化の利点・問題点の議論の一方で、今日多くのアフリカ諸国において、地方分権化を伴う行財政改革が行われているという事実がある。この背景には1990年代に入ってドナー間に、人権の擁護や民主化促進のために途上国の政治体制にまで積極的に関与し、所得格差や貧困問題の解決のためには地方政府の行政運営実施能力を向上させることが重要であると認識されるようになったことがある。さらに、援助戦略における「市民社会の参加」概念の台頭と、構造調整政策の導入による中央政府の財政負担減少目標とが、地方分権化政策の推進に結びつくようになってきた。特にアフリカ地域は一般に財政基盤、行政システム、公務員制度等が極めて脆弱であるだけでなく、近年政治・経済・社会的側面において大規模な構造変革を経験しており、その中で地方分権化への動きをもう一度確認しアフリカ地域の開発戦略を全体的文脈の中で見直す必要性が生じている。

アフリカ諸国における地方制度は概して、伝統的な社会構造とヨーロッパ的地方制度とが混ぜ合わ

された形態になっている場合が多い。中央政府が地方政府を厳しく監督する中央集権的なフランス型地方制度は、かつてのフランス領であるチュニジア、アルジェリア、モロッコ、中央アフリカやニジェールなどで見られる。これらの国では「分散」型地方分権化が行われ、地方自治体がある程度重要な地方サービス供給に責任を持つことができるようになって、人事権や課税権は中央に集中していることが多い。また都市における地方自治体が一定の役割を担っていたのに比べて、農村部においてはカメルーンの例外を除き伝統的な部族社会のルールにのっとりた自治が行われていた。一方英領植民地であったナイジェリアやスーダン、東アフリカのケニア、タンザニア、マラウイ、ザンビアなどでは、地方自治体の執行部門の長が中央政府の任命制であったりして、必ずしも自治体の運営管理の中心が議会から成り立つ英国型どおりの制度にはなっていない。そしてガーナ、ケニア、シエラ・レオネなどの国では、旧英領植民地においては地方行政システムが未整備のまま放置されるケースが多く地方自治の程度も希薄なものにすぎず、非効率で十分な機能を果たしてこなかった点が観察される。

先にも述べたように、地方分権化への動きは 1980 年代の債務危機に対する構造調整政策（SAPs）導入によって加速化された。これはザイールなどに見られるように、SAPs 下では多くの場合中央政府が責任転嫁を図るための政策手段として地方分権化政策を利用してきたためである。結果として地方政府内部での汚職が増加し、公共サービス供給の失敗は最も貧しい地域に多大な負の影響を与えることになった。そして、1990 年代に入るとこうした反省を基に、「富の公正な分配」や「紛争抑制装置」として地方分権化政策を捉える視点も出てきた。エチオピア、ナイジェリア、ウガンダ、マリ、そしてセネガルなどの国々がこのカテゴリーに当てはまるといえる。

本報告書で取り上げたアフリカ 9 カ国<sup>1</sup>について現在の地方分権化の動向を概観すると、いずれも共通しているのは制度面での地方分権化が進んでいても、実際に地方へ政策決定の権限等が移譲されなかつた財政基盤が確保されることが困難であるという点である。地方分権化がうまく機能する状態というのは地方分権化がサービスの生産性を拡大し、市民組織が地方行政システムの中に統合されるようなエンパワーメントのメカニズムが作り出されることである。そして、そのための必要条件とは、まず第 1 に中央の官僚が地方の官僚に対して、さらに地方の首長が地域住民に対してアカウンタブルであること、そして第 2 に地方政府が適切な財源を確保していることである。そしてこうした条件を整えることこそが、ドナーに求められている役割であるといえる。

現状での地方分権化関連の協力は、大きくわけて以下の 3 タイプに分類することができ、①中央—地方制度の改革やキャパシティ・ビルディング（行政管理・運営能力強化）に関わるもの、②行財政改革、法改革、公務員組織改革など、NGO を含む市民組織の「参加」及び民主化を促進するもの、そして③地方におけるインフラ整備、教育、保健、水環境整備、土地改革、農村開発等セクターごとの協力を通じて分権化を図るものがある。

地方分権化支援のうち、タイプ①を実施している主なバイラテラル・ドナーとしては、ドイツ、イギリス、カナダが挙げられる。援助タイプ②に力を入れているドナーではアメリカ合衆国が挙げられ

---

<sup>1</sup> ウガンダ、エチオピア、ケニア、ガーナ、ジンバブエ、ブルキナ・ファソ、モザンビーク、南アフリカ共和国、象牙海岸を本報告書では扱った。

る。またスウェーデンやイギリスは伝統的にタイプ①に属する公共部門改革に重点を置いてきたが、最近になって市民組織の強化にも力を入れ始めている。タイプ③は地方分権化政策への伝統的なアプローチであり、ドナー全体の支援実績も最も多い。

他の援助機関による地方分権化支援動向を概観した上で、日本の地方分権化支援として有効なものと考えられるのは、地方政府への直接財政支援である。これは地方分権化政策がうまく機能するためには、地方政府の財政的能力向上が絶対的に不可欠であるという現状認識に基づいている。この場合地方政府への財政支援プログラムは、公務員の態度や意識改革を含む公共部門の管理・運営能力向上（キャパシティ・ビルディング）プログラムと抱き合わせて実施されることが必要である。キャパシティ・ビルディングは長期的視点に立った支援が必要となるが、具体的には人事評価記録制度の改善や給与レベルの向上が効果的である。

他には地方分権化審議会が機能しているかといった課題について、アカデミズム、民間、そして市民社会が集まって地方自治について協議する場を設けることが重要である。この点で厳密な意味でドナーに求められている支援とは、地方分権化推進を前提とするパッケージ的なものの提供ではなく、被援助国自体が地方分権化にどのように対処してゆくかを協議・計画・立案・実行できるだけの能力を作り出す知的支援をすることである。さらに被援助国が地方分権化を推進しその過渡期にある場合には、モニタリングと評価も重要な役割の一つとなる。

最後の点として、地方分権化への外部からの介入は特に慎重に行われなければならない。というのも、地方分権化政策支援は純粋なソフト技術の移転である場合は少なく、高度に政治的な判断にかかわることになるからである。それゆえドナーは、地方分権化に関連するすべての社会アクターをもらさず動員し、マスメディアを利用した情報公開、公務員研修、政党との交渉、NGO のマッピング、市民組織のエンパワーメント、IT の大規模な開発・導入と社会的対話（Social Dialogue）の促進等をうまく組み合わせた手法によって、パートナーシップを推進することが求められている。

## 第2部 各論 南アフリカ共和国の財政地方分権化と公正

第1部では、地方分権化政策がうまく機能するためには、地方政府の財政能力が向上することが不可欠であり、それを直接支援することがドナーに求められる役割であると主張されている。「うまく機能する」とは、地方分権化の持つ正の効果が発現することであるが、それでは、そもそもドナーが地方分権化政策支援を行う根拠としている地方分権化の利点は、本当に成立するのであろうか。その実態を解明するために複数ある便益のうち、ここでは特に公共サービスにおける公正の増大に焦点を当てることにして、南アフリカ共和国を事例に、財政地方分権化と水平的公正との相関性について分析を行った。この研究課題は、下位政府による財政能力の拡大と公的予算配分に関する意思決定権の獲得は、社会の「持つもの」と「持たざるもの」との間に存在する格差を改善するための有効な政策手段と成りうるのかという問題意識を出発点としている。そして財政地方分権化政策が、そもそも既存の社会格差を改善できるような方向性をもって立案されているのかという点について一つの答えを導いている。

財政地方分権化によって基礎公共サービスにおける予算配分の公正がどのように変化してきたのか

を測定するためには、まず予算配分プロセスにおける公正への取り組みについて把握しておく必要がある。つまりここでは財政地方分権化の実態把握と共に、公正に対する責任の帰属先を見出すという意味で後の統計分析のための重要な土台を提供している。この章では財政地方分権化の過程で、予算配分の公正に対する配慮がどのように政策に組み込まれてきたのかという点について把握する。このため、州の財政能力における変化、州間予算配分公正に関する意思決定機関の変化、予算配分公正の法的枠組みとモニタリング機関の整備、予算配分公正の決定基準の内容、そして州予算部門間配分における州政府の実質的裁量度における変化という5つの側面から検証した。

これらの検証の結果から、南アの財政地方分権化が、実際に州政府の財政能力を拡大し、中央政府—州政府への予算配分過程における参加を促進し、また公正な予算配分に向けての制度化が進む中で、さらに州政府の予算配分における意思決定権という裁量の拡大を伴うものであることがわかった。しかしながら一方で、こうした州政府の責任能力の拡大は、中央政府による一定のコントロール下であり、実質的な自治裁量権はかなり限られたものであるということも判明した。この制約された裁量の中でなおかつ拡大する責任をどのように果たすのかという点が、州政府にとっての最も大きな課題である。一方中央政府は、既存の州政府行政能力の差異によって、予算配分の公正に対するコミットメント能力が異なってくるという点に留意しなければならない。つまり、財政地方分権化が公正を促進するためには、中央政府、州政府それぞれの役割や責任にも、そのための変革が必要であると主張できる。

具体的には、州間全体予算、州間保健部門予算、州内保健部門予算の3つの観点から、予算配分の変動と財政地方分権化との相関性について分析を行った。その際、第1章の理論的枠組みにおいて列挙した社会経済指標及び保健関連指標を基に、予算配分パターンがこれらの指標における水平的格差の解消に寄与するものであるかといった点も考慮する。州全体予算、州保健部門予算、いずれにおいても州間の公正は財政地方分権化の過程において全体的に拡大傾向にあることがわかった。しかしながら州全体予算の場合は特に財政地方分権化の導入によって州間の水平的公正はプラスの影響を受けているが、州保健部門予算についてはマイナスの影響を受けている場合も多いことがわかった。

これは前者の場合について、予算配分の公正に関する最終的意思決定者が中央政府レベルの財務省（予算委員会）と中央内閣に帰属しており、なおかつ各州政府の代表者が当意思決定機関に参加する権利を担っていることと関係している。一方後者の場合には、部門間配分に関する裁量権が州政府レベルに移譲されており、このため保健部門の予算配分における州間格差はある時期には拡大し、そうでない場合には格差減少の動きが非常に遅滞している。加えて、前者の場合には前年度との差異という観点から分析した場合、9つの全州が概ね同様の動きを見せているのに対して、後者の場合には9つの州の動きに大きなばらつきが出ている。

もちろん、こうした地域間の相違が、それぞれの現状を反映したものであれば望ましい形での財政地方分権化であると主張することもできる。しかし州間の水平的公正という観点に絞って結果をまとめると、「財政地方分権化は水平的公正に負の影響を及ぼすか、あるいは財政地方分権化の進展と水平的公正の拡大との間に、直接的かつ密接な関係性が存在しているとは言えない」、と結論づけることができる。

検証結果として明らかになったのは、「南アの財政地方分権化政策が必ずしも地域間の公正を促進

する形で進展してこなかった」ことである。そしてこうした地域間不公正の拡大が、ひいては人種間不公正に密接に関連している点も指摘されている。多元的社会における財政地方分権化は、国内統合のための有効な政策手段となる。しかしながら一方では、限りある資源をめぐって異なる利害関係を有する社会グループ間の競争が拡大し、そのために既存の格差がより拡大していく可能性を孕んでいる。財政地方分権化が予算配分の意味決定権移譲を通じて周辺の自治を拡大し、尚且つ公正な社会づくりに貢献していくためには、どのような政策努力が必要になってくるのだろうか。本報告書第2部結論部分では、検証結果を基にして公正を高める政策手段の1つとして財政地方分権化が機能するために、中央政府、州政府それぞれに求められる役割という点に的を絞って政策提言を行っている。

# 1. はじめに

## 1-1 テーマの背景

本報告書は国際協力事業団の委嘱を受けて平成12年7月から9月までの3ヵ月間行った「アフリカにおける地方分権化」についての調査をまとめたものである。

近年アフリカ諸国はいくつかの外的・内的な大きな変革を経験してきており、それらは同開発途上地域における権力構造や社会的配分の構図に多大なインパクトを及ぼしたと考えられている。その変革とは、以下の3つの現象である<sup>2</sup>。その第一は政治的な変革である。具体的には、その3分の2以上の国々が多党政治体制を採用するようになり、市民組織が急激に活発化してきたことを指している<sup>3</sup>。第2に、長い間紛争を繰り返してきた国々が、政治的和解と社会的回復に目を向け始めたことである。そして第3に、政府主導型経済から市場経済へと移り変わり、人口が農村地域から都市へと大量に移動し、経済のグローバル化の影響を直接的に受けるようになったことなどが注目される。これらの現象は必ずしもアフリカ地域に限られたものではないが、それぞれの変革がもたらしたインパクトは他地域に比べてずっと大きいことに着目しなければならない。なぜなら一般にアフリカ諸国は他の開発途上地域と比べても深刻なキャパシティ（行財政管理運営能力）の危機に瀕しているからであり、この点は多くの文献が指摘するところである。これは財政基盤、行政システム、プロ意識の高い公務員等の要素が極めて脆弱であるという事実を指している<sup>4</sup>。よって先述の3つの要素が絡み合い、アフリカの政治・社会・経済構造が大きく変化するうねりの中で、地方分権化への動きをもう一度確認し、アフリカ地域の開発戦略を全体的文脈の中で見直す必要性が生じているのである。

## 1-2 本報告書の構成

本報告書では、アフリカにおける地方分権化の現状を把握し、同分野における援助の課題と役割について検討することを主要テーマとしている。まず第1部では地方分権化議論の整理、アフリカ地域における地方分権化の動きの概観、そして同分野におけるドナーの動きがタイプ別に整理されている。第2章では、まず地方分権化の定義とその特徴を説明し、分権化に関する一般的な推進・反対派双方の議論を包括的に紹介する。第3章では、アフリカ地域における地方制度の現状と地方分権化への流れについて議論を展開する。ここではまずアフリカにおける日本の主要援助国9ヵ国の地方制度を概観する。第4章は地方分権化政策におけるドナーの基本的支援のあり方についての議論を整理し、第5章では実際のアフリカ地域における地方分権化への動きに対して、ドナーがいかなる支援をしているのかを紹介する。第6章では、日本の地方分権化支援に対していくつかの提言を試みている。

こうした第1部での議論を踏まえた上で、第2部では地方分権化の具体的な実態解明を行っている。

---

<sup>2</sup> Olowu (1998)

<sup>3</sup> UNDP (1995), World Bank (1995)

<sup>4</sup> Bangura (1999)

この際、地方分権化議論が様々な開発課題と横断的、縦断的に密接な関連性を有しており、地方分権化のどの側面に焦点を当てるかによって、援助への課題と教訓も異なってくるという点に注意した。そのため、本報告書では特に財政面での地方分権化に的を絞り、統計分析手法を用いて地方分権化の実態を把握することに努めた。具体的には第1部の文献整理から引き出された分権化の特性のうち「公正な財の配分」に注目し、財政地方分権化は予算配分の公正を促進するのかという問いについて、南アフリカ共和国を事例に検証することにした。

## 第1部 総論

### アフリカの地方分権化の現状

## 2. 地方分権化議論の理論的枠組み

### 2-1 地方分権化議論の定義・性質

#### 2-1-1 定義

地方分権化とは、「中央政府が政策立案・管理・資源動員とその配分における権限を、(a) 中央省庁からの出先機関、(b) 下位政府、(c) 外郭団体、(d) 地域事務所、(e) NGO や企業などの市民組織、に移譲すること」と定義づけられる (Cheema, Rondinelli, and Nellis, 1983)。この定義による地方分権化 (Decentralisation) は具体的には、4 つの形となって現れてくる。すなわち、分散 (Deconcentration)、委任 (Delegation)、移譲 (Devolution)、規制緩和・民営化 (Deregulation/Privatisation) である (Rondinelli, and Cheema, 1983 ; JICA, 1997b, pp.19-21)。

#### 2-1-2 地方分権化の特徴

前章で述べた、地方分権化を促す国際的潮流は、裏を返すと地方分権化の特徴につながっている。最も大きな特徴の1つは地方分権化と民主化との密接な関係であろう。民主化とは、つまり国民がみずからの政府、代表者に対して、また政策立案・策定・施行過程において主体的に参加する権利を有するプロセスのことを指す (UNDP, 1997, p.3)。

そして、すべての個人がそれぞれ等しい力関係を有する社会アクターであるという視点に立つと、様々な社会組織もまた、等しく「参加」の権利を有し相互に与える影響の中で社会がバランスを保つことになる。これが地方自治・分権化の特徴第2点である。つまり地方自治・分権化とは、主体が国家から個人、またはあらゆる政治的、法的、経済的、文化的、社会的な種類の組織へと移り、それぞれがダイナミックに関係し合う中で、新しいコミュニケーションの形態を作り上げるという示唆を含んでいるのである。それゆえ地方自治・分権化においては、「パートナーシップ」という概念がより重要なものとして、政策形成過程に全体的に反映されてゆく必要が生まれるのである。パートナーシップについては、後のドナーの役割の章で詳しく検証していくことにする。

第3点としては、地方自治・分権化が、理論的には「良い統治」に貢献するクリティカルな構成要素のひとつであるということである。「良い統治」は、透明性、行為責任の明確性、そして国民のニーズに対する反応の質で図ることができるが、この一つ一つに、理論の上では、地方分権化が正の影響を与えることができるという点である。こうした地方分権化の特徴は、次に見ていく分権化のメリット・デメリットのなかで具体的に現れてくる。

## 2-2 地方分権化の議論・文献整理

### 2-2-1 地方分権化のメリット

地方分権化は大きく分けて次の4つの主なメリットを生み出すと想定されている。

- ① 中央・地方行政のアカウンタビリティー・効率性の向上
- ② 市民社会の育成と民主化促進
- ③ 基礎公共サービスの質的・量的改善
- ④ 多民族国家における紛争抑制効果

第1のメリットとしては、中央政府と地方政府双方の行政システムがその効率性を増し、国民・地域住民に対する説明責任（Accountability）と行政責任（Responsibility）が明確になるというメリットが挙げられる。この背景にある考え方としては、サービス受益者により身近なところで政治・行政が行われるようになると、市民社会のモニタリング機能がよく働くため、汚職機会が減少し、政治がより市民社会の意思を反映した無駄なプロセスのない効率的なものになるというのである。

別のメリットは、市民組織の政策立案・施行過程への「参加」の機会が拡大することにより、市民社会はより影響力を強めた効率性の高いものへと組織化され、国全体としての民主化促進に大きく貢献すると考えられている点である。この「参加」という概念はとりわけ、地方における首長の選出過程において具体化する。民主化が進むということは、政治の透明度が高くなるし、人々がより多くの「選択肢」を得ることで、自由主義市場経済の促進、ひいては経済発展に結びつくというのである。地方自治の拡大が民主化過程に貢献するとすれば、それは次の3つのチャンネルを通じであると思われる。

- ① 分権化が民主的な地方官の養成に貢献する
- ② 国家レベルでの民主化過程に対して、地方での民主化という別のスタンダードが生じることで、国の民主化の度合いに関するチェック機能が働く
- ③ 地方の草の根レベルで民主化の芽が育成される

第3点に関して、地方分権化は政治や行政的側面だけでなく、財源や課税権そのものの地方への移譲を意味することもある。地方分権化が進むと、行政における総合的な資源動員力が増加するからである。例としては、地方政府による、より効果的で効率的な地方税の徴収や、地域住民の受益者負担制度の導入などが挙げられる。つまり中央政府の伝統的課税方法ではカバーしきれない部分を地方政府がカバーできる場合や、中小企業を対象とする付加価値税の課税や、不動産税等の徴収がこのカテゴリーに当てはまる（Bahl, 1999）。また、住民に「受益者負担の原則（User Charge）」を適用しやすくなるということも挙げられる。地方分権をすることで、地域住民のニーズに即して多様化したサービスの供給が可能になるとすると、財政的負担の増加を地域住民が快く受け入れる環境が整うこと

になる。このように、資源動員力増大の結果として、基礎公共サービスに対する国民のアクセスが向上し、サービスの質的内容も改善されるというメリットは、教育や保健、環境保全等各セクターごとの分権化政策に応用され、地方の包括的貧困緩和政策に組み込まれて実施される場合が多い。

最後に、地方分権化が他民族複合国家において、「紛争抑制装置」としての効果があると考えられている点も見逃すことはできない。この場合においては、地方分権化政策がとくに紛争解決の手段として利用されるのである（Lauglo, 1995, p.8; Odora, 1992, p.81; Diamond, 1984）。アフリカにおいては、分権化のこの側面が重要な意味を持っており、実際にエチオピアやナイジェリア、スーダンのように複合的に多民族が共存し、異なる価値観や利害関係が錯綜する国家においては、分権化が国全体としての1つの統合性を生み出す政治的手段として利用されているのである。同様の例は、南アフリカにも見られる（World Bank, 1999, p.108）。また、ジンバブエやウガンダのように、植民地支配からの独立プロセスの中で、地方ゲリラの活動が活発になり、いくつもの異なる軍事組織が農村地域で大きな力を持つようになると、こうした地方組織を国家体制全体の枠組みの中に取り込んでゆくために、地方分権化が活用されている。

しかしながらこれらの期待されるメリットは、必ずしも過去の経験において、地方分権化との明らかな因果関係が証明されているわけではない。地方分権化と社会的公正や効率性の向上との間に、いかなる因果関係が成立するのか実証できない理由について、世界銀行の報告書によると、過去失敗例のほうが多くあるからではなく、あまりに様々な要素が複雑に絡み合っていることによる困難が原因である述べている（World Bank, 1999）。まず何より、効率性やニーズ反映度を測るのに有効な方法というのは確立されていないのだから、地方分権化自体の是非を論ずることより、それがいかに計画・実行されればうまくいくのかということのほうが大事であると主張する学者もいる（Faguet）。それでは、地方分権化の持つこうしたメリットが、一体いかなる条件や状況において成立するのかについては、まだ全く十分に議論されているとはいえないのである。この点について、ドナーにいかなる援助ができるのかという視点に立ち、地方分権化の効果的なメリットを最大限に生み出す条件や、環境とは何かということ考察するための材料として、第2部では検証を行っている。

## 2-2-2 地方分権化のデメリット

それでは、具体的に分権化の持っているデメリットとは何であろうか。まず真の意味での分権化は実施することが大変困難であるという点が挙げられる。地方自治体の活動や理念が盛り込まれた法体制が整っていても、現実の地方政府の活動は必ずしもそのとおりに行われるわけではない。例えば、自治を阻害する様々な要素が行政機構に伝統的に組み込まれていたり、また地方政府自体が政策立案・施行過程において、それらの障害を克服するだけの能力を有していないことにも原因があるといえよう。以上の点からもわかるように、法的枠組みを観察するだけでは、地方分権化の現実像をとらえることは難しい。分権化された地方行政体にどれだけの自治が可能かということは、その規模の大きさ、特に、財源の大きさ、中央政府からのグラントのタイプ、行政管理システムの効率性の高さ等に大きく依存しているからである。とりわけ構造調整下の逼迫財政では、地域住民のニーズに見合った活動を行うことは地方政府にも限界がある。それどころか、限られた資源をめぐる各地方政府同士間の競争は激しさを増し、

このため結局中央政府に依存せざるを得なくなるということもあるのである。

また、分権化によって地域間格差が増大するという批判もある。中央集権下では様々なチャンネルを通じて富の再分配が行われるのに比べ、地方分権化によって財源確保や政策実施の責任等を地方行政単位に移すと、従来富裕な地域はさらに富み、貧しい地域においては公共サービスの質も量も低下すると考えられる。ケニアやボツワナなどの国においては、地方分権化かなりゆるやかなスピードで進められているが、これはこうした地域間格差の拡大に配慮しながら安定した持続的の地方行政機構を築きあげることに貢献している。逆に、ザンビアやガーナのように枠組みとしての地方分権化システムが整っていても、現実に行えるだけの能力が中央政府にも地方政府にも欠如している場合においては、分権化政策の一部分しか実行されず、当初計画された地方行政システムの確立とはかけはなれてしまう可能性が高くなってしまふのである (Mutizwa and Conyers, 1996, p.80)。

次に、地方行政機構の改革は必ずしも地方政府と地域住民との距離を縮めるとは限らない。

“There is no necessary correlation between broad based local participation and decentralisation. The relationship basically depends on the social economic and political setting, and the type of decentralization enacted.” (Klugman, 1994)

また同じく Tendler も述べているように、「地方分権化—市民参加」の図式は必ずしも自動的に作り出されるものではない (Tendler, 1995)。この要因としては、途上国においては官僚は中央、地方を問わずエリート出身である場合がほとんどであり、分権化を実施したところで、一般の人々とエリート官僚との社会的地位には大きな隔たりが依然として存在するという現実がある。また、地域住民はその地域に直接関連する事柄を決定する過程には、当然関心を持って参加するであろうという分権化の推進の前提が、実際には成立しないことも分権化のメリットを妨げる要因の一つである。

さらに地方分権化議論における批判は、中央—地方関係に集中して身受けられる。多くの文献が指摘しているように (Conyers, 1984; McGinn and Street, 1986; Collins, 1989; Cassasus, 1990; Samoff, 1990)、地方分権化が権力システムの再調整であり、「分散型」分権化は、結果的に中央の権限を増強することになる (Klugman, 1994)。つまり、これは元々民主的でない中央政府による民主的の地方分権化というのはいないという主張である。実際、多くの過去の経験からは、地方分権化が名目に終わる場合がほとんどで、権限や意思決定権というのは簡単には中央から地方に移譲されないということを示している (例えば、Rondinelli, Nellis, and Cheema, 1984; Turner and Hulme, 1997)。この事実が意味していることは、地方分権化は、効率性の向上などテクニカルな側面がプッシュ要因になっているというよりも、むしろ政治的要因に引っ張られる形で採用される側面が強いという点である。この政治的動機とは、例えば、国家が市民社会との間に何層かのクッションを意図的にはさむことで、2 極対立という構図を回避することができ、非能率的な政府に対する非難を分散させることができるということである。

実際に地方分権化が政策決定過程における権力の地方への移譲を伴っていることはまれである (Bangura, 2000)。ザンビアにおいては、例えば、“decentralisation in centralism”という政策ローガンを掲げているが、この意味するところは統一された地方行政である。中央政府が権力を地方レ

ベルにかろうじて移譲する場合があるとすれば、それは特定の政党に属する政治家や官僚を通じてであって、彼らは結局中央からのコントロール下に置かれている。このような「分散型」地方分権化は確かに地方官による意思決定過程への参加を促進する側面はあるが、それも政党の政策方針によって大きな影響を受けてしまう。結果的に、地方において1つに統一された政治・行政システムが構築されることになり、リードする政党にとっては、中央からのコントロール機能を強化し、地方レベルに影響力を及ぼすための大変有効な政治的手段となる場合が一般的とある。

このように見えてくると、仮に地方分権化が非民主的な方法で行われたとすると、それが市民参加を促し、社会的弱者の声をすくい上げる機会を増加させ、社会的公正を増大させるという論点はその正統性を失ってしまう (McGinn and Street, 1986)。非民主的な中央政府によって行われる地方分権化は、まず民主的ではありえない。それゆえ、地方分権化をひとまとめにして崇めるのではなく、「民主的な」地方分権化をむしろ正確な目標とする必要性が主張されるようになってきた。

地方分権化がもたらす成果は地方政府の各階層によっても異なってくる。仮に中間団体への権限委譲に成功しても、中央から基礎団体へは無論のこと、中間団体からさらに基礎団体へと分権化を進めてゆくのは非常に困難な作業である。ナイジェリアやスーダンのように国の規模が大変大きい場合には、中間団体が自然と重要な役割を担うことになる。しかしながら基礎団体については、中央政府が市町村等のそれぞれの組織に対して十分なモニタリングを行うことは不可能であるし、またこうした地方行政単位は財源不足の側面が顕著に表れている。「住民による参加」を実現し得るのに最も近い存在であるはずの基礎行政単位が、現実には中央からまた上位地方政府からの自立性を確保できないのであれば、分権化のメリットであるはずの、民主化促進にはとうていつながりにくい。

また、上に挙げた4番目のメリット「多民族国家における紛争抑制装置」に関しては、地方分権化によりかえって、住民の間に個々の民族意識を高める結果となり、国家の分裂を招き紛争が拡大するという懸念を唱える説もある (斎藤, 1999; Mutizwa and Conyers, 1996, p.80)。

### 2-2-3 セクター別に見た地方分権化のメリット・デメリット

これらの地方分権化の持つメリット・デメリットを開発の個別セクターごとに見てゆくと、その論点がより具体的でわかりやすくなる。例えば保健・教育セクターにおける地方分権化擁護論者は、まず財政的利点を挙げている。緊縮予算下にある中央政府には初等・中等保健・教育の普遍化はまず短・中期的には不可能である。だからこそ、受益者の家族や地域住民、宗教団体等からリソースを総動員し、コミュニティ単位での保健・教育サービス供給へと政策転換してゆくことが、途上国における一般的動向となっている (Glewwe, 1998)。また、地方の保健・教育省、教育委員会、コミュニティ、PTAなどの教育関連団体、病院、学校、医師会、教員組合などにより大きな意思決定権が移ることによって、保健・教育サービスの質が向上するとの事例も多く見受けられる (Jimnez and Tan, 1987)。この質とは、透明性、行政責任明確性、そして効率性の高さを指している。保健・教育は、それぞれベーシックニーズの構成要素であり、それらが貧困緩和に及ぼす直接間接の影響を考慮に入れると、質・量ともに保健・教育サービス内容が向上することはそのまま貧困削減への努力となる。また、とりわけ教育は国家や民族にとってその根幹を成すものであるから、この分野において住民参加の機会

が増すことはエンパワーメントにつながり、民主化促進に寄与することになる（Walsh, 1995; Zachariah, 1997; Odora, 1992）。

一方で、地方分権化の反対論者は、擁護者が掲げる分権化によるサービス供給の質的向上に疑問を投げかけている。過去の経験によると、分権化しても結局地方政府は中央の伝統的システムを継承するのみで、受益者や住民のニーズを汲み上げたり、病院や学校の自主独立を確保できないケースが見受けられる（Reimers and Tiburcio, 1993）。特に元来地方政府とコミュニティとが密接な関係を築き上げていない場合には、たとえ分権化が進んでも、結局従来の中央政府と地域住民との希薄な関係を超える親密なものにはなり得ない（Cummings and Dall, 1995）。また、中央政府の監督下を離れば、地方の保健・教育行政府や教育委員会内の汚職や職務不履行などが増え、効率性の改善に逆行するという意見もある。

さらに、地域間の不公正も著しく上昇する場合がある。確かに受益者負担を通じて地域のリソースを最大限に動員し、保健や教育へのアクセス機会は全体としては拡大するかもしれない。しかし社会的弱者に対する特別な配慮がないまま受益者負担システムを導入することは、致命的な政府の失敗である。そのような状況において、DAC が掲げる保健・教育サービスの完全普及はとうてい不可能となる（Reimers and Tiburcio, 1993）。

さらに、教育という国や民族の文化的基盤に関わるセクターについては、国家単位で統一性のある政策を推し進めることのメリットのほうが大きいし、経済的發展に結びつきやすいという学者もある（Reimers and Tiburcio, 1993; Peano, 1998）。これは、教育のように社会的便益性の高いものは、国家がその責任の範囲で管理すべきであるという前提に基づいている。

#### 2-2-4 地方分権化について考える意義

以上は、地方分権化について政治的・行政的・財政的側面からそれぞれ議論されていることを、メリット・デメリットという視点から整理した。その上で、ここでは地方分権化を議論すること自体の意義についてふれておきたい。それは、「地方分権化」という政策課題の浮上によって、それまで中央の政策決定過程からほとんど無視されてきた、「地域」が確かに注目されるようになったということである（JICA, 1997a）。「地域住民」を国家サービス受益者の主体として捉える考え方は、構造調整プログラムの下で長らく忘れ去られてきた。しかし、地方分権化議論台頭は様々な要素が複雑に絡み合っているにせよ、分権化を議論することで「地域の発展とは何を意味するのか」という開発の基本的な問いが、国家政策レベルで扱われるようになったことを意味している。「地域」は人民の生活の単位であり、日常的に権利を行使し経済・社会・文化・政治活動を行う基礎となる。人権、ジェンダー、環境、貧困など、開発の抱える様々な根源的課題について、できるだけ小さな地域レベルにまでいったん視野を落として考えることは、途上国のみならず産業国家の政策立案者たちにとっても非常に重要である。「地域」という視点を組み込んだ上で、国家とは何か、効率的な行政システムとは何かについて議論を深めていくことは、そのプロセス自体非常に重要な意味合いを持っていることをここで改めて確認しておきたい。この点については、第7章の日本の援助への提言の中でももう一度ふれることにする。

### 3. アフリカにおける地方分権化の現状

#### 3-1 アフリカにおける地方分権化の歴史的背景・特徴

##### 3-1-1 植民地支配の影響

アフリカ諸国における地方制度を考える上で、植民地支配時代の影響を無視することはできない。なぜならアフリカ諸国における地方制度は概して、伝統的な社会構造とヨーロッパ的地方制度とが混ぜ合わされた形態になっている場合が多いからである (Kithakye, 1999)。これには主に宗主国の違いからくるイギリス型とフランス型という相違が見られる。

##### (1) 旧フランス植民地

かつてのフランス領であるチュニジア、アルジェリア、モロッコ、中央アフリカやニジェールなどではフランス型地方制度が採用されている。フランス型地方制度においては地方政府を中央から統制することに重点が置かれる。地方行政機関は中央からの出先機関といった色合いが強く、都市部における首長や地方官は中央から厳しく管理、監督されている (Cohen, 1980)。つまり、「分散型」地方分権である。

旧フランス植民地圏における地方分権化の歴史は 20 世紀初頭にまで遡る。各コミューン (Commune) には首長と議会が置かれ、特別予算内での裁量の自由を与えられていた。このため 1950 年代後半までには、地方自治体がある程度重要な地方サービス供給に責任を持つことができるようになったのである。しかしながら人事権や課税権は中央に集中しており、地方自治体の活動は、特に都市部における公共サービス供給に専ら限られていた。分野としては住民登録、公共保安、学校の建設及び管理、都市道路交通の整備、ゴミ処理、水道水の管理等住民の生活に密着したサービスすべてを含んでいる。このように都市における地方自治体が一定の役割を担っていたのに比べて、一方農村部においては、カメルーンの例外を除き民主的な地方政府は存在しない場合がほとんどであった。その場合は伝統的な部族社会のルールにのっとった自治が行われていた (Tordoff, 1994)。

##### (2) 旧イギリス植民地

イギリス型地方制度の特色は、「自治体の運営管理の中心として、独任の行政部門の長ではなく、多人数からなる議会 (Council) を置き、各行政分野ごとに委員会 (Committee) をもうけること」である (山下・川村, 1992)。しかし、英領植民地であったナイジェリアやスーダン、東アフリカのケニア、タンザニア、マラウイ、ザンビアなどでは、地方自治体の執行部門の長が中央政府の任命制であったりして、必ずしもイギリス型どおりの制度にはなっていない。

旧英領のガーナでは 1966 年の軍事クーデター以前、選挙によって選ばれた地方官は、地方行政委員会の政治的圧力を受けて、その任務や統括範囲が随時変化することを余儀なくされていた。地方議会の汚職度や非効率性も高く、この 1 つの原因として、地方公務員はその給与レベルや昇進等が中央

のそれと比べ物にならないほど低かったこと等が考えられる。また地方委員会 (District Committee) による地方行政監督もほとんど機能していないに等しかった。同じく旧英領植民地であったケニア、シエラ・レオーネ、ナイジェリアにおける地方行政システムも非効率で十分な機能を果たしてこなかった。このように、旧英領植民地においては地方行政システムが未整備のまま放置されるケースが多く、地方自治の程度も希薄なものにすぎなかった。

### 3-1-2 独立直後

アフリカ諸国は独立直後、中央・地方における行政システムを改善するため様々な改革を試みたが、その内容は国によって大きく異なるものであった。例えばギニア、ブルキナ・ファソ、ウガンダのようにポピュリストの政治体制を採用した国々では、地方分権化政策が「人民による政治」システムを築く一つの方法として活用された。一方でシエラ・レオーネのように独立以前に存在していたわずかな地方の自治をも廃止し、強力な中央集権へと傾いていった国もある。しかしながら、政治体制がどのようなものであれ、この時期に実質的な地方分権化を進めていた国はほとんどないといってよい。逆に中央政府による地方への統制はますます強まっていった。

### 3-1-3 構造調整プログラムの導入

1980年代半ばからのアフリカ諸国における債務危機は世銀やIMFによる構造調整政策(SAPs)導入のきっかけとなり、中央政府の役割を縮小して地方行政単位の役割を拡大していく改革が行われた。中央政府の緊縮財政と公共サービス部門支出の削減によって、中央から地方政府への財政支援が大幅に減少し、地方での展開を不可欠とする基礎公共サービスの質・量ともに著しく低下した。これはザイルなどに見られるように、SAPs下では多くの場合中央政府が責任転化を図るための政策手段として地方分権化政策を利用したことによる。結果として地方政府内部での汚職が増加し、公共サービス供給の失敗は最も貧しい地域に多大な負の影響を与えた。

### 3-1-4 1990年代の地方分権化

1990年代に入ると、地方分権化がより多く、ドナーから強力な後押しを受けて推進されるようになってきた。ドナーにとって地方分権化支援は、民主化促進や政治体制の改革よりもより介入がしやすく現実的な援助が可能だからである。1980年代の構造調整に伴う地方分権化推進が、国家規模の縮小と市場経済の拡大をその主な目的としていたのに対し、1990年代に入ってから「富の公正な分配」や「紛争抑制装置」として地方分権化政策を捉える視点も出てきた。エチオピア、ナイジェリア、ウガンダ、マリ、そしてセネガルなどの国々がこのカテゴリーに当てはまる(Bangura, 1999)。

## 3-2 アフリカ9カ国における地方分権化の動向

以上の歴史的背景を踏まえた上で、このセクションではアフリカの9カ国における地方制度と地方分権化への動きについて概観する。ウガンダ、エチオピア、ケニア、ガーナ、ジンバブエ、ブルキナ・ファソ、モザンビーク、南アフリカ共和国、そして象牙海岸の国々である。対象とする国の選択は、わが国のアフリカ地域における主要援助受取国トップ10カ国<sup>5</sup>で少なくとも地方分権化が進行している国、というのを基準にした。この選択基準は本報告書が、地方分権化におけるドナーの役割分析を目的としている点に基づいている。

### 3-2-1 ウガンダ

ウガンダは1986年以降、国民抵抗運動（National Resistance Movement）政権のもとで地方分権化を進めてきており、1993年に13の県が初めて分権化されて以来、地方分権化政策には少なくとも制度上では一層真剣に取り組んできている。1995年には地方自治の推進が明記された新憲法が発行されたのに続き、1997年に地方自治法が改正され、分権化の基軸は抵抗評議会（Resistance Council: RC）へと移行した。このRCは草の根レベルから県レベルまで、5段階の行政上の階層からなり、各階層において評議会が組織されている（斎藤、2000）。この地方政府階層は45の郡（Districts）、13の県級政府（Municipalities）、39県級市（Municipal Divisions）、950の郷級政府（Subcounties）そして51の市町村（Municipal Divisions）から構成されている。ウガンダの地方自治法は各自治体の役割と責任範囲はかなり明確に定めている。また財政面に関しては1996年から1997年にかけて、39すべての県級市において中央政府からの財政支援システムが機能するようになり、課題であった地方の財政基盤確保がすこしずつ進められている（UNCHS, 1998）。

### 3-2-2 エチオピア

エチオピアでは多民族融合の手段として、地方分権化が利用されている。1994年に採択された憲法では、民族の居住パターンに対応する形での連邦制に基づく地方制度の導入が定められた。エチオピアの地方政府階層は、9つの州（Regions）、2つの特別市（Special Cities Administrations）、66の区（Zones）、そして基礎単位となる550の村（Woredas）から構成されている。エチオピアでは中央政府がほぼすべての課税権を握っており、富の分配の役割を一手に担っている。この点について、社会的弱者に対する配慮が政策に反映されている点は評価される。例えば、最も財政的に貧しい地方政府はその歳入の75%までを中央政府からのグラントとして受けることができる。逆に最も豊かな地方自治体であるアディス・アベバは、中央からのグラントを全く受け取っていない。このよう

---

<sup>5</sup> タンザニアについてはすでに詳細な地方分権化分析のJICA資料が存在しているため、代わりにウガンダを選んだ。また、マダガスカル、中央アフリカ共和国（Central African Republic: CAF）については資料的制約から、代わりにブルキナ・ファソと南アフリカ共和国を含むことにした。特に南アフリカ共和国は近年JICAの援助重点国へと成長してきている。

に制度的な地方自治システムが整っていても、実際には地方政府が自ら政策を立案し予算を組んでそれを実施するだけの権限は与えられていないという問題点が指摘されている (Bangura, 1999)。

### 3-2-3 ケニア

ケニアの地方行政機構はナイロビ特別行政区、35の県(Municipalities)、50の郡(County Councils)、31の市長村(Town Councils)、そして35の都市(Urban Councils)から成っている。地方自治発展の歴史は、1924年にLocal Native Ordinanceが地域監督委員会からマンドートを得て、地方税の徴収、水衛生管理、インフラ整備等の分野における裁量権を得たときにまで遡る。しかしながらこの地方政府の権限増加に入植していたヨーロッパ人たちが反発したため、その後公共サービスの供給がアフリカ人適用とヨーロッパ人適用という形で実施されるようになり、法律面での二重システムが採用される結果となった。

1963年のケニア政府独立に伴い、地方行政法も可決された。1966年にHardcore Local Government Commissionが、この地方行政における二重制を取り除くことに成功し、アフリカ人側の地方行政委員会がもう一方に吸収される形で郡へと発展した。しかしこのとき県と市町村に関しては放置された。1967年のGovernment Sessional Paper 第12号では、地方行政政府による財源能力の強化への取り組みが確認され、1969年にはそれ以前国が責任を持っていた初等教育や保健分野におけるサービス供給の管轄権を地方に移譲するという法令が可決されている。このように法律改正の点では地方分権化が進んでゆく一方で、多くの地方政府はその拡大する責任を果たすために支払能力をとうに上回るほど借金を増やしていることが深刻な問題となってきた。

引き続きケニア政府は、1982年に地方重点主義(District Focus)を国の政策方針として打ち出している。しかし財政面での中央政府に強い統制権がある点は変わっていない。このことがむしろ中央政府の権限を強めるという結果を招いている。また地方政府はその政策立案過程において地方開発委員会(District Development Committee)の強い統制を受けたため、地方レベルでの開発プロジェクトの80%が実施過程で停滞した。1980年代後半にはいってからは、依然中央に財源管轄の権限を多く残しながらではあるが少しずつ中央から地方への財政的フローが形成されている。これはケニアの地方分権化が、地方への政治的権限の移譲よりむしろ、中央の行政機構を地方レベルに分散するという形をとることで可能になったものである(Tordoff, 1994)。

### 3-2-4 ガーナ

ガーナにおける開発課題の中で、地域間格差の解消という点が初めて浮上したのは、1962年の国家開発計画(The National Physical Development Plan 1962)であった。しかし今日に至るまで、都市と農村地域における格差の改善は進んでおらず、ようやく1997年になって中期開発計画(Ghana Vision 2000: The First Medium Term Development Plan, 1997-2000)の優先事項の1つとして取り上げられるようになった(Adarkwa, 1998)。

ガーナは1989年に地方分権化を開始し、それ以前の地方政府と中央省庁のフィールドオフィスと

の明確なすみわけはなくなった。1992年の多党選挙の結果、革命軍事政府から文民による政党政治体制へと変革したが、これに伴い1992年制定された憲法に地方分権の骨子が盛り込まれ、1993年の地方自治法改正へとつながった。改正された自治法は、1980年代後半までの中央集権的なトップ・ダウンの行政モデルへの反省を基に、より地方の参加を促すような新しい立案システムの構築を目指している。この点で、1997年ガーナが打ち出した新しい公共部門改革は次のようなアジェンダを含んでいる。

- ① 6万人の公務員のうち4万人に対してその業務責任、マンドート、管轄機関の明確化
- ② 公務員法規を見直し、インセンティブの強化、人材育成の可能性拡大を試みるような規制強化
- ③ 公共サービス供給における民間セクターとのパートナーシップの促進

この新しい政策立案システムの問題点は、まずこのようなシステムを維持していくだけの専門性を持ったスタッフが不足していることである。例えばこのシステムを実際に運営していくためには、110ある地方行政のそれぞれにおいて、少なくとも3人の政策立案に関する専門家が必要となる。現実にはほとんどの地方行政に一人いるかいないかだから、望ましい人事体制が整うまでにはかなりの時間を要することになる。また、人的資源だけでなく、物質的にも必要最低限のものが地方行政組織においては不足している。オフィスや車、その他マネジメントに不可欠な文具品は、とりわけ新しく構成された基礎地方団体においてはほとんど存在しない。それらを確保するだけの財源もなければ、限られた資源を有効に使えるような立案能力もない、というジレンマに陥っているのが実状である。また、第2点として地方政府の財政的圧迫が挙げられる。特に近年ではインフレの加速化により実質的な歳入額の落ち込みが目立つだけでなく、与えられた権限内での地方税徴収も地方政府の能力不足により上手く機能していない。こうした状況下で **District Assembly** は、明確に開発目的用のみ、国家歳入の5%を分担金として利用できるようなシステムを整えて対応している。

### 3-2-5 ジンバブエ

ジンバブエの地方制度の歴史においてもケニアと同様、白人居住地とアフリカ人居住地とで適用される法律が異なるという二重システムが採られていた。これは植民地時代からの名残である。都市部の富裕な白人居住地域においては、かなりの自治が認められ公正で効率的な地方行政が行われていた一方で、アフリカ人居住区においては脆弱な自治行政システムしか存在していなかった。その後地方制度の二重システムは、地方制度改革を経て **Ministry of Local Government for Rural and Urban Development (MLGRUD)** の下に統合されている (Mtakati, Engel, 1997; Gustafsson, Redmond, Christopher, 1990; McCarny, 1996)。

ジンバブエの地方中間団体は8つの県からなっており、それぞれ首長は中央からの任命制となっている。地方政府は国家経済計画委員会 (**National Economic Planning Commission**) に提出する前段階として、政策立案における権限を有しているが、現実には予算承認を通じて中央からの統制を強く

受けるシステムになっている。また市町村等基礎団体においても、その政策について中間団体の承認は義務づけられていないが、中央からの予算統制を受けている。このように現在でもジンバブエにおける行政システムは強力な中央集権体制下にあるが、近年行われたいくつかの地方自治法の制定を経て、自治体はその責任範囲を少しずつ拡大してきた。一方でジンバブエの中央政府内の汚職率は高く、国民に議会に対するアカウンタビリティは大変低い。各省庁間の役割や責任範囲に過度の重複が見られ、質の良い公共サービスの迅速な供給に対する障害となっている。こうした中央政府の下では、たとえ地方自治法が改正を重ね制度的に充実してきたとしても、それが現実に機能するのは困難である。特に地方自治体の首長と中央政府から派遣された地方官との間で責任範囲が不明確であったり、農業労働者の選挙権や地方自治体の財源の確保の問題など、根本的政策課題が放置されたままとなっている。

### 3-2-6 ブルキナ・ファソ

旧フランス植民地圏であるブルキナ・ファソにおいては、1982年以前の中央集権システムの下では10しか認められていなかった地方自治体が、5年後には108にまで急激に増加した。地方分権化委員会（National Commission for Decentralisation: CND）も1994年に設立され、多くの地方自治を推進する法案が可決されてきた。現在のシステムでは30の省（Province）、300の郡（District）、108の市町村（Communes and Municipalities）が地方政府階層を構成している。CNDの活動内容は、地方政府の財政経済能力の把握、中央—地方間の責任範囲の明確化、地方官の訓練、地方自治体におけるデータバンクの開発、そして地方分権化推進に関するアドバイスの提供などを含んでいる。中でも中央と地方の権限配分はかなり明確に定められている点が評価される。

### 3-2-7 モザンビーク

モザンビークの地方政府階層は、10の省（Province）と33の県級政府（Municipalities）から成り立っている。1994年の大統領選キャンペーンの一環として起草された、「地域行政の組織的枠組み法案3-94号」では、モザンビーク国内の164の基礎団体に対して、財源ならびに政治的に分権化を実施し、首長や地方行政官が選挙によって選ばれることが明記された。この法的枠組みに基づいた現在の地方分権化プログラム（Programma de Reforma dos Orgaos Locais: PROL）は、地方や市町村議会への権限移譲を目的とする権限配分における改革と、地方における行政管理・運営面での効率性向上を目指す行政改革の2つを柱としている。法案3-94号は1997年に一部地域で施行され、後徐々に国内全域に広げて行く計画であったが、現状においては計画どおりに進んでいない。この主な原因としては、分権化過程に横たわる様々な政治的、法的、経済的、社会的障害が関与している（Weimer, 1996, pp.51-54）。特に法的問題点として考えられるのは、法案3-94号がさらにいくつかの細かい法令によってより具体化される必要性があることであろう。

### 3-2-8 南アフリカ共和国

南アフリカ共和国政府が黒人居住地域に初めて自治を認めたのは、1982年に選挙による地方官の選出が行われたときである（GTZ, 1995）。現在の南アフリカ共和国における地方分権化への動きは、アパルトヘイト時代からの歴史的背景をもって説明されなければならない。つまり地方分権化は、黒人社会と白人社会との歴史的な不正を取り除くための有効な政策手段の一つと考えられたのである。1983年には憲法が改正され、黒人居住地域に中央政府からの権限移譲を実行し、行政面での中央からの統制は必要最低限に抑えるという分権化の基本方針が盛り込まれた。しかしながら、こうした表向きの地方分権化に対する政府の基本的態度とはうらはらに、中央政府は地方レベルでの政策決定権や実行責任範囲を制限し、地方官を中央の特定の政党に有利なように訓練するなどして依然強い影響力を保持したままである（Samoff, 1990, pp.522-523）。

南アフリカ共和国の政府構造は、中央・省、そして市町村の3層からなっている。それぞれの階層がどれだけの権限を有しているかは憲法によって定められている。中央政府は全体的な政策立案、そして国家保安や経済活動の全体的な監督、貿易、工業化等の分野でその主な役割を担っている。州政府は保健・教育等の主な基礎サービス供給に関する責任を有している。末端の市町村レベルは、残念ながらほとんど独自の財政基盤を持っておらず、それゆえその役割は小さなものに限られている。

近年の南アフリカ共和国における分権化は、この3つの行政レベルのうち国家と中間団体である9つの省（Province）に重点が置かれてきた。1998年に入ってやっと、中央政府は地方政府の財政基盤を見直すパイロットプロジェクトに着手することになった。このプロジェクトでは800ある基礎団体（local authorities）のうち、5つを対象としており、9つの省からバランスよく取り上げている。また、地域間にいかなる格差が見られるかという視点に立って研究分析を行っている。また市町村が中央からの財政支援によって専門家を雇い行政能力向上のためのアドバイスを受けることができる、という需要主導の分権化を推進している点は注目に値する（Mutizwa, 1994）。

### 3-2-9 象牙海岸

フランス型地方制度をとる国々の中でも、最も地方分権化が進んでいる国が象牙海岸がある。しかしながら地方分権化を推進する改革は、すべて非常に効率的ではあるが中央集権的な方法で進められてきた（Crook）。例えば、1977年に国会がコミューンの“完全活動”を認めたのを始めとし、1980年には民主化の一環として地方自治活動の法的枠組みを決定づける3つの法案が可決された。この背景には、地域の発展には地域が責任を持つべきであり、そのために必要な財源も地方政府がその責任において確保するのが当然だという考え方が基本となった。1985年には98の新しいコミューンが新たに追加されてその数は135となり、それぞれ1人の首長と2人から3人の助役が置かれ、全体で3910人の地方官が選挙によって選ばれるようになった。このコミューンの数が激増することに中央官僚がこぞって賛成したのも、継続する経済危機的状况下において開発活動を維持していくためには、地方にいるエリートを動員し彼らのネットワークと資源を最大限に活用する必要性があったからである。コミューンの増加（Communitisation）は進み、1996年までにその数は全体で196となった。

中央政府における官僚は数十年にわたって血縁関係や政治・経済的利害関係を基に採用されてきており、現在のアフリカ諸国のうち最もテクノクラティックな体制であるといわれている（Crook）。財政面の充実した比較的効率性の高い中央政府は、カカオを中心とする輸出を基盤にした経済成長に支えられてきた。一方で、象牙海岸政府は、その過度の中央集権化と国家による経済活動の独占に対して強い批判を受けてきた。

この批判を受けて象牙海岸政府は徐々に民主化へと向かい、その一環として行われた 1990 年の多党制選挙においては地方エリートたちの間で「地方」の重要性が再認識されるようになった。つまり中央政府において一定の地位を確立するには、まずコミューン指導者の一員となって中央政府との強いつながりを築くことが第一歩であり、地方選を勝ち抜くためにはどうしても地域住民のニーズを組み上げ、彼らの信頼と人気を得ることが切実な課題になってきたのである。

各コミューンは法人格と財政自治権（Financial Autonomy）を有している。財政自治とは、中央財源から全く独立しているわけではないが、個別の予算を組んで個別にその資源を管理・運営していく権利があるということをここでは意味している。地方官は民主的選挙によって選ばれ、首長と助役は選挙後最初に開催される議会において、地方議会によって選出される。この点が 1980 年以前の地方システム（中央からの任命制）と大きく異なっている。首長は議員の任命・罷免権を有しているが、すべての地方議員と地方公務員は首長に対してアカウンタブルでなければならない。一旦選出された首長は中央から社会秩序保持のために罷免されるか、あるいは住民投票に因らない限り独立した行政体となる。

象牙海岸のコミューンの行政活動は、選挙に基づいた地方議会の統制下で中央省庁の出先機関を再編成するという性質のものではないので、この点で他の国々に見られるような「移譲型」という名目下の「分散型」分権化ではない。特定の役割を果たすために必要となる法的権力の移譲も 1985 年の法令で明確化された。この特定の役割とは、教育普及サービス、文化社会設備の建設と維持、公衆衛生サービス、地方道路や市場、バス停のメンテナンス等のサービス供給がまず含まれる。そして行政面では、国勢調査、出生・婚姻・死亡届等の手続きを管理する。一方都市道路の建設・保持はほとんどが中央政府の管轄となっている。

象牙海岸では 56 の県（Prefecture）がさらに 227 の地区（Sub-Prefecture）に分割されていて、これらは並行して地域行政サービスを供給している。つまりコミューンはこの Sub-Prefecture に地理的に属する民主的地方政府の単位となっている。

象牙海岸の地方制度がいくつもの比較的小さな行政単位となるコミューンを抱えているのは、中央政府が広域団体や中間団体に多くの権限を与えることを避けたいという意図がある。この裏には国家的統制を図るためには、大きな地方自治体の存在が邪魔になるという危機感がある。コミューンは中央政府の内務省の管轄下に置かれている。そして内務省によってその活動の承認、監督、助言が注意深く行われる。また財政面での中央の影響力も強い。コミューンが独自に課税できる権利を与えてはいるが、国家からの補助金が地方公務員の給与を実質的にカバーしている。補助金の分配はコミューンの人口とニーズに基づいて行われ、貧しいコミューンの要望に応えることができるようになっている。実際コミューンは財政難にある。課税権の可能性や方法について真剣に現状を分析しているゆとりのあるコミューンは数少ない。

こうしたコミュニケーションをベースとした地方分権化システムの充実は、実際に地域住民の参加の促進に貢献しているのだろうか。

In spite of the potential of a system so close to the grassroots, there has been a failure to develop strong links between the population and the elected authority (Crook and Manor, 1999, pp.199).

地域住民の参加レベルと地方政府の対応について詳細なケーススタディを行った Manor は以上のように結論づけている。都市の新しいホールづくりや中等学校の建設、公共の自動車設備やあらゆる行政手続き等を通じて、コミュニケーションの限られた資源は特に首長やエリート地方官僚の私的な利益のために費やされている可能性が非常に高いというのが、地域住民一般の捉え方であった。特定の地方議員リストの中から首長を選出するという方法によっては、真に住民に対してアカウンタブルな地方行政というのは成り立たない。議会の利益に反するような意見が住民から上がってきた場合でも、議会がそれを排除しないようにするシステムを構築する必要がある。マス・メディア等を通じての世論の力の強化と、エリートではない大部分の「地域住民」によるモニタリング機能を機能させる市民組織の育成は、地方分権化の制度的充実と同様に重要な課題といえる。

### 3-3 地方分権化成功条件

以上アフリカの9つの国について地方分権化の動向を大雑把に概観した。いずれも共通しているのは制度面での地方分権化が進んでいても、実際に地方へ政策決定の権限等が移譲されなかつ財政基盤が確保されることが困難であるという点である。地方分権化がうまく機能する状態というのは地方分権化がサービスの生産性を拡大し、市民組織が地方行政システムの中に統合されるようなエンパワーメントのメカニズムが作り出されることである。そして、そのための必要条件とは、まず第1に中央の官僚が地方の官僚に対して、さらに地方の首長が地域住民に対してアカウンタブルであること、そして第2に地方政府が適切な財源を確保していることである。地方への補助金によって地方自治体間の財源格差を調整するしくみを整えたり、地方交付金の算定において、各自治体の意見を反映させる、システムが存在していなければならない。特に地方政府は国家のように財政政策や金融政策を柔軟に採用することができないので、いったん借金ができるとそれは必ずといっていいほど、増加して行く傾向が生じるのである。以上2点について有効な方法としては、次の4つが考えられる (Ostrom, 1996)。

- ① 中央—地方政府の責任分担を明確に定義づける
- ② 地方政府による課税システムの確立
- ③ 公的な地方統治機関と非公式の地方行政機構との統合を図る
- ④ 地方官が中央政府にアカウンタブルであると同様、地域住民に対しても行為責任を明確に打ち出していること。

そしてこうした条件を整えることこそが、ドナーに求められている役割である。次章では地方分権化におけるドナーの役割をもう少し詳しく分析し、具体的にアフリカ諸国で実施されている支援内容について紹介する。

## 4. 地方分権化とドナーの役割

### 4-1 地方分権化に関連する援助のタイプ

一般に地方分権化に関する支援は様々なチャンネルを通じて行われる。例えば南アフリカ共和国の例を取り上げてみる。表 4-1 は 1997 年度の南アフリカ共和国における、地方分権化関連支援プログラム一覧である。実際に「地方分権化支援」という名目で援助を行っているのは、この場合オーストラリア、デンマークとイギリスである。しかし実際にはセクターごとの地方分権化支援プログラムもあれば、NGO を含む市民組織強化支援を通じて地方自治の環境整備を目指すものもある。人権・民主化促進や、良い統治推進支援においては、地方分権化はその構成要素の一部として現れてくる。また、国営企業の分権化、法体系整備、中央・地方公務員の能力向上、公共部門管理・運営に関する支援等も地方分権化援助プログラムに含まれてくる。

表 4-1 南アフリカ共和国における地方分権化関連支援 1997 年度

援助国	援助総額 (US\$ mil.)	
オーストラリア	11.13	キャパシティ・ビルディング支援
	1.18	公共部門改革プログラム
	0.11	住民組織訓練プログラム
	0.64	<b>地方分権化推進プログラム</b>
ベルギー	0.06	市民組織強化プログラム
	0.09	行政サービス向上プログラム
	0.08	NGO 支援プログラム
デンマーク	0.44	<b>地方政府役割強化プログラム</b>
	0.45	市民組織強化プログラム
ノールウェー	2.56	民主化促進プログラム
	0.11	NGO 支援
スウェーデン	0.03	地方民主化に関する研究プログラム
	0.07	行政サービス向上プログラム
イギリス	1.69	<b>地方政府支援プログラム</b>
	1.22	行政サービス向上プログラム
アメリカ合衆国	0.68	市民組織強化プログラム
	16.03	民主化促進+良い統治推進プログラム

出所：OECD Aid Activities in Africa 1997-1998 より筆者作成。

こうした地方分権化関連の協力は、大きく分けて以下の 3 タイプに分類することができる。

- ① 中央—地方制度の改革やキャパシティ・ビルディング（行政管理・運営能力強化）にかかわるもの（行財政改革、法改革、公務員組織改革など）
- ② NGO を含む市民組織の「参加」及び民主化を促進するもの
- ③ 地方におけるインフラ整備、教育、保健、水環境整備、土地改革、農村開発等セクターごと

の協力を通じて分権化をはかるものがある。

以上 3 つの異なる（しかしながら相互補助的な）地方分権化支援プログラムには、それぞれどのような効果が期待できるのだろうか。言い換えるなら、この地方分権化支援の 3 つのチャンネルを通じて達成された成果は、どのような基準で図ることが可能なのだろうか。

まず第 1 の援助タイプでは、効率性(Efficiency)、透明性(Transparency)、行為責任(Responsibility)と説明責任(Accountability)<sup>6</sup>が主な目標達成基準となる。同じく第 2 の支援タイプにおいては、参加(Participation)、代表(Representativeness)、エンパワーメント(Empowerment)が、第 3 のタイプでは、富の公正な分配(Distribution of Benefits)と貧困削減(Poverty Reduction)が、目標達成の重要な指標となってくる。すなわち地方分権化支援において留意しなければならないのは、それが分権化そのものを本来の目的としているのではなく、開発に関わる根本的な問題を解決するためのアプローチの 1 つにすぎないということである。そしていずれの指標に基づいて分権化の効果を図るにしても、最終的には「地域の発展」という大きな開発目標に統合されていくことが重要なのである。例えば世界銀行は次のように述べた上で、過去の開発援助が「地域」という視点を全く無視して行われてきており、地方分権化促進が自動的に市民参加を促進するという安易な想定について反省を促している。

Early initiatives tended to regard decentralisation as a desirable end in itself—contributing to greater participation and bringing decision—making closer to the people—rather than as a mean of achieving improved Rural Development outputs and outcomes. (World Bank, 1995)

## 4-2 中央・地方政府のキャパシティ・ビルディング

### 4-2-1 キャパシティ・ビルディングとは何か

キャパシティ・ビルディングは、以下のように定義づけられる。

“Combined human skills and institutional resources in the private, public and voluntary sectors in a country. Components of any capacity building initiative as comprising: human, financial, material resources and management or rule systems”

キャパシティ・ビルディングとは具体的には以下の 4 つの分野；組織改革 (Institutional Building)、法機構改革 (Legal Constitutional Reform)、財政改革 (Financial Fiscal Policy Reform)、人事機

---

<sup>6</sup> 1) 地方官僚から選挙によって選出された首長への説明責任、2) 選挙によって選出された首長から地域住民への説明責任の 2 つである。これらは選挙、政党政治、市民組織、メディア、公開会議、世論調査等の様々なチャンネルを通して図ることができるものである (Blair, 2000)。

構改革 (Human Resources) における機能性の拡大を指している。上記のように定義づけることで、キャパシティ・ビルディングとは人材の訓練・リソースの量的改善等を超越した意味を含むようになる。現実には多くの援助が「キャパシティ・ビルディング」という名のもとに専ら「研修や訓練」に つぎ込まれているが、それだけでは正確な意味でのキャパシティは確立されてゆかない。もちろん、現実の援助可能性を考慮に入れた場合、研修や訓練というのは援助受け入れ側にとっては不都合が最も少ないし、援助側も受け入れ国政府と摩擦を起こしにくく援助しやすい形態であることは否めない。しかしながら、研修によって磨かれた人材が持続的に、また効率的に働けるような組織機構・法機構・人事機構そのものの改革を伴う包括的なキャパシティ・ビルディングが必要とされているのである (Dia, 1996)。

#### 4-2-2 地方政府のキャパシティ・ビルディング

地方政府の行政能力向上のために最も重要な要素の1つは、リソースである (World Bank, 1999)。リソースとはこの場合、財源と人的資源の2つを指している。地方政府の行政能力を向上させるためには、財源の確保だけでは当然不十分である。地方政府の行政機構としての能力は、政策を実施する地方官僚の質的・量的効率性にかかっているからである。彼らは分担された責任を果たすだけの十分な技術・知識・管理能力を有している必要がある。そしてそれらの能力を発揮できるだけの、適度な裁量の自由が保障されていれば、地方分権化はその推進派が力説するように、政府全体の効率性を改善し、透明性の拡大<sup>7</sup>に貢献することになる (Klugman, 1994)。

#### 4-2-3 中央政府の役割とキャパシティ・ビルディング

地方へ権限を移譲してゆくためには地方政府の行政・管理能力の向上が不可欠である、ということは繰り返し述べてきた。一方で、地方分権化を推進するときに同時に国家レベルでの行政組織改革にも着手する必要がある。ここでは、中央政府に焦点を当ててみる。

中央から地方への政治的権力の移譲は、特に中央政府内部での改革という色合いが強い。というのは、政治的・地方分権化は多くの国家公務員の地方への移動を伴っているし、とりわけ保健・教育セクターにおいては中央の関連省庁におけるラディカルな変革を伴うことが多いからである (Polidano, 1998)。それでは、地方分権化が地方政府の行政システムの効率性を高め、市民組織の参加を促し、公共サービスへのアクセス機会の拡大に貢献するためには、いかなる役割を中央政府が担う必要があるのだろうか。まず第1に、中央政府は社会の異なるアクターがそれぞれいかなる利害関係を有して、どのように地方分権化の実施プロセスに関わってくるのかをしっかりと把握しておかなければならない。分権化が民主化過程と密接な関わりを持っていることは繰り返し述べてきたとおりだが、中央政府が社会の構成単位をつぶさに観察し、それら一つ一つが民主化プロセスに果たす正負両方の効果について

---

<sup>7</sup> 実際に、かなりの文献が地方政府内部における汚職が中央政府内よりむしろ激しいと指摘している (Brueckner, 1999; Fisman and Gatti, 2000, p.2)。

て認識していることはまれである。また、社会アクターのマッピングは第1のステップにすぎない。それぞれの行政単位、地方組織が移譲された役割をこなせるだけの、適切な財源、人的資源、物質的資源を有しているかどうかということまで含めて、中央政府は把握しておく必要がある。

同じく中央政府の重要な責任として、分権化による負の効果のうち、特に地域間格差拡大の可能性に十分留意し、この問題に対処できるような政策装置を分権化過程に伴って確立する必要がある。これは「国家とは何か」という問いと直接結びついている。社会的弱者が分権化の便益から疎外されることのないように、分権化過程においても特別にモニタリングをしていく責任があるのである。そして、実際にこのようなケースが認められる場合には地方行政政府に対して専門的アドバイスを行ったり、補助金制度や社会的基金等を通じて直接介入をすることも求められる。

分権化は自動的に政府内部の透明性・効率性・行為責任明確性を高めるわけではない。それらは分権化というプロセスを利用しながら、特別な努力をもって実現され得る便益である。とくに公務員の一般的な勤務態度・専門性は中央政府・地方政府の区別なく改善される必要がある。公務員のインセンティブを高めるような組織改革を実施し、分権化の目指す目的が国家や地方の公務員全体に、十分に把握されるよう留意しておくことは分権化の成否を決定づける要素となる。

以上のように、中央政府の果たす役割の重要性という視点に立つと、分権化支援は地方政府の能力向上は言うまでもなく、中央政府内部の行政能力の向上なしに語ることはできない。このために、多くのドナーが実際に行っている分権化支援プログラムは、以下大きくわけて次の3つのタイプの開発プログラム、すなわち、キャパシティ・ビルディング（Capacity Building：行政能力向上）、公共部門改革（Public Sector Reform）、公務員組織改革（Civil Service Reform）の下に統合されているケースが大変多い。「地方分権化支援プログラム」という名目では実施されていなくとも、これらが地方分権化を重要な要素として含んでいること点を見落としてはならないのである。この3つのプログラムは細かい部分で異なるものの、基礎となる考え方においては同じである。公務員組織改革については後の日本の援助への提言の中でもふれていく。

### 4-3 民主化・市民参加の促進

アフリカの市民社会に関する文献は、総じて NGO やドナーからの様々な形での援助を通じて地域コミュニティと政府との関わりを強めていくべきであるという点で同意している。しかしながら、アフリカという文化的地域では、Putnam が唱えるところの Social Capital<sup>8</sup> が欠如しており、フォーマルないしはインフォーマルな形で、異なる民族、部族、利益団体、活動主体がヨコのネットワークづくりに励むような真の市民社会の成熟を期待するのは難しいという議論もある（Monga, 1995）。

コミュニティベースでの計画・立案・管理能力が乏しければ、参加型の政策立案は手続きに大いに時間がかかるだけでなく、その内容も統一性を欠いた質の低いものしか期待できない。特に異なるグループ間での利害が大幅に異なる場合には、同意に到達するだけでも容易ではない。結果的に策定されるはずの政策が白紙に戻るだけでなく、地方政府のサービス供給に対する大きな障害となり、政府

---

<sup>8</sup> Putnam, Leonardi, and Nanetti (1993)

の上層部から財政面で支援を受け取りにくくなる。(Engel, 1997)。

また、地方官僚というのは多くの場合エリートであり、既存の行政システムで十分な利益が彼らにあるとすれば、どうしてそれを変革する動機が生まれるだろう。権力の移譲は結局、地方と中央とのエリート間で行われるのが現実である。例えば、地方自治体の首長の選出が選挙によるものであっても、それが直接住民参加を促すことにはつながらない。なぜなら多くの場合地域においては住民と地方官とのコミュニケーションが希薄であり、情報がほとんど開示されておらず、大部分を占める社会的弱者の声がいつまでたっても行政に届かないことがありうるからである。

#### 4-4 セクター別分権化を通じた貧困緩和を目的

IMF と世界銀行による構造調整プログラムは社会の最低所得者層に最も大きな負の効果をもたらし、世界の途上国における貧困課題をより深刻化させる結果となった。アフリカ諸国の中央政府は税制改革・土地改革を通じて均衡戦略による経済成長を目指す一方、基礎教育や保健部門への公的支出を増やし、さらに貧困者に的を絞ることで基礎サービス供給の効率性を上げる努力をしている。この中で、貧困者に的を絞るための具体的戦略として、政策立案・施行に関する権限をより貧困者のニーズに近い立場である地方政府に移譲する「地方分権化」が正統性を持つと考える。そして分権化については、それが貧困層にどのようなインパクトを与えたかという視点から分析することが非常に重要になってくるのである。

例えば教育セクター開発においては、「地方分権化政策」が専ら財政難の中央政府の負担を軽くするため、民間リソースの活用を促すための手段として利用されているケースが多く見られる。この場合の分権化では、地域住民の学校経営への積極的参加等を意味する行政面での分権化よりも、財政面での受益者負担の導入方面へより重点が置かれている。こうした分権化政策の結果は貧しい者の教育機会がさらに減少し、教育サービスを享受できなかったことが貧困化を促進するのである。

例えば UNCFD のウガンダにおけるプロジェクトでは、地方自治体による貧困緩和活動の向上と、プロジェクトの予算規模拡大を結びつけることで、キャパシティ向上のみに焦点を絞った多くの地方分権化推進政策が見落としがちな「貧困緩和」に焦点を当てた貴重な例である (UNDP, 2000)。そして地方分権化が貧困緩和に対して持ちうる正の効果は、次のようなチャンネルを通じて成り立つのである。

- ① プロジェクト立案・実施過程における意思決定を、州・県レベルから最小単位である市町村レベルにまで引き下ろし、コミュニティの代表委員会が住民のニーズや意見を、政策に反映する。
- ② 地方政府に、基礎公共サービスを実施できるだけの財源確保が保障されている。
- ③ すべての行政単位が、タテヨコのネットワークを最大限に活躍し、異なる単位間で協力体制が確立されている。
- ④ 社会的弱者とそのグループが密集している地域に特別に配慮した資源の平等配分が行われる。

#### 4-5 地方分権化支援に対するドナーの基本的態度・注意点

地方分権化に関してドナーにできる支援方法としては、以上のような3つの形態に帰属する要素を組み合わせることでそれぞれの国に適した分権化支援プログラムを組むことができる。3つのうちどのアプローチもそれ自体開発の重要な構造的課題に関わることであり、相互に影響し合っている。それゆえドナーはどれか一つを偏重することなくバランスよく援助を行うことが理想である。しかし現実にはバイラテラル・ドナーがこれらすべての支援を、包括的に地方分権化援助プログラムとして実行することは不可能である。ドナーにとって重要なことは一つ一つの途上国の状況に合わせて優先順位を決めて、最も効果的と思われる支援方法を選択し、何のための分権化なのかという目的意識を常に明確にしておくことであろう。

## 5. アフリカ地方分権化に関する主要ドナーの援助動向

以上、3つの地方分権化支援タイプを踏まえた上で、この章ではどのドナーが実際にアフリカ諸国でどのような地方分権化支援を実施しているのかを紹介する。

### 5-1 マルチラテラル・ドナー

様々なタイプの地方分権化支援プログラムを積極的に展開している国際機関としては、世界銀行 (World Bank)、経済協力開発機構 (Organisation for Economic and Cooperation Development: OECD) の (Development Assistance Committee: DAC)、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)、とその支援機関としての国連資本開発基金 (United Nations Capital Development Fund: UNCDF) などがある。こうしたマルチラテラルなドナーは、その支援規模も大きく広範な地域をカバーでき、この分野における援助の基本的潮流を作り出していく存在である。それゆえ、マルチラテラルなドナーによってどのような分権化支援プログラムが行われているかを詳細に分析することは非常に重要である。しかしながら本報告書では、特に二国間援助の枠組み内での支援可能性模索が課題となっているため、多国間援助の地方分権化支援については簡単にふれることにする。

世界銀行の地方分権化に対する支援は、経済・社会開発における効率性の向上という点によって正統化されている。世銀は近年特に地方分権化に強い関心を示しており、それは1999年並びに2000年の世界開発報告書 (*World Development Report*) からもうかがうことができる (World Bank, 1999/2000)。従来の取り組みは財政的分権化にのみ重点を置いていたが、最近になって市民組織の参加促進や政府の行政管理・運営能力向上にも注目してきている。1996年のキャパシティ・ビルディング関連援助に関する評価報告書において、世銀は次のように過去の取り組みに対する問題点を指摘している。まず、第1にプロジェクト単位での短期間の試みが多く、包括的、長期的で最終援助受益者へ焦点を当てた援助プログラムを展開してこなかったこと、次に政策立案過程に過度に立ち入った結果、途上国政府内部のキャパシティを育成してこなかったこと、また構造調整プログラムが公共部門の能力向上に及ぼす負の影響を軽視してきたことなどである。こうした反省の下、地方分権化という課題研究をリードし、その成果を広く開発政策に反映しようという試みが見られる。アフリカ諸国に対して、世銀は他の多国間援助機関や二国間援助機関と組んで、アフリカ能力向上基金 (Africa Capacity Building Fund) を設立している。

UNDPは、すでに世界中の途上国を対象に250以上の分権化プログラムを実施している。UNDPによると、地方分権化は「良い統治」の重要な構成要素となる。特に人々の政治・社会・経済活動への積極的な参加を促し、政府の透明性や責任能力を高め、民間セクターやNGO等を含む社会の様々なレベルのアクターが最大限に動員されるためには地方分権化が重要であるという点を繰り返し提唱している。また、社会的弱者の救済を効率的に行うために地方分権化が果たす役割にも注目している。UNDPによる地方分権化推進プロジェクトが行われていて、ある程度の成果が観察されるアフリカ諸

国としては、ジンバブエ、ウガンダ、タンザニアなどがある（UNDP, 1997）。また UNDP は、地方分権化に関する現状分析も積極的に行っており、以上の 3 カ国の他にもモザンビーク、南アフリカ共和国、コートジボワールなどが対象となっている。

また UNDP は、地方分権化支援とジェンダー開発とを結びつけた興味深いプロジェクトも実施している。例えば、ウガンダでは、草の根レベルで活躍している女性リーダーの研修・訓練を 1995 年以降 5 つの県において実施している。セミナーの中では人権や憲法を始めとする国内法規に関する知識を深め、地域に密着した問題のなかでも特に女性と子供を対象とした課題を扱い、その分野でのキャパシティ・ビルディングを目指している。また地方選挙に関するセミナーでは 600 人の女性が研修を受け、選挙に出馬する候補者たちについてもトレーニングが行われた。

UNDP の支援機関となる UNCDF は、15 以上の最貧途上国家を対象に、地方政府または中央政府の地方出先機関に対して、技術援助と資金援助を積極的に行っている。具体的には地方政府支援基金（Local Development Fund : LDFs）を設置し、行財政の分権化と農村開発政策を抱き合わせたプラクティカルな援助プログラムを、アフリカ地域においていくつか実施している。

## 5-2 バイラテラル・ドナー

### 5-2-1 中央-地方政府のキャパシティ・ビルディングに関わる分権化支援

地方分権化支援のうち、4-1 で述べたタイプ①を実施している主なバイラテラル・ドナーとしては、アメリカ合衆国、ドイツ、イギリス、カナダが挙げられる。前者 2 カ国は特に援助規模が大きい。その他のドナーでは、例えばブルキナ・ファソやウガンダ、タンザニアではオランダ、スイス、カナダ、そしてデンマーク等のドナーが中心になって、バスケットファンドを通じた地方分権化推進プログラムを実施している。またスウェーデンは 1997 年以來の「人権と良い統治」分野の重点化の流れの中で、特に「民主的地方政府」の育成という課題に的を絞ってきている。スウェーデンによる支援はモザンビーク、ジンバブエ、南アフリカ共和国に観察される。ノルウェーはザンビアや南アフリカ共和国において、主に地方行政官の研修・訓練を行っている。またフィンランドは、ナミビア、南アフリカ共和国、ジンバブエ、そしてタンザニア等で、地方行政改革の立案・策定過程への知的支援を行っている。ヨーロッパ連合による地方分権化支援も、ベニン、マラウイ、マダガスカル、ナミビア等西アフリカ諸国においていくつか実施されている（UNDP, 1998/1997）

USAID（United States Agency for International Development）は、南アフリカ共和国において地方政府の財政基盤強化プログラムを実施している。具体的なプログラム内容は、中央政府を支援して地方政府の歳入・歳出状況について把握し政策分析を行えるようなキャパシティ・ビルディングである。地方政府財政に関する情報データベースを確立し、特に異なる地方政府階層間や地域間の財政的なバランスを修正し、地域間の公平な資源配分を目指している。また中央政府による資源配分システムが、透明性が高く信頼のおける方法論に立脚したものであるかどうかなど、専門家による評価が行われている。

GTZ（German Agency for Technical Cooperation）は南アフリカ共和国をはじめとし、ジンバブ

エ、モザンビーク、ザンビア、ガーナ等における地方分権化の強力な後押しドナーとなっている。GTZの地方分権化政策へのコミットメントは、「地域の発展」を開発の優先課題と想定し、その目標達成のためにはまず省・県単位の地方政府の役割を充実させることが絶対に不可欠であるという考え方に基づいている。そして、地方分権化を促進する包括的援助スキームの要素として次の3点を挙げている。

- ① 公務員の組織化促進と専門性の向上・業務遂行過程における民主的手続きの確立並びに、公務員の意識改善
- ② 公共サービス供給における3階層の政府相互間の協力体制の整備。
- ③ 公共部門の政策立案・管理運営能力の向上と一致する法律改革、法体制の整備

特に他のバイラテラル・ドナーと異なるのは、第3点の法的枠組み整備に対する強い介入であろう。具体的には憲法に定められた地方自治の理念を基に、さらに詳細で、実践的的地方分権化に必要となる法的枠組みを確立したり、既存の法律を社会的変化に即して改正していく支援などがこれに当たる。

現在南アフリカ共和国で進行中のGTZによる地方行政分権化支援プログラムの内容は、以下の8つの要素から成り立っている。すなわち、経済開発推進プログラム、法改正の起草案、分権化政策、ムプマランガ州における地方政府行政プログラム、東ケープ州における地方政府強化プログラム、公共サービス改革、公共サービス委員会の設置、そしてシンクタンクの発足である。以上のような包括的支援を通じた地方分権化の制度整備だけでなく、GTZは地方政府内のトレーニング・ニーズ・アセスメント(Training needs assessment)等も積極的に行っている。

### 5-3 参加及び民主化の促進に関わる分権化支援

援助タイプ②については、最もこの分野に力を入れているドナーの一つとしてアメリカ合衆国が挙げられる。南アフリカ共和国、ウガンダ、ガーナなどの国で実施されている「民主化と市民社会の参加促進」プログラムはアメリカ合衆国による援助全体の実に4%を占めている。また、ウガンダへの支援全体の20%から60%を民主化支援プログラムが占めており、中でも特に市民組織の地位向上と参加促進プログラムはそのうち3%にのぼっている。イギリスは伝統的にタイプ①に属する公共部門改革に重点を置いてきたが、最近になって市民組織の強化にも力を入れ始めている(Hearn)。

USAIDの市民組織支援プログラムは、とりわけ南アフリカ共和国における民主化プロセスにおいて大変重要な役割を果たしてきた。USAIDは1985年から1993年にかけて、実に3億4000万米ドルもの金額をNGOをはじめとする反アパルトヘイト活動団体に投入してきた。1994年にマンデラ政権が誕生してからは、政府に対する支援にも重点を置くようになってきているものの、市民組織によるモニタリング機能が働かないところに「良い統治」はありえないという考えに基づいて、依然市民組織支援活動を最重要項目の一つとしている。

具体的な援助目標は、司法に関する専門的知識を貯え、司法分野においてその活動範囲を広げ、人権活動における国全体の意識向上である。情報公開を政府に要求し、民主的多党政治を促進する過程

で NGO は実際重要な役割を担っている。そして、これら NGO は例えば西ケープ州などの地方政府とつながりを強め、中央政府、民間セクター、NGO が協調して地域の開発に向かえるような環境整備に貢献している (USAID, 1996, *Agency Performance Report*)。

SIDA (Swedish Development Cooperation Agency) はエチオピア北部に位置するアムハラ州 (Amhara National Regional State) において、1994 年から 1996 年にかけてコミュニティの地位向上プログラムを実施している。このプログラムのターゲットは農村地域の住民であり、彼らの地位を向上させることで地方分権化を有効なものにするという目的を持っている。具体的には、コミュニティレベルで参加型ワークショップを開催し、ごく小さな規模のプロジェクトの立案を実際に行うという方式をとっている。この SIDA のプログラムの特徴は事前にパッケージ化された援助具体案があるわけではなく、地域住民の持つリソースのみをできるだけ活用し地域住民のイニシアティブを優先しながら、プロセス重視で行うことである。

このプログラムの実施にあたって重要なのは、まず、ドナーが技術面での専門家による提言を提供し、コミュニティが自らの力で立案した開発プロジェクトの終了までを見届けることである。さらに、政府、NGO そして民間セクターなどによる協力体制を整え、プログラムの終了後も継続して住民の地位向上が進むよう、ワークショップの開催期間を通じて組織的つながりを育成することに重点を置かなければならない。

#### 5-4 セクター別開発を通じた分権化支援

DfID は、保健・教育・水衛生管理などの基礎セクターにおける分権化を積極的に推し進めているドナーの 1 つである。例えばガーナやジンバブエにおいて、地方行政システムを各セクター別に詳しく分析し、サービス供給の効率性を高めるために必要となるキャパシティ・ビルディングを行っている。ただし、このセクター別地方分権化促進においてドナーが留意しなければならないのは、各公共サービス供給の効率性がそれぞれ改善されたとしても、全体的な地方分権化政策としてのバランスが必ずしもとれるわけではないという点である。各公共サービスをあずかる中央省庁の地方出先機関が、それぞれ縄張り争いに走る場合には国全体としての貧困緩和には結びつきがたく、貧困削減に貢献しなければ地方分権化はこの文脈では意味を成さないからである (Engel, 1997)。

## 6. わが国の協力のあり方

文献によると、アフリカ諸国の政府は一般的に巨大化しすぎていると議論されている。(Diamond, 1997 ; Beyene and Otobo, 1994 ; Goldsmith)。この巨大化した非効率な政府を改善するためには、特に公共部門改革の初期の段階で、サービス供給過程における透明性と市民参加の増大に力を入れた支援が最も運営可能なものであると、多くのアフリカ諸国の経験から明らかになってきた (World Bank, 2000b)。確かに、参加とアカウンタビリティの2つの概念は、民主的な地方行政の促進を考える上で重要である (Blair, 2000)。つまり、受益者の発言権を増し、一方で誰が政策実行者でどんな責任を持っているのか、何をしたのかといった情報が公になることで、国民は政府に何を要請すればよいのか明確になるからである。こうした最もシンプルな形での公共部門改革が成功すれば、引き続きさらに複雑な機構、権力構造変化を伴う改革 (例えばガーナやギニアにおいて観察されるような、テクノクラートと市民参加のバランスをとるような改革) に着手できる。

Many African countries do not today have such civil services that can support the development process. Their civil services have eroded in capacity over time as a result of misdirected economic policies as well as poorly targeted civil service reforms. Better designed CSRs required which focus on the sustainable enhancement of the capacity of both state and non-state institutions. (Olowu, 1999)

### 地方自治体への直接財政支援

地方分権化がうまく機能するためには、地方政府の財政的能力向上が絶対的に必要であることは先にも述べたとおりである。そのため地方分権化支援という名目のもと、多額の援助資金が中央政府に流れたとしても、それが地方政府レベルでどの程度有効に利用できるかという点に最大限の注意が払われなければならない。また中央政府レベルでの汚職率や非効率性が高い場合には、地方政府からドナーへ直接援助を要請できるシステムを確立する必要性についても考慮の必要がある。しかしながら一般に、地方政府とドナーとの距離がより密接になるような枠組みは、中央官僚や利益団体からの政治的圧力が強くなかなか実現することが難しい。こうした場合には、地方政府への財政的支援プログラムは必ず、公務員の態度や意識改革を含む公共部門の管理・運営能力向上プログラムと抱き合わせで実施されなければならない。キャパシティ・ビルディングの中でも特に公務員の態度・意識改革は長期的視点に立ってのみ可能となる。具体的には人事評価記録制度の改善や給与改革が効果的である。

### 公務員の研修・訓練

公務員の意識改革はその給与レベルの格上げと並行して考えられる必要がある (World Bank, 2000)。というのも、アフリカ地域に共通する行政管理運営能力の低さは、専ら地方公務員の給与が低いことに直接の原因の一つがあるといわれている (Polidano, 1998)。特にアフリカにおいては、公務員の給与が標準に比して 30%以上も低くこれは途上国地域の中でも最低である (Klidgardr,

1997)。このため、多くの優秀な人材が民間部門または国外へ流れているが、政府はこれに対して有効な対策をたてられずにいる。また問題は頭脳流出だけでなく、公務員は特定の政党や組織のヒエラルキーに大きく影響を受けやすいという組織的欠陥も優秀な人材の育成を妨げている。公務員の政治化は道徳的意識を低下させ、結果的に多くの人材が公共部門を去る場合も多い (Cohen and Wheeler, 1997)。

日本が行っている支援のうち地方公務員の研修・訓練プログラムという枠組みで、日本の地方自治制度を学ぶというものがある。こうした支援の有益性はもちろん否めないが、現実には地方行政官の数も、また彼らの政策立案・実施能力も不足している途上国本国では、いかなる援助効果が期待できるだろうか。社会的・文化的・歴史的経緯の全く異なるアフリカの地方行政官にとって、日本の地方行政制度に対する知識を深めることがどれだけの即効性を持っているのか疑問が残るところである。とくに南アフリカ地域の他民族複合国家においては、地方分権化の持つ意味合い自体が、日本のそれと全く異なる土壌でとらえられているということを確認しておかなければならない。

### 知的支援 (Policy Studies and Advocacy)

さらにこれらと同じく重要なものとして、地方分権化について現状の問題点を分析し政策立案に反映させていくためのキャパシティがアフリカ諸国には必要である。実際に途上国の研究機関等において、どの程度の研究キャパシティがあるかといえば、インターネット上の情報公開も限られているし、研究レベルも先進国のそれに比べて格段に低くなっている。アフリカ地域内の各国における地方分権化を比較し、意見交換やセミナー、フィールドトリップ等から学ぶという方式はとられているが、ペーパーの内容は質的レベルが低く具体的な政策立案に結びつくほどの成果が出ていない。つまりそれらは報告書等の枠組みを出ておらず、実際の地方分権化政策をどのように推し進め、地方自治行政をいかに評価し改善してゆくかといった分析が欠如しているのである。

同様に、地方分権化審議会が機能しているかといった問題がある。アカデミズム、民間、そして市民社会が集まって協議する場を設けることが必要であり、厳密な意味でドナーに求められている支援とは、地方分権化推進を前提とするパッケージ的なものの提供ではなく、被援助国自体が地方分権化にどのように対処してゆくかを協議・計画・立案・実行できるだけの能力を作り出す支援をすることである。なぜなら、地方分権化は「良い統治」の一形態にすぎず、またこれまでみてきたように、それが「良い統治」に結びつくには様々な努力が必要であるから。この点で、援助の形式としては、「地方分権化推進」支援ではなく、あくまでも「良い統治」支援の一貫として地方分権化をとらえる必要があるのではないかと考えられる。

さらに被援助国が地方分権化を推進しその過渡期にある場合には、ドナーはモニタリングと評価を役割として持つ。こうした意味では研究者の養成・研究所への支援、彼らの研究成果の情報公開、さらにその成果をいかに国の政策に取り込んでゆくかというところにまで立ち入って援助の1つのサイクルとみなす必要がある。

### パートナーシップの推進

地方分権化への外部からの介入は、特に慎重に行われなければならない。バイラテラル・ドナーの

地方分権化支援において最も注意を要する点の第1は、関連するすべての社会アクターを漏らさず動員していくことである（UNDP, 2000）。中央省庁官僚、国家、地方自治委員会、中間行政団体、基礎行政団体、コミュニティ、政府関連外郭団体、地域事務所、政党、利益団体、これらは、すべて地方分権化によって影響を受けるアクターである。このように、異なる様々な社会的アクターを動員できる政府構造の構築を目標とすることもできる。中央政府・地方政府・市民組織それぞれに対して行政・管理能力向上の支援プログラムを実施するだけでなく、それぞれのプログラムが互いに相補的で相乗効果を生み出してゆけるように、ドナーからのモニタリング機能が働かなければならない。具体的な介入の仕方としては、まずマスメディアを利用した情報公開、公務員研修、政党との交渉、NGO のマッピング、市民組織のエンパワーメント等が有効である。

また、特に円滑な中央・地方関係においては、新しいスーパーバイジングの概念の導入が不可欠となってくる。従来の上下関係ではなく、ヨコでのつながり、対等なレベルの行政単位が互いにスーパーバイズし合うという形が最も望ましいのではないかという考え方である。これについては IT の大規模な開発・導入と社会的対話（Social Dialogue）をうまく組み合わせた手法によるパートナーシップの推進が望ましい。