



Title	最近のアフリカの地方分権化改革と日本の支援
Author(s)	下田, 道敬
Citation	GLOCOLブックレット. 2009, 1, p. 48-67
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/48247
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

最近のアフリカの地方分権化改革と日本の支援

大阪大学大学院法学研究科の協力を得て2002－2006年度に実施された研修「タンザニア地方政府改革支援プログラム」。その過程で見えてきたアフリカの課題、そして国際協力において果たすべき大学の役割とは

下田道敬 国際協力機構(JICA)・国際協力専門員

最初にお断りしておかないといけないことがあります。私は思い込みの激しい人間なので、法学研究科長の三成先生から依頼されたときに、「タンザニアのことをお話ししたらいいのかな。人間の安全保障？ オーケー、オーケー」と思って、それでばーっと用意してしまって、ポストコンフリクトというの見落としておりました。

ポストコンフリクトということでしたらウガンダを取り上げてもよかったのですが、私は阪大の法学部との連携で、タンザニアへの協力ですごくお世話になっていまして、JICAとしてはひじょうに大事なパートナーシップを築かせてもらっているという思いが強かったので、今回は、むしろこのタンザニアへの協力案件をベースに大学の社会貢献とか国際協力への貢献という観点から人間の安全保障に絡めてお話しさせていただくという趣旨で準備してしまいました。そのへんは、ちょっと温かい目で見てやっていただければありがたいと思います。

実は、私は阪大の卒業生です。1981年に入学しまして法学部でお世話になりました。そのまま大学院に進みまして、87年に修了いたしました。おかげさまで留年なしで卒業させていただきました。

経歴をちょっと申し上げますと、そのままUNDP(国連開発計画)で87年から90年までナイジェリアにおりました。そのあとJICAでの仕事に従事しまして、91年から96年までは中米のニカラグアに戦後復興の第1号の専門家で行ってまいりました。96年から2001年までは今度はメキシコにおりました。ですから、

私は海外の現場で実務を15年間ずっとやってきたことになりません。

2001年に帰ってきて、今度はJICA大阪に籍を置きながら、また阪大の大学院法学研究科で受託研究員としてお世話になりました。そして、地方分権化の勉強をさせていただきまして、そこでタンザニアに対する地方分権化支援の研修を阪大とJICAと茨木市との連携でやらせていただき、すごくいいかたちのパートナーシップを築かせていただいております。今日は、そのあたりの話も織り込みながら、お話しさせていただければと思っています。

本日の発表の骨子ですけれども、最近のアフリカのガバナンス改革、地方分権化改革の状況をベースにして、お話ししたいと思います。次に、どんどん進んでいる改革ですけれども、弱者の目から見た地方分権化改革の現実。現場でいろいろ見ていると、首をかしげることがひじょうに多いです。そういうことをお話ししたうえで、すごく首をかしげることにに関して、もうちょっと分析をしたいという思いがありまして、いくつかの問題点も指摘したいと思います。

それを踏まえたうえで、実は、われわれは日本の経験はひじょうに面白いと感じています。今、JICAでは、日本の経験の有効性、日本的な地方分権化支援協力をどうやってとらえていったらいいのかということを一生懸命考えているところですが、その辺をお話しさせていただければと思います。

具体的にはタンザニアに対する地方政府改革支援研修というのを行っておりますが、阪大の先生方にお世話になりながら、こういう問題意識のもとに作り上げた手作りの研修なので、それをご紹介したいと思います。

その研修をやりながら、いろいろな問題意識を得て、われわれにもまだまだ足りないところがたくさんあるという反省のもとに調査研究をやり始めました。

そこからのファインディングスとして、もちろんアフリカ特有の背景と事情がありますので、そういうのを理解せずに、例えば日本の経験をそのまま持っていても全然使えないということがあります。その辺の話をさせていただいて、本当に行政サービスとして人間の安全保障にちゃんと貢献できるような、人々のニーズに的確にこたえられるようなガバナンス体制、行政サービスの提

供体制を作っていくためにはどうしたらいいのかというようなことをお話しさせていただきたいと思います。

そのうえで、今後、求められること。JICAとして求められることもあります。これは大学に対する期待というか、思いともひじょうに深くかかわってきます。住民に届くサービス向上に向けたアフリカ諸国の改革にちょっとでも貢献するために、われわれは、これからどういうことをしていく必要があるのかということで、大学にお願いしたいと思っているようなことも述べさせていただければと。今日は、この辺の趣旨でお話しさせていただければと思っています。

ガバナンス改革・地方分権化改革の状況

では早速、最近のアフリカのガバナンス改革・地方分権化改革の状況について、お話しさせていただきます。皆さんご承知だと思えますけれども、1980年代というのは世銀・IMFが中心になって構造調整計画をひじょうに強く押し進めていきました。ところが、10年たって本当に成果が出たのかと見直してみると、特にアフリカ諸国では問題のほうが多かったのではないかと。弱者がどんどん弱くなっていて、金持ちや強い人たちが競争に勝っていく。基本的には市場競争原理、自由競争にゆだねるという思想ですから、そういうものを進めていったわけですが、これ思ったように行かなかった。

その反省として、世銀・IMFはふたつの方向性を出したと思います。ひとつは、「マクロ経済の発展だけを考えるよりも、むしろわれわれが本当に目指すべき最終的目標は貧困削減のはずだろう」ということで、「貧困削減戦略ペーパー」という方針を打ち出しました。本当の初歩に立ち返った。私は、これはひじょうによかったと思います。

もうひとつは、「彼らが失敗したのは彼らが悪いんだ」ということです。これには首をかしげます。いくら「構造調整計画」がよい政策であっても、よい制度のない国では効果を発揮しない。だから、彼らの制度を変えてやらないといけないということで、変えてやるためにガバナンス改革・地方分権化改革を打ち出した。これが本当のところではないかと思えます。これに乗って、かなり多くのアフリカ諸国で分権化改革・ガバナンス改革が進められ

始めています。

しかも、DbyDをスローガンに急激な分権化を進めている。DbyDというのはディセントラリゼーション・バイ・デボリューションということです。分権化の分類の仕方は、いろいろありますけれども、ひとつの分類の仕方としては、ディセントラリゼーションをディコンセントレーションとデリゲーションとデボリューションの三つに分ける。

ディコンセントレーションというのは、中央政府の機能の裁量権を中央政府の出先機関に与えていくことです。JICAで言ったら、地方センターに裁量権を与えるようなかたちです。でも、それは実は内部での役割分担にすぎない。デリゲーションというのは、そうではなくて、外部の組織に委任することです。日本で言うと、2000年に廃止された機関委任事務のように、国の事務だけれども、オペレーションは地方自治体にやらしてもらおうというのが典型的なものだと思います。三つ目のデボリューションは、本当に純粋なかたちの分権化で、権限も責任も地方に全部ゆだねるということです。ですから、ひじょうにピュアなかたちです。そのピュアなかたちをスローガンに、急激な分権化を推進中であるのがアフリカの状況です。

そして、具体的には財政分権化、人事の分権化、開発計画策定のプロセスの分権化、各セクターのサービスデリバリーの分権化などを進めています。開発計画策定プロセスの分権化というのは、要はボトムアップで、コミュニティベースで、先ほど内海先生の教育のところにもありましたけれども、参加型で、ニーズを反映させて、それをベースに国家計画まで作っていく。本当は、そんなことをやっている先進国はどこにもないと思いますけれども、そういうことをやっているわけです。

しかも分権化改革は独立しているものではなくて、先ほど言ったPRSP(貧困削減戦略ペーパー)が国家開発計画のようなものになるわけですから、PRSPという上位計画の下に位置づけられます。それと、公共セクター改革を上位の計画として、ひじょうに強力なドナー間協調のもとに国家プログラムとして推進している。今までドナー間協調ができていないがために、みんながばらばらにやってきた。協調しないといけないということがコンセンサスなわけです。

ところが、いったんドナー間協調をやってしまうとどうなったか

といったら、国の政府自体が委縮してしまった。ドナーはパトロンですから、みんなで意見を集約してぼんと言うと、政府はそれに逆らえないわけです。そうすると、その副作用として、だれの国なのかわからないような状況に陥ってしまっている。その一環として分権化改革もあるというような状況です。ただ、ひじょうに強いプログラムになっていることだけは確かです。

一般論として援助に大きく依存している途上国においてはどこの国の分権化にも、こういう流れが見える。どこの国でも一様にこういうことがあります。それ自体がおかしいと思います。

われわれが現場で見ていて「おかしいな」という思いがひじょうに強いのは、まず、構造調整にしても地方分権化改革にしても行政改革にしても、いわゆる小泉首相がやった構造改革、分権化改革と同じなのです。われわれの目には、先進国が今、やっとうやろうとしていることと同じモデルをどんな貧しい国にも適用するということが行われているのではないかというふうに映ります。その結果、貧しい市町村や零細企業や貧困層が、より苦しい状況になっていることは否めないのではないか。

分権化改革に絞って言いますと、ある日突然、分権化するわけです。いいことのように思いますけれども、弱小の自治体は本当に困ってしまうわけです。予算も経験も技術も施設もないのに、「ゴミ処理は、明日からあなたたちがあなたたちの責任でやりなさい。権限が委譲されましたから」ということでやられます。

アフリカもそうですし、中南米もそうですけれども、貧しい国の末端の村の役所に行くと、掘っ立て小屋があって、カウボーイハットで長靴を履いたおっちゃんの村長さんに秘書がひとりいて、あと職員がひとりいるかいけないかという感じです。末端行政である村の行政は、そこでやられているわけです。

そこに「明日からごみ処理をなさい」と言う。われわれが地方を回ると、「どうしていいかわからない」という悲鳴が聞こえてきます。しかも、対象になるのは住民の生活に一番密着した最重要分野ばかりです。ごみ処理、上下水道、初等教育、保健医療、生活道路の整備が、まさに分権化の対象になっています。実際、ふたを開けてみるとどういうことになっているかという、分権化の結果は、少なくとも短期的には最も基本的な行政サービスの停滞となって現れているという傾向がひじょうに強い。

失敗から学ぶ七つの原則

こういう現場にいて、私は疑問を抱えながら日本に帰ってきたわけです。そこで、このモデルを1回、批判的に分析したほうがいいということで、どういう問題が起こっているのかということを整理してみたわけです。そのときのわれわれの基本的なスタンスとしては、すべての途上国は、それぞれ異なった歴史・社会・民族構成・環境・発展段階を持つ。これは当たり前の話です。従って、そこでの開発の方法論には、これらの背景に裏打ちされた独自のモデルの構築及びオーナーシップを伴ったきめ細かな計画立案と、間違ったらもう1回やり直すという試行錯誤が許されることが必要なのではないかと。そういう観点で、もう一度見直してみたいと思ったわけです。

特に分権化を含めたガバナンスは、制度としてその国の国造りの根幹にかかわるものです。この基本を自分たちで考えて、自分たちで失敗してやり直してということを繰り返していくプロセスこそが、国としてのキャパシティーディベロップメントにつながっていくはずなのに、それができていないのではないかとこのころが、われわれの問題意識でした。

われわれが問題と感じている点は、いろいろたくさんあるのですが、そのうちの主要なものを七つほど挙げました(表1)。

ひとつは、彼らの言っているモデルが本当に唯一正しいモデルなのかということ自体にも問題はありますが、百歩譲ってモデルが正しい、デボリューションが正しい、究極的には、こういうふうにならないといけないというゴールだとしても、それを受け入れる過程は、その国によって随分違うだろう。キャパシティーのあるところだったら、すぐに制度改革をやればいいのかも

表1
失敗から学び取れる7つの原則

1.	受容過程はひとつではない。
2.	受け皿未整備の分権化は最悪。
3.	国民的議論を伴った内発的発展過程は不可欠。
4.	最初からログフレームや成果主義的案件管理手法を適用することは適当か？
5.	コンサルタント委託による案件実施は慎重に。
6.	ナショナル・ミニマム・スタンダード確保への配慮の必要性。
7.	急ぎすぎたガバナンス改革は危険。 十分な議論と試行錯誤を許じつくりと成熟させるべき。

けれども、キャパシティが育っていないところで制度改革だけをやるのもだめです。そこで、受容過程をきっちり考えていく必要があるのではないかということです。

それと、地方の側に受け皿が整っていないのに、どんどん分権化してしまい、権限を委譲するのは最悪です。先ほども言ったように、サービスの停滞につながって、そのあおりを食うのは貧しい人たちです。

それから、国民的議論がほとんどなされていない。ドナーから押し付けられるわけですから、内発的な発展過程も当然ない。これは不可欠なものなのに、これがないというのは大変大きな問題です。

それから、われわれはログフレーム、ロジカルフレームワークというふうに言っていますが、成果主義的な案件管理手法です。目標を設定して、そのための道筋をひじょうに客観的に理詰め分析していく。それをまず最初に作っておいて、あとはそのレールの上をとにかくゴールへ向かってまっすぐに走って行きなさいと言う。5年ならば5年の間に絶対に目標達成するということで、それを達成したかどうかは、あとで評価するやり方ですが、そういう手法が本当になじむのかどうかです。1回やってみて失敗したら、次にもう1回戻っていくことが全然許されないような案件管理の仕方。もうひとつ言うと、分権化改革は案件ではありません。これは長い長いプロセスなので、本当は案件として見ることで自体が問題ではないかと思います。

それから、コンサルタントに委託するということは、われわれJICAもひじょうによくしますし、ほかのドナーもよくしますけれども、その案件管理は慎重にしたほうが良いということです。数年前の「NHK特集」でありましたが、それこそアフガニスタン復興のときにUSエイドがプライスウォーターハウスに制度構築のコンサルタント委託をした。ちゃんと経理が回っているとか、そういう制度構築をさせたわけです。コンサルタントにどんどん委託するかたちで、1年、2年と制限を掛けてばんばんやらせるわけです。

プライスウォーターハウスの人たちへのインタビューがありましたが、彼らが言っているのは、「とにかく短い期間内に成果を上げないといけない。彼らにやらせておいたら全然進まないから、自分たちでやる」と。そういうインタビューです。それに対

して「やつらに任せていたら」と言われているその人たちは、「領収証がどうして必要なのかよくわからない。彼らがどうしてそんなに目くじらを立てるのかよくわからない」と言っているのです。こんな理解の中でプライスウォーターハウスが制度だけを作って、3年で帳尻を合わせてさようならと帰ったあと、どうなるかというと、それは想像にかたくない。

ですから、コンサルタント委託による案件の実施は慎重にしたほうがいいのではないかというのは、JICAも他山の石として学び取らないといけないところだと思います。受け取る人たちのことが全然見えていないです。

それから、ナショナル・ミニマム・スタンダード確保への配慮は当然必要です。分権化したあとに豊かなところと貧しいところの差をどう埋めていくのかということは、最初から考えておかないと大変なことになる。

それから、急ぎ過ぎたガバナンス改革はひじょうに危険なので、十分な議論と試行錯誤を許してじっくりと成熟させるべきです。自分たちで考えていくというプロセスを大事にするべきではないかということが結論です。今、われわれが感じているところは、この七つぐらいです。

モデルとしての日本の経験

こういうことを考えていくと、私自身、実は日本の経験は意外と面白いと感じています。日本は非西欧文明圏の弱小後進国として、1868年に国を開いて、植民地化されないように、ヨーロッパに追い付けということで、しゃかりきになってやってきたわけですけれども、そのときにやったことはヨーロッパモデルの受容です。外部モデルを受容した経験を持っている。実は、これは主要ドナーの中で日本だけです。ほかのドナーは自分たちが世界の中心であり続けてきているわけです。外のモデルを受け入れ、自分たちでああでもない、こうでもないと言って同化・修正・吸収してきた経験を持っているのは日本だけです。

そして、それとは裏表ですけれども、和洋折衷確立までのプロセスはひじょうに面白い。自国の伝統と環境に基づいた取捨選択と創造の過程。このあたりを私がどこから学んだかというと、阪大の卒業生で、今は中京大学の法学部大学院の研究科長の石

川一三夫先生の本を読んでひじょうに啓発されました。日本人は、こんなに考えていたんだと。いろいろけんけんがくがくの議論をしながら試行錯誤してきた過程が書かれているので、ひじょうに面白かったです。

今の途上国に最も欠けているものは、政権内外での活発な国民的議論ではないかということを感じているドナーがどれだけいるのだろうかということを考えると、ひとつの日本の比較優位は、こういうところにもあるかもしれないと思っています。

日本はひじょうにゆっくりとした分権化を行ない、そして、2000年にやっと機関委任事務を廃止しました。機関委任事務というのは、中央の地方に対するコントロールの象徴的存在として強い批判の対象になってきたのですけれども、裏を返すと、条件と受け皿の整わないうちの分権化をあえて避けた、慎重な分権化過程であったという見方もできる。これは、やみくもに分権化を急ぐ、制度改革だけを急ぐ途上国に再考を促すこともできるのではないか。

そして、地方交付税、機関委任事務、人事交流といった中央・地方の融合的な関係モデルは、途上国が緩やかな分権化を選択する際のひとつのモデルを提供することにもなるだろう。「ヨーロッパが言っているモデルだけが正しいのではないかもしれないよ。少なくとも全然別のモデルもあるよ」と。そうすると、彼らは相対化できます。二つあると相対化できる。ひとつしかないと比べようがない。少なくとも、そういう効果があるのではないかと思っています。

われわれが今、大学の先生方と一緒にできればいいなと思っているのが、こういうところですよ。日本の地方分権化過程のモデル化に向けた仮説。ひとつは、批判の多かった機関委任事務ですが、考え方によっては、戦後一貫して機関委任事務を継続してきたことによって、2000年の分権改革を遂行する受け皿が整えられたとは言えないか。

実は今、アフリカの諸国では、分権化を推進するにあたって中央省庁がすごく抵抗することが問題になっています。自分たちの権限をもぎ取られるわけですから、これはある意味当たり前の話です。彼らには、「地方に能力が育っていないのに、こんな大事なことをやつらに任せて大丈夫なのか」という言い分がある。そういう中で中央省庁が抵抗をするのです。

ところが、日本で抵抗が抑えられたのは機関委任事務に負うところがあるのではないかというのが京大の名誉教授の村松岐夫先生およびそのお弟子さんたちが言っておられることです。これは個人的にもっと深く勉強してみたいと思っている点のひとつなのですが、そういうことも言えるのではないか。

中央と地方の人事交流については、中央からのコントロールではないのかという批判が当然あるわけですが、実は中央のノウハウを地方に移転するとともに、地方の状況を中央に反映する環境を提供することにもつながったのではないか。

地方に能力が備わっていない中で、中央と地方がびちっと分かれてしまって、アフリカはどうやっているかといったら、何の経験もない地方自治体が、一から自分たちで一生懸命トレーニングしようとしている。そして、ヨーロッパの国から学ぼうとしている。そんなことをしなくても、まず自分の国の中の中央に蓄積されたノウハウを国内で移転することを考えたらいいのに、そういうことを考える前に外を向いてしまうのです。

それから、地方交付税によって、経済規模の小さい地方の弱小自治体でも、しっかりと行政サービスが提供できる環境が確保できただろう。

そして、明治期における伝統的共同体の活用が地方行政機構の機能に大きな効果を持った。自然村(むら、集落)を活用して、それをベースにして自治というか、その当時は統制ですけれども、統治機構を作っていたことも参考になるだろう。

そういう考察のもとに、今、JICAの中で言っているのは、今まで日本は「制度構築の支援」ができなかったことで、後ろめたい思いをしてきたけれど、そんな必要は全くないのではないかということです。ヨーロッパのように華々しい支援ができない日本は、劣等感を持ってきました。しかし、今、われわれJICAの中では、「彼らがやっているのは制度構築ではなくて、自分たちの制度を導入させることだ。もうひとつ言うと、制度の押し付けかもしれない。そういうことをするのではなくて、寄り添いながら、一緒に走りながら、一緒に考えながら、自分たちで作り上げていくのを側面支援するような援助は、まどろっこしいかもしれないけれども、恥ずかしいことではないだろう。だから、彼らのやっていることとは一線を画した方針をもっと堂々と前面に出していこう」と言っています。ガバナンス支援には、相手国のオーナーシップ

を尊重した日本的な方法こそ有効ではないかということです。

日本の経験をもう一度まとめていくことが、われわれにとって緊急の課題になっている。しかも、われわれは、途上国の分権化支援という明確な目的を持って体系的に整理する作業を必要としていると思います。

タンザニアの分権化改革

先ほどから言っています阪大の法学研究科にお世話になった具体的な研修内容ですけれども、タンザニアの分権化の経緯をちょっとご紹介します(表2)。タンザニアは1961年に独立して、まだ四十数年しかたっていない。1967年にアルーシャ宣言を出してアフリカの社会主義国家建設を開始しました。60年代のアフリカは、やっと植民地の呪縛から解かれて、自分たちの理想の国造りに燃えていた時期です。特にタンザニアは、ニエレレ大統領というひじょうに尊敬を集めている立派な大統領のもとで、みんなで国家建設をした希望に燃えていた時期がありました。

先ほど栗本先生からお話がありましたように、タンザニアは平和な国、コンフリクトのない国で、ひじょうに珍しい国です。多分、こんなことは民主的なもとではできないと思いますけれども、そこで何をやったかという、ニエレレが中学校を全部ボーディングスクールにした。寄宿舎制にしたのです。そして、「自分の村から出なさい。自分の部族でないところに行きなさい」というかたちで、中学になったら親元から全部離された。

そうすると、部族の言葉が通じないですから、スワヒリ語を話すしかない。それで、スワヒリ語がすごく広まりました。今は統一言語としてのスワヒリ語がどこに行っても通じるという珍しい国です。幼い時期に、ほかの部族との交流を実体験として持ってきたことで、国のユニティーが作られていった。そんなことで、部族間の融和を第一優先にして、政治的にはひじょうにいい国造り

1961年	独立
1967年	アルーシャ宣言によりアフリカの社会主義国家建設を開始
1987年	世銀・IMFの構造調整受け入れ
1996年	地方分権化開始
2000年	地方政府改革プログラム開始

表2
タンザニアの地方分権化の経緯



写真1
タンザニアで小学校を訪問

をやってきたと思われます。ニエレレはもう亡くなっていますけれども、今でもひじょうに尊敬されています。

ただ、経済的にはうまく行ったとは言えません。タンザニアは、社会主義圏諸国の経済と同様の困難に直面して、80年代になると立ち行かなくなりました。世銀・IMFからの勧告についてはニエレレは最後まで抵抗しましたが、最終的には87年に構造調整を受け入れて、彼は引退する。そこからまたタンザニアの苦悩が始まるわけです。

そして、世銀・IMFの構造調整を受け入れて一生懸命頑張ったのですが、1994年に世銀・IMFからだめ出しを食らいます。「おまえらはだめだ。成果が全然上がっていない。だから、援助を引く」と言われた。失格の烙印を押されたのです。

これは意外と知られていないことですが、世銀・IMFから失格の烙印を押されると、世銀・IMFの援助がもらえないだけではなくて、ほとんどの国、国際機関の援助がストップするのです。そういうことで、本当に干し上げられてしまった。それで、彼らがやったことは、94年にワシントンに行って頭を下げて、「心を入れ直してもう一回頑張りますから援助を戻してください」とお願いすることでした。そして戻ってきた。その第一の政策のひとつに分権化改革がありました。

そして、2000年にタンザニア地方政府改革プログラムが開始されました。われわれは2002年11月に法学部の村上武則先生と一緒に研修準備のために訪れたのですが、彼らのやっているプログラムを見たときに、私はびっくりしました。ひとつは、ログフレームを作っているのですが、ログフレームは、一目で見てわかるように本来は1枚紙で作られるものです。それが八十数ページのログフレームでした。これは、いいことのように思いますが、裏を返すと、ドナーによって細部に至るまで最初から最後まで全部決められている。「5年の間、このレールの上を走り続けなさい。振り返ったらだめ。5年の間に成果を上げる」ということをやらされていた。

そこで見たものは、自信を喪失しているタンザニア人です。希望に燃えてがんばってきて、失敗して、IMFの構造調整を受け入れて、やって、だめ出しを食らったわけですからね。そしてその一方で、焦燥感を持っているドナーたちが、受け皿も整っていないのに構造改革ばかりを性急に行っている状況がありました。だ

れのための地方分権だろう、だれの国だろうというイメージがひじょうに強く残りました。

われわれは意を決して、タンザニア地方政府改革支援研修を作りました。2002年から2007年までの5年間実施して、21州ある各州から州の行政長官と州内2県の行政長官という地方のリーダーたちを招聘しました。これは全部、行政側のトップです。ちなみに、州は国の出先で、自治体ではないです。県は議会を持つ地方自治体。それにプラスして地方自治庁の幹部、地方自治体連合会、大学研究者を呼んできて、いろいろと議論を吹っ掛けました。地方自治体連合会というのは全国知事会みたいなものです。

かなり過激なメッセージでした。「自分たちの進む道は自分たちで決めなければいけない。国民的議論と内発的発展は大事だ。西洋的なモデルが唯一ではない。彼らの言っていることを丸のみにするな。少なくとも受容プロセスを考える必要がある。構造改革ばかり進めているけれども、そんなことでいいと思っているのか。受け皿整備をやる必要があるのではないかと。そういうことと同時に、日本の経験の提示をしました。

われわれは、いろいろなことを彼らに問い掛けたのですけれども、問い掛けているものとしては、「これまで中央が曲がりなりにも行ってきたものを短期間にデボリューションして、サービスデリバリーが停滞しないのですか。ローカルガバメントに十分なキャパシティーが育っていない状況にどう対処するかをちゃんと考えているんですか。例えばリクルートメント。貧しい農村地帯で優秀な人材をどう確保するのですか。ローカルガバメントに不足した経験、ノウハウをどうカバーして、それを伸ばしていく青写真を持っているのですか。ちなみに日本では、こういうことをやりましたよ」ということです。

それに、分権化と開発の問題があります。開発のためには国内にある限られたリソースの最大動員が必要ではないか。ただでさえ限られたリソースを分権化によって分断してしまうことにならないのか。分権化と経済開発をどう両立させるのか。そういうことを考えてやっているのかということです。

それから、地方自治とナショナル・ミニマム・スタンダードをどう両立させるか。そして、サービスデリバリーの強化と増税。サービス向上のためには予算、財源が必要だけれども、増税をした



写真 2
研修全体会議風景



写真 3
全国知事会を訪問

ら経済を圧迫する。それは日本で竹下首相が消費税を導入したときに、90年代の経済混乱が始まったという日本の経験からも言えることで、増税とサービス増強の間でどう落としどころをつけるのか。そして、伝統的な共同体とその他の活用とか、いろいろあります。

彼らには、こういういろいろなクエスチョンをぶつけています。しかし、これらの質問はひじょうに難しい質問で、もちろんひとつの答えがあるわけではないです。われわれが答えを用意できるものでもないです。「これから、こういうことを考えていくのが地方分権化改革です。一緒に考えていくことは、われわれにもできるかもしれませんよ」ということを彼らには訴えています。

この結果、5年で70人以上の地方のリーダーを養成しました。そのうえで、彼らが帰ったあとに自分たちの州で、日本で学んできたものをローカルセミナーでやってもらうことで、大体1500人ぐらいの裨益人口が確保できました。

アフリカ特有の背景と事情

今後は、いろいろ考えているのですが、先ほど言ったように「アフリカの地方分権化とサービスデリバリー——地域住民に届く行政サービスのために」という調査研究を始めました。これは2年間という、ものすごい時間と労力をかけて、今、やっと報告書ができあがりかけております。恐らく3月ぐらいには出版になると思いますので、もしも興味のある方は、JICAにアクセスしていただ

写真 4
閉講式の記念撮影



column

タンザニア地方政府改革支援プログラム

タンザニアに対してJICA大阪センターにて大阪大学大学院法学研究科の協力を得て2002-2006年度に実施された国別研修「タンザニア地方政府改革支援プログラム」では、同国の地方自治のリーダーたちを5年間で21州全州から招聘して、こうした問題意識をぶつけると共に日本の発展経験を共有して彼ら自身の「気づきの場」を提供した。

同研修では、タンザニアで進められる改革の現状への懸念から、日本の開発経験をベースに以下の問題提起を行った。

- ① 外部から提示されたモデルを唯一のものとして無批判に受入れるのではなく、それを相対化して国民的議論を経て内発的にタンザニア固有モデルを構築することが必要なのではないか。
- ② 受け皿を整えない性急な地方分権化は却って行政サービスの停滞を招く危険がある。
- ③ 従って分権化のモデルそのものが大切なことと言うまでもないが、それを受容する過程についてもその国の事情を反映した適正な戦略を立てることが重要である。
- ④ 上記に関し、非西欧文明圏の後発国として近代国家形成に努めなければならなかった明治期日本の地方自治制度確立の過程は、西欧モデルを取り入れながら国民的議論を通じて取捨選択と創意工夫を繰り返し和洋折衷モデルを作り上げた一つの事例として参考になる。
- ⑤ 改革のスピードよりも受け皿の整備と地方自治体の機能強化を重視し、ゆっくりとした分権化過程と融合型中央地方関係とで地方の自治能力を育成してきた日本の経験も、西欧モデルとは異なった発想として参考になる。

以上の問題意識の下に、研修では、以下のような項目についての日本の経験を、講義と地域自治体視察を取り混ぜて提供した。

- (1) 明治期の和洋折衷型地方行政体制成立過程、
- (2) 戦後地方自治体制と戦後復興・経済発展、
- (3) 機関委任事務をはじめとする受け皿整備型のゆっくりではあるが着実な分権過程、
- (4) 中央と地方の人事交流が地方自治体職員のOJTに果たした役割、
- (5) 限られたリソースを最大限に動員するための人事制度、
- (6) 地方交付税とナショナル・ミニマム・スタンダードの確保、
- (7) 地域経済振興に係る行政の役割、
- (8) 国・地方政府-農協-農民の連携による地域農業振興の事例

プログラムには日本のタンザニア研究者の協力を得ると共に、JICA専門員がプログラムの計画段階及び実施中全ての講義・視察でファシリテーター役を務めることで双方向の議論と相互理解を促進し、研修内容を真にタンザニア・オリエンテッドなものとしたことも研修効果を確保する上で重要な要素となった。また、研修の最後には各参加者が日本での「気づき」をまとめ、それをどのようにタンザニアの改革の中で活かして行けるかを考えてアクションプランを作成して持ち帰った。更に、帰国後は参加者自身が各州でローカルセミナーを実施して研修で得た経験を他の関係者と共有したことで、研修の直接的、間接的裨益者は1500名に達した。

その後同研修の参加者の同窓会が立ち上がった。同会は各人のアクションプランの実施をお互いにフォローしたり経験を共有したりすると共に、タンザニア国内に向けての情報発信の場として機能することが期待される。メンバーは地方自治体や州政府の行政長官(事務方トップ)、地方自治庁首脳といった地方自治のリーダーや研究者たちであるからその影響力は強く、今後の活動が楽しみである。

また、同研修の成果は、その後の日本の対タンザニア地方分権化改革支援のプログラム化に繋がっている。その過程で事務所や現地配属専門家が果たした役割は大きい。こうした問題意識醸成型の本邦研修とその後の現地事務所のフォローによる、相手国との議論を通じた支援プログラムの発展という形は、相手の自助努力、内発的発展を尊重する日本の協力の特長を活かしたものであると同時に、この種の改革支援に対しては有効な方法の一つであると考えられる。

ければ読めると思います。

これまでのアフリカ諸国の地方分権化改革に係る調査研究は、世銀とか欧米のものばかりです。彼らの視点は、分権化それ自体を目的のようにとらえていて、例えば「ウガンダは進んでいるから優等生。こっちはだめ」というように、それがいかに進んでいるか否かという分析の仕方しかしてくれていないのです。これは、われわれの欲しているものではない。彼らの研究が役に立たないとすれば、自分たちでやるしかない。

われわれの考えとしては、分権化改革自体は目的ではないだろうということが、全ての基本にあります。それは手段でしかないはずだ。では目的が何なのかというのは、いろいろありますが、目的のひとつは、国民に対する行政のサービスデリバリーの向上ではないか。だから、こういう観点から経験を分析して教訓を抽出したい。分権化すれば、行政サービスのデリバリーは本当に向上するのかどうか。しているのかどうか。そうでないとすれば何が問題なのか。そういうあたりを分析いたしました。時間の関係で、この場ではその内容には深く立ち入りません。

そこから抽出された「アフリカ特有の背景と事情」というところを述べたいと思います。日本の経験をそのまま持っていても使えないというのも、われわれが調査から得た教訓です。ひとつは、多部族社会の中で国家統一の要請があるということ。これは、彼らにとってすごく大事な問題です。ウガンダがどうして内戦になったか、ルワンダがどうして内戦になったか、スーダンがどうしてあんな状況になっているかといったら、全部ここに問題がある。だから、タンザニアが一生懸命になった、ニエレシが一生懸命になってボーディングスクールを作ったことも、まさにこの課題を克服するためです。やはり単一民族社会と言われる日本とは根本的に異なる難しさがある。

例えば大分の一村一品運動に連れていった。そこの昔の町長さんは、ものすごく立派な人で、すごく郷土愛があった。でも、彼は、そこで生まれて育ってきた人です。だから愛しているのです。町役場の役人も全部そこで生まれ育った人になっている。そういう人たちだから一生懸命やれた。

ウガンダではどうするのか。ウガンダは、実は行政のトップは中央からの任命に逆戻りしたのです。一時期、分権化したのですけれども、それをもう1回、中央任命に戻した。ひとつには、リ

クルートメントまで全部やらせてしまうと、部族で固まってしまう。それは国家の分断につながりかねないので、やはりほかのところの血を混ぜないといけない。そういう要請があったという状況があります。

そういう中ですから、安易に「日本の一村一品を見てごらん。だから、あなたのところも分権化しなさい」では、話が通じないところがあります。では、どうしていったらいいのかということを考えないといけない。彼らの置かれた状況の中でどういう方法論があるのかということを考える必要がある。

そして、国家としての体制構築の経験を経ない分権化ということがあります。これは日本もヨーロッパもみんなそうですが、先進国の分権化とは全く異なった環境に今の途上国の分権化改革は置かれている。中央集権化でずっとやってきて、環境も全然問題にならずに工業化、国造りを進めてきて、やおら、そういう強固な体制の中で分権化しなければいけないというのが始まったのです。そのプロセスを全部飛ばして、国の制度もちゃんとできていないのに分権化をやらされているのが今の彼らですから、そこが随分違う。

それから、アフリカ特有の背景として、広大な国土、散在する住民、絶対的に足りないスタッフということがあります。これはデータを示すとひじょうにクリアですけれども、彼らの持っている県は、面積的に言うと都道府県とほとんど同じです。しかし、抱えているスタッフの数は150人とか、そんなものです。日本の100分の1のスタッフで広大な面積をカバーしないといけない。例えば農業スタッフだけでも、日本の都道府県で言うと、富山県には1000人ぐらいいるわけです。大分県でも七百何十人いる。それに対して、アフリカ諸国の地方自治体がどれだけの農業普及員を持っているかといったら、4、5人でやっているのです。そんなところでどうやってサービスをやっていくのか。こういう本当に根本の問題が解決されないで、分権化しようが中央集権化であろうが、そんなものが機能するわけがない。こういう状況も加味しないといけません。

彼らは日本の研修制度を参考にしたいと言います。しかし、日本の研修制度は、日本独特の終身雇用制度をベースにやっているのです。人間に対する投資が安心してできるのが終身雇用ですし、それがあから一生懸命になって学ぼうとする。それをア

フリカにどうかたちで導入すればいいのか。

それから、「農耕民族と狩猟民族のコミュニティーの態様の相違」。水という資源を共有するためにマネジメントせざるを得なかった歴史を何千年と持っている日本と、そうではなく、狩猟をずっとやってきた部族たちのコミュニティーの作り方は、われわれが協力していてもひじょうに難しいものがあると感じます。

それから、「公務員のメンタリティーの相違」。これは終身雇用とも関係しますが、そういうことがいろいろあります。

大学の「知」の組織化

こういうことを考えたときに、今後われわれに求められることは何か。ひとつは、日本として何ができて何ができないか、そして、やるべきでないかを彼らと一緒に考えることが必要です。そのためにはアフリカ諸国の地方行政と地方分権化改革の現状と、その背景の確かな掌握が必要です。これを調査する必要があります。

行政学者、政治学者、経済学者、社会学者、地域研究者及び援助関係者の協働によって、こういう研究が進められればと思います。大阪外大が阪大と合併されましたけれども、外大には日本で唯一のスワヒリ語学科があったと聞いています。そういう人たちが阪大に入ってこられたわけです。そして、阪大には行政学者も政治学者も経済学者も社会学者もおられるわけですから、こういう協働体制ができれば、すごく面白いと思います。今回送っていただいた趣旨説明の中に、「人間の安全保障というのは、いろいろな学者が集まってやっていかないといけない」というくだりがあって、私は本当にそのとおりだと思いました。こういうことをやれたらなと思います。

他方で、何が途上国の参考になるか、どういう使い方ができるかという観点から日本の経験を分析して、まとめることができました。そこでは歴史学者と地域研究者、援助関係者の協働が求められてくるだろうと。

最後に、大学への期待と現状の問題点ですが、当然、「知」の結集としての大学のポテンシャルは極めて大きいです。ただ、全部個人ベースで、先生方一人一人にお願いせざるを得ない。横の連携がないので、それをどうするかというと、1人の先生にお願いするか、われわれがやるかということになってしまう。

もうひとつは縦ですけれども、「頭脳」としての教授陣とロジシカやらない事務方に分極してしまっている。プログラムを担うときに本当に肝心なのは、その間です。「プログラムをこういうふうにやっていったら面白いじゃないか。じゃ、この人に頼もう」とか、「こういう内容にしていこう」とか、そういう縦の連携がないので、ひじょうに失礼な話ですけれども、組織的対応が難しいところだなと思っております。すみません。

もしも大学が組織的にその「知」を生かして、コンサルティングワーク、協力につながるような調査研究業務の提供主体となれば、大変な貢献になるだろうと思って、私はひじょうに希望的に思っているわけです。さっき「コンサルタントに委託してはだめだよ」と言いましたけれども、もっと地道なことをお願いできるのが大学ではないか、もっと良心的にいろいろなサセクションをしていただけるのが民間企業ではない大学ではないかと私は感じています。これからも、そういうかたちでの関係を考えていければと思っています。

参考文献

石川一三夫

1995 『日本の自治の探求——名望家自治論の系譜』名古屋大学出版会 名古屋
村松岐夫

1994 『日本の行政——活動型官僚制の変貌』中公新書 中央公論社 東京
独立行政法人国際協力機構

2006 『JICAにおけるガバナンス支援——民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援』調査研究報告書 独立行政法人国際協力機構 東京

2007 『アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー：地域住民に届く行政サービスのために』独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所 東京