

第8章

地方政府改革の動向と課題

——民主化の「第二段階」に向けて——

藤本 義彦

はじめに

1994年まで南アフリカでは、民主主義的な政治制度を構築する営みが積み重ねられてきた。国家としての民主化は1994年で一つの区切りを迎えたが、それ以降も、アパルトヘイト体制の遺制を民主化する作業は継続されている。1994年の時点では手付かずに取り残されていた地方政府の民主化は、その典型的事例である。地方政府の民主化は、国民の意思を政治に反映させる民主主義的な制度を構築するプロセスである民主化の第一段階（2000年以前）と、政府による行政サービスの提供が向上し、生活実感として政治が国民の意思を反映していると感じられるような民主化へのプロセスの第二段階（2000年以降）に区分できる⁽¹⁾。

南アフリカの地方政府の民主化は国際情勢の影響を強く受けている。1990年代以降、世界的に新保守主義や新自由主義といわれるイデオロギーが台頭し、そのイデオロギーに基づく諸政策が、民主化（自由化）と市場開放というかたちをとって発展途上国に半ば強制された。南アフリカもその例外ではなく（Bond [2000], Marais [1998; 2011]）、政府の民主化と行政の効率化が要請されるようになった。同時に、グローバル化の反作用としてのローカル化が求められるようになり、「アフリカの価値観」の実現を求める動きも南ア

フリカ政治に影響を与えてきた (Spiegel and McAllister, eds. [1991], D'Engelbronner-Kolff et al. [1996])。

国際社会の地方分権の動きがアフリカ諸国の地方政府改革を促した (笹岡 [2010]) ように、南アフリカも地方政府改革が民主化の重要な政治課題の一つとなっていた⁽²⁾。アパルトヘイト体制で排除されてきた黒人⁽³⁾を新政府のもとに統合し、すべての国民が民主化を実感できるようにするためには、国民が直に接する地方政府を民主化することが重要だと考えられたからである (ANC [2010])。南アフリカ政治に関する先行研究では、政治体制全体の変容を明らかにすることに焦点が当てられたため、中央政府の動向に関するものが主流を占め、地方政府に関する先行研究は限られている。地方政府に関する研究では Lodge [2005] を挙げることができるが、ロッジは中央政府と州政府の関係を分析しており、基礎自治体としての地方政府を対象としていない。基礎自治体である地方政府に関する研究には、二つの大きな傾向がみられる。第1は、国民に最も身近な政府である地方政府をいかに民主的なものにするかという視角からの研究である。Cloete [1995] や Wittenberg [2003] などは、アパルトヘイト体制下で非民主主義的な性格をもつ地方政府を民主化していく方向性を探求しようとした。第2は、南アフリカの地方政治に影響力を保持している伝統的指導者を地方政治にどのように活用するかという問題関心からの研究である。伝統的指導者を功利的に活用してその役割に積極的な評価を下す Sklar [1999], Williams [2010], Oomen [2005] などや、逆に伝統的指導者の役割は民主主義原理に合致しないとして否定的な評価を下す Mamdani [1996], Bank and Southall [1996], Ntsebeza [2005a; 2005b; 2008] などがある。これら以外に、HIV/エイズなどの疾病対策、地方の開発政策に地方政府が果たす役割を検討する研究があるが、個別な疾病対策や開発政策、投資問題を分析することに主眼がおかれ、地方政府のあり方やその課題を主眼としたものではない。地方政府の動向を総体としてとらえようとする視点に欠けているといわざるを得ない。

南アフリカの現在の政権与党であるアフリカ民族会議 (African National

Congress: ANC) は、「国民が民主化を受け入れ、憲法に規定される諸権利を享受するためには、すべての政府機構を効果的かつ効率的なものとし、透明性があり説明責任が果たされる統合された統治機構を構築する必要がある」(ANC [2010: 2]) という。地方政府は、国民が直接に接する統治機構であり、行政サービスを一次的に提供する統治機構であるにもかかわらず、現在の統治機構のなかで最も深刻な問題を抱えていると思われる。本章では、基礎自治体である地方政府こそ南アフリカにおける民主化の様相を顕著に示すものであるとの問題意識に基づいて、地方政府の民主化がどのような方向性をもち、どのような変容を起こし、どのようなものに帰着する可能性があるのかを検討していく。第1節では、アパルトヘイト体制から民主的な政治体制を構築していくプロセスを分析して南アフリカの地方政府改革をめぐる動向を検討する。第2節では、地方政府が提供する行政サービスの効率性にかかわる問題を、郡自治体の事例を取り上げ分析しながら検討する。第3節では地方政府改革と伝統的指導者の関係について検討する。そして最後に地方政府改革の課題について検討する。

第1節 地方政府の民主化

1. アパルトヘイト期の地方政府

南アフリカにおける政府体制は、1910年の南アフリカ連邦の設立から中央政府 (central government) ・州政府 (provincial government) ・地方政府 (local government) の三つの階層に区分されている。地方政府は、国家の政府体制の第3番目の統治機構とみなされる一方で、地域共同体を起源にもつことから住民にとって最も身近に感じる統治機構でもあった (Cloete [1995])。同時に、アフリカ人にとってアパルトヘイト政策を実施する実行機関でもあった。

アパルトヘイト体制は分断統治を原則とし、地方政府を白人地域と黒人地域に分割するなど、地方政府の細分化を徹底して行った。そして個々の地方政府は自らの責任で、法律に規定された行政サービスを住民に提供すべきとされた。地方政府に求められたことは、中央政府や州政府が定めた計画のもとで、電気・水を提供する事業、ゴミ回収などの衛生事業と医療サービスの提供などの保健事業、道路など域内の社会インフラのメンテナンスをするなどの行政サービスを住民に提供することであった (Cloete [1995])。行政サービスを提供するための財源は、行政サービス提供の対価や中央政府および州政府からの交付金や補助金、そして固定資産税などの税金であった。行政機構としては個々に独立した形態をとりつつも、現実的には中央政府や州政府の管理監視下におかれ、財政基盤は限定的で、自治とは程遠い状況におかれていた。

地方政府の実態は、白人地域と黒人地域、都市部と農村部とで大きく異なっていた。白人地域には一定の自治が与えられたが、黒人地域では自治を剥奪する政策が実施されてきた。たとえば、都市部で暮らす黒人は、南アフリカ政府によって定められた居住区 (タウンシップ) に居住することが強制され、白人の経済活動に必要な安価な労働力を供給するためだけに、白人の居住地域や経済活動地域に近接して建設されたタウンシップに居住することが許可された。タウンシップでは黒人自治体 (black authority)⁽⁴⁾が南アフリカ政府によって設立され、黒人管理が強化されることになったのである。

農村地域では、1950年代末から「独立国家」(ホームランド)の建設が進められ、10のホームランドが「建国」⁽⁵⁾された。それぞれのホームランドに政府が設立され、ホームランド政府による「自治」が実施されるような外観が示されるようになった。ホームランド政府は形式的に「独立国家」とされたが、実質的には南アフリカ政府の傀儡政権であった。

アパルトヘイト期の地方政府は、地方政府に期待される地域社会の自律性と民主性 (西尾 [2001], 室井 [2003], 笹岡 [2010]) を実現させようとして構築されてきたものではなかった。黒人に対する管理の強化が目的であり、地

方政府は領域的に細分化され、人種別に分断された行政機構であった。一見すれば、多数の地方政府が存在し、ホームランドでは独立が付与され地方自治が拡充されたかのように見えるが、実質的にそれは傀儡であり（Wittenberg [2003]）、地方政府の自律性も民主性も脆弱であった。脆弱で非民主主義的な地方政府を、いかに民主化して行政サービスを効率的に提供できるようにするかが、ポスト・アパルトヘイト期の南アフリカ政府に課せられることになった。

2. 地方政府の民主化プロセス

地方政府の民主化は、前述したとおり二つの時期に区分することができる。ここでは第一段階の地方政府を制度的に民主化していく時期（2000年以前）について検討していく。第二段階（2000年以後）については第2節で検討する。

制度的な民主化には、地方政府の仕組み、つまり立法機構と行政機構の民主化はもちろん、人種別に分断されてきた住民単位を統合することも含まれていた。都市部では白人居住区と黒人居住区に分断されてきたものを一つの行政単位に統合しようとし、農村地域ではホームランドとして南アフリカから排除された地域を南アフリカの行政機構のなかに再統一しようとした。南アフリカでは、人種別に分断された行政単位を統合し再編することが、制度的な民主化に向けた第一歩となった。

1993年、政府と非政府組織が地方政府制度について検討する地方政府交渉フォーラム（Local Government Negotiating Forum: LGNF）が設立された。LGNFは、同時期に進められていた複数政党間交渉フォーラム（Multi-Party Negotiating Forum）の同意を得て、地方政府選挙が実施されるまでの地方政府のあり方を暫定的に定めた地方政府移行法（Local Government Transition Act, Act No. 209 of 1993）を制定した。同法によって、四つの「独立」したホームランドを含む10のホームランドを南アフリカに再編入することが決定さ

れ、白人地域と黒人地域とで分断されていた地方政府が、南アフリカ政府の一体的な統治のなかに統合されることになった。すべての住民が平等な投票権をもつ民主的な地方選挙は、1995年から1996年にかけて実施された⁽⁶⁾。ただしこの地方選挙は、アパルトヘイト時代の自治体そのままの行政単位で実施された。1994年の総選挙以前に、民主的な政治体制を具体的に定めて実施された中央政府や州政府とは異なり、自治体の制度的な民主化は地方選挙後の課題として残したまま、アパルトヘイト時代の行政単位で実施されたのである。

地方政府の選挙方法も暫定的なものだった。中央政府と州政府の制度改革に忙殺され、地方政府の選挙方法は具体的に決定されず、小選挙区制と比例代表制を併用する方法が暫定的に取り入れられた。アパルトヘイト体制下の南アフリカでは、中央政府・州政府・地方政府のすべてで小選挙区制選挙が実施されていた。選挙権を有する白人の多数派⁽⁷⁾が政策を決定する権利をもつという考え方に立ち、国民党（National Party）がアパルトヘイト政策を実施しやすい政治環境をつくる方策でもあった。1994年の総選挙（中央政府と州政府）では、1993年憲法（RSA [1993]）の規定によって少数意見を尊重し多様な価値観を政治の場に反映させるという目的で比例代表制が導入された。1995～1996年の地方選挙では、地方議会の議席総数の約6割を小選挙区制で、残る4割を比例代表制で選出する方法が採用された。

地方自治体は1995年地方選挙の時点で、約840存在していた（MDB [2000: 22]）。アパルトヘイト体制下の自治体の形態を受け継いでいたため、都市部の自治体以外は、行政規模も小さく、人材も不足がちで財政基盤も脆弱なものが多かった。とくに、都市部でも黒人地域の自治体や、農村地域、旧ホームランド地域の自治体ではその傾向が顕著だった。自治体の境界すら明確でなく、どの自治体にも管理されていない地域も存在していた。

地方政府のあり方は、1995～1996年の地方選挙以後、国会において本格的に論議されるようになり、1996年に現行憲法が制定され、地方政府に関する基本的な政治体制が決定された。1996年憲法には地方政府の三つの形態が規

定された。第1は都市部にあり規模の大きな大都市自治体 (metropolitan municipality), 第2は都市部以外にあり規模の小さな地方自治体 (local municipality), そして第3に規模の小さな地方自治体を管理したり, どの地方自治体も管理しない地域を管理する郡自治体 (district municipality) である。概念的には図1に記したように, 都市部の大都市自治体とそれ以外の郡自治体, そして郡自治体のもとに地方自治体が組み込まれることになった。

1996年憲法の規定(第155条第1項)によれば, 大都市自治体は「域内の行政および立法的な権限を排他的に有する」ものとされる。地方自治体は「域内の行政および立法的な権限を, 郡自治体とともに共有する」ものとされ, 郡自治体は「一つ以上の地方自治体を含む域内の行政および立法的な権限を有する」ものとされる。地方政府として域内の行政および立法的な権限を有するのは, 基本的に大都市自治体と郡自治体とされたのである。ただし郡自治体と地方自治体の権限や機能の関係は地域によって適切な区分をする(第155条第3項C)とされ, 地域によって多様な関係をもつ余地も残されていた(RSA [1996])。

郡自治体は, 1985年に自治体間の協力関係を促進し, 自治体の存在しない地域を管理することを目的として設立された広域行政組合 (regional service council) を前身とし, 広域行政組合の権限と機能を強化して設立された。どの地方自治体にも管理されていない地域は, 郡自治体が管理し, 郡管理地域 (district management area: DMA) と呼ばれるようになった。郡自治体には一般的に, 規模も小さく人材も財源も乏しい地方自治体の行政能力の不足を補い

図1 地方政府の3形態

大都市自治体	郡自治体				郡自治体			
	地方自治体	地方自治体	地方自治体	地方自治体	地方自治体	地方自治体	地方自治体	郡管理地域

(出所) 筆者作成。

支援して、効率的な行政サービスを提供することが期待された。

地方政府の体制や機能、権限などに関するさらなる議論は1996年憲法の制定後、国会で進められた。1998年には地方政府白書（White Paper on Local Government）が発表され、地方政府自治体領域策定法（Local Government Municipal Demarcation Act, Act No. 27 of 1998）、地方政府自治体体制法（Local Government Municipal Structures Act, Act No. 117 of 1998）が定められ、地方政府の組織、機能、権限などが具体的に規定された。2000年には地方政府自治体システム法（Local Government Municipal System Act, Act No. 32 of 2000）が定められ、自治体領域策定委員会（Municipal Demarcation Board: MDB）の定めた自治体を単位として2000年に地方政府選挙が行われ、現行制度の地方政府が設立されることになった。2000年に実施される地方政府選挙までに約840存在していた自治体は、大都市自治体⁽⁸⁾は6、地方自治体は232、郡自治体は46にまで統合されることになった（MDB [2000: 20]）。アパルトヘイト時代に豊かな白人地域の自治体と貧しい黒人地域の自治体に分断されていた地方政府を、白人地域と黒人地域の自治体を統合し、人口や面積などの指標を用いて自治体を再編した新しい地方政府が樹立されることになったのである。

地方政府自治体体制法によれば、地方政府は地方議会（municipal councils）と首長（mayor）から構成され、地方議会の議員は5年ごとに行われる地方議会選挙によって選出される。首長は、地方議会によって地方議会議員のなかから選出され、当該地方政府の行政権を執行する。地方議会の選挙方法は、自治体3形態ごとに異なる。大都市自治体と地方自治体では、比例代表制と小選挙区制によって選挙が行われ、それぞれ50%対50%の比率になるように議員定数が割り当てられる。郡自治体は、議員の約40%が郡自治体全域から比例代表制で選出され、残る60%の議席は郡自治体を構成する地方自治体の人口に応じて議席が配分され、配分された数の地方自治体議会議員が郡自治体議員を兼務することになる。第2節で取り上げるセディベング郡自治体（Sedibeng District Municipality）の場合、議員定数48名のうち、40%に相当する19名が群域全体を単位とする比例代表制によって選出され、60%に相当す

る29名は、人口に応じてエンフレニ（Emfuleni）地方自治体に23議席、レセディ（Lesedi）地方自治体に3議席、ミドヴァール（Midvaal）地方自治体に3議席が配分され、その数だけの議員が各地方自治体議会から郡自治体議会に派遣され、合計48名でセディベンゲ郡自治体議会を構成している。

3. 地方政府の制度的民主化後も残された問題

民主的な選挙制度を策定し、人種別に分断されていた自治体の統合と再編を行った地方政府は、制度的な民主化を達成し、アパルトヘイト体制の人種主義的な非民主主義体制からの脱却に向けた第一歩を踏み出しつつあった。都市部における白人地域と黒人地域の統合は多くの場合、本来同一の経済圏を政治的に分断していたため、二つの地域を統合してもさほど深刻な問題が生じることはなかった。白人地域の富を黒人地域に再分配することも、新しく民主的な政治体制を構築していくうえでの対価として受け入れられたのである。

南アフリカ政府が地方政府をさらに改革していくうえで直面した問題は、二つある⁹⁾。第1は、行政サービスを住民（国民）に提供する際に必要な人的資源や財源などが、地方政府には著しく不足していること、かつ地方政府ごとに格差が存在していることだった。第2は、農村地域、とくに旧ホームランド地域で隠然とした影響力をもつ伝統的指導者との関係であった。政権与党となっているANCの党内政治の影響もあり、伝統的指導者は地方政治を遂行していくうえで決して無視できない存在となっていたのだ。これは第3節で検討する。

第1の問題は、2000年以降、制度的な民主化を実現した地方政府が直面した中心的な問題である。現行の地方政府には、以前の地方政府が果たしていた地域住民に対する行政サービスの提供（水・電気の供給、ゴミ回収、衛生・保健事業、道路などの社会インフラの整備）のほかに、地域の経済・社会基盤の開発という役割が期待されるようになった。2000年以降はとくに、ANC

政権が国家の開発機能の強化を掲げ、国民の福祉と、憲法上国民に与えられた権利の現実的な実現を保障するために、中央政府・州政府・地方政府のすべてが効率的に行政サービスを国民に等しく提供することを推進していくようになった（ANC [2010]）。なかでも住民と直接接する地方政府の機能強化は重要だと考えられたのである。

新たに開発機能を期待されるようになった地方政府には、人的資源も、財源も不足していた。しかし地方政府には、地域の実情に即した総合開発計画（Integrated Development Plan: IDP）を、中央政府の定めている IDP の枠組みに沿い、州政府の支援と指導を受けて、策定すべきとされた。しかも地方政府は、自治体財政管理法（Municipal Finance Management Act, Act No. 56 of 2003: MFMA）などによって予算案を策定するにあたって州政府および中央政府からの指導・支援を受けなければならなかったことから、地方政府は、権限も制約されたままであった。

IDP を策定して実行していくための財源が新たに創出されることはなく、従来の財源をそのまま継続しただけであった。地方政府の主たる収入源は、行政サービスとして住民に提供する電気や水道の料金、ゴミ回収料金、公営病院の治療費などの行政サービスの対価と、固定資産税などの税金、そして中央政府や州政府からの交付金・補助金である。平均的な地方政府では、行政サービスの対価が歳入の約 6 割を、固定資産税などの税金が約 2 割を、残りを交付金や補助金が占めている（MPACD [1998]）。行政サービスの対価はそのまま地方政府の収入になるのではなく、地方政府から電気や水道の事業体に支払われ、地方政府の財源となる割合は約 10% と小さい。また貧しい地域の地方政府ほど、財源規模が小さくなる傾向をもっている。

地方政府が行政サービスの提供を効率的に行うために、中央政府はさらなる地方政府の統合と再編を進めようとしている。中央政府は、郡自治体により大きな権限と機能を与え、かつ地方自治体を統合して規模を拡大することで効率性を高めようとするようになったのである⁽⁹⁰⁾。

第2節 地方政府の効率化

1. 地方政府の統合と効率化

2000年以降の地方政府の民主化プロセスは、行政サービスを効率的に提供し、民主化を生活実感として感じられるようにしようとする民主化の第二段階を迎えることになる。

2011年の地方政府選挙が実施される時点で、大都市自治体は8、郡自治体44、地方自治体225にまで統合が進められた¹¹⁾。政府は、地方政府と州政府や中央政府との関係をいっそう緊密にし、地方政府の行政能力を向上させるために中央政府や州政府が地方政府に対して助言や指導をする仕組みを強化しようとしている (CoGTA [2011])。

ANC 政権が進める、地方政府を統合して行政サービスを効率的に提供しようとする試みには、反対意見も存在する。ANC に対抗し得る野党になりつつある民主同盟 (Democratic Alliance: DA) は、地方政府の統合と規模の拡大は行政サービスの提供に結びつかず、かえって汚職を生み出し、縁故主義を蔓延させることになっていると主張する¹²⁾。ここでは、セディベング郡自治体とアルフレッド・ンゾ郡自治体 (Alfred Nzo District Municipality) の二つの郡自治体を取り上げ、地方政府の統合と効率化について検討してみる。セディベング郡自治体は、都市部にあり、人口も多く、大都市自治体に準じる規模をもち、経済的にも比較的豊かな郡自治体である。かつ西ケープ州以外で唯一 DA が与党であり続けているミドヴァール地方自治体を含み、政治的にユニークな郡自治体でもある。アルフレッド・ンゾ郡自治体は、44ある郡自治体のなかで最も貧しい郡自治体 (SAIRR [2012]) であり、農村地域の自治体の特徴を典型的に現している。この二つの自治体を検討することで、現在の南アフリカにおける自治体改革の大きな特徴をつかみたい。

2. 都市部の自治体の例——セディベング郡自治体——

セディベング郡自治体は、ハウテン州南部にあり、ヨハネスブルグ市の南方に位置する。2007年の人口は約80万人¹³⁾で、製造業や商業が盛んな都市部の自治体である。エンフレニ、レセディ、ミドヴァールの三つの地方自治体を管轄し、郡自治体の行政機構は、エンフレニ地方自治体のフェリーニヒング (Vereeniging) におかれている。

セディベング郡自治体議会は、表1に示したとおり、郡域全体から比例代表制によって選出された19名の議員と、各地方自治体を代表して派遣されている29名の議員によって構成されている。多数を占める政党はANCで郡自治体の首長と議長ポストを得ている。セディベング郡自治体を構成する地方自治体では、エンフレニとレセディでANCが多数党となり首長および議長のポストを得ているが、ミドヴァールではDAが多数党となりDAが首長および議長のポストを得ている¹⁴⁾。

セディベング郡自治体の域内では、三つの地方自治体がそれぞれにIDPを策定し実行しているが、同時に郡自治体もIDPと開発を促すための空間開発フレームワーク (Spatial Development Framework: SDF) を策定している (Sedibeng District Municipality [2011a])。郡自治体が、中央政府や州政府と協議して一定の開発枠組みや開発指針を示すとともに、域内の各地方自治体が策定し実行しようとしているIDPに一定のガイドラインを与えなければならないためである。地方自治体は、策定したIDPやSDFが郡自治体の策定したガイドラインに基づいているかを郡自治体と協議しなければならず、地方自治体のIDPには、郡自治体の意向が強く反映される傾向がある。政策的な対立が生じた場合、自治体システム法第5章のIDP策定手続きの規定に基づいて、郡自治体や州政府、さらには中央政府など上位の行政単位の方針が実質的に優先されることになっている。郡自治体が基本方針を定め、地方自治体が行政サービスの提供を担うという機能上の分担が行われることも

表1 セディベング郡自治体とエンフレニ・レセディ・ミドヴァール各地方自治体の議員数

議員数	セディベング 人口 約80万人				エンフレニ 人口 約65万人		レセディ 人口 約8万3000人		ミドヴァール 人口 約6万6000人				
	比例区	地方自治体代表			比例	計	比例	選挙区	比例	選挙区	計		
		エンフレニ	レセディ	ミドヴァール									
ANC	19	23	3	3	48	44	45	89	13	13	26	14	27
ANC	13	16	2	1	32	28	36	64	9	10	19	6	11
DA	5	6	1	2	14	12	9	21	3	3	6	6	15
COPE						1		1					
APC						1		1					
PAC	1	1			2	1		1					
VF+						1		1	1	1	1	1	1
首長					ANC		ANC	ANC		ANC	ANC	DA	DA
議長					ANC		ANC	ANC		ANC	ANC	DA	DA

(出所) 人口は2007年国勢調査 (<http://www.statssa.gov.za/Publications/P03011/P030112007.pdf>), 議席数は List of Councillors 2011 Municipal Election (<http://www.elections.org.za/content/DynamicDocs.aspx?id=462&BreadCrumblid=331&LeftMenuId=251&name=home>, 2011年6月9日アクセス) より, 筆者作成。

(注) COPE: Congress of the People

APC: African People's Convention

PAC: Pan Africanist Congress of Azania

Vf+: Freedom Front Plus

多い。セディベング郡自治体全体では、2.4%の人が水の提供を受けられず、7.9%の人が電気の提供を受けられず、15.2%の人がゴミ回収サービスの提供を受けられずにいる（SAIRR [2012]）が、他の郡自治体と比較すれば、数値は低く、自治体が一定の行政サービスをある程度効率的に提供していると判断してよい。

南アフリカでは地方政府の多くで ANC が政権与党となっているため、政策方針に大きな相違が生じることは少ない。しかしセディベング郡自治体では、ミドヴァール地方自治体と与党が異なり、セディベング郡自治体とミドヴァール地方自治体との間に対立が生じることが多い。たとえば、セディベング郡自治体は三つの地方自治体をもつ行政権限を郡自治体に集約し、2025年までにより権限の大きな大都市自治体に移行することを推進しようとしているが、ミドヴァール地方自治体はその方針に反対し、地域開発を地域に即して推進するためにはかえって地方自治体が主体であるべきだと主張している¹⁵⁾。地方政府のあり方をめぐる政策的な対立であるが、同時に ANC と DA の政治対立が地方政府レベルで顕在化しているためでもある。

つぎに、各自治体の予算から行政サービスの配分がどのように行われているかをみてみる¹⁶⁾。セディベング郡自治体の予算規模は約3億2500万ランドで、支出の65%は人件費であり、プロジェクトを実行するための支出はほとんどない。収入は政府交付金と補助金が77%を占めている（Sedibeng District Municipality [2011b: 48]）。エンフレニ地方自治体は予算規模が約5億4900万ランドで、収入の50%を電気や水道料金が占め、交付金は22%となっている（Emfuleni Local Municipality [2011]）。ミドヴァールもほぼ同様に予算規模が約3億3200万ランドで、収入の37%が上下水道や電気、ゴミ回収などの料金収入で、34%が交付金や補助金である。要するに、セディベング郡自治体の領域では、三つの地方自治体が行政サービスの提供を行い、郡自治体は行政サービスの提供はせず、各地方自治体のサービス提供の調整や計画を行っていることがわかる。

各自治体ではそれぞれに交付金や補助金が財政上、大きな割合を占め、州

政府や中央政府の政策の執行機関となっていることがうかがえる。しかし都市部の地方自治体は比較的機能しているため、郡自治体が地方自治体に代わって行政サービスを提供する必要に迫られていない。地方自治体が比較的機能している郡自治体では、地方自治体の提供する行政サービスや諸計画を調整することが主として要請されていると考えられる。

3. 農村部の自治体の例——アルフレッド・ンゾ郡自治体——

アルフレッド・ンゾ郡自治体は、東ケープ州の北西部に位置し、クワズールー・ナタール州、レソト王国と接している。南アフリカでは貧しい地域に位置し、典型的な農村地域にある地方政府である。2007年の人口は約80万人、東ケープ州に六つある郡自治体の一つであり、マタティエレ (Matatiele)、ウムジンブブ (Umzimvubu)、ムビザナ (Mbizana)、ンタバングル (Ntabankulu) の四つの地方自治体を管轄している¹⁷⁾。アルフレッド・ンゾ郡自治体と四つの地方自治体とともに、ANCが議会で多数派を占め、ANCが首長や議長のポストを占めている。

アルフレッド・ンゾ郡自治体では、州政府・中央政府からの交付金・補助金が郡自治体収入の約6割を占めている。残りは行政サービス提供（水・電気など）の対価であり、住民から徴収する固定資産税などはほとんどない¹⁸⁾。同郡自治体に属するマタティエレ地方自治体の予算規模は約2億6200万ランドであり、そのうち自治体独自の収入は3割（固定資産税約10%、行政サービス提供の対価約20%）に過ぎず、残る7割は州政府もしくは中央政府からの補助金である (Matatiele Local Municipality [2011])。地方自治体の予算規模を人口に応じて均衡させるために州政府や中央政府からの補助金が増算されているからである (MPACD [1998])。しかしマタティエレ地方自治体の大半は農村地域で、水や電気が供給されていない地域も多い。都市部の自治体と比較して整備しなければならない道路や水道、下水、電気などの社会インフラが多いことを考慮すれば、相対的に予算規模は小さいともいえる。産業も乏

図2 アルフレッド・ンゾ郡自治体



(出所) Municipal Demarcation Board の東ケープ州地図を加工して筆者が作成。

(注) 伝統的評議会が設置されている地域には、斜線が引かれている。

しく自治体の財政基盤は脆弱であるため、自治体が提供できる行政サービスも限定されている。したがって、郡自治体と協力して行政サービスを提供しなければならない状況におかれていると考えられる。アルフレッド・ンゾ郡自治体全域では、貧困率が83.2%と南アフリカで最も高く、行政サービスの提供も悪く、世帯の約68%が上水道を利用できず、66%が電気を使用できず、95%がゴミ回収サービスを受けられずにいる (SAIRR [2012])。地方自治体が積極的に行政サービスを提供しようとしているのではなく、限られた財源と人員のなかで、郡自治体や州政府、中央政府からの支援を受けながら、行政サービスを提供しようとしながらも、できずにいる構図が浮かび上がる。この点がセディベンゲ郡自治体の状況と大きく異なる。

またこの地域の地方政府は、行政サービスを提供したり IDP を推進した

りする以上に、深刻な問題に直面している。それは地方政府のポストが人材不足のため空席になっていることである。自治体のポストには一定の能力が求められることが多いが、その条件に合致する人材が充当されず¹⁹⁾、自治体が業務を遂行していくうえでの障害になっている。たとえば、マタティエレ地方自治体の年次報告書のなかでセロー（Ntae Samuel Sello）首長は、IDPの見直しやその着実な実施の必要性を指摘した後、IDPを効率よく実施していくためには、上級・中級クラスの職員ポストの欠員をなくすことがまず必要だと記している（Matatiele Local Municipality [2010]）。

アルフレッド・ンゾ郡自治体は、旧ホームランド・トランスカイの領域の一部と重なる部分が多く、伝統的評議会（traditional council）²⁰⁾が設立されている地域が広い。図2に斜線が引かれている地域には伝統的評議会が設置されている。トランスカイの行政機構を引き継ぎ、アパルトヘイト期に白人政権の傀儡として利用されてきた伝統的指導者の多くが、そのまま伝統的評議会のメンバーになっていることが多い。この地域において伝統的権威が影響力を保持し続ける構造的な要因となっている。

農村地域の地方自治体は、行政サービスを効率的に提供することができず、郡自治体、州政府や中央政府に大きく依存する傾向を見せている。南アフリカ政府は地方自治体を統合したり、再編したりすることで、不足する人材や財源を確保し、行政サービスを提供しようとしているが、それが必ずしも成功しているとはいえない。

4. 地方政府の行政サービスが効率的に配分されない原因

南アフリカ政府は協働統治・伝統問題省（Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs: CoGTA）²¹⁾を中心として、地方政府が住民（国民）に十分な行政サービスを提供できるようにするため、地方政府改革を進めてきた。CoGTAは、自らが進めてきた地方政府改革の現状を、2009年に報告書としてまとめている（CoGTA [2009]）。それによれば、住宅・水道・衛生

などの行政サービスは不十分ながらも提供され始めているという肯定的な認識を前提として、地方自治体の仕組みとパフォーマンスには依然として問題が残っていると考えている。地方自治体には、地域共同体との意思疎通を図り地域の問題を解決することが期待されていたが、うまく機能していない。また政治と行政との関係が不明確なため、汚職は政治腐敗を生み出している。汚職や腐敗は、行政サービスの提供を阻害する要因にもなっている。行政を監視する市民社会が脆弱であることや、政党内部あるいは政党間の問題が、ガバナンスや行政サービスの提供にネガティブに作用していることもある。公務員の人材不足は、公務員の知識や技能の不足を生み、行政管理能力が不足する事態を招いてもいる。行政サービスの提供が不十分な原因として、汚職や政治腐敗の問題、市民社会の脆弱性、公務員の行政管理能力不足を指摘するとともに、地域共同体との意思疎通の不足を指摘している。

一方、南アフリカの国民が行政サービスの効率的な提供を阻害する原因として考えているものは、地方政府の汚職と政治腐敗であり、そのために地方政府のパフォーマンスが悪化している。アフリカ民主主義研究所 (Institute for Democracy in Africa: IDASA) が行った調査によれば、31%の人々が地方政府での汚職が増加するとともにサービスも悪化していると考え、54%が行政サービスの提供に賄賂や縁故が影響し透明性に欠くようになっていると考え、78%が議員や公務員は汚職に関与していると考えているとする²²⁾。国民が日常生活のなかで政治を実感するのは、公務員や政治家であるため、公務員や政治家の行動に注目が集まることは、ある意味当然である。1994年以後、黒人の地位向上を目的とする黒人の経済力強化 (Black Economic Empowerment: BEE) 政策が実施され、黒人の採用を促すために政治が人事に介入することが合法化されたため、公務員人事に政治が介入する余地が大きくなった。一党優位体制を創り出した ANC (Lodge [1998; 2003]) は三階層のレベルの政府で、縁故主義的な人事介入を行う傾向を強く見せ始めている。行政機関は政治との癒着構造を強め、行政効率や能率を無視した政策が採用されるようにもなっている。また縁故主義や汚職の蔓延は、特定エリートとコネクショ

ンをもつ少数の人々との間にパトロン・クライアント関係を生み出し、南アフリカ国家の新家産制国家の特徴を強めることになっている (Lodge [2005])。そしてこうした傾向が、行政機構における人的資源と知識や技能の不足をさらに助長してしまう悪循環を生み出している。

南アフリカ政府や国民は、地方政府の抱える問題は地方政府の仕組みや能力、パフォーマンスに原因があると考えている。他方、外国の先進的な地方政府改革の事例では、地方政府の自律性と民主性を高めるために、地方政府の統廃合とともに、中央政府から地方政府への権限委譲をとまなう改革を進めることが一般的である (西尾 [2001], 笹岡 [2010], Wittenberg [2003])。しかし南アフリカの場合は、地方政府の能力向上は、あくまでも中央政府の管理と指導によって行うと考えられ、地方政府への分権は一顧だにされてこなかった。ここに南アフリカ政府の進める地方政府改革に欠けている重大な課題がある。

ANCは近年、地方政府改革の再検討を始めているが、そのなかでも中央政府から地方政府に権限を委譲するという発想はまったくない。地方政府はあくまでも中央政府の監督下で、中央政府と州政府の指導と援助のもとで行政サービスを提供する役割を担うべきだとしている (ANC [2010])。ANCのディスカッション・ペーパーのなかに記されている2008/09会計年度の中央政府歳入のうち中央・州・地方政府が占める歳出配分は、中央政府が50.1%、州政府が42.8%、地方政府が残る7.2%となっている (ANC [2010: 9])。この比率は、2005/06会計年度 (それぞれ53.4%、42.0%、4.6%) 以降、ほとんど変動していないことから、ANCが地方政府への権限委譲をほぼ考慮していないことが示されている。地方政府への権限の移譲は、権限の実行を担保する財源の移譲をとまなうからである。

ANCと政府が地方政府の行政サービス提供を効率的に行うために考えている対策は、主として二つある。一つは、行政単位間の垂直的かつ水平的な協力関係を強化することである (CoGTA [2011])。中央政府・州政府・地方政府の垂直的な協力関係を強化するため、三階層の政府が協力する枠組みを

創り出そうとしている。中央政府から州政府へ、そして地方政府へと提供される交付金や補助金の見直しや、公務員の知識や技能の不足を補うために中央政府や州政府が開催する人材育成のためのセミナーの開催などは、その一例である。また地方政府間の水平的な協力関係を強化するために南アフリカ地方政府協会 (South African Local Government Association: SALGA) が設立され²³、地方政府どうしや地方政府と州・中央政府とのさまざまな交流の場を提供し、地方政府が能力開発を行うとともに、地方政府の果たす役割の強化を図ろうとしている。

もう一つは、開発が遅れ、行政サービスの提供が著しく劣っている農村地域、とくに旧ホームランドで、一定の影響をもつ伝統的指導者を、行政サービスの提供に「活用」しようとするのであった²⁴。

第3節 地方政府と伝統的指導者

1. 伝統的指導者の政治的活用と組織化

アパルトヘイト期の白人政権による分断と弾圧によって弱体化していた伝統的指導者だが、農村地域、とくに旧ホームランド地域においては、白人政権の傀儡として利用され、一定の政治力を保持していた。またアフリカ人の民族的アイデンティティとしての伝統的指導者への敬意は今なお残り、伝統的指導者は今もなおある程度の影響力を保持している²⁵。その伝統的指導者を政治体制のなかに組み込もうとする動きは、白人政府とANCとの交渉が始まる1990年代初頭から存在していた。民主主義という政治原理を重視するグループにとって、伝統的指導者は封建的な身分制度に基礎をおくものであり、決して民主主義と両立しない存在と考えられた (Mbeki [1984])。他方、アパルトヘイト体制という植民地主義から脱却してアフリカ独自の価値観の実現を重視するグループには、伝統的指導者にも新たな民主的國家の建設

に一定の政治的役割を与えるべきだと考えられた (Holomisa [2009; 2011])。両グループの見解の相違のため、ANC は当初、伝統的指導者に対する確固とした方針を決めることができずにいた。しかし地方政府改革を進めても、地方政府による行政サービスが効率的に提供されない問題に直面したため、行政サービスを提供する役割の一部を伝統的指導者に担わせようとするようになった (CoGTA [2009; 2011])。伝統的指導者を国家制度のなかに取り込み、伝統的指導者を通じて中央政府の政策を実施する方策を、功利的に選択したのである (Keulder [1998], 藤本 [2011])。

1993年から始まる複数政党間交渉フォーラムで合意された1993年暫定憲法の第11章 (第181条～第184条) には伝統的権威²⁶⁾と慣習法が規定され、伝統的権威が地方政府に対して一定の役割を果たすことを定める規定が盛り込まれた。1996年に制定された現行憲法のなかでも第12章 (第211条～第212条) で伝統的指導者 (traditional leaders) についての規定が残り、伝統的指導者の機構や地位、そして果たすべき役割が規定された。伝統的指導者が、地方共同体にかかわる問題という限られた範囲で、地方政府レベルでの行政活動に関与することが承認されたのである。伝統的指導者を地方政府に関与させるために、伝統的指導者の評議会が1994年に設立され、その機能や権限を定めた「伝統的指導者評議会法」(Council of Traditional Leaders Act, Act No. 10 of 1997) が1997年に制定された。同法では、伝統的指導者が民主化された南アフリカで果たすべき役割を、民主的な憲法の定める範囲で伝統的指導者の役割を促進し、伝統的共同体の団結と理解を強化すると規定するのみで、具体的な役割は規定されていなかった。ANC のなかで伝統的指導者の位置づけが流動的であり定まっていなかったからだ。

2003年に「伝統的指導者の地位と統治の枠組み法」(Traditional Leadership and Governance Framework Act, Act No. 41 of 2003) (以下、枠組み法) が制定され、地方政府のレベルで伝統的指導者が果たすべき役割とそのための制度が規定された²⁷⁾。ANC 政権が地方政府の役割の一部を伝統的指導者に委託する具体的な制度が構築されたのである。地方レベルでは伝統的評議会が設立され、

伝統的共同体内での伝統と慣習法にかかわる問題を統括し、地方議会との関係では伝統と慣習法の問題については伝統的評議会が地方議会の諮問を受ける権限が与えられた。州レベル・中央政府レベルでは、それぞれに州伝統的指導者議会（Provincial House of Traditional Leaders: PHTL）と全国伝統的指導者議会（National House of Traditional Leaders: NHTL）が設置された²⁸。州政府も中央政府も伝統や慣習法にかかわる問題に関してはそれぞれの伝統的指導者議会に諮問してその答申を受けなければならないとされている。伝統的指導者の役割は、伝統や慣習法にかかわる問題に限定され、しかも地方政府・州政府・中央政府には諮問する権限が与えられたただけであったが、正式な政治制度のなかに組み込まれ、一定の役割を果たすことが決定されたのである。

地方政府改革を実施する主たる目的は、住民（国民）の生活水準の向上であり、ガバナンスの強化はそれを実現するための手段である（MPACD [1998]）。住民の生活水準を向上させる行政サービスの提供が滞っている農村地域、とくに旧ホームランド地域では、改革の目的よりも改革の手段である地方政府のガバナンスの強化に関心が集まるようになった。それゆえ、旧ホームランド地域でアパルトヘイト時代から一定の権力をもち、住民との伝統的な紐帯を強調して自らの存在を誇示する伝統的指導者を、脆弱なガバナンスの再構築に活用し、政治体制のなかに組み込もうと考える²⁹ようになったのである。

2. 伝統的指導者と民主主義原理

民主主義と伝統の関係を評価することは難しい。伝統的指導者は世襲によって受け継がれ、決して民主的な選挙で選出されるわけではない。民主主義の原理の一つ、代表制原理と調和しないことは明白である。だから民主主義とは適合しないと考える論者は多い（Mamdani [1996], Bank and Southall [1996], Ntsebeza [2005a; 2005b; 2008]）。しかし代表制原理に調和しないというだけで伝統的指導者制度が非民主的であると断じることもできない。それぞれの地域にはそれぞれの文化や習慣、価値観が存在し、人々はそれらによ

って生活しており、それらを重視することは決して民主主義と矛盾しないからである。南アフリカの伝統的指導者制度は、地方議会への諮問権限をもつに過ぎず、政治的権限は制約されている。南アフリカの多様な文化、習慣、価値観を尊重し、南アフリカ社会の多様性を保障するための政治制度として許容される範囲内のものであるとも考えられる。

ANCは都市部を中心に活動を展開してきた組織である（Suttner [2008]）。1980年代に、南アフリカ国内で活動を展開していた統一民主戦線（United Democratic Front: UDF）と連携を強化することで、南アフリカ国内での活動基盤を再構築していく。UDFも都市部で活動していた労働組合や学生組織、教会、シビック³⁰などを中心とし、農村部での活動は限定されていた（Seekings [2000]）。農村地域における支持基盤を拡大するために、ANCは伝統的指導者を活用することを選択した（Ntsebeza [2008]）と考えられるのである。

伝統的指導者の実態も多様である。アパルトヘイト期に白人政権のホームランド政策などに協力して白人政権の傀儡として権力を保ち続けた者がいる（Mamdani [1996]）一方で、アパルトヘイト体制に抵抗して住民とともに闘った者もいた（Holomisa [2009; 2011]）。また時代の変化についていけず、酒や麻薬などに溺れる者までいた。白人政権による分断と弾圧のために弱体化させられてきた伝統的指導者だが、ホームランド政策を通じて、今なお農村地域、とくに旧ホームランド地域において影響力を保持している。そのため、伝統的指導者を政治体制のなかに組み込もうとする動きは、白人政府とANCとの交渉が始まる1990年代初頭にはすでに存在していた。民主化を重視するグループにとって、伝統的指導者は封建的で、決して民主主義と両立しない存在と考えられていた（Mbeki [1984]）。他方、アパルトヘイト体制という植民地主義からの脱却を果たし、アフリカ独自の価値観の実現を図るためにも伝統的指導者に一定の政治的役割を与えるべきだとするグループの主張もある程度の支持を集めることになった。

ANCの内部で、伝統的指導者の機能を政治的に認めるべきだと主張し、伝統的指導者の機能強化を主導してきたのは、南アフリカ伝統的指導者会議

(Congress of Traditional Leaders of South Africa: Conralesa) であった。Conralesa はアパルトヘイト体制に反対する伝統的指導者によって1987年に結成された市民運動の一つであり、ANCと共闘することで政治的影響力を高めてきた。またズールー民族主義に基づく文化運動として誕生したインカタ自由党 (Inkatha Freedom Party: IFP) も、伝統的指導者の役割を現代の南アフリカ政治のなかで拡大しようとしている。

ANC 政権は、地方政府改革を進めるうえで、行政サービスの効率的な提供を目的として、伝統的指導者を政治制度のなかに組み込み、活用しようとしてきた。しかし実際は、そうした目的よりも、伝統的指導者をめぐる政治情勢に影響され、政治的判断によって伝統的指導者を利用してきたという側面は無視できない。

3. 伝統的指導者の力の源泉——土地管理権限——

伝統的指導者が地方政治のレベルで実質的な力を握る源泉となったのは、2004年に制定された「共有地土地法」(Communal Land Rights Act, Act No. 11 of 2004: CLaRA) であった (Ntsebeza [2005a; 2005b; 2008], Claassens and Cousins eds. [2008])。CLaRA は、旧ホームランド政府や国家が管理していた共同体保有地を個人や共同体に返還することを定めていた。同法第21条第2項には、共同体に承認された伝統的評議会がある場合、土地管理委員会 (land administration committee) の権限や義務は伝統的評議会に委ねてもよいと規定され、返還された土地の管理や配分を実質的に伝統的指導者に委ねてしまうことを認めていた。共有地の管理権限をもった伝統的指導者は、当該地域に提起される開発政策を承認するかどうかの権限が与えられたことになり、地方政府に実質的な政治的影響力をもつことになった。

その一方で、共同体が保有する土地の所有権にはさまざまな背景があり、そうした共有地の管理を一括して伝統的指導者に委ねてしまう CLaRA には、伝統的指導者の実質的な権限強化につながるとして当初から反対意見があっ

た。リンボボ州のマクレケ (Makuleke) と、ムプマランガ州のディクシイ (Dixie)、カルクフォンティン (Kalkfontein)、北西州のマクゴビスタット (Makgobistad) の4共同体のメンバーは、伝統的指導者による土地管理に反対し、CLaRAの違憲判断と土地の個人への返還を求めて提訴した。憲法裁判所は2010年3月11日に、前年10月30日のハウテン州高等裁判所判決を支持して、州の利益にかかわる法律を制定するときには州政府と協議することを定めた1996年憲法第76条の規定に違反してCLaRAが制定されたため無効であるとの違憲判決を出した³¹⁾。ただ共有地の共同体への返還自体を違憲と判断したのではなく、個別の事例を詳細に検討した場合、CLaRAに規定されるように一括して共同体、つまり伝統的指導者に返還することは不合理だと判断したものであった。ただしCLaRAの違憲判断とともに請求していた「伝統的指導者の地位と統治の枠組み法」が違憲であるとする憲法判断を求めた違憲判断請求は棄却された。

憲法裁判所によるCLaRA違憲判決は、南アフリカ政府が進めてきた伝統的指導者を民主的な政治制度、とくに地方政府制度のなかに組み込もうとする政策に一定の歯止めをかけることになったが、それを根本から覆すものにはならなかった。共有地に関する権利は、1996年に制定されていた土地所有権保護法 (Protection of Land Rights Act, Act No. 31 of 1996) を代用し、伝統的指導者の共有地管理権限を、個人の土地所有権と同じとみなすことで認めている。CLaRA違憲判決のため今後の共有地の管理体制を再構築する必要が生じているが、政府は伝統的指導者の土地管理権限に関する最高裁判所判決の影響を最小限度に抑えようとし³²⁾、伝統的指導者を活用し続けようとしている。

伝統的指導者は実質的に、違憲判決にもかかわらず土地の配分権限を保持し続けることになったため、地方政治において影響力を拡大させている。現在、伝統的共同体が存在する地域で経済開発を進めようとするとき、土地使用の問題から伝統的指導者との協議を欠かすことができないほど、伝統的指導者の実質的影響力は大きくなっている³³⁾。またANCが、地域の伝統や慣

習法にかかわる争いを裁く伝統的法廷の設置を規定する伝統的法廷法案 (Traditional Court Bill) を2008年以降、国会に提出しようとしていることに象徴されるように、伝統的指導者の役割をいっそう強化しようとする動き³⁴⁾は続いている。

4. 伝統的指導者と効率的な行政サービスの提供

伝統的指導者が地方政府と協力関係を構築した事例として、CoGTAは東ケープ州の事例を挙げる³⁵⁾。東ケープ州のある地方自治体では、当該自治体の開発計画に対して伝統的指導者が助言し、その助言が適切だと考えた地方自治体議会が、伝統的指導者からのさらなる助言を期待して、伝統的評議会に対して給与を支払う条例を議会で可決したという。しかしこの事例では、現行の枠内で伝統的指導者に期待される諮問機能を果たしているにすぎない。地方政府改革の目的である行政サービスの効率的な提供という観点からみれば、十分とは言い切れない。

伝統的指導者が地域社会のインフラ整備に貢献した事例として、バフォケン王国 (Royal Bafokeng Nation)³⁶⁾が挙げられる。北西州のツワナの氏族であるバフォケンは、アパルトヘイト期には旧ホームランドのボプタツワナに組み込まれていたが、1994年の民主化によってボプタツワナが南アフリカに再編入されたために、バフォケン王国が再建された。1999年、領域内のマレンスキー鉱山がバフォケン王国に返還され、ロイヤリティを得られるようになったため、バフォケン王国は豊富な資金を獲得できるようになった。指導者レルオ・モレテギ (Leruo Molotlegi) のもとで独自の経済開発政策や将来計画を策定し、統治システムを整備して、独自の政策を実施するようになった。ラステンバーグ市にあるロイヤル・バフォケン・スタジアムの建設など、地域の住民に行政サービスを提供するようにもなった。ただバフォケン王国は、地域の地方自治体と並存しつつ地域の住民全体に向けて行政サービスを提供するのではなく、独自にバフォケン共同体のメンバーに対してのみ行政サー

ビスを提供することを目的としている。政府が進める地方政府改革とは、行政サービスを提供する対象と内容が異なり、異質で限定的なものになっている。

現行の法体系では、中央政府が伝統的指導者に期待する行政サービスは、伝統と慣習および慣習法にかかわる問題に関して、地方政府に諮問することと、慣習法の範囲で地域住民の紛争を解決することである。地方政府と伝統的指導者が協働して、住民へのサービスを効率的に提供することが意図されている。しかし伝統的指導者が権力をもつようになれば、独自に権力を行使し始め、地方政府と協働しなくなる危惧を抱かせる。

伝統的指導者の役割を強化するため政府は、伝統的指導者に対する教育プログラムを策定した（CoGTA [2011]）。伝統的指導者のなかには、教育もなく慣習や慣習法に関する知識も理解も乏しい者も少なくないため、伝統的指導者を対象とした能力開発訓練を実施することが必要だと考えられたのである⁸⁹⁾。伝統的指導者を地方政府のなかに取り込み、地方政府の役割の一部を担わせる計画について、その成果を評価することは時期尚早だといわざるを得ないが、政府と伝統的指導者との間で、それぞれが求めようとするものが、乖離し始めていると指摘できる。

おわりに

南アフリカの地方政府改革は、ポスト・アパルトヘイトの第一段階として地方政府の制度的民主化が行われ、第二段階として地方政府が行政サービスを効率的に提供するための改革が実施されてきた。制度的な民主化を達成した地方政府は人的資源や財源の不足などの問題に直面し、それらの問題に対処することが求められたのである。南アフリカ政府は、地方政府を統廃合することで人的資源や財源の不足に対処しようとした。またこれらの問題がとくに深刻な農村地域では、農村地域に一定の影響力を保持し続けていた伝統

的指導者を活用しようとしたのである。

南アフリカで進められてきた地方政府改革の動向を分析して指摘できることは、次のようなものだろう。

第1は、地方政府の自律性に関するものである。日本を含めた外国での地方政府改革は、地方政府の民主性と自律性を確立しようとする。地方政府による政策に住民の意見を反映し、独立した判断で地域の福祉を向上させることが地方政府改革の目的とされるからである。南アフリカでも地域の福祉の向上、つまり行政サービスの効率的な提供を促進するために地方政府改革が進められてきた。しかし先進的な外国の事例とは異なり、南アフリカでは地方政府に中央政府や州政府から権限を委譲することは考えられていない。あくまでも中央政府と州政府の監督と管理のもとで、地方政府による行政サービスの効率的な提供を実現しようとしたのである。地方政府の自律性を促進しようとする視角を欠き、中央政府・州政府・地方政府の垂直的な関係を維持し、国家としての統合を重視し、地方政府の自律性を促進しようとする視角を欠いている。それぞれの地域の実情を、地方政治に反映させる視角は必要なものであろう。

第2は、地方政府改革の目的と手段に関するものである。地方政府改革の目的は、行政サービスの効率的な提供を実現することである。この目的を実現するために、改革の手段として強力なガバナンスを構築する必要があると考えられたのである。地方政府改革の第二段階以降は、行政サービスの効率的な提供という目的よりも、強力なガバナンスの構築という改革の手段が重視されるようになった。地方自治体の統合にしても、伝統的指導者の活用にしても、もともとは地方政府改革の目的を達成するための手段であった。それが改革の目的に転化してしまっている。ANCの党内政治、ANCと他の政党との関係など、その時々政治情勢が影響しているからでもある。地方政府改革では、本来の目的から逸脱して、もともと手段であったものが目的に転化している。政府が国民を欺いているのではないかなどの不信感を生じさせないためにも、再度、改革の方向性を検討する必要がある。

第3は、地方政府改革の今後の展望に関するものである。地方政府は少なくとも制度的な民主化を達成した。そして行政サービスの提供についても、不十分なところも多いが漸進的に提供されるようになってきている。南アフリカの民主化は地方政府だけでなく、中央政府においても州政府においても民主的な政治体制が構築され、個人の自由で平等な権利が保障されている。しかし、効率的な行政サービスの提供を達成しようとして、行政機構を強化したり、伝統的指導者を政治的に活用しようとしたりしている。民主化に逆行する動きが同時に並行して行われている。予断は許されないが、民主主義に著しく反する方向に向かうことはないを期待したい。

地方政府の問題は南アフリカに暮らす人々にとって日常的に接する政府の問題でもある。民主化の恩恵を最も身近に感じさせる組織でもある。今後とも地方政府改革の動向を注視していきたい。

〔注〕 _____

- (1) 民主主義には、法の支配や代議制を重視するリベラル民主主義、政治プロセスのなかへの市民（国民）の参加を重視する参加民主主義など、さまざまな考え方がある（佐々木 [2007]、森 [2008] など参照）。また民主主義に影響を与える新自由主義やポスト新自由主義などの考え方もある。
- (2) 1991年に始まる民主南アフリカ会議（Convention for a Democratic South Africa: CODESA）のなかで、新憲法、暫定政府の樹立、移行期間、選挙制度とともに、ホームランズの将来という問題が主要な争点となっていた。
- (3) 南アフリカでは人口登録法（Population Registration Act, Act No. 30 of 1950）によって、白人、カラード、アジア（インド）系、アフリカ人の四つの人種集団に国民を区分してきた。ここでは白人以外の差別されてきた三つの人種集団を包括して黒人と総称する。
- (4) 1951年に「黒人自治体法」（Black Authorities Act, Act No. 68 of 1951）が制定された。同法によれば、将来の自治を前提として、原住民間題省によって伝統的なエスニック集団ごと、あるいは地域的、領域的な自治体を制定できるとされた。都市部においては黒人自治体、農村部においてはホームランズの建設へとつながるものだった。それぞれの地域における「自治」は、南アフリカ政府が認める範囲で、白人政権にとって都合のよいように限定されたものであった。
- (5) 10のホームランズのうち、トランスカイ、ボプタツワナ、ヴェンダ、シスカイは「独立」したと南アフリカ政府によって宣言されたが、他の六つのホームランド同様、南アフリカ政府以外に国家承認した国家はなかった。他のホームランドは、ガザンクール、クワズルー、レボワ、クワンデベレ、カングワネ、クワクワの六つ。

- (6) 選挙区分けに関して対立が生じた2州を除く7州では1995年11月1日に実施された。西ケープ州では1996年3月29日、クワズルー・ナタール州では1996年6月26日に実施された。
- (7) ここでの「多数派」とは、選挙権を有して投票した者のなかでの「多数派」を意味している。アパルトヘイト体制のもとでは、人口的に「少数派」の白人だけが選挙権をもち、人口的に「多数派」であったアフリカ人は排除され、投票権は剥奪されていた。
- (8) 2000年の時点で大都市自治体は、ケープタウン、エクルレニ（旧イーストランド）、エテクウィニ（旧ダーバン）、ヨハネスブルグ、ツワナ（旧プレトリア）、ネルソン・マンデラ・シティ（旧ポート・エリザベス）の6都市。2011年の地方政府選挙に向けて、バッファロー・シティ（旧イースト・ロンドン）、マンガウン（旧ブルームフォンティン）の2都市が大都市自治体になり、2011年末時点で、大都市自治体は8都市となっている。
- (9) ANC 所属の国民議会議員で ANC の院内総務を務めているマートル・モツェクガ（Mathole Motsekga）氏および協調統治・伝統問題省（Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs: CoGTA）伝統問題局局長チャールズ・ンワイラ（Charles Nwaiia）教授へのインタビュー（2011年9月6日、プレトリアにて）。および協調統治・伝統問題省協調統治局のアンド・ドンカー（Ando Donkers）調査部長への筆者のインタビューによる（2011年9月7日、プレトリアにて）。
- (10) 同上、アンド・ドンカー調査部長へのインタビューによる。
- (11) 独立選挙委員会が公表している2011年地方選挙の地方議会議員一覧から各自治体数を計算した（Independent Electoral Commission [2011]）。現在もなお地方政府の統合や境界区分は MDB において検討され、地方選挙が実施される前に、独立選挙委員会に提出されている。
- (12) “Bigger Isn’t Always Better,” *Mail & Guardian*, 9 March 2011. ミドヴァール地方自治体のティモシー・ナスト（Timothy Nast）首長（DA 所属）が2011年地方政府選挙にむけて語った記事による。ヘレン・ジィラ（Helen Zille）DA 党首も2011年地方政府選挙のときに同様な発言を繰り返していた。
- (13) 人口数は2007年に実施されたコミュニティー調査（Statistics South Africa [2008]）による。
- (14) ミドヴァール地方自治体は、都市近郊のプランテーション農業が盛んで、国民党支持者が多く暮らす地域だった。2000年の地方政府選挙から DA は地方自治体議会において多数党であり続け、首長と議長のポストを獲得し続けている。2011年の地方政府選挙では、ANC が多数を占めるかどうかに関心を集めたが、DA が多数を占め続けることになった。
- (15) “DA Opposes Sedibeng Central Authority,” *The Star*, 23 June 2011.
- (16) セディベング郡自治体、エンフレニ地方自治体、ミドヴァール地方自治体は、それぞれのホームページで予算情報を掲載しているが、レセディ地方自治体は掲載していないため、ここではレセディ以外の自治体について言及する。
- (17) 2011年の地方選挙以前、ムビザナとンタバクルは南側に隣接する O. R. タンボ郡自治体に所属していたが、アルフレッド・ンゾ郡自治体の行政能力を改善するため

- に、アルフレッド・ンゾ郡自治体へ移管された。
- (18) Alfred Nzo District Municipality ホームページより (<http://www.andm.gov.za/site/index.php/corporate-structure/budget-and-treasury-office/>, 2012年1月10日アクセス)。
- (19) 求められる能力をもつ人材の多くが、より高い収入を求めて、民間企業に就職する傾向があることも、人材難の原因の一つとなっている。
- (20) 後述する伝統的権威を地方政府のなかに組み込もうとして設立された伝統的指導者による諮問機関。
- (21) 州・地方政府省 (Department of Provincial and Local Government) を2009年5月、CoGTAに改組した。中央政府・州政府・地方政府の協力関係を緊密にし、より効率的な行政サービスを提供することを目的として再編された。
- (22) “Discontent High Over Perceptions of Corruption,” *Mail & Guardian*, 15 April 2011 (<http://mg.co.za/article/2011-04-15-discontent-high-over-perceptions-of-corruption>, 2012年1月10日アクセス)。IDASAが南アフリカの21の自治体で2375名に調査した結果。サンプル調査のため、データを全面的に信用することができないが、少なくとも一般的な傾向は示している。
- (23) SALGAは1973年に設立されていたが、1997年の地方政府機構法 (Organised Local Government Act, Act No.52 of 1997) によって再結成された。
- (24) CoGTA 協調統治局アンド・ドンカー調査部長への筆者のインタビューによる (2011年9月7日、プレトリアにて)。
- (25) マトール・モツェクガ議員およびチャールズ・ンウィラ局長へのインタビュー (2011年9月6日、プレトリアにて)。また農村開発にかかわるNGOのメンバーは、住民への意識調査の結果を用いて、伝統的指導者の影響力が大きくなっていることを指摘している (2011年9月8日～10日にケープタウン大学で開催された Jubilee Conference on Legal Pluralism での農村開発に関わる複数の報告)。
- (26) 1993年憲法に規定されている伝統的権威は、慣習法と慣習に基づく社会システムを維持しようとするもの (1993年暫定憲法第181条第1項) とされ、本節で論じる伝統的指導者と実質的には同じものである。
- (27) 枠組み法第5章第20条において伝統的指導者の役割が、以下のように列挙されている。芸術と文化、土地問題、農業、保健、福祉、正義の実現、安定と安全保障、出生・死亡・慣習婚の登録、経済開発、環境、観光、災害対策、天然資源の管理、政府の政策や事業に関する情報伝達など。
- (28) NHTLは伝統的指導者議会法によって1997年4月18日に設立されたが、権限などは枠組み法で定められた。PHTLは現在、伝統的指導者のいないハウテン州、西ケープ州を除く7州に設置されている。
- (29) Contralesa 議長でANC所属の国民議会議員であるパテキレ・ホロミサ (Phathekile Holomisa) 氏へのインタビュー (2010年9月9日、ケープタウンにて)、およびCoGTA 伝統問題局調査部長ウエリレ・クズワヨ (Welile Khuzwayo) 女史へのインタビュー (2011年8月29日、プレトリアにて)。
- (30) 1960年代以降、アパルトヘイト体制が強化され黒人の生活は厳しさを増していくにつれ、黒人の居住区で地域住民による自発的な生活改善運動が起こった。この運動を担った組織をシビック (Civic) という。70年代後半以降、南アフリカ国内においてア

パルトヘイト体制に反対する運動を展開するものも多く、黒人意識運動の一翼を担った。

- (31) 憲法裁判所判決文 (<http://www.constitutionalcourt.org.za/Archimages/15111.PDF>, 2011年11月4日アクセス)。
- (32) 2010年9月7日の国民議会農村開発および土地改革部会での審議より (<http://www.pmg.org.za/report/20100908-department-constitutional-court-judgement-communal-lands-right-act-cl>, 2011年11月4日アクセス)。
- (33) CoGTA 協調統治局アンド・ドンカー調査部長へのインタビュー (2011年9月7日, プレトリアにて)。
- (34) 伝統的指導者の側からも同様の動きはあった。クタマ (Peter Fhumulani Kutama) 前 NHTL 議長は伝統的指導者に認められた諮問権限を立法上必ず必要な承認権限にしたいと考えていた。故クタマ前議長へのインタビュー (2010年9月1日, プレトリアにて)。
- (35) CoGTA 伝統問題局調査部長ウエリレ・クズワヨ女史へのインタビュー (2011年8月29日, プレトリアにて)。
- (36) バフォケン王国は、北西州ラステンバーグ地方自治体に所屬し、自治体内の伝統的権威による統治地域の一つである。「王国」(Royal Nation) は、独立国家を意味するものではなく、バフォケン王を頂点とする統治形態を意味している。人口は約15万人で、ツワナの氏族バフォケンによって構成されている。バフォケン王国については、ホームページを参照 (<http://www.bafokeng.com/>)。
- (37) CoGTA 伝統問題局調査部長ウエリレ・クズワヨ女史へのインタビュー (2011年8月29日, プレトリアにて)。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 笹岡雄一 [2010] 「分権化と社会——東アフリカからのメッセージ——」(峯陽一・武内進一・笹岡雄一編『アフリカから学ぶ』有斐閣 341～366ページ)。
- 佐々木毅 [2007] 『民主主義という不思議な仕組み』筑摩書房。
- 佐藤千鶴子 [2010] 「伝統的指導者の新しい役割——『伝統』と『近代』の分裂は超えられるか——」(峯陽一編 [2010] 116～119ページ)。
- 西尾勝 [2001] 『行政学』[新版] 有斐閣。
- 藤本義彦 [2011] 「南アフリカの民主化と伝統的指導者の役割」(牧野久美子・佐藤千鶴子編『ポスト移行期南アフリカの社会変容——研究会中間報告——』調査研究報告書アジア経済研究所 1～15ページ) (http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2010/pdf/2010_416_01.pdf 2012年11月7日アクセス)。
- 峯陽一編 [2010] 『南アフリカを知るための60章』明石書店。
- 室井力編 [2003] 『住民参加のシステム改革——自治と民主主義のリニューアル——』日本評論社。

森政稔 [2008] 『変貌する民主主義』 筑摩書房。

< 英語文献 >

- African National Congress (ANC) [2010] *Provincial and Local Government Review Discussion Paper*, presented to the Summit on Provincial and Local Government, 2-4 December (<http://www.anc.org.za/docs/discus/2010/summitz.pdf>, 2011年2月1日アクセス).
- Atkinson, Doreen [2007] "Taking to the Streets: Has Developmental Local Government Failed in South Africa?," in Sakhela Buhlungu, John Daniel, Roger Southall and Jessica Lutchman, eds., *State of the Nation: South Africa 2007*, Cape Town: HSRC Press, pp. 53-77.
- Bank, Leslie and Roger Southall [1996] "Traditional Leaders in South Africa's New Democracy," *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, No. 37-38, pp. 407-430.
- Bond, Patrick [2000] *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*, Pietermaritzburg: University of Natal Press.
- Claassens, Aninka and Ben Cousins, eds. [2008] *Land, Power and Custom: Controversies Generated by South Africa's Communal Land Rights Act*, Cape Town: UCT Press.
- Cloete, Fanie [1995] *Local Government Transformation in South Africa*, Pretoria: J.L.van Schaik Publishers.
- D'Engelbronner-Kolff, Franka Marina, Manfred O. Hinz and J.L. Sindano, eds. [1998] *Traditional Authority and Democracy in Southern Africa*, Windhoek: New Namibia Books.
- Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs (CoGTA) [2009] *State of Local Government in South Africa: Overview Report, National State of Local Government Assessments*, Working Documents (<http://www.pmg.org.za/files/docs/091017tas.pdf>, 2012年1月10日アクセス).
- [2010a] *Minister on Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs Annual Report 2009/2010*, (<http://www.pmg.org.za/report/20101019-meeting-minister-department-cooperative-governance-and-traditional-af>, 2012年1月10日アクセス).
- [2010b] *Report for Paramountcies, Disputes and New Kingship Claims 2*, (http://www.dplg.gov.za/index.php/documents/doc_details/742-reports-for-paramountcies-disputes-and-new-kingship-claims-2.html, 2012年1月10日アクセス).
- [2011] *Annual Performance Plan 2011/2012*, Pretoria: CoGTA.
- Department of Provincial and Local Government (DPLG) [2000] *A Discussion Document Towards a White Paper on Traditional Leadership and Institution* (<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70345>, 2012年1月10日アクセス).
- Emfuleni Local Municipality [2011] *2010/2011 MTREF Budget: Budget Details Note* (<http://www.emfuleni.gov.za/images/docs/budget1011/07.pdf>, 2012年1月10日アクセス).
- Englebert, Pierre [2000] *State Legitimacy and Development in Africa*, Boulder: Lynne Rienner.
- Holomisa, Phathekile [2009] *According to Tradition: A Cultural Perspective on Current Affairs*, Somerset West: African Minds.
- [2011] *A Double-Edged Sword: A Quest for a Place in the African Sun*, Houghton: Real African Publishers.

- Independent Electoral Commission [2011] *List of Councillors: 2011 Municipal Elections* (<http://www.elections.org.za/content/DynamicDocs.aspx?id=462&BreadCrumbId=331&LeftMenuId=251&name=home>, 2011年11月4日アクセス).
- Keulder, Christiaan [1998] *Traditional Leaders and Local Government in Africa: Lessons from South Africa*, Pretoria: HSRC.
- Lodge, Tom [1998] *South African Politics since 1994*, Cape Town and Johannesburg: David Philip.
- [2003] *Politics in South Africa: From Mandela to Mbeki*, Bloomington: Indiana University Press.
- [2005] “Provincial Government and State Authority in South Africa,” *Journal of Southern African Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 737–753.
- Luthuli, Albert [1967] *Let My People Go*, New York: McGraw-Hill.
- Mamdani, Mahmood [1996] *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton: Princeton University Press.
- Mandela, Nelson [1995] *Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela*, Boston: Back Bay Books.
- Marais, Hein [1998] *South Africa, Limits to Change: The Political Economy of Transition*, London: Zed Books.
- [2011] *South Africa Pushed to the Limit: The Political Economy of Change*, London: Zed Books.
- Matatiele Local Municipality [2010] *Annual Report 2009/2010* (<http://matatiele.org/documents/annual-reports/>, 2012年1月10日アクセス).
- [2011] *Budget 2011–2012* (<http://matatiele.org/wp-content/uploads/2011/05/Budget-Documents-New-Format-2011–2012-S.pdf>, 2012年1月10日アクセス).
- Mbeki, Govan [1984] *South Africa: The Peasants’ Revolt*, London: International Defense and Aid Fund.
- Mbeki, Thabo [1998] *Africa: The Time has Come*, Goodwood: National Book Printers.
- Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development (MPACD) [1998] *The White Paper on Local Government*, 9, March (<http://mfma.treasury.gov.za/MFMA/Guidelines/whitepaper.pdf>, 2011年2月1日アクセス).
- Municipal Demarcation Board (MDB) [2000] *Annual Report 1999/2000* (<http://www.demarcation.org.za/pages/aboutus/annual%20reports/1999-2001.pdf>, 2012年1月10日アクセス).
- Ntsebeza, Lungisile [2005a] “Rural Governance and Citizenship in Post-1994 South Africa: Democracy Compromised?,” in John Daniel, Roger Southall and Jessica Lutchman, eds., *State of the Nation: South Africa 2004–2005*, Cape Town: HSRC, pp. 58–85.
- [2005b] *Democracy Compromised: Chiefs and Politics of the Land in South Africa*, Leiden: Brill Academic Publisher.
- [2008] “Chiefs and the ANC in South Africa: The Reconstruction of Tradition?” in Aninka Claassens and Ben Cousins, eds., *Land, Power & Custom: Controversies Generated by South Africa’s Communal Land Rights Act*, Cape Town: UCT Press, pp. 238–261.
- Oomen, Barbara [2005] *Chiefs in South Africa: Law, Power and Culture in the Post-Apartheid*

- Era*, Oxford: James Currey.
- [2006] “Walking in the Middle of the Road: People’s Perspectives on the Legitimacy of Traditional Leadership in Sekhukhune, South Africa,” in Manfred O. Hinz and F. Thomas Gatter, eds., *Global Responsibility – Local Agenda: The Legitimacy of Modern Self-determination and African Traditional Authority*, Berlin: Lit Verlag, pp. 127–174.
- Republic of South Africa (RSA) [1993] *Constitution of the Republic of South Africa, Act 200 of 1993* (<http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm>, 2012年1月10日アクセス).
- [1996] *Constitution of Republic of South Africa, 1996* (<http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/index.htm>, 2012年1月10日アクセス).
- Sedibeng District Municipality [2011a] *Spatial Development Framework (SDF) 2009/10* (http://www.sedibeng.gov.za/a_keydocs/sdf_2009_10/sdf_chapters.pdf, 2012年1月10日アクセス).
- [2011b] *Final Approved Budget 2010/2011* (http://www.sedibeng.gov.za/a_keydocs/20100610_fin_approved_budget_2010_11.pdf, 2012年1月10日アクセス).
- Seekings, Jeremy [2000] *The UDF: A History of the United Democratic Front South Africa 1983–1991*, Cape Town: David Philip.
- Sithole, Pearl and Thamsanqa Mbele [2008] *Fifteen Year Review on Traditional Leadership: A Research Paper*, Cato Manor: HSRC. (http://www.hsrc.ac.za/research/output/outputDocuments/5136_Sithole_Fifteenyearreviewontraditional.pdf 2011年2月1日アクセス)
- Sklar, Richard L. [1999] “African Polities: The Next Generation,” in Richard Joseph, ed., *State, Conflict and Democracy in Africa*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 165–177.
- South African Institute of Race Relations (SAIRR) [2012] *Fast Facts No. 1 2012*, Johannesburg: SAIRR.
- Southall, Roger [1998] “The Centralization and Fragmentation of South Africa’s Dominant Party System,” *African Affairs*, Vol. 97, No. 389, pp. 443–469.
- Spiegel, Andrew D. and Patrick A. McAllister, eds. [1991] *Tradition and Transition in Southern Africa: Festschrift for Philip and Iona Mayer*, Johannesburg: Witwatersrand University Press.
- Statistics South Africa [2008] *Community Survey, 2007 Basic Results: Municipalities* (http://www.statssa.gov.za/community_new/content.asp, 2012年1月10日アクセス).
- Suttner, Raymond [2008] *The ANC Underground in South Africa, 1950–1976*, Auckland Park: Jacana Media.
- van Rouveroy van Nieuwaal, Emile Adriaan B. [1996] “State and Chiefs: Are Chiefs Mere Puppets?” *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, No. 37–38, pp. 39–78.
- Williams, J. Michael [2010] *Chieftaincy, the State, and Democracy: Political Legitimacy in Post-Apartheid South Africa*, Bloomington: Indiana University Press.
- Wittenberg, Martin [2003] *Decentralisation in South Africa*, Johannesburg: University of the Witwatersrand (<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/decentralisation/SouthAfrica.pdf>, 2011年11月4日アクセス).

