

タンザニアにおける国家セクター ——その役割転換と人事制度——

吉田昌夫

はじめに

経済的困難に直面したアフリカ諸国について国家の危機が叫ばれるようになり、世界銀行や国際通貨基金が自ら乗り出して管理体制を強めるようになってきたのが1980年代であった。アフリカ研究の分野においても、「国家と社会」の関係を危機的状況としてとらえる論文が数多く見られるようになり、「国家」と「社会」の離反や、国家権力の正当性の喪失、有効な統治能力の欠如が、主要なテーマとしてとり上げられるようになった。さらに90年代に入ると、アフリカ諸国に一般的に見られた一党制による支配が崩れ出し、政権の正当性を回復する手段として、複数政党制の導入がほとんど例外なく採用されるようになり、「国家」が「社会」の支持をとりつける苦難に満ちた動きが、多くの国で急激に展開している。

本稿は、このような激しい動きを見せるアフリカ諸国の事例としてタンザニア連合共和国をとり上げ、その政治経済的な転換過程を、公務員制度や公社、公団、公企業制度の変容という視点から分析を試みる。

タンザニアは独立後に、一党制支配を制度として確立し、1967年には「社会主義」を国是とするなど、他のアフリカ諸国と比べてはるかに明確な制度改革を実施してきたが、最近タンザニア政府は、他のアフリカ諸国とかなり共通した経済自由化政策をとるようになった。この変化の中で、タンザニア

は他の諸国以上に苦渋に満ちた問題解決のための選択を迫られている。なぜタンザニア政府がこのような政策変更に踏み切ろうとしているのか、その苦渋にはどのような歴史的重みがあるのか、その沿革を明らかにすることが、本論文の趣旨である。

まず「国家セクター」という用語について説明しておきたい。通常、国家による支配を体現する職業人には「官僚」という名が与えられる。しかし、官僚といえるものがタンザニアに存在するのか、という疑問に明解な答を出すことは難しい。マックス・ウェーバーがいうような、近代市民社会の成立を基礎とし、権力者の恣意を排除した合法的・合理的支配の組織に従事する者としての官僚は⁽¹⁾、タンザニアには存在しないとあってよいであろう。しかし国家がその政策を遂行するために、形式化された画一的な位階制を特徴とする組織をつくり出し、その組織に属する者を官僚と呼ぶのであれば、タンザニアにも官僚は存在するといつてよいであろう。いずれにしてもこの官僚という言葉は、アフリカ国家の場合は伝統的な基盤と経験がほとんどないだけに、使いにくい言葉である。このような事情から、本論文では官僚という言葉を使うのを止め、代わりに「国家セクターの就業者」という言葉を使うことにしたい。

タンザニアの場合、この国家セクターの就業者は、公務員および公社、公団、公企業の幹部職員ないしは上級職員より成るものとする。公務員に限らず、公社、公団、公企業の職員をも含めたのは、タンザニアにおいては、これらの上級職員が頻繁にそれらの間を移籍させられるからであり、また各自がそのような移籍に頼ってヒエラルヒーを上昇していくことを希望しがちだからである。

この他に軍事政権を樹立した国では軍部の上層部、政党制の国では与党幹部などが、国家セクターの就業者となり得るが、本論では彼らを分析対象とはしていない。

制度の分析にあたっては、その変化の過程を主としてとり上げ、タンザニア国家セクター就業者の特徴を制度変化に応じて歴史の流れにそって検討す

るという方法をとる。その分析期間は、1961年の独立時より92年までの30余年とする。この期間中タンザニアは政策を大きく転換してきたが、政府の政策の変化に対応して、国家セクター就業者の役割がどのように変化していったのか、を中心課題として分析することにする。

この期間は、大きく四つに分けられる。即ち、(イ)独立時からアルーシャ宣言(1967年)まで、(ロ)アルーシャ宣言から、「地方分権化」政策終了まで、(ハ)1982～84年に実行された地方公務員制度改革の時代、(ニ)86年以降の構造調整政策と複数政党制の導入の時代である。

まず(イ)の期間には、公務員のアフリカナイゼーションが進展した。これまで英国人、アジア人が主体であった公務員制度を、独立後のアフリカ人主体の制度に変えていく過程である。

(ロ)の期間にはアルーシャ宣言による「社会主義」社会の建設のため、公務員は指導者の役割を果たすこととなり、国有化された企業を運営する必要から、多くの公社、公団、公企業が生み出され、就業者の数も急増した。社会主義を具体化する平等化政策のため、給与の面でも高所得者層と低所得者層の格差が縮まった。農村に社会主義をもたらすためにウジャマー村創設を推進する目的で、行政の「地方分権化」が行われたが、その内実は行政の中央集権化で、地方へ配属される公務員数が増えた。

(ハ)の期間には、「地方分権化」政策が破綻し、国家公務員と地方公務員が制度として分離された。経済危機に陥ったタンザニアの各産業部門の生産性回復のため、生産のインセンティブが重視されるようになり、公務員、公社、公団、公企業の職員数の膨張が問題とされた。

(ニ)の期間は、世界銀行・IMFの管理化におかれたタンザニアが、政府支出を削減し、公社、公団、公企業の民営化、公務員も含めた国家セクター就業者の人員整理と、上級職員の給与の大幅な引上げが、政策目標となった。

以上のような流れにそって、本論ではまず公務員制度の変遷を分析し、次いで就業者数増大の原因を検討し、さらに公社、公団、公企業の上級職員を含めた国家セクター就業者の賃金体系、特典の内容などを検討することによ

って、タンザニアの国家セクターそのものを浮き彫りにしたい。

I タンザニアの公務員制度とその変遷

1. 独立時からアルーシャ宣言まで

1961年に、英国の信託統治領であったタンガニーカは独立した。同じく英国の植民地から63年に独立を達成した島嶼国ザンジバルと合邦し、64年にタンザニア連合共和国が成立した。ここでは、この連合共和国の公務員制度の形成過程と、その変化の国家政策上の意義を究明し、さらにその政策遂行によって起こった問題などを検討する。

タンザニアの公務員制度は、いうまでもなくタンガニーカの植民地型の公務員制度を引き継ぎ、これを独立国の制度にふさわしいものにしようとする政権の方針にそって改革されてきた。初期の植民地型の公務員制度の特徴は、人種別のヒエラルヒーを構成原理とするものであった。執務や給与の規程は、支配者であるヨーロッパ人、中間層を占めていたアジア人（インド・パキスタン系）、さらに最下層のアフリカ人の場合、それぞれ異なっていた。しかし独立前の1954年に、リドベリ委員会（Lidbury Commission）の勧告により、明示的な人種別制度は廃止され、代わりに責任の軽重に対応するといわれた5種類の職階からなる賃金体系が導入され、これが独立時の公務員制度の枠組みであった⁽²⁾。その5種類の職階と、独立時において各職階に属していた公務員数を示したものが、第1表である。また独立直前の、上級および中級公務員の人種別構成を見たものが第2表である。

このシステムでは各職階間の移動がなく、また特別職（スーパースケール）の給与は、補助職の給与の30倍にも達するという格差の大きいものであった。また人種別の体系は廃止されたとはいえ、事実上、特別職はほぼヨーロッパ人のみであり、管理・専門職および執行・技術職のほとんどの者はヨーロッ

第1表 公務員の職階別職員数 (1961/62年度)

	人数	比率(%)
補助職 (Subordinate Service)	12,087	32.4
事務職 (Clerical and Analogous)	21,229	56.9
執行および技術職 (Executive and Technical)	2,288	6.1
管理および専門職 (Administrative and Professional)	1,320	3.6
特別職 (Super Scale)	349	1.0

(出所) G. Mutahaba, "The Effect of Changes in the Tanzanian Public Service System," *African Review*, Vol. 5, No. 2, 1975, p. 202. (原典は, Adebayo Adedeji, "The Tanzania Civil Service a Decade after Independence," Der es Salaam, Department of Political Science, University of Dar es Salaam, 1971, p. 3)

第2表 上・中級公務員の人種別構成 (1960年)

	特別職	管 理 お よ び 専 門	執 行	技 術	セ ク レ タ リ ー	訓練生
アフリカ人	—	200	148	84	1	116
アジア人	2	577	211	472	9	6
ヨーロッパ人	271	402	373	486	79	—

(出所) 第1表に同じ (原典は, 同, p. 5)。

パ人かアジア人であった (第2表参照)。アフリカ人には教育機会が少なかったため、上級公務員になる資格がないとされていたのである⁽³⁾。

独立を達成した年には、タンガニーカ政府はガーナ政府の上級公務員の1人、A・L・アドゥ (A.L. Adu) を招いて、公務員制度の改革に乗り出した。アドゥ委員会は、(イ)公務員のアフリカ人化を急速に推進する、(ロ)5種類に分離された給与体系を廃止し、事務補佐職、事務職、執行職、管理職の四つのカテゴリーからなる号俸を、一般公務員、技術職公務員、専門職 (Professional) 公務員、産業従事 (Industrial) 公務員のそれぞれに相對応する型でおく。(ハ)四つのカテゴリー間は、ある特定の規準を得た者に対しては異動可能なものとする、という3項目の改訂を骨子とする勧告を提出した。

タンガニーカ政府はただちにこの勧告を受け入れ、公務員のアフリカ人化を推進していった。その結果、独立後10年間のうちに、上級・中級公務員のほとんどがタンザニア（1963年まではタンガニーカ、以下同じ）国籍を持つもの（Citizen—この大多数はアフリカ人であるが、少数のアジア人も含まれる。ヨーロッパ人はほとんどいない）によって占められるようになった⁽⁴⁾。

第3表は、この中級・上級公務員のアフリカ人化の進展を見たものである。独立時の1961年には、タンザニア国籍の中級・上級公務員は1170人にすぎなかったのが、72年には1万988人に増加している。これは比率で、26%から94%に上昇したことを意味する。

アフリカ人化を進める際には、特定のエスニック・グループが優遇され、いわゆる部族対立が起りやすいというジレンマは、アフリカの政治を扱う論文でしばしば指摘される場所である。タンガニーカでは、ケニアやウガンダと異なり、きわだって大きい人口をもつ部族は存在しない。部族別の婦

第3表 中級・上級公務員のアフリカ人化の進展

(各年12月末現在)

	タンザニア 国籍	その他	計	タンザニア国籍 者の比率(%)
1961	1,170	3,282	4,452	26.1
1962	1,821	2,902	4,723	38.5
1963	2,469	2,580	5,049	48.9
1964	3,083	2,306	5,389	57.2
1965	3,951	2,011	5,962	66.3
1966	4,364	1,898	6,262	69.7
1967	4,937	1,817	6,754	73.1
1968	6,208	1,619	7,827	79.3
1969	6,123	1,351	7,474	81.9
1970	8,043	1,377	9,419	85.6
1971	9,708	1,015	10,723	90.5
1972	11,988	745	12,733	94.1

(出所) 第1表に同じ, p. 203 (原典は, Tanzania, *Central Establishment Circular No. 2*, 1973)。

属を記載した最後の人口調査である1957年センサスによれば、最大人口を擁するスクマの人口が全人口に占める割合は19%で、2位のニャムウェジの割合は7%、以下はすべて6%以下で、100を超すエスニック・グループがあった。G・M・ウィルソン (G. M. Wilson) は、64年に出版された東アフリカ名士録 (*Who's Who in East Africa 1963-1964*, Nairobi, Marco Surveys, 1964) より公務員のみを抽出してエスニック・グループ別にその分布を調べた結果、第4表のような比率を得た。この中で目立って比率の高いのはチャガを先頭に、ハヤ、ニャキューサ、ニャムウェジ、スクマなどであるが、彼らの居住地域は高等学校の多い地域であり、高等教育を受けた者の数の大小がこの結果を生み出したという意味合いが強い。当時多くいたケニア人やウガンダ人は現在では皆無となっている。

アドゥ委員会の勧告に基づいて、1962年に公布された公務員法 (Civil Service Act) は、公務員委員会 (Civil Service Commission) を設置することを定め、同委員会に、国家公務員の採用、昇進、給与に関する裁定権を与えた。同時に、地方公務員 (県議会 District Council に所属) に関する同様の裁定権

第4表 タンガニーカのエスニック・グループ別アフリカ人上級公務員数 (1963年) (%)

エスニック・グループ	上級公務員の割合	エスニック・グループ	上級公務員の割合
Sukuma	4	Zaramo	1
Nyamwezi	5	Yao	—
Makonde	—	Mwera	—
Haya	5	その他	22
Chagga	11	不特定 Tanganyika 人	5
Gogo	—	Kenya 人	30
Ha	—	Uganda 人	3
Hehe	1	Zanzibar 人	7
Nyakusa	5	計	100
Luguru	—	(サンプル数	223人)
Sambaa	1		

(出所) G.M. Wilson, "The African Elite," S. Diamond; F.G. Burke eds., *The Transformation of East Africa*, New York, Basic Books, 1966, p. 447.

を持つ機関として地方公務員委員会 (Local Government Civil Service Commission) が設置された。しかし公務員の人事に関与する機関は、この他にも多く存在した。上級公務員に関する任命と昇進については、大統領府に属する中央人事部 (Central Establishment Division) が、事実上の権限を持つことになっていた。即ち給与号俸でいえば、MS (Mishahara ya Serikali) 7以上の者は、大統領が中央人事部の個人に対する勧告を受けて任命する仕組みができていた。したがって MS 7以上に格付けされる公務員を上級公務員と呼んで間違いはないであろう。これにより下位の MS 3 から MS 6 までの中級公務員は、各省の責任において任命・昇進を行ったが、中央人事部と公務員委員会の承認が必要であった。またさらに下位の、OS (Operational Scale) 1 から MS 2 までの下級公務員については、67年までは各省庁や州庁が自由に任命していたが、この年に KAMUS (Kamati Maalum ya Utumishi wa Serikali, 即ち公務員特別委員会) が設置され、下級公務員の任命を行うこととなった。この KAMUS は、すべての省庁、国会事務局、会計検査局、全国の州庁に設けられた⁽⁵⁾。これ以外にも、国家上級人的資源配分委員会 (National High Level Manpower Allocation Committee)、経済計画省の人的資源部、大蔵省、労働省、および労働大臣が事務局長を兼ねる全国唯一の労働組合「タンガニーカ労働者全国連合」(National Union of Tanganyika Workers, 略して NUTA) が、異なった側面から公務員の雇用に対し発言権をもっていた。

2. アルーシャ宣言 (1967年) による変化

1967年4月に、本土部の唯一の政党 TANU (Tanganyika African National Union, タンガニーカ・アフリカ人全国同盟) が採択したアルーシャ宣言は、タンザニアを社会主義を国是とする国家であると規定した。これは政府にとって重要な転換点となった。公務員制度もこの時点から、大きな変更が加えられることとなった。

まず第1に、タンザニア政府は、アルーシャ宣言に基づいて国家経済の根幹を握る主要な外国企業を国有化した。この措置によって、銀行、保険会社、主要な外国貿易商社、製粉会社、サイザル麻プランテーション、ダイヤモンド鉱山会社などが国有化され、また他の主要製造企業7社の過半数の株を、政府が強制買収した。これらの国有化された企業は、準国营セクター (Parastatal Sector) を構成するものとされ、その従業員は、「公共企業体職員」と位置づけられることとなった。

このアルーシャ宣言によって、公務員は、それまでの政治的中立の立場をとるべく定められた存在から⁽⁶⁾、開発を推進する指導者の一員として、政治に積極的に関わっていくべき者と位置づけられたのである⁽⁷⁾。公務員が政治活動を行おうとすれば、これまでは公務員を辞職しなければならなかったが、1970年には公務員がその地位を保持したまま選挙に立候補することが許可され、当選した場合も公務員でありつづけることが可能となった⁽⁸⁾。

また公務員、特に上級公務員は、一般大衆に仕える者でなくてはならないとする精神的訓話⁽⁹⁾が、常にニエレレ大統領の演説に盛り込まれていた。ニエレレ大統領のポピュリストとしての思想が国家の指導的地位にある者への厳しい経済的制限という形でアルーシャ宣言にも盛り込まれ、また実行された。同宣言の指導者綱領 (Leadership Code) は、宣言の起草に大きな影響力を行使したといわれるニエレレが、いかに党幹部および官僚と一般大衆との経済的格差の縮小に心を砕いていたかを示すものである。この指導者綱領は5点から成り、指導者は、(イ)農民か労働者でなければならない、(ロ)私企業の株を所有してはならない、(ハ)私企業の経営者であってはならない、(ニ)2カ所以上のところから給与を得てはならない、(ホ)賃貸する家作をもってはならない、とされた⁽⁹⁾。当時、大統領府の通達により、公務員はこの「指導者綱領」の条件を満たさなければ、年収1万2800シリングより高い給与を得る職にはつけないと定められたのである⁽¹⁰⁾。

上級公務員は、このように指導者綱領で、給与以外の所得を得る道を断たれると同時に、給与自体も抑制されることになった。すでにアルーシャ宣言

採択の前の年の1966年にダルエスサラーム大学の学生運動の要求に応え、上級・中級公務員は、最高15%にのぼる給与引下げを受け入れていた。ニエレレ大統領自身の言葉に見られるような、「我々は社会主義の基本的な目標、すなわち人間の平等、人間の尊厳、全人民による政治、というものから離れ始めていた」⁽¹¹⁾とする考え方に対し、表立った反対は、公務員からは何も起こらなかった。

アルーシャ宣言直後に、上級公務員の給与は凍結され、下級公務員の給与水準との差を縮める方針がとられた。同時に所得税の累進課税率が急勾配に設定され、上級公務員の手取り給与は減少した。これらの措置により、税引き後の公務員給与の最高額と最低額の差は、1967年の33対1から74年には15対1となり、さらに81年6月には5対1にまで縮小したのである⁽¹²⁾。

アルーシャ宣言により、国家が経済開発の担い手となり、大企業は公的セクターに集中することになり、公的セクターの雇用者数は急速に増大しはじ

第5表 公務員定員数（1960～71年）

	全定員数	年増加率 (%)	指数 (1960/61=100)
1960/61	34,603	—	100
1961/62	37,273	8.0	108
1962/63	39,589	6.0	114
1963/64	39,703	0.3	115
1964/65	40,994	3.2	118
1965/66	43,536	6.3	124
1966/67	48,894	12.3	133
1967/68	51,538	5.4	149
1968/69	52,789	2.4	152
1969/70	54,793	4.0	160
1970/71	75,626	38.0	218

(出所) 第1表に同じ、p. 204 (原典は、*Report of the Tanganyika Salaries Commission*, Dar es Salaam, Government Printer, 1961, Vol. I および *Central Establishment Circular No. 2*, 1973)。

めた。独立達成後、公務員数は伸びていたが、それでもこの時期までは年率1桁台の伸びにとどまっていた。それがアルーシャ宣言の発表された1967年には2桁台の伸びに急増した。67年頃の公務員総数については、2種類の統計があり、当時の伸び率も一致しない。第5表は中央人事部の統計によるものであり、第6表は「雇用・所得調査」の統計によるものであるが、第5表で65/66年度から66/67年度への伸びは12.3%であるのに比べて、第6表では67年の伸びが22.1%になっている。さらに翌68年にも第6表では10.1%の伸びを示している。公務員総数でも67年に第5表では4万8894人であるのに対し、第6表では8万239人と、前者の倍に近い数となっている。

第6表 公務員定員数 (1966~81年)

	全定員数	増加率(%)	指数 (1966=100)
1966	65,708	—	100.00
1967	80,239	22.11	122.11
1968	88,327	10.08	132.17
1969	94,050	6.48	138.64
1970	95,318	1.35	139.98
1971	99,564	4.45	144.43
1972	101,182	1.62	146.05
1973	129,832	28.32	174.36
1974	167,665	29.14	203.49
1975	—	—	—
1976	191,046	13.95	230.15
1977	—	—	—
1978	250,296	31.01	261.16
1980	295,352	18.00	279.16

(出所) R.S. Mukandala, "Bureaucracy and Socialism in Tanzania: The Case of the Civil Service," *African Review*, Vol. 10, No. 2, 1983, p. 5. ただし、一部データを修正した(原典は、*Survey of Employment and Earnings*, Dar es Salaam, Government Printer, 1966 および 1977)。

いずれにしても、アルーシャ宣言による公務員の開発行政の役割の増大が、この定員数の急速な増加をもたらしたことは間違いない。ここで第6表を再び検討してみると、1973年、74年と、非常に高い伸びを示している。この伸びは、72年に行われた地方分権化政策に原因があるとみられる。

この年に行われた地方分権化政策とは、アルーシャ宣言に基づいてタンザニア政府が断行した、農村開発を推進するための行政改革である。具体的には、それまで国家公務員と地方公務員の二本立てであった公務員組織を国家公務員に一本化し、20ほどある州の知事に地域開発のための大きな権限を与えて省の権限を相対的に縮小させ、地方に配属されている公務員の多くを、州開発事務長官 (Regional Development Director) の指揮下においたのであった。この地方分権化は、公務員制度に関していえばむしろ逆で、実は農村開発 (その中心はウジャマー村創設にあった) を国家の開発戦略として推進するための中央集権化であった。政府に新たに首相職がおかれ、その指揮下におかれた総理府が州知事を統轄し、国庫から州開発基金 (Regional Development Fund) が各州に人口に応じて配分されるようになった。1973~74年はこの分権化されたといわれる州ごとに、ウジャマー村創設のための政党・公務員主導の集権化が遂行され、77年までに全国で7373の村落が「村」として登録されることになった⁽¹³⁾。

1975年になると、政府は「村およびウジャマー村法」を制定して、「村」を行政の末端組織として位置づけ、機構を整備した。村長や村事務長は公務員ではなく、村民で TANU 党員であったものの中から選ばれることになっていたが、特定の主要村には公務員である村開発官が派遣された。数村を一群としてまとめる行政単位となった「地区」(スワヒリ語名 Kata, 英語名 Ward) の行政官である地区開発官 (Ward Development Director) およびその上の「郡」(スワヒリ語名 Tarafa, 英語名 Division) の行政官である郡開発官が、農村開発に重要な役割を与えられた。州の下の行政単位の県 (スワヒリ語名 Wilaya, 英語名 District) ごとにおかれていた議員を選挙制で選ぶ県議会 (District Council) は廃止された。また農民の組織であった農産物販売協同

組合も解散させられて、各村が単位協同組合の機能を受け継ぎ、公企業である農産物販売庁 (Crop Authorities) が品目別に設立されて、各村からの農産物集荷や、生産投入財配布を行うこととなった。

1972年に始まったこのような地方分権化政策は、ニエレレの当初のウジャマーの思想では、農民が自主的に選択すべきであるとされていた「ウジャマー村」の創設を、党と公務員主導の「ウジャマー作戦」によって創設するという変質をもたらすこととなった。農民自身の主体的な選択は尊重されなかったのである⁽¹⁴⁾。

以上の政策遂行の過程で、公務員の数は急激に膨張せざるを得なかった。村落創設作戦中に、州政府は独自に多数の短期雇用者を雇う権限を与えられており、実際に多くの若者が雇われた。いったん雇われれば、彼らが長期雇用の権利を得て下級公務員になることは容易であったのである。また村ごとに小学校が建てられ、教師が急増したことも公務員数の増大の一因であった⁽¹⁵⁾。

3. 1982～84年の改革

第2次オイルショックと対アミン戦争が重なった1979年以降、タンザニア経済は急速に悪化の道をたどった。ウジャマー村で始められた共同農場は、住民の参加意欲の欠如から生産性が極端に低く、すでに失敗が明らかになっていた。農業政策の転換を迫られた政府は、82年に農務省諮問委員会 (Task Force) を発足させ、将来の農業政策についての答申を求めた。

同委員会は暫定報告書を1982年12月に農務大臣に提出したが、タンザニア政府はその勧告をほとんど全面的に受け入れ、翌83年3月に「タンザニアの農業政策」を発表して、従来のウジャマー村政策を公式に放棄することになった。共同農場は数多くある農業経営形態のひとつにすぎないと位置づけられ、力点は家族単位の小農民農業の方へ移されることとなった⁽¹⁶⁾。

農産物流通の面でも、政府は方針転換を余儀なくされた。村組織は農産物

流通の末端組織として機能するには、あまりにも経済の基礎知識（例えば簿記の知識）が欠如しており、また運搬、貯蔵の手段をほとんど持たなかったため、買いつけた農産物の損耗が目立った。特にマーケティング・ボードを改組して、農産物の品目ごとに生産面の指導も含めた組織として設立された農産物販売庁は、全国に8000以上もある村から直接に生産物を集荷する役割を課せられたが、その活動に季節的な増減があるにもかかわらず大勢の雇用者をかかえ、トラックの維持管理にも不注意であったため、流通コストの大幅な増大と集荷能力の低下をまねいてしまった⁽¹⁷⁾。農民はこれら官製の流通チャンネルへの信頼を急速に失い、主食のトウモロコシは、ほとんど第2市場（いわゆるやみ市場）を使って売買されるようになった⁽¹⁸⁾。

この流通の混乱を最初に問題として提示したのは、1977年に本土部の唯一の政党 TANU と、ザンジバルの唯一の政党アフロ・シラジ党 (Afro-Shirazi Party) が合併してできた CCM (Chama cha Mapinduzi, 革命党) であった。CCM は80年に地方行政と協同組合の復活に関して検討を始めた。こうして82年には、「地方行政法」、「地方公務員法」、「改正協同組合法」など5法案が国会を通過し、82～84年の間に、新たな地方行政機構が設立されたのである⁽¹⁹⁾。

最も大きな変化は、県議会が再設置され、県住民の直接選挙によって議員が選出されるようになったことである。また県庁に配属され、農村部を活動範囲とする公務員は地方公務員となり、再び国家公務員とは別の機構に属するようになったこと、地方行政の自己資金を得るための直接税として、成人（男女を問わず18歳以上、ただし老人、病人などに対する免除措置あり）に、県議会で定める開発税 (Development Levy) を課すようにしたことである。この開発税は、形態上は植民地時代の人頭税に似ている。県の下での行政単位である郡およびそのさらに下の「地区」の長は Secretary と呼ばれるようになり、これらの職は県長官 (District Commissioner) とともに国家公務員として留まった。村長 (Mwenyekiti wa Kijiji, 英語訳は Village Chairman) および村事務長 (Katibu Kijiji, 英語訳は Village Secretary) は、唯一の政党である CCM か

ら給与を支払われ、村には CCM 党員を長 (Balozi) とする 10 軒組をおくという構成は以前のままであった。

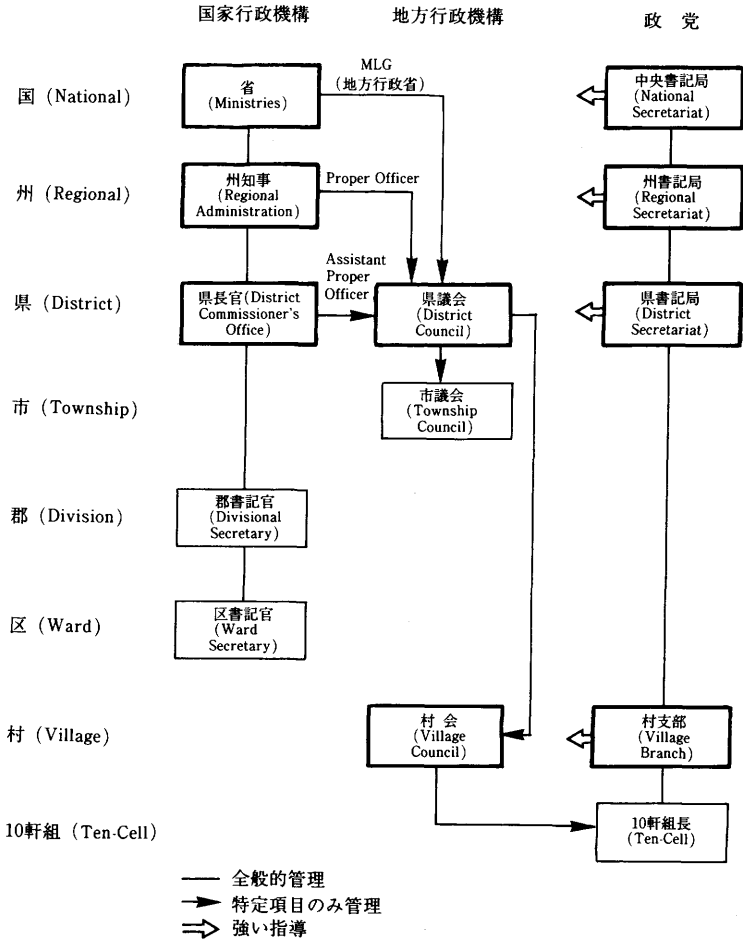
タンザニアの地方行政の特徴として、行政責任者が、州、県、郡、地区、村のそれぞれの水準に対応して CCM の書記長を兼ねることになっていた。この仕組みはアルーシャ宣言以前から一党制の成立とともに実施されてきたが、この点でも新制度は旧来の型を踏襲した。1982年の諸法で定められた県議会や公務員に関する諸制度は、84年に至って続々実施に移された。第1図は、新しく成立した制度の下での地方行政機構を、国家、地方行政、CCM に分けて示したものである。

タンザニア本土部には82の県議会と19の市議会があり、これらが地方公務員の雇用主である。1986/87年度において、タンザニアの全公務員数は30万7800人にのぼっていたが、このうち半数以上の16万3000人は地方公務員であった(第7表参照)。それではなぜ、このように地方公務員が増えたのだろうか。

その理由のひとつには、農村地域における集村化政策が進展するのにもなって、政府による水供給、初等教育、医療などの社会サービスが一段と拡充されたことがあげられる。地方公務員のうち3分の2は小学校の教師であり、約10%は医療施設に勤務する者だといわれている。第8表は、これらの三つの社会サービスが特に地方分権化政策により72年以後いかに急速に拡充されてきたかを示している。もちろん社会サービスの拡張にともない公務員数がそれに応じて拡充されたのではなく、常に後追いで、必要数を充たせなかったのであるが、それでもどの分野に地方公務員が多く投下されるようになったかを、この表を通じて把握することができる。

ただし前述の第7表の数字はあまり正確なものではない。タンザニア政府は、公務員数の把握に関してはかなりずさんであった。このため1988年3～4月に公務員調査を行うことになった。その結果として公務員総数は30万3000人と判明したが、うち8万4746人は資格があるかどうか疑わしい者とされ、さらに調査されることになった⁽²⁰⁾。センボジャ (J. Semboja) とサーキルドセン (O. Therkildsen) の地方公務員に関する調査報告書によれば、1万

第1図 中央・地方行政と政党の関係



(出所) J. Semboja; O. Therkildsen, *Handbook on District Level Administration in Tanzania*, Der es Salaam, Ministry of Regional Administration and Local Government, 1991, p. 49.

第7表 国家公務員と地方公務員の
人員数および比率

(1986/87年度)

	人員数	比率(%)
国家公務員		
省庁	96,500	31
州政府	32,300	11
地方公務員		
県および市議会	163,000	53
村評議会		
守衛, 保健官等	16,000	5
計	307,800	100

(出所) 第1図に同じ。

第8表 政府の社会サービス活動の拡大

(1961=100とした各年の水準)

	1961	1971	1976	1981	1987
水供給 ¹⁾	100	200	400	620	900
小学校 ²⁾	100	n.a.	440	700	640
医療サービス ³⁾	100	125	n.a.	167	n.a.

(注) 1)水供給を受けている農村人口数

2)小学生生徒数

3)人口当りの診療所数

n.a. は不明

(出所) 第1図に同じ, p. 7。

6000人に達する幽霊公務員が発見されたと伝えられている⁽²¹⁾。この幽霊公務員は実際に存在しないのに給与を支払われていたと見られる。非常勤で雇われていた者の契約が切れ解雇された後も、そのまま誰かがその給与を受け取っていた場合が多いという。

以上のように、1982～84年の改革により、公務員機構は再び国家と地方の二つに分けられた。地方公務員は地方公務員委員会 (LGSC) の統轄下に再び入ることとなった (教員の場合は、統一教員委員会 [Unified Teachers' Service Commission : TSC])。

4. 構造調整政策と複数政党制の導入

タンザニアは1980年からIMFのスタンドバイ・クレジットを受けてきており、86年以降は、世銀の構造調整融資に類する包括融資を受けてきた。IMFと世銀は融資の条件として、全面的な経済政策変更を厳しく迫ることになり、タンザニア政府は、86/87年度～88/89年度の3カ年経済復興計画(Economic Recovery Programme)を作成、この要請に応えることとなった。これはさらに89/90年度～91/92年度の第2次経済復興計画に引き継がれた。

タンザニアがIMF/世銀の融資を受け入れざるを得なくなった背景には、1970年代末より顕在化した経済危機がある。財政の経常収支の赤字は79/80年に14億7000万シリング(歳入の19.0%)であったものが、81/82年に31億2000万シリング(31.9%)に増大していた⁽²²⁾。製造業の稼働率は軒なみ30～50%に落ち込み、電力、水道、輸送などのインフラストラクチャーは著しく能力が低下した。対外債務は84年に25億ドルであったものが、89年末には45億ドルに急増した。

経済復興計画では、まず財政と金融の厳格な管理をとおして安定化を目指すことになった。財政面では政府支出を削減し、公共セクターの資金需要を減らすことを目的として公務員賃金の総額や補助金を削減することが要請された⁽²³⁾。この他に準国営企業(Parastatal)の独占権を段階的に縮小し、信用割当制を廃止していくなど、価格体系のゆがみをなくし、自由市場を重視して、生産の効率化を促進しようとした。

これに続く第2次経済復興計画として、1989年にタンザニア政府によって発表された経済社会行動プログラム(Economic and Social Action Programme, 以下、ESAPと略記)では、公的セクターの雇用と賃金について、次のような政策が打ち出されている。全雇用者数の80%が公共セクターの雇用となっており、その公的セクターの中で、ほぼ半数が公務員、あとの半数が公企業・公社など準国営企業の職員であるという実情をふまえ⁽²⁴⁾、同プログラムは、

それらの人数を減らし、同時に給与の面を改善することによって、勤務に忠実な、少数精鋭の効率的な公務員と公的セクター職員をつくり上げることを目標とした。

公務員については、公務員の新規雇用を停止し（教員、医療従事者、農業普及員を除く）、大学卒業生に課していた5年間は公務につく義務（Bonding System）を解除して、他の就職への道を開き、解雇や雇用停止によって影響を受ける者に対し就職先を探す努力を行うべきことをうたっている。また「人的資源の再配置プロジェクト」を推進し、公務員制度の改革と、公務員に代わる雇用の創出をはかるとしている⁽²⁵⁾。

さらにタンザニア経済における公企業の役割は重要としつつも、近年の公企業の活動実績については憂慮すべき生産性の低下が起っており、その改革を推進し、あるものは解体すべきものとされた。ESAPの期間中に、この方策を遂行するものとされ、商業的目的をもつ公企業は、国家財政の支援なしに独立採算で運営されるべきことがうたわれている。また公務員と同じく、公社、公団、公企業セクターも人員過剰であると強い警告がなされている。ただし非商業的目的により設置された公団などは、効率規準をもうけるのが難しいとされている。したがって準国営企業の調査を行った後、人員過剰を解消する措置をとるべきことがうたわれている⁽²⁶⁾。

以上のような方針にそって、まず公務員制度の改革を具体化したのが1989年の公務員法（Civil Service Act）であった。下級公務員の任命・昇進の担当はKAMUSに課せられたままであったが、その議長は、国家公務員の省庁の場合は大臣であったものが事務次官に、州職員の場合は州知事から州開発長官（Regional Development Director）にと変わり、政治的任命の機会をできるだけ排除して、より事務的に手続きが進められるようになった⁽²⁷⁾。

給与体系は一新され、国家公務員においても、地方公務員においても、それぞれ四つのカテゴリーがおかれ、上級公務員はかなり優遇されるようになった。その中でGS（General Scale）3～6は中級公務員、GS 7以上とRP（Rare Profession）、SS（Super Scale）は上級公務員とみなしてよいと思われる

第9表 上・中級職と

	1967	1968	1969	1970	1971
上・中級職	6,754	7,827	7,474	9,419	10,723
下級職	73,485	80,500	86,576	85,899	88,841
計	80,239	88,327	94,050	95,318	99,564

(注) n.a. は不明。

(出所) 第6表に同じ, p. 8。

る⁽²⁸⁾ (第11表, 154ページ)。最近, 国家公務員について大統領任命はSSのみになったようである。総理府におかれていた人事部 (Establishment Division) は大統領府に戻され, 公務員庁 (Civil Service Department) という主管大臣をもった庁の一部となった。この公務員庁は, 公務員の業務目標と執務水準に関する規則をつくり, 個々の公務員がその任務を果たしているかをモニターする仕組みをつくるよう義務づけられた⁽²⁹⁾。

このように, 1967年のアルーシャ宣言によって, 経済開発の推進者として位置づけられ, 一党制のもとで政治的に強くコミットすることを要請されてきた公務員は, 経済自由化への政策転換によって, より政治中立的な, 担い手ではなく調整役的な存在へと, 役割を転換されることとなった。社会主義的な公務員のあり方を規定するものとしての象徴であった「指導者要綱」は, この流れの中で有名無実化した。

一方, アフリカ諸国に複数政党化の動きが津波のように押し寄せた1991年に, タンザニアも複数政党制の是非を検討する委員会が, 政府によって設置された。これまでタンザニアは他のアフリカ諸国に類をみないほど, 政党と政府が一体化した制度をもち, 一党制をむしろ誇りにしていた。ニエレレ前大統領は経済破綻の責任を感じて自ら大統領選挙に出馬することを止めていたが, 長いあいだ一党制民主主義という思想を, 数多くの著作や演説で国民に説いてきた⁽³⁰⁾。

しかし国民の中に複数政党制を要望する声が高まり, アブダラ・フンディキラ (Abdallah Fundikira) のような古参政治家が公然と新党結成の意図を表

下級職別の公務員数（1967～78年）

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
12,733	13,400	16,183	17,250	16,805	16,808	16,805
88,449	116,432	171,482	n.a.	174,241	n.a.	173,579
101,182	129,832	167,665	n.a.	191,046	n.a.	250,296

明するような動きもでてきた⁽³¹⁾。政府任命の複数政党制検討委員会（委員長の名をとってニャラリ委員会と呼ばれることも多い）も CCM の一党制を改訂すべきであるという結論を出し⁽³²⁾、ニエレレ前大統領自身、1991年12月13日に新聞記者会見で、タンザニアは複数政党制に平和裡に移行すべきであるという見解を発表した⁽³³⁾。そして翌92年2月の CCM 臨時党大会で、複数政党制に移行することを決議し、続いて国会も同年5月、タンザニア憲法から一党制を規定する条項を削除したのである⁽³⁴⁾。

このような政治上の変化が、タンザニアの公務員制度の実態をどのように変えていくのか、いまだに定かでない部分が多いが、アルーシャ宣言以後認可された、公務員が現職に留まりながら国会議員になることができるシステムや、地方行政の末端で、政府の行政機構と CCM の党組織が一体化している（村長は村民の選挙によって選ばれ、CCM から給与が支払われ、村事務長は CCM によって任命される）システムは、変更を余儀なくされることは確かであろう。

II タンザニアにおける国家セクターの職員

1. 公務員数増大の原因

これまでに見てきたようにタンザニアにおいては、独立時の1961/62年度

第10表 公務員数の中央・州別、

	下級公務員 (232,765人)				
年俸 (シリング)	4,560 ~4,680	4,800 ~5,880	6,000 ~7,080	7,200 ~8,160	8,400 ~9,540
本省	1,846	23,253	4,567	22,273	6,356
省外の官庁	205	1,287	1,836	152	97
州 庁	4,293	67,546	39,402	33,794	18,095
計	6,344	92,086	45,805	56,219	24,548

(出所) 第6表に同じ, p. 9. (原典は, Ministry of Manpower
ka 1979/80 [1979/80年度における公務員], Dar es

には3万人強の人員しかいなかった公務員は、86/87年度には30万人に増大し、25年間ではほぼ8倍にふくれ上がったのである。このうち上級・中級公務員数は、ムタハバ (G. Mutahaba) 作成の第3表 (前掲) によれば、61年には4452人であったが、72年には1万2733人になっている。最近の人数は統計を入手できず定かではない。第9表はムカンダラ (R.S. Mukandala) が作成した上・中級職と下級職別の公務員数を示しているが、これはアルーシャ宣言の出された67年から78年までの期間をとっており、ムタハバの72年までの数値と多少ずれがある。

上・中級職および下級職とも、1974年まで急速な伸びを示しているが、その後77年まで伸びは止まっている。78年のムカンダラ論文の数値は合計が合わず、上・中級職も下級職とも、その数値は低すぎるように思われる。

これらの統計でいう上・中級と下級との境界線を示すものが第10表である。この表は公務員数を、本省、省外の官庁、州庁に分け、さらに所得階層別に示したものであるが、ここでは年俸1万シリング以下の階層が下級公務員、1万シリング以上が上・中級公務員となっている。

第10表によれば、下級公務員23万2765人、上・中級公務員6万2597人、総計29万5352人となっている。この数値から見ても、第9表における上・中級公務員数と下級公務員数の1976年以降の数値は低すぎるといってさしつかえ

所得階層別分布 (1980年)

上・中級公務員 (62,597人)				計
9,600 ~10,320	10,000 ~11,880	12,000 ~23,940	24,000 以上	
1,285	2,142	8,655	3,889	74,256
15	355	1,071	305	5,323
6,463	11,175	28,220	6,785	215,773
7,763	13,672	37,946	10,979	295,352

Development, Tanzania, *Watumishi wa Serikali kwa Mwa Salaam*, 1981).

ないであろう。

上・中級公務員は1980年において年俸1万シリングを得る者であるとする
と、当時の給与表ではMS 3以上の者となる。中級と上級を分けるのはMS
6とMS 7の間であったが、第10表ではこれは最後の項にある2万4000シ
リング以上の年俸を得ているかどうかで見ることができると推察してもよいで
あろう。こうして計算すると、80年の時点での上級公務員数は1万979人で、
その内訳は、省庁に3889人、省外の中央官庁に305人、州庁に6785人とい
うことになる⁽³⁵⁾。

ところで、このような急速な公務員数の増大は、どのような理由でもたら
されたのであろうか。Iで見たように、アルーシャ宣言による公的セクター
主導の開発政策を遂行する上での任務と責任の拡大、および地方分権化政策
が、その大きな要因であったことは確かである。しかしそれ以外にも大きな
要因として指摘されているものに、縁故関係を利用しての公務員採用とい
う問題がある。下級公務員の採用の権限をもつ者たちが、率先して自己の親類
縁者を下級公務員の職や、自己の友人を公社の職につけてしまうのであ
る⁽³⁶⁾。

このムタハバによって指摘され、R・S・ムカンダラによっても認知され
たタンザニア公務員の行動様式は、次の点によっても明らかである。多くの

場合、下級公務員数の拡大は、臨時雇用の形をとおして進展したということがある⁽³⁷⁾。下級公務員の数の拡大は、定員数の拡大を追い越してしまっていた。これがなぜ可能かという点、臨時雇用の場合は資格審査はあまり厳しく行われず、働きつづけて3カ月以上経過し、解雇の通告がなければ常勤となる権利を主張できるのである。臨時雇用を採用する権限をもつ公務員は、しばしばこの手を使って親類縁者を下級公務員とすることに成功したといわれる⁽³⁸⁾。

タンザニアには、日本で行われているような公務員試験というものはない。上級公務員は、大学卒 (University) あるいは高等専門学校 (College) の卒業証書を持つ者に限られ、在学中の学業成績によって勤務条件と格付けが決定される。上級公務員採用には中央人事部が資格審査をする⁽³⁹⁾。中級公務員については、これまで公務員委員会 (Civil Service Commission) の裁定で任命されてきたが⁽⁴⁰⁾、各省庁、州庁などの発言権が強かったのではないと思われる。その採用の対象も、学歴のより低い中等学校 (Secondary School) 卒業生である。この場合、省庁、州庁の上級職の者による積極的な介入が、多少採用を左右する。

これに対し下級公務員の場合、過去には各省庁あるいは各州の人事担当官個人に採用が任されていた。このため権限の濫用が行われやすく、実際に恣意的な人事採用が行われて、公務員数の急増につながったと見られる。また幽霊公務員もこの過程で発生した。この結果、特定の上級あるいは中級公務員と下級公務員の間に、一種のパトロン・クライアント関係が形成され、パトロンはクライアントの数を増やすことに精を出したものと思われる。

こうした下級公務員の採用を個人裁量に任せることの弊害が明らかになってきたので、MS 2 以下の公務員採用の機関として、特別任命委員会 (KAMUS) が設置された。しかし1987年に公務員制度調査のために任命されたンセケラ (Nsekela) 委員会は、KAMUS が必ずしも有効に機能していないことを認めた。KAMUS は国家公務員の場合は労働人材省 (Ministry of Labour and Manpower) の大臣、地方公務員の場合は州知事 (Regional

Commissioner) が委員長となっていたが、彼らはこの煩瑣な任務を日常業務とは考えず、軽視しがちであったといわれる。KAMUS の任務と規則を守ることがなされなかったのである⁽⁴¹⁾。

こうしてふくれ上った公務員を解雇するのは容易なことではない。下級公務員といえどもパトロンがついていることが多いのである。またタンザニアでは全国的な労働組合組織の NUTA (後には JUWATA となる) が成立していて、労働者の解雇には強力に抵抗するのが常であった⁽⁴²⁾。1976年に政府が公務員数を20%削減することを試みた際の顛末がこのことを物語っている。この時に減員された人数は9466人と発表されたが、これは総定員数の5%にしかすぎなかった⁽⁴³⁾。

また同年に解雇させられた者の後を埋めるため新人が採用されており、定員削減の趣旨に反するので1976年8月には、これを中止するよう指示が出された。しかし公務員雇用の体系的な見直しはなされず、例えば以前から存在した Bonding、即ち高等学校や高等専門学校の卒業生を全員政府が雇用するという規定は継続されることになった。このことだけでも、政府は毎年少なくとも8000人の新人を公務員として迎え入れることを意味する。さらに政治的な動機により、78~80年のタンザニアとウガンダ(アミン大統領)間の戦争に出兵した義勇兵(militia)の多くを雇用したことは、公務員の人員削減を挫折させる作用をもたらしたのである⁽⁴⁴⁾。

2. 公務員の賃金体系

1989年7月1日から、国家公務員、地方公務員ともに新しい賃金体系が導入された。この改訂の目的は、インフレが進行するなかで全般的な賃金の引上げをはかることと、最低と最高の賃金格差を拡大し、上級の方により手厚い待遇を与えることによって、勤務へのインセンティブをつくり出すことにあった⁽⁴⁵⁾。

具体的には、給与カテゴリーとして次の4種類が設定された。即ち、(i)

第11表 公務員給与体系 (1991/92年度 月額)

(単位: タンザニア・シリング)

OS=OPERATIONAL SCALE (恩給なし)

GS=GENERAL SCALE (恩給あり)

格付	初年度 給与	最 終 給与	昇給額 /年	最終給与 到達年次
OS1	3,500	3,780	40	8
OS2	3,850	4,200	50	8
OS3	4,280	4,770	70	8
OS4	4,860	5,420	80	8
OS5	5,520	6,150	90	8
OS6	6,260	6,660	100	7
OS7	6,975	7,635	110	7
OS8	7,755	8,475	120	7
OS9	8,615	9,290	135	6
OS10	9,495	10,155	165	5

格付	初年度 給与	最 終 給与	昇給額 /年	最終給与 到達年次
GS1	4,850	5,585	105	8
GS2	5,700	6,660	120	9
GS3	6,800	7,675	125	8
GS4	7,825	8,905	135	9
GS5	9,105	10,125	170	7
GS6	10,345	11,370	205	6
GS7	11,615	12,555	235	5
GS8	12,865	13,925	265	5
GS9	14,250	15,410	290	5
GS10	15,765	16,740	325	4

RP=RARE PROFESSION(恩給あり)

SS=SUPER SCALE(恩給あり)

RP1	8,500	9,850	150	10
RP2	10,055	11,195	190	8
RP3	11,420	12,520	220	6
RP4	12,800	13,780	245	5
RP5	14,105	15,205	275	5
RP6	15,550	16,770	305	5
RP7	17,180	18,560	345	5
RP8	19,050	20,710	415	5
RP9	21,270	22,725	485	5

SS1	17,715	18,750	345	4
SS2	19,240	20,485	415	4
SS3	21,040	22,495	485	4
SS4(3)	23,120			
SS4(2)	23,670			
SS4(1)	24,225			
SS5(1)	24,990			
SS5(2)	25,680			
SS6(1)	26,370			

(出所) Ministry of Finance, Tanzania.

OS=Operational Scale, 作業要員, (□) GS=General Scale, 一般公務員, (∩) RP=Rare Profession, 特殊技能公務員, (≡) SS=Super Scale, 特別級公務員である。このうち OS と GS 2 以下は下級公務員, GS 3 から GS 6 までと, RP 1 から RP 3 までは中級公務員, GS 7 以上, RP 4 以上, および SS は上級公務員と位置づけられる。

第11表は、この新給与体系を示したものである。これは次のように読む。例えば、OS 1 の場合は初年度の給与が月額3500シリング(最低賃金と同額、

第12表 ダルエスサラームにおける高額給与取得者の
消費者物価指数 (1977=100)

	月		物価指数	1969=100とした 物価指数
	6月	12月	平均	
1966	38.80	39.3	39.05	91
1967	40.50	41.20	40.85	95
1968	41.80	42.70	42.25	98
1969	42.40	43.60	43.00	100
1970	45.60	46.40	46.00	107
1971	48.10	49.70	48.90	114
1972	50.40	52.80	51.60	120
1973	54.00	60.40	57.20	133
1974	64.20	75.40	69.80	162
1975	85.20	90.00	87.60	204
1976	98.70	102.10	100.40	233
1977	111.60	122.30	116.95	272
1978	128.00	131.70	129.85	302
1979	143.70	151.70	147.70	343
1980	169.60	188.40	179.00	416
1981	219.60	233.70	226.65	527
1982	268.80	307.90	288.35	671
1983	343.80	371.80	357.80	832
1984	383.00	470.40	426.70	992
1985	480.40	569.90	525.15	1,221
1986	684.60	799.80	742.20	1,726
1987	935.80	1,261.60	1,108.70	2,578
1988	1,446.40	1,697.50	1,571.95	3,656

(出所) Tanzania, *Hali ya Uchumi wa Taifa* 1988, p. 61.

1991年12月の為替交換率はUSドル1 = T Shs. 234) で、毎年40シリングずつ昇給し、8年目に最終給の月額3780 (=3500+40×7) に達する。格付けが変われば昇給はさらに進む。しかしOSの者は恩給もつかず、恩給を得るためには途中でGSに移らねばならない。

この新給与表では、最高級、即ちSS 6(1)は月額2万6370シリングであり、最低賃金の7.5倍にすぎず、給与だけの面では、さほど格差を上げたとは思

第13表 公務員の実質給与の下落
(指数 1969年=100)

	最低賃金 取得者	平均給与 取得者	最高給与 取得者
1969	100	100	100
1974	135	133	56
1979	58	77	26
1984	40	31	11
1988	24	n.a.	n.a.

(注) n.a. は不明。
(出所) 第1図に同じ, p. 33。

えない。上級職の最低のGS 7は1万1615シリングから始まっており、OS 1の約3倍、SS 6(1)の約4割である。大学新卒の公務員はGS 6から始まり、1～2年するとGS 7に進む。

この水準の上級公務員の給与は、物価の上昇に対してどのような位置にあるのだろうか。第12表は、ダルエスサラームにおける高額給与取得者の消費者物価の推移を見たものである。1969年の物価指数を100とした88年の指数は3656であり、この間に物価は約37倍上昇している（77年を100とした場合は、88年の指数は1572であり、約16倍の上昇である）。これは低賃金取得者の物価指数が、69年規準で88年に4630となっているのと比べればやや低い⁽⁴⁶⁾。しかし上級公務員の場合、給与の上昇率が低いので実質給与は逆に下級公務員よりも下落したのである。上級公務員の実質給与を時系列的に追えるような統計は入手していないが、センボジャとサーキルドセンによれば、公務員の最低給与取得者、平均的給与取得者、最高給与取得者の実質所得の推移は第13表のごとくであり、共に69年から84年まで急速に低下している。しかし最高給与取得者の方が実質所得の低下が早く始まり、84年の指数は最も低い。それに次いで低いのが平均給与取得者である。

このように給与だけを見ると、上級公務員の待遇は比較的劣悪になりつつあるように見える。しかし彼らには給与以外の特典が与えられているのであ

る。それはいわゆるフリンジ・ベネフィット（給与外特典——例えば通勤手当、自家用車を持つ者へはガソリン費、官舎、医療手当、交際費など）の形をとって与えられる。上級公務員のみに与えられているこのような特典は、給与の額と比べて非常に大きなものである。これらのフリンジ・ベネフィットがあるからこそ、幹部公務員は実質給与を切り下げられても、公務員として留っていることに魅力を感じるのである。フリンジ・ベネフィットは現物支給（特に官舎や自家用車用のガソリン）の意味合いが強いので、高度のインフレ下で物資・サービスへのアクセスが困難な状態のもとでは、それらの実質的価値は上昇し、給与額の実質的切下げを補ってあまりあるものとなる。

この他に上級公務員が、時に非合法的に行っている活動として、公用車の私用のための転用や、役職に付随する許認可権を悪用して賄賂を取ることなどがあるといわれるが、どの程度これが一般化しているかは、もちろん正確に把握することはできない。

3. 公社、公団、公企業（Parastatal）の職員数の増大

次に公務員と並んで国家セクターを構成する、公社、公団、公企業、即ちタンザニアではパラステータル（Parastatal）と呼ばれる準国営団体の職員に焦点をあて、その賃金体系を検討してみたい。

アルーシャ宣言以後の社会主義化政策のもとで、公社、公団、公企業数は急増し、その職員数も飛躍的に増大した。アルーシャ宣言以前にも公社は存在しており、国家開発公社（National Development Corporation, 略してNDC）が設立されたのが1965年1月1日のことであった。NDCは当時1億シリングと評価された11の子会社（subsidiary）と10の系列会社（associate company）、3牧場の資産を受け継いだ。66年になると、政党TANUが経営していた国民開発公社（Mwananchi Development Corporation）の七つの工業プロジェクトをも引き受けることとなった⁽⁴⁷⁾。

NDC設立の2年後に発表されたアルーシャ宣言により、国有化された企

第14表 公社、公団、公企業の

	1968	1970	1972	1974	1976
公社、公団、公企業 従業員数	33,894	54,611	68,329	75,201	96,269
従業員数増加率(%)	—	61.12	25.12	10.06	28.02
公社、公団、公企業賃 金総額(100万シリング)	238	340	466	843	949

(出所) Tanzania, *Economic Survey* (Hali ya Uchumi wa Taifa),

第15表 民間および国家セクタ

	1965
A 民間セクター比率	62
B 国家セクター(含公務員)比率	38
C 公社、公団、公企業の国家セクターに占める比 率	28

(注) n.a. は不明。

(出所) Tanzania, *Economic Survey, 1971-72*, Dar es Salaam, S. Chandrasekhar ; M.S.D. Bagachwa, "Employment, Research Bureau ; Friedrich Ebert Stiftung eds., *The Dar es Salaam, Univ. of Dar es Salaam, 1984, p. 128.*

業のうち、銀行、保険会社、貿易商社、製粉会社、サイザル麻エステート以外のものがその傘下に入ることになった。かくして1967年には、7大企業、即ち、(イ)タンザニア・ビール会社 (Tanzania Breweries Ltd.)、(ロ)キリマンジャロ・ビール会社 (Kilimanjaro Breweries Ltd.)、(ハ)ブリティッシュ・アメリカン・タバコ会社 (B.A.T. Tanzania Ltd.)、(ニ)タンザニア・ポートランド・セメント会社 (Tanzania Portland Cement Co. Ltd.)、(ホ)製罐会社 (Metal Box Co. Ltd.)、(ヘ)タンザニア製靴会社 (Tanzania Shoe Co. Ltd.)、(ト)タンザニア除虫菊精製会社 (Tanzania Extract Co. Ltd.) の過半数の株がNDCに取得されて、その子会社となった。かくて71年には、NDCは50の子会社と系列会社を擁しており、総投資額は65年の2400万シリングから2億3300万シリング(70年)に増大していた⁽⁴⁸⁾。

NDCが巨大化するにつれて、政府は傘下の公企業の経営と管理をより効

従業員数と賃金総額（1968～89年）

1978	1980	1982	1984	1986	1988	1989
104,932	143,543	165,132	175,953	171,031	172,388	169,370
9.00	36.80	15.04	6.55	-2.80	0.79	-1.75
1,091	2,034	2,972	3,360	4,469	7,603	14,914

1979-80, 1982, 1985, 1988, 1990.

一の雇用者数比率（1965～74年）

(%)

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
60	n.a.	41	39	38	37	37	32	30
40	n.a.	59	61	62	63	63	68	70
26	n.a.	28	41	42	44	44	51	47

Government Printer, 1972, p. 41.

Wage and Productivity in Tanzanian Parastatals," *Economic Role of Public Sector in the Economic Development in Tanzania*.

率的にすることを意図して分割化をはかった。かくて1969年にはホテル部門を管理するタンザニア観光公社 (Tanzania Tourist Corporation), 大規模農牧場を管理する国家農業食料公社 (National Agriculture and Food Corporation) がNDC から分離・創設され, 71年には製材部門を管理するタンザニア木材工業公社 (Tanzania Wood Industries Corporation), 73年には鉱業部門を管理する国家鉱業公社 (State Mining Corporation) が分離・創設された。この他の公社としては, 国家農産物ボード (National Agricultural Product Board), タンザニア・サイザル公社 (Tanzania Sisal Corporation), 国家住宅公社 (National Housing Corporation), 国家貿易公社 (State Trading Corporation) などがあり, また唯一の商業銀行として設立された国立商業銀行 (National Bank of Commerce), 唯一の保険会社の国家保険公社 (National Insurance Corporation) が存在した。さらにNDC から繊維部門も分離し, 国家繊維公社 (National

第16表 民間および公社、公団、公企業の賃金総額の対比
(1965~74年)

(単位：100万シリング)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
民間セクター総額 (対全雇用者比, %)	588 (55)	638 (54)	n.a.	n.a.	478 (35)	510 (32)	513 (32)	519 (31)	614 (29)	779 (24)
公社、公団、公企業総額 (対全雇用者比, %)	82 (15)	89 (15)	n.a.	238 (18)	269 (23)	299 (28)	367 (30)	400 (30)	575 (40)	858 (40)

(出所) 第15表に同じ (Tanzania, p. 54 および Chandrasekhar; Bagachwa, p. 129)。

Textile Corporation) が設立された。

このように公社、公団、公企業は、止まるところを知らぬように増えつづけていった。その中には、1977年の東アフリカ共同体 (East African Community) の崩壊によって、それまで共同体が所有経営していた、鉄道、港湾、電話電信、航空の分野で設立せざるを得なくなった公社も含まれている。かくて80年代末には、公社、公団、公企業の総数は450に達したのである⁽⁴⁹⁾。

タンザニアの全雇用者数に占める公社、公団、公企業の従業員数の比重も、上記の発展を反映して高まった。第14表はこの従業員数の推移と彼らに支払われた賃金総額の推移を見たものである。また第15表は公社、公団、公企業と民間企業の雇用者数の比率を、第16表はそれらの間の賃金総額の比率を見たものである。

第14表は、アルーシャ宣言直後の公社、公団、公企業の職員数の増加 (1968~70年) がきわめて大きかったことを示しているが、さらに顕著なことは、78~82年の期間に6万人を超す膨大な数の職員増があったことである。この時期は東アフリカ共同体崩壊直後でもあり、増員数の多くは、共同体から受け継いだ鉄道などインフラストラクチャー関係の職員増加によるものと考えられる。

第15表は、民間セクターと国家セクター (公社、公団、公企業職員に公務員を加えたもの) の雇用者数の比率を見たものである。アルーシャ宣言前の

1965年には、民間セクター62%に対して国家セクター38%であったものが、宣言後の68年には、民間セクター41%、国家セクター59%と逆転しており、74年には民間セクター30%に対し国家セクター70%と、ますます高くなっていることがわかる。すでに述べたように、80年代末には、国家セクターの比率は全雇用者の80%にまで達したといわれている⁽⁵⁰⁾。同表はさらに国家セクター雇用者数に占める公社、公団、公企業の雇用者数の比率も示しているが、69年以降74年ごろまではその割合が40~50%であることがわかる。80年以降この比率は徐々に低落していったと推測される。これは経済活動の低迷が続き、公社、公団、公企業は、一部職員のレイ・オフ（一時雇用停止）、続いて解雇に踏み切ったのに対して、公務員については、80年代にほとんど総数が変わらなかったからである。

次に第16表は賃金総額について、民間企業と、公社、公団、公企業とを対比したものである。この表では、公社、公団、公企業が民間企業を追い越したのは、1974年以降となっている。

公務員と比べて、公社、公団、公企業の方は、企業としての収益性に配慮しなければならぬ団体が多いことから、これが雇用数の増大をある程度抑制する力になったと思われる。第14表に見られるように、経済危機が深刻となった1982年以降は、公社、公団、公企業の従業員数はほとんど増えていないのである。

4. 公社、公団、公企業の賃金体系

アルーシャ宣言により国有化された企業が公社となった時、これらの企業の賃金は、公務員や、その時点ですでに設置されていた他の既存の公社などの賃金よりも高い水準にあった。国有化の条令によれば、新しく公社となった企業の職員は、それまでに得ていた賃金を保証されると規定されていた⁽⁵¹⁾。このことは、他の国家セクターの職員との関係から見て、著しい不公平を生み出すこととなった。

1967年9月に、政府はすべての公社、公団、公企業の職員の労働条件を管理するため、公共体常任委員会（Standing Committee on Parastatal Organization, 略してSCOPO）を設置した。当初このSCOPOのメンバーは、大統領府の事務次官を委員長として、大蔵次官、中央人事部長、経済開発省次官、通産次官、国家開発公社（NDC）総裁、国家商業銀行（NBC）総裁より成っていた⁽⁵²⁾。

SCOPOは、国有化の結果として公社となった企業の職員の給与が他の公社と比べて高く格付けされている場合、当該職員の昇給を停止するよう指示を出した。このため、これを不服とした上級職員が退社する事態も起きた⁽⁵³⁾。SCOPOによって賃金体系を抑制されたNBCなどは、常設労働法廷（Permanent Labour Tribunal）⁽⁵⁴⁾に訴えて、その独自の賃金体系を政府に認めさせるという事態も起こった⁽⁵⁵⁾。

このような非常手段に訴えることは、その後はなくなったといわれるが、当初SCOPOが政府の意図を汲んで出した「指令第3号」（Directive No. 3）の欠陥がしだいに指摘されるようになった。指令第3号に基づいて作成された賃金体系には次のような欠陥があった。

(1)この賃金体系は、事務職に比べて技術職への評価が低すぎた。事務職の職員は最高5万7600シリングまで昇給し得たのに対し、技術職の職員は最高4万9600シリングまでしか到達できなかった。この結果、技師や会計士など重要であって稀少な人材が事務職への配転を希望するという事態も起きた。

(2)生産活動にたずさわる公企業の従業員の約80%は熟練工（artisan）として位置づけられたが、その賃金水準は非常に低く定められ、月収920シリングの水準に達するまでには12年もかかることになっていた。

(3)賃金表はすべての公社、公団、公企業に対し画一的に設定され、企業の性格や規模の大小にもなって課せられる責任の軽重や、職の遂行にともなう複雑性の大小に応じて賃金を変えるような仕組みがなかった⁽⁵⁶⁾。

SCOPOはこのような批判には応えて、1979年に新たに「指令40号」（Directive No. 40）を発令した。この指令は次のような内容をもつ新賃金体

第17表 公社、公団、公企業と民間企業の給与比較（1975年）

（単位：シリング/月）

職 種	公社、公団、公企業	民間企業
半熟練工 (Semiskilled)		
熟練工 (Skilled workers)	340	304
熟練職 (Skilled workers)	476 (1,054)	544 (1,088)
下級事務職員 (Lower Administrative personnel)	510 (986)	612 (1,020)
生産監督職 (Production Supervisory personnel)	714 (1,700)	816 (1,360)
中間管理職 (Middle management)	1,224 (1,972)	1,530 (5,882)
取締役 (Top management)	2,516 (3,876)	2,856 (3,502)
取締役(外国人)(Top management-non-local)	10,370 (13,940)	14,430 (23,460)

（注） 30社の平均を比較。かっこ内の数字は同種の最高給与額を表す。

（出所） S. Chandrasekhar; M.S.O. Bagachwa, "Employment, Wage and Productivity in Tanzanian Parastatals," Economic Research Bureau ; Friedrich Ebert Stiftungeds, *The Role of Public Sector in the Economic Development in Tanzania*, Dar es Salaam, Univ. of Dar es Salaam, 1984, p. 133 (原典は, C.F. Baker et al. eds., *Industrial Production and the Transfer of Technology in Tanzania: The Political Economy of Industrial Enterprises*, Dar es Salaam, Institute of Development Studies, 1974/75).

系を、各公社、公団、公企業に作成させるべく出された。

(イ)高所得者と低所得者との格差を縮める。

(ロ)職業的技能を持つ従業員が、事務職に異動しなくとも、最高額の給与を得ることができるようにする。

(ハ)どの職種においても定められた規程に従って昇給できるようにする。

(ニ)能力を示した熟練工や技師が、格上げされて昇給され得るような給与表を設定する。

この指令に基づいて設定された賃金表には今までになかった高い格付け MSU (Mishahara ya Shirika la Umma) 14が設けられた。格付けの名称も変更され、すべての公社、公団、公企業は、給与表のどの格付けがどの職にあてはまるのか、職の任務の重要性の説明をつけて SCOPO に給与表を提出し承認をおおぐことが義務づけられた。

こうして、以前より柔軟な賃金決定システムができたにもかかわらず、SCOPO はあまりにも官僚的意識が強すぎると非難されつづけた。また SCO

第18表 SCOPO 標準賃金表 (月額)
(1990/91年度)

(単位: シリング/月)

Parastatal Operational Scale (恩給なし)

格付	初年度 給与	最 終 給与	昇給額 /年	最終給与 到達年次
POS 2	2,620	3,130	85	7
POS 3	3,265	3,835	95	7
POS 4	4,000	4,660	110	7
POS 5	4,815	5,655	120	8
POS 6	5,835	6,745	130	8
POS 7	6,950	7,965	145	8
POS 8	8,160	8,960	160	6
POS 9	9,160	10,010	170	6

Parastatal General Scale (恩給あり)

格 付	初年度 給与	最 終 給与	昇給額 /年	最終給与 到達年次
PGS 1	3,435	4,095	110	7
PGS 2	4,230	4,950	120	7
PGS 3	5,100	6,010	130	8
PGS 4	6,195	7,210	145	8
PGS 5	7,380	8,465	155	8
PGS 6	8,665	9,515	170	6
PGS 7	9,710	10,610	180	6
PGS 8	10,825	11,585	190	5
PGS 9	11,820	12,420	200	5
PGS 10	12,675	13,335	220	4
PGS 11	13,575	14,265	230	4
PGS 12	14,520	15,240	240	4
PGS 13	15,520	16,270	250	4

Parastatal Rare Scale(恩給あり)

格付	初年度 給与	最 終 給与	昇給額 /年	最終給与 到達年次
PRS 1	7,755	8,945	170	8
PRS 2	9,145	10,145	200	6
PRS 3	10,345	11,445	220	6
PRS 4	11,690	12,670	245	5
PRS 5	12,935	13,995	265	5
PRS 6	14,305	15,365	290	5
PRS 7	15,825	16,755	310	4
PRS 8	17,165	18,170	335	4
PRS 9	18,625	19,705	360	4
PRS 10	20,205	21,360	385	4

Parastatal Super Scale(恩給あり)

格付	初年度 給与	最 終 給与	昇給額 /年	最終給与 到達年次
PSS 1	16,490	17,570	360	4
PSS 2	18,170	19,610	480	4
PSS 3	20,330	22,130	600	4
PSS 4	22,970	25,130	720	4

(出所) SCOPO 資料をもとに筆者作成。

PO には、ほんの少数のスタッフしかいないのに、職種分析の役割を果たすことができるのか疑問視する意見もあるといわれる⁽⁵⁷⁾。

いったん雇用された者の昇進に関しては、個々の公社、公団、公企業が決定権をもっている。ほとんどの公社は昇進のための独自の評価システムをもっているといわれる。

次に民間企業の給与との賃金格差の問題を見てみよう。第17表は、1975年における平均給与を、公社、公団、公共企業から選んだサンプルと民間企業

から選んだサンプルとを対比してみたものである。これによると、熟練工や下級事務職員など給与の低い者にはさほど差はないが、中間管理職や取締役など上級職になるほど給与の差がひらき、民間企業の給与の有利さが目立つようになっている。

以上に見た民間企業との格差は、SCOPOが公社、公団、公企業の上級職員の給与を、公務員の給与との差がほとんどないように調整したことによって生まれたともいえる。この点に関して、労働問題の専門家ターナー（H.A. Turner）が、1969年に政府の賃金政策に関して、民間企業の上級職の給与引下げが実現しなければ公的セクターから有能な人材が引き抜かれることになると警告し、政府が雇用主連合会に対してそのような要求をすべきであると主張したことがあった⁽⁵⁸⁾。しかし、政府は民間企業に賃金を引き下げさせるような手段はもち合わせておらず、上級職員の民間企業との給与格差は開いたままにおかれた。

ただし人材の新規雇用の点的的をしぼってみると、大学、高等専門学校（Technical College等）、高等学校（Form 5, 6）の卒業生は、ボンディング（Bonding）、即ち卒業後5年間は、公務員、公社、公団、公企業において働かねばならない義務を負わされているため、民間企業に最初から就職することはない。したがって引き抜きが問題となるのは、ボンディングの期間が終わった後、中堅職員となってからのことである。これを別の角度から見れば、人材の引き抜きができる民間企業が、国家に若年層の職業訓練を、コストを払わずに委託していると理解できないこともない。ボンディングは最近見直しの気運が出てきている⁽⁵⁹⁾。

次に公社、公団、公企業の賃金体系を具体的に公務員給与体系と比較するため、SCOPOが1990/91年度の標準賃金表として提示したものを見てみたい。SCOPOは通常、大統領府の公務員庁および経済計画委員会（Planning Commission）、大蔵省、中央銀行の4者代表が合議し、公務員給与の改訂表を定めてから、その結果を見て新標準賃金表を決定する。第18表がそれであるが、公務員賃金と同じように、OS、GS、RS、SSの4体系に分かれており、

ただ表示には Parastatal を示す P の字がついている。この表の読み方は前掲の第11表の公務員の場合と同じであるが、ここに示した SCOPO の表は公務員の表の1年前のものなので、そのまま比較することはできない。一般に公社、公団、公企業の賃金は、公務員の同号俸の賃金より高く、両表を比べればわかるように、1年の違いがあるにもかかわらずほとんど同じ水準にある。POS (Parastatal Operational Scale) 7 以上の給与は、1年後の公務員の水準よりむしろ高かったのである。

おわりに——タンザニアの国家セクターの変化と、その直面する問題——

これまで見てきたように、タンザニアの国家セクターは、国民経済の中で非常に大きい位置を占めてきた。タンザニアにおける1988年の雇用労働者総数は70万3000人といわれているが、そのうち公務員数は30万3000人、公社、公団、公企業に雇用される従業員は17万2000人であった。この他に軍隊が4万6800人の兵力を擁しているといわれ⁽⁶⁰⁾、以上の三つの国家セクターの人員を加えた数は労働者総数の実に74%に達している。

歴史的にみてタンザニアの公務員制度には、四つの大きな転換点があった。それらは、1961年の独立、67年のアルーシャ宣言、82～84年の地方行政改革、86年以降の新経済復興計画にそった行政改革である。最初の独立時には、公務員はアフリカナイゼーションの急速な進展に支えられ、他の労働者より給与などの面で優遇された一種の特恵的労働者となった。第2のアルーシャ宣言時には、公務員は開発の推進者に位置づけられ、大きな役割を担わされると同時に、社会主義的平等指向の政策により、上級公務員の給与や特典は抑制され、副業の機会も禁止されて上下の賃金格差は縮められた。なお国有化措置により、多数の公社、公団、公企業が創設され、その従業員数は公務員とともに急速に拡大したが、賃金平等化、指導者要綱の適用などで、ここで

も上級職員は優遇されたとはいえなかった。

第3と第4の転換点は、前の二つの転換点において国家の政策として拡充され、開発推進の牽引車とされた公的セクターが調整を迫られたために起こったものである。1982～84年の行政改革は、ウジャマー村政策の挫折に直面した政府が、自主的に農業政策の方向転換を目指して行ったものであった。それは地方自治を再活性化し、地方行政制度の立て直しをはかったものであった。これに対し86年から始まり現在も進行中の第4の転換点は、世銀・IMFという国外の機関のイニシアティブが動因となり、タンザニア政府の自主性をかなりの程度束縛するものであった。肥大化した国家セクターを縮小するため、公務員の人員整理、公社、公団、公企業の効率化と一部民営化を行うことを、タンザニア政府は外資導入による経済立て直しのための条件として受け入れざるを得なかったのである。

現在の公務員や公社、公団、公企業の従業員は、独立時に見られたような労働貴族ではない。最近、急速に彼らの実質賃金は切り下げられており、給与だけでは日常生活も維持できないほど困窮度は高まっている。年20%を越すインフレーションが経済自由化政策のもとで10年以上もつづいており、賃金の上昇率はこれに追いつくことは期待できない。したがって公務員、ことに中級、下級公務員は副業に精を出さざるを得ない。政府も1991年7月から土曜日を休日にし、その理由として副業の奨励をうたっているほどである。ただ公務員と公社、公団、公企業の上級職員は、フリンジ・ベネフィットという特典で守られており、これが現在は、給与の低水準を補ってあまりある特権となっている。このように最近顕在化してきた特徴として、給与外の要因で、国家セクター内部の上下の所得格差が開きつつあることをあげることができよう。雇用の安定度という面でも、中級、下級の職員は、以前よりはるかに不安定な立場におかれるようになった。同時に現在高等教育機関で学習中の学生は、ボンディングの制度が廃止され、卒業後の国家セクターへの就職が保証されなくなる事態に直面している。

最近、大蔵大臣のキゴマ・マリマ (Kighoma Malima) は、「現在の公務員数

を縮小して、小さい、より献身的で能率的な官僚をつくらねばならない」と議会で演説し、現状では8万人の定員が過剰であると語った。しかしいつ、そして実際に何人の公務員を人員整理するのかについては、彼は何も言わなかった⁽⁶¹⁾。タンザニア政府の「経済・社会行動計画」(第2次経済復興計画)において主張されていた「人的資源の転用」(Redeployment of Human Resources)⁽⁶²⁾は、公務員の民間企業への移動を狙ったものであるが、政府はいまだこれを組織的に推進してはいない。タンザニア政府の指導者層、いわゆる「統治エリート」⁽⁶³⁾にとって、国家セクターの人員削減をどのような形で行うか、その厳しい決断の日が迫ってきているといえよう。同時に国家セクターの中級・下級職員が、雇用の不安に直面してどのような行動をとるか、我々はこの点にも注意を怠ってはならないであろう。

注1) 佐藤慶幸『官僚制の社会学』, 文眞堂, 1991年, 45~47ページ。

(2) Mutahaba, G., "The Effect of Changes in the Tanzanian Public Service System up on Administrative Productivity, 1961-72," *African Review*, Vol. 5, No. 2, 1975, pp. 201~202.

(3) 同上論文, p. 202.

(4) 同上論文, p. 204.

(5) Mukandala, R.S., "Bureaucracy and Socialism in Tanzania: The Case of the Civil Service," *African Review*, Vol. 10, No. 2, 1983, pp. 3~4. 1980年から89年までは、人事確定の権限は大統領府から総理府 (Prime Minister's Office) へ移されていた。

(6) ニエレレ前大統領は、1954年に、当時の植民地政府から、公務員と政治活動は両立しないと嚴重に言い渡され、それまでの教員の職を辞して、TANU創設の政治運動を続けた。

(7) しかし、公務員の重要性の指摘や、公務員に対する激励の言葉は、ニエレレの演説に出てくることはなかった。これはニエレレの政治姿勢の一端を示すものといえよう。

(8) 当時タンザニアに滞在中であった筆者の見聞による。

(9) TANU, *Azimio la Arusha* (Arusha Declaration), Dar es Salaam, 1967, および林晃史「タンザニアの『社会主義』化——ウジャマー演説からアルーシャ宣言へ——」(『アジア経済』第12巻第3号, 1971年3月), 44~50ページ, は

この事情をよく説明している。

- (10) Mukandala, 前掲論文, p. 11.
- (11) Nyerere, J.K., *Freedom and Development: A Selection from Writings and Speeches 1968-1973*, Dar es Salaam, Oxford University Press, 1973, p.278.
- (12) Mukandala, 前掲論文, pp. 11~13. ニエレレ大統領は、彼が1971年に TANU 全国大会に提出した「独立後の10年」と題する報告書の中で次のように述べている。「妻と子3人を持つ事務次官 (Principal Secretary) の年俸は4万8600シリングであるが、9352シリングの所得税を支払わねばならず、これに対して政府の最低賃金の年2160シリングを支払われるものは、直接税を年30シリング払うだけでよい」(Nyerere, 同上書, p. 291)。したがって税引き後所得の比率は18対1である。
- (13) それまでは村という行政単位は存在しなかった。吉田昌夫「タンザニアの農村再編成」(林晃史編『アフリカ農村社会の再編成』, アジア経済研究所, 1989年), 71ページ参照。
- (14) 同上論文, 70, 98ページ参照。
- (15) Mukandala, 前掲論文, p. 6. 1980年末には、全公務員の73%は州に勤務していた。
- (16) 吉田昌夫「タンザニアの経済危機と開発政策」(吉田昌夫編『80年代アフリカ諸国の経済危機と開発政策』, アジア経済研究所, 1987年), 26~27ページ。
- (17) Lofchie, M.F., *The Policy Factor*, Boulder, Lynne Rienner, 1989, pp. 126-128.
- (18) 吉田「タンザニアの経済危機……」, 27~29ページ。
- (19) Semboja, J.; O. Therkildsen, *Handbook on District Level Administration in Tanzania*, Dar es Salaam, Ministry of Regional Administration and Local Government, 1991, p. 4.
- (20) Baguma, B., *Tanzania: Towards Sustainable Development-Focus on Nature and Prospects of Current Economic Reforms*, Paper presented at the 7th National Economic Policy Workshop, Dar es Salaam, 2-4 December 1991, p. 16.
- (21) Semboja; Therkildsen, 前掲書, pp. 30~31.
- (22) 古沢紘造「農業政策の展開と現状の諸問題」(『タンザニアの農業』国際農林業協力協会国別研究シリーズ No. 48, 1992年), 2ページ。
- (23) 同上論文, 5ページ。
- (24) Tanzania, *Economic and Social Action Programme*, Dar es Salaam, 1989, p. 12.
- (25) 同上書, p. 13.
- (26) 同上。
- (27) Baguma, 前掲書, p. 17.

- (28) Semboja; Therkildsen, 前掲書, p. 62.
- (29) Baguma, 前掲書, p. 17.
- (30) Nyerere, 前掲書, pp. 173~189, 275~276.
- (31) Economist Intelligent Unit (EIU), *Tanzania, Mozambique Country Report*, No. 1, 1992, pp. 11~12.
- (32) 同上誌, p. 11.
- (33) *Daily News*, 14 December 1991.
- (34) EIU, *Tanzania, Mozambique Country Report*, No. 2, 1992, p. 9, および No. 3, 1992, pp. 8~9.
- (35) ただし, ここでまたこの推計に不確実な要素が加わる。ムカンダラは, 上・中級公務員の定員は空席になっていることが多いと指摘し, その率は1961年に10%, 72年に29%, 80年に36%であるという (Mukandala, 前掲論文, p. 5)。
- (36) Mutahaba, 前掲論文, p. 207.
- (37) 同上論文, p. 206.
- (38) カレンボ (W. Kalembo) 氏 (アジア経済研究所客員研究員) からの聴き取り。
- (39) 同上。
- (40) 現在は大統領府の公務員人事部 (Civil Service Department, スワヒリ語では Utumishi) が任命。
- (41) Baguma, 前掲書, p. 5.
- (42) 吉田昌夫「タンザニアの都市社会における組織労働者」(『アジア経済』第31巻第8号, 1990年8月) 参照。
- (43) Mukandala, 前掲論文, p. 10.
- (44) 同上。
- (45) Semboja; Therkildsen, 前掲書, p. 31.
- (46) 吉田「タンザニアの都市社会……」, 23ページ。
- (47) Rweyemamu, A.H., "The Predicament of Managers of Public Enterprises in Tanzania," *African Review*, Vol. 5, No. 2, 1975, p. 120.
- (48) 同上論文, p. 121.
- (49) Hodd, M. ed., *Tanzania after Nyerere*, London, Pinter Publishers, 1988, p. 7.
- (50) Tanzania, *Economic and Social Action Programme*, Dar es Salaam, 1989, p. 12.
- (51) Mwapachu, J.V., *Management of Public Enterprises in Developing Countries*, New Delhi, Oxford and IBH Publishing, 1983, p. 287.
- (52) Rweyemamu, 前掲論文, p. 123.

- (53) Mwapachu, 前掲書, p. 288.
- (54) PLT については, 吉田「タンザニアの都市社会……」, 16ページ参照。
- (55) Mwapachu, 前掲書, p. 288.
- (56) 同上書, p. 289.
- (57) 同上。
- (58) Chandrasekhar, S.; M.S.D. Bagachwa, "Employment, Wage and Productivity in Tanzanian Parastatals," Economic Research Bureau, *The Role of Public Sector in the Economic Development in Tanzania*, Dar es Salaam, Univ. of Dar es Salaam, 1984, p. 133.
- (59) Tanzania, *Economic and Social Action Programme*, Dar es Salaam, 1989, p. 13.
- (60) EIU, *Country Profile 1992~93, Tanzania*, 1992, p. 6.
- (61) EIU, *Tanzania, Mozambique Country Report*, No. 3, 1992, p. 13.
- (62) Tanzania, *Economic and Social Action Programme*, Dar es Salaam, 1989, p. 13.
- (63) 山口定は「統治エリート」を定義して, 「憲法を中心にして公式に制度化された国家統治機構における地位と役割を, 直接・間接に正統性の根拠として, 重要な国家政策の決定に直接的な影響力を持つ人々」としている(山口定『政治体制』, 東京大学出版会, 1989年, 96ページ参照)。