

地方政府の制度改革とその課題

藤本 義彦

●はじめに

南アフリカは一九九四年、アパルトヘイト体制を撤廃し、民主的な国家体制を構築した。人種によつて国民を区分し、社会生活のさまざまな分野において国民を差別してきた体制が、人種区分によつて差別しない平等な体制へと変革されたのである。

ただし地方政府（基礎自治体）の改革は、一九九四年以降に進められた。一九九四年以前の民主化交渉では、中央政府の改革と州政府の再編（四つの州から九つの州への再編など）などが主要課題とされ、地方政府の改革はその後の課題とされたのだった。

地方政府は、国民に直接に行政サービスを提供し、日常的に国民と接するため、国民に南アフリカの民主化を最も実感させる政府でもある。南アフリカ社会に依然と

して残る格差を是正するために、電気・水・道路などの社会インフラを整備し、不足する住宅を建設するのも地方政府である。ここでは地方政府が進められている改革を概観し、地方政府改革の問題について考えてみたい。

●地方政府の民主化

南アフリカの政府体制は、中央政府・州政府・地方政府の三つの階層からなる。これは南アフリカ連邦が設立された一九一〇年から現在に至るまで同じだ。一九九四年の民主化では、中央政府と州政府の改革を実施し、地方政府の改革は後回しにされた。

南アフリカ政府はまず、一九九三年の地方政府交渉フォーラムで、「独立国家」とされていた一〇のホームランド（南アフリカの南アフリカ人のための国家）を南ア

フリカに再編入し、白人地区と黒人地区とで分断されていた地方政府を、南アフリカ政府の一体的な統治のなかに統合することを決定した。アパルトヘイト政策によつて、黒人地区（都市部のタウンシップや農村部のホームランド）は、南アフリカ政府の管轄外とされていたため、それらを統合する必要があったからである。

南アフリカ政府はこの決定に基づいて、地方政府における民主的な選挙の実施を優先した。アパルトヘイト時代の地方政府の領域のままであったが、すべての国民が平等な投票権をもつ民主的な地方選挙が、一九九五年から九六年にかけて実施された。

地方政府は一九九五年の地方選挙の時点で、約八四〇も存在していた。都市部にある一部の地方政府以外は、規模も小さく、人材も

不足がちで財政基盤も脆弱だった。特に、黒人地区の自治体や農村地域、旧ホームランド地域の自治体でその傾向は顕著だった。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すら存在していた。

それらの問題を解決するため、地方選挙の後、地方政府の在り方が国会において本格的に論議されるようになった。一九九六年の現行憲法では、現行の地方政府の骨格が定められた。地方政府は、都市部にあり規模の大きな大都市自治体、都市部以外にあり規模の小さな地方自治体、そして規模の小さな地方自治体を管理する郡自治体の三つの形態に分けられた。それら三つの形態の地方政府は、図に記したとおり、都市部の大都市

図 地方政府の3形態

大都市自治体	郡自治体			郡自治体			郡管理地域
	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	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	

（出所）筆者作成。

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関係になつていく。郡自治体はかつての広域行政組合を前身とし、広域行政組合の権限と機能を強化し、どの自治体も管理していない地域（郡管理地域）を管理したり、規模が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支援したりすることを目的として設置されたものだった。

憲法制定後も、国会で地方政府について議論され、地方政府の制度、機能、権限などが具体的に定められていった。地方政府自治体領域策定法（一九九八年）に基づき設置された自治体領域策定委員会は、自治体を再編して、二〇〇〇年に実施された地方選挙までに、大都市自治体を六、郡自治体を四六、地方自治体を二三二とした。アパルトヘイト時代の豊かな白人地区の自治体と貧しい黒人地区の自治体を統合したり、人口や面積などの指標を用いて自治体を再編したりした。

再編された新しい地方政府は、地方議会と首長から構成されている。地方議会の議員は五年ごとに実施される地方議会選挙によって

選出され、首長は地方議会におい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、地方政府の形態によって異なる。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実施され、それぞれが約五割の比率になるように議員定数が割り当てられている。郡自治体は、議員の約四割が郡自治体全域の比例代表制で選出され、残る六割の議席は郡自治体を構成するそれぞれの地方自治体に人口に応じて議席が配分され、配分された議席は地方自治体議会の議員が郡自治体議会の議員を兼務することになる。

二〇〇〇年に実施された地方選挙は、地方政府の制度改革の達成を象徴している。一九九四年から六年が過ぎた時点で、地方政府は民主化されたのである。アパルトヘイト体制下で分断され、国民を管理することに主眼を置いた地方政府は、改革され、民主的な選挙と民主的な体制をもつ地方政府が誕生した。

● 地方政府の効率化

民主化された地方政府には、効

率的な行政サービスの提供が期待されていた。一九九四年以後も国民の間に残る格差は、国民の不満や不平を高め、さまざまな形でストライキやデモを頻発させていた。地方政府には、国民の不満を軽減するためにも、効率的な行政サービスを提供することが期待されるようになった。さらに地方政府には、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、地域の経済・社会基盤の開発という役割も期待されるようになった。

多様な行政サービスを効率的に提供するため、地方政府はさらに統合され、二〇一一年に地方選挙が実施された時点で大都市自治体は八、郡自治体は四四、地方自治体は二二五にまで統合された。人材や財源などの不足する地方政府、特に地方自治体の規模を拡大することで、行政能力の不足分を軽減することを目的としたものだった。

また郡自治体の権限と機能を強化して、地方自治体の機能を補完し、管区内の地方自治体との行政的調整を図るようにさせた。農村地域のなかでも特に貧しい地域では、地方自治体がほとんど機能で

きない状況も生じつつあった。そのため郡自治体を強化することで、地方自治体の業務を補完し、行政サービスの提供を行おうとしたのだ。

● 地方政府と地域共同体

ところで南アフリカの地域共同体は、アフリカ人の伝統的支配形態を基にしたものと、白人が入植することで形成されたものが混在している。アパルトヘイト政策は、前者を破壊し、後者を優遇してきた政策でもある。一九九四年の民主化によって、二つの地域共同体が瞬時にして民主化され、二つの地域共同体にあったさまざまな格差が霧消することなどありえなかった。さまざまな格差を抱えたまま、そして統治システムにさまざまな問題を抱えたまま、民主化された南アフリカで、二つの地域共同体が地方政府の統治下に組み込まれていくことになったのである。

現在、南アフリカで進められている地方政府の改革は、この二つの地域社会を統合し、行政サービスの効率的に提供しようとするものでもある。都市部の旧白人地区と旧黒人地区とを統合するコスト

は、元々、両地区が同一の経済圏であり、白人にとっても新しく民主的な政治体制を構築していくうえで必要なものだとして受け入れられた。

しかし地方政府の統治能力を強化することを目的として、元々は同一の経済圏ではない領域を、新たにひとつに統合しようとするところは、必ずしも受け入れられるわけではなかった。地域の人々の経済活動や社会活動の領域を超えた地方自治体と郡自治体の統合と再編が進められていったため本来の目的とは真逆な結果を招き、地方政府と地域共同体との乖離を生じさせてしまうことも起こった。農村地域、とくに伝統的支配形態が強く残る地域ではその傾向が強かった。地方自治体は円滑な行政サービスの提供を実施するために、地域共同体に依然として大きな影響力を保持している伝統的指導者に頼らざるをえなくなったのである。

論を無視してまで、南アフリカ政府は、伝統的指導者を地方政府の統治システムのなかに組み込むことを選択し、伝統的指導者に地方政府の権能の一部を代替させようとしている。

現実的に、伝統的指導者が期待されているような行政サービスを提供できているかは疑問だ。現時点では伝統的指導者の果たしている役割は限定的なもので、むしろ弊害になっていると思われる事例も散見されるようになってきている。

●中央集権と地方分権

地方政府が効率的な行政サービスを提供できるように改革しようとするれば、地方政府への権限移譲（地方分権）が想定されるだろう。住民と直に接し、住民のニーズを最も適切に対応できると考えられる地方政府をより自律的かつ効率的にすることが重要だと考えられるからだ。

ところが南アフリカの地方政府改革では、地方政府への権限移譲は考えられていない。地方政府のある職員が「もうすでに地方政府は自立的で独立している」と言うように、地方政府の現状を是認して、さらなる権限移譲など必要な

いと考えられていることが多い。中央政府の職員は、人材や財源に限りがある地方政府に権限をさらに委譲することなど考えられないと主張している。

ただ地方政府が自立しているかどうかは、南アフリカ政府の予算配分を見れば明らかだ。予算は、中央政府に五〇・四％、州政府に四二・四％、地方政府に七・二％、配分されている。地方政府の提供する行政サービスの多くは、中央政府や州政府の補助金や交付金に依存し、地方政府は決して中央政府や州政府から自立しているとはいえないのである。

地方分権を検討せず、中央集権の政治体制を当然視することは、南アフリカの政治状況に由来する。一九一〇年に南アフリカ連邦が成立した時、二つの英国植民地（ケープ植民地とナタール植民地）と二つのアフリカーナー（オランダ系白人）の共和国（オレンジ自由国とトランスヴァール共和国）を統一したため、中央政府の権限は強化された。アパルトヘイト体制下でも、国民を管理するため中央政府の権限は強く、地方政府の権限は限定的なものとされている。国家統一そして国民の統合は、

多民族多人種社会の南アフリカにとって重要な課題であり、地域の独自性を重視しようとする地方分権は、それを阻害するものとして考えられているかのようだ。

また南アフリカ政治で、アフリカ民族会議（ANC）が絶対的な与党として存在している状況も大きく影響していると思われる。中央政府も州政府（西ケープ州を除く）もANCが与党であり、ANCの政策方針を実施するためには中央政府および州政府の権限が強い方がよいと考えられているようだ。

南アフリカの地方政府は、地方政府に権限が委譲されることによつて自立性と独立性を強化することよりも、中央政府や州政府の基本方針の下で、効率的な行政サービスの提供を推し進めているようにしていると考えられる。

●地方政府の二重構造

地方政府の三つの形態のうち、大都市自治体だけがひとつの自治体として長期戦略を策定し、政策を決定し、実行することができる。しかし郡自治体と地方自治体の場合は、両者の間での調整が必要となる。多くの地方政府ではANC

が与党であるため、課題が生じた場合、両者の間での調整は円滑に行われる。しかし時として両者が敵対的となり、行政サービスの提供にとって障害となることもある。憲法規定(第一五五条)では、大都市自治体と郡自治体に政策を決定し実行する権限を認めているが、郡自治体には自らが統治する領域がないため、郡自治体が長期戦略や政策を実施しようとするとき、必ず地方自治体と協議し、地方自治体と合意したものだけしか実施できないからだ。

郡自治体と地方自治体との関係が良好であればよいが、郡自治体と地方自治体の与党が異なる場合、問題が生じやすい。ハウテン州南部にあるセディベング郡自治体はその一例だ。セディベング郡自治体は、南アフリカ最大都市ヨハネスブルグから南方約七〇キロメートルにあり、エンフレニ、レセディ、ミドヴァールの三つの地方自治体によって構成されている。セディベング郡自治体とエンフレニ地方自治体、レセディ地方自治体はANCが与党となっているが、ミドヴァール地方自治体は民主同盟(DA)が与党となっている。

セディベング郡自治体が地域全体での開発戦略を策定しようとする時、ミドヴァール地方自治体は、郡自治体を中核にした行政サービスの統合と規模の拡大は、決して効率的なサービスの提供とはならず、むしろ汚職を生み出し、縁故主義を蔓延させるだけだと主張して反対することが多い。結果として、政治的対立が行政サービスの提供に影響を与えている。

郡自治体は、地方自治体との度重なる協議を避けて迅速に施策を実行するためにも、そして地方自治体との政治的な対立を避けるためにも、大都市自治体へと格上げしたいと考える。一方、地方自治体は、地域の自立性と独立性を維持するためにも、地方自治体の役割を強化したいと考える。郡自治体も地方自治体も、行政サービスを住民に提供するために、自治体間の調整に努力しているが、地方府の二重構造は、中央政府の当初の目的から逸脱し、弊害を強めつつある。

●おわりに

南アフリカの地方政府は、住民に対して行政サービスを提供しようとしている。水、電気、住宅な

どの提供は、不十分であるものの、住民のニーズを反映させ、優先順位をつけながら提供する努力を継続している。エンフレニ地方自治体は、予算に限りがあるため住民が要望するものすべてを提供することができないので、住民が最も強く要望する電気と水を住宅よりも優先して提供しようとしている。

南アフリカの民主化は、ゼロからの出発ではなくマイナスからの出発であった。地方政府の改革は、限られた人材と財源という制約のなか、民主化後一八年という短期間で、効率的な行政サービスを提供していると評価することもできる。

しかし未だに、南アフリカ社会には様々な格差が存在し、地方政府のパフォーマンスに対する不満や不平が高まっている。汚職や腐敗の蔓延は多くの論者が指摘するところ。さらに、当初の意図とは異なる問題も顕在化しつつある。国民は、地方政府に対してより効率的な行政サービスの提供を期待している。さらなる改革への努力が求められている。

(ふじもと よしひこ／広島大学

大学院博士後期課程)

《参考文献》

- ①African National Congress 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>, 二〇一一年二月一日アクセス).
- ②Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs 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>, 二〇一一年一月一〇日アクセス).