

ウガンダにおける

地方分権化政策の現状と展望

斎藤文彦

はじめに

1980年代以降サハラ以南のアフリカ諸国は構造調整政策のもと、さまざまな制度改革に取り組んできた。地方分権化政策はその中でも主要な課題をなし、政治的には民主化を推進し、社会・経済的には開発をより効果的にするという意図があった。ウガンダは86年以降、国民抵抗運動（National Resistance Movement, 以下NRMと略す）政権のもとで地方分権化をすすめてきた。ウガンダの経験は現在功罪両面においてアフリカにおける一つのモデルケースとなっている。

1 地方分権化の進展

近年までウガンダの分権化の機軸は抵抗評議会（Resistance Council, 以下RCと略す）であった。これはNRM政権がまだゲリラ戦を展開していた頃に、支配下の人々と連絡を取りゲリラ戦に動員するための草の根組織であったが、政権確立後には全国に広げられた。それにより人々が政策決定

に参加する仕組みを整備した。RCは草の根レベルから県（district）まで、5段階の行政上の階層からなり、各階層において評議会が組織された。

1993年に13の県がはじめて分権化されて以来、地方分権化政策は一層真剣に取り組まれている。この時例えば一定の財源を地方政府が確保する権利などが認められた。これ以降とりわけ95年にはウガンダの新しい憲法が制定され、地方自治の推進は憲法にも明記された国家的指針となった。新憲法の発効を受け、97年にはそれを具体化する新しい地方自治法（Local Government Act）も制定された。この新法はそれまで指摘されていたRCのさまざまな制度的欠陥をかなりの程度改善した。例えばRCと中央省庁の出先機関との役割分担は不明瞭なところもあったが、これを解消した。このような地方分権化を進めるために、地方分権化推進事務局（Decentralization Secretariat）が自治省の機関として設立され、各自治体を支援してきた。

このような一連の改革にともない評議会の名称もゲリラ戦当時の名残の残るRCから地方評議会（Local Council, 以下LCと略す）へと改められた。

そして97年から98年にかけて地方選挙が実施され、知事 (LC 5 chairperson) をはじめ、村長 (LC 1 chairperson) など各行政単位を代表する政治家を選出した。この時選挙方法も大幅に改定された。一般の人々はそれまでは村 (LC 1) レベルの草の根指導者しか直接選出できなかったが、今回地方政治家のほとんどを直接選挙によって選出することが可能になった。

地方自治の根幹をなすLCは、「半官半民」的性格を持っている。これは行政機構の末端を担うという意味では官僚機構の一部を成している。他方でこれは住民が意見表明をする機会を持つ自治組織でもあり、一種のNGO・CBO的性格を強く持っている。その意味において、人々の参加による合意形成を重視する自治会的組織が行政機構に組み込まれているのである。

このLCに関しては政治的立場によって評価が異なっている。現政権は政党の存在自体は認めているが、実質的政治活動を禁止している。このような制度は現政権に批判的立場からすれば、民主主義を装った体制維持のための翼賛体制と見られるが、政権側はこれをアフリカ版の民主主義体制として正当化している。興味深いのはウガンダ人の多くはLCを支持していることである。これは近年の選挙結果、とりわけ1996年の大統領選挙におけるヨウェリ・ムセベニ (Yoweri Museveni) の再選からも明らかであると思われる。複数政党制を主張する人々もいるが、多くのウガンダ人は過去に政党がうまく機能せず、政治的混乱と経済疲弊をもたらしたため、それに代わる仕組みとしてLCを支持している。

2 地方分権化の意図と現状

地方分権化を正当化する理由はいろいろと指摘

されている。第1に、公共サービスの供給はその提供者と受給者の距離をできる限り縮小した方がより効果的・効率的になる。中央集権体制に比べて地方分権体制は官僚的な手続きの長さを短くでき、住民の要求により速く答えることができる。また、地方分権化によって、地方によって異なるそれぞれの事情により適合した行政を実施することが可能となる。第2に公共サービスが住民に近いところで実施されることにより、行政の説明責任 (アカウンタビリティ) が向上する。住民の参加によるより民主的な運営が期待されている。

はたしてこのような期待された効果はあがっているのだろうか。地方分権化をめぐる議論は、今まで行政機構の改革という制度論に焦点がおかれ、制度とそれを利用する人々との関係性という視点が欠如しがちであった。現在必要なのは中央集権から地方分権へという行政機構の変化が、いかなる実態的な社会変化を引き起こしているか否かの考察である。

このような観点から見ると、少なくとも現時点においてはウガンダの地方分権化は期待されたような成果を必ずしもあげていない。草の根レベルの一般の人々は現政権下では以前より政策決定への参加を大幅に増やした。しかし他方で地方分権化政策に関して人々は聞いたことはあっても、その意義に関してはほとんど正確な理解をしていない。このため、政策変化が行政サービスの混乱をもたらしている。例えば教育行政において、1996年の大統領選挙の公約としてムセベニは小学校教育の無償化を打ち出し (各家庭4人まで)、これを受けて中央政府は自治体に財政支援を行なっているが、この資金がしばしば流用され問題を起している。

分権化が思うような成果をあげていない理由は幾つか考えられる。第1に地域住民はその地域に

直接関連する事柄を決定する過程には、当然関心を持って参加するであろうという分権化の推進の前提が、実際には成立しないことである。人々は例えば国政に関心は示しても、地域の問題には必ずしもそれほど興味を示さない場合も少なくない。実際、一部の地方選挙の投票率は、その直前の大統領選挙よりもかなり低下した。

第2に、途上国における行政と人々との関係は、機構改革だけでは容易に変化しない。行政官僚は教育レベルも高いエリートであるのに対し、一般の人々は識字率も低く教育レベルも見劣りがする。官僚は一般の人々に対して「より物事を知っている自分たちの言うとおりにしている方があなたたちにとってもいいはずである」との態度を取りがちであり、これは直ちに变化しない。このエリートの態度のために、一般の人々はいまだに行政への不信感を拭い切れていない。そのため地方分権化によって、行政と住民の距離を縮めようとしても、その関係は容易に改善されない。

第3に、分権化によって地域ごとの実情に応じた自治活動が認められているが、実は構造調整下においては財政が逼迫しているため、各自治体は自治を可能にする財源がなく、自治の実現を難しくしている。それどころか、経済的困窮により限られた資源をめぐる争奪戦は激しさを増し、そのことが「民主化」に逆行するような現象を生じさせているという厳しい指摘も出ている。すなわち資源争奪戦が以前からのパトロン-クライアント型政治をより強化し、多くの人々が自らに利益を還元してくれるであろう政治家たちに群がっているというのである。ウガンダにおいてもこの指摘が少なくとも部分的には当てはまると考えられる。

3 「市民社会」の育成をめぐる議論

地方分権化を進めるもう一つの大きな理由は、発展途上国における「市民社会」の育成である。「市民社会」は、国家主導の開発により引き起こされた「政府の失敗」と、構造調整政策下で過度に進められた市場経済の弊害である「市場の失敗」の両者の限界を超えるために必要不可欠である、と国際援助機関を中心にしばしば議論される。

しかしながら、ウガンダの事例を見る限り、地方分権化の推進が直ちに「市民社会」を育成したとは考えにくい。ウガンダの人々はいまだに政府との関係性が改善されたとは一般に考えていない。NRM政権はウガンダ独立以降最も人々に支持されている政権であるとしても、依然として「軍事政権」であり、現在の政治体制は少なくとも2000年の国民投票による見直しまでは「翼賛体制」であることに変わりはない。「市民社会」の担い手として期待されるNGOの活動も、政府を補完する限りにおいては歓迎されるが、政権を脅かそうとする活動は切り崩されてきた。例えば政府の人権抑圧を批判するNGO活動などは他のアフリカ諸国よりは寛容に認められているとはいえ、決して充分な活動はできていない。またウガンダでは政党活動が認められていないため、反体制派が政権批判を公に展開することはできない。

また「市民社会」は人々が立場は違っても共通の社会的規範を持つことを想定し、議論による妥協により決定を行なう政治制度を前提としていると考えられる。しかしアフリカの国家形成の歴史的過程は、このような前提を安易に受け入れない。ウガンダの過去の歴史も長い内戦と混乱を見てきた。そのため現政権は民族対立の要素が政治に介入することを極力回避しようとしてきた。地方選

挙においても、いわゆる旧民族グループの指導者たちが選挙に立候補できないように法的制限を設けている。しかし1997年以降住民ははじめて知事を直接選挙で選ぶ権利を与えられたが、そのことが皮肉なことに、人々の間に民族意識を高める結果を招いた。選挙の際に人々は候補者が、その土地の人間としてふさわしいか否かを強く意識するようになった。このことは、ウガンダの今後の政治動向に影響を与える可能性がある。

4 今後の展望

それでは行政サービスの効率化など表明された政策内容にみあうような成果を充分にあげていないウガンダの分権化政策は、「失敗した」のであろうか。このように判断するのは時期尚早であると思われる。ウガンダの地方分権化政策はさまざまな課題を抱えているが、他方で分権化はもう後戻りできない。現実の困難が多いから理念としての地方自治や分権化をあきらめるのではなく、現実にあわせて理念を展開することの方が有益であろう。

第1に、分権化政策はそれに関わる、政治家・行政官僚・NGO活動家・一般の人々それぞれの役割を変化させる。実のある地方自治の実現にはこれらの多くの関係者がそれぞれの立場から努力しなければならない。自治は誰かに与えてもらうものではないのである。その意味においては、長い内戦にあえいでいたウガンダ人が、他人と共同で中長期的な社会変革活動を展開できるようになったのはようやくここ5年ほどのことであることが再度思い起こされる必要がある。その中で、指導者のリーダーシップと草の根の活動がうまく合致すれば、いまだにそれほど改善を見ない貧困の緩和がはかれる可能性はある。実際に草の根レベ

ルではそのような変化が一部に起きつつある。例えばLC1の仕組みを元にして、村長が地域住民の意見を取り入れつつ、生活に欠かせない飲料水源の井戸の改修を住民の労働力提供で行なうような小規模プロジェクトの試みが展開し始めた。

第2にこのような動きに呼応して、世界銀行をはじめとする援助機関の間で地方分権化への支援が高まりつつある。例えばデンマークは、ウガンダ政府との協定と同時に、地方自治体との協定を結び、自治体へ直接資金援助を行なっている。なおかつその資金の用途にはほとんど条件がつけられていない。このような方式は自治を実際に実行するためにきわめて有効であり、そのような経験を通じて自治体のさまざまな機能の整備がはかれてきた。これに勇気づけられた世界銀行が一層の分権化の推進に資する形で支援を展開し始めたことは、今後の希望を示しているといえよう。

その上で今後の展開を占うのは、一見矛盾したようにも見える中央政府の役割ではなかろうか。途上国の地方分権化を有効に推進するためには、むしろ中央政府の強力な指導力と地方自治体への手厚い支援が不可欠であるという「地方分権化のパラドックス」が近年注目されている。分権化によって中央政府の役割がなくなるわけではない。しかし今までの議論が制度面を重視しすぎたために、組織図上はよくできた仕組みが整備されていても、それが実際には意図したような改革に結果としては結びついていない。地方分権化の制度下であって、それでは中央政府の役割とは何なのか。本来、いかなる組織も各部門の自治を高めると、それに伴って各部門を調整統括する必要性がより高まってくる。地方分権においては、これは多くの場合中央政府の役割である。しかし実際にはもともと多くの問題を抱える中央政府は経済的困窮に直面し、自治体を支援できていない。そのよう

な状況のもとで地方自治体の自由度が高まったために、中央と地方の関係がバランスを失い、行政機構全体として混乱をきたしているのである。

ウガンダにおいては地方分権化をより効果的に定着させるためには、教育や保健といった人々の生活に密着した基礎的分野において中央政府が地方自治体を支援する体制を充実させることが大切であろう。その際、中央省庁の再編と官僚機構の縮小というもう一つの大きな政策課題への取り組みと地方分権化の推進が一体となり、分権化を支援する機能的であるが小さな中央政府を作り出す必要がある。地方自治によって地域ごとの行政サービスが実施できるとしても、国全体の基準を

示すのは中央政府である。またさまざまな事情からより困難な課題を背負った地域を支援するのも中央政府に期待された役割である。それゆえ地方分権化推進事務局の役割は今後今まで以上に重要となろう。そのための国際支援も重要課題である。

このように、「分権化のパラドックス」は貴重な問題点を提起している。これを突き詰めていけば、国家と社会の関わり方そのものが問題の根底にあることが判明する。地方分権化や自治の進展は、まさに人々と国家や社会のありかたそのものを、アフリカという独特の近代史を経験した大陸において問い直しているのである。

(さいとう・ふみひこ／龍谷大学国際文化学部)