

# アフリカにおける地方自治体の国際協力の展開と課題

— ブルキナファソの事例から —

岩田 拓夫

**International Cooperation of Local Government in Africa**

— The Case of Burkina Faso —

**Takuo IWATA**

「地方分権化によって、自治体の発展には住民自らが責任を持って取り組むことが必要であるという認識を高めることになった。分権型協力を通じてコミューンの自治能力を高めることを目指している。」(ブルキナファソのコミューン市長の声)<sup>1)</sup>

## 1 はじめに

別稿<sup>2)</sup>では、グローバル・パートナーシップ時代の国際協力に関わるアクターが多様化する中で、地方自治体(以下、自治体)の役割に期待が高まる国際社会の情勢において、日本とフランスの状況の比較を通じて、自治体を主体とした国際協力である地方分権型国際協力(Coopération décentralisée、以下、分権型協力)の現状と課題に関する分析を行った。

小稿では、分権型協力が実際に進められている現場におけるフィールド研究を通して、分権型協力の始まりの経緯と現在までの展開、今後の課題について考察したい。小稿では、分権型協力に対して熱い期待が寄せられているアフリカを研究フィールドとしながら、グローバル・パートナーシップ時代の国際協力の発展に対してどのように自治体が貢献できるのかを考察していきたい。

もっとも、「アフリカ」と一言で言っても、日本の約80倍の面積と9億人近い人口、そして54の国を包摂する広大、かつ極めて多様な歴史と文化を有する地域である。そのため、ひと括りにして同質的な地域として扱うことは適切ではない。しかしながら、大部分のアフリカ諸国においては、中央政府(国家)がガヴァナンスに様々な問題を抱え、社会・経済的発展に十分に寄与してこなかったという苦い共通の経験がある。

1990年代以降、主要援助国や国際援助機関などによって、アフリカ諸国に対してガヴァナンス改善のための支援が行われるようになり、その中で重視されたのが地方分権化(以下、分権化)であった。中央政府(国家)への過度の権限と財源の集中が、不効率的なガヴァナンス、腐敗をもたらし、長年の援助投入が効果を挙げることができなかったという国際援助レジームにおける評価と反省の下に、権限と財源の移譲を通して自治体の能力強化を図り、草の根レベルの社会・経済的発展を実現するという考え方が援助国・援助機関の間で影響力を持つようになっ

た。

上記のような経緯を経て、アフリカを舞台とする分権化プロセスの中でその役割が認識されるようになった分権型協力が拡大され、注目を集めるようになった。中でも、ブルキナファソは仏語圏の西アフリカ諸国の中で分権型協力、それ以前より分権化自体のモデルケースとして広く知られ、これまでに数多くの自治体間の国際協力プロジェクトが実施されてきた。ブルキナファソの経験は、今後分権型協力を本格化させていく他のアフリカ諸国、ドナー諸国にとっても多いに参照されていくことだろう。

このような問題意識において、小稿では西アフリカの分権化、分権型協力のモデルとしてのブルキナファソの事例を資料調査、現地調査を通じて分析し、アフリカにおける分権型協力の展開と課題について考察したい。

## 2 アフリカにおける分権化と分権型協力の歩み

アフリカ諸国における分権化プロセスの多くは、援助を媒介（援助実施の条件）とした国際社会からの要求（圧力）に応じる形で開始された。1990年代、国際援助レジームにおいては、アフリカの国家（中央政府）レベルでのガバナンスに問題があったために、長年にわたり投入された援助が有効に活用されることがなく、草の根レベルにまで及ぶ開発を実現できなかったと認識されるようになった。そこで、グッド・ガバナンス（良い統治）を実現するために、住民に近い地方政府（自治体）がより自由に地域の開発を担うことが重要であると考え、アフリカ諸国に対して分権化のための支援が推し進められるようになった。

世界的な分権化改革の潮流に援助の方向転換が加わり、アフリカ諸国に対して分権化は国際社会からの援助のコンディショナリティーとされて改革の万能薬のようにもてはやされたが、やがて機能不全やさまざまな問題を露呈した（Nach Mback : 8、40-41）。長年にわたり援助を行い続けながら、社会経済的發展を実現して来なかったアフリカの国家への不信の裏返しとして、市民社会とともに開発への役割に期待を集めるようになった自治体であるが、腐敗や非効率率性など中央政府において見られてきた問題が、自治体内部には存在せず、分権化を行えば自動的に行政がより住民に配慮したものとなることを前提とするのは現実離れた見方である。実際のところ、自治体の事務職員だけでなく、選挙で選出された議員や自治体行政の責任者である首長（市長）の資質にも大きな課題を抱えながら地方制度改革が進められなければならない状況にある。

しかし、民主化と分権化に関しては、アフリカにおける政治行政改革の両輪として相互發展が不可欠であるという先入観が根強く存在している。そこには、分権化は民主化のために必要であり、一方で分権化を実現するためには民主化が必要であるという一種の循環論法がある。しかし、仮にアフリカ諸国において民主化と分権化が共に不可避の取り組みであるとしても、両者の發展の間には無条件に正の比例関係が存在している訳ではない。果たして、国家のあり方の再定義にもかかわる民主化と分権化という取り組みを、急速に、同時並行的、かつ相互連関的に達成しようとすることによってアフリカ社会に生じるひずみや問題はないのであろうか。

民主化との関連をはじめとして、アフリカにおける分権化には様々な問題が指摘されており、分権化の是非をめぐる議論は単純ではない。しかし、現実のアフリカ諸国の政治過程を見ると、もはや分権化は後戻りできない一本道として前進する以外に選択肢がないのも現実である。そ

ここで、不十分ながらも権限が移譲され、さらに不十分にしか財源の移譲が進まない中であっても、自治体はより直接的に地域開発に直面することとなった。

また、分権化は地方における民主的ガバナンスの確立や定着と密接にリンクしている<sup>3)</sup>。政治学的観点から見た場合、1990年代以降に本格化したアフリカの分権化の大きな意味は、自治体の代表者（議員、市長）の公選制（完全自治体化）が導入されたことである。分権化以前の国家による自治体首長の任命制時代には、地方行政は国だけを向いて仕事をし、自治体住民に対する責任をほとんど感じなかった。しかし、分権化後に選挙で選ばれるようになった自治体の代表者は住民の利益の実現、責任を果たすことから目を逸らすことはできなくなった。その結果、市長や地方議員などの自治体の代表者は地域の問題の解決、開発を実現する方法の一つとして、自治体間の積極的な国内・国際協力を期待を高めることになった。

### 3 アフリカの自治体と国内外のステークホルダーとの関係

#### 3. 1 アフリカにおける分権型協力への取り組み

国際援助政策の流れにおいて、分権化に向けた制度改革が行われたアフリカ諸国であるが、焦点となったのは国から自治体へどのように権限と財源（税源）を移譲させるかということであった。

財源不足に悩む国（中央政府）から自治体に移譲する財源は、自治体運営に十分なものとなるとは見込まれない。分権化プロセスの中で不十分にしか権限と財源の移譲が行われない中、選挙で選ばれた自治体の代表者達は住民に対する責任に直面することになった。そこで、自治体においては、開発を進め、住民生活を向上させるために、不足する財源を補うためにも国外の自治体との協力が不可欠であると認識されるようになった。国内においても自治体間の財政、人的資源には大きな格差を抱えながらも、直接財源の獲得も視野に入れて外国の自治体との連携を模索するようになった。ブルキナファソでは、2004年に制定された地方自治体法（Code général des collectivités territoriales）において権限・財源移譲の一括移譲が明記された<sup>4)</sup>。2005年にはコミュンに対して、一部業務（衛生、初等教育、識字化、文化・スポーツ）に関する権限移譲が行われることが明記された<sup>5)</sup>。

このように、アフリカ諸国の自治体にとって国内外の他の自治体、特に財政的支援も期待できるアフリカ以外の自治体との連携は焦眉の政策的目標となっている。しかしながら、このように分権型協力の重要性に関する基本的な認識についてはアフリカ各国において共通しているものの、その取り組み方は一様ではない。それは、分権化は地方にとどまらず、国家レベルの民主化に直接的に関わる政治的な挑戦であることが大きく関わっている。

国際援助レジームにおいては、分権化は地方レベルでの民主主義の確立に貢献することを前提としているが、分権化と民主化との間には必ずしも直接的な相関性がある訳ではない。実際のところ、分権化プロセスの総仕上げとしての自治体の代表者を選出する地方選挙（コミュンならびに地区の評議員）<sup>6)</sup>は、地域の利権が密接に絡むため非常に複雑な過程をたどる。それは、時に死傷者を出す暴力事件にも発展するデリケートなものとなる。自治体への権限移譲が進む中で、明日の生活を直接的に左右する地方選挙の行方への住民の関心は高まり、時に加熱する。このような状況において、地方選挙を実施する上でのルールづくりや選挙管理は容易ではない。分権化の本格的施行後2度目となるベナンの地方選挙（2008年）も、地方開発、利

権が絡む地方政治力学の変更、維持をめぐる熱い選挙戦が実施された。

分権化と民主化という現代アフリカ政治における最も重要なイシューは、それぞれが複雑であることに加え、この両者を連関させて改革を進めることは、その複雑さをさらに何倍にも増幅させるだろう。分権化と民主化との相関性に関して言えば、筆者が別途研究フィールドとするベナンと、本章での事例研究対象であるブルキナファソの間には見事なまでの対照性がある。

1990年代以降、アフリカにおける民主化モデルと高く評価されてきたベナンでは、政治面では分権化には政権基盤を揺るがしかねないインパクトがあると考えられている。野党の政治家が自治体首長として地方において政治的影響力強めることを警戒し、国家は法律で定められた権限移譲項目の実施を遅らせてきた。加えて、行政面ではわが国においても見られるように、影響力の縮小を嫌う中央官庁の権限移譲への抵抗もある<sup>7)</sup>。

それに対して、西アフリカの分権化モデルと評価されてきたブルキナファソでは、強固な権力基盤を持つコンパオレ大統領 (Blaise Compaoré) の指導力により、行政面での分権化を着実に進め、官僚からの抵抗も少ない。しかし、国際的にも非難されてきたように数々の人権問題 (サンカラ暗殺、N.ゾング暗殺事件)<sup>8)</sup>を抱え、政権発足から20年を経たコンパオレ大統領に権力が一極集中し、憲法を変更して一度は大統領任期制限の撤廃をしたように、法の支配をゆがめ、選挙を通じての政権交代を見込むことができないという点において、依然として民主化は抑制された状況が続いている。民主化が抑制された中での上からの分権化の強力な推進は、東アフリカにおいて、ドナー諸国より分権化の成功モデルと高く評価されてきたウガンダの状況とも共通する<sup>9)</sup>。

このように、政権基盤すら揺るがしかねない分権化は、アフリカ諸国においては政治的に非常にデリケートなイシューであることを認識する必要がある。

### 3. 2 アフリカの自治体と国外とのネットワーク構築

現在までのところ、アフリカ全体の自治体間の国際協力の件数や規模を網羅するデータは存在しないが、分権型協力への関与の仕方はアフリカ各国において大きなバラツキがあることは間違いない。また、パートナーである援助国 (以下、ドナー国) 間における自治体協力への関心度の違いによる部分もある。

ただし、一般的な傾向として指摘できることは、欧米の自治体との直接的な国際協力を行っているアフリカの自治体は、既に多くの他のアフリカ諸国の自治体とも幅広い国際協力のネットワークを構築しているということである。また、外国の自治体との国際協力を行うアフリカの自治体ではIT化が進み、ホームページ等を通じて積極的に情報発信を行い<sup>10)</sup>、それが新たなパートナーとの結びつきを生んでいる。一方、IT化の恩恵を得られない農村地域の自治体は、パートナー探しにおいても独自の活動を行うための資源はなく政府機関に依頼する以外の術のない、受身の状態が続いている。このように分権型協力は、援助形態の多様化と柔軟化をもたらすと同時に、アフリカにおける自治体間の格差を拡大させているという側面も軽視できない。

しかし、このような都市と農村の格差を伴いながらも、アフリカの自治体の国際協力活動への関心は高まり続けている。それに伴い、主要ドナー国の援助機関も分権化支援の延長線上に、分権型協力の推進への支援を強化する方向に向かいつつある。

ドナー諸国の中で特に分権型協力に力を入れるフランスによれば、分権型協力の特長は手続

きが早く柔軟に資金支援が行えることと評価されている<sup>11)</sup>。現在、フランス政府は分権型協力をを行う国内の自治体に補助金（Cofinancement）を実施することにより自治体の国際協力活動への支援を強化している。その結果、年によりばらつきはあるにせよ、おおよそ年間25億CFAフラン（約380万ユーロ）の協力に上っている<sup>12)</sup>。

ブルキナファソにおける分権型協力に関する実績に関しては、政府は2000-2004年の間にこの枠組みの下で行われた支援の総額は180億CFAフランに上ると推計している。そして、分権型協力における財政支援は、自治体の直接財源となっている<sup>13)</sup>。

フランスとの関係以外にも、分権化協力の多様化と発展のために、ドイツ開発局（DED）との協力を得て、フランス＝ドイツ＝ブルキナファソの三国の自治体が協働する三角分権化協力（Coopération décentralisée tri-parti）パイロット事業を開始した<sup>14)</sup>。

2008年をはじめ現在、ブルキナファソの自治体と分権型協力を実施するフランスの自治体は120に上り、国別のパートナー自治体数ではマリの次いで多い。セネガルを加えた3カ国に対するフランスの自治体による国際協力は、アフリカ向け分権型協力の件数の半分以上を占めているように<sup>15)</sup>、フランスの途上国向け分権型協力の中核的地域として重視されている。

ドイツの援助において、アフリカ諸国における分権化はガヴァナンス支援のための重要なプロジェクトと位置づけられている。ドイツによれば、第一に分権化は行政改革であると共に政治的取り組みである。また、分権化は地方行政における権力、社会システムの再編、再定義を行う試みである。分権化支援においては、住民の地方行政の決定への参加を実現するために地方行政に携わるアクター（評議員、地方公務員、市民社会）のキャパシティー向上が必要である<sup>16)</sup>。

## 4 ブルキナファソにおける分権型協力

### 4. 1 ブルキナファソの分権化の歩みと分権型協力への期待の高まり

2007年12月、ブルキナファソで開催された第2回「フランス＝ブルキナファソ分権型協力に関する国際大会」の大統領との討論セッションに先立って挨拶した、フランスの自治体の国際活動の支援機関である「フランス都市連合」（Cités Unies France : CUF、日本では自治体国際化協会（CLAIR）に相当する機関）会長のジョスラン氏（Charles Josselin、上院議員、元協力相）は、コンパオレ大統領の分権型協力への貢献に関して、次のように語った。

「1997年（協力相在任中）のコンパオレ大統領との初対面（マリ大統領就任式）の際に、大統領より分権型協力を忘れないようにと釘を刺されたことが、今でも印象に残っている。当時、フランスは政府としての自治体間の国際協力の推進に躊躇していた。しかし、グローバル化の時代において分権型協力は不可避の試みであり、コンパオレ大統領の先見性を証明することになった。」<sup>17)</sup>

ブルキナファソは、西アフリカフランス語圏諸国における分権化、ならびに自治体間の国際協力である分権型協力の先進モデルとして、近年注目を集めてきた。またブルキナファソでは、この2つの連動する政策は20年以上の長期に及ぶ強権的な安定政権を敷いたコンパオレ大統領の肝煎りの重要政策であると位置づけられているため<sup>18)</sup>、通常（日本も含めて）見られるよう



な分権化による権益の縮小を嫌う中央省庁サイドからの抵抗が小さいことが顕著な特徴となっている。

コンパオレ大統領は、分権型協力は単なる「交流」ではなく、開発の「結果」を追求しなければならないことを強調した<sup>19)</sup>。このような中央政府によって強力に推進される分権型協力、その前提となる分権化の推進を国家の最優先政策と位置づけるコンパオレ大統領の強いリーダーシップに対して、アフリカに分権化を求めるドナー諸国、特にフランスとドイツは、分権型協力の枠組みを含めてブルキナファソへの支援を拡大している。

ブルキナファソの分権化の歩みは、地方制度改革の第一歩として1995年に実施された33のコミューン設置から始まった。2004年の地方自治体法により、分権化の法的整備が進み、基礎自治体として49の都市コミューン (Commune urbaine) と302の農村コミューン (Commune rurale) の併せて351のコミューンが設置された。さらに、広域を管轄する自治体として13の州 (Région) が設置された。そして、2006年には分権化の本格的施行後初となる地方選挙が実施され、コミューン評議員が選出された<sup>20)</sup>。ここに、ブルキナファソ全域において完全自治体としての地方自治が開始されることとなった。

分権化による権限移譲によって、自治体こそが地方の開発の主たる担い手として期待されるようになった<sup>21)</sup>。1995年に分権化が実質的に動き出すまで、自治体の首長は中央政府から任命されていた。その当時から、姉妹都市交流などの自治体間の国際協力は実施されてきたものの、首長の任命制時代の中央を向いた行政においては、分権型協力が地方開発、住民生活の向上に大きな成果を挙げることはなかった。分権化、分権型協力を発展させるためには、地方行政のあり方についての根本 (メンタリティーも含めて) からの改革が必要とされた<sup>22)</sup>。分権型協力において重要なことは、国レベルでの援助のようにドナー国からの支援に依存するのではなく、自治体の開発はあくまでもブルキナファソの自治体が行いなければならないということである<sup>23)</sup>。

図1：第2回「フランス＝ブルキナファソ分権型協力国際大会」地方財政に関する部会



(出典) 筆者撮影 (2007年12月6日)

今後の課題として、国家レベルの援助で見られるような、パートナーである先進国の自治体への財政依存に陥らないようにコミューンの安定した財政基盤の充実が求められている。「フランス＝ブルキナファソ分権型協力大会」の地方財政に関する部会において、パネリストからは困難は多いが自治体の税収を上げるための市長のイニシアティブを通じて住民になぜ徴税が

必要なかを理解するように説得することなど自治体自身の努力の余地はまだまだある（地方警察の導入も含めて）との意見が出された<sup>24)</sup>。それに対して、農村コミュニティ市長から以下のような反論が出された。

コミュニティ歳入の内訳は、地方税収、国からの補助金、その他（援助、分権型協力など）であるが、地方の直接税収の総額は国内総生産の1%に満たない。そして、国からの財源移譲には限界がある。ブルキナファソなど仏語圏アフリカ諸国では、ナイジェリアやガーナのように国家歳入の一定の割合（5%程度）を自動的に自治体財政に振り分けるという財政制度はない。実施が検討されている車両税を導入しても、ワガドゥグ、ボボデュラソという特別都市コミュニティ（日本の政令指定都市に相当）以外では税収増にはつながらない。農村部では人口調査すら難しく、所得税の徴収に大きな障害がある。分権化を通じた地方のグッド・ガバナンスの実現のためには、より平等な形で国からコミュニティへの資源配分が必要であるという意見が強く出された<sup>25)</sup>。

#### 4. 2 ブルキナファソの分権型協力の展開

「フランス＝ブルキナファソ分権型協力大会」には、この両国の政府関係者、自治体関係者の他に、ドイツ、イタリア、カナダ、ニジェール、セネガル、マリ、ブルンジからの代表を含めて、1500名の参加者を集めた<sup>26)</sup>。このように、ブルキナファソ政府には、アフリカ全体の分権型協力のパイロット事業の場であり、推進エンジンであるという自負がある<sup>27)</sup>。

ブルキナファソの分権型協力の基礎を作ったのが、フランスとの40年に及ぶ姉妹都市協力の経験であった。最初の両国の自治体間の提携例として知られるのが、1967年にワガドゥグ市とフランスのルダン市（Loudun）との間に結ばれた姉妹都市提携であった。当時は、フランスに自治体間の国際協力に関する法規がなかったため、フランスとブルキナファソの姉妹都市協力は法的な後ろ盾がないままに行われてきた。この姉妹都市提携をきっかけに、両国の間で雪

図2：第2回「フランス＝ブルキナファソ分権型協力国際大会」におけるコンパオレ大統領の演説



（出典） 筆者撮影（壇上の左から二人目がコンパオレ大統領、2007年12月6日）

だるま式に姉妹都市の件数が増えていき、現在ではフランス以外の自治体とあわせると150あまりの姉妹都市提携が結ばれている<sup>28)</sup>。

コンパオレ大統領は、地方発展のための国家の能力には限界があり、貧困撲滅のために分権型協力の果たす役割は大きいと語った<sup>29)</sup>。サワドゴ（Clément Sawadogo）国土整備・分権化相

によれば、この10年間で分権型協力のために投じられた資金は120億CFAフラン（約30億円）に上る<sup>30)</sup>。

ブルキナファソでは、大統領自らによる積極的な支援を背景にして分権型協力を一層推進させるための制度整備も行った。2000年に、「全国地方分権型協力委員会」（Commission nationale de la coopération décentralisée : CONACOD）を設置し、これまでの姉妹都市委員会の活動を、より拡大、発展させることを目指した<sup>32)</sup>。2002年には、分権型協力に関する国際大会が初めて開催され、そこでは「自治体開発のための分権型協力の位置づけ」をテーマに議論が行われた<sup>33)</sup>。

自治体の分権型協力を専門的にサポートする機関として、2003年には「分権型協力協会」（Maison de la coopération décentralisée : MCD）が創設され、2005年のアソシエーションに関する法律によって法人格を取得した。さらに、フランス外務省、「フランス都市連合」（CUF）からの財政的、制度的支援も受けている。MCDは、フランスとのさらなる関係強化のため2007年12月、CUFとの正式な協力提携を結んだ。また、MCDは国土整備分権化省の活動の一端を担っている。

MCDの目的は、分権型協力の考え方の普及、北の自治体と南の自治体との間のコーディネート、分権型協力をを行うアクターへの支援、ブルキナファソの自治体の活動能力の強化<sup>34)</sup>である。MCDの具体的な活動は、分権型協力に関する情報提供、分権型協力に関する研修、分権化協力アクターへの方法論的支援、分権型協力アクターの意見交換・熟考のためのシンポジウム開催<sup>35)</sup>である。

図3 : MCDのロゴ



(出典) MCDホームページ ([www.mcdburkina.bf](http://www.mcdburkina.bf))

MCDはフランスの自治体と共に、2006年の初の自治体選挙で選出されたコミューンの評議員、事務職員に対して、コミューンの予算、2005年に公布された自治体法、開発プランに関する自治体研修を行った<sup>36)</sup>。2006年に実施された分権化後初の地方選挙で選出されたコミューン評議員への研修は、地方開発のための重要な取り組みである<sup>37)</sup>。

さらに、分権型協力の主要な担い手であるブルキナファソの自治体によって構成される「ブルキナファソ自治体協会」（Association des municipalités du Burkina Faso : AMBF）、「全国姉妹都市委員会」（Comité national de jumelage : CNJ）、「ブルキナファソ州協会」（Association des régions du Burkina Faso : ARBF）などの国内の関連機関との連携によって、ブルキナファ



ソの分権化協力の活性化を目指している<sup>38)</sup>。また、AMBFにはフランスやカナダから専門家が派遣されており、ブルキナファソの自治体に向けて欧米の自治体との交流の窓口ともなっている<sup>39)</sup>。

#### 4. 3 ブルキナファソの分権型協力の課題

西アフリカ諸国の中で先進例として知られるブルキナファソの分権型協力の特徴と課題について検討する。

第2回「フランス＝ブルキナファソ地方分権型国際協力大会」に先立って開催された、第10回「ブルキナファソ自治体大会」(Journée de la commune、2007年12月3-5日、ワガドゥグ)では、これまでの自治体と市民社会との関係においては姉妹都市協りに市民社会が加わることは少なかったが、今後は進めていくべきであるという基本方針が示された<sup>40)</sup>。

S.コンパオレAMBF会長(Simon Compaoré；ワガドゥグ市長)は、分権型協力は二国間や多国間協力の枠組みにとどまらず、あらゆるアクターとの連携を可能にすると語ったが<sup>41)</sup>、今後の課題としてブルキナファソ各地で活動するNGOとの協力関係の構築の必要性が指摘された。NGOがコミューン行政に抵触する活動をおこなうなど、両者の間に摩擦が見られる場合もあるが、良好な関係の構築が分権型協力の効果を上げるために必要であると認識されるようになった。しかし、NGOのコミューン内での活動を保障しながらも、コミューンの中で活動している事実を踏まえて、市長こそが分権型協力の最高責任者であり、その指導力と経営力の重要性が強調された<sup>42)</sup>。

上記のような、ブルキナファソにおける政府を上げての積極的な分権型協力への取り組みの中で、さらなる展開として、フランス・ドイツの自治体と8つのブルキナファソのコミューンとの間での三角分権型協力パイロット事業が開始された<sup>43)</sup>。「ブルキナファソ自治体大会」では、三角自治体国際協力についてのセッションが開催され、ドイツ開発局(DED)の代表者によって、これまでの三角協力の経緯について報告が行われた。それに対して、このセッションに参加したブルキナファソのコミューンの代表からは、三角分権型協力自体は歓迎すべきことであるが事業の貫徹が難しい側面もあり、手続き面での整備を進めなければならない、というコメントが出された。

三角分権型協力においては、ヨーロッパのレベル(仏と独)でも考え方は必ずしも同じではない。混乱と対立の要素が増大することは確かである。ブルキナファソの有識者からは、将来的にこの枠組みに日本が参加することには慎重な対応が必要であるという意見も聞いた<sup>44)</sup>。大部分のコミューンからは、パイロット事業実施コミューン選定の基準を知りたい。パイロット事業に関する事前の情報提供がなかった、などのコメントや質問がなされた。それに対してDEDは、パイロット事業コミューン選定の基準としたのは、すでにフランスやドイツと姉妹都市提携が良好に、十分に実施されてきた自治体を候補に上げて検討したと回答した<sup>45)</sup>。

西アフリカの先進モデルとして知られるブルキナファソの分権型協力の進展に全く摩擦が存在しないわけではない。一見するとコンパオレ大統領の強いリーダーシップの下、政府機関が一丸となって分権型協力に向かってるように見える。しかし、水面下では各機関の指導者の間での主導権争いが存在している。

分権型協力におけるブルキナファソ自治体協会(AMBF)と国土整備・分権化担当省(MATD)との間の主導権争いは、組織としてのものであり、かつ両組織の代表である政治家

同士の間のものでもある。AMBFを率いるS.コンパオレ会長と、分権化担当大臣のサウドゴ大臣は、両者ともコンパオレ大統領を支持する与党「民主進歩会議」(Congrès pour la démocratie et le progrès : CDP)の幹部政治家で政権の中枢にいる<sup>46)</sup>。コンパオレ大統領からの信頼を深めることによる政治家としての影響力の拡大を目指して、分権型協力推進の主導権を握ろうとする有力政治家の間のライバル関係も軽視できない政治的要素である。

それ以外にも、ブルキナファソ自治体協会(AMBF)は一枚岩ではなく、都市コミュニティと農村コミュニティとの間の利害対立がある。実質的にAMBFは、首都ワガドゥグの市長であるS.コンパオレによって牛耳られており、コミュニティ資源の配分も均等に行われているとは言えず、現在までのところ分権型協力の恩恵も都市圏に偏重しているのが現状である<sup>47)</sup>。

ブルキナファソでは、2006年に分権化の本格的施行後初となる公選によって選出された代表者によって(完全自治体として)地方行政が開始されてからまだ日が浅いためにそれほど顕在化していないものの、今後予想される分権型協力の問題として間違いなく浮上してくるのがコミュニティ行政の政治化(Politisation)であろう。分権型協力を可能にした分権化により、不十分ながらも国から地方への権限と財源の移譲が行われ始めている。コミュニティにおける権力関係に変化が起り、地方政治に対する関心が高まるのは必至である。

ブルキナファソよりも民主化が進んでいると評価されてきたベナンでは、分権化によってもたらされたコミュニティ内部での政治的対立が大きな問題となり、地方の開発を妨げる要因の一つとなっている。今後、ブルキナファソのコミュニティ内の政治的対立が深刻化することによって分権型協力にも支障を来し、自治体間の国際協力が停滞するケースも十分に予想される<sup>48)</sup>。

## 5 むすびに代えて

小稿では、グローバル・パートナーシップの観点から見た地方自治体の役割と課題に関する議論を踏まえて、自治体を中心として展開される地方分権型国際協力に対して最も熱い期待が寄せられているアフリカの中でも、先進モデルとして知られるブルキナファソの事例を考察してきた。

アフリカ諸国における分権型協力は、グッド・ガバナンスを実現するためのドナー国を中心とする国際社会からの要求を契機として分権化プロセスが開始されたことによって急速に活性化した。中央政府自体の資源の欠如と中央省庁からの抵抗により、分権化プロセスによっても国から地方に権限と財源が不十分にしか移譲されない状況の中では、アフリカの自治体が地域の開発を進めるために国内外の自治体とパートナーシップを結び、分権型協力を拡大させることは必然的な流れであった。

また、アフリカにおいて分権化を強く推進しようとするフランスのようなドナー国は分権型協力の推進にも積極的で、政府の外交・援助政策の柱として外務省から自国の自治体に対して補助金まで出して分権型協力の発展を積極的にサポートしている。このような状況において、小稿において事例研究を行ったブルキナファソは西アフリカの分権型協力の先進モデルとして注目され、ドイツを加えた三ヶ国の自治体間の国際協力のパイロット事業も開始されたように、アフリカにおいてだけでなく、分権型協力という国際協力の枠組み自体の先進的な実験的サイトとしても今後さらに注目を集めることが予想される。

しかし、分権型協力に関する一部の国々の間に関心の高まりやそれを受けたプロジェクトの

進展の一方で、アフリカ諸国、ドナー諸国の間における分権型協力に対する姿勢は一樣ではない。先述のように、アフリカ諸国において、分権型協力、分権化そのものが、地方政治、さらには国家レベルの政治に対して直接的に影響を及ぼす可能性のある取り組みであるため、政権基盤が不安定なアフリカの国々においては分権型協力への取り組みには消極的にならざるを得ない。

加えて、ドナー諸国の間においても、姉妹都市に始まる自治体の国際活動に外交・安全保障面での重要な意義や価値を見出してきたフランスやドイツなどの国々においては、分権型協力への関心が高い一方で、自治体の国際活動に重要性を見出さない日本やアメリカなどの国々においては、分権型協力に関する政府レベルでの関心は低調なものにとどまってきた。日本においても外務省が2006年に日本の自治体との関係強化のために地方連携推進室を立ち上げたものの、いまだ日本のODA、外交政策における位置づけには周辺的なものであり、省内において同室の活動に対する理解は高まっていない<sup>49)</sup>。

最後に、西アフリカ諸国における分権型協力のモデルとして高く評されてきたブルキナファソの今後の課題を指摘して小稿のむすびと代えたい。西アフリカの先進モデルとして知られるブルキナファソの抱える問題は、他のアフリカ諸国、アフリカに対して分権型協力を実施しようとするドナー国においても近い将来に直面する課題であると予想され、日本の今後の援助政策を再検討する上でも参考になるところがあると思われる。

1990年代以降に開始されたアフリカにおける分権化と、先行して着手された民主化との関係は単純ではなかった。援助機関によって、両改革はアフリカ開発の両輪として位置づけられた。しかし、分権化を進めることによって、民主化の実現が容易になると考えるのは楽観的な見方である。ブルキナファソの事例研究を通じて理解できることは、20年を経た安定政権において確立された権威主義的政治基盤において始めて、分権化を上から強引に推し進めることが可能になり、その後の分権型協力の発展をもたらしたという政治的側面を軽視することはできない。

分権型協力は、中央政府を通さずに、国外の自治体との間で直接に人、資金、技術、文化が接する機会を拡大させる。そこには、単に社会・経済面での開発をもたらすだけでなく、必然的に住民の政治意識に影響を及ぼす情報も伴うことになる。分権化は単なる行政改革にとどまらず、地方政治、さらには国家レベルの政治のダイナミズムを基本的に変更する可能性を秘めた政治改革でもあり、十分に安定した政権基盤を持たない国は安易に手をつけることができない政策でもある。分権型協力を通して外国の自治体との直接的な交流の中で必然的に情報の交流が起これ、自治体の住民が自国の政治状況を外部の目を通して客観的に知ることになり、権威主義的な国家に対する抗議運動につながる可能性もある。また、分権型協力は民主化ならびに分権化によって本来の意味を取り戻そうとしている選挙という政治プロセスにも少なからず影響を及ぼすとも予想される。このように、政治的な影響について十分に注意を払いながら、アフリカの分権化、さらに分権型協力を分析する必要がある。

民主化と同様に、援助の条件としての国際援助レジームからの要求を契機として開始されたアフリカ諸国の分権化であるが、単に行政面でのガバナンス改革だけでなく、時間の経過とともに地方政治への影響、そして国レベルの民主化の行方により直接的な影響を及ぼしていくことになる。アフリカにおける分権化の民主化へのより直接的な影響については、稿を改めて議論したい。

※小稿は、文部科学省科学研究費補助金（研究課題名：地方分権化時代における西アフリカの地方政治の変化と課題、若手研究B、課題番号19730120）の支援による現地調査・資料調査によって公刊することができました。記して感謝申し上げます。

### 【参考文献・法令】

- 岩田拓夫（2004a）『アフリカの民主化移行と市民社会論—国民会議研究を通して—』国際書院。
- 岩田拓夫（2004b）「地方分権化とベナンの政局」『アフリカ』（アフリカ協会）4-5月号、5-8頁。
- 岩田拓夫（2006a）「Ça va changer—2006年大統領選挙からみたベナンの民主化—」『アフリカレポート』アジア経済研究所、No.43、38-42頁。
- 岩田拓夫（2006b）『「下からの政治」とアフリカにおける国家』川端正久、落合雄彦編『アフリカ国家を再考する』晃洋書房、171-194頁。
- 岩田拓夫（2008a）「アフリカの地方分権化と民主化—2006年ベナン大統領選挙をめぐる—」『宮崎大学教育文化学部紀要（社会科学）』第18号、41-56頁。
- 岩田拓夫（2008b）「対照的な民主化の歩み—ベナンとトーゴ—」池谷和信、武内進一、佐藤廉也編『朝倉世界地理講座 12—アフリカII—』朝倉書店、782-793頁。
- 岩田拓夫（2008c）「アフリカの革命政権再考—トマ・サンカラが遺したもの—」『宮崎大学教育文化学部紀要（社会科学）』第19号、1-23頁。
- Association des régions du Burkina Faso(2007), *Coopération Décentralisée*, Ouagadougou.
- Maison de la coopération décentralisée(2007), *Bilan programme d'activités 2007 et perspectives pour 2008*, Ouagadougou.
- Maison de la coopération décentralisée (2007), *MCD info*, No.001, Ouagadougou.
- Nach Mback Charles (2003), *Démocratisation et décentralisation*, Karthala, Paris.
- Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (2007), *Les échos de la coopération décentralisée*, No.00, Ouagadougou.
- Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (2007), *Assises de la coopération décentralisée Franco-Burkinabé*, Ouagadougou.
- Olowu Dele, James S Wunsch (2004), *Local Governance in Africa—The Challenges of Democratic Decentralization—*, Lynne Rienner, Boulder.
- Saito Fumihiko (2003), *Decentralization and Development Partnership—Lessons from Uganda—*, Springer, Tokyo.
- Saito Fumihiko (2008), *Foundations for Local Governance—Decentralization in Comparative Perspective—* Physica-Verlag, Heidelberg.
- Loi No.055-2004/AN, portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

## 【註】

- 1) *Les échos de la coopération décentralisée*(2007), p.8.
- 2) 「国際協力における地方自治体の役割と課題—フランスと日本の比較研究を通じて—」『宮崎大学教育文化学部紀要（社会科学）』第20号、2009年、1-15頁。
- 3) アフリカにおける分権化の民主化への影響に関しては、Nach Mback（2003）、岩田（2004b）（2006a）（2006b）（2008a）を参照。
- 4) Art.36, Loi No.055-2004/AN, portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.
- 5) *Ibid.*, Art.76.
- 6) ブルキナファソなど多くの仏語圏アフリカ諸国における基礎自治体に相当するコミューン（Commune）では、住民からの直接選挙で選ばれたコミューン評議員（Conseiller）の間の互選により、市長（Maire）が間接的に選出される。市長は、コミューン評議会の議長も兼任する。Art.255, Loi No.055-2004/AN.
- 7) ベナンの分権化については、岩田（2004b）（2008）を参照。
- 8) サンカラ夫人を代表とする原告団は、ブルキナファソ政府に対してサンカラ前大統領暗殺の実行者の逮捕と処罰、死亡場所の特定、病死とされた死亡証明書の死因の訂正、遺族への補償と軍人年金支給などを求めて提訴を行ってきたが、国内の裁判所は訴状の受理すら行わなかった。そこで、原告団は国連人権委員会に審理を求めた。それにより、サンカラ事件は国際的にも注目を集めた。国連人権委員会における審議の結果、2006年3月にブルキナファソ政府に対して出された勧告は、サンカラ暗殺事件に関する調査実施、死亡場所の特定、死亡証明書の訂正、訴状の受理、などを求めるものであった（Comité des droits de l'homme, Nations Unies, 86e Session, 13-31 mars 2005, CCPR・C/86/D/1159/2003）。勧告を受けて、ブルキナファソの司法当局は死亡証明書の訂正を行った。死亡場所をワガドゥッグと訂正したものの、「病死」とされていた死亡原因は削除されたのみであった（Nkounkou : 89-109, 242）。ブルキナファソの抱えるもう一つの代表的な人権侵害に関する事案は、ノルバール・ゾンゴ（Norbert Zongo）暗殺事件である。ゾンゴは、コンパオレ政権の腐敗、人権問題、選挙不正、大統領の弟の運転手（David Ouédraogo）の殺害事件など政権の暗部を追及し続けた、ブルキナファソを代表する新聞記者であった。サンカラ暗殺に関しては、Nkounkou Dieudonné（2007）, *L'Affaire Thomas Sankara, KuljaamaOpcion, Mexico*. ゾンゴ暗殺事件に関しては、Organisation Panafricaine des Journalistes Indépendants（1999）, *L'assassinat de Norbert Zongo: Crime d'Etat contre un journaliste*, Editions Minsi D.S, Bonneuil sur Marne. なお、サンカラ革命政権の再考察については、岩田（2008c）を参照。
- 9) ウガンダの分権化プロセスについては、Saito（2003）（2008）を参照。
- 10) ワガドゥッグコミューンのホームページ（<http://www.mairie-ouaga.bf>）、ボボデュラソコミューンのホームページ（<http://www.mairie-bobo.bf>）。
- 11) 在ブルキナファソフランス大使へのインタビュー記事、*MCD info*（2007）, p.6.
- 12) *Les échos de la coopération décentralisée*（2007）, p.4.
- 13) *Ibid.*, p.3.
- 14) *Bilan programme d'activités 2007 et perspectives pour 2008*（2007）, p.22.  
アフリカ向けの三角自治体国際協力への参画に関しては、すでにフランス側から日本側にも打診が行われているが、日本側は前向きな回答はしていない（自治体国際化協会パリ事務所でのインタビュー、2007年12月12日、パリ）。
- 15) フランス外務省ホームページ  
（[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id\\_article=9487](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=9487)、2007年8月17日アクセス）。
- 16) *MCD info*（2007）, p.22.
- 17) フランス＝ブルキナファソ分権型協力国際大会（Assises de la coopération décentralisée franco-burkinabé, 6-7 décembre 2007, Ouaga 2000, Ouagadougou）でのジョスランCUF会長のスピーチ（2007年12月6日）。



- 18) コンパオレ大統領の国民向けテレビ演説（2007年12月10日）では、20年間の政権の成果、民主主義の強化と地方民主主義、経済発展、グッドガバナンス（2回）、分権化（3回）、が言及された。
- 19) フランス＝ブルキナファソ分権型協力国際大会でのコンパオレ大統領のスピーチ（2007年12月6日）。
- 20) *Assises de la coopération décentralisée Franco-Burkinabé* (2007), p.4.
- 21) *Ibid.*, p.5.
- 22) ブルキナファソ全国コミュニケーション大会（*Journée de la commune*, 3-5 décembre 2007, SIAO, Ouagadougou）でのS.コンパオレ全国自治体協会（AMBF）会長のスピーチ（2007年12月4日）。
- 23) *Les échos de la coopération décentralisée* (2007), p.4.
- 24) フランス＝ブルキナファソ分権型協力国際大会の自治体財政に関するセッション（2007年12月6日）。
- 25) 同上。
- 26) *Les échos de la coopération décentralisée* (2007), p.2.
- 27) フランス＝ブルキナファソ分権型協力国際大会でのS.コンパオレAMBF会長のスピーチ（2007年12月6日）。
- 28) *Les échos de la coopération décentralisée*(2007), p.4.
- 29) *MCD info* (2007), pp.1-2.
- 30) *Ibid.*, p.4.
- 31) *Ibid.*, p.24.
- 32) *Assises de la coopération décentralisée Franco-Burkinabé*(2007), p.7.
- 33) *Ibid.*, p.7.
- 34) *Bilan programme d'activités 2007 et perspectives pour 2008*(2007), p.4.
- 35) *Ibid.*, p.4.
- 36) *Ibid.*, p.12.
- 37) *Coopération Décentralisée* (2007), p.18.
- 38) *Bilan programme d'activités 2007 et perspectives pour 2008*(2007), p.4.
- 39) ブルキナファソ自治体大会でのS.コンパオレAMBF会長のスピーチ（2007年12月4日）。
- 40) ブルキナファソ自治体大会でのサンベヌ（Mamadou Sembène）MCD事務局長のスピーチ（2007年12月5日）。
- 41) フランス＝ブルキナファソ分権型協力国際大会でのS.コンパオレAMBF会長のスピーチ（2007年12月6日）。
- 42) ブルキナファソ自治体大会でのS.コンパオレAMBF会長のコメント（2007年12月5日）。
- 43) ブルキナファソ自治体大会での三角自治体国際協力に関するセッション（2007年12月5日）。
- 44) V.ウエドラオゴ氏（ワガドゥグ大学）とのインタビュー、ワガドゥグ（2007年12月7日）。
- 45) ブルキナファソ自治体大会での三角自治体国際協力に関するセッション（2007年12月5日）。
- 46) V.ウエドラオゴ氏とのインタビュー、ワガドゥグ（2007年12月7日）。
- 47) 同上。
- 48) 同上。
- 49) 大臣官房のプロジェクトとしての地方連携推進室には専用のスペースがなかったが、2008年になり設置された。