

論文の和文要旨

論文題目

地方自治制度におけるパラマウント・チーフと若者の連携による地方開発活動の可能性に関する実証的研究 —シエラレオネ地方開発プロジェクトの長期モニタリングを中心に—

氏名

平林 淳利

本論が問うのは、内戦後の2004年に施行された地方自治法により、パラマウント・チーフが地方開発にかかる住民の意思決定への参加、情報共有、内戦後に復活させた地方議会などの関係者との連携を推進し、住民特に若者の満足度を高めているか、またその要因は何か、である。

1991年に勃発した内戦が深刻化し、2002年1月に正式に終結宣言したシエラレオネでは、長期間にわたる内戦および2014年以降に蔓延したエボラ出血熱からの復興に取り組んでいるが、課題は山積している。内戦後、国際社会から注目を集めてきたシエラレオネの課題の一つにあげられているのは、民主的な統治と開発を柱とする地方自治制度改革である。シエラレオネ政府は、地方の秩序の破壊が90年代の内戦の要因の一つであると、チーフの権威の回復などを唱え、地方自治制度改革に着手した。2004年、シエラレオネ政府はドナーの支援を受け地方自治法を施行し、地方分権化を推進している。

シエラレオネの地方分権化の評価にかかる研究では、平和裏に行われた地方選挙、段階的な地方議会の組織強化など一定の成果が見られるものの、特にパラマウント・チーフに対するシエラレオネ政府とドナーの認識の違い、チーフと地方議会の権限の錯そうなど地方自治法の様々な課題が指摘されている。地方自治法施行の背景にある政府の思惑には、チーフの権威回復と政治的役割の抑制という表裏一体なるものを孕み、それにより地

方議会とパラマウント・チーフの関係性に曖昧性を残した同法の施行により、両者が連携しうるのかが、地方分権化推進の重要な課題の一つである、と指摘されている。

地方分権化を推進するうえで、重要な要素であるパラマウント・チーフの評価では、独立前に廃止された後も実質的に続いた奴隷制度や、パラマウント・チーフの専制の犠牲者となった多くの地方の若者などへの負のインパクトを指摘する研究がある。一方で、パラマウント・チーフは、中央集権的な統治や官僚的権力の悪用から住民を保護し、住民間の対立を解決するなどにより、住民から支持を受けているという正のインパクトを主張する研究も見られる。

これらチーフの評価も踏まえ、地方自治法により再導入し、強化を図る地方議会を基点とする、いわば地方議会ネットワークとパラマウント・チーフが政治的基盤とする血縁ネットワークとの権限の錯さによる緊張関係を緩和し、相互の連携を円滑に機能させることが地方分権化推進のカギになると提言されている。この提言を仮説とし、本論の問題提議と深くかかわる地方開発プロセスの側面から、地方自治法およびその後施行された関連法や政策の推進による制度面のインパクト、および聞き取り調査によりパラマウント・チーフの持つ血縁ネットワークと地方自治法により再導入された地方議会ネットワークとの関係性や、地方分権化が意図する住民の意思決定促進に関わる実態を分析する。その際、本論では約3年間住民を中心に定点観測し、民主的な地域活動にかかる重要な側面の経年による変化を分析する。その上で、より民主的な地域活動を推進するための重要な要素を考察する。

まず本論の事例として選択した、シエラレオネの地方開発協力事業の対象2県と、全国3州の計9県で実施した聞き取り調査の結果を整理した。その結果、若者による地域活動への意思決定の機会と地域活動への参加状況は概ね改善していることを確認した。若者および内戦前にチーフに労働を強いられたと指摘されている「元若者」を含む現在のシニア層の住民は、パラマウント・チーフによる地域活動への関与が継続して改善している、と認識しているという結果も得た。これら聞き取り調査結果をもとに、本論の具体的な問いを「パラマウント・チーフによる地域活動への関与改善の要因は何か」とした。

この問いの解を明らかにするため、まず西アフリカの植民地政府によるチーフ制を概観し、シエラレオネの植民地時代および独立後の地方統治制度とパラマウント・チーフによる影響力の歴史的経緯を整理した。植民地政府は、シエラレオネにおいてナイジェリアの制度をモデルとし、後背地の保護領に段階的に原住民政制度を導入した。植民地政府とパラマウント・チーフの関係は相互に恩恵を受ける形で徐々に強化され、チーフは自分たちの地位を確保していった。一方、パラマウント・チーフは、植民地政府の関心事項への優先的な対応を要求され、多くのチーフは管理者としてこれに従い、住民の関心事項を手荒に扱うようになっていった。奴隷制度崩壊後も、パラマウント・チーフは、若者らから搾取あるいは労働を強いるという、搾取する側と搾取される側の関係を継続した。1961年、シエラレオネは独立したが、1945年に設置された地方行政機関である県議会は1972

年に廃止され、チーフダム制度が唯一の行政制度となった。パラマウント・チーフは次第に中央の政治力と結びつき、土地管理の権限を一手に担うなど、自身の影響力を増し、その地位を強化していった。これに伴い、官僚やパラマウント・チーフなど一部の特権を有する者が地方政治の権力をほぼ完全に掌握し、地域住民を抑圧する状況が生じた。

次に、地方統治とパラマウント・チーフの歴史的変遷を踏まえ、内戦後の地方自治制度改革の取り組みと展開を整理した。シエラレオネの内戦の教訓として、後背地の統治が内戦後の安定に関わると考えられ、2004年に施行された地方自治法により、中央と首長区の間には選挙によって選ばれた代表者からなる地方議会を設けることによって、内戦をもたらした地方統治構造の改変が試みられた。地方自治法により、在地に根付いたチーフダム制と地方議会間の政治的競争をもたらしたが、パラマウント・チーフと中央政府は双方の利益で結ばれた。中央政府が地方政治に関与しないことで首長区におけるチーフの権限は維持され、これにより政治家は選挙でチーフダムの支持が得られることになるという関係が成り立った。

2010年、シエラレオネ政府は、国家地方分権化政策を施行した。同政策により、中央を代表する県行政官が各県に配置され、チーフの監督および連携強化、地方分権化の推進が試みられている。パラマウント・チーフの選出方法などを規定したチーフ制法やチーフダムにある地方裁判所の役割や体制を明文化する地方裁判法が整備されるなど、慣習的なチーフダム制の透明性を改善する動きも見られる。地方自治地域開発省はパラマウント・チーフの行動規範を明記した「倫理とサービスの基準」を整備し、全国のパラマウント・チーフなどへ研修を行うなど、チーフの能力向上の取り組みも行われている。

次に、地方統治とパラマウント・チーフの歴史的変遷、内戦後の地方自治制度改革の展開を踏まえ、本論の事例および聞き取り調査の結果を考察した。本論の事例から、地方開発事業における懸案事項への円滑な対応には、パラマウント・チーフとの一貫して緊密な連携が重要であると地方議会職員が認識していること、住民などへの聞き取り調査により、パラマウント・チーフによる地域活動への関与改善の主な要因は、地方議会職員による助言、チーフ自身の責任の理解などチーフの高い能力であることを明らかにした。地方議会による助言は、県行政官らと協力した、多様性の尊重、公平性、住民への説明責任など、チーフの行動規範の研修、月例の地方議会における、チーフへの地方議会の役割の理解促進などである。調査したパラマウント・チーフの多くは、内戦後の選挙で選ばれ世代交代したいわば「ニューチーフ」で、彼らは教養があり、開発事業に関与した経験をもつものもいる。自身の責任を十分理解し、行政的手腕を発揮する能力を備えていることも、チーフによる地域活動への関与改善の要因のひとつと考えられる。これらの改善要因により、地方議会とチーフとの連携が強化され、チーフによる住民への地域活動にかかる情報共有、意思決定の機会への住民参加促進などチーフの関与改善、すなわちチーフの行動変容につながっていること、地方自治制度改革の取り組みが、若者を含む住民が地域社会の意思決定への参加の改善が実感される程度まで地域社会に浸透していると考えられ

る。

パラマウント・チーフの実質的な支配体制が継続しているという研究者の指摘や、聞き取り調査結果から、チーフは地元の課題解決よりも中央との関係構築と自身の権限維持に注力していること、チーフによる住民への説明責任不足などの課題も依然として指摘されている。しかし、若者や内戦前の「元若者」である現在のシニア層住民の、チーフによる地域活動への関与に対する評価は継続して高い。地域活動がより民主的に実施されているという若者らの認識から、内戦の要因の一つとして指摘されているチーフによる若者への抑圧は改善傾向にあること、内戦後の関連法や政策の段階的な整備により強化を図る地方議会ネットワークが、パラマウント・チーフの基盤とする血縁ネットワークに切り込み、相互の円滑な連携を推進することにより、チーフの行動変容を促し、地方自治制度改革が意図する、より民主的な地域活動の実現を後押ししていると考えられる。

地方自治法以降の制度整備によるインパクトと、聞き取り調査から、チーフの地方開発への関与が改善されていることを証明した。チーフの課題の改善を示す重要な指標である、若者の認識に見られたこれらの重要な変化が、地方議会ネットワークがチーフの持つ血縁ネットワークに切り込み、チーフの政治的役割を抑制し、儀礼的役割を拡大させることにより果たされたと考えられる。これらの結果からシエラレオネの民主的な地方開発推進において、地方議会とチーフの間ですべての連携が機能しているわけではないが、一定程度その効果を発揮していると、妥当なものとして認められうるのではないかと考える。