

地方分権化と地域開発に関する考察

—西アフリカ商業植民地における旧仏領植民地セネガルと旧英領植民地ガーナの比較—

安藤ンジャイ真由美

1. 研究の目的と方法

現在、多くの開発途上国が地方分権化に取り組んでいる。1990年代は、1980年代の構造調整プログラムが期待された成果を生まなかったことに対する援助側の反省から、ガバナンスの問題が注目され、公共部門管理の改善が援助における優先課題として取り組まれるようになった時代である。それから10年以上経過した現在、ドナー機関が政府の取り組みを牽引することで、地方分権化プロセスが加速しており、中でもアフリカ諸国においては、近年、援助における主要テーマとなりつつある。

アフリカ大陸へのヨーロッパ人の接触は15世紀の大航海時代を契機とするが、新大陸発見後、銀鉱山の開発やプランテーション経営のために大量の労働力が必要になると、ヨーロッパ諸国はこぞって労働力としての奴隷供給地であるアフリカ大陸との奴隷貿易に乗り出した。各国で奴隷貿易が廃止された後は、奴隷貿易時代の拠点を通じて合法貿易を行うが、帝国主義期に入ると今度は工業製品の市場と原料供給源を求めてアフリカ大陸を分割していった。19世紀後半から、多くのアフリカ諸国が独立した1960年前後にかけて、大きくはフランス型とイギリス型に分けられる手法によってアフリカ大陸を植民地として統治した。独立後のアフリカ諸国はアフリカ社会主義を掲げて国家建設に取り組んだが、植民地時代に定着した歪んだ経済構造からの脱却は難しく、1980年代以降、多くの国が世界銀行の構造調整融資を受け入れるに至る。

こうした歴史を持つアフリカ諸国の中で、本論文は西アフリカのセネガル及びガーナに焦点を当てた。筆者は、セネガルにおける日本の開発援助の現場で業務していた期間、地方分権化を支援するドナー会合での協議内容をフォローする任務を負っていた。その中で、セネガルの地方分権化の取り組みは歴史が長く、また独自の理念を持っているという印象を受けた。つまり、セネガルは、フランスの植民地統治下においてすでに大都市への自治権付与が進められた時点で改革に着手し、またガバナンス改善ではなく地域開発を目的に掲げている。セネガルの一見独自の取り組みが、フランスによる植民地支配の時代にその端緒を開いたのであれば、フランスの植民地統治のあり方に何らかの特徴、特殊性を見出すことができるのだろうか。また、並置するにはあまりに次元の異なる概念である「地方分権化と地域開発」、つまり、「地方分権化を通じた地域開発」は、地域開発のための有効な手段となりうるのだろうか。これらを本研究で追究する課題として設定した。

上記の課題に対応するため、セネガルの特殊性が植民地支配に由来するのではないかという想定のもと、比較対象としてイギリスの植民地支配を受け、セネガル同様に近年地方分権化が進むガーナを取り上げた。文献研究によって、両国の伝統社会が植民地支配を受けてどのような変容をとげて現在に至ったのか、植民地化の前と後、独立後の3つの時代区分で整理することで、セネガルの取り組みの独自性、特色を浮き彫りにするとともに、セネガルの経験が示すように、地方分権化が地域開発にとって重要な要素であることを示唆するのが本論文のねらい

である。さらに、あまり知られていない途上国の地方分権化の背景を歴史的文脈から掘りおこすことで、政治・経済・社会構造の特徴を歴史的に踏まえた上で、現地の人と対等にその国の現在の問題・課題について会話することが求められる開発専門家に対し、「対等な会話」を可能にする材料を提供することに本研究の意義がある。

2. 論文の構成

第1章: 序論

第1節: テーマの背景－植民地期～現代アフリカ史概観

第2節: アフリカにおける地方分権化

第3節: 問題意識と問題提起

第4節: 研究の方法

第2章: 旧仏領植民地セネガル

第1節: 植民地化前－大航海時代から奴隷貿易の時代

第2節: 植民地期－フランスの植民地拡張事業と植民地帝国の創設

第3節: 独立後－フランス植民地帝国の解体と独立国セネガルの歩み

第3章: 旧英領植民地ガーナ

第1節: 植民地化前－交易都市の発達とアサンテ王国

第2節: 植民地期－イギリスによるゴールドコーストの植民地化

第3節: 独立後－独立国ガーナの歩み

第4章: 記述から得られる知見

第5章: 結論

参考文献

3. 論文の概要

本論文は、地方分権化の時代と言われる現代において、同じように地方分権化に取り組むセネガルとガーナという 2 つの国について、植民地期の異なる統治政策がそれぞれの国の伝統的社会にどのような影響を与え、それが現代にどのように受け継がれてきたのかを明らかにすることを目的としている。そのための記述の枠組みとして、①植民地化前、②植民地期、③独立後、のそれぞれの時期における、住民統治の仕組みと地域社会の変容を設定した。その内容はそれぞれ、①伝統的王国の統治形態とその社会構造、②宗主国の植民地統治のあり方と植民地行政下で編成された社会、③中央集権体制から地方分権化改革への政策の推移とこれらの環境の変化を受けた社会のあり方、であり、第 2 章でセネガル、続く第 3 章でガーナについて記述した。①、②、③は各章の節に対応している。なお、各時代区分の記述に際しては、世界史上での位置付けを見失わないよう、各節の冒頭で時代背景を概観している。歴史上、無数に発生した出来事の中から意味のある史実を取り上げるため、地域社会に作用した外的影響とはどのようなもので、地域社会がそれら外的影響に対してどのように反応したのかという視点に留意した。したがって、植民地化期前後においては、奴隷貿易から合法貿易への変遷、植民地統治政策を、現代期においては、独立以降の政治行政、経済開発政策の変遷を取り上げた。

植民地支配が及ぶ前のセネガル、ガーナはいずれも多部族社会であったが、支配領域の広さ、影響力の大きさに鑑みて、それぞれウォロフ王国、アサンテ王国の地域社会を代表として取り上げた。その様態はいずれも血縁に基づいた氏族制社会であり、世俗的な権利を持たず、専制的でない象徴的存在としての首長の地位、組織化された中央政府と地方分権化された地域行政制度、祖先に帰属するという土地所有の概念等、多くの共通点が認められる。その土地管理の形態から、領域管理制的な国家の特徴を見出しうるが、東アジアの領域管理国家のような、資源動員のための地籍と戸籍の整備は見られない。資源動員の管理方法は明らかではないが、いずれも地方行政機構は末端の村落に至るまで組織されており、地方行政の長にはかなり自由裁量権を認める、地方分権化された社会であったことは注目に値する。

植民地期の宗主国の統治形態についても、両国は似たような経過をたどった。イギリスの分離主義的な間接統治に対するフランスの同化主義的な直接統治、といった単純な二分法では定義できず、フランスは結局のところ、セネガルの 4 つの主要都市(サン・ルイ、リュフィスク、ゴレ、ダカール)以外はイギリスの間接統治と何ら変わらない政策を採った。一方、これら 4 都市に対しては、住民を「海外領土のフランス市民」に仕立て上げようとする同化政策が一貫してとられ、独立にはるかに先立ってフランス本国の制度をモデルにした全権保有コミューンとして規定されていた。この統治の二重構造はガーナには見られず、セネガルの地方分権化の歴史を特異なものとしている。この点を除けば、フランスもイギリスも実質的には間接統治政策を採ったわけであるが、統治理念の違いを伝統王権に対峙した際の反応から見てとることができる。フランスは伝統王権を破壊し、伝統王国を解体して新しい行政単位に再編し、その長には伝統王権を象徴する伝統的首長ではなく、原住民ではあるものの、統治に都合のよい個人を首長として据えた。精神的拠りどころを失った住民は新興のイスラム教団の教えに救いを見だしていくが、植民地政府とイスラム教団の間に築かれた協力関係により、フランスはその権威を住民の間に浸透させていくことに成功する。一方、イギリスは、時には植民地政府に協力的な人物を首長の

座につけようと、王位継承に介入さえしたが、基本的に伝統王権を保護、懐柔する政策をとった。その保護は過度であったがために住民の王権への帰属意識は薄れていくが、社会サービスの充実化、インフラ整備、経済発展など目に見える効果によって、それまでは王権に向けられていた住民の恭順を勝ち得ていく。統治するという目標を達成した点では同じでも、両者の統治理念の違いは、セネガルでは伝統王国に取って代わってイスラム教団の繁栄を促し、国家権力にとって不可欠な協力者にしてしまったこと、一方のガーナでは国家機構に伝統王国制度が並存する状況を生んだことで、歴史的意味は大きい。

独立後の国家運営について、政治面ではセネガル、ガーナともに独裁的な中央集権体制をしき、ガーナは特に長い混乱と経済低迷の時代を経験した。経済面ではいずれも社会主義を掲げ、国家主導による経済開発を進めるが、財政赤字を招いて破綻、経済立て直しのために、1980年代、構造調整政策を導入した。マクロ経済の指標を見る限り、構造調整政策は両国において正の効果をもたらしたと言えるが、急激な改革のひずみは国民の大半を占める農民へのしわよせとなって表れた。セネガルにおいては、窮地に立たされた農民の救済を大義名分として、地方分権化を通じた農民の自立化、それによって地域開発を促進する必要性が強調されるようになる。ガーナにおいては、長期化する軍政への不満とあいまって政権に対する大きな政治的圧力となり、地方分権化を含めた民主化への取り組みを促した。

植民地化という経験が地方分権化政策に与えた影響として、セネガルについては植民地期に定着した不平等な地域開発を負の遺産として是正しようとする独立政権の積極的な意志を指摘することができる。ただし、村落部での支持基盤を固めるためのプロパガンダという面も否めず、形の上ではある程度自治が与えられつつも、実態としては植民地期よりも中央政府の監督を強めた都市部への政策から、地方分権は政治的な思惑に左右されていたことがうかがえる。したがって、植民地期に遡るとされる地方分権化への着手も、本来の意味での改革は他国の例にもれず、ドナーからの強力な圧力なしでは実現しなかったのである。一方、ガーナについては、イギリス植民地政府は伝統首長を触媒とする地方行政組織を作り上げ、そこでは伝統的な地方分権社会が存続していたが、独立闘争の過程で伝統的権威は否定されていった。そして、独立後の地方分権化改革は、植民地化以前、そして植民地統治下でも生きていた伝統的な地方分権システムではなく、イギリス型の地方行政制度がモデルとされた。伝統首長制度は独立後も国家統治機構と並列して存続しているが、伝統首長は政治への関与を禁じられ、政治色が濃い地域行政への直接的関与もできず、法律上は骨抜きにされた状態となっている。伝統首長が地域の行政と開発に果たしてきた役割が、現代社会で十分活用されていないことが地方分権化改革の推進を阻む要因の一つとなっている。

第4章までセネガルとガーナの植民地支配前後の社会の変遷を記述したが、単なる史実の整理では、セネガルの地方分権化がなぜ地域開発を志向するのかを明らかにするには十分ではない。そこで、第5章ではセネガル政府の地域開発政策の変遷とその理念を掘り下げることによって、セネガルの地方分権化改革とは地域開発政策の延長線上に位置づけられること、そして、そのことがセネガルの取り組みを独自のものとしている、というところまで考察を深めている。本論文は、伝統的社会がどのような外的影響を受け現在に至っているのかを体系的に明らかにしたことによって、なぜ現代、地方分権化に取り組んでいるのか、その背景を歴史的な文脈

の中で位置づけることができた。セネガル、ガーナの開発援助、特に地域開発、村落開発分野の援助に従事する開発実務者が、業務遂行に当たり把握しておくべき基本的な情報として役立てることができよう。