

修士論文概要

【**標題**】 多様な主体による協働を推進する地方行政機関の支援機能に関する考察
- ケニア共和国ロケーションを事例に -

【**名前**】 林 信秀

【研究の目的と方法】

近年、NGO や企業と地方行政機関が連携して、新しい公共を作り出していく取り組みは、全世界的な流れになっている。アフリカ諸国においては、中・長期の開発計画が策定され、経済・社会開発に向けた取り組みが国家及びドナーによって実施されているが、都市部と村落部の貧困格差が依然として社会の大きな課題であり、近年、高い経済成長率を指標として示す国においても、住民がその成長を享受できないというギャップが存在している。NGO、企業、住民組織、地域住民と地方行政機関による多様な主体の協働は、住民にとってより必要な公共を形成していく。すなわち、多様な主体による協働は、地域性に適合した活動を選択しつつ、地域開発に貢献していく可能性を持つ。この多様な主体による協働を支援する地方行政機関の機能と仕組みを明らかにすることが本研究の目的である。

研究の対象として、ケニア共和国（以下ケニア）を取り上げる。ケニアは、独立以後、政策的な地方分権への取り組みを実施し、アフリカ諸国の中でも安定した経済成長率を維持し、中・長期の開発戦略を有し、NGO や CBO が認可団体としてコミュニティで活動していく制度を持ちながらも、東アフリカ 3 カ国の中で地方分権が進まない特徴的な構造があり、人間開発指数による順位が世界 177 カ国中 147 位に位置し(国連開発計画 2009)、国内において都市部と村落部における貧富の差が顕著に見られる。

研究の方法として、まず、日本の新しい公共に関する先行研究から公共について整理し、日本の地方自治体の取り組みから多様な主体による協働を支援する地方自治体の役割について示唆を得ている。次に、ケニアの地方行政制度に関する文献調査、地方行政機関職員へのフォーマルインタビューを通じて、ケニアにおける地方行政の現状と課題を明らかにする。また、住民によるグループディスカッションと地方行政機関職員へのインタビューによって、村落部においてアクセスが可能な公共サービスについて調査している。更に、ケニアの地方行政機関と多様な主体による協働の場として、給水事業と農業普及の分野で実施されているケニアのロケーションにおける開発プロジェクトについて調査し、多様な主体による協働を支援する地方行政機関の機能と仕組みに関する考察を行っている。

【論文の構成】

第1章 序論

- 1-1 研究の背景と問題の所在
- 1-2 研究の目的と対象
- 1-3 研究の方法
- 1-4 論文の構成
- 1-5 言葉の定義

第2章 日本における「新しい公共」と多様な主体による協働

- 2-1 日本における「新しい公共」からの示唆
- 2-2 日本の地方自治体による協働の事例
- 2-3 まとめ

第3章 ケニアの地方行政

- 3-1 ケニアの概況
- 3-2 地方行政の4つのライン
- 3-3 地方自治省による行政サービス
- 3-4 州行政制度による行政サービス
- 3-5 各セクター省庁の出先機関による行政サービス
- 3-6 選挙区開発基金による行政サービス
- 3-7 ケニアの村落部ロケーションにおける住民の公共への期待
- 3-8 住民集会とロケーション開発委員会の役割

第4章 ケニアのロケーションにおける多様な主体による協働に関する事例分析

- 4-1 事例分析の視点
- 4-2 研究対象地域の概要
- 4-3 給水事業における地方行政機関と住民の協働
- 4-4 農業・畜産普及における地方行政機関と住民の協働
- 4-5 ロケーションにおける多様な主体の協働についての考察

第5章 結論 と今後の課題

- 5-1 結論
- 5-2 今後の課題

引用と参考資料

謝辞

【論文の概要】

本論は、まず、日本における「新しい公共」への取り組みに着目し、「新しい公共」のキーワードとして、行政のイニシアティブによる制度設計と公開性があることの示唆を得ている。「新しい公共」は情報の公開性とネットワークの公開性を有し、行政のイニシアティブで開始された制度が、多様な主体の協働によるフィードバックを受けて変化していくプロセスが重要であることを明らかとしている。行政のイニシアティブによる制度とは、住民が協働に参画していくための制度に留まらず、行政が協働に参画していくための制度でもあり、地方自治体の制度設計に向けた積極的な取り組みが必要とされる。具体的な事例として、三重県と名古屋市で行われる多様な主体の協働を取り上げ、地方自治体による多様な主体の協働に向けた支援として、制度設計、情報共有、多様な主体間の調整が行われていること明らかとし、研究の対象であるケニアにおける地方行政機関と多様な主体の協働を考察する基礎的な考え方について知見を得ている。

次にケニアにおける地方行政の実際を把握するために、地方自治省、大統領府、各セクター省庁出先機関、選挙区開発基金という4つラインによる地方行政についての調査を行っている。ケニア独立以後の国家レベルでの地方分権化という近代史背景にも考察を行いつつ、4つの行政ラインによる行政サービスが、中央主権的に実施される構造と各行政機関の機能を明らかにしている。ケニアにおいては、独立時から特徴的である大統領への権限集中という政治体制の中で、大統領府が所管する州行政制度が地方行政の中心を担ってきたことによって、各セクター省庁の地方出先機関は州行政制度に準じて地方行政の体制を整え、地方自治省は、地方分権政策が取られてきたにもかかわらず、地方行政の中心とはなりえなかった。2003年に開始された選挙区開発基金においては、こうした中央集権的な実施体制を顕著に表した構造となっている。

このような地方行政構造の中で、ケニア農村部住民が抱える生活上の問題と住民がアクセス可能な公共についての調査を行い、その結果として公共サービスの不足が存在していることを明らかにしている。村落部において住民が生活上の課題とする内容は、農業・畜産、保健・医療、起業のための初期投資、教育、基礎インフラ、行政手続きなど多岐にわたる。それぞれの分野で、担当する省庁の出先機関によって行政サービスが提供されているが、住民の生活改善に向けての課題は多い。但し、地域住民はこうした課題に対して地方行政サービスの拡充を待つのみでなく、ギャップを緩和するために住民が自ら取り組む活動があることを確認している。こうした住民の取り組みは、多様な主体の協働を実施していくための潜在的な可能性を高める。地方行政機関とこうした住民の取り組みによる協働の基礎的な場として、地方行政機関主導による住民集会とロケーションにおける意思決定を行うロケーション開発委員会が存在しており、その開催方法と役割についても明らかにしている。

次に、ケニアにおける地方行政構造と村落部住民への地方行政サービスの在り方を把握した上で、具体的な地方行政と多様な主体による協働の事例として、コースト州ボイ県ニャンガラ郡カシガウ・ロケーションにおける給水事業と農業普及について取り上げる。同

ロケーションで実施される給水事業においては、既存の給水システムが機能していないという同地域の深刻な状況下で、給水管、湧水、深井戸などの水源について監督、管理、運営に関わる政府機関、公社、民間給水会社、NGO、住民及び住民によって形成される水管理組合等による協働が存在する。こうした多様な主体の協働の中心となっているのは大統領府チーフ事務所であり、チーフ事務所による多様な主体による協働の形成を推進する支援として、多様な役割と関係性を持つ主体間の調整と情報共有が求められることを明らかとしている。給水に関する課題の改善に向けては、給水インフラを含むハードの拡充と水の分配や施設の管理といったソフトの拡充が必要とされる。この双方において地方行政機関と多様な主体の協働が機能していくことが望まれる。チーフ事務所は、地方行政機関と多様な主体の協働を形成する場として、給水ステークホルダー会議や住民会議を通じて、情報の発信と共有を行い、また、自らが情報発信の窓口としての機能を果たしつつ、支援を行っている。また、農業普及においては、カシガウ・ロケーションにおける農業普及プロジェクトの取り組みから、地域内に住むコミュニティレベルワーカーの育成と、農業プロジェクト間の連携に着目する。地方行政機関と多様な主体の協働に向けて、県農業局に求められる支援は、地域内の人材を活用、協働によって形成されたネットワークの活用、情報共有にあることを明らかとしている。農業普及で行われていた普及員による普及活動から、住民から住民への普及活動への転換のために、地域内の人材を活用していくことは有効であり、地域内人材を中心として形成された新たなネットワークを、複数のプロジェクトで共有していくことで、不足する行政サービスを補完するのみでなく、ドナーの支援によって実施されてきた農業普及プロジェクトは、開放系に展開していくこととなる。

給水事業と農業普及の分析から、結論として多様な主体による協働を支援する地方行政機関の支援機能を、「情報共有機能」、「調整機能」、「経験蓄積機能」の3つに整理する。「情報共有機能」と「調整機能」は、地方行政機関にとって新しい取り組みではないが、それぞれの取り組みは、これまでの行政主体の住民への行政サービスではなく、多様な主体による協働の形成という明確な目的を持つ点に違いがあると言える。「経験蓄積機能」については、多様な主体の協働によって活動が選択され、また蓄積された経験が計画や制度などの変容をもたらすという学習プロセスを通じて多様な主体による更なる協働を推進し、住民が必要とする公共の形成と地域開発に貢献する地方行政機関の支援である。多様な主体による協働が公共づくりに貢献していくために、協働に向けた計画の策定から協働の開始までのプロセスと、多様な主体の協働の場としてロケーション開発会議の活用が求められている。一方で、多様な主体による協働が長期的に維持されていく仕組みとして、協働をモニタリング・評価する第三者機関の設置や、多様な主体による協働が選択した活動を実行していくための法的なバックアップも必要であることも指摘している。中央集権的な体制が維持され、貧富の格差が依然として大きいケニアにおいて、多様な主体の協働を通じて、地域住民にとってより望ましい公共が形成され地域住民の生活改善につながっていくことが期待される。この多様な主体の協働にむけて、地方行政機関の支援的役割は重要である。