

マリにおける地方分権化の政治的影響

岩 田 拓 夫

1. はじめに

小稿では、マリにおける地方分権化（以下、分権化）¹⁾、ならびに分権化開始後に拡大する自治体を国際協力の中心的なアクターとする地方分権型国際協力（Coopération décentralisée、以下、分権型協力）²⁾の政治的影響について考察する。

分権化は、世界規模で同時進行するガヴァナンス改革の取り組みである。民主化への要求が陰りを見せるにつれて、国際社会はアフリカ諸国に対して、中央政府から地方政府（自治体）への権限と財源の移譲を伴う分権化を推進するための支援を強化するようになった。ドナー諸国、国際機関は、分権化を通じたグッド・ガヴァナンス、持続的開発、参加型開発の実現を提唱した（Nach Mback：27）。当初、分権化は国際援助レジームにおいてアフリカ諸国の改革の万能薬のようにもてはやされたが（Nach Mback：8）、やがて様々な問題を露呈するようになった。

これまで、アフリカの分権化に関する研究は広く行われてきた。開発援助の関心から研究が着手されたが、近年になり、アフリカの分権化は政治的関心において研究される必要性も認識されるようになった（Saito2008：vii）。アフリカの分権化理解において重要なことは、分権化は根本的に政治プロセスであること、グッド・ガヴァナンスは技術的な領域にとどまらないこと、ドナーも政治への関心が必要であるということ、である（Saito2008：284-286）。アフリカの分権化に関す

る研究は、開発援助における道具的関心から徐々にその政治的意味へと関心がシフトしようとしている。

アフリカの分権化に関しては、行政的側面からのガヴァナンス改革への関心に比して、政治的影響に関する研究は十分に行われてこなかった。小稿に直接関連する先行研究の中で最も本格的な研究として挙げられるのは、カメルーン人研究者ナックンバック（Charles Nach Mback）の『アフリカにおける民主化と地方分権化』（2003）である。同書では、ベナン、ブルキナファソ、ガボン、カメルーン、マリ、ニジェールといった、わが国におけるアフリカの分権化研究には馴染みの少ない国々の分権化に関して、法学のアプローチから比較研究を行った。また、ナックンバックが研究対象とした仏語圏アフリカ諸国においては、民主化プロセスの契機となった「国民会議」（Conférence Nationale Souveraine）³⁾が分権化開始の契機となった（Nach Mback：14）。小稿ではマリにおける分権化、分権型協力の政治的影響を考察することを主たる目的とするが、周辺国の取り組みにも目配りしながら、分権化の政治的意味を理解したい。

アフリカにおける民主化と分権化という2つの政治行政改革の間の相互連関性に関する研究は、今後のアフリカ政治を展望する上で重要なテーマであるが、その理解は単純なアプローチによって可能とされるものではない。筆者が研究対象とする国々を比較するだけでも、ベナンのように民主

化のモデルとされながらも分権化が停滞する国がある一方で、ブルキナファソのように権威主義的な政治体制を維持する傍ら、行政面における分権化が積極的（強権的）に推し進められてきた国もある。アフリカ全体を見渡しても、分権化の先進例と評価とされてきたウガンダ⁴⁾では、長らく「無党制」という実質的な一党制に近い政治状況下において野党の自由な政治活動が制限されてきた。

分権化がもたらした近年の顕著な傾向として、分権型協力の拡大が挙げられる。多くのアフリカ諸国においては、分権化関連法で規定された国から自治体への権限と財源の移譲が停滞する一方で、自治体が独自の国際協力活動を活性化させる動きが顕著になった。分権型協力には、分権化によるアフリカの国内政治、ならびに国際関係の変化を理解する上でも重要な意味がある。

筆者はこれまでにベナン、ブルキナファソにおける分権化や分権型協力の政治的影響に関する研究を行ってきた⁵⁾。西アフリカ諸国の中では、ブルキナファソと並んで分権型協力への取り組みに対する評判が高いマリであるが、両国の間には分権化、分権型協力の進展の経緯、その目標に相違点がある。マリにおいては、分権型協力は単なる地域開発に関する関心にとどまらず、国家レベルでの安全保障、さらには西アフリカの地域統合の鍵を握る戦略的政策であるとも認識されている。アフリカの外交、安全保障に関する分権型協力の意味を考察する上でもマリの事例は示唆に富んでいる。

以下では、マリの分権化、分権型協力の歩みを簡単に整理した上で、政治的影響に関して考察する。

2. マリの分権化と分権型協力の歩み

マリにおける分権化の歩みと分権型協力の開始の経緯について整理する。

1960年にマリ連邦としての独立から程なくセネガルが離脱し、1968年までケイタ（Modibo Keita）が政権を率いたが、トラオレ（Moussa Traoré）による軍事クーデタにより政権が転覆され、その後23年間にわたる権威主義的な政権が

続いた。1991年にトラオレ政権を倒して暫定政権を率いたトゥーレ（Amani Toumani Touré）は、他のアフリカ諸国の軍人出身指導者の中では珍しく国民会議開催に前向きであった。国民会議招集によって開始された民主化プロセスを経て、独立後のマリにおいて初めてとなる民主的選挙によるコナレ新政権（Alpha Oumar Konaré、在任1992～2002年）が発足した。コナレ大統領の任期満了に伴う大統領選挙でトゥーレが勝利し、現在二期目である⁶⁾。

マリにおいても、分権化の議論の始まりは民主化の生みの親となった国民会議であったと理解されてきた。ただし、マリにおいては国民会議によって民主化プロセスが開始された他の国々とは決定的に異なる経緯があった。それは、マリ以外の国々では、権力の座にある国家元首が国民会議招集を受け入れたことによって民主化プロセスが開始されたのに対して、マリにおいては1991年3月に民主化を求める大衆蜂起に対する血の弾圧に業を煮やしたトゥーレが指揮した軍事クーデタによってトラオレ体制を武力で打倒した後、自ら率いる「国民救済のための移行委員会」（CTSP）の後見の下で国民会議が開催されたことであった。

とはいえ、マリでも国民会議における政治の自由化に関する国民的な議論の開始が分権化の口火となったと考えられている。抵抗勢力が存在しなかったことにより、マリの国民会議はわずか15日間で終了した。他の国々では国民会議はこれまでの政治のあり方の総括と問い直しの場となったため紛糾したが、前政権が既に排除されていたマリでは肅々と法律協議（憲法案、選挙法改正、政党法）が行われた（Couloubaly：17-18）。

国民会議での議論を踏まえて、周辺国と同様にマリにおいても分権化プロセスを準備する専門機関である「分権化ミッション」（Mission de décentralisation；MDD）が設置された⁷⁾。また、マリの分権化に関連する機関として、国土整備・自治体省の「全国自治体局」（Direction nationale des collectivités territoriales：DNCT）、「マリ自治体協会」（Association des municipalités du Mali：AMM）、「セルクル・州協会」（Association des collectivités, cercles et régions du Mali：

ACCRM)、「高等自治体評議会」(Haut conseil des collectivités : HCC) が設置された⁸⁾。

1999 年に行われた基礎自治体に相当する「コミューン」(Commune)⁹⁾の区割り・再編は、地域の利害が絡み困難を極めたものの、結果的に従来の 19 から 703 のコミューン(19 の都市コミューンと 684 の農村コミューン)が設置された¹⁰⁾。さらに、コミューンを広域で管轄する 49 の「セルクル」(Cercle)と、バマコ特別区を含む 9 の「州」(Région)が設置された。

分権化は、国家の役割の再定義であるとも言われる (Laleyé : 6)。憲法 (1992 年) 第 97-98 条において自治体の設置と自由行政について規定されている一方で¹¹⁾、国家 (もしくは国家の出先機関) による自治体の監督権 (Tutelle) は維持された¹²⁾。財源移譲は中央官庁の強い抵抗もあり、進んでいない¹³⁾。

分権化の施行後、コミューンをはじめとして自治体の代表者が選挙によって選出されるようになった。国からの任命制であった時代に比べて、分権化後の選挙で選ばれた市長は住民に対する責任と権限が増した。マリを含む仏語圏アフリカ諸国においては、独立後も関係の深い旧宗主国フランスの 1980 年代の分権化の経験、制度が下敷きにされている。住民からの直接選挙によって選出さ

表 1： 再編後のマリのコミューン (1999 年当時)

州	人口	村数	コミューン数	コミューン あたり平均 面積 (km ²)	コミューンあ たり平均人口 (人/km ²)	コミューンあ たり平均人口 密度 (人/km ²)	農村居住者 比率 (%)	庁舎までの 最大距離 (km)
Gao-Kidal	380,700	935	46	7,000	6,600	0.9	79.5	47.2
Kayes	1,067,000	1,500	91	13,000	10,200	7.84	84.06	20.5
Koulikoro	1,198,000	1,876	92	1,050	11,500	10.9	88.7	18.3
Mopti	1,283,000	2,000	99	800	11,300	14.1	87.3	16
Ségou	459,300	2,130	87	750	12,800	17	82.8	15.4
Sikasso	1,311,000	1,800	93	760	12,000	15.7	85	15.6
Tombouctou	459,300	1,200	46	7,760	6,000	0.7	79.5	47.2

出典) Nach Mback (2003), p.281.

表 2： 各国毎のコミューン規模の比較 (1999 年当時)

国名	人口 (千人)	国土面積 (km ²)	コミューン数	コミューンあ たり平均人口 (人/km ²)	コミューンあ たり平均面積 (km ²)	コミューンあ たり平均人口 密度 (人/km ²)	国内全体の 人口密度 (人/km ²)
ベナン		112,622	77	74,285	1,463		50.8
ブルキナファソ	11,087	274,200	108	102,620	2,539	40.43	40.4
カメルーン	13,937	475,440	336	41,627	1,415	29.41	29.3
ガボン	1,138	267,670	50	22,760	5,353	4.25	4.3
マリ	11,480	1,240,000	※ 701	16,376	1,769	9.25	9.3
ニジェール	9,787	1,267,000	769	12,726	1,648	7.72	7.7

※その後、マリのコミューンは 703 に調整された。

出典) Nach Mback (2003), p.282. を筆者修正。

れた「評議員」(Conseiller:日本の市町村会議員に相当)¹⁴⁾の間の互選により、コミューンの首長である「市長」(Maire)が間接的に選出される¹⁵⁾。

分権化によって自治体独自の新税の設置も期待されているが、経済的余裕のない住民からの反発も強く、容易には導入できない。厳しい財政状況の中で、自治体が主体となって国外の自治体や援助機関と直接パートナーシップを構築しながら地域の開発を目指す分権型協力への関心が高まった。マリでは、1993年の自治体の自由行政に関する法律(第27条、1996年に修正)¹⁶⁾において、国家の監督の下ではありながらも、自治体が国外の自治体との国際協力を行うことが可能になった¹⁷⁾。このようにして、マリにおいて分権型協力が急速に活性化していくことになった。

もっとも、分権型協力の形式の一つである「姉妹都市交流」(Jumelage)は、独立後間もない時代から始まっていた¹⁸⁾。しかし、自治体の首長が国から任命されていた時代においては、文化交流の域を出なかった。それが、分権化開始後、自治体開発における分権型協力への関心が高まり、自治体間のパートナーシップの急速な拡大を生み出している。2004年には、従来の姉妹都市協定を含む150件の分権型協力のパートナー関係が結ばれている¹⁹⁾。

また、分権化プロセスの中で、自治体に十分な財源を移譲できない中央政府にとっても、分権型協力は自治体運営の資源を補完的に充足する重要な政策であると認識されるようになり、積極的な後押しをしてきた²⁰⁾。ここ数年、アフリカ各国政府主催の分権型協力に関する国際フォーラムがアフリカ各国で開催されてきた²¹⁾。

マリでは、分権型協力に取り組む自治体を支援し、外国の自治体、援助機関との窓口となる機関である「マリ自治体協会」(AMM)²²⁾の機能強化を図った。2001年7月の政令²³⁾により、「国土整備・自治体省」(MATCL)の部局である「全国自治体局」(DNCT)のサポートを受けながら、分権化を支援する機関として位置づけられた²⁴⁾。AMMは、フランスからだけでなく、オランダ(SNV)からの支援も得て活動を拡大させている²⁵⁾。

AMMは、MATCLと共同で、国内の自治体の分

権型協力のさらなる活性化のため、自治体の首長、議員向けに「分権型協力の沿革と手続きに関する手引き」(*Guide de la coopération décentralisée au Mali*)を作成した²⁶⁾。この手引きは二部構成であり、第一部はマリの分権化と分権型協力に関して知っておくべきことが記されている。第二部は自治体が分権型協力を進める上での実務的な手続きの案内が記載されている²⁷⁾。それ以外にも、AMMを中心に自治体議員、コミューン評議員向けの研修が行われている。

写真：マリの分権型協力国際大会



(大統領出席の下で行われた開会式)



(分権型協力における観光と自治体広域連合に関する分科会)



(会場前の広場に設置された各州の紹介ブース)



(各ブースを見学する大会参加者)

(出典: 筆者撮影、2008年12月12日～14日、
バマコ国際会議場)

マリ政府主催により、国内外からコミューン市長、分権型協力関連機関からの出席者を一堂に会して、第2回「分権型協力国際大会」(Assises de la coopération décentralisée、2008年12月12日～14日、バマコ国際会議場)が開催された。同大会の運営に中心的な役割を果たしたのもAMMであった。同大会終了の翌日から、マリのコミューン市長向けの国内大会である第9回「マリ自治体大会」(Journée nationale des communes du Mali、2008年12月15日～16日、バマコ国際会議場)が開催された。

分権型協力国際大会開会式では、トゥーレ大統領が基調演説を行った。そこでは、分権化が不可逆の流れであるとした上で、アフリカ諸国の中で

分権型協力を積極的に展開してきたマリにとって極めて重要な政策であると述べられた。トゥーレ大統領は、コミューン市長を前に分権化の行方を左右する地方選挙(2009年4月)の重要性を強調した。EUからの代表者からは、民主化のエンジンとしての分権化の推進、一層の権限移譲への期待が示された。

今大会のメインテーマは、「地域ガバナンスと地方経済発展」(Gouvernance territoriale et développement économique local)とされた²⁸⁾。3つの部会と10の分科会において様々な討議が行われたが、分権型協力を通じた「地域における雇用の創出」、「地方自治体議員の研修」、「観光業の発展」に議論が集約されていった。分権型協力を期待することは、非公的部門での雇用を拡大すること、首都から遠い地域での新たな自治体議員の研修所の設置と運営、フェアツーリズム²⁹⁾、エコツーリズム観光客の増加などである。

観光と分権型協力が併せて取り組まれるのは、観光立国マリならではである。703に細分化されたコミューンの個々のキャパシティーが限られているため、自治体間の広域連合の方法論についても協議された。今後の課題として、分権型協力に取り組むアクターにおけるこれまでの経験や知識の蓄積とネットワークの多様化の重要性が強調された。

3. マリの分権型協力の特徴

マリ政府にとって、分権型協力に取り組む強い動機となっているのが国境問題と西アフリカ地域の安定化を目指した地域統合である。アフリカ諸国は、アフリカ統一機構(OAU)の国境不可侵の原則(1963年)により、独立時の国境の維持を基本とした。とはいえ、アフリカの国境は浸透的であっただけに(Konings: 276、Griffiths: 68)、分権化時代においては地域統合の問題において国境をまたぐ地域の重要性が増している(Diarrah: 172)。

マリは、日本の3倍強の国土面積(124万平方キロ)に約8分の1の人口(1430万人)が居住する、周囲を長大な陸の国境で囲まれる内陸国であ

る。マリの国境線は、隣国7カ国との間に全長7,243km³⁰⁾に及ぶ。また、マリは独立後、国境係争に起因する二度のブルキナファソとの軍事衝突(1974年、1985年)のために大きな代償を払わねばならなかった³¹⁾。また、北部のアルジェリアとの国境に近い地域においては、独立や自治の拡大を求めるトゥアレグ人勢力の反乱が断続的に発生してきたように、国境に関連する国内情勢の不安定化の種を抱えてきた³²⁾。

マリにとっては、隣国との関係を良好に保ちながら安全保障を確保することが発展のための前提条件と認識されている。そのため、国境をまたいだ自治体同士の関係を強化することを通じて地域的安全保障を確保することを重視している。その一例が、SKBoと呼ばれる地域である。隣接するマリ南部のシカソ(Sikasso)、コートジボワール北部のコログ(Korhogo)、ブルキナファソ西部のボボデュラソ(Bobo Dioulasso)という三カ国の中堅都市を結ぶ地域は、歴史的にもヒト、モノの交流の要衝として深いつながりがあった。コートジボワールの内戦勃発後、ヒト、モノの同地域への流入により、この地域の重要性がより高まっている(Dahou Karim et al : 15、19、27)³³⁾。

この内戦により、マリの物流の七割を担ってきたといわれるアビジャン港からのルートが遮断、もしくは大きく制限された。そのため、マリは、ダカール港、コナクリ港、ロメ港、コトヌ港という距離が遠く、より輸送コストを要するルートで物流を確保することを余儀なくされた。この経験を通じて、自国だけでなく、周辺国の安定を確保する目的も加えて分権型協力への関心が高まることになった。

コナレ大統領(当時)は、「国境の国」(Pays frontières)のコンセプトを打ち出した(Diarrah : 172)³⁴⁾。国境線をまたいだ交流を通じて、地域の安定を確保しようというのがマリ政府の安全保障戦略の一つである³⁵⁾。そこで、重視されるようになったのが、国境をまたいだ地域における分権型協力であった(Diarrah : 183)。このような理由により、マリでは分権型協力は、単に自治体レベルの開発問題にとどまらず、国内、地域レベルにおける安全保障を確保するための重要な外交政

策として認識されるようになった。

独立後も多くのアフリカ諸国において存在感を維持している旧宗主国フランスのアフリカの分権化、中でも分権型協力に対する影響力は非常に大きい。分権型協力は、フランスの対途上国外交において確固たる価値を占めるようになった³⁶⁾。分権型協力を通して、フランス語や文化を通したアフリカにおけるプレゼンスの維持も目的としている³⁷⁾。分権型協力は、EU自身が欧州統合を目指して力を入れてきた取り組みであり(Totté Marc et al : 22)、EU諸国の協力も得やすいという利点もある。EU諸国は、分権化はアフリカに政治的安定と民主化をもたらすと考えた。また、EU諸国を悩ませてきたアフリカからの移民流入を食い止めたいという思惑でも一致している。中でもフランスは、途上国支援において分権型協力を通した法治国家や地方の民主化支援にも力を入れている³⁸⁾。

フランスは協力省(現在は外務省に編入)による直接的な働きかけと、資金協力を担当するフランス開発銀行による間接的な働きかけを行った(Nach Mback : 217)。フランス政府は、アフリカ諸国の中央政府に向けた働きかけだけでなく、アフリカの地方自治体と分権型協力を行う自国の自治体に対しても支援を行ってきた(Nach Mback : 218)。国際活動に関する啓発活動は、フランスの自治体における開発教育にもなると奨励している³⁹⁾。近年、仏語圏アフリカ諸国で毎年のように分権型協力に関する国際大会が開催されているが、いずれもフランス政府(外務省)の財政的、人的支援を受けている⁴⁰⁾。

1980年代のフランス自体の分権化の「成功」の経験が、1990年代以降のアフリカの分権化ならびに分権型協力支援の契機とされているが、アフリカ各国の政府が援助欲しさに無分別にフランスの制度を導入することも危惧されている(Nach Mback : 230)。また、政府レベル以外でも、分権型協力に関係の深いNGOも存在する。「フランス開発ボランティア協会」(Association française des volontaires du progrès : AFVP)は、古典的な自治体間協力である姉妹都市協力の限界を感じた人々によって設立された(Marie : 13)。

4. 分権化の政治的影響

分権化改革において最も重要な関心事である権限と財源移譲は遅々として進んでいない。地方自治体への権限移譲はインフラ部分に限定されており（Nach Mback：422）、下表のように国家の監督下におかれた権限は依然として多い。

表3： 国の監督下にある権限

国の監督下におかれる権限項目	ベナン	ブルキナファソ	マリ
予算	○	○	○
公設市場	○	○	
行政が管理する口座		○	
不動産の取得、譲渡、交換	○	○	
寄付、遺贈の受入		○	○
借入、前払、貸付	○	○	○
地方議員への費用弁済		○	
都市、地域整備	○	○	○
行政・産業・商業に関わる地方の公的サービスの創設と運営			○
行政警察			○
所得税・地方税率	○		○
経済に関する介入政策			○
地方自治体幹部の海外出張	○		
コミュニケーション職員の管理	○		○

出典）Nach Mback（2003）、425 頁。

仏語圏アフリカ諸国においては、地方財政の規模は国内総生産の1%以下で、地方予算の規模は国家予算の4%に満たない（Nach Mback：447-448）。地方財政改善策のひとつが税収増であり、地方新税の導入も模索されている（Nach Mback：450-453）。これまで地方での経済活動に関してほとんど課税されてこなかった。しかし、地方経済が低迷する中で、新税導入に対する住民からの抵抗もある。地方税も一旦は国庫に収められ、地方に分配される（Nach Mback：454-456）。ガーナやナイジェリアの憲法では、国家歳入から一定の比率で自動的に地方に分配されるように規定されているが、仏語圏アフリカ諸国では1994～2000年までの間、財源が全く自治体に移譲されなかった（Nach Mback：464）。

表4： 国家税収に占める地方からの税収の割合

	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年
ベナン	3.3%	3.8%	5.5%	2.2%
ブルキナファソ	3.4%	2.8%	4.0%	2.7%
マリ	2.3%	2.0%	2.9%	1.7%
ニジェール	6.6%	6.9%	6.3%	2.9%
コートジボワール	7.2%	3.7%	2.9%	7.9%

出典）Nach Mback（2003）、460 頁。

その一方で、市長、評議員といった自治体の代表者の政治的重要性、地方政治への関心が高まっている。マリでは、分権化施行後初の地方選挙（1998-2000 年）が実施された（Couloubaly：140）。分権化は地方政治に直接的な変化を与えているが、それはやがて国家レベルにも及ぶ。分権化は地方改革であるとともに中央政府再編の機会でもある（Cissé：153）。

マリの分権化は、民主主義のあり方の模索に直接的な影響を与えようとしている。地方行政の責任者にとって、分権化は伝統的民主主義と西洋的民主主義の無分別な混合を生み出し、政治的混乱を招くという危惧もある。一部のドナーが強く求めるような拙速な権限移譲を行うことにより、国家レベルの政治的不安定化をもたらす危険を感じている。政治的リスクを理解しながら、分権化、分権型協力に取り組むことが必要であると認識している⁴¹⁾。

第2回分権型協力国際大会では、外国からの参加者に対する遠慮もあり、議事は比較的穏やかに進行した。しかし、同大会終了の翌日から始まった国内大会である第9回マリ全国自治体大会における地方議員に対する研修に関する部会では、権限・財源移譲を渋る中央政府に対するコミュニケーション市長の不満が爆発した。中でも、国土整備・自治体省の人事局に対して、コミュニケーションレベルでの人事に関する権限移譲が進まないことに批判が集中した。コミュニケーション市長側からの主張によれば、事務職員、必要物品が不足する中でコミュニケーション行政が立ち行かない。市長は、事務職員の研修を行いたくとも、旅費の工面ができず、不在の間の交代要員もいない、と次々に不満が申し立てられた⁴²⁾。

実際のところ、コミュニケーション事務職員の人事に関

して、市長、評議員は蚊帳の外に置かれている。コミューンに配置される事務職員は、国が一括して採用を行っている。しかし、一旦コミューンに配置された事務職員の給与はコミューンが負担する。財源の移譲も進まない中で、財政難に陥ったコミューンでは、何か月も事務職員に給与を払えない場合も多い。また、教員の配置においても、国が給与額を規定しているため、限られた予算の中ではコミューンが必要とする教員の臨時採用を柔軟に行うこともできない。地方公務員配置に関する管理をめぐる国と地方の間の対立が浮き彫りになった⁴³⁾。

財源移譲についてもコミューン側から強い不満が寄せられた。税収は一旦国庫に納められた後、コミューンに分配されるが、税の分配（当該コミューンで集められた税金の71%がコミューンに分配）の方式、比率の見直しを要求した。市長自身への待遇に対しても、月額の手当て25,000FCFA（約5,000円、州知事の6分の1）が少なすぎるという批判が上がった⁴⁴⁾。マリの主要産業の一つである観光に関しても税源移譲の問題が指摘された。マリでは、政府観光局の管轄下であり、自治体で独自に観光関連税を設置することはできない⁴⁵⁾。

権限移譲を進めない国に対して、既にコミューン市長が連名で首相に対する動議書を提出したが、状況の明確な改善は見られず、国に対する不満は高まる一方であった。業を煮やしたシカソ（Sikasso）州の諸コミューンの代表者は、この自治体大会を利用して、国への権限移譲に関する再度の要求と、政府からの十分な回答がなされない場合には、州内のコミューン業務の3日間のストライキを挙行する旨の宣言⁴⁶⁾が行われた。

市長側から出された不満に対して、政府（国土整備・自治体省）は次のように回答した。法律によって、自治体の事務職員への手当ては自治体が負担することが規定されているため、国は自治体運営資金を出すことはできない。その代わり、国は自治体のための「投資促進基金」（Fonds d'appui d'investissement）制度を利用するように勧めてきた。シカソ州の自治体代表からの動議については、このようなやり方は問題があると考え

ものの、内容については政府として検討する。逆に、市長に対して、事務職員の人事に関する職権乱用にならないように自制しなければならないと注文をつけた。この数年間のマリの分権化に関する評価の結果明らかになったことは、自治体議員、事務職員の能力強化のための体制づくりが急務であり、不可欠であるということであった。

マリ自治体協会（AMM）からコメントが出された。そもそも分権化は、国の意思で始まった改革であることを忘れてはならない。現在までのところ、マリの自治体の中で一つとして地方行政を行う上で十分な人材を確保できていないことも認めた。

マリをはじめ、権限と財源の移譲の遅れは、本格的に分権化に歩みだしたアフリカ各国において国と地方との間の摩擦を引き起こしてきた。政府としては、分権化支援を強化するヨーロッパ、国内の自治体からの権限と財源移譲の一層の促進の圧力を受けながらも、なし崩し的な権限移譲は、国内政治の不安定化に直結する危うさとの板挟みにあるという悩みを抱えている。特に、マリでは北部地域におけるトゥアレグ人勢力が自治拡大を求めて起こす武装闘争による国内情勢の不安定化に悩まされてきた。マリ政府は、広大過ぎる国土の多くの地域で政府の管理が行き届かない現状において、権限移譲は地域の活性化をもたらすだけでなく、国土管理能力を一層低下させ、安全保障上の不安定化要因が増大することを恐れている。そのため、政府としては、支援国、国内自治体からの強い圧力に配慮しながらも権限・財源の移譲に関しては、慎重な舵取りを余儀なくされている。

5. 分権型協力の政治的影響

分権化に取り組むアフリカ諸国においても、権限と財源の移譲は遅々としている一方で、政治的影響は既に顕在化している。マリにおいても同様である。フランスの地方分権制度を下敷きとしたマリにおいては、公選職の兼職が認められている⁴⁷⁾。兼職は選挙に有利であり、中でも分権化により権限が拡大したコミューン市長との兼職は魅力がある。現在、マリでは、国民議会147名の議員

のうち、40名程度が市長と兼任であると言われている。コミューンへの権限と財源の移譲の遅れは、市長自ら国政に打って出る動機となっている⁴⁸⁾。

分権化の本格的開始後、コミューン市長選出は政争を引き起こし、地方政治に分裂をもたらす要因ともなってきた。また、アフリカ全体を見れば、市長選出後もコミューン行政をめぐる方向性の対立から、市長罷免の動きが見られるようになった。例えば、ベナンでは分権化開始後10名近い市長がコミューン評議会による不信任決議成立によって罷免された。一方、マリではベナンのように評議会による直接の市長罷免⁴⁹⁾は認められていない。マリにおいては、コミューン評議会からの提訴に基づき、自治体担当省による職務停止命令後、閣議決定を経て公式に市長が罷免される⁵⁰⁾。

分権化によって、自治体の首長が国からの任命制から公選制⁵¹⁾になったアフリカ諸国においては、地方選挙のための資金集めが重要な意味を持つようになった。地方選挙でも「胃袋の政治」(Politique du ventre) が本格的に展開されるようになった。選挙運動期間中、「精神の買収」(Achat de conscience)、「食べている口は、しゃべらない」、「お客の喉を乾かせたままで話をするな」というような表現が実践される (Métodjo : 89、107-108、148)。

当初、国際社会は地方行政における腐敗の問題をあまり顧みることなく分権化、ならびに分権型協力支援を実施してきた。分権型協力も他の援助の枠組みと同様に、非歴史的な前提 (平等な地域社会) に基づいて官僚的に制度化されてきた側面は否定できない (Marie : 31)。特に、分権型協力においては、「参加型」というイメージが強調されてきたが、「参加型」であれば資源をめぐる紛争が回避できる訳ではない (Dahou in Totté Marc et al : 362)。参加型開発のラベルの下で、地元名士による吸収 (社会学的横領) が起こる可能性は否定できない (Marie : 8-9)。これまで長年にわたり非難されてきた政府間援助の横領や腐敗が、分権型協力になれば発生しないという保証はない。むしろ、腐敗が発生する場合は、小規模で多発分散化する可能性が高まる。

マリにおいても、セグ (Ségou) コミューンとフ

ランスのアングレーム (Angoulême) との分権型協力によって開始された「姉妹都市協会」(Maison de jumelage) の事務所建築失敗の例に見られるように、国際協力の経験の少ない自治体が高当り的に小さなプロジェクトを実施する中で、材料の横流し、整備不良による機材の故障など、政府間援助と同種の問題を生み出してきた (Marie : 88)⁵²⁾。

写真：姉妹都市協会事務所 (セグコミューン)



(出典：筆者撮影、2008年12月10日)

分権型協力は、必然的に地方政治に巻き込まれざるを得ない開発の枠組みである (Marie : 132)。地方の開発は、権力、開発、横領の渦巻く政治アリーナである (Marie : 157)。分権型協力における名士間の協力と援助実施機関の官僚化の中で (Marie : 148)、特権的グループによって分権型協力の資金が横領されるケースもある (Marie : 134-135)。

アフリカの分権化を進める上で、特別な配慮が必要なことは「伝統的」統治制度⁵³⁾である。分権化における首長の問題は、地方部における民主主義のあり方に大きく関与する問題となっている。分権化は、アフリカ政治における「地方政府の伝統化」と「伝統的統治の民主化もしくは近代化」との間の矛盾をはらんでいる (Olowu et al : 60)。

実際のところ、分権化、分権型協力は、アフリカ政治における「伝統的」勢力の政治の表舞台で

の巻き返しの機会となっている。分権化に際して、伝統的首長の法的位置づけをいかに行うかは地域、住民にとってデリケートな問題であり、地方自治体における法的位置づけに関して未解決の状態が続いている (Nach Mback : 318)。伝統的首長を自治体議員 (Conseiller local) に任命する方法を採用する国もあるが⁵⁴⁾、選挙によって選出された他の議員との公平性、民主主義の観点からの問題もある (Nach Mback : 340-341)。

分権化を通じた伝統的政治勢力の復権は、地方選挙に直接的な影響を与えていくだろう。「良い指導者とは、地元出身者である」という、地元出身者尊重のロジック (logique de terroir) が幅を利かせる中で、分権化は地方政治における「お国性」を拡大した (Métodjo : 14、40-41)。選挙においては、都市から離れた地域ほど候補者の地縁がより重要な意味を持つ (Métodjo : 154)。マリにおいては、市長になるには伝統的首長か、その家の出身者、親戚でないと難しい⁵⁵⁾。評議員に選出されるためには、首長の支持は不可欠であるとも言われる (Goita : 284-285)⁵⁶⁾。今後は、これまで重要なテーマと考えられてこなかった地方選挙に注目が集まっていくだろう。

制度上、自治体の代表者は公選となったが、大部分のコミュンにおいて行政が民主的に運営されているとはいえない (Nach Mback : 366-367)。行政の決定への住民参加や情報公開は、十分ではない (Nach Mback : 378-380)。伝統的首長の家系から評議員、さらに市長となる場合は言うまでもなく、直接代表者を出さない場合でも、特に農村部であれば伝統的首長のコミュン行政への影響力は大きなものとなる。首長の支持を失えば、市長は罷免され、単なる評議員に格下げされる可能性さえある (Goita : 285)。分権化は、地方ガヴァナンスにおける「伝統的」統治制度と近代的制度との共存と矛盾という現代アフリカ政治における基本的課題を浮きぼりにした。

マリにおける分権化プロセスの政党活動への影響は、現在のところそれほど明確ではない。民主化開始後に復活したマリの複数政党制は小政党の乱立が特徴である⁵⁷⁾。マリの小党乱立の中で数少ない安定勢力が与党「マリ民主同盟」(Alliance

pour la démocratie au Mali : ADEMA) であった。ADEMA は、トラオレ政権崩壊直前の 1991 年 3 月にコナレ前大統領を中心とする民主化運動組織が結集して結成された政党であり、コナレ政権発足以降、議会で最も影響力の強い政党となっている⁵⁸⁾。議会における ADEMA の安定勢力により、分権化が予定通りに進んできた (Lévy in Totté Marc et al : 274)。しかし、ADEMA 内部に分裂を抱え、創設者であるコナレ大統領や党首 (当時) のケイタ (Ibrahim Boubacar Keita) の離党によって、その勢力にかけりを見せている (Couloubaly : 160、175、179)。現職のトゥーレ大統領も無所属候補として当選し、その後も ADEMA とは良好な関係を維持しながらも政党とは一定の距離を置いてきた。

分権型協力は、アフリカの地方政治の「外向性」(Extraversion)⁵⁹⁾ を強める側面もある。ドナー諸国、国際機関との力関係もあり、政府間と同様に、アフリカの自治体は何でも受け入れざるを得ない状況にある (Marie : 200)。

外国のコミュンとの間での分権型協力が拡大する中で、マリ自治体協会 (AMM)、ブルキナファソ自治体協会 (AMBF)、ベナンコムニオン協会 (ANCB) という各国で分権型協力を推進する機関の提携も進展している。これらの機関は、フランスの分権型協力支援機関である「フランス都市連合」(Cités unies France : CUF)⁶⁰⁾ と密接な協力関係の中で、依存の度合いも強い。2007 年 12 月には、3 機関の間でプラットフォームが設置された⁶¹⁾。この分権型協力支援機関間の連携を後押ししたのが、「オランダ開発機関」(Schweizerische Normen-Vereinigung : SNV) である。分権型協力という枠組みは、EU の開発援助政策とも合致し、強力な支持を得ている。2009 年末、マリで分権型協力に関する国際大会が開催されたが、その費用の多くがフランス外務省からの補助金によって賄われた⁶²⁾。分権型協力に関するフランス外務省以外からの補助金の出所としては、世銀、欧州委員会、フランス開発庁がある⁶³⁾。

前述のように分権型協力を支援する NGO も存在感を増している。フランス主導の分権型協力において、AFVP は途上国との新たな国際協力の形

の象徴となっている（Marie：46）。AFVPのボランティアは高い教育を受けているものの、若く、経験が少ない（Marie：64-65）。分権型協力においても、開発市場の法則に従わなければならない。外部資金を得るためには「結果」を出さなければならない（Marie：68）。アフリカの自治体とパートナーとなっているフランスの自治体の側では、補助金を媒介にしたフランス外務省の介入や、結果ばかり求められることに不満がある。国の厳格な会計基準と、短期的なプログラムの強要などが挙げられるように（Marie：41）、フランスにおける分権型協力の実施体制は分権化されているとは言えない。

6. むすびに代えて

マリにおいて分権化と分権型協力が、地方から国家レベル、国際関係に対してどのような影響を及ぼすのであろうかという問題意識から研究を開始した。分権化と分権型協力の政治的影響は増している。この点に十分な注意を払わない援助・外交政策は、十分な成果が期待できないばかりか、新たな政治的問題を生み出す危険性すら伴う。しかし、ドナー国の間には、グッド・ガヴァナンス、民主化を達成するための「道具」として画一的な方法論によって分権化を推進しようとする考え方も依然として根強い⁶⁴⁾。

近年、アフリカの分権化研究における政治的観点からの分析が重視されるようになってきたように、単なる政策実現のための手段ではなく、分権化自体が政治的変化、時に混乱をもたらす動因ともなることに注意を払わなければならない。これは、出遅れているわが国のアフリカに対する分権化支援を本格化させていく上でも重要である。ODA予算の右肩下がりの状況に歯止めがかからない中、もはや援助「額」が物言う時代ではなくなった。このような時代状況の中で、日本政府がアフリカに在外公館を増やそうとするのであれば、従来の方法論を踏襲して援助を漫然と継続するのではなく、外交政策としての側面も含めたODAの費用対効果をアピールしなければならない。

マリにおいても、他のアフリカ諸国と同様に、国から地方自治体への権限と財源移譲の遅れが課題とされており、政治問題化している。しかしながら、分権化を支援するドナー諸国、自治体による内外からの強い圧力を受けながらも、政府は安全保障上の懸念もあり、権限移譲には慎重な舵取りを余儀なくされている。権限移譲により影響力の縮小を懸念する中央官庁からの抵抗もある。その一方で、アフリカの自治体における財源不足を背景に拡大した分権型協力は、アフリカ政治における「外向性」のあり様を多様化させている。

フランスとアフリカ諸国との特殊な結びつきを示す造語である「フランサフリック」(Françafrique)は、分権化時代においては国家指導者間のネットワークを指すだけでなく、自治体間、分権型協力支援機関の間のネットワークにも拡大し、より多様なアクターによって構成されるようになった。北のアクターもフランス単独ではなく、ドイツ、オランダ、カナダ、イタリア、スペインなどの他のドナー国を巻き込んでいる。これにより、アフリカの「外向性」を考える上で、国家、NGOに加えて、自治体もそのアクターとして考慮されることが必要になった。時間の経過とともにさらに明らかになってくるであろうが、分権型協力によってもたらされる地域の発展と並行して、分権型協力自体が引き起こすアフリカのコミュニケーション内部の政治的摩擦やコミュニケーション間の格差拡大、外国の自治体、援助機関との関係が、どのように地方政治に影響を与えるのかという点に十分な注意を払う必要があるだろう。

マリにおいて、分権型協力は単なる地域開発への関心にとどまらず、国家レベルでの安全保障、さらには西アフリカの地域統合の鍵を握る戦略的政策と認識されていることが特徴である。アフリカにおける外交、安全保障に対する分権型協力の意味を考察する上でもマリの事例は示唆に富んでおり、今後の推移を注意深く見守る必要がある。

分権化は地方政府の行政的能力強化のための改革にとどまらず、その先に国家の政治的再編を視野に入れた取り組みである。分権化の進捗に伴い国家（中央政府）の役割は簡素化されなければならないが、それに伴う影響力の低下が危惧されて

いる。独立後のアフリカ政治は、資源が集中する国家への関心の中で展開されてきた。分権化は、国家に対する関心に直接的な変化をもたらす。それは、政治を生業とする政治家の間において顕著に現われている。分権化が進む国においては、野心的な政治家の間では、国会議員や閣僚よりも、権限、財源移譲が予定されるコミューン市長の方がより重要なポストであると認識され始めている。その結果、自治体の代表者を選出する地方選挙への関心が急速に高まっている。地方選挙において勝利するためには、より多くの選挙資金が必要になり、汚職・横領という手段に訴えるケースも増えていくだろう。分権化の展開は、地方選挙を確実に過熱させている。2009年4月に実施された地方選挙は、マリの分権化の行方を占う重要な意味を持っている。

小稿における議論の射程を越えるが、アフリカにおける分権化と民主化との関係は、単純な方法論によっては理解できない。それは各国における民主化の歩みが大きく異なるからである。先述の通り、マリにおいては、同じく国民会議を契機として民主化に踏み出した国々とは、その出発点において既に旧勢力が退場していたという点で決定的な違いがあった。

アフリカ諸国における分権化と民主化という2つの政治行政改革プロセスの相互連関関係については、一般化して議論できる部分と各国の事情に大きく依存する部分がある。ベナンやブルキナファソの両国の間に見られるような、分権化と民主化の進展に関する好対照性に現われているように、分権化の民主化への影響を考える上では、分権化に先立って開始された民主化プロセスに関する詳細な観察を土台としなければならない。各国における民主化のベースを踏まえた上で、分権化によってもたらされる影響を分析することがより建設的な議論につながるように思われる。比較研究を通じて、過度の一般化を避けつつも、共通する要素を見出す努力が重要である。

小稿においては、マリの分権化のアクターとしての政党について十分に論じることができなかった。今後のマリの分権化に関する研究の課題として、政党の役割と課題について掘り下げていき

たい。比較研究の観点からは、小稿で分析したマリの事例とベナンとブルキナファソなどとの比較を行いながら、アフリカの分権化の政治的影響に関する一般的特徴と各国の特殊性について明らかにしたい。小稿によって明らかになったこと、今後の課題を踏まえて、アフリカの分権化に関する政治学的アプローチからの研究を継続していきたい。

※小稿は、龍谷大学社会科学研究所、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。ここに、記して感謝申し上げます。

注

- 1) 分権化 (Decentralization) とは、地方を管理するために中央政府とは法的に異なる組織を有し、一定の自治を持った政府に権限が委譲されること、と定義される (久邇：1)。
- 2) *Coopération décentralisée* (直訳すると、「分権化された協力」という概念は、自治体主導の協力を意味し、活動の場、パートナーは必ずしも国外に限定されるものではない。「地方分権型国際協力」という訳語は、自治体国際化協会 (CLAIR) 編『仏和・和仏自治用語辞典』(増補改訂版、2002年)に依拠した。なお、CLAIRでは地方分権型国際協力に関して、「姉妹自治体の提携以外の交流」も含める国際協力と分類している。CLAIRによる姉妹都市提携の定義は、①両首長による提携書があること、②交流分野が特定のものに限られていないこと、③交流に当たって議会の承認を得ていること (予算措置が必要であるため)、の3つの要件を全て満たしている自治体間の提携としている。CLAIR ホームページ (<http://www.clair.or.jp/j/simai/qanda/ans01.html>) を参照 (2008年1月16日アクセス)。
- 3) 国民会議の名称 (*Conférence Nationale Souveraine*、下線は筆者) の通り、「主権」を体现することを内外に宣言したが、主権行使の度合いは国民会議を招集した国によって異なっていた。主権の度合いが行政改革の行方も左右した (Nach Mback：65)。例えば、国民会議の主権が全く確保されなかったガボンにおいては、分権化の議論もほとんど進まなかった (Nach Mback：71)。国民会議によって開始された各国の民主化プロセスについては、岩田 (2004a) 129-164 頁を参照。
- 4) ウガンダの分権化については、Kisembo (2006a) (2006b)、Saito (2003) (2008) を参照。

- 5) 岩田 (2004b) (2008a) (2009b) を参照。
- 6) マリの現憲法 (1992 年制定) においては、大統領の任期は 5 年で再任は一回を限度とする (第 30 条)。
- 7) 1993 年 11 月 16 日の政令 (No93-001/PM-RM、後に Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles : MDRI, 1994 年 1 月 26 日の政令 No94-051/PM-RM) によって設置された。しかし、分権化推進機関の組織は貧弱であった。分権化機関に振り向けられた人員は、1990 年代末の時点で、マリとベナンで 20 名程度、ブルキナファソで 28 名、ニジェールで 65 名であった (Nach Mback : 192)。出向元の中央省庁の利益が優先された (Nach Mback : 195)。
- 8) *8^{ème} Edition de la journée nationale des Communes du Mali* (第 8 回マリ全国自治体大会資料), décembre 2007, Bamako, p.3.
- 9) 自治体としてのコミューンは単なる地理的区画ではなく、国家内部における共通利益やアイデンティティを共有する人間共同体であると定義された (Nach Mback : 34)。
- 10) *8^{ème} Edition de la journée nationale des Communes du Mali*, p.3.
- 11) *Guide de la coopération décentralisée au Mali* (マリ自治体協会他編), p.10.
- 12) 国から州への代表者として、閣議で任命された (5 条) 高等弁務官 (Haut Commissaire)、地方自治省の法令で任命された (26 条) セルクルと農村コミューンへの代表者としては、政府代表 (Délégué du Gouvernement) が配置される (1 条)。Décret No.95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau Collectivités Territoriales.
- 13) アフリカ諸国における地方財源の 4 つの柱は、①宅地税、②非家屋土地税、③住居税、④営業税、と位置づけられている (PDM 2003 : 4)。しかし、現状は国からの補助金なくして自治体の運営は成り立たない。その理由は、税収の大半が国庫に入ること、制度の複雑さ、自治体に税制決定の権限がないことが挙げられる (PDM 2003 : 9)。
- 14) コミューン評議員選挙は、コミューンを選挙区とする (167 条) 比例代表制によって実施され、得票率 5% 未満の会派には議席は与えられない (166 条)。Loi No.97-008 du 14 janvier 1997 portant le code électoral modifiée par la loi No.99-005 du 2 mars 1999.
- 15) 市長の選出は、評議員による単記投票によって選出される (38 条)。過半数を獲得する候補者が現われるまで投票が行われるが、2 度の投票で当選者が出ない場合には 3 度目の投票では最大得票者が当選とする。3 度目の投票で同数となった場合は、年長者が当選者となる (39 条)。市長の失職は、自治体行政担当省による法令によって行われる。市長を失職しても評議員の地位は保障される (42 条)。Loi No.95-034 du 12 avril 1995 portant le code des Collectivités Territoriales en République du Mali, modifiée par la loi No.98-010 du 15 juin 1998 et modifiée par la loi No.96-066 du 30 décembre 1998.
- 16) Loi No.93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales, modifiée par la loi No.96-056 du 16 octobre 1996.
- 17) *Guide de la coopération décentralisée au Mali*, p.12.
- 18) マリには姉妹都市委員会がなく、AMM が外国の自治体に対する分権型協力の窓口となっている。*Guide de la coopération décentralisée au Mali*, p.14.
- 19) *Ibid.*, p.13.
- 20) *Ibid.*, p.12.
- 21) 2002 年、2007 年にはブルキナファソで開催された。マリでは、2005 年、2008 年に開催された。2009 年には、ニジェール、セネガルでも開催予定である。筆者は、2007 年のブルキナファソ、2008 年のマリにて開催された分権型協力国際大会 (Assises de la coopération décentralisée) に参加した。
- 22) AMM 会長選出は、各州からの代表者 2 名づつの投票で決定される (AMM、Boubacar Dicko 氏とのインタビュー、2008 年 12 月 8 日、バマコ)。
- 23) Décret No.01-291 P-RM du 6 juillet 2001.
- 24) *8^{ème} Edition de la journée nationale des Communes du Mali*, p.3.
- 25) 第 2 回分権型協力国際大会開会式での AMM 会長演説 (2008 年 12 月 12 日、バマコ国際会議場)。
- 26) 分権型協力に取り組む心構えについては「相互性」の概念が重要で、パートナーは北にだけでなくアフリカにもいる。*Guide de la coopération décentralisée au Mali*, p.19.
- 27) *Ibid.*, p.7.
- 28) *Assises de la coopération décentralisée 2008 au Mali*, décembre 2008, Bamako. (マリ自治体協会他編)
- 29) 「社会連帯的ツーリズム」(仏語 : Tourisme Solidaire、英語 : Fair Tourism) に関しては、2008 年 10 月にバマコで第 3 回国際大会が開催された (第 1 回フランス大会 ; 2003 年、第 2 回メキシコ大会 ; 2006 年)。
- 30) モーリタニア (2,237km)、アルジェリア (1,376km)、ブルキナファソ (1,000km)、ギニア (858km)、ニジェール (821km)、コートジボワール (532km)、セネガル (419km) と国境を接している。CIA ホームページ (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>、2008 年 11 月 23 日アクセス) を参照。
- 31) 両国間の国境係争の起源はフランス植民地時代に遡るが、独立後に国境となった地域にまたがる集落の帰属が対立の直接的な原因であった。現在のブルキナファソの地域は、フランスによってオート・ヴォルタ (Haute Volta) として植民地統治が行われていた。オート・ヴォルタは仏領西アフリカの一行政区であったが、その位置付けは流動的であった。オート・ヴォルタは、ニジェール、スーダン (現在のマリ)、コート

- ジボワール行政区の管轄下に置かれ、行政単位として姿を消した時期（1932～47年）もあった。植民地時代に行政単位が二転三転したことは、独立後のマリとの国境問題の原因となった。
- 32) トゥアレグの人々は、マリよりもアルジェリアとの結びつきの方が強いとも言われる（Couloubaly：39）。また、マリにおいては国土の60%に及ぶ北部のほぼ全域には政府の管理が及ばないとも言われている（Couloubaly：47）。
- 33) 国境地帯は、歴史、地理、商業、国民国家建設など様々な要素が絡み合うダイナミズムの中で展開してきた（Dahou Karim et al：16）。この地域は古くから通商の要衝地域であり、情報、金融ネットワークが発展し、独自の政治、経済、宗教的空間を生み出してきた。国境を利用した商売（密輸）も盛んである（Dahou Karim et al：40-41、48）。
- 34) 大統領退任後もアフリカ連合委員長として、アフリカの首脳に国境間での分権型協力の重要性を力説した（第2回分権型協力国際大会閉会式でのJean-Pierre Elong Mbassi「都市・地方政府連合」（CGLU）アフリカ事務局長の演説、2008年12月14日、バマコ国際会議場）。
- 35) しかし、分権型協力が国境をまたいだ域内の安全保障の確保に貢献すると考えたのは、マリだけではなく。EUが発展していく過程でも、分権型協力は重要な役割を果たした。
- 36) *Guide de la coopération décentralisée*（フランス外務省編），p.5。
- 37) *Ibid.*，p.11。
- 38) *Ibid.*，
- 39) *Ibid.*，p.38。
- 40) フランスの対アフリカ分権型協力支援については、岩田（2009a）（2009b）を参照。
- 41) 第2回分権型国際協力での自治体関係者とのインタビュー（2008年12月13日、バマコ国際会議場）。
- 42) 第9回マリ全国自治体大会での自治体議員研修に関する部会（2008年12月16日、バマコ国際会議場）。
- 43) 同上。
- 44) 同上。
- 45) 第2回分権型国際協力大会での観光分野での分権型協力に関する分科会（2008年12月13日、バマコ国際会議場）。
- 46) *Recommandation du collectif des élus de ma région de Sikasso*（2008年11月29日作成）。
- 47) コミューン市長とセルクル評議会または州議会の正副議長（245条）。セルクル評議会の正副議長と州議会の正副議長（246条）。コムニオン、セルクル、州の事務局と国会議員（247条）、コムニオン市長、セルクル評議会もしくは州議会議長と自治体高等事務局（248条）、の兼職が禁止されている。Loi No.95-034 du 12 avril 1995 portant le code des Collectivités Territoriales en République du Mali, modifiée par la loi No.98-010 du 15 juin 1998 et modifiée par la loi No.96-066 du 30 décembre 1998。
- 48) 第9回マリ全国自治体大会での自治体議員研修に関する部会（2008年12月16日、バマコ国際会議場）。
- 49) ベナンでは、コムニオン評議会による不信任決議（評議員の三分の二以上）によって市長が罷免される（53条）。Loi No.97-029 du 15 janvier 1999, *Portant organisation des communes en République du Bénin*。
- 50) Art.42, Loi No.95-034。
- 51) 地方選挙は、国政選挙に比較してより裁量が認められている。例えば、ブルキナファソでは、条件付（在住10年以上、正規の就業、納税者）であるが、外国人にも投票権が認められている（Nach Mback：350）。
- 52) 最終的には姉妹都市協会事務所は完成し、現在は「セグコムニオン地方経済振興評議会」（CPEL-Ségou）が使用している。CPELは主にDED（ドイツ開発局）からの支援を受けており、ドイツから専門家も派遣されている。実施機関のCPELはセグ経済発展のために組織され、市長、評議員をはじめ、14名の委員によって構成されている（セグコムニオン地方経済振興評議会（CPEL-Ségou）、Moussa Berté氏とのインタビュー、2008年12月10日、セグ）。
- 53) 現在にまで継続する伝統的政治制度は太古から形を変えずに存在しているものではなく、時代と共にその形態を変化させ、中でも植民地支配を通じて形成されてきたものも多い（Nach Mback：306）。首長の任命は、植民地時代は植民地行政当局によって行われ、独立後は国家元首による政令や県の行政令によって地方行政が規制されてきたように、国家とのつながりを無視することはできない（Nach Mback：319-320）。
- 54) 原則としてコムニオン評議員は選挙で選出されるが、選挙を経ないで評議員となっている伝統的首長の扱いをどうするのかという問題がある。例えば、ニジェールでは1999年の地方選挙以来、自治体評議員の20%の議席は伝統的首長に委ねられてきた（Nach Mback：358）。
- 55) マリ自治体協会（AMM）Boubacar Dicko氏とのインタビュー（2008年12月8日、バマコ）。
- 56) コミュニオン評議員候補は地元の名士委員会で推薦されることもある（Lévy in Totté Marc et al：256）。
- 57) 泡沫政党の離合集散の繰り返しと政党間の移籍も頻繁であった（Cissé：47、51）。大きな政党の中で埋もれてしまうよりも、小さな政党でお山の大将でありたいという動機と政党助成金が目当てであるとも言われる（Cissé：96-97）。
- 58) 2002年の議会選挙だけは第二党に甘んじた。マリの選挙結果データは、http://africanelections.tripod.com/ml.html#1992_National_Assembly_Electionを参照（2008年12月29日アクセス）。
- 59) バヤールの議論を援用すると、アフリカの歴史性は従属に結びつく「外向性」を持ち合わせている（Bayart 1989：41-55）。アフリカにおける国家、社会の「リズム」化は、人為的に引かれた国境線の中にはとどまっていない。特にフランス語圏アフリカ諸国と旧宗主国

フランスとの間には、フランスとアフリカの融合体であるフランサフリック (françafrique) と形容される人的ネットワークの複合体が横たわっている (Bayart 1989: 245-247)。

60) フランスの分権型協力の中心的機関となっているのが CUF である。自治体の国際協力を支援する中心的機関であり、CGLU に加盟している。Guide de la coopération décentralisée (フランス外務省編), pp.66-67.

61) Echos communes, No.13, 2008, p.3.

62) Guide de la coopération décentralisée, p.91.

63) Ibid., p.92.

64) 第2回分権型協力国際大会開会式での EU 代表による演説 (2008 年 12 月 12 日、パマコ国際会議場)。

【参考文献】

- 池上岳彦 (2004) 『分権化と地方財政』 岩波書店。
- 岩田拓夫 (2004a) 『アフリカの民主化移行と市民社会論—国会議院研究を通して—』 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』見洋書房、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 (2009a) 「国際協力における地方自治体の役割と課題—日本とフランス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、1-15 頁。
- 岩田拓夫 (2009b) 「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—」『宮崎大学教育文化学部紀要 (社会科学)』第 20 号、17-30 頁。
- 久邇良子 (2004) 『フランスの地方制度改革』早稲田大学出版部。
- 自治・分権ジャーナリストの会編著 (2005) 『フランスの地方分権改革』日本評論社。
- Bayart Jean-François (1989), *L'État en Afrique – la politique du ventre –*, Fayart, Paris.
- Boko Sylvain H (2002), *Decentralization and Reform in Africa*, Kluwer Academic Publishers, Massachusetts.
- Cissé Ali (2006), *Mali – une démocratie à refonder –*, Harmattan, Paris.
- Couloubaly Pascal Baba (2004), *Le Mali d'Alpha Oumar Konaré*. Harmattan, Paris.
- Dahou Tarik (2003), “Décentralisation, démocratie participative et espace public, ” in Totté Marc et al., pp.361-369.
- Dahou Karim et al. (2007), “Le cas SKBO,” in Enda Diapol (ed), *Les dynamiques transfrontalières en Afrique de l'ouest*, Karthala, Paris, pp.15-52.
- Diarrh Aguibou (2007), “La gestion des frontières: Le contexte de la décentralisation et de l'intégration des Etats-nations en Afrique de l'Ouest,” Sanakoua Bintou (ed), *Les Etats-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest*, Karthala, Paris, pp.171-191.
- Goita Mamadou (2003), “Communalisation et gestion de territoire: une incursion dans la commune de Niangoloko au Burkina Faso,” in Totté Marc et al., pp.277-290.
- Kisembo Sylvester Wenkere (2006a), *Handbook on Decentralisation in Uganda*, Makerere University, Kampala.
- Kisembo Sylvester Wenkere (2006b), *Frequently asked Questions on Decentralisation in Uganda*, Makerere University, Kampala.
- Konings Piet (2005), “The Anglophone Cameroon-Nigeria boundary – Opportunities and conflicts –,” *African Affairs*, Vol.104, No.415, pp.275-301.
- Laleyé Mouftaou (2002), *Les enjeux économiques de la décentralisation au Bénin*, Cellule d'Analyse de Politique Economique de l'Assemblée Nationale, République du Bénin.
- Lévy Pierre Guillaume (2003), “Associations du développement, chefferies villageoises et décentralisation: Le cas exemplaire de la commune de Maréna Diombougou (région de Kayes, Mali),” in Totté Marc et al., pp.251-275.
- Marie Alain (2005), *La coopération décentralisée et ses paradoxes*, Karthala, Paris.
- Métodjo Alain Kisito (2008), *Devenir Maire en Afrique*, Harmattan, Paris.
- Nach Mback Charles (2003), *Démocratisation et décentralisation – Genèse et Dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne –*, Karthala, Paris.
- Griffiths Ieuan (1996), “Permeable Boundaries in Africa,” Nugent Paul, A.I.Asiwaju (ed.), *African Boundaries – Barriers, Conduits and Opportunities –*, Pinter, London-New York, pp.68-83.
- Olowu Dele, James S Wunsch (ed) (2004), *Local Governance in Africa –The Challenges of Democratic Decentralization –*, Lynne Rienner, Boulder.
- Partenariat pour le Développement Municipal, “Spécial Bénin, Décentralisation,” *La Revue Africaine des Finances Locales*, Numéro Spécial, 2003.
- Saito Fumihiko (2003), *Decentralization and Development Partnership – Lessons from Uganda –*, Tokyo, Springer.

- Saito Fumihiko (ed) (2008), *Foundations for Local Governance – Decentralization in Comparative Perspective –*, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Totté Marc et al. (2003), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest – Entre politique et développement –*, Karthala, Paris.
- Tulard Marie José (2006), *La coopération décentralisée*, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

【参照資料】

- Assises de la coopération décentralisée 2008 au Mali*, décembre 2008, Bamako. (第2回分権型協力国際大会資料)
- 8^{ème} Edition de la journée nationale des communes du Mali*, décembre 2007, Bamako. (第8回マリ全国自治体大会資料)
- Association des municipalités du Mali, Ministère de l'administration territoriales et des collectivités locales (2007), *Guide de la coopération décentralisée au Mali*. (マリ自治体協会他編)
- Ministère des affaires étrangères (2006), *Guide de la coopération décentralisée*, Documentation Française, Paris. (フランス外務省編)
- Echos communes*, No.13, 2008. (ベナン全国コミュニケーション協会編)

【マリの分権化関連主要法令】

- La Constitution de la République du Mali du 25 février 1992.
- Loi No.93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales, modifiée par la loi No.96-056 du 16 octobre 1996.
- Loi No.95-034 du 12 avril 1995 portant le code des Collectivités Territoriales en République du Mali, modifiée par la loi No.98-010 du 15 juin 1998 et modifiée par la loi No.96-066 du 30 décembre 1998.
- Décret No.95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau Collectivités Territoriales.
- Loi No.97-008 du 14 janvier 1997 portant le code électoral, modifiée par la loi No.99-005 du 2 mars 1999.