

博士学位論文（東京外国語大学）
Doctoral Thesis (Tokyo University of Foreign Studies)

氏名	平林 淳利
学位の種類	博士（学術）
学位記番号	博甲第 322 号
学位授与の日付	2022 年 1 月 12 日
学位授与大学	東京外国語大学
博士学位論文題目	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 –

Name	Hirabayashi, Atsutoshi
Name of Degree	Doctor of Philosophy (Humanities)
Degree Number	No.322
Date	2022.1.12
Grantor	Tokyo University of Foreign Studies, JAPAN
Title of Doctoral Thesis	Empirical research on the possibility of collaboration between the paramount chief and youth for local development activities in the local government system – through the long-term monitoring of local development project in Sierra Leone –

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
ー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
を中心にー

平林 淳利

目次

第1章 序論.....	1
1-1. 問題提議.....	1
1-2. 研究の背景.....	2
1-3. 先行研究の整理：地方議会はチーフのネットワークに切り込めるか.....	6
1-4. 研究資料の提要.....	18
1-5. 論文の構成.....	22
第2章 若者と元若者から見たパラマウント・チーフによる地方開発活動への関与状況	27
2-1. 聞き取り調査サンプル.....	27
2-2. 若者の地域活動への関与.....	31
2-3. 地域活動のリーダー.....	38
2-4. 住民からみたパラマウント・チーフによる地域活動への関与状況.....	42
2-5. 聞き取り調査から得た本論のより具体的な問い.....	44
2-6. 小括.....	45
第3章 独立前：植民地政府の保護領化政策とパラマウント・チーフ.....	48
3-1. 西アフリカ諸国におけるチーフダム制.....	48
3-2. シエラレオネ植民地における保護領化政策の導入.....	54
3-3. シエラレオネのチーフダム制.....	56
3-4. チーフダム統治の見直しとパラマウント・チーフへの影響.....	61
3-5. 小括.....	64
第4章 独立後の地方統治制度とパラマウント・チーフ.....	73
4-1. 植民地政府によるシエラレオネの独立に向けた動き.....	73
4-2. 独立後の地方統治制度.....	75
4-3. 内戦の一因としてのパラマウント・チーフと若者に関する議論.....	76
4-4. 小括.....	79
第5章 内戦後の地方自治制度改革とパラマウント・チーフの改善要因.....	82
5-1. 地方自治法の施行による成果と課題.....	82
5-2. 地方分権化推進の展開.....	93
5-3. 地方自治制度改革は地域社会に浸透しているか ―聞き取り調査結果をもとに―	99
5-4. 小括.....	106
第6章 地方自治制度におけるパラマウント・チーフの地域活動への関与の実態 ―シエラレオネの地方開発事業を事例として―.....	110
6-1. 地方自治法に準じた地方開発事業の実施体制.....	111

6-2. 地方開発事業におけるパラマウント・チーフの関与の実態.....	113
6-3. 若者らによるパラマウント・チーフの評価.....	118
6-4. パラマウント・チーフの関与は民主的な地域活動の実現に貢献しているか.....	125
6-5. 地方開発活動におけるパラマウント・チーフと若者の連携の可能性.....	127
6-6. 小括.....	128
第7章 結論.....	132
7-1. 結論.....	132
7-2. 今後の課題.....	135
参考文献.....	137
謝辞.....	148
ANNEX 1 CDCD プロジェクト実施体制.....	151
ANNEX 2 聞き取り調査票：第1回調査 (全聞き取り者共通).....	152
ANNEX 3 聞き取り調査票：第2回調査 (全聞き取り者共通).....	154
ANNEX 4 聞き取り調査票：第3回調査 (住民・地方議会・県行政官用).....	159
ANNEX 5 聞き取り調査票 第3回調査 (パラマウント・チーフ用).....	165
ANNEX 6 聞き取り調査票：第4回調査 (住民・地方議会・県行政官用).....	171
ANNEX 7 聞き取り調査票 第4回調査 (パラマウント・チーフ用).....	177
ANNEX 8 和訳：地方自治法 (2004年3月施行).....	183
ANNEX 9 和訳：国家地方分権化政策 (2010年9月施行).....	222
ANNEX 10 CDCD プロジェクト終了時評価報告書：評価結果の要約抜粋.....	240

図表のリスト

表 1-3-1	プロジェクトの概要	19
表 2-1-1	調査期間と聞き取りサンプル数	27
表 2-1-2	第1回聞き取り調査サンプル表	28
表 2-1-3	第2回聞き取り調査サンプル表	28
表 2-1-4	第3回聞き取り調査サンプル表	29
表 2-1-5	第4回聞き取り調査サンプル表	30
表 5-3-1	第4回聞き取り調査の有効回答数	100
表 6-3-1	第3回、第4回聞き取り調査の有効回答数	118
図 1-3-1	住民協働による地方開発モデル	18
図 1-3-2	プロジェクト対象県 (カンビア県・ポートロコ県) および北部州位置図	20
図 2-2-1	意思決定の機会への関与の有無 — 第1回、第2回調査における若者の回答—	32
図 2-2-2	若者の意思決定の機会への関与の程度	33
図 2-2-3	若者が参加した意思決定機会の議題 — 第4回調査における若者の回答—	34
図 2-2-4	地元における決定事項と自分の意志との合致	35
図 2-2-5	若者の意志が反映された決定事項 — 第2回調査—	36
図 2-2-6	若者の意志が反映された決定事項 — 第3回調査—	36
図 2-2-7	若者の意志が反映された決定事項 — 第4回調査—	36
図 2-2-8	地元の集会における最終意思決定者 — 第4回調査—	37
図 2-2-9	若者が参加した地域活動 — 第4回調査—	38
図 2-3-1	若者動員のリーダー — 第2回調査—	40
図 2-3-2	若者動員のリーダー — 第3回調査—	40
図 2-3-3	若者動員のリーダー — 第4回調査—	40
図 2-3-4	パラマウント・チーフとの連携リーダー — 第2回調査—	41
図 2-3-5	パラマウント・チーフとの連携リーダー — 第3回調査—	42
図 2-3-6	パラマウント・チーフとの連携リーダー — 第4回調査—	42
図 2-4-1	パラマウント・チーフの関与は改善しているか? — 若者の回答—	43
図 2-4-2	パラマウント・チーフの関与は改善しているか? — シニア層の回答—	44
図 5-3-1	パラマウント・チーフによる関与の改善点 — 第4回調査における若者の回答—	101

図 5-3-2	パラマウント・チーフによる関与改善の要因 －第4回調査における若者の回答－	102
図 5-3-3	パラマウント・チーフによる関与改善の要因 －第4回調査におけるシニア層の回答－	102
図 5-3-4	聞き取りしたパラマウント・チーフの経験年数 －第4回調査－	104
図 5-3-5	聞き取りしたパラマウント・チーフの年齢分布 －第4回調査－	104
図 5-3-6	聞き取りしたパラマウント・チーフの最終学歴 －第4回調査－	105
図 5-3-7	聞き取りした若者裨益者の最終学歴 －第4回調査－	105
図 6-1-1	パイロット事業実施位置図（カンビア県）	112
図 6-1-2	パイロット事業実施位置図（ポートルココ県）	112
図 6-3-1	チーフダム別 パラマウント・チーフの関与は改善しているか？ －第3回調査における若者の回答－	120
図 6-3-2	チーフダム別 パラマウント・チーフの関与は改善しているか？ －第4回調査における若者の回答－	120
図 6-3-3	パラマウント・チーフの関与改善の要因 －第4回調査における若者の回答－	122
図 6-3-4	チーフダム別 パラマウント・チーフによる関与改善の要因 －第4回調査におけるカンビア県の若者の回答－	122
図 6-3-5	チーフダム別 パラマウント・チーフによる関与改善の要因 －第4回調査におけるポートルココ県の若者の回答－	123
図 6-3-6	チーフダム別 パラマウント・チーフによる関与の改善点 －第4回調査における若者の回答－	123

略語集

APC	All People's Congress	全人民会議
AFRC	Armed Forces Revolutionary Council	国軍革命評議会
CDCD Project	The Project for Capacity Development for Comprehensive District Development	シエラレオネカンビア県地域開発能力向上プロジェクト
CG 会合	Consultative Group 会合	支援国会合
CLoGPAS	Comprehensive Local Government Performance Assessment System	包括的地方議会実施能力評価制度
DDR	Disarmament, Demobilization, Reintegration	武装解除・動員解除・社会復帰
DEPAC	Development Partnership Committee	開発パートナー委員会
DFID	Department for International Development	イギリス国際開発省
DO	District Officer	県行政官
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group	西アフリカ諸国経済共同体監視団
ECOWAS	Economic Community of West African States	西アフリカ諸国経済共同体
ICG	International Crisis Group	国際危機グループ
IDP	Internally Displaced Persons	国内避難民
IRCBP	Institutional Reform and Capacity Building Project	制度改革能力向上プロジェクト
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人 国際協力機構
MDA	Ministry, Department and Agencies	(各省庁からの)県の出先機関
MLGRD	Ministry of local Government and Rural Development	地方自治地域開発省
NCSL	National Council of Sierra Leone	シエラレオネ国家評議会
NCDDR	National Committee on Disarmament, Demobilization and Reintegration	武装解除・動員解除・社会復帰 国家委員会
NDMC	National Diamond Mining Company	ダイヤモンド採掘公社
NPFL	National Patriotic Front of Liberia	リベリア国民愛国戦線
NPRC	National Provisional Ruling Council	国家暫定統治評議会
OJT	On the Job Training	オン・ザ・ジョブ・トレーニング

PRSP	Poverty Reduction Strategic Paper	貧困削減戦略書
RUF	Revolutionary United Front	革命統一戦線
RUFP	Revolutionary United Front Party	革命統一戦線党
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
SLPP	Sierra Leone People's Party	シエラレオネ人民党
SLST	Sierra Leone Selection Trust	シエラレオネ・セレクション・ トラスト
TRC	Trust and Reconciliation Committee	真実和解委員会
UG	Users' Group	ユーザーグループ
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone	国際連合シエラレオネ派遣団
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone	国際連合シエラレオネ監視団
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
WC	Ward Committee	ワード委員会
WRC	World Reconstruction Conference	世界復興会議

シエラレオネの歴史年表 (1)

年代	出来事
1462年	ポルトガル人ペドロ・ダ・シントラ (Pedro da Cintra) が現在のシエラレオネ半島を「ライオン山地」(Serra Lyoa) と呼ぶ
1808年	シエラレオネがイギリス直轄植民地 (Crown Colony) となる
1811年	奴隷船から解放されてフリータウンに上陸した奪還奴隷数がこの年までに計 1991 名となる。フリータウンの人口が急増した
1833年	イギリスが大英国内の奴隷制を廃止する法令制定
1847年	【リベリア】リベリア共和国独立
1863年	執行評議会 (Executive Council) と立法府 (Legislative Council) の設置を定めた憲法制定
1885年	植民地政府がアフリカ協会を設立
1893年	フリータウンに市議会を設置
1896年	フリータウン直轄植民地の後背地を保護領化する法令発布
1898年1月	フレデリック・カーデュー (Frederic Cardew) 総督が保護領に小屋税 (Hut Tax) 導入
1898年4月	保護領南部で小屋税反対暴動発生
1905年	植民地政府の承認なく、奴隷がチーフダムを離れることを禁止
1920年	保護領が3つの州に分割され、各州に4県が設置される
1924年	新憲法制定
1928年	シエラレオネで奴隷制度が廃止される
1931年	ダイヤモンド鉱発見
1937年	原住民行政制度 (Native Administration System) モデルが18のチーフダムに導入される
1945年	植民地政府が保護領に県議会 (District Council) を設置
1946年	植民地政府が県議会の上に保護領議会 (Protectorate Assembly) を設置。
1950年	保護領の利益を代弁するミルトン・マルガイ (Milton Margai) らの指導下でシエラレオネ人民党 (SLPP) を創設。 クレオールの元医師兼政治家で、クレオールの利益を代弁するハーバート・C・バンコール=ブライト (Dr. Herbert Christian Bankole-Bright) らは、憲法を保護するためシエラレオネ国民評議会 (NCSL) を創設。
1951年	総選挙でメンデ族を中心としたシエラレオネ人民党 (SLPP) が勝利。57年でも大勝し、マルガイが首相になる
1957年	選挙で SLPP 勝利。保護領議会が廃止される

シエラレオネの歴史年表 (2)

年代	出来事
1960年4月	ロンドンでシエラレオネ独立に向けた会議開催
1960年7月	マルガイが初代首相に就任
1960年9月	全人民会議 (APC) がシャカ・スティーブンス (Siaka Stevens) を中心に創設される
1961年4月	シエラレオネが独立
1967年	総選挙でテムネ人とクレオールが組んだ野党 APC が SLPP に僅差で勝利。しかし軍のクーデターにより与野党の指導者は海外へ亡命
1968年	軍事クーデター。のちに、スティーブンスを首相とする APC=SLPP 連合政権が樹立される
1971年	共和制に移行。スティーブンスが初代大統領に就任
1972年	県議会は腐敗や非効率性により廃止される
1973年	総選挙で APC が圧勝。後の 77 年の総選挙でも圧勝する
1975年	西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African States: ECOWAS) 条約調印
1976年	スティーブンスが大統領に再選
1978年	一党制を規定した憲法が議会を通過し APC のみの一党制国家となる
1982年	総選挙。一党体制下の選挙のため、APC が選出議席 85 議席すべてを占める
1985年	ジョセフ・サイデュ・モモ (Joseph Saidu Momoh) が大統領に就任
1986年	選挙。APC が選出議席 105 議席すべてを占める
1987年	クーデター未遂。この頃より反政府活動家の動きが内外で活発になる。11月モモ大統領が非常事態宣言を出す
1989年	リベリアのテイラー率いるリベリア国民愛国戦線 (NPFL) がコートジボワール西部よりドゥエ (Doe) 政権に対して武装蜂起する
1991年3月	国家憲法改正検討委員会が複数政党制の導入を謳った憲法草案を提出。シエラレオネ革命統一戦線 (RUF) 部隊がリベリアからシエラレオネ領内に侵攻し、紛争勃発
1991年8月	憲法改正を問う国民投票。賛成 60%
1992年4月	軍人によるクーデター発生。モモ大統領はギニアへ亡命
1992年5月	国家暫定統治評議会 (NPRC) の議長にヴァレンティン・ストラッサー (Valentine Strasser) が就任
1993年12月	民政移管プログラムの開始

シエラレオネの歴史年表 (3)

年代	出来事
1995年1月	ストラッサーが RUF に対し和平提案するものの、RUF のサンコー (Sankoh) 代表は拒否
1995年6月	政党活動解禁
1996年1月	ビオ (Bio) 准将を中心とした無血クーデター。ストラッサーはギニアに追放。ビオが NPRC 議長に就任
1996年2月	大統領・国会議員選挙実施。SLPP が第1党
1996年3月	大統領選挙決戦投票にてカバー (Kabbah) 大統領が当選
1996年11月	カバー大統領とサンコー代表がコートジボワールの仲介のもとアビジャンで和平協定に調印
1997年3月	ナイジェリア政府がサンコーの身柄をラゴスで拘束
1997年5月	軍事クーデター発生。カバーはギニアへ亡命。国軍革命評議会 (AFRC) が設置され、非常事態宣言発令と憲法停止
1997年6月	AFRC の議長にコロマ (Koroma) が就任。副議長は RUF のサンコー。ナイジェリア主導の西アフリカ諸国経済共同体監視団 (ECOMOG) と AFRC の間で散発的な戦闘
1997年8月	【リベリア】テイラー (Taylor) 大統領就任
1997年10月	西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) シエラレオネ問題 5 カ国委員会と AFRC がコナクリで和平合意
1998年2月	ECOMOG が軍事政権を駆逐
1998年3月	カバーが帰国し政権復帰
1998年7月	国連安保理決議 1181 号にて国連シエラレオネ監視団 (UNOMSIL) 派遣
1998年10月	元 RUF サンコーに死刑判決。以後各地で RUF が襲撃活動を活発
1999年1月	RUF がフリータウン侵攻。市街戦が激化。その後 ECOMOG が反撃し制圧
1999年7月	ロメ和平協定調印
1999年10月	国連安保理決議 1270 号にて国連シエラレオネ派遣団 (UNAMSIL) 派遣。カバー大統領が武装解除・動員解除・社会復帰 (DDR) 実施を正式に宣言
1999年11月	RUF が革命統一戦線党 (RUF) として暫定的に登録される
2000年5月	RUF による UNAMSIL 要員 500 名の拘束事件が発生。7月までに解放
2000年7月	国連安保理決議 1306 号にて政府発行の原産地証明のないシエラレオネ産ダイヤモンド原石の輸入を 18 ヶ月間禁止
2000年11月	アブジャ和平合意調印

シエラレオネの歴史年表 (4)

年代	出来事
2001年3月	国連安保理決議 1346号にて UNAMSIL の任期延長と定員規模拡大 (17,500人)
2001年5月	シエラレオネ政府と RUF が新たな停戦合意に調印。DDR 活動が再開
2002年1月	カバー大統領が武装解除で回収された武器を燃やす式典にて、戦闘状態の終結と非常事態宣言の解除を正式に発表
2002年5月	真実和解委員会 (TRC) および特別法廷が本格的に活動開始。大統領・国会議員選挙実施。現職のカバー大統領が圧倒的多数の得票率で再選
2002年9月	国連安保理決議 1436号にて UNAMSIL の規模縮減を承認
2002年11月	パリでシエラレオネ支援国会合 (CG) 会合開催
2002年12月	部族長選挙 (65 地域の部族長の空席を埋める選挙) の実施
2003年1月	国家国内避難民 (IDP) 再定住プログラムが完了。2001年4月以来合計 22 万人が再定住。特別法廷に提訴されたコロマ元 AFRC 議長、自宅が捜査を受けた際に逃亡
2003年3月	シエラレオネ開発パートナー委員会 (DEPAC) 第1回会合
2003年7月	国連安保理決議 1492号にて UNAMSIL の 2004 年末までの撤退完了を目指すとする事務総長の提言を承認
2003年8月	【リベリア】テイラー大統領ナイジェリアに亡命
2004年2月	DDR の終了を発表。武装解除・動員解除・社会復帰国家委員会 (NCDDR) の解散
2004年3月	地方自治法が施行される
2004年3月	国連安保理決議 1537号にて UNAMSIL の任期延長 (2004年9月末まで) と 2005 年末までに段階的に規模縮小と現地側への権限委譲をしておくことを承認
2004年5月	内戦後初の地方選挙実施
2004年7月	難民帰還プログラムの終了
2007年9月	大統領選挙で勝利した APC コロマ大統領が就任
2010年	国家地方分権化政策施行
2012年	APC コロマ大統領が再選
2017年7月	14 県から 16 県。北西部の 2 県が分割
2017年	チーフダムが 149 から 190 に分割
2018年5月	選挙で SLPP が勝利。ビオ氏が大統領就任

第1章 序論

1-1. 問題提議

本論が問うのは、「2002年の内戦終結以降、シエラレオネで本格的に推進されている地方自治制度改革が、より民主的な地方開発に貢献しているか」である。本論における民主的な地方開発とは、住民の地方開発にかかる意思決定機会への参加と住民への地方開発に関する情報の共有が確保され、地方自治体や地域社会の首長などと住民との協働による開発計画作りおよび実施とする。内戦の要因の一つに、1896年の奴隷制度廃止以降も続いた、パラマウント・チーフにより労働を強いられた若者による不満などがあげられているが、「内戦後の2004年に施行された地方自治法 (Local Government Act) により、地元で影響力のあるパラマウント・チーフが、地方開発活動にかかる住民の意思決定への参加および情報共有を促進し、内戦後に復活させた地方議会など関係者と連携し、地域住民、特に若者の満足度を高めているか、またその要因は何か」という問いである。

本論では、上記の問いへの解を得るために、シエラレオネにおける地方自治とチーフの歴史的経緯、地方自治法の施行を中心とした、内戦後の一連の地方自治制度改革の動向とインパクトを整理する。また、若者の地方開発プロセスにかかる満足度を評価するために、若者を中心とした聞き取りを行い、若者の意識調査結果を分析する。本論の問題を論じるための事例として、主にカンビア (Kambia) 県 (district) およびポートロコ (Port Loko) 県 (district) における地方自治法施行後の地方開発事業を中心にとりあげる。事例の事業終了後の対象地域住民、特に若者の地域活動への参加状況、パラマウント・チーフによる住民の地域活動参加および情報共有の促進、地方議会および住民との連携状況、チーフの地域活動への関与状況などについて、定点観測による住民、特に若者の意識変化を分析する。

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。蓄積されたシエラレオネの内戦要因の研究では、パラマウント・チーフの専制による若者への抑圧などが、内戦要因の一つであり、地方自治制度改革の重要な課題として指摘されている。シエラレオネ政府は内戦の影響を受けた地方の秩序の回復を唱え、ドナーの支援も受け地方自治制度改革に舵を切り、より民主的な地方統治と地方開発の推進に注力する意思を表明した。同改革において、地域社会で大きな影響力を持つパラマウント・チーフと地方自治法により復活させた地方議会および住民、特に若者と協働する地方開発が、住民の実感する程度まで機能しているのか。本論では、内戦後の地方自治制度改革の動向に着目しつつ、内戦の教訓に基づいた地方制度改革が意図する、より民主的な地方開発の実施プロセスの重要な要素を明らかにする。

シエラレオネでは、植民地時代に先住民の統治者から選んだパラマウント・チーフを、保護領における間接統治の仕組みに取り入れた。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、一方でチーフは若者ら住民の関心事項よりも植民地政府の関心事項に優先して対処するようになっていった (Alie, 1990)。奴隷制度廃止後もパラマウント・チーフは若者らに労働を強い、また独立後は中央政府と巧みに結びつき、その権力と影響力を維持・拡大させてきた。2002 年の内戦終結後の地方自治制度改革では、後背地の統治が内戦後の安定と治安維持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など地方分権化を推進し、地方自治制度改革が試みられている。2010 年には国家地方分権化政策 (National Decentralization Policy) が施行され、地方自治法により廃止された県行政官 (District Officer) を各県に再配置し、地方議会とパラマウント・チーフとの連携強化を図る動きも見られる。2018 年の選挙で勝利し、与党となったシエラレオネ人民党 (Sierra Leone People's Party、以下 SLPP) のジュリウス・マーダ・ビオ (Julius Maada Bio) 政権も、パラマウント・チーフと地方議会との連携強化による、効果的かつ民主的な公共サービスの推進に注力するなど、地方自治制度改革を継続して推進する姿勢を表明している。

これらの背景を踏まえ、本論の狙いは、内戦終結以降シエラレオネで本格的に取り組まれている地方自治制度改革における、若者の地方開発活動への参加とパラマウント・チーフの地方開発活動への関与の実態とその要因について、住民特に若者の意識を整理し、より民主的な地方開発を推進するための重要な要素を提示することである。

1-2. 研究の背景

筆者は、2009 年から 2013 年までの約 4 年間、シエラレオネに独立行政法人 国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency、以下 JICA) 専門家 (プロジェクトリーダー) として派遣され、政府およびドナーによる地方分権化推進の取り組み、地方自治地域開発省 (Ministry of Local Government and Rural Development) とパラマウント・チーフとの関わり、北部州のカンビア県とポートロコ県の地方開発においては、パラマウント・チーフ、地方議会および若者を含む住民との協力過程、成果および課題を見た。

1961 年にシエラレオネは独立し、県議会 (District Council) は公共サービス提供の主体、部族機構 (Tribal Authority) は地方税の徴収主体として、独立前の機能をそのまま継承することになった^[1]。しかし、歴史的にシエラレオネのサービス提供は都市部、特にフリータウンに集中しており、内戦によりこの状況は悪化し、首長区であるチーフダム^[2]や辺境地では公共サービスがほとんどいきわたらなかった (World Bank, 2003: 24)。独立前から地方議会による汚職、業務の非効率性などが指摘され、1972 年にシアカ・プロビン・ステューブンス (Siaka Probyn Stevens) 大統領によって地方議会は廃止され、地方行政の責任は中央政府に移された。これに伴い、中央から派遣された県行政官 (District Officer) などの行政官による中央集権体制が敷かれた。2004 年に地方自治法が施行される前の地方行政制度は、中央政府により指名された地方管理委員会 (Local Management Committee) により管理されてい

た³⁾。この中央集権的な運営のあり方は、地元の人々が満足するものではなかったため、内戦の間、革命統一戦線 (Revolutionary United Front, 以下 RUF) は、地方政府を意図的にターゲットにしたともいわれている (Jackson, 2006: 103)。

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政府は、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ものの、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課題の一つにあげられているのは、地方分権と民主的な統治と開発を柱とする地方自治制度改革にほかならない (落合, 2007)。内戦中の1996年6月にアハメド・テジャン・カバー (Ahmad Tejan Kabbah: ~97年および1998年~2007年) 大統領は、初めての国会演説の中で、「官僚および中央政府の役人による過度な介入なく、チーフは再びチーフダムを管理する権威 (authority) を与えられるであろう」と唱えている (Rosenbaum and Rojas, 1997: 535)。しかし、当時はまだ激しい内戦の最中であり、地方自治に関する具体的な改革を実施できるような状況にはなかった⁴⁾ (落合, 2008: 261)。1999年に「ガバナンス改革事務局」 (Governance Reform Secretariat) という新しい政府部局がイギリス国際開発省 (Department for International Development, 以下 DFID) の支援を受けて設置された頃から、地方自治制度改革は本格的に始動する。

チーフダム制については、その重要性が認められている一方で、地方では多くの人々から、この制度は腐敗しており、不適切な運営により少数の年長者エリートだけが利益を得る傾向にあると考えられていた。一方でチーフダムは、シエラレオネにおいて大きな影響力を維持しているため、チーフダム制の廃止よりもむしろ地方レベルの統治には、チーフダムと地方政府との建設的な関係構築、チーフダム制の改革および地方分権化による地方政治の緊張緩和が求められている (Jackson, 2006: 95-96, 103)。

内戦の間、パラマウント・チーフは政府の象徴として RUF の標的となり、結果として多くのチーフが地元から逃れあるいは殺害された。これにより内戦後、三分の一を超えるチーフダムで空席となったチーフのポストを埋める新たな選挙の実施が必要であった (Jackson, 2006: 95-96)。この状況を受けて、2002年12月から2003年1月にかけて、全国にある149のチーフダムの約4割に相当するチーフダム議会において、紛争中に空席となっていたパラマウント・チーフの後任を選出するための選挙が実施された (落合, 2008: 261)。内戦中、地方ではチーフたちが RUF の最初の標的にされたといわれるが、すべてのチーフが再び伝統的な統治者としての地位を手に入れるとは想像しがたい。実際、チーフダムでは、新しく選ばれたチーフたちのほとんどは比較的若く、頻繁に広域を移動し、教育水準も高い。チーフダム制で真の権力を有するグループは、内戦後選出された「ニューチーフ」たちの大規模なグループである。楽観的な見方をすれば、ニューチーフたちは、自身の教養とネットワークを活用し、搾取しようとするビジネスからチーフダムを保護し、地方議会と建設的な関係を構築するであろう。政府は、チーフダム行政は近代化されるであろうと確かな自信を持っていた (Jackson, 2006: 95-109)。カバー大統領は、2003年1月、これらパラマウント・チーフ

フの任命式の演説において、「パラマウント・チーフの伝統的で基本的な役割は、人々の保護と擁護であり、かつてチーフは首席行政官 (Chief Administrator) および擁護者 (Defender) として、チーフダム内のすべての係争を解決してきました。しかし、独立後長い歳月をかけてこの秩序は破壊されたのです。このチーフダムにおける伝統的秩序の破壊こそが、のちに反乱戦争という内戦に至る不平と不安定さを台頭させることにつながりました。従って、望まれる新しい政策とは過去を回復 (restore) させ、必要に応じチーフ制の統治構造をより効果的、適正、民主的なものとするための近代化を試みることにあります」と発言している (Kabbah, 2003)。独立前から地方の政治的影響力を高めていったチーフだが (Kilson, 1966)、独立後の政府は、チーフダムのことをうやうやしく語る傾向がある一方で、チーフダムの選挙に介入し、得票田、財産や権利を搾取するパートナーとして、パラマウント・チーフを自陣に取り込んでいった背景がある (Kilson, 1966; Cartwright, 1970; Reno, 1995)。一方で、チーフは中央政府にとって政治的脅威にもなりえるため、着目すべき点は、カバー大統領が前述の 1996 年 6 月の国会演説において言及したチーフの権威の回復、また 2003 年 1 月のチーフの任命式の演説における伝統的秩序の回復を表す意図とするならば、裏の意図は、チーフの政治的役割の抑制と儀礼的役割の拡大にある、という点である (Jackson, 2006: 108)。また同大統領は、前述したチーフの任命式において、「新しい地方議会はその地方の人々へのサービス提供者としての意思決定に十分な権限を持つことになります。地方分権化された行政は、意思決定とコミュニティの開発目標への草の根の参加を奨励し、促進します」とも発言し (Kabbah, 2003)、地方議会による住民参加型の地方開発推進を唱えている。

2004 年、シエラレオネ政府は国連開発計画 (United Nations Development Programme, 以下 UNDP) などの支援を受け、シエラレオネ人民党 (Sierra Leone People's Party, 以下 SLPP) のカバー大統領は、地方自治法を施行した。地方自治法による地方分権化のイニシアチブは、重要な機能と権限を中央政府から地方議会に委譲することによる、政治、財務、行政の地方分権化のための枠組みを提供した (Srivastava and Larizza, 2011: 143)。同法ではパラマウント・チーフは地方議会に属し、新たに設置された行政の最小単位である住民組織としてのワード委員会^{5]}と、その長を地方議員、パラマウント・チーフをアドバイザーとするなど、地方議会と連携する地方開発の新しい体制と仕組みを規定した。政府は地方自治制度改革において、チーフダムの改革も唱え、地方自治法においてはチーフの政治的権限を抑えたいものの、その改革を鮮明に打ち出したものは見られなかった。独立後の政府は、チーフを政治的基盤とするため、チーフダムとの関係性の維持に留意してきた背景があり (Kilson, 1966; Cartwright, 1970; Reno, 1995)、チーフの政治的役割を抑制しようとする改革は、チーフからの強い反発と抵抗を招きかねない。このため、とくに同国南部のチーフを重要な支持基盤とするカバー政権としては、改革の必要性を認識しながらも、他方ではそうした反チーフ的なチーフダム改革には容易に着手することができなかつたのである (落合, 2008: 263)。

内戦後、世界銀行、UNDP などの国際機関は、チーフダム行政の再建支援には消極的であった。その理由の一つに、パラマウント・チーフへの強い不信感があつたといわれる^{6]}。内

戦前から長年恣意的な統治が染みついているチーフダム改革に取り組むよりも、パラマウント・チーフを排除した地方自治制度改革を進めるほうがより効果的であるとの考えがあった^[7]。内戦後、シエラレオネ政府は、世界銀行の支援を受け大統領府、閣議事務局など中央の政策策定組織の改革、監視・モニタリングユニットの創設などを行った。また、DFIDの支援を受けて、公共サービス改革を開始した (World Bank, 2003: 31)。

DFID は内戦後唯一とあっていい、チーフダム改革への支援を積極的に行っていたドナーであった^[8] (Hanlon, 2005: 462)。2000年にはDFIDの支援でチーフ復帰プログラムが開始され、各級チーフ行政の再建が図られた^[9]。これらの支援により、人々の市民権の決定、土地の管理、鉱物採掘ライセンスの割り当てなどに責任あるチーフを復帰させることは、避難民の帰還促進、地方の秩序回復、治安維持、および政府による統制拡大のカギになると考えられた (Thomson, 2007: 21-22)。しかし、シエラレオネの国民およびドナーなどから、DFIDのチーフダム支援プログラムに対する反対意見が多くなった^[10]。その後、DFIDはパラマウント・チーフによる裁判の腐敗および権限乱用などの改善の必要性を主張し、チーフと人々との新しい関係構築がチーフダム制成功の条件となることを認めた (Hanlon, 2005: 462)。

DFIDは、2002年までにガバナンス改革の幅広い見方を発展させてきたが、その中に、地方議会の設置、チーフダム制の復活と改革など、地方分権化および地方政府に関わるものも含まれていた (Thomson, 2007: 7)。一方、南部と東部のSLPP支持者は、権力と資源がフリータウンに過度に集中していることを強く感じており、政府は地方議会を復活させることによって、支持者からの不満の声に対処しようとした。DFIDはチーフの復帰支援を進めると同時に、チーフが過去のように自身の立場を濫用する危険性を認識するようになる。結局、DFIDが資金支援するガバナンス改革事務局 (Governance Reform Secretariat) とDFIDによるプロジェクトは、広範な地域でのコンサルテーション会議の実施と、チーフらの行動規範の改善による、チーフと人々の関係改善に取り組んだ。2002年の選挙に勝利したSLPP政権は、DFIDにチーフダムへのチーフ復帰プログラム第2フェーズの支援を要請したが、DFIDおよび他のドナーは、地方議会の再設置という政府の計画への支援に専念することを決めたのである (Thomson, 2007: 21-22)。シエラレオネ農村部における地方自治制度改革の焦点は、紛争終結が宣言された2002年から2003年頃にかけての時期を境にして、それまでのチーフダムレベルから上位の県レベルへの支援へと急速に移行していくこととなった (落合, 2008: 264)。

地方自治制度改革の進め方を模索する中で、2007年の選挙に勝利し与党となった全人民会議 (All People's Congress、以下APC) のアーネスト・バイ・コロマ (Ernest Bai Koroma) 政権 (第1期2007年-2012年、第2期2013年-2018年) では、2009年にチーフ制法 (Chieftaincy Act) を施行し、パラマウント・チーフの役割を明文化する動きが見られる^[11]。また、2010年には、地方自治法と他の地方分権化政策を調和させ、開発プロセスにおけるコミュニティの関与と、政府と民間セクターおよび市民社会との協力を強化することを目的として、国家地方分権化政策 (National Decentralization Policy) が実施された。政府は同政策の実施により、

地方自治法の推進を加速させる意図があったが、地方議会とチーフの関係の明確化は先送りされる形となった (Edwards, et al, 2014: 2, Larizza and Glynn, 2014: 229)。

植民地時代の間接統治政策により創造され、権限を与えられたパラマウント・チーフは、地方の住民ではなく植民地政府に責任を持つようになったが (Mamdani, 1996)、現在も住民の多くは、チーフを伝統的および宗教的な権威者としてとらえている。また、シエラレオネ政府の国家地方分権化政策や国家開発計画などでは、チーフを伝統的権威者として位置づけている個所も見受けられる。パラマウント・チーフは、専制による若者などへの抑圧が指摘されているものの、住民の不満は単純にチーフだけに向けられたものだけではなく、中央官僚による抑圧にも向けられており、過去も現在も地域住民にとってチーフは非常に重要な存在であることがドナーなどにも認識されている。イギリスによる植民地支配は先住民の権威を利用するためにチーフダムを設計し、独立後もその制度は継承され、地方統治の主要な機関のひとつであり続けている。これに関し、多くの研究者は伝統的な権威を行使するように国から委託された、管理者としてのパラマウント・チーフの逆説的な役割に注目を集めている (Kilson, 1966; Barrows, 1976; Cartwright, 1978; Reno, 1995; Fanthorpe, 1998)。

一方、内戦後の復興プロセスを改善するための一つの対策として、若者の開発プロセス、および地方議会の意思決定への参加を促進する外部からの支援も活発になっている^[12]。内戦後の地方自治制度改革において、より民主的な地方開発のあり方を考えるうえで、それは、「シエラレオネで、内戦前からチーフおよび官僚などから抑圧されてきたといわれる若者を含む住民に対して、パラマウント・チーフが、地方開発活動にかかる住民の意思決定への参加および情報共有を促進し、地域住民、特に若者の満足度を高めているか」という本論の問いと関連している。

2018年に誕生したビオ政権が示した、中期国家開発計画 (Sierra Leone's Medium-Term National Development Plan 2019-2023 Volume I) では、パラマウント・チーフを筆頭とするチーフダム議会と地方議会との関係を調和させ、効果的かつ民主的な公共サービス推進すること、パラマウント・チーフの能力向上を推進するなど、地方自治制度改革の取り組みは継続している。

1-3. 先行研究の整理：地方議会はチーフのネットワークに切り込めるか

内戦中の1996年3月に大統領選挙の決選投票が実施され、シエラレオネ人民党 (Sierra Leone People's Party: SLPP) の党首であるカバーが当選を果たした。前項で述べたように、同年6月に初めての国会演説の中でカバー大統領は、チーフの権威の回復の必要性を唱えている。一方でジャクソンが指摘しているように、この改革の真意ともいえるものは、チーフの政治的権限を抑制し、儀礼的役割を拡大することであったともいわれる。しかし、政府はチーフを政治的基盤としているため、チーフからの強い抵抗を恐れ、反チーフ的な地方制度改革には踏み切れなかった。この指摘から、地方自治制度改革を推進するためにパラマウ

ント・チーフの存在が極めて重要であり、チーフの権威回復と政治的役割の抑制という相反するように見える方針のはざまに、政府がその対処に苦慮している様子がうかがえる。

本項では、地方自治法施行による地方分権化について、その推進に極めて重要な要素であるパラマウント・チーフと地方議会との関係性を軸としたシエラレオネの地方分権化の評価、パラマウント・チーフの評価、および本論の問いである、「パラマウント・チーフが地方開発実施プロセスにおいて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」と深くかかわる地方分権化の課題を整理したうえで、本論の特徴について説明する。

(1) シエラレオネの地方自治法が意図するものとは何か

1980年代半ばから、ほとんどのアフリカ諸国で権限、資源と責任の地方への委譲が始まり、エチオピア、南アフリカ、ウガンダは、他のアフリカ諸国に先んじて、地方分権化を進めた。ほとんどの地方コミュニティは、階層的に構造化された政治的および行政の仕組みにより、国家権力と結びついている (Agrawal and Ribot, 1999: 487-488)。地方分権化を推進するほとんどの国では、中央政府から地方分権化の周知と、地方議会選挙での勝利のために、地方分権化の強化が試みられた。アフリカにおける地方分権化の最も重要な推進要因は、民主主義の導入あるいは復活である (Brosio, 2000:1)。ブーン (Boone) は、西アフリカのセネガル、ガーナ、コートジボワールの事例をあげ、地方分権化は、政府の優位性を強化するための方策であり、地方権力を操作して自身の優位性を保とうとすること、中央と地方の間の政治勢力図や地方の地域社会形成過程も一様でないが、地方と中央は異なる方法で必ず結びついていると指摘している (Boone, 2003: 375)。

シエラレオネでは地方自治制度改革の主たる法として、2004年3月に地方自治法が国会で可決成立した。地方自治法では、チーフの権威と地方の秩序回復を唱える政府が、一方でチーフの政治的権限を抑制する意図が背後にあることが指摘されている。同法では地方議会の権限と責任を定義し、その機能の確立を意図し、中央の関係省および地方の他機関に対する地方議会の責務を規定している (Larriza and Glynn, 2014: 225)。

地方自治法では、13の県 (district)、5つの町 (town)、1つの市 (city) という3種類19行政区を設け、それぞれに県議会、町議会、市議会を設立すること (第2条、第1の附則) を定めた。これら3種の議会は地方議会 (Local Council) と総称され水平的な関係にあり、地方議会の構成および地方議員の選出方法を規定している (第4条～第14条)。

地方議会とチーフの関係性を明記しているものとしては、地方議会は地方の最高の政治的権限を有し、立法権と行政権も有し、チーフダム議会を監督すること (第20条)、地方議会が地方税の額およびプリセプト (precept) という地方税収入移譲金の割合を決定し、チーフダム議会が税徴収し、地方議会に納めること (第59条)、などがあげられる。

カバール政権により着手された地方自治制度改革では、内戦により破壊されたチーフダム行政を機能させることで、地方の秩序と安定を回復させようとする、広義の治安対策という意味合いが少なからず込められていた (Thomson, 2007: 21-22)。カバール政権としては、政治

的脅威となりえるチーフの権限を抑制するため、チーフらによる反発も考えられるものの、地方自治法では地方議会に、最高の政治的権限を与えた (Edwards et al.2014: 2)。地方自治法では、地方議会がチーフダムに一部の機能を委任し、監督することになっているが (第 20 条)、チーフが地方議会に従属するともいえるこの関係を受け入れることができるのかが、地方自治法の実効性に関わる重要な点といえる。

2004 年 5 月には地方選挙が行われ、1972 年に廃止された地方議会が復活した。地方自治法による復活といっても、地方議会を単に独立後に廃止される前の状態に戻すものではなく、ドナーの支援も得て、議会の整備、専門職員の配置および人材育成、財源の分権化、関係者との連携推進により、地方議会の機能を独立後のものより強化することを意図している。さらには、地方自治法の施行は、再建した地方議会と極めて重要なつながりのある、パラマウント・チーフに関わる制度を再合法化するための持続的な試みともいえる (Sawyer, 2008: 403)。

落合は、シエラレオネでは従来、一党制のもとで一部エリートが政治権力や経済資源を独占するという非民主的な支配状況がみられ、これが 1990 年代のシエラレオネ紛争の発生・長期化の一因と考えられてきたことを指摘している。その上で、地方自治法の主な趣旨は、そうした紛争と密接に関連した統治のあり方を改善すべく、民主的に選出された代表によって主に構成される地方議会を中央とチーフダムの中間層に復活させ、その機能を強化すること、また地方議会とパラマウント・チーフとの連携を強化し、開発活動と統治の強化を推進することであるといえる (落合, 2007: 119)。

シエラレオネでは、地方の政治的階層は、血縁関係とチーフダムの結束を通じたメンバーのネットワークにより、常に形成されてきた (Tangri, R. 1980: 188)。チーフダムの慣習法により、パラマウント・チーフ候補者の資格は、血縁関係を有する統治一族のメンバーに限られていた (Acemoglu et al., 2014)。また、2009 年に施行されたチーフ制法 (Chieftaincy Act) においては、チーフの選挙を明文化しているが、立候補資格は、チーフダムにおける公認の統治家系の正当な権利者 (claimant) の嫡出であること、あるいは嫡出であるかに関わらず、公認の統治家系の正当な権利者の父方か母方の家系 (lineage) の者と規定されている (第 8 条)。

タングリ (Tangri) が指摘するパラマウント・チーフが従来から維持している血縁ネットワークともいえる政治的基盤に対し、地方自治法の焦点のひとつは、近代法により中央とチーフダムの間に再建し、権限と機能を再定義した地方議会を基点とする、中央から住民までの上方から下方にいたる垂直的、かつ地方の様々な機関との水平的な協力関係を強化することにより構築を目指す、民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークを機能させ、チーフが従来から持つネットワークに切り込み、両者の連携を円滑に機能させることにあるともいえる。

1) 地方自治法による地方分権化の成果

地方自治法の成果として、地方議会とパラマウント・チーフの連携強化を好意的に評価す

る研究は非常に限られている。その中でマニング (Manning) は、地方自治法施行以来、地方議員とパラマウント・チーフが円滑に連携し、住民に対して会議招集、情報共有、意思決定の機会への参加を促進している事例が見られる、と指摘している (Manning, 2009:20)。その他に見られる成果は、同法施行以来、平和裏に行われてきた地方選挙、地方議会の整備、機能強化および予定より遅れているものの、中央政府の分権化の段階的な進捗などである。

2004 年の地方自治法の施行後に実施された地方議会選挙により、特に散村の住民にとり政治参加の機会を増やす道が開かれた (Zhou and Zhang, 2009: 105)。内戦後、計 4 回実施された総選挙は平和裏に行われた。選挙を通じ国民と地方政府との間で確立された直接的な説明責任の経路は、立候補者の質の向上にも影響を及ぼしており、このことが住民に対する地方議会の正当性を高めている^[13] (Larizza and Glynn 2014: 220)。

地方自治法の施行に伴い、課題はあるものの、内戦前の中央集権化時よりも地方議会の裁量が拡大し、段階的な分権化の進捗が見られる、と評価する研究も多くみられる (Jackson, 2008: 108, Manning, 2009: 20, Zhou and Zhang, 2009: 104, Fanthorpe et al, 2011: 3, Larizza and Glynn, 2014: 231, Edwards and Yilmaz, 2016: 356)。世界銀行、EU、DFID による継続および拡大した技術および資金支援もあり、地方議会の進化が見られる。特に世界銀行が支援した、制度改革能力向上プロジェクト (Institutional Reform and Capacity Building Project: IRCBP) は地方分権化を支援するために、ドナー間の調整・連携を促進し、全国に 19 ある地方議会の組織強化及び能力向上過程を支援した重要な手段となった (Larizza and Glynn, 2014: 224)。同プロジェクトにより財務省内に地方自治財務局 (Local Government Finance Department) が設置され、予算執行に遅れは出ているものの、地方議会への財源の地方分権も推進されている (Manning, 2009:20、Gaima, 2009: 12, Fanthorpe et al, 2011:3)。地方議会には、首席行政官を始め、専門職及び技術職の核となる役職に熟練職員が段階的に配置された。2006 年、2011 年に世界銀行の支援により、地方自治地域開発省内に設置された地方分権化事務局 (Decentralization Secretariat) が実施した、全国の地方議会を評価する「包括的地方議会実施能力評価制度 (Comprehensive Local Government Performance Assessment System: CLoGPAS)」では^[14]、地方議会は定例会議を開き議事も作成し、参加型の開発計画プロセスも一定程度確保されるなど、全国 19 あるすべての地方議会が地方政府としての最低限の条件を満たしている (Larizza and Glynn, 2014: 219,230- 232)。地方議会は、中央政府機関との能力格差と調整の課題はあるものの、基本的な地方サービス提供の公平性の向上とより包括的な地方統治により、地域社会の結束と和解を支えている (Wall, 2016: 898, 912)。

2) 地方分権化の推進に立ちはだかる課題：錯そうする権限

地方自治法による地方分権化は一定程度評価されているが、多くの課題も指摘されている。中央政府の抵抗による地方議会への機能移譲の遅れ、地方議会の公共サービス提供の不公平さに加え、本論の問いと深く関係するパラマウント・チーフと地方議会との間の権限の錯そうなど、両者の関係性に関わる地方自治法の課題を指摘する研究が多数見られる。

シエラレオネは、公的および民間の事業管理において、政策と法の矛盾がよく見られる傾向にあり、対処すべき時代遅れの法が多くある。地方自治法施行に伴い、11 の法が廃止されているが (第 129 条)、進行中の全国地方分権化プログラムにおいて、地方自治法と不一致あるいは矛盾する法律が 30 以上発見された。この混沌とした状況により、中央省の出身機関から地方議会への機能委譲が予定よりも遅れている^[15] (Gaima, 2009: 7, Fofanah, 2011)。地方自治法は、分権化の移行期間として、2008 年までに、中央省の機能委譲の完了を予定していたが、中央省庁による地方議会への権限委譲の抵抗が続き、分権化は遅れている (Edwards et al. 2014: 2)。2020 年 12 月時点で 80 の機能のうち 56 のみが地方議会に委譲されている (Commonwealth Local Government Forum: CLGF, 2020)。

地方議会への外部からの圧力および財源不足による公共サービス提供の課題も指摘されている。以前から支配的であった利権政治が依然として続いており、地方議会は著名な国会議員やパラマウント・チーフなどの有力者から、開発事業にかかる政治的信用を得るため、資源へのアクセスにかかる圧力を継続的に受けている (Fanthorpe, 2011: 3)。地方自治法により復活させた地方議会による地方分権化推進への大いなる期待があるものの、内戦後の地方自治体制の脆弱性に関連する付加的な課題として、地方政治体制の組織を含む全体的な記憶は、30 年以上にわたる過度な中央集権統治下で埋もれてしまい、地方自治制度改革を実施する地方の能力を損なっているという指摘もある (Larizza and Glynn, 2014: 219)。また、地方議会独自の財源確保がままならず、中央政府からの財源に頼らざるを得ないが、送金の遅れが頻発し、地方議会による公共サービスの提供機能を低下させている (Larizza and Glynn, 2014: 224)。地方分権化は、国家能力を構築し、制度の正当性を確立し、公共部門の有効性を向上させるための道具として効果的に使用されてきた。しかし、地方自治法に準拠することを躊躇する中央政府および地方議会の限られた能力と自立性により、重要な社会サービスは非効率的かつ不公平に提供され、地方分権化の進捗を妨げる大きな脅威になっている (Edwards and Yilmaz, 2016: 356)。

指摘されている地方分権化の課題のうち、地方自治法はチーフダムと地方議会の仕組みと役割の関係性を定義していないために、地方議会との間で軋轢が生じていることを指摘する研究も多くみられる (Manning, 2009: 16, Gaima, 2009: 4, Fofanah, 2011, Edwards et al. 2014: 15, Larizza and Glynn, 2014: 224)。

地方自治制度改革における政府の戦略的ヴィジョンは、チーフをより儀礼的存在とし、かつ政治的役割を抑えることであり (Jackson, 2006: 108)、地方自治法により、地域社会で大きな影響力を持つパラマウント・チーフの役割は地方議会の「象徴としての代表」に限定された (Gaima, 2009:4)。

地域社会で大きな影響力を持つパラマウント・チーフの存在がある一方で、地方自治法では、地方議会は最高の政治的権限を有し、パラマウント・チーフを筆頭とするチーフダムは地方議会に従属することになっている。その後、2010 年に実施された国家地方分権化政策 (National Decentralization Policy) では、地方議会は開発と公共サービス提供の最高機関で、

地方自治法で規定した政治の最高機関とは明記していないことにより、地方議会とチーフとの権限の錯さうという問題を先延ばししている (Edwards et al.2014: 2)。地方議会とチーフダムとの関係性が明確になっていないため、税収入ではチーフダムと地方議会の間で緊張関係が生じている。チーフダムが税金徴収するものの、チーフダムと地方議会との配分は地方議会が決めることになっているが、両者の配分率で対立が生じている (Manning, 2009: 16)。

これらの議論から、地方自治法の施行の背景にある政府の思惑には、チーフの再建と権限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ネットワークとパラマウント・チーフのもつ血縁ネットワークとの関係性に曖昧さを残した同法の施行が、どこまで実効性のあるものであるか、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考えられる。次項では、地方分権化を推進するうえで、極めて重要なパラマウント・チーフの評価にかかる先行研究に焦点をあてる。

(2) パラマウント・チーフの評価にかかる研究

パラマウント・チーフの歴史の変遷の詳細は、第3章から第5章で述べるが、まずチーフの位置づけにかかる議論を整理する。内戦後のシエラレオネ政府による国家地方分権化政策や近年の国家中期開発計画などでは、パラマウント・チーフを伝統的権威者と位置づける個所が見られる。しかし、19世紀後半および20世紀に創られた伝統は、正式に制度化されたものである (Hobsbawm and Ranger 1983: 1)。シエラレオネで1896年に植民地政府が導入した間接統治制度は、伝統的統治者の中からパラマウント・チーフを創造し、彼らを利用した制度として、チーフに税の徴収、法の施行、秩序の維持などの権限を与えたものである (Acemoglu et al., 2014: 345-346)。多くの研究者は、パラマウント・チーフは伝統的統治者というよりも、植民地政府が導入した間接統治制度により創造された統治者で、独立後も中央政府に委託された管理者としてとらえている (Cartwright, 1970: 88, Barrows, 1974: 325, Fanthorpe, 2011: 45, Acemoglu et al., 2014: 354)。独立後も実質的にパラマウント・チーフによる間接統治制度は続いており、2009年に施行されたチーフ制法 (Chieftaincy Act, 2009) などにより、植民地時代にチーフが獲得した権力はより制度化されている (Acemoglu et al., 2014: 346)。

1) チーフによる「負」のインパクトを指摘する研究

植民地時代および独立後のシエラレオネの地方統治の研究では、パラマウント・チーフについて、住民を搾取する統治者と、住民を保護する庇護者としての評価がある。前者はリチャーズ (Richards)、後者はファンソーブ (Fanthorpe) による議論を参照する研究が多い。リチャーズ (Richards) は現地調査 (ethnographic) から、19世紀にチーフが自分の領地を守るために、家族や友人がなく、また奴隷の若者を「戦争少年 (warboys)」として不当に扱ったことを指摘している (Richards, 2005: 580)。リチャーズは、リベリアとシエラレオネ農村部では、チーフや年長者といった一部エリートが土地と婚姻をめぐる慣習的な特権を濫用し

て多数の若者を搾取し続けてきたのであり、かつての家内奴隷制にその史的起源を持つそうした抑圧状況こそが、若者の離村を促して彼らを反政 府ゲリラ勢力側へと追いやり、結果として紛争の発生・長期化を招来した、と結論づけたのである (落合, 2008: 268)。また、内戦はパラマウント・チーフをはじめ、各首長により強要された労働の犠牲者となった多くの地方の若者による反乱の一つであると理解すべきである (Richards, 2005: 588)。リチャーズはシエラレオネの内戦を貪欲さ (greed) からではなく、不平 (grievance) に起因し、地方の改革、特に土地と婚姻をめぐる従来の慣習や法制度の改革が不可欠であることも指摘している (Richards, 2005: 588)。

リチャーズ以外にも、パラマウント・チーフの問題を指摘する研究は多くみられる。アリ (Alie) は、チーフダムの伝統的な結婚法、強制的なコミュニティ労働、チーフが課す厳しい罰金、地方の若者が地域社会の意思決定の機会に主体的に関与できないなど、鬱積した若者のチーフら年長者への不満が紛争の要因としてあげている。パラマウント・チーフは、ダイヤモンドからの収入を得る特権を有し、地域の課題に取り組むというより、植民地政府の言いなりとなっていたことが住民の不満の要因の一つとなっていたことも指摘している (Alie, 1990: 138-139)。地方の人々、特に若者や女性がかつてのチーフによる搾取に、これ以上耐えられない、という主張もある (Glentworth, 2002: 14)。1955年～56年にかけて、シエラレオネ国中で広域にわたる暴動が起きたが、パラマウント・チーフや地方の権威者による専制的な権力の行使に対する不満が、暴動を巻き起こした。チーフへの不平の種は、若者による RUF の支持としてとらえられている (Acemoglu et al., 2014: 355)。

中央では一党制や「影の国家」 (shadow state) のもとで一部のエリートが政治権力や経済資源を独占するといった、いわば二分化された非民主的な支配状況が見られ^[16]、そのことが1990年代の内戦発生・長期化の重要な要因と考える研究がある (Jackson, 2005; Richards, 2005; Thomson, 2007)。特に国内での奴隷制度やそれにかかわるパラマウント・チーフの恣意的な支配などの指摘が多くみられる。公式に奴隷制度が廃止された後でさえ、チーフは地方の若者に、農地での労働提供を強いてきた。さらにパラマウント・チーフは、発見されたダイヤモンドの採掘への土地の使用許可料も要求した。おそらく長期にわたる奴隷貿易と奴隷への強制労働が内戦の要因の一つとして考えられる^[17] (Bellows and Miguel, 2009: 1146)。

2) チーフによる「正」のインパクトを指摘する研究

パラマウント・チーフを抑圧者にとらえ、それが内戦の要因の一つであると指摘する研究が多いが、ファンソーブ (Fanthorpe) は、チーフに関わる様々な問題を認識しているものの、チーフは継続して地方のコミュニティの土台を強力に支えており、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てきた、といういわば庇護者としてのチーフを指摘している (Fanthorpe, 2005: 45)。ファンソーブは、説明責任や民主主義を重視する世界銀行や UNDP などのドナーがシエラレオネの地方の慣習的なパラマウント・チーフらによる統治の改革支援のあり方に批判的であり、急速に県レベルでの民主的な地方分権化を推進しつ

つあることに警鐘を鳴らしている。そのうえで、ファンソープは内戦前の地方の統治について、パラマウント・チーフらによる多くの問題点も指摘している。しかし、住民の不満の矛先は、必ずしもパラマウント・チーフだけでなく、チーフダムに介入する官僚や政治家といった外部エリートに対しても広く向けられてきたことも指摘している。こうした外部のエリートによる搾取から、地方に根を下ろしているパラマウント・チーフが住民を守ってくれるという、庇護者としての住民による見方も依然として強い。ファンソープは、パラマウント・チーフにまつわる多くの問題の改善の必要性は認めるものの、地方統治や地方開発の要となるパラマウント・チーフに着目し、「下方向への説明責任」を果たしうる存在へと改革していくことが重要であり、地域住民に裨益する地方自治制度を前進させるためには、地方自治法におけるパラマウント・チーフ、地方議会職員、および地方議員の関係の明確化と、リチャーズのいうところのこれら地方「エリート」への住民の依存関係を断つことが鍵となる、と主張している^[20] (Fanthorpe, 2005: 45-47)。また、近年パラマウント・チーフは開発においてより大きな役割を果たすべく、政府に働きかけている。この働きかけは、2009年のチーフ制法の一節の中で実を結び、パラマウント・チーフはチーフダムにおける開発の管理者として貢献することが明記されている。チーフは地方分権化による地方統治の単なる仲介者ではない、との主張もある (Fanthorpe, 2017: 46)。

ジャクソン (Jackson) は、内戦後に選ばれたニューチーフの説明責任不足などの問題点をあげつつも、ニューチーフは、自身の教養とネットワークを用いて、外部の搾取からチーフダムを守っていること、また地方議会と建設的な関係を構築していると主張している。多くのニューチーフは、地方議会との良好な関係のもと、歳入を増やし、かつて人々が想像できなかった地元の開発基金を確保している (Jackson, 2006:109)。2005年にソーヤー (Sawyer) がシエラレオネの3つの県の都市部と辺境地で実施した調査では、ニューチーフにより慣習法が改革されている事例が見られること、チーフは土地や婚姻などの住民間の対立の解決に貢献していること、政府が管理する警察や地方裁判所よりもチーフの方が住民の支持を得ていることを明らかにしている (Sawyer, 2008: 401-402)。農村部の60%以上、都市人口の70%の人々が、パラマウント・チーフをはじめとする各首長による権力を認めているという研究もある (ICG, 2007: 11)。マニング (Manning) によると、パラマウント・チーフは専制、汚職などが指摘されているが、地方裁判で大きな役割を持ち、法と秩序およびチーフダムの伝統、慣習、実践を維持し、住民同士の争いの解決、チーフダムの土地の管理など地域社会での重要な事項を扱い、住民から支持される存在である (Manning, 2009 :5)。チーフは地方議会や地方議会議員よりも住民から信頼されており、良い統治の観点では、チーフとの協力が不可欠であると、地方議会と地方議員が認識していることも指摘している (Manning, 2009: 19)。

ここまで、パラマウント・チーフにかかる先行研究を概観したが、シエラレオネ農村部におけるチーフは、チーフ論争からイメージされるような「抑圧者」や「庇護者」といった静態的な存在ではおそくない。それは、長い歳月をかけて史的に形成され、いまなお変容を

遂げ続ける動的な主体に違いない (落合, 2008: 272)。

(3) 地方議会とパラマウント・チーフとの連携の必要性を指摘する研究

前述したチーフの評価にかかる研究から、チーフを複眼的な視点でとらえることの重要性が示唆されている。地域社会にとり影響力の大きいチーフであるが、多くの研究者が地方自治法による地方分権化の最も重要な課題の一つとして指摘しているのは、地方議会とパラマウント・チーフの間の権限の錯そうである。この課題に対して、両者のうちいずれかを選択するのではなく、本論の問いと深く関係する、地方議会とパラマウント・チーフとの連携の必要性を主張する重要な研究を整理する。ファンソープ (Fanthorpe) は、首都とは異なり地方の住民はパラマウント・チーフの存在価値を尊重しており、住民による自治体制構築には政治的リスクが伴うため、早急な地方制度改革には慎重な姿勢が必要であると主張している (Fanthorpe, 2005: 10)。シエラレオネ政府関係者によると、チーフダムは国家の重要な統治体制の一部であり、チーフ層と人々との相互信頼は社会的凝集性の向上に有効であると捉え、チーフダム制を廃止することは考慮に入れていない。一方、国際的な援助機関は、効率的かつ民主的で透明性あるシステムを実現するためチーフダム制を維持する余地はなく、チーフ層が政治的支配権を享受する都合の良い分権化政策を支援する意図はない (Fanthorpe 2011: 13)。

ジャクソンは、チーフダム制度の廃止ではなく、パラマウント・チーフと地方議会の建設的な関係構築、チーフダム制度改革と地方分権化による地方政治の段階的な緊張緩和が望まれる、と主張している (Jackson, 2006: 106)。両者の主張から、政治的リスクを避けるためにも、地方自治法により導入された地方議会ネットワークが、地方に従来からあるチーフの血縁ネットワークに段階的に切り込み、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、両者の連携を円滑に機能させることが、地方分権化の推進の重要な要素の一つであると考えられる。

両者の権限が錯そうし緊張関係が生じている状況から、相互の建設的な関係構築を実現するためには、その経過を検証し、両者の役割と責任の再構築の必要性が指摘されている。シエラレオネの地方自治制度改革が果たしてシエラレオネの地方における政治社会状況の実質的な改善に真に貢献しているものであるのか、今後慎重な検討を要する (落合, 2008: 274)。ソーヤー (Sawyer) は、チーフダム制度と地方議会のいずれかを選択するという議論は有意義ではなく、両者ともに住民への説明責任を果たすことができるとし、パラマウント・チーフの遂行能力を直接評価するデータが今後必要であり、より広いコンテキストと元兵士に加え、より多くの住民からの聞き取りをもとに、チーフダム制を含む地方分権化のあり方について議論することが望まれる、と主張している (Sawyer, 2008: 403)。マニング (Manning) は、地方議会、特に地方議員はチーフと対立するよりむしろ協力することで、より多くの成果を上げることができる。地方議会はチーフとのより建設的な関係性を促進し、両者の場当たりの関係性を公式化することは可能であり、2つの仕組みを相互補完するよ

う密接に結合させることができる、と主張している (Manning, 2009: 20)。グレンナースター (Glennerster) らは、内戦の要因には様々な議論があるが、パラマウント・チーフによる若者の声の排除など社会的な不満が内戦の要因の一つであり、この考えが、内戦終結の 2002 年以降のチーフダム制度の改革につながっていると考えられる。しかし、この改革における有益な変化は今のところ見られない、と分析している (Glennerster et al., 2010: 33)。地方自治法は、チーフの戦略的役割を認識せず、地方分権化プログラムにおいて、意義ある役割をチーフに提供できていない。シエラレオネ政府は、地方議会とチーフとの緊張関係緩和に取り組む必要があり、両者の統治の仕組みが平行線のままではあり得ず、地方統治を改善するためには、両者の役割と責任を調整する方策を見出すことが必要である (Edwards et al. 2014: 15)。シエラレオネ内戦へと繋がった中央政府と後背地の関係と、中央から周縁化された地域における統治の歴史的変遷を認識するならば、地方自治制度改革は、チーフダム制度のもとで作用するパラマウント・チーフらによる支配権力と、地方議会に象徴される近代国家の地方行政制度のもとで創出される権力の関係を再定義することなしに、期待されるような安定を達成することは困難であろう (西川, 2014: 97)。

(4) まとめ：地方議会とチーフ両者のネットワークは調和できるか

シエラレオネにおける地方分権化による地方自治制度改革についての先行研究を紐解くと、地方自治法施行以降、平和裏に実施されてきた地方選挙、地方議会の段階的な組織体制強化、地方議会による地方開発財源の確保、中央から段階的に地方議会に委譲された権限など、一定程度地方分権化が評価されている。一方で、中央政府による地方議会への機能委譲に対する抵抗による地方分権化の遅れを始め、多くの課題が指摘されている。

本論の問いと深くかかわる、パラマウント・チーフについては、住民を搾取する評価と、住民を保護する庇護者としての評価が見られ、チーフを複眼的にとらえる重要性が示唆されている。地域社会に正と負のインパクトをもたらしうる大きな影響力を持つチーフだが、地方自治法の実効性を高めるうえで非常に重要な課題の一つとして、地方自治法で再建された地方議会とパラマウント・チーフの間で権限が錯そうし、両者の緊張関係が生じていることが指摘されている。シエラレオネの地方分権化を推進するにあたり、中央にとり重要な政治的基盤であるチーフからの強い不満や抵抗を避けつつ、同法により中央とチーフダム間に再建し、権限と機能を再定義した地方議会を基点とする、中央から住民までの上方から下方にいたる垂直的、かつ地方の様々な機関との水平的な協力関係の強化により構築を目指す、民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークが、チーフが従来から基盤としてきた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、両者のネットワークが調和できるのかが、問われているともいえる。

この課題に対して、政治的リスクを避けるためにも、地方議会がチーフと建設的な関係を構築し、両者の連携を円滑に機能させることが、地方分権化推進の重要な要素であると複数の研究者から提言されている。この提言の実現には、その経過を検証し、両者の関係の役割

と責任の再構築の必要性も指摘されている。

本論では、この提言を仮説とし、本論で問題提議している、より民主的な地方開発の実現における、パラマウント・チーフの関与の実態とその要因を検証する。特に、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・チーフが基盤とする血縁ネットワークと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。これにより、両者のネットワークの関係性を検証することにより、民主的な地方開発の重要な要素を示唆する一助になると考える。

(5) 本論の特徴

本論が研究対象とする時期は、2004年の地方自治法施行後、12年～15年が経過した、2016年～2019年の全人民会議 (All People's Congress、以下 APC) のコロマ政権下および2018年からのシエラレオネ人民党 (Sierra Leone People's Party、以下 SLPP) のビオ政権による地方分権化推進および政権交代期である。同期間に実施した聞き取り調査は、2014年に本論事例の活動が終了してから2年～5年が経過した時期にあたる。

本論の目的は、内戦後に施行された地方自治法のもとで実施されている、地方開発活動へのパラマウント・チーフの関与の実態とその要因について、若者含む住民への聞き取り調査および事例の報告書などをもとに整理する。また、若者による地域活動への参加の実態について、若者自身の意識調査の結果を整理すること、これらを踏まえ、より民主的な地方開発活動を推進するための重要な要素を提示することである。

本論の特徴は主に2点ある。第一の特徴は、地方自治制度改革が意図するより民主的な地方開発活動プロセスに着目し、パラマウント・チーフの関与およびチーフと地方議会、若者を含む住民との関係を分析している点にある。前述のとおり、先行研究による地方分権化の評価では、住民に裨益する地方自治制度を前進させるために、地方自治法により再導入した地方議会ネットワークと、パラマウント・チーフが基盤とする血縁ネットワークとの段階的かつ建設的な関係構築および、両者の連携を機能させることの必要性が提言されている。この提言を仮説とし検証するために、パラマウント・チーフの遂行能力を直接評価するデータと、より多くの住民からの聞き取りをもとに、チーフダム制を含む地方分権化のあり方について議論すること、および両者の役割と責任の再定義の必要性が指摘されている。パラマウント・チーフの評価にかかる研究では、正負のインパクトがそれぞれ指摘されており、チーフを複眼的にとらえることの重要性が示唆されている。土地、労働、婚姻など地方統治および地元の慣習にかかわるパラマウント・チーフの専制による若者をはじめとする住民への搾取および抑圧など、チーフの負のインパクトを指摘する見方がある一方で、パラマウント・チーフを中央集権的な統治や官僚的権力の悪用から住民を守る庇護者としての正のインパクトを評価する研究も見られる。

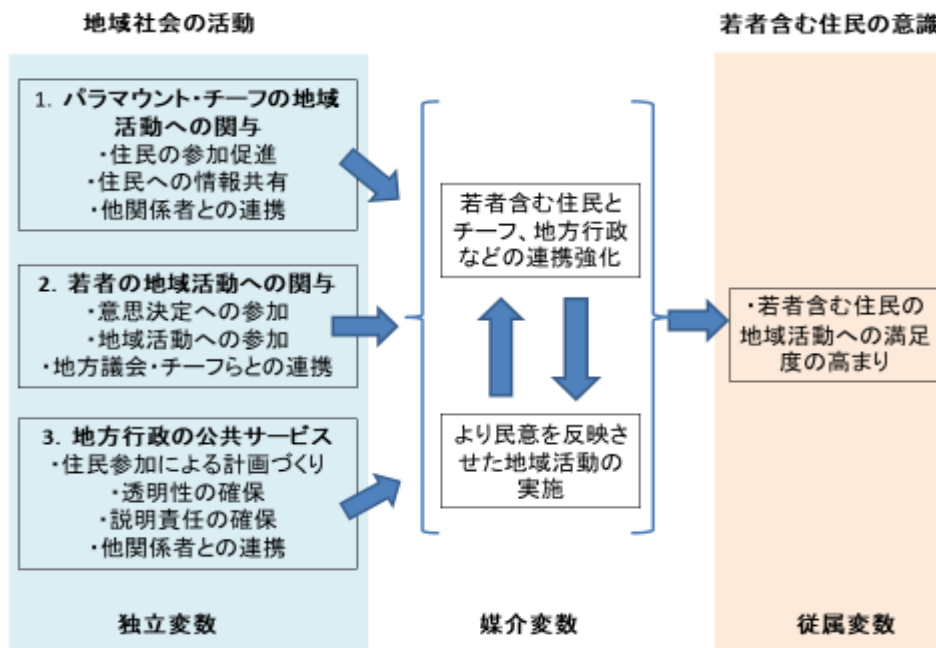
このように地方統治および慣習に着目したパラマウント・チーフの研究は多くみられ、地

方自治制度改革の段階的な実施と、より多くの住民からのチーフの評価の必要性が指摘されている。一方で、地方開発プロセスという側面に着目し、地方議会ネットワークが、パラマウント・チーフが基盤とする血縁ネットワークにどのように作用するのか、また、若者を含む住民との関係および若者の地方開発活動への参加の実態について、主に若者の意識を分析したうえで、より民主的な地方分権化政策の重要な要素を提示した研究は必ずしも十分であるとは言えない。

地方分権化推進には、地方議会ネットワークとチーフの持つ血縁ネットワークとの連携強化が重要な要素の一つである、という本論の仮説の核となる分析単位の重要な側面を、地域社会の主要関係者の連携による地方開発活動とし、この視点に基づいた住民協働による地方開発モデルを図 1-3-1 に示す。同モデルは、地方自治地域開発省のモニタリング担当者、シエラレオネ調査員、シエラレオネ現地事務所担当者と、モニタリング項目、それぞれの項目の関係性などを協議して作成したものである。協議を重ねた結果、独立変数、媒介変数、従属変数の関係性を複数回見直し、またそれぞれの項目も重複しているもの、および関係性の希薄なものは削除してまとめた。

本論の分析単位の重要な側面 (独立変数) を、地方開発活動プロセスにおける、パラマウント・チーフの地域活動への関与、若者の地域活動への関与、地方議会による公共サービスとする。本論の仮説に最も関係の深いパラマウント・チーフの地域活動への関与にかかる重要な側面として、住民の参加促進、住民への情報共有、地方議会をはじめとする他関係者との連携とする。若者の地域活動への関与改善の重要な側面としては、意思決定の機会への参加、地域活動への参加、地方議会、チーフらとの連携をあげた。これら重要な側面にかかる聞き取り調査結果を分析し、若者を含む住民とパラマウント・チーフ、地方議会などとの連携強化と、より民意を反映させた地方開発活動の実現との関係性 (媒介変数) に着目し、地方自治制度改革への提言をまとめる。

分析にあたり、本事例の関連資料およびデータ、世界銀行、DFID/Christian Aid および UNDP のプロジェクト裨益者の聞き取り結果も活用する。



出所：筆者作成

図 1-3-1：住民協働による地方開発モデル

本論の第二の特徴は、約3年間住民を中心に定点観測し、上記の分析単位の重要な側面の変化を分析している点にある。先に触れた先行研究では、若者を含む住民へのパラマウント・チーフに対する意識調査を実施したものがあがるが、同一人物の経年変化を分析したものは十分とは言えない。本論では同一人物を定点観測し、地方開発のプロセスにおける、若者を含む住民、地方議会、パラマウント・チーフら関係性についての意識の変化を分析し、その要因および課題を示す。

1-4. 研究資料の提要

(1) 事例の概要

本論の問いは、「3年間の若者を中心とした長期モニタリングにより、若者の意識に基づいたパラマウント・チーフの地方開発活動への関与の実態とその要因は何か」という点にある。パラマウント・チーフの地方開発活動過程における地方議会や住民との連携などの関与の実態を把握するため、内戦後に施行された地方自治法に規定された開発の実施体制、特にパラマウント・チーフ、同法により新しく設置されたワード委員会の長でもある地方議員、地方議会職員、若者を含む住民主体の地方開発を推進した、日本の技術協力「シエラレオネカンビア県地域開発能力向上プロジェクト (The project for capacity development for comprehensive district development、以下 CDCD プロジェクト)」が、本論との関係性が最も

高い。そこで、筆者自身がプロジェクトリーダーとして参加した上記プロジェクトを本論の重要な事例とする。

シエラレオネは内戦終結後の 2008 年、日本政府を含めた国際社会の支援や自助努力により、社会・経済状況は徐々に回復し、復興から開発の段階に徐々に移行しつつあった。ドナーおよび協力実施機関による主な地方分権化支援は、DFID と EU による地方議会への財政支援、世界銀行による地方分権に関連する法・政策整備および地方議会庁舎整備支援、UNDP による地方開発事業支援などがあげられるが、地方での開発ニーズと開発事業の実施体制整備のニーズは依然として高かった。このような状況のもと、2008 年に日本政府はシエラレオネ政府から、地方行政を通じたより効果的・効率的な地方開発の実施体制強化の要請を受けた。シエラレオネ政府の要請に基づき、JICA は 2009 年 11 月から 5 年間の予定で技術協力「CDCD プロジェクト」を開始した^[18]。特に、地方議会およびパラマウント・チーフなど地域社会の重要な関係者と住民との協働による公平な地方統治、地域活動への若者の参加促進、地元の活動を通じた貧困の削減、を実現する地方開発の実施体制の強化を目指したものである。

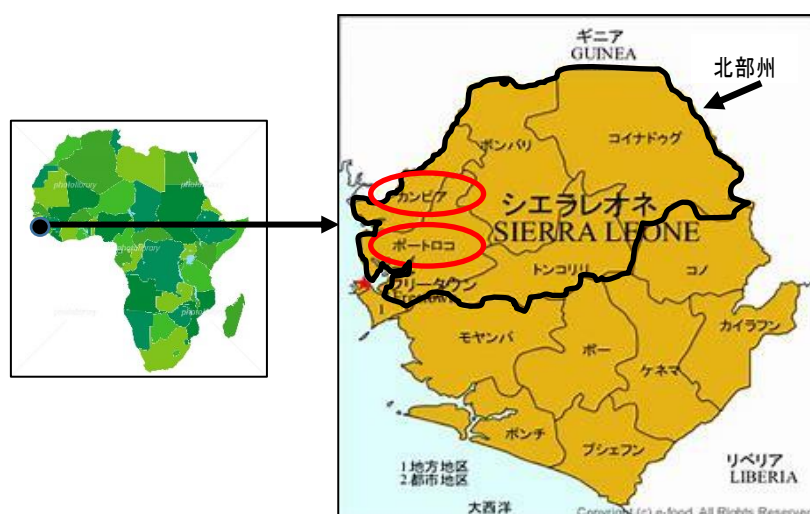
CDCD プロジェクトの概要は表 1-3-1 のとおりである。同プロジェクトでは、全国に普及できる地方行政と住民が協働した地方開発の実施体制モデル構築のための実証事業として、32 件のコミュニティインフラ改修のためのパイロット事業を実施した^[19]。これらパイロット事業の実施を通じて得た知見をもとに、地方議会職員向けの地方開発事業管理ガイドラインの整備を行った。

シエラレオネ政府から要請のあったプロジェクト支援対象地域は、北部州のカンビア県にある全 7 チーフダムとポートロコ県にある 11 チーフダムのうち 4 チーフダムの合計 11 チーフダムである (図 1-3-2 参照)^[20]。首都フリータウンからカンビア県は約 110km、ポートロコ県は約 75km 離れている。人口はカンビア県が約 40 万人、ポートロコ県の対象地域は約 8 万人である。両県とも内戦の影響により住民のほとんどが国内の他地域あるいは隣接するギニアに避難している。支援対象 2 県の主な生業は、唐辛子、カシューナッツ、米生産などの小規模農業が中心で、鉱物資源のある東部や南部より経済発展は遅れ、内戦終結後、他県に比べ外部からの支援が少ない地域でもあった。特にポートロコ県の対象 4 チーフダムは外部からの支援が極端に少ないため、同県内の他チーフダムに比べてアクセスが悪く、給水、教育施設などのインフラ整備が遅れていた (MLGRD/JICA, 2011)。

表 1-3-1 : プロジェクトの概要

実施期間	2009 年 11 月～2014 年 10 月
協力実施期間	地方自治地域開発省、カンビア県・ポートロコ県議会
上位目標	全国で効果的・効率的な地方開発の体制と仕組みが強化される
プロジェクト目標	対象県で効果的・効率的な地方開発の体制と仕組みが強化される
期待される成果	1. 地方開発モデル構築およびモデルの全国普及

	2. 地方議会職員の能力向上 3. 住民の生活改善
主な活動	<成果1 に対する活動> 現地の開発状況・課題を把握する。その上で、地方開発パイロット事業を行い、地方議会職員向けの地方開発ガイドラインを整備する <成果2 に対する活動> 地方開発パイロット事業の運営監理を通じた地方議会職員およびワード委員会のOJT およびニーズに応じた研修・スタディツアーの企画・実施 <成果3 に対する活動> 地方開発ガイドラインの全国普及計画を策定し、地方自治地域開発省（MLGRD）が主管する関連法・政策の改定支援をする



出所：CDCD プロジェクト作成の地図を筆者が編集

図 1-3-2：プロジェクト対象県（カンビア県・ポートロコ県）および北部州位置図

本事例の終了時評価は、2014年4月30日から2014年5月18日の日程で実施された。終了時評価の結論として、本事例の妥当性は高く、おおむねその目標を達成し有効性も高いことが確認された。本事例は地方議会職員の能力向上を図るとともに、住民のニーズを反映した地方議会による開発事業計画策定から維持管理までの実践的な事業運営方法を構築し、かつ地方議会と各セクター県事務所との連携を強化した。その一方で、世界銀行等の他ドナーとの連携を踏まえ、普及にかかる予算や体制を明記した3カ年程度の実施計画策定の必要性があるとの認識に至った（国際協力機構、2017）。報告書の抜粋と報告書の格納先はANNEXを参照されたい。

(2) 長期モニタリングの概要

本論の事例のコミュニティ支援活動が終了した、2014年3月から約2年が経過した2016年2月～2019年2月までの3年間に、事例対象地域の若者を含む住民を中心に、計4回の聞き取り調査による長期モニタリングを行った。本項では、3年間実施した長期モニタリングの概要を整理する。

1) 聞き取りサンプル (分析単位)

シエラレオネには、地方自治法に明記されているとおり、首都フリータウンと全国に13県および5つの町があり、計19の地方議会がある^[21] (Local Government Act, 2004)。聞き取りサンプルは、北部州にある事例対象2県および事例対象外の他県として最大7県(北部州1県、東部州3県、南部州3県)の若者含む住民、パラマウント・チーフ、地方議会職員、県行政官 (District Officer) などである^[22]。聞き取り内容は、事例の支援終了後に行われた地方議会あるいは外部機関からの支援および住民独自の活動に関連したものを対象とする。翌年以降の聞き取りでは、前回の聞き取り後に取り組んだ活動について聞き取りを行う。3年間で4回実施した調査結果に基づき、回答内容に変化が見られないものや、回答の確度を高めるために、質問内容を変更あるいは聞き取りサンプルの数と内訳を変更した。事例対象県以外の他県の住民への聞き取りは、第1回、第2回聞き取り調査においては、東部州2県、南部州2県で実施した。その後、対象県を拡大し、第3回および第4回聞き取り調査では、北部州1県、東部州3県、南部州3県の計7県で聞き取りを行った。詳細な聞き取りサンプルの内訳は第2章で示す。

各調査期間中のシエラレオネの主な動向として、第1回調査(2016年2月～2016年8月)はエボラ終結宣言直後、第2回調査(2016年9月～2017年6月)は、エボラからの復興時期、第3回調査(2017年7月～2018年4月)は、2018年の大統領・地方議員選挙運動、第4回調査(2018年5月～2019年2月)は、新政権および新地方議会発足などがあげられる。調査結果の分析にあたり、これらシエラレオネの主な動向にも留意する。

2) データ入手方法と聞き取り調査のバイアスへの配慮

聞き取り調査は、2016年2月～2019年2月までの3年間に4回実施した。現地調査は、主に現地調査員が聞き取り調査票を用いて、個別に聞き取りした。筆者は四半期に一度現地の聞き取り調査に参加および現地調査員と調査内容について打ち合わせを行った。一人当たりの聞き取りに要した時間はおよそ2時間程度である。調査員は、公共バスおよびバイクタクシーを利用して移動した。聞き取りに使用した言語は、クリオ語、メンデ語、テムネ語である。インフォーマントへの謝金は無く、現地調査員と筆者とのコミュニケーションおよび調査票に用いた言語は英語である。

資料および文献収集であるが、本事例の関連資料、シエラレオネの地方自治制度改革および地方開発に関連する文献・資料等(参考文献に記載)を、現地およびインターネットなど

により収集する。長期モニタリングは事例の活動終了から約2年後に開始した。聞き取り調査の実施主体は、事例を支援した機関と同じ JICA であるため、支援側への好意的な回答などのバイアスを可能な限り抑えるため、現地調査員による聞き取りとし、日本人の顔が見えないように配慮した。聞き取りの対象となる活動は、事例終了後の JICA 以外の支援及び独自のコミュニティ活動に関わるものとした。また、聞き取り前に、筆者からは地方議会関係者へ、現地調査員からはそれ以外の回答者に対して、聞き取り調査の結果公表の際には、回答者が特定できないように十分配慮する旨を丁寧に説明し、理解を得るよう配慮した。

3) 本論の限界

シエラレオネの不安定要因として、地域格差の拡大も指摘されるが、本論の事例はアーネスト・バイ・コロマ (Ernest Bai Koroma) 前大統領の出身政党の支持基盤である北部州を対象としていること、聞き取りサンプル数も北部州のほうが当時の野党が基盤とする東部州・南部州よりも多いこと、聞き取りサンプル数および聞き取り対象者は限られている。そのため、事例対象地域と事例対象以外の地域の比較分析には限界がある。また、聞き取り調査によるバイアス処理に可能な限り配慮しているが、事例で支援した機関への聞き取り調査も含まれるため、回答者の中には無意識に好意的な意見が出てくる可能性は否めない。また、聞き取りの前に回答者に対して、本調査結果を集計する際は回答者を特定しない点を強調している。しかし、地域社会で影響力の大きいパラマウント・チーフの評価について住民から聞き取ることは、回答の際自己防衛が無意識のうちに働く可能性があるなど、本論の限界を踏まえ分析・考察する。

1-5. 論文の構成

本論は7章によって構成する。続く第2章において、3年間実施した長期モニタリングの結果を整理し、本論の具体的な問いを提示する。若者の地方開発および地域活動への参加状況、若者によるパラマウント・チーフの地域活動への関わりの評価などは、文献による実態把握は難しい。そこで、若者を含む住民を中心とした聞き取り調査の結果を提示する。具体的には、シエラレオネの定義である、15歳から35歳の若者による地方開発および地域活動への参加状況、地域活動への若者の動員およびパラマウント・チーフとの連携における中心的人物の特定、パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与の状況について、調査時の若者および内戦中若者であった住民の意識を中心に整理する。聞き取り調査の結果に基づき、パラマウント・チーフの地方開発・地域活動への関与改善の要因は何か、という本論のより具体的な中心的問いを提示する。

第3章では、パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与改善の要因を明らかにするため、西アフリカの植民地時代におけるチーフ制を概観する。次にシエラレオネの植民地時代の後背地における間接統治政策とパラマウント・チーフの権限を中心に歴

史的変遷を整理する。特に、植民地政府による地方統治政策の中で、パラマウント・チーフが巧みに自身の権限の確保と拡大を図り、若者を含む地域住民への影響のみならず、政治的影響力を拡大させていった経緯を地方統治制度の変遷と、それに伴うチーフの影響力の推移を中心に整理する。

第4章では、独立に向けた植民地政府の地方統治に関する政策および独立後のシエラレオネ政府による地方統治制度とパラマウント・チーフの位置づけおよび影響力の変遷を概観する。次に1991年に勃発した内戦の要因にかかる研究者の議論を概観する。特に本論に深く関わるパラマウント・チーフの権限乱用および若者の疎外にかかる議論を整理する。その際、独立前と独立後のパラマウント・チーフに見られた問題点も整理する。

第5章では、内戦の教訓に基づいた、シエラレオネにおける地方自治制度改革の背景および関連法と政策の整備状況を整理する。その際、地方統治体制の構造的改変とパラマウント・チーフとの関係に留意する。次に、本論の事例対象2県を含む全国3州にある複数の県における若者およびシニア層の住民などへの聞き取り結果から、パラマウント・チーフの地方開発および地域活動への関与改善の要因を明かにする。聞き取り調査で得たパラマウント・チーフの在任期間、年齢、学歴などの個人情報と、シエラレオネにおける地方自治制度改革における法と政策の施行状況などを踏まえ、チーフの関与改善の要因を考察する。

第6章では、本論の事例対象2県で実施した地方開発事業におけるパラマウント・チーフと地域社会の関係者との連携状況を整理する。また、事例対象2県における聞き取り調査の結果を中心に、若者を含む住民が考えるパラマウント・チーフの関与改善の要因とチーフの課題を整理する。その際、チーフダムごとに結果を整理し、若者の意識を分析する。事例対象聞き取り調査で得たパラマウント・チーフによる地域活動への関与の内容と関与改善の要因および課題を明らかにしたうえで、地方自治制度改革の進捗状況について考察するとともに、より民主的な地域開発およびコミュニティ開発を確実に推進するための重要な要素を分析および考察する。

最後に第7章では、第6章までの議論と考察を総括して結論とする。また、研究上の課題をまとめる。

補注

[1] 県とチーフダムの歳入は非常に限定的であったため、財源不足に陥っていた地方政府は、教育や保健などの社会サービスの資金を中央政府からの送金に頼っていた。中央政府はパラマウント・チーフらと同盟を組み、潜在的な政敵を不利にするために、チーフダムへの送金を政治の道具として使った (World Bank, 2003: 24)。

[2] チーフダムは、社会的には単なる地理的な区分ではなく、地縁により区分されている。チーフダム制度は、植民地時代のシエラレオネ保護領において、植民地政府行政官の監督下で慣習

法にもとづいて、「チーフダム」という名称の下に分割された行政区を個別に管理する間接統治の制度に遡る。今日でもチーフダム制度は存在しており、その長はパラマウント・チーフが務める。

[3] 地方自治法が施行された 2004 年前の地方行政制度は、5 つの町議会、12 の県議会、1 つの市議会からなり、すべての議会は中央政府が指名した地方管理委員会 (Local Management Committee) により管理されていた (Jackson, 2006: 103)。

[4] 1996 年の複数政党制選挙後、シエラレオネ政府は、特に地方における改革のツールとしての地方分権化の役割を強調した国家政策文書である、グッドガバナンスと公共部門改革戦略 (the Good Governance and Public Sector Reform Strategy) を発表した。中央政府は、地方政府の機能および責任を含む枠組みの整備、地方政府選挙、地方行政庁舎の再建、地方行政官の研修実施などのコミットメントを表明している (World Bank, 2003: 31)。その後、地方自治地域開発大臣を議長、主なメンバーを政府とドナー関係者とする地方分権化タスクフォースを設置し、広範囲な地方分権化の協議も実施した (Ndereba, 2017)。

[5] 地方自治法第 95 条により、地方議会が各ワードにワード委員会を設立すること、ワード委員会の構成メンバーを規定している。ワード委員会のメンバーは、地元ワードで選出された地方議員、パラマウント・チーフ (アドバイザー)、10 名を超えないメンバーからなり、少なくとも 5 名の女性メンバーを含めること、などが明記されている。第 96 条では、ワード委員会の主な役割が明記されている。主な役割として、開発事業のための住民の動員、地域社会の課題や解決策を議論する窓口となり、必要な対応策について地方義兄に提言すること、定期的および自主的な地域活動を組織すること、などである。また、地方議員がワード委員会の委員長となることも明記されている。

[6] 世界銀行が実施する「制度改革能力向上プロジェクト」 (Institutional Reform and Capacity Building Project: IRCBP) のプログラムオフィサーら関係者からの聞き取りによるもの。

[7] 世界銀行は、シエラレオネ政府は地方議会を解体した 1972 年以降、パラマウント・チーフなど地方の権威者を中央政府の多かれ少なかれ道具とみなしていたことを指摘し、地方分権化された地方政府が設立され、シエラレオネの現況により迅速に対応できる地方議会の役割と責任の再構築の必要性を唱えている (World Bank, 2003: 31)。

[8] カバー大統領は、ドナーからの民主化および地方分権化推進のプレッシャーを受けつつもイギリス政府を説得し、パラマウント・チーフを中心とした地方統治制度再建への支援を取り付けた。それは、イギリス植民地時代に採用されていたパラマウント・チーフを通じた地方統治制度が基礎になっていた (Hanlon, 2005: 462)。

[9] DFID は、チーフダム復活プログラムの一つとして、50 名のパラマウント・チーフの住宅を建設した。2002 年後半と 2003 年初期には、149 名のパラマウント・チーフのうち、内戦中に被害あるいは死亡し空席となった 63 名のパラマウント・チーフの選挙支援を行った (Hanlon, 2005: 462)。

[10] チーフは汚職と若者を疎外するなど、内戦の重要な要因としてみなされ (Hanlon, 2005: 462)、

慣習法による裁判で罰金を科された人々は、それを支払うために、チーフへの労働提供を強制されるか、ダイヤモンド産出地か抵抗軍に逃れたなどの問題が指摘された (Fithen and Richards, 2005)。

[11] 国家地方分権化政策では、中央を代表する県行政官を各県に配置し、パラマウント・チーフの監督と各省の地方の出先機関との連携強化、およびより民主的な地方開発を推進するなど、地方自治法施行の強化を図っている。

[12] 例えば、UNDP (2014) は、若者の失業対策および開発プロセスにおける若者の意思決定へ関与の強化の重要性を唱え、若者の雇用推進・開発プロセスへの関与強化プロジェクトを実施している。DFID (2016) を含めイギリス政府 (2013) は、若者の地方議会における意思決定への参加促進プロジェクトを実施している。

[13] 地方議会の正当性の高まりを示す 1 つの指標は、地方議会の議席をめぐる競争の激化である。無投票の議席数は、2004 年の 84 から 2008 年には 38 に減少し、2012 年にはゼロになっている。また、2005 年、2007 年、2008 年に実施された国家公共サービス世帯調査 (National Public Service Household Survey) によると、地方議会は中央政府よりも住民から信頼されており、住民のニーズにより敏感であると認識されている (Larizza and Glynn 2014: 220)。

[14] 包括的地方議会実施能力評価制度 (CLOGPAS) は、世界銀行の支援で地方自治地域開発省内に設置された地方分権化事務局 (Decentralization Secretariat) により、2006 年から隔年で実施する計画で開始された。この制度は、全国の地方議会の実施状況の説明責任を監視する仕組みであり、地方議会への能力開発支援計画策定のための参考資料となる。地方議会の実施能力の最低限の条件とは、地方議会の運営、説明責任、分権化された機能の引継ぎの準備状況および公共サービス提供の能力が許容しうる基準を満たしているかである (Srivastava and Larizza, 2011: 153)

[15] より効果的な地方分権化を促進し、サービス提供を改善するため、4 つの主要な法律の見直しと地方自治法と整合性をとることが優先された。4 つの法律のうち 3 つは、教育、健康と衛生、エネルギーと電力に関わる法である。4 つ目の法は、地方税法である (Gaima, 2009: 7)。

[16] 「影の国家 (shadow state)」はもともとレノ (Reno, 1995) が提唱するようになった概念であり、それは、シエラレオネやザイール (現コンゴ民主共和国) といった独立後のアフリカ諸国でしばしばみられるようになった植民地遺制的な統治形態をいう。そこでは、個人支配的な国家指導者が闇市場を取り締まるのではなく、国家の外部アクターとの関係性に依存しながらむしろそれを自らの支配下に取り込もうとする。その結果、フォーマルな政治機構は弱体化あるいは形骸化され、代わってインフォーマルな商業ネットワークが国家指導者のコントロールのもとで「もうひとつの国家」として機能するようになるとされる (Reno, 1997)。

シエラレオネの場合、他のアフリカ諸国と同様、政治の独裁化は経済の集権化を招いた。その端緒として、ダイヤモンド採掘業者の連合体であるシエラレオネ・セレクション・トラスト (Sierra Leone Selection Trust: SLST) が国有化され、71 年に国立ダイヤモンド採掘公社 (National Diamond Mining Company: NDMC) へ再編された。しかし国家によるダイヤモンド産業の独占は政府財政の安定に寄与せず、違法なダイヤモンドの採掘と流通を増加させたが、当時の与党である全人民会議 (All

People's Congress: APC) はこれを取り締まるよりむしろ保護し、見返りに国営企業を介さない違法なダイヤ流通の収益の一部を受け取る関係を築いた。いわば政府が積極的に推奨する形でインフォーマル経済が拡大したのであり、レノはこの紐帯を「影の国家」(shadow state)と呼んだ。

[17] 一連のパラマウント・チーフによる独占的な統治を、植民地時代に助長されたパラマウント・チーフによる分権化された専制であるという指摘もある (Glennerster, et al., 2010: 3)。

[18] CDCD プロジェクトの実施期間は、当初 2009 年 11 月から 2014 年 11 月までの 5 年間の予定であった。2014 年 3 月までにすべてのコミュニティ支援活動は終了した。残る作業は、地方議会向けの地方開発事業実施ガイドライン作成であったが、2014 年からシエラレオネおよび周辺国でエボラが蔓延したため、同プロジェクトは 2014 年 8 月に中断した。シエラレオネ政府によりエボラ終結宣言が出された後、2016 年 6 月から 2017 年 7 月にかけて、エボラ復興を目的としたプロジェクトを実施した。

[19] 住民の要望に基づいて実施した 32 件のコミュニティインフラ改修パイロット事業は、井戸改修、フィーダー道路改修、学校改修、保健所、乾燥床建設などである。

[20] シエラレオネには、北部州、東部州、南部州の 3 つの州がある。プロジェクト実施当時、北部州には 5 県、東部州には 3 県、南部州には 4 県あった。首都フリータウンと首都近郊にある支部地域村落県 (Western Area Rural District) を含め、全国で 14 県、19 の地方議会 (14 県にある地方議会と 5 つの town にある町議会) があった。

[21] 2017 年 7 月の地方自治法改正により、かつての 5 town が 5 市 (city) に変更された。また、北部州で 2 県および 1 市がそれぞれ分割され、全国で 16 県と 6 市に計 22 の地方議会が存在することになった (Local Government (Amendment) Act, 2017)。

[22] 県行政官は、2010 年に施行された国家地方分権化政策において、中央政府から各県に 1 名派遣されることが規定された (National Decentralization Policy, 2010)。県行政官は、各県に配属される中央政府の代表であり、3 州の州長官 (Provincial Secretary) を通じて、地方自治地域開発省へ報告する義務がある。県行政官の重要な役割は、パラマウント・チーフの監督、パラマウント・チーフおよび市民からあがってきた不満への迅速な対応、パラマウント・チーフとサブチーフおよびパラマウント・チーフの間での争いの仲裁などである。中央政府は、県行政官を各県に配属することで、パラマウント・チーフの監督強化、その権限乱用の抑制、地方議会との関係強化を図り、地方自治制度改革を確実に推進することが規定されている。パラマウント・チーフを筆頭とする伝統的行政機構の体制を整理しつつ、中央政府がパラマウント・チーフを監督し、地方議会との関係強化に重点をおいている (Government of Sierra Leone, 2010 and 2011)。

第 2 章 若者と元若者から見たパラマウント・チーフによる地方開発活動への関与状況

はじめに

第 1 章では、パラマウント・チーフの地方開発および地域活動過程での関与の実態を明らかにするため、先行研究の整理と仮説の提示、本論との関係性が最も高い事例の概要および事例対象 2 県および他県で 3 年間実施した聞き取り調査の概要などを整理した。

本章では、2016 年 2 月～2019 年 2 月の 3 年間に計 4 回事例対象県および他県の若者を中心に実施した聞き取り調査の結果を整理する。特にシエラレオネの定義である、15 歳から 35 歳の若者による地方開発および地域活動への参加状況、地域活動への若者の動員およびパラマウント・チーフとの連携における中心的人物の特定、パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与の状況について、調査時の若者および内戦前の「元若者」を含む住民の意識を経年による変化も踏まえて整理する。最後に、これら聞き取り調査の結果とシエラレオネの地方自治制度改革の動向を踏まえ、パラマウント・チーフの地方開発・地域活動への関与改善の要因は何か、という本論のより具体的な中心的問いを提示する。

2-1. 聞き取り調査サンプル

2016 年 2 月～2019 年 2 月の 3 年間に計 4 回行った聞き取り調査の実施時期、サンプル数および各調査期間の現地の主な動きは、表 2-1-1 のとおりである。

表2-1-1：調査期間と聞き取りサンプル数

	調査期間	サンプル：若者数/総数	当該期間の現地の主な動き
第 1 回調査	2016年2月～2016年8月	146/773	エボラ終結直後
第 2 回調査	2016年9月～2017年6月	107/808	エボラからの復興
第 3 回調査	2017年7月～2018年4月	467/732	統一選挙運動
第 4 回調査	2018年5月～2019年2月	463/770	新政権・新地方議会発足

聞き取りしたサンプルの内訳は、表 2-1-2～表 2-1-5 のとおりである。第 1 回および第 2 回の聞き取り調査では、若者のサンプル数がそれぞれ 146 人、107 人であったが、若者の回答の確度をあげるため、第 3 回、第 4 回調査では、若者の聞き取りサンプル数をそれぞれ 467 人、463 人に増やした。

表2-1-2： 第1回聞き取り調査サンプル表

プロジェクト対象地域 (カンビア県、ポートルココ県一部)			
	聞き取り対象者	サンプル内訳	サンプル数
1	ワード委員会	カンビア県225(40)、ポートルココ県85(16)	310(56)
2	パイロット事業裨益者 (ユーザーグループ : UG)	カンビア県147(50)、ポートルココ県55(9)	202(59)
3	地方議員	カンビア県23(3)、ポートルココ県10	33(3)
4	パラマウント・チーフ	カンビア県6、ポートルココ県3	9
5	地方議会職員	カンビア県7、ポートルココ県7	14
	小計		568(118)
プロジェクト対象外地域			
	聞き取り対象者	サンプル内訳	サンプル数
1	ワード委員会	東部州 : ケネマ県29(7)、コノ県28(7)、南部州 : ボ県27(9)、プジョン県30(5)	116 (28)
2	地方議員	ボ県3、コノ県3	6
3	パラマウント・チーフ	ポートルココ県*2、ボ県1、プジョン県1	3
4	地方議会職員	コノ県2、ケネマ県6、ボ県6、プジョン県6、他13 地方議会60	80
	小計		205(28)
	合計		773(146)

注 : () は若者の数

出所 : 筆者作成

表2-1-3： 第2回聞き取り調査サンプル表

プロジェクト対象地域 (カンビア県、ポートルココ県一部)			
	聞き取り対象者	サンプル内訳	サンプル数
1	ワード委員会	カンビア県224(27)、ポートルココ県89(9)	313(36)
2	パイロット事業裨益者 (ユーザーグループ : UG)	カンビア県148(35)、ポートルココ県59(4)	207(39)
3	地方議員	カンビア県25(4)、ポートルココ県10	35(4)
4	パラマウント・チーフ	カンビア県6、ポートルココ県3	9
5	地方議会職員	カンビア県7、ポートルココ県7	14
	小計	288	578(79)
プロジェクト対象外地域			
	聞き取り対象者	サンプル内訳	サンプル数

1	ワード委員会	東部州：ケネマ県29(7)、コノ県28(7)、南部州：ボ 県27(9)、プジョン県30(5)	114 (28)
3	地方議員	ボ県3、コノ県3、ケネマ県1、プジョン県3	10
4	パラマウント・チーフ	ボ県1、プジョン県1、ケネマ県1	3
5	地方議会職員	カンビア、ポートロコ県以外の17地方議会	103
	小計		230(28)
	合計		808(107)

注：() は若者の数

出所：筆者作成

表2-1-4：第3回聞き取り調査サンプル表

プロジェクト対象地域 (カンビア県、ポートロコ県一部)			
	聞き取り対象者	サンプル内訳	サンプル数
1	ワード委員会	カンビア県69(47)、ポートロコ県21(20)	90(67)
2	若者グループ	カンビア県(105)、ポートロコ県(32)	137(137)
3	パイロット事業裨益者 (ユーザーグループ：UG)	カンビア県(147)、ポートロコ県(60)	207(207)
4	地方議員	カンビア県25(2)、ポートロコ県12	37(2)
5	パラマウント・チーフ	カンビア県5、ポートロコ県1	6
6	サブチーフ	カンビア県50、ポートロコ県14	64
7	地方議会職員、	カンビア県2、ポートロコ県2	4
8	県行政官	カンビア県1、ポートロコ県1	2
	小計		547(413)
プロジェクト対象外地域			
	聞き取り対象者	サンプル内訳	サンプル数
1	ワード委員会	北部州：*ポートロコ県9(4)、東部州：カイラフ ン県3、ケネマ県9(5)、コノ県5、南部州：ボ 県9(4)、プジョン県5(3)	40(16)
2	若者グループ	東部州：カイラフン県6、ケネマ県4、コノ県6、 南部州：ボ県2、プジョン県6	24(24)
3	地方議員	北部州：*ポートロコ県、東部州：カイラフン 県2、コノ県5、ケネマ県5、南部州：ボ 県5、プジョン県3	20
4	パラマウント・チーフ	北部州：*ポートロコ県4、東部州：コノ 県4、ケネマ県5、カイラフン県5、南部 州：ボ県4、プジ	25

		ヨン県3、	
5	サブチーフ	北部州：*ポートロコ県2、東部州：カイラフン県2、ケネマ県2、コノ県2、南部州：ボ県4、プジョン県2	14
6	地方議会職員	カンビア、ポートロコ県以外の17地方議会	35
7	県行政官	10地方議会	10
8	**他プロジェクト裨益者	北部州：トンコリリ県13(6)、東部州：ケネマ県13(3)、南部州：ボンス県15(5)	41(14)
	小計		185(54)
	合計		732(467)

注1：() は若者の数

注2：*ポートロコ県には全部で11チーフダムがある。事例ではこのうち、4チーフダムを支援対象にした。当該県における支援対象外のチーフダム住民への聞き取りを行ったが、彼らは他県に分類した。

注3：**他プロジェクトは、トンコリリ県のDFIDおよびChristian Aid支援のSABIプロジェクト、ケネマ県のUNDP支援の地方経済開発 (Local Economic Development: LED) プロジェクト、ボンス県の世界銀行支援のGo-Bifoプロジェクトである^[1]。

出所：筆者作成

表2-1-5：第4回聞き取り調査サンプル表

プロジェクト対象地域 (カンビア県、ポートロコ県一部)			
	聞き取り対象者	サンプル内訳	サンプル数
1	ワード委員会	カンビア県71(47)、ポートロコ県21(14)	92(61)
2	若者グループ	カンビア県102(102)、ポートロコ県28(28)	130(130)
3	パイロット事業裨益者 (ユーザーグループ：UG)	カンビア県148(146)、ポートロコ県57(55)	205(201)
4	地方議員	カンビア県24(8)、ポートロコ県7(1)	31(9)
5	パラマウント・チーフ	カンビア県7、ポートロコ県1	8
6	サブチーフ	カンビア県50、ポートロコ県14	64
7	地方議会職員、	カンビア県2、ポートロコ県2	4
8	県行政官	カンビア県1、ポートロコ県1	2
	小計		536(401)
プロジェクト対象外地域			
	聞き取り対象者	サンプル内訳	サンプル数
1	ワード委員会	北部州：*ポートロコ県7(2)、東部州：ケネマ県6(2)、コノ県7(2)、プジョン県7(2)、南部州：ボ県	41(10)

		7(2)、カイラフン県7	
2	若者グループ	北部州：*ポートロコ県6(6)、東部州：カイラフン県6(6)、ケネマ県4(4)、コノ県6(6)、南部州：ボ県6(6)、プジョン県6(6)	34(34)
3	地方議員	北部州：*ポートロコ県5、東部州：カイラフン県5、コノ県5、ケネマ県4、南部州：ボ県5、プジョン県5	29
4	パラマウント・チーフ	北部州：*ポートロコ県5、東部州：コノ県5、プジョン県5、ケネマ県4、南部州：ボ県4、カイラフン県4	27
5	サブチーフ	北部州：*ポートロコ県2、東部州：カイラフン県2、ケネマ県2、コノ県2、南部州：ボ県2、プジョン県2	12
6	地方議会職員	32(16 地方議会x2)	32
7	県行政官	12(12地方議会)	12
8	**他プロジェクト裨益者	北部州：トンコリリ県15(8)、東部州：ケネマ県15(5)、南部州：ボンス県15(5)	45(18)
	小計		234(62)
	合計		770(463)

注：() は若者の数

注2：*ポートロコ県には全部で11チーフダムがある。事例ではこのうち、4チーフダムを支援対象にした。当該県における支援対象外のチーフダム住民への聞き取りを行ったが、彼らは他県に分類した。

注3：**他プロジェクトは、トンコリリ県のDFIDおよびChristian Aid支援のSABIプロジェクト、ケネマ県のUNDP支援の地方経済開発 (Local Economic Development: LED) プロジェクト、ボンス県の世界銀行支援のGo-Bifoプロジェクトである。

出所：筆者作成

2-2. 若者の地域活動への関与

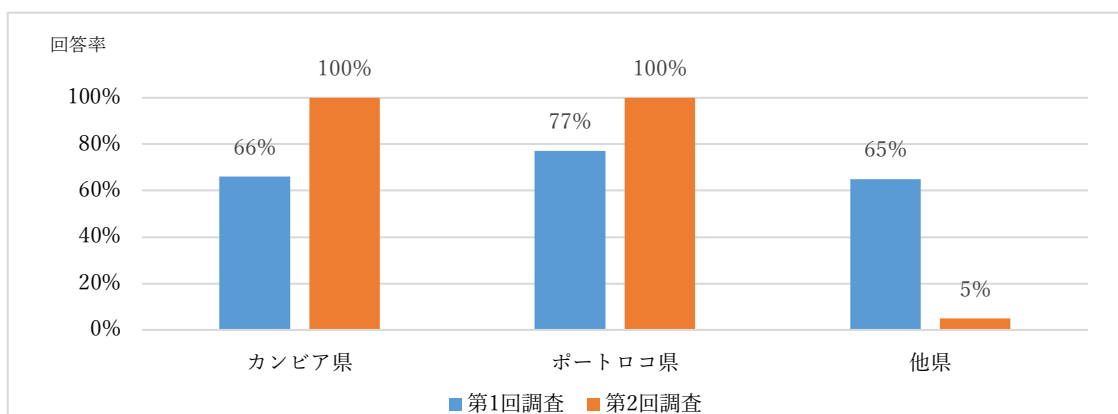
本項から、聞き取り調査の整理および分析結果について述べる。

(1) 若者の意思決定機会への関与

参加型アプローチにおいて、定義は様々であるが研究者や援助機関が関心を共有している「参加の段階」という概念がある。代表的な参加の段階として、研究者や開発援助機関の研究または報告で引用されることが多いアーンシュタイン (Arnstein, 1969)^[2] やウィルコックス (Wilcox, 1994) による参加の段階がある。ウィルコックス (1994) は、参加の段階の

最上位に、裨益者自身の主体性を支持することとし、関係者全員による行動、その下に関係者全員による意思決定を提示している^[3]。そこで、今回の聞き取り調査において、若者の地域活動への参加状況を把握するために、若者の地域活動にかかる意思決定の機会への関与と若者による主体的な行動に着目した。

まず、前者である若者の地域活動にかかる意思決定の機会への関与の状況についての聞き取り結果から整理する。第1回から第4回調査で、本論の事例対象県（カンビア県、ポートルコ県）および他県の若者に対して、地域活動における若者の意思決定機会への関与について聞き取り調査を行った。そのうち、第1回、第2回調査では、意思決定機会への関与の「有無」について聞き取りした。その結果、第1回聞き取り調査では、カンビア県で66%（回答数64）、ポートルコ県で77%（回答数17）が意思決定の機会に「関与している」と回答している。第2回聞き取り調査では、カンビア県、ポートルコ県の回答者全員（回答数78）が「関与している」と回答している（図2-2-1参照）。また、他県4県^[4]の若者は、第1回聞き取り調査では65%（回答数31）が「関与している」と回答しているが、第2回聞き取り調査では、「関与している」との回答は5%（回答数20）に減少している。意思決定に関与していないと回答した若者の多くは、地元集会の開催情報を事前に聞いていなかったことを指摘している。他4県で聞き取りした若者のすべては、ワード委員会メンバーであることから、ワード委員会の長である地方議員と同委員会メンバーとの間の情報共有、ワード委員会と地方議会及びチーフなど、地域社会の重要な関係者との情報共有が機能していない可能性が考えられる。



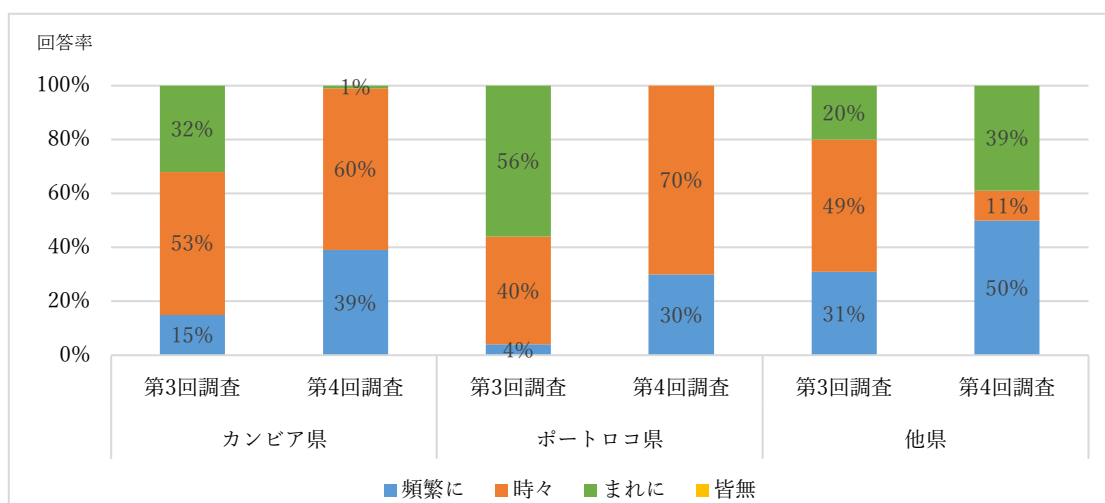
出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図2-2-1: 意思決定の機会への関与の有無 — 第1回、第2回調査における若者の回答—

第3回、第4回聞き取り調査では、回答の確度をあげるため、聞き取り対象の若者のサンプル数を第1回、第2回調査の約4倍にあたる、467人、463人にそれぞれ増やした。また意思決定の機会への関与の度合いについて、「頻繁に」「時々」「まれに」「皆無」からの選択式による回答とし、事例2県および他7県において聞き取り調査を行った^[5]。

第3回、第4回聞き取り調査の結果、意思決定の機会への関与が「皆無」の回答はなかった。聞き取りしたすべての県の回答について、第3回よりも第4回調査のほうが、意思決定の機会への度合いは「頻繁に」の割合が高くなっている。事例2県においては、「時々」と回答した割合も第4回調査のほうが高くなり、「まれに」の回答は低くなっている。一方、他7県では、第3回調査と比べ、第4回調査において「時々」の回答の割合は低くなっているが、「まれに」の割合は逆に高くなっている。

これら若者への聞き取り調査の結果から、事例対象2県においては、若者の意思決定の機会への関与の程度が高まっているといえる。一方、他7県においては、第4回調査のほうが若者の関与の度合いについて「頻繁に」と「時々」の割合が低くなっているものの、回答率は6割を超えている。しかし、「まれに」の割合も高くなっている。他県の若者の意思決定の機会への関与の度合いは2分化している、という若者の認識の傾向がみられる（図2-2-2参照）。第3回、第4回の聞き取りでは、サンプル数は異なるものの、事例対象県と他7県で聞き取りした若者の内訳は類似している。他7県では、聞き取りした若者グループメンバー、ワード委員会メンバー、他プロジェクトの裨益者の若者のうち、特にワード委員会メンバーの若者の開発活動への意思決定機会への関与が低いのが特徴的である。詳細は「2-3. 地域活動のリーダー」で触れるが、地方自治法によりワード委員会が導入されているが、同委員会の長である地方議員により、住民の動員に差が出ているようである。北部州2県を対象としている本論の事例では、ワード委員会の調整機能や情報共有、住民の動員などの能力向上に力を入れていたことも一定程度関係していると考えられる。ファンソープは、東部、南部州の住民への聞き取り調査を行っているが、ワード委員会の活動の不活発さを指摘している（Fanthorpe et al, 2011）。

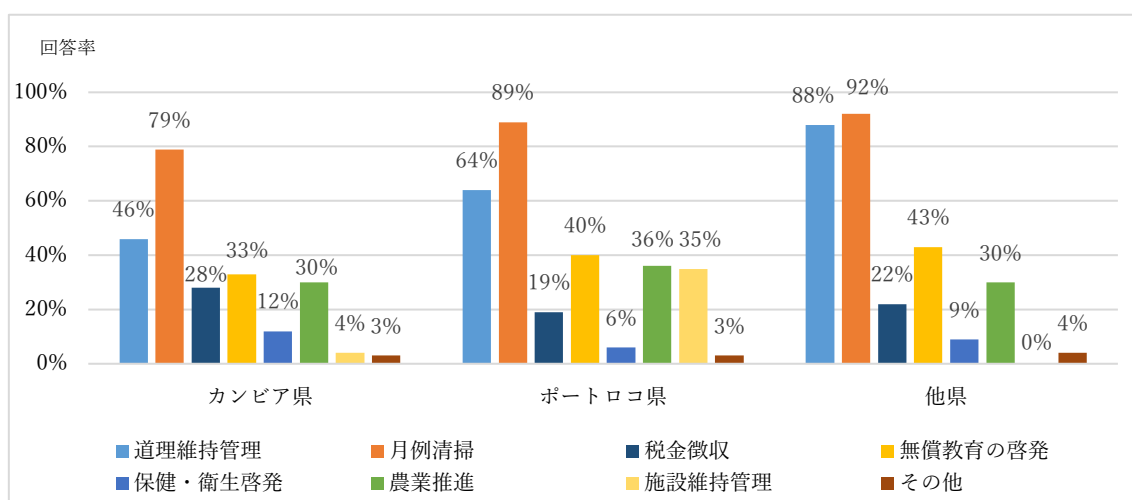


出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-2-2: 若者の意思決定の機会への関与の程度

上述したとおり、聞き取り調査の結果から、特に事例対象 2 県において、若者の意思決定の機会への関与が改善している傾向が見られた。次に、若者自身が参加した意思決定機会の議題について第 4 回調査で聞き取りした結果を整理する。聞き取りした事例対象 2 県および他県 7 県の若者によると、回答率の高い上位 3 つの議題は同じであった。回答の割合の高いものから、地域の月例清掃、フィーダー道路や排水路などの維持管理、無償教育の啓発活動であった。次いで、農業推進、税金徴収、保健・衛生の啓発活動などがあげられている。

回答が最も多かった地域の月例清掃は、2018 年に発足したジュリウス・マーダ・ビオ (Julius Maada Bio) 政権が制度化した活動である。次いで多かったフィーダー道路維持管理は、ビオ政権前から地域社会に奨励していた活動である。また、新政権が導入した無償教育の啓発、その他農業の推進と地方税は、政府が継続して国の政策として推進している項目である。このように、政府の政策により推進する地域活動の意思決定の機会に、多くの若者が関与する傾向にあると考えられる (図 2-2-3 参照)。



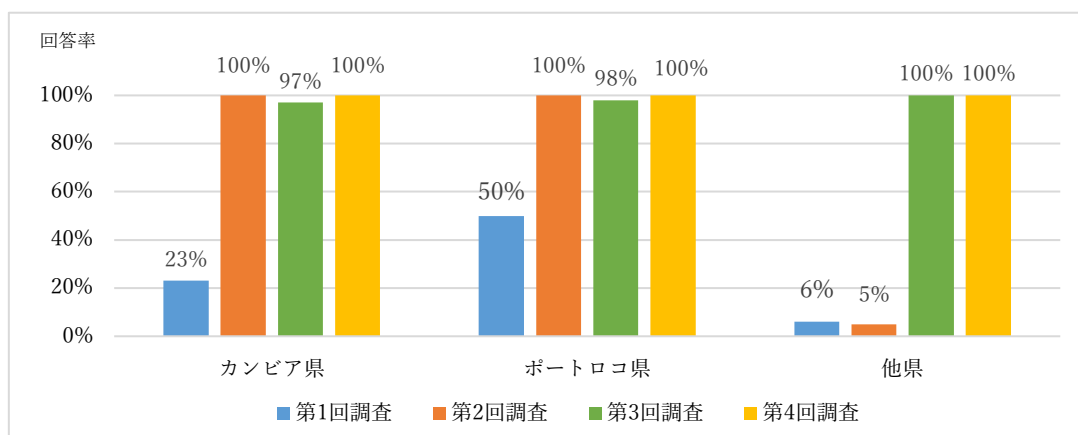
出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-2-3: 若者が参加した意思決定機会の議題 — 第 4 回調査における若者の回答 —

(2) 決定事項への若者の意思の反映の度合い

事例対象 2 県において、若者の意思決定の機会への関与について改善の傾向がみられたが、次に意思決定の機会への関与改善の指標のひとつとして、地元における意思決定事項と若者の意思との合致の程度について、第 1 回～第 4 回調査において若者に質問した結果を整理する。事例対象 2 県の若者は、第 1 回調査を除いて、回答者ほぼ全員が「合致している」と回答している^[6]。他 4 県では、第 1 回、第 2 回調査において、「合致している」と回答したのは、6%、5%であった。その理由として、月例清掃のための住民動員を若者が行うという提案が、意思決定に反映されなかったことが原因であると、ワード委員会メンバーの多くの若者から指摘されている。

一方で、第3回、第4回調査で、他7県の若者に聞き取りしたところ、全員が「合致している」、と回答している(図2-2-4参照)。他県における第1回および第2回調査の結果と比較して「合致している」との回答率が大きく上昇している背景として、若者が中心となって月例清掃への住民動員を行う、という若者自身による意見が反映された点を多くの回答者が指摘している点あげられる。ここで見られた回答から、地域社会での意思決定の機会、若者の意見を取り入れる環境が改善していることがうかがえる。これら聞き取り調査の結果、若者が把握している意思決定の機会における決定事項と若者の意思はおおむね合致していると考えられる。

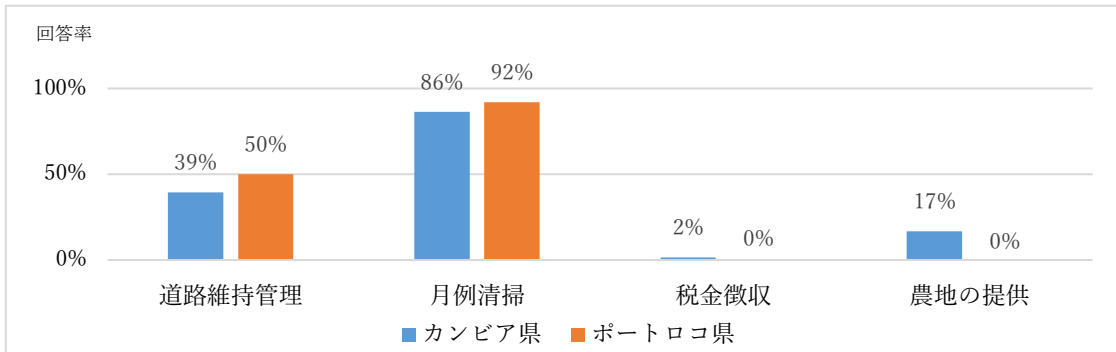


出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図2-2-4: 地元集会における決定事項と自分の意思との合致 —若者の回答—

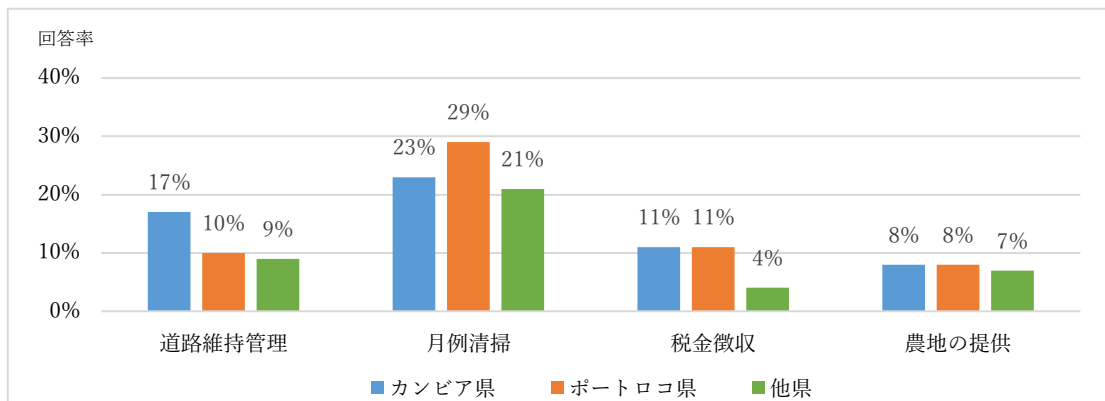
若者の意思と合致している地元での決定事項について聞き取りしたところ、第2回調査の結果では、事例対象2県の若者は、月例清掃の人員動員および道具の提供、次いで、フィーダー道路維持管理の動員および道具の提供、をあげている(図2-2-5参照)。第3回および第4回聞き取り調査で、事例対象2県、他県7県の若者に同じ質問をした。第3回調査では、聞き取りしたすべての県の若者による回答で上位を占めたのは、月例清掃の人員動員および道具の提供、フィーダー道路維持管理の動員および道具の提供であった。事例対象2県の若者の回答で、次いで多かったものは、税金徴収の啓発にかかる人員動員、若者や女性グループなどへの農地の提供であった。他7県の若者の回答で次いで多かったのは、農地の提供、税金徴収の啓発にかかる人員動員であった(図2-2-6参照)。

第4回聞き取り調査の結果を見ると、聞き取りしたすべての県の若者の回答で最も多かったのは、月例清掃の人員動員および道具の提供であった。次いで、カンビア県および他7県の若者は、フィーダー道路維持管理の動員および道具の提供をあげている。ポートロコ県の若者の回答で2番目に多かったのは、無償教育の啓発であった。ポートロコ県以外の地域でも無償教育の啓発活動は3番目あるいは4番目に多い回答であった(図2-2-7参照)。



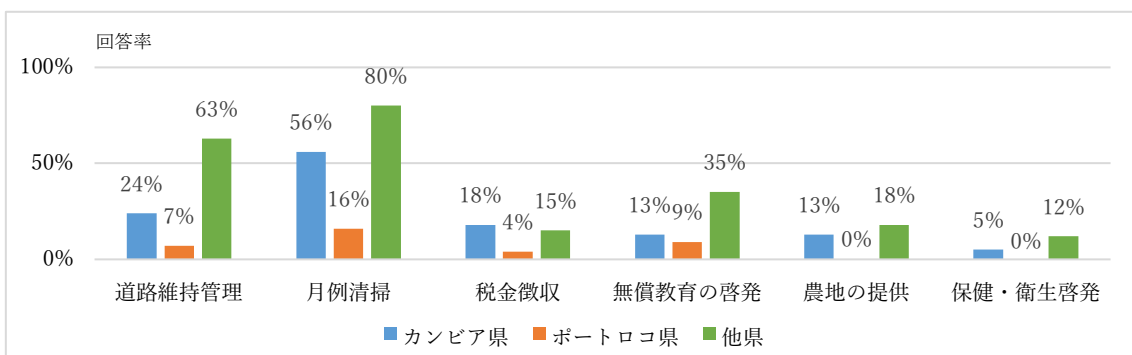
出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-2-5: 若者の意思が反映された決定事項 ー第 2 回調査ー



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図：2-2-6: 若者の意思が反映された決定事項 ー第 3 回調査ー



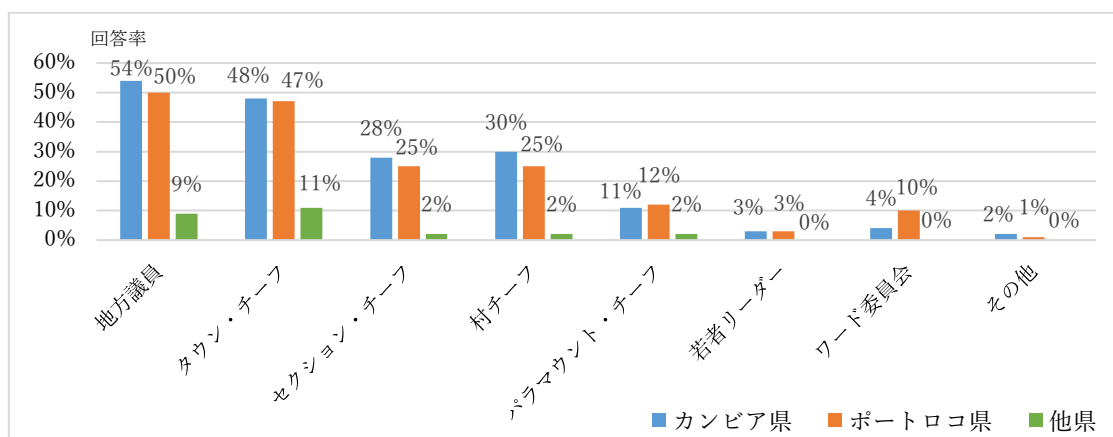
出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-2-7: 若者の意思が反映された決定事項 ー第 4 回調査ー

第 4 回聞き取り調査において、事例対象 2 県および他 7 県の若者に対して、若者自身が参加した意思決定の機会、最終的に決定する人物は誰であるか質問した。その結果、事例

対象2県の若者の回答で最も多かったものから、地方議員、タウン・チーフ、村チーフ、セクション・チーフであった。他7県の若者の回答では、多いものからタウン・チーフ、地方議員、次いでセクション・チーフ、村チーフ、パラマウント・チーフが同じ回答率で続いた(図2-2-8参照)。事例対象2県と比較して、他7県の回答率が全般的に低い理由の一つとして、図2-2-1および図2-2-2の説明と関連し、意思決定の機会に参加した若者の割合が事例対象2県の若者よりも少ないことが考えられる。

これらの結果から、地元の意思決定の機会においてリーダーシップを発揮していると若者が考える人物は、地方議員とタウン・チーフ、村チーフ、セクション・チーフといったサブチーフであることがわかる。一方、パラマウント・チーフと答えた若者の割合は、地方議員およびサブチーフと比べると低かった。若者への自由回答によると、パラマウント・チーフは地元の集會に欠席する回数が多いことが指摘されている。日常、地域の活動の意思決定で若者と直接やり取りする地域社会の人物は、パラマウント・チーフというよりも地方議員やサブチーフであると考えられる。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図2-2-8: 地元の集會における最終意思決定者 — 第4回調査—

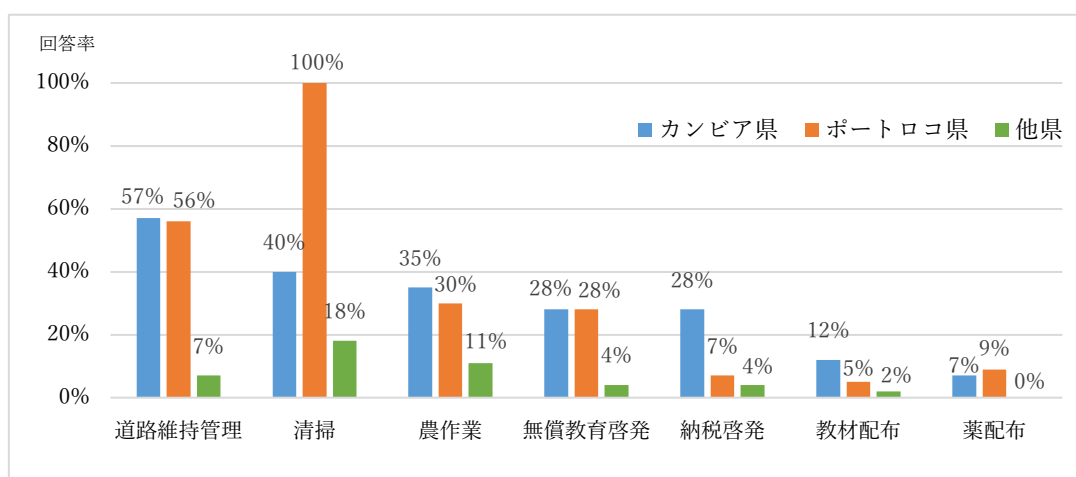
(3) 若者の地域活動への参加状況

ここまで若者の地域活動への関与状況を把握するために、意思決定機会への関与状況についての聞き取り結果を整理した。次に、地元で意思決定された地域活動にかかる事項への若者の参加状況についての聞き取り結果を整理する。

第2回、第3回調査において、事例対象2県の若者に対して、若者自身の地域活動への参加状況について、聞き取りを行った。その結果、第2回調査では、事例対象2県で回答に同じ傾向が見られた。若者が参加した活動は、回答の多いものから、フィーダー道路維持管理、次いで月例清掃であった。その他、少数の意見ながら納税の啓発活動、学校教材の配布、薬品の配布があげられた。第3回調査においても、事例対象2県の若者の間で回答に大きな違いは見られなかった。回答の多いものから月例清掃、フィーダー道路維持管理であった。

カンビア県の若者は、次いで、納税の啓発活動、共同の農作業、ポートルコ県の若者は、次いで共同の農作業、納税の啓発活動をあげている。

第4回聞き取り調査では、事例対象2県および他県7県の若者に同じ質問をした。その結果、カンビア県の若者が参加した地域活動は、回答の多いものから、フィーダー道路維持管理、月例清掃、共同の農作業、ポートルコ県では、月例清掃、フィーダー道路維持管理、共同の農作業であった。他7県の若者が参加した地域活動は回答の多いものから、月例清掃、共同の農作業、フィーダー道路維持管理であった。それぞれの県で最も回答が多かった活動は異なるものの、上位を占めた、月例清掃、フィーダー道路維持管理、共同の農業は共通している。その他、それぞれの県の若者があげた活動は、無償教育の啓発活動、納税の啓発活動、学校教材の配布、薬の配布であった(図2-2-9参照)。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-2-9: 若者が参加した地域活動 — 第4回調査—

ここまで整理した聞き取り調査の結果から、若者の地域活動における意思決定の機会への関与、地域活動への参加状況は、継続して一定程度改善していると考えられる。また、若者が意思決定に関与した地域活動に、若者自ら参加していることがわかる。地方議員、サブチーフは若者らが参加した地元の意思決定の機会で、リーダーシップを発揮していることも明らかにした。

2-3. 地域活動のリーダー

(1) 若者動員のリーダー

前項では、聞き取り結果から、若者による月例清掃やフィーダー道路維持管理などの地域活動への参加状況を整理した。これら地域活動にかかる意思決定の機会および活動に若者を動員するリーダーは誰であるか、3回にわたり聞き取り調査した結果について、回答の変

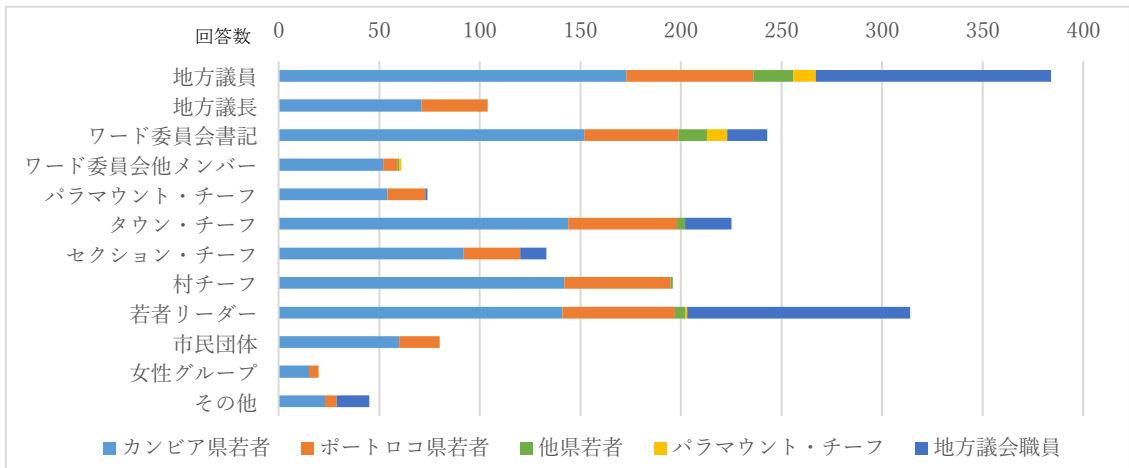
化も含め整理する。

第2回調査では、事例対象2県と他4県の若者およびシニア層の住民とパラマウント・チーフ、第3回と第4回調査では、事例対象2県と他7県の若者およびシニア層の住民とパラマウント・チーフに聞き取りを行った。その結果、地域活動への若者の動員には、地域の様々な関係者が関与していることがわかった。この質問に関する聞き取りは、選択方式と自由回答方式の組み合わせで行った（詳細は Annex 2～7 を参照）。若者の動員に中心的に関わるものとしてあげられた若者リーダー、市民団体、女性グループなどは、質問票の選択肢にはなく、自由回答であげられたものである。

第2回聞き取り調査では、若者動員のリーダーは回答の多い順から、地方議員、若者リーダー、ワード委員会書記 (Ward Committee Secretary)、タウン・チーフ、村チーフ、セクション・チーフなどがあげられている⁷⁾ (図 2-3-1 参照)。第3回聞き取り調査では、回答の多い順から、若者リーダー、村チーフ、地方議員、タウン・チーフ、ワード委員会書記、セクション・チーフがあげられている (図 2-3-2 参照)。第4回聞き取り調査では、回答の多い順から、地方議員、村チーフ、若者リーダー、タウン・チーフ、ワード委員会書記などがあげられており、回答数も他にあげられたものと比べ非常に多い。また、第4回調査では、次いで地方議会議長との回答が増えているのが特徴的である (図 2-3-3 参照)。計3回の調査結果を見ると、若者、パラマウント・チーフ、地方議会職員の間で、若者リーダーに関する回答に大きな違いは見られなかった。

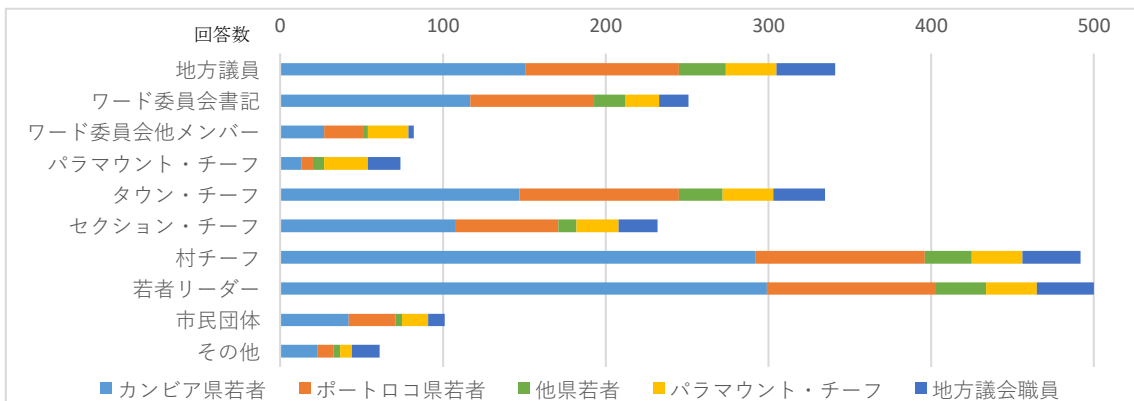
計3回の聞き取り調査で、若者動員のリーダーとして、毎回上位を占めたのは、地方議員、若者リーダー、村チーフおよびタウン・チーフなどのサブチーフ、ワード委員会書記であった。若者動員の詳細な仕組みは各地域により異なると考えられるが、若者リーダーによる主体的な行動、地方自治法により復活させた地方議会の議員および新しく導入されたワード委員会と、サブチーフら地元の統治者それぞれが地域活動への若者動員を包括的に促進していると考えられる。また、大統領選挙および地方議会選挙後の、新体制時期に実施した第4回聞き取り調査では、第3回聞き取り調査に比べて地方議長をあげる若者が増加している。選挙で新たに選ばれた地方議長が、地方議会のリーダーとして若者動員に注力していると若者に評価されているようである。

若者動員のリーダーとして、パラマウント・チーフをあげた若者も一定程度いるが、その数は先にあげた地方議員、若者リーダー、サブチーフ、ワード委員会書記と比べると少ないこともわかった。



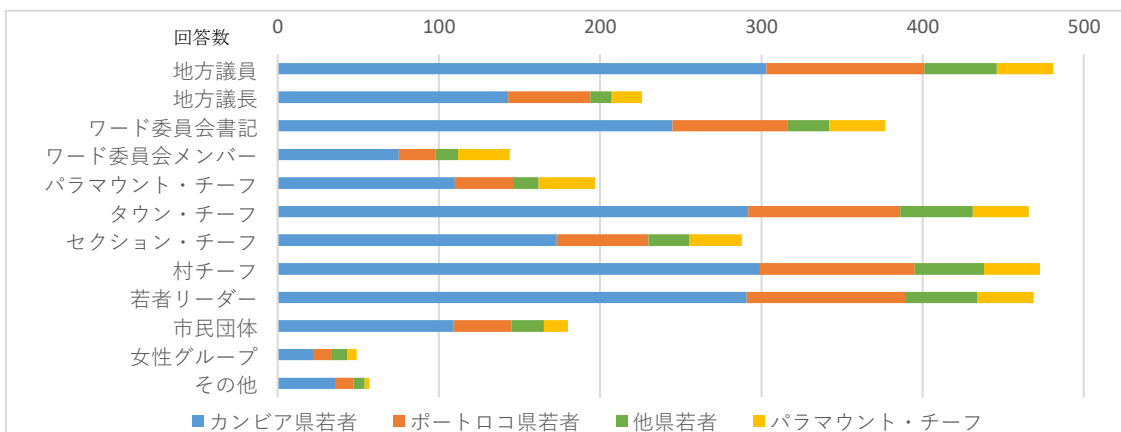
出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-3-1: 若者動員のリーダー —第 2 回調査—



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-3-2: 若者動員のリーダー —第 3 回調査—



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

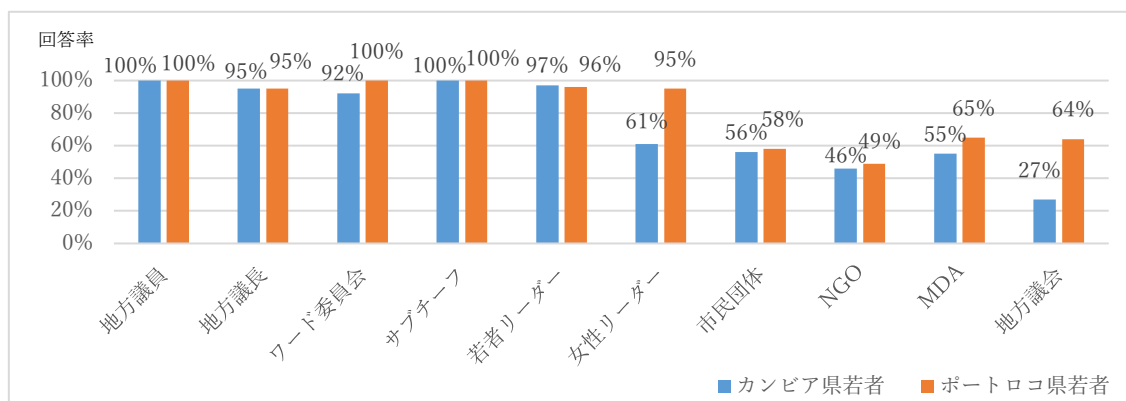
図 2-3-3: 若者動員のリーダー —第 4 回調査—

(2) パラマウント・チーフとの連携リーダー

地域で最も影響力のある人物と考えられるパラマウント・チーフであるが、パラマウント・チーフとの連携でリーダーシップを発揮している人物について若者を中心に聞き取りした結果を整理する。第2回調査では、事例対象2県の若者、第3回、第4回調査では、事例対象2県および他7県の若者へ同じ質問をした。第3回調査では、全国に19ある地方議会職員の代表者にも聞き取りを行った。

各回の聞き取り調査の結果、パラマウント・チーフと連携するリーダーは多様な人物があげられている。その中でも、地方議員、サブチーフ、若者リーダーが毎回の聞き取り調査で上位を占めている。この回答の傾向は、事例2県および他県7県の若者、全国の地方議会職員の間で共通している(図2-3-4、2-3-5、2-3-6参照)。事例2県と他7県の回答で見られた異なる傾向は、第3回聞き取り調査において、他県の地方議会職員が事例2県の回答者よりも、地方議長、NGO、MDAを多くあげている点である。

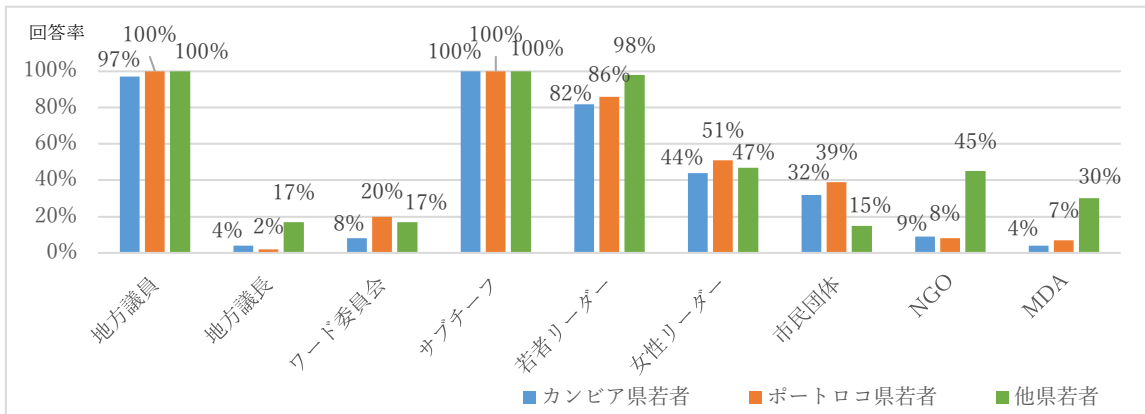
聞き取り調査の結果から、地方議員、サブチーフ、若者リーダーは、地域活動への若者動員においてだけでなく、パラマウント・チーフとの連携においてもリーダーシップを発揮している。地域活動への若者動員の仕組みを一般化することは難しいが、地方議員、サブチーフ、若者リーダーらが、若者およびシニア層の住民とパラマウント・チーフとの間を調整し、円滑かつ民主的な地域活動のために重要な役割を果たしていると考えられる。



注: *MDAは、Ministry, Department and Agencyの略称で、各県にある中央省の出先事務所を指す。

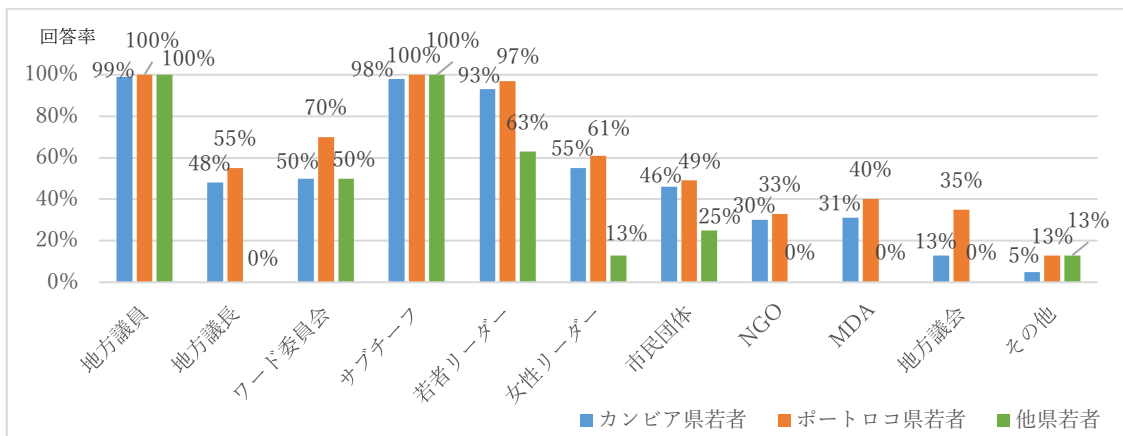
出所: 聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図2-3-4: パラマウント・チーフとの連携リーダー — 第2回調査 —



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-3-5: パラマウント・チーフとの連携リーダー — 第 3 回調査 —



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-3-6: パラマウント・チーフとの連携リーダー — 第 4 回調査 —

2-4. 住民からみたパラマウント・チーフによる地域活動への関与状況

ここまで、若者の地元の意思決定機会への関与状況および地域活動への主体的な参加状況、地域活動への若者の動員リーダーおよびパラマウント・チーフとの連携リーダーについて、若者への聞き取りを中心に調査結果を整理した。その結果、若者の地域活動の関与状況は、聞き取り調査を行った3年間で概ね改善傾向にあるといえる。

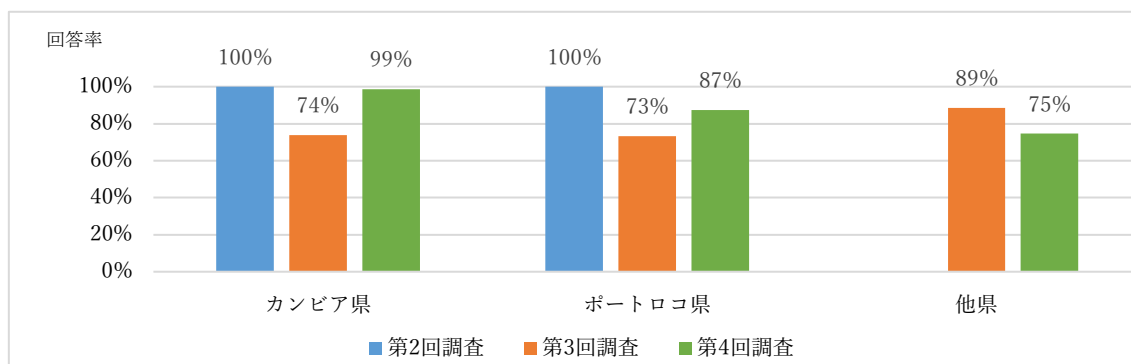
次に、パラマウント・チーフの地域活動への関与の状況が、各回の調査前よりも改善しているか、住民に聞き取りした結果を整理する。第2回調査では、事例対象2県の若者およびシニア層の住民、第3回および第4回調査では、他県7県の若者およびシニア層の住民に対して聞き取り調査を行った。

その結果、事例対象のカンビア県では、第2回調査で聞き取りした若者全員がパラマウント・チーフの関与が改善していると回答している（回答数 35）。第3回聞き取り調査では、

改善しているとの回答は74% (回答数 222) に下がったが、第4回聞き取り調査では、99% (回答数 288) に増えている。ポートロコ県では、第2回聞き取り調査で回答した若者全員 (回答数 4) が改善していると回答している。第3回聞き取り調査で73% (回答数 77)、第4回聞き取り調査では、87% (回答数 89)の若者が改善していると回答している。他県7県の若者は、第3回調査で89% (回答数 54)、第4回で75% (回答数 41) が改善していると回答している。

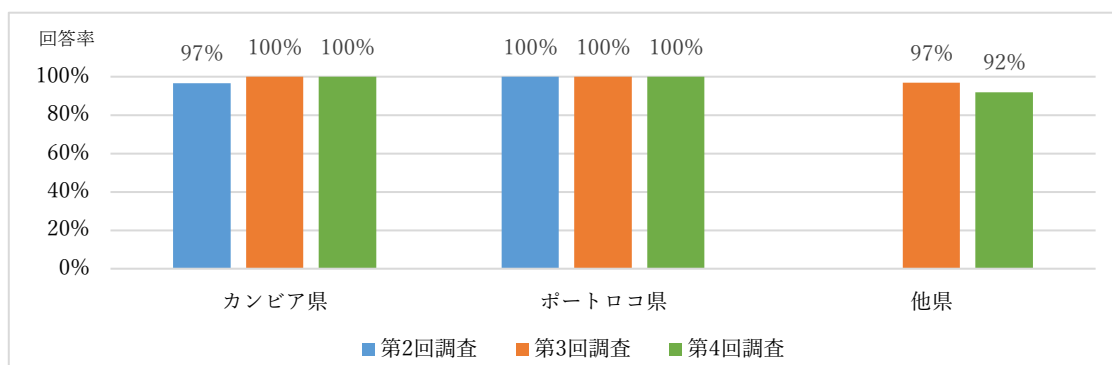
シニア層の住民へ同じ質問を聞き取りしたところ、第2回聞き取り調査では、カンビア県のシニア層で97% (回答数 112)、ポートロコ県のシニア層は全員 (回答数 55) が改善していると回答している。第3回聞き取り調査では、カンビア県 (回答数 95)、ポートロコ県 (回答数 26) のシニア層全員、第4回聞き取り調査においても、カンビア県 (回答数 90) およびポートロコ県 (回答数 27) のシニア層全員が、改善していると回答している。一方他県7県のシニア層は、第3回聞き取り調査では97% (回答数 91)、第4回聞き取り調査では92% (回答数 79) がパラマウント・チーフの関与が改善していると回答している。

計3回にわたる聞き取り調査結果の傾向を見ると、事例対象2県および他7県すべてにおいて、若者よりも内戦前の「元若者」を含むシニア層の方が、パラマウント・チーフの評価が高いことがわかった。若者の回答の傾向であるが、事例対象2県および他県7県における回答のうち、改善しているとの回答が最低時でも73% (第3回聞き取り調査におけるポートロコ県の若者の回答) であるなど、総じて高い割合の若者がパラマウント・チーフの地域活動への関与が改善していると評価している (図2-4-1、2-4-2 参照)。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図2-4-1: パラマウント・チーフの関与は改善しているか？ —若者の回答—



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 2-4-2: パラマウント・チーフの関与は改善しているか？ —シニア層の回答—

2-5. 聞き取り調査から得た本論のより具体的な問い

内戦後、地方自治法が意図する民主的な地域活動の状況を見極める手がかりのひとつとして、若者を含む住民の地域活動にかかる意思決定への参加、主体的な地域活動への参加にかかる若者の認識を明確にすることが考えられる。特にパラマウント・チーフによる、地域社会への影響力が、若者の地域活動参加を後押しているかが問われている。

事例 2 県および他県の若者およびシニア層の住民への聞き取り調査結果から、若者の地域活動にかかる意思決定の機会への参加、地域活動への参加状況が改善傾向にあることがわかった。また、地方議会議長、地方議員、地方議会職員、サブチーフ、若者リーダーらが率先してパラマウント・チーフと連携していること、若者および内戦前の元若者であるシニアを含む住民から、チーフによる地方開発および地域活動への関与状況は継続して高い割合で、「改善している」と評価されていることがわかった。

これら 2016 年～2019 年に実施した聞き取り調査結果から、2004 年に施行された地方自治法により、課題は見られるものの、地方分権化を推進するために再導入した地方議会をはじめ、サブチーフや若者リーダーにより、地域社会で大きな影響力を持つパラマウント・チーフとの連携が強化されている傾向を確認した。また、同法を確実に推進するために、2010 年に施行された国家地方分権化政策が意図する、民主的な地方開発、住民による意思決定の強化、パラマウント・チーフの開発プロセスへの関与強化について、住民が一定程度評価しているといえる。2 期目のコロマ政権 (2013 年～2018 年) が示した「繁栄のためのアジェンダ 2013-2018 (Agenda for Prosperity)」において、地方分権化推進のための重要な戦略に掲げている、地方議会とパラマウント・チーフとの関係強化も、地方開発活動において一定程度の進捗が見られる。

第 4 回調査において、事例対象 2 県および他 7 県の若者に聞き取りしたところ、パラマウント・チーフによる支援内容は、回答の多い順に、農作業のための土地の提供、治安維持であった。2009 年に施行されたチーフ制法 (Chieftaincy Act) において、パラマウント・チ

ーフの主たる責務は土地の管理、治安維持、税金徴収と規定されている(29条1項)。若者によるチーフの責務についての認識は、同法に規定されているチーフの役割と一定程度合致している。また、若者は就業機会を求めてパラマウント・チーフに相談する機会が増えていくこともわかった。

事例対象地域での4回にわたる調査結果を分析したところ、地方自治制度改革が推進する若者の地域活動にかかる意思決定への参加の改善傾向が確認された。本章で整理した聞き取り調査は、本論の事例であるJICAプロジェクト対象地域の住民に対して行ったものである。聞き取りは日本人によって行われたものではないが、JICAによる調査関係者であることから、聞き取り者への好意的な回答が出る傾向にあるというバイアスは否めない。このような限界を踏まえつつも、若者を含む住民の一定の意向が見られることから、聞き取り調査結果とパラマウント・チーフの地域活動への関与改善とどのような関係性があるのだろうか。国家地方分権化政策によると、地方分権化のプロセスは1つの政策により実施されるものではなく、地方自治法および複数の政策に基づいて行われるものである(National Decentralization Policy, 2010)。一連の地方自治制度改革の動きに伴い、地方自治法で再導入された地方議会を基点とする民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークと、チーフが基盤とする血縁ネットワークとの権限の錯さによる両者の緊張関係が指摘されるが、両者の関係性にどのような変化が起き、若者の意識変化に結びついているのだろうか。そこで、本論の中心的な問いを、「パラマウント・チーフの地方開発および地域活動における関与改善の要因は何か」とする。

2-6. 小括

本論の問いは、「3年間の若者を中心とした長期モニタリングによる、若者の認識に基づいたパラマウント・チーフの地方開発および地域活動への関与の実態とその要因」という点にある。この問いを明らかにするために、本章では、事例対象2県および他県の若者を含む住民を中心に、2016年2月～2019年2月までの3年間に、計4回行った若者およびシニア層の住民、地方議会職員、パラマウント・チーフなどへの聞き取り調査の結果を整理した。

多くの研究者により、シエラレオネの内戦の要因の一つとして、パラマウント・チーフによる権限の濫用および若者への奴隷的な扱いなどがあげられている。内戦後、より民主的な地域活動が実現しているかを見極めるひとつの手がかりとして、地域活動の意思決定に関わり、主体的に地域活動に参画していると、若者を含む住民が認識を持っているかを明確にすることが考えられる。特に、パラマウント・チーフが自身の影響力をこれら若者の地域活動の参画を後押しするために、発揮するかが問われる。

事例2県および他県の若者およびシニア層の住民への聞き取り調査結果から、若者の地域活動にかかる意思決定の機会への関与状況、地域活動への参加状況は改善傾向にあるこ

とが明らかになった。また、パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与状況は継続して高い割合で、「改善している」と評価されていることがわかった。

また、3回にわたり事例2県および他県の若者および内戦前の「元若者」を含むシニア層の住民に、パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与状況を聞き取りしたが、多くの回答者が改善していると、継続して高い割合で評価していることがわかった。地方自治法で再導入された地方議会を基点とする、民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークと、チーフが基盤とする血縁ネットワークとの関係性にどのような変化が起き、若者が認識する地域活動への参画の状況改善とパラマウント・チーフの地域活動への関与の改善に結びついているのだろうか。そこで、本論の中心的な問いを、「パラマウント・チーフの地方開発および地域活動における関与改善の要因は何か」とする。

この問いへの解を明らかにする手がかりを得るために、第3章では、シエラレオネの植民地政府による地方統治制度の歴史とパラマウント・チーフによる権限および影響力の変遷、チーフに関わる問題を概観する。

補注

[1] (1) Go-Bifo プロジェクトの概要：1) 目的：より民主的かつ、周縁化される傾向にある住民グループを巻き込める地元組織を強化する。2) 実施期間：2005年～2009年。3) 支援対象地域：ボンバリ県、ボンス県、マケニ市、ボンス市。4) 主な活動：住民主導の開発 (community driven development: CDD) を主たるアプローチとする。各ワードに配属ファシリテーターが、村落開発委員会 (VDC) あるいはワード開発委員会 (WDC) を設立し、活動計画をつくり、開発事業を実施する。この過程で、VDC および WDC の育成を行う。(2) LGED-JP プロジェクトの概要：1) 目的：地方経済開発推進のため、地方分権化プロセスを強化し、地方議会の能力を向上させる。2) 実施期間：2005年～2013年。3) 支援対象地域：ケネマ県、マケニ市、モヤンバ県、トンコリリ県。4) 主な活動：地方自治地域開発省向けの、LED 事業実施マニュアルを作成し、主流化する。独自財源確保のため、地方議会の戦略と実施計画づくりを支援する。また、必要な研修を実施する。地方経済開発のパイロット事業を実施し、事例を普及する。(3) SABI プロジェクトの概要：1) 目的：シエラレオネの地方行政サービスを改善するため、行政による住民主導の説明責任を強化する。2) 実施期間：2016年～2020年。3) 支援対象地域：全県。4) 主な活動：エボラ復興計画づくりとの実施とそれに伴うプロセスで、市民と政府の関係構築を強化する。地域社会のために、市民が自身の責任を果たせるよう啓発する。地方議会の説明責任の機能を強化する。公的機関から基本サービス（保健、教育、社会保障、給水、エネルギーなど）を受けるために必要な個々の啓発活動を行う。

[2] アーンシュタイン (Arnstein) は、参加の段階を8段階に分けている。低い順から Manipulation, Therapy, Informing, Consultation, Placation, Partnership, Delegated Power, Citizen Control、としている。

Therapy から Placation の段階は実質参加していないに等しく、Partnership 以上を市民の権限が反映される範囲と提示している (Arnstein, 1969)。

[3] ウィルコックス (Wilcox) は、参加の低い段階から、Providing information, Consultation with other actors, All actors deciding together, All actors acting together, Supporting initiatives of beneficiaries/citizen、としている (Wilcox, 1994)。

[4] 第 1 回、第 2 回聞き取り調査において、事例対象県以外で調査を実施した 4 県の内訳は、東部州 2 県 (ケネマ県、コノ県)、南部州 2 県 (ボ県、プジョン県) である。

[5] 第 3 回、第 4 回聞き取り調査において、事例対象県以外で調査を実施した 7 県の内訳は、北部州 1 県 (トンコリリ県)、東部州 3 県 (カイラフン県、ケネマ県、コノ県)、南部州 3 県 (モヤンバ県、ボ県、プジョン県) である。また、事例対象であるポートロコ県の支援対象外のチーフダムにおいても聞き取り調査を実施した。

[6] 第 2 回調査時に、事例対象 2 県の若者全員が、自分の意思と「合致している」、と回答している。それ以来、回答の確度をあげるため、現地調査員と打ち合わせを行い、第 3 回以降の調査で同じ質問をする際には、丁寧に質問の意図を説明するように調査員と確認した。

[7] 地方自治法には、ワード委員会の委員長は地方議員であると明記されているが、同委員会の書記については規定されていない。しかし、聞き取り調査の結果、すべてのワード委員会には、書記がいることが確認されている。ワード委員会の書記は、識字力があり、事務的な仕事のみならず、議長の補佐としての役割も果たしているようである。

第 3 章 独立前：植民地政府の保護領化政策とパラマウン ト・チーフ

はじめに

第 2 章では、事例対象 2 県と他県の若者およびシニア層の住民などへの計 3 回の聞き取り調査の結果から、回答者の多くがパラマウント・チーフの地方開発および地域活動への関与が改善していると継続して認識していることを明らかにした。内戦前に、パラマウント・チーフによる若者などの強制労働などの問題が指摘されているが、パラマウント・チーフと地方議会および中央政府関係者との間にどのような変化が起きているのだろうか。そこで聞き取り調査の結果をもとに、「パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与改善の要因は何か」を本論の中心的な問いとして提示した。

この問いへの解を明らかにするため、本章ではまず西アフリカ、特にナイジェリアとガーナのチーフ制の歴史を概観する。次に、西アフリカで最も歴史のあるシエラレオネ大学フォーラベイカレッジ (Fourah Bay College) のアフリカ研究学部長で、多数の歴史などの書籍を出版し、国内外においてシエラレオネ歴史教育で著名であり、多くの研究者から植民地時代以降の歴史について引用されている、アリ (Alie) 教授執筆の文献「A New History of Sierra Leone」および他研究者の文献をもとに、シエラレオネの植民地時代から独立前までの地方統治制度とパラマウント・チーフおよびチーフダム制度の歴史を整理する。その際、地方統治制度の変遷に伴う、パラマウント・チーフの権限および影響力の変化に着目するとともに、独立前のチーフの問題点を整理する。

3-1. 西アフリカ諸国におけるチーフダム制

本項では、研究者などの文献をもとに、西アフリカ、特にナイジェリアとガーナにおけるチーフ制を概観する。

スカルニック (Skalnik, 2004) によると、人類学者および考古学者らが、最初にチーフダムについて論じた地域は、アメリカ大陸であった。その後、アフリカを含め様々な国でチーフダムについて研究が行われるようになる。今日、チーフダムを研究するほとんどの人類学者は、世襲あるいは選ばれたチーフが率いる、血縁関係および地域にある小規模の社会のことをチーフダムとみなしている。チーフダムは複数のチーフの階層からなり、パラマウント・チーフは複数のチーフダムあるいは王国 (Kingdom) を統治する。そして、最近 20 年の間に、多くの研究者によりチーフダムに関するデータが集積されるようになった (Skalnik, 2004)。

スカルニックは、人類学者が西アフリカにおけるチーフダムを、現存する社会政治的構造として説明している、と述べている。その傾向が見られる国として、シエラレオネ、ナイジェリア、ガーナ、南西部カメルーンをあげている。スカルニック自身の長期にわたる現地滞在経験から、チーフ制 (Chieftaincy) という言葉は、ガーナで一般に使われ、アフリカにある王国はチーフダムを意味することが多い (Skalnik, 2004)。

(1) ナイジェリアにおけるチーフ制

ナイジェリアのチーフ制の歴史を紐解くにあたり、250以上の民族が存在すると推定される中で、ナイジェリア南西部のヨルバ (Omo Yoruba)、南東部のイボ (Ibo) と並ぶ三大民族のひとつである、ナイジェリア北部地域最大民族のハウサ (Hausa) に着目する。スミスはハウサの言語を話す人をハウサ人 (Hausa people) と定義し、ハウサ人の起源は紀元千年の終わりまで遡ると述べている (Smith, 1970)。ハウサ人は西暦最初の千年紀の終わりごろに無名のサハラ以南の黒人とベルベル人移民の混合から形成され、そしてこの融合が同時にハウサ諸国 (Hausa states) も生み出したという考えが、他の研究で示されている^[1] (Smith, 1970)。

ハウサ人の住むハウサランド (Hausaland) は、現在のニジェール南部からナイジェリア北部のサバンナ地域にあり、13世紀から19世紀までハウサ人の都市国家群があった。ハウサの人々の間には、それぞれわずかな違いはあるものの、1804年のジハード後も独自のチーフ制が存在したといわれる (Babawale et al., 2010)。ハウサランドは、様々なチーフが軍事、経済、宗教の公務を担う都市群を中心としていた^[2]。サラクナ (Sarakuna) と呼ばれる王は、ハウサの都市ごとに構成は異なるが、町の民事および軍事問題で同じ公的機能を持つ、マス・サラウタ (Masu-sarauta) と呼ばれるチーフに支援されていた。マス・サラウタの最年長は、民事と軍の両方の役人の長を務めた^[3] (Babawale et al., 2010)。ハウサ王朝の初めには、チーフは世襲的ではなかった^[4]。しかし、その後、チーフらは自身への支持を高め、王への忠誠を促進し、その職に留まり家族への継承を確保するため、各血統がチーフの称号を使用し世襲性になった^[5]。

ババワレらは、近代的な政府および行政の政治構造をもつハウサ地方に建国されたソコト (Sokoto Caliphate) のチーフ制は、イスラム教による団結により、依然として成長していることを指摘している (Babawale et al., 2010)。アブバカールは、19世紀のソコトに着目し、ソコトには中央集権化と非中央集権化されたエミレーツ (Emirate) と呼ばれる行政単位があり^[6]、各エミレーツは、村長 (village heads) を監督するチーフ (hakimai) が統治する県 (district) に分割されたと述べている^[7] (Abubakar, 1974)。

中央集権化されたエミレーツはより団結し、反乱がおこることは非常に稀であった。これには複数の理由があげられているが、チーフの大多数は支配階級のメンバーであるため、彼らは確立されたシステムの転覆を望む余地が少なかったこと、さらに、チーフはより高い地位を得るために政府を支援し、称賛に値するサービスを提供することがチーフの利益にな

ったことが指摘されている^[8] (Abubakar, 1974)。

ナイジェリアのチーフを創造した歴史に関してハウサについて述べたが、ナイジェリア東南部にある、石油の豊富なイボランド (Igbo land) の委任チーフ (Warrant Chiefs) についての研究について触れる。

チーフを用いた植民地行政とアフリカ諸社会の関係は大きく 2 通りに分けることができる。第一に、集権的な社会にチーフによる統治方式が導入されたケースがあげられる。第二に、非集権的ないわゆる「国家なき社会」にチーフを用いた植民地行政が導入されたケースである。チーフを用いた植民地行政とイボランドの諸集団の関係は多くの場合は、後者に当てはまる (松本, 2006)。元々イボランドには、特筆すべき統治の仕組みがあった。それは、地域社会の分権化である。統治体制に地域社会の住民が参加していた。アグ (Agu, 1989: 219) は、イボの伝統的な政治組織を「ウルトラ民主的 (ultra-democratic)」と表現している。デヴィッドソン (Davidson, 1977) は、イボランドの人々はチーフやキングなしでも、自分たちの地域社会を適切に組織化し運営した、と述べている。地元の君主 (Monarchy) がいるところと、君主がいないところそれぞれの地域社会において、住民による抑制と均衡 (checks and balances) によって公的機関は管理されていた。この抑制と均衡の仕組みは、ナイジェリア東南部のイボ社会に限られたものではなく、他の文化や言語グループにも見られるものであった。この抑制と均衡の仕組みは、地域社会の人々が、十分な時間をかけて合意形成する仕組みであった (Isichei, 1976)。

1914 年、イギリスにより南北ナイジェリア植民地が統合されイギリス領ナイジェリアが設立されたが、植民地支配するには、植民地政府の人員に限りがあった。そこで、植民地政府は現地代表者と共に植民地を管理する手段として、委任チーフの仕組みを活用することにした (Njoku, 2005)。20 世紀初頭、ナイジェリア保護領の総督となったフレデリック・ルガード (Frederick Lugard) 男爵により、多様な民族グループとコミュニティを統合した間接統治の仕組みが導入された。この統治の仕組みは、ナイジェリア、ウガンダなど他のイギリス植民地にも導入されていた (Umejesi, 2015)。

イボランドの民主的な政治の仕組みは、植民地政府の統治政策と合致していなかった。そこで植民地政府は、イボの仕組みを変えるため既存の自治体制を排除し、地域社会の中ではなく、地域社会の上に位置する公的な役割を果たす事務所を設置し、新しい統治体制を導入した。植民地政府は、イボの政治の仕組みとその作用を理解できなかったため、イボの伝統的な行政の仕組みを変えた。植民地政府は、伝統的チーフと考えた原住民を選び出し、委任状 (Warrant) と呼ばれる認知と権威の証明書を与えた (Afigbo, 1972)。委任状は、原住民裁判所の裁判員となる資格を与えたものであり、それを手にした者は、植民地支配と関わる様々な権力を得た (Afigbo, 1972, Meek, 1937, Jones, 1970, Perham, 1937)。この政策をきっかけとして、イボ社会における「チーフの創造」が始まった。委任チーフとは、委任状授与を契機として生まれたチーフたちを指して、研究者たちは「委任チーフ (Warrant Chief)」と呼んでいる (松本, 2006)。

委任チーフは、地元の有権者と植民地政府が行使する権力との仲介役を期待された。植民地政府は自分たちの利益となるよう、巧みに地元の社会政治の秩序を変えていった。間接統治と委任チーフは、植民地政府の関心に応える近代的、抑圧的かつ特権を持つチーフを作り上げた。委任チーフは、植民地政府から地域社会の支配者として指名を受け、植民地政府から特権を与えられ、意図的に人々を抑圧していった (Ohadike, 1994, Njoku, 2005)。チーフは、地域社会のいわばスパイとして活動し、社会的団結を破壊していった、とも指摘されている (Afigbo, 1972)。

1930年代になると、裁判員が一手に引き受けていた地方管理に関わる司法と行政の分離が試みられた。そのため司法機関としての原住民裁判所とは別に、行政機関としての原住民当局が設立された。政府は各裁判所と管区を同じくする議会を設け、それら議会に原住民当局としての役割を与えた。しかし、実際には、多くの場合、原住民裁判所の裁判員が司法と行政の双方の権限を持ち続けたのである (Isichei, 1976)。

(2) ガーナにおけるチーフ制

ガーナにおけるチーフ制の起源には主に3つの説がある (Abotchie, 2006)。一つ目は、グループを導き領土の最初の入植者となり、自動的にチーフとなった人物を指す。チーフの領土は、小国 (state) としてチーフに属する。これは、グループが適切かつ平和に暮らせる土地を探した移民時代のことであった。二つ目は、植民地時代前の部族間戦争に勝利した部族グループの長がチーフとなった説である。三つ目は、飢饉干ばつ、洪水などの緊急時のリーダーがチーフとなった説である。これらの説であげられた人物はほとんどの場合、最も名誉あるチーフの称号を与えられた。ガーナにおけるチーフ制 (Chieftaincy) は、植民地前から存在したチーフを最高権力者とした伝統的機構を起源としており、チーフは領土内の行政、立法、司法上の最高権力者であった (Baffoe, 2017)。

ガーナにおけるチーフ制の歴史を概観するにあたり、総人口の40%以上を占めるガーナ最大のアカン (Akan) に着目する。アカンの人々は、10世紀末に西スーダンから、森林地域にある現在のガーナ南部と中央部に移住したと考えられている^[9] (Asihene 1978)。アカンの土地所有の歴史は、土地を取得し、部族の領土を拡大するための移住、戦闘などに深くかかわる (Rattray, 1929)。アカンの歴史的発展はすべての民族グループの生活に影響し、伝統的にアカン社会ではチーフに挑戦することは、土地の祖先に挑戦することを意味し、チーフに挑戦することは何年にもわたって、犯罪と見なされてきた^[10] (Yankah, 1995)。

アカンの人々は、直接の親子関係の父親と母親を超えた血縁を介して結びついている人々として定義されている (Asihene, 1978)。したがって、家族を構成する個々は、全世界の精神的な連鎖の一部である (Awoonor, 1990)。アカンの人々は一般的に彼らの先祖を崇拝し、先祖は善悪のために彼らの子孫の生活に介入すると信じており、チーフは、家族、町の人々などのために先祖の霊と心を通わすと考えられている^[11] (Anomah and Addai-Mensah, 2020)。これに関連し、チーフを先祖と現世の人々とを結ぶ仲介者であると指摘する研究が多く見

られる^[12](Mbiti, 1970, MacCaskie, 1995, Awuah-Nyamekye, 2009, Tweneboah, 2012 and Assanful, 2018)。すべてのアフリカ人が王、女王、チーフの形で伝統的な統治者を持っているわけではないが、彼らは生きている人と霊の間の仲介者である^[13](Mbiti, 1970)。

チーフは慣習により長老評議会 (council of elders) の助言を得て領土を統治し、地域社会の全体的な平和、秩序および安定の維持に責任を負っている (Awoonor, 1990)。ラトレー (Rattray) によると、チーフの職務は就任の際に厳密に定義される (Rattray, 1929)。チーフはいかなる人物の出自も開示しない、チーフは長老たちに耳を傾け、助言を求めるべきである、といった行動規範に関わることも含まれた^[14](Rattray, 1929)。ブシアは、「イギリス統治時代以前は、チーフとチーフの評議会に期待されていた主な任務は、地域社会内の平和的関係の維持と外部からの攻撃からの防御であった」、と述べている。チーフは軍の司令官であり、チーフと長老は大隊の管理に責任がある。また、チーフは人々の福祉に尽力し、法と秩序が維持され、慣習が守られていることを確認する責任もある^[15](Busia, 1968)。チーフは、宗教および政治的リーダーで、社会が正常であることの象徴であり、チーフの死は人々に混乱をもたらし、新しい支配者だけが秩序を回復させることができた、という研究もある (Mbiti, 1970)。

ガーナではアシャンティ (Ashanti) のようにアカン系の母系集団であるアブスア (Abusua) はそれ自体が親族グループおよび子供相続財産の表象のようなものである。チーフになるための第一の資格は、チーフの母親がコミュニティの王の血統に属していることである^[16](野津, 2003)。

植民地時代前、アカンの人々が多数を占めるゴールドコースト (現在のガーナ) には権力のあるチーフ、あるいは王 (King) と彼らのサブチーフ、クイーン・マザー (Queen mothers) が支配する、独立した多くの小国 (states) と王国 (Kingdom) が存在していた^[17]。その中には広大な面積を治める強力な王国もあった。小国および王国では、世襲あるいは母方か父方の血縁関係者が最高統治者として国を治めていた、という研究もある (Baffoe, 2017)。これらの統治者は、中央集権的な政治システムのもと領土を統治し、最高統治者の下、サブチーフは階層を形成していった。

争いの多かった植民地時代前のチーフは、領土の治安維持と人々の基本的な価値を守る責任を担っており、人々と精霊との仲介役もしていた (Adjaye and Buba, 2006)。一方で、チーフは農業や住居のための土地の分配に限らず、伝統的な軍を統率して治安を維持し、税金徴収、住民間の争議の調停、婚姻を通じた他チーフとの同盟関係の構築などの重要な役割も担っていた、という見解も見られる (Baffoe, 2017)。

チーフの立法上の機能は、チーフが統治する国を創立した先祖の代表としての地位と深く関係していた。それゆえに、チーフが過ちや不履行などで起訴されることはなかった。チーフは先祖の意思を代表する、神聖な影響力により中央集権化していった。

チーフの有する行政的機能は主に土地の管理であった^[18]。土地管理の停滞は、人々の平和を脅かすからである。チーフの地位は、土地の所有権と不可分の関係にあった。チーフは土

地管理のプロセスにおいて、飢饉、干ばつ、土地の浸食などの緊急事態から土地を保護した。そのため、土地管理の規則を設け、厳しい罰則をコミュニティに課した。

イギリスによる植民地化時代当初、植民地政府はゴールドコースト（現在のガーナ）を直接統治する政策を開始した。イギリス軍は現在のガーナ中南部にあるチーフダム集団のアサンテ連合（Asante confederacy）と衝突したが、完全に制圧することはできなかった。そこで、植民地政府はパラマウント・チーフであるアサンテヘネ（Asantehene）の尊厳を回復させ、アサンテ（Asante）の最高権威継承を回復させるほうが、彼らを統治するうえで得策であると認識した。こうして、ゴールドコーストに間接統治が導入されることになった^[19](Skalnik, 2004)。

1844年、イギリス政府とゴールドコーストの複数のチーフとの間で、盟約1844（the Bond of 1844）として知られる文書に署名が交わされた。ブアー（Buah）によると、この盟約では、裁判の審議は原住民の慣習法に基づいて行うなど、イギリスの法律に準拠するものではないことが確約され、植民地政府とゴールドコーストの人々は平和的な関係を構築した（Buah, 1980）。

しかし、植民地政府は続いて直接的あるいは間接的に、チーフとチーフ制機構の権限と機能を弱める方策をとった。最初に、植民地政府は、部族や民族の境界に関係なく、県（District）という独自の行政区分を導入した。この結果、独立して存在した多くの民族グループは、1つに統合された。植民地政府は、既存または新たに任命された伝統的な統治者を承認する権利を持った。これは、地方の統治者の選択を受け入れるか否かの権利を意味した^[20](Brempong, 2001)。多くの場合、民族あるいは部族のグループは権限を失い、領土や政治的主導権の争いを引き起こした^[21]。次に、植民地政府は、戦略的な政治、立法、軍の体制を導入し、チーフの権限を弱めた。政治的には、県弁務官（District Commissioner）が植民地政府から任命・派遣され、植民地政府により効果的な支配の体制を強めていった。ヌクヤ（Nukuya, 1992）は、県弁務官は県で最も権限のある人物となり、同弁務官の白いヘルメットは、植民地支配がチーフと人々に奴隷状態であることを思い出させた、と述べている。

ゴールドコーストに間接統治を導入したのは、1919年から1927年までゴールドコーストの県弁務官であったゴードン・グギスバーグ（Gordon Guggisberg）である。この間接統治の制度では、伝統的な小国（state）あるいは小国のグループでは、パラマウント・チーフおよびパラマウント・チーフが率いるサブチーフなどが、原住民政（Native Administration）に組み入れられることになる。原住民政（Native Administration）は、のちに原住民当局（Native Authority）となり、パラマウント・チーフが長を務めることになった（Adjei, 2015）。同様に、パラマウント・チーフらからなる合同州議会などが設置された。この議会に指名されたチーフは、間接統治のもと植民地政府の引き立て役にとどまることになった。原住民当局は、植民地政府の県弁務官の指令と管理のもと運営された。このように、チーフの地位は植民地政府により合法化されていった。植民地時代のチーフは、慣習により選ばれるか、政府により認定されたものがチーフとなり、伝統的役割に加え植民地政府から賦与された

機能を果たすことになる。また、もともとチーフのいなかったタレンシ (Tallensi)、ココンバ (Kokomba) などのコミュニティもチーフが指名あるいは植民地政府が指名した役人を持つことになった (Arhin, 1985)。

1957年、ガーナは独立したが、クワメ・エンクルマ (Kwame Nkrumah) 大統領を長とする立憲国家が伝統的な規範を変化させていった。チーフの経済力の基礎は土地であったが、独立後の与党となった会議人民党 (Convention Peoples Party: CPP) が、チーフから土地を取り上げ、チーフの経済力を低下させた。この要因として、独立運動の中で、植民地支持主義者を支援したチーフがいることがあげられる (Adjei, 2015)。

現代ガーナの有力なチーフであるアサンテ (Asante) チーフの役割に関する研究によると、1971年に承認されたチーフ制法 (Chieftaincy Act) によりチーフ国会 (The National House of Chiefs) とチーフ地方議会 (Regional Houses of Chiefs) が設置された。しかし、これらの議会は国政の意思決定に統合されることはなかった。現代の西洋の教育を受けたガーナの統治者はチーフ制を排除する意思はないが、チーフへの権限の委譲も望んでいない。ただし、ガーナの指導者たちの中には、自分をチーフと称するものもいる (Adjei, 2015)。

3-2. シエラレオネ植民地における保護領化政策の導入

(1) シエラレオネの民族概要とクレオール在台頭

ナイジェリアおよびガーナにおいて、イギリス領植民地政府が元々集権的な社会、あるいは非集権的な社会にチーフを用いた住民行政制度が間接統治の仕組みとして導入された。シエラレオネでは後背地を保護領化し、現地に存在していた集権的な社会に、ナイジェリアをモデルとした住民行政制度が導入された。本項では、シエラレオネにおける保護領化政策導入の経緯と展開を概観する。

シエラレオネは西アフリカに位置し、面積は27,925km²、南北の距離は最大332km、東西は最大で328kmある。西部、南西部は大西洋に面し、北部と北西部をギニア、東部と南東部をリベリアと接している。気候は雨季と乾季からなり、乾季は11月から4月、この間の気温は32度を超える。12月頃から2月頃にかけて、サハラ砂漠から吹き込む砂塵ハマターンが吹く。

宗教の内訳は、イスラム教が60%、キリスト教が10%、アニミズム信仰が30%である (外務省 2020)。シエラレオネの部族は少なくとも17あるといわれ、マンデ (Mande)、メル (Mel)、その他、の3つの主な言語グループに分けられる。部族は、メンデに属するメンデ、ヴァイ (Vai)/ガリナス (Gallinas)、コノ (Kono)、ロコ (Loko)、コランコ (Koranko)、ソソ (Soso)、ヤルンカ (Yalunka)とマンディンゴ (Mandingo)、メルに属する部族は、テムネ (Temne)、ブルム (Bullom)/シェブロ (Shebro)、キシィ (Kissi)、ゴラ (Gola)とクリム (Krim)、その他に属するのは、リンバ (Limba)、フラー (Fula)、クレオール (Krio)、とクル (Kru)である (Alié, 1990)。

シエラレオネの90%の住民がアフリカ系の部族で、最大部族であるテムネ族およびメン

デ族は、それぞれ全体の約 30%を占める。テムネ族はフタ (Futa)、ジャロン (Jallon) と呼ばれる現在のギニアからシエラレオネの北部地域に移住したといわれる。一方、メンデ族の祖先はマネ (Mane) という部族で、現在のリベリアの内陸部にルーツがあり、18 世紀に徐々にシエラレオネ南部地域に移住した。現地民族には、リンバ (Limba) 族、ロコ (Loko) 族、ヴァイ (Vai) 族、スス (Susu) 族などがある^[22] (Alie, 1990)。その他、西洋の文化を身につけ、高い教育を受けた解放奴隷の子孫であるクレオールが少数派 (約 10%)として存在している。

植民地時代に少数派のクレオールの人々の多くは、フリータウンでの教育のみならず、より高い専門的資格を求めて、イギリスの大学で学んだ。イギリスで学んだクレオールの中には西アフリカで専門的分野の第一人者になった者も少なくないなど幅広い分野で活躍した^[23]。

1860 年代から 1890 年代の間、クレオールの人々は、貿易商、商人、弁護士、医師、教師、ジャーナリストなど様々な分野で成功を収めた。クレオールの人々による自己研鑽に加え、当時入植したイギリス人がシエラレオネへ赴くことに消極的であったことなども関わり、クレオールの人々は植民地および西アフリカ全体で主要な役割を果たすようになる。クレオールの人々は、植民地にて自分たちの社会を進化させるだけでなく、ネグロ世界全体の社会や精神的基盤の再生を一部実現させていった^[24] (Alie, 1990)。

これらクレオールの人々の様々な分野への進出を踏まえると、「クレオールの人々は、1961 年の独立までシエラレオネを支配していた」、という議論もあるが、「支配」というよりは、彼らの要職につきたいという願望だけでなく、その優秀な資質により植民地政府から、要職に登用されるようになった人材であったといえる。実際に、多くのクレオールの人々はヨーロッパで学び、西アフリカの様々な分野の先駆者となり、植民地政府から、シエラレオネ直轄領でのリーダー的な役割を任されるようになったといえる。

(2) 植民地政府による後背地の保護領化政策

シエラレオネの地方自治制度を振り返るにあたり、その制度構築に大きな影響を受けたイギリスによる植民地時代まで遡る。1808 年、イギリスにより現在の首都フリータウンを中心とする地域が直轄植民地となった。1893 年には、フリータウンに市議会が設置され、近代的な地方自治の仕組みが導入された。その後、植民地政府により地方の保護領化が宣言され、イギリス領植民地が「シエラレオネ植民地および保護領」という新しい名称の植民地行政単位となったのは 1896 年であった。保護領化宣言まで 90 年近くかかったのは、19 世紀のイギリスの対西アフリカ政策が背景にある。その理由として、植民地維持にかかる膨大な費用があげられる^[25]。また、シエラレオネの総督 (Governor) には、後背地での奴隷貿易を中止するという重要な任務があった。そこで、植民地政府は、シエラレオネの海岸地域や内地のキング (King) と呼ばれる伝統的統治者への影響力を増大させるため、彼らと良好な関係を構築すべく、キングと友好協定を締結し物品提供するなどの手段をとった (Alie, 1990)。

内地での物流の拡大は、ライバルキング同士の競争をあおり、時に衝突に至った。1870年代および80年代、世界の貿易は減退したが、この時期ヨーロッパとフリータウンの貿易額は増えていった。1885年に設立されたアフリカ協会のリーダーであるサミュエル・ルイス (Samuel Lewis) はイギリス政府に平和的併合による植民地の拡大を求める要望書を提出した^[26]。これらの圧力を背景に、イギリスは保護領宣言することになる。

植民地政府にとって保護領の導入を検討するにあたり、パラマウント・チーフの権限への影響と統治にかかる費用が大きな懸念であった^[27]。植民地政府にとって、保護領を効率的に統治するためには、地方統治のために少ない資金で土着の政治リーダーを活用したほうが得策であった (Alie, 1990)。こうしてチーフの権威を有効活用し、費用のうえでも効率的に領地管理できる体制が検討され、間接統治が保護領に導入されていくことになる。

3-3. シエラレオネのチーフダム制

(1) 植民地政府による保護領統治とチーフダム制の導入

1896年、植民地政府のカーデュー総督は後背地の保護領化を宣言した。植民地政府は、保護領をカレネ (Karene)、ロニエッタ (Ronietta)、バンダジュマ (Bandajuma)、パングマ (Panguma)、コイナドグ (Koinadugu) という5つの行政上の「県」 (District) に分け、各県にイギリス人の県弁務官 (District Commissioner) を配置した。各県は「チーフダム」 (Chieftom) という行政単位に分割され、各チーフダムには県弁務官の監督下で、地元の伝統的統治者であるキングやクイーン (Queen) の中から植民地政府に任命されたパラマウント・チーフが統治する、間接統治の仕組みとしてチーフ制 (Chieftaincy) が導入された^[28] (Alie, 1990)。

独立前のチーフダムに関する歴史研究の資料は限られているが、アブラハム (Abraham) によるメンデ、リトル (Little)、ウィリー (Wylie) はテムネ、フィンネガン (Finnegan) によるリンバ、ファイル (Fyle) とファンソーブ (Fanthorpe) によるリンバの研究などがある。マッカロク (McCulloch) は、19世紀のシエラレオネの民族の歴史をまとめている^[29]。近年では、2013年にアセモグル (Acemoglu)らが、シエラレオネのすべてのチーフダムで、統治一族の年長者にチーフダムの歴史について、聞き取り調査した研究がある。これらの文献から、チーフダム制は保護領化宣言に伴い、植民地政府により創造された地縁および血縁関係をもとに地域区分された統治制度といえる。保護領化宣言前の植民地政府とキングなど地元統治者との協定では、原住民チーフ (Native Chief) に完全な自治権を認めていた。しかし、1896年の保護領化宣言により、フリータウンにある植民地政府にチーフが従属することになった (Reed and Robinson, 2013)。植民地政府は、保護領を間接統治するにあたり、地元の伝統的統治者を3つのカテゴリーに大別した。1896年に施行された保護領法令 (Protectorate Ordinance) により、パラマウント・チーフは、「通常の管轄権において、他のいかなるチーフにも従属しない」、と定義された。また、パラマウント・チーフに従属しつつ、

その支配管轄領域の中のある一地区のみを治めるサブチーフ (Sub-chief) あるいはセクション・チーフ^[30]、各村落代表の代表者を意味する「ヘッドマン」 (Headman)、の3種類の統治者である^[31] (Conteh, 2013)。

保護領宣言後 10 年ほどかけて、チーフダムは間接統治の単位として、200 以上設けられた^[32]。一般的なチーフダムの人口は 5,000 から 20,000 人で、チーフダムはパラマウント・チーフが統治し、スピーカーあるいはラヴァリ (Lavalie) と呼ばれるパラマウント・チーフの側近、セクション・チーフなどからなる部族機構がチーフを支援する体制となった^[33] (McCulloch, 2017)。このように、直轄植民地では、総督による直接統治システムが導入され、保護領では植民地政府から派遣された少数の行政官の監督下で、チーフに徴税・納税と法と秩序の維持の機能を果たすことが求められた。

(2) 血縁関係によるパラマウント・チーフ継承の仕組み

保護領化宣言ののち、植民地政府は、チーフダム制におけるチーフ継承の正式な仕組みを構築した。パラマウント・チーフは生涯領土を統治し、また、部族機構 (Tribal Authority) の投票により選ばれることになった。部族機構のメンバーである、チーフ側近のチーフダム・スピーカーは、チーフが死去した際、しばしばチーフ代理 (Regent chief)、あるいはチーフのケアテーカーの役割を一時的に担った^[34]。20 世紀に入り、部族機構は 5 名～15 名の村落の代表者を意味するヘッドマン (headmen) と、様々なセクションおよび町のサブチーフ (sub-chief) からなり、1950 年までにパラマウント・チーフ選挙の投票は、40～60 人の部族機構メンバーによるものとなった^[35] (Acemoglu et al., 2014)。チーフの選挙は、大抵は複数の候補者 (8 名から 9 名ほどの候補者が出る場合もあるが) から選出される。部族機構のメンバーは、各候補者の主張を聞き、秘密裏に投票する。そして、県弁務官が多数票を得た候補者を承認すれば、正式に当選が決まる (McCulloch, 2017)。

チーフダムの慣習法により、パラマウント・チーフ候補者の資格は、血縁関係を有する統治一族のメンバーに限られていた。保護領化宣言後、チーフダムの統治一族はチーフダム内の政治的競争の単位になっていった。統治一族の数は、20 世紀初頭以降決定されたが、パラマウント・チーフの選挙を主管する省に、正式な統治一族のリストはない。しかし、各チーフダムでは、統治一族の数について合意が形成されている (Acemoglu et al., 2014)。

統治一族であるかどうかは、出生証明書および他の出生を証明する方法がないため、当事者同士で確認することになる。これらの議論は州長官 (provincial secretary) と協力して解決されることになっているが、チーフの候補志願者が自身の親族を表に出すことができるか否かが、イギリス政府高官に独立前の選挙の立候補を認められる重要な点となることもしばしばあった (Reed and Robinson, 2013)。

統治一族の起源は、チーフダムにより異なる。チーフダムを創設したパラマウント・チーフ出自の一族の男性がチーフを継承することが多く、ケネマ (Kenema) 県のシンバル (Simbaru) チーフダムのように、今日まで同じ一族が統治を続ける例は多くみられる

(Acemoglu et al., 2014)。南部に多いメンデ族では、パラマウント・チーフあるいはキングは、メンデ語で「ンドマヘイ」(Ndomahei) と呼ばれる。ンドマヘイの後継者は、たいてい父方の家系で、前チーフの兄弟の年長者、次に年長の息子の順である。父方の家系に継承者がいない場合、母方の家系、特にチーフの母方の兄弟が継承するケースがある (McCulloch, 2017)。

チーフダム創設者のチーフ一族に継承者がいない場合、過去にチーフダムを侵略した一族、母方の血縁関係者などから新しい一族を創造する例、チーフ代理としてのサービスを果たしてきた後に、チーフに立候補する権利を得る一族の例も一般的に見られる (Acemoglu et al., 2014)。

植民地化時代前に、領地を侵略した一族は、その後のチーフダムの統治一族の数に影響している。例えば、シエラレオネの北西部にあるカンビア県のマンボロ (Mambolo) チーフダムには、5 つの統治一族があるが、その起源は隣国ギニアから移住したボルキア (Borkia) という名の女性までさかのぼる。ボルキアは 16 世紀中期に、ギニアから侵略したマネ (Mane) の出自である。その後、ブルム (Bullom) の戦士たちにより、彼女の居住地は征服され、チーフダムにある 5 つの統治一族は、かつてチーフダムを侵略したブルム族の血縁関係者になっている (Reed and Robinson, 2013)。

チーフダム創設者の一族にパラマウント・チーフを継承する者がいない場合、新しい統治一族を創造する例は、チーフダムを通じて一般的に見られる。ボ (Bo) 県のバグボ (Bagbo) チーフダムを例にあげると、その起源は地元で有名な戦士であり猟師であったボイマ・ジャー (Boima Jah) であった。彼は、1847 年から 1884 年に死去するまでの 37 年間、チーフの地位についていた。ジャーには息子がいなかったため、彼の死後、チーフを継承する者がいなかった。そこで、チーフと血縁関係はなかったが、住民からの尊敬を得ていたチーフダム・スピーカーのイドュリス (Idriss) が統治一族として認められ、チーフを継承した。1897 年、イドュリスの死後は、コーカー (Koker) がチーフになった。コーカーの母は、コーカー一族の男性と結婚したジャーの娘であった。コーカーは 1942 年までの長期間、パラマウント・チーフの地位についた。このように、母方の血縁一族を通じて、統治一族を創造することも、チーフダムではよく見られた (Acemoglu et al., 2014)。

(3) パラマウント・チーフと秘密結社 (Secret Society)

パラマウント・チーフの影響力や権威は、富や奴隷の所有数、軍力、秘密結社 (Secret society) からの支援などに左右された^[36]。植民地化前の統治者は、慣習法や行為の維持のために、秘密結社からの支援にはほぼ依存していた^[37]。専制あるいは評判の悪いチーフは、秘密結社を必要とする伝統的儀式を実施しないことで、これらのチーフを非合法化できるほどの影響力を持っていた^[38] (Conteh, 2013)。テムネ (Temne) やブルム (Bullom) 等でみられる儀礼的チーフ制 (ritual chieftaincies) では、ポロ (Poro) やラ・ベンレ (Ra-gbenle) などの秘密結社は、特権を乱用し私利私欲を肥やす悪いチーフによる権力の乱用に対する最

も重要な制裁 (sanctions) の機能を持つ (Abraham, 2003)。

パラマウント・チーフの統治に大きな影響力を持つと考えられる秘密結社は、西アフリカのギニア海岸の北部にある古来の文化的な団体 (institution) に起源がある。秘密結社の主な目的は、霊的世界の力を導き、自分たちがコントロールすることで、これらの力はマスクや特別な工芸品により表現される。パラマウント・チーフの中には住民の支持よりも、むしろイギリスの権力に従いその地位を確保しているチーフもあり、霊的な領域、特に秘密結社を含め、あらゆる手段を用いて、自身の権力を強固にすることを考えていた (Fanthorpe, 2007)。

パラマウント・チーフであるために、自身が秘密結社のメンバーになることは必須で、テムネ (Temne)、ロコ (Loko)、リンバ (Limba)、スス (Susu)、カロニコ (Karonko)、ヤルンカ (Yalunka) 族などの社会において、パラマウント・チーフは、精神的および政治的権威者と位置づけられている。一方で、重要な統治にかかる懸案事項は、チーフダム議会ではなく、秘密結社によって決められることも一般的に知られている (Jackson, 2006)

パラマウント・チーフへの聞き取りによると、秘密結社は宗教、法、教育、軍の機能を持ち、男性および女性を対象とするものがある。例えば、男性の秘密結社として、ポロ (Poro) とウォンデ (Wonde)、女性にはでサンデ (Sande) と呼ばれる秘密結社がある。ポロは儀式の期間中、少年たちに伝統、狩り、ドラム、ポロの歌を教え、コミュニティに戻るころ、少年たちは大人として認められる。秘密結社の儀式は、毎年決まった時期に行われるが、男性の秘密結社の儀式は、乾季の 11 月あるいは 12 月下旬から 3 月か 4 月下旬、女性および少女の秘密結社の儀式は、乾季あるいは雨季に行われる。秘密結社の儀式の期間中、パラマウント・チーフはすべての儀式を正式に認可し、自ら出席するため、地元の集会に出席することはほとんどなくなる^[39]。

(4) 小屋税暴動 (Hut tax war) によるパラマウント・チーフへの影響

保護領化宣言に伴い、パラマウント・チーフは、中央政府から派遣された県弁務官に対し責任があり、県弁務官は中央政府に責任のある体制となった。総督はパラマウント・チーフを罷免させ、また別のチーフを指名する権限を持っていた^[40] (Alie, 1990)。

保護領では、その宣言後まもなく、財源の確保が特に重要な問題となった。そこで、カーデュー総督は、住宅に対し小屋税 (Hut tax) を課し、4 部屋以上の住宅所有者からは 10 シリング、それ以下の部屋の住宅所有者からは 5 シリングを徴収することにした。また、チーフは税金徴収し、県弁務官と警察官に徴収した税金を納めることになった (Alie, 1990)。

1898 年 1 月、小屋税の徴収は、直轄領に近い 3 つの県で先行して開始された^[41]。税徴収にあたっては、植民地政府の強硬な姿勢が見られるなか^[42]、植民地省 (Colonial Office) は、保護領に直接税を導入するにあたり、税の問題が保護領において公然たる抵抗につながるのではないかという恐れを抱いていた (Alie, 1990)。植民地政府による強硬な小屋税の徴収は、植民地省が危惧していたように、のちに人々の暴動を引き起こすことになる。

小屋税が導入されると、保護領の人々のみならず、イギリス人、クレオールの人々、知識層もこの税金について反対した^[43]。パラマウント・チーフも植民地政府による新しい統治体制に不満を持っていた。その主な原因は、植民地政府に権力と権威を奪われたことにある^[44] (Alie, 1990)。植民地政府が導入した土地規制に加え、奴隷貿易の廃止は農業や生産品の輸送を奴隷の労働力に頼っていたチーフの経済活動へ大きな影響をもたらした^[45]。こうした状況を背景に、保護領の住民を中心に植民地政府への反感がつのっていった (Alie, 1990)。

前述した小屋税の強行な徴収、チーフの権威の低下、貿易商への監督の甘さなど、幅広い層の人々の植民地政府への不満が高まる中で、植民地軍は小屋税 (Hut tax) に反対するバイ・ブレ (Bai Bureh) ら地方の武装兵士を逮捕すべく、北部に出向いたが武装した戦闘員と交戦が始まった (Alie, 1990)。これが 1898 年の「小屋税暴動 (Hut tax war)」といわれるものである。バイ・ブレらは北部にてゲリラ戦で抵抗した。この状況を受け、植民地政府は、デイヴィッド・チャーマーズ (David Chalmers) をイギリス王室調査委員長 (Royal Commissioner) に指名し、この暴動の原因を調査し、より良い統治および財源確保の方策について提言させた^[46] (Alie, 1990)。

しかし、カーデュー総督はチャーマーズによる小屋税廃止などの提言に反対した^[47]。最終的に植民地省はチャーマーズの報告および提言を却下し、カーデュー総督の主張を支持した。人々による暴動の要因となった小屋税であるが、1900 年に再び植民地に導入され、最低 3 シリングが課せられることになった (Alie, 1990)。

保護領の円滑な統治の観点から、植民地政府は地方を小さなチーフダムに分割し、その力を制御することであった。その結果、20 世紀初期に小さなチーフダムが多くできた。小屋税暴動の教訓から、新しくできたチーフダムには植民地政府に容易に従うパラマウント・チーフが指名された^[48] (Alie, 1990)。こうして植民地政府は小屋税の暴動を契機に、チーフの権力を制御し、継続して税徴収する方針を推進していった。

(5) 植民地政府によるパラマウント・チーフの懐柔政策

1896 年に保護領で構築された地方統治制度は、1937 年まで基本的に変わりはなかった。200 程度のチーフダムが、原住民国家 (Native State) として維持された。イギリスはチーフを、土着および慣習的な問題に関する民族生活 (ethnic life) の長として保護した。一方、植民地政府は法や治安を維持するための権限を維持した。パラマウント・チーフは、植民地政府の方針により、自分たちの地位を保持したが、チーフは地域の人々の関心事項よりも、植民地政府の関心事項に優先的に対応することを要求され、多くのチーフはこれに従った。植民地政府は、間接統治制度の中でパラマウント・チーフを従わせるために、チーフに金銭的なインセンティブも与えた^[49] (Alie, 1990)。

保護領化宣言後の 1896 年、シエラレオネでは奴隷貿易が廃止された。しかしこれが真の奴隷制度の終わりを意味するものではなかった^[50]。チーフから奴隷貿易廃止に対する不満の声が上がったため、植民地政府はシエラレオネにおける奴隷制度廃止に向けて緩やかな

方針をとることにし、パラマウント・チーフに対して奴隷一人当たり 4 ポンド、子供 2 ポンドの補償を支払う法を制定した^[51] (Alie, 1990)。

奴隷制度廃止の動きであるが、第一次大戦後、フランス政府は自国の植民地での奴隷制度を廃止し、国際連盟 (League of Nations) などでは奴隷制度の問題が議論されるようになった。この流れに伴い、シエラレオネでの奴隷制度は、シエラレオネ植民地政府にとり大きな懸念事項になった (Alie, 1990)。1928 年、奴隷制度はシエラレオネで完全に廃止されたが、実際には、パラマウント・チーフらによる若者らの実質の奴隷化は続いていたことが指摘されている (Bellows and Miguel, 2009)。

また、1930 年代までに見られた社会経済の発展により^[52]、町の人々は慣習的に労働提供や貢物を要求するチーフの権利に疑問を抱き始め、これが植民地政府の懸念する政治的緊張の原因になり、裁判所など保護領下にある複数の組織の改編や再構築が試みられることになった (Alie, 1990)。

3-4. チーフダム統治の見直しとパラマウント・チーフへの影響

(1) 原住民政制度 (Native administration system) の導入と地方自治制度の推進

シエラレオネ植民地政府は、保護領における給水や公衆衛生といった公的サービス提供を充実させるため、チーフダム統治の仕組みを見直した。そして、1937 年、ナイジェリアをモデルとする原住民政制度 (Native Administration System) が、チーフダム行政を健全な公共サービスの基盤とするために、保護領に正式に導入された。その際、原住民政制度には 3 つの重要な原則があった。1) チーフダム財務部 (Chiefdom Treasury) を導入し、財務担当を配置すること、2) 部族機構 (Tribal Authority) に税徴収の権限を与えること (原住民政制度のチーフダムユニットは、パラマウント・チーフ、住民代表者などからなる部族機構となり、パラマウント・チーフは原住民政の長となった)、3) パラマウント・チーフおよび他の部族機構 (Tribal Authority) が、社会福祉と開発事業を執行するため、条例を制定し、命令を発出する権限を有すること、であった (Alie, 1990)。

導入当時の原住民政には、次の歳入があった。1) チーフダム税 (人頭税)、2) 徴収した小屋税 (hut tax) の 20% に相当する政府からの交付金、3) フィーダー道路、基礎教育の維持のための特定交付金および新原住民政の学校校舎建設費の 50% の交付金、4) 裁判所が支払いを命じた罰金などである^[53] (Alie, 1990)。

原住民政の主な機能は、1) 自身のチーフダムの正義、法と秩序に責任を持つこと、2) 原住民政の部族機構 (Tribal Authority) は住宅税とチーフダム税の調査と徴収に責任を持つこと、3) 基礎教育、地方の衛生、助産婦の雇用、フィーダー道路の建設と維持管理などの地方サービスに責任を持つこと、4) 種子、デモ農場、農家へのローンなどの小規模な農業プロジェクト、および森林保全の実施、である。これら原住民政制度は、チーフダムレベルに導入され、財務管理を整備し、地方自治の制度化を徐々に推進するものであった

(Alie, 1990)。

原住民政をチーフダムに設置するにあたり、複数のチーフダムは人口規模が小さすぎるため、植民地政府はチーフダムの合併を推奨した^[54]。結果的に、1937年に18のチーフダムに原住民政が設置され、1947年までに、211のチーフダムのうちおよそ120のチーフダムがこの行政制度に参加した。1950年代までには、保護領のすべてのチーフダムに、原住民政が設置された (Alie, 1990)。

原住民政制度の下、部族機構 (Tribal Authority) が各チーフダムに設置された。同機構の主な権限として、行政命令の発令、条例の制定などがあげられる。これらの権限は、総督の監督下で執行された (Alie, 1990)。また、チーフダム財務部は、パラマウント・チーフらの私的な収入源となっていた裁判料や、小屋税徴収手数料などを他の収入と共に管理することになった。これらの歳入から、パラマウント・チーフ、スピーカー、ヘッドマンへの給与などを支給し、公共サービスのために支出する仕組みが導入された。

(2) 原住民政制度から県議会への移行：パラマウント・チーフの権限縮小の動き

20世紀初頭になると鉄道整備事業の進捗と共に、県および県都の再編が進められた^[55]。また、1920年、保護領全体は、北部州 (Northern Province)、中央州 (Central Province)、南部州 (Southern Province) の3つの州に分割されることになり、各州に4県が設置された^[56] (Alie, 1990)。

シエラレオネ植民地政府は、1945年に経済社会開発を推進するため、保護領に県議会 (District Council) を設置し、1946年には、県議会の上に保護領議会 (Protectorate Assembly) を設置した^[57]。また、財源確保のために、プリセプト (地方税収入移譲金) を導入し、部族機構が徴収していた税収の一部を県議会へ委譲する試みを開始した。1956年には民主化の一環として、県議会議員選出のために、直接選挙が導入されることとなった。

1945年に導入された県議会は、1940年初頭から中期まで開催されていたパラマウント・チーフ会議 (Conference) から生まれたものである^[58]。イギリスが進める戦後の植民地再編の動きの中で、植民地政府はこの会議を公式なものとすることを決め、1946年、保護領法令のもと同会議に法的な地位を与えた。こうして県議会は、すべての州の県に設置された。県議会の主な役割は、1) 現地の懸案事項に関し、政府に助言すること、2) 県住民に影響する事柄について、政府あるいは保護領議会に対して提言すること、3) 県の原住民の慣習法を修正する規則を作成すること、4) 県境の議論やチーフへの苦情など地方の懸案事項について調査機関として対応すること、などであった (Alie, 1990)。

地方行政において、パラマウント・チーフは、県議会の職務上 (ex-officio) のメンバーとなり、他のメンバー (各チーフダムから1名) は、住民の代表として部族機構から選ばれた。一方、県弁務官は県議会議長になった。県議会は、様々な事項に関する助言に加え、福祉や開発を担当し、県議会はチーフダムを監督する県弁務官の責務のほとんどを担うことが期待された。その後、地方の公共事業、コミュニティ開発、社会福祉、町開発計画策定は県議

会だけがもつ責務となった^[59]。また、各県議会は地方税の一部と特定事業の資金を受け取ることになった (Alie, 1990)。

1950年代に県議会の整備・強化が図られた背景には、部族機構に対する植民地政府の強い不信感と不満があったといわれる。植民地政府は、原住民行政システムをチーフダムレベルに導入し、部族機構を地方政府として機能させようとした。しかし、実際には、同システム導入後も多くのチーフダムでは、チーフらによる公金の横領、不明瞭な会計処理、住民に対する不当な貢物要求などが後を絶たなかった (落合, 2008: 257)。1946年、チーフによる汚職への懸念と地域社会への公共サービス提供強化のため、植民地政府は中央から派遣されている県弁務官に、管轄する地域においてチーフと部族機構の監督強化と、原住民の儀式や慣習、パラマウント・チーフの間で起こる土地をめぐる争いなどへの調査および決定権を与えた。さらに植民地政府は、チーフによる違法な課税、チーフダム財務部 (Chiefdom treasury) への歳入とならない秘密の裁判、農場などでの強制労働など、蔓延するチーフの汚職に対応するため、チーフダムを合併させ、より広域を管轄し、より効率的な部族機構とすることも重要な政策となった (Kilson, 1966: 195-196)。

1950年半ばまでに、チーフダムの合併は進められ、例えば北部州では、1947年に93あったチーフダムが、1953年までには合併により53になった。しかし、植民地政府による緊密な部族機構の監督とチーフダムの合併も、政府が期待していたような、より効率的な部族機構の運営にはつながらなかった。すべてのパラマウント・チーフが帳簿にない様々な報酬や手当を受け取っており、多くのチーフダムで原住民行政 (Native Administration) の支出に占める人件費の割合の高さが指摘された^[60] (Kilson, 1966: 197-200)。また、部族機構は、社会開発における地方サービス提供に依然として不適切であることが問題視された^[61]。これら資金管理と公共サービス提供の不備などが、地方政府の機能と責任を部族機構から県議会に移行させる要因となった (Kilson, 1966: 197-213)。

チーフダムは広大な面積を有し、貧しい地域が多かったが、パラマウント・チーフの多くは権威主義者であり、原住民行政を私有化し人々の暮らしは改善しなかった。県弁務官による原住民行政の監督も不十分で、総督を含む他行政官の経験も不十分であった (Alie, 1990)。このように原住民行政の体制が脆弱で機能しないため、植民地政府はより効率的な地方行政制度を整備すべく、県議会を新たに設置し、原住民行政双方の運営強化に注力したのである。

地方自治の焦点がチーフダムレベルの部族機構から県レベルへの県議会へシフトするなかで、1950年代にはチーフの役割にも大きな変化が生じた (落合, 2008: 257)。原住民行政下で、チーフの労働に対する慣習的権利の行使は非常に抑圧的になり、また徴収した税によるチーフの近代的住宅や物品の購入といった腐敗への不満から、1955年から56年にかけて、農民を含む何万人もの地方の人々が広域でチーフの住居や畑などの資産を破壊するなど、税暴動 (tax riot) が起きた (Kilson, 1966: 54-60)。この暴動の影響を受けて、直接選挙により地方議会の代表者が選ばれることになった。しかし、パラマウント・チーフは県議会の職権

上のメンバーであり続け、これによりほとんどの県議会でチーフが議長の職権を支配し続けた^[62] (Kilson, 1966: 206-234)。

チーフは選挙における地方の人々の動員においても大きな力を発揮した^[63]。また、選挙のために党の目的と方針を伝える中央と地方の人々との仲介役として、チーフと部族行政は最も重要な役割を果たしており、SLPP はほぼ全面的にチーフを介して人々への選挙活動を行った (Kilson, 1966: 239-240)。多くの国会議員も、政治的支援として地方の人々の動員をパラマウント・チーフに依存していた (Jackson, 2006: 101)。このようにチーフは、中央および地方の政治活動における結びつきを強め、地方議会および直接選挙などで大きな影響力を発揮した。

シエラレオネの県議会は、一般的に原住民行政に比べ、より近代化した地方政府制度であった^[64]。一方で、県議会は、近代的なサービスと地域社会の秩序と安定を確保できるかまだ定かではなく、植民地政府は、原住民行政を廃止することには消極的であった (Kilson, 1966; 212-214)。県議会の導入後の状況は、県により様々で、非効率的かつ政策に沿って運営しない県議会もあった。1962 年までに、多くの県議会で汚職や運営の不備が発覚し、政府はほとんどの県議会を停止させることにし、代わりに運営委員会 (Committee of Management) を設置した。しかし、多くの要望により県議会は 1965 年に再び設置されることになり、1967 年軍事クーデターにより一時停止したが、原則として県議会を復活させることになった (Alie, 1990)。

3-5. 小括

本論の中心的問いである、パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与改善の要因を明かにするため、本章では、西アフリカ諸国のチーフ制を概観したのち、シエラレオネにおける植民地時代の地方統治制度とチーフダム制に関わる伝統およびパラマウント・チーフの影響力の変遷など歴史的経緯を概観した。

イギリス領の複数の植民地政府は、人員と資金の限界から、西アフリカ諸国などにチーフを創造、あるいは元々現地に存在した首長などを用いた、原住民制度による間接統治を導入していった。シエラレオネにおいても、元々あった集権的な社会にチーフ制を用いた間接統治が後背地を保護領化する形で導入された。植民地政府は、チーフダムという行政単位を設け、それぞれにパラマウント・チーフを任命し、彼らの経済的関心を満たしつつ、現地の管理者として活用した。各チーフダムで合意形成されたパラマウント・チーフ継承資格のある統治血族、いわば血縁による継承や、チーフの統治に大きな影響力を持つと考えられる秘密結社についても概観した。

植民地政府による、間接統治の政策により、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。一方これは、住民に以前から受け入れられてきた伝統的な統治のあり方ではなかった。パラマウ

ント・チーフは、自分たちの地域に関わる課題ではなく、第一に植民地政府の関心事項への優先的な対応を要求され、多くのパラマウント・チーフはこれに従い、住民の関心事項を手荒に扱うようになっていった。1928年、奴隷制度廃止後も、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ており、実質の奴隷化が続いていたことが指摘されている。

1937年、ナイジェリアをモデルとして、原住民行政制度が導入され、植民地政府はチーフダムの財務管理を整備し、パラマウント・チーフを長とする部族機構による地方自治制度の推進を図った。1945年に同政府は県議会を設置し、部族機構の代わりに地方の経済社会開発を担う機能を持たせた。しかし、パラマウント・チーフの多くは権威主義者であり、原住民行政を私有化していった。県議会導入後、機能しない県議会も複数見られた。1962年、までに県議会による汚職や運営の不備について、多くの苦情が住民から上がり、政府はほとんどの県議会を停止させ、そこに運営委員会を設置した。その後、県議会は再設置され、県議会の再活性化させることになった。次章では、シエラレオネ独立に向けた動き、独立後の地方自治制度およびパラマウント・チーフの影響力の変遷、独立後に見られたパラマウント・チーフに関わる問題を整理する。次に、1991年に勃発した内戦の要因にかかる多くの議論のうち、パラマウント・チーフに関わる問題と関係の深い研究を概観する。

補注

[1] 移民により、西暦1,350年前には未知であったハウサ人が徐々に出現した。そしてハウサの国々は、ほぼ同じ時期に徐々に出現した (Smith, 1964)。

[2] ハウサの各都市は、政治的および宗教的に独裁的ではなかったサルキ (Sarki) と呼ばれる王によって管理されていた (Smith, 1970)。

[3] 公務員はガラディマ (Galadima)、ワンバイ (Wambai)、ダルハツ (Dalhatu)、サルキンファダ (Sarkin Fada)、軍関係者はバルデ (Barde) とジャルマイ (Jarmai) と呼ばれるチーフであった。マス・サラウタの他のメンバーは、ヤン・サルキ (Yan Sarki) として知られる君主の王子であり、通常はシロマ (Ciroma) またはガラディマ (Galadima) のチーフの称号を与えられていた。ただし、マス・サラウタのメンバーは通常、自由に生まれた市民、奴隷などから、彼らの忠誠心や、戦闘や国政で通常王に提供した奉仕への報酬として引き出されたことに注意する必要がある (Abubakar, 1974: 213)。

[4] ジハード以前のチーフの任命と処分は、通常、サラクナム・カラガ (Sarakanam Karaga) として知られるキングメーカー (Kingmaker) の評議会によって行われた (Babawale et al., 2010)。

[5] ハウサの各都市はチーフの任命に関して主権があり独立しているため、チーフ制事務局からの任命と処分は外部からの正式な手続きを必要としていない。ジハード後の時代には、ハウサの都市のチーフ機関にわずかな違いがあった。これらの違いは、首長の称号保有者の任命に付随す

るいくつかの規定された条件に特徴があった。第一に、チーフはイスラム教徒であり、ハウサ・フルベ (Hausa-Fulani) 出身であり、あらゆる形態の反イスラム侵略からイスラムカリフ政府を守る準備ができていなければならない必要がある。第二に、チーフの任命と処分は正式に行われなければならない (Adam, 1968: 21)。

[6] ハウサランドに建国されたソコトには、行政単位としてさまざまなエミレーツがあり、管轄区域の防衛、安全保障、およびその他の日常的な問題に責任を負ったエミール (Emir) が管理した。ほとんどのエミレーツは中央集権化に属し、バウチ (Bauchi) とビダ (Bida) だけが非集権化に分類される (Abubakar, 1974)。

[7] チーフはエミール (Emir) というカリフの副官によって任命された。エミールは、チーフの忠誠が疑わしい場合に彼らを追放する力も持っていた。チーフはカリフ (Caliph) と継続してコミュニケーションを維持し、贈り物を送り、カリフから指導を受けた (Abubakar, 1974)。

[8] チーフにとっては、その地位を維持することが目的ではなく、管理と広報の経験を積み、最終的にエミール、または首都の主要な政府高官になることがチーフの目的であった (Abubakar, 1974)。

[9] アカン系民族のうち、人口の多いのは、アシャンティ (Ashanti)、ファンティ (Fante)、バウレ (Baoule) などである。アカンのコミュニティでは、一族 (clan) またはアブスア (abusua) の長はアブスアパニン (abusuapanyin) と呼ばれ、村の長はオディクロ (odikro) と呼ばれる。町の長はオヘネ (ohene) で、国はオマンヘネ (omanhene) が率いる。アブスアパニンは通常、家族または一族から選出された年長のメンバーであり、アブスアの法、秩序、平和を維持する責任がある。彼の責任は関係する者の福祉だけでなく、死んだ人々にも及ぶ。これらには先祖の社を薫草きする義務、定期的な飲み物の提供、そして継続的な良い生活のための供物も含まれる (Awoonor, 1990)。町のアヘネ (ahene) は血統の家族から選ばれる。個人は彼の母系を通してアヘネになる資格があり、それは彼自身の子供ではなく、彼の甥、兄弟あるいは姉妹が後継者となることを可能にする (Asihene, 1978)。アヘネは、政治的および宗教的指導者であると同時に、民族の伝統と文化の管理者と見なされている。チーフは、アブスアの長であり国の長であるパラマウント・チーフに忠誠を誓う。アカン社会において、村または国のいずれかのアヘネは、コミュニティまたは国の究極的な象徴であり、信条、道徳および伝統に影響力を持つ。チーフの権力は、コミュニティを監督する目的で、評議会 (council)、行政および諮問機関内にのみ存在する。宗教的なことについて、アヘネは通常、彼の民と神々の間の仲介者になる (Awoonor, 1990)。

[10] チーフはアカンの人々の豊かな文化の管理者でもある。チーフは地域の開発プロジェクトの擁護者とロビー活動を行っているが、今日の一部の社会では、富を蓄積するために自分の立場を利用するチーフの話をよく耳にする。人々の幸福を探求する代わりに、自分自身を豊かにする話である。この振る舞いは、アカンの社会と文化におけるチーフ制の本質と役割を損なうものである (Anomah and Addai-Mensah, 2020)。

[11] アカンのチーフは地元の重要な行事で、先祖に太鼓、踊り、仮装などを捧げる (Anomah and Addai-Mensah, 2020)。チーフは、生きている人と先祖の間の仲介者であり、先祖と彼らの生存す

る親戚の間をつなげる人物である (Tweneboah, 2012)。

[12] チーフは管轄する地域の開発のために共同労働のために彼らの人々を動員する。チーフが不在の地域では、開発プロジェクトが停滞している (Awuah-Nyamekye, 2009)。

[13] 王、女王、チーフは様々な人々から高く評価され、「救い主」、「保護者」、「神の子」、「神の長」、「地球と生命の主」などの称号が与えられることがある。これに関連し、王の起源を取り巻くタブー、迷信、神話などがある。同様に、王は時々並外れた人物として見られる。例えば、王は足で地面に触れてはならず、運ばれるか、特別なマットの上を歩く必要がある。ムビティによると、王は司祭、雨を降らせる者、仲介者、占い師、または人類と神との間の仲介者として働く場所がある。同様に、王は聖なるものと見なされ、尊敬され、尊敬されなければならない。彼の死は国の災害であるため、王の幸福は高く評価される (Mbiti, 1989)。マッカスキー (MacCaskie) は、「アカンの人々にとり、生活は宗教であり、宗教は生活である。つまり、様々な神と霊が統一された秩序ある思考システムを形成している」と述べている (MacCaskie, 1995)。

[14] チーフは他人を呪うことや貪欲にならない、長老たちを侮辱せず、むしろ長老たちのために時間を確保し、彼らを虐待しないようにすべきであり、暴力的であってはならない (Rattray, 1929)。

[15] すべての事柄について長老たちに相談し、彼らの忠告に従うことがチーフの義務である。従って、チーフは長老たちの利益を調整しなければならない (Busia, 1968)。チーフは、行政、立法、司法、軍事、経済、宗教の指導者である。チーフは人々と領土を守るために、人々を動員する。人々はチーフを尊敬し、宗教的、経済的、政治的、社会的リーダーシップを求めている。チーフは、管轄する伝統的な地域にある貧困、非識字、病気と戦うために、教育、健康、インフラ開発を擁護している (Odotei and Awedoba, 2006)。

[16] アカン系社会の基本的社会構成における女性の重要性は、Obaa na owoo barima および Obaa na owoo ohene 【「男性に命を与える者、それは女性である。」および「チーフに命を与える者、それは女性である。」】 という諺の中で表現されている (野津, 2003)

[17] 現在のガーナを形成する植民地時代以前の地理的実体は、地域社会の長としてチーフとその女性を共同統治者とするチーフダムの下で組織された。植民地時代以前のガーナ社会には、立法、行政、司法、軍事、宗教の機能を組み合わせたチーフと女性の共同統治者がいた。チーフと女性の共同統治者の主な関心事は、彼らの人々の保護とコミュニティのための開発プロジェクトの提供であった (Assanful, 2018)。

[18] ガーナのほとんどの土地所有者は「慣習的な所有権」を通じて土地を所有し、土地へのアクセスおよび土地の使用は、合法的でないものも含め、実態としては、依然としてチーフあるいは家族の長が管理している。クマシ (Kumasi) やアクラ (Accra) などの南部の大都市において、土地の管理は、チーフの権限の重要な源になっており、都市周辺および農業地域においても、同様に非常に重要である (Crook, 2005)。

[19] アサンテ (Asante) は、18世紀から19世紀初頭にかけてガーナ南部で覇権を誇ったアカン民族の伝統的國家であり、地理的には現在のアシャンティ州に位置する (石井, 2007)。

[20] 植民地支配とは、伝統的な国家の主権の廃止と、県 (District)区、州 (Province) および首席弁務官 (Chief Commissioner)、総督 (Governor)に代表される植民地当局への従属を意味した (Brempong, 2001)。

[21] 植民地時代には、かつて尊敬されていたアカンのチーフは、植民地政府の単なる手先となった。チーフには自分で行動する力がなかった。チーフの宗教的役割を除いて、チーフは自身の地域のイギリス植民地当局の決定に従わなければならなかった (Assanful, 2018)。

[22] リンバ族はシエラレオネで 3 番目に人口の多い部族で、もともと国内に居住していた最も古い部族の一つであり、北部地域に定住した部族である。リンバ族はその後、ロコ族やテムネ族の領地にも移住していった (Alie, 1990)。

[23] 例えば、ジョン・ソープ (John Thorpe) は、クレオールで最初に法廷弁護士の資格を得た。医学の分野では、ジェームス・ホートン (James Horton) が、西アフリカで最初の研修を受けた医師になった。1864 年、サミュエル・クローサー (Samuel Crowther) は、シエラレオネで最初の主教 (bishop) の資格を与えられた。1896 年、サミュエル・ルイス (Samuel Lewis) は、シエラレオネ人で初めてナイト (Knight) の称号を与えられ、最初の新聞編集者兼新聞社オーナーになった (Alie, 1990)。

[24] イギリスが他の西アフリカ諸国への影響力を高める中で、クレオールの人々は、その地域のジュニアおよびシニア官僚のポストを占めていった。ガンビア、ナイジェリアなどの高級官僚、ナイジェリアの最高裁判所の記録係、また複数の植民地での会計役がその一例である (Alie, 1990)。

[25] イギリスはシエラレオネの首都周辺を直轄領とした後、領土の拡大に関心はなく、直轄領の運営を住民から徴収する税金で賄う計画であったが、徴収できた額は直轄領運営に十分ではなかった (Alie, 1990)。

[26] 1885 年、貿易商などのクレオールの富裕層、ヨーロッパのビジネスマンや専門家からなるアフリカ協会がフリータウンに設立された (Alie, 1990)。

[27] フレデリック・カードュー (Frederic Cardew) 総督は、パラマウント・チーフの権限や収入源への影響を考慮し、保護領への直轄領の法の導入を慎重に検討した。また、保護領を直接統治すると、領地管理のために多くのヨーロッパ人の役人が必要となり、膨大な費用がかかることが危惧された (Alie, 1990)。

[28] 植民地時代前、地元で有名な戦士、農場主あるいは猟師が自身の領地を創り、治めていた。これら統治者は、王 (King) あるいは女王 (Queen) と呼ばれていた。いわば、チーフダム制は 15 世紀に初めてヨーロッパの人々と接触する前から、存在していたといえる (Conteh, 2013)。

[29] マッカロクが 1964 年に出版した書籍「The People of Sierra Leone」の改訂版が 2017 年に出版されている。

[30] セクション・チーフは、パラマウント・チーフが進行する選挙の機会において、セクションの有力者 (Big men) に指名される。パラマウント・チーフは、この指名にある程度の影響力を持つ。セクション・チーフの地位は、セクション内で、パラマウント・チーフと類似している。

かつて、統治が軍の活動と深く関係していたため、各セクションは戦士を維持するよう要請を受けていた (McCulloch, 2017)。

[31] 間接統治の体制では、タウン・チーフ (Town Chiefs) と村落代表のヘッドマン (Headman) がセクション・チーフ (Section Chiefs) を補佐する。統治一族の父方の血縁関係が、これらのチーフ継承の基礎として通例になっていた (Conteh, 2013)。タウン・チーフは規模が大きく、重要な町に存在する。タウン・チーフの主な役割は、地元の争議解決、外部者の宿泊場所確保、税の徴収、パラマウント・チーフへの貢物の準備などであった。セクション・チーフ、タウン・チーフ、村落のヘッドマンはそれぞれスピーカーを持ち、パラマウント・チーフのスピーカーあるいはラヴァリ (Lavalie) と呼ばれるチーフの側近と同じような機能を持っていた (McCulloch, 2017)。

[32] 1940年代後半から1950年代にかけて、植民地政府は県弁務官により、より効率的に歳入を得、統治するために、小規模のチーフダムを統合した。チーフダムの統合前、各チーフダムにはパラマウント・チーフと統治一族がいたが、統合された各一族は、規模の大きいチーフダムの一族に参加した (Acemoglu et al., 2014)。2017年、チーフダムの数は、149から190になった。

[33] 1937年に導入された原住民行政制度 (Native Administration System) の下、原住民法および慣習法に従い、部族機構 (Tribal Authority) が各チーフダムに設置された。

[34] 過去のスピーカーあるいは「ラヴァリ」 (Lavalie) はしばしばチーフの母方の甥であった。今日は、統治一族同様に、世襲的な地位をもつスピーカーの家系からチーフダム議会がスピーカーを選ぶ。パラマウント・チーフのライバルとならないよう、スピーカーの家系以外から選ばれる場合もある。スピーカーは、パラマウント・チーフと住民との媒介者としての役割を持つ。住民からの不平を聞き、パラマウント・チーフの命令が、サブチーフなどにより執行されているかを注視する役割を持つ。彼はパラマウント・チーフの第一アドバイザーであり、アシスタントである。かつては、パラマウント・チーフが慣習に従うこと、あるいは慣習に背いた際、チーフダム議会に諮問する役割もあった (McCulloch, 2017)。

[35] 2009年に施行された、チーフ制法 (Chieftaincy Act) により、20人の納税者から1名の部族機構メンバーを選ぶことが規定された。しかし、いまだに部族機構はほとんどが地方のエリートから構成されている。つまり、彼らは、納税者から選ばれたものではない (Acemoglu et al., 2014)。

[36] チーフには、略奪や戦利品以外に、自身が所有する農場、チーフダムの人々により建設され維持される敷地住居、セクション・チーフからの米、パームヤシ、地元の布生地、世帯ごとの現金など慣習的な貢物などの収入源があった。1937年、原住民行政制度 (Native Administration system) 導入後は、チーフはチーフダム財務部 (Chiefdom treasury) から給与が支給される。支給額は、植民地政府により承認される。地方税やその代替の貢物は、チーフダム財務部に収められた (McCulloch, 2017)。

[37] パラマウント・チーフへの聞き取りによると、今日でもチーフにとって秘密結社の影響力は大きく、ほとんどのチーフは秘密結社のメンバーとなり、秘密結社と深い関係を持っている。

[38] アブラハム (Abraham, 2013) によると、テムネ (Temne) やブルム (Bullom) 等でみられる

儀礼的チーフ制 (ritual chieftaincies) では、ポロ (Poro) やラ・ベンレ (Ra-gbenle) などの秘密結社は、特権を乱用し私利私欲を肥やす悪いチーフによる権力の乱用に対する最も重要な制裁 (sanctions) の機能を持つ (Conteh, 2013)。

[39] パラマウント・チーフへの聞き取りによると、チーフは秘密結社の儀式の費用を負担する。儀式の期間中、秘密結社メンバーは全員が活動に参加し、パラマウント・チーフは、治安やケガが出ないように注意を払う。

[40] 同時に、原住民チーフ裁判所 (court of the native chiefs)、 県弁務官および原住民チーフ裁判所 (court of the district commissioner and native chiefs)、 県弁務官裁判所 (court of the district commissioner) という 3 種類の裁判所が設置され、司法整備も進められた (Alie, 1990)。

[41] 小屋税の徴収は、鉄道などの政府事業が盛んで、直轄領に近いカレネ (Karene)、ロニエッタ (Ronietta)、バンダジュマ (Bandajuma) の 3 つの県で先行して開始された。残りの 2 県であるコイナドグ (Koinadugu)、パングマ (Panguma) では、現金の流通が多くないため税の徴収が遅れ、しかも現金ではなく多くの場合米などの現物で税が納められた (Alie, 1990)。

[42] 県弁務官の中には、住民を脅して税を徴収し、税金を徴収しないチーフの中には逮捕される者も出た。一方で、当時は現金が十分流通していない保護領へ直接課税するというカーデューの強い思いは、ロンドンの植民地省 (Colonial Office) に共有されなかった。 (Alie, 1990)。

[43] 保護領の人々は、外国の行政機構に税金を徴収されることに反対し、1896 年、テムネ族のチーフたちは、県弁務官に税金免除の嘆願書を送った。イギリス人、クレオールの人々、知識層もこの税金について反対した。直轄領の人々は、直轄領でもこの税制度が施行されることを恐れた (Alie, 1990)。

[44] チーフは、イギリスのヴィクトリア (Victoria) 女王が保護領を統治することになり、かつて持っていた統治権を失うとともに、植民地政府高官とのやり取りも制限され、収入源としていた住民の裁判権にも制限を課せられ、チーフの政治力も弱体化していった。また、植民地政府が導入した鉱物資源開発と、荒れ地を管理する土地規制は、管轄するすべての土地を管理してきたチーフにとって大きな脅威となった。慣習的な土地法には荒れ地の概念がないばかりでなく、耕作されていない土地には、人々が生活の糧とする野生の穀類や、秘密結社が利用する茂み (bush)、神聖な埋葬地があるなど、人々の生活の重要な資源があり、地域社会にとって重要な意味合いがあった。チーフは、新しい土地法に強く反対し、後に植民地省は土地法を廃止することになった (Alie, 1990)。

[45] 植民地の貿易商の中には、生産物や労働の適正価格よりも安価な額を支払うものもいた (Alie, 1990)。

[46] チャーマーズは、暴動の原因は植民地政府による小屋税の押し付けであり、それを導入したカーデュー総督の軽率さを非難した。また、チャーマーズは恩赦、小屋税の廃止、フロンティア警察隊 (Frontier police force) の思い切った削減および解体、チーフの権力と権威の回復、県弁務官の責務の見直しなどを提言した (Alie, 1990)。

[47] カーデュー総督はチャーマーズが提言した小屋税廃止は、パラマウント・チーフの植民地

統治体制への勝利を意味することになると主張した (Alie, 1990)。

[48] 植民地政府の公務員にまで地位を格下げされたチーフもいる (Alie, 1990)。

[49] 植民地政府は、徴収した小屋税のうち 5%をリベートとしてチーフに与えること、不規則な贈り物、エンターテイメント手当およびサブチーフやヘッドマン (headman) などの首長区の長からの貢物などを与えた。その他、採鉱会社や外部者によって支払われた地代を得るパラマウント・チーフもいた (Alie, 1990)。

[50] 奴隷はパラマウント・チーフの農場での労働や生産物の輸送などに深くかかわっているため、植民地政府が当初示した奴隷制度廃止の方針に対するチーフの不満は広範囲に及んだ (Alie, 1990)。

[51] さらに 1905 年、新法により植民地政府からの承認なく、チーフダムを離れた原住民を収容または支援することは違法となった (Alie, 1990)。

[52] 1930 年代までに、保護領では教育施設が拡大され、多くの町では、鉱山、農業、貿易が商業活動を活発化させ、鉄道建設、幹線道路網の整備が保護領内の人々やアイデアの流れを促進した (Alie, 1990)。

[53] チーフダム出納官は、原住民政の歳入を受け取り、原住民政財産の出納帳に記録した (Alie, 1990)。

[54] チーフダム合併案導入当初、多くのチーフは原住民政の給与が魅力的でないため、同制度に参加する意向を示さなかった。そこで植民地政府は給与額を上げて、チーフに魅力的な制度整備を進めた (Alie, 1990)。

[55] 1907 年に、パングマ (Panguma) とバンダジュマ (Bandajuma) 県は合併され、ケネマを県都とする鉄道県 (Railway District) となるなど、フィーダー道路および主要鉄道整備に伴う商業の変化に対応する再編が推進された (Alie, 1990)。

[56] 1931 年に保護領の経済社会状況の変化により地方の再編があり、中央州が南部州に吸収された。この結果、南部州にあった県は 10 から 7 に減った。この他に細かい修正はあったものの、この制度は 1940 年まで維持された。1940 年、行政組織は県、サブ県 (Sub-District) に変更になったが、その 6 年後、保護領は再び北部州、南部州、東部州 (Eastern Province) の 3 つの州に分割された (Alie, 1990)。

[57] 1950 年、植民地政府は県議会に社会経済開発計画を実施する権限を与えた (Alie, 1990)。

[58] この会議は、モヤンバ (Moyamba) 県のカイヤンバ (Kaiyamba) チーフダムのパラマウント・チーフであるジュリアス・グラマ (Julius Gulama) の主導により始まり、保護領とパラマウント・チーフの関心事項を協議するために開催された (Alie, 1990)。

[59] 農業、森林、教育、医療・福祉は、中央から出向した専門家と共に県議会が支援ことになった。県議会はチーフダムの特に経済活動に重要な道路建設および維持管理を行い、小学校、保健センターの建設、農業事業体 (agricultural holdings) の設立も行った (Alie, 1990)。

[60] 北部州のチーフダムでは歳入の 55%、行政支出の 44%が世襲的な職員の給与に充てられるなど、多くのチーフダムで原住民政 (Native Administration) の支出に占める人件費の割合の高

さが指摘された (Kilson, 1966)

[61] 部族機構は、チーフおよび原住民行政は給与以外の支出に消極的で、納税者へ必要なサービス提供が不活発で、原住民行政が関心ある事業でさえ、請負業者の十分な監督を行わず、納税者からの資金を有効に使用する責任感がほとんどみられない状況であった。部族機構の歳入の非生産的な使用は、地方行政におけるチーフによるものであり、チーフが地方政府の中心的地位を占めている限り、地方歳入の生産的な使用はほとんど期待できなかった (Kilson, 1966)。

[62] 1959 年の地方選挙では、候補者資格に実務の高い業績と高い教養に加え、チーフとの血縁関係が求められ、実際に SLPP の候補者にはチーフの息子が多く含まれた。このように県議会議員の多くはチーフとの血縁関係者で、チーフは県議会に大きな影響力を有していた。中央でも、SLPP はチーフの選挙支援に依存しており、代わりにチーフは原住民行政を通じて、地方政治への多大な影響力を容認されるという関係が成り立っていた。1960 年から 1961 年には、SLPP に所属する大臣のうち、35%がチーフの血縁関係者であった (Kilson, 1966)。

[63] 地方における選挙活動では、党内に人々を動員する適切な組織はなかったが、チーフの働きかけによって党员登録した人々が、党活動への参加に強い意向を表明した。農村地域における SLPP の集会では、数百人の農民がチーフによって動員され、中央からの大臣や他の指導者を歓迎するほどであった (Kilson, 1966)。

[64] 原住民行政におけるチーフおよび世襲的な他の職員への給与の割合が 50%を超えるが、県議会の行政費用は歳入の通常 15-20%であった (Kilson, 1966)。

第4章 独立後の地方統治制度とパラマウント・チーフ

はじめに

第3章では、植民地時代から独立前までの地方自治制度とパラマウント・チーフの影響力の変遷、および独立前のパラマウント・チーフに関わる問題点を整理した。第4章では、独立に向けた地方統治と政治的動き、独立後の地方自治制度とパラマウント・チーフの影響力の変遷およびチーフの問題点を概観する。次に、1991年に勃発したシエラレオネにおける内戦の要因にかかる研究者の議論のうち、特にパラマウント・チーフによる若者の強制労働および若者の疎外にかかる議論を概観する。

4-1. 植民地政府によるシエラレオネの独立に向けた動き

(1) 第二次世界大戦後の植民地政府による政策

第二次世界大戦開始前、イギリス政府は植民地で権力を拡大させようという意図はなかった。一方で植民地化した地域は独立の用意ができていない、という考えもあった。イギリスは、第二次世界大戦後、非植民地化の準備を開始した。この背景には、イギリスの植民地化政策の変更がある。第二次世界大戦によりイギリスは非常に弱体化した。国粋主義者の圧力に効果的に対抗できる力を失いつつあった。世界大戦で登場した米国、ソビエトという新しいスーパーパワー保有国が、真意は異なると考えられるものの、植民地化に反対の意を表明した。植民地のほとんどの人々は、これまで以上に独立を望むようになった。大戦後のイギリス政府は、独立への急な転換に取り組むことになり、そのための段階を踏んでいった。シエラレオネの立法府では、保護領議会 (Protectorate Assembly) と新憲法が独立に向けての初期のステップとして施行された (落合, 2008)。

1946年、保護領の人々が保護領について植民地政府と協議する代表者機構を提供するために、保護領議会が設置された。この議会は官僚 (Official) とほとんどがパラマウント・チーフからなる非官僚 (Unofficial) メンバーからなっていた^[1] (Alie, 1990)。

1946年7月23日～26日の間、最初の保護領議会が南部州のボ (Bo) 県で開催された^[2]。議会では憲法や社会問題など国家の懸案事項が協議され、立法府の代表者を保護領から選ぶ機能も果たした。また、それぞれのチーフダムに関わる課題について議論するためにチーフも議会に出席するなど、議会は保護領の人々にとって、政治を学ぶ機会となった。こうしてミルトン・マルガイ (Milton Margai)、アルバート・マルガイ (Albert Margai)、シャカ・スティーブンス (Siaka Stevens) のような国家を代表するリーダーが保護領議会から育っていった^[3] (Alie, 1990)。

(2) 新憲法制定の準備

1947年、植民地政府のハーバート・スティーブソン (Herbert Stevenson) 総督は新しい憲法を創案し、シエラレオネ独立を加速させた^[4]。多くの保護領の人々、特にパラマウント・チーフらは、この憲法を歓迎した。保護領の社会、政治的な面など全体にわたりチーフの新しい機会が盛り込まれているからであった (Alie, 1990)。

一方、多くのクレオールの人々は、保護領への権限委譲が含まれていたため、この憲法に激しく反対した^[5]。しかし、彼らの請願はイギリス当局によってほとんど無視された。その後、長い議論を経て、1951年にジョージ・ベレスフォード=スツーク (George Beresford-Stooke) 新総督は、スティーブソン作成の憲法の改定版を施行した^[6] (Alie, 1990)。

憲法制定の準備が進められる一方で、政党設立の動きも活発になった。1950年、植民地ではクレオールの元医師兼政治家で、クレオールの利益を代弁するハーバート・C・バンコール=ブライト (Dr. Herbert Christian Bankole-Bright) らは、憲法に反対するためシエラレオネ国民評議会 (the National Council of Sierra Leone : NCSL) を創設した。時を同じくして、保護領のメンデ族の人々はシエラレオネ人民党 (Sierra Leone People's Party: SLPP) を創設した。SLPPは引退した医療分野の官僚のミルトン・マルガイ (Dr. Milton Margai) によって率いられた。1951年、新しい憲法により総選挙が行われ、SLPPが第一党になった^[7] (Alie, 1990)。

独立に向けた準備が進められるなか、1955年2月、4日間フリータウンで暴動が発生した^[8]。同年2月12日にストライキは中止されたが、その9か月後、州の大きな町の多くで、チーフダム税の増税に抗議する者や、透明性に欠けたパラマウント・チーフ候補者選りへの不満から多くの若者による暴動が起きた。植民地政府はこの暴動から、地方行政を過度にチーフに依存する地方政府の体制が市民の反感を買っていることを認識する事件となった (Alie, 1990)。1955年から1956年にかけて起きた広域にわたるこれらの暴動は、法外な課税、パラマウント・チーフや地方の権威者による専制的な権力の行使に対する住民の不満によるものである (Richards, 1996)。

アリは、「150年以上続いた植民地制度は、安定した政府を提供したが、シエラレオネの人々による決定権を否定し、チーフダムを弱体化させ、土着の政治制度を破壊したこと、植民地政府はメンデ族による統治の仕組みを導入し、政治的リーダーシップを獲得するために、個人の資質と業績に重点を置き、人々を分断することを目的としていた」、と指摘している (Alie, 1990)。また、「植民地政府は、鉄道、車道、港、空港などを建設し、電話線を敷設し、人の移動、物流及びアイデアの交換を促進した。これらの開発はシエラレオネの繁栄を後押ししたが、必ずしもシエラレオネの人々が便益を受けるものではなかった」、ことも加えている (Alie, 1990)。

4-2. 独立後の地方統治制度

(1) 独立後の地方統治制度とパラマウント・チーフの優位性拡大

独立後の政府は、チーフダムのことをうやうやしく語る傾向がある一方で、チーフダムの選挙に介入し、得票田、財産や権利を搾取するパートナーとして、パラマウント・チーフを自陣に取り込んでいった (Kilson, 1966; Cartwright, 1970; Reno, 1995)。

1961年に、シエラレオネはイギリスから独立した。独立後の地方統治制度において、県議会は公共サービス提供の主体、部族機構は地方税の徴収主体として、独立前の機能をそのまま継承することになった。しかし、独立前から県議会は腐敗や非効率性を指摘され、独立後の1962年、機能を停止させることになった (Kilson, 1966)。その後、県議会は活動を開始するも、1967年に軍事政権成立に伴い、再び機能停止することになった。1972年1月、ステーブンス政権下の与党であった全人民会議 (All People's Congress、以下 APC) により、県議会は腐敗や非効率性の問題により廃止され、地方管理委員会 (Local Management Committee) が設置された。これ以降、地方政府は、中央政府が派遣する県行政官 (District Officer) などの行政官僚による中央集権の統治体制となった。中央では、1971年4月の共和制導入によりステーブンスが大統領に就任した。1978年6月には、同大統領主導により、APCのみを公認政党とする一党制の憲法が成立した。

部族機構は、シエラレオネ独立後しばらくしてチーフダム議会 (Chiefdom Council) となったが、十分に機能することのない状況が続いた⁹⁾。しかし、県議会停止および廃止に伴い、チーフダムは、地域住民にとって唯一の行政機構となった。そのため、中央官僚や政治家などにとり、チーフダム議会は行政や政治活動を営む上で不可欠な存在となった。

県議会が廃止されたのと同じ1972年に行われた法改正によって、チーフダムの「住民」(native) をめぐる判定権限が各チーフダム議会に正式に委ねられるようになると、その首長であるチーフの政治的影響力は一層強まった (落合, 2008: 259)。すべての成人市民は議会選挙に投票する権利があるが、多くの地方の人々は、チーフダムの納税者とその扶養家族を除いて、選挙人登録されないままであった。そこで政府高官は、地方の人々に選挙人名簿の作成に必要な情報を提供することをチーフダム議会に依存した。また、国会議員の候補者は選挙で勝利するために、地方の政治的派閥と同盟を結ぶ必要があった。1972年には、1927年に発令された保護領土地条例 (Protectorate Land Ordinance) の改正が行われ、チーフダム原住民 (native) の身分 (status) の基準を決定する権限がチーフダム議会に委ねられるようになった。これにより、パラマウント・チーフに政治的ブローカーとしての、新たな機会と権限が与えられるようになった (Fanthorpe, 1998: 558)。

パラマウント・チーフの選出をめぐるのは、有力一族や派閥間で激しい競争があり、複数政党制の時代には、各派閥が政党と結びついていった。各派閥が中央との人脈を確保して資金や支援を得る代わりに、政党はそれぞれの地域で勢力を拡大して選挙の支持基盤の強化を図った。パラマウント・チーフの中には、独立期に中央で最大勢力であった SLPP と連携

する一方で、最高首長の座を狙う派閥は SLPP 以外の政党と協力関係を築いた (Minikin, 1973)。しかし APC による一党支配になると、SLPP と結びついたパラマウント・チーフは、襲撃など身に迫る危険な状況におかれたことから、APC と協力関係を結んで地位を保った。この時期も、中央がチーフダム内の政治に干渉することはほとんどみられなかった (六辻 2005)。

(2) 県議会の廃止

チーフダム内ではチーフ層が絶対的な権限をもっていた。チーフダム制には、財務管理のための公的枠組みが設けられておらず、一部のパラマウント・チーフを除いて報酬は支給されなかった。チーフダム制は首長区内の秩序の維持から土地の管理まで、行政機能の一部を果たしてはいるものの、首長層が恣意的に行使する権力に依存していた。実体としては、制度化された近代国家制度における地方政府とはいえず、また地域や民族集団によって、そのあり方は異なっていた。

1972 年、県議会は廃止され、県行政官など中央官僚が APC 一党支配体制のもと、中央集権統治を強めていった。チーフダム議会は存在していたものの、それは形式的なもので、徴税などごく限定的な機能を除いて地方政府不在の状況が続いた。一方で、地方におけるパラマウント・チーフは、官僚や政治家との関係性を巧みに使うことで、その影響力を増大させていった。中央の政治家にとり、チーフダムの枠組みが地方行政機能の単位となり、行政や政治活動を行ううえで重要となった。一方、住民にとっても、チーフダムが帰属と身分を証明する単位として、その重要性が高まった (落合, 2008)。1954 年から県議会が廃止される 1972 年の間も、チーフダムの代表が県議会に含まれており、県議会は地元部族のチーフ層に依存していた。このことが中央政府との関係に大きく影響し、1967 年以降、権力と資源を中央に集中するようになり、1972 年以降は、中央政府によって地方管理委員会の構成員が指名されるようになった (Rosenbaum and Rojas 1997)。1990 年までにほとんどの地方管理委員会は機能しなくなり、各県では中央政府の代表によって地方のサービスが行われた。しかし実質的に政府は最小限のサービス提供を行う程度で、地方の資源 (税金と産品) を搾取する状況であった (Fanthorpe et al, 2011)。県議会とは対照的に、1970 年代から 1990 年代にかけて、チーフダムは地方ガバナンスの制度として穏当に存在した (Rosenbaum and Rojas, 1997)。

一党独裁体制と実質的な地方政府不在という状況のもと、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ることになった。

4-3. 内戦の一因としてのパラマウント・チーフと若者に関する議論

前項において、独立前にパラマウント・チーフが地方における特権と影響力を高めていっ

た経緯を概観した。本論の問題提議と深くかかわるパラマウント・チーフについては、第1章において、チーフの問題を指摘する先行研究と、チーフを肯定的に評価する先行研究を整理したが、本項では、第1章で触れた内戦の一因としてのパラマウント・チーフによる若者の強制労働と若者の疎外にかかる議論について概観する。

(1) パラマウント・チーフによる若者の強制労働

リチャーズ (Richards, 2005) は、内戦はパラマウント・チーフをはじめ、各首長により強要された労働の犠牲者となった多くの地方の若者による反乱の一つと理解すべきであると主張している。19世紀の後半、大西洋における奴隷貿易の廃止により、地方のチーフは土地所有者と労働者の階級をもとにした社会を作り出した。この仕組みは今日でも残っている。1898年に自分たちの権利拡大を求め、反乱を起こしたチーフに脅威を感じた植民地政府は、無休の労働制度を導入し、チーフにコミュニティの労働力を要求できる権利を与え、彼らの反乱を抑えようとした。若者たちの権利は今日でも搾取されており、この状況は革命統一戦線 (Revolutionary United Front: RUF) 戦闘員の多くが、辺境の農村からリクルートされた理由を説明するものである、とリチャーズは述べている (Richards, 2005)。また、チーフは植民地政府から得た強制労働の権利を利用し、若者らを搾取したことが内戦要因の一つであると指摘している。

グレンナースターらは、現地調査の結果、内戦後のシエラレオネにおいて、パラマウント・チーフは地方で最も影響力のある権力者であるとしたうえで、チーフらによる若者への強制労働は国内の奴隷貿易および奴隷制度とみなすことができ、この行為が内戦の要因の一つとして考えられると主張している (Glennerster, et al., 2010)。シエラレオネの植民地時代におけるパラマウント・チーフは、地方の行政、立法、司法上の権威者であり、罰金、拘留、追放、殺害をも含めた執行力を持ち、セクション・チーフや男性の年長者とのネットワークは、各村にまでいきわたっていたと考えられる。チーフは、国内での奴隷貿易で有名であり、それは1920年代まで合法であった。その後も、数十年にわたり、国内での奴隷貿易は非公式に行われてきたが、特に権力のあるチーフは、数十人の奴隷を所有し、自身の広大な農地で強制労働させた。公式に奴隷制度が廃止された後でさえ、チーフは地方の若者に農地での労働提供を強いてきた。さらにパラマウント・チーフは、発見されたダイヤモンド採掘のための土地使用許可料も要求した。シエラレオネの内戦の要因のひとつとしての興味深い仮説は、チーフによる国内での若者の奴隷貿易の遺産としての議論である。恐らくチーフによる国内での長期にわたる奴隷貿易と奴隷への強制労働が、RUFが内戦中に明らかにチーフらを殺戮の対象にあげた理由と考えられる (Bellows and Miguel, 2009)。

(2) 若者の疎外にかかる議論

シエラレオネの歴史は、植民地時代からの様々な要因が混在した不満の産物である。イギリスによる植民地時代、直轄領と保護領という2つの階級社会が脆弱な官僚体制とともに

構築された。それゆえに、のちの不満の種をまくことになった。植民地時代後のスティーブンス政権 (1967-1984) は、すでに弱まっていた国家の仕組みを崩壊させた。結果として、都市と地方の若者層は、適切な教育や雇用へのアクセスを奪われ、社会から疎外されていった。これが政府や支配階級に対する政治的および経済的な不満を増大させることになった、という指摘もある。ここでは、シエラレオネの社会において、パラマウント・チーフに限らずより広い視座から、若者の不満につながった疎外状況がどのように生まれていったのかについて整理する。

教育の機会が減少し、若者世代は社会からますます疎外されていった。セカンダリースクールに登録された学生数は、1969年に16,414人だったが、1990年に96,709人まで増加した (Abdullah, 1998)。しかし、1985年の雇用状況は6万人に過ぎず、雇用市場はますます悪化していった。1990年までは大卒者でさえも、公務員になることさえ難しかった。一方、民間セクターも急速に縮小化が進んだ。この時代以前から、多くの中流階級の学生および中退した学生が、都市部で貧困層の社会から疎外された若者との関係を強化していった。この動きが、キャンパスを超えた政府への抵抗を可能とする社会的な環境を作り上げていった (Keen, 2003)。

アブドゥラー (Abdullah, 1998) は、シエラレオネのルンペン文化を強調する。「それは、ほとんどが失業した、および失業可能性の高い若者により作られた文化である。そのほとんどは男性で、彼らは感性で生き、一般的に非公式あるいは裏経済で生き抜いている人々のことを指す。これらルンペンプロレタリアートは、セカンダリースクールをドロップアウトした学生や就職できない大卒者に広がり、特権階級から疎外されていった」 (Abdullah 1998)。しかし、ルンペンプロレタリアートの概念は、シエラレオネで疎外された若者の現実の問題を明確にするものではない。そこには、ルンペンプロレタリアート出現の根本的原因が無視され、代わりに単に若者の犯罪行為やイデオロギーの欠如に焦点が当てられている。ファンソーブ (Fanthorpe, 2001) は、「ルンペン、あるいは世俗の組織に焦点を当てた研究方法は、紛争前の政治やイデオロギーのパターンが、紛争と明らかに分離していることを強調するにすぎない」、という興味深い議論を展開している。

真実和解委員会 (Trust and Reconciliation Committee: TRC) は、保護領の住民の認識によると、チーフダム議会は一部の限られた者のみにより選ばれたパラマウント・チーフに支配されている、という非民主的な制度の問題を取り上げている。このように植民地政府による保護領化の初期段階から、特に若者の間で参政権がないことを実感し、これが若者の自尊心の低下や疎外感を助長することにつながり、ひいては、内戦の要因の一つと考えられる (Sawyer, 2008)。

学校を卒業後、職に就けない若者にとって、生きて行くための選択肢は多くない。それは、半ば自給自足の農業か、都市部でのインフォーマルセクターの仕事か、採掘地域で一攫千金をあてるか、その何れかであった (Peters, 2011)。しかし、村落地域の状況は都市部の状況に比べると、良いものとはいえなかった。ピーターズ (Peters) は、かつてのライバルである

RUF と政府軍兵士の多くは、内戦に参加した理由について、例えば、政治の腐敗、教育や仕事の不足など似たような考えを持っていると述べている。ピーターズが特筆するのは、インタビューした元 RUF 戦闘員は、強制されたわけではなく自発的に反逆に参加し、明らかに社会全体や政治の腐敗への若者の憤りをあらわにしている点である (Peters, 2011)。

ここで着目した内戦の要因の一つとして指摘されている、チーフによる若者の強制労働と若者の疎外が改善されているか、言い換えると民主的な地域活動が実現しているか、を見極める一つの手がかりは、若者を含む住民が地域活動に関わる意思決定の機会や、地域活動に主体的に参画していると認識するまで、パラマウント・チーフ自身がその影響力を発揮しているか、また、その要因を明確にすることであると考えられる。

4.4. 小括

本章では、シエラレオネ独立後の地方自治制度とパラマウント・チーフの影響力の変遷、およびパラマウント・チーフに関わる問題を概観した。1961 年の独立後、県議会は腐敗や非効率性により廃止され、チーフダム制度が唯一の行政制度となる時代を迎えた。1972 年の法改正により、チーフダムの住民をめぐるとの裁判の権限がチーフダム議会に委ねられ、パラマウント・チーフが土地使用にかかる法的権限を持つと、チーフの政治力や様々なアクターとの関係性において、その優位性は一層高まっていった。

パラマウント・チーフの選出をめぐっては、名家間や派閥間で激しい競争があり、複数政党制の時代になると、各派閥が政党と結びついていった。各派閥が中央との人脈を確保して資金や支援を得る代わりに、政党はそれぞれの地域で勢力を拡大して選挙の支持基盤の強化を図った。このようにして、政府は得票田、政権強化、財産や権利を搾取するパートナーとして、パラマウント・チーフを自陣に取り込んでいった。パラマウント・チーフは、官僚や政治家との関係性を巧みに使うことで、その影響力を増大させていった。中央の政治家にとって、チーフダムの枠組みが地方行政機能の単位となり、行政や政治活動を行ううえで重要となった。一方、住民にとっても、チーフダムは帰属と身分を証明する単位としてその重要性が高まった。1978 年に一党独裁体制となり、実質的な地方政府不在という状況のもと、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ることになった。

次に、多くの研究者が議論するシエラレオネの内戦要因のうち、パラマウント・チーフによる若者の強制労働とより広い視座から、若者の阻害に関わる議論を概観した。内戦の要因には、様々な議論があるが、奴隷制度廃止後も実質的に継続していたパラマウント・チーフによる若者の強制労働および若者の社会からの疎外が内戦の要因につながった、との見方に着目した。これら内戦の要因が改善されているか、言い換えるとより民主的な地域活動が実現しているか、を見極める一つの手がかりは、若者を含む住民が地域活動に関わる意思決定の機会や、地域活動に主体的に参画していると認識するまで、パラマウント・チーフ自身

がその影響力を発揮しているか、また、その要因を明確にすることであると考える。

ここまで概観した、独立前および独立後に見られる、奴隷制度廃止以降も実質的に続いた、パラマウント・チーフによる若者の強制労働や若者の疎外といった問題を踏まえ、次章では、内戦後におけるシエラレオネの地方自治制度改革の動きとパラマウント・チーフにかかる法・政策の整備状況を整理する。また、全国で実施した聞き取り結果をもとに、特に若者によるパラマウント・チーフの地方開発および地域活動への関与改善の要因にかかる回答を整理する。その上で、地方自治制度改革の動向と全国の若者などへの聞き取り結果をもとに、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を考察する。

補注

[1] 官僚メンバーには、政府の複数の部局長たちが含まれていた。非官僚メンバーには、県議会と総督により指名された各県の代表者 2 名が含まれ (ほとんどがパラマウント・チーフであった)、議会の全メンバーは 42 名となった (Alie, 1990)。

[2] その後もボ県は年次会議の開催場所となった (Alie, 1990)。

[3] 1955 年に最後の議会が開催された。この時までには、より多くの保護領の人々が、立法府に選ばれていった。これにより、以前立法府で協議していた、国家の懸案事項を保護領議会で協議する必要がなくなり、1957 年、保護領議会は廃止となった (Alie, 1990)。

[4] その憲法では、選ばれた非官僚メンバーを立法府の多数派にすること、10 名の非官僚メンバーを保護領から選ぶこと、4 名の非官僚メンバーを直轄領から選ぶこと、保護領の代表者に識字の資格を課さないこととした。執行評議会 (Executive Council) は行政組織であり、総督は執行評議会と議会の長となった (Alie, 1990)。

[5] 1948 年、クレオールの政治家は国王ジョージ 6 世 (King George VI) への嘆願書の中で、立法府メンバーに識字資格を求めた。また、保護領の人々はいわば「外国人」であるため、立法府に参加する権利はないと主張した (Alie, 1990)。

[6] 同憲法により新しい立法府は総督、7 名の官僚メンバー、7 名の直轄領から直接選ばれたメンバー、14 名の保護領から間接的に選ばれたメンバーと 2 名の推薦を受けたメンバーで構成されることになった (Alie, 1990)。

[7] 選挙後、SLPP 党首は新しく設立された執行評議会に参加することになった。1953 年、執行評議会の 5 名のアフリカ人メンバーは、複数省への責任を与えられ、マルガイ (Dr. Milton Margai) は保健、農業、森林を担当し、翌年は筆頭大臣 (Chief Minister) となった (Alie, 1990)。

[8] この暴動は、物価高騰の影響もあり、労働者の低い賃金を是正するために、労働組合のリーダーが、ストライキ参加を呼びかけたことがきっかけであった。賃金をめぐる労使交渉が決裂したため、労働者側は 1955 年 2 月 9 日にストライキに踏み切った。フリータウンでは若者の失業者もストライキに加わり、大規模な暴動となった (Alie, 1990)。

[9] チーフダム議会のメンバーである、スピーカー、サブチーフと他の有力者 (big men) などの人物は、しばしばチーフと血縁関係のある一族のメンバーであった。チーフの権限は、大なり小なり専制的であった。原住民政システムのもと、チーフダム議会は幅広く設置され、議員数や構成は不明確であった。例えば Upper Bambara チーフダムには、50 人のチーフダム議会メンバーがいた。議会は一年を通じて、数多く開催され、チーフダムに影響のある問題や、地方の慣習などに関する新しい法・決まりの議論や施行について協議された。チーフダム議会は、税金の徴収、サブチーフの選出についても責任があった (McCulloch, 2017)。

第 5 章 内戦後の地方自治制度改革とパラマウント・チーフの改善要因

はじめに

聞き取り調査の結果から得た、本論の具体的な問いである「パラマウント・チーフの地方開発および地域活動における関与改善の要因は何か」を明らかにするために、第 4 章では独立後のパラマウント・チーフの影響力の変遷を、シエラレオネの地方統治制度の歴史とともに概観した。パラマウント・チーフが植民地政府および独立後の政府による地方統治制度において、巧みに自身の地位と影響力を高め、維持および拡大していった歴史的背景を見た。複数の研究者は、パラマウント・チーフは奴隷制度廃止以降も若者に労働を強要しており、これらチーフにより労働を強いられた若者たちの強い不満が、1991 年に勃発したシエラレオネの内戦の要因の一つであると指摘している。

本章では、上述したパラマウント・チーフに関わる影響力の変遷や内戦要因の議論を踏まえ、内戦後の地方自治制度改革の動向と課題を整理する。特に、地方自治制度改革の柱として、2004 年に SLPP のカバー政権が施行した地方自治法の成果と課題、2007 年に政権交代を果たし、大統領となった APC のアーネスト・バイ・コロマ (Ernest Bai Koroma) 政権が施行した国家地方分権化政策による制度の変化、その他の地方自治制度改革の動きとチーフ制の整備状況、地方自治制度改革に対するシエラレオネ政府と国際機関の見解の違い、2018 年に発足したジュリウス・マーダ・ビオ (Julius Maada Bio) 新政権による地方統治の整備方針などを整理する。

第 2 章では若者を含む住民への聞き取り調査により、若者の地域活動にかかる意思決定の機会への参加状況、パラマウント・チーフの地方開発および地域活動への関与などが改善されていることを明らかにした。そこで本章では、事例対象 2 県および全国 3 州にある 7 県の若者を中心とした住民へ、チーフによる地域活動への関与の改善要因を聞き取りした結果を整理および分析する。その上で、地方自治法により中央とチーフダムの上に再建し、権限と機能を再定義した地方議会を基点とする、中央から住民までの上方から下方にいたる垂直的、かつ地方の様々な機関との水平的な協力関係の強化により構築を目指す、民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークと、チーフが基盤とする血縁関係ネットワークとの関係に着目し、パラマウント・チーフの地域活動への関与改善の要因を考察する。

5-1. 地方自治法の施行による成果と課題

第 4 章では、植民地時代の間接統治体制が独立後も実質的に継続し、パラマウント・チーフ

フは影響力を増大させていった経緯を整理した。一方、中央政府は一党制のもとで、少数が政治権力とそれに付随する資源（ダイヤモンドをめぐる利権など）を独占する体制を構築していった。この専制的な体制には、中央と地方それぞれの統治および両者の関係を背景とする構造的な問題があると考えられた。そこで、地方自治法の施行により、中央政府と首長区の間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、内戦をもたらした構造を改変するものとしての地方自治制度改革がある。つまりシエラレオネの地方自治制度改革は、内戦要因の一つの重要な要素として指摘されている、地方と中央の関係を改善すること、および恣意的な支配が見られる首長制を改善するという二つの観点からガバナンスの問題に対応しようとするものである。シエラレオネ政府も多くの人々を政治過程および経済的機会から疎外したことが内戦の原因と認めて、ゆえに分権化は平和の達成に重要であることを認めている (Sewell, 2004: 3)。

(1) 内戦中から見られた地方自治制度改革の動き

内戦中の 1996 年 3 月に大統領選挙の決選投票が実施され、シエラレオネ人民党 (Sierra Leone People's Party: SLPP) の党首であるアハメド・テジャン・カバー (Ahmad Tejan Kabbah: ~97 年および 1998 年~2007 年) が当選を果たした。1996 年 6 月、カバー大統領は初めての国会演説の中で、「官僚および中央政府の職員による過度な介入なく、チーフは再びチーフダムを管理する権威を与えられるであろう」と発言している (Rosenbaum and Rojas, 1997: 535)。しかし、当時はまだ激しい内戦の最中であり、地方自治に関する具体的な改革を実施できるような状況にはなかった (落合, 2008: 261)。1997 年には、SLPP 政権が作成した「良い統治のための国家戦略 (The National Strategy for Good Governance)」において、地方分権化を通じた権力共有の必要性が強調され、政治的妥協の基礎を築いた。地方政府を再活性化するという政府の決意は、民主的な政府の存続は法律により存在する地方のさまざまな民主的および参加型機関の復活次第である、という議論の受け入れの表れである (Conteh, 2017: 33)。カバー大統領は、紛争終結後の 2002 年 5 月に再選を果たして以降、国際機関からの強い働きかけもあり、地方分権を柱とする県レベルの地方制度改革に本格的に乗り出す。そうしたなかで、「地方分権地方自治タスクフォース」 (Task Force on Decentralisation and Local Government) という、副大統領を議長とする組織が新設され、2002 年 10 月から 2003 年 9 月にかけて、同タスクフォースのもとで地方分権および地方自治のあり方に関する具体的な検討が重ねられた (落合, 2008: 264)。2000 年には DFID の支援で各級チーフを復帰させるプログラムが開始され、各級チーフ行政の再建が図られた。こうした各級チーフの再建は、チーフダム内の秩序維持、人の移動の監視など、旧保護領地域の秩序と治安回復の意味合いが込められていた (Thomson, 2007: 21-22)。

内戦の間、パラマウント・チーフは政府の象徴として RUF の標的となり、結果として多くのチーフが地元から逃れあるいは殺害された。これにより内戦後、三分の一を超えるチーフダムで空席となったチーフのポストを埋める新たな選挙の実施が必要であった (Jackson,

1996: 95-96)。この状況を受けて、2002年12月から2003年1月にかけて、全国にある149のチーフダム約4割に相当するチーフダム議会において、紛争中に空席となっていたパラマウント・チーフの後任を選出するための選挙が実施された(落合, 2008: 261)。新しく選ばれたチーフのほとんどは比較的若く、頻繁に広域を移動し、教育水準も高い。チーフダム制で真の権力を有するグループは、内戦後選出されたこれら「ニューチーフ」たちの大規模なグループである。楽観的な見方をすれば、ニューチーフたちは、自身の教養とネットワークを活用し、搾取するビジネスからチーフダムを保護し、地方議会と建設的な関係を構築するであろう。政府は、チーフダム行政は近代化されるであろうと確かな自信を持っていた(Jackson, 2006: 95-109)。カバール大統領は、2003年1月、これらパラマウント・チーフ任命とケネマ(Kenema)、ボ(Bo)、マケニ(Makeni)およびポートロコ(Port Loko)のチーフ議会(Council of Chiefs)設立の式典での演説において、「パラマウント・チーフの伝統的で基本的な役割は、人々の保護と擁護であり、かつてチーフは首席行政官(Chief Administrator)および擁護者(Defender)として、チーフダム内のすべての係争を解決してきました。しかし、独立後長い歳月をかけてこの秩序は破壊されたのです。このチーフダムにおける伝統的秩序の破壊こそが、のちに反乱戦争という内戦に至る不平と不安定さを台頭させることにつながりました。従って望まれている新しい政策とは過去を回復(restore)させ、必要に応じチーフ制の統治構造をより効果的、適正、民主的なものとするための近代化を試みることにあります。以前にパラマウント・チーフが果たしたこの重要な役割は、国の安定に大きく貢献しました」と発言している(Kabbah, 2003)。

政府の改革への立ち位置であるが、少なくとも公式にはチーフダム改革は、重要な課題であるととらえており、特にカバール大統領が上記の演説で述べたとおり、チーフがより効果的、適正、かつ民主的な存在になることを期待している。この近代化の動きの一環として、2003年1月、チーフダムに関連する事項について大統領に助言し、チーフダムの組織を見直し、チーフと人々の良好な関係を促進し、またチーフの選出手順を見直す手段としてのパラマウント・チーフ議会(Council of Paramount Chiefs)の設立がある。さらにチーフは定期的にも人々と協議することが期待された。この組織は、近代化を推進する手段としての可能性を秘めているが、これまで主に資源不足のため、ほとんどその目的を達成したものはない(Jackson, 2006: 108)。

ここで留意しておかなければならないことは、カバール大統領が前述の1996年6月の国会演説においてチーフの権威の回復について言及し、また2003年1月のチーフ任命式典で伝統的秩序の再建を唱えたとき、そこに含意されていたであろうものとは、字義通りのチーフ権威の復活でもなければ伝統的秩序の復古でもない(落合, 2008: 262)。政府のチーフダム改革に対する戦略的ヴィジョンは、チーフの政治的役割の抑制と儀礼的役割の拡大にあることは明らかである(Jackson, 2006: 108)。カバール大統領が表明した近代化の動きに対して、チーフらの興味深い見方がある。おそらく当然のことながら、チーフダムの近代化は県議会議員(councilors)をライバルと見なし、彼らの「伝統的な」役割が縮小していると見るチーフ

フ自身から、さまざまな歓迎を受けた。これに関連し、チーフ議会 (Council of Chiefs) の議論には、2つの論点があった。第一に、近代化がコミュニティでのチーフの地位を低下させ、彼ら自身の名声を損なうことへの恐れである。これはさらに「機会」、つまり資源へのアクセスが減り、その結果として収入の減少にかかる議論へと発展した。第二に、より前向きな見方である。チーフダムが近代化されれば、中央政府によって無視されないかもしれない。これにより、中央政府が多くのチーフの恐れを和らげる資金を提供し、改革プロセスがチーフの名声と地域社会における地位を回復させる包括的な啓発の機会となるという議論である (Jackson, 2006: 108-109)。

カバール大統領は前述の 2003 年 1 月の式典において、「新しい地方議会は、その地方の人々へのサービス提供者としての意思決定において十分な権限を持つことになり、地方分権化された行政は、意思決定とコミュニティの開発目標への草の根の参加を奨励し、促進します」と唱え (Kabbah, 2003)、地方議会による参加型の地方開発促進の必要性も強調している。

一方で、DFID の支援によるチーフダムの制度改革は、支援対象の変更により実現することにはなかった。DFID が支援対象を変更した背景には、チーフの権限を抑制する改革は実際には困難であること、また 2003 年以降、他の国際機関の支援対象もチーフレベルから県レベルに移っていったことがあげられる。

2003 年後半、前述した副大統領を長とする地方分権化政府タスクフォースが、地方分権化改革に関する専門家セミナーおよび住民との公聴会を実施した。この段階で DFID、UNDP と世界銀行は、コンサルタントを備え、同タスクフォースで無視されてきた重要な政策のうち、主に中央と地方政府間の財務と説明責任に関わる議論を促進した (Larizza and Glynn, 2014: 223)。この協議プロセスは地方自治法の起草につながり、2004 年に地方自治法が成立し施行され、地方選挙の実施が実現する。また同じ時期に行われた世界銀行による「制度改革能力構築プロジェクト (Institutional Reform and Capacity Building Project: IRCBP)」も、地方議会の整備および地方議会職員の能力強化と地方分権を目的としており、国際的な支援の流れに変化がみられた。IRCBP では、地方自治地域開発省内に地方分権化事務局 (Decentralization Secretariat)、財務省内に地方政府財務局 (Local Government Financial Department) を設置し、それぞれの長にプロジェクトで雇用したコンサルタントを配置し、地方分権化、地方議会の人材育成と施設整備、公的財務管理など包括的な支援を行った (Gaima, 2009: 11)。

(2) 地方自治法による地方分権化推進の試み

2004 年 3 月、政府は地方分権化を本格的に推進するため、地方自治法を施行した。地方自治法による地方分権化のイニシアチブは、中央政府と地方政府の間の行政、立法、財政の関係を根本的に再構築する枠組みを提供した (Larizza and Glynn, 2014: 223)。2004 年 5 月には地方選挙が実施され、約 32 年ぶりに地方議会 (Local Council) が復活している。政府は、同法施行から 4 年間で、中央政府から地方議会への斬新的な機能委譲を伴う、地方分権化の

推進を目指した。

地方自治法施行に伴い、4つの中心的戦略が立てられた。1つ目の戦略は、民主的に選ばれた地方議会の再設置による政治的分権化の達成である。2つ目は、政治的分権化に加え、80の分野における権限を中央政府から地方議会に委譲することによる地方分権化の推進、3つ目は、同法施行から4年間で中央政府が地方議会に委譲する機能のリストの提供、4つ目は、公式を用いた中央政府から地方議会への送金制度の確立と地方議会自身の歳入を増やす権限を与え、財政の地方分権化を達成することである (Edwards, et al., 2014: 1)。

この戦略に伴い地方自治法では、シエラレオネの行政区 (13 県、5 町、1 市) に合わせて 19 の地方議会を設置し、それぞれに県議会、町議会、市議会を置くことが定められた^[1](第 2 条、第 1 の附則)。シエラレオネの地方議会は日本とは異なりイギリス型で、職員が公的サービス提供を行う行政機構と政府機能をもつ議会からなる。行政機構の主な行政官には、主席行政官 (Chief Administrator) を筆頭に、副主席行政官、開発計画官、調達官、財務官、エンジニア、モニタリング・評価官、人事担当官などの専門職及び技術職が配置される。地方議会は中央政府、県の出先機関 (Ministry, Department and Agencies: MDAs)、パラマウント・チーフ、ワード委員会ら各レベルの主なアクターと連携し、地方開発事業運営監理にかかる公共サービス提供の中心的役割を果たす (以上、Local Government Act, 2004)。また、地方議회를監督する権限を与えられた 3 名の州 (Province) 大臣 (Resident Minister) が各州の行政のトップとして配置された。州大臣配置の背景には、中央政府が復活させた地方議회를継続的にコントロールするねらいがあると考えられる^[2] (Jackson, 2006: 103)。また、地方議会選挙が 4 年毎に実施されること (第 5 条)、地方議会は 12 名以上で構成され、首長制がある行政区ではパラマウント・チーフも議員に含まれること、地方議会には民選議席の枠とは別に、パラマウント・チーフの議席枠 (2~3 名) が設けられている (第 4 条) ことから、パラマウント・チーフには地方選挙の選挙権が認められていない (第 6 条)。

地方自治法において、本論と深くかかわる地方議会とチーフの関係性を規定したのものとしては、地方議会は地方の最高政治的権限を有し、立法権と行政権も有し、一部の権限を委任するチーフダム議회를監督すること (第 20 条)、チーフダム議会は、地方議会の機能遂行に関し、地方議会と協力すること (第 27 条)、地方議会は中央からの交付金、チーフダム議会が徴収する地方税から配分されるプリセプト (地方税収入移譲金)、固定資産税、手数料などをその主要な財源とすること (第 45 条)、地方議会が地方税および人頭税の額を決定し、チーフダム議会が税徴収し、地方議会に納めること (第 59 条)、などがあげられる。同法におけるこれらの条項から、地方議会が地方の政治、立法、行政の最高機関となり、チーフは地方議会の監督を受けるといふ、いわばチーフが地方議会に従属することが規定された。本論の着目する地方議会とチーフの関係性の観点から、地方議会とチーフとの従属関係が果たして機能するのかが、地方自治法の実効性に関わる重要なポイントの一つといえる。

その他、地方議会は地域住民、関係機関と相談の上、開発計画を作成すること (第 85 条)、地方議員の選挙区であるワード (Ward) ごとに、行政の最小组織としてのワード委員会

(Ward Committee) の設置 (第 95 条) なども定められた。ワード委員会のメンバーは計 10 名で最低でも半数を女性とすること、地方議員が委員長、パラマウント・チーフがアドバイザーとなる。同委員会の主な役割は、自助および地域社会の開発のための住民の動員、地域の開発ニーズのとりまとめと地方議会への開発事業の要請とこれにかかる協議、地方議会および地方分権にかかる住民への啓発などである (以上、Local Government Act, 2004)。

2004 年の地方自治法と政府による権限委譲 (devolution) 計画は、財政と行政の分権化から始められ、地方議会がそれらの実施の監督とモニタリングの責任を負うことになり、最初に初等教育、保健、道路の維持などのサービスについて、地方政府に権限が委譲された (Sewell, 2004: 3)。シエラレオネの分権化については、意思決定の権限を地元で選出された者に行わせることを目指すものであり、権限の分散 (deconcentration) とは異なる。

2004 年 5 月には地方選挙が行われ、1972 年に廃止された地方議会が復活した。地方自治法による復活といっても、地方議회를単に独立後に廃止される前の状態に戻すものではなく、ドナーの支援も得て、議会の整備、専門職員の配置および人材育成、財源の分権化、関係者との連携推進により、地方議会の機能を独立後のものより強化することを意図している。さらには、地方自治法の推進は、再建した地方議会と極めて重要なつながりのある、パラマウント・チーフに関わる制度を再合法化するための持続的な試みともいえる (Sawyer, 2008: 403)。

落合は、シエラレオネでは従来、一党制のもとで一部エリートが政治権力や経済資源を独占するという非民主的な支配状況がみられ、これが 1990 年代のシエラレオネ紛争の発生・長期化の一因と考えられてきたことを指摘している。その上で、地方自治法の主な趣旨は、そうした紛争と密接に関連した統治のあり方を改善すべく、民主的に選出された代表によって主に構成される地方議회를中央とチーフダムの間層に復活させ、その機能を強化すること、また地方議会とパラマウント・チーフとの連携を強化し、開発活動と統治の強化を推進することである、と述べている (落合, 2007: 119)。

(3) 地方自治法による成果

地方自治法施行以来、32 年ぶりに復活させた地方議会、平和裏に行われてきた地方選挙、地方議会の整備と機能強化など、地方分権化の成果は一定程度評価されている。2004 年の地方自治法の施行後に実施された地方議会選挙により、特に散村の住民にとり政治参加の機会を増やす道が開かれた (Zhou and Zhang, 2009: 105)。その後も 2008 年、2012 年、2018 年の計 4 回実施された総選挙は平和裏に行われた。選挙を通じ国民と地方政府との間で確立された直接的な説明責任の経路は、立候補者の質の向上にも影響を及ぼしており、このことが住民に対する地方議会の正当性を高めている。地方議会の正当性の高まりを示す 1 つの指標は、地方議会の議席をめぐる競争の激化である。無投票の議席数は、2004 年の 84 から 2008 年には 38 に減少し、2012 年にはゼロになっている。また、2005 年、2007 年、2008 年に実施された国家公共サービス世帯調査 (National Public Service Household Survey) によ

ると、地方議会は中央政府よりも住民から信頼されており、住民のニーズにより敏感であると認識されている (Larizza and Glynn 2014: 220)。

地方自治法の施行に伴い復活させた地方議会は、内戦前の中央集権化時よりもその裁量が拡大している、と多くの研究者が評価している (Manning, 2009: 20, Zhou and Zhang, 2009: 104, Fanthorpe et al, 2011: 3, Larizza and Glynn, 2014: 231, Edwards and Yilmaz, 2016: 356)。国会議員やパラマウント・チーフからの圧力はあるものの、地方議会は、住民に近い優先順位で開発計画を作り、各分野の優先度の高い事業を協議し予算化する重要な役割を担うようになった。地方議会には、主席行政官を始め、開発計画官、内部監査員、モニタリング・評価官、調達官など、専門職及び技術職の核となる役職に熟練職員が段階的に配置された。これに伴い、シエラレオネ国内における地方議会の存在意義と関心は高まっている (Gaima, 2009:12)。2006年、2011年に世界銀行の支援により、地方自治地域開発省内に設置された地方分権化事務局 (Decentralization Secretariat) が、全国の地方議会を評価する「包括的地方議会実施能力評価制度 (Comprehensive Local Government Performance Assessment System: CLoGPAS)」を実施した。同評価制度によると、全国19あるすべての地方議会は、定例議会を開き、議事を作成し、参加型の開発計画プロセスも一定程度確保されるなど、地方政府としての最低限の条件を満たしている、と評価されている (Larizza and Glynn, 2014: 219,230-232)。地方議会は、中央政府機関との調整などに課題はあるものの、基本的な地方サービス提供における公平性の向上とより包括的な地方統治により、地域社会の結束と和解を支えている (Wall, 2016: 898, 912)。

(4) 地方自治法における様々な課題

地方分権化の成果が見られる一方で、課題も山積している。様々な研究者および国際機関から、地方自治法施行による他関連法との間に残る不整合性、中央政府から地方議会への機能委譲の遅れ、中央政府から地方議会への送金の遅れによる、地方公共サービス提供の遅れと不公平さ、などの課題が指摘されている。

シエラレオネは、公的および民間の事業管理において、政策と法の矛盾がよく見られる傾向にあり、対処すべき時代遅れの法が多くある。地方自治法施行に伴い、11の法が廃止されたが (第129条)、同法と不一致あるいは矛盾する法律が30以上発見されている。この混沌とした状況により、中央省の出先機関から地方議会への効果的な機能委譲が予定よりも遅れている^[3] (Gaima, 2009: 7, Fofanah, 2011)。特に、病院委員会法 (Hospital Boards Act)、教育法 (Education Act)、地方税法 (Local Tax Act) は、地方自治法との早急な調和が必要である (Local Councils Association of Sierra Leone, 2020: 16)。地方自治法の施行時点では、2008年までに中央省の機能委譲の完了を予定していたが、フィーダー道路のような重要な領域の地方分権化は、依然として政治的論争を呼ぶなど (Srivastava and Larizza, 2011: 145)、中央省による地方議会への権限委譲の抵抗が続き、分権化は遅れている (Edwards et al., 2014: 2)。2020年12月時点で80の機能のうち56のみが地方議会に委譲されているにすぎない

(Commonwealth Local Government Forum: CLGF, 2020)。

地方議会への外部からの圧力、および財源不足による公共サービス提供の課題も指摘されている。シエラレオネでは、以前から支配的であった利権政治が依然として続いており、地方議会は著名な国会議員やパラマウント・チーフなどの有力者から開発事業にかかる政治的信用を得るため、彼らから資源へのアクセスにかかる圧力を継続的に受けている (Fanthorpe, 2011: 3)。地方自治法により復活させた地方議会による地方分権化推進への大いなる期待があるものの、内戦後の地方自治体制の脆弱性に関連する付加的な課題として、地方政治体制を含む全体的な記憶は、30年以上にわたる過度な中央集権統治下で埋もれてしまい、地方自治制度改革を実施する地方の能力を損なっている (Larizza and Glynn, 2014: 219)。また、地方議会独自の財源確保がままならず、地方議会は中央政府からの財源に頼らざるを得ないが、送金の遅れが頻発し、地方議会による公共サービスの提供機能を低下させている (Larizza and Glynn, 2014: 224)。地方分権化は、国家び個々の能力を強化し、制度の正当性を確立し、公共部門の有効性を向上させるための道具として効果的に使用されてきた。しかし、地方自治法に準拠することを躊躇する中央政府および地方議会の限られた能力と自立性により、重要な社会サービスは非効率的かつ不公平に提供され、地方分権化の進捗を妨げる大きな脅威になっている (Edwards and Yilmaz, 2016: 356)。

(5) 地方議会とチーフの間で錯そうする権限

上述したとおり、地方分権化の取り組みには多くの課題が指摘されているが、地方自治法ではパラマウント・チーフと地方議会の仕組みと役割の関係性を定義していないために、両者の間で軋轢が生じている、という本論の問いと深くかかわる課題を指摘する研究も多くみられる (Manning, 2009: 16, Gaima, 2009: 4, Fofanah, 2011, Edwards et al. 2014: 15, Larizza and Glynn, 2014: 224)。

シエラレオネでは、地方の政治的階層は、血縁関係とチーフダムの結束を通じたメンバーのネットワークにより、常に形成されてきた (Tangri, R. 1980: 188)。チーフダムの慣習法により、パラマウント・チーフ候補者の資格は、血縁関係を有する統治一族のメンバーに限られていた (Acemoglu et al., 2014)。また、2009年に施行されたチーフ制法 (Chieftaincy Act) においても、チーフの選挙を明文化しているが、立候補資格は、チーフダムにおける公認の統治家系の正当な権利者 (claimant) の嫡出であること、あるいは嫡出であるかに関わらず、公認の統治家系の正当な権利者の父方か母方の家系 (lineage) の者と規定されている (第8条)。

タングリ (Tangri) が指摘するパラマウント・チーフが従来から維持している血縁ネットワークともいえる政治的基盤に対し、地方自治法の焦点のひとつは、近代法により中央とチーフダムの間に再建し、権限と機能を再定義した地方議会を基点とする、中央から住民までの上方から下方にいたる垂直的、かつ地方の様々な機関との水平的な協力関係を強化することにより構築を目指す、民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークが切り込み、両者の連携を円滑に機能させることにあるともいえる。

内戦終結後に国際社会の支援を受け、シエラレオネにおける地方自治制度の改革が重視されたように、シエラレオネの紛争では首都を中心とする中央の統治のみならず、歴史的には全く別の行政下に置かれていた後背地における統治が内戦後の安定に関わると考えられた。一方で、同様に、内戦後の国際的な支援のもとで行われた地方制度改革は、地方議会の復活および機能強化であることから、パラマウント・チーフにとっては懸念材料であった (Jackson, 2007: 53)。地方自治法の焦点は地方議会を創設し、その権限と機能を再定義することであり、地域社会で大きな影響力を持つパラマウント・チーフの役割は地方議会の「象徴としての代表」に限定された (Gaima, 2009:4)。これに関連して、地方自治法は、近代国家システムでいう県、市の地方政府を整備することであるが、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 (Fanthorpe, 2011: 55)。

血縁ネットワークを基盤とするパラマウント・チーフは、地方裁判で大きな役割を持ち、法と秩序およびチーフダムの伝統、慣習、実践を維持し、住民同士の争いの解決、チーフダムの土地の管理など地域社会での重要な事項を扱う。また、チーフは中央政府と政治的つながりが深く、住民からも支持される存在である (Manning, 2009 :5)。一方で地方議会ネットワークの重要な要素である地方議員は開発を地元にもたらず役割だが、パラマウント・チーフは地方議会や中央政府よりも住民から信頼され、チーフよりも地位を低くみなされている (Manning, 2009: 10, 13)。このように個人レベルでは、チーフダムにおいて、血縁ネットワークを基盤とするパラマウント・チーフのほうが地方議員よりも上位である、との認識が国内で浸透していること (Manning, 2009: 16)、チーフダムではパラマウント・チーフが最高権威者であるため、チーフは地方自治法で規定した階層を受け入れておらず、地方統治体制の曖昧さが持続している (Fofanah, 2011)。

地方議会とチーフダムの間で、主要な歳入源である地方税収入の配分について緊張関係が生じていることも指摘されている。チーフダム、町、セクション、村の各首長区のチーフにとって、地方分権化は、地方政府による税制の確立によるパラマウント・チーフの財政的独立への脅威となると考えられた (Jackson, 2005: 55)。チーフダムは地方税を徴収し、地方議会はチーフダムから地方議会へのプリセプト (地方税収入移譲金) の比率を決めることになっている。プリセプトは大抵 40%を地方議会、60%をチーフダム議会に配分することになっているが、パラマウント・チーフらは、この比率は不十分であると不満の声をあげている (Manning, 2009: 16)。

一方、チーフダム制は中央の政治家にとり、選挙票を見返りとする制度として強く支持されてきた (ICG, 2007: 11)。つまりパラマウント・チーフと中央政府は、双方の利益で結ばれており、中央政府が地方政治に関与しないことによって首長区におけるチーフの権限は維持される。これによって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。しかし、中央と首長区は一元的な権力によって統治されているとはいえない。歴史的にもみられたように、旧保護領と中央における統治では、実質的には異なる権力が作用していると考えられる。2005年にシエラレオネの3つの地域 (首都フリータウン、北部州のトンコリリ県、

東部州のケネマ県)で行われた調査では、調査対象であった地域のチーフダムは、政府が管理する警察や地方裁判所よりも住民の支持を得ていることが明らかになっている^[4] (Sawyer, 2008)。例えば農村部に住む人口の66% および都市人口を含む70%の人々が、パラマウント・チーフをはじめとする各首長による伝統的な権力を認めている (ICG, 2007: 11)。パラマウント・チーフによる支配の有効性は、必ずしも財やサービスの提供のみによって説明されるものではない。地域や各チーフダムによって状況は異なるが、同一のチーフダムでも、チーフダムの対内的な状況から判断されるチーフ像と、対外的な状況から判断されるチーフ像では異なる場合がある。

地域社会で大きな影響力を持ち、中央政府にとり重要な政治的基盤であるパラマウント・チーフだが、地方自治法では地方議会に最高の政治的権限を与え、パラマウント・チーフを筆頭とするチーフダムは地方議会に従属することになった。しかし、2010年に施行された国家地方分権化政策 (National Decentralization Policy) では、地方議会は開発と公共サービス提供の最高機関で、地方自治法で規定した政治の最高機関と明記していないために、地方議会とチーフとの権限の明確化という課題を先延ばししている (Edwards et al., 2014: 2)。

これらの議論から、地方自治法の施行の背景にある政府の思惑には、チーフの再建と権限抑制という表裏一体なるものを孕み、地方自治法により中央とチーフダムの間に再建した地方議会を基点とする地方統治体制としての地方議会ネットワークと、パラマウント・チーフのもつ血縁ネットワークとの関係に曖昧さを残した同法が、どこまで実効性のあるものであるかが地方分権化推進の重要な課題の一つであると考えられる。言い換えるならば、チーフと地方議会との両者の権限の錯そうによる緊張関係を緩和するため、チーフが基盤とする血縁ネットワークに、地方議会ネットワークが切り込み、チーフの政治的役割を抑制することにより、両者が建設的な関係を構築し連携できるか、という課題であるといえる。

(6) 地方分権化におけるチーフに対する政府とドナーの見解の違い

本論の問いである「パラマウント・チーフの地方開発および地域活動における関与改善の要因は何か」と深くかかわる、地方議会とパラマウント・チーフとの間で権限が錯そうしているという課題と関連し、シエラレオネで施行された地方自治法による地方分権化政策を、世界銀行、DFID、UNDP、EUなどのドナーが推進し、地方議会への支援が増える一方で、パラマウント・チーフについて、シエラレオネ政府には異なる意図があることを指摘する興味深い研究が見られる。

政府とドナーは、内戦後の地方政府の仕組みに果たすチーフダム制の役割の理解において分裂した。ドナーは、チーフダム制度が内戦につながった統治の失敗例であると深刻に指摘しており、近代的かつ民主的な地方統治の仕組みを目指す地方自治制度改革において、パラマウント・チーフに地方分権化プロセスを専制化する機会を与えないことを緊急に必要としていた (Larizza and Glynn, 2014: 223)。ラリッツァ (Larizza) とグリッ (Glynn) は、政府とドナーは、政治的に影響の大きい課題に手をつけず、地方分権化実施過程の技術的な修正

にのみ焦点を当て、地方議会とチーフダムとの緊張関係の解決を先送りしている、と主張している (Larizza and Glynn, 2014: 225-226)。

ハンロン (Hanlon) は、シエラレオネ政府はドナーなどの支援を受け、地方分権化を推進しているかのように見えるが、例えば 2002 年 5 月の地方議会選挙の遅れは、シエラレオネ政府がイギリス政府の支援する地方への権限移譲を避け、民主主義を構築するよりも信用を失ったチーフダムにおける秩序を再構築するために、意図的に行ったものであると指摘している (Hanlon, 2005: 461)。ジャクソン (Jackson) は、内戦後の 2002 年 12 月以降、選挙で選ばれたパラマウント・チーフをニューチーフと呼び、彼らは活動的で、教養があり、比較的若く、慣習法の改革を後押ししていること^[6]、一方でニューチーフが古くからある腐敗した体制に影響されることを危惧する、という興味深い点を指摘している。首都フリータウンにあるシエラレオネ中央政府は、どちらかという、地方分権化に賛成しているとはいいがたく (Jackson, 2006: 95)、官僚たちは地方分権化が外部からの資金を得るルートであることを知っているため、世界銀行や UNDP などのドナーに対して、「(地方分権化は) 正しいことだ」と伝えることが、官僚たちのインセンティブになっている (Jackson, 2006: 102)。また、地方議会の有能な人材、地方議会庁舎および資機材は極端に不足しており、これが中央からの権限委譲を遅らせていることも指摘されている (Jackson, 2006: 103)。ジャクソンは、地方自治法により変化したチーフダムの役割は、新しい地方議会との重要な軋轢の原因となる可能性について警鐘を鳴らしている。地方自治法では、多くの分野で地方議会とチーフの関係が明確ではない。特に、同法によりチーフが管理していた人頭税などの歳入源を地方議会に移管したが、地方議会が地方税率を決定し、税の徴収はチーフが行い地方議会に収めるなど財務のあいまいな関係は、パラマウント・チーフと地方議会との対立の一因になっている^[5] (Jackson, 2006: 105)。

シエラレオネ政府関係者への聞き取りから、チーフダムは国家の重要な統治体制の一部であり、チーフ層と住民の間の相互信頼は社会的凝集性の向上に有効であると捉え、チーフダム制を廃止することは考慮に入れていない (Fanthorpe 2011 : 62)。一方、ドナーは、効率的かつ民主的で透明性ある仕組みを実現するというヴィジョンにおいて、チーフダム制を維持する余地はなく、チーフ層が政治的支配権を享受する都合の良い分権化政策を支援する意図はない (Fanthorpe 2011: 63)。地方自治法により、チーフダムは地方議会に従属することが規定されているが、実際には、この階層を無視するパラマウント・チーフが多い。地方議会とチーフダムとの地方税にかかる関係性のあいまいさは、両者の緊張につながり、地方分権化プロセスの進捗を鈍らせている (Ndereba, 2017)。コンテ (Conteh) は、内戦後の地方分権化は、政治的妥協と適応の過程に組み込まれていると主張している。地方分権化は、国の主要政党がコンセンサスを確保し、それを通じて内戦後の国家を独自の条件で再構成するという点で、古い政治秩序の再現を促進している (Conteh, 2017: 35)。政府は地方分権化を推進しているが、シエラレオネの政治は根本的に変わっておらず、古い秩序の再現は内戦前の統治慣行を反映した機能を備えた政治的階級の、全体的に安定した妥協によって強調さ

れる政治的適応を促進するものである。これは、シエラレオネにおける民主的な地方分権化の必要性を唱えるドナーの論理的根拠と矛盾している (Conteh, 2017: 41-42)。

(7) まとめ：地方自治法の趣旨と課題

地方分権化を推進するために施行された地方自治法の主な趣旨は、紛争と密接に関連した地方統治のあり方を改善すべく、民主的に選出された代表によって主に構成される地方議会を中央とチーフダムの中間層に復活させ、その機能を強化すること、また地方議会とパラマウント・チーフとの連携を強化し、開発活動と統治の強化を推進することである。地方自治法による復活といっても、地方議会を単に独立後に廃止される前の状態に戻すものではなく、ドナーの支援も得て、議会の整備、専門職員の配置および人材育成、財源の分権化、関係者との連携推進により、地方議会の機能を独立後のものより強化することを意図している。さらには、地方自治法の推進は、再建した地方議会と極めて重要なつながりのある、パラマウント・チーフに関わる制度を再合法化するための持続的な試みともいえる。同法の施行により、権限と機能を再定義した地方議会を基点とする、中央から住民までの垂直的、および地方の関係機関との水平的な協力関係を強化することにより構築を目指す、民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークが、パラマウント・チーフのもつ血縁ネットワークに切り込み、チーフの政治的役割の抑制を図ることが、地方分権化推進の重要な要素と考えられる。

地方自治法による地方分権化の成果は一定程度見られるが、中央政府により政治的基盤であるチーフからの大きな反発を避けつつ、その政治的役割を抑制するという、相反するものを孕んだ同法においては、チーフと地方議会の権限が錯そうし、両者の間に緊張関係が生じるという同法の実効性に関わる重要な課題も指摘されている。また、地方分権化に対する政府とドナーの見解は、必ずしも一枚岩ではないことも議論されている。

これらの議論から、地方自治法の施行の背景にある政府の思惑には、チーフの再建と権限抑制という表裏一体なるものを孕み、また、地方分権化に対する政府とドナーの見解が必ずしも一致していない中で、地方議会ネットワークとパラマウント・チーフのもつ血縁ネットワークとの関係性に曖昧さを残した同法の施行が、どこまで実効性のあるものであるか、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考えられる。

5-2. 地方分権化推進の展開

2004年に地方自治法の施行後、2007年の選挙に勝利し与党となったAPCのコロマ大統領は、同法の定着に向け、さらなる地方自治制度改革に取り組んだ。ここでは、地方自治制度改革に向けた法や政策の整備状況を、年代を追って整理する。

2008年、コロマ大統領は国の開発方針となるとして、「変化のためのアジェンダ (The Agenda for Change) 貧困削減戦略書第2弾 (Poverty Reduction Strategic Paper: PRSP II, 2008-

2012)』を打ち出した。同方針では、電力、給水、インフラ、物流の改善に加え、若者の雇用推進を国の重要課題の一つにあげている。若者に関わる課題解決の方針として、若者の失業率の改善、各州に若者向けの職業訓練学校や識字率向上センターを設置、若者向けの農業推進事業および零細起業の推進などがあげられている。また、同開発方針では、地方統治と地方分権化推進は、市民の包摂性と参加の促進、地方分権化における市民の主体性支援、透明性と説明責任の改善を原則とすることを明記している。これらの実現のために、地方分権化政策の策定、地方自治法の見直し、および地方税徴収を促進するため、地方議会とチーフダムの連携強化を規定するチーフダム政策の策定、地方自治法に沿った教育、病院、給水事業関連の法律の改定、地方の地域社会のエンパワメントなどの必要性をあげている。

シエラレオネ政府は、「変化のためのアジェンダ 貧困削減戦略書第2弾」にある地方統治と地方分権化を強化するため、チーフダム行政に関連する規則や地方裁判にかかる体制や仕組みの明文化、地方分権化政策の作成と実施を掲げた。また、政府は内戦後に実施されたパラマウント・チーフの選挙を明文化すべく、2009年に、チーフ制法 (Chieftaincy Act) を施行した。チーフ制法により、パラマウント・チーフは地方税徴収の監督、チーフダムの治安維持、慣習や伝統の維持、チーフダムにおける開発の管理者としての役割を果たすことなどが規定され (29条1項および2項)、パラマウント・チーフが植民地時代に獲得した権限の制度化も進められた (Acemoglu et al., 2014: 346)。パラマウント・チーフによる政府への働きかけが、同法の一節の中で実を結び、パラマウント・チーフはチーフダムにおける開発管理者として貢献することが明記されている (Fanthorpe, 2017: 46)。また、同法ではパラマウント・チーフ空席後、12か月以内にチーフの選挙を実施すること (第2条)、パラマウント・チーフの選挙の手順^[6] (第5条)、パラマウント・チーフの立候補資格は、チーフダムにおける公認の統治家系の正当な権利者の嫡出であること、あるいは嫡出であるかに関わらず、公認の統治家系の正当な権利者の父方か母方の家系の者と規定されている (第8条)、パラマウント・チーフの罷免 (第19条) など、パラマウント・チーフの選挙にかかる事項が規定された^[7]。2009年当時のダウダ・スレイマン・カマラ (Dauda Sulaiman Kamara) 地方自治地域開発省大臣は、チーフ制法施行の背景として、地方からチーフダム分割の要望が多数上がっていることから、パラマウント・チーフ選挙の透明性を高める必要があることを指摘している^[8]。

(1) 国家地方分権化政策の施行

2010年、地方自治法による地方分権化を確実に前進させるために、国家地方分権化政策 (National Decentralization Policy) が施行された。同政策では、シエラレオネの地方分権化の目標を、地方の人々と地域社会のエンパワメントと、政治および社会経済開発過程と開発計画の策定と実施への人々の参加を確実にすること、民間および市民社会と協力する政府は、国家および地方開発の可能な環境整備、監督および効果的な監理を行う、としている。この目標を達成するために、同政策では地方自治法により復活させた地方議会を中心とした行

政機能を強化すること、パラマウント・チーフなど地方統治者と地方議会の間での調整強化、公的サービス改善、両者間の歳入調整の促進、透明性と説明責任の改善、パラマウント・チーフと地方議会の関係強化など 12 の目的を設定している。2010 年の国家地方分権化政策の施行以来、中央政府は国際機関の支援を受け、首都および地方において、地方議会およびパラマウント・チーフなど各級チーフらを含め、広く同政策の普及のための説明会を実施した。説明会には、地方自治地域開発省大臣および副大臣ら省のトップ自らが出向いて、直接参加者に説明を行うほどの力の入れようであった⁹⁾。

国家地方分権化政策では、地方議会の権限を再定義しているが、同政策により地方自治法で規定したチーフと地方議会の関係に変化が見られることは注目すべき重要な点である。同政策において、地方議会は地方における開発とサービス提供の最高機関として存続すること、2004 年に施行された地方自治法あるいは他の法令と一致して、立法と法執行に権限ある組織であると明記されている。しかし、地方自治法で規定した、「地方議会は政治の最高機関である」、という重要な権限が地方分権化に明記されていない (Edwards et al, 2014: 2, Larriza and Glynn, 2014: 229)。このことが、地方自治法の施行以来指摘されている、地方議会とチーフとの権限の錯さうという課題を先延ばししている (Edwards et al.2014: 2)。

一方、同政策では、引き続きパラマウント・チーフは地方で開発と統治の重要な役割を担うこと、社会経済開発の裨益のために、チーフと地方議会の連携を拡大すること、チーフは、2004 年施行の地方自治法および他関連法に規定されている役割を継続的に遂行することなどを規定している。また、政府はチーフダムと部族行政 (tribal administration) が地方議회를強化し、地方レベルにおける競争や対立を避けるため、チーフダム統治と部族機構に関わる法の見直しを行うことも同政策で明記している。

国家地方分権化政策のうち、地方自治法と最も異なり、本論の問いとかがわりの深い注目すべき制度は、県行政官 (District Officer) の再配置である。1972 年、当時のスティーブンス政権は中央集権化を進めるために、地方議会を廃止し、代わりに各県に県行政官を配置した。しかし、2004 年、地方自治法の施行により同行政官のポストは廃止された。

2004 年以前、県行政官は、法と秩序の執行に関連するチーフダムの活動を監督および調整し、パラマウント・チーフの選出を主管していた (Fanthorpe et al, 2011: 8)。コンテ (Conteh) によると、県行政官はこれらの重要な役割を果たしてきたが、その廃止は SLPP 政権における特定の有力なメンバーによってしぶしぶ受け入れられたものであった。SLPP が権力を失った 2007 年までに、チーフダムと中央政府との溝を埋めるため、県レベルで中央政府の代表者を配置する必要性がますます急務になった。SLPP の見解では、県行政官の廃止により、中央政府とチーフダムとの間にできた溝を地方議会が埋めることのみならず、チーフと住民との対立の仲裁をすることもできなくなった。このような溝に対処する必要性は、2007 年に APC が政権を引き継ぐ前から存在していたが、県行政官を再配置する具体的な行動がとられたのは 2010 年になってからだった (Conteh, 2017: 40)。シエラレオネ政府は、地方自治を主管する地方自治地域開発省の役割を地方で遂行するため、パラマウント・チーフに密

接に関わる県行政官を、3つの州（西部地域を除く）の各県に同省の重要な代表者として再配置した。この APC 政権による県行政官の再導入の背景には、地方での政治的競争が永続的に続くと考えられる状況に対する中央政府の不安と、地方政治をめぐる中央政府の与野党政治家間の論争が関わっていると考えられる (Conteh, 2017: 42)。

2007 年に政権を獲得した APC のコロマ政権により、治安に関わる調整、および情報収集を含む「過剰に」州長官に割り当てられてきた職務を県行政官に取り戻すことになる。政府は、パラマウント・チーフは常に、県行政官を県の最高行政官とみなし、チーフダムの管理に関連するすべての事項は県行政官に報告しなくてはならず、パラマウント・チーフは決して県行政官を迂回してはいけない、という方針を打ち出した (Fanthorpe et al, 2011: 61-62)。一方で、県行政官を再配置することにより、1971 年に発足したスティーブンス政権による中央集権化の体制に戻ることに懸念も指摘されている。県行政官は地方議会の意思決定に影響を与え、さらには、選挙における与党の影響力を高めることが懸念される。国家地方分権化政策による、地方議会の政治的地位の格下げと県行政官の再導入は、国のエリートに関心を守るための戦略であると考えられる (Srivastava and Larizza, 2011: 150-151)。同政策による県行政官の再配置への懸念事項が指摘されているが、本章 5-3 および第 6 章において、聞き取り調査結果を整理し、開発過程における地方議会やパラマウント・チーフなどとの連携を含む県行政官の実態を明らかにする。

(2) 地方分権化とチーフに関わるその他の法と政策の施行

2011 年、シエラレオネ政府は地方裁判法 (Local Courts Act) を施行し、地方の慣習法による裁判の体制と仕組みを明文化した。同法では、各チーフダムに設置される地方裁判所の構成 (第 2 条)、裁判長、副裁判長などが出席できる裁判の条件 (第 3 条)、裁判長あるいは副裁判長はチーフダムの部族の言語を使用すること、継続して 5 年以上当該チーフダムに居住していること、チーフダムの慣習や伝統に精通していること (第 5 条)、地方裁サービス委員会の設立とパラマウント・チーフを同委員会のメンバーとすること (第 7 条) などを規定し、チーフダムにおける地方裁判のあり方を明確にした。

同年、シエラレオネ政府は、世界銀行、EU、DFID、UNDP の支援により、「チーフダムおよび伝統的行政政策 (Chiefdom and Traditional Administration Policy)」を策定した。この政策は、平和的、安定的かつ発展した環境で人々が暮らせるためのチーフダムおよび伝統的行政の役割、および国の開発課題を解決するため、地方の人々が各自の役割を果たせる統治体制、原則およびチーフダム議会の枠組みなどを示している。同政策では、チーフダムおよび伝統的地方行政が地方議会との関係を強化することで、地方議会の実行力と有効性を強化することを重要な目的の一つとしている (Government of Sierra Leone, 2011)。パラマウント・チーフは、チーフの継承の仕組みや秘密結社 (secret society) との関わりもあり、住民から伝統的および精神的な権威者としてみなされており、内戦後の中央政府の国家地方分権化政策や国家中期開発計画などではチーフを伝統的な権威者と位置づける表現も見られる。一方

で、多くの研究者は、パラマウント・チーフは植民地化時代の間接統治で創造されたもので、内戦後の地方自治制度改革に組み込まれた、中央政府による統治および開発の管理者としてとらえている。

チーフダムおよび伝統的行政政策の特徴の一つとして、前述した国家地方分権化政策により再導入された県行政官を、中央政府から各県へ派遣するにあたり、その役割と責任を明記していることがあげられる。県行政官は、各県に配属される中央政府の代表であり、3州の長官を通じて、地方自治地域開発省へ報告する義務がある。県行政官の重要な役割は、パラマウント・チーフがその権限と権威を乱用しないように監督すること、パラマウント・チーフおよび市民からあがってきた不満への迅速な対応、パラマウント・チーフとサブチーフおよびパラマウント・チーフの間での争いの仲裁などである (Government of Sierra Leone, 2011)。中央政府は、国家地方分権化政策により、県行政官を各県に配置し、パラマウント・チーフの監督強化、その権限乱用の抑制、チーフと地方議会との関係強化に乗り出した。チーフダムおよび伝統的行政政策では、パラマウント・チーフを筆頭とする伝統的行政機構の体制を整理するとともに、県行政官の役割を明文化し、パラマウント・チーフの監督、地方議会とチーフダムなど伝統的的地方行政との関係強化に重点をおいている。この背景には、本政策策定に協力した国際機関による、チーフを建設的に地方自治制度改革のプロセスに巻き込みつつ、地方議会を中心とした同改革を確実に推進させたい、という強い意向が反映されていると考えられる。

コロマ大統領の2期目の政権(2013年～2018年)では、「繁栄のためのアジェンダ 2013-2018 (Agenda for Prosperity)」を打ち出し、その中で重要課題を8つの柱で示している。その柱の一つに、ガバナンスと地方行政の改革がある。同アジェンダでは、地方統治の課題として、地方議会とチーフダムとの間で税収分配が機能していないことが、地方議会の歳入不足の原因となっていることを指摘している。この課題を解決する戦略として、チーフダムと地方議会の関係を強化すること、相互の税徴収と分配の手続きを明確に設定することを打ち出した。また、パラマウント・チーフと各級のチーフの重要な役割を活かした、地方の争議解決の仕組みを改善することの必要性も明記している(以上、Agenda for Prosperity 2013-2018, 2013: 129-130)。

2013年には、地方自治地域開発省とパラマウント・チーフ国家協議会(National Council of Paramount Chiefs)が、「倫理とサービスの基準(Code of Ethics and Service Standards)」を示した。同文書は、公正さと治安の改善には、現代の政策における伝統的リーダーの歴史的な役割を高める必要があるとし、チーフに求めるサービス、ふるまい、誠実さの基準など、いわばチーフの行動規範を整理したものである。この文書の対象は、パラマウント・チーフのみならず、セクション・チーフ、村チーフ、タウン・チーフなどのサブチーフが含まれる。チーフ向けの文書であるため、内容は非常に簡潔かつ明快に書かれている。具体的には、「よいチーフ」とは多様性を尊重すること、法を順守すること、チーフの私利私欲で住民と争いごとをおこさないように留意すること、などが明記されている。この文書の末尾には、全国

のパラマウント・チーフ直筆による署名と共に、この文書に明記された行動規範に従うことを全パラマウント・チーフが宣言する形式をとっている。当時のファインダ・カバ (Finda, D. K. Kabba) 地方自治地域開発省大臣の強いリーダーシップにより、パラマウント・チーフ一人一人の行動規範の改善に注力した表れともいえる。この文書を用いて、各県では県行政官および地方議会がチーフに対して研修を実施し、個々のチーフの行動規範の改善に取り組んだ^[10]。

2014年から2015年にかけて、シエラレオネ、ギニア、リベリア3か国を中心にエボラ出血熱が流行した。その影響は深刻で、2014年7月31日、シエラレオネのコロマ大統領は国家非常事態を宣言した。エボラの流行により、政府の平時の業務はほぼ凍結された。2015年3月にシエラレオネ政府が発表したシエラレオネの戦略的復興計画では、4つの復興の柱が示された。その柱の1つ目に提示されたエボラ出血熱患者ゼロの状況に戻すための取り組みとして、シエラレオネ保健省は、UNICEF、DFID、OXFAMなどの国際協力機関と協力し、パラマウント・チーフを窓口として、地方のエボラ患者の封じ込みおよび啓発活動を展開した。政府は国際機関の支援を受け、パラマウント・チーフとともに住民に直接啓発活動を行うソーシャルモビライザーを雇用し、地方でのエボラ出血熱封じ込み政策をとった。ソーシャルモビライザーは、住民への予防および早期対応のための住民への啓発活動、モニタリングおよびエボラ出血熱センターへの報告（患者の有無、搬送、死亡者、密葬など）、個別訪問による住民とのコミュニケーションと心理的サポート、衛生キット配布と衛生教育、患者の隔離などを行う。パラマウント・チーフは、女性グループ、地域の女性リーダー (mama queens)、伝統的ヒーラー、秘密結社 (secret society) グループなど、地域社会で影響力のある人物の中からソーシャルモビライザーを選ぶ重要な役割を担った。

エボラ終息後の2018年の大統領選挙では、シエラレオネ人民党 (SLPP) のビオが勝利した。ビオ政権が示した中期国家開発計画 (Sierra Leone's Medium-Term National Development Plan 2019-2023 Volume I) では、教育、包摂性による成長、レジリエントな経済の構築による人々の暮らしの改善のための新しい政府の開発方針を打ち出した、その中で、地方統治と地方開発に関わるものとしては、地方議会とパラマウント・チーフを筆頭としたチーフダム議会の関係を調和させ、効果的な公共サービス提供すること、パラマウント・チーフの能力向上のために、新しい待遇を規定すること、チーフの待遇を改善し、地方の統治と開発の重要な要素である、パラマウント・チーフの威厳と威信を復活させること、などを打ち出している (Government of Sierra Leone, 2019)。コロマ政権時代に、パラマウント・チーフによる統治体制を尊重しつつも、国際協力機関の後押しもあり、地方議会を中心とした地方統治と税収改善を推し進めた。この方針から、ビオ政権ではチーフダムの権限強化へと舵を徐々に切っていく、との印象を与えるものである。

5-3. 地方自治制度改革は地域社会に浸透しているか ―聞き取り調査結果をもとに―

ここまで地方自治法施行による成果と課題、および同法施行以降のシエラレオネ政府による地方自治制度改革に関わる法と政策の整備状況などを概観した。2007年～2018年のコロマ政権では、国際機関の支援も受けつつ、パラマウント・チーフの監督強化、パラマウント・チーフと地方議会との協力および連携関係の強化、チーフの能力向上など、パラマウント・チーフを取り巻く体制整備とチーフの能力強化を図り、地方議会を中心とした地方自治制度改革を推進してきた。国際機関は、地方議会を中心とした地方分権化への支援を強める一方で、シエラレオネ政府はパラマウント・チーフとの政治的関係と国際機関双方に配慮しつつ、地方議会とチーフ両者の権限の錯さうという重要な問題を先延ばししている、という重要な課題が議論されていることも確認した。

2008年にコロマ政権が示した「変化のためのアジェンダ：貧困削減戦略書第2弾」では、若者の雇用推進を国の重要課題の一つにあげている。今後の経済社会の安定のために、シエラレオネの人口構成上、高い割合を占める若者の失業率改善や雇用対策の充実が政府の重要な政策であり、シエラレオネ政府は、若者を平和的な国の発展に欠かせない要素としてとらえていることも確認した。

政府は、若者を地方発展の重要な要素であると位置づけているが、果たして前項までに概観した地方自治制度改革にかかる法や政策の整備は、地域社会の若者を含む住民が実感するまで浸透しているだろうか。第2章では、若者を含む住民などへの聞き取り調査をもとに、パラマウント・チーフによる地域活動への関与が改善していることを明らかにした。本項では、第2章で整理した聞き取り調査結果に基づき、パラマウント・チーフによる地域活動への関与の改善点と改善要因について、全国3州にある事例対象2県および他7県の若者を中心に聞き取りした結果を整理する。これら聞き取り調査の結果と、シエラレオネの内戦後の地方自治制度改革の取り組みをもとに、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を考察する。

(1) パラマウント・チーフの地域活動への関与の改善点

第2章では、事例対象2県および他7県の若者およびシニア層の住民への聞き取りにより、月例清掃、フィーダー道路維持管理、無償教育への就学の啓発活動など、政府が推進する地域活動へのパラマウント・チーフの関与が継続して改善していることを明らかにした。そこで、第4回調査において、パラマウント・チーフの地域活動への関与が改善した点は何であるか、事例対象2県および他7県の若者に聞き取りした結果を整理する。聞き取りを行った第4回調査における県別の有効回答数は表5-3-1のとおりである。

表 5-3-1: 第 4 回聞き取り調査の有効回答数

県	若者	シニア層
カンビア県	288	90
ポートロコ県	89	27
*他 7 県	41	79
合計	418	196

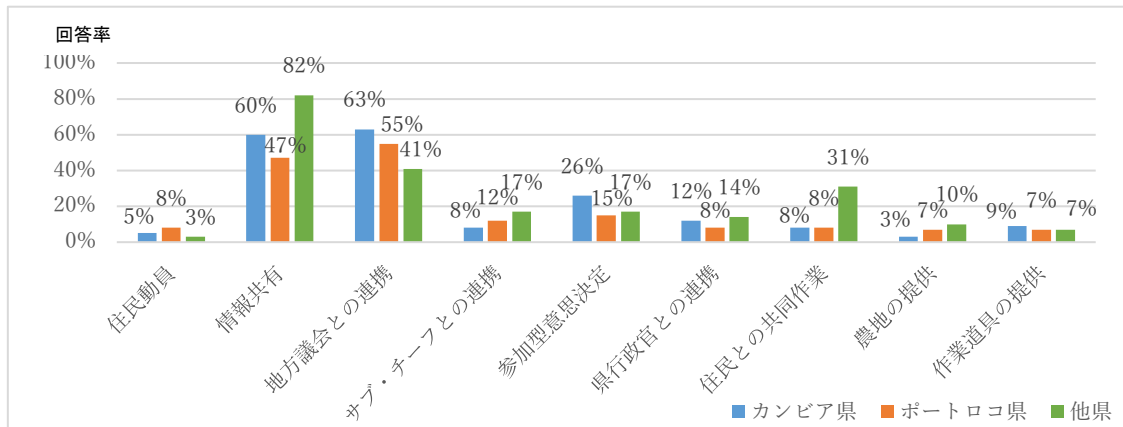
*注：他 7 県の内訳は、北部州 1 県、東部州 3 県、南部州 3 県。詳細は第 2 章 表 2-2-5 参照。

出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

聞き取り調査の結果、事例対象 2 県と他 7 県ともに、パラマウント・チーフによる地域活動への関与において改善した点として回答の上位を占めたのは、地方議会との連携、地域活動にかかる住民への情報共有であった (図 5-3-1 参照)。これら上位 2 つの回答に比べ、回答率は低い事例対象のカンビア県では、参加型の意味決定、月例清掃やフィーダー道路維持管理などの地域活動への作業道具の提供、ポートロコ県では参加型の意味決定、次いでサブチーフとの連携などがあげられている。他 7 県では、月例清掃など地域活動における住民との共同作業、次いでサブチーフとの連携などがあげられている。

また、事例 2 県と他 7 県の若者への聞き取り調査の結果から、パラマウント・チーフによる関与が改善した方法として、チーフ宅での土地利用や土地提供の要望に対する頻繁な個別相談、月例清掃やフィーダー道路維持管理などの地域活動にかかる頻度の高い集会の開催、若者リーダー含む若者との雇用や農業活動のためのチーフからの土地や道具の提供などの面談などがあげられている。

これらの聞き取り結果から、パラマウント・チーフは、地域住民が主体となって月例清掃やフィーダー道路の維持管理といった定期的に行われる地域活動を円滑に実施するために、地方議会などとの連携を強化していること、地域活動にかかる情報を共有し、住民動員のための連絡周知、作業道具の提供および役割分担などの議題に関する、住民参加による意思決定を一定程度改善させていると考えられる。



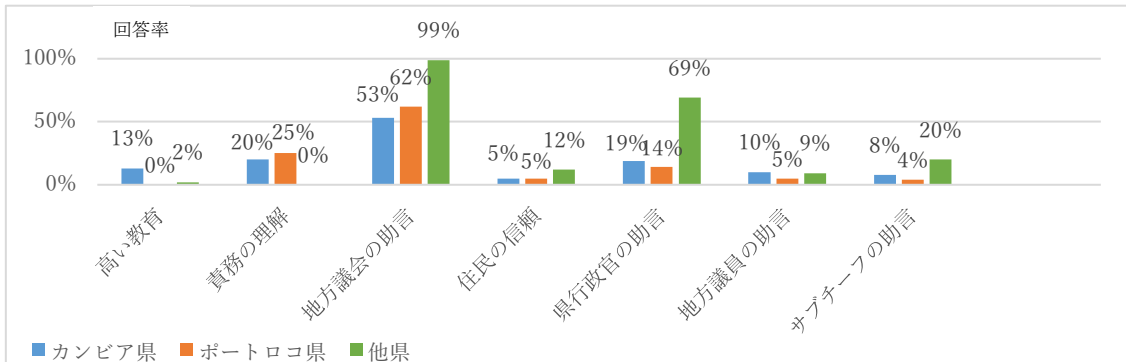
出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 5-3-1: パラマウント・チーフによる関与の改善点 — 第 4 回調査における若者の回答—

(2) 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

聞き取り調査の結果をもとに立てた本論の中心的問いである、「パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与改善の要因」について、第 4 回調査で、事例 2 県および他 7 県の若者およびシニア層の住民に聞き取りした。ここでいうチーフの関与とは、聞き取り調査の結果から、先に示したとおり、月例清掃、フィーダー道路の維持管理、無償教育の就学のための啓発といった定期的に行われる地域活動のための地方議会との連携、住民への情報共有、住民動員のための連絡周知、作業道具の提供、役割分担などの議題にかかる住民参加による意思決定の促進などである。

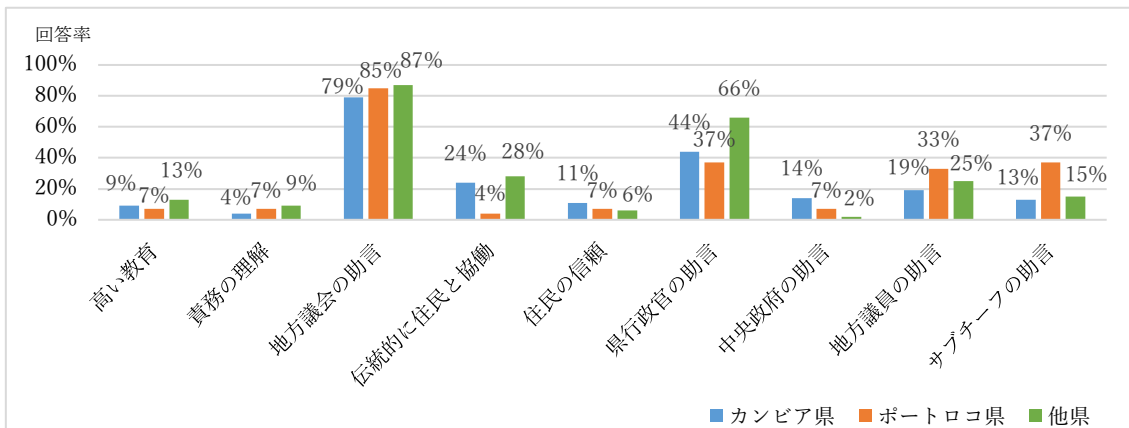
回答結果であるが、若者とシニア層の住民に分けて整理する。若者の回答から見ると、事例 2 県および他 7 県ともに、最も多かったチーフの改善の要因は、地方議会による助言であった（図 5-3-2 参照）。事例対象のカンビア県で 53%、ポートロコ県で 62%、他 7 県で 99%の若者が、地方議会による助言をあげている。次いで多かった要因は、カンビア県、ポートロコ県では、チーフ自身による責務の理解、県行政官の助言であった。他 7 県においては、次いで多かった回答として、県行政官の助言、サブチーフの助言があげられている。また、カンビア県の若者はチーフの高い教育もあげている。その他、聞き取りしたすべての地域では、チーフは伝統的に住民と協働していること、地方議員の助言などもあげられている。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 5-3-2: パラマウント・チーフによる関与改善の要因 — 第 4 回調査における若者の回答—

地域活動へのチーフの関与改善の要因について、事例 2 県および他 7 県のシニア層の住民の回答も、地方議会の助言が最も多かった（図 5-3-3 参照）。カンビア県で 79%、ポートロコ県で 85%、他 7 県で 87%の若者が地方議会の助言をあげている。次いで多かったのは、事例 2 県および他 7 県ともに、県行政官の助言であった。その他、地方議員の助言、サブチーフの助言、伝統的に住民と協働していることなどもあげられている。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 5-3-3: パラマウント・チーフによる関与改善の要因 — 第 4 回調査におけるシニア層の回答—

(3) 地方議会ネットワークによるチーフの血縁ネットワークへの切り込み

シエラレオネ政府は国際機関の支援を受け、内戦後に施行した地方自治法により地方議会を中心とした地方自治制度改革を推進してきた。この改革には、政府とドナーの方針に違いが見られるものの、地方自治法の施行により地方議会を再設置し、同議会を政治、行政、立法の最高機関と定義し、チーフの政治的権限を抑制する動きが見られる。一方で、政府としてチーフという政治的基盤を維持するために、チーフからの強い批判を極力抑えることに留意し、同法における地方議会とパラマウント・チーフの関係が明確化されず、両者の権限の錯さうによる緊張関係が見られる。その後施行された国家地方分権化政策では、地方自

治法で明記された地方議会の権限から、政治の最高権限を有することが削除されるなど、チーフと地方議会の関係が不明確であるという重要な課題が先送りされる形となっている。この状況を踏まえると、地方分権化推進のための重要な課題の一つは、地方開発過程において、地方自治法で導入された地方議会ネットワークが、パラマウント・チーフが基盤とする血縁ネットワークに切り込み、チーフの地域社会における政治的役割を抑制し、相互の緊張関係を改善し、調和および連携することで民主的な開発プロセスを確保できるか、であるともいえる。

聞き取り調査の結果から、若者と内戦前の元若者を含むシニア層の住民は、パラマウント・チーフの地域活動への関与が改善している要因として、内戦後に施行された地方自治法で復活させた地方議会の助言を最も多くあげている。このことから、シエラレオネ政府が推進する地方議会を中心とした地方自治制度改革が、地方の若者が認識するレベルにまで一定程度浸透していると考えられる。若者があげた地方議会の助言には、地方議員を務めるパラマウント・チーフの代表者が出席する、月例の地方議会での議論の機会があげられている。また、中央政府による国家地方分権化政策や倫理とサービスの基準などの施行に伴い、地方議会が県行政官などと協力して実施した、地方分権に関わる法や中央の政策の施行に関わるチーフへの研修や啓発活動なども含まれている。

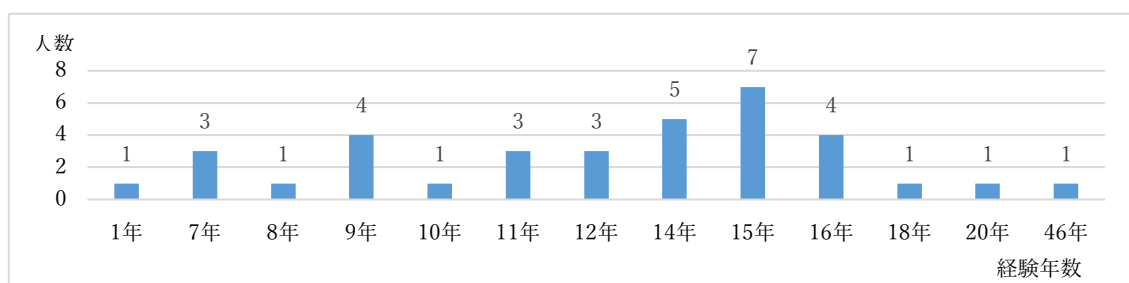
パラマウント・チーフの関与改善の要因として、若者が次に多くあげたのは県行政官による助言である。2010年の国家地方分権化政策の施行に伴い、中央政府の代表として県行政官が各県に再配置された。同行政官による助言には、現場レベルでの地方分権化推進のために、パラマウント・チーフを含むチーフダム議会の運営にかかる日常的な助言および地方議会などと連携したチーフへの研修実施などが含まれる。地方自治法による地方分権化の推進をさらに強化するために施行された国家地方分権化政策であるが、同政策による県行政官の再配置について、中央集権化時代への回帰を危惧する指摘も見られた。しかし、聞き取り調査の結果から、地方開発活動の実施過程において、県行政官はパラマウント・チーフと地方議会との連携を促進し、チーフへの研修実施などにより開発活動への住民参加を後押ししていると考えられる。

パラマウント・チーフが自身の責務を十分理解しているという、チーフの能力に関する回答も、特に若者から一定程度見られた。2009年に施行されたチーフ制法では、チーフの責務について、地方税徴収の監督、チーフダムの治安維持、慣習や伝統の維持、チーフダムにおける開発の管理者としての役割を果たすことなどを規定した(29条1項および2項)。このうち、若者が指摘しているものは、チーフが開発の管理者として、地方議会を含む外部関係者との連携強化の重要性を十分理解していることである、と考えられる。

ここで整理した聞き取り調査の結果から、地方議会および県行政官による働きかけとチーフの高い資質が、チーフによる住民への情報共有改善や住民参加型意思決定の推進などの行動変容および行政手腕の強化に貢献していると考えられる。また、これら聞き取り調査の結果は、地方自治法により、再導入および機能強化を図る地方議会ネットワークが、パラ

マウント・チーフが基盤とする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、両者の権限の錯さによる緊張関係を改善し、相互の連携を強化する可能性を示唆している。

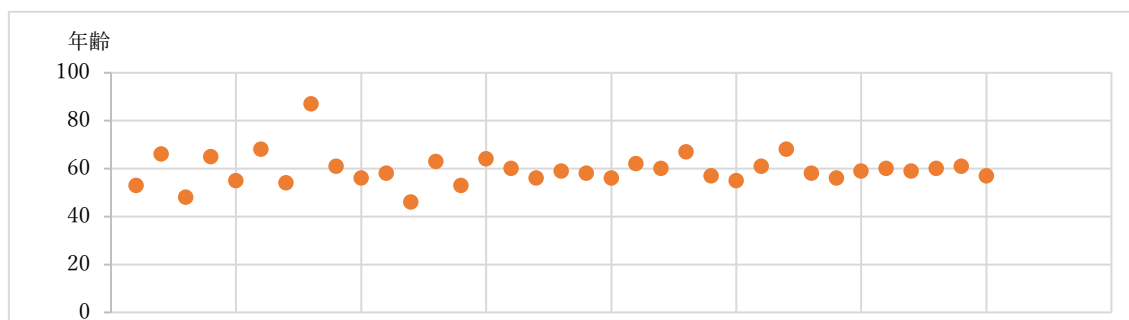
次にパラマウント・チーフへの聞き取り調査により収集した、チーフの経験年数、年齢および学歴を整理し、その特性を分析する。第4回調査の実施期間中である2018年8月および9月に、6県（北部州のカンビア県、ポートロコ県、東部州ケネマ県、カイラフン県、南部州のボ県、プジョン県）において、計35人のパラマウント・チーフに、チーフの経験年数および年齢について聞き取りを行った。その結果、聞き取り調査時点でのパラマウント・チーフの経験年数は、1年目と回答した1名を除き、最短で7年以上、最長で46年の経験年数であった（図5-3-4参照）。最も回答の多かった経験年数帯は、14年～16年であった。調査した年は、内戦が終結した2002年から16年経過していることから、聞き取りしたパラマウント・チーフ35人のうち、91%（32人）が内戦終結後に、選挙で選ばれたいわゆるニューチーフであることが確認された。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 5-3-4: 聞き取りしたパラマウント・チーフの経験年数 — 第4回調査 —

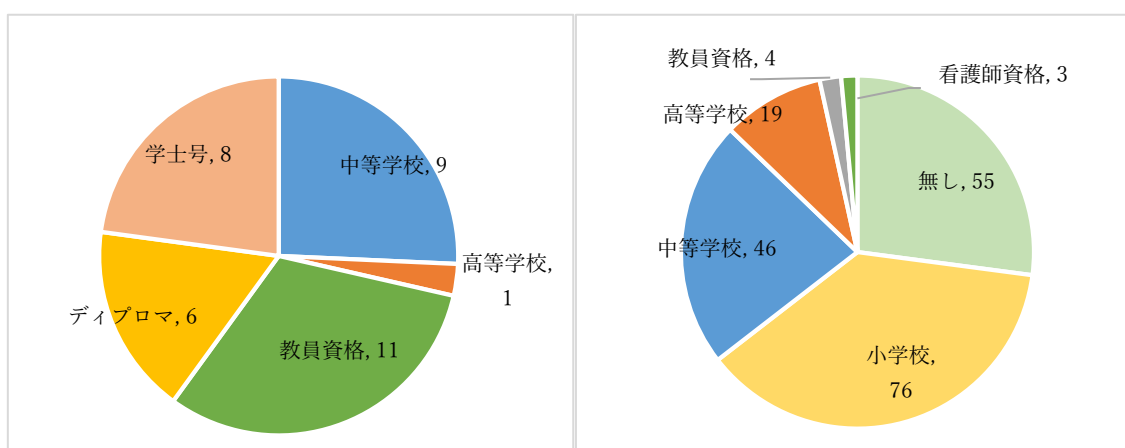
聞き取りしたパラマウント・チーフの年齢分布は以下の図5-3-5のとおりである。平均年齢は60歳、最年少は46歳、最高齢は87歳である。聞き取り調査を実施した歳の平均年齢から、内戦が終結した2002年時点での年齢は44歳前後のチーフが多いことがわかる。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 5-3-5: 聞き取りしたパラマウント・チーフの年齢分布 — 第4回調査 —

パラマウント・チーフの地域活動への関与改善の要因として、チーフが十分な教育を受けている、という回答が若者およびシニア層から一定程度あった。第4回調査でパラマウント・チーフ35名に最終学歴について聞き取りしたところ、学士号が8名、ディプロマ修了が6名、教員資格取得者が11名、高卒1名、中卒9名であった(図5-3-6、5-3-7参照)。2011年のUNDPの人間開発指標によると、シエラレオネは187か国中180位である。シエラレオネ教育技術省(Ministry of Education, Science and Technology)によると、2016年の統計では、若者および成人の識字率は51.1%にとどまっている。第4回調査で聞き取りを行った、事例対象2県の若者裨益者203名の最終学歴を整理したところ、学歴なしが55名、小学校卒業が76名で、両者の合計は回答者全体の66%を占めている。これら地方の若者の学歴と比較すると、聞き取りしたパラマウント・チーフの学歴の高さがわかる。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 5-3-6: 聞き取りしたパラマウント・チーフの最終学歴 — 第4回調査 —

図 5-3-7: 聞き取りした若者裨益者の最終学歴 — 第4回調査 —

パラマウント・チーフへの聞き取り結果から、現役のチーフは内戦後に就任した、いわゆるニューチーフがほとんどである。内戦終結時には40代であったチーフが多く、世代交代していること、また学歴が比較的高いことが確認された。若者およびシニア層から、チーフの能力の高さが評価されていることもわかった。地方議会および県行政官などによる、チーフへの行動規範にかかる研修の実施により、理解力の高いチーフが地域活動への住民参加の促進に貢献しているとも考えられる。

これら若者を中心とした住民およびパラマウント・チーフへの聞き取り調査結果から、内戦後の地方自治制度改革の一環として、地方自治法により復活させた地方議会と国家地方分権化政策により再導入された県行政官によるパラマウント・チーフへの働きかけと、ニューチーフの高い資質により、植民地時代および独立から内戦前までのチーフに関して指摘される、意思決定過程における住民の排除や住民への抑圧は改善の傾向が見られる。

中央および地域社会からパラマウント・チーフに関わる課題は依然として指摘されている。しかし、聞き取りのサンプル数に制約はあるが、全国レベルの住民への聞き取り調査の結果と、地方自治法および国家地方分権化政策など一連の法と政策の整備により、地方議会を中心とした民主的な地方統治を推進する地方自治制度改革が、若者が実感するレベルまで一定程度浸透していると考えられる。また、聞き取りした若者のチーフに対する認識から、地方開発プロセスにおいて、地方自治法により再導入され、継続して機能強化を進める地方議会を中心とした地方議会ネットワークが、チーフの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、両者の権限の錯そうを改善し、地域社会に正のインパクトをもたらすよう作用しているとも考えられる。つまり、パラマウント・チーフが従来から維持してきた血縁ネットワークともいえる政治的基盤に対し、地方自治制度改革の一環として、地方自治法の施行により中央とチーフダムの中に再設置された地方議会が中央政府と協力して、チーフを中心とした限定的な者による意思決定プロセスにメスを入れ、チーフと地方議会の接点を創り出し、相互の連携を徐々に密にし、地方開発活動に関わる意思決定のプロセスに若者を含む住民を巻き込む、いわば民主的な意思決定プロセスをチーフと共に推進する一連の作用が一定程度機能していると考えられる。

5-4. 小括

本論の中心的問いである、パラマウント・チーフの地方開発および地域活動における関与改善の要因を明らかにするために、本章ではまず、内戦後の地方自治制度改革の動向を整理した。

内戦後、シエラレオネ政府は、内戦の一因となったといわれる伝統的秩序の崩壊が見られた地方統治構造を民主的に改変するため、地方分権化に本格的に取り組んだ。その象徴として、2004年に地方自治法が施行された。地方自治法の主な趣旨は、民主的に選出された代表によって主に構成される地方議会を中央とチーフダムの中間層に32年ぶりに復活させ、その機能を強化すること、また地方議会とパラマウント・チーフとの連携を強化し、開発活動と統治の強化を推進することである。地方自治法による復活といっても、地方議会を単に独立後に廃止される前の状態に戻すものではなく、議会の整備、地方議会への専門職員の配置および人材育成、財源の分権化、関係者との連携推進により、地方議会の機能を独立後より強化することを意図している。さらには、地方自治法の推進は、再建した地方議会と極めて重要なつながりのある、パラマウント・チーフに関わる制度を再合法化するための持続的な試みともいえる。同法の施行により、権限と機能を再定義した地方議会を基点とする、中央から住民までの垂直的、および地方の関係機関との水平的な協力関係を強化することにより構築を目指す、民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークが、パラマウント・チーフのもつ血縁ネットワークに切り込み、チーフの政治的役割の抑制を図ることが、地方分権化推進の重要な要素といえる。地方自治法による地方分権化の成果は一定程度見られ

るが、中央政府により政治的基盤であるチーフからの大きな反発を避けつつ、その政治的役割を抑制するという、相反するものを孕んだ同法においては、チーフと地方議会の権限が錯そうし、両者の間に緊張関係が生じるという同法の実効性に関わる重要な課題も指摘されている。

地方自治法施行後の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。同政策による最も大きな変化は、地方自治法施行により廃止された県行政官を各県に再配置し、パラマウント・チーフの監督強化、その権限乱用の抑制、地方議会とチーフとの関係を強化し、チーフの政治的役割の抑制を図り、地方自治制度改革推進を加速させる試みが見られたことである。また、パラマウント・チーフの選出方法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強化する動きも見られる。地方自治地域開発省がパラマウント・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・チーフへ研修を行うなど、チーフの能力向上の取り組みも見られた。第3章からパラマウント・チーフの歴史の変遷を概観し、植民地化時代の間接統治で創造されたパラマウント・チーフは、独立後の地方統治制度そして内戦後の選挙で選ばれたニューチーフに代表されるように、地方自治制度改革に組み込まれていること、多くの研究者がチーフを伝統的統治者というよりも中央政府による統治・開発の管理者としてとらえていることも確認した。

次に、全国3州にある9県の若者およびシニア層の住民への聞き取り結果を整理した。地域活動におけるパラマウント・チーフによる関与の改善点は、土地利用や土地提供の要望に対するより頻度の高い個別の相談、より頻繁な月例清掃やフィーダー道路維持管理などの地域活動にかかる集会の開催等であることを明確にした。

若者および内戦前の元若者を含むシニア層の住民の意識として、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、地方議会による助言、県行政官による助言などであった。若者があげた地方議会の助言には、地方議員を務めるパラマウント・チーフの代表者が出席する、月例の地方議会での議論の機会および国家地方分権化政策により再導入された県行政官などとの協力を通じた、地方分権に関わる法や中央の政策の施行に関わるチーフへの研修や啓発活動なども含まれている。これら地方議会の働きかけが、チーフの行動変容あるいは行政手腕の強化に貢献していると考えられる。

パラマウント・チーフが自身の責務を十分理解している、とチーフの能力の高さを評価する回答も、若者から一定程度見られた。地域社会に根付いているチーフの職制による影響力に加え、世代交代したチーフによる高い能力も行政手腕の発揮に貢献していると考えられる。一方で、国家地方分権化政策の施行以来、政府が開発方針の中で課題にあげている、チーフダムと地方議会との税収の分配、チーフの抑制と均衡がない権力に地域社会が依存しているという課題も指摘されている。

パラマウント・チーフに関わる課題は依然として中央および地域社会から指摘されるが、全国レベルの住民への聞き取り調査の結果から、地方議会を中心とした、より民主的な地方

統治を意図する一連の地方自治制度改革が、若者が実感するレベルまで一定程度浸透していると考えられる。また、地方開発プロセスにおいて地方自治法により再導入され、継続して機能強化を進める地方議会を中心とした地方議会ネットワークが、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、相互の連携を強化することで、地域社会に正のインパクトをもたらすよう作用していると考えられる。つまり、パラマウント・チーフが従来から維持してきた血縁ネットワークともいえる政治的基盤に対し、地方自治制度改革の一環として、地方自治法の施行により中央とチーフダムの中に再設置された地方議会が中央政府と協力して、チーフを中心とした限定的な者による意思決定プロセスにメスを入れ、チーフと地方議会の接点を創り出し、相互の連携を徐々に密にし、地方開発活動に関わる意思決定のプロセスに若者を含む住民を巻き込む、いわば民主的な意思決定プロセスをチーフと共に推進する一連の作用が一定程度機能していると考えられる。

次章では、事例対象地域に焦点を当て、パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与の実態をチーフダム別に整理する。特に、チーフによる関与改善の要因を整理し、より民主的な開発体制整備を意図する地方自治制度改革の進捗状況と、民主的な地域開発およびコミュニティ開発を確実に実施するための重要な要素について整理及び分析する。

補注

[1] 2017年、大統領選挙に先立ち、地方自治法が改定された。改定の主な内容は、北部州の2県を分割し13県から15県とすること、5つの町 (town) をフリータウン市 (Free town city) 同様にすべて市 (city) とすること、ポートロコ市 (Port Loko city) を加え、計7市とすること、これにより地方議会は19議会から22議会となった。

[2] 当時シエラレオネには、北部州、東部州、南部州は3つの州にわかれ、各州の行政機関には州大臣の他に数名の行政官が配置されている。筆者が地方自治地域開発省に配属されていた約4年間では、地方議会は中央政府と直接やり取りしていた。州政府は、地方議会が中央に提出した予算案などを確認していたようである。

[3] より効果的な地方分権化を促進し、サービス提供を改善するため、4つの主要な法律の見直しと地方自治法と整合性をとることが優先された。4つの法律のうち3つは、教育、健康と衛生、エネルギーと電力に関わる法である。4つ目の法は、地方税法である (Gaima, 2009: 7)。

[4] ソーヤーが調査した北部州トンコリリ県、東部州ケネマ県は、本研究で実施した計4回の聞き取り調査のうち、第3回、第4回聞き取り調査の対象県でもある。聞き取り対象者は、第2章で示しているとおりである。

[5] 地方議会が税の割合を決定し、パラマウント・チーフらが税を徴収し、歳入を共有するよう地方自治法は規定しているが、地方自治法では、チーフと地方議会の関係を明記していない。特に財務がそうである (Jackson, 2006: 105)。

[6] 2009 年に施行されたチーフ制法 (Chieftaincy Act, 2009) によると、州長官 (Provincial Secretary) は、パラマウント・チーフ候補者に投票できるチーフダム議員の確認、立候補者の確認、これらの結果の関係者への説明責任がある (第 5 条)

[7] チーフダム議会の議員は民主的な選挙で選ばれていない、という指摘もある (Acemoglu, et al., 2014:326)。

[8] 2009 年、筆者がダウダ・スレイマン・カマラ (Dauda Sulaiman Kamara) 地方自治地域開発省大臣に聞き取りしたもの。

[9] 2010 年、筆者がダウダ・スレイマン・カマラ (Dauda Sulaiman Kamara) 地方自治地域開発省大臣らから聞き取りしたもの。

[10] 2013 年、筆者がファインダ・カバ (Finda. D. K. Kabba) 地方自治地域開発省大臣に聞き取りしたもの。

第 6 章 地方自治制度におけるパラマウント・チーフの地域活動への関与の実態 —シエラレオネの地方開発事業を事例として—

はじめに

聞き取り調査の結果から得た、本論の中心的問いである、「パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与が改善している要因は何か」を明かにするために、第 5 章では、内戦後のシエラレオネにおける地方自治制度改革の取り組みを概観した。また、全国 3 州における若者および内戦前の元若者を含むシニア層の住民への聞き取り調査結果をもとに、パラマウント・チーフによる地域活動の改善点とその要因を整理した。地方自治法で復活させた地方議会と、国家地方分権化政策で各県に再配置された県行政官がチーフに、住民への情報共有および住民の意思決定の機会への参加を働きかけ、行動規範などの研修を実施した。これらに加え、世代交代したチーフの比較的高い能力が、パラマウント・チーフの関与改善に貢献していることを明らかにした。パラマウント・チーフに関わる課題は依然として中央および地域社会から指摘されているものの、全国 3 州における住民への聞き取り調査の結果から、地方議会を中心とした、より民主的な地方統治を推進する一連の地方自治制度改革が、若者が実感するレベルまで一定程度浸透していると考えられる。

シエラレオネの内戦の教訓として、中央の統治のみならず、歴史的に全く異なる行政下におかれていた後背地における統治が、内戦後の安定に関わると考えられ、内戦後の地方自治制度改革は、中央と首長区の間選挙により選ばれた代表者からなる地方議会を復活させ、より民主的な地方統治の構造の改変を意図した。一方で、チーフによる実質的な支配体制が継続している現状を鑑み、地方議会とパラマウント・チーフによる地方統治の再編が課題であった。その際、首都とは異なり地方の住民はパラマウント・チーフの存在価値を尊重しており、住民による自治体制構築には政治的リスクが伴うため、早急な地方制度改革には慎重な姿勢が必要であること (Fanthorpe, 2005: 10)、チーフダム制度の廃止ではなく、パラマウント・チーフと地方議会の建設的な関係構築、およびチーフダム制度改革と地方分権化による地方政治の段階的な緊張緩和が望まれる (Jackson, 2006: 95) など、地域社会で影響力のあるチーフと地方議会との適切な関係構築の必要性が指摘されている。

地域住民に裨益する地方自治制度を前進させるためには、地方自治法におけるパラマウント・チーフ、地方議会、地方議員の関係を明確にすること、住民がこれら地方エリートへ依存する関係を断ち、パラマウント・チーフらと協働する関係を構築することが鍵となる。落合は (2008: 274)、このような議論の中で、シエラレオネの地方自治制度改革が、地方の政

治社会状況の実質的な改善に真に貢献するか、慎重な検討を要する、と指摘している。また、西川は、当該国の政府と国民の交渉プロセスなしに国際的に行われる国家建設の努力は有効に作用しない。そのためには実質的権力を持つアクターを国家の再建に向けて参加させることが重要で、そのうえで、国家と国民および中央と地方の関係をいかに再定義および再構築するののかについて検討しなければならない、と提言している (西川, 2014: 97)。

シエラレオネにおける地方開発および地域活動へのパラマウント・チーフの関与の実態を明らかにするために、地方自治法を施行した 2004 年以降、同法に規定された実施体制に沿った地方開発を行っている事例は非常に限られていた。そのため、地方自治を主管する地方自治地域開発省は、地方自治法に沿った地方開発の実施の推進に注力していた。このような状況下で、シエラレオネ政府からの要請に基づいて 2009 年から 5 年間の計画で実施した、「シエラレオネ地域開発能力向上プロジェクト (The Project for Capacity Development for Comprehensive District Development in the Northern Region of Sierra Leone: 以下、CDCD プロジェクトとする)」が本論の問いを明らかにするのに最も関係性が深い^[1]。そこで本章では、事例の報告書および事例対象地域での若者を中心とした住民への聞き取り調査などをもとに、地方開発事業におけるパラマウント・チーフと地方議会、地方議員、住民との連携の実例を整理する。また、内戦の要因のひとつとして指摘されているチーフによる若者への抑圧が、内戦後どのように変化しているのかについて整理する。聞き取り調査の結果、チーフの影響力の変遷にかかる先行研究、および内戦後の地方自治制度改革の取り組み状況を踏まえ、本論の問いである、チーフによる地域活動への関与改善の要因を明かにする^[2]。その上で、地方自治制度改革が推進する、民主的な地方開発および地域活動を円滑に実施するための重要な要素を考察する。

6-1. 地方自治法に準じた地方開発事業の実施体制

2004 年に施行された地方自治法において、パラマウント・チーフの代表者は地方議会に一定の議席が確保されており (4 条 1 項)、地方における重要な意思決定プロセスに関わること、また、パラマウント・チーフはチーフダム内にある複数のワード委員会のアドバイザーとして、必要な助言を行うことが地方自治法で規定されている (95 条 2 項)。地方自治法施行前から各チーフダムには複数のセクションがあり、各セクションのリーダーであるセクション・チーフはパラマウント・チーフの補佐的な役割を担っている。

一方、地方議会は行政の末端組織となるワード委員会を各ワードに設立することになった。ワードは各チーフダムに 1~6 あり、人口約 5 千人から 2 万人規模の地方議員選挙区である (CDCD Project, 2012)。地方自治法では、ワード委員会の長は各ワードから選出された地方議員で、アドバイザーであるパラマウント・チーフ以外のメンバーは計 10 名以内とすることが規定されている。メンバーは各ワードの集会で選出されることになっているが、最低 5 名を女性とすることも明記されている。ワード委員会の主な機能は、開発活動のための

住民動員、地元の問題やニーズをまとめ地方議会に報告すること、および地方分権にかかる住民の啓発などである (Local Government Act, 2004)。

地方議会は日本とは異なりイギリス型で、職員が公的サービス提供を行う行政機構と政府機能をもつ議会からなる。地方自治法施行以来、行政機構の主な行政官として、主席行政官 (Chief Administrator) を筆頭に、副主席行政官、開発計画官、調達官、財務官、エンジニア、モニタリング・評価官、人事担当官などが段階的に配置されている。地方議会は中央政府、県の出先機関 (Ministry, Department and Agencies: MDAs)、パラマウント・チーフ、ワード委員会から各レベルの主なアクターと連携し、地方開発事業運営監理にかかる公共サービス提供の中心的役割を果たす (Local Government Act, 2004)。

本論の事例の主な目的は、地方自治法に準じ、住民と地方議会やパラマウント・チーフなど地域社会の行政関係者が協働する仕組みを強化すること、また地方議会の開発事業運営監理にかかる能力を向上させ、より効率的・効果的な地方開発の体制と機能を強化することである。本事例では、地方開発モデル構築のための実証事業として、32件のコミュニティインフラ改修パイロット事業を実施した。パイロット事業の実施を通じて得た知見をもとに、地方議会職員向けの地方開発事業管理ガイドラインの整備を行った。

シエラレオネ政府から要請のあった本事例の支援対象地域は、北部州のカンビア県にある全7チーフダムとポートロコ県にある全11チーフダムのうち4チーフダムの合計11チーフダムである (図 6-1-1、図 6-1-2 参照)^[3]。首都フリータウンからカンビア県は約 110km、ポートロコ県は約 75km 離れている。人口はカンビア県が約 40 万人、ポートロコ県の対象地域は約 8 万人である。



出所：CDCD プロジェクト作成の地図を筆者が編集

出所：CDCD プロジェクト作成の地図を筆者が編集

図 6-1-1: パイロット事業実施位置図(カンビア県)

図 6-1-2: パイロット事業実施位置図(ポートロコ県)

6-2. 地方開発事業におけるパラマウント・チーフの関与の実態

2010年から2012年までに、カンビア県とポートロコ県にある11チーフダム32ワードで段階的に実施されたパイロット事業は最終的にすべて完了した。パイロット事業は、地方自治法に規定された地方開発事業の実施体制に準じて行われたものであったが、事業運営管理プロセスにおけるパラマウント・チーフの関与は一様ではなく、事業完了時期に差が出る結果となった。ここでは、聞き取りや報告書などをもとに、パイロット事業の実施プロセスで浮かび上がった様々な懸案事項に対する、パラマウント・チーフの関与の具体例を整理する。

(1) カンビア県の事例

1) パラマウント・チーフが住民動員の中心的役割を果たす

マグベマ (Magbema) チーフダム、ワード121では、パイロット事業として小学校建設を実施した。プロジェクトは校舎建設を支援し、机や椅子は住民が作る、あるいは独自に調達する計画であった。校舎は予定通り完成したものの、机や椅子の製作が遅れたため、校舎利用開始時期も遅れた。地方議会職員によると、住民によるこれらの作業が遅れた理由は、ワード委員長である地方議員と住民との間で、小学校建設の進捗管理についての情報共有が不十分であったからである。また、本ワードでの事業開始前の説明会や計画作成プロセスの段階から、パラマウント・チーフとワード委員会の連携が十分取られていなかったため、住民動員のために速やかにパラマウント・チーフの協力を得ることができなかった。この事態を受け、地方議会職員と地方議員がパラマウント・チーフに相談し、住民の動員と住民間の調整を依頼した。依頼を受けたパラマウント・チーフは、その影響力と日頃から住民より信頼されていることもあり、円滑に住民を動員し、机と椅子の製作が急ピッチで進められ、生徒たちは新しい校舎で学ぶことができるようになった (Kuboshima, 2010: 28)。

ブレディクソン (Gbinle-Dixing) チーフダムのワード135では、パイロット事業として排水溝 (Culvert: カルバート) を建設した。このワードは、地方議員が住民に対して影響力のあるパラマウント・チーフに依頼して地域住民を動員し、グループでパイロット事業に取り組み、円滑に完了させた事例である。支援対象である3つの村それぞれで、資材運搬、作業員への食事の支度、技術者から指示された排水溝の建設作業などの役割を担うグループを作った。これらのグループが各村で2日間ずつ作業するローテーションを3つの村で実施し、予定通り作業を完了させた (近藤, 2011: 18)。

トンコリンバ (Tonko Limba) チーフダムのワード128では、パイロット事業計画策定ワークショップの際に、候補案件の場所が特定の地域に集中していたため、住民から不満の声が上がっていた。地方議会職員によると、その原因はワークショップの実施場所が地方議員やワード委員会メンバーの居住地近くで行われることが多いこと、またワード委員会メンバーの出身地が一部に偏っているためであった。地方議会職員が地元ワードの地方議員に

対して計画策定ワークショップ参加者が一部の地域に偏らないよう、ワード内にある各セクション代表者を参加させるように助言した。地方議員による働きかけに対し、地域の課題の関心が薄いセクション代表者らの対応が鈍かったため、事態は改善されなかった。そこで、地方議会職員の働きかけを再び受けた地方議員は、パラマウント・チーフに当該ワークショップへの住民代表者の参加促進を依頼した。依頼を受けたパラマウント・チーフは、セクション・チーフに指示し、各セクションの代表者がワークショップに参加するようになった。このようにワード全域の代表者が参加した話し合いにより、広くニーズが出された結果、優先度が高い給水事業を実施することに決まり、パラマウント・チーフの指示で、その結果は住民に周知された (CDCD Project, 2012)。

2) 地方議会職員によるパラマウント・チーフの説得

マグベマチーフダム、ワード 120 では、パラマウント・チーフの主張により、穀物乾燥床がパラマウント・チーフの自宅敷地内で建設される計画が作られた。しかし、住民が希望していた建設場所は異なるところにあることを聞いていた地方議員らは、乾燥床がパラマウント・チーフ個人の所有物として独占される恐れがあることを地方議会職員に伝えた。そこで、地方議会職員が地方議員およびパラマウント・チーフも含めた集会の開催を促し、より公共性の高い場所へ乾燥床建設場所を移転するようにパラマウント・チーフを説得した。パイロット事業の詳細な計画が決定される前に、地方議会職員の働きかけにより、住民とパラマウント・チーフが現地のニーズを話し合った結果、住民から要望の多かった他の乾燥床建設場所にチーフも同意し、より多くの利用者が見込まれる場所に建設予定地が設定された (Kuboshima, 2011 : 18)。

3) パラマウント・チーフが地元にながちな地方議員に助言

サム (Samu) チーフダム、ワード 136 では、ワード委員会の長である地方議員の働きかけにより、優先度の高いパイロット事業の候補がワード内の各セクション代表者の間で話し合わせ、歩道用のカルバート建設が候補事業に選ばれた。住民と地方議員らが話し合い、建設工事の工程を決めたが、地域住民は予定されていた工事作業日に十分動員されなかった。その結果、住民 3 人だけで歩道改修が行われ、工事は大幅に遅れた。工事現場は海岸近くにあったため満潮時には歩道の改修に必要な土砂を掘り出せず、カルバート改修に必要なコンクリート打設ができなかった。地方議会職員によると、遅れの原因は住民への事業に関する説明不足と地方議員自身が地元にながちで、作業の進捗管理のために現場に足を運ぶ機会がほとんどなかったことが指摘されている。地方議会職員は、改修工事を完了させるために住民労働者を動員するようパラマウント・チーフに依頼した。パラマウント・チーフは地方議員を呼び寄せ、現場に足を運び住民同士の連携と可能な限りの労働提供の促進を指示した。指示を受けた地方議員は住民を動員し、干潮時には夜中にジェネレーターを使用して現場作業を行うなどの努力により遅れを取り戻し、工事は無事予定通り完了した

(Kuboshima, 2010: 26)。

(2) ポートロコ県の事例

1) パラマウント・チーフ不在による課題解決の長期化

サンダマボロント (Sanda Mabolontor) チーフダム、ワード 180 では、手押し式井戸改修工事が行われた。地方議会職員によると、地元雇用の技術者 2 名が、つるはしなどの道具を改修した井戸の中に放置したまま、コンクリートのふたをし、そのまま消息を絶ってしまったとのことであった。工事開始以来、技術者らは手当への不満と準備の不備から作業は遅れがちで、住民らは工事が無事完了できるか懸念していたところに、このような問題が発生した。住民は井戸の中に残された道具を速やかに撤去するよう嘆願していたが、技術者に全く連絡がとれない状況であった。

地方議会職員は地方議員と相談して、工事途中の井戸の水を抜いて道具を回収し、井戸改修を完了させるまでの費用を積算した。しかし、地方議員による、購入した資材の使途や残金についての説明が二転三転したため、積算を最終化できずにいた。地方議員の一連の対応により事態は停滞した。そこで、地方議会職員はパラマウント・チーフに相談し事態の打開策を探ろうとしたが、パラマウント・チーフは他界したばかりで不在であった。パラマウント・チーフの選挙が実施されるまで、地方自治地域開発省大臣がその代理を指名した^[4]。しかし、代理チーフ (Regent chief) は住民からの信頼度が低かったため、同代理による問題解決の取り組みは見られなかった。

その後、事態が進展しないため、地方議会が地方自治地域開発省 (MLGRD) 副大臣に問題解決のための挺入れを依頼した。副大臣と地方議会職員および地方議員らとの協議により、合同で井戸工事の経緯調査を行い事実関係の解明をすることになった。これを受けて、地方議会の内部監査官らが、地方議員同伴の下、現地で聞き取り調査を行った。その結果、住民と地方議会が直接契約を結び井戸改修を完了することになった。発生した追加費用は地方議会が負担し、無事工事は完了した。これら一連のやりとりはパラマウント・チーフが不在中におきたものであった。

地方議会職員によると、ワード 198 ではパイロット事業において、農作物保管倉庫を建設していたが、現場に隣接するコミュニティの若者グループによる破壊活動により工事は中断した。事業に関する住民への周知が不足していたため、ワード委員会の長である地元地方議員らが住民に対して事業の説明会を行ったが、参加数は十数名程度であった。事業に関する住民への情報共有が不足していたため、若者たちは建設予定の倉庫が営利目的の個人所有物だと思い、不正に事業資金が使われたと勘違いし起こした行動であった。また地方議員からパラパラマウント・チーフが他界し不在となったことが、課題解決に時間を要した主な原因の一つであった (CDCD Project, 2012: 118-119)。

2) パラマウント・チーフとワード委員会の連携不足による問題の長期化

マシメラ (Masimera) チーフダム、ワード 198 では、農作物保管倉庫を建設していたが、現場に隣接するコミュニティの若者グループによる破壊活動により工事は中断した。ワード委員会から住民への事業説明不足により、若者たちは倉庫が営利目的の個人所有物だと思い、不正に事業資金が使われたと勘違いし起こした行動であった。また地方議員からパラマウント・チーフへ本事業の情報共有が不足していたため、懸案事項対応に遅れが生じた。これが原因となり工事は予定していた完了時期から大幅に遅れた。破壊された箇所の修復費用は地方議会が負担したが、今回の想定外の出来事に対し、すでに資材費などを負担していた住民がこれ以上資金提供することは難しい状況であった。このような状況を改善するため、地方議会は修復に必要な経費はチーフダムの予算から捻出することを提案した。地方議会はチーフダム議会の財務担当官が上記必要費用の小切手を発行するよう調整していたが、進捗はなかった。しかし、地方議会職員が粘り強く地方議員およびチーフダム関係者と協議を重ねた結果、工事完了予定時期から 5 か月以上経過した頃、月末までに小切手発行することをチーフダム財務担当官が約束し、また地方議員は小切手受領後 1 週間で工事を完了することを約束した。

しかし、この決定後、パラマウント・チーフが説明を受けていなかったために小切手の署名がされずにいた。その後地方議会主席行政官がパラマウント・チーフに事情を説明し、ようやく小切手に署名された。技術者への労賃が支払われ、現場作業は再開し工事は完了した。地方議員からパラマウント・チーフへの情報共有が不十分であったために懸案事項解決に時間を要した (Kuboshima, 2010: 29)。

3) パラマウント・チーフによるワード委員会と住民の連携強化

マシメラチーフダムのワード 199 では、パイロット事業で小学校を改修した。地方議会職員から住民に対して説明会が行われたにもかかわらず、プロジェクト開始当初、改修作業のための住民動員が円滑に行われていなかった。そこで、ワード委員会はパラマウント・チーフが動員したセクション・チーフや村チーフなど地元の長老らと複数回会議を開き、解決策を議論し規則を設けた。

受益村となる 5 つの村では若者 13 人をそれぞれ選出し、村ごとに 5 つのグループを作った。各グループは、月曜から金曜の 5 日間のうち 1 回改修作業を実施した。さらに、選出された若者らが一律で各村の役割を決めた結果、住民の負担で各村から 10 カップを 2 回、計 100 カップの米を住民裨益者グループに提供した。この米は労務提供者の昼食に利用された。昼食を提供することで、労務提供者の作業へのやる気が維持された。その結果、改修作業は円滑に実施された。ワード 199 の事例では、パラマウント・チーフの働きかけをきっかけとして、ワード委員会と地域住民が協働で各グループの明確なルールや、日々の作業内容や量を設定したことでグループ活動が円滑に実施された (近藤, 2011: 18)。

(3) 事例に見たパラマウント・チーフとの連携の重要性

ここで取り上げた事例に限られるが、パラマウント・チーフは地方開発事業の円滑な実施に重要な役割を果たしていること、速やかな課題解決のために、パラマウント・チーフとの継続した連携が重要であることがわかる。

地方議会職員や地方議員と住民が日々のやり取りで直面した懸案事項の解決のために、相談を受けたパラマウント・チーフが集会や地域活動への住民動員や住民間の話し合いの促進などに効果的に関与していたことが確認された。パラマウント・チーフは職制に由来し、その発言力は大きい。そのため、チーフの発信内容によっては、住民に負の影響をもたらすこともある。カンビア県マグベマチーフダム为例では、事業決定のプロセスでチーフとの情報共有や協議が不足したため、事業計画にチーフの個人的な意向が反映され、後に住民から反対意見がでて、軌道修正が難しかった事例も見られた。しかし、元々地元の NGO で活動していたパラマウント・チーフは、住民からの信頼も厚い。地方議会職員による調整で住民とチーフとの間で協議した結果、住民の意向を反映させた場所で、事業が行われることになった。ポートロコ県マシメラチーフダムでは、農作物保管倉庫建設の費用をねん出するために、5 か月以上にもわたり地方議会職員がパラマウント・チーフや地方議員らと協議を重ねた。積極的に開発事業に取り組む個人の資質と職制に由来する発言力から、チーフからの承諾がないと事態は前に進まない状況も見られた。この状況を打開するために、地方議会職員の最高職位である首席行政官の介入を要するなど、パラマウント・チーフの存在力の大きさを改めて確認した。

相談を受けたパラマウント・チーフによる課題解決の方法は多様であると考えられるが、事例ではチーフが住民へ直接的あるいは間接的に働きかけるケースが見られた。間接的な関与の場合、カンビア県トンコリンバおよびサムチーフダムのパラマウント・チーフは、地方議員やセクション・チーフおよび村チーフといったサブチーフを呼び、住民の集会への参加促進や資材提供などの指示を出している。

パラマウント・チーフへ相談する仕組みも一様ではないと考えられるが、マグベマおよびブレディクソンチーフダムでは、地方議員から住民への情報共有が不十分であったため、学校建設や排水溝建設事業のために、住民が十分に動員されなかった。サムチーフダムでは地方議員が地元で不在がちであったために、住民との情報共有が不足し、歩道建設のための住民動員が不十分であった。これらのチーフダムで見られた課題を解決するために、地方議会職員が中心となってチーフに工事現場への住民の動員を要請した。依頼を受けたチーフは直接住民を動員し、円滑な事業実施に結びつけた。トンコリンバチーフダムでは、地方議員やワード委員会メンバーの出身地のみから候補事業があげられるといった地域の偏りが見られた。地方議会職員が地方議員らにすべてのセクション代表者が出席したうえで、候補事業を決定するよう働きかけたが、事態は改善しなかった。そこで、地方議会職員がチーフに依頼し、すべてのセクション代表者が出席した集会が開かれ、全セクションで最も優先度の高い給水事業が候補事業として選ばれた。サンダマボロントチーフダムでは、技術者との連

絡が途絶え、滞っていた井戸改修事業再開のために、地方議会職員が地方議員らに資金調達を働きかけたが、チーフが他界して不在であったこと、指名された代理チーフへの住民の信頼が低かったため、地元での解決に時間を要した。結局中央省からのテコ入れがあり、地方議会が独自に調査し、追加費用を負担することで工事を無事完了させた。このように、職制や個人の資質に由来する影響力と住民から信頼を得ているチーフが開発事業プロセスの課題解決に重要な役割を果たし、地方議会職員および地方議員らは、チーフとの緊密な連携の重要性を深めている。

地方開発事業における住民との日々の連携や調整は、地方議員やワード委員会メンバーが担っているものの、彼らで解決できない懸案事項に直面した際、地方議会職員あるいは地方議員がパラマウント・チーフに相談する例が複数見られた。地方議会職員が地方議員に対してパラマウント・チーフと相談するよう助言する例も見られた。このように事業実施で起こった課題解決のために、地方議会職員が中心となって、住民とパラマウント・チーフとの触媒としての重要な役割を担っていることもわかった。

6-3. 若者らによるパラマウント・チーフの評価

(1) パラマウント・チーフの地域活動への関与

本項では、事例対象地域で行った聞き取り調査をもとに、地域活動におけるパラマウント・チーフの関与にかかる評価を整理する。

聞き取り調査は、事例の終了後である、2017年7月～2019年2月の間に2回実施した(第3回、第4回聞き取り調査)。聞き取り対象者は、事例支援対象県であるカンビア県およびポートロコ県の若者およびシニア層の住民、地方議会職員代表者、県行政官(District Officer)である^[5]。各聞き取り調査における有効回答数の内訳は、表6-3-1のとおりである。

表 6-3-1: 第3回、第4回聞き取り調査の有効回答数

地域	聞き取り対象者	第3回調査	第4回調査
カンビア県	若者	301	288
	シニア層住民	95	90
	地方議会職員	2	2
	県行政官	1	1
	小計	399	381
ポートロコ県	若者	105	89
	シニア層住民	26	27
	地方議会職員	2	2
	県行政官	1	1

	小計	134	119
合計		533	500

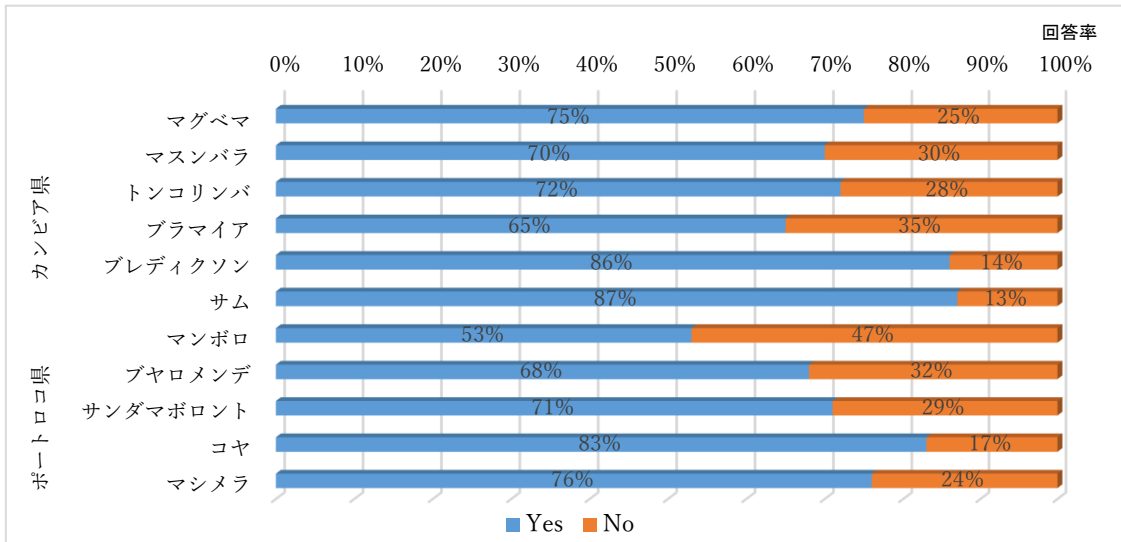
出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

聞き取り調査における、パラマウント・チーフの地域活動への関与改善の結果に関わる指標は、月例清掃および道路維持管理のための若者を含むより多くの住民の動員と円滑な実施、若者および女性グループへの農地提供の増加、税収の増加、といった住民の地域活動に密接にかかわるものを採用する。

パラマウント・チーフの関与の実態にかかる聞き取り結果について述べる前に、プロジェクト対象地域のパラマウント・チーフの年齢と在籍年数について整理する。プロジェクト対象 11 チーフダムのうち、パラマウント・チーフのポストが空席となっているポートルココ県の 1 チーフダムを除く 10 チーフダムのパラマウント・チーフに聞き取りをした。その結果、2018 年 8 月時点でのパラマウント・チーフの平均年齢は 63 歳、最年少は 48 歳、最高齢は 87 歳である。パラマウント・チーフの在籍年数は、平均 13 年であった。最長 46 年のパラマウント・チーフを除く、他 9 人の在籍年数は 7 年～11 年であった。聞き取りした 2018 年は 2002 年の内戦終結から 16 年経過しており、これら 9 人のパラマウント・チーフは内戦後に就任している。よって、これらのチーフは、内戦後に実施された選挙で選ばれたチーフである。

第 3 回調査では、プロジェクトが終了した 2017 年 7 月以前と比較して、パラマウント・チーフによる地域活動への関与は改善しているか聞き取りした。その結果、カンビア県の若者の 74%、ポートルココ県の若者の 73%がパラマウント・チーフの関与は改善していると回答している。同じ質問を両県のシニア層 (36 歳以上) の住民、地方議会職員、県行政官にしたところ、全員が改善していると回答している。第 4 回調査にて、同じ質問をしたところ、カンビア県の若者の 99%、ポートルココ県の若者の 87%が改善していると回答している。両県のシニア層の住民、地方議会職員、県行政官は全員が改善していると回答している。

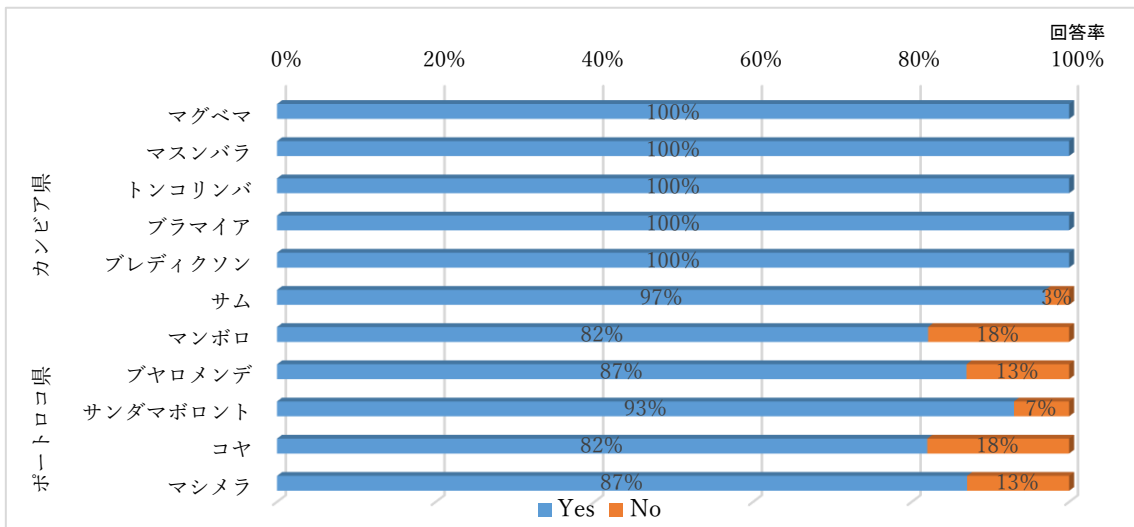
第 3 回および第 4 回調査における、同じ質問への若者の回答をチーフダム別に整理したものが、図 6-3-1 と図 6-3-2 である。第 3 回調査に比べ第 4 回調査において、ポートルココ県のコヤ (Koya) チーフダム以外のすべてのチーフダムで、パラマウント・チーフの地域活動における関与が改善している割合が増えている (図 6-3-1, 図 6-3-2 参照)。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 6-3-1: チーフダム別 パラマウント・チーフの関与は改善しているか？

— 第 3 回調査における若者の回答 —



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 6-3-2: チーフダム別 パラマウント・チーフの関与は改善しているか？

— 第 4 回調査における若者の回答 —

パラマウント・チーフによる地域活動への関与の改善状況について、計 2 回聞き取り調査を行ったが、シニア層の住民、地方議会職員および県行政官の全員はいずれも改善していると回答している。聞き取りした若者については、第 3 回調査と比較して、第 4 回調査で 1 つのチーフダムを除くすべてのチーフダムにおいて、パラマウント・チーフの関与が改善しているとの回答割合が増加している。

次に、回答の変化が見られた若者に対して、第4回調査において、パラマウント・チーフの関与改善の要因は何であるか聞き取りした結果を整理する。両県ともに最も多かった回答は地方議会職員による助言であった(図6-3-3参照)。次いで、両県ともにパラマウント・チーフが研修などを通じて自身の責務を十分理解し行動していること、県行政官による助言をあげている。

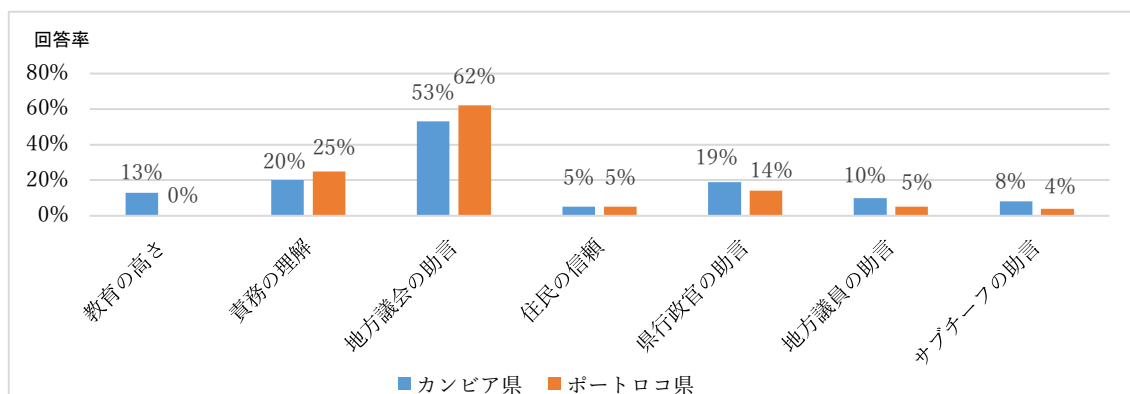
これらの聞き取り結果を、事例対象2県であるカンビア県、ポートロコ県それぞれのチーフダム別に示したのが、図6-3-4と図6-3-5である。チーフダム別の回答の傾向を見ると、すべてのチーフダムの若者が改善の要因として最も多くあげたのは、地方議会による助言である。次いで、チーフダムにより回答の割合に違いはあるものの、県行政官による助言と、チーフ自身による責任の理解がすべてのチーフダムにおいて上位を占めている。カンビア県のチーフダムでは、チーフの教育の高さをあげていることも特徴的である。

チーフの関与改善として最も回答の多かった地方議会によるチーフへの助言は、文化や民族、個人の意見の違いを尊重すること、公平性を維持すること、住民への説明責任を果たすことなど、政府が規定したチーフの行動規範にかかる研修^[6]、および政府が推進する月例清掃、フィーダー道路維持管理などの地域活動にかかる地方議会との連携、地方分権化推進の一環としての地方議会の役割の理解促進のための説明会などであった。県行政官および地方議員らによると、地方議会による助言の機会は、毎月開催される地方議会に各県代表のパラマウント・チーフ2名が正式な議員として出席していること、その他のパラマウント・チーフも正式な議会メンバーではないが、適宜地方議会に出席し地元の要望を具申するなど^[7]、地方議会との接点が定期的に維持されていることがあげられている。パラマウント・チーフの能力の高さに関連して、カンビア県マグベマチーフダムおよびマスンバラチーフダムの若者は、パラマウント・チーフの教育の高さをあげている。両チーフともに、学士号を取得しており、2004/2005年の教育科学技術省の統計では、シエラレオネの高等教育機関への進学率が4%である状況を鑑みると、これらチーフは非常に高い学歴をもつことも、彼らの行政手腕発揮に貢献していると考えられる^[8] (Ministry of Education, Science and Technology, 2007)。

若者による自由回答の中で、パラマウント・チーフの能力やパラマウント・チーフへの働きかけがわかる興味深いものがある。例えば、カンビア県マグベマチーフダムのパラマウント・チーフは、過去に現地NGOの開発プロジェクト責任者として事業に従事していた経験をもとに、民主的な地元活動の実施に尽力しており、住民からの信頼も厚い。同じくカンビア県マスンバラチーフダムでは、地方議会職員らがパラマウント・チーフおよびサブチーフに対して、先に述べたチーフの行動規範について研修した結果、チーフにより住民を意思決定の機会に参加するよう推進するようになったこと、住民へ地域活動にかかる情報共有が促進されるなどの行動変容に効果を発揮しているという回答が見られた。また、2県の複数のチーフダムの若者は、本論の事例を含む過去の開発プロジェクトで協力したパラマウント・チーフの経験が、その後のチーフの行動変容につながり、地元の集会において若者を含

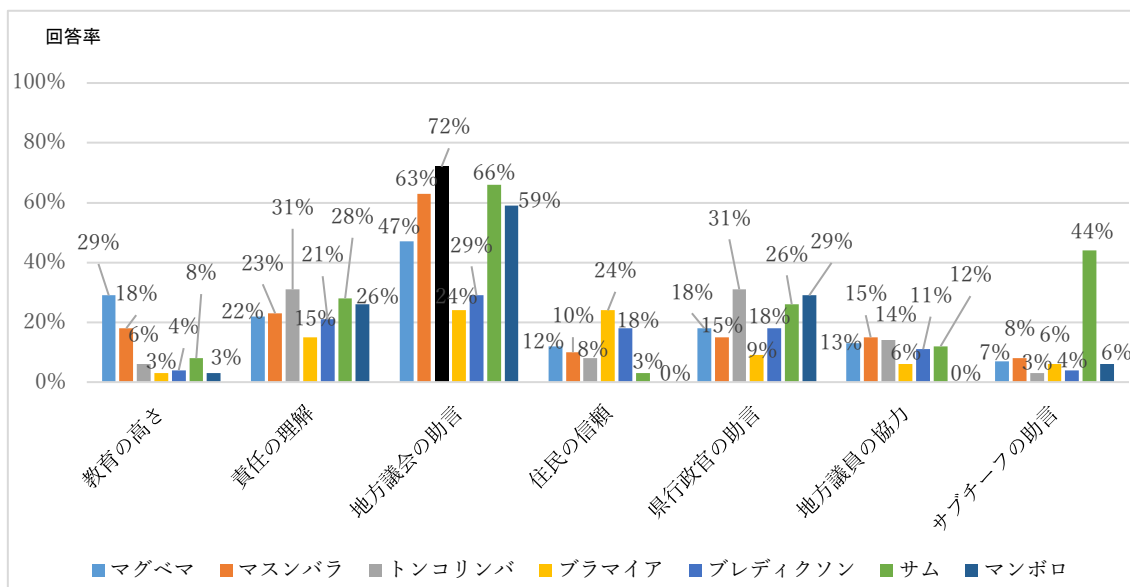
む住民の意見を以前よりも聞くようになったこと、パラマウント・チーフが毎月開催される地方議会に出席する仕組みが、地方議会職員らと連携を強めていること、などをあげている。

これら若者への聞き取り結果から、シエラレオネが推進する地方自治制度改革のもと、地方議会、県行政官らによるパラマウント・チーフへの行動規範にかかる研修や、チーフが毎月開催される地方議会に出席する機会などで、チーフの公平性・説明責任・多様性の理解などの働きかけ、および地方議会の役割の理解促進などが行われていること、これら地方議会の働きかけとチーフの比較的高い能力により、チーフの関与改善、つまりチーフの行動変容につながっていると、若者およびシニア層の住民に一定程度認識されていると考えられる。



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 6-3-3: パラマウント・チーフの関与改善の要因 — 第 4 回調査における若者の回答—



出所：聞き取り調査結果を筆者が編集したもの

図 6-3-4: チーフダム別 パラマウント・チーフの関与改善の要因

— 第 4 回調査におけるカンビア県の若者の回答—

(2) パラマウント・チーフの課題

ここまで若者を中心にパラマウント・チーフの地域活動への関与の改善状況について整理した。次に、パラマウント・チーフの課題について、事例対象県の若者およびシニア層の住民、地方議会職員、県行政官に対して、調査票をもとに選択式および自由形式の質問をした結果を整理する。

選択式の回答では、若者およびシニア層の住民が多くあげている順から、地元での意思決定の機会への住民の参加促進などの民主的な対応や、地域活動にかかる情報共有など説明責任および透明性の不足があげられている。地域活動におけるパラマウント・チーフの関与では、若者含む住民から参加型意思決定や地域活動に関する情報共有が改善しているとの回答がもっとも多かった。一方で、依然として地元での集会などの意思決定の機会で、住民の意思を反映させた意思決定などの民主的な対応や、月例清掃などの地域活動にかかるチーフからの道具提供や地方税徴収にかかる説明責任などに改善の余地がある、と認識している若者およびシニア層の住民も少なくないことがわかった。

自由形式により課題をあげたのは、若者、地方議会職員、県行政官であり、シニア層の住民からの回答はなかった。それぞれ少数意見ではあるが、パラマウント・チーフの実態を垣間見る興味深い回答を得た。第3回調査の聞き取り調査では、若者から、チーフは住民から上がってくる給水や保健衛生など地元の暮らしの改善のための要望や、農地提供の相談などへの対応よりも、首都フリータウンに滞在し、中央政府らとの関係づくりに注力するなど、自身の権力と中央政府からの支援の拡大に関心があること、などの回答があげられている。チーフは住民を訪問し直接交流するといった機会が少ないこと、その理由として、パラマウント・チーフが地元に住んでいないこと、カンビア県サムチーフダムのように、離島が多いためアクセスが困難である、との指摘もある^[9]。県行政官からは、全般的にパラマウント・チーフの地域活動への関与は改善しているとしながらも、チーフは地方議会や県行政官との連携よりも、中央政府との関係構築に注力していること、それはチーフ自身の権限を維持するためではないか、という指摘も見られた。また、パラマウント・チーフは、国の政策では政治的に中立であることが規定されているが、一方で中央政府と協力して、事例が位置する北部州に勢力基盤を持つ、当時の与党 APC の選挙活動を支援していることも指摘されている^[10]。

第4回聞き取り調査では、県行政官および地方議会職員から、パラマウント・チーフを筆頭とするチーフダム議会が徴収した人頭税の適切な分配をチーフらに指導しているものの、以前として徴収した税金の地方議会との分配に透明性が不足していること、パラマウント・チーフはフリータウンに滞在することが多く、地元の課題解決や地域活動への関与が薄いこと、地元の伝統的儀礼への出席を優先するため、開発活動への対応が後回しになることがある、などの指摘があげられている^[11]。地方議会職員および県行政官は、チーフは慣習の維持を優先しているため、地元の開発活動への関与を後回しにしている点を指摘している。

聞き取り調査で得たチーフの課題には、地方の課題よりも中央政府との関係構築に注力

し、自身の権限維持に関心があるなど、植民地時代の保護領あるいは独立後のパラマウント・チーフについて見られた指摘もある。このことから、パラマウント・チーフには、内戦後に選挙で選ばれた、世代交代したニューチーフにも共通する、特有の根深い課題があると考えられる。

6-4. パラマウント・チーフの関与は民主的な地域活動の実現に貢献しているか

本論の事例で実施した 32 件のパイロット事業における懸案事項の解決プロセスは一様でなく、類型化することは難しい。パラマウント・チーフの事業への関与も多様であるが、ここで取り上げたパイロット事業では、事業開始時から地方議員が活動的で、パラマウント・チーフとの情報共有に注力したワードでは、パラマウント・チーフと地方議員の連携が円滑に行われ、タイムリーな住民動員や課題解決が見られた。一方で、パラマウント・チーフの恣意的な誘導により、住民の意向に沿わない開発事業の計画が立てられ、途中で住民の意見をもとに計画が修正された例も見られた。このようにパラマウント・チーフの関与に課題も見られる。しかし、パラマウント・チーフはひとたび地方議会職員らから相談を受けると、地方議員やサブチーフといった住民と日々やり取りする主要関係者に指示を出し、住民の動員や住民の間で協議し、合意形成を促進するなど、懸案事項解決のために効果的に関与している。本論で検証した地方の開発事業の事例から、地方議会職員らは、チーフの職制や個人の資質の高さなどから、地元に影響力のあるパラマウント・チーフとの継続した緊密な連携が、円滑な開発事業のための最も重要な要素の一つである、と認識していることが明らかになった。

プロジェクト終了後に実施した聞き取り調査では、全国の地方議会職員代表者および県行政官、シニア層の住民全員がパラマウント・チーフの地域活動への関与が改善していると回答している。内戦前にチーフから労働を強いられてきたといわれる当時の若者は、内戦が勃発した 1991 年から 30 年近く経過しており、聞き取り調査時は全員がシニアの世代となっている。これら内戦前のいわば「元若者」である現在のシニア層の住民は、若者よりもパラマウント・チーフによる地域活動への関与を高く評価している。対象者は限定的であるが、現在の若者に加え内戦前のパラマウント・チーフを知るシニア層からも高く評価されていることは、複眼的な視点による評価として、その結果の信ぴょう性を高めている。これら若者およびシニア層の住民らによるチーフへの評価結果から、内戦の要因の一つであるチーフによる若者への抑圧は改善されていると考えられる。

若者およびシニア層の住民への聞き取り調査から、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、地方議会が県行政官らと協力して実施した、多様性の尊重や公平性の維持、説明責任を果たすなど、チーフの行動規範に関する研修、政府が推進する月例清掃などの地域活動にかかる地方議会との連携推進、地方分権化にかかる地方議会の権限の理解促進などの助言が最も多くあげられている。次いで多くあげられているのは、パラマウン

ト・チーフが自身の責任を理解していることである。現在のパラマウント・チーフは、内戦後に選挙で選ばれた世代交代した、いわゆるニューチーフである。これらパラマウント・チーフは、比較的学歴が高く、過去に開発事業に従事した経験を持つなど、行政手腕を発揮する高い能力をもった人材が増えていることも、チーフの関与改善の要因の一つと考えられる。このように地方議会を中心としたチーフへの働きかけと、チーフ自身の能力の高さにより、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、住民参加による意思決定の促進など地域活動にかかるチーフによる関与の改善、いわばチーフの行動変容につながっていると考えられる。

これらの結果から、地方自治法により復活させ、機能強化を図る地方議会とパラマウント・チーフとの連携が段階的に強化されていること、国家地方分権化政策の施行に伴い、各県に再導入された県行政官らが、地方議会と協力し内戦後に就任したより能力の高いパラマウント・チーフらへ行動規範などにかかる研修を実施するなどにより、地方自治制度改革のねらいの一つである民主的な地域活動が、一定程度機能している可能性を示唆しているものと考えられる。

全般的にパラマウント・チーフの地域活動への関与が改善している、と評価されている一方で、パラマウント・チーフの課題も少なからず指摘されている。チーフは、中央政府からの支援および自身の権限を維持することへの高い関心から、地元の課題への対応が後回しになるなど、植民地時代あるいは独立後にも見られた課題が指摘されている。また、中央政府は、徴収した地方税にかかる地方議会とチーフダム議会との不透明な分配を指摘している。このようにパラマウント・チーフの課題は依然として中央および地域社会からも指摘されている。しかし、若者および内戦前のいわば「元若者」である現在のシニア層の住民らによるチーフの評価は総じて高い。このことから、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と考えられる。さらには、内戦後の地方自治制度改革による法や政策の段階的な整備と継続的な施行の推進により、地方統治の中心的な役割を期待される地方議会を基点とする民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークが、パラマウント・チーフが基盤とする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することにより、相互の連携を円滑に機能させ、チーフの行動変容を促し、内戦の教訓をもとに施行された地方自治法が意図する、より民主的な地方開発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、サンプル数は限定的ではあるが、これら聞き取り調査の整理により、地方自治制度改革の取り組みにおいて、地方自治法の中心的課題のひとつである地方議会とチーフとの権限の錯さうによる競争関係および緊張関係を緩和し、両者の連携を円滑に機能させることが、地方分権化推進の重要な要素であるという予測通りの結果も得た。この結果から民主的な地方開発の推進において、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、一定程度効果を発揮していると、妥当なものとして認められうのではないかと考える。

6-5. 地方開発活動におけるパラマウント・チーフと若者の連携の可能性

本章で整理した事例の地方開発事業におけるパラマウント・チーフの関与の実態と聞き取り調査の分析結果から、内戦の要因の一つとして指摘されている、パラマウント・チーフと若者の関係は改善されていると考えられる。その主な理由として、本事例において一部課題は指摘されているものの、パラマウント・チーフは地方開発事業の実施プロセスで地方議会職員からひとたび懸案事項を共有されると、地方議会職員、サブチーフなどと連携し、若者を含む住民の動員や住民との対話の機会を持ち、住民の意向を鑑みたうえで、懸案事項の解決に尽力しているという事例が複数確認されたこと。また、若者を含む住民への聞き取り調査の結果から、パラマウント・チーフは地方開発事業関わる意思決定の機会や地域活動への若者を含む住民の参加を促進し、また情報共有に留意するなど、チーフの地方開発活動への関与が改善されているという好意的な評価が多数を占めていることなどがあげられる。

本事例の地方開発事業実施プロセスや住民への聞き取り調査結果から明らかになったパラマウント・チーフの地方活動への関与改善であるが、地方自治制度改革推進のカギのひとつでもある、チーフが基盤とする血縁ネットワークに地方議会ネットワークが切り込んだ結果の表れであると考えられる。「地方議会ネットワークがチーフのネットワークに切り込む」とは、パラマウント・チーフが従来から維持してきた血縁ネットワークともいえる政治的基盤に対し、地方自治制度改革の一環として、地方自治法の施行により中央とチーフダム間に再設置された地方議会が中央政府と協力して、チーフを中心とした限定的な者による意思決定プロセスにメスを入れ、チーフと地方議会の接点を創り出し、相互の連携を徐々に密にし、地方開発活動に関わる意思決定のプロセスに若者を含む住民を巻き込む、いわば民主的な意思決定プロセスをチーフと共に推進する一連の作用であるといえる。本事例や聞き取り調査の結果に限定されるが、地方議会が地方自治地域開発省などと共にチーフに働きかけ、地方開発活動への若者を含む住民の参加を促進するためのチーフの行動変容を促し、相互の緊張関係を改善し両者の連携を徐々に機能させたこと。その結果、これまでに指摘されてきたチーフによる単独あるいは恣意的な意思決定の機会を減らし、チーフが直接および地方議会職員、地方議員やサブチーフらを通じて間接的に若者を含む住民と合意形成する民主的な地方開発の実施プロセスの実現を後押ししている、という多数の若者を含む住民の認識が確認された。

チーフの開発活動への関与には、依然として一定程度課題は指摘されるものの、上記の通り地方議会とチーフとの連携が円滑に機能し、地方開発事業プロセスにおけるチーフと住民との相互作用に改善が見られた事例、若者を含む住民によるチーフの地方開発事業への関与に対する好意的な評価とこれらの仕組みを後押しする一連の地方自治制度改革の取り組みから、パラマウント・チーフと若者の地方開発活動における連携の可能性は高まっているととらえるのが合理的であると考えられる。

今後、パラマウント・チーフに関わる課題を最小化し、住民の意思が反映され、住民が主体的に参加する、より民主的な地域活動をさらに推進するためには、現地の状況を踏まえた地方自治制度改革に関連する法・政策の見直しと各階層における着実な施行が欠かせない。パラマウント・チーフは原則として終身制であるが、地方議会職員と地方議員および県行政官は異動ないし交代がある。そのため、チーフと中央および地方のいわば組織との、より明確な連携の仕組みの整備、中央政府、地方議会および住民などから指摘のある地方議会とチーフダム議会との地方税分配の適正化など、地域社会の状況に沿った連携体制と財務などの制度整備の検討を要する。地方議会による調整のもと、地域社会においてパラマウント・チーフと直接的に連携していると考えられる地方議員、サブチーフ、若者リーダーらの関連政策における役割の明確化により、彼らの主体的な取り組みを制度面から強化することも必要である。関連法および政策の施行推進には、地方議員を含む地方議会、パラマウント・チーフおよびサブチーフ、若者リーダーなど地域社会の重要な関係者の能力強化が重要となる。このように、チーフとの連携に関わる制度の改善とその施行の両輪が、持続可能かつより民主的な地方制度改革の展開につながると考える。

6-6. 小括

本章では、聞き取り調査の結果から得た、本論の中心的問いである、「パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与が改善している要因は何か」を明かにするために、事例の地方開発事業におけるパラマウント・チーフと地方議会、地方議員、住民との連携の実例と、パラマウント・チーフによる地方開発および地域活動への関与の聞き取り調査結果をチーフダム別に整理した。

事例で実施したパイロット事業における懸案事項の解決プロセスでは、事業開始時からパラマウント・チーフとの情報共有に注力したワードでは、パラマウント・チーフと地方議員の連携が円滑に行われ、タイムリーな住民動員や課題解決が見られた。チーフによる恣意的な誘導などの課題も見られたが、本論で検証した地方の開発事業の事例から、地方議会職員らは、チーフの職制や個人の能力の高さなどから、地元に影響力のあるパラマウント・チーフとの継続した緊密な連携が、円滑な開発事業のための最も重要な要素の一つであると認識していることを明らかにした。

事例の実施後に行った聞き取り調査では、地方議会職員代表者および県行政官、シニア層の住民全員がパラマウント・チーフの地域活動への関与が改善していると回答している。内戦前にチーフから抑圧されてきたといわれる元若者を含むシニア層の住民は、若者よりもパラマウント・チーフによる地域活動への関与を高く評価している。

若者およびシニア層の住民は、パラマウント・チーフによる地域活動への関与改善の要因として、地方議会が県行政官らと協力した多様性の尊重や公平性の維持、説明責任を果たすなど、チーフの行動規範に関する研修、政府が推進する月例清掃などの地域活動にかかる地

方議会との連携、地方分権化にかかる地方議会の権限の理解促進などの助言を最も多くあげていることを明らかにした。パラマウント・チーフ自身の責任の理解も次いで多くあげられている。

これらの結果から、地方自治法により復活させた地方議会とパラマウント・チーフとの連携が段階的に強化されていること、国家地方分権化政策の施行に伴い、各県に再導入された県行政官らが、地方議会と協力し内戦後に就任したより資質の高いパラマウント・チーフらへ行動規範などにかかる研修を実施し、チーフによる権限乱用の抑制を含め、チーフの行動変容を促すなど、より民主的な地域活動を推進するという地方自治制度改革のねらいの一つが一定程度機能しているといえる。

一方で、パラマウント・チーフの課題も指摘されている。チーフは、中央政府からの支援および自身の権限を維持することへの高い関心から、地元の課題への対応が後回しになることなど、植民地時代あるいは独立後にも見られた課題が指摘されている。また、徴収した地方税にかかる地方議会との適切な分配と透明性の不備も中央政府が指摘している。

このようにパラマウント・チーフの課題は依然として中央および地域社会からも指摘されているが、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を確認した。また、内戦後の地方自治制度改革による法や政策の段階的な整備と、地方自治法により再導入された地方議会を基点とする民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークが、パラマウント・チーフが基盤とする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することにより、相互の連携を円滑に機能させ、チーフの行動変容を促し、地方自治法が意図する、より民主的な地方開発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の整理により、地方自治制度改革の取り組みにおいて、地方自治法の中心的課題のひとつである地方議会とチーフとの権限の錯そうによる競争関係および緊張関係を緩和し、建設的な関係構築により、両者の円滑な連携を機能させることが地方分権化推進の重要な要素であるという予測通りの結果も得た。これらの結果から、民主的な地方開発の推進において、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。

本章で整理した事例の地方開発事業におけるパラマウント・チーフの関与の実態、聞き取り調査の分析結果から、チーフは、若者を含む住民の動員や住民との対話の機会を持ち、住民の意向を鑑みたくえで、懸案事項の解決に尽力していること、チーフの地方開発活動への関与が改善されているという好意的な若者らの評価が多数を占めていることなどから、パラマウント・チーフと若者の関係は改善されていると考えられる。

本事例の事業実施プロセスや住民への聞き取り調査で明らかになったパラマウント・チーフの地方活動への関与改善は、地方自治制度改革推進のカギのひとつでもある、チーフが基盤とする血縁ネットワークに地方議会ネットワークが切り込んだ結果であるともいえる。つまり、地方自治法で中央とチーフダムの間には復活させた地方議会が中央政府と協力して、

チーフとの接点を徐々に創り出し、相互の連携を強化し、民主的な開発プロセスを促進することで、これまでに指摘されてきたチーフによる単独あるいは恣意的な意思決定の機会を減らし、チーフが直接的および地方議会職員やサブチーフらを通じて間接的に、若者を含む住民と合意形成する仕組みを推進している。これらの結果と地方制度改革の取り組みから、パラマウント・チーフと若者の地方開発活動における可能性は高まっているととらえるのが合理的であると考えられる。

今後、パラマウント・チーフに関わる課題を最小化し、住民の意思が反映され、住民が主体的に参加する、より民主的な地域活動をさらに推進するためには、現地の状況を踏まえた地方自治制度改革に関連する法・政策の見直しと各階層における着実な施行が欠かせない。

補注

[1] CDCD プロジェクトの実施期間は 2009 年から 2014 年までの 5 年間であった。しかし、2014 年からのエボラの蔓延により、同プロジェクトは一時中断した。シエラレオネ政府によりエボラ終結宣言が出された後、2016 年にプロジェクトを再開させ、2017 年 7 月に終了した。

[2] シエラレオネの調査員による、2010 年～2011 年に実施したパイロット事業実施中および実施後に聞き取りしたもの。また、プロジェクト終了後の 2018 年～2019 年に聞き取りしたもの。

[3] CDCD プロジェクト展開当時、全国 14 県のうち、西部地域の 2 県には、実質的にはチーフダムが存在しなかった。また、2017 年 7 月の地方自治法の改定により、北部州 2 県が分割され、全国 16 県になり、チーフダムは計 190 となった。

[4] チーフ制法 (Chieftaincy Act, 2009) により、パラマウント・チーフのポストが空席になった場合、新しいチーフが選挙で選ばれるまで、地方自治地域開発省大臣が、チーフダム委員会 (Chiefdom Committee) と協議のうえ、リージェント・チーフ (Regent chief) をチーフダムの運営監理の監督者として指名することになっている (3 条 2 項)。

[5] 県行政官は、各県に配属される中央政府の代表であり、3 州の長官を通じて、地方自治地域開発省へ報告する義務がある。県行政官の重要な役割は、パラマウント・チーフがその権限と権威を乱用しないように監督すること、パラマウント・チーフおよび市民からあがってきた不満への迅速な対応、パラマウント・チーフとサブチーフおよびパラマウント・チーフの間での争いの仲裁などである。また、パラマウント・チーフを筆頭とする伝統的行政機構の体制を整理しつつ、地方議会および各県にある中央の出先機関への権限の委譲促進に重点をおいている (Government of Sierra Leone, 2010)。

[6] シエラレオネ政府が 2013 年 9 月に施行したチーフの倫理規範とサービス基準 (Chiefs of Sierra Leone – Code of Ethics and Service Standards -, 2013) に、よいチーフになる (Be a Good Chief) になるための規範についての研修。

[7] 事例対象 2 県の地方議会職員への聞き取り、および筆者が 2 県の月例地方議会に複数回参加

した際に、確認したもの。

[8] シエラレオネ教育科学技術省によると、高等教育機関 (Polytechnic) から総合大学を含む高等教育への進学率を指す (Ministry of Education, Science and Technology, Sierra Leone, 2007)。

[9] カンビア県サムチーフダムは、大西洋に面しており、複数の離島が含まれる。離島と本土との間の移動には小型ボートが利用されていた。サムチーフダムの位置については、図 6-1-1: パイロット事業実施位置図 (カンビア県) 参照。

[10] パラマウント・チーフは政治的に中立であることがチーフダム・伝統的管理政策 (Chieftom and Traditional Administration Policy) において規定されている (Government of Sierra Leone, 2011: 14)

[11] 聞き取り調査によると、伝統的儀礼とは、毎年行われる秘密結社 (Secret Society) による儀礼が多くあげられている。

第7章 結論

7-1. 結論

本論では、2004年に施行された地方自治法により、地元で影響力のあるパラマウント・チーフが、地域活動にかかる住民の意思決定への参加、情報共有、および内戦後に復活させた地方議会など関係者との連携などを推進し、地域住民、特に若者の満足度を高めているか、またその要因を問いとした。シエラレオネの地方分権にかかる先行研究では、政府は内戦により破壊された地方の秩序とチーフの権威を回復させることを主張する一方で、2004年に施行した地方自治法では、地方議会に政治、行政、立法の最高権限を与え、政治的脅威となりうるパラマウント・チーフの権限を抑制し、儀礼的存在にとどめるという政府の表裏一体なる思惑が指摘されている。また、同法で再建された地方議会とパラマウント・チーフの間で権限が錯そうしていることが、民主的な開発と統治を推進する地方分権化を定着させるうえで、非常に重要な課題の一つとして指摘されている。中央にとり重要な政治的基盤であるチーフからの強い不満や抵抗を避けつつ、地方議会を基点とする、中央から住民までの垂直的、および地方の関係機関との水平的な協力関係を強化することにより構築を目指す、民主的な地方統治体制、いわば地方議会ネットワークが、チーフが従来から基盤とする血縁ネットワークに切り込み、チーフの政治的権限を抑制し、両者が円滑に連携できるのかが、シエラレオネの地方分権化の重要な課題の一つといえる。

この課題に対して、複数の研究者から政治的リスクを避けるためにも、地方議会とチーフとの権限の錯そうによる緊張関係および競争関係を緩和し、段階的かつ建設的な関係構築により、両者の円滑な連携を機能させることが地方分権化推進の重要な要素である、と提言されている。この提言を本論の仮説とし、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・チーフが基盤とする血縁ネットワークと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した。

まず若者への聞き取り結果から、若者自身の地域活動にかかる意思決定の機会と地域活動への参加状況が継続して改善しているという結果を得た。ここでいう地域活動とは、政府が制度化した月例の一斉清掃、フィーダー道路および公共施設の維持管理、無償教育への就学や税金納入にかかる啓発活動などである。地域活動への若者の動員およびパラマウント・チーフとの連携には、地方議員、サブチーフ、若者リーダーらが中心的な役割を果たしており、住民とパラマウント・チーフの間を調整し、円滑かつ民主的な活動実施に貢献していること、また、若者および内戦前の元若者を含むシニア層の住民は、パラマウント・チーフによるこれら地域活動への関与が継続して改善していると評価している、という聞き取り調

査の結果を確認にした。これら聞き取り調査の結果から、内戦後にシエラレオネで取り組まれている地方自治制度改革が意図する、民主的な地方開発が一定程度成果をあげていると考えられる。一方で、地方自治法で再導入された地方議会を基点とする地方議会ネットワークと、チーフが基盤とする血縁ネットワークとの間で権限が錯そうし、緊張関係にあるといわれる両者の関係性にどのような変化が起き、内戦前にチーフにより搾取されてきたことが指摘され、内戦後のチーフが抱える課題の改善を示す重要な指標のひとつである若者の意識変化に結びついているのだろうか。そこで、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。

この問いへの解を明かにするため、まず西アフリカのチーフ制、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。植民地時代の後背地における保護領化政策において、植民地政府とチーフが相互に恩恵を受ける形で関係を強化し、チーフは自身の影響力と地位を高めていった。一方で、チーフは地域住民の関心事項への対応を手荒に扱うようになっていった。奴隷制度時代からパラマウント・チーフと若者らは、搾取する側と搾取される側の関係が続き、奴隷制度崩壊後もこのような関係が継続していた。

シエラレオネ独立後は、中央政府の脆弱性も関係し、チーフダムが唯一の地方の行政制度となる時代を迎えた。チーフは中央政府への政治的影響力を増大させ、官僚とチーフなど一部の特権を有する者が地方統治の権力を完全に掌握し、地域住民を抑圧する状況が生じた歴史的経緯を整理した。1991年に勃発した内戦要因の一つとして、パラマウント・チーフによる奴隷制度廃止以降も続いた若者らへの強制労働など非民主的かつ恣意的な地方統治など本論と関連する議論を概観した。内戦の教訓として、後背地の安定と中央と地方との関係強化が不可欠であるとして、内戦後のシエラレオネでは地方自治制度改革を推進した経緯と、地方自治法の施行により地方議会を復活させ、その後、国家地方分権化政策を施行するなど、関連法・政策の整備とその施行状況を概観した。

次に本論の事例における地方開発事業の実施プロセスを整理した。事例によると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を深めていること、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要因は、地方議会による助言、チーフ自身の責任の理解と実行力などチーフの高い能力などであることを明らかにした。地方議会による助言とは、県行政官らと協力した、多様性の尊重、公平性の維持、住民への説明責任を果たすなど、チーフの行動規範にかかる研修、毎月開催される地方議会における、チーフへの地方議会の役割の理解促進などがあげられている。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た、世代交代したチーフで、学歴が比較的高く、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であると考えられる。これらの改善要因により、聞き取り調査のサンプル数に限界はあるものの、地方議会ネットワークがチ

ーフの血縁ネットワークに切り込み、地方議会がパラマウント・チーフとの接点を徐々に創り出し、これまでに指摘されてきたチーフによる単独あるいは恣意的な意思決定の機会を減らし、チーフが若者を含む住民が意思決定や地域活動に参加する仕組みを推進していると考えられる。また、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の参加促進など、チーフの関与改善、いわばチーフの行動変容につながっているとの若者を含む住民の評価も多数を占めている。これら内戦後の地方自治制度改革の取り組みが、若者を含む住民に実感される程度まで地域社会に浸透しているという、チーフの地方開発活動への関与の改善について一定の示唆を得た。

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の研究者による指摘や、聞き取り調査により、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、チーフの土地管理などの制限のない権限など、チーフ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の住民の、チーフによる住民の意思決定への参加促進など地域活動への関与の評価は継続して高い。このことから、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一定程度改善傾向にあるといえる。また、内戦後の地方自治法などの関連法や政策の段階的な整備と、地方議会が垂直的及び水平的に有する地方議会ネットワークが、パラマウント・チーフが基盤とする血縁ネットワークに作用することにより、チーフの政治的役割を抑制し、相互の連携が円滑に機能し、チーフの行動変容を促し、内戦の教訓をもとに施行された地方自治法が意図する、より民主的な地方開発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、回答数は限定的ではあるが、若者を含む住民などへの聞き取り調査結果から、チーフは地方開発活動にかかる住民の意思決定への参加および情報共有を促進し、地方議会などとの連携を強化するなど、チーフによる地方開発活動への関与が改善されていることを証明した。内戦前にチーフにより搾取されてきたことが指摘され、チーフの課題の改善を示す重要な指標の一つである、若者への聞き取り調査で見られたこれらの重要な変化から、パラマウント・チーフと若者の関係は改善されていると考えられる。本事例の事業実施プロセスや住民への聞き取り調査で明らかになったパラマウント・チーフの地方活動への関与改善は、地方自治制度改革推進のカギのひとつでもある、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んだ結果の表れともいえる。つまり、パラマウント・チーフが従来から維持してきた政治的基盤に対し、地方自治法の施行により中央とチーフダムの上に復活させた地方議会が中央政府と協力して、チーフを中心とした限定的な者による意思決定プロセスにメスを入れ、チーフとの接点を徐々に創り出し、相互の連携を強化し、若者を含む住民との地方開発活動における合意形成プロセスを推進した。その結果、これまでに指摘されてきたチーフによる単独あるいは恣意的な意思決定の機会を減らし、チーフが直接的および間接的に民主的な地方開発の実現を徐々に後押ししていると考えられる。

制度面から後押しする地方自治制度改革の一連の取り組み、および聞き取りした若者含

む住民の回答や事例で明らかにしたチーフの関与の実態などから、パラマウント・チーフと若者との直接および間接的な連携の可能性が高まっているととらえるのが合理的である
と考える。また、両者のネットワークの連携を円滑に機能させることが、地方分権化推進の
重要な要素であるという予測通りの結果も得た。シエラレオネの民主的な地方開発の推進
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。

7-2. 今後の課題

本項では、本論を通じ、見出した研究上の課題について述べる。

2018年5月に元野党のSLPP ビオ大統領が就任した。内戦後のシエラレオネが推進して
きた地方自治制度改革であるが、地方自治制度改革がより民主的な方向に進むのか、その行
方を見定めるために、新政権による地方自治制度整備の方針、その施行状況と地域社会への
インパクトにかかる住民の認識を把握する必要がある。

ビオ大統領は中期国家開発計画(2019-2023)を示したが、その戦略目標として、地方議会
の運営強化と、地方自治制度における強固で包摂的な協力と調整の促進を掲げている。より
具体的な戦略目的は、地方分権化プロセス完了に向け、効果的な公共サービス提供のために、
チーフダム、ワード、村落を強化し、それぞれの協働を促進すること、としている。また、
同計画の重要な目標として、2020年までに国家地方分権化政策と地方自治法の見直しを掲
げている。この目標と関連した重要な政策行動として、地方自治法の改定、国家地方分権化
政策の見直し、チーフダム統治を地方自治制度に沿った体制とし、地方分権化による公共サ
ービスの提供において、チーフダムが主要な役割を果たすことができるよう整備すること
としている (Government of Sierra Leone, 2019)。

今後本格化する地方自治法改定の具体的な検討内容と関連し、シエラレオネが中央と地
方との関係をどのように再定義し、チーフダムと地方議会との行政サービスおよび財務の
段階的かつ効果的な連携にかかる具体的な施策を打ち出すことができるか、という課題が
ある。また、聞き取り調査結果から、地方議会の調整のもと、地域社会においてパラマウン
ト・チーフと住民をつなぐ中心的人物として、地方議員、サブチーフ、若者リーダーらがあ
げられている。地方自治制度改革を、住民が実感できる施策とするため、パラマウント・チ
ーフとの連携で重要な役割を果たす地域社会のこれらの人物が、地方自治法および国家地
方分権化政策の改定においてどのように位置付けられるか。彼らの主体的な取り組みを制
度的に後押しする施策の整備および実施が推進されるか、その状況把握と分析をする必要
がある。

地方議会については、地方自治制度改革の中心的な機関として、パラマウント・チーフと
の連携強化に加え、チーフダム議会との地方税徴収と税の分配という財務に関わる円滑な
連携、住民に届く公共サービスの実現、透明性および説明責任の確保など、その運営強化状

況の分析を行うことが必要である。

本論の限界でも触れたが、聞き取りサンプル数は、事例対象である北部州が東部州、南部州よりも多かった。2018年に発足したビオ大統領が率いる SLPP 新政権の基盤は、東部州、南部州である。政治的なバランスを踏まえると、東部州、南部州のサンプル数を増やした調査も必要である。また、全国4州と西部地域にある16県のうち、今回のモニタリングに含まれていない、実質的にチーフダムが存在しない首都を含む西部地域の2県と、長期モニタリング実施中に分割された北部州2県を含む計4県（2017年7月の地方自治法改定により、北部州は2県が分割され計7県となった）および南部州1県において、住民への聞き取り調査を実施することで、今回実施した調査結果を補完し、シエラレオネ全県における住民の地域活動の認識についての分析と考察が可能となる。

参考文献

- 石井美保 2007. 「接触領域における憑依、接触領域としての憑依：ガーナの神霊祭祀を事例として」『コンタクト・ゾーン』(1): 116-129
- 落合雄彦 2007. 「分枝国家シエラレオネにおける地方行政」『アフリカ研究』71: 119-127
- 落合雄彦 2008. 「第6章シエラレオネにおける地方自治制度改革とチーフ」武内進一編『戦争と平和の間—紛争勃発後のアフリカと国際社会—』アジア経済研究所, 251-278
- 金田めぐみ 2010. 「シエラレオネ共和国 カンビア県地域開発能力強化 (CDCD) プロジェクト専門家業務完了報告書」国際協力機構 (JICA)
- 久保嶋尚也 2010. 「シエラレオネ共和国 カンビア県地域開発能力強化 (CDCD) プロジェクト専門家業務完了報告書」国際協力機構 (JICA)
- 国際協力機構 2017. 「シエラレオネ共和国 カンビア県地域開発能力向上 (CDCD) プロジェクト 終了時評価調査報告書」
- 国際協力機構 ガーナ共和国の紹介
(<https://www.jica.go.jp/project/ghana/5125041E0/country/index.html>) (2020年5月5日閲覧)
- 近藤沙知子 2011. 「シエラレオネ共和国 カンビア県地域開発能力強化 (CDCD) プロジェクト専門家業務完了報告書」国際協力機構 (JICA)
- 篠田英朗 2011. 「平和構築における現地社会のオーナーシップと国家建設のジレンマ：シエラレオネとスリランカの事例を中心として」『広島平和科学』33:137-159
- 清水彩花ほか 2018. 「生徒の視点からみた難民開発援助と学校教育 —ウガンダ北部の南スーダン難民居住地を事例として—」『国際開発研究』27(2): 105-121
- 西川由紀子 2013. 「紛争後の国家建設の死角と国際社会の課題」、国際政治学会編『国際政治—紛争後の国家建設』、174、有斐閣、pp.27-40
- 西川由紀子 2014. 「国家建設とポスト 2015 年開発戦略において問われるガバナンス支援 —シエラレオネにおける地方自治制度改革を例に—」、『国際開発研究』23(1): 87-101
- 野津志乃 2003. 「ガーナの女性史—植民地期のアカン女性の役割の変容を中心にして」創価大学文学研究科紀要
- 平林淳利 2020. 「地方自治制度におけるチーフの地域活動への関与の実態 —シエラレオネの地方開発事業を事例として—」『アフリカ研究』97: 1-11
- 松本尚之 2006. 「植民地経験とチーフの土着化 —非集権的なイボ社会の権威者をめぐって—」『文化人類学』71: 368-390
- 六辻彰二 2002. 「シエラレオネ内戦の経緯と課題 1991-2001」『アフリカ研究』60:139-149
- 六辻彰二 2005. 「シエラレオネの平和構築：民主化と若年層の政治参加を中心に」『カルチュラル 522』,194-213
- 外務省 シエラレオネ共和国 基礎データ (mofa.go.jp/mofaj/area/s_leone/data.html/) (2020年4月5日閲覧)

外務省 ナイジェリア連邦共和国 基礎データ

(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nigeria/data.html>) (2020年5月5日閲覧)

- Abdullah, I. 1998. "Bush path to destruction: the origin and character of the Revolutionary United Front/Sierra Leone," *The Journal of Modern African Studies*, vol. 36, no. 2: 203-235
- Abotchie, C. 2006. "Has the Position of the Become Anachronistic in Contemporary Ghanaian Politics?," I.K. Odotei and Albert K. Awedoba (ed) *Chieftaincy in Ghana: Culture, Governance and Development*. Ghana Universities Press
- Abotchie, C. 2006. "Has the Position of the Chief become anachronistic in contemporary Ghanaian Politics? In: Chieftaincy in Ghana," in Odotei, I.K. and. Awedoba, A.K (eds.), *Culture, Governance and Development*, pp.169-181. Accra, Ghana: Sub-Saharan Publishers
- Abraham, A. 1979. *Mende Government and Politics Under Colonial Rule: Historical Study of Sierra Leone, 1890-1937*, New York, Oxford University Press
- Abraham, A. 2003. *An Introduction to Pre-Colonial History of the Mende of Sierra Leone*, New York, Edwin Mellen Press
- Abubakar, S. 1974. "The Emirate-Type of Government in Sokoto Caliphate." *Journal of Historical Society of Nigeria*, Vol. 7, No.2: 211-229
- Acemoglu, D et al. 2014. "Indirect Rule and State Weakness in Africa: Sierra Leone in Comparative Perspective," NBER Working Paper No. 20092
- Acemoglu, D et al. 2014. "Chiefs: Economic Development and Elite Control of Civil Society in Sierra Leone", *Journal of Political Economy*, 122 (2): 319-368
- Adamu, M. 1968. "A Hausa Government in Decline: Yawuri in the Nineteenth Century," Unpublished M.A. Dissertation Submitted to the Department of History, Ahmadu Bello University, Zaria.
- Adegbulu, F. 2011. "From Warrant Chiefs to EZESHIP: A Distortion of Traditional Institutions in Igboland?" *Afro Asian Journal of Social Sciences* Volume 2 (2.2): 1-25
- Adjaye, J and Misawa, B. 2006. *Chieftaincy at the Confluence of Tradition and Modernity: Transforming African Rulership in Ghana and Nigeria*, International Third World Studies Journal and Review VXII
- Adjei, K. 2015. "The Role of the Chieftaincy Institution in Ensuring Peace in Ghana from the Pre-Colonial Times to the Present" *Indigenous conflict management strategies in West Africa: beyond right and wrong*, Lexington Books, New York: 85-101
- Afigbo, A.E. 1972. "The Masses and nationalism: Some Observations on the Nigerian Example." *Ikoru 1* (2): 47-64
- Aggrey-Darkoh, E., and E. B. Asare. 2016. "Understanding the Nexus Between Traditional and Modern Political Orders in Ghana." *Archives of Current Research International* 3(1): 1-11
- Agrawal, A and Ribot, J. 1999. "Accountability in Decentralization, A Framework with South Asian and West African Cases," *The Journal of Developing Areas*, Vol. 33: 473-502

- Agu, C. 1989. *Secularization in Igboland - Socio-religious Change and its Challenges to the Church Among the Igbo*, Frankfurt: Peter Lang
- Albrecht, P. 2017. "The Hybrid Authority of Sierra Leone's Chiefs," *African Studies Review*, Volume 60 (3): 159-180
- Alie, J. 1990. *A New History of Sierra Leone*, London and Basingstoke, Macmillan.
- Alie, J. 2005. *Local Government and Governance in Sierra Leone*, Freetown, University of Sierra Leone, Fourah Bay College.
- Anomah, A. and Addai-Mensah, P. 2020. "The Role of Chief-King Among the Akan: A Theological Reflection," *E-Journal of Humanities, Arts and Social Sciences*, Vol 1. (4): 110-117
- Arnstein, S. 1969. "A ladder of citizen participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35.4: 216-224
- Arhin, K. 1985. *Traditional Rule in Ghana: Past and present*, Accra, Sedco
- Asare, L.A. 1998. "Critical survey of Akan (Ghanaian) collections in the Natal Museum," University of Natal, Pietermaritzburg
- Asihene, E.V. 1978. *Understanding the Traditional Art of Ghana*, New Jersey, Associated University Press
- Asante, E. A., et al. 2019. "The unwritten historical perspectives of Akan spokespersons staffs," *African Journal of History and Culture*, 11(1): 1-10
- Asante, R and Gyimah-Boadi, E. 2004. "Ethnic structure, inequality and governance of the public sector in Ghana," *United Nations Research Institute for Social Development*
- Assanful, V. 2018. "Chieftaincy and the Attainment of Sustainable Development Goal 16: The Role of the Akan Chief," *Religion and Sustainable Development: Ghanaian Perspectives*: 45-62
- Awoonor, K. N. 1990. *Ghana: A Political History from Pre-European to Modern Times*, Accra, Sedco & Woeli Publishing
- Awuah-Nyamekye, S. 2009. "The Role of Religion in the Institution of Chieftaincy: The Case Study of the Akan of Ghana," *Lumina*, Vol. 20 (2)
- Ayim-Aboagye, D. 1996. "Art, Music and Religious Experience in Libation Pouring of Akan Religion," *Scripta Instituti Donneriani Aboensis*, 16: 9-25
- Babawale, T et al. 2010. *The Chieftaincy Institution in Nigeria*, Lagos, Nigeria Center for Black and African Arts and Civilization (CBAAC)
- Baffoe, L. 2017. "Traditional Authorities and Development in Ghana - A case study of Asante and Akyem Abuakwa Kingdoms," Carleton University, Ottawa-Ontario, Canada
- Barrows, W. 1976. *Grassroots Politics in an African State: integration and development in Sierra Leone*, New York: Africana
- Bellows, J and Miguel, E. 2009. "War and Local Collective Action in Sierra Leone." *Journal of Public Economics* 93 (11-12): 1144-1157.

- Boone, C. 2003. "Decentralization As Political Strategy In West Africa." *Comparative Political Studies*, 36: 355-380.
- Brempong, A. 2001. *Transformations in Traditional Rule in Ghana (1951-1996)*, Accra, Sedco Enterprise
- Brosio, G.2000. *Decentralization in Africa*, Washington DC, International Monetary Fund
- Buah, K. 1980. *A History of Ghana*, London, Macmillan Education Ltd
- Busia. A. 1968. *The Position of the Chief in the Modern Political System of Ashanti: A Study of the Influence of Contemporary Social Changes of Ashanti Political Institutions*, London: Frank Cass & Co.,
- Cartwright, R. 1970. *Politics in Sierra Leone 1947-67*, Toronto, University of Toronto Press
- Cartwright, R. 1978. *Political leadership in Sierra Leone*, Toronto: University of Toronto Press
- Chambers, R. 1997. *Whose reality counts? Putting the First Last*, London, Practical Action Publishing
- Clifford, M. 1936. "A Nigerian Chiefdom", *Journal of the Royal Anthropologica Institute*, vol. 66: 393-435
- Collier, P. 2000. "Doing well out of war: an economic perspective in M Berdal and DM Malone (ed.), Greed & grievance: economic agendas in civil wars," *Lynne Rienner Publishers*, Boulder.
- Collier, P. and Hoeffler, A. 2004. "Greed and grievance in civil war", *Oxford Economic Papers*, vol. 56
- Commonwealth Local Government Forum. 2020. "Sierra Leone, Summary," <https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-west-africa/sierra-leone/> (2021 年 5 月 18 日 閱覽)
- Conteh, F. M. 2013. *The Institution of Paramount Chieftaincy in Sierra Leone – An introduction to its History and Electoral Process-*, Freetown, Sierra Leone, National Election Commission
- Conteh, F. M. 2017. "Politics, development and the instrumentalisation of (de) centralisation in Sierra Leone," *Review of African Political Economy*, 44 (151), 30-46
- Cornwall, A. 2002. "Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development," IDS Working Paper 170, Brighton
- Crook, R. 2005. "The role of traditional institutions in political change and development," *CDD/ODI Policy Brief*, 4, 1-5.
- Davidson, B. 1977. *A History of West Africa 1000–1800*, New Jersey, Addison-Wesley Longman Ltd
- Decentralization Secretariat. 2010. "Status Report on the Devolution of Functions to the Inter-Ministerial Committee," Freetown.
- DFID. 2016. "Putting young people at the heart of development: The Department for International Development's Youth Agenda"
- Dzivenu, S. 2008. "The politics of inclusion and exclusion of traditional authorities in Africa: chiefs and justice administration in Botswana and Ghana," *Political Perspectives Graduate Journal*, Vol

2 (1): New Perspectives on Africa

- Edwards, B et al. 2014. "Local Government Discretion and Accountability in Sierra Leone," *IDG Working Paper* No. 2014-01, The Urban Institute Center on International Development and Governance
- Edwards, B and Yilmaz, S. 2016. "Decentralization as a Post-Conflict Stabilization Tool: The Case of Sierra Leone," *Public Administration and Development*, 36 (5): 347-358
- Fanthorpe, R. 1998. "Locating the Politics of a Sierra Leonean Chiefdom" *Africa*, 68 (4): 558-584
- Fanthorpe, R. 2001. "Neither Citizen nor Subject? Lumpen' Agency and the Legacy of Native Administration in Sierra Leone," *African Affairs*, 100 (400): 363-386
- Fanthorpe, R. 2003. "Humanitarian aid in post-war Sierra Leone: the politics of moral economy, in: S. Collinson (Ed.), *Power, Livelihoods and Conflict*," HPG Report 13 (London: Overseas Development Institute)
- Fanthorpe, R. 2004. "Chieftaincy and the Politics of Post-War Reconstruction in Sierra Leone," Department of Anthropology, University of Sussex.
- Fanthorpe, R. 2005. "On the limits of liberal peace: Chiefs and democratic decentralization in post-war Sierra Leone," *African Affairs*, 105 (418): 27-49
- Fanthorpe, R. 2007. "Sierra Leone: The Influence of the Secret Societies, with Special Reference to Female Genital Mutilation," UNHCR and Status Determination and Protection Information Section
- Fanthorpe, R et al. 2011. "Decentralization in Sierra Leone: Impact, Constraints and Prospects," Purley, UK: Fanthorpe Consultancy Limited
- Fearon, J. 2005. "Primary Commodity Exports and Civil War," *Journal of Conflict Resolution* 49 (4): 483-507
- Finnegan, R. 1965. *Survey of the Limba people of northern Sierra Leone*, London, Department of Technical Co-operation, Overseas Research Publication.
- Finnegan, R and Murray, D. 1970. "Limba Chiefs," in Michael Crowder and Obaro Ikime eds," *West African Chiefs*, New York, Africana Publishing Corporation and Ile-life: University of Press: 407-436
- Fofanah, M. 2011. "Sierra Leone: Renewed Commitment to Local Government" IPS News available at: <http://www.ipsnews.net/2011/04/sierra-leone-renewed-commitment-to-local-government/> (2021年5月18日閲覧)
- Fyfe, C. 1962. *A History of Sierra Leone*, London, Oxford University Press.
- Fyle, M. 1979. *The Solima Yalunka Kingdom: Pre-Colonial Politics, Economica & Society*, Freetown, Nyakon Publishers Ltd.
- Gaima, E. 2009. "Establishing the Legislative, Political, and Administrative Framework for Local Government and Decentralization in Sierra Leone," The World Bank: 1-14

- Gibson, F. 2010. "The Akan queen mothers in Ghana and the implications of covert gynocracy," (Doctoral dissertation, University of Wales)
- Glennister, R., Miguel, E, and Rothenberg, A. 2010. "Collective Action in Diverse Sierra Leone Communities" Working Paper 16196, National Bureau of Economic Research
- Glentworth, G. 2002. "Post-Conflict Reconstruction: Key Issues in Governance" DFID Governance Department, London.
- Government of Sierra Leone. 2004. "Local Government Act"
- Government of Sierra Leone. 2007. "First Presidential Retreat, Vision, Goals and Agenda," Strategy and Policy Unit, Office of President, State House
- Government of Sierra Leone. 2008. "An Agenda for Change, Second Poverty Reduction Strategy (PRSP II), 2008-2012"
- Government of Sierra Leone. 2009. "The Chieftaincy Act"
- Government of Sierra Leone. 2010. "National Decentralisation Policy"
- Government of Sierra Leone. 2010. "Public Sector Reform Unit. Duties and responsibilities of District Officers"
- Government of Sierra Leone. 2011. "Chiefdom and Traditional Administration Policy"
- Government of Sierra Leone. 2011. "Local Courts Act,"
- Government of Sierra Leone. 2011. "National Decentralization Policy"
- Government of Sierra Leone. 2013. "Chiefs of Sierra Leone - Code of Ethics and Service Standards -"
- Government of Sierra Leone. 2013. "The Agenda for Prosperity, Road to Middle Income Status" Sierra Leone's Third Generation Poverty Reduction Strategy Paper (2013-2018)
- Government of Sierra Leone. 2017. "Local government (Amendment) Act"
- Government of Sierra Leone. 2019. "Sierra Leone's Medium-Term National Development Plan 2019-2023, - Education for Development, A New Direction for Improving People's Lives through Education, Inclusive Growth, and Building a Resilient Economy - Volume I,"
- Hanlon, J. 2005." Is the international community helping to recreate the preconditions for war in Sierra Leone?" *The Commonwealth Journal of International Affairs*, 94 (381): 459-472
- Hirabayashi, A. 2011. "A Paradigm Shift on People-Centred Rural Development through Local Government in Sierra Leone," in Motoyoshi Suzuki et al. (eds.), *Poverty Reduction and Economic Development in Sierra Leone*, Freetown, JICA and Ministry of Finance and Economic Development, Sierra Leone, 151-171
- Hobsbawm, E. and Ranger, T, eds. 1983. *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- International Crisis Group (ICG). 2007. "Sierra Leone: the Election Opportunity." *Africa Report*, No. 129. Freetown/Brussels: ICG
- Isichei, E. 1976. *History of the Igbo People*, UK, Palgrave Macmillan

- Jackson, P. 2005. "Chiefs, Money and Politicians: Rebuilding Local Government in Post-war Sierra Leone," *Public Administration and Development*, 25 (1): 49-58
- Jackson, P. 2006. "Reshuffling an Old Deck of Cards?: The Politics of Local Government Reform in Sierra Leone," *African Affairs*, 106 (422): 95-111
- Jang, S. 2012. "The Causes of the Sierra Leone Civil War," Graduate Institute of International and Development Studies
- Kabbah, A. T. 2002. "Inaugural address by His Excellency Alhaji Dr. Ahmad Tejan Kabbah". Delivered on the occasion of the State Opening of the first session of the first parliament of the Third Republic, Parliament Building, Tower Hill, Freetown, <http://www.sierra-leone.org/Speeches/kabbah-071202.html> (2019年11月12日閲覧)
- Kabbah, A. T. 2003. "Statement Delivered by His Excellency the President at Kenema, Bo, Makeni and Port Loko from 26th-30th January 2003, <http://www.sierra-leone.org/Speeches/kabbah-012603.html> (2019年11月12日閲覧)
- Keen, D. 2003. "Greedy Elites, Dwindling Resources, Alienated Youths: The Anatomy of Protracted Violence in Sierra Leone," *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2. Retrieved from http://www.fes.de/ipg/IPG2_2003/ARTKEEN.HTM (2019年12月1日閲覧)
- Keen, D. 2005. *Conflict and Collusion in Sierra Leone*, New York: Palgrave
- Kilson, M. 1966. *Political Change in A West African State: A Study of the Modernization Process in Sierra Leone*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Knierzinger, J. 2011. "Chieftaincy and development in Ghana: From political intermediaries to neotraditional development brokers," *Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University Mainz*, Working Papers, Nr.124
- Krijn, P and others. 2003. "What happens to youth during and after wars? - A Preliminary Review of Literature on Africa and an Assessment of the Debate -," RAWOO Working Paper
- Kuboshima, N. 2010. "Progress Report on CDCD project," JICA
- Kuboshima, N. 2011. "Progress Report on CDCD project," JICA
- Larriza, M. and Glynn, B. 2014 "Sierra Leone Case Study: Local Councils," *Institutions Taking Root: 219-252*, World Bank Group
- Little, K. 1951. *The Mende of Sierra Leone: A West African People in Transition*, London: Routledge & Keegan Paul
- Mamdani, M. 1996. "Indirect Rule, Civil Society, and Ethnicity: The African Dilemma," *Social Justice* Vol. 23, No. 1-2: 145-150
- Mamdani, M. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Manning, R.E. 2009. "The Landscape of Local Authority in Sierra Leone – How "Traditional" and "Modern" Justice Systems Interact-," World Bank

- Mawuko-Yevugah, L., & Attipoe, H. A. 2021. "Chieftaincy and traditional authority in modern democratic Ghana," *South African Journal of Philosophy*, 40(3): 319-335.
- Mbiti, John S. 1970. *African Religions and Philosophy*, Garden City, New York, Anchor Books
- McCaskie, T. C. 2003. *State and society in pre-colonial Asante*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McCulloch, M. 2017. *Peoples of Sierra Leone: Western Africa Part II*, Routledge, Milton Park, Abingdon, Oxon, UK
- Minikin, V. 1973. "Indirect Political Participation in Two Sierra Leone Chiefdoms" *The Journal of Modern African Studies*. 11(1): 129-135
- Ministry of Education, Science and Technology, Sierra Leone. 2007. "Sierra Leone Education Sector Plan - A road map to a better future - 2007-2015"
- Ministry of Education, Science and Technology, Sierra Leone. 2018. "Education Sector Plan 2018-2020"
- Ministry of Finance and Economic Development, Sierra Leone. 2008, "Intergovernmental Fiscal Transfer System," Local Government Equitable Grants Distribution Formulae and Annual Allocations 2008, Freetown, Local Government Finance Department, Ministry of Finance and Economic Development
- MLGRD/JICA. 2011. "CDCD Project Progress Report Nov 2009 - Apr 2011".
- MLGRD/JICA. 2012. "CDCD Project Progress Report May 2011-Apr 2012".
- Ndereba.I.2017. "The State of Decentralization in west Africa: mixed Progress" The Movement for Community-Led Development, Document available online: <https://mclld.org/2017/08/05/the-state-of-decentralization-in-west-africa-mixed-progress/> (2021 年 3 月 4 日 閱覽)
- Njoku, U. 2005. "Colonial Political Re-Engineering and the Genesis of Modern Corruption in African Public Service: The Issue of the Warrant Chiefs of South Eastern Nigeria as a Case in Point" *Nordic Journal of African Studies* 14(1), 99–116
- Nukunya, K. 1992, *Tradition and Change in Ghana, An Introduction to Sociology*, Accra: Ghana Universities Press
- Odotei, K and Awedoba, K. 2006. *Chieftaincy in Ghana: Culture, Governance and Development*, Accra: Sub-Saharan Publishers
- Oduro-Sarpong, S. 2003. "Examining the Concept of Participation in Traditional Societies: A Case of the Akan Traditional Society of Ghana," Center for International Education, University of Massachusetts
- Ohadike, D.C. 1994. *Anioma. A Social History of the Western Igbo People*, Ohio: Ohio University Press
- Peters, K. 2011. *War and the crisis of youth in Sierra Leone* in Kitchen. S (ed), Cambridge, Cambridge University Press

- Rathbone, R. 2000. *Nkrumah & Chiefs: Politics Of Chieftaincy In Ghana 1951-1960*, First. Athens: Ohio University Press, Accra, Ghana
- Rattray, S. 1929. *Ashanti Law and Constitution*, Oxford, Clarendon Press
- Reed, T and Robinson, J. 2013. "The Chiefdoms of Sierra Leone", Harvard University, 15 July 2013, Document available online: <https://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/history.pdf> (2020年6月4日閲覧)
- Reno, W. 1995. *Corruption and state politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press
- Reno, W. 1997. "Business Conflict and the Shadow State: The Case of West Africa," in R Cox (ed.), *Business and the State in International Relations*, ed. Ronald W. Cox. Boulder, CO.: Westview Press: 149-164.
- Restless Development. 2013. "Youth participation in local council decision-making in Sierra Leone - The success and challenges of decentralised participatory governance from a youth perspective -," Freetown, British High Commission,
- Richards, P. 1996. *Fighting for the rain forest: war, youth & resources in Sierra Leone*, Heinemann, Portsmouth
- Richards, P. 2005. "To Fight or to Farm? Agrarian Dimensions of the Mano River Conflicts (Liberia and Sierra Leone)," *African Affairs*, 104: 571-590
- Rosenbaum, A. and Rojas, M.1997. "Decentralization, Local Governance and Center-Periphery Conflict in Sierra Leone," *Public Administration and Development*, 17: 529-540
- Samuel, M and Halidu, M. 2018. "Examining the Position of the Chieftaincy Institution in Modern Political System of Ghana," *Journal of Sociology and Social Work*, 6 (1): 64-72
- Sawyer, E. 2008. "Remove or reform? A case for (re)structuring chiefdom governance in post-conflict Sierra Leone," *African Affairs*, 107: 387-403
- Sewell, D. 2004. "Lessons on sequencing financial management and accountability systems in decentralized post-conflict / low capacity contexts: the case of Sierra Leone." December, Online: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2005Seminar/Seminar.htm> (2018年12月20日閲覧)
- Skalnik, P. 2004. "Chiefdom: a universal political formation?" *Focal – European Journal of Anthropology*, 43 (2004): 76-98
- Smith, A. 1970. "Some Considerations Relating to the Formation of States in Hausaland," *Journal of the Historical Society of Nigeria*, Vol. 5, No. 3: 329-346
- Smith, M. 1964. "The Beginnings of Hausa Society," *The Historian in Tropical Africa*, edited by Vansina, Mauny and Thomas : 338-345
- Srivastava, V and Larizza, M. 2011. "Decentralization in Post-conflict Sierra Leone: The Genie is Out of the Bottle," *Yes Africa Can – Success Stories from a Dynamic Continent*, Edited by Pole, P. C. and Angwafo, M. The World Bank, 141-154

- Srivastava, V and Larizza, M. 2012. "Working with the Grain for Reforming the Public Service - A Live Example from Sierra Leone -," The World Bank
- Tangri, R. 1980. "Paramount Chiefs and Central Governments in Sierra Leone," *African Studies*, 39 (2), 183-195
- Thomson, B. 2007. "Sierra Leone: Reform or Relapse? Conflict and Governance Reform", *A Chatham House Report*, London, Royal Institute of International Affairs.
- Tieleman, J and Uitermark, J. 2019. "Chiefs in the City: Traditional Authority in the Modern State," *Sociology*, 53 (4): 707-723
- Tonah, S. 2012. "Politicisation of a Chieftaincy Conflict: The Case of Dagbon, Northern Ghana," *Nordic Journal of African Studies*, 21(1): 1-20
- Tweneboah, S. 2012. "The Sacred Nature of the Akan Chief and its Implications for Tradition, Modernity and Religious Human Rights in Ghana," Thesis for Master's degree, Florida International University
- Ubink, J and Amanor, Kojo. 2008. "Contesting Land and Custom in Ghana, State, Chief and the Citizen," Leiden University Press
- Umejesi, I. 2015. "Collective memory, coloniality and resource ownership questions: the conflict of identities in postcolonial Nigeria," *Africa Review*, 7 (1): 42-54
- UNDP. 2014. "Final Report on the Evaluation of the Youth Employment and Empowerment Programme (YEEP)"
- Utuk, E. 1975. "Britain's Colonial Administrations and Developments, 1861-1960: An Analysis of Britain's Colonial Administrations and Developments in Nigeria," Thesis Paper 2525, Portland State University
- Vaughan, O. 2000. *Nigerian Chiefs: Traditional Power in Modern Politics, 1890s-1990s*, Rochester, NY, University of Rochester Press
- Wall, G.J. 2016, "Decentralisation as a post-conflict state-building strategy in Northern Ireland, Sri Lanka, Sierra Leone and Rwanda," *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1 (6): 898-920,
- Wilcox, D. 1994. *Community participation and empowerment: putting theory into practice, Summary, The Guide to Effective Participation*, Water End York: Joseph Rowntree Foundation
- World Bank. 2003. "Sierra Leone: Strategic options for public sector reform"
- World Bank. 2009. "Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone,"
- World Bank. 2014. "Decentralization, Accountability and Local Service in Sierra Leone, - Situation Analysis, Key Challenges and Opportunities for Reform -,"
- World Reconstruction Conference 4. 2019. "Joint Communiqué on Inclusion for Resilient Recovery" Geneva, GFD/RR/UNDP/UNDRR/World Bank
- Wylie. K. 1977. *Political Kingdoms of the Temne*, London, Holmes & Meier Publishers

Yankah, K. 1995. *Speaking for the Chief: Okyeame and the Politics of Akan Royal Oratory*,
Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press

Zhou, Y and Zhang Y, 2009. "Civic Engagement in Local Governance," *Decentralization, Democracy,
and Development – Recent Experience from Sierra Leone*," The World Bank: 85-109

謝辞

本研究を遂行し、まとめるにあたり、多くの方々に大変お世話になりました。この場を借りて、感謝の意を述べさせていただきたいと思います。

まず、主任指導教官の篠田英朗先生におかれましては、社会人院生でしかもコロナ禍前には、海外業務で国内に不在であることが多いという厄介な立場の私を快く引き受けてくださり、心から感謝申し上げます。また、本論文をまとめるにあたり、終始温かいご指導とご鞭撻を頂きました。教務関連での私の手続きの不備により、多大なご迷惑をおかけしましたが、さまざまな面で見守っていただきました。また論文執筆にあたり、読者に主張するコツを粘り強くご指導くださいました。心より感謝申し上げます。

真島一郎先生には、シエラレオネのみならず、西アフリカを中心としたチーフダム制度の歴史を丁寧に紐解くこと、広域の史実を整理することの重要性を教えてください、視野を広げていただきました。本当にありがとうございました。

伊勢崎先生には、ご自身のシエラレオネでのご経験も踏まえ、現地の方々、特にパラマウント・チーフの顔を思い浮かべつつ、現場の状況を踏まえたご指導をくださいましたこと、心より感謝申し上げます。

退官直前までご指導いただいた深澤秀夫先生（当時）には、現地調査に真摯に取り組む姿勢、一つ一つの事象を事実に基づいて丁寧に記載し、読者にわかりやすく説明する論文執筆上の真摯な態度など、懇切丁寧に指導いただきました。本当にありがとうございました。

武内進一先生には、研究の骨組みとなる、問い、研究の枠組みといった論文執筆の根幹にかかわるポイントを丁寧に指導いただきました。心より感謝申し上げます。

シエラレオネでの現地調査を実施するにあたり、本研究の事例であるシエラレオネカンビア県地域開発能力向上プロジェクトの専門家の皆さま、本事例の業務に関わった JICA 本部、ガーナ事務所およびシエラレオネフィールドオフィスの皆さまに感謝申し上げます。特に、現地調査の準備にご尽力いただいたシエラレオネフィールドオフィスの長谷川企画調査員（当時）、調査開始以降、継続して支援いただいたガーナ事務所山本所員（当時）、シエラレオネフィールドオフィスの金谷企画調査員（当時）の丁寧な対応に心より感謝申し上げます。

また、本論文執筆を後押ししてくださった JICA 岡崎上級審議役（当時）には、随時励ましのお言葉をいただきました。本論文をまとめるきっかけを作ってくださったこと、心から感謝申し上げます。

JICA 畝上級審議役（当時）には、国際開発学会での企画セッション発表を率先してまとめていただき、毎年本調査の発表を取り上げていただきました。貴重な機会をいただいたことにより、現地調査を最後までまとめる後押しをしていただきました。本当にありがとうございました。

また、この研究にご協力およびご参加いただいたシエラレオネの大勢の地域の方々、地方

自治地域開発省の関係者の皆さま、全国 19（当時）の地方議会職員の皆さま、地方議会議員の皆さま、パラマウント・チーフの皆さま、ドナー関係者の皆さまの協力なくして、この研究を行うことはできませんでした。心より感謝申し上げます。

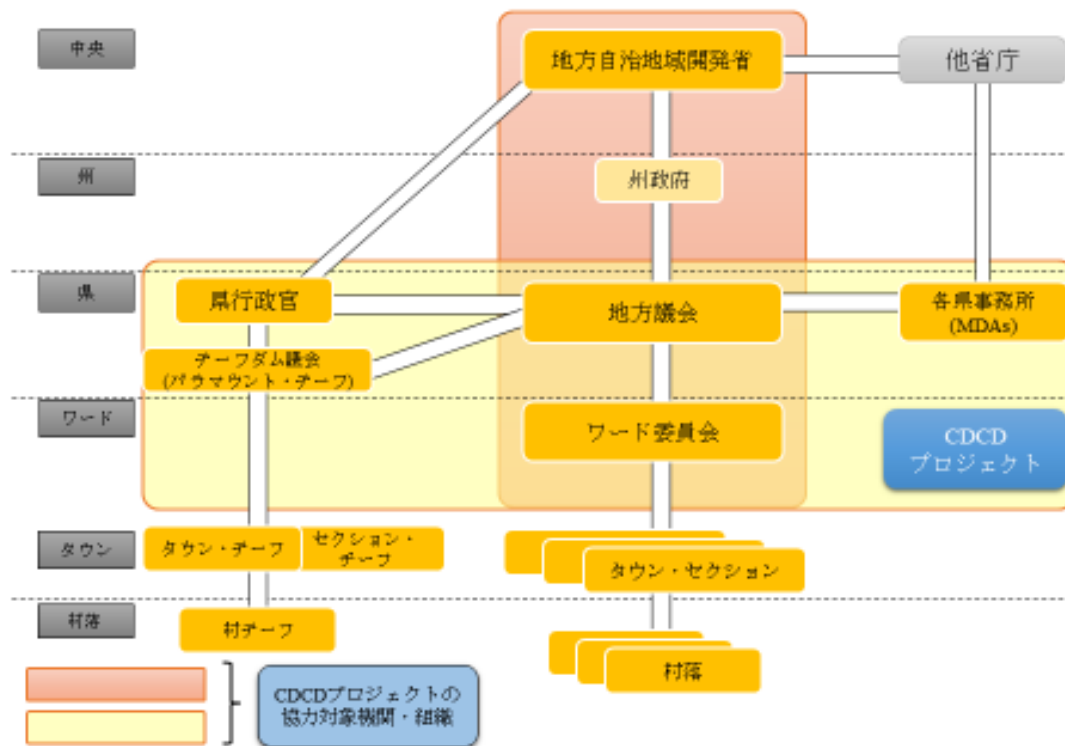
そして、聞き取り調査と記録の取りまとめに 3 年以上尽力いただいた現地調査員のモハムド・セセイさんの協力なくして、本研究は成り立ちませんでした。シエラレオネ全国を公共交通機関とご自身の足で少なくとも計 4 回巡回し、毎年 800 近い方々への聞き取りと記録の整理に日々尽力いただきましたこと、心より感謝申し上げます。

最後に、大学院での研究を後押し、あらゆる面で支援してくれた妻、本論文を最後まで書き上げるために、いかなる時にも活力を与えてくれた二人の息子に心から感謝したいと思います。家族がいたからこそ、最後まで本論文を完成させることができました。本当にありがとうございました。

添付資料 (ANNEX)

ANNEX	1	CDCD プロジェクト実施体制	151
ANNEX	2	聞き取り調査票：第 1 回調査 (全聞き取り者共通)	152
ANNEX	3	聞き取り調査票：第 2 回調査 (全聞き取り者共通)	154
ANNEX	4	聞き取り調査票：第 3 回調査 (住民・地方議会・県行政官用)	159
ANNEX	5	聞き取り調査票：第 3 回調査 (パラマウント・チーフ用)	165
ANNEX	6	聞き取り調査票：第 4 回調査 (住民・地方議会・県行政官用)	171
ANNEX	7	聞き取り調査票：第 4 回調査 (パラマウント・チーフ用)	177
ANNEX	8	和訳：地方自治法 (2004 年 3 月施行)	183
ANNEX	9	和訳：国家地方分権化政策 (2010 年 9 月施行)	222
ANNEX	10	CDCD プロジェクト終了時評価報告書：評価結果の要約抜粋	240

ANNEX 1 CDCD プロジェクト実施体制



ANNEX 2 聞き取り調査票：第1回調査（全聞き取り者共通）

ANSWER SHEET
SEMI-STRUCTURED KEY INFORMANT INTERVIEW

Date: _____ District: _____
Chiefdom: _____ Ward No/Position: _____

Basic Information:

Age: _____ Male/Female: _____

For Beneficiaries' interview: facility's name: _____

1. Impact to More Effective and Efficient Service Delivery of Local Councils after completion of CDCD project activities (August, 2014)

1) Decision making:

1)-1 Do you have the opportunity to make a choice in your community? Yes No

1)-2 Do you actually use the opportunity to choose? Yes No

1)-3 Once the choice is made, does it bring the desired outcome? Yes No

1)-4 Has modality and frequency to decision making been changed? Yes No

If yes, please specify.

2) Has Community bond been changed?: e.g. communication, mutual help, collective action, role sharing? Yes No If yes, please specify.

3) Has Network changed to stakeholders (Local councils, NGOs, groups, etc)?
Yes No If yes, please specify.

4) Has Communication/Collaboration been changed with Local councils, e.g. Resource analysis with community, Needs assessment with local community?
Yes No If yes, please specify.

5) Has Self-confidence been changed? Yes No If yes, please specify.

6) Has Impression to Local Council's service delivery (e.g. Attitude/Behaviour, Timeliness, Transparency, Accountability, Coordination/Consultation, Technical Support) changed?

Yes No If yes, please specify.

7) Are there further challenges on Local Councils performance?

Yes No If yes, please specify.

8) Has Economic condition change?, Precept collected by Paramount Chief

Yes No If yes, please specify.

9) Are there any other positive/negative impacts and its cause?

Yes No If yes, please specify.

10) What are Lessons learned on approach/input from the project?

2. Impact to Inclusiveness of Youth after completion of CDCD project activities (August, 2014)

1) Have modality and frequency to decision making been changed?

Yes No If yes, please specify.

2) Have modality and frequency to accessibility of information been changed?

Yes No If yes, please specify.

3) Have modality and frequency of interaction with Paramount chief, Section Chief, Ward Committee, Local councils been changed?

Yes No If yes, please specify.

4) Have Present life, job, income, social network been changed?

Yes No If yes, please specify.

5) Are there any other positive/negative impacts and its cause?

END

2nd ANSWER SHEET
SEMI-STRUCTURED KEY INFORMANT INTERVIEW

Date: _____ District: _____
Chiefdom: _____ Ward No: _____ Position: _____

Basic Information:

Age: _____ Male/Female: _____

Tribe: _____ Job : _____

Educational background: _____

For users' interview: project/facility's name: _____

A. Active Members of Ward Committees

1) Who is the most active member of Ward Committee in your ward for CDCD project/other development activities? (multiple answers)

- councilor, secretary (male/female), financial secretary (male/female),
 other male members, other female members, paramount chief

Please specify his/her original job: _____

why? specific reasons: _____

B. Leadership

1) Who took leadership to mobilise people in community for CDCD project/other development activities? (multiple answers)

- councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, village head

others: _____

why? specific reasons: _____

2) Who took leadership to mobilise the youth in community for CDCD project/other development activities? (multiple answers)

- councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, village head

others: _____
why? specific reasons: _____

3) Who took leadership to compromise self/people's voices for decision making for CDCD project/other development activities?(multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, village head

others: _____
why? specific reasons: _____

4) Who took leadership to solve any problem/dispute in community for CDCD project/other development activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, village head

others: _____
why? specific reasons: _____

5) Who took leadership to communicate/have a dialogue with local council staff in community for CDCD project/other development activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, village head

others: _____
why? specific reasons: _____

6) Who took leadership to communicate/have a dialogue with paramount chief in community for CDCD project/development activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, village head

others: _____
why? specific reasons: _____

7) Who took leadership to ensure accountability to community for CDCD project/other

development activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, village head

others: _____

why? specific reasons: _____

8) Who took leadership to ensure collective actions for CDCD project/other development activities in community? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, village head

others: _____

why? specific reasons: _____

8)-1 For which collective actions he/she took leadership for CDCD project/other development activities?

need assessment, planning, implementation, monitoring, operation and maintenance, community meeting,

others: _____

specific example: _____

C. Coordination

1) Which coordination worked properly for CDCD project/other development activities?

council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head

others: _____

why/how? specific examples: _____

2) Which coordination, do you think, is the most important for successful development?

council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head

others: _____

why? specific reasons: _____

1. Impact to More Effective and Efficient Service Delivery of Local Councils in Kambia and Port Loko after completion of CDCD project activities (August 2014).

1) Decision making since August 2014:

1)-1 Do you have the opportunity to make a choice in your community? Yes, No

1)-2 Once choice is made, does it bring desired outcome? Yes, No

1)-3 If Yes, which outcome: _____

1)-4 Has modality and frequency to join decision making opportunity been improved?

Yes, No

1)-5 If Yes, please specify: _____

2) Has Community bond been changed since August 2014?

Better, Worse, No change

2)-1 Please specify which areas community bond changed:

communication, mutual help, collective action, role sharing, info sharing

others: _____

3) Has Network been improved with stakeholders (with other Ward Committees, Local councils, NGOs, groups, etc) since Aug 2014? Yes, No

3)-1 Please specify with whom network improved:

with other ward committees, with paramount chief, with councilors, with Council, with NGOs,

others: _____

4) Has Communication/Collaboration been improved with Local councils since Aug 2014? Yes, No

4)-1 If Yes, please specify in which areas communication/collaboration improved:

resource analysis, needs assessment, monitoring, O&M,

sensitization, people's mobilization, mutual consultation

others: _____

5) Have you joined collective action since Aug 2014?

Yes, No

5)-1 If Yes, please specify collective action's purpose: _____

2. Impact to Inclusiveness of the Youth since Aug 2014.

1) Have modality and frequency to decision making of the youth been improved?

- Yes, No
- 1)-1 If Yes, please specify reasons: ward committee's initiative, council's initiative,
 NGO's advice, the Youth empowered
 others: _____
- 2) Have modality and frequency of accessibility of information to the youth been improved?
 Yes, No
- 3) Have modality and frequency of interaction between Paramount chief, Section Chief, Ward Committee, Local councils and the youth been improved? Yes, No
- 3)-1 Please specify with whom to the youth:
 with Paramount chief, Section chief, Ward committee, Local council,
 others: _____
- 4) Have present life, job, income, social network for the youth been improved?
 Yes, No
- 4)-1 Please specify:
 income, social network, opportunity to join community activities
 others: _____
- 5) (only for the youth) Have you joined/took collective action/group works/social activities? Yes, No
- 5)-1 If Yes, please specify for which purpose: _____

END

ANSWER SHEET
SEMI-STRUCTURED KEY INFORMANT INTERVIEW

Date: _____ District: _____

Chiefdom: _____ Ward No: _____ Position: _____

Basic Information:

Age: _____ Male/Female: _____

Tribe: _____ Job : _____

Educational background: _____

For users' interview: project/facility's name: _____

A. Active Members of Ward Committees

1) Who is the most active member of Ward Committee in your ward for community activities? (multiple answers)

councilor, secretary (male/female), accountant (male/female),

other male members, other female members, paramount chief

Please specify his/her original job: _____

1)-1 If you answer "councilor is active", please tell the reason: _____

1)-2 If you answer "the others (chiefs and WC members) are active", please tell the reasons (motivation): _____

B. Motivation

1) What do you think the councilor's motivation to work for community? (multiple answers) _____

C. Leadership

1) Who takes leadership to mobilise people for community activities? (multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head,

others: _____

1)-1 If you answer "councilor", please tell his motivation _____

1)-2 How the councilor mobilised people?: _____

1)-3 For which collective actions the above mentioned person takes leadership for community activities? (multiple answers)

need assessment, planning, implementation, monitoring, operation and

maintenance, community meeting, cleaning, others (including funeral/marriage etc):_____

2) Who takes leadership to mobilise the youth for community activities? (multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others _____

2)-1 If you answer “councilor”, please tell the reason (motivation): _____

2)-2 How the councilor mobilised people?: _____

2)-3 For which collective actions the above mentioned person takes leadership for community activities? (multiple answers)

need assessment, planning, implementation, monitoring, O&M, community meeting, others(including funeral/marriage etc):_____

3) Who takes leadership to compromise self/people’s voices for decision making for community activities?(multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others:_____

3)-1 Why he/she could compromised people?: _____

3)-2 How he/she compromised people?:_____

4) Who takes leadership to solve any issue/problem in community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

4)-1 Which issues he/she solved?(land issue, etc) _____

4)-2 How he/she solved it?:_____

5) Who takes leadership to communicate/have a dialogue with local council staff in community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others:_____

5)-1 Why he/she could communicate with the Council?: _____

5)-2 How he/she communicated?:_____

6) Who takes leadership to communicate/have a dialogue with paramount chief in community for community activities ? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

6)-1 Why he/she could communicate with the Chief?: _____

6)-2 How he/she communicated?: _____

7) Who takes leadership to ensure accountability to community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

7)-1 Why he/she could ensure accountability?: _____

7)-2 How he/she ensured it?: _____

7)-3 which info they became to share?: _____

D. Coordination

1) Who coordinated community activities most properly for?

council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head, others: _____

1)-1 Why he/she could do it?: _____

1)-2 How (methodology) he/she coordinated?(visit, ward meeting, by phone, etc)

2) Which coordination, do you think, is the most important for successful development?

council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head

others: _____

2)-1 Why? specific reasons: _____

1. Paramount Chief

1) Has performance of Paramount chief been improved since Aug 2014?
 Yes, No

1)-1 Please specify reason for Yes/No?: _____

1)-2 If Yes, How (methodology/attitude, etc) his/her performance was improved?:

1)-2-1 At which point the chief assisted the community? (multiple answers)

land issue, security, tax collection,

others: _____

1)-3 If Yes, please specify which area improved or continued in better conditions (multiple answers):

- people's mobilization, accountability to people, transparency to people,
- coordination/communication with councils, communication with paramount chief/ward committee, monitoring, O&M
- others: _____

1)-3-1 Please specify the reason: _____

1)-4 As far as you observed, what are positive changes on Paramount chief?

- leadership, management, ownership, democratic, gender-sensitivity
- coordination with whom: _____
- accountability, transparency, consultation, others: _____

1)-5 Why Paramount chief brought positive changes?: _____

1)-6 How Paramount chief brought positive changes?: _____

2) As far as you observed, what are negative changes on Paramount chief?

- leadership, management, ownership, democratic, gender-sensitivity
- coordination with whom: _____
- accountability, transparency, consultation, others: _____

2)-1 Please raise the reason: _____

2. Decision making in community since last interview or Aug 2014

1) How much do you think you participate in decision making opportunity in your community? Very much, sometimes, Few, Not at all

2)-1 Why? Please specify reasons: _____

2)-2 Once decision is made, does it fit your choice? Yes, No

2)-2-1 Please specify the reason: _____

2)-2-2 Which occasion decision was made: _____

2)-3 Has modality to join decision making opportunity been improved?

- Yes, No

2)-3-1 Please specify the reason (including methodology): _____

3) Has frequency to join decision making opportunity been improved?

- Yes, No

3)-1 Please specify the reason (including methodology): _____

4) Has Community bond been changed? Better, Worse, No change

4)-1 Please specify which areas community bond changed:

- communication, mutual help, collective action, role sharing, info sharing

- others: _____
- 4)-2 If Better, why they strengthened their bond: _____
- 4)-3 How they strengthened their bond: _____
- 5) Has Network been improved with stakeholders (with other Ward Committees, Local councils, NGOs, groups, etc) ? Yes, No
- 5)-1 Please specify with whom network improved:
 with other ward committees, with paramount chief, with councilors, with Council, with NGOs, others: _____
- 5)-2 Please specify the reason: _____
- 5)-3 How the network improved: _____
- 6) Has Communication/Collaboration been improved between you and Local councils?
 Yes, No
- 6)-1 If Yes, please specify in which areas communication/collaboration improved:
 resource analysis, needs assessment, monitoring, O&M,
 sensitization, people's mobilization, mutual consultation,
 others: _____
- Any relations to CDCD project input: _____
- 6)-2 If No, Why?: _____
- 7) Have you joined collective action? Yes, No
- 7)-1 If Yes, please specify collective action's purpose: _____
- 7)-2 If No, Why: _____

3. Impact to Inclusiveness of the Youth since last interview or Aug 2014

- 1) Has inclusiveness of the youth for decision making for community been strengthened? Yes, No
- 1)-1 Please specify the reason: _____
- 1)-2 If Yes, How the youth were mobilized for decision making?: Paramount chief's leadership, Section chief's leadership, Village head's leadership, ward committee's initiative, Council's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, the Youth empowered, Others: _____
- 1)-3 Which decision-making occasion do the youth participate in? Ward meeting, Council meeting, Village meeting, Chieftom meeting, Others:
- 2) Has relations between Paramount chief and the youth been strengthened/improved?
 Yes, No
- 2)-1 Please specify the reason: _____
- 2)-2 If Yes, How the relation between Paramount chief and the youth was improved?

(multiple answers):

Paramount chief's talent, More consultation, More meeting,
 District Officer's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, More
lobbying from youth, ward committee's facilitation, Others: _____

3) Have you heard/known any issue between paramount chief and the youth?

Yes, No

3)-1 If Yes, which issue: _____

3)-2 If Yes, why the issue happened: _____

4) (Only for youth) Which agenda (not only for development) youth was involved for
decision making?: _____

5) Have modality of accessibility of information to the youth been improved?

Yes, No

5)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

5)-2 If Yes, How improved?: _____

6) Has interaction between the youth and community been improved? Yes, No

6)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

6)-2 If Yes, Please specify with whom to the youth: _____

with Paramount chief, Section chief, Ward committee, Local council,

others: _____

6)-3 If Yes, How improved?: _____

7) Have present life, job, income, social network for the youth been improved?

Yes, No

7)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

7)-2 If Yes, How improved?: _____

7)-3 If Yes, Please specify which area improved:

income, social network, opportunity to join community activities,

others: _____

8) (only for the youth) Have you joined/took collective action/group works/social
activities? Yes, No

8)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

8)-2 If Yes, How you are mobilized?: _____

8)-3 If Yes, please specify for which purpose: _____

END

ANSWER SHEET
PARAMOUNT CHIEFS
SEMI-STRUCTURED KEY INFORMANT INTERVIEW

Date: _____ District: _____ Chiefdom: _____

Basic Information:

Age: _____ Male/Female: _____

Tribe: _____ Original Job: _____

Educational Background: _____

How many years you have worked as a paramount chief: _____

For users' interview: project/facility's name: _____

A. Interaction with youth

1) What kind of consultations raised from people?: _____

2) What kind of consultations raised from the youth?: _____

3) How (methodology) do you mobilize youth for community activities?: _____

B. Motivation

1) What is your motivation to work for community?(multiple answers) _____

C. Leadership

1) Who takes leadership to mobilise people for community activities? (multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

1)-1 How (methodology) the councilor mobilised people?: _____

1)-2 For which collective actions the above mentioned person takes leadership for community activities? (multiple answers)

need assessment, planning, implementation, monitoring, operation and maintenance, community meeting, cleaning, others (including funeral/marriage etc): _____

2) Who takes leadership to mobilise the youth for community activities? (multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant

(male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others _____

2)-1 For which collective actions the above mentioned person takes leadership for community activities? (multiple answers)

need assessment, planning, implementation, monitoring, O&M, community meeting, others (including funeral/marriage etc): _____

3) Who takes leadership to compromise self/people's voices for decision making for community activities? (multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

3)-1 Why he/she could compromised people?: _____

3)-2 How (methodology) he/she compromised people?: _____

4) Who takes leadership to solve any issue/problem in community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

4)-1 Which issues he/she solved? (land issue, etc) _____

4)-2 How he/she solved it?: _____

5) Who takes leadership to communicate/have a dialogue with local council staff in community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

5)-1 Why he/she could communicate with the Council?: _____

5)-2 How (methodology) he/she communicated?: _____

6) Who takes leadership to communicate/have a dialogue with paramount chief in community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

6)-1 Why he/she could communicate with the Chief?: _____

6)-2 How he/she communicated?: _____

7) Who takes leadership to ensure accountability to community for community activities? (multiple answers)

- councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____
- 7)-1 Why he/she could ensure accountability?: _____
- 7)-2 Which info he/she shared? _____
- 7)-3 How (methodology) he/she shared the info? (by notice board, village meeting, etc) _____

D. Coordination

- 1) Which coordination worked properly for development activities?
- council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head, others: _____
- a. Why he/she could ensure it?: _____
- b. How he/she ensured it?: _____
- c. If Nobody, Why?: _____
- 2) Which coordination, do you think, is the most important for successful development?
- council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head
- others: _____
- why? specific reasons: _____

1. Decision making in community since last interview or Aug 2014

- 1)-1 How much do you think you participate in decision making opportunity in your community? Very much, sometimes, Few, Not at all
- 1)-1-1 Why? Please specify reasons: _____
- 1)-2 Once decision is made, does it fit your choice? Yes, No
- 1)-2-1 Please specify the reason: _____
- 1)-2-2 Which occasion decision was made: _____
- 1)-3 Has modality to join decision making opportunity been improved?
- Yes, No
- 1)-3-1 Please specify the reason (including methodology): _____
- 2) Has frequency to join decision making opportunity been improved?
- Yes, No
- 2)-1 Please specify the reason (including methodology): _____
- 3) Has Community bond been changed? Better, Worse, No change

- 3)-1 Please specify which areas community bond changed:
 communication, mutual help, collective action, role sharing,
 info sharing, others: _____
- 3)-2 If Better, why they strengthened their bond: _____
- 3)-3 How (methodology) they strengthened their bond?: _____
- 4) Has Network been improved with stakeholders (with other Ward Committees, Local councils, NGOs, groups, etc) ? Yes, No
- 4)-1 Please specify with whom network improved:
 with other ward committees, with paramount chief, with councilors, with Council, with NGOs, others: _____
- 4)-2 Please specify the reason: _____
- 4)-3 How (methodology) the network improved: _____
- 5) Has Communication/Collaboration been improved between you and Local councils?
 Yes, No
- 5)-1 If Yes, please specify in which areas communication/collaboration improved:
 resource analysis, needs assessment, monitoring, O&M,
 sensitization, people's mobilization, mutual consultation, others: _____
 Any relations to CDCD project input: _____
- 5)-2 If No, Why?: _____
- 6) Have you joined collective action? Yes, No
- 6)-1 If Yes, please specify collective action's purpose: _____
- 6)-2 If No, Why: _____

2. Impact to Inclusiveness of the Youth since last interview or Aug 2014

- 1) Has inclusiveness of the youth for decision making for community been strengthened? Yes, No
- 1)-1 Please specify the reason: _____
- 1)-2 If Yes, How the youth were mobilized for decision making?: Paramount chief's leadership, Section chief's leadership, Village head's leadership, ward committee's initiative, Council's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, the Youth empowered, Others: _____
- 1)-3 Which decision-making occasion do the youth participate in? Ward meeting, Council meeting, Village meeting, Chiefdom meeting, Others: _____
- 2) Has relations between Paramount chief and the youth been strengthened/improved ?
 Yes, No
- 2)-1 Please specify the reason: _____

2)-2 If Yes, How the relationship between Paramount chief and the youth was improved?
(multiple answers):

Paramount chief's talent, More consultation, More meeting,
 District Officer's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, More
lobbying from youth, ward committee's facilitation, Others: _____

3) Have you had any conflict/issue with the youth? Yes, No

3)-1 If Yes, which conflict/issue: _____

3)-2 If Yes, why the conflict happened: _____

4) Has relations between Local Council and the youth been strengthened/improved ?

Yes, No

4)-1 Please specify the reason: _____

4)-2 If Yes, How the relation between the council and the youth was improved? (multiple
answers):

More consultation, More meeting, District Officer's advice, Ministry's
advice, NGO/Donors' advice, More lobbying from youth, ward committee's
facilitation, Others: _____

5) Have modality of accessibility of information to the youth been improved?

Yes, No

5)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

5)-2 If Yes, How improved?: _____

6) Have modality of interaction between the youth and community been improved?

Yes, No

6)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

6)-2 If Yes, Please specify with whom to the youth interaction improved:

with Paramount chief, Section chief, Town chief, Ward committee,
 Local council, others: _____

6)-3 If Yes, How (methodology) improved?: _____

7) Have present life, job, income, social network for the youth been improved?

Yes, No

7)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

7)-2 If Yes, How (methodology) improved?: _____

7)-3 If Yes, Please specify which area improved:

income, social network, opportunity to join community activities,
 others: _____

8) Do you think modality for decision making for the youth was improved?

Yes, No

- 8)-1 If Yes, Please specify with whom to the youth:
 with Paramount chief, Section chief, Ward committee, Local council,
 others: _____
- 8)-2 If Yes, How improved?: _____
 Convene for Ward meeting, other: _____
- 8)-3 If No, Why?: _____
- 9) Have present life, job, income, social network for the youth been improved?
 Yes, No
- 9)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____
- 9)-2 If Yes, How (methodology) improved?: _____
- 9)-3 If Yes, Please specify which area improved:
 income, social network, opportunity to join community activities,
 others: _____
- 10) Please raise any assistance to the youth from you:

- 11) Please raise any changes among the youth you observe

END

ANSWER SHEET
SEMI-STRUCTURED KEY INFORMANT INTERVIEW

Date: _____ District: _____

Chiefdom: _____ Ward No: _____ Position: _____

Basic Information:

Age: _____ Male/Female: _____

Tribe: _____ Original Job : _____

Educational background: _____

For users' interview: project/facility's name: _____

A. Leadership

1) Who takes leadership to mobilise people for community activities? (multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

1)-2 For which collective actions the above mentioned person takes leadership for community activities? (multiple answers)

need assessment, planning, implementation, monitoring, operation and maintenance, community meeting, cleaning, others (including funeral/marriage etc): _____

2) Who takes leadership to mobilise the youth for community activities? (multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others _____

2)-1 If you answer "councilor", please tell the reason (motivation): _____

2)-2 How the councilor mobilised people?: _____

2)-3 For which collective actions the above mentioned person takes leadership for community activities? (multiple answers)

need assessment, planning, implementation, monitoring, O&M, community meeting, others(including funeral/marriage etc): _____

3) Who takes leadership to compromise self/people's voices for decision making for

community activities?(multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

3)-1 Why he/she could compromised people?: _____

3)-2 How he/she compromised people?: _____

4) Who takes leadership to solve any issue/problem in community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

4)-1 Which issues he/she solved?(land issue, etc) _____

4)-2 How he/she solved it?: _____

5) Who takes leadership to communicate/have a dialogue with local council staff in community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

5)-1 Why he/she could communicate with the Council?: _____

5)-2 How he/she communicated?: _____

6)) Who takes leadership to communicate/have a dialogue with paramount chief in community for community activities ? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

6)-1 Why he/she could communicate with the Chief?: _____

6)-2 How he/she communicated?: _____

7) Who takes leadership to ensure accountability to community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

7)-1 Why he/she could ensure accountability?: _____

7)-2 How he/she ensured it?: _____

7)-3 which info they became to share?: _____

B. Coordination

1) Who coordinated community activities most properly for?

- council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head

others: _____

1)-1 Why he/she could do it?: _____

1)-2 How (methodology) he/she coordinated? (visit, ward meeting, by phone, etc)

2) Which coordination, do you think, is the most important for successful development?

- council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head

others: _____

2)-1 Why? specific reasons: _____

1. Paramount Chief

1) Has performance of Paramount chief been improved? Yes, No

1)-1 Please specify reason for Yes/No?: _____

1)-2 If Yes, How (methodology/attitude, etc) his/her performance was improved?: _____

1)-2-1 At which point the chief assisted the community? (multiple answers)

- land issue, security, tax collection,

others: _____

4)-3 If Yes, please specify which area improved or continued in better conditions (multiple answers):

- people’s mobilization, accountability to people, transparency to people,
- coordination/communication with councils, communication with paramount chief/ward committee, monitoring, O&M

others: _____

4)-3-1 Please specify the reason: _____

4) As far as you observed, what are positive changes on Paramount chief?

- leadership, management, ownership, democratic, gender-sensitivity

coordination with whom:

accountability, transparency, consultation, others: _____

5)-1 Why Paramount chief brought positive changes?: _____

- 5)-2 How Paramount chief brought positive changes?: _____
- 6) As far as you observed, what are negative changes on Paramount chief?
 leadership, management, ownership, democratic, gender-sensitivity
 coordination with whom: _____
 accountability, transparency, consultation, others: _____
- 6)-1 Please raise the reason: _____

2. Decision making in community since last interview or Aug 2014

- 1)-1 How much do you think you participate in decision making opportunity in your community? Very much, sometimes, Few, Not at all
- 1)-1-1 Why? Please specify reasons: _____
- 1)-1-2 Which agenda's meeting you participated the most?: _____
- 1)-2 Once decision is made, does it fit your choice? Yes, No
- 1)-2-1 Please specify the reason: _____
- 1)-2-2 Which occasion decision was made: _____
- 1)-3 Has modality to join decision making opportunity been improved? Yes, No
- 1)-3-1 Please specify the reason (including methodology): _____
- 2) Has frequency to join decision making opportunity been improved? Yes, No
- 2)-1 Please specify the reason (including methodology): _____
- 3) Has Community bond been changed? Better, Worse, No change
- 3)-1 Please specify which areas community bond changed:
 communication, mutual help, collective action, role sharing,
 info sharing, others: _____
- 3)-2 If Better, why they strengthened their bond: _____
- 3)-3 How they strengthened their bond: _____
- 4) Has Network been improved with stakeholders (with other Ward Committees, Local councils, NGOs, groups, etc) ? Yes, No
- 4)-1 Please specify with whom network improved:
 with other ward committees, with paramount chief, with councilors, with Council, with NGOs, others: _____
- 4)-2 Please specify the reason: _____
- 4)-3 How the network improved: _____
- 5) Has Communication/Collaboration been improved between you and Local councils?
 Yes, No
- 5)-1 If Yes, please specify in which areas communication/collaboration improved:

- resource analysis, needs assessment, monitoring, O&M,
- sensitization, people's mobilization, mutual consultation, others: _____

5)-2 If No, Why?: _____

6) Have you joined collective action? Yes, No

6)-1 If Yes, please specify collective action's purpose: _____

6)-2 If No, Why: _____

3. Impact to Inclusiveness of the Youth since last interview of Aug 2014.

1) Has inclusiveness of the youth for decision making for community been strengthened? Yes, No

1)-1 Please specify the reason: _____

1)-2 If Yes, How the youth were mobilized for decision making?: Paramount chief's leadership, Section chief's leadership, Village head's leadership, ward committee's initiative, Council's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, the Youth empowered, Others: _____

1)-3 Which decision-making occasion do the youth participate in? Ward meeting, Council meeting, Village meeting, Chiefdom meeting, Others: _____

1)-4 Which agenda's meeting were the youth participated?: _____

2) Has relations between Paramount chief and the youth been strengthened/improved? Yes, No

2)-1 Please specify the reason: _____

2)-2 If Yes, How the relation between Paramount chief and the youth was improved? (multiple answers):

- Paramount chief's talent, More consultation, More meeting,
- District Officer's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, More lobbying from youth, ward committee's facilitation, Others: _____

3) Have you heard/known any issue between paramount chief and the youth?

Yes, No

3)-1 If Yes, which issue: _____

3)-2 If Yes, why the issue happened: _____

1) Which agenda (not only for development) youth was involved for decision making?: _____

2) Has relations between Local Council and the youth been strengthened/improved? Yes, No

5)-1 Please specify the reason: _____

5)-2 If Yes, How the relation between the council and the youth was improved? (multiple

answers):

More consultation, More meeting, District Officer's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, More lobbying from youth, ward committee's facilitation, Others: _____

3) Have modality of accessibility of information to the youth been improved?

Yes, No

6)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

6)-2 If Yes, How improved?: _____

4) Has interaction between the youth and community been improved? Yes, No

7)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

7)-2 If Yes, Please specify with whom to the youth: _____

with Paramount chief, with Section chief, with town chief, with Ward committee, Local council,

others: _____

7)-3 If Yes, How improved?: _____

5) Have present life, job, income, social network for the youth been improved?

Yes, No

8)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

8)-2 If Yes, How improved?: _____

8)-3 If Yes, Please specify which area improved:

income, social network, opportunity to join community activities,

others: _____

9) (only for youth) Have you joined/took collective action/group works/social activities?

Yes, No

9)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____

9)-2 If Yes, How you are mobilized?: _____

9)-3 If Yes, please specify for which purpose: _____

END

ANSWER SHEET
PARAMOUNT CHIEFS
SEMI-STRUCTURED KEY INFORMANT INTERVIEW

Date: _____ District: _____

Chiefdom: _____

Age: _____ Male/Female: _____

Tribe: _____ Original Job: _____

Educational Background: _____

How many years you have worked as a paramount chief: _____

For users' interview: project/facility's name: _____

A. Interaction with youth

10) What kind of consultations raised from people?: _____

11) What kind of consultations raised from the youth?: _____

12) How (methodology) do you mobilize youth for community activities?: _____

B. Motivation

1) What is your motivation to work for community?(multiple answers) _____

C. Leadership

1) Who takes leadership to mobilise people for community activities? (multiple answers)

- councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

1)-1 How (methodology) the councilor mobilised people?: _____

1)-2 For which collective actions the above mentioned person takes leadership for community activities? (multiple answers)

- need assessment, planning, implementation, monitoring, operation and maintenance, community meeting, cleaning, others (including funeral/marriage etc): _____

2) Who takes leadership to mobilise the youth for community activities? (multiple answers)

- councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant

(male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others _____

2)-1 For which collective actions the above mentioned person takes leadership for community activities? (multiple answers)

need assessment, planning, implementation, monitoring, O&M, community meeting, others(including funeral/marriage etc): _____

13) Who takes leadership to compromise self/people's voices for decision making for community activities?(multiple answers)

councilor council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

3)-1 Why he/she could compromised people?: _____

3)-2 How (methodology) he/she compromised people?: _____

4) Who takes leadership to solve any issue/problem in community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

4)-1 Which issues he/she solved?(land issue, etc) _____

4)-2 How he/she solved it?: _____

5) Who takes leadership to communicate/have a dialogue with local council staff in community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

5)-1 Why he/she could communicate with the Council?: _____

5)-2 How (methodology) he/she communicated?: _____

6) Who takes leadership to communicate/have a dialogue with paramount chief in community for community activities ? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, wc other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

6)-1 Why he/she could communicate with the Chief?: _____

6)-2 How he/she communicated?: _____

7) Who takes leadership to ensure accountability to community for community activities? (multiple answers)

councilor, council chairman, wc secretary (male/female), wc accountant (male/female), wc other male members, other female members, paramount chief, section chief, town chief, village head, others: _____

7)-1 Why he/she could ensure accountability?: _____

7)-2 Which info he/she shared? _____

7)-3 How (methodology) he/she shared the info? (by notice board, village meeting, etc) _____

D. Coordination

1) Which coordination worked properly for development activities?

council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head

others: _____

a. Why he/she could ensure it?: _____

b. How he/she ensured it?: _____

c. If Nobody, Why?: _____

2) Which coordination, do you think, is the most important for successful development?

council staff and councilor, council staff and paramount chief, paramount chief and councilor, paramount chief and section chief, section chief and village head

others: _____

why? specific reasons: _____

1. Decision making in community since last interview or Aug 2014

1)-1 Which agenda's meeting did you convene people? _____

1)-2 Which agenda's meeting were you invited by community? _____

1)-3 Once decision is made, does it fit your choice? Yes, No

1)-3-1 Please specify the reason: _____

1)-3-2 Which occasion decision was made: _____

1)-4 Has modality to join decision making opportunity been improved? Yes, No

1)-4-1 Please specify the reason (including methodology): _____

2) Has frequency to join decision making opportunity been improved? Yes, No

2)-1 Please specify the reason (including methodology): _____

3) Has Community bond been changed? Better, Worse, No change

3)-1 Please specify which areas community bond changed:

communication, mutual help, collective action, role sharing, info

- sharing, others: _____
- 3)-2 If Better, why they strengthened their bond: _____
- 3)-3 How (methodology) they strengthened their bond?: _____
- 14) Has Network been improved with stakeholders (with other Ward Committees, Local councils, NGOs, groups, etc) ? Yes, No
- 4)-1 Please specify with whom network improved:
- with other ward committees, with paramount chief, with councilors, with Council, with NGOs, others: _____
- 4)-2 Please specify the reason: _____
- 4)-3 How (methodology) the network improved: _____
- 15) Has Communication/Collaboration been improved between you and Local councils?
 Yes, No
- 5)-1 If Yes, please specify in which areas communication/collaboration improved:
- resource analysis, needs assessment, monitoring, O&M,
 sensitization, people's mobilization, mutual consultation, others: _____
- Any relations to CDCD project input: _____
- 5)-2 If No, Why?: _____
- 16) Have you joined collective action? Yes, No
- 6)-1 If Yes, please specify collective action's purpose: _____
- 6)-2 If No, Why: _____

2. Impact to Inclusiveness of the Youth since last interview or Aug 2014

- 1) Has inclusiveness of the youth for decision making for community been strengthened? Yes, No
- 1)-1 Please specify the reason: _____
- 1)-2 If Yes, How the youth were mobilized for decision making?: Paramount chief's leadership, Section chief's leadership, Village head's leadership, ward committee's initiative, Council's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, the Youth empowered, Others: _____
- 1)-3 Which decision-making occasion do the youth participate in? Ward meeting, Council meeting, Village meeting, Chiefdom meeting, Others: _____
- 2) Has relations between Paramount chief and the youth been strengthened/improved? Yes, No
- 2)-1 Please specify the reason: _____
- 2)-2 If Yes, How the relationship between Paramount chief and the youth was improved? (multiple answers):

- Paramount chief's talent, More consultation, More meeting,
District Officer's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, More lobbying from youth, ward committee's facilitation, Others: _____
- 3) Have you had any conflict/issue with the youth? Yes, No
- 3)-1 If Yes, which conflict/issue: _____
- 3)-2 If Yes, why the conflict happened: _____
- 4) Has relations between Local Council and the youth been strengthened/improved ?
Yes, No
- 4)-1 Please specify the reason: _____
- 4)-2 If Yes, How the relation between the council and the youth was improved? (multiple answers):
 More consultation, More meeting, District Officer's advice, Ministry's advice, NGO/Donors' advice, More lobbying from youth, ward committee's facilitation, Others: _____
- 5) Have modality of accessibility of information to the youth been improved?
Yes, No
- 5)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____
- 5)-2 If Yes, How improved?: _____
- 6) Have modality of interaction between the youth and community been improved?
Yes, No
- 6)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____
- 6)-2 If Yes, Please specify with whom to the youth interaction improved:
with Paramount chief, Section chief, Town chief, Ward committee,
Local council, others: _____
- 6)-3 If Yes, How (methodology) improved?: _____
- 7) Have present life, job, income, social network for the youth been improved?
Yes, No
- 7)-1 Why? Please specify reason for Yes/No: _____
- 7)-2 If Yes, How (methodology) improved?: _____
- 7)-3 If Yes, Please specify which area improved:
income, social network, opportunity to join community activities,
others: _____
- 8) Do you think modality for decision making for the youth was improved?
Yes, No
- 8)-1 If Yes, Please specify with whom to the youth:
with Paramount chief, Section chief, Ward committee, Local council,

- others: _____
- 8)-2 If Yes, How improved?: _____
- Convene for Ward meeting, other: _____
- 8)-3 If No, Why?: _____
- 9) Please raise any assistance to the youth from you: _____
- 10) Please raise any changes among the youth you observe: _____

END

ANNEX 8 和訳：地方自治法 (2004 年 3 月施行)

第 I 編 序文

第 1 条

この法律では、文脈上特段の必要がない限り：

「反汚職委員会 (the Anti-Corruption Committee)」とは、2000 年の反汚職法 (the Anti-Corruption Act) によって設立された反汚職委員会を意味する；

「資産」には、動産と不動産が含まれる；

「議長」とは、第 11 条または第 125 条に従って選出された者を意味し、フリータウン市議会の市長を含む；

「チーフダム議会 (the Chiefdom Council)」とは、チーフダム議会法 (the Chiefdom Council Act) に基づいて設立されたチーフダム評議会を意味する；

「委員会」とは、第 35 条により設立された地方自治サービス委員会 (the Local Government Service Commission) を意味する；

「憲法」とは、1991 年に制定されたシエラレオネの憲法を意味する；

「地方議員 (the Councilor)」とは、地方議会の議員を意味する；

「地方に分権化された機能」とは、第 20 条に基づいて、中央政府から地方議会に移譲された機能を意味する；

「選出された地方議員」とは、第 4 条(1)項(a)号に基づいて選出された地方議会の議員を意味する；

「選挙人」とは、2002 年に施行された選挙法に基づいて作成された選挙人名簿に登録された者を意味する；

「会計年度」とは、政府の会計年度を意味する；

「省庁間委員会 (the Inter-Ministerial Committee)」とは、第 109 条に基づいて設立された地方自治と分権化に関する省庁間委員会を意味する；

「地方」とは、県、町、市、または主要都市を含む、地方議会の行政区域を意味する；

「地方議会 (the Local Councils)」とは、第 2 条(2)項(c)号に基づいて設立された地方議会を意味する；

「地方税」とは、地方税法に基づいて定められた地方税を意味する；

「地方議会主席行政官 (the Local Council Chief Administrator)」とは、第 31 条に基づいて任命された者を意味する；

「地方政府財務委員会 (the Local Government Finance Committee)」とは、第 52 条に基づき設立された地方政府財務委員会を意味する；

「大臣」とは、地方自治を主管する大臣を意味する；

「省」とは、地方自治を主管する省を意味する；

「通常の居住者」とは、家または通常居住し、一時的な不在期間後に戻る場所を意味する；

「パラマウント・チーフ地方議員」とは、第 4 条(1)項(b)号に基づいて選出された地方議会の議員を意味する；

「移行期間」とは、第 2 条(2)項(c)に基づいて地方議会が設置されてから最初の 4 年を意味する；

「ワード」とは、地方議会議員を選出する目的で、国会選挙委員会により指定された地域内の区域を意味する；

第 II 編 地方および地方議会の設立

第 2 条

(1) (2)項に従い、第 I 編第 1 の附則に明記された地域は地方を指す。

- (2) 法定文書により、本法の目的および省、財務と国家選挙委員会を主管する省の勧告に基づいた行為のために、大統領は：
- (a) シエラレオネ国内の地域を地方とする；
 - (b) 地方に名称を割り当てる；
 - (c) 地方に地方議会を設立する；
 - (d) 地方議会を構成する人材を提供する；
 - (e) 地方議会の主たる事務所の所在地を指定する；
 - (f) この法律に今後含まれる、またはそれに起因する他の事項に対応する。
- (3) 大臣、財務担当大臣及び国家選挙管理委員会の担当大臣は、推奨事項のうち、次の点について検討する：
- (a) 人口および人口密度；
 - (b) 地理的隣接性；
 - (c) 地形；
 - (d) 将来の成長または拡大；

第3条

- (1) 第2条(2)項に基づいて設立された地方議会は、永続的な継承を伴う組織であり、自らの名前で訴え、訴えられる可能性がある。
- (2) 地方議会は、動産または不動産を獲得および保持する機能、そのような財産を処分し、契約を締結するあるいは他の取引をする権限を有する。

第III編 地方議会の構成と地方議員の選出

第4条

- (1) 地方議会は第2条(2)項(d)号に明記されている次の者で構成される：
- (a) 議長；
 - (b) 2002年施行の選挙法に基づき、選挙権を持つ成人により選挙区から選出された地方議員；
 - (c) 自身が代表する地方のパラマウント・チーフにより選ばれた第2編の第1の附則に明記された地方におけるパラマウント・チーフ；
- (2) (1)項(c)号は、に憲法第72条のパラマウント・チーフ制度を持つ地方にのみ適用される。
- (3) すべての地方議会は、少なくとも12人の議員からなる。
- (4) 地方議会の議員になろうとする者は、政党の候補者または無所属の候補者として提示することができる。

第5条

地方議会の選挙は、4年ごとに行われるものとする。

第6条

(1) 次の条件を満たす者は、地方議会に選出される資格を有する：

- (a) 1歳以上の市民である；
- (b) 選挙人名簿に登録されており、出馬するワードに通常居住している；
- (c) 法律で義務付けられたその地域のすべての税金を支払っている；

(2) 次に該当する者は、地方議会選挙の資格を失う：

- (a) 地方議会に雇用されている者；
- (b) 精神または身体の不健康を理由に、地震の職務を遂行できない者；
- (c) 詐欺行為、不貞行為、暴力、または制定に基づく選挙に関連あるいは関与し有罪判決を受け死刑または禁固刑を宣告されている者、および無料の恩赦を受けていない者；
- (d) 所管官庁の命令により、自身の専門分野を實踐することから、専門家は資格をはく奪される（自身による要請を除く）；
- (e) 次のメンバーであるもの：
 - (i) 国会議員；
 - (ii) 軍隊；
 - (iii) シエラレオネ警察；
 - (iv) 司法機関；
 - (v) 国家選挙委員会；
 - (vi) 公務員； または
- (f) 次に概要する者：
 - (i) パラマウント・チーフ； または
 - (ii) チーフダム・スピーカー；
 - (iii) 大臣。

本法に基づき、地方議員の任期は4年間とする。

第8条

すべての地方議員は、地方議会議員になる前に、第2の附則に規定された宣誓をし、これに署名する。

第9条

(1) 次の場合地方議員の席は空席となる：

- (a) 地方議員の死亡時；

- (b) 地方議員が議長宛の書面により、辞任する場合；
- (c) 第6条(2)項に基づいて失格となった場合；
- (d) 地方議員が、正当な理由および議長に通知なく3回連続して定例会を欠席した場合；または
- (e) 地方議員が、自身が金銭的利益のある契約、あるいは契約に関する決定に関する投票のいずれかに参加する場合。

- (2) (1) 項(c)、(d) または(e)号に基づいて地方議員が資格を剥奪される苦情を申し立てられた場合、地方議会は苦情および仲裁委員会を任命し、苦情を調査する。
- (3) 苦情および仲裁委員会は、地方議会が推薦し、大臣が承認した独立した者で構成される。
- (4) 苦情および仲裁委員会は、地方議会が決定した時期に地方議会に報告書を提出する。
地方議会に提出された調査結果は、審議会の議事録が公開されたとき、一般に公開されるものとする。
- (5) 地方議会は、報告書を検討した後、地方議会全体の3分の2以上の賛成により、地方議会の職を停止することができる。
- (6) (5)項にある地方議会の決定に異議を唱える地方議員は、高等裁判所に上訴できる。

第10条

- (1) 当選した地方議員に欠員が生じたとき、国家選挙委員会により、欠員が発生した日から90日以内に、補欠選挙が行われる。ただし、選出された評議員の任期が終了する6ヶ月以内に欠員が生じた場合、補欠選挙は行われぬ。
- (2) (1)項に基づいて補欠選挙で選出された者は、この法律に従い、前選出地方議員の任期満了までの間、その職に就くものとする。
- (3) パラマウント・チーフ地方議員に欠員が生じた場合、該当する地域の別のパラマウント・チーフを選出することにより、その空席を埋める。
- (4) (3)号の下で選出されたパラマウント・チーフは本法に従い、前職のパラマウント・チーフ地方議員の満了しない期間、在職することとする。

第11条

- (1) 第125条に従い、各地方議会に地方の選挙人により選出された議長を置く。
- (2) 本法に従い、議長の任期は4年とし、もう1期再選の資格を有する。
- (3) 議長は本法の他の規定に不利益を与えることなく、次のことを行う：
 - (a) 地方議会主席行政官を監督する；
 - (b) 年間開発計画と予算の承認を得るために、地方議会に準備と提出を指示する；
 - (c) 毎月、地方議会の決定と方針を含む、過去1か月間の地方議会の活動を地方議会に報告する；

- (d) 地方議会の決定および決議が確実に実施されるようにする；
 - (e) 地方議会の財務が適切に管理および制御されるようにする；および
 - (f) 地方議会の決定に従い、他の機能を実行する場合がある。
- (4) 議長の仕事は次の場合空席となる：
- (a) 議長が死亡時；
 - (b) 議長が辞任した時；
 - (c) 他の公共事務所への任命を受け入れる場合；
 - (d) 詐欺罪、不正直または暴力により、死刑または懲役刑を宣告された場合；
 - (e) 他の法に反し、議長の資格をはく奪される状況が生じた場合；
 - (f) 第 12 条により、議長が解任された場合。

第 12 条

- (1) (2)項に従い、議長は次のいずれかの理由により、地方議員の 3 分の 2 の賛成により、地方議会から職を解任される：
- (a) 職権の乱用；
 - (b) 汚職；
 - (c) 重大な不適格さ；
 - (d) 重大な不正行為または不正なふるまい；
 - (e) 議長が自身の責務を果たすことができなくなる身体的または精神的な能力の欠如
 - (f) 地方議会の合法的決定をするために、正当な理由のない失敗または拒否
- (2) (e)号以外の(1)項に基づき議長を解任する目的で、地方議員の 3 分の 2 以上が署名した書面による通知を大臣に提出し：
- (a) (1)項に規定されている理由のいずれかにより、議長を解任する決議案を可決する予定であることを表明する；および
 - (b) 議長の解任を目的とした議長の行為に関する調査を求める必要書類による請求の詳細を設定する。
- (3) 大臣は(2)項に規定される通知の受領後 7 日に、その写しを議長と最高裁長官に送る。
- (4) 最高裁長官は、(3)項に基づいて送付された通知の受領後 7 日以内に、高等裁判所の裁判官と他の 2 名からなる審査委員会を立ち上げ、通知にある容疑を調査し、議長の解任の証拠の有無について、地方議会へ調査結果を報告する。
- (5) 議長は、審査委員会の手続および法律専門家あるいは議長が選んだ他の者によって代表される権利を持つ。
- (6) 審査委員会が(1)項(e)号に基づき、議長解任に関わる一応の証拠があると判断した場合、および地方議会が地方議会の 3 分の 2 以上の賛成票により、議長の解任決議案を可決した場合、議長がその職を停止するものとする。

- (7) (1)項(e)号に基づき、身体的または精神的不能の理由により議長を解任するため、地方議員の3分の2が署名した書面による通知を大臣に提出し：
- (a) 身体的または精神的理由による議長の解任の決議案を可決する予定であることを表明する；
 - (b) 申し立てられた能力の不備の詳細を提供する。
- (8) 大臣は、(7)項で言及されている通知の受領後 7 日以内に、議長と最高裁長官にその写しが送付される。
- (9) 最高裁長官は、(8)項において送付された通知の受領後 7 日以内に、および医療および歯科委員会への相談後、3 名の有資格の医療専門家で構成される医療委員会を、申し立てられた議長の能力の不備について調査し、地方議会にその結果を報告する。
- (10) 最高裁長官は、医療委員会が設置された際、このことを議長に通知するものとする。
- (11) 医療委員会は、設置後 14 日以内に議長を調査する。
- (12) 議長は、医療委員会が定める日および時間に調査を受ける。
- (13) 医療委員会は、議長の身体的または精神的能力の欠如により、その職を遂行できないと判断し、地方議員の3分の2以上の投票による支持で、地方議会により議長解任の決議が可決された場合、議長はその職を停止するものとする。
- (14) (11)項で言及されている 14 日の期間満了後、議長が医療委員会への提出を怠るかまたは拒否し、地方議員の3分の2以上の投票により、議長解任の決議が可決された報告があった場合、議長はその職を停止するものとする。
- (15) 大臣は、審査委員会または治療委員会の報告受領後 14 日以内に、地方議会招集を副議長に要請するものとする。場合によっては、審査委員会または医療委員会の報告書の写しが大臣に提出される。
- (16) 議長の解任の動議は、審査委員会または医療委員会の報告書の写しを大臣が受領してから 14 日以内に実行され、これを行わない場合、この決議を無効とする。
- (17) 本項に基づき、議長解任決議に関連した地方議会の議事の間、議長は直接出席する権利を有する。
- (18) 審査委員会および医療委員会の費用は、関係する地方議会によって負担される。

第 13 条

- (1) 各地方議会に、すべての地方議員の単純過半数によって選出された副議長をおく。
- (2) 副議長は、本法に従い任期を 4 年とする。
- (3) 副議長は、議長の業務遂行において議長を補佐し、議長不在の際にはその職を代行する。
- (4) 第 13 条は、副議長解任の必要がある場合、変更が適用されるものとする。

第 14 条

第 11 条に従い、議長と副議長の選出は、第 6 条に基づいて選挙後に開催される地方議会

の最初の会議における最初の業務とする。

第 IV 編：地方議会の会議および委員会

第 15 条

- (1) 地方議会は、少なくとも月に一度、議長が決定した場所と時間に、定例会議を開催する。
- (2) 定例会の日時及び場所の通知は、少なくとも会議の 1 週間前に公表されるものとする。
- (3) 議長または議長不在の場合は副議長あるいは地方議員が任命する議員が定例会の議事進行を務める。
- (4) 議長は、いかなる時でも地方議員の 3 分の 1 以上の書面による要請に応じて、特別会議を招集する。通知により、会議の目的を明確にするものとする。
- (5) 本法または本法に特段の定めがある場合を除き、地方議会による決定事項は、地方議員の単純過半数によって決定されるものとする。
- (6) 地方議会の定足数は、全地方議員の半数とする。地方議会が財政問題を議論するために開催する会議の定足数は、全地方議員の 4 分の 3 とする。
- (7) 地方議会は、いかなる時でも、必要とする情報や支援のために、地方議会職員あるいは地方議会が管理する職員に対して、会議出席の要求をすることができる。しかし、これらの職員は、地方議会による決定事項に投票はしない。
- (8) 地方議会の会議は、公開するものとする。ただし、特定の会議における極秘事項における審議が行われる際、地方議会会議はカメラに収めることとする。

第 16 条

- (1) (2)項に従い、地方議会の審議は英語または地域社会で一般的に使用されるその他の言語で行うこととする。
- (2) 地方議会の議事録およびその他の記録は、英語で行われるものとする。

第 17 条

- (1) 地方議会は、地方議会および委員会の手続きを規定するため、本法と矛盾しない議事規則を作成する。
- (2) 議事規則は、地方議会の 3 分の 2 以上の者によって採択されるものとする。
- (3) 地方議会は常に議事規則に従い、遵守し、地方議会を拘束するものとする。

第 18 条

- (1) 地方議会の議事録は、議長または議長を務めた他の者が署名するものとする。
- (2) 議長または議長を務めた他の者が署名した、地方議会または地方議会の委員会会議の承認された議事録は、議事録で言及された問題の一応の証拠となるものとして受領されるものとする。

(3) 地方議会の議事録は承認されてから 14 日以内に公開されることとする。

第 19 条

(1) 地方議会は、適切と考える地方議員からなり、適切な機能を遂行する委員会を任命することができる。

(2) (1)項を害することなく、地方議会は次の委員会を任命するものとする：

(a) 開発計画委員会；そして

(b) 予算および財政委員会。

(3) 議長以外の各地方議員が任期中少なくとも 1 つの委員会でこれを務めることとする。

(4) 議長は、いかなる委員会の会議に出席することができる。ただし、委員会による決定のためのいかなる事項についても投票してはならない。

(5) 委員会は、審議中の事項について助言するため、会議に必要な者を招集することができる。ただし、選任された者は、投票権を持たないものとする。

(6) 委員会は、地方議会の議事規則に従い、委員会会議の手続を規定するものとする。

(7) すべての委員会会議は公開されるものとする。

(8) 地方議会は、決議により、効果的に機能していないとの指摘を受けた委員会を解体し、再構成することができる。

第 V 編：地方議会の機能および地方議員

第 20 条

(1) 地方議会は地方の最高の政治的権限を有し、本法また他の法に従い行使される立法権と行政権を持つものとする。裁量をもって使える資源と、中央政府およびその機関、国、国際機関、および民間から動員できる資源と能力により、地方の開発と地域の人々の福祉を促進する責任を負うものとする。

(2) (1)項の原則を損なうことなく、地方議会は次の機能を担う：

(a) 地域の人々の開発と福祉に必要な人的資源と物的資源を動員する；

(b) 生産的な活動と地域の社会開発を促進および支援する；

(c) 基礎インフラの開発のためのプログラムを開始および維持し、地域に労働とサービスを提供する；

(d) 地域の居住地の開発、改善および管理と環境に責任を持つ；

(e) 地域の開発計画を開始、作成、実行する；

(f) 公的機関、他の法人、地域の非政府組織により促進または実施されるプログラムおよびプロジェクトの調整および連携する；

(g) 地域の安全を確保するために、関連機関と協力する；

(h) 地方議会により委任された機能を実行するチーフダム議会を監督する；

(i) 地方税の税率を決定する；

- (j) チーフダム議会の年間予算を承認する、および予算の執行を監督する；そして
 - (k) 次の追加の機能を実行する：
 - (i) 第 126 条に従い、第 3 の附則により、委譲された役割；
 - (ii) 第 2 条(2)項に基づいて作成された法令に規定された役割。
- (3) 関連する政府の省は、次の分権化された機能に関して：
- (a) 政策事項に責任を持つ；
 - (b) 地方議会に対して技術的指導を提供する；そして
 - (c) 地方議会による機能の実行を監視する。

第 21 条

- (1) 本法に従い、地方議会は必要に応じて、チーフダム議会または決定した組織または個人にその機能を委任することができる。
- (2) (1) 項は、法律を制定し、料金、税金、手数料、費用を課し、または借金すること、予算承認、地方議会の開発計画作成する地方議会の権限の委任を許可するものではない。
- (3) チーフダム議会、機能を委任された組織または個人は、四半期ごとに必要に応じて会計または財務を含む報告書を地方議会に提出することとする。報告書は地方議会の敷地内および機能を委任されたチーフダムの各ワードの目立つ箇所にて掲示される。

第 22 条

政府省庁は、本法またはほかの関連法に基づいて地方議会に移譲されたあらゆる機能に関して、国家政策の作成に責任を負うこととする。地方議会は、その政策に従って行動するものとする。

第 23 条

政府省庁は、地域に影響を与えるプロジェクトの準備と実施において、関係する地方議会と相談することとする。

第 24 条

- (1) 地方議会は、他の地方議会との合意に基づいて、共同の関心を持つプロジェクトまたは事項のための合同委員会を任命する。地方議会は、プロジェクトまたは委員会が任命された事項と関連する地方議会の機能を、委員会に委任することができる。
- (2) 本条に基づいて任命された委員会は、追加のメンバーを加える権限を有する。
- (3) 本条に基づいて任命された委員会は、指示されない限り、関連する地方議会に手続きを報告する。

第 25 条

地方議会は、大臣に通知した後、地域に有益な商業活動を促進するために、他の地方議会に参加できるものとする。

第 26 条

- (1) 第 20 条を侵害することなく、政府省庁は、地方議会に適切な機能委譲する。
- (2) 政府省庁は、地方議会へ委任された機能の効率的な実行に必要な資源と権限へ委譲する。
- (3) 地方議会は、委任された機能を遂行した後、関係大臣に報告書を提出する。

第 27 条

チーフダム議会は、地方議会の機能の遂行に関し、地方議会と協力するものとする。

第 28 条

チーフダム議会は、地方議会と協力して、チーフダム議会法にある機能を継続して遂行するために、特に：

- (a) 自身の地域における犯罪行為の防止；
- (b) 違法なギャンブルの禁止または制限；
- (c) 細則 (bye-laws) の作成および施行；そして
- (d) チーフダムの人々のために土地を信託する。

第 29 条

地方議員は：

- (a) 自身のワードまたはチーフダムと密接な連絡を保ち、地方議会で議論される議題について有権者に相談し、彼らの考え、意見、提案を聞き、地方議会に説明する；
- (b) 有権者に地方議会の決定事項、および問題解決のための行動または有権者によりあげられた懸案事項への対処を報告する；そして
- (c) 地域での共同およびその他の開発活動を促進する。

第 30 条

(1) (2) 項に従い：

- (a) 地方議員には交通費と地方議会が認める他の手当が支払われる；そして
 - (b) 議長および副議長には、地方議会が決定した報酬が支払われる。
- (2) 支払われる手当または報酬は、財務を主管する省と相談した後、担当大臣により発行されるガイドラインに基づいて地方議会により資金調達される。

第 VI 編：地方議会職員および地方自治サービス委員会 (Local Government Service Commission) の設立

第 31 条

- (1) 委員会に相談したのち、地方議会により任命された地方議会主席行政官 (the Local Council Chief Administrator) を各地方議会に配置する。
- (2) 地方議会主席行政官は、地方議会の書記であり、地方議会の行政の長とする。
- (3) 地方議会主席行政官および地方議会に設置された他の職に応募する者は、委員会が決定した選択基準を満たし、開かれた透明性ある競争プロセスを経るものとする。
- (4) 地方議会主席行政官は：
 - (a) 財務およびその他資源管理、日常の地方議会の運営に責任を負う；
 - (b) 地方議会のすべての合法的な決定の実施に責任を負う；
 - (c) 議長の機能の遂行に関し、議長を補佐し、助言する；
 - (d) 地方議会の他の職員及び他の部署の活動を監督し、調整する；
 - (e) 地方議会のすべての文書および記録を保管する；
 - (f) 地方議会または議長が決定した他の機能を実行する；そして
 - (g) 職員の業務実施基準が満たされていることを確認する。
- (5) 地方議会主席行政官は、自身の機能遂行に関し、地方議会のサービス管理と提供における説明責任および透明性を確保する。

第 32 条

- (1) (2) 項に従い、地方議会は委員会に相談したのち、適切かつ効率的な機能実行のための必要に応じ、他の職員を任命する。
- (2) 委員会が発行したガイドラインに規定されているレベルの次の職員の任命に関して、地方議会は委員会に相談する必要はない。

第 33 条

- (1) 地方議会主席行政官は、地方議会の一般的な指示に責任を持ち、それに従う。
- (2) 地方議会の他の職員は、地方議会主席行政官に責任を負う。

第 34 条

- (1) 政府は、大臣を通じた地方議会の要請により、地方議会の機能遂行を支援するため、同議会に職員を任命する。
- (2) (1) 項に基づき、任命された地方議会職員は：
 - (a) 地方議会主席行政官対して責任を持つ；

- (b) 社会保障およびその他の権利に関し、政府のサービスとみなされる；そして
- (c) 任務の終了時、地方議会の職員として任命される、または以前の勤務地に戻ることをとする。

第 35 条

これにより、地方自治サービス委員会として知られる委員会を設立することとする。

第 36 条

- (1) 委員会は以下から構成される：
 - (a) 行政と地方自治に関して豊富な知識と経験を有する委員長
 - (b) 地方自治地域開発省の代表者；
 - (c) 公共サービス委員会の代表者；
 - (d) 設置する事務局の代表者；そして
 - (e) 地方行政の豊富な知識を有するその他 4 名、そのうち 3 名を女性とする。
- (2) 委員会の委員は、国会の承認を得て大統領が任命する。

第 37 条

- (1) 委員会の委員は、職権上の委員以外 3 年間の任期があり、任期満了時、次の任期に限り再任の資格がある。
- (2) 職権上の委員以外の委員は、大臣を通じて大統領あてに、書面で辞任することができる；
- (3) 職権上の委員以外の委員が任期前に死亡、辞任、他の事由により空席となった場合、担当大臣は、当該職の空席について書面で大統領に通知するものとする。大統領は、国会の承認を得て、他の者を任命する。その職に就いた委員の任期は、前職者の任期満了までとする。
- (4) 委員がシエラレオネに不在、病気、他の理由により委員の業務遂行が困難であるとの書面の勧告が大統領に提出された場合、代替りの者を任命する。その任期は、大統領が前職委員の業務の不備解消を確認するか、委員の任期が終了するか、いずれか早い方の時期とする。
- (5) 正当な理由なく、3 回連続委員会を欠席した職権上の委員以外の委員は、その職を停止するものとする。
- (6) 大統領は、心身の病気または不正行為により、職務を遂行できない委員を書面により解任することができる。

第 38 条

- (1) 委員会は、本法に基づいて設立された地方分権化の仕組みに対する規則、業務状況管理、および管理機能を提供する責任を負う。

(2) (1) 項の原則を損なうことなく、委員会は次のことを行うものとする：

- (a) 公共サービス委員会に相談した後、地方議会職員の採用、研修、昇進、報酬、規律の政策ガイドラインを策定する。ガイドラインには、懲戒および仲裁手続き、地方議会職員からの請願の取扱いに関する手続に関するものが含まれる；
- (b) 地方議会に雇用される者が役割を遂行し、義務を果たす範囲内で、職員の業務遂行基準を設定する；
- (c) 専門機関と連携し、専門的基準と地方議会の様々な分野のガイドラインを策定する；
- (d) 地方議会のための組織および業務分析の実施を支援する；
- (e) 公共サービス委員会に相談した後、中央と地方政府の職員が昇進とキャリア開発を決定する公平な機会を持てるように、公共サービス委員会は、サービスおよび業務評価方法に共通する制度を開発する；そして
- (f) 地方議会内で公平な機会を促進する。

第 39 条

委員会の委員には、財務を主管する省と相談の上、担当大臣が決定する報酬が支払われる。

第 40 条

- (1) 委員会は、委員長が決定した時間と場所で、少なくとも 3 か月に 1 回は会合するものとする。
- (2) 委員長は、委員の 3 分の 1 以上による書面での要請に基づき、特別会議を招集する。
- (3) 委員会会議の定足数は、5 人の委員とする。
- (4) 委員長は、自身が出席するすべての委員会会議で議長を務めるものとする。委員長が不在の場合、委員によって選ばれたものが、会議の議長を務める。
- (5) 委員会の決定は、出席した委員の投票での多数決によるものとする。票数が同じ場合、委員長または会議の議長が 2 回目の投票または票を投じることとする。
- (6) 委員会は、会議に出席する者を加えることができる。ただし、選任された者はその会議で投票はできない。
- (7) 本法に従い、委員会は会議の手順を規定するものとする。

第 41 条

委員会は、その機能をより良く果たすために、委員または非委員で構成される委員会を任命する。委員会が決定した機能を委員会のいずれかに書面で割り当てることができる。

第 42 条

- (1) 委員会は、事務局によってサービスを受けるものとする。

- (2) 事務局は、事務長および委員会機能を効率的に果たすために必要な他職員で構成される。
- (3) 委員会の事務長および他職員は公務員であり、設立事務局により割り当てられる。
- (4) 事務長は、事務局の長であり、委員会に対して次の責任を負うものとする：
 - (a) 委員会の日々の事務処理；
 - (b) 委員会の会議議事録の記録と保管；
 - (c) 委員会職員の監督と管理；
 - (d) 委員会の役割をより良く機能させるための技術的および他支援の提供；
 - (e) 委員会の決定事項の実施；そして
 - (f) 委員会が決定した他の義務の遂行。

第 43 条

- (1) 各地方議会は、その任務の遂行において、第 4 の附則に明記された部門を設置し、委員会に相談の上、分野別機能部門を設置することができる。
- (2) 各地方議会は、部門に配分する予算の準備、管理に責任を負う。

第 44 条

各地方議会は、既存の調達にかかる政府のガイドラインに準じて、入札を行い、調達契約をおこなう。

第 VII 編 財務

第 45 条

- (1) 地方議会は、自ら徴収した歳入、中央政府からの分権化された機能に対する交付金および政府省庁から委任されたサービスのための送金で賄うものとする。
- (2) 地方議会は、歳入の収集に十分な努力を払う。
- (3) 交付金は、第 46 条、47 条および 48 条に従い、地方議会に配分される。
- (4) 地方議会の収入源は、次のものからなる：
 - (a) 地方税からの地方税収入移譲金 (Precepts)；
 - (b) 固定資産税；
 - (c) 免許税；
 - (d) 手数料および課金；
 - (e) 鉱業収入の配分；
 - (f) 利息および配当；そして
 - (g) 政府によるその他の歳入、ただし、法律上財務主管する大臣により、地方議会に割り当てられる。

第 46 条

- (1) 毎年、地方議会には次の目的のためにタイド交付金が支払われる：
 - (a) 分権化された機能；そして
 - (b) その管理費。
- (2) 毎年地方議会へ交付される交付金の総額は、国家予算の一部を構成し、政府通知および全国紙に掲載される。
- (3) 国家予算を提出するときは、地方議会への交付金の総額は、資金の総額が変更しない限り、変更しない。個々の地方議会への交付金額の変更は、地方政府財務委員会 (the Local Government Finance Committee) の勧告に従い行われる。

第 47 条

- (1) 2008 年に終了する会計年度までに、国会は地方議会に対し分権化されたサービスに対するタイドとしての交付金を充当し、少なくとも分権化前の年に提供された基準のサービスの運営維持管理に必要な額とする。
- (2) その後の期間、国会は地方議会が分権化されたサービスを適切な基準で提供できる金額を同議会に充当する。
- (3) 地方議会へ分権化されたサービスのために充当される交付金総額の年次推移は、政府省庁に充当される予算総額における年次推移よりも有益である。
- (4) 国会は、国家の優先事項とサービスの基準を合致させるために、アンタイド交付金が投入されるべき機能を明確化する。

第 48 条

- (1) 2008 年に終了する会計年度まで、分権化されたサービスのための交付金の地方議会間の配分が、タイド交付金の機能に責任を負う省により、地方政府財務委員会に推奨される。当該交付金の分配は公平性の原則に従う。
- (2) その期間後、アンタイド交付金の割り当ては、住民へサービス提供するための地方議会の相対的なニーズと歳入をあげるための地方議会の相対的な能力に基づいて行われる。

第 49 条

- (1) タイド交付金は、地方議会の行政費用に対して、地方議会に支払われるものとする。
- (2) (1)項で規定している交付金の割り当ては、支出ニーズ、地方の歳入能力、財務、および地方議会の行政遂行状況に反映する客観的要因に基づいて行われる。
- (3) (1)項で規定している交付金の額、は、少なくともインフレに合わせて毎年増加するものとする。

第 50 条

- (1) 交付金の分配に不満のある地方議会は、担当大臣に抗議することができる。
- (2) (1) 項に基づく抗議は、配分の基礎となる原則に、配分がどのように適合していないかの詳細な記述が必要である。
- (3) 法律に定める手続を適用し、担当大臣は、抗議を受領後 30 日以内に抗議に対する結果を検討の上決定し、その決定から 14 日以内にその結果の理由を公表するものとする。

第 51 条

- (1) 財務を主管する大臣による、以前の支払いに関わる条件への順守に従い、支払いは毎月、地方議会に行われるものとする。
- (2) 地方議会への交付金の送金は、財務を主管する省により地方議会の銀行口座へ直接振り込まれる。

第 52 条

- (1) ここに地方政府財務委員会を設立する。構成は以下の通り：
 - (a) 財務、地方政府、開発、経済計画を担当する各省庁の上級代表；そして
 - (b) 公的財務に豊富な知識があり、どの地方議会へも忠誠がない、すべての地方議会の議長から推薦された他 4 名。
- (2) 委員長が推薦する委員の 1 人が、地方政府財務委員会会議の議長を務める。
- (3) 地方政府財務委員会は、その任務の遂行を支援する必要な者を任命することができる。
- (4) 本条に従い、地方政府財務委員会は、その会議の手順を規定するものとする。
- (5) 財務担当省は、地方政府財務委員会に事務局を提供することとする。
- (6) 地方政府財務委員会の委員は、国会の承認を得て、大統領に任命される。

第 53 条

- (1) 地方政府財務委員会の職権上の委員以外の委員の任期は 3 年であり、その任期の満了時に、さらに 1 期のみ再任される資格があるものとする。
- (2) 地方政府財務委員会の職権上の委員以外の委員は、大臣を通じて大統領に宛てた書面により、その職を辞することができる。
- (3) 地方政府財務委員会の職権上の委員以外の委員の職が、死亡、辞任、または任期満了前のその他の理由により空席となる場合、国会の承認を得たうえで、大臣が大統領に書面で空席について通知するものとする。大臣は空席の職に別の者を任命し、その任期は前職者の任期満了までとする。
- (4) 地方政府財務委員会の委員が、シエラレオネに不在、病気または他の理由により、その職務遂行が困難であることが、大臣の書面により大統領に通知された場合、大統領は、別の者を任命することができる。任命された者の任期は、前職の不備がなくなったこと

が大統領により確認される時期までか、前職者の任期満了時期まで、いずれか最初に発生した時点までとする。

- (5) 地方政府財務委員会の職権上の委員以外の委員で、正当な理由なく委員会の通常会議を3回連続欠席した場合、委員の職を失効するものとする。
- (6) 大統領は、心身的な不健康または不正行為により、委員としての職務を遂行できない事由で、書面により地方政府財務委員会の委員を解任することができる。

第54条

地方政府財務委員会の委員には、財務担当大臣と相談の上、同大臣が決定した報酬が支払われる。

第55条

地方政府財務委員会は、以下を行うものとする：

- (a) 財務担当大臣に各地方議会への交付金の配分額を勧告する；そして
- (b) 勧告された様々な額に到達する際に使用される公式を示す。

第56条

(1) 地方議会は、次の者に許可証を発行する：

- (a) 貿易、ビジネスまたは専門職の施設を設立または維持する者；
- (b) カート、ワゴン、またはその他の非動力車、カヌーの所有者；または
- (c) コンサート、ダンス、ミュージカル、演劇の開催または他の娯楽主催者。

(2) 地方議会は、決定した許可証交付料を請求するものとする。

(3) (1) 項に基づきを交付された非動力車の許可証には、地方議会により割り当てられたナンバープレートをつけなければならない。

(4) (1) 項に基づいて、人または財産を危険にさらす、または動物に不要な害を与えると地方議会が判断した車両については、許可証を発行しない。

第57条

地方議会は、以下に対して料金を請求するものとする：

- (a) 市場の使用；
- (b) バス、タクシー、車、または大型トラックの駐車場の使用；
- (c) 魚、木材、砂その他の建設資材の採取；そして
- (d) 地方議会が提供するサービス。

第58条

政府の歳入以外の地方税および採鉱の収入は、地方議会とチーフダム議会で共有される

ものとする。

第 59 条

(1) 地方議会は次のことを行うものとする：

- (a) 各年度終了の 3 か月前に、次年度に各地域で税金を支払う義務のある人から徴収する地方税の額を決定する；そして
- (b) 決議により決定し、歳入として必要な地方税収入移譲金 (precept) と呼ばれる地方税の割合を決定する。

(2) 地方議会は、会計年度終了の遅くとも 2 か月前に、担当する行政地域にある各チーフダム議会に、次年度の地方税と人頭税の額を通知するものとする。

(3) チーフダム議会はこれに該当する場合、地方税を徴収し、人頭税を地方議会に納める。

第 60 条

地方議会は、財務と鉱物資源の担当省と協議の上、担当省の決定に従い、採鉱からの歳入の分配を受ける権利を有する。

第 61 条

(1) 地方議会が適すと考える、本編が従う細則に含まれる条件、または細則に規定されていない条件に基づいて、許可証は発行される。

(2) 細則または地方議会が定める条件は、詳細に、または許可証を参照することによって承認される。

(3) 本編で言及している許可証の保有を必要とする者は、地方議会の行政官による要求に応じ、検査のための許可証を作成していない場合、有罪となり 500,000 レオン (Le) 以下の罰金、または 3 か月以下の懲役、または罰金と懲役の両方が科される。

(4) 適切な許可証なく、本編に基づいて許可証が必要な者、または本編に基づき発行された許可証の所有者が、許可証にある条件に違反した場合、または罪を犯した場合、600,000 レオン (Le) 以下の罰金または 6 か月以下の懲役、または罰金と懲役の両方が科される。

(5) 許可証の貸借した者、または有効な許可証を作り、提示し、使用しないものは、600,000 レオン (Le) 以下の罰金、または 6 か月以下の懲役、または罰金と懲役が科される。

(6) (4)項または(5)項に基づき、許可証の保有者が罪を犯したとき、地方議会はその許可証を取り消すことができる。

第 62 条

本法に従い、地方議会は必要なすべての支出を負担することができる、または本法または他の法に基づき、本件に関連する機能の実行に必要な支出は、地方議会の承認された予算に含まれる。

第 63 条

地方議会は、本法または他の法に基づき、すべての歳入および徴収、または受領した金銭のために、銀行口座を開設し維持するものとする。

第 64 条

(2) (2)項に従い、地方議会は株式、債券または地方議会が承認した他の投資に、地方議会の資金の一部を投資することができる。

(3) 財務担当大臣と相談の上、大臣は地方議会による資金の投資に関する規制を作成する。

第 65 条

地方議会は、財務担当大臣と相談の上、シエラレオネ国内で大臣が承認する金額、資金、方法、目的、条件の範囲内で、融資または当座借りすることができる。

ただし、財務担当大臣と相談の上、融資または当座借りは大臣が法定文書により決定した金額を超えない場合、承認は不要である。

第 66 条

(1) (2) 項に従い、地方議会は決議により、合理的な理由で個人から地方議会に支払い義務のある、または支払われるものを、回収不可能な債務として、任意の 1 年のうちに、帳消しすることができる。地方議会に支払われるべきまたは支払われる金額は、閣議の承認および官報に公告することにより、大臣が決定した金額を超えないものとする。

(2) 地方議会は、各四半期が終わる 21 日以内に、当該四半期に帳消しにした総額およびその理由を書面で大臣に通知する。

第 67 条

(1) すべての地方議会は、当該年の開始 3 か月前に、各会計年度予算承認の準備をする。

(2) 予算は：

(a) 第 85 条 (3) 項に従い、地方議会の開発計画に含まれる、地域の優先事項と要望を反映させる；

(b) 歳入と歳出の年間財務予測により、収入と支出のバランスをとる；

(c) 法律に規定されている手順に従って準備する；そして

(d) 公文書であり、地方議会により承認された際、当該会計年度期間中、地方議会の掲示板に掲示する。

(3) 予算の写しは、公共サービス委員会および地方政府財務委員会に提出される。

(4) 財務担当省は、大臣と相談の上、本条に基づき、予算準備のためのガイドラインを発行するものとする。

第 68 条

地方議会は、収入を生み出すために、その資産を使用することができる。

第 VIII 編：不動産価格

第 69 条

- (1) 会計年度における、地方議会の積算のために提供される不動産価格は、評価された建物の年間評価額に関する統一された価格であり、評価された建物の各クラスに関する唯一の価格である。
- (2) 地方議会により承認された見積もりに提供される価格 (以下、承認価格とする) は、地方議会によって課せられ、本法に従い、地方議会が所有者へ通知する地方議会が決定した日に支払われる。
- (3) 地方議会は決議により、1 年の会計年度内に、2 回以上の均等分割による支払を承認することができる。
- (4) 決議には、所有者が支払いを拒否または支払いを怠り、満額が支払われない期間を記載するものとする。

第 70 条

本編に従い、すべての建物 (政府および地方議会により所有又は占有される建物を含む) は各地域において、評価される義務がある。ただし、次の場合を除く：

- (a) 教会、礼拝堂、モスクの集会所、または公の宗教崇拝のためのみに使用されるその他の建物；
- (b) 公立病院および診療所；
- (c) 慈善目的で使用される建物；
- (d) 公立大学及び公立学校を含む公教育に使用される建物；
- (e) 埋葬地および火葬場の建物；そして
- (f) 外務省が承認した外交使節団が所有する建物。

第 71 条

- (1) 地方議会は、本編の目的のために、評価者と評価委員会を任命する。
- (2) 評価委員会は、地方議会が決定した地方議会の職員からなる。

第 72 条

- (1) 本編に基づき、評価されるすべての建物の年間評価額を掲載した評価リストまたは目録は、評価者により準備され、第 5 の附則の第 1 編に従い、評価委員会の勧告に基づいて地方議会が承認する。

- (2) 評価可能な建物の所有者、占有者、関心表明者は、評価リストまたは目録を調べ、地方議会により決定される料金の支払いに箇所の写しをとる、または抜粋を取得する権利を有する。

第 73 条

- (1) 評価リストと目録への異議および修正は、大臣が定める手続きに従い、決定し行われる。
- (2) すべての評価リストまたは目録は、新リストまたは目録に入れ替わるまで有効である。

第 74 条

地方議会は、第 5 の附則第 II 編の料金表を保管し、業務時間中の調査用に公開する。

第 75 条

- (1) 建物が占有されているか否かに関わらず、料金は支払う必要がある。
- (2) 会計年度中に評価された建物またはその一部が取り壊された、または撤去されたことについて、地方議会が納得する場合、建物に関する料金の総額の支払いをした者の申請に応じて、地方議会は、議会が妥当と考える支払総額の割合を申請者に返金するよう命令する。ただし、地方議会または裁判所の命令以外による取り壊し、または撤去の場合、建物の所有者が、取り壊しまたは撤去の 30 日以内に、地方議会に書面で通知すれば、払い戻しされる場合を除く。

第 76 条

財務担当大臣を相談の上、大臣は賦課設定のためのガイドラインを発行する。

第 77 条

課徴金または支出（もしあれば）とともに承認された価格の総額は、支払われるまで建物に請求され、当該請求は政府による請求を除き、他のすべての請求に優先するものとする。

第 78 条

- (1) 料金を支払う義務がある所有者またはその代理人が、指定された支払いの期日と方法での支払いを拒否または怠った場合、所有者の動産に令状を課すよう要求した地方議会の執行官に対して、議長は令状を発行する。及び議長は、令状を課してから 20 日以内に公売により最高入札者へ財産を売却する。
- (2) 令状は第 5 附則の様式 1 によるものとする。
- (3) 執行官は、少なくとも売却 5 日前に、売却の公示をする。
- (4) 売却により生じた資金は、料金の支払いに充てられる。売却の結果発生した支出および余剰金がある場合、所有者または有権者に返還される。

第 79 条

- (1) 第 78 条に基づいて執行する執行官が動産を見つけない場合、または売却により得た総額が不十分である場合、議長は執行官に令状に別の令状を発行する。発行した令状には、建物の占有者に請求する金額、および占有者の動産に金額を課してから 20 日以内に占有者が支払いしなかったことが記載される。
- (2) 令状は第 5 附則の様式 2 によるものとする。
- (3) 占有者は、(1) 項に従い、所有者に支払う家賃の額から支払った金額を控除することができる。占有者の動産に課徴金が課された場合、家賃から課金の額を控除することができる。
- (4) 所有者と占有者の間で、口頭か書面による既存の契約がある場合、占有者が承認された料金を支払い、所有者がすべての料金または一部を支払う。所有者は、自分が支払った料金の分だけ家賃を増額することができる。または、所有者が適切と考える場合、所有者が支払った金額を占有者に請求できる。

第 80 条

第 78 条および第 79 条に規定されている救済措置が失敗し、発生した費用と共に承認された料金の全額を得ることができなかった場合、および不履行が発生した日から 6 か月未払いのままである場合、地方議会は裁判所に建物の売却を申請するものとする。

第 IX 編：会計および監査

第 81 条

- (1) すべての地方議会は、会計帳簿および会計帳簿に関連する適切な記録を作成し、次の会計年度の第 1 四半期内に、既存の財務規則に準拠した最終財務諸表を作成する。
- (2) 地方議会の会計および財務報告書は、会計年度終了から 6 か月以内に、監査総長または監査総長に任命された監査人により監査されるものとする。地方議会は、監査人に必要なすべてのもの、および議会の会計と財務諸表の検査のために適切な施設を提供する。
- (3) 監査総長は、関係する地方議会と担当大臣に監査報告書を提出するものとする。
- (4) 監査総長は、報告書内の会計の不正に注意を払うものとする。
- (5) 会計報告および監査総長の報告書は、公的文書であり、公共の監視を受けるために地域で目立つ場所に掲示される。
- (6) 議長は、報告書受領後 30 日以内に、監査総長の報告書とともに年次会計を地方議会に提出するものとする。
- (7) 議長は、報告書受領から 60 日以内に、報告書について地方議会がとった行動について、大臣に報告書を提出するものとする。
- (8) 大臣は、監査総長の報告書と、もしあれば、それに対して取られた措置の報告を国会に

提出するものとする。

第 82 条

- (1) 本法に基づく職務の遂行において、監査総長は、本法に反する支出項目を禁止し、次の件について追加料金を課す権限を有するものとする：
 - (a) 支出を承認する者に関して、許可されなかった支出額；
 - (b) 納付されるべきであったもので、正式に納付されなかった額；
 - (c) 怠慢または不正行為により発生した地方議会、地方議会メンバーまたは個人の損失または不足額、これらは影響を受けた本人に通知する。
- (2) (1) 項に基づき、不許可または追加課金の通知を行う場合、監査総長は書面で決定の根拠を述べる。
- (3) 監査総長による不許可または追加課金に対して不服のある者は、監査総長が不許可または追加課金の通知を行ってから 30 日以内に高等裁判所に上訴できる。
- (4) 監査総長により支払われるべきと証明された金額は、証明された日から 30 日以内に地方議会または他の関係組織に該当者から支払われる。または、(3) 項に基づき金額に関し上訴された場合、上訴から 30 日以内に最終的処理または不起訴により破棄される。
- (5) 地方議会は、(1) 項に基づいて追加課金したすべての金銭は、徴収され地方議会の口座に確実に支払われるようにする。

第 83 条

- (1) 監査総長によって証明された支払うべき金額は、市民の負債として回収される。
- (2) 金額の回収手続において、監査総長が署名した証明書は、事実を証明する決定的な証拠となるものとする。証明された支払われるべき金額が支払われた、という趣旨で会計に関係する地方議会職員が署名した証明書は、その事実の決定的な証拠となる。
- (3) 監査総長の決定により不利益を被った者は、高等裁判所に上訴することができる。
- (4) 高等裁判所は上訴に関し、監査総長の決定を確認、変更、または無効にし、監査総長に裁判所が上訴に関する決定に適切であると考える方針とともに訴訟内容を送ることができる。

第 X 編：内部監査

第 84 条

- (1) すべての地方議会は、内部監査部門を設置するものとする。
- (2) 内部監査部の長は、報告書の作成に先立って、3 ヶ月間隔で内部監査業務に関する報告書を作成し、地方議会に提出する。
- (3) 内部監査部の長は、各報告書において、報告書が関連する期間の地方議会の財務の運営に関して、必要と思われる事項を確認する。

(4) 報告書の写しを大臣に送付するものとする。

第 XI 編：開発計画

第 85 条

- (1) 地方議会は、地域の開発を導く開発計画を作成するものとする。
- (2) 開発計画原案は公開することとする。
- (3) 開発計画は、地方議会の予算作成の基礎となる。
- (4) 地方議会は、開発計画の承認または見直しの前に、地域住民、政府機関、および当該地域での活動に関心のある非政府および国際機関に相談することとする。
- (5) 開発と経済計画の担当省は、開発計画準備のためのガイドラインを発行するものとする。

第 86 条

第 85 条の (1) 項の目的上、地方議会は地方技術計画委員会を任命するものとする。その構成は次の通り：

- (a) 委員会の議長を務める地方議会の主席行政官；
- (b) 地方議会の関連部門の長；そして
- (c) 地方議会主席行政官に任命された技術者。

第 87 条

地方議会は、必要に応じて開発計画を見直すこととする。

第 88 条

承認された開発計画の写しを地方議会で作成し、承認後は速やかに地方議会の事務所およびすべてのワードの目立つ場所で入手可能とする。

第 89 条

地方自治体によって作成され承認された開発計画は、政府が採択した国家開発計画と相容れないものであってはならない。

第 12 編：細則

第 90 条

- (1) 本法または他の法に基づいて付与された機能のために、地方議会は憲法、本法または他の法に矛盾しない細則をつくることができる。
- (2) 地方議会は、細則で次のことができる：
 - (a) 罰則としての 500,000 レオン (Le) 以下の罰金、または 6 か月以内の懲役、または罰金と懲役を規定する；

- (b) 継続的な犯罪の場合、犯罪者に関する書面による通知が届いた後、犯罪が続いた日につき、1日あたり 5,000 レオン (Le) 以下の追加の罰金を規定する；
 - (c) 地方議会が適切であると考ええる手数料または料金；そして
 - (d) 地域全体または特定の地域に適用する細則を規定する。
- (3) 地方議会が作成した細則を読み、本法およびその他の法に従って解釈される。

第 91 条

大臣が本法に基づき細則を作ることができる事項に関して、統一的提供が合理的であると考えられる場合、大臣は影響を受ける地方議会と相談の上、法廷文書により、その事項に関して統一的細則を作成することができる。

第 92 条

- (1) 地方議会が可決した細則に議長が署名する。
- (2) 議長が署名する前に、細則が憲法、本法、またはその他の法と矛盾がないか司法長官に助言を依頼する大臣に細則は提出される。
- (3) 大臣は司法長官の助言により、細則は次のとおりであるとの見解である：
 - (a) 細則が憲法、本法または他の法と矛盾する場合、大臣は受領後 90 日以内に、コメントを付して、修正または他の適切な行動を求め地方議会に返す；または
 - (b) 細則が憲法、本法、他の法と矛盾しない場合、大臣は議長の署名用に、地方議会に細則を返す。
- (4) 細則は、議長による署名後、憲法第 170 条(7)項に従い国会に提出され、官報および地元で流通する新聞での公告、地元ラジオでの放送、すべてのワードに掲示される。

第 93 条

地方議会によって作成されたすべての細則の写しは、地方議会の事務所に寄託され、適切な時間に手数料なしで一般の調査のために公開されることとする。

第 94 条

- (1) 地方の慣習または伝統が地方の開発を妨げ、または障害となる、または地方議会の業務遂行の障害になると考える場合、地方議会は問題解決のために、関連する伝統的権威者に相談する。
- (2) 地方議会と伝統的権威者が満足いく解決がなされた場合、必要に応じ、地方議会は細則の変更、または地方の慣習か伝統を修正することができる。
- (3) 問題が解決しない場合、被害者は、大臣に上訴することができる。

第 XIII 編：ワード委員会

第 95 条

- (1) 地方議会は、地域の各ワードにワード委員会を設立することとする。
- (2) ワード委員会は、次のもので構成されるものとする：
 - (a) 当該ワードから選出されたすべての地方議員；
 - (b) チーフ制のある地域の場合、チーフダムのパラマウント・チーフ；そして
 - (c) 10 人以下の他のメンバー。そのうち、少なくとも 5 人は女性とし、集会においてワード住民により選ばれる地元居住者とする。
- (3) ワードの住民は集会の 7 日前に通知を受ける。
- (4) ワード委員会の委員は、報酬や手当を受けない。

第 96 条

- (1) ワード委員会は、次のことを行うものとする：
 - (a) 自助と開発事業の実施のためにワードの住民を動員する；
 - (b) 地元の問題、要望を議論する窓口となり、必要に応じて行動を起こすか、地方議会へ勧告する；
 - (c) 共同および自発的作業を組織する。特に衛生に関する事項について；
 - (d) 地方議会に特別なプロジェクトおよびプログラムのための寄付金徴収を提案する；そして
 - (e) 住民の権利および、地方議会と分権化に関する義務に関し住民を教育する。
- (2) 地方議員の 1 人がワード委員会の会議の議長に選出される。
- (3) ワード委員会の議長は、地方議会への勧告と提案を説明する責任を負う。
- (4) 本条に従い、ワード委員会はその会議の手順を規定する。
- (5) ワード委員会は大家かに開かれたものである。

第 XIV 編：担当省の責任

第 97 条

- (1) 担当省は、本法または他の関連法の範囲内で行動することを確保するために、すべての地方議会の活動を検査し、監視するものとする。
- (2) 地方議会は、議会の活動の点検と監視のために省の要請に従い、必要な書類を省に提供するものとする。
- (3) 他の法に従い、検査を実施する者は、次の権限を有する：
 - (a) 検査に関連する地方議会の施設または財産に入り検査すること；
 - (b) 会計帳簿、記録、倉庫、および他の書類および書類作成、または検査に関連する物品の請求および必要に応じて調査に関する書類または物品保管の請

求；または

- (c) 自分自身の主導、または個人的に何らかの不公正を被ったという理由で一般の人々から省に寄せられた苦情を調査すること。
- (4) 担当省は、地方議会が責任の範囲内で適切に業務を遂行していないと判断した場合、次のことを決定するものとする：
- (a) 不履行の理由；
 - (b) 不履行を修正する方法；
 - (c) 必要な行動または介入の種類；そして
 - (d) 地方議会が適切に役割と権限を執行し、運営を強化するため、地方議会に必要な支援または人材育成。
- (5) 担当省は、地方議会の不履行を是正するために、規定された方法および時間内でその機能を遂行するため、地方議会へ書面による指示、または助言する。
- (6) 地方議会に不履行を是正する能力がない場合、省は地方議会の業務を肩代わりし、地方議会の必要な能力開発のための迅速な措置を講じる。およびこの目的のために、政府省庁と相談する。
- (7) 地方議会が不履行の是正を怠り、または 90 日以内には是正を拒否した場合、地方議会の機能またはサービスの適切な提供に大臣が満足するまで、大臣は交付金の減額または保留をすることができる。
- (8) 大臣は、(1) 項に基づいて講じた措置を通知し、地域の人々に行動の理由を説明することとする。

第 98 条

- (1) 担当省は、いかなる問題、不明確な事項または解決されない対立において、次の者を調停するものとする：
- (a) 2 以上の地方議会；
 - (b) 地方議会および省または権限委譲に関わる事項を含む他の政府機関；または
 - (c) 地方議会および国の組織
- (2) 担当省が問題、不明確な事項または当事者間の対立を解決できない場合、省庁間委員会に報告し、決定のための勧告を行う。

第 99 条

- (1) 担当省は、内容を満たした、次のことを証明するものとする：
- (a) 地方議会に権限または機能委譲するため省庁より提案された協定；そして
 - (b) 地方議会と国または国際機関の間で提案された協定または取り決め。
- 担当省は、省庁間委員会により要求されたすべての事項と条件を含む、協定または取り決めに承認するものとする。

(2) 担当省は次のことを行うものとする：

- (a) (1) 項 (a) 号に関して、合意された能力と手数料を含む資源が確実に提供されるために承認された協定の実施を監視する；
- (b) 省、国または国際機関による不十分な点や不備があれば省庁間委員会に適切な行動を求め、報告する；
- (c) 省、庁、組織および地方議会の間に対立または意見の相違を調停し、解決する；そして
- (d) 省庁間委員会へ協定の適切な改訂を勧告する。

第 100 条

(1) 大統領は、すべての国会議員の 3 分の 2 の承認を得て、次の場合、地方議会の権限を引き受けるものとする：

- (a) 地方議会が要求し、国民がそれを支持する場合；
- (b) 当該地域で非常事態宣言が発令された場合；または
- (c) 地方議会が機能することが極めて困難または機能が不可能になった場合；
- (d) 地方議会が権限を越えた行動を続ける場合。

(2) (1) 項に基づいた大統領の権限行使は、大統領が任命する個人、団体を通じて行われる。

(3) 長期にわたって国会により承認されない限り、本条により付与された権限の行使は 90 日を超えないこととする。

(4) (3) 項に基づく期間の満了時に、大統領は、地方行政の業務を元の地方議会に戻す；または国会が、元の地方議会が地方行政業務を引き受ける状況でないと決定した場合：

- (a) 地方議会の満期のない任期が 12 か月を超えている場合、大統領は 60 日以内に、新しい地方議会選挙を行うようにする；または
- (b) 地方議会の満期のない任期が 12 ヶ月未満の場合、大統領は、次の選挙が行われるまで当該地域の管理を継続することとする。

第 101 条

(1) シエラレオネの各州に州調整委員会 (the Provincial Coordinating Committee) を設置する。

(2) 州調整委員会は、次の者からなる：

- (a) 委員会の議長を務める駐在大臣 (the Resident Minister) ；
- (b) 大臣を補佐する州長官 (the Provincial Secretary) ；
- (c) 州にある各地方議会の議長；そして
- (d) 州にある各地方議会の主席行政官、ただし投票権はない。

(3) 駐在大臣が不在の場合、州長官が州調整委員会の議長を務める。委員会の委員は、初期を委員の中から 1 名任命するものとする。

第 102 条

- (1) 州調整委員会は、次のことを行うものとする：
 - (a) 州にある地方議会の活動を調整する；
 - (b) 地方議会が関心のある開発プログラムの効果的な執行のために、地方議会が協力することを確保する；
 - (c) 州の公共サービスの提供を見直し、調整する；そして
 - (d) 大臣により割り当てられた他の機能を実行する。
- (2) 州調整委員会は、少なくとも 3 ヶ月に 1 回、場合により、駐在大臣または州長官が決定した場所で行われるものとする。
- (3) 本編に従い、州調整委員会は会議の手順を規定するものとする。

第 XV 編：透明性、説明責任および参加

第 103 条

すべての地方議員、および任命、派遣された地方議会職員は、2001 年の反汚職法に従う。

第 104 条

- (1) すべての地方議員、および任命または派遣された地方議会職員は、着任または離任後 30 日以内に、反汚職委員会が決定した形式で資産の申告を行う。
- (2) 申告の原本および他の写しは次のとおりとする：
 - (a) 地方議会は、担当省と反汚職委員会それぞれに提出する；
 - (b) 任命された職員は、地方自治サービス委員会および反汚職委員会に提出する；
そして
 - (c) 派遣された職員は、公共サービス委員会と反汚職委員会に提出する。

第 105 条

すべての地方議会は、年次ごとに包括的な議会の資産目録を作成および維持し、担当省に提出するものとする。

第 106 条

- (1) 地方議会のすべての歳入は、政府の印刷機で作成された特別な番号様式のある領収書に記録される。
- (2) 地方議会のうち、次に該当する職員：
 - (a) 歳入の領収書を偽造した者；
 - (b) 虚偽または重複した領収書を使用した者；

(c) 記録された価値または歳入額を偽造または虚偽表示した者；または

(d) 不正確な徴収または歳入の記録について計画的な行動をとった者、

以上の者は、有罪となり 10,000,000 レオン (Le) 以下の罰金、または 3 年以下の懲役、または罰金と懲役の両方が科される。

(3) 裁判所は、(2)項に基づき、課される罰則に加えて、有罪判決を受けた者の解雇を命じることができる。

第 107 条

(1) 地方議会は、少なくとも 21 日間、議会の敷地内の目立つ場所にある掲示板および各ワードの掲示板に、次のものを掲示する：

(a) 月例財務会計諸表；

(b) 年次収支報告書；

(c) 地方議会資産目録；

(d) 税率および手数料に関する細則および通知；

(e) 地方議会の議事録；そして

(f) 開発計画。

(2) 報告書、通知、財務諸表の写しは、要求および地方議会が規定した手数料の支払いにより、利用できる。

第 108 条

担当省は、地方議会における参加型プロセスを促進し、統治における市民の包摂と関与を奨励する。

第 XVI 編：地方分権化に関する省庁間委員会 (the Inter-Ministerial Committee)

第 109 条

(1) これにより、地方自治と地方分権化に関する省庁間委員会が設立される。

(2) 省庁間委員会は、以下から構成されるものとする：

(a) 議長を務める副大統領；

(b) 地方自治担当大臣；

(c) 財務担当大臣；

(d) 開発及び経済計画担当大臣；

(e) 教育担当大臣；

(f) 保健および衛生担当大臣；

(g) 司法長官；

- (h) 農業担当大臣；
- (i) 公共事業担当大臣；そして
- (j) すべての地方議会の関心を代表する、選出された地方議会の 4 人の議長。

第 110 条

- (1) 省庁間委員会は、次のことを行うものとする：
- (a) 本法の適切な実施を監督する；
 - (b) 地方議会のさらなる開発と実施および地方分権化を監督する；
 - (c) 地方の民主主義および参加型政府を保護および促進する；そして
 - (d) 政府省庁、州行政および地方議会間の対立を仲裁する。
- (2) 省庁間委員会は、その機能遂行を支援する小委員会を任命することができる。
- (3) 省庁間委員会は、会議の手続きを規定し、大臣または公務員に対して、会議の出席、要求した情報の提供、委員会の機能遂行の支援を要求することができる。

第 111 条

担当省は省庁間委員会のために事務局を提供し、担当省の次官は委員会の書記を務める。

第 XVII 編：雑則

第 112 条

- (1) 地方議会は、議会の決議により、特別な手続きに関して、権限を与えられた議会職員により法的手続きの代表を務めることができる。および権限を与えられた者は、本法または他の法に基づき、および地方議会による指示に従い、手続きに着手および実施する。
- (2) 地方議会のすべての法的手続きにかかるサービスおよび通知は、議長により行われる。

第 113 条

地方議会により取得またはリースされたすべての土地の所有権は、地方議会の法人名とし、すべての証書および地方議会により執行を要請されている契約書は、地方議会の法人名とし、議長による署名および捺印、および地方議会の書記により署名されるものとする。

第 114 条

地方議会の指示により、または指示に基づいて、および議長または他の権限を付与された議会職員署名により、記載または発行されたすべての文書およびすべての他の文書は、すべての裁判所で一応の証拠として受理され、および地方議会の指示のもと、証拠なく、反対の主張がない限り、発効、発行または記載されるものとする。

第 115 条

刑事訴訟または訴訟手続上、所有権または地方議会の管理に属するまたは基づく財産の説明を参照する必要がある際はいつでも、当該財産は、地方議会の財産として記載される。

第 116 条

特に明記されていない限り、本法により公表が義務付けられている通知または他の文書は、業務時間中、地方議会主席行政官事務所のドアまたは近くの何らかの目立つ場所で修正された場合、および地方の他の目立った場所または状況において修正された場合、正式に作成されたものとみなされる。

第 117 条

- (1) 通知、命令、その他必要または本法に基づいて要求された、または提供される文書は、配達により受けとることができる。または、それぞれ相手先の住所へ、あるいは、敷地の所有者または占有者に宛てられた場合は配達により、または、その認証された真の写しを敷地内の人、または敷地内に人がいない場合は、敷地内の目立つ箇所に置くことで、受け取ることができる。
- (2) 通知、命令およびその他の文書は、前払いの書留郵便で受け取ることができる、および郵便サービスがある場合、投函時に受け取ったものとみなされる。
- (3) 郵送によるサービスの証明においては、通知、命令、またはその他の文書に適切に宛先が記載され、投函されたことが証明に十分である。

第 118 条

通知、リスト、登録または本法に基づいた施設に貼られている文書を、そのままにするよう要請されている期間中に、故意に破壊、切断、消去、または削除した者は有罪となる。

第 119 条

本法により、閲覧のために公開することが義務付けられている文書は、地方議会の通常業務時間の間、支払いなしで公開されるものとする。

第 120 条

登記簿または本法で言及された文書を管理する者は：

- (a) 検査にあたり、登記簿または文の検査をする権限を与えられた者を妨害する
；または
- (b) 写しまたは抜粋の提供を拒否、
した場合、有罪となる。

第 121 条

- (1) 施設の占有者が、所有者が本法の規定に従うこと、または本法の規定の遂行を妨げた場合、および本法の規定に従い、または本法の規定を遂行する目的で実施を要求された作業を許可する、書面による通知によって要求された場合、占有者がこれに従わなければ、書面による通知の送達後 24 時間以内に、継続したコンプライアンス違反の期間中、毎日 300,000 レオン (Le) 以下の罰金が科される有罪となる。
- (2) 施設の占有者が地方議会により、または地方議会を代表して、その施設の所有者の氏名と住所を述べるよう要請された際、拒否するか、意図的に開示をしない、または故意に虚偽の氏名と住所を述べた場合、有罪となる。

第 122 条

地方議会の職員および地方議会により正式に権限を与えられたその他の者は、本法の規定に従い、地域内の土地または施設に入り調査する権限を有する。および書面による通知の後、土地または施設に入ること、または調査することを拒否した、土地あるいは施設の所有者または占有者は、有罪となる。

第 123 条

本法を執行するための事項か、正真正銘締結された契約であれば、地方議会により行われる事項および締結される契約、および地方議員または職員によりその権限において実施される事項は、地方議会議員、職員、または、その権限の下で個人的に行為、責任、請求または要求などに対して行動する者に従うものとする。

第 124 条

- (1) 本法に基づいて罰則が規定されていない有罪判決を受けた者は、1,000,000 レオン (Le) 以下の罰金または 12 か月以下の懲役、または罰金と懲役の両方が科される。
- (2) 本法に基づく犯罪が、任意の団体の者により犯された場合：
 - (a) その者の組織が、組合以外の企業体である場合、その企業の経営陣全員および、その企業のすべての取締役、管理職、類似の職員も有罪となる；そして
 - (b) その者の組織が組合である場合、組員全員も有罪となる。
- (3) 起訴された行為が本人の同意なし、または黙認により、他の者によって行われたと証明した場合、およびすべての状況に対して自身がすべきことを遂行したように、罪を犯さず勤勉であったと証明した場合、(1) 項に従い有罪にはならない。

第 XVIII 編：暫定規定

第 125 条

- (1) 議長は、選出された地方議会議員の単純過半数によって選出されるものとする。
- (2) (1) 項は、本法施行後、最初の選挙にのみ適用される。

第 126 条

担当大臣は、本法の規定により、本法施行後 6 か月以内に、地方議会に移譲される最初の機能と、その後委譲されるプログラムを明記した規則を作成する。

第 127 条

- (1) 設立事務官は、移行期間の最初の 1 年間、地方議会に適切であると考えられる公務員を地方議会に割り当て、1 年以内に：
 - (a) 地方議会主席行政官の職務を遂行する；
 - (b) 地方議会がその任務を遂行するのを支援する。
- (2) 第 34 条(2) 項は、本条に基づいて、地方議会に配置される公務員に適用される。

第 XIX 編：規則

第 128 条

担当大臣は、規定により、本法の規定を追行するために必要と考える規則を策定することができる。

第 XX 編：廃止

第 129 条

- (1) 次の法はここに廃止される：

地方税法 (the Local Tax Act) の第 III 編および第 IV 編。

農村部法 (the Rural Areas Act)。

シェルブロ都市県議会法 (the Sherbo Urban District Council Act)。

県議会法 (the District Councils Act)。

ボ 町議会法 (the Bo Town Council Act)。

タウンシップ法 (the Townships Act)。

1960 年、フリータウン市議会法 (City Council of Freetown Act)。

1964 年、地方自治体 (監査) 法 (Local Authority (Audit) Act)。

1965 年、地方自治体（雑則）法 (Local Authorities (Miscellaneous Provisions) Act)。

1966 年、地方自治体（料金の保証）法 (Local Authorities (Warrants for Rates) Act)。

1973 年、フリータウン市法 (Freetown Municipality Act)。

(2) (1) 項における制定法の廃止にもかかわらず、廃止された制定法に基づいて作成された細則および本法の施行時に効力を有するものは、無効になるまで、関連する地域で引き続き有効である。

(3) 本法に基づく地方議会の最初の選挙前の、(1) 項における地方自治体 (local authority) の名における運営委員会による取り決めまたは協定は、(4) 項に従い、本法に基づいて設立された地方議会には適用されない。

(4) 地方議会は、省庁間委員会が一般的または具体的に本法に一致した取り決めまたは協定であると証明しない限り、いかなる取り決めまたは協定、採択または実施をしない。

(5) 地方議会発足の日に、廃止された法に基づいて設置された運営委員会は、その行政区域における行政、執行、または法的権限を失うものとする。

第 1 の附則 (第 2 条)

地方議会

第 I 編

次の地域があるものとする：

A. 県 (Districts)

ボ (Bo) 県、ボンバリ (Bombali) 県、ボンス (Bonthe) 県、カイラフン (Kailahun) 県、カンビア (Kambia) 県、ケネマ (Kenema) 県、コイナドゥグ (Koinadugu) 県、コノ (Kono) 県、モヤンバ (Moyamba) 県、ポートロコ (Port Loko) 県、プジェフン (Pujehun) 県、トンコリリ (Tonkolili) 県、ウェスタン・エリア・ルーラル (Western Area Rural) 県

B. 町 (Towns)

ボ (Bo) 町、ボンス (Bonthe) 町、ケネマ (Kenema) 町、コイドウ・ニューセンベフン (Koidu/NewSembahun) 町、マケニ (Makeni) 町

C. 市 (Cities)

フリータウン (Freetown) 市

第 II 編

各地方議会のパラマウント・チーフの数は次のとおり：

ボ (Bo) 県議会：3、ボンバリ (Bombali) 県議会：2、ボンス (Bonthe) 県議会：2、カ
イラフン (Kailahun) 県議会：3、カンビア (Kambia) 県議会：2、ケネマ (Kenema) 県議会：
3、コイナドゥグ (Koinadugu) 県議会：2、コノ (Kono) 県議会：3、モヤンバ (Moyamba) 県

議会：3、ポートロコ (Port Loko) 県議会：2、プジェフン (Pujehun) 県議会：2、トンコリリ (Tonkolili) 県議会：2、西部地方 (Western Rural) 県議会：なし、ボ (Bo) 町議会：1、ボンス (Bonthe) 町議会：なし、ケネマ (Kenema) 町議会：1、コイドゥ・新センベフン (Koidu/New Sembehun) 町議会：2、マケニ (Makeni) 町議会：1、フリータウン (Freetown) 市議会：なし

第2の附則 (第8条)

地方議員の宣誓

“私.....は、ここに (神/アッラー)(誓う/厳粛に断言する) シエラレオネ共和国および法律により設立された.....地方議会に対し、真の信義と忠誠を誓います。そして、私は誠実かつ良心に従い地方議員としての私の義務を果たします。どうか助けたまえ (神/アッラー)”。

第3の附則 (第20条)

地方議会に移譲された機能

<農業省>

作物部門、木と換金作物の苗床、農場開発と維持、種子生産・増殖、農産物検査・等級分け・許可証発行、普及、提供配送、林業部門、森林保全啓発運動、防火、里山苗床、コミュニティ雑木林、国有生産林、国有生産林流域、中央病苗床、畜産、動物衛生、動物生産、牛飼育計画、作物・畜産にかかる対立の解決、畜産市場管理

<開発経済計画省>

地方レベルの計画、地方議会への短期支援提供のための県復興委員会

<文部科学省>

県教育学校、初等中等学校 (JSS 111)、学校監督者

<エネルギー電力省>

SALWACO-給水：営利目的ではなくコミュニティ所有の井戸で供給する地方給水、県および町議会に民営化される機能を除く大量給水、衛生

<水産海洋資源省>

小型カヌーおよび付随する漁具の許可証発行、養魚池及び内陸湖の設置及び管理

<保健省>

出生届と死亡届、公衆衛生に関する情報と教育、プライマリーヘルスケア、二次医療、非

特殊機器の維持、施設管理、機材・医薬品調達

<情報放送省>

情報サービス、官報・領収書の購入

<内務省>

防火啓発と教育、基本的非特殊消火、薬物管理および防災プログラム

<国土国家国計画環境省>

土地測量、土地登記と不法土地販売の取り締まり、政府土地の賃貸、戦略的土地計画、建築許可の発行、砂費、土地利用計画作成、環境問題の教育と啓発

<労働社会サービス省>

人事計画、企業開発、セーフティネットスキームによる信託基金

<地方行政・コミュニティ開発省>

コミュニティ開発

<社会福祉ジェンダー児童省>

家族福祉事業、保護観察、障害の問題、児童福祉、市民組織、ジェンダー問題

<労働住宅技術保守省>

議会建物・敷地の維持

<鉱物資源省>

コミュニティ開発基金の設立と管理、採掘許可の調整、採掘地域の再生

<観光文化省>

郷土博物館、文化村、フリータウン中央図書館

<青少年スポーツ省>

青少年問題、地元スポーツ

<登録総局>

民事婚の祝賀と登録、遺産と寄贈管理

<シエラレオネ道路局>

主要フィーダー道路維持、チーフダム道路・小道維持

第 4 の附則 (第 43 条)

地方議会の部門

各地方議会には、次の部門を設置するものとする：

1. 管理、2. 計画・開発、3. 財務、4. 内部監査

第 5 の附則 (第 72, 74, 78, 79 条)：省略

第 I 編 査定リスト様式、第 II 編 価格表、様式 1：所有者の債務不履行の財産にかかる固定資産税の保証、様式 2：占有者の財産にかかる固定資産税の保証、は省略。

ANNEX 9 和訳：国家地方分権化政策（2010年9月施行）

1. 背景

1.1 国家開発の背景

シエラレオネでは貧困が拡大し、その状況は厳しい。その結果として、貧困削減は今もなお国家の重要な目的となっている。所得および非所得双方の貧困のレベルを削減するために、複数の懸案事項に対処する必要がある。シエラレオネの現在の経済成長率は、年間 6.5% である。この傾向が継続すると、2018 年までにシエラレオネの GDP は、一人当たり 350 米ドルとなり、シエラレオネの人口のほとんどが、引き続き 1 日あたり 1 米ドル以下で生活することを意味する。これは貧困撲滅に向け、芳しくない兆候である。

異なる地域の間でみられる、所得および非所得の不足による貧困は多様である。道路のような基礎インフラ整備状況、医療サービスへのアクセス、教育施設の整備状況も地域により異なる。首都を含む西部地域は、他のすべての地域と比較して、より良い生活の指標がある。地域による不平等を取り上げることは、資源のより公平な分配や、より顕在化している都市化による問題への対処を後押しすることになる。

政府の主要な目的は、シエラレオネにおいて悪化している貧困を削減し、すべてのレベルにおける効果的かつ持続可能なサービス提供により、国民が標準的生活を手に入れることを保証することである。このために、政府は 2008 年から 2012 年までの第二次貧困削減戦略書である「変化のためのアジェンダ (Agenda for Change: PRSP II) を策定した。第二次貧困削減戦略書には、次のような 4 つの主要な優先分野がある：

- a) エネルギー、b) 農業、c) インフラ/物流、d) 人材開発

第一次、第二次の貧困削減戦略ペーパーでは、戦略的成果の達成のための手段および核となる戦略として、地方分権化の重要性を記載している。シエラレオネの大統領は、第二次貧困削減戦略書の紹介にあたり：

「我々が進歩を維持するために、社会サービスの改善を通じ、持続可能な人材開発を確実に実施しなければならない。基礎的な社会サービスの効果的な提供は、経済成長と貧困削減を確実にするために、極めて重要である。我々は、地方分権化の政策と地方議会への公共サービスの役割の移譲を推進することにより、国民により近い公共サービスの提供をもたらします。」と述べている。

1.2 シエラレオネにおける地方分権化の背景

植民地時代、シエラレオネにおいて地方自治はガバナンスの最も基本的な要素であった。1972年、地方議会 (local council) の選挙は、国中で停止することになった。県議会 (district councils) は役割を終えたが、一方でフリータウン市議会 (Freetown City Council)、ボンズ市議会 (Bonthe Municipal Council)、ボ (Bo)、ケネマ (Kenema)、マケニ (Makeni)、コイドニューセンベフン (Koidu New Sembahun) の都市部議会は指名された運営委員会のもとで、その機能を継続した。1980年代、政府は県議会を復活させることを決め、運営委員会を設置した。

この動きには、ガバナンスと行政への地方参加に負のインパクトをもたらした。多くの分野のうち、基礎教育、主要道路建設、地域保健、コミュニティ開発などの責任は、中央政府に組み込まれた。いわば地方の権威は、中央政府の添加物のようなものになった。2004年に地方分権化が再導入された主な狙いは、よい統治、民主主義、説明責任、透明性、公共サービス提供の改善と地方経済開発を促進するためであった。

2002年5月の統一選挙後まもなく、政府は地方分権化を実現させるために、選挙による地方議会再設置を決定した。この目的のために、地方自治を主管する省が、地方分権化の仕組みにかかる意見を諮るために、国レベルの協議会を組織した。

しかし、地方分権化プロセスは、1つの政策により実施されるものではなく、2004年に施行された地方自治法 (the Local Government Act, 2004) および時代遅れあるいは現在存在しない分野別政策など、複数の政策に基づいたものである。1991年に制定されたシエラレオネ憲法では、地方分権化について触れていない。これらの観点から、すべての政策と調和した国家地方分権化政策の整備は、シエラレオネにおける地方分権化への継続したコミットメントの表れとして、政府と開発パートナー双方にとって最も重要な事項である。

1.3 現在の法的根拠

2004年3月、地方議会と地方分権化の案内役として地方自治法が議会で承認され、施行された。特に、同法は、地方分権化、役割および資源の分権化に効果的な地方自治に関する法の定着と合理化を意図している。また同法は、よい統治、民主的な参加、人々による意思決定を確実にするために、地方選挙、地方議会の政治および行政機能の準備、地方議会の財務および地方分権化された意思決定に資するものである。

2004年施行の地方自治法を効果的なものとするため、19の地方議会を設置し、分権化のために、同年地方自治規則が施行された。2006年、すでに市でフリータウンに加え、5つの町 (Town) は市 (city/municipal) となった。

2004年の地方自治法施行により、同年最初の地方選挙が32年ぶりに無事実施された。地方自治法は、施行後最初の4年間で中央と地方政府の新たな関係構築のための過渡期と位置づけた。この期間、定義された一連の権限および関連する資源は、地方議会に移譲されることとなった。

2. 地方分権化政策

2.1 政策の原則

政府は、地方分権化政策に責任を果たすが、次の原則に特徴づけられる：

- a) 政府の主権を侵害することなく、自治権を促進する憲法と法に基づき、権限、権威および資源を中央から民主的に選挙で選ばれた地方議会へ移譲、
- b) 補完性の原則に合致して、政治、行政、財務管理と責任を、国民へより近いサービスに反映させる、
- c) 地方開発アジェンダに対する国民のオーナーシップを醸成する、
- d) 地方に事務所を持つ公的機関の活動の公開を確実にする、
- e) 地方議会の所掌事項への対応について、透明性と開放性を保証する、
- f) 各地域の開発プロジェクトおよび地方経済開発の計画、実施、モニタリングおよび評価において、国民とその代表者のより多くの包摂性を実現できる環境を創造する、
- g) 官民パートナーシップを含む、地域社会の経済成長を刺激する、
- h) 性別、出自、宗教、政治に関係なく、すべての市民の包摂性と公平性を促進する。

2.2 目標、目的と前提

2.2.1 目標

シエラレオネの地方分権化の目標は、地方の人々とコミュニティのエンパワメントと彼らの政治および社会経済開発プロセスと開発計画の策定と実施への参加を確実にすること。

一方、民間セクターおよび市民社会と協力する政府は、国家および地方開発の可能な環境整備、監督および効果的な監理を行う。

2.2.2 政策の目的

上記の目標を達成するために、次のような目的を設定する：

- a) 役割、責任、機能的関係を含む、地方分権化政策を取り込むための法および規制の枠組みを確実に整備する、
- b) サービスが提供される地域に最も近く政治、行政、債務の責任をシフトすることで地方統治を改善する、
- c) 省・局・政府機関 (MDAs) と調整しつつ、サービス提供の機能を計画的に地方議会に移譲する、
- d) 地方分権化プロセスに関わる重要な関係者の能力を強化する。特に地方議会においては、効果的かつ効率的にその責務を果たすことができるようにする、
- e) 効果的な開発計画、予算化、財務管理、モニタリングと評価、その他の管理機能を通じて、国家開発の優先的事項と地方開発との効果的な連携のために、地方のオーナーシップの醸成と地方分権化プロセスを効率的に実施する、
- f) 開発および行政プログラムの資金調達のために、政府からの資金を含む他の歳入源を補い、地方の歳入可能性を効果的に活用できるように、地方議会を強化する、
- g) 地方分権化全体のプロセスを通じて、すべての社会的グループの包摂性を推進するために、特に、地方議会の業務においてジェンダーの視点を主流化する、
- h) 地方分権化への確固たる支持を呼びかけ、適切な管理の実現を強調するなど、効果的に住民を啓発する、
- i) 地方議会が自身の業務を直接住民や国に説明することにより、地方統治における透明性と説明責任を促進する。これが、開かれた政府の最善の行為となる、
- j) 地方経済開発の促進機能と関連する資源を、計画的および MDAs と調整し、地方議会に移譲する、
- k) 地方議会が、民間セクターと市民社会と協力して、地方の資源を動員することにより、公平な経済成長とサービス提供を促進するすべての機会を探求できるように、必要とする機能と資源を移譲する、
- l) 不要な重複を避け、地方分権化プロセス強化に向けたドナー支援を調和させる。

2.2.3 前提

シエラレオネの地方分権化政策を成功に導くために、次のような条件が必要となる：

- a) 地方分権化改革を支持する強力な政治的意思の継続した表明、
- b) 地方分権化プロセスにおける法的機関と重要な関係者の間で、与えられた役割、責任、役割の関係性と資源を明確化、評価および順守する、
- c) 地方議会はその役割を果たすために、十分な数、競争力があり、やる気ある職員を引きつけ、保持する、
- d) 中央政府からの予算およびドナーの資金を補完するために、地方議会自身の歳入先を作り出す能力を強化する、

- e) 地方議会の公平性を担保し、タイムリーかつ予測可能な予算送金の実現、
- f) 2004年に施行された地方自治法に基づき、地方議員とワード委員会のための定期的かつ民主的な選挙が実施される、
- g) チーフダムの統治制度は、すべての分野の地方開発における協力とパートナーシップを推進するため、地方の民主的な統治制度と調和する、
- h) 地方議会は国民の収入と福祉を改善するために、地方議会は地方経済開発の促進を確実に実施するのに十分エンパワーされ、十分な資源を持つ、
- i) 地方分権化を後押しする、効果的な支援の調和とドナー間の調整がなされる、
- j) 1991年の憲法は地方分権化政策を反映させるために、改定される。

3. 戦略的枠組み

3.1 概要

戦略的枠組みは、政策目標と具体的な目的が可能な限り効果的かつ効率的に実施されることを確実にするものである。適切な法、ガイドラインおよび明確に定義した組織的および役割の関係性を通じ、戦略的枠組みと緊密に関連しているのは、分権化実施を確実に導く組織的枠組みである。地方分権化の要素として国際的に合意されているものは、政治、ガバナンス、行政、機能、財政の観点を含む。戦略的枠組みは、それぞれの点を実施する基盤を確保するものである。一方で、能力向上、ジェンダー、情報・教育およびコミュニケーション (IEC) およびモニタリングと評価を含む横断的分野は、地方分権化政策の円滑な実施を確保するために非常に重要である。それゆえに、戦略的枠組みは、これら横断的分野とその他の支援分野に焦点を当てている。

3.2 組織的枠組み

組織的枠組みは、地方分権化プロセスに関わる重要な関係者を明確にし、彼らの役割、責任および役割の関係を定義する。これら関係者は、中央と地方レベルで明確にされる。

3.2.1 中央レベルの関係者

3.2.1.1 地方自治の主管省

地方自治を主管する省は、予算上の地方分権化を含む、地方分権化全体のプロセス実施の監督と調整に責任を有する。つまり、当該省は、すべての地方議会と他の地方機関をモニタリングする。また、同省は2004年に施行された地方自治法および他の関連法に規定されているすべての業務を継続して遂行する。県行政官 (the District Officer) は、上記の役割を遂行するために、3つの州 (西部地域を除く) の各地において、同省の重要な代表者となる。

特に、同省は次の点について責任がある：

- a) 地方分権化省庁間委員会 (the Inter-Ministerial Committee on Decentralisation: IMC) の事務局機能を果たす、
- b) 地方分権化プログラムの技術的な実施および地方分権化と地方統治に関連した懸案事項 (例: 地方議会内および地方議会間の争議、政策と法の非準拠) のモニタリング、
- c) 地方議会とワードの選挙実施にかかる技術的な指導、
- d) 人権やよい統治といった地方議会の分野横断的な課題 (セクターに属さない) に関する指導と監督、
- e) 行政手続きと機能に関する地方議会の指導および監督。

地方自治主管の省は、財務主管の省と協力し、地方分権化プロセス全般における地方分権化への財務に責任がある。地方自治主管の省は、特に地方自治と関連する政府の財政政策実施の戦略に最大限の責任がある。地方自治主管の省内の局である、地方政府財務局 (the Local Government Finance Department: LGFD) は地方政府財務委員会 (the Local Government Finance Committee: LGFC) への事務局サービスの役割を持つ。また、同局は交付金の計画と送金、予算準備と執行プロセス、すべての地方議会の歳入確保の監督を継続して行う。2004年施行の地方自治法および他の関連する法に規定されたすべての財務に関連する機能は、地方自治主管の省により遂行される。これらの機能は、業務遂行を促進する交付金制度を通じて、制裁と報償を含む。

3.2.1.2 省・局および政府機関 (Ministries, Departments and Agencies: MDAs)

省・局および政府機関 (MDAs) は、地方議会へ機能を移譲するよう法的に要請されている具体的な機関である。MDAs はセクターの政策に継続して責任を有し、技術的指導と地方議会に移譲される関連機能の遂行状況を継続してモニタリングする。

特に、MDAs は次の点に責任を有する：

- a) 2004年施行の地方自治法および他関連法に規定されているとおり、地方議会への機能の段階的移譲、
- b) 分権化したすべての機能の予算支出と、可能な限り安価な費用での投入にかかる調達、
- c) 地方の状況に適切に対応できる政策枠組みとして、地方議会を指導するため、国の社会経済、技術、政治的現実を反映させた、セクターごとの政策策定と既存の政策の見直し、
- d) 地方議会における地方経済開発と関連した役割は、地方自治法で明確に定義されており、この役割のための資源は地方議会に移譲される、

- e) サービスへの公平なアクセスとサービスの質に関する指針に基づいた、サービス提供、地方経済開発推進および自然資源管理のための基準設定、
- f) 明確な指標とセクターを主管する省、地方自治と地方議会を主管する省との間で、明確に定義された役割と責任を含む、セクターごとのモニタリング制度の策定
- g) サービス提供戦略と方法の適性を見極めるため、サービスの効果とインパクトに関する定期的な評価実施、
- h) 効果的かつ適切なサービス提供のための、職員の能力向上に関する地方議会への助言。

3.2.1.3 国会

国会は、地方分権化を成功に導く重要な役割を担う。国会は地方分権化に関連した法の施行と改正を継続して行うとともに、地方議会の業務責任を確保する。例えば、国会は地方議会に対して、答弁あるいは説明のために、国会開催前に、地方議会職員に出席を要請することができる。

3.2.1.4 司法制度

司法制度は、不履行者の裁判を通じて、施行された法へのコンプライアンスを確保するものである。地方分権化プロセスに関連する法の説明或いは解釈する状況において、審判者としての役割も果たす。

3.2.1.5 監査役室

2004 年施行の地方自治法に規定されているとおり、監査役室は、地方議会を監査し、監査報告書を地方議会と地方自治主管省に提出する。当該報告書は、収支報告の不規則性に着目する。

3.2.1.6 委員会

i. 地方分権化政府間委員会 (*The Inter-Ministerial Committee on Decentralisation: IMC*)

IMC は、地方分権化プロセスの最高機関としての役割を継続して果たす。IMC は、プロセスとモニタリングへの技術的指導を行う、地方自治を主管する省とともに、地方分権化の進捗が予定通り行われているかを監督する。IMC は、2004 年に施行された地方自治法に規定されている役割を継続して遂行する。

ii. 州調整委員会 (*The Provincial Coordinating Committee: PCC*)

州調整委員会は、地方自治を主管する省の地方分権化された組織として存続する。州調整委員会は、2004年の地方自治法に規定されている役割を継続して果たす。

iii. 地方政府財務委員会 (*The Local Government Finance Committee: LGFC*)

地方政府財務委員会 (LGFC) は、地方経済開発基金、地方議会への交付金分配および分配の基準に関して、地方自治を主管する省に助言する。LGFC は、2004年の地方自治法に記載されている役割の遂行を継続して果たす。

iv. 地方自治サービス委員会 (*The Local Government Service Commission: LGSC*)

地方自治サービス委員会 (LGSC) は、その責務の遂行に関して大統領に報告する地方自治を主管する省に直接責任がある。LGSC は、政府に承認されたガイドラインに一致して、地方分権化された政府の体制への業務管理および人事管理の役割を継続して果たす。LGSC は、効果的な人事管理と能力向上を通じ、民主的かつサービス提供のオーナーシップに関して、地方議会を促進する。

特に、LGSC は次の役割を果たす：

- a) 地方議会の人事政策の準備と定期的な見直しを主導する、
- b) 組織および管理体制に関するガイドラインを整備する、
- c) すべての職員に対し、その権限の範囲内で包括的に職務内容を整備する、
- d) 地方自治を主管する省、財務を主管する省と相談の上、主要職員の給与形態 (地方議会の資金から補充する最低限の給与を含む) を決定する、
- e) 職員採用、人事異動、能力向上、研修ニーズ調査、研修・昇進に関するガイドラインを整備する。

3.2.2 地方の関係者

3.2.2.1 地方議会

地方議会は、地方における開発とサービス提供の最高機関として存続する。地方議会は、2004年の地方自治法あるいは他の法令と一致して、立法と法執行に権限ある組織である。また、地方議会は、裁量権のある資源を活用し、管轄地域の開発促進と住民の福祉に責任がある。地方議会は 2004年施行の地方自治法の 20条に規定されているすべての役割の遂行と地方経済開発の促進に関連した役割を持続して果たす。

3.2.2.2 伝統的権威者

伝統的権威者は、引き続き地方で重要な開発と統治の役割を担う。社会経済開発の裨益のために、重要な役割を担う伝統的権威者と地方議会の相互のやり取りは拡大していく。伝統的権威者は、2004年施行の地方自治法および他関連法に規定されている役割を継続的に遂行する。

3.2.3 他関係者

3.2.3.1 民間セクター

民間セクターは、物と輸出或いは地元消費のためのサービスの生産者として、経済開発において、活発な役割を担う。地方議会は、民間セクターのための地方経済開発の促進と、適切な場合における民間セクターへの委託など可能な環境を創造する。

3.2.3.2 市民社会団体・NGOs

市民社会団体・NGOは次の点の役割を果たす：

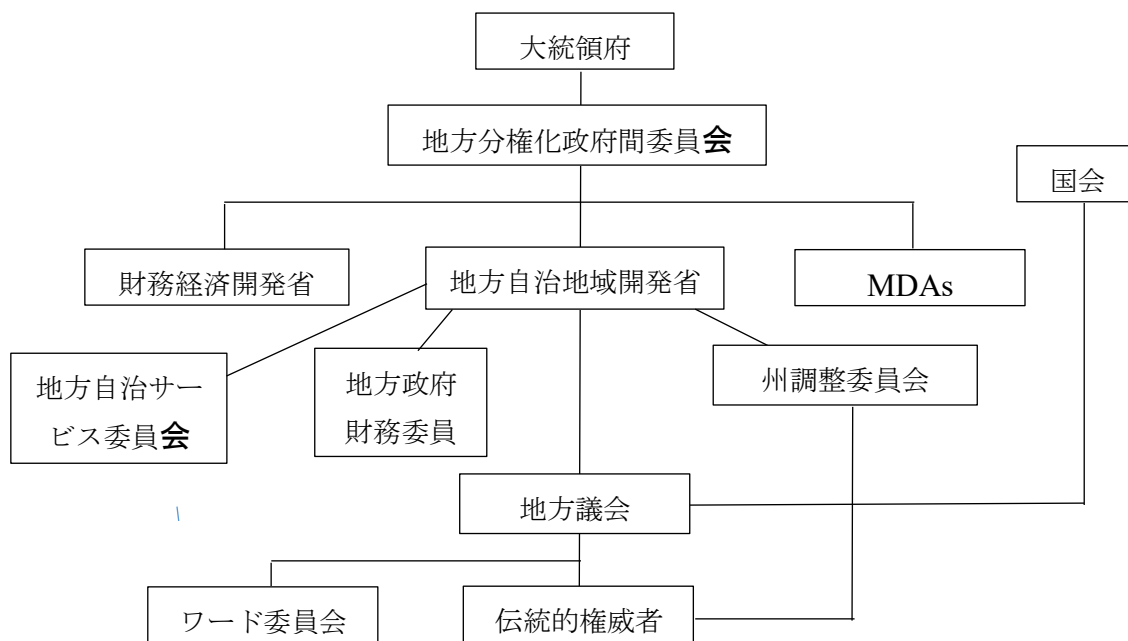
- a) 地方議会の開発計画に、活動を確実に統合させるために、地方議会と協力する、
- b) 地方議会において、信頼関係を構築するために、地方のリーダーが責任を果たせるよう奨励される、
- c) 地方議会の会議および協議に出席できる。また、投票の権利はないが、自身の地域に関わる重要な懸案事項に関して、意見を述べる事が許可される。より多くの参加を確保するために、地方議会の活動を住民に報告することもできる、
- d) 開札、契約締結、開発計画などについて開始から完了まで、地方議会の活動をモニターすることができる。

3.2.4 体制

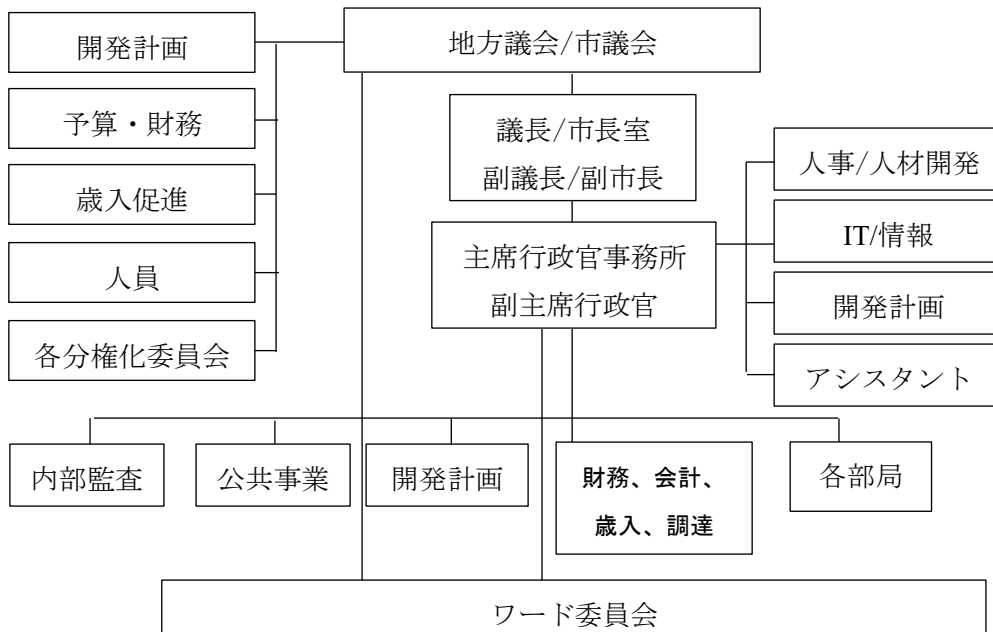
地方分権化プロセスの調整は、次の点を含む：

- a) 地方分権化政府間委員会 (Inter-Ministerial Committee on Decentralisation: IMC)、
- b) 地方自治を主管する省は、地方政府の調整、中央、州、県、チーフダムレベルとの連携に責任がある。同省は、地方分権化プロセス、地方議会の有効性のモニタリングと地方分権化と地方統治の懸案事項について政府に助言する、
- c) 州調整委員会 (Provincial Coordinating Committees: PCCs) は、シエラレオネにある各担当州の地方議会を調整する、
- d) 地方議会は、市 (city/municipal) 議会、県 (district) 議会に分かれる、

- e) 地方議会は、立法、財務、行政の権限を有する。行政局は主として、行政の役割を有する、
- f) 各地方議会の議員の総数は、12名以上で、任期は4年である。地方の選挙区はワードである、
- g) すべてのワードには、少なくとも10名の選ばれたメンバーからなるワード委員会がある。同委員会の主な役割は、ワード内の開発活動を支援することである、
- h) すべての地方議会は、議会に委員会を指名する義務がある。委員会の責任は、地方議会の承認を得るために、様々なセクターの政策の策定である、
- i) 加えて、各州にあるチーフダム行政と西部地域の部族長は、シエラレオネの地方行政機関の部族の要素を構成する。つまり、地方分権化プロセス全体における、重要な関係者間の関係は、次の体制のとおりである：



地方議会組織図



3.3 法、規則および統治の戦略的枠組み

3.3.1 法と規則

地方自治改革は、包括的法的根拠の整備、地方レベルにおける効果的かつ効率的なサービス提供のための地方政府の体制促進と調和を通じて、効果を発揮する。

次のような行動がとられる：

2004 年の地方自治法は、政府の地方分権化政策を反映させるために改定される。改定される地方自治法は次の点について明記される：

- 地方議会を設立する方法、
- 議員の構成と議員選出の方法、
- 議員候補者の資格と失格、
- 議員、市長および議長の在任期間と議員の罷免、
- 空席と空席を埋める方法。

地方議会は、適切な役割を他の組織、人材、あるいは中央政府に委任された役割を実行する責任を受け入れ、力を発揮する。

地方議会は、法により与えられた役割を実行するために、憲法或いは法令と不整合のない条例を策定し、力を発揮する。

地方分権化に関連するすべての法と分権化された役割は、2004年の地方自治法に一致する。

2004年の地方自治規則 (Local Government Regulations) は、分権の政策を反映させるため、見直される。

3.3.2 ガバナンス

意思決定と政治的安定の方向性を確保し、地方議会は地方レベルにおいて政治への参加の機会を設ける。

次のような点が適用される：

- a) 議員選挙の候補者は、政党あるいは個人として立候補する、
- b) 地方議会の市長および議長の候補者は、高等教育以上の資格を要する、
- c) 地方議員は英語の読み・書きができる、
- d) 国会議員は自身の選挙区にある地方議会と選挙民の開発ヴィジョンを調整および調和させる。この点に関連し、国会議員は自身の選挙区にあるワード委員会の職権上のメンバーである、
- e) 西部市域にある地方議会にはそれぞれ、2名の部族長の代表者がいる。彼らは西部地域の部族長により選ばれ、選挙権を有する、
- f) NGOs は事業を実施する前に、開発計画を地方議会と共有する。地方議会は、コンプライアンス証明書を発行し、財務を主管する省と相談の上、地方自治を主管する省の助言のうえ、最低限の管理料を課す、
- g) 地方議会は、地方自治を主管する省の承認を受け、シエラレオネ警察の助言を受けた体制と規模の地方警察を設置する、
- h) 政府は、チーフダムと部族行政 (tribal administration) の役割が地方議会を強化し、地方レベルにおける競争や対立を避けるため、チーフダム統治と部族機構に関わる法の見直しを行う、
- i) 地方議会は、管轄する地域のすべての開発事業の開始から完了まで、適切かつ適時に伝統的権威者に報告する。これにより、地方議会は、地方を支援するために地元住民を動員、開発事業をモニタリングし、完了した事業を評価することができる、
- j) 政府は、地方のオーナーシップを醸成し、活動をモニタリングおよび調整するため、市民社会、NGO、市民組織あるいは宗教団体に対して、彼らの開発プログラムに関

する情報を地方議会に共有するよう、依頼することができる。

地方分権化プロセスの実施において、次の通り、よい統治の原則に常に注意を払う：

- a) 市民は効果的に地方統治に参加し、開発プログラム、事業および活動の実施をモニタリングすることができる、
- b) 地方政府は、適時に市民からの要望に対応する、
- c) 地方政府の資源は透明性および説明責任を果たし、市民に最大に利益をもたらすよう管理される。

3.4 行政の戦略的枠組み

3.4.1 人事

2016年までに、地方自治を主管する省の見直しに従い、地方自治サービス委員会 (Local Government Service Commission: LGSC) の人事政策、手続きおよび監督と一致して、地方議会は、職員の採用、能力開発、研修、昇進に関し全面的に責任を負う。

中間時においては、地方自治サービス委員会が、関連する地方議会と相談の上、主要職員の採用、解雇および移動にすい手、全面的に責任を負う。

- a) 地方自治サービス委員会は、策定されるほうに基づき、地方議会のための新しい人事政策を作成する、
- b) 包括的人事の分権化に先立ち、地方議会における公職のための「配属通知」の仕組みを稼働させることで、MDA 職員への地方の権限を強化する。このような標準通知は、業務遂行状況に関する監督、配属期間中の評価と報告状況を詳細に記載するものである。さらに、地方議会は、空席ポストや職員照会のために、名簿と資格者のリストを共有する手続きを通じて、配属される職員選定プロセスに統合される地方自治サービス委員会は、地方議会の人事に関し、相談およびコーチングの支援を継続して行う、
- c) 地方議会は、常に自身の責務を果たすため、訓練を受け、専門性を備え、動機づけられた職員をひきつけ、保持できるよう支援を受ける、
- d) 地方議会は、人事政策の実施を推進する、
- e) 地方議会のすべての専門および技術職員は、契約ではなく、終身雇用とする、
- f) 地方議会は、職員の業務向上を確実に推進するために、人材開発に注力および促進する、
- g) 地方議会は、職員の昇進、報酬の基礎となり、年間研修計画にも反映される、職員の人事評価制度を実施する、
- h) 地方自治サービス委員会および人事院は、地方議会間の人事異動と、地方議会と中央政府間の異動の仕組みを創造する、

- i) 地方自治サービス委員会および人事院は、職員への僻地配置を促進する方策を企画し、実施する。

3.4.2 役割の分権化

中央政府から地方議会への役割の移行は、地方分権化政策の基本である。役割の完全な移行は、2012年までに完了する予定である。

次のような戦略的行動がとられる：

- a) MDA は、地方分権化プロセスを後押しするために、セクター政策を作成し、既存の政策を見直す、
- b) 2004年施行の地方自治法に規定された付加的な役割は、地方議会に移譲される、
- c) 役割を移譲する各MDAは、分権化プロセス、職員、財産と財源の移譲を考慮し、「戦略と行動計画」を作成する。国を通じて地方議会の能力と準備は異なるため、各地方議会は、分権化プロセスにおいて活発に相談しなくてはならず、MDAの「戦略と行動計画」は、異なる地方議会のため、個別の予定を組むことができる。

3.5 財務の地方分権化に関する戦略的枠組み

この領域の政策は、財政上の能力を等しくするために、歳入と歳出に関する意思決定および年間の予算施行の仕組みとの調和と合理化において、地方政府の自治権の強化を追求するものである。この点に関して、政府は、地方政府の財政に関する法律を導入する。

3.5.1 歳出

地方議会の短期から中期の歳出は、分権化された役割により決定される。

次のような対応がとられる：

- a) 管理費と開発活動双方のための資源の振り分けについて、地方議会の裁量を増やす、
- b) 補完性の原則と一致して、歳入および/あるいは歳出の法的権限を改めて調整する、
- c) 法および政策の枠組みに準じて、プログラム実施状況が良好な地方議会への、業務遂行を高める交付金の付与および承認する。業務遂行状況が良好でない地方議会への制裁の承認も含む。

3.5.2 政府間予算執行

政府間予算執行の仕組みは、公平性および平等の原則と多様な歳入の能力を考慮した方法により行われる。

次のような点が実施される：

- a) 中央と地方政府の間で歳出を明らかにし、次の点を含め、中央政府からの予算執行のための枠組みを作成する：財政を平等にし、地域の不平等と中央と地方の財政の不均衡を橋渡しするための交付金；固有の支出の触媒としての交付金；基本的な数の職員の雇用と最小限の行政機能を準備するための交付金；
- b) 分権化された役割の実施と、地方議会への適時な財源執行を確実に行うために、適切な財源を地方議会に配分する。

3.5.3 開発計画と予算作成

次の点に留意する：

- a) 地方議会は、チーフダム議会の予算を含め、現実的な予算作成する、
- b) 地方のニーズと優先の高い課題が、管理費および開発費共に、国家予算計画に反映されるように、中央と地方政府の計画と予算サイクルを調和させる、
- c) 各地方政府は、開発計画および管理委員会を設置し、地方議会の管轄する地域の開発方針および将来像を設定する、
- d) 3カ年計画、開発計画作成のための、ボトムアップ・アプローチを用いた、成果重視の開発計画作成のために、地方議会を支援する、
- e) 地方で活動する NGO と民間セクターは、地方議会と協力し、地方議会の開発計画と統合するために、彼らの行動計画を地方議会と共有する、
- f) 地方経済開発推進と、民間セクター開発を後押しする環境の創造と、貸付およびマイクロファイナンスを含む地方経済開発を実施するために、コミュニティをエンパワメントする戦略の持続性を確保するために、地方議会を支援する。

3.5.4 地方議会による借用と契約

地方議会の借用と契約は、策定中である国家負債法にもとづく。

3.5.5 財務管理、説明責任および透明性

地方分権の成功には、地方政府レベルでの分別ある財務管理が非常に重要である。

次のような点が適用される：

- a) 中央政府による予算制限のための年度管理と体制の確立、
- b) 地方政府による資源管理の不始末は、中央政府からの救済措置の対象とならず、適切な処罰を伴う、
- c) 財務の説明責任のための強力な枠組みを帳簿管理に着目して、地方およびチーフダム議会レベルで整備する、
- d) 地方およびチーフダム議会のために、財務および成果に関する情報の簡潔な報告体制を整備する。

4. 分野横断的支援分野

4.1 ジェンダー

地方分権化プロセスのすべてのレベルにおいて、ジェンダー、男女の包摂および参加を政府の政策全般に反映させる。ジェンダーの視点は、地方分権化と地方統治のプログラムのすべての戦略的計画プロセス、プログラム化、実施、モニタリングおよび評価に統合される。

具体的な戦略的行動は、次の点を含む：

- a) 既存の国家ジェンダー政策と戦略と一致し、地方分権化を後押しするジェンダーの政策と戦略を作成、
- b) 地方議会の業務、特に地方議会による開発計画の準備と実施における、ジェンダー視点の主流化促進、
- c) 地方分権化プロセスにおけるジェンダー主流化を内在化するため、政策策定者および専門家の政治的関心の確保、
- d) 女性に対する差別撤廃 (the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: CEDAW)、ジェンダー法および女性の権利を推進するその他すべての国際的な基準の促進と実施、
- e) 地方議会がジェンダーユニットを機能させる支援、
- f) コミュニティに関与するすべての局面におけるジェンダー分析スキルに関する包括的な研修を通じ、ジェンダーと開発に関する職員の専門性の確保。

4.2 情報、教育とコミュニケーション (Information, education and communication: IEC)

地方分権化への情報、教育とコミュニケーション (IEC) の関与は、活発な市民参加と、地方分権化のすべてのプロセスの教育を通じて、市民の気づきを高める。地方分権化プロセ

スを実施するために、IEC は地方住民の動員や市民からの支持を継続して強化するものである。地方分権化を支援する IEC 戦略 開発され、地方議会に託される。また、次の点を含む：

- a) 改定した法への準拠を確実にするための、全国規模のアドボカシーの推進力、
- b) 歳入確保とその分配に関する対話への関係者の参加意識の高揚、
- c) 地方統治に関する既存および改定された法や政策の周知、
- d) すべてのレベルにおける、コミュニケーションと情報共有強化への市民社会の参加意識の高揚、
- e) 地方統治と説明責任の課題を報告するための、市民のエンパワメント、
- f) 地方議会にコミュニケーションと情報共有機能を定着させるため、地方議会内に IEC ユニットを設置、
- g) 地方議会、市民と中央政府内および相互のコミュニケーション体制と規約の整備。

4.3 能力向上

能力向上の支援は、地方分権化体制において、関係者がより高いレベルでサービスを提供する役割と責任を、効果的に果たす手段を提供し続けるものである。この支援は、ワード委員会と MDAs を含め、地方議会に主に焦点を当てて継続して行われる。他の裨益者には、チーフダム議会、裁判官、研修実施者、メディアを含む市民社会が含まれる。

次にあげる戦略的行動を実施する：

- a) 国家レベルの既存の能力向上戦略と調和させた、地方政府の能力向上政策の整備、
- b) 能力向上イニシアチブのオーナーシップと持続性を確実にするため、以前の供給主導から要望主導へシフトしたアプローチ、
- c) 地方議会の責務の効果的な業務遂行に重要となるすべての面を確実にするため、以下にあげる点を含め、能力向上を包括的かつ統合的に支援する：
 - i. 導入やオリエンテーションを含む包括的研修、短期間の専門的研修、コーチング、経験者による初心者への研修、
 - ii. 第 3 の機関は地方議会の必要性を説明する課程を設けるよう努める。地方統治を、初等および中等教育のカリキュラムへ導入、
 - iii. すべての地方議会の部署の制度化とその強化および効果的な機能化に焦点を当てた組織開発。支援は、開発計画の効果的な実施および分権化する機能の円滑な移譲と業務遂行と関連するものとする、
 - iv. 地方議会の効果的な機能強化とサービス提供能力の向上を確実にを行うため、地方議会に対して、基本的な調達業務や機材提供支援が実施される。地方議会は、調達および提供された機材の適切な仕様と維持管理の仕組みを整備するための支援を

- うける、
- v. 地方議会と MDAs は、自身の能力向上プログラムのための資金確保のため、予算計上する、
 - vi. 不要な重複や限られた資源の浪費を避けるため、地方議会の能力向上に向けたリーダーシップと他の地方の関係者が適切に連携できるように、効果的な調整の仕組みを取り入れる。

4.4 モニタリングと評価

モニタリングおよび評価は、地方自治の主管省に責任がある。地方分権化のモニタリングおよび評価の目的は、定期的および客観的に進捗を評価することである。その進捗とは、包摂性、透明性と説明責任を確保し、持続可能なサービス提供の改善の準備を行うなど、機能的な地方議会の仕組みの進捗状況を指す。この目的に沿い、モニタリングおよび評価は次の3点に従い設計および実施される：

- a) 地方分権化に準じた地方議会の運営サービス提供の改善、
- b) コミュニティ・エンパワメントと地方統治への住民の参加、
- c) 社会への説明責任、要求側の説明責任の仕組みを整備し、市民の声を高めること。

国家地方分権化政策は、貧困削減戦略計画 II (PRSP II) および包括的地方統治遂行評価システム (CLoGPAS)を含む、既存のモニタリングおよび評価枠組みと合致して、国レベルでモニタリングおよび評価される。具体的な指標は、重要なサービス提供のパラメーターをもとに設定され、定期的なモニタリングおよび評価のための訪問、CLoGPAS、コンプライアンス検査、説明責任に関する報告書および裨益者への調査を通じて点検される。

ANNEX 10 CDCD プロジェクト終了時評価報告書：評価結果の要約抜粋

3-2 評価結果の要約 (抜粋)

(1) 妥当性：高い

- **Agenda For Prosperity (2013-2017)**では、地方分権化を進めるうえでの地方行政におけるガバナンスの強化に重点が置かれ、地方の経済活性化の観点でも本プロジェクトとの整合性は高い。
- 本プロジェクトは地方自治法 (2004) に規定された県議会、ワード委員会議員の機能、役割、主席行政官の役割、チーフダムとの関係等に基づいており、法律との整合性は高い。
- モデルワードプロジェクトは村落開発調整政策で示した地方開発の方向性を現場で実証するものであり、県／村落 ハンドブックの改定、普及活動は地方自治地域開発省 (MLGRD) と大統領間で締結される業務契約 (Performance Contract) 内に示された進捗表 (Tracking Table) に含まれている。
- 地方自治改正案は閣議、国会承認、村落開発調整政策は内部差し戻し調整中で、閣議承認も受けていない状態。
- 地方自治地域開発省 (MLGRD)、県議会職員、ワード委員会、住民と各層のニーズに本プロジェクトの趣旨は整合している。
- アウトプット 3 は上位目標達成のための準備にまつわる目標であり、モデルの普及を念頭としたプロジェクトのアプローチは持続性の観点からも妥当である。

(2) 有効性：高い

- プロジェクト目標 (県議会職員によるハンドブックに示された体制、機能による開発事業の実施) はおおむね達成している。
- アウトプット 1 (モデルの構築) と 2 (県議会職員とモデルワード委員の能力向上) はプロジェクト目標達成に直接役立っている。アウトプット 3 (普及の準備) は全国へのハンドブック普及、活用を目指す活動 (フォーラム開催等) を通じ、県議会職員のオーナーシップやモチベーション醸成に寄与している。

(3) 効率性：比較的低い

- 日本人専門家は長期 5 名、短期 11 名が予定通り派遣され、各専門分野の技術移転がおおむね適切になされたが、調達や入札作成に関する専門家派遣はやや不十分であった。
- シェアラオネ側からカウンターパートの配置は計画通りになされたが、もともと各部署 1 名の担当者で、他ドナー支援による研修セミナー出席などの理由によりプロジェクト活動の進捗に影響を及ぼしたことも否めない。

- ・ 資機材は予定通り供与されたが、一部盗難事故が発生し、使用不可となった。

(4) インパクト：中程度

- ・ 地方自治地域開発省 (MLGRD) はハンドブックの普及システムを主体的に構築し、他の地方議会によるハンドブック活用に関しモニタリング調査を既に開始、第 3 回県/村落開発フォーラム (2013 年 11 月) ではハンドブックの改定を全地方議会、関係セクター省及び県事務所、他ドナーを巻き込んで行っていることから、ある程度上位目標は達成が見込まれる。他方、体制、予算が盛り込まれた具体的な中期計画策定も必要。
- ・ フィーダー道路改修プロジェクトは市場へのアクセス改善、モデルワードプロジェクトは保健衛生、学校 教育、社会活動等多様なインパクトも見られた。

(5) 持続性：比較的低い

1) 法律・政策面

地方自治地域開発省 (MLGRD) は Agenda for Prosperity のもと、戦略計画ドラフト (2014-2016) において地方分権化政策維持を表明し地域開発プロセスにおける住民やコミュニティのエンパワメントを目指している。また県/村落開発ハンドブックも上記計画内に明記されており、政策面での持続性は高い。他方、地方行政法 (2004) 改正案は閣議及び議会での承認を、村落開発調整政策は省内での再調整及び 閣議承認を待つ状況が続いており、持続的な CDCD モデルの普及への懸念もある。

2) 組織・予算面

地方自治地域開発省 (MLGRD) は県/村落ハンドブック改訂委員会を設置し、対象 2 県議会以外の地方議会においてハンドブックの活用インパクト調査やモニタリングを実施し、プロジェクト終了後も同委員会が実施母体としてこうした活動を推進していく意向を示している。他方、地方自治地域開発省 (MLGRD)、及び対象 2 県議会とも普及を担う人材不足は否めず、シエラレオネ政府からの予算は少なく、県議会の歳入の改善が強く望まれている。

3) 技術面

県議会職員へ移転されてきた技術や知識は彼らの委任事項 (TOR) に根差している。また住民が習得した維持管理方法は受け入れられており、各層の受益者は継続的な技術や知識の活用を表明している。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

本プロジェクトでは①まず地方開発事業のモデルを実証事業を通じて構築し、②開発事

業を担う県議会、ワード委員会の能力向上を研修やオン・ザ・ジョブ・トレーニング (OJT) を通じて図りつつ、③モデルの普及の準備を進めるための活動を実施している。このような段階的かつ普及を目指したアプローチはプロジェクト目標の達成及び持続性の確保に有益な効果を発揮している。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 地方自治地域開発省 (MLGRD) は開発政策の実現に向けた強いオーナーシップとリーダーシップを発揮した。
- ・ 県/村落開発ハンドブックの改訂を通じ、地方自治地域開発省 (MLGRD) と県議会が地方の状況を共有し、関係者間のコミュニケーションが強化された。
- ・ 県議会とシエラレオネ道路公社 (SLRA) 等関係セクター事務所との連携体制が強化され技術的支援を県議会職員が受けやすくなった。
- ・ 地域の伝統的な関係者 (パラマントチーフなど) からの支援が得られた。

3-4 問題点及び問題を引き起こした要因

(1) 計画内容に関すること 該当なし

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 各自の地域開発事業の実施に関するそれぞれのモダリティを保有している他ドナーに現状では CDCD モデルを強要できない。同モデルは法的な強制力をもった必須の手法ではなく、活用には限界がある。
- ・ 頻繁な職員異動のため、プロジェクトの実施期間をフルに活用し組織的な能力向上を測るのは困難であった。

3-5 結論

本プロジェクトの妥当性は高く、おおむねその目標を達成し有効性も高いと確認されたことから、評価団は本プロジェクトを予定通り終了することが妥当と結論した。プロジェクトは県議会職員の能力向上を図るとともに、住民のニーズを反映した県議会による開発事業計画策定から維持管理までの実践的な事業運営方法を構築し、かつ県議会と各セクター県事務所との連携を強化した。その一方で、世界銀行等の他ドナーとの連携を踏まえ、普及にかかる予算や体制を明記した 3 カ年程度の実施計画の策定の必要性があるとの認識に至った。

3-6 提言

- ・ 地方自治地域開発省 (MLGRD) は予算配分に関する詳細な情報を盛り込んだ 2017 年までの普及計画を策定すべき。また同計画には、担当部署や人員及びその役割も明記すべし。

- ・ 地方自治地域開発省 (MLGRD) はハンドブックの将来的な活用方針について決定し他ドナーの類似／相違点を考慮しつつ、国家レベルで統一された実践的な地域開発方法を見出すこと。
- ・ プロジェクトは国連開発計画 (UNDP) や世界銀行、他ドナーとの連携を深め、地方自治地域開発省 (MLGRD) がプロジェクトの便益を維持していくための支援を行うこと。
- ・ 県議会は歳入の改善に努めること。通常の中政府からの補助金のみならず、他ドナーからの資金についても積極的かつ戦略的にアクセスしていくこと。

1-4 教訓

(1) 相手国のニーズ、動向に対する柔軟なプロジェクト計画

- ・ シェラレオネは世界最貧国の1つで紛争終結国であり社会基盤が劣悪な国である。こうした特殊性をもつ国に対しては本プロジェクトのように、道路工事をプロジェクト開始当初から入れる、対象地を同時に複数設置するなど、目に見える成果を早急に出すための対応が求められる。
- ・ 本プロジェクト期間中に主要な法律や政策の見直し・策定期間が重なり、プロジェクトも政策レベルでの関与が可能となった。相手国政府の政策レベルの動向に機敏に対応し、政策と現場とつなぐ役割を果たした本プロジェクトの計画及び実施体制は他の案件でも活かすことが可能。

(2) 普及を意識した戦略的プロジェクト計画の策定と実施

- ・ 本プロジェクトのように、プロジェクト実施中に終了後のハンドブック普及の準備のための活動を行うことで、より確実なものとしていくことができる。また、将来の普及を見据えたプロジェクト計画を戦略的に策定することが重要。
- ・ プロジェクトは異動したカウンターパートも巻き込んで異動先の地域におけるハンドブック活用に関する意見交換を行った。非対象地域との連携を深め、将来の普及人材をプロジェクト期間中に育成するうえでも有効な方法である。
- ・ 本プロジェクトはモデル構築のための実証事業の実施にプロジェクト期間の大半を費やした。モデルの実効性や汎用性について、人材、資金、及び時間的コスト面からカウンターパート自身により検証できる期間をプロジェクトの後半に設けることもモデルの持続性を担保するための一案である。

本報告書の閲覧先：<https://libopac.jica.go.jp/images/report/12290847.pdf>