

都市の統治 (ガバナンス)

地方分権化への世界的な動きにより、「都市のガバナンス」の重要性は大きくなっている。しかし、地方行政の効率性を決定づける鍵となる要因は、各都市に特有の政治的文化と密接に関連している。

都市のガバナンスの問題は今や国際的な課題であり、ここ10年にわたって国際機関や開発事業者からは、地方自治体が経済・社会の発展における重要な当事者として、また民主主義を具現化する出発点として認識されている。

この役割は、地方自治体が都市開発の舵を取る上で、代表者としての資格を有し、合法性と効率性を兼ね備えていることを前提とする。これらの資質は、地方の政治的文化と制度、地方レベルと中央政府の関係、そして外的な制約という3つの要素から形成されたものである。



都市と政治の文化

地方の政治的文化は、田舎であれ都市であれ、個々の伝統に特有なものであり、地方機関の組織、権限、そして働き方もこの多様性を反映している。ラテンアメリカでは、市長が中心的な役割を担っていることが示すように、政治的文化と制度の結びつきの強さは、歴史の産物である。地域によっては、地方自治体という概念そのものが目新しく、まだその役割が充分定まらずまた認識されていないところがある。

市民権という概念も世界共通のものではなく、市民社会も同じようなレベルで構成されているとは限らない。ラテンアメリカでは住民が意思決定プロセスに関与する本来の意味の市民社会があるのに対して、アフリカ大陸の市民社会とは、独裁体制からの回避を示す言葉に過ぎない。

そのような状況の下で、都市がどのように動くかを理解するためには、管轄区域、都市開発の課題と地方の政治的文化の相互関係を十分に理解することが必要である。

予算策定への参画



ベレム (ブラジル) 市の集会

1988年、ブラジル労働党 (PT) はポルトアレグレにおいて、予算を共同管理するためのツールを作成した。住民は、ピラミッド型の参加方式により、市予算の3~15%の用途を決定することが出来る。すなわち、建物や通りの単位で組織された第一段階から、行政や社会的団体も参加する第二段階の参加型予算審議会に代表が送られ、そこで優先すべき地区や分野が決められる。このようにして、市予算の3~15%は地元住民の管理下にある。

多少の違いはあるが、約200の町で同じような試みがなされた。リオグランデ・ド・スルでは、州レベルで住民参加型予算策定方式を設定した。ベレムは、この方式を市議会まで広げた。そして、ペロ・オリゾンテでは公営住宅のために住民参加型予算策定方式を導入した。ブラジル以外では、ペルー、エクアドル、ボリビアなどでも類似の方式が取り入れられている。



カラカス (ベネズエラ) の地方選挙キャンペーン。

芸術家チェン・ゼンによる「人間の対話と交流」をシンボル化した彫刻「La Constellation Humaine」。

困難に直面した公共水道事業

公共水道管理の民間委託に対する2000年のコチャバンバ（ボリビア）の住民の拒否は、公共サービスの民営化に対する抵抗の国際的なシンボルになった。一年間にわたる闘争の末、サービス事業者は5000万ドルの損失を被り、撤退を余儀なくされた。今日、町の水道は、3人の住民代表を含む7人の管理者からなる公社（SEMAPA）によって管理されている。数人の出資者のおかげで、同社はそのネットワークを広げたいえ、社会的に受け入れられる料金を設定することに成功した。2006年1月に2つの民間サービス事業者は、ボリビア政府の調停により損害賠償の要求を取り下げた。



パブド（チリ）とブライアグランデ（ブラジル）の市議会。

主要なインフラ、上下水道のマネジメントでは、例えば上水道の供給では流域管理庁、都市交通のためには都市圏にわたるような広域な行政組織が必要になることが多い。このように、多くの大都市では、地域の行政を改善するためにグループ化されている。バンコク市では、1980年代から市レベルで地域のマネジメント戦略を構築してきた。ポンペイとナビ・ムンバイ新都市は、2004年から都市開発にかかる課題を共同で管理するための地域を設定した。

コミュニティの分断と都市のスプロールという形で都市に広がる現象は、開発の方向付けが困難だった結果としてしばしば出てくる。現在、いくつかの都市では、この問題を解決するため、都市域を幾つかのグループに分けて都市のコンセプトを明確にし、関係する全ての利害関係者の行動を誘導することが出来るような開発戦略を策定しようとしている。この動きは特にブラジルで顕著であり、それは都市のガバナンスのために、地方分権体制を構築してきた長い経験に基づいている。

天災や戦争などの危機の後、自治体は住民の差し迫ったニーズに対応し、未来を構築するため最前線に立つことになる。このような

ケースでは、多くの場合、迅速な復旧、仮設住宅、衛生上の問題などの緊急対策が、長期の都市計画への投資より優先する。この点で、南アフリカはポスト・アパルトヘイト都市、すなわちコンパクトな都市のビジョンを立案することに成功した。その発想は、高密度計画に基づきつつも大いなる多様性を確保するため、アパルトヘイトによって分断された町のパーツを結びつけ、交通網を整え、土地を再配分し、さらに各種の事業を組織し直すことにより、都市のパッチワークを縫い直すことである。

試される地方分権化と地方のガバナンス

ここ15年以上にわたって、政治、財政および行政上の幅広い地方分権化プロセスが、多くの国々で始まっている。それは、政府が地方の問題を公共部門、民間部門さらに住民組織を結びつけて、より効率的に運用しようとする動きに対応する。現在、地方自治体と中央政府の関係は、至る所でこのモデルによって組織される傾向にある。

構造改革政策により、国の役割を減らし単なる調整役の役割に留まろうとする場合は、財源を移管して初めて、分権化政策により中央政府が職務の一部を地方自治体に委任したことを意味することになる。しかし、とくにアフリカ大陸では、これらの委任に対処するために必要な財源の委譲はなされなかった。こうして地方の行政責任者は、発注者の権限と出資者との

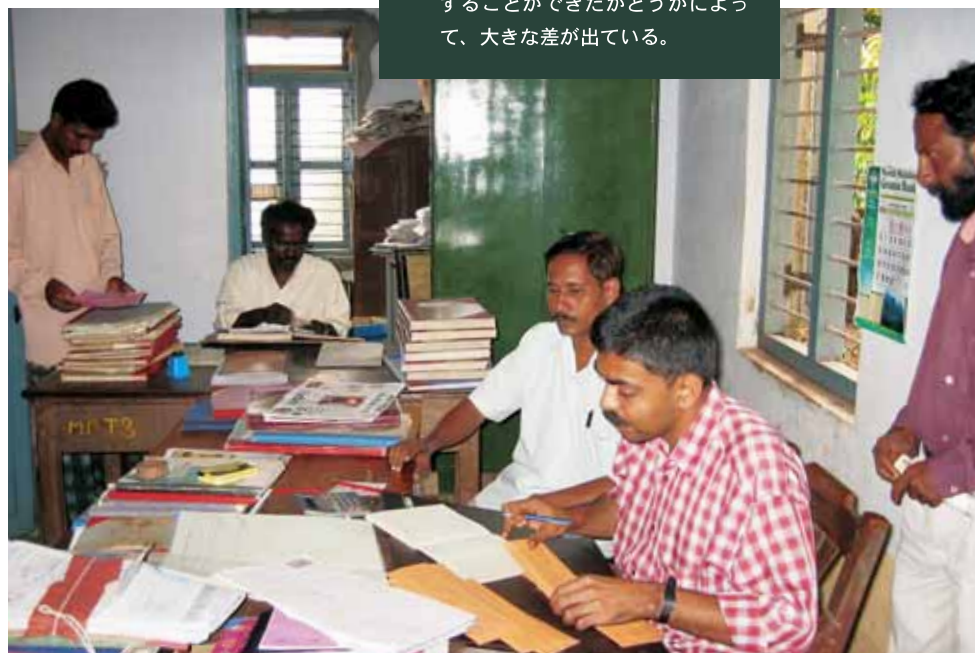
インド方式の地方分権化

インドの都市部には国の人口のわずか3分の1が居住しているだけであるが、60%の国民所得を生み出している。この都市の牽引的な役割は、1980年代からインド政府が認識するところとなり、1992年に憲法が改正され、地方自治体は地方部、都市部を問わず、政府機構における第3の権限を持つに至った。議席の3分の1が女性に割り与えられる民選の議会は、都市計画のマネジメントだけでなく、財政政策についても責任を有している。その責任の移管は、国の補助金の引き下げと連動している。今日、インドの地方の活力は、地方自治体がこれらのツールを活用することができたかどうかによって、大きな差が出ている。

交渉権が奪われていることを知ることになる。

地方行政に関わる当局の行政能力は、地方分権化のプロセスで委ねられた権限に比べると、未だ極めて限定的で、全体的に不足している。これは特に、地方当局の人材不足だけでなく、国の出先機関および地方公共サービスのための人材不足などにより、地方行政に充当できる手段が限られるためである。この行政の能力不足は、地方の本来業務のマネジメント能力だけでなく、分権化された公共サービスの管理能力にも関わってくる。したがって地方当局職員の訓練が、効率的な都市のガバナンスの第一歩である。

開発において都市が鍵となる当事者であるという認識だけでは、都市の政治的独立性を生み出すには不十分であった。しかし、地方分権化された都市は、全ての地域の発展と協力体制の中心となる役割を果たすことになる。■



インドのビダール（下）とカサラゴドゥ（左）のバンチャット（市議会）



参考サイト

- 国際連合人間居住計画 - UN/Habitat
www.unhabitat.org
- 世界銀行のサイト内の公共共セクターのガバナンスに関するページ。
www.worldbank.org/publicsector
- 都市・自治体連合 - UCLG 地方の民主主義と分権化に関する世界的監視（GOLD）は、UCLGが立ち上げたポータルサイトで、地方の関与者に世界の分権化の状況や地方自治体に関する情報を提供している。
www.cities-localgovernments.org/gold
- Cities Alliance（都市同盟） 世界銀行、国際機関、各国および各都市の協力のエージェンシー間のパートナーシップであるこの同盟は、スラム街や都市における貧困層の環境改善に向けて活動するために設立された。
www.citiesalliance.org
- World Local Authorities - WLA（世界の地方自治体） ALM-WLAは、地方議員、決定権保有機関、大学、企業に、世界各国の地方自治体に関する簡潔な情報シートを提供するデータベース。
www.almwla.org
- 科学・世界経済・第3世界・開発利益グループ（フランスの開発系研究団体） - GEMDEV
www.gemdev.org
- 自治体開発パートナーシップ - MDP
www.pdm-net.org/
- フランコフォニー国際市長会議 - AIMF
www.aimf.asso.fr
- オンライン参考サイト：
www.villesendevenir.org