

2006年10月14日

「市民社会の開発政策への参画」
—タンザニア「ポリシーフォーラム」の経験と教訓—

Mr. Zabdiel Kimambo

(タンザニアの NGO、ナショナル・ポリシー・フォーラム (以下 NPF)/CARE インターナショナル)

<1> 要旨

<2> プレゼンテーションの訳

<1> 要旨

【ナショナル・ポリシー・フォーラムについて】

市民社会が開発政策決定プロセスに参画することは、監視役(Watch Dog ウォッチドッグ)としての役割上重要である。また、開発政策に新しい考え方やアプローチを持ち込めるという点でも大変重要である。NPF は、こうした考えに基づき、貧困削減戦略ペーパー(PRSP:Poverty Reduction Strategy Paper)等の重要なプロセスに市民社会を参画させる目的で、2001年に作られた。NPFは多様なNGOが集まって作った組織であり、その内部には、多くの専門的なワーキンググループやネットワークが存在している。例えば、保健衛生分野に関わるNGOが集まって関連する政策をモニタリングするネットワークを構築している。また、戦略的に行動し、ナショナルなレベルでのアドボカシー活動と各コミュニティをつないでいる。

【教訓】

市民社会が開発政策決定プロセスに参画するためには、組織として人的資源に対する投資が必要であり、また組織のキャパシティを高めなければならない。

【課題】

政策プロセスにアクセスできることと、それに影響を与えることとは、別物である。現在多くの市民がプロセスに関するディスカッションに参加はしているものの、市民社会の政策に対する影響力は未知数である。長期的な開発プログラムはタンザニアには存在しておらず、現在実施されているプログラムがどのような段階にあるのかも市民には明確にされていない。それが明確にならないと、影響力は測れない。

この背景には、開発政策の決定プロセスがどのように行われているのかわからない点に関わっている。政策決定には、どうやらフォーマルなプロセスとインフォーマルなプロセスがあることが分かってきた。前者についての市民社会の参加は進みつつあり、NPFも時間や労力をつき込んでいるが、近年増えている政策決定プロセスはむしろインフォーマルなものの方である。これは、市民社会が感知できない場で実行され、さらには影響力を持っている。このことは大問題である。

もう一点タンザニア市民社会が直面している課題は、政府がアクティブすぎる市民団体を歓迎しない方向にあり、初めのうちはプロセスに参画できても、現状を打破しようと積極的に動くとき締め出されてしまうという点にある。

中央省庁のレベルでは、省の性質によっても市民社会の扱いに差がある。地方レベルにおいても、多くの政府関係機関が存在しており、参画は複雑で困難である。

国内のアカウンタビリティを高めるためには、議会のより積極的な参加も求められる。

さらに、タンザニア政府による政策決定プロセスに対するオーナーシップは部分的であり、政府が包括的なオーナーシップを持つことは必要である。しかし、国民へのオーナーシップの移行も不可欠である。

【可能性】

課題もあるものの、全体としてはタンザニアでは、市民社会の政策プロセスへの参画という観点からは、正しい方向に進んでいると思われる。政府や援助機関からも、市民社会の参画を促す努力が払われている。

<2> プレゼンテーションの訳

タンザニアにおいて市民社会が何をしているかについて報告したい。

タンザニア人として生まれ、何年も開発に携わった身として、何が一番市民にとって重要な問題かということ、自分に問いかけてきた。民衆は、“policy”は気にしない。それよりも、自分たちが必要とするものにアクセスできることの方が、彼らにとっては重要である。すなわち、社会が健全であること、また威厳を持って生活し、人生を楽しむことが重要なのである。

【ナショナル・ポリシー・フォーラムについて】

NPF は、タンザニアにおいて、公共投資等に関係する政策プロセスに働きかけを行っている。

NPF は 2001 年に結成された、まだ歴史の浅いムーブメントである。タンザニアで 2000 年に始まった PRSP を受けて始まったものである。この PRSP をはじめとして、その頃、政府や援助機関に対する市民社会の参画が広く行われるようになった。

しかし、当初、私たちは多くの疑問に直面した。特に、なぜ市民社会がそれらのプロセスに参加せねばならないのか？という疑問であった。今私が強調したいのは、市民社会がプロセスに参加することは非常に重要だということである。まず、市民社会には「監視役(ウォッチドッグ)」としての役割がある。さらに、人々がコミュニティ内部で交流し、その結果を政策決定プロセスに持ち込み、新しい考え方やアプローチを吹き込むことも重要である。

2000 年に、ある NGO が開発政策プロセスに対する知識の欠落を指摘し、それを受けて NPF が発足した。NPF には、60 の加盟団体が運営委員会に所属しており、多数のワーキンググループが存在し、運営のためのインフラも整備されている。それぞれの加盟団体は専門分野を持っており、各々の経験を分かち合うためにガバナンス体制を整え、さらに大きいネットワークにつながるようフィードバックをしている。様々なワーキンググループは、国内で起こっている多くの議論について、それぞれの分野で市民社会を参画させようとしている。

さらに NPF には、多くのセクター別のネットワークが存在している。たとえば、公平な保健医療ネットワーク(Health Equity Network)、タンザニア教育ネットワーク(Tanzania Education Network)、HIV/AIDS ワーキンググループ(HIV and AIDS Working Group)、さらにジェンダーや水、青少年等のネットワークがある。このように NPF では、政府や援助機関に関与するために、より戦略的に行動できるような場を作っている。NPF は、より多くの地域とコミュニティをつないでいるのである。

こうした市民社会のプロセスへの参画は、政府による PRSP の試みによって可能になった。これは新しいタイプの試みである。特にこうした対話を行ってこなかった政府にとって新しい試みであるが、より重要なことは、市民社会に対し、よりプロセスが開かれ、情報が開示されるようになったことである(情報は、多くの場合オンラインで入手できる)。

【教訓】

ここから得られた教訓は、市民社会がプロセスに参加するためには、組織として人的資源に対する投資が必要であること、また組織としてのキャパシティを高めなければならないこと、である。しかし同時に、参画から得られる利点もある。参画をすることによりプロセスへの投資ができるだけでなく、信頼性が高まり、また他の市民団体にも利することができる。

【課題】

課題としては、教訓と共通しているところもあるが、第一に、政策プロセスへのアクセスが得られることと、それに影

響力を与えられることとの違いを理解することである。現在、多くの市民団体がプロセスに参加し、開発政策に関するディスカッションに参加する機会を得てはいるが、それが実際にどの程度の影響力を持っているのかは不明である。多くの改革が過去10年の間に行われており、長期的な政府の改革プログラムや、公共財政管理改革プログラムや、公共サービス管理改革プログラム等が存在しないのが現状である。したがって、私たち市民社会の人間は、それらのプロセスが現在どのような段階にあるのかを知ろうとがいてはいるが、きちんとした情報はない。私たちは、これらのプロセスがお互いどのように関連しあっているのか知る必要がある。また、市民社会がプロセスに参加できたとしても、実際に影響力があるかは疑問なのである。

実際、そこには多くの制約がある。まず、政策決定のルールは多くの場合明確ではないし、どのような状況がどこで起きているのか把握することも困難である。フォーマルなプロセスにおいては、多くの時間と労力がつぎこまれてはいるが、現実の世界では、多くのインフォーマルなプロセスや決定がなされるようになってきたことが分かっている。

タンザニアでは、政府が、アクティブすぎると思われる市民団体を歓迎しない確かな傾向がある。市民社会がどのような役割を果たせるのか、政府は疑問に思っており、政府と市民団体のバランスを取ろうとしている。そして、初めのうちこそ議論の場に招かれるかもしれないが、現状を打破しようとするれば、目の前でドアが閉められてしまう。

市民社会がプロセスに参加する上では、以下を体系的に理解しておく必要がある。財政省(Ministry of Finance)の議論に市民社会が参画することは比較的簡単である。なぜなら、財政省はステークホルダーと協議することを前提条件として存在しているからだ。しかし、いったん財政省を離れて厚生省(Ministry of Health)の政策論議に参加しようとする、同省は市民社会の役割を理解し難いため、参加も途端に難しくなってしまう。というのも厚生省は、現在タンザニアの保健サービスの50%を提供している民間ビジネスの役割については明確に認識しているが、市民社会の役割については明確に認識していないからである。

中央省庁のレベルでは私たちは省によって異なる扱いを受けるが、地方レベルにおいても、多くのフォーマルな地方政府機関が存在しており、やはり困難な点がある。地方行政関連の情報はインターネットではあまり公開されておらず、機密扱いとなっている。

国内的なアカウンタビリティについては、議会がより積極的に参加する必要もあると思う。また政府のオーナーシップについては、部門別にはオーナーシップが存在するかもしれないが、部門を超えた包括的なオーナーシップは存在していないのが現状である。市民社会の参画は威圧されてしまい、政府の包括的なコミットメントはない。これは非常に重要な問題である。というのも、国民のオーナーシップ(national ownership)を損なってしまうからである。私たちは、オーナーシップを政府の手から国民のオーナーシップへと移行しなければならない。ただし政府は、包括的なオーナーシップを持つようにしなければならない。それがなければ、老若男女がコミットする可能性は危ういものとなり、国民のオーナーシップは実現しなくなる。

並行的に複数のプロセスが走っているため、市民がそれを理解するのが困難な現状がある。どのような決定がなされ、どのような相談が行われているのか？いくつかの相談は閉鎖的であり、市民団体がそれにアクセスすることは困難である。

【可能性】

しかしながら、可能性もある。タンザニアでは、市民社会の参画の観点からは、正しい方向に進んでいると思う。そして、政府からも援助機関からも、より市民社会を参画させようとする努力がなされている。

最後に、人々が重要なサービスにアクセスするための制約について、例を提示して終わりたい。最近、タンザニアは水不足を経験した。水を手に入れるために、貧しく貯水槽を持たない人たちは、お金と施設を持っている人たちの5倍から6倍もの資金を使わなければならなかった。その日の分の水にアクセスを得るためのお金がない人たちは、その日の終わりには、より多くの困難に直面し、アクセスを持つ人よりもさらに多くのお金を払わなければならないのである。このように、貧しい人は、豊かな人と同じ現象に直面しても、より深刻な困難に直面せざるを得ない状況に生きている。このことを、忘れないことが重要である。