

## 序論

著者	作本 直行, 今泉 慎也
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	202
雑誌名	アジアの民主化過程と法 : フィリピン・タイ・イ ンドネシアの比較
ページ	3-17
発行年	2003
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00014014">http://hdl.handle.net/2344/00014014</a>

# 序 論

## I 本書のねらい

冷戦構造の終焉を機に民主化への動きは国際的に加速化されつつある。東アジア地域においては、1980年代後半から民主化運動がみられ、権威主義体制の崩壊と民主的な政治体制の出現が目立つようになってきた。このような民主化の波は、古くは70年代のスペイン、ポルトガルの南欧に始まり、80年代前半に中南米、さらに現在では中央アジア（旧ソ連）、アフリカにまで及ぶ一連の動きとなっている。実際、多くの開発途上国で、独立後あるいは近代化以後の間もない時期に、特定の個人、政党あるいは軍に権力が集中する権威主義的な政治体制が出現した。このような権威主義体制の概念は、初期にはリンスによって全体主義と民主主義の中間形態の説明概念として展開ないし位置づけられたものである。東アジアの権威主義体制は、西洋型の民主主義概念からは逸脱した「民主主義」に見えるものの、冷戦構造下の国際社会において開発政策と調和する限りにおいては容認されることが多かった。

こうした国々では、民主化過程において、権威主義的な政治体制を排除し、かつ復活を阻止するため、政権交代とともに、執行府・行政府に集中したこれまでの強大な権限を排除分散し、議会制民主政治を回復させ、司法権を独立させ、軍の役割を後退させるなど、民主主義の定着および安定化を目指した制度改革を実施してきている。民主的な政治秩序を実現するため、権威主義体制の下で創出された統治体制を一掃し、権威主義政治を生み出した政治

体質・社会状況を変革することが民主化の過程で要求されたためである。

しかしながら、民主的な国家への移行過程は各国で同じ方法で実現されているわけではなく、また民主化改革も単線のかつ順調に遂行されているわけではない。まず政権交代の態様についてみると、大衆が参加した民主化運動によって政権交代が行なわれたフィリピン、タイ、インドネシアのような国もあれば、民主化運動とは無関係に政権交代が行なわれたシンガポールのような国もある。民主的な国家への移行は、1回のあるいは短期間の民主化運動で完成するというものではなく、例えば、フィリピンの場合にはマルコス大統領の追放だけでなくその後のエストラダ大統領の弾劾追放も含めて民主化過程として捉えていく必要がある。

また、民主化過程を通して要求される内容も、国によって異なっている。独裁的な指導者を弾劾追放し、執行府への権力集中を排除することに焦点をあてた改革、汚職がなく効率的な運営が行なわれる議会中心の改革に焦点をあてた政治改革、裁判の正義公正を求める司法改革、民主的な諸権利の実現を訴える改革など、内容的にもさまざまである。背後に、それぞれの政治体制のあり方、各国における民主化要求や発展段階の違い、当該国においてこれまで恩恵を受けてきた旧勢力と新勢力間の新たな緊張関係と利害対立などの異なった条件があるためである。

民主化過程において、「法の支配」ないしは「法治主義」が強調され、新たなルール、基準、手続きなどの法整備が一応実施されるものの、行政事務には旧態依然の停滞状態が見られ、政治指導者や司法機関には汚職・非効率が蔓延し、さらに議会制度は非効率的で機能せず、法の適用・施行は阻害され、法制度改革の効果が十分に発揮されない状態がアジアの国で見られている。民主的な国家への移行は法による手段をとおして実施されかつ民主主義の実現は民主的な法の実現によって達成されている。にもかかわらず、法が変化しても政治・社会が変わらず、あるいは政治・社会が変化しても法が変わらずといった「法の停滞」現象が生じている。

これまで、権威主義体制下の憲法制度の非民主的側面や権威主義体制の崩

壊過程については数多の研究が蓄積されてきたものの、アジアの民主化後の制度改革あるいは法が果たす役割については必ずしも十分に研究されてこなかった。民主化運動後に模索された制度改革・法整備の内容、法の役割とその変化、制度改革をめぐる過程を明らかにすることによって、アジア諸国の民主化の課題について多くの示唆を得ることができると考えられる。民主化過程においてどのような課題が設定され、どのような内容の制度改革・法整備が行なわれ、そうした改革を促しあるいは阻害した要因は何であったのか、民主化過程で実現した新制度は、政治過程にどのような変化影響をもたらしたのか、また民主化過程において法の役割はどのように変化したのか、こうした課題を明らかにすることが必要である。

本書では、こうした課題に答えるため、民主化運動によって権威主義体制が崩壊したフィリピン、タイ、インドネシアの3カ国を取り上げ、これら諸国における民主化後の制度改革について検討を行なうものである。なお、当然のことであるが、本書の意図は民主化後の政治や制度がすべて民主的であるなどと主張するつもりはない。民主化後の制度改革の課題に単一の回答があるわけではなく、制度改革における課題の設定と制度の選択は常に試行錯誤を避けられない。政治関連の法や制度の構築は政治過程において生み出されるものであり、諸勢力の力関係を反映して改革自体が停滞や後戻りを余儀なくされることも珍しくない。法制度改革をとおしての制度設計においては、個々の制度や法の内容とともに、そうした政治ダイナミズムが有効に機能するための条件、限界も考えていく必要があるであろう。

以下、本序論では、これら3カ国についての民主化後の政治発展の課題とともに、法制度改革によって示された主な方向について、論点を整理するとともに、本書の全体像を紹介することにする。

## II 民主化後の政治発展の課題

### 1. 法の役割の変化：権威主義体制の正当化から民主的な価値の制度化へ

一般に権威主義体制の下ではクーデタや戒厳令などによって憲法秩序はしばしば無視された。しかし、これら指導者は、憲法や法の内容にまったく無関心であったわけではなく、むしろ自己の政権や統治体制を正当化するため、政治的なレトリックとともに、法的な正当性を確保することに腐心したといえる。すなわち、統治理念として独自の民主主義観と開発のイデオロギーを主張しながらも、法的には憲法規定によってその政治的基盤を根拠づけようとした。憲法や法律は、権威主義政治と開発政策を実行する上での動員可能な資源・道具として位置づけられていたと言えよう。

しかしながら、このことは立憲主義が貫徹されていたことを必ずしも意味しない。権威主義体制の下で、法に基づき強大な権限を政府に留保ないし授権したり、権限行使に歯止めをかけなかったり、仮に法を定めても十分に機能させないための政治的手法を駆使する等が行なわれた。また、法の実施・執行・適用を担当する諸機関が十分な規律、能力、効率性を欠き、汚職・不正と無縁でないことも多い。アジアの多くの国の司法機関は強大な権力を誇る権威主義政治と対峙することを回避したばかりか、時には協力する姿勢をとったことさえあった。こうした憲法状況に対応して、従来の法律研究には、各国憲法制度の西欧型の議会制民主主義からの逸脱と非民主的な側面に焦点をあてるものが多かった。

民主化後の制度改革においては、以上のような権威主義体制下で見られた法の動員とは反対に、民主化運動が求めるさまざまな要求、価値、正義を制度化して実現することが目的とされる。特に注目すべき点は、法的な基準または手続きに従って政治や行政を動かすべきとする法の支配、法治主義が民主化後の制度改革で強調された点である。アメリカのリーガリズムの伝統を

引き継いでいたフィリピンではこうした動向はあまり顕著でなかったが、タイ、インドネシアにおける民主化後の「法」の増加は、民主化後の制度改革の大きな特色となっている。

## 2. 権威主義体制時代の遺産の清算

権威主義体制時代のいわば負の遺産の清算は、民主化を開始するための原動力でありまた新たな出発点でもある。権威主義政治の下では特定の機関への権力集中がさまざまな社会的矛盾、人権抑圧を生み出した。政治的抑圧や人権侵害を清算するために、事件の真相究明、責任追及が行なわれ、過去の政治権力者やそのとり巻きの不正蓄財や汚職者の告発が行なわれた。例えば、フィリピンではマルコス体制の清算のため、マルコスの不正資産の追及、過去の人権侵害の究明・補償、クローニー企業のマルコス関連資産の没収、マルコス関係者の公職からの追放などが行なわれた（第1章）。こうした清算がどの程度貫徹されるかは各国の状況によって異なる。インドネシアにおいては、スハルト一族の不正に対する追及が行なわれたもののスハルト本人に対する責任追及は高齢のために回避されたままである（第3章）。タイでは、政党政治家の不正蓄財を非難した1991年のクーデタ・グループは、自らの政治基盤強化のため、職業政治家と手を結び、不正蓄財の追及をうやむやに終わらせてしまった。また、1992年流血事件では、当時のスチンダー政権が退陣間際に発した緊急勅令によって、軍の発砲に関与した公務員に恩赦が与えられた。この責任追及は、議会の不承認にもかかわらず、恩赦の効果を認める憲法裁判委員会の裁定によって、法的には完全に閉ざされてしまった（第7章）。

## 3. 不正・汚職防止

2001年は、これら3カ国の民主化後の制度改革にとってまさに試金石と

なる重要な年であった。フィリピンでは圧倒的人気で選出されたエストラダ大統領が違法賭博業者との癒着疑惑から、上院における弾劾裁判が行なわれた。弾劾裁判は途中で停止されたが、大衆の反対運動（EDSA II）によってエストラダ大統領は退陣に追い込まれた。インドネシアでは、ワヒド大統領がブルネイのスルタンからアチェ地方の難民救済のために送られた寄付金着服と400万ドルのBULOG（食料調達庁）からの横領を含む二つの大型汚職事件で、弾劾罷免された。タイでは、資産公開に関する虚偽報告疑惑から現職のタクシン首相が憲法裁判所で訴追される事件が起きたが、憲法裁判所は隠蔽の事実を認定したものの「故意」ではないとして無罪を宣告した。

個々の事件の背景や適用された制度のあり方は国により異なっているが、ここで着目したいのは、政治指導者の弾劾事件が各国で注目され、しかも地方レベルや司法界においても不正・汚職事件が広く蔓延している点である。政治家・公務員の不正・汚職の問題は、経済危機時における運営能力の欠如となり、各国の民主化運動を突き動かす原動力となったといっても過言ではない。このため、民主化後において、指導者の不正蓄財の追求や汚職の防止・摘発のための枠組み強化が各国の制度改革にとって共通の課題となったのである。タイにおいては資産公開制度、弾劾制度、特別刑事訴追制度などが整備され、フィリピンでもオンブズマンによる汚職公務員のサンディガン・バヤン（公務員裁判所）に対する訴追制度が整備された。インドネシアでも中央および地方での汚職防止関連の法整備が急速に整備され、資産公開制度も行なわれつつある。

#### 4. 正統性問題

民主化運動などの政治変動が生じた場合、新政権の正統性をどのように法的に根拠づけるかが課題となる。このような正統性問題が最も明確な形で現れたのはフィリピンである。1986年政変（EDSA I）後のアキノ大統領の正統性が争われた訴訟において、最高裁は革命としてアキノ政権の正統性を根

拠づけた（第1章）。他方、2001年のEDSA II後のアロヨ大統領の地位が争われた訴訟において、最高裁は、憲法秩序内の出来事として新政権の正統性を承認した。大衆行動が憲法上の手続きを超えて正統性を与える現象をどこまで法的に説明できるのか、あるいは法的に容認していいのかは大きな課題である（第4章）。同じような課題として、インドネシアでは、1998年、憲法学者ユスリル（現司法人権省大臣）が合憲的な引退手続きを示唆することによって、当時のスハルト大統領の引退とハビビ副大統領の合憲的な大統領就任を根拠づけたとされている。政治との対立を通じて法の判断が変化するという動態的な視点で捉えたとしても、法的説明の限界は回避できない。もう一つの問題は、こうした正統性の認定（あるいは否定）が裁判を通じて行なわれることの意味である。法と政治の当該社会における位置づけが如実に反映される問題である。

### III 民主化後の制度改革の方向

上記3カ国からみた場合、民主化後の制度改革の方向として現れた主な動きは次のとおりである。

#### 1. 執行府に集中された権限の分散排除と議会運営の確保

インドネシアの民主化運動と制度改革は、フィリピンやタイに比べ、時間的にかなり遅れたものであった。その点では、民主化運動直後の制度改革といえよう。1998年のスハルト退陣後の改革の中心は、執行府への権限集中排除に向けられていた。これはフィリピンにおける87年のマルコス追放後の民主化改革に相通じるものである。大統領の地位、在任期間、権限の見直しだけでなく、さらに大統領が浸食していた議会の立法権限の回復および司法権限への干渉を排除することであった。のみならず、大統領は軍の力を背



景に政治権力を維持してきたことがあり、軍の支配権を制限することも行なわれた。他方、議会運営確保のために、選挙方法、議席配分、選挙資格の見直し等による選挙制度改革、さらに政党法の改正、地方議会の充実、議会独自の憲法上の権限地位を向上させることが行なわれた。

## 2. 議会政治の監視・統制

民主化後の主な関心は、議会政治の民主化とその再建に向けられることが多い。議会制度改革の進め方として、二つの方法がある。第1は、大統領制、議会制、選挙制度、政党制といった政治に関わる諸機関・制度の組織・権限・手続きおよび相互の関係に関する基本的な統治構造の枠内における議会制度改革であり、より実効的な意思決定を可能にするために、民主的な基盤を強化する方法である。例えば、タイにおいて従来は任命制であった上院を公選制に改めたり、インドネシアにおいて国民評議会の構成・権限の見直しおよび大統領と議会との権限関係を調整するといった内容である。

第2は、そうした各国家機関の権限行使を前提としながらも、その補完的な原理として、政治過程を監視・統制するためのメカニズムを導入する方法である。これは、より広い範囲を対象にする改革であり、人権保障の強化、政治家・公務員の不正・汚職の防止・摘発、その他国民による政治・行政の審査・監督を強化にまで及ぶ改革を含んでいる。事実、本書の対象国では、こうした改革の例として、行政訴訟、オンブズマン、不正・汚職の防止・摘発、人権委員会、弾劾制度、国民投票といった制度の設置・導入がみられる。議会および議会以外の政治・行政に対して、議会以外の機関あるいは議会原理以外の幅広い手法で、監督を強めていく内容がある。

## 3. 司法審査

違憲審査を含む司法審査の強化・拡充は、民主化メカニズムの中核となる。

タイとインドネシアでは憲法裁判所の新設が行なわれた（第7章）。

違憲審査制について本書では、民主主義と立憲主義の対立に関する議論が提起されているが、民主化後の制度改革として強化・拡充される司法審査においても、同じ問題がある。特に違憲審査制に関して、裁判所による政府の政策判断の是非が問われている。アメリカ型の違憲審査制を受け継いだフィリピンでは、民主化以降、最高裁が違憲審査権を積極的に行使した。大統領の正統性問題に最高裁が判断を示すなど民主化過程において重要な役割を果たしたが、他方で、政府の経済政策に対する一連の違憲判断には司法積極主義の行きすぎといった批判がある（第6章）。他方、タイの憲法裁判所は、上述のタクシン事件において無罪判決を行なったが、高い支持率を誇った現職首相の罷免を回避した対応は政治的な配慮を優先させたとして、非難を受けた。

#### 4. 国内人権委員会・オンブズマン

人権保障の強化として、憲法中の人権規定の拡充が注目される。1945年のインドネシア憲法は人権規定をわずかしか含んでいなかったが、民主化後の99年に人権法が制定され、その後の2002年の第4次憲法改正によって憲法中に人権条項が盛り込まれた。また、1987年フィリピン憲法、1997年タイ憲法においても、人権規定の拡充が見られた。司法審査とならび、人権委員会、オンブズマンも重要である（第12章）。国内人権委員会の組織・権限は各国で異なるが、基本的な役割は人権侵害、人権保護状況についての調査・報告、政策立案・法整備への提言、特に途上国の人権委員会では具体的な人権侵害の申立てに対して救済を提供する一種の紛争処理機能である。国内人権委員会の決定は法的拘束力をもたないにもかかわらず、人権侵害事件の解決には大きな役割を果たしている。

オンブズマンもまた各国に導入されているが、その機能は国によって大きく異なっている。タイの国会オンブズマン、インドネシアのオンブズマンは、

国民の申立てを受けながら、行政によって生じる問題について調査、報告、勧告を行なう。他方、フィリピンのオンブズマンは公務員汚職裁判所（サンディガン・バヤン）に対する訴追を担当する。タイでは国家汚職防止摘発委員会が類似の役割を果たしている。タイでは、オンブズマンに法令等の違憲判断を憲法裁判所に付託する権限を認めている。私人がオンブズマンを通じて憲法訴訟を提起できる方向が期待されている。

## 5. 地方分権化

地方分権化、地方政府改革は、各国における民主化定着のための制度改革アジェンダに含められるが、政策対応の難しさが要求される分野である。地方分権化を民主政治の訓練の場として、あるいは住民による地方政治監視の手段とする肯定的議論に対して、分権化が地方の有力者の権力強化につながるにすぎないとする消極的な意見がある。議論の前提となる現実の中央・地方関係や地方政治の状況をどう見るかという点で見解が分かれるためである。中央の支配を貫徹させるような政党が出現しなかったフィリピンやタイでは、地方有力者・地方政治家と中央政界との選挙での票獲得、資源配分などをめぐる交換関係が存在した。他方、インドネシアでは、分権化の行きすぎが問題となり、地方の汚職や資源乱開発の拡大といったさまざまな問題を拡大したとして批判されている（第8-10章）。多様性を特徴とする開発途上国においては、地方分権化は国家統合の問題とも密接に関係しているといえよう。

## 6. 公務員制度改革

最後に、民主化の実現は、議会だけでなく、行政機構、司法機関による活動を通じて行なわれるが、これらの行政機構、司法制度の汚職や非効率性が深刻である場合には、こうした制度改革は実効性をもたないものとなる。行政改革、公務員制度改革はそうした制度改革を実効性あるものとするための

基礎を提供する（第11章）。

#### IV 全体の構成

本書は、第I部「民主化の背景と制度改革の展開」と各論にあたる第II部「制度改革の現状と課題」に分かれる。第I部は、対象国であるフィリピン、タイ、インドネシアそれぞれについて、民主化運動前後の政治状況と民主化後の制度改革の展開を概観する三つの章で構成されている。各論で行なわれる個別の制度改革を分析するための前提として、各国における制度改革の特徴と流れを整理し、各分野の制度改革が各国における民主化後の制度過程のなかでどのような位置づけにあるのかを明らかにする。第II部は、個別の制度について、改革の背景、課題、問題点を分析する九つの章から構成されている。

第1章「フィリピンの民主化と制度改革」（川中 豪）は、エドサ革命と呼ばれた1986年の民主化が制度改革という形で具現化していく過程を素描する。アキノ政権期に焦点を絞りながら、民主化後の政権の課題を、革命政権として誕生したアキノ政権の正統性の確保、マルコス権威主義体制の清算と再登場防止、民主主義体制の強化の三つに整理し、1987年憲法制定やそれに基づく諸制度の改革が民主化後の課題をどのように反映させたものであるかを検討する。正統性の問題は、同じくフィリピンを扱う第4章、第6章とも関連している。

第2章「タイの政治改革と1997年憲法」（今泉慎也）は、1992年流血事件以降、タイでは政治改革が唱えられ、一連の憲法改正が行なわれたほか、人民版憲法の名の下に国民の参加を強調した1997年タイ王国憲法が制定されるまでの議論の流れを整理する。タイの民主化後の制度改革は、議会政治そのもののあり方を問うものであり、選挙を通じて選ばれる「政治家の政治」だけではなく、「市民の政治」として憲法上の諸機関による政治・行政の監

督・統制メカニズムの導入が模索されたことを示す。

第3章「インドネシアの民主化過程と憲法制度」(作本直行)は、スハルト政権崩壊後の一連の憲法改正によって統治構造が大きく変化してきたことを示す。最高意思決定機関としての国民協議会や国民議会の地位・権限の明確化・強化や司法審査の強化によって、執行府への権力集中を排除するための枠組みが整備された。民主化後のインドネシアでは、権威主義政治の集権的・強権的な政治体制からの脱却だけでなく、オランダ統治時代から残る遺制の払拭も課題となっており、法の実効性を高めることが改革の進展に不可欠であるとする。

第4章「フィリピン大統領弾劾にみる政治と法」(村山史世)は、2001年のエストラダ大統領の弾劾裁判からアロヨ大統領の正統性をめぐる最高裁判決にいたる過程を、法と政治の相克という視点から検討する。EDSAILIにおいて見られたように民衆が政権を交代してゆく様は憲法政治の予定しているものとは異なる。最高裁の判断には、法を適用して法の支配を貫徹するよりも、社会の混乱を治めて、安定した社会秩序を回復する最高裁の政治的役割が見える。

第5章「タイにおける汚職と不正——1997年憲法のとりくみ」(大友有)は、不正選挙、汚職を防止し、有権者の意思を国政に反映できる議会制民主主義を確立するため1997年憲法によって導入された政治プロセスの監視のシステムを考察する。1997年憲法は、不正選挙や政治家、官僚の汚職の防止取締りを、選挙委員会、国家汚職防止取締委員会、憲法裁判所に託し、三つの機関が連動して機能することを想定している。各機関の組織、役割やこのシステムの上院議員選挙、下院議員選挙などにおいて実際にどのように機能したかを検討する。特に監視システムの実効性が問われた事件として、2001年のタクシン首相の資産公開虚偽申告事件について、裁判の経緯と憲法裁判所の判断を検討する。

第6章「民主化後のフィリピンにおける司法審査制度」(内田晴子)は、最高裁による積極的な違憲審査の行使が、「司法積極主義」として批判を受

けるにいたった過程とその背景を明らかにする。マルコス政権期においては独裁政権の追認機能しかもたなかった最高裁判所は、1987年憲法の改正後に積極的に司法審査を行なうことへ転じた。ラモス政権期以降、政府の経済政策に対して違憲判断を示した最高裁は、「司法積極主義」という「批判」を受けようになった。具体的な判例の検討と「司法積極主義」批判の論点の整理を通じて、最高裁批判の背後に1987年憲法そのものへの問題点があることを示す。

第7章「タイの憲法裁判制度の展開と現状」（今泉慎也）は、1997年憲法で新設された憲法裁判所の特質や活動状況について検討を行なう。従来の憲法で採用されていた憲法裁判委員会制度は、最高裁長官、検事総長、国会議長等と有識者で構成される「政治機関」であり、継続性、独立性に大きな問題があった。1997年憲法は、常設の「裁判所」として憲法裁判所を組織し、憲法が構想する多元的な審査・統制メカニズムの中心に据えられている。憲法裁判所による違憲判断自体はまだ少ないが、先例、慣行および権威を獲得しつつあり、憲法裁判所の活動が政治過程に影響を与えつつあることを明らかにする。

第8章「フィリピンの地方分権改革」（川中 豪）は、1991年地方政府法によって具体化された地方分権改革の経緯、内容および実態について考察し、中央地方関係、地方政治へ地方分権改革がもたらした影響について議論を提起する。地方分権改革が進められた理由は、マルコス権威主義体制の崩壊とその後の民主化で地方分権改革を法的に進める機会が生じたこと、およびアメリカの政治制度をモデルとした民主主義と植民地支配の矛盾が地方政府制度に如実に存在し、民主主義に従って修正しようとする動きが独立後絶えず存在していたことにある。地方分権改革は、行政サービス、官職任命権、規制権限の委譲と財政基盤の強化、NGO/POの政策過程への参加を柱とするものであるが、分権化の実施はある程度進行したが、地方政府の能力不足や地方権力者のサボタージュのため、完全には実施されていない。従来の権力メカニズムが強化されることはあっても、地方分権改革が中央地方関係、地

方政治に変革を与えたとは言い難いという。

第9章「タイの地方自治制度改革——地方分権委員会を中心に」(永井史男)は、タイにおいて進行している地方自治制度改革の全体像とその特徴を明らかにする。地方分権化が急速に進展した理由は、憲法によって設置された地方分権委員会という制度的な枠組みの下で、地方分権計画策定の実質的な作業が中立的な学者グループによる政策ネットワークに委ねられた「コミッション政治」に求めることができる。タクシン政権で地方分権への関心が低下するなかで、政治家、官僚の同意を得られるかどうか地方分権が実効性をもつための課題となっている。

第10章「インドネシアの地方分権化と法」(作本直行)は、蘭領植民地時代の分権化政策の性格が直接統治と間接統治の併用であり、集権的であったと位置づけるとともに、スハルト政権下で制定された1974年地方行政基本法も地方分権化を目指しているが、その実質は地方制度をとおしての集権化過程であったと位置づける。民主化過程で始まった地方分権化では、1999年に地方自治法が制定され、州、県、市にそれぞれ自治を認められた。しかしながら、現メガワティ政権は集権化の方向への法の見直しを迫り、分権化を要求する側との間に大きな対立を生じている。背後には、地方の側に自治への対応能力不足があるだけでなく、国家統合への考え方の違いや地域間の経済格差の問題があるとする。

第11章「ASEAN諸国における公務員制度改革——インドネシア・マレーシア・フィリピン・シンガポール・タイの比較分析——」(小池 治)は、フィリピン、インドネシア、タイの3カ国を含むASEAN諸国の公務員制度の特徴を検討する。ASEAN諸国は、国営企業の民営化や地方分権の推進をとおして中央政府のスリム化をはかるとともに、行政部門のパフォーマンスの向上をはかるためのマネジメント改革にも積極的に乗り出している。「新公共管理論」(New Public Management)が掲げる政府部門への競争原理の導入や行政機関のアウトソーシングは政府の支出を削減し、効率性を向上させる。しかしながら、行政の機能を再定義し、民主主義の基盤の上に民主的か

つ効率性の高い公務員組織を構築していくことこそが、これら諸国において最優先の課題とされるべきであるとする。

第12章「インドネシアとフィリピンの人権委員会とオンブズマン」(稲正樹)は、インドネシアおよびフィリピンにおける国内人権委員会とオンブズマン制度について組織、権限の比較を行なう。国内人権機関が効果的に機能するための条件として、国家の民主的なガバナンスの構造、政府からの国内人権機関の独立性の程度、国内人権機関の管轄権の範囲、調査権を含めて国内人権機関に付与された権限内容が十分かどうかなどが重要であるとする。

#### (参考文献)

- 岩崎育夫編『開発と政治——ASEAN 諸国の開発体制』アジア経済研究所，1994年。
- 『アジアと民主主義』アジア経済研究所，1997年。
- 『アジアと市民社会——国家と社会の政治力学』アジア経済研究所，1998年。
- 川田順造ほか編集委員『岩波講座開発と文化 開発と政治』岩波書店，1998年。
- 作本直行編『アジア諸国の憲法制度』アジア経済研究所，1997年。
- 『アジア諸国の民主化と法』アジア経済研究所，1998年。
- 武田康裕『民主化の比較政治』ミネルヴァ書房，2001年。
- 東京大学社会科学研究所編『20世紀システム4 開発主義』東京大学出版会，1998年。
- 服部民夫・船津鶴代・鳥居高編『アジア中間層の生成と特質』アジア経済研究所，2002年。
- 吉田勝次『アジアの開発独裁と民主主義』日本評論社，2000年。
- Geoffrey Pridham (ed.), *Transitions to Democracy: Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Dartmouth, 1995.