

第1章

変わりゆく東南アジアの地方自治

船津鶴代・永井史男・秋月謙吾⁽¹⁾

はじめに

東南アジア諸国に地方分権改革の波が訪れてから10～20年以上が経過し、東南アジアの地方分権化は常態化したといってよい。1990年代から2000年代初め、東南アジアの政治研究の領域では、おもに民主化への関心から、地方分権化について数多くの研究書が世に問われた（Crook and James [1998], Turner ed. [1999] ほか）⁽²⁾。当時の研究課題は、民主化の進展に絡めて地方分権化がもたらす政治的帰結はなにか、に関心が集中していた。具体的な研究対象となったのは、中央—地方政府間の権力関係の変化や権限移譲、財政分権など、分権化に至る初期の政治的過程や、地方政治家と地元マフィアの関係、汚職、地方の集票マシンなど地方選挙にかかわる問題などであった⁽³⁾。

ところが、それからさらに10年余を経て、東南アジアの主要民主主義国（本書で扱うのは、インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシア。ただし政権与党が半世紀以上も変わらないマレーシアのみ位置づけが若干異なる）における分権化の状況は大きく変わった。分権化当初にみられた政治的混乱が収まり、民主的な地方選挙と地方自治が定着するにつれ、先進

国を模した分権化の理想や制度をめざすより、東南アジア各国の社会経済的実態に見合った制度が模索されるようになったからである。

このように東南アジア諸国で分権化が1990年代以降推進され、これが定着した背景のひとつに、各国の中所得国化とこれにともなう中進国的な構造転換（末廣 [2009]）の問題を挙げられよう。東南アジアの主要民主主義国は、1997年アジア通貨危機以後のアジア経済危機や2008年のリーマン・ショックを経験しながらも、世界経済のなかでは相対的に高い経済成長率を維持し、国民の所得水準はすでにOECD諸国の後を追う中所得国の位置にある。こうした経済的・社会的背景を前提に、先進国レベルとまではいかなくとも、中進国の発展に見合う住民福祉の実現に向けて、東南アジアの主要民主主義国の公共サービスセクターは拡大の途上にある（上村・末廣 [2003]、末廣編 [2010]）。これにともない、これら各国の地方でも、住民が中央・地方政府による公共サービスに期待と圧力を高めている。その内容は、「開発主義の時代」からの経済成長を目的としたインフラ整備や教育・保健にとどまらず、新たに生活の質にかかわる環境問題や社会的弱者への権利保護や生活配慮、再分配にかかわる年金給付・介護サービスといった生活に身近で細かな行政ニーズが加わりつつある。

公共サービスに対する住民の関心は、サービスがカバーする内容ばかりでなく質の問題にも向けられている。たとえば、地域ごとに多様で複雑なニーズや期待に応える公共サービスを配布する主体として、中央政府（およびその出先機関）よりも住民に身近な存在である地方政府が好まれたり、サービス内容や配布方法の変更に住民自身が意見を述べ、その実施にも住民参加の機会が増えたりと、サービスの質向上に向けたさまざまな工夫が各国で導入され始めている。

本書が着目するのは、まさに東南アジアの主要民主主義国の地方で起きつつあるこうした公共サービスの決定や配布方法の変化（「誰の資源を用いて、誰が公共サービスの中身を決め、それをいかに配布するか」）であり、そこから生じる政治過程である。すなわち、各国の公共サービスの決定や配布方法という具体的制度の分析を手掛かりに、分権化にともなう地方自治制度と政治の変化を描こうと意図している。

その変化の過程を描くために、本書は公共サービスの決定・配布にかかわる行政学の概念―「ガバメント」と「ガバナンス」―を用いて分析している。ここで本書がおもに行政学の手法を採用する理由は、先行研究に多い「あるべき分権化」の姿や「あるべき民主化」の帰結といった理念と現実のギャップから対象にアプローチする分析手法に距離をおき、より中立的に公共サービス配布の制度配置がどう成り立っているかという道具主義的概念から、比較分析を行うスタンスをとっているためである（同様のスタンスをとる文献として、たとえば建林・曾我・待鳥 [2008] など）。

そこで以下第1節では、東南アジアに共通した分権化の過程を概観し、第2節では本書における「ガバメント」と「ガバナンス」の概念とそのアプローチの意味を論じる。さらに第3節では、地方自治における「ガバメント」と「ガバナンス」の概念が先進国で生まれた事情と背景に目を向ける。そして最後の第4節は、これらの概念を用いて東南アジアの事例を分析した各章の概要をまとめ、本書の分析から導かれた東南アジアの「ガバメント」と「ガバナンス」の現状について指摘したい。

第1節 東南アジア諸国における分権化と先行研究

東南アジアの主要民主主義国は、いずれも1970～1980年代まで中央集権的性格の強い行政をその基本的特徴としてきた。それは、これら東南アジア諸国の行政が植民地統治または王制に起源をもち、第二次世界大戦後の独立期に国民国家建設のために中央集権的行政を確立した初期条件を共有すること、さらに1950～1960年代の「開発主義の時代」（末廣 [1998]）以降も、国家と社会が成長イデオロギーを共有して国家主導の経済開発を展開し、都市から農村に至るいっそうの中央集権化を進めた時代背景を共有してきたため、である。

その後、1980年代後半から1990年代にかけて、成長イデオロギーだけでは権威主義体制を維持できなくなった東南アジア諸国で、次々と民主化政変が生じ、これとほぼ時期を同じくして、地方分権的制度が整えられ

た。1986年のアキノ政権発足後のフィリピンでは、1987年フィリピン共和国憲法や1991年地方政府法など地方分権に関連する各種法律が制定された。次いで1992年5月流血事件から急速な民主化が進んだタイでも、1997年タイ王国憲法と1999年地方分権推進法が制定された。さらにスハルト政権崩壊（1998年）後のインドネシアでは、1999年第22号法、同第25号法により、中央政府から地方政府に権限・人員・予算、決定権限と資源が移され、大規模な分権的民主主義体制が成立した。また地方分権にかかわる行政制度には大きな変更がないマレーシアでも、アジア通貨危機のあった1997年以降は、地方州の一部に中央政治とは別の自律的動きが現れ、既存の地方制度のもとで地方政治が変動しつつある。

こうした東南アジア諸国の分権化の動きに呼応して、1990年代末から2000年代初めにかけて、おもに初期の制度変化を対象に比較分析した開発学・政治学の先行研究が相次いで発表された。英語文献を中心にその内容を要約すると、その分析は、分権化から理念的に予想されるいくつかの目標・指標を設定し、それらの到達度を評価するアプローチが主流を占めている（森田編 [1997]、Guzman and Reforma [1993]、World Bank [2005]）。

とりわけ、分権化から期待される最大の政治的効果が、中央—地方政府間もしくは政府—住民間の権力の分有であることから、この権力分有によって地方レベルで合理的かつ自由な公共選択がなされ、当事者である住民の多数意思に近い決定が下されやすくなる可能性への期待が高まった。その問題意識を具体化した課題として、先行研究では、以下のようなテーマが各国の事例に即して検討されてきた。すなわち、

- (1) より公正で地域住民の要望を反映した地域リーダーの選出がなされるか (McVey [2000]、Kawanaka [2002]、Arghiros [2001])
- (2) 住民の要望に沿った地域の開発行政や住民福祉の改善が実現するか (Guzman and Reforma [1993: 2-3])、またはより効率的で持続的な地域開発・公共サービスにつながるか (World Bank [2005]、黒岩編 [2004])

(3) 地方政府の行動それ自体が、人々の意思やニーズに適合的になるか。または政府以外のアクターが政府の意思決定や政府活動に参加できるようになったか（下村編 [2006]）

などである。

しかし、分権的民主主義制度の本格的運用から数年が経過すると、こうした理念上の目標に対して、現実に立ち現れた東南アジア諸国の分権化の負の側面や、理念と逆行する政治過程への批判的研究も数多く出されるようになった。

とりわけ、東南アジア諸国における地方政府の統治能力や意思決定プロセスの透明性、公共サービスの供給格差の問題に疑問を呈する研究が、2000年代初め頃から世に問われ始めた。それらの研究は、分権化にともない権限や財源が中央政府から地方政府に移譲された結果、地方政府の運営が首長個人の利益追求や汚職、不正選挙への誘惑に陥りやすい事例、既存の地方政治家、官僚組織、その他諸勢力（地方有力者やマフィア、特定の宗教・エスニック集団や利益団体など）の権益や圧力から自律し、公共利益に資する地方のサービスや開発が実施できるかどうか、に疑問を呈している（Arghiros [2001], Brillantes [2003] ほか）。このほか、多くの新設地方政府では最低限の行政サービス水準を満たす資源さえ不足し、公共サービスの標準的達成目標も設置されないまま分権化が進行した実態を踏まえ、地域間や地方政府間のサービス格差、都市―農村間のサービス格差などが放置されることへの懸念も指摘されてきた（国際協力事業団 [2001], World Bank [2005] ほか）。

上記の先行研究にみられるアプローチは、主として先進国の経験から抽出された地方自治制度の理念と予測される効果をもとに、「あるべき分権化」の理念（効率的かつ効果的な自治体運営、自由で公正な地域による意思決定、住民福祉の実現など）と現実の間の距離を測り、理念から批判的に分析する視点が主流を占めている。

しかし、「あるべき分権化」の程度の測定は、各国に即した適切かつ注意深い指標の設定なしには行えないものであろう。また先進国の経験に由来

する理念を想定し、それとかけ離れた東南アジア諸国の現実を批判するアプローチは、その時期の状況を限られた視点だけから切りとり、執筆者の主張を訴える手段としてインパクトはもちえても、長期的に時系列変化をとらえ、客観化された特徴から比較を試みる意図にはそぐわないであろう。

そこで本書は、10～20年を経た東南アジアの主要民主主義国の分権化を比較する対象として、地方行政の制度に着目する。なかでも「地方政府における公共サービスや開発政策の決定・実施は誰が行うか（決定者・配布者の問題）」という一点に集約された「ガバメント」と「ガバナンス」概念を設定し、長期的変化を念頭においた各国の制度分析とその特徴の比較に努めている。次節では、具体的に本書が採用した行政学の「ガバメント」「ガバナンス」概念が指し示す内容を限定し、先進国と比べて東南アジア諸国における二つの制度概念の組み合わせがいかに異なるか、現時点で観察される事象を指摘したい。

第2節 「ガバメント」と「ガバナンス」の概念

「ガバメント」(government)は、原義として政府を意味する英語であり、「ガバナンス」(governance)という語は、1990年代頃から現代統治におけるさまざまな文脈で使われるようになった⁽⁴⁾。ここで注意を要するのは、公共部門の分析で用いられてきたガバナンスの意味がきわめて多義的であり、しばしば「ガバメント」と重複する対象を単に言い換えたに過ぎない例があることである。それゆえ、ガバナンスを制度比較の分析道具に用いるには、かなり厳密な限定を加える必要が生じるだろう⁽⁵⁾。

ここで、抽象的な概念である「ガバメント」と「ガバナンス」について、より具体的イメージを得るために、身近な例として地方自治体⁽⁶⁾が日常的に実施するサービスである小規模河川の水質保全・清掃事業の例を挙げ、「ガバメント」と「ガバナンス」の区分を実例から示したい。

国の水資源と治水の動脈である大規模河川の管理と異なり、市街地や住宅地を流れるような小規模河川の維持・管理は、先進国でもかなり早い

時期から地方自治体にその主たる管理権限が移譲されている。こうした小規模河川の維持・管理のうち、初期の治水や修繕事業など、住民生活の安全を守るために中央政府が定めた基準によって公的資源や技術を地方自治体が投入し自らの責任で管理する場合、それは基本的に「ガバメント」（ここでは地方自治体が独占的に資源を用いて公共サービスを提供すること）の範疇にある業務に分類できる。

ところが、初期の治水・修繕事業を終え、小規模河川の水質保全や清掃といった定期的な保守業務が発生すると、これを地方自治体が職員を雇って定期的に行うのでは費用や手間がかかりすぎて非効率である。そこで、自治体の事業ではあるが、たとえば町内会や住民団体に呼びかけ「自分の街の川をきれいにしよう」という活動（小規模河川の清掃業務）を、自治体外のマンパワーの参加・協力を得て行う場合、これは地方自治体の承認・管理のもとで「ガバナンス」手法を用いた事業を実施した、ととらえられる。それでもこの業務の基本的責任は「ガバメント」（この場合は地方自治体）のもとにあり、中央政府または地方自治体の管理責任や管理基準は依然として問われることになる。

そこからさらに話が展開して、「自分の街の川をきれいにしよう」という活動に定期的に参加する町内会や住民団体が、この小規模河川周辺を自治体の費用で遊歩道に改修し、住民の憩いの場となる「せせらぎ緑道」を作りたい、と提案したとする。さらに、この提案をめぐる自治体と町内会・住民団体が定期的に会合をもち、周辺住民がより積極的にこの河川の清掃や水質保全活動に関与する（自治体の費用を削減できる）ことを条件に、「せせらぎ緑道」が整備されたとする。これは「ガバナンス」が、さきほどの自治体の呼びかけによる住民の清掃活動参加から深化し、住民の発案と自治体の資源を用いて、より持続的で効率的な住民管理の度合いを深めた「ガバナンス」事業が公共サービスの範疇で実現したことになる。

このように「ガバメント」と「ガバナンス」の概念は、「誰の資源を用いて、誰が公共サービスの中身を決め、それをいかに配布するのか」という具体的な制度の違いを明らかにしてくれる。この区分から示唆される課題は、多岐にわたる。たとえば、①「ガバナンス」によって行政効率を上

げ、公的資源が節約できる、②中央政府より下位レベル（自治体や住民団体）の当事者により近い存在が、公共サービスに自己決定を交える余地が生まれ、公共サービスに積極的に関与するという波及効果が生じる、などである。

以上の概念イメージをもとに、ここでより詳しく本書が用いる「ガバメント」と「ガバナンス」の学術的定義とその範囲について、以下3点の説明を加えたい。

1. 「ガバメント」の視点

行政学における広義の「ガバメント」概念は、「中央および地方の政府機関が、法律などの制度的な権限を根拠に、雇用している公務員や税金などの公的な資源を使って、公共サービスの提供や規制を行うこと」を意味する（秋月 [2010]、野田 [2009] ほか）。ドイツの政治学者・社会学者であるマックス・ウェーバーがつとに分析しているように、近代国家の運営に不可欠とされた官僚制は、権限と指揮命令系統が明確に規定され、階層的な組織が確立され、部署ごとの専門性が高く、内部管理は文書によって行われる。また、こうした組織において官僚はフルタイムで働き、給与が支給されるうえ、自宅とは別の職場に勤務する。

ウェーバーの「官僚制」論にもとづく行政統制論は、トップからの指揮命令系統を組織末端に至るまで行きわたらせ、法治主義・文書主義にもとづいた効率的な政策決定・行政執行能力が備わっていることを想定している。日本の中央地方関係を批判的に分析した辻 [1969, 1976] は、このウェーバー自身がモデルとしたイギリスを理念型とするものであったし、行政の実施面や政治過程に目配せしつつ辻モデルを批判的に検討した村松 [1988] の中央地方関係論も、中央—地方政府間の政策決定と実施に着目して立論されたものである⁽⁷⁾。

東南アジアの主要民主主義国における地方分権的制度の具体的な比較をめざす本書においては、全般に広く使われている広義の「ガバメント」概念を、中央・地方政府によるサービス配布に限定して用いることとし、「中

中央および地方の政府機関が公共サービスの独占的な計画・配布・実施の主体となり、法律などの権限を根拠に、公的な資源を使って行うこと」とより狭義に定義する。このように誰が公共サービスの担い手であり、誰の資源を用いて公共サービスを行うのか、具体的な制度に限定することで比較が容易になり、次に取り上げる「ガバナンス」と「ガバメント」の対比もより鮮明になることが期待できるからである。この「ガバメント」概念に依拠すれば、たとえば教育・保健などおもだった公共サービスを実施する主体が、地方自治体ではなく中央政府であるタイの事例は、「集権的ガバメント」を特徴とする例に位置づけることができる（永井 [2008a]）。他方、教育・保健・大規模インフラ整備を含む大部分の公共サービスを州や県・市といった自治体が担っているインドネシアでは「分権的ガバメント」が成立している、といった比較が可能になるだろう。

ところで、本書で取り上げる東南アジア主要民主主義国は、連邦国家であるマレーシアを除き、「単一国家」である。本人—代理人 (principal-agent) 理論（久米他 [2003: 3-10]）に従って、単一国家における本人を国民とすると、その意思を付託される代理人は中央政府であると同時に地方自治体である。ところが、単一国家であるがゆえに、中央政府は地方自治体に対しても、本人（国民）の意を受けて、国民から付託された意思を実現させようとする。つまり、単一国家において地方自治体は、住民の直接的代理人であるだけでなく、中央政府を通して間接的に国民の代理人としても活動することになる（真淵 [2009: 515-517]）。単一国家であることで、逆に連邦国家や連合国家とは異なり、複雑な本人—代理人関係が生じるのである。

以上の理由から、本書の各章は「ガバメント」に関連して、さらに二つの分析課題を取り上げている。ひとつは、公共サービス配布の主体である中央—地方政府間の権限・資源をめぐる力関係の分析である。東南アジアの主要民主主義国における分権化の先行研究は、分権化の成否を分ける重要な要素として、中央政府が自らの権力削減につながる分権化を、中央地方関係の再編において本気でめざしているかどうか、という点を指摘している（Guzman and Reforma [1993]）。本書は、これを「中央—地方

政府間のガバメント関係」と呼ぶ。その具体的中身は、中央—地方政府間の力関係とその関係規定である。本書所収の第2章（インドネシア）、第4章（タイ）、第6章（フィリピン）、第8章（マレーシア）は、おもにこの「中央—地方政府間のガバメント関係」を課題に、各国における分権化による地方自治・行政制度の変化を描いたものである。

もうひとつの重要な課題は、中央—地方政府間のルールであれ、地方政府内部のルールであれ、公共サービス配布や開発政策策定・実施にかかわるルールが明文化されているかどうか、また定められたルールどおりに公共サービスや開発政策が策定・実施されているかどうか、という規律の問題である。ウェーバーが提示した理想的行政統制モデルとは異なり、実際の東南アジアの現場では、地方政府が中央政府の定めたルールを遵守しない、自治体首長や議会が決めた公的事項を、現場担当者が実施しないといった規律を離れた事例に事欠かない。そこで本書では、中央・地方政府や自治体の業務執行がルールや決定事項に則り貫徹されているかどうか、という課題を「ガバメント規律」の視点と呼ぶことにする。

本書の各章（とくに第2章、第5章、第6章、第8章）が用いる「ガバメント規律が成立している」もしくは「ガバメント規律が強い」状態とは、たとえば中央政府の意思を尊重して自治体が政策を実施する（あるいは実施しない）、中央政府が設定したルールの枠内で自治体が公共サービス配布を行う、あるいは法治主義にもとづく行動をとっている程度が高い状態を指す。またそれぞれの自治体レベルでも、公共サービスや自治体の行動に際して明文化された規則があり、これにもとづいた行動が優先され、首長個人の恣意的な運用や公私を混同した行動が抑制された状態を指し示す。

2. 「ガバナンス」の視点

次に、本書では、中央・地方政府以外の多元的な主体（住民や住民組織、NGO [Non-Governmental Organization], NPO [Nonprofit Organization], PO [People's Organization], 民間企業, 各種団体, 国際機関など）が、中央・地方政府に協力して資源を提供し、公共サービス・開発政策の

決定・配布・実施のいずれかの段階に加わって実施される公共サービスの手法を、「ガバナンス」と呼ぶ。その際、これらの多元的主体は、動員によるものではない公的に認められた手法で公共サービス配布に自発的に参加・協力し、政府機関はこれら多元的主体の一員として、政府外の主体と協力関係を結び、調整を行う。

したがって、国家主導で上からの開発を進めた「開発主義の時代」にみられた、権威主義政府の強制・半強制や「アメとムチ」による住民動員などは、ここでは「ガバナンス」に含めない。あくまで自発的な意思を主体にした、民主的状况のもとでの参加を、本書は「ガバナンス」と呼ぶ。また政府の公的承認と無関係に、宗教活動や政治的活動の一環として教会や団体などが行う事業（私的な慈善事業など）も、政府と公式の協力関係を欠き最終目的が必ずしも公共の利益でないという意味で、本書の「ガバナンス」概念には含めない。

多くの先行研究や新聞が一般的に用いるガバナンス概念は、「グッド・ガバナンス（よき統治）」論に代表されるように、多元的主体がかかわってあるべき行政や統治を行う理念を指し示すことが多い（この用法のガバナンスはしばしば共治、協治と訳される）。しかし、本書の用法は、理念よりも制度や手法といった道具主義的概念を比較のツールとするため、あくまで公共サービスを配布する手法・制度に限定している点に留意されたい。

3. 「ガバメント」と「ガバナンス」の関係

ここで、読者の注意を喚起するため、両概念の関係にかかわるポイントを3点指摘しておきたい。

第1に、「ガバメント」と「ガバナンス」の二つの概念が、必ずしも対概念ではないことである。たしかに、公共サービスの独占的な計画・配布・実施の主体や資源の所有者という点で比較するならば、「ガバメント」と「ガバナンス」は対照的である。とはいえ、次節で説明するように、「ガバナンス」手法は、当初公共サービスを独占的に配布してきた「ガバメント」の非効率や不足を補うために後から導入された経緯があり、「ガバメント」

を補う要素がある。そもそも公共サービスの配布にかかわる「ガバナンス」は、中央・地方政府の承認（つまり正当性）や、そこから調達できる具体的資源を抜きには実現できず、公共の利益の実現のため導入され、政府や自治体の仕事（「ガバメント」）を補完するものである。

現代の地方制度においては、よりよい公共サービスのために自治体自身が単独で行うサービス（「ガバメント」）と、自治体単独ではできないが住民や NGO などを巻き込んで行う「ガバナンス」の二つの制度は並行・重複して存在し、両制度の連携が日常化している（いわゆる PPP: Public-Private Partnership）。同様のことは、東南アジアの地方についても指摘できるであろう。本書に収められた第3章（インドネシア）、第4章（タイ）、第7章（フィリピン）は、時に緊張をはらみつつも相互補完的な側面をもつ「ガバメント」と「ガバナンス」の微妙な関係を照射するものである。

第2に、「ガバメント」と「ガバナンス」の関係は、場合によっては単に相互補完的な関係を越えて、相互にプラスの影響をもちうるといえる点である。よりわかりやすく表現すれば、「ガバメント」と「ガバナンス」の関係はゼロ・サム関係にあるのではなく、プラス・サムの関係になりうる。たしかに東南アジア諸国においては、「ガバメント」のたりない部分を「ガバナンス」によって補うという事例が多いとしても（片山 [2003]）、「ガバナンス」が有効に機能するためには「ガバメント」の指導力や方針の明確さが前提になることが十分にありうる（野田 [2010: 49-50]）。この点については、第7章（フィリピン）においてとくに興味深い事例研究が検討されている。

そして第3に、本書の「ガバナンス」の用法は、コミュニティ固有の自治と「ガバナンス」も区別している。コミュニティ固有の自治は、近代的な地方自治の理念が登場し、組織としての地方自治体が誕生する以前から実践されてきたものであろう（たとえば西尾 [1990: 381-385] を参照）。つまり、中央・地方政府による承認とは無関係に実践されてきたものである。しかし、行政上の「ガバナンス」は、近代的な地方自治の理念と実践のもと、公共サービスを政府が供給することを前提に、初めて成立しうるも

のである。何がコミュニティ固有の自治に相当し、何が「ガバナンス」に相当するかは時代や場所によって異なり、一般化は困難だが、互いに重なり合う領域が存在するのも事実である。こうした「承認」をめぐる問題は、特に本書の第3章（インドネシア）の中心的テーマであり、第7章（フィリピン）でもふれられている。

以上のように「ガバメント」と「ガバナンス」の関係は単純ではなく、「ガバナンス」の意味も多様である。そこで、本書の各章において展開される東南アジア各国における「ガバメント」と「ガバナンス」の議論に関する概要を説明する前に、先進国における議論を踏まえておきたい。この作業によって、東南アジアにおける「ガバメント」と「ガバナンス」論の文脈がより鮮明に理解できるはずだからである。

第3節 先進国における「ガバメント」と「ガバナンス」

先進国で「ガバナンス」が脚光を浴びるようになったのは、1970年代に2度の石油ショックを経験して以降のことである。その最大の理由は、福祉国家化にともなって公共セクターが肥大化して過剰になった「ガバメント」を維持しきれなくなったことに求められる。すなわち「ガバメントの過剰からガバナンスへ」という流れが、程度の差こそあれ先進国に共通する経験と課題であった

それまで多くの先進国では、経済が順調に成長し、都市基盤インフラをはじめとする公共事業、教育、保健など社会事業も拡充し、それにとまって「ガバメント」による公共サービスも拡充された。とりわけ公共サービス拡充に貢献したのは、1970年代までの福祉国家化を推進する動きであった。福祉サービスの多くは対人サービスであり、対象者の個別事情に応じた対応が必要な、人手と資源を要する公共サービスだからである。そのため、政府機構は巨大化・複雑化し、政府支出も増大することになった。とはいえ、政府の規模と機構の肥大や、それにとまなう政府支出の増大は、これらの国々の経済成長が続く限りは税収の自然増などによって支えるこ

とができたのである。

しかし、2度の石油ショックによる深刻な不況が世界各国を襲ったのを契機に、いかに財政危機に対処するか、が先進国各国の重要課題に浮上した。この流れにおいて、公共サービス分野で採用された方法が、後にニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM) と称される一連の行政手法のツールである。NPMのエッセンスは、公共部門における運営に、民間企業の経営手法 (企業会計、アウトソーシングなど) と民間的感覚・発想 (顧客指向主義など) を可能な限り導入する、というものである。それは、過度な政府規模・機能の増大と、それにとまなう管理の失敗によって行き詰った各国の「ガバメント」に対して、その管理運営のあり方の体系的見直しを訴えたものである (秋月 [2010])。

NPMは、あくまで仕事のやり方の見直しを追求したものであったが、先進国における「ガバメント」の過剰に対する反省は、住民参加、NPOとの協働や連携、そして透明性の確保といった公共サービスの担い手やサービス供給を「ガバメント」によって行うべきかどうか、という根本的問題の見直しまで含んでいた。先進国におけるガバナンス論台頭の背景には、さまざまな要素が含まれるものの、その根底に「ガバメントの過剰」への反発という共通の特徴があったといえよう。

このようにして登場した先進国の「ガバナンス」概念であるが、主要な西欧諸国の地方制度を比較検討した野田によれば、その発祥地であるイギリスでも「ガバナンス」一辺倒の行政手法を修正する動きが生じている (野田 [2009])。イギリスではサッチャー政権以来、政府と協力して「ガバナンス」を担う組織である半官半民の「クワンゴ」が多数設置された。しかし、議会や選挙による民主的手続きを経ることなく設置された「ガバナンス」組織への行政委託や行政運営の結果、それらの組織は不透明なままに増殖し、新たな「ガバナンス」が生む非効率な行政運営にも批判の目が向けられるようになったという。そのためイギリスでは、「ガバナンス」を担う半官半民組織を「ガバメント規律」によって監督することの重要性に、再び脚光が当たり始めたのである。

第4節 東南アジアにおける「ガバメント」と「ガバナンス」の課題

では、先進国のように、中央—地方政府間の関係において「ガバメント」能力をいったん堅固にした後に「ガバナンス」を導入したケースと、東南アジアのように行政能力を強化する途上で分権化が進むケースでは、「ガバメント」と「ガバナンス」の組み合わせや課題に何らかの違いを見いだせるのだろうか。

まず第1に、両者の明らかな違いは、東南アジアの地方制度において、現在も分権化の課題として「ガバメント」自体の地盤固めが大きく横たわっている点である。たとえばインドネシアは、先に「分権的ガバメント」を大々的に導入したものの、後に地方の監督を強める中央—地方政府間のガバメント関係の再編が迫られている（第2章）。「集権的ガバメント」を特徴とするタイでも、今後も権限移譲を進め自治体により多くの公共サービス供給を委ねるとすれば、大規模な「ガバメント」の制度再編が不可欠である（第4章）。1997年以降のアジア経済危機以来、地方州の政治変動が続くマレーシアでも、連邦政府が「集権的ガバメント」を維持・強化しているが、はたしてそうした手法を長期的に続けることが可能なのか、予断を許さない（第8章）。フィリピンでは、そもそも中央政府も地方自治体も「ガバメント」の機能自体がきわめて弱く、その地盤固めは容易ではない（第6章）。

第2に、地方分権にともなって「ガバメント」と「ガバナンス」がほぼ同時期に導入された東南アジア諸国では、「ガバメント」も拡大する局面での「ガバナンス」導入となり、両者の機能や組み合わせが先進国とは異なる可能性がある。たとえば、中央・地方政府の脆弱な「ガバメント」を補う目的で「ガバナンス」が導入されるケースがみられる。その典型例であるフィリピンでは、中央政府自体の公共サービスの提供機能が脆弱であり、地方自治体の財源や人材といった資源も不足しがちである（「ガバメント」能力の欠如）。そのため、分権化とともに公式に導入された「ガバナンス」によって地方自治体が国際機関や民間企業のリソースを利用し

て、大規模インフラ事業などの公共サービスを実現している例もみられる(第6章)。また「集権的ガバメント」の特徴が強いタイでは、細分化された農村自治体に資源が十分に備わっておらず、住民福祉実現のために十分な業務も自治体に移譲されていない。このような場合も、不足する自治体の資源を補って公共サービスを行うための「ガバナンス」導入が現象としてみられる(第4章)。さらに自治体が独自に工夫して自治体外の協力者とともに「ガバナンス」方式のサービスを実施するには、まず国家レベルにおいて「中央—地方政府間のガバメント関係」を整序し、自治体に与えられた行政サービスの権限や基準が明確化されること、また何よりも地方自治体に「ガバメント」能力が備わっていることが重要という指摘が、第5章(タイ)や第7章(フィリピン)でもなされている。

第3に、地方自治体に対する中央政府の「ガバメント規律」や自治体内部の「ガバメント規律」の脆弱さが、東南アジア諸国では依然として大きな課題であり続けている。とくにこの指摘があてはまるのがインドネシアであろう。インドネシアでは自治体内部の「ガバメント規律」の不備から、さらなる中央—地方政府間の制度変更が現在も生じている(第2章)。中央—地方政府間のルールが確立されず、すでにあるルールも十分に守られない現実がそこには横たわっている。特異な地方行政制度をもつマレーシアの事例も、たしかに連邦政府の「ガバメント規律」がきわめて強力であるが、その手法は「アメとムチ」を使った強引な手法であり、適法ストレスの、強権発動的な手段もとられており、危うい点があることも否定できない。

おわりに

本書が東南アジア諸国の分権化を検討することで、東南アジアの地方の変わりゆく姿をどのように説明できるだろうか。分権化時代の東南アジア諸国が、「ガバメント」と「ガバナンス」を同時並行で進めつつ、地方レベルにまでさまざまな公共サービスの導入・拡大をめざすなか、政治や

行政と住民の関係がいかに変わりつつあるか、という課題を検討し、この問題に接近してみたい。

第1に、本書の事例が示すとおり、「民主化→分権化」以降の課題のひとつは、いったん着手した分権化をいかに改善して行政的透明性を確保し、より効率的で安定した「ガバメント」を達成するか、という「ガバメント」再編にかかわっていた。それは、自治体首長の権力濫用を防ぐための「分権化→再集権化」をめざす「中央—地方政府間のガバメント関係」強化であったり（インドネシア）、「分権化→非効率な業務を改善するための小規模自治体の合併」（タイの「ガバメント」強化への試み）であったりした（永井 [2008a]）。現代の東南アジア主要民主主義国の地方では、行政が住民を管理・強制する従来の関係に代わって、住民が行政をより効率的で透明性のある組織に改変しようとする圧力を生み始めている。ここから「民主化→分権化」以降の過程が、地方首長選挙や住民運動、行政監視などを通じて、行政に期待し圧力をかける政治勢力や住民の登場につながりつつあること、を指摘できるだろう（永井 [2008b]）。

第2に、中進国化にともなう公共サービスの内容と質の転換から、東南アジアの政治と行政の性格が変化しつつあることを指摘したい。冒頭でふれたとおり、東南アジアの主要民主主義国では、開発主義時代の「アメとムチ」の両方を使った上意下達的な経済成長優先・中央集権的支配から、民主化期の混乱を経て、中進国的な発展に見合った便益と公共サービスの提供を望まれる時代に突入している。この中進国的な公共サービス（社会的弱者の権利保護や生活保障、介護サービス提供など）を提供できるための前提として、たとえば中央・地方政府が、きめ細かな人口把握や情報管理、事務運営を安定的にこなせる「ガバメント」能力が必要となるだろう。東南アジアの分権化過程で、中央・地方政府の「ガバメント」能力の強化が重要課題に問われる背景には、まさに公共サービスの内容転換の問題がある。

第3に、こうした中進国的な公共サービスの提供には、新たな「ガバナンス」手法の導入も必要になる。きめ細かな公共サービスを提供するには、サービスを受ける側の個別事情に即したきめ細かい対応が必要とされ、

中央政府や地方自治体だけで適格的に実情を判断し、対処するのが難しいケースも多々生じるからである。たとえば、タイの事例（第4章）がふれるように、農村部できめ細かい公共サービスを行うために自治体単独でなく住民団体が提案する「ガバナンス」に頼り始めたことは、当事者により近い住民団体や当事者の提案する行政ニーズを自治体が正確につかみ、少ない資源で公共サービスを持続的に提供していく可能性につながっている。フィリピンの事例（第6章、第7章）も、民間セクターや国際組織などが地方の公共サービスの計画・配布・実施過程に参加する制度が確立し、実際に機能し始めていることを示している。こうした「ガバナンス」手法の導入は、当事者に近い下位レベルの組織や住民の意見を地方自治体や地方行政の政策に反映しやすくする点で、より民主的な意思決定過程を定着させるきっかけにもなっている。さらに、行政に対して住民や民間の協力が取り付けやすくなったことで、より少ない政府の資源投入で、効率的・持続的に住民の満足を高めるサービスを提供できる可能性も生じている。

そして第4に、前述したように、行政と住民間の新たななかかわりが公式な制度として保障され、公共サービスの安定的な配布と機能する地方自治行政を通じて、各国の地方政治に安定がもたらされたことである。その典型例として、1998年にいったん国家分裂の危機に直面したインドネシアは、分権的な民主主義制度の導入により国家分裂の危機を回避し、中央も地方も政治的安定を取り戻した。また2006年9月以降、国政レベルの混乱と騒乱が2011年まで続いたタイでも、中央の混乱をよそに、地方の開発政策や行政は地方自治の定着で遅滞なく進み、地方の政治的安定は保たれてきた。この2カ国では、2000年代半ばに住民による地方首長の直接公選制が導入され、よりいっそうの住民福祉を約束する首長が住民から支持を集める形で、地方選挙の公約が行政サービスとリンクする新たな政治循環がみられ始めている。

東南アジアの主要民主主義国において、民主化から分権化への流れはすでに定着した。変わりゆく東南アジアの地方のこれからは、分権化の浸透によって、中央と地方の政治行政がいかに変わり、住民は何を中央・地

方政府から実質的に得るのか、という公共サービス分配をめぐるさらなる民主化と公平の問題に、課題のひとつをみいだすことができるだろう。

【注】

- (1) 本章の執筆分担は、秋月執筆による第3節の先進国における概念をもとに、船津が全体を書き下ろし、そこに永井が第2節2.ガバナンスの視点と注5を書き加え、ガバメント部分のウェーバーモデルと本人—代理人理論の部分を加筆した。定義と用語については共著者間の相談により作成した。
- (2) ここでいう地方分権化とは、さまざまな分権化（中央政府の下部組織に対する行政的委任（＝分散）、地方政府への権限移譲、財政連邦主義、民営化など）のうち、もっとも狭義の政治的分権化、すなわち中央政府から地方政府（または地方政府が認める団体など）に中央政府がもつ権限を移譲することを指している。なお、本書においては、分権制度にかかわる用語として、中央と地方の関係総体を指す概念として「中央—地方関係」（この場合は、政府だけに限らず、政党レベルも含まれる）、とくに両政府間関係を指す概念として「中央—地方政府間」、および中央政府と地方政府の一方または両方を含む概念として「中央—地方政府」と、それぞれ書き分けていることに留意されたい。
- (3) 初期の東南アジア各国の分権化を描いた代表的な政治学または政治経済学の文献として、McVey[2000], Arghiros[2001], Kawanaka[2002], Brillantes[2003], 松井編 [2003], 下村編 [2006], 森田編 [1997], World Bank [2005] などが挙げられる。
- (4) 開発学におけるガバナンス概念は、稲田十一によれば世界銀行エコノミストが作った造語であり、1989年に発表されたアフリカ開発報告書に初出の言葉であるという（下村編 [2006: 第1章]）。開発学分野では、以降ガバナンス概念に即した地方分権論が、数多く発表されるようになる（黒岩編 [2004], World Bank [2005], 下村編 [2006], Ramesh and Fritzen eds. [2009] ほか多数）。

これらの文献で用いられる最大公約数的なガバナンスの定義は「公的セクター、民間セクター、市民の三者間で、権限・資源・権力をいかに分配するかという方法の問題」と要約することが可能であろう（Ramesh and Fritzen eds. [2009: 1]）。とりわけ、1990年代以降の開発学・行政学分野ではガバナンス論が地方分権化の分析を席捲するようになった（World Bank [2005]）。開発分野でガバナンスが注目される背景には、ある程度の共通合意がみとれる。黒岩はガバナンスが注目を集めた背景として、①開発現場での経験（1980年代の構造調整、1990年代の旧社会主義諸国の市場経済化、1997年以降のアジア経済危機の発生）、②国際政治の変化（冷戦終結後、援助の政治的コンディショナリティとして民主化、人権尊重が求められるようになった）、③新自由主義的経済理論の発展（新制度論への関心）、を指摘している（黒岩 [2004: iii-iv]）。

しかし、そこで議論されるガバナンスの定義や意味は一様ではない。稲田も指摘するように、ガバナンスの意味合いは、国際援助機関（世界銀行、国連開発計画など）

のなかでも強調点が異なっている（下村編 [2006：第1章]）。しばしば批判されるように、ガバナンス概念は、過剰に一般化され、あいまいな定義と分析が積み重なる状況に陥っている（Ramesh and Fritzen eds. [2009: Introduction]）。われわれが観察する限り、そうした混乱のいったんは「ガバナンス」の分析に、しばしば公的セクターの秩序の確立にかかわる「ガバメント規律」の問題として扱うべき課題が混在していることにも、求められるだろう。したがって本書では、「ガバメント」と「ガバナンス」の意味を峻別し、ガバナンス論の多義性を回避する工夫を定義において施している。

- (5) 河野 [2006] は、政治学における「(国家の) ガバナンス」、経営学における「コーポレート・ガバナンス」、国際政治学や国際援助論における「グローバル・ガバナンス」、「グッド・ガバナンス」などさまざまな修飾語句のついたガバナンス論を俎上に乗せ、肝心のガバナンスが一体何を指すのかについて定義がないと厳しく批判する。なお、河野はガバナンス（河野は「ガヴァナンス」という表記を使用）を、「機能としてのガバナンス」と「状態としてのガバナンス」の二つに分ける。前者は「利害関係者（stakeholder）のための規律づけメカニズム」（より抽象的には、「stakeholderの利益のためのagentの規律づけ）と定義でき、そのパフォーマンスは「利害関係者にとってガバナンス・メカニズムがいかに効率的に機能しているかを意味する」のに対し、後者は「それが成立していることで公共財が提供される状態」と定義したうえで、前者の「機能としてのガバナンス」の結果としても、またそれとは逆に無関係にも成立しうが、重要なことは「内部パフォーマンスだけでは測ることのできない、より拡散した不特定多数の利害関係者に影響を及ぼす『外部効果』をもつ」と指摘している。この定義から明らかのように、「機能としてのガバナンス」はそれがもつ効果としてパフォーマンスを想定できるため、ガバナンス・メカニズムの整備によってagentの行為の結果とstakeholderの利益がどれだけ合致するかによってとらえられることになり、異なるガバナンス・メカニズムの比較や評価も可能になる。もとより、ガバナンスのパフォーマンスは個別のstakeholderにとって同一ではなく、規範的含意をもつわけでもない。他方、「状態としてのガバナンス」は、それが及ぼす効果をあらかじめ特定できず、不特定多数の人々が等しく共有する公共財としての効果を生むため、それが破綻したり提供が危ぶまれる可能性は外部の観察者によってはじめて認識されたり見いだされるとしている。

用語法は異なるものの、本書の立場から河野の指摘に肯く部分が少なくない。本書が地方自治体に対する中央政府の「規律」に着目するのは、それが自治体のパフォーマンス（公共サービスの効率的・効果的配布）に関心をもつからであり、同時に「ガバナンス」に関心をもつのは、自治体の政策が特定の地域に住む（あるいはそれ以外の領域に住む）不特定多数の人々に及ぶ公共財としての役割をもち、場合によってはそれが及ぼす効果をあらかじめ特定することがきわめて困難であるからである。また、「ガバナンス」の議論を特定の規範的価値と切り離す点でも共通の立場に立つ。

- (6) 日本国憲法や地方自治法では「地方公共団体」が正式名称であるが、一般的な

呼称である「地方自治体」という表現を本書では使用する。タイでも自治体の正式名称は「地方統治機構」(onkon pokkhrong suan thongthin)であるが、通例に従って地方自治体と訳す。フィリピンでは1991年地方政府法(Local Government Code)にみられるように、地方政府と翻訳するのが一般的なもので、それを使用する。インドネシアについても、原則として、地方政府という表現を用いることとする。以上のように国によってどのような表現を使うかに微妙な違いがあるが、中央地方関係を念頭に置いたときには地方政府を、各国の自治体を扱う場合には文脈に沿って地方政府、地方自治体を使い分けることとする。

(7)もとより、こうした官僚制の弊害として、規則の自己目的化や規則を杓子定規に現実に当てはめる「逆機能」(マートン)が生じることもしばしば指摘されるところである(真淵 [2009: 459-461])。

[参考文献]

<日本語文献>

- 秋月謙吾 [2010] 「ガバナンス時代の地方自治—NPMとNPO」(村松岐夫編『テキストブック地方自治第2版』東洋経済新報社) 137-162 ページ。
- 片山裕 [2003] 「フィリピンの中央地方関係と1991年の新自治法」(白石隆・村松岐夫編『日本の政治経済とアジア諸国 上巻 政治秩序編』国際日本文化研究センター)。
- 上村泰裕・末廣昭編 [2003] 『東アジアの福祉システム構築』ISS Research Series No.10 東京大学社会科学研究所。
- 久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝 [2003] 『政治学』有斐閣。
- 黒岩郁雄編 [2004] 『開発途上国におけるガバナンスの諸課題—理論と実践—』アジア経済研究所。
- 河野勝 [2006] 「ガバナンス概念再考」(河野勝編『制度からガバナンスへ—社会科学における知の交差』東京大学出版会) 1-19 ページ。
- 国際協力事業団 [2001] 『「地方行政と地方分権」報告書』国際協力事業団。
- 下村恭民編 [2006] 『アジアのガバナンス』有斐閣。
- 末廣昭 [1998] 「発展途上国の開発主義」(『20世紀システム4 開発主義』東京大学社会科学研究所) 13-46 ページ。
- [2009] 『タイ—中進国の模索』岩波書店。
- 末廣昭編 [2010] 『東アジア福祉システムの展望—7カ国・地域の企業福祉と社会保障制度』ミネルヴァ書房。
- 建林正彦・曾我謙吾・待鳥聡史 [2008] 『比較政治制度論』有斐閣。
- 辻清明 [1969] 『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会。
- [1976] 『日本の地方自治』岩波書店。

- 中邨章 [2007] 『改訂 自治体主権のシナリオーガバナンス・NPM・市民社会』 芦書房。
- 永井史男 [2008a] 「地方分権改革ー『合理化なき近代化』の帰結」(玉田芳史・船津鶴代編 『タイの政治・行政の変革ー1991-2006年』〔研究双書 No. 568〕日本貿易振興機構アジア経済研究所) 117-158 ページ。
- [2008b] 「政党, 選挙, 地方政治ータイ国の地方分権化を事例に」(高橋伸夫・竹中千春・山本信人編 『現代アジア研究 2 市民社会』慶応義塾大学出版会) 85-108 ページ。
- 西尾勝 [1990] 『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- [2000] 『行政の活動』有斐閣。
- 野田昌吾 [2009] 「ガバナンス改革時代の地方行政と自治体間連携ーヨーロッパ」(加茂利男・稲継裕昭・永井史男編 『自治体間連携の国際比較ー市町村合併を超えて』ミネルヴァ書房) 29-51 ページ。
- 松井和久編 [2003] 『インドネシアの地方分権化』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 真淵勝 [2009] 『行政学』有斐閣。
- 村松岐夫 [1988] 『地方自治 (現代政治学叢書 15)』東京大学出版会。
- 森田朗編 [1997] 『アジアの地方制度』東京大学出版会。

<外国語文献>

- Arghiros, Daniel [2001] *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*, London: Curzon Press.
- Aspinall, Edward, and Greg Fealy eds. [2003] *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization & Democratisation*, Institute of Southeast Asian Studies.
- Brillantes, Alex B., Jr. [2003] *Innovations and Excellence: Understanding Local Governments in the Philippines*, Center for Local and Regional Governance, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.
- Crook, Richard C. and James Manor [1998] *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Guzman, R., and M. Reforma [1993] *Decentralization towards Democratization and Development*. Manila: Eastern Regional Organization for Public Administration Secretariat.
- Kawanaka, Takeshi [2002] *Power in a Philippine City*, IDE Occasional Papers Series No.38, Chiba: Institute of Developing Economies.
- McVey, Ruth ed. [2000] *Money and Power in Provincial Thailand*, Singapore: In-

- stitute of Southeast Asian Studies.
- Migdal, Joel, S. [1988] *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Ramesh, M., and Scott Fritzen eds. [2009] *Transforming Asian Governance: Rethinking Assumptions, Challenging Practices*, London and New York: Routledge.
- Schulte Nordholt Henk, and Gerry van Klinken eds. [2007] *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*, KITLV Press.
- Tanet Charoenmuang [2006] *Thailand: A Late Decentralizing Country*, UDIF.
- Turner, Mark ed. [1999] *Central-Local Relations in Asia-Pacific: Convergence or Divergence?* London: Macmillan.
- World Bank [2005] *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, Washington D. C.: World Bank.