

船津鶴代・永井史男編 『変わりゆく東南アジアの地方自治』

アジ研選書 No.28



東南アジアの地方行政制度は、分権化の拡充とともに、その中身を大きく変えた。インドネシアやフィリピンでは、州が国際機関から直接資金を借り入れて大規模開発事業を進めるダイナミズムが生まれ、タイでは全土に六〇〇〇カ所をこえる農村自治体が創設された。また地方分権にかかわる行政制度に大きな変更のないマレーシアでも、一九九七年以後、地方州の一部に中央政治とは別の動きが現れている。こうした変化を踏まえ、本書は、東南アジアの主要民主主義国四カ国（インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシア）について、中央政府から地方政府への権限移譲、公共サービスの地方展開を軸に、政治過程にも変化が及びつつある各国の地方行政制度とその背景を比較・分析したものである。

一九八〇～九〇年代に東南アジアで拡充された地方分権の制度について、一九九〇～二〇〇〇年代初めの先行研究は、おもに民主化の影響を論じ、セクター別の自治体パフォーマンスなど

の事例報告を積み重ねてきた。本書の各章は、そこからさらに一〇年を経て、各国に定着した分権化の様態を、中央地方関係の枠組み、公共サービス供給の変化、地方政治の変化をテーマに比較する、という課題を共通の出発点にしている。とくに分権化の拡充が、どのような公共サービス提供や新たな自治体機能の発揮につながり、誰が誰の資源を用いてそのサービス配布や機能の提供を行っているか、という点が本書の焦点である。道具立てとして、公共サービス配布に着目した「ガバメント」と「ガバナンス」概念を定義し、その組み合わせにより、各国の特徴を抽出するよう努めた。具体的には「ガバメント」を、中央政府と地方政府による独占的なサービス提供に限定し、「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、公的資源を使ってこれを行うこと」と定義した。これに対して「ガバナンス」は、「中央・

地方政府以外の多元的な主体（住民や住民組織、NGO、PO、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、それらが実施されること」と定義した。この「ガバナンス」の枠組みにおいて、政府機関は、あくまで多元的主体の一員として、政府外の主体と関係を結び、調整を行うことになる。

こうした概念をもとに、東南アジア四カ国を比較すると、次のような特徴が浮かび上がる。中央政府から地方政府に業務・権限の大部分を移譲したインドネシアでは、ダイナミックな「分権的ガバメント」が成立したが、これをより規律ある地方制度に整え、公共サービスの不透明性や公平性確保のための試行錯誤が始まったこと。中央政府の主導で分権化が始まったタイでは、「集権的ガバメント」を堅持しながら細かい業務の分権化を漸進的に進めるタムボン自治体を創設し、きめ細かな公共サービスに役立つ「ガバナンス」援用も始まったこと。さらに、中央官僚制の資源や権限が限られ、地方割拠的な政治を特徴とするフィリピンでは、地方行政の「ガバメント」能力の欠如を補うための「ガバナンス」取り入れが進んでいること。また、他の三方国に比べて固定した中央政党支配が続いてきたマレーシアでは、中央政党が地方支部を通じて強力な「ガバメント」による行政サービスを安定的に

提供し、これが中央政党の支配を支えてきたが、それでも地方州の一部で、多数派となった野党勢力が中央の政権与党に異議申し立てを始め、地方州の自治政治が実質化してきたこと、などである。

こうした比較から浮かび上がるのは、中進国へと移行しつつある東南アジア各国では、開発政策に留まらない生活の質に関わる公共サービスの提供・配布という先進国的な課題が、地方自治並びに地方政治の一大関心事に加わりつつあることである。地域の政治代表を住民自ら選ぶ自治制度の拡充により、地域住民は、地方政府の首長や議会がどのような公共サービスをいかなる方法で提供できるか、その中身や質によって代表を選出したり、政策過程そのものに関わったりして、地域の政策に意向を反映させ始めている。中進国の課題に直面しつつある東南アジアの国々において、こうした地方自治の「ガバメント」と「ガバナンス」が、政治参加や政治変動にかかわる重要な軸のひとつとして作用し始めたこと、それが本書の比較研究から得られた重要な知見のひとつである。

（ふなつ つるよ／アジア経済研究所
環境・資源研究グループ）