

## 第1章

### 東南アジアの地方自治サーヴェイ研究

#### —背景と経緯—

#### Local Government Survey in Southeast Asia : Background and Progress

永井史男・船津鶴代

##### 要約：

本章では、東南アジア3カ国（インドネシア、フィリピン、タイ）において2011年～2013年に実施された地方自治サーヴェイ調査の学術的背景、研究目標、共同研究の背景と経緯、その意義について説明する。本サーヴェイ調査は、地方自治体レベルのローカル・ガバナンスの現状、中央・地方関係の変容を捉えることを目的に2009～2012年度、2013～2017年度の2期に分けて実施・分析を進めてきた。さらに2017年度、アジア経済研究所にて研究会を立ち上げ、東南アジア自治体の3カ国比較を行うための解題とデータ加工を進めている。東南アジアの地方自治体についての研究には量的な実証研究が少なく、地方自治に関する統計の整備公開も必ずしも十分ではない。こうした実情を踏まえ、探査的な分析を行い既存の仮説を見直すためにサーヴェイ調査を行うことの意義を振り返る。

キーワード： Southeast Asia, Thailand, Indonesia, the Philippines, Local Government, Local Governance, Local Elite Survey, Democratization, Decentralization, Central-Local Relationship, Questionnaire, Local Capability

##### はじめに

本研究は、東南アジア主要3カ国（インドネシア、フィリピン、タイ）における地方自治体レベルにおけるローカル・ガバナンスの現状と中央・地方関係の変容を、サーヴェイ調査の実施を通して検証することにある。

これら東南アジア3カ国では、1990年代～2000年代にかけて地方分権化が進展し、権限、予算、人員の移譲、首長直接公選制導入などが実現しただけでなく、住民参加の進展も見られた。しかし、これら3カ国におけるローカル・ガバナンスと中央・地方関係の変容については、統計学的な手法に耐えうるような学術的研究蓄積に乏しい状況にあった。

そこで本研究は、2009年度～2012年度にかけて文部科学省科学研究補助金基盤研究A（海外学術）「東南アジアにおける地方自治サーヴェイ調査—タイ、インドネシア、フィリ

ピンの比較」(研究代表者：永井史男)を申請し、社会調査の方法論に基づいて質問票を作成した。これと並行して、基盤研究(A)が採択された期間には、アジア経済研究所で「東南アジアの自治体ガバナンス」(永井・船津提案)に関する研究プロジェクトを立ち上げ、本研究メンバーの多くがそれに参加した(「東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究」2009年4月～2011年3月)<sup>i</sup>。また、科学研究補助金基盤研究B「東南アジアの自治体エリートサーヴェイ分析ータイ、インドネシア、フィリピンの比較」(研究代表者：永井史男、2014年～2016年度)を取得してデータ・クリーニングと一部のデータ分析を進めた。さらに2017年度、船津の提案によりアジア経済研究所の研究プロジェクト「東南アジア自治体サーベイ：比較のための解題とデータ作成」を立ち上げ、自治体データの比較・整理作業を行っている。

本章では、こうした一連のプロジェクトについて、東南アジアの地方自治サーヴェイ研究を構想するに至った経緯と背景、データ収集やクリーニング作業の実際、データを使った各国分析の作業経過について報告する。これにより、東南アジアにおける政治社会分野の量的サーヴェイに関心をもつ読者に情報提供を行うとともに、今後こうした研究を立案・組織したいと考える研究者に、実施に必要な段取りについて解説する。

## 第1節 研究の学術的背景

東南アジア主要国における地方分権は、1980年代末から90年代にかけての民主化の波とともに重要な課題となり、東南アジア政治・行政に関する主要なテーマとなっている。

インドネシアでは1998年のスハルト体制崩壊以後民主化プロセスが急速に進展し、地方分権改革はその最も重要な分野のひとつとなった。1999年には法律第22号、第25号が發布され、2001年に大規模な権限移譲、財政移転、人員異動が行なわれた。フィリピンでは、1986年のエドサI革命によりマルコス権威主義体制が崩壊し、翌年にコラソン・アキノ政権のもとで新憲法が制定された。この憲法に基づき1991年地方政府法が制定され、その後急速な地方分権化が進展した。さらにタイにおいては、1997年タイ王国憲法で地方分権が国家の基本政策のひとつと憲政史上初めて位置づけられたことを皮切りに、1999年に地方分権推進法が制定され、2000年代に入ってから自治体への権限移譲、財政移転、人員異動が地方分権計画に沿って実行に移された。2006年9月の軍事クーデタで民選のタクシン・チンナワット政権は崩壊したが、翌年、スラユット・チュラーノーン政権のもとで制定された2007年憲法でも地方分権は国家の基本政策のひとつと位置づけられた。

以上の東南アジア3か国の地方分権は、中央・地方関係の違いや地方自治に関わるステークホルダーの違いもあり、多様である。従来の地方自治に関する研究は、もっぱら行財政にわたる制度的説明や個別自治体における政治・行政をめぐる個別事例研究、住民参加や透明性に関する問題点を指摘することに力を注いで来た(船津・永井[2012]などを参照)。地方政治や自治体に関する量的分析は、フィリピンやインドネシアで地方選挙や汚職に関

する分析が近年ようやく始められるようになったが、自治体行政や自治体首長についての社会データは十分とはいえない（Aspinall and As'ad [2016]や Tadem and Tadem [2016]の質的研究を参照）。しかも、地方選挙を除けば、統計的手法に耐えうる量的研究は数点しかないといっても過言ではない（von Lubek [2009]や Eckardt [2008]などを参照）。

他方、上記 3 カ国を一定の視点から比較しようとした分析もないわけではない。その数少ない例のひとつが、国際協力事業団国際協力総合研修所編 [2001]である。本報告書は地域研究者が分担執筆した 3 カ国の個別研究を踏まえたうえで、日本の行財政学者が一定の視点から比較・検討した点で注目されるものである。だが同報告書は、タイの事例研究に偏り、財政分析も十分なデータに裏打ちされていないなど、課題がいくつかある。また、作本・今泉編[2003]は、地方自治・地方分権に関する章を含んでいるものの、タイトルにある「比較」分析を体系的に行っているわけではない。

以上の先行研究を見ると、質的な個別調査研究ではそれなりの蓄積があるものの、量的調査が欠落していること、そして比較分析が十分徹底されてこなかったことがわかるであろう。こうした中、2006年に日本貿易振興機構アジア経済研究所とタイ国立タマサート大学政治学部は、海外共同研究によって、同国の地方自治体約 7,800 ヶ所全部に質問票を配布し、うち約 35%を回収して統計学的分析を行う画期的試みを行なった。その成果の1つが、Nagai, Nakharin and Funatsu eds. [2008]である。このサーヴェイ調査に当たっては、日本側参加者がプレテストを繰り返し実施して質問票を作成して準備を行った。この経験から、タイの地方自治体において量的調査を継続的に実施する重要性を認識しただけでなく、他の東南アジア諸国でも比較を念頭においたサーヴェイ調査が実施可能ではないかとの見通しを得る契機となった。

以上の経緯を経て、永井が研究代表者として申請した上記研究プロジェクトが 2009年に採択され、インドネシア、フィリピン、タイにおける自治体エリートサーヴェイ調査研究を組織した。4年間の研究期間に、プレテストの実施を含む調査票の作成、各国におけるサーヴェイ調査の実施、その調査結果を踏まえた報告会を実施した。本研究プロジェクトには、国際協力事業団の研究会メンバーであった持田信樹、秋月謙吾、岡本正明や、上記のアジア経済研究所の研究会で共同研究を行った船津鶴代と籠谷和弘の他、新たにフィリピン政治研究者の西村謙一、社会学者の小林盾、そして行政学者の砂原庸介、菊地端夫、および北村亘が参画した。

## 第二節 研究目標と仮説

本研究によって明らかにしようとすることは、主に次の 3 点である。

ひとつめは地方分権の結果として、中央・地方関係の中で地方自治体の「能力」が向上したのかどうか、どの分野で自治体による住民サービスが向上したか、またその要因は何かを明らかにすることである。ここで被説明変数は自治体の「能力」であり、それがどの

ような説明変数によって規定されるかを明らかにすることが目的である。最近まで権威主義体制を敷いていた東南アジア 3 カ国では、地方分権を「地方政府の自律性を強調すること」と捉える傾向が強い。とはいえ、自律性が付与されたからといって地方自治体がすぐさま十分な行政能力を備えるわけではない。地方自治体が十分な行政能力を保持するためには中央政府がもつさまざまなリソース（知識、予算、人員など）を効果的に活用することも必要と考えられる。

ふたつめは、自治体と住民との関係において、住民参加が自治体の能力や政策パフォーマンスと何らかの相関関係を示すのか、自治体に対する住民の監視、自治体の社会経済的環境、そして首長の政治的リーダーシップが自治体の能力とどのように関連しているのかを明らかにすることである。自治体行政の最終目的は、地域住民の福利厚生の上であり、その実現は当該自治体が住民のニーズをいかに把握できるかにかかっている。すなわち、自治体が住民と取り結んでいる関係が重要である。ここで注意すべきは、自治体が住民の個々のニーズに対応したからといって、必ずしも地域全体の福利厚生向上につながるわけではない点である。そもそも住民のニーズが無数にあるなか、自治体がすべてに答えることは不可能であり、そこには必ずしも応答する必要がないものも含まれる。つまり、自治体が住民ニーズをいかに取捨選択するかが肝要である。自治体首長の政治的リーダーシップ（ガバナンス）に着目する意図がここにある。他方、住民参加の質も自治体の能力を規定するうえで重要だと考えられる。この住民参加の質を規定する要素として、①自治体の規模、②情報公開の程度、③首長のリーダーシップ、④民主化の程度、⑤住民からのインプットなどがさしあたり考えられる。加えて住民団体・住民組織や非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）や非営利団体（Non-Profit Organization, NPO）の果たす役割も重要かもしれない。

3 つめの目標は東南アジア主要 3 カ国の地方分権の進展や成功・失敗を左右する要因の所在を、調査票の共通項目に入れ込んで、比較の観点から明らかにすることである。

ここで大きな問題は、「能力」をどのように定義し測定できるかである。本来、定義と測定は別個の問題であり、直接的関係はない。しかし、本研究は社会調査によって得られた情報の統計学的な処理を目指しているので、定義と測定を関連づけて考える必要がある。本研究ではさしあたり、「能力」を自治体が政策を立案・実施し住民の福利厚生向上をもたらす結果と考えておこう。このように「能力」を定義すると、自治体の能力が単純に財政の豊かさだけで示されるわけではないことは明らかであろう。財政が豊かでも、それが直接住民の福利厚生向上につながるとは限らないからである。

加えて、いくら立派な道路を作って舗装しても、裨益する住民が少なければさほど意味がない。できるだけ多くの住民が裨益するように道路を建設したり舗装したりすることが重要なのであり、それを実現するには、住民ニーズの把握と優先順位づけが重要である。それには、地方自治のもと選挙で選ばれる政治エリートの能力や、地方政治家を政策面で補佐し政策を実行する自治体エリートの能力が重要である。もとより、自治体エリートは

政策すべてについて万能ではない。その場合、国や国の出先機関、あるいは上位自治体から財政的補助や専門知識を得ることも重要であろう。

そこで本研究では、自治体能力を規定する要因として、①財政リソース、②自治体官僚の行政能力、③自治体エリートの社会的出自、④自治体エリートがもつ政治的・行政的ネットワーク、以上の4要素を想定している。これら4要素のうち、①や③は既存のデータベースなどで取得可能である。とりわけインドネシアとフィリピンでは比較的容易であるが、タイでは調査票による情報収集でも取得が困難である。サーヴェイ調査で重視される項目は、②④の2要素である。そして、本研究が財政リソースだけを単純な自治体能力の変数と見なさないという前提に立つ以上、必然的に①以外の要素も重視される。本研究が自治体エリートへの質問票による系統的な社会調査という手法を用いる以上、そうした調査でないと把握が難しい④の要素を重視することになる。

もうひとつの問題は、自治体の能力をいかに客観的に測るかである。自治体の能力を表わす変数として、しばしば条例の数や学校、保健所の数、識字率の高さや幼児死亡率の低さ、ひとり当たりの地域総生産などで代替されることが少なくない。日本のように、基本的なインフラ整備や社会政策分野で自治体の果たす役割が大きい国では、それも可能であろう。しかし、タイのように中央集権化の程度が高く、初等・中等教育施設や保健所・病院がほとんど国立であるところでは、学校や保健所の数で自治体の能力を測るのは問題がある。条例の数も、タイの自治体のように条例制定権に大きな制限が課されている国や、一時期のインドネシアのように国の法律に違反する条例を制定した自治体を比べるのも問題がある。

そこで、本研究では、東南アジア3カ国で中央政府や民間団体によって自治体にしばしば付与される「自治体賞」の数を目的変数としている。「自治体賞」を目的変数にするには若干の問題があるかもしれない。しかし、「自治体賞」はさまざまな政策領域で付与されており、さまざまな評価基準から付与されるものである。自治体が多様な活動領域をもつことを考えるとき、さまざまな種類の「自治体賞」を組み合わせながら目的変数とすることには、一定の根拠があるように思われる。

### 第三節 共同研究プロセス

#### 3-1 基盤研究(A) 2009年度～2012年度

基盤研究(A)は、4つの段階に分けて実施された。第1段階では、調査票の作成(2009年度～2011年度)、第2段階は現地世論調査会社との契約および本調査の実施委託(2011年度後半期～2012年度)、第3段階はデータ・クリーニング(2012年度)、そして最後の第4段階は単純集計データの分析である。

研究の成否を決めるのは、優れた質問票の作成にかかっている。質問票の作成にあたっては、本研究プロジェクトのメンバーが共同で質問項目を検討し、現地でプレテストを繰

り返すことで質問票の改善を行った。下記で述べる国別の班会議以外にも、メンバーが全員集まる全体会議を1年に数回開催し、そこで共通質問項目や方法論の相互チェックを行った。

現地でのプレテスト実施では、調査対象各国で現地カウンターパートの協力を得た。調査票の配布・回収は現地の世論調査会社に依頼したが、適切な世論調査会社を見つけて契約を締結することも重要である（後述）。

単純集計データの分析に関しては、2013年1月12日と13日に明治大学駿河台キャンパスで、サーヴェイ調査実施にあたって協力を依頼した各国のカウンターパートや国内の有識者を招いて国際ワークショップを開催した。当ワークショップは、学会ホームページなどを通して外部に公開したため、一般参加者も多数来聴し、活発な議論が行われた。このワークショップにおいては、サーヴェイ調査を通して得られた調査データをもとに各班メンバーが英文ワーキングペーパーを執筆し、**Proceedings**を作成した。ただし、タイ班については、後述するようなやむを得ない理由により2012年に自治体サーヴェイを実施できなかったため、2006年の自治体データを利用して報告を行った。この**Proceedings**が、基盤研究(A)の具体的成果としてもっとも重要と見なすことができる。

### 3-1-1 フィリピン

メンバーはフィリピン政治を専門とする西村謙一（大阪大学）、社会学者の小林盾（成蹊大学）、行政学者の菊地端男（明治大学）である。国内で質問票の作成のための班会議を繰り返し開催したほか、フィリピンでプレテストを3回にわたって実施し質問票の改訂を繰り返した（2010年1月上旬、2010年9月上旬、2011年3月下旬）。質問票の作成・改訂、プレテストに関しては、カウンターパートであるフィリピン大学ディリマン校行政ガバナンス学部のスタッフ(Mr. Maynard V. Matammu)からも協力を得た。

調査を委託したのは、フィリピンの著名な世論調査会社である **Social Weather Stations(SWS)**である。SWSとは本プロジェクト開始時点から綿密な連絡・調整を行い、2011年8月に本調査に関する契約締結で原則合意に達した(正式合意書締結は2011年9月)。SWSへの送金は2回に分けて行った。1回目の送金は着手金であり、2回目の送金は、質問票の回収率が8割を超えたときの追加的報奨金（インセンティブ付け）である。

フィリピン班は全国に約1600カ所ある基礎自治体の中から300自治体が無作為で抽出（ランダム・サンプリング）し、首長と都市計画局長に対して面談調査を行うことでSWSと最終的な合意に達した。州政府やバランガイは対象から外し、政治的に不安定な南部ミンダナオ地域の一部も対象から外した。SWSはクリスマスと冬休みが明けた2012年1月半ばから調査を開始したが、調査はきわめて順調で、ほぼ100%の回収率を達成した。100%に達しなかった自治体については、後日、フィリピン班のメンバーが個別に訪問し、回収率100%を達成した。

フィリピン班は2012年6月末にフィリピン大学ディリマン校で開催された国際ワークシ

ヨップで単純集計結果に基づいて研究報告を行った。

### 3-1-2 インドネシア

メンバーは、インドネシア政治を専門とする岡本正明（京都大学）、社会学者でタイ班にも所属する籠谷和弘（関東学院大学）、政治学者の砂原庸介（当時の所属は大阪市立大学。現在の所属は神戸大学）の3名である。

岡本が中心となって国内で質問票作成のための班会議を何度も実施した。また、質問票の改訂を行うため、インドネシアでプレテストを3回行った（2010年1月、2010年11月中旬、2011年3月中旬）。質問票の作成・改訂、プレテスト実施に関しては、地方自治や地方政治についての専門的知見を有しているLSI（Lembaga Survei Indonesia）に協力を求め、本調査も依頼した。LSIとは、2011年8月に本調査に関する契約に原則合意した。LSIとの窓口は、当時LSIの研究員を務めていたワヒユ氏にお願いした。

インドネシアで特に問題になったのは、調査方法についてである。インドネシアは国土が広い島嶼国家であるため、全国の自治体を対象にすると膨大な調査経費がかかる。また、自治体エリート調査では首長への面談調査が不可欠だが、首長へのアポ入れがきわめて困難であることが当初から懸念された。そこで、調査対象自治体をジャワ島内の基礎自治体（県と市）に限定し、面接調査者は首長に比べると比較的アポ入れの容易な官房長に絞ることにした。首長については試験的に郵送法によって調査を行うこととした。首長への質問票の郵送にあたっては、内務自治省地方自治総局長の推薦状を同封することにした。

これと並行して、インドネシア内務省研修開発庁と直接交渉を行い、同研修開発庁が自治体首長を対象にした研究を行う際に、質問票の配布をお願いし、その手数料を同庁の官僚に支払うことで同庁長官と合意が成立した（2011年4月）。しかし、この合意はインドネシア側によって履行されることはなく、不発に終わった。

LSIは2012年1月から3月にかけて調査票の回収作業を行った。その結果、官房長については93%の高い回収率を達成した。他方、首長については、電話やファックスによる念押しにもかかわらず、回収率は20%未満のきわめて低い回収率にとどまった。

### 3-1-3 タイ

タイについては、2006年6月～8月にかけてバンコク都を除く全自治体を対象に社会調査を行った実績をもとに、本報告書の共編者である永井、船津、籠谷の3名でチームを構成した。また、カウンターパートについても、2006年調査と同様、タマサート大学政治学部のナカリン・メークトライラット教授（当時）とスパサワット・チャチャワーン准教授に協力を依頼した。

タイでの本調査は、2011年秋のチャオプラヤー下流域で大洪水が起きたため、自治体へのアクセスが長期にわたり確保できない事情から、調査実施を1年延期した。プレテストは3回実施し、調査委託先として想定していたタマサート大学による実施が難しかったた

め、Suan Dusit Poll と交渉し、最終的には Nielsen Thailand 社（以下、ニールセン社）に実施を依頼した。

以上のような調査委託と同時に、調査対象となる自治体をサンプリングによって選定する作業も並行して進めた。2006年にアジア経済研究所がタマサート大学に委託した全数調査とは異なり、2回目のタイ自治体調査はフィリピン班と同じく無作為抽出法を選択した。そのため、自治体サンプリング用のリスト作成を2012年8月に行い、系統的無作為抽出作業は渡邊大輔氏（成蹊大学文学部准教授）に依頼した。最終的には、テーサバーン500カ所、タムボン自治体1000カ所を自治体リストから無作為抽出し、テーサバーンの首長には面接調査を、テーサバーン助役とタムボン自治体の首長・副首長は、郵送による調査を実施することでニールセン社と合意に達した。

ニールセン社は自治体調査のノウハウを持ち合わせていなかったため、2012年11月下旬に永井がタイに出張し、調査実施に関する打ち合わせを行った。自治体の住所録を日本側で準備したほか、タマサート大学のナカリン教授（当時タマサート大学副学長）に依頼してナカリン教授自身の推薦状とタイ内務省高官の推薦状を郵送する質問票に添付することにした。また2006年サーヴェイの分析結果の要約も添付し、調査結果の還元をアピールして回収率向上に務めた。

2006年タイ自治体サーヴェイでは、質問票の回収率が約35%に上った。また、2006年サーヴェイではタムボン自治体からの回収率がやや高く、テーサバーンの回収率が低かったため、2回目調査ではテーサバーン首長に対する面接調査を実施し、それ以外は郵送法と留め置きの方法を採用した。ニールセン社による調査は、2013年1月から3月にかけて実施されたが、2006年当時と異なる状況のもとで回収率がきわめて低調であることが判明した。そこでプロジェクト終了直前の2013年3月、ニールセン社と追加の合意書を締結し、特に回収が不調だった助役を対象に面接方法による調査を依頼した。

### 3-2 基盤研究 (B)2013年度～2016年度とそれ以降

東南アジア3カ国でサーヴェイ・データを入手した後の目標は、第1に各国のサーヴェイ調査で得られた単純集計結果の分析、第2に特にタイ班では追加的データを収集し、単純集計結果をとりまとめること、第3に分析結果を国内外の学会や国際会議で報告し論文の精度を高めること、そして第4に出版に向けた報告書を取りまとめることであった。メンバーにも若干変更があり、行政学者の北村亘（大阪大学）が秋月謙吾に代わって研究分担者として参画した。また本研究会にも参加している長谷川拓也（筑波大学）が研究協力者に加わった。

以下では、年度別に自治体エリートサーヴェイ分析研究プロジェクトがどのように進展したのかを概観したい。

#### 3-2-1 2013年度の活動



2014年2月14日に、シンガポールにある東南アジア研究所(Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS)において、タイ、フィリピン、インドネシアの自治体サーヴェイ結果についてのセミナーを開催し成果を報告した(永井、西村、岡本、籠谷、砂原)。

班別活動では、フィリピン班が2013年10月16日に立川市で開催されたEROPA(Eastern Regional Organization for Public Administration)の年次研究大会、及び2013年11月12日～14日にタイで開催されたAPPRA2013 Conferenceで研究成果の一部を報告した。

次にインドネシア班は単純集計結果を『法学雑誌』(大阪市立大学法学会)に公表した<sup>ii</sup>。最後にタイ班はサーヴェイ実施が2013年初めにずれ込んだため、2013年度前半はデータ整理と補足的サーヴェイ実施に向けて調整作業を行い、2006年にタイで実施した自治体エリートサーヴェイを論文化するためのデータ整理作業を行った。

### 3-2-2 2014年度の活動

国外の研究成果報告会として、2014年8月13日にフィリピン大学ディリマン校の行政ガバナンス学部で、フィリピンにおけるサーヴェイ分析結果を中心に報告会を催した。フィリピン地方自治に関する成果分析を報告(西村、小林、菊地)したほか、タイやインドネシアについても報告した(永井、籠谷、岡本、ワフユ)。

2014年9月19日には韓国の仁川で開催されたAsian Economic Cooperation Forum(AECF)において、永井が2006年にタイで実施した自治体エリートサーヴェイの分析結果を報告した。さらに2014年11月17日には、タイ国マハーサーラカム大学で開催された第3回ASEAN Connectivity会議でパネルを組み、永井、西村、小林、ワフユの4名が報告した。これらの報告はいずれも英語で行われたものである。

班別活動としては、フィリピン班が単純集計結果を『法学雑誌』(大阪市立大学法学会)に掲載し<sup>iii</sup>、タイ班は、2013年度に実施した自治体エリートサーヴェイのデータ・クリーニング作業を実施した(2015年1月末～2月初め)。また2013年初めにニールセン社が回収できた標本数が少なかったため、2014年4月から6月に特にサンプル数が少ない助役版を補うため、タイ人調査助手に依頼して追加的調査を実施した<sup>iv</sup>。

### 3-2-3 2015年度の活動

2015年度は国内で開催された学会や国際会議で、研究成果を報告した。2015年6月14日にはアジア政経学会全国大会でパネルを組み、タイからコメンテーター2名(タマサート大学経済学部のサコーン・ワランユーワッタナー教授とチュラーロンコーン大学政治学部のウィーラサック・クルアテープ助教授)を招き、タイ・フィリピンの分析結果を英語で報告・討論した(永井、籠谷、西村、菊地、船津の5名が報告)。10月10日には日本政治学会研究大会でパネルを組み、永井、西村、砂原が報告を行い、2名の討論者(香川大学の金宗郁准教授と山形大学の山本英弘准教授)とフロアから有益なコメントを得た(司会は北村

亘)。12月12日に京都で開催されたSEASIA (Southeast Asian Studies in Asia: アジアにおける東南アジア研究) 国際会議でもパネルを組み、4本の報告を英語で行った(永井、船津、西村、砂原が報告)。

班別では、フィリピン班が2015年9月11日にカンボジアのプノンペンで開催されたAPISA (Asian Political and International Studies Association)第9回国際会議と10月19日に中国の上海で開催されたEROPA 国際会議で報告を行った。インドネシア班は、2016年2月29日にインドネシア科学院 (LIPI)政治研究センターにおいて、インドネシア自治体エリートサーヴェイ調査の分析結果の報告会を催した。インドネシア班のメンバー4名(岡本、籠谷、砂原、長谷川)が報告し、タイの首長版単純集計結果(永井、籠谷)も報告した。

タイ班では、2015年8月下旬と10月下旬に入力データと原票の照合のため、バンコク・ニールセン社でのデータ・クリーニング作業を追加的に行った。また目的変数として重要な自治体賞を変数化するため、2016年3月にタイで自治体賞に関する調査を行った。

#### 3-2-4 2016年度の活動

科研の研究計画を1年延長し、タイ班の集計を進めながら報告書を取りまとめた。タイ班の第一次データ・クリーニング作業は2016年9月におわり、それ以降は自由記述の変数化に取り組み、2016年度中に単純集計結果を出す目途を立てた。

#### 3-2-5 2017年度

2017年度は3カ国データを比較するため、アジア経済研究所で共同研究会を立ち上げた。タイ班は別個に作業を継続し『法学雑誌』(大阪市立大学法学会)に単純集計結果を公表し、国内外での学会報告も行った。タイ班は2017年に単純集計結果を取りまとめ、2017年7月8日に、日本タイ学会第19回研究大会で、永井、籠谷、船津が第2回タイ自治体エリートサーヴェイ結果について研究報告を行った。永井は2017年8月15日に英国オックスフォード大学で開催されたEuroSEAS(European Association for Southeast Asian Studies; 欧州東南アジア学会)研究大会においても、籠谷と連名でタイの地方ガバナンスについて報告を行った。

### 第4節 研究方法とサーヴェイ調査の意義

本節では、共同研究の方法や手段について解説し、あらためてサーヴェイ調査を行う意義について考察する。

#### 4-1 国内共同研究会

本研究プロジェクトは3カ国を取り上げ、さらにいくつかの共通質問項目も想定したこ

とから、質問項目の検討が重要であった。質問票作成は結果を左右するきわめて重要な作業であり、質問票の作成には事前の検討会議と、現地におけるプレテスト実施が重要である。前提条件として、本プロジェクトに参画する社会調査専門家、行財政学者、及び地域研究者の共同作業が不可欠であった。

#### 4-2 海外調査

社会調査の実施前に海外調査を行う目的として2点挙げたい。

ひとつは、各国の地方自治体における現場感覚を養うことである。たとえば、地方自治体の政策決定に影響を及ぼしうるステークホルダーの相互関係（国会議員や内務省、NGOやNPOの位置づけ）、地方自治において司法が果たす役割、予算項目や予算分類の方法（政策分野別に歳出項目が組み込まれているかどうかなど）、政治家の予算に対する理解の程度、調査票に回答する地方政治家の文章理解の程度などは、3カ国の間で異なるうえ、対象とする自治体の種類によっても異なる（たとえばタイの農村自治体の首長には、小学校4年卒の学歴しかないものも少なくない）。こうした基本的理解は、調査票の内容や質問文作成に影響を与えるため、本プロジェクトの共通知識として了解を徹底した事項であった。

もうひとつは、現地カウンターパートや世論調査機関と協力関係を構築し、プレテストを行うことである。調査票の配布方法は3カ国毎に異なったが、調査票の配布はいずれも現地の世論調査機関かカウンターパートに任せることになる。これらの機関と準備段階から綿密な連絡・調整を行ない、そのうえでプレテストを実施することが不可欠である。海外調査ではこれらの機関やカウンターパートと会合を持ち、質問項目や調査方法、調査日程、データ処理、予算経費などを打ち合わせる。

質問票案を実際に携えて行うプレテストは、重要な調査過程の一部である。本サーヴェイでは、3カ国それぞれに複数回プレテストを実施した。研究分担者の中には各国の訪問が初めての研究者もあり、地方自治・地方分権に関係する中央省庁、カウンターパートの世論調査会社や大学など研究機関、首都周辺の地方自治体を訪問した。状況が許す限り、自治体関係者にその場で質問票案への記入を依頼しコメントをもらった。

海外調査ではプレテストにより質問票の精度を上げながら、自治体サンプリングや現地世論調査会社と契約内容について議論を重ねた。各国の実情に応じて限られた研究予算をいかに有効に使うか、調査会社と議論を重ねることが重要である。インドネシアのように広大な国土に自治体の数が少なく、首長へのアクセスが難しい国は、事務方トップである官房長官を重視すること、同じく首長へのアクセスが難しいフィリピンでは世論調査会社の手当をやや手厚くし、職員・首長への研修を通じて自治体と強いネットワークを有するフィリピン大学行政学部の依頼文書を添えてサンプルの確保に務めた。自治体数がきわめて多いタイでは、地方に強いネットワークをもつ **Suan Dusit Poll** に調査を依頼することで、一旦合意しかけた。しかし、訪問する自治体について割り当て法を用いるか、ランダムに抽出した自治体に限定するかで訪問回数などの手間が異なるため、方法論をめぐって価格

面の折り合いがつかず、最終的に Nielsen 社に依頼することになった。

おわりにかえて 地方自治サーヴェイを行う意義

最後に、あらためて東南アジアで地方自治サーヴェイを実施する意義について手短に振り返りたい。

前述のように、この地方自治サーヴェイでは、(1)財政リソース、(2)自治体官僚の行政能力、(3)自治体首長や事務方トップの社会的出自、(4)自治体首長や事務方トップがもつ政治的・行政的ネットワーク、などの要素を重視して調査項目を作成している。

インドネシアとフィリピンでは、(1)と(3)の情報を既存のデータベースから補充・取得することが可能であるが、タイでは自治体ごとの財政データ等はオープン・アクセスでなく(内務省の許可制か、一部自治体がホームページで公表する程度)、サーヴェイ調査以外でこれらのデータを一括して取得することは困難である。また本サーヴェイでは、既存のデータベースでは得られない(2)(4)にかかわる質問項目も調査し、(1)(3)などの変数との関連を分析できるようにしている。

こうしたデータ状況をふまえ、東南アジアの自治体研究において公的な統計を用いるだけでなく、また事例研究に留まらないサーヴェイ調査を実施することの意義として、

- (1) 地方統計の整備・公開状況が必ずしも十分ではない東南アジアにおいて、サーヴェイの可能な範囲で実態の把握ができること、
- (2) 先行研究が問題とする、地方エリートの首長占有、家系的連続性などの仮説について量的な検証を行い、その仮説が有効である程度や範囲を確かめ、さらに首長の出身背景と行動、自治体パフォーマンス等との関連について仮説の見直しや探査的分析を行うことができること、などが指摘できる。

東南アジア地方自治体の量的な実証研究は、端緒にすぎたばかりである。今後、本サーヴェイの分析を進め成果を報告するなかで、東南アジア研究におけるこうしたアプローチの位置づけを確保し、研究上の有用性について認識が広まるならば、幸いである。

#### 参考文献

(日本語文献)

- 岡本正明、砂原庸介、籠谷和弘、ワフユ・プラスティアワン、永井史男 [2014] 「〈資料〉インドネシア地方自治体エリートサーヴェイ調査」『法学雑誌』(大阪市立大学法学会) 第60巻、第2号、740-779頁。
- 日下渉 [2013] 『『ビジネス・フレンドリー』なエリート支配：イロコス・ノルテ州における地方政治の変容と継続』藤井勝、高井康弘、小林和美編著『東アジア「地方的世界」の社会学』晃洋書房。
- 国際協力事業団国際協力総合研修所編 [2001] 『「地方行政と地方分権」報告書』(村松岐夫

座長) 国際協力事業団。

作本直行・今泉慎也編 [2003] 『アジア諸国の民主化過程と法—フィリピン・タイ・インドネシアの比較—』アジア経済研究所。

砂原庸介 [2017] 「インドネシア地方自治体における政治的リーダーシップ、地方官僚制、及び自治体パフォーマンス」永井史男編『東南アジアの自治体エリートサーヴェイ分析：タイ、インドネシア、フィリピンの比較』（科学研究費補助金（基盤研究B）研究成果報告書、118-133頁。

永井史男、籠谷和弘、船津鶴代 [2017] 「〈資料〉タイ地方自治体エリートサーヴェイ調査」『法学雑誌』（大阪市立大学法学会）第63巻第4号、78-104頁。

西村謙一、菊地端夫、小林盾、永井史男 [2015] 「〈資料〉フィリピン地方自治体エリートサーヴェイ調査（1）」『法学雑誌』（大阪市立大学法学会）第61巻、第3号、715-758頁。

——— [2016] 「〈資料〉フィリピン地方自治体エリートサーヴェイ調査（2完）」『法学雑誌』（大阪市立大学法学会）第62巻、第1号、123-133頁。

船津鶴代 [2016] 「タイ地方自治制度の揺らぎ—NCPO 統治下の汚職撲滅運動と地方行政への回帰」『アジア研ワールドトレンド』、2016年11月号。

船津鶴代・永井史男編 [2012] 『変わりゆく東南アジアの地方自治』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

(英語文献)

Arghiros, Daniel. [2001] *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*. London and New York: Routledge Curzon.

Aspinall, E. and Uhaib As'ad, Muhammad. [2016] "Understanding Family Politics: Successes and Failures of Political Dynasties in Regional Indonesia," *South East Asia Research*. Vol.24. No.3. pp.420-435.

Eckardt, S. [2008] "Political Accountability, Fiscal Conditions and Local Government Performance: Cross-sectional Evidence from Indonesia," *Public Administration and Development*. Vol. 28. No. 1. pp.1-17.

Erb, Maribeth. and Sulistiyanto, Priyambudi. eds. [2009] *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS.

Fumio, Nagai., Nakharin, Mektrairat. and Tsuruyo, Funatsu. eds [2008], *Local Government in Thailand - Analysis of the Local Administrative Organization Survey* ;IDE-JETRO.

von Luebke, C. [2009] "The Political Economy of Local Governance: Findings from an Indonesian Field Study," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol. 45. No. 2. pp. 201-230.

- 
- i この研究プロジェクトでは、船津・永井編[2012]に成果をまとめ、東南アジアの自治体制度についての基礎的分析を行った。
  - ii 岡本他[2014]。
  - iii 西村他[2015; 2016]。
  - iv 経緯については、永井他[2017]を参照。