

第 2 章

中央地方関係および「ガバナンス」の観点 —東南アジアとの比較を念頭に—

秋月 謙吾

要約：東南アジアにおける地方政府を比較研究するにあたって、①中央地方関係とそのネットワーク、②「ガバメント」と「ガバナンス」、という 2 つの論点が有用であるとの認識を示す。そのうえで、日本における経験を踏まえて、今後進展していくであろう東南アジア諸国の地方分権とその分析に一定の方向性を示唆する。とくに「ガバナンス」の内容を精査すること、「ガバメント」の存在意義を確認すること、透明性の確保の重要性を認識することを現時点では指摘する。

キーワード：ガバナンス ネットワーク NPM 透明性

はじめに

本稿を始めるにあたり、東南アジアにおける地方政府の比較研究プロジェクトに参画するに際して、東南アジア諸国の政治行政や歴史などについて知識の浅い筆者がどのような役割を果たしうるか、についての見通しを述べておきたい。

筆者は日本や欧米（とくにアメリカ合衆国）などのいわゆる先進国における地方自治、および中央地方関係を主たる研究対象としてきた。1980 年代以降今日にいたるまで、多くの先進諸国においては、地方分権が制度的に進展し、また地方行政あるいは行政全体のあり方に構造的な変化がおりつつある。東南アジアについての知識の欠如を認識しながらも、先進国における経験や分析の結果を用いて、今後進展するであろう同地域における地方分権に何らかの方向性を示唆することができれば、というのが筆者の基本的なスタンスである。

その際に、現時点で重要な参照枠組みとして考えているのが、中央政府と地方政府の関係、あるいは両者をつなぐネットワークのあり方と、いわゆる「ガバナンス」および「ガバメント」の議論である。

なお付言すると、筆者はタイ王国における JICA の国際協力プロジェクトとして、「地方行政能力向上」、およびその個別テーマである「自治体間協力」について一定期間関与してきた。その中で感じたことは、地方自治や地方分権のあり方や考え方は実に多様であり、

またタイにおける様々な実践や試みのなかには、日本ではなかなか見つからないような、地方自治の本来の魅力が息づいたものも多く見られた。しかし、タイの地方政府の職員や指導者たちは、(外交辞令やプロジェクトの性格もあろうが)日本を一つの成功事例とみなして、その距離をはかり、それを可能な限り埋めるのが最適解であるかのような言動も散見された。

日本やその他の先進国は、途上国あるいは東南アジア諸国に単純なモデルを提示するものではなく、その限界や失敗をも含め、今後の展開に示唆を与えることができる、ということとは当たり前の話ではあるがここで確認しておく必要がある。

第1節 中央地方関係とそのネットワーク

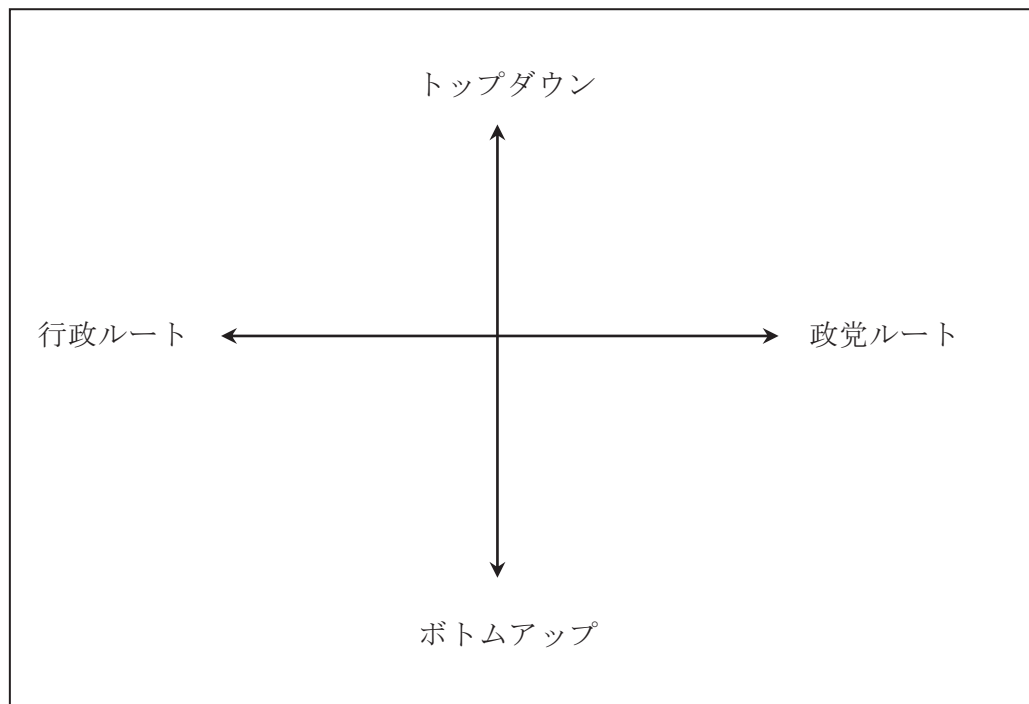
日本を含むいわゆる先進国の統治機構を理解するうえで、中央地方関係は最も重要なものといってよい。その理由は、

- (1) 中央政府の権限や資源がいかに大きくても、ある程度の地方レベルにおける政府の補助や協力なしに統治は行いえない。つまり、中央地方関係はその国の行政全体のパフォーマンスに影響を与える。
- (2) 中央政府と地方政府の関係は（かりに後述する「行政ルート」と分類される国においても）必ず政治的な色彩を帯びる。中央地方関係はその国の政治のあり方を敏感に反映する。
- (3) 中央政府と地方政府の関係は、当然ながら行政のあり方（たとえば文書の出し方、人事・採用のあり方、公務員給与の算定、など）を反映する。

などが考えられる。

これらの諸点は、おそらく東南アジア諸国においてもあてはまることである。もとより、先進国においても、東南アジア諸国においても、中央政府と地方政府をつなげるネットワークの形状は様々である。ここで、さまざまな態様が考えられる中央地方関係を整理するうえで、図1のような2×2の概念図を提示する。

図1 中央地方関係の整理のための概念図



(出所：筆者作成)

図1にある縦軸の「トップダウン」とは、いうまでもなく中央と地方の関係力学において、主として、中央政府が主導権を握って、地方政府を動かしていく傾向が強いということを指す。「ボトムアップ」は、それとは逆に地方政府が主導権を握り、中央政府に対して様々な要求を突きつけ、また中央政府からの働きかけには拒否権を行使したりする傾向にあることを指す。

横軸の「行政ルート」「政党ルート」とは、そうしたダイナミズムの「方向性」ではなく、中央政府と地方政府の相互作用やコミュニケーションの「場」を問うものである。すなわち行政ルートとは中央政府と地方政府の間をつなぐパイプが主に行政機関に存在することであり、政党ルートとはそのパイプが主に政党組織に存在することになる。具体的にいえば、行政ルートと分類される中央地方関係においては、内務省（日本でいえば旧自治省・総務省）、国の地方支分部局いわゆる出先機関、地方政府（都道府県庁、市町村など）、そして地方行政の管理者としての首長、といった行政ネットワークがパイプ役となっている。政党ルートと分類される場合は、政党本部、政党の地方組織（日本でいえば都道府県連）、党派的な地方議員、地方レベルの政治ボスとしての首長、といったネットワークが有効となる。なお、これらをあえて「政治ルート」と呼ばない理由は、村松岐夫が主張するように、行政機関の間にも「政治」が存在するからである（村松[1988, 47-54]）。

日本では、どちらかといえば政党ルートよりも行政ルートが強く、方向性としてはややトップダウン、という位置づけが妥当であろう。しかし、一国の時系列的な変化という点

では、近年の一連の地方分権改革は明らかにトップダウンの傾向を弱めているし、これまでは自民党の党本部（永田町）と都道府県連および党選出国会議員・地方議員の独壇場であった政党ルートが、二大政党制の確立によって政党ルートの重要性が今後増大する可能性も秘めている。

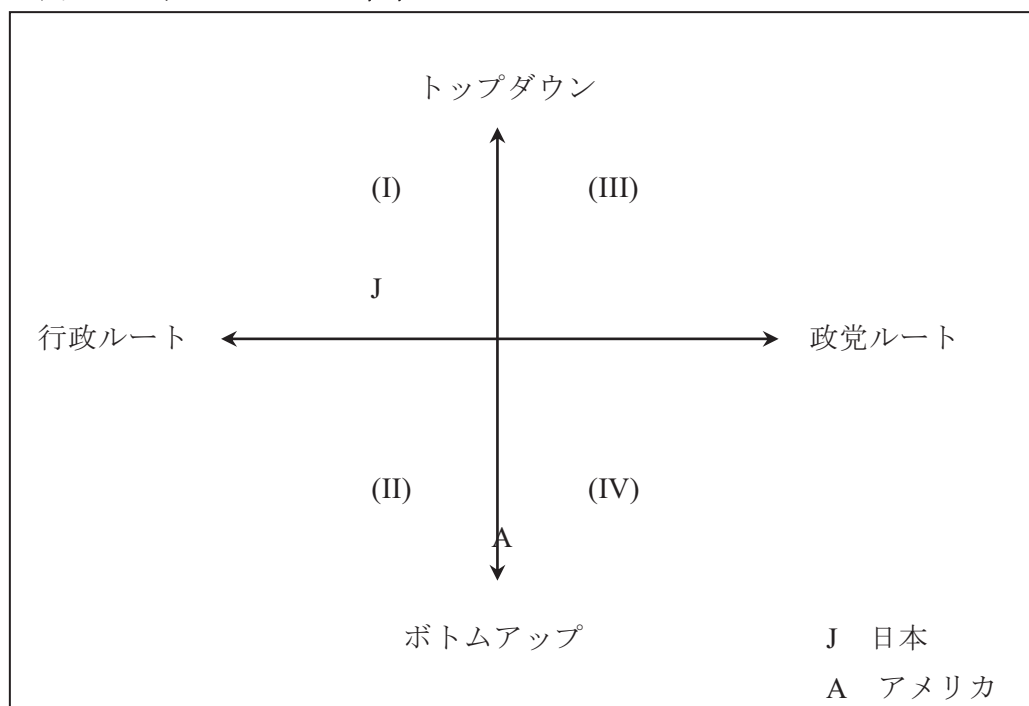
概念図である以上当然であるが、この2×2の図における4つの象限の純粋型は現実には存在しない。戦前の日本においては、明治地方制度確立以来、内務省を中枢とし、府県を国家の代理人とする行政ルート・トップダウンの中央地方関係が維持されてきた。また、それは内務省解体・知事公選という占領期の大改革で大きく変容したけれども、政党ルート・ボトムアップの中央地方関係を出現させるにはいたらなかった。しかしながら、すでに言及したように日本においても政党ルートは立派に存在しており、またボトムアップ的な動きもしばしば顕在化するのである。

たとえば2009年11月2日、民主党は役員会において党や所属議員に対する自治体や各種団体からの陳情を幹事長室で一元的に取りまとめ、優先順位を付けた上で各府省の政務三役（閣僚、副大臣、政務官）に取り次ぐという新ルールを決めている（2009年11月2日付共同通信発信記事）。これは、陳情の採否を一手に握ることになる小沢一郎幹事長の権力集中という点が注目されたが、それと同時に、政権を奪ってわずかしかなかった民主党の組織において、すでに多様な利益誘導や圧力活動が行われており、大臣副大臣政務官のいわゆる政務3役の態勢で「陳情を受けることは人員や時間の面で無理」（前掲記事）と党幹部に言わしめるほどであることを如実に物語っているのである。また、この新ルールについて民主党は同党都道府県連に早速説明を行っていることから、要求が地方レベルから集まっていることは明らかである。また、一部の知事らがこうした陳情規制に、権力集中といった観点から反発を表明している。この事例は、「行政ルート・トップダウン」の象限に位置づけられた日本における政党ルートの存在と、ボトムアップの可能性を示しているのである。

なお、ここで念のために付け加えると、中央地方関係のあり方はその国の政治行政のあり方を理解するうえで重要であることは間違いないが、中央政府と地方政府の関係（たとえばコミュニケーション、人的交流など）の濃密さ、密接さには差があることは注意を要する。一例を挙げると、アメリカ合衆国においては、二大政党制は確立されているが、基本的に4年に1回行われる大統領選挙のための組織であり、党大会も毎年は開かれず、当の地方組織も脆弱あるいは不存在である。したがって、いわゆる政党ルートは弱く、地方の要求は地元選出の連邦上下院議員を通じて散発的に行われている。また、行政ルートも強いとはいえない。アメリカ連邦政府には内務省（The Department of the Interior）と称する役所が存在するが、これは中央地方関係や連邦制にかかわる所管をもっているわけではなく、鉱山や国立公園などを管理する小さな官庁にすぎない。また、連邦、州、基礎自治体（市町村、教育委員会など）をつなぐ意思疎通のネットワークも弱い。つまり、アメリカ

合衆国の政治行政のあり方は、中央と地方の関係が疎遠であることを一つの特徴としているのである。つまり、いわゆる「分離型」(天川[1986, 119]；秋月[2001, 109-110])つまり政府レベルごとの権限関係がある程度明確に分かれていることがこうしたあり方を可能にしているのであるが、アメリカの政治は政府レベルごとに、利益集団間の多元的な紛争の結果として、決められているといつてよかろう⁽¹⁾。一方、アメリカは連邦制を採用しているために地方（とくに州）の権限と自律性が高く、また連邦政府に対する財政依存度も比較的にいえば低いため、中央地方関係は基本的にボトムアップである。したがって、図 1 の概念図において日本とアメリカを位置づけると図 2 のようになる。

図 2 日本とアメリカの位置



(出所：筆者作成)

それでは、東南アジアの諸国はどのような位置を占めるのであろうか。ここでタイの事例に則して仮説的に筆者の考えを述べる。

タイにおいては比較的安定した中央の官僚組織が地方に浸透しており、また内務省とそのネットワークである官選知事や郡長など明治地方制度と近似したシステムが維持されてきた。したがって、行政ルートに分類してもよいのではないだろうか。しかし、トップダウンかボトムアップか、というところでは、東南アジアの他の国々とほとんど差がないような印象を持っている。あくまで仮説的であるがそれを先ほどの四象限の図でみると、日本と同じく I 象限の部分に属することになるのではないかと推測される。

国ごとにはっきりと位置づけることは困難を伴うが、今後各国の地域研究専門家との意見・情報交換を通じて、他の東南アジア諸国についても、さらに精密な議論を進めたいと考えている。

第2節 「ガバメント」と「ガバナンス」

もう一つ重要な論点として、「ガバメント」と「ガバナンス」の問題がある（秋月[2010, 139-144]）「ガバメント」（government）は政府を意味する英語であるが、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様々な文脈で使われるようになった。批判的な立場からは、公共部門において語られる「ガバナンス」の意味はガバメントと基本的に同じであり、ただガバメントがあまりにも評判が悪いのでただ単に言い換えてごまかしているにすぎない、ということになる。しかし、世界の多くの国、地方においてガバナンスの概念が議論され、政策に生かそうという努力がなされていることは注目すべきである。後発語であるガバナンスについては、様々な議論が現在でも行われているが、ガバメントについてはそれほど言及がない。ここでのガバメントの定義、あるいは「イメージ」をまず提示しておきたい。ここでいうガバメントとは、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言う。

前述のイメージが示唆するように、政府とは、市民やその集団に対して強制力を及ぼし、税金、労働力、ときには自由や生命さえも奪う。したがって、本来政府とは市民にとっておよそ評判のよくないものである。ただし、政府の活動が常に非効率なものであり、場合によっては政府の存在そのものが一国の地位をゆるがす、といった批判は現代的なものといえよう。これに最初に直面したのはイギリスである。「ゆりかごから墓場まで」の体系的な福祉サービスの導入を早くから始めたイギリスにおいて、それを解体しようとする試みが行われた。20 世紀中葉のキーワードともなった「福祉国家」においては、資本主義と市場経済がもたらすネガティブな影響から社会や市民を守ることが政府の主要な役割であるはずであったと。この役割を果たすために、政府は様々な社会的・経済的規制を行い、また市民に対して膨大な量の人員と資源を投下して福祉サービスを提供することになる。そのために政府機構は巨大化・複雑化し、政府支出も増大することになる。ところが 1970 年代以降、二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として、各国において財政的な危機にいかに対応するかが大きな政治的な争点となった。

それに対する一つの解答が、マーガレット・サッチャー的な新保守主義イデオロギーである。財政危機は一過性のものではなく、構造的な「（イギリス）国家にとっての危機」である。だからこそ、福祉国家化によって肥大化した政府・公共部門に市場原理を大胆に導入し、リストラを断行すべきである。ここにおいて、福祉国家における政府の役割は 180

度転換する。政府は個人や社会を市場から守るのではなく、個人や社会における諸団体などのエゴや要求から市場を守るのである。ここで、福祉だけではなく様々な政策領域において、サービス提供組織がある種の既得権益団体と化したことも重要な側面であろう。たとえば自動車の車検制度は、本来は交通の安全を図るための規制である。しかし、それが制度化されるとある種のサービス提供（正規の自動車であるという認証と車の安全点検作業の提供）の性格を帯びてくる。イギリスの場合、車検を行うのも公務員であり、車検制度の見直しに反対する可能性も帯びてくるのである。

サッチャーが採用した政策と戦略は、後継のメージャー保守政権と、さらにブレア労働党政権にも程度の差はあれ引き継がれただけでなく、アングロサクソン諸国や旧英連邦諸国・地域、さらには全世界的な影響を及ぼすこととなった。これが、NPM（New Public Management=新しい公共管理）として後に総称されるものの一つの大きな発端となった。NPM についての定義は様々に出されているが、最も簡潔にエッセンスを抽出するとすれば、公共部門における運営に、民間企業における経営管理の手法（企業会計・アウトソーシングなど）と感覚・発想（顧客指向主義など）を可能な限り導入する、ということになるだろう。

NPM の手法の導入は、日本においては時期的に遅れた。しかし、1990 年代後半以降、とくに地方政府において積極的な導入展開が見られた（秋月[2010, 147-148]）。行政評価、アウトソーシング戦略としての独立法人化、企業的会計の導入、PFI（Private Finance Initiative）などがあげられる。

NPM とは、過度な政府規模・機能の増大とそれに伴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な見直しを行ったものである。しかし、過度に拡大した政府の規模と機能、それに伴う管理の失敗だけが、政府の信頼喪失の原因ではない。中邨章が指摘するように、コーポレートガバナンス論と同様、経済のグローバル化と情報関連を中心とした技術革新を背景として、1990 年ごろからガバメントに対する反省とそれに対するアンチテーゼとしてのガバナンスが台頭しはじめたのである（中邨[2007, 18-20]）。とくに住民参加、NPO との協働、そして透明性の確保といった論点がここでは新たに重要なものとして強調される。

NPM が徹底して“how”（仕事のやり方）の見直しを追求したのに対して、より射程の広いガバナンスは、この“how”の問題を超えて、政府内における担い手の問題(who, which level)や、そもそもこの機能は政府がやるべきかどうか (if, whether) そして最後に、相手との関係の見直しを含んでいるのである。すなわち政府（地方自治体）が社会（地域社会）のどこに位置するのか、という”where”の問題にもつきあたる根本的な見直しであるしたがって、ガバナンスにおいては、市民との関係の見直しとしての「協働」、あるいは「参加」、新たな公共的機能の担い手としての「NPO（non-profit organization）との連携」、さらにはまちづくりなどにおける「ワークショップ」方式などが強調されることになる

途上国とりわけ東南アジアにおいても、「ガバメント」と「ガバナンス」の関係が一つの

重要な分析枠組みを提示することになろう。それについては各国についての他章の分析や今後の調査研究を待ってさらに考察を深める必要があるが、現時点での筆者の問題意識を次節で述べることにしたい。

第3節 いくつかの論点

1. NPM の拙速な導入

すでに述べたように、NPM は民間の経営手法を大胆に取り入れることによって公共部門の効率性を高めようとするものである。これらの処方箋の中には、たしかに効率性への意識が低く、またサービス提供の感覚にも乏しいような途上国の政府機関に対しては一定の効果を生むものが含まれている。

ただ、個別的に NPM の手法を取り入れることに終始しては問題解決につながらない可能性が大きい。一つは、およそ外国で生まれた手法を他国に移植することの難しさがある。より重要な点として、NPM は体系的な教義や思想ではなく、ツールの群れであり、それらのツールが企業における手法に依拠していることからくる限界である。いったん民主化の波にさらされてからは、政府の指導者たちは、選挙という過程を避けて通れないし、議会というもう一つの政治部門をはじめとする、多様な地域内のプレイヤーとの間で政治的な駆け引きを行いながらコンセンサスを形成するという面倒な作業が求められることを忘れてはならないであろう。

そこで新たに、NPO に代表される市民社会との関係を見直し、作り直すというネットワークリング、パートナーシップ、エンパワーメントといった「ガバナンス」的要素を積極的に取り入れた戦略が求められることになる。言い換えるならば、「ガバナンス＝NPM」であるという認識には陥ってはならないということである。

2. 「ガバメント」なき「ガバナンス」？

1 で述べた戦略のミックスをどのように行うかは別に、先進国の経験からみて、「ガバメント」の存在や体系が未熟な段階ではたして「ガバナンス」的な戦略や改革が可能であるのかどうか、については議論の余地があるといえよう。ある種の歴史的発展段階論のような発想からすれば、「ガバメント」の行き詰まりによって生み出された「ガバナンス」を、「ガバメント」の整備さえ行われていない国で適用できるとは思われないであろう。少なくとも、法律の遵守の精神、公務員の最低限の行動規範といった公共的なインフラは不可欠であることは間違いない。また、現実に日本における NPM 改革の導入過程などを見ると、実際にこうした改革を構想し、実行したのは主に中堅以下の中央地方の公務員たちである。コンサルティング会社や外部有識者が活躍した例もあるが、具体的な改革の実践においては公務員の力が大きかったのである(三重県[2001]；上山[2002, 76-85])。

ただし、現時点で筆者としては言下に「ガバメントなきガバナンスはありえない」と否

定するだけの材料はもっていない。むしろ、東南アジア型の新しい発展戦略が見つかる可能性はあると考えている。一つは、NPO の存在である。日本において本格的に非営利団体の重要性が認知されたのは 1995 年の阪神淡路大震災である。社会の成熟に伴って生まれるこうした社会において公共的な機能をも担う存在として、NPO は日本でも徐々に存在感を増すことになり、1998 年に「特定非営利活動促進法」（通称 NPO 法）が制定された。これによって、従来は厳しい条件のもとで煩雑な手続きを経て得られる法人格が、営利を目的とせず、なんらかの社会的目的のために活動している民間の団体には容易に取得できるようになった。また、これまでの省庁別割拠性（文部科学省所管の財団法人など）を廃し、都道府県知事（複数都道府県にまたがる場合は内閣府）に管轄をゆだねた。この法律に基づいて設立される法人は「特定非営利活動法人」（通称「NPO 法人」）と呼ばれる(秋月[2010, 157])。

一方で、東南アジア諸国など途上国においては、国際的な民間非営利団体が援助関係の業務に直接間接にかかわることが多く、その影響を受けて国内の NPO の活躍が（国によって程度の差はあれ）ある意味では日本よりも早くから活躍が目立っているのである。推測であるが、東南アジアの国々では、「行政機関だけでは社会における様々なニーズに対応できない」という認識と、「それを補ってくれるのは NPO である」という認識において、日本などより進んでいる可能性がある。

また、「ガバメント」とそれを支える既存の政府組織があまりに磐石では改革が進まないのではないか、という見方も成り立つ。筆者の限られた経験であるが、タイにおいて日本における「広域連合」や「一部事務組合」などの自治体間協力の枠組みを実現するための実験サイトとなっている地方政府を見学したことがある。複数の地方政府の首長、事務方の上層部などが顔をそろえて、現状の報告や課題の検討などを、JICA 専門家や学者などを交えて行う会議があった。すると、いつの間にか、まだその枠組みに参加していない近隣の地方政府の関係者や NPO のメンバーが会議室に入り込んでくるのである。もしも日本であつたら、おそらく首長の参加はたとえ傍聴であっても難しく、事前に正式な手続きが必要であり、慎重な検討のうえで今回は見送り、となるはずである。文書主義、稟議制などに支えられた管理体制には明らかなメリットがあるいっぽうで、自由に生き生きとしたネットワーク形成や議論の展開には阻害要因になるおそれがあることもまた否定しがたいのである。

筆者がここで強調したいのは、「ガバメントなきガバナンス」にはどうしても危うさが残るとはいえ、東南アジア諸国において、「ガバメントとガバナンスを同時並行的に強化していくこと」には有望な可能性があるのではないかと、ということである。この点についてもまた、東南アジア地域研究者の知見や研究成果を踏まえたうえで、今後さらなる検討を進めていくことにしたい。

3. 透明性の確保の重要性と政治的リーダーシップ

「ガバメント」であれ「ガバナンス」であれ、民主主義体制においてはその質的な向上を図るためにも、また正統性を確保するうえでも、透明性の確保、具体的には情報公開制度や行政機関による積極的な情報提供が不可欠となる。行政内部で何が行われているか、どのようなデータを収集しているか、それに基づいてどのような政策判断が行われているか、をタイミングよく公開することが、住民の政治的な判断（投票、異議申し立てなど）に資することは明らかであろう。

この点で注目すべきは、日本においては国の情報公開法（2001 年施行）よりも大きく先んじて、1980 年代から一部の市町村や県で情報公開条例が制定されたことである。現在ではほとんどすべての地方政府でこの種の条例が制定施行されている。なお、環境アセスメント条例、市民参加関係の条例など、日本では地方が中央に先んじることが珍しくなく、東南アジアでもその種の例が多数見られるようになれば（あるいはすでにそのようになっていれば）、おそらく中央地方関係とくにトップダウンかボトムアップか、についての位置づけは日本と近いところに移動することになるだろう。

重要なことは情報公開がガバナンスや NPM 的な改革と連動して行われてきたことである。三重県の北川正恭や静岡県石川嘉延のような、1990 年代に NPM 的な改革を先導した知事たちに共通しているのは、評価システムなどを未成熟であっても立ち上げた際に、早期にインターネットその他のメディアを通じて広く公開する政治的な決断をしたことである。このような事例を東南アジアにおいても積み重ねることによって地方分権がはらむネガティブな影響を緩和することが期待できる。

4. 中央地方関係の含意

第 1 節で述べた中央地方関係の整理は、二つの側面を持っている。一つはそれぞれの国のいわば与件として、（あるいは制度として）地方政府のあり方を条件づけるものである。いいかえれば、行政ルートか政治ルートか、あるいはトップダウンかボトムアップか、という軸は容易に変更がきかず、それを前提としてそれにあったガバナンスあるいはガバメントのあり方を追求すべきだ、ということになる。

しかしいっぽうで、そうではなく、こうしたネットワークの形状やダイナミズムをも改革の射程に入れる議論も不可能ではないであろう。具体的には、内務省と県の密接な人事交流をはかることで中央地方のコミュニケーションを濃密にする、であるとか、あるいは逆に内務省をはじめとする中央省庁からの地方政府に向けた「通達」などを制度的に制限する、などの政策を採用することによって、「行政ルート」の度合いは変化するであろう。また、地方政治家の団体を設立・強化あるいは制限することで、「ボトムアップ」の度合いも変化するであろう。筆者は、まず地方政府のガバメントとガバナンスを強化して地方の足腰を強めることが先決であり、ボトムアップなどはその後自然についてくる、と考える

立場であるけれども、いまだ尽くされていない重要な論点の一つとしてあげておく。

【注】

- (1) なおフィリピン共和国において、中央地方関係のネットワークが政治ルートも行政ルートも弱い、という観察がもし妥当するならば、アメリカの統治下におかれ今なおアメリカ的な発想が根強いことがその一因であると推測することもできよう。

【参考文献】

<日本語文献>

秋月謙吾[2001]『行政・地方自治』東京大学出版会。

——[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）pp.137－162。

天川晃[1986]「変革の構想：道州制論の文脈」（大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会）pp.112-137。

上山信一[2002]『行政の経営改革』第一法規。

中邨章[2007]『改訂 自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会』芦書房。

三重県[2001]『いつでも、そして思いついたところから：三重県職員が語る改革のいま』三重県総務局。

村松岐夫[1988]『地方自治』東京大学出版会。