

## 第 2 章

解題：東南アジアの中央・地方関係

### Review: Central-Local Relationship in Southeast Asia

永井 史男

要約：本章は、東南アジア自治体エリートサーヴェイ調査研究の対象となったタイ、フィリピン、インドネシア 3 カ国における中央・地方関係を理解するためのモデルを、日本をはじめとする先進国で理論化された中央・地方関係に照らして検討する。さらに、本章は、東南アジア地域研究において東南アジア 3 カ国それぞれにおいて中央・地方関係がどのように論じられてきたのかを、特に地方政治研究を概観することにより検討し、この作業を通じて東南アジア自治体サーヴェイ調査が中央・地方関係を分析するうえで、どのような特徴や可能性をもっているのか論じることを目的としている。

キーワード：Central-Local Relationship, Centralism, Localism, Local Government Survey, Separationist Strategy, Sharing Strategy, Delegated Functions, Patron-Client relationship, Machine Politics, Oligarchy, Authoritarian Regime, Bureaucratic Polity, Suharto Regime, Marcos Regime

はじめに

本稿の目的は、東南アジア自治体エリートサーヴェイ調査研究（以下、「東南アジア自治体サーヴェイ研究」と呼ぶ）によって得られたタイ、フィリピン、インドネシア 3 カ国における中央政府と地方自治体との関係（以下では、「中央・地方関係」と呼ぶ）を理解するためのモデルの検討を行うことにある。

東南アジア自治体サーヴェイ研究で得られたデータは多岐に渡るが、中央・地方関係はそのうちの 1 つの大きな柱である。タイ、フィリピン、インドネシア 3 国は、民主化や地方分権化が 1990 年代～2000 年代にかけて実施される以前、中央集権的な権威主義体制を維持していると考えられていた。しかし、民主化や地方分権化によって自治体首長が住民によって直接・間接に選出されるようになり、中央政府とその出先機関がもっていた権限、予算、人員が地方自治体に大なり小なり移譲された結果、公共サービスの決定や供給において地方自治体の果たす役割は大きくなった。

こうした地方分権の方向付けにおいて、欧米の開発援助ドナー供与国や世界銀行、国連開発計画（UNDP）などの国際機関が果たした役割は無視できない。ドナー供与国や国際

機関は、冷戦後のアジア、アフリカ、ラテンアメリカ諸国で民主化や地方分権を技術的に支援しただけでなく、コンディショナリティの中に組み込んでいたからである。そうした支援においては、中央政府に対する地方自治体の相対的な自律性を確保するため、地方自治体に対する中央政府の関与をできるだけ排除し、自治体の権限や財政的基盤を強化するような働きかけを行った。中央政府と地方自治体との権限の区分が相対的に明確になっている中央・地方関係はしばしば「分離型」と特徴づけられるが、地方自治体の自律性を確保するうえで、こうした分離型が理想とされるのは一定の根拠があると言える。

しかし、実際問題として公共サービスの供給において地方自治体が重要な役割を果たしつつ、分離型の中央・地方関係を維持するのは容易ではない。たしかに、サービスの受け手である地域住民の意向を踏まえた地方自治体による政策決定や実施の方が、中央政府のそれよりも政策の効率や効果をはかるうえで望ましいかもしれない。他方、一定の基準を満たしたサービスが居住地にかかわらず住民に届けられるべきであるという平等性や公正性も踏まえる必要がある。また、保健行政や社会保険行政、金融行政、司法行政のように、統一された基準を維持する政策分野も存在しており、そうした分野におけるサービス供給は地方自治体の業務としてなじまないものもある。このように考えると、中央・地方関係の役割分担を明確に区分することは実際には難しく、統一的な基準は中央政府が定めていても、実際の政策実施は地方自治体に任せられるといったように、中央政府と地方自治体との関係が明確に区分できない政策分野も少なくない。さらに、個々の自治体と中央政府とを比較すると、中央政府は圧倒的な予算や人員を有しており、自治体が政策を自律的に決定・実施するといっても、その際には中央政府に依存することも少なくない。タイ、フィリピン、インドネシアはいずれも中進国であり、工業化や環境問題が重要な課題として認識されているだけでなく、タイのように先進国以上に少子高齢化が急速に進行している国も存在する。つまり、地方分権によって地方自治体の自律性を強化するためには、単に「分離型」の中央・地方関係を実現するというのを越えて、中央政府と地方自治体がどのような関係を取り結んでいるのか、また取り結ぶべきかが問われるべきであろう。3カ国における自治体サーヴェイ調査は、こうした問題関心から、構想されたといって過言ではない。

そこで本章は、中央・地方関係をどのように把握すべきなのかという主要な理論モデルを検討するとともに、タイ、フィリピン、インドネシアにおける地方政治研究や地方分権研究において、中央・地方関係がどのような理論的前提に立って把握されてきたのかを紐解くことを目的としている。いわば、東南アジア自治体サーヴェイエリート調査を実施するうえでの中央・地方関係の前提となる理論モデルの解題が、本章の目的である。したがって、本章は、東南アジア自治体サーヴェイ調査で実際に尋ねられた質問項目の結果の解説を、記述の直接的目的としていない。

## 第1節 中央・地方関係の理論的モデル

本節では、中央・地方関係に関する3つのモデルを紹介する。

1つめのモデルは、もっとも単純なモデルである集権と分権というモデルである。権限、財源、人員などの観点から、地方自治体がどの程度中央政府から自律しているのかを把握

するモデルである。集権と分権という二項対立で見ることから、一次限モデルと考えてよいであろう。

地方自治が発展したのが英国であったのは決して偶然ではない。周知のように英国では19世紀から20世紀を通して漸進的に参政権の対象者を拡大し民主化を達成したが、交通機関や通信手段が十分発達していなかった時代には、農村部の統治は自治に任せるのが合理的な選択であった。地方自治が農村的モデルに由来する理由はここにある。しかし、この時代は同時に「小さな政府」の時代にも相当しており、地方自治体だけでなく中央政府に期待された役割は限定されたものであった。教育や子育て、高齢者への福祉など、現代国家であれば国家が供給する機能が、社会や家庭によって担われていたからである。

しかし、第2次世界大戦以降、その英国において社会や家庭に代わり国家が「ゆりかごから墓場」まで個人の面倒を見るようになった。そして英国を含む先進国において「福祉国家」化が進展すると、それに応じて地方自治体が果たす役割も増大した。とりわけ教育や医療、福祉のような社会政策分野においては、「はじめに」でも述べたように、地方自治体の個別の判断に任せればよいという政策ではなく、統一的な基準や相互の連携を必要とする性格を色濃くもち、中央政府の関与も求められる政策である。こうした政策分野が増えるにつれて、中央・地方関係を集権一分権の一次限だけで分析するのは実態に伴っていないという問題が次第に明らかになってきた。

このことが特に妥当するのは日本である。戦後の日本では地方自治が日本国憲法で定められ、自治体の首長が住民による選挙で直接選ばれるようになるなど、地方自治が大きく認められた。日本は高度経済成長や急速な少子高齢化が進むに従い、中央政府の業務が激増したが、日本はそうした業務を地方に出先機関を設置して対応するのではなく、機関委任事務として地方自治体に執行を委任することで対応した。こうした機関委任事務は2000年の地方分権一括法の制定によってその約半数が自治事務に、残り約半数が法定受託事務に整理されたが、一説には都道府県の業務の約7割、市町村の業務の約4割を占めたとも言われた。この機関委任事務の存在は日本が依然として戦前同様の集権的な国家であることの論拠であると主張する論者もいたが、他方で自治体には箇所付けや独自財源、あるいは中央政府よりも厳しい規制を敷けるなどの裁量が残されている点を重視して、分権的であると反論する論者もいた。

こうした文脈の中で、新たに提起されたモデルが、「分離－融合」のモデルである。横浜国立大学の天川晃教授は中央・地方関係を「集権一分権」という権限の所在に着目した次元とは別に、「分離－融合」という政策実施に着目したモデルを考えた。ここで「分離」とは、「地方団体の区域内のことで中央政府の機関が独自に分担する仕組み」を指しており、「融合」とは、「中央政府の機能ではあっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせてこれを分担する仕組み」と定義された<sup>1)</sup>。

こうした「分離－融合」というモデルについても、さまざまな批判がある。たとえば、完全な「分離」はありえず、程度問題にすぎないといった批判などである。しかし、こうした2次元による分析は、少なくとも日本の学会においては広く受け入れられているようである。たとえば、タイ、フィリピン、インドネシアの地方分権や地方自治を比較検討した国際協力機構の報告書でも、秋月謙吾教授は集権・分権と融合・分離の観点で3カ国を

分析しており、村松岐夫教授も「分離型システムと融合型システム」という 2 つの統治システムの理念型を提示している<sup>2</sup>。近年出版された行政学や地方自治の教科書でも、集権—分権の軸と分離—融合の 2 本の軸が紹介されている<sup>3</sup>。

3 つめの大きな議論は、政治と行政が果たす役割である。前述の天川教授の議論は、主として「行政」に着目したものであった。しかし、中央・地方関係は「行政」レベルだけに留まるものではなく、「政治」面も検討する必要があるだろう。政治学者の加茂利男教授は、フランスやイタリアのような南欧諸国では中央・地方関係が主として政治的調整によって行われるのに対し、ドイツや北欧のような中欧諸国においては行政的調整が中心に行われると論じている<sup>4</sup>。また、タイ、フィリピン、インドネシアの中央地方関係を検討した上記の国際協力機構の報告書でも、中央・地方関係を「政治」と「行政」の両面から検討を加えている。

以上のような中央・地方関係に関する国際的な潮流も踏まえ、自治体サーヴェイ研究で中央・地方関係を論じる前提として、中央政府と地方自治体のさまざまなアクターに関する質問を織り交ぜている。行政分野では中央政府の行政官僚だけでなく出先機関の官僚とのコンタクトや、政治分野では大統領や大臣などの執政権者、地元選出の国会議員などの政治家とのコンタクトについても聞いている。また、政策分野によっても自治体だけで判断できるケースと中央政府の規制や補助金、知見が必要なケースがあるため、複数の分野で質問を行っている。

では、東南アジア自治体サーヴェイ研究で取り上げた 3 カ国それぞれにおける中央・地方関係の先行研究はどのような特徴と課題をもっていると言えるだろうか。また、それは東南アジア自治体サーヴェイ研究によってどのような新たな知見が持たされる可能性を秘めているだろうか。節を改めて検討してみよう。

## 第 2 節 東南アジア 3 カ国における中央・地方関係に関する先行研究

タイ、フィリピン、インドネシアにおいては、そもそも「地方」は独立した研究対象として見なされてきたわけではなかった。ましてや、地方自治体がある程度自律的な存在であると前提する「中央・地方関係」に関する研究は、1990 年代に入るまで、ほぼ皆無であったといってよい。そこで本節では、「地方」が独立した研究対象となる経緯も踏まえて、各国の中央・地方関係について解題を行いたい。

タイ、フィリピン、インドネシアにおいて「地方」が独立した研究対象となるのは、国によって多少違いはあるものの、1980 年代末から 1990 年代に入って以降のこととみてよいだろう<sup>5</sup>。もとより、それ以前の時期においても、散発的なケース・スタディはあるが、「中央・地方関係」という枠組みと捉えるのは難しい。

以下では、東南アジア諸国の中でもっとも早い時期に地方自治が付与されたフィリピンを最初に取り上げ、次にフィリピンとは対照的に統治の対象として「地方」が組み込まれ、徐々に地方自治が拡大したタイを、そして最後に、1998 年のスハルト体制が崩壊して以降、世界銀行によって「ビッグ・バン」とも称された急激な地方分権を遂げたインドネシアにおける中央・地方関係を国別に検討したい。

## 2-1 フィリピン

1950年代に主としてアメリカで始められたフィリピン政治研究における支配的モデルは、アメリカの政治学者カール・ランデが体系化した「パトロン・クライアント」モデルであろう<sup>6</sup>。このモデルによってマルコス戒厳令体制前のフィリピン2大政党制を説明することになった。その特徴は、パトロンとクライアントの間の人格的な二人間関係が重視されており、制度的な視点は重視されていない。また、キット・マンチャドの一連の研究は個人的ネットワークではなく、政治マシンが地方政治で果たして影響について着目した研究<sup>7</sup>だが、「地方」の自律性が前提とされた議論とは言い難い。

このモデルはさらにアメリカの政治学者・人類学者のジェームズ・スコットによって洗練され、フィリピンはじめ東南アジアや途上国を説明するモデルとして、現在も広く受け入れられている<sup>8</sup>。フィリピンはこの典型とあってよい。マルコス権威主義体制(1972～1986年)崩壊後のフィリピン政治の説明も基本的には「パトロン・クライアント関係」が重視されている<sup>9</sup>。

中央・地方関係という観点からは、マルコス権威主義体制崩壊後も、マニラによる中央集権の枠組みが存続しているというのが通説である。マルコス権威主義体制期に中央集権化が進められたという理解は、フィリピン人政治研究者のパトリシオ・アビナレスのミンダナオ研究の中心的論点の1つである。アビナレスは、なぜ1970年代以降ミンダナオにおいて地方反乱が激しくなったのかを、それまでマニラの中央政府とミンダナオ社会とをつないでいた地元の仲介的役割を果たす地方政治エリートが、中央集権化によって権限を剥奪された点に求めている<sup>10</sup>。

しかしながら、1990年代に入ってからフィリピン政治研究にアメリカの「国家論」や「制度論」の影響が及び、中央・地方関係を地方による中央政府の資源獲得の機会の有無という観点から捉える研究が現われた。ジョン・サイデルの研究がその典型であり、川中豪によるルソン島中部のナガ市に関する民族誌的研究もこの視点を取り入れている<sup>11</sup>。基本的にこれらの研究は、政治ラインを重視する研究であるが、地方政治エリートと中央政府との関係について視野を広げている点で研究上の重要な意義を有している。

とはいえ、これらの研究はいくつかの問題点を有しているように思われる。1つは、これらの研究は、中央と地方との関係が「制度的」な関係なのか、それとも大統領との個人的な関係なのか不明確な点である。かりに個人的関係に基づくのであれば、それを地方政府と中央政府との中央・地方関係と呼ぶのは難しい。2つめに、これらの研究は政策分野ごとに体系的な研究を行っているわけではない。さらに3つめとして、上述のようにこれらの研究は「政治ライン」での研究といえるが、そのことは「行政」ラインでの中央・地方関係の成り立つ余地を即座に否定するものではない。

このように考えると、東南アジア自治体サーヴェイ研究は、特に政策分野毎の中央・地方関係の違いや、「行政」ラインにおける中央・地方関係の分析に新たな知見をもたらす可能性があると言えるだろう。

## 2-2 タイ

タイ政治を説明する支配的モデルは、アメリカの行政学者フレッド・リグズが体系化した「官僚政体論」(Bureaucratic Polity)である<sup>12</sup>。このモデルに従えば、官僚制外の社会勢力は政治的に無力であるとされている。また、このモデルのもとでは、「中央」と「地方」が対立する契機がそもそも前提とされておらず、中央の支配が地方に貫徹するということが当然の帰結となる。ここでの「地方」とは、地方自治体という意味ではなく、首都バンコク以外の他県という意味合いである。他県には中央政府から県知事や郡長をはじめ、各省局に所属する官僚が派遣されている。

リグズの「官僚政体論」についてはその後さまざまな批判が提起された。中央・地方関係という観点からいえば、リグズの議論があまりにフォーマルな権力にとらわれ過ぎ、実業家のもつインフォーマルな影響力に十分な注意を払っていないとする日本人タイ政治研究者の玉田芳史の批判はきわめて重要である<sup>13</sup>。

中央・地方関係という点では、矢野暢の議論も参考になるかもしれない。「無関係の政治学」という枠組みで矢野は、内務省から派遣される郡長や、住民によって選ばれるが準公務員的な権限をもつカムナン・村長が果たす結節的役割に着目した<sup>14</sup>。矢野の議論はサリット体制期の「革命団布告」に関する一連の研究に見られるように、中央政府の意思が被治者大衆にどのように伝達されるのかという点に主たる関心がある。矢野は南タイにおける村落研究の実施を通じて、地域社会からの視点で中央政府との関係性を構築しようとしたが、矢野が定着調査を行った1960年代半ばのタイ農村部には地方自治体が設置されておらず、「地方」が独自性をもった存在として中央と関係性を持っていたわけではない。その意味において、矢野の研究を第1節で扱ったような意味での中央・地方関係からとらえ直すのは難しいであろう。

タイ研究者が関心をもってきたのは、「開発」政策の結果として、農村の政治がどのように変容したかである。その限りにおいて、中央政府と地方農村は次第に関係性をもつようになった。この点に特に関心を払った日本人研究者は、赤木攻と橋本卓の2人であろう<sup>15</sup>。特に橋本は、タイにおける開発行政の研究から出発して、タイの地方自治や地方分権に関する研究を1980年代から90年代にかけて精力的に発表した。ただし、橋本の研究は、地方自治のフォーマルな構造にもっぱら関心があり、財政や人材上の問題の指摘に留まるが多かった。その研究は動態的というよりは静態的分析に留まっており、中央政府との関係や出先機関の官僚との関係に立ち入った研究ではなかった。橋本が研究を行った1980年代から90年代にかけてのタイは、まだ本格的な地方分権を見ておらず、中央・地方関係も十分制度化されていなかった。このことが橋本の研究を静態的色彩の濃いものにしたように思われる<sup>16</sup>。

欧米の研究者も、1980年代以降のタイ政治を「官僚政体論」とは違った視点で見ようになり、地方実業家の政治的活動に対する関心も深まった。しかし、中央・地方関係という制度的な関係への関心にまでは発展しなかったように思われる。たとえば、欧米の研究者でタイ地方政治研究に長年携わっているドイツ人研究者のマイケル・ネルソンは、地方分権や地方政治を研究対象にしつつも、主たる関心は地方政治や政治的な利益配分にある

17。イギリス人研究者のダニエル・アーギロスも農村開発と政治に強い関心をもつ人類学者であるが、地方分権や中央・地方関係、フォーマルな地方自治制度に対する関心にまでは至っていない<sup>18</sup>。

中央・地方関係というテーマに関心をもったのは、日本やタイの研究者であるように思われる。他の発展途上国の分権化と異なり、中央政府の強いコントロールの下で分権化が行われたことや、その前提として中央政府が地方に対して強い力をもっていることが注目を引いたように思われる<sup>19</sup>。タイ人研究者で特にこの点を問題にしたのが、アネーク・ラオタンマタットとタネート・チャルーンムアンであり、財政の観点から問題にしたのがチャラット・スワンマーラーである<sup>20</sup>。

タイの中央・地方関係が抱える独特の問題は、「地方行政」の存在である。ここで「地方行政」とは、日本で理解されるような地方自治体による行政を指すものではない。タイでは県知事や郡長が今日でも内務省によって派遣されており、地方自治体に対して開発計画や予算の承認権を持っている。この意味では、県や郡は中央の出先機関に過ぎないが、県には法人格が与えられており、内務省から派遣される県知事に他省局から派遣される官僚に対し指揮監督権が付与されており、国家行政組織法上、自律的な組織と見なされている。また、自治体の長とは別に、村やタムボンという草の根に近い行政区画の長（村長とカムナン）も、住民によって選ばれている。さらに、中央政府の各省庁からも、学校の教師や保健所の医師や看護師がタムボンや村レベルにまで派遣されている。タイの中央・地方関係で常に問題になるのは、これらの存在をどのように扱うかである。こうした村落社会末端の中央・地方関係も踏まえた体系的な研究は、管見の限りでもほとんどないのが実情である。

タイについては、2006年半ばにアジア経済研究所がタイ国立タマサート大学に委託して行ったタイ地方自治体エリートサーヴェイ研究がある<sup>21</sup>。このエリートサーヴェイ研究は、東南アジア自治体サーヴェイ研究の先行例と位置づけられるもので、第1節で論じたように、中央・地方関係の諸側面を意識したものであった。すなわちそれは、ステークホルダーを広く解釈し、中央政府やその出先機関との関係や行政官僚だけでなく政治家も対象とし、環境政策、中央からの補助金にも関心を払っていた。また、この調査が行われたのは2006年9月の軍事クーデタ直前で、タックシン・チンナワット政権下でCEO型県知事による中央集権化が進められた時期にあたっていたため、中央・地方関係の変容はたいへん重要なテーマであった<sup>22</sup>。

2006年に実施されたタイ自治体エリートサーヴェイ研究は、中央・地方関係の研究に、新たな知見と可能性を提示した。1つは、都市と農村の違いである。2006年頃まで、タイでは都市部の自治体と農村の自治体では際立った違いが存在していた。首長の被選挙権、議員選挙の方法や選挙区割り、一般補助金の選定基準、権限義務など、その違いは多岐に渡る。この農村と都市との違いは、構造変数としてタイの自治体分析だけでなく、フィリピンの自治体分析でも無視できないように思われる。

もう1つは、この研究では、自治体のパフォーマンス指数として自治体賞に着目し、それが分析上ある程度有効であることを示した<sup>23</sup>。自治体エリートを対象にした調査では、住民との関係を変数化することは容易ではないが、住民団体や自治会、NGOやNPOなど

との接触頻度を尋ねることは可能である。自治体サイズがさほど大きくなく、NGOやNPOの参加を重視するフィリピンでの調査分析においても、自治体賞をパフォーマンス指数にした分析の有効性が期待できるように思われる。

## 2-3 インドネシア

インドネシア地方政治研究について、支配的な説明モデルは、スハルト権威主義体制期の旧エリートがスハルト体制崩壊後も存続しているというものである(オリガーキー論)。しかし、これに対しては、新しいエリートが実際には登場していると主張する有力な研究成果もいくつか発表されている<sup>24</sup>。

中央・地方関係という視点でいえば、スハルト体制崩壊後、制度的には自治体の権限、予算、人員が大幅に増大し、分権的になったことに疑問をさしはさむ余地はないであろう。地方の公共サービス供給において、3カ国の中で地方自治体が果たす役割がもっとも大きいのは、自治体の規模や与えられた権限、中央からの自律性という観点からみて、3カ国の中でインドネシアであろう。ただし、1999年のビッグ・バン以降も、重要な変化が中央・地方関係で指摘できる。たとえば、2004年の再中央集権化により、基礎自治体(県・市)に対する州政府の権限が強化されたことや、2013年以降、中央政府から村レベルに開発資金が直接配分されるようになった点である。こうした変化には注意を払う必要があるだろう。

タイやフィリピンとの違いでインドネシアにおける中央・地方関係研究で注目し得るのは、政党や宗教の果たす役割であろう。上座仏教徒の多いタイや、カトリック教徒の多いフィリピンにおいても、南部タイのイスラーム教徒やミンダナオ島に主として住むイスラーム教徒がいるが、宗教に対する態度の違いが政党結成の亀裂になっているわけではない。また、これらの地域を代表する政党組織は体制化されておらず、東南アジア自治体サーヴェイ調査でも調査が事実上不可能ということで対象地域から外された。それゆえ、タイとフィリピンにおいては、ミンダナオのコルデリア地域や南部タイの4県(パッターニー県、ナラーティワート県、ヤラー県、サトゥーン県)が他の地域とどのように異なる中央・地方関係を有しているのかを分析することはできない。しかし、インドネシアでは、ナフダトゥール・ウラマーのようにイスラーム色の強い政党とそうではない世俗色の強い国政政党に分かれており、しかもこうした国政政党が地方選挙で果たす役割が大きいこともよく知られている。

インドネシアの地方政治研究においては、フィリピン地方政治研究で見られた、パトロン・クライアント関係やマシーン政治による分析が現在でも広く参照モデルとされているが、中央・地方関係において政党の果たす役割(つまり、「政治」ルート)に着目した研究の可能性が指摘できるであろう。この点でも、インドネシアで実施した東南アジア自治体サーヴェイは、場所がジャワ島内や官房長官だけを対象にしているという限界はあるものの、首長の政党所属や官房長官のイスラーム教との関連なども質問項目に触れており、こうした視角からの分析の可能性を示している。



おわりに

以上のように、日本をはじめとする先進国で発達した中央・地方関係理論に関するモデルは、東南アジア自治体サーヴェイ研究が対象にした 3 カ国においても、参照枠となりうるのだろうか。3 カ国が単一国家の民主主義体制を採用する国々（ただし、2014 年 5 月以降、タイは軍政下にある）であり、自治体首長が直接選挙によって住民によって選ばれ、参照できるデータもある程度利用可能であることを考えると、一見可能なように思われるかもしれない。

しかし、第 1 節で紹介した天川モデルの観点から整理するならば、フィリピン、インドネシア、タイはいずれも分離的であるということになり、3 カ国の違いは十分明らかにならない。だが注 4 でも触れたように、中央・地方関係はより詳細な比較検証が可能であることを考えると、政治と行政の違い、自治体施策の質量など考慮に入れた新たな比較軸による検討が可能なように思われる。

船津・永井編[2012]は、ガバメントを「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、これを法律などの権限を根拠に、公的な資源を使って行うこと」とより狭義に定義したうえで、公共サービスを主として実施・配布するのが中央政府か地方自治体かによって「集権的ガバメント」と「分権的ガバメント」と特徴づけた。また、「中央—地方政府間の決まりごとであれ、地方自治体単独の決まりごとであれ、公共サービス供給や開発政策策定・実施に関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供給や開発政策が策定・実施されているかどうか」をガバメント規律と呼んだが、こうした観点も踏まえた上での中央・地方関係の理論的貢献も可能かもしれない。

## 参考文献

（日本語文献）

赤木攻 [1987]「開発行政と地方政治—「タムボン評議会」を中心に—」北原淳編『タイ農村の構造と変動』勁草書房、173-196 頁。

——— [1993]「地方からみたタイの政治発展—経済発展と民主化—」『大阪外国語大学アジア学論叢』第 3 号、1-36 頁。

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）、111-137 頁。

岡本正明 [2015]『暴力と適応の政治学—インドネシア民主化と地方政治の安定』京都大学学術出版会。

加茂利男 [2010]「自治体の合併と連合—地方自治改革の国際比較—」加茂利男・稲継裕昭・永井史男編『自治体間連携の国際比較—平成の大合併を超えて』ミネルヴァ書房、1-25 頁。

北村亘 [1998] 「新制度論による比較地方分析の理論的可能性」『甲南法学』第 38 卷 1・2 合併号、75-114 頁。

——・青木栄一・平野淳一 [2018] 『地方自治論—2 つの自律性のはざままで』有斐閣。

国際協力事業団国際総合研修所編 [2001] 『「地方行政と地方分権」報告書』国際協力事業団。

曾我謙悟 [2013] 『行政学』有斐閣。

建林雅彦・曾我謙悟・待鳥聡史 [2008] 『比較政治制度論』有斐閣。

永井史男 [2008] 「政党、選挙、地方政治：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 頁。

—— [2008] 「地方分権改革：「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—1991-2006 年』日本貿易振興機構アジア経済研究所、117-158 頁。

—— [2012] 「タイの地方自治—『ガバメント』強化の限界と『ガバナンス』導入—」船津鶴代・永井史男編『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、105-133 頁。

—— [2017] 「地方」山本信人編『東南アジア地域研究入門 III 政治』慶應義塾大学出版会、179-199 頁。

西尾勝 [1990] 『行政学の基礎概念』東京大学出版会。

玉田芳史 [1987a] 「タイの地方における実業家と官僚(1)」『法学論叢』121 卷 1 号、78-97 頁。

—— [1987b] 「タイの地方における実業家と官僚(2)完」『法学論叢』121 卷 4 号、101-122 頁。

橋本卓 [1992] 「農村の政治学」矢野暢編『講座東南アジア学 七 東南アジアの政治』弘文堂、120-140 頁。

—— [1999a] 「タイにおける地方制度改革の動向と課題(一)」『同志社法学』50 卷 4 号、1-38 頁。

—— [1999b] 「タイにおける地方制度改革の動向と課題(二・完)」『同志社法学』50 卷 5 号、74 - 143 頁。

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。

矢野暢 [2000] 「タイ国における『郡長』の政治機能—〈ラーチャカーン〉の政治的本質との関連で」『東南アジア研究』18 卷 2 号、206-221 頁。

—— [1993] 「〈関係〉の政治学と〈無関係〉の政治学」同編『講座 現代の地域研究 3 地域研究のフロンティア』弘文堂、195-223 頁。

(英語文献)

Abinales, Patricio N. [2000] *Making Mindanao: Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State*, Manila: Ateneo de Manila University Press.

Anek, Laothamatas. [2000] *Heet yuuthii Thoongthin: Panhaa Kaanmuang*

- Kaanpokkhroong thiiradapchaat ansuepnuengcaak Kaappokkhroongthoongthin thii mai phiangphoo* (地方にいる理由：地方自治が十分ではないことに由来する国家レベルの政治行政問題), Suunsuksaa lae Phatanaa Kaanpokkhroongthoonthin, Mahaawitayaalai Thammasaat
- Arghiros, Daniel. [2001] *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*, Richmond: Curzon Press.
- Buehler, Michael. [2009] "The Rising Importance of Personal Networks in Indonesian Local Politics: An Analysis of District Government Head Elections in South Sulawesi in 2005," Maribeth Erb and Priyambudi Sulistyanto (eds.), *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Election for Local Leaders (Pilkada)*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 101-124.
- Charas, Suwanmala. and Dana, Weist. [2008] "Thailand's Decentralization: Progress and Prospects," *Decentralization Policies in Asian Development*, World Scientific, pp. 193-224.
- Choi, Nankyung. [2014] "Local Political Elites in Indonesia: "Risers" and "Holdovers"," *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 28, No. 2, pp. 364-407.
- Hadiz, Vedi R., Robison, Richard. [2014] "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia," in Ford, Michael Thomas. and Pepinsky, Thomas B. eds., *Beyond Oligarchy: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics*, Ithaca: Southeast Asia Program, Cornell University, pp. 35-56
- Kawanaka, Takeshi. [2002] *Power in a Philippine City*, Chiba: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- Kerkvliet, Benedict J Tria. [1995] "Beyond the Patron – Client, Factional Framework," *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 401-419.
- Lande, Carl H. [1965] *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics*, New Haven: Monograph Series No. 6, Southeast Asian Studies, Yale University.
- Manchado, Kit. [1972] "Changing Aspects of Factionalism in Philippine Local Politics," *Asian Survey*, 11 (December), pp. 1182-99.
- McVey, Ruth. eds. [2000] *Money and Power in Provincial Thailand*, Singapore: ISEAS.
- Nagai, Fumio. Nakharin, Mektrairat. and Tsuruyo, Funatsu. eds. [2008] *Local Government in Thailand – Analysis of the Local Administrative Organization Survey*—, (Joint Research Program Series No.147) IDE-JETRO.
- Nagai, Fumio. and Kazuhiro, Kagoya. [2011], 'Local Innovation in Thailand,' Anttiroiko, Ari-Veikko, Bailey, Stephen J. & Valkama, Pekka. eds. *Innovative Trends in Public Governance in Asia*, Amsterdam: IOS Press, pp. 137-150.
- Riggs, Fred W. [1966] *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Policy*, Honolulu: University of Hawai'i Press.

Scott, James C. [1972] "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," *The American Political Science Review*, Vol 66, No. 1, pp. 91-113.

Sidel, John. [1999] *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*, Stanford: Stanford University Press.

Tamada, Yoshifumi. [1991] "Itthiphon and Amnat : An Informal Aspect of Thai Politics," 『東南アジア研究』 28 巻 4 号、455-466 頁。

Thanet, Charoenmuang. [2006] *Thailand: A Late Decentralizing Country*, Urban Development Institute Foundation.

Wathana Wongsekiarttirat [1999] "Central local Relations in Thailand: Bureaucratic Centralism and Democratization," in Mark, Turner. eds. *Central-Local Relations in Asia Pacific: Convergence or Divergence?*, Macmillan Press Ltd., pp. 71-96.

---

1 天川[1984]。

2 村松教授は、分権については「統合型分権」と「分離型分権」という 2 類型を提示し、それぞれの長所と短所を比較している（国際協力事業団編[2001]）。

3 中央・地方関係の理論モデルの研究は進展している。たとえば建林・曾我・待鳥[2008]は中央政府と地方政府の権限配分とそれぞれのレベルの政府が果たすべき機能の大小から、「集中－分散」という軸を定義し、「融合－分離」を中央政府と地方政府の公的サービス提供における機能的協働度や重複度から定義し、「集権－分権」を地方政府がどの程度中央政府から自律的に政治的意思決定が行うかという観点、つまり政治的意思決定の自律性という狭い意味で再定義している。曾我[2013]は、集権・分権が権限、情報、金銭、組織といった資源をどの程度抱えているかという量的な側面と、これら 4 つの資源をどのように用いるのか、誰がどのように決定しているのかという質的な側面の両方を含んでいるとして、前者を「集中－分離」で、後者を「分離－融合」で捉えることを提唱している。北村・青木・平野[2018]は、西尾[1990]を引用しつつ、「集中－分散」と「分立・統合」の軸を紹介している。「集中－分散」とは、「ある政府の事務・権限の執行（行政サービスの生産と供給）がどのレベルの区域でおこなわれているかという概念」であり、「より広域レベルの機関に留保されること、より広域レベルに引き上げられることを集中と呼び、より狭域レベルに委ねることを分散と呼ぶ」。また、「分立－統合」とは、担当機関の多元性を示す概念である。タイ、フィリピン、インドネシアの中央・地方関係の比較を「集中－分散」や「分立－統合」で整理し直すことも不可能ではないが、本稿では議論の単純化のため、天川モデルに従って記述を行う。

4 加茂[2010]。

5 永井[2017]はタイ、フィリピン、インドネシアにおける「地方研究」をサーヴェイしたが、フィリピンでは 1960 年代以降は「地方政治」に関する研究があるものの、その多くはもっぱらパトロン・クライアント関係に関するもので、制度化された中央・地方関係に関する研究とは言い難い。1986 年のエドサ 1 以降、地方研究が再び現れたものの、多くの研究は、1972 年のマルコスによる戒厳令以前の地方エリートが復活したと論じるものが主流である。タイについても都市部の自治体を対象にした「地方政治」に関する研究は 1990 年代以前にも存在するが、もっぱら選挙運動をめぐる問題を扱っており、中央・地方関係に関する研究とは言い難い(cf. 永井[2008])。インドネシアも 1950 年代の議会制民主主義の時代については、例外的にレッグの研究があるものの、スハルト権威主義体制期は地方自治がほとんど認められていなかったことから、そもそも「地方」に関する研究は皆無といっ

---

てよい状況である。

<sup>6</sup> Lande [1965]。

<sup>7</sup> Machado [1972]。

<sup>8</sup> Scott [1972]。

<sup>9</sup> Kerkvliet [1995]。

<sup>10</sup> Abinales [2000]。

<sup>11</sup> Sidel [1999]、Kawanaka [2002]。

<sup>12</sup> Riggs [1966]。

<sup>13</sup> 玉田[1987a; 1987b]、Tamada [1991]。地方実業家やチャオ・ポーなどによるインフォーマルな政治的影響力に関する研究は1990年代に入ってからタイ政治研究における重要な研究テーマとなった。Ockey や Viengrat の研究などがそうである (McVey [2000])。

<sup>14</sup> 矢野 [1980; 1993]。矢野は1967年から1974年にかけて、『東南アジア研究』(京都大学東南アジア研究センター)に南タイ・ソクラー県での定着調査の研究成果を断続的に発表している。

<sup>15</sup> 赤木は故北原淳教授の共同研究に参加し、農村に一定期間滞在したうえで、特に政治や行政面を担当した。その成果の1つが、赤木[1987]である。1997年憲法下での本格的な地方分権開始前のタイの地方自治に関する赤木の見解は、赤木[1993]を参照。ここでは、バンコクや農村とは異なる「地方都市」における政治について注意が喚起されている。影響力者に関する言及もあるが、中央・地方関係についての言及は見られない。

<sup>16</sup> 橋本の研究は多数に及ぶが、管見の限りで最後の本格的な論文といえるのが、橋本[1999a; 1999b]である。これらの論文は1997年憲法が公布され、タイで地方分権がまさに始まろうとした時期に執筆されたものである。橋本の研究の特徴は、自治体の種類ごとに精緻な法制度論的説明にあるが、自治体同士の関係や自治体と中央の地方出先機関との実態的な関係についてはさほど大きな関心を払わなかった。

<sup>17</sup> Nelson [1999]。

<sup>18</sup> Arghiros [2001]。

<sup>19</sup> 筆者はこの問題に強い関心を払い、タイの地方分権を「管理された地方分権」と特徴づけたことがある (永井[2012])。

<sup>20</sup> チェンマイ大学教授のタネートとチュラーロンコーン大学政治学部のチャラット教授はいずれも熱心な地方分権論者であり、タネートは官選県知事の公選導入を主張するなど、中央集権に対してきわめて批判的であった。タネートは数多くの著作があるが、もっともまとまった論考は管見の限り、Thanes [2006]である。チャラット教授は財政問題に明るい行政学者であり、2000年に設置された地方分権委員会で最初の学識委員を務めるなど、財政的観点から積極的な地方分権を主張したことで知られる。チャラット教授の業績も多岐に渡るが、さしあたり、Charas and Weist [2008]を参照されたい。アネークは国政での著作が有名だが、第1次地方分権計画大綱を取りまとめた中心的人物であり、チャラットとともに最初の地方分権委員会の学識者委員となった。アネークの考え方をもっともよく示しているのが、Anek [2000]である。

<sup>21</sup> Nagai, Nakharinand Funatsu [2008]はその最初の成果である。CEO型県知事についてはタマサート大学政治学部のスパサワット・チャッチャワーン氏が、タイの地域毎の政治文化の違いについては、ナッカリン・メークトライラット氏(当時、政治学部長)が執筆を担当した。

<sup>22</sup> 永井[2008]はこうした問題関心のもとで書かれた論考である。

<sup>23</sup> Nagai and Kagoya [2011]は、自由記述回答で得られた住民や住民グループの自治体へのアクセスが多いところと自治体の能力(その代替変数は自治体賞の数)とが、都市自治体でも農村自治体でも統計的に有意な差をもつことを明らかにした。

<sup>24</sup> Buehler [2009]、Choi [2014]、岡本 [2015]などを参照。

---