

## 第4章

### 解題：自治体における開発計画の決定過程

#### Review: Process of the Development Planning of Local governments

西村 謙一

要約：タイ、インドネシア、フィリピンは、東南アジア諸国の中で最も本格的な地方分権化を経験した。この3か国の政治体制の変容過程はそれぞれ異なるが、いずれにも共通するのは、自治体（首長）への権限の移譲とともに、自治体の政策過程への住民参加が制度化されたことである。本章では、地方分権化が進展しているこれら3か国における自治体の計画作成過程の様相について、2011年から2013年にかけて実施されたエリート・サーヴェイの結果をも参考にしつつ検討を加えた。その結果明らかになったことは、以下の点である。第1に、3か国ではいずれも自治体の計画策定過程への住民参加が一定程度進展した。第2に、自治体の官僚制の重要性も無視することはできない。第3に、政治的、経済的エリートの地方政治行政に対する支配は、根強く続いている。以上のような相反する傾向の存在は、今後の自治体の政策過程のあり方について、注意深く観察を続けなければならないことを示すものと考えられる。

キーワード：Local Development Planning, Participatory planning, Local Development Council (Philippines), Prachakhom (Thailand), Musrenbang (Indonesia)

#### はじめに

1980年代以降、アジア太平洋地域では民主化の潮流が台頭したが、東南アジア諸国もその例外ではない。この民主化の特徴はそれが地方分権化を伴ったことであり、東南アジア地域では「地方分権化は常態化した」（船津・永井・秋月 2012: 3）といわれている。中でも、ここで扱う3か国—タイ、インドネシア、フィリピン—は、最も本格的な地方分権化を経験した国である。地方分権化について注目すべき点の一つは、それが自治体における開発計画策定のあり方にどのような特質を与えているのかということである。すなわち、どのようなアクターが計画策定に関わるのか、どの程度の頻度で関わるのか、予算的裏付けを確保するために自治体はどのようなアクターと接触するのか、などが問題となるだろう。本章は、これらの点について、2011年から2013年にかけて実施されたサーヴェイ・データも参照しつつ明らかにすることを目的とする。自治体の開発計画の特質を明らかにするためには、地方分権化が推進された背景

に触れておく必要があるだろう。そこで、第1節では、地方分権化前の上記3か国の政治体制の特徴を概観する。その後、タイ（第2節）、インドネシア（第3節）、フィリピン（第4節）の各々について、自治体の開発計画の決定過程に見られる特質を検討する。

### 第1節 タイ、インドネシア、フィリピンの政治体制の変容

タイ、インドネシア、フィリピンは、国民による民主化要求運動を直接的な契機として強権的な権威主義体制が崩壊したことを受けて分権化が開始された点において共通するが、1990年代に本格的な地方分権化に至るまでの政治体制の変容過程はそれぞれ異なる。

タイでは、20世紀初頭に形成された中央集権体制が1932年の立憲革命以後も続き、その過程で内務官僚による地方行政の強力な統制が行われてきた（永井 2012: 107）。インドネシアでは、1966年に始まったスハルト体制の下で、国防や治安維持のみならず政治的、経済的役割をも付与された国軍による強力な統制と政権党であるゴルカルに編入された官僚制を軸とし、地方に対する厳しい監視・統制が行われた（岡本 2012: 31; 倉沢 2000: 6-8）。フィリピンでは、独立後は選挙による二大政党間の政権交代が続いてきたが、1972年に戒厳令を敷いたマルコス大統領は議会を停止して行政権と立法権を一手に掌握して集権化を進め、地方の統制も強化した。これは、それまで中央および地方の政治を支配してきた政治・経済エリートの影響力を削ぐことを狙ったものでもあった。この体制は、1970年代後半に経済が悪化するなかで徐々に弛緩していき、1981年の戒厳令解除の前後から議会が復活し地方選挙が実施されるようになった。

以上に概観したように、タイ、インドネシア、フィリピンの地方分権化までの政治体制の変容過程は異なるが、いずれにも共通するのは、「弱い国家」（Migdal 1988）の問題である。「弱い国家」の中心的な問題は、自律的な政府官僚制が形成されていないことである。すなわち、政府は経済的・政治的エリートの利害に大きく影響され、官僚制は彼らのコントロールを強く受けて自律的に政策形成をすることができないだけでなく、しばしば腐敗する。その結果、政府は法を効果的に施行できず、公共サービスを効果的、効率的に国民に提供することもできなくなる。

このことは、特にインドネシアとフィリピンにおいて顕著であった。この2か国では、政府は中央、地方を問わずレントシーキングの舞台となり、経済エリートや政治エリート、軍部エリートがその地位を利用して経済権益を追求、支配した。たとえば、インドネシアでは、スハルト体制末期にはスハルト一族とその取り巻きによる中央、地方レベルでの経済権益の篡奪が苛烈になっていった（岡本 2017: 163）。フィリピンでも、マルコス体制下では、旧来の政治・経済エリートに変えてマルコス一族とマルコスに近い人々（クローニー）が経済権益を掌握するようになった。他方で、タイではこれら2か国に比べると官僚制の自律性は強く（Contreras 2003: 57）、フィリピンにおいて見られるような抑圧的な大土地所有制は根付かなかったが（Case 2017: 5; 永井 2017: 188）、玉田[1987]によれば地方に割拠するビジネスエリートと官

僚機構との癒着が見られた(永井 2017: 191-192)。さらに、タイでは軍部によるクーデターが頻発し(第二次大戦後から2017年までの間に未遂も含めて15回発生した(中西 2017: 139))、政治の安定がしばしば損なわれてきた。

しかし、これら3か国では、1990年代に入って、以上に概観したような特質を有する政治のあり方に変化を与えるような民主化への動きが生じ、その中で地方分権が制度化されていった。タイでは、1992年5月に発生した「暗黒の5月事件」の後に国民の間で民主化要求が高まった。このうねりの中で地方分権への機運も高揚し、1997年タイ王国憲法を受けた1999年地方分権計画および手順規定法(地方分権推進法)の制定に結実した。インドネシアでは、1997年に発生したアジア経済危機の波をうけて経済危機が深刻化する中で反スハルトの運動が激化し、同年5月、スハルト大統領は退陣に追い込まれた。その後を継いだハビビ政権は矢継ぎ早に各種の政治改革を断行したが、その一つが地方分権化であった。そして、1999年第22号法(1999年地方行政法)と1999年第25号法(中央地方財政均衡法)が成立し、2001年から施行された。フィリピンでは、いわゆる「エドサ革命」によって1986年にマルコス政権が崩壊した後、1987年に新憲法が制定され、これを受けて1991年に共和国法7160号(1991年地方政府法)が制定されて地方分権化が本格化した。

3か国の地方分権を制度化した法律は、各国の事情に応じて各々異なる内容を有するが、住民参加と自治体への大幅な権限移譲を規定する点で共通する。これは、相反する方向性を自治体行政に与えたように思われる。住民参加を規定する諸条項は、自治体行政の民主化を強化する方向に作用したが、自治体への大幅な権限移譲を規定した諸条項は、自治体首長の中央政府からの自律性を高めるとともに、首長を中心とする政治・経済エリートたちによる自治体行政の支配力を強め、彼らによるレントシーキングを促進する役割も果たした。特に、恩顧主義的關係が強い社会では、「住民が自らを地方の政治ボスの代理人ととらえることから、彼らによる非民主的な支配体制の継続を許すような地方分権改革の悪用に暗黙の裡に加担するため」(Hiskey 2010: 38)、政治・経済エリートたちにとっては自治体首長や地方議会など民主的過程を経て獲得される役職を独占的に掌握することが容易になる。その結果、伝統的な政治ボスが地方分権化の過程を「略奪する」ことが可能になるのである(Bunte 2011: 137)。

以上のように、東南アジア3か国における地方分権化のプロセスは複雑な様態を見せつつ展開しているといえる。そこで、次節以下では、3か国それぞれについて、自治体の開発計画決定過程をとおして、地方分権化の実情を見ていくことにしよう。

## 第2節 タイ

タイでは、上述したように、1997年タイ王国憲法により地方分権の方向性が打ち出された。すなわち、同憲法第78条は、地方分権を国家の基本政策と位置づけ、第9章に、地方自治および地方分権に関する詳細規定を置いた(282条~290条)。これを受けて地方分権を具体化する様々な規定が設けられた。この点を、永井[2012]をもとに整理すれば以下のようなになる。ま

ず、1999年地方分権推進法は、権限移譲の一般原則と財政分権の目標値を規定し、具体的な移譲計画の策定を行う地方分権委員会を設置した。これによって、245の中央政府の機能を地方政府に移譲することが決定し、政府歳入のうち地方歳入が占める割合を、2001年までに20%、2006年までに35%に増加させることも求められた。そして、人的資源の一定部分を中央政府から地方政府に移籍することとなった（Haque 2013: 98-99）。その後、2007年に再び憲法が改正され、そこでは住民サービスは住民に最も近い自治体によって提供されるべきであるとの原則が示された。また、同年には「地方自治体のよい統治業務運営原則」が發布され、そこでは住民ヒアリング（プラチャーコム）の実施規定が設けられて地方自治における住民参加が義務化された。さらに、これに関連して2008年にはNGO/NPOの自治体への登録を規定する「コミュニティ組織法」が施行された。

以上に概観したように、タイでは自治体への権限移譲とともに住民自治を充実させるための制度化が進められ、自治体の政策過程への住民参加の事例が増加していった<sup>1</sup>。たとえば、2001年に発足したタクシン政権は草の根経済振興政策（一村一品運動、村落基金など）を実施したが（末廣 2009: 161-163）、農村部住民はこれらの政策への対応として自らを組織化（＝政府補助金の受け皿としての組織形成）し、とくに村落基金の創設によって、村、タンボン、県のレベルで「市民社会」<sup>2</sup>が形成されていった（Suzuki and Sritanyarat 2008）。また、永井[2012]は、自治体の開発計画策定プロセスに住民のボランティアからなるネットワークが重要な役割を果たしている南部タイのナコーンシータンマラート県内の事例を紹介している（永井 2012: 127）。このように自治体の政策過程への住民参加が増加することにより、住民と自治体との接触が自治体のパフォーマンスに影響を及ぼすようになってきた。たとえば、Nagai と Kagoya（2011）は、住民団体による自治体訪問の頻度が高ければ高いほど、賞の獲得数と条例制定数によって示される自治体のパフォーマンスが高いことを、2006年に実施したサーヴェイによって明らかにした（Nagai and Kagoya 2011: 146-147）。

2013年に実施されたエリート・サーヴェイの結果は、このような実態を反映している。このサーヴェイでは、まず、基礎自治体が新しいプロジェクトへの着手を考えたとき、どこからアイデアを得るかを自治体首長に聞いているが、「住民・市民社会」からとの回答が最も多かった（表1参照）。また、プロジェクトの立地について地方議会と地域住民との間で意見の違いがあった場合には「住民の要望を受け入れる」という回答が圧倒的であった（表2参照）。

ところで、タイでは自治体首長の直接公選制が2003年に導入された。加えて、地方分権化後、それまでは政治に無関心であった一般住民の政治への関心は高まったと指摘されており（Ziegenhain 2015: 132）、首長自身の認知度と自治体パフォーマンスの良し悪しが首長評価に直結して住民の投票行動に影響を与えることが十分考えられる。実際に、2013年に実施されたエリート・サーヴェイでも、基礎自治体の首長選挙に勝つためにどのような要因が影響を与えていると考えるかとの問いに対して、最も影響を与えると認識されているのは「候補者の人柄に対する人々の認知度」（95.2%）となり、次に多いのが「執行部メンバーのチームワーク」

(77.3%)と「候補者の政策」(76.2%)であった。直接選挙で首長が選出される以上、候補者個人の認知度が最も重要であると考えことは自然な成り行きであろう。また、政策の良しあしは住民の首長評価に直結するであろうし、執行部メンバーのチームワークが悪ければ政策を効率的、効果的に実施できず、結果として住民の首長に対する評価を落とすと考えられる(表3参照)。

他方で、表3は「個人的なネットワーク」(75.5%)や「票の請負人制度」(53.2%)も重視されていることを示している。タイの地方選挙はしばしば地方エリートによって支配されており、これらの地方エリートは親族ネットワークを通じて地域社会の各方面への影響力を行使するといわれている(Ziegenhain 2015: 132-133)。地方選挙のこのような実態が、「個人的なネットワーク」や「票の請負人制度」を重視するとの回答に反映していると考えられる。

### 第3節 インドネシア

インドネシアでは、スハルト政権崩壊後に制定された1999年第22号法(1999年地方行政法)と1999年第25号法(中央地方財政均衡法)によって急激な地方分権化(ビック・バン)が推進された。その特徴を岡本[2012]に依拠してまとめれば以下の通りである。まず、中央政府と自治体との関係が大きく変わった。すなわち、外交、国防・治安、司法、金融・財政、宗教を除くすべての行政権限が県・市を中心とする自治体に移譲され、これに伴って大量の国家公務員が地方公務員になった。つぎに、自治体の首長は、基本的には地方議会に責任を負うこととなった。そして、首長は地方公務員人事に圧倒的な影響力を及ぼすようになった。さらに、自治体予算は大幅に増加した。しかし、本章の問題意識との関係で最も重要なポイントは、民主主義と住民参加の原則が示されたことである。これによって、計画策定過程に住民参加を促す自治体が増加した(岡本 2012: 36-45)。

しかし、この急激な地方分権化はさまざまな問題を噴出させた。まず、地方分権化が進む中でも、スハルト時代の政権政党であったゴルカルはその勢力を一定程度保ったし、国軍の政治的影響力も強いままであった。そして、これらの勢力は経済利権にも関わり続け、有力政治家との関係も続いたが(Carnegie 2010: 129)、これに自治体の自律性が強化されたことがあいまって、「汚職の分権化」現象がみられることとなった(岡本 2012: 47)。また、自治体の急増(pemekaran)がレントシーキングや予算の不適切な管理といった問題を拡大した(Carnegie 2010: 130)。さらに、地域開発計画への住民参加も形骸化が目立ったと言われる。岡本[2012]によれば、その要因は、行政知識において上回る官僚が住民代表の意見を無視し、官僚に都合の良い形に変形させてしまうといったことにあった(岡本 2012: 47)。これに加えて、スハルトによる権威主義的支配が長年続いたインドネシアでは、人々がメンバーシップを基盤とした民主的な市民社会組織の経験に乏しく(Nyman 2009: 256)、住民の意見を効果的に行政に反映させるノウハウが蓄積されていないといったことがあるかもしれない。たとえば、森林管理と森林資源利用の分野では、地方分権化直後から住民による違法伐採がインドネシア中で横行

し、これによって森林資源の劣化が深刻な問題となったことが指摘されるが（Schiller and Fauzan 2009: 31）、この問題の背景には市民社会組織に住民が容易に編成され得ないといった問題があるように思われる。

結果として、インドネシアの地方分権化は正当性に疑問符がつくこととなり、2004年の再集権化を招いた。この年に、32号法（2004年地方行政法）と33号法（2004年中央地方財政均衡法）が制定され、中央政府による自治体権限の回収と自治体の権限行使に箍をはめる措置が取られた（岡本 2012: 48）。岡本[2012]によれば、まず、中央政府と自治体の間、および、州と県・市の間で共同して行う事務が大幅に増えた。また、中央政府の出先機関が実施に当たる事業が増加した。そして、首長による自治体職員への影響力行使を弱め、行政官僚の政治化を防ぐ措置も取られた。さらに、自治体が設置できる部局数を制限し、予算や財源措置に対する上位政府の監督を強めた。これらの措置は、首長による自治体の野放図な運営をコントロールし、「汚職の分権化」を改善することを目指したものであった。

他方で、2005年には自治体首長の直接公選制が導入されたが、これは、自治体における民主化を促進する効果をもつ。Carnegie[2010]によれば、分権化は、エリート間の代表をめぐる競争や住民への説明責任を強化した。つまり、分権化と首長の直接選挙制によって票をめぐって競争することを強いられるようになった地方エリートに対しては、行政パフォーマンスとともに、より包摂的な政治姿勢がもとめられるようになったのである。そして、その影響は、具体的には、政策決定や政策の優先順位付けのあり方に現れるようになった（Carnegie 2010: 131）。

この点は、2012年にジャワの県・市の官房長を対象に実施されたエリート・サーヴェイの結果にも表れている。同サーヴェイでは、首長によるプロジェクトの実施場所の選定方法について聞いているが、結果は、特定の人による少人数集団で決定するより、多くの人を巻き込む形で決定することが選好されている（表4を参照）。また、地方議会と地域住民との間でプロジェクト実施場所をめぐる対立が起きた時の県知事・市長の対応に関しても、地域住民の要望に沿って決定するとの回答が圧倒的であった（表5を参照）。さらに、地方分権化後のインドネシアでは、ムスレンバン一村や郡単位の開発計画を上位自治体に上げていって統合的な開発計画を策定する仕組みがあるが（第7章を参照）、これは計画策定過程における住民参加を実現するメカニズムとして重要である。こういった制度の存在がサーヴェイの結果に表れたような住民重視の姿勢を首長に取らせる要因の一つでもあろう。

以上のサーヴェイ結果に示されたように、住民の存在が首長にとって大きなものになる一方で、開発計画策定における官僚の重要性も無視できないものがある。この背景には、一定程度の官僚の能力を確保することを可能にしている制度が関係しているかもしれない。すなわち、スハルト体制から今日に至るまで、地方公務員人事は、資格等級と職務階層に基づく昇進・昇格制度によって運営されているが（岡本 2012: 38）、この制度が官僚の能力と経験を一定レベルに維持する役割を果たしていることが考えられるのである。たしかに、1999年の地方分権

化によって、首長の恣意による官僚人事が横行するようになった事実はあるが、2004年の地方分権の見直しでは中央政府による地方公務員人事の統制が強化された（岡本 2012: 51）。

サーヴェイでは、主要道路建設プロジェクトの場所選定で最も影響力があるアクターを聞いているほか（表 6 を参照）、新たな開発プロジェクトのアイデアを考える際により頻繁に話し合いをする相手についても聞いている（表 7 を参照）。前者では、第 1 に県知事・市長があがったが、次に影響力があるとされたのは関連する局長、地域開発企画庁といった官僚であった。また、後者では、より頻繁に話し合いをする相手としては、官房長（67.0%）、地域開発庁長官（63.1%）、局長（44.7%）といった官僚が多いという結果になった。

ところで、主要道路建設プロジェクトの場所選定で最も影響力があるアクターに関しては、関連する局長とならんで 2 番目に影響力があるアクターとして地方議会が挙げられているし、新たな開発プロジェクトのアイデアを考える際により頻繁に話し合いをする相手についても地方議会が官僚に続いて重要とされている。この結果は、中央政府からの自立性を強めた地方自治体にとって、地方議会が住民のニーズを地方政府に反映させる経路としての役割を強化しつつあることの反映であろう。

さらに、新たな開発プロジェクトのアイデアを考える際により頻繁に話し合いをする相手としては、宗教指導者など地方名望家もあがってきている。Nyman[2009]は、90 年代以降イスラム宗教組織が政治的に動員される傾向がつかまったことを指摘する（Nyman 2009: 259）。また、Bunte[2009]は、2006 年時点で 53 の県がシャリアに基づく法律を制定しているかしようとしていることを取り上げ、2000 年代に入って社会秩序への懸念から宗教（イスラム教）にもとづく規範を重視する傾向が強まっていることを指摘する（Bunte 2009: 117-118）。さらに、2005 年前後の直接選挙において県知事に当選した 3 名の女性政治家のケースを取り上げた Kurniawati[2015]は、地元の宗教指導者の支持がこれら政治家の当選にとって重要であったことを明らかにした。サーヴェイ・データにおける「地方名望家」のなかで宗教指導者がどの程度の比重を占めるかは定かではないが、宗教指導者が開発プログラムをはじめとする政策決定に一定程度重要な影響を及ぼしていることも考えられる。

#### 第 4 節 フィリピン

フィリピンでは、1991 年地方政府法は、もともと比較的大きな政治的影響力を地方で発揮してきた自治体首長の行政職としての権限を強化した。佐久間[2012]によれば、同法によって、首長は行政権限を拡大したのみならず、人事権、財政的自由度、開発計画策定にかかわる自由度も拡大した。

首長に大幅な行政権限や人事権、財政的自由度を与えた地方政府法は、地方における政治権力が強いフィリピンでは（White 2015: 6）、自治体の政策過程への首長の影響力を強化する方向にも作用するであろう。この傾向は、2011 年から 2012 年にかけて実施された首長を対象とするエリート・サーヴェイの結果にも表れている。このサーヴェイでは、環境分野と公共事業

において新たに政策を立案する際に誰からアイデアを得るかを首長に聞いているが、最も頻繁にアイデアを得るのは首長自身であった（表8および表9参照）。

首長に次いで新たなプロジェクトのアイデア源となっているのは、バランガイ長と自治体職員であった。マルコス大統領が自らの支持基盤としてバリオをバランガイに編成しなおして以来（Wurfel 1988: 138）、バランガイ長は一定程度の政治的影響力を行使しうる立場を得ることになった。とくに、地方首長にとっては自らの選挙におけるバランガイ長の貢献は無視できないものがある。また、開発計画の立案プロセスにおいては地方政府の各部局によるプロジェクトの精査が重要であり、このことが自治体職員のプロジェクトのアイデア源としての重要性の背景にあると考えられる。

フィリピン政治においては政治家族の影響力が大きい（上院議員の80%、下院議員の74%、州知事の94%、市・町長の54%）が（西村 2017）、市町の首長は知事や下院議員の親族ネットワークの一員である可能性が高く、親族ネットワークは自治体の開発事業を実施するにあたって財政支援を確保するために重要な役割を果たしていることが想定される。この点は、首長が誰に財政的支援を要望したのかを聞いた質問への回答からも一定程度裏付けられる（表10を参照）。このデータによれば、財政的支援を要望した相手としては、下院議員が最も多く、ついで知事であった。なお、上院議員も政治家族出身者が多く、この点に鑑みれば上院議員も自治体事業に対して強い財政支援を行うことが考えられるが、データによれば財政支援者としての上院議員の重要性はさほど大きくはない。下院議員や知事と異なって全国を選挙区とする上院議員としては、より多くの自治体に薄く財政支援をする必要があることが、この結果の背景にあると考えられる。

一方、マルコス政権崩壊直後から開始された民主主義再生の過程では、地方分権化がこのプロセスの重要なステップの一つとして位置づけられ（De Guzman and Reforma 1993=1998: 21）、地方政府法は住民参加の法的基盤を大幅に強化した。その典型が地方開発協議会をはじめとする地方特別会議へのNGOや住民組織の参画である。NGOや住民組織の政策過程への参画が法的に規定された背景には、NGOに対する次のような考え方があるといわれる（De Guzman and Reforma 1993=1998: 24）。第1に、地域の実情に知悉しているNGOや住民組織が政策過程に参加することによって、公共サービスを本当に必要としている人びとのもとに届けることが可能になる。第2に、NGO等と協働する過程で官僚たちを大義志向（cause-orientedness）に誘導し、政府の腐敗や汚職を軽減できる<sup>3</sup>。そして第3に、経済的に恵まれない（したがって財を購入する力の弱い）貧困層の福祉向上のための施策には、本質的に利益志向の民間企業ではなく、利益を目的としないNGOや住民組織が参加すべきである。

自治体の開発計画作成過程への住民参加の法的基盤を大幅に強化した地方政府法のもとで、NGOや住民組織の政策過程への参加事例はますます増加し、それまでは地方の政治行政を独占的に支配してきた「政治家族」出身の若い世代の政治家の中にはNGOなどとの連携を模索するケースも見られるようになってきた（Abinales and Amoroso 2005: 251）。そして、地域



社会と NGO、地方政府の連携によって効果的な政策実施を実現するケースが出てきている (Holden 2012: 175)。さらに、都市化された自治体では、伝統的な政治支配構造からは一定の自律性を保った NGO や宗教関係者などのさまざまなアクターの存在が、改革的理念を有し、従来のパトロン-クライアント関係によらない政治的行動をする政治家を首長の座に押し上げるケースも見られるという (東江 2017)。

そこで、ここでは地方開発協議会に焦点を当てて、自治体の開発計画策定過程への NGO や住民組織の参加の実情を検討してみよう。地方開発協議会については、地方政府法施行後 2000 年代半ばに至るまでの期間は、実質的に機能していないといった批判がなされてきた (Brillantes 2003; Garganera 2004)。しかしながら、計画調整官を対象としたサーヴェイの結果、ほとんどの地方政府で地方開発協議会は、1) 開発計画と投資プログラムを策定しており、2) 総会を少なくとも年 1 回開催しており、3) 総会においてメンバーからプロジェクトに関するアイデアを得ていることが明らかになった (表 11、表 12、表 13 を参照)。これは、制度の変化はその変化に従う必要性を政治的アクターに認識させるということを示唆する。実際に、2001 年に市長就任直後に、それまで編成すらされていなかった市開発協議会の立ち上げを試みた当時のケソン市長ベルモンテは、協議会組織化を目指した理由の一つとして地方政府法の存在をあげた (西村 2009)。

また、サーヴェイでは地方開発協議会の機能についての認識を首長に尋ねた。その結果は、自らの政策への支持を確保する機会と考える者が最も多く (39.3%)、 balanガイ長からアイデアをえる機会と考える者 (25.7%) と合わせると、伝統的な政策インプットの経路を重視する者が 3 分の 2 に達するが、他方で NGO からアイデアを得る機会と考える首長も 3 割程度はいる (表 14 を参照)。Kawanaka[2002]は、国家資源を利用して良い統治をおこなおうとする地方政治家の存在を指摘する。地方開発協議会は内国歳入割り当て (IRA) の 20% の開発計画への配分を提案する機能を有しており、これを住民等からのニーズに応答するための機構として活用しようとする首長の存在は、川中の議論に当てはまる首長がフィリピンにおいては一定程度存在することを示すものであろう。

おわりに

東南アジア諸国の中で本格的な地方分権化を経験したタイ、インドネシア、フィリピンの 3 か国は、自治体の政策過程への住民参加を制度的に認める方向に舵を切った。その背景には、住民のニーズを効果的に表出させて効率的にサービスを提供するためには住民自身あるいは住民に寄り添ってきた NGO の参画が欠かせないという認識が地方自治法制の立法者の間で共有されているという事情があった。この新たな法制度の下で、上記 3 か国では住民自治の理念を実現する事例も見られるようになった。このことは、政治体制の民主化によって首長の直接公選制が導入されたことによってさらに促進された。選挙での当選を意識する首長は、否応なしに住民の意向に気を配ることになったためである。

他方で、政治・経済エリートが民主化と地方分権化に乗じて自らの政治的、経済的既得権益の保護と拡大を図り、自治体の政治行政過程を支配する現象も生じている（インドネシアにおける自治体の家産化（岡本 2012: 61）やフィリピンの「政治家族」支配）。この場合は、地域住民は政治・経済エリートを中心とするパトロン-クライアント関係の網の目に絡めとられているか、政治ボスの強圧的支配のもとに置かれ、自らのニーズを自律的に表出する機会を十分確保できずにエリート支配に服することになる。

この相反する2つの傾向は、エリート・サーヴェイの結果にも表れている。今後、タイ、インドネシア、フィリピンの地方自治がどの方向に進むのか、まだ予断を許さない状況にあると思われる。

資料

表1 あなたの基礎自治体が新しいプロジェクトへの着手を考えたとき、どこからアイデアを得ますか?(以下の一覧から最も重要な3つの入手先を選び、それらを1、2、3と順位づけして空欄に書き込んでください。)(上段:度数、下段:割合(パーセント))(調査票:13P\_Q 1.2)

	1 番目	2 番目	3 番目
1) 首長自身	112 24.2	79 17.1	88 19.0
2) 密接に関係する人(夫、妻、他の家族、友人など)	2 0.4	3 0.6	7 1.5
3) 地方議会議員	17 3.7	124 26.8	133 28.8
4) 住民/市民社会	283 61.3	81 17.5	41 8.9
5) コミュニティ組織(コミュニティ評議会)	6 1.3	31 6.7	38 8.2
6) コミュニティグループ(主婦グループ、青年団、老人会など)	7 1.5	92 19.9	67 14.5
7) 有識者(研究者、NGO 関係者)	1 0.2	4 0.9	9 1.9
8) 県自治体長、もしくは県議会議員	1 0.2	2 0.4	6 1.3
9) 他の地方自治体(テーサバーン、タムボン自治体)	8 1.7	7 1.5	20 4.3
10) 県知事、郡長、その他の役人	2 0.4	9 1.9	18 3.9
11) その他	2 0.4	4 0.9	9 1.9
無回答	21 4.5	26 5.6	26 5.6

(出所) 自治体サーヴェイより

表2 もし地方議会がプロジェクトの立地について、地域住民と意見が異なっている場合、あなたはどのような決定を下しますか?(1つだけ選んでください。)(調査票: TH13P\_Q 1.4)

	度数	割合
1) あなたは、いつも地方議会議員の要望を受け入れる。	1	0.2
2) あなたは、ほとんど地方議会議員の要望を受け入れる。	21	4.5
3) あなたは、ほとんど住民の要望を受け入れる。	384	83.1
4) あなたは、いつも住民の要望を受け入れる。	44	9.5
無回答	12	2.6

(出所) 自治体サーヴェイより

表3 基礎自治体の首長選挙に勝つために以下に挙げる要因はどの程度影響がありとお考えですか?(すべての質問に答えてください。)(上段: 度数、下段: 割合)(調査票: TH13P\_Q 3.1)

	4) かなり 影響がある	3) 少し影 響がある	2) 影響は ない	1) 分から ない	無回答
1) 候補者の政策	352 76.2	93 20.1	13 2.8	1 0.2	3 0.6
2) 候補者の人柄に対する 人々の認知度	440 95.2	18 3.9	2 0.4	0 0.0	2 0.4
3) 執行部メンバーのチーム ワーク	357 77.3	87 18.8	10 2.2	5 1.1	3 0.6
4) 票の請負人制度	246 53.2	154 33.3	38 8.2	17 3.7	7 1.5
5) 国政レベルの政治家の支 援(下院議員、上院議員)	132 28.6	201 43.5	102 22.1	24 5.2	3 0.6
6) 政党からの予算的支援	106 22.9	207 44.8	116 25.1	28 6.1	5 1.1
7) 個人的なネットワーク(例 えば、夫、妻、親戚、友人な ど)	349 75.5	89 19.3	16 3.5	3 0.6	5 1.1
8) 貧困者の要望に対する対 応(さまざまな利益集団)	273 59.1	130 28.1	44 9.5	12 2.6	3 0.6

(出所) 自治体サーヴェイより

表4 貴方の目から見て、県知事・市長のプロジェクトの実施場所選定の方法はどのようなものですか。（調査票：IN\_Q 16）

	度数	割合
1. 県知事・市長は常に特別チームを作り、多くの人に関与させたことはない。	9	8.7
2. 県知事・市長は特別チームを作ることが多く、多くの人に関与させることは稀である。	19	18.4
3. 県知事・市長は多くの人に関与させることが多く、特別チームを作ることは稀である。	31	30.1
4. 県知事・市長は常に多くの人に関与させ、特別チームを作ったことはない。	40	38.8
無回答	4	3.9

（出所） 自治体サーヴェイより

表5 あなたの目から見て、地方議会と地域住民との間でプロジェクト実施場所をめぐる対立が起きた時、県知事・市長はどういった対応をしますか。（調査票：IN\_Q 17）

	度数	割合
1. 県知事・市長は常に地方議会議員の要望に沿って場所を選定する。	1	1.0
2. 県知事・市長は地方議会議員の要望に沿って場所を選定することのほうが多い。	5	4.9
3. 県知事・市長は地域住民の要望にそって場所を選定することのほうが多い。	62	60.2
4. 県知事・市長は常に地域住民の要望にそって場所を選定する。	32	31.1
無回答	3	2.9

（出所） 自治体サーヴェイより

表6 あなたが現在の県知事/市長を支えている間、県・市の主要道路建設プロジェクトの場所を選定するうえで最も影響力があるのは誰ですか。（調査票：IN\_Q 74）

	最も影響がある		二番目に影響がある	
	度数	割合	度数	割合
1. 県知事・市長	39	37.9	20	19.4
2. 地方議会	2	1.9	23	22.3
3. 地域開発企画庁	11	10.7	17	16.5
4. 関連する局長	31	30.1	23	22.3
5. 実業家連合（商工会議所、土建業者連合など）	0	0.0	0	0.0
6. 地方名望家（宗教指導者、NGO/大衆組織活動家、知識人）	5	4.9	11	10.7
7. その他	14	13.6	6	5.8
無回答	1	1.0	3	2.9

（出所） 自治体サーヴェイより

表7 官房長としてのあなたの目から見て、県知事・市長が新しい開発プログラムについてのアイデアを考えるとき、この一年間、次の高官やグループと常に話し合いをしてきましたか、よく話し合いをしてきましたか、稀にしか話し合いをしてきませんでしたか、全く話し合いをしてきませんでしたか。(上段：度数、下段：割合) (調査票：IN\_Q 18-29)

	常に	よく	稀に	一度もない	無回答
18. 副県知事・市長	41 39.8	43 41.7	10 9.7	7 6.8	2 1.9
19. 官房長	69 67.0	34 33.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
20. 地域開発庁長官	65 63.1	37 35.9	1 1.0	0 0.0	0 0.0
21. 局長	46 44.7	53 51.5	4 3.9	0 0.0	0 0.0
22. 国会議員	2 1.9	16 15.5	62 60.2	20 19.4	3 2.9
23. 自らの県・市の地方議会議員	31 30.1	48 46.6	19 18.4	3 2.9	2 1.9
24. その他の政治家 (党幹部など)	5 4.9	23 22.3	49 47.6	21 20.4	5 4.9
25. 個人的に信頼出来る人物 (妻・夫、家族、親友など)	8 7.8	22 21.4	26 25.2	39 37.9	8 7.8
26. 地方名望家(宗教指導者、 NGO/大衆組織活動家、知識人)	9 8.7	64 62.1	27 26.2	2 1.9	1 1.0
27. ドナー	1 1.0	14 13.6	51 49.5	30 29.1	7 6.8
28. 実業家・実業家連合 (商工会議所、土建業者連合など)	7 6.8	52 50.5	36 35.0	4 3.9	4 3.9
29. その他	3 2.9	9 8.7	5 4.9	4 3.9	82 79.6

(出所) 自治体サーヴェイより

表8 環境分野で新たなプロジェクトを立案する際、最も頻繁にアイデアを得るのは誰からですか(2つまで選択可) (調査票：PL I\_Q1-1)

	度数	割合
1. 首長自身	168	56.0
2. 地方議員	51	17.0
3. バランガイ長	91	30.3
4. ビジネス・パーソン	12	4.0
5. NGO	37	12.3
6. 地元 PO	17	5.7
7. 自治体職員	91	30.3
8. NGO、PO 以外の一般住民	68	22.7

9. 州	2	0.7
10. 中央政府	10	3.3
11. 国際機関・外国	1	0.3
12. その他の政府機関*	2	0.7
13. 専門家	8	2.7
14. 利害関係者	4	1.3
15. メディア	2	0.7
16. すべて（マルチセクターによる協議会含む）	5	1.7

\* 自治体の前政権 1 を含む

（出所） 自治体サーヴェイより

表9 インフラ分野で新たなプロジェクトを立案する際、最も頻繁にアイデアを得るのは誰からですか（2つまで選択可）（調査票：PL I\_Q 1-2）

	度数	割合
1. 首長自身	178	59.3
2. 地方議員	50	16.7
3. バランガイ長	108	36.0
4. ビジネス・パーソン	16	5.3
5. NGO	7	2.3
6. 地元 PO	6	2.0
7. 自治体職員	100	33.3
8. NGO、PO 以外の一般住民	65	21.7
9. 中央政府	6	3.0
10. 下院議員	2	0.7
11. 国際機関・外国	1	0.3
12. 他の自治体	1	0.3
13. 専門家	7	2.3
14. 利害関係者	2	0.7
15. すべて（マルチセクターによる協議会含む）	8	2.7

（出所） 自治体サーヴェイより

表 10 内国歳入配分（IRA）と自治体独自の財源を合わせた歳入が十分ではなかった場合、昨年あなたは誰に財政的支援を要望しましたか（中央政府省庁からの通常の予算配分を除く）。

選択肢それぞれについて回答してください。（調査票：PL I\_Q 1-4）

	強い支援		ほどほどの支援		ほとんど支援なし		支援なし		適用外		無回答・不明	
	度数	%	度数	%	度数	割合	度数	割合	度数			
1. 知事（首都圏外自治体のみ）の質問	121	40.3	59	19.7	41	13.7	56	18.7	20	6.7	3	1.0
2. 下院議員	158	52.7	62	20.7	35	11.7	44	14.7	0	0.0	4	1.3
3. 上院議員	33	11.0	74	24.7	126	42.0	62	20.7	0	0.0	5	1.7
4. 当該プロジェクトを管轄する省庁の長官	53	17.7	95	31.7	78	26.0	70	23.3	0	0.0	7	2.3
5. 大統領	56	18.7	55	18.3	46	15.3	133	44.3	0	0.0	11	3.7
6. 国際支援機関／援助国	64	21.3	66	22.0	66	22.0	102	34.0	0	0.0	5	1.7
7. 民間セクター	90	30.0	87	29.0	68	22.7	67	22.3	0	0.0	3	1.0
8. 中央政府機関（省庁以外）	3	1.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0
9. NGO・PO	1	0.3	8	2.7	1	0.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0
10. 海外在住の地元出身者	1	0.3	1	0.3	1	0.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0
11. 学校	1	0.3	1	0.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
12. メディア	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0

\*内容により多重に分類されている回答もある

（出所） 自治体サーヴェイより

表 11 地方開発協議会（LDC）は包括的開発計画（年次，中期，長期）と公共投資プログラム（年次，中期）を策定していますか。（調査票：PL II\_Q 1-1）

	はい		いいえ		無回答	
	度数	割合	度数	割合	度数	割合



a. 年次開発計画	291	97.0	9	3.0	0	0.0
b. 中期開発計画	273	91.0	24	8.0	3	1.0
c. 長期開発計画	253	84.3	45	15.0	2	0.7
d. 年次投資プログラム	287	95.7	7	2.3	6	2.0
e. 中期投資プログラム	247	82.3	45	15.0	8	2.7

(出所) 自治体サーヴェイより

表 12 地方開発協議会は総会を開催していますか。開催している場合、年何回ですか。(調査票：PLII\_Q1-5)

	度数	割合
1. 1回	59	19.7
2. 2回	124	41.3
3. 3回以上	106	35.3
4. 開催せず	9	3.0
5. 無回答	1	0.3
6. 不明	1	0.3

(出所) 自治体サーヴェイより

表 13 自治体は、総会において地方開発協議会メンバーからプロジェクトに関するアイデアを得ていますか。(調査票：PLII\_Q1-6)

	度数	割合
1. はい	292	97.3
2. いいえ	8	2.7

(出所) 自治体サーヴェイより

表 14 あなたは 地方開発協議会の主な役割は何だと考えていますか。(調査票：PLI\_Q1-3)

	度数	割合
1. 自らの優先政策に対して住民からの支持を取り付ける機会	118	39.3
2. バランガイ長からプロジェクトのアイデアを得る機会	77	25.7
3. NGO や PO からプロジェクトのアイデアを得る機会	82	27.3
4. バランガイ長や NGO・PO からアイデアを得る機会	9	3.0
5. 協議会のすべてのメンバーが協議し合意する機会	4	1.3
6. 必要なプロジェクトをチェックし確定する機会	7	2.3
7. ビジネスから計画作成や財政に関して支援を得る機会	1	0.3
8. 無回答	2	0.7

(出所) 自治体サーヴェイより

## 参考文献

(日本語文献)

- 岡本正明 [2012] 「逆コースを歩むインドネシアの地方自治—中央政府による『ガバメント』強化の試み—」 船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所。
- 岡本正明 [2017] 「政治経済」山本信人監修・編集『東南アジア地域研究入門 3 政治』慶應義塾大学出版会。
- 倉沢愛子 [2000] 「民主化の模索—総選挙から新政権誕生へ—」山本信人編『東南アジア地域研究入門 3 政治』慶應義塾大学出版会。
- 佐久間美穂 [2012] 「フィリピンの地方政府—地方分権化と開発—」船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所。
- 末廣昭 [2009] 『タイ中進国の模索』岩波新書。
- 永井史男 [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』アジア経済研究所。
- 永井史男 [2017] 「地方」山本信人編『東南アジア地域研究入門 3 政治』慶應義塾大学出版会。
- 中西嘉宏 [2017] 「政治と軍」山本信人編『東南アジア地域研究入門 3 政治』慶應義塾大学出版会。
- 西村謙一 [2009] 「フィリピンの地方自治への市民参加—ケソン市開発評議会の事例を中心に—」田坂敏雄編『東アジア市民社会の展望』御茶の水書房。
- 西村謙一 [2012] 「フィリピン沿岸州自治体の環境『ガバナンス』」船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所。
- 東江日出郎 [2017] 『フィリピンにおける民主的的地方政治権力誕生のダイナミクス』耕文社。
- 船津鶴代・永井史男・秋月謙吾 [2012] 「変わりゆく東南アジアの地方自治」船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所。

(英語文献)

- Abinales, Patricio N. and Donna, J. Amoroso. [2005] *State and Society in the Philippines*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Brillantes, Alex. [2003] *Innovations and Excellence: Understanding Local Governments in the Philippines*, University of the Philippines-NCPAG.
- Bunte, Marco. [2009] “Indonesia’s protracted decentralization: Contested reforms and their unintended consequences”, in Bunte, Marco. and Andreas, Ufen. eds., *Democratization in Post-Suhart Indonesia*, Routledge.
- Carnegie, Paul J. [2010] *The Road of Authoritarianism to Democratization in Indonesia*, Palgrave Macmillan.

- Case, William. [2017] *Populist Threats and Democracy's Fate in Southeast Asia*, Routledge.
- Contreras, Antonio P. [2003] *The Kingdom and the Republic: Forest Governance and Political Transformation in Thailand and the Philippines*, Ateneo de Manila University Press.
- De Guzman, Raul P. and Mila, A. Reforma. [1993=1998] "Decentralization towards Democratization and Development in The Asian Pacific Region," in Tapales, Proserpina Domingo. et al. eds., *Local Government in the Philippines: A Book of Readings (Vol. 1)*, University of the Philippines.
- Gotis, Manuel Q. [2008] "Introduction to the Rationalized Planning System", presented to the 5th National CBMS Conference.
- Hiskey, J.T. [2010] "The Promise of Decentralized Governance", in Connerley, E., Eaton, K. and Smoke, P., eds., *Making Decentralization Work: Democracy, Development and Security*, Boulder London: Lynne Rienner Publishers.
- Holden, William N. and R. Daniel Jacobson. [2012] *Mining and Natural Hazard Vulnerability in the Philippines*. London: Anthem Press.
- Kawanaka, Takeshi. [2002] *Power in a Philippine City*, Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization.
- Nagai, Fumio. and Kazuhiro, Kagoya. [2011] "Decentralization as a Local Governance Innovation in Thailand," in Anttiroiko, A.-V. et al. eds., *Innovative Trends in Public Governance in Asia*, IOS Press.
- Nyman, Mikaela. [2009] "Civil society and the challenges of the post-Suharto era", in Marco, Bunte. and Andreas, Ufen. eds., *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, Routledge.
- Schiller, Jim. and Achmad, Uzair Fauzan. [2009] "Local Resource Politics in Reform Era Indonesia: Three Village Studies from Jepara," in Warren, Carol. and John F. McCarthy. eds., *Community, Environment and Local Governance in Indonesia: Locating the Commonweal*, Routledge.
- Suzuki, Noriyuki. and Keeratiporn, Sritanyarat. [2008] "The Study of Village Civil Society (Prachakhom) as the Foundation for the Emergence of Civil Society Movement and Development in Northeastern Thailand," in Suzuki, Noriyuki. and Somsak, Srisontisuk. eds., *Civil Society: Movement and Development in Northeast Thailand*, Khon Kaen University Book Center.
- White, Lynn T. III [2014] *Philippine Politics: Possibilities and Problems in a Localist Democracy*, Routledge.
- Wurfel, David. [1988] *Filipino Politics: Development and Decay*, Cornell University Press.

Wurfel, David. [2006] “Mining and the Environment in the Philippines: The Limits on Civil Society in a Weak State,” *Philippine Studies* 54, No. 1.

Ziegenhain, Patrick. [2015] *Institutional Engineering and Political Accountability in Indonesia, Thailand and the Philippines*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

---

<sup>1</sup> タイにおける地方分権化が住民参加を伴ったことには、1997年7月の経済危機を受けて国王が「強い社会」への関心を啓発したことも影響していると思われる (Suzuki and Sritanyarat 2008)。

<sup>2</sup> ただし、この「市民社会」はトップダウン (=中央政府の政策の影響) によって形成されたという側面があり、いわゆる西欧的概念における市民社会とは必ずしも一致しないことには注意する必要がある (Suzuki and Sritanyarat 2008)。

<sup>3</sup> 政治的、経済的エリートによる地方の政治支配が歴史的に強力なフィリピンでは、地方公務員人事にも首長や地方議員の介入が常態化しており、地方政府の官僚制の自律性が大きく損なわれてきた。ワーフェルは、フィリピンの官僚制は今日に至るまでパトロン-クライアント関係によって支配されていると指摘し、そのような官僚制に公共利益の追求を期待するのは困難であると指摘する (Wurfel 2006: 4-5; 西村 2012: 200)。