

第5章

解題：東南アジアにおける自治体のネットワーク

—基礎自治体と他機関との接触—

Review: Local Government Networks in Southeast Asia : Local Government Units and Networks with Other Agencies

籠谷 和弘

要約：本章は、基礎自治体がさまざまな機関や団体との間で行う行政活動を取り上げ、東南アジア地方自治サーヴェイの結果から、タイ、フィリピン、そしてインドネシアの基礎自治体のネットワークがもつ特徴を定量的に比較する。各国の基礎自治体は、国や上位自治体との関係など行政機構という階層構造がベースになった関係のほか、学校や保健所、福祉施設などストリートレベルの行政との関係、住民との関係、さらに地域内の企業や利益団体、他の自治体との関係を取り結び、ネットワークを構成している。これらの関係性は基礎自治体をめぐるネットワークとして包括的に考えられ、基礎自治体がある組織や人物と関係をもっていることは、それ自体を一つの資源としてとらえることができる。本章の分析では、基礎自治体のネットワークとその資源の分析において、自治体の規模や種別、都市・農村の違いなどが影響を与えている可能性を指摘する。

キーワード：Southeast Asia, Local Government, Network, Urban/Rural Difference, Local Residents

はじめに

基礎自治体では、さまざまな機関や団体との関係の中で行政活動が行われている。そのうち国や上位自治体との関係は、財政面での補助金交付や制度面での命令や通達など、どちらかといえば指導的な側面が強い。行政機構という階層構造がベースになった関係である。一方、学校や保健所、福祉施設などいわゆるストリートレベルの行政との関係では、逆に基礎自治体が監督的な立場に立つ。ただし自治体と現場との関係が上位下達一辺倒だと、行政サービスの低下や現場における「バーンアウト」現象が発生することになる。住民との関係も、もちろん基礎自治体がもつ関係性において重要な一つである。さらに地域内の企業や利益団体、また他の自治体との関係も、基礎自治体のネットワークを構成している。

階層構造の有無や利益関係など、関係の質をわきに置いてみれば、これらの関係性は基礎自治体をめぐるネットワークとして包括的に考えることができる。それぞれの関係にお

いて本来期待されている役割規定はともかくとして、基礎自治体がある組織や人物と関係をもっていることは、それ自体を一つの資源としてとらえることができる。本稿では、タイ、フィリピン、そしてインドネシアの基礎自治体について、そのネットワークがもつ特徴を定量的に比較してみたい。

第1節 基礎自治体の政治・行政ネットワーク

基礎自治体は、もちろん国の行政の一端を担う。したがって、中央政府や上位自治体との結びつきは、所与のものとして存在している。また、自治体の中でも教育や医療、社会保障、保安などの分野はある程度独立性をもっている。これらの分野を担う組織との関係も、基礎自治体を取り巻くネットワークの一要素といえる。国によってはこれらの分野の事業が基礎自治体の監督範囲でないところもあり、その場合さらに組織間関係の色彩が強まってくる。

また、住民との関係構築も、基礎自治体のネットワークを成り立たせる要素となる。住民との関係は、住民のニーズや利害関係が多様化するほど、複雑なものになる。真淵勝は、行政機関と国民との間にある組織をまとめて「グレーゾーン組織」と呼ぶ¹。グレーゾーン組織は行政機関ではないが、行政機関と密接な関係をもち、その業務を代行したり補助したりする役割を担う。真淵はグレーゾーン組織を公的／私的の軸で二分する。日本における公的グレーゾーン組織の例としては、特殊法人、特殊会社と認可法人、そして独立行政法人があげられている。そして私的グレーゾーン組織として、民間企業による業界団体、またNPOが例としてあげられる。真淵は例に含めていないが、日本における自治会・町内会も行政機関と国民との間をつなぐグレーゾーン組織と考えられる。自治会・町内会のような近隣住民組織、あるいは住民を特定の利害関心によって組織化する住民組織は、東南アジアでも観察することができる。地方分権や首長公選制の定着などにより、東南アジアの地方自治体においても住民のニーズを意識し、要望に応えることの重要性が認識されるようになってきている。たとえばタイにおいては、主婦グループや協同組合グループなど、自治体主導で組織化された半官製住民グループが多く存在する。計量分析によって、住民団体の自治体訪問実績と自治体賞（Good Governance 賞）獲得経験との間に正の相関が存在することも示されている²。

基礎自治体を取り巻くネットワークの充実は、自治体の政策をいわばピントが合ったものにし、住民の福利向上をもたらす可能性がある。自治体と住民をつなぐチャンネルが量的質的に拡大すれば、住民のニーズをより適切に把握することができる。また政府間関係や利益団体との関係を活用することで、政策的手段に関する情報の取得、あるいは財政的支援を得ることができる。

たとえばタイ南部のナコンシータマラート県では、自治体と身障者介護ボランティア・クラブが協力することにより、地域内の障害者の把握と介護活動の実施がなされたという

事例がある。ボランティア・クラブの活動資金は自治体だけでなく、国民健康保障事務局や社会開発・人間安全保障省などさまざまなところから得られている³。また同県では「コミュニティ組織ネットワーク調整事務所」の活動という事例もある。このネットワークは、県内のタムボン自治体すべての「コミュニティ計画大綱策定プロセス」を手助けするためのもので、500人の住民ボランティアが参加している。コミュニティ計画はタムボン自治体の開発計画を策定する際の重要な資料になり、自治体の予算だけでなく、中央政府出先機関から補助金を得る上でも重要な根拠になる。ネットワークでは13の重点分野について専門分野のボランティアを派遣し、課題を洗い出し、計画に書き込み、事業を展開させている⁴。ボランティアによって、政策を必要とする住民と自治体とがつながることができ、また自治体予算だけでなくさまざまな財政的資源を得ることができている。またコミュニティ計画大綱策定に専門ボランティアが関与することで、課題の洗い出しが行われ、また補助金獲得の可能性を広げることになっているといえる。

第2節 東南アジア三か国地方自治体のネットワーク

この節では、東南アジア三か国（タイ、フィリピン、インドネシア）の基礎自治体を対象とした調査データを利用し、自治体と各種の政治・行政機能との接触の実態について検証する⁵。なお「接触」については、タイとフィリピンでは首長、インドネシアは官房長の主観による回答である。

また回答者だけでなく、「接触」の内容についてもワーディングが異なる点にも注意が必要である。タイでは、「基礎自治体の活動に関する協議のために基礎自治体の事務所に来る」と、接触の目的とともに、自治体事務所への「訪問」という限定がある。一方フィリピンでは「どの程度の頻度で会う」と、接触の目的や状況の指定はない。またインドネシアでは、「官房長としての任務を遂行するために直接会う」と、目的の設定がある。一般的には、特に下位機関との接触について、フィリピンについて接触頻度が高くなると考えられる。またタイについては、特に上位機関との接触について頻度が少なめに出る可能性がある。集計結果を評価する際は、これらの点について注意をしておく必要がある。

本稿では国による比較とともに、各国の「都市部」「町村部」にあたる区分で分割した分析も行う。基礎自治体と国や上位自治体との接触については、首長や官房長の個人的なネットワークが影響をもつ可能性がある。しかし地理的要因や制度的要因により、「都市部」「町村部」という区分自体が構造要因として影響をもつ可能性もある。構造的な要因を区別するため、本稿では単純集計だけでなく、各国の中でも区分けをした分析を行うこととする。各国自治体の都市部／町村部にあたる区分は、それぞれ以下ようになる。

- ・タイ：テーサバーン (Thesaban) / タムボン自治体 (TAO)
- ・フィリピン：市 (City) / 町 (Municipality)
- ・インドネシア：市 (Kota) / 県 (Kabupaten)

2-1 上位政治・行政機能との関係

まず、基礎自治体からみて上位にあたる政治・行政機能との接触についてみてみよう。三カ国間である程度共通性が高い項目として、上位自治体の長と地元選出の国会議員について集計を行った。

表1 (Thai) 首長版問 1.3 「過去1年の間で、どの行政当局の個人が基礎自治体の活動に関する協議のために基礎自治体の事務所に来ましたか」

		(%)						N
		一度もない	年1-2回	2-3ヶ月に1回	月に1回	月に数回	週1回以上	
郡長**	Thesaban	4.3	16.7	33.0	25.4	15.3	5.3	209
	TAO	8.2	30.6	29.0	17.6	11.8	2.9	245
	Total	6.4	24.2	30.8	21.1	13.4	4.0	454
県知事・副知事・県次官***	Thesaban	29.7	34.0	17.7	10.0	7.2	1.4	209
	TAO	51.0	33.6	8.7	5.0	1.2	0.4	241
	Total	41.1	33.8	12.9	7.3	4.0	0.9	450
下院議員	Thesaban	19.6	23.0	30.6	18.2	7.2	1.4	209
	TAO	36.2	38.2	17.1	4.1	3.7	0.8	246
	Total	28.6	31.2	23.3	10.5	5.3	1.1	455

*** : p<0.001、** : p<0.01 (出所) 自治体サーヴェイより

表2 (Philippines) 首長版問 3-1 「昨年、あなたは、下のリストに挙げた人々とどの程度の頻度で会いましたか」

		(%)					N
		なし	年1回	1年に数回	月に1回	月1回以上	
州知事***	City	17.6	5.4	35.1	21.6	20.3	74
	Municipality	6.8	2.0	27.8	23.4	40.0	205
	Total	9.7	2.9	29.7	22.9	34.8	279
国会議員*	City	19.6	3.3	25.0	10.9	41.3	92
	Municipality	7.8	2.9	33.2	19.5	36.6	205
	Total	11.4	3.0	30.6	16.8	38.0	297****

*** : p<0.001、* : p<0.05 (出所) 自治体サーヴェイより

表3 (Indonesia) 官房長版問 44、47「あなたは、官房長としての任務を遂行するために、下記に記した高官や人物とどの程度の頻度で直接、会いますか」

		(%)					
		一度もない	年1-2回	1年に数回	月に1回	月に数回	N
州知事	Kota	7.7	7.7	65.4	15.4	3.8	26
	Kabupaten	5.2	11.7	54.5	13	15.6	77
	Total	5.8	10.7	57.3	13.6	12.6	103
国会議員	Kota	15.4	53.8	30.8	0	0	26
	Kabupaten	14.5	38.2	46.1	1.3	0	76
	Total	14.7	42.2	42.2	1.0	0	102

(出所) 自治体サーヴェイより

タイの場合、基礎自治体を管理監督する地方行政の機能として、県と郡がある。三か国での比較をしてみると、本節の最初に示した注意点を考慮しても、フィリピンが知事、国会議員とも接触頻度が多い方に分布しており、フィリピンでは上位政治・行政機能との接触が比較的容易であることがわかる。

都市部／町村部間の比較を交えると、タイが他の二か国と傾向が違うことがわかる。タイは、どちらかといえば都市部にあたるテーサバーンの方が、町村部にあたるタムボン自治体より接触頻度が多い傾向にある。特に国会議員との接触において、その傾向がより顕著である。逆に他の二か国では、州知事や国会議員との接触は、町村部の方が高い傾向をもつ。補助金など、財政面での臨時的なサポートの必要性を考えると、都市部の自治体よりは町村部の自治体の方が、上位の政治・行政機能との接触の必要性は高いだろう。その点では、フィリピンやインドネシアの状態の方があり得るものだといえる。一方タイの基礎自治体は、フィリピンやインドネシアと比べて規模が小さい。都市部の自治体でも、臨時のサポートが必要となるところが多いと思われる。ただ自治体規模の点からいうと、基礎自治体が利用可能なネットワーク資源、特に上位の政治・行政機能との関係という点についていうと、タイのそれは首長の個人的なネットワークへの依存度が強いと思われる。接触の必要性は高いにしても、ネットワークの利用可能性という点から、タイの自治体での接触頻度が少ない、という傾向が出てくるのではないだろうか。

2-2 住民との仲介機能との関係

次に、自治体住民と基礎自治体とをつなぐチャンネルとして考えられる政治・行政機能との接触についてみてみよう。住民は、自治体にたいして直接自分の要望を訴えることも

できる。たとえば陳情や署名を行ったり、場合によってはデモ行進など示威的な行動に訴えたりすることもできる。しかし多くの場合、日常的に存在する制度や組織が利用される。たとえば地域の有力者を經由する、という方法がある。有力者は、公的には地方議会の議員になっていることもあるし、近隣住民組織や住民団体などグレーゾーン組織の代表者になっている可能性もある。あるいは私的なグレーゾーン組織、NGO/NPO、業界団体などの組織を經由する方法もある。本稿では、村長（タイではカムナン・村長、フィリピンではバラングイ長；以下「村長」でこれらを一括した用語とする）、地方議員、NGO という三項目について、分析を行った。

表 4 (Thai) 首長版問 1.3 「過去 1 年の間で、どの行政当局の個人が基礎自治体の活動に関する協議のために基礎自治体の事務所に来ましたか」

		(%)						N
		一度もない	年1-2回	2,3ヶ月に1回	月に1回	月に数回	週1回以上	
カムナン・村長*	Thesaban	4.8	5.3	6.3	16.4	42.5	24.6	207
	TAO	0.4	4.9	10.1	17.0	45.3	22.3	247
	Total	2.4	5.1	8.4	16.7	44.1	23.3	454
自分の自治体の地方議会議員*	Thesaban	0.0	0.0	2.9	7.7	33.8	55.6	207
	TAO	0.8	2.0	4.0	8.9	41.5	42.7	248
	Total	0.4	1.1	3.5	8.4	38	48.6	455
NGOメンバー***	Thesaban	9.2	19.9	23.3	23.3	21.4	2.9	206
	TAO	22.2	25.6	23.9	15.0	9.8	3.4	234
	Total	16.1	23	23.6	18.9	15.2	3.2	440

*** : p<0.001、* : p<0.05

(出所) 自治体サーヴェイより

表5 (Philippines) 首長版問 2-1 「下のリストに挙げた人々とはどの程度の頻度で会いますか」

		(%)						N
		なし	年数回	月1回	月2・3回	週1回	週数回	
バランガイ長	City	0	8.6	12.9	11.8	14.0	52.7	93
	Municipality	0	4.9	22.8	14.6	14.1	43.7	206
	Total	0	6.0	19.7	13.7	14.0	46.5	299
地方議員	City	0	8.6	9.7	11.8	36.6	33.3	93
	Municipality	0	3.9	8.8	8.8	33.7	44.9	205
	Total	0	5.4	9.1	9.7	34.6	41.3	298
NGOのメンバー	City	1.1	23.9	21.7	22.8	13.0	17.4	92
	Municipality	1.0	25.9	27.8	16.6	10.7	18.0	205
	Total	1.0	25.3	25.9	18.5	11.4	17.8	297

(出所) 自治体サーヴェイより

表6 (Indonesia) 官房長版問 46、51、54 「あなたは、官房長としての任務を遂行するために、下記に記した高官や人物とどの程度の頻度で直接、会いますか」

		(%)					N
		一度もない	年1-2回	1年に数回	月に1回	月に数回	
村長**	Kota	0	0	8.0	12.0	80.0	25
	Kabupaten	1.3	11.7	31.2	23.4	32.5	77
	Total	1.0	8.8	25.5	20.6	44.1	102
県・市議会議員*	Kota	0	3.8	0	15.4	80.8	26
	Kabupaten	0	0	15.8	7.9	76.3	76
	Total	0	1.0	11.8	9.8	77.5	102
NGO/大衆組織活動家	Kota	8.0	8.0	44.0	12.0	28.0	25
	Kabupaten	2.6	9.1	40.3	11.7	36.4	77
	Total	3.9	8.8	41.2	11.8	34.3	102

** : p<0.01、* : p<0.05

(出所) 自治体サーヴェイより

村長や地方議会議員との接触にかんしては、上位政治・行政機能と比べて明らかに頻度が多いことがわかる。どちらかといえば、地方議会議員との接触の方が多い傾向にある。これは、自治体や首長・官房長へのアクセシビリティの差によるものだろう。選択肢が異なるのでわかりづらいが、やはりフィリピンが、他の二カ国よりも村長や地方議会議員との接触頻度が多い傾向にある。NGO メンバーについては、タイでは接触が少ない傾向があるが、フィリピンとインドネシアでは月複数回以上の接触がある、という回答が3割から4割ある。

都市部／農村部別の違いをみると、村長や地方議会議員との接触は、どの国も都市部の方が頻度が多い傾向にあるといえる。都市部の方が自治体規模が大きくなることもあり、有力者を利用して住民の意見を伝えるにしても、より制度化された形になっていくのかもしれない。NGO との接触については、タイにおいてテーサバーンとタムボン自治体とで大きな差が存在する。テーサバーンの状況が他国に近く、タムボン自治体の状況が特殊ということもできる。第1節で記したように、タイでは半官製の住民グループが多く存在している。住民グループの活動が活発であれば、グループによる問題解決は可能であるし、住民の要望を自治体に伝えるチャンネルにもなる。ただし、社会関係資本でいうところの「橋渡し」、自治体の外にある資源の利用能力は、住民グループはNGO よりも低い可能性がある。

おわりに

本稿では、タイ、フィリピン、インドネシアの東南アジア三カ国について、基礎自治体を対象としたサーヴェイデータを用い、自治体と他の組織との接触の状況について比較分析を行った。データの性質、特にインドネシア調査における回答者が官房長によるものである、といった要素を考慮する必要はあるが、分析の結果として以下のことが判明した。

まず上位組織にしても住民との仲介機能を果たす組織にしても、フィリピンの基礎自治体における接触頻度が多い傾向にあることがわかる。質問のワーディングの違いにより、フィリピンの調査が最も頻度が多くなる可能性が高い、という留保はあるが、特に上位組織との接触については顕著な差が存在した。

都市部／町村部という区別をした上で集計した結果によると、タイが他の二カ国と比べ異なる傾向をもつことが示された。タイでは、都市部の自治体の方が町村部よりも接触頻度が多いという傾向が、一貫して成り立つ。一方フィリピンとインドネシアでは、上位組織との接触において、町村部自治体の方が接触頻度が多い傾向にある。この違いについて、構造的な要因としてタイにおける自治体規模の小ささが考えられる。

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] 「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』第60巻第2号78-117頁。
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘 [2009] 『現代日本の自治会・町内会：第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社。
- 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) 105-133頁。
- 永井史男・籠谷和弘・船津鶴代 [2017] 「タイ地方自治体エリートサーヴェイ調査」『法学雑誌』第63巻第4号78-104頁。
- 西村謙一・菊地瑞夫・小林盾・永井史男 [2015] 「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』第61巻第3号53-96頁。
- 真淵勝 [2009] 『行政学』有斐閣。

(英語文献)

- Nagai, Fumio. and Kazuhiro, Kagoya. [2011] “Local Innovation in Thailand,” Anttiroiko, A.-V., Bailey, S. J. & Valkama, P. eds., *Innovative Trends in Public Governance in Asia*, Amsterdam: IOS Press, pp.137-150.
- Pekkanen, Robert. [2006] *Japan's Dual Civil Society, Members Without Advocates*, Stanford: Stanford University Press (ロバート・ペッカネン、佐々田博教訳『日本における市民社会の二重構造：政策提言なきメンバー達』木鐸社、2008年)。

¹ 以下、グリーゼン組織にかんする記述は(真淵 [2009]; 116-129)。

² Nagai and Kagoya [2011]。

³ 永井 [2012]。

⁴ 永井 [2012]。

⁵ 調査データのプロファイルについては、タイは永井ら [2018]、フィリピンは西村ら[2015]、インドネシアは岡本ら [2014]をそれぞれ参照のこと。インドネシア調査は全国ではなく、ジャワ島にある基礎自治体を対象としている。