

第6章

解題 東南アジア自治体における「予算の政治」

Review: Politics of Local Financing in Southeast Asia

船津 鶴代

要約：東南アジア自治体における「予算の政治」過程への注目は、分権化の進行・揺れ戻しの動態を把握し、地方の政治・行政ネットワークの特徴を捉えるために有効なアプローチである。本章では、インドネシア、フィリピン、タイにおける財政分権化の制度的な背景と類型を概括的に整理し、そのうえで自治体サーヴェイの「予算の政治」にかかわる項目から、分権化の制度と政治行政ネットワークの関連について検討している。この作業から、インドネシアではダイナミックな分権化と行政的調整がセットで進む実態が特徴的であること、フィリピンでは親族ネットワークを通じた予算をめぐる政治的調整の重要性、そしてタイでは小規模自治体が地方行政・政治家と日常的に交渉し、運営に住民参加を交えた形が主であることが浮かび上がった。これらの制度的特徴を踏まえたデータ分析が、今後の課題である。

キーワード：Local Financing, Decentralization, Budgeting System, Indonesia, Philippines, Thailand

はじめに

1990年代の東南アジアでは、国内の民主化運動とアジア経済危機を契機に、中央集権的な権威主義体制が崩壊し、地方分権化が推進され始めた。なかでもフィリピン、インドネシア、タイの三カ国では1990年代以降に分権化が進み、2000年代に入ると地方レベルで配布される行政サービスが定着するとともに、自治体ガバナンスの適正化・効率化といった先進国的課題も問われ始めた（船津・永井編 [2012：序章]）。本稿は、これら三カ国の自治体における財政的側面に着目し、自治体サーヴェイの「予算の政治」の過程に、分権化の類型や政治行政ネットワークが関連することを示そうと試みている。

地方自治体側からみて、中央の予算がいかに配分され、自治体としてどのように税収・補助金を確保するかという課題は、行政サービスの量と質に直結する大きな関心事である。中央政府の側は、地方政府に予算や補助金を配分しつつ、国の財政状況や国民の地方不信などに呼応して地方財政の仕組みを維持・改編していく必要に迫られている。また「予算

の政治」過程には、地方首長の公約や業績が関わるだけでなく、中央の政党や政治家による支持基盤の維持拡大を目指した資源配分という側面もしばしば見え隠れする（斎藤 [2015]）。

こうした「予算の政治」過程への着目は、中央—地方関係の静態的な類型化や制度叙述に留まらない統治機構の動態分析につながり（北村 [2009：序章]）、自治体レベルで「だが、なにを、いつ、如何にして獲得するか」（Laswell [1936]）という政治過程の根本問題に迫ることにつながる。

本章では、まず上記三カ国における財政分権に関する類型を概論的に把握し、そのうえで東南アジアの「予算の政治」分析を展開するうえでの課題とキーワードを模索する。

第1節 東南アジア三カ国における分権化前後の地方財政制度

最初に、インドネシア、フィリピン、タイが分権化政策を導入するまでの経緯を概括する。これら三カ国に共通するのは、分権化以前の開発主義の時代にいったん中央集権化を目指したのち、分権化に転じていく制度的な経路である。これら三カ国では、もともと地方の政治的割拠を克服し反政府勢力を封じ込めることが国政上の課題であり、1960-70年代の権威主義体制の指導者は、中央による地方統治の貫徹を試みた。こうした分権化前の制度は、のちの財政分権化の土台となり、分権化後の中央—地方関係や「予算の政治」にも特徴の一部が引き継がれている。

1. インドネシアの分権化と地方財政

インドネシアのケースは、官僚エリート中心の中央集権体制から、急激で大胆な分権化に移行し、その揺れ戻しの過程で、中央行政による地方の監督や再集権化によって制度が変わる点が焦点の一つになっている。

現代の中央—地方関係の出発点は、スハルト権威主義体制下で整備された地方行政基本法にあり、1974年第5号法と末端のデサ（行政村）に関する1979年第5号法の成立がそれにあたる。中央のエリート官僚に権限が集中したこの時期には、地方の事務権限や予算が乏しく、1996年度予算を用いた岡本 [2012] の試算によれば、自治体歳入の90%が中央財源により、歳出に占める中央財源比率も75%以上と中央財源に偏った財政が特徴であった。歳入に占める地方自主財源も、州の自主財源比率こそ34%だが、県市は14%にすぎず、中央頼みの財政であった。ところが、1997—98年の経済危機からスハルト体制が崩壊すると、ハビビ政権は一転して、地方に人員・予算、予算の権限をダイナミックに委譲する分権化を進めた。1999年第22号法（地方行政法）、1999年第25号法（中央地方財政均衡法）が制定され、中央省庁が管轄する5分野（外交、国防治安、司法、金融財政、宗教）以外のあらゆる行政権限が2001年から地方自治体に移管された結果、2006年までに全国の公務員のうち60%が地方政府に移り（The World Bank and UCLG [2009]）、

2008年には中央政府予算に占める自治体支出分は6割にまで増えた（岡本 [2012]）。

こうした大胆な分権化が成功した背景に、インドネシアの基礎自治体（縣市）の制度が、十分なスケールメリットを得られる大きさを単位に設計されたことを指摘できる。たとえば、自治体サーヴェイを実施したジャワ州の県 KABUPATEN では平均人口が百万を超え（1,276,602人）、市（KOTA）の平均人口も744,437人にのぼり（表1参照）、日本の市区の自治体平均を上回る人口規模が確保されている。それに伴い、相対的に大きな財政資源と権限を付与されたインドネシアの自治体では、選挙で選ばれた首長の権限も大きかった。急展開で進んだ分権化の過程においては、この首長の権限を背景に、多くの自治体で汚職や不透明な行政、地方公務員人事の政治化などの問題が噴出した。このため中央政府は地方自治の大原則を変えないまま、地方への監督権を強化する方針を強めた。とくに2004年以降、中央政府と地方自治体間の共同事務を大幅に増やし、行政の再中央集権化が進められてきた（岡本 [2012]）。さらに2014年にも縣市の権限の一部を州や中央行政に戻す介入が行われ、中央行政の役割を再強化する動きがみられる¹。

2. フィリピンの分権化と地方財政

フィリピンの地方制度は、アメリカ植民地時代の経験から「中央集権的な行政」と「地方割拠的な政治」が根付いたとされ、特に議会对策として導入された、支持団体を厚遇する予算配分（ポークバレル）制度の慣行が分権化後も存続し、一部政治家が資源を占有して地方政治に歪みをもたらす問題が指摘され続けている（西村[2012]、本報告書の第3章ほか参照）。

佐久間 [2012] に依拠して制度史を整理すると、フィリピンでは1950-60年代に他の東南アジアに先駆けた緩い分権化が進み、共産主義対策として1959年地方自治法、1967年地方分権法が制定され、公共事業・教育・福祉分野などが中央行政から州・市・町に委譲された。人事権・財源も地方に移転され、1952年の共和国法781号により内国歳入税（IRA）が州・市に10%、町に2%ずつ配分され、1967年にはIRAの地方配分が一時17%（州・市13%ずつ、町4%）にまで引き上げられた（佐久間 [2012]）。

ところが1972年にマルコス大統領が全土に戒厳令を敷くと、地方の「寡頭制エリート支配」を崩す目的が掲げられ、大統領に大きな行政・立法権限を与える集権化が進められた。1973年憲法により地方議会は停止され、IRAの自治体割当率（法律上20%）は減額により11-12%にまで減少した。1972年12月31日から、大統領令によって地方議会に代わる組織として最末端のバランガイ組織を強化し、中央政府から州・市・町・バランガイに至るまで大統領を支えるためのネットワークが作られ、政治的調整による資源分配の慣行が強化された。

民主化を象徴する「エドサ革命」からアキノ政権が登場すると、1987年憲法によりフィリピンの分権化は本格化した。とくに自治体に裁量の幅を認める地方財政改革が進み、

1991年共和国法7160号（1991年地方政府法）によって、自治体の主要な財源がIRAと地方税の二種に簡素化され（木村[2015]）、使用途の限られた予算種別は縮小された。財務省の許可を必要としない自治体独自の事業枠が広がり²、国家予算に占めるIRAの地方割当も1991年の3.8%から、2001～2010年度には自治体が平均17%を受け取るまでに拡大した（佐久間[2012]）。

他方、アキノ期にはポークバレル制度が復活し、大統領や下院議員に頼って地方の首長が公的資金や行政的資源を調達する慣行がふたたび顕在化し、数世代にわたり政治家を輩出してきた政治家族が、資源獲得の手腕によって地方選挙でも有利になる傾向が強まった。

このようにフィリピンでは、独立後のゆるやかな分権化→集権化→再分権化の局面をたどって地方制度の改編が進んだ。分権化に伴ういずれの局面でも、地方の政治家族（Political Family）の役割が重要であり（本報告書第3章・第4章を参照）、資源への有利なアクセスや政治職の占有により地方政治に停滞や歪みをもたらす問題が、フィリピン地方政治の課題として共有されている。

3. タイの分権化と地方財政

タイの地方制度は、インドネシア・フィリピンの2か国と比較して、相対的に分権化後も中央行政への依存度が高く、中央行政の支部である地方行政体に自治体を管理監督する権限が与えられている（永井 [2008]）。

タイでは1932年の立憲革命をうけて1935年から一部の都市に都市自治体であるテーサバーンが置かれ、長らくバンコク都を含む都市住民には自治が認められてきた。都市域外の地方では、分権化が始まる1990年代まで中央省庁の支部である地方行政組織が各県・郡に省庁ごとに置かれ、地方統治は内務省が派遣する県知事・郡長のもと、県・郡・タムボン行政区・村の区分のもとで統括されてきた。また、郡の下位にある農村のタムボン行政区・村には、いったん選挙で選ばれると定年まで地位を追われない準公務員であるカムナン（行政区長）と村長が配置されてきた。開発主義の政策が進んだ軍政下の1972年、農村の住民参加を促す目的で「革命団布告326号」が発せられ、タムボン評議会が設置された。しかし、このタムボン評議会も郡長が予算執行権を握り、郡長・カムナンの任命した議員が委員会を運営する仕組みから、実質的な住民参加につながらなかったと評される（赤城ほか編、Hart et al. [1989]）。このようにタイ農村部では、1994 - 95年のタムボン自治体創設まで、事業予算が中央省庁の支部を通じて配布される地方行政制度のもと、農村開発・教育・保健政策などが進められてきた（船津 [2012]）。

ところが、1992年5月事件後の民主化から5年で1997年バーツ危機が発生すると、構造改革をおし進める圧力のなかで1997年タイ王国憲法が成立し、分権化が国家政策の基本に据えられた（永井 [2008]）。農村部に多数の小規模なタムボン自治体（TAO）が創られ、郡の都市部にテーサバーンを増設して県自治体（広域自治体）と基礎自治体7,771か

所（2007年）からなる地方自治制度が確立した。その後、1999年地方分権計画および手順規定法が制定されると、中央政府の有する245権限が地方に移譲され、2006年までに35%の政府歳入を地方に移転する原則が定められた（永井 [2012]）³。

タイの地方分権化の特徴として、第一に、内務省直轄の地方行政組織を残したまま、ほぼ同区画に重ねて自治体を発足させた二層制が重要である（永井 [2012]）。地理的に自治体に近い内務省の郡長・カムナンが、日常的に自治体の運営に関わり、内務省から派遣された事務長（パラット）が自治体の財政管理を行う制度がとられ、地方行政と地方自治が不可分の関係にある（永井 2012:110）。第二に、農村のコミュニティ・レベルに6000を超える小規模自治体（タムボン自治体 TAO）を創設したことから、平均人口わずか8,704人（2013年サーヴェイ）の細分化された自治体が大多数を占め⁴、自治体として遂行できる業務・権限の範囲、財政面に大きな制約がある（船津[2012]）。自治体の業務範囲は災害対応や生業支援、コミュニティ周辺の道路補修や建設工事、基礎的教育や保健、社会福祉サービスなどに限定され、自治体に認められる裁量の余地も少ない。こうした制約から、財政制度上の中央への財源依存は大きく、自治体首長が地方行政体（県や郡）だけでなく上位自治体や政治家、中央の省庁に頼って不足財源を補う形が定着している。

第2節 分権化後の地方財政制度と「予算の政治」ネットワーク

上記三カ国の分権化に至る経路を踏まえ、本節ではデータをもとに三カ国の財政分権の類型について概要を示し、自治体サーヴェイの「予算の政治」データとの関連を検討したい。ここでは主に（木村 [2015] : 永井・船津 [2008] : The World Bank and UCLG [2009]）に依拠して地方財政データの特徴を整理する。

2-1 地方自治体に関する指標

財政分権化の進行は、業務の基礎単位である地方自治体の規模も重要な要素として関わっている。これをみる基礎的資料として、表1に上記三カ国と日本を含む広域自治体と基礎自治体の数、平均人口の比較をまとめ、表2にGDPに占める公共支出の割合と地方支出割合についてデータを示す。

表1の値から、日本と比べてもインドネシアの基礎自治体は、全州市平均でも人口規模が40万人を超える大きさが目立ち、フィリピンの自治体規模は人口からみて中程度であることがわかる。また、タイの自治体は市のレベルが日本における町村の平均人口に近く、農村部は細分化された小単位の自治体である特徴が理解される。

表1 ASEAN3 カ国・日本の自治体数と平均人口

国名 (データの年度)	州(県)の数	基礎自治体数	平均人口
インドネシア (データごとに 表示)	33 州 (2008)	490 県市(2008)	県 (Java) 1,276,602 人 市 (Java)744,437 人 全県市平均(2004) 483,556 人
フィリピン (2015)	83 州	1,489 市 145 町	市平均 282,240 人 町平均 40,332 人
タイ (2013・2015)	75 県	市 2,441 (TAO 格上 げ含む) TAO(タムボン自治 体) 5334	市 10,666 人 (2013) TAO 8,704 人
日本 (2016-17)	47 県	計 1,741 (2016) 市 791 市、特別区 23、 町 744、村 183	72,765 人(2017 年全 自治体平均) 市区 142,561 人 町村 11,555 人

出所) World Bank and UCLG (2009)、フィリピン統計局 (2015)、国土地理院「全国都道府県市町村別面積調」(2017)ほかを参照して作成。

こうした自治体の人口規模にも関わる指標として、GDP 比からみた地方財政の推計値を World Bank and UCLG (2009:68) から示したい。表 2 から、10 年前の値でフィリピンの推計が抜けているものの、インドネシアとタイの財政分権の違いは明確に見て取れる。

また GDP に占める政府支出・地方政府支出の規模を、日本とインドネシア、タイの三カ国で比べると、日本が 22.9%と 12.3% (2004 年)、インドネシアが 19%と 6% (2006 年)、タイが 21%と 2% (ただし 2002 年値) であった。日本やインドネシアにおける地方政府支出が相対的に大きい比率であるのに対して、タイは政府支出の GDP 比こそ日本やインドネシアと変わらないレベルであるのに、地方政府支出の比率は目立って小さい (World Bank and UCLG [2009:68])。タイの支出構造において、分権化後も中央経由の政府支出が地方のプロジェクトや業務の大部分を賄う現状を示しており、地方自治体の限られた業務や支出範囲が示唆される。

またフィリピンを含めた四か国を比べる指標として、政府支出に占める地方政府支出の規模をみると、日本とインドネシアは地方政府の支出が多く、フィリピンは中程度の地方支出、タイは少ない地方支出として類型化できる。

表2 各国の政府支出と地方政府支出、地方収入

国名 (データ年度)	GDPに占める 政府支出割合 (%)	GDPに占める 地方政府支出の 割合 (%)	地方政府公共 支出/政府支出 (%)	地方収入に占め る地方税＋一般 交付金の割合 (%)
インドネシア (2006)	19%	6%	33%	10%
日本 (2004)	22.9%	12.3%	53.6%	34%
フィリピン* (2004)	—	—	20.4%	—
タイ (2002)	21%	2%	9%	12%

出所) World Bank and UCLG [2009:68]。*フィリピン(2004)は木村[2015]を引用。

同様の傾向は、アセアン三カ国の地方公務員比率にも表れ、全公務員に占める地方公務員数はインドネシアが77%、フィリピンが27%を占めるところ、タイは20%でもっとも少ない (World Bank and UCLG [2009:73])。

2-2 財政分権化の程度

木村 [2015] の論考は、地方財政における「一般財源」の特質を取り上げ、「自治体の政策的裁量に基づいて地方団体が独自に使徒を決められる」一般財源の比率が増すと、「国家補助金のように使途が特定され一律的制約を課される財源とは異なって、地方政府の財政上の自立性が高まる」ことに着目し、日本とインドネシア・フィリピンの比較を行っている (木村 [2015])。

木村 [2015]によれば、平成に入って財政分権が進んだ日本と、2000年代に分権化したフィリピン・インドネシアの地方財政には、次のような類似点が見いだせる。

- ① 地方財政において歳入と歳出のギャップが大きく (歳出が地方独自の財源より大きい)、中央政府からの資金移転が重要であること。
- ② 中央政府への財政的依存度が高いにもかかわらず、地方に一定の政策的裁量の余地が認められていること。
- ③ その根拠として、日本、インドネシア、フィリピンともに、マクロの地方政府歳入において一般交付金 (インドネシアの DAU、フィリピンの IRA、日本の地方交付税) と地方自主財源が主要な割合を占め、自治体の裁量の余地が認められてい

ること、

を挙げている。具体的データを示すと、地方の歳入に占める日本の地方自主財源は34%で一般交付金が18%（2012年）であるが、インドネシアでは一般交付金が60%と大きく自主財源も19%（2011年）を占める。他方、フィリピンは一般交付金48~78%で、自主財源は県・町村が16~18%、市が最大53%と、やはり一般交付金と自主財源の二種を主な歳入源として、自治体独自の裁量が認められやすい財政制度が形づくられている。

これに対して、タイの地方財政データをまとめた永井・船津 [2008]は、タイでは上記の①中央への財源依存が大きい特徴を共有するものの、インドネシア・フィリピンとは異なり上記②③の要件を欠くことを指摘している。タイでは、自治体の歳入内訳のうち、使用用途の限定された中央からの歳入・移転（50%）と補助金（39.9%）が9割を占め、自治体の自主徴収分はわずか9.5%にとどまる。一般交付金・地方自主財源とも少ない点で、タイの自治体に裁量を発揮する余地は少なく、ASEAN三カ国中では、もっとも財政分権の度合いが低い地方予算として分類される（永井・船津 [2008]）。

これら指標の中身を総合すると、自治体当たりの人口規模と業務範囲の大きいインドネシアと、中程度のフィリピンでは、自治体が扱う歳入額も財政的な裁量の余地も相対的に大きく、財政分権化が進んでいる。さらに首長のもつ権限の大きさや活用できる政治的資源も多い傾向から、インドネシア・フィリピンの「予算の政治」においては、首長を中心とした政治的ネットワークの活用や政治的調整の重要性がデータから浮かび出る可能性が推測される。他方、タイでは小規模の基礎自治体が多数を占めており、個々の自治体への補助金も財源も少ない現状から、自治体首長の権限や自由な裁量権の余地も少ないことが示唆される。以下では、こうした財政分権の類型化にも関連づけて、自治体サーヴェイの集計を読み解きたい。

第3節 自治体サーヴェイにみる「予算の政治」

上記三カ国の財政分権化に関する類型を踏まえ、ここでは三カ国の自治体サーヴェイの集計から「予算の政治」にかかわる項目のデータを概観し、類型からの推測や分権化制度との関連について考察する。

財政分権によって地方の財政基盤は強化されつつあるとはいえ、個々の自治体レベルでは中央からの交付金・補助金だけで業務遂行に必要な財源が得られないケースも多い。実際のサーヴェイ・データが示す通り、各国自治体では、プロジェクトに必要な財源の不足を補うために、首長や官房長の7-8割以上が何らかのロビーイング活動を日常的に展開し、「予算の政治」を自治体の重要な活動と捉えて、上位自治体や国会議員、大臣、中央行政にコンタクトをとる行動を繰り返している。ただし三カ国のサーヴェイによれば、各国の「予算の政治」過程の様態は少しずつ異なり、それは各国の政治・行政ネットワークの制

度的背景からも説明できる。

(1) インドネシア

インドネシア（ジャワ島）の自治体サーヴェイ調査では、92%の自治体官房長から回答を得たが、首長からは回答を得られなかった。こうしたサンプル回収上の制約から、本章では、官房長の目からみた「首長が開発プログラムに際して連絡をとる相手」、官房長自身による「予算不足に際してのロビーイング活動」の回答に限定して、傾向をとらえる。

資料1に示すように、首長が新たな開発プログラムを始めるにあたって連絡をとる頻度をもっとも高い相手は、自治体内の官房長のほか、外部では地域開発庁長官・局長など高級官僚がリストされている。インドネシアの自治体首長に、中央のエリート官僚と直接対話ができる地位と権威が備わっていることを示すとともに、反面、裁量権の大きい首長であっても、中央官僚との連絡関係のなかで開発政策を詰める形が常態化している可能性が示唆される。インドネシアの地方開発業務において、中央官僚の管理や決定における役割が依然として重要性を保っている背景を示すデータとして、表1を捉えることができる。

同じ資料1で関心を引くのは、開発政策の決定において「つねに連絡している」の回答に着目すると、首長による政治家への連絡、政治的調整をもっとも重視されている訳ではない点である。首長在任中の成果となる開発プログラムについて、地元の副首長・市長など政治家・地方議員とのやり取りはそれほど頻繁でない（ただし「つねに」と「よく」を合わせた集計では頻度は高くなる）。この背景として、首長選挙において開発プロジェクトの実績を宣伝することが重要なインドネシアでは、政治的競争の激しさゆえに、副首長や地方議員など潜在的ライバルになりえる政治家相手のやりとりに積極的でないという解釈が示されている（岡本他 [2016]）。

自治体首長の権限が大きく政治化が目立つインドネシアのケースでは、政治家の役割を重視したプロジェクト立案や政治的調整の頻度が高いと想定したものの、データでは行政的な連絡の次という位置づけであり、中央行政が分権化を管理する仕組みから行政的ネットワークの重要性が認識されていることが示された。

次に、資料2の「予算の政治」過程でも、官房長の8割以上が、予算配分の増額を目指してロビーイングを行い、地方の要望を中央政府に伝えている現状が示された。予算増額の働きかけでもっとも効果を得やすいルートとして、官房長の多くは行政ルートである大臣・省庁高官への働きかけを一番、二番に挙げている。政治ルートである地元選出の国会議員は、多くの場合、大臣か省庁高官に次ぐ選択に挙げられ、前項と同じく、行政的ルートの重要性が改めてデータで確認された。さらに大統領・副大統領などの政治行政のトップについては、回答者が官房長であることも作用してか、アクセスに効果のあるルートとしては認識が弱かった。

これらのデータから、インドネシア自治体の「予算の政治」や開発行政では、分権化後も行政ネットワークが重視され、次に政治ルートの効果も認識されている結果を確認できる。この点において、もっぱら政治ルートを自治体首長が重視するフィリピン・データとインドネシアとは、対照的な認識パターンを示している。

(2) フィリピンのデータ

フィリピンにおいても、個々の自治体で予算不足に伴う「予算の政治」を展開している状況は変わらない。またフィリピンでは、多くの先行研究が指摘する内容から、こうした資源獲得の過程に政治家族の影響がみられるか否かも重要な焦点になるであろう。

フィリピンの自治体サーヴェイでは、首長に「前年の歳入が十分でなかった場合、どこからどの程度強い財政支援を受けたか」を問うている。資料4の結果から、自治体が「ほとんど支援なし」も含む、なんらかの支援をえた相手として、一位に下院議員(84.0%)、二位に州知事(78.9%)、三位に上院議員(77.7%)が挙げられ、フィリピンの「予算の政治」では政治ルートが大半を占めることがわかった。下院議員と自治体首長は、ともに自治体の開発プロジェクトの協議会に定期的に出席しており、接触する機会があることから、こうした結果は十分に予想可能な範囲であるという(西村・小林・菊地[2016])。「強い支援を受けた」との回答だけに着目すると、一位が下院議員(52.0%)、二位が州知事(43.2%)で、上院議員は「ほとんど支援なし」も42.0%と半々だった。大統領については「強い支援」と「ほどほどの支援」がそれぞれ18.3%ずつ、「ほとんど支援なし」が15.3%、「支援なし」が44%であり、半数以上の自治体は大統領からわずかずつ支援を受けたことが分かる。(西村・小林・菊地[2016])によれば、大統領側からは、政策遂行に必要な支持を地方政治家から得やすくするため多数の自治体に薄く広く支援する形が合理的であり、こうした結果が出ているものと推察される。

他方、行政ルートの要である中央省庁長官からは、「強い支援」が17.0%、「ほどほどの支援」が31.7%であり、残り半分を「ほとんど支援なし」の25.7%と「支援なし」の23.3%が占めている。フィリピンの場合、インドネシアとは対照的に、政治ルートの方に行政ルートを上回る効果が認められており、政治的調整の重要性をデータから見て取れる。

(3) タイのデータ

タイの分権化では、農村の小規模自治体が圧倒的多数を占め、その利点として、自治体の首長と住民の関係が相対的に近いことを挙げられる。直接公選制によって選出される首長と住民は顔見知り関係であることも多く、タイの自治体サーヴェイの結果にも住民と自治体の関係の近さが反映されている。反面、小規模自治体ゆえの欠点として、業務や権限が限られて行政的資源に乏しく、中央からの自律性も欠如しやすい問題を挙げられる(船津[2012])。こうした欠点に、タイの自治体首長が頻繁に対処している状況も自治体サーヴ

エイの結果に表れ、特に基礎自治体の運営に中央政府の支部である地方行政から人が頻繁に訪れていることもデータから読み取れる。

表5に示すように、タイの自治体首長に「新しいプロジェクト導入に際してそのアイデアを誰から得るか」を質問すると、第一に「住民・市民社会」が61%の率で選ばれ、「首長自身」という選択肢の24.2%を大きく引き離している。また、多くの自治体が直面する資源不足に対して「より大きな予算的支援を必要としたとき、(郡事務所や県事務所への予算申請といった標準的方法に加えて)追加的財源を得るのに誰に助けを求めたか」を問うと、タイの自治体首長の7割は、上位自治体である県自治体からも、政治ルートである下院議員からも支援を得ていると答える(表6参照)。さらに、行政ルートを代表する県知事(地方行政体トップ)の支援も4割の首長が得ていることから、タイの自治体首長は、政治ルート・行政ルートにかかわらず全方位からの支援を要請する傾向がみられる(表6参照)。このように、住民との連絡関係が密で地方行政が自治体に関わりをもつタイ地方制度の特徴は、サーヴェイ・データの結果にも反映されている。「予算の政治」過程でも、各自治体首長が不足した財源を補うため、中央・地方の政治家だけでなく上位自治体や中央の局にも頻繁に働きかけ、支援を得ている現状が表れている。

おわりに

本章では、インドネシア、フィリピン、タイの東南アジア三カ国について財政分権の類型を示し、さらに自治体サーヴェイのデータから「予算の政治」過程の集計結果を概略的に示し、比較した。

インドネシアとフィリピンは、地方公務員比率や財政分権の指標、地方政府の財政的裁量からみて、タイより相対的に分権化が進んでおり、インドネシアでは地方政府の強い権限を監督する中央政府の役割が「予算の政治」過程にも表れた。また地方の財政交渉を政治家間の交渉に頼るフィリピンでは、「予算の政治」の政治的ルートが突出して重要だった。

他方、タイの自治体はごく小規模で多数の農村コミュニティから成立しており、自治体予算に自由な裁量の幅が少ないものの、地方行政組織や中央省庁が地方自治体を日常的に支援する仕組みがあることが指摘できる。

このように、財政分権化の進行や自治体規模、中央との政治的・行政的な連結関係などの構造的要因は、「予算の政治」過程に影響を与えており、今後、こうした構造的要因の特徴に着目した分析を重ねていく必要性が示唆された。

参考資料：サーヴェイ・データ集計

インドネシア

資料1 18-29 官房長としての目から見て、県知事・市長が新しい開発プログラムについてアイデアを考えると、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)

	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 <u>63.1</u>	37 <u>35.9</u>	1 1.0	0 0.0	0 0.0
21. 局長	46 <u>44.7</u>	53 <u>51.5</u>	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

インドネシア

資料 2 70. あなたが官房長として現在の県知事/市長を支えている間に、予算配分増額のために中央政府に地方の要望を伝えたことがありますか。

	度数	割合 %
1. はい	84	81.6
2. いいえ	18	17.5
無回答	1	1.0

(出所) 自治体サーヴェイより

インドネシア

資料3 (70に) もしはいと答えたのであれば、あなたの知る限り、中央政府からの予算増額を実現する上でどのルートが最も/二番目に効果的でしたか。

	最も効果的		二番目に効果的	
	度数	割合	度数	割合
1. 大統領とそのスタッフ（側近、顧問）のルート	0	0.0	0	0.0
2. 副大統領とそのスタッフ（側近、顧問）のルート	0	0.0	0	0.0
3. 大臣のルート	27	32.1	12	14.3
4. 省庁高官のルート（総局長、局長）	44	52.4	24	28.6
5. 地元選出の国会議員のルート	4	4.8	30	35.7
6. 国会の予算委員会のルート	4	4.8	3	3.6
7. その他	3	3.6	2	2.4
無回答	2	2.4	13	15.5

(出所) 自治体サーヴェイより

資料4 42-55 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。

	一度もなし	1年に1-2回	1年に数回	月に一回	月に数回	無回答
42. 大臣	22 21.4	33 32.0	45 43.7	2 1.9	1 1.0	0 0.0
43. 省庁高官（総局長、局長）	8 7.8	23 22.3	61 59.2	6 5.8	5 4.9	0 0.0
44. 国会議員	15 14.6	43 41.7	43 41.7	1 1.0	0 0.0	1 1.0
45. 州議会議員	10 9.7	30 29.1	50 48.5	5 4.9	8 7.8	0 0.0

46. 県・市議会議員	0 0.0	1 1.0	12 11.7	10 9.7	79 76.7	1 1.0
47. 州知事	6 5.8	11 10.7	59 57.3	14 13.6	13 12.6	0 0.0
48. 州高官（官房、局長）	2 1.9	3 2.9	52 50.5	25 24.3	21 20.4	0 0.0
49. 周辺の県知事・市長、高官	1 1.0	6 5.8	27 26.2	5 4.9	63 61.2	1 1.0
50. 郡長	1 1.0	0 0.0	6 5.8	18 17.5	77 74.8	1 1.0
51. 村長	1 1.0	9 8.7	26 25.2	21 20.4	45 43.7	1 1.0
52. ドナー	28 27.2	55 53.4	15 14.6	3 2.9	1 1.0	1 1.0
53. 実業家/実業家連合 （商工会議所、土建業者連合等）	8 7.8	23 22.3	47 45.6	12 11.7	12 11.7	1 1.0
54. NGO/大衆組織活動家	4 3.9	9 8.7	42 40.8	12 11.7	35 34.0	1 1.0
55. その他	2 1.9	1 1.0	15 14.6	2 1.9	12 11.7	71 68.9

（出所） 自治体サーヴェイより

フィリピン

資料 5 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。

	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
知事	40.3	19.7	13.7	18.7	6.7
下院議員	52.7	20.7	11.7	14.7	0.0
上院議員	11.0	24.7	42.0	20.7	0.0
プロジェクトを管轄する省庁長官	17.7	31.7	26.0	23.3	0.0
大統領	18.7	18.3	15.3	44.3	0.0

国際支援機関/援助国	21.3	22.0	22.0	34.0	0.0
民間セクター	30.0	29.0	22.7	22.3	0.0
中央政府機関(省庁以外)	1.0	0.0	0.3	0.0	0.0
NGO・PO	0.3	2.7	0.3	0.0	0.0
海外在住の地元出身者	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0
学校	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0
メディア	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0

(出所) 自治体サーヴェイより

資料6-1 フィリピン

5-4. あなたの家族/親族の中で何人が現在公選職に就いていますか。下記のそれぞれについて人数を教えてください。

人数	両親(義父母含む)		兄弟姉妹(義理含む)		おじ・おば		息子・娘(義理含む)		おい・めい		いとこ(二等親)	
	度数	割合	度数	割合	度数	割合	度数	割合	度数	割合	度数	割合
0	271	90.3	201	67.0	267	89.0	230	76.7	242	80.7	242	80.7
1	24	8.0	74	24.7	19	6.3	57	19.0	40	13.3	20	6.7
2	5	1.7	17	5.7	6	2.0	10	3.3	12	4.0	18	6.0
3	0	0.0	6	2.0	3	1.0	3	1.0	3	1.0	3	1.0
4	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	1	0.3	4	1.3
5	0	0.0	1	0.3	3	1.0	0	0.0	2	0.7	2	0.7
6	0	0.0	1	0.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	1.7
8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.7
10	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	0	0.0	2	0.7
15	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3
20	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3

(出所) 自治体サーヴェイより

資料6-2 フィリピン

5-5. あなたの祖父母あるいは両親はこれまで公選職に就いたことがありますか

	度数	割合
1. はい	169	56.3
2. いいえ	131	43.7

(出所) 自治体サーヴェイより

資料7 フィリピン

	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
知事	40.3	19.7	13.7	18.7	6.7
下院議員	52.7	20.7	11.7	14.7	0.0
上院議員	11.0	24.7	42.0	20.7	0.0
当該プロジェクトを管轄する省庁の長官	17.7	31.7	26.0	23.3	0.0
大統領	18.7	18.3	15.3	44.3	0.0
国際支援機関/援助国	21.3	22.0	22.0	34.0	0.0
民間セクター	30.0	29.0	22.7	22.3	0.0
中央政府機関(省庁以外)	1.0	0.0	0.3	0.0	0.0
NGO・PO	0.3	2.7	0.3	0.0	0.0
海外在住の地元出身者	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0
学校	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0
メディア	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0

(出所) 自治体サーヴェイより

タイ

資料8 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))

	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

タイ

資料9 これまでにあなたの基礎自治体がより大きな予算的支援を必要としたとき、(郡事務所や県事務所への予算申請といった標準的方法に加えて)追加的な財源を得ようとするのに誰に助けを求めましたか?

	3) 予算に対する支援を得た	2) 支援を得ていない	1) 支援をお願いしていない	無回答
1) 県議会議員	271 58.7	59 12.8	67 14.5	65 14.1
2) 県自治体長	325 70.3	59 12.8	44 9.5	34 7.4
3) 同一県選出の下院議員	324 70.1	51 11.0	46 10.0	41 8.9
4) 与党所属の影響力	97	72	191	102

のある政治家	21.0	15.6	41.3	22.1
5) 関連省庁の大臣	69 14.9	80 17.3	204 44.2	109 23.6
6) 県知事	223 48.3	69 14.9	97 21.0	73 15.8
7) 担当の局長や部長	122 26.4	76 16.5	167 36.1	97 21.0
8) 予算局長	45 9.7	64 13.9	233 50.4	120 26.0

資料10 タイ

過去1年の間で、行政当局のどの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（すべての項目に教えてください。）

	訪問頻度						無回答
	6) 週に1回以上	5) 月に数回	4) 月に1回	3) 2、3カ月に1回	2) 年に1、2回	1) 1度もない	
1. 学校の教師／先生	51 11.0	146 31.6	106 22.9	104 22.5	44 9.5	3 0.6	8 1.7
2. 保健省の職員	51 11.0	162 35.1	116 25.1	83 18.0	37 8.0	3 0.6	10 2.2
3. 自分の自治体の地方議会議員	221 47.8	173 37.4	38 8.2	16 3.5	5 1.1	2 0.4	7 1.5
4. ビジネスマン	21 4.5	61 13.2	55 11.9	126 27.3	114 24.7	65 14.1	20 4.3
5. 他の基礎自治体の首長	19 4.1	61 13.2	99 21.4	137 29.7	102 22.1	35 7.6	9 1.9
6. 他の基礎自治体の助役	20 4.3	46 10.0	70 15.2	134 29.0	125 27.1	57 12.3	10 2.2
7. カムナン、村長	106 22.9	200 43.3	76 16.5	38 8.2	23 5.0	11 2.4	8 1.7
8. NGO メンバー	14 3.0	67 14.5	83 18.0	104 22.5	101 21.9	71 15.4	22 4.8

9. 住民グループ(主婦グループ、婦人会、老人会など)	77 16.7	200 43.3	98 21.2	50 10.8	27 5.8	3 0.6	7 1.5
10. 地方自治振興局の職員	10 2.2	56 12.1	82 17.7	113 24.5	117 25.3	75 16.2	9 1.9
11. 郡長、副郡長	18 3.9	61 13.2	96 20.8	140 30.3	110 23.8	29 6.3	8 1.7
12. 県知事、副知事、県次官	4 0.9	18 3.9	33 7.1	58 12.6	152 32.9	185 40.0	12 2.6
13. 下院議員	5 1.1	24 5.2	48 10.4	106 22.9	142 30.7	130 28.1	7 1.5
14. 社会開発人間安全保障省の職員	6 1.3	32 6.9	74 16.0	127 27.5	157 34.0	60 13.0	6 1.3
15. コミュニティ開発局の職員	11 2.4	66 14.3	111 24.0	144 31.2	100 21.6	23 5.0	7 1.5

(出所) 自治体サーヴェイより

参考文献

(日本語文献)

- 赤木攻・北原淳・竹内隆夫編 [2000] 『続・タイ農村の構造と変動—15年の軌跡』 勁草書房。
- 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」への試み」 船津鶴代・永井史男編 [2012] 『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。
- 岡本正明・砂原庸介・籠谷和弘・ワフユ、プラスチックワン・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。
- 木村俊介 [2015] 「比較制度研究 アジア三カ国の地方分権と地方財政：インドネシア国、フィリピン国及び日本の地方一般財源に関する考察」 『一橋法学』 14 (1)、81-120頁。

- 北村亘 [2009] 『地方財政の行政学的分析』 有斐閣。
- 斉藤淳 [2015] 『自民党長期政権の政治経済学—利益誘導政治の自己矛盾』 勁草書房。
- 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『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。
- 西村謙一 [2012] 「フィリピン沿岸集自治体の環境「ガバナンス」」 船津鶴代・永井史男編 [2012] 『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。
- 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。
- 永井史男 [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。
- 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』 (大阪市立大学法学会) 第 63 巻 4 号、78-104 頁。
- 永井史男・船津鶴代 [2009] 「タイの政府間財政関係」 内村弘子編『分権化と開発』 調査研究報告書、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 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、2017 年 12 月、78-104 頁。
- 船津鶴代・永井史男編 [2012] 『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。
- 船津鶴代 [2012] 「タイ農村部基礎自治体の創設と環境の「ガバメント」」 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。
- [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。

(英語文献)

- Fumio, Nagai, Nakharin, Mektrairat and Tsuruyo, Funatsu. eds. [2008], *Local Government in Thailand - Analysis of the Local Administrative Organization Survey* ; IDE-JETRO.
- Goss, Sue. [2001] *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*, New York: Palgrave MacMillan.
- Gerry, Stoker. [1988] *The Politics of Local Government*, Macmillan Education.
- Tsuruyo Funatsu [2014] “Changing Local Elite Selection in Thailand,” I.DE.DiscussionPaper No.441, May 2014.
- Pau l Carnegie [2010] *The Road from Authoritarianism to Democratization in Indonesia*, New York: Palgrave MacMillan .

The World Bank and UCLG (United Cities and Local Governments) [2009]
“Decentralization and local democracy in the world :First global report by UCLG,”
Paper published by United Cities and Local Governments.

¹ 2014年以後のインドネシアの再中央集権化の詳細については、本報告書の第7章を参照。

² フィリピンの地方債・融資による資金調達や海外機関事業も認可されるなかでの自治体事業については（佐久間 [2012]）が取り上げたセブ市の事例が典型的である。

³ ただし、2007年に財政分権化の方針が修正され、政府歳入の地方移転分は2016年時点で28%止まりになっている（船津 [2015]）。

⁴ 都市部テーサバーンも、偏差は大きいが平均人口10,666人（2013年サーヴェイ）にすぎず、フィリピンにおける町の平均人口40332人の約四分の一である。