

第10章

分権・集権の軸からみた東南アジア諸国の中央地方関係

岡本 正明

要約：

現在の東南アジアにおいては、非民主主義体制が主流である。そこで、本章では、主流である民主主義体制下にある東南アジア諸国の中央地方関係、地方行政・政治研究だけではなく、非民主主義体制下での中央地方関係、地方行政・政治にも視野を広げて分析した。第2次世界大戦後、東南アジア諸国が独立してから現在までの対象時期とし、分析の軸を集権/分権にして各国の中央地方関係を分析していった。もうひとつの軸を民主主義体制/非民主主義体制とすれば、4つの類型が存在する。最後に、それぞれの時期の各国の政治体制がどの類型に当てはまるかを検討した。

キーワード：

中央地方関係、地方行政・政治、民主主義体制、非民主主義体制

はじめに

2017年現在の東南アジア政治をみてみよう。ASEAN加盟国10カ国のうち、民主主義体制を採用していると言えるのは、フィリピン、インドネシア、ミャンマーだけである。選挙をしながらも（連立）与党が制度的に政権を握り続けやすい競争的権威主義体制をとっているのは、シンガポール、マレーシア、そしてカンボジアである。ベトナムとラオスは社会主義体制を敷いており、タイは軍政、ブルネイは立憲君主制である。10カ国でありながら、東南アジアには極めて多様な政治体制があり、民主主義体制が地域のスタンダードではないことが分かる。

また、フィリピンやミャンマーの場合、民主主義体制とはいえ、その質が問題視されることが多い。ドゥテルテ政権は警察などによる7000人以上の麻薬の売人の射殺を支持しており、アウンサン・スー・チー政権はミャンマー南部でのロヒンギャ人の強制排除を半ば黙認している。インドネシアの場合、金権政治は目につくが、最近まで選挙も平和裏に行われており実質的に民主主義が定着しているという議論もあった。しかし、2017年の首都ジャカルタでの州知事選では、宗教・エスニシティという社会的亀裂が先鋭化・

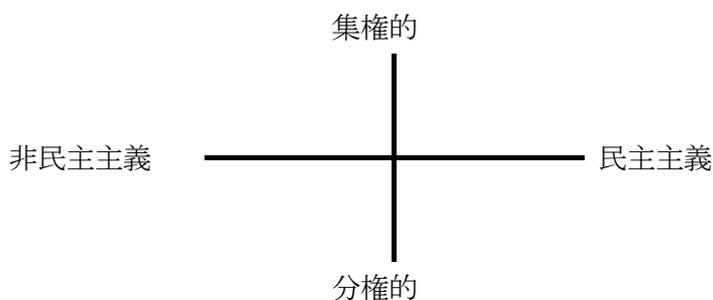
政治化し、それがマイノリティに属する現職州知事の敗北につながったことから、アイデンティティの政治化・暴力化が懸念され始めている。

現在の東南アジアにおいては数の上では非民主主義体制が主流な政治体制である。そして、基本的人権の擁護など民主主義的価値が必ずしも他の価値以上に正当性があるとも言えなくなっている。グローバル・パワーとして台頭しつつある中国が権威主義的体制であり、人権への配慮を見せておらず、民主主義的価値の唱道者であったアメリカにおいて人権を軽視するトランプが政権についていることが、こうした脱民主主義の動きに拍車をかけているのかもしれない。

これまで東南アジアの中央地方関係、地方行政・政治研究といえば、圧倒的に民主主義体制下にあるフィリピン、タイ、インドネシアの研究が多かった。比較研究でもこの3カ国が取り上げられる傾向が顕著である（例えば、Sidel 2004; Hadiz 2010: 17-62; 永井 2017）。しかし、今ではタイさえ軍政下にあるし、そもそも東南アジアでは非民主主義体制が主流である。そこで、本章では、非民主主義体制を含めて中央地方関係、地方行政・政治を論じてみたい。これまで非民主主義体制下の中央地方関係、地方行政・政治については情報へのアクセスが難しかったこともあり研究が少なかった。しかし、少しずつ優れた研究も生まれてきており、非民主主義的体制も含めた分権化の比較研究も始まっている（Malesky and Hatchinson 2016）。ここではそうした研究を参照して論じてみたい。

中央地方関係、地方行政・政治を考える上で重要な軸は、集権/分権の軸である。集権的か分権的かを判断するためには、行政の事務権限、地方官僚の人事権、財政の権限、首長の選択権の4つがどの程度、地方政府に委譲されているのかが問題となる。すべての権限が地方にあれば連邦制をとった国家といってもよいであろう。また、集権的な制度設計でありながら、実態としては分権的な政治が展開している場合もあるであろう。本章では、図1のように非民主主義的か民主主義的かをX軸とし、集権的か分権的かをY軸として、第二次世界大戦後から現在までの東南アジアの中央地方関係を類型化してみたい。

図1. 非民主主義・民主主義と集権・分権



(出所) 筆者作成。

第1節 第2次世界大戦直後の政治——選挙のスタンダード化——

第2次世界大戦後、独立を実現していった東南アジア諸国では、選挙が政権獲得のルールとして選挙が浸透した。ベトナムでは1945年8月にベトナム共産党がベトナム民主共和国の独立宣言をした。旧宗主国フランスはそれを認めず、再植民地化を目論んで侵襲してきたが、ベトナムは1946年1月に総選挙を行っている。植民地支配を経験しなかったタイでは、1946年1月に民主主義体制下で初の総選挙をした。フィリピンでは第2次世界大戦前からアメリカ植民地支配のもとで選挙が行われ続け、第2次世界大戦後初の1946年4月の大統領直接選挙で勝利を収めたロハスが同年7月に独立宣言を行って独立後初の大統領になった。ビルマ（以下、国名の場合、現在の名称のミャンマーとする）では独立後の憲法を制定する憲法制定議会選挙が1947年4月に行われた後、1948年1月に独立を果たした。その後、1951年から1952年にかけて総選挙を実施した。マラヤでは、未だにイギリス植民地支配下にあった1955年に総選挙を行った。カンボジアは1946年1月にフランス連合内での内政自治を認められると、9月には制憲議会選挙を行い、1947年9月に第1回国民議会選挙、1951年9月に第2回国民議会選挙を行った。そして、1953年11月に独立を達成した後、1955年9月に総選挙を実施した。隣国のラオスでは1946年4月、フランスが制圧して内政自治を認める形で王国政府を樹立させた。1953年10月に独立を達成すると、1955年12月には、右翼政党も左翼政党も参加した総選挙が行われた。インドネシアは1945年8月に独立宣言をしたものの、オランダが再植民地化を図ったことから、1949年まで独立戦争を続けた。1949年に独立をした後、1955年に複数政党が参加する総選挙を行った。

およそ東南アジアでは、1950年代なかばまで選挙が政治獲得の基本ゲームのひとつであったことが分かる。その理由は外的、内的2つのものが考えられる。外的には、共産党一党独裁体制を推し進めるソ連の台頭がまだそれほどでもなく、(旧)宗主国の欧米のヘゲモニーが圧倒的な状況では、欧米の政治ルールのスタンダードである選挙を実施することが独立国家としての国際的承認を獲得・維持する上では重要であったはずである。また、内的には、英国支配下にあるマラヤを除けば、新興国家であり国民統合が始まったばかりであり、国家としての機構も整備されているわけではない。多様な社会的亀裂を代表する政治アクターが乱立していた。そうした状況で政治権力アクターを平和裏に決めようとすれば選挙しかなかったであろう。当然、選挙に参加しないアクターもあり、そうしたアクターは武力行使を行ったため、この頃の東南アジアでは選挙と同時に内紛も起きていた¹。

¹ マラヤの場合、1948年にマラヤ共産党蜂起が起きるなど、英国統治下で共産党勢力の台頭が顕著であった。共産党を排除した選挙を実施することで、英国の望む政治権力アクターがマラヤを統治していくことを狙ったといえる。

第2節 第2次世界大戦後の中央地方関係構想と実態

それでは、各国は中央地方関係をどのように構想し、実現していこうとしたのであろうか。まずは集権化していった諸国を見ていこう。

1. タイ

タイでは20世紀初頭に近代国家の整備が始まった。そのもとで中央集権制がとられ、地方全般を統括する内務省を設置し、中央政府が派遣した県知事や郡長といった官僚が地方王族・貴族に代わって統治の主体となった（永井 2012, 107）。この集権的な中央地方関係は第二次世界大戦後も堅持された。官僚政体論という分析枠組みも生まれている（Riggs 1966）。

2. フィリピン

アメリカ植民地期との連続性が高い。アメリカ植民地時代には早くも大統領、国会・地方議会議員、地方首長（州知事、市長・町長）まで直接選挙制が導入されており、大地主など地方エリートが地方政治を支配する状況が生まれていた。こうして首長の選択権という点での分権化は東南アジアで最も進んでいた一方、地方首長には事務権限も財政的権限も与えられておらず、行政的には中央集権的であった（川中 1996; 佐久間 2012, 165-170）。

3. カンボジア

1953年に独立を達成したカンボジアでは、フランス植民地時代の行政制度が維持され、首都プノンペンなどの特別市を除き、内務省を頂点とする州=郡=行政区という垂直体系の官僚性が整備され、内務大臣が州知事を、州知事が郡長を任命する形を取った。1955年の総選挙で勝利したシアヌークが王政社会主義を掲げ、クメール・ナショナリズムのもとで集権化を推し進めた（高橋 2001, 84-87）。

4. ラオス

フランスの影響を受けたまま独立を果たしたラオス王国は、フランスの影響を受けた集権的な体制を作り上げた。県=市・郡=準郡=村という地方行政機構のもと、中央政府が県知事を任命し、県知事が郡長を任命して内務大臣が承認するという集権的な体制を取った。県と市には議会が設けられたが、内務大臣が凍結・解散する権限を握っていた（Kerr 1972）。

タイ南部やフィリピン南部には少数派のムスリムが居住しており、カンボジアにも少

少数民族が存在するが、当時のタイ政府もフィリピン政府もカンボジア政府もラオス政府もこうしたエスニシティや宗教といった社会的亀裂に沿って自治権を付与するという発想はなかった。それに対して、多民族性が中央地方関係に影響して、分権化を部分的に模索したのがベトナム、ミャンマー、そしてインドネシアであった。

5. ベトナム

1946年1月に総選挙を行ったものの、再侵略をしてきたフランスとの戦争（第1次インドネシア戦争）となった。フランスは、ベトナムの主要民族であるキン族とは異なる山間部の少数民族を取り込もうとして、ヌン自治地域、ムオン自治地域、ターイ自治地域、西圻自治地域などを設けた。そして、越北地方を除く山間部の少数民族の伝統的首長の大半がフランスについた。

ベトナム民主共和国を建国したベトナム人共産主義者たちは、こうしたフランスに対抗して首長たちとの連携を重視しつつ、いったんは階級の論理を優先する極左的な発想で少数民族社会の首長などの有力者を否定する動きを示し、さらに1954年には少数民族居住地区でも土地改革を試み始めた。首長を頂点に作り上げられた各地の少数民族社会では、こうした変革に対して反発した。

ベトナム南北分断後の1956年になると、北のベトナム民主共和国はキン族と他の少数民族との平等を重視する政策を取り始めた。中国にならって区域自治制度を導入したのである。ソ連のような自決権を持った共和国の連邦ではなく、諸民族の分離・独立の権利を否定した単一共和国の枠内で、少数民族に対して自らの居住区において自治を認める制度であり、中国モデルになったものである。西北地方にターイ・メオ自治区、越北地方に越北自治区が設置され、行政や教育において自民族の言語の使用が認められた（伊藤 2003, 10-14, 114-119; 古田 2015, 182-198）。しかし、こうした地域を除けば、ベトナム労働党は、党が行政機構を末端まで監督する集権的な社会主義体制を構築していた（Marr 2004）。

6. ミャンマー

現在に至るまで中央地方関係に影響を与えているのは独立前の1947年に開催されたパンロン会議である。イギリス植民地時代、現在のミャンマーは、イギリスが直接統治を行った管区ビルマ（平野部のビルマ人居住地区）と伝統的首長層を通じて間接統治を行った辺境地区（山間部のカレン、カチン、シャンなどの少数民族居住地区）とに分けられており、ミャンマー独立にあたっては、この関係が焦点となった。イギリスの要請もあり、独立運動のリーダーであるビルマ人軍人アウンサンが、シャン族、カチン族、チン族の代表たちと将来の国家構想について話し合ったのがパンロン会議である。イギリス植民地時代から軍人などとして徴用されてきたカレン族は独自に英国に独立要望を伝えており、オブザーバーしか送っていない。

パンロン会議では、管区ビルマと辺境地区をあわせた領土で連邦国家を形成すること、少数民族が自治権を有する民族州を作ることが決まった。タイ、フィリピン、ラオス、カンボジアのような多民族性を中央地方関係に反映させない国家モデルと異なり、また、中国モデルを適用したベトナムとも異なり、ソ連モデルに近いところがある。多数派のビルマ人と少数民族とを平等に扱うことを強調したアウンサンがビルマ人を代表したからこそ、こうした合意に到達できたのだが、アウンサンの暗殺により、パンロン会議の合意の一部は反故にされていった。独立後の1947年憲法では、二院制をとり、各民族代表からなる民族議会の設置を決めた。民族州としては当初から認められたのはシャン州、カチン州だけであった。カレン州、カレンニー州、チン特別地区は後に設置されることになり、それ以外の新州設立を認めた。分離権についての規定もあったが、憲法制定から10年後に分離権が生じるのはシャン州とカレンニー州だけであった。こうした点からすると、各民族への扱いにはばらつきが見られた。しかも、公用語はビルマ語となり、国教ではないにせよ、ビルマ人の大多数が信仰する仏教に特別な地位が与えられた。大統領は州の法案に拒否権を持ち、州知事の任命権も持った。

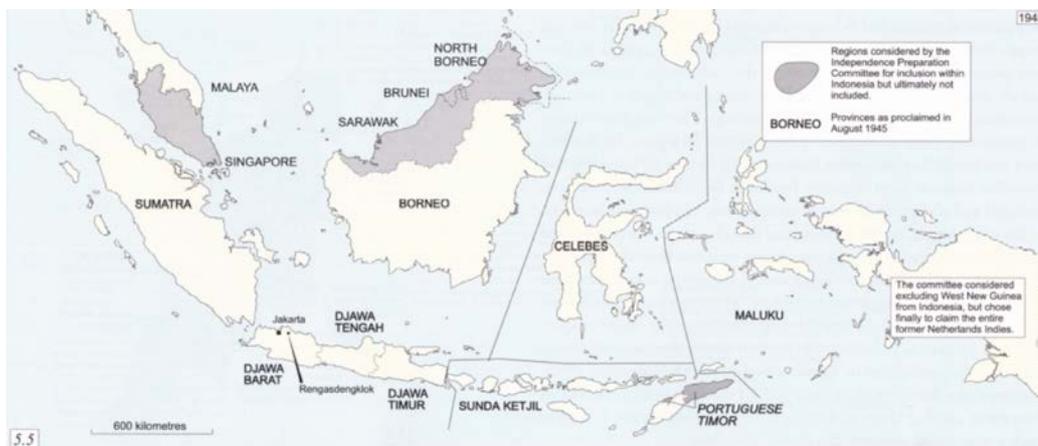
1948年にビルマ連邦が発足すると、そもそもパンロン合意に反対していた一部のカレン族だけでなく、管区ビルマに居住していたためにパンロン合意にも参加してなかったモン族が独立運動を始めた。それを受けて、アウンサンの後継者であるウー・ヌーは多様性を拒否してビルマ化を進めていった（根本 2014, 275-296）。

7. インドネシア

1945年8月17日に独立宣言を発表した翌日に初代大統領スカルノが共和国憲法を發布する。そこでの国家構想は単一共和国であり、国語は多数派であるジャワ人の使用するジャワ語ではなく、マレー世界のリンガ・フランカであったインドネシア語とした。しかし、旧宗主国オランダはこの共和国を認めず、再植民地化を目論んだことから戦争となった。武力衝突では共和国サイドが劣勢に立たされ、オランダ側は現在のインドネシア領内に傀儡国家、自治領を次々と作り、共和国の解体を目指していた。そして、蘭領東インド時代のとくと同様、地方貴族をそうした国家と自治領の中核に据えた。冷戦の本格化とともに、インドネシアでの共産主義勢力の台頭を恐れたアメリカがオランダに対して共和国との妥協を求めた。その結果、1949年8月からオランダ、共和国、後の連邦構成国家代表らとの間でハーグ円卓会議が開かれ、共和国も含めた形でインドネシア連邦を独立国家とすることが決まった。

1945年憲法における統一共和国の国家構想では、インドネシア全土を8州（西ジャワ州: Djawa Barat、中ジャワ州: Djawa Tengah、東ジャワ州: Djawa Timur、スマトラ州: Sumatra、ボルネオ州: Borneo、小スンダ州: Sunda Ketjil、セレベス州: Celebes、マルク州: Maluku）に分けて（図2）、統一的な地方行政システムを適用することとなっていたが、1949年に独立を果たした連邦国家は全くそれとは異なる複雑なものとなった。連邦を構成するの

図 2. 1945 年独立宣言時のインドネシアの州構成



(出所) Cribb (2000, 153).

は、スマトラ島の大半とジャワ島の西部と中部を領域とするインドネシア共和国に加え、6つの構成国家（東インドネシア国、東スマトラ国、マドゥラ国、パスンダン国、南スマトラ国、東ジャワ国）と9つの自治単位（*satuan-satuan kenegaraan*）（中ジャワ、バンカ、ビリトゥン、リアウ、西カリマンタン、大ダヤック、バンジャル地方、中カリマンタン、東カリマンタン）となった（図3）（Kahin 1952, 351-390; The Liang Gie 1993, 161-182）。こうした複雑な構成は、オランダ側には、民族的多様性に沿った構成国家を作る意図に加え、バンカやビリトゥンの錫鉱山、南スマトラなどの石油資源などの利権を確保しておきたい意図もあったからである。結局、連邦構成国からもオランダ支配の残存への不満が強く、パスンダン国を筆頭に陸続と共和国への統合を求める声ができ、1950年8月、インドネシアは議会制民主主義を採用する統一共和国となった（Maryanov 1958; Legge 1961）。

図 3. 1949 年、インドネシア連邦国家の州構成



(出所) Cribb (2000, 160).

統一共和国となってからは、連邦制ではなく地方自治が重要なテーマとなった。オランダとの闘争を続けている頃に共和国は地方行政法（1948年第22号法）を定めていた。州・特別地区→県・大都市・特別地区→村・小都市・特別地区という三層構造の自治体に権限付与を約束しており、1950年以後もこの法律は有効であった（The Liang Gie 1993, 97-107）。しかし、議会制民主主義のもとで短期政権が続き、同法のもとでの地方分権は進まず、ジャワ島以外の地方からは中央政府による天然資源の利益独占などへの不満が高まっていった。1956年末から1957年初頭にかけて、スマトラやスラウェシの軍司令官が一方的に戒厳令を敷いて中央政府に反旗を翻した。中央政府は地方への権限拡大を約束した1957年第1号法を公布したが、イスラーム勢力と共産党勢力の対立が深刻化し、地方の反乱は続き、ついにスカルノが権威主義的な指導される民主主義体制を敷き、集権化をしていった（Lev 1965）。

第3節 権威主義・社会主義時代の中央地方関係

第2次世界大戦後に独立を果たした諸国は、当初は選挙政治を実施することで生まれたばかりの国民の合意に基づく政治を実現しようとしていた。一方、中央地方関係をみると、当初からタイ、ラオス、カンボジアでは集権的な政治体制を敷いた。フィリピンでは、直接選挙で選ばれた地方首長が地方で割拠する状況でありながら、行政的には集権的な政治体制であった。それに対して、北ベトナムでは少なくとも少数民族地区については分権化を進めようとした。多民族国家ミャンマーでは少数民族に対して配慮を示した連邦制を制度的には進めようとし、同じく多民族国家インドネシアでは、オランダによる植民地支配の遺産と捉えられた連邦制を採用することはなく、自治権拡大を認める地方行政法を施行した。

こうして考えると、前節で分けたように、1950年代の東南アジアでは、集権的なタイ、ラオス、カンボジア、ラオス、フィリピンと分権的性格もある北ベトナム、ミャンマー、インドネシアの2つの類型に分けることができるかもしれない。しかし、後者の類型に入る3カ国の分権化には前節の紹介からも分かるように限界があった。結局、北ベトナムについては、少数民族以外の地域については、社会主義体制に典型的な民主集中制のもとで共産党支配体制が地方まで貫徹する仕組みが作られた。また、ミャンマーでは連邦制といいながらも、少数民族間で差別的適用がなされた。インドネシアでも実際の地方への権限付与はなかなか進まなかった。インドネシアの場合、マルク共和国樹立運動を除けば、インドネシア国民であることを否定する分離運動が起きたわけではないが、人口では多数派を占めるジャワ人に対する不信感が地方反乱を引き起こした。ミャンマーの場合、植民地時代の管区ビルマと辺境地区という区分とイギリスによる軍隊でのビルマ人の排除などもあり、少数民族がビルマ国民とみなすことは容易ではなかった。新しい国民国家において、誰が国民なのかについても明瞭に決めきれておらず、官僚や警

察のような官僚機構が全国一律に展開しているわけでもないなかで、多様性を政治的に反映させる選挙、そして、地方分権を実施してしまえば、政治的安定の実現どころか混乱しか生まなかったのかもしれない。

1960年代に入ると、政治体制としては、タイ、インドネシア、フィリピン、マレーシア、シンガポールのような西側よりの諸国では権威主義体制が誕生した。インドネシア、マレーシア、シンガポールでは定期的に選挙はしても与党（連合）が常勝するようになっていた。ベトナム、ラオス、カンボジアでは社会主義体制、ミャンマーでも独自の社会主義体制が生まれた。いずれの国においても、中央地方関係を制度的に見れば集権的になっていった。

それでは、実態としても集権的であったのであろうか。スハルト政権期のインドネシア、マルコス政権期のフィリピン、リー・クワン・ユー政権期のシンガポールは実態としても中央政府が権力を握る集権的体制を作ったといえるであろう。フィリピンの場合、そもそも行政的には集権的であったが、マルコス政権の時代に入ると地方に割拠していた政治家の影響力の削減にも努めた（片山 2001）。1963年に誕生したマレーシアの場合、制度的には連邦制を取っていたが、与党連合が強い影響力を持ち、行政にも強い影響力を持っていたことから、実態として集権的であった。ベトナムの場合、1960年代になると、少数民族地区に対しても全国統一的な施策を実施するようになっていき、集権化していった（古田 2015, 198-207）。カンボジアでは、クメール・ルージュ政権のもとで極度の集権化が進んだ。ミャンマーでは1962年にネ・ウインが軍事クーデターを起こした後、一党独裁体制下で独自の社会主義を展開して集権化を推し進めた。

一方、タイにおいては1970年代以降、経済成長の影響が地方にも波及し始め、地方都市部では実業家が政治的権力を増大させ、集権的な官僚制に対しても影響力を行使するようになった（村嶋 1984）。また、ラオスは1949年に王国として独立後、ベトナムと近い勢力が亡命して自由ラオ戦線を組織し、1975年には同戦線が政権の樹立に成功して今に至っている。社会主義政権のもとで共産党による一党独裁体制を敷いているのだが、山岳地帯の多い地理的状况、行政官不足などもあり、実態としては県の自律性が高い状態が続いた（瀬戸 2015, 16-19）。

第4節 自由主義（・民主主義）の時代の中央地方関係

1980年代に入ると権威主義体制も社会主義体制も大きな転機を迎え、それに伴い、制度的に中央地方関係に変化が見られ始めた。ひとつには、冷戦が終焉し、アメリカのヘゲモニーのもとで民主化・市場化がグローバル・アジェンダとなり、それに伴い、国際援助機関が民主化・市場化の一環で分権化をアジェンダとし始めたからである。援助に頼る東南アジア諸国の場合、その分権化をアジェンダとすることが不可欠であった。

タイでは1970年代末からは「管理された民主化移行期」に入り、上からの民主化が進

んだ（玉田 2003, 3-43）。行政的には集権的であり続けたが、1970年代に台頭した実業家が各地で影響力を持ち始め、チャオポーとよばれる地方ボスの存在になり始めた（玉田 1987a; 1987b; ヴィエンラット 2000; 2001）。彼らや彼らの関係者が選挙で勝利して国政に進出し始め、1990年代に入ると地方分権化もアジェンダとなり、1997年憲法では分権化を国家の基本政策に位置づけた（永井 2012）。とりわけ、大きなインパクトがあったのは、農村自治体（タンボーン）の創設と地方首長公選制の導入である（船津 2012）。フィリピンではマルコス政権が1986年に崩壊して民主化が始まると、民主化の一環で分権化がアジェンダとなった。そして、1991年には地方政府法を公布して分権化を制度的に実施し始めた。インドネシアでは1997年の通貨危機の影響で32年間続いたスハルト体制が1998年に崩壊して民主化が始まった。それと同時に、集権的な政治体制に不満をいだいていた地方を懐柔するために、ラディカルな分権化が始まった（岡本 2001）。

社会主義体制下のベトナムでは、市場経済の導入を目指すドイモイが1986年から始まりそれにとまって分権化の試みが開始され、1990年代後半に加速化し始めた（Vu Thanh 2016）。また、同じく社会主義体制下のラオスでも1980年代中葉から市場経済の導入が進められ、同じ頃から行政的分権化も試みられた。しかし、1990年代に入り、財政を中心として中央政府が地方の統制ができなくなったことから集権制に戻っていったが、90年代後半には再び分権化に舵が切られている（瀬戸 2015）。

カンボジアでは、1979年にクメール・ルージュ政権が崩壊した後、ベトナムの支援を受けたカンボジア人民革命党（後の人民党）が政権を握る。内戦が終わってもいないことから、同党による地方統制はできておらず、地方ボスが割拠している状態が続いた。1991年に内戦当事者間での和平合意ができ、1993年にカンボジア暫定統治機構の監視下で総選挙が行われた。その選挙で勝利したフンシンペック党と人民党が連立政権を樹立すると、割拠していた地方ボスの権力基盤を掘り崩し集権化を強めていった。そして、人民党のフン・センが権威主義体制を樹立していった。そのもとで、2002年には民主化を進めようとする国際援助機関の支援もあり、第三層目の地方政府であるコミューン（農村部）とサンカット（都市部）の議会議員選挙を導入するなど、分権化の動きも見せている（Netra 2016; Netra and Sophal 2016）。

ミャンマーでは、ネ・ウインの独裁体制に対する不満が1988年に大規模な学生デモにつながった。それを鎮圧した軍隊が軍事政権を続けた。ようやく、2007年に首相に就任した現役軍人のテイン・セインが経済自由化に加え、民主化にも乗り出した。2010年には軍籍を離脱して政党を結成し、同年の選挙で勝利をおさめる。2011年に彼が大統領に就任することで民政移管が実現する。テイン・セインは、地方分権化の推進も強調し始め、分離運動を続けている少数民族グループとの対話にも積極的になった。そうしたなかで連邦制の実質的な実現も話題となり始めた。2015年の総選挙ではついに野党の国民民主連盟が圧勝し、その党首アウン・サン・スー・チーが実質的な権力者となった。国際援助機関の支援もあり、分権化の試みは続いている（Ninh and Arnold 2016）。

おわりに

第2次世界大戦後から現在までの東南アジア政治を中央地方関係に焦点を当てて見てきた。まず、第2次世界大戦後から1950年代までは国民国家を建国する時代であった。この頃は、選挙を実施する民主主義体制が目立った時代といえる。次に、冷戦が激化する中で各国とも国民国家建設がうまく行かず政治が不安定化してしまう時代である。軍隊や政党による強権的な支配が権威主義体制や社会主義体制という形で定着していく。3つめは1980年代以後である。冷戦の終焉や経済成長の本格化もあり、権威主義体制の諸国では民主化も始まる。一方、社会主義体制も徐々に市場経済の導入を目指すような時代になっていく。

東南アジアの政治を集権・分権の軸で区分した場合、およそこの3つの時代に対応して変化が起きた。最初の時代には、選挙をするという意味では民主的であったが、多くの国では地方に積極的に権限を委ねる動きは見られなかった。仮に権限を委ねるような制度を作ったとしても、実質的には権限委譲が進まなかった。次の時代になると、ほぼすべての国で集権化が進んだ。1980年代以降になると、国際援助機関の影響もあり、マレーシアやシンガポールを除けば、制度としては分権化をすすめるという動きが顕著になり始めている。

では、図1の4分類に従った場合、どういうことが言えるであろうか。独立直後の政治体制を見れば、選挙をする民主主義体制が主流でありながら集権的体制であることも多かったから、第1象限に入るケースが多かったといえる。

次の時代はすべての国で非民主主義的体制が採用されていたけれども、ラオスでは実質的に地方が自律的であったし、タイでは実業家が地方政界で影響力を持つような状況が生まれていたことから、第2象限のケースが多いが、実態としては第3象限のケースに近かったということになる。現在の場合、民主化しているフィリピンやインドネシアでは分権化も進んでおり、第4象限に入る。民主化の進むミャンマーでも分権化が進もうとしており、第2象限→第1象限→第4象限という変化を経つつある。一方、ベトナム、カンボジア、ラオスでは非民主主義的体制でありながら分権化を進めようとしているという意味で、少なくとも制度面で言えば、第2象限から第3象限に移行する気配を示しているのかもしれない。

先にも述べたように、政治体制が集権的か分権的かは事務権限、財政、人事、首長選挙権など複数のポイントに照らして検討する必要がある。また、制度と実態とは乖離しているケースも多い。今回は中間報告でもあり、全体を俯瞰することを目的として先行研究から各時代の各国の政治体制を分権的か集権的かという軸だけで分類してみた。今後は、各ポイントについてももう少し詳細に分権的か集権的かを判断して類型化していく必要がある。

参考文献

<日本語文献>

- 伊藤正子 2003. 『エスニシティ<創生>と国民国家ベトナム——中越国境地域タイ族・ヌン族の近代——』三元社。
- ヴィエンラット・ネーティポー 2000. 「タイの都市政治における政治的影響力 (1) チェンマイを事例に」『法学論叢』第 148 巻第 1 号、43～64 ページ。
- ヴィエンラット・ネーティポー 2001. 「タイの都市政治における政治的影響力 (2) チェンマイを事例に」『法学論叢』第 149 巻第 6 号、46～69 ページ。
- 岡本正明 2001. 「インドネシアにおける地方分権について」(国際協力事業団・国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』3～46 ページ)。
- 片山裕 2001. 「フィリピンにおける地方分権について」(国際協力事業団・国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』109～132 ページ)。
- 川中豪 1996. 「『中央集権的行政』と『地方割拠的政治』のダイナミズム」『アジア研ワールド・トレンド』第 15 号、14～15 ページ。
- 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、165～198 ページ)。
- 高橋宏明 2002. 「近現代カンボジアにおける中央・地方行政制度の形成過程と政治主体」(天川直子編『カンボジアの復興・開発』アジア経済研究所、67～110 ページ)。
- 玉田芳史 1987a. 「タイの地方における実業家と官僚——実業家のイッティポン (itthiphon、影響力) —1—」『法學論叢』第 121 巻第 1 号、78～97 ページ。
- 玉田芳史 1987b. 「タイの地方における実業家と官僚——実業家のイッティポン (itthiphon、影響力) —2 完—」『法學論叢』第 121 巻第 4 号、101～122 ページ。
- 玉田芳史 2003. 『民主化の虚像と実像——タイ現代政治変動のメカニズム——』京都大学学術出版会。
- 永井史男 2012. 「タイの地方自治」(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、105～133 ページ)。
- 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、179～119 ページ)。
- 根本敬 2014. 『物語ビルマの歴史——王朝時代から現代まで——』中公新書。
- 船津鶴代 2012. 「タイ農村部基礎自治体の創設と環境『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』アジア経済研究所、135～163 ページ)。
- 古田元夫 2015. 『増補新装版ベトナムの世界史——中華世界から東南アジア世界へ——』東京大学出版会。
- 村嶋英治 1984. 「タイにおける地方選挙と地方リーダー——ナコンサワン県のケーススタディー——」『アジア経済』第 25 巻第 10 号、221～242 ページ。

<外国語文献>

- Cribb, Robert. 2000. *Historical Atlas of Indonesia*. Richmond: Curzon Press.
- Hadiz, Vedi R. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Kahin, George McTurnan. 1952. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kerr, Allen D. 1972. "Municipal Government in Laos," *Asian Survey*. Vol. 12, No. 6, pp. 510-517.
- Legge, John D. 1961. *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lev, Daniel S. 1965. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-1965*. Ithaca: Cornell University Press.
- Malesky, Edmund J. and Hutchinson, Francis E. 2016. "Varieties of Disappointment: Why Has Decentralization Not Delivered on Its Promises in Southeast Asia?" *Journal of Southeast Asian Economies*. Vol. 33. No. 2, pp.125-138.
- Marr, David G. 2004. "A Brief History of Local Government in Vietnam," in Kerkvliet, Benedict J. Tria and Marr, David G. eds., *Beyond Hanoi: Local Government in Vietnam*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp.28-53.
- Maryanov, Gerald S. 1958. *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*. Interim Report Series. Ithaca: Cornell University Press.
- Netra Eng 2016. "Decentralization in Cambodia: New Wine in Old Bottles," *Public Administration and Development*. Dev. 36, pp.250-262.
- Netra Eng and Sophal Ear. 2016. "Decentralization Reforms in Cambodia," *Journal of Southeast Asian Economies*. Vol. 33. No. 2, pp.209-223.
- Ninh, Kim N.B. and Arnold, Matthew. 2016. "Decentralization in Myanmar: A Nascent and Evolving Process," *Journal of Southeast Asian Economies*. Vol. 33. No. 2, pp.224-241.
- Riggs, Fred. 1966. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Sidel, John. 2004. "Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen'," in Harriss, John, Stokke, Kristian and Törnquist, Olle eds., *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 51-74.
- The Liang Gie. 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid 1. Edisi Kedua (Diperlengkap). Yogyakarta: Liberty.
- Vu Thanh Tu Anh. 2016. "Vietnam: Decentralization amidst Fragmentation," *Journal of Southeast Asian Economies*. Vol. 33. No. 2, pp.188-208.
- Walton, Matthew J. 2008. "Ethnicity, Conflict, and History in Burma: The Myths of Panglong,"

Asian Survey Vol. 48. No. 6, pp.889-910.