



船津鶴代・永井史男（編）、『変わりゆく東南アジアの地方自治』（アジ研選書28）アジア経済研究所，2012，275p.

本書は、10年以上の歳月を経て地方分権化が常態化した東南アジア諸国において、地方自治の制度化がどのように進展してきたかを読み解こうとした成果である。

東南アジア諸国における地方分権化は、経済開発が政治的自由に優先するいわゆる「開発独裁」の時代が終わり、両者の両立を目指す民主化の時代が訪れるなかで、当初は欧米型市民社会にそのモデルを求める傾向をみせていた。しかし、年月が経ち、各国で中進国化が進み始めると、公共サービスの決定・配布方法へ関心が向けられるようになり、各国個々の社会経済の実態に見合った形で制度構築・定着が行われることが不可避となった。

本書で取り上げられたのはインドネシア、タイ、フィリピン、マレーシアの4カ国であるが、マレーシアを除いて、各国とも地方分権化・地方自治の制度変化を論じる章とその具体的な状況をケース的に分析する章の2章を揃えている。章ごとにばらつきはあるが、各章とも「ガバメント」「ガバナンス」の2つを切り口として論じようと試みている。

本書では、第1章において「ガバメント」を政府による公共サービスの配布、「ガバナンス」を政府以外の多元的な主体（住民や住民組織、NGO、NPO、PO、民間企業、各種団体、国際機関など）が政府と協力して公共サービス配布を行うための自発的参加、と定義している。本書も指摘するように、とくに「ガバナンス」の定義は様々であり、本書内の各章での使われ方も同一ではないが、本稿では第1章での定義に沿って述べていきたい。

#### 本書の構成と内容

本書は8章から成る。第1章「変わりゆく東南アジアの地方自治」（船津鶴代・永井史男・秋月謙吾）は、本書の意義と目的を提示するとともに、

分析のキーワードとなる「ガバメント」「ガバナンス」の定義づけを行う。著者は、先行研究の多くが先進国の経験から抽出された「あるべき分権化」論に立脚することを批判し、時系列の長期的変化を念頭に置いた各国地方分権化の制度分析とその特徴の比較の必要性を強調する。その際、「ガバメント」と「ガバナンス」の制度概念の組み合わせの違い、すなわち「誰の資源を用いて、誰が公共サービスの中身を決め、それをいかに配布するのか」を観察することで、各国の地方分権化における政治・行政と住民の関係変化が東南アジアの地方をどう変化させていくかを論じられる、としている。

第2章「逆コースを歩むインドネシアの地方自治」（岡本正明）は、インドネシアの地方自治制度の歴史の変遷を追いつつ、スハルト体制崩壊後、従来の「集権的ガバメント」から「分権的ガバメント」へ一気に進む一方で、地方自治体の「ガバメント規律」が不足するため、中央政府が再中央集権化や地方自治体に対する「ガバメント規律」の強化を進めている実態を明らかにする。インドネシアの地方分権化は、汚職の分権化、官僚の政治化、自治体の家産制化など数多くの問題を抱えていることから、中央政府の代理としての州知事の役割強化、首長公選制の見直し、自治体新設手続の見直しなどを通じて、むしろ、スハルト体制期の地方自治制度・再中央集権化へと、逆コースに向かう可能性を指摘している。

第3章「インドネシア分権化時代の村落改革」（島上宗子）は、過去10年余の分権化に伴う村落改革を歴史的な脈絡の中に位置づけ、村落改革が実際に村落へ何をたらしたかを論じている。著者によれば、スハルト政権期に1979年デサ行政法に基づいて村落へ「ガバメント」が浸透して画一化が進んだが、地方分権化が謳われた1999年地方行政法で180度方向転換し、村落自治に基づく「ガバナンス」が模索された。この村落改革では固有自治と民主化が柱となったが、同時に両者は相矛盾する側面をも見せた。その後、2004年地方行政法によって村への県・市政府のコントロールが強まり、行政組織末端の「ガバメント」として村落を画一化する方向性が現れた。これは第2章の結

論にも呼応する。

第4章「タイの地方自治」(永井史男)は、タイの地方制度・地方自治制度を歴史的に概観し、タムボン自治体創設など1990年代以降の地方分権化の進展に焦点を置きながら、タイの地方自治体の「ガバメント」規律とその能力の評価および公共サービス供給における「ガバナンス」の導入について論じる。タイの地方自治制度では、従来から中央政府による地方自治体への「ガバメント規律」が基本的に強いが、近年の地方分権化に伴う業務・財政・人員の増大で、さらなる「ガバメント」能力強化の必要に迫られている。そこで、「ガバメント」によるサービス供給の限界を住民団体やNGO/NPOによる自治体との協働、すなわち「ガバナンス」で補完する動きが表れていることが論じられている。

第5章「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)は、第4章と同様の基本認識に立ちながら、環境問題における「ガバメント」に焦点を当てる。まず、農村におけるタムボン自治体創設によって農村部の「ガバメント」の制度が「地方統治ライン」から「地方(自治)行政ライン」へ変化し、公共サービスに住民の意思がより民主的に反映される「ガバナンス」の余地が生まれた。しかし環境問題では、問題解決を図る「中間組織」として農村自治体が「ガバメント」上の機能を果たし難い状況にあり、その成否には、自治体首長の政治的基盤の強弱、中央・地方政府の公的支援を主体的に活用する能力の高低、住民団体の持続的参加の有無などが反映される。

第6章「フィリピンの地方政府」(佐久間美穂)は、地方自治制度の形成過程を歴史的に辿り、1991年アキノ期以降の分権化が地方自治体に起こした変化を分析する。著者は、中央と地方の政治的綱引きの結果として進められた点で、フィリピンの分権化を戒厳令期以前の漸進的な分権化の延長線上に位置づける。そのうえで、アキノ期以降、「中央集権的で脆弱な官僚制」と「地方割拠的な政治」との狭間にある地方首長が法的権限・財源・人事権を与えられたことで、地方レベルで「ガバメント」が実現し得る環境ができ、住民参加もまた、票とばらまき型の個別利益との交換からよ

い行政サービス提供へと変化し始めたことを指摘する。ただし、それはまだ地方首長の資質に依拠し、制度的保障はまだ不十分である。

第7章「フィリピン沿岸州自治体の環境『ガバナンス』」(西村謙一)は、フィリピン・バターン州の総合沿岸管理事業を取り上げ、市民と地方政府との協力による政策実施事例の検証と「ガバメント」と「ガバナンス」の関係が地方政府の政策パフォーマンスにどのような影響を与えているかを論じる。まず、フィリピンの沿岸管理事業における問題として財政問題、地方首長の関与不足、利益配分における利害対立、丁重な住民参加の4つを挙げる。次に、バターン州総合沿岸管理事業における州政府、住民参加、民間セクターの関与を分析し、「ガバナンス」の推進が「ガバメント」を強化し、強化された「ガバメント」を中心に「ガバナンス」が政策効果を向上させるというメカニズムを抽出し、その鍵を二つの領域間に形成された公式・非公式の人的ネットワークに求めている。

第8章「多民族社会マレーシアの地方行政」(河野元子)は、開発体制の浸透に伴う連邦一州の関係とそこでの「ガバメント」の変化に着目しながら、マレーシアの地方行政の変遷を論じる。まず、連邦制国家であるマレーシアの中央地方関係や地方行政制度を紹介し、新経済政策(NEP)の地方行政制度への影響、末端行政機関である村落安全開発委員会(JKKK)の創成、マハティール期のNEPとJKKKの変遷を論じた後、通貨危機後の地方行政についてトレンガヌ州での中央与党・統一マレーシア国民組織(UMNO)政権とイスラーム野党の汎マレーシア・イスラーム党(PAS)が握る州政権との政治的攻防を軸に分析する。マレーシアでは中央UMNO政権による集権的「ガバメント」が支配的な状況にまだ変化はなく、末端行政組織JKKKを政党末端組織としても一体化させ、集権的「ガバメント」を貫徹させた。一定水準の住民サービスを提供してきたこの仕組みが容易に崩れるとは考えにくい、と著者は結論づけている。

#### 本書の意義と課題

本書は、東南アジア各国の地方分権化が様々な形で進むなか、分権化が地方自治や地域社会に与

えてきた影響について、概観的ながらも、現時点までの変遷を示すとともに、各国間の比較の材料を提示している。同時に、「ガバメント」「ガバナンス」という視点を入れ、行政サービスという観点から、中央と地方、政府と多元的な主体との関係がどう変容してきたかを明らかにしようと努めた。東南アジア各国では、各国ごとの試行錯誤はあるものの、政府における「ガバメント規律」強化への取り組みと同時に「ガバナンス」手法の導入を試みるという流れができつつあることが一般的結論として読み取れる。ただし、「ガバメント」「ガバナンス」の解釈と定義が、第1章と他章とで必ずしも同一ではないため、編者の意図した「誰の資源を用いて、誰が公共サービスの中身を決め、それをいかに配布するのか」について、各章の分析にばらつきや濃淡が出てしまった点が惜しまれる。

最後に、本書の課題として2点挙げたい。第1に、財政負担軽減という理由から、政府自身に多元的な主体へ行政サービスの一部を補完してもらう「ガバナンス」の需要がある点を考慮する必要がある。インフラ整備など中進国化に伴う財政需要は増大する一方、それを賄う税収の伸びも外国援助供与も期待できないなか、政府には歳出における「集中と選択」が一層必要になる。取引費用の大きい住民サービスは中央から地方へ委譲し、現場では住民団体やNPO/NGOにコストシェアリングを求める事業が一般化している。このような観点から「ガバメント」と「ガバナンス」の関係を分析する必要もあると考える。

第2に、インドネシアのイスラーム組織、タイの仏教界、フィリピンのキリスト教会などの既存組織がこれまで社会のなかで果たしてきた役割を、単に政府による行政サービスの補完と捉えるのではなく、より積極的に「ガバナンス」に含めて考える視点である。元来、各国とも行政サービスは量的に不十分であり、セーフティネットの面からも、これら組織が住民に身近な現場で教育・保健・金融など種々のサービスを提供してきた。中進国化に伴ってサービス需要が質量ともに増えると予想されるなか、これら組織の役割は従来とどう変わるのだろうか。これは、ほぼすべての公共

サービスを政府が提供し、それが瓦解し始めた日本における「新しい公共」の議論にも繋がるものであると考える。

(松井 和久・JAC ビジネスセンター)

黄蘊、『東南アジアの華人教団と扶鸞信仰——徳教の展開とネットワーク化』東京：風響社、2011、352p.

本書は、マレーシアやタイを中心に東南アジアで拡大を続ける華人教団「徳教」を事例に、移民による宗教創出のダイナミズムを文化人類学的に探求した力作である。著者が平成19年度に大阪大学に提出した博士論文『華人教団徳教の人類学的研究——マレーシアにおける移民と宗教のダイナミズム』を加筆・修正したもので、2003～08年にマレーシア、シンガポール、タイで断続的に行った調査とその後の補足調査に基づく。

まず、本書のキーワードである「扶鸞」について、「まえがき」等に基づき整理しておきたい。扶鸞（扶乩）は、志賀〔2003〕が「中国のこっくりさん」と表現した通り、自動筆記による中国伝統の交神術を指す。扶鸞では、柳の枝で作った「乩筆」を1～2人の霊媒（乩掌）が支え持ち、盤上に字を書くことで神託を得る。そのメッセージは通常、深遠な詩文の形式でもたらされる。子供たちが放課後に興じる日本の「こっくりさん」とは異なり、扶鸞は言わば高次の文字文化に属するもので、その権威性と神秘性が知識人をも魅了してきた。明清以降の中国においては、扶鸞の神託が「善書・鸞書」として広範に流布し、道徳教化の役割を果たした。さらに、清末民初には、社会的危機を回避する（救劫）ために、神託に従い組織的な善を実践する扶鸞結社運動が中国全土で巻き起こり、そこからいくつかの新興教団（著者は「民間教派」と呼ぶ）も生まれた。

徳教はこうした流れのなか、1939年に広東省東部の潮州で創設された扶鸞結社である。第二次世界大戦後、徳教は中国の社会主義化とともに活動停止を余儀なくされ、マレー半島やタイの華人社会に拠点を移した。そこで儒教・仏教・