



永井史男；岡本正明；小林 盾（編著）
『東南アジアにおける地方ガバナンスの計量
分析——タイ、フィリピン、インドネシアの
地方エリートサーベイから』晃洋書房，2019，
iv+235p.

本書は、タイ、フィリピン、インドネシアの3カ国を対象に、地方政府の首長や官僚幹部へのサーベイ調査を通じ、地方分権改革が何をもたらしたのかを解明する共同研究の成果である。本書の優れた点が多いが、重要な3点をとりあげたい。

第一に、地方分権改革という、一国全体で実施されつつも、その影響は国内各地域で異なる改革の帰結を、全国的なサーベイ調査の実施により明らかにした。東南アジア政治のこれまでの研究は、フィールド調査に基づく質的研究が多かっただけに、サーベイ調査を行ったこと自体が画期的な成果である。調査を実施する上での困難は想像するに難しくなく、これに投入された時間と労力が膨大なものであったことも容易に想像がつく。

しかし、本書が与えられるべきは、「努力賞」でもない。地方分権改革の帰結を明らかにするには、地域ごとに異なる様相とともに、その根底にある共通性を見出す必要がある。それにはサーベイ調査が適している。分析対象の特徴に最も適した研究方法を用いることは、研究の王道だが、しかし容易ではない。その王道を行く点で、本書はむしろオーソドックスな研究であり、そのことを評価すべきと考える。

第二に、サーベイ調査のみならず、それ以外の形で作成された様々な量的データを組み合わせて分析を行っている。とりわけ、多くの章が従属変数としている地方政府のパフォーマンスについて、フィリピンについては内務自治省が作成した評価指標、インドネシアとタイについては、地方政府のガバナンス改善や政策的取り組みに対して与えられる種々の賞を用いて数量化を試みたところは、特筆されるべきである。

政府のパフォーマンスは量的な把握が難しく、これをいかに測定するかは、従来から研究者の悩みの種であった。だからこそ、たとえばロバート・パットナムは、イタリア州政府のパフォーマンスを測定するために、市民からの架空の質問を郵送し、応答にかかった日数を測る方法をとった〔Putnam 1992〕。こうした工夫こそが、パットナムの研究の素晴らしさの一つだが、本書が試みたことも同様の工夫といえる。

第三に、地方分権の効果は、地方政府内部の政治・行政のみならず、住民やNGO・PO（people's organization）などの市民社会組織を通じて表れるところに注目している。本書は、団体自治の側面のみならず、住民自治の側面にも目を向けているのである。サーベイ調査の対象は、首長や官僚幹部といった地方エリートなのだが、住民や市民社会との接触の頻度や、政策形成における参加促進の程度を尋ねることで、住民や市民社会組織の参加の程度を明らかにしている。そしてそれが、地方政府のパフォーマンスとどのような関係を持つかを解明している。

このことは、3カ国の地方分権の特徴とも深く関わる。その特徴とは、民主化の過程と連動して、地方分権が進んだことであり、それと相まって、団体自治と住民自治の双方の強化が図られたことである。本書は、地方分権の効果や帰結を明らかにしようとするものであり、地方分権がなぜ進んだのかは、射程外にある。しかし、この3カ国が取り上げられているのは、東南アジア諸国の中で「最も本格的な分権化を経験した」（p.49）からである。本書は、民主化と連動し、住民自治にも重点を置いた分権化が何をもたらすのかを考えることで、東南アジアにおける分権化の特徴をふまえた分析となっている。このことは、民主化と切り離された分権化が常態である先進国とは異なる分権化についての研究として、地方分権化一般を考える上での示唆を与えてくれる。

このように優れた点を多く持つ本書だが、あらゆる研究同様、いくつかの限界も抱える。3点を指摘しておきたい。それぞれ、上述した本書の優れた点である、サーベイ調査の実施、政府パフォーマンスという分析対象、地方分権の特徴の捉え方

に関わる。

第一に、地方分権改革の効果の違い、とりわけ地方政府のパフォーマンスの違いをもたらす要因が何なのか。各国の分析結果に、いかなる共通点と相違点があり、それらがなぜ生じるのかが判然としないのである。これは、個別の章の分析が行われた最後に、結論を示す章がないことも関係している。

地方政府のパフォーマンスを扱っている4章、6章、7章、8章、10章の分析結果を評者がまとめるなら、フィリピンでは開発計画会議を多く開催し、NGO・POや住民と多く接触することが、パフォーマンスを向上させる。タイでは、首長の経歴や政策志向がパフォーマンスを左右するが、時期によりその関係が見られないこともある。インドネシアでは改革面では首長の政治的リソースが、社会福祉政策には官僚の自律性が、パフォーマンス向上の要件となる。つまり、フィリピンでは地域社会、タイでは首長、インドネシアでは首長と官僚の自律性の双方が鍵となるように見受けられる。

では、なぜこうした違いが生まれるのか。評者としては、こうした違いが生まれる理由を考えていくことは、地方分権が各国でどのような経過をたどり、いかなる内容の改革が行われたのかと関連しているであろうと想像する。この点の解明は、地方分権の帰結や効果を考える上で、大きな貢献となるだろう。

ただし、3カ国のパフォーマンスの違いをもたらす要因が、本当に上述したものといえるのかは、留保が必要である。共通の枠組みで分析を行った結果として、3カ国の違いが生じたわけではなく、各国について、独立変数として重要と思われるものを投入していった結果として生じたものなのかもしれない。そもそも投入している独立変数が違うために、結果も違ったのかもしれない。

複数の国を比較する際に、どこまで共通の枠組みに基づき、どこから各国固有の要因に基づく分析とするのか。そもそもサーベイ調査を行う際に、どこまで質問文や分析対象を共通のものとするのかは、悩ましい問題ではある。そのことを承知した上で、もう少し3カ国共通の枠組みに乗せた方が、それぞれの違いが明らかになったはずである。

第二の疑問点は、何を分析の対象とするのかの選択についてである。先に述べたように五つの章では地方政府のパフォーマンスを従属変数としている。これに加え、タイとインドネシアについては、首長や官僚幹部の社会的背景を扱う(3章と5章)。さらに、インドネシアについて、州から県や市への補助金の配分の仕方を従属変数とする(9章)。多様な側面が分析されているともいえるが、なぜ、これらの側面が扱われているのか。言い換えるならば、地方分権の帰結を考えるときに、見るべきポイントとはどこなのか。

この疑問は、サーベイ調査を用いた3章以下の分析と、研究動向のレビューを行った1章および2章との関連付けが不十分な点とも関係する。1章では地方政治家とはいかなる人たちなのかをめぐる研究、とりわけ政治王国に焦点をあてて研究の動向が整理されている。2章では、分権化が政策決定過程に与えた影響に関する研究のレビューが行われている。1章が、地方政治アクターの社会的背景を扱った3章および5章につながり、2章が、地方政府のパフォーマンスの分析を行った各章につながっていることはわかる。しかし、たとえば、政治王国が最も顕著なフィリピンについて、地方政治家の社会的背景についての分析が存在しないように、1章および2章と後半の章の対応関係は十分とはいえない。

そもそも、地方分権の直接的な影響が真っ先に及ぶのは、政治家や官僚といった地方政府の政治アクターである。地方分権が地方政治家の担い手を変え、政治家のキャリアパスを変え、中央政治家と地方政治家の関係を变えることには多くの研究がある。官僚についても同様である。そして、政治アクターたちのあり方が変わることが、地方での政治過程を変え、それが政策の変化、政府のパフォーマンスの変化へとつながる。

本書が主として注目する政府のパフォーマンスとは、地方分権の帰結としては最も遠い変数である。この両者の関係を明らかにすることは、それゆえ難しい。本書がその困難な課題に取り組む姿勢を高く評価しつつも、一足飛びではないかという印象も拭えない。地方分権が何をもたらすのかを明らかにするにあたっては、もう少し埋めるべ

きところがあったように思える。

第三の疑問点は、本書の因果推論の適切さについてである。原因と結果の関係を明らかにすることは難しいことを認めた上で、いくつかの指摘を行っておきたい。

一つには、二変数の関係から因果関係を推論する際の手続きである。たとえば5章では、インドネシアの官僚幹部が、その後、政治家に転身する者が多いことを明らかにしている。その上で、政治化した人の中では、官僚人事に政治化の影響はないと考える割合が大きいことや、首長の影響力が高いという認識を持つ割合が大きいことが明らかにされる。ここでは、政治化することが原因、そして、官僚人事への認識や地方政府の影響力構造の認識が結果となるはずである。

ところが、ここから導かれる結論は、「政治化して首長選での出馬を目指した官房長というのは、官僚機構としての自律性、それ故の自らの自律性を志向し、政治化からは距離を置こうとしながら、首長の重要性を強く認識していたがために、逆説的に首長選に立候補を目指すという形で政治化していったということができようであろう」(p. 121)というものである。ここでは、政治化は結果となっている。示したい因果関係と分析作業がうまくつながっていないのである。

もう一つは、回帰分析を通じて因果関係を推論する手続きである。本書の多くの分析は回帰分析により、従属変数に影響を与える種々の要因の制御を行った上で、注目する独立変数の効果を明らかにしようとする。たとえば、本書の特徴の第三として掲げた住民の参加が高いパフォーマンスをもたらすという点も、回帰分析から得られたものである。

しかし、従属変数と独立変数の双方に影響を与える交絡要因を十分に考慮できているのかという疑問が残る。たとえば、8章では、首長が住民と多く接触するほど、社会ガバナンス、すなわち保健や教育サービスの程度は高いとされる。しかし、住民と接触することが原因となって、社会ガバナンスが改善するというよりも、首長が教育や福祉によって集票を行うタイプであると、住民とも接触するし、公共サービスも多く提供される可能

性もある。つまり、首長のタイプが第三の変数となつて、擬似的な因果関係が見出された恐れが残る。

4章の、開発評議会の開催回数が高いパフォーマンスをもたらすという分析にも同様のことがあてはまる。開発評議会を開くことそのものによって、政府のパフォーマンスが改善するというよりも、能力や意欲の高い首長が、開発評議会を多く開くとともに、適切な行政運営を行っているとも考えられる。

第三の変数が効いている証拠があるわけではなく、これらは代替仮説である。しかし、そうした代替仮説を打ち消すためにも、住民と接触することで、どのように政策の質が改善されていくのか、そのプロセスやメカニズムについての説明や、開発評議会での議論を通じて地方政府のパフォーマンスが改善された事例の叙述が加えられていればと感じた。対象国の政治や政策過程に詳しい研究者が分析をすることの強みは、量的分析の変数間の関係を支えるメカニズムについての知識を持つところにある。そうした強みを発揮することで、分析結果をさらに確かなものとできたはずである。

これらの疑問点はあれども、本書が与えてくれる知的刺激は大きい。日本政治を専門とする評者は、本書を前にすることで、いかに日本の研究が、地方分権がなぜ進んだのかや、どのように地方分権が進んだのかという問いに偏り、地方分権がもたらした帰結を分析していないことに気づかされた。あるいは、地方分権といいつつ、それが住民の参加や市民社会組織の参加を促進し、政策過程を変えていく側面の分析が手薄であり、政治家や官僚の分析に偏りがちであることにも気づかされた。

このように対象の相対化を行うためにも、分析対象を異にする研究者との共同研究が有効である。本書の10章では、そのような形での共著が試みられている。そして、この書評もまたその試みである。今後さらにこうした共同研究が進展し、相互に発見や創発が続くことを期待したい。

(曾我謙悟・京都大学大学院法学研究科)

参考文献

- Putnam, Robert D. 1992. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. (パットナム, ロバート・D. 2001. 『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造』河田潤一(訳). NTT出版.)

直井里予. 『病縁の映像地域研究——タイ北部のHIV陽性者をめぐる共振のドキュメンタリー』京都大学学術出版会, 2019, 294+6+ivp.

HIVは人びとの日常生活や社会関係にどのような影響を与えたのか。映像を撮る者—撮られる者—観る者の相互関係の中で、現実はどうのように構成され、その関係にいかなる影響を与えるのか。この2つの大きな問いの解明に、映像作家であり地域研究者である著者が、自らの作品の内容およびその制作・上映過程の分析を通して挑んだのが本書である。京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科に受理された博士論文がもとになっている。

はじめに2つのことを断っておかなければならない。1つは、評者が映像の専門家ではないということである。映像についてはその道の専門家による評が別におこなわれるはずであり、本書評は北タイで医療関係の人類学的研究をおこなっている者の視点からのものである。もう1つは、評者が本書で扱われている2本のドキュメンタリー映画を、大変残念ながら観ていないということである。本書評はあくまで本書のみを読んだうえのものであることもお断わりしておく。

本書は、2000年から2014年までの北タイにおける現地調査（うち3年間の調査が1回、1年間の調査が1回、数カ月間の調査が4回）と、その間の合計202時間の映像撮影に基づいている。1980年代後半にHIV感染が人口の1%を超えるまでに拡大したタイは、その後、国家レベルでの対策により、発展途上国で最初のエイズ予防成功例とされる。2000年代には抗HIV薬の普及などもあり、

HIV/AIDSは慢性病として位置づけられる一方、エイズ孤児のケアなど新たな課題が生まれた。著者の主な調査地であるバヤオ県は、都市との所得格差により、1980年代から90年代にかけて出稼ぎが多かった（性産業に従事する女性も少なくなかった）ことなどを背景に、HIV感染率がタイ国内で最も高いことで知られる。

本書は2部構成になっている。第I部「HIVをめぐる関係のダイナミクス——ドキュメンタリー映画制作からの考察——」では、冒頭で述べた第1の問い、すなわちHIVをめぐる関係性に焦点が当てられる。ここで用いられるのが、本書のタイトルにも組み込まれている「病縁」という概念である。医療人類学者の濱雄亮が提唱したこの概念は、病いを通したつながりを指し、病いを共有しない人との関係性も含む。濱の研究が主にキャンプ場や病院など特定の場における糖尿病患者の経験を聞き取り調査をもとに記述・分析しているのに対し、本書では日常生活の場面においてHIVをめぐる関係性がどのように形成され、変容したのかを長期間の調査に基づき動態的に描いている。まず、第1章でタイのメディア、欧米や日本のドキュメンタリー映画、社会学や医療人類学などの先行研究において、HIV/AIDSの「悲惨さ」や「苦悩」に焦点が当てられてきたこと、そして近年、それとは異なるアプローチが生まれつつあることが確認される。その後、第2章で映画『いのちを紡ぐ——北タイ・HIV陽性者の12年』の内容をもとに、HIV自助グループの形成・弱体化・持続の様相が考察され、活動の主体が徐々に行政や病院側からHIV陽性者達へと移っていったことが明らかにされる。また、第3章では、一人の女性HIV陽性者の日常生活に焦点を当てた映画『アンナの道——私からあなたへ……（完全版）』をもとに、HIV陽性者間やエイズ孤児のケアのあり方、およびケアされる側であったHIV陽性者とその子どもたちがケアの担い手として変容していく過程が考察される。

第II部「映像表現の可能性と限界——『共振のドキュメンタリー制作』におけるリアリティ生成と制作者の視点——」では、2つの映画の制作・上映過程が自己再帰的に分析され、撮る者—撮られる者—観る者の関係性と映像との相互関係とい