

第7章

アジア諸国の政治秩序の形成と地方分権

——開発主義政治と地方の役割——

村松 岐夫

1. はじめに
2. アジアにおける政治秩序の形成と地方分権
3. 日本における政策秩序の形成と地方分権
4. アジア諸国の地方分権と開発主義
5. 結 び

1. はじめに

97年経済危機は、本研究テーマに豊富な情報を与えている事件であったように思われる。この経済危機は、順調に進んでいるかに見えたアジア諸国において、従来の政治体制と政治指導者に対する批判の機会となったが、その際どのような中間層がどのように育っていたかは、危機を乗り越え、その後の秩序を形成していく上で、きわめて重要なことであったように思われるのである。しかし、この経済危機と政治的変革の過程において、諸政治的アクターがこれをどのように利用したかは多様である。他の全ての政治的変動におけると同様に、中間層だけでは政治を動かすエネルギーは生まれず、変革の政治過程は、指導者の対応、民衆のといったアクション、軍部の動きの入り交じった複雑なものであった。危機の中で、民衆が起ち上がり政権を倒した国、民衆と知的エリートが体制側に変革を約束させた国、トップが批判勢力を押さえることに成功した国、従来型の手続きでトップを交代させて収まった国など様々であり、その結果は、中間層の在り方と関係しているように思われる¹。また、これらいずれの形で危機を乗り越えた際にも政府改革のキーワードの1つが地方分権であったことに注目したい。ここ

1 服部民雄・船津鶴代・鳥居高編『アジア中間層の生成と特質』（アジア経済研究所、2002）が、豊富な情報でアジア諸国の中間層の分析をしている。中間層と政治的發展の関係については、セイモア・リップセットの研究以来（Lipset, 1960）、概して、中間層の成長は、異なった価値観への寛容を發展させることによって、それぞれの社会の民主的能力の發展につながるとしてきた。中間層の特徴は政治参加の拡大が政治過程の質を高めるとも考えられた。

には、アジア諸国の政治秩序と開発経済を考察する1つの手がかりがあるように思われる。

地方分権の概念は、地域的な「政権」によって中央政府とは異なった政治的主張が行われることを容認する制度である。地方に裁量を与える政府制度は、近代の大規模国家の発生とともに始まったのであるが、どの国においても地方に大きな権力を与えることは、単に法制度としての地方政府に権限を与えるというのではなく、政府を構成する主流民族・宗教とは別の民族・宗教に権力を与えるということでもあるので、中央政府から見れば危険なことであり得る。それゆえ、近代国家では集権的な制度の枠組みがまず必要と考えられてきた。西欧諸国の場合はそうであり、多数の国はまず集権国家をつくった。日本もこれにならった。これらの国では、主権のある国家の確立の後で、地方の個性の主張が強まるにつれて地方制度の充実に進んでいったが、アジアの途上国の場合どうであったのか。

地方分権の主張をやや単純に述べたが、地方分権が制度化されるについては、それぞれの国における政治的理由があることも指摘されねばならない。政権と中間層の関係やおかれた経済状態は国ごとに異なるし、望まれる地方分権の形態も異なるので現在の筆者にはその政治的理由の確定はできないが、全体として見れば地方分権を受け入れることによって、政権は、中間層とインテリにそれぞれの文脈の中で、歩み寄ったのである²。こう考えてなお疑問に思うのは、地方分権の概念は、中央政府が主導する開発主義に対しては必ずしも好意的ではないはずだということである。分権の政治的必要があるとしても経済発展を願う政策アクターが地方分権を主張するには、ある種のジレンマがあるはずではないか。しかし、現代の途上国に関する地方分権論では、このジレンマが必ずしも語られていないように思われる。

本稿でとりあげるアジア諸国とは、インドネシア、タイ、フィリピン3国が中心であるが、韓国、マレーシアにも言及し、特に日本との比較を試みるつもりである。というよりも、日本の「分権と開発」に関する日本人の理解をアジア諸国との比較で検証することにウエイトをおきながらアジア諸国の分権も理解したいというのが本稿の目的である。経済発展あるいは開発と民主化という二つの課題を背負った戦前戦後の日本の分析は、同じ課題を背負ったアジアの途上国の分析に資するところがあるように思われるのである。

2. アジアにおける政治秩序の形成と地方分権

地方自治制度に与えられている長期的な役割は、地域的住民の満足と行政のルーティンによって中央政権負担を軽減することである。地方政府の活動が円滑に行われているならば、中央政

2 ガバナンスは、ある国の民主化の推進や経済的成果をもたらす政治行政システムの在り方を論じる分野であるが、その前提には政治秩序の問題がある。途上国の研究はガバナンス論を展開するために良い分野である。

府はその任務に専念することができる。しかし、同時に地方自治は、先述のごとく、地域が独自の決定を行うことを可能にすることによって、中央と異なる政治勢力を政治システム内に存立させることを可能にする。地方自治と分権は、以上のような趣旨で「成立したばかりの政治体制にとっては、危険である。しかし、それを早く根づかせるならば、体制維持の装置として有益である。」といったパラドックスをもつシステムである。それゆえ、地方システムの分権化が新興国家に生まれやすい参加意欲をしっかりと勘定し、ハンティントン流に言えば、これを含んで政治的な「制度化」を行うことができるかどうか。この問題が、新興国家の課題であるが、同時にもう一つ、開発が新興国家の大きなテーマになる。

(1) 政治秩序の形成

アジア諸国における権威主義体制の崩壊とその後の民主化・分権化について述べるならば、まず、韓国は自主改革の連続によって、民主化を達成したということができる。パク政権の政治についての評価は割れているが、この時代に涵養した経済力が、韓国が漸進的に民主化を図るのに貢献したことは言うまでもない。チャンドハン大統領からノテウ大統領への引継が選挙を通じて行われたことが重要であったように思われる。さらにキムヨンサンとキムデジュウを選出した大統領選が円滑に受け入れられたことでこの国の民主主義は大きく進展した。台湾は、国際法の問題を別にしてみれば、領土の一部のなかのことであるが、国民党による自主政権が長期に継続したことにより民主化は進んだ。さらに旧国民党政権の内部変革があり、ついで野党が政権を奪うことによって民主化はほぼ完成した。これら二国の民主化は、日本の民主化よりも時代的には遅れるが、自前の要素が多いことは注目されてよい。いずれにせよ、韓国、台湾は強い経済を手掛かりに民主化を進めた点で、日本の50年代を見る思いである。これらの国は、まず政治を安定させ有効な政策によって経済的成功をおさめた。その結果、これらの国々は民主化の秩序をほとんど手に入れたといってよいのではなかろうか。

これに対して、フィリピン、インドネシア、タイは、憲法的にはいずれも権威主義体制を脱したが、民主化の仕組みが社会に埋め込まれているというわけではない。この部分を補うために分権に期待が集まるという印象がある。さて、これらの国でどれだけの分権の現実が生じうるか。

タイでは、91年の軍部クーデター以降、市民社会へ向かう運動が勢いを得て97年憲法が制定され、議院内閣制の下で改革が進んでいる。タイでも分権のアイデアは、いつまで遡りうるかは別にして、少なくとも80年代から90年代の前半を通じて、インテリの主張になっていた。そしてこの国では、97年に高まる民主化の動きの中で97年憲法に詳細な内容の分権条項の導入に成功したのが転機であった。現在、その実行のための努力が継続されている。それから数年を経てもなお市民社会に大幅に進んでいるというわけではないが、一步の歩幅は小さくても前進しているところにこの国の政治的面白さがあるように思われる。

フィリピンでは、選挙における買収は常態であるし、政治家自身の腐敗も指摘されるが、司

法制度は機能しているし、その政治システムには民主主義の規範が定着している。しかし、この国は、国家財政は弱く、「近代国家」のもつ力強さに欠ける。この国では、「富国強兵」のナショナリズムは国民的に共有されていないし、民主主義の手続きの部品はもろい。それでもマルコスの退陣とアキノ大統領就任以降、民主化の舟を出発させることができた。竹中治堅(2002)のいう民主途上体制が成立したのである³。注目すべきことは、法制度が高い比率でワークしているように見えることである。政治的企業家も時々生まれる。フィリピンではアキノ政権誕生以降、すぐに地方分権が唱道され1991年にかなり思い切った分権化に向けて新しい地方自治法の制定が行われた。1994年以後、地方自治法は、何度も修正された。すでに地方自治法を持つフィリピンにおいては、97年危機は、保健行政の分権化を再調整するなど、リソースの再配分の転機となっている⁴。

インドネシアでも、地方分権は、97年にいたるまでの発展の中でも、ガバナンスの改善のための望ましい改革の1つとして提案されていたように思われる。しかし、現実には、インドネシアでは1974年第5号法はむしろ中央地方関係を確定した法律であった。さらに、政治的には、ゴルカルを介して、中央は地方を支配していた。変化は、90年代半ば以降に生じる。この頃に地方議会の実質化とか地方分権が民主化の一環として意識されるようになっていた。グローバリゼーションが、途上国を巻き込んで行われ、こうした地域も国家の壁を低くするという前提で、世界銀行のガバナンス研究では、地方分権は途上国の政府改革の目玉とされはじめた。この頃からこのような背景の中で、地域が当事者意識を持たねば競争に勝てないと指摘する論文の出版が多くなった。インドネシアでも97年危機が生じたとき、スハルト以後における3代の大統領の下で、実質的な地方分権を求める法律が制定されたのである。

さて、ここでこれらの国にとって、地方分権とは何であるのか。一口で言えば、政治学においては、開発独裁といわれたマルコスやスハルト体制が再び生まれないようにという願いを地方分権で実現しようとしているという印象である。したがって、この段階で主張されていた地方分権の理由の第一は、政治的理由である。地方分権は、民主化への一步、市民社会への一步であると位置づけられた。しかし、興味深いのは、第二の経済的理由である。それは、援助機関における地方分権論であり、この援助機関の主張が、これらの国の政策当局にも一部支持されている。それは新古典派経済学思想の系譜に属する分権論と言ってよい。すなわち、地方

3 竹中治堅『民主化途上の挫折』（東京大学出版会、2002）

4 持田信樹「第5章5-2財政システムと日本の経験」（JICA国総研『地方行政と地方分権』、2002）

関連して述べるなら、タイにおける分権化への波は4度あったのではないと思われる。以下、永井史男に負うのであるが、第一は、1932年立憲革命（絶対王政から立憲君主制に移行）で、このときに国政選挙が行われたり、テーサバーンを1935年に設置して一部で地方議会選挙を行った。二つめの波は、1950年代前半期で、県自治体（PAO）、スカーピバーン（衛生区）、タムボン自治体などを設置した時点である。そして三つめは、1973年から1976年の時期（軍事政権の間の民主化の時期）で、このとき、タムボンに付属して設置されていた「タムボン評議会」が開発計画を策定する権限を得た。最後の四つめの時期が、1992年以降、特に1997年以降である。

分権と発展が結びつけられて、次のような主張が行われているのである。「リソースの配分の効率を考えると、中央ではモラルハザードが生じやすい。これに対して、分権的なシステムを持てば、地域ごとの責任感と当事者意識が高まる。住民はサービスの質が高いか、コスト・税が安い地域を選んで移住するので、地域間に行政サービスの競争が生じる。この住民のモニターが利いて、地方政府の間には、効率的なリソース配分と効率的な行政が行われる。」この地方分権論は、別にfiscal federalismとも言われる⁵。fiscal federalismは、政治学において分離型と呼ばれる英米の地方自治に近いものであり、英米両国は、民主的国家の代表であるために、その分権論はモデルとしてそのまま受け入れられやすい。

新古典派経済学につながる経済学の地方自治論は、経済との関係も明快である。地方自治は、リソースの効率的配分を保証すると言っている。しかし、途上国における政治的現実、そこで仮定されているものではない。途上国では、地域への分権化が腐敗を増加させるとの危惧もある。他方、日本の戦前戦後においては、むしろある程度の集権が国民的な平等と同時にリソースの効率的な配分（開発と経済発展）にも有益とされていたように思われる。地方自治は、種々の政治的機能だけでなく経済発展にも関係づけられていたのである。特に、戦後の経済成長下の地域開発は日本の地方制度と密接に関係している。政治秩序と経済効率への地方自治の貢献について日本がどのような経験をしたのかを振り返ってみたい。

3. 日本における政策秩序の形成と地方分権

(1) 政治秩序の形成：「民主化途上の挫折」

日本における近代国家としての政治秩序の形成と民主化への過程はどのような道を歩んだと言えるのか。またその全体における地方の役割は何であったというべきであるか。これらの問いに対しては、明治の近代化以来、日本では、地方はきわめて重要な政治戦略的な拠点として位置づけられていたといえる。しかし、地方分権の経済的意味を語る文献は戦前日本にはほとんどないように思われる。地方分権と経済が日本で論じられるのは1950年代からではないか。その議論にいたる前に、「近代化と地方自治」の全体を瞥見しておきたい。

明治以降、近代国家としての秩序形成に日本は一応成功したが、1930年代には軍事政権によって挫折し、太平洋戦争の後占領改革を経て新しい憲法の下で今日の政治システムが成立した。この100年の歴史の中で、竹中治堅がいうように民主化の挫折があったといわざるをえない。竹中は、明治以降の戦前の分析（1919－1937）のために、民主化途上という概念を作りだしている。竹中によれば、民主主義の崩壊を決めるのは、正統性の後退（そして喪失）、準

5 Charles M. Tibout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 J. POL. ECON. 416 (1956).

忠誠、反逆である。大正デモクラシーの時代の政府ははじめ十分な正統性を持ち、そのまま民主化が進むように見えた。宮崎隆次の言葉を借りれば、戦前においても政治における選出部分が非選出部分の権威を抑制することに成功するかに見えたこともある⁶。しかし、政治を支えるエリートの中に、1930年代の政治の中で民主主義の信念を揺るがす行動が現れた。外交や経済の問題もあるが、今から考えると、1930年、政友会が政権奪取を目的のため、ロンドン条約批准に際して、非選出部分である枢密院をして政権を批判させたことは大きな政治的失敗ではなかったか。この行為は若槻内閣下において行われた枢密院による金融恐慌打開のための緊急勅令の否決の先例（1927）があることを盾に行われた。これは、国民に選出された議会と議員の権威を否定することであった。このような行動は国会議員の準忠誠と位置づけられる。こうした政治家による政争は、明らかに民主化途上の体制の正統性を弱めた。さらに最終段階では正統性は反逆によって奪われる。反逆は陸海両軍部によってなされた。軍部主導での戦争突入の決定は、民主化の挫折を意味したとされる。中国への侵略とアメリカとの戦争への過程に関わる意思決定は、民主化の挫折の中で行われた。日本は政治的離陸後に失敗したのである。その中で地方はどういう役割であったのか。

日本の地方分権と中央地方関係は、知られているように、戦前においては、ヨーロッパ大陸国をモデルとし、戦後においては、アメリカの影響を受けて発展した。明治政府は、大区小区制や郡や県などの中間政府についてのトライアル・アンド・エラーの経験の後、明治21年に市制町村制、23年に府県制を設置した。これは、山県有朋の構想が実現したものであるが、これは当時から大胆な構想として受け止められた。市町村レベルでは地方議会議員を公選とし、長をその議会から間接的に選ばせた。歴史家は、これを自由民権運動への妥協と対策であったと指摘してきた。この時期に、公選の長と議会を持つ構想は進歩的であった。しかし、山県は、元老院における一部の論者など明治体制を強く固いものにしたいと考える反対を押し切って実施した⁷。山県の狙いは、自由民権など理想論に傾く地方有力層に彼らの自己統治をある程度認めるならば彼等を体制の一部とすることができ、その結果、中央の政局が不安定化する時でも、地方が中央の政局の影響を受けないですむようにすることにあった。これは、この地方有力層を地方公職者に任命することによって取り込もうとしたものであり、スハルトのインドネシアにおいて、中枢が“ゴルカル”を通じて細部を統制するのとは反対に官僚制による行政統制の中に地方を取り込む構想であった。大正デモクラシーまでの経緯は、この山県の企図が成功したことを証するとされる。

明治地方自治制度の成立以降、地方は、期待された役割を果たした。中央政局の変動に影響されることなく地域は安定した政治単位としての役割を果たした。それは行政サービスの提供者であると同時に民主主義の学校としての役割である。明治憲法体制の下で、中間層がかなり

6 宮崎隆次「戦前日本の政治発展と連合政治」（篠原一編『連合政治』I 岩波書店 1984）

7 橋川文三『近代日本政治思想の諸相』（未来社、1968）

の広がりを見せる明治の終わり頃から、大正民主主義と呼ばれる「市民社会」志向が地域でも生まれる。この時期、市町村では、自治権の拡充運動が出ている。政府内にもこの市民社会への同調者があった。両税委議論の内務官僚・岡実などである。

大正デモクラシーの成果を地方制度から見るとすればやはり郡制度と郡役所の廃止が指摘されねばならない。地域の生産活動の中では小作争議が多発するようになっていく。市町村の権限拡充と合併によって市町村の実力が強化される一方で、小作争議の多発によって紛争解決者としての郡制度の存在理由が薄れていった。権威主義体制の下での地方政府も地方政治生活も民主化途上に入ったのである。

戦前の「地方」については、普通男子選挙権の確立と郡制度の廃止、特別市運動の成果として府県による大規模都市への監督の緩和があったことが地方分権への動きとして指摘されてきた。これを上述のように民主化途上のプロセスと見るわけである。しかし、1930年代になると、政治制度は軍部支配の拡大とともに、急転直下、町内会の法制化（昭和18年）に見られるような中央集権に向った。戦争の末期には、戦争遂行のために全国を9ブロックに編成した行政体制（昭和19年）がとられた。こうして地方レベルの民主化途上も挫折したのである。地方から中央に抵抗する動きは見られない。この時期迄に明治指導層の集権化とナショナリズムの鼓舞は成功していたのである。これを地方の実態から見てみよう。雨宮昭一は、最新作『総力戦体制と地域自治』において、1930-45年の間と、45年以降の数年の時期における茨城県とその市町村レベルについて現在の衆議院第3区の地域に限定されてはいるが、丹念な調査をしている⁸。

雨宮は、県会議員や市町村会議員の役職者の分析を通じて、1920年代から1940年代にかけて次第に総力戦体制にはいり、地域にも翼賛体制が形成される過程を2つの視点から観察している。第1に、1920年代前後から民主化の進展の中で、市町村には各職域や地域に自治が生まれているが、既成勢力に不満を持つ中間層以下の層が、それまでにあった自由主義的な部分を否定し、総力体制を支持していくということの指摘である。この指摘から、日本の経済は十分に中間層を発展させていなかったが、小作層が政治参加を拡大していたこと（自由主義的契機）を知ることができる。第2に、市町村レベルの活動には、政治に純化されない地域の人の生活があり、これが地域の自治を支えるということである。この第2の地域の生活が経済の進展とともに、地主-小作関係、産業組合の規模の拡大、消防団の整備、繭の産業の発達といったように多面化していたことが、第1にいう“自由主義の契機”の土台となった。地域の政治生活は多元化され、村の公共政策においてもまたある時点までは恐慌や災害復興のための農村更生運動に力点がおかれたのである。しかし、国の政治が日中戦争へのコミットメントを深くするとともに、村の政治は、生産の発展や生活の多様化や合理化よりも、戦時体制を支える組織になるのである。村の政治も緊張する。調査対象の村では政治秩序は、政友会の村長、民政

8 雨宮昭一『総力戦体制と地域自治』（青木書店、2001）

党改造派の助役、無産系の指導者（役職的には部落会長）の三者併存で維持されていた。雨宮は、村の政治秩序がこの三者によって維持されていることを指摘すると同時に、それぞれが「自己革新」をして翼賛体制のアクターに変身していくことも観察している。これは、地域の底からの総力戦体制であるということであると同時に、行政システムにも変容を生ぜしめた。すなわち、日中戦争全面化以後には、村議会よりも、連絡員と呼ばれる部落会長による連絡会議が村の重要事項を決定するようになったという。このことは戦争の政治が、上述のような法制度的な集権化をこえて行政の枠に入らぬ活動を増大させていることを示しているように思われる。雨宮自身は、戦争に志向する翼賛体制が軍部による強圧によってでなく、地域の自発性に支持されていたと述べている。

雨宮は同じ地域についてその戦後の状況を分析している。無産層の代表で連絡員であった1名を含む2名が戦後最初の村会議員選挙に共産党の名の下に当選し、残り13名の無所属も圧倒的に自小作層が多かった（地主は1名）。この体制で、戦後の重要な政治課題である農地改革が遂行された。既成勢力の政友会は一時後退し、他の二本柱である民政党改造派と無産派は生き残って戦後の担い手となったのである。これら新しい政治的指導層の影響力は、戦前における読書会、青年運動の実績を基礎にしていた。

(2) 戦後の政治的離陸と経済

戦前日本はもちろんのこと、そしておそらくは1950年代半ばまでの戦後日本も、経済的に途上国であったと言うべきであろう。戦前日本の経済の頂点は、GDPで見れば1937年にあるが（実質国民総支出を個人消費支出総額でみると1936年が110億円、37年115億円、38年114億円、39年108億円と下降しその後は1950年まで最低のラインであるが、1952年に129億円、1955年に159億円になる。1936年のGDPに到達するのは、だいたい1952年である）⁹、明治以来、1937－1952の15年間を除くと、日本の経済発展は、ほぼ右肩上がりであった。この1936年レベルの日本経済が、「離陸」と言えるものであったのかどうか。仮に言えるとしても、その離陸は、その後すぐに日中戦争が生じたことから分かるように、無理を重ねた結果であったし、それまでに作り上げてきた政治的秩序も、不安定なものであった。経済面では、1936年は、明らかに戦時経済に入っている。軍備増強のための歳出拡大は顕著である¹⁰。この反面では、同時に、軍事費と経済や民政の在り方についての葛藤があった。その葛藤を経て、この時期以降、軍部が政策過程の前面に出てくるのである¹¹。

これに対して、戦後日本における経済的離陸と飛行高度への到達にいたる期間は短かったし、これを支える政治秩序もすぐに安定したように思われる。1951年に日本は主権を回復した後、

9 『数字でみる日本の100年』（国勢社、2000年）中村隆英『昭和史』（東洋経済新報社、1993）

10 『昭和国勢総覧』（東洋経済新報社、1985）。また、中村隆英『昭和史』（東洋経済新報社、1993）

11 竹中治堅『民主化途上の挫折』（東京大学出版会、2002）

1955年には、社会党の統一に対抗する保守合同によって自民党を組織した。自民党の結成による政治的安定は、経済界の強い要請でもあった¹²。「かなり強い野党」と自民党による1ヶ1/2政党政治は、その後41年間続くことになった。要するに日本の政治は、戦後、比較的に早く安定し、それが継続した。継続した理由としては、自民党の柔軟性が一つにはある。しかし、社会党も適当に強力な政党として国民の支持を維持しつづけた。さらに、地方自治論を見ると、大きな政策転換を迫られていた1970年代前後、地方自治体における革新勢力の権力奪取が、福祉政策と公害問題へのシフトを可能にしたことを重視すべきである。大都市圏住民は、国政で自民党を自治体選挙で革新支援の知事を支持した。1970年前後の都市住民は、地方首長選挙を通じて、国政を動かしたのである。筆者も、このような政治を観察して多元主義政治の到来を主張した。

もう少し丹念に政治の安定と経済の関係を考察すると、日本の政治経済研究においては、政治の安定が経済の発展のための基盤であったと思われる。保守政党が非効率なボークバレル政治の誘惑と要請を一手に引き受けて官僚制による合理的政策決定のアーリーナを確保する壁の役割を果たし、その壁の中で優秀な行政が大きな役割を果たしたとの見解が今なお通説的見解である¹³。これは国家の産業政策を好意的に評価する見解である。日本に続いて発展を遂げた韓国、台湾がやや異なった形ではあるが「強い政府」の国であったことから、東アジアには同じモデルによる雁行的経済発展があったこと、その発展は政府のリードで行われたとの理解が一般化した。チャーメーズ・ジョンソンの「発展志向国家」論が広く読まれ、この印象を強化した。ジョンソンは日本の経済発展が戦前からの発展志向国家の方針とビヘイビアが戦後も続きつづがれ、これが成功に貢献したことを強調した。これに対して、戦前の発展については、国家の関与によるものであるとしても、戦後は、市場化の推進によって、国家の関与が最小限になったことが成功の原因であったのではないかと見る見解が生まれる¹⁴。さらに最近では、もう一転して、金融においては、官僚の関与する領域が依然大きかったことが明らかになったため、元の官僚重視の見解の支持もある意味で強くなっている。むしろ戦前の方がより資本主義的であったともされる。国家の関与と経済の関係をみる見解はいまも一定していない。しかし、政府の関与の効果についてはこれらのどの見解をとるにしても、経済発展の前提に政治的安定があるとしている。政治的安定の中で適切な経済的結合が生まれ育つものと思われる。政治的秩序の崩壊は、経済の営みを中止させてしまう。アジア諸国の経験を見ても、政治秩序問題は、経済に先行するものと考えられる。韓国の朴政権の経済発展や台湾の国民党とその後の内地人への権力の静かなシフトの中で、経済発展が生じたことが重要視される所以である。

ただしある国家が一時は政治的安定を確保しても、この「離陸以後」を維持することは困難

12 Kent Calder, *Crisis and Compensation : public policy and political stability in Japan, 1949-1986*, Princeton University Press, 1988.

13 村上泰亮『新中間大衆の時代』(中央公論社、1983)

14 その一つの例として、三輪芳朗『政府の能力』(有斐閣、1998)

である。まず問題は権力の継承ができるかどうかである。言い換えれば、政権トップ交代の手続きが定着するか、そして、この手続きを遵守する政権の交代はいかにして生じるか。

この領域の専門家は、このような権力の継承は稀なことであって、多くの途上国で体制は壊れるまで維持される傾向があるという。民衆の批判を通じて、体制に改革・改良が行われるという展開を引きおこす手続きがビルトインされていないからである。そのために権力者が加齢するとともに、経済活動の先行きは不透明になる。途上国において政治と政策の改良は生じにくい。国民の批判精神の弱いことや政府活動の透明度が低くて、問題発見が容易でないことが原因として指摘されるが、やはり問題の発見と提起された問題を採用する手続きが整備されていないことが重要である¹⁵。経済状況の悪化の中で権力の継承は円滑に行われず、体制に危機が生じる。そして、その危機後には、当然、政治改革が主張される。地方分権もこの文脈で主張されたわけである。そのため地方自治の政治的諸機能の中でも、体制・中央への自立と抵抗

15 山影進は、スハルト体制の崩壊を見ながら、筆者の問いと同じ問いを「長期政権は、なぜ体制の不安定を高めやすいのだろうか」と表現しながら解答を見出そうとしている（『安定性神話の克服に向けて』（『ワールド・トレンド』2001・7月号）。彼の関心は、本当は、「短期か・長期か」ということではなく、長期間にわたって「無理に政権を安定させ」ている体制のその無理を制度面で指摘することにある。彼があげるのは、長期体制においては「野党指導者の拘束又は懐柔」、「国家的危機を口実にした戒厳令または非常事態の宣言」、「治安組織など警察への恣意的な指令」、「言論機関の統制」、「裏社会の暴力集団の利用」、「後継者候補への干渉」、「選挙民や議員の買収、投票結果の操作」、「選挙区の区割り操作」、「選挙民の住所変更」などである。これらを通じて、長期政権が無理に維持されているのである。山影はそれゆえ、逆に、このような権力が一旦崩壊し始めると、崩壊は早くもろいと言う。インドネシアには、オランダ領東インドの統治機構を引き継いでいたので、統治の安定のためにある種の制度的遺産があった。その上、1920年代からの長い歴史と独立戦争によってはぐまれたナショナリズムも国家形成を助けた。アンダーソンは、この広大な面積、多種の宗教と民族の中で成立した結束を「想像の共同体」と表現した〔ベネディクト・アンダーソン『想像の共同体』（白石隆・白石さや訳、NTT出版、1997）〕。しかし、スカルノとスハルトの体制は、実態としては、権威主義的なシステムであり、上記のような無理を重ねてやっと長期に権力を維持できたものである。そして、97年の経済危機において体制の崩壊は、激しく早かった〔白石隆『崩壊インドネシアはどこへ行く』（NTT出版、1999）〕。民衆の不満は蓄積していたし、この間に育った中間層は批判を高めていた。華人の産業資本は、権威主義体制下での経済発展に限界を感じていた。中間層は、権威主義的体制の崩壊期には革命勢力となる。これに対して、民主制は、問題の発見や解決の仕組みをその中に持つことによって問題の早期かつ斬新的な解決を可能にする。すなわち、民主制は、「政権の不安定性を制度的に組み込むことによって体制の安定性を追求している」とされ、その安定性を追求する制度・手続があると主張するのである。そのような問題解決の仕組みとして、「与党と野党の拮抗関係」、「定期的な競争的選挙」、「秘密（無記名）投票」、「最高地位の重任制限」、「重要な公職の兼任制限」などが例示される（山影の関心は、従来、「政治的安定が経済発展を助ける」との命題があったが、山影は、この政治的安定自体に問題があることを指摘しようとするのである）。これらの装置は、政権に失敗があればこれを交代させたり、政権の権力乱用を抑制することを可能にするが、問題は、そのトレーガーである。ここで議論は冒頭に述べた中間層の成長に結びつく。トレーガーとして期待されるのは、安定的な中間層である。現在、途上国においても形式的な権力承継の手続きは普通選挙であるが、中間層は公正な選挙を支持することによって選挙結果を受け入れて政権の正統性を保証する役割を持つ。市民社会論は、しかし、ここに山影を紹介することを通じて示した方向を目指した知的な政治運動として理解することができるように思う。しかし、このような仕組みによる改革は漸進的である。この民主的手続きの保障する改革が漸進的であることと、途上国の改革に性急さがあることとの間には、ある種のズレが感じられる。

という側面に注目が集まる。日本の戦後政治経済において、地方自治が積極的な意思形式と中央への主張を行う「アクター」としての役割を果たすようになったのはいつからであろうか。まず大正デモクラシーの経験がある。決定的であったのは、占領改革が枢密院を廃止し議会の権限を強化し最終決定権者とするとともに分権化改革を行ったことである。しかし、実際の活動を見ると、最初の30年間に於いては、いまだ中央政府の意思に反しても別の政策体系を追求するまでにはいたっていない。より強い自治の確立のためには、地域開発政策や1970年代の革新自治体の登場を待たねばならないのである。

(3) 地域開発と地方自治

戦後日本の地方政府は、多くの制度的拘束を排除し、憲法的な規定によって自治を獲得するが、積極的な政治的自治を獲得する転機は、1950年代後半から60年代を通じて議論になった地域開発であったように思われる。雨宮の研究においては、戦後も占領改革以後になると、元県官僚と旧名望家の連合がこの地域の町市の役職者として勢力を盛り返す様子が描かれている。しかし、筆者には、雨宮の研究においても次の段階が重要になると思われる。すなわち、戦後経済発展において地方権力構造がどう変わったか。雨宮によって描かれてはいないが、他の多くの地域では¹⁶、影響力は、地方名望家連合から新しい経済の担い手層（中央経済とリンクした層）にシフトしている。この雨宮の研究した地域でいつそれが生じたかはともかく、日本の各地で、農村地域も含めて、地域は高度成長の過程を受け入れはじめるのである。こうした地域構造の変化をプロモートしたのが地域開発である。この地域開発がインフラ整備を府県の重要な役割とさせることとなった。地方政府を「計画的に」巻き込む地域開発が「上からの近代化」を押し進めた戦前よりも、戦後に積極的に展開されたことに注目したい。地方が地域開発政策の実施の中で、どの程度どの意味で自治的であったかはあいまいである。

政治学界では、「追いつき型近代化」にともなう中央監督をできるだけ排除しようという「純粋地方自治論」が有力であったが¹⁷近代化推進の主役として自負していた官僚集団は、この種の地方自治論に対してほとんど考慮することなく、経済発展のインフラ整備戦略を、府県を地方の代理人として実行しようとした。1960年から30年間に及ぶ全国総合開発計画、新全国総合開発計画、第三次、第四次全国総合開発計画等においてはインフラ整備計画を実行する受け皿として都道府県が想定されてきた。都道府県はさらに市町村を代理人として事業の実施の徹底をはかった。通常、このプロセスとシステムが戦後日本が戦前から続けてきた集権的な中央地方関係であると説かれる。しかし、これに対しては3点の留保が必要である。

16 大原光憲、横山桂次『産業社会と政治過程：京葉工業地帯』（日本評論社、1965）

17 それは、開発主義の経済に注意を払わない啓蒙的な地方自治論であった。日本の開発主義が「上からのキャッチアップ」の形態をとったので、純粋地方自治論者は、日本経済の発展に関する経済戦略を拒否することによって批判した。それは、高速道路を産業道路として消極的に評価し、生活道路を主張する地方自治論である。日本における地方自治論者は開発経済と対立していた。

第一点は、このようなインフラ整備のための開発事業は、中央政府の官僚支配によって行われたというよりも、地方も自発的にこれを受け入れる形で行われたものである。日本の追い付き型近代化は、国民も参加した政治過程である。地域社会では、支配は旧エリート層から新しい政権グループに移っていった。

第二に、戦後日本の地方自治は中央の強い意図に対抗する政策の提案を行うことが可能なシステムであったことである。

第三点目は、1980年以降の変化に見られる。この時期以降、機関委任事務改革が実現するまでを見ると、日本の地方自治への支持がいつそう大きくなったことが分かる。戦後日本における地方自治論は、いわゆる進歩派の戦前の遺制への批判に原点を持つのであるが、その後は地域開発と革新自治体の経験の中で自信を拡大し積極的な自治を主張しはじめたというべきであろう。さらにその後は、必ずしも体制批判者ではない層の政治的主張として通りはじめたように思われる。宮沢政権の時ににおける国会決議（1992）や細川政権（1993-94）による準備過程を経て、1995年、村山政権の下に設置された地方分権推進委員会によって機関委任事務廃止改革が実現した。

日本の地方自治50年間の経験は、市民参加や中央負担の軽減、権力分立等の諸機能を果たしていることを示しているが、同時に、開発主義経済過程において、都道府県の積極的参加が、地方行政力の強化につながったことも指摘されねばならない。国の地域開発政策は、都道府県が地域発展の構想力や統計学などの技術を含む行政能力の向上を図る機会となった。

戦後の経済発展政策が¹⁸、戦前とは異なり地方を広範に動員しているのはなぜなのか。筆者は、戦後の発展は目指す経済規模が大きく、その開発は戦前に比べていつそう深く地方を巻き込んで実行される必要があったからではないかと思うのである。別の言い方をすれば、戦後経済は、戦前のような部分的・局所的発展とは異なり、全地域の開発志向を支えとした全国的な展開であったために、「地方」の積極的な支持が必要であったのではないか。さらに興味深いのは、その地域開発は動員的であったが、地方の支持は中央政府の予想を上回っていたことである。1960年前後の地域開発の結果として、府県や市町村の行政能力は向上したし、地域権力構造に変動が生じた。地元政治家の中央への働きかけも活発になり、中央地方の交渉も多くなった。全国的な開発政策が地方分権と民主化の定着にさらに貢献したのである。

開発主義においてその中枢機能担当機関の業務は多い。開発の産業を決めこれに優先順位をつけることを国民に納得させなければならない。そのためには開発計画が合理的な内容をもって形成されなければならない。開発機能の分担協力者を地方の中から選び、これに受け皿としての役割を果たしてもらわねばならない。受け皿組織としては、結局、中央政府の政策に賛同するパートナーが選ばれる。戦前と戦後を比べるならば、開発主義の分担者には、戦前は財閥や

18 開発主義と途上国を論じる場合、村上泰亮『反古典の経済学』（中央公論社、1996）が刺激的な議論を展開している。本叢書では下巻第1章の恒川論文を参照。

満鉄などの中央政府と密接に関係を持った諸組織があったのに対して、戦後は都道府県が加わった。戦前の開発は一部の地域や、「我田引鉄」の利益誘導のための格好の材料となる事業が目立つくらいで比較的に限定されていた。江澤譲爾『国土計画の基礎知識』によれば、開発計画は、せいぜい昭和14年の「工業地方分散計画等」に見られるくらいであるが、この計画も「国防経済」を主眼としていた¹⁹。しかし、戦後の大規模経済の展開等では、都道府県の諸部局は、中央政府省庁の代理人として機能することとなった。上記のような中央による国土開発計画を受けて都道府県でも総合開発計画が10年か15年ごとに改訂されて今日に至っている。府県には膨大な業務が委ねられた。地方行政にははじめて独自の開発促進能力が求められた²⁰。戦前と比べると、府県議会も主役ではないが、準主役として開発過程に巻き込まれる。特に中央政治家との折衝や媒介役として活躍した。市町村も国が行う全国開発計画・都道府県の総合計画の中で、役割を与えられた。1961年の新産業都市への指定を巡っては、「史上最大」と表現された府県による陳情合戦が行われた。市町村も一時的に開発政策に巻き込まれた。その後、府県と市町村は、前者が、国の積極的な開発のパートナーとして、後者が、行政事務の担当者として、それぞれに、戦後政治を担う分業に戻るのであるが、開発政策は、地方を目覚めさせた。

4. アジア諸国の地方分権と開発主義

本章第2節において、アジアの途上国の地方分権化を論じたが、本稿の主題である「開発と分権」のテーマについては触れないできた。日本の経験に基づいて多少比較の視点で説明した方がよいと考えたからである。筆者にとって興味深いのは、途上国では分権化も開発も主張されるが、地方の巻き込まれ方が大分低いことである。なぜか？この問いは、逆に、日本では、戦後日本の地方政府（特に府県）は、全国計画の遂行のために中央政府の「代理人」として利用されていたが、それはなぜかという問いになる。この問いについては前節で解答を試みた。この解答を途上国に適用するならば、途上国の多くにおける経済開発が戦後日本とは異なって、地方をまきこまないでいるのはそれほど大きなものではなかったからであると思われる。これらの国では、中央政府が開発を自ら実行し、地方自治は開発と切り離すという選択がなされている。戦後の日本では、大規模経済の受け皿となる地域を必要としていた。そこで道府県に対してインフラ整備への協力を求めると同時に、協力した府県に分け前を与える仕組みを作った。

19 江澤譲爾『国土計画の基礎知識』（日本評論社、1937）

20 戦後の府県と市町村は、この要請に対応することを通じて行政のノウハウと知識を習得した。しかし、社会科学系の学会では英米モデルが何となく理想であったために、府県能力向上が自治に貢献したことは評価されなかった。多くの人は、地方自治論において、地方が元々中央行政のパートナーであるということを忘れる傾向がある。それに加えて、英米モデルの地方自治論には、あまりに与件が多い。この議論の与件の一つに、肝心な地方の「行財政能力」があるのである。

それが60年代の地域開発である。タイの場合でも他の途上国でも今のところ経済の大規模化を計画するのではない限り、地域を巻き込むことの必然性は少ない²¹。これらの途上国では、規模の大きな開発主義よりも住民の地域生活のためのインフラ整備を開発と呼んでいる。そうしたことを実行する行政的キャパシティが求められている。Capacity buildingといわれるのはその意味での人材育成である。

タイを例にとるならば、この国の最近の地方分権の背景は次のようなことであろう。すなわち、97年経済危機はあったが、インドネシアのように政治体制の崩壊があったわけではないし、地域の不満が暴発したわけでもない。しかし、それまでの経済発展と中間層の伸びとによって、市民社会化の要請が高まったので、地方分権化を主張する層に対して体制が譲歩したということではなかろうか。憲法やその他の法律における地方分権規定を現実のものとするにはまだ時間がかかりそうである。たとえば、地方への事務配分を実行する必要があるが、その前提には受け皿自治体がどの「地方」であるか（タンボンかテーサバーンか）を確定することが必要である。タンボン自治体やテーサバーンへの事務移管が実施されるためには、地方公務員数の充実がなければならない。地方自主財源の確保も必要である。これらがすべてこの国では「審議中」である。現在のところ、経済発展はバンコクとその周辺地域を受け皿とすることでほぼ十分であるとの認識があるのではなかろうか。

フィリピンにおいては、開発志向は、市町村レベルでの市長の企業家精神によって担われている。世界銀行やIMFも国と州を飛び越して一挙に地域を世界市場に結びつけるような発展が望ましいことを示唆している。開発経済の主体が市町村レベルにおりているという印象である。たとえば、ダバオ、セブなどの拠点的发展があり、その発展がそれらの周辺地域にトリックルダウンしていくことが期待されている。

フィリピンの基礎自治体にあたるのはバラングイであるが、この単位がマルコス独裁時代にできたというのは多くのことを示唆する。バラングイは市民集会が发展して出来た末端行政単位である。マルコスは、他の勢力を飛び越して独裁の正統性を当初非公式的存在であった市民集会に求めた。このことは、旧勢力を温存させることを意味した。権力の基礎を地域の組織に求めるのは各国における新権力がとる戦略である²²。このように考えると、フィリピンの中央政府による開発主義に基づいた地方戦略がnegligibleとも断言できないが、戦後日本の府県を

21 玉田芳史「開発事業における中央集権と地方分権」（村松岐夫編『途上国の地方分権と開発』平成13年3月、科学研究費成果報告書、課題番号11552001）もタイの開発事業が中央官庁の仕事であることを指摘している。タイについては次のような趣旨の説明を永井史男（本書第6章執筆）から受けたことがある。タイでも80年代に入ってから、中部タイ、北部タイ、南部タイ、東北タイのいくつかに経済発展拠点都市を作り、そこに中央から直接投資を行うという。しかし、この計画は、経済の大規模化を計画するというよりもバンコクに一極集中する人口を地方にも分散させ、中央・地方の所得格差をなくするという点に重点があった。

22 この種の集会が政府制度になったというのは珍しい。このレベルの行政の必要が満たされていなかったのではなかろうか。

動員するのと似た大規模で実効的な地域開発計画は存在しない。

インドネシアでは、建国以来、連邦制を採用するべしとの主張もあり、実際にも数年間の経験があるが、概して集権システムで統治されてきた。スハルト時代の1974年第5号法は、その当時の集権システムを確認しようとするものであった。しかし、スハルト以降、ハビビ時代において他の多くの公約とともに地方自治拡大が行われ、これがワヒド政権でもメガワティ政権でも継承された。98年6月にスハルト政権が崩壊したが、その約1年後に地方行政の基本と中央地方の財政均衡の枠組みを決める法律が成立しているので、制度面での対応は素早いと言ってよい。地方分権は政権担当者に差し迫ったテーマであったことが分かる。権限の決め方は、中央政府の権限を列挙し、その他の権限を州以下の地方政府に委ねるという方法である。開発を埋め込んだ中央地方関係の制度化のためには、府県あるいは中間団体が重要であると考え筆者からは地方自治拡充（地方分権）といえは州制度に注目することになるが、インドネシアで実際に進出したのは、州レベル以下の地方制度についての綿密な法制度化である。ここでは、開発と地方制度の関連は、今のところ筆者には定かではない²³。

ここで直接の研究対象としていないマレーシアでは、開発型経済の組織的な運営がなされている。ここでの地域の位置は明らかではない。地域よりもブルミトラ優先のような人種と宗教に関わるリソース再配分が重視されている。

5. 結 び

90年代のアジアの途上国においてはその経済発展によって民主制への移行の条件が生まれつつあった。経済発展が続けば、順調に民主化を進展させ成功したとも考えにくい、経済発展によって成長した中間層は、これらの3国においても、他のアジアの国々でも民主化の政治過程を動かしていく大きな要因になっていったであろう。その模索の政治過程の中で、97-98年の経済危機が生じた。そしていくつかの国でそれは政治的危機となり、インドネシアの場合、スハルト体制が崩壊した。「体制」の崩壊にいたらない国々でも、既存の体制は弱体化し、多くの途上国でいっそうの民主化に向けてシステムの転換が始まったと言ってよいように思われる。民主化途上の再出発である。しかし、その再生は再びODAに依存するところが大きい。この過程が成功するのかどうかは、90年代の政治経済危機にともなう混乱の程度、政治的再出発の順調さ、経済回復の能率にかかっている。こうした緊張の中で地方分権は97年

23 州制度の議論では、開発を制度に織り込もうとする企図は感じられる。州制度をどう扱うかは、アチェ特別自治州やイリヤン・ジャヤ州の独立要求をどう処理するかという政治的判断でもある。またスハルト時代における中央集権の仕組みの中で開発が遅れる地域があったという経験から地域の自主的な開発を促進することも考慮の中にある。州の自治を拡大するということができれば、そこには天然資源の豊富な地域に独自の取り分を認める意味もある。

以降どの国にとっても政治的民主化への一步として関心事となった。地方分権は、地方から腐敗などを内在的に批判することによって、「民主化挫折要因」を除去する役割を期待されている。しかし、逆に、腐敗の温床をつくるという観察もあって、地方自治が期待される効果を持つかどうかについては確定的なことは言えない。

おそらくは、投資の優先順位を国家が決め目標を掲げながら開発を推進する経済においては、中央寄りの中間団体が必要である。地域の利益と国の経済を調整するためである。本稿で述べた日本の経験はそのことを示唆している。その意味で中間団体の運命は不安定であるが、経済発展に重要な単位である。しかし、ここでとりあげた途上国では、中間団体は何らかの理由で力を発揮できない状態におかれている。インドネシアの州は、中央に対抗的であるし、タイの県レベルには、一方で中央出先機関である県庁が地方の意見を吸収する役割を持たないし、他方PAO（県自治体）も信頼されていない。フィリピンも、マルコス時代にあった「開発」が今どうなっているか、経済発展と地方分権との調整はどうなっているかはさらに検討を必要とする。

途上国において、地方分権改革は政治秩序の近代化の要とされている。その視点からアジアの途上国における地方分権改革の成り行きの観察を続けたい。もう一つ興味深いのは、分権化が経済リソースの配分を変えることになるが、経済効率にどのような影響を与えるかである。筆者には、次のテーマである。

【参考文献】

- 雨宮昭一『総力戦体制と地域自治』（青木書店、2001）
 江澤譲爾『国土計画の基礎知識』（日本評論社、1937）
 白石隆『崩壊インドネシアはどこへ行く』（NTT出版、1999）
 末廣昭『キャッチアップ型工業化論』（名古屋大学出版会、2000）
 竹中治堅『民主化途上の挫折』（東京大学出版会、2002）
 玉田芳史「開発事業における中央集権と地方分権」
 矢野恒太記念会編『数字でみる日本の100年』（国勢社、2000）
 中村隆英『昭和史』（東洋経済新報社、1993）
 中村隆英『昭和国勢総覧』（東洋経済新報社、1985）
 橋川文三『近代日本政治思想の諸相』（未来社、1968）
 服部民雄・船津鶴代・鳥居高編『アジア中間層の生成と特質』（アジア経済研究所、2002）
 ベネディクト・アンダーソン『想像の共同体』（白石隆・白石さや訳、NTT出版、1997）
 持田信樹「第5章5-2 財政システムと日本の経験」（JICA国総研『地方行政と地方分権』、2002）
 宮崎隆次「戦前日本の政治発展と連合政治」（篠原一編『連合政治』I 岩波書店、1984）
 御厨貴『明治国家の形成と地方経営：1881～1890年』（東京大学出版会、1980）
 三輪芳朗『政府の能力』（有斐閣、1998）
 村上泰亮『新中間大衆の時代』（中央公論社、1983）
 村上泰亮『反古典の経済学』（中央公論社、1996）

村松岐夫・恒川恵一編『日本の政治経済とアジア諸国』下巻「政治経済篇」(国際日本文化研究センター、2003)

村松岐夫編『途上国の地方分権と開発』(平成13年3月、科学研究費成果報告書、課題番号11552001)

山影進「安定性神話の克服に向けて」(『ワールド・トレンド』2001・7月号)

Charles M. Tibout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 J. POL. ECON. 416 (1956).

Kent Calder, *Crisis and Compensation: public policy and political stability in Japan, 1949-1986*, Princeton University Press, 1988.

Seymour M. Lipset, *Political Man*, Doubleday, 1960 邦訳 内山秀夫訳『政治のなかの人間』(東京創元新社、1963)