

カンボジアの地方分権化改革 — 民主的制度を通じた権威主義の強化 —

新潟国際情報大学 国際学部 教授 山田 裕史

本稿は、カンボジアにおける地方分権化改革が、民主的制度の導入にもかかわらず権威主義的支配の強化をもたらした逆説を分析する。具体的には、2000年代以降の改革過程を検討し、与党・カンボジア人民党が国際的圧力に対応しつつ、地方分権化を通じて支配構造を強化したメカニズムを解明する。分析の結果、人民党は、①直接・間接選挙を組み合わせた選挙サイクルの構築、②開発資源配分によるパトロン・クライアント関係の制度化、③民主的外観による国際支援の確保という戦略により、形式的には民主的正当性を確保しながら、実質的には一党支配を制度化したことが明らかになった。本稿は、権威主義体制下で民主的制度が支配強化のツールとなることを示し、地方分権化支援には政治的文脈の分析が不可欠であることを示唆する。

1 はじめに

内戦後の国連暫定統治を経て1993年に現体制が成立したカンボジアでは、1990年代末から2000年代初頭にかけて、地方分権化（decentralization）と非集権化（deconcentration）を柱とする政治改革が本格的に始動した。この改革は、国際援助機関からの圧力や国内の民主化要求に応える形で進められたが、同時に与党・カンボジア人民党の政治戦略とも密接に関係していた。表面的には、地方分権化は民主的政治制度の導入を通じて市民参加や説明責任の強化を目指すものとされてきたが、実際にはこうした制度改革が人民党の支配構造を再編・強化するための戦略的手段として機能してきた。

カンボジアの地方分権化は、民主的分権化（democratic decentralization）と行政的分権化（administrative decentralization）の2つの概念が混在する形で進められてきた（Turner 2006；Smoke 2003）。前者が地方レベルでの意思決定への市民参加や民主的説明責任の強化を重視するのに対し、後者は中央政府の機能の効率的な遂行を目的としており、両者の間には本質的な緊張関係が存在する。カンボジアの地方分権化改革は、民主的分権化と行政的分権化の緊張関係が権威主義体制下でいかに展開されるかを示す興味深い事例である（Un and So 2011；Eng and Ear 2016）。

カンボジアにおける地方分権化改革は、民主的政治制度の導入にもかかわらず、なぜ権威主義的支配の強化をもたらしたのか。これまでの研究は制度構築の技術的側面に焦点を当てたものが多く（Rusten et al. 2004；Eng 2016）、政治的動機や権威主義体制との関係について十分に検討されてこなかった。この逆説的な現象を理解する鍵は、人民党が国際的な民主化圧力に対応しつつ、地方分権化制度を巧みに設計・運用することで、むしろ自らの支配構造を制度的に強化してきた点にある。本稿は、この点を検証するため、人民党が①選挙サイクルの構築、②開発資源配分によるパトロン・クライアント関係の制度化、③民主的外観による国際支援の確保という3つの戦略を通じて支配を制度化したという仮説を実証的に分析する。

本稿の構成は以下のとおりである。第2章では、2000年代初頭における地方分権化改革の始動期を扱い、2002年の初のコミュニケーション評議会選挙と制度的基盤の整備を中心に論じる。第3章では、2008年から2020年にかけての改革の制度化を検討し、地方分権化・非集権化国家プログラム（National Program for Sub-National Democratic Development: NP-SNDD）の実施と選挙サイクルによる支配メカニズムの確立に焦点を当てる。第4章では、2013年総選挙での人民党の苦戦を受けた地

方分権化改革の政治的利用を分析する。第5章では、2017年の最大野党の解党後に機能移転が加速するという逆説的な展開を検討する。そして第6章では、2023年のフン・セン内閣からフン・マナエト内閣への移行と地方分権化改革の継承について論じる。

2 地方分権化改革の始動期（2000年代初頭）

（1）改革の背景—国際圧力と国内政治の交錯

カンボジアにおける地方分権化と非集権化の取り組みは、2001年に制定されたコミューン行政管理法によって本格的に始動した（Rusten et al. 2004）。コミューンとは、カンボジアの最下層の地方行政単位であり、1993年憲法で規定された3層構造の第3層にあたる。具体的には、1,378行政区（*khum*）と274地区（*sangkat*）の計1,652の行政単位を指し、憲法に規定されていない村（*phoum*）が複数集まって構成されている。この法律制定の背景には、1991年のパリ和平協定以降、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の管理下で実施された1993年の制憲議会選挙を経て、民主化への国際的圧力が高まっていたという文脈がある（Hughes 2003）。また、1998年の総選挙後、フン・セン首相率いる人民党政権は政治的安定を確保するため、地方レベルでの統治改革を模索していた（Un 2013）。

ここで注目すべきは、この改革が国際的圧力への対応という側面に加え、人民党が地方支配を再構築するための戦略的手段として位置づけられていた点である。人民党は1979年の政権掌握以来¹、民主集中制に基づく党組織を中央から地方の末端まで建設し、党組織と国家機関の人的一体化を通じて地方支配を確立してきた（山田 2020）。同党は1980年代末以降、ベトナム軍撤退後の権力基盤再構築の一環として、地方レベルでの党組織強化を進めていた（Gottesman 2003）。地方分権化改革は、こうした地方支配戦略と国際ドナーの民主化支援アジェンダが複雑な形で結合した産物といえる（Hughes and Un 2011）。

（2）コミューン評議会選挙の導入

2002年2月に実施された初のコミューン評議会選挙は、現体制下で初めての地方選挙として大きな意義を持った。この選挙では、全国1,621のコミューンで評議会議員が選出された。選挙結果は人民党が61.16%の得票率で圧勝したが、連立与党のフンシンベック党（21.92%）や野党サム・ランシー党（16.72%）も一定の議席を獲得し、地方レベルでの多党制の萌芽がみられた。

しかし、この時点での地方分権化は極めて限定的であった。コミューン評議会の権限は、出生・死亡証明書の発行、小規模な開発プロジェクトの実施、紛争調停などに限られており、財源も中央政府からの交付金に依存していた。コミューン・サンカット基金に配分された国家予算の割合は、2002年の設立時点で経常歳入の1.5%に過ぎなかった（NCDD 2024）。

（3）制度的基盤の整備

2001年から2008年にかけて、地方分権化改革の制度的基盤が段階的に整備された。2001年にはコミューン行政管理法が制定され、2002年にはコミューン財政管理システムに関する政令が發布された。2006年8月には地方分権化・非集権化管理国家委員会（National Committee for the Management of Decentralization and Deconcentration Reform : NCDD）が設立され、2008年には首都・州・市・郡・区行政管理法が制定された。

とくに2008年の法律は、コミューンより上位の地方行政単位に評議会を設置することを定め、カンボジアの地方行政構造を大きく変革するものであった。同法により、従来の任命制による地方行政から、選挙により選出される評議会を中心とした新たな地方統治システムへの移行が図られた。

3 改革の本格的展開と制度化（2008-2020年）

（1）民主的開発国家委員会（NCDD）への再編

2008年12月、カンボジア政府は従来のNCDDを民主的開発国家委員会（National Committee

1 1979年の政権掌握時の党名はカンプチア共産党であり、1981年にカンプチア人民革命党へ、1991年にカンボジア人民党へ改称した。

for Sub-National Democratic Development: NCDD)へと再編し、より強力な推進体制を整えた。NCDDは内務大臣を委員長、経済・財務大臣を副委員長とする省庁横断的組織であり、地方分権化と非集権化の政策立案と実施を主導する役割を担うこととなった。

NCDDの評価報告書(NCDD 2024)によれば、この組織再編は「民主的発展の原則に沿った地方行政機構の再編」を目的としていたとされる。しかし、実質的な権限や財源の移譲は限られており、改革は中央政府、特に内務省の強い監督下に置かれていた(Eng 2016)。これは、制度設計が形式的には分権化を志向しながらも、実際には中央集権的な統制を維持する構造となっていたことを意味する。

(2) 階層的な地方行政構造の確立

1993年制定の現行憲法は国土を3層に区割りする地方区分を規定しており、2008年の首都・州・市・郡・区行政管理法によって地方行政も3層構造となった。

第1層は首都・州レベルで、プノンペン都と24州の計25の行政単位から構成される。各単位にはコミューン評議会議員による間接選挙によって選出される首都・州評議会と、同評議会の行政執行機関として知事会(*kanak aphibal*)が設置された。知事会は、知事を長とし、副知事を含む複数の構成員からなるが、これらの人事はすべて実質的に中央政府(内務省)によって任命される。

第2層は市・郡・区レベルで、33市、163郡、14区の計210の行政単位からなる。首都・州レベルと同様に、これらの単位にも評議会と知事会が設置され、前者は間接選挙、後者は任命制となっている。

第3層はコミューン(行政区・地区)レベルで、1,378行政区と274地区の計1,652の行政単位が存在する。コミューン評議会は住民による直接選挙で選出され、5年の任期を持ち、評議会議長がコミューン長を兼任する。

この構造において重要なのは、各レベルに設置された評議会と知事会の二重構造である。制度上は、評議会が住民の意思を反映する民主的な意思決定機関とされ、知事会がその決定を執行する役割を担うとされている。しかし実際には、予算執行、人事、

政策実施などの実権は知事会に集中しており、評議会の権限は極めて限定的である。

このような制度設計は、地方行政において意思決定と執行を形式的に分離する構造をとっているが、実態としては中央政府による強い統制が維持されている(Eng 2016)。つまり、地方自治の形式を取りながらも、実質的には中央集権的な支配が続いているのである。

この構造は、人民党の政治的計算と、国際援助機関が推進するグッド・ガバナンスの理念との間の微妙な均衡を反映している。カンボジア政府は国際援助への依存度が高く、外部からの制度改革要求に応える必要がある一方で、人民党はこれらの制度を自党の支配構造の維持・強化に活用してきた。

結果として、カンボジアの地方分権化改革は、表面的には民主的政治制度を導入したが、実態としては人民党による支配が制度の中に組み込まれている。こうした体制は、近代的な制度を持ちながらも、実際には政党や支配者の私的利益のために制度が運用される新家産国家(neo-patrimonial state)と呼ばれる政治体制の典型例である(Un 2019)。

(3) 国家プログラムNP-SNDD(2010-2020年)の実施

2010年5月、カンボジア政府は「地方分権化・非集権化国家プログラム第1次(NP-SNDD1)」を閣議決定し、10年間の包括的な改革計画を開始した。このプログラムは、①地方行政機構の組織開発、②人的資源管理システム、③機能移転、④財政分権化と財務管理システム、⑤改革支援制度の5つの主要分野で構成されていた(NCDD 2024)。

プログラムは3段階の実施計画を通じて段階的に実施された。第1次3カ年実施計画(IP3-I:2011-2014年)では、必要な法的文書の準備、首都・州・市・郡・区行政の構造再編と管理システムの構築、地方行政職員の能力強化に重点が置かれた。この期間中に、地方行政の基本的な制度枠組みが整備された。

第2次3カ年実施計画(IP3-II:2015-2017年)では、IP3-Iで確立された構造・システム・手続きを通じた地方行政のパフォーマンス強化と、地方行政への機能・資源移転の促進が図られた。しかし、実

際の機能移転は計画より大幅に遅れ、多くの省庁が権限移譲に消極的であった。

第3次3カ年実施計画（IP3-III：2018-2020年）では、地方行政の責任と自律性のさらなる促進・強化が進められた。特に2019年には、市・郡・区レベルの省庁出先機関を地方行政機構に統合する大規模な改革が実施され、20分野55機能が移転された（NCDD 2024）。

（4）財政分権化の進展と限界

NP-SNDD 期間中の財政分権化は着実に進展した。地方行政の全体予算は2010年の約1億1,874万ドルから2015年の約2億7,590万ドル、そして2020年には約8億3,231万ドルへと約7倍に増加した。とくにコミューンの予算は、2010年の約3,714万ドルから2020年には約2億83万ドルへと大幅に増加した（NCDD 2024）。

もっとも、これらの予算の大半は中央政府からの財源移転に依存しており、地方独自の歳入は制度上認められているものの、実際の運用は限定的であった。首都・州レベルでは不動産税や車両税など9種類の税収が法令により認められているが、市・郡・区レベルとコミューンレベルには独自の税源は割り当てられておらず、首都・州レベルからの税収分配（4～5%）および行政サービス手数料による非課税収入に限られている。こうした構造のもと、地方自治体が自らの裁量で安定的に歳入を確保する能力は依然として限定的であり、真の財政的自律性の確立には制度面・運用面の両面で課題が残されている（NCDD 2024）。

（5）選挙サイクルによる支配メカニズムの確立

人民党は地方分権化改革を通じて、各種選挙を導入する順序と選挙の制度（直接選挙か間接選挙か）を巧妙に組み合わせて、自らの支配を強化する選挙サイクルを構築した（山田 2024）。このシステムでは、まずコミューン評議会選挙が住民による直接投票で5年ごとに実施される。この選挙では、村長が人民党の集票マシンとして機能し、開発プロジェクトの配分を通じた票の買収も行われる。次に、首都・州評議会選挙と市・郡・区評議会選挙がコミューン評議会議員による間接投票で5年ごとに行われ、人

民党のコミューンレベルでの優位が自動的に上位レベルに反映される仕組みとなっている。

このメカニズムにより、形式的には選挙を通じた民主的手続きを経ながら、実質的には一党支配が永続化される構造が確立された。NCDD の評価報告書は、1,425 人の調査対象者のうち68%が「地方行政機構の組織化が民主的発展を良好なレベルで促進した」と評価したと報告しているが（NCDD 2024）、この「民主的発展」の内実は慎重に検討する必要がある。

4 政党間競争の激化と改革の戦略的活用（2010年代前半）

（1）2012年コミューン評議会選挙と2013年総選挙

2012年6月のコミューン評議会選挙では、人民党が引き続き優位を保った。得票率は人民党が61.80%、サム・ランシー党が20.84%、人権党が9.88%、フンシンベック党が3.79%であった（山田 2023）。人民党は前回2007年選挙（60.82%）から微増し、引き続き6割を超える支持を維持した。一方、サム・ランシー党と人権党の合計得票率は30.72%に達し、都市部を中心に野党勢力が伸長していることが明らかになった。

続く2013年7月の総選挙は、カンボジア政治の転換点となった。サム・ランシー党と人権党が合流して結成された救国党が123議席中55議席（得票率44.46%）を得て躍進したのである。一方、人民党は前回2008年選挙の90議席から68議席（得票率48.83%）へと大きく後退した（山田 2023）。この結果は、とくに若年層と都市部住民の間で人民党への不満が高まっていることを示していた。

（2）人民党の対応—地方分権化改革の政治的利用

2013年総選挙での苦戦を受けて、人民党は地方分権化改革を自らの権力基盤強化のツールとしてより積極的に活用するようになった。まず、開発資金の増額と配分の政治化が進められた。コミューン・サンカット基金は2013年の約5,110万ドルから急速に増加し、2015年には約6,799万ドル、2017年には約9,385万ドルに達した（NCDD 2024）。これらの資金は、形式的には地方開発のための予算である

が、実際には人民党の支持基盤の強化に活用された。

また、地方開発プロジェクトは「党の贈り物」として演出された。政府予算や国際援助によるものであっても、道路建設、井戸掘削、学校建設などのプロジェクトには、人民党のロゴと「ソムダチ・テチョー (Samdech Techo)² フン・セン首相からの贈り物」という看板が設置された。これにより、公共事業があたかも人民党の恩恵であるかのような印象が作り出された。

さらに、村長を通じた監視と動員のネットワークが強化された。村長はコミューン評議会によって選出される公職であるが、実際には人民党の末端組織として機能している。村長は住民の政治的動向を常に監視し、選挙時には党の集票マシンとして動員される。村長は村の党員名簿を管理しているため、誰が野党を支持しているかを把握している。

(3) 社会的説明責任の導入と限界

この時期、対カンボジア援助供与国・機関の支援によって「社会的説明責任 (Social Accountability)」の取組みが導入された。2013年から開始されたこのプログラムは、市民が地方行政の予算執行や公共サービス提供をモニタリングし、意見を述べる機会を提供することを目的としていた。

2020年までに、社会的説明責任の取組みは189郡、1,545コミューン、6,822の小学校、1,236の保健センターで実施され、約300万人の市民が参加した (NCDD 2024)。しかし、これらの取り組みは人民党の支配構造を脅かさない範囲でのみ許容され、真の政治的説明責任にはつながらなかった。市民は行政サービスの質について意見を述べることはできても、権力構造そのものに異議を唱えることは困難である。

5 権威主義体制下での「改革」の深化 (2010年代後半)

(1) 野党排除と一党支配への回帰 (2017-2018年)

2017年は、体制危機に直面した人民党政権が急

速に強権化した年である。6月のコミューン評議会選挙で人民党の得票率が50.76%に低下し、救国党が43.83%の票を得て2013年総選挙に続いて躍進を遂げた (山田 2023)。翌2018年総選挙での政権交代が現実味を帯び始めたことに危機感を抱いた人民党は、救国党の排除を決断した。まず2017年9月、救国党のクム・ソカー党首を外国との通謀による国家反逆の容疑で逮捕し、11月には人民党が支配する最高裁判所が、救国党に解党および同党幹部118人に対して5年間の政治活動の禁止を命じた。この決定により、救国党が保有していた国民議会の55議席、首都・州評議会の86議席、市・郡・区評議会の679議席、コミューン評議会の5,007議席はすべてはく奪され、人民党を中心とする他政党へ配分された (山田 2024)。

こうして2018年7月の総選挙は、救国党不在のなかで実施され、人民党が76.85%の得票を得て全125議席を独占した。一方、無効票は過去最高の8.55%に達し、第2党のフンシンベック党の得票率5.89%を上回った (山田 2023)。これは、救国党支持者による抗議の表れと解釈できる。選挙監視団体によると、多くの選挙人が投票用紙に「救国党」と書いたり、複数の政党に印をつけたりして、意図的に無効票を投じたという。

この選挙結果は、形式的には民主的選挙を維持しながら、実質的には政党間競争を排除するという人民党の戦略が完成したことを意味する。野党の不在により、選挙は政権の正当性を演出する儀式と化した。

(2) 権力集中のための指揮系統一元化

興味深いことに、救国党が解党された後、地方への機能移転が急速に進展した。NCDDの評価報告書は、「多くの省庁が機能・資源移転の決定に消極的であったが、政府高官、とくに首相からの強い要請、強制、圧力があつた場合にのみ重要な成果が達成された」 (NCDD 2024: 58) と率直に記している。この記述は、野党による監視と批判がなくなったことで、皮肉にも政府内部の抵抗を押し切って改革を

2 Samdech Techoは2007年に国王がフン・センに授与した名誉称号Samdech Akka Moha Sena Padei Techoの略称である。英語では"Lord Prime Minister and Supreme Military Commander"と訳されることが多い。

進めることが可能になったことを示唆している。

2019年12月、政府は省庁の地方出先機関を市・郡・区行政に統合する大規模な改革を実施した。大臣会議令 (*Anukret*) 第182号、183号、184号により、教育・青少年・スポーツ分野の15機能、農業分野の8機能、社会福祉分野の6機能、土地管理・都市計画・建設分野の5機能、その他15分野の21機能、合計20分野55機能が市・郡・区行政に移転された。この改革により、約8万人の職員が地方行政の管理下に移された (NCDD 2024)。

この大規模な機能移転は、表面的には地方自治の強化のように見えるが、実際には異なる政治的意図が働いていた。第1に、野党不在の状況下で、人民党は地方行政機構を完全に掌握しており、機能移転は党の地方支配をより直接的かつ効率的にする効果があった。第2に、この改革は人民党内の権力学に決定的な変化をもたらした。従来、各省庁は地方出先機関を通じて独自の指揮命令系統と予算を維持し、党内有力者である大臣たちの権力基盤となる縦割り行政の弊害を生んでいた。省庁の地方出先機関を、内務省の系統に属し首相が実質的な任命権を握る知事の管理下へと統合することは、これらの縦割り構造を解体し、地方における指揮命令系統を首相のもとに一元化することを意味した。第3に、この改革は国際援助機関に対して、カンボジアが地方分権化を着実に進めているという印象を与え、政治的弾圧への批判をかわす効果もあった。

したがって、この改革は、単に野党の不在が行政改革を「容易」にしたというだけでなく、より戦略的な意味合いを持つ。最大の政敵である救国党を排除したことで、反対勢力に妨げられることなく、ワン・セン首相はこれまで機能移転に抵抗してきた各省庁、ひいては党内有力者の権力基盤を切り崩し、自らへの権力集中を完成させるための、極めて合理的な権力集約の過程であったと結論づけられる。

(3) ワン・ウィンドウ・サービスの導入と「業績による正統性」の獲得

地方への機能移転と並行して、地方行政によるワン・ウィンドウ・サービス (One Window Service Mechanism: OWSM) が本格的に導入された。2020年までに14分野1,200種類以上の行政サー

ビスが地方行政を通じて提供されるようになった (NCDD 2024)。これには、出生・死亡証明書、身分証明書、土地登記、建築許可、営業許可など、市民生活に不可欠なサービスが含まれる。

OWSMの導入により、従来は複数の省庁の出先機関を回る必要があった手続きが、1カ所で完結するようになった。市民満足度調査では、回答者の95%が地方行政のパフォーマンスに満足していると回答した。とくに、サービスの利便性 (ワンストップで複数の手続きが可能)、処理の迅速性 (従来の半分以下の時間)、手数料の透明性 (料金表の明示)、職員の対応 (親切で専門的) などが高く評価された (NCDD 2024)。また、従来は頻繁に要求されていた「非公式な手数料」(賄賂) も大幅に減少したとされる。

しかし、この「成功」は複雑な政治的含意をもっていた。市民は地方行政サービスの改善を人民党の「功績」として認識し、政治的支配の問題とは切り離して考える傾向があった。効率的な行政サービスの提供が、権威主義的支配への不満を和らげる緩衝材として機能したといえる。これは、シンガポールなど他の権威主義体制でもみられる「業績による正当性」(Laothamatas 1997) の獲得戦略と共通する特徴である。

人民党は、民主的正当性の欠如を、行政サービスの質の向上によって補おうとした。市民にとって、日常的に必要な行政サービスが改善されることは、抽象的な民主主義の価値よりも直接的な利益として認識される。この戦略は、とくに地方農村部において効果的であった。農村部の住民にとって、遠くの省庁まで出向く必要がなくなったことは、時間と費用の大幅な節約を意味したからである。

さらに、OWSMを通じて徴収される手数料は、地方行政にとって貴重な自主財源となった。これは財政的自律性の観点からは限定的ではあるものの、地方行政が独自に管理できる数少ない収入源として機能した。しかし皮肉なことに、この財政的インセンティブが、人民党支配下の地方行政をより効率的なサービス提供者へと変貌させ、結果として権威主義体制への支持を強化することにつながったのである。

6 フン・マナエト内閣の発足と地方分権化の新展開

(1) 世襲的権力継承と地方統治の継続性

2022年6月のコミューン評議会選挙は、2018年総選挙における人民党の全議席独占後、初めての直接選挙であり、四分五裂の状態に陥った旧救国党勢力がどの程度まで反人民党票を取り込めるかが注目された。選挙結果は、人民党が74.32%の得票率で圧勝する一方で、旧救国党支持層の受け皿となったキャンドルライト党（2017年にサム・ランシー党から改称）が22.25%の票を得て善戦した（山田 2023）。

長男フン・マナエト国軍副総司令官兼陸軍司令官への安定的な権力世襲を目指すフン・セン首相にとって、キャンドルライト党は最大の障害となった。そのため人民党政権は、キャンドルライト党幹部の逮捕や名誉棄損を理由にした多額の損害賠償請求などで同党への抑圧を強め、最終的には書類不備を理由に2023年7月の総選挙から同党を排除した。

ライバル不在となった総選挙で、人民党は過去最高の得票率82.30%で125議席中120議席を獲得し圧勝した。前回2018年総選挙より低下した無効票率（5.36%）と、2000年代以降の総選挙で最高となる84.59%の投票率は、世襲を進めるうえでの正当性を内外に示す結果となった（山田・新谷 2024）。ここでフン・センは首相職の辞任を決断し、8月にフン・マナエトが首相に就任した。新内閣は各省庁をつかさどる大臣30人の過半数を人民党高級幹部の子どもや甥が占める、いわば「世襲内閣」である。これは、閣僚ポストは子世代に移譲されたものの、フン・センら親世代は党の最高指導部に留まり実権を維持するという、巧みな権力継承であった。

首相退任直後に国王の諮問機関である枢密院議長に任命されたフン・センは、2024年4月に上院議長に就任したことにより、国王不在時に国家元首代行として法律公布や高官人事に関する権限も掌握した。このように、一連の権力移譲は、フン・セン「体制」をこれまで以上に盤石なものとして継続させるための戦略であった。

(2) 第2次国家プログラムと地方分権化の新たな方向性

フン・マナエト首相は就任演説で「改革の継続」

を約束したが、地方分権化改革についても基本的にフン・セン前内閣の路線を踏襲している。新内閣は「五角形戦略」を掲げ、その第5の柱として「地方行政の効率性向上」を挙げているが、これは地方自治の強化ではなく、中央による地方統制の効率化を意味している。

2021年から開始された第2次地方分権化・非集権化国家プログラム（NP-SNDD2:2021-2030年）は、地方行政サービスの質の向上、デジタル化の推進、気候変動への対応、ジェンダー平等の促進、地方経済開発の強化を主要目標として掲げている。NP-SNDD2の予算規模は前期プログラムを大幅に上回り、10年間で総額20億ドル以上が計画されている。

しかし、これらの目標は基本的にNP-SNDD1の延長線上にあり、地方自治の本質的な強化にはつながっていない。デジタル化は表面的には行政サービスの効率化を目指しているが、実際には中央による地方の監視を強化する可能性がある。すべての行政手続きがデジタル化されることで、中央政府は地方の動向をリアルタイムで把握できるようになる。たとえば、「コミューン・データベース」と呼ばれるシステムでは、各コミューンの人口動態、経済活動、開発プロジェクトの進捗などがリアルタイムで中央に報告される仕組みとなっている。

2025年現在、カンボジアの地方分権化改革は制度的には大きな成果を上げている。1都・24州、210の市・郡・区、1,652のコミューンに評議会が設置され、10万人以上の職員が地方行政管理下に移管された。年間予算は8億ドル以上が地方行政に配分され、1,200種類以上の行政サービスが地方で提供されている。

しかし、政治的現実とは異なる様相を呈している。人民党が全レベルの地方評議会を支配し、野党の実質的な活動は制限されている。市民社会組織の活動空間は縮小し、メディアの自由も制約されている。NCDDの評価報告書はこれらの制度的成果を「民主的発展」の証として提示しているが、実際には権威主義的支配を強化する装置として機能している側面が強い。

7 おわりに

本稿の分析により、カンボジアの地方分権化改革

が民主的制度の導入にもかかわらず、権威主義的支配を強化するという逆説的な結果をもたらしたメカニズムが明らかになった。

第1に、人民党は直接選挙（コミュン評議会）と間接選挙（首都・州評議会および市・郡・区評議会）を組み合わせた巧妙な選挙サイクルを構築した。このシステムは、形式的には民主的正統性を確保しながら、実質的には一党支配を制度化することに成功した。

第2に、地方開発資源の配分を通じて、伝統的なパトロン・クライアント関係が近代的な行政制度の中に組み込まれた。開発プロジェクトは「党の贈り物」として提示され、市民の政治的忠誠と経済的利益が結びつく構造が確立された。政府予算による公共事業も人民党の恩恵として演出され、市民は行政サービスの改善と引き換えに政治的支配を受け入れる構造が作り出された。

第3に、民主的な地方自治制度の外観を整えることで、対カンボジア援助供与国・機関からの開発援助を確保し続けた。2017年以降の独裁強化にもかかわらず、地方分権化を「技術的」な行政改革として位置づけることで一定の国際支援を維持し、中国からの援助増加により西側諸国からの民主化圧力への耐性も強まった。

カンボジアの事例は、地方分権化が必ずしも民主化につながらないことを示している。権威主義体制下では、民主的政治制度が支配の正当化と強化のツールとして利用される可能性がある。カンボジアではむしろ、民主的政治制度が権威主義的支配を隠蔽し、正当化する装置として機能している。

対カンボジア援助供与国・機関にとっての教訓は明確である。地方分権化支援においては、制度構築の技術的側面だけでなく政治的文脈の分析が不可欠であり、市民満足度などの表面的指標ではなく実質的な権力関係の評価が必要となる。真の地方自治には政治的競争と市民社会の自由が前提条件であることを認識すべきだろう。

カンボジアの地方分権化改革は、形式的には大きな成功を収めたが、実質的には権威主義の強化をもたらした。この逆説は、制度改革の複雑さと権威主義体制の適応能力の高さを示す。民主的政治制度の導入が必ずしも民主化をもたらすわけではなく、文

脈に応じた慎重なアプローチが必要であることを、カンボジアの経験は示唆している。

参考文献

<外国語文献>

- Eng, Netra. (2016). "Decentralization in Cambodia: New Wine in Old Bottles." *Public Administration and Development*, 36(4): 250-262.
- Eng, Netra, & Ear, Sophal. (2016). "Decentralization reforms in Cambodia." *Journal of Southeast Asian Economies*, 33(2), 209-223.
- Gottesman, Evan. (2003). *Cambodia After the Khmer Rouge: Inside the Politics of Nation Building*. New Haven: Yale University Press.
- Hughes, Caroline. (2003). *The Political Economy of Cambodia's Transition, 1991-2001*. London: RoutledgeCurzon.
- Hughes, Caroline and Kheang Un, eds. (2011). *Cambodia's Economic Transformation*. Copenhagen: NIAS Press.
- Laothamatas, Anek ed. (1997). *Democratisation in Southeast and East Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- National Committee for Sub-National Democratic Development (NCDD). (2024). *Report on Result of the Evaluation: National Program for Sub-National Democratic Development Phase I (2010-2020)*. Phnom Penh: NCDD.
- Rusten, Caroline, Kim Sedara, Eng Netra, and Pak Kimchoeun. (2004). *The Challenges of Decentralization Design in Cambodia*. Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute.
- Smoke, Paul. (2013). "Why Theory and Practice are Different: The Gap Between Principles and Reality in Subnational Revenue Systems." *International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper1313*, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Turner, Mark. (2006). "From commitment to consequences: Comparative experiences of

decentralization in the Philippines, Indonesia and Cambodia.” *Public Management Review*, 8(2), 253-272.

Un, Kheang. (2013). “Cambodia in 2012: Beyond the Crossroads?” *Asian Survey*, 53(1): 142-149.

Un, Kheang. (2019). *Cambodia: Return to Authoritarianism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Un, Kheang and Sokbunthoeun So. (2011). “Land Rights in Cambodia: How Neopatrimonial Politics Restricts Land Policy Reform.” *Pacific Affairs*, 84(2): 289-308.

<日本語文献>

山田裕史 (2020)「カンボジア人民党による地方支配の構造—地方議会と地方選挙を中心に」山田紀

彦編『「権威主義体制下の地方議会選挙」研究会中間成果報告』日本貿易振興機構アジア経済研究所、pp.87-106.

山田裕史 (2023)「カンボジアの選挙・政党データ(1993～2022年)」『新潟国際情報大学国際学部紀要』8号、pp.87-100.

山田裕史 (2024)「体制維持に資する選挙機能の多様性とその限界—人民党支配下のカンボジアにおけるコミューン評議会選挙」山田紀彦編著『権威主義体制にとって選挙とは何か—独裁者のジレンマと試行錯誤』ミネルヴァ書房、pp.117-149.

山田裕史・新谷春乃 (2024)「2023年のカンボジア—フン・セン首相の辞任と世襲内閣の発足」日本貿易振興機構アジア経済研究所編『アジア動向年報2024』日本貿易振興機構アジア経済研究所、pp.219-240.