

《研究報告》

今日のヨルダン権威主義体制の柔軟性と新たな課題： 地方分権法の導入過程（2017～2019年）

渡 邊 駿*

Resilience and Challenges of Authoritarian Rule in Jordan Today: Implementation Process of the Decentralization Law (2017–2019)

Shun WATANABE

Since the elections in 2017, Jordan has set about introducing a new administrative system based on the Decentralization Law in 2015. This brief report examines the process of implementing this new administrative system in Jordan, focusing on its two prominent features: relations between elected members of councils both at the center and local level, and the influence of foreign aid projects over the administrative reform. Based on the fieldwork conducted from June to October 2019 in Jordan, this report highlights the resilience of the authoritarian rule in Jordan, as well as the challenges it is facing. The regime has succeeded in manipulating the institutional setting of decentralization reforms to serve the status quo at the regime center, but the emerging conflict between parliamentary deputies and local council members will give rise to dissatisfaction among the politicians, as well as among the citizens. In addition, the heavy dependence on foreign aid in implementing decentralization raises serious questions about the sustainability of the march of local administration reforms. The way that the Jordanian regime addresses these challenges that occur in the process of decentralization will determine the future of the decentralization reform, and possibly, of the regime's survival.

キーワード：地方分権、対外援助、権威主義体制、ヨルダン、中東

Keywords: decentralization, foreign aid, authoritarian regime, Jordan, Middle East

* 立命館大学立命館アジア・日本研究機構客員研究員／オックスフォード大学グローバル・地域研究学院笹川平和財団フェロー

watanabe.shun@outlook.com

I. はじめに

「我々の民主主義の歩みを強化し、政治・経済・社会・行政の改革プロセスを進め、それぞれの行政県 (Muhāfaẓa) に居住する人々が、公共施設、投資の優先順位、資本事業・サービス支出に関する事柄に参加し、あらゆる領域における公的機関のパフォーマンスを監視できるようにする¹⁾」——ヨルダンのアブドゥッラー2世国王が以上のような地方分権化の構想を表明してから10年。ヨルダンでは2015年に地方分権法が制定され、市町村レベルの議会、市長ポストが一部地域を除いて公選化されただけでなく、新たに行政県レベルに議会が設置されることとなり、それに基づく地方選挙が2017年に実施された。このような制度的変化の中で、ヨルダンの地方行政の現場はどのような状況にあるのだろうか。特に、従来の中央集権的な行政制度、そしてその基盤の上に構築されてきた権威主義体制は、地方分権化によってどのような影響を受けているのだろうか。ヨルダンの地方政治については、J. クラークによる先駆的な研究 (Clark, 2012; Clark, 2018) をはじめとし、近年数が増えてきているものの、地方分権法制定以降の政治的展開について扱った研究は極めて限られている²⁾。筆者は2019年6月から10月にかけての4ヶ月間、ヨルダンにてフィールドワークを実施し、地方分権法の実施過程に着目し、制度的な枠組みを所与とした上で見出されるヨルダンの政治過程の特色を探究した。本稿では、その結果得られた知見を報告するとともに、地方分権法の導入に対してヨルダン権威主義体制が示した柔軟性と新たな課題を論じる。

II. 競争的クライエンテリズムの利用と激化する議員間の競争

E. ラストによれば、ヨルダン権威主義体制の選挙は、パトロネージの分配を求めた競争となっているという。部族に基づく支持基盤を有する親体制派候補が有利な制度設計のもと、有権者は政策争点よりもむしろ、国家資源の分配を求め、候補者に投票する。したがって、部族的支持基盤と国家資源の分配能力を有する候補者が議員として選出されることとなる。その背景には、ガバナンスの透明度が低く、法の支配が脆弱なヨルダンでは、議員職は国家資源へのアクセスの経路として機能するという事情がある (Lust, 2009: 124)。ここで分配される資源は、道路敷設といった公共事業の実施に限らず、雇用機会、許認可や日常の行政手続きの融通など多岐に及ぶ。地方分権法下の選挙制度も国政レベルの選挙制度を踏襲しており、地方選挙も同様にパトロネージの分配を求めた競争をもたらした。そこで生じるのが、選出された議員の間での有権者へのパトロネージ分配を巡った競争である。いずれの公選職も、再選のためには有権者からの支持獲得が必須であり、そのためには有権者の期待に応え、サービスを提供する必要があるのである。実際、筆者がヨルダン各地の市町村庁舎を訪れた際、市民が直接市長や議員に要求を訴えている場面に居合わせる機会は少なかった。さらに、現地研究機関による地方分権化に関する調査報告書において、地方議員へのヒ

¹⁾ アブドゥッラー2世国王が2005年1月26日に国民向けに行った演説の一部。全文はアブドゥッラー2世国王ホームページに公開されている。 <https://kingabdullah.jo/ar/speeches/إلى-الشعب-الأردني-عبدالله-الثاني-إلى-الشعب-الأردني> を参照 (2020年1月21日閲覧)。

²⁾ 例外として、G. エリオットらが、主として地方分権法の法的側面から、ヨルダンの地方分権の現状に関する概観を提供している (Elliott, Ciesielski, and Birkholz, 2018)。

アリングの結果として、国会議員と地方議員の間での競争の激化が報告されている³。このような競合の解決に際し、政党や部族といった社会ネットワークが仲裁・調整機能を果たす可能性も考えられるが、筆者が行ったインタビューに対し、政党や部族が政治アクター間の仲裁・調整に役立っているという回答は見られなかった⁴。このような特定利益の分配をめぐる対立の仲裁・調整機能が不十分であることは、公共財の分配に偏りをもたらし、地域全体の利益にかなう分配を阻害する恐れがある。さらに、各議員は一般に親体制派であるが、議員間での政治対立の激化は彼らに不満をもたらしめている。ヨルダン体制にとって、親体制派によって各議会が占められることは、反体制派からの脅威を削減でき、権威主義体制の存続のために地方分権改革を利用する、柔軟性を反映する一方、議員間の競争の激化による不満の醸成、資源分配の偏りによる社会からの不満の高まりが、体制を揺るがす危険性をはらんでいるといえよう。



図1・2 ザルカー県ドウレイル市（左）、マフラク県ウム・アル＝ジマール市庁舎（右）
いずれの庁舎も、門に警備兵はおらず開かれており、市民は容易にアクセスできる（いずれも筆者撮影）。

III. 対外援助が果たす役割

ヨルダンの地方分権化は多くの対外援助を引きつけている。Decentralisation and Local Development Support Programme (DLDSP) によれば、2017年の段階で、20の援助主体が、28の援助機関を通し、48のプロジェクトを実施しているという（DLDSP, 2018）。主要なプロジェクトの一つに、米国国際開発庁（USAID）の Cities Implementing Transparent, Innovative, Effective Solutions (CITIES) プロジェクトがある。当該プロジェクトは2016年より2021年までの5ヶ年のプロジェクトであり、ヨルダン内務省、地方行政省、および各地方自治体（全12行政県及び33の市町村）と連携して地方分権化の支援を行っている。例えば、各地方自治体との活動としては、各種地方議員や地方公共団体の職員を対象としたトレーニング・ワークショップの実施、開発戦略の

³ 例えば、「大臣は国会議員からの問い合わせには対応するだろう。というのは、議員は内閣の編成にあたって信任投票権を有しているからだ。一方、我々には、どんな中央政府の役人に対しても、耳を貸すように促す力や権限がない！」という県議会議員からの声が報告されている（Al-Quds Center for Political Studies, 2019: 43）。

⁴ 例えば、A市の職員はこの点について、「政党などなくとも政策決定を行う上で全く問題はないし、そもそも我が国にはまともに機能している政党はない」と述べている（2019年7月2日、A市にてインタビュー）。なお、A市とは、匿名の都市名を指すものである（後述のB市も同様）。

策定の支援、政策評価の実施等が行われている。市町村レベルにおいては、定期的にイベントを実施するのみならず、日常的に行政活動の支援に携わっている。筆者が調査を行った B 市においては、CITIES の担当者が毎週市庁舎を訪れ、会合を持っていたほか、政策対立をめぐる調停に乗り出すこともあった。さらに、CITIES の活動は地方行政の現場に限られず、中央での政策決定にも関与している。例えば、議会・政治省とともに、有識者や現職の国会議員、知事、県議会議員、市民社会団体メンバーとの会合を通して、地方分権制度改革に関する提言の取りまとめも行っている。

地方行政の現場、中央レベルでの政策決定の両面で深く関わる CITIES の存在は、ヨルダンの地方分権化が対外援助に深く依存していることを示している。対外援助がもたらす経済効果のみならず、地方分権化の推進は政治改革をアピールし、国際的な支持を集めるのに役立つ。援助プロジェクトは地方分権化推進の枠を出るものではなく、体制の権力中枢のあり方に与える影響は限られているため、対外援助の利用という側面にも、ヨルダン権威主義体制の柔軟性を見出すことができる。一方で、これらのプロジェクトは基本的に期限付きのプロジェクトであり、現在の援助プロジェクトの影響力の強さに鑑みると、地方分権スキームの持続可能性は不透明であり、差し迫った課題であるといえよう。

IV. 課題と展望：ヨルダンの地方分権と権威主義体制の未来

本稿が明らかにしてきたように、現在のところ、地方分権化改革はヨルダン権威主義体制に脅威を与えるものではなく、ヨルダン権威主義体制は、この改革を柔軟に利用し、体制の維持に役立っている。一方、各議員間の競争の激化は、親体制派たる議員間の不満を醸成するほか、公共財の分配の偏りにより、社会からも不満をもたらす危険がある。さらに、対外援助への依存は現在の地方分権スキームの持続可能性に疑問を与える。街頭にて地方分権についてどう思うか尋ねると、「選挙は行なったが、行政のあり方は何も変わりはない」といった答えを返されることは一度きりではなく、地方分権に対する社会からの目線は厳しい。筆者が各地の県議会議員にインタビューを行った中で、「現在はまだ地方分権の初期段階であり、試行錯誤を繰り返していく中で、改善されていくはずだ」という、前向きな認識も見られたが⁵、地方分権をめぐる今後の政治過程はどのように推移していくのだろうか。今回の調査自体も地方分権法制定の初期段階を扱った調査に過ぎない。今後の政治過程に引き続き着目していき、ヨルダン政治に関する探究を深めていきたい。

謝辞

本研究は、笹川平和財団オックスフォード国際フェローシップの助成のもとで実施された。ここに謝意を表す。

参考文献

- Clark, Janine A., 2012, "Municipalities Go to Market: Economic Reform and Political Contestation in Jordan," *Mediterranean Politics*, 17 (3), pp. 358-375.
 ———, 2018, *Local Politics in Jordan and Morocco: Strategies of Centralization and Decentralization*, New York:

⁵ 県議会議員を対象にした複数のインタビューより。2019年7月28日、2019年9月15日、2019年9月24日、ヨルダン国内各所にてインタビュー。

Columbia University Press.

DLDSP (Decentralisation and Local Development Support Programme), 2018, *Mapping of Development Partners Interventions in Supporting Local Governance: Local Development in Jordan*. <https://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Donors-mapping-report-Final-22-33.pdf> (2020年1月31日閲覧)

Elliott, Grace, Matt Ciesielski, and Rebecca Birkholz, 2018, “Centralized Decentralization: Subnational Governance in Jordan,” *Middle East Policy*, 25 (4), pp. 130–145.

Lust, Ellen, 2009, “Competitive Clientelism in the Middle East,” *Journal of Democracy*, 20 (3), pp. 122–135.

Al-Quds Center for Political Studies, 2019, *Fiscal Decentralization in Practice: Jordan’s Nascent Experience*, Amman: Al-Quds Center for Political Studies.