



Title	フィリピンの地方自治におけるNGOの参加：カビテ州総合沿岸管理事業を例として
Author(s)	西村, 謙一
Citation	多文化社会と留学生交流：大阪大学留学生センター研究論集. 2008, 12, p. 75-86
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/50667">https://doi.org/10.18910/50667</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

## フィリピンの地方自治におけるNGOの参加 — カビテ州総合沿岸管理事業を例として

西村 謙一\*

### 要 旨

本稿は、フィリピンの地方自治における NGO の参加のあり方を検討する。カビテ州が国連開発計画 (UNDP) 等の援助を受けて実施している総合沿岸管理事業を事例に、NGO を取り巻く政治的機会構造が NGO の実質的な参加にどのような影響を与えていたかを分析した。

【キーワード】政治的機会構造、地方自治、NGO、ICM、PEMSEA、フィリピン、カビテ州

### はじめに

フィリピンでは、長くつづいたマルコス権威主義体制の打破に NGO が大きな役割を果たしたことから、マルコス以後には政府と NGO との相互協力、相互作用は日常化した。また、フィリピンを含む開発途上国における NGO の発展が政府の失敗と深く関係しているということも、しばしば指摘されることである。すなわち、政府がうまく機能してこなかった分野—保健衛生、貧困層への生計支援、農村の社会経済開発、環境保護など—において、NGO は大きな発展をとげて今日に至っている。フィリピンでは、政権中枢部への NGO 出身者の参入はアキノ政権以後常態化しており、歴代の政権は自らの正当性を強化するために NGO 出身者のリクルートをむしろ積極的に行ってきただ。それは、政府がその非効率とネポティズム体質ゆえに国民の支持を十分に勝ち得ない中で、NGO の持つモラル・キャピタル (Bryant 2005) —高い専門性と効率性、清廉さと誠実さといった道徳的優位性によってもたらされる—が政府の正当性を補強するという期待に基づいている。

また、1980 年代以降、国際援助コミュニティ（国連などの国際機関、援助供与国、国際協力 NGO など）からの開発援助資金がフィリピンの NGO に大規模に流れ込むようになった。例えば、1991 年にはフィリ

ピンに投入された開発援助資金総額 14 億ドルのうち 1 億 200 万ドルが NGO に投下されたと言われている (Clarke 1998)。その後、90 年代半ばからはフィリピンの NGO への開発援助資金の流入割合は減少し始めたといわれているが、今でもフィリピンの NGO にとって国際援助コミュニティからの資金援助は無視できない重要性を持つ。そして重要なことは、海外からの NGO への資金投下は、政府が NGO との協力関係を結ぶ一つの大きな理由ともなっているということである。

以上のように、フィリピンにおいて NGO は社会経済開発の分野で重要な役割を演じてきたし、政府（中央、地方を問わず）もその重要性を認識し NGO との協力関係においては、つねに住民参加・市民参加が重要なテーマになってきた。つまり、政策の形成、実施、監視・評価といった一連の政策プロセスに一般住民が参加するということを、NGO は政府と協力関係を構築する際に要求してきたし、政府のプロジェクトにおける住民参加は一般化してきている。

しかし、ここで問われることは政府と NGO との協力関係の質の問題である。

自らも環境保護の分野で活動し、フィリピンの環境 NGO について詳細な分析をしているレイモンド・ブライアントは、NGO の活動の成否を決定する重要な

\* 大阪大学留学生センター准教授

要素が彼らに与えられる「政治的機会構造 (political opportunity structures)」—どのような政治勢力があるか、対抗的政治勢力の強度、決定プロセスへのアクセスの容易さなど—であることを指摘する (Bryant 2005; 82-85)。また、1991年の地方政府法施行以来、地方自治への市民参加促進のための活動を続けている NGO 「農村における人的資源開発のためのフィリピン・パートナーシップ (Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas: PhilDHRRA)」は、USAID の援助のもとに実施したプロジェクトから得られた知見として、地方政府内部の政治的安定の存在が地方行政への効果的な NGO および住民参加の条件の一つであることを指摘する (PhilDHRRA n.d.)。

さらに、フィリピンの農地改革における NGO と住民組織、そして政府の関係を分析した堀芳枝は、農地改革の実現に成功した自治体では地方政府が NGO および住民組織に対して協力的であったことに加えて、農地改革を強く志向する人物がキーパーソンとして住民組織を指導したことを見出している (堀 2005)。他方、インドにおける参加型開発の実践を分析した斎藤千宏は、NGO による社会経済開発プロジェクトが単発的になりがちであることと、政府によるプロジェクトへの関与の重要性を指摘し、プロジェクトの成否は政府が住民や NGO の活動をどこまで許容するかといった点にある一方、政府主導によってプロジェクトが成功に導かれる場合もあることを明らかにする (斎藤 2002; 187-213)。

国際協力の分野においては一般に、NGO の特徴はその非政治性にあるといわれている (重田 2005; 15)。しかし、一国内において NGO が活動する際は、政府と協力してプロジェクトを実施する場合にはもちろん、独自にプロジェクトを実施する場合でも、プロジェクトのために資源を動員し、プロジェクトによって社会の中のある部分に利益をもたらす過程で、資源や利益をめぐる駆け引きがさまざまな社会勢力の間で行われることは、むしろ通例となっている。つまり、NGO の活動も非政治的ではあり得ないのであり、NGO が関わるプロジェクトにおいてどの勢力が主導的な位置

を占め、どの勢力の利害がよりよく実現されるのかは、プロジェクトを取り巻く政治環境によって規定されるということができるだろう。

本稿では、この点を確認するために、フィリピンのカビテ州において 2004 年から実施されている「総合沿岸管理 (Integrated Coastal Management: ICM)」プロジェクトの実施過程を観察する。また、フィリピン国内ではカビテのほかに、バタンガス州およびバターン州でも ICM が実施されており、必要に応じてこれらの事例にも言及する。どのようなアクターがプロジェクトに関与しているのか、プロジェクトに関するアクターの中で主導的な位置を占めるのはだれか、各アクター間の政治的距離などになっているか、といった点に特に注目してみたい。

以下ではまず、ICM とその母体事業である「東アジア海域環境管理パートナーシップ (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia: PEMSEA)」の概要にふれた後、カビテ州の ICM の概要を説明する。そして、カビテ州 ICM の実施プロセスを、その政治的側面に焦点をあてて観察し、地方政府が実施するプロジェクトへの住民参加の可能性について検討してみたい。

## 1 「総合沿岸管理 (Integrated Coastal Management: ICM)」プロジェクト<sup>1</sup>

ICM は、国連開発計画 (UNDP) および国際海事機関 (IMO) の下で地球環境基金 (Global Environmental Facility: GEF) プログラムとして 1994 年から開始された PEMSEA における中心的な環境管理事業である。

PEMSEA は、東アジアおよび東南アジアの 12 カ国（中国、韓国、北朝鮮、日本、ベトナム、マレーシア、フィリピン、タイ、インドネシア、ブルネイ、カンボジア、シンガポール）を含む海域環境の悪化—水質汚染、生物多様性の減少、外来種の侵入、資源の枯渇など—に対処するためのスキームであり、事務局はマニラに置かれている。その PEMSEA の中心的事業としての ICM では、地方政府が中心となって、経

済開発と海洋環境管理および海洋資源保全を両立させるためのさまざまな政策・事業を組み合わせて実施することになっている。

ICM で実施される主な事業としては、環境リスク・アセスメント (Environmental Risk Assessment) や沿岸利用区画 (Coastal Use Zoning) 等といった環境管理手法の開発と実施、マングローブ再生事業や海岸清掃 (Coastal Cleaning) などの住民が参加するイベント等がある。各 ICM サイトでは、PEMSEA の技術的サポートを受けつつ地元の利害関係者や組織を動員して自立的に事業を実施するが、これらの事業の効果的・効率的な実施のために、地方政府を中心として、中央政府、民間企業、NGO、地域住民を含めた多層的なネットワークを構成することが求められている。その上で、地方政府をはじめとする各実施主体が事業実施に必要な能力を身に付けるために、国境を越えたネットワークを構築し、ワークショップ、スタディー・ツアーやなどを通じて能力開発を進めることになっている。

1994 年から開始されたプログラムは、2007 年現在第 3 フェーズに入っており、PEMSEA が事業の実施や拡大に大きな役割を果たしてきた第 2 フェーズ（～2007 年）までとは異なって、地方政府の主体性がより重視されるようになっている。

フィリピンからは、カビテ州を含めて 3 つの州が ICM の実施自治体として PEMSEA に参加している。まず、地域の工業化が見込まれ、湾岸環境悪化の可能性が懸念される中、1994 年にバタンガス州が ICM の試験的実施サイト (Pilot Demonstration Site) として参加し、ついで 2001 年にバターン州が並行実施サイト (Parallel Site) として PEMSEA に参加した。そして、カビテ州はフィリピンで 2 つ目の並行実施サイトとして 2004 年に参加をしている。バターン、カビテ両州の事業は、PEMSEA プログラムのひとつである「マニラ湾環境管理事業 (Manila Bay Environmental Management Project)」の構成要素としての性格も与えられている。

以下では、カビテ州の ICM プロジェクトに焦点を当てて、地方政治のあり方が事業の遂行や NGO と地

方政府との関係、NGO の事業への参画状況にどのような影響を与えていくかを見していくことにしよう。

## 2 カビテ州における ICM の導入と展開

### 2-1 カビテ州の概要<sup>2</sup>

ここでは、ICM プロジェクトの実施や事業への NGO 参加に影響を与えるカビテ州の政治状況を把握するために、まず同州の概要を紹介する。

カビテ州は、フィリピンの政治経済の中心地マニラ首都圏の南に隣接し、3 市 20 町で構成されている。首都圏への地理的近接性ゆえに、特にフィリピン経済が安定的な成長を見せた 1990 年代における人口の流入は激しく、1995 年には 161 万人であった州総人口は 5 年後の 2000 年には 206 万人にふくれあがった。この間の人口増加率は 5.45 % で、フィリピン全体の 2.36 % と比較すると、カビテ州の人口増加がいかに激しいものであったかが理解されよう。この急速な人口増加を反映して、同州には多くの分譲住宅地 (sub-division) が立地するようになった。1988 年から 2003 年の 16 年間で 840 カ所、61 万戸が新たに建設されているが、これらの住宅地の多くが首都圏に隣接する 3 町（バコール、イムス、ダスマリニャス）に立地している。

以上に示した急速な人口増加は、首都圏の人口過密化の影響を受けたものであるが、州内に工業団地が多く建設されたことによる就業機会の増加の反映でもある。2004 年 12 月現在の工業団地数は 31、事業所総数は 731 となっている。2000 年代前半においても事業所数の伸びは大きく、2001 年から 2004 年までの 3 年間に 100 近くの事業所が新たに操業を開始している（2001 年の事業所数は 643）。このような急速な工業化を反映して、製造業に就業する人口は州内雇用者人口の 30 % に達しており、業種別の雇用者人口の中で最大規模になっている。カビテ州は、首都圏の南東方向に位置するカラバルソン地方（カビテ州、リサール州、ラグナ州、バタンガス州、ケソン州で構成される）の一画を占めるが、「カラバルソン」は、周知のように、日本の政府開発援助も関係する地域総合

開発計画の名称であり、工業化を重要な柱とするこの開発計画が同州における工場立地数の急速な拡大のひとつつの要因になっている。

## 2-2 カビテ州の政治的特質

ところで、上述した分譲住宅地や工業団地の多くは農地を転用して建設されており、その過程では当時の州政府の強力な介入があった。特に、マルコス時代の1979年に州知事に就任し、「エドサ政変」(1986年)直後の一時期を除いて1995年までほぼ一貫してその座にあったファニト・レムリア・Sr. (Juanito Remulla, Sr.) は、私兵を動員するなどの物理的暴力の行使や威嚇によって強引に農地の転換を進めた<sup>3</sup>。

このような強圧的手段を用いた政治のありようはカビテ州政治の特徴の一つである。つまり、1930年代から70年代初頭までは、フスティニアノ・モンタノ (Justiniano Montano, Sr.) が下院議員、上院議員としてカビテ州の政治を支配し、70年代に入ってファニト・レムリア・Sr. が当時のマルコス大統領との密接な関係を利用して台頭したのだが、この両者はいずれも公職に就いていることから得られる政治的権限と強圧的手段を組み合わせてカビテ州の地方政治を支配した<sup>4</sup>。そして、こういった強圧的な政治文化は、モンタノやレムリアなどの政治ボスを頂点とする政治的ネットワークが州内に張り巡らされることによって、州内のさまざまなレベルの政治に浸透していった。

そして、本稿で取り上げるカビテ州のICMプロジェクトとの関連で重要なことは、ファニト・レムリア・Sr. が知事の座を失った後も、レムリア家は州内における一定の政治的影響力を維持し続けているということである。すなわち、ファニト・Sr. は、1995年の知事選に敗れた後も、1998年にはエストラーダ政権の地方自治担当大統領顧問に就き、2001年の選挙では次男のギルバート・レムリア (Gilbert Remulla) がカビテ州第2選挙区から下院議員に、三男のファニト・レムリア・Jr. (Juanito Remulla, Jr.) がカビテ州副知事に当選した。その後の2004年の選挙でも、ギルバート、ファニト・Jr. は再選を果たし、加えて

長男のクリスピン (Crispin Remulla) が同州第3選挙区から下院議員に当選した。

このようにしてレムリア家が政治的影響力を維持し続けている結果、ファニト・Sr. 後の同州の知事は、政策を実施する場合にはレムリア家の存在を多かれ少なかれ意識する必要に迫られることになるし、強圧的な政治が引き続き州内政治の重要な部分を占め続けることになる。実際に、2001年から州知事を務めているエリネオ・マリクシ (Erineo Maliksi) が、2004年選挙で下院議員に立候補したクリスピン・レムリアへの支持を取り下げた際には、レムリア家サイドによる私兵動員の可能性をめぐって一時的に緊迫した情況になった。そして、これを発端とするマリクシ知事とレムリア家の政治的対立が、その後のICMプロジェクトの実施に少なからず影を落すことになったのである。

これまで見てきたカビテ州の政治的、経済的状況をまとめると、次のようになるであろう。つまり、カビテ州は、伝統的に強圧的な政治が支配する地域であり、このことは、市民参加型の政治に否定的でトップダウン型の政治への選好が総じて強いということを意味する。そして、このような政治文化の中で1990年代をつうじて経済開発が急ピッチで進められ、環境政策が州政府をはじめとする各自治体の優先課題となることはなかった。そのため、各自治体の行政組織内部において環境政策の重要性への認識が高まるこもなかつた。その一方で、急速に拡大する住宅地から排出される廃棄物や工業団地での生産活動の影響で、カビテ州の河川域や沿岸部の環境破壊は深刻の度を深めていた<sup>5</sup>。

要するに、カビテ州では、環境対策の必要性が高まる一方で、政府の環境への意識は低いままの状態が90年代を通じて続いていたのである。このような状況の中で、カラバルソン内部の州（バタンガス）が1994年にICMプロジェクトを開始し、深刻な海洋汚染に見舞われているマニラ湾の対岸にある州（バターン）が2001年にICMプロジェクトの採用に踏み切った。そして、2001年以降、この2つの州を含めた先進的な自治体が実施するプロジェクトを参照する機会を与えられることによって、カビテ州もICMプロジェ

クトの採用に向けて動き出すことになったのである。

### 2-3 カビテ州における ICM の概要

カビテ州が ICM プロジェクトを開始したのは、2004 年 3 月である。同月 8 日に、カビテ州、環境天然資源省 (Department of Environment and Natural Resources: DENR)、PEMSEA の 3 者が ICM 実施のための合意文書 (Memorandum of Agreement: MOA) に署名して、同州は ICM 並行実施サイトとなり、バタンガス州、バターン州に続いてフィリピンで 3 件目の ICM 実施自治体になった<sup>6</sup>。この合意文書には、州知事に加えて、ICM の 9 つの対象自治体うちテルナテ町およびマラゴンドン町の町長、州内で操業する 2 企業と 1 工業団地の担当者も署名をしているが<sup>7</sup>、このことは、多政府間、多組織間、多分野間のパートナーシップによって構築される多層的ネットワークを可能な限り事業開始時から実現させるという ICM の特質を反映したものということができる。

カビテ州の ICM は、マニラ湾に面する 9 の自治体

(パコール町、カビテ市、ノヴェレタ町、カウイット町、ロサリオ町、タンザ町、ナイック町、マラゴンドン町) をプログラム試験サイトとしている<sup>8</sup>。そして、プロジェクトの統括機構として、知事を議長とするプロジェクト調整委員会 (Project Coordinating Committee: PCC) を設置し、州政府の環境天然資源局内に事務局を置いた。PCC は、州政府、9 自治体政府、民間企業、NGO をメンバーとし、執行委員会の下に、広報、教育・研究・開発、歳入・事業、実施・監視・評価、法務の各委員会を置いている。さらに、このうち広報委員会と歳入・事業委員会には小委員会が設置されている。また、民間企業は財団を組織して、PCC に対して財政的貢献をすることも期待されている (図 1)。この事業に参加している NGO の主なものは、「ラサール・コミュニティ開発センター (Lasallian Community Development Center: LCDC)」、Sagip-Ilog、World Vision、「フィリピン農村再建運動 (Philippine Rural Reconstruction Movement: PRRM)」といった州内で活動を展開する団体である。さらに、自治体レベルでは、住民 (漁民) 組織の積極的な参加が予定されている。

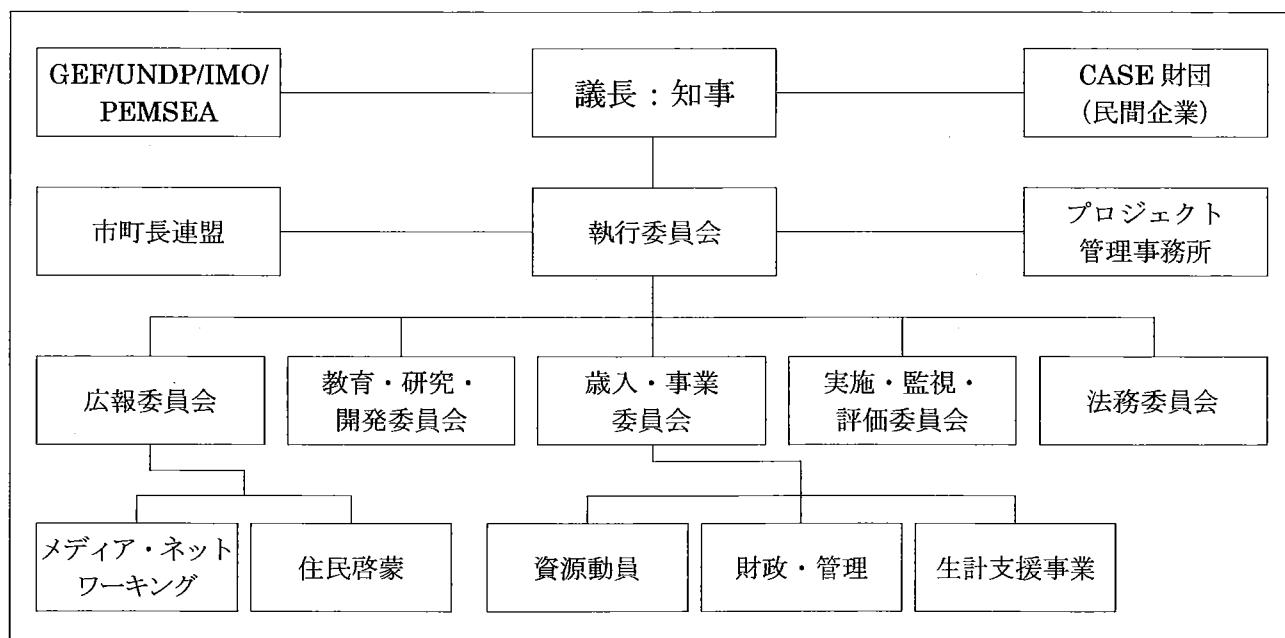


図1 カビテ州プロジェクト調整委員会 (PCC) 機構図

出所 : Anabelle L. Cayabyab (Head of PMO-ICM Cavite), *Cavite Integrated Coastal Management (Power Point File)*, 2006.

以上のような組織構成の下で、カビテ州の ICM は、複数のプロジェクトを進めようとしている<sup>9</sup>。たとえば、住民・利害関係者を交えた会合や海岸清掃事業といった比較的小規模の事業を通じて草の根レベルの意識化をはかり、ワークショップや国際会議への出席などを通じて州職員の能力開発をはかっている。これらの事業は、ガバナンスの向上を通じて事業全体の効率的かつ効果的な実施を可能にすることを目指したものである。また、沿岸利用区画事業（Coastal Use Zoning）や持続的開発戦略（Sustainable Development Strategy）の策定は、沿岸・海洋環境管理を制度的・法的基盤に乗せてプログラムの持続可能性を確保しようとするものである。

ここで問題となるのは、これらの機構やプロジェクトが実際にどのような効果を上げているのかという点である。というのは、これまでの環境問題の歴史を振り返れば明らかなように、環境問題はしばしば人間の経済活動と対立的な関係に置かれるのであって、環境保全を追求すれば社会の中のある部分に不利益をもたらす可能性は排除できない。このような状況下で、プロジェクトの実施によって不利益を被るアクターがこれに抵抗することは容易に想像できる。また、プロジェクトの実施による直接的な利益・不利益とは関わりのないところで、さまざまなアクター間の政治的駆け引きが繰り広げられることも政治の世界ではしばしば見られるところである。殊に、複数の政治的有力者が地域内における政治的影響力を競い合っているようなところでは、この傾向はより強くなる。

そこで、以下ではカビテ州の州内政治をふまえつつ、ICM プロジェクトの実効性の問題を見てみたい。

### 3 カビテ州 ICM をめぐる政治と住民参加

#### 3-1 州内政治の問題点

前節の 2-2 で述べたように、カビテ州は伝統的に強圧的な政治手法を用いた政治ボスによる支配が優勢な地域である。そして、同州の政治的有力者として長年にわたって政治的影響力を保ち続けているレムリア

家は、同州の強圧的な政治的伝統を代表する存在である。その政治的影響力は、州内自治体の首長をはじめとするさまざまなレベルの政治家に対して及んでいるだけでなく、州政府内にも浸透している。こういった政治構図の中では、知事であってもレムリア家に政治的に対立すれば、時としてスムーズな政策実行を妨げられることも覚悟しなければならない。

ICM プロジェクトに関しては、まさにプロジェクトが始まろうとするその時に、マリクシ知事とレムリア家との政治的対立が始まった。2-2 で述べたように、2004 年 4 月に、知事が下院議員に立候補していたレムリア家の長男への支持を取り下げるという事態が発生したのである。この時は、一時的に緊迫した情況になったものの、長男が無事当選したことによって政治的対立が高揚することはなかった<sup>10</sup>。しかし、このことにより、知事は ICM プロジェクトの運営においてしばしば困難に直面することになる。

まず、州内の市町長を支配下に置くことが困難になった。ICM への参加自治体 9 市町長のうち、知事の政治的同盟者はわずか 1 人である。このため、知事がプロジェクトを進めようとしても、地元自治体の十分な協力を得ることが難しくなった。たとえば、プロジェクトを地元自治体が主体的に進めるために ICM 市町協議会（ICM Municipal and City Council）（これには地元漁民の組織など住民の参加が予定されている）を自治体ごとに設置することになっているが、事業開始から 2 年を経た 2006 年 3 月時点で設置されたのは 2 長にとどまった。また、ICM の主要事業である沿岸利用区域の確定に対しても、地元自治体の協力が得にくくなっている<sup>11</sup>。

さらに、州政府内でも職員の十分な掌握が困難な場合が生じてくる。ICM 担当部局は環境天然資源局であるが、この局長はレムリア家に近く、実際に NGO が実施する環境関連行事の情報が局長から知事に伝達されないことがしばしばあったといわれている<sup>12</sup>。ICM の事務局長は現知事時代の 2001 年に採用された地元大学出身の環境科学の専門家で、現在州環境天然資源局の次長を務めているが、事業の推進に当たって局長との十分な連携はなされていない。

さらに、知事とレムリア家の対立は、オンブズマンによる知事自身の職務停止処分へと発展していった。レムリア家の三男である副知事が 2005 年 8 月に、前年 10 月に実施された州政府による非常用米買い付けに関わる知事の「不正行為」をオンブズマンに提訴したのである。この「不正行為」の内容は、知事が 750 万ペソ相当の米の架空買い付けを民間の仲買人相手に行い、全額を着服したというものであった。オンブズマンは、副知事の提訴を受けてわずか半月ほどで知事の職務停止処分を決定した。知事は、これに対して直ちに不服申し立てを高等裁判所に行い、高裁は職務停止命令の 6 ヶ月間の延期を決定した。そのため、知事は職務を継続することが可能になったが、2006 年 4 月に職務停止命令延期期限が切れた。その後、知事は最高裁判所に上告して知事の座に座り続けたが、2007 年 1 月 11 日には上告を取り下げた<sup>13</sup>。最終的に、同年 4 月に知事の嫌疑は晴れたものの、この間、知事は自らの地位保全に追われる一方、市町長に対する政治的影響力は確実に弱くなっていた。

このような州内政治の不安定化は、プロジェクトの実施に 2 つの面で悪影響をもたらす。1 つは、事業実施主体となるべき自治体が動かなくなるということである。先に挙げた市町レベルでの ICM 市町協議会の不設置はその一つの例である。悪影響の第 2 は、プロジェクト実施地域における政治的不安定を好まない海外援助機関からの援助資金の途絶である。この 2 つ目の点に関して参考になるのは、バタンガス州のケースである。すでに述べたように、バタンガス州は 1994 年に ICM サイトとなり、プロジェクト実施の長い歴史を持つ。ところが、2005 年に入つて州内政治が不安定化（6 月 1 日に知事の車列が何者かにより爆破され、知事は危うく難を逃れた。その後、9 月には副知事がこの事件への連座の嫌疑で逮捕される事態となつた）する中で沿岸利用区域の確定作業が遅れてしまい、そのために UNDP は同州に供与する予定であった援助資金をすでに沿岸利用区域の確定を済ませたバターン州に付け替えたという<sup>14</sup>。

以上のように、自治体がプロジェクト実施の主体となる場合、その自治体の政治的安定が円滑なプロジェ

クト実施の重要な条件となるが、カビテ州の場合、その条件は必ずしも満たされない状況が見られたのである。そして、このような政治環境のもとでは、プロジェクトに参画する NGO と各自治体との協力関係も十分なものとはならず、NGO の活動の場も限られたものになっている。

### 3-2 利害関係者間の対立

次に問題として検討すべきことは、環境保全事業がもたらす利害関係者間の対立である。カビテ州の場合、この問題は ICM の中核的事業である沿岸利用区画の策定において顕在化した。そして、この利害関係者間の対立が、沿岸利用区画事業に NGO が効果的に参画することを阻んでいるのである。ここでは、この問題を検討してみたい。

沿岸利用区画を行う際に重要な問題となっているのは、カビテ州沿海域に数多く設置されている不法漁網（fish pen）の処置である。カビテ州近海では、これらの漁網によって沿岸域の海流が停滞するのに加えて、餌が漁網で大量に使用されるために水質悪化が深刻化している。さらに、沿岸自治体の一つであるカビテ市に基地を置く海軍の艦艇の航行が著しく妨げられるという問題も生じている。また、漁網の多くはカビテ州外に本拠を置く複数の大規模漁業会社のものであり、地元漁民の漁場が域外の漁業者によって占拠されるという状態になっている。そのため、地元漁民と域外大規模漁業会社との間で漁場をめぐる争いも生じる。沿岸利用区画は、沿岸域の環境に過大な負荷をかけないような秩序ある利用を促すために作成されるものであるが、これらの漁網を除去することができない場合、その策定は著しく困難になる。

そこで、州政府は、ICM 参加 NGO のひとつである PRRM 奉下の NGO 「自然を守る（Tanggol Kalikasan）」（自然保护活動に取り組む弁護士グループ）による各漁網の法的地位についての調査をもとに、漁網撤去に向けた取り組みを始めようとした<sup>15</sup>。ところが、漁網設置の許可権限を持つ市町は、漁網を所有する域外の大規模漁業会社からの税収やその他の資金

提供を当てにして、彼らの設置申請を積極的に受け入れてきた経緯があった<sup>16</sup>。そのため、市町当局が漁網撤去に積極的に動くことは期待しにくい状況にある。これに加えて、域外の漁業会社の中には中央政府の有力政治家と深くつながっているものや軍高官を含めた政府高官自身が所有するものもあり、知事ましてや州政府職員が交渉によって撤去を促すことは容易ではない。しばしば中央政治の場で影響力を発揮する国軍でさえ、海軍艦艇の航行が妨げられている現状を甘んじて受け入れてきたことを考えれば、これらの大規模漁業会社の政治的影響力の強さが想像できよう。また、問題をさらに複雑にしているのは、域外漁業者だけでなく地元漁民も不法漁網をこの海域に設置していることである。このため、域外漁業者が自分の漁網だけが撤去対象になることは容認できないと主張しているのに加え、漁網撤去後の代替的生計手段が不明確な現状では生活の糧を失うことになる地元漁民も漁網の撤去に反対している<sup>17</sup>。

このような状況を受けて、ICM 事務局では、環境天然資源省の協力を得て漁網の実態調査と撤去に向けた交渉を行う可能性を模索したこともあった<sup>18</sup>。当時の環境天然資源長官は、元の国軍参謀総長で、アロヨ政権成立の立役者の一人として中央政府内に強い影響力を持っていたため、その影響力を発揮すれば政府高官とのつながりを持つ大規模漁業会社の説得も可能であるとの期待があったからである。しかし、漁網撤去事業に本格的に取り組み始めたのは 2006 年であったが、この年は翌 2007 年の選挙（地方自治体から上院議員までを一斉に選ぶ）をひかえて中央政治も流動化しており、作業は前進しなかった。さらに、2007 年の選挙を経て新たに環境天然資源長官に就任したのは前のマニラ市長であるが、同人はマニラ市長時代、環境問題にはまったく関心を寄せず、PEMSEA の下で実施されているマニラ湾環境管理事業の会合にも一度も出席しなかった。この長官の下で環境天然資源省がどこまで ICM を含めた PEMSEA のプログラムに協力できるかが危ぶまれている状況である<sup>19</sup>。

カビテ州に先行して沿岸利用区画を完成させたバターン州では、地元自治体や地元の漁業者に対して、利用

区画の設定によって彼らが得ることのできるメリット—地元自治体の場合は管轄海域の明確化によって違法漁業者に対する監視が容易になることや養殖区域の漁業者からの税収増加、地元漁業者の場合は彼らに排他的な漁場が与えられることや魚類保護区で増殖した稀少魚種をいすれば漁業資源として利用できること—を示して説得に当たり、その協力を取り付けることが可能になった。つまり、利害の調整が可能なことを利害関係者に説得力を持って示すことができたことが、沿岸利用区画策定が可能になった要因といえる<sup>20</sup>。このような先例を、カビテ州がどのように参考し活用しようとしているかはまだ明らかにし得ていないが、2007 年半ばの時点においては、利害関係者の間の調整は進んでおらず、不法漁網の撤去も進んでいない<sup>21</sup>。

ここで問題となるのは NGO の参画状況であるが、一言でいえば ICM に参加している NGO は沿岸利用区画事業に対して効果的な関与をなし得ていない。沿岸利用区画事業は、地図上での利用区画の確定とその効果的な実施のための自治体条例の整備、そして事業の実施とで構成される。参加 NGO の中では PRRM が自治体条例の整備に関して各自治体に対する支援をおこない、漁業に関わるすべての事項—認可、漁船登録、違法漁業取締りなど—を対象とした自治体横断的な条例づくりを進めようとしている<sup>22</sup>。ところが、上述の通り、沿岸利用区画の前提となる最も重要なポイントは不法漁網の撤去に関わる利害が複雑に絡む政治的交渉である。しかし、この交渉には NGO は関与できていない（あるいは、利益政治とは距離を置く NGO 本来の性格からみれば関与していないと言ったほうが正確であろう）。交渉の当事者は、漁網所有者である域外の大規模漁業会社とその背後にいる中央の有力政治家であり、これに対抗するほどの政治的影響力を持ち得るのは州政府の上層部や政治家を含む中央政府高官である。NGO は、このようなむき出しの利害が対立する交渉で影響力を発揮するほどの政治的影響力を持つことはできない。結局、この事業に関しては、関係する政治勢力の配置や強度、決定プロセス（交渉）へのアクセスの容易さなどの「政治的機会構造」が NGO の生産的な関与を許さないものになって

いるということが言えるのである。

### 3-3 多層的ネットワーク構築プロセスが直面する諸問題

ICM の特色の 1 つは国内外の自治体を含む各級政府、民間企業、NGO、海外援助組織といったさまざまなアクターが参加する多層的なネットワークによる環境管理の実施にある。そして、そのコアの部分を構成する理念として政府－民間パートナーシップ (Public-Private Partnership: PPP) と呼ばれるものがある。これは、事業を効率的かつ効果的に実施するために、民間部門の資本とノウハウを活用しようというものである。カビテ州でも、これらの理念に基づいて事業を実施するための制度的枠組みを作りあげた。

図 1 にある民間企業の財団 (CASE 財団) であり、NGO や住民組織の参加である。しかし、同州では PPP に基づく多層的なアクター間の協力が十分に機能しないという問題が見られる。

それはまず、民間企業で構成される CASE 財団の機能不全となってあらわれた。カビテ州では、多層的ネットワーク・メカニズムを構築する際に、はじめから民間企業の強いコミットメントが存在したバターン州の方式を踏襲しようとした。つまり、企業のグループ (財団) を作り、州政府の環境関連事業に協力をしてもらうという方式である。実際に、財団に出資をして環境関連事業を実施することにより減税措置を受けることができるため関心を示す企業もあって、財団そのものはすでに証券取引所 (Philippine Securities and Exchange Commission: SEC) に登録を済ませている。しかし、この財団はさまざまな理由により、2007 年時点では機能していない。第 1 の要因は、企業間のリーダーシップをめぐる競争があるために会長企業を選出できることである。さらに、財団の会合に出てくる担当者は企業の責任ある立場の者でないため、企業を代表して財団の事業を承認できないという問題がある。この点については、州内に 2000 近くある民間企業の利害関心をまとめることの困難さが関わっているということともいえよう。

カビテ州が参考にしようとしているバターン州では、

上述のように、当初から州内に立地する企業の積極的な協力があり、企業で構成される「バターン沿岸保護財団」が財政面の支援も含め、ICM プロジェクトに貢献をしている。その要因としては、企業による社会的責任の自覚が指摘されている<sup>23</sup>。こういった先例にならって、カビテ州政府の ICM 担当者も州内企業に対して社会的責任の自覚を促しているものの功を奏していないようである。

これに加えて、財団に参加した NGO と企業との関係も円滑なものではないという。すなわち、財団というのは、参加組織がそれぞれ財政的貢献をすることによって成り立つが、NGO が財政的貢献を果たすことができないため、彼らと企業との関係がしっくりいかないというのである。

次の問題は、州政府と NGO との関係である。州政府の ICM 担当者は地元の大学で環境科学を専攻しており、ICM 開始に先立って母校をはじめとする地元大学関係者や NGO とのネットワーク作りには重要な役割を果たした。そして、ICM プロジェクト開始後しばらくの間は、NGO との関係も良好であった。ところが、時期ははっきりとしないが、州政府の ICM 担当者と NGO (特に初期の段階で重要な役割を果たしていた NGO) との間の関係が悪化し、これらの NGO が ICM に関する協議や行事の場に呼ばれなくなってしまった。2007 年 8 月時点では、これらの NGO は事業から実質的に手を引いている状態になっている。この関係悪化の原因は、ICM プロジェクトのために UNDP から供与される援助資金をめぐる対立にあった。NGO サイドの主張は、UNDP からの援助資金は NGO を対象にしたものであるにも関わらず、州政府の ICM 担当者が事業の主導権を手放したがらなかったことに問題がある、というものである。これに対して、州政府担当者は、NGO が自分を排除しようとしていたと NGO を批判している<sup>24</sup>。

ことのいきさつについてはさらなる確認を要するが、州政府担当者によれば、2006 年に UNDP がマングローブ再生と魚類保護区設定のために小規模グラントプログラム (Small Grants Programme: SGP) によって地元の小規模な NGO に対して援助資金を提供

することになった。ところが、このプログラムでは、本来はその地元 NGO が事業計画書を作成すべきところ、彼らにそのための知識とノウハウが欠如していたために、州政府担当者が事業計画書作成を代行した。これに加えて、UNDP からの援助資金の NGO による使途を州政府が監視することを可能にするために、当該 NGO と州政府を含めた合意文書を取り交わすことになっている<sup>25</sup>。これらの点が NGO サイドから見るとその活動に対する州政府の不当な介入と映った可能性がある。

さらに、この問題の背景には、これまで長年にわたって国際機関や国際 NGO からの資金の受け皿となり、これらの国際援助組織との自律的な関係のもとで活動をしてきた州内の NGO と、州を単位とする ICM に当初から中心的役割を果たしてきた州政府担当者との間に、事業における NGO の役割や立場をめぐる認識の差があったということも言えるであろう。

以上に見たように、カビテ州の ICM では、民間企業と NGO の相互不信および州政府担当者と NGO の確執が NGO の事業への効果的な参画を阻害している。事業に関わるアクター（民間企業と地方政府）の NGO に対する理解と協力が NGO の事業への実質的参加にとっていかに重要であるかを逆説的に示すことになっているのである。

## おわりに

これまで見てきたように、カビテ州の ICM プロジェクトは、その制度的枠組みや事業計画は一応の形になっており、実施が比較的容易な事業はすでに実施されているものの、制度の実質的運営には多くの困難が伴っている。そして、ICM プロジェクトの重要な柱である沿岸利用区画事業は容易に進捗しない状況にある。このような状況の中、NGO の事業への関与も当初の期待どおりにはすすんでいない。

UNDP のもとに立ち上げられた ICM プロジェクトは、多政府間、多組織間、多分野間のパートナーシップによって推進される事業であり、そこでは SGP をはじめとして、NGO の政策過程への参加を促進する

仕組みが組み込まれている。しかし、カビテ州の事例が示していることは、事業が国際援助機関からの承認と資金援助によって行われ、NGO の参加が条件づけられる場合でも、事業を取り巻く「政治的機会構造」如何によって NGO の参加が必ずしも実質を持たなくなる可能性である。

具体的には、事業が実施される場であるカビテ州の政治状況が不安定であったこと、ICM の中心的事業である沿岸利用区画にとって重要な政治的交渉には NGO はなじまないこと、そして、NGO と州政府や民間企業との関係が必ずしも友好的ではないことが、NGO にとって不利な「政治的機会構造」を構成していた。

しかし、カビテ州の ICM プロジェクトは今後も継続が予定されており、3 年ごとに選挙が行われるフィリピンでは、選挙結果によって政治状況が変わることも多い。したがって、今後、ICM への NGO の参加がより実質的なものになっていく可能性も残されている。

今後の ICM プロジェクトの推移をさらに観察し、地方自治への NGO の効果的な参加の条件はどのようなものであり、それらがいかにして形成されるのか（あるいはされずに終わるのか）を明らかにしていきたい。本稿はそのための予備的な考察である。

※本稿作成のためのフィールド調査および資料の収集は、日本学術振興会の科学研究費補助金（基盤研究(B)）（課題番号17402010）によって実施された。

## 注

1. ICM プロジェクトの概要は、PEMSEA 発行の以下のブックレットによる。 PEMSEA: *Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (1994-2010): A Regional Mechanism Facilitating Sustainable Environmental Benefits in River Basins, Coasts, Islands and Seas*, GEF/UNDP/IMO Regional Programme on Building Partnerships in Environmental

- Management for the Seas of East Asia (PEMSEA), 2007.
2. 本項の各種データは、以下の資料による。(Eden V. Austria (Provincial Planning & Development Coordinator), *The Cavite: Provincial Physical Framework Plan 2005-2010*, (パワーポイントファイルのハードコピー)。
  3. Sheila S. Coronel, "The Killing Field of Commerce", Philippine Center for Investigative Journalism and Institute for Popular Democracy, *Boss: 5 Case Studies of Local Politics in the Philippines*, Philippine Center for Investigative Journalism, 1995.
  4. John Sidel, "Walking in the Shadow of the Big Man: Justiniano Montano and Failed Dynasty Building in Cavite, 1935-1972", in Alfred W. McCoy (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Ateneo de Manila University Press, 1993. John Sidel, *Capital, Coercion, and Crime*, Stanford University Press, 1999.
  5. Anabelle Cayabyab, *Cavite Integrated Coastal Management* (Power Point File), 2006.
  6. この合意文書は 2005 年末で失効。2006 年 3 月に州議会が協定の更新を承認し、2007 年 12 月 31 日まで ICM 実施期間が延長された。
  7. "Cavite is PEMSEA's 4<sup>th</sup> ICM Parallel Site", *PEMSEA E-UPDATES Vol. 5, No. 2, 2004* ([http://www.pemsea.org/downloads\\_pdf/eupdates/arch2004\\_2.PDF](http://www.pemsea.org/downloads_pdf/eupdates/arch2004_2.PDF)).
  8. カビテ州 ICM に関する以下の記述は、*TWO YEARS WORKPLAN ICM Parallel Site: Cavite, Philippines*, Provincial Government-Environment and Natural Resources Office を主な資料としてまとめたものである。
  9. *Two Years Workplan ICM Parallel Site: Cavite, Philippines, 2004*. および *Work Plan: Coastal-Use Zoning of Cavite, 2006*.
  10. *Philippine Daily Inquirer, April 21 & 23, 2004*。なお、2001 年選挙で対立候補を破って知事に就任したマリクシ知事は、長くレムリア家とは政治的に近かった。2004 年になってレムリア家に対立姿勢をとるようになった理由は必ずしも明らかではない。
  11. 2006 年 3 月 20 日、カビテ州政府 ICM プロジェクト担当者へのインタビュー。なお、2007 年の選挙を経て、情勢は若干変化しつつある。ICM 市町協議会の設置に関しては、選挙によって反知事の町長が落選したある町では、協議会設置の機運が高まっているという (2007 年 9 月 19 日、カビテ州政府 ICM プロジェクト担当者へのインタビュー)。
  12. 2006 年 3 月 13 日、カビテ州内の NGO 代表へのインタビュー。
  13. この経緯については、以下英字紙を参照した。*Philippine Daily Inquirer, August 17 & 18, 2005, April 6, 2006, Jan. 11, 2007*。なお、着服した金の一部は、2004 年 11 月に知事が自由党に入党する際に使われたとされる。当時、自由党はフィリピン議会においてアロヨ大統領とは距離をおいており、2004 年選挙での不正疑惑にかかわる大統領弾劾決議においても所属議員は積極的な姿勢を見せてきた。マリクシ知事は大統領弾劾を支持する数少ない知事の一人といわれており、その政治姿勢に不満を持つ大統領府の介入がオンブズマンの決定の背後にあったというのが知事自身の主張である。
  14. *Philippine Daily Inquirer, August 1, 2005*. および、2006 年 3 月 20 日、カビテ州政府 ICM プロジェクト担当者へのインタビュー。なお、バターン州の場合は、2004 年の選挙で知事が代ったところ、新知事が ICM に関心を持たず、事業中断の瀬戸際までいったが、PEMSEA 事務局と UNDP の説得によってかろうじて事業が継続されることになった (2006 年 3 月 20 日、カビテ州政府 ICM プロジェクト担当者へのインタビュー)。
  15. 2007 年 9 月 17 日、PRRM カビテ支部関係者へ

- のインタビュー。
16. 2004 年 8 月 20 日、カビテ州選出の下院議員へのインタビュー。
17. 2006 年 8 月 28 日、カビテ州政府 ICM プロジェクト担当者へのインタビュー。2007 年 9 月 17 日、PRRM カビテ支部関係者へのインタビュー。
18. 注 17 と同じ。
19. 2007 年 9 月 19 日、カビテ州政府 ICM プロジェクト担当者へのインタビュー。
20. 2007 年 9 月 14 日、バターン州政府 ICM プロジェクト担当者へのインタビュー。
21. この問題は、2007 年 9 月に不法漁業者の取締を指導してきた地元漁民組織のリーダーが何者かによって暗殺されたことにより、さらに複雑さを増した（暗殺の記事はフィリピンの英字紙 *Philippine Star*, September 15, 2007 に掲載された）。州政府の ICM 担当者は、この事件の影響は大きいとの懸念を表していた（2007 年 9 月 19 日のインタビュー）。
22. 注 15 と同じ。
23. 注 20 と同じ。
24. 2006 年 3 月 13 日、カビテ州内の NGO 代表へのインタビュー、および 2006 年 3 月 20 日、カビテ州政府 ICM プロジェクト担当者へのインタビュー。
25. 2006 年 3 月 20 日および 2007 年 9 月 19 日、カビテ州政府 ICM プロジェクト担当者へのインタビュー。

#### 参考文献

- 斎藤千宏「市民と政府の協働—インドの県民皆識字運動の成果と限界」斎藤文彦編『参加型開発』日本評論社、2002 年
- 重田康博『NGO の発展の軌跡』明石書店、2005 年
- 堀芳枝『内発的民主主義への一考察』国際書院、2005 年
- Sheila S. Coronel, "The Killing Field of Commerce", Philippine Center for Investigative Journalism, Boss, 1995.
- Gerard Clarke, *The Politics of NGOs in South-East Asia*, Routledge, 1998.
- John Sidel, *Capital, Coercion, and Crime*, Stanford University Press, 1999.
- Raymond Bryant, *Nongovernmental Organizations in Environmental Struggles*, Yale University Press, 2005.
- PhilDHRRRA, *Taking the "People's Road": 9 Bold Experiments in Making Participatory Governance Work*, PhilDHRRRA, n.d.