The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

| | |
|---|---|
| Title | フィリピンにおける地方分権化論 |
| 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. 2009, 13, p. 31-43 |
| Version Type | VoR |
| URL | https://doi.org/10.18910/50696 |
| rights | |
| Note | |

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

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

The University of Osaka

# フィリピンにおける地方分権化論

西村　謙一*


## 要　旨

ポスト・マルコス期のフィリピンにおける地方分権化の特徴と問題点を、フィリピンでの議論を整理することによって明らかにしようとした。現在の地方分権化は、地方政府に対する大幅な権限の移譲と財政基盤の強化を図り、地方行政への市民参加の促進による民主主義の深化を理念としている点において革新的な内容を持つ一方で、実際には地方政府の行政的・財政的能力不足が指摘されていることが明らかになった。このような現状において、地方政府の能力不足を補完して行政の効率化を図る手段として市民参加が位置づけられる傾向も見られ、このことが、今後の地方分権化過程で民主化を促進するための市民参加という地方分権化当初の理念を希薄化する可能性に注意を払う必要がある。


【キーワード】フィリピン、1987年憲法、1991年地方政府法、地方分権、市民参加

## 1　はじめに

1980年代以降、アジア太平洋地域では民主化の潮流が台頭してきた。まず、中南米諸国において、軍政から民政への移管が70年代末から続いた[1]。これに遅れて、1980年代半ばからはアジア地域でも民主化が始まったが[2]、その中でもフィリピンは、もっとも早く（1986年）、もっとも劇的な形で（「ピープル・パワー」と呼ばれる一般国民の直接行動によって）、しかし平和裡に、民主化を実現した。このピープル・パワーによる民主化の過程では、独裁的な政治を行っていたマルコス大統領を権力の座から引きずり下ろすことが主要な目標であった。しかし、マルコス政権崩壊直後から開始された民主主義再生の過程では、地方分権化がこのプロセスの重要なステップの1つとして位置づけられるようになった（De Guzman & Reforma, 1993=1998: p. 21）。

現在フィリピンで進められている地方分権化は、1987年憲法によって制定することが求められた地方政府法（共和国法7160号）が1991年に成立したことによって、本格的にその歩みを開始した。1991年地方政府法は、(1) 基礎的サービスの計画策定および実施の権限を地方政府に移譲したこと、(2) 自治体の財政基盤の強化を図ったこと、そして (3) 地方行政への市民参加を規定したことを特徴とする革新性の強い法律であると評価されている（Tapales et al., 1996=1998: p. 189, Tapales, 1998=2002: pp. 49-50, Bautista, et al., 2000=2002: p.75）。このように革新的な地方分権が企図された背景には、3つの要因が考えられる。1つは、地方分権の構想が描かれた時期はマルコス独裁政権が倒れた直後で、民主化への志向や市民の政治参加への肯定的な感覚が国民の間で強くなっていたことである。2つ目は、マルコス独裁政権下で多くの行政権限や立法権が大統領に集中し、その中で地方政府が自律性を著しく弱めたことへの反省である。そして3つ目は、マルコス独裁政権下で、なかば地下に潜りつつ展開された反政府運動を通じて拡大・強化されていったNGO等の出身者が、1987年憲法や1991年地方政府法の草案作成に関わったことである。彼らの法案起草過程への参画によって、行

* 大阪大学留学生センター准教授

政への市民参加の義務化という画期的な内容がこれらの法律に盛り込まれた。

ここで問題となるのは、この革新的な地方政府法を擁するフィリピンにおける地方分権化が実際にどのようなものであり、それがどのように評価されているかということである。地方政府法と実際の地方分権の間には何らかの隔たりが見られるのか。隔たりがあるとするならば、それを生んでいる要因は何か。こういったことを検討するためには、法律が予定している地方分権の内容がどのようなものなのかについて検討したうえで、地方分権化によって権限を「奪われる」中央政府（国政政治家と国家官僚制）と権限の移譲を受ける地方政府（地方政治家と地方官僚制）がそれぞれどのように対応しようとしているのかを見る必要があろう。また、現在進められている地方分権化の特徴を明らかにするためには、フィリピンにおける中央—地方関係の歴史を振り返ることも有益であると考えられる。

そこで、本稿は、フィリピンにおける地方分権化に関する議論の整理を通じて、上述の問題に取り組んでいきたい。以下では、まず、フィリピンで地方分権化がどのような目標のもとに進められているかを見るために、フィリピンで地方分権のタイプがどのように分類されているかについて整理する。そのうえで、現在の地方分権の特徴を浮き彫りにするために、フィリピンにおける中央—地方関係の推移がどのように議論されているかを見る。そして、1987 年憲法と 1991 年地方政府法における地方分権にはどのような革新性が認められるのかについての議論を検討する。これらの作業の後、地方分権の現状とその問題点についてどのような議論がなされているのかを整理し、地方分権の問題点に対する 1 つの対応策として市民参加が位置づけられていることを指摘して、それが持つ意味について考えることにしたい。

## 2　地方分権の類型化

地方分権の形態については、Litvack et al. (1998) が、「分散（deconcentration）」、「委任（delegation）」、「分権（devolution）」という 3 類型に整理して論じている。フィリピンの行政学者の間でも、上記 3 つの類型のうち「分散」と「分権」は、地方分権の代表的な形態として議論されている。「分散」というのは、中央省庁の権限や業務を、中央政府の地方事務所に分散することであり、中央省庁への業務と責任の集中を緩和することを目的とする。ここでは、権限と責任の地方政府への移譲は問題とされていないため、「分散」は「行政的分散（administrative decentralization）」とも呼ばれている。これに対して「分権」というのは、国の権限や責任、財源を地方政府に移譲し、地方政府の自律性を高めることをいう。このため、「分権」は「政治的分権（political decentralization）」とも言われる（De Guzman & Reforma, 1993 = 1998: pp. 23-24, Carino, 1998: p. 68）

しかし、フィリピンでは、中央政府（特に大統領）による行政権限や政治的権力の濫用を防止する手段の 1 つとして地方分権をとらえる傾向が強いこともあり、「分散」と「分権」に「民営化（privatization）」を加えた 3 類型が地方分権の議論において一般的に用いられている（De Guzman & Reforma, 1993 = 1998: p. 24）。そして、ここで注目すべきことは、「民営化」において権限の移譲を受ける「民間セクター（private sector）」には NGO や住民組織（Community Organization: CO）も含まれるということである（なお、カリニョ（1998）は、「民間セクター」を民間企業に限定する見地から、上述の 3 類型に「NGO や住民組織への機能移転」を加えた 4 類型を提示している（Carino, 1998: p. 68））。

「民営化」が求められる一般的な理由としては、民間セクターの方が（あるいは民間セクターと協力した方が）より効率的にサービスを提供できるという考え方があり、フィリピンにおいてもこうした考慮が「民営化」の推進力となっている。しかし、NGO や CO が「民営化」の受け皿として重視される背景には、フィリピンに特有の考え方がある。それは第 1 に、地域の実情をよく知る NGO や CO が参加することにより、公共のサービスを本当に必要としている人々のもとに届けることが可能になるという期待である。第 2 に主張されているのは、NGO 等と協働する過程で官

僚たちを大義志向（cause-orientedness）に導き、政府の腐敗や汚職を軽減することができるということである。そして第3に、経済的に恵まれない（したがって財を購入する力の弱い）貧困層の福祉向上のための施策には、本質的に利益優先の民間企業ではなく、利益を目的としないNGOやCOが参加をするべきだという考え方である（De Guzman & Reforma, 1993=1998: p. 24)。これらのNGOやCOは地域に密着して活動することから、フィリピンでは、彼らへの権限や業務の移譲を含む概念である「民営化」が、地方分権化の重要な要素として位置づけられるようになっていると考えることができる。

そして、以上のような地方分権の3類型の間の関係については、次のような整理がなされている。すなわち、中央省庁の機能の地方事務所への移転（「分散」）と中央政府の権限の地方政府への移譲（「分権」）が、私企業とNGOなど非営利組織への業務の移譲（「民営化」）によって補完されるというものである（De Guzman & Reforma, 1993=1998: p. 39)。

## 3　中央—地方関係の変遷

以上の3類型（もしくは4類型）による分析枠組みを前提にして、フィリピンでは、現在の地方分権化の特徴を明らかにするために、中央—地方関係を歴史的に振り返る作業が行われてきた（Ocampo & Panganiban (1985=1998), De Guzman et al. (1988=1998), Tapares (1992=1998), De Guzman & Reforma (1993=1998), Carino (1998), Brillantes, Jr. (1998=2002))。そこで、これからその概要を見ていくことにしよう。1991年の地方政府法が革新的であると評価される歴史的背景は何か。それがここでの問いである。

### 3-1　植民地期（1521年～1935年）

フィリピンの中央—地方関係を歴史的に検討する際に、今日に連なる地方自治の原点としてまず言及されるのは、スペインによる植民地支配末期のフィリピン革命期における民主的な地方政府システム構築の試みである。この時に、州と町において自治を特徴とする立法機関が設置され、その議員が間接的ではあったが選挙によって選出されることになった。そこに見られたのは、地方政府は公共の治安を維持する最も重要な団体であり、自らの問題を自らが管理する自由を確保する役割を担うという考え方であった。そして、このような地方政府こそが、フィリピン国家の形成に欠かすことのできない理念的統一を確保する唯一の手段であるとみなされたのである（Ocampo & Panganiban, 1985=1998: p. 140, De Guzman et al., 1988=1998: p. 104, De Guzman & Reforma, 1993=1998: p. 36, Carino, 1998: pp. 70-71, Brillantes, Jr., 1998=2002: p. 30)。

しかしながら、理想的な地方自治システムを構築しようとするこの試みは、フィリピンへのアメリカの進出によって実現することなく終わった。スペインとアメリカの植民地支配下にあって、フィリピンの政治体制は、基本的には中央集権的な色彩の強いものとして形成されていったのであり、植民地支配からの自立をめざしたフィリピン革命期の試みは、フィリピン民族のはかない望みに終わったのである。

スペインとアメリカが中央集権的な政治体制を構築したのは、植民地支配の円滑な実施のためであった。周知の通り、スペイン到来以前には、フィリピン地域に統一的な国家は存在せず、バランガイ（barangay）と呼ばれる親族ネットワークを中心とした共同体が域内各地に点在していた。「ダトゥ（datu)」と呼ばれる首長によって統治されていたバランガイ（一部にはいくつかのバランガイが糾合したバランガイ連合も存在していた）では、首長を長老会議が補佐する形で自治的な統治が行われていたといわれている。このバランガイは、スペイン植民地期になると、徴税の単位として位置づけられるようになり、旧来の首長であった「ダトゥ」はcabeza de barangayと名称を変えて徴税の役割を担うことになった。やがて、バリオ（bario）と名を変えたバランガイが併合して町（pueblos）や市（cabildos）が形成され、州（provincia）が設置された。これらの州の首長（alcalde mayores）はスペイン総督によって任命さ

れるものであった。この体制の下では、フィリピン先住の人々は自治権を与えられず、住民の意思は統治に反映されることはなかった。そして、総督がすべての地方の問題に関する最終的な権限を有し、州や町の役人は総督の代理人と位置づけられて、自己裁量権を行使することはほとんどなかった（Ocampo & Panganiban, 1985=1998: p. 139, De Guzman et al., 1988=1998: pp. 103-106, Carino, 1998: p. 70, Brillantes, Jr., 1998=2002: p. 29）。

スペインにかわってフィリピンを植民地支配したアメリカは、自らは高度な自治の伝統を持つ国であるが、フィリピンでは中央集権的な統治を行った。とはいえ、それは必ずしも当初から意図するところであったとばかりはいえないものであった。たとえば、ウィリアム・マッキンリー大統領は、1900年4月7日に発した「フィリピン委員会への指令（Instructions to the Philippine Commission）」において、次のような指示を出している。第1に、町政府の設置にあたっては、先住の人々が自らの問題を自ら管理するための最大限の機会を与えられるべきこと。第2に、各政府間の権限の配分にあたっては、常により下位の政府に権限が付与されるようにすべきこと。そして第3に、中央政府は、真に国家的な問題以外については直接的な行政権限を行使せず、地方政府の監督にあたっては、地方政府がその業務を誠実かつ効率的に遂行するのに資するために必要な限りにおいて監督権限を行使することである。これを見れば明らかなように、アメリカは当初、フィリピン統治にあたっては地方自治のシステムを導入することを考えていたのであった。

しかしながら、アメリカのこの計画は、以下の理由によって変更された。まず第1に、地方政府内に自治の能力を有する公職者が欠けていた。そして第2に、アメリカの統治に対する軍事的な抵抗が続いていたため、地方を中央集権的に抑える必要があった。こういったことから、アメリカは当初の意図とは裏腹に中央集権的な統治を実施することになったのである（De Guzman et al., 1988=1998: p. 107）。アメリカはその後、地方公職者の選挙による選出を定めた法令を発出するなど、地方自治のための法的基盤を整備していったが、地方統治の最終的な決定権は最後まで中央政府の下に置かれ続けた。

### 3-2　コモンウェルス期（1935年～1946年）

1935年には将来の独立を前提として憲法が制定された（コモンウェルス憲法）。しかし、この憲法は、地方自治に関する条項を盛り込まず、大統領がすべての地方政府に対する一般的な監督権を行使することが規定された（第10条第7節）。他方でこの時期には参政権が拡大され、選挙で選ばれる地方公職者も増えたが、それは地方自治の強化を意味するものではなかった。中央政府が相変わらず資源と決定権を握っていたのである。

この時期を通して強力なリーダーシップでフィリピンを統治したケソン大統領は、単一国家の下で大統領がすべてを統括すべきであるという信念を持っており、そのため、例えば1936年から40年までの間、すべての市長が大統領によって任命されるなど、中央政府による地方政府の監督はかつてないほど強化された。ケソン大統領の下で地方分権が進展する見込みはなかったといえよう（De Guzman et al., 1988=1998: pp. 108-109, Carino, 1998: p. 71）。

### 3-3　独立から戒厳令まで（1946年～1972年）

この時期は、強力な中央集権体制が続いた植民地期およびコモンウェルス期とは対照的に、分権化への動きがみられるようになった時期である。

分権化に向けた最初の法制化がなされたのは、1959年であった。この年に、地方分権に関わる重要な法律が2つ制定されたのである。その1つは、町政府に事業税、ライセンス税などの課税権を付与し、住民の福祉向上を目的とするさまざまな事業への予算配分決定権を与えることなどを盛り込んだ地方政府法改正法（共和国法2246号）である。この法律は、中央政府による州の予算や事業に対するコントロールを弱めることも規定した。もう1つは、市や町の下位に位置する地方政府としてバリオを位置づけることを規定したバリオ憲章（共和国法2370号）である。この法律は、バリオに法人格を与えて一定の課税権を付

与し、また、住民選挙によって選出されるバリオ役員からなる議会を設置して立法権も付与することなどを定めており、草の根の住民のガバナンスへの参加を初めて公的に認めたものと評価されている。

この後も、1960年代を通して地方分権を志向する流れは続いた。1967年に制定された分権化法（共和国法5195号）である。この法律では、州、市や町は独自予算の範囲内で政府内にポストを設置する権限を与えられたほか、(1)中央政府の農村部における事業を補完的に実施する権限が州や市に与えられ、(2)地方政府の事業に対する中央政府の許認可を大幅に削減し、(3)内国歳入の州への割り当て分を増加し、(4)州査察官や農業担当官など、以前は大統領によって任命されていた官職の任命権を知事に移譲する、といった改革が行われた（Ocampo & Panganiban, 1985=1998: p. 142, De Guzman et al., 1988=1998: pp. 109-110, De Guzman & Reforma, 1993=1998: p. 37, Carino, 1998: pp. 71-72, Brillantes, Jr., 1998=2002: pp. 30-31）。

しかし、このように地方分権を促進する法制度は整えられていったものの、実際には、地方政府は資源と人材の面で中央政府に依存する状況が続いた。特に、農村部の地方政府は財政基盤が著しく弱く、自律的な行政運営は望むべくもなかったといわれている（De Guzman & Reforma, 1993=1998: p. 37, Carino, 1998: p. 72）。

### 3-4　マルコス独裁政権期（1972年～1986年）

独立以降続いた地方分権の流れは、マルコス大統領による戒厳令の施行（1972年）によって断ち切られた。戒厳令により地方選挙は停止され、大統領は首長の任免権を持つこととなったのである（De Guzman et al., 1988=1998: p. 113）。

他方、この時期には地方自治を促進する規定[3]も持つ1973年憲法が成立しており、そこでは将来における地方政府法の立法が規定された（第11条2項）。また、中央省庁の機能の一部を地方出先機関に移転させる「分散」が進められた。すなわち、フィリピン全国が複数の地域に分割され、各地域に中央省庁の地方事務所が設置されたのである。さらに、地域ごとに策定された開発計画を積み上げる形で国土開発を実施する手法が採用され、そのために地域開発評議会（Regional Development Council）が設置された。

しかしながら、これらの「分散」措置は、地方政府への権限付与を意味するものではなかった。むしろ、これらの地域単位の機構や評議システムの創設によって、地方政府は中央政府によってより組織的に管理されるようになり、中央政府との間の垂直的関係が強化されたのである（De Guzman & Reforma, 1993=1998: p. 37）。

マルコス独裁政権後期の1983年には、73年憲法を受けて地方政府法が制定された。これは、中央政府の承認を要する地方の事業の範囲を狭めるなどの内容を持ってはいたが、その運用にあたっては、地方政府の発展を促すというよりは、中央政府による地方政府の管理監督に力点が置かれたといわれている（Carino, 1998: p. 72）。

以上のように、マルコス独裁政権期には、地方分権の流れは遮断され、中央による地方の監督が強化された。しかし、この時期にも、地方分権に向けた注目すべき動きが生じていた。それは、戒厳令に対する抵抗運動という形で現れた。すなわち、NGOや民衆組織（People's Organization: PO）が反政府運動の主体として発展し、その過程において一般市民とこれらの組織との関係が強化され、NGOやPOが草の根で実施する諸事業が地方ガバナンスの一部として機能し始めたのである（Carino, 1998: p. 73）。これらの流れが、マルコス追放後のフィリピンにおける地方分権にとって重要な位置を占めることになる。

## 4　現在の地方分権化の枠組み

マルコス大統領を失脚に追い込んだ「エドサ革命」によって誕生したアキノ政権は、民主主義の再生を最大の政治課題として登場してきた。そして、その課題達成との関連で、地方分権化を重要な政策アジェンダとして打ち出した。その基本方針が、アキノ大統領就任後まもなく策定された「人民志向の開発のための政

治課題（The Policy Agenda for People Oriented Development）」の中に示されている。第1に、より多くの権限と機能を地方政府に移譲して、地方を強化すること。第2に、地域開発とより小さな単位の開発の間の調整を行う主体としての地域を強化すること。第3に、地方で実施される国家事業の監督権を中央省庁から地方首長に移譲することを通じて地方の自立を促すこと。第4に、地域開発評議会の再活性化によって地域・地方開発計画策定能力を強化すること。第5に、技術スタッフの雇用や地方政府職員の能力開発により、地方の計画策定能力を継続的に強化すること。そして、第6に、住民組織やNGOの計画策定過程や事業実施過程への参画を通じて住民参加を促進することである（De Guzman et al., 1988=1998: pp. 117-118）。このような地方分権の基本方針をもとに、地方分権化の具体的な方向性や枠組みが形作られていった。

まず、1987年憲法の第10条が、地方自治についての一般的原則を定めている（1項から14項までが一般的条項、15項から21項までがコルディリエラ地方とムスリム・ミンダナオ地方の自治政府に関する条項）。そこでは、地方政府が「真正の意味ある自治を享受すること」（2項）が謳われている。そして、そのために、地方政府の財政基盤を強化することを憲法は定める。すなわち、地方政府が「独自の歳入源を創設し、税や手数料を課す権限を有する」（5項）こと、「国税からの交付を自動的に受ける」（6項）こと、「管轄地域内で利用・開発された国家資源からの収益の公平な配分を受ける」（7項）ことが規定されたのである。その上で、議会に対して地方自治の強化を具体化するための法整備を行うことを求めている（3項）。

さらに、憲法は、国政の理念を定めた第2条において、国民福祉の増大のためにNGOや住民組織（community-based organizations）、セクター組織（sectoral organizations）を強化すべきことを規定しており（23項）、ここにおいてガバナンスへの市民参加はいわば国是とされたのである。

以上のような憲法条項を受けて制定されたのが1991年地方政府法である。同法は、17条a項において、地方政府が「国の機関や省庁から移譲された機能や責任を行使」するほか、「各々の基礎的サービスを効率的、効果的に提供するのに必要なあるいは付随する責任や権限を行使する」と定め、同法の下での地方分権が権限の移譲を伴う「分権」であることを明確にしている（Tapales, 1998=2002: p. 53）。そのうえで、同法は、先にも触れたように、(1) 基礎的サービスや事業の計画策定および実施権限の地方政府への移譲、(2) 地方政府の財政基盤の強化、(3) 地方行政への市民参加という3本の柱をたてている。

まず、基礎的サービスや事業については、地方ごとの事情の相違やサービスを受ける住民との近さゆえに、地方政府が提供・実施するほうが適切と考えられるものが、主に移譲の対象となった（De Guzman & Reforma, 1993=1998: p. 59）。具体的には、保健衛生、社会福祉、環境、農業、公共事業（独自予算で執行可能なもの）、教育（学校建設）、観光、通信、住宅建設が規定されているほか、地元への投資支援も地方政府の業務とされた。これに加えて、上記事業の円滑な実施を担保するために各種の規制権限が地方政府に移譲されている。その代表的なものとしては、農地転用規制、環境規制、食品検疫、建築基準規制、宅地計画の許認可等がある。（Brillantes, Jr., 1998=2002: pp. 33-34）。そして、これだけ広範囲にわたる業務を実施するのに必要な人的、施設的な基盤を強化するために、関係中央省庁に対して、人員および資・機材の地方政府への移転を行うことが求められた（De Guzman & Reforma, 1993=1998: pp. 38-39）。さらに、同法の施行にともない、特に多くの権限を移譲する省庁（保健省、農業省、社会福祉開発省、環境天然資源省）がさまざまな行政命令や通達（circular）を発出している（Bautista, et al., 2000=2002: p. 75）。

第2に、1991年地方政府法は、地方政府による課税権の拡大、管轄地域内の国家資源から得られる利益の特別配分権の付与、地方政府に対する内国歳入割当（Internal Revenue Allotment: IRA）の自動的な配分と配分率の11%から40%への引き上げ、手数料等の収入増加を定め、地方政府の財政基盤強化を図って

いる。

このうち、内国歳入割当の自動的配分が盛り込まれた背景には、独立以後一貫して地方政府の財政が中央政府のコントロール下に置かれ続けたことへの反省があった。また、州や市・町、バランガイの創設については、人口規模と歳入、面積といった客観的基準を満たすことを1991年地方政府法は求めているが、これも、地方政府が住民に対してサービスをきちんと提供する能力を備えることを確保するためである。Cabo（1996=1998）によれば、客観的基準の導入はすでに1983年地方政府法において実現していたが、1991年法は、歳入の下限を引き上げることによって、地方政府の財政基盤の強化を図っている[4]（Cabo, 1996=1998: pp. 148-150）。

第3に、同法は、市民社会の政治行政への参加のための条件や環境を整備することを、地方政府に求める。すなわち、第4章第34条において、地方政府がPOやNGOを地方自治のパートナーと位置づけて、その設置と発展を促すことを求め、第35条ではこれらの市民社会組織との協力を促進することを定め、第36条において地方政府がこれらの組織への支援を行うべきことを規定しているのである。そして、同法は、市民参加のための具体的な機構として、地方特別会議（Local Special Bodies）の設置を規定する。地方入札委員会（Local Prequalification, Bids and Awards Committee、第37条）、地方教育委員会（Local School Boards、第98条～第101条）、地方保健委員会（Local Health Boards、第102条～第105条）、地方開発評議会（Local Development Council、第106条～第115条）、地方平和秩序評議会（Local Peace and Order Council、行政命令309号（1988年）に言及した第116条）がそれである。さらに、同法は、第41条C項において、社会的に周辺化されたセクターの代表（女性セクターから1名、労働者セクターから1名、都市貧困層・先住民・障害者他のセクターの中から1名）の地方議会への参加も規定している。

このように同法が政治行政への市民参加を求める理由は、第1義的には、民主化の促進ということである。しかし、このことに加えて、人々を組織して動員する能力を有しているNGOやPO、COを、地方のガバナンスのために活用すべきであるとの認識があったことも指摘されている（Brillantes, Jr., 1998=2002: p. 34）。

以上のような枠組みを持つフィリピンの地方分権化であるが、ここで検討するべきことは、地方分権化の実際はどのようなものなのかということである。そこで、次節では、地方分権化の現状とその問題点について見ていくことにしよう。

## 5　地方分権化の現状とその問題点

### 5-1　問題をはらんだ地方分権化

1991年地方政府法は、地方政府における自治の強化を通じてフィリピンの民主化を進化させるとの期待をもって迎えられたが、その実際の施行は必ずしもスムーズなものではなかった。特に、法が施行された直後には中央省庁の抵抗感は強かった。中でも大規模な権限・業務の地方政府への移譲が求められた保健省の抵抗は大きく、やがて、議会を巻き込んで保健業務の中央への再移譲を求める運動につながっていった（議会は保健業務の中央への再移譲を求める法案を通過させたが、ラモス大統領が拒否権を行使した）。さらに、地方政府に移譲された権限や業務を適切に執行するためのガイドラインが中央政府側から示されず（その一例は、地方開発評議会のNGO委員選出手続きを規定する内務自治省の通達が2001年になってようやく発出されたことである[5]）、また、分権化後の中央―地方関係をどうするかについて明確な見取り図がない状態が続いているともいわれる。そして、市民参加という点に関しては、市民社会関連組織と地方政府との間の相互不信の存在や、地方政府法についての情報提供が不十分であることなどから、NGOやPOの地方行政への参加が進まないという状況も見られた（Brillantes, Jr., 1998=2002: p. 41）。

Tapales（1998=2002）によれば、1990年代後半時点における地方分権化の進展度は分野ごとに異なっており、各地方政府の人的、財政的能力によっても多

様である。特に、財政基盤が弱い地方政府では、地方政府法が期待するような自治は実現していない。地方政府の開発計画策定能力の強化は、地域間格差の是正という目的も持っているが、多くの地方政府が独自の計画策定能力を十分には備えていない。これも1つの理由となって、権限の地方政府への移譲後には廃止されることになっていた中央省庁の地方事務所は、現在に至るまで廃止されていない。また、地方政府が移譲された権限や機能を効果的に行使することができるか否かは、かなりの部分、首長が革新的で行動力と指導力を持っているかにかかっている（Tapales, 1998=2002: pp. 53-56)。

このような一般的問題を持つ地方分権であるが、ここからは、特に注目されている財政基盤の問題と人的資源の問題についての議論を見ていこう。

### 5-2 財政基盤の問題

地方政府の財政強化に貢献することが期待された内国歳入割当（IRA）について、さまざまな問題が指摘されている。地方政府法の284条は、IRAの地方政府ごとの配分比率を、州と市にそれぞれ23%、町に34%、バランガイに20%と定めている。また、IRAに占める地方政府全体への配分率は、1994年には40%に引き上げられた。これによって、地方政府の歳入規模は飛躍的に大きくなった。

しかし、例えば地方政府ごとの配分比率に関しては、市がより大きな配分を受ける一方で州と町には十分に配分されていないとの批判がある（Brillantes, Jr., 1998=2002: p. 41)。この批判は、いくつもの市や町を抱える州への配分比率が市と同じであることや、市に比べて圧倒的に数が多い町（1992年時点で、市の数は65であるのに対し、町の数は1,518にのぼる）への配分比率が、その数に比例して大きくはなっていないことを考えれば、うなずけるところであろう。その結果、基礎的サービスの供給を十分になしえない小規模な町の存在が問題とされているのである（Padilla, 1992=1998: p. 166)。

さらに、内国歳入割当の予算額が国家予算全体の中に占める割合の低さも問題とされている（Brillantes, Jr., 1998=2002: pp. 44-48)。地方政府法施行直前の1991年の内国歳入割当は2,487億ペソだったのに対して1997年には4,926億ペソと、ほぼ2倍に増加している。しかし、その内国歳入割当が国家予算全体に占める割合は14%強に過ぎない（1991年は4%)。すなわち、地方分権によって地方と中央の財政バランスを地方に厚くするはずなのにもかかわらず、相変わらず中央政府の財政規模が地方政府を圧倒しているのである。このことは、多くの権限と業務が地方に移譲されたはずの保健省の予算規模が分権化以後も伸びていることに象徴的に表れている。このため、地方分権化以後も、地方政府は移譲を受けた業務を適切に執行することができないのである。

このことを示す一例をあげるならば、保健分野に関して、内国歳入割当は新たに移譲された権限と責任を果たすための財源としては不十分であるとの不満が、地方政府の側から示されている。この問題は、本来は全額が自動的に交付されるはずの内国歳入割当が中央政府によって減額される場合、深刻さの度合いを深める。たとえば、アジア諸国を金融危機が襲った1997年にはラモス大統領の指示によって5%のカットが実施され、財政赤字に見舞われたエストラダ政権では10%の削減となった。保健業務の中央への再移譲を求める運動には、保健省サイドだけでなく地方政府も加わったが、その背景には移譲された業務を行うに十分な財政の担保を中央政府が保障していないという地方政府の不満があったことが指摘されている。こういった地方分権化に伴う財政面での問題については、地方政府連盟（League of Local Governments）などの地方政府の団体が継続的に問題提起と中央政府との交渉を行っている（Bautista, et al., 2000=2002: pp. 79-83)。

こういった内国歳入割当の不十分さは、地方政府の独自財源が十分な規模に成長しているのであれば、大きな問題にはならないかもしれない。しかしながら、現実はその逆である。つまり、多くの地方政府は、その年間予算の多くの部分を内国歳入割当に依存しているのである。たとえば、2002年の時点で内国歳入割当が地方政府の予算全体に占める割合はおよそ7割

に達している[6]。その結果、分権化後に適正な基礎的サービスの維持に苦労するケースが出てくる。

その一例が、西ネグロス州の病院システムのケースである（Legaspi & Santiago, 2002=2002: pp. 101-145）。このケースでは、州内の市や町の連携やNGOとの協力などの市民参加を含めた様々な工夫によって、州内の1次医療から3次医療までの病院システムの維持に成功しているということができるが、関係者にとって最も大きな問題と認識されているのは、中央政府から権限移譲を受けたにも関わらず保健省から十分な財源調達への支援をえられなかったことであった。その結果、病院の維持運営予算は権限移譲前の1500万ペソから600万ペソに減少したのである（Legaspi & Santiago, 2002=2002: p. 114）。財政規模が大きな第1級州に分類されている西ネグロス州でさえ、このような状況に置かれているのであれば、財政規模の小さい第4級から第6級に分類されている地方政府がいかに悲惨な状況にあるかを想像することはさほど困難なことではないだろう。2005年時点で第4級から第6級に分類されている地方政府は、州で9（全79州）、市で31（全117市）と少数にとどまっているが、町では全1494町（データ不明の町を除く）のうち752町とほぼ半数に達する[7]。今後、町の財政基盤をどのようにして強化するかが地方分権の行方に大きな影響を与えると考えられる。

### 5-3　人的資源の問題

前節で触れたように、基礎的サービスや事業の地方政府への移譲のためには、関連省庁からの人員を地方政府に移動させることが必要になる。特に、保健、農業、社会福祉、環境といった分野における人員の大量の移動が行われた[8]。しかし、これはさまざまな点で地方政府に大きな負担を課すものになった。

地方政府法施行後の数年間に観察された問題点は、次のように整理されている。まず、地方政府には膨張する官僚機構を吸収するだけの財政的な余裕がなかった。第2に、移動する官僚のもともとの役職と受入れ部局で必要とする役職の間に齟齬や重複が生じるケースがあった。第3に、中央政府から移動してきた官僚と地方政府生え抜きの職員との間に相互不信があった。第4に、中央政府から移動してきた官僚の首長に対する忠実性に問題が生じるケースがあった。第5に、中央政府から移動してきた官僚にとって、地方政府には十分な昇進の機会がなかった。第6に、地方政府への移動を嫌った同僚の辞職を目の当たりにしつつ地方政府に移ってきた官僚の中には、職務への意欲を喪失する者もいた（Joaquin, 2002: p. 238）。

以上に紹介した問題を主にJoaquin（2002）に拠りつつさらに詳細にみると、以下のような問題点を指摘することができる（Joaquin, 2002: pp. 240-257）。まず、財政上の問題である。財政力下位に属する地方政府の場合は予算額の80%が人件費に回るなど、総じて地方政府の財政力は膨張した官僚機構を支えるには貧弱であり、また、地方政府法325条が規定する給与予算の上限も低いため、地方政府職員の給与は中央政府職員と比べて低い。

つぎに、人事戦略の欠如である。1998年時点で人事管理部局を設置している地方政府が未だ少数にとどまっていたことが示しているように、戦略的な職員の任用を行っているところはごく限られている。これには、1991年地方政府法が人事管理部局の設置を義務付けていないといった制度上の問題[9]を含めて、いくつかの要因が関係しているが、フィリピンの地方政治に長年見られる慣行上の問題が大きい。元来、地方政府における人事は、首長にとっては、自らへの政治的支持を調達するための政治的資源とみなされており、必要な業務を効率的に実施するための人事戦略という考え方は、多くの地方政府にとってなじみの薄いものであった。そして、このような環境の中では、人事管理において情実と汚職が横行することにもなる。その結果、例えば、8つの町を調査した世界保健機関の報告によれば、これらの町では保健事業予算が人件費に回された結果、保健サービスの質が分権化以前と比べて低下したという。また、先に触れた西ネグロス州の病院システムでは、医療スタッフの採用や昇進に政治が介入して情実人事が横行していることがスタッフの士気を減退させる問題として指摘されている（Legaspi & Santiago, 2002=2002: pp. 132-133）。

さらに、人事戦略が欠如しているところに中央政府からの人員を受け入れざるを得なくなったことによって、人事の重複という問題も発生している。たとえば、分権化以前から環境担当部局を持っていた地方政府の中には、環境天然資源省から移動してきた職員を受け入れる必要から2つの環境担当部を作ったところもあるという。

そして、さらなる問題は、職員の能力開発の不十分さである。1998年の世界銀行報告においても、フィリピンの地方分権化努力が地方政府の能力不足によって損なわれていると指摘されている。この点に関して問題とされているのは、地方政府の人材開発予算の少なさである（予算全体の5%以下）。これに加えて、多くの地方政府において、人材開発予算は、財政危機に陥った際に最初に削減対象になっているといわれる。そのため、地方政府の職員に対する教育・訓練の機会が限られることになる。

この問題を補う可能性を持つものとして注目されているのが、NGOとの協力である。つまり、地方政府の能力開発の1つの重要な手段が、NGOとともに、あるいはNGOから学ぶことだというわけである。NGOには、草の根のコミュニティを対象としたプロジェクトの開発や運営の専門家も多く、地方政府の職員が彼らと協働することを通じて事業開発や実施のノウハウを習得することが期待されるようになってきている。この点に関しては、地方分権化開始後数年間は、NGOと地方政府との相互不信ゆえに、双方の協力関係を発展させることが難しかったともいわれていた。しかし、UNDPなど国際援助機関が市民参加による開発事業に優先的に援助を供与することもあり、近年ではより多くの地方政府がNGOなどとの協力関係を持つようになってきている。このほかにも、地方政府の業績を評価するシステムがいくつか開発されてきており、これらの評価システムを活用することによる能力開発も期待され始めている。

## 6　おわりに—地方分権における市民参加

1991年地方政府法の革新性の1つとして、市民参加の促進が規定されていることについては、既述した通りである。それは、10数年にわたるマルコス独裁政権のくびきから抜け出したフィリピンが再び取り戻した民主主義を深化・定着させようとする中で、欠かすことのできない要素として地方分権と政治行政への市民参加をそれぞれ位置づけたことを反映している。この意味では、地方分権における市民参加は、民主主義との密接な関連性の中で論じられる。

しかし、地方分権のもう1つの議論の焦点として、行政の効率化ということがある。この点に関して、Carino（2000=2002）は、1991年地方政府法が政策宣言を示した第2条で、自立した地域共同体による開発の効果を最大化する点に地方分権の目的をおいていることに、注意を促している。すなわち、第2条にあっては、民主化は開発に付随する目標になっているにすぎず（Carino, 2000=2002: p. 7）、地方分権のより重要な目標は、地方政府が効果的な開発を効率的に行うことであるということになる。効率的、効果的な開発（すなわち効率的な行政）という観点から、市民参加を地方分権のプロセスの中で位置づける議論が生まれてくる所以がここにある。そして、この議論の中に、2節で示した、中央省庁の機能の地方事務所への移転（「分散」）と権限の地方政府への移譲（「分権」）を、私企業とNGOなど非営利組織への業務の委譲（「民営化」）が補完するという地方分権の枠組みが置かれることにもなる。

実際に、地方分権化議論の中では、政府は地方で展開されるさまざまな事業やサービス供給のための環境を整備する役割に自らを限定するべきか否かという議論もなされており（Legaspi, 2002）、地方政府と市民社会（市民社会関連組織）の関係も、しばしばこの文脈で論じられている。つまり、地方行政へのNGOの参加は、市民参加の促進による民主主義の強化という観点よりも、NGOが有する専門性を活用することによる行政の効率的な遂行への期待から推奨されているという実態への目配りが必要だということである。

そのことを思いおこさせる例が、5節で触れた地方政府の人材開発におけるNGOとの協力であり、また、一部の地方政府で見られるようになった経済的事業に

おける非営利団体と地方政府との協力である[10]。このような事例をみれば、地方政府の行政能力は公共プログラムへの住民や市民の支援をどの程度引き出すことができるかという点で測られるという議論（Padilla, 1992=1998: p. 176）がある種の妥当性をもって受け止められていることもうなずけよう。特に、地方分権のプロセスの中で行政遂行能力に問題を抱える地方政府が多いフィリピンにおいて、その問題解決の1つの便法として市民社会との関係強化をとらえるという考え方は、地方行政に携わっている実務家や行政学者の間で比較的広く受け入れられているようにも見える。

ここでの問題は、時に多くの時間を要することもある民主的な意思決定プロセスの重要性と行政の効率の関係をどのようにバランスさせてとらえるのかということである。NGOなど市民社会組織の参加を行政の効率化という観点から評価する方向性が強くなりすぎれば、民主主義の深化のための市民社会との関係強化という考え方が脇に追いやられる可能性が出てくるかもしれない。

フィリピンにおける地方分権の今後を考える際に、民主主義の深化のための地方分権という、制度設計が行われた当初の理念が、どのような受け止めをされるようになるのか、注意深く見ていく必要があるように思われる。

**注**

1. 民政移管を果たした国の中で主なところとしては、エクアドル（1979年）、ペルー（1980年）、ボリビア（1982年）、アルゼンチン（1983年）、ブラジル（1985年）、グアテマラ（1986年）、チリ（1990年）などがある。
2. フィリピンでは1986年に「ピープル・パワー」によってマルコス独裁政権が崩壊し、韓国では民主化を求める国民の圧力が高まるなか、1987年に盧泰愚大統領が「民主化宣言」を行った。さらに、台湾では蒋経国総統が1987年以降戒厳令を徐々に解除していったが、同総統の死を受けて総統に就任した李登輝の下で民主化が進み、1996年に直接選挙によって正副総統が初めて選出された。1990年代に入ると、タイでは1992年の「五月流血事件」以後文民政権が続いている（しかし、2006年9月19日には軍部のクーデターが発生し、汚職や不正選挙で国民の批判を受けていたタクシン首相が事実上の亡命を余儀なくされ、以後政治的混乱が続いている）。そして、1998年には、1967年以降独裁政権を維持してきたスハルト・インドネシア大統領が、前年からのアジア金融危機によるインドネシア経済の崩壊と学生を中心とした反スハルト運動の圧力の中で退陣を表明して、インドネシアの民主化が実現した。
3. 1973年憲法第2条10項「国は、バランガイをはじめとする各地方政府が自律的な共同体として自らを十分に発展させることができるように、その自治を保障し、発展させる。」
4. 1983年地方政府法では、高度都市化市の歳入下限は3000万ペソ、州と市は1000万ペソ、町は20万ペソとなっている。これに対して、1991年地方政府法は、高度都市化市の歳入下限を5000万ペソ、州と市を2000万ペソ、町を250万ペソに引き上げた（Cabo, 1996=1998: p. 150）。
5. 西村謙一「フィリピンの地方自治への市民参加」（田坂敏雄編『東アジア市民社会の展望』御茶の水書房、2009年）p. 62。
6. Rodolfo P. del Rosario, “UPDATE REPORT”, February 6, 2004, in *Official Website of the Union of Local Authorities of the Philippines* (2004年8月20日アクセス)。
7. “Democracy and Governance in the Philippines”, in Official Website of NEWSBREAK (2009年2月10日アクセス)。
8. Joaquin（2002）によれば、人員の移動が完了した1996年までに、保健省の46,000人強を筆頭に、農業省、環境天然資源省、予算管理省の4省で合計70,400人以上が中央政府から地方政府に移動した（Joaquin, 2002: p. 239）。
9. なお、筆者が見るところ、義務的設置部局に関する1991年地方政府法の問題点はこれ以外にも

ある。たとえば、環境保全が中央政府から移譲された重要な業務と位置づけられているにも関わらず、環境関係部局は義務的設置部局にはなっていない。

10. 例えば、マニラ首都圏マラボンにおける公設市場の運営事業である。このケースでは、従来は町政府が携わって赤字になっていた公設市場の運営をテナントが結成した協同組合にゆだねることにより、市場の運営が改善された。このプロセスを通じて町と市民社会関係組織との関係強化の機運も盛り上がったといわれている(Calugay, 2002: pp. 292-303)。

**参考文献**


Bautista, Victoria A., et al., "Philippine Experience in Health Service Decentralization", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 3), University of the Philippines, 2000=2002, pp. 73-100.

Brillantes, Alex B. Jr., "Decentralized Democratic Governance Under the Local Government Code: A Governmental Perspective", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines:* A Book of Readings (Vol. 3), University of the Philippines, 1998=2002, pp. 27-48.

Cabo, Wilhelmina L., "Overview of Local Governments in the Philippines", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), University of the Philippines, 1996=1998, pp. 147-163.

Calugay, Zita Concepcion P., "Contracting Out as an Alternative Service Delivery Mechanism in Local Government", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 3), University of the Philippines, 2002, pp. 269-310.

Carino, Ledivina V., "Governance in Local Communities: Towards Development and Democracy", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), University of the Philippines, 1998, pp. 67-83.

De Guzman, Raul P. & Mila A. Reforma, "Decentralization towards Democratization and Development in the Asian Pacific Region", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), University of the Philippines, 1993=1998, pp. 21-66.

De Guzman, Raul P. et al., "The Evolution of Local Government in the Philippines", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), University of the Philippines, 1988=1998, pp. 103-120.

Joaquin, Ma. Ernita T., "Human Resource Challenges in a Decentralizing State", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 3), University of the Philippines, 2002, pp. 235-267.

Legaspi, Perla E., "The Enabling Role of Local Government", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 3), University of the Philippines, 2002, pp. 59-69.

Legaspi, Perla E. & Eden Valmonte Santiago, "Devolution of the Hospital Care System in Negros Oriental", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 3),

University of the Philippines, 2002=2002, pp. 101-146.

Litvack, Jennie, et al., *Rethinking Decentralization in Developing Countries,* World Bank, 1998.

Ocampo, Romeo B. & Elena M. Panganiban, "The Philippine Local Government System: History, Politics, and Finance", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), University of the Philippines, 1985=1998, pp. 137-144.

Padilla, Perfecto L., "Local Government Reorganization for Greater Administrative Efficiency", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), University of the Philippines, 1992=1998, pp. 165-185.

Tapales, Proserpina Domingo, "History and Evolution of Philippine Local Government and Administration", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), University of the Philippines, 1992=1998, pp. 121-136.

Tapales, Proserpina Domingo, "The Philippine Local Government System and Decentralized Development", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 3), University of the Philippines, 1998=2002, pp. 49-58.

Tapales, Proserpina Domingo, et al., "Managing Change in Local Government: Issues and Concerns in Organizational Development", in Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), University of the Philippines, 1996=1998, pp. 187-202.