OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	災害リスク軽減管理事業における地方政府のパフォーマンス : フィリピンのケース
Author(s)	西村, 謙一; 小林, 盾
Citation	多文化社会と留学生交流 : 大阪大学国際教育交流センター研究論集. 2016, 20, p. 9-17
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55556
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

災害リスク軽減管理事業における地方政府のパフォーマンス

―フィリピンのケース―

西村　謙一*・小林　盾†

要　旨

フィリピンは、2011年に災害リスク軽減および管理計画（NDRRMP）を策定し、災害リスク軽減のための行動計画と関係機関の役割分担を具体化したが、その中で、地方政府は計画実施の中心的な役割を担うこととなった。しかしながら、計画実施の評価を行った会計検査委員会は、地方政府の実績については厳しい評価を下している。すなわち、地方政府は、財政能力と行政管理能力に欠け、災害対応計画の実施に向けた首長の政治的意思も弱いと批判する。

本稿では、筆者が実施したフィリピン地方政府の行政能力に関するサーヴェイ結果を用いて、地方政府の災害リスク軽減および管理計画のパフォーマンスに関する統計学的分析を行い、会計検査委員会の評価がどの程度まで妥当するのかを検証する。

【キーワード】　フィリピン、地方政府、共和国法10121号、NDRRMP、LDRRMC、LDRRMO、会計検査委員会

1　はじめに

2013年11月18日、史上最大規模といわれる台風（Typhoon Yolanda（国際的名Haiyan））がフィリピン中部のヴィサヤ地方を襲った。被災世帯はフィリピン全土で1,473,251世帯、犠牲者数はおよそ6,200人、行方不明者は約1,000人にのぼる[1)]。台風の直撃を受けたレイテ州の州都タクロバン市は壊滅的な被害を受け、同市だけで2,300人の犠牲者を出した（Gabieta 2015）。

フィリピンは「台風ベルト地帯」に位置し、年平均20個の台風が上陸する（1年間に発生する台風の4分の1に相当）（Holden & Jacobson 2012: 78）。また、同国は世界で発生する地震の約8割が集中すると言われる環太平洋造山帯の中にあり、地震多発国でもある（Holden & Jacobson 2012: 86）。このため、フィリピンは自然災害のリスクに多くさらされる国として世界第2位に位置づけられている（Alliance Development Works & UNU-EHS 2014）。それだけでなく、1980年代以降、フィリピンを襲う自然災害は急激に増加している（Gaillard 2015: 8-9）。つまり、フィリピンにとって、防災は喫緊の重大な課題となっているのである。

にもかかわらず、フィリピンは、近年に至るまで国家レベルでの防災計画を有しておらず、このため、中央政府各機関相互の役割分担や中央政府と地方政府との連携は十分ではなかった。その背景の1つとして、開発途上国であるフィリピンでは、長年にわたって経済発展が政府の主要政策目標として位置付けられ、環境政策や防災が重視されてこなかったということが指摘されている（Holden & Jacobson 2012: 35-44）。

しかし、2005年1月に国連防災世界会議（World Conference on Disaster Risk Reduction）において「兵庫行動枠組（Hyogo Framework for Action）」が採択されたことを受けて、フィリピンは包括的な防災計

* 大阪大学国際教育交流センター准教授
† 成蹊大学文学部教授

画の策定に向けて動き出した。まず、「災害リスク軽減に関する戦略的国家行動計画2009–2019（Strategic National Action Plan（SNAP）on Disaster Risk Reduction（DRR）, 2009–2019）」を策定し、次いで2010年５月に「フィリピン災害リスク軽減および管理法（Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act）」（以下、共和国法10121号）を制定した。さらに、同法を受けて「国家災害リスク軽減および管理計画2011年–2018年（National Disaster Risk Reduction and Management Plan）」（以下、NDRRMP）を策定し、災害リスク軽減のための行動計画と関係機関の間の役割分担を具体化した。

共和国法10121号およびNDRRMPは、防災を主管する部署として国防省市民防衛局（Office of Civil Defense）を指定し、その他の省庁も個別分野における主管機関とする一方、地方政府が住民及び民間部門とも協力しつつ防災実務の前線に立つことを求めている。このことは、防災という政策分野が1991年地方政府法（Local Government Act 1991）制定後の地方分権化の流れの中に位置づけられていることを意味する。すなわち、地方政府の権限と財源を強化して、住民及び民間部門との協働に基づき地方政府が主体的に防災計画を策定し、災害防止、災害への対応、復興という一連の実務を担うことを企図した制度設計がなされているのである。

ここで問題となるのは、制度が意図するところと実態との間に乖離はないのか、という点である。なぜなら、フィリピンの地方政府は地方分権改革のもとで必ずしも期待通りにその行政能力を強化させたわけではなく、特に財政能力が脆弱な地方政府の場合は自律的な行政運営がままならないことが多いからである。したがって、防災分野においても、共和国法10121号やNDRRMPが予定する機能を地方政府が十分に果たしているか否かについては慎重な検討を要する。

そこで、本稿では、地方政府が災害リスク軽減および管理事業を実施するにあたって直面している問題は何か、その要因は何なのかについて検討する。まず、NDRRMPの内容を概観する。その後、NDRRMPの実施状況について会計検査委員会が取りまとめた報告書にもとづき、地方政府がNDRRMP実施に際して直面する困難としてどのようなことが指摘されているのかを見る。その際には、地方政府の行政能力に関して一般的に指摘されている諸問題がNDRRMPの実施状況にどのような影響を及ぼしているのかにも留意する。最後に、筆者が実施したフィリピン地方政府の行政能力に関する調査結果にもとづき、いかなる要素が地方政府による災害リスク軽減および管理事業のパフォーマンスに影響を与えているのかを分析する。この分析を行う狙いは、会計検査委員会の指摘がどの程度の妥当性を有するのかを検証することにある。これらの作業を通じて、地方政府の災害対応能力の向上に資する要素を明らかにすることが本稿の目的である。

2　国家災害リスク軽減および管理計画（NDRRMP）

ここではまず、防災分野における地方政府の役割を確認するために、共和国法10121号に基づくNDRRMPの内容を概観する[2)]。

NDRRMPは、単に防災にとどまるのではなく、貧困軽減と環境保護を重要な目標として設定し、これらの目標を達成するために「良い統治」を追求する。具体的には、住民に対する効果的なサービス供給を実現するために、市民社会組織、民間企業、ボランティアの参加を重視する。また、NDRRMPが防災にとどまらない目標を設定しているということは、NDRRMPを開発計画に統合することを意味する。すなわち、国、地域、地方政府の各レベルにおける開発政策の中心課題の一つとして防災を位置づけることが求められているのである。

以上に示したような基本的理念の下で、地方政府は防災関連活動において重要な役割を担う主体として位置づけられる。そのために、共和国法10121号は、州、市、町の各レベルにおける体制整備を規定している。

まず、各地方政府は「地方災害リスク軽減および管理協議会（Local Disaster Risk Reduction and Management Council: LDRRMC）」を設置する。LDRRMCは、各地方政府の災害リスク軽減および管理計画を承認し、その実施を監視し評価するとともに、災害リスク軽減および管理計画を貧困軽減と持続可能な環境整備の実現に関連づけるために地方開発計画への統合を進める。LDRRMCの委員は、首長を委員長として、地方政府関係部局の長、教育省地方事務所の代表、地域駐在の国軍、国家警察、消防の長、バランガイ長連合会長、赤十字社の代表、市民社会組

織の代表4名、民間企業の代表1名で構成される（11条）。そして、災害リスク軽減および管理計画の策定、実施の実務を担う部署（「地方災害リスク軽減管理部（Local Disaster Risk Reduction and Management Office: LDRRMO）」）を首長官房に設置する（12条）。このような体制の下で、地方政府は住民及び民間部門の参加を得ながら防災関連事業を推進することとされているのである。

実際の防災事業に関しては、NDRRMPは防災関連活動の4分野を設定する。すなわち、1）災害防止・緩和（Disaster Prevention and Mitigation）、2）災害準備（Disaster Preparedness）、3）災害対応（Disaster Response）、4）災害復旧・復興（Disaster Rehabilitation and Recovery）である。これらの活動分野は、以下に示すように、それぞれ細分化された合計24の実施項目を有するが、この中で地方政府が明示的に対応を求められている項目は17にのぼる（太字の項目）。

1）災害防止・緩和
- ① **開発政策の中心課題の一つとして防災を位置づける**
- ② 防災を考慮した環境管理
- ③ **インフラの強靭性の強化**
- ④ **コミュニティ・ベースの防災アセスメント、マッピング、分析、モニタリング**
- ⑤ 災害関連予算へのコミュニティのアクセスの容易化
- ⑥ **災害予想、早期警戒システムの構築・強化**

2）災害準備
- ① **災害の脅威やハザードのインパクトに対するコミュニティの意識啓発と能力強化**
- ② **コミュニティへの災害インパクトに対処するための技能と能力の付与**
- ③ **LDRRMC、LDRRMO職員、災害オペレーションセンターの能力向上**
- ④ **災害準備と対応のための政策・計画・システムの開発**
- ⑤ **全ての関係機関の協力関係とコーディネーションの強化**

3）災害対応
- ① **災害対応オペレーションの整備**
- ② **損害と被災者のニーズの適切かつ迅速な評価**
- ③ 統合・調整された捜索、救助、犠牲者収容能力の構築
- ④ **被災地区住民の安全かつ迅速な避難**
- ⑤ **適切な一時避難所の提供**
- ⑥ 避難所内外の被災住民に対する基礎的社会サービスの提供
- ⑦ 直接的・間接的被災住民への心理面での支援
- ⑧ 早期復興のための統合・調整されたシステムの構築

4）災害復旧・復興
- ① **損害、被害、ニーズの調査**
- ② **経済活動の復興、強化**
- ③ **災害と気候変動により強い住宅の建設、災害の影響を受けにくい地域への移転等**
- ④ **災害と気候変動の影響により強いインフラの建設・再建**
- ⑤ 市民社会の心理的安定と安寧の回復

ここに示した地方政府の実施項目は多岐にわたるだけでなく、小規模な地方政府にとっては財政的、技術的に実施には困難が伴うと考えられるものも多い。たとえば、1）災害防止・緩和と4）災害復旧・復興に配置されているインフラの建設・再建、強化や住宅の移転、建設を実施するためには周到な土地利用計画を立てた上で、多額の予算を投入することが求められる。また、1）災害防止・緩和に配置されているコミュニティ・ベースの防災アセスメント、マッピング、分析、モニタリングや災害予想、早期警戒システムの構築・強化には高度な科学的知見を要するであろう。さらに、さまざまな利害が競合する中で社会政策や環境政策の優先順位が低くなるのが通例であったフィリピンの現状を見ると、防災を中心課題として開発政策の中に位置づけることは、さほど容易なことではないとも考えられる。

そもそも、防災4分野の実施に対する一元的な責任を負うことができる部局（LDRRMO）を設置することは、特に小規模な地方政府にとってはかなりの困難を伴うことが予想される。LDRRMOは災害防止から災害復興までの防災活動の全サイクルを含めた計画策定の実務を担うことが予定されているが、多方面の利害を調整して開発計画とも整合的な計画を策定するためには、専門性に加えて高度な調整能力が求められる。このような能力を有する人材を配置することは、大規模な地方政府であればさほど困難

ではないと思われるが、人員が限られている小規模な地方政府の場合は相当な難題であろう。

実際に、NDRRMPの実施状況についての監査を実施した会計検査委員会（Commission on Audit）は、その報告書 “Disaster Management Practices in the Philippines: An Assessment”（COA n.d.）の中で、地方政府の状況について厳しい見方を示している。そこで、次節では、同委員会の報告書に基づいて、地方政府の災害リスク軽減および管理活動の実情を見ていくことにする。

3　地方政府による災害リスク軽減および管理計画実施状況 ―会計検査委員会の報告書より

会計検査委員会は報告書の中で、地方政府を含めた政府全体の計画執行状況について、対応の遅れや非効率性といった問題を挙げたうえで、「防災」ではなく「災害対応」にとどまっていると指摘する。

一方、内務自治省は、2014年4月から7月にかけて実施した調査の結果として、ムスリム・ミンダナオ自治地域内の一部の地方政府を除く州・市・町をあわせた地方政府1,714のうち1,239（73.93%）が災害対応準備を済ませたとして、地方政府の災害への備えが比較的高い水準で整っていることを強調する（DILG 2015）[3]。

これに対して、会計検査委員会が注目するのはその実態であり、具体的には、財政能力の問題、行政管理能力の問題、首長の政治的意思の問題という3つの観点からの分析を試みている。そこで、本節では、各々の問題に関する会計検査院の報告書における議論を紹介し、その上で、その背景を検討していくことにする。

3-1　財政能力の問題

共和国法10121号は、地方政府の一般会計予算見積額の5%以上を災害リスク軽減管理予算とすることを定めている（第21条）。ところが、報告書によると、地方政府の実際の歳入額は見積額を下回ることが多い。そのため、多くの地方政府において5%条項をクリアすることが不可能になっている、すなわち、予算上は5%を計上しているものの、実際の支出可能額は予算額を下回る状況になっている、というのである（COA n.d.）。

実は、この問題は災害リスク軽減管理予算に限ったことではなく、地方政府の財政基盤の脆弱さの反映というべき問題である。フィリピンの地方政府は、1991年に現在の地方分権化が始まった当初から、財政基盤の弱さを指摘され続けている。1991年地方政府法は、地方政府の財政基盤の強化をうたい、自主財源の拡大を図ろうとしてきたものの、地方政府は今日に至るまで、中央政府からの内国歳入割当（Internal Revenue Allotment）に大きく依存する状況が続いている（表1）。

表1　地方政府の内国歳入割当依存度（2013年）[4]

	州	市	町
内国歳入割当への依存率（%）	86	65	86

こういった中央政府への財政依存の反映でもあり原因ともなっている問題の1つに徴税能力の欠如がある。たとえば、地方政府の主要な自主税源として不動産税があるが（Serbinson et. al. 2007: 63）、筆者らの調査によれば市および町の徴税率平均は50%を下回っている（表2）。このように徴税率が低迷している要因としては、以下の点が指摘されている。第1に、納税者登録システムの機能が不十分なために納税者の登録停止、登録漏れ、登録遅延が頻発し、大量の滞納事案が発生すること。第2に、地方政府の会計検査が十分に行われず、結果として法令順守がなされないこと。第3に、納税者向けの税務サービスが十分でないために、納税者にとって納税コストが高いこと。第4に、税務関係職員の専門性が低いこと。そして、財務省や内国歳入庁からの支援が不十分なことである（WB-ADB 2007: 238）。

表2　市・町の不動産税徴収率（2009年）[5]

	度数	最小値（%）	最大値（%）	平均値（%）	標準偏差
不動産税徴収率	241	0.42	1263.84	44.84	91.67

注：度数（241）は、ムスリム・ミンダナオ自治地域を除く全国1515の市・町から無作為に抽出した300政府の内、2009年データが得られた地方政府の数。

以上に述べたことからもわかるように、自主財源確保能力の不足といった問題は、地方政府の行政管理能力の問題でもある。そこで次に、行政管理能力

の問題としてどのような点が指摘されているのかを概観する。

3-2　行政管理能力の問題

会計検査委員会の報告書は、行政管理能力に関わる問題も、地方政府による災害対応準備の遅れの要因として指摘し、具体的には以下の諸点を挙げている。

第1に、地方災害リスク軽減管理部局（LDRRMO）は設置されていても、その職員に対する研修や訓練がなされていないこと。第2に、災害リスク軽減および管理計画が作成されていない政府が多く、仮に作成されていた場合でも法令順守のために「とりあえず」作成したにとどまるケースがみられること。第3に、災害リスク軽減基金計画が策定されていない政府が多く、策定された計画の中には地方災害リスク軽減および管理協議会（LDRRMC）の議決を経ていないものがあること。そして最後に、災害関連の知識・情報──ハザードや災害に対する脆弱性など──の収集、普及活動が適切に行われていないケースが多いことである（COA n.d.）。

報告書の主旨を要約すれば、地方災害リスク軽減及び管理計画（LDRRMP）が適切に実施されるためには、その実務を担う地方政府担当部局の職員をはじめとする関係者の能力が十分に開発されていることが重要だということである。したがって、上記の4つの問題点に関しても、最初に指摘されている職員の能力開発に関わる問題は、残りの諸問題の要因として位置づけることができるであろう。

行政管理能力、とくにそれを担保する人的資源に関わる地方政府の問題点として以前より指摘されていることは人事戦略の欠如である。これには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り、地方政府官僚制の能力向上を阻害してきたと指摘されている[6]（Legaspi and Santiago 2002; Wurfel 2006）。

他方、官僚制の能力向上を促進することを目的とした様々な研修が内務自治省の自治大学校（Local Government Academy）や大学によって提供されてきたのも事実である。

しかしながら、限られた員数で日常の業務をこなさなければならない小規模な地方政府の場合は、職員を研修に派遣する余裕はない。さらに、地方政府が人材開発予算を十分に確保してこなかったことも問題とされてきた。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。このような状況の下では、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。教育・訓練を十分に受けることができていないという報告書の指摘は、以上に示したような地方政府職員の能力開発をめぐる現状に対する懸念を反映していると考えることができる。

ここまで見てきた財政能力や行政管理能力の問題は、首長の政治的意思に左右される側面も大きい。そこで、以下ではこの点に関する会計検査委員会の報告書の指摘を見ることにする。

3-3　首長の政治的意思の問題

首長の政治的意思と災害対応事業のパフォーマンスとの関係について、報告書は、首長が災害軽減という視点を自治体の開発計画に取り入れようとしないことを問題としている。すなわち、建築規制、土地利用規制を実行する政治的意思を持つことができないということである。そして報告書は、その背景として首長が有権者の反発を恐れていることを指摘する。

この問題は、フィリピンにおける首長の特質と関わる問題である。

伝統的に、フィリピンの首長の政治行動は、パトロン──クライアント関係やボシズムの枠組みで解釈されてきた。つまり、首長は、有権者に個別利益を提供してその見返りに政治的支持を調達するパトロンとして行動したり（Lande 1965; Anderson 1988 McKay 2006）、公職に由来する権限や私的資源を駆使して時には強権的に有権者を支配するボス（Sidel 1999）として振舞うとされた。そして、彼らの多くは、自らのあるいは自らに近い人々の個別利益を公共利益よりも優先させているとして批判されてきた（McCoy 1994）。

このような首長の特質は、1990年代以降に地方分

権化が本格化し、NGOや住民組織が台頭する中で住民参加を伴った民主的な地方ガバナンスのあり方が追及されるようになってからも継続して観察されてきた。むしろ首長をはじめとする旧来の政治指導者層が分権化の中で政治権力の掌握を強化させてきたとの指摘もある（Hiskey 2010）。

以上に整理した首長の政治行動の特質を念頭に、会計検査委員会の報告書で指摘された問題を見ると、首長は、自らあるいは自らに近い支持者に不利益が及ぶことを避けるために、災害防止や軽減を目的とする建築規制や土地利用規制を実施しないという政治選択を行うことになるであろう。

したがって、地方政府による災害リスク軽減管理事業のパフォーマンスの決定要因として、首長の属性や政治志向を検討することが重要なポイントの1つになる。

4　災害リスク軽減および管理事業のパフォーマンス決定要因

本節では、前節において地方政府による災害対応関連事業の適切な運営を阻害する要素として取りあげた3つの問題を念頭に、筆者らが実施した地方政府の能力に関するサーヴェイ調査の結果を用いて、災害対応関連事業のパフォーマンスを向上させる要因をさぐる。

ここで利用する調査は、科学研究費補助金基盤研究(A)「東南アジアにおける地方自治サーヴェイ調査──タイ、インドネシア、フィリピンの比較」（研究代表者・永井史男）によって2011年から2012年にかけて実施された。この調査では、ムスリム・ミンダナオ自治地域をのぞくすべての市・町（1,515市・町）の中から無作為に抽出された300の政府を対象に、首長および計画開発調整官（地方政府官僚制のトップ）に対する調査票を用いたインタビュー調査を実施した。調査期間は、首長が2011年10月から2012年10月、計画開発調整官が2011年10月から2012年4月までである。有効回収率は、首長、計画開発調整官ともに100％であった[7)]。

まず、地方政府の財政能力の問題について検討し、次いで、行政管理能力の問題について、最後に首長の政治的意思の問題について検討を行う。

検討にあたっては、内務自治省が開発した「地方ガバナンス・パフォーマンス管理システム（Local Governance Performance Management System: LGPMS）」における各地方政府のパフォーマンス・スコアを政府の能力を示す指標として利用する。指標には「行政管理分野」、「社会政策分野」、「経済政策分野」、「環境政策分野」、「「良い統治」に関わる価値」があるが、本稿では、この中から、社会政策分野に配置されている指標「治安維持および災害リスク管理（Peace Security and Disaster Risk Management: PSDRM）」を、地方政府による災害リスク軽減管理のパフォーマンスを示す代替指標として用いる。指標のスコアは5段階で表示されており、1が最も低いパフォーマンス、5が最も高いパフォーマンスを表す。

PSDRMのパフォーマンス・スコアを高める要因は何かについて、統計学的手法を用いて分析を進めていく。主に用いる分析手法は分散分析である。

4-1　財政能力とパフォーマンスの関係

ここでは、PSDRMのパフォーマンス・スコアを被説明変数とし、地方政府の歳入ランク（1が最高で6が最低であるが、ランク2から6の地方政府数とランク1の地方政府数とのバランスを考慮して、ランク1の地方政府を1、2以下を0とした）および市・町の違い（市が1、町が0）を説明変数として分析を試みた。財政規模の大きさと政府の規模の大きさがパフォーマンスにいかなる影響を与えているのかを明らかにすることが目的である。

結果は以下のとおりである。第1に、歳入ランクが高い地方政府の方が低い政府よりも高いパフォーマンスを示し（表3）、第2に、市の方が町よりも高いパフォーマンスを示した（表4）。

表3　PSDRMのパフォーマンス（by歳入クラス）

	歳入ランク1（N = 143）		歳入ランク2以下（N = 155）	
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差
PSDRM*	4.53	.377	4.38	.465

*p < 0.05

表4　PSDRMのパフォーマンス（by市／町）

	市（N = 93）		町（N = 205）	
	平均値	標準偏差	平均値	標準偏差
PSDRM*	4.65	.302	4.36	.449

*p < 0.01

以上から、地方政府の財政基盤の大きさ（歳入ラ

ンク）と、規模の大きさ（市／町）は、災害リスク軽減および管理事業のパフォーマンスに関係していることが明らかになった。

4-2　行政管理能力とパフォーマンスの関係

行政管理能力とパフォーマンスの関係については、以下の点を分析の焦点とする。第１に、地方政府職員の研修参加頻度がパフォーマンスに影響を及ぼしているか、第２に、首長が職員に求める能力の違いがパフォーマンスに影響を与えているかである。

後者に関しては、さらに (1) 職員としての基礎的な専門能力、(2) より戦略的な思考能力や効率的な業務運営能力といった民間企業で要求される能力、(3) 市民との対応能力や倫理観、透明性といった価値志向に分類して、それぞれの能力感とパフォーマンスの関係を分析した。

結果は、いずれの観点についても、PSDRM のパフォーマンスとの関係に有意差が観察されなかった。すなわち、地方政府職員の能力開発の機会の多さや能力の質的内容は、地方政府の災害リスク軽減および管理事業のパフォーマンスの水準に大きくは関係していないということになる。

4-3　首長の政治的意思とパフォーマンスの関係

首長の政治的意思とパフォーマンスの関係については、以下のポイントに焦点を当てて分析を行う。第１に、首長が政治家族（フィリピンでは Political Dynasty と呼び表されることが多い）の出身であるか否かという点である。ここには、政治家族出身の首長は、パトロンあるいはボスとしての性格をより強く持ち、したがって私的利益を重視する程度がより強いとの想定がある（Santiago 2013; Ejercito 2013）。

第２に、首長が自らの強力なリーダーシップによる行政運営を志向するのか（リーダー志向）、より広範な住民の参加を求めるのか（住民志向）という点である。地方分権化開始後のフィリピンにおいては、住民志向が「良い統治」の１つの要件であり、地方政府のパフォーマンスを向上させるという考え方が強い。他方で、リーダー志向の首長は利益団体からの圧力に対する抵抗力がより強いことが想定され、さまざまな利害に影響されることなく政策を効率的に遂行することもあり得るだろう。このような異なる観点のいずれがより妥当するのかを明らかにすることによって、首長の政治的意思のパフォーマンスとの関係をよりはっきりと分析することが可能になることが期待される。

しかしながら、分析の結果は、いずれの観点についてもパフォーマンスとの関係に有意な差を見出すことはできなかった。つまり、首長の政治的性格や政治的意思の違いは地方政府の災害リスク軽減管理事業のパフォーマンスの差に反映されないということになる。

5　考察──むすびに替えて

自然災害の多いフィリピンにとっては、災害発生時の緊急対応や事後の復旧・復興はもちろんのこと、災害による損害を少しでも軽減するための平時の施策が非常に重要になってくる。つまり、平時・非常時を含めて災害への対応を行わなければならないのであり、そのための関係各機関の連携が日常的に求められる。

住民に最も近いところにある地方政府は、この連携のネットワークの中で重要な役割を担う。したがって、地方政府の能力の向上は、喫緊の課題であると言える。共和国法10121号およびNDRRMPが制定された2011年以降、内務自治省や会計検査委員会が地方政府の災害関連事業のパフォーマンス評価を継続的に実施してきたのも、災害リスク軽減のための施策における地方政府の重要性を認識しているからであろう。

本格的な災害リスク軽減管理事業開始から４年が経過し、内務自治省のデータが示すように、地方政府全般の災害への備えはかなり進展している。しかしながら、会計検査委員会の報告書によれば、地方政府の災害対応能力が必ずしも期待通りに向上しているわけではない。地方政府は、財政能力、行政管理能力、首長の政治的意思の３つの観点から見て、災害対応能力にさまざまな問題を抱えているというのが、報告書の指摘するところである。

そこで、本稿では、地方政府の行政能力に関するサーベイ調査の結果を用いて、会計検査委員会の指摘の妥当性を検討した。

その結果、財政能力や地方政府の規模が大きいほど災害関連事業のパフォーマンスが良くなる傾向は明らかになったものの、官僚制の能力に代表される行政管理能力や首長の政治的意思の問題はパフォーマンスの水準に大きく関係しないことが示された。

この結果は、地方政府の災害対応能力を向上させるための条件の検討を、以下の理由で難しくする。第1に、地方政府の財政能力や規模の大きさは、ある程度はその政府にとっては所与のものとして与えられてしまう。たとえば、人口規模の小さい地域に位置する地方政府は、人口規模の大きい地域の地方政府に比較すれば、財源の規模も政府自身の規模も小さくなることは避けられない。

第2に、職員の能力開発機会の多寡が政府のパフォーマンスに影響しないということは、研修の効果を否定することを意味する。財政規模や政府自身の規模の小さい政府としては、限られた人員の能力を向上させても政府自身の能力を強化させることができないのであれば、能力強化のために採用できる手立ては相当限られてくるであろう。

第3に、リーダー志向か住民志向かという首長自身の政治的意思がパフォーマンスに影響しないということは、住民参加の効果を否定することを意味する。このことは、住民参加によって防災効果を上げるというNDRRMPの想定を実現可能なものにするためには何が必要なのかという点についての真剣な考慮を要請するものであろう。

本稿は、地方政府そのものの能力の問題について検討を行ったものであり、住民や民間企業の問題は検討対象から外した。今後は、地方政府のパートナーとしての住民や民間企業の要素についても分析の対象とし、災害リスク軽減および管理事業の包括的なパフォーマンス分析を行う必要がある。

注

1） フィリピン政府は、ヴィサヤ地方に深刻な被害をもたらしたこの台風に関するウェブサイトを特設し、台風前後から今日に至るまでの政府の対応や復興状況に関する記録を掲載している（GOVPH, “TYHOON YOLANDA”）。
2） NDRRMPの概要についてはDILG（2011）をもとに整理した。
3） DILG（2015）は、災害対応準備終了の基準として、(1) LDRRMCおよびLDRRMOが組織されていること、(2) 災害リスク軽減および管理計画や危機管理計画、土地利用計画、気候変動対応計画が策定されていること、(3) 早期警戒や避難センター管理のための準備が整っていること、(4) 救援物資や薬品、安全確保のための物資が前もって準備されていること、(5) 標準的な災害対応手続があること、を挙げている。しかし、各々の基準が満たされているか否かをどのようにして評価したのかについては説明がない。
4） 財務省地方政府財務局が公表しているデータ「地方政府の内国歳入割当依存度」（BLGF（n.d.））をもとに作成。
5） 科学研究費補助金基盤研究(A)「東南アジアにおける地方自治サーヴェイ調査──タイ、インドネシア、フィリピンの比較」（研究代表者・永井史男）によって筆者らが実施したサーヴェイ調査で財務省地方政府財務局から入手したデータに基づいて作成。
6） Legaspi and Santiago（2002）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により、医療スタッフのパフォーマンスが低下している西ネグロス州の事例を紹介している。
7） 調査の詳細についてはKobayashi et al.（2013）を参照。

※本研究はJSPS科研費21252003，10281106，15H02600の助成を受けたものです。

参考文献・資料

Alliance Development Works & UNU-EHS［n.d.］*World RiskReport 2014*. UNU-EHS（http://i.unu.edu/media/ehs.unu.edu/news/4070/11895.pdf）（2015年11月19日最終アクセス）.

Anderson, Benedict［1988］“Cacique Democracy in the Philippines: Origines and Dreams,” *New Left Review*, No.169（May/June）: 10-31.

Bureau of Local Government Finance, Department of Finance（BLGF）［n.d.］*LGU Internal Revenue Allotment（IRA）Dependency*（http://blgf.gov.ph/lgu-fiscal-data/）（2015年12月2日最終アクセス）

Commission on Audit（COA）［n.d.］*Disaster Management Practices in the Philippines: An Assessment*, Commission on Audit.（file:///C:/Users/Kenichi/Downloads/Disaster_Management_Practices_in % 20the % 20Philippines-An_Assessment % 20(1).pdf）（2015年1月10日最終アクセス）

Department of the Interior and Local Government（DILG）［2011］. *National Disaster Risk Reduction and Management Plan（NDRRMP）2011-2028*, DILG.（http://www.dilg.gov.ph/PDF_File/reports_resources/DILG-Resources-2012116-420ac59e31.pdf）（2015年1月10日最終アクセス）.

Department of the Interior and Local Government（DILG）［2015］. Disaster Preparedness Profile: Seal of Good Local Governance 2014 Assessment Period, DILG（http://dilg.gov.ph/PDF_File/reports_resources/dilg-reports-resources-20151014_2624d5db9a.pdf）（2015年12月2日最終アクセス）.

Ejercito, Joseph Victor G.（2013）, *Senate Bill S. No. 1906*.

Gaillard, JC［2015］*People's Response to Disasters in the Philippines*, New York: Palgrave Macmillan.

Gabieta, Joey A.［2015］"50,000 candles line streets of Tacloban, Leyte to mark 'Yolanda'." *Inquirer Visayas*（http://newsinfo.inquirer.net/737972/50000-candles-line-streets-of-tacloban-leyte-to-mark-yolanda）（2015 年11月19日最終アクセス）.

Hiskey, Jonathan T.［2010］"The promise of Decentralized Democratic Governance," in Ed Connerley, Kent Eaton, and Paul Smoke（eds.）, *Making Decentralization Work*, Colorado & London: Lynne Rienner Publishers, 25–46.

Holden, William N. & R. Daniel Jacobson［2012］*Mining and Natural Hazard Vulnerability in the Philippines*, London: Anthem Press.

Kobayashi, Jun, Kenichi Nishimura, Masao Kikuchi, and Maynard Matammu.［2013］"Efforts for 100% Response Rate: Local Government Survey in the Philippines as a Case." *Bulletin of the Faculty of Humanities Seikei University*（48）: 233–240.

Lande, Carl H.［1965］*Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics*, New Heaven: Yale University Press.

Legaspi, Perla E. & Eden Valmonte Santiago［2002］"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, 101–146.

McKay, Steven C.［2006］*Satanic Mills or Silicon Islands?*. Ithaca: Cornell University Press.

McCoy, Alfred W.［1994］*An Anarchy of Families*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.

Republic of the Philippines（GOVPH）［n.d.］. "TYHOON YOLANDA"（http://www.gov.ph/crisis-response/updates-typhoon-yolanda/）（2015年11月19日最終アクセス）.

Santiago, Miriam Defensor［2013］, *Senate Bill S. No. 1580*.

Serbinson, Miomir, Erlito Pardo, Henry Reyes and Freda Concepcion［2007］"Improvement of Local Revenue Generation." *Perspectives and Approaches in Local Government Resource Management*, European Union & University of the Philippines, 57–213.

Sidel, John T.［1999］*Capital, Coercion, and Crime*. Stanford: Stanford University Press.

World Bank and Asian Development Bank（WB–ADB）［2007］"Decentralization in the Philippines: Strengthening Local Government Financing and Resource Management in the Short Term." *Perspectives and Approaches in Local Government Resource Management*, European Union & University of the Philippines, 217–273.

Wurfel, David［2006］"Mining and the Environment in the Philippines: The Limits on Civil Society in a Weak State." *Philippine Studies* 54, No.1, 3–40.