The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	開発途上国における民主的分権化 : フィリピンを例として
Author(s)	西村, 謙一
Citation	阪大法学. 2013, 63(3-4), p. 355-376
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/67965
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

開発途上国における民主的分権化

――フィリピンを例として――

西村謙一

はじめに――問題の設定
一　フィリピンにおける民主的分権化の法的基盤
二　地方首長の統治スタイルに関する意識
（1）地方首長の統治スタイル
（2）地方首長とＮＧＯ・ＰＯとの関係
三　住民組織と地方政府のネットワーク化――バターン州沿岸自治体の事例
（1）漁民組織の概観
（2）ＮＧＯ・ＰＯと自治体とのネットワーク化
おわりに

はじめに――問題の設定

一九八〇年代半ば以降、多くの開発途上国において地方分権化に向けた試みが開始され今日に至っている。その

背景にある政策目標は大別して以下の三つに整理される。すなわち、権威主義的中央集権体制から民主主義体制への体制移行期にある国々における民主化促進への期待、市場経済発展促進への期待、民族間や宗派間の武力紛争や内戦に悩まされてきた国々における紛争終結後の政治的安定促進への期待である。(1)

この中でも、民主化促進を目標とする地方分権化（以下、民主的分権化）は、経済発展促進と政治的安定促進とも密接なかかわりをもつ。まず、経済発展との関係では、民主的選挙によって選出された公選職者は再選の確保という政治的動機によって、地域経済の発展により強い関心を持つという想定がある。なぜなら、地域経済の発展は、それ自体で地域の生活水準上昇に寄与するだけでなく、地方政府の税収増を通じて住民に対する公共サービスの向上をもたらし、これが翻って公選職者の再選可能性を高めるからである。(2) また、紛争後の政治的安定との関係では、地方分権化で公選職ポストが増加することによって、政府への参画をめぐって争ってきた各勢力間の対立を緩和することが期待されている。(3) 以上のように、民主的分権化は政治的民主化の促進にとどまらない幅広い効果が想定されているため、地方分権化を進める多くの国において重要な政策目標として位置づけられてきた。

この民主的分権化においては、通常、地域住民の行政参加（以下、住民参加）がその重要な要素として位置付けられる。それは、地域住民と地方政府との協力関係が、以下の点において民主的分権化と公共サービスの効果的・効率的供給にとってのカギをにぎると考えられているからである。第一に、住民参加によって地域住民と行政の間を行き来する情報量が増加するため、地方政府は住民のニーズをよりよく把握することができる。第二に、地方政府が住民からの直接的な圧力にさらされることによって、地域住民のニーズに対する応答性とアカウンタビリティが高まる。第三に、地方政府が住民監視のもとにおかれてそのパフォーマンスに関する評価を受けることを通じて、地方政府自身が公共サービス供給技術を高めようとするようになる。(4) したがって、開発途上国における地方分権化

を分析する際も住民参加の実態に注目することが重要になってくる。

他方で、開発途上国における民主的分権化に関しては問題点も指摘されている。行政学的な観点からは、分権化に一般的な問題として、地方政府の財政的自律性や戦略的な人事が欠如し、委譲された権限を効果的に行使できないといった現状が指摘されている。[5] しかし、民主的分権化との関連でより重大な問題は、地方エリートによる地方政治権力の独占である。特に、自律的な市民社会が形成されておらず、パトロン―クライアント関係が支配的な社会においてこの傾向は強まる。[6] このような社会では地方分権化は住民参加による政策の選択ではなくエリートによる社会のコントロールを招き、仮に地方政治家の普通選挙による選出といったような民主的制度が形式上整備されたとしても、地域住民―特に貧困層など経済的・社会的弱者―の利害は地方行政に反映されにくくなる。

以上のような地方分権化に関する議論を念頭に、本稿では、フィリピンを事例として地方分権化の効果と問題点について検討を加える。東南アジア諸国のなかでも最も早い時期に地方分権化に向けて動き始めたフィリピンは、民主的分権化の効果と問題点をより明確な形で示すと考えられるからである。次節では、フィリピンの分権化に民主的な特質を与えている法制度を検討する。次いで、三〇〇の地方政府を対象に実施した調査をもとに、地方首長がどのような統治スタイルを選好しているのか概観する。その後、沿岸自治体の事例を取り上げて、住民参加の実態を観察し、それに影響を与える要因を明らかにする。ここでの問いは、地方分権化によって住民の利害がより政策に反映される形での地方統治が形成されるためには何が重要なのか、という点である。

一　フィリピンにおける民主的分権化の法的基盤

一九七二年の戒厳令施行後一四年におよんだマルコス独裁政権を「ピープル・パワー」で終焉させたフィリピン

は、一九八七年に制定された新憲法で政策過程への市民参加を明示的に規定した。この憲法を基礎として、さまざまな法律で行政への市民参加が規定されており、地方分権化にも民主的な方向性が与えられた。本節では、フィリピンの地方分権化に民主的分権化としての性格を与えた法制度がどのようなものなのかを確認しておく。

最初に、一九八七年憲法について見ていこう。フィリピンでは、一九八七年憲法以前に三つの憲法が制定されているが（一八九九年、一九三五年、一九七三年）、これらと比較すると、一九八七年憲法は、直接的な政治参加を通して市民の政治的権利を強化するための規定を設けている点で、際立っている。[7] まず同憲法は、第二条第二三節で国政の原則としてＮＧＯや住民組織が国民の福祉の増大に役割を果たすべきことを定める。その上で、社会正義と人権を定めた第一三条において、すべてのレベルにおける社会的、政治的、経済的決定への市民およびその組織の効果的かつ合理的な参加を保障すべきことを規定し（第一六節）、国民が合法的な方法で自らの集合的利益と目標を追求し守ることを可能にするために市民組織（people's Organizations：ＰＯ）が役割を果たすことを規定する（第一五節）。そして、地方政府の役割を定めた第一〇条では、地域の開発計画を策定する役割を担う地域開発協議会や類似の機関へのＮＧＯの参加が規定されている（第一四節）。以上に示した条項に見るように、一九八七年憲法は、エリートに対抗して市民の利害を代表するものとしてフィリピン国内で広く認知されている市民組織（ＰＯ）やＮＧＯという概念をそのまま使用して、これらの政策過程への参加を保障しているのである。そして、これらの憲法条文は、個別法における具体的な市民参加の規定に法的な基礎を提供することとなった。

たとえば、社会的に周辺化されたセクターの政策過程への参加を保障しようとした法律の一つに一九八八年包括的農地改革法がある。同法の第一一章第四四条は、州レベルの農地改革を総括する州農地改革調整委員会に、農民組織や農業協同組合、ＮＧＯなどから合計三名の代表を参加させることを規定している。そして、第四六条では、

行政命令二二九号（一九八七年七月二二日付）に言及する形で、フィリピン最小の行政単位であるバランガイにおける農地改革関連紛争の処理等にあたるバランガイ農地改革委員会への農民やＮＧＯの参加を規定する。また、漁業者については、一九九八年漁業法が、水産資源の維持と開発に重要な役割を果たす組織として設置される漁業・水産資源管理評議会への漁民組織代表やＮＧＯ代表の参加を規定している（第三章第二条）。これらは、フィリピンにおける民主化の定着にとって重要な課題の一つとなっている社会的・経済的な弱者のエンパワーメントに法的基盤を与えようとした法律の代表例である。さらに付言すべきことは、ここに挙げた住民参加型の資源管理組織が地方政府の管轄下に置かれていることである。つまり、フィリピンでは、地方分権化によって地方政府に委譲された政策は住民参加の下で実施されるべきことがさまざまな個別法によって規定されているのである。

さて、フィリピンの地方分権化が本格的に動き出したのは、一九九一年地方政府法の成立以降である。同法は、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委譲したこと、② 地方政府の財政基盤の強化を図ったこと、そして ③ 地方行政への住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。[8] 以下では、特に同法の住民参加に関する規定を概観し、フィリピンの民主的分権化の法的基盤を確認しておこう。

まず同法は、住民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、ＰＯやＮＧＯと地方政府との関係を定めた第四章において、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（第三四条）、これらの市民社会組織との協力を促進することを定め（第三五条）、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（第三六条）のである。その上で、同法は、市民参加のための具体的な機構として、地方特別会議の設置を規定する。地方入札委員会（第三七条）、地方教育委員会（第九八条～第一〇一条）、地方保健委員会（第一〇二条～第一〇五条）、地方開発協議会（第一〇六条～第一一五

条）、地方平和秩序評議会（行政命令三〇九号（一九八八年）に言及した第一一六条）がそれである。さらに、同法は、第四一条C項において、社会的に周辺化されたセクターの代表（女性セクターから一名、労働者セクターから一名、都市貧困層・先住民・障がい者他のセクターの中から一名）の地方議会への参加も規定している。

以上のような憲法や個別法の内容から明らかなことは、フィリピンの地方分権化では、議会制民主主義体制下で設置される機関（議会）以外の機関を通じた住民の直接参加が重視されているということである。その背景としては、以下のような点が指摘されている。[9] 第一に、エリートが支配する従来の代議制民主主義体制がうまく機能してこなかったという反省があった。第二に、社会的に周辺化された人々（都市貧困層、農漁民、女性、高齢者、障がい者など）の権利を強化する必要性も認識されていた。さらに第一のポイントとの関連で、人々を組織して動員する能力を有しているＮＧＯやＰＯを、効果的な地方ガバナンスのために活用すべきとの認識があった。そして、ここに示した認識を反映した形での立法が可能になったのは、マルコス独裁政権崩壊後の民主化への志向や市民の政治参加への肯定的な感覚が強かった時期に、憲法や地方政府法の起草にＮＧＯが関与したためであった。[10]

以上に概観したように、フィリピンの地方分権化は、住民参加を制度的に保障した民主的性格が強いものである。ここでの問題は、住民参加の実際の状況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、地方首長の統治スタイルに関する意識を見ることによって、地方分権の現状について検討を加える。

二　地方首長の統治スタイルに関する意識

本節では、一九九一年地方政府法施行後に地方政府がどのような統治のスタイルを志向するようになったのかという点について、筆者が参加した東南アジア三か国（フィリピン、タイ、インドネシア）の地方ガバナンスに関す

る比較研究で得られたフィリピンの地方政府についてのデータをもとに検討を加える。この研究では、フィリピンにおける地方政府（市、町）の現状をタイ、インドネシアと比較するために、全ての地方政府の中から無作為に抽出された三〇〇の政府を対象に、首長および計画開発調整官（地方政府事務職のトップ）に対する質問紙を用いたインタビュー調査を行った。調査期間は首長が二〇一一年一〇月から二〇一二年一〇月、計画開発調整官が二〇一一年一〇月から二〇一二年四月である。有効回収率は、首長、計画開発調整官ともに一〇〇％であった。[11]

ここでの問いは、地方分権化の進展に伴って伝統的なフィリピン地方政府の統治スタイルが変化をしているのか否か、変化が見られるとすればそれはどのようなものか、ということである。

フィリピンの政治は、パトロン―クライアント関係[12]や「弱い国家」概念[13]によって説明されてきた。そこでは、地方政府の首長は、「パトロン」あるいは「ボス」[14]として描かれ、彼らの行為は「レント・シーキング」として批判されてきた。[15]つまり、フィリピンの地方首長は、有権者との間の社会的・経済的格差を利用して、「パトロン」としてさまざまな便益を個別に与えて有権者を支配するか、公職者としての地位に由来する公的権限や私的資源を活用して有権者を強圧的に支配し（「ボス」）、さまざまな政治的ネットワークを利用して公共利益より私的利益を追求する（「レント・シーキング」）存在として描かれてきたのである。

しかし、住民参加を保障する法制度を基盤とした民主的分権化の流れの中で、地方首長の統治スタイルも住民参加を尊重する方向で変化し始めてきたとの指摘がみられる。[16]その一方で、さまざまな政治的ネットワークを駆使して個別利益を追求する旧来型の地方首長の存在も指摘され続けている。フィリピンではこのような旧来型の政治家の多くが「政治一族」として長年にわたって政治権力を掌握し続けているとされ、二〇一二年の段階でも、「政治一族がますますはびこっている」との報道がなされている。[17]

また、地方分権化後の統治スタイルとして住民参加型と同様に注目されているものに効率追求型の統治スタイルがある。これは、効率的な公共サービスの提供や政策執行を重視し、そのために、地方官僚機構の改革、ＮＧＯやＰＯ、民間セクターとの協力（Public Private Partnership：ＰＰＰなど）を推進しようとするものである。一九九一年地方政府法も、地方政府の行政能力を補完する手段として民間企業との協力強化を促している（第三条二項、第三〇二条）。そして、官僚機構改革によって徴税能力を向上させた事例（マニラ首都圏ケソン市）や、ＰＰＰによって公設市場の改革に成功した事例（マニラ首都圏マンダルヨン市）なども報告されている。

以上のような議論を念頭に置きつつ、以下では、上述した調査データにもとづいて、地方首長の統治スタイルに関する意識を見ていくことにしよう。

（1）地方首長の統治スタイル

まず、首長がどのような要素を良い統治にとって重要と認識しているかについての質問に対する回答の分布を見てみよう（図1）。図1が示す通り、三分の二以上の首長が「首長の強力な政治的意思」を良い統治にとって重要な要素と認識し（二二〇名）、これに次いで多いのが「住民参加の促進」（一九六名）である。これに対して、旧来型の統治スタイルを示す「首長の政治的ネットワークの強化」が重要と回答した首長は全体の一割にも満たない（二五名）。この回答分布をみる限りは、一九九一年地方政府法を含む住民参加促進を企図した法制度は、良い統治のあり方に関する首長の認識に変化を与えていると推測することができそうである。他方、祖父母・父母の世代に公選職に就いていた者がいる（すなわち政治一族の出身）と回答した首長は一六九名（全体の五六％）にのぼる（図2）。

図１　良い統治にとって重要な要素
(N＝300)

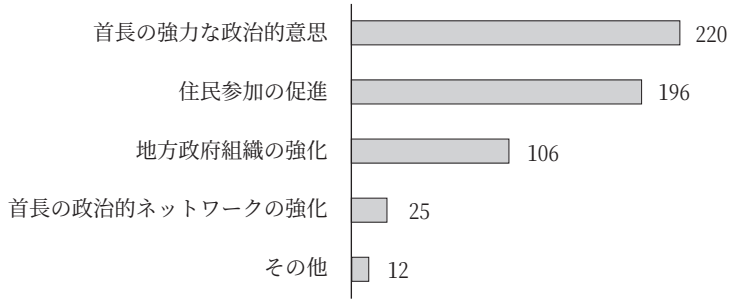
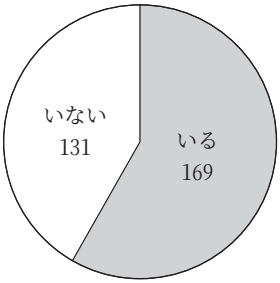


図２　祖父母・父母の中で公選職に就いていた者がいる（N＝300）



このことは、政治一族による政治支配が今日に至るまで根強く続いているフィリピンの現状をあらわしたものと考えられ、首長の実際の政治行動と認識との間には一定のギャップが存在するであろうことを示唆するものである。

さて、図1からは、地方分権化後の首長が古い統治スタイルではなく、住民参加を含めた新たな統治スタイルへの選好を示していることが明らかになった。そこで次に、良い統治とは何かについての首長の認識を見てみよう。図3では、「政策・プロジェクトをより低コストで迅速に実施すること」が効率重視の統治スタイルを、「コストや時間に関わらず、より

図３　良い統治とは何か（N＝300）

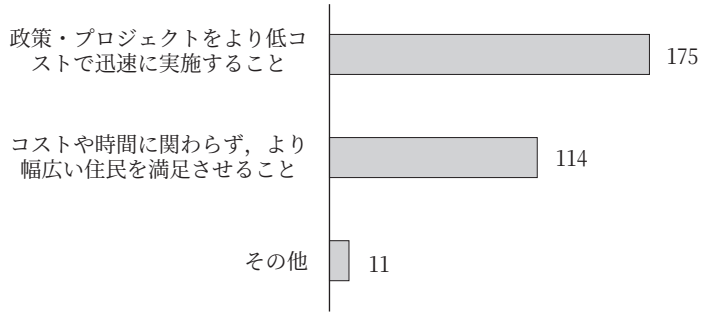
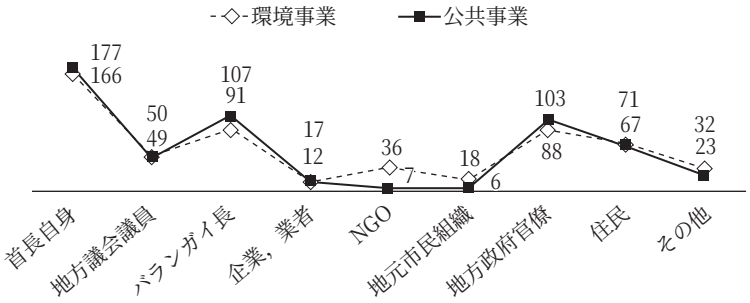


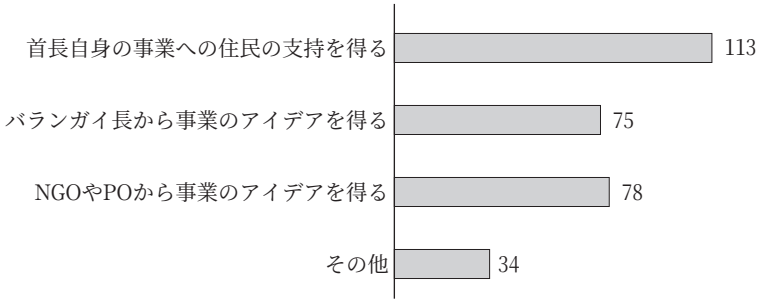
図４　新たな事業を考える際に誰からアイデアを得るか（複数回答）



幅広い住民を満足させること」が住民参加重視の統治スタイルを示している。回答分布からは、効率重視の統治スタイルを選好する首長がより多いことがうかがえる。

次に、図4は、首長が新たな事業を策定する際に誰からアイデアを得ているかについて尋ねたものである。結果は、首長は自身で事業のアイデアを考え出すことが最も多く、次いで基礎自治体の首長（バランガイ長）、そして地方政府の官僚となっている。他方、NGOやPOは事業アイデアの調達先としてはほとんど重視されていない。この結果からは、首長の多くが自らの政治的リーダーシップと地方政府のイニシャティブによ

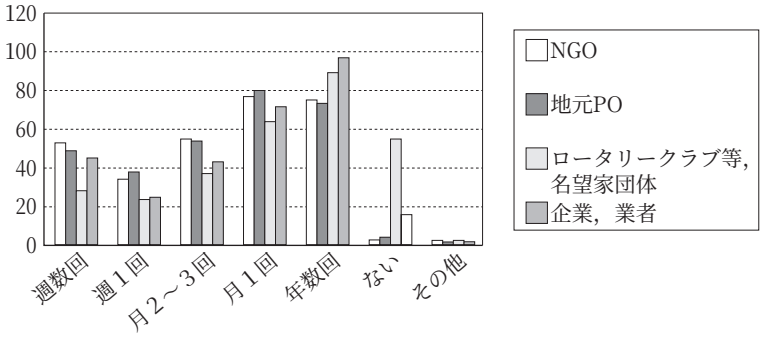
図５　地方開発協議会に期待する機能
(N＝300)



る統治スタイルを選好していることがわかる。また、住民参加によって開発計画を策定する地方政府の機関である「地方開発協議会」に関して、首長がどのような役割を期待しているかについても質問をした（図５）。「地方開発協議会」の設置意図は住民の意向を地域の開発計画により多く反映させることにあるのだが、図５が示しているのは、首長は自らの事業に対する住民の支持を調達する場として協議会を利用する傾向が強いということである。

以上をまとめると、次のように言うことができる。まず、首長の政治的ネットワークを利用する旧来型の統治スタイルへの志向性は、表向きは相当程度弱まっている。しかし、政治一族出身の首長が過半数を占めている現状に鑑みれば、旧来型の統治スタイルへの選好が弱まっていると結論付けるのは時期尚早かもしれない。第二に、新たに台頭してきた統治スタイルには、首長自身の指導力と地方政府のイニシャティブを重視し効率的な政策実施を志向するタイプと、住民参加を重視するタイプの二つがある。第三に、上述した二つの統治スタイルの中では、首長と地方政府のイニシャティブを重視する統治スタイルがより好まれている。ここでの問題は、さほど住民参加を選好していないように見えるフィリピンの地方首長は、住民参加において重視されているＮＧＯやＰＯをどのように認識している

図６　首長と各種団体の面会頻度（N＝300）



かということである。そこで、次に地方首長とＮＧＯやＰＯとの関係について検討を加える。

（２）地方首長とＮＧＯ・ＰＯとの関係

図６は、首長が各団体――ＮＧＯ、地元ＰＯ、名望家団体、企業・業者――とどの程度の頻度で会っているかを示したものである。また、図７は、各団体主催の会合への首長の出席頻度を、ＮＧＯ・ＰＯと企業・業者について聞いた結果である。これらの結果は、首長が企業関係者よりもＮＧＯやＰＯとより頻繁に会っていることを示している。このことは、従来、政策過程にその利害を反映させる機会が限定されてきた人々――貧困層、零細な農漁業者、女性、障がい者など――が、ＮＧＯやＰＯによって組織化されることを通じて、地域社会のエリートである企業家と同等以上に首長とのコミュニケーションの機会を確保しつつあることを示していると解釈できる。この点からは、フィリピンの地方分権化は、住民参加の促進という政策目標を一定程度実現しつつあるとみることもできそうである。

次に、首長がＮＧＯ・ＰＯとの間でどのような内容について議論をしているのかについて見ていく（図８）。図８が示す結果を見ると、ＮＧＯ・ＰＯと首長との間で最も頻繁に話題になっているのは「地域の社会問題」

図７　団体主催の会合への出席頻度（N＝300）

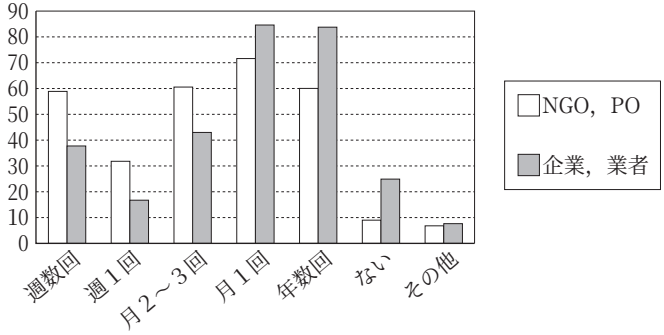
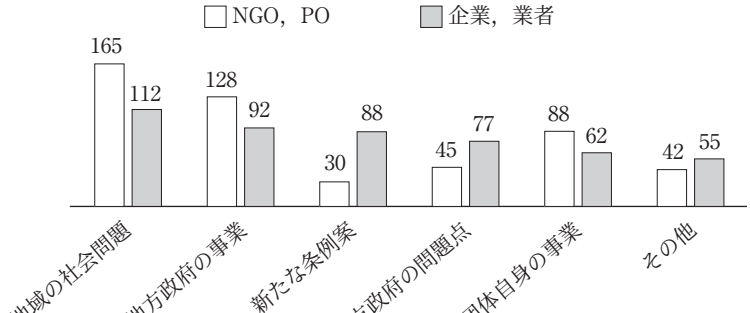


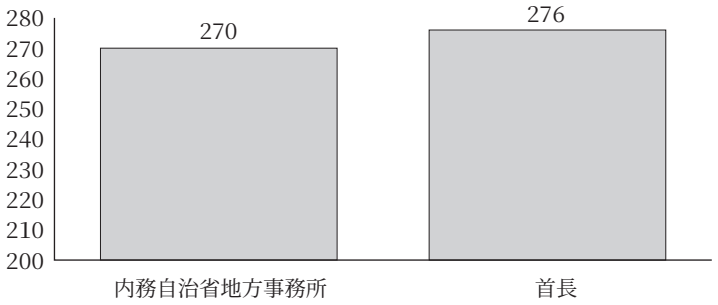
図８　首長と各団体の協議内容（複数回答）



であり、ついで「地方政府の事業」となっている（企業関係者のケースも同様の傾向を示している）。この結果からは、ＮＧＯやＰＯ（と彼らによって代表される社会的・経済的弱者）は、地方政府に対する単なる陳情者ではなく地域の開発に関する地方政府のパートナーとして台頭し始めているということが言えよう。

しかし、ここで問題とすべきは、首長はどのようなＮＧＯ・ＰＯとコミュニケーションをとっているのか、という点である。図９は、「地方開発協議会」へのＮＧＯ代表議員を選出する際に誰が立ち会うかを尋ねた質問に対する回答であるが、九割以上の政府で首長が

図９　NGO代表選出への立ち会い者（N＝300）



立ち会っていた。「協議会」の運営に関しては、従来、内務自治省がＮＧＯ代表の選出過程への首長の介入に懸念を表明していた。すなわち、「協議会」についての同省の調査報告書が「どのＮＧＯが参加するべきか、どの程度介入するかを首長が決めることが、認証手続きの不透明さの原因になっている」と指摘しているのである。[18] この報告書は二〇〇一年のものであるが、同省のガイドラインがＮＧＯ代表選出過程での首長の立ち会いを規定していないにもかかわらず九割を超える地方政府で首長が立ち合っているという事実は、首長によるＮＧＯの選別がかなりの地方政府で行われている可能性を想起させる。フィリピンではＮＧＯ・ＰＯ関係者や一般国民の間には、政治家の影響下で結成されたいわゆる「政府系ＮＧＯ」や「変種ＮＧＯ」に対する不信感が強いが、政治家と偽装ＮＧＯをめぐるスキャンダルは今日に至るまで断続的に表面化している。[19]

以上、地方首長とＮＧＯやＰＯとの関係については、次のようにまとめることができる。第一に、地方分権化関連の法律が住民参加に制度的基盤を与えたことにより、ＮＧＯやＰＯそして彼らによって代表される社会的弱者と地方政府とのコミュニケーションの機会は確実に増加している。第二に、ＮＧＯやＰＯは、地方政府による公共サービスの受益者にとどまることなく、地域の社会問題や地方政府の事業に関してパートナーの立場で

地方政府と議論するようになってきている。しかし第三に、地方政府との間で協力関係を取り結ぶことができるＮＧＯやＰＯが、政治的に地方政府の影響や介入を受けない中立的な立場を維持できているか否かについては、慎重な評価を要する。次節では、地方政府とＮＧＯ・ＰＯとの関係について、具体的事例を通して検討する。

三　住民組織と地方政府のネットワーク化――バターン州沿岸自治体の事例

本節では、民主的分権化の実態について、フィリピンのマニラ近郊に位置する沿岸州（バターン州）内の地方政府を事例として検討する。バターン州は国連開発計画が中心となって開始された「東アジア海域環境管理パートナーシップ」に二〇〇一年から参加して、総合沿岸管理事業（Integrated Coastal Management：ＩＣＭ）を実施している。ＩＣＭは、中央政府、地方政府、住民組織、民間企業の協働によって沿岸地域および海域の環境に配慮した開発を進めるものである。中心的役割を果たすのは州政府であるが、具体的な事業―沿岸清掃、マングローブ植樹、海洋保護区の設置、違法漁業者の取締など―は各自治体が住民組織と協力して実施する。したがって、住民組織の効果的な参加は事業のパフォーマンスに大きく影響する。この点において、バターン州では、ＮＧＯやＰＯと州政府、沿岸自治体、そして民間企業との間のネットワーク化が比較的スムーズに行われた[20]。ここでは、個別の沿岸自治体と住民組織とのネットワーク化についてバターン州オリオン町のケースを概観し、住民組織と自治体のネットワーク化の成否に影響を与える要因を明らかにしていきたい。

（1）漁民組織の概観

オリオン町は、バターン州のマニラ湾に面した海岸線の中ほどに位置する。人口は五一、四五四人（二〇一〇年

五月一日現在[21]で、二三あるバランガイのうち一一が沿岸バランガイである。これらの沿岸バランガイすべてに、一九九八年漁業法に基づく「バランガイ漁業・水産資源管理評議会」が設置され、毎月定期的に会議を開催している。また、漁業者の数は三六一人で、二〇一二年八月現在の漁民組織数は一六である。これらの漁民組織は町レベルの連合（Alyansa ng Mangingisda - Orion Chapter）に参加し、それを通じて州レベルの連合に加盟している。また、ＩＣＭに特に積極的に参加しているＰＯとして「オリオン漁民ネットワーク協会（Samahan at Ugnayan ng Pangisdaan sa Orion：ＳＵＧＰＯ）」がある。これは沿岸環境管理を目的として一九九二年に結成されているが、この例に見られるように、オリオン町では漁民の組織化は比較的早い時期から始まっていた[22]。

（2）ＮＧＯ・ＰＯと自治体とのネットワーク化

オリオン町では、二〇〇一年から二〇一三年の間に二名の首長が町政を担当している。二〇〇一年から二〇一〇年までの三期（首長の任期は三期まで）にわたって町長を務め、二〇一三年に再び町長に就任したアントニオ・レイムンドと二〇一〇年から二〇一三年までの一期務めたホセ・サントスである。サントス前町長は二〇一三年の町長選挙でレイムンドに敗れている。

この二人の任期中のＩＣＭのパフォーマンスを比較すれば、レイムンド町政下では順調に運営されていた事業がサントス町政のもとで停滞したと評価されている[23]。なぜこのような問題が生じたのか。この疑問を解くカギがＮＧＯ・ＰＯと自治体とのネットワーク化にある。つまり、レイムンド町政下で構築されたネットワークがサントス時代に解体されたのである。この事態を生んだ要因としては、次の点が考えられる。

第一に、レイムンド町長は地元に長年居住していたのに対し、サントス前町長は米国からの帰国者であった。そ

のため、サントス前町長はレイムンド町長ほどには地域の状況についての知識がなく、また、コミュニティでの人脈も狭かった。このことが第二の要因に関連する。すなわち、レイムンド町長の側近には農村開発で実績のあるＮＧＯ「フィリピン農村再建運動」のメンバーがおり、彼を通じて同町長は、ＩＣＭに積極的に関わってきたＳＵＧＰＯを中心とする地元ＰＯと頻繁に接触することができたが、サントス前町長はそのような人脈を欠いていた。この結果、サントス前町長は、ＩＣＭを引き継いだものの、ＳＵＧＰＯなど地元ＰＯとのネットワークを遮断した。ＳＵＧＰＯは町長職を退いていたレイムンド氏等からの援助をうけつつ、自前でＩＣＭ関連事業を継続したものの、町政府の支援を得ていたときほどの規模では実施できず、このこともあって、オリオン町の沿岸環境は事業開始当初の状態にまで後退した。[24] この事例が示すのは、フィリピンの自治体では、首長が持つ政治的意思と社会関係資本の様態がＮＧＯ・ＰＯなど住民組織とのネットワーク形成の成否に大きな影響を及ぼすということである。

しかし、ここで検討すべきは、ＳＵＧＰＯはサントス町政下では自治体とのネットワークを弱体化させたものの、レイムンド氏が町長に返り咲いた二〇一三年六月以降、町政府とのネットワークを再構築してＩＣＭへの積極的な関与を回復させつつあるという点である。つまり、ＳＵＧＰＯは首長の交代によって自治体とのネットワークから完全に切り離されてしまうのではなく、組織およびＩＣＭへの関与の双方において持続性を維持できたのである。このおもな要因は、前述のように町長に返り咲いたレイムンド氏との関係を維持していたことであるが、これに加えて重要なことが二点ある。一つ目は、ＳＵＧＰＯがレイムンド町政下においてＩＣＭを通じて州政府およびオリオン町官僚との関係を構築していたことである。一般的にＮＧＯ・ＰＯの場合は、政治家である町長との関係は属人的な性格が強いのに対して、官僚との関係は政策遂行に関わる技術的な要素によって規定される傾向がより強い。ＳＵＧＰＯの場合もＩＣＭの各種事業にノウハウを有していたことが、官僚との関係維持に役立った。例えば、Ｓ

ＵＧＰＯは二〇一〇年に国連開発計画から小規模グラント・プログラムの供与を受けて沿岸環境再生事業に取り組んでおり、これは官僚との関係維持のための大きな支えになった。[25] そして二つ目は、前述したようにオリオン町ではＳＵＧＰＯも含めた住民組織化の歴史が長いことである。このため、ＳＵＧＰＯはさまざまな住民組織のネットワークに重層的に取り込まれており、それを通じても州政府を含めた地方政府とのコミュニケーションを維持できた。

以上に見たように、フィリピンでは、ＮＧＯ・ＰＯが地方行政に関与できるかどうかは政治家である首長の意向に大きく左右されるが、ＮＧＯ・ＰＯが首長以外にもさまざまな地方政治のアクターとのネットワークを構築できている場合、その組織はレジリエンスを持つことが可能になる。

おわりに

本稿では、途上国の地方分権化に関して議論されている効果と問題点を検討するために、フィリピンの事例を観察した。その結果、首長は、地方政府のイニシャティブによる効率的な統治スタイルをより好むことが明らかになった。また、住民参加を選好する場合でも、政策過程への参加を許容する対象を選別しようとする傾向がある。他方、行政参加を法的に保証されたＮＧＯやＰＯは、地方政府のパートナーとしての立場を着実に築き始めている。

オリオン町の事例でも観察されたように、フィリピンでは首長が変わるとそれまでに構築された政府とＮＧＯ・ＰＯとのネットワークが解体されることもしばしば起こるものの、ＮＧＯ・ＰＯが多様なアクターとの間で比較的強いネットワークを構築しえている場合は、地方政府とのネットワークを回復させる復元力を持つこともできる。ただし、首長側がパートナーとなるアクターを選別する場合には、ＮＧＯ・ＰＯは、地方政府と対等の立場で政策

過程に関与することが難しくなるかもしれない。なぜなら、そこには首長とＮＧＯ・ＰＯの間の縦の関係が形成されやすいと考えられるからである。

いずれにしても、フィリピンにおいて観察された以上のような現象は、パトロン―クライアント関係が支配的な社会では分権化はエリートによる政治権力の独占を導くという、民主的分権化に関する問題点を指摘した議論の妥当性をより慎重に検討する必要性を示しているように思われる。

（1） Kent Eaton & Ed Connerley, “Democracy, Development, and Security as Objectives of Decentralization,” in Ed Connerley, Kent Eaton, and Paul Smoke eds., *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security* (Lynne Rienner Publishers, 2010), pp. 1-2.

（2） Ibid., p. 10.

（3） Ibid., p. 16.

（4） Derick W. Brinkerhoff, with Omar Azfar, “Decentralization and Community Empowerment,” in Ed Connerley, Kent Eaton and Paul Smoke eds., *Making Decentralization Work*, pp. 81, 95-105.

（5） フィリピンの保健分野で戦略的な人事が行われていないケースについては、Perla E. Legasp, and 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), p. 132。財政的自律性の欠如については、Kent Eaton and Larry Schroeder, “Measuring Decentralization,” in Ed Connerley, Kent Eaton and Paul Smoke eds., *Making Decentralization Work*, p. 180。

（6） Marco Bunte, “Decentralization and Democratic Governance in Southeast Asia: Theoretical Views, Conceptual Pitfalls and Empirical Ambituities,” in Aurel Croissant and Marco Bunte eds., *The Crisis of Democratic Governance in Southeast Asia* (Palgrave Macmillan, 2011), pp. 135-136; Jonathan T. Hiskey, “The Promise of Decentralized Democratic Governance,” in Ed Connerley, Kent Eaton and Paul Smoke eds., *Making Decentralization Work*, p. 38.

（7） Emmanuel E. Buendia, *Democratizing Governance in the Philippines* (University of the Philippines, 2005), pp. 85-89.

（8） Proserpina Domingo Tapales, Perfecto L. Padilla, and Ma. Ernita T. Joaquin, "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, 1998), p. 189 ; Victoria A. Bautista, Ma. Ernita T. Joaquin, and Eden Valmonte Santiago, "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, 2002), p. 75.

（9） Alex B. Brillantes, 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, 2002), p. 34 ; Emmanuel E. Buendia, *Democratizing Governance in the Philippines*, pp. 2-3, 88.

（10） 一九八七年憲法では、四八名の制憲議会議員のうち少なくとも二〇％がNGOとのかかわりを持っていた。また、一九九一年地方政府法の起草には「フィリピン農村再建運動」というNGOが関わった。

（11） 本調査は、科学研究費補助金基盤研究A（海外学術）「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）で実施された。調査内容の詳細については、Jun Kobayashi, Kenichi Nishimura, Masao Kikuchi, Maynard Matammu, "Efforts for 100% Response Rate : Local Government Survey in the Philippines as a Case," *Bulletin of the Faculty of Humanities Seikei University*, 48, 2013, pp. 233-240。また、本節の議論は二〇一三年一月一二日・一三日に明治大学で開催された国際シンポジウム「東南アジア自治体サーヴェイ――タイ、フィリピン、インドネシアの比較――」での報告に基づいている（Kenichi Nishimura, Jun Kobayashi and Masao Kikuchi,. "Introduction of Simple Counting and A Data Analysis based on Questionnaires to Mayors," *Proceedings of "International Symposium on Local Government Survey in Southeast Asia : Comparison among Thailand, the Philippines and Indonesia"* (January 12 and 13, 2013, Meiji University), pp. 1-12.）。

（12） Benedict Anderson, "Cacique Democracy in the Philippines : Origins and Dreams," *New Left Review*, No. 169

(May/June), 1988, pp. 10-31 ; Carl H. Lande, 1965 *Leaders, Factions, and Parties : The Structure of Philippine Politics* (Yale University Press, 1865).

(13) Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States : State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton University Press, 1988).

(14) John T. Sidel, *Capital, Coercion, and Crime* (Stanford University Press, 1999).

(15) *Alfred W. McCoy, An Anarchy of Families,* (Ateneo de Manila University Press, 1994).

(16) 例えば、Patricio N. Abinales, "Governing the Philippines in the Early 21st Century." in Takashi Shiraishi & Patricio N. Abinales eds., *After the Crisis* (Kyoto University Press, 2005), p. 137 ; Patricio N. Abinales, & Donna J. Amoroso, *State and Society in the Philippines* (Rowman & Littlefield, 2005), p. 251 ; William N. Holden, & R. Daniel Jacobson, *Mining and Natural Hazard Vulnerability in the Philippines* (Anthem Press, 2012), p. 175.

(17) *The Philippine Star*, Oct. 7, 2012.

(18) Department of the Interior and Local Government, *A Study on People's Participation in the Local Development Councils*, 2001, p. 38.

(19) 二〇一三年にも、上下両院議員に配分されるポーク・バレル予算が偽装ＮＧＯに不法に配分された疑惑が持ち上がっている（"Napoles NGOs still active" in *The Philippine Star*, August 30, 2013 等の新聞報道を参照）。

(20) ＮＧＯやＰＯ、民間企業、州および町政府間のネットワーク化の経緯については、西村謙一「フィリピン沿岸州自治体の環境『ガバナンス』」船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』（アジア経済研究所、二〇一二年）を参照。

(21) "Total Population by Province, City, Municipality and Barangay : as of May 1, 2010," in *2010 Census of Population and Housing* (National Statistics Office).〈www. census. gov. ph/ sites/ default/ files/ attachments/ hsd/ pressrelease/ Central%20Luzon.pfd〉accessed on 2 September.

(22) オリオン町政府漁業アドバイザーへのインタビュー（二〇一二年八月二三日）

(23) バターン州政府ＩＣＭ管理事務局長へのインタビュー（二〇一三年八月二二日）

(24) レイムンド町長およびバターン州政府ＩＣＭ管理事務局長へのインタビュー（二〇一三年八月二二日）
(25) オリオン町政府漁業アドバイザーへのインタビュー（二〇一二年八月二三日）

※ 本稿は、科学研究費補助金基盤研究Ｂ「開発途上国の地方分権と環境ガバナンス」（研究代表者：西村謙一）による成果の一部である。