



Title	フィリピンにおける地方自治体職員と住民・民間企業 の関係 : 職員の能力に関する首長の意向は職員の行 動に反映されるのか
Author(s)	西村, 謙一
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. 2022, 26, p. 95-103
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/86452
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自治体職員と住民・民間企業の関係

— 職員の能力に関する首長の意向は職員の行動に反映されるのか —

西村 謙一*

要旨

本稿の目的は、フィリピンでNPM型の行政運営を行っている地方自治体において、首長が職員に求める能力として住民対応能力や透明性ある行政運営能力を重視している場合に、自治体の幹部職員である計画開発調整官が住民組織やNGO、民間企業との接触頻度を高めるのか否かを明らかにすることである。地方行政に対する首長の影響力が大きいフィリピンでは、自治体職員の態度や行動は首長の意向に大きく左右されることが予想される。近年、フィリピンでもNPM型の行政運営が広く導入されつつあり、住民や地元企業を顧客あるいはステークホルダーとしてとらえ、彼らへの対応やコミュニケーションを重視する首長も見られるようになった。彼らは、自治体職員に対して住民対応の強化や行政の透明性の向上を求めるようになってきている。そこで、このような首長の意向が地方自治体の幹部職員である計画開発調整官の態度や行動に反映されているのか否かについて、筆者がフィリピンで実施した大規模サーベイで得られたデータに基づいて検討する。分析の結果、首長の意向は計画開発調整官と民間企業の接触頻度に影響を与えているほか、自治体の財政力も影響を与えていることが明らかになった。

【キーワード】 フィリピン, New Public Management (NPM), 住民組織, 民間企業, NGO, 地方自治体, 計画開発調整官

1 序—問題の所在

1980年代以降、先進国では地方自治体の行政改革が進められてきた。この背景には、1970年代以降の経済成長の鈍化にともなう政府部門の財政難があり、1980年代に入ると、新自由主義の台頭を背景に行政の効率化への要請が強まった(大藪 2014: 122)。そして、このような要請に応える行政マネジメントの手法としてNew Public Management(以下、NPM)¹⁾がイギリスをはじめとする先進諸国で採用され始めた(大住 1999: 1; 大住 2010: 110)。

NPMは、その後、開発援助を通じて開発途上国にも波及していった。特に、アフリカ諸国への援助において構造調整プログラムが十分な成果をあげ得なかったことから、グッド・ガバナンスの実現を開発

途上国に求める流れが強まり、この中でNPMの原理である行政の効率化、意思決定プロセスの透明化、住民参加の促進などが要請されたのである(JICA 2007: 4)。

この行政改革は、地方分権化と相伴って進展していった。地方分権化においては、地方自治体は中央政府から権限と財源を委譲され、行政運営をより自律的に行うことが求められるようになった。しかし、特に開発途上国では、財政基盤がぜい弱であったり、人的スタッフが質量ともに不足していたりする地方自治体も多く、このような地方自治体ではNPMの原理のひとつである住民や市民社会組織(NGOや住民組織など)との協働が、より一層重要になる。この点に関連して地方自治体の職員に求められる資質として重要なのは、住民対応や住民とのコミュニケ

* 大阪大学国際教育交流センター准教授

ーションを促進する姿勢である。この姿勢をあらわす指標のひとつは、住民や市民社会組織さらには民間セクターとの接触頻度である。

そこで、本稿では、開発途上国の地方自治体において、職員が住民とのコミュニケーションの頻度を向上させるためにどのような要因が関与しているのかについて検討をおこないたい。

2 開発途上国の地方自治における首長の影響力

ところで、開発途上国では先進国に比して地方行政の制度化が遅れており、地方自治体の機関としての制度化の程度も低い。そのため、行政運営は属人的となりやすく、首長の行政運営におけるイニシアティブが作用しやすくなる。たとえばメキシコでは、首長は、人事権を掌握し、役所の機構改革を行い、職員の業務監視システムや業務評価のシステムを導入し、住民対応の仕組みを取り入れることを通して、地方自治体の行政運営に非常に大きな影響を与えている (Grindle 2007: 100-101, 109-110)。このように、首長が地方自治体の行政運営に大きな影響力をおよぼす場合は、職員は首長の意向がどこにあるかを注意深く観察し、それに沿った行動をとろうとすることが推察される。そして、首長が、職員の能力開発において、仕事を遂行するのに必要な基本的スキルだけでなく、住民対応やより効果的なサービス供給を行う能力を重視する場合 (ibid., 114)、職員は住民とのコミュニケーションをより積極的にとることを求められることとなる。

そこで、本稿では、メキシコと同様に、地方行政におよぼす首長の影響力が強いフィリピンを例として (1991年に制定された地方政府法の下で首長の行政権限、人事権、財政権限は拡大された。その内容については佐久間 (2012) が詳しい)、首長が住民対応の重要性を認識している場合に、地方自治体の職員と住民あるいは民間セクターとの接触がどのような様相を示すのかを分析する。そのために、筆者らが2011年から2012年にかけて実施した大規模サーベイによって得たデータを用いる。

3 フィリピンにおける住民参加の制度化とその自治体職員への影響

フィリピンは、東南アジア諸国の中でも早く民主化を開始し、政策形成や政策実施の過程における市民参加を制度化し、行政と住民との協働を促進しようという強い姿勢を示してきた。それは、たとえば1987年憲法の中に少なくとも30以上の市民参加の条項が取り入れられたことに示されている (Buendia 2005: 88)。そして、1991年に制定されて地方分権の方向性と地方行政の在り方を規定した地方政府法は、住民参加によるさまざまな会議を設置することを定めている。このことから、フィリピンの地方分権化が民主化—それも住民参加型の民主化—をその特徴としていることは明らかである (詳細は西村 (2019a))。

このようにフィリピンでは政治行政過程への市民参加を強化する制度化が進んでいるが、このことは直ちに地方行政への住民参加が促進されることを意味するわけではない。実際には、住民参加を実現するのに重要なのは首長の政治的意思である。たとえば、1991年地方政府法が規定する地方開発評議会 (106条~115条) は、首長がそれを活用する意思を持たなければ実際には運営されないし、職員は首長の指示がなければ住民参加のための機構の運営には関与しない。このことを具体的に示す事例としては、マニラ首都圏ケソン市がある。同市では、市長がNGOなど市民社会組織に対して強い不信感を抱いていたこともあって、地方政府法が施行されてから10年余りの間、開発評議会はまったく設置されず、2001年に新たに就任した市長が設置を決断したことによって、ようやく開発評議会が設置・運営されるようになった (西村 2009a: 60-65)。

元来、フィリピンの地方自治体では、官僚的惰性ゆえに新たなスタイルの行政運営を円滑に実施することが困難になるといった問題の存在が指摘されている (Atienza 2006: 435)。このことは、地方自治体職員が、NPMで求められるような新たな行政運営能力を身につけ、それに基づいて革新的な行政運営を行うことはさほど容易ではないということを示唆する。他方で、首長と地方自治体の職員の関係は、パトロン-クライアント関係とも称される性格を有すると言われる (Wurfel 2006)。フィリピンでは、首長が自らへの政治的支持に対する見返りとして、支持

者やその関係者に地方自治体の役職を提供することは、しばしば行われてきた(西村 2009b: 39)。このことは、職員の任用が戦略的に行われず、また、任用された職員の能力が職務をこなすのに十分なものにならないといった問題を発生させる。しかし他方で、職員としては首長の意に沿う行動をとることへのインセンティブが大きく、仮に首長が行政への住民参加や行政運営において住民の意向を重視する場合には、職員は住民とのコミュニケーションを充実させるようになるであろうことが推察される。

以上の点に鑑みれば、地方自治体職員の大勢は、その官僚的惰性ゆえに従来の行動パターン—自治体職員に求められる基本的な法執行能力に基づいて規則通りに業務を遂行すること—を固守する傾向を有する一方で、首長が住民参加を促進しようとする場合には、より丁寧な住民対応を行ったり住民とのコミュニケーションをより積極的に行ったりする職員が一部の自治体に存在するであろうことが予測される。

そこで、本稿では、首長が職員の能力として住民対応能力と住民への説明責任(透明性)を向上させる能力を重視する場合には、地方自治体の職員(ここでは計画開発調整官)の住民への接触頻度が上がるのではないか、という仮説を立て、その妥当性を検証する。

具体的には、以下の仮説を立てて、統計学的分析手法を用いて分析を行う。

仮説1: 首長が職員の能力として「顧客志向、住民とのコミュニケーション技能(=住民対応能力)」を重視している場合、計画開発調整官と市民社会団体(NGOや住民組織)や民間セクター(企業)との接触頻度は高くなる。

仮説2: 首長が職員の能力として「透明性ある行政運営能力」を重視している場合、計画開発調整官と市民社会団体や民間セクターとの接触頻度は高くなる。

4 データ

本稿で分析に用いるデータは、筆者らが2011年から2012年にかけて実施したサーベイ“2011 Local Government Survey in the Philippines”(研究代表者は永井史男・大阪市立大学教授)によって得られたものである。

政治情勢の不安定さから調査の対象外としたムスリム・ミンダナオ自治地域を除くフィリピン全国の1515の市・町(市が135、町が1,380)から300市・町(市が93、町が207)を統計学的手法によって無作為抽出し(ルソン地方所在自治体が170、ビサヤ地方が67、ミンダナオ地方が63)、各市・町につき首長と計画開発調整官各々に質問紙を用いて面接を行った(面接の実施はフィリピンの世論調査会社 Social Weather Stationsに委託した。なお、調査手法についての詳細な説明は小林・大崎(2019)を参照)。回収率は、首長、計画開発調整官のいずれも100%であった。

5 分析

5-1 説明変数の作成

筆者らが実施したサーベイでは、首長に対して職員にどのような能力を求めるかを尋ねた。そのために設定した回答の選択肢は以下のとおりである。1)基本的な法執行能力、財務的技能、2)各部門担当者に求められる専門的技能、3)より戦略的な思考のための行政的管理能力、4)より効率的な業務遂行のための民間企業における管理実践能力、5)顧客志向、住民とのコミュニケーション技能、6)公務員に求められる職業倫理、7)透明性ある行政運営能力、8)その他。

このうち、NPMの原理に関わるものは、3)より戦略的な思考のための行政的管理能力、4)より効率的な業務遂行のための民間企業における管理実践能力、5)顧客志向、住民とのコミュニケーション技能、そして7)透明性ある行政運営能力である。しかし、上述したように、NPMは、市民参加の側面よりも競争や市場原理を導入した効率的な行政により重きをおいた経済学的、経営学的な行政運営手法である。よって、今回は、市民と行政との協働に焦点を当てる本稿の問題意識にそって、職員の住民への対応能力(回答の選択肢5)や透明性ある行政運営能力(選択肢7)を首長が重視しているか否かという点に特に着目して説明変数を作成することとした。

そこで、5)を選択した首長を「住民対応能力を重

表1 住民対応能力を重視する首長

	度数	%
重視する	110	36.7
重視しない	190	63.3
合計	300	100.0

視する首長」、7)を選択した首長を「透明性ある行政運営能力を重視する首長」とし、「住民対応能力を重視する首長」および「透明性ある行政運営能力を重視する首長」をそれぞれ1とするダミー変数を作成した。各々のダミー変数の度数分布は表1および表2のとおりである。

表2 透明性ある行政運営能力を重視する首長

	度数	%
重視する	92	30.7
重視しない	208	69.3
合計	300	100.0

5-2 被説明変数の作成

筆者らは、計画開発調整官に対して、前年の1年間を振り返って①NGOあるいは住民組織のメンバーと1カ月に平均してどの程度の頻度で会ったか、②企業関係者と1カ月に平均してどの程度の頻度で会ったかを尋ねた。設定した回答の選択肢は以下のとおりである。1)なし、2)月1回、3)月2・3回、4)週1回以上。

回答の分布は以下の通りであった。NGOや住民組織との接触頻度は、1)「なし」が26(8.7%)、2)「月1回」が110(36.7%)、3)「月2・3回」が87(29.0%)、4)「週1回以上」が71(23.7%)。この他の回答としては、5)「年4回」および6)「年2回」がそれぞれ2(0.7%)、7)「要望に応じて/必要に応じて」および8)「記憶にない/回答なし」がそれぞれ1(0.3%)であった。

次に、民間企業関係者との接触頻度は、1)「なし」が18(6.0%)、2)「月1回」が145(48.3%)、3)「月2・3回」が54(18.0%)、4)「週1回以上」が53(17.7%)であった。この他の回答としては、5)「年4回」が2(0.7%)、6)「年2回」が15(5.0%)、7)「要望に応じて/必要に応じて」が2(0.7%)、8)「記憶にない/回答なし」が1(0.3%)、9)「年5回」が1(0.3%)、10)「年3回」が2(0.7%)、11)「年1回」が3(1.0%)、12)「ごくまれに」が1(0.3%)、13)「他部署が対応」が2(0.7%)、14)「新任なのでゼロ」が1(0.3%)であった。

いずれも回答が多岐にわたる上に、その分布が異なるため、このままでは比較して分析することが不可能である。そこで、回答分布を以下のようにまとめた。1)「年0回」、2)「年1回以上月1回未満」、3)「月

1回」、4)「月2・3回」、5)「月4回以上」。NGOおよび住民組織、民間企業の度数分布は、それぞれ表3、表4のとおりである。

表3 NGOおよび住民組織との接触頻度

	度数	%
年0回	27	9.0
年1回以上月1回未満	5	1.7
月1回	110	36.7
月2・3回	87	29.0
月4回以上	71	23.7
合計	300	100.0

表4 民間企業との接触頻度

	度数	%
年0回	22	7.3
年1回以上月1回未満	26	8.7
月1回	145	48.3
月2・3回	54	18.0
月4回以上	53	17.7
合計	300	100.0

5-3 コントロール変数

首長が職員に求める能力と職員の態度や行動の関係に影響をおよぼす要因としては、直接的な首長—職員関係以外にも存在するかもしれない。

まず考えられるのは、地方自治体の規模や財政力である。自治体の規模を表す指標としては市・町の区別がある。両者の違いは、第1に、町が提供する行政サービスが基礎的なものに限定されるのに対し、市はすべてのサービスを提供すること。第2に、市は町に比べてより開発され都市化していること。第3に、市の州からの自律性が町より高いことである(自治体国際化協会 2021: 23)。そして、財政力を表す指標としては、歳入クラスがある。歳入クラスは、過去4年間の歳入額に応じて6階級に分けられている。クラス1が最も財政力が強く、クラス6が財政力の最も弱い自治体になるが、クラスが上位になるほど職員給与の上限を上げることができる(自治体国際化協会 2021: 23-24)。

自治体としての規模が大きい市や財政力の強い自治体は、人件費の規模もより大きくなるため、より多くの職員を採用することが可能になるだけでなく、職員給与がより高くなるため、より能力の高い職員

を採用することも可能になることが予想される。このような職員の質と量の違いが、彼らの態度や行動に影響を与えている可能性が考えられることから、ここでは、市・町の区分と、歳入クラスをコントロール変数として採用する。

市・町の分布は、第4節で示した通り、市が93、町が207である。本稿では、市を1とするダミー変数を作成する。歳入クラスの分布は、クラス1が144、クラス2が42、クラス3が53、クラス4が39、クラス5が18、クラス6が1、データなしが3であった。この分布はクラス1に大きく偏っているため、本稿では、クラス1を1とするダミー変数を作成してコントロール変数とした。度数分布は、クラス1が144、データなしを含むクラス2以下が156である。

職員の態度や行動に影響を与えると考えられる2つ目の要素として、地域差をとりあげることもできるだろう。

まず、財政力を始めとする行政運営に必要な資源をより豊富に有する地方自治体が、地域的に偏在している可能性を考えることができる。実際に、自治体国際化協会の報告によれば、財政規模の大きい自治体はマニラ首都圏近郊やミンダナオ島の東南部に比較的多くみられ、財政規模の小さい自治体はビサヤ地方やミンダナオ島中央部により多く存在する(自治体国際化協会 2021: 23)。

次に、地方自治体の行政能力向上や参加型地方自治を促進するための国際援助の効果である。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)は、自治体の行政能力や参加型地方自治の開発を目的としてフィリピンの地方自治体にさまざまな援助を行っているが、このような国際援助は、地方自治体の職員の能力開発や態度・行動の変容を促す可能性を持つことが想定される。そして注目すべきことは、このような援助では特に開発の遅れた自治体を援助対象として選定する傾向にあり、このことから、援助対象に地域の偏りが生じる可能性があるということである(たとえば、ミンダナオ地方に焦点をあてて援助を行ったケースとして米国国際開発庁によるミンダナオの地方自治体および市民組織強化事業がある(西村 2019b: 56))。国際援助を受け、職員の住民対応能力が向上した地方自治体が多く存在する地方では、住民や民間企業との接触頻度の平均が他の地方に比べてより高くなるかもしれない。

そこで、本稿では、ビサヤ地方の自治体を1とするダミー変数と、ミンダナオ地方の自治体を1とするダミー変数を作成して、コントロール変数とする。地方別の自治体数は、第4節で示した通り、ルソン地方が170、ビサヤ地方が67、ミンダナオ地方が63である。これにもとづいて、「ビサヤ地方」が67、「ビサヤ地方以外」が233のダミー変数(「ビサヤ・ダミー」)と、「ミンダナオ地方」が63、「ミンダナオ地方以外」が237のダミー変数(「ミンダナオ・ダミー」)を作成する。

自治体職員の態度や行動に影響を与えると考えられる3つ目の要素は、NGOや住民組織に代表される市民社会からの参加への圧力である。1987年憲法においてNGOや住民組織の政治過程への参加が制度的に規定され、1991年地方政府法において、地方自治における市民社会組織の参加が具体的に規定されたことにも示されているように、フィリピンにおいてはNGOや住民組織などの市民社会(組織)からの行政過程や政治過程への参加の要求を行政側が拒否することは困難になっている。

つまり、地方自治体としては、NGOや住民組織の参加の機会をより多く設定することが求められるわけであるが、その重要な装置として地方開発評議会がある(詳細については西村(2019a)を参照)。1991年地方政府法によってすべての自治体が設置することが義務付けられている評議会は、自治体の開発計画と投資計画を策定する機構として位置づけられている。そして、そのメンバーの少なくとも4分の1がNGOや住民組織などの市民社会組織か民間企業を含む民間セクター出身者で占めることが規定されている。彼らは総会などの機会に、地元の開発事業や投資事業を自治体に提案することができる。この総会は最低年2回開催されることが1991年地方政府法で定められているが、実際には、年1回以下しか開催していない自治体がある一方で、年3回以上開催している自治体もある。

そこで、本稿では、地方開発評議会の総会の開催回数をコントロール変数としてモデルに投入することにする。開催回数は、1回以下、2回、3回以上の3段階に分けて変数を作成した。総会開催回数の分布は、1回以下が70、2回が124、3回以上が106である。

6 分析結果

5節で示した説明変数、被説明変数、コントロール変数のセットを用いて重回帰分析を行い、仮説1（職員の住民対応能力を重視する首長のもとでは計画開発調整官とNGOや住民組織、民間企業との接触頻度が高くなる）および仮説2（職員の透明性ある行政運営能力を重視する首長のもとでは計画開発調整官とNGOや住民組織、民間企業との接触頻度が高くなる）が妥当するか否かを検証した。分析の結果は表5に示すとおりである。

表5 重回帰分析の結果

説明変数	被説明変数	
	NGO・住民組織との接触頻度	民間企業との接触頻度
住民対応重視	0.027	0.182**
透明性重視	-0.003	0.054
コントロール変数		
市・町ダミー	0.053	0.072
歳入クラスダミー	0.081	0.124*
ビサヤダミー	0.032	0.134*
ミンダナオダミー	0.064	0.036
LDCの総会回数	0.102	0.073
決定係数	-0.010	0.041

注：†p<0.10；*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001

表5に示されているように、計画開発調整官の「NGOおよび住民組織」との接触頻度は、首長が職員の住民対応能力や透明性ある行政運営を重視しているといないと関わらず変化が見られない。他方で、計画開発調整官の「民間企業」との接触頻度は、「住民対応能力を重視する首長」の下では高くなることが明らかになった。

この他にも、歳入クラスが1以上の自治体とビサヤ地方の自治体では、計画開発調整官の「民間企業」との接触頻度が有意に高くなることが明らかになった。

6-1 NGOおよび住民組織との接触頻度

分析の結果、計画開発調整官のNGOや住民組織との接触頻度は、首長が職員に住民対応能力や透明性ある行政運営能力を求めているか否かによる影響を受けないことが明らかになった。さらに興味深いことには、計画開発調整官がNGOや住民組織と接触する制度的な機会である地方開発評議会の総会回数の多寡も接触頻度に影響を与えていない。

この分析結果が示すのは、NGOや住民組織は、自治体の首長の意向や制度的な参加機会の多さとは無関係に、自治体職員にアプローチしているということである。NGOや住民組織は、長く独裁政権を維持したマルコス大統領を失脚させた1986年政変後に、中央・地方を問わず政治過程、行政過程に積極的に参加するようになった。とりわけ専門性を有するNGOは地方自治体のさまざまな開発事業に強くコミットするようになったのである。彼らは、地域開発事業や社会サービス供給事業などを地方自治体に提案するために、首長や自治体の関連部局へのアプローチを積極的に行うようになっていった。中には、選挙に際して自らの掲げるイシューへのコミットメントを候補者らに要求するなどして、新政権発足後の自治体へのアプローチの足掛かりを確保するといった行動に出るケースも見られる（Etemadi 2000）。

地方自治体の行政運営や政治への関心と参加意識を強めたNGOや住民組織は、首長や自治体職員の態度や行動如何にかかわらず、自らのイニシャティブによって自治体への接触を試みていると推察することができる。

6-2 民間企業との接触頻度

民間企業と計画開発調整官との関係については、首長が職員の住民対応能力を重視する場合に接触頻度が高くなるほか、歳入クラスが1以上で財政力の高い自治体でも接触頻度が高くなっている。

フィリピンでは、地方行政過程への住民参加を促進する際には、NGOや住民組織などの市民社会組織に加えて民間企業も重要なアクターとしてとらえる。したがって、自治体職員の住民対応能力向上と言う際の住民には民間企業も含まれていると解することができる。この点において、住民対応能力を重視する首長の下では、一般的傾向として計画開発調整官の民間企業との接触頻度が高くなることは理解しうるところである。特に、NGOや住民組織のように地域の公共問題の改善を主な目的として事業を展開するわけではない民間企業には、自ら地方自治体にアプローチするインセンティブはさほど働かない。したがって、自治体側が積極的な働きかけを行うことが民間企業との接触頻度の向上にとってより重要になるであろう。この点において、計画開発調整官が首長の意向をくんで民間企業と積極的にコミュニケーションをとろうとする態度を有するか否かが、民

間企業との接触頻度に影響を与えているとの推測は妥当性をもつと考えられる。

また、歳入クラス1以上の自治体において計画開発調整官の民間企業との接触頻度が高いことは、計画開発調整官が首長の期待に沿って住民対応能力を高めていることを反映していると考えられるであろう。その背景には、財政力の強い自治体では、職員給与をより高く設定できるために、NPM型行政に対応するための高い能力と資格を備えた職員を採用することが可能になっているということがあのように思われる²⁾。

ところで、本稿の分析からは、計画開発調整官と民間企業の接触頻度は、ビサヤ地方の自治体でも高いことが示された。しかし、5節でも述べたように、ビサヤ地方には財政規模の小さい自治体が多く存在すると指摘されている（自治体国際化協会 2021: 23）。これは、歳入クラス1以上の財政力が高い自治体において計画開発調整官と民間企業の接触頻度が高いという事実と矛盾するように見える。この問題に関しては、フィリピンの参加型地方行政における民間企業の位置づけを検討することによって、説明が可能になるであろう。

フィリピンでは、官民連携の公共サービス供給のための枠組みとして Public Private Partnership (PPP) の積極的な導入が図られてきた。この背景には、財政基盤の脆弱な地方自治体にとっては、民間からの借入は難しく、中央政府からの内国歳入割当金 (Internal Revenue Allotment) は人件費に多くが費やされるために公共事業や公共サービスに充当することができないという事情がある。このような自治体にとっては、PPPは歳入歳出ギャップを埋めるのに最適のスキームとして魅力的なものである (Asian Development Bank 2016)。そして、PPPにおいて自治体と連携するのは、多くの場合、資金力と技術のある民間企業であり、計画開発調整官にとっては民間企業との接触の重要性がより高くなると推察される。

財政力の弱い自治体が必ずPPPを導入するわけではないが、これらの自治体にとっては、公共サービス供給を容易にするためにはどのような形であれ民間企業との連携が重要になってくるであろう。このように考えれば、財政力の弱い自治体を多くかかえるビサヤ地方で、他の地方に比べて計画開発調整官と民間企業の接触頻度が高くなるのはある意味で必然であると考えられる。

7 まとめ

本稿では、フィリピンでNPM型地方行政の導入を進めている地方自治体において、自治体職員の能力として住民対応能力や透明性ある行政運営能力を重視する首長の下で、自治体職員の中で開発計画や投資計画を取りまとめる重要な役割を担う計画開発調整官がNGOや住民組織、あるいは民間企業との接触頻度を高めているか否かを検討した。

その結果、職員の能力に関する首長の意向は、NGOや住民組織との接触頻度に影響を与えていないことが明らかになった。他方で、民間企業と計画開発調整官の接触頻度は、住民対応能力を首長が重視する場合に高くなることが明らかになった。これに加えて、歳入クラス1以上の自治体とビサヤ地方の自治体で接触頻度が高いことも明らかになった。

計画開発調整官とNGOや住民組織の接触頻度が、首長が職員の住民対応能力や透明性を重視するか否かに影響を受けない理由としては、NGOや住民組織が自治体職員との接触に関してイニシアティブをとる傾向にある点が指摘できるであろう。

他方で、自ら自治体に接触を図るインセンティブをさほど強く持つわけではない民間企業との接触が行われるか否かについては、首長をはじめとする自治体側の意向がより強く反映されるようである。また、自治体の財政力の強さは、高い資質を有する職員の採用を通じて民間企業との接触頻度を上げる。しかし、財政基盤の弱い自治体も、民間企業との連携の必要性をより強く意識するゆえに、より頻繁に民間企業と接触しようとする。

以上のように、本稿は、民間企業との接触頻度の高さに首長の意向、財政力の強さ、これとは逆に財政基盤の弱さが影響を与えていることを明らかにした。しかし、それぞれの要因が具体的にどのような経路を通じて接触頻度に影響を与えているかについては、解明するに至っていない。また、計画開発調整官と民間企業の接触頻度の高さが自治体の行政管理や公共サービス供給のパフォーマンスにいかなる影響を与えているのかについても明らかにできなかった。これらの課題については、稿を改めて検討していくことにしたい。

付記

この研究は、JSPS 科研費 JP21252003 (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、永井史男代表)、JP25283009 (基盤研究B、東南アジアの自治体エリートサーヴェイ分析：タイ、インドネシア、フィリピンの比較、永井史男代表)、JP15H02600 (基盤研究A、東南アジア地方自治ガバナンスに関する住民意識調査：フィリピンとインドネシアの比較、西村謙一代表)、JP20H04425 (基盤研究B、東南アジアの地方自治ガバナンスと住民意識の分析：インドネシア、フィリピンの比較、西村謙一代表) の助成を受けて行った。

注

- 1) 民間企業の経営手法を導入して行政を効率化することをめざすNPMは、公共サービス供給に競争と市場原理を導入し、インプットよりもアウトプット(成果)を重視し、顧客のニーズに配慮することを求める。そして、新古典派経済学や公共選択論、合理的選択理論を理論的背景に持つ。これらの点から、NPMは経済理論としての色合いが濃く、住民参加の促進を唱えてはいるものの、重点は行政効率化にある。その後、市民とのパートナーシップやネットワークに注目して市民のリーダーシップの役割も認め行政と市民の協働関係をより強調するNew Public Governance (NPG) という概念が提唱されはじめ、NPMと比較して市民と行政の協働の重要性がより強調されるようになった。さらに、このNPGの一類型としてNew Public Service (NPS) がアメリカを中心に台頭してきた。NPSでは、公共サービス供給に様々なステークホルダーが関与することを前提に、これらのステークホルダーの能力開発やパートナーシップ形成能力の開発(エンパワーメント)が重視され、ソーシャル・キャピタルを形成してステークホルダー間の信頼を醸成することの重要性が強調される(大住 2010: 112; 石割 2013: 34; 工藤 2016: 166-168)。以上のように、現在では、NPMからNPG、さらにはNPSへと効率的な行政運営の手法は新たな展開をみせているが、開発途上国においてNPGやNPSで説明できる行政運営が行われるようになっているかどうかについては未だ不明確である。そのため、本稿では行政運営手法としてはNPMに焦点を当てて、実証分析を行うにとどめた。
- 2) なお、財政力の強い自治体では、職員を能力開発のための研修に派遣する機会を多く設けることが可能であることが職員の住民対応能力を向上させ、結果として民間企業と計画開発調整官の接触頻度を上げている可能性も考えられる。しかし、この点については、菊地(2019)がサーベイ調査の分析結果に基づいて、研修頻度と自治体パフォーマンスの関係

には明確な影響が認められないことを明らかにしている(菊地 2019: 163)。菊地は、その理由として、フィリピンの自治体では職務の遂行に必要な能力を備えた人材を外部から調達するシステムをとっていることを指摘している。このことは、財政力の高い自治体ではより高い住民対応能力を備えた計画開発調整官の採用が可能になっていることを裏打ちすると考えられる。

参考文献

- Asian Development Bank (2016), *Philippines: Public-Private Partnerships by Local Government Units*, Asian Development Bank.
- Atienza, Maria Ela L. (2006), "Local Governments and Devolution in the Philippines," in Noel M. Morada and Teresa S. Encarnacion Tadem (eds.), *Philippine Politics and Governance: An Introduction*, Department of Political Science, College of Social Science and Philosophy, University of the Philippines, 415-440.
- Etemadi, Felisa U. (2000), "Civil society participation in city governance in Cebu City," *Environment & Urbanization*, Vol.12, No.1, 57-72.
- Grindle, Merilee S. (2007), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press.
- 石割信雄(2013)「『新しい公共』とThe New Public Service (NPS)」『創造都市研究』第9巻第1号、25-40
- 独立行政法人国際協力機構(JICA)(2007)「第1章 地方行政の概況」独立行政法人国際協力機構『開発課題に対する効果的アプローチ—地方行政—』、1-8
- 菊地端夫「フィリピン地方自治体の官僚組織の影響力—自治体パフォーマンスとの関係性—」永井史男、岡本正明、小林盾編著『東南アジアにおける地方ガバナンスの計量分析—タイ、フィリピン、インドネシアの地方エリートサーベイから』晃洋書房、153-171
- 小林盾・大崎裕子(2019)「フィリピンの社会関係資本—首長の社会関係資本は自治体パフォーマンスを向上させるのか—」永井史男、岡本正明、小林盾編著『東南アジアにおける地方ガバナンスの計量分析—タイ、フィリピン、インドネシアの地方エリートサーベイから』晃洋書房、173-185
- 工藤裕子(2016)「ポストNPMの二潮流—New Public GovernanceとNew Political Governance—」『法学新報』第122巻第9・10号、165-193
- 西村謙一(2009a)「フィリピンの地方自治への市民参加—ケソン市開発評議会の事例を中心に—」田坂敏雄編『東アジア市民社会の展望』御茶の水書房、50-79
- 西村謙一(2009b)「フィリピンにおける地方分権化論」『多文化社会と留学生交流』第13号、31-43
- 西村謙一(2019a)「フィリピン地方自治における開発

- 評議会の効果—住民参加制度は自治体のパフォーマンスにいかなる影響を与えるのか—」永井史男、岡本正明、小林盾編著『東南アジアにおける地方ガバナンスの計量分析—タイ、フィリピン、インドネシアの地方エリートサーベイから』晃洋書房、89-107
- 西村謙一 (2019b) 「誰が政策過程に参加するのか?—フィリピン政治の変化の可能性—」戸田真紀子、三上貴教、勝間靖編著『国際社会を学ぶ (改訂版)』晃洋書房、48-62
- 大住荘四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント—理念・ビジョン・戦略—』日本評論社
- 大住荘四郎 (2010) 『行政マネジメント』ミネルヴァ書房
- 大藪俊志 (2014) 「地方行政改革の諸相—自治体行政改革の課題と方向性—」『佛教大学総合研究所紀要』第21号、121-140
- 佐久間美穂 (2012) 「フィリピンの地方政府—地方分権化と開発—」船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』日本貿易振興機構アジア経済研究所、165-198
- Wurfel, David (2006), “Mining and the Environment in the Philippines: The Limits on Civil Society in a Weak State,” *Philippine Studies*, Vol.54, No.1, 3-40