

Title	住民参加型評議会の役割に関する首長の認識が地方ガバナンスに与える影響：フィリピンの地方開発評議会をケースとして
Author(s)	西村, 謙一
Citation	多文化社会と留学生交流：大阪大学国際教育交流センター研究論集. 2023, 27, p. 35-46
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/90843">https://doi.org/10.18910/90843</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

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

Osaka University

# 住民参加型評議会の役割に関する首長の認識が 地方ガバナンスに与える影響

— フィリピンの地方開発評議会をケースとして —

西村 謙一\*

## 要 旨

1991年の地方政府法は、すべての地方自治体が地方開発評議会（以下、LDC）を設立することを求めている。LDCは、地方自治体の開発計画や公共投資計画を策定する過程で、住民組織、NGO、民間企業などの地元の利害関係者の参加を確保するためのメカニズムである。このようなメカニズムを確立するという決定は、地方自治体のさまざまな政策の効果的な形成と実施には幅広い地元の利害関係者の関与が必要であるという判断に基づいて行われた。ここでの問題は、地元の利害関係者が政策プロセスにどのように関与するかということである。本稿では、地方自治体の首長がLDCの役割をどのように見ているかという観点から、この問題を分析する。具体的には、以下の質問を設定する。首長がLDCをさまざまな利害関係者から地方自治体のプロジェクトへの同意を取り付けるための機関と見なした場合、1) 首長はどのような行動をとり、2) 地方自治体のパフォーマンスにいかなる影響を与えるのか？ これらの質問に答えるために、2011年から2012年にかけてフィリピンの地方自治体の首長と計画開発調整官を対象に行った大規模サーベイの結果を用い、統計分析を行った。

【キーワード】 フィリピン、首長、地方開発評議会（LDC）、地方自治体、住民組織、NGO、民間企業、計画開発調整官

## 1 序

フィリピンの地方分権化は1987年憲法と1991年地方政府法で規定されているが、これには3つの特徴があるといわれる。第一に、基本的な公共サービスや公共事業の計画と実施の権限を地方自治体に委譲する。第二に、地方自治体の財政基盤を強化する。第三に、地方行政への市民参加を規定している (Tapales et al. 1996 = 1998; Tapales 1998 = 2002; Bautista, et al. 2000 = 2002)。

第一の特徴—基本的な公共サービスや公共事業の地方自治体への委譲—については、地域ごとの事情の違いやサービスを受ける住民への近さなどから、地方自治体を実施することが適切と判断された

ものを主に移管の対象とした (De Guzman and Reforma 1993 = 1998)。この中には、例えば、保健、社会福祉、環境、農業、地方自治体の予算で実施できる公共事業、教育 (学校建設など)、観光、通信、住宅建設、地方投資支援が含まれる。そして、上記の各分野におけるプロジェクトの円滑な実施を確保するために、さまざまな規制権限が地方自治体に与えられている。農地転用規制、環境規制、食品検閲、建築基準規制、宅地計画許可等がその代表例である (Brillantes, Jr. 1998 = 2002)。

財政基盤の強化については、地方政府法において、地方自治体の課税権の強化、内国歳入割当て (IRA) の自動配分、配分率の引き上げ等が規定されている。さらに、地方政府法は、州、市、町、およびバラ

\* 大阪大学国際教育交流センター准教授

ガイの創設が、人口規模、収入、面積などの客観的な基準を満たすことを求めている。これは、地方自治体が地域住民にサービスを提供する能力を確保することを目的としている (Cabo 1996 = 1998)。

地方政府法はまた、地方自治体に対し、市民社会が地方政治および地方行政に参加するための条件と環境を整備することを義務付けている。この背景には、NGO、住民組織 (PO)、および民間企業が、地方統治のために人々やその他の資源を組織し、動員する能力を持っているという認識がある。また、地域住民のニーズを効果的に政策に反映させるためには、住民を含む様々なステークホルダーの参加が重要であるとの認識がある (Brillantes, Jr. 1998 = 2002)。

地方政府法は、すべての地方自治体に対し、地方の利害関係者が参加して基本的な公共サービスや投資プロジェクトを含む地方開発計画を策定する機関として、地方開発評議会 (LDC) を設立することを義務付けている (106 条~115 条)。LDC が所管する予算は開発基金と呼ばれ、IRA の 2 割を占める。LDC は、フィリピンの地方分権化の特徴である市民参加型の開発計画策定のための重要な地方機関の 1 つになっている。

そこで、本稿では、フィリピンの地方自治の実態を分析する事例として LDC を取り上げる。

ところで、フィリピンでは、市長が地方政治や地方行政に強い影響力を持っている。アメリカの植民地時代、地方統治は各地方の政治エリートに委ねられていた。このため、地方の政治家は地方政治においてより大きな力を持つに至り、フィリピン各地で地方政治を支配して政治王朝を形成した政治家一族が生み出された。この歴史的に形成された地方の権力構造は、フィリピンの地方政治行政における首長の影響力の源である。

このような状況では、行政運営における首長のイニシアティブが機能する可能性が高くなる。地方政府法の下で首長の行政、人事、財政に関する権限が拡大されたため、地方自治体の各種機関の設置や運営方法に関する首長の意図は、地方自治体の機能とパフォーマンスに大きな影響を与えることになる。

たとえば、ナガ市では、ジェシー・ロブレド市長が住民評議会を設置し、地元住民や市民社会組織を招いて市内のさまざまな問題について協議するようにした (Kawanaka 2002)。また、ケソン市では、フェリシアノ・ベルモンテ市長がそれまで設置され

ていなかった LDC を組織することを決定し、LDC は地方政府法の施行から 10 年後に初めて運用された (西村 2009)。

以上の点を踏まえ、本稿では、地方開発評議会の役割に対する首長の認識と、彼らの政治行動や地方自治体のパフォーマンスとの関係を分析する。このために、筆者らが 2011 年から 2012 年にかけて実施した大規模な調査から得られたデータを使用する。この点において、本稿は、地方政府法制定から 20 年後の地方自治の状況を理解するための歴史的な分析である。フィリピンの地方自治の現状は、2012 年以降、さらに変化していることが推察される。しかし、フィリピンの地方自治に影響を与える要因の一端を歴史的にさかのぼって明らかにすることには、一定の意義があるだろう。

## 2 データ：調査データの概要

分析に使用したデータは、筆者らの調査「2011 年フィリピン地方自治調査」から得られたものである (本調査は、科学研究費補助金の下で実施された)。調査は、東南アジア地域で地方分権化が最も進展した 3 カ国—フィリピン、インドネシア、タイ—の地方自治体のパフォーマンスを決定する要因を明らかにすることを目的として実施された。フィリピンでは、2011 年から 2012 年にかけて、各自治体の首長と計画開発調整官 (C/MPDC) に対してアンケート調査を実施した (実査はフィリピンの世論調査会社 Social Weather Stations (SWS) に委託された)。

調査は、政情が不安定で調査が困難と予想されたムスリム・ミンダナオ自治地域を除く 16 地域、78 州の 1,515 自治体 (135 市、1,380 町) を母集団としている。この 1,515 自治体のうち、300 自治体を一段階無作為抽出法でサンプリングした。全自治体を北から順に並べ、人口規模を考慮して 300 自治体を系統的に抽出した。調査対象となる地方自治体は、16 地域、78 州のうち 71 州に分布している。内訳は、ルソン島が 170 自治体、ビサヤ諸島が 67 自治体、ミンダナオ島が 63 自治体である。市町別では、市 93、町 207 となっている。

調査票は、首長用と C/MPDC 用の 2 パターンを用意し、各自治体について、首長と C/MPDC の両方にインタビューを行った。地方自治体の幹部職員の中で C/MPDC を調査対象とした理由は、彼らが地方自

治体の開発計画策定という最も重要な政策プロセスにおいて計画のとりまとめという重要な役割を果たし、地方開発評議会の事務局を統括しているからである（1991年地方政府法第113条）。首長へのインタビューは2011年11月12日から2012年11月27日まで、C/MPCDへのインタビューは2011年10月12日から2012年4月19日まで実施された。首長、C/MPCDともに回答率は100%であった。SWSの現地調査員による3名の首長へのインタビューが諸事情により完了しなかったため、筆者らが2012年11月にインタビューを実施した。

### 3 地方開発評議会（LDC）— 地方政府法施行後20年目の状況

本節では、西村（2019）に基づいて、地方政府法施行後20年を経た段階におけるLDCの運営状況を概観する。

地方政府法は、LDCの役割について、年次、中期、および長期の社会経済開発計画を策定し、年次および中期の公共投資プログラムを策定することであると規定している（第109条）。そこで、筆者らは、開発計画および公共投資プログラムの策定状況を調べた。これによると、300自治体のうち、291（97.0%）が年次開発計画、273（91.0%）が中期開発計画、253（84.3%）が長期開発計画を策定している。公共投資プログラムについては、287の地方自治体（95.7%）が年間の投資プログラムを策定し、247（82.3%）の自治体が中期的な投資プログラムを策定している。これらの結果は、ほとんどのLDCが地方政府に設立されてから20年後の時点で開発計画と公共投資プログラムを策定していることを示している。

次に、LDCの実際の運用状況についてである。地方政府法の第110条は、LDCが少なくとも年に2回総会を開催することを要求している。そこで、調査ではC/MPCDに、毎年何回の総会が開催されているかを尋ねた。その結果、300自治体中、総会を年1回も開催していない自治体が11（3.7%）、1回開催している自治体が59（19.7%）、2回開催している自治体が124（41.3%）、3回開催している自治体が106（35.3%）で、大多数の地方自治体（76.7%）が法律に従ってLDCを運営していることが明らかになった。LDCの約20%は総会開催の法的要件を満たしていないものの、調査対象のLDCの289（96.3%）が

少なくとも年に1回総会を開催しており、フィリピンのほぼすべての地方自治体がLDCにおいて最も重要な機能である総会を開催していることが示された。

次は、LDCへの民間部門の参加の状況である。LDCは、地方自治体の計画プロセスに市民参加をもたらすために設立された。具体的には、LDCの評議員総数のうち少なくとも4分の1を住民組織やNGO、民間企業など民間部門出身者が占めることが求められている（地方政府法第107条）。この点に関して、筆者らの調査では、NGO、住民組織、および民間企業の代表者が評議員総数の4分の1以上を占めるLDCは83（27.7%）にとどまることが明らかになった。地方政府法はまた、民間組織の代表者を少なくとも1名は擁する執行委員会の設立を求めている（第111条）。この点については、筆者らの調査は、300のうち128（42.7%）の執行委員会で民間組織の代表者が2名以上参加していることを明らかにした。以上の結果は、LDCを通じて地方開発計画への市民参加を促進するという目標は必ずしも完全に達成されたわけではないものの、多くの地方自治体がLDCへの市民参加を増加させようとしていることを示している。

### 4 問題の設定

フィリピンでは、序で述べたように、地方自治体の各種機関が十分に機能するか否かは、首長がそれらをどのように活用しようとしているかによるところが大きい。したがって、LDCの運用のあり方も、首長がLDCをどのように役立てようとしているかに依存する。

そこで、本稿では、首長がLDCの役割をどのようなものとして認識しているかに焦点をあてて、これと首長の行動および地方自治体のパフォーマンスとの関係を探ることとする。具体的には、本稿は、次の問いを設定する。首長がLDCを住民から市長の優先プロジェクトへの支援を確保する機会と見なす場合、1) 首長はどのように行動し、2) 地方自治体のパフォーマンスはどのような影響を受けるのか。

#### 4-1 首長の行動

首長の行動の特徴に関しては、以下の点を分析する。第一に、首長が新規事業を考える際に、誰から事業のアイデアを得るのかということである。特に、

多くの利害関係者が関わり、規制的性格を有する環境と、相対的に大規模な資本を要するインフラの分野について分析を行う。参加型の開発計画策定が奨励される分権化の文脈においては、首長やその他の政府関係者が新しい事業のアイデアを提出するだけでなく、一般市民、NGO、住民組織、民間企業などからアイデアを得る機会も増えている。実際に、筆者らの調査では、300のLDCのうち292(97.3%)で、さまざまな地元の利害関係者が新規事業のアイデアを提出したことが明らかになった。しかし、首長が新規事業を構想する際にさまざまな地元の利害関係者からの提案されたものをどのように扱い、どこまで採用するのかということとは明らかではない。首長は、LDCにおいて彼らから提案された事業よりも自らの事業をより優先的に取り扱うかもしれない。

首長の行動に関して第二に検討対象とするのは、首長と地方自治体以外の政治関係者および地元の利害関係者との間の接触頻度である。首長が外部の政治関係者と接触することは、首長にとって、特にLDCでの協議において自らの事業を優先しようとする首長にとって、新しい事業を立案するためのアイデアを得るために重要かもしれない。また、LDCをそのメンバーから自らの事業に対する同意を得る機会と見なす市長は、LDCに参加していない地元の利害関係者に接触し、彼らのニーズを理解しようとするかもしれない。

第三に、地方自治体の誰が民間部門からLDCへの代表者を選出するプロセスに参加するかという問題を検討する。NGOや住民組織などの民間部門代表者を選出するには、まず、民間部門の諸団体が地方自治体の認証を受け、その中からLDCの代表者を選出する手続きを行う必要がある。筆者らの調査によると、ほとんどの場合、民間部門から代表者を選出するプロセスには、首長(92.0%)、C/MPDC(94.7%)が関わっている。一方、首長の側近であり、首長と同じ任期で首長に仕えるアドミニストレーターの参加率は59.0%にとどまる。

LDC議長である首長とLDC事務局を務めるC/MPDCが民間部門代表者の選出プロセスに同席することは容易に想定できるが、アドミニストレーターの同席は、LDCをより確実にコントロールしたいという首長の意向の反映と見ることができるだろう。そこで、本稿では、LDCを自らの事業への評議員の同意を得る機会と捉えている首長が、LDCの民間部

門代表者の選考プロセスにアドミニストレーターを参加させる傾向を有するかどうかを検証する。

#### 4-2 地方自治体のパフォーマンスへの影響

筆者も参加した「2011年フィリピン地方自治調査」におけるこれまでの研究の結果、地方行政プロセスへの住民参加の促進が地方自治体のパフォーマンスを向上させることが明らかになっている。小林・大崎は、地域住民と首長の密接な接触が地方行政のパフォーマンスを向上させることを示している(小林・大崎2019)。一方、菊地は、NGOや住民組織とC/MPDCとの接触が多いほど、地方自治体のパフォーマンスが向上することを明らかにしている(菊地2019)。そして、西村は、LDCが総会を頻繁に開催するほど地方自治体のパフォーマンスが向上することを見出している(西村2019)。

しかし、これらの研究では、「参加」の実態がどのようなものであるかは明らかではない。通常、参加とは様々なステークホルダーからのインプットという形でイメージされる。実際、地方分権の流れの中で、伝統的に地方政治を支配してきた政治家一族出身の若い政治家の中には、NGOとの連携を模索する者も出てきている(Abinales & Amoroso 2005; Kawana 2002)。しかし、行政権限を拡大した首長が地方政治・行政の統制を強める状況下で(Bunte 2011; Hiskey 2010)、地元の民間部門関係者が、地方自治体政府、特に首長の統制から自律的に地方行政プロセスに意見をインプットすることができるかどうかは不明である。したがって、ここで、地方自治体のパフォーマンスを向上させる「参加」の形とはどのようなものか、考えてみる価値があるだろう。そこで、本稿では、首長がLDCを首長の優先事業に対するステークホルダーの同意を得る機関であると認識し、ステークホルダーの参加を統制下に置こうとする場合に、地方自治体がどのようなパフォーマンスを示すのかを検証する。

### 5 分析

#### 5-1 独立変数

本稿では、LDCの役割に対する首長の認識が首長の政治行動や地方自治体のパフォーマンスに与える影響について検討する。このために、LDCの機能に対する首長の認識に関する調査から得られたデータ

を独立変数とした。LDCの機能に対する認識に関する質問への首長の回答の分布は以下の通りである。「首長の優先事業に評議員の支持を獲得するための機会」を選んだ首長は118名(39.3%)であった。一方、182名(60.7%)の首長が、LDCは「さまざまな地元の利害関係者から事業のアイデアを得る機会」であると回答した。

## 5-2 従属変数

### 5-2-1 首長の行動

LDCの役割に対する首長の認識が首長自身の行動にどのような影響を与えるかを分析するために、筆者らの調査から以下のデータを従属変数として取り上げ、分散分析を行うことにする。

まず、首長が新規事業を検討する際に、誰からアイデアを得るかという問いに関する従属変数である。ここでは、環境とインフラの2つの政策分野で聞いた。環境分野の事業に関する質問に対する回答の分布は以下の通りである。167名(55.7%)の首長が「自分自身が環境事業のアイデアを出す」と回答し、133名(44.3%)の首長が、「首長以外の地元の利害関係者からアイデアを得ている」と回答した。インフラ事業については、177名(59.0%)の首長が「自分自身でアイデアを出す」と回答し、123名(41.0%)が「首長以外の地元の利害関係者からアイデア

を得ている」と回答している。

2つ目の従属変数は、首長と地元の利害関係者、および、地方自治体外の政治的アクターとの接触頻度に関するものである。表1は、首長が地元の利害関係者と接触する頻度の分布を示している。

表1のデータをもとに、一元配置分散分析を行うために、首長と各々の利害関係者との接触頻度を分布のバランスに注意して2値化し、ダミー変数を作成した。バランガイ長、市・町議会議員、一般住民は週に数回以上、NGO、住民組織、企業関係者は月に2~3回以上、エリート市民団体は月に1回以上の接触頻度で分類した。各ダミー変数の分布は表2のとおりである。

次に、首長が自治体外の政治的アクターと接触する頻度について首長に尋ねた。その分布は表3に示した通りである。

表3に示すデータを基に、一元配置分散分析を行うため、市長と各政治関係者の接触頻度を分布のバランスに注意して2値化し、ダミー変数を作成した。選挙区下院議員は、月1回の接触頻度によって分類し、政党リスト下院議員、上院議員、次官、および長官は、年数回の接触頻度によって分類した。表4は、各ダミー変数の分布を示している。

3つ目の従属変数は、NGOや住民組織などの民間部門からLDCへの代表者を選出する際のアドミニス

表1 地元利害関係者との接触頻度

	バランガイ長	市・町議会議員	NGO	住民組織	エリート市民団体	企業関係者	一般住民
週数回	139	123	53	49	28	45	181
週1回	42	103	34	38	24	25	24
月2・3回	41	29	55	54	37	43	25
月1回	59	27	77	80	64	72	23
年数回	18	16	76	74	90	98	44
なし	1	2	5	5	57	17	3
合計	300	300	300	300	300	300	300

表2 利害関係者との接触頻度のダミー変数

	バランガイ長		市・町議会議員		NGO		住民組織		エリート市民団体		企業関係者		一般住民	
	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%
低頻度	161	53.7	177	59.0	158	52.7	159	53.0	147	49.0	187	62.3	119	39.7
高頻度	139	46.3	123	41.0	142	47.3	141	47.0	153	51.0	113	37.7	181	60.3
合計	300	100.0	300	100.0	300	100.0	300	100.0	300	100.0	300	100.0	300	100.0

表3 自治体外の政治関係者との接触頻度

	選挙区下院議員	政党リスト下院議員	上院議員	次官	長官
月1回以上	113	20	10	8	8
月1回	50	29	13	15	17
年数回	91	81	99	102	103
年1回	9	66	85	87	86
なし	36	104	93	88	86
合計	300	300	300	300	300

表4 自治体外の政治関係者との接触頻度のダミー変数

	選挙区下院議員		政党リスト下院議員		上院議員		次官		長官	
	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%
低頻度	137	45.7	170	56.7	178	59.3	175	58.3	172	57.3
高頻度	163	54.3	130	43.3	122	40.7	125	41.7	128	42.7
合計	300	100.0	300	100.0	300	100.0	300	100.0	300	100.0

トレーターの同席の有無に関するものである。前節で述べたように、首長やC/MPDCは民間部門からの評議員の選出過程に9割以上が出席しているのに対し、アドミニストレーターは300件中177件(59.0%)しか出席していない。

#### 5-2-2 地方自治体のパフォーマンス

LDCの役割に対する首長の認識が地方自治体のパフォーマンスに与える影響を調べるために、重回帰分析を行う。また、従属変数として、地方自治体のパフォーマンスを評価するために内務自治省が開発したLocal Government Performance Management System (LGPMS)の2011年および2012年のデータを使用する。LGPMSは、1) 行政管理ガバナンス、2) 社会サービスガバナンス、3) 経済サービスガバナンス、4) 環境管理ガバナンス、5) 良い統治のための基礎的要素の5つの分野で構成されている。各分野には、地方自治体のパフォーマンスを5段階で評価するためのいくつかの指標があり、最低点が1点、最高点が5点で表される(表5)。

ガバナンス指標のうち、頻度の低い指標(農業支援、漁業支援、森林生態系管理、淡水生態系管理、沿岸海洋生態系管理)は、該当しない自治体数が多いため分析から除外した。また、スコアが正規分布していない指標も回帰分析に適さないため除外した。

分析対象とした指標と各指標の記述統計量を表6(LGPMS 2011)と表7(LGPMS 2012)に示す。

#### 5-3 統制変数

独立変数に関係のない要因の影響を制御するために、次の項目を統制変数としてモデルに投入する。

(1) 市・町(市=1、町=0)、(2) 歳入クラス1以上・2以下(1以上=1、2以下=0)、(3) ビサヤ・その他の地域(ビサヤ=1、その他=0)、(4) ミンダナオ・その他の地域(ミンダナオ=1、その他=0)、(5) 参加志向の市長・リーダーシップ志向の市長(参加=1、リーダーシップ=0)、(6) ビジネス家系出身首長・非ビジネス家系出身首長(ビジネス家系=1、非ビジネス家系=0)、(7) 新公共経営(NPM)型市長・その他(NPM系市長=1、その他=0)。表8から表11に、各統制変数の分布を示す。

## 6 分析結果

### 6-1 首長の行動

首長のLDCに対する認識と首長の行動の間にどのような相関関係があるかを確認するために、一元配置分散分析を実施した。問いは3つある。第一に、首長は、環境とインフラの分野における新規事業のアイデアを誰から得ているか。第二に、首長は、地

表5 ガバナンス指標

行政管理ガバナンス	地方立法
	開発計画策定
	歳入創出
	資源配分利用
	住民サービス
	人材管理及び開発
社会サービスガバナンス	保健サービス
	教育支援
	住宅及び基礎的設備支援
	治安維持及び災害リスク管理
経済サービスガバナンス	農業支援
	漁業支援
	企業および産業振興
環境管理ガバナンス	森林生態系管理
	淡水生態系管理
	沿岸海洋生態系管理
	都市環境管理
良い統治のための基礎的要素	透明性
	参加
	財政説明責任

表6 記述統計量 (LGPMs 2011)

		サンプル数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
行政管理ガバナンス	地方立法	300	1.33	5	3.86	0.741
	歳入創出	300	1.63	5	3.78	0.690
	資源配分利用	300	1.00	5	3.54	0.815
社会サービスガバナンス	治安維持及び災害リスク管理	300	2.60	5	4.39	0.460
環境管理ガバナンス	都市環境管理	300	1.48	5	4.01	0.655
良い統治のための基礎的要素	財政説明責任	300	2.99	5	4.63	0.317

表7 記述統計量 (LGPMs 2012)

		サンプル数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
行政管理ガバナンス	地方立法	299	1.45	5	3.87	0.739
	歳入創出	299	1.96	5	3.86	0.684
	資源配分利用	299	1.00	5	3.56	0.823
社会サービスガバナンス	治安維持及び災害リスク管理	298	2.52	5	4.45	0.431
環境管理ガバナンス	都市環境管理	298	1.73	5	4.07	0.654
良い統治のための基礎的要素	財政説明責任	298	3.12	5	4.63	0.309



表8 地方自治体の属性

市/町	度数	歳入クラス	度数
町	207	2以下	156
市	93	1以上	144
合計	300	合計	300

表9 地方自治体の地域

ビサヤ ダミー	度数	ミンダナオ ダミー	度数
ビサヤ	67	ミンダナオ	63
他地域	233	他地域	237
合計	300	合計	300

表10 首長の統治スタイル

参加志向	121
リーダーシップ志向	179
合計	300

表11 首長の属性

	度数		度数
非ビジネス家系	175	非NPM	50
ビジネス家系	125	NPM	250
合計	300	合計	300

元の利害関係者や地方自治体外の政治関係者との程度の頻度で接触するか。第三に、首長は、民間部門からLDCへの代表者の選出過程にアドミニストレーターを参加させているか。

第一の問いについては、首長がLDCをメンバーから事業案への同意を得るための機関として認識している場合、首長自身が環境やインフラ分野の事業アイデアを出す傾向が有意に高くなることが明らかになった。分析の結果は、環境プロジェクトの場合、 $p < .05$ レベルで有意な相関があることを示している [F (1, 298) = 3.94,  $p = 0.048$ ]。インフラ事業の場合、 $p < .05$ レベルで有意な相関関係がある [F (1, 298) = 6.31,  $p = 0.013$ ]。

第二の問いについては、LDCを自分の事業への同意調達機関と見なしている首長は、政党リストの下院議員と接触する頻度が有意に高いことが明らかになった。分析の結果は、 $p < .10$ レベルで有意な相関

があることを示している [F (1, 298) = 3.79,  $p = 0.053$ ]。他方、選挙区下院議員、上院議員、中央政府の省庁の長官や次官といった他の政治関係者との接触頻度には有意差は見られなかった。また、地元の利害関係者——バランガイ長、市・町議会議員、NGO、住民組織、エリート市民団体、企業関係者、一般住民——との接触頻度にも有意差は見られなかった。

第三の問いに関しては、LDCをそのメンバーから自らの事業への同意を得るための機関と見なしている首長は、LDCの民間部門の代表者を選出するプロセスにアドミニストレーターを関与させる傾向が有意に高いことがわかった。分析の結果は、 $p < .05$ レベルで有意な相関があることを示している [F (1, 298) = 5.13,  $p = 0.024$ ]。

## 6-2 地方自治体のパフォーマンス

LDCに対する首長の認識が地方自治体のパフォーマンスにどのように影響するかを明らかにするために、重回帰分析を実施した。ここでの問いは、首長がLDCを自らの事業に対するLDCメンバーからの同意を得るための機関として認識した場合、地方自治体のパフォーマンスは向上するかということである。表12に分析結果を示す。

分析の結果、LDCに対する首長の認識は、地方立法、歳入創出、治安維持および災害リスク管理、都市環境管理における地方自治体のパフォーマンスに大きな影響を与えないことが明らかになった。他方で、財政説明責任（2011年および2012年）と資源配分利用（2012年）に関して、首長がLDCを自らの事業への同意調達機関として認識すると、地方自治体のパフォーマンスが有意に向上することが分かった。

なお、統制変数として投入した変数に関する分析からは、以下の点が明らかになっている。第一に、町よりも市の方が、また、歳入クラスの高い地方自治体の方が総じてパフォーマンスが良い。この結果は、町よりも市、歳入クラスが低い自治体よりも高い自治体の方がより多くの行政資源を持っていることに鑑みれば容易に推測されることである。

第二に、ビサヤとミンダナオ地方にある地方自治体は、ルソン地方の地方自治体よりもパフォーマンスが悪い傾向がある。筆者らの調査で得られたデータに基づいて、ルソン、ビサヤ、ミンダナオの3つの地方における自治体の歳入クラスの分布を調べた

表12 重回帰分析の結果

	従属変数		
	財政説明責任2011	財政説明責任2012	資源配分利用2012
独立変数			
首長の事業への同意調達機関としてのLDC	0.131 *	0.178 **	0.093 †
統制変数			
市／町（市=1）	0.129 *	0.076	0.341 ***
歳入クラス（1以上=1）	0.174 **	0.096 †	0.233 ***
地方1（ビサヤ地方=1）	-0.148 *	-0.222 ***	-0.109 *
地方2（ミンダナオ地方=1）	-0.108 †	-0.171 **	-0.166 *
首長の統治スタイル（参加志向の首長=1）	-0.115 *	0.040	-0.097 †
ビジネス家系出身の首長=1	-0.069	-0.105 †	-0.026
NPM志向の首長=1	-0.025	0.084	-0.086
R <sup>2</sup>	0.100	0.071	0.161

注：† p<0.10；\*p<0.05；\*\*p<0.01；\*\*\*p<0.001

ところ、ビサヤとミンダナオでは、低い歳入クラスの自治体の数が予想される数よりも多かった。ビサヤでは、低い歳入クラスの自治体の予想数は34.8であったのに対し、実際の自治体数は46であった。ミンダナオでは、予想数は32.8であったが、実際数は37にのぼった。これらの結果は、ビサヤおよびミンダナオの自治体がルソンの自治体よりも財政力が弱く、したがってパフォーマンスも低いことを示唆している。

第三に、地方自治体は、住民参加志向の首長のもともと財政的な説明責任を果たせなくなる傾向がある。この結果は、多様な利害関心を持つ地元の利害関係者間の利益調整の難しさを反映している可能性がある。地元の利害関係者間の利害を調整することが困難な場合、地方自治体による資源配分は円滑に行われず、場合によっては歪曲される。資源配分の公平性が問われると、地方自治体が財務情報の開示を躊躇する可能性も生じるであろう。

第四に、ビジネス家系出身の首長の下では、地方自治体の財政説明責任のパフォーマンスは低下する。さまざまな事例研究によると、フィリピンでは地方政治家が伝統的にビジネスに関与しており、仲間のビジネス家族の利益を含む私的な利益を優先する傾向がある（McCoy 1994; Lacaba 1995）。そのような場合、資源配分はゆがめられ、地方自治体が財政状況を公表しようとしなないことは容易に想像できる。

## 7 分析結果の評価

### 7-1 首長の行動

前節でみたように、LDCを自らの事業への同意を得るための機関として捉えている首長は、以下のような特徴を持っていた。まず、首長自らが環境分野やインフラ分野において新規事業を提案していた。この点は、さして驚くことではないであろう。このタイプの首長は、多くの新規事業について、利害関係者の意見を取り入れるのではなく、自らのイニシアティブで開始する傾向があることが推察され、したがって、LDCでは、評議員の意見を取り入れるよりも、自分のアイデアに同意を求める傾向が強くなるであろう。

第二に、LDCを自らの事業に対する同意調達機関と考える首長は、政党リスト下院議員との接触頻度が有意に高かった。筆者らの調査によると、首長は選挙区下院議員とは頻繁に接触しているが（300名の首長のうち過半数の163名（54.3%）が月に1回以上接触している）、政党リスト下院議員とはあまり接触していない（月に1回以上接触している首長は49名（15.3%）にとどまる）。首長の選挙区と選挙区下院議員の選挙区は重なることが多く、どちらも同じ有権者層を持つため、首長の特性に関わらず頻繁に接触することになる。実際、筆者の分析でも、LDCを自らの事業への同意取り付け機関と考える首長とそれ以外の首長とでは、選挙区下院議員との接触頻度に大きな差は見られなかった。これに対し、政党リスト下院議員の場合、有権者は候補者自身ではなく党に投票するため、首長と選挙区有権者を共有

することはない。したがって、首長と政党リスト下院議員との距離は、選挙区下院議員と首長との間の距離よりも遠くなる。さらに、選挙区下院議員に比べて政党リスト下院議員は数において少数であるため、首長が彼らに接触する機会はより少なくなる。このような政党リスト下院議員と頻繁に接触している首長は、そうでない首長に比べて、外部の政治的アクターとより幅広いネットワークを形成することに成功していると言えるだろう。4節で述べたように、首長にとって、外部の政治的アクターとより広く接触することは、新規事業を構想するためのより多くのアイデアを得るために重要である。この点に鑑みれば、LDCに自らの事業を提示し、それへの同意を得ようとする首長ほど、政党リスト下院議員を含む外部の政治的アクターとのネットワークを拡大するインセンティブをより強く持つことになる。

第三に、LDCを自らの事業に対する評議員の同意を得るための機関と認識している首長は、LDCの民間部門代表者の選出プロセスにアドミニストレーターを関与させる傾向が顕著であった。アドミニストレーターは、首長に最も近い補佐官で、首長と任期を共にしている。LDCを利用して自らの事業への同意を確保しようとする首長は、LDCへの関与を強め、その動きをできるだけ統制しようとするであろう。そのために、首長はNGOなど民間部門の代表者の選定に、自分自身やLDC事務局を務めるC/MPDCの他に自らの右腕であるアドミニストレーターを加え、地方自治体政府によるLDCに対するコントロールの強化を試みていることがうかがえる。

## 7-2 地方自治体のパフォーマンス

筆者の分析では、第一に、LDCを自らの事業に対するLDCメンバーの同意を得るための機関として考えている首長の下では、地方自治体の財政的説明責任におけるパフォーマンスが有意に高いことが示された。首長がLDCに事業を提案し、LDCメンバーの同意を得るためには、事業内容、予算など、事業の詳細をLDCに提示する必要がある。したがって、支出とその根拠となる収入はLDCに開示されなければならない。このように考えると、LDCを自分の事業への同意を得るための機関と考える首長のもとでは、自治体の予算に対する説明責任がより強固になることが想像される。

第二に、LDCを事業への同意を得る機会と捉えて

いる首長が率いる地方自治体は、資源配分利用において有意にパフォーマンスが高かった。資源配分利用は、予算・会計の管理・調整の評価に関わる項目である。そのため、資源配分利用において高いパフォーマンスを発揮するには、効果的かつ最適な予算配分を実現することが必要である。首長が予算計画を含む自らの事業の詳細をLDCに提示し、LDCメンバーの合意を得ることができるということは、より良い財政説明責任が達成されるということでもあり、このことはより効果的で適切な資源配分利用の可能性を導くことになるであろう。菊池(2019)と西村(2019)は、LDC総会の開催回数が増えるほど資源配分利用のパフォーマンスが向上することを明らかにした。この知見と合わせて考えると、首長提案の事業を議論するためにLDCの開催回数を増やすことが、より適切な資源配分を実現するために重要であると思われる。

## 8 まとめ

LDCは、地方自治体の開発計画や公共投資計画の策定過程に民間セクターが参加することにより、地方自治の民主化を促進することを目的として設立された。したがって、LDCは、それを通じて地元の利害関係者のニーズを吸い上げ、自治体の開発計画や投資計画に反映させることが期待されている。筆者らの調査でも、およそ60%の首長がLDCの役割を「地域の様々な利害関係者から事業のアイデアを得ること」と考えていることが明らかになった。この事実は、多くの首長がLDCの設立意図を正しく理解したうえでLDCを活用しようとしていることを示している。

他方で、様々な事例研究が示すように、フィリピンでは伝統的に首長が地方政治や地方行政に影響力を持っていることが知られている(McCoy 1994; Lacaba 1995; Sidel 1999)。それゆえ、一定の割合の首長が市民参加の仕組みを自らコントロールすることを重視することは、さして驚くべきことではない。このような状況を踏まえ、本稿では、LDCを自らの事業に対する同意を得るための仕組みと捉える首長と、LDCメンバーからの意見を重視する首長とで、首長自身の行動や地方自治体のパフォーマンスに違いがあるかを探った。

分析の結果、LDCを自らの事業への同意を得るた

めの機関として認識している首長ほど、自らの事業のヒントを得るために地方自治体以外の政治的アクターとのネットワークを広げて自らの事業を構想する傾向があり、またLDCの民間部門代表者の選出過程にアドミニストレーターを関与させることで自らのコントロールを強化しようとするのが示された。また、地方自治体のパフォーマンスに関しては、LDCを事業への同意を得るための機関とみなす首長のもとで、地方自治体の資源配分利用と財政説明責任のパフォーマンスが高いという分析結果が示された。

これらの結果は、首長が地域のさまざまな利害関係者のニーズを無視して独自の事業を推進しようとしていることを必ずしも示すわけではない。LDCにおいて首長自身の事業に対する同意を得るプロセスがそう簡単ではないことは、LDC総会を多く開催し、様々な利害関係者との対話の機会を増やすことで、地方自治体のパフォーマンスが向上していることから確認することができる（西村 2019）。つまり、首長が開発計画や投資プログラムに自分の事業を含めるためには、LDCで様々な利害関係者と協議し、彼らを説得して同意を得るために多くの時間を費やす必要があるのだ。このようなプロセスを通じて、初めて、地方自治体のパフォーマンスは高くなるのである。

1991年地方政府法によって地方行政過程への住民参加が法的基盤を得て強化されている今日においては、自らの意向を優先させ、リーダーシップの強さを発揮する首長であっても、住民の意向をまったく無視し去ることは困難になってきている。LDCを自らの事業への同意調達機関として利用しようとする首長は、地方行政過程を支配して自らとその取り巻きの利益を実現するために住民の意向を無視して公的資源の分配をゆがめるといった伝統的な首長の特徴を共有しているわけではないのである。

本稿は、地方政府法の施行から20年が経過した時点における地方自治のあり方を回顧的に検討したものである。現在では、本稿の分析対象となった時期からさらに10年が経過している。したがって、LDCを取り巻く環境は変化しているであろう。そして、LDCの機能を含むローカルガバナンスのあり方も進化していることが推察される。それでも、本稿で得られた知見は、フィリピンの地方自治の現状を分析する上で何らかのヒントを与えるであろう。他方で、調査から得られた定量的データに基づく本稿の分析

結果は、個別の事例を分析することで確認する必要があることは否めない。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

本稿は、JSPS 科研費 JP21252003、JP25283009、JP15H02600、JP20H04425の助成を受けて行った研究成果の一部である。

#### 参考文献

- Abinales, Patricio N. & Donna J. Amoroso. (2005). *State and Society in the Philippines*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bautista, Victoria A., et al. (2000 = 2002). "Philippine Experience in Health Service Decentralization", in Tapales, Proserpina Domingo et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 3), Quezon City: University of the Philippines, pp. 73-100.
- Brillantes, Alex B. Jr. (1998 = 2002). "Decentralized Democratic Governance Under the Local Government Code: A Governmental Perspective", in Tapales, Proserpina Domingo et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 3), Quezon City: University of the Philippines, pp. 27-48.
- Bunte, Marco. (2011) "Decentralization and Democratic Governance in Southeast Asia: Theoretical Views, Conceptual Pitfalls and Empirical Ambiguities", in Croissant, Aurel and Marco Bunte (eds.), *The Crisis of Democratic Governance in Southeast Asia*, London: Palgrave Macmillan, pp. 131-150.
- Cabo, Wilhelmina L. (1996 = 1998). "Overview of Local Governments in the Philippines", in Tapales, Proserpina Domingo et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), Quezon City: University of the Philippines, pp. 147-163.
- De Guzman, Raul P. and Mila A. Reforma (1993 = 1998). "Decentralization towards Democratization and Development in the Asian Pacific Region", in Tapales, Proserpina Domingo et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), Quezon City: University of the Philippines, pp. 21-66.
- 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, pp. 25-46.
- Kawanaka, Takeshi (2002). *Power in a Philippine City*, Tokyo: Institute of Development Economics, Japan External Trade Organization.

- 菊地端夫 (2019) 「フィリピン地方自治体の官僚組織の影響力」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、pp. 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、pp. 173-185.
- Lacaba, Jose F. (1995). *Boss: 5 case studies of local politics in the Philippines*, Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism, Institute for Popular Democracy.
- McCoy, Alfred W. (1994). *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- 西村謙一 (2009) 「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、pp. 50-79.
- 西村謙一 (2019) 「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、pp. 89-107.
- Sidel, J. T. (1999). *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*, California: Stanford University Press.
- Tapales, Proserpina Domingo (1998 = 2002). "The Philippine Local Government System and Decentralized Development", in Tapales, Proserpina Domingo et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 3), Quezon City: University of the Philippines, pp. 49-58.
- Tapales, Proserpina Domingo, et al. (1996 = 1998). "Managing Change in the Local Government: Issues and Concerns in Organizational Development", in Tapales, Proserpina Domingo et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings* (Vol. 1), Quezon City: University of the Philippines, pp. 187-202.