

平成21年3月31日現在

研究種目：基盤研究（B）
 研究期間：2005～2008
 課題番号：17402010
 研究課題名（和文） フィリピンにおける地方政府のガバナンスー開発評議会の機能を中心に
 研究課題名（英文） Local Governance in the Philippines: Focusing on Local Development Councils
 研究代表者
 西村 謙一（NISHIMURA KENICHI）
 大阪大学・留学生センター・准教授
 研究者番号：40237722

研究成果の概要：地方自治への市民参加のための機関である地方開発評議会の実態を把握し、市民参加の実質を明らかにしようとした。評議会を設置運営している地方政府の数は未だに少数であるが、その1つのケソン市では、評議会の構成や仕組みについては市民組織の意向がかなり反映されたものの、評議会の最終目標である開発計画・投資計画の策定には至らなかった。その要因としては、第1に、評議会委員の間に評議会の機能や審議プロセスについての共通理解が形成されなかったこと、第2に、委員間に十分な信頼関係が構築されなかったこと、第3に、NGOの間で評議会に取り組む姿勢に温度差があったことが明らかになった。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2005年度	1,400,000	0	1,400,000
2006年度	900,000	0	900,000
2007年度	600,000	180,000	780,000
2008年度	1,100,000	330,000	1,430,000
年度			
総計	4,000,000	510,000	4,510,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：地方分権、地方自治、市民参加、NGO、フィリピン、1991年地方政府法、地方開発評議会

1. 研究開始当初の背景

(1) フィリピンは1987年憲法の制定を受けて1991年に地方政府法を制定し、地方分権化への歩みを本格化させた。この分権化の特質として重要なことは、地方自治への市民参加を制度化したということである。すなわち、「地方特別会議 (local special bodies)」と通称される協議機関を地方政府に設置し、それへのNGOの参加を義務づけたのである。

(2) 「地方特別会議」はあわせて6つー地方開発評議会 (Local Development Councils)、地方保健委員会 (Local Health Boards)、地方入札委員会 (Local Prequalification, Bids and Awards Committees)、地方教育委員会 (Local School Boards)、地方平和秩序委員会 (Local Peace and Order Councils)、人民法執行委員会 (People's Law Enforcement Boards) ーあるが、その中でも、州からバランガイ (フィリピン最小の基礎自治体) に至

るまで全ての地方政府に設置されるのが地方開発評議会である。

さらに、他の5つの「地方特別会議」の機能が限定的な領域—保健、教育、治安、政府調達など—に特化しているのに対し、地方開発評議会は、当該地方政府の包括的な開発計画や投資計画を策定する権能を与えられているという点で、広範な分野における市民の地方自治への参加をより効果的に実現する場となることが期待されている。

(3)しかし、地方開発評議会を含めた地方特別会議の設置・運営は遅々として進まなかった。たとえば、フィリピンの行政学者 Emmanuel E. Buendia は、地方特別会議が全ての地方政府に設置された場合に予定される NGO 代表委員の全議席数に対して、1992 年時点における実際の NGO 代表委員議席数はその 1% に満たず、5年後の 1997 年でも 30% 弱にすぎないという調査結果を明らかにしている。さらに、地方政府法施行 10 年後の LDCs 運営状況を検討したある NGO 関係者は、2004 年の段階で全体の 75% の地方自治体が LDCs を運営していないと指摘していた。

つまり、本研究を開始する前年の 2004 年時点においても、地方開発評議会を実質的に運営している地方政府はわずかであり、地方政府法によって実現するはずの制度的な市民参加が不十分にしか行われていないという実態があったのである。

他方で、研究開始当初の時点では、地方開発評議会の運営を試みる地方政府も徐々に増加し始めていた。そこで、本研究では、フィリピンにおける制度的市民参加の実質を探ることを目的に、具体的なケースを取り上げ、質的調査によって地方開発評議会の実態を明らかにすることとした。

2. 研究の目的

(1)地方開発評議会は、その構成や活動が地方政府法によって定められており、また、地方政府法実施規則や内務自治省が 2001 年に発出した通達 (2001-89 号) によって、評議会の NGO 代表委員の選出手続きが規定されている。

したがって、地方開発評議会の実態を見るための 1 つのポイントは、評議会が法の定めにしたがって構成され、NGO 代表委員の選出が規定に沿ってなされているかということになる (なお、評議会の他のメンバー (当該地方政府の首長および議会の予算委員長、地方政府内に選挙区を持つ下院議員・その代理、地方政府内の下位自治体の首長) は、職指定によって自動的に評議会のメンバーとなるため、これらについての選出過程を見ることには意味はない)。

(2) つぎに、組織された地方開発評議会が実質的に機能しているかが問題になる。

①この点について探るためには、まず、評議会メンバー (とくに、地方政府の首長、当該地方政府内の下位自治体の長—州の場合は市長・町長、市と町の場合はバランガイ長—、および NGO 代表委員) が評議会に対してどのような姿勢で臨んでいるのかを把握することが有効であろう。

なぜなら、評議会に対する肯定的態度は評議会審議への積極的な参加を促す一方で、評議会に対して否定的な評価を持つメンバーは参加に消極的になるかまったく参加しないことが予想されるからである。

②その上で、実際の評議会活動においてどのような議論がいかなる形で行われ、何が決定されたのか (あるいは決定されなかったのか)、誰が決定したのかといった点を探る必要がある。

(3)以上の諸点—1) 評議会の構成と NGO 代表委員の選出、2) メンバーの評議会に対する姿勢、3) 評議会における議論のプロセスの実情と決定の内容—を明らかにすることを通じて、当該地方開発評議会が地方政府の開発計画と投資計画の策定にどのような影響を与えたのか (あるいは与えられなかったのか) を把握し、制度的市民参加の実質を探ることが、本研究の目的である。

3. 研究の方法

(1)本研究を実施する際に焦点となるのは、フィリピンにおける地方分権のあり方と、NGO をその有力なアクターとする市民社会の性格およびその運動の実態である。

したがって、本研究では、まず先行研究の検討によって、フィリピンにおける地方分権および市民社会の一般的状況およびこれらに関する議論の現状を把握することとした。

①地方分権に関しては、以下の点について明らかにすることを考えた。まず、1987 年憲法および 1991 年地方政府法で規定された地方分権がどのような特徴を持つのかを明らかにするために、フィリピンにおける中央—地方関係および地方分権化の歴史をふりかえること。第 2 に、1991 年以降の地方分権の概要と特徴を整理すること。そして第 3 に、地方分権の問題点としてどのようなことが議論されているのかを明らかにすること。

②また、市民社会に関しては、以下の諸点を中心に検討した。第 1 に、国家と市場との関係における市民社会の位置づけがどのよう

に認識されているか。第2に、フィリピンで市民社会組織の主要なアクターと考えられているNGOとPO（人民組織あるいは住民組織）の関係についての議論がどのようなになっているか。第3に、市民社会組織と政府との関係について問題として認識されていることは何か。第4に、市民社会概念が成立し発展してきた欧米諸国とは異なる文化的価値体系を持つフィリピンにおいて、NGOやPOなど市民社会組織の活発な活動が観察されることについて、どのような説明がなされているか。

(2) 以上のような先行研究の検討を踏まえつつ、地方分権における市民参加の具体的なケースについての質的調査を行った。調査地の選定は、フィリピン大学行政学部の専門家の協力を得つつ行い、都市化が進んだ地域における大規模市としてマニラ首都圏のケソン市、地方の中規模市としてラ・ウニオン州のサン・フェルナンド市、そして、州政府からカビテ州を選んだ。これに加えて、小規模自治体から1か所の選定を試みたものの、開発評議会を運営している自治体の把握に手間取り、また、現在進行形で評議会の運営が行われている調査地での調査を優先すべきと判断したため、本研究期間中における調査は断念した。

(3) 実際の調査は、特に開発評議会を新たに設置する過程にあったケソン市において重点的に実施することとし、評議会の総会議事録や評議会委員名簿など一次資料の収集を進めるとともに、関係者へのインタビューおよび評議会への参与観察を行った。

① インタビュー対象者としては、評議会メンバーの3つのカテゴリーである首長（市長）、NGO代表委員、バランガイ長に加えて、市政府職員の中から、市長の側近であるアドミニストレーターと事務局担当の計画開発局長代理、そして、評議会から上程される開発計画を承認する立場にある市議会の予算委員長とNGO選出に関わった議員を選定した。

② そして、各々の評議会に対する認識を明らかにすべく、1) 評議会が議決すべき内容についての認識、2) 評議会の決議までの過程、3) 評議会メンバーについての認識（例：NGO代表委員がバランガイ長をどのように評価しているか）、4) 評議会総会や委員会への参加、5) 評議会の有効性認識について聴取した。

③ インタビューに加えて、可能な限りにおいて評議会の分野別委員会や総会の傍聴を行い、審議内容および議事進行の実態の把握を

試みた。

(4) サン・フェルナンド市についても、評議会総会の傍聴を行うとともに、ケソン市と同様の事項について把握すべく、評議会メンバーおよび評議会事務局担当者へのインタビューを実施した。

(5) カビテ州については、州開発評議会の運営が実質的に行われていない一方、UNDP等の援助のもとで、NGOや住民組織の参画による沿岸環境管理事業が立ち上がりつつあることが明らかとなったため、その調査を実施することとした。

フィリピンでは、特定分野での活動を得意とするNGOが、自らの「得意分野」において地方政府の政策過程に効果的な参加を実現させてきたといわれている。同州の事業の実態を見ることによって、NGOの参加過程でどのような要素が参加を促進し、あるいは阻害するのかを確認し、NGO-地方政府関係についての知見を拡大することをこころみた。

調査では、州政府事業計画書などの一次資料を収集するとともに、以下の関係者にインタビューを行った。1) 州政府の開発計画局長および環境天然資源局で同事業を担当する同局次長、2) 事業に参画していたNGOおよび住民組織関係者、3) 同事業に参加している州内自治体の関係者である。また、同事業に関連して開催された会議を傍聴した。

4. 研究成果

本研究の成果は以下の通りである。

(1) フィリピンでは、地方分権化は民主化の一環として一般には理解されている。そして、フィリピンにおける民主化の重要な要素として位置づけられているのが政策過程への市民参加であり、これは地方分権化の中心的テーマにもなっている。フィリピンの市民社会論では、市民参加の主要な担い手としてのNGOやPOの実態についての研究が進んでいる。そこで、本研究ではこれらの先行研究を概観することによってフィリピンにおいて市民社会がどのようなものとして認識されているのか、また、市民参加による地方ガバナンスの質を規定する要因として何が論じられているかを整理した。

① フィリピンにおける市民社会認識については、以下の点が明らかになった。

第1に、市民社会と国家との区別は明確に認識されている一方で、市民社会と市場（企業）との区別はあいまいになる傾向がある。この点は、私企業によるレントシーキングと

公共利益に資する市民参加とが混同される可能性への懸念を生じさせる。

第2に、市民社会を構成するアクター間関係の問題がある。すなわち、フィリピンではNGOは主に高等教育を受けて専門知識を有するメンバーで構成され、貧困層などメンバー外の人々への支援を実施する。それに対して住民組織であるPOは、構成メンバーの教育的背景や社会的地位は一律ではなく、また、その活動は主にメンバー自身の福利厚生を目指している。このような違いを有する二者の間には、ともすれば支配—従属に似た関係が成立することもあり、個別事業においてリーダーシップをめぐる対立が生じることもあると指摘されている。また、市民社会論においても、NGOとPOのいずれを市民社会の中心的アクターとみるべきかについて、必ずしも見解が一致しているわけではない。

②市民社会組織と政府との関係については、第1に、政策形成プロセスの複雑さやあいまいさといった制度メカニズムの問題や、歴史的に形成されてきた相互不信が効果的な市民参加の阻害要因として作用していると指摘されている。

第2に、政府との距離の取り方に関して、特に共産系NGOの間で見解の相違が存在するため、このことが翻ってNGO間の連携を阻害する結果になることが指摘される。

③市民社会概念が成立し発展してきた欧米諸国とは異なる文化的価値体系を持つフィリピンにおいて、市民社会組織の活発な活動が観察される背景に関しては、「奉仕」や「施し」といった他者への配慮を価値づける規範をフィリピンの文化的伝統の中に探る研究が進められてきた。

それによると、前植民地時代に形成されていた自己犠牲を伴う相互扶助の規範を基底として、スペイン植民地時代に導入された神の恩寵に報いることを求めたキリスト教精神と、アメリカ植民地時代にアソシエーションのメカニズムとともに持ち込まれた自治を尊ぶ精神が融合し、今日のフィリピンにおける慈善活動の動因として作用している。

(2)他方、フィリピンの行政学者の間で展開されている地方分権論では、地方政府の財政力や人的資源管理に着目した行政能力の問題が重要なテーマとして取り上げられている。ここでは、地方分権によって権限と財源の中央からの委譲を受けた地方政府が、財政面や人的資源の面で行政能力の不足に直面している現状が指摘される。

地方政府の政策過程への市民参加もこれとの関連で論じられており、ここでは、NGOや民間組織の有する専門性を活用してい

かに効率的な行政を行うかという観点が重視され、市民参加による民主主義の深化という観点が弱くなる傾向がみられる。

(3)市民社会論と地方分権論に関する先行研究の検討をうけて、ケソン市について重点的に地方開発評議会における市民参加の実態調査を行った結果、以下の点が明らかになった。

①開発評議会の設置過程では、地方政府のガバナンス向上に取り組むNGOなど市民組織の精力的な関与によって、評議会の組織や仕組みに市民組織の意向がかなりの程度反映されたことが明らかになった。

すなわち、同市の開発評議会は、法定の機構—総会、執行委員会、分野別委員会—に加えて、評議会のNGO代表委員によって構成される「セクター代表協議会」を置いているが、これは、NGO代表委員自身のイニシアティブによるものである。また、法定機構である執行委員会も、メンバー構成が拡大されたが、これもNGO代表委員の意向を反映したものであった。さらに、評議会の「内規」作成にあたっては、NGO代表委員の中から数名の委員が中心的な役割を果たした。

②しかし、同市の開発評議会は最終的な目標である包括的開発計画・投資計画の策定には至らなかった。

その要因としては、第1に、評議会メンバーの間に、評議会の機能や審議プロセスについての共通理解が形成されず、審議過程への積極的な参加が必ずしもなされなかったことがある。特に、国会議員や市長、市議会議員との個人的なネットワークを通じた旧来型の予算獲得手法への選好を強く持つバランガイ長の場合、開発評議会への参加は付加的な業務以外の何物でもなく、評議会プロセス参加へのインセンティブは働かない。

また、評議会を構成する市長およびバランガイ長とNGO代表委員の間に十分な信頼関係が構築されていなかったことも審議のスムーズな進行を阻害した。バランガイ長とNGOは相互に不信感を抱き、市長は、開発計画をともに協議して作り上げていく対等のパートナーとしてNGOを見ていない。そのため、各分野別委員会の開催が滞りがちになり、さらに重要なことは、市長が自らのプロジェクトへの支持を取り付けるための機関として開発評議会を位置づけていたことがある。

第3に、NGO代表委員の間に評議会に取り組む姿勢に温度差があったことも、開発計画・投資計画策定にNGO代表委員が効果的な参画をなしえなかった要因の1つということができる。すなわち、地方ガバナンスに

長年取り組み、「セクター代表協議会」の議長役に就いたNGOの代表は、開発評議会の仕組みや役割にも通じ、同市の評議会を有効かつ迅速に機能させたいという意欲を持っていた一方で、他のNGO代表委員らは、評議会の意義や役割について必ずしも深く理解しておらず、また、「セクター代表協議会」議長の姿勢は性急すぎるとの不满を持った。このため、開発評議会設置過程では大きな役割を果たした「セクター代表協議会」は、開発計画の実質的な協議に入った段階で、議長の辞任もあって活動のペースを著しく落とした。

以上の3つの要因により、ケソン市の開発評議会は、包括的開発計画・投資計画を策定して市議会に上程することができず、市民参加のための有効な装置としての役割を果たすことができなかった。

(4)また、フィリピンでは、地方開発評議会を実質的に運営する地方政府の数は未だに少数にとどまっている。本研究で調査を行ったカビテ州も開発評議会を機能させていない地方政府の1つであった。しかしながら同州では、特定の事業については市民参加による運営を行おうとしていた。UNDP等の援助によって実施されていた沿岸環境管理事業もその1つである。そこで、この事業におけるNGO等の参加状況を調査することによって、NGOの参加過程でどのような要素が参加を促進し、あるいは阻害するのかを確認し、NGO-地方政府関係についての知見を拡大することをこころみた。調査の結果、以下の2点が明らかになった。

①特定分野における専門知識と技術を有するNGOは、その専門性の高さゆえに地方政府との協力関係に入り易いものの、持続的な協力関係の構築が可能か否かは地方政府との信頼関係如何によることが明らかになった。すなわち、同州では、沿岸環境管理事業の開始当初は、州内で活動する複数の有力なNGOが、技術的な問題に関する意見交換や事業のコーディネーションなどにおいて州政府との協力関係を形成した。ところが、主に事業予算の管理をめぐる州政府の担当官との間で意見の相違が生じたことから、これらのNGOは実質的に事業から排除されてしまったのである。

②また、協力関係にある地方政府の政治的安定がNGOの政策過程への参画を効果的なものにする点で重要であることも明らかになった。つまり、カビテ州では、従来から州政治に大きな影響力を及ぼしていた家族と州知事との間に政治的対立が生じたために、州知事に対する地元自治体(沿岸部の市・町)

首長の協力が十分に得られない状況が発生した。その結果、事業そのものがNGOの期待したようには進捗せず、このこともNGOの参加意欲を減退させた。

(5)なお、ケソン市、カビテ州に加えて、1998年から開発評議会を運営しているラ・ウニオン州サン・フェルナンド市を調査することによって、地方政府が開発評議会を運営して市民参加を促進しようとするか否かに関して重要なポイントとなるのが首長の政治経歴であることが明らかになった。すなわち、上記3自治体のいずれにおいても、政治経歴において、地方政治への関与があまり長くなく、NGOやメディア、さらには民間企業での活動歴を有する首長が開発評議会の運営に意欲的であった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計3件)

①西村謙一、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、印刷中、2009年、査読無

②西村謙一、フィリピンの地方自治におけるNGOの参加、多文化社会と留学生交流、第12号、75頁～86頁、2008年、査読無

③ KENICHI NISHIMURA、People's Participation in Local Governance in the Philippines、多文化社会と留学生交流、第12号、99頁～111頁、2008年、査読無

[学会発表] (計3件)

①西村謙一、地方自治体の環境政策と国際交流、日本国際政治学会、2007年10月28日、福岡国際会議場

②西村謙一、地方自治への市民参加の制度化は可能か、東南アジア学会関西地区、2006年11月18日、京都大学

③ KENICHI NISHIMURA、People's Participation in Local Governance in the Philippines、The First Philippine Studies Conference of Japan、2006年11月12日、Tokyo Green Palace

[図書] (計1件)

①田坂敏雄(編)、御茶の水書房、東アジア市民社会の展望、2009年、29頁～79頁(第1章および第2章)

6. 研究組織

(1)研究代表者

西村 謙一 (NISHIMURA KENICHI)

大阪大学・留学生センター・准教授
研究者番号：40237722

(2) 研究分担者
なし

(3) 連携研究者
なし