

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 4 月 27 日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2010～2014

課題番号：22402017

研究課題名(和文) 開発途上国の地方分権と環境ガバナンス

研究課題名(英文) Decentralization and Environmental Governance in a Developing Country

研究代表者

西村 謙一 (Nishimura, Kenichi)

大阪大学・国際教育交流センター・准教授

研究者番号：40237722

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 6,300,000円

研究成果の概要(和文)： フィリピンの自治体における沿岸環境管理が持続可能なものになるためには、首長のリーダーシップと住民組織の参加が重要である。しかし、首長の政治的影響力が大きいフィリピンでは、選挙によって首長が変わると、住民組織は政府との関係をしばしば失う。とはいえ、住民組織が官僚制との間で良好な関係を構築し得た場合には、首長が変わっても自治体との関係を一定程度維持することが可能である。

住民組織は環境管理に関する専門性に欠け、財政的にも脆弱なため、彼らの参加を促すためには、自治体だけでなくNGOや民間企業の支援が重要である。特に豊富な資金を有する民間企業の支援が彼らの積極的・持続的な参加にとって重要である。

研究成果の概要(英文)： In order to make environmental management successful, there are two important factors. One is political leadership of the local chief executives and the other is participation of local people's organizations.

In the Philippines, people's organizations often lose their connection with local governments when mayor changes through election because of extreme imbalance of political power between them. However some people's organizations can keep connection with the local government regardless the changing of mayors if they succeed to make good relationship with local bureaucracies.

To encourage participation of local people's organizations that lack expertise and fund, active support from local governments, NGOs and especially private companies which have big funds and expertise is crucial.

研究分野：社会科学A

キーワード：フィリピン PEMSEA 地方分権 NGO 環境ガバナンス PPP 総合沿岸管理事業(ICM)

### 1. 研究開始当初の背景

近年、日本を含むアジア地域では、民主化と地方分権化の流れの中で、地方自治体が各種政策の主体として台頭してきている。それは、環境政策においても同様であり、アジア地域の自治体による環境政策については、これまでに多くの事例研究が積み重ねられてきた。

(1)これらの事例研究では、民主化や地方分権化が環境保全政策にポジティブな影響を与えることが示唆される。たとえば、地方自治体と地域住民の組織が地方の再生可能資源の持続的利用を可能にした事例など、コミュニティ・ベースの環境保全が一定の効果をもつことが明らかにされている。しかし、その一方で、環境保全政策に関しては民主化や地方分権化が阻害要因として作用するケースがあることも指摘されている。

(2)先行研究における議論を整理すれば以下のようなようになる。まず、民主化や地方分権化が環境保全政策をより効果的なものにする要因としては、次のような点が指摘されている。

民主体制下では、政治家たちは選挙を考慮しなければならず、環境破壊によって被害を受ける有権者の声を無視することは、権威主義体制下の政治指導者に比べれば困難になっている。民主化によって報道の自由を得たメディアは、広く国民に環境問題を知らしめる役割を果たし、環境保全を求める国民からの政府への圧力を高める。結社の自由や集会の自由は、環境破壊による被害を受ける一般市民の声を形あるものにして政府に伝える環境を整備する。

(3)さらに、地方分権化が環境保全政策の効果を高める点については、以下のように整理できる。環境破壊の影響を受ける住民に最も近いところにいる地方自治体が、問題の実情をより明確に把握でき、住民の意見を取り入れつつより効果的な解決策を打ち出すことができる。地方政治家は、地域住民の選挙における支持の有無により敏感である。

(4)民主化と地方分権化が環境保全政策に阻害的に作用する要因としては、以下の諸点が指摘されている。選挙での支持を気にする地方政治家は、地元での雇用や税収を増加させる企業を誘致するために、環境規制を厳格に実施しようとはしない。地方政治家の政治的影響力が「野放し」状態になれば、政治家と癒着する企業に対する自治体の環境規制は行われなくなる。地方分権化のなかで、中央政府は自治体間の環境紛争を調整する能力を弱めている。

(5)以上に見たように、先行研究は民主化と地方分権化の環境政策への影響はさまざまであることを示すが、共通することは、企業が

環境政策による規制の対象としてしか位置づけられていないということである。言い方を変えるならば、いずれの先行研究も環境政策の実施主体としては地方自治体と住民組織、NGOを中心に分析しており、企業は汚染源として自らの事業活動に何らかの規制を加える形でしか登場してこない。

(6)応募者は、科学研究費補助金基盤研究(B)「フィリピンにおける地方政府のガバナンス」(平成17年度～平成20年度)、アジア経済研究所調査研究「東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究」(2009年度～2010年度)および京都大学東南アジア研究所共同研究「地方自治における住民参加に関する比較研究」(平成21年度)において、地方行政への市民参加のケースとしてフィリピン・カビテ州およびバターン州の総合沿岸環境管理事業を調査してきたが、その過程で、事業の成否に影響を及ぼす要素として、企業の事業における役割や彼らの事業へのコミットの度合いに注目するようになった。上記両州が実施している事業は、東アジア海域環境管理パートナーシップ(PEMSEA)の中核的企業であるが、PEMSEAの特徴の1つに、Public Private Partnership(PPP)による事業の推進がある。すなわち、PEMSEAに参加する地方自治体は、NGOや住民組織、企業とのネットワークを構築し、その下で事業を推進することが求められる。このネットワークの中でも特に重視されているのが企業との連携である。そこでは、企業は環境規制の対象としてではなく、環境政策の形成に主体的に関与するアクターとして位置づけられるのである。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、アジア地域を含めた世界的な流れとなっている民主化と地方分権化の中で、地方自治体の政策能力の変化が地域の環境問題にどのような影響を与えようとしているのかを明らかにすることである。特に、地方自治体の財政力や政策執行能力が必ずしも高くはない開発途上国において、環境政策に関する各種権限を委譲された自治体がどこまで有効な環境政策を実施できるかは、自治体を含めた各種ステークホルダーの協調的ネットワーク形成に成功するか否かにかかっている。このような問題意識から、本研究では、自治体を中心として民間企業やNGOを含めた協調的ネットワークによる環境政策を実施している「東アジア海域環境管理パートナーシップ」(PEMSEA)を事例として、地方分権化の中での効果的な環境政策のあり方を探る。

### 3. 研究の方法

本研究は、開発途上国の地方自治体の環境ガバナンスにおいて企業が効果的な役割を果たすための条件を明らかにするために、地

方自治体の環境ガバナンスに関する実証的、理論的文献を読むとともに、PEMSEA に参加しているフィリピンの地方自治体が実施する総合沿岸環境管理事業（ICM）を対象として以下の調査を実施する。

(1) PEMSEA 本部および参加自治体の文献資料と Web 資料の収集・分析。

PEMSEA に関する文字資料およびウェブページ掲載資料を収集・分析すると共に、フィリピンの環境天然資源省内にある PEMSEA 本部において関連文書を収集し、分析する。

各自治体については、州政府および州内自治体を訪問し、沿岸環境管理に関連する文書資料を収集する。

(2) PEMSEA 本部担当者へのインタビュー  
PEMSEA 本部において関係者へのインタビューを実施する。

(3) 各自治体について、自治体の事業関係者へのインタビュー、事業に参加している（参加が期待されている）企業関係者へのインタビュー、事業に参加している NGO および住民組織関係者へのインタビューを行う。

その際には、以下の情報を中心的に収集する。沿岸環境管理プログラム実施のための組織の設置状況、プログラム実施予算、NGO など地域の市民社会組織や民間企業の参加状況とその評価、環境天然資源省をはじめとする中央政府との連携状況、沿岸環境管理に関するプロジェクトの実施状況、PEMSEA に参加している他国の地方自治体との交流状況。

(4) 収集した資料をもとに、どのアクターがいかなる利害関心のもとに、どのようなアジェンダを提起し、それらが政策や事業にどのように反映されているかを分析する。

#### 4. 研究成果

「東アジア海域環境管理パートナーシップ（PEMSEA）」のもとで実施されているフィリピンの沿岸環境管理事業を事例として、地方分権下における環境ガバナンスの質に影響を及ぼす要素を確認することを目的に、PEMSEA 本部および沿岸地域の州政府と州内自治体において資料収集と聞き取り調査を実施・分析した結果、以下の点が明らかになった。

(1) 1991 年地方政府法によって権限と財源の委譲を受け、かつ参加型行政の推進を求められるようになったフィリピンの自治体においては、首長の政治的リーダーシップを強調し効率を重視する統治スタイルと、住民参加を重視する統治スタイルの 2 類型が台頭している。本研究の調査対象となった自治体に

おいても、上記 2 類型の統治スタイルが観察され、効率重視の自治体が多くみられる点で、フィリピン全体の傾向と一致した。ここにおいて、環境管理が政策として成果を出すためには首長の政治的意思とリーダーシップが重視されることが明らかになった。

(2) 他方、非政府アクター（特に住民組織）は、選挙によって新たに就任した首長の政治的ネットワークから外れ、首長の政策志向と相反する利害を有する場合は、一度は形成した自治体との関係が断たれる。しかし、住民組織が官僚制との間で良好な関係を構築した場合には、首長が変わっても、自治体との関係を一定程度維持することが可能である。

(3) 自治体の環境管理が持続可能なものになるためには、首長のリーダーシップに加えて住民組織の参加が重要である。しかし、本研究の調査対象となった自治体のような農漁村地域の住民組織は、事業に関する専門知識もなく財政的にも脆弱であるため、自治体にくわえて NGO や民間企業からの支援が必要になる。さらに、住民は参加に伴う利益が見込まれないと事業に積極的に参画しない。そのためには、豊富な資金を有する民間企業からの財政支援が特に重視される。

(4) 複数の民間企業の環境管理事業への組織的・効果的参加を実現するためには、民間企業の中からキーパーソンが出てくるのが重要である。そのような人材は、企業内で環境問題を取り扱う部署に所属するなど、専門性を自らの業務として蓄積していることが多い。このことは、裏を返せば環境部門や専門家を有する企業がない場合には、利害や関心の異なる複数の企業を取りまとめて環境事業に効果的に参画させることが容易ではないことを意味する。

(5) 民間企業が単独で環境管理事業に参加するケースは比較的多く観察される。参加企業の動機はさまざまであるが、自らの事業そのものに環境変化が重大な影響を及ぼしたり、自社製品のイメージ改善への要求があるなど、環境問題が企業利益と密接なかかわりを持つと認識された場合には、環境管理への参加は比較的積極的かつ持続的になる。

(6) 域内自治体の調整を担当する上位自治体（州）において事業推進を実質的に担うのは州自治体職員であるが、当該職員の専門性よりも、その州政府内における地位・立場がどのようなものであるかといった州政府の組織的事情の方が、事業を円滑に推進できるか否かにより大きな影響を及ぼす。

#### 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)

Kenichi Nishimura, Jun Kobayashi and Masao Kikuchi, "Do Mayors' Orientations affect Performance in each Island Group?: Empirical Evidence from a Local Government Survey in the Philippines.", 大阪大学国際教育交流センター研究論集多文化社会と留学生交流、査読無、19号、2015、75-81.

西村 謙一、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、阪大法学、査読無、63巻(3・4号) 2013、1085-1106

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)、査読無、2013、1-12

〔学会発表〕(計6件)

Kenichi Nishimura, Jun Kobayashi and Masao Kikuchi, Do Mayors' Orientations affect Performance?: Empirical Evidence from a Local Government Survey in the Philippines、The 3<sup>rd</sup> International Conference on ASEAN Connectivity、November 17, 2014、Mahasarakham University, Thailand.

Kenichi Nishimura, Jun Kobayashi and Masao Kikuchi Determinant Factors for Good Local Governance 1: Mayor Factor、International Symposium on Comparative Study of Local Government Survey in Southeast Asia: Comparison among Thailand, The Philippines and Indonesia、August 13, 2014、University of the Philippines, Diliman, Quezon City, Philippines.

Kenichi Nishimura, Masao Kikuchi and Jun Kobayashi, What can Improve Local Public Services: An Empirical Analysis of the Philippines、Quantitative Analysis of Local Governance in Southeast Asia、February 14, 2014、Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

Kenichi Nishimura、Decentralization with or without People's Participation?: An Empirical Analysis of the Philippines、The Asia Pacific Peace Research Association Conference 2013、November 14, 2013、Imperial Queen's Park Hotel, Bangkok, Thailand

Kenichi Nishimura, Masao Kikuchi and Jun Kobayashi, What can Improve Local Public Services?: An Empirical Analysis of

the Philippines、EROPA 2013 Conference、October 16, 2013、自治大学校、立川市

Kenichi Nishimura, Jun Kobayashi and Masao Kikuchi、Introduction of Simple Counting and Data Analysis: Based on Questionnaires to Mayors、NCPAG@60 International Conference、Public Administration and Governance: Tradition and Transformation、June, 29,2012、EDSA Shangri-la Hotel, Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines

〔図書〕(計1件)

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』、査読有、2012、199-230

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西村 謙一 (NISHIMURA, Kenichi)

研究者番号：40237722

(2) 研究分担者

( )

研究者番号：

(3) 連携研究者

( )

研究者番号：

