

## 第 8 章

# フィリピンの地方分権改革

### はじめに

フィリピンはアジアにおいて先駆的に地方分権改革を行なった国とされている。そのフィリピンで地方分権化を具体化したのは 1991 年に制定された地方政府法 (Local Government Code of 1991, RA 7160) である。これは、いくつかの行政サービス、地方官吏任命権や規制権限などを地方政府に移管し、また、地方政府に国庫から支出される内国歳入割当 (Internal Revenue Allotment: IRA) を増加させ財政的な基盤を強化した。同時に地方政府の政策策定過程において非政府組織 (Non-governmental Organization: NGO) や住民組織 (People's Organization: PO) の参加を制度化する規定も設け、参加型開発の枠組みを提供しようとしている。

フィリピンにおいて地方分権改革が進められた主な理由として、二つあげることができる。一つは、マルコス権威主義政権の崩壊という政治変動である。1991 年地方政府法制定の直接のきっかけは、政変直後に制定された 1987 年憲法が地方分権を規定する新しい地方政府法の制定をその条文に組み込んだことにある。「民主化」を、1986 年のフェルディナンド・マルコス (Ferdinand E. Marcos) 大統領のハワイへの逃亡、コラソン・アキノ (Corazon C. Aquino) の大統領就任という事件だけに限定せず、マルコスが作りあげた

諸制度の変更までを含むものとすれば、地方分権改革はその「民主化」の最終的な時期に位置する一段階と捉えることができる。もう一つは、地方分権化を絶えず指向してきた歴史である。アメリカによる植民地統治期以降、アメリカ型の政治制度をモデルとしてきたフィリピンは、地方政府制度に関してもアメリカの制度を参考としていた。しかし、植民地統治という状況は、実情は別にして、少なくとも制度的にはアメリカ型地方自治とは対立する中央集権的な制度を導入させた<sup>(1)</sup>。アメリカの政治理念を学びながら、その一方でそれと矛盾する中央集権的と認識される制度が存在したことは、特に1946年の独立以降、分権化を指向する動きにつながっている。1991年地方政府法の制定はそうした歴史の上に成立しているとみるべきである。

そうした理由によって登場した1991年の地方分権改革であるが、その効果については、二つの対立する見解が存在している。一つは、(1)分権化の思想的基盤となった民主化と効率化が分権によって発展しつつあるとする見方、もう一つは、(2)旧来の地方ボス支配というフィリピン地方政治のあり方がいっそう進んだとする見方である。こうした見解の違いは、そもそもフィリピンの中央地方関係が中央集権的であったのかどうかについての理解の違いに関連している。これは、(1)地方政府制度上の集権的な特徴が中央地方関係のあらゆる面に大きな影響をもつと理解しフィリピンは中央集権的であったとする立場と、(2)そうではなく、地方政府制度の上で集権的であっても、政治的な意味においては地方（より特定すれば地方政治家）の自立性は存在し、地方から中央への影響力行使もあって、必ずしも中央集権的ではなかったとする立場の違いである<sup>(2)</sup>。概ね、地方政府制度を重視する立場からは分権化の効果への好意的な評価が生まれ、地方政府制度以外の要素を重視して地方の自立性を主張する立場からは分権化による効果をあまり強調しない評価が生まれる。

少なくとも、1991年地方政府法制定による分権化推進の背景には、前者の見方、つまりフィリピンはこれまで中央集権的であったとの理解があったことは明らかである。そしてそれは、政治変動という機会に、中央集権的な

システムを解体することによって、住民により近いレベルで政治が行なわれること、「民主化」を可能にし、また、あらゆる事業を中央政府が担うという非効率性を解消しようとする主張を進めていく基盤となった。

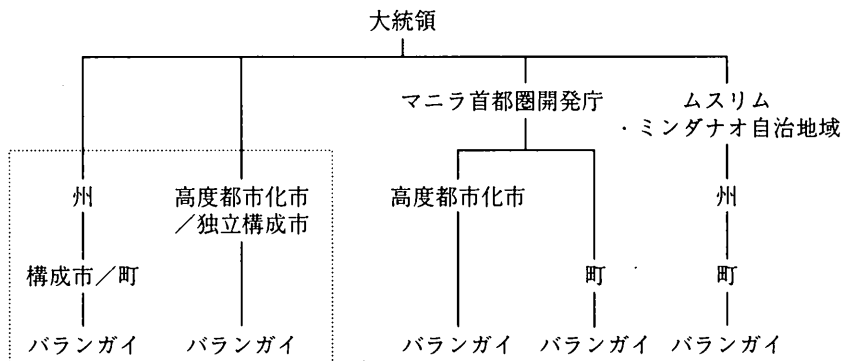
本章では、以上の議論が存在することを理解した上で、主に分権化の過程を明らかにすることを目的として、地方政府制度の概要と歴史に触れ、地方分権改革の経緯、地方分権改革の内容と実態といった点を中心に議論を進める。その上で、フィリピンにおける地方分権改革の政治的影響に関する議論を提起する。

## I 地方政府制度の概要と歴史

### 1. フィリピン地方政府の概要

現在のフィリピンの地方政府制度は図1に示したとおりである。大統領の一般的な監督下にすべての地方政府がある。ただ、バラングイ (barangay) は上位の地方政府、町 (municipality) と構成市 (component city) は州 (province) を通じて、こうした監督を受ける。また、地方政府監督に関して大統領を補佐する機関として内務自治省 (Department of the Interior and Local Government) が設置されている。1999年8月現在で、地方政府の数は、州が78、市 (city, 三つのタイプの総計) が83、町が1524、そしてバラングイが4万1940に及ぶ [DILG 2000]。州、市、町それぞれには州知事 (provincial governor)、市長 (city mayor)、町長 (municipal mayor) などの首長がおり、また、副知事、副市長、副町長それぞれを議長とする州議会 (sangguniang panlalawigan)、市議会 (sangguniang panlungsod)、町議会 (sangguniang bayan) が存在する。こうした地方議会は選挙職と部門別代表によって構成される。選挙職議員の数は、州では歳入によって異なり6~10人、市では規則により通常10人、マニラ首都圏その他大都市で最大24人、町も規則により通常

図 1 フィリピンの地方政府



(注) 点線内が通常の地方政府。

(出所) 筆者作成。

10人、マニラ首都圏で12人、となっている。また、部門別代表は、下位地方政府の代表（州ならば町と構成市の議会議員連盟の代表1人とバランガイ長連盟の代表1人、町や市ならばバランガイ長連盟の代表1人）や青年組織の代表（1人）によって占められる。首長以下の行政機構は法律によってその部局が定められている。

一方、バランガイは、首長であるバランガイ長（punong barangay）、7人のバランガイ議員（sangguniang barangay member）、青年組織代表（sangguniang kabataan chairman）、バランガイ書記官（barangay secretary）、バランガイ財務官（barangay treasurer）を中心に通常は運営されている。なお、バランガイ議会（sangguniang barangay）は、書記官と財務官を除くメンバーによって構成され、このうち、バランガイ・キャプテンとバランガイ議員は住民選挙によって選出される<sup>(3)</sup>。

## 2. アメリカ統治期から独立後まで<sup>(4)</sup>

現在の地方政府制度の原型が確立されたのは、20世紀初頭のアメリカ統治期である。米西戦争の結果、1898年にスペインからフィリピンの領有を

引き継いだアメリカは、抵抗するフィリピン革命軍を平定する作業と平行して地方政府制度を確定した。理念としてはアメリカ流の地方自治を導入しようとし、1901年に町と州を設置する法律（Act No. 82 & No. 83）が統治機関であるフィリピン委員会（Philippine Commission）によって制定された。町政府は選挙職（制限選挙）の町長（president）、副町長（vice president）、町議会議員（councilor）によって構成され、一方、州政府は選挙職（制限選挙）の州知事（governor）の他に任命職の州行政官（secretary）、州財務官（treasurer）、州監督官（supervisor）、州検察官（fiscal）によって構成されていた。

しかし、実際の問題として、アメリカは、植民地統治をしなければならないという、地方自治の理念とは正反対の必要にも迫られていた。アメリカ支配に対する抵抗は継続しており、また、アメリカ型の行政運営を理解する人材がフィリピン人たちのなかに見い出しにくかったこともあって、結局、制度としては中央集権的なシステムが構築されている。総督府（the Office of the Governor General）の一部局である官房（Executive Bureau、1905年には内務省〔Department of Interior〕に部局が移管）が地方政府の一元的な監督を行っており、徴税、公共事業、公衆衛生、治安、土地開発などほとんどすべてのサービス、事業は地方政府から剥ぎ取られていた。また、選挙職である州知事、市長、町長など地方政府首長以外は、フィリピン委員会（のちに総督府）による任命であり、制度的には地方政府は中央の出先機関としての性格をもっていた。こうした傾向は、自らの憲法を制定し、自治政府（Commonwealth Government）となった1935年以降も同様で、マヌエル・ケソン（Manuel L. Quezon）大統領は、その権力基盤強化のために、市長を直接任命できる市の設置を行なうなど地方政府管理の体制を強化したとされる。この際、大統領の監督権の根拠は1935年憲法に規定された大統領の地方政府に対する一般的監督権であった（Art. VII, Sec. 10）。日本占領期にフィリピンを調査した蠟山政道は、アメリカ統治下で形成されたフィリピンの地方政府制度を以下のように記述している。

「…(略)…中央政府各省の州政に對する監督權は、前記の如く各種地

方官の任命に現れてゐる如く、相當廣範圍に亘つてゐる。中央政府の地方制度に對する代表的監督官廳は内務であるが、州知事又はその主宰する州會が内務部の認可を要する事項は頗る多岐に亘つてゐる。認可を要せざる事務に就いても法制上十五項程度列擧せられてゐるが、それは當然のことであらう。…(中略)…比島の州政は單にカピートルという一個の建物に集合せる各省行政の寄合世帯であつて相互に連絡統一なく、他方に於いて知事官房は州民の陳情者の待合所であり、州豫算による州事務を司る公吏の事務室には活氣なく、州知事の顔色を伺っている無氣力なる人間の集合所であると言ふ印象を受けた。…(略)…」〔蠟山 1943, 101-102〕

こうしたアメリカ統治期の制度的に集権的な地方政府制度に対し、1946年の独立以降は、分権化を進める法の制定がいくつか行なわれている。この時期は分権化の時代と理解することができる。こうした傾向が出現した背景には、外国、特にアメリカで行政の訓練を受けた専門家の登場、地方政府首長からの圧力、地方分権を掲げたラモン・マグサイサイ (Ramon Magsaysay) の大統領就任 (1953 年)、革新的な政治家の登場などの要因が指摘されている [Villanueva 1961]。59 年に制定された一連の法律、つまり、大統領による任命制だった憲章市 (Charter City、現在の高度都市化市、独立構成市などにあたる) の市長すべての公選制を導入した共和国法第 2259 号 (RA No. 2259)、町と市の徴税権と規制権限を強化した地方自治法 (Local Autonomy Act of 1959, RA No. 2264)、それまで法的に独立した単位ではなかったバリオ (Barrio) を行政単位として認めるバリオ憲章 (Barrio Charter of 1959, RA No. 2370)、そして 67 年に制定された事業、人事 (特に地方政府官職任命権)、財政などに関する地方政府の権限を大幅に拡大した分権化法 (Decentralization Act of 1967, RA No. 5185) などは、その代表的な法律である<sup>(5)</sup>。

### 3. マルコス権威主義体制期

1965年に大統領に就任し、69年に再選されたマルコスは、1935年憲法に規定された大統領の任期制限（4年2期まで）に直面し、反政府勢力への対抗と寡頭エリート支配社会の変革を正統性の根拠とした戒厳令を布告して政権の延命をはかった。戒厳令体制下において議会は閉鎖され、大統領が立法権を掌握し、戒厳令布告の翌年には大統領の強大な権力を規定した1973年憲法が制定されている。

権威主義体制下で、マルコスは地方政府制度に関し中央集権化を進めたと一般に評価されている。まず、マルコスは地方自治の前提である首長、地方議会の選挙を約8年間停止した。戒厳令布告前の1971年選挙で選出されていた地方選挙職の任期が切れる1975年には彼らの任期が延期されたが、大統領の任免権限下に置かれることになった。これによってそれ以降いくつかの地方政府で選挙職の任命による入れ替えが行なわれている<sup>(6)</sup>。また、同時に地方議会の構成を換え、首長を議会議長兼務するとともに大統領任命議員の議席を制度的に設けた。その後、戒厳令布告以降初めての地方選挙は80年に行なわれ<sup>(7)</sup>、それと前後して、81年に戒厳令は解除、そして、同年にバラングイ選挙が行なわれている。しかし、依然としてマルコスが選挙委員会を含めあらゆる政府機構を支配していたなかで、こうした一連の地方選挙が公正なものであったかについては疑問が提起されている。

以上のような大統領による地方政府支配が確立されている一方で、地方レベルの行政に中央政府が大きく関わっていく制度が作られていった。いくつかの規制権限が地方政府から中央政府へ移管されるとともに、各中央省庁は地域事務所（regional office）を設置し、地方レベルの開発計画・事業に関する中央政府自体の直接的関与の拡大などが進められた。イメルダ・マルコス（Imelda Marcos）が大臣に就任した居住省（Ministry of Human Settlements, 1978年に省として設置される）は、住宅事業、小規模事業融資などをはじめ、あ

らゆる行政サービスをパトロネージとして住民に直接分配する典型的なものであった〔Marcos 1978; 片山 1987: 241-244〕。また、警察にしても、それまで地方政府単位で運営されていたものが 1975 年に統合国家警察 (Integrated National Police) として中央政府管轄下に統合されている (PD No. 765)。

一方で、この時期、分権化と理解される制度改革もあった。例えば、1973 年憲法でバリオ・レベルの自治拡大を規定し (Art. II, Sec. 10), 1974 年に、それまでのバリオという名称をバラングイとあらため、行政単位としての役割を強化しようとした。また、州レベルの上位に地域 (region) の単位を創設し、地域の地方政府首長らを中心とする地域開発評議会 (Regional Development Council) も作り出している。また、この時期、地方政府の歳入拡大もはかられ、特に地方政府の課税権が強化されている (PD No. 231, PD No. 426)。ただ、こうした制度改革に関しては、例えば、バラングイの重視は、結局、戒厳令体制を正当化するための国民投票の基礎単位としての意味以上のものはない、であるとか、地域開発評議会も自立的な役割を果たしえなかった、などの批判もあり、地方政府の課税権にしても、徴税システムがうまく機能せず、実際のところ期待されたほどの効果はあげられなかったとも指摘されている [De Guzman et al. 1988: 230]。

こうした戒厳令下の地方政府制度改変の集大成として、1983 年に地方政府法 (Local Government Code of 1983, BPB 337) が制定された。これは、憲法発効後、新しい地方政府法を制定しなければならないという 1973 年憲法の条文 (Art. XI, Sec. 2) に即して制定された。

なお、大統領の地方政府監督を補佐する機構に関しては、1950 年に内務省が廃止されて以降大統領府が直接監督していたが、72 年の戒厳令布告後、地方政府地域開発省 (Department of Local Government and Community Development) が設置されている。78 年に Department から Ministry に改称され、その後、81 年には地域開発の機能を居住省に移し、地方政府監督に専念することになった。



## II 1991年の地方分権改革

### 1. 地方分権改革にいたる経緯

フィリピンにおいて地方分権化の必要性を主張する声は、すでに1950年代から現れはじめていた。Abueva et al. eds. (1969) には、フィリピンの行政学者、政治学者がそろって、フィリピンの中央地方関係が過度に中央集権的であるため地方自治を目指して分権化しなければならない、と主張する論文がいくつも掲載されている。このなかでも、実際に67年の分権化法の制定に上院議員として実際に関わったラウル・マンガラス（Raul S. Manglapus）はその論文のなかで、分権化の効果として、「汚職の排除」、「経済発展」、「政治的成熟」の三つを掲げており、フィリピンにおける分権化の思想的起源を伺い知る上で興味深い〔Manglapus 1969〕。彼の言う「汚職の排除」と「経済発展」は「行政の効率化」の問題として、また「政治的成熟」は「民主化」とほぼ同義と考えられる<sup>(8)</sup>。フィリピンが中央集権的であり、分権化によって以上のような好ましい効果が生まれるとの理解は、この頃から一貫してフィリピンにおいて支配的な思想だったといってよい。先に示した独立後フィリピンの分権化の試みにはこうした思想的背景がある。マルコスにしても、公式には分権化に否定的な態度をとっておらず、彼なりの分権化の主張が、地域開発協議会の設置、バラングイの強化という形になった。このフィリピンの地方政府制度が中央集権的過ぎる、分権化を進めることで「行政の効率化」、「民主化」が進む、という理解が生まれたのは、独立以降もフィリピンがアメリカの政治制度と政治価値をモデルとしてきたためといってよい。アメリカの制度を基準として考えた場合、植民地支配の遺産であるフィリピンの地方政府制度はあまりに中央集権的にみえ、それがさまざまな問題の根幹にあるとの印象を与えたのである。

1986年にマルコス政権が崩壊し、新しい憲法を制定するために設置され

た憲法委員会 (Constitutional Commission) も、地方政府制度に対して同様の認識を有していた。マルコス政権期を含め、フィリピンの中央集権的で一元的な地方政府システムを解体し、分権化と地方自治を進めるべきだとの基本的な認識は、地方政府小委員会の委員長ホセ・ノレド (Jose S. Nollado) から提起されている [RP 1986: 168-169]<sup>(9)</sup>。議論の過程では、従来の 1983 年地方政府法の適用で対処するという議論もあったが、最終的には、分権化を通じて住民の要求に対応できる地方政府を作り出すための新しい地方政府法の制定を規定する条文が憲法に盛り込まれた (Art. X Sec. 3)<sup>(10)</sup>。さらに、アキノ政権期に作成された中期フィリピン開発計画 1987-1992 (Medium Term Philippine Development Plan 1987-1992) において、より具体的に(1)行政サービスと開発機能の地方政府への移管、(2)財政と人材の地方政府への移管、(3)開発、政策優先、資源分配、などに関する地方政府の決定権の拡大、(4)中央政府の事業について関係する地方政府への情報提供、(5)資源の効果的利用のための地方政府の合併、などが掲げられ、分権化の方向性が示されている [RP 1987: 402-406]。こうしたなかで 1991 年地方政府法が制定されたのである。

なお、地方分権改革実施後、国際的な援助機関による地方分権化支援プログラムが実施されていることは注目に値する。アメリカ国際開発庁 (USAID) は、民間のコンサルタント会社を通じて地方政府支援事業 GOLD (Governance and Local Democracy) を実施しており [ARD/GOLD 2000]、また、アジア開発銀行 (ADB) も地方分権化支援を事業の柱の一つに位置づけ、地方政府の能力上のプログラム (Local Government Capacity Building I-III) を行なっている [ADB 2000]。民間団体においても、例えば、フォード財団は、アメリカにおける政府事業に対するプログラム (Innovations in American Government Awards) をモデルとして、優秀な地方政府のイニシアティブによる事業を支援するプログラム (Gantimpalang Pang-lingkod Pook, 通称 Galing Pook Awards, 「優秀な地方賞」と訳せる) を実施しており、その額は 1998 年から 2003 年の 5 年間で 100 万米ドルとなっている [Ford 2000]。援助機関の支援はフィリピンにおける地方分権改革のきっかけとはいえませんが、1991 年地

方政府法制定という制度的枠組みの設定以降、実質的な意味での分権化の大きな推進力となっているといえよう。

## 2. 地方分権改革の柱

ここで、1991年地方政府法によって規定された地方分権改革の中身について取り上げる。論者によって重点の置き方が異なることはあるが、おおむね以下の四つの柱から成り立っているといつてよい。それは、行政サービス（人員の移転を含む）の中央から地方への移管、地方官吏の任命権および規制権限の移管、地方財政の拡充、そして、住民組織、非政府組織の地方における政策策定過程への参加である。

### （1）行政サービス

移譲された行政サービスは、州、市、町によって異なる。州に対して移譲されたのは、(1)農業部門の支援事業、(2)病院運営や保健サービスを含む保健事業、(3)社会福祉に関する事業、(4)州住民の利用に関係する公共事業、(5)環境・天然資源保護、(6)観光開発事業、(7)住宅事業、(8)通信の整備、(9)公共施設建設・維持、(10)その他（産業・投資振興事業、徴税システムの近代化等）となっている。一方、構成市・町に対しては、州への移譲サービスと同分野であっても、内容的に重ならない項目に関して移譲がなされている。分野別にみると、(1)農業部門の支援事業、(2)保健事業、(3)公共事業、(4)環境天然資源保護、(5)観光事業、(6)公共施設建設・維持、(7)その他（情報サービス、ゴミ事業）となっている。高度都市化市・独立構成市は、州から独立した地方政府であるという性格から、州と町と双方に移譲されたサービスをすべて移譲されることになった<sup>(11)</sup>。

こうしたサービスの移譲にともなって、これまでこうした事業を直接行なってきた中央省庁の地方事務所は、それぞれの地方政府に吸収されることになった。それには関連する記録、設備、資産、人員が含まれる。移譲に直接

関係する省庁は、保健省 (Department of Health: DOH)、農業省 (Department of Agriculture: DA)、社会福祉開発省 (Department of Social Welfare and Development: DSWD)、環境天然資源省 (Department of Environment and Natural Resources: DENR)、予算行政管理省 (Department of Budget and Management: DBM) などであり、1993 年の時点で保健省が 4 万 6107 人、農業省が 1 万 7667 人、社会福祉開発省が 4141 人、環境天然資源省が 899 人、予算行政管理省が 1650 人、その他 34 人で総勢 7 万 0498 人の移動を完了している [BLGD-DILG n. d.]。

## (2) 任命権と規制権限

1983 年地方政府法においては、州と市の財務官 (Treasurer) と査定官 (Assessor) が、財務大臣 (Minister of Finance) の推薦に基づく大統領任命であり、町の財務官と査定官は町長の推薦に基づく財務大臣任命のポストだった。また、州と市の財務官補と査定官補については、知事／市長の推薦に基づく財務大臣任命となっていた。しかし、1991 年地方政府法においては、財務官について地方政府首長の提示する 3 人の候補のなかから財務長官 (Secretary of Finance)<sup>(12)</sup> が任命することになっているほかは、すべての官職について首長に任命権が与えられた。また、従来のポストに加えて、会計官 (Accountant)、保健官 (Health Officer) といった役職を増設している。

一方、規制権限については、特に市、町に対して、(1)土地利用指定の再分類権限、(2)環境関連法と建築物法の実施、(3)住宅地計画の策定と承認、(4)食品検査、(5)トライシクル (三輪の交通機関) の運行規制などが与えられている。このうち土地利用指定の再分類権限は、農業用地を住宅用地、商業用地あるいは工業用地などへ転換する権限であり、開発に関わる重要な規制権限の一つである<sup>(13)</sup>。

## (3) 財 政

行政サービスや権限の移譲にともなって、それを支える財政基盤の拡充も

分権化の大きな柱と考えられている。そのため、具体的には国庫から交付される内国歳入割当の増加と、税率の引上げを中心とした地方税の強化が規定された。特に、財政の分権化の中心に位置するのが、前者の内国歳入割当増大であるが、従来内国歳入全体の20%が地方政府全体に分配されていたのに対して、1991年の地方政府法制定とともに、92年以降徐々に増加され、94年からは40%が割り当てられることになった。このうち、州が23%、市が23%、町が34%、バランガイが20%を受け取ることになっている。

#### (4) NGO/POの政策策定参加

サービス等の中央から地方への移譲という分権化の動きと合わせる形で、NGO/POの地方レベルでの政策策定過程への参加が1991年地方政府法において規定されている。これは分権化が民主化を進める制度的な枠組みを提供するという理解に基づいて、より民主的な地方政府運営を指向するなかで採用されたものと考えられる。

NGO/POの役割重視は、すでに1987年憲法に規定されており、それを1991年地方政府法において具体化させたと考えてよい<sup>(14)</sup>。地方政府法によって規定されているのは、(1)地方教育委員会 (Local School Board, Sec. 98)、地方衛生委員会 (Local Health Board, Sec. 102)、地方開発評議会 (Local Development Council, Sec. 102)、地方平和秩序評議会 (Local Peace and Order Council, Sec. 116 & EO No. 309) などへのNGOもしくはPOの参加、(2)地方議会への女性、農民・労働者、都市貧困層・少数民族・障害者の3部門別代表議席の設置 (Sec. 446, 457, 467)、(3)NGOへのコンサルテーション (Sec. 34-46)、(4)地方政府のPO、NGOの奨励、合同事業の承認、財政補助 (Sec. 34-36)、などである。このうち、(2)の部門別議席については、選挙委員会 (Commission on Elections) によって停止の決定がなされたままで、現在まで制度的に実現していない。

### 3. 地方分権改革の実施状況

以上のような地方分権改革の試みであるが、その実施状況について包括的な評価の試みはまだ行なわれていない<sup>(15)</sup>。以下は、いくつかの事例研究と若干の統計に基づいたものである。

#### (1) サービスと人員

サービスの移譲についてまず指摘されているのが、項目によって移管の度合いが異なるということである。そうした相違が発生する背景には、(1)開発計画あるいは地域それぞれの抱える問題との関係でサービスに対する優先順位が異なること、(2)財政能力の相違があること、などがあるという見方が提起されている。特に、保健部門での移管、例えば病院、あるいは診療所の移管が大幅に遅れている理由として、財政能力の欠如が指摘されている [Legaspi 1995 b: 291-292]。

また、中央省庁から地方政府への人員の移管については、すでに述べたように総数で7万0498人の移動を終えているが、人員移動の問題として指摘されるのは、地方政府へ移動後、中央省庁と同レベルの給与を維持することが困難な地方政府が多いこと、また、従来と異なるキャリア・パスをとらなければならないことなどが、移動した人員の士気の低下をまねいていると指摘される [Legaspi 1995 b: 292]。

#### (2) 中央政府による地方政府の監督

地方政府職員の任命権と種々の規制権限が地方政府に移譲されたが、それでもなお地方政府を監督する中央政府の権限は残っている。それらの主なものは、(1)人事、(2)規律、(3)援助、(4)予算、に関するものである。

人事については、地方政府の財源によってその給与がまかなわれる職員すべてに対して、地方政府首長の任命権が確立されたが、例外として財務官

(treasurer) については、中央政府の介入が残されている。財務官は地方政府首長の推薦する少なくとも3人の候補者のなかから財務長官が選んで任命するという制度が地方政府法のなかで規定されている (Sec. 470)。また、地方公務員の採用、昇進などについては、公務員関連法・規則の遵守に関する公務員委員会 (Civil Service Commission) の監督を受けることになっている。

(2)の規律というのは、地方選挙職に関するものである。地方選挙職が違法行為を行ないしかもその職を継続して務めることによって証拠等の隠滅のおそれがある場合、停職処分が行なわれる。州、高度都市化市、独立構成市の選挙職の場合大統領が、構成市、町の場合は州知事が、バランガイの場合は市長または町長が停職処分を決定することができる (Sec. 63)。ただ実際には、この権限は選挙に関わる政治的報復として行なわれることが多い<sup>(16)</sup>。なお、職を罷免されるためには、司法による判決が必要とされる。

地方政府の海外からの援助受入れに関する中央政府の監督が、3番目の監督権になる。地方政府の事業に対する海外からの援助は、有償にしても、無償にしても、大統領、実質的には国家経済開発庁 (National Economic and Development Agency: NEDA) が認証した上で、地方政府に渡されることになっている (Sec. 301)。実際の手続きにおいて地方政府は、国家経済開発庁と内務自治省を通じて、関連する省庁の審査を受ける必要がある [Celestino et al. 1998]。

最後に、地方政府の予算についてであるが、州、高度都市化市、独立構成市、マニラ首都圏の地方政府などの予算条例は、中央政府の予算管理省の審査を受けなければならない (Sec. 326)。一方、構成市、町については、州が審査をすることになっている (Sec. 327)。

### (3) 財 政

行政サービスを地方政府に移譲し実施していく上で重要なのが、地方政府の財政基盤の拡充である。内国歳入割当の地方政府分への配分増加がその中心的な位置を占めるものとして地方政府法の制定によって規定された。レガ

表1 中央政府と地方政府の歳入・歳出(1986～95年)(%)

期 間		中央政府	地方政府
歳入の割合(平均)			
	1986～91	90.45	9.55
	1992～95	86.34	13.66
歳入の増加率(平均)			
	1986～91	32.09	20.30
	1992～95	15.40	47.20
歳出の割合(平均)			
	1986～91	93.70	6.30
	1992～95	84.20	15.80
歳出の増加率(平均)			
	1986～91	24.40	5.00
	1992～95	16.50	51.10

(出所) Cuaresma et al. (1998: 3, 6).

スピの行なった九つの事例研究(内訳は3州, 3市, 7町)によると, 内国歳入割当の増加分が移管された行政サービスを実施するのに不足ではないが, 以前と比べて財政的な負担は増えているという結果が出ている。負担の増加率がいちばん大きかったのが州, 次に町, そして市の順となっているが, 財政状況全般をみると, 町が最も困難な状況にあり, 市は比較的順調に行なっていると指摘されている [Legaspi 1995 b: 275-287, 294]。

地方政府全般をみるのに有効な包括的データを提供しているのは Cuaresma et al. (1996) である。これによると中央政府と地方政府の歳入, 歳出の割合は, 分権化前後で若干変化しているが, 中央政府の占める割合が依然として大きいことを示している。ただし, 地方政府だけをみれば, 歳入, 歳出とも全体で分権化以降に大きく増加していることがわかる(表1)。また, 地方政府自体の歳入を見てみると, 内国歳入割当の分配の増加にともなって, 内国歳入割当が地方政府の歳入の最も中心的な部分となっていること, 地方政府の独自財源より外部財源の占める割合が大きいことが如実に現れている(表2)。



表2 地方政府歳入の項目別割合の推移

歳入項目	1990	1991	1992	1993	1994	平均割合 (%)
独自の歳入						
資産税 (Real Property Tax)	48.62	44.07	40.37	40.00	32.00	41.01
特別教育基金 (Special Education Fund)	14.83	14.33	10.57	6.57	5.83	10.43
事業税・許可料 (Business Taxes & Licenses)	3.28	1.78	4.43	5.38	5.48	4.07
コミュニティ税 (Community Tax)	8.36	7.96	8.35	7.76	7.66	8.02
娯楽税 (Amusement Tax)	1.01	0.95	1.05	2.90	0.59	1.30
特別免許税 (Franchise Tax)	1.59	1.53	1.67	1.34	1.20	1.47
職業税 (Occupation Tax)	0.06	0.03	0.37	0.69	0.39	0.31
砂利採掘税 (Sand and Gravel Tax)	0.08	0.06	0.06	0.08	0.09	0.07
その他の税収 (Other Tax Revenues)	0.05	0.04	0.05	0.07	0.09	0.06
事業運営・雑収入 (Operating & Miscellaneous Revenue)	2.26	2.51	1.48	6.08	2.00	2.87
その他非税収入 (Other Non-Tax Revenue)	15.94	13.85	11.13	9.07	8.64	11.73
その他非税収入 (Other Non-Tax Revenue)	1.15	1.02	1.20	0.10	0.03	3.53
外部財源						
内国歳入割当 (Internal Revenue Allotment)	51.38	55.93	59.63	60.00	68.00	58.99
借入 (Borrowings)	36.69	39.77	56.06	54.88	62.58	50.00
援助 (Grants & Aids)	0.51	1.88	1.53	3.04	4.35	2.26
その他外部財源 (Other External Income)	14.12	14.21	1.98	1.46	1.01	6.56
その他外部財源 (Other External Income)	0.05	0.07	0.06	0.62	0.06	0.17
総計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

(出所) Cuaresma et al. (1998: 9).

こうした状況に対して、地方政府財政の問題点として、Cuaresma et al. (1996: 127-128) は、地方政府が内国歳入割当に頼りすぎていて独自の課税を十分に活用しない傾向があることを指摘している。例えば課税基礎となる土地などの評価額が市場価格よりあまりに低いままに据え置かれていることや、地方債の発行など地方政府財源の新しいスキームがいまだに限られたものにとどまっていることなどが問題とされている。

#### (4) NGO・PO の政策策定参加

分権化の理念の一つである民主化の制度的な装置として、NGO/PO の地方政府における政策過程への参加の枠組みが規定されているが、実際のところ法律が想定するほどうまくいってはいないと言われる。

内務自治省の調査では、1993 年末時点で、地方政府の政策過程に参加する前提である地方議会による認証 (accreditation) を受けた NGO/PO の数は 1 万 6834 に上るが [George 1998: 228]、この認証作業は地方政府によってばらつきがあり、仮に認証作業がスムーズにいったとしても、肝心の地方開発評議会が開催されないまま、地方政府首長が依然として独占的に政府運営を進めていくというケースが多い。また、認証された団体の多くが共同組合、PO であり、政府から自立的な活動を行なっているかどうかは疑わしく、仮に自立的であったとしても、十分な知識、技術など行政に参画する能力をもっているかどうかには疑問が呈されている [Legaspi 1995 b: 290, 295-296] [George 1998: 229] <sup>(17)</sup>。

### III 地方分権改革と政治

地方分権改革の内容は以上のとおりであるが、ここで、こうした改革が実際にどれほどの政治的影響をもったかについて考えてみる。

フィリピンにおける中央地方関係は、首長が選挙職であり、しかも大統領

の一般的監督を受けるものの大統領の出先機関としての役割を担わなかった点で、分離型としての特徴を有していたが、一方で、地方政府の主要な官職に関して大統領もしくは中央省庁による任命権が残っていたゆえに融合型の特徴ももっていた<sup>(18)</sup>。1991年の地方分権改革は、完全とまではいかないまでも、これまでの融合型の特徴を大きく後退させ、ほぼ分離型の地方政府制度にしたといえよう。その上で、行政サービス、規制権限、財政の移管、つまり集権から分権への転換を進めたことで、この地方分権改革は首長に対してより大きな政治的資源を与える行為と理解される。そうした意味で、地方分権改革が、中央地方関係、および地方政治に一定の意味をもつことはまちがいない。ただ、中央地方関係、地方政治といった問題を地方政府制度のみでとらえるのは一面的であり、その他の制度や要素と複合的に考察する必要がある。以下、そうした視点に基づいて中央地方関係と地方政治の二つの領域で地方分権改革の政治的意味について触れたい。

### 1. 中央地方関係

地方分権改革とは中央地方関係の制度的枠組みを変更する作業であるといえ換えられる。地方分権改革がどの程度中央地方関係の変更を進めるものなのかの評価は二つの点から考察する必要がある。一つは、その地方分権改革がどの程度の規模のものであったのか、もう一つは、地方政府制度以外の要因がどの程度中央地方関係のあり方を規定しているのか、という点である。

先ほど述べたように、1991年の地方分権改革は、融合型的要素を排除し、分離型の地方政府制度を確立したということ、しかもある程度の政治資源（財政、規制権限等）を地方に移したことで、地方の政治的影響力を強める方向に向かったことはまちがいないだろう。とはいえその規模はまだ小さい。それを最も目に見える形で表しているのは、公務員全体に占める地方公務員の数の少なさである。表3は、公務員委員会（Civil Service Commission）が管轄する公的セクターの職員の数と分類ごとの割合を示したもののだが、地方

表3 フィリピンにおける公務員数と内訳 (1993～97年)

	総 数		中央政府		政府系企業		地方政府	
		%		%		%		%
1993	1,200,708	100	773,349	64.41	128,466	10.70	298,892	24.89
1994	1,225,677	100	796,795	65.01	112,858	9.21	316,023	25.78
1995	1,328,019	100	853,982	64.31	120,382	9.06	353,654	24.89
1996	1,359,661	100	894,056	65.76	111,707	8.22	353,897	24.89
1997	1,378,645	100	913,951	66.29	97,142	7.05	367,551	24.89

(出所) OPM-CSC (n.d.) 割合は筆者計算。

分権改革以降にあたる93年から一貫して地方公務員は24%台であり、例えば、公務員の7割程度が地方公務員である日本と比べれば、国家公務員と地方公務員の比率は逆転している。また、財政面でも中央から交付される内国歳入割当が増加したとはいえ、いまだに大統領、上院議員、下院議員などから提供される資金（ボーク・バレル）なくしては、公共事業などは十分に行えない<sup>(19)</sup>。

しかしながら、地方政府制度に基づいた行政的な意味での地方政府の中央政府に対する立場が、このようにまだ大きいものではないとしても、地方、より正確に言えば地方政治家の中央に対する政治的影響力は小さいものではない。そのカギの一つは議会、特に地方小選挙区から選出された議員によって構成される下院の存在である。歴史的には、アメリカによるフィリピン統治は、各地に基盤をもつフィリピンのエリート層の取り込みによって成り立っていた。そうした地方エリートたちは、アメリカ統治下の1907年から開設された議会を足がかりとして、中央の資源を獲得する行動をしてきた〔Anderson 1988〕〔藤原 1991〕。独立以降もそうした構造は変わらず、地方の利益が議会を通じて中央の行政に反映されてきたのである。この際、フィリピン的な特徴として、凝集性の高い政党が存在しなかったことに注意する必要がある〔藤原 1993〕。マルコス戒厳令体制以前の国民党（Nacionalista Party）と自由党（Liberal Party）による二大政党制は党籍変更が頻発するものであったし、アキノ政権以降は、大統領候補の数だけ新党が生まれ、選

挙後は大統領の政党にこぞって党籍変更する無秩序な状態となっている。ここでは、マレーシアの統一マレー人国民組織（United Malays National Organization: UMNO）やシンガポールの人民行動党（People's Action Party: PAP）に匹敵する中央の支配を貫徹させるような政党は出現せず、地方の利益は、地方政治家と大統領との個人同士の関係において表出されている。大統領の側にとっては定期的に行なわれる選挙での票獲得や議会における法案成立のため、地方政治家にとっては中央の資源の分配を目的として、絶えず交換関係が成立してきたのである。

下院議員を通じた地方の中央に対する影響力行使がある上で、それでは地方政府首長と下院議員の関係はどうなっているのか、あるいは、地方政府首長は下院議員とは異なって中央への影響力行使は行なえないのか、という議論が次に想定される。地方政府首長と下院議員の関係は地域によってさまざまである。両者が政治的に共同関係にある、あるいは、主従の関係にある、という場合もあれば、対立する場合もある。両者が共同関係あるいは主従関係にある場合は中央への影響力行使は統一されたものとして行なわれるが、両者が対立する場合はそうはいかない。そうしたときは、どちらかが地方において優位に立つための競争が発生する。このとき、中央政府、あるいはそれを代表する大統領は下院議員の影響力のほうをより大きく受けるとは限らない。下院議員が敵対する勢力に属していたり、あるいは地方政府首長のほうが地方での勢力基盤をより強固に掌握していたりする場合に、大統領が地方政府首長と関係を強めることが自然である<sup>(20)</sup>。その際、地方政府首長は支持を取引材料としてさまざまな要求を大統領に対して出していく。

いずれにしても、地方政治家は中央政府に対して影響力を行使する立場にあり、それは地方政府制度以外の制度をも含めて決定されている。地方政府制度の改革のみで中央地方関係が大きく変化するわけではない。

## 2. 地方政治

一方、地方政治という意味で地方分権改革は、どのような効果をもったのか。地方政府首長の政治資源を増加させたことはまちがいない。社会における資源が乏しいフィリピンにおいて、最大の資源保有者は国家であり、地方政府はその国家の一部として特定領域において社会に対し資源保有の点で大きく優位に立っている〔川中 2000〕。地方分権改革によって政治資源（財政、規制権限、任命権限など）が地方政府首長にこれまで以上に与えられ、特定領域における資源保有者としての優越的地位を上昇させたとみてよい。

地方政府首長の地方政府機構支配は、具体的には職員人事に大きく現れている。地方政府職員の3割近くが、首長の裁量で採用、解雇が可能な臨時・契約職員であり（表4）、その他にも、幹部ポストや首長の側近などは首長と任期を同じにする政治任用職であるため、職員の多くの生活は首長の意向しだいとなる。終身雇用の保障がある職であっても、政府内での配置や昇進は首長によって決定される。それゆえ地方政府機構が首長のマシンとしての役割を果たす。また、産業が発達していない状況のなかでは、公共事業が最も大きな経済活動となるため、公共事業の設定や業者選定を自由にできる首長は、特定のコントラクター（contractor＝土建業者）たちとの間で癒着関係を

表4 フィリピンにおける地方公務員数と内訳（1993～97年）

	全 体		Regular		Non-Regular	
		%		%		%
1993	298,893	100	225,887	75.57	73,005	24.43
1994	316,024	100	212,918	67.37	103,105	32.63
1995	353,655	100	268,657	75.97	84,997	24.03
1996	353,898	100	253,190	71.54	100,707	28.46
1997	367,552	100	261,620	71.18	105,931	28.82

（注）Regular＝終身雇用保障職・政治任用職，Non-Regular＝臨時職員・契約職員

（出所）OPM-CSC (n.d.) 割合は筆者計算。

引き起こしている。多くの地域で、選挙の際に現職首長を支えるのは、この地方政府機構とコントラクターである。この二つを中心として住民が組織化され、政治マシンとして機能している。また、土地利用指定の再分類権限、その他の権限を利用して、地方における開発計画をめぐって首長がブローカーとしての役割を果たすようにもなった [Sidel 1998]。

一方で、1991年地方政府法で規定された NGO/PO の政策策定過程への参加が進んでおらず、地方分権改革が想定するような形での「民主化」は必ずしも実現されてはいない。地方政治は従来の権力メカニズムが強化されこそすれ、地方分権化によって変革がもたらされたとは言い難い<sup>(21)</sup>。

## むすび

以上、フィリピンにおける地方分権改革をみてきたが、大筋をまとめると以下になるだろう。

まず、地方分権改革が進められた要因として、アメリカによる統治において生み出された民主主義と植民地支配の矛盾が地方政府制度に如実に存在し、民主主義の理念に沿った形に修正しようとする動きが独立以降絶えず存在したという歴史的要因、そしてマルコス権威主義体制の崩壊と「民主化」という政治変動のなかで、地方分権改革を法的に進める機会が生じたという政治機会的要因の二つが指摘できる。

1991年の地方分権改革自体は、行政サービス、官職任命権、規制権限の移譲と、財政基盤の強化、NGO/POの政策過程への参加を柱として行なっている。分権化の実施は、ある程度進行しているものの、地方政府の能力不足、地方権力者のサボタージュなどの問題から、1991年地方政府法の想定したものを完全に達成するということまでにはいたっていない。

地方分権改革の政治的影響としては、中央地方関係については、分権化自体の規模がまだ小さいこと、地方政府制度以外の制度や要素の果たす役割が

大きいことなどから、急激な変更が起こったというところまでには到達していないと思われる。また、地方政治については、以前と比べれば地方政府首長の権力強化がはかられ、これまでの権力メカニズムが強化されたと理解される。

1991 年地方政府法制定によって、民主化以後のフィリピンの地方政府制度に大きな方向性が与えられた。しかし、地方政府制度はフィリピン政治の根幹をなすものであり、さまざまな問題の発生に直面して、今後も論争の尽きぬ分野であることはまちがいない。

注(1) アメリカ統治における民主主義と植民地支配の矛盾については、Paredes (1989)。

(2) こうした議論の簡単な紹介は Rood (1998: 59-61)。なお、フィリピンが中央集権的な中央地方関係を有していたとする議論は紹介しきれないほど多い。一方、例えば Williams (1981) は、必ずしもマルコス政権下でさえ集権的ではなかったとしている。

(3) バランガイについては、長坂 (1998) が詳しい。

(4) 以下、アメリカ統治期の地方政府に関しては、Laurel (1926), Hayden (1942), Romani et al. (1954), Owen (n. d.) が詳しい。また、コモンウェルス期、独立以降も含めてフィリピンの地方政府制度については、Ocampo et al. (1985), De Guzman et al. (1988), Brillantes (1998) など参照。

(5) その他にも、1950 年に州政府によって給与を支払われている職員の任命権が州知事に与えられ (RA No. 528), 54 年には州・町にそれぞれ財政、予算に関する権限の拡大が認められた (RA Nos. 1062 & 1063)。55 年には、大統領の直接統治地区だった「特別州」が通常の州となって公選制が導入され (RA No. 1205), 大統領任命だったいくつかの市長職の公選制への切替えとバリオ評議会の創設が行なわれている (RA No. 1245)。そして 56 年には市政府によって給与を支払われている職員の任命権が市長に与えられた (RA No. 1551)。地方政府職員の任命権限に関する推移については、吉川 (1987) が参考になる。

(6) 1977 年の時点で州、市、町の首長 31 人、地方議会議員については 400 人あまりが大統領によって交代させられている [Wurfel 1988: 138]。

(7) 国政議会については 1978 年に暫定国民議会 (Interim Batasang Pambansa)



選挙が行なわれている。

- (8) 地方分権化が「行政の効率化」「民主化」に貢献するという見解は、フィリピンの行政学者一般に共有されていると思われる [Ocampo 1992]。
- (9) 憲法制定過程について詳細に解説を加えたものとして、Bernas (1995) がある。
- (10) 先述のように 1973 年憲法も地方政府法の制定を規定する条文が存在し、1987 年憲法の条文もこれとはほぼ同じ文言で構成されているが、1987 年憲法には、「分権化」という文言が付け加えられている。憲法委員会において、新しい地方政府法制定の規定を置くという議論が出たのは、リコールの規定をどうするかという問題がきっかけだったが、その他にも地方自治の一層の推進や、地方公職を特定の人物あるいは家族が独占する「政治王朝」問題への対策などが提起されている [RP 1986: 191-192]。
- (11) 移譲された機能・サービスのうち、環境に関するものについては依然として環境天然資源省 (Department of Environment and Natural Resources: DENR) の監督を受ける。なお、こうした移譲されたサービスを整理したものとして、Legaspi (1995 a) が参考になる。
- (12) マルコス政権期にすべての省庁を Ministry とした時期があったが、1987 年に行政法 (Administrative Code of 1987, EO No. 292) が制定されて以降、従来の Department に名称が戻っている。
- (13) 土地利用指定の転換は、(1)農業省によって対象地が経済的に農業に適さないとされたとき、もしくは、(2)市議会あるいは町議会によって対象地が住宅用、商業用、工業用などの目的に利用されるほうがより経済的効果をもつと認定されたとき、市議会、町議会による条例制定によって可能になる。しかし、これには上限が課せられており、全農地のうち高度都市化市・独立構成市の場合 15%、構成市および第 1～第 3 クラスの町の場合 10%、第 4～第 6 クラスの町の場合 5% までとなっている。その際、包括的農地改革法の対象地となっているものを除く。こうした上限については、国家経済開発庁 (National Economic and Development Agency: NEDA) の推薦を基に大統領が上限以上の土地の転換を市、町に対して認めることができる (Local Government Code of 1991, Sec. 20)。
- (14) 1987 年憲法における NGO に関わる規定は、(1)国民の福祉を向上させるため NGO, PO の奨励 (Art. II Sec. 23), (2)地域開発評議会 (Regional Development Council) の一員としての NGO の位置づけ (Art. X, Sec. 14), (3) PO の尊重と民間部門参加のコンサルテーション・メカニズムの設定 (Art. XIII, Sec. 15 & 16) などとなっている。
- (15) しかしながら、1991 年地方政府法は議会による 5 年ごとの法律の見直しを義務づけている (Sec. 521)。この見直しに関しては、内務自治省による地

- 域ごとの地方政府からの聞き取りや、州連盟、市連盟、町連盟といった地方政府首長の団体による提案、NGOからの働きかけなどが行なわれており、こうした作業に基づいて下院には地方政府法改正法案（House Bill No. 7845）が提案されている。（内務自治省担当官からの聞き取り、2000年3月14日）
- (16) ジョセフ・エストラダ（Joseph Estrada）政権に入ってから、カロオカン（Kaloookan）市、パンパンガ（Pampanga）州、カリंगा（Kalinga）州の首長や地方議会議員などが停職処分を受けているが、たぶん、大統領による1998年大統領選挙での裏切り行為への報復、あるいは自派の副首長を首長に据えるため、といった政治的色彩が強い。*Philippine Daily Inquirer*, January 19, 1999; July 31, 1999; July 28, 1999; December 8, 1999; January 14, 2000; January 16, 2000; January 20, 2000; March 23, 2000; April 6, 2000.
- (17) 地方レベルにおいて、NGO、POが地方首長や下院議員などによって設立、運営されているケースは多い〔Vitug 1993: 157-165〕。東サマル州と南レイテ州の下院議員がそれぞれ、ポーク・バレルを着服する手段として家族の運営するNGOを利用したケースも報告されている〔*Philippine Daily Inquirer*, August 18, 1996; August 24, 1996〕。
- (18) 集権型・分権型、分離型・融合型の分類については、天川（1986）参照。
- (19) 筆者が1996年から98年にかけて調査したナガ市は、財政運営の良好な地方政府として知られているが、それでもこうしたポーク・バレルの獲得は、市長にとって恒常的な業務であったといっていよい。
- (20) 付け加えれば、1987年憲法によって規定された、バラングイ関係を除くすべての選挙職に関する任期制限、特に下院議員と地方政府首長の3年連続3期までの任期制限により、下院議員と地方政府首長の人の移動が定期的にかかることで、どちらが優位かという問題はより複雑化している。
- (21) フォード財団マニラ支部のプログラム・オフィサーによると、フォード財団の地方政府関連事業が成功するか否かは、地方政府首長が友好的か敵対的に大きく依存しているという。地方政府首長の権限、影響力の強さがこうした形で現れている。（ガリー・ホーズ（Gary Hawes）フォード財団プログラム・オフィサーへの聞き取り、ジェネラル・サントス（General Santos）市にて、1999年10月12日）

#### 〔参考文献〕

##### 〔日本語文献〕

- 天川 晃 1986. 「変革の構想：道州制論の文脈」 大森 彌、佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会。
- 片山 裕 1987. 「マルコス政権下の官僚制：特に幹部公務員制度に焦点をあて

- て」矢野 暢編『講座政治学Ⅳ：地域研究』三嶺書房。
- 2001.「フィリピンにおける地方分権について」『「地方行政と地方分権」報告書』国際協力事業団国際協力総合研修所。
- 川中 豪 2000.「フィリピン地方都市における権力メカニズム：ナガ市の事例」『アジア経済』第41巻第1号：2-33.
- 長坂 格 1998.「フィリピンにおけるバランガイの形成：フィリピン地域社会研究の一視点」『社会学雑誌』（神戸大学社会学研究会）第15号：88-106.
- 藤原帰一 1991.「フィリピン政治と開発行政」福島光丘編『フィリピンの工業化：再建への模索』アジア経済研究所。
- 1993.「フィリピンの政党政治：政党の消えた議会」村嶋英治，萩原宜之，岩崎育夫編『ASEAN 諸国の政党政治』アジア経済研究所。
- 吉川洋子 1987.「フィリピンの政治的クライアンテリズム：大統領の任命権と任命の政治過程」『東南アジア：歴史と文化』（16）：37-75.
- 蟻山政道 1943.「比島調査報告第二編統治」比島調査委員会編『極秘比島調査報告第一巻』（1993年復刻版）龍溪書舎。

〈外国語文献〉

- Abueva, Jose Velso and Raul P. de Guzman eds., 1969. *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics*. Manila: Bookmark.
- Anderson, Benedict 1988. "Cacique Democracy and the Philippines: Origins and Dreams." *New Left Review* 169: 3-31.
- ARD/Governance and Local Democracy (ARD/GOLD) 2000. <http://www.ardgold.org/>
- Asian Development Bank (ADB) 2000. *Country Assistance Plan 2000-2002, Philippines*. Manila:
- Bernas, Joaquin G. 1995. *The Intent of the 1986 Constitution Writers*. Manila: Rex Book Store.
- Brillantes, Alex B. Jr., 1998. "Decentralized Democratic Governance Under the Local Government Code: A Governmental Perspective." *Philippine Journal of Public Administration* 42: 1-2, 38-57.
- Bureau of Local Government Development, Department of the Interior and Local Government (BLGD-DILG) [n. d.] *Final Report on Devolution: Transfer of Personnel and Assets RA 7160*. Quezon City.
- Celestino, Alicia B., Norberto G. Malvar and Romulo R. Zipagan, Sr. 1998. *Handbook of Local Fiscal Administration in the Philippines*. Quezon City: Center for Local and Regional Governance, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines and Public Administration Promotion

- Centre, German Foundation for International Development.
- Cuaresma, Jocelyn C. and Simeon A. Ilago, 1996. *Local Fiscal Administration in the Philippines*. Quezon City: Local Government Center, College of Public Administration, University of the Philippines.
- Cullinane, Michael [n. d.] "Implementing "New Order": The Structure and Supervision of Local Government During the Taft Era." In Norman G. Owen and Michael Cullinane, Ronald K. Edgerton, Frank Jenista, Jr., Harry Luton, *Compadre Colonialism: Philippine-American Relations: 1898-1946*. Manila: Solidaridad Publishing House.
- De Guzman, Raul P., Mila A. Reforma and Elena M. Panganiban 1988. "Local Government." In Raul P. De Guzman and Mila A. Reforma eds., *Government and Politics of the Philippines*. Singapore: Oxford University Press.
- Department of the Interior and Local Government (DILG) 2000. *Number of Regions/Provinces/Cities/Municipalities/Barangays, as of August 1999*. <http://www.dilg.gov.ph/Igusum.html>
- Ford Foundation 2000. <http://www.fordfound.org/>
- George, Terrence R. 1998. "Local Governance: People Power in the Provinces?" In G. Sidney Silliman and Lela Garner Noble eds., *Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society, and the Philippine State*. Hawaii: University of Hawaii Press.
- Hayden, Joseph Ralston 1942. *The Philippines: A Study in National Development*. New York: The Macmillan Company.
- Laurel, Jose P. 1926. *Local Government in the Philippine Islands*. Manila: La Pilarica Press.
- Legaspi, Perla E. 1995 a. "Introduction." in Perla E. Legaspi ed., *Decentralization, Autonomy and the Local Government Code: The Challenge of Implementation, Volume I*. Quezon City: Local Government Center, College of Public Administration, University of the Philippines and Ford Foundation.
- 1995 b. "The State of the Devolution Process in Selected LGUs: A Comparative Perspective." In Perla E. Legaspi ed., *Decentralization, Autonomy and the Local Government Code: The Challenge of Implementation, Volume I*. Quezon City: Local Government Center, College of Public Administration, University of the Philippines and Ford Foundation.
- Manglapus, Raul S. 1969. The Case for Decentralization, in Jose Velso Abueva and Raul P. de Guzman eds., *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics*. Manila: Bookmark.
- Marcos, Imelda Romualdez 1978. "Human Settlements for Filipinos." *Fookien Times Philippines Yearbook 1978*: 52-53.

- Ocampo, Romero B. and Elena N. Panganiban 1985. *The Philippine Local Government System: History, Politics and Finance*. Manila: Local Government Center.
- 1992. "Decentralization and Local Autonomy: A Framework for Assessing Progress." In Perfecto L. Padilla ed., *Strengthening Local Government Administration and Accelerating Local Development*. Quezon City: Local Government Center, College of Public Administration, University of the Philippines, and the Asia Foundation.
- Office for Planning and Management, Civil Service Commission (OPM-CSC) [n. d.] *Inventory of Government Personnel*.
- Paredes, Ruby R. 1989. "Introduction: The Paradox of Philippine Colonial Democracy." In Ruby R. Paredes ed., *Philippine Colonial Democracy*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Republic of the Philippines (RP), The Constitutional Commission of 1986, 1986. *Record of the Constitutional Commission Proceeding and Debates Vol. III*.
- 1987. *Medium Term Philippine Development Plan 1987-1992*. Manila.
- Romani, John H., and M. Ladd Thomas 1954. *A Survey of Local Government in the Philippines*. Manila: Institute of Public Administration, University of the Philippines.
- Rood, Steven 1998. "An Assessment of the State of Knowledge Concerning Decentralized Governance under the Philippines' 1991 Local Government Code." *Philippine Journal of Public Administration* 42: 1-2, 58-82.
- Sidel, John T. 1998. "The Underside of Progress: Land, Labor, and Violence in Two Philippine Growth Zones, 1985-1995." *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 30: 1, 3-12.
- Villanueva, Alfredo B. 1961. *Concepts of Local Autonomy in the Philippines*. Ph. D. Dissertation, University of Minnesota.
- Vitug, Marites Danguilan 1993. *The Politics of Logging: Power from the Forest*. n. p.: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Williams, Arthur Ross 1981. *Center, Bureaucracy, and Locality: Central-Local Relations in the Philippines*. Ph. D. Dissertation, Cornell University.
- Wurfel, David 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.