

## 第 8 章

# 灌漑水利組合と社会関係資本

### はじめに

灌漑プロジェクトの成否の要因には大きくハードの要因とソフトの要因があるといえる。ハードの要因とは、灌漑の物理的条件（ダム、用水路などの灌漑施設、用水量など）であり、従来の灌漑開発プロジェクトでは、ドナーはまずこの物理的条件を満たすべく、灌漑施設の建設、改善（リハビリ）に励んだ。しかし、いかに完璧な施設を作っても、その灌漑システムにおいて公平な水配分（水管理）、水利費徴収、施設の維持管理、紛争処理、外部資源の獲得と隣接する灌漑システムとの調整のための外部との交渉などの機能、すなわち灌漑プロジェクトのソフト面が十分に果たされていないと、灌漑プロジェクトの運営そのものは成功しない。そして、灌漑施設を建設しただけでは、このような機能が自動的に個々の受益農家によって果たされるわけではないことが明らかになるにつれ、灌漑プロジェクトのソフト面をいかに作り上げるか、という課題が認識されるようになった。このため、上述の水管理その他の機能を実行する主体としての水利用者組織または水利組合の「強化」がドナーにとっての新たな課題となってきている。

実際、灌漑システムの規模や用水量といった物理的条件は類似しているのに、灌漑システムの運営においては、水利費の徴収率や施設の維持管理の状況などからみて、片や「成功」、片や「不成功」といってよい灌漑プロジェクトが存在する。その場合、「成功している」灌漑プロジェクトにはプロジ

エクトの効率的・効果的運営をもたらすような、水利組合の「社会関係資本が存在する」といってよいだろう。

しかし、この灌漑プロジェクトにおける「社会関係資本」とは具体的にはどのようなものであろうか。おそらく、世界各地の灌漑プロジェクトにおいて、それを成功させる「社会関係資本」は一様ではないと思われる。このため、それぞれの地域において灌漑プロジェクトの「社会関係資本」を個別に「要素分解」する必要があるだろう。ここでは、その一つの試みとして、フィリピンの灌漑プロジェクトを取りあげる。特に、フィリピンの場合には水利組合のなかでパトロン・クライアント関係と再分配規範が重要な社会関係資本として機能していると考えられるため、これらに焦点を当てていくこととする。

## 第1節 フィリピン・NIAの参加型アプローチ

フィリピンにおける灌漑プロジェクトの水利組合の「社会関係資本」を考えるために、まずフィリピンの灌漑実施機関である国家灌漑庁（National Irrigation Administration：以下、NIA）が採用している参加型アプローチ（Participatory Approach）についてみておきたい。NIAはこのアプローチによって灌漑プロジェクトを成功させる「良い水利組合」（Irrigators' Association：以下、IA）の構築をめざしたのである。

NIAの参加型アプローチは1976年からアメリカのフォード財団の支援を受けてNIAが開発した灌漑開発の手法である。当時のフィリピンの小規模灌漑プロジェクト（Communal Irrigation Scheme：以下、CIS）ではNIAが施設の建設を行い、完工後受益農民に施設運営を移管（Turn Over）し、受益農民から建設コストを回収することとなっていた。しかし、実際には受益農民が施設を適切に運営せず水利費の徴収率が極端に低かったり、農民が移管の条件に不満で施設の引取りを拒否する例が多く、NIAの側はプロジェ

クトの建設コストが回収できず、結果的にNIAの経営を圧迫する状況になっていた。プロジェクトの評価を通じて、NIAはCISの成功のためには物理的構造物だけでなく、受益農家の水利利用者組織の活性化が重要であるとの認識にいたった。このため、CISの運営を改善し、NIAの経営負担を軽減するために、参加型アプローチが導入されたのである。具体的にはCIS建設前に灌漑システムの受益者農民をIAに組織し、NIAとIAが協議しながらCISの設計（水路のルート、灌漑受益地の範囲等）を行い、CISの建設段階でもIAがプロジェクトの建設コストの最低10%を労働力、資材（砂利、砂、材木等）、現金の形態で費用負担するものである。このアプローチは、受益農民をプロジェクトの計画・建設段階に参加させることで、受益者のオーナーシップ意識を高め、プロジェクトの実施段階での運営の向上をねらったものであった（バガディオン・コーテン [1998]）。この参加型アプローチはしだいにフィリピン全国のCISに適用されるようになり、1981年には国营灌漑システム（National Irrigation Scheme：以下、NIS）にも拡大された。現在NIAはNISにおいて従来行ってきた水管理、施設の維持管理、水利費徴収等の業務をIAにすべて移管するIMT（Irrigation Management Transfer）を進行中である。

この参加型アプローチは社会関係資本を明示したものではない。しかし、「IAというソフト面（制度）の善し悪しが、ハード（物理的構造物）の運営の成否に影響を及ぼす」という思想を前提としていることはまちがいない。そしてそのIAの自立・強化を促すことにより、IAによるCISの自主運営が可能になる、という発想は「IAは強化できるものである」という考え方、社会関係資本的言い方をすれば、「外部者（NIA）が良い社会関係資本をもったIAを作るよう、操作することが可能である」という考え方に基づいているとってよい。このため、NIAはIAを組織化・強化するための各種活動を実施してきたのである。

では、NIAがねらった良いIAとはどのようなものであろうか。これは、(1)強力で公正なリーダーシップの存在、(2)IAの各役職者（水利組合長、副水

利組合長、会計役、書記、帳簿係、監査役、水利費徴収人、水管理人等)がその役割を適切に果たし、メンバーに良いサービスを提供できること、NIA に対しては水利費が適切に支払えるよう水利費徴集システムと財務能力が確立していること、(3)公正性、民主性の確保(不正や政治の介入の排除)がなされている IA であり、特に(1)が重要とされている。

このため、さまざまな知識・技能向上研修や価値観醸成(変容)研修が開発され、IA の各役職者を対象に行われている<sup>(1)</sup>。

また、NIA では IA がもつべき規約(Bylaw)のモデルを定め、NIA の考える「良い IA」の姿を提示している(Republic of the Philippines Security and Exchange Commission [1998])。その中で注目すべきなのは、(1)バランガイ<sup>(2)</sup>議員以上の政治職の者は IA の役員(Board of Directors: 以下、BOD)には就任してはならないという規約と(2)水利組合長の任期は 2 期(1期は 1~2 年)を超えてはならないという規約である。この規約が設定されているのは IA の運営の公正性、民主性を保つためであり、BOD による汚職や党派抗争などの地域政治の介入を回避するため、また、同一人物がリーダーを務めつづけることによる独善性や腐敗を防ぐためである<sup>(3)</sup>。

すなわち、この規約は特にバランガイ・ポリティクスと結びつくことで、IA のリーダーに過大な権力が集中することを牽制していると考えられる。NIA は IA が特定の強力な個人の権力によって運営される(人治)のではなく、法(規則)による統治、すなわち法治主義を導入しようとしているといえるだろう。具体的には NIA は IA の規約モデルの中で運営のための種々の規則(水利費支払い、維持管理活動、違反行為など)を設定している。これらの法(規則)をメンバーが遵守すること、リーダーはメンバーに規則を遵守させること、違反者には罰金などの罰則を科すこと、によって「良い IA」が形成されるとしているのである。

しかし、NIA のめざす IA は実際にはなかなか思いどおりに機能していない。その理由はなにか、以下で考察していきたい。

## 第2節 社会関係資本の強弱によるIAの六つの類型

NIAの参加型アプローチによれば「良いIA」には三つの社会関係資本が必要であると考えられる。一つは「強力なリーダーシップ」(SC 1)であり、二つ目は全メンバーに良いサービスが提供されるという「分配制度」(SC 2)であり、三つ目は「社会的公正性・民主性」(SC 3)であるといえる。

これら三つの社会関係資本の強弱によって理論上はIAを表1のように八つの類型に分けることができる(表1)。

まず①の類型は三つの社会関係資本がすべて備わっているIAであり、NIAの参加型アプローチの理想形といえる。

また、三つの社会関係資本が備わっているため①に分類されるものの、NIAの参加型アプローチのめざす法治主義とは異なる方法で運営されているIAも存在しており、事例としてボホール州のブサオCISをあげることができる。

②の類型は、強力なリーダーシップがあり、全メンバーにサービスが分配されるものの、リーダーによる汚職や政治家の介入が生じているIAであり、NIAが恐れるパターンである。実際にはフィリピンの多くのIAに見られるケースである。

③の類型もNIAが恐れるパターンであるが、これも実際は多くのIAで見られる。すなわち、バランガイ・キャプテンなどがIAのリーダーに就任することにより強力なリーダーシップを持つがバランガイ・ポリティクスが

表1 社会関係資本の強弱によるIAの類型

SC 1 強力なリーダーシップ	○	○	○	○	○	X	X	X	X
SC 2 分配制度	○	○	○	X	X	○	○	X	X
SC 3 社会的公正性・民主性	○	○	X	○	X	○	X	○	X
	①	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧

(出所) 筆者作成。

IA の運営に反映し、水などの資源を得られるメンバーと得られないメンバーが発生し、水配分などのサービスが不公平になるケースである。バランガイの派閥や党派性が IA メンバーを分断し、リーダーの派閥に属さないメンバーに対しネットワークの排除性が起こるため、恩恵が行かないメンバーが生じる。このようなパターンを防ぐため、NIA は上記の規約を定めることを各 IA に指導している。

④の類型も NIA が恐れるパターンであるが、やはり実際には多くの IA で見られる。ここでは③同様、バランガイ・ポリティクスが IA の運営に介入することでリーダーシップは強力であるが、メンバーの間で受け取るサービスに不公平が生じる。さらにリーダーの不正・汚職により社会的公正も生じている。

⑤の類型はリーダーシップは弱いサービスが全メンバーに行きわたり、社会的にも公正である、という IA である。また、⑥の類型はリーダーシップが弱く、リーダーによる不正や汚職などの社会的不公正が生じているが、メンバーにはサービスが公平に分配されている、という IA である。現実には⑤⑥ともにほとんど起こり得ないパターンである。なぜならば、灌漑システムでは通常上流部のメンバーがまず先に多く取水し、下流部のメンバーにまで水が届かないという上流優先の取水方法が起こりがちである。このため水を末端まで平等に分配するためには、上流部と下流部のメンバー間を調整し、全メンバーに公平に水が行きわたる制度（ローテーションなど）を実行する必要があるが、リーダーシップが弱いと、こうした調整を行い、上流優先取水を是正することができないからである。このため、リーダーシップが弱くても公平なサービスが分配されるのは 1 年（雨季、乾季）を通じて水不足がなく、かつ施設がコンクリート製など強固であるため、日常の維持管理作業が不要であり、災害（台風、洪水など）の被害にも遭わず、さらに IA メンバー間に紛争が存在していない灌漑システムの場合のみであるといえる。しかし、実際にはフィリピンの多くの灌漑システムが乾季の水不足を経験しており、また、台風、洪水などによって施設の改修の必要性が生じ、土水路

であるため水路の清掃や草刈りなど日常の維持管理活動を必要としている。このため、メンバー間の公平な水配分、施設の維持管理、IA内の紛争処理を実行していくためには、ほとんどのIAでメンバーを動員するための強力なリーダーシップが必要となっているのである。

⑦の類型はNIAの理想形が陥りやすいパターンと言える。このようなIAではバランガイ・ポリティクスを排除し、政治に無縁の人物をリーダーに据えているため、リーダーは公正である。しかし、リーダーが政治力をもたないため、リーダーシップは弱い。このため水配分、水路の維持管理、水利費の徴収、メンバー間の紛争処理においてリーダーはメンバーの協力を得て、またメンバーを調整して適切なサービスを全メンバーに提供することが難しい。その結果、メンバーのIAに対する信頼は低下し、メンバーはIAの各種活動に非協力的となり、水利費の支払いも渋るようになる。このようなIAは十分に機能せず、弱体化する結果となる。

⑧の類型は⑦の類型に加えてリーダーシップが弱いために十分なサービスが提供できない上に、リーダーが徴収した水利費を着服するなど不正を働くケースである。この場合メンバーはIAに対する信頼を急速に失うため、IAは弱体化し機能しなくなってしまう。

以上八つの類型について述べたが、類型⑤⑥は現実にはほとんど起こり得ないケースと考えられるため、⑤⑥を除く6ケースについて追って事例をあげて検討したい。

### 第3節 強力なリーダーシップと分配制度を支える 社会関係資本

NIAは灌漑プロジェクトに参加型アプローチを導入することで、IAのなかに「強力なリーダーシップ」とメンバーに良いサービスが提供される「分配制度」という新しい社会関係資本を作り上げようとしたといえる。しか

し、実はフィリピン社会の文脈においては「パトロン・クライアント関係」と「再分配規範」という既存の社会関係資本が「強力なリーダーシップ」と「分配制度」を支えていると考えられるのである。

フィリピン社会におけるパトロン・クライアント関係とは、リーダー（特に政治的リーダー）とそのクライアントの関係であり、リーダーは自らのクライアントに金・物や仲介（就職や病院の斡旋、より有力なリーダーへの仲介、紛争の仲裁など）というさまざまな「恩」（便益）を与え、一方、クライアントはその見返りとしてリーダーに忠誠をはらい、リーダーに協力する義務が生じる。このため、クライアントはリーダーの求めに応じて祭事を手伝う、リーダーの家で饗宴があるときに料理を届ける、選挙でリーダーが推す政治家に投票するなどといった形でリーダーに「恩」を返そうとする。クライアントの数が多いため、リーダーの威信は高まるため、リーダーは自らの威信という社会的資産を増大するため、積極的にクライアントに対し、さまざまな形の「恩」を与えるために自らが得た資源を再分配しようと努める。

リーダーが常にクライアントを引きつけておくためには、すなわち絶えずクライアントに「恩」を与えつづけるためにはリーダーには三つの条件が必要である。一つは不断に便益を与えつづけられるだけの経済力であり、二つ目は政府プロジェクトなど外部資源を導入したり、斡旋を行えるような自分の上に立つ外部の有力者との個人的関係をもっていることである。三つ目はリーダーはクライアントを引きつけるだけのパーソナリティが必要である。リーダーに求められる個人的資質として社交性、近づきやすさ、気前の良さ、寛容さ、さらに違反を許さないだけの厳しさがあげられる。これら三つの条件を備えていることが有能なリーダーの条件と考えられている（Hollsteiner [1963]）。

このようなリーダーとクライアントの「恩」の貸し借り関係、パトロン・クライアント関係はバランガイ・キャプテン（村長）と村民、国会議員と出身地の市長、地主と小作農、会社社長と社員、組合長と組合員のように、相対的に「大きい人」が相対的に「小さい人」を助け、代わりに「小さい人」



が「大きい人」に忠誠をはらう互恵の関係として社会のさまざまな場面で見出すことができる（リンチ [1977]）。さらにリーダーはより有力者のクライアントとなることで、自らのクライアントに仲介機能による便益を与えることが可能となるので、このパトロン・クライアント関係はタテに幾重にも連なっている。こうして balan gay・キャプテンと市長、市長と州会議員、州会議員と国会議員の「恩」の貸し借り関係が形成され、はては大統領までつながる関係もある。

リーダーの側は多数のクライアントにできるだけ多くの便益を与えようとするため、外部の有力者（リーダーのリーダー）との個人的関係を利用して政府プロジェクトなどの外部資源を地域に導入したり、時には自らの資産を投入してクライアントの歓心を買うことに努める。さらによく見られるのは、自らの政治ポスト（balan gay・キャプテン、市長など）を利用して、政府プロジェクトなどの公的資源の一部を自らの利益のために流用し、直接の取巻きクライアントに再分配したり、選挙の際にさらにその一部を票の買収金として、選挙民に再分配し、票を買う行為である。このような汚職・不正行為によってリーダーは自らの政治ポストを保全しつづけることが可能になる。再分配の多い政治的リーダーほどクライアントの協力・忠誠が得られ、買収金の多い候補者ほど多くのクライアントを取り込み、当選できると考えられているため、政治的野心をもつリーダーは経済的基盤の拡大に熱心であり、公的な政治ポストはそのためには最適な装置である。政治ポストに就くことはリーダーに政治的権力をもたらすだけでなく、経済力の拡大にも寄与するが、政治ポストに就くためには経済力が不可欠である。つまり、政治ポストは豊かな者がますます豊かになる仕組みといえる。

つまり、フィリピンの灌漑プロジェクトにおいて「分配制度」がうまく機能できるのは、リーダーとメンバーの間にパトロン・クライアント関係が成立しており、両者の間でパトロン（リーダー）がクライアント（メンバー）に自らのもつ富（水やその他の資源）を再分配するという再分配規範という社会関係資本が働くためである、といえる。

また、フィリピンの灌漑プロジェクトが「強力なリーダーシップ」を備えるためには、リーダー（パトロン）がメンバー（クライアント）と私的なネットワークをもち、クライアントが多いほど効果的であるといえる。再分配によってクライアントに多様な便益を与えられるパトロンは、見返りにクライアントの忠誠と協力を勝ち得ることができる。つまり、リーダーとメンバー間のパトロン・クライアント関係という社会関係資本が貢献すると考えられる。

このための条件としては、上記のとおり、(1)パーソナリティが必要であることに加え、(2)メンバーに再分配できるだけの経済力が必要であるが、そのためにはリーダーは容易に汚職に結びつきやすい。また、(3)上位のもの（パトロンのパトロン）との私的ネットワークが必要であるが、これは政治家の介入などの社会的不公正の入る余地があるといえる。つまり、フィリピン社会における「強力なリーダーシップ」という社会関係資本には「社会的公正性」というもう一つの社会関係資本とは本来相容れない性質があるのではと考えられる。この点について、以下具体的な事例をあげながら検討したい。

#### 第4節 六つの類型の事例検討

先に第1節でNIAの理想とするIA運営は法治主義を導入しようとしていると述べたが、フィリピンの実際のIAの多くは人治によって運営されているとみられる。つまり、IA運営においてパトロン・クライアント関係が社会関係資本として強く作用していると考えられる。その結果、フィリピンの灌漑プロジェクトの多くは大きく二つのパターンに陥っているといえる。一つはNIAの指導に従ってIA運営からパトロン・クライアント関係を排除しようとした結果、IAそのものが弱体化するケースであり、もう一つはパトロン・クライアント関係を排除できなかったために、社会的不公正が発

生ずるケースである。以下でそれぞれのケースについて事例を見ていくことにする。

### 1. パトロン・クライアント関係の排除によってIAが弱体化するケース

これは第2節で述べた類型⑦と⑧がそれぞれ当てはまる。IAが弱体化するケースとしてはボホール州のCISやNISに事例が見られる。すなわち、水利組合長やBODについての人物がバランガイ・キャプテンやバランガイ議員などの政治ポストに就いておらず、バランガイ内の役職がまったくない一般住民（普通の人）である場合、他のメンバーに水配分以外の便益を与えられるような経済力をもっていない。また、バランガイの内部や外部の有力者との私的関係ももっていないため、メンバーのために政府プロジェクトなどの外部資源を導入することもできない。このようなリーダーはメンバーと水配分以外の「恩」の貸し借り関係を形成できないため、メンバーはリーダーに協力する必要性を強く感じない。このため、IAのリーダーシップが弱く、IA活動が不活発になっている。

#### (1) ⑦の事例

⑦の事例としてボホール州のNISの一つカパヤス灌漑システム（Capayas Irrigation Project：以下、CIP）の中のIAであるLCC 2やLC 1内のFIG（Farmers Irrigators Group：IAの下部組織）があげられる。これらのFIGではBODが水路清掃のために自分が担当するFIGのメンバーの動員を呼びかけてもメンバーが集まらず、水路清掃を行うのはBOD 1人、というFIGもある。その結果、水路の維持管理が不十分になり、そのため末端部に水が届かず水不足が発生し、メンバーがさらに非協力的になる、という悪循環に陥っている。また、IA内に対立するメンバーがいても各メンバーと「恩」の貸し借り関係をもたないリーダーは調停に入ることができず（メンバーがリーダーの和解提案を聞き入れず）、紛争が放置されてしまっている例もある。

また、必要な外部資源（予算、技術支援など）を獲得できる「つて」をもたないため、施設の損壊があっても必要な修理ができずそのまま放置されてしまっている。政治力のないBODがIAのBOD会合で自分のFIGの修復工事の要求をいくら訴えても取り上げてもらえず、優先順位が低い、と後回しにされている。このため、そのFIGのメンバーの中には水不足を理由に水利費の支払いを拒む者もいるが、BODはなんらの対策もとることができず、放置してしまっている。

## (2) ⑧の事例

また⑧の事例としては同じくCIPのIAであるLCC 2やLA、およびボホール州のA-CISの事例があげられる。

水利組合長やBODがバラングイ議員以上の政治職に就いていないことが、必ずしもIA内の汚職や不正を排除できるか、といえばそういうわけでもない。CIPの例では、水利費の徴収人（Collector）が徴収した水利費の一部を着服してIAに報告しないケースが発生している。IA内の経理システムが確立していないため、メンバーが「自分は水利費を支払った」と主張したときにはじめて不正が発覚するという場合が多い。このような不正行為は水利組合長のリーダーシップが弱い場合、わかっていながらそのような徴収人が処分されず長期に放置され、結果としてメンバーのIAへの不信感を醸成し、次の水利費の支払い拒否という行動に結びついている。

また、ボホール州のA-CISの事例では、2代目の水利組合長が「不正」を理由に選挙で再選されなかったケースがある。この水利組合長は6ヘクタールの農地を有する自作農であるが、地域政治の中心であるバラングイの隣のバラングイの住民であり、地域政治の有力者B家とそのクライアントからなる派閥に属していないため、メンバーとの間にパトロン・クライアント関係をもっていない。その後、この水利組合長は「徴収した水利費を着服した」、とか「ダムの水を勝手に売り払った」等の不正疑惑をうわさされるようになり、選挙で交替させられるにいたった。彼が実際に不正を行ったのか

どうかは定かではないが、もともと水利組合長と、隣バラングイの有力者とそのクライアントの派閥との間に対立があったために、不正疑惑を口実に有力者派閥から排除されるに至った、と考えられる。A-CISでは、メンバーを動員する力のない水利組合長の「不正疑惑」によってメンバーの多くがIAに対する信頼を失い、IAの会合や水路清掃などの活動に参加せず、また水利費の支払いも拒んでいる。このためA-CISは用水は豊富にあるのに「不成功なCIS」とNIAボホール州事務所から評価されてしまっている。

## 2. 既存のパトロン・クライアント関係がIA運営に入りこむケース

これはNIAが恐れるケースであり、類型③、④、②が該当する。

### (1) ③の事例

③の事例としてボホール州のNISであるボホール灌漑プロジェクトI (BHIP 1)の中のIAの事例をあげることができる。このIAのメンバーは二つのバラングイにまたがって存在している。水利組合長はバラングイ議員であり1992年に水利組合長に就任するまでは郡の協同組合の初代組合長でもあった。彼は周りの住民に金を貸すなどの恩恵を与え、周囲からは寛大な人物といわれている。水利組合長は自らのバラングイのメンバーからは「水配分が予定どおりなされるよう熱心に水路の見回りをし、水不足を訴えると水の獲得のためにNIAに掛け合ってくれ、水争いがあると調停してくれる」良い水利組合長と評価されている。このバラングイのメンバーは集会や無償の水路清掃作業の参加率が高い。しかし、下流部のバラングイのメンバーからは「上流部のメンバーが勝手に取水するため水利組合長に調整を訴えたが、『自分たちのなかで調整するように』、といわれてしまった。上流の農家の盗水を言っても『その行為を止めさせなさい』というだけで解決してくれない」という不平が出ている。

つまり、この水利組合長は自分のバラングイのメンバーの面倒はみるが、

他のバランガイの水管理については問題があることを知りながら介入していないことがうかがえる。このため、自分のバランガイのメンバーは協力的で配水ローテーションや維持管理作業に水利組合長の指示に従うが、下流部のバランガイのメンバーは非協力的で、水争いが解決されないまま、組織活動も停滞してしまっている。

このIAでは、IAの運営にバランガイの党派性が持ちこまれ、IAメンバーのなかにパトロンのクライアントと非クライアントが存在しているために、クライアントには便益が行くが非クライアントには便益が行きわたらず、その結果、非クライアントの非協力をまねいているといえる。

## (2) ④の事例

④の事例としては先にあげたボホール州のA-CISがあげられる。A-CISがあるバランガイAでは大地主で地元のエリートのB家が郡長、副郡長、バランガイ・キャプテン等の地域政治のポストを独占しており、その政治ポストを利用して道路建設や市場建設などの公的プロジェクトの資金を着服する汚職を行い、私的利益を拡大しているといわれている。B家は経済力を元に地方選挙でB家の小作農を中心としたクライアントの票を買収し、当選を果たしているとされ、バランガイAでは「B家でないものは政治家になれない」とまで言われている。A-CISではB家とそのクライアント（B家の小作農）からなる派閥がIAの運営の主流派となっており、派閥に属さない自作農である2代目水利組合長が「不正疑惑」を理由に選挙で落選させられると、B家の一員が3代目水利組合長に就任した。B家出身の水利組合長が誕生したことで、A-CISではクライアントのメンバーの水利費支払いや維持管理作業への参加は高まると期待されている。しかし一方で、水利組合長の交替と同時に2代目水利組合長および彼の親しい友人である自作農のメンバーは会合やセミナーなどのIA活動に参加しなくなってしまった。水利費の支払いもしなくなったといわれている。このメンバーは「B家がバランガイAを支配する状況に嫌気が差した」と言っている。

つまり、A-CISでは強力なリーダーシップをもつが「社会的に不公正」なリーダーの就任により、パトロンから土地や買収金などの便益を得ているクライアントのメンバーからの協力は得られるものの、種々の便益を得ていない非クライアントのメンバーは反発し、非協力的になってしまっているといえる。

### (3) ②の事例

②の事例としてはやはりボホール州のNISのBHIP 1があげられる。約4000ヘクタールの灌漑面積をもつBHIP 1では、ボホール州出身者のNIAのプロジェクト・マネージャーが14のIAの水利組合長とそれぞれ私的なパトロン・クライアント関係を結ぶことで、IA間の上流と下流の取水格差がなくなるよう、公平な水配分に務め、灌漑システム全体の円滑な運営に労力をはらい、2600戸を越すIAメンバーを統括していた。各IAの水利組合長は水が必要なとき個別にこのプロジェクト・マネージャーに頼んで配水を確保していた。また、農業省や郡政府のセミナーなど営農支援プロジェクトもプロジェクト・マネージャーの力で導入してもらった。各水利組合長の要求に即座に対応することにより、プロジェクト・マネージャーは水利組合長とその下のIAメンバーに「恩」を与え、彼らを自らのクライアントとし、その忠誠を獲得できたと考えられる。

プロジェクト・マネージャーの実行力の裏づけになったのはボホール州出身の国会議員とのパトロン・クライアント関係であった。この国会議員はプロジェクト・マネージャーの結婚式のゴッド・ファーザーであり、両者は特別に親密な関係にあった。プロジェクト・マネージャーは政治にも関心を持ち、NISでの自らの影響力とパトロンである国会議員の後押しによってボホール州知事選挙に立候補するとうわさされていた。

しかし、やがてこのプロジェクト・マネージャーは自らの権限を利用してプロジェクトの建設資金の一部を横領していた疑惑をもたれ、NIA本部からプロジェクト・マネージャーのポストを解任されてしまった。不正疑惑が

出た時点で彼の州知事選出馬という政治的野心も頓挫したといわれている。また、彼の後任には地元の水利組合長とのパトロン・クライアント関係がない、州外出身者が任命された。プロジェクト・マネージャーの交替後、このNISでは上流部と下流部間の不公平な水配分、下流部・末端部での水不足など、灌漑システム運営に問題を生じてしまった。

このNISの事例ではリーダー（プロジェクト・マネージャー）は水利組合長とのパトロン・クライアント関係という社会関係資本を活用することによって灌漑プロジェクト内部の公平な水配分と効率的な運営を可能にしたといえる。

しかし、一方では、リーダーは多大な労力と引き替えに多数のメンバーに「恩の貸し」を与えることになり、リーダーに権限が集中した。リーダーとメンバーの上下関係が強化され、メンバーを票田とみなしたリーダーは地域政治への進出を試みた。その結果、両者の社会的格差（およびリーダーのプロジェクトの資源の不正利用により経済的格差）は拡大されたといえる。

また、灌漑システムの外部との関係を見た場合には、リーダーと政治家（国会議員）とのパトロン・クライアント関係により、このNISには水やその他の政府資源が集中することになり、他の地域との格差拡大をまねき、不公平を生んでいるといえる。また、政治家との癒着はIAを票田と化す危険があり、政治家への権限集中と公共事業への政治の介入の強化をもたらし、社会的に不公正といえる。

### 3. 強力で社会的に公正なリーダー

上記で六つの類型のうち五つについて事例をあげ、フィリピンの灌漑プロジェクトの多くがリーダーシップが弱いためにIAそのものが弱体化するか、あるいは強力なリーダーシップが成立しても党派性が持ち込まれ分配が不公平になったり、社会的に不公正が生じ、IA運営としては成功といえないことを述べた。では、NIAがめざす①の類型、すなわち強力でメンバーに



公平に便益を分配し、かつ社会的に公正な（汚職しない）リーダーの事例はどのようなものか見てみたい。

この事例としてはボホール州のブサオ CIS をあげることができる。しかし、ブサオ CIS では NIA のめざすような法治主義によって IA を運営しているのではない。ブサオ CIS の IA の運営の成功はパトロン・クライアント関係と再分配規範に基づく人治によるものと考えられる。ここではリーダーが分配を公正に保つよう常に努力を続けており、違反者には罰金を科すのではなく、リーダーが援助しないという方法で制裁が加えられている。

ブサオ CIS は灌漑面積 26 ヘクタール、メンバー 142 名という小さな灌漑システムであり、二つの郡五つのバラングイにまたがる。この IA では水利費の徴収率が100%で NIA への償還もすでに完了している（NIA Bohol Provincial Office [1997]）。NIA への償還率の平均が全国の CIS で35%であることを鑑みると、ブサオ CIS はきわめて成功したプロジェクトといえる。水配分、灌漑施設の維持管理・補修は IA によって対処され、大きな紛争もなく円滑な運営がなされている。また、IA は徴収した水利費を元に、米倉庫、乾燥所、ハンドトラクターを購入したほか、郡の農業部を通じて優良種子のデモファーム、乾燥機等の公的資源の導入に成功している。

このようなブサオ CIS の IA の成功は優れた運営能力をもつ水利組合長 M 氏の存在が大きい。M 氏は IA が設立された1982年から水利組合長を務め、ブサオ CIS に属する五つのバラングイのなかの一つのバラングイ・キャプテンでもある。この2点ですでに M 氏は NIA の IA の規約モデルに違反していることになる。しかし、すでに述べたように、M 氏が強力なリーダーとしてメンバーを取りまとめ、かつ公的資源の導入に成功しているのは彼が地元のメンバーと長期にわたる「恩」の貸し借り関係を形成し、バラングイ・キャプテンというポストを活用して国会議員や州知事と個人的な関係をもっているからにはほかならない。さらに彼は祖先がスペイン統治時代からこの地域の Cabeza（首長）を務め、祖父の代からバラングイ・キャプテンを務めるといふ地元の有力家系の出身者である。さらに州都に店を持ち、この地域

で2台しかない車のうちの1台をもち、耕地もこの地域の平均所有面積が0.18ヘクタールであるのに対し、1.2ヘクタール所有する経済的にも豊かな人物である。つまり、M氏は水利組合長であると同時に行政リーダーであり、かつ地元のエリートというインフォーマル・リーダーで、経済力をもつ富裕者である。このため、M氏は自分の三つの立場を駆使して、時には貧しい隣人に米や金を無利子で貸したり、会議にスナックを持参するなど私財を投入しながら各種の便益を balan-gai の住民と IA のメンバーに与え、多重の「恩」を形成することが可能になっている。すなわち、M氏はメンバーと「恩」の貸し借りというパトロン・クライアント関係を築くことでメンバーの協力を得ることに成功している。

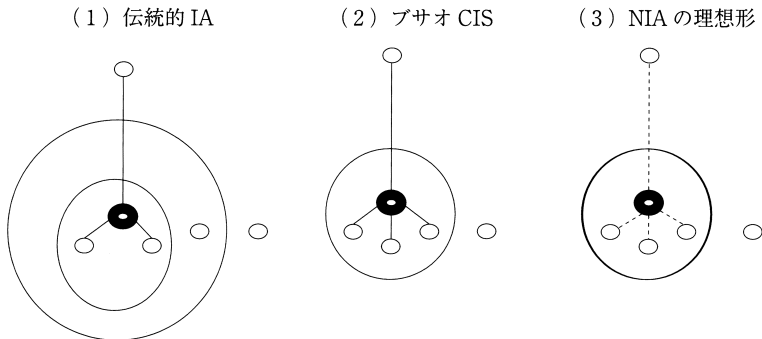
M氏のリーダーとしての属性をみると、メンバーを統率し、IAを運営する能力をもち、外部資源の導入を容易とする外部の有力者とのパトロン・クライアント関係をもつという点は他の水利組合長とも共通する特徴であるが、彼が他のIAの水利組合長と際立つのは、そのパーソナリティである。M氏の場合は balan-gai 住民や IA メンバーから、メンバーのために献身的に働く、寛大で信頼できる人柄、また社会的で親しみやすいといわれ、一方で窃盗の常習犯を毅然と処罰するなど違反を許さないだけの厳しさももちあわせている点で、有能なリーダーたる条件を備えているといえる。さらに、彼は同世代の住民がほとんど小学校卒であるなかで数少ない大学進学者という高学歴である上に、公正な人柄であると評価され、人々から尊敬されている。この公正な人柄とはM氏に際立つ特徴であり、ボホール州の他のIAではしばしば水利組合長が集めた米を勝手に横流ししたり、IAの資金を着服するような不正が発生するが、M氏はこのような不正はいっさい行っていないという。プサオ CIS の場合には、水利組合長の公正性によりメンバーが水利組合長に対し信頼を保ち、結果として1982年のIA設立以来20年近く同じ人物がリーダーを務め、IAとしても安定した運営を続けているといえよう。

## 第5節 社会的公正性とIAの持続的・効率的運営

上記4で述べた各事例のIAの運営方法を図で表すと図1のようになる。図1(1)はパトロン・クライアント関係がIA運営に入りこんで党派性が生じてしまったケースであり、IAメンバーのなかにリーダーのクライアントと非クライアントが存在する。リーダーは外部の有力者とパトロン・クライアント関係を有する。NIAが排除したいと考えているIA運営のパターンである。図1(2)はプサオCISのケースであり、リーダーがすべてのIAメンバーをクライアントとすることに成功しているIAである。IAは強力で公正かつ外部の有力者との関係をもつリーダーの人治によって運営されている。図1(3)は(2)と一見似ているが、異なるものである。これはNIAの理想形であり、パトロン・クライアント関係がリーダー・メンバー間にも、リーダーと外部の有力者との間にも成立しておらず、その代わりにIAは規則によって運営されている(法治)。 balanガイ・ポリティクスと切り離されたリーダーは「公正」と捉えられている。

では、フィリピン社会の文脈において、IAにNIAの考える公正性(民主性)という新たな社会関係資本の導入は可能なのであろうか。以下ではIA

図1 IA運営概念図



(注) 黒丸はリーダーを示す。直線はパトロン・クライアント関係を示す。  
(出所) 筆者作成。

メンバーにとっての「公正」と NIA から見た「公正」に分けてそれぞれ検討してみたい。

## 1. メンバーにとっての「公正」

「人治」の文脈によって運営されている IA において、メンバーにとって「公正」とはどのように捉えられるのであろうか。ブサオ CIS の事例等をもとに考察すると、メンバーにとっての「公正」とは、(1)メンバー間で納得できる分配規範が働いていること、(2)リーダーが富を独占せずメンバーに便益を再分配すること、(3)リーダーが権限を濫用しないこと、さらに(4)リーダーが汚職をしないこと、と考えられる。

### (1) メンバー間で納得できる分配規範

メンバーにとって「公正」な IA 運営とは、まずメンバー間で納得できる分配規範が働いていることであろう。すなわち、水やサービスなどの便益がメンバーの一部ではなく全員に行くことであり、また、盗水や水利費の不払いなどの違反者がいれば、違反者に対しリーダーが支援しない、という社会的制裁が加えられることである。このためには、メンバー全員がリーダーとパトロン・クライアント関係をもつ、つまり、パトロン・クライアント関係という社会関係資本が強力であることが必要だが、ブサオ CIS のようにメンバー全員をクライアントに取り込むことは稀なケースといえる。

逆に一部のメンバーのみとパトロン・クライアント関係を結ぶことは、一部のメンバーにのみ便益が行くことであり、非クライアントのメンバーからは「不公正」と受け取られる。つまり IA のなかに党派性が持ち込まれることでネットワークの排除性が生じるのは「不公正」である。その結果、非クライアントのメンバーの不満、離反をまねき、IA 諸活動への非協力を生んでしまう。

### (2) リーダーが富を独占せずメンバーに再分配

メンバーにとっての「公正」とは第2に、リーダーが自らのもとにある富を独占するのではなく、再分配してメンバーにも便益を与えることである。例えば、ブサオ CIS においては、水利組合長は各種政府プロジェクトの獲得に熱心だけでなく、会合の際など自分のポケットマネーからスナックを買って皆に提供する、貧しいメンバーに無利子で金を貸す、など私財も投入してメンバーに便益を提供している。このようなリーダーは「寛大」で「公正」であるとされている。

しかし、ブサオ CIS でも水利組合長は周囲の農家に比べ経済的に豊かであるように、ある程度のリーダーへの富の集積は容認されているといえる。特にリーダーの直接の取巻きにとっては、たとえ汚職によって得た富であっても容認されると考えられる。このことから、フィリピン社会の文脈では「大きい人」と「小さい人」が存在する階層制自体は肯定されており、リーダー個人への権限集中も再分配規範が適正に機能するかぎり肯定されていると考えられる。

しかし、ボホール州の A-CIS の B 家のように、リーダーへの過度の集積とメンバーへの少ない再分配は「不公正」と受け取られている。この結果、やがては IA 内の対立が発生したり、活動そのものの停滞へとつながってしまうと考えられる。

### (3) リーダーが独裁しない

第2点に関連し、「公正」とは第3にはリーダーが独裁をしない、すなわちリーダーが自らの権限を濫用しないことである。例えばブサオ CIS においては、水利組合長は BOD 会合においても自分の考えをトップダウンで押しつけるのではなく、各 BOD の意見を十分に聞き、それらを取りまとめるという方法で意思決定を行っており、BOD やメンバーから「民主的」とであると評価されている。これは、フィリピン社会のパトロン・クライアント関係が絶対的なものではなく、個人的な好みに基づいた流動的な関係であるた

め、クライアントを引きつけておくためにパトロン（リーダー）は常にクライアントの意向をうかがう努力が必要であるため、と考えられる。

一方、A-CISの場合、有力者B家が行政ポストを利用して汚職を続けたり、能力がない若い女性がB家だからという理由でバラングイ・キャプテンに当選する状況に対し、非クライアントのメンバーは「不公正」と評し、IAへの参加に消極的になっている。

#### (4) リーダーが汚職をしない

メンバーにとっての公正の第4点としてはリーダーが汚職（公的資源の私的不正利用）をしないことがあげられる。これはカトリック教会の「人は正直でなければならない」という価値観やアメリカの植民地時代に持ち込まれた西洋法治主義の価値観によって形成されたメンバーの「モラル」に反しないことと考えられる。ブサオ CIS では、水利組合長は汚職をしたことがない「正直」で「公正」なリーダーであると周囲から高く評価されている。また、BODの1人が「この地域の住民で不正を行うものはいない」と述べているように、メンバーの価値観において「正直」であることと「不正をしないこと」が重視されていることがうかがえる。リーダーが汚職をしないことはブサオ CIS においてはリーダーへの信頼感を強め、結果的に20年近くにわたって同じ水利組合長による安定したIA運営が可能となっていると考えられる。

しかし、他のIAにおいてはこの点はあまり強調されていないのでは、と考えられる。例えばA-CISでは、パトロンB家の汚職に対しクライアントの小作農は「汚職を行うのは不公正だが仕方ない」とあきらめて受容している。政治家による公的資源の私的な不正利用が横行し、直接の取巻きにとつては地元の政治家は自分たちへ便益をもたらしてくれる頼もしいリーダーと捉えられている状況では、「汚職をしないリーダー」はかえって実力のない弱いリーダーと捉えられかねない。

## 2. NIA にとっての「公正」

一方、NIA は IA 運営を人治から法治へと移行させようと試みており、これはいわば IA のリーダーとメンバーの間で法を守るという新しい社会関係資本を成立させようとしているとみることができる。法治の文脈で「公正」とはどのように捉えられるのであろうか。NIA の考える「公正」は IA 内部と IA 外部から見た場合に分けて考えることができ、内部から見た場合は、(1)水やサービスの公平性、(2)リーダーが汚職不正をしない、(3)リーダーが独裁をしない、とメンバーにとっての「公正」と一見ほぼ同様にとらえることができる。一方、外部から見た場合は、(1)リーダーが汚職不正をしない、(2)リーダーが外部の有力者と癒着せず、社会的公正性が保たれること、といえる。

### (1) IA 内部

#### ① 水やサービスの公平性

NIA にとって IA 内部が「公正」であるということは、まず水やサービスが一部でなく、メンバー全員に行くこと、すなわちメンバー間の公平性が保たれることである。そのためには、IA においてメンバーが皆「配水ローテーション」や「盗水をしない」等の規則（ルール）を遵守するという社会関係資本が成立していることが必要である。さらに、リーダーの恣意性（えこひいき）が働かない、つまりリーダーが忠実にその役割を果たすことが必要である。このような考え方に基づいて NIA は Bylaw のモデルでリーダーと BOD（役員）のそれぞれの役割を定めている。リーダーの役割の一つは法をメンバーに守らせることであり、警察権という社会関係資本が IA の中に必要である<sup>(4)</sup>。このため、Bylaw のモデルでは違反者に対し科す罰則や罰金を定めている<sup>(5)</sup>。しかし、実際にはこれらの罰則の効果は低く、罰金を定めても誰も支払わない、また「違反者には水を供給しない」などの罰則を

メンバーの報復を恐れて執行できないという IA のケースが多い。

また NIA にとって、IA 内部で水やサービスの公平性が保たれるためには、リーダーとパトロン・クライアント関係のない非クライアントにとってもメンバーとしての恩恵があるよう、IA 内で発言権が確保されていること、すなわち IA 運営が「民主的」であることが必要と考えられる。このためパトロン・クライアント関係を IA 運営から排除して、バランガイの党派性やネットワークの排除性を持ち込ませないように努めているのである。

## ② リーダーが汚職不正をしない

NIA から見た IA 内部の「公正」とは、第 2 にリーダーが汚職不正をしないことである。すなわち汚職不正によってリーダーとメンバー間の経済的・社会的格差が生じず、リーダーとメンバーの間の公正性、公平性、民主性が保たれることである。この文脈ではプロジェクトを通じてリーダーが地域ボス化したり、エリートが強化されることは「不公正」である。このため、リーダーが法を守るという社会関係資本が必要であり、そのためにはリーダーのモラルやメンバーによる監視・抑制が必要と捉えられている。その一手段として Bylaw のモデルではリーダーや BOD を選挙で選ぶ改選制が必要と定めている<sup>(6)</sup>。

## ③ リーダーが独裁しない

NIA にとって「公正」とは第 3 にリーダーが独裁しないことである。すなわち、民主的運営という社会関係資本が IA のなかに成立しており、リーダーとメンバーの間の格差が小さく、メンバーに発言権があることである。このため Bylaw モデルでは、メンバー全員が構成する IA 総会を最高意思決定機関として予算の承認と BOD の選挙を行う権限をもたせ、日常の活動内容は合議制による BOD (役員) 会合によって定めるとしている<sup>(7)</sup>。NIA の考え方では民主的運営が確立することによって、上記①の水やサービスの公平性や②のリーダーが汚職不正をしないことが実現できることになる。

この公正のとらえ方はリーダーへの過大な権力集中を牽制するものであり、ひいては IA 運営からのバランガイ・ポリティクスの排除をめざすもの



といえる。NIA はリーダーの権限濫用こそが IA 内の党派性や汚職不正に結びつきやすいと考えているためである。そのため、上述のように Bylaw のモデルでは balan-gai 議員以上の政治職にある者の水利組合長や BOD への就任を禁止しており、任期も 2 期まで、としている。しかし、こうした Bylaw は実際は事例で見たように IA のリーダーシップを弱める恐れがある。

## (2) IA 外部

### ① リーダーが汚職不正をしない

IA の外部から見た場合も、「公正」な IA とはまず、リーダーが汚職不正をしないことである。すなわち、リーダーが公的資源（公金）を私的に利用、着服しない、私的蓄財をしないという状況が NIA の法治主義の立場からの社会的公正性といえる。

### ② リーダーが外部の有力者と癒着しない

外部から見た「公正」の第 2 点はリーダーが政治家など外部の有力者と癒着しないことである。NIA の法治主義の観点からすれば、特定地域への公的資源（プロジェクト）の集中や政治家によって IA が票田とされるのは社会的不正であり、これを防ぐことが必要である。このため外部の有力者と水利組合長がパトロン・クライアント関係を結ぶのを避けるために NIA は上記の Bylaw のモデルを定めている。しかし、実際の IA 運営においては、事例で見たように水利組合長は外部の有力者との私的ネットワークを駆使して IA に各種外部資源を導入しているため、この社会的公正性の観点を強調することはかえって IA のリーダーシップを弱める恐れがあるといえよう。

## 3. メンバーにとっての「公正」と NIA にとっての「公正」との違い

上記で述べたように、「公正」の観点はメンバーから見た場合と NIA から見た場合ではその意味が異なっている。人治の文脈で運営されている IA

に身を置くメンバーにとっては、「公正」とはリーダーとメンバー全員の間  
にパトロン・クライアント関係が成立しており、全メンバーがパトロンであ  
るリーダーから便益を再分配してもらえることである。リーダーから再分配  
してもらえる便益の内容についても、リーダーが勝手に決めるのではなく、  
常にクライアントの意向を確認しつつ決めることが必要である。(プサオ CIS  
ではこれを「民主的」という言葉で形容している。)

法治主義の立場を取る NIA から見た場合、「公正」とはメンバーとリーダ  
ーが IA の規則を遵守し、リーダーが定められた役割を規則どおり果たすこと  
である。そのためにはリーダーへの過大な権限集中を牽制する必要がある、  
合議制や改選制が導入されている。さらに IA の外部から見た場合には公的  
資源の不正利用や政治家の介入などを防ぎ、社会的公正性を保つことである。

メンバーから見た人治の文脈による公正性は IA の運営成功のためには不  
可欠と考えられる。しかし、NIA から見た法治の文脈による公正性は IA  
運営の成功をかえって阻害するのではないだろうか。

NIA は「参加型アプローチ」において、IA 運営に「民主的」「公正」と  
いう新たな社会関係資本の導入を試み、汚職をしない、外部の有力者と癒着  
しない新しいリーダーシップを構築しようとしたといえる。しかし、フィリ  
ピンの伝統的な社会の文脈においては、強力なリーダーシップという社会関  
係資本は上述のように、経済力、有力者との個人的関係、パーソナリティと  
いう三つの要素から構成されている。まさにリーダー個人の資質・能力が  
IA の運営に大きく作用するという点で、IA の運営は「法治」ではなく「人  
治」であるといえる。そしてこの強力なリーダーシップの 3 要素を支えてい  
るのが、パトロン・クライアント関係と再分配規範というフィリピン社会の  
伝統的な既存の社会関係資本なのである。

このため、NIA の考える「公正性」「民主性」という新たな要素を導入す  
るとリーダーシップという社会関係資本を強化させるのではなく、かえって  
弱めてしまうという皮肉な可能性があるといえよう。 balan 以上以上の政治  
職の水利組合長への就任禁止や 3 期以上の就任を禁ずる Bylaw のモデルは

かえってリーダーのIAへの長期的コミットメントやIA内部・外部とのネットワーク形成を阻害する働きがあるのである。

## おわりに

以上述べたようにNIAはIA運営において社会的公正性と民主性を強調するため、パトロン・クライアント関係を排除して法治をめざしたといえる。しかし、実際のフィリピン社会の文脈ではIAは法治ではなく人治で運営されているため、結果的にはリーダーシップという社会関係資本を弱めるおそれがある。リーダーシップの弱体化はIAの持続的・効果的運営を阻害しIAそのものを弱体化させてしまう。

NIAが参加型アプローチで法治主義、民主性、社会的公正性の概念を強調するのは、1898年から1941年までのアメリカ統治下とそれ以降にアメリカ的西洋民主主義の価値観がフィリピンに持ちこまれたことの反映と考えられる。しかし、この価値観はフィリピンの伝統的制度であるパトロン・クライアント関係や伝統的規範である再分配規範とは合致していないといえる。

パトロン・クライアント関係という社会関係資本は両刃の刀でありリーダーシップの強化に貢献し、IAのサービスを向上させるという点でプロジェクトの効率的運営を高めることが可能になる。一方で党派性や汚職不正の発生をまねきやすく社会的公正性が損なわれるおそれがある。しかし、実際のIA運営においては、パトロン・クライアント関係は強力な既存の社会関係資本であるので、これを排除することは非常に困難であり、IA運営に入りこんでしまうケースが多い。また、仮に排除に成功してしまうと、IAのサービスそのものの低下をまねいてしまっている例が多い。

このため、フィリピンの灌漑システムの運営においてはパトロン・クライアント関係を活用しつつ、一方で党派性やネットワークからの排除を起こさせない努力をせざるをえないのでは、と考えられる。現状では灌漑プロジェ

クトでは流域性による IA の組織化が依然主流であるが、クライアントと非クライアントの得るサービスに不公平性が生じないように、少なくとも既存の社会的ネットワーク（バランガイ境界、派閥の境界）に IA の範囲を合わせる努力は必要なのではないだろうか。（例：流域で定めた受益者をさらにバランガイの境界などの社会的境界に合わせて再分割し、IA を結成する。）このような努力によってメンバー全員をリーダーのクライアントとすることができれば、ブサオ CIS のような安定した IA 運営が可能となると考えられる。

しかし、メンバー全員をリーダーのクライアントにするのは実際にはなかなか困難な作業である。IA によってはメンバーの多くは農業以外の生業をもち、IA に対する関心が高くない。また街道町や都市近郊では人の出入りが激しく、住民の関心も地域社会の外部に向き多岐にわたっているため、コミュニティ内部での住民の社会的結びつきが弱く、組織としてまとめにくい。民族や宗教（カトリック教とその他）の違いのみならず、メンバーは社会的・経済的・地理的に多様であるため、卓越したリーダーにとっても各メンバーとそれぞれパトロン・クライアント関係を構築していくことは容易ではない。一つのバランガイの中に対立する二つのグループ（派閥）が存在するケースも多い。

ブサオ CIS の場合は例外的にメンバーの経済的・社会的・文化的同質性（小規模自作農が主、ほぼ全員がカトリック教徒、住民の出入りが少ない）と交通の便が悪い内陸に位置し、地域の孤立性が高いことなどの条件がそろうことにより、リーダーにとってまとめやすいメンバーが成立している、と考えられる。

さらに、ブサオ CIS などの事例で見ると、長期に安定した持続的かつ効率的な IA 運営を続けていくためには、やはりメンバーのリーダーに対する信頼感が必要であり、汚職や不正はその信頼感を損なうものとして排除されるべきであろう。このためには「汚職不正をしない」というリーダーのモラルに期待する必要があるが、しかし、これも容易ではない。事例で見たように、IA によっては、強いリーダーシップを支えるリーダーの経済力を強化するためには汚職は「必要悪」と捉えられており、メンバーもそれを

「容認」しているからである。

このため、パトロン・クライアント関係が強力な既存の社会関係資本であるフィリピンにおいて効率性が高いと同時に社会的公正性をも保つIAを持続的に運営していくことはなかなか困難であると考えられる。ここにフィリピンの灌漑プロジェクトの運営の難しさを見ることができよう。

- 注(1) 技能訓練としては水利組合長向け Management Skill Training, 水管理人向け Water Management Training, 役員向け System Management Training, 水利組合長と会計役・簿記係・監査役向け Financial Management Training 等, 価値観醸成訓練としては役員向け Value Formation Training, 役員と役員の配偶者向け Gender Participation Training 等がある。
- (2) バランガイ (Barangay) とはフィリピンの行政機構における最小の行政単位であり, 行政村にあたる。フィリピンの行政機構は上から国 (Nation), 地域 (Region), 州 (Province), 市 (Poblacion), 郡 (Municipality), バランガイに区分される。
- (3) IA の ByLaw の Article VII *Board of Directors and Committees* Section 1 *Number of Directors and Qualifications* の第6項に “He must not be holding any elective position in the government higher than a barangay councilman nor actively engaged in partisan politics” とある。また, 同じく Section 2 *Election and Term of Office* には “Nor director shall be elected for more than two consecutive terms” とある (Republic of the Philippines Securities and Exchange Commission [1998])。NIA 本部の組織開発部長の Mejia 氏は NIA の規約モデルについて 「この規約はバランガイおよびそれ以上のレベルの政治家が IA を利用し, 利益を得る危険を防ぐためである。フィリピンにおいては政治は大変良いビジネスになるからだ。」と述べている。(2001年8月27日筆者のインタビューへの回答より)
- (4) IA の ByLaw の Article VII *Board of Directors and Committees*, Section 11 *Powers and Duties of the Board* の第a項に BOD の権限と任務として “To formulate and implement rules and regulations not inconsistent with law, the Articles of Incorporation and By-Laws for the management of officers and member” とある (Republic of the Philippines Securities and Exchange Commission [1998])。
- (5) IA の ByLaw の Article XVI *Other Rules & Regulations* のなかに “All

members shall abide and comply with such rules and regulations. Violation of such rules and regulations as well as those of the By-Laws may subject the offender to a penalty in the amount not exceeding two hundreds fifty Peso (P 250.00)” とある (Republic of the Philippines Securities and Exchange Commission [1998])。

- (6) IA の ByLaw の Article VII *Board of Directors and Committee* Section 2 *Election and Term of Office*, Section 3 *Election of Officers*, Section 5 *Removal of Directors* において BOD を IA 総会の選挙で選出すること, BOD 中の水利組合長とその他の役職者を BOD 内の選挙で選出すること, および BOD の罷免方法について定めている (Republic of the Philippines Securities and Exchange Commission [1998])。
- (7) ByLaw の Article VI *Membership Meeting* Section 6 *Order of the Business* の中で IA 総会の審議事項として f. Approval of the budget for the ensuing year と h. Election of Directors and/or officers をあげている (Republic of the Philippines Securities and Exchange Commission, [1998])。

#### <参考文献>

##### <日本語文献>

- バガディオオン, ベンジャミン・コーテン, フランセス [1998] 「第3章 水利組織の開発: 学習過程アプローチ」(チェルニエ, マイケル編 “開発援助と人類学” 勉強会訳 『開発は誰のために——援助の社会学・人類学』日本林業技術協会) 51-73ページ。
- リンチ, フランク [1977] 「第4章 フィリピン農村社会における社会階層」(ラセリス・ホルンスタイナー, メアリー編 山本まつよ訳 『フィリピンのこころ』めこん) 80-82ページ。

##### <外国語文献>

- Hollnsteiner, M. [1963], *The Dynamics of Power in a Philippine Municipality*, Community Research Council, University of the Philippines.
- NIA Bohol Provincial Office [1997], *Status of Irrigators Associations in Communal Irrigation Systems as of June 30, 1997*.
- Republic of the Philippines Securities and Exchange Commission [1998], *Articles of Incorporation and By-Laws of Luna Quirino Irrigators' Association Inc.*