

## 第6章

# フィリピンの地方政府 —地方分権化と開発—

佐久間美穂

### はじめに

タイやインドネシアなど東南アジアの近隣諸国と比較したとき、フィリピンの地方自治にかかわる「ガバメント」の特徴は、「中央集権的ではあるが脆弱な官僚制」と「地方割拠的な政治」の二点に集約される<sup>(1)</sup>。本章は、こうしたフィリピンの「ガバメント」の特徴をとらえるため、二つの課題を中心に地方自治制度の形成過程を説明する。

そのひとつは、アメリカの植民地統治期から分権化まで長期にわたるフィリピンの「ガバメント」形成とその変容過程を再解釈することである。その再解釈において、実は厳戒令下のマルコス期を例外として、アメリカの植民地統治期から1991年の分権化後まで、フィリピンでは漸進的な分権化が進んできたことを指摘する。

もうひとつの課題は、1991年の分権化以降の地方制度はどこが変わり、その結果何が起きつつあるか、を分析することである。とりわけフィリピンでは、伝統的かつ強固な政治社会勢力であるカトリック教会、また非政府組織 (Non-Governmental Organization: NGO)、非営利組織 (Non-profit Organization: NPO)、住民組織 (People's Organization: PO)、

民間セクターの社会的位置づけがアキノ期の民主化・分権化を境に大きく変わった。すなわち、マルコス期まで政治的圧力団体または社会関係資本に過ぎなかったこれらの団体や民間企業が、新憲法および分権化後の「ガバナンス」制度の導入により、地方行政サービスに公的に関与できるパートナーとして位置づけられるようになったのである。ここでいう「ガバナンス」とは、中央・地方政府以外の多元的な主体が、地方自治体の行政サービスに資源を提供したり、行政サービスの決定・配布・実施のいずれかに参加したりできる制度を意味する。

こうした地方自治制度の変化から、フィリピンの地方自治体のなかには、「ガバナンス」制度を使いこなし、ほかの自治体にはない資源調達方法を工夫して独自の開発プロジェクトを施行し、行政サービス向上に成果を上げるところも出てきた。本章は、セブ市の事例を取り上げ、「ガバナンス」制度の導入から開発プロジェクトがどのように変わり、開発プロジェクトや行政サービスの変化がばらまき型の地方政治に変化を生んでいる現状を析出する。

以下、本章の第1節では、漸進的に分権化を進めたマルコス戒厳令期前までの推移を中心に、フィリピンの地方自治「ガバメント」の特徴が形成される過程を描く。次に第2節では、マルコス戒厳令期について、分権化を中断して中央集権的な「ガバメント」のルールを形成した時期ととらえ、その意味を論じる。続く第3節では、アキノ期以後の分権化が、脆弱な中央の行政能力を補完する「ガバナンス」制度導入という大きな変革をもたらしたことを明らかにする。最後に、第4節ではセブ市の事例から、「ガバナンス」導入による変化とその地方政治への影響を論じ、最後に簡単なまとめを行う。

## 第1節 植民地期からマルコス戒厳令期以前の地方制度

### 1. 植民地期—「中央集権的な行政制度」導入と「地方割拠的政治」のはじまり

#### (1) 地方選挙

米西戦争で勝利した後にフィリピン統治を始めたアメリカは、当初、自国の制度に倣ったメリットクラシーにもとづく近代的官僚機構、分権的な地方自治制度の導入を試みていた。しかし、現地人による地方自治という初期の理想は、まず軍事統制の必要から挫折した。さらに地方自治を認めた後には、数々の不正や権限濫用の頻発で統治に乱れが生じたため、あえなく路線変更を余儀なくされた。1905年、選挙後に異議申し立てがなされた町選挙の約3分の1（全選挙の約6分の1）は無効と裁定されるほど不正選挙は多かった。また、1903～1913年に申し立てられた町職員の不正・汚職2539件のうち、1720件は有罪となり、町職員741人（内128人が町長）が免職されるほどに町レベルの汚職は目立った（May [1980: 52]）。結局、実質的な行政権限と財源はマニラに集められることになり、行政面では中央集権的な植民地政府体制が敷かれることになった。

#### (2) 地方政府の権限と財源

こうした背景から、町と州に与えられた当初の権限・財源は非常に限られたものであった。地方政府組織の基本を示した1901年比委員会法82号は、町政府に法人格を与え、徴税権と治安維持、公的施設および道路建設と維持などに責任を有すると定めた。しかし、これらの実施には州政府の許可が必要であった。また同比委員会法83号は、州政府の権限を、徴税と治安維持、インフラ整備に加えて、州内の町政府監督とした。州警察など州組織の要所にはアメリカ人を配し、町・州の行政監督に当たらせるとともに、アメリカ統治に協力的な地方政治家への支援が行われた。地方財源としては、1904年に法1192号によりアメリカに範をとった内国歳入税法が制定され、同税の10%が町に、15%が州に、それぞれ人口に

応じて分配されることとされた。学校校舎の建設・補修およびフィリピン人教員の給与は町が負担することとされていたが、地方政府には十分な資金がなかったため、校舎は不足し、教員の給与支払いは滞った (May [1980: 81,87,91])。

他方、政治面では、アメリカ植民地政府もスペインと同様、少人数でフィリピン諸島に散在する住民を統治しなければならなかったため、既存の政治エリートを懐柔する必要があった。アメリカ植民地政府は、フィリピン人地方エリートの大地所有を容認し、優先的にスペイン時代の教会所有地を払い下げ、政治的地位を与えて武力反乱を抑制するよう腐心した。地方選挙と地方エリートによる自治の導入は、こうしたアメリカの治安対策の一環であった。こうして、アメリカ統治初期に、現在まで続くフィリピンの「中央集権的な行政」と「地方割拠的な政治」の基礎が形成された。

### (3) 地方開発資金としてのポークバレル

フィリピンでは、将来の州選挙および国政選挙に備え、早くも 1900 年 12 月には初の政党である連邦党が結成され、1907 年に国政選挙が開始された。フィリピン人国会議員が選出されると、アメリカは議会対策の必要からポークバレル（支持者・支持団体を厚遇するための事業、助成）制度をフィリピンに導入した。1922 年の公共事業法は、警察署や学校などの公共施設建設や維持を目的とした予算について、上下院から選出された両院合同委員会の承認にもとづき商業・通信省長官の裁量で支出することを定めている。この予算がフィリピン初のポークバレルであり、同種の予算は、ばらまき型開発との批判を受けながらも、現在までフィリピンの地方開発の重要な資金源となっている (Cariño [1966])。

## 2. 独立からマルコス戒厳令期以前の地方制度—緩やかな分権化の進行

### (1) 分権化の契機

フィリピンはアメリカが定めた 10 年の独立準備期間（コモンウェルス

期)を経て1946年に独立した。しかし、独立時に新憲法は制定されず、大統領の諸権限はコモンウェルス期同様、1935年憲法の定めによっていた。1935年に制定されたコモンウェルス憲法は、第7条第10節に、法の定める範囲で大統領に地方政府の一般的監督権を与えるという規定以外、地方自治に関する条項を定めていない。このため、地方政府基本法として継承されたのは、アメリカ統治期に制定された比委員会法82号と83号の改訂法であった。コモンウェルス期には、特別州(非キリスト教徒居住区)の州知事や州議会議員、新設市の市長および市議会議員は、大統領による任命であった。また地方財政の要である州財務官の任命権も大統領にあり、アメリカ期と同じかそれ以上に中央集権的な特徴をもっていた。

しかし、1940年の憲法改正で国会が一院制から二院制に変更されると、状況が一変した。大統領は地方権益を代表する下院(小選挙区制)のみならず、潜在的な大統領候補の集団である上院(全国区選挙)にも対応しなければならなくなった。またコモンウェルス期の国民党による常勝状態が終焉して二大政党による与野党交代期へ移行し始め、国政レベルの政治家が地方政治家の集票機能にますます頼るようになったため、地方政治家のバーゲニングパワーが高まった。フィリピンの政党は凝集力が弱く、派閥の組み換えが頻繁だったこともあり、上位の政治家は選挙における集票を下位の政治家に依存せざるを得なかった。このため集票能力のある地方政治家は票をとりまとめて国政レベルの政治家に差し出し、その見返りに資源分配や便益提供を要求するという、選挙を仲立ちとした関係が国政レベルまたは地方の政治家間に形成されたのである。

## (2) 政府の権限と財源

このように、政治ライン上は国政に一定の政治的影響力を及ぼせる地方政治家が現れた反面、行政ラインでは、中央の地方に対する縛りがきつかった。地方政府の業務内容は、アメリカ統治期と同様、徴税と治安維持および公共インフラ整備など限られた範囲にとどまっていた。おもだった行政サービスの提供は、保健省や農業省、社会福祉開発省などの中央省庁

が各地方政府内に配置した各省職員を通じて行われた。予算策定や政策実施においても、地方は中央の監督下にあった。独立後の中央政府機構改革にともない、地方政府を監督してきた内務省が解体されると、地方政府の監督を担当する地方政府局が大統領府内に新設された。これとともに地方財政の監督権が内務省から財務省へ移転された。町財務官は州財務局からの、州財務官は財務省からの派遣であり、町および州財務局の人事と監督の権限は財務官にあった。財務省は地方予算を検査する権限を有し、特定の支出について拒否権を発動することもできた。財務省の許可がなければ、地方政府は地方予算の執行ができなかったのである。地方首長は、行政の長として公共事業の陳情や学校の窓ガラス補修など些細な問題解決のためにマニラ詣でを繰り返す無力な存在であった<sup>(2)</sup>。地方政治家らは国家予算の大半と多くの権限を独占する中央政府を「帝国主義のマニラ (Imperial Manila)」と呼び、一貫して地方自治の拡大を訴えた<sup>(3)</sup>。1950年代前半に州知事・市長連盟が発足して、中央に対する組織的な自治拡大要求が可能になったことも、地方政治家のバーゲニングパワーを高めた。

### (3) 緩やかな分権化の進行

こうした事情を背景に、1950年代および1960年代には、数多くの地方政府関連法が議会を通過して州、市、町の組織法が統一に向かい（特別州の一般州化、市長や市議会議員の公選化など）、地方政府の権限と財源が漸進的に拡大された。

1959年に制定された地方自治法は、それまでの地方政府関連法が税なら税、人事権なら人事権と個別に制定されていたのと異なり、地方政府に関するさまざまな権限をひとつの法律として一括して示したことにより、フィリピン地方制度のランドマークとなる分権法として知られる。同法は町や市の予算権・徴税権を拡大し、町長には町議会の承認を得て町法務官ポストを新設する権限を、町議会および市議会には、国家計画委員会に諮ったうえで土地利用計画条例を制定する権限を新たに与えた。また、中央省庁の承認など一定の条件を満たせば、地方予算あるいは借入れの範囲内で公共事業を実施する権限が与えられ、公共事業に必要な物資や重機の購

入も可能になった。さらに、森林の育成と保護、公園の整備なども町および市の責任とされた。

また、1967年地方分権法では、州および市に、中央政府の政策に従ってフィールド農業官と村落保健の業務を補完および支援する権限が与えられ、公共事業技官および法務官のポストが設置されるとともに、地方予算を使って実施する公共事業の監督や法律問題の業務を行うことになった。また地方政府の首長は、地方予算から給料を全額支払っている職員の任命権を与えられた。

地方財源については、1952年共和国法781号で、州と市に内国歳入税の10%を、町に2%をそれぞれ配分するとされていたが、1959年共和国法2343号により、1959年の税収額を基準としてこれを超える税徴収を達成した場合、町20%、州10%、国70%の配分でそれぞれ超過分を分配するという新たなインセンティブが設けられ、やる気のある地方政府にとって大きな収入源となった。さらに、前述の1967年地方分権法では、内国歳入税の地方への分配額が17%（内訳は13%が州と市へ、4%が町へ）に引き上げられ、予算策定の自由度も高められた。

これだけを見ても、地方政府の権限、財源、人事権が、アメリカ統治期やコモンウェルス期と比較して格段に大きくなり、漸進的な地方分権化が進んだことがみてとれる。しかし、1972年の戒厳令布告前夜を頂点として、地方に与えられた権限はその後大幅に縮小されることになる。

#### (4) 中央政府主導の村落開発

独立後、地方政府の行政権限は漸進的に拡大したが、地方開発の推進は相変わらず中央省庁主導であった。独立後のフィリピン地方開発は、当時の国際情勢を反映して、アメリカの反共政策の影響を強く受けたものであった。

フィリピンでは、従来ハシエンデロ (Haciendero) と呼ばれる大土地所有者が数多くの小作を抱え、米やサトウキビなどの商品作物栽培に従事してきた。小作は、苗種や肥料など作物の生産に必要な資本をハシエンデロに依存する一方、労働力を提供し、ハシエンデロが地方や国政レベルの



公選職に立候補すれば票を提供した。これに対し、ハシエンデロは小作の家族の名づけ親となり、病気や進学で現金が必要なときは援助するなど父権の立場を期待され、両者の間に互酬的關係が成立していた。しかし、商品作物への需要の高まりとともに、利益を重視して機械化を進めるハシエンデロが増え、土地を追われた小作たちと地主の間の牧歌的關係は急速に終焉に向かった。急激な社会経済環境の変化に遭遇した小作たちは、政府から救済が期待できないとわかると農民運動を組織するようになり、中部ルソンを中心に農民争議が頻発した (Kerkvliet [1979: 138-155])。

このような事態を受けて、フィリピンの各政権は、農地改革や改良品種の普及、農民への信用供与、およびコミュニティ開発を組み合わせた村落開発政策に取り組むようになった。1956年、コミュニティ開発の計画と実施のため、大統領府にコミュニティ開発補佐局が設置され、中央各省の政策調整の場としてコミュニティ開発に関する省間調整委員会が設けられた。また、地方レベルでは、州と町にコミュニティ開発評議会をそれぞれ開設し、バリオ（現在の最小行政単位バラングイの旧称）にもコミュニティ開発チームが組織された。こうして、バリオを基本単位として、教育、保健、社会福祉、農業などのプロジェクトが試みられた。しかし、スペイン統治期に行政の末端に組み込まれ、アメリカ統治期以降も町と州が中心の中央集権的行政と地方割拠的政治に従属するうちに、1950年代初頭のバリオは、スペイン人到来前のバラングイを理想化したコミュニティ開発推進者が思い描いた有機的コミュニティの機能を失っていた。バリオ長や村落議会メンバーは政治化され、町選挙時に集票機能を果たすことでかろうじて存在意義を保つに過ぎなかった (Romani and Thomas [1954: 12-14])。

こうしたバリオの問題を改善するため、コミュニティ開発補佐局はアメリカ人アドバイザーらの助言を得てバリオ組織の制度的整備を実現した。まずバリオを行政的単位として認定し（1955年共和国法1245号）、バリオ議会を創設し、バリオ長・議会議員の選挙を各世帯主による公選で行った（1956年共和国法1408号）。しかし、これらの法律はバリオに予算権を与えながらもその財源の定めがないといった不備が目立った。そこでよ



り多くの権限をバリオに付与するバリオ憲章（1959年共和国法2370号）が制定された。バリオ憲章は、バリオに町政府がもつ法人格に準ずる地位を付与し、有権者全員参加によるバリオ総会の開催、商店や闘鶏への課税権、バリオ内から徴収される不動産税の10%をバリオ予算として配分することなどを規定した。また1963年の修正バリオ憲章（共和国法3590号）では、バリオ議会のメンバー増員、バリオ選挙の有権者拡大（18歳以上）が図られ、より厳格な予算手続きも義務づけられた。

アメリカは、1952年から1969年の間に900万ペソ以上をフィリピンのコミュニティ開発に援助した。しかしその多くは住民へのセミナーや訓練活動に費やされ、地域の実態や住民のニーズに即していなかったとの批判もある。その理由として、コミュニティ開発補佐局が関係各省や機関の間を調整できず、各アクターは協調よりも競合関係に陥ったことが指摘されている。またコミュニティ開発補佐局も、中央集権の官僚制の弊害から免れることはできず、バリオで作った開発計画も中央の許可なしには実施できなかつたため、査定に時間がかかったことなどが指摘されている（Rocamora and Panganiban [1975: 87-91]）。

このように、約20年にわたるコミュニティ開発は、バリオの法的整備と自治拡大という副産物をもたらした。それでもその制度的不備から各地域のニーズに即したプロジェクトの展開や、地方住民の自助能力の向上につながったとは言い難い。

## 第2節 マルコス戒厳令期の地方制度—行政権限の中央集権化—

### 1. 戒厳令期の中央地方関係

1972年9月、マルコス大統領はフィリピン全土に戒厳令を布告し、共産勢力およびムスリム勢力の反政府活動で悪化した治安の回復と、社会・経済・政治の諸制度改革を行うと宣言した（浅野 [1992:98-99]）。

戒厳令下で制定された 1973 年憲法は、地方政府の自治権を保障したものの、戒厳令で議会は停止され、マルコス大統領に行政権・立法権が集中した結果、大統領による地方政府への直接介入と中央省庁への集権化が進んだ。

マルコス大統領は、1972 年 12 月 31 日に大統領令を発し、全町のバリオ、またバリオをもたない都市では各地区に市民集会の設置を命じた。翌年、1935 年憲法と 1973 年憲法が改憲手続きに定める国民投票を、この市民集会（15 歳以上）の場で行った。市民集会の未登録者・棄権者には大統領令にもとづく罰則が与えられ、狭い地域社会で軍・警察が監視するなか市民集会が実施された背景を考えれば、これが民意を反映する場とはいえなかったことが容易に想像される。以後、フィリピン全土の全町・市は、均一なバリオ単位で分割され、その呼称も、バリオはバランガイ、市民集会はバランガイ集会と変更された。バランガイは財源を強化され、バランガイ青年会の創設、バランガイ連合代表およびバランガイ青年会代表の地方議会参加、バランガイ法廷制度の導入などにより、現在に至るバランガイの諸機能の法的整備が進んだ（長坂 [1998]）。

戒厳令布告と新憲法成立により国会停止から 2 年余りが経過すると、1975 年末の地方政府の公選職員任期切れを控えて、国民と既存の政治家から、暫定国民議会の開催や地方選挙実施を求める声が上がった。そこでマルコスは、1975 年 2 月、バランガイ集会で国民投票を行い、戒厳令継続への信任と地方政府公選職員の大統領任命制導入の承認を得た。これによってマルコスは、大統領に対抗する国政レベルと地方の政治家を排除し、自らに支持と忠誠を誓う者をさらに容易に引き立てるようになった（浅野 [1992: 148-150]）。地方首長の首がすげ替えられ、大統領令を通じて全国の市・町および州議会に、バランガイ連合代表、バランガイ青年会代表、農業や労働者などの職能代表が新たに加えられると、中央政府から、州、市、町、バランガイまでを直結するマルコス支持派からなる政治行政ラインができあがり、これを通じて資金や物資を流す上意下達のシステムが作り上げられた。マルコスは、行政と政治の両面で権限と財源の大統領への一極集中化を図り、戒厳令以前の国会議員のような仲介政治ブローカーを排除

した。大統領と政治家、行政官、国軍との個々の二者関係のなかで、パトロネージと政治的支持の交換システムを構築し、その管理によって権力を維持したのである。

## 2. 1983年地方政府法の成立と行政権限の再集権化

しかしながら、1970年代後半に入って経済開発政策が行き詰まり、経済情勢の悪化を隠しようがなくなると、国民の政治に対する不満が高まった。そこでマルコスは、1976年の立法諮問議会の設置を皮切りに、1978年暫定国民議会選挙実施、1980年地方選挙実施、1981年1月戒厳令解除および同年6月共和制復活、1984年国民議会選挙実施と、小刻みながら政治的緩和措置を進行させた。これら選挙での与党新社会運動(Kilusang Bagong Lipunan: KBL)の勝利は圧倒的であったが、選挙の再開はマルコスが懸命に回避してきた旧地方政治エリートの復活を促し、地方小政党の活性化につながった。

こうした政治的緩和措置にともない、地方政府関連の法令をまとめた1983年地方政府法が制定された。同法は、初めてリコール手続きを導入し、これまで明確な規定のないまま大統領や国会によって恣意的に創設されてきた各レベルの地方政府の創設に関し、一定の収入と人口の基準を定めた。このほか、これまで明確な規定のなかった高度都市化市と構成市を区別するため、一定の収入と人口による基準を示すなど、地方政府の創設と区分の基準を整えた。

戒厳令期以前に地方政府に移譲された権限の多くは、中央省庁の手に戻された。1973年憲法第14条12節により国家警察が創設され、それまで約1500の地方政府の管轄下にあった地方警察が一元的に警察軍として統合された。地方警察、消防、刑務所の監督はフィリピン警察軍の管轄下に置かれ、市・町は、地方政府予算の18%を統合警察の維持のために負担することとなった。1967年地方分権法で州知事・市長に与えられた地方財務官および税評価官の任命権は大統領に、財務官補および税査定官補の任命権も財務長官に移された。これまで地方政府の管轄であった環境保

全（下水処理計画など）が国の管轄になり、農業天然資源省から地方政府に移管されていた諸権限（畜肉処理費、検査費など）が再び国に戻された。地方政府が管轄していた農業関連のフィールド・プログラムも、農業省管区事務所の管轄に統合された。地方政府の学校建設・補修に関する権限は公共事業道路省へ移管され、地方政府のバランガイ道路建設・補修に関する権限も制限された。地方政府への内国歳入税の割り当ては法文上20%（これを地方政府間で、州25%、市25%、町40%、バランガイ10%の割合で分配）に引き上げられたが、税収の多寡や補助金との兼ね合いに応じて中央政府の判断で減額してよいことになっていたため、実際には平均して規定の半分程度の11～12%ほどしか分配されていなかった。

### 3. 戒厳令期の地方開発

マルコス大統領は、フィリピン社会が抱える社会経済的不平等の根源は寡頭エリート支配にあるとして、「中央からの革命」による「新社会」の建設を訴えた。「新社会」建設をスローガンとした改革は、治安、土地改革、経済改革、新道徳価値、行政改革、社会サービスと多岐にわたった。こうしたロジックは国民にある程度の説得力をもったと推察される。マルコス大統領は、戒厳令期初期には、有能なテクノクラートを多数投入して経済開発を促進する政策を国民にアピールし、経済発展への期待を高めた（浅野 [1992: 113-124]）。

フィリピンでは1960年代に経済自由化政策がとられたが製造業の実績が上がらなかったため、1970年代に入ると、政治的配慮からむしろ国内産業の保護体制が強化された。関税率の設定や輸入関税の特例的免除が大統領の裁量権によって行われるなど、経済への政治的介入が続いた。製造業の成長率は、1970年代前半は上昇したものの、1978年以降低下し始めた。折しも、1979年の第二次石油ショックとそれに続く国際経済停滞による打撃で、マルコス政権期に政治主導で建設された四つの国営輸出加工区も当初期待されたとおりの雇用創出効果をもたらさなかった。

### 第3節 アキノ期のルール変更—戒厳令期前への復帰 とさらなる民主化・分権化—

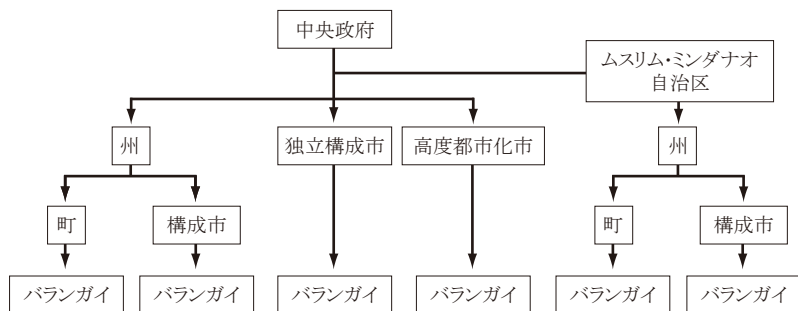
#### 1. 1987年憲法および1991年地方政府法の成立

1986年2月、マルコス政権が「ピープル・パワー」によって倒され、アキノ政権が誕生すると、戒厳令のもと国会を停止し行政の中央集権化を進めたマルコス政権に対し、アキノ政権は、民主化・地方分権化を主要な政策課題として推進した。アキノ政権にとって、マルコス体制下で肥大した中央政府の縮小再編成は急務であり、経済開発を進めて破綻した財政を早期に立て直したいとの期待もあった。1980年代後半から「地方分権化」を重要なアジェンダに掲げていた国際援助機関もこれを歓迎した。一方で、国会の復活とともに多党制の時代を迎え、議会对策を目的としたポークバレルが復活した。ポークバレル事業の実施に絡んで、国会議員による関連省庁人事への介入も復活し、政府資金や便益の分配および汚職の構造も、マルコス大統領との個人的関係に依存した戒厳令期の構造から権力分散型へと変化した。

1987年フィリピン共和国憲法は、戒厳令下で長期にわたりマルコス大統領に強大な権力が集中したことへの反省から、二院制を復活させ（第6条第1節）、大統領の任期を一期6年、再選不可とした（第7条第4節）。このほか、地方公選職（正副首長および地方議会議員）についても一期3年、連続三期まで（四選不可）に制限した（第10条第8節）。また、第2条第25節で地方自治の保障、第10条では地方自治促進のための新地方政府法制定を明記している。この憲法規定を踏まえてフィリピン国会は、アキノ大統領の任期も終わりに近づいた1991年末、共和国法7160号「地方政府法」を制定した。任期中、7回ものクーデタ未遂、地震や火山の噴火などの自然災害に見舞われて、マルコス派の再興を許さなかった以外にこれといった業績を残せなかったアキノ政権にとって、新地方政府法は民主化定着と地方政治復権のシンボルとして、どうしても任期中に成立させたい法律のひとつであったと考えられる。

地方自治推進派にとっても、前述のような政治情勢は有利に働いた。アキノ政権が成立すると、戒厳令期以前の地方公選職経験者やマルコス期に辛酸を舐めた地方政治家が政治の表舞台に振り返り、下院議員および上院議員として1991年地方政府法の制定過程に参加していた。彼らは、戒厳令期以前に地方政府に権限を与えながら戒厳令期に中央省庁に再集権化された種々の行政権限、人事権、財源をさらに拡大して地方政府の手に戻しただけでなく、中央省庁の監督権を縮小し、1987年憲法を踏まえてNGO、PO、民間セクターの大幅な地方行政参加を可能にした。また、1991年地方政府法は、それ以前の地方自治関連法に比べ、地方政府がそれぞれの地域のニーズに応じて、より自律的に、より多様な地方行政サービスを提供できる法的根拠を提供している。したがって、インフラ建設や民間セクターとの共同開発事業など、戒厳令期には大統領との個人的関係なしには許認可を得られなかった革新的プロジェクトを実施したい地方政府にとっては、これまででないチャンスが到来したことになる（アキノ期以降の地方政府の種類については、図1参照）。以下で、1991年地方政府法の特徴である、地方首長の権限強化（行政権、人事権、財源の拡大および中央省庁の監督権縮小）、強化された地方首長の権限を抑制・規制するメカニズム（任期制限、地方立法部の分離、リコール）、「ガバナンス」の導入（NGO、PO、民間セクターの地方行政参加拡大）を詳しくみていこう。

図1 地方政府の種類



(出所) 筆者作成。

## 2. 地方首長の権限強化

フィリピンの地方首長は、アメリカ統治期からすでに地方行政の長でありかつ地方政治家という二つの顔を併せもっていた。しかし実際には、地方政治家としてもち得るインフォーマルな政治的影響力の大きさと、地方行政の長として有する法的な裏づけのあるフォーマルな行政権限の制約との間に矛盾を抱えていた。

1991年地方政府法の施行以前には、農林水産業、保健、社会福祉、環境・天然資源保全、観光などのサービス提供の責任は、中央省庁にあった。たとえば、州政府内の農業局長、保健局長らの任免権は中央省庁にあり、給料も中央省庁から支払われていた。州農業局や保健局の職員の人事権は基本的に各局長にあり、州政府が提供する農業サービスや保健サービスの政策と実施内容は中央本省の指導監督のもとにあった。予算についても中央と地方との間で分担が決められていた。

したがって、1991年地方政府法の制定以前、州知事が人事権を行使できたのは州知事室雇いの職員（秘書や臨時雇い職員の任免など）のみで、自由に策定できた予算も、州知事室の運営管理と地方一般予算の範囲内での公共事業に限定されていた。市・町政府も事情は同様で、小さな町の町長には、治安維持、徴税、道路や橋梁の建設、公設市場や広場の維持管理以外に大した行政権限はなかった。

### (1) 行政権限の拡大

しかし、1991年地方政府法により、こうした状況は大きく変わった。これまで国の管轄であった農林水産業、保健、社会福祉、環境・天然資源保全、観光などの行政サービスについて、全国的なプログラムや政策の策定はこれまでどおり中央政府が行うが、業務の実施権限は地方政府に移譲され、各地方政府の状況に合わせて実施できるよう裁量の幅が広がった<sup>(4)</sup>。地方政府に移譲された基本的な行政サービスは、農業・漁業関連の普及と調査、母子保健、伝染病予防、公立病院など保健施設の管理運営、道路・橋梁の建設、井戸・水道施設の維持管理、灌漑施設の建設と維持管理、公



立校校舎などの建設と維持管理，デイ・ケア・センターの運営，青少年・女性・高齢者・身体障害者などを対象とした社会福祉業務一般，コミュニティ森林管理，環境保護，住宅プログラム，観光施設の保全，観光促進プログラム，スポーツ・センター，公設市場，と殺場，公共墓地，警察署・消防署など公共建築物・施設の管理など多岐にわたる。また，地方政府に移譲された規制・許認可権として，農業用地の再区分，食品検査・検疫，国家建物法の執行，トライシクル営業に関する許認可，分譲住宅地計画の許認可，闘鶏場の設置と営業などが挙げられる。

## (2) 人事権の拡大

これら業務の移管にともない，保健省からは保健フィールドワーカーを中心とする4万5896人，農業省からはフィールド技術指導員を中心とする1万7673人，社会福祉開発省からはソーシャルワーカーを中心とする4144人など7万人超の中央省庁職員が地方に移管された。また，1991年地方政府法に定められた必須任命職（管理職レベル）の多くについては，地方議会の承認を条件に，地方首長にその任命権のほとんどが与えられた。一般職員の採用については公務員人事委員会のガイドラインに従うことが義務づけられており，任意任命職（管理職レベル）の設置については財務省の認可を得る必要がある。しかし，地方議会秘書官（副首長の任命）および地方財務官（首長作成の3人の候補者リストから，財務長官が選択）を除けば，地方政府主要ポストに関する地方首長の人事権は大幅に拡大した（表1参照）。

## (3) 財源の拡大と地方予算・地方開発計画策定に際する自由度の拡大

1991年地方政府法は，地方財政と地方開発にも大きな変更をもたらした。以前は，地方政府の予算は一般予算（人件費，維持費，債務返済など）と特別予算（特定税の地方への配分を財源とする教育基金，道路基金，保健基金，農業基金，公共施設基金など，使用目的の限定された予算）に分かれており，特別予算については各基金の目的以外には使用できないなど地方政府の財政的自由は著しく制限されていた。州財務官は財務省から，町・市財

表1 1991年地方政府法による地方政府の任命職および任命権者

州		市	
職名	任命権者 (条件)	職名	任命権者 (条件)
<b>必須任命職</b>		<b>必須任命職</b>	
州議会秘書官	副州知事	市議会秘書官	副市長
財務官	財務長官 (州知事作成の3人の候補リストから選択)	財務官	財務長官 (市長作成の3人の候補リストから選択)
査定官	州知事 (州議会の承認要)	査定官	市長 (州議会の承認要)
会計官	〃	会計官	〃
予算官	〃	予算官	〃
総務官	〃	総務官	〃
行政官	〃	行政官	〃
法務官	〃	法務官	〃
計画・開発調整官	〃	住民登録官	〃
エンジニア	〃	計画・開発調整官	〃
保健官	〃	エンジニア	〃
農業官	〃	保健官	〃
獣医	〃	獣医	〃
社会福祉開発官	〃	社会福祉開発官	〃
<b>任意任命職</b>		<b>任意任命職</b>	
建築官	州知事 (州議会の承認要)	建築官	市長 (市議会の承認要)
情報担当官	〃	情報担当官	〃
環境天然資源官	〃	環境天然資源官	〃
人口担当官	〃	人口担当官	〃
組合担当官	〃	組合担当官	〃
		農業官	〃
町		バラングイ	
職名	任命権者	職名	任命権者
<b>必須任命職</b>		<b>必須任命職</b>	
町議会秘書官	副町長	議会秘書官	バラングイ長 (バラングイ議会の承認要)
財務官	財務長官 (町長作成の3人の候補リストから選択)	財務官	〃
査定官	町長 (町議会の承認要)		
会計官	〃		
予算官	〃		
住民登録官	〃		
計画・開発調整官	〃		
エンジニア	〃		
保健官	〃		
<b>任意任命職</b>			
行政官	町長 (町議会の承認要)		
法務官	〃		
建築官	〃		
情報担当官	〃		
環境天然資源官	〃		
農業官	〃		
社会福祉開発官	〃		

(出所) 1991年地方政府法より筆者作成。

務官は州財務局からの派遣であり、地方政府の財務局人事と監督の権限は財務官にあった。財務省は地方予算を審査する権限をもち、特定の支出項目について拒否権 (Item veto) を発動することもできた。財務省の許可がなければ、地方政府は地方予算の執行ができなかったのである。地方開発についても、マルコス期には地方開発計画の策定だけでなく、伝統的に地方政府が行ってきた学校建設や補修も中央省庁の管轄とされていた。

これに対して1991年地方政府法施行後、教育基金以外の特別基金はほぼすべて廃止され、地方政府の主要な収入源は、内国歳入割当金、地方税(固定資産税、ビジネス税など)に整理された。また、地方の徴税力が強化され、建設・運営・移管 (Build-Operate-Transfer: BOT) 制度などを通じた民間セクターとの共同プロジェクトが奨励され、地方債の発行や金融機関からの融資に関する規制も緩和されるなど、資金調達の実選択肢が広がった。また、海外援助機関への直接的なアクセスも可能になった。

国家予算に占める地方政府への内国歳入割当金の割合は、1991年には3.8%だったものが、1992年6.9%、1993年11.1%、1994年12.7%と1991年地方政府法の施行後急速に拡大し、最近では17%程度で推移している(2001～2010年平均)(表2参照)。1991年地方政府法第284条および第285条は、3会計年度前の内国歳入割当金の60%を国に、40%を地方に配分すると定めている。地方に配分された内国歳入割当金総額を州23%、市23%、町34%、バラングイ20%の割合で分配し、これをさらにそれぞれの地方政府の階層のなかで、人口50%、面積25%、均等割当25%の分配比率に従って分配することになっている<sup>(5)</sup>。

同法は、各地方政府に配分される内国歳入割当の少なくとも20%については、「地方開発計画」とこれに対応する「年間投資計画」を作成し、地方開発協議会の承認を受けて、開発プロジェクトを実施することと定めている。ほかにも、ローン返済は通常収入の20%以内とする(第324条(b)項)、通常収入の5%は災害対策費とする(第324条(d)項)、人件費は45～55%以内に押さえなければならない(第325条(a)項)、首長の自由裁量予算は前年度の不動産税徴収額の2%以内に収めなければならない(第325条(h)項)など予算策定上の制約がある。

表2 中央政府予算総額に占める内国歳入割当金（地方政府分）の割合

	内国歳入割当金 (10億ペソ)	中央政府予算総額 (10億ペソ)	内国歳入割当金（地方政府分）の中央政府予算総額に占める割合（%）
1991	9.84	259.50	3.8
1992	20.31	295.20	6.9
1993	36.72	331.70	11.1
1994	46.82	369.00	12.7
1995	52.04	372.10	14.0
1996	56.59	445.10	12.7
1997	71.05	491.80	14.5
1998	76.94	537.40	14.3
1999	96.78	593.60	16.3
2000	111.78	651.00	17.2
2001	111.78	669.88	16.7
2002	134.42	780.80	17.2
2003	141.00	804.20	17.5
2004	141.00	804.20	17.5
2005	151.62	907.59	16.7
2006	166.47	1,053.28	15.8
2007	183.94	1,126.14	16.3
2008	210.73	1,226.70	17.2
2009	249.99	1,426.00	17.5
2010	265.80	1,540.60	17.3

(出所) 予算管理省の資料より筆者作成。

地方開発計画策定の方法についても、バランガイの開発計画を町・市開発計画に、町・市開発計画を州開発計画に、そして州開発計画を管区開発計画へと優先順位をつけながらそれぞれ包摂していく、ボトム・アップ型の開発計画策定がめざされるようになった。

#### (4) 中央省庁による監督権の縮小

地方首長の権限は、中央省庁による地方政府の監督権縮小によっても強化されたと考えられる。

1991年地方政府法の施行後、財務省による地方予算審査と項目別拒否権が撤廃され、マルコス期に地方政府・コミュニティ開発省（現内務・地方政府省の前身）地方自治局が行っていた地方開発計画の審査も廃止され

るなど、中央省庁の監督権も緩められた。現行制度下でも、マニラ首都圏の地方政府予算は予算管理省本省、各州・高度都市化市の予算は予算管理省管区事務所、各州内の町・市予算は州議会、各町・市内のバランガイ予算は町・市議会により、それぞれ歳入見込み額を予算が上回っていないかどうか、予算策定上の制約が守られているか、見直されることになっている。しかし、それはあくまでも予算と予算項目が一定の基準以内に収まっているかどうかをみるもので、以前のように予算項目の内容審査によって許認可を与える性質のものではなくなっている。地方政府の開発計画策定の自由度および予算策定の自由度は格段に拡大したのである。

### 3. 地方首長の暴走を抑制・規制するメカニズム

1991年地方政府法には、このように強化された地方首長の権限を抑制・規制するメカニズムとして、公選職の再選回数制限、立法部の行政部からの分離、リコールをはじめとする住民監視などの制度を用意している。

#### (1) 地方公選職の再選制限

1987年憲法施行以前には、地方公選職の任期は決められていたものの再選制限はなかった。また、戒厳令期には定期的な選挙が実施されなかったため、20～30年もの間、同一人物が特定の地方公選職を務める事例が多数みられた。

マルコス戒厳令体制への反省から、アキノ期に制定された現行制度のもとでは、地方政治家は、最長でも連続三期9年までしか同一の公選職にとどまることはできないとされた<sup>(6)</sup>。地方公選職の任期短縮と任期制限の導入は、ある程度地方政治家の流動化を促した。住民にとっても、短ければ3年、最長でも9年で地方政治家が変わることが保障されたわけである。実際には、特定の有力政治一族出身者が特定の公選職を長期にわたって独占したり、一族内で複数の公選職を交替したりする例もみられるが、地方公選職としての能力を示せない候補者のなかには有力政治一族出身者であっても落選するものが出てきている。他方、政治的に有力な一族

の出身でなくとも、地方公選職の経験と任期中の業績をアピールして、より上位の公選職や国政に進出する地方政治家も増えてきている。

## (2) 行政部と立法部の分離

前項でみたとおり、1991年地方政府法により多くの権限と財源が地方政府に移譲されたが、その権限の多くは行政の長である地方首長に集中している。地方首長は、地方政府の人事、地方予算案の作成と執行に責任をもち、地方開発計画委員会や地方教育委員会など各種地方委員会の委員長を兼務している。さらに、地方政府が民間セクターとBOTによるプロジェクトを実施し、銀行から借入れをする際にも、内容を交渉し、契約を締結する権限を有する。警察署長の任命権も地方首長にある<sup>(7)</sup>。

このような地方首長への権限集中を抑制するため、1991年地方政府法は、立法部（地方議会）を行政部から分離した。以前は、地方首長が地方議会の議長を兼任したため行政部と立法部が一体化していたが、副首長を地方議会議長とすることで、議会を地方首長の支配から独立させたのである。地方首長は多くの権限を与えられているが、その決定を有効にするためには地方議会の承認が必要である。したがって、行政部と立法部を切り離し、両者の間にチェック・アンド・バランス機能を働かせることが期待されている。

しかし、実際には、人事や予算審議などあらゆる重要案件において首長の意向が尊重され、地方議会が内容を十分確認せずに承認しているケースは多い。フィリピンの地方選挙では、通常、各首長候補が政党や上位の政治家、民間セクターなどから選挙資金を調達し、選挙キャンペーンの指揮をとって自派に属する副首長候補や地方議会議員候補を当選に導く。首尾よく当選できた場合、地方開発プロジェクト予算や各種便益を自派の地方議員に分配し、議会による支持を盤石にするのが普通である。このため、地方首長に借りのある地方議会議員は、地方議会に提出されるさまざまな懸案事項について首長のいいなりになる傾向がある。逆に、対立派閥の副首長候補や議会議員候補の多くが当選して首長が議会の多数派工作に失敗すれば、首長の政策実施能力は著しく低下し、行政全体が麻痺してしまう

こともある。したがって、現行制度下では、地方首長が議会の過半数の支持を獲得し、これを維持できるかどうかによって、地方首長の意思が行政に反映される程度も決まってくる。

### (3) リコール

フィリピンでは、公選職のリコール制度は、マルコス期に制定された1983年地方政府法ですでに導入されていた。しかし、当時の政治環境もあり、実際にはほとんど活用されなかった<sup>(8)</sup>。

1991年地方政府法は、1983年地方政府法を踏襲し、二つのルートでリコールの道を開いている。ひとつは、準備議会（州レベルの場合は州内の全市長・町長、市・町レベルの場合は域内のすべてのバランガイ長で構成）の過半数の合意によるリコール決議、もうひとつは、対象地域の全有権者の25%（署名要）の要請によるリコール発議である。選挙管理委員会は、リコールが発議された場合、予備費を使ってリコール選挙を実施することになっており、これまでに地方首長に対するリコール選挙実施の事例がいくつか出ている。

## 4. 非政府組織、住民組織、民間セクターの地方行政過程への参加

国政・地方選挙の実施と弱い官僚制との組み合わせは、必然的に行政に政治が優越する「ガバメント」の特徴を強化し、強固な官僚制をもつタイやインドネシアに比べて、中央・地方政府以外の主体が行政に参加・協力する「ガバナンス」の余地を生み出した。その典型例が、地方委員会における非政府組織・住民組織のメンバーシップ割当てである。

1991年地方政府法は、地方教育委員会のメンバーにPTA会長など非政府組織の代表を加えること（第98条）、地方保健委員会のメンバーに保健に関連した活動を行っている非政府組織・住民組織の代表を加えること（第102条）、地方開発評議会についてはメンバーの4分の1以上を非政府組織や住民組織の代表とすること（第107条）、を義務づけている。同法は、住民の生活に直結するこれら地方委員会に指定席を設けることで、



政策策定過程における「市民社会」の参加を保障した。しかし、どのような活動を行う者が「市民社会」の担い手であり、住民の代表かについて規定はない。地方委員会に参加可能な非政府組織・住民組織として認められるには、地方議会の承認を受けることが要件となる。このため、地方首長やその家族によって動員される非政府組織・住民組織もフィリピンには多数存在する。また、民間セクターの地方行政サービス進出も著しい。とくに保健や社会保障分野で地方行政サービスの質・量が不足していることから、NGOやPO、民間セクターがマイクロ・インシュランスやマイクロ・ファイナンスにアクセスする機会を貧困層向けに提供しており、自然災害時の救援活動や孤児・障害者・高齢者への支援においてはキリスト教会やメディアを母体とするNGOが政府の役割を補完している。

#### 第4節 地方政府による開発—セブ市の事例から—

このように、アキノ期の大幅なルール変更により、フィリピンの地方政府の責務と権限は拡大し、新しく獲得した財源や権限をどのように活用するかは各地方政府に任された。このため、とくに広範な選択肢が可能になった地方開発の分野で、地方政府のパフォーマンスに大きな違いがみられるようになった。

本節では、1960年代とアキノ期以降のセブ市政府について、それぞれの時期の代表的な開発プロジェクトと行政サービスに対する考え方の違いを比較し、ポスト・マルコス期の地方制度変更がもたらした地殻変動の大きさを示す。

##### 1. 1960年代のセブ市

第1節で概観したとおり、1960年代には地方分権化が進み、マニラに次いでフィリピン第二の都市であるセブでも、人口増加や産業発展にともなう都市開発が問題になりつつあった。

1966年にフィリピン大学地方政府センターがセブ市政府の組織運営・人事・財政・都市開発計画について総合的に調査し提言をまとめた報告書は、次のような問題点を指摘している<sup>(9)</sup>。

- ・(当時の)セブ市政府は、各部局の権限と役割分担が不明確なために行政サービスの提供が非効率で、臨時雇い職員の割合が極端に多い。
- ・財政運営は健全で税収入が十分あるにもかかわらず、経済開発プロジェクトや社会サービス改善にそれが活用されていない。
- ・都市開発・区画評議会が創設されて6年になるが、未だ包括的都市開発計画を策定できていない。

つまり、1960年代のセブ市政府は、財政的な余裕分を政治的な職員任用と維持運営費に消費してしまい、社会・経済サービスには十分投資せず、開発計画の策定に熱心でない地方政府であったと考えられる。

このように当時のセブ市は、地方政府として開発推進派ではなかったかもしれないが、セブを代表する地方政治家は、地の利を最大限に生かした先進的な大型開発事業の計画・実施に積極的であった。1960年代にセブ市長であったセルヒオ・オスメニャ2世(Sergio Osmeña, Jr.)は、当時、地方政府のプロジェクトとしてセブ市の北部で海岸に面する地域の埋立てを行いたいと考えていた。セブ市周辺の海岸部は遠浅のところが多く、技術的には埋立て可能であったが、当時の地方制度上、市が主体の埋立て工事を行うことは非常に困難であった。資金調達だけでなく、事業にともなう許認可権および土地所有権の取得、施工監理や工事完了後のマーケティングと運営まで視野に入れば、市の公共事業として埋立て事業を実施できる可能性は低かった。

そこで、オスメニャ2世は自ら北セブ開発会社を立ち上げ、セブ市の富裕層から投資を募って、セブ市北部の沿岸166ヘクタールを埋立てた。ところが、埋立てが完成した同地が投機の対象となって、瞬く間に買い占められたにもかかわらず、同地を開発しようとする土地所有者は現れ

なかった。ほどなく戒厳令が宣言され、北セブ埋立てプロジェクトはマルコス政権の監督下に置かれた。その後、北セブ埋立て地は、長い間更地や駐車場などが目立つ一帯として残った。オスメーニャ2世が1969年の大統領選挙でマルコスの最も強力な対立候補となったこともあり、戒厳令下のオスメーニャ一族は反マルコス地方政治家の急先鋒とみなされ、投獄や自宅軟禁、アメリカへの一時的移住などを余儀なくされた。戒厳令期におけるセブへの開発投資は限定されたものとなり、経済は停滞した。

## 2. アキノ期以降のセブ市

1960年代に「ガバメント」の制度が整わず、民間会社を設立して実施された北セブ埋立てプロジェクトに対して、アキノ期以降のセブ市は政府を主体に、多額の円借款を借り入れるリスクを冒して南セブ埋立てプロジェクトを実施した。市は湾岸道路や空港・港湾の整備などインフラ整備に努め、投資を勧誘するインセンティブを増やして、取引を促進する行動をとる開発推進型の地方政府へと変貌した。

アキノ期には、地方開発を促進するため、「1987年オムニバス投資法」、「1990年BOT法」、「1991年外国投資法」、「1995年輸出加工区法」などが相次いで制定され、これにより、それまで中央政府か民間セクターが主導して行ってきた輸出加工区開発事業に、地方政府も参入できることとなった。フィリピン第2の都市セブは、国際港と国際空港を有し、隣接するマクタン島には国営のセブ輸出加工区があるが、1980年代末には加工区はすでに入居工場で満杯になっており、拡張の話が出始めていた。セブ市は、目の前に海が広がり、その背後に山が迫る、日本でいうと神戸のような立地である。狭い平地と遠浅の海岸のため、セブ市周辺には埋立て地が多数存在する。

こうした地の利を生かして、1988年にセブ市長となったトマス・オスメーニャ (Tomas Osmeña) は、セブ市南部の沿岸を埋立て、埋立て地の一部を輸出加工区として開発する計画を立案した。トマスは、1960年代に北セブ埋立て計画を実施したオスメーニャ2世の息子である。彼は、

高校時代の休暇中に父親が所有する北セブ開発会社のフィールド事務所で働いた経験があり、そのときから、自分が埋立てをするなら、父の失敗を繰り返さないよう民間ではなく市が埋立て地を管理し、産業振興と雇用創出のため土地を市の財産としたいと考えていた。オスメーニャー族はマルコス大統領の政敵であったため、トマスは戒厳令期をアメリカで過ごし、不動産業に従事しており、十分なビジネス経験をもっていた<sup>(10)</sup>。

トマスは、市議会や市開発評議会を説得して南セブ埋立て計画をセブ市の開発計画に入れこみ、国家経済開発庁の審査を通過して、1995年に日本の海外経済協力基金（当時）から123億円のツーステップローンを借り入れることに成功した<sup>(11)</sup>。フィリピン政府側にとって、1991年地方政府法の成立により、同計画を円借款候補案件に含めることは何ら問題がなく、当時のラモス政権とオスメーニャー族は政治的にも良好な関係にあったことから、セブの経済発展ブームに乗って開発機運を高めたいとのねらいがあった。日本側からみても、当時のセブ市は政治も財政も安定しており、トマスがセブ市長としてセブ都市圏開発計画（海外経済協力基金の支援により数次にわたって実施されていた）の実施委員会委員長を兼任したことから、投資先として条件を満たしていた。同計画の借入金は、地方政府としては破格の額であり、アキノ期の制度変更以前であれば、たとえ国政レベルの有力政治家の後押しがあっても地方政府主導で実施できない規模の開発計画であった。トマスは優秀な人材を同開発事業のマネージャーとして登用し、セブ市計画・開発調整官を兼任させた。また、セブ投資促進センターの所長にも、同じく有能な長年の友人を配し、南セブ埋立地のマーケティングに活用した<sup>(12)</sup>。

240ヘクタールの埋立て工事は2000年中に終了し、整地や道路・排水溝などの基本的なインフラ整備が行われたが、その後の国際経済の停滞のため、輸出加工区の建設に投資する企業を海外誘致することは難しい状況にあった。このような国際経済環境を考慮したセブ市は、2002年に南セブ埋立て地の土地利用計画を輸出加工区建設から多目的利用（商工業・住宅地混合）に変更する旨、日本側に申し出た。粘り強い誘致活動と交渉の結果、2007年3月、セブ市はアメリカのエンターテイメント企業との間

に25年の土地リース契約を締結し、次いでフィリピンの大手不動産会社とセブ市政府の合弁（セブ市側は土地を担保として）による40ヘクタールの不動産建設プロジェクトに着手し、2010年1月にはフィリピンのリテール最大手企業に30ヘクタールを売却した。

10年間の据え置き期間を経て、セブ市は2005年から円借款の返済を開始した。ところが、時を同じくして埋立て地近隣住民から沿岸漁業者への補償が不十分であるとの不満の声が上がった。セブ市は、有識者による社会調査の結果をもとに、埋立て計画の影響を被った13のバランガイ、3200世帯を対象に社会開発計画（2005～2010年）を策定し、貧困層を対象とする生計向上プログラムを実施した。同プログラムは、公共事業への一時的雇用や奨学金事業、保健設備改善、生計向上事業などから構成され、とくに生計向上事業では、地元セブ工科大学の支援を受けてPOのニーズに応じた各種研修（養豚、養鶏など）を行っている。2008年以降、南セブ埋立て地からの収入が支出を上回り始めると、セブ市は保健サービスや社会福祉分野の支出にその一部を充てた<sup>(13)</sup>。同市の2000年代後半以降のキャッシュフローは、1960年代とはまったく趣を異にするものである。埋立て地はセブ市の一等地にあり、市の大きな資産であることは疑いない。現在のセブ市の歳入および歳出をみると、債務比率が高い割に、社会・経済サービスに予算の約3割を使い（1965年は12%）、埋立て地からの収入を借金返済だけでなく、保健サービスや社会福祉分野の予算にも充てていることがわかる（表3、表4、表5参照。南セブ埋立地計画からの収入は、表3の2008年度以降の政府所有物売却項目に反映されている）。

南セブ埋立て計画は過去20年間にわたり、常にセブ市地方選挙戦の争点となってきた。同計画開始時には良好であったトマス市長と副市長との関係は開発の進展とともに変化し、任期制限もあっていったん市長職から離れたトマスは、市長職を奪回するために多大な労力を要した（トマスは、1987～1995年に2期連続、2001～2010年に3期連続でセブ市長を務めた）。同計画は、地方政治家の汚職や個別利益の源泉と非難されることもあったが、一方で公共財や雇用を創出する手段として期待されてもきた。

表3 セブ市の歳入

(単位：フィリピンペソ)

	2006 (実績)	2007 (実績)	2008 (実績)	2009 (実績)	2010 (見込み)
不動産税	322,009,468.31	283,459,870.07	274,058,124.51	288,961,009.00	332,300,000.00
ビジネス・ その他税	557,835,730.69	593,395,807.71	607,734,527.60	858,050,122.00	987,000,000.00
許認可料	289,999,817.98	334,243,427.69	423,594,671.87	339,259,833.00	390,000,000.00
政府所有 地売却	115,862,500.00	0.00	463,450,000.00	355,695,491.00	1,353,499,856.76
公設市場	34,451,429.60	38,860,289.40	39,784,497.18	46,445,557.00	53,500,000.00
公設とさつ 場	20,452,608.54	26,804,096.30	29,552,011.60	29,458,958.00	34,000,000.00
内国歳入 税割当金	702,805,005.00	771,776,424.00	800,898,299.00	968,536,983.00	968,536,983.00
輸出加工 区割当金	9,001,950.75	6,847,570.44	11,243,505.42	13,033,714.00	15,000,000.00
計	2,052,418,510.87	2,055,387,485.61	2,650,315,637.18	2,899,441,667.00	4,133,836,839.76

(出所) セブ市財政局の資料より筆者作成。

表4 セブ市の歳出

(単位：フィリピンペソ)

	2006 (実績)	2007 (実績)	2008 (実績)	2009 (実績)	2010 (見込み)
一般公共 サービス	557,021,168.00	536,556,136.42	784,401,862.10	1,326,130,774.00	2,225,899,947.00
教育	17,741,061.90	20,328,029.08	23,562,947.62	22,169,438.00	28,950,686.00
保健, 栄養, 人口管理	151,123,981.92	201,051,066.00	216,730,183.10	259,919,678.00	321,530,495.00
住宅, コミュ ニティ開発	66,338,126.09	88,409,085.62	104,858,663.05	130,841,259.00	166,970,539.00
社会保護/ 社会福祉	29,866,170.97	30,471,124.17	37,940,640.80	107,576,029.00	238,948,727.00
経済サー ビス	110,075,915.58	130,140,445.87	137,004,852.59	318,853,824.00	495,889,254.00
債務返済	558,628,068.49	526,800,592.52	739,621,389.12	834,292,086.00	1,120,016,366.00
その他	218,506,932.07	159,089,174.08	75,116,493.52	—	—
計	1,709,301,425.02	1,692,845,653.76	2,119,237,031.90	2,999,783,088.00	4,598,206,014.00

(出所) 表3に同じ。

表5 南セブ埋立地計画からの土地リース・売却収入

(単位：フィリピンペソ)

	2006 (実績)	2007 (実績)	2008 (実績)	2009 (実績)	2010 (見込み)
アメリカ・エンターテイメント企業への土地リース	0.00	1,564,800.00	5,590,346.04	6,844,670.50	7,001,150.50
比大手不動産会社への土地売却	0.00	0.00	0.00	348,000,000.00	342,000,000.00
比大手リテール企業への土地売却 (25%前払い分)	0.00	0.00	0.00	0.00	677,428,000.00
比大手リテール企業への土地売却 (年払い分)	0.00	0.00	0.00	0.00	327,070,706.25
総額	0.00	1,564,800.00	5,590,346.04	354,844,670.50	1,353,499,856.75
	2011 (見込み)	2012 (見込み)	2013 (見込み)	2014 (見込み)	2015 (見込み)
アメリカ・エンターテイメント企業への土地リース	7,111,289.75	7,118,457.16	7,118,457.16	7,118,457.16	7,118,457.16
比大手不動産会社への土地売却	255,500,000.00	245,200,000.00	234,800,000.00	224,400,000.00	141,800,000.00
比大手リテール企業への土地売却 (25%前払い分)	—	—	—	—	—
比大手リテール企業への土地売却 (年払い分)	421,275,537.50	404,339,837.50	387,404,137.50	370,468,437.50	353,532,737.50
総額	683,886,827.25	656,658,294.66	629,322,594.66	601,986,894.66	502,451,194.66

(出所) 表3に同じ。



南セブ埋立地への投資は最近本格化し始めたばかりであり、開発の真価が問われるのはこれからである。トマス・オスメーニャは、南セブ埋立地のリースや売却契約締結を見届けた後、2010年に下院議員に選出された。

セブ市では、1960年代とアキノ期以降という二つの時期に、平地の希少価値の高い同市内において、同じような埋立て事業が実施された。いずれの事業も、都市化・産業化の進むセブ市におけるビジネス・チャンスをとらえ、新たな産業・商業用地を確保し、新たな雇用を創出することが目的であった。しかし、それぞれの時期の地方行政制度の違いから、同種の開発プロジェクトがとった軌跡は大きく異なる。1960年代には、民間の開発事業として実施するほかに道はなく、埋立地は投機の対象となって、新規雇用や税収を創出することなく、一部富裕層を利するだけで終わった。これに対してアキノ期以降の同計画では、新制度下で地方首長に移譲された行政権限、人事権、財源（海外リソースを含む）を最大限に活用し、開発の途上で発生するさまざまな課題に民間との協働（マーケティングにおけるセブ投資促進センターの活用や開発事業によって影響を受けた地域住民への生計向上事業における大学からの支援取り付け、埋立地利用における民間企業との合弁事業など）により対処しながら、新たな雇用の創出と税収の確保に挑もうとしている。セブ市政府による南セブ埋立て開発計画は、アキノ期以降の地方制度改革がなければ、このような形で実現することのなかった開発事例のひとつの典型であるといえよう。

## おわりに

以上でみてきたように、アキノ期以降のフィリピンの地方自治は、マルコス戒厳令期との比較においては格段に分権化した。しかしより長いスパンでみれば、戒厳令期以前の漸進的な分権化の延長線上に位置づけることができる。フィリピンにおける地方分権化は、サービス供給の効率化という行政上の必要性からではなく、中央と地方の政治的綱引きの結果とし

て進展してきたのである。

地方行政制度の変更は、地方開発と基本的行政サービス供給のあり方にも変化をもたらした。第4節で取り上げたセブ市の事例で検討したように、「中央集権的ではあるが脆弱な官僚制」と「地方割拠的な政治」との狭間で、地方行政と開発のカギを握るのが地方首長である。アキノ期以前の地方首長は、地方政治家としては、選挙を仲立ちとして国政レベルの政治家に個別利益の提供や中央政府の資源の分配を要求できるほどのインフォーマルな影響力を行使できたにもかかわらず、フォーマルな行政権限はほとんどもない存在であった。ところが、アキノ期の地方制度の変更によって法的な権限、財源と人事権を与えられたことにより、これまで有していたインフォーマルな政治的影響力に匹敵するフォーマルな行政権限を手にした。しかもアキノ期以降の地方首長は、制度上、民間セクターとの協働や国内外の資金へのアクセスも可能になり、地方政府にビジネスのノウハウや人的・金銭的リソースが不足していたとしても、これを外部から補うことができるようになった。

地方行政の変化は、地方政治にも変化をもたらした。身近な行政サービスや地域開発にかかる責任が地方政府に移譲され、住民参加が保障されたことにより、住民が「ガバメント」に期待するもの、住民にとって魅力的な「ガバナンス」も変わってきた。それまでの地方政治家と住民との関係は、基本的に、票とばらまき型の個別利益との交換にもとづくものであった。ところが、地方行政制度の変更後、新しい制度を積極的に利用して雇用創出を目的とした開発プロジェクトや住民のニーズに即した行政サービスを実施する地方首長が現れると、なかには繰り返し当選し、上位の公選職へとステップアップするものも出てきた。「クリーンな政治」や「よりよい行政サービスの提供」を公約に掲げ、地方の名家出身ではない候補者が地方公選職に当選する事例もみられるようになったのである。すなわち「ガバメント」が変わり、「ガバナンス」が導入されることで、住民が地方政府や地方政治家に求めるものも変わってきているのである。

しかし、制度の変更はそれだけでは、すべての地方政府が自動的に新しい制度を住民のニーズ充足のために活用することを保証しない。誰が地方

政府の意思決定者となるかが、開発計画や財源の使い方に大きく影響する。保健や社会福祉、農業などの基本的サービス供給において達成すべきミニマム・スタンダードが設定されていないことは現制度の大きな欠陥として認識されている。また、中央諸機関による地方政府の監督・監視体制が十分に確立していないため、ルールが意図したとおりに運用されないケースが多いことも問題である。現在のフィリピンには、タイ内務省のように管理監督権を行使して地方政府の首長や議員の罷免、地方議会の解散、開発計画策定のやり直しを命令できる中央機関は存在しないし、インドネシア内務省のように「行き過ぎた分権化」を修正しようとする動きもみられない。「中央集権的ではあるが脆弱な官僚制」と「地方割拠的な政治」の狭間で、フィリピンの地方自治がこれらのシステム上の課題にどのように取り組んでいくかが注視されている。

#### 【注】

- (1) フィリピンの「中央集権的な行政」と「地方割拠的な政治」に言及する研究は多数あるが、川中 [1996] は簡潔かつ明瞭にこの点を明らかにしている。また、Wolters [1984: 194-200] による考察も的確で示唆に富んでいる。
- (2) Romani and Thomas [1954], Brillantes [2003] など多数。
- (3) たとえば Brillantes [2003: 3]。
- (4) 地方政府に移譲された行政サービスは、1991年地方政府法第15条、16条、17条、19条、134条とこれに続く条項、142条とこれに続く条項、151条とこれに続く条項にそれぞれ列記されている。また、第16条として多目的条項 (All Purpose Clause) があり、地方政府は同法に列記された業務権限以外にも、住民の一般的福祉を増進する業務を遂行する権限を有すると明記されている。つまり、地方政府は、判例、判決によって制限されない限りにおいて、住民の一般的福祉を増進する業務を選択し、遂行することが可能である。
- (5) バランガイだけ配分比率が異なり、全バランガイ間で人口60%、均等割当40%の比率に従って分配する。地方政府間での予算配分は、たとえば、州の場合、まず3会計年度前の内国歳入の40%に当たる財源総額の23%が全州分として取り分けられる。州は2009年現在80あるので、州の分の財源を80州の間で、人口50%、面積25%、均等割当25%の比率にもとづいて配分する。市の場合には136あるので、財源総額の23%を136市で同様の比率にもとづいて配分する。
- (6) リコールや法の定めるところによって（たとえば町長の死去にともなって副町長が町長に昇格するなど）公選職についた場合はその限りではない。選挙で3回まで連続して同一職に当選できるという意味である。

- (7) 州知事は、国家警察管区長の作成する3人の候補者リストから州警察署長を任命し、州公安計画の実施を監督する権限を、市長・町長は、州警察署長の作成する5人の候補者リストから市・町警察署長を任命し、地方治安委員会委員長を兼務してコミュニティ公安計画を策定する責務等をそれぞれ有する（1990年共和国法6975号「内務・地方政府省法」第51条）。
- (8) 1983年から1990年までにリコールされたのはバラングイ長3人のみで、地方首長がリコール選挙の対象となった事例はなかった（House of Representatives Journal, p.476, 1990年8月13日）。
- (9) Local Government Center [1967] 参照。
- (10) 2000年2月8日、トマス・オスメーニャ氏への聞きとり調査による。
- (11) 海外経済協力基金は、地方政府であるセブ市に直接融資することは制度上できなかった。そこで、まず、日本とフィリピン政府との間で借款契約が結ばれ、次いでセブ市が政府系のフィリピン土地銀行（Land Bank of the Philippines）との間で借入契約を結ぶことにより、123億円を超える転貸融資を受けることになった。このためセブ市には、海外経済協力基金の利子（本体2.7%、コンサルタント2.3%、据え置き期間10年、償還期間30年）だけでなく、フィリピン政府への保証金返還として1%、フィリピン土地銀行の利子として2%の支払いが上乘せされることとなった。
- (12) セブ市投資促進センターは、1994年にアメリカ国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）のプロジェクトとしてセブ市とダバオ市に立ち上げられたもので、セブに投資を考える企業の窓口となっている。当初はUSAIDの資金援助があったが、その後は、セブ市、民間企業、州、セブ都市圏の地方政府がそれぞれ費用を分担している。
- (13) 2010年9月29日、セブ市計画・開発調整官への聞きとり調査による。

### 〔参考文献〕

#### <日本語文献>

- 浅野幸穂 [1992] 『フィリピン—マルコスからアキノへ』 アジア経済研究所。
- 川中豪 [1996] 『『中央集権の行政』と『地方割拠の政治』のダイナミズム』（『アジア研ワールド・トレンド』第15号 アジア経済研究所）14-15ページ。
- 長坂格 [1998] 「フィリピンにおけるバラングイの形成：フィリピン地域社会研究の一視点」（『社会学雑誌』第16号 神戸大学社会学研究会）88-106ページ。

#### <外国語文献>

- Brillantes, Alex B., Jr. [2003] *Innovations and Excellence: Understanding Local Governments in the Philippines*. Center for Local and Regional Governance. National College of Public Administration and Governance. University of

- the Philippines.
- Cariño, Ledivina V. [1966] *The Politics and Administration of the Pork Barrel*, Manila: Local Government Center, University of the Philippines.
- Kerkvliet, Benedict J. [1979] *The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in the Philippines*, Quezon City: New Day Publishers.
- Local Government Center, University of the Philippines [1967] *Report on the Cebu City Government*, Manila: Local Government Center, University of the Philippines.
- May, Glenn A. [1980] *Social Engineering in the Philippines: The Aims, Execution, and Impact of American Colonial Policy, 1900-1913*, Westport: Greenwood Press.
- Rocamora, J. Eliseo, and Corazon Conti-Panganiban [1975] *Rural Development Strategies: The Philippine Case*, Manila: Ateneo de Manila University.
- Romani, John H., and M. Ladd Thomas [1954] *A Survey of Local Government in the Philippines*, Manila: Local Government Center, University of the Philippines.
- Wolters, Willem [1984] *Politics, Patronage and Class Conflict in Central Luzon*, Quezon City: New Day Publishers.