

第7章

フィリピン沿岸州自治体の環境「ガバナンス」

西村謙一

はじめに

フィリピンの政治、行政の特徴としてしばしば指摘されることは、政府の自律性の弱さである。それは具体的には、政治経済エリートの利害に絡めとられ、官僚制は腐敗し、基礎的なサービスを効率的に国民に供給できず、法を効果的に施行できない政府として描かれる (Villacorta [1994: 67,86], Brillantes [1994: 42])。すなわち、フィリピンの政府は、法的権限にもとづき必要な行政サービスを遂行するという「ガバメント」能力の弱さが問われてきたのである。

ミグダルの「弱い国家」論 (Migdal [1988]) に依拠するこれらの議論は、おもに国家を対象としているが、クラークがアンダーソンの議論を引いて指摘するように、フィリピンの地方政府はエリートによる政治支配の基盤として機能してきた経緯がある (Clarke[1998: 134])。その意味で、政府の自律性の欠如は地方政府の特質でもある。それどころか、地方政府においては、エリートによる政治支配がよりあからさまな形で現れることもある。そのひとつの典型が、サイデルによって描き出された「ボシズム (Bossism)」である。そこでは、地方の政治エリートは、公選職ポストに

付随する権限を個人的な利害のために利用し、公共の利益には関心を示さない。その結果、法は恣意的に運用され、資源配分はゆがめられ、政策は政治エリートの利害を反映したものになる (Sidel [1999])。

このようなエリートによる政治支配のもとでは、地方政府における人事も、往々にして首長や地方議員の介入に左右される (Tapales et al. [1998b: 211])。その結果、たとえば、人員不足に陥る部局がある一方で、首長官房部局には過剰人員が発生し (Padilla [1998: 231])、昇進が政治的介入によって左右されれば職員の士気も損なわれる (Legaspi and Santiago [2002: 132-133])。このような環境では、地方政府の官僚制はおおよそ自律的な存在にはなり得ないであろう。実際ワーフェルは、フィリピンの官僚制は今日に至るまでパトロン-クライアント関係によって支配されていると指摘し、そのような官僚制に公共利益の追求を期待することは困難であるとの見解を示して、「ガバメント」能力の欠如を指摘する (Wurfel [2006: 4-5])。

以上で概観したように、フィリピンの地方政府は、政治経済エリートの圧力から自律して公共利益に配慮した政策を形成し実施する「ガバメント」の機能を必ずしも十分に備えてこなかった。

しかしながら、1986年の「エドサ革命」後に復活した民主主義体制のもと、1987年憲法と1991年地方政府法（共和国法7160号）によって、地方政府のあり方に変化を与えうるような制度変更が行われた。その意義を要約すれば、次の三点にまとめることができる。すなわち、第1に、政策の策定と実施の権限が地方政府に大幅に移譲され、首長の自律性を高める効果が、少なくとも法制度上はもたらされたこと、第2に、地方政府の財政基盤の強化が図られ、地方政府、さらには首長の自律性の強化を財政面から補強する措置も施された（「ガバメント」の強化）こと、そして第3に、NGOやPeople's Organization（以下、PO）などを通じた市民や民間セクターの行政への参加に法的基盤が与えられ、多元的アクターの資源や参加を行政サービスに生かす「ガバナンス」が地方行政の公式な手段のひとつと位置づけられたことである (Tapales et al. [1998a: 189], Tapales [2002: 49-50])。

とりわけ、市民や民間セクターの行政参加は、二つの点においてフィリピンの地方政府のあり方を変えるものとして注目される。それは、本書全体を貫く問いである、分権化が推進された後の地方自治制度とその行政サービスでは何が変わったか、という問題にも直接かかわっている。

第1に、法的な自律性が強化されたとはいえ、実際には「ガバメント」能力の基礎となるべき財政基盤や人的基盤の脆弱さに悩む地方政府が多いなか、政府と市民・民間セクターの協働によって市民や企業のもつ資源を活用し、政策策定や実施の効率性や効果を高めることが期待される。すなわち、「ガバナンス」の推進による「ガバメント」の補完である。たとえば、NGOやPOが参加した市民協議会を設置して多くの事業を実施したナガ市や(Kawanaka [2002], Cariño [2005: 15-23], Shatkin [2008]), 民間セクターへの事業委託によって中央公設市場の効率的な運営を実現したマラボン市の事例などがこのケースにあてはまるだろう(Calugay [2002: 292-303])。

第2に、地方政府がより「強い政府」に変化する可能性である。ワーフェルは、フィリピンの官僚制が自律性を高めるには、互いに競合しあうさまざまな社会勢力が政府に圧力をかけることによって、公共利益の追求という方向性を官僚制に与え、法の支配を強化することが重要であると指摘する。そして、エリートが支配する伝統的なパトロネージ・システムに対抗しうるアクターとして、彼はNGOの存在を強調する(Wurfel[2006: 5-6])。つまり、NGOをはじめとする市民社会組織を通じて、従来は政策過程から疎外されていた人々の参加を実現することにより、地方政府をエリート層からの圧力に「強い政府」、「ガバメント」が機能しうる政府に変化させることである。これは、「ガバナンス」を通じた「ガバメント」の強化といってもよい。

本章では、以上のような地方行政と市民参加についての認識にもとづき、市民と地方政府との協力による政策実施の事例としてバターン州の総合沿岸管理事業(Integrated Coastal Management: ICM)を取り上げる。この事例研究を通して、「ガバメント」と「ガバナンス」の関係が地方政府の政策パフォーマンスにどのような影響を与えているのかをみていきたい。

以下ではまず、地方政府の沿岸管理が抱える問題点を、いくつかの先事例に関する既存の調査分析を参考に検討する。そして、これらの検討結果から、効果的な沿岸管理事業の条件となりうる要素を抽出する。次に、筆者自身の調査にもとづき、バターン州のICMについてその特質を分析する。あわせて比較のためカビテ州の事例にも言及しながら、住民参加が地方政府の政策にどのような影響を与えるのかを検討する。

第1節 フィリピンにおける沿岸管理事業の一般的評価

フィリピンでは、後述する「東アジア海域環境管理パートナーシップ (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia: PEMSEA)」のもとでICMが開始された。これ以前から、沿岸管理事業は全国各地で行われてきたが、現在、この事業で重要な役割を担っているのは地方政府である。その法的根拠は地方政府法と1998年漁業法に求められる。

地方政府法によれば、地方政府は国と協力しながら調和のとれた生態系の維持に責任をもち(同法第3条(i)項)、市・町は管轄海域内における各種漁業関連法の執行に責任をもつ(同法第17条(2)項(i))。また、漁業法第16条は、市・町が沿岸海域における資源管理の権限をもつことを規定している。この二つの法律により、市・町は沿岸から15kmまでの海域の管轄権限を有し、沿岸管理事業の計画と実施に一義的責任を負うことになった(Eisma et al. [2005: 344-345], Lowry et al. [2005: 316], Milne and Christie [2005: 430])。

それでは、沿岸管理事業に法律上は一義的な権限と責任をもつ地方政府の事業実施は、これまでどう評価されてきたのだろうか。実は、地方政府法、漁業法ともに、移譲された権限を実施するにたる政策資源(地方政府の能力向上プログラムや予算など)の保障は何ら与えていないとされる(Lowry et al. [2005: 316], Milne and Christie [2005: 430])。こうした資源の欠如のなか、地方政府は与えられた権限を効果的に行使し、責

任を果たしているのでしょうか。

この問題にかかわる事例研究はすでに積み重ねられていることから、本節では最初に先行研究を検討し、何が効果的な沿岸管理の条件として認識されているかを先に把握しておくことにしたい。

1. 沿岸管理事業の評価

イスラエルらによれば、フィリピン国内で行われた初期の沿岸管理事業は、1974年に西ヴィサヤ地方のアポ島とスミロン島で実施された、サンゴ礁保全事業であった。その後、世界銀行が中部ヴィサヤ地方の事業に財政支援を行い、1986年にはUSAIDの資金援助による「沿岸資源管理プログラム (Coastal Resource Management Program: CRMP)」の試験サイトのひとつにリングエン湾が選定された (Israel et al. [2004: 111])。以後、沿岸資源管理事業はフィリピン全土に広がり、これまで100以上の事業が実施され、プロジェクト・サイト内に設置された海洋保護区 (Marine Protected Area: MPA) の数は400を超えるといわれる。

このように、沿岸管理事業はフィリピン全土で数多く実施されてきたが、事業をめぐる評価は必ずしも肯定的ではなかった。これらの事業の多くは持続性を欠き、海洋資源の保全機能を果たしているMPAは全体の20～25%に過ぎないといわれているのである (Pomeroy et al. [2005: 361], Pollnac et al. [2001: 684])。

それでは、このような問題が発生する要因をどこに求めることができるだろうか。この点を、先行研究をもとに整理してみよう。

第1に、「ガバメント」を機能させる基盤としての財政問題である。パタンガス州マビニ町では、1980年代末から国内NGOの支援による沿岸管理事業を開始しているが、町政府は違法漁業者の取締り活動に予算を十分充てられず、NGOからの資金援助に活動資金の大半を依存する状態が続いてきた。また同町に隣接するティングロイ町では、違法漁業者取締りがほとんど唯一の沿岸管理事業であったが、その予算さえもがほかの目的に流用されてしまった (Milne and Christie [2005: 436-437])。フィリ

ピンでは分権化後の地方政府の多くが財政難に直面し、沿岸管理も同様の状況にある (Pomeroy and Pido [1995: 218])。そのため地方政府の多くは、事業の主要部分を外部資金に依存せざるを得ないのである (Milne and Christie [2005])。

第2の問題は、地方政府、特に首長の積極的関与の不足である。たとえば、南北カマリネス州にまたがるサンミゲル湾では、1993年に「サンミゲル湾管理協議会」を湾岸の7町長・地元零細漁民代表を含む31人の評議員によって組織し、水産資源管理の推進体制が複数の地方政府をまたいで構築された。ところが、関係町長は零細漁民の利害には無関心で、議長であった町長、町長に近い協議会事務局長ともに、運営に力を入れなかった。さらに、協議会には参加地方政府が予算を拠出するはずであったが、実際に予算を拠出した地方政府は2町に過ぎなかった。その結果、協議会は何のプロジェクトも実施できないまま、発足3年後には活動休止状態に陥った (Sunderlin and Gorospe [1997: 336-337])。

第3に、利害関係者間で事業利益の配分をめぐる対立が生じ、事業推進の妨げになることがある。その典型的事例が、先にみたマビニ町とテングロイ町における観光業者と漁民の間の対立である。両町は、沿岸海域に設定されたMPAでの漁とスキューバダイビングを禁止する条例を発布したが、スキューバダイビング禁止は、結果的に実効性をともなわなかった。そのため、観光業者が地方政府により強いアクセスをもつことに対する漁民の不満が高まり、地元漁民と観光業者の対立が促進された (Oracion et al. [2005: 397, 400-401])。エリート層からの圧力に弱いフィリピン地方政府の典型的な姿が、ここにみられる。この例に示されるように、利害関係者間の利益配分に偏りがみられる場合、公正に利益を配分されないと不満を抱く人々は、事業に積極的に関与しようとはしないであろう。

そして第4に、住民参加が低調な事業では、その効果は限定的で、持続可能にもならない。その典型的事例が、USAIDの支援によって実施されたパラワン州サンヴィセンテ町の沿岸資源管理事業である。この事業の目的は、外部の大型商業漁船による乱獲や環境破壊的な違法漁業によつ

て劣化した海洋環境の復旧をめざして、町政府と地元漁民による共同管理を行うことであった。ところが、違法なものも含むさまざまな漁法を利用してきた漁民の間に利害対立が生まれ、そのうえ NGO など外部の事業推進主体や町政府の働きかけが不十分だったことも加わって、漁民の事業参加は十分には実現しなかった。そのため、設置したはずの MPA はほとんど機能せず、地元漁民のなかにはその存在さえ知らない者もいたという。漁民たちは、この事業は地方政府によって「上から」実施されたものと認識し、自らの問題としてとらえることができなかったのである (Eder [2009: 141-142])。この事例は、住民参加が地方政府事業の効果を上げ持続可能性を保つために重要な要素のひとつであることを物語っている。

2. 効果的な沿岸管理事業の条件

ここで、以上四つの問題点に即して、地方政府による沿岸管理事業を効果的なものにするための条件を考えてみよう。

まず、財政問題について、先行事例をもとに検討する。マビニ町で違法漁業取締りが活動を継続し得た背景には、それに資金提供をしている NGO の存在があった (Milne and Christie [2005: 433-434])。また、サンミゲル湾での違法漁業取締りに対しても、民間セクターからの資金援助が行われていた (Sunderlin [1994: 227])。先行研究では、ここでみられる地方政府の財政制約を事業推進の阻害要因としている。しかし、これらの事例は、沿岸管理事業の財源を地方政府のみでまかなうのではなく、積極的に民間セクターの資源を活用することの重要性を示唆しているとみることも可能であろう。つまり、財政問題については、「ガバナンス」の促進によって「ガバメント」を補完することが可能であることを、これらの事例は示しているのである。その際に考えるべきポイントは、民間セクターの関与を持続可能にするメカニズムをいかに構築するかということであろう。

次に、地方政府の事業への積極的関与の問題であるが、これに関しては首長の姿勢がもつ意味合いが大きい。たとえば、先行研究では成功例とし

ては評価されていないサンヴィセンテ町が USAID による支援を獲得したのは、町長が違法漁業者の取締りを主導するなど、海洋環境保全推進の強い政治的意思を示したためであった。さらに、同町長は、シアン化合物を利用する漁業者からシアン噴射用コンプレッサーを没収するなど、違法漁業取締りに向けた政治的指導力を継続的に発揮した。その結果、同町では、違法漁業が減少したことが確認されている (Eder [2009: 109-110])。この事例は、地方政府が「ガバメント」としての機能を効果的に果たす際の首長の重要性を示しているといえよう。

ここで考慮すべき問題は、公選職である首長の交代によって地方政府の関与の強さが変化する可能性である。首長の交代にかかわらず地方政府の継続的な事業への関与を確保するためには、地方政府職員の専門性を含めた能力の向上と恒常的な担当組織の整備を図り、「ガバメント」としての組織基盤を強化することが必要になるよう。

最後に、住民参加の促進についてである。先行研究は、以下の3点が住民参加を促進するためには重要であることを示している。第1に、住民自身のなかに政策参加への自発性が醸成されていること、第2に、事業当初から住民の参加を保障すること、そして第3に、参加によって利益を得られるとの感覚を住民がもつことである。たとえば、首長の事業への積極的参加の欠如が住民参加型の政策形成機関の機能不全をもたらしていた「サンミゲル湾管理協議会」のケースにおいても、違法漁業者取締りは部分的に効果を上げている。それは、自らを組織化して協議会に参加するという自発性を発揮した地元漁民が、違法漁業取締りにおいても自律的な活動を展開したことに負うところが大きい (Sunderlin [1994: 227])。また、パラワン州ロハス町に設置された MPA は、事業当初から住民のイニシアティブを計画策定と実施の過程に取り入れたこともあって、有効に機能している (Eder [2009: 144-145])。前者の事例は、「ガバメント」の不全を「ガバナンス」が補うことによってある程度の政策効果を上げることが可能になる、ということを示している。

ポルナックらは、45の事業例をもとに、計量的手法を用いて MPA の設定と運営が成功するための六つの要素を抽出したが、そのなかでも重視

されているのが、高いレベルでの住民参加である。そして、町政府からの適切な資源投入があること、NGO などから継続的に助言を得られることも重要であるという (Pollnac et al. [2001: 706-707])。つまり、地元住民、地方政府、専門性や財政力をもつ民間企業や NGO など外部支援組織の三者が積極的かつ継続的に事業に参画することが、沿岸資源管理事業成功のカギを握るということである。

第2節 バターン州総合沿岸管理事業

ここからは、先行事例から抽出された沿岸資源管理事業成功のための諸条件を念頭に置きつつ、筆者の現地調査から得られた情報にもとづいておもにバターン州の事例を取り上げ、「ガバメント」と「ガバナンス」のどのような関係が政策効果を向上させるのかについて考えてみたい⁽¹⁾。

1. 総合沿岸管理事業 (ICM) の概要

まず、バターン州が採用している ICM の枠組みを簡単に紹介しておこう。ICM は、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) が中心となって 1994 年に開始された PEMSEA の中核を構成する事業である。そこでは地方政府が中心となって、経済開発と海洋環境管理および海洋資源保全を両立させるためのさまざまな政策・事業を実施する。フィリピンからは、2000 年から参加しているバターン州のほかに、バタンガス州 (1994 年参加)、カビテ州 (2004 年参加)、ギマラス州 (2008 年参加) の 4 州が PEMSEA の各種事業を実施している。

ICM の特徴は、政策決定、実施、監視のプロセスに地域住民と民間セクターの参加を確保することである。ここでカギとなるコンセプトが政府—民間パートナーシップ (Public-Private Partnership: PPP) であるが、なかでも民間セクターとの協力が重視されている。その理由は、第 1 に、財政制約が大きい地方政府にとって、豊富な資金を有する民間セクターか

らの財政支援が非常に重要であるという点である。PPP は、ICM を安定的、持続的に実施するための財源確保のメカニズムなのである。第2の理由は、民間セクターが有する技術や管理のノウハウが、効率的な沿岸環境管理の参考になるとの期待である（PEMSEA [2007: 33-34]）。民間セクターの積極的な関与を確保して事業の財政基盤と技術的基盤を強化したうえで、地域住民が主体的に政策過程に参画することによって事業に対する地域の当事者意識を高め、効果的かつ持続的に事業を遂行すること、これがこのプログラムにおいて重視されている点である。つまり、「ガバナンス」の促進による「ガバメント」の財政力と技術力の補完、強化がこの事業のカギを握ると認識されているのである。

ICM のおもな事業としては、沿岸利用区画（以下、ゾーニング）、戦略的環境管理計画の策定、マングローブ植樹、人工礁などの設置による漁場の再生、MPA の整備、海岸・河川の清掃、違法漁業者の取締りなどがある。とくに、ゾーニングは、海域を利用するさまざまなアクター間の利害の調整という政治的な性格をもっているため、すべての利害関係者の参加と適切な制度的整備が必要とされている（PEMSEA [2007: 39-40]）。

バターン州は、2007年に土地利用計画と沿岸利用計画を統合した包括的ゾーニングを作成した。これに対して、1994年からPEMSEAに参加しているバタンガス州は、この時点では包括的ゾーニングを完成させていなかった。この両州を比較すれば、バターン州のICMがいかに効率的なものかが理解できよう。そこで本節では、同州において、どのような要因がICMのスムーズな実施に貢献しているのかについて、「ガバメント」としての州政府のあり方、「ガバナンス」としての住民参加、民間セクターの関与のあり方に焦点を当てて分析を試みる。

2. 州政府の機能

(1) 首長の政治的リーダーシップ

まず、州知事のイニシヤティブについて検討しよう。ICMは、ガルシア（Enrique Garcia）現知事の前任者であるロマン（Leonardo Roman）

知事が開始した事業である。ロマン前知事は ICM に対して強い関心を示し、事業をリードしていった。その結果、同知事時代の4年間に、パターン州は ICM に関して五つの賞を受賞している。

その後、2004年に現在のガルシア氏が知事に就任した。同知事は、就任当初は政治的ライバルである前知事が開始した ICM の継続には消極的であった⁽²⁾。しかし、ガルシア知事の環境問題一般への関心は前任者に劣らず強いといわれている。たとえば、森林再生事業はガルシア知事時代の1993年に始まったものの、ロマン知事時代には中止され、ガルシア氏が知事に復帰してから再開された。

ガルシア知事が環境問題に強い関心を寄せる背景のひとつには、沿岸や森林環境がパターン州の観光資源としての重要性をもっていることがある。とくに、知事夫人は「パターン観光協議会 (Bataan Tourism Council Foundation)」会長として同州の観光促進に積極姿勢をみせている。そして、同夫人のもとで、協議会の活動に観光促進とそのための環境保護という方向性が示されたのである。

こうした背景から、ガルシア知事も現在では ICM に積極的な姿勢をみせており、とくに、違法漁業の取締りでは強い政治的指導力を発揮している。フィリピンでは、地元漁民による監視組織 (Bantay Dagat) が違法漁業取締りに従事しているが、パターン州でも、各町に Bantay Dagat が設置され、フィリピン国家警察などとの協力のもと、違法漁業の取締りを実施している。Bantay Dagat が効果的に機能するためには、地方政府による支援が重要だが、前述の先行事例でみたように、財政面を含めて十分な支援を行っていない地方政府も多い。これに対して、ガルシア知事のもとでは、Bantay Dagat に対しさまざまな支援が提供されている。たとえば、ボートの燃料費や手当の支給、取締りにおける違法漁船の追跡援護、逮捕者訴追時における法的支援などである。さらに、拘束された違法漁業者に関しては、他州では政治家と強い関係をもつ大規模漁業者の場合、政治的配慮によって訴追されないことが多いのに対し、同知事はそのような配慮を行わないといわれている⁽³⁾。このように、知事自身が違法漁業に対して強い姿勢で臨んでいることにより、2009年までに900件以上の摘発が

行われ、州内での違法漁業は減少しているという。

また、同知事は、違法漁業などでダメージを受けた漁場の再生にも関心を持ち、沿岸各地における人工礁設置を推進している。この事業は、地元の漁民組織との連携のもとで実施され、同知事は、2009年には3690万ペソに上る予算支出を承認した⁽⁴⁾。

ガルシア知事は、以上のようなICMへの積極的姿勢を評価され、PEMSEAに参加している各国自治体で構成する「持続可能な沿岸開発のためのPEMSEA自治体ネットワーク (PEMSEA Network of Local Governments for Sustainable Coastal Development: PNLG)」の副議長に2期連続で選出された⁽⁵⁾。そして、バター州は、同知事のもとでICMに関して二つの賞を受賞している。同州政府は、ガルシア知事の強い政治的意思と指導力によって、ICMを効果的に実施するための「ガバメント」としての機能を発揮することが可能になっているといえよう。

(2) 州政府官僚組織の能力

州政府の行政能力にかかわる第2の要素として考えられるのは、ICM管理局長の経歴と能力である。同局長は、もともとは助役 (administrator) を除く同州の最重要ポストのひとつである計画・開発調整官を務めていた (現在、計画開発局の統括は調整官代理が行っている)。最高幹部の一人である計画・開発調整官をICM担当としたことは、州政府内部においてICMの受容度を高める効果をもたらした。たとえば、同州はICMに関する技術作業グループを設置しているが、そこには、天然環境資源官、農業官、計画・開発調整官代理、エンジニアといった幹部職員が参加しており、各部局間の連携も円滑に行われている。また、同局長は、ICMの実施に消極的であったガルシア知事を説得して事業の継続を認めさせるのに成功しているが、その背景には、同局長が長年にわたって州の開発計画作成と実施において有能な管理職としての実績を積んできたことがあるといわれている⁽⁶⁾。

また、同局長の計画開発局での経歴は25年と長く、州内すべての市・町の計画・開発調整官と長年にわたって緊密な関係を築いてきた。それだ

けでなく、同局長は、一部の計画・開発調整官とは、非公式な形でも関係を形成している。たとえば、アブカイ町の計画・開発調整官は、同局長と小学校時代の同級生である。また、サマル町の計画・開発調整官は、地元 NGO の事務局長を務めており、NGO の立場でも同局長と頻繁に会っている。こうした例にみられるような非公式なものも含めて、緊密な人間関係のネットワークが ICM 管理局長と各市・町の計画・開発調整官の間に構築されていることは、各市・町と州の連携をより促進する効果をもつであろう。

ここで、バターン州政府官僚機構の「ガバメント」としての能力を示す事例として、ICM に関する会議運営の様子をみておこう。同州では、毎年9月に海岸清掃を行っているが、そのためには、資機材を調達し、清掃に参加する多くのアクターに事業内容を周知して役割分担を明確化する必要がある。州政府の ICM 管理局はこのための一連の作業を担当しており、8月下旬に開催される会議はその一環である。80人近い関係者が参加する会議では、管理局が事業の概要と手順を説明し、資機材の配分を調整し、清掃時のコーディネータとなる人員（中央政府出先機関の職員、市・町の職員、民間企業関係者、国軍、国家警察、沿岸警備隊）の指名・配置を確認する。とくに、資機材の配分や人員の指名・配置には事前の根回しが行われていないと会議は混乱することが予測されるが、会議は管理局職員が州政府他部局の支援を受けつつ円滑に進行していた。このような円滑な会議進行は、そこに至るまでの過程において、管理局を中心とする州政府が、多様なアクターとの間で事前調整を十分に行ってきたことを物語っているといえるだろう。

そもそも海岸清掃に関する会議は、ほかの州ではバターン州とは異なって環境天然資源省が主導することが多いという。すなわち、沿岸管理事業を行っているフィリピンの州政府のなかには、事業の効果的な調整のために中央政府の支援を必要としているところもあるのである。これと比較すると、バターン州では沿岸管理事業に関して、州政府が自律的に事業を調整、推進する能力を備え始めているといえよう。

以上にみたように、バターン州政府は、首長の政治的指導力と官僚制

の人的基盤において、効果的な政策実施のための「ガバメント」能力をある程度備えているのである。

3. 住民参加と NGO の関与

次に、住民の ICM への参加とそれを支援する NGO の関与のあり方をみておこう。住民の組織化や政策過程へのインプットの状況をみることにより、住民参加が実質的なものか名目的なものにとどまっているのかを考えてみたい。

(1) 住民参加の状況

住民参加はおもに PO を通じて行われている。バターン州の 11 の沿岸地方政府にはいずれも漁民の PO があるが、このうち四つの地方政府では、町レベルの PO 連合が組織されている（2009 年現在）。また、州レベルの PO 連合—バターン漁民連合（Alyansa ng Mangingisda sa Bataan）は 1994 年に組織され、およそ 1 万 3000 人のメンバーを擁する。

バターン漁民連合の結成年度が 1994 年であるという事実が示すのは、バターン州では ICM が開始される以前から漁民が積極的に自らを組織化しているということである。たとえば、事業開始当初から ICM に積極的に参加しているオリオン町の PO「オリオン漁民ネットワーク協会（Sama-han at Ugnayan ng Pangisdaan sa Orion: SUGPO）」は、違法漁業により水産資源が破壊されている現状に危機感を抱いた漁民自身が町レベルの沿岸資源管理への参加を目的として、1992 年に結成した組織である。また、マリベレス町の「バターン海洋天然資源保護（Sagip Likas Yamang Dagat ng Bataan, Inc.: SALBA）」は、NGO「フィリピン農村再建運動（Philippine Rural Reconstruction Movement: PRRM）」の支援を得て 1996 年に結成されている。このように、1990 年代から漁民たちが自らの組織化を進めてきたバターン州では、ICM に対する漁民の参加が促進されやすい条件が備わっていたということができよう。

事実、ICM の各種事業には、PO の比較的積極的な参加をみることがで

きる。たとえば、ゾーニングでは、POの漁民メンバーは州政府との協議において、彼ら自身の経験と知識にもとづいて、伝統的漁、近代的漁、養殖漁場などに指定すべき海域を提案した。その結果、漁民の多様性に合わせたゾーニングが実現し、各々の漁民は自らの操業海域の確保が可能になった。以前は規則がなかったため、操業海域をめぐる漁民間で争いが多発していたが、各々の漁民の利害を反映させたゾーニングの完成により、それが収まることが期待されている。従来沿岸管理事業では、住民参加の低調さが彼らの当事者意識の希薄さにつながり、事業の効果を削いでいたが、本事業ではゾーニング策定過程への漁民参加が曲がりなりにも確保されている。このことは、彼らの当事者意識を高め、ゾーニングによる漁業規制を自ら受け入れるという態度を導く可能性があるだろう。

違法漁業取締りでは、先にも述べたように、Bantay Dagatを組織する地元漁民が積極的に活動している。しかも、Bantay Dagatの活動内容は、マングローブ保護、マングローブ育苗場に植える若苗の収集、バラングイ住民への生計支援など、違法漁業取締りにとどまらない幅広いものになっている。さらに、Bantay Dagatの長は多くの場合地元の漁民POのリーダーでもあり、このことはBantay Dagatの活動における漁民自身のイニシアティブを担保するのに貢献している⁽⁷⁾。

ただし、一部のBantay Dagatについては、問題も発生した。メンバーの漁民が、違法漁業者から金銭を受けとり、違法漁業を見逃していたのである。しかしながら、この事態に対する地方政府の対応は厳格なものであった。まず、不正行為を行ったBantay Dagatが所属する町の町長は、これを解散させ、地元漁民の推薦にもとづいて新たにメンバーを選任した。そして、州政府農業局は、新メンバーの選任において、旧メンバーのなかで不正行為に加担していなかった者が不利益を被らないように、町政府に助言を与えた。その結果、不正行為に加担していなかったメンバーは新たに編成されたBantay Dagatに継続的に任用された。経験を積んだ旧メンバーの再任用は、新しいBantay Dagatが一定のトレーニングを要する違法漁業取締り活動をスムーズに開始するためにも、重要なことであった。この一連のプロセスを経て、Bantay Dagatは違法漁業取締り活動を無事に再

開させることができたのである。この件に関しては、地方政府は「ガバメント」として適切な政策執行を行ったといえるだろう。

海洋資源再生事業においては、PO は MPA や人工礁の監視といった実施段階だけでなく、MPA、人工礁、マングローブ植樹の場所の提案など、政策形成にもかかわっている。さらに、ICM にかかわる条例の提案などの立法過程に参画する PO も出ている。

これらの PO は、それぞれの方法で地方政府とのコミュニケーションのチャンネルを作っている。たとえば、ある PO は 3 週間に 1 回のペースで定期的に地方政府と会合をもっている。代表が首長と個人的な関係を構築している PO もある。また、別の PO は、自らの会合に地方政府職員を招待している。このような地方政府公職者との公式・非公式のネットワークは、PO による政策形成過程への政策インプットを容易にしているのである。

(2) 住民参加を支えるもの

以上にみたように、バターン州の場合、さまざまな PO や漁民組織が、政策形成からその実施に至るまで、積極的に参加している様子が伺えるが、ここからは、住民の積極的な参加を可能にしている要因についてみていきたい。

第 1 の要因として、民間セクターや NGO の支援がある。民間セクターについては次項でふれることにして、ここでは NGO、特に PRRM バターン支部の支援について概観する。

PRRM バターン支部は、事業開始当初から積極的に ICM に関与している NGO のひとつである。その具体的活動は、住民に対する啓蒙、コミュニティの組織化、漁民組織が地方政府や中央政府、国際機関などからの資金援助を獲得するためのプロジェクト形成支援などである。とくに、プロジェクト形成支援において、PRRM は、漁民自身もつアイデアを尊重する姿勢を重視している。ここには、フィリピンの NGO-PO 関係における問題、すなわち、NGO による PO の支配を避けようとする PRRM の配慮をみることができる⁽⁸⁾。

以上のような活動を通じて、PRRM バターン支部は、ICM への PO の参加を仲介しているが、これに関して重要な点をここで指摘しておきたい。それは、PRRM バターン支部と地方政府の間の人的ネットワークの存在である。

まず、PRRM バターン支部の代表は科学技術省 (Department of Science and Technology: DOST) の州事務所長であり、地方政府の首長や職員との間で緊密な関係を構築してきた。また、同支部には、地方政府の副首長や町計画・開発調整官、町議会議員、バランガイ長やバランガイ役人など、地方政府の公職者がメンバーとして参加している。すなわち、PRRM バターン支部は、直接的な人的ネットワークを通じて、地方政府との緊密かつ良好な関係を構築しているのである。このような人的ネットワークにより、PRRM は地方政府と PO との仲介役としての機能を効果的に果たすことが可能になっている。

住民参加を支える第2の要素として、1998年漁業法において設置された「町/市漁業海洋資源管理協議会 (Municipal/City Fisheries and Aquatic Resources Management Councils: M/CFARMC)」の積極的な活用がある。M/CFARMC は、水産資源の管理や漁業に関する問題を協議して地方政府に対して条例を提案する機能をもつが (同法第74条)、同法第75条の規定により、少なくとも7人の地元漁民が委員として加わることが可能である。つまり、漁民は自らがかわる問題について、地方政府に直接働きかける法的基盤を獲得しているのである。

バターン州では、M/CFARMC の漁民代表は多くの場合 PO のメンバーであり、M/CFARMC 議長も漁民代表から選出されている。したがって、漁民 PO は、非公式のチャンネルに加えて、M/CFARMC といった公式なチャンネルを通じて地方政府に対して働きかけることができる。政府に働きかける公式のチャンネルを確保していれば、漁業関連政策に自らの利害をより確実に反映させることができるであろう。実際、ある町の PO 代表は、貝の養殖への参入希望者のリストを M/CFARMC で議長として提案することによって、町当局の許可をより確実なものにできると指摘していた。

4. 民間セクターの関与

バターン州 ICM の特徴のひとつは、民間セクターの積極的な関与がみられることである。ICM は、同州内に石油精製所を有するフィリピン・ペトロロン社が主導して実施していた海岸清掃事業が、ICM サイトの候補地を探していた UNDP の目にとまったことから始まった。したがって、民間企業の関与は 2000 年の事業開始直後から強く、同年 7 月には、州内に立地する企業 17 社が、フィリピン・ペトロロン社の主導によって「バターン沿岸保護基金 (Bataan Coastal Care Foundation Inc.: BCCFI)」を結成している。そして、この基金を拠点として、民間企業は ICM に積極的にかかわっていくようになる。以下にそれを概観しよう。

(1) 「ガバメント」と「ガバナンス」を強化する BCCFI の活動

まず、BCCFI は、自らが一アクターとして、海岸清掃やマングローブ再生など ICM の個別事業に直接参加している。BCCFI の各企業がこれらの活動に人員を提供するとともに、財政的・物質的支援を行っているのである。しかし、BCCFI は、地方政府と住民を政策主体として強化する役割も果たしている。

第 1 に、BCCFI は、ICM への漁民の参画を促すために彼らの組織化を支援し、また、PO が世界銀行など国際援助機関から援助資金を獲得するための媒介機能を担っている。

第 2 に、BCCFI は、州政府が ICM の調整役として適切に機能するための技術的支援を行っている。同州には、ICM を計画・実施するための協議機関として州知事を長とする事業調整協議会 (Project Coordinating Council: PCC) があるが、PCC が軌道に乗るまでの間は、BCCFI 議長が実質的な議長役を担った。その後、PCC の運営は州政府に委ねられたが、BCCFI 議長は PCC 議長を務める知事を補佐し続けている。

そして第 3 に、地方政府に対する財政支援である。これに関しては、毎年 3 月末に、ICM 管理局の職員がマニラ首都圏のペトロロン本社に BCCFI 議長 (同議長はペトロロン社系財団の理事であり、財団本部は同本

社内にある)を訪ねて、年間の実績を報告するとともに、新たな事業計画を提示して予算交渉を行っている⁽⁹⁾。この結果を受けて BCCFI は、町や市、PO に対する支援を実施する。さらに、BCCFI は ICM 管理局の運営予算についても支援を行っており、その内訳は、コンピュータなどの設備備品費、管理局職員の旅費、そのほかの必要経費と多岐にわたる。管理局は、BCCFI からの財政支援がなければ十分に機能し得ないといってもよい。

さらに各企業は、BCCFI の枠組みとは別に、地方政府や PO が実施する環境保全活動や代替的生計手段の開発に対して財政支援を行っている。たとえば、マリベレス町が 2004 年に実施した人工礁の設置事業に対しては、フィリピン・ペترون社が財政支援を行った。バターン州の地方政府は、BCCFI からの財政支援に加えて、BCCFI のメンバー企業から個別に財政支援を得ることによって、「ガバメント」としての財政基盤の脆弱さを補うことが可能になっているのである。

(2) BCCFI による積極的な参加の背景

それでは、民間企業の ICM への積極的関与を促す要因は何だろうか。そのひとつとしては、BCCFI 参加企業による「企業の社会的責任 (Corporate Social Responsibility: CSR)」への自覚を指摘することができるだろう。しかし、企業自身の利害との関係において指摘すべきことは、企業活動の円滑化のための地域社会への投資としての側面である。

第 1 に、BCCFI 参加企業にとっては、地元漁民などさまざまなアクターとの間での沿岸海域利用をめぐる競合関係を整理することが重要だった。なぜなら、これらの企業の多くは沿岸部に立地し、製品出荷および原料調達を海上輸送に依存している。そのため、沿岸海域を漁場として利用する地元漁民などほかのアクターの活動によって、船舶の航行に支障をきたすことがあった。そこで、企業は、多様なアクターとの間で海域利用を調整するためには、地方政府や地元漁民との協力のもとに ICM を推進することが有効であると考えたのである。

次に、企業としては、地域社会との関係を可能な限り協調的なものにしておく必要があった。そうすることによって、仮に事業活動によって公

害などが発生した場合でも、地元の不満がある程度緩和されることが期待できる。実際、フィリピン・ペトロ社は、1992年以降、精油基地が立地するリマイ町および州政府との間で、地下水の使用料金をめぐって法廷で争っている (Malixi [2008: 299-300])。また、2009年8月には、同社が発生させた悪臭被害に関して州議会で公聴会が開かれ、同社幹部が尋問を受けた。このような問題を抱えながらも、ペトロ社が大きな支障なく操業を継続している背景には、ICMを通じた地元との関係構築が一定程度進んでいることがあるとみることも可能かもしれない。

5. 小括

以上にみたように、バターン州のICMでは、地元住民や民間セクターが積極的に政策過程に参加し、地方政府、とくに州政府が各種事業の調整・監督において政治的・行政的指導力を発揮していることにより、総じて効果的かつ効率的に事業が進められている。なかでも、地方政府や住民組織に対するBCCFIやNGOによる支援は、それ自身が「ガバナンス」の一部をなしつつ、ICMにおける「ガバメント」と「ガバナンス」全体のパフォーマンス向上に貢献している。すなわち、BCCFIやNGOの技術的支援は、地方政府の事業調整能力を強化する一方で、住民の組織化を促し、彼らの事業形成能力を向上させている。また、BCCFIによる財政支援は、地方政府の財政基盤の脆弱さを補完している。つまり、バターン州では、「ガバナンス」の推進によって「ガバメント」を強化しつつ、強化された「ガバメント」を中心として「ガバナンス」が全体として政策効果を向上させるというメカニズムを観察することができるのである。

次節では、バターン州における「ガバメント」と「ガバナンス」の相互関係についての理解をより明確化することを目的に、バターン州と同じくPEMSEAのもとでICMを実施しているカビテ州のケースをみていくことにしよう⁽¹⁰⁾。

第3節 カビテ州総合沿岸管理事業

カビテ州では、エリネオ・マリクシ (Erineo Maliksi) 知事が2期目を迎えた2004年にICMが開始された。この事業では、州政府内にICM事務局を置き、NGOや地元住民で組織するPOの参加を促し、事業への財政的・技術的支援を行うために民間企業で組織される財団（「持続可能な環境のためのカビテ財団 (Cavite for A Sustainable Environment Inc.: CASE)」）を創設した。つまり、バターン州と同様に、地方政府を中心として、地元住民、NGO、民間セクターが参加するネットワークを作ってICMを開始したのである。

しかしながら、カビテ州の場合は、必ずしもアクター間の円滑な協力関係が実現しているわけではない。たとえば、住民参加の機関として各自治体に設置されることになっていた協議会は、事業開始から2年を経た2006年3月時点でも9の参加自治体のうち2町で設置されるにとどまっていた。また、ゾーニングの画定に対しても、各アクターの協力が十分に得られない状況が続いた。

このような問題の背景にあるものは何か。本節では、バターン州との比較を意識しつつ、「ガバメント」と「ガバナンス」のあり方に焦点を当ててみていくことにする。

1. 「ガバメント」の問題—州政府官僚組織の弱さ—

まず、州政府官僚組織に関する問題である。就任当時から環境問題に関心をもっていたマリクシ知事は、大学で環境科学を専攻した新卒者を2001年に採用し、環境天然資源局に配属した。そしてこの人物が、2004年にICM事務局長に就任した。しかし、大学卒業後間もない事務局長は、職位では部局長クラスよりも下位に位置づけられたため、ICMに関する決定権限を十分には与えられていなかった。この人事配置が結果として、円滑な事業実施を阻害することになった。

たとえば、ICM事務局長の業務のひとつに違法イセス網の撤去に関する

る調整があった。ところが、事務局長が海外研修に出ている間（2008年7月下旬）に、環境天然資源官が本人と調整することなく事務局長をその担当から外してしまった。そのため、事務局長の帰国直後に行われたイネス網撤去に関する打ち合わせ会議は、新たに担当を命じられた環境天然資源局の職員（この職員の本来業務は廃棄物処理であった）が議長役を務めることになった。しかし、事業の詳細を知悉していない新たな担当者にとっては、会議のとりまとめは荷が重かった。結果として、会議出席者の間から情報不足への不満が表明され、州政府職員からも実施方法について異論が出るなど、会議は紛糾して収拾がつかない状態に陥った。そして、会議当日にはイネス網撤去に反対する漁民がICM事務局長のもとに押しつけて抗議をしていたが、担当を外されて具体的な撤去手続きの決定に関与していない事務局長は対応に苦慮していた。結局、イネス網撤去は実施されたものの、その後、航路水域に再び地元漁民が網を設置するといった事態が発生している。

バターン州との比較においてこの問題を考えた際に導き出されるひとつのポイントは、「ガバメント」の能力を十分に発揮するためには、戦略的な人事配置が重要だということであろう。カピテ州では、若年の事務局長が事業調整役として十分に機能できない状況がみられたのに対し、バターン州では経験豊かな州政府幹部をICM担当に据えたことによって、州政府内外におけるICMの受容度を高め、各政府機関の間の協力関係が構築された。両州が採用した人事戦略の違いが、「ガバメント」の能力にも違いをもたらしたと考えられる。

2. 「ガバナンス」の問題—NGOと地方政府の対立と民間企業の関与の弱さ—

第2に、NGOと地方政府との関係である。ICM開始当初は、PRRMカピテ支部や「ラサール・コミュニティ開発センター（Lasallian Community Development Center: LCDC）」、「河川保護協議会（Sagip-Ilog Council）」などのNGOが積極的に参加していた。たとえば、2004年9

月に実施された海岸清掃は、州政府と Sagip-Ilog Council および LCDC との緊密な協力のもとで実施された。

ところがその後、州政府の ICM 担当者とこれらの NGO との関係が悪化した。この関係悪化のおもな原因は、UNDP から提供される援助資金の管理をめぐる対立にあった。NGO 側は、UNDP からの援助資金は NGO を対象にしたものであるにもかかわらず、州政府の ICM 担当者が資金管理に過剰に介入しようとしているとの批判を展開した。これに対して、州政府担当者は、NGO が自分を排除しようとしたと反論している。いずれの主張が正鵠を得ているかの判断は留保するにせよ、両者の対立状況が続くなかでは、NGO は州政府主催の ICM 事業から手を引く以外になかった。

また、別の NGO は、自治体横断的な漁業条例の制定を提案し、州政府や州内地方政府に働きかけを行った。ところが、この NGO は地方政府に対して上から指示を与える態度で臨んだために地方政府側の反発を買い、この試みは頓挫した。

以上にみたように、カビテ州では NGO と地方政府の十分な協力関係を構築するには至らなかった。その結果、NGO は ICM の個別事業に参加することはあるものの、ICM に組織的、継続的に参加する状況はみられない。

他方、市・町レベルあるいはコミュニティ内部で活動する PO の場合は、状況は NGO とは異なる。彼らは、地元政府や州政府ともある程度協力しながら ICM 関連の活動を行っている。たとえば、Bantay Dagat は、各市・町の決議や条例にもとづいて地元漁民によって組織され活動している⁽¹¹⁾。また、2010年にある漁民 PO が、UNDP の小規模無償援助プログラム (Small Grant Programme: SGP) を受給したが、州政府は、そのための計画書作成を支援した。

しかしながら、専門性を有する NGO の安定的関与の欠如によって、PO の事業が十分な効果を上げないケースもみられる。たとえば、SGP を受けている PO は、マングローブ植樹も実施したが、植樹場所の選定や若苗の保存に関するノウハウをもたなかったため、ほとんどの若苗が根づか

なかった。

次に、民間セクターの関与についてである。カピテ州では、バターン州とは異なって、民間企業自身のイニシャティブはみられず、州政府が民間基金 CASE の創設を主導した。そして、CASE には、企業だけでなく NGO も参加していた。この二つの要素が、CASE の機能不全を招くことになった。

まず、民間企業自身のイニシャティブの弱さから発生した問題である。第 1 に、CASE 内部でリーダーシップをとる企業がなかった。そのため、会長人事が失敗に終わった。第 2 に、各企業から CASE に派遣された代表は、出身企業内で ICM にかかわる決定権をもたない者が多かった。そのため、CASE の決定事項が企業の活動に反映されなかった。

次に、より重要なことは、CASE の参加企業と NGO の間で財政負担をめぐって対立が生じたことである。すなわち、CASE は基金として ICM に財政支援を行うことが期待されていたが、これに参加していた NGO は財政的な貢献をしなかった。そのために企業側の不満が高まり、ついには企業側も財政負担を拒否するようになった。このことが、CASE を機能不全に追いやった最大の理由であった。

機能不全に陥った CASE は結成後 2 年ほどで実質的に解散した。これを受けて、州政府は NGO を外して新たな民間基金を組織したが、この基金は ICM に直接関与することはなかった。そして、2010 年に新たに就任した知事は、この基金への州政府の関与を打ち切る決定を下した。結局、カピテ州では、個別企業が地方政府や住民組織との間で事業ごとに取り決めを結んで ICM に参加するにとどまっている。

再びバターン州との比較を念頭に、カピテ州における「ガバナンス」の問題点を考えるならば、次の 2 点を指摘することができる。第 1 に、NGO・PO と政府との関係の質が、「ガバナンス」の有効性を左右するということである。バターン州では、NGO も PO も地方政府との間で緊密な関係を築くことができたのに対して、カピテ州では、技術的専門性をもつ NGO は州政府と疎遠な関係になった。その結果、カピテ州では、条例制定や個別事業の効果にも悪影響を与えることとなった。第 2 に、民間

セクターと NGO の間で「ガバナンス」への貢献のあり方をめぐる対立があると、「ガバナンス」はうまく機能しないということである。バターン州では、民間セクターと NGO・PO との関係は、前者が後者に財政支援を提供するという形で明確になっていたが、カビテ州の場合はその関係があいまいであった。このことは、「ガバナンス」を支えるアクター間での負担と利益の配分が重要なことを示している。

3. 不安定な州内政治

先にも述べたように、マリクシ知事は環境問題への関心をもち、環境科学の専門家を採用して ICM を開始することを決定した。つまり、カビテ州が ICM を採用するにあたっては、知事が政治的指導力を発揮したのである。

ところが、ICM が始まろうとしていた 2004 年 4 月に、州内政治が不安定化した。事の発端は、同知事が同年選挙で下院議員に立候補したクリスピン・レムリャ (Crispin Remulla: 1970 年代からカビテ州の政治を支配してきたファニト・レムリャ [Juanito Remulla, Sr.] 元知事の長男) への支持を取り下げたことである。このときは、長男が無事当選したこともあって大きな政治混乱は発生しなかった。しかし、この後、両者の対立は行政監察官 (オンブズマン) による知事の職務停止処分へと発展した。レムリャ家の三男である副知事が 2005 年 8 月に、前年 10 月に実施された非常用米買い付けにかかわる知事の「不正行為」をオンブズマンに提訴したのである。この「不正行為」の内容は、知事が米の架空買い付けを行い、全額を着服したというものであった。これ以後知事は、2007 年 4 月に嫌疑が晴れるまでの間、自らの地位保全に追われ、十分な政治的指導力を地方政府に対して行使することが難しくなっていった。とくに、レムリャ家と政治的に近い首長から ICM に対する協力を十分に得られない状況がみられた。

この問題が示しているのは、ある政策に関する首長の関心は、それを開始するためには有効であるものの、それを安定的に実施するには必ずし

も十分ではないということである。そこで必要なことは地域内政治の安定である。これが十分に満たされない場合には、首長の政治的指導力は損なわれ、政策の安定的、効果的な実施は保障されない。

おわりに

本章では、政治的経済的エリートからの圧力に弱く、また財政的、人的資源など行政資源の制約が大きいため、特定の利益に偏らない政策を効果的に実施できないといわれてきたフィリピンの地方政府（「ガバメント」）を非政府アクターの参加（「ガバナンス」）が変える可能性があるか、という問題意識にもとづいて、カビテ州との比較を交えつつバターン州のICMを検討してきた。ここでは、これまでの検討をふまえて、政策の有効性を高めるための「ガバメント」と「ガバナンス」の関係をどのような視点から整理することができるのかについて考えてみたい。

従来、フィリピンでは、「ガバメント」との関係における「ガバナンス」の意義について、以下の二つの観点から議論されてきた。第1に、「ガバメント」能力の不足を補うための「ガバナンス」、第2に、特定利益に偏っていた「ガバメント」をより公平なものにするための「ガバナンス」である。このことは、本章で取り上げた事例においても一定程度妥当する。

たとえば、バターン州政府や市・町政府に対するBCCFIの財政支援や技術支援は、地方政府の行政資源を補い、強化することによって、ICMの実施を可能にしている（「ガバメント」能力の不足を補う「ガバナンス」）。また、ゾーニングに地元漁民が積極的に参加することによって、沿岸海域に多様な地元漁民の漁場が確保されることになった（「ガバメント」が特定利益に偏ることを防ぐ「ガバナンス」）。つまり、バターン州の事例は、「ガバナンス」が「ガバメント」を強化し、これに正当性を与えて、特定利益に偏らない政策を実現するように機能することを示しているのである。

そして、「ガバナンス」が機能した条件については、以下のように整理することができる。第1に、ICM開始以前から漁民が自らを組織化し、

彼らのなかに参加への自発性が醸成されていたこと、第2に、事業活動のための良好な社会環境を求めている企業や、良好な漁場の回復を願っていた地元漁民が、参加がもたらす利益への期待をもっていただことである。

しかし、バターン州の事例は、「ガバメント」と「ガバナンス」の関係は後者が前者を補完し、矯正するという関係性だけで語られるべきものではないということを示している。

2節でみたように、バターン州政府の「ガバメント」としての機能は、「ガバメント」自身のもつ要因によっても高められてきた。すなわち、第1に、知事がICM推進に向けた強い政治的意思と指導力を示したこと、第2に、官僚組織のなかで豊富な経験と人脈をもつ人材がこの事業に配置されたことである。そして、Bantay DagatやPOなど地元住民の組織は、州政府の財政的、政治的な支援と、不正行為が行われた際の適切な対応によって、政策過程に効果的に参加することができた。このことは、「ガバナンス」が効果を発揮するためには、明確な政策的方向性と強い政治的指導力をもって有効に機能する「ガバメント」の存在が重要である、ということの意味する。この点は、不安定な州内政治ゆえに知事が政治的指導力を継続的に発揮できず、官僚組織に適切な事業調整能力が備わっていなかったカビテ州において、NGOや民間セクターの効果的、継続的な参加が実現していないことから首肯されるであろう。

ところで、バターン州において「ガバナンス」が効果的なものになったもうひとつの要因として重要なのは、NGOやPOが地方政府との間に公式・非公式なネットワークを構築していたことである。とくに、NGOやPOに政府公職者が参加していることは、同州における政府—NGO・PO関係の緊密化に大きく貢献している。逆に、NGOやPOの間に参加への意欲が高くても、参加を円滑化するための人的ネットワークがなければ、効果的な参加は実現しない。この点は、カビテ州のNGOが、地方政府関係者との間に円滑な関係を構築できなかったために継続的な参加を実現できなかったという事実が、如実に示していることである。

以上をまとめると次のように整理できる。それは、「ガバメント」と「ガバナンス」の関係は、「ガバナンス」が「ガバメント」能力の不足や欠陥

を補うという一方向性だけで把握できるのではなく、「ガバメント」自身が自らのもつ資源を活用して「ガバナンス」が作用するための環境を整えたときに、「ガバナンス」は有効に機能するということである。そして、「ガバナンス」と「ガバメント」の相互作用をより効果的なものにするのは、二つの領域の間に形成された公式・非公式な人的ネットワークである。

もちろん、バターン州が「ガバメント」と「ガバナンス」の効果的な相互作用を持続的なものにできるかという点については、今後の展開に待たなければならない。とくに、次回選挙で首長の交代が確実（現在3期目のガルシア知事は、憲法の規定により次回選挙に立候補することはできない）なだけに、新しい首長の対応次第では、州政府が特定の社会勢力の利害に絡めとられて有効な政策を実施できない従来型の政府に変化する可能性も否定できない。しかし、地方政府、民間セクター、地元住民の間にある緊密なネットワークが、これまでと同じレベル以上で維持されるならば、実効性が高いICMの持続的な実施が期待できるように思われる。

【注】

- (1) バターン州の事例に関する記述は、筆者自身が実施した現地調査における関係者へのインタビューおよび収集資料、その後に電子メールで収集した追加情報にもとづいている。調査期間は、2009年8月17日から21日まで、同年9月22日から25日まで、2010年8月22日から26日までである。
- (2) ガルシア家とロマン家は親戚であるが、1980年代半ば以降、政治的ライバル関係にある。ロマン知事は、1986年に当時のアキノ大統領によって知事代行に任命され、1992年まで知事職を務めた。その後ガルシア知事が就任したが、ロマン知事の政治的情実によって州政府に雇用されていた臨時職員を解雇しようとしたことなどから、ロマン派の町長らも加わったりコールによって1994年に失職した。ロマン知事は失職したガルシア知事の後に知事職につき2004年までその座にあったが、2001年選挙の際にはガルシア派が、3期知事を務めているロマン知事は立候補資格を失っているとして中央選挙管理委員会に提訴した（1期目：1994～1995年、2期目：1995～1998年、3期目：1998～2001年）。中央選管は1994年から1995年は失職したガルシア知事の任期に当たるとの判断を下したため、ロマン知事は2001年に知事選に出馬して当選した。他方で、2001年選挙では、両者は下院議員と州都の市長に関して協定を締結して、各々のポストを分け合っている（Malixi [2008: 287-288]）。結局のところ、両者の対立は、州政府の事業実施にとって大きな障害となるには至っていないようにみうけられる。
- (3) バターン州沿岸海域で違法漁業を行っている大規模漁業者の多くは、マニラ首

- 都圏のナボタス市やパラニヤケ市に拠点を置いている。
- (4) ガルシア知事は、もともとは公認会計士であった。そのため、知事は税の問題に知悉しており、知事就任後に州の税収は向上し、以前と比較してより多くの事業を実施することが可能になった。
 - (5) PNLG は、PEMSEA のもとで ICM を実施している地方自治体で構成される国際的ネットワークとして 2001 年に結成された。ICM に関する情報や意見の交換の場として機能している。
 - (6) なお、ICM 管理局長に関して付言するならば、同局長の父親は漁業を営んでいた。そして、局長自身、1980 年代と比較して 1990 年代以降の漁獲量が減少していった様子を、父親の姿を通して実感してきたという。このことは、同局長が ICM に精力的に取り組む動機の重要な部分をなしているということがいえる。
 - (7) バターン州には全体で 1 万 3000 人弱の漁民がおり、そのうちの 60～70% は何らかの漁民組織のメンバーになっている。
 - (8) フィリピンでは、NGO が PO を支援・指導する関係にあるが、この関係のなかで NGO による PO の支配が発生することが指摘されている。NGO が PO のニーズを無視して自らの望む事業を押し付けたり、事業の管理権を NGO が握ってしまうといったことが起きるのである。この背景には、資金調達力と知識をもつ NGO と、それを NGO に依存せざるを得ない PO との間に横たわる資源格差の問題がある (Ferrer [1997])。
 - (9) 筆者は、2010 年 3 月 26 日にフィリピン・ベトロン社本社で行われた ICM 管理局と BCCFI 幹部との会議を傍聴する機会を得た。筆者が傍聴したときの議題は、沿岸環境保全の必要性に関して地域住民をどのように啓蒙すべきか、という点であったが、ICM 管理局が提案した案に対して BCCFI 側がその有効性につき疑問点をただすなど、会議はさながら管理局職員に対する行政能力向上のためのワークショップの様相を呈していた。
 - (10) カビテ州の事例に関する記述は、2006 年から 2010 年の間に数回にわたって筆者が実施した現地調査における関係者へのインタビュー調査および収集資料、その後電子メールで州政府関係者から収集した追加情報にもとづいている。
 - (11) カビテ州でも、Bantay Dagat がかわる事件が発生した。Bantay Dagat のリーダーが、違法漁業者を拘束して罰金を徴収したにもかかわらず、拘束の事実を地元政府に報告しなかったというものである。このリーダーは逮捕されたが、MFARMC の議長も務めていたため、MFARMC も機能不全に陥った。

〔参考文献〕

- Brillantes, Alex B. [1994] “Decentralization: Governance from Below,” *Kasarinlan*, Vol.10, No.1, pp.41-47.
- Calugay, Zita Concepcion P. [2002] “Contracting Out as an Alternative Service Delivery Mechanism in Local Governments,” Proserpina Domingo Tapales

- and Alex B. Brillantes, Jr. eds., *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume III Concepts and Practices in Decentralization*, Quezon City: University of the Philippines, pp.269-310.
- Cariño, Ledivina V. [2005] *Mobilizing for Active Citizenship: Lessons from Indonesia, Nepal and the Philippines*, Quezon City: University of the Philippines.
- Clarke, Gerard [1998] *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*, London: Routledge.
- Eder, James F. [2009] *Migrants to the Coasts: Livelihood, Resource Management, and Global Change in the Philippines*, Belmont: Wadsworth.
- Eisma, Rose-Liza, Patrick Christie, and Marc Hershman [2005] "Legal Issues Affecting Sustainability of Integrated Coastal Management in the Philippines," *Ocean & Coastal Management* 48, pp.336-359.
- Ferrer, Miriam C. [1997] "Civil Society Making Civil Society," Miriam Coronel Ferrer ed., *Civil Society Making Civil Society*, Quezon City: Third World Studies Center, University of the Philippines, pp.1-20.
- Israel, Danilo C., Elvira Y. Adan, Nydia F. Lopez, and Jennifer C. De Castro [2004] "Perceptions of Fishermen Households on the Long-Term Impact of Coastal Resources Management in Panguil Bay," *Philippine Journal of Development*, No.57, First Semester, pp.107-134.
- Kawanaka, Takeshi [2002] *Power in a Philippine City*, Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO.
- Legaspi, Perla E., and Eden Valmonte Santiago [2002] "Devolution of the Hospital Care System in Negros Oriental," Proserpina Domingo Tapales and Alex B. Brillantes, Jr. eds., *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume III Concepts and Practices in Decentralization*, Quezon City: University of the Philippines, pp.101-146.
- Lowry, Kem, Alan White, and Catherine Courtney [2005] "National and Local Agency Roles in Integrated Coastal Management in the Philippines," *Ocean & Coastal Management* 48, pp.314-335.
- Malixi, Charisma [2008] *Review and Assessment of Decentralization in the Philippines: Focusing on Local Resource Mobilization (1991-2001)*, Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Muller.
- Migdal, Joel S. [1988] *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Milne, Nicole, and Patrick Christie [2005] “Financing Integrated Coastal Management: Experiences in Mabini and Tingloy, Batangas,” *Ocean & Coastal Management* 48, pp.427-449.
- Oracion, Enrique G., Marc L. Miller, and Patrick Christie [2005] “Marine Protected Areas for Whom? Fisheries, Tourism, and Solidarity in a Philippines Community,” *Ocean & Coastal Management* 48, pp.393-410.
- Padilla, Perfecto L. [1998] “Revitalizing the Local Civil Service”, Proserpina Domingo Tapales et al. eds., *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume I Local Government Administration*, Quezon City: University of the Philippines, pp.221-242.
- Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA) [2007] *PEMSEA: Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (1994-2010) : A Regional Mechanism Facilitating Sustainable Environmental Benefits in River Basins, Coasts, Islands and Seas*, GEF/UNDP/IMO Regional Programme on Building Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA) .
- Pollnac, Richard B., Brian R. Crawford, and Maharlina L.G. Gorospe [2001] “Discovering Factors that Influence the Success of Community-based Marine Protected Areas in the Visayas, Philippines,” *Ocean & Coastal Management* 44, pp.683-710.
- Pomeroy, Robert S., and Michael D. Pido [1995] “Initiatives towards Fisheries Co-management in the Philippines: The Case of San Miguel Bay,” *Marine Policy*, Vol.19, No.3, pp.213-226.
- Pomeroy, Robert S., Enrique G. Oracion, Richard B. Pollnac, and Demberge A. Caballes [2005] “Perceived Economic Factors Influencing the Sustainability of Integrated Coastal Management Projects in the Philippines,” *Ocean & Coastal Management* 48, pp.360-377.
- Shatkin, Gavin [2008] “Decentralization and the Struggle for Participation in Local Politics and Planning: Lessons from Naga City, the Philippines,” Victoria A. Beard, Faranak Miraftab and Christopher Silver eds., *Planning and Decentralization: Contested Spaces for Public Action in the Global South*, London and New York: Routledge, pp.204-215.
- Sidel, John T. [1999] *Capital, Coercion and Crime: Bossism in the Philippines*, Stanford: Stanford University Press.
- Sunderlin, William D. [1994] “Resource Decline and Adaptation through Time: Fishers in San Miguel Bay, Philippines, 1980-1993,” *Ocean & Coastal Man-*

- agement 25, pp.217-232.
- Sunderlin, William D., and Maharlina Luz G. Gorospe [1997] "Fishers' Organizations and Modes of Co-Management: The Case of San Miguel Bay, Philippines," *Human Organization* Vol.56, No.3, pp.333-343.
- Tapales, Proserpina Domingo [2002] "The Philippine Local Government System and Decentralized Development," Proserpina Domingo Tapales and Alex B. Brillantes, Jr. eds., *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume III Concepts and Practices in Decentralization*, Quezon City: University of the Philippines, pp.49-58.
- Tapales, Proserpina Domingo, Perfecto L. Padilla, and Ma. Ernita T., Joaquin [1998a] "Managing Change in Local Government: Issues and Concerns in Organizational Development," Proserpina Domingo Tapales et al. eds., *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume I Local Government Administration*, Quezon City: University of the Philippines, pp. 187-202.
- [1998b] "Human Resources Development and Management in Local Government," Proserpina Domingo Tapales et al. eds., *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume I Local Government Administration*, Quezon City: University of the Philippines, pp.203-219.
- Villacorta, Wilfrido V. [1994] "The Curse of the Weak State: Leadership Imperatives for the Ramos Government," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.16, No.1, pp.67-92.
- Wurfel, David [2006] "Mining and the Environment in the Philippines: The Limits on Civil Society in a Weak State," *Philippine Studies* 54, No.1, pp.3-40.