

第 3 章

フィリピンの官僚制

はじめに

東南アジアを含めた東アジア諸国において、急速な経済成長とそれを担う官僚制の存在がこの地域を貫く共通現象として認識されているとすれば、フィリピンはその双方とも欠いた国、つまり例外として認識されていることはまちがいない。世界銀行の報告書『東アジアの奇跡』(*The East Asian Miracle*, New York : Oxford University Press, 1993) において、フィリピンが成功事例の対象国から漏れ、失敗例として取り上げられていることもこうした認識に基づく。しかし、フィリピンでは独立以降、度重なる行政改革が各政権によって試みられてきたし、行政に関する研究も1950年にフィリピン大学に行政研究所(現在の行政学部)が設立されて以来、この地域においては先進的であったと言っても過言ではない。フィリピンにおいて行政への関心がけっして薄いわけではない。

フィリピンでは官僚制の形成が他の東アジア諸国とは異なる展開をしたと言うほうがむしろ適切であろう。ここには究極的には国家と社会の関係の態様の違いが反映している。植民地期のみならず独立後も、アメリカ流の民主主義が制度としても価値としてもフィリピンにとってモデルとして認識されてきたことの意味は大きい。自律的な市民社会が国家に対して優位に立つというその根本理念は、土着化されながらフィリピンに移入され、強大な国

家・行政の成立を阻み、政治エリート中心の分権的な政治体制を維持する枠組みを提供してきた。こうした環境のなかでフィリピンの官僚制は形成されてきたのである。

本章では、高成長を遂げる近隣の東アジア諸国の官僚制を目標モデルと設定し、そこからフィリピンの官僚制を見る視角、つまり、「フィリピンの官僚制には何が欠けているのか」という視角からの分析に力点を置くよりも「もちろんこうした点は無視できるものではないが」、むしろ、フィリピンの官僚制はどういった特徴を有し、どういった価値・規範に基づいているのか、そしてその果たしている役割は何なのか、という視角からの分析を試みたい。

具体的な分析のアプローチは三つある。ひとつは歴史的な官僚制の形成過程をとらえるアプローチ（歴史アプローチ）、二つ目は官僚制を形成する制度についてのアプローチ（制度アプローチ）、三つ目は、政治過程における官僚の位置・役割に焦点を当てるアプローチ（政治過程アプローチ）である。これまでのフィリピン官僚制研究では、フィリピン人研究者、日本人研究者とも歴史アプローチと制度アプローチを中心としてきた。こうした傾向は、組織論中心のアメリカ行政学の影響を受けたものであるとともに、実際に官僚が政治過程においてアクターとして果たす役割が小さかったことにも起因していると考えられる。本章では、他の ASEAN 諸国との横並びでの比較を念頭に起きながら現代のフィリピン官僚制をとらえることを目的としているため、歴史的視点を意識しながらも、制度アプローチと政治過程アプローチを中心に据える。第1節ではフィリピン官僚制の歴史的な形成過程について概略的に検討し、第2節では現行の組織と制度について述べる。さらにそれに基づいた形で第3節では官僚の構成とその特徴について検討し、第4節では政治過程における官僚の役割について考察する。そして最終節でフィリピンにおける官僚制の特質をまとめたい。

第1節 官僚制の形成

現在のフィリピンの官僚制が形成された背景には、植民地支配期の統治制度がその基礎にあることはいうまでもない。フィリピンの官僚制の特徴を理解する上で必要な範囲で概略的にその沿革を検討する⁽¹⁾。

1. スペイン統治期——教会と政府の二重統治構造——

1565年にレガスピ (Legazpi) がセブ島に拠点を築いてから、1898年にパリ条約によってアメリカが主権を委譲されるまで300年以上の間、スペインがフィリピンを統治したわけであるが、その特徴を一言で言えばカトリック教会の組織を基盤とした統治と表すことができよう。池端が明らかにしているように、教会は、福音を伝えるための監督体制として、スペインによるフィリピン統治に正統性を付与したばかりか、教会自身も実質的に植民地行政の担い手として関与したのである⁽²⁾。行政の各レベルで教会関係者の発言権は大きく、教会抜きでの統治は不可能であった。

一方、これに対する世俗権力には、この時期、現代的な意味での官僚が存在していたとは言い難い。行政を担っていたのは、フィリピン全体の統治者として総督 (Governador y Capitan General)、州を統治する州知事 (Alcalde Mayor)、その下の行政単位プエブロ (Pueblo de Indos) の長ゴベルナドルシリョ (Gobernadorcillo) らであり、彼らの配下にそれぞれのレベルで役人が仕えるという構造となっていた。現地フィリピン人が任命されたのは、当初はプエブロレベルの官職のみで、18世紀末以降になってようやく州レベルにも登用されるようになった⁽³⁾。こうした行政の主な役割は、基本的に治安維持と徴税・労役徴発というまさに国家の根本的な業務であった。しかし、官職の売買や、徴用した税の一部の着服 (ただしこれらの行為は合法的な行為とされていた) などが横行し、官職における私的領域と公的領域の区別もはっき

りとしたものではなかった。当然、採用・昇進等に関する客観的基準もなかった。

教会の強力な支配統治と、未発達な官僚制とに特徴づけられたのがスペイン統治期の行政であり、近代的官僚制はアメリカの統治期に開始されたのである。

2. アメリカ統治期——近代的官僚制の導入——

スペインの後、フィリピン統治を引き継いだアメリカ政府は、スペイン統治下の非効率で腐敗した行政システムがフィリピン人たちの不満の原因のひとつだと認識し、近代的で効率的な公務員制の確立を重要課題として設定した。1900年にフィリピン行政委員会 (Philippine Commission) は「効率的で誠実なフィリピン公務員制設立法」(An Act for the Establishment of an Efficient and Honest Civil Service in the Philippines, Act No. 5) を制定し、局長 (Bureau director) 以下の官職を公務員制のなかに位置づけ、競争試験による採用、業績による昇進、政治的・宗教的差別の禁止、政治活動への関与の禁止を規定した。これは1935年憲法の公務員規定に受け継がれ、35年憲法では政府のすべての組織が公務員制の範疇に含められて、公務員の人事に関していくつかの例外を除き業績主義の採用や任期の保障が規定された⁽⁴⁾。

また、近代的な公務員制の導入と同時に、フィリピン人の官僚への登用が拡大した。1903年には公務員に占めるフィリピン人の割合は40%だったが、13年には71%に増加し⁽⁵⁾、同年にハリソン (F.B.Harrison) 総督が着任してから、この傾向はいっそう進められた。これは、アメリカが早い時期からフィリピン人エリートの融和と彼らの取り込みをはかり、こうしたエリートを通じての統治を形成していった過程の一環として位置づけられる。また、フィリピン人が自ら政府を運営し自国を統治できるよう教育するというアメリカのフィリピン統治を正統化するための論理も、フィリピン人の官職への進出を促進する要因となった。

なお、こうしたアメリカによる現地人登用を含む官僚制の整備と並行して、フィリピン人の立法府への参加も進められた。1907年にはフィリピン議会が設置され、フィリピン行政委員会へのフィリピン人の参加も増加した。フィリピン人エリートはこれらを通じて権益の主張を行うようになり、ここに寡頭エリートによる分権的支配という現代フィリピン政治体制の原型を見ることができる。こうしたアメリカの統治について、藤原は、(1)総督府とフィリピーノ・エリート（イルストラード）との政治的連携に植民地統治の基盤が置かれたこと、(2)行政機構への登用と議会開設に始まる政治的自治の拡大が植民地統治の初期から進められたこと、(3)アメリカ国内の政治変動が植民地統治の形態を直接に左右したこと、の3点が特徴として指摘できるとし、「あえて図式化すれば」と断った上で、「米国統治下でのマニラ総督府とフィリピン議会の関係は、『コモンウェルス』政府以降の大統領と上下両院の関係に引き継がれ」、議会を通じたフィリピン人エリートの国家財源獲得競争がこのアメリカ統治期に形成されたとしている⁶⁾。

こうした寡頭エリートによる議会を通じた分権的な支配は、官僚の政治過程における役割を低いものに抑えることになった。フィリピン政府は、1935年には自ら憲法を制定し、独立までの10年間をコモンウェルス期として移行形態の政府をもつことになったわけであるが、行政と議会の関係をみると、この35年憲法体制の下で大統領の官職任命権は広範なものであったにもかかわらず、人事における議員の圧力は強く、また、予算策定に関しても議会の意向が強く反映された。それでも、日本が侵攻するまでのコモンウェルス期は、マヌエル・ケソン（Manuel Quezon）という強力なリーダーシップをもった政治指導者が大統領であったため、政策は相対的に大統領のイニシアティブ優位であったが、ケソンのような指導者を失った戦後は議会の勢力がますます増大することになる。さらに、行政府内部では大統領に人事権その他の権限が集中し、官僚がこれに対抗することはできなかった。官僚はまず議会の圧力によって行政全体として力をもつことができず、さらに行政内部においても大統領によってその権限を制限されたのである。

3. 戦後・独立～戒厳令布告（1972年）——フィリピン官僚制の確立——

日本による占領を経て、フィリピンは1946年に独立したが、新政府は、35年憲法を引き続きその体制の基盤とした。その結果、アメリカ統治期に形成された寡頭エリートによる分権的支配が継続し、相対的に行政、特に官僚の政治的権限は抑えられた。この時期には行政府と立法府の対立が恒常化し、1953～57年の間大統領に就いたラモン・マグサイサイ（Ramon Magsaysay）が行政の勢力を高めた以外は、常に大統領に代表される行政は議会の圧力を強く受け、政策策定、執行において困難な状況に直面していた。これは主に公共事業に係わる予算の策定、政府支出金の項目間移転権限制限、大統領主導法案の修正・否決、外交政策での対立、公務員の人事などに顕著に表れている。

官僚はこうした状況のなかで政治に従属した存在となっていた。その理由として、ひとつには、上述のように政治過程における行政と議会のバーゲニングがフィリピン政治において大きな意味をもっていたため、行政権の優越を背景として官僚がその手腕を発揮するということが不可能であったことが指摘できる。もう一つには、公務員職それ自体が政治資源として行政と議会の奪い合いの対象とされ、その結果、情実人事が蔓延し、官僚自身がこうした政治に従属するという構造ができたためだと考えられる。つまり、政治エリートから下層レベルの政治ボスに至るまでの政治的クライアンテリズムのピラミッド構造のなかで、官職がパトロネージの資源として重要な意味をもったということである⁽⁷⁾。自由選挙と議会制の保障が政権にとり唯一最大の正統性の根拠であるフィリピンの政治体制のなかで、社会動員の進んだこの時期、選挙マシーンを動かすための資源・燃料としての官職の分配が無視できないものとなっていた。

政治的パトロネージの資源としての官職という意味で象徴的な例としては、新たに増員された1800の公務員ポストの任命の権利を行政（大統領および閣

僚)と議会(与党所属下院議員)がそれぞれ900ずつ分配することを閣で協約した1959年の「50-50協定事件」が挙げられる⁽⁸⁾。また、情実人事については127人の高級官僚を調査対象とした1960年のグレゴリオ・フランシスコ(Gregorio Francisco, Jr.)の研究によって、高級官僚の多くが個人的な関係を通じて官職募集を知り、正式な公務員試験以外の方法で採用されていることが明らかにされている⁽⁹⁾。

一方、公務員制度の問題についてみると、この時期に各政権はそれぞれ行政改革を試みてきた⁽¹⁰⁾。その中心課題は情実人事の解消、汚職の取締、行政効率の向上と、現在の政権が直面している課題とほぼ同じものだった。言い換えれば、行政の問題は解決されないまま現在まで引き継がれているということになる。改革の試みが各政権によって繰り返された背景には、行政の威信と執行能力の向上という根本的な理由の他に、前政権の汚職を暴きその改善を行っているとアピールして国民の支持をとりつけたいとの動機があったのは否めない。しかしながら、それが政治的な宣伝行為にすぎなかったことによって、課題の解決は一向に成功しなかった。

4. 戒厳令体制～二月革命(1986年)——「開発」の登場と破綻——

1972年に戒厳令を布告、議会を停止したフェルディナンド・マルコス(Ferdinand Marcos)大統領は、旧来の寡頭エリートによる分権的支配体制を変革し、対抗する寡頭エリートを排除した上で、自らを頂点とした権威主義体制の構築を目指した。そのために政権を支える基盤として取り巻きの「クローニー」、軍、そして官僚の三つの権力集団を柱とした支配体制の整備に努力したわけである。マルコス政権の正統性の根拠は社会経済改革に求められ、開発志向型政治体制への転換が試みられた。その中心的課題として、開発を支えるための行政の整備、官僚制の強化が掲げられた⁽¹¹⁾。また、一方では、国際金融機関や先進諸国から援助を引き出すために必要な受け皿としてテクノクラートの存在が不可欠だったという事情も、官僚強化の重要な要

因だった。片山によればマルコスの行政改革は、(1)議会の停止と大統領への司法権をも含む三権の集中により、政治家の個別利益に沿った行政への過剰介入の排除と、官僚への大幅な権限付与、(2)省庁の数の大幅な削減と余剰人員の整理、(3)資格と業績による公務員の人事の推進と給与制度の改善、(4)公務員全体の開発志向促進、の四つに整理される¹²⁾。行政改革を推進するために、マルコスはすでに策定していた統合再編計画 (Integrated Reorganization Plan) の執行を具体化する大統領令第1号 (Presidential Decree No. 1) を発布した。これによって、画一的な行政組織モデルの導入、地域ごとのセンターや評議会設置による政府機構の分権化、独立した行政委員会の各省庁への統合、国家経済開発庁 (National Economic and Development Authority : NEDA) の創設による開発政策の統合、幹部公務員制の導入による資格に基づいた人事の徹底などが進められた。幹部公務員制に関しては、従来の公務員委員会 (Civil Service Commission : CSC) とは別に幹部公務員委員会 (Civil Executive Service Board : CESB) を設置し、資格審査等を行う権限を与えた。また、人事面でもマサチューセッツ工科大学で博士号を取得した新進気鋭の経済学者ヘラルド・シカット (Gerardo Sicat) を NEDA 長官に任命するなど、テクノクラートとして有能な人材の登用も行った。

しかしながら、マルコスの改革もこれまでの改革と同様に失敗したとの評価がなされている。デ・グスマン、プリリヤンテス、パッチョらは、マルコス政権における行政の問題として、(1)中央政府への権限集中、(2)各行政部局の機能重複、(3)中央の政策決定機関と出先の実施機関との調整の不適切性、(4)汚職・腐敗、(5)レッド・テープと非効率、(6)煩雑な手続き、(7)公企業の非効率な運営、(8)意思伝達システムの不足、(9)アドホクラシー、(10)過剰人員・低給与・縁故等の不適正な人事、(11)計画・運営の縦割 (部門別) と地域割の齟齬、などを指摘している¹³⁾。これに対し、片山はもう少し大きく分類して、行政機構の肥大化と一元化されぬ公務員制度の二つが問題であると指摘している¹⁴⁾。

行政機構の肥大化の原因としては、現代の国家の担う機能増大、特に開発

志向型政治体制下で行政の担う領域が急激に拡大したことに加えて、フィリピン独自の問題として「アドホクラシー」、つまり、新たな政策課題が浮上した場合、新たな行政部局を設置して対処するという慣行が根強かったこと、また、官職自体が政治資源として重要な役割を果たしているという状況のなかで行政機関の統廃合は資源の減少を意味するということが指摘されている。クローニーたちに対して行政に関係するさまざまな権益が与えられた（特に政府系企業に関して）ことがこうした状況を悪化させた。戒厳令が布告された1972年で54万3132人だった公務員数はマルコス政権崩壊の86年には136万4925人にまで膨れ上がり¹⁵⁾、政府系企業の数にしても、子会社を含めて70年に65社だったのが、84年には303社にもなっている¹⁶⁾。

一元化されない公務員制度に関しては、導入された幹部公務員制等の執行が徹底せず、各省庁ごとの裁量によって運営される部分が大きかったことが最大の原因とされる。幹部公務員に占める有資格者の比率は各省庁によりまちまちであり、公務員の異動頻度も少なく、給与さえも実際に支払われる額は給与表とは異なり省庁によって差があった¹⁷⁾。

結局、マルコスの支配体制は、「開発」を支配の正統性の根拠とし、その基盤として行政合理性に基づく有能なテクノクラートによって政策策定と遂行を行うという当初の体制構想が崩壊し、取り巻きを重用して政治権力を維持するという伝統的な政治家タイプの面を露呈したのである。イメルダ・マルコス (Imelda Marcos) 大統領夫人が大臣を務めた居住省 (Ministry of Human Settlements) が人員の上でも業務の上でも急速に拡大したことや¹⁸⁾、高級官僚にマルコス大統領と同郷のイロコス出身者が増えたことなどが¹⁹⁾、典型的な例と言えよう。ワーフェルはこうした政治体制を極度に私人化されながらもある程度制度化された「家産制権威主義」(Patrimonial Authoritarianism) と呼び²⁰⁾、ハッチクロフトも家産制的特徴を指摘している²¹⁾。戒厳令体制以前の多面的なパトロン・クライアント関係が、戒厳令体制確立とともにマルコスを頂点とする一元的な関係に統合され、そのなかに官僚制も組み込まれたという構図になったのである。

こうした一元的パトロン・クライアント関係は、1986年の二月革命とともに崩壊し、新政権の下で戒厳令布告以前の多角的な関係が再び復活することになる。

第2節 組織と制度

現在のフィリピン行政の骨格を規定しているのは、1987年に制定された行政法 (Administrative Code of 1987) である。これは、コラソン・アキノ (Corazon Aquino) 大統領が、1986年のいわゆる「二月革命」で政権を獲得し、87年に議会が招集されるまでの期間に、行政命令第292号 (Executive Order No.292) として発布したものであり、行政組織および公務員制度全般にわたって規定している。行政組織に関してはその後、内務自治省 (Department of Interior and Local Government) の設置等いくつかの変更が行われているが²²⁾、こうした変更は別個に新たな法律を制定することでなされている。また、公務員制度に関しては、87年行政法の他に、マルコス政権下で出された大統領令第807号 (Presidential Decree No.807, 一般には Civil Service Law と呼ばれている) が若干の修正を受けながら存続しており、その他いくつかの共和国法でこれが補足されている。

基本的には行政組織、公務員制度ともアメリカをモデルとして作られている。

1. 行政組織

フィリピンはアメリカ型の大統領制を採用し、行政権は大統領の下に独占されている。行政のレベルは、中央政府と地方政府に大別されるが、これとは別に政府系企業も行政の一環として位置づけられている。公務員の人事を管理する公務員委員会は、この三つを包括的に管轄下に収めているため、

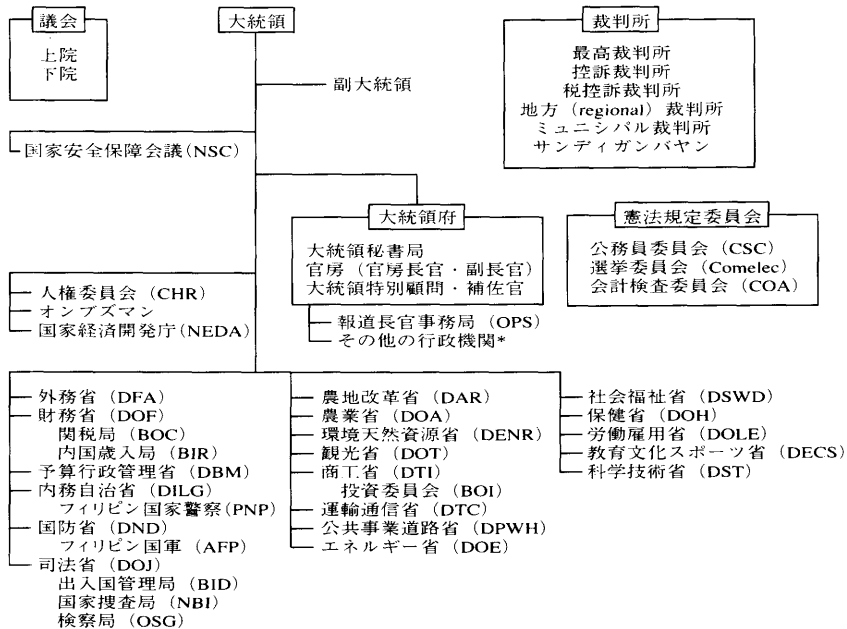
フィリピンにおいて行政と言った場合、この三つを指すと考えられている。

中央の政府は大統領を長として、大統領府、19の省、三つの特別行政組織、その他の行政機関によって構成される(図1)。大統領府は、大統領の執務を補佐するための機関で、行政の調整役を果たす官房長官(Executive Secretary)の他、担当分野ごとの特別顧問(Presidential Special Adviser)や特別補佐官(Presidential Special Assistant)などがおり、行政における中枢の役割を果たしている。さらに、この大統領府の管轄下に行政命令によって設置される行政機関がある。1993年現在で、41の行政機関が存在している。こうした行政機関は、各政権が重要と認識する問題が発生するごとに設置され、その使命を果たすと解散する性質のものとなっている。

各省の長には、長官(Secretary)が位置するが、それを補佐する次官(Undersecretary)や次官補(Assistant Secretary)がそれぞれ複数存在し、彼らによって長官官房(The Office of the Secretary)が組織される。その下に省内の事務を行う事務局(Department Service)、機能別に分けられた局(Bureau)、地方(第1~12地方、マニラ首都圏、コルディリェラ地方)ごとに出先機関として置かれる地方事務所(Regional Office)などが位置する。長官、次官、次官補、事務局長、局長、局次長、地方事務所長、地方事務所副所長は大統領によって任命されるが、長官、次官以外は幹部公務員として分類され、幹部公務員(Civil Executive Service: CES)の資格の取得が義務づけられている。また、省とは若干性質が異なるが特別行政組織として、人権委員会(Commission on Human Rights)、オンブズマン(Ombudsman)、NEDAが設置されている。

一方、政府系企業は役員会定員の3分の1以上が所管省の長官、次官、次官補らによって占められることになっており、各所管省の監督下にある。政府系企業は行政命令で与えられた業務の遂行を目標としているが、アキノ政権発足以降民営化が進められているなかで、1994年7月現在で197社存在し、うち104社が民営化過程の途中で、残りの93社が完全な政府所有となっている⁽²³⁾。

図1 フィリピン中央政府組織 (1993年)



* その他の行政機関

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> 国家生業支援基金評議会 (BKKK Committee) 清算人委員会 (BOL) 民営化委員会 (COP) 生活共同組合開発庁 (CDA) フィリピン援助計画調整評議会 (CCPAP) レイテ・サマール開発調整評議会 (DCCLS) 経済支援基金事務所 (ESFS) エネルギー規制委員会 (ERB) ゲーム娯楽委員会 (GAB) 住居・土地利用規制委員会 (HLURB) 住居・都市開発調整評議会 (HUDCC) 立法・行政合同対外債務評議会 (JLEFDC) カリガ特別開発庁 (KSDA) マニラ首都圏庁 (MMA) ミンダナオ経済開発評議会 (MEDC) 映画・テレビ検討分類委員会 (MTRCB) 国家女性問題委員会 (NCRFW) 国家コンピューターセンター (NCC) 国家情報調整局 (NICA) 国家租税開発評議会 (NRDC) 国家統計調査委員会 (NSCB) | <ul style="list-style-type: none"> 国家統計局 (NSO) 国家馬匹飼育農場 (NSF) 国家統合委員会 (NUC) エネルギー問題事務局 (OEA) アジア開発銀行フィリピン調整委員会 (PCCADB) フィリピン調鶏委員会 (PGC) フィリピン競馬委員会 (PRC) フィリピンスポーツ委員会 (PSC) 大統領犯罪取締委員会 (PACC) 大統領都市貧困者対策委員会 (PCUP) 大統領文化芸術委員会 (PCCA) 大統領行政規律委員会 (PCGG) 大統領フィリピン原子力発電所委員会 (PCPNPP) 大統領青少年問題評議会 (PCYA) 大統領議会連絡事務局 (PLLO) サマール島開発事業事務局 (SIDPO) 証券取引委員会 (SEC) 押収資産処分庁 (SADA) 統計調査訓練センター (SRTA) ビデオ規制委員会 (VRB) |
|---|--|

(注) 1) は国家安全保障会議 (NSC) の監督を受ける。

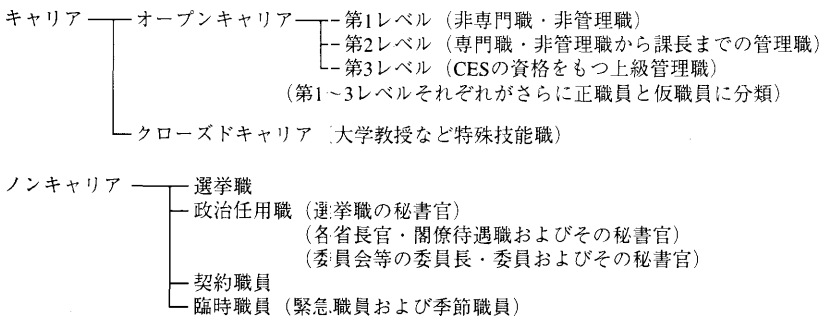
(出所) *The Administrative Code of 1987* および Department of Budget and Management, *Agency Profiles and Program Targets: FY1993* より筆者作成。

2. 人事制度

フィリピンの公務員は、キャリアとノンキャリアに大きく分けられる(図2)。ただ、キャリア、ノンキャリアといっても日本で俗に使われる意味とはまったく異なっている。

キャリアとは、(1)競争試験選抜による業績主義に基づいた採用、(2)昇進機会の保障、(3)在職期間の保障がある職のことである。キャリアはさらにオープンキャリアとクローズドキャリアに分けられ、前者は通常の試験で採用される職種であるが、後者は大学教授など特別な技能を要するもので、個別の業績主義が適用される。オープンキャリアはさらに、第1～3レベルに分類される。第1レベルは、非専門職で、かつ非管理職のポジション、第2レベルは専門職で、非管理職から課長(Division Chief)までの管理職のポジション、第3レベルは幹部公務員でCESの資格を要するポジションに該当する。また、第1～3レベルそれぞれで正職員(permanent)と仮職員(temporary)に分けられるが、これは前者がそのポジションに就くのに当たって資格を満たしているのに対して、後者は資格が完全に満たされていない職員を示す。仮職員はキャリア職のなかでは例外的存在であり、ノンキャ

図2 公務員の種類



(出所) *The Administrative Code of 1987*より筆者作成。

リアと同様、任用期間の保障がなく、任命権者によってそれが決定される立場にある。本来ならば仮職員が就いているポストも正職員によって占められることが前提となっているが、資格を満たす人員の不足、あるいは職員が資格を満たす途上にある（必要な職務経験期間を積む最中、あるいは学位取得中など）などの理由で応急的な措置として仮職員の存在が認められている。なお、1990年に共和国法第6850号によって、仮職員であっても少なくとも7年間公務員として勤務すれば正職員の資格を得ることができるようになった。

一方、ノンキャリアとは、(1)通常の競争試験以外の方法によって採用され、(2)任用期間は、(a)法律によって制限されるか、(b)任命権者と同一任期あるいは任命権者によって決定されるか、(c)採用の根拠となる事業の期間と同一、のポジションである。ノンキャリアに該当する職種は、選挙で選ばれる職およびその秘書官、各省長官・次官、閣僚待遇職およびその秘書官、委員会等 (Commission, Board) の委員長・委員およびその秘書官、契約職員、緊急職員および季節職員などである（これらは図2のように四つに分類される）。

こうした公務員制度を運営する組織として、公務員委員会、議会任命委員会 (Commission on Appointment) があり、また行政監察機関としてオンブズマン、公務員犯罪の特別裁判所としてサンディガンバヤン (Sandiganbayan) が設置されている。

公務員委員会は1973年憲法第12章により独立した憲法機関として正式に設置されたが、87年憲法第9章でも同様の地位を保持している。その任務は業績主義に基づいた公務員制の確立とされており、国軍と警察を除くすべての行政組織を監督下に置いている。具体的には公務員制管理のための政策、基準、ガイドライン等の策定、公務員試験の実施、各ポジションの分類、などを行う。公務員委員会は全国の地域・州ごとに事務所を配置し、地方政府レベルまで監督下に置き、また、首都圏では各省に出先事務所を設けている。議会や裁判所の事務職員等も公務員委員会の監督を受ける。幹部公務員制度の運営を行ってきた幹部公務員委員会は、前述のようにマルコス政権下で創設され、当初、公務員委員会とは別の組織としてフィリピン開発学院

(Development Academy of the Philippines) の一部門となっていたが^{s24)}、93年10月に公務員委員会に吸収され、現在は幹部公務員局 (The Office for Career Executive Service) として公務員委員会の一部局となっている^{s25)}。

また、行政における任命を議会が監視する機関として、議会任命委員会がある。これは、1935年憲法体制から存在しているが、現行87年憲法では第4章第18条に規定されている。上院議長が委員長を兼任し、委員には12人の上院議員と12人の下院議員が就くことになっているが、議席割合に応じて各政党から委員が出される仕組みになっている。議会任命委員会は各省長官、委員会の委員長および委員などの任命に関して承認を与える権限を有する。仮に承認されなければ、大統領の任命があっても被任命者はその職に就くことはできない。最近の例では、92年に大統領によって財務長官に任命されたラモン・デルロサリオ (Ramon del Rozario) が、93年まで議会任命委員会の承認をとりつけることができず、結局辞任するという事件があった。議会任命委員会の存在は、任命承認という手段をとって行政に対する議会の介入を可能にする制度となっている。

行政監察を受けもつオンブズマンは、1973年憲法によって規定されたタノッドバヤン (Tanodbayan) を前身としているが、現在のオンブズマンは現行の87年憲法第11章第5条によって設立が規定され、行政命令第243号によって87年に正式に発足した。89年には共和国法第6770号 (オンブズマン法) によってその機能と組織が整備された。オンブズマンは、独立した機関として政府の倫理と効率性維持を目的とし、主に公務員の汚職・腐敗・効率の調査や、これに関する訴追、予防等を任務としている。

一方、司法による行政の規律という役割を果たしているのが、公務員犯罪特別裁判所のサンディガンバヤンである。サンディガンバヤンは1973年憲法第13章第6条を根拠に78年に大統領令第1487号によって設置され、現行87年憲法第11章第4条において憲法上の地位が与えられた。サンディガンバヤンは公務員による汚職、腐敗などの犯罪に関する裁判を行う裁判所で、司法の一部となっている。公務員犯罪については、オンブズマンが調査に基づいて

サンディガンバヤンに起訴するという手順を踏む。サンディガンバヤンの判決に不服であれば、さらに最高裁に上告することが手続き的に保障されている。

なお、フィリピン国家警察については、採用に関してのみ公務員委員会が関与することができるが、それ以外の人事監督は内務自治省内に設置されている国家警察委員会 (National Police Commission) の管轄となっている。また、国軍に関しては公務員委員会の管轄から外れており、独自に業績主義に基づいた人事を行うことになっている。

第3節 官僚の構成と特徴

1. 人員規模

人員規模の面から官僚制の特徴をみるとどうなるか。表1は1961年から93年までの公務員数を表にしたものだが、マルコスが政権に就いた65年から、86年に「二月革命」によってアキノ政権が誕生するまでの20年間に公務員数が、実に3倍になっている。この間国民人口は76%増加したにすぎない。この表を見るかぎり、マルコス政権が官僚機構の拡大を進めたと言ってもよい。特に公務員の増加が目立つのは76年から78年で、60%の増加率となっている。これは、ひとつには75年から統計に入れられた政府系企業の人員の増加が原因となっているが、この時期大統領令等によって行政部局やミュニシパリティが大幅に増設されたことも原因として指摘されている²⁹⁾。

アキノ政権期に入っても公務員数増大の傾向は続いた。アキノ政権は、1986年の発足以降、それまでマルコス体制を支える基盤であった官僚制にメスを入れ「非マルコス化」(de-Marcosification)を進めることを政権の重要課題のひとつとした。具体的には、マルコス政権に協力した者あるいはマルコス支持派と目された官僚を解雇したわけだが、これにともなった大規模な

表1 人口および公務員数の推移 (1961~93年)

	国民人口 (100万人)	公務員総数 (人)		
		合計	キャリア	ノンキャリア*
1961	28.214	361,312	259,655	101,657
1962	29.004	396,462	281,853	114,609
1963	29.939	398,786	293,183	105,603
1964	30.841	415,103	298,097	117,006
1965	31.770	455,660	318,519	137,141
1966	32.727	445,891	314,598	131,293
1967	33.713	458,141	323,948	134,193
1968	34.728	481,320	389,265	92,055
1969	35.774	506,469	417,912	88,557
1970	36.684	531,615	446,557	85,058
1971	37.919	530,985	448,424	82,561
1972	39.040	543,132	453,515	89,617
1973	40.219	569,443	470,003	99,440
1974	41.457	519,995	424,190	95,805
1975	42.071	533,284	434,626	98,658
1976	44.006	641,787	517,629	124,158
1977	45.515	992,798	831,147	161,651
1978	46.686	1,028,710	856,486	172,224
1979	49.630	1,064,620	881,824	182,796
1980	48.098	1,097,466	881,600	215,866
1981	49.536	1,154,541	841,566	312,975
1982	50.783	1,179,982	911,575	268,407
1983	52.055	1,205,422	981,582	223,840
1984	53.351	1,310,789	1,057,331	253,458
1985	54.668	1,321,698	1,070,575	251,123
1986	56.004	1,364,925	1,105,589	259,336
1987	57.356	1,408,151	1,140,603	267,549
1988	58.721	1,451,379	1,175,617	275,762
1989	60.097	1,494,606	1,210,631	283,975
1990	61.480	1,257,452	999,882	257,570
1991	62.868	1,445,780	1,290,104	276,202
1992	64.259	1,237,435	1,019,226	218,209
1993	65.649	1,195,373	1,026,716	168,657

(注) *は選挙職の人員数を除いたもの。

(出所) Civil Service Commission, Office for Planning and Management, Research and Statistics Division, *Government Personnel Statistics 1993*.

公務員の入れ替えて、公務員の数は結果的に増えてしまったのである。公務員委員会の報告では3万7885人の公務員が解雇され、新たに7万8440人の公務員が採用されたため、結局、差引4万5555人の増加となったことが指摘されている²⁷⁾。アキノ政権期の過剰採用に関して藤原は、マルコス体制の崩壊とともにマルコスに集中した権力が議員や地方政府首長に分権化され、公務員採用に関しても議員や首長たちの「口利き」による情実採用が増大したためと分析している²⁸⁾。表によると90年では減少がみられるが、これは統計のとり方の問題に起因しており、表上の減少がそのまま起こったわけではない。すなわち89年までは公務員委員会の推計した数字だったのに対し、90年には各機関からの実数の報告に基づいて作成したため、より実数に近い数字が出されたものと考えられる²⁹⁾。また、91年に急激な人員増加がみられるが、これはフィリピン国家警察が創設され内務自治省管轄下に入ったためである。

しかし、フィデル・ラモス (Fidel Ramos) が政権に就いて以降は、わずかではあるが徐々に人員が削減されている。1992年に減少したのは、この年人員自然削減法 (The Attrition Law, 共和国法第7430号) が制定され、退職、解雇等によって空いたポストに関し新規に採用して人員を埋めることを停止することで、人員削減をはかった結果と考えられる。これにより3109の常設ポストが削減され、2万6632のポストが空きのままになった³⁰⁾。93年の減少は、公務員委員会が自ら各行政機関に調査班を派遣し公務員数の調査をしたため、さらに実数に近い数を得られたことによるが³¹⁾、92年の人員自然削減法の影響は93年にも現れており、減少傾向は続いている³²⁾。

以上のように公務員はマルコス政権成立、特に戒厳令布告を期にして急速に増大したことがわかるが、ただ、他国との比較でみると、実は公務員の全体数はそれほど多くはない。表2はフィリピンと日本の公務員数の比較である。比較のため日本では公務員ではない政府系企業職員をフィリピンの公務員から抜いてある。表からわかるように、就業人口に占める公務員の割合は日本が7.0%であるのに対して、フィリピンでは4.4%にすぎない。日本が先進国のなかでも人口に占める公務員の割合が少ないほうであることを考え合

表2 フィリピンと日本の国家公務員・地方公務員数と就業人口

	フィリピン(1993年)			日 本(1992年)		
			就業人口に占める割合(%)			就業人口に占める割合(%)
国家公務員	773,349	(72.5)	(3.2)	1,166,780*	(26.0)	(1.8)
地方公務員	293,558	(27.5)	(1.2)	3,324,765	(74.0)	(5.2)
合 計	1,066,907	(100.0)	(4.4)	4,491,545	(100.0)	(7.0)
就 業 人 口	24,470,000		(100.0)	64,360,000		(100.0)

(注) *1993年末予算定員。(カッコ内は公務員総数に占める割合)

(出所) フィリピンの公務員数については表1と同じ。フィリピンの就業人口は、『アジア動向年報1994』、アジア経済研究所、1994年。日本の公務員数については、人事院編『公務員白書 平成6年版』。日本の就業人口については、総務庁統計局『日本の統計1994』。

わせると³³⁾、肥大化したとは言え、公務員全体でみればフィリピンの公務員が過剰に多いとは言えない。しかし、ここで注意しなければならないのはフィリピンにおける国家公務員の多さである。日本では国家公務員の実業人口に占める割合が1.8%なのに対して、フィリピンでは3.2%と上回っている。国家公務員と地方公務員の比率にしても、日本は26.0%対74.0%であるのに対し、フィリピンでは72.5%対27.5%とほぼ逆転している。日本では機関委任事務や補助金事業をとおして中央政府の事業を地方政府が代行しているケースが多いため、必ずしも公務員の比率ほど中央政府の事業が少ないとは言えないとしても、フィリピンの人員の中央への集中は特筆すべき事項であろう。中央政府の各行政機関は各地方 (Region) ごとに出先事務所をもち行政を行っており、行政の面から言えば、フィリピンは中央集権的な行政システムをもっているのである。これは裏返せば地方政府が人員の面からみてもいまだ発達していないことを意味している。

2. 人員構成

職種の割合に目を移してみると、まず、先の表1において、時系列的にキャリアの全体に占める割合が増加傾向にあることがわかる。たとえば1961

表3 任命形態別の現職公務員

部 門	総 計	キャリア		
		合計	正職員	仮職員
全 体	1,195,373 (100)	1,026,716 (85.9)	961,671 (80.4)	65,045 (5.4)
中央 政府	773,349 (100)	713,410 (92.2)	664,694 (86.0)	48,716 (6.3)
政府系企業	128,466 (100)	97,781 (76.1)	94,902 (73.9)	2,879 (2.2)
地方 政府	293,558 (100)	215,525 (73.4)	202,075 (68.8)	13,450 (4.6)

(出所) 表1と同じ。カッコ内は各政府ごとの総計に占める割合。

表4 各レベルにおける任命

部 門	総 計	第1レベル	
		正職員	仮職員
		全 体	1,026,716
中央 政府	713,410	145,139 (96.6)	5,151 (3.4)
政府系企業	97,781	45,016 (95.8)	1,992 (4.2)
地方 政府	215,525	124,026 (92.9)	9,447 (7.1)

(出所) 表1と同じ。カッコ内は各レベルごとの正職員と仮職員

年のキャリアの公務員全体に占める割合は、71.9%だったのに対し、93年には85.9%となっている。93年のキャリア、ノンキャリア別の人員の詳細な内訳は表3のようになる。ノンキャリアについては、選挙職を除いて客観的な採用基準がないため、業績主義の例外と認識されてきたが、表を見ると全体でノンキャリアは14.1%に抑えられており、中央政府レベルで見れば、7.8%とその割合は小さい。度重なる行政改革、規範の浸透等によって確かに専門性を高め、業績主義の実現への前進は概ね成功しつつあるといえよう⁶⁴。とはいえ、地方政府ではノンキャリアの割合が26.6%と高く、特に臨時職員と契約職員がその大半を占めていることは、まだ業績主義がすべてのレベルで徹底されているわけではない状況を表している。公務員委員会委員長は、地方政府で常設のキャリアポスト2万8702（地方政府キャリアポストの

数概要(1993年)

(単位：人，%)

ノンキャリア			
合計	政治任用	臨時職員	契約職員
168,657 (14.1)	17,310 (1.4)	124,086 (10.4)	27,261 (2.3)
59,939 (7.8)	9,148 (1.2)	37,047 (4.8)	13,744 (1.8)
30,685 (23.9)	2,399 (1.9)	24,528 (19.1)	3,758 (2.9)
78,033 (26.6)	5,763 (2.0)	63,511 (21.6)	9,759 (3.3)

形態別のキャリア職員数(1993年)

(単位：人，%)

キャリア			
第2レベル		第3レベル	
正職員	仮職員	正職員	仮職員
645,148 (93.4)	45,273 (6.6)	2,342 (42.4)	3,182 (57.6)
519,207 (92.7)	40,834 (7.3)	348 (11.3)	2,731 (88.7)
48,165 (99.1)	458 (0.9)	1,721 (80.0)	429 (20.0)
77,776 (95.1)	3,981 (4.9)	273 (92.5)	22 (7.5)

の比率。

11%) が満たされていない一方で、地方政府の首長らが臨時職員・契約職員を大量に採用している現況の背景には、政治パトロネージが働いていると結論づけている⁽³⁵⁾。ノンキャリアのポスト自体が情実人事と完全なイコールで結ばれるわけではなく、政治任用に限って言えば、上級の職員にはビジネス界や学界、民間法律家などからの採用が多く、能力の面で必ずしも問題があるとは言えないとしても、地方政府での臨時職員、契約職員の大量雇用は、地方政府レベルでいまだノンキャリア職が情実人事の温床となっていることを示していると言えるだろう。また、キャリア職についても、地方政府では、非専門職である第1レベルが多い。表4はキャリア職の各レベルにおける正職員と仮職員の数を表したものであるが、地方政府職員全体の57.5%に当たる12万4026人が第1レベルに属している。専門・技術職である第2レベルが

表5 各行政機関ごと

省 庁	総 計	キャリア			
		第1レベル		第2レベル	
		正職員	仮職員	正職員	仮職員
大統領府	1,360	395	0	357	0
農地改革省	15,378	3,007	89	11,061	278
農業省	13,408	4,047	45	6,274	14
予算管理省	1,128	152	32	799	2
教育文化スポーツ省	433,905	19,226	930	378,584	32,231
エネルギー省	656	142	37	433	0
環境天然資源省	25,406	11,818	178	8,127	272
財務省	430	128	1	198	0
外務省	2,429	783	0	836	0
保健省	27,560	11,114	303	10,076	2,259
内務自治省	5,510	1,422	28	3,590	39
司法省	2,389	397	21	1,865	0
労働雇用省	2,454	513	15	1,719	17
国防省	869	183	0	114	0
公共事業道路省	35,280	11,947	291	7,561	48
科学技術省	654	158	1	350	4
社会福祉省	2,696	1,042	33	1,155	19
観光省	685	245	4	368	0
商工省	1,629	262	5	824	3
運輸通信省	14,131	7,892	351	4,119	63
国家経済開発庁	1,352	444	3	735	4
オンブズマン	629	173	15	324	0
人権委員会	628	195	4	370	27

(出所) Patricia A. Sto. Tomas, *The Philippine Bureaucracy: A Question of Numbers*, Paper Public Administration, February 23, 1994.

少なく第1レベルが多いことは、単に仕事を与えるための雇用とみられている³⁶⁾。こうした傾向からも、地方政府においては依然として官職が政治資源として見なされ、失業率の高さと相まって政治家によるクライアントたちへのパトロネージの役割を果たしていると言うことができよう。

一方、中央政府の人事において問題を引き起こしているのは、キャリア職内の仮職員である。同表を見ると幹部公務員である第3レベルの実に半分以

の任命形態別公務員数(1993年)

(単位:人)

第3レベル		ノンキャリア		
正職員	仮職員	政治任用	臨時職員	契約職員
15	38	236	319	0
17	122	63	8	733
36	41	49	1,324	1,578
13	26	3	0	101
22	153	711	1,253	795
0	13	24	6	1
13	126	355	3,522	995
	20	14	0	69
1	3	14	781	5
17	44	41	1,213	2,493
23	23	12	7	366
14	29	17	40	6
15	34	7	66	68
5	8	98	423	38
17	329	1,383	13,140	600
6	15	3	78	39
17	35	7	378	10
5	20	7	8	28
13	28	43	103	348
8	76	36	1,163	423
26	28	3	53	56
0	47	70	0	0
0	9	15	4	4

Presented at the Opening Session of the Raul P. de Guzman Lecture Series, UP College of

上が仮職員であり、中央政府に関しては88.7%と幹部公務員のほとんどがその資格を満たしていない、つまりCESの資格を取得していない仮職員であることがわかる。こうした状況が発生した背景にはCES取得のハードルが高すぎるという事情があるが、資格の必要なキャリアのなかで資格と無関係な人事が行われることが不透明さを増していることは否定できない。また、仮職員は任期の保障がないため任命権者(上級職員の場合は大統領)によって

任期が決定されることを考えれば、行政合理性とは別の論理で政治の介入が起る仕組みも生まれる。1994年8月の時点で、CES資格の要件を満たした156人（そのほとんどが仮職員として第3レベルのポストにすでに就いている）に対するCES資格認定が、93年4月以降1年以上も最終的な大統領の承認がされないままになっていたことから、大統領が上級職員への影響力を保持するために故意に資格承認をしないとの見方もある³⁷⁾。なお、つけ加えれば、第3レベルの職員はCESを保持していてもそれぞれの配置、職場での地位（たとえば局長や次官補など）に就くためには大統領の任命が必要である。任命権を大統領が握っていることは、政治任用職ではない任期の保障のあるキャリア職においても猟官制に近い行政の運用を可能にしている。

中央政府省庁別に見ると、仮職員の人数が最も多いのは教育文化スポーツ省である（表5）。職員総数が政府機関のなかで最大であるため、当然といえば当然であるが、しかし、仮職員のほとんどが第2レベルであり、本省勤務ではなく実際に教育の場に関係している職員であることに特徴がある。この傾向は教員にまで拡大しており、教員試験に合格していない者が教師として職を得ているケースも多い。ここには地方政府での雇用と同様に、政治パトロンが多分に関係しているとみられる。特に地方において公立学校の教師職は、少額とはいえ現金収入を得ることのできる魅力的な職であり、地方権力のパトロネージの資源としては有効な役割を果たす。極端な場合には、地方有力者が教員資格を有する者を排除し、政治的クライアントを教職に就けるケースもある³⁸⁾。また、仮職員の割合が最も高いのは保健省（DOH）であるが（10.9%）、これは医療関係職員が正職員になる前に一定期間の職務経験を必要とされているため、職務経験を積み間は仮職員の身分となっている³⁹⁾。

政治任用職の割合が最も多いのは大統領府であるが、これは大統領特別顧問や補佐官および彼らの秘書官がここに含まれるため、大統領の交替とともに大きな人員交替が行われることを示している。大統領の側近としての大統領府の性格上、大統領が強力なリーダーシップを発揮するため、また、大

統領と政策に関する共通認識をもつためには、政治任用職が多いことは当然と言えよう。一方、規模からすると公共事業道路省が最も多くの政治任用職をかかえている。また、同省に第3レベルの仮職員の割合も多く、上級職員を中心に、ここでも政権交替と大規模な人事交替が同時に起きていることがわかる。その結果、同省の運営には、政権によって大きな政治的影響力が行使されることになる。ただ、公共事業道路省の政治任用職の多さと大統領府のそれとは意味するものは異なる。公共事業道路省の管轄する事業は簡単に言えば全国のインフラ整備であり、これがその実施される地域住民にとって恩恵をもたらすとともに、さまざまな利権が関係する分野であることに関しては、フィリピンにおいても日本と同様の事情がある。現職政権にとって、選挙において支持を得るために決定的な役割を果たすこの領域への介入は、不可欠なものとなっている。

任命形態別の統計、特にキャリア、ノンキャリアの割合等をみれば、先述のとおり業績主義の徹底が以前と比べ全体として前進していることは確かである。しかし、以上述べたように、地方政府の臨時職員・契約職員、教育文化スポーツ省の仮職員の多さはこのレベル、部門において依然として政治パトロンエージが存在していることを証明している。また、中央政府の第3レベル幹部公務員における圧倒的な仮職員の多さ、そして特に公共事業道路省の政治任用職や仮職員身分の幹部公務員の多さは、行政に対する政治の介入が大きいということのみならず、行政の運営に関して行政独自の合理性というよりは政治的な判断、あえて言えば政治的合理性が基本的な論理基盤となる仕組みが存在していることをもの語っている。

3. 給与と社会経済的地位

公務員の士気の維持、優秀な人材の獲得、公務員の社会的地位の保障にも連なる給与の問題は、重要な意味をもつ。現在の公務員の給与は1989年に制定された共和国法第6758号によって規定されている(表6)。フィリピンは

表6 公務員給与表(1993年現在)

役 職	級	月給(ペソ)	米ドル換算
大統領	33	25,000	922
副大統領	32	22,000	811
長官	31	19,550	721
次官	30	18,975	700
次官補	29~30	18,975以下	700以下
・			
・			
最下級公務員	1	2,000	74

(出所) Republic Act No. 6758より筆者作成。

表7 民間部門の給与に対する公共部門の給与の割合

(%)

国・地域	上級レベル		中級レベル		初級レベル
	A	B	A	B	
フィリピン	27.7	24.3	25.0	32.5	62.5
シンガポール	114.0	114.0	115.0	115.0	107.0
韓国	98.8	98.8	81.3	82.2	83.6
台湾	65.2	60.3	63.5	65.8	60.0
マレーシア	40	33.3	34.3	50.0	—
タイ	47.6	27.5	33.6	43.0	78.9

(出所) The World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press, 1993, p.177.

他国と比べて、公務員の給与は低い。経済格差があるため単純に比較することはできないが、たとえばシンガポール首相の給与はフィリピン大統領の給与の約30倍に及ぶ。国内においても、その給与レベルは民間企業と比べて、低く抑えられている。表7は各国の公務員の給与を民間部門と比較したものであるが、全体として民間より低いことはもとより、上級レベルに行くにつれ、民間との格差は大きくなっている。これは先に述べたように、民間への優秀な人材の流出を促すだけでなく、公務員内部でも昇進への誘因を低いものに抑える効果をもたらす。また、公務員の士気も下がり、給与以外の手段

表8 幹部公務員の父親の職業別分類(1983年)

父親の職業	人数	割合(%)
1. 未熟練労働者	2	1.2
2. 熟練労働者	4	2.3
3. 小規模農民・漁民	11	6.2
4. 民間会社従業員	12	6.8
5. 公務員(教員を含む)	65	36.7
6. 地主	22	12.4
7. 政府関係者(政治職)	19	10.7
8. 実業家	14	7.9
9. 専門職	8	4.5
10. その他	15	8.5
11. 無回答	5	2.8
合計	177	100.0

(出所) Proserpina Domingo-Tapales, "Socio-Economic Backgrounds of Higher Civil Servants in the Philippines: Circa 1983," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 28, No. 4, October 1984, p.314.

による収入確保を目指すことが起こり、汚職・腐敗の温床ともなっている。

公務員の出身階層については、1983年に177人の幹部公務員に対して行ったタバレスの調査がある。表8は、父親の職業についての分類である。目につくのは、父親も公務員というグループの大きさ(36.7%)であるが、大まかに言って中流以上の出身が多い。これは、家庭が子弟に教育を受けさせることのできる水準ということであろう。また、幹部公務員の学歴についてみると表9のとおりであるが、一目瞭然なのは修士号取得者が半分以上いるということである。フィリピンにおいては、働きながら大学院で学位をとることが可能なこと、また、教育によって社会的に上位の地位に就くことができるという環境が、こうした高学歴という状況を生み出している。出身校別にみると表10のようになるが、特定の大学への偏りはあまり見られない。また、他の途上国とは異なり、学部レベルでは、国内の大学がほとんどであるということが注目される。大学院教育については、同じタバレスの調査によると、国内の大学が57.5%、海外の大学が42.5%となっており、学部レベルとは異

表9 幹部公務員の学歴(1983年)

教育のレベル	割合(%)
学士未取得	1.7
学士号取得	29.4
大学院単位取得	13.6
修士号取得	54.2
無回答	1.1
合 計	100.0

(出所)表8と同じ, p.310。

表10 幹部公務員の学士号取得大学(1983年)

大 学	人数	割合(%)
フィリピン大学	52	29.9
カトリック修道会系大学	10	5.7
マニラの国立大学	2	1.2
マニラの私立大学	86	49.4
地方の国立大学	2	1.2
地方の私立大学	11	6.3
その他	8	4.6
無回答	3	1.7
合 計	174	100.0

(注) 学士号未取得の3人を除く。

(出所) 表8と同じ, p.311。

なって海外の大学への留学が多いが、しかし、それでも数の上からは海外留学が主流であるとは言えない⁽⁴⁰⁾。

4. 負の特徴

フィリピンの官僚制、あるいは行政に関する議論において、負の特徴について言及していないものはないと言ってよい。また、歴代政権は必ずと言っていいほど行政改革を政策の柱のひとつとして掲げ、国民へのアピール

材料としてきた。先に、マルコス政権下の行政の問題点として、デ・グスマン、プリリヤンテス、バッチョらの指摘を紹介したが、片山はアキノ政権下の行政改革を分析するなかで、フィリピン行政の問題点を行政機構の問題と公務員制度の問題に大別し、前者の問題として、(1)類似機関の権限重複、(2)機関相互の連携の欠如、(3)行政の非効率、後者の問題として、(1)情実人事の横行、(2)腐敗・汚職を挙げている⁽⁴¹⁾。こうした問題は、特に政策の執行過程に大きな影響を及ぼし、行政能力の低下をまねく。

ラモスも1992年の大統領就任以来こうした問題解決を、開発の土台として必要な行政インフラの整備の一環として位置づけ、改革に務めている。類似機関の権限重複についてみれば、住宅行政に係わっている部局が異なる八つの省庁にあるなど改善の余地は大きく⁽⁴²⁾、他方、汚職・腐敗に関しては、オンブズマンによると1993年1年間で汚職による政府の損失は18億ペソに上るとされ、オンブズマンが調査した事件も1万3976件だったと報告されている⁽⁴³⁾。こうしたなか、ラモス大統領の改革の柱は、汚職腐敗の追放と行政の効率性向上のための組織合理化となっているが、取締り自体が効率的に行われているとは言えず、また、組織改編等によって大統領の権限が拡大するのを恐れる議会を中心として抵抗が根強い⁽⁴⁴⁾。

第4節 政治と官僚

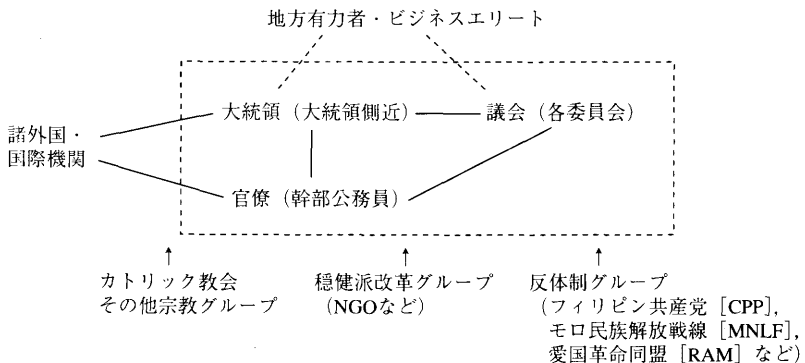
フィリピンの官僚制は「統制された官僚制」(Dominated Bureaucracy)であると表現される⁽⁴⁵⁾。これは、大統領をトップとする行政上層部の政治任用職によって、官僚の地位、権限などが「統制されている」という状況を表現したものである。特に政策策定の分野に目を向ければ、政策のイニシアティブは大統領とその側近が行使し、官僚は実際に政策を執行することにその役割を限定するという関係が存在している。以下、フィリピンの政治過程における官僚の役割を、他の諸アクターとの関係、立法過程で果たす役割を中心

に検討する。

1. フィリピン政治の諸アクター

政治過程における諸アクターの関係について簡単に図式化すると図3のようになる。この図の中心に位置するのは大統領と議会の関係である。これまでのフィリピン政治において、政治のダイナミズムは大統領と議会の関係によって引き起こされてきたといってもよい。傾向としては、大統領が国家的見地から提起した種々の政策に対しては、議会は社会諸利益集団、特に下院を中心として地方有力者（下院議員自身もほとんどが地方有力者だが、その他に地方政府の首長など）の利益を代表し、これに抵抗するという構図であった。1950年代以降、産業構造が変化してからはビジネスエリートの勢力が急速に伸び、政治資金の提供などを通じて政治的発言力を増大させたが、議会はこうした集団の力をも背景に大統領の指導力に挑戦する存在となった。また、大統領と議会の関係を別の側面から見ると、寡頭有力者同士による競争が大統領と議会の対立となって表れた、とも言える。大統領は絶えず議会指導者

図3 フィリピンの政治過程における諸アクターの関係概念図



(出所) 筆者作成。

とバーゲニングをしながら、諸政策の実施を行わなければならなかった。マルコスが議会を停止したのもこうした競争相手を排除し、一元的な支配体制を確立するという意味があったのである。1986年以降もこの状況は変わっていない。アキノ政権はフィリピン史上でも大統領の指導力が最も弱い政権だったとの評価が有力であるが、この場合、議会運営に関する影響力の弱さが大きなネックとなっていた。ラモスにしても反政府運動が鎮静化しつつある情勢のなかで政権安定のためには議会運営が最大の関心事項であることは言うまでもなく、議会指導者には注意深く対処している。

こうした政治ダイナミズムの中心となる関係に対して、諸外国・国際機関による圧力も政策策定において重要な位置を占めている。特に、近年では国際通貨基金（IMF）の果たす役割が大きく、構造調整計画の枠組みのなかで経済政策に関する発言力はますます強くなっている。1994年に一連の経済関連法案を政権が制定したのはIMFからの拡大信用供与（Extended Fund Facility）を獲得するためだったと言っても過言ではない。

社会の諸グループとしては、カトリック教会をはじめとするいくつかの宗教グループ、穏健派改革グループ（主に非政府団体）、反体制グループ（共産主義勢力、ムスリム勢力、国軍内反乱グループ）が挙げられるが、これらが政策に圧力を加えることは珍しくない。カトリック教会は、たとえば人口増加抑制政策に関して絶えず政府に対し避妊・中絶反対の立場からこれに抵抗してきた。その他、税法制定や政党の動きなどに関しても積極的に発言しており、政権に圧力を加えている。フィリピン独自の宗教グループであるイグレスシア・ニ・クリスト（Iglesia ni Crist）にしても、選挙の際には各候補競いあってその組織票獲得に奔走するゆえに、政策に対する影響力を少なからずもっている。また、近年その数を増加させている非政府団体（NGO）も、特に地域開発で「1991年地方政府法」制定後、政策過程における立場を法的に確立し、政策への種々の提言を行っている。一方、反体制グループは合法的な枠組みの外にあり、また、最近ではその勢力を大きく後退させているが、かつては反体制勢力対策として懐柔策を政府から引き出すなど間接的な影響

を及ぼし、最近では和平交渉を通じて政策要求を政府に突きつけている⁴⁶⁾。

2. 官僚と政策

こうしたフィリピンの政治過程の枠組みのなかで、官僚の果たしてきた役割は、行政府のなかでの技術的な専門家、政策の執行者であり、政策策定への関与は小さいものだった。フィリピンにおいて政策の提起されるチャンネルは行政府主導と議会主導の二つに大きく分けられるが、前者に関しては、大統領とその側近（大統領府関係者）が民間の法律家、学者、ビジネスマン等の意見を聞きながら政策の発案をし、一般省庁の官僚がそれを法案の形に整える役割を果たすというケースがほとんどであった。官僚が政策アイデアのソースとして扱われてこなかったことがフィリピン官僚制の大きな特徴だといえよう。たとえば、1989年の公務員の給与基準制定に関してすら、政府外の民間コンサルタントによって準備され、官僚の果たした役割は計算作業と法案の形に整えることのみであった⁴⁷⁾。ラモス政権が誕生して以来、大統領主導の政策推進はアキノ政権期よりもますます強まっている。これが「統制される官僚」と称される所以である。行政府のなかでは、大統領府の政治任用職、特に大統領特別顧問、補佐官やその側近、そして各省の長官・次官の果たす役割が大きい。大統領を囲む行政のインナーサークルに政策の源泉があると言ってよいだろう。

また、フィリピンでは議会の政策策定に及ぼす影響力が大きいことも、官僚から政策策定関与の機会を奪っている要因ともなっている。フィリピンにおいて法案提出権は手続き的には議員にしかなく、どのような法案でもすべて議員のスポンサーシップが必要とされる。もちろん、いくつかの重要法案、たとえば税法などは行政のイニシアティブによって作成されるが、これも与党議員の法案として提出される。こうした行政府の法案は、その多くが行政認定法案（Administrative Certified Bill）として大統領によって優先法案に指定され、議会に対して早急に可決するよう圧力が加わることになる。しか

し、こうした行政主導の法案に比べ、議員自ら作成し提出する法案の数ははるかに多い。その多くはバランガイの名称変更等、政策としてそれほど重要でないものではあるが、アキノ政権期に下院に提出され可決・制定された法律974件のうち行政認定法案だったものは54件で全体の5.5%にすぎなかったのに対し、議員主導の法案は920件で全体の94.5%を占めている⁴⁸⁾。フィリピンの議員は概して政策策定のためのスタッフを揃えており、また、本人も法律家である場合が多く、立法能力は高い。こうした立法過程における議員の役割の大きさが、政策策定における官僚の地位が相対的に低いという状況にも反映している。

政策策定における議会の影響力の大きさは大統領制という政治構造によって法的基礎を与えられているが、同じ大統領制を採るアメリカが、議会の委員会、組織的利益の代表者とともに官僚が「鉄の三角同盟」を作ると言われるのに対して、フィリピンの官僚制はそうした構造さえも構成していない。官僚と議会との関係はきわめて技術的な側面に限定されており、議員主導の法案に関して、法律の体裁を整える手助けをする程度である。また、行政省庁によって推進された法案に関しては、議会の各小委員会での公聴会での発言や議員への非公式のロビーなどを通じて可決に努めるが、議会との連絡担当官は各省庁にいるものの、基本的には各省庁の長官と小委員会の委員長との間で折衝がもたれる。より重要な問題であれば大統領と議会指導者（上下両院議長）との間での折衝によって決着がみられる⁴⁹⁾。こうした例においても官僚より政治家の果たす役割が大きいことが示される。また、一部のASEAN 諸国や日本などでは官僚から議員への転身が目立つが、フィリピンではそうした現象はきわめて稀である。

官僚の役割に関する実証的なデータはなかなか入手しにくいだが、ひとつの目安としてサンタ・ロマナが行った上下両院議員と幹部公務員に対する意識調査がある⁵⁰⁾。表11は、その結果の一部であるが、表作成の前提となった質問は「政策の決定および執行に、最も影響力のある者、第2に影響力のある者、第3に影響力のある者、はそれぞれ誰だと考えるか」というものである。

表11 政策策定および執行に対して影響力をもつ政治アクターについての
国会議員と幹部公務員の意識調査結果
(第1位から第3位までのランク付け)

	最も影響力をもつアクター		第2に影響力をもつアクター		第3に影響力をもつアクター	
	議員	幹部公務員	議員	幹部公務員	議員	幹部公務員
大統領	56(51.3)	161(45.6)	9(8.3)	30(8.5)	6(5.5)	13(3.7)
閣僚・幹部公務員	7(6.4)	68(19.2)	25(22.9)	107(30.3)	17(15.5)	50(14.1)
国会議員	11(10.0)	31(8.8)	28(25.6)	83(23.5)	20(18.3)	82(23.2)
与党	2(1.8)	3(0.8)	9(8.3)	13(3.7)	12(11.0)	17(4.8)
地方政治家	0(0.0)	7(2.0)	7(6.4)	10(2.8)	9(8.3)	21(6.0)
大統領の親戚・友人	5(4.6)	9(2.5)	3(2.8)	10(2.8)	4(3.7)	13(3.7)
ビジネスグループ(内外)	2(1.8)	13(3.7)	8(7.3)	32(9.1)	11(10.1)	40(11.3)
外国政府	3(2.8)	11(3.1)	1(0.9)	8(2.3)	1(0.9)	21(6.0)
国軍	2(1.8)	0(0.0)	1(0.9)	5(1.4)	4(3.7)	5(1.4)
労働組合・農民組合	2(1.8)	4(1.1)	2(1.8)	2(0.6)	1(0.9)	8(2.3)
カトリック教会	1(0.9)	7(2.0)	5(4.6)	6(1.7)	5(4.6)	14(4.0)
メディア	10(9.2)	7(2.0)	2(1.8)	12(3.4)	8(7.3)	32(9.1)
その他	1(0.9)	0(0.0)	0(0.0)	2(0.6)	4(3.7)	2(0.6)
無回答・無効回答	7(6.4)	32(9.1)	9(8.3)	33(9.3)	7(6.4)	35(10.0)

(注) カッコ内は全体に占める割合(%)。調査対象は国会議員109名, 幹部公務員353名。調査時期は1992年初め。

(出所) Elpidio R. Sta. Romana, "A Reexamination of Philippine Political Institutions,"
『アジア研究』第39巻第2号, 1993年2月), 166ページ。

表を一見すると「閣僚・幹部公務員」の影響力が「国会議員」と拮抗するほど評価されており, 官僚の影響力は一般に指摘されてきたほど低く認識されているわけではないとの印象を与える。最も影響力をもつアクターとして議員, 官僚ともに挙げているのは「大統領」であるが, 第2に影響力があると認識されているのは議員では「国会議員」, 官僚では「閣僚・幹部公務員」という結果になっており, さらに第3に影響力をもつアクターとしては議員, 官僚ともに「国会議員」と考えている。しかし, この結果からただちに官僚が政策策定にイニシアティブをとっていると認識されているとみることはできない。資料には若干の留保が必要である。まず, 政治任用職である閣僚と, 原則としてキャリア職である幹部公務員が同じグループにくくられており, これらは行政政府の代表であっても, 必ずしも官僚の代表としてこのグループ

が存在しているわけではない。各省の長官や大統領特別顧問などを含む閣僚は政治任用職であり、大統領の側近としての性格が強い⁵¹⁾。側近として政策策定に及ぼす影響力が大きいことを考慮すれば、官僚の影響力の直接的評価がここに出ているとは簡単には言えない。また、質問において政策策定のみならず執行をも影響力の行使される対象として含めており、執行過程の法的当事者である行政関係者が影響力をもっていると考えるのは当然の結果となる。サンタ・ロマナ自身もこの結果について必ずしも官僚が強力だということを示しているわけではないと述べているが⁵²⁾、この調査の結果として注目すべきは、むしろ、他の政権に比べて指導力が低いとされるアキノ政権においてさえ（調査が行われたのはアキノ政権末期）、大統領の影響力が群を抜いて高いということ、さらにその側近である行政府上層部（政治任用職を中心として）の影響力に対する認識が高いということである。また、議会について言えば、与党（政党と置き換えてもよい）より議員個人の影響力が高いということも注目される。

官僚のこうした政策過程における「従属的」立場は、これまで見てきたように、(1)アメリカ統治以来の従属的伝統（政策執行者としての価値観）、(2)大統領の介入が容易な人事制度とその運用、(3)大統領と側近による政策立案能力の高さ、(4)政策過程における議会の立場の強さ、などが主要な要因となって作られていると言えるだろう⁵³⁾。(1)の点に関して言えば、植民地統治の道具としての性格がアメリカ統治下での官僚に与えられたのであり、植民地支配下での官僚のフィリピン人化はこうした枠組みで進められた。また、政策の執行者としてのアメリカの公務員のもつ価値規範、つまり、政策策定に関しては政治家に任せるという政治的中立性がこの時期以来一貫してフィリピン官僚制の価値モデルとなった。つけ加えれば、アメリカ型の政治制度の導入がこれを定着させる枠組みを与えたことも重要である。(2)については、すでに第3節で見た政治任用職の多用と幹部公務員における仮職員の多さが、大統領による介入の余地を大きくしており、「政治」からある程度自律した官僚の成立を阻んでいる。(3)の点については、大統領が政策策定のための側近

として政治任用職および外部の民間人、たとえば法律家、実業家、学者などを多数擁しており、大統領を中心とした政策策定能力が高いことが官僚の政策策定に関与する機会を奪っている、あるいは官僚をそうした過程で必要としない状況を作り出していると言えよう。最後に(4)の点に関しては、法案提出権を議員のみが握っている意味は大きい。たとえ官僚主導で政策が策定され法案が書かれても、議員を通じなければ議会に提出することはできず、議員の介入する余地は大きい。また、仮に議会に提出されたとしても、莫大な数の法案のなかで生き残っていくことは簡単なことではなく、また、議会における駆け引きのなかで修正を受ける確立は高い。フィリピン大学第三世界研究所によるフィリピンにおける政策過程の研究がもっぱら議会審議過程における諸政治アクターの動きに焦点を当てており、行政内部における政策策定が取り上げられていないことも、政策策定の実質的中心が議会での審議であることを示している⁵⁴。

ただ、マルコス政権以降、官僚の技術的専門性の必要性が増大し、行政の果たす役割が全体として増加したことも否定はできない。これは、なにもフィリピン固有の現象ではなく、行政の役割の増加は現代国家において共通の現象である。また、政策実施（法律の委任がないに等しい事項を含めて）に関しては、大統領が法律に基づかなくても行政命令、宣言などによって、行政の裁量で行える範囲がフィリピンの場合には比較的広く、こうした裁量の広さのなかで議会の介入なしに官僚が活動する領域を見い出すことは可能である。他方、官僚も行政改革に関しては、必ずしも政治に従属した態度をとっているとは言えず、アキノによる行政改革が行われた時には大規模な抵抗を示した⁵⁵。フィリピンにおいて行政改革がなかなか成功しない主要な原因のひとつとして官僚の抵抗は無視できない。この例が示すように、必ずしもすべての局面で全面的に官僚が政治に従属しているとは限らないことには注意する必要はあろう。

おわりに

本章は、フィリピンにおける官僚制を、制度的特徴・構成および政治過程との関係を中心に検討してきた。従来の研究の中心的な関心事項であったパトロン・クライアント関係と官僚という点については、第3節で見たノンキャリアや仮職員の割合など公務員の構成に表れているように、地方政府や中央政府官庁の一部においていまだに存在する空間が大きいことは明らかである。とはいえ、同時に、中央政府レベル全体としては以前に比べてこうした関係が減少しつつあることは、キャリア職の増大などによって示されており、行政機能の急速な拡大が、高度な技術的専門性を官僚に要求している状況のなかで、パトロン・クライアント関係のみで行政が機能する時代ではなくなっていることも事実である。パトロン・クライアント関係が存在していることは依然としてフィリピン官僚制の特徴ではあるが、それだけですべてを説明することが難しくなりつつあるとは言えるだろう。

一方、政策策定に目を向けると、政治に従属した存在としての官僚の性格が現在にいたるまで変化したとは考えられない。その要因等については第4節で検証したとおりであるが、その背景には、冒頭で触れたアメリカ型の政治制度・政治価値の移入とフィリピンの分権的エリート支配構造の結合がある。この分権的エリート支配構造の内容を一段階掘り下げてみると、フィリピンにおける行政と政治の間の微妙なネジレ関係が、この構造を支えていることに気づく。フィリピンの行政は、近年地方分権化が進められているとは言え、基本的には中央集権的な構造を維持し続けてきた。これは植民地行政の名残りであり、また、コモンウェルス期に強大な権限を確保しようとしたケソンの遺産であるとも言えるのだが、このことによって財政を中心とするさまざまな政治資源は中央政府に集中してきたのである。これに対し政治権力の構造を見てみると、こちらはむしろ地方に政治基盤をもつ地方有力者中心の分権的構造をもっている。中央集権的な行政と地方分権的な政治という

構造は、地方有力者が競争して中央政府レベルの政治資源を獲得し、これを自らの地方の政治基盤（より具体的に言えば自選挙区の支持者）に投入することを促してきたのである。その活動の場が議会であり、資源獲得の行動は、中央集権的行政の頂点に立つ大統領の政治資源独占を阻止する働きとなって表出した。とりもなおさずこうした状況が、社会の諸利益の圧力や「資源分配の政治」から隔離された行政合理性に基づく自律的な行政の成立を阻んできたのである。

ただ、アメリカをモデルとしたフィリピンの政治制度という条件のなかで、そうした自律的な行政が実現するとすれば、それは官僚が政策策定過程において政治に従属しないということではない。そもそも選挙によって選ばれた行政の長に統制され、立法作業は本来の立法機関である議会に委ねるというフィリピンの官僚制は、民主主義と三権分立の原則に忠実であるべき公務員の本来想定された姿に近いのではないか。むしろ大統領とその側近が行政合理性に基づいて政策を実現していく力をもつことが重要であろう。その意味では、フィリピンの官僚制に一義的に求められるのは、政策執行能力ということになる。本章では第3節で簡単に触れただけであるが、政策執行の有効性という意味で官僚の執行能力が重要であることは言うまでもなく、この面でフィリピンの官僚に対し疑問が投げかけられているのは事実である。執行能力の問題は効率性を中心として汚職・腐敗、レッド・テープなどの問題を包摂するものである。マルコスが政権の権力維持の支えとして官僚の政治化をはかったのとは異なり、ラモスがもっぱら執行能力向上の視点から官僚へのテコ入れをしようとしているのは、こうした問題への認識が強いからと言えよう。

注(1) フィリピン官僚制の歴史的研究としては、Onofre D. Corpuz, *The Bureaucracy in the Philippines*, Manila : Institute of Public Administration, University of the Philippines, 1957/ Vistacion de la Torre, *History of the Philippine Civil Service*, Quezon

- City : New Day Publishers, 1986/ Jaime B. Veneracion, *Merit or Patronage : A History of the Philippine Civil Service*, Quezon City : Great Books Trading, 1988/ Fr. Rolando S. Gonzaga, CM, *History of the Philippine Civil Service*, Manila : Rex Printing Company, 1991 などがある。
- (2) 池端雪浦「フィリピンにおける植民地支配とカトリシズム」(『講座東南アジア学4 東南アジアの歴史』, 弘文堂, 1991年), 221-224ページ。
- (3) この時期の現地人の官僚登用については, 池端雪浦「フィリピンにおける現地人官僚制度の変容——スペイン体制後期を中心にして——」(石井米雄・辛島昇・和田久徳編『東南アジア世界の歴史的位相』, 東京大学出版会, 1992年) がある。
- (4) *The Philippine Constitution of 1935*, Article XII.
- (5) de la Torre, *History of the Philippine*……, p.59.
- (6) 藤原帰一「フィリピン政治と開発行政」(福島光丘『フィリピンの工業化——再建への模索——』, アジア経済研究所, 1990年), 41-45ページ。
- (7) 吉川洋子「フィリピンの政治的クライアンテリズム——大統領の任命権と任命の政治過程——」(『東南アジア——歴史と文化——』第16巻, 1987年) がこの時期の官職の任命と政治的クライアンテリズムの関係について実証的な考察を加えている。
- (8) Gregorio A. Francisco, Jr. and Raul P. de Guzman, "The 50-50 Agreement," in Raul P. de Guzman, ed., *Patterns in Decision Making : Case Studies in Philippine Public Administration*, Manila : College of Public Administration, University of the Philippines, 1963, pp.93-102.
- (9) Gregorio A. Francisco, Jr., "Career Development of Filipino Higher Civil Servants," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol.4, No.1, January 1960, pp.1-18.
- (10) 行政改革の試みの主なものを列挙すれば、
- 1945年 The Government Survey and Reorganization 設置
 - 46年 Reorganization Committee 設置
 - 50年 アメリカの Bell Mission による調査
 - 52年 Institute of Public Administration 設置
 - 53年 Presidential Complaints and Action Commission 設置
 - 54年 President's Committee on Civil Service 設置
 - 57年 The Wage and Position Classification Office 設置
 - 59年 Civil Service Law (R. A. No.2260) 制定
 - 68年 The Reorganization Law 制定
 - Commission of Reorganization 設置

72年 Integrated Reorganization Plan 策定

- (11) マルコス政権下の官僚制の研究では、片山裕の一連の業績がある。片山裕「現代フィリピンの高級官僚任用にみられる地域主義」(『季刊行政管理研究』第36号, 1986年12月) / 同「マルコス政権の行政官僚制度」(『国際問題』第322号, 1987年1月) / 同「マルコス政権下の官僚制——とくに幹部公務員制度に焦点をあてて——」(矢野暢編『講座政治学Ⅳ 地域研究』, 三嶺書房, 1987年)。本章のマルコス政権期の官僚制についての議論は、これらの業績によるところが大きい。また、フィリピン大学行政学部のグループによる研究も重要である。Raul P. de Guzman, Alex B. Brillantes, Jr. and Arturo G. Pacho, "The Bureaucracy," in Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma, eds., *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press, 1988.
- (12) 片山「マルコス政権下の官僚制……」, 225-227ページ。
- (13) De Guzman, Brillantes and Pacho, "The Bureaucracy……," pp.195-204.
- (14) 片山「マルコス政権下の官僚制……」, 228-238ページ。
- (15) Civil Service Commission, Office for Planning and Management, Research and Statistics Division, *Government Personnel Statistics 1993*.
- (16) 野沢勝美「アキノ政権の民営化政策」(ジョセフ・Y・リム, 野沢勝美編『フィリピンの規制緩和政策』, アジア経済研究所, 1992年), 70ページ。
- (17) 片山「マルコス政権下の官僚制……」, 230-238ページ。
- (18) 同上論文, 241-244ページ。
- (19) 片山「現代フィリピンの……」, 17-26ページ。
- (20) David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1988, p153.
- (21) Paul D. Huchcroft, "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder," *World Politics*, Vol.43, No.3, April 1991.
- (22) 行政機構の詳細については、Department of Budget and Management, *Agency Profiles and Program Targets*, 各年版を参照。
- (23) *Manila Chronicle*, July 29, 1994.
- (24) 片山「マルコス政権下の官僚制……」, 228ページ。
- (25) Civil Service Commission, *Annual Report 1993*.
- (26) Civil Service Commission, *Government……*, p.3.
- (27) *Ibid.*, p.4.
- (28) 藤原「フィリピン政治……」, 55-58ページ。
- (29) Civil Service Commission, *Government……*, pp.4-5.
- (30) *Ibid.*, p.6.
- (31) *Ibid.*, p.8.

- (32) Patricia A. Sto. Tomas, *The Philippine Bureaucracy : A Question of Numbers*, Paper Presented at the Opening Session of the Raul P. de Guzman Lecture Series, UP College of Public Administration, February 23, 1994. サント・トーマスは1994年当時の公務員委員会委員長。
- (33) 村松岐夫『日本の行政』, 中央公論社, 1994年, 28ページ。
- (34) フィリピン官僚制に詳しいフィリピン大学行政学部のレディビナ・カリーニョ (Ledivina Carino) 教授も, 1950~70年代ほど情実人事はひどくないと述べている。1993年11月23日, フィリピン大学にてインタビュー。また, サント・トーマスも同様の意見を述べている。Sto. Tomas, *The Philippine Bureaucracy*……, pp.7-8.
- (35) Ibid., p.9.
- (36) Ibid., p.8.
- (37) Ricardo Malay, "Civil Service Reforms Are Overdue," *Manila Chronicle*, August 9, 1994.
- (38) Sto. Tomas, *The Philippine Bureaucracy*……, pp.9-10.
- (39) Ibid., p.10.
- (40) Proserpina Domingo-Tapales, "Socio-Economic Backgrounds of Higher Civil Servants in the Philippines : Circa 1983," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol.28, No.4, October 1984, p.311.
- (41) 片山裕「アキノ政権下の行政改革」(日本行政学会編『年報行政研究25 比較行政研究』, ぎょうせい, 1990年), 149-159ページ。
- (42) *Business World*, July 25, 1994.
- (43) *Manila Chronicle*, March 23, 1994.
- (44) ラモス政権における行政の問題点と行政改革については, 川中豪「ラモス政権下の行政改革: 開発の土台形成に向けた試み」(『アジアトレンド』第68号, 1994年12月) 参照。
- (45) この表現はカリーニョ教授の一連の研究業績のなかに, 頻繁に見受けられる。たとえば, Ledivina V. Carino, *A Dominated Bureaucracy : An Analysis of the Formation of, and Reactions to, State Policies on the Philippine Civil Service*, Occasional Paper No.89-4, Quezon City : College of Public Administration, University of the Philippines, October 1989/ idem, *Bureaucracy for Democracy : The Dynamics of Executive-Bureaucracy Interaction during Governmental Transitions*, Quezon City : College of Public Administration, University of the Philippines, 1992 など。
- (46) フィリピンにおける政策決定過程と政治アクターの関与については, Third World Studies Center, *Policy Issues, Responses, and Constituencies : State-Civil Society Relations in Policy Making*, Quezon City, University of the Philippines Press

- and the Center for Integrative and Development Studies, 1994が詳しい。
- (47) Carino, *Bureaucracy for Democracy*……, p.134.
- (48) Olivia C. Caoili, *The Philippine Congress : Executive-Legislative Relations and the Restoration of Democracy*, Quezon City : University of the Philippines Press and the Center for Integrative and Development Studies, 1993, p.18.なお、下院に提出された法案総数は3万5420件であり、制定された割合は2.7%。また、提出された法案のなかで行政認定法案は95件で、制定率は56.8%となっている。
- (49) 元下院スタッフおよび下院担当新聞記者へのインタビュー（前者は1994年2月24日、後者は94年8月8日）。
- (50) Elpidio R. Sta. Romana, "A Reexamination of Philippine Political Institutions," (『アジア研究』第39巻第2号, 1993年2月)。調査対象は議員109人（上院議員14名一全体の58.3%, 下院議員95名一全体の48.2%）および幹部公務員353人（全体の49.5%）。調査時期は1992年初頭。
- (51) たとえば、1992年末の時点で、閣僚中官僚出身者は2人のみであるという事実もこうした閣僚の性格を示している。*Who's Who in Philippine Government*, Quezon City : Mahal Kong Pilipinas, 1993.
- (52) Sta. Romana, "A Reexamination of……," p.167.
- (53) これとは別に、カーニョは官僚が政治に従属する要因として、(1)アメリカ統治以来行政のトップによる統治の道具としての伝統、(2)権威者に服従する権威主義的政治文化、(3)官僚内部での党派主義、(4)職の確保、(5)寡頭支配の社会経済構造の存続とそこからのパトロネージの享受、(6)大統領の強力な権限、(7)汚職・腐敗など官僚の負のイメージによる不人気、(8)議会による官僚の地位に関する介入能力の低さ、などを挙げているが、政治文化的説明が若干強調されている感がある。筆者としては、むしろ制度的要因の果たす役割を主張したい。Carino, *Bureaucracy for Democracy*……, pp.135-138参照。
- (54) Third World Studies Center, *Policy Issues*…….
- (55) Craino, *Bureaucracy for Democracy*……, pp.131-133/片山裕「アキノ政権下の行政改革」, 166-167ページ。