

第4章

マニラ首都圏とその分権化の試み

——固形廃棄物処理事業の事例——

はじめに

フィリピンにおける都市化がもたらした問題として、マニラ首都圏(Metropolitan Manila)への産業なき一極集中都市化現象が指摘されてきた。戦後、マニラ首都圏人口の対総人口比率は一貫して上昇し続ける一方で、急激な都市化にともない、インフラ不足の顕在化によって都市環境の悪化などが生じた。交通渋滞やスラム・貧困問題などの社会経済的環境問題は一層深刻化しているのである。こうした都市問題に対処する主体としてのマニラ首都圏はどのような行財政システムを有しているのだろうか。

元来、フィリピンでは、他の発展途上国と比較して、歳出・歳入にあたって大きな自由裁量が地方自治体に与えられてきた。しかし、マルコス政権のもと、1975年に成立した「マニラ首都圏」においては、少なくとも建前上は同様であったものの、実際には、マニラ首都圏委員会(Metropolitan Manila Commission: MMC, 以下MMCと略称)を通じた中央集権的施策によって都市問題への対処が実施された。その後、1986年の2月政変を契機として、都市建設は再びマニラ首都圏から構成自治体の市・町への権限委譲という分権化が強調されている。1990年のマニラ首都圏庁(Metropolitan Manila Authority: MMA, 以下MMAと略称)の設置、91年の新地方自治法(Local Government Law)制定がその結実である。

そこで、本章は、このようなマニラ首都圏の行財政の制度的経緯をたどり、現在のマニラ首都圏における最大の都市問題のひとつである固形廃棄物処理を事例として、都市インフラ整備にあたっての分権化の意義と問題点について検討することを目的としている。以下の構成は次のとおりである。まず、マニラ首都圏の都市建設過程における構成自治体への権限委譲の意義を考える枠組みとして、第1節においては、都市財政における地方分権の意義について理論的に考察する。これを受けて、第2節ではマニラ首都圏の都市建設の歴史的経緯を概観した後、1975年に成立したマニラ首都圏庁の行財政構造とその変容を検討する。第3節においては、都市インフラ整備の具体的事例として、自治体への権限委譲が開始されたゴミ処理事業をとりあげ、その意義と問題点を考察したい。

第1節 発展途上国における都市財政と分権化

本節では、以下の議論の前提として、発展途上国において都市化にともなって生じる公共財の不足とはなにか、また、この種の問題解決のために分権化（decentralization）が強調されるのはなぜかという問題を伝統的理論に則して考察することにしたい。

発展途上諸国における都市化にみられる公共財の供給不足の問題は、複合的な性質を有しているように思われる。バールらは、資源配分上の非効率性と公共部門自体の生産における非効率性がともに作用していることを指摘した⁽¹⁾。資源配分上の非効率性は、利用可能な稀少資源が都市部の公共財以外の財に過剰に供給されていることから生じる。これは、政治的な要因、たとえば極端な中央集権的財政システムの構造から派生するのであって、しばしば地方自治体の財政規模の問題に帰着することになる。多くの発展途上国では旧宗主国の高度に集権化された行政制度をそのまま受け継いだという歴史的背景に加え、1960年代の「市場の失敗」の認識に基づき中央政府による介入

政策、すなわち第1次輸入代替工業化政策がとられたこともあり、それが都市に拠点をおく保護産業におけるレント追求活動 (rent-seeking activity) の温床となったことはよく知られている。比較劣位にある保護産業はしばしば政府系企業であり、優遇措置の結果、突出した中央政府の規模とともに、地方自治体をクラウド・アウトする結果になってしまったという側面は否めない。

他方、都市部の公共財生産における非効率性は基本的には地方自治体自身の問題である。これは、生産技術上ないしは制度上の問題のために、自治体が資源を完全利用できていないこと、つまり生産可能性曲線の内部に生産点があることを意味する。この点においても、中央集権的行政システムにはネガティブな側面がある。自治体との間の情報伝達などにコストがかかるうえに、生産にあたって最適な技術が採択されないなどの非効率性が生じているのである⁽²⁾。

このように、発展途上国では、中央政府のプレゼンスの大きさゆえに、自治体は、いわば「量」と「質」の双方に問題を抱えている。もっとも、それは、発展途上国の公共財の供給がある程度までは私的財の犠牲をとまわずに増加させようことを意味する。換言すれば、発展途上国の都市公共財の供給不足を考察する場合、財源問題は一般に考えられるほど深刻ではなく、むしろ、既存の行政システムの効率化によって、公共財不足の問題は改善しうると考えられるかもしれないのである。実際、財政赤字はいわゆる財政ギャップ (fiscal gap) と同等ではない。前者は単に歳出入の収支であるのに対して、後者の意味するところは、公共支出が本来の需要を満たしているかどうかである。

この点については、中位投票者モデル (median voter model) の議論が有用であろう。国政選挙の投票結果よりも地方選挙のそれがより直接的に地域住民の利害に影響する。したがって、地方自治体による公共財供給は中央政府によるそれよりも実質的かつ効率的に選挙区民の選好を反映する、という主張である。中央政府は、個々の地域に対する公共財供給の計画にあたって、

住民の選好に関する情報に不足する。また、より重要な点は中央政府は選挙区民の選好に合致した計画を実施する誘因を有さないということである。それゆえ、中央政府による地方レベルの公共財供給は必ずしも地域住民の民意を反映したものとはいえない。地方自治体の長を中央政府が任命するような極端な制度でないかぎり、地方分権化は、行政システムを効率化させ、財政ギャップを縮小するという意味で望ましいのである。

もっとも、これは先進諸国を対象とした議論であり、発展途上国を考察するにあたっては固有の諸条件への配慮が必要であろう。公共財供給のための熟練労働者や原材料・資本財などの不足、租税動員にあたっての自治体の能力不足、租税ベースの所得弾性値が低く自治体が税率を定めることができななどの制約が大きければ、それらは生産における非効率性をもたらすから、このモデルの含意には大きな疑義が生じるといわざるをえない。

しかし、いずれにせよ、現在、発展途上国において中央政府から地方自治体への特定権限の移管を軸とする分権化が注目を集めているのは以上のようなコンテキストにおいてであると解釈できよう。そして、フィリピンにおけるその試みは1990年以降のマニラ首都圏庁を起点として始まりつつある。

第2節 マニラ首都圏の都市建設と行財政構造

以上の議論を前提に、スペイン植民地時代の城壁都市として生まれたマニラの歴史を振り返るとき、紆余曲折はあったものの、周辺都市地域を併合した「マニラ首都圏」が成立した後は、基本的には構成自治体への分権化の方向へ向かってきたことがわかる。だとすれば、マニラ首都圏の開発は、第1節における議論と整合的に進んできたようにもみえる。本節では、その過程をたどり、マニラ首都圏の行財政構造について考察することにした。

1. 「マニラ」の成立過程

本章の対象となるマニラの都市建設はスペイン支配とともに始まる。1565年のマゼランによる「フィリピンの発見」はサマール、セブーなどのビサヤ諸島であったものの、その後19世紀末までのスペインの支配やそれ以降を通じて、マニラは常にスペイン、アメリカによる植民地支配の最大拠点であった。

まず、1571年、レガスピによって、パシグ川河口にスペイン人のみが居住する城壁都市 (Intramuros) が建設され、マニラはガレオン三角貿易の拠点港となった。やがて、1580年代にはサンチャゴ要塞、スペイン総督府、教会・学校施設、病院が城壁内に建てられ都市建設が進み、95年にはスペイン国王によって植民地首都に定められた。その後、1834年のマニラ開港によって貿易が自由化され、本格的に商工業が発展し、自然に都市機能は同心円上に拡大し隣接地域を巻き込んでいった。こうして、人口増加が加速化され、現在のマニラ市 (City of Manila) は、1898年からのアメリカ植民地支配を経て、第二次大戦直前には50万を超える大都市に成長していたのである。

しかしながら、独立後のマニラの都市建設は、最近まで分権化という方向のなかで無秩序であり続けてきたように思われる。

第二次大戦によってイントラムロスが廃虚と化した後、マニラの中心がその同心円上に拡散し、市外のは増加の一途をたどった (表1)。そのなかで、政府はほぼ一貫して分権化を推進した。1959年の地方自治法 (共和国令2264号) とバリオ綱領 (同2270号)、63年の新バリオ綱領 (同3590号)、そして67年の地方分権化法 (同5185号) がそれであり、市町のみならず末端行政単位であるバリオ (バラングイ) にまでさまざまな権限が与えられた。しかし、首都圏としての明確な概念がなく、確固たる都市政策も策定されなかったために、スプロール現象が加速化しスラムが広範に広がるなどの弊害をもたらすことになったのも事実である。マニラ市を中心とする27自治体 (5市22町) から構成

表1 マニラ

| | 1903 | 1918 | 1939 | 1948 |
|--------|------------|------------|------------|--------------|
| 全 国 | 7,635 (%) | 10,314 (%) | 16,000 (%) | 19,234 (%) |
| マニラ首都圏 | 329 (.043) | 461 (.045) | 994 (.062) | 1,569 (.082) |
| マニラ市内 | 220 (.029) | 285 (.028) | 623 (.039) | 984 (.051) |
| マニラ市外 | 109 (.014) | 176 (.032) | 370 (.023) | 585 (.030) |

(注) カッコ内の比率は対全国人口比。

(出所) National Economic and Development Authority, *Philippine Statistical Yearbook*,

される「拡大マニラ地域」(Greater Manila Area) が首都圏の代理概念として言及されるようになったのは、ようやく1960年代になってのことである。

1970年代のマルコス戒厳令下の中央集権体制においてさえ、1973年憲法第6条に基づいて地方税などの歳入面の権限が強化され、少なくとも形のうえでは分権化は進んだ。それは同時に、新しい都市拠点生まれ、マニラ首都圏が成立した時期でもあった。輸出指向工業化期の積極的な外資導入政策によって進出した外国企業が、当時民間ディベロッパーによる開発が進行していたマカティ町に現地経営拠点を設けたこともあり、マカティ町が新副都心、首都圏の一大金融センターとして急成長した。その後、マカティ開発を起点として、パサイ町、マンダロン町、パシグ町の再開発が進み、「マニラ首都圏」の成立にいたるのである。

2. マニラ首都圏の行政構造——MMAの意義と役割

(1) マニラ首都圏の成立とマニラ首都圏委員会

マニラ首都圏は、1975年、現在のMMAの前身であるMMCとともに誕生した⁽³⁾。すなわち、大統領令824号によって、①急激な人口増加とそれにとまなう公共サービスの需要増加に直面している隣接する地域社会の同時的な一体化された発展、②政府資源のより効率的利用のための公共サービスの統合、③拡大マニラ地域 (Greater Manila Area) の成長のための地方政府の調和の

首都圏人口の推移

(単位：1,000人)

| 1960 | 1970 | 1975 | 1980 | 1990 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 27,088 (%) | 36,684 (%) | 42,071 (%) | 48,098 (%) | 60,703 (%) |
| 2,462 (.091) | 3,967 (.108) | 4,970 (.118) | 5,926 (.123) | 7,928 (.131) |
| 1,139 (.042) | 1,331 (.036) | 1,479 (.035) | 1,630 (.034) | 1,599 (.026) |
| 1,324 (.049) | 2,636 (.072) | 3,491 (.083) | 4,295 (.089) | 6,329 (.104) |

1980~94, Manila.

とれた運営の統合化，④首都圏サービスにかかわる計画，行政，業務に利用可能となるより高度な技術の開発，⑤国家の治安維持のために不可欠な社会経済的病理の除去を目的として拡大マニラ地域が改編され，マニラ首都圏が成立したのである。それは，4市(マニラ，ケソン，パサイ，カローカンの各市)・13町(ラス・ピニヤス，マラボン，マカティ，マンダルヨン，ムンティンルーパ，マリキナ，ナボタス，パラニャケ，パシグ，パテロス，サン・フアン，タギグ，バレンスエラの各町)の17自治体から構成される地方(National Capital Region)である。

このマニラ首都圏の行財政を，1975~90年の間，集中的に司ることになったのがMMCである。大統領夫人であるイメルダ・マルコス・マニラ首都圏知事がMMCの政策決定権および行政の長を兼務しており，大統領令824号によって，MMCには次の権限が与えられた。すなわち，①首都圏公共サービス供給に関する計画立案から実施にいたる中央集権的役割，②首都圏に関する行財政，政策決定機能，③固形廃棄物収集処理を直接的に実施するゴミ処理業務センターの設置，④交通業務を直接的に司る輸送交通センターの設置，⑤輸送，上下水道，洪水調節・排水処理，公衆衛生，環境，住宅，公園開発などの基本的社会サービスにかかわる政府，民間活動の調整と監視，⑥首都圏の包括的な社会，経済，インフラの開発計画の保証と監視，⑦末端行政組織であるバラングイの地方自治体の業務への参加の可能性についての研究，⑧自治体消防サービスを直接管理する消防管理業務センターの設置，⑨警察，

などである。こうして、MMCは、中央政府とは独立した権限を与えられ、マニラ首都圏の広域行政サービスの提供とその計画を集中的に管理運営することになった。しかも、MMCの組織は、大統領令1274-Aによって、実際には、首都圏知事にほぼすべての権限と機能が集中していたのである。さらに、MMCは、業務遂行のための財政について、①地方税の賦課・徴収、借入れ、債券発行、②公共サービスの利用料の請求・徴収、③割当、④マニラ首都圏の市町の法令の再検討、修正、改廃、⑤法令、決議、罰則（罰金1万ペソ・懲役6カ月以下）の制定の立法化と承認についての権限を有していた。

こうして、MMCは17自治体内の行政において、マニラ首都圏で独占的な支配力を有する中央集権的機構として生まれたといえよう。これは、戦後、フィリピンにおいて初めて計画的な都市建設を遂行することが可能な行財政機構が誕生したという点では評価できるであろう。しかし、その中央集権的性格がゆえに、前節にみたように、MMCが財政ギャップを認識することができず、また生産における非効率性が生じ、公共財が不足する事態を招いたという可能性も否定できない。たとえば、それは次節で検討することになるが、固形廃棄物回収処理事業などに顕著に現れていたように思われる。

(2) マニラ首都圏庁への改編

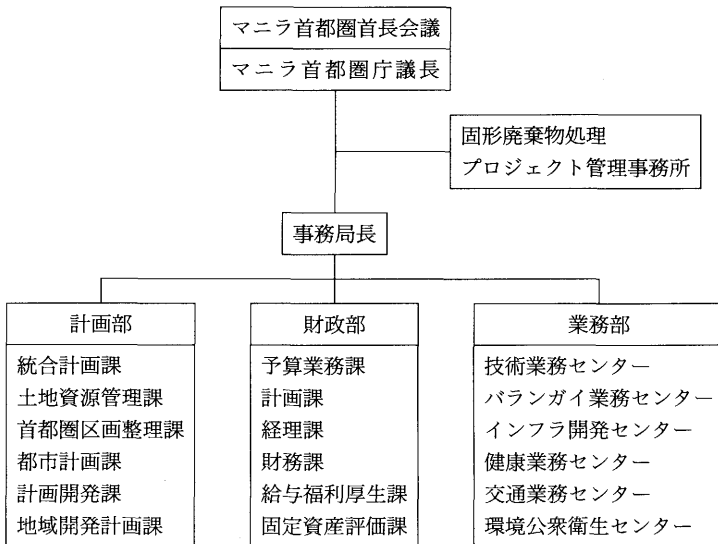
2月政変後、アキノ大統領は、1987年憲法第8条に基づき、1990年に法令392号を制定した。これによって、MMCの権限がマニラ首都圏を構成する17自治体へ大幅に委譲され、大統領府下のMMAが設置されたのである。すなわち、その業務は、現在、①17自治体間の計画調整、首都圏整備基本計画、中期開発計画、土地利用計画の策定、土地利用規制などの都市計画立案、②交通処理、公共秩序維持、緊急時・災害時の援助活動、公衆衛生などの広域行政サービスの提供の調整に必要な基本的サービスの提供となっている。

このMMCからMMAへの移行は、端的に言えば、集権的な「委員会」から分権的な「庁」への組織替えが目的であった。したがって、MMAでは、行政においては、大統領から直接任命されるマニラ首都圏事務局長(General Man-

ager) が、計画部 (Office for Planning)、財政部 (Office for Finance)、業務部 (Office for Operations) をはじめとする部局を統括するが、建前上、政策決定権は、17市町の自治体の首長からなるマニラ首都圏首長会議 (Metropolitan Manila Council) にあり、知事に代わるMMAの首長である議長 (Chairman) もそのなかから投票で選出されることが規定されている (図1)。MMCにおける自治体首長の役割は皆無であったから、彼らが政策決定権を有するマニラ首都圏庁への改編は、第1節において述べた中位投票者モデルに則して考えれば、マニラ首都圏の都市建設の計画・実施にとって望ましいことだといえよう。

しかし、法令392号のもとでは、事務局長はMMAの管理、業務運営にあたって首長会議議長を補佐すると規定されているが、議長がMMAを管理する機能には具体的規定は存在せず、この改編が実質的な分権化の効果をあげてい

図1 マニラ首都圏庁組織図



(出所) Metropolitan Manila, *Government of Metro Manila*, mimeo, 1993.

るとはいいがたい。この点で、法令392号と1987年憲法、あるいは91年に制定された共和国令7160号の新地方自治法 (Local Government Code) との間には、非整合性がみられるとの指摘もある。さらに、分権化によってMMAの存在意義自体が問われることになったのである。このことは、次にみるマニラ首都圏庁の財政構造に端的に現れている。

3. マニラ首都圏庁の財政構造

前述したように、フィリピンの地方自治体は、元来、他の発展途上国と比較して、歳入・歳出に関する強い自主権を有している。しかし、一方で1人当り地方政府支出やその対総政府支出比は、他のアジア諸国との比較において大きいとはいえない(表2)。財政難はこのほか大きな問題なのである。筆者のみるかぎりマニラ首都圏の歳入・歳出構造に関する文献、資料は乏しいが、以下では、1994年の調査で収集したマニラ首都圏庁内部資料に基づき、若干の考察を試みたい。

歳入については、マニラ首都圏は、すでに大統領令824号以来、自主財源である地方税に関して税率にまで及ぶ自主権を有していたが、その後、1983年のMMC歳入条例 (MMC Revenue Ordinance No.82-03) などによって⁽⁴⁾、17自治体の税率、徴税などに関するガイドラインが整備されてきた。財源は、地方税(local taxes)、サービス利用料金(service charges)、手数料(regulatory fees) および中央政府からの内国歳入割当 (internal revenue allotment) や構成地方自治体からの拠出などの受取り (receipts) である。その構成 (1983年) をみると、17地方自治体にあっては地方税が6割近くを占め、その財政は独立採算的であるといえよう(表3)。ところが、MMCでは租税収入は36%にすぎず、受取りにおける市町からの分担金が全体の5割を占めている。これは市町が収益の2割を強制的にマニラ首都圏に対して拠出するもの⁽⁵⁾である。

1992年の会計フォーマットの変更にともない、地方自治法制定前後の比較は容易ではないが、以上のような外部依存型の構造は現在のMMAにおいて

も継続され、地方自治法によってより鮮明になったと考えてよいであろう。表4で明らかなように、財源では、固定資産税などの租税収入の構成比は3割にすぎず、内国歳入割当や分担金などの外部財源の占める比率が6割を超えているのである。また、対中央政府歳入、対全地方自治体歳入に対する比率は、1983年には、それぞれ1.1%、7.2%であったものが、92年には、それぞれ0.5%、4.7%までに減少している⁽⁶⁾。

歳出については、1992年と93年の支出比較を行うと、支出規模はむしろ縮小しており、地方自治法によるマニラ首都圏の権限委譲が進みつつあることが示唆される。項目別には、本章の事例として考察する固形廃棄物処理事業を担当する環境公衆衛生センターの予算が4分の3を占める。これは、後述するように、このセンターに帰属し、路上清掃・固形廃棄物収集に従事する

表2 東南・南アジア諸国の中央政府と地方政府の歳出

| | 1人当たり 地方政府支出 (ドル) | 地方政府支出の 対総政府支出比 | 中央政府支出の 対総政府支出比 |
|----------|-------------------------|--------------------|--------------------|
| フィリピン | | | |
| マニラ首都圏 | : 1960~70 | 7.5 | .305 |
| | : 1980~85 | 5.8 | .100 |
| タイ | | | |
| バンコク首都圏 | : 1975~77 | 23.9 | .251 |
| インドネシア | | | |
| ジャカルタ首都圏 | : 1972~73 | 8.3 | .369 |
| | : 1980~81 | 46.0 | .216 |
| インド | | | |
| アーメダバド | : 1965~71 | 19.7 | .913 |
| | : 1977~81 | 29.6 | .655 |
| ボンベイ | : 1963~70 | 22.0 | .731 |
| | : 1975~82 | 54.5 | .738 |
| バングラデシュ | | | |
| ダッカ | : 1980~83 | 1.5 | .057 |

(出所) Roy W. Bahl and Johannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, D.C.: Oxford University Press, 1992.

表3 マニラ首都圏の歳入構造 (1983年)

(単位: ペソ, カッコ内%)

| | | マニラ首都圏 | 委員会 | 4市・13町 |
|------|----------|----------------------|--------------------|----------------------|
| 歳入合計 | | 1,888,301,488 | 481,476,973(25.50) | 1,406,824,515(74.50) |
| 租税収入 | 小計 | 1,083,403,705(57.37) | 174,072,010(36.15) | 909,331,695(64.64) |
| | 固定資産税 | 585,669,000(31.02) | 124,087,000(25.77) | 461,582,000(32.81) |
| | 事業税 | 332,102,250(17.59) | | 332,102,250(23.61) |
| | 遊興税 | 79,956,250(4.23) | | 79,956,250(5.68) |
| | 住居税 | 47,136,595(2.50) | 22,191,795(4.61) | 24,944,800(1.77) |
| | 譲渡税 | 13,045,000(0.69) | 6,295,000(1.31) | 6,750,000(0.48) |
| | 専門職税 | 5,624,520(0.30) | 5,624,520(1.17) | |
| | 文化税 | 15,000,000(0.79) | 15,000,000(3.12) | |
| | 印刷税 | 1,379,000(0.07) | | 1,379,000(0.10) |
| | フランチャイズ税 | 1,134,350(0.06) | 634,350(0.13) | 500,000(0.04) |
| | 配達車両税 | 401,700(0.02) | 177,700(0.04) | 224,000(0.02) |
| | 小売税 | 78,950(0.00) | 48,950(0.01) | 30,000(0.00) |
| | その他 | 1,876,090(0.10) | 12,695(0.00) | 1,863,395(0.13) |
| 利用料 | 小計 | 82,134,250(4.35) | 28,046,000(5.82) | 54,088,250(3.84) |
| | 市場 | 30,472,800(1.61) | | 30,472,800(2.17) |
| | 廃棄物処理 | 19,546,000(1.04) | 19,546,000(4.06) | |
| | 公立学校 | 13,921,500(0.74) | | 13,921,500(0.99) |
| | 駐車 | 9,010,000(0.48) | 8,500,000(1.77) | 510,000(0.04) |
| | 地代 | 4,775,000(0.25) | | 4,775,000(0.34) |
| | 病院 | 1,450,000(0.08) | | 1,450,000(0.10) |
| | 墓地 | 1,178,600(0.06) | | 1,178,600(0.08) |
| | 車両移動 | 200,000(0.01) | | 200,000(0.01) |
| | 道路など | 66,650(0.00) | | 66,650(0.00) |
| | その他 | 1,513,700(0.08) | | 1,513,700(0.11) |
| 手数料 | 小計 | 84,369,390(4.47) | 16,711,711(3.47) | 67,657,679(4.81) |
| | 首長許認可手数料 | 22,265,809(1.18) | | 22,265,809(1.58) |
| | 検査手数料 | 48,348,875(2.56) | 9,732,875(2.02) | 38,616,000(2.74) |
| | 書記手数料 | 2,519,100(0.13) | | 2,519,100(0.18) |
| | 衛生検査手数料 | 1,761,000(0.09) | | 1,761,000(0.13) |
| | 掘削許可手数料 | 1,510,192(0.08) | 1,203,192(0.25) | 307,000(0.02) |
| | 登録手数料 | 1,012,800(0.05) | | 1,012,800(0.07) |
| | 印紙 | 109,720(0.01) | | 109,720(0.01) |
| | その他手数料 | 6,841,894(0.36) | 5,775,644(1.20) | 1,066,250(0.08) |
| 受取り | 小計 | 638,394,143(33.81) | 262,647,252(54.55) | 375,746,891(26.71) |
| | 内国歳入割当 | 173,279,969(9.18) | 17,392,700(3.61) | 155,887,269(11.08) |
| | 特別税割当 | 192,312,782(10.18) | 11,731,772(2.44) | 180,581,010(12.84) |
| | 廃棄物料金 | 19,540,000(1.03) | | 19,540,000(1.39) |
| | 利子配当 | 10,908,700(0.58) | | 10,908,700(0.78) |
| | 高速道路特別基金 | 6,664,746(0.35) | 929,000(0.19) | 5,735,746(0.41) |
| | 警察・裁判所 | 1,850,900(0.10) | | 1,850,900(0.13) |
| | その他 | 233,837,046(12.38) | 232,593,780(48.31) | 1,243,266(0.09) |

(出所) マニラ首都圏庁内部資料。

表4 マニラ首都圏庁の財政構造

(単位：ペソ, カッコ内%)

| | 1983 | 1992 | 1993 |
|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 歳入合計 | 481,476,973 | 1,095,201,540 | 1,165,829,940 |
| 租税 | 174,072,010(36.2) | 238,595,428(21.8) | 337,112,547(28.9) |
| 使用料 | 44,757,711(9.3) | 85,456,153(7.8) | 77,418,275(6.6) |
| 受取り | 262,647,252(54.6) | 771,149,959(70.4) | 751,299,118(64.4) |
| 内国歳入割当 | 17,392,700(3.6) | 184,451,709(16.8) | 321,277,318(27.6) |
| その他租税割当 | 11,731,772(2.4) | 147,821,250(13.5) | 96,949,800(8.3) |
| 移転 | 232,593,780(48.3) | 438,877,000(40.1) | 333,072,000(28.6) |
| その他 | 929,000(0.2) | | |
| 歳出合計 | | 864,044,815 | 708,572,556 |
| 議長事務局 | | 1,074,629(0.1) | 1,080,640(0.2) |
| 事務局長事務局 | | 41,842,540(4.8) | 6,527,505(0.9) |
| 財務部事務局 | | 18,528,658(2.1) | 1,855,008(0.3) |
| 計画部事務局 | | 5,975,717(0.7) | 5,685,470(0.8) |
| 業務部事務局 | | 2,277,639(0.3) | 1,620,660(0.2) |
| 技術業務センター | | 4,332,189(0.5) | 5,434,068(0.8) |
| バランガイ業務センター | | 10,970,740(1.3) | 11,203,289(1.6) |
| インフラ開発センター | | 7,370,017(0.9) | 6,695,951(0.9) |
| 健康業務センター | | 1,609,777(0.2) | 1,967,747(0.3) |
| 交通業務センター | | 24,116,655(2.8) | 26,545,481(3.7) |
| 環境公衆衛生センター | | 644,282,426(74.6) | 540,570,316(76.3) |
| その他・資本支出等 | | 111,663,828(11.8) | 99,386,421(14.1) |

(出所) 表3に同じ。

現業員がMMA職員の7割を占めるからである。

第3節 固形廃棄物処理事業

現在のマニラ首都圏の行政構造は1990年のマニラ首都圏庁への改編によって、構成自治体の自主権が拡大されたとはいえ、基本的には75年に成立したマニラ首都圏委員会から十分な脱皮はできていない可能性があることを前節

において指摘した。しかし、財政構造をみるかぎり、新地方自治法制定によって、17市町を統括するマニラ首都圏庁の役割は、最も大きな都市問題のひとつとなっている固形廃棄物処理に実質的に限定されることになったとみてよい。そこで、本節においては、マニラ首都圏における固形廃棄物処理事業の分権化の試みをとりあげ、その意義と問題点について考察したい。

1. 固形廃棄物処理事業の経緯とその意義

戦後、マニラ周辺における都市清掃サービス需要は、他の発展途上国の大都市同様、急増する一方であった。マニラ首都圏は、636km²の面積を有するにすぎないが、戦後、人口は全国のその2倍以上の速度で増加してきた。また、1人当り所得もマニラ首都圏では増加を続けた。固形廃棄物量は増加する一途であったといえよう。

ところが、1970年代まで政府はまったくといってよいほどこの問題に対して無策であった。マニラ首都圏の固形廃棄物は、1954年に開設された唯一の最終処分場のバルート（マニラ市トンド地区）に無秩序に投棄されていただけである。その結果、廃棄物からなる巨大な山（スモーカー・マウンテン）とその麓の5000世帯にも及ぶスラムが形成された⁽⁷⁾。

マルコス政権下で、「マニラ首都圏」が生まれ、MMCが設置されると、ようやく1977年と79年に、それぞれパシグ町とケソン市に2つ最終処分場（投棄地）が開設された。MMCは、3最終処分場を集中的に管理し、事業を推進してきた。とくに、失業対策事業を兼ねて、廃品回収人をはじめとする低所得者層からメトロ・エイド（Metro Aide）と呼ばれる路上清掃・固形廃棄物収集の現業員を大量にMMC職員として雇用し、マニラ首都圏の美化を試みたことは特徴的である。しかし、このような対策では根本的な問題解決とはならず、むしろ現在にいたるまで廃棄物問題は悪化の一途をたどった。

固形廃棄物の収集効率が低いことも問題を悪化させる一因となっている。1993年の調査によれば、1日のマニラ首都圏の固形廃棄物1万1135トンのう

ち、家庭からの廃棄物は50%の5548トン占める。しかし、家庭廃棄物のうち、回収されるのは85% (4631トン) にすぎない。残りの15% (817トン) は収集されずに海、河川、路上、空地などへ投棄されるか、廃品回収人によって回収される。さらに収集された固形廃棄物であっても最終処分場で処分されるのは75% (3473トン) にすぎない。25% (1158トン) は不法投棄されるか廃品回収人によって回収されている。結局、マニラ首都圏の家庭固形廃棄物のうち、最終処分されるのは65%にも満たないのである。固形廃棄物の不法投棄は、洪水、公害を引き起こし、同時に首都圏の景観を大きく害する。マニラ首都圏の固形廃棄物処理問題は、現在きわめて深刻な状況に達しているのである。

さらに、廃棄物処理問題は現在のMMA自体にとっても大きな問題をはらんでいる。都市インフラ建設事業を担当するMMA業務部は、バランガイ業務センター (Barangay Operations Center)、技術業務センター (Engineering Operations Center)、環境公衆衛生センター (Environmental Sanitation Center)、健康業務センター (Health Operations Center)、インフラ開発センター (Action Center for Infrastructure Development)、交通業務センター (Traffic Operations Center) の6つのセンターからなる (図1参照)。うち固形廃棄物処理事業を担当するのは環境公衆衛生センターである。

ところが、MMA職員数は、1992年現在、1万3592人にのぼるが、うち7割以上はこのセンターに帰属する。これは、MMCから引き継いだメトロ・エイドが9549人も雇用されているためであり、それゆえMMAの予算もこのセンターが最も高くなっているのは先に述べたとおりである。このように、固形廃棄物処理事業は分権化にともなう大きな雇用問題を抱えており、それは健全な都市開発を進めていくうえでMMA自体にとっても最重要課題のひとつなのである。

2. 現在の固形廃棄物処理事業の計画と概要

政府が本格的に固形廃棄物処理事業に着手したのは、アキノ政権になってからである。1987年に大統領令30号に基づくタスク・フォースが設置され、翌年に「固形廃棄物処理計画」(Solid Waste Management Plan for Metro Manila) および「廃品回収人計画」(Program for Scavenger) が発表された。この計画にしたがい、マニラ首都圏固形廃棄物の最終処分場は6カ所となった。すなわち、パヤタス(ケソン市)、ピナグブハタン(パシグ町)、カトモン(マラボン町)、バルート(マニラ市)、サン・マテオ(リサール州)、カルモナ(カビテ州)である(表5参照)。しかし、このうち直接投棄方式のバルートはすでに(1993年3月)公的には閉鎖されている。バルートは、先に述べたように、現在、処分能力の限界をはるかに超え4500世帯のスラム居住者がそのゴミの山の麓に居住している。公衆衛生問題、社会問題としてきわめて深刻な状態にあると認識されているのである。なお、新設のカルモナとサン・マテオの衛生埋立最終処分場はマニラ首都圏外の遠隔地に立地している(図2)。

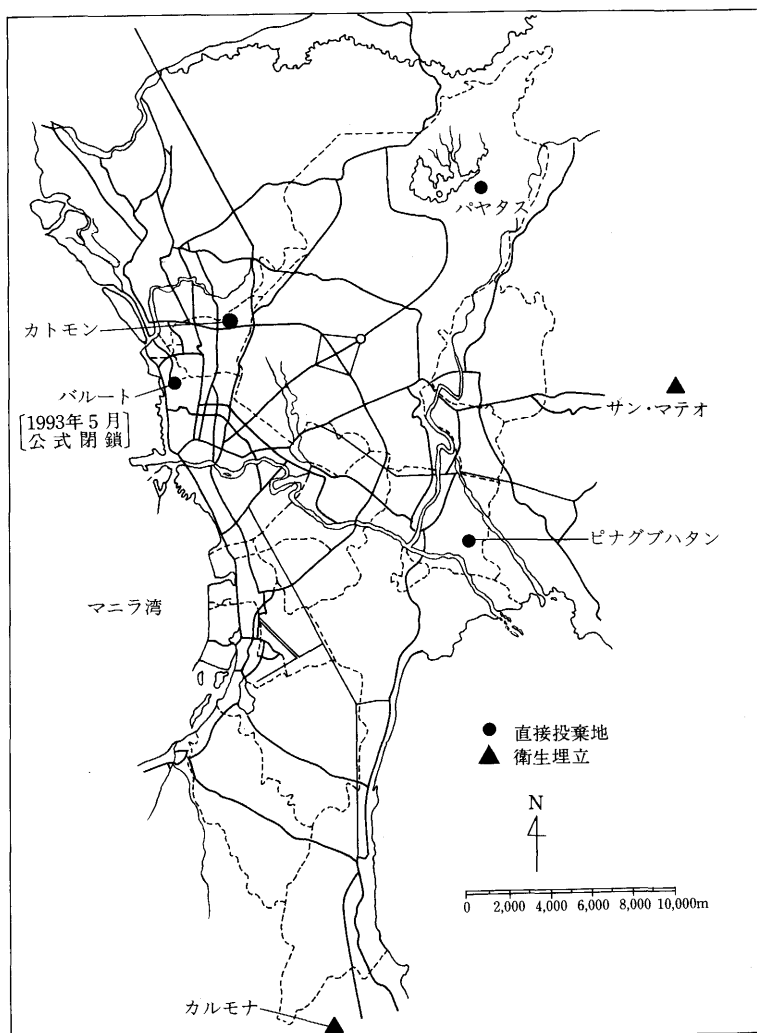
さらに1993年には、前者の改訂版(Updated Solid Waste Management Plan

表5 マニラ首都圏発生の固形廃棄物最終処分場

| 固形廃棄物埋立地 | 面積 (ha) | 開設年 | 1日当り処 分量(トン) | 処分方法 | 利 用 市 町 |
|---------------|------------|------|-----------------|------|---|
| バルート(マニラ市) | 20 | 1954 | 閉鎖 | 直接投棄 | マニラ市, パサイ市 |
| パヤタス(ケソン市) | 15 | 1977 | 1,325 | 直接投棄 | マカティ町, マンダロン市, マリ キナ町, サン・フアン町, ケソン市 |
| ピナグブハタン(パシグ町) | 10 | 1979 | 470 | 直接投棄 | パシグ町, タギグ町, パテロス町 |
| カトモン(マラボン町) | 2.4 | 1990 | 264 | 直接投棄 | マラボン町, カローカン市, ナボタ ス町, バレンスエラ町 |
| サン・マテオ(リサール州) | 15 | 1991 | 800 | 衛生埋立 | ケソン市, サン・フアン町, マンダ ロン町 |
| カルモナ(カビテ州) | 10 | 1993 | 600 | 衛生埋立 | マニラ市, ラス・ピニャス町 |

(出所) The Presidential Task Force for Solid Waste Management, *The Updated Solid Waste Management Plan for Metro Manila: 1993-1998*, mimeo, 1993.

図2 廃棄物処分場地図



(出所) 表5に同じ。

for Metro Manila : 1993-1998) がまとめられた。

この「固形廃棄物処理計画」の目的は、関連法令⁽⁸⁾を前提とした、(1)包括的かつ持続可能な都市固形廃棄物処理計画の策定、(2)適正技術を採用した効率的かつ実効的な都市固形廃棄物システムの確立、(3)計画運用を保証する適正なメカニズムの開発であり、その具体的な実行計画は、以下のように、固形廃棄物の生成、収集、移送、加工処理・回収利用、最終処分それぞれの工程について策定されている。

(1) 生成

固形廃棄物量の30%削減を目標として、各町に5カ所の削減パイロット地区を設定して、再生品産業・市場の促進を図る。このために、固形廃棄物生成要因の隔離に関する法整備などに加え、各地方自治体のみならず、非政府機関 (Non-government Organization: NGO)・住民組織 (People's Organization: PO) の積極的な動員を図る。

(2) 収集

地方自治法によって自治体に固形廃棄物収集作業が移管されたが、その日常収集業務を、中継地、最終処分場のスケジュールに従わせ集中管理する。固形廃棄物収集作業の効率化、すなわち、固形廃棄物の収集率の向上、全町における実効的かつ効率的施設の確立のために、末端バランガイレベルでの定期的かつ秩序だった収集システムの確立、民間収集業者との現行契約の見直し、収集に関する法整備化を実施する。

(3) 移送

遠隔地にある最終処分場 (カルモナヤサン・マテオ) にマニラ首都圏各自治体から積載量の小さいトラックで固形廃棄物を運搬するよりも、近郊に中継地を開設し、いったん中継地に集めたうえで積載量の大きいトラックに移しかえ一括して最終処分場へ移送するほうが、費用節約になる。

そこで、マニラ首都圏内に、環境、費用、実行可能性の側面から望ましいサイトを最適数開設し、適切な運営方法を確立する。その際には、民間業者を含めた管理運営方法やコミュニティ・ベースの協力が必要になる。

(4) 加工処理・再生利用

最終処分場の容量に限りがある以上、その寿命を延ばすためには、固形廃棄物量削減が不可欠になる。廃品回収業者などへの転売のための回収基地を開設することを含めて、固形廃棄物削減のための適正技術を導入するために、既存の焼却、コンポスト、再生化、コンバージョンの見直しを行い、ガイドラインを策定する。

(5) 最終処分

処分方法には、衛生埋立、焼却、直接投棄の3方式があるが、最終処分後の二次的環境問題の発生、費用、実行可能性、社会的受容性などを考慮して、現在の直接投棄を段階的に廃止して衛生埋立方式に改める。また、その際、町レベルでの固形廃棄物処分を検討する。

そのためには、既存の衛生埋立地の効率的利用を促進する一方で、固形廃棄物処分の適正なガイドラインの確立と、多方面の情報宣伝活動を展開する必要がある。

ここで、計画概要を検討すると、各工程において、マニラ首都圏の構成自治体の役割が強調されていることがわかる。共和国令7160号による地方自治法がこの計画にとって重要な意味をもっていることは強調されるべきであろう。

1987年憲法第10条に基づいて91年に制定された地方自治法⁽⁹⁾は、リムと野沢が論じているように⁽¹⁰⁾、フィリピンにおける地方分権化の方向性を歳出入の両面で打ち出したという意味で画期的なものであった。それまで中央官庁主管となっていた基本的なサービス提供と規制遂行の業務を、地方自治体に移管することを定めている。

固形廃棄物回収処理事業にかかわる省庁の権限委譲に関しては、アキリノによれば、①保健省から市・町・バラングイへの公衆衛生・衛生学の普及、固形廃棄物処理事業の委譲、②社会福祉・開発省から共同体に基礎をおいたリハビリ・プロジェクトの実施（浮浪者、乞食、ストリート・チルドレン、廃品回収人、非行青少年、麻薬中毒者を対象）、貧困者生計プロジェクトの実施、低

費用大衆住宅の建設の市町への委譲があげられる⁽¹¹⁾。これらの規定は今後の固形廃棄物処理事業の法的枠組みを提供するものである。

3. 固形廃棄物処理事業の意義と問題点

以上にみた固形廃棄物処理事業計画に関して、(1)最終処分法としての衛生埋立方式の採用、(2)衛生埋立最終処分場の開設、(3)中継基地の開設の3点については、環境基準、費用便益など、技術的側面からは高く評価されるべきであろう。とくに、最終処分場の利用の配分、スケジュールや中継基地の開設においては、直接の自治体間調整が大きな意味をもっており、MMCからMMAへの分権化によって効率化は促進されるであろう。実際、中継基地に関してはすでに5カ所の建設が着手されている。

しかし、分権化によって派生したと考えられる所得分配にかかわる問題も少なくない。

まず、以上のような計画では、少なくとも既存のメトロ・エイドと固形廃棄物処理事業との関連については捨象されている。MMCから受け継がざるをえなかったメトロ・エイドの存在がMMAの財政を逼迫させているのは明らかであるにもかかわらず、メトロ・エイドを各自治体に移管することは、実質上不可能であるように思われる。固形廃棄物の加工処理・再利用作業を担当させる方向も考えられるが、1万人を吸収する雇用を創出することは、技術的にも経済的にも可能であるとは思われない。今後の処遇問題はMMAの固形廃棄物処理事業にとってのアキレス腱になりかねないだろう。

さらに、各自治体と廃品回収人のリハビリ・プロジェクトの遂行の問題が残っている。固形廃棄物処理事業計画策定と同時に、従来の廃棄物投棄地の閉鎖にともない失職する廃品回収人を対象として社会更正プログラムを実施することが先に触れた「廃品回収人計画」のなかで強調されているが、処理事業本体と比較して、その具体的な成果は乏しい。

たとえば、筆者が調査を行ってきたマラボン町には⁽¹²⁾、カトモン地区に直

接投棄処分場が存在する。町では、すでにMMAから町へ回収作業が移管され、これにともない、廃品回収人規制が開始されている。すなわち、手押し車を利用した回収、夜間の回収が全面的に禁止されたのである。

しかし、それは既存の廃品回収人や仕切り場経営者を減らす方向に働くものの、彼らに対して、代替的就業機会、新規起業あるいは生計補助のための信用供与などをとおして、補償を与えるものではなかった。廃品回収人(scavenger)を対象とした共同体に基礎をおいたりハビリ・プロジェクトの実施が行われないうまま、廃品回収人に対して実質的な営業が停止されたのである。この規制は明らかに労働市場の諸条件を軽視した政策であり、権限委譲後の末端行政の能力不足を示唆する事例であるように思われる。この点では、1993年に閉鎖されたはずであったバルート直接投棄地(スモーキー・マウンテン)のその後の問題についても同様である⁽¹³⁾。

おわりに

植民地時代の隔離された城壁都市から発展形成されたマニラは、戦後、周辺自治体がそれぞれ独立性を有していたが、1975年にマニラ首都圏が成立し、一転してその行政はマルコス政権下においてMMCの傘下に集権化されたシステムへ変貌した。しかし、その後のマニラ首都圏における都市インフラ建設の遅れは、政変を経た1990年にMMCからMMAへの機構改編をもたらした。マニラ首都圏を構成する自治体首長が政策決定権を有するようになり、再編分権化されたのである。

このような経緯のなかで、固形廃棄物処理事業はまさにこの分権化が計画・実施された典型的な事例である。その試みは、予算制約のもと、適切な環境配慮と技術、効率的な運用がなされてきたと評価できるであろう。

しかし、筆者には、所得分配上の問題が残されていることが大きな不安材料となっているように思われる。とくに、固形廃棄物処理事業のいわば裏側

としての廃品回収人の処遇は今後深刻化していくことが予測される。そのなかで、その補完的な役割を果たしてきたのは、NGOとPOであろう。政府とこれら2組織の協調関係の重要性は地方自治法においても強調されているところであり、今後注目されるべき点であろう⁽¹⁴⁾。今後の研究課題としたい。

[謝辞] 文献、資料にあたって、世界経営協議会の中畝義明氏のご教示を受けた。記して感謝したい。

[注] _____

- (1) Roy W. Bahl and Johannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, D. C.: Oxford University Press, 1992.
- (2) この点で、発展途上国の都市財政の問題は、私的財と公共財の配分上の問題のみを抱えると考えられる先進諸国のそれとは大きな違いがある。先進諸国では、公共財はむしろ供給過剰であり、公共部門が民間部門をクラウド・アウトする弊害さえが指摘されてきた。それは、多くの場合、資源配分上の問題に逢着する。
- (3) Walden Bello, David Kinley and Elaine Elinson, *Development Debacle: The World Bank in the Philippines*, Institute for Food and Development Policy, Philippine Solidarity Network, 1982.によれば、マニラ首都圏の成立は世界銀行の都市地域へのローンの条件としての意味もあったという。
- (4) 財産税 (77-04:1977年), 市場税 (79-02:1979年), 駐車場税 (79-05:1979年), 文化振興基金税 (79-06:1979年), 職業税 (80-03:1980年), 市場法 (80-04:1980年), 区画法 (81-01:1981年), 歳入法 (82-03:1983年), 市場法改定 (85-02:1985年) などがこれにあたる。
- (5) マニラ首都圏構成市町の分担金制度は、MMAにおいても継続されている。
- (6) 中央政府, 全地方自治体の歳入は, 1983年でそれぞれ, 456億3200万ペソ, 66億9980万ペソ, 92年でそれぞれ, 2427億7140ペソ, 230億8620万ペソであった。
- (7) このスラムの全居住者は, 1995年末までに, 強制移転させられた。
- (8) この計画の関連法として, 大統領令825号 (不法廃棄物投棄に対する罰則規定): Department of Public Works and Highways (DPWH), 大統領令856号 (フィリピン衛生法): Department of Health (DOH), 大統領令984号 (共和国令3931号「公害規制法」の改訂): Department of Environment and Natural Resources (DENR), 法令392号 (マニラ首都圏委員会廃止とマニラ首都圏庁設置): Metropolitan Manila Authority (MMA), 共和国令6969号 (有毒

- 廃棄物・危険廃棄物・核廃棄物規制法) : DENR, 共和国令7160号 (地方自治法) : Department of Interior and Local Government (DILG) がある。
- (9) Aquilino Jr. Q. Pimentel, *The Local Government Code of 1991: The Key to National Development*, Metro Manila: Cacho Publishing House, 1993, による。
 - (10) ジョセフ・Y・リム ; 野沢勝美編『フィリピンの経済開発と地方分権政策』アジア経済研究所, 1993年。
 - (11) Aquilino, *The Local Government Code*….
 - (12) 中西徹「フィリピンにおける都市インフォーマル部門の変容—1985~94年」(『経済学論集』[東京大学経済学会] 第61巻第2号, 1995年4月) をみよ。
 - (13) たとえば, Alex B. Brillantes, “National Politics Viewed from Smokey Mountain,” in Benedict J. Kerkvliet and Resil B. Mofares eds., *From Marcos to Aquino: Local Perspectives on Political Transition in the Philippines*, Manila: Ateneo de Manila University Press, 1991.
 - (14) 地方自治法におけるNGOの役割については, たとえば, リム ; 野沢編『フィリピンの経済開発…』の第7章に詳しい。