

第4章

フィリピンの中央地方関係と1991年の新自治法

片山 裕

1. フィリピンの行政制度と中央地方関係
2. 独立後フィリピンの地方分権化の歴史
3. 新地方自治法の特徴と効果
4. 結 論

1. フィリピンの行政制度と中央地方関係

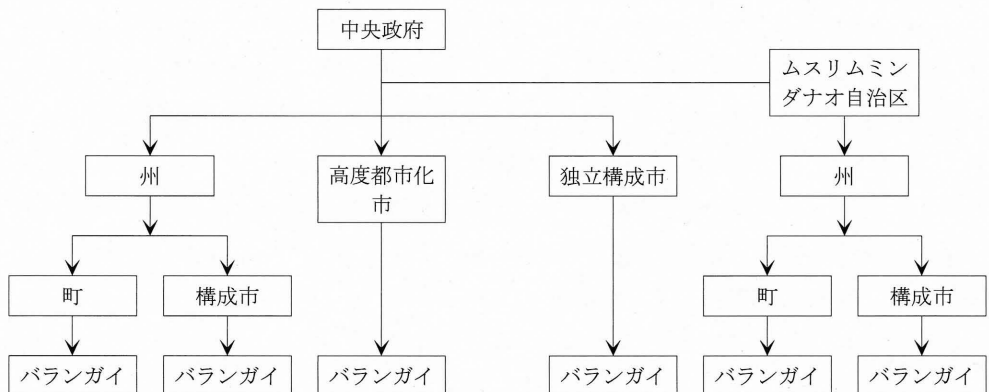
フィリピンの行政官僚制は、多くの発展途上国と同様、植民地支配の影響を強く受けている。最初の宗主国スペイン支配の影響としては、領域支配に基づく近代国家装置の導入をまず指摘しなければならない。法と規則に基づく住民の統治、明確に職能を定められた行政官僚制といった、今日のフィリピンにそれまで全く無縁であった概念と実態をもたらしたのは他ならぬスペイン支配である。300年余に及ぶスペイン支配の影響のなかで、フィリピンの行政機構に大きな刻印を残しているのは、教会と政府の二重統治構造と首都圏にあらゆる国家機能が集中する統治構造である。教会が治安維持と徴税・労役徴発という植民地国家行政の根幹に関わる補完的機能を果たしたことは、オランダの東インド（今日のインドネシア）支配やイギリスのマレー支配と較べて、植民地行政官僚制の脆弱性として、いまでもその影響をとどめている。またイントラムロスと呼ばれる城砦の中にスペイン人が集住し、行政、司法機構のみならず軍隊もマニラに集中したことによって、統治機構は極端なまでに中央集権的になったのである。

しかしながらフォーマルな行政官僚制についてみれば、アメリカ植民地支配の影響の方が大きいといえるであろう。政府行政部は通常、執政部分と行政部分とに分けられ、執政とは行政権の最高権力者を中心とする活動を指す。アメリカの場合、前者は大統領が担い、公務員集団よりなる行政部門は執政とは別置され、議会の影響力を直接受ける存在である。これに対して日本やイギリスの議院内閣制では、執政は行政部門を直属の補佐機構として内閣と行政システムの活動の統一をはかっている。アメリカの行政機関は法律を実施する組織であるという原則はあるが、大統領が省庁や行政委員会を全面的に統制する仕組みにはなっていない。そのため大量の政治的任命職が必要となるわけである。フィリピンの行政はこうしたアメリカ型行政であり、その役割は議会が定めた法律と予算の執行に限定される。ただ、大統領の行政部門に対

する権限はアメリカのそれよりは強く、地方自治体に対する「一般的監督権」を1935年憲法以来認めてきたため、大統領は地方自治体首長の更迭・職務停止の権限まで与えられてきた。このようにフィリピンの行政官僚は、インドネシア、タイ、マレーシアの行政官僚が政策決定だけでなく場合によっては司法的な機能まで部分的に担うほど大きいのと対照的に、権限が小さくまた裁量の幅も狭い。大統領や議会の絶えざる圧力に晒されていることに加え、給与水準も民間部門と比較して低く、有為な人材を引き付けられないでいる。

さて、中央の行政政府は大統領を長として、大統領府、19の省、3つの憲法規定委員会、その他の行政機関によって構成される。大統領府はアメリカのそれと同様大統領のスタッフ機能を担い、官房長官が統括するが、報道長官、スポークスマン、大統領秘書室長の他に分野別に特別顧問がいて、だれが大統領に対して大きな影響力をもつかは一概にいえない。各省の長は長官が位置し、その下に次官や次官補が置かれる。通常はここまでが政治的任命職であり、そこから下の局長から以下は身分保障（テニユア）をもつ「キャリア」公務員である。「キャリア」公務員は大学教授などの特殊技能職の「クローズド・キャリア」それ以外の一般公務員を指す「オープン・キャリア」とに分けられ、さらにそれがポストの高さに応じて第一水準、第二水準、第三水準に分類される。部長職から局長レベルまでの第三水準をマルコス時代より「幹部公務員」と呼ぶ。戒厳令体制下の初期に、公務員委員会とは別に、高級官僚の資格認定と訓練を担当するための幹部公務員委員会が設立され、幹部公務員の任用と給与制度は客観的な業績と資格に基づいて運用されることになった。しかし、この制度は、わずか数年で他ならぬマルコス自身によって軽視され、急速に形骸化していった。アキノ政権からエストラダ政権に至るまで事態に根本的な変化なく、高級官僚に関しては政治的な任用が多く、他方、中下層官僚については、直近のポストが空かない限り、同じポストに5年も10年も留まるといった停滞した人事が一般的である。

図1：自治体の種類



地方自治体は大きく分けて「州 (Province)」と「市 (City) 町 (Municipality)」そして「バラングイ (Barangay)」の3層からなる。州は99年現在で77であるが、日本の都道府県と比較しても人口・地理的に細分化されすぎているといえよう。市には日本の政令指定都市に似て州の管轄の外にある「高度都市化市」と州の下にある「構成市」の2種類からなり、町はすべて州の下に置かれる。アメリカの「基礎自治体 (Municipality)」に対応するこの市と町がフィリピンの地方自治体の中では最も重要で、地方選挙においても市町長をめぐる選挙が最も過熱する。一方、マルコスの戒厳令体制下初期に制度化されたバラングイは、すべての市町の下に置かれ、住民に最も身近な政府として、その重要性を増してきている(図1)。こうした地方自治体とは別に、「地方管区 (Region)」があるが、これは地方自治体ではない。戒厳令体制以前に、すでに8つの地方管区が存在した。1972年に11に、そしてさらに13の地方管区が確定したのである。しかし各地方管区に地方管区事務所 (Regional Office) を置き、各省庁から派遣される地方管区局長 (Regional Director) 以下の幹部公務員を常駐させ、中央と地方との間の連絡調整に当たらせるようになったのは戒厳令体制になってからである。地方管区のなかでもマニラ首都圏だけは別格で、それまで公職をもたなかったイメルダ・マルコスのために1975年に「知事」のポストが用意されたのである。今日では名称は変わったものの首都圏の廃棄物処理や都市交通管理において重要な役割を果たしている。

自治体の規模は、通常、歳入・人口・面積によって分類され、また、創設や統合のさいも、この三つの要素が基準となる(表1)。

表1 1991年自治法による自治体新設・合併・昇格のための基準

自治体の種類	人口	面積	歳入 (ペソ)
州*	250,000	2,000km ²	2000万
市*	150,000	100km ²	2000万
町	25,000	50km ²	250万
バラングイ	2,000**		
高度都市化市	200,000		5000万

*州と市は歳入の基準を満たさねばならないが、人口と面積は
いづれかを満たせばよい

**マニラ首都圏および高度都市化市のバラングイは少なくとも
5,000の人口を要する

(出所) 1991年地方自治法

自治体の公選議員および任命議員の構成は、表2のとおりである。すべての自治体において公選と非公選議員とがあり、非公選議員は大統領の任命による。

自治体の職員は、表3のとおりである。それぞれのレベルに応じて、必ず置かなければならない「必須職員」と、場合によっては置かなくてもよい「選択的職員」の二種類あるが、小規模な自治体では、必須職員でも、すべて置いていないものもある。

中央政府、自治体、公社、民間がどのような機能分担をしているかを示すのが、表4である。これをみても分かるように、フィリピンの中央政府と自治体とは、多くの業務において重複しており、両者の役割の境界線は曖昧である¹。

他方、表5に見るように自治体間相互の業務と施設の役割分担は比較的に明確に定められていて、日本のように、それぞれのレベルの自治体が、同じクライアントを対象に競合するということは少ない。

表2 フィリピン自治体の議員構成と議員数

	公選職・議員数		職権上の議員
州	○知事、副知事、委員会委員		州バランガイ連合会長
	・人口10万未満	4名	州青年バランガイ連合会長
	・人口10～100万	6名	(大統領の任命による)
	・人口100万以上	8名	
市	市長、○助役、委員会委員		市バランガイ連合会長
	・人口10万未満	6名	市青年バランガイ連合会長
	・10万～20万	8名	農業労働者代表1名
	・20万～30万	10名	工業労働者代表1名
	・30万以上	12名	(大統領の任命による)
町	○町長、副町長、委員会委員		町バランガイ連合会長
	6名		町青年バランガイ連合会長
			農業労働者代表1名
			工業労働者代表1名
			(大統領の任命による)
バランガイ	○バランガイ長、委員会委員		青年バランガイ長としての書記長と会計官
		6名	(各々大統領の任命による)

注) ○印は議会の主宰者
(出所) 1991年地方自治法

1 高橋は「中央政府と地方政府の間には明確な事務権限の線引きがない」と指摘する。高橋正幸「フィリピンにおける地方財政と国民統合—1991年地方政府法に基づく改革を手がかりに—」『熊本学園大学経済論集』第6巻第1・2合併号、93頁。

表3 1991年の自治法による必須職員と選択的職員

自治体	必須職員	選択的任命職員
I. 州	州議会秘書官 財務官 課税審査官 監査官 技官 予算官 計画立案開発調整官 法務官 行政管理官 保健管理官 社会福祉開発官 総務官 農務官 獣医官	人口調査官 環境天然資源官 協同組合官 建築官 情報官
II. 市	市議会秘書官 法務官 財務官 監査官 獣医官 技官 予算官 計画立案開発調整官 行政管理官 保健管理官 住民登録官 社会福祉開発官 総務官	建築官 情報官 農務官 人口調査官 環境天然資源官 協同組合官
III. 町	町議会秘書官 財務官 課税審査官 監査官 技官 予算官 計画立案開発調整官 保健管理官 住民登録官	行政管理官 法務官 農務官 環境天然資源官 社会福祉開発官 建築官 情報官
IV. バランガイ	秘書官 財務官 仲裁官	地域自警団

(出所) 1991年地方自治法

表4 フィリピンにおける行政業務の分担

機能	自治体	中央政府	公社	民間
平和と秩序の維持	○	○	—	—
道路建設と維持	○	○	—	—
保健	○	○	—	○
廃棄物処理と道路清掃	○	—	—	○
交通管理	○	○	—	—
下水処理	○	○	—	○
教育	○	○	—	○
福祉サービス	○	○	—	—
家族計画	○	○	—	○
上水道水の供給	—	—	○	○
電力供給	—	—	○	○
市場	○	—	—	○
墓地	○	—	—	○
スポーツ・公園・レクリエーション	○	○	—	○
環境美化	○	○	—	—
住宅・スラム再開発	○	○	—	○
図書館	○	○	—	—
消防	—	○	—	—
都市計画	○	○	—	—
輸送	—	—	○	○
農業振興	○	○	—	○
屠殺場	○	—	—	—
土地利用・建築規制	○	○	—	—
戸籍	○	○	—	—
環境保護	○	○	—	—

(出所) Jurgen Ruland, *Urban Government and Development in Iloilo City, Urban Development in Southeast Asia*, Westview Press, 1992, p.119. (平石正美「フィリピンの地方制度」 財団法人地方自治協会編『アジア諸国の地方制度』(財団法人地方自治協会設立20周年記念論文集) 第3章、120頁、1993年) を全面的に修正。

表5 自治体レベルごとの基本的な業務と施設

a) 州

分野	移管された業務・施設
1 農業	農業・漁業関連の普及・現地調査業務と施設： <ul style="list-style-type: none"> ・植物の害虫・伝染病予防 ・酪農園、家畜市場、畜産場、人工授精センター ・農民・漁民協同組合組織及びその他の協同組織における支援、適切な技術移転
2 環境	<ul style="list-style-type: none"> ・森林諸法、汚染抑止法、小規模鉱山法、環境保護関連法の執行 ・地域の目的のための小規模水力発電計画
3 保健	病院及びその他の第三次保健業務を含む保健業務
4 住宅	社会保険庁や公務員共済等の資金によらない低価格住宅や集合住宅プログラム・プロジェクト
5 公共事業	第一義的に州住民の需要に応えることを目的とし、州の予算から支出される業務： <ul style="list-style-type: none"> ・地方道・橋脚 ・町横断水路・排水溝、下水、洪水対策、灌漑施設 ・埋め立てプロジェクト ・その他類似の施設
6 公共建造物・施設	州の建物、州刑務所、自由公園、その他の公共集会場所、及び類似施設
7 社会福祉開発	社会福祉業務： <ul style="list-style-type: none"> ・帰順した反乱分子や開発計画の立ち退き者への計画やプロジェクト ・救援作戦 ・住民開発業務
8 通信	町の間を結ぶ通信業務（国家の政策指針に従っての）
9 観光	観光開発及び促進計画
10 その他の業務・施設	<ul style="list-style-type: none"> ・コンピュータその他を使つての税情報と徴収業務の向上・近代化 ・産業調査と開発業務、適切な技術移転 ・融資へのアクセスを含む投資支援業務

b) 市

町と市の業務・施設に加えて、適切な通信輸送施設と、教育・警察・消防業務および施設

c) 町

分野	移管された業務・施設
1 農業	農業・漁業関連の普及・現地調査業務と施設： <ul style="list-style-type: none"> ・家畜・家禽・稚魚・種子等の配布 ・米・とうもろこし・野菜等の苗床、薬草園・果樹・ココナッツ等の苗床 ・モデル農園 ・コプラの品質管理、地域の分配経路の改善・開発（とりわけ、協同組合を通じての） ・バランガイ横断灌漑制度 ・水・土地資源活用・保全プロジェクト ・自治体内水域でのマングロープの保全を含めた漁業関連法の執行
2 環境	コミュニティに基礎を置く森林計画の執行： <ul style="list-style-type: none"> ・総合社会林業計画および類似のプロジェクト ・50平方キロを超えないコミュニティ森林の管理・監督 ・森林公園・緑地帯の設置および類似の森林開発計画
3 保健	保健業務： <ul style="list-style-type: none"> ・初期医療器具や幼児医療に関する計画やプロジェクトの執行、伝染病・非伝染病抑止業務 ・第二次・第三次保健業務へのアクセス ・業務提供に必要な医薬品・医療器具等の購入
4 住宅	なし
5 公共事業	第一義的に町住民の需要に応えることを目的とし、町の予算から支出される業務： <ul style="list-style-type: none"> ・地方道・橋脚 ・公立小学校及び高校の校舎 ・保健業務遂行に必要な診療所・その他の施設 ・共同灌漑、小規模な井戸掘りプロジェクト、及び類似のプロジェクト ・漁港 ・掘りぬき井戸、水源地開発、雨水備蓄、水道施設 ・防波堤、堤防、排水溝、下水、洪水予防 ・交通信号、道路標識 ・その他類似の施設
6 公共建造物・施設	<ul style="list-style-type: none"> ・町建築物、文化センター、公園等 ・公設市場、屠殺場、その他の町営企業 ・公共墓地 ・警察署・消防署（分署）、町監獄の用地
7 社会福祉開発	社会福祉業務： <ul style="list-style-type: none"> ・青少年福祉プログラム・プロジェクト、家族・地域福祉、女性福祉、老人・身障者福祉 ・浮浪者・乞食・ストリートチルドレン・ゴミ拾い・青少年非行・薬物中毒等の地域社会に根ざした更生プログラム ・授産プロジェクト及びその他の貧困者対策 ・栄養補給業務 ・家族計画業務
8 通信	なし
9 観光	観光施設及びその他の観光呼び物：装備の取得や、そうした施設のための事業許可や保全業務の規制・監督を含む
10 その他の業務・施設	<ul style="list-style-type: none"> ・固形廃棄物処理制度もしくは環境管理制度及び一般的な衛生情報業務に関連した業務と施設：投資・雇用情報制度、税・市場情報制度、公立図書館の維持 ・適切な輸送施設、教育・警察・消防への支援と施設（但し、これは、市のみ）

d) バランガイ

分野	業務と施設
1 農業	農業支援業務：(例示) ・栽培植物などの配布制度 ・農産品集配・買い上げ基地の運営
2 環境	環境美化
3 保健	バランガイ保健センターの維持を含む保健業務
4 住宅	なし
5 公共事業	・バランガイ道路・橋脚の維持 ・水道の維持
6 公共建造物・施設	・多目的ホール、多目的舗装路、スポーツセンター等 ・情報・読書センター ・公設市場
7 社会福祉開発	デイ・ケア・センターの維持等
8 通信	なし
9 観光	なし
10 その他の業務・施設	・一般的な衛生・美化・固形廃棄物収集に関わる業務と施設 ・バランガイ裁判制度の維持

(出所) 1991年地方自治法

2. 独立後フィリピンの地方分権化の歴史

このように極端なまでのトップヘビー構造をもっていたフィリピンの中央地方関係であるが、それを改めるべく独立後だけに限っても、繰り返し地方分権化の試みがなされてきた。

「地方分権 (decentralization)」には、出自と性格の異なる3つの類型が存在し、ひとつは権限の非集中 (deconcentration) ないし「行政的分権化 (administrative decentralization)」、二番目が、「財政的分権化」、そして最後が「移管 (devolution)」ないし「民主的分権化」であるとされる²が、この定義に従えば、フィリピンの場合は、独立後早くから、第一の「権限の非集中」が、繰り返し試みられ、マルコス独裁の崩壊を契機に第三の分権化が始まったといえるであろう。

(1) 第三共和国 (1946—1972年)

この時期には、地方自治関連の法令が多く存在するが、なかでも重要なのは、次の3つであ

2 Manor James, *The Political Economy of Democratic Decentralization : Directions in Development*, The World Bank, Washington D.C., 1999, pp.4-8.

る。地方自治法 (Local Autonomy Act) (1959年、共和国法第2264号)、「バリオ憲章」(1959年、共和国法第2370号。後に改正されて第3590号)、そして「分権化法」(1969年、共和国法第5185号)が、それである。これらはいずれも、自治体の機能と権限の拡大を目的としている。最高裁も、大統領が自治体に対して持っている「一般監督権」をより厳密に解釈する傾向を明確にしている。

他方、注意しなければならないのは、この時期、中央集権化の試みも部分的には試みられていることである。たとえば、1950年に内務省が廃止され、地方自治関連の機関が大統領府の地方自治局に移されている。しかし、一般的な趨勢としては、地方分権化が顕著であり、とりわけ、それはこの時期の終わりに準備された「総合行政改革計画 (Integrated Reorganization Plan)」と新憲法草案においては、地方自治が独立した章として立てられたことに、よくみてとれる。

(2) マルコス独裁期 (1972-1986)

マルコス大統領は1972年9月フィリピン全土に戒厳令を布告し、1981年に形式的に解除したものの、「ピープル・パワー革命」によって権力の座を追われるまで、独裁的な支配を敷いたのである。この時期の中央地方関係は、制度面では、地方自治制度の整備が図られたが、実際の権力配分では中央集権化が進行したといつてよいであろう。とりわけ、「暫定国民議会」が設置される1978年まで議会が完全に停止され、立法は大統領による行政命令の形でなされたため、大統領の権力は強大なものとなったのである。

この時期の中央地方関係を考える際の重要な制度としては、地方管区 (Region) 制度とバラングイ (Barangay) 制度の2つがある。

1970年に準備された「総合行政改革」は議会の承認に手間取り、戒厳令布告後に行政命令として発効したが、その重要な柱が、「地方管区」制度の導入であった。その骨子は、全国を11の地方管区 (後に12) に分割して、そのそれぞれに地方管区センターを定め、そこに各中央官庁の地方管区事務所を置くというものである。これと関連して、それまで省庁によって組織のあり方がばらばらであったものが規格化され、多くの官庁に地方管区が設置されたのである。こうした地方管区制度は、従来マニラ首都圏に集中していた中央官庁機関を地方に分散すると同時に、地方管区開発評議会 (Regional Development Council) において各省庁の開発計画の調整を行い、なおかつ州知事や市長を評議員に加えることにより、開発計画立案実施への地方自治体の関与増大を目的としていた。事務局は国家経済開発庁 (NEDA) の地方管区事務局が担当した。このことにも象徴されるように、従来地方開発における地方利害の表出と調整は国会議員と大統領によって担われていたのを、行政のラインによってこれを行うことにより、地方開発計画の非政治化と効率化を図ったものといえよう。

1972年12月、全国に市民集会を設置 (大統領命令第86号)、翌73年1月市民集会はバラングイと名称変更 (大統領命令第86A号)、74年9月、フィリピンにおけるすべてのバリオがバ

ランガイとされる(大統領命令第557号)。これにより、全国のすべての市、町の下に自治体としてのバラングイが置かれることになり、自治体は3層構造になった。こうした構造は1983年の地方自治体法で明確に規定された。現在、フィリピン全土には約4万2000のバラングイが存在し、すべての国民が必ずバラングイに帰属しているが、この最小の地方自治体が全土を覆うようになったのは、多分に政治的な理由による。上述のように、マルコスが戒厳令布告とともに議会を停止したため、何らかの形で政権の正統性を調達する必要があった。そのための制度として利用されたのが市民集会(Citizens Assembly)であり、これを全国で開催し、そこでの挙手ないし拍手による議決で、政権の重要政策への承認がなされたものとみなしたのである。

地方管区制度は、のちに「ポーク・バレル」制度のところで詳しくみるように、地方開発計画の立案と実施に関わる中央政府と地方自治体間の調整を、従来は政治家が主として担っていたものを、行政機構が「非政治的」に行おうとすることに最大の意義があった。その制度の構想はマルコスによる独裁体制樹立以前から準備されていたが、その実施が、戒厳令と同時に開始されたのは、決して単なる偶然ではない。まさに、マルコス型「開発独裁」の、いわば目玉政策の一つであったのである。バラングイ制度は、マルコスが草の根レベルの地方政治家を、翼賛政党型与党連合「新社会運動(KBL)」に組み込んで、直接彼等を掌握することにより、長期独裁政権を安定的なものにするのに、大いに役立った。その意味で、前者は典型的な行政的分権化であり、後者は政治的分権化の萌芽を含みながらも、政治的には中間権力を排除するという中央集権化のベクトルを強く有した制度改革であったといえるであろう。

(3) 1986年以降

「ピープル・パワー」革命によって1986年2月に就任したアキノ大統領は就任直後に「民衆志向の開発のための政策アジェンダ」を発表したが、そこで、政府の役割と構造はいくつかの重要な組織原理を指針とすべきとしたが、その一つが分権化であった。開発への分権化アプローチを追及するために「政策アジェンダ」は政府が採用すべき次の分権化措置を提示したのである。

- ① 権限と機能を下へ降ろすことによって地方管区と自治体レベルの組織を強化する。
- ② 地方管区、自治体の開発計の促進・調整のための結節点として地方管区の組織単位を強化する。
- ③ 地方レベルで実施される国家計画のいくつかについては、その監督権限を中央官庁から地方自治体首長に移管して、地方自治の強化をはかる。
- ④ 地方管区開発評議会の再活性化を通じて地方管区と自治体レベルの開発計画立案能力を強化する。その際、地方管区開発評議会には十分な権限が付与される。
- ⑤ 資格をもつ専門スタッフの登用と現有職員の訓練によって開発立案計画の持続的向上をはかる。

- ⑥ 計画立案と実施過程に地域社会の諸組織やNGOを巻き込むことにより、住民の積極的参加を促す。

1991年の新自治法は、87年憲法に次のようなプログラム規定があったので、策定の準備がアキノ政権下で進められた。「国会は地方自治法を制定し、分権制と解職請求権、人民発案、承認投票の機構を備えた、対応性と責任性のある地方自治体につき規定を置かななくてはならない。(略)」(第19条第3節)

しかし、新政権発足直後からの、クーデタの連続で、新政権の重要政策の多くが、滞り、続きで実績があげられなかった。そこで、90年代に入って、憲法で立法するよう指定された自治法を成立させて、アキノ政権の最大の業績として喧伝しようとの意思が働いたのである。92年の大統領選も近づいてピメンテール上院議員も同法成立により力を入れることになった。他方、自治体の側からすれば変えるのならばなるべく自分に有利なものにしたいといった誘因が働いたといえよう。

マクロ的には、同法成立の要因として、①アキノ政権における一連の民主化(脱マルコス化)、②89年の経済構造調整政策の導入、③世界的なアジェンダに対する敏感さの3つが指摘できよう。①が具体的にうかがえるのが大統領の一般的な監督権(General Supervision)の制限であり、すでに政権発足直後に出した「自由憲法」に含まれている。

②は、いうまでもなく、マルコス体制下肥大しかつ破綻した中央政府機関の縮小再編成が、急務であったのである。③については、1980年代後半から、国際援助機関において「地方分権」が重要なアジェンダになり、フィリピンは、まさにそうした新しいアジェンダを先取りする国であり、また、国際機関からすれば、新しいアジェンダの実験場であった。

法律制定の過程では、特に市長連合のリーダー達が(セブのオスメーニャなど)積極的に動いた。中央官庁の中では、新法の草案に対する反応がまちまちで、積極的に抵抗した省庁は業務の分散化や予算・人員の削減を押さえることができ、逆にトップが消極的な反応しか見せなかったところ(たとえば保健省)は、タスク・フォースの草案に近い形で業務・人員の移行が行われた。

同法の成立過程を調べると、アメリカ政府の影響力が大きいということに気づく。恐らく、同法成立後の援助額の増額および、どのような援助組織を使って分権化支援を行うかについても、相当周到に話し合われた形跡がある。

いずれにせよ、このアキノ期に入って、フィリピンは、初めて本格的な「民主的な分権化」と、それとセットになった「財政的な分権化」を試みることになったのである。

3. 新地方自治法の特色と効果

いくつかの重要な基本的業務が地方自治体へ移管された。具体的には、保健、農業、環境天然資源、公共事業、社会福祉サービス等である。

表6は省庁ごとにみた移管職員数であるが、これで分かるとおり、7万もの職員が中央政府から地方自治体に移管されたのである。

表6 省庁別の移管された職員数

省庁名	移管職員数	移管対象になったが、保持された職員数
保健省	46,107	270
農業省	17,667	131
社会福祉開発省	4,141	16
環境天然資源省	899	4
予算管理省	1,650	
フィリピン闘鶏公社	25	
国家食肉検査公社	9	
合計	70,498	421

(出所) 上院事務局の内部資料により作成

移管された規制権・許認可権のなかでも重要なのは、農地の再分類 (Reclassification)、土地の分割 (Subdivision)、食料品の検査、トライシクルの営業許可などに関わる規制的権限である。

従来は、一般基金に算入されない内国歳入の20%が地方自治体に与えられ、そのなかから最初にバラングイに10%が配分され、残った配分金のうち町に45%、州に30%、市に25%が配分された。ところが、新自治法では、配分比率は過去3年間の徴税額の平均に基づいて算定され、新自治法発効の1年目は30%、2年目が35%、3年目以降が40%と配分比率が設定された³。

IRAの配分方式は表7のように改正された。

IRAは財政移転の総額を国家歳入の一定割合に固定している点で、地方財政が国家レベルのマクロ的な安定を妨げない柔軟性をもつ。

さて、改正のポイントは、バラングイへの配分比率を従来の10%から20%に増やし、他方

3 平石正美「フィリピン」森田朗(編)『アジアの地方制度』東京大学出版会、1998年、pp130-131。

表7 内国歳入割当配分率比較（1973年、1991年）

地方政府	1991年地方政府法 (RA 第7160号) (A)	1973年大統領令 (PD 第144号) (B)	差 (A) - (B)
(地方政府の種類による配分)			
州	23%	$90\% \times 30\% = 27.0\%$	-3.0%
市	23%	$90\% \times 25\% = 22.5\%$	0.5%
ムニシパリティ	34%	$90\% \times 45\% = 40.5\%$	-6.5%
バラングイ	20%	10%	10.0%
(配分方法)			
人口	50%	70%	-20.0%
面積 (行政区域)	25%	20%	5.0%
均等配分	25%	10%	15.0%

(出所) 野沢勝美「フィリピン地方財政制度の構造と改革」『亜細亜大学アジア研究所紀要』第27号、2001年3月、142頁。

残りの配分を市にやや厚く、州と町に薄く変更し、さらにその配分基準のうち、人口割当分を70%から50%に引き下げ、面積を20%から25%へ、自治体均等割当を10%から25%に引き上げたことである。人口割当は対人社会サービス、面積はインフラ投資、そして、均等割当は固定費に係る財政需要の代理指標である。改正によって、人口割当を減らし、面積割当を増やすことにより、財政調整的な機能を強化したということがいえる。また、自治体間配分では、バラングイ割当を増やしたことは、末端の自治体を重視する考えといえるが、他方、町の取り分よりも市の取り分を増やしたのは、財政調整の観点からは逆行的であるといえる。さらに、州の割当が大幅に減少したのは、州が、中央政府と基礎自治体とを媒介する中間的な自治体としての州の役割を果たす上でマイナスになるといえる。

こうした新自治法の実施過程はどのようなものであったであろうか。新自治法の実施過程を最も体系的かつ継続的にモニターしたのは、アメリカの援助機関である米国国際開発庁(USAID)の「統治と地方民主主義(GOLD)」プロジェクトであった。GOLDが1992年から継続的に実施した評価「現地評価速報(Rapid Field Appraisal)」から、実施過程の問題点をみてみたい。

GOLDによると、1992年1月段階では、あらたに選出された地方首長は、新自治法の諸規定の実施に「日和見」的な姿勢をとっていた。93年1月になると、彼らは新法の実施の方向に動き始め、中央政府諸機関も人員や資産の移転という行政上の要求に反応するようになった。93年9月の報告では、定員の移管における行政上の問題点が解決されつつあり、IRA制度も機能し始める。94年6月には、自治体の側に弾みがつき、実験の成果を彼らが摘むようになる。

95年6月段階では、地方財源がより動員されるようになり、業務提供も改善した。しかし、中央政府諸機関は権限移管が完了した後の新しい役割を、積極的に追求するというのではない。96年5月の第6回の評価では、分権化過程がすべての等級/類型を超えて拡散していくにつれて、実験が、非常に多様になり、かつ、業務提供の管理がより成熟したものに深化していった。自治体もより活動的になり開発的になった。そして、自治体や地域社会はより大きな自治を求めるようになった⁴。

GOLDは1998年の第7回「現地評価速報」で、次のような結論を出している。

- ① フィリピンの統治は地方レベルで再定義されつつある。1991年の新自治法は、実験、参加、差異化された業務提供を全国で可能にするような環境を作った。たとえば、自治体は単に社会業務を提供するだけでないと思なされるようになった。より応答的な自治体のための、民間部門やNGOとのパートナーシップが紡ぎ出された。
- ② 1991年の自治法の下での分権化は概ね成功である。1992年からの施行開始に際して遭遇した移行期の困難と、新法前の中央集権的な諸手続の名残である行政制度にもかかわらず、統治の再定義は自治体が、地域社会によりよく奉仕することを可能にした。
- ③ 新しい、参加型の地方リーダーシップが台頭しつつある。多くの地方指導者が開発活動に、より照準を合わせ、民間部門やNGOとのパートナーシップを進んで組もうとしている。こうして、希少資源の最大活用が図られているのである。
- ④ 分権化されたさらなる民主主義への主要な障害は、中央が変化を躊躇っていることである。中央政府諸機関は自治体が地元で定義された優先課題を追求するための技術的な支援を提供することを躊躇ってきたことである⁵。

しかし、GOLDはいくつかの問題点も指摘している。その一つが地方歳入と資源動員をめぐる問題である。

- ① 民間部門が人的物的資源動員にますます大きな役割を果たしつつあり、たとえば、小規模なBOT方式、使用者料金課徴制、クレジット金融（融資や債権）などが利用されるようになってきたが、それでも、まだ、そうした制度の存在を知らない自治体も多い。
- ② 自治体の財政的な自立、会計検査、計画立案とその承認過程に制約を与えるような政策や手続が国の側に多く残っている。とくに、それは会計検査と不動産税行政に顕著である。1991年以前は、不動産は市場価格に連動していなかったが、それを新自治法によって市場価格を基礎に不動産税を課するようになり、しかも、土地評価が自治体に移管されたのである。しかし、短期間にそれを自治体を実施することは実際的には不可能である。

4 Governance and Local Democracy Project, Project No.492-0471, "Synopsis of Findings : Seventh Rapid Field Appraisal of Decentralization," prepared by the Associates in Rural Development, Inc, Under Contract No.492-0471-C-00-5089-00, With USAID/Philippines, 1998, p.4.

5 *Ibid.*, pp.1-3.

今回の地方分権の焦点となったのは、いうまでもなく保健業務であるが、世界銀行はフィリピンの保健省の依頼を受けて、新自治法が保健業務においてどのようなインパクトをもつかの評価を行った⁶。それによると、保健業務の地方移管のプラスとマイナスは、ほぼ均衡するが、リスクのいくつかが国家による病気抑制計画のいくつかに深刻な影響を及ぼす危険があるというものである。具体的には、自治体間の格差が拡大し、豊かな自治体は従来以上の保健業務提供を行えるが、貧しい自治体の場合、本来は、移管される業務に応じて配分されたはずのIRA増額分が自治体の一般財源に組み込まれてしまうため、保健業務の低下がみられるというのである。

また、市町レベルに大きな権限が移管されたにもかかわらず、それに見合った実施能力をもたないといったミスマッチを解消するためにも、州の、いわば監督・調整権限を強化すべきであるといった指摘もなされている⁷。

こうした、USAIDや世界銀行による評価を念頭に置きながら、改めて新自治法が、フィリピンの中央地方関係に、どのような影響を及ぼしたかについて、主として財政面に焦点を絞って考察してみたい。

新自治法施行後も、フィリピンの行政構造は相変わらず、トップ・ヘビーである。それを最もよく表すのが、職員の多くを自治体に移管した保健省である。図2で分かるように、歳出予算は移管後も減少せず、むしろ、大幅に増加している。

こうした傾向が保健予算だけに限られるかどうかをみたのが、表8である。さらに、それをグラフ化したものが図3である。中央政府の対GDP比歳出は新自治法の施行後も、さして減少していない。もちろん、地方自治体歳出の対中央政府歳出比は新自治法後大幅に増加したが、その後停滞傾向にある。

ここから読み取れるのは、次のことである。(1)GDPに占める行政(中央+地方)の経費の比率はマルコス政権後期と較べて、アキノ政権に、飛躍的に増大したことである。しかし、注目すべきは、アキノ政権期には対中央政府比地方自治体歳出が、極端に減少したこと。すなわち、地方自治体は財政面からみて、この時期、その活動が相対的に、大幅に縮小したのである。まさに、一般に考えられているのとは、逆に、アキノ時代は、財政面では圧倒的に中央政府優位であった。(2)しかし、1991年の地方自治法が施行された92年になると、地方政府の対中央政府歳出比率が大幅に増大(ほぼ倍増)し、その後も95年まで上昇。96年に一旦減少したものの、その後、17%ほどで安定している。まさに、これが新自治法の直接的な影響であるが、同時に、そのインパクトは96年で、一応の完成をみたといえる。他方、注目されるのは、対

6 その成果が、次の世界銀行の内部報告書にまとめられている。*Philippines Develution and Health Services : Managing Risks and Opportunities*, May 23, 1994, Report No.12343-PH, Country Department 1, Population and Human Resources Operation Division, East Asia and Pacific Region Office

7 *Ibid.*, p.119.

図2 中央政府支出に占める保健関連予算

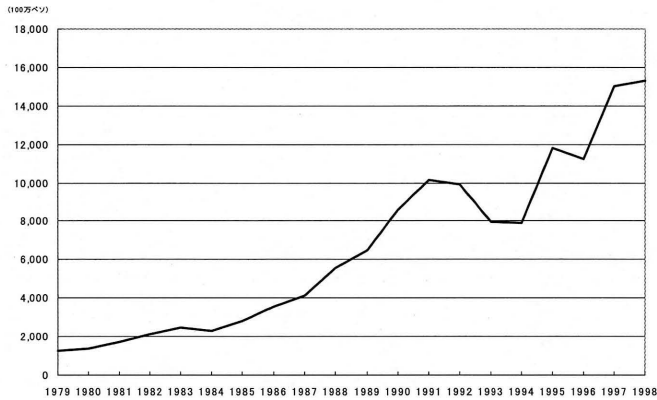
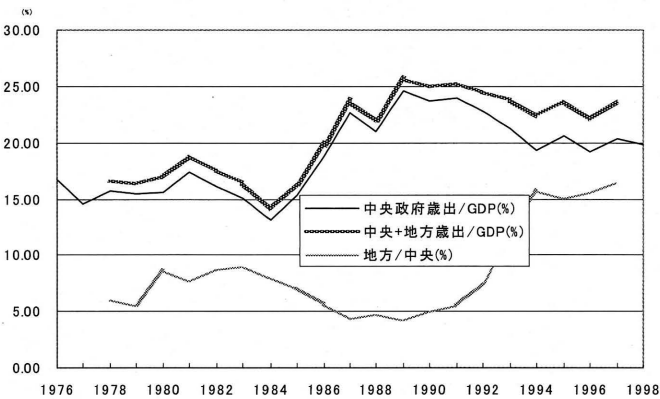


図3 中央政府と全自治体の歳出規模の比較



(出所) 図2、3とも *Philippine Statistical Yearbook*

GDP中央政府支出の比率は新自治法の施行にもかかわらず、ほぼ一定している。これは、保健省だけでなく、地方分権後も中央政府全体の活動量が減っていないことを意味するといえよう。

次に図4によって、人員面で中央地方比率の変化をみると、地方分権化後には、地方公務員の対中央公務員比率が飛躍的に高まっていることが分かる。まさに、人員面では、新自治法の施行は中央地方関係に際立った変化をもたらしたといえよう。ただ、1995年以降は、定員が若干増加しても、比率はほとんど変わらず、一定したままである。このことは、人員面からみても、新自治法の実施が95、6年頃に、一応の完成をみたことを意味するであろう。

新自治法の目的の一つが地方自治体の課税ベースの拡大であるが、図5、6からも分かるのは、自主財源が減少して、外部財源、とりわけ、内国歳入割当金への依存度が高まっていることである。ただし、IRAへの依存の増加は、近年は一段落している。これは、地方税の拡大が、

表8 中央政府と全地方自治体の歳出規模の比較

(単位：100万ペソ)

年	歳出			地方/中央 (%)	GDP* ³	中央政府 歳出/GDP (%)	中央+地方 歳出/GDP (%)
	中央政府* ¹	地方自治体* ²	計				
1976	22,332.0				133,928	16.67	
1977	22,597.0				155,631	14.52	
1978	28,066.0	1681.2	29,747	5.99	178,603	15.71	16.66
1979	34,154.0	1899.7	36,054	5.56	220,477	15.49	16.35
1980	38,079.0	3280.6	41,360	8.62	243,749	15.62	16.97
1981	49,083.0	3804.6	52,888	7.75	281,596	17.43	18.78
1982	51,142.0	4501.2	55,643	8.80	317,177	16.12	17.54
1983	55,811.0	5040.4	60,851	9.03	369,077	15.12	16.49
1984	68,625.0	5454.0	74,079	7.95	524,481	13.08	14.12
1985	87,390.0	6198.5	93,589	7.09	571,883	15.28	16.36
1986	114,505.0	6537.3	121,042	5.71	608,887	18.81	19.88
1987	154,975.0	6777.4	161,752	4.37	682,764	22.70	23.69
1988	167,409.0	8052.7	175,462	4.81	799,182	20.95	21.96
1989	227,421.0	9653.8	237,075	4.24	925,444	24.57	25.62
1990	255,800.0	13004.7	268,805	5.08	1,077,237	23.75	24.95
1991	298,900.0	16484.1	315,384	5.51	1,248,011	23.95	25.27
1992	308,400.0	23086.2	331,486	7.49	1,351,559	22.82	24.53
1993	313,700.0	38165.9	351,866	12.17	1,474,457	21.28	23.86
1994	327,768.0	51400.5	379,169	15.68	1,692,932	19.36	22.40
1995	392,450.0	58937.2	451,387	15.02	1,905,951	20.59	23.68
1996	416,138.0	65046.5	481,185	15.63	2,171,922	19.16	22.15
1997	491,783.0	80772.1	572,555	16.42	2,421,306	20.31	23.65
1998	528,263.0				2,667,108	19.81	

* 1: *Philippine Statistical Yearbook*1985, 1990, 92, 95-96, 98-99.* 2 Source: Commission on Audit. (1985, 1990 and 1999 *Philippine Statistical Yearbook*)* 3 1950-79:*Philippine Statistical Yearbook*1985, 1980-1998:*Yearbook*1999

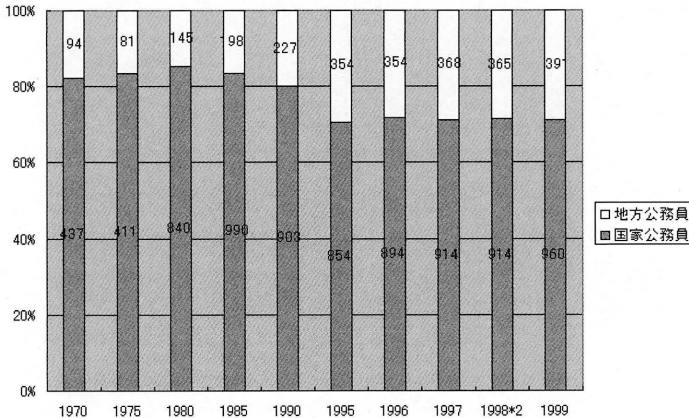
* 3 Source: National Statistical Coordination Board.

* 3 Current Price

現実的には依然として難しいことを示している。

新自治法施行の後、自治体の累積債務がどのように変化したかを示すデータは存在しないが、毎年の歳入に占める借入れ額の推移をみると、図7のとおりであり、92年以降全自治体の借入れ額の総額が激増していることが分かる。地方分権は、財政悪化に苦しむ中央政府が債務を地方政府に降ろすことであるとの批判も存在するが、フィリピンの場合も、そうした批判が必ずしも的外れでないかもしれない。

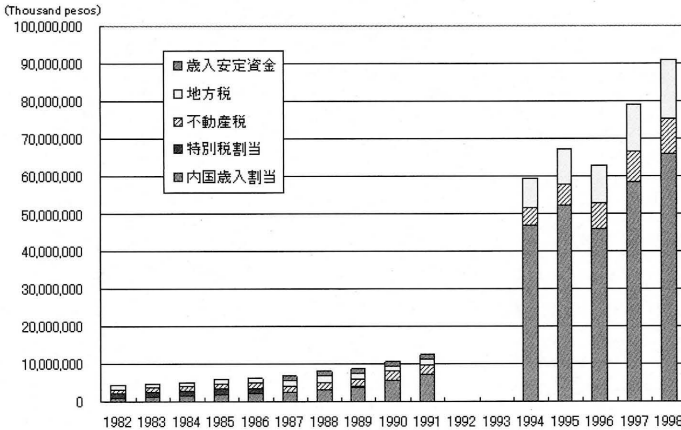
図4 国家公務員及び地方公務員のそれぞれ全体に占める割合の推移



注) グラフの実数値は千単位。

出典) 1999 *Philippine Statistical Yearbook* 及び 2000 *Philippine Statistical Yearbook* (NSCB)

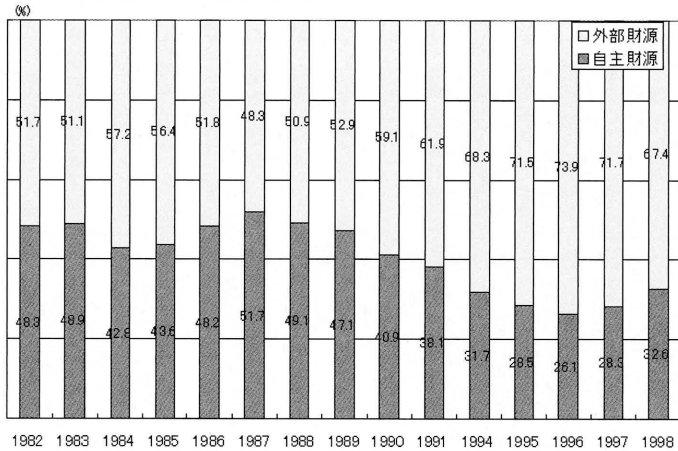
図5 地方自治体の税収入とその内訳の推移



新自治法は、内国歳入割当を都市よりは地方に厚くすることによって都市と農村との地域格差を是正しようとしているが、この試みが成功しているかどうかを、会計検査院の年次報告書(地方自治体篇)の統計に基づいて計算したのが、表9である⁸。

8 筆者がたまたま所持している会計検査院の年次報告(地方自治体篇)は、1985年、1990年、1992年、1994年、1995年版である。このうち、1985年度版には、のちの年度のものと比較できる表が存在しないため、計算からは除いた。なお、ジニ係数の計算は次のように行った。地方管区ごとに州、町、市の歳出入の合計が、それぞれの内訳とともに掲載されている表を使い、地方管区ごとの、州、町、市の歳入の平均値を出し、それぞれのジニ係数を計算した。

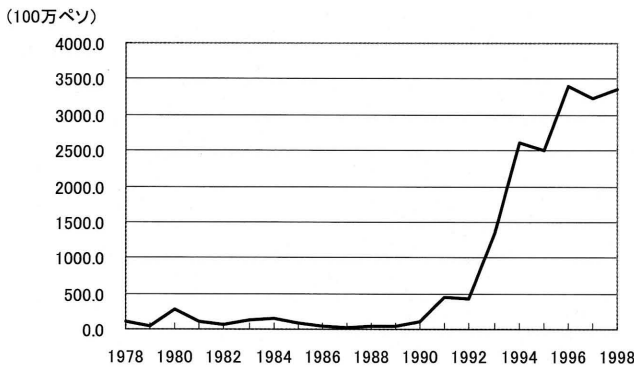
図6 自主財源と外部財源の割合



(注) 上でいう「自主財源」とは、不動産税、地方税（商品及びサービス税）、資本収入、公営企業収入その他であり、「外部財源」とは、内国歳入割当、特別税割当、歳入安定資金、贈与、特別収入、借り入れ、資金間移転、その他を指す。

(出所) 図5、6 いずれも 1950-79: *Philippine Statistical Yearbook* 1985, 1980-1998: *Yearbook* 1999

図7 地方政府の借入額推移



(出所) 同上

表9 歳入格差の増減

	1990	1992	1994	1995
地方管区	0.37027	0.38144	0.35720	0.35884
州	0.29852	0.30831	0.25971	0.26297
町	0.32279	0.34641	0.27359	0.26596
市	0.50955	0.46466	0.52456	0.53608

注) ジニ係数の算出について

ジニ係数の算出に用いたRegionごとの歳入額の出所は *Annual Financial Report of the Local Governments* Volume III, 1990, 1992, 1994, 1995 (Commission on Audit)。

資料の制約から新自治法施行直前の1990年と施行直後の数年を比較しただけであるが、いくつか興味深い結果が見出せる。(1)州と町レベルでは、新自治法実施直後に自治体の歳入格差は拡大するが、その後はむしろ縮小、安定する。(2)他方、市レベルでは92年には目立って格差は縮まったものの、その後じりじりと格差が拡大しつつある。

こうした州・町と市の傾向が全く逆であるのは、おそらく、新自治法によって、州・町へのIRAの配分が減られ、市のそれが増えたことと、さらに、IRA総額が年次進行によって増やされたこととによって説明できるであろう。

いずれにせよ、これら統計資料からは、資料的な制約もあり今の段階で明確なことはいえないが、州・町レベルでは、格差は新自治法以前と較べて改善しているものの、市レベルでは緩やかな拡大傾向にあると、暫定的に結論できるであろう。

なぜ、新自治法により、制度的には大幅な地方分権がなされたにもかかわらず、とりわけ予算面でみた場合の、地方自治体の対中央政府活動比率が、大きく増加しないのであろうか。その理由は、日本であれば地方経費に計上されるような警察・消防をはじめとして地方経費の主要部分を占める地方の公共事業費の大部分が中央政府財政に計上されているためである。しかも、そうした公共事業のほとんどが、国会議員と大統領との個別折衝によって、地方に配分されているのである。

そもそもフィリピンの国家には、アメリカ同様、日本的な「行政」は存在しない。行政は単なる議会の執行機関にすぎないのである。また、日本の行政のように、利益団体が表出する多様な利益を調整し、議会につなぐといった「利益集約」機能はほとんど果たしていない。そうした役割を果たすのは(中央と地方の)政治家であり、行政サービスの提供も、政治家が直接、選挙民に対して行うことが多い。フィリピン人は地域の身近な問題についての具体的な要求がある場合、中央・地方の行政機関(行政官僚)ではなく、地方自治体首長も含めた政治家(国会議員、知事、市町長)に直接陳情するのである。地域住民にとって、市町役場や中央省庁の出先機関は、証明書や申請書を受理する窓口ではあっても、それによって行政サービスが提供されるとは一般に認識されていない。その意味で、一般国民の日常生活において中央地方の行政機関が占める重要性はきわめて小さいといわざるをえない。このことをなによりもよく示すのが、地方開発における「ポーク・バレル資金」の存在である。フィリピンの地方開発においては、事業選定から予算額の確定、そしてその執行に至る一連の過程で、大統領と国会議員の果たす役割が、非常に大きい。

ポーク・バレルの歴史はアメリカ植民地期に遡る⁹。1922年に公共事業に関する予算が、一般予算法から分離独立され、いくつかの公共事業が上下両院の合同委員会による承認を要するとされたのである(法律第3044号)。具体的には、警察軍兵舎・学校校舎・その他の公共建築

9 この項については、西村謙一氏の研究に多くを負っている。特に記して感謝したい。

物、道路・橋の建設と管理、井戸、波止場・棧橋、堤防、電話通信網の設置と維持管理が、それであるが、これによって、国会議員は、公共事業の選定執行に大きな影響力を行使することができるようになった。独立後も公共事業における「ポーク・バレル」は存続し、1950年には、個々の国会議員が公共事業を選定できるようになり（法的規定はなし）、1955年の共和国法第1411号（1955-1956公共事業法）では、各種コミュニティ事業については下院議員が事業選定を、全国レベルの公共事業については上院議員が事業選定することが定められた。以後、マルコスによって戒厳令が布告される1972年まで同様の公共事業法が毎年制定されてきたのである。

戒厳令体制下においては、当初議会が停止されたため、ポーク・バレルは廃止されたが、1978年の一院制の翼賛議会「国民議会」の設置とともに、再び、ポーク・バレルが復活した。その後、1972年以前の二院制への回帰がなされたアキノ政権（1986-1992年）を経て、ラモス政権（1992-1998年）に至るとポーク・バレル資金は、いわば完全に復活し、議員一人当たりの予算は、平均5000-6000万ペソに達するようになったのである（表10）。ラモス政権後期に、こうした巨額のポーク・バレル資金のあり方がマスコミ等でも批判され、エストラダ政権（1998-2001年）では、表面的には、制度は廃止されたが、実質的には存続し、むしろ拡大されて今日に至っているのである（表11）。

こうしたポーク・バレルは、あくまで、中央政府予算の配分と執行に関わる問題であるので、中央政府から地方政府への財政移転の問題では全くないが、にもかかわらず、地方の住民にとっては、それに等しいものとしてとらえられている。実際、地方に行くと、バスケットボール場などの小規模な公共施設に、それを誘致した国会議員の名前が掲示されている光景に多く遭遇するのである。

中央政府の予算が、新自治法施行以降も、相対的に減少していないのは、まさに、こうしたポーク・バレル存続を望む国会議員と中央官庁の思惑とが一致しているためとみてよいであろう。

ここから、広義でのフィリピンの政府間財政移転は、二つのあい矛盾する「顔」をもつことが分かる。すなわち、IRAの配分基準にみられるように、制度的には、明確で、かつ合理的な適度な所得再配分機能をもつ政府間財政移転と、他方で、大統領と国会議員の間の個別交渉による、きわめて不透明な財政移転である。後者による財政移転が、前者による財政移転よりも、依然として大きな比重を占めていることこそが問題なのである。

このようにみえてくると、新しい地方自治法によって、自治体は形の上では大幅に権限を強化されたものの、実際には依然として、中央集権構造に変化がみられないという結論が導き出されそうであるが、実情は、かならずしも、そうではない。筆者がかつてフィールドワークしたイロイロ州レガネス町では、人口わずか2万の自治体であるが、前町長の時代に海岸を埋め立てて1000haの巨大な港湾施設と工業団地をBOT方式で建設する計画が、実現の一手手前まで進んでいた。この町長は、地方管区開発評議会を無視ないしバイパスして、有力政治家を通じ

表10 ラモス政権下のポーカバレル(93~98年度)

予算項目	議員一人当たり予算額 (ペソ)	事業の種類	事業選定における 議員の裁量の幅
地方開発予算 Countrywide Development Fund	1250万(93-96) 1125万(97,98)	制限なし	事業の種類・場所・予算額の決定について、議員の自由裁量
「議員発議予算」 (Congressional Initiative Allocations)	議員毎に異なる(0~36 億9576万:96年の場合)	制限なし	事業の種類・場所・予算額の決定について、議員の自由裁量 予算審議期間中に議員が事業リストを下院予算委員会に提出して、議長の承認を得た上で、一般予算法に事業を計上
公共事業法 Public Works and Highways Infrastructure Program Act	議員毎に異なる(複数年 にわたる公共事業を計上。 1995年公共事業法の場合、95年から4年間分の 事業を一括計上。すべての 選挙区に最低2000万 ペソを事業未指定の形で 計上しており、これを4 年で単純配分すれば1年 あたりの議員一人当たり最 低予算額は500万ペソ)	ハード・インフラ設備の 建設および補修 道路・橋 洪水管理施設 役場庁舎、公民館 広場、体育館 バスケットコート 校舎、公設市場 住宅、水道施設 電化施設、停留所 各種農業インフラ	事業の種類・場所・予算額の決定について、議員の自由裁量

(出所) 西村謙一「エストラダ政権下のポーカバレル制度—フィリピンにおける選挙政治の視点から—」『阪大法学』第52巻第2号、2002年8月、237頁。

て中央官庁に働きかけて、民活方式による地域開発を試みたのである¹⁰。

また、川中豪が実態調査したビーコール地方のナガ市の場合は、地方都市でも同様の現象がみられた。都市中間層が台頭し、それを支持基盤とした企業家精神に溢れる若い市長が、旧来型の個別的パトロネージ政治ではなく、NGOなどとの密接な連携の下に、自治体の効率的な運営を目指し、可能な限り透明性を保持しながら、住民全体の多様な要求に応答しようとしたのである¹¹。こうした「新しい」型の市町長は、必ずしも、新自治法の制定をきっかけに誕生したわけではなく、アキノ政権誕生以降、国政・地方政治で「伝統的な政治家(Trapo)」が、少なくとも都市部では忌避される傾向を背景に登場したのであるが、彼らの多くが、移譲された権限を活用して、自治体の活動量を飛躍的に高めた。その意味では、萌芽的であるが、フィ

10 詳しくは、次を参照。片山裕「フィリピンの地域開発と新自治法：イロイロの事例研究」水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾(編著)『変化をどう説明するか：地方自治篇』(2000年1月、木鐸社) pp.193-215。

11 Kawanaka, Takeshi, "The Robredo Style: Philippine Local Politics in Transition," *Kasarinlan*, Vol.13 No.3, 1998, pp.5-36.

表11 エストラダ政権下のポークバレル（99年度）

予算項目	議員一人当り 予算額（ペソ）	事業の種類	事業選定における 議員の裁量の幅
農村・都市インフラ開発 予算 Rural/Urban Development Infrastructure Program Fund (54億5828万)	3000万	灌漑 農場市場連絡道路 収穫後処理施設 道路・橋 洪水処理施設 水道施設 住宅建設	事業・場所・予算額の決定について、議員の自由裁量（ただし事業の種類は政府が指定したものに限定）
貧困層支援予算 Lingap para sa Mahihirap Program Fund (25億)	100万	食品・薬品の病院・保健所への配布	病院・保健所、食品と薬品の配分割合、予算額を指定して、保健省に通知
	100万	協同組合活動への資金援助	協同組合開発庁に支援対象組合を推薦
	100万	住宅地改善支援 (首都圏は適用外)	住宅地を指定して、国家住宅庁に通知
	100万	水道建設支援	支援候補地を指定して地方水道局に通知
	100万	子供に対する食糧・薬品・衣料の援助	デイケアセンターを指定して、社会福祉開発省に通知
	100万	Erap's sari-sari store (雑貨店)を設置し、国家食糧庁が廉価で米等を供給	sari-sari storeを運営する個人、組合、NGO等を指定
教育文化スポーツ省・学校校舎建設計画 DECS-School Building Program (25億)	議員毎に異なる	小学校・高校校舎建設	建設場所、予算額について、議員の自由裁量
食糧安全保障予算 Food Security Program Fund (15億1780万)	議員毎に異なる	農場市場連絡道路 収穫後処理施設 その他の農業インフラ 種籾・苗木配布 災害被害者への米の配布	事業実施の決定は大統領の裁量によるところが大きい
農業省予算 1. 灌漑事業・国内調達 予算（約15億） 2. 農場市場連絡道路事業 （10億） 3. 事業未指定予算（未 定）	議員毎に異なる	灌漑 農場市場連絡道路 農業関連インフラ施設	議員同士で予算を取合う
公共事業道路省予算 地域割当予算のうち、事業未指定の予算	議員毎に異なる	道路・橋 洪水管理施設	議員同士で予算を取合う
貿易産業省 小規模事業開発計画 (1億2467万)	議員毎に異なる	小規模事業者への援助	議員同士で予算を取合う
エネルギー省・国家電化局 農村電化事業（2億）	議員毎に異なる	農村電化インフラ	議員同士で予算を取合う
高等教育委員会	議員毎に異なる	大学生向け奨学金	議員同士で予算を取合う

(出所) 前掲論文、240頁。

リピンの中央地方関係は、今後、変化していく可能性は大いにあるといえよう。

ただし、問題は、その場合でも、中央地方関係が、依然として行政のレベルではなく、政治のレベルで第一義的に捉えられるということである。すなわち、地方自治体が地域の住民のために提供できる行政サービスの量はかつてともいままも、それほど大きくなく、もっとも需要の大きい地方開発は、これまでは下院議員を中心とした国政レベルの政治家が、そのポーク・バルレ資金を使って主導してきたのに対して、現在は、自治体の首長が、この一部を提供するようになったという変化として、捉えることができる。地方開発に関する地元の要求の表出と調整は、LDCやRDCといったフォーマルな制度を通じた調整ではなく、あくまで、国会議員と地方首長との間の綱引きという形で、きわめて政治的になされているのである。すなわち、依然として、フィリピンにおいては地方の住民の需要への応答という点で行政の役割は小さいままなのである。

4. 結 論

最初にも述べたように、フィリピンは行政よりも政治が卓越する国家であり、また、地方自治が憲法によって早くから保障されている点で、他の東南アジアの国々とは大きく異なっている。したがって、フィリピンにおける地方分権化の問題は、当然、他の国々とは違ったあらわれ方をしているはずである。以下に、現在フィリピンで、新自治法の評価と改正に関して、どのような議論があるのかを紹介した上で、かつ、若干の問題提起を行って結論に代えたい。

新自治法によれば、議会は5年ごとに新自治法の実施について総括 (review) を行うものとされているが、実際に議会在総括を開始したのは1997年に入ってからであり、上院下院のそれぞれで、法改正のための法案が上程されているものの、採決には至っていない。他方、ラモス政権は1997-1998年に財政赤字の肥大化を理由にIRAの10%削減を実施し、エストラダ政権になってからも、さらに大幅なIRA削減がなされたのである。フィリピン国内の世論の動向からみると、地方分権化は、一応完了し、また政治的なモメンタムも失われた印象がある。

新自治法の改正案も、大幅な見直しを求めるといよりは、比較的小幅な修正にとどまっている(下院は下院法案第78号、上院は上院法案第2064号。いずれも、分権化をさらに促進することを目的としている)。新自治法の主要提案者であるピメンテル上院議員によって準備された上院法案¹²の主な特徴は以下のとおりである。

- ・IRA配分を40%から50%に増加。
- ・消防庁の機能を自治体に移管。
- ・公共事業プロジェクトの監督・管理を自治体に移管。

12 ピメンテル上院議員は1999年に91年の自治法改正案を提出した。

- ・地方歳入官の任命権を自治体首長に移管。
他方、下院法案の主な特徴は次のとおりである。
- ・IRAの配分を40%から60%へ増額。警察の権限を自治体に移管。
- ・地方歳入官任命権を自治体に移管。
- ・港湾施設と公共輸送に関わる規制権を自治体に移管。
- ・IRA配分基準に土地面積だけでなく、領海も含める。

新自治法によって制度的には地方自治体は課税基盤を大きく広げたにもかかわらず、都市部の自治体を除いて、自主財源の拡大という点ではむしろ中央への依存を強めている。こうした傾向は発展途上国だけでなく旧ソ連・東欧諸国の「移行国 (transitional countries)」でも共通して見られる現象であるが¹³、自治体の徴税努力を促すために、自治体の地方税徴収努力をモニターする何らかの基準を設け、それによって、自治体への交付金の額を調整すべきである。こうした制度はたとえば、中央政府機関でもいいし、また中央と地方との間の中間的な団体でもいい。この点で、フィリピンの交付金の配分は、あまりにも機械的かつ画一的に行われている。具体的には、日本の事例のように、内務自治省がそうした役割を担うのが現実的であると思われるが、フィリピンの内務自治省は、その機能の9割までが警察である点を考慮すると、そうした改革は相当の時間を要するかもしれない。

今日でも、多くの発展途上国が共通して抱える最大の課題は、依然として「国家形成 (state formation)」である。この場合の国家形成とは、かつてミグダルが見事に定式化したように¹⁴、多くの発展途上国は社会に浸透し、そこから資源を抽出するという点では、一定程度の能力をもつが、逆に社会関係を規制し、抽出した資源を適切に利用するという点での能力は非常に低いという意味で、規制や資源配分の面での「国家能力」を向上させることを意味する。ミグダルは、こうした国家能力の低さを植民地時代から独立・建国の過程で地方勢力などの中間団体が生き延び、中央政府に対する相対的な自立を保持しているためだとした。フィリピンの場合は、まさにその典型とも言える事例であり、植民地期から現代にいたるまで、地方の有力者が中央政府に対して相当程度の自立した政治支配を、それぞれの地域で行っているのである。

1991年の新自治法は、まさにこうした地方有力者のフォーマルな権限を強化するという結果をもたらす可能性があり、実際、一部の地域では、移管された権限を利用して、より強固なボス支配を敷いている首長が存在する。こうした危険に対するセーフ・ガードとしては、NGOや住民の地方政治への参加強化などの手段が取られているが、果たしてそれで十分かど

13 Bird, Richard M., Ebel, Robert D. and Wallich, Christine I., "Fiscal decentralization : From command to market," in *Decentralization of the Socialist State : Intergovernmental Finance in Transition Economies* (World Bank Regional and Sectoral Studies, 1995), pp.7-9.

14 Migdal, Josel S., *Strong Societies and Weak States : State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988.

うかは検討の余地なしとしない。

より根本的には、今日の地方分権化が中央政府をバイパスする傾向がある点に留意して、地方分権化に際しては、地方自治体の能力向上だけでなく、中央政府の能力向上も、同時に推進していくべきであろう。そして、その上で、両者の間の連絡調整を緊密にしていく努力が求められる。

具体的な方策としては、①国家公務員と地方公務員との間の人事交流の促進、②行政サービスの提供において中央政府と地方自治体との間の役割分担を明確に分離するのではなく、ある程度オーバーラップさせ、両者の間で、いわば、希少資源を最大活用しての、より効率的な行政サービス提供を可能にするといったことが、とりあえず考えられよう。なお、この問題は次の問題とも密接に関連している。

フィリピンの自治体は既述のように基本的には、州、市町、バラングイの三層構造をとっている。日本より国土が狭い(30万平方キロメートル)のに、州の数は89、市が83、町が1525、バラングイが43000近く存在する。こうした構造が望ましいのかどうかは、大いに疑問のあるところである。

現在世界各地で進行している地方分権化は、中央政府の権限を地方自治体に移管するという点では、ほぼ一致しているが、具体的にどのレベルの地方自治体に移管するかという点になると、二つに大きく分かれる。一つは地域住民にとってもっとも身近な存在であるグラスルーツレベルの自治体に多くの権限を移管する場合と、もう一つが、中間的なレベルの団体(RegionないしSub-region)に移管する場合である。もちろん、この両者が同時並行的に進行する場合もある。近年までは、世銀などの国際援助機関は、グラスルーツ・レベルの自治体への権限移管を積極的に勧めていたが、最近では、中間レベルの団体(自治体の場合もあれば、そうでない場合もある)の重要性を指摘する方向に徐々に転換しつつある。その最大の理由は、中間的な団体が、中央政府と草の根レベルの自治体との間の媒介役・調整役として果たす役割を重視するようになったためである¹⁵。

この点で、フィリピンにおいて具体的に検討されるべきは、州とバラングイの役割である。まず、州の数は多すぎる(州の規模が小さすぎる)ように思う。規模の経済という観点からだけでなく、中央政府と基礎自治体との間の連絡調整役として、さらに広域行政的な機能を果たすためにも、州政府の統合が望まれる。

また、バラングイについていえば、市町との役割分担が次第にあいまいになってきている。新自治法はIRAの配分比率をバラングイにより厚くして、自治体としての機能強化をはかっているようにみえる。となると、当然、市町、とりわけ、町との役割分担が問題になる。いわゆる基礎自治体として、どちらを地方自治の核としていくのか、方向性が明らかでない。

最後に論じなければならないのは、上の「ポーク・バレル資金」のところでも触れた、フィ

15 Manor, *op.cit.* chap.V.

リピンの中央地方関係の根本的な特質である。すなわち、現在の地方分権化の主要なアクターは官僚ではなく、政治家であるということである。すなわち、その配置図は中央行政官僚対地方自治体職員ではなく、国会議員対地方自治体首長になっているのである。民主的な分権化という観点からは、選挙で選ばれた政治家が分権化の主要なアクターとなることは、おそらく望ましいのであろうが、中央地方間の連絡調整のほとんどが政治ルートを通じてなされることの問題も、決して少なくない。

しかし、行政を政治から独立させようとの試みは、マルコスによる「開発独裁」の主要な政策の一つであり、それが惨憺たる結果に終わったため、フィリピン人の中に、きわめて大きな心理的抵抗感が存在する。独裁の崩壊とアキノ政権による民主化とほぼ同時に着手された地方分権化は、「民衆の参加」「透明性」「説明責任」をキーワードとしたため、行政の政治からの独立は、辛うじて、自治体の「能力構築 (Capacity Building)」という形で残ったにすぎない。まさに、フィリピンは1980年代後半から始まった世界的な地方分権化の波の「申し子」のような存在なのである。

しかし、その分権化の課題設定だけでなく、発展途上国における主要な推進役であった世界銀行も、旧ソ連・東欧やアフリカ諸国での分権化が、必ずしも期待される成果を上げていないことから、日本がかつて試みたような中央官庁がイニシャティブを取ってのトップダウン型の分権化の方が、「ボトムアップ」型の分権化よりも、いくつかの国ではより有効であるかもしれないと認識し始めている¹⁶。長期的な課題として、この問題に取り組むことが望まれる。

【参考文献】

- 片山裕「フィリピンの地域開発と新自治法：イロイロの事例研究」水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾（編著）『変化をどう説明するか：地方自治篇』（2000年1月、木鐸社）
- 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』（1993年3月、アジア経済研究所）
- 高端正幸「フィリピンにおける地方財政と国民統合—1991年地方政府法に基づく改革を手がかりに一」『熊本学園大学経済論集』第6巻第1・2合併号（1999年12月）
- 高端正幸「一般補助金制度からみたフィリピンの地方分権化」日本地方財政学会（編著）『財政危機と地方債制度』（2002年10月、勁草書房）
- 西村謙一「エストラダ政権下のポークバレル制度—フィリピンにおける選挙政治の視点から—」『阪大法學』第52巻第2号、2002年8月。
- 野口尚「フィリピン地方財政の構造と90年代の新動向—91年新地方自治法と地方財政の変化—」『商学論纂』第37巻第3・4号（1996年3月）
- 野沢勝美「フィリピン地方財政制度の構造と改革」『亜細亜大学アジア研究所紀要』第27号、2001年3月
- 平石正美「フィリピン」森田朗（編）『アジアの地方制度』東京大学出版会、1998年

16 世界銀行の地方分権化の責任者の一人であるロバート・エーベル (Robert Ebel) 氏とのインタビュー (2001年3月12日、世界銀行にて)

Manasan, Rosario G. 「第4章 財政政策と1991年地方自治法」 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』(1993年3月、アジア経済研究所) 所収

山田恭稔「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係」『国際協力研究』第14巻第1号(1998年4月)

Bird, Richard M., Ebel, Robert D. and Wallich, Christine I., "Fiscal decentralization: From command to market," in *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies* (World Bank Regional and Sectoral Studies), 1995 .

Governance and Local Democracy Project, Project No.492-0471, "Synopsis of Findings: Seventh Rapid Field Appraisal of Decentralization," prepared by the Associates in Rural Development, Inc, Under Contract No. 492-0471-C-00-5089-00, With USAID/Philippines, 1998.

Kawanaka, Takeshi, "The Robredo Style: Philippine Local Politics in Transition," *Kasarinlan*, Vol.13 No.3, 1998.

Manor James, *The Political Economy of Democratic Decentralization: Directions in Development*, The World Bank, Washington D.C., 1999.

Migdal, Josel S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988.