

氏名	南里 隆宏
学位の種類	博士 (社会デザイン学)
報告番号	甲第361号
学位授与年月日	2013年9月30日
学位授与の要件	学位規則 (昭和28年4月1日文部省令第9号) 第4条第1項該当
学位論文題目	政治システムへのNGOの参加と社会的環境の関係性考察: フィリピン・ナガ市およびセブ市を事例として
審査委員	(主査) 長 有紀枝 伊藤 道雄 笠原 清志 (跡見学園女子大学マネジメント学部教授) 田口 雅弘 (岡山大学大学院社会文化科学研究科教授)

I. 論文の構成と内容の要旨

1. 論文構成

論文題目：政治システムへの NGO の参加と社会的環境の関係性考察：
フィリピン・ナガ市およびセブ市を事例として

本論文は、本文（第1章から第8章まで）および参考文献を含む全263頁から構成される。

本論文の構成は下記のとおり。

第1章 本研究の背景と先行研究の分析	8
1-1. 研究の主旨および意義	8
1-2. NGO セクターの台頭	10
1-3. なぜローカル・ガバナンスか	12
1-4. NGO による「効果的な参加」とは	13
1-5. 研究対象としてのフィリピンの妥当性	14
1-6. 本研究の対象となる NGO とその定義	19
1-7. 事例調査の概要	23
1-8. 先行研究の分析	26
1-9. 本論文の構成	34
第2章 本研究の分析枠組み	36
2-1. 社会運動理論の変遷と NGO 活動への適用	36
2-1-1. 社会運動の古典理論	36
2-1-2. 資源動員論	37
2-1-3. 新しい社会運動論 (NSM)	39
2-1-4. 資源動員論と NSM 統合の試み	40
2-1-5. 政治的機会構造論	41
2-1-6. フレーミング理論	43
2-1-7. 社会運動理論の途上国への適用	44
2-1-8. 社会運動理論の NGO 活動への適用	46
2-2. 分析枠組み	48
2-2-1. 先行理論の適用可能性	48
2-2-2. 分析モデル	52
第3章 フィリピンの社会発展と NGO	59
3-1. スペイン植民地時代	59

3-2. アメリカによる統治から日本の占領まで	63
3-3. 独立からエドサ革命まで	68
3-4. ポスト・エドサ期	75
3-4-1. コラソン・アキノ政権 (1986年～1992年)	75
3-4-2. ラモス政権 (1992年～1998年)	79
3-4-3. エストラダ政権 (1998年～2001年)	80
3-4-4. アロヨ政権 (2001年～2010年)	83
3-4-5. ベニグノ・アキノ政権 (2010年～)	85
第4章 フィリピン社会とNGO	90
4-1. フィリピン社会の仕組み	90
4-1-1. フィリピンの政治制度	90
4-1-2. フィリピンの地方自治制度	93
4-1-3. 地方政府法の制定と地方分権の推進	99
4-2. NGOセクターの概要	101
4-2-1. 登録・認証	101
4-2-2. 規模	103
4-2-3. 活動分野	105
4-2-4. 構成	106
4-3. NGOセクターの特徴と課題	109
4-3-1. 資金基盤の脆弱性	109
4-3-2. 優秀な人材の確保	110
4-3-3. 組織としての専門性	111
4-3-4. リーダーシップの引き継ぎ	113
4-3-5. NGOとPOの関係	113
4-3-6. NGOの独立・中立性	114
4-3-7. NGOのアカウンタビリティ	117
第5章 NGOの政治システムへの参加の仕組み	119
5-1. NGOの政治システムへの参加にかかわる法制度	119
5-1-1. 憲法および地方政府法	119
5-1-2. 法制度の実践面での課題	124
5-2. 政府とNGOの連携の枠組み	128
5-2-1. 各省庁とNGOの連携の枠組み	128
5-2-2. NGOが果たした功績および直面する課題とは	135
5-3. NGOによる政治システムへの参加：その存在意義と正当性	139

第6章 事例調査1 : Naga City People' s Council (ナガ市)	143
6-1. ナガ市とは	144
6-2. Naga City People' s Council (NCPC)	147
6-3. NCPC が市政に及ぼした影響とは	156
6-4. NCPC の課題とは	161
6-4-1. 政治的機会	161
6-4-2. 受益者の支持	163
6-4-3. 組織資源	167
6-4-4. 争点化・動員能力	170
6-5. NCPC の政治システムへの参加と社会的環境の関係性	172
6-6. 結論	184
第7章 事例調査2 : Kaabag sa Sugbo (セブ市)	188
7-1. セブ市	188
7-2. Kaabag sa Sugbo (Kaabag)	191
7-3. Kaabag が市政に及ぼした影響とは	201
7-4. Kaabag の課題とは	206
7-4-1. 政治的機会	206
7-4-2. 受益者の支持	210
7-4-3. 組織資源	211
7-4-4. 争点化・動員能力	213
7-5. Kaabag の政治システムへの参加と社会的環境の関係性	214
7-6. 結論	227
第8章 政治システムへのNGOの参加と社会的環境の関係性	231
8-1. NGO が抱えている課題とは	231
8-1-1. 政治的機会	231
8-1-2. 受益者の支持	232
8-1-3. 組織資源	233
8-1-4. 争点化・動員能力	234
8-2. NGO による政治システムへの効果的な参加と社会的環境の関係性	235
8-3. 政治システム内でのNGOの機能とは	241
8-4. 今後のNGOセクターの発展に向けて	244
参考文献	249

2. 論文の内容要旨

本研究は、「フィリピンの NGO が問題解決に取り組む行為主体として、与えられた機会を効果的に活用できないのはなぜなのか、そしてその背景にはどのような課題や要因が存在しているのか」といった問いに対して理論的に答えることを出発点としている。すなわち、本研究は、フィリピンの地方都市における NGO の活動を事例として、NGO が政治システムへ効果的に参加することと、NGO の行為に影響をおよぼす社会的環境（NGO がおかれている状況や NGO を取り巻く社会構造との関係性）について因果的な説明を行うことを目的とする。また、これら一連の分析結果を基に、NGO が政治システム内でいかなる機能を有しているのかについても併せて検証する。

本研究は、次の 5 つの特徴を有している。第 1 に、本研究はフィリピン研究の領域において「政治システムへの NGO の参加」というテーマで学術的な貢献を果たすことを試みる。第 2 に、本研究は NGO の政治システムへの参加にかかわる「中範囲理論」を提示することを目標とする。すなわち、本研究は、フィリピンという他国に比べ NGO セクターが比較的活発な国の中でも、住民参加が進んでいる自治体を対象に事例調査を行うことで、NGO の効果的な参加について考察するが、その結果は、政治情勢、社会文化環境、住民参加の度合いが異なる状況下で活動するすべての NGO に当てはめて一般化することは意図せず、あくまでも限定された条件の中で、政治システムへの NGO の参加に関する中範囲理論を述べることに主眼を置く。第 3 に、本研究は上述の中範囲理論を述べるにあたり、フィリピン全体の社会発展史の文脈から NGO がどのような役割を果たしてきたのかといった「縦軸」からの考察を交えることにより、NGO が置かれている状況や NGO を取り巻く社会構造との関係性といった「横軸」からの検証作業により説得力を持たせることを試みる。第 4 に、本研究は、NGO が有する機能のうち、「NGO が政治システムへ持続的に参加し、地域社会に内在する諸課題を政策課題として提起・争点化し、法制度化などを経て問題解決に貢献していく」という一連の行為に焦点を当てるものとし、NGO が国や行政によって実施される開発事業等への参加を通じて、サービス提供業務に従事する機能は分析対象としない。第 5 に、本研究では、上述の「NGO 活動」を社会運動の一環と捉え、NGO の効果的な参加と NGO 活動に影響を及ぼす社会的環境との関係性を分析するにあたり、社会運動研究の先行理論や概念を活用する。各章の概要は以下のとおり。

第 1 章では、上述の目的・特徴に加え、対象とする NGO とその定義、本研究の意義、フィリピンの NGO セクターに関する先行研究などについて触れている。また既存のフィリピンの NGO セクターに関する先行研究のレビューを実施している。

第 2 章では、社会運動理論の変遷と推移を整理し、先行理論を基に、本研究の分析枠組みを以下の形で提示している。本研究では、まず NGO の行為に影響を及ぼす社会的環境について、外部的要因として社会的受容度（下位変数として、政治的機会、受益者の支持）

と、内部的要因として組織力（下位変数として組織資源、争点化・動員能力）を基に分析していく。なお、それぞれの要因の尺度を考察するにあたっては、社会的受容度は「高低」、組織力は「強弱」で表す。また、NGOによる政治システムへの参加を「形式的参加」（NGOが政治システムへ参加するものの、その主張や要求が聴聞される程度で、問題解決に向けて殆ど影響力を行使できていない状態）、「産出型参加」（NGOが提起した問題が懸案として取り上げられた結果、法制度やプログラム策定等に繋がるといった形で、具体的なアウトプットを生み出すことに貢献している状態）、「価値創造型参加」（NGOが恒常的に政治システムに参加し、自らが専門とする分野で安定してアウトプットの産出に貢献し続けていることに加え、それらが適切に実施・運営されるよう監視し、問題があればその改善方法を提言するなど、アウトカムの達成に向けて、持続的に価値創造へ貢献している状態）の3つに分類する。本研究では、上述の「NGOによる政治システムへの参加」（形式的参加、産出型参加、価値創造型参加）は、NGOの行為に影響を及ぼす社会的環境、すなわち政治的機会、受益者の支持、組織資源、争点化・動員能力の4つの変数による相互作用の結果と関係するものと考え。なお、本研究では、NGOの政治システムへの参加が最低レベル保証されていることが前提条件となるため、社会的受容度の下位変数のうち、「政治的機会」については、コントロール変数として固定化する。

第3章では、フィリピンが辿った歴史と照らし合わせながら、「スペイン植民地時代」、「アメリカによる統治から日本軍の占領まで」、「独立からエドサ革命まで」、「ポスト・エドサ期」の4つの時期に、同国の社会発展にNGOがどのように関与したのかを時系列的に考察している。

フィリピンでは、スペイン・アメリカの植民地時代から独立に至るまでの間に、様々な形態の運動体や非営利組織が生みだされたが、それらはフィリピン人にとって共通のアイデンティティーや運命を共有する受け皿として成長・発展し、結社の自由、民族自決、体制変化などを求めて協調行動をとる上での原動力となり、同国の非営利セクターの礎が築かれていった。

1946年に独立した後は、多くのNGOが時の政権の支援・協力を得ながら、農村部の貧困層を対象に保健衛生や教育などの社会経済サービスを総括的に提供する実施主体として機能した。1972年にマルコスが戒厳令を布告すると、議会と政党の活動は停止され、多くのNGOや住民組織は地下活動に向かっていった。しかし、一部は唯一残された社会組織である教会と連携しながら、社会改革に対する地道な取り組みを継続した。1986年のエドサ革命は、国家や市場の失敗により社会経済状況が悪化したことに対する民衆の反応として、社会運動が組織され、政府に対する政策の改善を求めたことに端を発するものであった。マルコス独裁を崩壊に追い込む過程で指導的な役割を果たした人々は、エドサ革命後に、第一世代のNGOの指導者として同セクターを牽引する役割を果たし、ポスト・エドサ期におけるNGO活動の原型を構築していった。

ポスト・エドサ期では、コラソン・アキノ政権（1986-1992年）が誕生すると、NGOは政

府との相互関係を維持しつつ、政策決定への影響力行使を指向する主体として変貌を遂げていった。また、この時期に現在のフィリピンの NGO が活動基盤となる基本政策や環境が整備されている。次のラモス政権（1992-1998 年）下では、NGO がこれらの政策や仕組みを実際に活用することにより、NGO 活動がサービス提供から政策提言・調査研究に至るまで多岐に渡る分野に浸透し、その役割についても内外の関係者から大きな期待をもって受け止められた。エストラダ政権期（1998-2001 年）は、アキノ政権以降急激に発展してきた NGO セクターが抱える構造的な問題やその限界が露呈した時期と重なる。特に「ピープルズ・パワー III」で明らかになったように、都市の中間層や知識人が中心になって運営する NGO と、本来であれば NGO が受益者としてその立場を仲介・代弁すべき存在である貧困層との間で意識のギャップが露呈し、両者の協力関係は必ずしも円滑ではないことが浮き彫りにされた。アロヨ政権（2001-2010 年）は、当初市民社会の強い支持を受けて登場したものの、2004 年の再選後は、様々な疑惑をめぐって腐敗が顕在化し、多くの NGO が政権と距離を置くようになっていった。アロヨの在任中、NGO セクターの活動が停滞し、政治システムへの参加も制限された。2010 年に誕生したベニグノ・アキノ政権は、NGO セクターの政治システムへの参加についても好意的で、各省庁による NGO・PO との連携を活発化させながら様々なレベルで住民参加を組織化する取り組みを行っている。しかし、現在の NGO セクターは、法制度や仕組みが整備され、政治システムに参加する機会が与えられているものの、それらをどう活かすかが重要な課題となっており、NGO が政治システムの中でより効果的な役割を果たしていくために、新たな方向性と明確な戦略を打ち出す時期にきている。

第 4 章および第 5 章では、フィリピンの政治・自治制度、NGO セクターの概要（規模、活動分野、構成など）、NGO の政治システム参加にかかわる法制度、政府と NGO の連携の枠組みなどについてまとめ、フィリピンの NGO を取り巻く社会的環境とその課題についてハイライトしている。

フィリピンの NGO が組織として公に認められるためには、登録（Registration）および認証（Accreditation）の 2 つのオプションがある。登録は法人格取得の手続きとして位置づけられるのに対し、認証は省庁のサービスを担う上で基準に達していることの認知として区別される。多くの組織が証券取引委員会（SEC）へ非株式（Non-stock）の非営利組織として登録している一方で、地方の NGO や PO は、それぞれが拠点を置く自治体から認証を受けている場合もある。

NGO・PO の政治システムへの参加については、1987 年に制定された憲法で基本的な方針が示され、1991 年に制定された地方政府法によって具体化された。一方で、NGO が政治システムへ効果的に参加していくにあたり、フィリピンでは充実した法制度が存在するものの、それらの内容と実践が大きく乖離している点が重要な課題として挙げられる。例えば NGO・PO の参加を積極的に奨励する地方政府法が適切に実施されないのは、一部の支配者層が地方政府法を順守する姿勢を示さず、彼らが依然として意思決定過程で大きな権限

を保持するといった権力構造が存在するため、地方政府のガバナンスが機能不全に陥り、ひいては NGO・PO の参加を阻害している。

第 6 章および第 7 章では、第 2 章の分析枠組みを用いて、ナガ市およびセブ市を対象に事例調査を行っている。事例調査は、フィリピンの中でもローカル・ガバナンスの成功事例として世界的な評価を受けており、政治的機会が一定レベル開放されていると考えられるナガ市およびセブ市で実施した。前出の分析モデルを基に、2つの NGO ネットワークである Naga City People's Council (ナガ市) および Kaabag sa Sugbu (セブ市) の活動を事例として、エドサ革命以降、約四半世紀の間に、それぞれが市のガバナンス向上や諸問題解決にどのような役割を果たしたのかを検証することによって、NGO の政治システムへの参加と、NGO の行為に影響をおよぼす社会的環境の関係性について考察している。

ナガ市では他の自治体には例が見られない形で NCPC の市政への参加が制度化された。その結果、NCPC は市議会に付随する立法委員会や市開発評議会 (CDC) などを含む地方特別機関を通じて、市の政策立案や意思決定に参画できるようになった。一方で、住民や各セクターを代表する組織との持続的な連携の構築や組織資源の脆弱性などが問題となり、NCPC の参加が「ルーティン化」してしまい、制度や機会があっても、NCPC 側がそれらを効果的に活用できない状態にあることが判明した。また、NCPC が「行政の一機関」としてではなく、第 3 者としての客観的な視点を維持しながら、独立した行為主体として市政に関与していくことが重要な課題になっていることも明らかになった。

セブ市では、Kaabag が過去に市長選挙の機会を戦略的に捉え、NGO・PO の要求を集約した「民衆による指針」を提示し、その一部を候補者に認めさせることによって、市政へ影響を及ぼす手法を確立した。また、Kaabag は CDC や市に付随する一部の委員会への参加を通じて、特定の条例の制定や制度作りにも尽力している。しかし、Kaabag およびそのメンバー団体の政治システムへの参加は、ナガ市のように制度化された状態になかったため、市政のあらゆる分野で政策策定や意思決定に携わる機会が提供され、持続的な影響を及ぼせた訳ではなかった。Kaabag のメンバーも日常レベルではネットワーク全体としてではなく、個々の組織として特定事業への参加を重視する傾向にあった。よって Kaabag の市への参加は特定の分野に限定され、その影響力も時間とともに変化する流動的なものであった。

事例調査の結果、NCPC や Kaabag の場合でさえ、「価値創造参加」の状態に至っておらず、「産出型参加」が「部分的に」達成されているに過ぎないことが明らかになった。しかし、この状態は一時的な期間、あるいは特定分野・範囲に限定されるため、それ以外の場合は、「形式的参加」の状態にあると判明した。

第 8 章では、本研究の結論を述べている。政治システムへの NGO の効果的な参加と社会的環境の関係性については、事例調査の結果、以下の点が明らかになった。

- ① 政治的機会が一定レベル開放されている状況下にあつて、受益者の支持、組織資源、争点化・動員能力のうち、少なくとも 1 つ以上が一時的に高まった (強まった) 場

合、具体的な政策や法制度の策定といったアウトプットを生み出すことに繋がり、「産出型参加」が起こる。一方で、政治的機会が高い状態にあっても、受益者の支持、組織資源、争点化・動員能力がいずれも低い（弱い）場合、NGOは十分に影響力を行使することが出来ず、「形式的参加」の状態になる。

- ② NGOが政治システムへ効果的に参加することと、NGOの行為に影響を及ぼす社会的環境の関係性について、「NGOによる政治システムへのアクセスが一定レベル許容されているフィリピンの地方都市において、政治的機会、受益者の支持、組織資源、争点化・動員能力の4つが持続して高い（強い）状態にならないと、NGOの価値創造型参加は達成されない」という中範囲理論が成り立つ。

また、「NGOは、政治システムへ参加することが広く認められているにもかかわらず、与えられた機会を効果的に活用できないのはなぜなのか」という問いについて、次のことがいえる。すなわち、ナガ市やセブ市のように、NGOが産出型参加の状態に達する頻度が比較的高いにもかかわらず、与えられた機会を効果的に活用することが依然困難な状況にあるのは、フィリピンでは手続き的民主主義しか存在しないため、NGOは実質的民主主義定着のためのギャップを埋める存在として期待されるものの、社会的受容度や組織力を持続的に高める（強める）ことができず、価値創造型参加が果たせなくなっていることが原因となっている。よって、NGOは、政治システム内で、以下の機能を有しているものと結論づけられる。

「NGOは、政治システム内で、政府が果たせない役割を補完するという固有の役割があり、一時的に社会的受容度や組織力を高め（強め）ることにより、法制度の制定などの形でアウトプットの産出に貢献する機能を担う場合もある。しかし、フィリピンでは実質的民主主義が定着しておらず、手続き的民主主義のみが存在する状況にあるため、それらは依然特定の時期・機会・分野に限定されており、NGOは自らの専門領域で恒常的にアウトプットの産出に貢献できている訳ではない。また、産出されたアウトプットが適切に活用されるよう監視し、問題があればその改善方法を提言するなど、アウトカムの達成に向けて、持続的に価値創造へ貢献するレベルにも達していない。」

II. 論文審査結果の概要

「論文の内容要旨」でも触れた通り、本論文は、フィリピンを事例として、「NGOが問題解決に取り組む行為主体として、与えられた機会を効果的に活用できないのはなぜなのか、そしてその背景にはどのような課題や要因が存在しているのか」といった問いに対して論理的に答えることを出発点としている。具体的には、NGOが政治システムへ効果的に参加することと、NGOの行為に影響をおよぼす社会的環境（NGOがおかれている状況やNGOを取り巻く社会構造）の関係性について、新たに構築した論理的な枠組みの下で考察している。また、一連の分析結果を基に、NGOが政治システム内で

いかなる機能を有しているのかについても併せて検証することを試みている。

本論文は、2013年2月25日に提出され、5月25日に第1回、第2回の博士学位論文審査委員会を開催した。そこでは、各審査委員から本論文に関する評価意見が出され、本論文は、単にNGOが直面する課題を抽出するに留まらず、問題がなぜ発生するのか、その背景にどのような因果連関が存在するのかといった点にまで踏み込んだ分析を試みるなど、従来のNGO研究の視点に欠けていた部分を補う位置づけにあること、フィリピンの社会発展史、社会の仕組み、NGOの現状と課題などをしっかり踏まえ、自らの経験値も交えたうえで、論理的な分析がなされていることなどが評価された。さらに、今後必要とされる研究の方向性についても活発な討議がなされた。このほか、いくつかの課題も指摘されたが、それについては後述する。

また、内容上の変更を伴わない程度での字句上の記述の微修正が要請された。

6月8日に開催された第3回審査委員会（公開審査会）においては、まずパワーポイントによる資料と要約資料を用いて、学位申請者（論文執筆者）によるプレゼンテーションが行われた。プレゼンテーションの終了後、質疑応答に移り、学位申請者は各審査委員から出された質問・コメントに回答した。この公開審査会を通じて、本論文の問題意識と論理展開の妥当性が確認されるとともに、本研究の将来的な展開の方向性についても共有された。同日（6月8日）、公開審査会の後に開催した第4回（最終）審査会において、博士学位論文審査委員会は、全員一致で本論文を合格とするという結論に達した。

本論文が評価されるべき点は以下の通りである。

第一に、本論文では、分析結果により説得力を持たせるために、政治情勢、社会文化環境、住民参加の度合いが異なる状況下で活動するフィリピンのすべてのNGOに当てはめて一般化することは意図せず、限定された条件の中で、政治システムへのNGOの参加に関する中範囲理論を述べるにとどめている。

第二に、本研究は、フィリピン全体の社会発展史の文脈からNGOがどのような役割を果たしてきたのかといった「縦軸」からの考察と、NGOが置かれている状況やNGOを取り巻く社会構造との関係性の検証といった「横軸」の分析がしっかりとされており、論理性が確保されている。

第三に、「NGOは、政治システムへ参加することが広く認められているにもかかわらず、与えられた機会を効果的に活用できないのはなぜなのか」という問いに答えるにあたり、政治学の先行研究（五十嵐論文）を用いて、「手続的民主主義」と「実質的民主主義」の観点から、政治システム内でのNGOの機能を考察するという論法をとることで、より説得力のある結論を導き出している。

以上三点に関する本論文の方法と記述は審査委員一致で評価した点である。

他方、本論文を通じて構築された論理的枠組みを基に事例調査を実施するにあたり、理念型の操作を通じて分析が行われたものの、政府以外の行為主体とNGOの関係性にかかわる考察など、さらに多くの実証的データを盛り込むことができれば、もう一段高いレベル

の論文に仕上がったとの評価がなされた。また、今後の課題として、フィリピンの NGO セクターの将来的な役割をどう考えるのかといった指摘もなされた。しかしながら、そうした諸課題は、本論文の評価点を損なうものではなく、公開審査会での質疑応答における申請者の発言を通して、むしろ今後の研究のさらなる発展の可能性につながるものとして理解することができる。

よって審査委員会はここに、本論文が博士（社会デザイン学）学位論文として相応しいものであることを、一致して承認することとする。