

博士論文

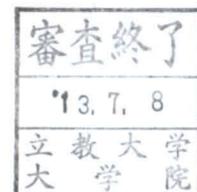
政治システムへの NGO の参加と
社会的環境の関係性考察：
フィリピン・ナガ市およびセブ市を事例として

立教大学大学院

21 世紀社会デザイン研究科

比較組織ネットワーク学専攻

南里 隆宏



目次

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 の連携の仕組み	128
5-2-1. 各省庁と NGO の連携の仕組み	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

図表目次

図 1	本研究の分析枠組み	58
図 2	フィリピンの政治制度	92
図 3	NCPC の組織図	148
図 4	NCPC による市政への参加の仕組み	156
図 5	NCPC の市政への参加（住民参加強化条例制定に至るまで）	176
図 6	NCPC の市政への参加（ロコ市長の在任期間中）	180
図 7	NCPC の市政への参加（2001 年のロブレド市長の再登板以降）	184
図 8	NCPC の市政への参加	187
図 9	Kaabag の組織図	193
図 10	Kaabag による市政への参加の仕組み	201
図 11	Kaabag の市政への参加（1988 年の市長選挙時）	218
図 12	Kaabag の市政への参加（オスメニャ・ガルシア政権期）	221
図 13	Kaabag の市政への参加（市長選挙時）	223
図 14	Kaabag の市政への参加（第 2 期オスメニャ政権以降）	226
図 15	Kaabag の市政への参加	230
図 16	NGO の政治システムへの参加と社会的環境の関係性	241

表 1	アジア 15 か国の国家と NGO の関係性	15
表 2	アジア諸国の NGO の数とその密度	16
表 3	NGO の行為に影響を及ぼす社会的環境（外部的・内部的要因）	54
表 4	NGO による政治システムへの参加	57
表 5	年表「スペイン植民地時代」	63
表 6	年表「アメリカによる統治から日本の占領まで」	67
表 7	年表「独立からエドサ革命まで」	74
表 8	年表「ポスト・エドサ期」	88
表 9	州、市、町、バランガイの設立要件	98
表 10	フィリピンにおける CSO の数	104
表 11	フィリピンの憲法および地方政府法における NGO に関する主な記載事項	123
表 12	地方特別機関（LSB）の種類	124
表 13	NCPC の主な活動実績	172
表 14	「民衆による指針」の主な内容（1988 年～2010 年）	197
表 15	Kaabag の主な活動実績	215
表 16	NGO の政治システムへの参加と社会的環境の関係性	240

第1章 本研究の背景と先行研究の分析

1-1. 研究の主旨および意義

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、すなわち 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。なお、ここでいう「効果的な参加」とは、一過性のものではなく、NGO が持続的に政治システムへ参加し、諸問題の解決に貢献していくことを指す。「政治システム」は、Easton の政治システム論を参考に、「ある政体における政治的な諸行動・行為の総体とみなし、多くの行為の相互関連性から構成される行動システム」と考える¹。これら問題解決に取り組む NGO の活動は、ウェバーの言葉を借りれば「政治団体（行政）の指揮に影響を及ぼし、統治権の占有、剥奪、再配分、配分を目指している」とみなすことができるので²、政治システム内の一主体であると考えることができる。

現在、NGO が政策提言等を通じて政治システムに参画する機会が拡大しているものの、それが直接の問題解決に繋がらず、NGO の主張に政府が耳を傾けず議論が物別れ

¹ Easton, David. 1957. "An Approach to the Analysis of Political Systems." *World Politics*, Vol9, No3, pp. 1-3. Easton によると、政治とは「社会的諸価値の権威的配分」であり、政治システムは、外部の社会活動から構成される別の政体として絶えず変化する「環境」との間で相互作用する。つまり、世論・選挙・圧力活動といった人々の要求や支持といった環境からの「入力」を通じて、政治システムが社会に対する価値の権威的配分としての政策などを「出力」する。また、その結果が評価されれば、人々の要求や支持に変化を起こす「フィードバック」がもたらされる。彼は、これら一連のプロセスを、入力→政治システム→出力→フィードバック→入力という循環で描写している。

² マックス・ウェーバー、1987、『社会学の基礎概念』（阿閉吉男・内藤莞爾訳）、（株）恒星社厚生閣、pp. 74-80.

に終わる、たとえ政策が立案されても適切な実施に結びつかないなど、参加自体が形骸化する事態が各地で頻発している。つまり、多くの NGO にとって門戸が開かれつつあるものの、与えられた機会を十分に活用できず、問題解決に効果的に寄与できない状況にある。しかし、NGO は政府が果たせない役割を補完する有力な行為主体であることに変わりはない。本研究は、フィリピンを対象に「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し機能向上に繋がられ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するのか」といった問いに理論的に答えるものである。

なお本研究は次の5つの特徴を有していることを明記しておきたい。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ものである。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。つまり、本研究は NGO が効果的な参加を実現していくための条件や法則の解明を目的としない。また、NGO によるガバナンスへの参加メカニズムや手法の探求、あるいはモデル構築をテーマとするものでもない。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が国や行政が実施す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。

次に本研究の意義について述べたい。本研究は、フィリピン研究のなかでも「政治システムへのNGOの参加」という分野において、NGOが直面している課題を抽出するにとどまらず、NGOが価値創造へ持続的に貢献していくにあたり、どのような要因が関係しているのかを検証し、先に述べた「縦軸」からの考察も交えたうえで、政治システム内でのNGOの機能、すなわち固有の役割について、新たな理論的枠組みに基づいて、その限界や可能性を分析するものである。このような作業は、従来のフィリピンのNGO研究に欠けていたものといえ、本研究はNGOが抱える根本的な問題の改善に向けて、学術的な視点からより実行性を伴う方策を導き出すことに貢献しうると考えられる。よって、本研究は、既存のフィリピン研究に、「新たなピース」を加えることになり、同領域において学術的な貢献を果たすことが期待できる。

1-2. NGOセクターの台頭

現在、国や地方自治体のみで公共政策の立案や公共サービスの提供を実施していくことには限界があり、行政・企業・NGO・研究機関・市民などがガバナンスへ積極的に関与し、効果的な協力関係を築いていくことが不可欠となっている。なお、本稿にお

けるガバナンスの定義については、国際協力機構（JICA）による「ある国の安定・発展の実態に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できる形で動員し、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や意思決定のあり方など、制度全体の構築や運営のあるべき姿」という捉え方³が本研究の主旨と合致すると考えられるため、これを活用するものとする。

1986年のエドサ革命後のフィリピンに見られるように、NGOセクターは1990年代以降急速に発展し、トランス・ナショナル、ナショナル、サブ・ナショナルのレベルから医療保健、教育、ジェンダー、環境保全などの幅広い分野に関与するようになり、その活動範囲もサービスの提供から、特定分野の政策立案・実施への参画にまで及ぶようになった。例えば、トランス・ナショナルなレベルでのNGOの関与は、1992年の地球サミット（於リオデジャネイロ）以降、1995年の社会開発サミット（於コペンハーゲン）／世界女性会議（於北京）、1997年の気候変動枠組条約締約国会議（COP3、於京都）、2002年のリオプラス10サミット（ヨハネスバーグ）などの国際会議への参加に加え、対人地雷全面禁止条約（1997年）やクラスター爆弾禁止条約（2008年）などの政策形成を通じて広く認知されるようになった。このような背景にはNGOが単に政府が対応できないスペースを補充・補足（Supplementary）するだけでなく、それらを補完（Complementary）あるいは主導（Primary）しうる行為主体として注目されるようになったことがある。多くの研究者・機関がNGOを「既存の政治の手に負えなくなった問題に積極的にとりくもうとする」⁴行為主体、「これまでよりも政治・社会

³ 国際協力機構（JICA），2004，「JICAにおけるガバナンス支援—民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援—」，国際協力機構，p. 21. JICAは主要な研究者・開発援助機関の定義を整理した上で、上述の定義を提示しているため、本研究を通じてそれを活用することは妥当であると考えられる。

⁴ アンソニー・ギデンズ，1999，『暴走する世界—グローバリゼーションは何をどう変えるか』（佐和隆光訳），ダイヤモンド社，p. 149.

問題にかかわることが多くなり、法と秩序の維持に当たり政府に代わる存在になってきた」⁵、「政策過程において必要不可欠な英知を提供し、貧困層を代弁しえる存在」⁶などと認識するに至っている。

1-3. なぜローカル・ガバナンスか

グローバリゼーションが世界各地で様々な形態をとりながら浸透していった結果、地域社会が抱える課題も多様化・複雑化している。例えば多くの国で、ITをはじめとする科学技術の発展などを通じて、人・物・サービス・情報が国境を越えて自由に移動するようになり、地域社会においても市場経済化の影響を直接受けるようになった。その結果、現地の伝統的な生活様式や社会文化的構造が変質し、住民間で貧富の格差が拡大するなど、従来とは異なる種類の問題に直面するようになった。例えば多くのアジア諸国では、地方政府の統治能力が弱く、民主化も十分進んでいるとはいえないため、公共政策の立案や公共サービス提供の分野で政府が果たせる役割には限度があり、その分 NGO が補完すべきスペースが潜在的に広く存在している。一方で、WTO ドーハラウンドの交渉凍結や気候変動枠組み条約にかかわるポスト京都議定書交渉の難航に例がみられるように、格差是正や貧困削減など地域住民の生活改善の根幹となるような政策や枠組みを多国間協議の場で解決していくことの限界が露呈しつつあることも事実である。こうした状況を鑑みると、地域社会の問題は中央政府だけに依存せずに住民自らが当事者意識を持って改善・解決に取り組んでいく必要性が高まっている

⁵ 入江昭, 2002, 『グローバル・コミュニティ-国際機関・NGO がつくる世界』(篠原初枝訳), 早稲田大学出版部, p. 189.

⁶ World Bank. 2000. *Consultations with Civil Society Organizations: General Guidelines for World Bank Staff*. Washington, DC: World Bank, p. 3.

ると考えられる。牛山は、日本の地域社会を例に NGO の役割について、「地方分権改革の進展による地域への権限移譲があり、さらには国・地方を問わない財政危機によって、行政による公共サービスの独占的供給を困難にし、担い手の多様化を不可欠にした。企業や NPO といった民の力を借りなければ、安全・安心の地域社会を維持することが難しくなってきた」と分析している⁷。地域社会を維持するために「民」の力を借りるべきという牛山の主張は、日本だけではなくフィリピンを含む多くのアジア諸国にも当てはまる。言い換えれば、地域社会に内在する様々な課題の改善・解決に取り組んでいく上で、中央政府や自治体による上からのイニシアチブ一方向的に依存するのではなく、住民の主導によるボトムアップの取り組みが不可欠であり、その過程で NGO は重要な役割を果たせる可能性が高いということである。

1-4. NGO による「効果的な参加」とは

その第一歩として、最も重要視されるべきなのは、NGO によるガバナンスへの参加が効果的に行われることである。世界銀行は、「市民参加 (Civic Engagement) とは、NGO や市民が意思決定に影響を及ぼしたり、共通の目標を実現したりするために、政府・多国間機関・ビジネスセクターの意思決定に直接的あるいは間接的に介入し、民間主体が公共領域に参加することである。そしてそのような行為は、公共問題の改善や開発の主導・実施にあたり、資源の効果的な活用を促し、市民やその代弁者らを組織するプロセスともなる。社会的・経済的サービスの提供だけでなく、集団行動を通じて公共問題改善に取り組む主体として、NGO が果たすべき役割は重要性を増して

⁷ 牛山久仁彦, 2006, 「社会運動と公共政策—政策形成における社会運動のインパクトと協働政策の課題—」, 『社会学評論』57 卷 2 号, 日本社会学会, pp. 267.

いる」と指摘している⁸。

しかし、NGO がガバナンスに参加する機会を得たとしても、それが直接の問題解決に繋がらず、参加自体が形骸化してしまう例が各地で多発している。すでに述べたように、1990年代に入って NGO が国際的な課題から地域社会の問題の解決に至るまで、活躍の場を拡大してきたことは事実であるが、NGO の参加が実現しても、その主張に政府が耳を傾けず議論が物別れに終わる、たとえ政策が立案されても適切な実施に結びつかないなど、NGO が傾けた労力が徒労に終わってしまうケースもある。本稿ではこれらの形骸化あるいは限定された参加と差別化する意味で「効果的な参加」という言葉を使い、これは NGO が政治システムへ持続的に参加し、地域社会で懸案となっている問題を政策課題として提起・争点化し、法制度化などを経て実際の問題解決に繋げていく一連の行為を指す。

1-5. 研究対象としてのフィリピンの妥当性

本研究はフィリピンに焦点をあてて実施する。これは、フィリピンがアジアの中で NGO 活動が活発であると考えられ、政治システムにおける NGO の効果的な参加に関し、比較的データの入手が容易であることが見込まれるためである。その根拠について、以下何点か例示する。

第1は、フィリピンの NGO セクターが他国と比較して成熟していることが、過去の調査によって明らかにされている点である。重富は、フィリピンを含むアジア 15 の国・地域⁹を対象に国家と NGO の関係性について、政治的スペース（国家による NGO に

⁸ World Bank. 2003. *Social Development Notes: The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation*. Washington, DC: World Bank, p. 1.

⁹ 調査対象は、バングラディッシュ、インド、スリランカ、パキスタン、フィリピン、タイ、ベトナム、インドネシ

対する規制の度合い) と経済的スペース (NGO による活動や資源提供が求められる分野) の2つの組み合わせによって分類しており、双方のスペースが大きく (NGO に対する規制が弱く、その活動への需要も高い)、活発な NGO 活動がみられる国として、フィリピン、タイ、バングラディッシュを挙げている¹⁰。

表1 アジア 15 か国の国家と NGO の関係性

大 ↑ 経済的 スペース ↓ 小	中国、パキスタン、ベトナム、マレーシア (非マレー人社会)	インド、インドネシア	フィリピン、バングラディッシュ、タイ
	韓国、台湾	香港	スリランカ
	シンガポール、マレーシア (マレー人社会)		日本
	小	← 政治的スペース →	大

(出所) 重富真一, 2001, 「国家と NGO—問題意識と分析視角」(重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』), 明石書店, pp. 13-40. を基に筆者が作成。

世界最大の NGO ネットワークである CIVICUS は、各国の NGO セクターを市民参加、組織構造、価値創造、インパクトの4つの側面から分析する市民社会インデックス (CSI) 事業を実施している。同事業はすでに 100 以上で実施されているが、2008 年～2011 年に調査を実施した 25 か国のうち、フィリピンはインパクト (市民社会による社会問題や政策への影響度合いなど) については1位 (フィリピンは最大値 100 のうち 62、25 か国の平均は 46.1)、住民参加については第3位 (フィリピンは 54.7、平均は 43.6)

ア、マレーシア、シンガポール、中国、香港、台湾、韓国、日本の 15 国・地域。

¹⁰ 重富真一, 2001, 「国家と NGO—問題意識と分析視角」(重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』), 明石書店, pp. 20-25.

という結果が出ている¹¹。また、五十嵐が Fisher のデータを基に作成した「アジア諸国の NGO の数とその密度」もその根拠を裏付ける一例となりうる。フィリピンの場合、人口百万人あたりの NGO 数である NGO 密度は 92.59 となっており、インドネシアの 5.34、タイの 3.44 などに比べ突出している¹²。

表 2 アジア諸国の NGO の数とその密度

国	NGO の数	人口 (百万)	NGO/人口
アフガニスタン	148	-	-
バングラデシュ	1,200	115.2	10.42
インド	12,000	898.2	13.36
インドネシア	1,000	187.2	5.34
ネパール	140	20.8	6.73
フィリピン	6,000	64.8	92.59
スリランカ	500	17.9	27.93
タイ	200	58.1	3.44

(出所) 五十嵐誠一, 2011, 『民主化と市民社会の新地平—フィリピン政治のダイナミズム』, 早稲田大学学術叢書, p. 281.

第 2 の根拠として、フィリピンでは、NGO が政治システムへ参加することが法制度で保証されていることが挙げられる。例えば同国の憲法 (1987 年制定) では、国家による福祉を推進する主体としての NGO および PO (草の根組織、各部門組織) の奨励 (第 2 条 23 項)、地方開発評議会の設置と NGO の参加 (第 10 条 14 項)、国民が平和的かつ

¹¹ CIVICUS World Alliance for Citizen Participation. 2011. *Cutting the Diamonds: A first look at the quantitative data of the CIVICUS Civil Society Index, 2008-2011*. CIVICUS, pp. 25-40. 調査対象となった 25 か国は、アルゼンチン、チリ、トーゴ、ザンビア、グルジア、ウルグアイ、韓国、トルコ、日本、アルメニア、リベリア、カザフスタン、コソボ、ニカラグア、フィリピン、ベラルーシ、ヨルダン、クロアチア、メキシコ、イタリア、ブルガリア、ベネズエラ、スロベニア、アルバニア、ロシア。

¹² 五十嵐誠一, 2011, 『民主化と市民社会の新地平—フィリピン政治のダイナミズム』, 早稲田大学学術叢書, pp. 280-281.

合法的な手段を通じて自らの利益・要望を追及・保護する主体としての PO の役割の尊重（第 13 条 15 項）、社会・政治・経済分野のあらゆる意思決定に民間部門が参加する権利の保証および民間部門と協議を行う仕組みの構築（第 13 条 16 項）などが記載されている¹³。1991 年に制定された地方政府法では、NGO の参加について、地方教育委員会（第 98 項）、地方保健委員会（第 102 項）、地方開発評議会（第 106 項）、地方平和秩序評議会（第 116 項）などへの NGO・PO の参加の義務付け、地方議会への女性、農民・労働者、都市貧困層・先住民族・障害者の 3 部門別代表議席の設置（第 446 項、457 項、467 項）、NGO へのコンサルテーションの実施（34-46 項）、地方政府の PO・NGO の奨励、合同事業の承認、財政支援（第 34 項-36 項）などを規定している¹⁴。

最後はフィリピンの NGO の実施能力や先進的な取り組みが国際的に高く評価されている点を挙げたい。アジア開発銀行（ADB）は、「フィリピンの NGO は、ポスト・エドサ期において歴代政権から一貫して一定の支持を受けてきた結果、途上国の中で、最も活発で組織化された市民社会セクターを有する国の一つとみなされている。その証左として、NGO の国際的なネットワークのうち、多数がその本部や事務局をフィリピンに置いている。また、同国の開発 NGO が過去に地域開発や地域経済開発分野で果たした役割は、彼らがより柔軟で、適用性があり、かつ有能な行為主体であることを証明している。」と指摘している¹⁵。また、1998 年の世界銀行（世銀）による国別戦略書（CAS）策定過程に際し、NGO は、世銀との間で協議会の進め方やプログラム内容の検討、参加者の組織化、関係者間での連絡調整、協議会への積極的な参加とフィードバ

¹³ Republic of the Philippines. 1987. *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*. Manila: Republic of the Philippines.

¹⁴ Republic of the Philippines. 1991. *Local Government Code of 1991*. Manila: Republic of the Philippines.

¹⁵ Asian Development Bank. 2007. *Overview of NGOs and Civil Society-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 3.

ックのとりまとめなど、各過程で重要な役割を果たした。世銀側は、それを NGO が世銀の政策レベルに効果的な影響を及ぼした成功例とみなし、アジア各国の世銀事務所にとって、現在もモデルとして位置づけられている¹⁶。

フィリピンの NGO による先進的な取組みも世界的に高い評価を受けている。例えば、現在の NGO にとって、事業や業務の透明性向上、明瞭な会計システムの構築、ステークホルダーとの効果的なコミュニケーション方法の確立など、自らのアカウンタビリティをいかに確保するかが重要視されているが、フィリピンではすでに 1991 年の段階で、国内最大のネットワークである CODE-NGO が、「開発 NGO の行動規定」を策定している。これはアジアの NGO 中では最初の試みであり、現在は国内の 1000 団体以上が署名している。またフィリピンでは、1997 年に所得税控除と贈与税免除の対処となる NGO の認証を行う民間非営利組織であるフィリピン税制優遇資格審査評議会 (PCNC) が設立された。従来の NGO は自動的に税制優遇措置が取られていたが、同年に制定された税制改革法により、所得税以外については、PCNC に認められた団体のみが税制優遇措置を受けられることが定められた。PCNC は、税制優遇について、審査の中立性を確保するという観点から、「NGO による NGO の評価」を可能にしている世界的にもユニークな組織であるといえる。このほかにも、フィリピンでは、欧米諸国との債務スワップのスキームを活用して (欧米諸国がフィリピンに対して有する 2 国間公的債務について、債権国が債務を免除する代わりに、債務国が免除された債務の一部を貧困削減や環境保全などの特定目的の事業の実施に活用する仕組み)、アメリカ政府との合意の下でフィリピン環境財団 (FPE) およびフィリピン熱帯林保護財団 (PTFCF) を、スイス政府との間で持続可能社会財団 (FSSI) を設立している。平和と公正財団 (PEF) は、

¹⁶ Gonzales, Raul. 2005. *Philippines NGOs in 21st Century: Searching for Renewed Relevance*. Association of Foundations, p. 18.

その財源を平和債 (Peace bond) の発行を通じて市場から資金を調達している。これら先駆的な取組みを通じて設立された財団は、フィリピンの NGO セクターにとっていづれも重要な資金提供先となっており、NGO セクターの活動が活発であるフィリピンであるからこそ、実現したものと考えられる。

現在、多くのアジア諸国では民主化が定着しておらず、NGO にとって、依然政治システムへ参加することそのものが大きな課題になっていることを考慮すると、フィリピンは他のアジア諸国に比べ NGO が活動しやすい環境が整備されていることは疑いない。本研究のテーマは「効果的な参加」であるため、NGO 活動が活発で、政治的機会が一定レベル開放されていることが前提になる。よって、これらの条件を満たすフィリピンを対象として本研究を進めることに十分妥当性があると考えられる。

1-6. 本研究の対象となる NGO とその定義

NGO については、類似あるいは頻繁に併用される呼称として、広義のものでは Non-profit Organization (NPO)、Civil Society Organization (CSO) などが、狭義のものとして Peoples Organization (PO)、Community-based Organization (CBO)、Social Movement Organizations (SMO) などがある。そのうち、比較的一般化されているものに、Salamon が挙げた非営利組織 (Non-profit Organization = NPO) の 5 つの構造的機能 (組織化されている、政府から独立した組織で「民」の主導で運営されている、利益を分配しない、自らの活動を自己管理している、自主的な参加に基づいている) がある¹⁷。フィリピン最大の NGO ネットワークである CODE-NGO は、Salamon の定義を参考

¹⁷ Salamon, L. M., Sokolowski, S. W. and Associates. 2004. *Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit Sector Volume Two*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, Inc, pp. 9-10.

に、フィリピンの非営利組織（NPO）について、1）複数の個人が参加している、2）非政府・自律的・独立した統治機構を持つ、3）集団の自由な意思により設立・運営されている、4）公益に資することを目的としている、5）利益を役職員の間で分配しない、6）法人格の有無は問わない、7）政党や小規模金融組織（Microfinance）は含まない、8）生活協同組合や宗教団体は含む、と定義している¹⁸。このうち、1）～6）は組織形態について述べているのに対し、7）～8）は具体的に対象となる組織そのものについて指摘している。しかしこの定義には、フィリピンの様々な非営利組織が含まれると想定できるので、本研究で焦点をあてる NGO の範囲をいささか超えるものとなっている。

一方で ADB は、フィリピンの NGO について「国家と住民組織を含む受益者との間で仲介機能を果たす組織」と定義している¹⁹。フィリピン人研究者である Carino は、NGO について「民衆と国家の間で仲介機能を果たし、貧困者や弱者の立場を代弁しうる組織」と定義している²⁰。しかし、厳密にこれらの定義に従う場合、例えば現場で貧困者支援を行う組織は、必ずしも政府との仲介・代弁役を果たしている訳ではないため、NGO から除外されてしまう。Silliman と Noble は、この点に配慮し、NGO を「草の根組織のニーズ実現に奉仕する組織・機関」とより広義な存在として位置づけている²¹。

¹⁸ Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO). 2009. *Assessing the Philippine NGO Environment: Regulation, Risks and Renewal*. Manila, the Philippines: CODE-NGO, p. 1.

¹⁹ Asian Development Bank. 2007. *Overview of NGOs and Civil Society-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 3.

²⁰ Carino, Ledivina V. 2002. "Between the State and Market: Defining the Sector in the Philippines," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, p. 15.

²¹ Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. 1998. "Introduction," *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines:

それぞれの定義には概ね共通点があると思われるが、本研究で対象とする NGO を適切に示すものはない。よって本稿では、これら既存のものを参考に、NGO を次のように定義する。

①フィリピンで最も影響力がある NGO の一つである CODE-NGO が提示した以下6つの「組織形態」を満たしている。

- 1) 複数の個人が参加している。
- 2) 非政府・自律的・独立した統治機構を持つ。
- 3) 集団の自由な意思により設立・運営されている。
- 4) 公益に資することを目的としている。
- 5) 利益を役職員の間で分配しない。
- 6) 法人格の有無は問わない。

また本稿では、NGO 活動のうち、サービス提供機能は調査対象に含めず、「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」という行為に焦点を当てるため、以下を加える。

②上記のうち、「貧困者や弱者のニーズ実現に奉仕する目的で、彼らの立場を仲介・代弁する機能を有する組織」。

なお、上述の NGO に住民組織 (People' s Organization=PO) は含めない。ADB は、

「POは社会的弱者のための相互扶助組織であり、構成員の物質・社会的な生活向上を目的としている。但し、POは草の根組織であるため、ほとんどがボランティア・ベースで活動している。」と説明している²²。フィリピン社会福祉開発省は、POについて「公益を推進する実施能力を有し、理想的なリーダーシップ、構成員、組織構造を備えた真の住民組織である」と述べている²³。本稿では、POについては、Carinoの定義を参考に、「農民、貧困層、障害者、高齢者、先住民族など、社会のあらゆるセクターを代表するメンバー組織で、構成員自らの共益推進を目的とする組織」と定義する²⁴。なおADBは、フィリピンにおけるNGOとPOの関係性について、「NGOは、社会的弱者のために活動することを目的とし、諸問題の解決のために、財政支援・技術供与を通じてPOを支援するほか、アドボカシー活動などを通じて共に連携する関係にある」と説明している²⁵。

フィリピンの非営利セクターには、このほかに生活協同組合、労働組合、小規模金融組織、宗教団体、政党などがあるが、これらも原則としてNGOに含めない。Carinoは、NGO、PO、生活協同組合、労働組合、小規模金融組織、宗教団体などの非営利セクターの総称として市民社会組織（CSO）と呼んでいる²⁶。本論文で対象とする組織は、

²² Asian Development Bank. 2007. *Overview of NGOs and Civil Society-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 3.

²³ 社会福祉開発省のウェブサイト (<http://www.dswd.gov.ph/>) を参照。

²⁴ Carino, Ledivina V. 2002. "Between the State and Market: Defining the Sector in the Philippines," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, p. 15.

²⁵ Asian Development Bank. 2007. *Overview of NGOs and Civil Society-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 3.

²⁶ Carino, Ledivina V. 2002. "Between the State and Market: Defining the Sector in the Philippines," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and

基本的に NGO であるが、議論の対象が NGO や PO を含めた広範に及ぶ場合は、NGO と PO を併記することに加え、必要に応じて「NGO セクター」あるいは「CSO」という呼称も使う。

なお本研究は、「地方」を例に NGO による政治システムへの参加と社会的環境の関係性を考察するものであるため、本稿では「地方に拠点を置くローカル NGO」に焦点が置かれることを明記しておきたい。ここでいうローカル NGO とは、マニラ首都圏などに拠点を置き国家レベルの問題に取り組んでいる組織ではなく、拠点を置く自治体(州、市、町など)の問題解決に主眼を置いているものを指す。すでに述べたように、現在の NGO は、医療保健、教育、ジェンダー、環境保全などの多岐にわたる分野において、トランス・ナショナル、ナショナル、サブ・ナショナルのレベルから、様々な形で政策やプログラムの立案・実施・監視・評価などに参画している。その活動規模・範囲は、組織によって異なり、かつ拠点を置く地域・国の社会情勢や文化の違いにより、活動形態も異なる。これはフィリピンにおいても同様で、本研究を通じて同国で活動するすべての NGO を対象とすることは現実的でない。よって、本研究を通じて、フィリピンの CSO 全般の概要や発展の経緯について考察はするものの、あくまでも分析の対象となるのは「ローカル NGO」である。

1-7. 事例調査の概要

本研究は、NGO による政治システムへの参加を単に検証するのではなく、「効果的な参加」とその社会的環境の関係性を考察するものである。よって、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、NGO が政治シ

システムへ一定レベルの参加を果たしていると考えられるナガ市およびセブ市を事例調査の対象地として選定する。ナガ市は、2002年の国連人間居住会議で、同市の参加型ガバナンスが世界でトップ20に入ると認められたほか、物品調達、生産性改善、都市貧困層対策などの分野でも表彰されるなど、フィリピンにおける地方自治の成功事例として国内外で140回以上の顕彰を受けている。また1995年には、市議会に付随するすべての立法委員会への住民参加を保証する「住民参加強化条例」(Empowerment Ordinance)が制定されており、これはフィリピン国内で自治体が制定した初の住民参加にかかわる条例であった。セブ市は、国連開発計画(UNDP)によって貧困削減にかかわる政府とNGOの協働の成功事例の一つとして選定されたほか、地方自治に関する顕彰としてフィリピン国内で最も権威があるGaling Pook Awardを2003年に授与されている。

すでに述べたように、本研究は、NGOがいかに政治システムへ持続的に参加し、問題解決につなげていくかに主眼を置いているため、NGOの参加が一定レベル達成されている状況に限定して行う必要がある。よって、本研究の事例調査対象地であるナガ市およびセブ市は、ガバナンスへのNGOの参加が国内外で高く評価されている実績があるため、この条件を満たしていると判断できる。また、両市とも「独立都市²⁷」として分類され、州の監督を受けない立場にあるため、事例調査の対象となるNGOによる州および市双方の政治システムへの参加ではなく、後者のみに特化して分析することが可能となる。

両市を対象に事例調査を実施するにあたっては、2つのNGOネットワークを対象に行う。ナガ市では、同市に拠点を置く90のNGO・POなどから構成されるNaga City

²⁷ フィリピンの市は、独立都市と構成都市がある。独立都市は州から独立しており、原則としてその監督を受けないのに対し、構成市は、町と同様に州の監督を受ける。詳細は第4章参照。

People's Council (NCPC)、セブ市では 28 の NGO の連合体である Kaabag sa Sugbu

(Kaabag) の活動を事例として、1986 年のエドサ革命以降、約四半世紀の間に、NGO が市の政策立案・意思決定の過程へ参画することにより、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していく。なお、すでに述べたように、本研究では、「NGO が政治システムへ持続的に参画し、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」という行為に焦点を置くため、これらの NGO ネットワークが国や自治体を実施する事業への参加を通じて、サービス提供分野で果たした役割は分析の対象としない。

個別の NGO ではなく、「NGO ネットワーク」に焦点をあてて分析するのは、1) ローカル NGO は規模が小さく活動範囲が狭いため、一つの組織による影響力は限定される、2) フィリピンでは NGO がネットワークを形成して共同で諸問題へ取り組むケースが多いので、NGO による市政への影響を考察する上で、ネットワーク全体の活動を分析する方が、より現実に即しているなどの理由による。Gonzales は、「単独の NGO による取組みだけでは小規模過ぎて部分的なインパクトしかもたらさない。よって NGO にとって他者との連携を通じて、事業活動をスケールアップすることが不可欠。」と述べている²⁸。川中は、1991 年の CODE-NGO の設立を例に、NGO がネットワークを構築する背景には、NGO が自立・自律を指向しており、団結による発言力向上と、NGO の質の自己規律を目的としていると指摘している²⁹。また ADB によると、フィリピンの NGO は、自らの活動範囲や影響力を高めるため、ネットワーク構築とそこへの参加は重要な戦

²⁸ Gonzales, Raul. 2005. *Philippines NGOs in 21st Century: Searching for Renewed Relevance*. Association of Foundations, p. 9.

²⁹ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』), 明石書店, pp151-152.

略の一つと位置付けている³⁰。言い換えれば、NGOにとって、ネットワークへ参加するという事は、自らの組織資源の不足を補い、効果的に価値創造にかかわっていくための重要な手段であると考えられる。よって本研究の事例調査において、個別の団体ではなく、NGO ネットワークの活動に焦点をあてることは、妥当であると考えられる。

なお本研究では、すでに述べたように、事例調査の結果を政治情勢、社会文化環境、住民参加の度合いが大きく異なるフィリピン国内のすべての自治体に当てはめて一般化することは意図していない。本研究の目的は、あくまでも住民参加が一定レベル進んでいる自治体を対象に、NGO が「形骸化された参加」から「次のステップ」へ進むにあたり、根本的な課題は何であるのかを抽出し、それらが NGO にとって効果的な参加を果たしていくことと、どのような関係性があるのか分析することにある。しかし一方で、本研究の成果が、住民参加が進んでいない他の自治体の NGO にとって、将来的あるいは現在直面する課題を客観的に認識し、それらの改善・解決に取り組む上で、重要な示唆を与えるものになることを期待したい。またそのことは、フィリピンだけではなく他のアジア諸国の NGO に対しても同様である。

1-8. 先行研究の分析

本研究はフィリピン研究の中でも、「政治システムと NGO」という領域において学術的な貢献を果たすことを目的としているため、本節では、主にフィリピンの NGO セクターに関連する先行研究について触れる。

フィリピンの NGO セクター全般や政府との連携にかかわる研究については、Carino

³⁰ Asian Development Bank. 1999. *A Study of NGO-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 49.

らが、NGO の定義、NGO セクター発展の歴史、その概要、経営状態、関連する法制度、経済規模、政治や社会への影響、現在の課題などについて、研究者の視点から総合的にまとめている³¹。CODE-NGO は、フィリピンの NGO セクターに関し、価値創造、インパクト、組織構造、市民参加の4つの分野から分析を試みており、NGO セクターの現状と課題について、実務者の視点からハイライトしている³²。Gonzales は、1986 年のエドサ革命後四半世紀が過ぎ、フィリピンの NGO は「存在意義」あるいは「大義」を失いつつあると指摘し、現在のフィリピンの NGO セクターが抱える課題を実務者の視点から総合的に分析している³³。Silliman と Noble らは、NGO セクターの概要と発展の歴史、貧困削減・先住民族問題・人権・環境などの分野での NGO 活動に加え、国家と NGO の関係（ローカル・ガバナンス、政策提言、民主化などの過程での NGO の取り組み）などについて、研究者・実務者双方の視点から分析している³⁴。ANGOC は国連食糧機関（FAO）と協力し、1989 年の国家経済開発庁（NEDA）による理事会決議第 2 号公布に伴い、中央政府各省庁に NGO 担当部局が設立されたことを受けて、農業省、農地改革省、環境・天然資源省らによる NGO との連携について、実施状況を評価し、課題の抽出を行っている³⁵。同様に ADB も、各省庁による NGO との連携の枠組みや実施状況

³¹ Carino, Ledivina V. (Edited). 2002. *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

³² Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO). 2011. *Civil Society Index: Philippines—An assessment of Philippine Civil Society*. Manila: CODE-NGO. Civil Society Index は、世界最大の NGO ネットワークである CIVICUS が実施する国際比較研究プロジェクトで、すでに 100 カ国以上で実施されている。

³³ Gonzales, Raul. 2005. *Philippines NGOs in 21st Century: Searching for Renewed Relevance*. Association of Foundations.

³⁴ Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner (Edited). 1998. *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press.

³⁵ Asian Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC). 1994. *Peoples Participation Programme in Rural Development in the Philippines. FAOs Partnership with NGOs in Project Formation. People's*

について調査している³⁶。これら一連の研究から、フィリピンのNGOセクターの全体像、すなわちその現状と課題を総合的に把握することができる。

五十嵐は、フィリピンにおける民主主義の移行・定着過程での市民社会の貢献について分析している。フィリピンの現状を「手続き的民主主義」と捉え、制度面での民主主義は定着しているものの、政治エリートによる暴力的支配、伝統的エリートによる寡頭支配、政治政党の弱さなどが原因で、国家の自律性と能力を弱めているため、「実質的民主主義」の達成が困難であるとみなし、そのギャップを埋める存在が市民社会であると結論づけている³⁷。川中は、アキノ政権～アロヨ政権に至るまでの「ポスト・エドサ期」における民主主義の定着、自由主義的経済改革、社会改革（農地改革、貧困対策など）を総括的に分析している³⁸。これらの先行研究は、NGOを取り巻く環境や社会情勢について、主に「民主化」の切り口から把握することに活用できる。

木場は、住民組織をプリンシパル、外部者（NGO、政府・行政、政党など）をエージェントととらえ、プリンシパルがエージェントを使って住民運動を成功裏に進める上での要因を分析している。木場は、住民運動の成否を外部者の能力ではなく、「貧困層がいかに関係者との情報の非対称性を乗り越えて、外部者を効果的に利用できるかに左右される」と結論づけている³⁹。本研究を通じて、NGOが政治システムへ効果的に参加していくことと、社会的環境の関係性を考察するにあたり、NGOと受益者である住民の関係構築は重要な調査事項の一つとなるため、木場の論文は、両者の関係性を考察する上で参考になる。

Participation 6. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

³⁶ Asian Development Bank. 1999. *A Study of NGO-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank.

³⁷ 五十嵐誠一, 2011, 『民主化と市民社会の新地平—フィリピン政治のダイナミズム』, 早稲田大学学術叢書.

³⁸ 川中豪, 2005, 『ポスト・エドサ期のフィリピン』, アジア経済研究所.

³⁹ 木場紗綾, 2010, 「スラムの住民運動と外部者—フィリピン・マニラ首都圏の事例から—」, 神戸大学博士論文.

日下は、2001年のピープルズ・パワーIIおよびIIIを事例として、フィリピン市民社会は「二重公共圏」(市民的公共圏と大衆的公共圏)が存在し、そこには中間層(NGO)と貧困層(住民組織)の道徳的対立が内在しており、それが民主主義の運営方法に対する不信を高め、両者の意識の乖離が政治不安の要因になっていると分析している⁴⁰。日下の論文は、フィリピンのNGOと住民組織が抱える本質的な課題を考察する上で重要な示唆を与えている。

川中は、国家とNGOの関係性について、フィリピンにおいて政府とNGOの相互関係を規定するのは4つの要因(政治的環境、官僚の性質、政府の行政サービスの実施能力、政治家による資源支配)があるとみなし、従来国家資源を独占してきた政治家、特に地方政治家たちは、NGOがその権限に参入することを拒んでいると結論づけている⁴¹。東江は、フィリピン地方都市を対象に、伝統的な政治エリートではない非伝統的政治家(政治マシーンを持たず暴力に頼らない)の限界についてジェネラルサントス市を例に検証している。NGOや住民組織の支援による新しい地方政治の形が一旦は作られたものの、彼らが体制側に入った後、特定の利益擁護を巡って内部分裂を引き起こした。そこには、現在の新しい地方政治が、パトロネージから完全に脱却できず、伝統的政治を完全に排除できない状態にあるといった構造が浮き彫りにされている⁴²。後藤は、ラグナ州村落を事例として、フィリピン行政の最小単位であるバランガイ制度について、その歴史、機能、定義、活動実態などを調査している。バランガイ組織は、地域住民の生活維持・向上の機能(住民参加・仲介・集票機能、住民意識の調査

⁴⁰ 日下渉, 2008, 「フィリピン市民社会の隘路—「二重公共圏」における「市民」と「大衆」の道徳的対立—」『東南アジア研究』第46巻, 3号, pp. 420-441.

⁴¹ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家とNGO—15カ国の比較研究』), 明石書店, pp. 136-155.

⁴² 東江日出郎, 2007, 「フィリピン地方都市における非伝統的政治のダイナミクス—非伝統的政治化の可能性と限界」『国際開発フォーラム』35, 名古屋大学, pp. 51-69.

など) を果たしてきた住民自治組織と考えられるが、近年は、官僚的特質が高まり、その組織構造がフォーマル化しつつあると指摘している⁴³。これら一連の研究は、地方における NGO 活動を阻害すると考えられる伝統的な社会構造について考察するうえで活用できる。

川中は、フィリピンの地方権力の権力維持メカニズムについてナガ市を事例に調査している。市長が住民組織との関係を権力維持のために政治マシーンとして活用しているとみなし、同市の権力維持メカニズムをクライエントリズムの枠組みから分析している⁴⁴。Angeles は、ナガ市を事例として、参加型ガバナンスが国家と NGO を含む市民社会の関係をどのように形成するか調査している。具体的には、住民参加のメカニズムを組織化するにあたっての限界と可能性、それが民主的なガバナンス、社会関係資本形成、国家と市民社会の関係などにどのような示唆を与えるのか分析している。Angeles は、「首長が市民社会を積極的に支持することにより、草の根・参加型アプローチが促進され、市民社会が政府と民衆の仲介役を果たす。その過程で社会関係資本が強化され、民主的なガバナンスが実現し、諸問題の解決に寄与できる。」と結論づけている⁴⁵。Melger は、地方ガバナンス改革をテーマとして、ポルト・アレグレ（ブラジル）とナガ（フィリピン）を比較研究している。ナガ市の改革が成功した要因として、1) すでに市民による政治改革のイニシアチブが存在していたため、改革を受け入れる土壌があった、2) 民主化の流れにより、非伝統的な勢力の台頭が可能であっ

⁴³ 後藤美樹, 2004, 「フィリピン住民自治組織・バランガイの機能と地域社会—首都圏近郊ラグナ州村落の住民生活における役割」『国際開発研究フォーラム』25, pp. 61-80.

⁴⁴ 川中豪, 2000, 「フィリピン地方都市における権力メカニズム - - ナガ市の事例」『アジア経済研究』41.1, pp2-33.

⁴⁵ Angeles, Leonora C. 2007. "Reorganizing Decentralization and State-Civil Society Relations: A Re-interpretation of Naga City's Experiment in Participatory Governance." *In Learning Civil Societies: Shifting Contexts for Democratic Planning and Governance*, eds. Penny Gurstein and Leonora Angeles. Toronto: University of Toronto Press, pp. 226-262.

た、3) 中央政府が地方分権を推進していた、4) 政策の立案・実施過程で市民参加が奨励され、NGO などとその機会を積極的に活用した、などの点を挙げている⁴⁶。

Etemadi は、セブ市の開発 NGO の連合体(Kaabag sa Sugbo/Coalition of Development NGO in Cebu)などを例に、NGO がエドサ革命以降、約四半世紀の間に、市開発協議会への参加や市長選挙の機会の活用などを通じて、市政へ及ぼした影響について総括的にハイライトしている⁴⁷。これらの先行研究は、ナガ市およびセブ市で事例調査を実施する上で、参考資料として活用できる。

地方における NGO の政治システムへの参加について分析した先行研究についても触れたい。地方政府法の実践面での課題のうち（特に住民参加の分野において）、山田は1991年地方政府法の実施状況に関し、移行期終了時（1994-1996年）に確認された現状と課題、自治体と中央政府の機能関係などを分析しているが、その中で特に NGO によるローカル・ガバナンスへ参加する主要な機会となる地方開発協議会（LDC）の機能について触れている。構成メンバーが多すぎる、上級・下級自治体間での連携が不備の状態にある、NGO が住民を代表できていないなどの点を、LDC が十分機能していない理由として指摘している⁴⁸。

西村は、開発評議会の機能について、ケソン市を事例に調査を実施している。その結果、同市では、評議会の構成や仕組みについて市民組織の意向がかなり反映されたと考えられるものの、最終目標である開発計画・投資計画の策定には至らなかったと

⁴⁶ Melgar, Maria Teresa R. 2010. *Constructing Local Democracy in Post-Authoritarian Settings: A Comparison between Porto Alegre, Brazil and Naga, the Philippines*. PhD Dissertation of Philosophy (Sociology), University of Wisconsin-Madison.

⁴⁷ Etemadi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader*. Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc.

⁴⁸ 山田恭稔, 1998, 「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係—フィリピン「1991年自治体法」の移行終了時における一考察—」 『国際協力研究』Vol. 14 No. 1, pp. 19-32.

結論づけている。その要因として、1) 評議会委員の間で評議会の機能や審議プロセスについて共通理解が形成されなかった、2) 委員間に十分な信頼関係が構築されていなかった、3) NGO の間で評議会に取り組む姿勢に温度差があったなどの点を挙げている⁴⁹。

Legaspi は、9 の自治体（州 2、市 2、町 5）を事例として、経済振興、財政改革・資金調達、住民参加促進の 3 つの分野を対象に、地方政府法の実施状況を分析している。特に、住民参加推進が十分でない要因として、自治体の財源不足、行政官の能力不足、首長の意識の欠如、セクター間協力の未整備などを挙げている⁵⁰。

Capuno は、1983 年と 1991 年の地方政府法の施行結果を比較分析し、地域の経済状態の良し悪しがガバナンスの質や開発に、ひいては住民参加にも影響を及ぼすと指摘している⁵¹。

アジア財団は USAID と協力して、地方政府法の施行後、その実施状況を定期的にレビューしている。2010 年に作成された報告書によると、ローカル・ガバナンスと運営、保健と社会サービス、経済開発、環境管理の 4 つの分野から評価した結果、各分野における業務の透明性向上と市民参加促進は十分浸透していないことが大きな課題となっていることが明らかにされ、LDC を通じた市民参加が重要視されるべきと結論づけている⁵²。

⁴⁹ 西村謙一，2009，平成 17-20 年科学研究費補助金（基盤 B）「フィリピンにおける地方政府のガバナンスー開発評議会の機能を中心に」，科学研究費補助研究成果報告書。

⁵⁰ Legaspi, Perla E. 2001. *The Changing Role of the Local Governments Under a Decentralized State: Some Cases in Philippine Local Governance*. Quezon City, the Philippines: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

⁵¹ Capuno, Joseph J. 2005. *The Quality of local governance and development under decentralization in the Philippines*. Discussion Paper No. 0506, School of Economics, University of the Philippines.

⁵² The Asia Foundation. 2010. *Synopsis of Findings: Rapid Field Appraisal (RAF) of Decentralization in the Philippines (2010)*. The Asia Foundation.

Brillantes も ADB と協力して同時期に同様の調査を行い、住民参加が進まない原因として、地方開発評議会を含む様々な地方特別機関 (LSB) が多すぎて、政府と NGO の双方がこれらの機会を十分使いこなせず、ガバナンスが機能不全に陥っていると指摘している⁵³。

上述の先行研究から判断すると、これらには総じて 3 つ特徴があると考えられる。第 1 に、フィリピンの NGO セクターに関する研究は、その多くが特定分野 (民主化、貧困削減、環境などの特定分野における NGO の役割) あるいは特定地域 (特定の自治体における NGO 活動の事例調査) に限定される傾向がある。つまり、政治システムにおける NGO の機能そのもの、すなわちその固有の役割に焦点をあてた研究は少ない。第 2 に、これらの先行研究は、NGO が政治システムへ参加することと、社会的環境の関係性に焦点を絞り、論理的な枠組みを基に、学術的かつ因果的な説明を試みている訳ではない。つまり、既存の先行研究の中には、NGO セクターの現状や課題を分析したものは多く存在する。また、問題解決に取り組む行為主体として、NGO が政治システムへ効果的に参加していく上での課題を抽出したものについても同様である。しかし、これらの殆どは、問題がなぜ発生するのか、そこ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でおらず、実際には「課題の抽出」だけで終わっている。つまり、「Fact」を分析した研究はあるが、それが発生する背景・要因について理論的に研究しているものはない。最後に、これらの課題を抽出する過程で、NGO が果たしてきた役割について、単なる NGO セクターそのものの歴史ではなく、フィリピン社会全体の発展史と関連づけて分析したものも少ない。つまり、上述の先行研究は、本研究のテーマである「政治システムに参加する制度や仕組みがあるのにも関わらず、

⁵³ Brillantes, Jr. Alex B. 2010. *Decentralization and Devolution in the Philippines: Status, Triumphs, Tests and Directions*. Asian Development Bank.

なぜ NGO は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か、そしてその背景にはどのような要因が関係しているのか」といった問いに明確な答えを提供しているものはない。

すでに述べたように、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」からの分析を基に、政治システム内での NGO 固有の役割について、新たに構築する論理的な枠組みの下で考察するものである。このような作業は、従来のフィリピンの NGO 研究の視点に欠けていたものといえ、本研究を通じて、NGO が政治システム内でいかなる個性的配置に帰属されるのか検証することにより、フィリピンを対象とする「政治システムと NGO」という領域で、新たな視点から分析を加えることに繋がる。よって本研究は、既存のフィリピン研究の中で、学術的な貢献を果たすことができると考えられる。

1-9. 本論文の構成

本論文の構成について、まず第 2 章では、本研究の分析枠組みについて説明する。すでに述べたように、本研究では、対象とする NGO 活動、すなわち 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実際の問題解決に繋げていく一連の行為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。よって、まずは社会運動理論の変遷と推移を整理し、それらを本研究で取り上げる NGO 活動に適用させる妥当性について考察する。その上で、先行理論を基に、本研究の分析枠組みを提示する。

第3章「フィリピンの社会発展と NGO」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く。なお、ポスト・エドサ期については、特に歴代政権と NGO の関係に焦点をあてて分析する。

第4章「フィリピン社会と NGO」および第5章「NGO の政治システムへの参加の仕組み」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する。

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う。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、それぞれの NGO ネットワークが市の政策・意思決定などの過程へ参加することにより、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。

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」では、本研究の結論として、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を対象として、1) NGO が政治システムへ効果的な参加を果たしていく上での課題、2) 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、3) 政治システム内での一行為主体としての NGO 固有の機能、4) 残された課題と提言、について述べる。

第2章 本研究の分析枠組み

すでに述べたように、本研究では、調査の対象とする 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借りる。よって本章では、まず社会運動理論の変遷を整理し、それらを本研究で取り上げる NGO 活動に適用させる妥当性について検討する。一連の作業結果を基に、本研究で活用する分析枠組みを提示する。

2-1. 社会運動理論の変遷と NGO 活動への適用

2-1-1. 社会運動の古典理論

1960 年代以前の社会運動研究についてまず挙げられるのは、社会運動を階級闘争とみなしていた点である。マルクス主義は「社会の客観的・構造的な矛盾の激化が、その維持と変革をめぐる人間主体の実践的な組織と運動を呼び起こす」と考えるが、その場合、主体としての人間は階級的に規定されていると把握するのが出発点である。要するにマルクス主義において、社会運動とは主体としての階級の運動に他ならない⁵⁴。

経済構造に運動の原因を求めたマルクス主義的立場に対して、むしろ社会的な構造に注目したのが「集合行動論」、「相対的剥奪論」と呼ばれる社会運動理論である⁵⁵。1950 年代から 60 年代にかけて主流であった集合行動論は、個々人の多様性を無視することによって社会の不安定さと個人の不安感や不満を直接的に結びつけ、「集合行動がなぜ

⁵⁴ 矢澤修次郎, 2003, 「総論 社会運動研究の現状と課題」(矢澤編『講座社会学 15 社会運動』), 東京大学出版会, p. 5.

⁵⁵ 重富真一, 2007, 「開発と社会運動—途上国における社会運動研究の視座—」(重富真一編『開発と社会運動—先行研究の検討—』調査研究報告書), アジア経済研究所, p. 7.

生じるか」という原因論に関するマクロな視野を内包していた⁵⁶。相対的剥奪論は、社会運動を人々が実際に満たしている欲求水準と規範的な欲求水準（期待水準）の比較から現れる不満、すなわち相対的に奪われているという心理的苦痛によって説明する理論である⁵⁷。例えば、Davies の J カーブ仮説によると、現実の充足水準と規範的欲求水準がかけ離れたときに社会運動が起るとされている⁵⁸。つまりこれらの理論は、社会運動を非日常的なものと捉え、その発生の原因を個人の不平や不満に求めている。しかし 1960 年代～70 年代にかけて、社会運動研究は大きな転機を迎え、新しい理論がアメリカとヨーロッパで同時期に生まれた。

2-1-2. 資源動員論

アメリカを源とする「資源動員論」は、社会運動とは非合理的で、感情的で、暴力的なものではなく、他の日常的な政治活動と同程度に、合理的で、理性的なものであるとして、「集合行動論」に対するアンチテーゼとして自らを確立させてきた⁵⁹。資源動員論のパイオニアともいえる MaCarthy と Zald は、社会運動の発生・展開は、人々の不平・不満ではなく、運動組織が動員できる資源（他の行為主体との関係性や組織管理）に影響すると主張した⁶⁰。つまり資源動員論は、社会的コンフリクトのなかで目標を達成するためには様々な資源が必要であり、資源の効率的な集積のためには組織

⁵⁶ 片桐新自, 1995, 『社会運動の中範囲論』, 東京大学出版会, p. 4.

⁵⁷ 矢澤修次郎, 2003, 「総論 社会運動研究の現状と課題」(矢澤編『講座社会学 15 社会運動』), 東京大学出版会, p. 10.

⁵⁸ 重富真一, 2007, 「開発と社会運動—途上国における社会運動研究の視座—」(重富真一編『開発と社会運動—先行研究の検討—』調査研究報告書), アジア経済研究所, p. 7.

⁵⁹ 片桐新自, 1995, 『社会運動の中範囲論』, 東京大学出版会, p. 1.

⁶⁰ McCarthy, Jhon D. and Mayer N. Zald. 1977. "Resource Mobilization and social movements: A partial theory," *American Journal of Sociology*, 82(6), p. 1212.

が不可欠であるという基本的な発想に基づき、組織レベルに焦点を当てて、運動の動員から目標の達成ないしは調停に至る過程を包括的に説明しようとするものである⁶¹。

しかし、社会運動が発生するにあたり、心理的要因やイデオロギーは無視できない、費用便益分析では社会運動は完全に分析できない、社会運動組織ばかりが焦点になっていて、マクロな社会との関連が触れられていないなどの欠点を補う形で政治過程論が登場した⁶²。ティリーは、集合行動とは、共通の利害を追求する人々の団結した行為であると定義し、その構成要因として、1つの集団が他集団と行う相互行為から生じる利益と損失を指す「利害」、集団がその利害に従って行動する能力を左右する集団構造の側面としての「組織」、行動に必要な資源に対する集合的なコントロールを集団が獲得する過程としての「動員」、集団とその周りの世界との関係にかかわる「機会」の4つを挙げている⁶³。MacAdam は、「政治的な機会が拡大すれば、民衆は運動が成功するかもしれないという構造的な可能性を認識し、運動体の組織力の強化を通じて、集合行動に転換される。つまり社会運動は、運動体と社会政治的な環境の間の相互作用の結果として発展していくもの」と述べている⁶⁴。つまり政治過程論は、運動の受益者たる民衆の組織状況や認識状況も要素として加え、さらに政治環境要因とあわせて運動の盛衰を説明するものである⁶⁵。

⁶¹ 矢澤修次郎, 2003, 「総論 社会運動研究の現状と課題」(矢澤編『講座社会学 15 社会運動』), 東京大学出版会, p. 11.

⁶² 片桐新自, 1995, 『社会運動の中範囲論』, 東京大学出版会, pp. 33-34.

⁶³ チャールズ・ティリー, 1984, 『政治変動論』(堀江湛監訳), 芦書房, pp. 19-20.

⁶⁴ MacAdam, Doug. 1999. *Political Process and the development of Black insurgency, 1930-1970* (Second Edition). Chicago and London: The University of Chicago Press, p. 40.

⁶⁵ 重富真一, 2007, 「開発と社会運動—途上国における社会運動研究の視座—」(重富真一編『開発と社会運動—先行研究の検討—』調査研究報告書), アジア経済研究所, p. 13.

2-1-3. 新しい社会運動論 (NSM)

資源動員論とほぼ同時期にヨーロッパで生まれた「新しい社会運動論」(NSM)について、矢澤は「現代的な集合行動を適切に把握できない古典的なマルクス主義を批判して現れた社会運動論で、その根本的な問題意識は、1970年代以降の先進資本社会の根底的な構造変動に対応した集合行動を探求するもの」と指摘している⁶⁶。梶田はその命名者である Touraine の議論を踏まえて、「NSM は未来の社会を準備するために権力を打倒・奪取するための手段としてではなく、社会発展の実現や社会問題の開示・解決を目指すため、住民運動、反原発運動、女性解放運動などは、上位階級と社会運動の関係性それ自体が重要な意味をもつ」とみなしている⁶⁷。

牛山は NSM の特徴として、1) 主体の変化、2) 手法・スタイルの変化、3) 対象の変化を挙げている。1) については、従来の社会運動が権力の奪取や新しい権力秩序の構築を目指してきたのに対し、NSM は変化の質を対象としているため、その主体は求める社会の姿を問題にする。2) については、抗議・抵抗型の運動から、説得・政策実現型への転換を図るものであるため、ピラミッド型のヒエラルキーからネットワーク型の組織形成などが特徴として見られる。3) に関しては、産業社会から脱産業社会への変化も踏まえ、物質的な豊かさを求める賃上げや生活改善などの要求から、そもそも「豊かさ」とは何か、どのような人間社会が持続されるべきなのかといった視点からの環境保護運動やコミュニティ形成運動へと変化したことが挙げられる⁶⁸。つまり NSM はその意味づけにおいて、強い価値指向性を有していると言える。重富はこれらの特徴を踏まえて、NSM は客観的な社会構造、あるいは帰属集団によって規定し

⁶⁶ 矢澤修次郎, 2003, 「総論 社会運動研究の現状と課題」(矢澤編『講座社会学 15 社会運動』), 東京大学出版会, p. 16.

⁶⁷ 梶田孝道, 1988, 『テクノクラシーと社会運動』, 東京大学出版会, pp. 202-207.

⁶⁸ 牛山久仁彦, 2006, 「社会運動と公共政策—政策形成における社会運動のインパクトと協働政策の課題—」, 『社会学評論』57 卷 2 号, 日本社会学会, p. 261.

きれない個人の問題意識、自己意識によって導かれる運動と定義している⁶⁹。

2-1-4. 資源動員論と NSM 統合の試み

資源動員論と NSM は全く異質なものであるだろうか。一般的には、これまでの社会運動理論は主にアメリカで展開した資源動員論—政治過程論の流れと、ヨーロッパで研究された新しい社会運動論とに分けて説明されることが多く、前者は「どのようにして社会運動が起きるか」、後者は「なぜ社会運動が起きるか」を論じるものとされている。言い換えれば、「いかにして人々は運動に参加するか」という実践的な課題を解こうとする資源動員論と、「なぜ人々は新しいタイプの社会運動を引き起こすのか」という原因追求型課題を解こうとする「新しい社会運動論」に分かれていった⁷⁰。この2つの流れの乖離が強調される一方で、理論的な統合の試みも行われている。

小野は、資源動員論と NSM の統合にかかわる先行研究を分析し、両者を結ぶ理論として政治的機会構造論とフレーミング理論を挙げている。この2つの理論は資源動員論にとっては、社会運動組織の発展に対する外側からの支持の効果という関心に答えるものであり、新しい社会運動論にとってみれば、広範な社会—構造的変化と具体的動員過程との間を結合する概念的架橋の作業を担うものとしている。つまり、不平や不満の構造的背景にかかわるマクロ分析を行うにあたり、政治機会構造論とフレーミング理論を加えることによって、社会運動論はトータルな理論へ展開する可能性を有するに至っている⁷¹。

⁶⁹ 重富真一，2007，「開発と社会運動—途上国における社会運動研究の視座—」（重富真一編『開発と社会運動—先行研究の検討—』調査研究報告書），アジア経済研究所，p. 15.

⁷⁰ 片桐新自，1995，『社会運動の中範囲論』，東京大学出版会，p. 6.

⁷¹ 小野耕二，2000，『比較政治』，東京大学出版会，p. 70.

2-1-5. 政治的機会構造論

タローによると、1980年代を通じて政治過程論は、その関心を「機会」へと狭めるようになっていった⁷²。つまり、政治的機会構造への着目を通じて、それまで「弱かった」とされていた「運動に対する構造的要因の意義」を理論内に取り込む作業が進められた。小野によると、政治的機会構造論を提起したのはアメリカの政治学者であるアイジンジャーであり、彼は政治的機会構造を「諸集団が権力にアクセスし政治システムを操作できる程度」と一般的に定義している⁷³。Gamson と Meyer は政治的機会の概念について、成功や失敗に関する人々の期待に影響を及ぼした結果、集合行為への誘因を与えるような、政治的環境の様々な次元を意味するとしている⁷⁴。

McAdam は、政治的機会の概念について、1) 既存の政治システムの相対的な開放度・閉鎖性、2) 政体を維持するエリート間での調整が安定的に行われているか否か、3) エリート間での連携の有無、4) 国家の強さと社会統制の度合いの4つの側面を挙げている。そのうち1) については、既存の政治システム内での正規の組織構造と、2) および3) はある時点のある段階における政治システム内での力学関係にかかわる非公式な構造と、4) については運動を抑圧しようとする国家の社会統制や政治的意思と関係すると指摘している⁷⁵。

⁷² シドニー・タロー、2006、『社会運動の力 集合行為の比較社会学』（大畑裕嗣監訳）、彩流社、p. 47.

⁷³ 小野耕二、2000、『比較政治』、東京大学出版会、p. 63.

⁷⁴ Gamson, William A. and David S. Meyer. 1996. "Framing Political Opportunity," *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by Doug MacAdam, McCarthy, Jhon D. and Zald, Meyer N. New York: Cambridge University Press, pp. 275-277.

⁷⁵ MacAdam, Doug. 1996. "Conceptual origins, current problems," *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by Doug MacAdam, McCarthy, Jhon D. and Zald, Meyer N. New York: Cambridge University Press, pp. 26-29.

タローは政治的機会あるいは制約を作り出す5つの側面として、1) 新しい行為者が参加するためのアクセスの開放、2) 政治体内部で政治再編が行われているという証拠、3) 影響力のある同盟者の出現、4) エリート内部での分裂の発生、5) 国家による反体制派への抑圧の能力や意志の衰退を挙げている。これらの側面は異なるシステムにおいて異なる形で配置されており、時間がたつにつれて変化する。一方で政治的機会あるいは制約が安定する要因として、1) 国家の強さ、2) 挑戦者に対し国家が広く行う戦略、3) 抑圧と社会統制の問題を挙げている⁷⁶。

Gamson と Meyer は、政治的構造概念を安定的要素と流動的要素に分けて述べている。政治的機会構造のうち、時間的に安定した要素として、政治制度、公的機関や政党の強度、政治文化などが含まれるのに対し、流動的要素として、政策の変化、選挙、政権交代、メディア報道などを挙げている。安定的要素は、異なる状況下における社会運動の発生と成功の関係性を比較することを可能とするのに対し、流動的要素は、政治的空間の開放・閉鎖と運動体による戦略的な選択との間での相互連関、すなわち運動体の活動を特徴づける内包的な構造を理解することに繋がるとしている⁷⁷。

Ibarra は、社会運動が政策過程に影響を及ぼすのは、より多くの行為主体が意思決定過程へ戦略的に参画し、民主的な議論ができる「ガバナンス空間」へ効果的にアクセスすることであるとしている。そしてそれを可能にするための要因として、資源動員(活動家間での相互連携や信頼関係といった社会的資源の有無)、政治的機会構造(ガバナンス空間内で自由に意見交換が行えるネットワークや機会の提供)、世論の支持

⁷⁶ シドニー・タロー、2006、『社会運動の力 集合行為の比較社会学』(大畑裕嗣監訳)、彩流社、pp. 139-154。

⁷⁷ Gamson, William A. and David S. Meyer. 1996. "Framing Political Opportunity," *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by Doug MacAdam, McCarthy, Jhon D. and Zald, Meyer N. New York: Cambridge University Press, pp. 279-283.

(運動体の活動や主張に好意的な民衆の存在) の3つを挙げている⁷⁸。

2-1-6. フレーミング理論

近代におけるあらゆる社会運動は、シンボルの動員という試みを伴う⁷⁹。フレーミング理論とは、「言い方を変えれば物事は違って見える」ということであり、社会運動の発生・成否は、運動体がどのようなフレームを与えるかで決まる⁸⁰。タローは「フレームに関する多くの作業は、認知的であり評価的なものである。すなわち、その作業は不満の原因をはっきりさせ、それを重要な他者に向けられたより広い主張へ転換する」と述べている⁸¹。

Snow は、フレーミング理論を個人と社会運動体を結びつける意識的・戦略的な枠組みであるとして、1) 特定の問題意識を共有していると考えられるが構造的な接点がない人々を結びつける (Frame Bridging)、2) 特定の問題・活動に関する理解度を明確化・活性化する (Frame Amplification)、3) 潜在的な支持者に対し、運動体の価値や理念にかかわる理解の枠組みを拡大し、彼らの利害と運動体への支援が合致することを認識させる (Frame Extension)、4) 一連の行為を通じて動員対象者の価値や信念を変える (Frame Transformation) の4つの過程を挙げている⁸²。

⁷⁸ Ibarra, P. 2003. "The Social Movements: From Promoters to Protagonists of Democracy," *Social Movements and Democracy*, edited by Ibarra P. New York: Palgrave, pp. 7-16.

⁷⁹ シドニー・タロー, 2006, 『社会運動の力 集合行為の比較社会学』(大畑裕嗣監訳), 彩流社, p. 186.

⁸⁰ 重富真一, 2007, 「開発と社会運動—途上国における社会運動研究の視座—」(重富真一編『開発と社会運動—先行研究の検討—』調査研究報告書), アジア経済研究所, p. 17.

⁸¹ シドニー・タロー, 2006, 『社会運動の力 集合行為の比較社会学』(大畑裕嗣監訳), 彩流社, p. 194.

⁸² Snow, David A, Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden, and Robert D. Benford. 1986. "Frame alignment process, micromobilization, and movement participation," *American Sociological Review*, 51(4), pp. 467-476.

長谷川は、巻町での原発建設に反対する住民運動を例に、「反原発」や「白紙撤回」に代わるフレーミングとして、女性たちによる「折り鶴運動」を紹介している。平和のシンボルである「折り鶴」は、核兵器から民生用に転用された巨大科学技術である原子力に対する市民レベルからの批判、特に女性たちの安全性への危惧と対抗的な連帯性をフレーミングした。折り鶴は誰でも折れるし、匿名でも参加できるので、家族や友人への呼びかけも容易となり、折ることを通して反対の意思を自己表現することができる。町長選での反原発候補支援を契機としてはじまったこの運動は、翌年に実施された町議選で女性候補3人が1-3位で当選するという画期的な出来事の引き金となり、女性たちの運動参加を促す格好のフレーミングとなった⁸³。

2-1-7. 社会運動理論の途上国への適用

社会運動の戦略、構造、成功の仕方は、運動が行われる国家の種類によって異なるので⁸⁴、これまで説明してきた欧米を中心に先進国で発展してきた社会運動理論を、政治制度や社会構造が異なる途上国にそのまま適用することには以下の理由から無理があると考えられる。

梶田は、欧米の先進国と途上国の社会運動の違いについて Touraine の議論を踏まえて次のように述べている。現代社会においては、脱産業社会における社会運動、つまり「共時的な」階級闘争と、発展途上国での闘争、つまり「通時的な」な階級闘争に分離されており、このことは先進産業社会の社会運動の性格を規定し、他の社会における運動と区別する上で極めて重要な点である。前者は自由主義的な体制のなかで誕生し、その体制を保持・増強しようとするため、「国家」よりは「社会」へと志向し、

⁸³ 長谷川公一，2003，「環境運動の展開と深化」（矢澤編『講座社会学 15 社会運動』），東京大学出版会，pp. 208-211.

⁸⁴ シドニー・タロー，2006，『社会運動の力 集合行為の比較社会学』（大畑裕嗣監訳），彩流社，p. 46.

その関心の焦点は「自由」である。後者は内外の支配体制との断絶、従属からの「解放」を最重要課題とするため、権力の奪取を目指し、「社会」というよりは「国家」へと志向する。よって、途上国の社会運動を考察するにあたり、1) 狭義の階級関係の視点、2) ナショナリズムおよび国際関係的な視点、3) 近代化・発展の視点が必要である⁸⁵。

また途上国の場合は、物質的な要求や安全の保障など、現実にある身近な問題が社会運動の動機づけになることが多い。政治機会も先進国と途上国の間では大きく異なり、政治システムの開放性や民主主義制度が未成熟のままにある。社会運動体に求められる機能・能力にも違いがあり、一般大衆から資源をたくさん集め、一般大衆に向け上手に宣伝する能力だけではなく、現実の問題に直面する人たちの組織者となり、その声を代弁する能力が重要になる⁸⁶。

しかし現在の途上国では、物質的な豊かさを求める生活改善の要求にかかわる運動だけではなく、NSM のいう環境保護運動やコミュニティ形成運動も存在する。よって、欧米と途上国の社会運動に相違があることは事実であるが、その境界を明確に区切ることは容易ではない。つまり Touraine の言葉を借りれば、「自由」と「解放」という同一の語源に発する2つの課題が、互いに矛盾し対立するという事態がしばしば起っており、国際的文脈のなかでの社会運動の複雑な側面が露呈している⁸⁷。

本研究ではフィリピンを対象とするため、同国の社会運動が発展・展開する要因や社会構造が先進国と異なる部分があることに留意し、その点に配慮した分析枠組みを構築する必要がある。

⁸⁵ 梶田孝道, 1988, 『テクノクラシーと社会運動』, 東京大学出版会, pp. 186-209.

⁸⁶ 重富真一, 2007, 「開発と社会運動—途上国における社会運動研究の視座—」(重富真一編『開発と社会運動—先行研究の検討—』調査研究報告書), アジア経済研究所, p. 30.

⁸⁷ 梶田孝道, 1988, 『テクノクラシーと社会運動』, 東京大学出版会, p. 209.

2-1-8. 社会運動理論の NGO 活動への適用

すでに述べたように、本研究では NGO が政治システムへの持続的な参加を通じて、政策問題を提起・争点化し、法制度化などを経て問題解決に繋げていく一連の行為を社会運動の一環とみなし、社会運動研究の先行理論や概念を借りることにより、効果的な参加の実現と NGO 活動に影響を及ぼす社会的環境の因果関係を検証していく。

タローは、社会運動を「エリート、敵手、当局との持続的な相互作用の中での、共通目標と社会的連帯に基づいた集合的挑戦」と定義している⁸⁸。牛山によると、社会運動には、多くの人々が生活する社会を進歩させる、ないしは発展させるといった価値志向が求められる⁸⁹。重富は「政治的弱者の、非制度的な方法での公共的事柄に関する意思表示」と定義している⁹⁰。安立は社会運動について、第1に社会一般にアピールして社会問題としての問題提起とその理解や解決を求める方向性と、第2に法的な根拠および税等の財源をもった社会制度としての確立や解決を求める方向性、第3に具体的なサービス提供の方法やその内容に関して、当事者あるいは利害関係者の立場から関与・参加し、あるいは事業体を自ら形成・運営しながらサービス内容の質的・量的改革に関わるというすべての側面を含むとしている⁹¹。

一方で安立は、社会運動と NGO 活動の違いについて、Kramer の機能分析モデルを用

⁸⁸ シドニー・タロー, 2006, 『社会運動の力 集合行為の比較社会学』(大畑裕嗣監訳), 彩流社, p. 24.

⁸⁹ 牛山久仁彦, 2006, 「社会運動と公共政策—政策形成における社会運動のインパクトと協働政策の課題—」, 『社会学評論』57 卷 2 号, 日本社会学会, p. 261.

⁹⁰ 重富真一, 2007, 「開発と社会運動—途上国における社会運動研究の視座—」(重富真一編『開発と社会運動—先行研究の検討—』調査研究報告書), アジア経済研究所, p. 2.

⁹¹ 安立清史, 2006, 「米国のシニアムーブメントはなぜ成功したか—NPO と社会運動の相補性をめぐって—」, 『社会学評論』57 卷 2 号, 日本社会学会, pp. 286-287.

いて以下のように指摘している。Kramer は NGO が果たす役割として、1) 開拓的・パイオニア機能 (Vanguard Role or Service Pioneer)、2) 価値の擁護・ボランティアリズム機能 (Value Guardian Role and Volunteerism)、3) 改革とアドボカシー機能 (Improver Role and Advocacy)、4) サービス提供機能 (Service Provider Role) の4つを掲げている。このうち、NGO 活動が社会運動と異なるのは、上述のサービス提供機能を担っている点であるとしている⁹²。

しかしすでに述べたように、本研究で対象とする NGO 活動は、「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おり、NGO が国や行政が実施す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ていない。よって、本研究が対象とする NGO 活動は、安立が指摘したものと合致しうると考えられる。

このほかにも NGO 活動を社会運動の一環とみなすことについて、李は「NGO も問題を解決するために連帯し、制度・文化レベルにおける変化をもたらす活動を行っているため、社会運動と認識できる」⁹³、新原・牛山は「NGO は、公益活動を展開しながらも、新しい社会システムの構築を目指して運動をすすめており、その意味で新しい社会運動である」⁹⁴という主張もあるほか、タローは「社会運動の理論は、さまざまなタイプの運動に関して因果的な動態を明らかにする手がかりを与えるはずである」⁹⁵と述べている。よって本研究を実施するにあたり、社会運動に関する先行理論や概念を活

⁹² Ibid., pp. 280-283.

⁹³ 李ヘジン, 2008, 「日本における NGO の政策的影響力に関する研究—移住労働者支援団体を中心に—」, 一橋大学大学院社会学研究科・総合政策研究室, p. 3.

⁹⁴ 新原道信/牛山久仁彦, 2003, 「市民運動の変容と NPO の射程」(矢澤編『講座社会学 15 社会運動』), 東京大学出版会, pp. 158-159.

⁹⁵ シドニー・タロー, 2006, 『社会運動の力 集合行為の比較社会学』(大畑裕嗣監訳), 彩流社, p. 335.

用することは可能であると考えられる。

2-2. 分析枠組み

2-2-1. 先行理論の適用可能性

NGO が政治システム内での一行為主体としてガバナンスに効果的に参加し、問題解決に寄与していくためにはどのような要因が影響しうるのだろうか。タローは、行為への潜在力を社会運動へと変換するのは、集団の内部構造であると述べている⁹⁶。ティリーは、個人ないし集団の行動を、外部の諸作用の結果として、つまり外部の諸作用が行動の原因であるとして考察することもできると指摘している⁹⁷。本稿では、すでに挙げた社会運動研究の先行理論を踏まえ、1) 組織の資源および価値指向性、2) 争点化・動員能力、3) 政治的機会、4) 受益者の支持の4点をその要因として挙げたい。

1) については資源動員論で述べられているように、NGO が問題解決に寄与するには、組織として人材、資金、ネットワークなどの資源を効率的に集積する必要がある。また、NSM がいうように、NGO がどのような社会の姿を求め、具体的に何を要求しているのかといった価値指向が NGO の組織形態や活動方針にも影響を及ぼす。2) については、NGO の活動が生活改善を求めているにせよ、社会のあるべき姿を求めているのにせよ、NGO の活動とその受益者を結びつけるフレーミングが提示され、その実現に向けて効果的な動員が図られる必要がある。3) については、NGO が政治システムに参加していくためには、組織資源だけではなくマクロな社会との関連が不可欠であり、

⁹⁶ シドニー・タロー、2006、『社会運動の力 集合行為の比較社会学』（大畑裕嗣監訳）、彩流社、p. 54.

⁹⁷ チャールズ・ティリー、1984、『政治変動論』（堀江湛監訳）、芦書房、p. 18.

政治的機会が一定レベル開放されている必要がある。4) に関しては、NGO が問題解決に寄与していくにあたり、受益者を効果的に仲介・代弁することが重要な鍵になる。

しかし、欧米を中心とする先進国と途上国の間では NGO 活動が発展・展開する要因や社会構造に異なる部分があるため、それらの点に配慮した分析枠組みを検討する必要がある。上述の4つの要因に関し、途上国の場合は欧米と比べてどのような相違点があるのか検討すると、まず組織の資源については資金および組織構造が挙げられる。途上国では、多くの NGO が外国籍の援助機関や開発 NGO から支援を受けており、組織によってはその大部分の活動資金を海外からの支援で賄われる場合が多いため、組織運営上、これらの海外機関への依存度が高い。価値指向性については、貧困削減など生活改善を要求する活動と NSM のいう環境保護運動やコミュニティ形成運動の双方が混在する状況にある。争点化・動員能力に関しては、特に地方の場合、自分たちの目の前の問題を具体的にどう解決するのが重要な出発点になるので、生活改善を求めよ、社会的豊かさを求めるのにせよ、受益者の要求に明確な回答を提示するようなフレームが必要となる。政治的機会については、多くのアジア諸国では現在も民主化が定着しておらず、NGO がガバナンスに参加する機会を獲得すること自体が大きな課題となっている。受益者の支持に関しては、例えば途上国の場合、国内外の公的機関が実施する開発事業の受け皿としてのみ存在する組織もある。これらの組織の活動には、受益者ではなく援助機関の意向が反映される傾向がある。また、特定の政治勢力との癒着が指摘される組織もあり、例えば本研究の対象であるフィリピンにおいては、首長や特定の政治勢力の影響下にあり、選挙の際は集票マシンとして機能するものもある。よって途上国では、すべての NGO が絶えず本来の受益者を優先して活動できる状況にある訳ではない。

重富は、社会運動の「マーケティング理論」を基に、途上国の社会運動の発生や展

開の説明を試みている。すなわち、人々の不満は常にあるが十分意識されていないから、それを自覚させるような働きかけが必要である。またそうした不満を公共性のある 이슈にして多くの人を受け入れるような戦略も必要である。それにはコストがかかるから、資源を集めなければならない。またいくら 이슈が良くてもそれが受け入れられる環境がなければ無駄になる。経済用語を使って言い換えれば、人々の需要を掘り起こし、売れる商品の製造・宣伝能力とそのための資源調達能力に長けた企業が的確に市場機会を捉えて、商品を売り出したとき運動は成功する⁹⁸。

しかし、この理論を途上国に適用しようとしても、どのような要因を基に社会運動の発生・展開を因果的に説明していくのかといった理論的枠組みが提示されていない。またその過程で先進国とは異なる途上国特有の事情がどう加味されるのかについても詳しく述べられていない。よって、理論そのものの妥当性が十分に検証されているとは言えない。

李は、政策過程における新しい行為者として登場している日本の NGO による政策変化への影響力に焦点をあて、その分析モデルとして、外部的要因として政治システムの開放性および政治的勢力の関係から構成される「政治的機会要因」と内部的要因として争点化能力および動員能力から構成される「運動力量」を提起し、そのモデルを活用して移住者支援団体の運動による政策変化への影響力を分析している⁹⁹。しかしこのモデルでは、他の行為主体や受益者との関係性について十分な分析が行われておらず、NGO 活動に影響を及ぼしうる社会構造との因果的説明も不足している。また、NGO の参加と政治システムの反応（出力）に関する関係性にも触れられていない。さらに

⁹⁸ 重富真一，2007，「開発と社会運動—途上国における社会運動研究の視座—」（重富真一編『開発と社会運動—先行研究の検討—』調査研究報告書），アジア経済研究所，pp. 18-31.

⁹⁹ 李ヘジン，2008，「日本における NGO の政策的影響力に関する研究—移住労働者支援団体を中心に—」，一橋大学大学院社会学研究科・総合政策研究室，pp. 6-8.

李の論文では、このモデルを事例分析のツールとしてのみ活用しているに過ぎず、その結果を基に日本の NGO が政策変化に対してどのような影響力を持つのか理論的に検証されていない。よって、このモデルが NGO による政策変化への影響力を測る上で妥当なものであるか判断することはできない。

Schumaker は社会運動体の要求に対する政治システムの反応は、社会運動体が自主的に選択する機構・活動形態（要求の種類・程度、リーダーの特質、組織構成、行動形態・戦略）と社会的支持（行政、議会、メディア、同分野で活動する他の運動体・組織、一般市民などとの関係性）の2つの独立変数によって左右されるとしている。また社会運動の主張に対する政治システムの反応として、1）アクセス反応（政府または政策決定者が社会運動体の主張を聴聞する）、2）アジェンダ反応（社会運動体の要求が争点化され政治的な懸案として認知される）、3）政策的反応（その要求が政策に反映または法制化される）、4）アウトプット反応（政策や法律が実際に施行される）、5）インパクト反応（施行の結果、問題が実際に解決される）の5つを挙げている。彼は政治システムの反応は、社会運動体の要求とそれに付随する行動の関係性により分類できるとしている。言い換えれば、社会的支持は、仲介変数として、社会運動体が自主的に選択する機構・活動形態と政治システムの反応の関係性に影響を及ぼしうる。つまり、彼は社会的支持は外部から与えられるものではなく、社会運動体が自ら選択する適切な行為を通じて高めることができ、その結果、政治システムから好意的な反応を導き出すことにつながるとみなしている¹⁰⁰。

しかしこの分析枠組みは先進国である米国の社会運動を対象にしているため、先に挙げたような途上国における先進国との相違点が考慮されている訳ではない。例えば

¹⁰⁰ Schumaker, Paul D. 1975. "Political Responsiveness to Protest-Group Demands." *Journal of Politics*, No37, 1975, pp. 487-504.

組織は自主的に機構・活動形態を選択することを原則としているが、途上国の NGO は海外援助機関、政府機関、特定の政治勢力などからの支援に依存している場合が多いので、この前提は当てはまらない。組織の行為を自らが適切に選定していくことにより、社会的支持が高まるという指摘についても、民主化が定着しておらず、例えばフィリピンのように現在も多く地域で寡頭政治が行われている場合、組織の自助努力だけで社会的支持を獲得していくことに限界がある。さらに Schumaker の論文では、社会的支持に関する分析に力点が置かれ、組織の内部的要因について十分考慮されていない。政治システムの反応についても、彼は主に「政策的反応」について分析しており、本研究の主要なテーマである「問題解決に取り組む行為主体としての NGO 固有の役割」と大きく関係する「アウトプット反応」や「インパクト反応」については実証的な検証が行われていない。

2-2-2. 分析モデル

本研究では、政治システム内で NGO が効果的な参加を実現していくことと、NGO の行為に影響を及ぼす社会的環境の関係性を説明するあたり、まず NGO の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。

外部的要因としての社会的受容度のうち、「政治的機会」とは、NGO による政治システムへのアクセスがどの程度許容されているかを指し、その高低については、1) NGO の参加を保証する法制度や仕組みがある、2) 首長が NGO の参加を好意的に捉えている、3) 行政や議会が首長の方針を尊重し、NGO の要求を聴聞する姿勢を示して

いる、などを基に判断する。

「受益者の支持」は、NGO の主張・要求が地域社会の需要とどの程度合致しているか、例えば受益者を代弁する住民組織や草の根組織との協力関係の有無、彼らの意向を効果的に集約する仕組みの存否などを意味する。フィリピンの場合、多くの住民がセクターごとに組織化され、NGO はこれらの住民組織（PO）と政府を仲介する機能を有するケースが多いため¹⁰¹、受益者の支持の度合いを考察するためには、NGO と PO の関係性を中心に分析することが有効であると考えられる。具体的には、1) NGO が受益者の意向を確認する機会を日常的に設け、自らの活動内容・結果について定期的にフィードバックしている、2) NGO と PO の間で具体的な共通目標が設定され、それを実現するための戦略が明確にされている、3) それらを実施に移すための具体的な仕組みやメカニズムが存在し、かつ組織化されている、などを基に分析する。

内部的要因（組織力）については、第1に NGO 自体が有している「組織資源」、すなわち財政基盤の安定性、組織の規模、人的資源、組織としての専門性、支持者や潜在的構成員の数、民主的な組織構造（機能的な理事会の存在など）、主要なステークホルダーとのネットワーク（他の NGO、研究機関、政治的代替勢力、メディアなど）が挙げられる。なお本稿では、ステークホルダーを「ある組織が存続するために支援を必要とするあらゆる行為主体」¹⁰²と捉える。組織資源を分析するにあたっては、1) 強固で安定した財政基盤を有している、2) 組織内に質の高い人材が配置され（職員、理事、ネットワークの構成員など）、各々の専門性を活かした、効果的な組織運営が行われている、3) 外部関係者と多様なネットワークを有し、組織の周辺に強力な支援

¹⁰¹ Asian Development Bank. 2007. *Overview of NGOs and Civil Society-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 3.

¹⁰² Freeman, R. Edward and Reed, David L. 1983. "Stockholders and Stakeholders: A new perspective on Corporate Governance." *California Management Review*, Spring 1983, Vol. 25 Issue 3, pp88-91.

者が存在する、などを基に分析する。

「争点化・動員能力」は、NGO が組織としてのアカウンタビリティを果たすことにより、自らの正当性を確保し、戦略的に政策提言あるいは代替案提示を行う能力を意味する。その強弱を分析するにあたっては、1) 効果的なフレーミングを提示している、2) 実現可能な要求（政策、プログラム、代替案など）を掲げている、3) Coordination/Facilitation/Negotiation (CFN) が戦略的に行われている、などを基に判断する。なお CFN とは、NGO が合意形成に向けて様々な人間の意見を調整し (Coordination)、設定された目標の達成に向け集団としての知的相互作用や協働を促進し (Facilitation)、その過程で様々な人を説得するために交渉する (Negotiation) 一連の行為をさす。

表3 NGOの行為に影響を及ぼす社会的環境（外部的・内部的要因）

社会的受容度（外部的要因）	組織力（内部的要因）
<p>政治的機会：政治システムへのアクセスがどの程度許容されているか、例えば1) NGOの参加を保証する法制度や仕組みがある、2) 首長がNGOに対して好意的な姿勢を示している、3) 行政や議会が首長の方針を尊重し、NGOの要求を聴聞する姿勢を示している、などを基に判断。</p>	<p>組織資源：組織が有する資源、例えば1) 強固で安定した財政基盤を有している、2) 組織内に質の高い人材が配置され（職員、理事、ネットワークの構成員など）、各々の専門性を活かした、効果的な組織運営が行われている、3) 外部関係者と多様なネットワークを有し、組織の周辺に強力な支援者が存在する、などを基に判断。</p>
<p>受益者の支持：NGOの主張・要求が受益者の需要とどの程度合致しているか、例えば1) NGOが受益者の意向を確認する機会を日常的に設け、自らの活動内容・結果についても定期的にフィードバックしている、2) NGOとPOの間で具体的な共通目標が設定され、それを実現するための戦略が明確にされている、3) それらを実施に移すための具体的な仕組みやメカニズムが存在し、かつ組織化されている、などを基に判断。</p>	<p>争点化・動員能力：組織としてのアカウンタビリティを果たすことにより、自らの正当性を確保し、戦略的に政策提言あるいは代替案提示を行う能力。例えば、1) 効果的なフレーミングを提示している、2) 実現可能な要求（政策、プログラム、代替案など）を掲げている、3) Coordination/Facilitation/Negotiation (CFN) が戦略的に行われている、などを基に判断。</p>

（出所）筆者作成。

また、Schumaker が提示した「社会運動の主張に対する政治システムの5つの反応」の概念を改良し、NGO による政治システムへの参加を3つに分類する。第1は、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、具体的な産出物（アウトプット）を生み出しておらず、問題解決に向けて殆ど影響力を行使できていない状態にある「形式的参加」を挙げる。第2に、NGO が提起した問題が懸案として取り上げられた結果、その要求が政策面に反映される、法制度やプログラム策定等につながるといった形で、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を「産出型参加」と考える。しかしこの場合、NGO が実際にアウトプットの産出に貢献できるのは特定分野に限定され、その影響力も時間とともに流動化するため、安定性を欠く。最後は「価値創造型参加」を挙げたい。これは、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、成果（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を指す。但し、アウトカムは、NGO の行為だけではなく、直接的あるいは間接的に引き起こされる、意図されたまたは意図されない変化の結果、達成されるものと位置づけられるため、ここではその実現の有無は問わない。

なお、本稿でいう「アウトプット」と「アウトカム」の違いについて若干触れておきたい。経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）援助評価作業部会によると、「アウトプット」は、インターベンション（政策提言、プロジェクト、プログラムなどの手段）の結果として生み出される産出物、資本財、およびサービスなどを指すのに対し、「アウトカム」はインターベンションのアウトプットによって達成されると見込まれる、または達成された短期的および中期的な効果を意味する。なお、ここでいう効果とは、インターベンションによって直接あるいは間接的に引き起こされる、意

図された変化または意図されていなかった変化をさす¹⁰³。

これらの定義を参考にした場合、例えば NGO が市政への住民参加の在り方を規定した条例の制定に寄与したとしても、条例そのものはアウトプットであり、それが制定されたからといって、市のあらゆるレベルで住民参加が活発化する（アウトカム）とはいえない。同様に、NGO が市内の失業率改善を目的として、あるバランガイの失業者を対象に職業訓練を実施し、その結果、事業への参加者の能力向上に寄与したとしても、それは事業のアウトプットであり、彼らが職に就き、そのバランガイの失業率改善という目標（アウトカム）が達成された訳ではない。また、都市貧困層の生活状況の改善に取り組む NGO が、行政に積極的に働きかけることにより、不法住民の強制移住計画を阻止することに成功したとしても、これは NGO 活動によるアウトプットに過ぎず、都市貧困層の生活環境改善という課題の解決（アウトカム）に至った訳ではない。つまり、アウトプットとは、自らの尽力で達成されるサービスや資本財であるのに対し、アウトカムとは、その結果起こる社会経済状況の変化をさす。

¹⁰³ 経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）援助評価作業部会、2003、「評価と援助の有効性：評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集」（外務省経済協力局評価室、国際協力事業団企画・評価部評価監理室、国際協力銀行プロジェクト開発部開発事業評価室、日本評価学会監訳）、外務省。

表4 NGOによる政治システムへの参加

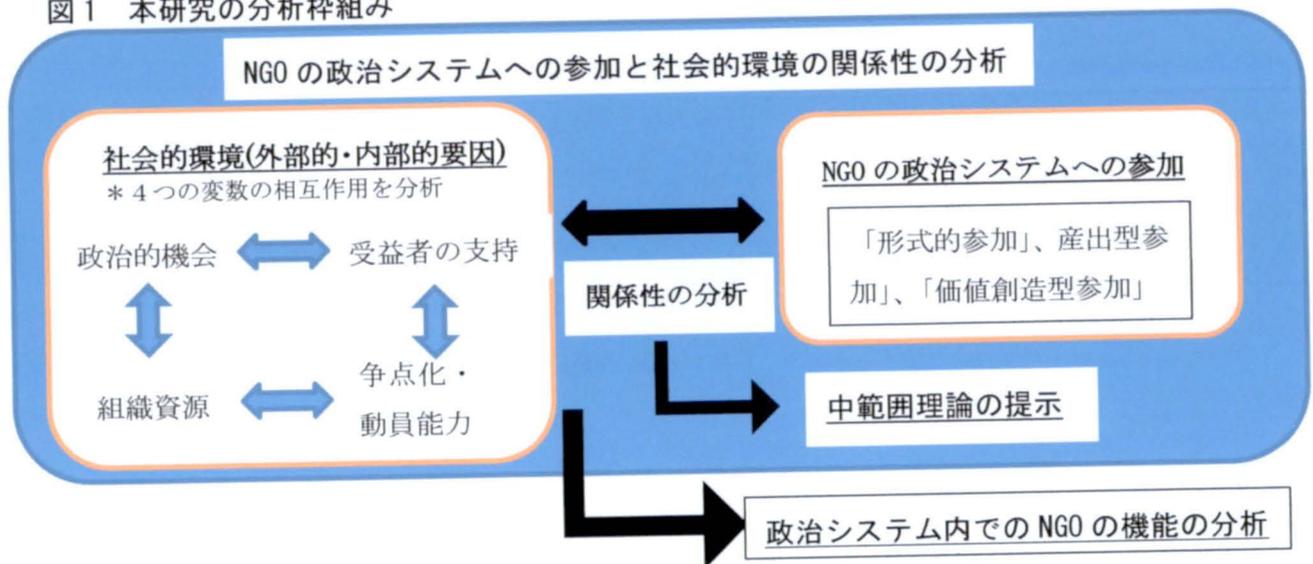
形式的参加	NGOが政治システムへ参加するものの、その主張や要求が聴聞される程度で、具体的な産出物（アウトプット）を生み出しておらず、問題解決に向けて殆ど影響力を行使できていない状態。
産出型参加	NGOが提起した問題が懸案として取り上げられた結果、その要求が政策面に反映される、法制度やプログラム策定等につながるといった形で、具体的なアウトプットを生み出すことに貢献している状態。
価値創造型参加	NGOが恒常的に政治システムに参加し、自らが専門とする分野で安定してアウトプットの産出に貢献し続けていることに加え、それらが適切に実施・運営されるよう監視し、問題があればその改善方法を提言するなど、成果（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。

（出所）筆者作成。

本研究では、「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、すなわち前出の外部的要因＝社会的受容度（下位変数として「政治的機会」および「受益者の支持」と内部的要因＝組織力（下位変数として「組織資源」および「争点化・動員能力」）、の4つの下位変数による相互作用の結果と関係するものと考え。言い換えれば、ナガ市およびセブ市における事例調査を通じて、過去四半世紀の間に市のガバナンス向上や諸問題の解決にNGOが果たした役割に関して、4つの変数の相互作用を分析し、その結果と先に挙げた「NGOによる政治システムへの3つの参加」の相関関係を考察する。これら一連の分析結果を基に、「NGOの政治システムへの参加にかかわる中範囲理論」を提示するとともに、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、また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。

なお、本研究では、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。これは、本研究の主旨が NGO はいかにして政治システムへ参加し、問題解決につなげていくのかを分析することにあるので、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である。

図1 本研究の分析枠組み



(出所) 筆者作成

第3章 フィリピンの社会発展と NGO

本章では、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く。なお、ポスト・エドサ期については、特に歴代政権と NGO の関係に焦点をあてて分析する。

3-1. スペイン植民地時代

フィリピンの起源は、紀元前3世紀から15世紀頃にかけて、「バラングイ」と呼ばれる帆船に乗ったマレー人がフィリピン諸島へ上陸し、島の各地に定住したことが始まりと言われていいる¹⁰⁴。バラングイは30-100世帯余りからなる村落共同体の名称にも使われ、地域の基盤をなしていた。ダトー (Datu) と呼ばれるリーダーに率いられ、ダトーには執行権、立法権、司法権など多くの権限が与えられていた。その後、15世紀後半から16世紀にかけてイスラム教が伝わり、ミンダナオ島とスールー諸島を中心に急激に信者数が広がり、各地にスルタンが統治するイスラム国家が形成された¹⁰⁵。

しかし、1521年にマゼランがセブ島のマクタンへ上陸後、スペイン政府は、レガスピ提督が指揮する艦隊を派遣し、1571年にマニラを占領、フィリピン各地の平定を開始した。「フィリピン」という国名の由来は、当時のスペイン王位継承者であったフィ

¹⁰⁴ 萩野芳夫, 2002, 『フィリピンの社会・歴史・政治制度』, 明石書店, p. 88.

¹⁰⁵ (財)自治体国際化協会, 1998, 「CLAIR REPORT: フィリピンの地方自治」, (財)自治体国際化協会, p. 5.

リップ 2 世の名前にちなんで命名されたといわれている¹⁰⁶。スペイン人は、イスラム教の強い影響下にあったフィリピン人をキリスト教に改宗させ、全国的にカトリック教会による支配を進めていった。しかし、徴税や治安維持については、地方の隅々まで勢力を広げていたカトリック教会に依存したため、フィリピンでは植民地官僚制が十分に発達せず、地域の政治と日常業務はスペイン人聖職者に委ねられた¹⁰⁷。スペインによるフィリピン支配は、その後 300 年近くにわたって続くこととなった。スペイン人は常時 5000 人ぐらいしかいなかったと言われているが、300 年にわたり原住民の敵意に囲まれながらも 7000 近くの島々を支配することができたのは、恐怖と徹底して植えつけた腐敗と汚職の構造であった¹⁰⁸。

スペインは、その過程で宗教上の戒律や罰を執行する受け皿として、初期段階の市民社会を構築していった¹⁰⁹。具体的には、教会およびその関係機関が、宗教学校、孤児院、貧民救済所、病院、住民相互扶助組織などを慈善目的で設立した。しかしこれらの組織の受益者は地方のエリート層に限定されていた。1778 年には、ヨセフ・デ・バスコイ・バラガスが愛国者のための経済協会 (Economic Society of Friends of the Country) というこの時期としては例をみない宗教色のない福祉組織を設立した。

19 世紀になると、フィリピンはスペイン貿易の中継地点として機能し始め、フィリピン経済と世界経済を結んだ。このような状況下において、1834 年に米国や英国との貿易港としてマニラ港が開港している。1850 年には、中国移民奨励法が公布されたこ

¹⁰⁶ Ibid., p. 5.

¹⁰⁷ 佐久間美穂, 2010, 「フィリピンの地方政府」(永井史男・船津鶴代編『東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究』調査研究報告書), アジア経済研究所, p. 51.

¹⁰⁸ 萩野芳夫, 2002, 『フィリピンの社会・歴史・政治制度』, 明石書店, p. 93.

¹⁰⁹ Carino, Ledivina V. and Fernan III, Ramon L. 2002. "Social Origins of the Sector," *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, p. 32.

とに伴い、中国人移民が奨励され、彼らが中国系フィリピン人の開祖となった。

19世紀半ばから後半にかけてフィランソロピー活動が世界的に普及し、フィリピン人エリート家族の主導の下で救援活動や福祉活動に従事する慈善団体が出現した。例えば、1886年にアヤラ財閥がカトリック教会と共同で作った慈善団体であるコンフアレシヤ・デ・サン・ビセンテ・デ・パウルなどがある。彼らエリート家族は、慈善団体の設立を通じて社会的威信を高めることにより、行政官などの役職を得て、自己の経済的利益を確保するという目的もあった¹¹⁰。一方でこれらの組織は、フィリピン人にとって、植民地統治下において相互扶助を推進する役割を果たした。

19世紀後半になると、フィリピン人による民衆運動や革命運動が活発化した。例えば農民らは、フィリピンの独立を目指して聖ヨセフ兄弟会 (Cofradia da San Jose) を設立したのに対し、フィリピン人知識層は自由と平等な権利獲得を求めてプロパガンダ運動を展開し、1892年には、現在も民衆運動の英雄と称えられているホセ・リーサルがフィリピン同盟を創設した。フィリピン同盟は数ヵ月後にリーサルらの主要メンバーが逮捕されたため、活動停止状況に陥った(リーサルは4年後に処刑)。その後、アンドレス・ボニファシオらが民衆による革命を通じてフィリピン独立を目指す秘密結社であるカティプナン¹¹¹を創立、1896年にはカティプナンを中心とする独立運動が活発化し、民衆による最初の武装蜂起が発生した。カティプナンはその後内部分裂を経て、エミリオ・アギナルド将軍らが主導権を握った。

このころ、アメリカはキューバをめぐるスペインと衝突していたが、1898年に両

¹¹⁰ 五十嵐誠一、2011、『民主化と市民社会の新地平ーフィリピン政治のダイナミズム』、早稲田大学学術叢書、pp. 105-106.

¹¹¹ カティプナン (Katipunan) の正式名称は「Kataastaasang Kagalangalangang Katipunan ng mga Anak ng Bayan」で「母なる大地の息子たちと娘たちによるもっとも高貴にして敬愛されるべき会」という意味。彼らの考えは、1960年代～1970年代の学生運動のよりどころになったといわれている。

国の間で米西戦争が勃発するに至った。アメリカはスペイン軍を撃退するために、フィリピン人による革命軍と手を組んだ。翌年にはアメリカが戦争に勝利を収めるとともに、フィリピンは独立を宣言、アギナルド将軍が大統領に就任し、フィリピン共和国憲法が公布された。

スペインによるフィリピン支配は、ガルトゥングのいう初期の植民地支配の典型と言え、中心国（スペイン）が周辺国（フィリピン）に対し、両国間の利益不調和が生じるようにその力を行使できる関係で、中心国の人間が周辺国の中心部を支配することにより、周辺国内の諸集団を分断し、ある部分を利益調和の関係で、他の部分を利益不調和もしくは利益対立の関係で相互に結合させる体制が取られた¹¹²。その結果、少数のスペイン人とフィリピン人エリートによる民衆の支配という構図が構築された。特にフィリピンでは、権力者に対する金銭のやり取りを通じて地位を獲得することが慣例化し、行政の執行にも常に賄賂が要求されるようになった。このような社会構造が慢性的な汚職と腐敗の温床となり、現存する寡頭政治の原型にもなったと考えられる。

スペインの植民地時代には、現在の NGO と同等な組織は存在しなかったが、その起源となる慈善団体や非営利団体が設立され、こ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原動力となっていった。

¹¹² ヨハン・ガルトゥング, 1991, 『構造的暴力と平和』(高柳先男他訳), 中央大学出版社, pp. 75-80.

表5 年表「スペイン植民地時代」

紀元前3世紀 ～15世紀頃	「バランガイ」と呼ばれる帆船に乗ったマレー人がフィリピン諸島へ上陸し、島の各地に定住。
15世紀後半 ～16世紀	イスラム教が伝わり、ミンダナオ島とスールー諸島を中心に信者数が広がり、各地にスルタンが統治するイスラム国家を形成。
1521年	マゼランがセブ島のマクタンへ上陸。
1571年	スペイン政府は、レガスピ提督が指揮する艦隊を派遣し、マニラを占領、フィリピン各地の平定を開始。
1778年	ヨセフ・デ・バスコイ・バラガスが愛国者のための経済協会（宗教色のない福祉組織）を設立。
1834年	米国や英国との貿易港としてマニラ港が開港。
1850年	中国移民奨励法が公布、中国人移民が奨励される。
1886年	アヤラ財閥とカトリック教会が共同で慈善団体であるコンファレンシア・デ・サン・ビセンテ・デ・パウルを設立。
1892年	ホセ・リーサルがフィリピン同盟を創設。
1896年	カティプナンを中心とする独立運動が活発化し、民衆による最初の武装蜂起が発生。
1898年	米西戦争が勃発。
1899年	アメリカが米西戦争に勝利。 フィリピンによる独立宣言。その後、アギナルド将軍が大統領に就任し、フィリピン共和国憲法を公布。

(出所) 筆者作成。

3-2. アメリカによる統治から日本の占領まで

アギナルドはアメリカにフィリピン共和国の承認を求めたが、スペインとの間で秘密裏の交渉を行い、2千万ドルを支払ってフィリピンの領有権を認めさせるパリ講和条約を締結していたアメリカは、これを拒否した。その後、フィリピン軍とアメリカ軍による戦闘が開始され、アナギルドは北部ルソン山岳地帯への逃避行を余儀なくされた。1900年には、マッキンレー大統領がタフトを団長とする第2次フィリピン使節

団を派遣し、立法権の行使を開始した。その後、1901年にアメリカによる民政移行が発表され、初代民政長官にタフトが就任し、アメリカによる植民地化が始まった。

フィリピンでは、この時期にアメリカ型民主主義の影響を受けて、YMCA や赤十字の支部、ボーイ（ガール）スカウト、フィリピン動物愛護協会、フィリピン諸島結核対策連盟などの組織が誕生した。これらの団体はアメリカ植民地戦略の一翼を担う存在となった。アメリカは、自らがこれらの非営利組織を設立したが、フィリピン人に対しても、植民地支配に抵抗しないことを前提に、結社の自由を認めた。例えば、福祉サービスの提供などを行うフィリピン女性協会 (Organization of Filipino Women) やカトリック女性連盟 (Catholic Women's Federation) などが挙げられる。1917年には、マニラ慈善協会 (Associated Charities of Manila) が設立され、国内で慈善組織や病院へ寄付を募った。

この時期には、現在のフィランソロフィー活動や非営利活動につながる法的枠組みも構築されている。例えば、1902年には、フィリピン統治にかかわる基本的な方針として、フィリピン人の権利章典や議会の設置などを盛り込んだフィリピン組織法（クーパー法）が成立、これを契機にスペイン系修道会の領地買収も進められた。その結果、以前はスペインのカトリック教会がフィリピンの慈善・フィランソロピー活動で突出していたが、これらはアメリカの統治下で世俗性を有するようになった。例えば、既存の非営利組織が教会の支配下から開放され、比較的宗教色が薄いプロテスタント教会、アメリカメソジスト教会、イギリス国教会などが、各地に学校や病院を建設した。1904年には、米国を模範とした内国歳入税法が制定され、地方政府の主要財源として内国歳入税（IRA）が配分される基となった。1906年には、フィリピン会社法が制定され、宗教団体や福祉関係団体は非営利セクターとして認可され、これらの団体への寄付は税金控除の対象となった。同法は市民団体の存在を認め、その法的枠組み

を確定したものと位置付けることができる。1915年には、福祉関係団体の連絡調整を行う公共福祉委員会が設置されるとともに、農業共同組合法の制定を通じて、植民地政府の管理下で様々な農業信用組合が設立された。1924年までに46の組合が設立され、メンバーは8万1971人に達したとされている¹¹³。その後、主要な組合である農民共同組合市場連盟=FACOMA（1927年）、労働者農民同盟=AMT（1930年）、消費者共同組合連合（1939年）が設立されている。

政治面では、1907年に第1回フィリピン議会選挙が実施された。この選挙はフィリピン人にとって、即時独立か段階的な独立かを問う選挙であったが、「フィリピン人民が能力のあることを証明した後で、段階的に独立を求めていく」ことを綱領として掲げた進歩党が多数派を占めたことにより、後者の路線が取られることとなった。1916年には、フィリピン人の独立について定めたフィリピン自治法（ジョーンズ法）が米国議会で成立し、上下二院制議会も発足した。このころから、当時のハリソン総督の下で、行政部門のフィリピン人化が推進されている。1934年には、フィリピン独立法が制定され、翌年に第1回自治共和国議会および大統領選挙が行われた。その結果、マニユエル・ケソンが初代大統領に就任し、フィリピン自治共和国が発足した。1937年には、婦人参政権が認められるとともに、大統領宣言によりタガログ語が国語の基礎とされた。

しかし1941年に太平洋戦争が勃発すると、翌年に日本軍がマニラを占領し、日本による軍政が始まった。ケソンらはワシントンに亡命政府を樹立し、これは1944年10月まで機能した。日本軍による占領期間中は、軍票乱発などの影響により経済が混乱し、民衆を大いに苦しめた。このころから、連合軍系のユサフェ・ゲリラと共産系の

¹¹³ 五十嵐誠一，2011，『民主化と市民社会の新地平ーフィリピン政治のダイナミズム』，早稲田大学学術叢書，p. 107.

フクバラハップが抗日運動を活発に展開した。しかし、日本はフィリピンが大東亜共栄圏確立に協力すれば独立を与えるという確約を与え、その結果 1943 年に日本軍の傀儡としてフィリピンが独立、大統領にホセ・P・ラウレルが就任した。一方で亡命政府側では、1944 年にケソンがニューヨークで客死するも、副大統領であったセルヒオ・オスメニャが大統領に昇格し、自治共和国政府が復帰した。その後、1945 年の日本の敗戦を経て、フィリピンの解放が宣言された。

アメリカの統治下での 50 年近くにおよぶ独立に向けた取り組みは、フィリピンで様々な形態の運動体や非営利組織を生みだし、その過程で時にはそれらが民衆にとって「強力な武器」として活用されることにより、同国の非営利セクターの礎が築かれていった。アメリカのフィリピン支配について、佐久間は、「アメリカ統治期は、近代的な官僚機構と文献的な地方自治の導入を試みたが、実際に地方自治を許可してみると不正や権限の濫用が頻発して効率的な統治が行われないことが判明したため、実質的な行政権限と財源はマニラに集められ、中央集権的な植民地政府体制が敷かれた。」と述べている¹¹⁴。一方で萩野は、「フィリピンにおける植民者と被植民者の関係は、スペイン支配の最盛期とは反対に、一方では強者の側の複合的な動機に潜む心遣いがあり、他方では弱者の側のさまざまな積極的対応であった。植民者の植民政策の動機に慈悲がまつわりついていた。一般に当時の植民政策が収奪であったことからすると、性格がいささかぼやけたものになっており、植民政策を開拓的なものにしていった。」と分析している¹¹⁵。フィリピンにとって、このような「開拓的な」植民地政策の下で、アメリカ型の民主主義の薫陶を受けたという記憶と経験が、現在のフィリピンの民主主義の根幹にあるといっても過言ではない。一方で、スペイン植民地時代の寡頭体制

¹¹⁴ 佐久間美穂, 2010, 「フィリピンの地方政府」(永井史男・船津鶴代編『東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究』調査研究報告書), アジア経済研究所, p. 51.

¹¹⁵ 萩野芳夫, 2002, 『フィリピンの社会・歴史・政治制度』, 明石書店, p. 152.

や権力構造が（特に地方においては）温存された状態のまま、表面的にアメリカ式の民主主義を受け入れてしまったことが、フィリピンでは五十嵐のいう「手続き的民主主義」のみが存在し、「実質的民主主義」の定着が困難になっている状況をもたらしたと考えられる¹¹⁶。現在の NGO が政治システムへ効果的に参加していくことの障害になっているのは、このような社会構造が根源にあるといえる。

表 6 年表「アメリカによる統治から日本の占領まで」

1899 年	アメリカはフィリピンの独立を拒否、フィリピン軍とアメリカ軍による戦闘が勃発。
1901 年	アメリカによる民政移行が発表され、初代民政長官にタフトが就任、アメリカによる植民地化の開始。
1902 年	フィリピン人の権利章典や議会の設置などを盛り込んだフィリピン組織法が成立。
1904 年	内国歳入税法の制定（地方政府の主要財源として内国歳入税=IRA が配分される基となる）。
1906 年	フィリピン会社法の制定（宗教団体や福祉関係団体を非営利セクターとして認可）。
1907 年	第 1 回フィリピン議会選挙の実施。
1915 年	農業共同組合法の制定（1924 年までに 46 の組合が設立）。
1916 年	フィリピン人の独立について定めたフィリピン自治法が米国議会で成立、上下二院制議会も発足。
1917 年	マニラ慈善協会が設立され、国内で慈善組織や病院に対する寄付の募集を開始。
1934 年	フィリピン独立法の制定。
1935 年	第 1 回自治共和国議会および大統領選挙が実施され、ケソンが初代大統領に就任、フィリピン自治共和国が発足。
1942 年	日本軍がマニラを占領、日本による軍政の開始。
1943 年	日本軍の傀儡としてフィリピンが独立、大統領にラウレルが就任。

¹¹⁶ 五十嵐誠一，2011，『民主化と市民社会の新地平—フィリピン政治のダイナミズム』，早稲田大学学術叢書，pp. 411-425.

1945年	日本が敗戦し、フィリピンの解放を宣言。
-------	---------------------

(出所) 筆者作成。

3-3. 独立からエドサ革命まで

1946年にフィリピンは独立し、結党された自由党のマニユエル・ロハスとエルピディオ・キリノが正副大統領に当選、ロハス政権が成立した。戦後の傷跡が生々しいこの時期、ロハス政権の最大の課題は経済の再建であった。同年には、アメリカが戦災復興資金を支払うことを定めたフィリピン復興法が制定された。翌年には、アメリカと軍事基地協定および軍事援助協定が締結され、フィリピンは独立後も引き続きアメリカの強い影響下に入ることを選んだ¹¹⁷。1948年には、ロハスの死去に伴い、キリノ政権が成立、翌年には独立後最初の大統領選挙が行われ、キリノが当選した。この選挙は、フィリピン史上、暴力と汚職にまみれた選挙として記憶されることとなった。このころ、ルソン島でゲリラ戦争を指導していた共産系のフクバラハップによるテロ活動が活発化している。

キリノ政権下の1952年には非営利団体に関する規定を定めた科学法が制定されている。フィリピンで最初の教会系NGOであり、国内の農民や労働者の運動を組織することを支援する社会秩序協会はこの時期に設立された。また、アメリカの支援を受けて農業信用組金融局(ACCFA)が設立され、FACOMAを通じて組織された農民に低金利で貸し付けを実施し、政府による農民のコントロールが図られた¹¹⁸。50年代になる

¹¹⁷ 1954年にはラウレル＝ラングレー協定(LL協定)が調印され、1974年までの間、米国人は内国民待遇を得て、両国間での自由貿易関係が承認された。

¹¹⁸ 五十嵐誠一、2011、『民主化と市民社会の新天地—フィリピン政治のダイナミズム』、早稲田大学学術叢書、p. 109.

と、単なる慈善活動ではなく、開発、農村再建、都市貧困、経済開発、社会変革などのグローバルな問題に取り組む NGO が登場し始めた。その例として、フィリピン社会福祉組織評議会（現在の国家社会開発評議会、NCSD）、教会の政治的役割を担った最初の組織で、社会改革への取り組みを開始したフィリピン主要宗教者連合（AMRSP）、反共産主義を掲げた自由労働者連盟（FFW）や自由農民連盟（FFF）などが挙げられる。

キリノ政権の国防長官としてフクバラハップの制圧に取り組んだ国民党のラモン・マグサイサイは、国民から絶大な支持を受け、その勢いを駆って 1953 年の大統領選挙で現職のキリノに圧勝した。マグサイサイは、フクバラハップの弱体化に加え、国民の生活向上のために、農村開発に積極的に取り組んだ。マグサイサイは、その過程で上述の NGO を積極的に活用していった。例えば、1952 年に設立されたフィリピン農村再建運動（PRRM）は、マグサイサイ政権と協力しながら、農村部の貧困層を対象に保健衛生、教育、社会経済サービスを総括的に提供する「コミュニティ開発（CD）」のアプローチを普及させた。このような動きは、政府やカトリック教会によって設立された教区信用組合（PCR、1962 設立）、アジア社会協会（ASI、1962 設立）、マザーローザ記念財団（MRMF、1965 設立）などによっても推進された。一方でこれらの組織は、農村部におけるフクバラハップの拡大を抑える役割も果たした。事実、アメリカは中央情報局（CIA）、アジア財団、米国国際開発庁（USAID）などを通じて、共産主義に傾斜する農民運動や労働運動の切り崩しを目的として、直接または間接的にこのような政府の取り組みや NGO 活動を支援したといわれている¹¹⁹。

1957 年には、マグサイサイが飛行機事故で死亡したため、副大統領のカルロス・ガルシアが大統領に昇格、彼はその後で実施された大統領選でも当選を果たした。同年

¹¹⁹ 例えば、マグサイサイを大統領に当選させるために、アメリカ政府は非営利の選挙監視団である NAMFREL の設立を後押ししたといわれている。

に破壊防止法が成立し、共産党とフクバラハップが非合法化されている。ガルシアは、マグサイサイの政治路線を継承し、彼の在任中、言論の自由、出版の自由、宗教の自由などが尊重され、民主主義が順調に伸長した。1961年には、大統領選挙の結果、自由党のディオスダド・マカパガルが大統領に選出された。彼は在任中、農地改革やフィリピン語（タガログ語）などの普及に取り組み、1965年まで在任した。

1960年代には、社会の根本的な課題の解決を求めるより急進的な組織、教会やビジネス・セクターによる非営利組織、多数の生活協同組合などが設立された。代表的なものとして、「フィリピン学生全国組合」（NUSP, 1966年）、社会改革への教会の積極的な参加を通じて、暴力的な革命と共産主義による政権奪取を阻止し、社会的紛争の解消を目的とした「社会行動・正義・平和のための全国事務局」（NASSA, 1966年）、複数の企業が会員となって貧困削減や社会開発を目的として設立された「フィリピン・ビジネス社会開発財団」（PBSP, 1970年）、都市貧困に取り組む住民組織である「トンド第一地区組織」（ZOTO, 1970年）、などが挙げられる。

1965年には国民党のフェルディナンド・マルコスが大統領に就任したが、このころフィリピンは経済的、政治的にも危機的状況にあった。経済的には石油価格の上昇によるインフレ、失業者の増加、ペソの下落が、政治的には、腐敗と汚職の蔓延、貧富の差の拡大などが顕著となった。1968年にはパンパンガ州、バタンガス州、マニラ市の大学で学園紛争高揚し、コタバト地方ではミンダナオ独立運動（MIM）が盛んになった。フクバラハップの活動が再び活発化したのもこのころである。翌年には、毛沢東主義による革命と体制変革を目指し、政府軍と武装闘争を開始した共産党系の軍事組織である新人民軍（NPA）が結成されている。マルコスは1969年の大統領選で再選を果たしたものの、1970年になると、学生運動が全国に広がり、労農運動とも提携するようになっていった。共産主義勢力はフクバラハップに対する抑圧のため弱体化して

いたが、学生運動の後押しを受けて活力を取り戻していく。また同年に、モロ民族解放戦線 (MNLF) も発足している¹²⁰。1971年には、コタバト地方でイスラム教徒の大虐殺が起り、全国選挙で与党国民党大敗した。翌年には中部ルソンなどで大洪水が発生するとともに、マニラ一帯で爆弾テロが相次いだ。1972年9月、ついにマルコスは一戒厳令を布告し、議会と政党の活動は停止されるに至り、1946年の独立以降、国民党と自由党がほぼ4年おきに政権交代を果たしてきた2大政党時代も終焉を迎えた。

戒厳令の布告を契機として、多くの NGO や住民組織は地下活動に向かわざるを得なくなっていく。川中は、この時期の NGO について、「マルコス政権が開発を目標として体制の正統性を基盤として掲げることにより、政府のプレゼンスの増大化を試みた結果、政府があらゆる側面に介入していくことで、政府の代理人であった NGO の役割は自ずと縮小していく。NGO は政府関連事業への参加は認められず、支援資金も削減したため、海外からの民間ベースの援助を基盤として政府から自立し、反政府左翼運動とも連携した新しい NGO が出現するに至った。」と解説している¹²¹。事実、NGO は唯一残された社会組織である教会と連携し、農村に対する総括的なサービスを提供する「コミュニティ開発 (CD)」というアプローチを、特定の 이슈 に特化して支援を行う「コミュニティの組織化 (CO)」という戦略に転換することにより生き残りを図った。コミュニティの組織化のためのフィリピンキリスト教会議 (PECCO) は、その代表的な担い手として挙げられる。彼らの活動は、教会による社会プログラムの保護下で、教会との直接的な衝突をさけないマルコス政権の間隙を縫って行われたものであり、

¹²⁰ 1977年にはMNLFからイスラム過激派が分離し、モロ・イスラム解放戦線 (MILF) を設立した。MILFはMNLFが1996年に和平合意した後も闘争を継続していたが、2012年10月に政府との間でイスラム勢力による新自治政府設立を認める枠組みに合意している。

¹²¹ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家とNGO—15カ国の比較研究』, 明石書店, pp. 138-139.

NGO はサービス提供と住民啓蒙の 2 本立ての戦略を採用した¹²²。キリスト教会は、従来から社会安定を目的とした活動を行ってきたが、戒厳令布告以降はその姿勢が変化し、そのイデオロギ的の広範性を活かして、種々の異なる指向を持つ NGO を結び付け、反マルコス運動の中核的役割を果たしていった¹²³。またこの間、欧米系の民間海外援助機関も、NGO に対する支援を継続していた。これらの NGO の多くは、後に独裁政権に抵抗するグループを組織化する役割を果たすことになった。戒厳令下においても、NGO がこのように社会改革に対する地道な取り組みを継続したという実績が、後にポスト・エドサ期において、歴代政権から高く評価され、サービス提供や公共政策の分野で政府と積極的に連携するルーツになった。

左翼運動と NGO の関係にも若干触れたい。1968 年に設立されたフィリピン共産党 (CPP) を中心とする左翼運動は、農村からのゲリラ戦による革命運動を中心的な戦略と位置づけていたため、当初は NGO を通じたプログラムへの参加に積極的ではなかった。しかし、都市部での合法闘争を戦略的に取り込むという路線に変更したことに伴い、フロント組織として民族民主戦線 (NDF) を 1973 年に設立した。このような経緯の下、NDF のイニシアチブによって組織された NGO が 1970 年代後半から登場し始めた。これら左派勢力は都市部での大衆の組織化や他の市民社会勢力との連携に取り組み、戒厳令下における NGO セクターの活動を下支えする役割を担った¹²⁴。

マルコスは、1973 年に新憲法を公布したが、これは独裁体制を維持・強化すること

¹²² Gonzales, Raul. 2005. *Philippines NGOs in 21st Century: Searching for Renewed Relevance*. Association of Foundations, pp. 10-11.

¹²³ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』), 明石書店, p. 142.

¹²⁴ 左派勢力は、1986 年のエドサ革命以降、合法闘争の可能性が拡大したため、従来の農村ゲリラ戦重視の主流派と NDF 系の合法闘争派の間で亀裂が深まった。1990 年代に入ると CPP は分裂し、影響下にあった農民団体、労働団体、NGO などとも袂を分かち、反政府左翼運動の勢力下にある NGO は弱体化していった。

を目的として制定されたものといっても過言ではなく、マルコスの在任中、38 か条もの改定が加えられた。事実、独立後は、地方自治法（1959 年）や地方分権法（1967 年）などの制定を通じて地方分権化が進められたが、1972 年の戒厳令前夜を頂点として大幅に縮小していった。1967 年の地方分権法では州知事・市長に与えられていた地方財務官および税評価官の任命権は大統領に、財務補官および税評価補の任命権も財務長官へ移された。73 年憲法では、自治体の自治が保障されていたが、戒厳令により議会が停止され、マルコスに行政権・立法権が集中すると、大統領による直接的な地方政府への介入と中央省庁の集権化が進んだ。戒厳令下では、言論・出版統制、デモ・集会の禁止に加え、軍の力を背景に一族が要職を独占する極端なクローニー政治も展開された。例えば地方では、定期的な選挙が実施されなかったため、20 年や 30 年もの間、同一人物が特定の職を務める例が多発し、特定の有力政治一族出身者内で公職を交代する例も見られた¹²⁵。また、マルコスはマニラ周辺の 4 市 13 町を統合して単一行政府であるマニラ首都圏の設立（1975 年）、第 I～XII 地域までの計画地域の設定（1978 年）などを通じて、地域開発計画の立案体系を整備し、開発独裁も着々と進めていった。

しかし、1981 年の戒厳令終了の布告を受けて、市民社会の自律性は徐々に回復してゆき、民衆同士のネットワーク化や組織化が進んだ。1983 年のベニグノ・アキノ元上院議員暗殺を契機に、反政府活動が活発化し、翌年にはマニラで 5 万人の反政府デモが実施された。マルコスはこれらの動きを無視できず、1985 年に大統領選挙の繰り上げ実施を表明、対抗馬であったコラソン・アキノの大統領当選が認められた結果、マルコスは米国ハワイに亡命し、20 年に及ぶ独裁政権は崩壊した。

¹²⁵ 佐久間美穂，2010，「フィリピンの地方政府」（永井史男・船津鶴代編『東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究』調査研究報告書），アジア経済研究所，p. 54.

Silliman と Noble は、エドサ革命の過程で、教会や社会運動が果たした役割について以下のように解説している。「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しており、現在の NGO 活動の原点はここにある。教会は、1960 年代になって単なる宗教的な教義の伝達から、社会的公正を訴えるようになり、多くの草の根組織やボランティア組織の発展に貢献した。NGO は、経済・政治・社会情勢の変革を求めて展開されたこれらの社会運動の結果として出現した。¹²⁶」

アキノ上院議員暗殺後に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これらの人々が、エドサ革命後に、第一世代の NGO 指導者として NGO セクターを牽引する役割を果たし、ポスト・エドサ期の NGO 活動の原型が構築されていった。また、一連の運動に携わった都市中間層の多くも後に NGO 職員として雇用された。

表 7 年表「独立からエドサ革命まで」

1946 年	フィリピンが独立、ロハス政権が成立。
1947 年	アメリカとの間で軍事基地協定および軍事援助協定を締結。
1948 年	ロハスの死去に伴い、キリノが大統領に就任。
1952 年	非営利団体に関する規定を定めた科学法の制定。 フィリピン農村再建運動 (PRRM) の設立。
1953 年	マグサイサイが大統領選挙で現職のキリノに圧勝し、大統領に就任。
1957 年	マグサイサイが飛行機事故で死亡したため、副大統領のガルシアが大統領に昇格。
1961 年	大統領選挙でマカパガルが当選。
1962 年	教区信用組合 (PCR)、アジア社会協会 (ASI) などが設立され、コミュニティ開発 (CD) の普及に取り組む。

¹²⁶ Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. 1998. "Citizen Movement and Philippines Democracy." *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press, pp. 283-288.

1965年	マルコスが大統領に就任。
1966年	フィリピン学生全国組合 (NUSP)、社会行動・正義・平和のための全国事務局 (NASSA) の設立。
1968年	パンパンガ州、バタングス州、マニラ市の大学等で学園紛争が高揚。 フィリピン共産党 (CPP) の設立。
1969年	共産党系の軍事組織である新人民軍 (NPA) の結成。 大統領選でマルコスが再選。
1970年	フィリピン・ビジネス社会開発財団 (PBSP)、トンド第一地区組織 (ZOTO) の設立。 モロ民族解放戦線 (MNLF) が発足し、独立運動を開始。
1971年	コタバト地方でイスラム教徒大虐殺が発生、全国選挙で与党が大敗。
1972年	マルコスによる戒厳令の布告。
1973年	新憲法が公布され、マルコスは独裁体制を強化。
1975年	マニラ首都圏の設立。
1981年	戒厳令の解除。
1983年	ベニグノ・アキノ元上院議員が暗殺され、反政府活動が活発化。
1984年	マニラで5万人の反政府デモが発生。
1986年	コラソン・アキノが大統領に当選、マルコスは米国ハワイに亡命。

(出所) 筆者作成。

3-4. ポスト・エドサ期

3-4-1. コラソン・アキノ政権 (1986年-1992年)

1986年に繰り上げ大統領選の結果、コラソン・アキノが勝利し、大統領に就任した。アキノ政権には、数多くの社会運動出身者や NGO 関係者が閣僚に任命され、その数は31人中15人とも言われている¹²⁷。就任直後に発足した制憲委員会へも、48人のメン

¹²⁷ 五十嵐誠一, 2011, 『民主化と市民社会の新地平—フィリピン政治のダイナミズム』, 早稲田大学学術叢書, pp. 176-177. フィリピンでは、NGO 出身者が政府の要職に就くことは珍しいことではなく、例えばこのほかにも、シエリ

パーのうち3分の1が NGO セクター関係者であった。新憲法は、アメリカ型大統領制と二院制を基本的な骨格とし、マルコス独裁の経験から大統領権限を縮小し、議会の役割を強化することで、独裁体制の阻止を求める性格のものであった¹²⁸。また、すでに述べたように、NGO や PO の役割についても触れられており、これは憲法の制定過程で多くの NGO 関係者が参画したことの成果といえた。新憲法は翌年に制定され、同年に上下両院選挙が実施され、与党が大勝している。

アキノは「移行期の大統領」と呼ばれ、そのほかにも民主化に向けた様々な改革に着手していった。1988年には、ムスリム・ミンダナオとコルディリエラに関する法律や包括的農地改革法が制定されている。翌年には、ミンダナオおよびコルディリエラで住民投票が行われ、ムスリム・ミンダナオ自治区およびコルディリエラ行政地域が成立した。1991年には、地方分権やローカル・ガバナンスへの NGO・PO の参加などを推進することを規定した地方政府法が制定された。また同年には、冷戦の終結を受けて、アメリカがクラーク空軍基地の撤収およびスービック海軍基地の撤廃に踏み切るなど、独立後も一貫してフィリピンに対する影響力を保持してきた同国のプレゼンスが低下していった。

経済開発分野においては、1986年から IMF・世界銀行による構造調整融資¹²⁹が実施され、アキノ政権は国営企業の民営化と経営効率化、政府の統制廃止、税制改革など

ト・アビト(ラモス政権、国家経済・開発庁長官)、ファン・フラビエール(ラモス政権、保健長官)、ホラシオ・モラレス(エストラダ政権、農地改革長官)、ディンキー・ソリマン(ベニグノ・アキノ政権、社会福祉開発長官)らがいる。

¹²⁸ Ibid., p. 187.

¹²⁹ IMF・世界銀行が推進した構造調整融資は、対外債務の返済に支障をきたした途上国に対して提案した政策パッケージで、融資の条件として、経済の自由化、政府による公的支出の削減、国営企業の民営化などのコンディショナリティが課せられていた。NGO は、「構造調整融資は、先進国の倫理を途上国に押し付けるもので、フィリピン政府がこのコンディショナリティを受け入れたことで、そのしわ寄せが貧困層を直撃し、彼らの生活に深刻なダメージを与えた」として激しく批判した。

に取り組んだ。1987年には、中期フィリピン開発計画（1987-1992年）を策定し、ピープル・パワー、人間中心の開発、参加型問題解決などを通じて、貧困対策に積極的に取り組む方針を打ち出した¹³⁰。1989年には、「持続可能な開発のためのフィリピン戦略」を閣議決定し、環境統治の仕組みの整備に着手した。1991年には、カラバルソン地域開発計画に着手するとともに、100%の外資参入を認め、外資の積極的な投下を目指す新外国投資法が制定された。

NGO・POとの連携については、1986年にいち早く農業省が農民への迅速なサービス提供を目的として、特別プロジェクト室内にNGOアウトリーチ局を設置したほか、1989年に国家経済開発庁（NEDA）の理事会決議第2号が公布され、すべての政府機関にNGO局の設置が命じられた。その結果、1990年までに18の政府省庁と5つの特別政府機関にNGO連絡デスクが設置された。NGOはこれらの公式・非公式なメカニズムを積極的に活用することにより、中期フィリピン開発計画、包括農地法、地方政府法などの制定に参画していった。

この時期、海外援助機関からの資金援助がフィリピンのNGOセクター発展に大きく寄与した。エドサ革命後、欧米や日本のODAを通じた公的資金に加え、これらの国の民間財団、国際NGO、キリスト教系団体などから莫大な資金が提供され、それに比例してNGOの数も飛躍的に増加した。またこれらの援助機関は、単なる資金援助だけではなく、欧米型の非営利活動に関する組織運営のノウハウも移転し、彼らを外部の世界と繋げる役割、すなわち世界のNGOネットワークと結びつけることにも貢献した。1991年には、国内10の主要なNGOネットワークが相互連携や機能向上を目的として、CODE-NGOが設立された。一方でこれらのNGOの中には、公益ではなく、特定の政治家、

¹³⁰ 川中豪，2005，『ポスト・エドサ期のフィリピン』，アジア経済研究所，p. 195.

ビジネス、官僚らの個人的な利益誘導の受け皿として設立されたものもあった¹³¹。

川中は、アキノ政権期について、「政治や経済政策についていくつかの流れが錯そうした過度期であり、1) マルコス体制の清算およびクローニズムの解体、2) 成立した民主主義体制の制度固めと政治制度の確立、3) 農地改革を代表する再配分政策の推進や対外債務処理を通じた経済的社会的な不平等の是正を目指したが、実際の政治は、国軍内部の反乱グループによるクーデター事件を繰り返し経験したほか、共産主義勢力やイスラム反政府勢力との対立が深刻化し、民主主義の定着を阻害する要因ともなった。」と分析している¹³²。事実同政権下では、6年間で7回の軍事クーデターが起こったほか、ルソン島北部大地震（1990年）、ルソン島ピナツボ火山噴火（1991年）、などの大規模な自然災害も発生したため、社会的な混乱が増大し、必ずしも政治が安定した状態にあるとはいえなかった。

一方で Silliman と Noble は、この時期に現在のフィリピンの NGO が活動する基本政策や環境が整備されたと指摘している¹³³。事実、フィリピンの NGO・PO は、アキノ政権以降に、社会開発分野のサービス提供や能力開発に積極的に取り組むとともに、デモ・集会・議会への働きかけなどを通じて、活発なアドボカシー活動を展開することによって、様々な形で政治システムへ参加していった。五十嵐は、「アキノ政権を契機として、大衆運動を重要視する大義重視団体 (Cause Oriented Group) から NGO や PO に市民社会の主役の座が移った」と指摘している¹³⁴。

¹³¹ Asian Development Bank. 2007. *Overview of NGOs and Civil Society-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 2.

¹³² 川中豪, 2005, 『ポスト・エドサ期のフィリピン』, アジア経済研究所, p. 33.

¹³³ Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. 1998. "Citizen Movement and Philippines Democracy," *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press, pp. 288-290.

¹³⁴ 五十嵐誠一, 2011, 『民主化と市民社会の新天地—フィリピン政治のダイナミズム』, 早稲田大学学術叢書, p.

3-4-2. ラモス政権（1992年～1998年）

1992年に大統領選挙が行われ、アキノが後継者として指名したフィデル・ラモス国防相が当選し、大統領に就任した。ラモスは、貧困削減と社会的公正の問題へ積極的に取り組み、1992年には、中期フィリピン開発計画（1993-1998年）を策定するとともに、2000年までにNIEsへの仲間入りを果たすことを目標とした「フィリピン2000」を提唱した。1993年には、経済界やNGOセクターを含めた国民経済サミットを開催し、NGOを含む各セクターの代表と経済開発のための社会協約（Social pact）を締結した。翌年には社会改革アジェンダ（SRA）を制定し、貧困地域の経済社会発展を目指す主要課題として、農業開発をはじめとする9つのプログラムを提示した。またそこには、SRAを推進する組織として、社会改革評議会を設立し、評議会のメンバーにNGOを含む基礎セクターの代表を加えることも規定されていた。1997年には、SRAが立法化され、社会改革・貧困対策を制度化する貧困削減法も制定された¹³⁵。

ラモスは、アキノとは異なり、共産ゲリラや軍部の不満を押さえこみ、政治的な安定を確保することに成功した。1995年には国軍の反乱グループと、翌年にはモロ民族解放戦線（MNLF）と和平合意に達している。また、下院選挙における政党名簿制度の実現など、民主化の進展にも貢献したほか、自由主義経済改革の面でも進展が見られた。ラモス政権は、規制緩和、民営化、貿易・投資の自由化、税制改革などを通じて、外資導入による輸出主導型の成長を目指した。例えば、民営化については、その収益

282.

¹³⁵ 社会改革評議会（後の国家貧困対策委員会）の構成については、14の基礎セクター代表選出をめぐってエストロダ大統領とNGOが対立し裁判に発展したため、実質的に委員会が構成されたのは1999年3月。

が前政権の約 3 倍に達している¹³⁶。ラモスは、自由化による経済成長を通じて、経済的に弱い立場にある社会的弱者が抱える問題の解決を進める一方で、投資の拡大や経済成長による雇用創出を通じて不平等性を解消することを目指した。またその過程で、参加型アプローチが尊重され、例えば中期開発計画の策定過程など、NGO・PO に対して政治システムへ参加する機会が提供された。これは、マルコス期に巨大化した政府をできるだけ小さくし、民間部門の力によって経済的發展を図っていくことが、アキノ政権以降の経済政策の大きな柱であったため、可能な限り政府のサービスも民間によって担わされることが望まれていたことが背景にある¹³⁷。

ラモス政権期は、フィリピンの NGO 活動が地域開発から調査・提言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時期と重なる。政府も NGO の取り組みを後押し、少なくとも中央政府レベルでは、NGO にとっての政治的機会が大きく広がった。NGO は、前政権期に確立された政策や仕組みを実際に活用することにより、政治システムへ参加し、彼ら自身がより影響力を行使するための知識や経験を積み重ねていった。同時にこの時期は、NGO にとって、与えられた機会の中で、実現できることとそうでないことを経験するとともに、政府・援助機関・受益者・メディアなどにとっては、NGO が実際に社会のためなどのような役割を果たせるのか見極める機会ともなった。

3-4-3. エストラダ政権（1998 年～2001 年）

1998 年の大統領選挙では、ラモス政権の副大統領であったジョセフ・エストラダが

¹³⁶ 川中豪，2005，『ポスト・エドサ期のフィリピン』，アジア経済研究所，p. 35.

¹³⁷ 川中豪，2001，「フィリピン—代理人から政治主体へ」（重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』），明石書店，p. 150.

勝利した。彼は、安定的食料の提供、農業・漁業の近代化、低コスト住宅の供給、犯罪・暴力からの保護、地方政府への参加を5つの政策の柱とし掲げ、貧困層から絶大な支持を得て大統領に当選した。元映画俳優という個人的な知名度と人気をうまく活用し、「貧者のためのエラップ」というイメージの定着に成功したことがその勝因といえた。エストラダは、政権発足後に国家貧困対策行動アジェンダ（NAAA）を制定し、失業者への職業訓練、貧困世帯への医療サービスなど10大プロジェクト案を提示した¹³⁸。

しかし、これらの政策の成果が十分に発揮されないまま、2000年10月に大統領の違法賭博上納金受領およびたばこ税交付金の横領が暴露され、行政監察院が大統領の汚職疑惑に関する調査を開始した。続いて、下院で弾劾請求の審議が始まり、弾劾決議案を採択後、上院で弾劾裁判が開始された。翌年1月には、マルコスを打倒し国外へ追放した1986年の「ピープルズ・パワーI」の経験を踏まえて、都市中間層が中心となって「ピープルズ・パワーII」を組織し、エストラダは大統領から追放され、政権が交代した。

川中は、エストラダ政権は、「ポピュリスト的な分配政策への傾斜が大きな特徴で、自由化の流れの中で取り残されるセクターに対する保護を進める分配・再分配政策を積極的に採用した。一方で、特定の友人の重用や露骨な権益の供与などのクローニズムが蔓延し、汚職問題が露見したことにより政権への信頼が失墜、フィリピンの民主主義の定着に大きなダメージを与えた。」と分析している¹³⁹。

一方で「ピープルズ・パワーII」の3ヶ月後に、今度は貧困層が中心になって後任のアロヨ大統領の退陣とエストラダの復帰を求める大規模なデモ「ピープルズ・パワ

¹³⁸ 川中豪、2005、『ポスト・エドサ期のフィリピン』、アジア経済研究所、p. 197.

¹³⁹ Ibid., pp. 38-39.

一III」が発生した。日下は、中間層による「ピープルズ・パワーII」と貧困者による「ピープルズ・パワーIII」は、中間層と貧困者の政治参加に対する階層矛盾が顕在化した証であり、フィリピン市民社会内でヘゲモニー闘争が発生し、その重要なフロンティアとして中間層と貧困層による「あるべき政治像」の違いをめぐって階層的軋轢が発生したと解説している¹⁴⁰。

エストラダ政権期は、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捉えることができる。日下が述べているように、都市の中間層や知識人が中心になって運営する NGO と、本来であれば受益者としてその立場を仲介・代弁すべき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。こうした事実は、選挙で選ばれた訳ではない NGO が、政治システムへ参加するにあたって、自身の正当性を問われた際に、受益者や民衆の支持を受けているという理由で、それらの批判・疑問を退けてきたことと、大いに矛盾してしまう状況をもたらした。また、エドサ革命後、10年近くに渡り、NGO は様々な分野で政府との協働を試みてきたが、例えばフィリピンが抱える根本的な課題である貧困削減や格差是正の問題に対し、当初期待したような成果が目に見える形で現れなかったため、NGO 側が政府との既存の連携に対して疑問や限界を感じ、中には「参加疲れ」(Consultation Fatigue) に陥ってしまうケースもあった。一部のグループは、政府との連携そのものの妥当性や有効性に疑問を投げかけ、対話ではなく、直接行動に走る傾向も見られるようになった¹⁴¹。

¹⁴⁰ 日下渉, 2006, 「フィリピン市民社会におけるヘゲモニー闘争の陥穽とディレンマ—中間層による貧困層への恐怖、啓蒙、排除—」, 富士ゼロックス小林節太郎記念基金, pp. 11-12.

¹⁴¹ 1999年に米国シアトルで開催された世界貿易機関(WTO)の閣僚会議で、反グローバリゼーションを掲げる市民グループが大規模なデモ活動を展開した。これを契機として、先進国首脳会議や国際機関の年次総会などの場で、市民グループが対話ではなく、直接行動とする傾向が強まっていった。フィリピンでもこのような国際的な動きに少なからず影響を受ける組織もあった。

一方で、1998年の総選挙で政党名簿制が下院で導入されたことにより、NGOが政党を結成して選挙に参加し、自らが議席を獲得するといった傾向も見られるようになった。このように「NGOの政治化」が進んだ背景には、スペイン・アメリカの植民地時代やマルコス政権下において、NGOセクターが独立や民主化を求めて重要な役割を果たしてきたという歴史的な事実が深く関係していたと考えられる。

3-4-4. アロヨ政権（2001年～2010年）

2001年にエストラダ政権の副大統領であったグロリア・マカパガル・アロヨが大統領に就任した。アロヨは、1961年～1965年に政権を担当したマカパガル元大統領の娘であった。アロヨ政権は、前政権によりダメージを受けた民主主義の修復からの出発を余儀なくされた。アロヨは就任直後に、1) 農地改革・水資源改革・社会住宅などの資産改革、2) 水道・電気・健康などの基本的社会サービスを提供する人間開発、3) 小農民・漁民らへのセーフティネットの提供、4) 参加型ガバナンス、5) インフォーマル・セクターの住民に対する暴力からの保護、の5つを貧困削減戦略の柱と定めた¹⁴²。また前政権のNAAAに変わる貧困対策共同プログラムが策定され、これはラモス政権時にSRAを通じて追及されたミニマム・ベーシック・ニーズの充足を目標とした社会サービス提供プログラムを引き継ぎつつ、農村電化などのインフラ整備に重点を置くものであった。アロヨはこのほかにも、電力産業改革法やマネーロンダリング防止法の制定（2001年）、酒・たばこ増税の導入（2004年）、付加価値税法の改正と徴税職員への賞罰法制定（2005年）などを通じて、経済改革にも積極的に着手した。

アロヨは、2004年の大統領選挙において、収監されていたエストラダ前大統領の

¹⁴² 川中豪、2005、『ポスト・エドサ期のフィリピン』、アジア経済研究所、p. 198.

代わりに出馬した人気俳優のフェルナンド・ポー・ジュニアに勝利し、大統領に再選された。しかし翌年になると、彼女が公金を選挙資金に流用し、票数を操作することによって勝利したとの疑惑が発覚した。これを受けて、プリシマ財務長官、ソリマン社会福祉開発長官ら閣僚が抗議の辞任を行い、市民による辞任要求運動に発展したが、下院における弾劾請求は棄却された。2007年には、国家ブロードバンド網事業不正入札への大統領夫妻の関与疑惑が発覚するとともに、大統領の辞任を求める国軍将校がクーデターを起こした。しかしアロヨは、与党連合の数の力と現職大統領の追訴免除特権に守られ、度重なる弾劾決議を乗り越え、反対派勢力に対する圧力を強めていった。2009年には、マギンダナオ州の上院議員選挙で与党の対立候補の親族やジャーナリストら57名が殺害される事件が引き起こされ、その背後には大統領の指示があったとの疑惑も流れた。

アロヨ政権は、マルコス以来、10年近くに及ぶ長期政権となった。安定したマクロ経済運営を行ったと一定の評価がある一方で、蔓延する汚職が財政運営を不透明なものとし、財政赤字が拡大、外国直接投資の伸び悩みから十分な雇用機会も創出されず、貧困や経済格差が深刻化した。事実フィリピンは、1990年以降、貧困人口が1820万人から1910万人へと拡大し、ASEAN諸国の中で唯一貧困人口が増加した国であるとの不名誉な報告もある¹⁴³。

アロヨ政権は、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。特に2006年の非常事態宣言以降は、その傾向に拍車がかかった。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。事

¹⁴³ Asian Development Bank. 2009. *Poverty in the Philippines Causes, Constraints, and Opportunities*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 40.

実、反体制派とみなされたジャーナリスト、教会関係者、住民運動のリーダー、政党関係者などの殺害・人権侵害が多発し、超法規的殺害の犠牲者は1260名、行方不明は205名に達したとも言われている¹⁴⁴。またこの時期は、1980年代後半以降、NGOに積極的な資金提供を行ってきた多くの海外援助機関が支援対象をフィリピンから他国(9.11以降のアフガニスタンやイラク、独立直後の東チモール、スマトラ沖地震の被災国であるインドネシア、ベトナム・ラオス・カンボジアなどの後発アセアン加盟国など)へシフトしていった。海外援助機関からの支援に依存してきたフィリピンのNGOにとって、代替となる資金調達先を見つけることは容易でなく、慢性的な資金難に陥った組織も少なくなかった。また、前政権期に露呈したNGOの正当性の問題についても、事実上、放置された状況のままであり、NGOセクターの中でも十分な議論が行われなかった。この時期のNGOセクターは、政治的機会の縮小、資金調達先の減少、自らの存在意義に対する周囲からの疑問、と3つの根本的な課題に直面するに至った。

3-4-5. ベニグノ・アキノ政権 (2010年～)

2010年の選挙の結果、アキノ元大統領の息子であるベニグノ・アキノ3世が大統領に当選した。ベニグノ・アキノは、就任後の教書演説で、汚職撲滅、雇用創出、所得格差是正、財政健全化、インフラ整備などを重要課題として掲げた。ベニグノ・アキノ政権では、汚職が国家の財政運営を不透明にし、徴税率の低下や縁故人事による国民の不満の醸成といった様々な弊害を生み出しているという理由から¹⁴⁵、看板政策と

¹⁴⁴ フィリピンの人権団体であるカラバタンによる。アロヨ政権下での政治的殺害については、国際環境NGO FOE ジャパンのウェブサイト (<http://www.foejapan.org/aid/jbic02/sr/event/2006nov.html>) を参照。

¹⁴⁵ 世界各国の汚職動向を監視している国際NGOであるトランスペアレンシー・インターナショナルは、2011年の国・地域別汚職認識指数 (Corruption Perception Index=CPI、183か国・地域が対象) を発表、フィリピンの清潔度は前

して汚職撲滅を打ち出している。

ベニグノ・アキノ大統領の就任後、フィリピンは概ね順調な経済成長を遂げている。2010年度の実質GDP成長率は、前年度比7.6%と、1976年以来の高成長となっている¹⁴⁶。フィリピンはこのような状況下において、ASEANの中でインドネシアに次ぐ9400万の人口規模を有していること、豊富な英語人材が存在することなどの強みが再評価され始めている。特にビジネス・プロセス・アウトソーシング（BPO）産業¹⁴⁷の受け皿として、アジアではインドに迫る勢いとなっており、2011年度に受注したBPO事業は約110億ドル（GDP比約5%）に達する¹⁴⁸。一方で、今後の重要課題として、所得格差是正への取り組みが挙げられる。フィリピンはASEANの中でも経済格差は大きく、所得配分の不平等さを計るジニ係数は44ポイントと、インドネシア（36.8）、ベトナム（37.6ポイント）を上回っている¹⁴⁹。また、優秀な人材の海外への流失も経済発展を妨げる要因であると考えられる。

ベニグノ・アキノ政権には、アロヨ政権と対立し、前大統領の選挙不正疑惑に異議を唱えて辞任したプリシマ元財務長官やアバド予算管理長官らの元閣僚に加え、前ナガ市長で参加型ガバナンスの推進を通じて、同市の著しい経済成長と貧困削減を主導したジェシー・ロブレド内務自治長官、NGO出身のディンキー・ソリマン社会福祉開発長官など、市民社会と近い関係者の起用も目立つ布陣となっている。前政権、前々

年（134位）、前々年（139位）から若干上昇した129位であったものの、アジアでは依然低い評価となった。ちなみに他のASEAN諸国については、ブルネイ=44位、マレーシア=60位、タイ=80位、インドネシア=100位、ベトナム=112位、ラオス=154位、カンボジア=164位、ミャンマー=180位となっている。詳細はウェブサイト（<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>）を参照。

¹⁴⁶ 福永雪子，2011，「経済レビュー NO 2011-9」，株式会社 三菱東京UFJ銀行 企画部 経済調査室，p. 3.

¹⁴⁷ BPOとは、従来先進国などで行われていた高コストの業務を、質を維持したまま、人件費の安い途上国に移転すること。その代表例として、欧米企業のカスタマー・コールセンター業務などがある。

¹⁴⁸ ウェブサイト（<http://www.atpress.ne.jp/view/27457>）を参照。

¹⁴⁹ 福永雪子，2011，「経済レビュー NO 2011-9」，株式会社 三菱東京UFJ銀行 企画部 経済調査室，p. 7.

政権下では腐敗が最も深刻な問題で、例えば前政権下では、アロヨ前大統領再選のために農業省や農地改革省を通じて何十億ペソが流用されたとも言われているが、現政権は、市民参加を腐敗防止やグッド・ガバナンスとともに、重要な柱の一つと位置づけている。現政権は 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、現在は過去の経験や教訓を基に、予算執行の監視や政府の透明性向上など、情報の自由化・透明性の向上を推進するとともに、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、現地の NGO 関係者の間では、現在の状況を長期間にわたる独裁政権を経て誕生したコラソン・アキノ政権の発足時と重ね合わせ、大きな期待と好意をもって受け止める空気が強い一方で、現状を楽観視しない空気もある。すでに述べたように、ポスト・エドサ期の 25 年間で露呈した NGO セクターの様々な課題について、政権が変わったとはいえ、根本的な課題が解決された訳ではないため、現政権に対して一方的な期待のみをよせる「他力本願」に陥ると、結局は何も変わらず、前回と同じ轍を踏むことになるといった戒めの声も挙がっている¹⁵⁰。

現在のフィリピンでは、エドサ革命直後の熱気が冷め、国民は過去四半世紀の間に、「理想論」を掲げるだけでは根本的な問題の解決に繋がらないことに気づき始めているといえる。同様のことが NGO セクターにもあてはまり、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も、それらをどう活かすかが今の NGO にとって重要な課題となっている。フィリピンでは、独立以降、政府あるいは教会、企業グループの代理人として NGO の歴史が始まり、マルコス政権期には反政府的な NGO が出現し、アキノ政権誕生とともに、自立した主体として政府との相互関係をもって政

¹⁵⁰ 2010年8月15日～21日にマニラの NGO リーダーや研究者約30名を対象にインタビューを実施。

策決定への影響力行使を指向するものによって変わっていった¹⁵¹。しかし、現在のフィリピンの NGO セクターは、ポスト・エドサ期における過去四半世紀の活動について、その成果と課題を再検証し、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といっても過言ではない。

表 8 年表「ポスト・エドサ期」

1986 年	コラソン・アキノが大統領に就任。
1987 年	フィリピン共和国憲法の制定。
1988 年	包括農地改革法の制定。
1989 年	ムスリム・ミンダナオ自治区およびコルディリエラ行政地域の成立。 「持続可能な開発のためのフィリピン戦略」を閣議決定。 国家経済開発庁 (NEDA) の理事会決議第 2 号が公布、すべての政府機関に NGO 局の設置が命じられる。
1991 年	地方政府法の制定。 CODE-NGO の設立。 ルソン島ピナツボ火山噴火。
1992 年	ラモスが大統領に就任。 「フィリピン 2000」の提唱。
1993 年	国民経済サミットを開催、社会協約を締結。
1996 年	モロ民族解放戦線 (MNLF) と和平合意。
1997 年	フィリピン税制優遇資格審査評議会 (PCNC) の設立。
1998 年	下院で政党名簿制を導入。 エストラダが大統領に就任。
2000 年	大統領の違法賭博上納金受領およびたばこ税交付金の横領が発覚。
2001 年	都市中間層が中心となって「ピープルズ・パワー II」を組織、エストラダを大統領から追放。 副大統領のアロヨが大統領に昇格。 貧困層が中心となって「ピープルズ・パワー III」を組織、アロヨ大統領の退陣とエストラダの復帰を求める

¹⁵¹ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』, 明石書店, p. 151.

2004年	大統領選挙でアロヨが再選。
2005年	大統領による公金横領・選挙不正疑惑が発覚。
2007年	大統領夫妻による国家ブロードバンド網事業不正入札への関与疑惑が発覚。 大統領の辞任を求める国軍将校によるクーデターが発生。
2009年	マギンダナオの大虐殺。
2010年	ベニグノ・アキノ3世が大統領に就任。

(出所) 筆者作成。

第4章 フィリピン社会と NGO

4-1. フィリピン社会の仕組み¹⁵²

本項では、フィリピンの政治制度、地方自治制度、地方分権の現状について考察する。

4-1-1. フィリピンの政治制度

フィリピンは80の州から構成される共和制国家で、米国型の大統領制を採用しており、元首である大統領を中心に、中央政府（行政）、国会（立法）、裁判所（司法）があり、制度上は3権分立が確立している。基本的な統治構造は、中央政府、州、市・町、バラングイの4層構造になっている。同国は、アジア最大のカトリック教国であり、人口9400万人のうち80%以上、すなわち約7500万人がカトリック教徒といわれている。

大統領は、国民の直接選挙により選出され、任期は6年、再選は禁止されている。大統領は、行政権、国軍統帥権・戒厳令発動権、条約締結権、法案拒否権、裁判官任命権、各省長官、裁判官を含む上級公務員の任命権・人事権、など広範な権限を有している。特に人事権については、内務自治長官を通じて、間接的に地方政府までに権限を及ぼすことができる。副大統領も直接選挙により選出され、任期は6年で、再選はできない。現職の大統領が任期途中で交代した場合、副大統領、上院議長、下院議長の順で職務が代行される。

¹⁵² 本項は主に以下の文献を参考に執筆した。(財)自治体国際化協会, 1998, 「CLAIR REPORT: フィリピンの地方自治」, (財)自治体国際化協会. なお、細部のデータについてはフィリピン国家統計局のウェブサイト (<http://www.census.gov.ph/>) も参照した。

行政権は大統領にあり、大統領は職務を補助するために内閣を設置し、その閣僚を任命する。任命に際しては、上下両院任命委員会の同意を得る。行政機関は19省（農地改革省、農業省、予算管理省、教育省、エネルギー省、環境天然資源省、財務省、外務省、保健省、内務自治省、司法省、労働雇用省、国防省、公共事業道路省、科学技術省、社会福祉開発省、観光相省、貿易産業省、運輸通信省）のほか、国家の総合的な経済開発や諸外国からの援助受け入れ等の施策を担当する国家経済開発庁（NEDA）¹⁵³、大統領の直属機関で各行政組織の調整を行う大統領府、国防・対外政策に関する大統領の非公式な諮問機関である国家安全保障会議（NSC）などから構成されている。このほかに、高級公務員の汚職事件を扱う行政監査院があり、その長は大統領によって任命され、任期は7年となっている。なお、大統領は国会に開設される弾劾裁判所を通じて罷免することが可能となっている。

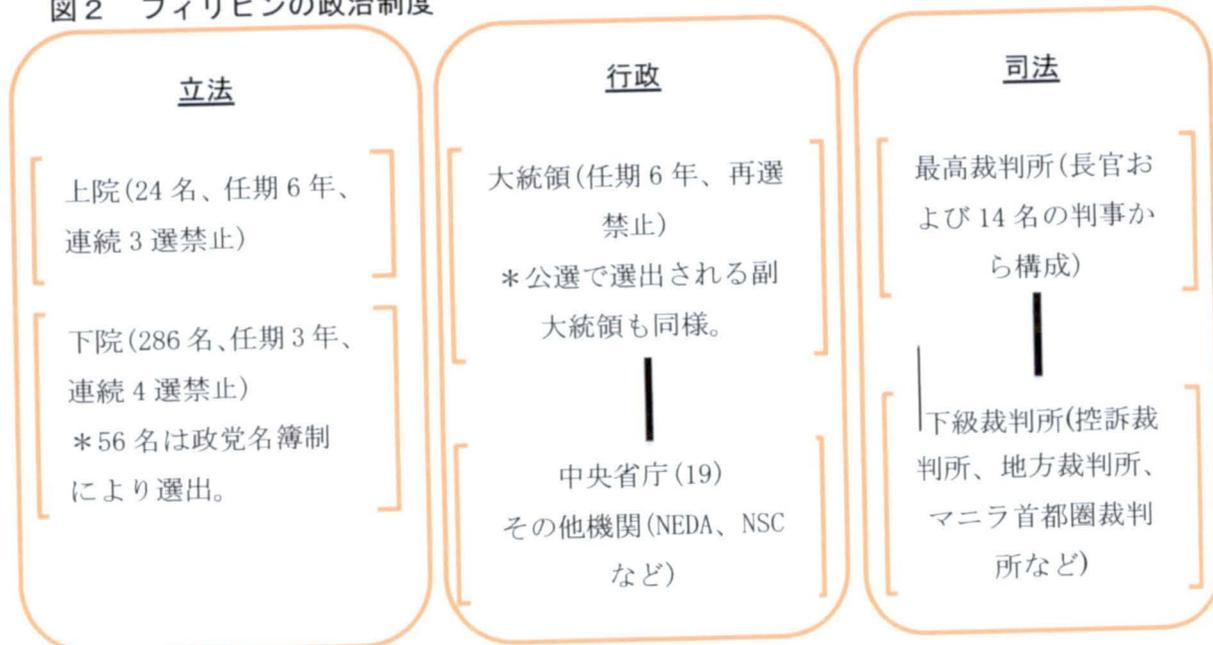
国会は上院および下院の二院制となっており、上院は単一の全国区で選出された24名の議員から構成され、任期は6年（連続3選は禁止）となっている。上院は、伝統的に政治的地位が高く、全国的に知名度の高い政治家が選出される傾向にある。下院は最大で286名から構成され、任期は3年（連続4選は禁止）で、小選挙区から選出された229名と、政党リストから各党の投票数の割合で選出される56名から構成される。被選挙権は上院議員が35歳、下院議員が25歳以上のフィリピン国籍保有者が対象となっている。

裁判所は、最高裁判所と下級裁判所がある。最高裁判所は、長官と14名の判事から構成されており、条約・行政協定・法律・行政命令などの合憲性にかかわる最終決定、下級裁判所の判決に関する上告審としての審査、下級裁判所および職員に対する行政

¹⁵³ NEDAの理事会では大統領が議長、NEDA長官が副議長を務めるほか、関係閣僚、中央銀行総裁、ムスリム・ミンダナオ自治区知事らがメンバーとして連なる。

上の監督権の行使、大統領および副大統領の地位にかかわる選挙の効力や被選挙資格等に関する争いの裁定などの権限を有する。下級裁判所には、控訴裁判所、地方裁判所、マニラ首都圏裁判所などがある。控訴審を担当する控訴裁判所は国内に1か所設置されており、各3名から編成される17の法廷からなる。地方裁判所は初審を担当し、人口割合に応じて国内15か所に設置されている。マニラ首都圏裁判所は、首都圏を管轄する裁判所で、地方裁判所と同格にある。地方裁判所の下位組織として、簡易な争議を解決・調停するために、地方予審裁判所が市や町に設置されている。最高裁判所および下級裁判所の裁判官は、最高裁判所長官、司法長官、議会代表、法曹界代表などから構成される司法法曹評議会 (Board of Law and Judicial Trustee) の推薦する候補者リストの中から大統領が任命する。

図2 フィリピンの政治制度



(出所) 筆者作成。

4-1-2. フィリピンの自治制度

フィリピンの地方自治体の単位は、州、市・町、バランガイから構成されている。その全土は13の行政管区＝リージョン（I-イロコス地方、II-カガヤン・バレー、III-中部ルソン、IV-A-カラバルソン、IV-B-ミマロパ、V-ビコール地方、VI-西ビサヤ、VII-中部ビサヤ、VIII-東ビサヤ、IX-サンボアング半島、X-北部ミンダナオ、XI-ダバオ地方、XII-ソクサージェン、XIII-カラガ）、マニラ首都圏、および2つの自治区（コルディア自治区、ムスリム・ミンダナオ自治区）の16行政管区に分けて統治されている。2010年現在、州は80、市は138、町は1,496、バランガイは42,025となっている。

中央政府の中で、地方自治にかかわる業務を所管しているのは内務自治省である。元々は地方自治に関する事務のみを担当する地方自治省であったものが、1991年からフィリピン国家警察の創設などを通じて国内の治安維持を担当する部署が省内に設立されたため、内務自治省となった。同省は、長官を筆頭として、地方自治に関する業務を主管する部門、内国治安に関する業務を主管する部門に分けられる。

中央政府の各省は、国家業務の管轄、各自治体の活動の監督、中央の行政レベルで行われている計画や開発事業の調整・実施などを目的として、ムスリム・ミンダナオ自治区を除く各行政管区の中心地に事務所を設置するとともに、州・市・町にも出先事務所を置いている¹⁵⁴。リージョンは、中央政府の政策・計画を効率的に実行するために設置された行政管区に過ぎず、法人格を持っていないため、自治体とはみなされない。各リージョンには、地域開発の面で地域の住民を代弁する役割を果たす地域開発評議会が置かれており、中央政府の出先機関の長、NGOを含む民間セクターの代表

¹⁵⁴ 中央機関は各行政管区に地方事務所を設置しているが、これらは1) 大統領が自治体の指導・監督を行う際の窓口となる（監督代行）、2) 中央政府の事業を実施する場合に、自治体はその事業の計画や実行に参加できるよう連絡調整を行う（連絡調整）、3) 各首長に対し、月次報告・事業計画・予算計画などの重要な情報を定期的に提供する（情報提供）などの機能を有する。

者、州・市・町の代表らが参加している。マニラ首都圏¹⁵⁵は、1975年の大統領令で4市および13町が統合され誕生した。マニラ首都圏庁が行政機能を有しているほか、首都圏議会が議会の役割を果たし、首都圏庁へ政策の勧告などを行っている。一方で、コルディアやムスリム・ミンダナオ自治区の場合、民族による独自の自治を確立させるため、学校経営、治安、保健衛生、地域開発計画の策定・実施などの広範囲に及ぶ権限が賦与されている。

州は市と町を包括する広域の地方自治体であり、市や町を超える広域的なサービスや個々の町や市が管轄することが難しい行政サービスに対して責任を負っている。市および町は、バラングイから構成される基礎的な地方自治体で、住民に対して直接的・日常的な行政サービスを提供するとともに、必要な調整を行う。市と町の違いは、1) 町は特定の基礎サービスの提供に限られるのに対し、市はすべてのサービスの提供を行う、2) 市は町に比べ、より都市化・開発化されている、3) 市は州から自立性が高いこと、などが挙げられる。市には独立都市と構成都市がある。独立都市は州から独立しており、原則としてその監督を受けないのに対し、構成都市は、町と同様に州の監督を受ける。さらに独立都市には、高度都市化市（人口20万以上で、直近の年間歳入が5000万ペソを超えることが設置条件）および独立構成都市（独立度が高い市で州による監督が免除され、州が実施する州関係者の公職選挙にも参加できず、昇格は国会の承認を受け大統領が設置）がある。2012年12月現在、38の独立都市がある（高度都市化市-33、独立構成都市-5）¹⁵⁶。このほかにも市は、年間歳入額により第1級

¹⁵⁵ 現在は16都市（マニラ、マンダリヨン、マカティ、パシグ、ケソン、サンファン、カロオカン、マラボン、ナヴァタス、ヴァレンズエラ、ラスピニャス、マリキナ、モンテンルパ、バラニャーケ、パサイ、タギッグ）および1町（パテロス）。フィリピンにはこのほかにも、NEDAが直接管理する首都圏は12あり、その内訳はバギオ、ダグバン、アンヘレス、オロンガポ、バタンガス、ナガ、セブ、イロイロ、バコロド、カガヤンデオロ、ザンボアンガ市、ダバオとなっている。

¹⁵⁶ 高度都市化市は、メトロマニラ首都圏の16都市に加え、アンヘレス、オロンガポ、ルセナ、イロイロ、バコロド、

(年間4億ペソ以上)から第6級(年間8000万ペソ以下)に格付けされている。バラングアイは50-100世帯の集落から構成され、コミュニティ・レベルで政策を立案・実施する上で、最も基本となる政治的・行政的な組織である。

各自治体には、議会、首長、行政機関の3つがある。議会は立法権を持ち、サングニアンと呼ばれており、3年ごとに統一地方選挙が実施される。議員の構成人数は自治体によって異なり、公選と非公選の2つがある。通常は、管轄下の議会の代表者および青年議会代表が非公選議員として選出される。議会は、州は副知事、市は副市長、町は副町長、バラングアイはバラングアイ長によって召集され、任期は3年となっている。会期には通常会期と特別会期があり、通常会期は週に一度以上(バラングアイは月に2度以上)開催される。特別会期は、首長からの要請や議会の多数による議決によって召集される。各議会は管轄下の地方議会に対する監督権を持っており、これらの条例・決議・命令について審査する権限を有する。ただし、独立都市は州から独立しているため、この種の監督を受けない。

首長および副首長は公選を通じて選ばれ、任期は3年となっている。首長には大きな権限が与えられており、1) 地方政府が行うすべての業務を管理・監督する機能、2) 地方政府法で賦与された地方政府による行政サービスや施設を提供する機能、3) 行政命令を発したり、条例や関連法令を施行する機能、4) 地方政府の代表者として、契約・訴訟・交渉を締結する機能などを有する。また、バラングアイを除く首長は、地域開発計画や公共投資にかかわる議会決議・条例に対し、公共の福祉や利益に反すると判断した場合、拒否権を行使することができる¹⁵⁷。行政機関の人事権も首長が握つ

セブ、ラブラブ、マングレー、ザンボアンガ、イリガン、カガヤンデオロ、ダバオ、ジェネラルサントス、バギオ、ブトゥナン、プエルトプリンセス、タクロバンの33市。独立構成都市には、コタバト、ダグパン、ナガ、オルモック、サンチャゴがある。

¹⁵⁷ バラングアイで条例を制定する際は、バラングアイ議員全員の賛成で可決され、バラングアイ長に拒否権はない。

ており、地方任命官を任命¹⁵⁸・解任する権限、行政機関の人事について公職者の異動・免職・停職などの懲戒処分を行う権限が与えられている。さらに、管轄下の自治体の政策や事業に対する一般的な監督権限が与えられているほか¹⁵⁹、それは国家警察、消防署、刑務所の出先機関などにも及ぶ。一方で、首長・副首長に対し、管轄下にある自治体の首長全員で構成される首長リコール準備総会 (Preparatory Recall Assembly) で構成メンバー全員の同意が得られた場合、あるいは住民全体の 25%以上が署名する解職請求書が提出された場合は解職請求をすることができる。

各自治体の行政機関のうち、課税、開発、建設、社会福祉、保健など自治体の重要施策にかかわる分野の実施責任者については、地方任命官 (Appointive Local Official) として、首長が各議会の同意に基づき任命する。このうち、財務官については、地方財政の要職にあるため、首長が作成した 3 名のリストから財務長官が任命する。地方自治法では、州・市・町が設置しなければならない任命官として、政務官、財務官、課税審査官、会計官、予算官、計画開発調整官、土木技官、保健管理官、住民登録官、行政管理官、法務官、農業技官、社会福祉推進官、環境自然資源官、建設技官、情報担当官、調整担当官、人口対策担当官、獣医官、総務監理官などを規定している。

首長は地方財務官の報告や部局長からの予算原案の提出をうけ、予算執行案を作成することができ、各部局と調整しながら執行案を議会へ提出する。予算案作成にあたっては、バランガイを除くすべての自治体に地方財政委員会 (Local Financial Committee) の設置が義務付けられており (財務官、計画調整官、予算官によって構成)、次年度の収入見積り、各種行政サービス等の年間支出上限の勧告などを行う。首長は

¹⁵⁸ 首長の任命官の任命には、国の人事委員会による基準とガイドラインの拘束を受ける。例えば、4 親等内の親族 (血族・姻族) を任命してはならないとされている。

¹⁵⁹ 大統領は各自治体に対して監督・指導・命令する権限を有している。州や高度都市化市に対しては直接的に、構成市や町に対しては州知事を、バランガイへは市長や町長を通じて間接的に行う。

議会の承認を得たうえで、補正予算も編成できる。しかしそれが認められるのは、財務官が財源支出を可能と判断した場合、あるいは当初の歳入見積額のほかに新たな財源が確保された場合に限られる。バラングイの場合、財務官が次年度の歳入・歳出見積もりをバラングイ長へ提出した後、バラングイ長が予算執行案を作成、議会での審議・可決を経て、条例形式で施行される。

州・市・町の首長は、議会の承認を受けた予算条例に関し、国および上級自治体の審査を受ける。州、高度都市化市、独立構成都市、マニラ首都圏の町は予算管理省の審査を受ける。構成市と町は州の、バラングイは市・町の審査を受ける。予算条例の受理後 90 日以内に審議され、地方政府法に定める基準や原則に合致していないと判断された場合は、予算全体あるいは支出項目の一部に無効の宣言ができ、各首長を通じて、無効とされた予算項目を財務官が執行しないよう命じることができる。但し、上級自治体による予算審査は、あくまでも予算と予算項目が一定の基準内に収まっているかどうか見るものであり、予算項目の内容を審査し認可するという性質のものではない。

財源については、自主財源として地方税がある。州（不動産税、特許税、印刷・出版税、砂・砂利税、専門職税、遊興税、配達車両税）、市・町（不動産税、事業税、住民税）、バラングイ（商店税）、ごとに異なる課税を行っている。また、州の税収入は、その一部が市・町・バラングイへ、市・町の税収も同様にの部がバラングイへ配分される。このほかに、自治体の自主財源として、賃料・使用料・手数料（公共財産・資源の使用に伴うもの）、公営企業・地方公益事業からの収入（公共市場、発電所など自治体が行う経済活動から発生する収入など）などがある。依存財源については、定額を国が地方自治体に交付する内国歳入割当金（IRA）、一定の条件のもとで国庫から地方自治体へ支出される負担金・補助金、金融機関からの借款（開発事業を実施する際

の国内外の金融機関との借款契約など。契約の際は、財務省の事前承認が必要。) などがある。多くの地方政府は財源の大部分が依然 IRA によって占められている。アジア財団の調査によると、地方自治体独自の財源が全体予算に占める割合は (2004-2008年)、州レベルで 11%、市レベルで 29%、町レベルで 14%となっている¹⁶⁰。自主財源が低い理由として、不動産の評価基準が低い、課税効率が低い、税の徴収能力が低い、中央政府が豊かな財源を先取りしている、地方公営企業の職員の怠業、などが考えられる。

表9 州、市、町、バラングイの設立要件

	州	市	町	バラングイ
機能	市と町から構成。市や町がカバーできない広域的なサービスを提供。	都市化されたバラングイから構成。日常的な行政サービスを提供。独立都市および構成市がある。前者は、州の監督が免除される。	一群のバラングイから構成。日常的な行政サービスを提供するが、市に比べ規模が小さく、州に対する依存度が高い。	一まとまりの地域に住む 50～100 世帯から成り、地域レベルで政策を立案・実行するうえで最も基礎的な行政単位。
設置基準	平均年間歳入が 2000 万ペソ以上で、1) 国家統計局で認められた人口が 25 万以上、2) 国土管理局で認められた面積が 2000 km ² 以上。	過去 2 年間の年間歳入が 2000 万ペソ以上で、1) 国家統計局が認められた人口が 15 万以上、2) 国土管理局で認められた面積が 1000 km ² 以上。	過去 2 年間の年間歳入が 250 万ペソ以上で、1) 国家統計局が認められた人口が 2 万 5000 以上、2) 国土管理局で認められた面積が 50 km ² 以上。	国家統計局によって確認された 2000 人以上の人口を持つ集落隣接地域。マニラ首都圏では 5000 人以上。

(出所) (財)自治体国際化協会, 1998, 『フィリピンの地方自治』, (財)自治体国際化協会. を基に筆者が作成。

¹⁶⁰ The Asia Foundation. 2010. *Synopsis of Findings: Rapid Field Appraisal (RAF) of Decentralization in the Philippines (2010)*. The Asia Foundation, p. 7.

4-1-3. 地方政府法の制定と地方分権の推進

フィリピンでは、地方分権を推進することを目的として、1991年に地方政府法が制定され、翌年1月から施行された。これは、旧地方政府法、地方税法、不動産法、バラガイ訴訟法を統一したものであり、地方分権を掲げ、地方政府への権限移譲を強く推進する内容となっていた。山田によると、地方政府法の制定にあたっては次のような背景があった。

「マルコス政権の基盤となった地方の権力構造を解体しようとする政治的な側面があった一方で、1989年にフィリピン政府が経済構造調整プログラムの導入を決定しなければならなかった深刻な経済状況も、中央政府機関の縮小再編策の側面を持つ地方分権化が支持された要因であった。実際、地方政府法の施行により、全国で7万人以上の職員と、2億5千万ペソ以上に相当する資産・資機材・施設が中央政府から自治体へ移管された。そのうち、農業省では全職員の43%にあたる1万7000人以上が、保健省では州レベル以下の病院・保健所に勤める4万5000人以上が、社会福祉省からはソーシャルワーカーを中心とする4000人以上が移管の対象となった¹⁶¹。」

しかし地方分権はスムーズに進められた訳ではなく、その核となった地方政府法を実施に移すにあたり、多くの課題が浮き彫りにされた。佐々木は、地方政府法の施行により権限・財源・人材の分権化が制度上行われ、新しい中央・地方関係が構築されたが、様々な制度が各自治体で十分に活用されておらず、財源が豊富な一部の自治体のみが発展し、それ以外の多くは取り残された状況にあると指摘している¹⁶²。Legaspiは、「地方政府法の制定により、地方自治体が伝統的なサービス提供機関としての役割

¹⁶¹ 山田恭稔, 1998, 「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係—フィリピン「1991年自治体法」の移行終了時における一考察—」『国際協力研究』Vol. 14 No. 1, pp. 20-21.

¹⁶² 佐々木雅子, 2005, 「フィリピンにおける中央・地方関係についての一考察—社会開発政策の実施とその運営制度—」『横浜国際社会科学研究所』第10巻, 第3・4号, pp. 109-110.

に留まらず、住民の生活向上のために、様々な分野でより積極的な役割を果せる可能性が高まった。しかし、その実践面の課題として、多くの自治体が国からの補助金である内国歳入割当金（IRA）に依存し、財源不足に陥っているため、人件費や人材育成費の捻出が制限されてしまい、行政官の深刻な能力不足を招いている。」と指摘している¹⁶³。Brillantes は、特に市・町の財政状況を改善するためには、IRA の配分率の向上および州が持つ一部の課税権の市・町への移譲を提案している。また彼は国会議員のポークバレル¹⁶⁴が自治体の開発計画と整合しない場合があるとして、その見直しの必要性も指摘している¹⁶⁵。

これらの分析結果を総括すると、フィリピンにおける地方分権の現状について、以下のように考えることができる。つまり、財政的に豊かな自治体であれば、優秀な人材の確保やその育成に費やす財源を捻出することが可能となり、その結果、地方分権を進めていくうえで必要なガバナンスの向上につなげていける可能性が高まる。しかし、アジア財団の調査にあるように、地方自治体独自の財源が全体予算に占める割合は（2004-2008年）、州レベルで11%、市レベルで29%、町レベルで14%となっており¹⁶⁶、依然中央政府からの補助金であるIRAに依存した状況になっている。よって、フィリピンでは、多くの自治体が慢性的な財源不足に陥り、ガバナンスが脆弱な状況にあるため、地方政府法で示された理念を実行に移すことが困難となり、地方分権の促進を

¹⁶³ Legaspi, Perla E. 2001. *The Changing Role of the Local Governments Under a Decentralized State: Some Cases in Philippine Local Governance*. Quezon City, the Philippines: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, pp. 145-146.

¹⁶⁴ 各議員の裁量により、自らの選挙区で開発事業を特定できる予算。選挙対策の一環として地元への利益誘導の手段として活用されることもある。

¹⁶⁵ Brillantes, Jr. Alex B. 2010. *Decentralization and Devolution in the Philippines: Status, Triumphs, Tests and Directions*. Asian Development Bank, pp. 52-53.

¹⁶⁶ The Asia Foundation. 2010. *Synopsis of Findings: Rapid Field Appraisal (RAF) of Decentralization in the Philippines (2010)*. The Asia Foundation, p. 7.

阻んでいる。

4-2. NGO セクターの概要

本項では、NGO セクターの概要（規模、活動分野、構成など）に加え、その特徴や課題について考察する。

4-2-1. 登録・認証

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¹⁶⁷。

フィリピンにおいて、NGOを含むCSOは必ずしも登録（Registration）することが義務づけられている訳ではないが、法人格を得ることにより、法人名での契約締結や銀行口座が開設できる、税制面での優遇措置を受けられる、政府・ODA事業の受け手となるうえで有利になる、といったメリットがある。CSOが法人格を得るには、いくつかのオプションがあるが、その多くが証券取引委員会（SEC）へ非株式（Non-stock）の非営利組織として登録している。SECへの登録には、1）非株式組織であり、収入を会員、理事、役職員の間で分配しない、2）発生した利益は組織の目的遂行のために利用される、3）慈善、宗教、教育、職業訓練、文化、娯楽、友愛、文学、科学、

¹⁶⁷ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家とNGO—15カ国の比較研究』), 明石書店, pp. 145-146.

社会、行政もしくは類似する目的で結成されたものなどの条件が求められる¹⁶⁸。登録は比較的容易で、一旦手続きが完了すると、定期的に財政状況や組織の運営状況の報告が求められる。ちなみに、CSO の登記・監督に関して、政治活動の禁止といった制限はなく、選挙運動を目的とした資金集めの禁止が選挙法に規定されている程度である¹⁶⁹。しかし、SEC はマニラ首都圏に加え、国内に7つの支部があるのみなので（バギオ、レガスピ、イロイロ、セブ、ダバオ、カガヤン・デ・オロ、ザンボアンガ）、遠隔地にあり、小規模で資金的な余裕がない組織は登録することが難しい。このほかにも、生活協同組合（生協）を対象とする生活協同組合開発庁（CDA）、各地にある居住地所有者協会を管理する住居・土地利用規定理事会（HLURB）、労働組合やその関連組織が登録する労働雇用省、民間非営利による社会保険である相互扶助協会が認証する保険委員会がある。

一方で、1991年に制定された地方政府法により、NGO や PO は地方政府を通じて組織として認証(Accreditation)を受けることが可能になったため、これらの組織は SEC ではなく、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。例えば、地方では、SEC 等に登記していなくても、市から認証を受ければ地方政府が実施する事業や地方開発評議会などの地方特別機関への参加が認められる。また、省庁によっては、政府事業を実施するうえでのパートナーとして NGO と関係を結ぶ際、認証手続きが行う場合もある。例えば農業省の場合、2年ごとに認証資格を更新することが義務付けられている。

¹⁶⁸ SEC のウェブサイト (<http://www.sec.gov.ph/gsr/primary/primaryreg.html>) を参照。

¹⁶⁹ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』, 明石書店, p. 146.

4-2-2. 規模

CODE-NGO の調査によると、2008 年 3 月の段階で、SEC に登録した「非営利」の組織は全体の 67.1%にあたる 7 万 6512 となっている。2001 年から 2008 年の間に、5 万 1363 団体が登録し、それ以外は 1936 年から 2000 年の間に法人格を取得している¹⁷⁰。

生協の登録総数は、2008 年 2 月の時点で 7 万 154 となっているが、そのうち実際に活動しているものは 2 万 1068、活動が停止状態にあるものは 2 万 1473、解散したものは 1 万 5427、登録をキャンセルしたものは 1 万 2286 となっている。つまり生協は、実際には登録数の 3 分の 1 程度しか活動をしていないことになる。また、マニラ首都圏に拠点を置く 1%の大規模生協がセクター全体の総資産額の 50%を占めている¹⁷¹。

労働組合は、2007 年末の時点で 1 万 7021 団体が登録し、190 万人の会員が加盟している。しかし、その数は減少傾向にあり、2007 年は 260 団体が新たに登録したが、これは前年度比 29.9%減となっている。登録した組合の大部分にあたる 1 万 6893 が企業ベースの組合であり、会員数は 160 万人となっている。その他にも、各地の居住地所有者協会が 4862 (マニラ首都圏のみ)、相互扶助協会が 20 となっている¹⁷²。

なお、地方政府を通じた登録については、地方政府法の施行後 2 年間で、市、州、地域レベルの開発評議会に参加するために、1 万 6834 団体が承認されたといわれている¹⁷³。住民組織については、1990 年代後半の段階で、7 万 306 団体と見積もられている

¹⁷⁰ CODE-NGO, 2009. *Assessing the Philippine NGO Environment: Regulation, Risks and Renewal*. CODE-NGO, p. 2. SEC などの登録機関は、認可を受けるのは比較的簡単である一方で、財源や人材不足から、十分な監視能力がないという課題も指摘されている。例えば登録した組織の中には、休止状態にあるものも含まれるが、実態は十分に把握できていないという。

¹⁷¹ CODE-NGO, 2009. *Assessing the Philippine NGO Environment: Regulation, Risks and Renewal*. CODE-NGO, p. 3.

¹⁷² Ibid., p. 3.

¹⁷³ George, Terrence R. 1998. "Local Governance: People Power in the Provinces?" *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila,

る¹⁷⁴。

しかしフィリピンでは、地方を中心に登録・認証されていないCSOが数多く存在するため、上記の各機関への登録・認証数だけで全体数を把握することは現実的でない。Carinoらの調査によると、1997年の時点で、同国のCSOの数は24万9000から49万7000と見積もられている¹⁷⁵。このうち、POの数はCSO全体の68%とも言われている¹⁷⁶。

表10 フィリピンにおけるCSOの数

種類	数（見積り）	データの入手先
CSO	249,000-497,000	Carino(2002年) *1997年のデータ
SECへの登録団体	76,512	SEC(2008年)
住民組織(P0)	70,306	Buendia(2005年)
生協	70,514	生協開発機関/CDA(2008年)
居住地所有者協会	4,862	住居・土地利用規定理事会/HLURB(2008年)
労働組合	17,021	労働雇用局BLR(2008年)
相互扶助協会	20	保険委員会(2008年)

(出所) CODE-NGO, 2009. *Assessing the Philippine NGO Environment: Regulation, Risks and Renewal*. CODE-NGO, p. 4.

the Philippines: Ateneo de Manila University Press, p. 228.

¹⁷⁴ CODE-NGO, 2009. *Assessing the Philippine NGO Environment: Regulation, Risks and Renewal*. CODE-NGO, p. 3.

¹⁷⁵ Carino, Ledivina V. 2002. "Size and Contours of the Sector," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, p. 83.

¹⁷⁶ Gonzales, Raul. 2005. *Philippines NGOs in 21st Century: Searching for Renewed Relevance*. Association of Foundations, p. 12.

4-2-3. 活動分野

Racelis らは、1997 年のデータを基に、フィリピンにおける非営利活動全体の支出は、GDP の 1.5%にあると推計しており、これは国家および地方政府の予算全体の 6.5%にあたる¹⁷⁷。

同様に、Carino らが 1999 年～2000 年にバギオ市、ダバオ市、マカティ市、イロイロ市で実施した調査によると、CSO のうち、43%を開発 NGO が占め、その他に、20%がビジネス団体・専門家協会・労働組合、7%が法律・アドボカシー団体、6%が社会サービス提供組織、4%が教育・慈善団体となっている。それぞれの組織の受益者については、45%がメンバー・会員、19%が貧困層、16%が中間層、9%が老人・障害者・子供などの社会的弱者、7%が一般市民を対象としている¹⁷⁸。

2007 年～2008 年にかけて、CODE-NGO が SEC に登録された 885 団体を任意に抽出し、組織や財政状況についてアンケート調査を実施した結果（約 4 分の 1 が回答）、1) 大部分はマニラ首都圏あるいは地方の大都市に拠点を置いている、2) 平均すると 3 名の有給スタッフを雇用している、3) 平均収入・支出はそれぞれ 28 万 6554.25 ペソおよび 28 万 2364.93 ペソ、4) 多くの組織は、女性・子供・高齢者などの社会的弱者に対するサービス提供を主な活動としている、5) 収入の多くを海外の援助機関に依存している、などの点が判明している¹⁷⁹。

¹⁷⁷ Racelis, Rachel H. 2002. "The Nonprofit Sector and the Economy," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, p. 229.

¹⁷⁸ Carino, Ledivina V. 2002. "Size and Contours of the Sector," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, p. 88.

¹⁷⁹ CODE-NGO, 2009. *Assessing the Philippine NGO Environment: Regulation, Risks and Renewal*. CODE-NGO, p.

同じく、CODE-NGOは2009年4月～2010年12月にかけて、世界最大のNGOネットワークであるCIVICUSが実施する市民社会インデックス(CSI)事業の一環として、フィリピンのNGOセクターを市民参加、組織構造、価値創造、インパクトの4つの側面から分析している。同時期に同じ調査を行った25か国のうち、フィリピンはインパクト(市民社会による社会問題や政策への影響度合いなど)については1位(フィリピンは最大値が100のうち62、25か国の平均は46.1)、住民参加については第3位(フィリピンは54.7、平均は43.6)という結果が出ている¹⁸⁰。また、人口の75%が何らかの形でCSOに参加していることも判明している。一方で、政治あるいは政策提言にかかわる割合は25%となっている¹⁸¹。

4-2-4. 構成

本節では、フィリピンのCSOのうち、影響力があると考えられる主要なアクターを整理し、全体像の把握を試みる。

第1は、「開発NGO」およびそのネットワークが挙げられる。これらの組織は、貧困削減や格差是正を目的として、医療保健、農村開発、社会開発など、様々な分野でサービスの提供を行っている。その代表的なネットワークとしてCODE-NGOがある。CODE-NGOには、セクターごとの6つのネットワーク団体(農村開発、社会開発など)に加え、地域レベルの6つのネットワーク団体(ビサヤ、ビコール、コルディレラな

2.

¹⁸⁰ CIVICUS World Alliance for Citizen Participation. 2011. *Cutting the Diamonds: A first look at the quantitative data of the CIVICUS Civil Society Index, 2008-2011*. CIVICUS, pp. 25-40.

¹⁸¹ Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO). 2011. *Civil Society Index: Philippines-An assessment of Philippine Civil Society*. Manila: CODE-NGO.

ど)が加盟しており、合計で国内の1600以上の開発NGOがその傘下にある。

第2は、社会の様々なセクターを代表し、構成員の共益推進を目的とする「相互扶助組織」がある。その中には、各コミュニティに存在する小規模なPOだけではなく、フィリピン労働組合会議(Trade Union Congress for the Philippines)、フィリピン自由労働者連盟(The Federation of Free Workers)、フィリピン進歩的労働者連盟(The Alliance of Progressive Labour)、5月1日運動(Kilusang Mayo Uno)などの全国規模の労働組合や生協なども含まれる。

第3は、政府や自治体に対する政策提言やその業務を監視する「ウオッチドッグ組織」がある。社会開発にかかわる啓蒙や参加を促進する「ソーシャル・ウオッチ・フィリピン」(Social Watch Philippines)、フィリピン政府による海外援助への依存度の軽減に取り組む「債務からの自由連合」(Freedom for Debt Coalition)、人権問題を扱う「フィリピン人権擁護同盟」(Philippine Alliance of Human Rights Advocates)、汚職防止や良い統治に取り組む「トランスペアレンシー・アカウンタビリティ・ネットワーク」(Transparency and Accountability Network=TAN)などのアドボカシー団体がある。また、選挙監視団体として機能する「自由選挙のための全国運動」(National Citizens' Movement for Free Elections)、「責任ある投票のための教区会議」(Parish Pastoral Council for Responsible Voting)なども含まれる。

第4は、上述のNGO・POなどに対する助成金を通じて支援する「国内援助機関・財団」が挙げられる。欧米諸国との債務スワップの結果設立されたフィリピン環境財団(FPE)、持続可能社会財団(FSSI)、フィリピン熱帯林保護財団(PTFCF)のほか¹⁸²、

¹⁸² 2国間の公的債務について、債権国が債務を免除する代わりに、債務国が免除された債務の一部を貧困削減や環境保全などの特定目的の事業の実施に活用する仕組み。フィリピンでは、このスキームを活用して、いくつか財団が設立されている。FPEとPTFCFはアメリカ政府と、FSSIはスイス政府との債務スワップの結果、設立された。

平和と公正財団 (PEF)¹⁸³、フィリピンビジネス社会開発財団 (PBSP)¹⁸⁴、企業財団連盟に加盟する小規模金融機関や企業財団¹⁸⁵などがある。

第5は特定分野の専門家から構成される「専門家協会」(Professional Association)が挙げられ、フィリピン弁護士会 (Integrated Bar of the Philippines)、フィリピン公認会計士協会 (The Philippine Institute of Certified Accountants) などがある。民間の統計機関である社会気候局 (Social Weather Station) やパルス・アジア (Pulse Asia)、特定の専門分野を対象に、大学の付属機関として設立された組織などもここに含まれる。

第6は、国家レベルの問題に対するビジネス・セクターの関与を促進する「ビジネス団体」がある。マカティ・ビジネス・クラブ (The Makati Business Club)、フィリピン商工会議所 (Philippine Chamber of Commerce and Industry)、フィリピン産業連盟 (The Federation of Philippine Industry)、フィリピン輸出振興会 (The Philippine Exporters Confederation)、中国系フィリピン人商工会議所 (The Filipino-Chinese Chamber of Commerce) などがある。

第7は「宗教団体」。青少年教育や社会の啓蒙を目的とし、教会に連なる組織あるいはその関連団体、ムスリム系団体などがここに含まれる。

第8は、日本を含む欧米の先進国に本部があり、フィリピンに支部あるいは拠点を設けている「国際 NGO・民間財団」が挙げられる。これらの組織は、過去にフィリピンの NGO・PO に対し、資金提供だけでなく、組織運営や事業実施のノウハウを移転するなど、重要な役割を果たしてきた。1986年のエドサ革命を契機として、一時期は

¹⁸³ FPEの財源は、平和債 (Peace bond) の発行を通じて市場から資金を調達。

¹⁸⁴ PBSPは、加盟企業の出資により、貧困削減や社会開発事業を実施しており、約230の企業が加盟している。

¹⁸⁵ 企業財団については、近年その役割が増大していると言われているが、公益ではなく母体企業の利益優先する傾向がある、海外援助機関からの資金調達を巡って NGO と競争関係にある、などといった懸念も出ている。

その数が飛躍的に増加したものの、1990年代後半になると、フィリピンを重点支援対象国から除外する傾向が強まり、徐々に減少している。

最後に NGO に対する免税付与を審査する「フィリピン税制優遇資格審査評議会 (PCNC)」を挙げたい。フィリピンでは、1997年に制定された税制改革法により、CSO は税制優遇措置を受ける対象となっており、従来は、自動的に税制優遇措置が取られていたのに対し、政府は財政赤字解消のため、所得税以外については、PCNC に認められた団体のみが税制優遇措置を受けることができるようになった。PCNC は、税制優遇について、NGO による NGO の評価を可能にしている世界的にもユニークな組織である。

なお、上記の分類は、あくまでもフィリピンの CSO の全体像を把握するために、便宜上行ったに過ぎないので、これを一般化させることが本稿の目的ではないことをあらかじめ述べておきたい。

4-3. NGO セクターの特徴と課題

本項では、前項で示されたデータ等を基に、フィリピンの NGO セクターの特徴や課題について考察する。

4-3-1. 資金基盤の脆弱性

既存のデータが示すように、多くの NGO の予算規模は比較的小さく（平均収入および支出は年間 30 万ペソ弱）、組織運営のための資金を海外の援助機関や政府（自治体を含む）の支援に依存する傾向がある。その他の財源として、メンバーからの会費（会員組織の場合）、出版物の販売、マイクロ・ファイナンス、役務提供などの収益事業を

通じて組織の運営資金を確保する試みが行われているが、それらが成功を収め、外部からの支援に頼らない財政構造を確立できる組織は稀である。つまり、多くの NGO は外部の助成金や補助金を得ることができなければ、経営リスクに直面し、持続的な組織運営を行うことが困難になる。また、NGO が政治システムへ参加することは「無償」ではない。政策提言を行うための調査費や様々な場に参加するための旅費交通費などの捻出は NGO にとって大きな課題となっている。

一方で、1990 年代後半以降、海外の援助機関による支援は、アジアを例にとっても、フィリピンから他国（9.11 後のアフガニスタンやイラクベトナム、2002 年に独立した東チモール、スマトラ沖大地震後のインドネシア、ラオス、カンボジアなどの後発 ASEAN 加盟国など）へシフトしており、フィリピンの NGO がアクセスできる資金の量そのものが著しく減少している。このような状況は、元々組織基盤が脆弱で資金獲得能力も高くはない地方の NGO に深刻な影響を及ぼしている。また、債務スワップや債券の発行などを通じて、フィリピン環境財団（FPE）、フィリピン持続社会財団（FSSI）、フィリピン熱帯林保護財団（PTFCF）、平和と公正財団（PEF）などの国内援助機関が新たに設立されたものの、これらの組織は NGO からの莫大な資金需要を十分に賄えていない。またフィリピンでは、欧米諸国のように一般の支持者からの寄付金を募って活動資金に充てる手法が浸透しておらず、いわゆる「寄付文化」が十分に定着しているとはいえない。よってフィリピンの NGO は、資金基盤が脆弱で、安定性を欠く状況にある。

4-3-2. 優秀な人材の確保

多くの NGO はマニラ首都圏を始めとする、比較的大都市に集中する傾向があり、50 人以上の有給スタッフを抱える NGO は稀である。PO に至っては、殆どがボランティア

によって運営されている。その一因として、NGO が組織の運営資金不足に陥り、優秀な人材の確保・育成が困難な状態に直面していることが挙げられる。また、フィリピンの NGO では、職員が頻繁に入れ替わるため、組織としての人的資源の育成・管理に取り組むことは容易ではない¹⁸⁶。これは、日本ほどではないにせよ、民間企業に比べ、NGO 職員の給与が低いことが原因の一つと考えられる。NGO が一旦大きな事業の実施にかかわる補助金を得ることができれば、その事業を遂行する目的で契約ベースの職員が一時的に雇用されるものの、事業の完了とともに彼らはその組織を離れてしまう。また、フィリピンには数多くの NGO が存在するため、日本とは違い「職業」として成り立っている側面があるので、より良い待遇を求めて定期的に組織から組織へ移っていくこともあれば、比較的資金力が豊富な外資系 NGO にスカウトされるケースもある。このような状況は、地方の NGO でより顕著であるといえる。いずれにせよ、フィリピンの NGO では、NGO が優秀な人材を持続的に確保し、組織資源として蓄積できる状況にないことが大きな課題となっている。

4-3-3. 組織としての専門性

優秀な人材が確保できず、職員が頻繁に入れ替われば、組織としての中長期的な戦略の策定、活動対象分野に関係する専門的知識の向上、政治システムへ効果的に参加していく上での経験・技術の蓄積、などにも支障をきたす。特に地方に拠点を置く NGO は、このような資金難・人材難が深刻化する傾向にあり、政府から自立して専門的な

¹⁸⁶ Carino, Ledivina V. 2002. "Drawbacks and Challenges," *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, pp. 290-292.

活動を行うことが難しい状況にある。

すでに述べたように、フィリピンでは、環境、開発、貧困、人権など各分野で活発なアドボカシーを展開する組織も存在するが、地域開発や貧困削減など、サービス提供型の組織が大部分を占める。現在は地方政府法を通じて NGO が政治システムへ参加する機会が提供されつつあるほか、農業省、農地改革省、保健省、環境天然資源省などの中央省庁でもそれぞれの出先機関を通じて NGO との連携を深化させる姿勢を示しているものの、多くの場合、NGO は政府の下請け機関としてサービス提供を担っており、政策レベルで十分な貢献ができていない¹⁸⁷。また、近年は NGO が取り組むべきテーマが多様化しているため、NGO がそれぞれの分野で質の高い専門性を維持しながら政策提言に従事することは、より一層困難になっている。

NGO にとって経済問題に関する知識の向上も避けては通れない課題である。従来から NGO は「非営利」で、例えば「社会的正義」といった旗印を掲げて活動に取り組んできたため、経済活動を軽視する傾向があった。しかし、社会開発や貧困削減に取り組むにあたり、経済的側面は無視できない。一般的に NGO の経済分野における知識は不足しており、例えばその証左として、NGO が実施するマイクロ・ファイナンス事業では、受益者のわずか5%が生計向上プログラムを「卒業」したに過ぎないといった指摘もある¹⁸⁸。

4-3-4. リーダーシップの引き継ぎ

¹⁸⁷ Gonzales, Raul. 2005. *Philippines NGOs in 21st Century: Searching for Renewed Relevance*. Association of Foundations, p. 6.

¹⁸⁸ Ibid., p. 9.

フィリピンの NGO セクターにとって、組織のリーダーシップの引き継ぎが効果的に進んでいないことも課題の一つとして考えられる¹⁸⁹。すでに述べたように、NGO では職員の入れ替わりが頻繁である一方で、リーダー層は今もエドサ革命を経験した第一世代が占めている場合があり、NGO セクター全般として、十分な新陳代謝が進んでいるとはいえない。このような状況下では、彼らを引き継ぐ次の、あるいは次の次の世代が育つ、あるいは育てる環境が十分ではないため、新しいリーダーシップが出現しにくくなっており、NGO 活動の硬直化やマンネリ化を招く。少なくとも、現在のフィリピンの NGO セクターの中で求められるリーダー像は、エドサ革命以降、四半世紀におよぶ NGO 活動の成果と課題を客観的に分析し、従来の考え方にとらわれず、グローバルな視点から柔軟な発想の下で組織経営に携わっていけるような人材であると考えられる。

4-3-5. NGO と PO の関係

フィリピンでは、住民と政府の仲介機能を果たし、貧困者や弱者の立場を代弁する NGO と、様々なセクターを代表するメンバー組織で、構成員の共益推進を目的とする PO が存在する。両者は対等なパートナーとして互いに連携することが前提となっているものの、実際にはそれが十分に機能している訳ではない。

西村は、NGO と PO の関係について、「NGO は高等教育を受けて専門知識を有するメンバーで構成され、貧困層などメンバー外の人々への支援を実施する。住民組織である

¹⁸⁹ Carino, Ledivina V. 2002. "Drawbacks and Challenges," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, pp. 290-292.

POは、構成メンバーの教育的背景や社会的地位は一律ではなく、またその活動は主にメンバー自身の福利厚生を目指している。このような違いを有する二者の間には、ともすれば支配—従属に似た関係が成立することもあり、個別事業においてリーダーシップをめぐる対立が生じることもある。」と述べている¹⁹⁰。Carinoは、POはNGOをパートナーとしてではなく、単なる資金提供者あるいは支援者とみなす傾向があると指摘している¹⁹¹。木場は、住民組織（PO）にとって、NGOは政府や政党などと同じ外部者であると位置づけており、POにとってNGOはパートナーではなく、エージェントであるとみなしている¹⁹²。また、先に挙げた2001年の「ピープルズパワーII」と「ピープルズパワーIII」の例にみられるように、都市中間層を中心とするNGO関係者とその受益者たるべき存在である貧困層の意識の乖離も露呈している。つまり、フィリピンでは、NGOにとって本来の受益者であり、重要なパートナーであるPOとの連携は必ずしもうまくいっておらず、多くの課題を抱えているといえる。

4-3-6. NGOの独立・中立性

NGOとPOの連携が十分に機能していない一因として、NGOの独立・中立性の問題が挙げられる。本節では、NGOと他の行為主体との関係性を基にNGOの独立・中立性の

¹⁹⁰ 西村謙一，2009，平成17-20年科学研究費補助金（基盤B）「フィリピンにおける地方政府のガバナンス—開発評議会の機能を中心に」，科学研究費補助研究成果報告書，p. 4.

¹⁹¹ Carino, Ledivina V. 2002. "Drawbacks and Challenges," *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, p. 279.

¹⁹² 木場紗綾，2010，「スラムの住民運動と外部者—フィリピン・マニラ首都圏の事例から—」，神戸大学博士論文，pp. 151-160.

問題について考察する。

第1に海外の援助機関との関係を挙げたい。古くは、1950年代に政府が反共政策を押し進める手段として、一部のNGOが国内各地の農村開発などを進める上で積極的に活用されたが、その背後にはアメリカによる多額の資金援助があったとされている。エドサ革命に至る一連の民主化運動の過程でも、教会を含む海外の慈善団体からの資金援助が大きな役割を果たした。エドサ革命以降は、このような政治色は薄れたものの、多くのNGOが引き続き海外のODAや民間援助機関からの支援を受けるという構造は変わらなかった。つまり、フィリピンのNGOは伝統的に外部からの資金援助に大きく依存して運営されており、このことは、NGOが外部の援助機関からの要求や指示を汲み取って事業活動を展開していく傾向が強いことを示唆している。言い換えれば、NGOは援助機関からの支援を失わないために、本来の受益者である住民よりは、ドナーの意向を優先して組織運営や事業活動を展開していかなければならない場合もある。

第2は他のNGOとの関係が挙げられる。すでに述べたように、フィリピンのNGOセクターは全般的に組織化・ネットワーク化が進んでおり、世界的に見てNGO活動に適した環境を有する。これは、ポスト・エドサ期において歴代政権がNGOセクターを積極的に支持してきたことが影響していると考えられる。一方で、共通の財源や活動分野などをめぐって、NGO同士が互いに競合する場合もある。一旦設立されたNGOのネットワークが中心メンバー間での意見の相違から分裂する、ネットワークや組織内での個人的な意見の対立により同じ目的・活動内容の組織が新たに立ち上がるといったことは、フィリピンでは日常茶飯事のことであり、このように頻繁に起こるNGO間での内紛がその社会的信用度を貶めていることは否定できない。

また、政治家や地方エリートとの関係も無視できない。フィリピンでは、特定の政治家や団体による利益誘導の受け皿として、あるいは政府が実施する事業への入札の

参加や補助金を得るためだけに設立される NGO もある。例えば、地方議員には、ポークバレルを着服する手段として、政治家自身が NGO を設立し、利益獲得の隠れ蓑とするケースもある¹⁹³。このような組織は地方でよくみられ、選挙時には「パトロン」のマシーンとして機能するほか、「官制 NGO」として先に挙げた開発評議会のような場に NGO 代表という名目で、実際には住民ではなく特定の個人の意向を代弁する存在として参加する場合もある。

国や自治体との関係にも触れたい。NGO は国や自治体から資金的援助を受けたり、政府が実施する事業の受注先として補助金を得ていたりするケースも多い。特に地方では、NGO がこれらの事業へ参加するためには、多くの場合、政府から認証を受ける仕組みになっている。このような状況下においては、政府と異なる見解を持つ NGO が認証を受けられず、政治システムへの参加が制限される事態も十分想定されうる。よって、組織自体の存続と財源確保を重視しすぎるあまり、政府に対する批判を極端に避け、受益者の立場を仲介・代弁する機能を十分に果たさず、政府の下部機関的な役割を担う組織もある。

つまり、NGO が政治システムへ効果的に参加し、問題改善・解決に寄与していくためには、政治システム内で独立・中立性を維持した行為主体として存在することが前提になるが、NGO と他の主体との関係性から考慮すると、必ずしもその前提が成り立っているとはいえない。

4-3-7. NGO のアカウンタビリティ

¹⁹³ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』), 明石書店, p. 151.

最後に NGO のアカウンタビリティについて触れたい。多くの NGO は、現在も「善意」で活動しているのだからという理由で、受益者、一般市民、理事、支援者（援助機関を含む）らに対し、事業内容や活動成果（会計部分を含む）の定期的な報告、自らの活動の客観的な評価、それらをステークホルダーと共有する仕組みの構築などに積極的ではない。

例えば、Carino の調査によると、1990 年代に政府から資金援助を受けた 42 の NGO を任意に調査した結果、そのうちの 56%が報告書の未提出、あるいは未使用金の不明朗な会計処理などの問題があったとされている¹⁹⁴。NGO がステークホルダーに対し、アカウンタビリティを果たす仕組みを有するか否かを判断する基準の一つとなりうるフィリピン税制優遇資格審査評議会（PCNC）の免税付与資格を得ている NGO は、400 団体にも満たない¹⁹⁵。CODE-NGO は開発 NGO の行動基準を定め、1000 以上の団体がそれを採択してはいるものの、各団体がそこでの合意事項をいかに実践に移していくのかが依然大きな課題となっている。NGO にとって、ステークホルダーに向けて適切にアカウンタビリティを果たしていくことは、組織の信頼度を向上させ、外部資金へのアクセス度を高めることにも繋がる。よってこの問題は、現在の NGO にとって、最も重視すべき懸案事項の一つであるといっても過言ではない。

NGO が組織としてアカウンタビリティを果たすためには、戦略的な情報発信・広報活動に取り組むことも不可欠である。組織が何を目的にどんな活動を実施し、具体的にどのような成果を達成したのかについて正確に記録し、それらを各ステークホルダ

¹⁹⁴ Carino, Ledivina V. 2002. "Drawbacks and Challenges," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, p. 286.

¹⁹⁵ PCNC のウェブサイト (<http://www.pcnc.com.ph/cgi-bin/directory/default.php>) を参照。

一に向けて効果的に発信することは、アカウントビリティ・システムの構築に繋がる。このような活動を通じて、NGO が将来の支持・支援者の興味を刺激することができれば、新たな寄付金や助成金の獲得に繋がる可能性もある。しかし、地方に拠点を置く多くの NGO は、目の前の活動を優先するあまり、組織としての広報や情報発信をおろそかにする傾向が強く、多くの組織がウェブ・サイトすら持っていないのが実情である。

第5章 NGOの政治システムへの参加の仕組み

5-1. NGOの政治システムへの参加にかかわる法制度

本項では、憲法および地方政府法などを中心に、NGOによる政治システムへの参加に関わる法制度の概要と、実践面での課題について考察する。

5-1-1. 憲法および地方政府法

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と考えられる。Georgeは、地方政府法について、アジアのどの国と比較しても、ローカル・ガバナンスにおけるNGOの役割を明確に規定した例はないと述べている¹⁹⁶。

1987年に制定された新憲法は、1986年2月にコラソン・アキノ政権が発足した後、憲法制定委員会を通じて草案が起草され、国民投票を経て採択された。新憲法は、米国型の大統領制と二院制を骨格とした民主主義国家の建設を標榜しており、マルコス独裁体制を打倒したピープルズ・パワー革命によって掲げられた理想を体現する内容となっており、国民の声を代表する存在としてのNGOやPOの役割も重要視されている。例えば同憲法には、NGO・POについて、国家による福祉を推進する主体としてのNGO・POの奨励（第2条23項）、地方開発評議会の設置とNGOの参加（第10条14項）、国民が平和的かつ合法的な手段を通じて自らの利益・要望を追及・保護する主体としてのPOの役割の尊重（第13条15項）、社会・政治・経済分野のあらゆる意思決定に民

¹⁹⁶ George, Terrence R. 1998. "Local Governance: People Power in the Provinces?" *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press, p. 227.

間部門が参加する権利の保証および民間部門と協議を行う仕組みの構築（第 13 条 16 項）などの記載がある¹⁹⁷。

具体的な内容について若干触れると、第 2 項 23 条では、国家は国民の福祉を促進する非営利組織、草の根組織、あるいは部門組織を奨励すべきとしている。第 10 条 14 項には、大統領は、地域の自治能力を強化し、それらの経済的・社会的な成長と発展を促進するために、地方政府の役人、政府各省庁の出先機関の関係者、非政府組織の代表からなる地域開発議会もしくはそれに類する機関を設置することが規定されている。第 13 条 15 項では、国家は国民が民主主義の枠内で正当かつ共同の利益と希望を追従・保護することを可能にする独立した住民組織の役割を尊重すべきことが、同 16 項では、社会的・政治的・経済的意思決定のあらゆる段階に、住民およびその組織が参加し、国家は実効性のある参加の仕組み構築に努めるべきことが記載されている。

すでに述べた地方政府法においても、住民の意見・要望を地方政府の政策や事業に効果的かつ円滑に反映させるために、NGO・PO の参加を奨励している。例えば第 34 条の「NGO・PO の役割」に関しては、地方政府は地方自治を推進する上で活発なパートナーシップとなりうる PO および NGO の設立と活動を促進すると規定している。「NGO・PO とのリンケージ」については、第 35 項で、地方政府は、基礎的なサービス、能力構築、生計向上等を目的として、生産性・所得向上、農業の多様化、農村の工業化促進、生態系のバランス向上、住民の経済的・社会的福利厚生に寄与する事業を実施するために、PO あるいは NGO と共同投機やその他協力的な措置を講ずることができると定められている。第 36 項では、「NGO・PO に対する支援」として、地方政府は、議会の同意を得たうえで、首長を通じて、管轄区内で施行される経済的、社会志向的、環

¹⁹⁷ Republic of the Philippines. 1987. *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*. Manila: Republic of the Philippines.

境的、文化的事業に対し、PO・NGO へ財政支援などを提供できるとしている。このほかにも、地方議会への女性、農民・労働者、都市貧困層・少数民族・障害者の3部門別代表議席の設置（第446項、457項、467項）が規定されている。また同法では、地方教育委員会（第98項）、地方保健委員会（第102項）、地方開発評議会（第102項）、地方平和秩序評議会（第116項）などの地方特別機関（LSB）をすべての州、市、町に設置するとともに、その場へのNGO・POの参加を義務付けている¹⁹⁸。以下、各LSBの機能について簡潔に説明する¹⁹⁹。

ー地方教育委員会（LSB）：議会の特別委員会委員長を委員長、首長および教育関係部局の長を副委員長として、財務官、PTA 連合会会長、公立学校の教員以外の職員代表者などの教育関係者から構成される。その中には、PO、NGO、プライベートセクターから代表3名も含まれる。地方政府に対する諮問機関として、教育問題に関する提言などを行うとともに、地域教育基金の管理と支出を担う。最低月に1度定例会議を開催する。

ー地方保健委員会（LHB）：首長を委員長、議会の保健委員会の委員長を副委員長として、健康・保健関連の民間企業、保健衛生サービスに取り組むNGOの代表者（1名）、保健省出先事務所の代表者などから構成される。各自治体の保健衛生問題に関する諮問機関として機能するとともに、議会に対して、保健サービスや保健施設の整備などにかかわる事業や予算に関する提案を行う。定例会議は、最低

¹⁹⁸ Republic of the Philippines. 1991. *Local Government Code of 1991*. Manila: Republic of the Philippines.

¹⁹⁹ LSBの機能については、以下の文献を参考に執筆した。五十嵐誠一，2011，『民主化と市民社会の新地平ーフィリピン政治のダイナミズム』，早稲田大学学術叢書。（財）自治体国際化協会，1998，『フィリピンの地方自治』，（財）自治体国際化協会。

月に一度開催される。

ー地方開発評議会 (LDC) : 各州、市、町、バランガイにおいて、当該地域の総合開発計画を策定することなどを目的として、地域開発評議会を設置する。議長に首長、その管轄下にあるすべての首長、当該自治体の議員代表、NGO を含む民間セクター (1/4) から構成される。定例会議は少なくとも半年に1回開催され、1) 長期・中期・年次の社会経済開発政策および計画の立案、2) 中期および年次投資計画の立案、3) 社会経済開発プログラムおよびプロジェクトの優先付け、4) それら開発プログラムおよびプロジェクトの実施に伴う調整・モニタリング・評価などを行い、それぞれの自治体の政策に反映させる。なお、各行政管区 (リージョン) にも地域開発評議会が置かれる。また、上級自治体の開発評議会は、その管轄下の自治体の開発計画を審査する権限を持つ。

ー地方入札資格事前審査・裁定委員会 (PBAC) : 首長を委員長に、議会の関係委員会の代表議員、議会少数党の代表議員、財務官、LDC に参加する NGO・PO の代表2名から構成される。土木・建設業者に対して公共事業を行う資格の賦与および入札の執行のほか、地域開発のためのインフラ整備に関する工事の賃金などを裁定する。

ー地方平和秩序委員会 (POC) : 国、行政管区、州、市・町の各レベルに設置が義務付けられている。フィリピンの国家的統一と安全を脅かす反乱、暴動、犯罪、テロ、社会秩序の混乱などの問題を解決するために、国家的な統一組織として機能する。

一民衆法施行委員会 (PLEB) : 基本的サービスと施設の提供、合同投機や協働プログラム・事業、財的支援やその他支援、周辺部の漁民組織や協同組合の特別待遇、協同組合発展のための特別待遇、インフラ計画に対する融資・設計・維持・実施・管理などを行う。市・町レベルのみに設置。

表 11 フィリピンの憲法および地方政府法における NGO に関する主な記載事項

憲法	国家による福祉を推進する主体としての NGO および PO (草の根組織、各部門組織) の奨励 (第 2 条 23 項)
	地方開発評議会の設置と NGO の参加 (第 10 条 14 項)
	国民が平和的かつ合法的な手段を通じて自らの利益・要望を追及・保護する主体としての PO の役割の尊重 (第 13 条 15 項)
	社会・政治・経済分野のあらゆる意思決定に民間部門が参加する権利の保証および民間部門と協議を行う仕組みの構築 (第 13 条 16 項)
地方政府法	地方政府の PO・NGO の奨励、合同事業の承認、財政支援 (第 34 項-36 項)
	地方教育委員会 (第 98 項)、地方保健委員会 (第 102 項)、地方開発評議会 (第 106 項)、地方平和秩序評議会 (第 116 項) などへの NGO・PO の参加の義務付け
	地方議会への女性、農民・労働者、都市貧困層・先住民族・障害者の 3 部門別代表議席の設置 (第 446 項, 457 項, 467 項)

(出所) 筆者作成。

表 12 地方特別機関 (LSB) の種類

	市民社会の代表の割合	州	市	町	村
地方開発評議会 (LDC)	4 分の 1 が NGO・PO・PS (民間部門)	○	○	○	○
地方入札資格事前審査・裁定委員会 (PBAC)	LDC の代表の NGO・PO から 2 名	○	○	○	—
地方保健委員会 (LHB)	保健衛生にかかわる NGO・PO から 1 名	○	○	○	—
地方教育委員会 (LSB)	NGO、PS から 3 名	○	○	○	—
地方平和秩序委員会 (POC)	PS から 3 名	○	○	○	—
民衆法施行委員会 (PLEB)	共同体から 3 名	—	○	○	—

(出所) 五十嵐誠一, 2011, 『民主化と市民社会の新地平—フィリピン政治のダイナミズム』, p. 285.

5-1-2. 法制度の実践面での課題

NGO が政治システムへ効果的に参加していくにあたり、フィリピンではすでに述べたような充実した法制度が存在する一方で、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。本研究で対象となるローカル NGO にとっては、地方分権を推し進めることを主旨として制定され、その過程で NGO・PO の参加を積極的に奨励することを認めている地方政府法が適切に実践されるか否かが大きな鍵となる。すでに前章 (4-1-3) で地方政府法の実践面での課題についていくつか触れたが、本節ではその中でも特に NGO・PO の参加の部分に焦点を当てて分析する。

Brillantes は、住民参加が進まない理由について、多くの自治体でガバナンスが機能していない状況にあるため、住民参加の具体的なメカニズムや方針が明確にされず、政府と NGO の双方が地方特別機関などへの参加の機会を十分に使いこなせていないと

指摘している²⁰⁰。その一因に関し、川中の論点を借りると、「これまで国家資源を独占してきた政治家、とくに地方政治家たちは、NGO がその権益に参入することを阻んでいる。制度的にもいまだに国家資源を支配する立場に従来の政治家がいることで、彼らの資源支配の実態は大きく変わらず、NGO が代理人から政治主体へと性質・指向性の変容を示しているものの、実際には、その影響力はまだ限られたものでしかない²⁰¹」という状況が関係していると考えられる。また、CLAIR も長年続いてきた地元有力者による腐敗政治・行政に対する不信感から、住民の地方政治・行政への参加が活発に行うことができなかつたと指摘している²⁰²。

このような伝統的な権力構造は、NGO の政治的機会を阻害する要因になっているが、すでに述べたように、フィリピンの地方自治制度の中で、首長に大きな権限が与えられているため、首長の行動や考え方がその過程で重要な要素になる。事実、アジア財団の報告書によると、地方政府法を実践に移すにあたり、首長の意向が自治体の実際の行動に強い影響を及ぼしている点が指摘されている²⁰³。Legaspi も、住民参加が進展しないのは、首長の意識の欠如にあると述べている²⁰⁴。

山田は、NGO らが参加する地方開発評議会が効果的に運営できない理由の一つとして、評議会の議長を務める首長個人の裁量で開発指針や重点分野の決定がなされてい

²⁰⁰ Brillantes, Jr. Alex B. 2010. *Decentralization and Devolution in the Philippines: Status, Triumphs, Tests and Directions*. Asian Development Bank, pp. 52-53.

²⁰¹ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』), 明石書店, p. 152.

²⁰² (財)自治体国際化協会, 1998, 「CLAIR REPORT: フィリピンの地方自治」, (財)自治体国際化協会, pp. 74-75.

²⁰³ The Asia Foundation. 2010. *Synopsis of Findings: Rapid Field Appraisal (RAF) of Decentralization in the Philippines (2010)*. The Asia Foundation, p. 4.

²⁰⁴ Legaspi, Perla E. 2001. *The Changing Role of the Local Governments Under a Decentralized State: Some Cases in Philippine Local Governance*. Quezon City, the Philippines: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, pp. 145-146.

ることを挙げている。例えば、首長の一方的な意向で地方開発評議会が開催されない、仮に開催されたとしても、事業計画・予算の承認と結果報告を機械的に行うに過ぎない、その他の討議事項の内容についても首長側のイニシアチブで決定されるなど、評議会自体が形骸化してしまっている²⁰⁵。

西村は、開発評議会の機能に関し、ケソン市を対象に事例調査を行っているが、同市では、評議会の構成や仕組みについて NGO・PO の意向がかなり反映されたと考えられるものの、最終目標である開発計画・投資計画の策定には至らなかったと結論付けている。その理由の一つとして、評議会の主要な構成メンバーである市長・バランガイ長・NGO 間の相互不信が存在していたことに加え、市長が NGO を対等なパートナーとして位置づけていなかったことを指摘している。また、依然多くのバランガイ長が国会議員・市長・市議との個人的なネットワークを通じた旧来型の予算獲得に対する選好を強くもち、彼らにとって開発評議会への参加は付加的な業務に過ぎず、インセンティブが大きく働かない傾向があったと述べている²⁰⁶。

首長は、NGO・PO が政治システムに参加する前提となる「認証」業務へも大きな影響を及ぼすことができる。例えば、一部の NGO が首長と対立した存在である場合、市から認証を受けることができず、彼らの市政への参加が制限される事態も起こりうる。また、たとえ政府と良好な関係を築けたとしても、政権が変わると、その関係が変化することもある。

Brillantes は、「フィリピンの場合、いくつかの地方政府にみられる成功例の多くは、官僚制度が機能したというよりは、首長の強力なリーダーシップの存在が重要な

²⁰⁵ 山田恭稔，1998，「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係—フィリピン「1991年自治体法」の移行終了時における一考察—」『国際協力研究』Vol. 14 No. 1, p. 23.

²⁰⁶ 西村謙一，2009，平成 17-20 年科学研究費補助金（基盤 B）「フィリピンにおける地方政府のガバナンス—開発評議会の機能を中心に」，科学研究費補助研究成果報告書，pp. 4-5.

要因になっている」と指摘している²⁰⁷。また、自治体が頻繁に政権交代を経験すれば、首長に近い関係者に利益配分を行う手段の一環として、首長による政治任命による重要ポストの人事異動が発生する。その結果、NGO との連携に関する知識・経験・ノウハウが蓄積されず、政権が交代する度に、関連業務の適切な遂行に支障をきたすことにもなる。

結局のところ、関係機関・業務の運営に強い影響を及ぼしている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伝統的な権力構造の存在によって、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と考えられる。

西村は、地方政府が開発評議会を運営して住民参加を促進するうえで、首長の政治経歴が重要になると指摘している。つまり、地方政治への関与があまり長くはなく、NGO やメディア、さらには民間企業での活動歴を有する首長が開発評議会の運営に意欲的である傾向が強いといえる²⁰⁸。

George は、地方政府法の下で、首長がNGOによる参加をリップサービスとして口にしつつも、実際にそれらが殆ど形骸化し、大きな成果が挙がっていない状況を「ガラスドアのような見かけだけの民主主義」と指摘している²⁰⁹。フィリピンでは、地方政府法のように民主的な法制度が存在する一方で、根強く残る「伝統的な権力構造」がその適切な実施を困難にしているという矛盾が今もなお存在し、そのことがNGOによ

²⁰⁷ Brillantes, Jr. Alex B. 2010. *Decentralization and Devolution in the Philippines: Status, Triumphs, Tests and Directions*. Asian Development Bank, p. 65.

²⁰⁸ 西村謙一, 2009, 平成 17-20 年科学研究費補助金 (基盤 B) 「フィリピンにおける地方政府のガバナンス—開発評議会の機能を中心に」, 科学研究費補助研究成果報告書, p. 5.

²⁰⁹ George, Terrence R. 1998. “Local Governance: People Power in the Provinces?” *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press, p. 225.

る政治的機会へのアクセスを困難にしている。

5-2. 政府と NGO の連携の枠組み²¹⁰

前項において、フィリピンでは 1987 年憲法や 1991 年地方政府法のように、政府と NGO が連携するための制度が整備されている一方で、それらの内容と実践が乖離していることが大きな問題であることが明らかになった。本項では中央レベルを中心に政府と NGO による具体的な連携について、現状と課題について考察する。

5-2-1. 各省庁と NGO の連携の枠組み

1989 年 3 月に、国家経済開発庁 (NEDA) の理事会決議第 2 号が公布された。これは、NGO に対して、主要な政策やプログラムに関する情報が事前に提供され、協議に参加する機会が与えられるべきという前提の下で、政府と NGO の連携を国・地域レベルで推進するために、すべての政府機関に NGO 担当部署の設置を命じるものであった。その結果、1990 年までに 18 の政府省庁と 5 つの特別政府機関に NGO 連絡デスクが設置された。同決議には、このほかにも当該機関は NGO の認証手続きを適切に行う体制を整えること、NGO に対する税制優遇措置について検討すること、NGO に対する財政的な

²¹⁰ 本項 (5-2-1 および 5-1-2) は主に以下の文献を参考に執筆した。Asian Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC). 1994. *Peoples Participation Programme in Rural Development in the Philippines. FAOs Partnership with NGOs in Project Formation. People's Participation 6*. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations. また、元 ANGOC 事務局長でこの資料の作成に中心的な役割を果たしたアントニオ・キゾン氏に対し、現在の政府と NGO の連携状況や、その成果・課題などに関して補足情報を得ることを目的として、2012 年 8 月 12 日に書面インタビューを実施した。

支援を強化することなどの点が盛り込まれていた。NGO 連絡デスクは、各機関の地域事務所・出張所でも設立されることが奨励され、担当部署は現場で NGO と直に交渉・連携する権限が与えられる一方で、中央政府は地域レベルでの取り組みを定期的に評価することが求められた。またこのほかにも、NEDA は ODA 資金を NGO に割り当てることを公的にみとめるガイドラインを作成し、NGO に対する支援に関し、1) 援助国政府による NGO への直接的な資金提供、2) フィリピン政府を通じた資金提供、3) 海外 NGO による直接的な資金提供、の3つの形態を通じて実施することが可能となった。以下、関係省庁が構築した NGO との連携の枠組みについていくつか例示する。

農業省 (DA) は、1986 年に特別事業室 (Special Concerns Office) の中に、農民への迅速なサービスの提供を目的として、NGO や PO のためのアウトリーチ・デスク (OD) を設立した。OD は、住民参加を通じて NGO と省内の関係機関の協力を推進するために、1) 農民、漁民、先住民族らの意向を聴聞する、2) 開発業務のあらゆる過程への彼らの参加を保証する、3) NGO や PO の独立性を確保することなどを目的としていた。OD の業務内容には、開発業務の各過程における住民参加の組織化、受益者 (農民や漁民など) の能力強化および人材資源開発プログラムの実施、DA と受益者の間での効果的なコミュニケーション・システムの開発などが含まれていた。OD は NGO の参加の下で暫定的な評議会を設立し、政府の事業などへ NGO が参加するための方針や戦略について話し合った。また、OD は市・町、州、国レベルの様々な NGO ネットワークと協議を行い、その結果、1) NGO データバンクの構築、2) 技術者・専門家リストの作成、3) NGO・PO との情報共有システムのプロトタイプ作成、4) NGO・PO に対するトレーニングの実施、5) 海外援助機関との関係強化、6) DA-NGO 間での共同事業の実施 (農地改革に関するワークショップなど) などが提案された。一方で DA は、業務全般 (事業の選定、政策立案など) の諮問機関として、国家農業・漁業評議会 (The National

Agricultural and Fisheries Council (NAFC) を設立し、NGO・PO を含む民間セクター関係者もその場へ参加した。同評議会には、1) 法案や法的決議（大統領令、農業省令、関連省庁間での共同省令などを含む）、2) 国家農業漁業近代化計画（予算面も含む）、3) 国家商品化プログラム、4) 中期優先投資プログラム、5) 国際・2国間規定などについて、公聴会の開催、内容の精査、意見調整などを行う権限が与えられていた²¹¹。また同様の評議会は、各行政管区、州、市・町レベルで設けられ、地方の評議会ではメンバーの6割～7割がNGO・POを含む民間セクターの関係者とされた。

農地改革省 (DAR) は、1988年に出された農地改革行政命令第1号によって、DARとNGOの協力ガイドラインとメカニズムを提示し、NGO・POと直接調整を行う機関として農地開発受益者開発局 (BARBD) を設置した。また、1988年に包括農地改革法 (CARL) が制定されたことにより、NGO・POが農地改革の実施に様々な形で参加する機会が提供されることになった。大統領府農地改革評議会 (PARC) は、農地改革にかかわる最高意思決定機関として、政府関係省庁、地主代表、NGO・PO関係者などから構成されていたのに対し、地方レベルでは、州農地改革調整委員会 (PARCCOMs) やバランガイ農地改革評議会 (BARCs) などが設立された。また、包括農地改革プログラム (CARP) 実施のためにDARとNGO・POの協力の構築を促す「農地改革と農村開発のための第3者協力 (TripPARRD)」が立ち上がった。

環境天然資源省 (DENR) は、1989年にNGOの協力に関する全ての活動 (NGO・POとの連絡調整、関連資料・データの管理、認証業務、その他技術支援など) を担当するNGOデスクを開設した。DENRは天然資源の持続開発的な開発に向けてNGOの参加を推進するための基本政策を策定し、DENRが実施するプログラムへNGOが参加するための

²¹¹ Department of Agriculture. 2000. *Administrative Order No. 34 sated on 27 August 2000 entitled Affarming the Consultive, Integrative and Monitoring Functions of National Agricultural and Fishry Council (NAFC) in Agriculture and Fisheries Modernization*. Manila: Republic of the Philippines.

規定や認証方法などを定めた。DENR は、NGO との連携に関し、「持続可能な開発を推進するために、天然資源開発・保全・管理・保護や関連する法規定の執行などの分野で、NGO の参加を推進する」という基本方針を掲げ、具体的な連携分野として、1) プログラムの管理・評価、2) 事業実施、3) 事業計画および関連政策の立案、4) 啓蒙活動、5) 法制度の適切な執行、6) コミュニティの組織化、7) 能力強化などを挙げている²¹²。このほかにも、DENR は NGO と連携して、環境保全や資源管理を目的とする事業を実施するに際し、関連業務を管理・実施・評価する委員会や評議会を設立し、NGO もその場へ参加している。例えば、環境債務スワップ、住民参加型森林管理、高地資源管理、沿岸資源管理などの事業が対象となった。また、各行政管区、州、市・町レベルでも必要に応じて NGO・PO と協議会を実施している。

内務自治省 (DILG) は、地方レベルにおける地方政府と NGO の連携を推進する様々な取組みを行っている。例えば DILG は、ローカル・ガバナンスにおける透明性、業務改善、アカウントビリティ、住民参加などの向上に寄与できるとみなされる NGO を国および地域の 2 つのレベルで認定 (Certification) している。前者については、国内 16 のリージョンのうち、2 つ以上でネットワークを有し、ガバナンスへの参画あるいは開発事業へ従事した経験がある組織、後者については 2 つ以上の州で前者と同等の実績がある組織を対象としている²¹³。また DILG は、NGO との連携に関し、省内での担当部署、パートナー団体、提携分野などを一覧にまとめ、ウェブサイトで公開している²¹⁴。例えば、傘下にある地方政府アカデミー (Local Government Academy) は、

²¹² Department of Environment and Natural Resources. 1989. *DENR Administrative Order No. 120 entitled General Rules and Regulations on the Participation of Non-governmental Organizations in DENR Programs*. Manila: Republic of the Philippines.

²¹³ Department of the Interior and Local Government. 2010. *Memorandum Circular No. 2010-88*. Manila: Republic of the Philippines.

²¹⁴ DILG のウェブサイト (http://www.dilg.gov.ph/PDF_File/resources/DILG-Resources-201221-b505edc248.pdf) を

CODE-NGO および PhilDHRRA と連携し、CSO のデータ作成を行っている。地方自治体監督局 (Bureau of Local Government Supervision=BLGS) は、CODE-NGO や TAN と連携し、政策改革、地方政府の業務内容の監視、ソーシャル・アカウンタビリティの向上などに従事している。また、これらの過程には、ローカル・ガバナンスにおける住民参加の推進を目的として設立された CSO ネットワークである「参加型ローカル・ガバナンス・タスクフォース」(TF-PLG) も積極的に参加している。DILG は TF-PLG と連携して、2012 年に市民社会参加基金 (Civil Society Participation Fund=CSPF) を設立した。これは、参加型かつアカウンタブルで透明性のあるローカル・ガバナンスの推進のために、市民社会を強化し、地方政府との連携を推進することを目的として、NGO を初めとする CSO に小規模助成を行うことを目的としている。具体的な支援分野として、1) 政府によるサービス提供業務の効率性や透明性向上に寄与するもの、2) 地方における CSO の参加メカニズム強化に寄与するもの、3) CSO の能力強化あるいは参加型ローカル・ガバナンスの成功例の発信・啓蒙に資するもの、4) 参加型ローカル・ガバナンスのモデル構築につながる取り組みなどが対象となっている²¹⁵。また、一事業あたりの支援額の上限は 25 万ペソ (2つの組織が共同で申請を行う場合は 50 万ドル) と定められている²¹⁶。

このほかに、予算管理省は、2013 年の国家予算の作成にあたり、政府中央省庁 (12 省および6機関) の予算案作成過程に NGO を初めとする CSO の参加を呼びかけている²¹⁷。保健省 (DOH) は、保健衛生にかかわる活動・プログラム・事業を実施するに際し、地方政府と NGO の関係を調整する担当部局として、共同体保健衛生サービス (CHS) を開

参照。

²¹⁵ DILG のウェブサイト (http://www.dilg.gov.ph/PDF_File/reports/DILG-Reports-201273-ff444cd793.pdf) を参照。

²¹⁶ DILG のウェブサイト (http://www.dilg.gov.ph/PDF_File/reports/DILG-Reports-201273-9cffeef2211.pdf) を参照。

²¹⁷ DILG のウェブサイト (http://www.dilg.gov.ph/PDF_File/resources/DILG-Resources-2012222-c73369fbc1.pdf) を参照。

設した。また同省は、地方政府や NGO との連携構築を盛り込んだ共同体保健衛生開発のためのパートナーシップ (PCHD) を打ち出し、DOH と NGO の協力関係の制度化を目指した。社会福祉開発省 (DSWD) は、国家生計向上プログラムやコミュニティ・住宅ローンプログラムなど、貧困層へのサービス提供や開発事業の実施を通じて NGO・PO と積極的に連携している。貿易産業省 (DTI) は、起業や地域産業の振興などについて民間関係者と協議する場として、国民経済評議会 (PECs) を創設し、生協などがその場へ参加している²¹⁸。また、DTI はマイクロ・ファイナンス事業の実施を通じて、NGO セクターと積極的に連携している。NEDA は国内を 13 の地域に分け、地域レベルの開発計画や政策立案を討議する目的で、地域開発評議会 (RDC) を設立した。RDC には、地方関係者、中央政府関係者、NGO・PO を含む民間セクターらが参加している。また、評議会の下部組織としてセクター別委員会を設置し、NGO は委員会への参加を通じて、特定分野の開発計画の立案へ参加することが可能になっている。すでに述べたように、同様の開発評議会は、州、市・町、バラングイレベルでも設置されることになっている。

なお、各省庁が実施する事業ベースでの NGO 支援に関し、会計検査院は、「地方政府法第 34 項に基づき、政府関係機関は NGO・PO に対する資金供与を通じて、生計、人材育成、スポーツ振興、生活協同組合の設立、基礎サービスの提供、環境保全、農業・漁業支援、農村開発、地方の中小企業の育成、通常のビジネス・セクターがカバーできない分野の社会サービス提供、インフラの整備・維持・管理（最貧困層に対する住居提供、過疎地における学校建設など）などの分野の事業を支援する。²¹⁹」と規定し

²¹⁸ Asian Development Bank. 1999. *A Study of NGO-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 42.

²¹⁹ Commission on Audit. 2007. *COA Circular No. 2007-001 entitled Revised guidelines in granting utilization, accounting and auditing of the funds released to Non-Governmental Organizations/People's Organizations*

ている。

また NGO は、優先開発支援基金 (Priority Development Assistance Fund=PDAF)、すなわち国会議員に割り当てられた開発事業のための予算で、各々の裁量で事業を特定できる通称「ポーク・バレル」と呼ばれるもの、を通じて各省庁が実施する事業を受注することもできる。予算管理省によると、選挙区選出下院議員および政党名簿選出下院議員は合計 7000 万ペソ (うち 4000 万ペソはインフラ事業、3000 万ペソはソフト事業に活用)、上院議員は 2 億ペソ (うちインフラ事業およびソフト事業にそれぞれ 1 億ペソを活用) が割り当てられ、事業の実施・管理は担当省庁 (農業省、教育省、エネルギー省、環境天然資源省、保健省、内務自治省、社会福祉開発省など) が行うと規定されている²²⁰。例えば社会福祉開発省は、PDAF の資金を通じた「社会サービス包括提供プログラム」(災害時における緊急・復興支援、貧困層や弱者のための社会的保護と権利の促進、その他地域開発事業が対象) を実施するにあたっての、NGO を含む社会福祉開発機関 (SWAD) の選定方法について規定している²²¹。

ADB は、NGO には、社会サービスの提供、事業への参画や役務提供を通じたプログラム開発・管理、政策立案の 3 つの機能があると指摘しており、政府と NGO の連携については、1) 政府主導のプログラムに NGO が特定分野の業務を実施するために契約ベースでかかわる、2) NGO がプログラム全般の開発・管理に主導的に従事する、3) 政府と NGO が対等なパートナーとして共同でプログラム開発に取り組む、の 3 つの種

(NGOs/POs). Manila: Republic of the Philippines.

²²⁰ Department of Budget and Management. 2012. *National Budget Circular No. 537 dated on February 20, 2012 entitled Guidelines on the release of Funds Chargeable against the Priority Development Fund for FY2012*. Manila: Republic of the Philippines.

²²¹ Department of Social Welfare and Development. 2010. *Administrative Order No. 11 Series of 2010 entitled Guidelines for the Selection of Social Welfare and Development Agency (SWDA) for Availment of PDAF Funding*. Manila: Republic of the Philippines.

類に分類している。1) については、政府内の実施機関が NGO デスクなどを通じて連携する NGO を選定し、海外援助機関が支援するタイプの事業が当てはまるとしている。DENR による住民参加型森林管理プログラムや社会福祉開発省による国家生計向上プログラムはその例といえる。2) は、NGO の主導により政府・NGO・PO の 3 者間協力によるプログラム案が策定され、政府の支援や参画を求めるタイプの事業が対象となる。1) の場合と活動内容に大きな相違はないが、全般的に NGO がプログラムの実施・管理に中心的な役割を果たすことが特徴である。政府と NGO の連携も契約ベースではなく、合意書 (MoA) が締結されることが多い。2 国間援助機関による支援あるいは NGO 自身の財源 (多くは国際 NGO や民間財団による事業ベースの支援) を通じて実施されるのが一般的で、農地改革と農村開発のための 3 者間協力 (TRIPARRD) などがその例として挙げられる。3) は、NGO がタスクフォースやワーキンググループなどへ参画することによりプログラム開発が行われるものであり、コミュニティ・住宅ローンプログラム (CMP) などがこのカテゴリーに当てはまる²²²。

5-2-2. NGO が果たした功績および直面する課題とは

NGO はこれらの連携を通じ具体的な実績をいくつか挙げている。例えば、NGO・PO は包括農地改革プログラムの実施過程で、対象となる土地の特定やパートナーとなる PO の選定は、NGO が中心になって進め、政府の実施能力不足を補う形となった。その結果、NGO は、農民に対する土地配分と、800 万ヘクタール渡る土地保有権 (Land tenure) の獲得に寄与した²²³。NGO・PO は、土地配分に加え、農民に対する様々な支援 (クレジ

²²² Asian Development Bank. 1999. *A Study of NGO-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, pp. 45-47.

²²³ NGO セクターのリーダーの一人であるアントニオ・キゾン氏 (元 ANGOC 事務局長、現 Center for Agrarian Reform

ット供与、設備・資材、トレーニング、組織化など）を通じて、農民の生活改善や生産性向上にも貢献した。また、NGOは先住民族法（Indigenous People's Act of 1997）の制定にも寄与している。同法は、先住民族の先住権の承認を促すなど、その内容は世界的な基準で見てもかなり進歩的なものとなっており、NGOの関与なしにはこのような形で成立しえなかった。同法に則り、NGOが政府と先住民族の仲介的な役割を果たすことにより、2012年までに先住民族に対し、約200万ヘクタールの土地が提供されるに至っている²²⁴。NGOは、小規模漁民に対して、沖合の漁場（自治体管轄水域=Municipal Waters）を提供することを規定した漁業法（Fisheries Code of 1998）の成立にも積極的に関与し、その実施過程においても、NGOは小規模漁民に対する様々な支援を行っている。1998年の社会改革および貧困削減法（Social Reform and Poverty Alleviation Act）の制定に伴い、国家貧困削減委員会（National Anti-poverty Commission=NAPC）が設立されたことも、NGOの参加がもたらした成果の一つと考えられる。これら一連の取り組みは、NGOが政府との協力の下で推進したものであり、NEDAの理事会決議第2号で示された政府とNGOの連携の方針・枠組みが過去四半世紀の間で、発展的に進化していった結果と考えられる。

一方で、これらの政府とNGOの連携を通じて、いくつかの課題も浮き彫りにされた。実際に、政府とNGOの連携の枠組みが政府各機関内に構築されたことは事実であるが、省庁によっては統一した窓口がなかったことや、関連部局間での調整やそれぞれの運営方針が必ずしも明確にされなかったため、政府とNGOが実際に連携していく過程で、少なからず支障や混乱を引き起こした。例えば、DAとNGO・POの連携の場合、制度があってもそれらを実行に移すための明確な実施方針や仕組みが欠如していたこと、政策立案過程におけるNGO・POの参加が限定的なレベルにとどまっていたことなどが課

and Rural Development=CARRD代表）に対し、2012年8月12日に書面インタビューを実施。

²²⁴ Ibid.

題として挙げられた²²⁵。前者については、OD と NAFC の役割や機能が明確にされない、OD 自体が省内の一部門に過ぎず NGO らとの議論の結果を実行に移す権限を与えられていないなどの問題が発生した。後者については、多くの NGO は事業への参加が中心になる傾向があり、様々な協議会の場で NGO が絶えず統一した見解を提示していくことは容易ではないことなどが明らかになった。DAR との連携についても、当初は、政府および NGO・PO 間で互いの考えや業務の進め方について共通理解がえられていない、両者が協力する目的・分野・実施方法が具体化されない、NGO・PO にとっての窓口が複数あり、省内での担当部局が統一されていないなどの問題が顕在化した。医療保健分野では、DOH の実施能力に限界があると明らかになったため、農村における保健衛生にかかわる業務を遂行するうえで、その多くが NGO に依存せざるえない状況が発生した。DENR が実施する事業へ NGO・PO が参加するにあたっては、一定の専門性や財政基盤を有する組織のみが連携可能という指摘もあり、DENR は各地の出先機関を通じて NGO・PO の能力強化に取り組む必要性が発生している²²⁶。

NGO セクターのリーダーの一人であるキゾン²²⁵は、これらの課題の根本にあるは、関連政策が適切に実行されていないことが関係していると述べている。例えば、農地改革については、現在も私有地の分配を地主や地主出身の国会議員が強硬に反対している。また、漁業法の制定から 14 年が過ぎた現在も、多くの自治体が自治体管轄水域を確定できない状態にある。先住民族には、対象とされる 600 万ヘクタールのうち、200 万については先住民族の権利が認められたものの、これらの多くは国有地であり、

²²⁵ Asian Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC). 1994. Peoples Participation Programme in Rural Development in the Philippines. FAOs Partnership with NGOs in Project Formation. People's Participation 6. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations, p. 9.

²²⁶ Ibid., p. 33.

それ以降は目立った進捗がないのが実情である²²⁷。ADBは、両者の連携について、政府側には、煩雑な手続きの軽減、担当者によるNGOに対する理解度向上、資金提供業務の遅延などの課題があると示唆しているのに対し、NGOについては、専門性（特に経済・財政分野）、文書管理能力、コミュニケーション能力などの欠如を問題視している²²⁸。

キゾンは、過去20年間に渡って、フィリピンのNGOは以下4つの分野で政府に対する働きかけを行ってきたと総括している。第1は資産改革（Asset reform）。社会正義という大義の下で、社会的弱者が土地、水、住居、森林、資源などに対して平等にアクセスする権利を求めるものが対象であった。第2は、政府の透明性・アカウンタビリティ向上、腐敗防止といったガバナンス改革への取り組みを挙げている。第3は貧困削減、第4は環境保護・管理と続く²²⁹。農村開発に取り組むNGOの主要なネットワークであるPHILDHARRAは、DARとともに、NGOとDARの連携について評価を行っており、それが効果的に機能するための要因として、1）現場の業務の実施過程で実施能力の高いNGOがかかわっている、2）現場のNGOあるいはNGOネットワークが、国レベルのネットワークと有機的にリンクしている、3）DARや自治体側にNGOと連携する意思を持った職員が存在する、などを挙げている²³⁰。また、ADBは、具体的な実務に従事するにあたり、両者が事業の必要性を等しく認識し、共通の目標に向かって共に連携することに合意していることが重要な鍵になると指摘している。その上で、政

²²⁷ アントニオ・キゾン氏（元ANGOC事務局長）へ2012年8月12日に書面インタビューを実施。

²²⁸ Asian Development Bank. 1999. *A Study of NGO-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, pp. 48-49.

²²⁹ アントニオ・キゾン氏（元ANGOC事務局長）へ2012年8月12日に書面インタビューを実施。

²³⁰ Asian Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC). 1994. *Peoples Participation Programme in Rural Development in the Philippines. FAOs Partnership with NGOs in Project Formation. People's Participation 6*. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations, p. 16.

府と NGO の連携が成功する要因として、1) ネットワーク化された強い NGO・PO の存在、2) 双方で連携を必要とする共通認識が存在し、それを実現しようとする姿勢がみられること、3) 政府内部の高官が両者に連携に理解を示し、協力的であることを挙げている²³¹。キゾンは今後の改善策として、関係省庁トップの意識改革、各省庁による予算執行にかかわる外部からの監視体制強化、中央からの権限移譲を挙げている²³²。

ロブレド前内務自治長官は、NGO の将来の役割やガバナンスへの参加について、「過去 20 年の間で、効果的に機能した場合もあれば、そうでない場合もあった。しかし重要であるのは、試行錯誤しながらも確実に前進していることである。住民参加には波があるので、その時々的外的環境（政権との距離・関係など）や内的環境（組織・ネットワーク内でのリーダーシップの特徴）によって左右されてしまう。NGO にとって重要なのは、各セクターの問題意識や意向をどのように把握し、それらを政府へいかに効果的に伝えていくかということである。近年、NGO の参加はサービス提供や事業実施に留まらず、政策立案にまで及んでいる。今後は、特定の課題やセクターにかかわるスポットでの提言ではなく、例えば国家予算をどう組むかといった、よりマクロ的な見地からの知的貢献が求められている。」と述べている²³³。

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

これまで NGO が政治システムへ参加するうえでの法制度や政府との連携の仕組み、

²³¹ Asian Development Bank. 1999. A Study of NGO-Philippines. Manila, the Philippines: Asian Development Bank, p. 50.

²³² アントニオ・キゾン氏（元 ANGOC 事務局長）へ 2012 年 8 月に書面インタビューを実施。

²³³ 2012 年 8 月 9 日にロブレド内務自治長官（当時）にインタビューを実施。

直面する課題について述べてきたが、本節ではそのまとめとして、NGO が政治システムへ参加するにあたっての根幹となる「NGO の存在意義と正当性」について触れたい。

フィリピンでは、国家や地方政府が NGO にとって活動しやすい制度や環境が整えられているように見受けられる一方で、日本にあるような包括的な NPO 法は存在しない。Lerma と Los Banos は、このような状況について、「たとえ社会的に NGO の存在が受け入れられているように見えても、実は NGO の役割やその位置づけが明確にされていない証であり、近年フィリピンの NGO セクターが停滞している理由はここにある」と警笛を鳴らしている²³⁴。本稿でもすでに何度か触れたように、現在のフィリピンの NGO セクターは、自らの社会的な信頼を問われている状況にあることを深刻に認識する必要がある。フィリピンを代表する民間の世論調査機関である社会気候局がローカル・ガバナンスに関して 2009 年に実施した世論調査結果によると、NGO に対する信頼度は 42%となっており、これは市長 (78%)、議会 (64%)、警察 (63%) より低く、ビジネス (39%) より若干高い数値となっている。また、過去半年間で実施された政府と NGO の協働について、住民の 51%は感知しておらず、15%はそのようなものは実施されていない、18%が 1～2 回程度実施された、8%が 3～5 回程度、8%が 5 回以上と回答している²³⁵。Gonzales は、現在の NGO セクターはモラルが低下しており、その結果、NGO に対する市民からの信用度が低下し、NGO が「社会の良心」としての役割を十分果た

²³⁴ Lerma, Carol C. and Los Banos, Jessica. 2002. "Law and the Nonprofit Sector," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, pp. 199-200.

²³⁵ Social Weather Stations. 2010. *Survey on Good Local Governance*. Social Weather Stations. 社会気候局は、自治体による 27 の業務分野について、1200 人に世論調査を実施した。調査結果は、メトロマニラ、ルソン、ビサヤ、ミンダナオの 4 地域ごとに集計し、5 段階 (very good, good, moderate, neutral, poor) で評価。最高評価を受けたのは「教育プログラムの実施」、「スポーツ振興」、「保健センターの維持」など、最低は「腐敗防止」となっている。

せなくなっていると警告している²³⁶。

NGO がこのような状況に直面している一因として、エドサ革命以降、四半世紀が過ぎた現在、彼らが何のために存在しているのかといった「大義名分」を失う危機に瀕していることが挙げられないだろうか。Gonzales は、過去に NGO が果たしてきた役割について、エドサ革命前夜のマルコス期には人々のニーズに答える「代替的」な存在として、ポスト・エドサ期は（1986 年-2000 年）は様々な社会問題に取り組む「先駆者」として、フィリピン社会の中で重要な役割を果たしてきたが、21 世紀に入ると自らの活動をさらなる社会変革に向けていかに「メインストリーム化」するかが大きな課題になっていると指摘している²³⁷。

NGO の存在意義が問われているということは、選挙で選ばれた訳ではない NGO が実際に誰の立場を仲介・代弁しうるのかといった正当性に関する問いに対しても、明確な答えを提示できないことになる。「ピープルズパワーII」と「ピープルズパワーIII」で露見したのは、都市中間層を中心とする NGO と本来は彼らの受益者たるべき貧困層の意識の乖離であり、実際に NGO には代弁しきれない多くの「声なき声」があることが明らかになった。こうした事態は、一部の首長が NGO の政治システムへの参加を認めない理由づけとして、活用されてしまう危険性がある。NGO がその存在理由・意義を明確にできないということは、NGO が政治システムへ参加していくうえで、大きな障害になると考えられる。

Carino は、フィリピンには組織化されていない膨大な「声」が存在しており、依然日常的レベルにおいては、NGO による建設的な提言を通じた問題解決という手法が十分

²³⁶ Gonzales, Raul. 2005. *Philippines NGOs in 21st Century: Searching for Renewed Relevance*. Association of Foundations, pp. 1-2.

²³⁷ *Ibid.*, pp. 18-19.

に定着していないと指摘している²³⁸。つまり、NGO が政治システムへ参加していくうえで、法制度や仕組みがあっても与えられた機会を効果的に活かさない状況にある背景には、NGO 自らの存在意義や正当性が問われているといった内包的な課題が存在することとも関係している。

一方でこのような状況に風穴を開けるためには、NGO が今後「新しい機会」を積極的に切り開いていくことも重要な課題といえる。特に 1986 年のエドサ革命以降、NGO セクターから政府への参加が活発化しており、NGO 出身者はそ時々々の政権に閣僚として任命されたり、テクノクラートとして官僚機構へ参加したりしている。また、下院選挙における政党名簿制度の実施により、NGO セクター出身の議員も数多く誕生している。このような新しい動きは NGO にとって歓迎されるべき傾向といえる。しかし、彼らは政府や議会内でも未だに少数派に過ぎないという一面もあり、決して十分な影響力を行使できる状況にある訳ではない。Gonzales が提案するように、NGO セクター出身者が政府や議会へ参加する際の行動規範のようなものを策定するなど²³⁹、NGO にとって、政治システムへ効果的に参加するにあたり、現状を改善するという観点から、今後このような機会の有効活用を検討する意義は十分ある。

²³⁸ Carino, Ledivina V. 2002. "Drawbacks and Challenges," *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, p. 285.

²³⁹ Gonzales, Raul. 2005. *Philippines NGOs in 21st Century: Searching for Renewed Relevance*. Association of Foundations, pp. 30-31.

第6章 事例調査1 : Naga City People' s Council (ナガ市)

本章では、ナガ市を事例として、NGO が政治システムへ参加していくことと、NGO の行為に影響をおよぼす社会的環境(社会的受容度および組織力)との関係性について、第2章で提示した分析モデルを基に考察していく。具体的には、NGO の政治システムへの参加について、4つの変数(政治的機会、受益者の支持、組織資源、争点化・動員能力)を基に分析し、その結果を基に、ナガ市の事例が、「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、具体的なアウトプットを生み出しておらず、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、その要求が政策面に反映される、法制度やプログラム策定等につながるといった形で、一時的にアウトプットの産出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)のどちらにあてはまるのか検証する。

なお事例調査は、同市に拠点を置く90のNGO・POから構成されるNaga City People' s Council (NCPC)の活動を事例として、エドサ革命以降、約四半世紀の間に、NCPC が市の政策・意思決定などの過程へ参画することにより、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していく。

6-1. ナガ市とは

ルソン島最南端のビコール地方にあるナガ市は首都マニラから南へ約 100 キロメートルに位置し、人口は 21 万で (2010 年)、27 のバランガイから構成されている。「ビコールの心臓部」と呼ばれ、ビコール地方の宗教・教育・商業の中心地である。ナガ市は、フィリピン国内で 5 つある独立構成都市の一つであり、州からの監督を受けない立場にある。また、ナガ市は周辺の 14 の自治体²⁴⁰とともにメトロナガ圏²⁴¹を構成している。ナガ市は、1988 年以降、約 20 年近くにわたりジェシー・ロブレド市長 (前フィリピン内務自治長官) のリーダーシップの下、経済成長や貧困削減で著しい成果を挙げた。同市は、ビジネスが活発化し税制が整備されたために、歳入が増加し、フィリピンにおける市の歳入格付けでそれまでの第 3 級から第 1 級²⁴²に引き上げられた。ロブレドが市長に就任した 10 年間で、ナガ市の国民一人あたりの所得額は国の平均よりも 42% 高く、貧困率はビコール地方全体に比べ 31% 低く、道路のコンクリート舗装率は 70.0% (就任直後は 23.6%) に拡大した²⁴³。また現在も同市の貧困発生率は 19% で、国 (26.9%) およびビコール地方 (40.5%) のそれと比べかなり低い数字にある²⁴⁴。

²⁴⁰ カラバンガ、オカンボ、パサカオ、サンフェルナンド、カマリガン、ミラオア、ミナラバク、パンブローナ、カナマン、ガインザ、ボンボン、マガラオ、ブラ、ピリ。

²⁴¹ NCPC 事務局長のジョハン・デラ・ローザ氏によると (2012 年 8 月 6 日にインタビューを実施)、メトロナガ圏は、共同で域内の経済開発に取り組むことを目的とするメトロナガ開発評議会 (MNDC) によって管理されている。同評議会は 1993 年に設立され、自治体間での共同ガバナンスの草分け的事例として位置づけられている。MNDC は NEDA の管轄下で種々の開発プログラムを実施しており、各自治体は、IRA を原資とする地域開発基金の 2% をプログラムに拠出、それらは各自治体の首長から構成される執行委員会が管理している。MNDC を通じて、交通、違法薬物、人身売買、域内警察、公衆衛生、下水処理などの様々な問題に域内レベル協働して取り組むことに成功している。メトロナガの場合、他の首都圏設立と大きく異なるのは、中央ではなく自治体側のイニシアチブにより成立したことが挙げられる。

²⁴² 2012 年 9 月現在のナガ市の格付けは 2 級都市。

²⁴³ Galing Pook Foundation. 2007. *Innovations in Local Governance: Stories on the Ten Galing Pook Awardees for 2007*. Manila: Galing Pook Foundation, pp. 3-11.

²⁴⁴ Naga City. 2012. *Comprehensive Development Plan, 2011-2020*. Naga City, p. 17.

ナガ市は、1998年に「世界でもっとも優れた10の自治体」としてドバイ国際賞を受賞したほか、2002年の国連人間居住会議では、同市の参加型ガバナンスは世界でトップ20に入ると認められた。このほかにも物品調達、生産性改善、都市貧困対策などの分野でも表彰されるなど、フィリピンにおける地方自治の成功事例として国内外で140回以上の顕彰を受けている。

ナガ市では、1988年の市長選挙において、下院議員のルイス・ビリャフェルテ²⁴⁵が自分と親族関係にあるロブレドを擁立し、対抗馬であるラモン・ロコを破って当選した。しかしロブレドは、ビリャフェルテによる市政への介入を嫌って対立関係に入った。その後、1992年の選挙ではロブレドとビリャフェルテの姉が一騎打ちとなったが、選挙の結果、副市長、市議会の全議席など²⁴⁶、市の選挙職すべてを自陣営で独占した。ロブレドは、ラモス大統領とも緊密な関係を築き、中央資源へのアクセスも強めていった。1995年は無風選挙であったが、1998年には連続3選禁止の規定に基づき、ロブレドが指名したスルピジオ・ロコ²⁴⁷とビリャフェルテの息子が争った結果、ロコが当選した。ロブレドはその後、2001年の選挙で市長に返り咲き²⁴⁸、さらに3期務めた後に退任、2010年の選挙において、ジョン・ボンガットが市長に就任した。ボンガット

²⁴⁵ ナガ市では、1960年代～70年代半ばまで、ラモン・フェリペおよびビセンテ・シプロという自由党に属する2人の法律家がそれぞれ下院議長と市長をつとめ、ナガ市政治の中心的な役割を果たしてきた。しかし、戒厳令布告後の初めての選挙である1978年の暫定国民議会選挙で、マルコスの支持を得たルイス・ビリャフェルテが下院議員に当選、市長には子飼いのカルロス・デル・カスティリョを就任させ、大きな影響力をふるった。ビリャフェルテは1986年のエドサ革命後も生き残り、コラソン・アキノ政権下でカマリネス・スル州知事に任命されている(川中, 2000, pp. 10-11)。

²⁴⁶ ナガ市のウェブサイトによると、ナガ市の市議会は、10名の公選市議に加え、バランガイ評議会連合会会長、青年議会代表の計12名から構成される。

(<http://naga.gov.ph/experience-naga/elected-officials/city-council/10th-sangguniang-panlungsod/>)

²⁴⁷ スルピジオ・ロコは、ロブレドが1988年に打ち負かしたラモン・ロコの兄弟。ビリャフェルテ派との対抗上、同市における有力な政治一族であったロコを後継に推薦したとみられている。

²⁴⁸ この時、ロコは下院議員へ転出。その後、2010年の市長選挙に非ロブレド派の候補として立候補したものの、結果は第3位で落選している。

は弁護士出身で、2001年からロブレド派の市議を3期務めた²⁴⁹。なおナガ市では、1992年以降、市議会に野党はおらず、すべて前市長派によって占められている。

ナガ市では、1988年にロブレド市長が就任した際、都市貧困層の居住問題が重要であることが認識され、市はフィリピン企画的コミュニティ組織（Community Organization for the Philippines Enterprise=COPE）²⁵⁰と連携を開始した。その過程で、都市貧困プログラム実施のために、市-NGO-PO間での協力体制が構築され、市側はNGOとの連携が有益であることを認識していった。NGOは、1991年の地方政府法の制定を受けて、市との連携のあり方を検討することを目的として、1992年にNGO-PO評議会を設立し、その主旨に賛同する一部の市議や幹部職員らと対話を開始するとともに、市への住民参加を制度化するよう要請文を提出した。当時、他の自治体のNGOが特定事業やプログラムへの参画を重要視していたのと対照的に、ナガ市では住民参加の制度化が並行して模索されていたことが特徴的といえた。

その後様々な協議やロビー活動の結果、当時の市議の一人であるジェームス・ジャコブ弁護士が中心となって「住民参加強化条例」（Empowerment Ordinance）が1995年に制定され、市の政策立案・実施過程への住民参加が制度化される契機となった。同条例は、市議会に付随するすべての立法委員会への住民参加を保証するもので、フィリピン国内で自治体が初めて制定した住民参加にかかわる条例であった。さらに同条例は、住民参加を推進する実施母体として、住民による評議会の設立を認めており、住民代表が、1）市が実施するプログラム・事業の立案・審議・実施・評価に携わること、2）条例の提案や関係する立法委員会での審議に参加し、投票行動にも従事で

²⁴⁹ ボンガットは、過去の市議選において、いずれもトップ当選を果たしている。また、多くの条例や規定の草案にかかわり、これは歴代市議の中でもトップクラスの実績といわれている。

²⁵⁰ COPEは前出の「コミュニティの組織化のためのフィリピンキリスト教会議」（PECCO）の流れを組む組織で、マニラ首都圏やビコール地方でコミュニティの組織化に取り組んでいた。

きること、3) 憲法で保証された権利行使の一環として、必要な情報へアクセスし、公共問題改善に住民代表として行動できること、4) 定期的に行われる公聴会・協議会に参加できること、などが定められていた²⁵¹。Naga City People's Council (NCPC) は、上述の「住民による評議会」として、1996年5月に設立され²⁵²、市議会はその2カ月後にNCPCを正式に承認した。また、翌年には証券取引委員会 (SEC) へも登録し、法人格を取得した。

6-2. Naga City People's Council (NCPC)²⁵³

NCPCは、ナガ市に拠点を置くNGO・POによる非政党、非セクト、非株式、非営利のネットワークであり²⁵⁴、2012年8月の時点で14のセクターから90団体が加盟している。ナガ市から認証を受けているNGO・POの数は約400²⁵⁵あるので、全体の1/4弱がNCPCに加盟していることになる。NCPCは、政策・意思決定を含む様々なレベルのガバナンスへ参加し、市が実施する政策・プログラム・事業等に対するアドボカシー活動を通じて、1) メンバー組織およびその構成員の利益の代弁、2) 参加型ガバナンスの推進、3) 住民のエンパワメント、4) 適切な地域開発推進への寄与を目的として

²⁵¹ Naga City. 1995. *Ordinance No. 95-092, An Ordinance Initiating a System for a Partnership in Local Governance*. Naga City.

²⁵² 設立当初の加盟団体数は44。当時は有力メンバーであるSALIGANおよびカマリネス・スルNGO・PO開発ネットワーク (Camarines Sur NGO/PO Development Network=CADENET) が事務局を担当。

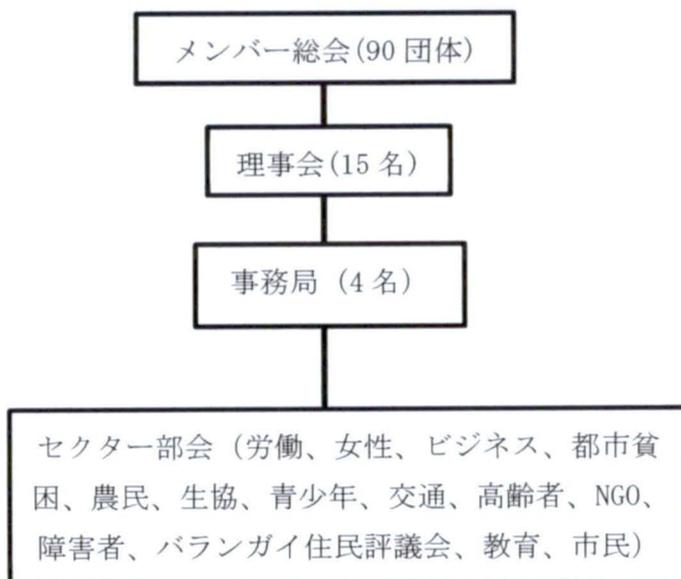
²⁵³ 本節は、2011年8月18～19日および2012年に8月6～8日にNCPCの事務局および理事数名に実施したインタビュー結果、およびNCPCの事務局長であるジョハン・デラ・ローザ氏の好意で提供を受けた内部資料を基に執筆。

²⁵⁴ NCPCのウェブサイト (<http://peoplescouncil.wordpress.com/npc-history/>) を参照。

²⁵⁵ デラ・ローザ氏によると、ナガ市では一旦認証を受けると、再認証の申請を行う必要はない。よって、この数は1992年以降の累積数であり、現在は活動実績がない組織も含まれるという。なお、認証にかかわる最終的な承認は市議会が行う。

いる。NCPC の最高意思決定機関は理事会であり、各セクター（労働、女性、ビジネス、都市貧困、農民、生協、青少年、交通、高齢者、NGO、障害者、バランガイ住民評議会、教育、市民）を代表する理事 10～15 名程度から構成される。各セクター部会において、それぞれの活動方針・計画を話し合い、理事会での承認を経て、NCPC 全体で取り組む重要課題として認められる。事務局には、2012 年 10 月の時点で 4 名の専従有給スタッフがおり、年間の予算規模は約 100 万ペソ（日本円で 200 万）となっている。

図 3 NCPC の組織図



(出所) 筆者作成。

現在 NCPC は、住民参加強化条例に基づき、市議会に付随するすべての立法委員会や地方特別機関 (LSB) に参加し、市の事業や業務の審議・立案、実施、評価に関与している。

立法委員会では、特定の条例・法案について提案し、投票権も有する。2012 年 12 月の時点で 29 の立法委員会があり、その内訳は土地利用、公共設備、歳出、法・条例・

組織改革、歳入、教育、マーケット問題、文化・芸術・観光、環境・エネルギー、高齢者、投資・貿易・産業・経済企業、平和と秩序、ゲーム・娯楽、住民エンパワメント、ブルーリボン運動と行政訴訟、人権、家族・女性・ジェンダー開発、規定・特権、農業、保健、市財産、インフラ、青少年・スポーツ開発、バランガイ問題・争議、人材・生計開発、子供、都市貧困問題、消費者保護、障害者となっている²⁵⁶。市議会は、各立法委員会の推薦に基づき、条例案を最終的に採択するが、それらが覆されることは殆ど稀であるため、NCPC が各委員会に参加し、投票権が与えられていることは、議会の意思決定に関与する重要な機会が与えられているといえる。各立法委員会へ参加する NCPC 代表を選定するにあたっては、委員会の種類に応じて該当するセクター部会の内部で検討され、NCPC の理事会へ推薦する。経験や知識が豊富な適任者がいれば、理事会が直接指名することもある。代表者は委員会へ参加するだけでなく、必要に応じて委員会の内外でロビー活動も行う。投票行動に従事するにあたっては、時間上の制約からすべての討議事項について毎回理事会に諮ることは難しい状況にあるため、基本的に各代表者の裁量に任される。但し、必要に応じて理事会の意向を確認することもある。

NCPC は市開発評議会 (CDC) を初めとする地方特別機関へも積極的に参加している。CDC のへ参加する NGO・PO メンバー14名のうち、すべてが NCPC 関係者であり²⁵⁷、市の開発計画の審査・承認・評価や、個別事業の審議に積極的に関与している。またセクターごとに実質的な討論・審議を行う5つの下部委員会（インフラ、総務全般、経済、

²⁵⁶ 以下のナガ市のウェブサイトを参照。

(<http://naga.gov.ph/experience-naga/elected-officials/city-council/10th-sangguniang-panlungsod-standing-committee/>)

²⁵⁷ ナガ市の場合、CDC の内訳は、バランガイ長 27 名および NGO・PO 関係者 14 名に加え、市長、市議会の歳入委員会委員長、同市選出の下院議員、内務自治省代表の計 45 名から構成。

社会サービス、環境)へも積極的に参加している。また、NCPC はその他の地方特別機関である地方教育委員会、地方平和秩序委員会、地方保健委員会、地方入札資格事前審査・裁定委員会などへも代表者を派遣している。このほかにも、NCPC は各セクターあるいは特定事業の実施などに伴い設立される特別委員会へも参加している。

しかし、このような環境が NCPC の設立当初から整っていた訳ではなく、様々な試行錯誤を経た上で現在の状況に至った。特に設立当時は、NCPC が参考にできるような政府と NGO の協働の仕組みが国内に存在しなかったため、NCPC にとっても行政側にとっても、手探り状態で活動が開始された。このころの NCPC が重視したのは、提供された機会を効果的に活用するための組織構築、および立法委員会や地方特別機関で議会・行政関係者と対等に専門的な議論を行える人材の育成であった。また、住民参加強化条例が適切に実践されるために、NCPC が果たす役割について市関係者の理解度を深めるとともに、特定の政治勢力に影響を受けず、政治的に中立的な組織を構築することにも重点が置かれた。特に、NCPC が市政に参加することは「脅威」ではなく、市や議会にとって有益であることを関係者に認識してもらうことがその当時の重要な戦略の一つといえた。

1998 年に市長がロブレドからロコに変わった際、市と NCPC の関係に変化が生じ、住民強化条例の実施に支障が生じた。これは当時の市長が同条例の実施に積極的ではなかったため、NCPC の各委員会への参加が限定あるいは形骸化されることもあった。例えば、各立法委員会において、NCPC 関係者は参加を許されたものの、本来認められるはずの投票権が与えられず、意思決定に関与することが制限された。また、住民参加強化条例の中に、NCPC の運転資金として、毎年 300,000 ペソを 3 年間にわたって支援することが明記されていたが、選挙で選ばれたわけではない NCPC が住民を代表できるのかといった正当性の問題や、各委員会における NCPC 関係者らの能力不足・貢献度

の低さなどを理由に、市議会での承認を容易に得ることができなかった。事実、ロコ市長は、NCPC への財政支援を当初予算に計上しようとしなかったため、NCPC が補正予算の提出を求める事態が発生した。同市長の基本姿勢は、NCPC がアドボカシーや政府の行動をチェックする役割を果たすことは認めるものの、市政の政策・意思決定に関わるべきでないというものであった。よって NCPC は、住民参加強化条例の実施要綱・規定（IRR）を起草し、市議会に承認を求めなければならなかった。

この間 NCPC は、参加をより効果的なものにし、市関係者からの信頼を獲得するために、以下の対応を試みた。第 1 に、行政の幹部や市議らとインフォーマルな対話の場を積極的に設け、互いの主張・立場に対する理解度を深めようとした。第 2 に、NCPC のセクター部会内で、政府への提言事項について意見調整を行うようにした。第 3 に、立法委員会に派遣する代表者の能力向上に努めた。特に設立当初は、NCPC による立法委員会への参加は、実質上事務局関係者や一部の有力メンバーに限定されていたため、NCPC は理事を中心に各セクター部会を強化し、その代表らによる参加の機会を徐々に増やしていく必要があった。NCPC は、2000 年にフィリピン・オーストラリア・ガバナンス・ファシリティー（PAGF）から支援を得て、1 年間にわたり各セクターのリーダーを対象に専門性向上のためのトレーニングやセミナーを実施するとともに、各立法委員会における NCPC の代表および委員長を対象に、NCPC の参加を通じたガバナンスへの影響を評価した。当初 NCPC の評価は 1 - 5 段階評価（5 が最も評価が高い）で 1.5 であったのに対し、一連の能力強化を実施後は、4 になった。また、各委員長に NCPC が最も貢献している分野について、質問を行ったところ、「法制度整備」および「バランガイの能力強化」という結果がでていた。これら一連の活動の成果もあってか、NCPC に対する市関係者による評価は徐々に好転していった。

2001 年にロブレドが市長に復帰後、NCPC は各委員会へ積極的に参加できるようにな

り、市長もそのような状況を歓迎した。NCPC は同年に全セクター会議 (Sectoral congress) を開催し、11 のセクターそれぞれが NCPC 全体として取り組むべき重要課題を選定した。例えば、労働規約や子供保護法の実施・改定、農民の土地保有権獲得、交通渋滞対策計画の策定、青少年に対する平等な教育機会の提供、薬物乱用禁止キャンペーンの展開、BPC の設立、メトロナガビジネス評議会の設立、労働管理委員会の設立などが提案された。

ロブレド市長が NCPC の参加を奨励・支援した背景には、彼が NCPC と連携することの有益性を認めたことが挙げられる。事実、市が以前から実施していた貧困層に対する居住地提供プログラム (Kaantabay sa Kauswagan=Partners in Development) の計画・実施過程に NGO や PO が参加したことにより、2001 年の時点で、市の人口の 27% にあたる 6940 家庭が恩恵を受けるなど、目に見える成果が現れ始めた²⁵⁸。同プログラムは、ロコ市長の時代、財源不足のために土地取得業務が停滞していたが、政府が地権者と低価格での土地取得の交渉を積極的に行うとともに、NGO・PO がコミュニティを効果的に組織したことにより、事業活動が軌道に乗り、市の目玉事業になった。このほかにも NCPC は、ナガ市都市開発・居住問題理事会 (UDHB) に貧困グループの参加を拡大するとともに、自らも積極的に参画した。事実、UDHB のメンバー 20 名のうち、10 名が NGO・PO 関係者から構成され、その内訳はナガ市都市貧困連盟 (NCUPF) および NCPC の代表がそれぞれ 5 名を占めている (ちなみに NCUPF も NCPC のメンバー)。ロブレド市長は、NCPC が中心的な役割を担った UDHB からの提言について、たとえそれらが自分の意図と異なっていたとしても、殆どの場合受け入れたと言われている。その背景には、一連の協働作業の結果、市長自身が NGO・PO が事業の実施に直接関わると

²⁵⁸ ナガ市のウェブサイトに掲載されたデータによると (<http://naga.gov.ph/>)、1994-2001 年の間に受益者は 305% 増加している。

いうことは、その結果に関する「責任」も市と共有するものであると認識し、そのことは市側にとってもメリットがあると「発見」した事実があったと考えられる。

ロブレドが前政権時に採用した改革派職員が市役所の各部門で中心的な役割を果たすようになったことも追い風になった。その結果、市議や市の幹部の中から NCPC に対する協力者も現れはじめ、NCPC と連携する意義が市の行政機構や議会の中で徐々に浸透していった。このような状況下において、市から NCPC への年間資金援助額は、前政権時の 2 倍 (P600, 000) に増加されるに至った。NCPC の現事務局長によると、NCPC への財政支援については、ロッコ市長時代の最初の 2 年間は 0、最終年は選挙対策のためか 1, 000, 000 ペソに引き上げられたが、ロブレド前市長時代から現在に至るまで、概ね年間 600, 000 ペソ～800, 000 を推移しているという (特定の事業実施に伴う支援額も含む)。

NCPC の活動が拡大していく一方で、事務局業務の効率化と組織のスリム化の必要性が認識され、NCPC は 2006 年に組織改革に取り組んだ。その結果、2007 年には 118 団体が NCPC に加盟していたが、2009 年にまでに活動実績のない 38 団体が脱退するに至った。なお、従来 NCPC は市からの財政支援を受けるため、毎年予算案作成の時期に合わせて市へロビー活動を行う必要があった。しかし、NCPC は 2013 年度から IRA の 0.3% にあたる約 800, 000 ペソを市の予算へ自動的に組み込むこと恒常化するようボンガット市長に提案している。市長は NCPC の提案を支持しており、NCPC に対する財政支援が自動的に予算化されることが条例として定められれば、1) 予算額は毎年増えていくので、NCPC への支援額も自動的に増加することとなり、NCPC の活動の持続性が確保される、2) 将来的に NGO に非協力的な政権が現れた時のリスクを回避できる、などのメリットがあることを挙げている²⁵⁹。このほかにも、住民参加は無償ではなく、NCPC

²⁵⁹ 2012 年 8 月 8 日に実施したボンガット市長へのインタビュー結果に基づく。

による立法委員会への参加は、市政にかかわる業務の一環と位置付けられるという前提の下、市はNCPC側の参加者の必要経費（日当、交通費など）を負担することも検討している。また、ボンガット市長は、市政の透明性とアカウンタビリティを向上するために²⁶⁰、住民参加強化条例の改定も視野に入れている。

NCPCは、住民との連携にも積極的に取り組んでいる。例えば、設立から1年後、NCPCの理事および幹部は、住民組織との連携や受益者の意向をより効果的にくみ取る必要性について合意した。その一環として、NCPCの組織をそのままバラングイレベルに移転したバラングイ住民評議会（BPC）の設立に向けて、各バラングイの幹部と協議し、働きかけを行った結果、市内27のすべてのバラングイでBPCを設立することに成功した。これらのBPCは、バラングイレベルの公式な立法機関であるバラングイ議会と連携して、コミュニティにおける開発計画・プログラムの実施に積極的に関与していくことを目的としていた。

しかしNCPCは、2009年にBPCの活動状況を評価した結果、実質一つのBPC以外は活発な活動実績がないことが判明した。その結果、NCPCは2011年に世界銀行の支援を受けてBPCの強化に着手した。世銀事業の目的は、バラングイでの透明性とアカウンタビリティ向上を通じて、住民のエンパワメントを推進するために、1) 住民憲章の作成、2) バラングイ・ガバナンス・マニュアルの作成、3) NGO・POおよびバラングイ政府関係者の能力強化²⁶¹、4) BPCの再構築支援などを行うものであった。また、NCPCは2011年末に、各バラングイにおいて政府関係者（バラングイ長、議員、事務

²⁶⁰ ボンガット市長は、ナガ市の透明性が高い証の一つとして、同市のウェブ・サイトへの年間アクセス数が1,000万件を超えていることを挙げている。この数字はフィリピンの自治体の中でトップ。また、市は同様の目的でナガ市民憲章（Citizens Charter）を作成し、同市に居住する市民を対象に、市が提供する140の行政サービスについて分かりやすく解説している。

²⁶¹ コンセプション・グランデ、ディナガ、リボトン、サバン、サン・イシドロ、ティナゴの6つのバラングイが対象。

官、財務官、青年代表のうち4名)を対象にアンケートを実施した。その結果、回答者の81%がBPCの存在を認識していたものの、そのうちの18%はそれらが十分に機能していないと回答した。また、17のバランガイでBPCが存在すると回答があったのに対し、NCPCは実際に機能しているのは、9と見積もっている。また、NCPCは2013年2月から国連民主主義基金(UN Democracy Fund)から支援を受けて「住民評議会(People's Council)を通じた地方民主主義の拡大・強化」事業を開始した。これは、NCPCのコンセプトおよびメカニズムを市内の21のバランガイ²⁶²およびメトロナガ圏に属する6つの周辺自治体(カナマン、ガインザ、ボンボン、マガラオ、ブラ、ピリ)へ移転すること²⁶³を目的とするもので、18か月の事業期間を通じて、政府やNGO・PO関係者に対する能力強化や技術支援を行うものである。一連の活動の結果、対象自治体で住民評議会の設立、住民参加強化条例の制定、自治体による住民評議会への財源支援の恒常化、住民評議会構築のためのマニュアル制作などを目指しており、予算総額は\$250,000(うち10%は評価・モニタリングのための費用)となっている。同事業を通じて、442のバランガイにおける231人のバランガイ政府職員、72人の自治体職員、および262のCSOが受益者になると見込まれている。NCPC関係者によると、本事業の実施を契機として、NCPCは将来的に「NCPCモデル」の他地域への移転に取り組むことを検討しているという。

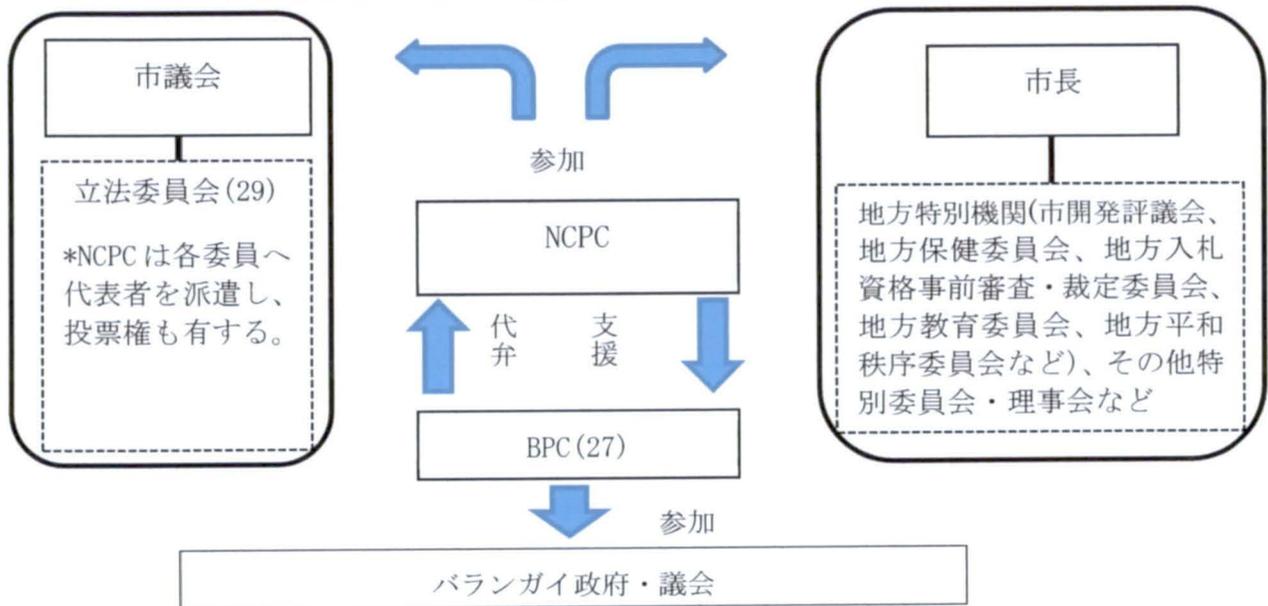
このほかにも、NCPCは自らの組織強化に取り組んでいる。NCPCは、2012年にUSAIDの支援でアヤラ財団が実施する国内120のCSOの能力強化事業の対象団体として選定

²⁶² 世銀事業の対象となった6つを除く市内すべてのバランガイが対象。

²⁶³ 住民評議会(People's council)のコンセプトやメカニズムの移転については、イリガ市、ケソン市、レガスピ市などの例がある。但し、イリガ市の場合は、住民参加条例は制定されていない。なお、NCPC関係者によると、これらはいずれも仕組みがあるだけで、NCPCと同じような形で機能している訳ではないという。また、市民ではなく、自治体側のイニシアチブによって設立されたという点でナガ市のケースとは大きく異なるといった指摘もある。

されている（あらかじめリストアップされた 1000 団体から選定）。アヤラ財団は、NCPC の組織面での事前評価を実施したが、その結果 NCPC は 6 段階中「4」の評価を受け、理事・事務局長の組織運営能力向上、財務・人事、事業開発担当部門の強化が必要であることが判明している。NCPC は同事業を通じて、2014 年 3 月までに必要な組織強化や人材育成に取り組む予定となっている。

図 4 NCPC による市政への参加の仕組み



(出所) 筆者作成。

6-3. NCPC が市政へ及ぼした影響とは

NCPC は、市政への参加を通じて、市のガバナンス向上や諸問題の解決にどのように貢献できたと考えられるだろうか。第 1 に挙げられるのは、NGO 側がイニシアチブを取りながら、住民参加の制度化を進めたことである。すでに述べたように、NCPC は、1990 年代初頭から、NGO-PO 評議会での議論に加え、都市貧困問題室などとのパイプを強化しながら、市議や市の幹部職員と協議を重ね、住民強化条例の制定につなげてい

った。条例の制定後も、自らの組織強化やメンバー団体の能力強化に積極的に取り組むことによって、市長、市議、行政幹部からの信頼を勝ち取っていった。

住民との連携を強化する一環として、NCPC が市内すべてのバラングアイで BPC を設立したことも重要なアウトプットの一つと考えられる。そのうちバラングアイ・コンセプション・グランデでは、BPC の代表がバラングアイ開発評議会（15 名のうち 9 名が BPC 関係者）へ積極的に参画し、バラングアイ開発計画の策定・実施・評価に関与しているほか²⁶⁴、2010 年にはバラングアイ住民強化条例を制定している。バラングアイ長によると、現在は NCPC のケースと同様に、バラングアイ評議会に付随する 30 の立法委員会へ BPC の代表が参加している（但し、BPC の代表は NCPC のケースと異なり投票権を有していない）²⁶⁵。バラングアイ・ティナゴやディナガなどでは、コンセプション・グランデのような BPC による開発評議会への組織的な参加が行われていないが、バラングアイ長が BPC との積極的な連携に取り組んでいる²⁶⁶。

しかしこれらは、一隻一タでなし得たものではなく、多くの議論や試行錯誤を経て確立されたものであった。ある現職市議は NCPC の議会への功績として、「市議だけでは、考えが偏ってしまうため、NCPC を通じてより民意に近い意見を聞く仕組みが導入されたこと」を挙げている²⁶⁷。ボンガット市長も、「NCPC を通じて民意を聴聞することが可能となったため、例えば立法委員会や種々の地方特別機関で自身の本意とは異な

²⁶⁴ バラングアイ開発計画は市が最終的に承認するが、各バラングアイ政府は事前に BPC の署名を得ることが義務付けられている。

²⁶⁵ 2012 年 8 月 6 日に実施したコンセプション・グランデのバラングアイ長であるエルマー・バルデモロ氏とのインタビュー結果による。

²⁶⁶ 2012 年 8 月 6 日に実施したティナゴのバラングアイ長であるジョーズ・インポータンテ氏とのインタビュー結果による。

²⁶⁷ 2012 年 8 月 7 日にセシリア・デ・アシス市議へのインタビューを実施。

る意見が採択されたとしても、それらを尊重せざるを得ない。」と述べている²⁶⁸。ナガ市で住民参加のメカニズムが国内のどの自治体に比べても遜色のない形で制度化され、かつそれが今も現存しているのは、市長や行政の強い後押しがあったことは事実であるが、それが単に上から押し付けられたものではなく、NGO側のイニシアチブが絶えず介在していたことが理由の1つであると考えられる。元NCPC議長ラネセス弁護士によると、NCPC設立の成果として、1)市からNGO・POの存在が認知されたこと、2)NGO・POによる市の官僚機構や意思決定の仕組みに関する理解度が向上したこと、3)民主的スペースが増大したこと、4)NGO・PO間でのネットワークが拡大・深化したこと、5)各コミュニティのリーダーとの連携強化に寄与したこと、を挙げている²⁶⁹。また、Santosは、「ナガ市の経験は、他の自治体のNGOやPOにとって刺激と希望を生んでいる。」と指摘している²⁷⁰。現事務局長であるデラ・ローザ氏は、「過去15年間で最も大きな実績は、NCPCが市政のあるゆる意思決定過程に参加することが制度化され、かつNCPCが市や議会からパートナーとして認識されたことといえる。今後は、ナガ市女性評議会(NCWC)²⁷¹のような機関が設立され、それぞれのセクターを代表する組織が活発に市政へ参加できるようになることが望ましい。」と述べている²⁷²。

第2に挙げられるのは、NCPCが立法委員会や地方特別機関などへの参加を通じて、特定の条例の制定や市の政策に影響を及ぼしたことである。例えば、NCPCは1998年にジャコブ市議らと協力して、貧困層に対する住宅支援プログラムの継続と、市の予

²⁶⁸ 2012年8月8日にボンガット市長へインタビューを実施。

²⁶⁹ Santos, Jr. Soliman M. Jr. 2002. *A Rapid Field Appraisal of the Implementation and Impact of the Empowerment Ordinance and People's Council of Naga City*. Naga city, Philipines, pp. 10-11.

²⁷⁰ Ibid., pp11-12.

²⁷¹ NCWCは、市・NGO・POの協力を通じて、女性にかかわる諸問題を討議し、政策提言を行う3者間連携メカニズム。

2000年3月に承認された条例(Ordinance No. 2000-12)に基づいて設立された。

²⁷² 2012年8月6日に実施したデラ・ローザ氏へのインタビュー結果による。

算のうち年間 10%を当該プログラムに充当することを規定した「都市貧困層のための総合プログラムの実施とそれに伴う予算措置にかかわる条例」(Ordinance No: 1998-033) の制定に貢献した。また NCPC のメンバーである代替的法律サービスセンター (Center for Alternative Legal Service=SALIGAN) は、同条例を実施に移す上で指針となる実施要綱・規定 (IRR) の策定に関与している。また 2001 年には、7つのバラングイで住民参加を経ずに予算が策定されたことに対して、BPC の代表が地方自治法の精神に反するとの声明を発表した際、NCPC は市当局に働きかけを行った。その結果、市長は予算局に対し、当該バラングイで BPC 代表の署名を得ることができなければ予算を執行しないよう指示した。また、2003 年には、貧困層向けに建設する居住地の 20%をナガ市の外に建設することを規定した「Ordinance No: 2003-099」に対し、NCPC は受益者との協議が十分に行われていないという理由でその妥当性を疑問視し、市長に対して条例への署名を拒否するとともに、市議会で再審議するよう要請した。市長および市議会はこの要請を受け入れ、都市開発・居住問題理事会でこの件が再度協議されることになったが、結局この条例の制定は見送られた。また NCPC は、2007 年に地方政府法で規定された「市議会における社会的弱者代表に対する議席の割り当て」を実現するための準備作業に着手することを定めた Ordinance No: 2007-034 などの条例の制定に貢献している。このほかにも、NCPC は、メンバー団体である SALIGAN と連携して、前出の居住地提供プログラム (Kaantabay sa Kauswagan) および投資理事会条例 (Investment Board Ordinance) の実施要綱・規定 (IRR) の草案を作成した。前者は、自治体および NGO・PO 関係者が参加する都市開発・居住問題理事会の下で都市貧困プログラムを管理することを組織化するものであるのに対し、後者は外部からの市への投資活動を監視する機能を有し、NCPC およびビジネスの代表が参画している。また、NCPC は市開発評議会への参加を通じて 2002 年には『市開発戦略 2 (City

Development Strategy 2)』、2010年には『ナガ市総合開発計画(2011-2020)』の策定に貢献したほか、開発プログラムの立案・実施・評価、部門別計画の予算審議などにも積極的に参画している。

第3は、NCPCが特定の開発事業の改善・中止あるいは実施に寄与したことが挙げられる。例えば、1997年に市内でごみ処理場建設が計画された際、建設予定地が農地改革の受益者が取得する土地内にあったため、NCPCは住民組織と協力して活発なアドボカシー活動を展開した。その結果、建設予定地を大幅に縮小し、処理場も農地改革の対象地外に建設することで当初計画が修正された。また、1998年にナガ市で大きな影響力を有するアルメダ一族が高速道路拡張工事を試みた際、沿線の住民の移住問題が発生した。NCPCは市の要請を受けて、影響を受ける住民との協議を主導した。その結果、居住権の有無にかかわらず、影響を受ける住民へ適切な支援を提供するよう市に勧告し、市側もその提案を受け入れるに至った。同様に、1998年に市内でゴルフ場建設問題が持ち上がった際、NCPCは地域環境や住民の生活に深刻な影響を及ぼす可能性があるかと判断し、計画そのものを阻止することに成功した。また、2001年から開始され、ナガ市の初等教育水準を国内トップレベルに向上することに貢献した教育委員会改革へも、積極的に関与した。

最後に挙げられるのは、市の説明責任・透明性向上への貢献である。NCPCが立法委員会や地方特別機関へ参加したことは、市の業務を定期的に監視することにつながり、アカウンタビリティや透明性を高めることに貢献した。例えば、NCPCによる入札資格事前審査・裁定委員会(PBAC)への参加は、入札・物品調達のプロセスでの談合や汚職防止に貢献したと考えられる。また、2002年に市中央バスターミナル運営にかかわる入札を審査する特別委員会が設置された際、NCPCの関係者が委員長を務めている。ナガ市では1キロあたりの道路の建設費用について、フィリピン国内の平均と比べ、3割

～4割安いともいわれている。これらのすべてを NCPC の成果と断言することはできないが、少なくとも NCPC の政治システムへの参加が汚職防止に何らかの形で貢献したことは事実といえよう。このほかにも、NCPC 関係者が委員長を務める公営マーケット特別委員会、構成員の半数が NCPC 関係者であるナガ市都市開発・居住問題理事会 (UDHB) などへの参加を通じて、NCPC は業務のアカウンタビィティや透明性向上に寄与したと考えられる。

6-4. NCPC の課題とは

本項では、NCPC の課題について、第 2 章で提示した分析フレームワークを基に、社会的受容度と組織力の 2 つの要因から考察する。

6-4-1. 政治的機会

社会的受容度のうち、「政治的機会」については、すでに述べたように、NCPC の関係者は市議会に付随する 29 の立法委員会や地方特別機関への参加が認められるなど、その参加は「制度化」された状況にあったと考えられる。その過程でロブレド前市長の積極的な支持があったことは、重要な要因の一つであるといえる。一方で川中は、ロブレド市政について次のように分析している。

「ナガ市は進歩的、開発指向的、新しいタイプの政治家が、市財政の健全化、インフラ整備の推進、行政の効率化を挙げる一方で、権力維持のために強固な政治マシンが併存する状況にある。ロブレドは都市貧困層を徹底的に組織化し²⁷³、その支持・忠

²⁷³ デラ・ローザ氏によると、リンコッド・バランガイ・サービス (Linkod Barangay service) は市長室に直結し、

誠を調達するための仕組みとして、住民の組織化と支援を実際に担う関連部局の設置という2つの手法をとった。つまりマシンの本質的な機能は「交換」であり、地方権力と投票者の間に利益供与と支持・忠誠の提供の交換関係が成立している。「新しい」政治が、効果的な資源運営のためのパトロネージや組織の「近代化」と表裏の関係にあるという事実を見落とすべきではない。入手可能な資源を、最小限の支出で最大限の効果を上げ、そしてそれによって住民からの支持・忠誠を効果的に引き出す、それがロブレドの「近代的」、「専門職的」、「進歩的」な市政府運営、言い換えればマシン運営の本質である。ナガでは、政治エリート、リーダーなどが独自の資源を持ち、ロブレドとの連携の中で権力のメカニズムを形作っているのではなく、ロブレドを頂点とする一元的な権力メカニズムが存在し、それがマシンとなって現出している。」

274

NCPCにとって、ロブレド市長の支援を得たことが安定した政治的機会を得ることに繋がったことは事実である。しかし、川中が指摘するように、ロブレド側も単なる善意だけでNCPCを初めとするNGO・PO関係者を後押ししたのではなく、その背景には彼自身も、特に市長への就任当初は、ビリャフェルテー派と対立していたという事情があり、政敵を抑えて選挙で当選を重ね、権力を維持する必要性に迫られていたという事実を見逃すべきではない。よって、ロブレド市長にとっては、権力維持の手段の一つとして、NGO・POと連携する有益性を認識した一面もあるはずであり、NCPCの設立・発展には、時の政治情勢が関係していたことは否定できない。

バラングイに対して様々なサービスを提供することを目的としているが、実質は「官制PO」の窓口として、住民を部門別に組織化し、彼らの陳情を受ける機能を有している。一部は他のNGO・POがカバーできない領域に取り組むことを目的としているものもあるが、その多くは政治家や特定の個人あるいは市に強いイニシアチブによって設立されたものであるという。

²⁷⁴ 川中豪, 2000, 「フィリピン地方都市における権力メカニズム - - ナガ市の事例」『アジア経済研究』41.1, pp. 25-27.

このことは、市長の交代や政治情勢の変化が、将来的に NCPC の参加を脅かす可能性があることを示唆している。現在のナガ市では、2010 年にロブレドが市長を退任し、新たにボンガット市長が就任したが、幸いにも現在までの所、NCPC の参加について大きな変化はみられない。しかし、1998 年にロコが市長に就任した時のように、たとえ NCPC による市政への参加が制度化された状態にあったとしても、現在の状況が 100%維持できるという保証はない。NCPC の元リーダーは、「市は NGO・PO の参加について、ローカル・ガバナンスにおける民主的な参加という名目を掲げつつも、別の思惑があったことも否定できない。NCPC はロブレド政権の産出物の一つに過ぎないと捉える向きもある。よって、政権が代われればトラポ(伝統的政治家)がその基盤を揺るがす危険性もある。」と証言している²⁷⁵。同様に、現事務局長のデラ・ローザ氏は、「現在のナガ市は 1992 年以降、議会はオール与党の状況にあるが、将来的に対抗勢力が台頭し、状況が変化すれば、現状が脅かされるというリスクは絶えずある。」と述べている²⁷⁶。今後の NCPC にとって、市長からの支持は不可欠であるものの、ナガ市の政治情勢が自分たちにどのような影響が及ぼされる可能性があるのか注視しておく必要があるといえる。

6-4-2. 受益者の支持

「受益者の支持」に関しては、PO との関係を課題として挙げたい。NCPC にとって、PO との連携を通じてコミュニティの意向を積極的に聴聞し、それらを自らが参加する場で効果的に発信していくことが重要課題の一つと考えられる。事実、行政や議会は、

²⁷⁵ Santos, Jr. Soliman M. Jr. 2002. *A Rapid Field Appraisal of the Implementation and Impact of the Empowerment Ordinance and People's Council of Naga City*. Naga city, Philippines, pp. 15-16.

²⁷⁶ 2012 年 8 月 6 日にデラ・ローザ氏へのインタビューを実施。

NCPC の役割として、コミュニティのニーズを効果的に集約する母体として機能することを期待しているように見受けられる。例えば、2001 年のような全セクター会議を定期的に開催し、各セクターの要望を集約する場を設けることが有効な手段であるといえる。しかし、NCPC 側はコストがかかるなどの理由でその開催に積極的ではなく、現在に至るまで同様の全セクター会議は開催されていない²⁷⁷。ある元市議は、「NCPC は市民が市長や市議とより生産的な対話を行う仲介機関として機能すべきであるが、そのような役割が十分に果たせていない。また残念ながら、NCPC がそれを実現するための組織的な実施能力を備えているとはいえない。このままでは、NCPC が市の行政機構の一部として組み込まれてしまう危険性もある。」と述べている²⁷⁸。NCPC が毎年政府から財政支援を受けているという事実も、NCPC が政府から独立した主体として、住民を代弁する機能を果たせるのかといった疑問に拍車をかける可能性もある。

また、NCPC は政治的に中立であることを前提としているが、完全に政治色を持たず、かつ一切の関連活動に関与しないことは、実際に容易なことではない。例えば、NCPC 全体としては特定の政治活動や候補者の応援をしないことが前提になっているとしても、メンバーや個人レベルでは別の話となる。事実、NCPC の理事を務める各セクターの代表者は、選挙の度に特定の候補者の応援をすることもあるという。ある市議は、NCPC はすでに市の行政機構の一部に組み込まれているとみなすことも可能なので、もはや政治的に中立的とは言えず、所詮は体制側に近い存在としての「色」がついていることは否定できないと指摘している²⁷⁹。本来 NCPC は、住民の声を代弁するなど、第三者の視点を維持しつつ、市政におけるチェック・アンド・バランスの一翼を担う主

²⁷⁷ 2012 年 8 月現在、NCPC はボンガット市長からの提案もあり、全セクター会議の開催を検討している模様である。

²⁷⁸ Santos, Jr. Soliman M. Jr. 2002. *A Rapid Field Appraisal of the Implementation and Impact of the Empowerment Ordinance and People's Council of Naga City*. Naga city, Philippines, pp. 18-19.

²⁷⁹ Ibid., p. 44.

体として機能すべきであるが、体制側に近すぎるというイメージが増幅すれば、幅広い世論の支持を得るうえで、障害になる可能性がある。

BPCについても触れたい。NCPCが27のバラングイすべてにBPCを設立したことは大きな功績と考えられるが、すでに述べたように、これらすべてが活発に活動している訳ではない。事実、依然多くのバラングイ長は、BPCの意思決定への参加が自分たちの存在を脅かすと考えている。NCPCはこうした状況を改善するために、各バラングイレベルで市の住民参加強化条例と同等の法令の制定に取り組んできた。しかし現在までに、わずか1つのバラングイ（コンセプション・グランデ）でBPCの参加を規定した法令が制定されたに過ぎない。すでに述べたように、同バラングイでは、BPCの代表がバラングイ開発評議会へも積極的に参画し、バラングイ開発計画の策定・実施・評価に関与しているほか、NCPCのケースと同様に、バラングイ議会に付随する30の立法委員会へBPCの代表が参加している。しかし、NCPCの関係者によると、現在市内のバラングイでBPCが立法委員会へこのような形で参加できているのは、コンセプション・グランデのみとのことである²⁸⁰。一方で、BPC側が立法委員会へ参加する能力が十分でないことも課題となっており、コンセプション・グランデでさえも、実際に立法委員会に参加しているのはBPCの議長や副議長などの少数に限定されており、多様なセクターの代表が参画できている訳ではない²⁸¹。よって、NCPCにとっては、BPCの機能を構築するだけでなく、関係者に対する技術支援も重要課題の一つであると考えられる。この点について、あるNCPC関係者は「BPCはNCPCのプログラムの一つで、NCPCの下部組織ではないため、それぞれが独立性を維持している。よって、NCPCは必要に応じて技術支援を行うというのが基本姿勢。但しNCPCとしても、BPCの強化が必要であることは認識しており、世銀や国連民主化基金から支援を受けるに至ったのは、

²⁸⁰ 2012年8月6日に実施したデラ・ローザ氏およびNCPCの理事数名へのインタビュー結果による。

²⁸¹ 2012年8月6日に実施したコンセプション・グランデのバラングイ長とのインタビュー結果による。

その証左である。」と述べている²⁸²。現在の NCPC は BPC の機能強化に取り組み始めているが、その成否によって、将来的に NCPC が住民の意見を集約しうる場として機能するか否かを左右するといっても過言ではなく、NCPC が幅広く受益者の支持を得ていくうえで重要な鍵になると考えられる。

また、NCPC を通じた住民の組織化という観点から、NCPC の現在の加盟団体数 (90) は市内の全人口非比と比べても決して多くはないことを指摘したい。住民参加強化条例の草案者であるジャコブ元市議は、現在より加盟団体数が多かった 2002 年段階でのデータとして、NCPC を通じて市民のうちわずか 10% しか組織されていない状況にあると試算している²⁸³。本来は、ナガ市の人口増加に伴い、NGO・PO の数も増える傾向にあるので、NCPC への参加団体も拡大していくのが道理である。しかし、NCPC への参加団体は設立以降、飛躍的に増加した訳ではなく、この事実は NCPC を通じて多くの住民を組織化するという当初目的が十分に果たせていないことを示唆している。

NCPC のメンバーでなければ各委員会へ正式に参加できないという状況が果たして妥当といえるのかについても検討の余地がある。理論的には、NCPC と立場を異にする組織・個人がいて、NCPC への参加を拒否すれば、NCPC と同じように市政に参加できないということになる。本来であれば、多様性が尊重されるべき NGO が、ナガ市では実質上 NCPC という 1 つのネットワーク組織が NGO・PO にとっての唯一の窓口として参加を独占し、「ゲートキーパー」として機能していることに対し、住民の多様な要望をどこまで真摯に仲介・代弁し得るのかといった点でも疑問が残る。

結局の所、各セクターを代表する住民の組織化が脆弱であるとともに、NCPC そのものの存在に関する独立・中立性が疑問視されていることが影響して、NCPC 自体、様々

²⁸² 2012 年 8 月 6 日に実施したデラ・ローザ氏および NCPC の理事数名へのインタビュー結果による。

²⁸³ Santos, Jr. Soliman M. Jr. 2002. *A Rapid Field Appraisal of the Implementation and Impact of the Empowerment Ordinance and People's Council of Naga City*. Naga city, Philippines, p. 32.

な場に参加しつつも、住民の意見を代弁するという点で、必ずしも当初期待された役割を十分果たせていないのが現状である。NCPCの創設者の一人で、市議会議員も務めたアロヨは、現在のNCPCについて「今のNCPCは参加することそのものが目的になっている。自分たちの足でコミュニティを回り、もっと積極的に住民の意見をくみ取る必要がある。設立当初の理念や目的がどの程度達成されたかという点で、NCPCの創立に携わった一人として、こんなはずではなかったというのが正直な感想。道はまだ半ばの状態にある。」と述べている²⁸⁴。

6-4-3. 組織資源

「組織力」のうち、組織資源の課題としてまず挙げたいのは、NCPCの財政構造が設立以降常に不安定な状態にある点である。その理由の一つとして、NCPCの運営資金を海外援助機関や市などの外部からの支援に依存していることが挙げられる。すでに述べたように、NCPCは市から組織運営に必要な機関支援を毎年受けているものの、当然これだけでは十分でなく、特定の事業活動を実施するためには別の財源が必要となる。現在のNCPCは国連民主主義基金から大口の支援を受けたため、一時的に財政状況は安定した状況にあると考えられるが、事業期間がわずか1年半に過ぎないことを考えると、これは一時凌ぎに過ぎない。よって、NCPCにとって、安定的かつ持続的な財源確保が最重要課題であるといっても過言ではない。例えばNCPCは、組織の新たな収入源として、会費収入の割合を増やすことを検討しているほか、試験的にマイクロファイナンスを導入している。後者については、その運転資金を何人かの理事が共同で出資

²⁸⁴ 2011年8月20日にミラ・ラキッド・アロヨ氏へのインタビューを実施。

し、2010年にはPBSPから30万ペソの借入に成功している（年利率6%）²⁸⁵。しかし現時点では、これらの取り組みを通じて、組織の財政基盤強化に目に見える成果が上がっている訳ではなく、外部資金に依存した不安定な財政状況という構造は今も変わっていない。

人員体制にも問題ある。現在わずか4人の専従職員しか抱えていないという状況は、組織運営上の観点から様々な問題が発生している。例えば、29の立法委員会や地方特別機関へ参加するに際し、加盟団体間での連携や意思統一、住民との日常レベルでの情報共有・意見調整などをどのように行うのかについて、NCPCは組織として明確な仕組みを構築しているわけではなく、またそれを実施していくうえで十分な人員体制を有しているわけでもない。

またNCPCにとって、組織としての広報や文書作成能力を強化することも重要な課題と考えられる。IT面での強化（ウェブ、ソーシャルメディアなど）は言うに及ばず、各委員会での議論の結果を住民と効果的に共有する手段として、活動内容を文書化・記録し、それらをウェブでメンバーや住民と共有するなど、ステークホルダーと効果的にコミュニケーションを取る仕組みを整備する必要がある。しかし、財源・人材不足が影響してか、NCPCは現在に至るまでこのような取り組みを実践できていない²⁸⁶。

NCPCの事務局機能全般についても触れたい。例えば、NCPCのメンバーは多岐にわたっているため、メンバーは必ずしも一枚岩であるとはいえず、今のリーダーシップに好意的でないもの、ネットワークへの参加を通じて資金的な支援を期待するものなど、それぞれの立場・思惑は千差万別といえる。しかし現状では、これらのメンバー間での意見調整は十分に行われているとは言えず、事務局と10数名の理事が活動計画や業

²⁸⁵ 2012年8月6日に実施したデラ・ローザ氏へのインタビュー結果による。

²⁸⁶ NCPCは過去に年次報告書の提出義務を怠ったという理由で、SECの登録を抹消されたため、2010年に再登録したという経緯がある。

務内容を形式的に報告し合い、関連する委員会の場への参加もルーティン化した状況にある。よって、各メンバーの積極的な参加の下で、与えられた機会を効果的に活用していくためには、機能的な事務局が不可欠といえる。Santos は、事務局が取り組むべき課題として、1) メンバー間での協議を通じて具体的な提案を提示するメカニズムの構築、2) 初期的な課題分析と効果的な情報共有の実施を提案している²⁸⁷。

NCPC の専門性についても限界が露呈している。過去に実施した一連の能力強化を通じて、この点に対する改善に取り組んだとされているものの、現職の市議であるアシスは、「立法委員会において、NCPC の代表は一体何のために委員会に参加しているのかわからない人間もいる。時には反対意見でも構わないので、もっと積極的に意見を述べるべき。」と指摘している²⁸⁸。また NCPC は、様々な条例の制定に関わったとされているが、過去に自らが起草したのは、「市議会における社会的弱者代表に対する議席の割り当て」を実現するための準備作業に着手することを定めた Ordinance No: 2007-034 以外はない。実際の NCPC の参加は、特定の条例案に対するコメントの提示や条例を実施するための要綱・規定 (IRR) 作りに限定されている。Santos は、NCPC の立法委員会や地方特別機関への参加について、1) 質の高い議論を行うために、メンバーに限定せずに積極的に他の行為主体と連携すべき、2) 各立法委員会や地方特別機関へ参加する NCPC 代表については、各自の適性に配慮し、選定方法・過程も民主的かつ透明性を確保したものにすべきと提案している²⁸⁹。

ナガ市では、NCPC の参加が制度化され、それが社会的に認知されている一方で、NCPC

²⁸⁷ Santos, Jr. Soliman M. Jr. 2002. *A Rapid Field Appraisal of the Implementation and Impact of the Empowerment Ordinance and People's Council of Naga City*. Naga city Philippines, pp. 47-48.

²⁸⁸ 2012年8月7日に実施したセシリア・デ・アシス市議へのインタビュー結果による。

²⁸⁹ Santos, Jr. Soliman M. Jr. 2002. *A Rapid Field Appraisal of the Implementation and Impact of the Empowerment Ordinance and People's Council of Naga City*. Naga City, Philippines, pp. 21-22.

自体の組織資源は、財政状況、人的資源、組織基盤、専門性などがいずれも不十分な状態にあり、かつそれらは慢性化した問題となっており、現在も改善の見通しが立っていない。よって、日常レベルでは参加することそのものが目的となってしまう、目の前にあるせつかくの機会が「絵に描いた餅」のような状況になってしまっているのが実情といえる。

6-4-4. 争点化・動員能力

最後に、NCPCの争点化・動員能力について指摘したい。すでに述べたように、NCPCにとって最も根本的な課題と考えられるのは、与えられた機会を十分に生かし切れていない点である。言い換えれば、NCPCあるいはその関係者は、過去の一部のケースを除くと、日常レベルでは、住民組織などとの連携を通じてコミュニティに内在する懸案事項を持続的に発掘し、効果的なフレーミングを通じて、政策提言や代替案の提示に繋がられない状況にある。また、その過程でCoordination（合意形成に向けた意見調整）、Facilitation（集団としての協働の促進）、Negotiation（様々なステークホルダーとの交渉）を戦略的に行うことも出来ていない。

その背景には、NCPCがステークホルダーと効果的にコミュニケーションを取る仕組みを構築しておらず、組織としてのアカウンタビリティを十分に果たせていないといった課題が存在する。Santosはアカウンタビリティについて、1) 目的を達成するために、資源をいつどのように活用したのか説明する義務、2) 自分たちが具体的に何を達成することができたのか説明する義務、3) 一体誰を代表・代弁し、その権限はどのように与えられたのか説明する義務の3つを挙げたうえで、NCPCは、1) パートナーである市、2) 自らが代弁する住民、3) メンバー組織、4) ドナー機関にア

カウンタビリティを果たすべきと主張している²⁹⁰。ロブレド前市長は、「NCPCは自身の支持者に対し、政府とともに、政策内容や決定事項に関する批判も共有しなければならない。つまり、NCPCが意思決定に参画するということは、市とともにアカウントビリティを共有する必要性が発生するということである」と指摘している²⁹¹。

NCPCは、確かにいくつかの条例の制定に寄与し、政府の方針に影響を及ぼすことができたかもしれないが、それらは特定の時期・分野に限定された、一過性のものであったと判断せざるを得ない。元NCPC議長であるトリア神父は、NCPCの参加について10段階評価で5と評価している²⁹²。また、市内のあるメディア関係者は、NCPCの有効性について、以下のようにコメントしている。

「NCPCが真の住民評議会であるためには、コミュニティと連携を強化し、双方向で効果的なコミュニケーションを取る体制を構築することが不可欠である。しかし、依然多くの市民がNCPCのことを知らないという事実が様々なことを示唆しており、メディアの間でもNCPCの知名度は高いとはいえない。組織的な脆弱性も否定できず、予算規模を見ても小規模NGOのそれと同じであるので、住民参加をエンパワーするうえで十分な実施能力を備えているのか疑問を感じざるを得ない。結局NCPCは、ビリャファルテVSロブレドという政治的な対立構造の中で、ロブレド派が推進するプログラムや政策を支援する社会インフラとみなされてしまっている一面もある。こうした状況の中で、NCPCが参加型ガバナンスの推進という名目で、市長派の政策やプログラムを正当化するために使われてしまうという危険性もある²⁹³。」

²⁹⁰ Ibid., pp. 40-41.

²⁹¹ 2012年8月9日に実施したロブレド内務自治長官（当時）へのインタビュー結果による。

²⁹² Santos, Jr. Soliman M. Jr. 2002. *A Rapid Field Appraisal of the Implementation and Impact of the Empowerment Ordinance and People's Council of Naga City*. Naga city, Philippines, p. 21.

²⁹³ Ibid., pp. 13-16.

NCPCによる過去の功績は疑うべくもない。しかし、NCPCが持続的に争点化・動員能力を発揮していくためには、住民の立場をより効果的に仲介・代弁する政府から独立した主体として、自らの存在意義を周囲にどう認めさせるかが重要な課題となっている。また、NCPCは「参加のルーティン化」という事態を招いている現状に対し、危機意識を持ったうえで、自らの過去・現在を客観的に評価し、未来に向けた新たなビジョンを模索していく必要がある。

6-5. NCPCの政治システムへの参加と社会的環境の関係性

本節では、第2章で提示した分析フレームワークを活用し、NCPCの政治システムへの参加と社会的環境の関係性を考察するために、NCPCがその設立以降、市の政策・意思決定などの過程へ参画することにより、市のガバナンス向上や諸問題解決にどのような影響を及ぼしたのかについて、「政治的機会」、「受益者の支持」、「組織資源」、「争点化・動員能力」の4つの変数を基に分析していく。表13は、NCPCの主な活動実績や関連する事柄を時系列的にまとめたものである。

表13 NCPCの主な活動実績

1988年	ロブレド氏が市長に就任。 市とCOPEが居住地提供分野で連携を開始。
1991年	地方政府法の制定。
1992年	ロブレド氏が市長に再選。 NGO-PO評議会の設立。
1995年	ロブレド氏が市長に再選。 住民参加強化条例の制定。
1996年	NCPCの設立。
1997年	ごみ処理場建設計画に関する反対運動を展開。

	各バランガイへBPCを設立する取組みを開始。
1998年	ロブレド氏が退任、ロコ氏が新たに市長に就任。 Ordinance No:1988-033(都市貧困層のための総合プログラムの実施とそれに伴う予算措置にかかわる条例)の制定に貢献。 高速道路拡張計画に伴う住民移転問題に取り組む。 ゴルフ場建設計画に関する反対運動を開始。
2000年	オーストラリア政府の支援でNCPC関係者の能力強化を実施。
2001年	ロブレド氏が再度市長に就任。 7つのBPC代表が予算策定過程への住民参加を求める声明を発表。 全セクター会議の開催。
2002年	市開発戦略の策定に関与。 市中央バスターミナル運営に関する入札を審査する特別委員会へ委員長を派遣。
2003年	Ordinance No:2003-099(貧困層向け住宅の20%をナガ市の外に建設することを規定)の制定に関する反対運動の実施。
2004年	ロブレド氏の再選。
2006年	NCPCの組織改革に着手。
2007年	ロブレド氏が再選。 Ordinance No: 2007-034(市議会における社会的弱者代表に対する議席の割り当てに関する準備作業の実施を定めたもの)を起草。
2010年	ロブレド氏が退任、ボンガット氏が市長に就任。 ナガ市総合開発計画(2011-2020)の策定に貢献。
2011年	世界銀行の支援を受けて7つのBPCに対する支援事業を実施。
2012年	USAIDの支援で組織能力強化に着手。
2013年	国連民主主義基金の支援でBPC支援およびNCPCメカニズム移転事業を開始。

(出所) 筆者作成

すでに述べたようにNCPC設立の契機となったのは、1991年に地方政府法が制定され、それに伴い1992年にNGO-PO評議会が発足したことにさかのぼる。同評議会は地

方政府で定められた住民参加を速やかに実施するよう要請文を提出するなど、市政への住民参加を制度化する試みを進めていった。その後、様々な協議・提言活動を経て、1995年に住民参加強化条例が、1996年には同条例に定められた「住民参加を推進する実施母体」としてNCPCが設立されるに至った。この一連の取り組みにおけるNGO・PO（後のNCPC）の市政への参加について、前出の4つの観点から分析したい。

まず「政治的機会」については、当時地方政府法が存在していたものの、そこでの規定事項を実施するための具体的な制度や仕組みは存在せず、市としてNGO・POとの協働について、公けな政策を提示していた訳ではなかった。しかし、当時2期目に入っていたロブレド市長は、都市貧困層に対する支援事業の実施などを通じて、NGO・POとサービス提供分野で連携を深め、彼らと協力することが有益であるとの認識を持ち始めていたため、市長はNGOの要求を聴聞する姿勢を示していた。また、行政全般の中でNGO・POとの連携の必要性を認識している層は現在より限定されていたものの、事業に直接携わった関係者の間では、NGO・POとの連携が重要であるとの認識が少しずつ浸透していった。一方で、NGOは市へ積極的に働きかけることにより、住民参加条例の草案を執筆したジャコブ市議のような協力者を得ることに成功し、議会に対して働きかけを行うルートも確立していった。よって、当時のNGO・POにとっての政治的機会は、著しく高い状況にあった訳ではなかったが、一定レベル（中程度）開放されていたと考えられる。

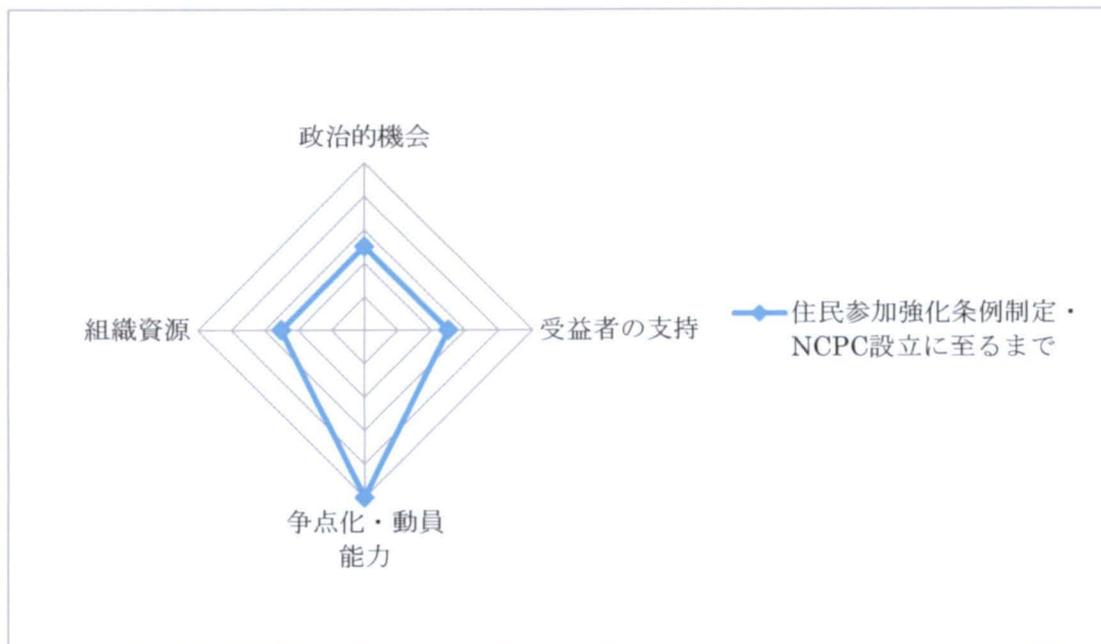
次に「受益者の支持」について検討してみる。当時のNGOとPOの関係性について次の2点が言える。第1に、通常NGOにとって、POは財政・技術支援を提供する相手として、すなわちサービスの受け手としてみなされることが多かったが、この分野での取り組みに限定すれば、共通の目的（住民参加の制度化）の実現のために、対等に近い立場で共に連携する関係にあった。第2に、一連のアドボカシー活動には、市内の

あらゆる PO が参画したというよりは、NGO と共通の問題意識を持つ一部の PO（例えば先に挙げた都市貧困プログラムで協働する関係にある組織など）が加わったというのが実情であった。よって、受益者の支持は、特定層に限定され、著しく高い状況にあった訳ではないが、一定レベル（中程度）確保されていた。

「組織資源」については、当時の NGO-PO 評議会は、問題意識を共有する NGO・PO が参加するネットワークであったため、組織としての財政基盤が確立されていた訳ではなかった。しかし、これらの活動には、弁護士や研究者など専門知識を持った人々が積極的に関与することによって、組織基盤の脆弱性を補い、効果的なアドボカシーを展開していった。よって、組織資源についても、一定レベル（中程度）確保されていたと考えられる。

「争点化・動員能力」については、「地方政府法の適切な実施」、「住民参加の推進」など、NGO にとって、行政、議会、一般市民、メディアに対し、十分説得力のあるフレーミングが存在した。また NGO は、当時他の自治体では殆ど見られなかった「住民参加を制度化する条例の制定」という明確な要求を掲げ、Coordination（合意形成に向けた意見調整）、Facilitation（集団としての協働の促進）、Negotiation（様々なステークホルダーとの交渉）を戦略的に駆使することで、住民参加強化条例の制定に繋がっていった。よって、NGO は争点化・動員能力を一時的に著しく高めることに成功した。住民参加強化条例の制定に至る NGO の取り組みについて、4つの変数の相互作用を図式化すると図5のようになる。

図5 NCPCの市政への参加（住民参加強化条例制定に至るまで）



(出所) 筆者作成

設立当初（主に1998年のロコ市長就任から2001年のロブレド市長の再登板までの時期）、NCPCの活動には、概ね3つの特徴があったといえる。第1は、当時のロコ市長は、NCPCの市政への全面的な参加を認めた住民参加強化条例の実施に積極的でなかったことが挙げられる。第2は、NCPCは市側に住民参加条例が適切に実施されるために、議会・行政関係者らの理解向上と自らの能力強化に取り組む必要があった。第3に、NCPCは、ごみ処理場建設計画、高速道路拡張計画、ゴルフ場建設計画など、特定の開発事業にかかわる反対運動を推進する母体として市政に影響を及ぼすことに成功し、事業計画の修正・中止に貢献するといったアウトプットを産出した。よって、この時期のNCPCの市政への参加について考察するにあたり、これら3つの点に留意しながら分析していきたい。

まず、NCPCが一連の開発計画への反対運動を主導した折の影響力について考察する。「政治的機会」については、当時のロコ市長は、ロブレド前市長程 NCPC に対して好意的ではなかったものの、かといって住民参加強化条例や NCPC の存在を全く無視していた訳ではない。すでに述べたように、彼の基本的な姿勢は、「NCPC がアドボカシーや政府の行動をチェックする役割は認めるが、市政への政策・意思決定にかかわるべきではない」というものであった。よって、NCPC が市の開発計画をチェックするという役割について、ロコ市長は NCPC 側の主張を聴聞する意思を持っていたと考えられる。また、実際にどの程度機能したかはさておき、住民参加強化条例という NCPC の市政への参加を保証する制度も存在していた。よって、NCPC がこらの運動を展開した際、政治的機会は、高い状態にあった。

「受益者の支持」については、ごみ処理場・高速道路・ゴルフ場などが建設されれば、環境問題や移住問題が発生するという懸念が住民の間で高まったため、NCPC は彼らの立場を仲介・代弁しうる役割を果たすことが求められた。NGO と受益者の間では、計画の修正・中止を求めるという共通の目標が設定され、双方で活発な意思疎通も行われた。よって、受益者の支持については、高い状態にあった。

「組織資源」については、ロコ市長の在任中、最初の2年間は住民参加条例で規定された NCPC に対する財政支援は実行に移されず、安定して資金提供を行うドナー機関を見つけることも容易ではなかったため、NCPC は財政的に脆弱な状況にあった。しかし、NCPC 設立の「熱気」が冷めやらない状況にあったこともあり、財政面での不足を補うに十分な人的資源、すなわちネットワークに加盟する NGO、弁護士や大学研究者らの専門家、メディアの存在が、NCPC の活動を積極的に後押しした。よって、組織資源は、一時的に一定レベル（中程度）まで強まったと考えられる。

「争点化・動員能力」については、「人々の生活を環境破壊や乱開発から守る」とい

った明確なフレーミングが存在した。また、ゴルフ場建設のケースのように、計画の阻止を求めて活発なキャンペーンを展開するだけでなく、ごみ処理場については、建設予定地の変更と縮小を、高速道路建設に関しては、移転住民の支援プログラムを提案するなど、通常の住民運動にありがちな「白か黒」ではなく、受益者側の意向に配慮しながら、行政側にも受け入れられやすい要求を掲げた。その過程で、戦略的に Coordination (合意形成に向けた意見調整)、Facilitation (集団としての協働の促進)、Negotiation (様々なステークホルダーとの交渉) も実施された。よって、この時期の争点化・動員能力は強い状況にあったといえる。

次に、日常レベル、すなわちこれらのアウトプットが産出された以外の時期での NCPC の市政への参加について分析する。まず、「政治的機会」については、すでに述べたように、市長は「NCPC は市政への政策・意思決定にかかわるべきではない」という姿勢を取っていたため、住民参加強化条例の実施に必ずしも積極的ではなかった。そうした市長の意向は、首長が絶大な権限を有する行政や市長派が独占する市議会へも少なからず反映されることとなり、NCPC の政治システムへのアクセスを阻んだ。よって、この時期住民参加強化条例という法制度が存在し、NCPC 自体は立法委員会への参加を果たすものの、NCPC 代表者に対する投票権が付与されない、あるいは同条例で規定された NCPC に対する年間 300,000 ペソの支援が実行に移されないなど、実践面で支障が生じた。よって、この時期の NCPC にとって、政治的機会は、高い状態になく、一定レベル (中程度) 保証されるに過ぎない状態にあった。

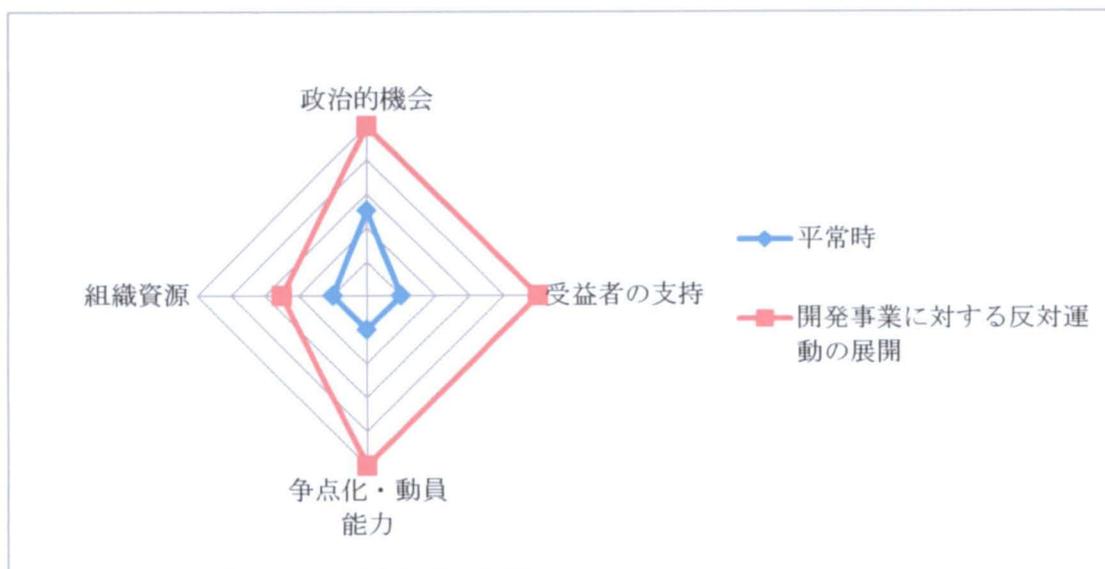
「受益者からの支持」について、日常レベルでは、NCPC およびメンバー団体は居住地提供プログラム等を通じて、サービス提供分野で PO と協働する例に見られたように、NGO にとって PO はパートナーというよりは受益者という位置づけが強かった。よって、NGO が PO と共通の政策目標を共有し、政策立案や意思決定に影響を及ぼすという行為

そのものが積極的に行われた訳ではなかった。また、NCPC は 1997 年に 6 つのバランガイで試験的に BPC の設立を試みているが、それらは十分に機能せず、彼らとの日常的かつ組織的な連携を通じて、市政へ持続的に影響を及ぼすことが出来なかった。これは、この時期の NCPC にとって、PO や住民の立場を仲介・代弁するという行為よりは、既存のメカニズムをいかに機能させるかという取組みを優先せざるを得ない状況にあったことも関係していると考えられる。つまり、NCPC は、自らの参加の質を高めるため、「対受益者」ではなく「対行政」を意識して活動する傾向が強かったため、受益者の支持は低い状態にあった。

「組織資源」については、ロコ市長の就任後、最初の 2 年間については、市からの資金供与すら受けられない状況にあったため、財政基盤は脆弱な状況にあった。また、各立法委員会や地方特別機関における NCPC 関係者の能力不足・貢献度の低さが露見し、市長が NCPC の市政への参加を制限することに正当性を与える材料ともなった。また当時は、これらの機会に参加するのは事務局関係者や一部の有力メンバーに限定されていた。よって、NCPC が効果的な組織運営を行えたとはいえないため、組織資源は弱い状況にあった。

「争点化・動員能力」に関しても、すでに述べたように、日常レベルの NCPC は住民参加強化条例で規定された機会の獲得と効果的な活用を優先せざるえない状況にあったため、一時期を除くと、受益者のニーズ実現に奉仕するという機能、すなわち諸問題の改善・解決のために効果的なフレーミングを通じてより実現可能な要求を提示するなどの行為へ積極的に従事することはできなかった。よって、争点化・動員能力も弱い状況にあった。この間の NCPC による市政への影響について、4 つの観点から図式化すると、図 6 のようになる。

図6 NCPCの市政への参加（ロコ市長の在任期間中）



(出所) 筆者作成

次に2001年にロブレド市長が再登板した後の、NCPCの市政への影響力について考察する。この時期のNCPCを取り巻く環境については、次の3つの特徴が挙げられる。第1は、住民参加強化条例の制定を後押ししたロブレド氏が連続してその後3期市長を務め（2010年まで）、同市長はNCPCの市政への参加を積極的に推進したため、NCPCの政治システムへのアクセス度は安定して高い状態に保たれることになった。またそうした状況は、2010年のボンガット市長就任後も維持されている。第2は、NCPC自らを与えられた機会を効果的に活用するために、能力強化に取り組んだほか、行政関係者や市議とインフォーマルな対話の場を積極的に設けることにより、NCPCの存在は彼らにとって「脅威」ではないと認識され、NCPCが住民参加強化条例で保証された機会（立法委員会や地方特別機関）へ参加することについて、「市民権」を得ることに成功した。第3は、2001年の全セクター会議を通じて住民側の意向を確認する場が設けら

れたことにより、NCPC に求められているのは何であるのか把握する機会が与えられるとともに、PO との連携の窓口としてすべてのバランガイに BPC が設立され、NCPC と受益者が連携する「器」が構築された。つまり、これ以降、NCPC が政治システム内で効果的な役割を果たせるか否かについては、外部的要因よりも内部的要因、すなわち NCPC 自らが有する資源や自助努力に負う側面が強くなったと考えられる。

この時期の NCPC は、特定の条例の制定や市の政策に影響を及ぼすなど、いくつかのアウトプット産出に貢献している。例えば、2001 年に 7 つの BPC 代表が予算策定過程への住民参加を求めて声明を発表した際は、NCPC は市長へ働きかけを行い、市長は BPC 代表の署名なしに予算執行を認めない旨を勧告するに至っている。また NCPC は「市開発戦略」(2002 年) および「市総合開発計画 (2011-2020)」などの開発計画の策定過程へ積極的に関与している。2003 年には、貧困層向け住宅の 20% をナガ市の外に建設することを規定した Ordinance No:2003-099 制定に関する反対運動を展開し、後にそれを廃案に追い込んでいる。2007 年には、市議会における社会的弱者代表に対する議席の割り当てに関する準備作業の実施を定めた Ordinance No: 2007-034 を自らが起草、その成立に尽力している。一方で、日常レベル、すなわちこれらのアウトプットが産出された時期を除くと、NCPC は様々な形で市政へ参加する機会が与えられたものの、参加すること自体が目的となり、それらがルーティン化する傾向にあった。

まず NCPC が前出のアウトプット産出に貢献した場合、4 つの変数がどのように相互作用したのかを考察する。「政治的機会」については、すでに述べたように、この時期は常に安定して高い状況にあった。「受益者からの支持」については、例えば条例の制定や開発計画の策定にあたり、NCPC はセクター部会等の既存のメカニズムを通じて PO と意思疎通を図った。しかし、例えば多くの BPC が形骸化していたように、NCPC の活動に参加するあるいは協力関係にある PO は特定の集団に限定されていた。よって、受

益者の支持については、必ずしも高い状態にあった訳ではないが、一定レベル（中程度）確保されていた状態にあった。

「組織資源」については、NCPCの財政状況は、ロコ市長の時代とは異なり、毎年市から財政支援を受けることができたが、当然それだけでは十分ではなく、外部の助成金に依存せざるを得ない状況にあった。しかし、援助機関の助成金は事業ベースでの支援になるため、事業期間が終われば新たな支援先を見つけなければならないため、持続性がない。また、会費収入については、メンバー数の大幅な増加が認められなかったため、増収を見込めなかった。代替的な収入源としてマイクロ・ファイナンスを試みたものの、十分な成果を得るに至っていない。よって、NCPCの財政基盤は脆弱な状況にあった。一方で、慢性的な財政不足から強力な事務局体制を整備することはできなかったものの、これらのアウトプットが産出された折、NCPCはネットワーク内の人的資源を活用することで、一時的にその不足分を補えたことは事実といえる。よって、組織資源については、一定レベル（中程度）確保された状態にあった。

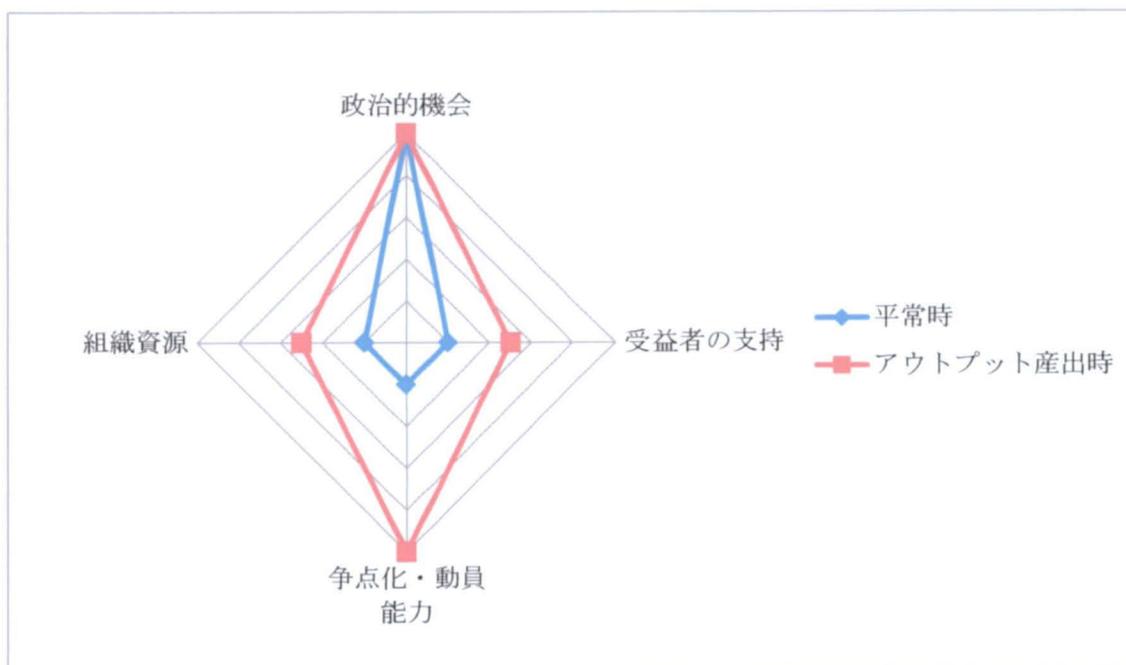
「争点化・動員能力」については、いずれの場合も「 balanガイレベルでの住民参加促進」、「社会的弱者に配慮した住民参加・開発の推進」などの明確なフレームミングが存在し、NCPCは市長・行政・議会に対して Coordination（合意形成に向けた意見調整）、Facilitation（集団としての協働の促進）、Negotiation（様々なステークホルダーとの交渉）を効果的に行い、実現性に留意した要求を提案することを試みたため、争点化・動員能力は高い状態にあった。

一方で日常レベル、すなわち NCPC が上記のアウトプットを産出した以外の時期について考慮すると、「政治的機会」は常に安定して高い状態にあった。「受益者の支持」について、NCPCは住民組織と持続的に連携してニーズの発掘に努め、それらを立法委員会等で提案するといった役割を十分に果たすことができず、定期的開催される理

事会でも BPC や PO 関係者と形式的に情報交換を行うレベルに留まった。よって、受益者からの支持は低い状態にあった。

「組織資源」についても、日常レベルでの NCPC は、組織基盤の脆弱性を人的資源の活用で補うことができず、効果的な組織運営は行われなかった。その証左として、NCPC が 2006 年に組織改革に着手したことが挙げられる。NCPC が事務局運営の効率化やリーダーシップの刷新に取り組み、その過程でネットワークへの貢献度が低いとみなされた 38 団体が脱退するに至ったのは、NCPC の組織運営に問題があったことが一因と考えられる。よって、日常レベルでの NCPC の組織資源は、弱い状態にあった。「争点化・動員能力」に関しては、NCPC の参加自体がルーティン化し、参加することそのものが目的となっている状況の中で、効果的なフレーミングは存在せず、住民の意向を踏まえた政策提言や代替案の提示も積極的に行われなかった。よって、争点化・動員能力も弱い状態にあった。ロブレド市長再登板後の NCPC による市政への影響について、図式化すると、図 7 のようになる。

図7 NCPCの市政への参加（2001年のロブレド市長の再登板以降）



(出所) 筆者作成

6-6. 結論

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。その背景には、1980 年代後半からの NGO セクターによるイニシアチブや、当時の市長であったロブレド氏の支持が影響していた。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 にとって、行政の一機関として組み込まれないために、第三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

与していくことも重要な課題になっていることが明らかになった。

前節での分析を基に、NCPCによる市政への影響について、4つの変数の作用の変化をまとめると次のようになる。まず、社会的受容度のうち、「政治的機会」については、NCPCの設立当初は市長・市議・行政関係者らがNCPCの存在に理解を示すまで一定の努力を払う必要性が生じたものの、その後はNCPCによる市政への参加は現市長を含む関係者間で広く認知されるようになった。よって、全般的に見ると政治的機会の開放度は安定して高い状態にあったと考えられる。「受益者の支持」については、例えば一部の条例の制定や特定事業の改善・中止を求めるアドボカシー活動に従事した場合、NCPCは住民や各セクターを代表するPOと緊密に連携することにより、一時的に高めることができた。しかしそれ以外の日常レベルでは、例えばBPCを設立したものの、殆どが機能しない状況に陥るなど、NCPCは住民や各セクターの意向を効果的に集約する機能を十分に発揮できず、POと多岐にわたる分野で持続的な協力関係を構築することは出来なかったため、低い状態にあった。よって、受益者の支持については、時期や活動分野に応じてその高低度合が流動的に変化した。

組織力のうち、「組織資源」については、NCPCが財政基盤や事務局機能の強化を試みたものの、本質的な問題の解決に繋がらず、それらが慢性化した課題となっていることが浮き彫りにされた。一方で、NCPCが特定の開発事業に対する反対運動や条例・政策の制定に寄与した際は、組織・ネットワーク内の人的資源を効果的に活用し、財政基盤や事務局機能の脆弱性を補うことで、一時的に組織資源を一定レベル(中程度)まで高めることができた。しかしそれ以外では、組織資源は弱い状態にあった。よって、NCPCの組織資源は強い状態に至ることはなかったものの、その強弱度合いは「受益者の支持」と同様に流動化した。「争点化・動員能力」については、例えばごみ処理場建設やゴルフ場建設事業に対する反対運動を展開した折は、「住民の生活環境に深刻

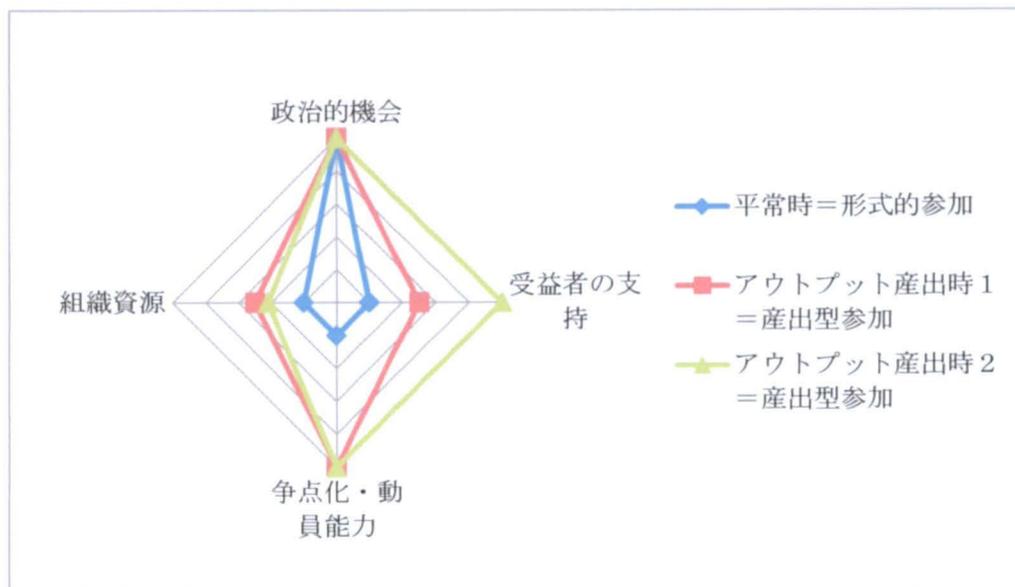
な影響を及ぼす」といったフレームミングを提示することにより、Coordination（合意形成に向けた意見調整）、Facilitation（集団としての協働の促進）、Negotiation（様々なステークホルダーとの交渉）を戦略的に実施しながら、実行可能性のある要求を提示することを心がけたため、一時的に強い状態にあった。しかしNCPCは、このような形で懸案事項を発掘・争点化する作業を持続的に実施できた訳ではなかったため、日常レベルでは低い状態にあった。よって、争点化・動員能力についても時間・分野に応じて流動化し、強弱度合いが変化した。

つまりNCPCの場合、政治的機会はほぼ高い状態にあったのに対し、「組織資源」、「受益者の支持」、「争点化・動員能力」については、取り組む問題や時期に応じて流動的に変化した。しかし、「組織資源」の強弱は変化することはあっても、強い状態になることはなかったため、「受益者の支持」および「争点化・動員能力」のどちらかが一時的に高まった（強まった）場合、あるいはその双方が同時に実現した場合、NCPCの要求が特定の政策に影響が及ぼされる、あるいは法制度の策定等につながるといった形で、具体的なアウトプットを生み出すことに貢献した。よってこの場合、NCPCは一時的に「産出型参加」を達成することができたと考えられる（図8アウトプット産出時1～2）。しかしすでに述べたように、これらは特定の時期・分野に限定された一時的な現象であり、それ以外のNCPCは、「政治的機会」を除くと、「受益者の支持」、「組織資源」、「争点化・動員能力」のいずれも低い（弱い）状況にあり、与えられた機会を十分活用できず、参加自体がルーティン化した状況にあった。つまりこの場合、NCPCの参加は、政治システムへ参加するものの、問題解決に向けて殆ど影響力を行使することができない「形式的参加」の状態にあったといえる（図8平常時）。

一方で、NCPCは市政のあらゆるレベルで参加を果たしたものの、特定の時期や分野に限定されず、安定してアウトプットの産出に貢献できた訳ではなく、それらの適切

な実施・運営を監視し、問題があれば改善方法を提言するなど、アウトカムの達成に向けて、持続的に問題解決へ貢献することはできなかった。よって、NCPCの参加は「価値創造型参加」に至らなかったと結論づけられる。

図8 NCPCによる市政への参加



(出所) 筆者作成。

第7章 事例調査2 : Kaabag sa Sugbo (セブ市)

本章では、セブ市を事例として、NGOが政治システムへ参加していくことと、NGOの行為に影響をおよぼす社会的環境(社会的受容度および組織力)との関係性について、第2章で提示した分析モデルを基に考察していく。具体的には、前章と同様に、NGOの政治システムへの参加について、4つの変数(政治的機会、受益者の支持、組織資源、争点化・動員能力)を基に分析し、その結果を基に、ナガ市の事例が、「形式的参加」、「産出型参加」、「価値創造型参加」のどちらにあてはまるのかを検証する。

なお事例調査は、同市に拠点を置く28のNGOの連合体であるKaabag sa Sugbu(Kaabag)の活動を事例として、エドサ革命以降、約四半世紀の間に、Kaabagが市の政策・意思決定などの過程へ参画することにより、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していく。

7-1. セブ市

セブ市はセブ州の首都であるほか、中央ビサヤ行政管区の首都であるとともに、マニラ首都圏に次ぐフィリピン第2の都市圏であるメトロ・セブ圏²⁹⁴の核でもある。2010年の時点での人口は約80万となっている。セブ市は80のバラングイから構成されており、人口の殆どは都市部に位置する49のバラングイに集中しているが、その面積は全体の17%を占めるに過ぎず、全人口の15%程度は31ある農村部のバラングイに居住している²⁹⁵。また、トップ5%の高額所得者が市全体の総所得の20%を占め、全体の

²⁹⁴ メトロセブ圏は、3市(セブ、マンダウエ、ラブラブ)および7町(リロアン、コンソレーション、コンポステラ、コルドバ、タリサイ、ミングラニラ、ナガ)から構成されている。

²⁹⁵ Etemadi, Felisa U. 2011. *Civil Society Participation in City Governance in Cebu City*, presented at the

60%にあたる低所得者が全体の 30%を占めている²⁹⁶。2012 年 8 月の時点で、83 の NGO が市から認証を受けており²⁹⁷、そのうち 30 が開発 NGO とみなされている。同市は UNDP によって貧困削減にかかわる政府と NGO の協力の成功事例の一つとして選定されたほか、地方自治に関する顕彰としてはフィリピン国内で最も権威がある Galing Pook Award を 2003 年に授与されている。

現在の市長はマイケル・ラマ氏が務めており、2010 年に就任した。セブ市には、通常の部局や地方政府法で設置が義務付けられた特別機関 (Special Bodies) に加え、市長室に直属する諸機関 (理事会、特別委員会など) がある。諸機関には、観光、福祉・子供保護、文化・歴史、スポーツ、青少年と開発、薬物濫用防止、海洋監視、公園・遊技場、女性・家族問題などがある²⁹⁸。

市議会は、南北 2 つの選挙区²⁹⁹から選出された公選議員 16 名および非公選議員 4 名から構成されている。市議会には、24 の立法委員会があり、その内訳は、予算・財務、市場、インフラ、公的秩序・安全、健康・医療サービス・公衆衛生、法律・条例・アカウンタビリティ・グッドガバナンス、教育・科学技術、労働・雇用・生計向上・人材開発、農業・農村開発、社会サービス、青少年・スポーツ振興、都市計画・開発、公共サービス、バランガイ問題、ゲーム・娯楽・スポーツ、貿易・商業・生協・企業、公園・自然・環境・環境管理、交通管理、住居、観光・地域/国際関係・芸術文化、エネルギー・運輸・通信・その他、家族・女性、IT となっている³⁰⁰。

^{1st} NGO Summit in Cebu, held at the Eduardo Aboitiz Development Study Center, Cebu City, the Philippines, p. 12.

²⁹⁶ Ibid., p13.

²⁹⁷ 2012 年 8 月 10 日にアルヴィン・ディゾン市議を通じて情報を入手。ちなみに、NGO の認証はセブ市民間組織監視理事会が担当し、認証手続きは政権が代わるごとに (3 年ごと) 実施される。

²⁹⁸ セブ市のウェブサイト (<http://www.cebucity.gov.ph/orgstruct>) を参照。

²⁹⁹ 同市では、南北それぞれの選挙区から下院議員も 1 名ずつ選出される。

³⁰⁰ セブ市のウェブサイト (<http://www.cebucity.gov.ph/orgstruct>) を参照。

セブ市は、1980年代に好調な経済成長を遂げた一方で、その恩恵は一部の大企業やエリート層に限定され、貧富の差が拡大した。そのため、地方から職を求めて人口が流入し、彼らの一部はスラム街やスクウォッター地区を形成することにより、自らの居住権を主張するようになった。1980年代後半になると、これらの都市貧困層は増加し、居住問題が深刻化した。

一方でセブ市には、ガルシア・デラ・セルナ、オスメニャ、グラス、デュラノといった政治一族が伝統的に勢力を持っており、アスキーはこれらを政治的王家 (Political dynasty) による支配と呼んでいる³⁰¹。後に計5期にわたってセブ市の市長を務めたトーマス・オスメニャ³⁰²は、エドサ革命直後、当時のコラソン・アキノ大統領との関係が悪化したため、ライバル関係にあったボイ・クエンコが市長に据えられるという事態に直面した。1988年の市長選挙に際しても、依然アキノ大統領と対立関係にあったオスメニャは、有権者の大多数を占める貧困層と近い関係にある NGO セクターに接近し、彼らの支持を取り付けることによって、市長の座を獲得しようとした。一方 NGO・PO 側では、約 18 万人が参加する都市貧困民衆評議会 (UPPC) を立ち上げ、「民衆による 7 つの提案」として、社会開発問題を扱う部署の設立、都市貧困層向けの雇用創出、市による警察の管理、市中央市場での露天商に対する売り場の提供、都市貧困層の代表者に対する市議会での議席提供、公共交通機関の運営規定の再考を提示した³⁰³。これらの提案は NGO・PO が主催した 15 の集会で各候補者に対して示され

³⁰¹ ブライアン・アスキー, 2006, 「政府・NGO 間の相互作用〜フィリピンの政治家一族とパトロン政治への挑戦」, 名古屋大学大学院国際開発研究科, pp. 5-6. ある家族もしくはそのメンバーが、そこから拡大した繋がり・ネットワークを通じて、20年〜30年の長期間に渡り、めいめいの地盤から選挙を通じて選出される公的ポストを何世代にもわたって独占している状況を指す。

³⁰² オスメニャの祖父は、自治共和国政府の第2代大統領セルヒオ・オスメニャ、父親も過去に4期セブ市の市長を務めている。

³⁰³ Etemdi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader*. Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc, p. 144.

た。その結果、すべての集会に出席し、NGO・PO から政策面で高く評価されたオスメニャが 58%の得票を得て市長に当選した³⁰⁴。オスメニャは、公約に従い、住居や土地を持たない貧困層に対する居住地提供を支援する都市貧困委員会 (Cebu City Commission for the Urban Poor)³⁰⁵を設立し、その代表に NGO 関係者を任命した。この委員会を通じて、居住権や土地を持たない貧困者層に対し、自治体が低価格で住宅地を賃貸・売却するソーシャル・ハウジングなどを実施し、彼らの居住地の確保を支援していった。また、同委員会は、NGO・PO が市へアクセスする窓口として機能し、その責任者に NGO 関係者が就くことで、市と NGO・PO の関係強化に寄与した。また、1991 年に地方政府法が制定されたことに伴い、NGO・PO の間で市政へ積極的に関与しようとする気運が高まり、1992 年に 12 の NGO の連合体である Kaabag sa Sugbu (Coalition of Development NGOs in Cebu) が設立されるに至った。

7-2. Kaabag sa Sugbu (Kaabag)³⁰⁶

Kaabag には、2012 年 10 月現在で 28 団体が加盟しており、人権、環境、女性・子供・家族、貧困削減、ガバナンスの 5 つのセクター部会を有する。それぞれのメンバーは最低一つのセクター部会に参加することが義務付けられており、各委員会は 4 半期ごとに会議を開催し、そこでの決定事項にしたがって事務局がネットワーク全体として取り組む業務を調整・実施している。Kaabag は、地方政府法によって定められた参加

³⁰⁴ 1992 年の市長選挙はほぼ無風のままオスメニャが 65%の投票を得て再選されている。

³⁰⁵ 後に都市貧困福祉局 (Department for the Welfare of the urban poor=DWUP)に昇格。

³⁰⁶ 本節は、2011 年 8 月 15～18 日および 2012 年 8 月 9～10 日に実施した Kaabag 事務局関係者 (アリザ・ベラルミノ・ラヨノ、エマ・リン、ジャッキー・デラ・ペナ) および理事数名 (アンソニー・ディグナディス、テス・フェルナンデス、ビンボ・フェルナンデス、ニナ・パレンゾナなど) へのインタビュー結果、および事務局関係者の好意で入手した内部資料を基に作成。

型開発とグッド・ガバナンスを推進し、貧困削減および持続可能な開発を達成するために、メンバー団体の人材育成・組織強化、調査・提言、住民の啓蒙、ネットワーク形成、プロジェクト開発・管理・モニタリング・評価などを行うことを目的としている。2012年10月現在、事務局には4名の有給職員が在籍している。2011年度の収入状況については、1,622,861ペソ、支出は1,602,269ペソとなっている。資金源は海外援助機関からの支援に依存しており、世界銀行、Miseror³⁰⁷、EU³⁰⁸などから支援を得ているほか、Code-NGOからも一部助成を得ている。

2010年～2015年の達成目標として、1) 地方ガバナンス・開発における住民参加の拡大・促進、2) 環境保全とコミュニティの強化、3) 都市・農村貧困コミュニティの尊厳ある生活の確保、4) 女性や子供などの社会的弱者の啓蒙と組織化を掲げている。このうち、2010年～2013年の活動事項として、1) すべてのバランガイでマルチセクター協力と参加型開発に関する計画を策定するために、バランガイ開発評議会を設立するとともに、それを制度化するための条例の策定、2) セブ市環境・天然資源室の設立および同室の実施規定・ガイドラインの策定、3) 都市貧困福祉局によるサービスの効率性向上、4) セブ市総合居住地計画条例の採択、5) 居住地計画の策定・評価、6) 児童ポルノ禁止条例の策定・採択および市実施機関による業務の監視と機能強化、を挙げている。

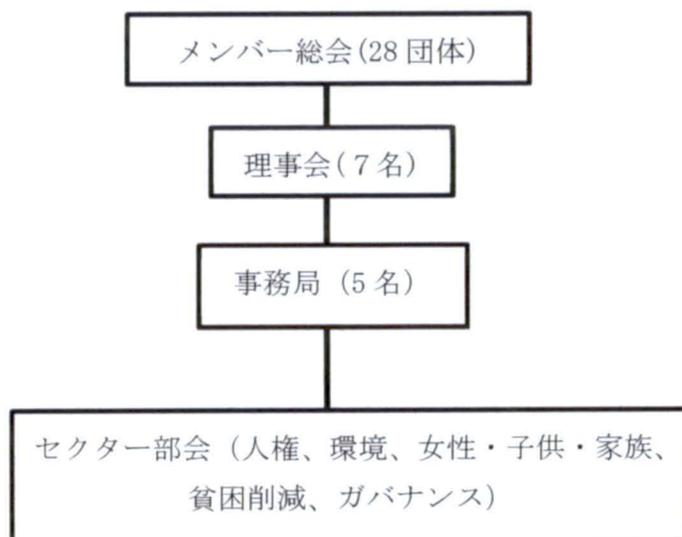
設立当初のKaabagは、その時々により重要視された課題に受動的に取り組む傾向が強く、

³⁰⁷ Miseror は Kaabag にとって主要なドナー機関となっており、現在はバランガイ強化を主な目的とする「Kaabag's Capacities towards the development and empowerment of vulnerable communities, environmental conservation and participatory governance」事業（第3フェーズ）を支援している。

³⁰⁸ EU は 2010 年から「Community learning to stop abuse and nurture social empowerment」（CLEANSE）事業を開始、女性や子供に対する暴力の問題に関し、Kaabag による住民の啓蒙や関連する法制度の執行状況を監視する取り組みを支援している。

ネットワークとしての共通方針を有している訳ではなかった³⁰⁹。例えば、エネルギー問題、憲法改正、地方自治法の適切な実施、ソーシャル・ハウジング、有権者啓蒙、持続的な水の供給などの問題に関し、各 NGO・PO にとって情報・意見交換の場として機能する傾向が強かった。しかし、先に挙げた都市貧困委員会に加え、市の開発政策や事業計画などを協議する市開発評議会（CDC）の設立に尽力することなどによって、ネットワークとしての活動を強化していった。

図 9 Kaabag の組織図



(出所) 筆者作成。

セブ市では、NGO が 1993 年に初めて市開発評議会 (CDC) への参加が認められ、Kaabag のメンバーを含む 28 の NGO が市開発評議会に参加した。しかし当初は、NGO の主張が受け入れられることは殆どなく、CDC 自体、事前に合意された事業計画や予算を形式

³⁰⁹ Etemadi, Felisa U. 2004. "The Politics of engagement: gains and challenges of the NGO coalition in Cebu City." *Environment & Urbanization*, Vol16, No1, p. 80.

的に承認する機能を果たすに過ぎず、NGO の参加は形骸化した。むしろ、NGO が実際に活かすことができたのは、市の下部機関である特別委員会や非公式な実務者協議の場などであった³¹⁰。つまり、当時の政府は、効果的なサービスの担い手としての NGO の役割は認めたものの、彼らを政治システムの一行為主体として位置づけ、主要な政策や開発計画の策定などの意思決定過程に関与させることには積極的でなかった³¹¹。

一方で Kaabag およびそのメンバーは、サービス提供の担い手として、特定事業の実施に例えば以下の形で参画している³¹²。パグタンバヤヨン財団 (Pagtambayayong Foundation) は土地なし貧困層に対する財政支援を通じて、居住地や移住地の土地購入を支援し、土地保有権を保障するコミュニティ抵当プログラム (Community Mortgage Program=CMP) に関与した。同財団は、市のパートナーとして選定され、住民啓蒙、CMP の実施・管理などに従事した。1992 年の段階では、都市部の家庭全体の 57%にあたる 561 の居住地に 6 万 1,940 家族が不法滞在をしていたが、プログラムの実施後、登録した 5 万 8,712 家族のうち 67%がソーシャル・ハウジングにアクセスした。この間、市は 2010 年までに土地取得や移住プログラム実施のために 4.38 億ペソを支出している。「子供のための運動へ参加しよう」(Share A Child Movement Inc.=SACMI) および Free LAVA は、ストリート・チルドレンにかかわる市タスクフォース (Cebu City Task Force on Street Children) への参画を通じて、ストリート・チルドレンへの一時的なシェルターの提供、教育とトレーニング、価値観の創造、法的支援の提供などを通じて、ストリートチルドレンの支援に従事した。市はタスクフォースへ 300 万ペソを提供し、参画する NGO が実施する事業を支援した。SACIM は主に子供の教育や識字教

³¹⁰ Ibid., p. 85.

³¹¹ Etendi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader*. Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc, p. 123.

³¹² Ibid., pp. 168-180.

育に取り組んだのに対し、FreeLava は子どものリハビリや学校への復帰などを支援した。LIHOK-PHILIPINA は家庭内暴力問題に取り組む国内でもパイオニア的組織であり、後に国内各地にその取組みが広がっていった家庭内暴力にかかわるコミュニティ・レベルの監視組織である「Bantay Banay」を設立したことで知られている。LIHOK は、1994年に市との間で女性保護センターを160万ペソで建設することに合意し、施設は1997年に完成している。しかし、このような形で市政に参加できたのは、一定の事業実施能力を有し、そのトップが市長との良好な関係構築を築くことができた2、3のNGOに限定されるといった一面もあった。

1995年に前政権の副市長を務めていたアルビオン・ガルシアが市長に立候補し、前市長の支持をうけた同氏は有力な対抗馬がないまま当選を果たし、前市長派は市議会のすべての議席を獲得した。ガルシア市長は、就任直後にNGOとの連携の窓口として、NGO諮問委員会を設立したが、3回の会合を行った後、目立った成果が挙げられないまま消滅した。また、ガルシア市長の在任中、政府—NGO年次フォーラムの制度化が図られたものの、市長のトップダウン的なリーダーシップが影響し、NGOの意向を十分反映させる場として機能することはなかった。1990年代を通じて、NGOはこのような「形骸化された参加」を強いられた一方で、その間、要求をコンパクトにまとめたり、各会合における最低限の獲得目標を明確にするなど、効果的に政治システムへ参加していく上での経験も積み重ねていった³¹³。

1998年の市長選挙では、ガルシア市長が60%の得票を得て再選し、市議会でも与党が全議席を独占している。その際、Kaabagらのイニシアチブで、貧困層の要求が「共通指針」(Common Agenda)として取りまとめられ、都市開発・居住法の適切な実施を

³¹³ Etemadi, Felisa U. 2004. "The Politics of engagement: gains and challenges of the NGO coalition in Cebu City." *Environment & Urbanization*, Vol16, No1, p. 85.

通じた居住地の提供、雇用創出、貧困層の生計維持のための小規模融資の実施、労働者（特に臨時工、契約労働者、子供など）の保護、女性・子供の虐待からの保護、生活協同組合の推進（税制面での優遇措置を含む）、教育への平等なアクセスと青少年のエンパワメント、高齢者の権利擁護・拡大、食糧の供給と保障、社会開発のための基金創設などが盛り込まれた³¹⁴。共通指針は1000人を超える民衆大会(Candidate Forum)の場で、31,620名の署名を得て承認され、その中には現職のガルシア市長および他の候補者2名の署名も含まれていた。

2001年の選挙は、市長復帰を望んだオスメニャ前市長と再選を目指すガルシア市長の一騎打ちとなった。かつては盟友関係にあった両者が選挙で争うことになったため、当選の鍵を握ると見なされた貧困者層は、両陣営からの積極的なアプローチを受け、分断状態に陥った。その結果、わずか3060票の僅差でオスメニャ当選した。Kaabagらは、前回と同様に「民衆による指針」(People's Agenda)を提示した(表14参照)。また、この機会を利用して、Kaabagは市の開発予算の中にNGO支援枠を設けることに関する確約を得ることに成功している。その結果、2002年以降、市が支出する地方開発基金のうち20%(2002年は1000万ペソ、2003年は960万ペソ)がNGO支援に振り向けられるようになった³¹⁵。ちなみに、セブ市によるこの決定は、フィリピン国内の自治体の中で初めてのケースとなった。結局、オスメニャは、2001年以降、連続3期市長を務めたが、Kaabagが各セクターの意向を取りまとめた「民衆による指針」は、市長選挙の度に(2001年、2004年、2007年、2010年)提示されるようになった。表14は、これまでにKaabagが提示した「民衆による指針」の主な内容をまとめたもの

³¹⁴ Etemdi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader*. Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc, pp. 145-146.

³¹⁵ Kaabagの事務局関係者(当時)であるアリザ・ベラルミノ・ラヨノによると、これは事業ベースの支援であるため、人件費、家賃、光熱費などの経常経費はカバーされず、支援の上限は50万ペソとなっている。また事業の実施にあたって、NGO側にも一定割合を自己負担することが義務付けられている。事業の承認は市開発評議会で行われる。

である（1988年の「民衆による7つの提案」および1998年の「共通指針」も含む）。

表 14 「民衆による指針」の主な内容（1988年～2010年）

88	社会開発問題を扱う部署の設立、都市貧困層向けの雇用創出、市による警察の管理、市中央市場での露天商に対する売り場提供、都市貧困層の代表者に対する市議会での議席提供、公共交通機関の運営規定の再考
98	都市開発・居住法の適切な実施を通じた居住地の提供、雇用創出、貧困層の生計維持のための小規模融資の実施、労働者（特に臨時工、契約労働者、子供など）の保護、女性・子供の虐待からの保護、生活協同組合の推進（税制面での優遇措置を含む）、教育への平等なアクセスと青少年のエンパワメント、高齢者の権利擁護・拡大、食糧の供給と保障、社会開発のための基金創設
01	移住者に対する生計プログラム提供の義務付け、移住地開発（オンサイトおよびオフサイト）、貧困層に対する職業訓練の実施、環境問題に対応する部署の設立、社会経済活動の一員としての露天商の認知、労働者の均等待遇にかかわる規定、三輪タクシードライバーの生計維持計画の立案
04	都市開発・居住法の適切な実施を通じた居住地の提供、雇用創出、バランガイレベルでの三輪タクシー営業規定の制定、子供の近親相姦からの保護、学校に対する寄付金の使途監視、障害者問題担当部署の設置、環境管理（水資源管理および固形廃棄物管理）、丘陵地帯における雨水貯水槽の設置、環境問題にかかわる公聴会の実施（新聞・ラジオ・テレビ等を通じたEIAの一般公開）
07	移住候補地開発および土地購入のための予算計上、すべてのバランガイで年間予算の5%をジェンダー関連事業に配分、高齢者法の適切な実施、高齢者用の優先レーンの開設（市役所、スーパーなど）、市総合下水計画の実施、露天商に関する規定・条例の策定、カーボン・マーケットの再構築、農民による農産物直売所の設置、違法漁業の取り締まり、子供の強制労働・人身売買に関する法律の実施、失業した海外労働者（OFWs）に対する支援
10	メトロ・セブ圏における人身売買問題への対応、青少年の価値観創造と国民性構築、教育への平等なアクセス、環境天然資源室の設立、青少年議会基金の使途の適切な管理、すべてのバランガイにおいてコミュニティ開発計画・予算の立案過程への参加型アプローチの導入、安全性・快適性・経済性が担保された居住地を獲得するためのガイドラインの作成、子供の心のケアを行う施設・組織の設立、学校の教育課程への性別問題にかかわるカリキュラムの導入、水資源管理の向上

（出所） Etemdi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader*. Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc, pp. 405-410. を基に筆者が作成。

Kaabag は、各加盟団体が共同してどのような問題提起やアドボカシー活動を行うべきか戦略的な議論を行う場も提供した。2002 年には、Kaabag らの尽力により、市開発評議会 (CDC) のメンバー140 人のうち、56 名を NGO・PO らの代表が占めることを規定する Ordinance 1828 が制定された。その結果、CDC における NGO・PO の数は、32 から 56 へ増加し、地方政府法の規定 (全体の 1/4) を超えることとなった³¹⁶。しかしその背景には、前年の選挙でガルシア前市長を支持したバラングイ長が CDC への参加を拒否したため、その埋め合わせとして NGO・PO に白羽の矢が立つといった政治的な事情もあった³¹⁷。すでに述べたように、1990 年代は、市側は NGO をサービス提供の担い手として認める一方で、市政に対する政策レベルでの参加の推進には積極的ではなかったが、2000 年代初頭から状況が変わってきた。事実、オスメニャ市長は、2004 年 9 月に開催された CDC の冒頭で「開発計画の立案過程に NGO やバラングイの参加を奨励することにより CDC の付加価値が高まる」と発言している³¹⁸。その結果、セブ市は国内でも類のない形で CDC が活発に運営されるようになり、例えば地方政府法では、CDC の開催は年 2 回と定められているが、セブ市では 3 か月ごとに開催されている。2012 年 9 月現在、市開発協議会への参加を許可された NGO・PO 関係者 56 名のうち、14 名が Kaabag 関係者であり、これは NGO 関係者の中で最大勢力となっているほか、Kaabag

³¹⁶ CDC は、市長を議長として、バラングイ長 80 名、NGO・PO 代表 56 名、市議代表 1 名 (予算委員会の委員長)、内務自治省代表 1 名、市計画開発室の責任者 1 名の計 140 名から構成されている。CDC における NGO の参加は、1993 年の 28 からはじまり、2002 年には 32 に増加し、2003 年以降は 56 名が参加している。ちなみに、メンバーの選定は市の認証規定に基づいて行われる。なお近年は、Kaabag のメンバーによる州開発評議会への参加も始まっており、その下部委員会の一つである社会開発委員会の委員長は Kaabag のメンバー組織の代表が務めている。

³¹⁷ Etendi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader*. Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc, p. 176.

³¹⁸ Ibid., p. 412.

の関係者は市長とともに共同議長を務めている。また、本会議の準備会合的な機能を有する5つの下部委員会（環境、開発管理、社会開発、インフラ、経済開発）は毎月一度開催されており、Kaabagはそのすべてに代表者を派遣しているほか、KaabagのメンバーをはじめとするNGOは、各下部委員会で共同委員長を務め、実質の議論をリードしている。

Kaabagは、連携するPOらがバランガイ開発評議会（BDC）を通じて、バランガイ開発計画へ参加することも支援している。しかし、Kaabagの関係者によると、実際にBDCが設置され、NGO・POが参画しているものは全体（80）のうち10程度であるという³¹⁹。地方政府法に規定されたBDCへのNGO・POの参加が進まないのは、多くのバランガイ長が現在も「伝統的な」考え方をもち、NGO・POとの連携に積極的でないことが主な理由であると考えられる。Kaabagおよびそのメンバー団体は、いくつかのバランガイ政府関係者やPOに対する技術支援を行っているが、実際には全体の1/3程度のバランガイのみがカバーできている状態にある³²⁰。そのうち、バランガイ・ラズはBDCが機能している数少ない例の一つとして挙げられる。同バランガイでは、バランガイ長の強力なイニシアチブの下で、2002年からBDCを開催しており、バランガイ開発計画の策定・実施にNGO・POが積極的に参画している。バランガイ・ブダラーンは、2007年12月にBDCを設立し、15ある各地区（Situ）の代表者、各セクター（女性、子供など）の代表者らが、CDCのケースと同様に下部委員会への参加を通じて、バランガイ開発計画の策定に参画している。

すでに述べたように、2010年の市長選挙では、マイケル・ラマが当選した。また同時に行われた総選挙の結果、引き続き市長、副市長、市議はすべて前市長であるオスマニャ派が占めた。前政権の副市長であったラマはオスマニャの後継者として出馬し、

³¹⁹ 2012年8月10日にKaabagの事務局長（当時）であるアリザ・ベラルミノ・ラヨノへインタビューを実施。

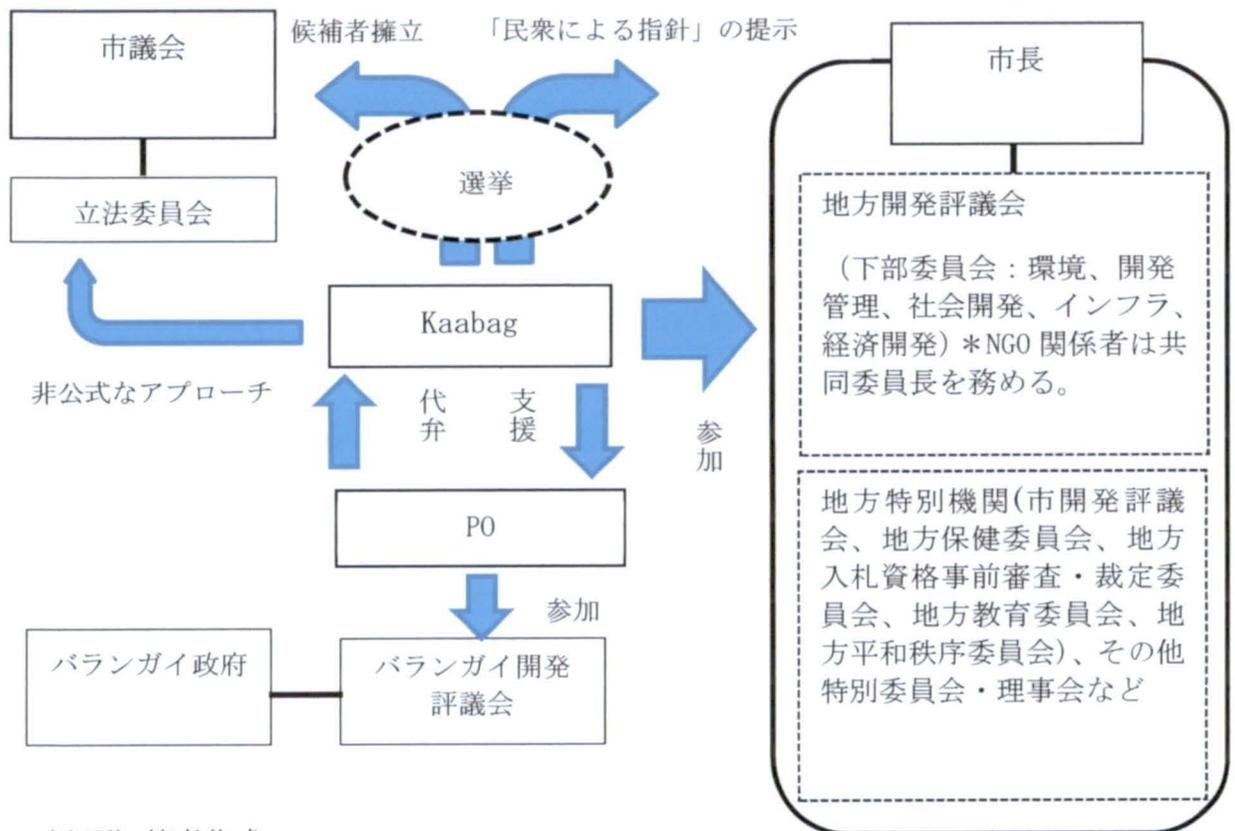
³²⁰ Kaabagは2007-2009年にMisereorの支援を受け、23のバランガイで開発計画の立案を支援している。

当選したが、現在は決別している。これは次回の選挙（2013年）へ現在下院議員を務めるオスメニャ前市長が再出馬を予定しており、現市長の有力な対抗馬になっていることが原因といわれている。前市長派の勢力は強く、現市長はかなり劣勢にある。ラマはビジネス・セクター出身であることもあり、NGOとの連携に積極的ではなく、特に、前政権と良好な関係を築いていた Kaabag には好意的ではないという。事実、Kaabag の現在の議長は前市長の政務官（市の実務と予算を統括）を務め、前市長が再選されれば再度登用される可能性があるといわれている。このような背景から、現在 Kaabag およびそのメンバー組織は、市開発評議会や地方居住問題理事会などの一部の委員会を除き、市政への参加が制限されている。

こうした状況を補完しているのが、前回の選挙に際し、Kaabag を初めとする NGO・PO が試みた新たな取り組みである。Kaabag は、選挙時の「民衆による指針」の提示といった従来の手法が近年は形骸化し、それぞれの候補者に対し各セクターの要求を提示しても、選挙後にそれらが反故されるケースが見られるようになったため、その有効性の再検討を行った。その結果、前回の選挙では「民衆による指針」の提示に加え、Kaabag や PO が支持を表明した 2 名を市議選に擁立し（但し独立候補ではなく市長派として立候補）³²¹、両名は当選するに至っている。現在の Kaabag は、彼らを通じて議会や市へアプローチをするという手法を確立しつつあり、関係者によると、次回の選挙でも、さらなる NGO 系の候補を送り込む予定であるという。

³²¹ 元 Kaabag 議長のアルヴィン・ディゾン氏および前バランガイ・ラズのパランガイ長であるニダ・カブレラ氏。

図 10 Kaabag による市政への参加の仕組み



(出所) 筆者作成。

7-3. Kaabag が市政に及ぼした影響とは³²²

Kaabag が市政に及ぼした影響について、まずは市長選挙の場の戦略的な活用を挙げたい。Kaabag は、市長選挙に際し、PO らと連携しながら住民を巻き込み、各セクター（農民、小売業、露天商、漁民、インフォーマル・セクターなど）を対象に意見を集約し、それらを各候補者に提示してきた。すでに述べたように、1998 年以降は、選挙

³²² 前節と同様、本節の一部分についても 2011 年 8 月 15～18 日および 2012 年 8 月 9～10 日に実施した Kaabag 事務局関係者（アリザ・ベラルミノ・ラヨノ、エマ・リン、ジャッキー・デラ・ペナ）および理事数名（アンソニー・ディグナディス、テス・フェルナンデス、ビンボ・フェルナンデス、ニナ・バレンゾナなど）へのインタビュー結果、および事務局関係者の好意で入手した内部資料を基に作成。

の度に「民衆による指針」が取りまとめられている。各候補者は、貧困層からの支援が選挙の動向を左右するため、彼らの要求を無視すれば当選が難しいと判断し、NGO・POの要求に耳を傾けざるを得なかった。例えば、1988年の選挙では「民衆による7つの提案」を、1998年の選挙では「共通指針」が提示された際は、いずれも多くの子の動員に成功し、NGO・POの要求の受け入れを表明した候補者が当選している。その結果、例えば1988年の選挙の後には都市貧困委員会が設立されるなど、当選した市長は公約の一部を実行に移している。2001年の選挙では、現職のガルシア市長と市長への復帰を目指すオスメニャ前市長の一騎打ちになったが、選挙後に地方開発基金の20%をNGO支援に配分することが実現している。

第2は、Kaabagおよびそのメンバーが市の政策や方針に影響を及ぼしたことを挙げたい。上記の「民衆による指針」で提示された提言の実現に取り組むという目的の下で、Kaabagはメンバーそれぞれが有する専門性を活用しながら、ネットワークとしての強みを戦略的に活かしつつ、影響力を確保していった。例えば、住居提供分野では、Kaabagのメンバーである「自助努力による組織化のためのフェロシップ」(Fellowship for Organizing Endeavors =FORGE)は、代替地がないまま土地なし貧困層に対する強制執行の発令を反対するキャンペーンを主導し、その結果セブ市では、1999年以降、国内で唯一裁判所が強制執行の許可を出す前に、政府に代替地が確保できているかどうか確認することが義務付けられるようになった。また、Kaabagおよびメンバー団体は、元Kaabagの議長であるディゾン市議が委員長を務める立法委員会の一つである住居問題委員会に働きかけ、2010年のセブ市シェルター計画条例の制定に貢献した。これは、向こう5年間(2011-2016年)で市内の都市貧困層の住居問題にかかわる様々な取組み(居住地提供、生計支援など)のあり方を示した総括的フレームワークで、その実施過程へのNGO・POの参加も認められている。ディゾン市議によ

ると、フィリピン国内の自治体の中でこのような条例を策定したのはセブ市が初めてであり、同市ではランドマーク的な条例と位置づけられている³²³。

Kaabag は、そのメンバーである LIHOK-PHILIPINA とともに、女性・性別問題にも積極的に取り組み、ジェンダーと開発規約の策定（2001年）、家庭内暴力禁止条例（2002年）、人身売買禁止条例（2008年）などの政策立案に貢献している。また、すべてのバラングイで性別問題関係の事業に年間予算の5%を配分するよう働きかけ、1999年に各バラングイ長の合意を取り付けることに成功したほか、バラングイレベルでの性別問題に関する担当部門の設置などにも貢献している。子供の権利保護の分野では、Kaabag および FreeLava がセブ市福祉・子供保護委員会設立条例、子供保護のためのバラングイ委員会の設立に貢献した。2002年には、セブ市子供規約の制定にも尽力している。このほかに、Kaabag は障害者問題室設立条例の制定（2005年）にも積極的に関与した。

第3に挙げられるのは、Kaabag が市開発評議会（CDC）の機能強化や住民参加メカニズム構築などのガバナンス改革を通じて、開発プログラム策定や事業の透明性向上に寄与したことである。すでに述べたように、Kaabag は2000年代前半まではCDCの場を有効に活用することができなかったが、2002年にCDCのメンバー構成を修正する条例の制定に関与し、CDCへのNGO・POの参加促進に貢献した。その結果、評議員140名のうち、NGO・PO関係者らは56名を占め、そのうち40%がKaabagの関係者が占めるようになった。また、CDCの5つの下部委員会（環境、開発管理、社会開発、インフラ、経済開発）へも代表者を派遣し、積極的に参加している。

長年セブ市のNGOによる市政の参加を調査してきた Etemadi は、KaabagによるCDCの機能強化への貢献について、「制度」と「プロセス」の2つの観点から以下のように

³²³ 2012年8月10日にアルヴィン・ディゾン市議へインタビューを実施。

分析している。制度面では、事業監視委員会の改革および下部委員会内での環境委員会の設立、プロセス面では、1) 事務局機能の効率性向上 (情報管理・記録)、2) 参加者の能力強化、3) 年間投資計画の下で支援する事業選定にかかわるガイドラインの策定などに寄与した。また、Kaabag は各事業の実施状況を追跡するシステムの構築や CDC の業務マニュアルの作成にも取り組んでいる³²⁴。

一方で Kaabag およびそのメンバーは、その他にも以下の形で住民参加メカニズムの構築に貢献している。例えば、Kaabag は FORGE らと協力し、2001 年以降、市長室の管轄下であり、ソーシャル・ハウジングを中心に市の居住計画にかかわる政策・指針の策定・実施を担当する地方居住問題理事会に NGO・PO の代表として参加し、政府-NGO-PO の 3 者間での協力体制構築に尽力した。このほかにも、セブ市警察署内での女性デスクの設置 (1993 年)、セブ市女性・家族問題委員会の設立 (1997 年)、人身売買に関するセブ市関係機関評議会の設立 (2008 年)、障害者福祉室の設置 (2009 年)、環境天然資源室の設立 (2010 年) などにも尽力した。

第 4 に挙げられるのは、バラングイレベルでの住民参加の促進である。すでに述べたように、Kaabag およびそのメンバー団体は、2000 年代の初頭から Misereor らの支援を受けて、バラングイ開発評議会 (BDC) の設立と開発計画の策定過程への NGO・PO の参加促進を支援してきた。すでに市内 23 のバラングイで、住民参加を通じた開発計画の制定を支援しており、バラングイ・ラズヤブラターンのように、活発な BDC を運営するバラングイも出てきている。バラングイ・ブラターンのバラングイ長は、「NGO からの支援なしに、現在のような形で BDC を運営することはできなかった」と述べている³²⁵。

³²⁴ Etendi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader*. Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc, pp. 413-414.

³²⁵ 2012 年 8 月 11 日にバラングイ・ブラターンのバラングイ長およびバラングイ政府幹部へインタビューを実施。

Etemadi は、Kaabg が効果的に市政へ参加していくための要因として、1) 市が参加の機会を提供していること、2) 市長がその実現にリーダーシップをとる環境にあること、3) 貧困層、女性、子供といった社会的弱者を支援する必要性が共有されていること、4) NGO が市政に参加する上での政策や仕組みが整備されていること、5) 十分な予算措置がされていること、6) NGO が十分な争点化能力および政策提言能力を有していること、7) NGO 間で効果的なネットワークが構築されていること、を挙げている³²⁶。また、Kaabag の現議長であり、かつオスメニャ前市長の下で市の政務官を務め、セブ市の NGO セクターのパイオニア的存在ともいえるビンボ・フェルナンデスは、セブ市の NGO セクターが活発な理由として、1) 中間層が十分な高等教育を受けていること、2) 貧困層が組織化されていること、3) NGO 間での結束が強いこと、4) セブ市はマルコス独裁時代からコミュニティの組織化 (CO) の中心地として栄えたという実績があること、5) 市長が NGO との連携の必要性を認識したこと、の5点を挙げている³²⁷。

前出の Etemadi は、「Kaabag は、過去四半世紀にわたり、歴代市長と政治的に中立的な距離を保ちつつも、どの市長に対しても、メンバーのうちのどこかの組織が緊密に連携するルートを確立することに成功し、ネットワーク全体としての影響力を維持してきている。Kaabag は、異なる使命や活動目的を有するメンバーそれぞれが独立性を維持する一方で、ネットワークとしての柔軟性も備えており、いわば虹のような存在である。」と分析している³²⁸。つまり、Kaabag はメンバー団体の多様性を活かし、ネ

³²⁶ Etemadi, Felisa U. 2011. *Civil Society Participation in City Governance in Cebu City*, presented at the 1st NGO Summit in Cebu, held at the Eduardo Aboitiz Development Study Center, Cebu City, the Philippines, pp. 74-75.

³²⁷ 2012年8月10日にビンボ・フェルナンデス氏にインタビューを実施。

³²⁸ 2011年8月16日にフェリッサ・エテマディ氏へインタビューを実施。

ットワーク全体の活動を維持・強化する一方で、各メンバー団体も Kaabag のネットワークを戦略的に使い、それぞれの活動の発言力やインパクトの向上を試みてきたと考えられる。

7-4. Kaabag の課題とは

7-4-1. 政治的機会

Kaabag は現在どのような課題に直面しているのでしょうか。まずは社会的受容度のうち、「政治的機会」について考察する。セブ市の場合、政治的機会は一定レベル開放されていたと考えられるが、ナガ市のそれと比べ若干安定度が低い状態にあったと判断できる。ナガ市との相違点は、リーダーシップの交代を何度か経験したことと、NGO・PO の参加が法制度を通じて具体的に制度化されなかった点が挙げられる。

ナガ市の場合、過去 20 年近くにわたり、ロブレド市長が一貫して市政を担当してきたのに対し、セブ市はリーダーシップの交代を何度か経験している。1995 年のオスメニャからガルシアへ、2010 年のオスメニャからラマへとそれぞれ市長が交代した際、Kaabag による市政への参加は少なからず影響を受けている。例えば政権交代が起これば、新市長による政治任命を通じて重要ポストの人事異動が発生する。部門によっては NGO との連携に関する知識・経験・ノウハウが蓄積されず、首長が交代する度に、関連業務の遂行に支障をきたす危険性がある。言い換えれば、市長に近い関係者に利益配分が行われるといった構造、すなわちパトロンクライアント政治の弊害として、NGO による政治システムへの効果的な参加が阻害される可能性がある。結局のところ、セブ市では NGO・PO の参加が条例等を通じて制度化されていないため、市がどの NGO と

連携し、誰の主張・要求を聴聞するかといった点は、依然個人の裁量に左右される場合が多く、市長の支持さえあれば、提言や事業案は迅速に実行に移される可能性が高くなる。例えば、CDC での議論のアウトプットとして策定される年間投資計画（開発計画）の承認・実施については、現在も市長が最終的な決定権を持っている。また、セブ市では、過去にそれぞれの市長が自らの優先事項や興味分野に基づいて、連携する NGO を選定してき経緯があるため³²⁹、Kaabag にとって、時の市長とどのような関係にあるかは、政治的機会の安定度と大きく関係した。また、NGO は CDC へ参加したり、市から補助金を受けたりするために、市から認証を受ける必要があるが、これは首長が変わる 3 年ごとにその都度再認証を受ける必要がある。つまり技術的には、その時々首長が市政に参加させる NGO を選定することが可能であり、政権に批判的な NGO の認証が許可されない可能性もある。アスキーは、「NGO 関係者の政府ポストへの登用は、彼らの忠誠心の度合いに基づいて行われている。NGO の意思決定過程への参加、都市貧困層・社会的弱者らを対象とした様々な形でのエンパワメントを通じて、選挙政治全体を操ることで、すでに解消されたと考えられていたパトロンクライアント関係が未だに存在することが明らかになった」と指摘している³³⁰。実際、Kaabag 自体は、ネットワーク組織として政治色を持たないことが前提となっているが、各メンバー団体のリーダーは個人レベルで歴代市長との関係を深めることにより、政治的機会を拡大していった³³¹。いずれにせよ、セブ市では、NGO が政治システムへ効果的に参加するためには、市政において強大な権限を有する市長との個人的な関係が大きく影響する

³²⁹ Etemadi, Felisa U. 2004. "The Politics of engagement: gains and challenges of the NGO coalition in Cebu City." *Environment & Urbanization*, Vol16, No1, p. 92.

³³⁰ ブライアン・アスキー, 2006, 「政府・NGO 間の相互作用～フィリピンの政治家一族とパトロン政治への挑戦」, 名古屋大学大学院国際開発研究科, p. 19.

³³¹ 2011 年 8 月 16 日にフェリッサ・エテマディ氏へインタビューを実施。

という側面を無視できないと考えられる。

Kaabag の参加が形骸化する一面もあった。例えばガルシア市長の時代に、4つの NGO が参加する NGO 諮問委員会を設立したが、3回会合を行った後、何の成果も出ないまま消滅した。同様に「政府—NGO 年次フォーラム」は一定期間継続したものの、フォーラム自体が形骸化していった。また、Kaabag は NCPC とは異なり、市議会へ付随する立法委員会へ参加が認められていないため、議会の意思決定に公式に関わることはできない。つまり、NCPC は 29 あるすべての立法委員会での議論に加わることが市の条例によって制度化されているのに対し、Kaabag の場合は、例えば彼らと近い関係にある 2 人の市議が委員長を務める住居問題委員会や環境委員会に対して非公式な働きかけを出来るに過ぎない。それ以外の立法委員会については、市議との個人的な関係を構築しない限り、Kaabag が委員会の意思決定に影響を及ぼすことはほぼ不可能な状態にある。

Kaabag の関係者によると、セブ市でも、ナガ市のように立法委員会への NGO 関係者の参加を働きかけたことがあるが、市長や議会からの反応が芳しくなかったため、実現しなかったという³³²。また、Kaabag は CDC やその下部委員会へ参加し、政策・プログラム立案、予算策定、事業の実施などの過程で議論に参加しているものの、2000 年代初頭までは CDC 内での議論が形骸化し、殆ど影響を及ぼせない状況にあった。また現在も Kaabag は、1) 5つの下部委員会間での連絡調整不足、2) CDC での決定事項を実施に移すためのフォローが十分になされていない、3) 事業の監視・評価について、進行状況や予算執行率などを偏重する傾向があり、内容面が十分に顧みられない、4) CDC での議論を重要視せずに、依然市議への直接的な陳情を優先するバランガイ

³³² 2012 年 8 月 10 日に Kaabag の事務局長（当時）であるアリザ・ベラルミノ・ラヨノヘインタビューを実施。

長も存在する、などの課題に直面している³³³。

セブ市において、ナガ市のように住民参加の制度化が進まなかった背景には、市長自身による NGO・PO との連携の意欲に温度差があった点も挙げられる。オスメニヤ市長にせよガルシア市長にせよ、そもそもの発端は、自らが当選・再選し、政治的な権力を維持するための便宜上の手段として、選挙結果を左右する貧困層に近い NGO・PO との連携に踏み切った考えられるが、両市長にとっての NGO・PO との関係は、ナガ市の場合と比べて著しく深化・発展した訳ではなかった。ナガ市のロブレド市長も、「ピリャファルテー派への対抗手段としての NGO・PO との連携」といった出発点は同じであったかもしれないが、彼は市政における住民参加の必要性や意義を新たに「発見」したと考えられる。その結果、自らの権力維持という当初目的は維持しつつも、積極的に NGO・PO との連携構築に取り組み、ついにはそれを条例の制定を通じて制度化するに至った。しかし、セブ市の場合、歴代政権がサービスの担い手としての NGO の有益性は認めつつも、彼らを真に信頼できるパートナーと位置づけることはせずに、政策・意思決定の分野への参加を促すことに積極的ではなかった。また、NGO が市政に積極的に関われるか否かについても、市長との個人的な関係の有無に依存する傾向が強く、NGO にとっての政治的機会は、国内の他の自治体に比べれば開放度が高かったかもしれないが、ナガ市よりは不安定な状態にあった。事実、2010 年に Kaabag とは必ずしも良好な関係にないラマ市長が就任すると、Kaabag の市政への参加の機会は以前より制限されるようになった。

³³³ Etendi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader*. Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc, p. 417.

7-4-2. 受益者の支持

「受益者の支持」に関しては、主に住民組織（PO）との関係について考察したい。

Kaabag の場合、市長選挙の際は、各セクターの意向を取りまとめるなど、効果的に PO と連携できたと考えられる。しかし、日常レベルにおいて、例えば Kaabag は CDC やその下部委員会に参加しているものの、その機会を効果的に活用するために、住民や各セクターの意向を事前に集約する仕組みが具体的に制度化されていなかったため、必ずしも PO と持続的な協力関係が構築されていた訳ではない。Kaabag はそもそもが事業の実施体となる開発 NGO が主体となっているネットワークであるため、Kaabag あるいはそのメンバー団体は、おのおのが事業ベースで PO と連携し、PO は NGO にとってパートナーというよりは、サービスの受け手として位置づけられる傾向が強い。また、各 NGO がどの PO とどのように連携しているのかについても、Kaabag のメンバー間で効果的に共有されていない。一方で Kaabag が各バランガイの PO と効果的に連携するためには、バランガイ政府との協力関係構築も不可欠である。しかし、バランガイ政府の幹部は特定の個人や団体と政治的に結びついている場合もあり、必ずしも NGO と意見や立場が一致しないこともある。結果として、Kaabag にとって、市内にある 80 のすべてのバランガイと協力関係を築くことは容易ではない。事実、Kaabag およびそのメンバーは、住民や各セクターの意向を効果的に集約し、市レベルでの提言活動に活かすために、バランガイ開発評議会の機能強化に取り組んでいるものの、実際に彼らがカバーできているのは全体の 1/3 程度に過ぎず、依然多くのバランガイで住民参加は進んでいない状況にある。

Kaabag のメンバーを含む多くの NGO が市から補助金を受けて、サービス提供に従事しているという事実にも留意する必要がある。このような状況下では、例えば、政府と対立するような課題が持ち上がった場合、Kaabag は政府から独立した立場を維持し、

住民や各セクターの意向を代弁し続けることができるのかといった疑問も少なからず残る。同様に、Kaabag が海外の援助機関からの支援に依存しているという状況も、Kaabag の活動が住民や各セクターではなく、ドナー機関の意向に影響を受ける可能性があることを捨てきれない。よって、Kaabag にとっては、受益者の支持を得る上で、いかに「中立性・独立性」を維持するかが重要な課題となっており、この点は日常レベルでの PO との持続的な協力関係の構築に多大な影響を及ぼすと考えられる。

7-4-3. 組織資源

組織力のうち「組織資源」に関しては、NCPC と同様に、Kaabag も資金基盤の持続性が重要課題となっている。すでに述べたように、これまで Kaabag は、国内外の援助機関からの助成金に依存してきた。つまり、外部からの助成金が打ち切られれば、新たな支援先を確保しない限り、組織として資金難に陥るため、この財政構造は持続的ではない。なお、市は NGO 支援を目的に、年間 1000 万ペソの予算を計上しているが、これは競争率が高いことに加え、事業ベースの支援であるため、組織の維持費に充当することはできない。よって、市からの補助金は必ずしも使い勝手が良いものとはいえない。つまり、NCPC が毎年市から財政的な機関支援を受けているのに対し、Kaabag は事業費に加え、オフィスの家賃や人件費などの組織維持費を捻出する必要がある。よって、Kaabag の財政状況は NCPC に比べると不安定な状況にある。また、Kaabag あるいはメンバー団体関係者の専門性の問題も指摘したい。彼らが市開発評議会に参画していくにあたり、各政策分野において一定の専門性が必要となる。Etemadi は、Kaabag の課題の一つとして、「貧困問題や社会的弱者支援などの分野では、一定の知識をもっているが、その他分野などでは十分な対応ができておらず、専門性の均質化が進んで

いないことが問題」と指摘している³³⁴。

事務局によるネットワーク調整機能についても触れたい。Kaabag の事務局にとって、各メンバー団体の専門性・優先事項・組織文化などを適切に理解し、ネットワーク内の人材を戦略的に活用することによって、効果的な組織運営を行うことが重要な鍵になる。しかし、現在の人員（有給職員 4 名）と予算規模（年間 160 万ペソ程度）では、これらすべてこなすことは容易ではなく、しかも職員 4 名のうち 3 名が事務担当であるため、実質 1 名のコーディネーターが事業面での業務をすべて担っている状況にある。

このような脆弱な事務局を補完するためには、ネットワークのメンバーが日常レベルで Kaabag の運営にどのように貢献するかが重要になる。NCPC の場合は参加が制度化され、常に NCPC 代表として立法委員会や CDC 等へ参加する状況にあるので、各参加者はそれぞれの所属団体の活動とは別に、NCPC の代表としてその場へ参加することを比較的意識しやすい状況にある。しかし Kaabag の場合、メンバーは日常的に自分たちが所属する団体の活動を優先せざるを得ず、Kaabag への参加は「補足的なもの」と位置づけられる傾向がある。例えば、Kaabag そのものの情報発信量は脆弱であり、そのウェブサイトには、パンフレットに掲載されているものと同程度の情報量しか掲載されていない。自らの活動内容を文書化・記録し、ステークホルダーと共有することは、アカウントビリティを果たす上で重要なツールとなるはずであるが、この分野における Kaabag の取り組みはかなり遅れていると判断せざるを得ない。これは、メンバーがネットワーク全体としてよりは、自らの所属団体の組織強化を優先している証左といえる。

³³⁴ Ibid.

7-4-4. 争点化・動員能力

「争点化・動員能力」については、Kaabag の場合、ネットワーク全体としての活動に波があることが大きな特徴といえる。例えば、市長選挙の折は、各メンバーが一時的に集結し、効果的なフレーミングを通じて懸案事項を争点化し、「民衆からの指針」が提示された。このように、一旦型にはまれば大きな影響力を発揮できるが、それが済めばまたそれぞれが自分たちの活動に戻ってしまう。

本節では Kaabag の「争点化・動員能力」に関する課題として、以下の2点を挙げたい。第1は、Kaabag が市政に参加するにあたり、影響力を及ぼせる時期・分野に波があることを、いかに改善するかである。これまでの Kaabag は、フィリピンの多くの NGO ネットワークに見られるように、メンバー団体はそれぞれの活動があるため、必要な時に団結し影響力を発揮するという戦術を取ってきた。しかし、近年は「民衆からの指針」が形骸化しつつある例に見られるように、「必要な時」のみに争点化・動員能力を一時的に強めるだけでは、市政に十分な影響を持続的に与えることはできない。また、Kaabag は政策立案に影響を及ぼすことができたのは、貧困層に対する居住地提供や一部の社会的弱者（女性、子供、障害者など）支援にかかわる枠組み作りに限定されており、例えば農村部の貧困問題や環境保全など、今後 Kaabag が積極的に取り組む必要がある分野は数多く存在する。

第2は、特定の条例の制定など、Kaabag はいくつかのアウトプット産出に貢献したものの、多くの場合、法制度の制定で終わってしまっており、それらが適切に実施・運用されるよう監視し、問題があればその改善方法を持続的に提言していくといったレベルの活動に従事できていないことである。例えば、1999年に、すべてのバランガイで年間予算の5%がジェンダー関連として計上することが当時のバランガイ長との

間で合意されたものの、現在も多くのバランガイでそれが実現するに至っていない。同様に、各バランガイで、子供の福祉・保護委員会が設立されたものの、そのすべてが実際に機能している訳ではない。また、CDC での決定事項も十分にフォローされているとはいえず、例えば CDC で承認された「市総合下水計画」は、現在も実施に至っていない³³⁵。

これらが実現の是非は、すでに述べたように、「直接的間接的に引き起こされる、意図されたまたは意図されない変化の結果による」と考えられるため、一概に Kaabag の行為のみに原因があると断定するつもりはないが、Kaabag にとって、「法制度の制定後の活動」あるいは「実践面でのモニタリング・監視」が重要な課題となっていることは間違いない。少なくとも今後の Kaabag にとって、ネットワーク全体として日常レベルの活動を重視し、安定した影響力を維持していくことによって、これらの課題に取り組んでいく必要がある。

7-5. Kaabg の政治システムへの参加と社会的環境の関係性

本節では、前章同様に、第 2 章で提示した分析フレームワークを活用し、Kaabag がその設立以降、市の政策・意思決定などの過程へ参画することにより、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について、「政治的機会」、「受益者の支持」、「組織資源」、「争点化・動員能力」の 4 つの変数を基に、時系列的に検証していく。表 15 は、Kaabag の主な活動実績と関係する事柄を時系列的にまとめたものである。

³³⁵ Etemdi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader*. Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc, pp. 405-411.

表 15 Kaabag の主な活動実績

1988	NGO・PO が都市貧困民衆評議会を設立、「民衆による 7 つの提案」を提示。 オスメニャが市長に当選。 都市貧困委員会が設立され、委員長に NGO 関係者が就任。
1991	地方政府法の制定。
1992	Kaabag の設立。 オスメニャが市長に再選。
1993	市開発評議会 (CDC) への NGO・PO の参加が認められる (28 団体)。 セブ市警察署内での女性デスクの設置。
1995	ガルシアが市長に当選。 NGO 諮問委員会、NGO 年次フォーラム等が開催される。
1997	セブ市女性・家族問題委員会の設立。
1998	「共通指針」が提示され、民衆大会の場で 31,620 が署名。 ガルシアが市長に再選。
1999	裁判所による強制執行発令前の代替地確保の義務付け。 各バランガイ長が性別問題関係事業に年間予算の 5 % を配分することに合意。
2001	「民衆による指針」の提示。 オスメニャが再び市長に返り咲く。 地方居住問題理事会への参加が始まる。 ジェンダーと開発規約の制定。
2002	地方開発基金のうち毎年 20% を NGO 支援へ拠出することが義務づけられる。 CDC への NGO・PO の参加数が 56 に増加。 バランガイ・ラズにおいてバランガイ開発評議会 (BDC) への NGO・PO の参加が始まる。 家庭内暴力禁止条例の制定。 セブ市子供規約の制定。
2004	「民衆による指針」の提示。 オスメニャが市長に再選。
2007	「民衆による指針」の提示。 オスメニャが再選。 バランガイ・ブダラーンで BDC が設立され、NGO・PO の参加も始まる。

2008	人身売買禁止条例の制定。 人身売買に関するセブ市関係機関評議会の設立。
2009	障害者福祉室の設置。
2010	「民衆による指針」の提示、2名の市議を擁立。 ラマが新たに市長に当選。 環境天然資源室の設立。

(出所) 筆者作成

まず1988年の市長選挙の折に、Kaabagの前身となったいくつかのNGOが都市貧困問題に取り組むPOと連携し、約18万人が参加する都市貧困民衆評議会(UPPC)を設立した後、「民衆による7つの要求」を提示した。その結果、彼らが主催したすべての集会に唯一参加し、住民の要求を公約に盛り込むことに同意したオスメニャ候補が市長に当選した。オスメニャ市長は、NGO・POとの合意事項に従い、住民や土地を持たない貧困層に対する住居提供などを担当する都市貧困委員会(後に行政内の正式部署として都市貧困福祉局に昇格)を設立し、その責任者にNGO関係者を任命した。同委員会は、市とNGO・POの仲介機能を果たし、両者の連携推進に重要な役割を果たした。この間のNGO・POの市政への参加について、4つの変数を基に分析したい。

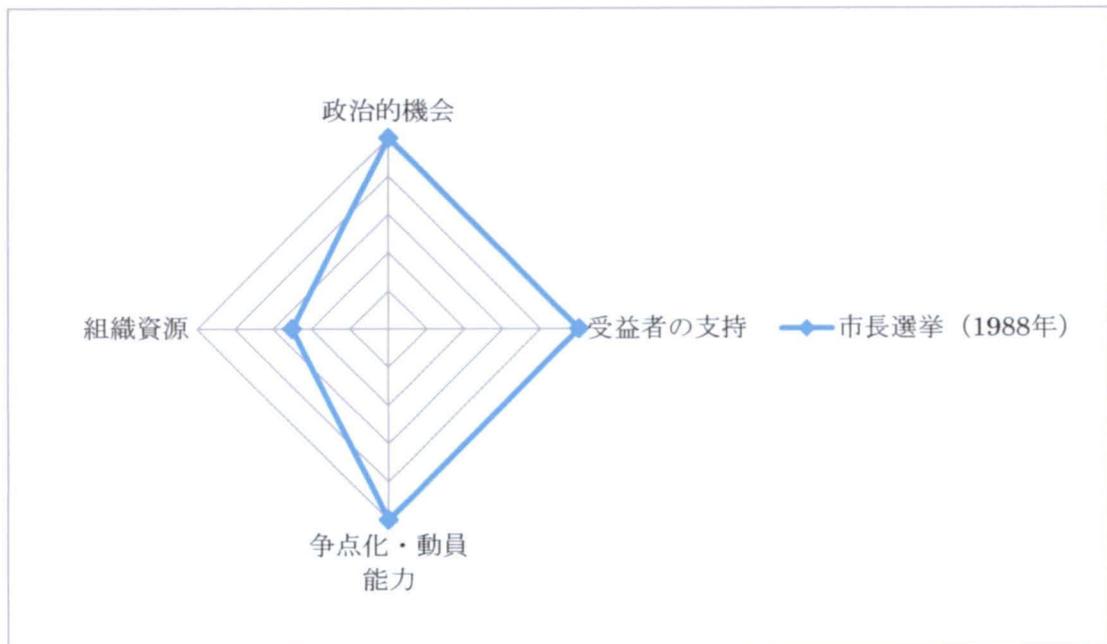
「政治的機会」については、オスメニャ氏を初めとする市長候補者側には、有権者の多数を占める貧困層と近い関係にあるNGO・POの支持を得ることにより、当選を果たしたいというインセンティブが存在していたため、彼らはNGO・PO側の主張に耳を傾ける必要があった。また、法制度やフォーマルな仕組みは存在しなかったものの、NGO・PO側は、候補者フォーラムを15回に渡って開催することにより、各候補者に対し、自らの要求を伝える場を構築した。つまり、NGO・POは各候補者たちが彼らの支持を得る必要性があるという状況を最大限に活かすことによって、自らのイニシアチブで政治システムへのアクセス度を高めることに成功した。よって、NGO・POにとって、政治的機会の開放度は高い状態にあった。

「受益者からの支持」については、NGO は特に貧困層を代表する PO と効果的な協力関係を構築することにより、18 万人が参加する UPPC の立ち上げに成功し、共通目標として「民衆による 7 つの提案」を掲げ、候補者フォーラムの場でも多くの住民の参加を得ることにより、自らの要求により説得力を持たせることに成功した。よって、受益者の支持についても高い状況にあった。

「組織資源」については、一連の NGO・PO の活動自体、問題意識を共有する様々な組織や個人によるゆるやかなネットワークを通じて実施された。よって、安定した資金基盤などは有していなかったが、質の高い人材がそれぞれの専門分野を活かしながら一連の活動に従事することで、組織としての脆弱性を補い、NGO・PO の要求が公約として盛り込まれるというアウトプットをもたらすことに貢献した。よって、組織資源については、著しく強い状況にあった訳ではないが、一定レベル（中程度）確保されていたと考えられる。

「争点化・動員能力」については、「貧困問題の改善」という誰にでも分かりやすく、かつその重要性に同意できるフレーミングが存在していた。また、18 万人の住民の動員を通じて取りまとめられた「民衆による 7 つの提案」は、当選するために貧困層からの支持を必要とした各候補者にとって、それらを受け入れることを真剣に検討せざるを得ない状況にあっため、NGO・PO からの要求の実現性は十分担保されていた。また、NGO・PO 間での合意形成に向けた調整および協働の促進、その過程で様々なステークホルダーとの交渉などについても効果的に進めることができた。よって、争点化・動員能力は、強い状態にあったと考えられる。この間の Kaabag の取り組みを 4 つの観点から図式化すると図 11 のようになる。

図 11 Kaabag の市政への参加（1988 年の市長選挙時）



（出所）筆者作成

一方で、1991年に地方政府法が制定されたことに伴い、NGOの間でより組織的に市政へ参画すべきとの機運が高まり、1992年に12の主要なNGOが連携してKaabagが設立された。Kaabagは、1993年に市開発協議会への参加が認められたほか、市の下部機関である特別委員会や非公式な実務者協議の場へ参画するようになった。1995年には、2期務めたオスメニヤ市長に代わり、新たにガルシア市長が就任し、NGO諮問委員会やNGO年次フォーラムなどの開催を通じて、NGOとの連携の組織化が図られたが、NGOの意向を十分反映させる場として機能することはなかった。この時期のKaabagは、都市貧困委員会などとのパイプを活用しながら、セブ市警察署内での女性デスクの設置（1993年）、セブ市女性・家族問題委員会の設立（1997年）、各バラングアイで女性・性別問題関係事業に年間予算の5%を配分することの合意（1999年）に加え、裁判所が

不法移住者に強制執行を発令する前に、代替地確保の有無を確認することが義務付けられるなど、女性や居住問題などの一部の分野で特定のアウトプット産出に貢献した。しかし、これらのアウトプットが産出された時期を除くと、殆どの場合、Kaabag はサービスの担い手としての存在は認められたものの、主要な政策や開発計画の策定など、市の意思決定過程で影響力を及ぼすことができず、「形骸化された参加」を強いられることとなった。この状態は、2000年代の初頭（オスマニャおよびガルシアが市長を務めた1988年～2001年）まで続いた。

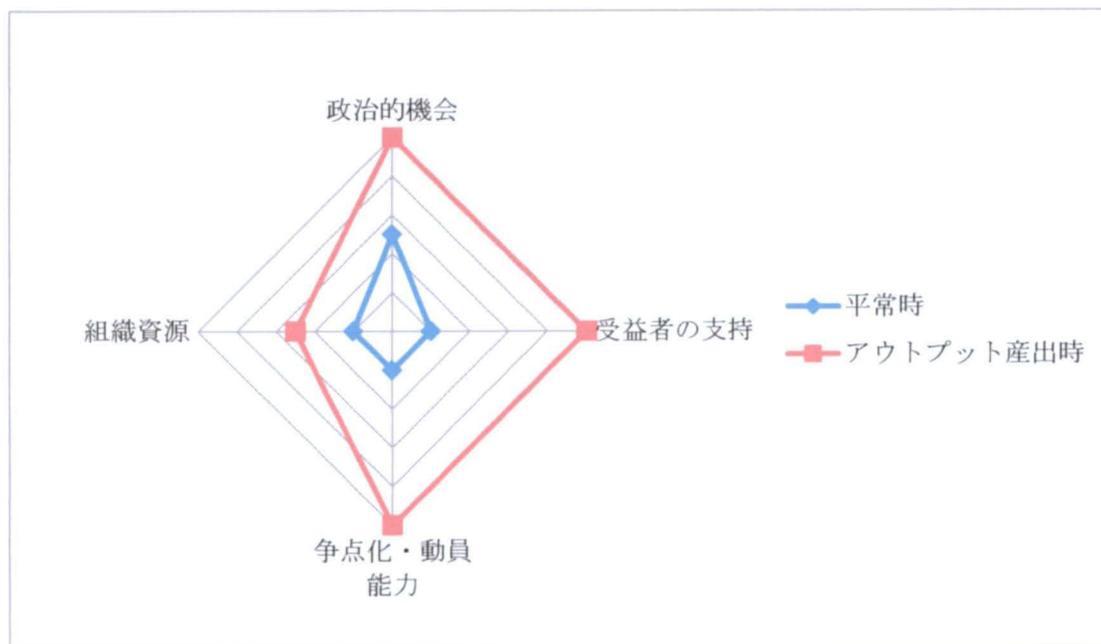
Kaabag が、女性問題や居住問題などの分野で、一時的にアウトプットの産出に貢献した際、「政治的機会」については、都市貧困委員会などの公式なルートを活用することができたため、開放度が高い状態にあった。「受益者からの支持」についても、女性問題や都市貧困層の居住問題は、1988年以降、NGO と PO の連携が最も活発な分野であったので、NGO と PO の連携は効果的に進められ、一時的に高まった。「組織資源」については、Kaabag の組織基盤は脆弱な状況にあったものの、ネットワーク内の人材を効果的に活用することで、一定レベル（中程度）の状態に達したものと考えられる。

「争点化・動員能力」については、「民衆による7つの提案のフォローアップ」という明確なフレームミングが存在し、それらの実現に向けて効果的な提言活動を行うことで、アウトプットの産出に貢献した。よって、争点化・動員能力は強い状態にあった。

一方でそれ以外の日常レベルでの「政治的機会」に関しては、Kaabag にとって、CDC などを通じて市政へ参加する仕組みが存在していたものの、オスマニャ市長もガルシア市長も Kabaag を政策提言の担い手として認めておらず、政策レベルでの彼らの要求を聴聞する姿勢を示していなかったため、決して高い状態にはなく、一定レベル（中程度）のものであったと判断できる。「受益者からの支持」に関しては、この時期の Kaabag にとって、与えられた機会を具体的にどのように活用するか明確にされておら

ず、「何をするか」というよりは、「その場へどう参加する」といった点を重視せざるを得ない状況にあった。また、Kaabagのメンバー自体、市が実施するコミュニティ
抵当プログラムやストリート・チルドレン支援などを通じて、サービス提供業務に従事する傾向が強かった。よって、住民の意向を集約する場を定期的に設け、共通の政策目標などを設定することにより、両者が連携してその実現に取り組むといった活動は活発に行われなかった。よって、受益者からの支持は低い状況にあった。「組織資源」については、海外の援助機関に資金を依存するという財政的に不安定な状態に加え、ネットワークのメンバーは自らが所属する組織の活動を優先する傾向にあったため、1988年の市長選挙時のような団結力を示すことはできず、弱い状況にあった。「争点化・動員能力」は、すでに述べたようにKaabagにとって、何のために参加するかというよりは、どのように参加するかに重点を置かざるを得ない状況にあったため、問題改善に向けて、フレーミングを提示し、実現可能な要求を持続的に掲げていくといった行為は活発に行われなかったため、弱い状況にあった。この間のKaabagによる市政への影響について、4つの変数の相互作用を図式化すると、図12のようになる。

図 12 Kaabag の市政への参加（オスマニヤ・ガルシア政権期）



(出所) 筆者作成

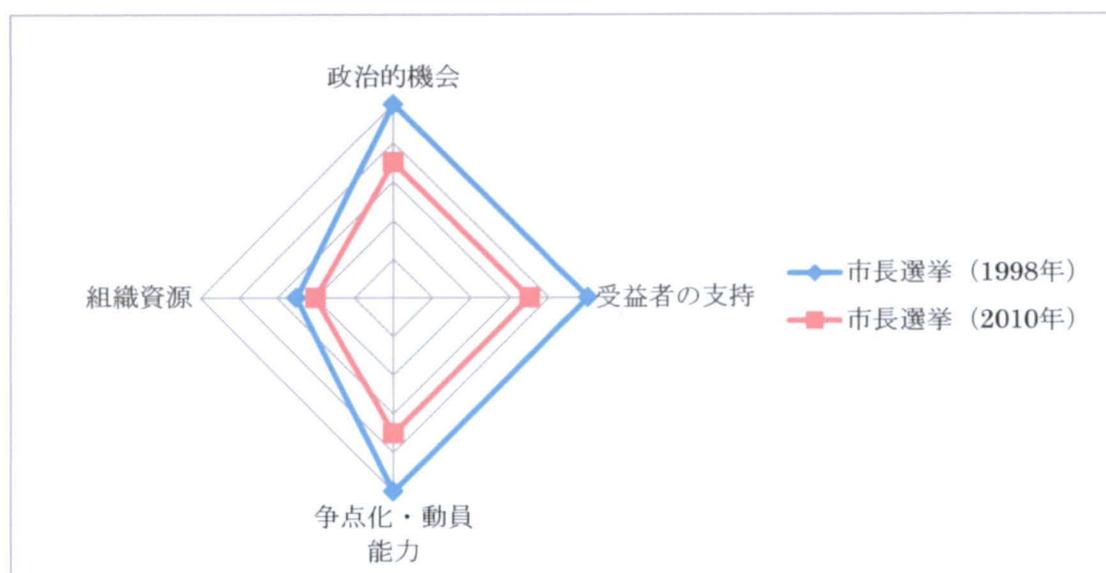
一方で、ガルシア市長が2期目を目指した1998年の選挙において、「市の意思決定過程における形骸された参加」の状況を打破しようとした動きが顕著な形で現れた。Kaabagのイニシアチブにより、貧困層の要求が「共通指針」としてまとめられ、民衆大会の場で、3万人以上の署名を得て承認された。その後、Kaabagは市長選挙ごとに同様の手法を採用し（2001年、2004年、2007年、2010年）、POを初めとする受益者との連携を通じて「民衆による指針」を市長候補者に提示し、公約に盛り込むよう求めた。その結果、地方開発基金を通じたNGO支援の実施（2002年）、CDCへのNGO・POの参加数の増加（2002年）、家庭内暴力禁止条例の制定（2002年）、人身売買禁止条例の制定（2008年）、障害者福祉室の設置（2009年）、環境天然資源室の設立（2010年）などのアウトプット産出に繋がっていった。しかしすでに述べたように、市長選挙時

の「民衆による指針」の提示という手法は、徐々に形骸化していき、それぞれの候補者へ各セクターの要求を提示しても、選挙後にそれらが反故にされるケースも目立つようになった。よって Kaabag は、事態を打開するために、2010 年の選挙で Kaabag を初めとする NGO・PO が支持する候補者 2 名を市議選に立てるという戦術を新たに採用し、両名とも当選するに至っている。

これらの市長選時の Kaabag にとっての「政治的機会」については、1988 年の選挙時と同様に、各候補者は当選するために Kaabag らの要求を積極的に聴聞する姿勢を示さざるえない状況にあった。Kaabag の取り組みは公けなものとして制度化されていた訳ではなかったが、住民の意向を集約する仕組みの一つとしてその存在が認知されていた。よって、政治的機会は高い状態にあった。「受益者の支持」については、Kaabag が PO との連携を通じて受益者の意向を集約し、各候補者にそれを認めさせるという共通の政策目標が設定され、一連の行為が具体的な仕組みとして機能していたため、高い状態にあった。「組織資源」については、Kaabag は豊富な資金源に恵まれていた訳ではなく、組織基盤は必ずしも強固ではなかったものの、一時的にネットワークのメンバーの専門性を活用することにより、効果的に組織運営をおこなったほか、研究者やその他専門家など外部関係者の支援を得ることにより、活動の精度を高めることに成功した。よって、組織資源は決して強い状態にはなかったが、一定レベル（中程度）確保されていた。「争点化・動員能力」については、「市長候補は貧困層の声に耳を傾けるべきという」フレーミングが存在し、Kaabag がその過程で Coordination（合意形成に向けた意見調整）、Facilitation（集団としての協働の促進）、Negotiation（様々なステークホルダーとの交渉）にも効果的に従事できたため、高い状態にあったと考えられる。なおすでに述べたように、この手法は回数を重ねる度に、「民衆による指針」を提示する行為そのものがルーティン化し、候補者も当選後に一旦受け入れた要求を

反故にするなど、その重みや説得力が薄れていったため、上記4つの変数は相対的に低下して（弱まって）いったと考えられる。市長選挙時の Kaabag による市政への影響を図式化すると、図 13 のようになる。

図 13 Kaabag の市政への参加（市長選挙時）



（出所）筆者作成

2001年の再登板後、オスメニャ市長は、サービス提供分野だけではなく、市の政策立案や意思決定過程へのNGO・POの参加に理解を示すようになるなど、Kaabagを取り巻く環境は徐々に変化していった。その背景には、2001年の選挙で従来の支持層がガルシア前市長派と分断されてしまったため、それを補完する存在としてNGO・POに白羽の矢が立ったという事情もあった。また、オスメニャ市長は、Kaabagの関係者を市の政務官に任命したことにより、Kaabagと市長の間で太いパイプが構築された。例えばKaabagは、2002年に市開発評議会へのNGO・POの参加者数を地方政府で定められた1/4に規定するOrdinance 1828の制定に積極的に尽力した。その後、KaabagはCDCの

中に参加する NGO・PO 関係者のうち 4 割を占めるようになったほか、5 つある下部委員会での議論にも NGO・PO が積極的に参加することにより、フィリピン国内でも類のない参加型の CDC 構築に貢献した。また Kaabag は、選挙時に提示した「民衆による指針」のフォローアップ・実現に取り組むという観点から、市政へ積極的に参加するようになり、先に例示した形で、特定の条例や制度の構築に貢献していった。一方で、Kaabag の参加は、CDC や地方居住問題理事会などの一部の委員会に限定され、NCPC のようにすべての立法委員会への参加が認められた訳ではなかった。よって、Kaabag が市政へ直接影響を及ぼせる機会は、NCPC に比べると、限定される状態にあった。

Kaabag が特定のアウトプット産出に寄与した場合、「政治的機会」については、Kaabag は、CDC や地方居住問題理事会への参加、あるいは NGO 出身の政務官とのネットワークを効果的に活用できたと考えられるので、高い状態にあった。「受益者からの支持」については、上記のアウトプット産出に貢献した際は、選挙時に提示された「民衆による指針」の具体的な実現といった形で、PO と共通の政策目標が設定され、それらの実現に向けて、積極的な連携が図られた。よって、受益者の支持についても、高い状態にあった。「組織資源」については、組織基盤の脆弱性をネットワーク内の人材で補うことで、一時的に質の高い組織運営を実施することができたため、一定レベル（中程度）確保されていた。「争点化・動員能力」については、「民衆による指針として提示した提言内容を実行に移す」という明確なフレーミングが存在し、Kaabag はそれらの実現のために Coordination（合意形成に向けた意見調整）、Facilitation（集団としての協働の促進）、Negotiation（様々なステークホルダーとの交渉）の実施を通じて、効果的な提言活動に従事したため、高い状態にあった。

一方で、すでに述べたように、Kaabag が特定のアウトプットの獲得に寄与したケースは、依然居住問題や一部の社会的弱者支援にかかわる枠組み作りなどの分野に限定

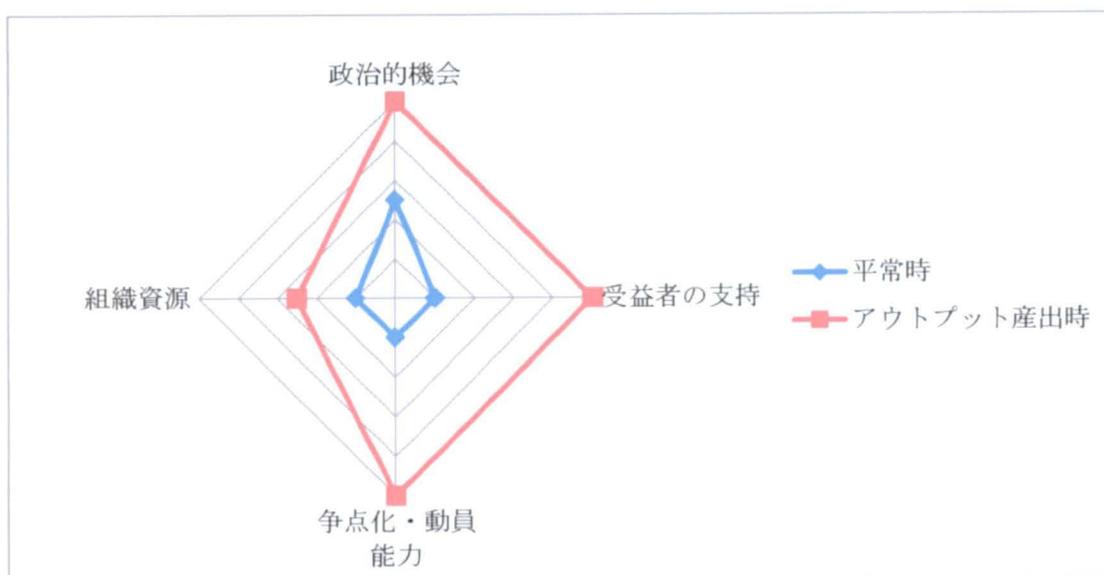
される傾向にあり、Kaabag が市政に及ぼす影響力も時期とともに変化した。また、NCP とは異なり、Kaabag はすべての立法委員会へ参加が認められた訳ではなかったため、協力関係を構築できた一部の市議が所属する委員会以外へのアクセスは事実上制限され、市の立法過程へ直接影響を及ぼせる機会は限られていた。Kaabag のメンバー団体自体も、通常はそれぞれの活動を優先する傾向にあったため、ネットワークとして持続的に市政へ影響を及ぼすことができた訳ではない。Kaabag の日常レベルでの市政への参加を分析すると、以下のとおりになる。

「政治的機会」については、第1期オスマニヤ政権期に比べると、CDC や市に付随する委員会など、Kaabag が市政へ影響を及ぼせる機会は確保されていた一方で、立法委員会のように依然参加自体が認められないものもあった。よって、一時的にアウトプットを算出できた時期を除くと、政治的機会は一定レベル（中程度）確保されていたに過ぎなかった。「受益者の支持」について、例えば Kaabag らは機能的な BDC の設立を通じて各バランガイとの連携強化を試みたが、現在に至るまで全体の 1/3 程度しかカバーできていない状況にあり、NGO・PO の積極的な参加が保証された BDC を運営するバランガイは 10 にも満たない。よって Kaabag は、日常レベルで PO と効果的に意思疎通を行い、持続的な協力関係を構築することができた訳ではないため、受益者の支持は低い状態にあった。「組織資源」についても、財政基盤の脆弱性を補ってきたネットワーク内の人材の効果的な活用が、日常レベルでは十分に機能しなかったため、弱い状態にあった。「争点化・動員能力」については、居住問題や一部の社会的弱者支援の分野を除くと、日常レベルでは、フレーミングの提示を通じて NGO 側の要求を提示するという行為が活発に行われた訳ではないため、弱い状態にあった。

なお、2010 年にオスマニヤ市長が連続 3 選禁止の規定に抵触したため、立候補を見合わせ、後継者としてビジネス・セクター出身のラマ市長が誕生した。しかしすでに

述べたように、ラマ市長とオスメニヤ前市長が次期市長選挙を巡り一転して対立関係に入ったため、前市長に近いとみなされる Kaabag は少なからず影響を受けている。Kaabag は依然 CDC や一部の特別委員会への参加を認められているものの、市長自体が必ずしも Kaabag に好意的な姿勢を取っていないため、Kaabag が市政に影響を及ぼせる機会は以前より狭まっていると考えられる。一方で、Kaabag らが支持を経て当選した2人の市議を通じて、セブ市シェルター計画条例の制定に寄与するなど、引き続き特定分野においてアウトプットの産出に貢献している。よって、ラマ政権期になって変化したことは、Kaabag が市政に直接影響を及ぼせる機会が前政権時に比べ若干狭まったため、政治的機会の開放度が一時的に高まる「頻度」が以前より低くなったと言えるが、「アウトプット産出時」および「平常時」におけるその他3つの変数の相互作用は、第2期オスメニヤ政権期とほぼ同等の状態にあると考えられる。第2期オスメニヤ政権以降に Kaabag が市政への影響について図式化すると、図14のようになる。

図14 Kaabag の市政への参加（第2期オスメニヤ政権以降）



(出所) 筆者作成

7-6. 結論

Kaabag が過去に市長選挙の機会を戦略的に捉え、「民衆による指針」を通じて、NGO 側の主張を提示し、その一部を候補者に認めさせてきたことは大きな功績といえる。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た。しかし、Kaabag およびそのメンバー団体は、彼ら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と判断できる。前節での分析を基に、Kaabag による市政への影響について、4つの変数の作用の変化をまとめると次のようになる。

社会的受容度のうち、「政治的機会」については、市長選挙や一時的にアウトプットを算出した時期に限定すれば、高い状態にあった。しかし日常レベルでは、2000 年代前半までの期間中、歴代の市長は Kaabag をサービス提供の担い手として位置づけられる傾向が強かったため、一定レベル（中程度）開放されているに過ぎなかった。しかし、第 2 期オスメニャ政権が誕生した後、Kaabag が政治システムへ積極的に参加することが認められるようになり、Kaabag にとっての政治的機会の開放度が高まる頻度は以前より向上した。しかし、セブ市では NGO の参加が制度化されなかったため、市長・市議・市の幹部職員との関係を構築するにあたり、個人関係がものをいう状況が続き、一旦協力関係が構築すれば機能するものの、政権交代などを通じて、新しい首長の政

策の変化や政治任命による行政内の主要ポストの移動などがあれば、それがそのまま維持されるという保証はなかった。事実、2010年にオスメニャからラマへ市長が交代した際、Kaabagにとっての政治的機会が高まる頻度は相対的に低下している。よって、Kaabagにとっての政治的機会は、常に一定レベル（中程度）以上は確保されていたものの、外的環境に応じて開放度が変化した。

「受益者の支持」については、住民組織との連携は、選挙時や特定の条例制定などのアウトプットの産出に貢献した場合に限れば効果的に進められ、一時的に高い状態にあった。しかし日常レベルでは、例えばバランガイ開発評議会へのPOの参加を支援するものの、実際に連携できているのは全体の1/3に過ぎないなど、多くの課題が残された状況にあり、受益者の支持は低い状態にあった。よって、Kaabagに対する受益者の支持は、安定性を欠き、時期によってその高低の度合いが流動化した。

「組織資源」については、選挙時あるいは特定のアウトプット産出に貢献できたケースに限定すれば、組織面での脆弱性をメンバー間での連携を強化することで一時的に補い、一定レベル（中程度）確保することに成功した。一方で、日常レベルでは、外部の支援に依存するという不安定な財政構造は変わらなかったほか、各メンバーがネットワーク全体としてではなく、所属団体としての活動を優先する傾向があったため、ネットワークとして効果的な組織運営を行うことはできなかった。よって日常レベルにおいては、Kaabagの組織資源は弱い状況にあった。

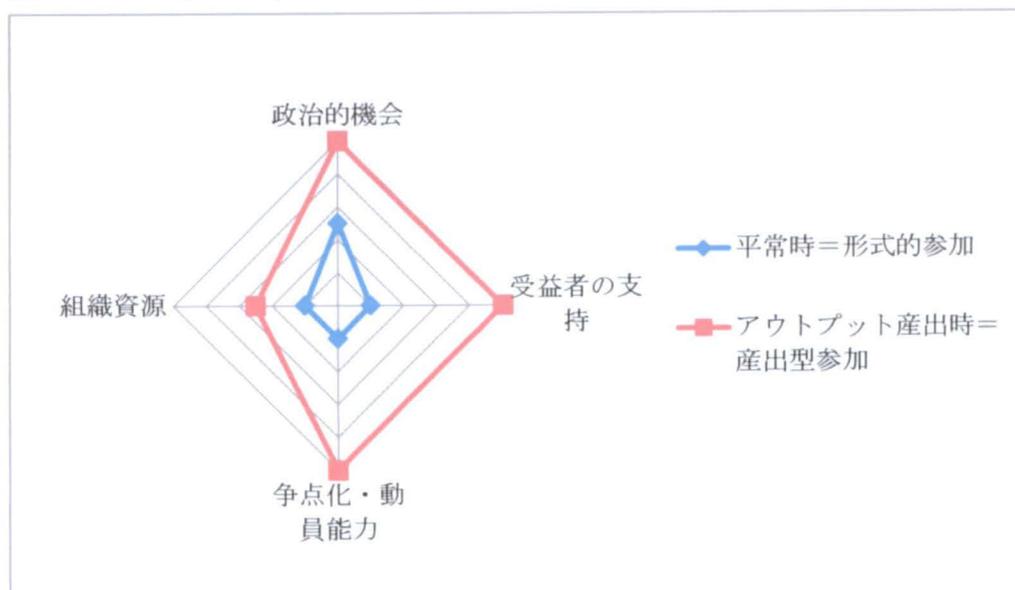
「争点化・動員能力」については、選挙時やKaabagが特定の条例の制定等に関与した場合は、「各候補者は貧困層の声に耳を傾けるべき」、「民衆による指針として提示した提言内容の実現」、「地方政府法の適切な実施」といったフレーミングが存在し、より実現性の高い要求を掲げることでアウトプットの産出に成功している。またその過程で、ステークホルダーとの合意形成に向けて意見調整・協働推進・関係者の説得等

を効果的に行った。よって、これらの場合、Kaabaga は一時的に争点化・動員能力を高めることができた。しかしそれ以外は、持続的に自らの要求を提示する行為に従事できず、Kaabag が影響を及ぼせる時期や分野は限定されたため、争点化・動員能力は弱い状況にあった。よって、総合的にみると、Kaabag の組織資源および争点化・動員能力ともに一時的に強まることはあっても、頻繁にその高低度合いが流動する傾向にあった。

結論として、Kaabag の場合、市長選挙の機会を活用して提言を提示した折や、特定の条例の制定に貢献した際は、政治的機会が開放された状況にあり、ネットワーク全体が団結してアドボカシーに取り組むことで組織基盤の脆弱性を補い、一時的に受益者の支持および争点化・動員能力を高めた（強めた）。その結果、NGO が提起した問題が懸案として取り上げられ、法制度やプログラム策定等につながるといった形で、具体的なアウトプットを生み出すことに貢献したため、これらの時期には「産出型参加」が達成された（図 15 アウトプット産出時）。しかしこの場合、Kaabag が実際にアウトプットの産出に貢献できたのは一部の分野に限定され、その影響力も時間とともに流動化したため、安定性を欠くものであった。それ以外の日常レベルでは、一定レベル（中程度）の政治的機会が開放されていたものの、受益者の支持は概ね低い状況にあった。組織資源および争点化・動員能力についても、Kaabag がネットワーク全体として資源の効果的な動員を図ることができず、各メンバーも個々の組織の活動を優先す傾向にあったため、ともに弱い状況にあった。その際、Kaabag の参加は形骸化し、アウトプットの産出に貢献することもなかった。よって、日常レベルでの Kaabag は、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、具体的なアウトプットを生み出すことができず、問題解決に向けて影響力を行使できなかったため、「形式的参加」の状態にあった（図 15 平常時）。

一方で、Kaabag は一時的に条例の制定や制度の構築に貢献したものの、それらはアウトプットの産出だけで終わってしまう傾向が強く、その改善や適切な実施に向けて十分なフォローができた訳ではない。よって、Kaabag も NCPC と同様に、恒常的な政治システムへの参加を通じて、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である「価値創造型参加」の実現に至らなかったと判断できる。

図 15 Kaabag による市政への参加



(出所) 筆者作成。

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

本章では、本研究の結論として、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を対象として、1) NGOが政治システムへ効果的な参加を果たしていく上での課題、2) 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、3) 政治システム内での一行為主体としてのNGO固有の機能、4) 残された課題と提言、について述べる。

8-1. NGOが抱えている課題とは

事例調査の結果、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、NGOが政治システムへ効果的な参加を果たしていくにあたり、以下の課題を抱えていることが明らかになった。

8-1-1. 政治的機会

「政治的機会」については、NGOが市政へ参加する上で、一定レベルの機会が提供されているといえるが、以下の傾向がみられた。すなわち、NGO・POとの連携に前向きな首長の存在が大前提として挙げられ、彼らが長期政権を維持することによって、議会や行政機構を自由に動かせることが可能になったことで、NGOに対して開放度の高い政治的機会が安定して提供されることに繋がった。但し、この「NGOに好意的な首長のリーダーシップの存在」という前提が一旦崩れると、NGOにとっての政治的機会の開放度は狭まり、安定性が脅かされることが明らかになった。

8-1-2. 受益者の支持

「受益者の支持」については、NGO と PO の連携は絶えず効果的に行われている訳ではないことが判明した。その背景には、以下に示すような NGO の姿勢や活動実態が関係しており、それらが、NGO の独立・中立性を脅かしているという事情がある。

- ① **政府への依存**：NGO は政府から直接資金援助を受けたり、政府が実施する事業の受注先として補助金を得たりするケースが多い。また、NGO が開発評議会などの地方特別機関へ参加するためには、政府から定期的に認証を受ける必要がある。このように行政の影響下にあるという状況は、NGO が組織の存続や財源確保を優先するあまり、政府との無用な軋轢を避ける傾向を招き、住民の立場を仲介・代弁する機能を適切に果たせなくなる危険性がある。
- ② **海外援助機関による支援**：NGO は伝統的に海外からの資金援助に大きく依存しているため、これらの援助機関からの支援を失わないために、本来の受益者である住民の意向を集約する行為がおろそかになり、援助機関の意向を優先して組織運営や事業活動を展開してしまう傾向が高くなる。
- ③ **官製 NGO の存在**：地方では依然首長や地域の有力者のイニチアチブで設立される「官製 NGO」が存在し、事業の受注などを通じた便宜供与の受け皿として存在する組織や、選挙時には彼らの集票マシンとして機能するものもある。
- ④ **NGO 間での連携不足**：NGO 同士の相互連携が絶えず効果的に進められる訳ではない。例えば、一旦設立された NGO のネットワークが加盟団体間での意見の相違から機能不全に陥り、組織改革や構成メンバーの見直しなどを迫られる場合もある。また、それぞれが所属する組織の活動を優先してしまい、ネットワークとしての影響力を

持続的かつ安定して発揮できないこともある。

8-1-3. 組織資源

「組織資源」については、以下の課題が明らかになった。

- ① **資金基盤が脆弱**：NGO は組織運営のための資金を海外の援助機関や政府からの支援に依存しており、財政的な安定性を欠く。また、欧米諸国のように一般の支持者からの寄付金を募って活動資金に充てる手法が浸透しておらず、いわゆる「寄付文化」が十分に定着していない。
- ② **人的資源の確保・育成に支障**：資金難などの理由により、職員数が慢性的に不足しており、少数の職員に膨大な業務が集中し、各自が業務過多の状態にある。また、職員の入替わりが頻繁に起こるため、組織として人材を育成することができず、組織資源として蓄積することが出来ない。
- ③ **組織運営に難**：同様に、人的資源が十分でないため、組織としての中長期的な戦略の策定、活動領域における専門的知識の向上、政治システムへ参加していく上での経験・技術の蓄積などに支障をきたし、政府から自立した専門的な活動を持続的に実施していくことが難しい状況にある。
- ④ **ガバナンスの機能不全**：組織運営をチェックする理事会そのものがルーティン化し、生産的な議論が行われないまま、形骸化してしまう例もある。また、加盟団体間で効果的な意思疎通や連携が頻繁に行われず、ネットワークそのものを維持することが目的となってしまう場合もある。

8-1-4. 争点化・動員能力

「争点化・動員能力」に関し、NGO が懸案事項を争点化し、組織資源を効果的に動員するためには、組織として以下の課題に取り組む必要がある。

- ① **正当性の確保**：選挙で選ばれた訳ではない NGO が政治システムへ参加するにあたり、実際に誰をどのような立場から仲介・代弁しうるのかといった問いに対して、明確な答えが提示できていない。すでに述べたように、NGO と PO の間での信頼関係構築に課題があることを考えると、NGO は存在意義そのものを問われる事態に直面している。このような状況は、NGO が効果的なフレーミングを通じて、懸案事項を争点化する行為に深刻な影響を及ぼす。
- ② **透明性の向上**：NGO は目の前の活動を優先するあまり、情報公開等を通じて自らの活動の透明性を向上する行為をおろそかにする傾向がある。例えば、NGO は基礎的なツールである年次報告書やウェブ・サイトを通じた情報発信も十分に行えていない。NGO の情報公開能力が不足し、その活動自体に透明性を確保できなければ、NGO が掲げる要求をステークホルダーに広く認知させることが困難となり、周囲に対する説得力も低下する。
- ③ **アカウンタビリティ・システムの構築**：NGO は、組織としてアカウンタビリティを果たす体制を構築できていない。すなわち NGO は、受益者、理事、支援者などのステークホルダーとの間で、事業内容（会計部分を含む）、成果、自らの活動の評価結果などを効果的に共有し、彼らの要求に適切に答えるなど、相互に効果的な意思疎通を行う仕組みが整備できていない。このことは、NGO が持続的かつ戦略的に Coordination（合意形成に向けた意見調整）、Facilitation（集団としての協働の促進）、Negotiation（様々なステークホルダーとの交渉）に従事していくことに支障をきたす。

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

次に、NGOの政治システムへの効果的な参加と社会的環境の関係性について考察する。これまでの調査結果から判断すると、フィリピンではナガ市やセブ市のようなローカル・ガバナンスの成功例とみなされている地域においてでさえ、NGOが提起した問題が懸案として取り上げられた結果、その要求が政策面に反映される、法制度やプログラム策定等につながるといった形で、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である「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判明した。「部分的」という言葉をここで用いた理由は、ナガ市でもセブ市でも、NGOが実際にアウトプット産出に貢献できるのは特定分野に限定され、その影響力も時間とともに流動化し、それ以外の場合は、NGOが政治システムへ参加するものの、問題解決に向けて殆ど影響力を行使できていない「形式的参加」の状態にあることが明らかになったためである。例えば、Kaabagの場合、市長選挙に際し、各候補者が住民の要望を聞かざるを得ないという政治的機会を戦略的に捉え、NGOが住民との意見調整を通じて受益者からの支持を得るとともに、各メンバー組織の強みを活かすことで組織資源を一時的に増幅させ、説得力のある形で要求を提示することによって争点化・動員能力を強めた。その結果、各候補者がNGO側の要求を公約として盛り込むことに繋がり、「産出型参加」を達成することができた。一方日常レベルでは、NGOがサービス提供の担い手としてのみ位置づけられる傾向が強く、市は政策や意思決定過程への彼らの参加を促すことに積極的ではなかったため、Kaabagの市政への参加は、市開発評議会や一部の委員会を除くと、十分に行われず、Kaabagの「受益者の支持」、「組織資源」、「争点化・動員能力」はいずれも低い（弱い）状態にあった。その結果、Kaabag

はアウトプットの産出に寄与できず、市政へも十分に影響を及ぼすことができなかつたため、「形式的参加」の状態にあった。

つまり、政治的機会が一定レベル開放されている状況下であって、「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る、あるいは強まった場合、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」が起こることが明らかになった。但し、この場合、NGOが実際にアウトプットの産出に貢献しているのは特定分野に限定され、その影響力も時間とともに流動化する。また、NGOは必ずしもこれらのアウトプットが適切に実施・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できている訳ではない。フィリピンで一般的に取り上げられる「NGOの成功例」あるいは「NGO活動の成果」と位置付けられるのは、この「産出型参加」が一時的に達成された状態を指すと結論づけられる。なお、「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」の状態になることが判明した。

よって、フィリピンの中でも住民参加が最も進んでいるといわれているナガ市やセブ市でさえも、NGOが問題解決に取り組む行為主体として、必ずしも与えられた機会を効果的に活用できている訳ではないことが浮き彫りされた。言い換えれば、フィリピンで住民参加に関する先進的な取り組みを行っている自治体でさえも、「価値創造型参加」、すなわち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に至っていないことが明らかになった。

それでは、NGO が価値創造型参加を果たすことと、NGO の行為に影響を及ぼす社会的環境、すなわち NGO にとっての外部的要因（社会的受容度）と内部的要因（組織力）の間で、どのような関係性があるのでしょうか。本論文では、社会的受容度の下位変数のうち、政治的機会はコントロール化した。これは、政治環境、文化、社会情勢が異なるフィリピンのすべての自治体を同等に扱うことは現実的でないと判断したため、本研究では、調査の対象を住民参加に関して、他よりも一步先んじていると考えられる自治体に限定した。つまり、法制度が整備されていて、首長が NGO の参加に好意的な姿勢を示しているなど、政治的機会が一定レベル開放されていると考えられる自治体に焦点をあて、NGO が政治システムへ効果的に参加していく上で、どのような要因が関係するのかを検証した。

フィリピンの場合、NGO が政治システムに参加するための方針や政策は存在するため、問題はそれらをどう制度化し、適切な実施につなげていくのかということが重要な課題であった。その過程で、「政治的機会」が安定化していることは大前提となる。例えば、ナガ市やセブ市の場合、市長からの支持なしに NGO が政治システムへ参加していくことは容易ではなかった。フィリピンでは、予算・政策・人事などすべての面で首長の権限が強いため、仮に NGO が市長と対立関係に入ってしまうと、様々な面で支障が出る。さらに、市長が強いリーダーシップを発揮し、NGO・PO との連携に踏み切るためには、反対勢力を抑える必要もある。佐久間は³³⁶、「選挙では、首長候補者が自派に属する副首長候補や議員候補を当選に導く構造になっているため、首長に借りのある議員は首長の言いなりになる可能性がある。首長が議会の過半数の支持を獲得・維持することは、首長の意思を行政に反映させる程度に大きな影響を及ぼす。」と

³³⁶ 佐久間美穂，2010，「フィリピンの地方政府」（永井史男・船津鶴代編『東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究』調査研究報告書），アジア経済研究所，p. 60.

指摘しているが、ナガ市においてもセブ市においても、議会を市長派が独占した状態が長く続いたため、市長のイニシアチブが強く発揮されやすい環境にあった。

また、ナガ市のロブレド市長にしても、セブ市のオスメニヤ市長にしても、NGO・POとの連携の発端となったのは、残念ながら地方政府法で示された参加型ガバナンスの理念を自らが率先して体現することに努めたというよりは、より現実的な理由、すなわち政敵を押さえて市長に当選・再選を果たす思惑があったことは否定できない。ロブレドにはビリャファルテ、オスメニヤにはクエンコという強力な反対勢力が存在しており、自らが当選を重ね権力を維持していく手段として、有力な有権者であった貧困層に影響力がある NGO・PO と連携することを選んだ。しかし、両市がフィリピン国内で参加型ガバナンスの成功例として注目されるようになったのは、ロブレドやオスメニヤが、選挙対策あるいは権力維持という側面はさておき、NGO・PO による市政への参加を促すことにより、プログラムの円滑な実施や質の高い政策を立案する上で有益であると「発見」したことは間違いない。その結果、両氏の認識度の程度に差はあったものの、ナガ市では住民参加強化条例の制定を通じて NGO の市政への参加が制度化されたのに対し、セブ市ではより開かれた市開発評議会の設立に繋がった。また、市長が NGO・PO と積極的に連携する方針を固めた際、ナガ市でもセブ市でも議会が市長派のオール与党で占められる期間が長く、かつ同じ市長が通算 15 年以上務める状況にあったため、議会との間で大きな軋轢は発生せず、市長が行政機構を自由に操ることも可能となり、NGO にとって安定した政治的機会が提供されるに至った。

但し、これはフィリピンでは「特別な状況」であったと考えられる。多くの自治体では、「NGO・PO との連携に前向きな首長」、「首長派が絶対的多数を占める議会」、「首長が自由に動かせる行政機構」の 3 つが同時に存在することは稀であると言え、実際は現在も多くの自治体で伝統的な寡頭政治が行われている状況にある。事実川中は、

「地方政府で NGO が政策過程に食い込めないのは、これまで国家資源の独占的支配を維持してきた地方政治家の存在が大きく影響している」と指摘している³³⁷。よって、NGO の政治システムへの効果的な参加を考察するにあたり、ナガ市およびセブ市の政治的機会は例外的に開放度が高い状態にあった点に留意する必要がある。

しかし、ナガ市やセブ市のケースで明らかになったように、「政治的機会」の開放度が高いだけでは、NGO が政治システム内で影響力を行使できる訳ではない。NGO にとって、まず「受益者の支持」を得ることが重要である。フィリピンの場合は、PO が連携の対象になると考えられるが、NGO がどの程度住民や各セクターの立場を仲介・代弁できているか、彼らと効果的な協力関係が築けているかといった点が大きな鍵になる。例えばナガ市の場合、各バラングイに BPC を設立したものの、その多くが機能していないなど、NCPC が各立法委員会へ参加しても、住民の意向を集約する仕組みが確立されていないため、参加自体が形骸化し、諸問題の改善・解決へ持続的に関与することが困難になっている。また、1998 年に実施されたセブ市の市長選挙の際に、各候補者が NGO の意向に配慮した公約を掲げなければならなかったのは、NGO が住民と効果的に連携し、3 万人以上が署名した共通指針の存在があったといえる。

NGO が効果的に政治システムへ参加していくためには、豊富な「組織資源」（安定した資金基盤、質の高い人材の配置、幅広いネットワークなど）を有していることも不可欠である。しかし、NCPC や Kaabag の例にみられるように、多くの NGO にとって安定した財源の確保や人材育成などは慢性化した課題になっている。NGO はこのような組織基盤の脆弱性を、ネットワーク内の人材を効果的に活かすことで補完し、一時的に組織資源を強めることによって、アウトプットの産出に繋げてきた。「争点化・動員

³³⁷ 川中豪, 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家と NGO—15 カ国の比較研究』, 明石書店, pp. 149-152.

能力」については、NCPC や Kaabag は、一時的に自らの問題意識を懸案事項として効果的にフレーミングし、より実現可能な要求を提示するなど、戦略的な政策提言を行うことで、一部の条例などの制定に繋げてきた。しかし、そうした能力をいかにして持続的に発揮していくかが重要な課題となっており、両者ともこの点を改善するための明確な展望を示せていない状況にある。

以上のことから判断すると、NGO が政治システムへ効果的に参加すること、すなわち「価値創造型参加」を果たすことと、NGO の行為に影響を及ぼす社会的環境（社会的受容度および組織力）の関係性について、次のような中範囲理論が成り立つと結論づけられる。

「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）状態にならなければ、NGO の価値創造型参加は達成されない。」

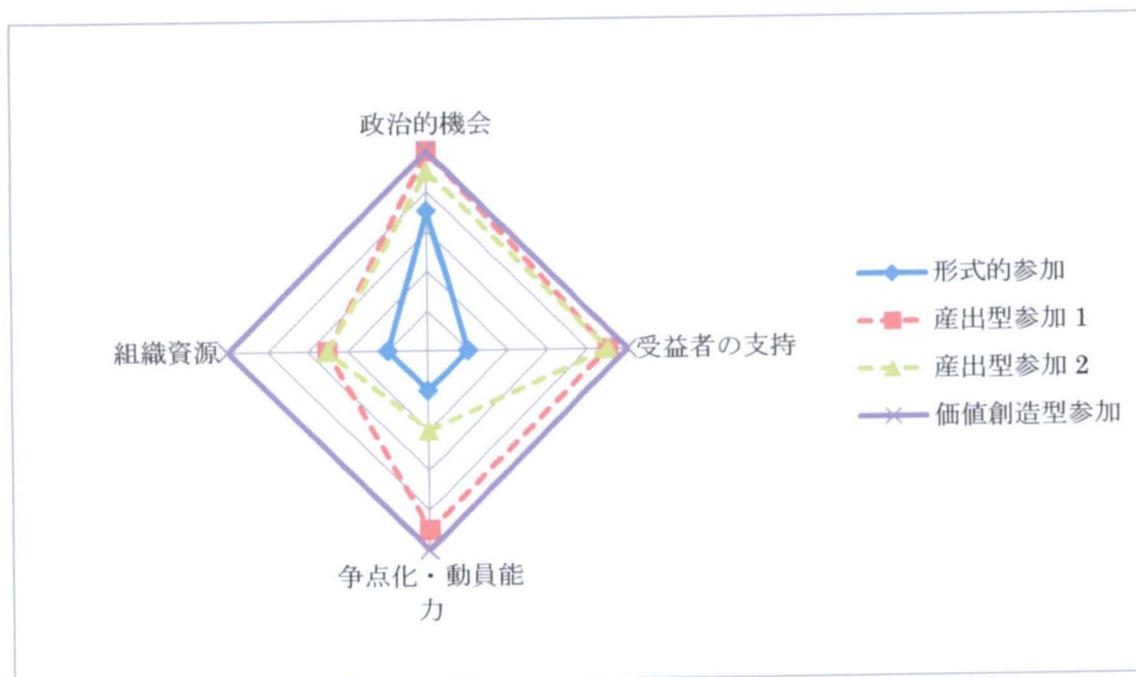
表 16 NGO の政治システムへの参加と社会的環境の関係性

社会的環境				NGO の政治システムへの参加
社会的受容度		組織力		
政治的機会	高	組織資源	弱	形式的参加
受益者の支持	低	争点化・動員能力	弱	
政治的機会	高	組織資源	弱⇒強	産出型参加
受益者の支持	低⇒高 (一時的に高まる)	争点化・動員能力	弱⇒強 (双方とも一時的に強まる)	
政治的機会	高 (安定)	組織資源	強 (安定)	価値創造型参加
受益者の支持	高 (安定)	争点化・動員能力	強 (安定)	

(出所) 筆者作成

図 16 NGO の政治システムへの参加と社会的環境の関係性

*点線部分はその高低・強弱の度合いが一時的に変化する状態を示す。



(出所) 筆者作成

8-3. 政治システム内での NGO の機能とは

フィリピンで住民参加を積極的に推進する地方都市において、NGO は「産出型参加」を部分的に達成しているが、「価値創造型参加」を果たすに至っていないという状況の中で、これらの都市における NGO が政治システム内で有する機能、すなわち NGO の個性的配置とはどのようなものであるといえるだろうか。まず、フィリピンの NGO が政治システム内で許容されている「スペース」について考察したい。

長谷川は、フィリピンにおける政府の役割について、経済発展との関係性を例に、自らが提唱した「社会類型論」を基に次のように検証している。「日本や NIE s 諸国がアジアで急激な経済発展を実現できたのは、いずれも自然発生受信型の社会類型を発

揮できたからと考えられる。自然発生受信型社会とは、主として自然宗教に基づいており、大文明の構築経験をもたず、大文明を構築した経験を有する社会の周辺にあって、経済・社会発展を達成するために、先進文明の模倣・導入以外の手段をもたない社会である。このような社会では、近代的な法律、各種社会制度、近代的企業組織、近代的企業者の育成など、西洋文明が生み出した近代資本主義システムの移植や科学技術の導入を通じて、近代化を達成することが必要であり、政府の主導でそれらが実行されることになる。しかし、フィリピンについては、これらの国と同等の社会類型をも持つものの、政治・社会の不安定性が反映して、政府がその役割を十分に発揮できず、経済の停滞が生じている。」³³⁸

つまり、長谷川の論点を借りると、フィリピンは政治・社会が不安定で、政府が本来の役割を十分果たせない状況にあるため、NGO を初めとする行為主体がそれらを補完しうる土壌が潜在的に広く存在することを意味する。例えば、1986年のエドサ革命の後、フィリピンのNGOが憲法制定や各種社会制度の立案過程へ参加することが認められたのでは、このような背景があったと考えられる。よって、フィリピンのNGOは、政治システムへ参加する上で、一定のスペースが確保されていると判断できる。

次に、NGOが政治システムの中で、比較的広いスペースが与えられている状況にあるのにもかかわらず、なぜ与えられた機会を効果的に活用できないのかを考察したい。五十嵐は、フィリピンの民主主義の現状を「手続き的民主主義」と捉え、「制度面での民主主義は定着しているものの、政治エリートによる暴力的支配、伝統的エリートによる寡頭支配、政治政党の弱さなどが原因で国家の自律性と能力が弱まり、「実質的民主主義」の達成を困難なものにしている。NGOをはじめとする市民社会は、そのギャ

³³⁸ 長谷川啓之, 1995, 『アジアの経済発展と政府の役割』, 文眞堂, pp. 86-92 および pp. 270-272.

ップを埋める存在である」と指摘している³³⁹。

「NGO は、政府を補完しうる行為主体として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、なぜ与えられた機会を効果的に活用できないのか」という問いについて、五十嵐の論点を借りて考察してみる。すなわち、ギャップを埋めるべき存在である NGO に対し、政治システム内で比較的広いスペースが提供されていたとしても、フィリピンでは実質的民主主義が定着していないため、NGO は社会的受容度や組織力を高める（強める）ことが出来ず、価値創造型参加を達成出来なくなっている。つまり、ナガ市やセブ市において、NGO は他の自治体に比べ、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困難な状況にあるのは、五十嵐のいう実質的民主主義定着のためのギャップを埋める存在が NGO であるとしても、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 の社会的受容度や組織力が高まらず（強まらず）、価値創造型参加が果たせなくなっていることが原因であると考えられる。よって、ナガ市やセブ市のように住民参加にかかわる先進的な取り組みを行っていると言われる地方都市の 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、そのためのスペースも比較的広く存在する。NGO は政治システムの一行為主体として、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

³³⁹ 五十嵐誠一，2011，『民主化と市民社会の新地平—フィリピン政治のダイナミズム』，早稲田大学学術叢書，pp. 411-425.

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。」

8-4. 今後の NGO セクター発展に向けて

本研究は NGO 活動が国や地域によって多様性があるという現状に鑑み、NGO が効果的な参加を実現していくための条件や法則の解明を目的とするのではなく、NGO の効果的な参加と NGO の行為に影響を及ぼす社会的環境の具体的因果連関について、フィリピンを事例に検証することに主眼を置いた。よって、本研究では、NGO が政治システムへ効果的に参加していく上での課題の抽出とその背景にある要因との関係性の考察は行ったが、明らかにされた課題を具体的にどう改善すべきかにまでに踏み込む意図はない。しかし、フィリピンの NGO セクターの将来的な展望を考慮するにあたり、最後に一点だけ提案したい。

フィリピンでは、1986 年のエドサ革命以降、四半世紀にわたり、活発な NGO 活動が展開されてきた。Carino を初め多くの研究者や実務者が指摘しているように、フィリピンは世界の中で最も活発な NGO セクターを有する国の一つであり、多くの優秀な人材を抱えている。しかし、コラソン・アキノ政権で示された理念や枠組みは、五十嵐の言葉を借りれば、「手続き的」には定着したかもしれないが、「実質面」では多くの問題を抱えたままの状態にある。地方に根強く残るパトロン—クライアント政治、都市中間層が中心の NGO と貧困層の意識の乖離、組織基盤の脆弱性など、エドサ革命以降、四半世紀が過ぎた現在、NGO が直面する課題は大きく変わっていない。

一方で、いささか突拍子な主張かもしれないが、これらの問題の根本にあるのは、世界のどの民主主義国家にも後れをとらない内容の憲法や地方政府法の存在自体が、足枷になっていると考えられないだろうか。憲法や地方政府法は、紛れもなくマルコス体制を打倒した人々の夢と理想の「結晶」であり、これらの遵守は歴代政権にとって大きな悲願といえた。しかし、本稿でも何度か指摘したように、実質的民主主義が根付かない社会構造が存在するフィリピンにおいては、それらを適切に実践することは容易なことではない。過去四半世紀の間、歴代政権は、若干の方法論の違いはあったにせよ、それぞれがこれらの理想を実現することに正面から取り組むことを余儀なくされた。言い換えれば、過去四半世紀は歴代政権がエドサ革命の理想を体現しようと努めた試行錯誤の歴史であり、NGO による政治システムへの参加は、その過程で重要課題の一つとして認識されていた。現在のフィリピンは、実現不可能な理想に取り組むのではなく、エドサ革命以降の様々な教訓を基に、同国の歴史的背景や社会構造に配慮したより現実的な政策や制度を再検討する時期に来ていると考えられる。そして、NGO セクターについても同様のことが言える。

フィリピンの NGO セクターは紛れもなく世界レベルにあるが、本稿を通じて抽出した様々な課題を改善していくためには、身の丈にあった現実的な方策を模索していくことも選択肢の一つといえないだろうか。例えば Brillantes は、地方開発評議会を機能させるために、NGO を含む民間セクターの代表は構成メンバーの 25% を占めなければならないというルールは、NGO および行政側双方にとって重荷になっており、その割合を一旦 10% に引き下げることが提案している³⁴⁰。彼の提案は、これまで NGO が一貫して「参加の機会拡大」を求めてきたことを考えれば、従来の主張と相反する提案

³⁴⁰ Brillantes, Jr. Alex B. 2010. *Decentralization and Devolution in the Philippines: Status, Triumphs, Tests and Directions*. Asian Development Bank, p. 64.

に聞こえるかもしれないが、フィリピン国内各地の現状を考えてみれば³⁴¹、彼の地に足の着いた提言に NGO は耳を傾ける余地があるといえる。

いずれにせよ、フィリピンの NGO セクターにとって、過去四半世紀の間、慢性的に抱えている課題に「本質的な変化がない」ということは、「これからいかに変化を起こすべきか」が今後の最重要課題であるといっても過言ではない。その第一歩として、ポスト・エドサ期の NGO セクターがフィリピンの社会発展に及ぼした影響について、単なる現状分析や課題抽出ではなく、歴史的な経緯や社会構造面からの分析を交えることによって、客観的、理論的、かつ多角的な視点から調査を行うことを提案したい。言い換えれば、NGO は何を達成し、現在どのような課題に直面しているのか、そしてその背景にある具体的因果連関は何なのかといった点について、研究者・実務者双方を交えて検証する必要がある。このような作業を経ない限り、NGO が抱える根本的な問題の改善・解決に向けて、真に実行性を伴う方策を導き出すことは不可能である。本研究は、一定の制約下で行ったものの、上述の作業の第一歩として位置付けられるものであり、今後同様の視点から類似する研究が行われる際は、先行研究の一つとなることを期待したい。

民主主義のエッセンスとは、政治過程における多様な行為主体による広範な参加である³⁴²。国家のガバナンス機能が他国に比べて脆弱なフィリピンにおいては、NGO が政治システムの中で果たすべき役割は予想以上に広く存在する。本研究では、あえて NGO

³⁴¹ 西村は、地方特別機関 (LSB) がすべての地方政府に設置された場合に想定される NGO 代表委員の全議席数のうち、92 年では 1%、5 年後の 97 年でも 30% 弱が任命されているに過ぎないというデータを紹介している。また、その 10 年後の 2007 年の時点で、ある NGO 関係者の証言として、依然 75% の自治体が地方開発評議会を運営していないという指摘があったことを報告している (西村, 2009, p. 2)。

³⁴² Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. 1998. "Citizen Movement and Philippines Democracy," *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press, p. 290.

の限界や問題点といった「否定的な部分」に焦点をあてた。しかしこれは、フィリピンの NGO に多くの友人を持ち、かつ彼らから多くの薫陶を受けた筆者にとって、フィリピンの NGO は様々な困難に直面しているものの、「もっと効果的な役割が果たせるはず」という自らの実体験に基づいた揺るぎない信念と筆者による叱咤激励の意味があったゆえと理解いただきたい。

最後に、本研究の事例調査対象地であるナガ市で長年市長を務め、2010年にベニグノ・アキノ政権が発足後、市長としての実績・見識が買われて内務自治長官に就任し、フィリピンのローカル・ガバナンス向上に取り組んだものの、2012年8月の飛行機墜落事故により道半ばでこの世を去ったジェシー・ロブレド前内務自治長官へのインタビューの抜粋を紹介したい。筆者は、前長官が事故に遭う9日前にマニラのオフィスでインタビューを行う機会があった。当日はマニラ首都圏を襲った大洪水の影響で、前長官は急遽大統領と現地視察へ向かわなければならなかったのにもかかわらず、筆者との予定をキャンセルせずにインタビューに応じていただき、大変深い感銘を受けた。前長官の死は、ナガ市はもちろんのこと、多くの人々が悲しみに暮れ、フィリピン全土が喪に服した。以下は前長官によるフィリピンの市民社会へのメッセージと受け取ることもでき、僭越ながら筆者も同じ思いを持っている。

「参加型ガバナンスの推進と簡単に言うが、目に見える成果がすぐに現れる訳ではない。しかし扉は開け続けるべきだし、そこへ多くの人々に入ってもらいたい。しかし、その扉の中に入るということは、権利にアクセスするだけではなく、その場にいる人たちと義務を共有することにもなる。NGOの役割は、様々なセクターの声を届けることにある。単に機会を求めるだけではなく、どう活かすか、つまり自分たちがどうしたいのかだけではなく、何ができるのかも真剣に考えてほしい。また将来的には、NGOがより多角的な視点を持ち、国家政策を検討する作業へ積極的に携わることも期

待したい。そのためにはまだしばらく時間が必要かもしれない。しかし、私はナガ市で住民参加に取り組んだことは間違っていなかったと思っている。もしそれが間違っていたのであれば、私は何度も市長に再選されることはなかった。同じことを、国家レベルで進めていきたいと考えているし、私はそれが実現できると信じている³⁴³。」

³⁴³ 2012年8月9日にロブレド内務自治長官（当時）にインタビューを実施。

参考文献

<日本語文献>

- 東江日出郎, 2007, 「フィリピン地方都市における非伝統的政治のダイナミクス—非伝統的政治化の可能性と限界」『国際開発フォーラム』35, 名古屋大学, pp. 51-69.
- 安立清史, 2006, 「米国のシニアムーブメントはなぜ成功したか—NPO と社会運動の相補性をめぐって—」, 『社会学評論』57 卷2号, 日本社会学会, pp. 275-291.
- アンソニー・ギデンズ, 1999, 『暴走する世界—グローバリゼーションは何をどう変えるか』(佐和隆光訳), ダイヤモンド社.
- 五十嵐誠一, 2011, 『民主化と市民社会の新地平—フィリピン政治のダイナミズム』, 早稲田大学学術叢書.
- , 2009, 「フィリピンにおける市民社会依存型選挙ガバナンスの功罪—民主主義の定着との関係で—」『アジア・アフリカ地域研究』第8-2号, 京都大学, pp. 147-176.
- , 2004, 『フィリピンの民主化と市民社会—移行・定着・発展の政治力学』, 成文堂.
- 入江昭, 2002, 『グローバル・コミュニティ—国際機関・NGO がつくる世界』(篠原初枝訳), 早稲田大学出版部.
- 李ヘジン, 2008, 「日本における NGO の政策的影響力に関する研究—移住労働者支援団体を中心に—」, 一橋大学大学院社会学研究科・総合政策研究室.
- 牛山久仁彦, 2006, 「社会運動と公共政策—政策形成における社会運動のインパクトと協働政策の課題—」, 『社会学評論』57 卷2号, 日本社会学会, pp. 259-274.

- 小野耕二, 2000, 『比較政治』, 東京大学出版会.
- 片桐新自, 1995, 『社会運動の中範囲論』, 東京大学出版会
- 貝沼恵美/小田宏信/森島濟, 2009, 『変動するフィリピン 経済開発と国土空間形成』, 二宮書店.
- 梶田孝道, 1988, 『テクノクラシーと社会運動』, 東京大学出版会.
- 川中豪, 2005, 『ポスト・エドサ期のフィリピン』, アジア経済研究所.
- , 2001, 「フィリピン—代理人から政治主体へ」(重富真一編『アジアの国家とNGO—15カ国の比較研究』), 明石書店, pp. 136-155.
- , 2000, 「フィリピン地方都市における権力メカニズム—ナガ市の事例」『アジア経済研究』41.1, pp. 2-33.
- 木場紗綾, 2010, 「スラムの住民運動と外部者—フィリピン・マニラ首都圏の事例から—」, 神戸大学博士論文.
- 日下渉, 2008, 「フィリピン市民社会の隘路—「二重公共圏」における「市民」と「大衆」の道徳的対立—」『東南アジア研究』第46巻, 3号, pp. 420-441.
- , 2007, 「秩序構築の闘争と都市貧困層のエイジェンシー マニラ首都圏における街頭商人の事例から」『アジア研究』Vol. 53, No. 4, pp. 20-36.
- , 2006, 「フィリピン市民社会におけるヘゲモニー闘争の陥穽とディレンマ—中間層による貧困層への恐怖、啓蒙、排除—」, 富士ゼロックス小林節太郎記念基金.
- 栗田英幸, 2005, 『グローバルネットワーク—資源開発のディレンマと開発暴力からの脱却を目指して』, 晃洋書房.
- 栗田宣義, 1999, 「抗議活動は世界を変えたのか—1948年から1983年までの間に政治的暴力が全世界の民主化に及ぼした効果の分析—」(社会運動研究会編『社会運動の新動向』), 成文堂, pp. 115-140.

経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）援助評価作業部会，2003，「評価と援助の有効性：評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集」（外務省経済協力局評価室、国際協力事業団企画・評価部評価監理室、国際協力銀行プロジェクト開発部開発事業評価室、日本評価学会監訳），外務省。

国際協力機構（JICA），2004，「JICA におけるガバナンス支援—民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援—」，国際協力機構。

後藤美樹，2004，「フィリピン住民自治組織・バランガイの機能と地域社会—首都圏近郊ラグナ州村落の住民生活における役割」『国際開発研究フォーラム』25，pp. 61-80。

佐久間美穂，2010，「フィリピンの地方政府」（永井史男・船津鶴代編『東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究』調査研究報告書），アジア経済研究所，pp. 49-69。

作本直行・今泉慎也，2003，『アジアの民主化過程と法—フィリピン・タイ・インドネシアの比較—』，アジア経済研究所。

佐々木雅子，2005，「フィリピン共和国における広域行政・地方自治体連合化の取り組み」『横浜国際社会科学研究所』第10巻，第2号，pp. 110-129。

———，2005，「フィリピンにおける中央・地方関係についての—考察—社会開発政策の実施とその運営制度—」『横浜国際社会科学研究所』第10巻，第3・4号，pp. 93-115。

重富真一，2007，「開発と社会運動—途上国における社会運動研究の視座—」（重富真一編『開発と社会運動—先行研究の検討—』調査研究報告書），アジア経済研究所，pp. 1-36。

———，2001，「国家とNGO—問題意識と分析視角」（重富真一編『アジアの国家とNGO—15カ国の比較研究』），明石書店，pp. 13-40。

- シドニー・タロー, 2006, 『社会運動の力 集合行為の比較社会学』(大畑裕嗣監訳), 彩流社.
- (財)自治体国際化協会, 1998, 「CLAIR REPORT: フィリピンの地方自治」, (財)自治体国際化協会.
- 高橋幸生, 2011, 『「フィリピン経済」がよく解る本』, 日新報道.
- チャールズ・ティリー, 1984, 『政治変動論』(堀江湛監訳), 芦書房.
- デイビット・イーストン, 1976, 『政治体系—政治学の状態への探求』(山川雄巳訳), ペリカン社.
- 新原道信/牛山久仁彦, 2003, 「市民運動の変容と NPO の射程」(矢澤編『講座社会学 15 社会運動』), 東京大学出版会, pp. 157-178.
- 西村謙一, 2009, 平成 17-20 年度科学研究費補助金(基盤 B)「フィリピンにおける地方政府のガバナンス—開発評議会の機能を中心に」, 科学研究費補助研究成果報告書.
- 野沢勝美, 2001, 「フィリピン・南部ミンダナオ地方の農地改革と受益農民組織」『国際関係紀要』第 10 巻第 2 号, 亜細亜大学アジア研究所, pp. 33-70.
- 野宮大志郎, 2006, 「社会運動論から社会理論へ—深化、展開、そして構想力」, 『社会学評論』57 巻 2 号, 日本社会学会, pp. 223-239.
- , 1999, 「社会運動の比較研究: その動向と方法論的諸問題」(社会運動研究会編『社会運動の新動向』), 成文堂, pp. 115-140.
- 萩野芳夫, 2002, 『フィリピンの社会・歴史・政治制度』, 明石書店.
- 長谷川公一, 2003, 「環境運動の展開と深化」(矢澤編『講座社会学 15 社会運動』), 東京大学出版会, pp. 179-215.
- 長谷川啓之, 1995, 『アジアの経済発展と政府の役割』, 文眞堂.
- 朴容寛, 1999, 「新しい社会運動とネットワーク」(社会運動研究会編『社会運動の新動

向』), 成文堂, pp. 3-34.

福永雪子, 2011, 「経済レビュー NO 2011-9」, 株式会社 三菱東京UFJ銀行 企画部 経済調査室.

福永雪子, 2010, 「経済レビュー NO 2010-12」, 株式会社 三菱東京UFJ銀行 企画部 経済調査室.

ブライアン・アスキー, 2006, 「政府・NGO 間の相互作用〜フィリピンの政治家一族とパトロン政治への挑戦」, 名古屋大学大学院国際開発研究科.

マックス・ウェーバー, 1987, 『社会学の基礎概念』(阿閉吉男・内藤莞爾訳), (株) 恒星社厚生閣.

葉袋奈美子, 1997, 「参加型まちづくりの方法に関する研究; フィリピンの低所得者層に対する支援の実態を事例として」『日本建築学会計画系論文集』第 501 号, pp. 175-182.

矢澤修次郎, 2003, 「総論 社会運動研究の現状と課題」(矢澤編『講座社会学 15 社会運動』), 東京大学出版会, pp. 1-26.

———, 2003, 「社会運動と社会学」(矢澤編『講座社会学 15 社会運動』), 東京大学出版会, pp. 57-102.

山田恭稔, 1998, 「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係—フィリピン「1991年自治体法」の移行終了時における一考察—」『国際協力研究』Vol. 14 No. 1, pp. 19-32.

ヨハン・ガルトゥング, 1991, 『構造的暴力と平和』(高柳先男他訳), 中央大学出版社.

<英語文献>

Alfieri, Ma. Concepcion P. 1998. "Factors to Promote or Deter Popular Participation

in Development: The Philippine Experience.” *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume II Current Issues in Governance*, edited by Cuaresma, Jocelyn C. and Cabo, Wilhelmina L. Quezon City, the Philippines: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, pp. 439– 464.

Angeles, Leonora C. 2007. “Reorganizing Decentralization and State-Civil Society Relations: A Re-interpretation of Naga City’ s Experiment in Participatory Governance.” *In Learning Civil Societies: Shifting Contexts for Democratic Planning and Governance*, eds. Penny Gurstein and Leonora Angeles. Toronto: University of Tronto Press, pp. 226–262.

Asian Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC). 1994. *Peoples Participation Programme in Rural Development in the Philippines. FAOs Partnership with NGOs in Project Formation. People’ s Participation 6*. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Asian Development Bank. 2009. *Poverty in the Philippines Causes, Constraints, and Opportunities*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank.

———. 2007. *Overview of NGOs and Civil Society-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank.

———. 1999. *A Study of NGO-Philippines*. Manila, the Philippines: Asian Development Bank.

The Asia Foundation. 2010. *Synopsis of Findings: Rapid Field Appraisal (RAF) of Decentralization in the Philippines (2010)*. The Asia Foundation.

Barlis-Francisco, Anne Marie. 2002. “Management of Civil Society and Nonprofit

Organizations,” *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

Brillantes, Jr. Alex B. 2010. *Decentralization and Devolution in the Philippines: Status, Triumphs, Tests and Directions*. Asian Development Bank.

———. 2002. “Global Forces and Local Governments in the Philippines: Challenges and Responses.” *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume III Concepts and Approaches in Decentralization*, edited by Taples, Proserpina Domingo and Briliantes Jr, Alex B. Quezon City, the Philippines: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, pp. 553-563.

———. 1998. “Five-year Assessment of the Implementation of Devolution in the Local Government Code.” *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume II Current Issues in Governance*, edited by Cuaresma, Jocelyn C. and Cabo, Wilhelmina L. Quezon City, the Philippines: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, pp. 521-536.

Capuno, Joseph J. 2005. *The Quality of local governance and development under decentralization in the Philippines*. Discussion Paper No. 0506, School of Economics, University of the Philippines.

Carino, Ledivina V. 2002. “Between the State and Market: Defining the Sector in the Philippines,” *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and*

Civil Society in the Philippines, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

———. 2002. "Size and Contours of the Sector," *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

———. 2002. "Contributions to Politics and Society," *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

———. 2002. "Drawbacks and Challenges," *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

Carino, Ledivina V. and Fernan III, Ramon L. 2002. "Social Origins of the Sector," *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

- Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO). 2011. *Civil Society Index: Philippines—An assessment of Philippine Civil Society*. Manila: CODE-NGO.
- . 2009. *Assessing the Philippine NGO Environment: Regulation, Risks and Renewal*. Manila, the Philippines: CODE-NGO.
- CIVICUS World Alliance for Citizen Participation. 2011. *Cutting the Diamonds: A first look at the quantitative data of the CIVICUS Civil Society Index, 2008–2011*. CIVICUS.
- Co, Edna E. A. 2002. “Raising an Old Question: Is there People’s Participation in Local Governance.” *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume III Concepts and Approaches in Decentralization*, edited by Taples, Proserpina Domingo and Briliantes Jr, Alex B. Quezon City, the Philippines: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, pp. 391–398.
- Commission on Audit. 2007. *COA Circular No. 2007-001 entitled Revised guidelines in granting utilization, accounting and auditing of the funds released to Non-Governmental Organizations/People’s Organizations (NGOs/POs)*. Manila: Republic of the Philippines.
- Constantino-David, Karina. 1998. “From the Present Looking Back: A History of Philippine NGOs,” *NGOs, Civil Society, and the Philippine State; Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press.
- Department of Agriculture. 2000. *Administrative Order No. 34 sated on 27 August 2000 entitled Affirming the Consultive, Integrative and Monitoring Functions*

of National Agricultural and Fishery Council (NAFC) in Agriculture and Fisheries Modernization. Manila: Republic of the Philippines.

Department of Budget and Management. 2012. *National Budget Circular No. 537 dated on February 20, 2012 entitled Guidelines on the release of Funds Chargeable against the Priority Development Fund for FY2012.* Manila: Republic of the Philippines.

Department of Environment and Natural Resources. 1989. *DENR Administrative Order No. 120 entitled General Rules and Regulations on the Participation of Non-governmental Organizations in DENR Programs.* Manila: Republic of the Philippines.

Department of the Interior and Local Government. 2010. *Memorandum Circular No. 2010-88.* Manila: Republic of the Philippines.

Department of Social Welfare and Development. 2010. *Administrative Order No. 11 Series of 2010 entitled Guidelines for the Selection of Social Welfare and Development Agency (SWDA) for Availment of PDAF Funding.* Manila: Republic of the Philippines.

Easton, David. 1957. "An Approach to the Analysis of Political Systems." *World Politics*, Vol 19, No 3, pp. 383-400.

Etemdi, Felisa U. 2012. *People Participation in Urban Governance in Cebu: A Reader.* Cebu City, the Philippines: Ramon Aboitiz Foundation Inc.

———. 2011. *Civil Society Participation in City Governance in Cebu City*, presented at the 1st NGO Summit in Cebu, held at the Eduardo Aboitiz Development Study Center, Cebu City, the Philippines.

- . “The Politics of engagement: gains and challenges of the NGO coalition in Cebu City.” *Environment & Urbanization*, Vol16, No1, pp. 79-93.
- . 2003. “Monitoring Governance: Civil Society Experience in Cebu City.” *Philippine Political Science Journal*. Vol23. No47. pp. 115-141.
- . 2001. *Toward Inclusive Urban Governance in Cebu Urban Governance, Partnership and Poverty Working Paper 25*. U.K. : IDD and University of Birmingham.
- . 2000. “Civil society participation in city governance in Cebu City.” *Environment & Urbanization*, Vol12, No1, pp. 57-72.
- . 1999. *Urban Governance, Partnership and Poverty in Cebu City*, Philippines. Working Paper 13. U.K. : IDD and University of Birmingham.
- . 1997. “Urban Governance and Poverty Alleviation: The Cebu City Experience.” *Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia: Trends and Prospects*, by Porio and others, Quezon City: Global Urban Research Institute in Southeast Asia, Ateneo de Manila University, pp. 87-126.
- Freeman, R. Edward and Reed, David L. 1983. “Stockholders and Stakeholders: A new perspective on Corporate Governance.” *California Management Review*, Spring 1983, Vol. 25 Issue 3, pp. 88-106.
- Galing Pook Foundation. 2007. *Innovations in Local Governance: Stories on the Ten Galing Pook Awardees for 2007*. Manila: Galing Pook Foundation.
- . *Mainstreaming Replication of Exemplary Local Governance Practices*. Manila: Galing Pook Foundation.
- Gamson, William A. and David S, Meyer. 1996. “Framing Political Opportunity,”

- Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by Doug MacAdam, McCarthy, Jhon D. and Zald, Meyer N. New York: Cambridge University Press.
- George, Terrence R. 1998. "Local Governance: People Power in the Provinces?" *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press.
- Gonzales, Raul. 2005. *Philippines NGOs in 21st Century: Searching for Renewed Relevance*. Association of Foundations. Unpublished Report.
- Golub, Stephen. "The Growth of a Public Interest Law Movement: Origin, Operations, Impact, and Lessons for Legal Systems Development," *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press.
- Hardin, Russel. 1995. *One foe all: The Logic of Group Conflict*. Princeton: Princeton University Press.
- Ibarra, P. 2003. "The Social Movements: From Promoters to Protagonists of Democracy," *Social Movements and Democracy*, edited by Ibarra P. New York: Palgrave.
- Legaspi, Perla E. 2001. *The Changing Role of the Local Governments Under a Decentralized State: Some Cases in Philippine Local Governance*. Quezon City, the Philippines: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

- Lerma, Carol C. and Los Banos, Jessica. 2002. "Law and the Nonprofit Sector," *Between the State and the Market; The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.
- Melgar, Maria Teresa R. 2010. *Constructing Local Democracy in Post-Authoritarian Settings: A Comparison between Porto Alegre, Brazil and Naga, the Philippines*. PhD Dissertation of Philosophy (Sociology), University of Wisconsin-Madison.
- MacAdam, Doug. 1999. *Political Process and the development of Black insurgency, 1930-1970* (Second Edition). Chicago and London: The University of Chicago Press.
- . 1996. "Conceptual origins, current problems," *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by Doug MacAdam, McCarthy, Jhon D. and Zald, Meyer N. New York: Cambridge University Press.
- McCarthy, Jhon D. and Mayer N. Zald. 1977. "Resource Mobilization and social movements: A partial theory," *American Journal of Sociology*, 82(6), pp. 1212-1241.
- Naga City. 2012. *Comprehensive Development Plan, 2011-2020*. Naga City.
- . 1995. *Ordinance No. 95-092, An Ordinance Initiating a System for a Partnership in Local Governance*. Naga City.
- Naga City People's Council. 2007. *NCPC Paper*. Naga City. Naga City People's Council. Unpublished Report.

- Racelis, Rachel H. 2002. "The Nonprofit Sector and the Economy," *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*, edited by Carino, Ledivina V. Manila: Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.
- Republic of the Philippines. 1991. *Local Government Code of 1991*. Manila: Republic of the Philippines.
- . 1987. *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines*. Manila: Republic of the Philippines.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W. and Associates. 1999. *Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit Sector Volume two*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Santos, Jr. Soliman M. Jr. 2002. *A Rapid Field Appraisal of the Implementation and Impact of the Empowerment Ordinance and People's Council of Naga City*. Unpublished Report.
- Schumaker, Paul D. 1975. "Political Responsiveness to Protest-Group Demands." *Journal of Politics*, No37, 1975, pp. 488-521.
- Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. 1998. "Introduction," *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila University Press.
- . 1998. "Citizen Movement and Philippines Democracy," *NGOs, Civil Society, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. edited by Silliman, G. Sidney and Noble, Lela Garner. Manila, the Philippines: Ateneo de Manila

University Press.

Snow, David A, Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden, and Robert D. Benford. 1986.

“Frame alignment process, micromobilization, and movement participation,”

American Sociological Review, 51(4), pp. 464-481.

Social Weather Stations. 2010. *Survey on Good Local Governance*. Social Weather Stations.

Tarrow, Sidney. 1996. “States and opportunities: The Political structuring of social movements,” *Comparative Perspectives on Social Movements; Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by Doug MacAdam. McCarthy, Jhon D. and Zald, Meyer N. New York: Cambridge University Press.

Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Readings: Addison-Wesley Publishing.

World Bank. 2003. *Social Development Notes: The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation*. Washington, DC: World Bank.

———. 2000. *Consultations with Civil Society Organizations: General Guidelines for World Bank Staff*. Washington, DC: World Bank.