

## 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

ブライアン・アスキー

### 目次

- I. 研究にあたっての疑問
- II. 予備知識
  - a. 協働作用
  - b. パトロン政治
  - c. NGO
  - d. PO
- III. フィリピンの政治
- IV. フィリピンにおけるNGO
- V. フィリピンにおけるNGOと政治
  - 政府・NGO間の関係と協力に関するセブシティのケーススタディ

## 研究にあたっての疑問

1. NGOはいかにフィリピンの政治に影響を及ぼし得るか
2. 民主主義の促進のためにNGOの担う役割は何か
3. NGOは権力を持つ政治家にどのように捉えられているか
4. NGOと政府はいかに相互作用しているか  
それら2つの社会的アクターの関係性とはいかなるものであるか

## 研究にあたっての予備知識

### <語句の定義>

**Synergy**(協働作用)—異なる意志の持ち主が、最終的に得られる結果の為に、お互いに有利になるよう協力すること。

**Patronage Politics**(パトロン政治、利益供与政治)—2 個人間で相互に援助し合う関係の政治体質。この政治体質は、富裕層のパトロン（政治家）と彼らの貧しい顧客（有権者）との繋がりとして観察できる。

**People Empowerment**(民衆の政治権力強化)—政治用語の一つで、底辺からの民主化を意味する。

**Non-Governmental Organizations, NGO**(非政府組織)—法的な記載においては、非政府組織は自然で法的な複数個人によって設立された機関であり、その成員はいかなる政府機関にも所属せず、またその代表者ではない。NGOが全部あるいは部分的に政府の資金によって設立された場合、そのNGOは非政府の立場を維持することができるが、メンバーから政府の代表者を排除する必要がある。

— 国連経済社会理事会の 1950 年 2 月の第 288 番判決によると、あらゆる国際機関のうち、政府間合意に基づいて設立されたもの以外は国際 NGO と見なされると定義している。

— NGO は中間的な媒介者、あるいは機関であり、しばしばフルタイムスタッフ定員を持って運営にあたり、PO(People's Organization)に対して幅広いサービス、プログラムを提供する。

— 1988 年 9 月のワークショップ開催時にフィリピンの国家経済開発局によって NGO の異なる定義がなされており、それによると NGO とは

- a.個人的で、非営利目的の自発的機関であり、広く「開発」と呼ばれるものに携わる仕事に従事する。
- b.初期段階においては市民サービスや宗教的なチャリティー、あるいは社会福祉といった目的のために設立される。
- c.地方や都市における末端のコミュニティに焦点を当てたサービスを行い、比較的小規模で、融通の利きやすい構成を持つ。
- d.生産活動における技術的な側面から企画・教育・情報システム・組織等の社会経済的な側面まで、広い範囲の活動を行う。
- e.農民、女性、民族的少数派、スクワッター(不法居住者)、児童等が自然と顧客対象となる。
- f.意思決定とそれに影響を与えるプロセスにおける民衆の参加の必要性を固く確信している人々が一般的に集まる。
- g.一般的に特定の行政機関に財団、団体、あるいは非営利的協同体として公式な登録を持つ。

People's Organization,PO(民衆組織)一草の根レベルの組織、組合、共同体、あるいは第1次的な協同組織。広くボランティア・ベースで集合し、もっとも基礎的な集団として機能する。規模、範囲の拡大したPOとしてフルタイムの事務局が登場する傾向もある。

## フィリピンの政治

フィリピンは、1902年の段階で初の民主的な選挙を行い、アメリカによって民主化されたアジアで最初の国として知られ、当時より既に「パトロン政治」はフィリピンの政治の基本的な性質として考えられた。すなわち、政治的な野望を持つ者達はアメリカ人のパトロンによる後援を求め、パトロンは気に入った客（政治的野心家）をフィリピンの議会に送り込み、他の州出身の政治家や首都にいるアメリカ人の役人たちに紹介した。

民主国家における形式的な構造やプロセスというものは満たしていながらも、フィリピンの民主主義は「エリート主義の民主主義」(Abueva,1990)や「首長民主主義」(Andersen,1988)、あるいは「寡頭民主主義」「ブルジョワ民主主義」などと形容されてきた。フィリピンの政治はまた、「派閥民主主義」(Nowak&Snyder,1974)、『パトロンと顧客』という関係による支配」(Lande,1966)、『Ilustrado Syndrome』によって浸透した」(Villacorta,1988)などと特徴づけられている。「ボス政治」や「独裁主義」などの表現も、フィリピンの政治を説明する際に用いられる。

カール・ランデは、国民党と自由党が地方政府、中央政府の支配において互いの立場を入れ替えた1965年当時の政党システムは、いわゆる“2大政党制”ではなかったと指摘する。彼が言うところには、それら2つの政党は本質的にはむしろ、同じ社会状況に対する分析、政治規範、そして政治的な計画を共有する1政党の中で、互いに競い合う派閥の様であった。

ランデはまた、「パトロンと顧客」の関係が政治を操り、それが政党内、さらにはフィリピンの政治全体における動力を左右していたと指摘する。そたがって、この“2政党システム”は派閥主義とエリート間の競争の現れ以外の何物でもなかったと言える。

地方レベルにおいては、政治的な同盟は血縁、あるいは親類関係によって自然と形成されていった。それゆえ親族の代表者や指導者といった者たちが、血縁関係によって民衆とが繋がれ、また彼らの最頂のパトロンの力によって維持・管理される地域の政治的指導者（行政区長）となった。

国家レベルにおいては、これらの地方エリート達が同じ様な基盤を持つ他の地方エリート、あるいは国家エリートと手を組み癒着して、上手いことに中央政府からのパトロンや権力へのアクセスを獲得できている。こうして政党は、このような政治取引や地方、国家エリートによる競争の場となったのである。

ランデのレポートを研究し、ソリアーノは、戒厳令の出される以前と今日とで、ランデ

の考察の多くは変わらない重要性を持つと評している。この事は、重要な政治的アクターの政権交代によって、そして所謂敵対的な政治家一族同士のうわべだけの堅固な関係によって証明される。

選挙の時が来ると、自身が一族の指導者でもある政治家たちは「伝統的な儀式」に没頭する。すなわち、他の有力な一族の指導者を口説いて、彼等からの支持を得るためにロビー活動を行う。多くの場合は将来の政治的な覇権を乞うために、政界の黒幕と取引をするのである。選挙以外の場でもパトロンの儀式は続き、それこそが政治派閥を生み出し、フィリピンの政治において永く変わらない慣習、慣行を作り出しているのである。

こうして、政党というよりもむしろ政治家一族が今日のフィリピンにおける政治構造の主な主体であるという前提が作られた。少なくとも、殆どの地方自治体、州の下位区などにおける選挙の結果に大きな影響を及ぼすものは上述のものである。

ランダは以下のように言う。

「有権者の変わらぬ忠誠と、支持者に対し具体的な利益をもたらすであろう政治家のキャリアへの信頼という関係によって得られる“本物の政策”に永続的に傾倒する複数政党が存在していないことは、有力政党との提携に特典的な効果を与えてしまう。」

『『パトロンと顧客』の関係は権力関係における特定の形態だと考えられ、その関係の中では物やサービスを支持者（顧客）に提供できる**政治的指導者（パトロン）**、そしてパトロンから受け取った利益への返礼に、パトロンへの忠誠心と個人的な支持で報いる**支持者（顧客）**との非形式的な繋がりを有する。」

「フィリピンの政治は、組織された利益集団や、自分達を政治的思考において同一のメンバー（例えば別々の社会的地位、あるいは職業など）だと分類する個人集団によっては形作られず、むしろ相互に援助をし合う関係にある個人同士のペア（人類学の用語で言う”**Dyadic Tie**（相互移動性）”）のネットワークによって大いに構成されているといえる。広い範囲でいえば、フィリピンの政治を語る上で重要な **Dyadic Tie** は縦のつながりである。例えば、それは裕福なパトロンと、貧しく、依存的な顧客を一線上にまとめるのである。フィリピンの政治エリートは、パトロンになり得るだけの財力を有する者たちの中から選ばれ、例えばそれは借家人を擁する地主であったり、社長や雇用主であったり、あるいは多くの有権者の願いを叶えることのできるだけの影響力を持つ、何らかの分野の専門家であったりする。

例外を述べるよりも、むしろ掟として言える事は、草の根レベルで見ると、人々と政治

的アクターは、出身階級や利益集団というものとは関係なく多くの場合互いに手を組み、政治活動上の仲間、あるいはパートナーとして自分達を位置付けている。その関係がパトロン、権力へのアクセス、そして政党ではなくむしろ準政党的な組織を、それらの利益に叶う固定的なプログラムなしに機能させることのできる最善の形なのである。

現在のフィリピンの国家の政治も、政治一族がそれぞれの地域で力を揮っている様な地方の政治の形と、さほど変わらない。ここで、ガルシア・デラ・セルナ、オスメニャ、グラス、デュラノ等が未だに力を握る、セブシティの例を取り上げてみても、彼らは、(首長としての)任期が終了した際に単にお互いの立場を入れ替えるだけ、といったところである。

J・クラーク・ソリアーノの研究は、1987年の選挙時に新しく選ばれた下院議員のうちどれだけが政治一族の出身かを調査し、結果として66.5%のフィリピンの国会議員は由緒ある政治一族の出であることが分かった。

これはすなわち、フィリピンにおける権力関係と形式的な意思決定過程に関するいかなる研究も、それらは結局、フィリピン社会における60から100の政治一族について言及しなければならないということの意味している。それは彼らが、政府内の任命制の役職や選挙によって決定される役職を選ぶ過程で確実に支配力、影響力を持つからである。

それ故、一族の支配を目の前にした上で、民衆の権力拡大の可能性を現実的に算定するためには、一族のフィリピン政治への影響力、支配に焦点をあてた研究が必要だと考えられる。

政治一族による支配は、この国で本当の民主化が進められることを妨げる最も恐ろしい障害の一つであり、下院法案第400番(包括的な土地改革の実施に関する法律)、2145番(POの権利並びにPOの実務分野への有効な参加機会提供に関する法律)の2法案の持つ民主化へ向けたインパクトを弱めてしまっている。

### 「エリート」

「エリート」という語句を正確に定義することは一般的な認識基準が存在しないため困難であるが、その語句をもって本当の権力を実際に握る者を指すことができる。ここから、今までに政治上の支配権を握り、選挙で選出される政府内ポストをお互いに争い合ってきた複数の政治一族に焦点を当てていきたい。

ここで、「政治一族」を、ある家族、もしくはそこから拡大した繋がり・ネットワークであり、そのメンバーが20年や30年といった長期間にわたり、彼らめいめいの土地(行政

区)で、選挙で選出される公的ポストを支配してきたものと定義する。何世代にも渡って権力を維持してきた一族については、「政治的王家 (Political Dynasty) と呼ばれてきた。

政治一族は、フィリピン社会におけるエリート達の中でのグループである。ターナーの定義を用いて言うと、エリート概念は“階級”や“身分”とは異なって然るべきであるという。“階級”は、非個人的な経済関係によってまず最初に定義されるものであり、“身分”は社会評価や名声が関わり、主観的な価値評価、ランク付けを含む。一方エリートは、公権力や権威に関して観察されるべきであるものだという。

デラ・トーレは、政治一族はまず経済一族であると明言する。様々な生産手段や、それによって得られる巨大な製品のシェアを有することなくしては、一族は彼らの政治ネットワークを構築するために費やすための余分な金を持ち合わせないであろう。そして一度、合法あるいは非合法的、つまり公式あるいは非公式な手段を用いて彼らがより多くの余り金を手にしたならば、それは一族の政治的、経済的支配をより強化するために使われるのである。

## フィリピンの NGO

SEC (Securities and Exchange Commissions, 証券取引委員会) の記録によると、非株式、非政府の登録機関の数は 60,000 に及ぶ。このうち 10,000 の PO を除く 50,000 の機関は NGO である。さらに、この 50,000 の NGO の中でも 35,000 が CDA (Cooperative Development Authority, 協同開発局) に登録している会員である。

しかしながら上記の SEC の数字は、緩やかに“非営利”と定義され、政府構造の外部で活動を行う登録機関すべてを含むものである。そのため、その数字というものは必ずしも“開発本位”の団体とは呼べない、市民クラブや職業同盟なども含んでいる。開発本位の NGO 団体数は、おそらく 3,000 から 5,000 程であろうと予想される。

NGO 財団、機関そのものによって組織される協同組合によって作成された最近の包括的な団体リストには、1,800 の開発本位 NGO のみが記載されている。

### フィリピンにおける、NGO の法的なバックグラウンド

1986 年、政権を取って間もなくして、アキノ大統領 (当時) は主要政策宣言の中で、市民に“人民の力を組織化させること”、そして“その組織を、これまで存在しなかった場所に設立すること”を求めた。エドサ革命当時の栄光の日々を彷彿とさせながら、これらの言葉はより広範な民衆の (そして NGO の) 政府業務への参加を促進する後の政策への足

掛かりとなった。

このような背景の下、非政府組織 NGO の役割が大いに認識されるようになった。草の根レベルの団体・共同体へのアクセスのしやすさと受容性、そして開発分野の仕事に対する先進的なアプローチを取り込む熟達した能力をもって、NGO は政府と市民とをつなぐ極めて重要な存在であると見なされてきた。NGO は、受益者、そして政府機関の双方を、知識・技術・資源・サービスを責任を持って確実に運用・利用させるために結束させるという点で決定的な役割を果たしていると考えられる。

### 政策の枠組みと権限

アキノ政権は、開発プロセスにおいて NGO の果たす役割の重要性を最初に認識した政権だと言える。1987年6月に閣議で採択された“民衆権力強化の開発へ向けた政策アジェンダ(*the Policy Agenda for People-Powered Development*)”では、構造改革実施の為のアキノ政権の基本戦略が骨組みされている。この政策の幾つかの顕著な点を挙げると、(1) 政府構造の分散・再編成、政府の介在の最小化 (2) 安定成長の為の主要な動力としての、私的部門(プライベートセクター)の役割拡張 (3) NGO や共同体組織を通じた、意思決定、政策立案、計画実施への市民のより広範な参加、があげられる。1988-1992期の MTPDP (Medium-Term Philippine Development Plan、中期国家開発計画)の中では、NGO はパートナーとして認識されており、さらに単に開発分野においてのみ協力するものではないとされている。そこでは、NGO と政府機関との間で、それぞれの努力をより上手く補足し合える様な、より機能的で実行可能な行動計画の準備を行う事が課されている。

1987年フィリピン憲法では、NGO に対する政府の政策がより鮮明に示されている。第II章(国家政策)第23節に、以下のようにある。

**第23節 国家は、国家の福祉を促進する非政府組織やコミュニティベースの組織、地域組織を奨励する**

また、第VIII章は、章全体が PO の役割と権利を述べるために充てられている。特に、第15節と第16節には以下の様にある。

**第15節 国家は、民主的な枠組みの中で、平和かつ合法な手段によって市民が正当かつ適正な利益や目標を達成、保護することを可能とする、独立した PO の役割を尊重する。**

**第16節 民衆の、そしてその組織のあらゆるレベルにおける社会的、政治的、経済的な意思決定への合理的かつ効果的な参加の権利は剥奪されない。国家は、法によって、十分な協議のメカニズムを設けることを促進する。**



## フィリピンにおける NGO の特徴

### 規模

NGO は、10 人未満のスタッフによって運営されるものから、通称“BIG NGO”あるいは“biNGO(ビンゴ)”と呼ばれ 50 人以上のスタッフを抱える大きなものまで、それぞれ規模と範囲が異なる。平均的には、25 人以下のスタッフを抱える小規模な NGO が主流である。大規模な NGO としては 300 以上のスタッフを擁する、PBSB(the Philippine Business for Social Progress)や PRRM(the Philippine Rural Reconstruction Movement)等が挙げられる。

NGO は小規模で柔軟な体質を持ち、プロセスを重視する傾向がある。スタッフは多くの場合非常に献身的かつ意欲的で、高いリスクと小さな見返りに関わらず、仕事を長期間継続する。

## フィリピンにおける NGO と政治

### 政府・NGO 間の関係と協力に関する NGO の問題

フィリピンにおける政府と NGO との関係は、相互不信や相手への強い敵意という側面を持つ一方、充実した協力関係や積極的なパートナーシップも観察される。しかし政府・NGO 間の関係が存在する場合にはいつでも、NGO 側は、その関係性や協力活動を妨げ、そして頻繁に繰り返されてしまう幾つかの問題が在ることを認識してきた。

以下に、両者の中に存在する問題をカテゴリ別に示したい。

#### **NGO 部門の定義・範囲に関する問題**

1. *NGO の共通定義が存在しない。*“非政府組織 (NGO)” という語句は、GO (政府組織)、NGO (非政府組織) 両方の活動定義を欠いている。幅広く多様な団体が概して“NGO”と呼称されており、その事が政府・NGO 間の協力に関する公的な政策を作成する上で、またそれらを現実に実施する上で難点をもたらしている。

2. *“NGO” と “プライベート・セクター (民間部門)” という語句の混同。*この 2 つの語句はしばしば同様の意味として用いられ、公的な解釈や公書類の中でも然りである。しかしながら、一般的な用法では NGO は非営利・開発志向の機関を指し、プライベート・セクターはより個人的なビジネスや協力

関係を言及する際に用いられる。

意図されているか否かに関わらず、このような語句の混同は、NGO・POといわゆるプライベート・セクターとの間での利益紛争などが起こりやすい部分、特に職務上の団体概念と言った部分で、事実上の含意を引き起こしている。

### **政府・NGO間の協力に対する共通の展望に関する問題**

3. *NGOの役割やアプローチに関する基本的な理解の欠落*。政府機関の輪の中で、NGOへの認識と理解が基本的に欠けているように見受けられる。すなわち、NGOとは何なのか、NGOはいかに運営されているのか、それらの基本的な原理や信念、任務におけるアプローチの方法、ニーズや関心事などについてである。現在これらの認識・理解はトップ層の少数の役人までにしか共有されておらず、政府の下部レベルにまでは浸透していない。

4. *政府・NGO間の協力関係に関する共通理解、原理的説明根拠の欠落*。政府・NGO間の協力に関する共通論拠は、政党間の議論の為に明確にされるべきである。

5. *政府・NGO間の協力に向けた一般的なガイドラインの欠落*。政府機関と非政府組織の志向は自然と異なって然るべきであり、基本的差異を認めた上で、協力関係は何らかの共通した任務原理に基礎をおいて行われるべきである。例えば、相互の信頼や尊重、NGOの自立性の維持、パートナーシップ、NGOによる自主規制、異なる段階の計画サイクル（立案、実施、評価）におけるNGOの有意義な参加、そしてターゲットとなるグループ間での独立独行という共通目標の設定等である。

6. *プログラム参加の認可制度についての問題*。政府はしばしば、SEC（証券取引委員会）、BCOD、BRW（Bureau of Rural Workers, 地方労働局）やNSTA（National Science and Technology Authority, 国家科学技術局）といったいくつかの政府組織への現行の登録制度に加えた、NGOに対する個別の認定制度の必要性を議題にしてきた。政府は、この認定制度が各々のNGOをカテゴリ分けし、政府のどの部門との協力活動が望まれるかを判断する手段となると考えている。その一方で、NGO側はそのような提案は政府によるモニタリング、支配や組織の取り込みへと繋がる可能性があるとして、懸念を表明している。

7. *NGOの外部からの援助を監視する計画*。いくつかの政府機関は、NGOに対するあらゆる種類の外部からの支援を監視するための制度を構築するという提案を行ってきた。これは外国為替を監視するための手段だと思われるがそれ以上に、政府破壊活動の為に用いられる疑いのある外部からの資金を監視するための諜報機関となり得るとも考えられる。

8.政府による NGO、PO の組織化に関する問題。政府と NGO とは、どちらが共同体組織の仕事に従事すべきか、という問題を頻繁に議論してきた。マルコス政権下においては、政府や地方の役所が独立した組織としてではなく彼らの政治母体として、あるいは援助・支援や組織的宣伝活動を行う機械装置的な組織としての“PO”を形成するために、政府の資金を利用した。この事は地方レベル、国家レベルの両方で PO 同士の緊張関係を招いた。国家機関や地方の役所の中には、以下の2つの目的の為に「偽りの NGO」を作ったものもあった。その目的とは (1) NGO の為の資金を抜き取る (2) 政府内の委員会、諮問組織における NGO・PO への非公開要求条件を偽装した NGO によって満たさせ、彼らが政府に「友好的」である団体とのみ取り合う状況を作り出す、といった2点である。

9.政府による、取り引きする NGO の選択性。どのような基準に基づいて政府が将来性のあるパートナーと思われる NGO を選択するのか。これまで政府は、あまり好感の持たれていない NGO や PO と、他団体の排除の為に取って来て来たことが観察できる。その上、この選択の基準は未だ曖昧である。

#### **政府側の態度に関する要因**

10.NGO に対する敵対的な態度。多くの政府機関は、未だに嘗てのマルコス政権時代の価値観に捉われている。すなわち、彼らは政策の立案や計画、実施の段階で NGO や PO を組み込む事を未だ躊躇しており、またそのことに脅威を感じている。NGO への不信感が、広く存在しているのである。“政府破壊の最前線”組織、国家への脅威であると誤って受け止められる事さえある。他にも、NGO は公的な指定がなく、実体の無いものだとして扱われたり、そのために広く無視されたりしている。

11.NGO を競争相手だと捉える認識。政府の役人の中には、NGO を外貨資金を獲得する上での、また地域の忠誠的な共同体や組織をめぐる競争相手であると見る傾向のある者がいる。さらに、NGO への外国からの支援の事を、本来政府が受け取ることでできた“歳入の損失”だと考える者さえいる。地方のレベルにおいては、昔から続く政治家が NGO の事をその地方の共同体や住民からの支援を奪い合う相手であると認識する傾向がある。

12.NGO を単なる“ブレインストーマー（思いつきでアイデアを提案するもの）”あるいは“企画実行者”であると捉える考え方。政府機関が NGO の参加を要求する時、彼らは需要を査定する段階（ブレインストーミング会議や協議会など）と、実際の計画実施段階（現場で行われる“汚い”任務）でのみ NGO や PO を参加させる。企画や構想、意思決定、監視や評価の部門における、より実務的な段階での NGO・PO の参加が足りていない。このような状況は、プロジェクト実行サイクル上の、伝統的なトップダウン式（上

意下達式、階層的) アプローチを反映してしまっているものである。

### **政府の官僚主義**

13. *政府活動に関する情報の基本的な欠落*。多くの NGO や PO は政府の異なる系統の組織によって行われている活動について知る由がない。誰が何をしているのか、誰にコンタクトをとればよいのか、どのようなサービスが利用可能であるのか、等といった情報を収集し、広く知らせる為の効率的で体系的な仕組みが無いのである。これが、活動のダブりによる無駄な骨折りや、チャンスの喪失といった結果を生んでしまう。適切に機能している唯一の制度として、「キララ」というシステムが挙げられるであろう。そこでは、複数の NGO 団体が、未だ広く浸透しておらず効率も悪い公式なルートによってではなく、政府内にいる彼らの個人的な友人、あるいはコネや付き合いを通して得た情報を伝達し合っている。

しかしながら、ここで以下のような疑問が生じる。政府が意図的に情報を握りしめているのか、それとも単に効率が悪いというだけの問題なのか。また、NGO は情報へのアクセスを拒否されたのか、それとも彼らが単に情報を得るための十分な努力をしていないのか。

14. *官僚主義、お役所主義*。政府と計画段階で議論ややりとりをする NGO は、しばしば政府機関と長期間仕事上の付き合いを続ける事に難しさを覚える。というのも、資金管理や意思決定、情報探し、大量のペーパーワークといった、あまりにも形式的で面倒な手続きが彼らをそうさせるのである。たいてい、NGO は意欲をなくし、政府機関のプログラムから身を引いてしまう。

この問題と切り離せない問題として、政府機関間、役所間での調整や協働といった仕組みが、同じ政府部門の中でさえ存在しない事が挙げられる。

権力の分散化に対する努力もむなしく、結局は政府資源や決定権はマニラ首都圏の国家の事務局において中央に集中され、またそこに制限されているのである。

### **政府・NGO 間の協働に向けた組織的な枠組みの問題**

15. *政府・NGO 間の協働のための効率的な組織メカニズムの欠落*。多くの政府機関は、NGO や PO と協力するために人員や班を編成するという点で特に、その中心となり指揮を行う組織を欠いている。したがって NGO は誰にアプローチをすればいいのか、どこから始めればいいのかと混乱するわけである。

特定の政府の役人が、例えそれによってターゲットとなっている団体の利益に害が生じる可能性があっても、彼らの政策や立場への支持を表明している代表者を持つ NGO や PO 団体を厳選してきた、というのも一般的な慣行である。NGO や PO を選ぶ明確な基準はなく、例えあったとしてもそれははっ

きりと公開され得るものではない。

### **資金援助とインセンティブ（奨励金）の問題**

16. ODA 資金を NGO に回すための適切な枠組みの欠落。ODA 援助を、NGO 団体に向ける効率的かつ適切な仕組みがないのである。現在ある枠組みと云えばせいぜい、NGO と関係機関との間での取り決めに下請けさせる程度のものであって、そこではまた大量の書類や複雑な COA(Commission on Audit, 会計委員会)の会計手順が必要である。これは NGO と政府の関係機関双方への資金分配に過度な遅延を生じさせる。その上、NGO は私的な建設業者の場合の取引で用いられるべき入札・競売システムに近い手順に則らねばならず、それらは開発本位のプロジェクトや非営利組織にとっては不適切なものである。

17. 税制上のインセンティブ（優遇）の必要性。政府は、NGO を建設的な方法で積極的に支援、促進、奨励するべきであって、そのためには所得税や消費税、特定の財・サービスにかかる輸入税の免除といった税制上のインセンティブを与えるべきである。免税の為の手順や基準が再検討、最新化、再構築されるべきであり、それによって脱税の可能性、また同様に膨大な量の手続きも最小化されるべきである。

18. 政府から NGO への直接的な支援を行うための適切な仕組みの欠落。政府は、NGO や PO が特定予算の割当や政府の公益事業・サービスの利用・アクセスに関して、その予算資金を受け取ることのできるような先進的な方法を模索すべきである。単純で、脱形式的な手続きが構築されるべきであり、これらの資金が本来意図された団体にしっかりと届けられ、個人的に最賃されている団体の為に私的利用をされない様にすべきである。

### **一般的な平和と秩序の問題**

19. 地方エリートによる、NGO 団体や NGO 職員に対する嫌がらせ。NGO の基本的な目標の一つは、貧しく社会の末端に位置する人々を集団組織し、彼らの権力拡大を図ることである。それゆえ NGO は、必要に駆られ、権力を持つ地方エリート（伐木業者、投機家、政治家、地主、軍人、都市犯罪団）と対決する状況に出くわすこともある。それらのエリート達は話し合いを彼ら自身の方法で解決することに慣れており、必ずしも法の下で解決しようとはしない。地方エリートは個人的なボディガードや軍隊、政治的影響力やカネを上手く利用し、彼らの利益を保護しようとする。NGO やその職員は身の危険に晒されたり、そうでなければより巧妙な手段によって嫌がらせを受けたりする。それは例えば脱税調査や、ブラックリストへの掲載、否定的なメディア広報といったものである。

20. 暴動と軍事化。多くの危機的な地域では、NGO は軍隊と反乱との激

しいやりとりの中で、また勢力が分裂してゆく中で身動きの取れない状態にあり、彼らの独立的でいながらも批判的な立場における計画を実施することは、困難を極める。ほとんどの場合ではその難しさは軍隊によって与えられるものであり、NGO 職員はすぐに“政府破壊者”というレッテルを貼られる。そうすると NGO は違う形の嫌がらせや制限を受けることとなってしまう、このような状況は政府と NGO との溝を広げる形となってしまう。

このような危機的かつ遠方の地域では普段から反乱が企てられ、反乱軍は貧困層や社会の周辺の立場にある農民層からより多くの新兵を補充しようと努めており、NGO が発展をもたらす得る何らかの打開的な方法で、目的を達成しようと努力し、懸命に働いていることが見て取れる。この事実は、政府が反乱に対する総力戦政策を表明したときには、つまるところ政府から見落とされていたのだ。反乱軍と NGO 職員との間の特定の相似点（すなわち直接的な批判・暴露や、貧困層を巻き込む活動）が発見されて以来、軍隊にとって NGO に“政府破壊者”のレッテルを貼るのはた易いこととなった。

## 政府・NGO 間の関係と協働に関するセブシティのケーススタディ

セブシティは、共和国法第 7160 番、あるいは地方政府規約第 1991 番として知られる、地方政府部門への権力分譲と民主化を促進する旨の法案が議会を通過する以前から、既にほぼ完全な民主化が実施されていたフィリピンで最初の都市であると知られている。これまでも、セブシティの地方行政に関する多くの研究がなされてきた。私の研究が、セブシティ行政に対する新たな見方を生むことができれば、と期待している。

### セブシティのバックグラウンド

セブシティは、フィリピン国内の行政州としてのセブ州の首都であり、また地方区分としての中央ビサヤ地方の首都でもある。セブシティは、多くの近代化しつつある都市や地方自治体（マンドラウエシティ、ラプラプシティ、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）を擁するメトロ・セブ首都圏の核をなしている。1995 年時点でのセブシティの住人数は 66 万 2299 人に達する。しかし、昼間の人口は隣接市から労働者、学生、買い物客といった人々が集まるため、上記の数字よりも格段に多くなる。同年のメトロセブ圏全体の人口は、144 万人を記録した。

セブシティは 330 平方kmの広さで、さらに 80 のバラングアイ（フィリピン国内における最小の行政区分単位）に分けられている。人口のほとんど（1995 年時点で 88%）は海岸に隣する 49 のバラングアイに集中しており、それらのバラングアイは都市バラングアイとして分類され、面積的にはセブシティの土地の 17%を占めるに過ぎない。その他の 12%の人口は海岸とは離れた高台に位置する 31 の地方バラングアイに住んでおり、それらのバラングアイがセブシティの土地面積の 83%を占めている。セブシティは、国全体の経済がマイナス成長を記録していた 1980 年代、好調に経済的な繁栄を果たしたことでよく知られている。フィリピン国内では最速の経済成長を遂げ、家具や服飾品、加工食品、玩具や家庭用品などの輸出において国全体をリードしていた。1994 年には、国全体の輸出高の約 10%を記録している。セブシティは非常に多角的な経済を有し、1997 年の記録によると全体の 69%がサービス業、24%が産業、7%が農業に従事している。セブシティの港はビサヤ地方でも最大の規模で、同市の戦略的立地や企業利益を優先する政府の姿勢も相まって、外資の急速な獲得を促進することとなった。“マクタン輸出促進地帯(Mactan Export-Processing Zones)”は 10 の企業を抱えて 1987 年に設置されたが、現在の企業数は 101 に達し、3 万 6 千人の労働者の雇用主となっている。拡張されたゾーンに 14 の企業が新規参入し、それらはさらに 3236 の職を提供している。

しかしながら同市は 1998 年までに、アジア通貨危機を受け、それに多くの地方ビジネスが米ドル建てのローンを抱えていたことにより、深刻な経済危機に直面した。観光産業は低迷し、3 万 6 千人の労働者が企業の破綻に伴い一時的あるいは半永久的に失業するという影響を受けた。また同時に市、県そして国家レベルの政治家たちの間での激しい政治的争

いによって、そこには不確かさまで生まれてしまった。

このような争いは、敵対するエリート同士の関係を強く特徴付けるものであり、特に経済危機時にはっきりと観察することができる。ちょうどこの論文の冒頭で言及したとおりである。

過去 10 年間のこのセブの経験は、経済成長が必ずしも貧困削減には繋がらないことを示している。いくつかの指標によれば、このセブの好景気は大規模な私企業と輸出産業といった少数の部門だけに利益をもたらした。都市・地方間のバランスのとれた近代化政策を欠き、地方からの移民を大量に流入させてしまったため、定職を持たない人々や非形式的な経済が急速に拡大していった。このような定職を持たず定住地を持たない人々は後に流入移民の為のスラム地域、スクワッター地区を形成し、本来彼らの土地ではないのにも関わらず彼らがそこを自らの所在地だと自覚し、生存に対する自然権を主張するまでになってしまう。後に、土地の埋め立てやインフラ整備、その他の事業によって貧しい住民は住居を移動することを余儀なくされ、同時に環境上の危険により晒されやすい状況に置かれることとなった。低収入家庭と高収入家庭の収入格差は拡大し、都市貧困は拡大した。市政府によってとられた政策・対策は、都市貧困に対する、開発によるマイナスな影響を軽減するという意図のものであり、大株主や政治指導者のあいだの力関係、また金融資産の利用可能性によって広く決定づけられていたといえる。

## 市政

### 地方自治と政治的指導力

セブシティは、フィリピン国内でも最も活発な地方政府組織の一つである。同市は貧困削減に向けた政府・NGO 間の協力関係において最善の実例であるとアメリカ合衆国によって選定されており、また同年にはフィリピンのマニラ・アテネオ大学にベースを置く GURI(Global Urban Research Initiatives, 国際都市研究イニシアティブ)によって、事例研究の対象とされている。

地方自治は、地方政府に財政上の自治権を認めているフィリピン地方政府規則第 1991 番によって拡大されている。しかし地方政府への基本金はまた、十分な運用能力を有する、強力な政治的指導力を持つ自治体に対し、釣り合いを取って与えられなくてはならないものである。

### オスメニャの台頭と地方政治の新潮流

政界の新星、トーマス・オスメニャは彼の父親とともにセブ地方から追放された後、1988 年の選挙で市長の椅子をめぐる闘った。彼は当時の党首であったアキノ大統領その人によって党の地方指導者になることを拒まれ、その代わりにアキノ大統領は彼と同党のライバル、ボイ・クエンコに市長の役職を与えた。自分が党の支持を得ることはできないとわかって、オスメニャはセブに戻り、知名度では劣るが本当の意味での権力を持つ市民社会



のアクターに彼は接近した。NGOであろうと PO であろうと、あるいはそれらの間での同盟関係であろうと、それらを設立することは困難なことであろう。一つ確かなことは、オスメニャは地方の政治一族の一員として名の知れた人物によってはとりわけ実現され難いその事を、実際にやってのけたのである。1988年の地方選挙時から、マルコス政権以来はじめて、政府支配は BO-PK 党によって司られてきた。これは彼が国政復帰したのちに自ら設立した、都市貧困組織との連合政党である。トーマス・オスメニャは 1988-1992、1992-1995 と 2 期連続で選出され、セブをフィリピンの中でも最も動力のある地方政府組織に成長させた立役者として広く信頼されている。市長・オスメニャは全投票数の 58% の得票率で当選した。再選をかけた 2 度目の選挙ではもはや選挙キャンペーンをする必要すら無かったほどで、65% の得票率を持って再選している。

### 選挙：関係を衝突させる機会

マルコスの独裁主義的支配の続いた 20 年間をひっくり返した 1986 年の 2 月革命（人民革命としても知られる）は、民主主義的な空間を拡大させたといえる。しかし、カギを握る人物同士の間での、そして発展しあうそれぞれの地方の間での、お互いに対する睨みあいの姿勢はセブシティの政治展望を形成する上で決定的なものであった。1988 年の地方選挙は、都市貧困グループと、野心的な市長であるトーマス・オスメニャとの間の衝突を刺激した。22 の共同体、180,000 の会員を抱える UPPC(The Urban Poor People's Council, 都市貧困民衆会議)は People's Alternative(民衆の新しい選択)として知られる、以下の 7 つのプログラムを提示した。

民衆の意思決定への参加

社会開発の為の事務所の設立

都市貧困層向けの雇用創出

文民統制、地方政府による警察を超えたコントロール

市の中心市場にてベンダー達に売り場を分配

市議会における都市貧困グループの部門代表の設置

差別待遇なき交通規制の実施

この綱領は、People's Movement という団体によってセブシティの数か所で催された 15 の集会において、複数の候補者たちに対して各々の対応を求める形で提示された。7 つの公報掲示板が市の戦略的要地に準備され、そこに各候補者は自らの計画やお知らせ、その他の情報を掲載した。1988 年 1 月 11 日、30 の団体からの代表者を集めた第 500 回代議院集会は、People's Alternative の企画した全集会に出席し、また都市貧困に対する政策指針への支援が十分に評価されたオスメニャとガルシアの提携を是認した。後に、Cebu City Commission for the Urban Poor (セブシティ都市貧困委員会) (後に Division for the Urban Poor (都市貧困局) と改名、現在では Division for the Welfare of the Urban Poor(都市貧困福祉局)、あるいは DWUP として知られる) が設立され、住居や土地を持たない市

内の有権者が相当の居住地を獲得できるよう支援が行われた。NGOの開発職員たちが、委員会や金融部局など、最前線の事務局に加わるべく雇用されるようになった。DWUPは貧困層と市、あるいは国家政府機関とを低コスト住居計画の分野で責任を持って直接的に結びつけ、とりわけ都市貧困委員会、人権とソーシャルハウジング（地方自治体が低価格で賃貸・売却する住宅供給システム）委員会、市議会に関しては適切な法律を制定するという点での責任を負った。

NGOの新しい政治に向けた意見、特に問題を多く抱える個性を無視した選挙政治に対する意見はその勢いを増し続けて行った。1998年の選挙時には、16のNGOが構成する連合が比例代表制、選挙名簿の仕組みに関する政治教育を都市貧困層に向けて行ったことで有権者たちの教育水準も高度に達した。

*Sugbuanong Baruganan(共通指針)*の起草に向けた部門別の会合も開かれ、それは1998年5月27日に民衆大会によって承認された。この指針は、政治家たちに以下の事柄に対してどのような対策をとるか、という問いを投げかけた。

住居開発に向けた行動

雇用創出

労働者本位のプログラムを促進する社会契約

草の根レベルにおける産業民主主義の拡大と国家権力へのアクセス

生計目的の貸付へのアクセス

臨時雇用、召使、契約社員、土地の無い地方労働者、児童労働や女性労働者といった、最も保護を受けにくい労働者の保護

女性虐待、児童の近親相姦からの保護

税の優遇による生活協同組合の拡大促進

良質な教育と本質的な若年層エンパワーメント

高齢者の基本的人権の尊重

食糧の十分な備蓄と安全確保

社会開発に向けた資金

民衆大会には1,000人を超える参加者が集い、共通指針はガルシアとその他2名の市長候補を含む31,620の署名を持って承認された。その後、社会の末端に位置する部門の人々を含めて行われたNGO主催の市長フォーラムの場で、ガルシアは共通指針綱領に記されたすべての項目に対応することは難しいと認めたが、一般的な都市貧困の運動を支援すると述べた。

### **政治プロセスとNGOの参加**

しかしなお、選挙は選挙権を持つ、特に都市貧困層の民衆が彼らの関心、趣向をはっきりと表明することのできる政治プロセスの1つである。その他の仕組み、例えば集会の開催、時事問題に関連する、市長を含む聴衆を集めたフォーラムの開催やそれらへの参加、

メディアを通じた意見広告、地方開発主体への参加、市民監査なども、彼らの主張や抗議の声を世に問うための場を十分に有権者に提供できる。

しかしながら、NGO の計画段階への参加は実質的というよりもむしろ形式的なものである。地方政府規約によって市議会において NGO 代表は権限を与えられ、1993 年より参加は実施されてきたが、議会はめったに開催されない。もし開催されたとしても、計画やプログラムは最終審議の段になるとめったに承認されないといわれている。それとは対照的に、市はサービスの供給における政府と NGO との強い結びつきを強調している。市政府は社会福祉サービスを NGO に委託し、保険、土地と住居、生計、女性に関する問題、児童やストリートチルドレンに関するプログラム、救急車の充実など救急救命や救助活動に関わるプログラム、建設地や海上での事故への対応、火事や台風、洪水などの災害の際の救急救命支援といったサービスの供給システムの進展を促している。しかしながら、NGO の組織的な技術を特別事業に活かすことと、意思決定における権力分担とはまた別の話である。オスマニヤは“権力分散”という点においては有能であったものの、“民主化”には弱かったといえる。

#### 指針設定

このことはしかし、都市貧困層が市政府の指針決定において何の影響力も持ちえないという事を意味するわけではない。NGO や PO を通じた彼らの介在は、制度化された政府組織の中にも及んでいる。地方政府規約第 1991 番は NGO の地方政府組織への参加機会を提供している。PO は彼らの関心事を示すため NGO に近づき、その一方で NGO は PO が彼らが意見をうまくまとめ、それをはっきりと表明できるよう手助けをする。UBSP(The Urban Basic Service Program, 都市基本サービス計画)は、都市貧困バランガイの保健衛生や女性・児童問題にかかわる問題の対策に特化した、都市貧困の開発全体に関する呼びかけを行う最前線機関である。都市貧困委員会 (DWUP) は、土地や住宅に関する問題のために戦っている。商売人の問題は、Market Authority (金融部局) によって明白にされている。顧問官が、公約や政策を行動に移すために必要な立法を行うための支援と手助けをするため、特別委員会を取り仕切るべく任命されている。そうして制定された条例は資源の分配のために必要とされている。

都市貧困委員会 (DWUP) を立ち上げ、都市基本サービス計画 (UBSP) を実施しているその傍らで、オスマニヤ市政府は社会福祉サービスの供給の為に政府・NGO 間の協力関係を制度化した。政府指令によって地方政府組織がソーシャルハウジング受益者の登録を行うことが求められる以前より、市議会はすでにこの手続きを開始していたのである。市政府は住宅所有者協会に対し、Community Mortgage Program (共同体抵当プログラム) を通して、敷地の割当を獲得するための暫定的な資金援助を行った。非公式な行商行為は違法だと見なされているものの、オスマニヤとガルシアの政府陣営は文書化されていない、最大限の寛容さをもった政策を実施してきた。ガルシア政権は中高層ビルに対する優遇策

を創始することで住宅建設を優先し、商業施設を受け入れる 5 階建てアパートの上部 3 階層を提供する、という方策も行った。本来、低コストアパートは補助金支援を受けた抵当を持つ適当な世帯が入手できる、ということになっていたのだが、実際にはその案は多くの議論を巻き起こした。女性相談センターが市政府の資金で建設され、セブ市警察は 1993 年に女性部局を設置した。ガルシアの市長第 1 期に定期的に行われた若年アドボカシーと政府・NGO 協議フォーラムは、彼の 2 回目の任期まで続けられた。

この 2 人の市長の任期中に、より多くの事が為され、そして制度化された。それぞれの市長がセブシティのよりよいイメージの為に寄与したといえる。しかし、彼らがこのような結果を残すために彼らに協力した人にとっては残念な話ではあるが、彼らは PO からの個人、あるいはグループの政府ポストへの登用を、彼らの忠誠心の度合いに従って行った。このような力の働き方をもって、私たちが言えることは、本当は何も変わってはいないということである。セブシティ行政の内部での力の働き方を見ることがなければ、かつてシステムを汚し、NGO の意思決定への参加や都市貧困層、社会的に排除された人々のエンパワーメントを通して選挙政治全体を操ることで、すでに解消されたと思われていたパトロンと顧客の関係、あるいはパトロン政治がいまだ存在している事には誰も気がつかないであろう。