

フィリピンの脱集権化と都市開発行政の分断

——地方分権と広域計画の両立に向けて——

高橋 華生子

1980年代以降、多くの発展途上国は、中央政府主導のあり方を見直す中で、計画・実施の決定権を地方自治体に移し、市民参加型のアプローチを取り入れながら、都市開発体制の脱集権化を進めていった。ポスト・マルコス期のフィリピンにおいても、地方自治の強化と市民セクターの台頭が促され、地方分権型の民主的な都市開発体制が提唱された。しかし、現状は、地方自治体間の連携が取れていない多極分散の傾向にあり、その結果、地区間の格差という形で行政の分断が表面化している。NGO といった市民アクターのキャパシティも限られている中で、多元化・重層化するアクターから成る地方分権を維持しながら、首都圏レベルの広域計画を施行していくには、地方自治体の枠を超えた地域機構の設立が求められている。

1 はじめに

1980年代以降、多くの発展途上国は、計画・実施の決定権を地方自治体に移す「権限委譲 (devolution)」と、市民・住民団体の動員を促す「民主化 (democratization)」を掲げて、中央政府による一元的な都市開発体制を脱集権化 (deconcentration) していった¹。脱集権化が目指したことは、中央集権の解体によって地方の自治を活性化させ、これまで体制から排除されてきた市民アクターに参加・発言権を与えることであった。すなわち、脱集権化とは、中央政府と地方自治体といった政府間の関係性だけでなく、政府と市民の関係性を再構築する試みといえる。

発展途上国での脱集権化をめぐる議論は、これまで多々行われてきた (Slater 1989; Mohan and Stokke 2000; Shatkin 2000)。権限委譲を考える際のキーワードの一つに、ネオリベラ

リズムがある。世界銀行などの国際機関は、以下二つの理由をもって、地方自治体を適合的なサービス供給体と見ている。それらは、①費用対効果の高さと②市民への「近さ」である。ここでの「近さ」とは、物理的／地理的な距離だけでなく、感情的／心理的な側面も含んでいる。地方自治体は、優れたサービスを経済的に提供できるだけでなく、市民にとってもアクセスしやすい存在であるというわけだ。こういった国際機関の考えは、中央政府の介入縮小と民間部門の導入を肯定するものとして捉えられたため、時にネオリベリズム批判に晒された。反ネオリベリズムの論者は、このような世界銀行のスタンスをマネタリスト的自由主義として非難し、ネオリベリズム的な社会開発アプローチの推進に異議を唱えたのである (Pugh 1997; Ward and Jones 1997)。

一方、民主化を語る際のキーワードは、エンパワーメントである。アメリカの都市計画学者

である John Friedmann は、地域持続型の開発を唱える中で、市民アクターの重要性を強調した (Friedmann 1992)。彼のこの主張はエンパワーメント理論と呼ばれる。エンパワーメント理論とは、市民参加を促すことで、いままで意思決定のプロセスから排除されてきた人々に、社会的な力を与える (empower) というものである。Friedmann が基礎を築いたエンパワーメント理論は、政府主導の一方向的な「トップ・ダウン型」開発に対して、草の根レベルから提示される「ボトム・アップ型」開発の可能性を説き、コミュニティ開発の発展を支えていった。

経済効率を重視するネオリベリズムと再分配を尊重するエンパワーメントは、基本的に相反する考えである。そのため、権限委譲と民主化は、拠って立つ基盤が異なっているようにも見える。しかし、ここで重要なのは、権限委譲と民主化が地方分権型のガバナンスという共通項でつながっていることだ。脱集権化が描いたビジョンとは、権限委譲によって地方分権型のガバナンスが組成され、民主化の波に乗った市民アクターがそのガバナンスを実質的に強化していくというものであった。だからこそ、権限委譲と民主化の双方を進める「脱集権化」が、地方分権型ガバナンスの形成と促進には必要なのである。新しいガバナンスが整えられていく中で、地方自治体は計画・実施の決定権を握り、中央政府の意向に左右されない地位を得るに至った。そして市民セクターは、政府に対する批判的な距離を保ちつつも、制度に包摂される形で勢力を伸ばしていった。

脱集権化が地方自治体の権限と市民セクターの勢力を拡張させたことは間違いない。しかし、権限委譲と民主化は法整備を通して形式的には進められたものの、実質的にはうまく稼動していないように思われる。これには二つの

論拠がある。まず、地方自治体への過度な権限付与が行政の分断を引き起こしていることである。これは、地方自治体間の意思不統一やサービス格差が顕在化し、都市開発プログラムの一貫性が問われていることを指す。もう一つは、市民アクターのキャパシティにかかわっている。権限委譲と民主化をつなげて考えるならば、地方分権型のガバナンスに帰する問題は、非政府組織 (NGO) といった市民アクターによって是正されるべきである。なぜならば、市民アクターは政府にも市場にも解決できない現場の歪みに挑む存在として、自らの正統性を獲得してきたからだ。しかし、実際には、市民アクターがそういった歪みに対する解決案の提示・実施体であるかは疑わしい。

これらの二点から推測できることは、現行のガバナンスが地方分権というよりも多極分散²であることだ。ここで用いる「地方分権」とは、地方自治体や NGO、国際援助機関などが連携して、協力型の都市開発体制を作り上げている形である。つまり、地方分権の理想的なモデルでは、各自治体は互いの利益を尊重しあう関係にあり、さまざまなアクターを結ぶ横断的な協力関係が構築されている。それに対し、多極分散は、かつての中央政府といった求心統制力を欠いた状態で、個々のアクターが自己裁量で勝手に活動している形である。利害関係者を調整する機関が無いと、格差等の諸問題は一向に緩和されず、その結果、アクター間の緊張関係が高まっていく。多極分散のモデルでは、開発アクターの数が増える分、アクター間の衝突も増えるというジレンマに陥る³。

本稿では、上述した問題関心をフィリピンにおける住開発の文脈に落として精査していく。住開発の分野では、イネーブルメント (enablement) という開発アプローチが普及し、

脱集権化の動きが著しい。イネーブメントは、中央政府の直接介入を減らし、市場を導入するネオリベラリズム的な要素と、市民参加型の開発を促し、NGOの取り込みに尽力するエンパワーメントの要素の両方をあわせ持つアプローチである。現在、多くの発展途上国がイネーブメントを支持しているが、その中でもフィリピンの試みは注目に値する。フィリピンは、1986年のマルコス追放を契機として中央集権からの脱却を図っており、地方自治の強化と市民セクターの活用を制度化している。特に、住開発の分野では、都市貧困層の問題を争点としてNGOの発言力が増している。しかし、結論からいってしまえば、マニラ首都圏の状況も多極分散の方向にあり、脱集権化が描いていた民主的な地方分権が形成されているとはいえない。

本稿の構成であるが、まず次節では、フィリピンにおける脱集権化の動きを整理しながら、都市貧困層の住開発にかかる現行の制度を検討する。続く三節では、首都圏規模の都市／住宅再開発（アーバン・リニューアル）であるパシグ川再生プログラムを事例にとって、ガバナンスの多極分散化とその問題点を現場の視点から紐解いていく。そして、四節では、権限委譲と民主化とのつながりを明らかにするために、三節で挙げた問題点に対応するNGOの限界を捉えていく。結論部では以上の分析を踏まえた上で、拡大し続ける首都圏において、民主的な地方分権を保ちながら広域計画を行っていく方策を模索していくこととする。

2 フィリピンの脱集権化と住開発

本節では、本稿の分析対象であるフィリピンの脱集権化と住開発との関係を確認していく。

マニラ首都圏が抱える貧困層の住宅問題に触れながら、脱集権化をうたった法制度の効力を検討することとしたい。

まず、脱集権化に至るまでの道程を簡単に述べる。第二次大戦後のフィリピンは、アメリカの軍事ヘゲモニーに依存した独裁国家であった。1965年、圧倒的な勝利で大統領に就任したマルコスは、戒厳令の布告や反政府活動の弾圧を行いながら民主化の動きを封じ、中央政府に権限を集中させていった。就任当初は経済発展も順調な伸びを見せていたが、独裁体制が進むにつれてマイナス成長に拍車がかかり、国内失業率は急激に上昇していった。経済の後退に加えて、汚職や贈収賄などの政治腐敗がつぎつぎと表面化した結果、1986年にピープル・パワー（エドゥサ革命）が起き、マルコスの独裁政権は幕を閉じた。

アキノ政権の樹立以降、マニラ首都圏の行政構造は中央集権から地方分権へと変わっていった。この変化を可能にした重要な法律は、地方自治体への権限委譲を明記した1987年の新憲法と、地方自治体の意思決定権を保証した1991年の地方政府法である。それらの法律は、地方自治体中心の都市開発体制を定式化しただけでなく、市民アクターの活動を公的な制度に取り入れることによって、脱集権化を促していった。

フィリピンでは、このような脱集権化の動きが住開発の分野で顕著に表れている。1992年に制定された都市開発住宅法は、イネーブメントが体系化された法律である。都市開発住宅法の最大の特徴は、非正規居住者⁴の不法占拠を違法としていない点だ。そのため、都市開発住宅法は非正規居住者の生活空間を守り、かれらの異議申し立てを支える法的根拠として参照されている。

都市開発住宅法が成立するまでは、1975年

に発行された大統領令によって、不法占拠が違法行為とされていた⁵。そのため、政府機関による強制的な取り壊しが正当化され、非正規居住世帯が抵抗する余地はなかったのである。実際、マルコス政権の戒厳令下にあった1973年から1980年の間に、約40万世帯が強制退去させられていた（Pinches 1994）。住環境改善という名のもとで、都市貧困層を郊外の再定住地へと移住させるプログラムが進められていたが、これらのプログラムの多くは都市部の再開発と連動しており、目障りなスラム街の一扫を目的としていたのである⁶。

しかし、問題は、民主的な政権に移行し、都市開発住宅法が成立した後も、非正規居住区を取り壊しは後を絶たず、それに伴う移住／再定住プログラムも存続していることだ。この傾向が特に顕著なのは、1998年に樹立したエストラダ政権の時代である。エストラダは貧困層をとりまく生活環境の改善を掲げながら、非正規居住区の撤去を目的とした大規模なアーバン・リニューアルを敢行していった。確かに、エストラダはイネーブメントのモデルを礎として、地方自治体やNGO、民間企業が協働しあう住開発を提案していた（Porio 2001）。しかし、その裏では、非正規居住区の追い立てを大々的に展開しようとしていたのである。

都市開発住宅法は理不尽な追い立てや取り壊しを禁じる目的で制定されたのだが、その趣旨は遵守されていない。前述したとおり、同法は不法占拠の違法性を棄却しており、取り壊し行為が認められるのは住民の身体に危機が及んでいるケースに限られる。洪水の被害に直面している居住区などがこれに当たる。また、取り壊しが不可避である場合は、住民への事前通知、住民との協議、再定住地の用意が法律上義務付けられている。しかし、実際には、なぜ移住し

なければならないのか、いつ退去させられるのか、どこに移住／再定住できるのか、といった情報が取り壊しの直前まで住民に伝えられていない。伝えられた時にはすでに具体的な再定住地まで決められているため、住民に残されたオプションはその申し出を飲むか断るかしかないのである（UPA 1998）。さらにいえば、再定住地を用意せずに立ち退きを断行することも決して珍しくはない。要するに、現状は、いくら住民が都市開発住宅法を盾にして権利を主張したとしても、法の侵害を罰する機能が作動していないのである。この点からいえることは、どのような法体制を整えていくかが問題なのではなく、いかにして確立した法体制を動かしていくかが重要であることだろう。

本節で明らかになった事実は、脱集権化の「形式」と「実質」との間にギャップがあることだ。脱集権化ははずかざるの法制度によって形式的に確立された。しかし、フィリピンの例が示すように、その制度は実社会に適用される段階で形骸化しつつある。

ここで問題視したいことは、権限委譲による地方自治の強化である。脱集権化の制度は、中央政府が用意した法枠組みに則って、地方自治体が計画を決定し、実行に移していくことを想定していた。問題はこの構図が崩れていることだ。実際の現場では、中央政府の法制度よりも自治体の権限の方が優先されてしまっている。そのため、上述したフィリピンのように、画一的な中央政府の政策や法律が浸透・機能せず、それが多極分散の傾向を高めているのである。次の三節では、現在、マニラ首都圏で進められている都市／住宅再開発を事例に用いて、地方自治の強化による都市計画行政の分断を詳しく見ていく。

3 権限委譲の問題点——パシグ川再生プログラムを事例として

権限委譲によって形作られた地方中心の都市開発体制は、プログラムの実施段階でわずかな問題点を露呈している。一元的な意思決定機関が失われたことで、同一のプログラム内でも実施基準や退去に伴う補償額が異なるなど、地区間の格差という新たな問題が生じており、都市計画行政の分断が顕在化している。本節では、パシグ川再生プログラムという都市／住宅再開発を分析しながら問題点を指摘し、マニラ首都圏の多極分散性を明らかにしていく。

3-1 パシグ川再生プログラムの概要

パシグ川は、マニラ首都圏を横断する形で流れる全長 27 キロメートルの川である。パシグ川が直面している問題は大きく二つある。それらは、①不法投棄・垂れ流される産業廃棄物や家庭ゴミの増加が川の汚染を悪化させていることと、②急速な都市化とともに高騰する地価のあおりを受けて、川沿いの非正規居住世帯が急増していることである。注記すべきは、汚染度の悪化が洪水の頻度を引き上げ、流域住民の生活環境を脅かしていることである。

以上の問題点を解決するために、あらゆる政権がパシグ川の再開発に取り組んできた。マルコス時代には、大統領夫人でありマニラ首都圏知事でもあったイメルダ・マルコスがパシグ川の観光スポット開発を提案した。しかし、政治的・財政的なサポートを得ることができず、その計画は頓挫した。その後のアキノ政権は、デンマーク国際開発事業団と協力して、開発事業に再び乗り出した。そして、1993 年、時のラモス政権は、現在まで続いている「パシグ川再生プログラム」の原型を開始したのである。

パシグ川再生プログラムは、八つの市町——マニラ市、マカティ市、パシグ市、マンダルヨン市、タギグ市、サンファン市、ケソン市、パテロス町——と複数の省庁機関がかかわる 15 年計画の国家プロジェクトである。プログラムの二大目標は、川の環境改善——水質の向上や廃棄物・ゴミの削減、流量の管理——と周辺地域の開発——非正規居住区の取り壊しや河岸公園の建設——であった (Cruz 1997)。ラモスの時代には廃棄物やゴミの量が減り、環境改善という面で一定の成功を収めていたが、周辺地域の開発で実質的な進展は見られなかった。

続くエストラダの任期中に、パシグ川再生プログラムは二つの新しい展開を見せた。まず、パシグ川再生委員会という大統領府付属の国家監督機関が設けられ⁷、制度や組織の調整が行われた。つぎに、アジア開発銀行がプログラムへの融資を請け負い⁸、莫大な財源が確保された。これらの展開をバックにして、エストラダは非正規居住区の一掃と立退き世帯の移住に着手し、パシグ川周辺地域と再定住地の開発を同時に展開していった⁹。

パシグ川再生プログラムは、専門委員会の設置と財政の安定があいまって、1990 年代後期に発展し成功を収めていくかと思われた。しかし、実施の段階でさまざまな齟齬が生じ、プログラムの進行は徐々に減速している。後退・遅延の最大の理由は、パシグ川再生プログラムは国家プロジェクトでありながらも、その実施を決定する主体が地方自治体であることだ。地方自治体はパシグ川再生委員会のガイドラインに従う義務がないため、独自の実施形態を取ることができる。その結果、プログラム全体の一貫性を保つことが困難になり、平等性や公平性が問われるようになっている。

3-2 実施段階での争点

実施の段階で表面化している問題は、行政の分断である。換言するならば、地方自治体間の格差が浮き彫りになっているのだ。たとえ同一の都市開発プログラムであっても、各自治体は異なった実施形態を取ることができる。そのため、複数の市町がかかわっているプログラムでは、自治体間の待遇や条件の開きが争点となっている。ここでは、パシグ川再生プログラムの手続きに主眼を置いて、実施基準、補償内容、受益対象の三面から格差の問題をあらわにしていく。

第一に、実施基準である。パシグ川再生委員会とアジア開発銀行は、環境保全地域を川沿いに設ける目的で10メートル地役権というものを提案している。この地役権の意図は、河岸から10メートルの部分を開発して、遊歩道や公園といった公共スペースを建設することである(PRRC 2000)。しかし、国家の河川法であるフィリピン水法は、河岸から3メートルの範囲を公的利用地と定めている。すなわち、3メートル以内にある非正規居住区の取り壊しは合法なのである。これに対し、パシグ川再生委員会とアジア開発銀行が訴えている10メートルとは、1996年にマニラ首都圏開発庁が決議したものであり、10メートルの法的根拠は何も無い。にもかかわらず、関係政府機関が10メートルの適用に固執するのは、地役権の目的が「スラム地域の撤去」であることを暗示している(Murphy and Anana 2004)。

しかし、問題は、この10メートルを採用するかどうか、さらには地役権自体を導入するかどうか、各地方自治体の判断に委ねられていることだ。パシグ川再生委員会やアジア開発銀行がいくら10メートルを主張しようとも、地方自治体が首を横に振ればそれまでなのである。この点が示唆することは、プログラムの交

渉窓口が統一されていないことだ。地方自治体に計画・実施権が移されているため、立ち退き対象である住民は、パシグ川再生委員会といった単一の窓口ではなく、各地方自治体と個別の交渉を行わなければならない。そして、それぞれの自治体が異なった答えを出してくるという事態に陥るのである。

これに加えて、どこに地役権を適用するかという問題も浮上している。地役権の範囲である10メートル以内には工場や商業地区も存在しているが、これらを立ち退きの対象に入れるかどうかは地方自治体の決定に左右される¹⁰。こういった同一プログラム内における実施基準の差異は、一貫性の欠落を如実に示している。

格差の問題は、立ち退き世帯への補償内容からも明らかになる¹¹。たとえば、マカティ市は一世帯につき7,000フィリピンペソ(約1万8,000円)の補償に加えて、再定住地での就業支援である生計事業プログラムまで用意したといわれている。また、マンダルヨン市でも一世帯につき7,000フィリピンペソの支給実績が報告されている。それらに対しマニラ市は、引越し援助と食料パックという法で定められた最低限の補償しか提供できなかったという。

単純に考えれば、補価格差は対象世帯の数で説明がつく。対象世帯の数はマニラ市で5,000弱、マカティ市で1,200強、マンダルヨン市で約700である。簡単にいえば、マニラ市は非正規居住世帯の数が多いため、金銭での補償を行えない状態にある。いうまでもなく、市の財政状況も補償内容に関係している。マカティ市はマニラ首都圏でも抜きん出た商業中心地区であり、また多くの富裕層が住んでいるため、他の自治体に比べて税収入が安定している。さらにいえば、非正規居住区の存在は周辺地域の地価を下落させるため、企業や富裕層は、実際の

補償支給にかかる額よりもスラム地区一掃の経済効果の方が大きいと捉え、移住／再定住の迅速化を支援しているとも考えられる。マカティ市の補償が好条件である背景には、このような事情もあるだろう。

補償格差から生じる緊張関係は、再定住地へも持ちこされている。パシグ川から再定住地のカシグラハン・ビレッジIに移った世帯のうち、何らかの補償を受けたものは全体の三分の一しかいなかった。つまり、60パーセント以上の世帯は、何の補償も受け取っていないことになる。これは、地方自治体間だけでなく、地方自治体内でも補償格差が存在していることを示唆している。要するに、同じ自治体内であっても、状況に応じて補償内容が変えられているため、受け取るものが対象地区または世帯ごとに異なるのである。

ここで注意すべきは、自治体レベルでの格差が住民間の対立・軋轢を引き起こしている点だ。各自治体を取り巻く特殊な事情があるとはいえ、同じプログラム内での補償格差は平等性の問題を浮き彫りにし、対象世帯間の緊張関係を高めている。同じような境遇にいる非正規居住者だったにもかかわらず、理由や場所が違うだけで移住／再定住の待遇や条件が異なっている。この現実が住民同士の不信感を高め、貧困層の社会ネットワークに亀裂をもたらしているのである。

第三の格差は、受益対象にかかわっている。パシグ川再生プログラムの場合、移住／再定住の対象世帯は1997年の国勢調査をもとにして選定されている。国家住宅庁によれば、1997年以後に転入してきた世帯については、随時、所轄の市役所に住民登録を出すことによって対象世帯として認定されるとしている。とはいえ、非正規居住者であるものが正式な住民登録を完

了できる保証はない。最悪のシナリオでは、受益対象から意図的に排除される居住地区も出てきている。この点については、マニラ市デルパン地区を例にとって説明する。

デルパン地区はパシグ川の河口に位置し、最貧困地区の一つとして知られている。マニラ市当局は、パシグ川再生プログラムの受益対象となる条件として、デルパン地区に対しいくつかの書類提出を求めている。そのなかでネックとなる書類が居住者の戸籍である。住民の多くは他州からの移民であり、また税金を納めていないため、マニラ市役所から戸籍証明を取ることができない。戸籍提出の本来の目的は、偽造の身分証明書を使って補償を騙し取るプロの不法占拠者を取り締まることであった。しかし、地方自治体によっては、この要件を逆に利用して補償や移住／再定住プログラムの対象世帯を減らし、撤去のみを強行しようとしている。このように、地方自治体がプログラム要件を都合のいいように操作できることも、自治権付与の弊害だといえよう。

以上の三点から明らかになる問題は、プログラムの手続きが一貫しておらず、平等性や公平性が問われていることである。これらの問題に対しては、これまでも対策が講じられてきた。プログラム手続きの統一案はパシグ川再生委員会の発足当時から論じられ、何度となく議会にかけられてきた。しかしながら、関係する地方自治体の同意が得られず、それらの試みはことごとく失敗に終わった。

統一化が失敗している背景には、調整機関の欠如があるだろう。以前は、国家住宅庁が住宅開発にかかわるすべての業務を取り仕切っていたが、1986年以降の脱集権化によって、その担当業務は住居の建設と再定住地の開発のみに狭められた。国家住宅庁の権限縮小は、地方自

治体が負う責任を増大させただけでなく、地方自治体の間を取り持つべき存在を葬ってしまったのである。

パシグ川再生プログラムから読み取れることは、大きな絵図から都市開発を捉えることができなくなっている点だ。この理由は大きく二つある。第一の理由は、都市開発の権限が地方に移され、計画・実施の単位が市町へとダウンスケールしていることである。たとえば、フィリピンでは国レベルでの再定住政策がいまだに立てられていない。そのため、転居世帯にあたえられる受給資格だけでなく、計画・実施プロセスを形作る開発原理が明確に定められていないのである (Karaos 2003)。つまり、計画・実施の前にあるべき「基礎」の部分が築かれていないため、各自治体レベルで具現されるときに格差が生まれてしまうのである。第二の理由は、協力型ではなく独立型の開発スタンスが地方自治体に根付いてしまったことである。この点は、前述した地方分権と多極分散の違いにかかっている。プログラム統一化の失敗が物語っているように、地方自治体のスタンスは互いの利害を調整するというよりも、自らの利権や事情を守る傾向にある。このため、市町の枠を超えた「地域」というレベルで都市開発を描くことが困難になっているのだ。しかし、見方を変えると、実施段階で表出する「想定外」の問題が、市民アクターの活躍の場を用意しているともいえる。

すなわち、市民アクターは現場での歪みを修正するものとして、その存在意義をアピールしてきた。特に NGO は、民主化推進の主翼として公的に認知され、制度に組み込まれていったのである。しかし、NGO のキャパシティは、代替的な解決法を提示するレベルにまで達していないと考えられる。アジア経済研究所の川中

豪が言及しているように、フィリピンの開発 NGO は、「NGO の連合体が形成されることはあっても、全体として強固な凝集性を誇るということはない。そのためマクロレベルの政策にまともって影響力を行使するという状況にはなっていない」(川中 2004: 52) のである。

つまり、権限委譲と民主化の補完的な関係性——行政の分断という問題点を NGO が繕うという構図——は、現実には成立していないように思われる。次節では、民主化とともに伸張している NGO のネットワークを国際援助機関との関係から批判的に分析し、現時点における NGO の限界を明らかにしていく。

4 民主化の問題点——NGO の限界

前節では、地方自治の強化により求心性が失われたことで、現在のガバナンスは多極分散型と化し、その結果、都市開発行政の分断——地区間の格差——が浮き彫りになっている点を論じた。そこで NGO に期待されていたことは、地方自治体に代わって関係アクター間の横断的な協力体制を作り上げ、多極分散の傾向を抑制し、問題点を軽減させることであった。

民主化という推進力の中で、NGO はネットワークの拡大を発展戦略に据え、自らのプレゼンスを増大化させてきた。パシグ川再生プログラムでも実証された点であるが、地元 NGO は市民・住民組織だけでなく、政府諸機関や地方自治体、国際援助機関など、多様なセクターの団体にコンタクトを取り、その活動域と影響力を広げている。つまり、NGO は関係アクター間を結ぶ楔として機能しているともいえ、民主的な地方分権への移行を支えているとも理解できる。この観点からすれば、フィリピンにおける市民社会の成長と民主化の進展との相関関係を

肯定的に評価できるだろう¹²。

しかしながら、NGOのネットワークは他アクターとの単なる接点作りに過ぎず、民主的な地方分権型ガバナンスの条件である協力関係の醸成にまで至っていないともいえる。すなわち、民主化の旗手であるNGOでさえも、実は多極分散の状態に甘んじている可能性がある。本節では、この疑問をフィリピンのNGOと国際援助機関との関係から紐解いていく。

フィリピンはNGOの世界的なハブとして知られており、その規模は拡大の一途にある。フィリピンのNGOが1986年以降に急成長した背景には、NGO支持の制度枠組みが体系化されたことと、民主化への転換とともに海外からの援助が増大したことがある(川中2001)。民主化政策の追い風を受けて、NGOは草の根レベルでのネットワークだけでなく、かつては敵対していた官僚的組織——政府や国際援助機関——との新しい関係を開拓するようになっていった。

とりわけ興味深いのは、NGOと国際援助機関の関係である。アジア開発銀行はその報告書の中で「フィリピンのNGOと国際援助機関の関係は、かつての出資者—受領者という縦の関係から、開発パートナーという横の関係へと進化した」(ADB1999:52)と記している。注目すべきは、その「進化」の中で、NGOが国際援助機関に使われる側から、国際援助機関の力を利用する側へと変容を遂げていることだ。パシグ川再生プログラムからも、この変容を例示することができる。地元NGOは、融資元であるアジア開発銀行を介して、国内関連機関や地方自治体に圧力をかけたり¹³、また、各自治体に対する異議申し立ての論拠として、アジア開発銀行の厳格なガイドラインを引き合いに出し、人道主義に則った国際基準との開きを訴えている。

このような変容がもたらされた背景には、国

際援助機関における開発モデルの転換があった。従来の開発モデルでは、中央政府機関がパートナーとして認められ、援助の形態は国を対象とした融資がほとんどであった。しかし、1980年代に入ってからイネーブメントが提唱される中で、国際援助機関は民主化の動きを重視し始め、NGOを開発アクターとして認識するようになった。そして、NGOをパートナーとして助成金を交付するという、新しい形の援助が示されたのである。世界銀行やアジア開発銀行は、地元のNGOを起案・施行責任者に任じてかずかずのスラム改善プロジェクトを立ち上げ、NGO主導によるコミュニティ開発の可能性を追求していった(Philssa2004; Veneracion2004)。国際援助機関における開発モデルの転換は、NGOの社会的・政治的地位を向上させる一因となり、NGOが開発プロジェクトに直接介入する機会を増やしたのである。

しかし、NGOと国際援助機関との関係は協働パートナーというより、奇妙な相互依存であるようにも見える。NGOは国際援助機関のリソース——資金や知識、技能、情報、地位——を利用して自らのエンパワーメントを図り、その一方で、国際援助機関は民主化の象徴であるNGOとの提携を前に出すことによって、官僚的なイメージを打破しようとしている。そこにあるのは互いのメリットを利用しあう関係である。これは一見、互恵的な関係であるが、一方で、両者の間には、予防線を張り合う緊張感がある。この緊張感の所以は、互いが「相手に利用される」のではなく、「相手を利用する」立場を保持しようとしていることにある。この点はパシグ川再生プログラムでも明らかであった。地元NGOとアジア開発銀行は定期的にコンタクトを取り合っているわけでない。両者の関係性は、たとえばNGO側からの異議申し立てやアジア

開発銀行側からのプログラム説明など、互いに必要なときにだけ接触するという暫定的なものである。実際のところ、顔をつき合わせた対話も数える程度しか行われていない。

両者の関係が成熟しない理由として、旧来の「北の出資者—南の受領者」という開発パラダイムの問題を挙げたい。筆者による現地インタビューでも裏付けられたが、アジア開発銀行を官僚的機関として非難する傾向は、依然として地元 NGO の間に根強く残っている。こういった否定的な姿勢の裏には、国際援助機関の「普遍主義」があるだろう。国際援助機関は融資の中立性を維持するため、すべての対象国に対して一定のガイドラインや支援枠組みを適用しなければならない。その観点から見て、「普遍主義」は国際援助機関としての基本原理である。この普遍性が批判されるポイントは二つある。まず、国際援助機関の普遍的制度が欧米などの先進国の価値観に基づいたものであること、そしてその制度が融資先である途上国の文化的・社会的背景を無視していることである（稲田 2006）。以上の視点に基づく批判は、フィリピン住宅都市開発調整評議会の前委員長である Constantino-David の主張にも色濃く表れている。

国外援助の基本原理は利他主義である。つまり、先進国は後進国を支援しなければならないという考えだ。しかし、実際のところ、国外援助は先進国のパワーとコントロールを象徴しているのだ。（……中略……）何としても援助が必要な『南』の国々は、『北』のパラダイムに準じた開発を強いられるにもかかわらず、『北』の出資者に感謝しなければならないという状況に陥る。このような関係性が、貧しい国々を無力にする世界的な秩序を助長している

のだ。（Constantino-David 2004: 137）

この批判が意味することは、NGO を含む地元団体と国際援助機関との関係がいまだに階層的な「縦」の構造であり、水平的な「横」の構造に転換されていないことだ。つまり、いくらアジア開発銀行が報告書の中でパートナーシップを強調していたとしても、それもまた「形式的」なものであり、「実質的」な成果を伴っていないのである。

本節の議論で明らかになったのは、イネーブメントと民主化の促進は異なったセクターのアクターが接触する機会を増やしたが、アクター間の以前からの対立構造を変化させているわけではないことだ。革新的と思われる NGO でさえ、従来の開発パラダイムから完全には抜け出せていないのである。民主化政策は NGO の台頭を後押しした。しかし NGO は、民主化の目的である「地方分権型ガバナンス」の強化を推進できておらず、多極分散の問題を緩和させる機関として機能しているとはいえない。

しかし、ここで問うべきは、政策の実施にかかわる活動を NGO に求めるのかどうかである。NGO を動員する際の争点は、「影響力を行使する NGO が引き起こした結果に対して、『政治的責任を追及する実効的手段』がない」（入山 2004: 58）ことだ。この点を勘案すると、答責性が疑問視される NGO に過度の期待を抱き、NGO の活動に依存することは危険である。それよりは、常に説明責任が問われる公的機関を中心として、横断的な協力体制を作り上げるほうがリスクの低い現実的な案である。この考え方からすれば、現在の都市開発行政に必要なのは、現行の法制度を動かし、多極分散をまとめあげる新たな公的機関の設置だといえよう。

5 おわりに

本稿では、フィリピンの都市／住宅開発に焦点を当てて、①権限委譲による地方自治の強化がガバナンスの多極分散を助長し、実施段階において格差・分断の問題を引き起こしていることと、②民主化によって台頭した市民セクター（NGO）の活動が格差・分断を是正しておらず、協力型の地方分権の形成に結びついていないことを論じ、脱集権化における「形式」と「実質」とのギャップを指摘した。

本稿の分析で明らかになった問題点とは、脱集権化によって多元化・重層化している開発アクターを調整する機能がないことである。パシグ川再生プログラムについていえば、パシグ川再生委員会が監督機関として設けられ、融資元であるアジア開発銀行の指導下で制度が整えられている。しかし、地方自治体が計画・実施の決定権を握っている現状では、それらの機関や制度が持つ法的拘束力は弱い。また、多極分散化に歯止めをかける存在として、NGO といった市民セクターの役割が期待されたが、彼らが広げている他アクターとのネットワークが、従来のヒエラルキーを超えた協力関係にまで高められているか疑問が残る。

前節の終わりでも言及したが、現在の都市開発行政に必要なのは、自治体の枠を超えた地域機構の設立である。関係アクター間の利害を調整し、連携を促す地域機構の確立が、地方分権と広域計画の両立には不可欠であろう。マルコス時代のマニラは、マニラ首都圏委員会という一元的な中央行政組織によって統治された一つの大きな「地域」であった。それに対して、現在のマニラ首都圏は、自治権を保証された17の市町から成る「独立体の束」なのである。問題は、それらの束をまとめる組織がないことだ。

そのような状況では、フィリピンの都市計画学者である Aprodicio Laquian が主張しているように、「東京都庁」のような統一行政機構の存在が重要になってきている（Laquian 2005）。

しかし、マニラ首都圏開発庁という特別行政区機構が既に設置されているため、「東京都庁」に等しい機関を新設することは難しい。確かに、マニラ首都圏開発庁のキャパシティは低く、実際に担当している業務は交通規制・整理とゴミ収集・処理が主である。とはいえ、マニラ首都圏に存在する唯一の地域機構であることには違いない。ならば、マニラ首都圏開発庁のキャパシティを高めて、統一行政機構へと昇格させればいいのかもかもしれない。だが、マニラ首都圏開発庁は中央政府の機関であるため、その権限を強めることは地方自治と分権化を尊重する憲法によって禁じられている。つまり、現行の制度では、地域レベルでの統一行政機構を新設することも、既存組織の権限を強化することも不可能なのである。

このような現状においては、各イシューごとに個別の地域機構を立てていくしかない。たとえば、パシグ川の再開発を1つのイシューとして、そのイシューにかかわるプログラムの統括機関を設置するのである。留意すべき点は、その機関が中央政府の付属組織ではなく、地方自治体の合意によって作られる独立体でなければならないことだ。なぜならば、憲法上、地域機構は自治体同士の自発的な行為によってのみ、その設立が認められるからだ（Laquian 2005）。つまり、新たな地域機構に権限と正統性を与えられるのは、関係する地方自治体だけなのである。しかし、パシグ川再生プログラムでも明らかであったように、地方自治体の自主性・自発性に任せている限り、地域機構の実現は難しいだろう。

ここで考えなければならないことは、地方分

権における中央政府の位置付けである。地方自治体が自主的・自発的に設立すべきものに対して、中央政府はどのように関与できるのだろうか。地方分権と広域計画の両立には、権限を付与された地域機構の設立が求められる。そして、行政の分断が著しい中で地域機構を作り上げるには、地方自治体に連携を働きかける媒介として、中央政府の役割を見直す必要があるだろう。要するに、拡大する首都圏のガバナンスを考えることは、脱集権化の下で定義された中央政府の責務を再考する動きへとつながっている。

注

¹ これらの動きを総称するものとして、一般的には地方分権化 (decentralization) がよく使われる。しかし、地方分権化が指すことは幅広いため、その使用の際には、地方分権化の何に注目するのかを特定しなければならない。本稿では、中央集権から脱していくプロセスに注目しているため、「脱集権化」という語を用いて分析を進めていく。脱集権化と権限委譲を地方分権化の一形態とする考えもあるが (松下 2006)、本稿では、脱集権プロセスを支える具体的な施策として、権限委譲を位置づけている。

² 本稿での「多極分散」は、求心性を失った状態で、地方自治体やその他アクターが乱立している状態を指している。ちなみに、「多極分散」という語は、1987年に発表された第四次全国総合開発計画 (四全総) の中で用いられている。しかし、四全総における「多極分散」とは、東京の一極集中を是正するために他の地方圏の整備を進める考えであり (国土庁 1987)、本稿の定義とは異なっている点を注記しておく。

³ 『市民社会論』の著者である入山映によれば、民主主義は多元的な価値観を重んじるその原理ゆえ、

「きわめて非効率な運営を余儀なくされるのみならず、まったくの無能力、つまりある限られた時間の枠内で決定されるべきことがまったく決定されないおそれもある」 (入山 2004: 56) という。この点を考えると、民主化の進行とともに多極分散化が起こるのは、民主主義の逃れられないジレンマであるともいえる。

⁴ 本稿では、土地の所有権や借地権、借家権を持たないスラム地区住民を指す語として、informal settler の直訳である「非正規居住者」を用いる。同様に、informal settlement は「非正規居住区」となる。「スラム地区/街」は劣悪な住環境地域の総称であり、土地が不法に占拠されたかどうかは問われていない。発展途上国のスラム地区は不法占拠のケースが多いため、不法占拠居住区 (squatter settlement) や非正規居住区が用いられてきた。しかし、近年の研究では、不法占拠ではないが合法化されていない居住区という解釈から、あえて非正規居住区という語を用いる傾向にある。

⁵ この大統領令が撤回されたのは 1997 年であった。つまり、1992 年から 1997 年の間は、不法占拠を違法とする大統領令とそれを違法としない都市開発住宅法が併存するという矛盾が生じていた。

⁶ 移住した世帯の再定住が定着しなかったため、多くのプログラムは失敗に終わった。再定住地には十分なインフラが整備されておらず、生計をたてる手段も皆無に近かったため、生きていくためには都市の中心部に帰るしかなかったのである。1982 年に出された国家住宅庁の報告書によれば、郊外にあるカビテ・ブラカン・ラグナの三州に移住した世帯の 90 パーセントがマニラ首都圏内に戻っていったとしている (Nolasco 1991=1994)。

⁷ パシグ川再生委員会は、12 の中央政府機関——行政長官局、予算管理省、環境資源省、公共事業・高速道路省、財務省、観光省、運輸・通信省、国防省、自治省、通商産業省、住宅都市開発調整評議会、マ

ニラ首都圏開発庁——と民間企業三社の代表者から成る。

⁸ 2000年7月20日、アジア開発銀行は、パシグ川再生委員会と財務省を執行機関として、合計で1億7,500万米ドルの融資を認めた。同行は、パシグ川再生委員会に技術援助を行う形で、「パシグ川開発計画」の作成にもかかわっている。

⁹ 1998年と1999年の二年間で、パシグ川の河岸や土手に住んでいた8,000世帯が立退きを余儀なくされ、その多くはリザル州のモンタルバンに建てられたカシグラハン・ピレッジIへと移送された(Racelis 2003)。

¹⁰ 工場や商業地区に対する適用について詳しく述べたい。パシグ川再生委員会は、第一期と第二期とに開発段階を分けてプログラムを策定している。現在進行中の第一期では、非正規居住世帯の移住／再定住に焦点が置かれ、工場や商業地区などのその他については、数年後に開始される第二期で取り扱われる予定である。しかし、アジア開発銀行は第二期への追加・継続融資を決定しておらず、具体的な実施目処はいまだに立っていない。公式の計画案は、第一期と第二期を設けることによって段階的な再開発を強調し、「スラム地域の一掃」で終わらない点をアピールしている。しかし、工場や商業地区を移

転させるためには莫大な資金と政治的な支援が必要である。それらを得るにはさまざまな困難が予想されるため、現在では第二期の実施可能性が疑問視されている。

¹¹ ここで紹介した補償内容は、カシグラハン・ピレッジI(注9)の住民に対するインタビューをもとにして整理したものである。

¹² フィリピンのNGOを研究している五十嵐誠一は、「フィリピンの市民社会は、民主化を求めて独裁体制に立ち向かい、さまざまな手段で民主主義の『欠損』を修復し、悪戦苦闘しながら自らの手で民主主義を構築してゆこうとしていた。こうした市民社会による『下』からの政治力学こそが、フィリピンの民主化を推し進めるエネルギーであった」(五十嵐2004: 236)と論じ、フィリピンにおける市民社会の成長と民主化の進展との相関関係を肯定的に評価している。

¹³ 2000年9月、マニラ首都圏開発庁が非正規居住区の強制取り壊しを行った際、反対する住民の一人が死亡した。この悲劇を受けて、地元NGOはアジア開発銀行に異議申し立てを行い、その結果、アジア開発銀行はマニラ首都圏開発庁とパシグ川再生委員会に対して警告を発し、非人道的な取り壊し・追い立て行為を一切禁じさせたのである。

文献

Asian Development Bank (ADB), 1999, *A Study of NGOs: Philippines*, Manila, Philippines: ADB.

Constantino-David, Karina, 2004, "Unsustainable development: the Philippine experience," David Westendorff ed., *From Unsustainable to Inclusive Cities*, Geneva, Switzerland: United Nations Research Institute for Social Development, 127-44.

Cruz, Renato Tantoco, 1997, "Case study III: the Pasig River, Philippines," Richard Helmer and Ivanildo Hesperhol eds., *Water Pollution Control: A Guide to the Use of Water Quality Management*, London, UK: E & FN Spon, 341-60.

Friedmann, John, 1992, *Empowerment*, Cambridge, UK: Blackwell.

五十嵐誠一, 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.

- 稲田十一, 2006, 「『ガバナンス』論をめぐる国際的潮流——概念の精緻化と政策への取込み」 下村恭民編『アジアのガバナンス』有斐閣, 3-35.
- 入山映, 2004, 『市民社会論——NGO・NPOを超えて』明石書店.
- Karaos, Anna Marie, 2003, "The costs of involuntary resettlement," *Intersect*, 18: 34-9.
- 川中豪, 2001, 「第五章フィリピン——代理人から政治主体へ——」重富真一編『アジアの国家とNGO』明石書店, 136-155.
- , 2004, 「第一章 ポスト・エドサ期のフィリピン——民主主義の定着と自由主義的経済改革——」川中豪編『ポスト・エドサ期のフィリピン』アジア経済研究所, 11-62.
- 国土庁, 1987, 『第四次全国総合開発計画』.
- Laquian, Aprodicio A., 2005, "Metropolitan governance reform in Asia," *Public Administration and Development*, 25: 307-15.
- 松下洸, 2006, 「発展途上国における国家の可能性再考(下) —『国家—開発—市民社会』の新たなトライアドの関係構築の視点から—」『立命館国際研究』19(1): 135-80.
- Mohan, Giles and Kristian Stokke, 2000, "Participatory development and empowerment: the dangers of localism," *Third World Quarterly*, 21(2): 247-68.
- Murphy, Denis and Ted Anana, 2004, "Pasig River Rehabilitation Program" (<http://www.hic-net.org/documents.asp?PID=197>).
- Nolasco, Cynthia D., 1991, "The Urban Poor of the Philippines: A Situationer," a paper commissioned by the SNU, Quezon City, the Philippines. (= 1994, アジア社会学セミナー訳『フィリピン都市下層社会』明石書店.)
- Partnership of Philippine Support Service Agencies (PHILSSA), 2004, "The World Bank and Philssa Upscaling Urban Poor Community Renewal Scheme" (http://www.philssa.org.ph/home_programs.htm).
- Pasig River Rehabilitation Commission (PRRC), 2000, *Pasig River Rehabilitation Materplan: Revised Draft Final Report*, Makati, Philippines: Palafox Associates.
- Pinches, Michael, 1994, "Modernisation and the quest for modernity: architectural form, squatter settlements and the new society in Manila." M. Askew and W.S. Logan eds., *Cultural Identity and Urban Change in Southeast Asia*, Victoria, Australia: Deakin University Press, 13-42.
- Porio, Emma, 2001, "The community mortgage programme under the Estrada and Macapagal-Arroyo governments," *HiFi News* 9, London, UK: International Institute for environment and Development, 5-6.
- Pugh, Cedric, 1997, "International urban and housing policy: a review of the 'Cambridge studies' 1989-95," *Environment and Planning A*, 29(1): 149-67.
- Racelis, Mary, 2003, "Begging, requesting, demanding, and negotiating: moving toward urban poor partnerships in governance," a paper submitted to World Bank Urban Research Symposium, Washington. D.C.
- Shatkin, Gavin, 2000, "Obstacles to empowerment: local politics and civil society in Metropolitan Manila, the Philippines," *Urban Studies*, 37(12): 2357-75.

Slater, David, 1989, "Territorial power and the peripheral state: the issue of decentralization," *Development and Change*, 20 (3): 501-31.

Urban Poor Associates (UPA), 1998, "Evictions in Metro Manila," Kenneth Fernandes ed., *Eviction Watch Asia: Forced Evictions and Housing Right Abuses in Asia*, Karachi, Pakistan: City Press, 135-48.

Veneracion, Cynthia C., 2004, *Partnerships for Slum Improvement: The ADB-JFPR and DSWD Projects in Muntinlupa City and Payatas*, Quezon City. Quezon City, Philippines: Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University.

Ward, Peter M. and Gareth A. Jones, 1997, "Hell hath no fury like an academic scorned: a reply to Pugh (with apologies to Congreve and to women)," *Environment and Planning A*, 29: 169-78.

(たかはし かおこ、早稲田大学アジア太平洋研究センター、kaokochan@hotmail.com)

(査読者 高原基彰、村瀬博志)

Fragmentations of Urban Planning Administrations in the Philippines' Deconcentration Efforts

toward the pursuit of unified regional development under decentralized governance

TAKAHASHI, Kaoko

Since the 1980s, many governments in developing countries have welcomed an idea of deconcentrating centralized decision-making/implementation structures through the adoption of devolution and democratization policies. In the Philippines, a series of deconcentration efforts have provided a great impetus to the strengthening of local autonomy and the promotion of civil society's engagements. It was expected that such renewed arrangement would have formulated the creation of democratic decentralized governance. Nonetheless reality proves different that disparities in services and treatments among localities have critically widened, disclosing fragmentations of urban planning administrations. In order to alleviate current fragmented conditions and realize unified regional development under decentralized governance, it necessarily calls for the establishment of a cross-boundary planning mechanism which should respect local autonomy while coordinating various interests of diverse stakeholders.