

## 第8章 住民参加型地方ガバナンスの試み ーフィリピン・バターン州の総合沿岸管理事業を例としてー

西村 謙一

要約：1991年地方政府法制定後のフィリピンにおける地方政府のガバナンスの現状を、バターン州総合沿岸管理事業を事例として検討する。その際に、政府が法の支配のもとに政策を実施する機能を有している状態を「ガバメント」と定義する。そのうえで、地方政府がガバメントとして機能するためにはいかなるガバナンスの仕組みが有効なのかという観点から、沿岸管理事業の先行事例の問題点を整理するとともに、バターン州の事例の特質を明らかにする。

キーワード：フィリピン、沿岸管理事業（ICM）、バターン州、ガバメント、ガバナンス

### はじめに

フィリピンの政治、行政の特徴としてよく指摘されることは、政府の自律性の弱さである。それは具体的には、政治経済エリートの利害に絡め取られ、官僚制は腐敗し、基礎的なサービスを効率的に国民に供給できず、法を効果的に施行できない政府として描かれる（Villacorta[1994, 67 & 86]; Brillantes[1994, 42]）。

ミグダルの「弱い国家」論（Migdal[1988]）に依拠するこれらの議論は、主に国家を対象としているが、クラークが指摘するように、フィリピンの地方政府はエリートによる政治支配の基盤として機能してきた経緯がある（Clarke[1998, 134]）。その意味で、政府の自律性の欠如は地方政府の特質そのものであるということが出来る。それどころか、地方政府においては、エリートによる政治支配がよりあからさまな形であらわれることもしばしばある。そのひとつの典型が、サイデルによって描き出された「ボシズム（Bossism）」であるが、そこでは、地方の政治エリートは、公選職ポストに付随する権限を個人的な利害追求のために利用し、公共の利益には関心を示さない。その結果、法は恣意的に運用され、資源配分はゆがめられ、政策は政治エリートの利害を反映したものになる（Sidel[1999]）。

このようなエリートによる政治支配のもとでは、地方政府における人事も、往々にして首長や地方議員の恣意的な決定によって左右される（Tapales et al.[1998, 211]）。その結果、たとえば、人員不足に悩まされる部局がある一方で、首長の官房部局には過剰人員が発生

することになる (Padilla[1998, 231])。このような環境においては、地方政府の官僚制は自律的な存在にはなり得ないであろう。実際に、ワーフェルは、フィリピンの官僚制は今日に至るまでパトロン-クライアント関係によって支配されていると指摘し、そのような官僚制に公共利益の追求を期待することは困難であるとの見解を示している (Wurfel[2006, 4-5])。

以上にみたように、フィリピンの地方政府は、一部の社会勢力 (具体的には政治経済エリート) の圧力から自律的に、公共利益に配慮した政策の形成と実施を遂行するガバメントとしての機能を必ずしも十分に持ってこなかったといえるであろう。それでは、このような地方政府に対して、1991年に制定された地方政府法 (共和国法 7160号) はどのような影響を与えているのだろうか。

周知の通り、1986年の「エドサ革命」を経て民主主義体制が復活したフィリピンでは、NGOやPeoples Organization (以下、PO) など市民社会組織を通じた行政への市民参加が促進された。それは、1987年憲法と1991年地方政府法に法的基盤を持つ。このうち、地方政府法における地方行政への市民参加の規定をみれば、次のようになる。すなわち、同法は第4章第34節において、地方政府がNPOやNGOを地方自治のパートナーと位置づけて、その設置と発展を促すことを求め、第35節ではこれらの市民社会組織との協力を促進することを定める。そして、第36節において地方政府がこれらの組織への支援を行うべきことを規定している。

こういった制度的基盤を背景に、マルコス後の地方行政の現場ではPOあるいはNGOと地方政府との協力によるさまざまなプロジェクトが展開されるようになった。特に、政府がうまく機能してこなかった分野—保健衛生、貧困層への生計支援、農村の社会経済開発、環境保護など—におけるPOやNGOの存在感は大きく、彼らが関与した方が地方政府や国だけで実施するよりも効果的な政策実施が可能になるケースも見られる<sup>(1)</sup>。

ワーフェルは、フィリピンの官僚制が自律性を高めるためには、互いに競合しあうさまざまな社会勢力が政府への圧力をかけることによって、公共利益の追求という方向性を官僚制に与え、法の支配を強化することが重要であると指摘する。そして、政治経済エリートが支配する伝統的なパトロネージのシステムに対抗しうるアクターとしてNGOの存在を強調する (Wurfel[2006, 5-6])。つまり、NGOをはじめとする市民社会組織は、従来は政策過程への参加から疎外されていた人々の参加を実現することにより、特定の社会勢力からの圧力に「強い政府」、ガバメントとして機能しうる政府を生み出すための媒介機能を果たすことが期待されているのである。

本章では、地方行政についての以上のような現状認識にもとづき、プロジェクト・ベースでの市民社会組織と地方政府との協力関係が地方政府の政策パフォーマンスにどのような影響を与えているのかを見るために、パターン州の総合沿岸管理事業 (以下、ICM) をとりあげ、参加型の地方ガバナンスのあり方に迫ってみたい。

以下ではまず、フィリピンにおける沿岸管理事業の法的枠組みを概観する。そこでは、1991年地方政府法と1998年漁業法によって沿岸海域（municipal water）の資源管理権限が地方政府に与えられる一方、さまざまな法律が相互に矛盾をはらみつつ沿岸管理の主体と業務範囲に関わる規定をもつことが示されるであろう。つぎに、地方政府による沿岸管理がかかえる問題点を、いくつかの先行事例に関してこれまでに行われてきた調査分析を参考にしつつ検討する。そして、この検討結果から、効果的な沿岸管理事業の条件となりうる要素を抽出する。最後に、筆者自身の調査にもとづき、バターン州のICMについてその特質を分析し、市民社会組織を通じた住民参加が地方政府のガバナンスにどのような影響を与えるのかを検討する。

## 第1節 沿岸管理事業の法的枠組み

### 1. 法的枠組みの概要

現在、フィリピンの沿岸管理事業で重要な役割を担っているのは地方政府である。本章で地方ガバナンスのあり方を検討するための事例として沿岸管理事業を取り上げるのもこのためである。

ここでは、主に Eisma et al.[2005]に依拠しながら地方政府に沿岸管理事業の権限を与えている法的枠組みを紹介し、それが地方政府による沿岸管理事業のパフォーマンスにいかなる影響を及ぼしているのかを見ておきたい。

まず押さえておくべきことは、沿岸管理事業に関連する法律や規則は数多くあるということである。第1に、マルコス期に大統領令として制定されたものがある。フィリピン環境政策（大統領令1151号、1977年）、フィリピン環境法（大統領令1152号、1977年）、そして環境影響評価書法（大統領令1586号、1978年）である。第2に、ポスト・マルコス期に制定された共和国法がある。地方政府法（共和国法7160号、1991年）、農漁業近代化法（共和国法8435号、1997年）、漁業法（共和国法8550号、1998年）、廃棄物管理法（共和国法9003号、2000年）、森林法（共和国法7161号、1991年）、全国統合保護区制度法（共和国法7586号、1992年）である。第3に、環境天然資源省や農業省・漁業水産資源局などの関係省庁によって発出された各種行政命令がある。第4に、裁判所の判例がある。これは、環境管理に関連する法律の解釈について判示したものである。第5に、環境と開発に関するリオ宣言などの国際宣言や条約を国内的に適用する場合がある。そして最後に、地方政府が制定する条例である（Eisma et al.[2005, 338-339]; Seki[2009, 550-551]）。

この中で、沿岸管理事業に関する地方政府の権限を法的に基礎づける点で重要なのが、地方政府法と漁業法である。すなわち、地方政府法は、地方政府が、国との協力のもと調和のとれた生態系の維持に責任を持ち（第3節）、廃棄物処理などの環境管理や管轄水域内の漁業法の執行に責任を持つ（第17節）ことを規定する。また、漁業法の第16節は、地方政府が municipal water における資源管理に責任を持つことを規定している。この2つ

の法律によって、沿岸から 15km までの海域 (municipal water) の管轄権限が市と町に与えられ、これらの地方政府は海洋保護区の設定や関連する条例の制定など、沿岸管理事業の計画と実施に一義的な責任を有することになった (Eisma et al.[2005, 340-345]; Lowry et al.[2005, 316]; Milne & Christie[2005, 430])。

他方、国のさまざまな機関も、municipal water の管理権限を持つ。たとえば、環境天然資源省の保護区野生生物局は、municipal water 内の絶滅危惧種の管理に責任を有している。また、フィリピン沿岸警備隊は沿岸漁業に従事する漁船を管理し、フィリピン港湾庁は港湾の管理権限を持つ。そして、観光省は沿岸地域の観光地区開発を行い、科学技術省の海洋研究開発評議会は漁業と水産資源の発展に向けた調査研究を実施する (Eisma et al.[2005, 340-341])。

## 2. 法的枠組みの問題点

このように municipal water の管轄権限が地方政府を含めた複数の政府組織に付与されていることにより、いくつかの問題点が浮上する (Eisma et al.[2005, 342])。

第 1 に、関連する複数の法律や規則がそれぞれ異なる政策的方向性を持ち、目的が相互に調整されない政策やプロジェクトが実施される。そのことによって、政策実施の際に省庁間の矛盾・対立を招く危険がある。たとえば、農業省が主に依拠する漁業法は食糧確保を基本的方向性として持つのに対し、環境天然資源省が発出する行政命令は資源保護を目的としている。そこには基本的な方向性の違いが存在しており、これらの法や規則に基づいた政策相互の矛盾が生じるのである。

第 2 に、権限の重複や権限を巡る対立が生じやすい。たとえば、農業省と環境天然資源省の間では、管轄権を巡る混乱がしばしば生じている。また、磯地管理は環境天然資源省と地方政府が共同で行うことになっているが、両者の協力関係が十分でなく、地方政府が単独で管理に当たっているケースもある (Lowry et al.[2005, 317-321])。これらの問題点は、政策の効率性を低下させることになるだろう。

以上の問題にくわえて、地方政府の能力の問題がある。なぜなら、地方政府法、漁業法ともに、委譲された権限に見合うだけの地方政府の能力向上や予算等の政策資源の充実に関しては何ら保障していないからである (Lowry et al.[2005, 316]; Milne & Christie[2005, 430])。そのため、たとえば、地方政府の職員は、地方政府法については理解しているものの、各種政策に関わる個別法についての理解が不足しがちになる (Lowry et al.[2005, 317])。その結果、地方政府は、自らに付与された municipal water の管理権限を十分に行使できず、このことは国の機関による「介入」を招く一因にもなっている。

加えて、1970 年代に制定された法律はトップダウン形式の政策決定を想定しており、民主化後のボトムアップ式政策形成のあり方には合わないとも指摘されている (Eisma et al.[2005, 342])。

以上のような問題点は、地方政府による沿岸管理事業の効果的な実行を妨げる方向に作用するであろう。それだけでなく、管轄権のあいまいさは、政治的影響力を持った特定のアクターによる恣意的な政策実施の余地を与えるであろう。このような法的・制度的特徴に起因する問題点を確認した上で、次節では、地方ガバナンスにより直接的に関わる問題の中から沿岸管理事業の実施に影響を及ぼすと考えられる点について見ていくことにしたい。

## 第2節 フィリピンにおける沿岸管理事業の一般的評価

### 1. フィリピンの沿岸管理事業の沿革

フィリピンでは、後述する「東アジア海域環境管理パートナーシップ (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia: PEMSEA)」の下で ICM が開始される以前から、全国各地で沿岸管理事業が行われてきており、それらについての事例研究も積み重ねられてきた。そこで、バターン州の事例についての分析に入る前に、これらの先行事例についての評価を検討することにより、ICM の効果的な実施を実現するための条件として何が重要と認識されているかを見ておくことにしたい。

イスラエルらによれば、フィリピン国内で最初期に行われた沿岸管理事業は、1974年に西ヴィサヤ地方のアポ島 (Apo Island) とスミロン島 (Sumilon Island) で実施されたサンゴ礁保全事業であった。その後、世界銀行が中部ヴィサヤ地方の事業に財政支援を行い、1986年には USAID の資金援助によって ASEAN 各国で実施された「沿岸資源管理プログラム (Coastal Resource Management Program: CRMP)」の試験サイトにリングエン湾 (Lingayen Gulf) が選定された (Israel et al.[2004, 111])。これ以後、沿岸資源管理事業はフィリピン全土に広がり、これまでに 100 以上の事業が実施され、プロジェクト・サイト内に設置された海洋保護区 (Marine Protected Area: MPA) の数は 400 を超えるといわれている。

### 2. 沿岸管理事業の評価

以上のように、フィリピン全土で数多くの事業が実施されてきた沿岸管理であるが、この事業を巡る評価は必ずしも肯定的なものではない。すなわち、これらの事業の多くは持続可能性を欠き、保護区の大半も海洋資源の保全機能を果たすことができないまま放置されている (全国の保護区の 20~25%のみが機能している) というのが一般的評価になっている (Pomeroy et al.[2005, 361]; Pollnac et al.[2001, 684])。

それでは、その失敗の要因は何だったのだろうか。この点を、いくつかの具体事例に関する調査・分析によって見てみると、以下のように整理することができるだろう。

第1に、財政問題である (Pomeroy & Pido[1995, 218]; Milne & Christie[2005])。たとえば、ダイビングスポットとして知られ、80年代末から国内 NGO の支援によって沿岸管理事業

を開始したバタンガス州マビニ町では、違法漁業者の取り締まり活動に対して町政府が十分な予算を充当しておらず、活動資金の大半を NGO からの資金援助に依存する状態が続いた。また、同町に隣接するティングロイ町では、違法漁業者取り締まりがほとんど唯一の沿岸管理事業であったにもかかわらず、そのための予算がほかの目的に流用されるということがしばしば発生した (Milne & Christie[2005, 436-437])。フィリピンでは分権化後の地方政府の多くが財政難に直面しているが、沿岸管理についても地方政府が直面する財政制約のため、事業の主要な部分を外部資金に依存しなければならない状況がみられる (Milne & Christie[2005])。

第2の問題は、地方政府、特に首長のコミットメントの不足である。例えば、南北両カマリネス州にまたがるサンミゲル湾では、1993年に「サンミゲル湾管理協議会」が湾岸7町の町長や地域の零細漁民代表を含めた31名の評議員によって構成され、水産資源管理を推進する地方政府横断的な体制が構築された。ところが、町長はいずれも零細漁民の利害に無関心で、議長を務めていた町長や彼に近い協議会事務局長は協議会の運営に熱心に取り組まなかった。さらに、協議会には参加地方政府から予算を拠出することになっていたが、7町のうち2町からしか拠出がなされなかった。その結果、協議会は何のプロジェクトも実施できないまま発足3年後には活動休止状態に陥ったのである (Sunderlin & Gorospe[1997, 336-337])。

第3に、利害関係者間で事業による利益の公正な配分がなされない場合、利害の対立が事業推進の妨げになる。これは、先に見たマビニ町とティングロイ町における観光業者と漁民の間の対立に見ることができる。この両町では、沿岸海域に設定された海洋保護区での漁とスキューバダイビングを禁止する条例が作られたが、禁漁は実行されているもののスキューバダイビングの禁止は実効を伴っていない。このため地元零細漁民の間ではスキューバダイビングによって利益を得ている町外の観光業者らに対する不満が高まっている (Oracion et al.[2005])。このように利害関係者間での利益配分に偏りが見られる場合、公正な利益の配分にあずかっていないという不満を持つ人々は、事業に積極的に参与しようとはしないであろう。

そして第4に、第3の点にも関わることであるが、事業への住民参加が低調な場合、事業の有効性は高まらず、持続可能なものにもならない。これは、パラワン州のサンヴィセンテ町で USAID の支援によって実施された沿岸資源管理事業に見ることができる。この事業の目的は、外部の大型商業漁船による乱獲やシアン化合物やダイナマイトを使用するなどの環境破壊的な違法漁業によって劣化した海洋環境の復旧をめざして、町政府と地元漁民による共同管理を行うことであった。ところが、違法なものも含めてさまざまな漁法を各々に利用してきた漁民の間で利害の対立があったことに加えて、町政府や NGO など外部からの事業推進主体による住民参加に向けた働きかけが不十分だったこともあり、漁民たちの事業参加は十分には実現しなかった。そのため、事業で設置したはずの海洋保護

区はほとんど機能せず、地元漁民の中にはその存在さえ知らない者もいたという。漁民たちは、この事業は地方政府によって「上から」実施されたものであると認識し、自らの問題として捉えることができなかつたのである（Eder[2009, 141-142]）。

### 3. 効果的な沿岸管理事業の条件

以上に見た4点は、裏を返せば、これらの問題をクリアできれば沿岸管理事業は成功する可能性が高まるであろうことを意味する。

まず、財政問題についてみると、マビニ町で違法漁業取り締まりが活動を継続し得たのは、それに資金提供をしている NGO の存在があったためである（Milne & Christie[2005, 433-434]）。また、サンミゲル湾での違法漁業取り締まりに対しても、民間セクターからの資金援助が行われている（Sunderlin[1995, 227]）。先に示した先行研究では、これらの事例に見られる地方政府の財政制約を事業推進の阻害要因としてとらえている。しかし、視点を変えれば、このような事例が意味することは、沿岸管理事業の財源を地方政府のみでまかなうのではなく、積極的に民間セクターの資源を活用することが重要だということになる。その際のポイントは、民間セクターの関与を持続可能なものにするメカニズムをいかに構築できるかということであろう。

次に、地方政府の事業へのコミットメントに関しては、首長の持つ意味合いが大きいように見受けられる。たとえば、成功例とは評価されていないサンヴィセンテ町でも、町長が沿岸海域で違法操業を行う大型商業漁船の取り締まりを実施するなど海洋環境政策を推進する強い政治的意思を示したことが、USAID による支援の獲得につながった。さらに、シアン化合物を利用する漁業者からシアンを海中に噴射するコンプレッサーを没収するなど、町長が政治的指導力を継続的に発揮して違法漁業に対して厳しい対応を続けた結果、ダイナマイト漁も含めて違法漁業が減少したことが確認されている（Eder[2009, 109-110]）。ここで浮かび上がってくる問題は、公選職である首長の交代によって地方政府のコミットメントの強さが変化する可能性である。地方政府の継続的な事業へのコミットメントを確保するためには、地方政府職員の専門性を含めた能力の向上と恒常的な担当組織の整備が必要になる。

住民参加については、住民の間に事業についてのオーナーシップの感覚を醸成することが重要になってくる。例えばパラワン州のロハス町で設置された海洋保護区は、事業当初から住民のイニシアティブを計画策定と実施過程に取り入れたこともあって、有効に機能している（Eder[2009, 144-145]）。また、首長の事業へのコミットメントの欠如が住民参加型の政策形成機関の機能不全をもたらしている「サンミゲル湾管理協議会」のケースでは、違法漁業者取り締まりは部分的に効果をあげているが、それは、自らを組織化して「サンミゲル湾管理協議会」に参加するという自発性を発揮した地元漁民が、違法漁業取り締まりにおいても自律的な活動を展開したことに負うところが大きい（Sunderlin[1995, 227]）。

45 の事業例をもとに、計量的手法を用いて地元住民による海洋保護区の設定と運営が成功するための要素の洗い出しを試みた研究は合計 6 つの要素を指摘するが、その中でも重要なのが高いレベルでの住民参加が実現していることである (Pollnac et al.[2001]; Pollnac & Pomeroy[2005])。そして、町政府からの適切な資源投入があること<sup>(2)</sup>、NGO などの事業実施組織からの継続的な助言を得られることも重要であるという (Pollnac et al.[2001, 706-707])。つまり、事業に関わる地元住民、地方政府、専門性や財政力を持った NGO や民間企業などの外部組織の 3 者が積極的かつ継続的に事業に参画することが、沿岸資源管理事業成功のカギを握るであろうということが、これまでの先行事例からは言えそうである。

### 第 3 節 バターン州総合沿岸管理事業 (ICM)

ここからは、これまで見てきた先行事例から抽出された沿岸資源管理事業成功のための諸条件を参考に、筆者の現地調査から得られた情報にもとづいてバターン州の ICM を分析し、その特質を明らかにしてみたい。調査は、2009 年 8 月 17 日から 21 日までと、9 月 22 日から 25 日までの 2 回にわたって実施された。住民をはじめさまざまなアクターの ICM への参加実態を把握することを目的に、バターン州政府内に設置されている ICM の事務局をはじめとして、州政府の関係部局および州内各地方政府でインタビュー・資料収集を行うとともに、ICM に参加している住民組織 (NGO/PO) や民間企業の組織にもインタビューを実施した。

#### 1. バターン州 ICM の枠組み

まず、バターン州 ICM の枠組みについて簡単に述べておきたい。この事業は、国連開発計画 (UNDP) が中心となって 1994 年に開始された海洋環境管理プログラム PEMSEA の重要な部分を構成する沿岸管理事業である。そこでは地方政府が中心となって、経済開発と海洋環境管理および海洋資源保全を両立させるためのさまざまな政策・事業を組み合わせることで実施することになっている。フィリピンからは、2000 年から参加しているバターン州のほかにバタンガス州 (1994 年参加)、カビテ州 (2004 年参加)、そしてギマラス州 (2008 年参加) の 4 州が PEMSEA の各種事業を実施している。

ICM の主要な特徴は、政策決定、実施、監視のプロセスに地域住民と民間セクターの参加を確保することであり、州政府をはじめとする地方政府は、そのネットワークの中心に位置して事業の調整を行う。ここで鍵となるコンセプトが政府—民間パートナーシップ (Public-Private Partnership: PPP) である。中でも民間セクターとのパートナーシップが重視されている。その理由は、第 1 に、財政的制約が大きい自治体にとって豊富な資金を有する民間セクターからの財政支援が非常に重要であるという点である。PPP は、ICM プロ

グラムを安定的、持続的に実施するための財源確保のメカニズムを提供するものであり、そこでは民間セクターとのパートナーシップ構築は欠かすことのできないものになってくる。理由の第2は、民間セクターが有する技術や管理のノウハウが、効率的な沿岸環境管理を実施するにあたって参考になるとの期待である（PEMSEA[2007, 33-34]）。

ICM の政策パッケージの主なものには、「持続的開発戦略」の策定と、海域を含む沿岸地域全体の利用計画（ゾーニング）の策定がある。特にゾーニングは、沿岸海域の持続的利用を実現するための中心的な施策と位置付けられているが、海域を利用するさまざまなアクター間の利害を調整する必要があることから、策定過程にすべての利害関係者の参加をいかにして実現するかが、その成否を握る。

フィリピンでこれまでにゾーニングを完成させたのはバターン州のみである（2007年完成）。これに対し、1994年から事業を開始しているバタガス州は州政府の政治的不安定などがあり、2009年までにゾーニングを完成させていない。また、カビテ州でも NGO や民間セクターの効果的な参加が実現しない等の問題が指摘されており、これまでのところゾーニングの完成には至っていない。

## 2. バターン州 ICM 事業の特徴

ここでは、ゾーニングを完成させたバターン州において、どのような要因が ICM の比較的スムーズな実施に貢献しているのかについて、住民および民間セクターの参加、そして州政府のリーダーシップに焦点をあてて分析をこころみる。

### (1) 民間セクターの関与

バターン州の ICM に特徴的なことの一つは、民間セクター（民間企業）の積極的なイニシアティブが見られることである。本事業は、同州内に石油精製所を有するペトロロン社が独自に実施していた海岸清掃事業が、ICM 実施サイトの候補地を探していた UNDP の目にとまったことから始まった。したがって、民間企業のイニシアティブは事業開始直後から強いものがあり、事業開始年の 2000 年 7 月には、同州内に立地する主要企業 17 社が「バターン沿岸保護基金（以下、BCCFI）」を結成している。そして、この基金を拠点として、民間企業は ICM 事業に積極的に関与していくようになる。

たとえば州内各地方政府との関係では、海洋保護区の設定や人工礁の設置に個別企業が財政支援を行っている。また、地元住民に対しては、本事業への漁民の参画を促すために彼らの組織化を支援したり、PO の生計プロジェクトに財政支援を行うといったことを民間企業は行ってきた。

PPP のスキームによって地方政府と民間企業グループが事業予算を折半することになっていることに加えて、BCCFI のメンバー企業が社会的投資として個別の事業に財政支援を行っているため、地方政府にとっては環境管理事業のための予算節約が実現している<sup>(3)</sup>。

このように民間企業が環境管理事業に積極的になる理由については、企業の社会的責任に加えて、企業活動がスムーズに行われるための地域社会への投資としての狙いがあることを指摘できる。すなわち、地域社会が物理的のみならず社会的にも健全であることが望ましく、また、地域社会との協調的関係が企業活動にとって重要であるということである<sup>(4)</sup>。

この点は、州政府および町政府関係者の次のような見方とも符合する。第1に、沿岸海域を利用する地元漁民などさまざまなアクターとの間での海域利用を巡る競合関係を整理することが、これら民間企業にとっては重要だったということである。すなわち、ペトロソ社をはじめ BCCFI に加盟している企業は同州沿岸域に立地し、製品および原料の調達を海上輸送に依存している。そのため、沿岸海域を漁場として利用する地元漁民などの活動によって、船舶の航行に支障をきたすことがあった。この状況を改善するためには、州政府との協力のもとに ICM を推進して海域利用を調整するゾーニングを実施することが必要と考えたのである<sup>(5)</sup>。

第2に、工場等の操業過程で、地域住民からの公害等に対する苦情が発生することが予想されるが（実際に、筆者が州政府の環境天然資源局を訪問した際、同局長は州議会の公聴会に出席するところであったが、それはペトロソ社が発生させた悪臭被害に関する同社の聴取に立ち会うためであった）、地域住民の生計事業等に支援を行うことによって、苦情の「芽」を事前に摘んでおく必要があると考えた<sup>(6)</sup>。

つまり、BCCFI に参加している企業にとって、地域社会で活動をするためには自らの存在を地域住民に受け入れてもらう必要があり、ICM 事業への参加はそのための費用ということなのであろう。そしてこのような民間企業からの資金投入は、ICM 事業の効果的実施と持続可能性にとって死活的に重要な財政的安定をもたらすことになっていると考えられる。

## (2) 州政府のリーダーシップ

ICM 事業の第2の特徴は、州政府が調整役として大きな役割を果たしていることである。たとえば、本事業における活動の1つである海岸清掃イベントについての会議は、州政府の ICM プロジェクト管理事務局の司会・イニシアティブの下で実施されている。そこでは、州政府がイベントの概要と手順を説明し、イベントでコーディネーターとなる人員（中央政府出先機関の職員、市・町の職員、民間企業関係者、国軍、国家警察、沿岸警備隊）の指名・配置を行っていた<sup>(7)</sup>。

このような比較的スムーズな会議運営は、筆者が 2008 年にカビテ州で傍聴した違法漁網撤去に関する打ち合わせ会議とは対照的なものである。バターン州と同じく ICM 事業を行っているカビテ州の会議では、出席者の間から情報不足への不満が表明され、州政府の内部関係者からも実施方法について異論が提出されるなど、会議は紛糾して収拾がつかない

い様相を呈していた。そして、会議当日には漁網撤去に反対する沿岸の漁民が州政府の ICM 担当事務局に押しかけ、担当者に抗議をしていた。

そもそも海岸清掃イベントの会議は、他の州ではバターン州とは異なって環境天然資源省が主導するという<sup>(8)</sup>。すなわち、沿岸管理事業を行っているフィリピンの一般的な州では、事業の詳細にわたる中央政府のサポートがなければ事業実施を調整することができないのである。これと比較すると、バターン州では沿岸管理事業が州政府の事業として定着し、州政府が自律的に事業を調整、推進する能力をつけはじめているということが、会議のあり方からも示されているといえよう。

このように、同州で州政府が本事業の調整役としての役割を果たすことが可能になっている背景としては、次のようなことが考えられる。第 1 は、州知事のイニシヤティブである。ICM 事業は、ガルシア現知事の前任者（ロマン知事）が開始した事業である。ロマン前知事は沿岸管理事業に対して強い関心を示し、事業をリードしていった。その結果、同知事時代の 4 年間に、バターン州の ICM 事業は 5 つの賞を受賞している<sup>(9)</sup>。

その後、知事は 2004 年に現在のガルシア氏に変わった。同知事は沿岸管理事業への関心こそ前任者ほどではなく、就任当初は事業の継続に消極的であったようであるが、環境問題一般への関心は前任者に劣らないほど強いといわれている。たとえば、森林再生事業はガルシア知事時代の 1993 年に始まったものの、ロマン知事時代には中止され、2004 年にガルシア氏が知事に返り咲いてから再開されたという<sup>(10)</sup>。また、漁民組織による違法漁業取り締まり活動への支援もガルシア知事になって初めて実施された<sup>(11)</sup>。そして、同知事の下でも ICM 事業に関して 2 つの賞を受賞している<sup>(12)</sup>。以上のように、環境事業への関心を強く持つ知事による政治的影響力が州政府の存在感を強化しているということが言えそうである。

第 2 の要因は、州政府の ICM 管理事務局長の経歴である。同局長は、もともとは助役（administrator）を除く同州の最重要ポストである計画開発局長を務めており、現在の管理事務局長のポストは ICM 事業期間中に限定したものである（現在、計画開発局長の統括は局長代理が行っている）。こういった ICM 管理事務局長の州政府内での立場は、州政府内部において ICM 事業の受容度を高める効果を持つことが考えられる<sup>(13)</sup>。また、同局長は、知事が交代した 2004 年には、前任者から受け継いだ本事業の実施に消極的であった知事を説得して事業の継続を認めさせるのに成功している。

加えて、同局長の計画開発局での経歴は 25 年と長く、州内すべての市・町の計画開発局担当官と長年にわたって緊密な連絡をとってきた。実際に、アブカイ町の計画開発部長は、同局長と小学校時代からの同級生である。また、サマル町の計画開発部長は、地元 NGO の事務局長を務めており、NGO の立場でも同局長と頻繁に会っている。こういった例に見られるようなインフォーマルな人間関係のネットワークが ICM 管理事務局長と各市・町の計画開発担当官の間に構築されていることは、ICM に参加する各市・町と州の連携をより

スムーズにする効果を持つであろう。

要するに、バターン州では、首長のイニシャティブだけでなく、州政府として ICM を自律的、継続的に実施するための人的基盤を確保することにある程度成功しているということが言えるのである。

第 3 に、州内各地方政府と州政府との関係に関しては、バターン州が政治的に比較的安定していることもスムーズな連携を可能にする条件と考えられる。同州は、現知事のガルシア家と前任者の出身家であるロマン家が政治的影響力を巡って競い合っているが、同じ ICM 事業を実施しているカビテ州にみられたような、知事と対抗関係にある政治家族（レムリャ家）との激しい対立が生じているわけではない。

以上のような要因から、バターン州では、ICM 事業において州政府が調整役として効果的に機能することが可能になっていると考えることができよう。そして、このような州政府による事業に対する関与の強さは、州内各地方政府や NGO を含めた地域住民の事業へのコミットメントを強く後押しする効果を持つであろう。

### (3) NPO を通じた住民の参加

最後に、NPO に代表される住民の ICM 事業への参加のあり方を見ておこう。住民参加の程度や彼らの政策過程へのインプットが実際に可能になっているのかといった点を見ることによって、住民の参加が実質的なものか名目的なものにとどまっているのかを考えてみたい。

ICM 事業には、先に触れたゾーニングや海岸清掃事業のほかに違法漁業取り締まり、海洋保護区や人工礁の設置、マングローブの植樹などの海洋資源再生事業があるが、州内の NPO はいずれにも比較的積極的に参加している。

たとえば、ゾーニングでは、州政府は PO や民間企業との協議を行い、特に漁民 PO は、彼ら自身の漁業の経験と知識にもとづいて、どの海域を、伝統的漁・近代的漁・養殖漁場など個別の漁場にすべきかを提案した。このゾーニングは、漁民の多様性に合わせたものになっており、これによって各々の漁民は自らの操業水域の確保が可能になった。以前は規則がなかったため操業水域を巡って漁民の間で争いが多発していたが、ゾーニングの完成により、それが収まることが期待されている<sup>(14)</sup>。

従来の沿岸管理事業では、住民参加の低調さが彼らの当事者意識の希薄さにつながり、沿岸管理事業の効果を削いでいたが、本事業では漁民自身のゾーニング策定過程への参加が曲がりなりにも確保されている。このことは、彼らの当事者意識を高め、ゾーニングによる漁業規制を自ら受け入れるという態度を導く可能性があるだろう。

違法漁業取り締まり（Bataan Anti-illegal Fishing Task Force）では、ダイナマイト漁、毒物使用漁、違法漁具使用漁などの違法漁業の監視・取り締まりを、地元漁民で構成される Bantay Dagat（海の監視）、フィリピン国家警察、沿岸警備隊、海兵隊、地方政府が協力し

で行っている<sup>(15)</sup>。漁民による Bantay Dagat の活動内容は、沿岸パトロール、違法漁業者からのマングローブ保護、マングローブ育苗場に植える若苗の収集、バランガイ住民への援助など、違法漁業取り締まりにとどまらない幅広いものになっている<sup>(16)</sup>。さらに、Bantay Dagat の長は地元の漁民 PO のリーダーでもあり、このことは Bantay Dagat の活動における漁民自身のイニシアティブを担保するのに貢献していると言えよう<sup>(17)</sup>。

海洋資源再生事業においては、PO は海洋保護区や人工礁の監視といった実施段階だけでなく、海洋保護区や人工礁、マングローブ植樹の場所の提案など、政策形成過程にも参画している<sup>(18)</sup>。

さらに、ICM 事業に関わる条例の提案など、地方政府の立法過程に参画する NPO も出ている<sup>(19)</sup>。

これらの PO は、たとえば 3 週間に 1 回といったペースで定期的に地方政府と会合を持っていたり、代表が首長と個人的に親密であったり、あるいは PO の会合に地方政府職員を招待したりと、それぞれの方法で地方政府とのコミュニケーションのチャンネルを作っている<sup>(20)</sup>。このような地方政府公職者との個人的なネットワークは、PO による政策形成過程への政策インプットを容易にしているといえることができる。

以上に見たように、バターン州の ICM 事業の場合、さまざまな PO や漁民組織が、政策形成段階からその実行に至るまで、かなり積極的に参加している様子がうかがえる。これらの団体が積極的な参加をすることが可能になっている要因の 1 つに、民間セクターからの支援があると考えられる。具体的には、BCCFI が、財政支援を行っているだけでなく、PO そのものの結成をも主導するなど、地域の NGO や PO の活性化を促し、彼らを幅広く支援しているのである<sup>(21)</sup>。

## おわりに

バターン州の ICM 事業は、スタートから 7 年目にしてその中心的プロジェクトであるゾーニングを終了させることができた。このペースは、1994 年から ICM 事業に取り組みながら未だにゾーニングを終了させることができないバタンガス州と比べれば格段に速い。同州において ICM 事業のプロジェクトが比較的スムーズに進行している要因としては、州をはじめとする地方政府、民間セクター、そして PO 等を通じた地元住民の積極的な関与があると考えられる。ICM 事業に関わるアクター間ネットワークの中心に位置する州政府の存在感の大きさは、各種アクターの事業への積極的な参加を促進する役割を果たしている。また、民間セクターの存在は、従来のフィリピンにおける沿岸管理事業には欠けていた財政的安定をバターン州の ICM 事業にもたらしている。そして、PO を通じた住民の積極的な参加は、かれらの間に事業についてのオーナーシップの感覚を醸成している。

以上に加えて重要なことは、これら三者のバランスのとれた政策過程への参加が、一部

のアクターの利害のみが政策形成や政策実施の過程に反映されるといった事態を防いでいるように見受けられるということである。つまり、バターン州は、ICM に関しては、これまでのフィリピンの地方政府にみられた自律性の弱さを一定程度克服し、よりバランスのとれた公共利益の実現というガバメントに求められる機能がある程度果たすことができているといえるのではないか。

もちろん、バターン州がこれまでに達成したのは、海洋利用区画を定めたゾーニングにとどまっており、それが実効性を伴うものになるのかという点については、今後の展開を見ていく必要がある。しかし、これまでに見られた地方政府、民間セクター、地元住民の協力関係が、これまでと同じレベル以上で推移するならば、この事業を実効性が高く、かつ、持続可能なものにするのが期待できるように思われる。

### 【注】

- (1) 国際 NGO ワールド・ビジョンが関与した結核治療事業では、NGO が参画した地域と政府のみで実施した地域のパフォーマンスを比較すると、NGO が参画した地域のパフォーマンスがより良いことが明らかにされている(Bautista et al.[2003])。
- (2) これとは対照的に、バランガイからの資源投入については、住民の能力向上に効果を及ぼす以外は、海洋保護区の成功にさほど関係しないどころか、サンゴ礁の質は悪化するという結果が導き出されている。
- (3) 2009 年 9 月 22 日、BCCFI 事務局担当者へのインタビュー。
- (4) 同上。
- (5) 2009 年 8 月 17 日、バターン州 Project Management Office of Bataan Integrated Coastal Management Program (以下、ICM 事務局) 職員へのインタビュー。同年 9 月 24 日、リマイ町職員へのインタビュー。
- (6) 2009 年 8 月 20 日、マリベレス町職員へのインタビュー。
- (7) 2009 年 8 月 19 日、会議傍聴。
- (8) 2009 年 8 月 19 日、会議出席者からの聞き取り。
- (9) 2009 年 9 月 24 日、ICM 事務局職員からの聞き取り。
- (10) 2009 年 8 月 17 日、バターン州政府環境天然資源局職員へのインタビュー。
- (11) 2009 年 8 月 18 日、オリオン町漁民組織代表へのインタビュー。
- (12) 2009 年 12 月 28 日、ICM 事務局職員からのメールによる情報提供。
- (13) この点は、カビテ州では ICM 事業責任者の役割が大学卒業後 10 年に満たない環境天然資源局次長に与えられていたことと対照をなす。カビテ州の ICM 事業担当者は、その年齢からすれば破格とも言えるポストを与えられたこともあってか、環境天然資源局長との折り合いが良くなく、州政府内での ICM 事業への支援取り付けにも苦労しているようであった。

- (14) 2009年9月22日、「バターン漁民連合」（州内の漁民 PO の連合体）会長へのインタビュー。
- (15) 同上。
- (16) 2009年8月18日、オリオン町漁民 PO 代表へのインタビュー。
- (17) ちなみに、バターン州には全体で 12,861 名の漁民がおり、そのうちの 60～70%は何らかの漁民組織のメンバーになっている（2009年12月28日、ICM 事務局職員からのメールによる情報提供）。
- (18) 2009年8月19日、アブカイ町計画開発担当官とのインタビュー。同月21日、オリオン町 PO とのインタビュー。
- (19) 2009年8月21日、モロン町 PO とのインタビュー。同日、オリオン町 PO とのインタビュー。9月22日、「バターン漁民連合」会長とのインタビュー。
- (20) 2009年8月21日、オリオン町 PO とのインタビュー。9月23日、ヘルモサ町計画開発官とのインタビュー。同月24日、ディナルピハン町計画開発官およびリマイ町漁民団体連合会会長とのインタビュー。
- (21) 注（6）に同じ。

#### 【参考文献】

##### <外国語文献>

- Brillantes, Alex B.[1994] “Decentralization: Governance from Below,” *Kasarinlan*, Vol. 10, No. 1, pp. 41-47.
- Clarke Gerard[1998]*The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and protest in the Philippines*, London: Routledge.
- Eisma, Rose-Liza, Patrick Christie & Marc Hershman[2005] “Legal issues affecting sustainability of integrated coastal management in the Philippines,” *Ocean & Coastal Management* 48, pp. 336-359.
- Eder, James F.[2009] *Migrants to the Coasts: Livelihood, Resource Management, and Coastal Change in the Philippines*, Wadsworth: Cengage Learning.
- Fabinyi, Michael[2007]“Illegal Fishing and Masculinity in the Philippines: A Look at the Calamianes Islands in Palawan,” *Philippine Studies* 55, No. 4, pp. 509-529.
- Israel, Danilo C., Elvira Y. Adan, Nydia F. Lopez & Jennifer C. De Castro[2004] “Perceptions of Fishermen Households on the Long-Term Impact of Coastal Resources Management in Panguil Bay,” *Philippine Journal of Development*, No. 57, First Semester, pp. 107-134.
- Lowry, Kem, Alan White & Catherine Courtney[2005]“National and local agency roles in integrated coastal management in the Philippines,” *Ocean & Coastal Management*

48, pp. 314-335.

- Migdal, Joel S.[1988] *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press.
- Milne, Nicole & Patrick Christie[2005]“Financing integrated coastal management: experiences in Mabini and Tingloy, Batangas,” *Ocean & Coastal Management* 48, pp. 427-449.
- Oracion, Enrique G., Marc L. Miller & Patrick Christie[2005] “Marine protected areas for whom? Fisheries, tourism, and solidarity in a Philippines community,” *Ocean & Coastal Management* 48, pp. 393-410.
- Padilla, Perfecto L.[1998] “Revitalizing the Local Civil Service”, Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume 1 Local Government Administration*, Quezon City: University of the Philippines, pp. 221-242.
- PEMSEA[2007] *PEMSEA: Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (1994-2010): A Regional Mechanism Facilitating Sustainable Environmental Benefits in River Basins, Coasts, Islands and Seas*, GEF/UNDP/IMO Regional Programme on Building Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA).
- Pollnac, Richard B., Brian R. Crawford & Maharlina L.G. Gorospe[2001]“Discovering factors that influence the success of community-based marine protected areas in the Visayas, Philippines,” *Ocean & Coastal Management* 44, pp. 683-710.
- Pollnac, Richard B. & Robert S. Pomeroy[2005] “Factors influencing the sustainability of integrated coastal management projects in the Philippines and Indonesia,” *Ocean & Coastal Management* 44, pp. 233-251.
- Pomeroy, Robert S. & Michael D. Pido[1995] “Initiatives towards fisheries co-management in the Philippines: The case of San Miguel Bay,” *Marine Policy*, Vol. 19, No. 3, pp. 213-226.
- Pomeroy, Robert S., Enrique G. Oracion, Richard B. Pollnac & Demberge A. Caballes[2005] “Perceived economic factors influencing the sustainability of integrated coastal management projects in the Philippines,” *Ocean & Coastal Management* 48, pp. 360-377.
- Seki, Koki[2009] “Green Neoliberalism, Ecogovernmentality, and Emergent Community: A Case of Coastal Resource Management in Palawan, the Philippines,” *Philippine Studies* 57, No. 4, pp. 543-578.
- Sidel, John T.[1999] *Capital, Coercion and Crime: Bossism in the Philippines*, Stanford : Stanford University Press.

- Sunderlin, William D.[1994] “Resource Decline and Adaptation Through Time: Fishers in San Miguel Bay, Philippines, 1980-1993,” *Ocean & Coastal Management* 25, pp. 217-232.
- Sunderlin, William D. & Maharlina Luz G. Gorospe[1997] “Fishers’ Organizations and Modes of Co-Management: The Case of San Miguel Bay, Philippines,” *Human Organization* Vol. 56, No. 3, pp. 333-343.
- Tapales, Proserpina Domingo, Perfecto L. Padilla and Ma. Ermita T. Joaquin[1998] “Human Resources Development and Management in Local Government,” Proserpina Domingo Tapales et al. (eds.), *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Volume 1 Local Government Administration*, Quezon City: University of the Philippines, pp. 203-219.
- Villacorta, Wilfrido V.[1994] “The Curse of the Weak State: Leadership Imperatives for the Ramos Government,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 16, No. 1, pp. 67-92.
- Wurfel, David[2006] “Mining and the Environment in the Philippines: The Limits on Civil Society in a Weak State,” *Philippine Studies* 54, No.1, pp.3-40.