

## 研究ノート

## フィリピンへの援助に関する一考察

— JICA 専門家としての失敗経験からみえるもの —

葉 山 アツコ

## 1. はじめに

2004年5月末より2年間の予定でJICA（国際協力機構）個別専門家としてフィリピンに赴任した。任期を短縮して帰国したため派遣期間は1年4ヶ月であったが、ここで専門家としての経験を振り返ることは今後の政府開発援助（ODA）の効果的実施戦略を再考するうえで決して無駄な作業ではないと考える。それはJICA 専門家としての私の援助業務が失敗—計画遂行ができなかったこと—であったと強く認識するからである。JICA のホームページやJICA 発行一般向けの月刊誌（monthly JICA）には専門家の活動やプロジェクトの成功例が紹介されているが、おそらくその何十倍も存在すると思われる失敗例が紹介されることはなく、ましてや当事者からその実態が表に出ることはほとんどない。

OECD-DAC（開発援助委員会）各国の近年のODA実績をみると、1993年から2000年までは日本は世界一の援助国であったが、その座をアメリカに譲った2001年以降第2位を保っているもののその額を減少させている（外務省 2005）。厳しい財政状況のなかで日本のODAは益々その内容の効率性が問われるようになっていく。効果的実施を高めるための方法の一つは、ODA白書が述べているように評価を充実させることである。白書では第三者、外部者による評価を強調

している。確かに外部の視点による客観的評価は不可欠であるが、それに加えて援助の前線に立った当事者である専門家の主観的評価も同様に重要ではないだろうか。とくに専門家本人が失敗であったと認識する援助の分析は今後の ODA の効果的実施戦略を考えるうえでの有益な材料を提供するものと考え。その際、失敗の原因を例えばカウンターパートとのコミュニケーション不足といった専門家個人の問題に帰着させるのではなく援助の実施戦略そのものを見直すような分析が要求される。

私の任務は帰国前に JICA フィリピン事務所にて報告を行い、報告書の提出をもって完了となったわけであるが、私の失敗経験から JICA がいかなる教訓を引き出したのかを聞く機会は現在までない。将来、JICA と議論する機会があることを期待して私の援助業務失敗の顛末記をまとめ、今後の援助方法改善のための私見を述べたい。

JICA は ODA が抱える数多くの問題を改善するためのさまざまな取り組みを行ってきた。近年よく耳にする「現場主義」「グッドガバナンス」「オーナーシップ」などの概念はこのような改善努力の過程から生まれてきたものである。しかし、残念ながら、JICA の改善努力が援助の現場を改革するまでには至っていない。私の失敗経験はその一例である。

## 2. 派遣先機関の森林管理局—フィリピン官僚制度の脆弱さ

JICA の主要な援助方法である技術協力にはいくつかの形態があるが、専門家派遣の占める位置は大きい。専門家には大きく分けて以下の二つ、すなわち技術協力プロジェクトのなかで技術移転を目的とするタイプと制度整備や政策への助言など制度改善を支援するタイプがある。私は森林・自然環境行政への助言という政策アドバイザー業務を担った後者であった。フィリピンの環境天然資源省

(Department of Environment and Natural Resources)・森林管理局 (Forest Management Bureau) (日本の林野庁に相当する) への政策アドバイザーポストには長年林野庁が人材供給源であったが、2003年10月の JICA の独立行政法人化を受けて、私は初めて公募によって採用された。

ODA 白書によると2004年度には3873人の長期専門家 (派遣期間1年以上) が107カ国に派遣されていた。私の任期中にフィリピンには70~80名の長期専門家が派遣されていたというこの数値が示すように同国は日本にとって ODA 規模が大きい国の一つである。私が派遣された森林管理局は環境天然資源省を構成する6つの局の一つであり、私のカウンターパートは同局局長である。ちなみに環境天然資源省には合計8名の JICA 専門家が赴任していた。

環境天然資源省の管理責任範囲の広さにも関わらず、その予算配分はわずかでしかない (Department of Budget and Management 2005)。最も大きく配分されている教育省の5%ほどである。さらに国家歳出全体に占める人件費が約3分の1である一方で、環境天然資源省だけをみるとそれが3分の2以上になっている。実質的事業予算がほとんどないという現状で、外部財源としての ODA への期待が高くなるのも当然であろう。

環境天然資源省は全国土面積の50%強を占める丘陵地、山地 (フィリピンでは傾斜度18%以上の土地 upland がすべて国有地と規定されている、以下「高地」と総称) の管理責任を負う。同省を構成する6局のうち高地管理に関わるのが鉱山地球科学局 (Mines and Geosciences Bureau)、保護区・野生生物局 (Protected Areas and Wildlife Bureau)、森林管理局の3つの局である。このうち、政策実施の手足となる地方事務所を擁しているのが鉱山地球科学局で、保護区・野生生物局と森林管理局は政策立案のみを担当する。森林管理局は1986年のマルコス政権崩壊までは豊富な森林資源を背景に企業に対する木材伐採権付与という強大な権限を持ち、同省 (同時の名称は天然資源省) の中心的組織であった。当

時の森林管理局は政策立案及び政策実施の役割を担い、全国に地方事務所を擁していた。しかし、森林資源の急激な減少が明らかになり、アキノ政権での組織再編において政策立案局へと格下げされ、現在に至る。

フィリピンでは、現在、「小さな政府」を目指して、全省庁を対象に大規模リストラ、組織再編計画が進行中であるが、現行の森林管理局の組織は以下の6つの課（さらに法律課と庶務課を加えて総計8課）によって構成されている。それらは、(1) 計画・事業管理サービス課：(a) 計画・事業係、(b) 監視・評価係、(c) 事業開発・管理係、(2) 造林課：(a) 種子・林木改良係、(b) 苗畑・人工林係、(c) 土壌係、(d) 水源林係、(3) 天然林管理課：(a) 造林係、(b) 森林資源調査係、(c) 利用係、(4) コミュニティによる森林管理課：(a) ネットワーク開発係、(b) 事業支援係、(c) 計画開発係、(5) 森林地利用課：(a) 放牧地係、(b) 森林地利用係、(c) 産業造林協定係、(6) 林業経済課：(a) 統計係、(b) 経済解析係、(c) 森林政策係であり、総計200名強の職員を抱えている。全く実態のない係が多く、仕事をすることなく一日を過ごしている職員が多い。

厳しい財政状況の改善という経済的課題を克服したいアロヨ政権にとって、高地での最重要事業は大規模鉱山開発である。それに伴い広域の植生除去が予想される。高地における経済活動と山地林が果たす公益的機能との均衡を目指した適切な高地資源管理を政策的に主導し、具体的な活動指針を示す役割を担っているのが森林管理局である。しかし、大規模鉱山開発には森林管理問題が絡んでいるにも関わらず、森林管理局の関与はない。むしろ、大統領や議会からそうあることを期待されていないというのが現実であろう。

森林管理局が政策立案局として機能していない事実を示す例を、2004年末からの全国木材伐採禁止措置における森林管理局の位置づけからもみることができる。同年11月末から12月初めにかけてルソン島東海岸沿いのケソン州、アウロラ州を襲った豪雨によって1500人以上の死者を出した土砂災害直後に、大統領の命によ

り全国木材伐採禁止令が環境天然資源省長官から発令された。この発令に関して森林管理局はまったく蚊帳の外であった。森林管理局には広い視野から政策の方向性を追求しようとする幹部職員はほとんどおらず、数少ないそのような人の一人であった当時の森林管理局局長は全国一律の禁伐には反対の立場でさまざまな場で発言していた。大統領、議会、環境天然資源省幹部は聞く耳を持たないという彼の嘆きは深いものであった。彼は半年後に左遷させられた。全面的禁伐令発令の三ヶ月後にミンダナオ島東北地方と東南地方で禁伐解除になったのは、森林管理局局長の意見が尊重されたからではなく、当地の木材関連企業に関連する有力議員からの強い圧力が大統領にあったからである。

このように森林管理局のみならずフィリピンの官僚は高度な知識をもった専門家集団ではないため、大統領や議会に対抗できる政策を提示することができない。各省の長官は大統領によって任命され、各省の幹部官僚である次官、次官補および各部局長は長官によって任命される。大統領選挙の論功行賞による人事は明白で、自ずと獵官活動が頻繁になる。公務員の採用、昇進は有資格者を対象にした筆記試験、面接によって行われるが、本人の実力よりは有力政治家や幹部職員との縁故が強く影響することが多い。森林管理局では空きポストは複数存在しているが、厳しい財政状況のために新規採用は長年行われないうままでいる。最も若い職員は30歳で二人しかいなかった。さらに、フィリピンの官僚制度の問題の一つは人事異動の著しい停滞である。森林管理局の場合、課長以下の人事異動がほとんど行われないうために、同じポストに10年あるいは20年近くと長期間いることが多い。一旦中央政府に入省すると、ほとんどの職員は地方事務所での業務を経験することなく停年退職まで留まる。このように組織内での人の動きが極めて少ないことの最大の弊害は、個人の仕事の守備範囲が極めて狭くなり、大局的に政策や組織をみる力が養われないうことである。官僚が高度な専門知識をもった知的専門家集団と成り得ないということは彼らに政策立案力がないということである。

したがって、上記のような全面的伐採禁止令といった極めて重要な決断が大統領によってなされた時でさえ、森林管理局はその事実を後追いするのみで、環境天然資源省長官や幹部官僚からの指示を待つだけであったのである。このような名みの政策立案局になぜに「政策アドバイザー」なる JICA 専門家が要請されたのだろうか。

### 3. JICA 専門家としての業務一頓挫の背景

JICA 専門家派遣は要請主義に則っている。相手国の各省庁から専門家の業務を明記した要請書が日本大使館において審査され、その後相手国政府から日本政府への正式要請となる。外務省、JICA、関連省庁での審査によって専門家派遣の有無が決定される。しかし、現実には要請主義は原則でしかない。私が派遣されることになった森林管理局への政策アドバイザーの派遣要請は環境天然資源省次官名で提出されたものであるが、記載された業務内容は「政策助言をする」「情報収集をする」「新規案件を形成する」といったおよそフィリピン側の要請とは思えないものであった。赴任してからわかったことであるが、この要請書は私の前任者であった林野庁から派遣された専門家が用意したものであった。JICA、いやむしろ林野庁のポスト確保のための要請として書かれた業務内容であった。森林管理局にとっては JICA 専門家への具体的な業務内容の申請というよりもとにかく JICA の支援—役務提供、とくに機材提供—がほしいという程度のことであつたと考えられる。私の赴任とほぼ同時期に 5 年間の技術協力プロジェクト「地域住民による森林管理プログラム強化計画プロジェクト」（協力総額 7.2 億円、日本の協力機関は林野庁）が開始されたため、私は JICA フィリピン事務所から森林関連の新たな案件形成の必要はないとの指示を受けた。一方で私にいかなる業務が期待されているかの説明はなかった。つまり私はカウンターパート機関か

らの具体的な要請業務も私の実質の監督機関である JICA からの要請業務も存在しないなかで赴任したわけである。全ての個別専門家には赴任 1 ヶ月以内にカウンターパートと協議したうえでの赴任期間中のワークプラン作成が義務づけられているが、カウンターパートである森林管理局局長が私に対して特定業務の遂行支援を持ちかけてくることはなかった。

赴任した当時は森林管理局の政策立案局としての機能不全ぶりを十分予想することができず、政策立案能力の向上、そのための基盤整備につながるような支援をすることが私の役割であると考えていた。

2000年に森林管理局に提出された国際熱帯木材機関（ITTO）の報告書はフィリピンの森林セクターの問題点を以下のように記述している、すなわち、(1) 持続可能な森林管理達成のための政策や制度的枠組みが不十分、(2) 財政難、および関連機関や利害関係者間での役割分担の不明確さがゆえの政策実行力の弱さ、(3) 地図上にしか存在しない国有地境界線が実質確定せず土地利用配置や区分を明確化することが困難、(4) 技術支援、行政サービス提供、市場情報、信用へのアクセスなどが不十分がゆえのコミュニティによる森林管理の持続性の弱さ、(5) 不適切な土地利用計画を原因とした土地・資源利用争議が頻発し、人工林造成への民間投資を呼び込むことが困難、(6) 森林政策や実行の指針となるべき最新の森林資源情報の不在、(7) 伐採跡地管理、森林再生におけるインセンティブ、罰則、野火管理メカニズムの不在、である（International Tropical Timber Organization 発行年不明）。問題が山積みで持続可能な森林管理達成までのロードマップさえ作れない状況であるが、その最大原因の一つは先述したように官僚が高度な専門知識をもった政策立案者集団でないため資源開発を優先したい有力政治家や圧力団体に対抗できないことにあると思われる。これらの問題を討議するための数多くの会議が開かれ長時間の議論が続くが、森林管理局が議論を主導することなく終わるのが常である。幹部職員も多くは会議を開いたことのみで満

足しているようであった。

このような環境のなかで私の任期 2 年間の支援活動を選択する際の条件として (1) 今後の森林セクターにとって意義ある活動であること, (2) その活動をやり遂げたいという強い意志が森林管理局に存在すること, (3) 職員に対する知識や技術移転が今後の政策立案能力の改善に役立つこと, しかし, (4) 予算, 技術的問題によって活動が停滞していることの 4 点を考慮して, 有効な支援対象活動を探した。情報収集に努めると同時に私のオフィスの扉をいつも開放し, 誰でもが自由に支援相談に来てほしいと森林管理局側に伝えた。

アロヨ政権の2004年から10年までの具体的な活動計画をまとめた中期開発計画には環境関連事業計画の一つとして全国140カ所の重要水源林のリハビリテーションが記載されている (National Economic Development Agency 2004)。これはこの事業を進展させるべく予算獲得を狙った当時の森林管理局局長の意思の表明であった。全国195カ所の国営灌漑施設を管理する国家灌漑庁にとっての重要関心事項は灌漑水供給確保であり, 水源林管理の任を負う環境天然資源省と森林管理局との連携は必須である。1990年代後半にとくに重要であるとされている140カ所の灌漑施設のリストが国家灌漑庁から森林管理局に提出された。2002年, 140カ所の国営灌漑施設のための水源林リハビリテーション共同作業覚え書きが両組織で提携された (森林管理局は灌漑施設数を水源林数に読み替えた, 本来は一致するものではない) が, 肝心の140カ所重要水源林の位置さえ同定されなままであった。リストされた国営灌漑施設の緯度経度をもとに5万分の1の地形図の等高線を読めば水源林の位置を同定することができる。しかし, 森林管理局は必要数の地形図を買う予算も等高線読みのための職員の配置もできない状態であった。2004年8月半ばに造林課水源林係係長が私のオフィスを訪れ, このような状況を説明したうえで, JICA 支援の可能性を尋ねてきた。森林管理局局長, 水源林係係長と私の3者で話し合い, 私が考えていた支援のための4つの条件を



満たしていることを確認し、「全国重要水源林データベースの構築と管理計画策定のためのガイドライン作成」を私のワークプランとした。私の任期終了までに140カ所の重要水源林全てに取り組むことは不可能であることは明白であったため、主な支援活動をデータベース構築のための適切な雛形を作ること、データに基づいた管理計画のためのガイドラインの雛形を作ることの二つに絞った。中心的な作業は当然森林管理局が行い、私と JICA は後方支援の立場であるということを知り、折に触れて彼らに説明した。しかし、私のワークプランとそれに必要な活動経費がすんなりと JICA フィリピン事務所に認められたわけではない。JICA 事務所が私に何を期待しているのかがわからないままの状態（要請の経緯から想像するに何も期待していなかったのだと思う）で説明を繰り返し、活動経費が全額認められたのは年が明けてからであった。赴任してからすでに半年以上経っていた。

JICA 事務所との関係を改善したのち、私の支援活動及び意図と森林管理局の認識との間には深刻な相違が存在することが明らかになった。それは、ほとんどの森林管理局幹部職員には140カ所重要水源林事業は自らが主導すべき活動であるという認識が初めから存在せず、JICA が行うべきプロジェクトであると誤解されたままであったことである。後方支援という私の役割も理解されずに終わった。作業進捗があまりに遅いため、やむを得ずに私や私のスタッフが事態打開に動く—具体的には作業の肩代わり—とさらに私たちへの依存度が増すといった悪循環が最後まで続いた。

このような状態を招いた原因は、(1) 事業予算のない森林管理局にとっての「事業」とはすなわち「ドナーによるプロジェクト」であること、そしてほとんどのドナー・プロジェクトの事業が外部雇用のコンサルタントや技術者によって行われるため、森林管理局は事業結果を待つ顧客の立場でいることが常態となっていること、(2) 多くの管理職と職員にとっての関心事は、プロジェクト内容よりも資金額やコンピューターなどの機材投入にあること、そして (3) (2) に関

連するが、森林管理局における大方の JICA 専門家に対する認識とはコンピューターや車を配ってくれるサンタクロースであり、今回も私に期待されていたことは、役務提供、とくに機材提供と事業の肩代わりであったことである。これは私の前任者たちが口は出さずにモノをあげる的な支援を繰り返してきたことによつて身についた依存体質であるとするのは言い過ぎだろうか。実際、私の赴任に際しての多くの幹部職員の最大関心事は「車をいつ入れるのか」「コンピューターは何台買ってくれるのか」であったと聞いた。

さらに、140カ所重要水源林事業という活動から森林管理局の JICA 依存の悪循環を招いた原因を考えると、(1) 中期開発計画で策定された140カ所重要水源林事業（データベース作成、水源林ごとの管理計画作成、実際のリハビリテーション）はあくまでも 当時の森林管理局局長個人の構想でしかなく、森林管理局、環境天然資源省が認知したものではなかったこと、(2) そのような状態のまま私が森林管理局幹部職員に JICA 専門家としてのワークプランを発表したため、この事業が「JICA プロジェクト」であるとの認識を与えてしまったこと、そのために (3) 森林管理局にとって必要性があるから行う事業から JICA が推進する事業へと主体性が移ってしまったこと、そして、(4) 「JICA プロジェクト」の認識のもとで職員にとっては片手間作業の扱いになってしまったことである。森林管理局には環境天然資源省長官や幹部官僚から次々に指示が降りてくるのであるが、もちろん職員はそれらを優先させるために、140カ所重要水源林事業に恒常的に従事できる人材の確保問題を最後まで抱えることになった。

#### 4. 支援失敗の経験からみえること

このように具体的業務要請の不在で始まった私の JICA 専門家としての支援活動は失敗に終わった。一人空回りしたようであった。少人数ながらも有能な職員

に新たな知識や技術習得機会を与えることができたので成果は全くゼロであったとは思わないが、しかし、政策立案局としての森林管理局が自ら考えて行動していくための指針を与える、そのための材料として水源林データ管理とその利用を考えるという私の意図は理解されなかった。このような支援が短期間で奏功するものではないことは十分承知であるが、そうであるからこそ支援対象の吟味も含め長期のより広い視野に立った援助戦略を考える必要があるのではないだろうか。

フィリピンに関しても日本の ODA の指針としての国別援助計画は存在し、貧困対策、環境保全などの重点項目が挙げられている。しかし、自分が関わる支援活動が日本の援助計画全体のどの位置にあり、他の支援活動とどのように結びついていくべきかといった説明を受けることも、それについて関係者たちと議論する機会もなかった。技術プロジェクトや個別専門家の支援活動が数多く存在しているが、それらの間に有機的なつながりが存在しているとは言い難い。そのため類似活動が繰り返されるが結実せずといったことが起こる。このような状況に危機感を持つ JICA 専門家が何人かいたため、JICA 事務所職員とともに勉強会を開くことを提案したが実現しなかった。

緒方貞子氏を理事長に迎え、「現場主義」が JICA 改革のキーワードの一つになっている。大使館を中心に「現地 ODA タスクフォース」をつくり、NGO やコンサルタントも含めた援助関係者の有機的結合を通して現地のニーズを適切に反映させた援助をめざすというものである。実際にフィリピンにも「現地 ODA タスクフォース」は形成されていたが、JICA 本部が狙った機能を果たしているとは言い難い。

成功事例が少なくないことも承知しているが、しかし、私には日本の ODA の多くが華々しくも一瞬に消えてしまう打ち上げ花火にしか見えないのである。さしずめ私の支援活動は線香花火であった。その原因は援助国に日本の縦割り行政をそのまま持ち込み、それぞれが個別的に実施するからである。私の場合は、公

募による採用であったが実質的には林野庁の枠組みの中にいただけである。援助の現場で日本の縦割り行政が再現されるということは、個々のプロジェクトや支援活動を調整すべき JICA の援助全体を総合化し体系化する努力が奏功していないということであるし、さらに言えば日本の ODA は系統立った援助戦略と調整メカニズムを欠いたままであるということである。現在、ODA 実施機関の一元化が政府で議論されているが、はたして一元化が援助現場における日本の縦割り行政の解消につながるだろうか。既存組織の自己維持化、既得権益化の弊害を打ち破れるだろうか。

さらに私の支援失敗から考えるべきは援助対象の妥当性の吟味である。実質的な政策立案能力を持たない官僚組織に「政策アドバイザー」なる専門家を配置することに有効性があるとは思えない。有能な職員数名に新しい技術や知識を伝えることはできても、政策立案能力向上に資する援助が果たして存在するのかは極めて疑問である。森林管理局でまがりなりにも動いていた事業はすべて JICA、世界銀行、アジア開発銀行などのドナー・プロジェクトであり、活動の中心は外部のコンサルタントであった。極論すれば、政策立案とその実施さえも外部コンサルタントが主体であるということである。私の経験が示すように森林行政に係わる多くの官僚、公務員の意識の中心にあるものは、自助努力の向上ではなく、外部からの支援の拡大なのである。したがって、森林管理局の場合、プロジェクト評価時によく議論されるプロジェクトのオーナーシップの問題やプロジェクト終了後の持続発展性など初めから期待できないと考えたほうがよい。このような組織としての機能不全さに対して前任の専門家たち、評価事業などに関わったコンサルタント、JICA はどのように対処しようと考えてきたのだろうか。複数の事業評価記録や報告書に目を通したが、残念ながら、期待したような記述には出会わなかった。

上述した事柄が援助関係者に何ら新たな問題を提示しているわけではないこと

は十分承知している。関係者にとってはよくある話の一つでしかないだろう。JICA と日本の省庁が抱える構造的な問題、途上国側の構造的な問題への指摘は何度も繰り返されてきた（たとえば、古沢広祐・斉藤友世（1998））。このよう指摘を反映した JICA のさまざまな努力にも関わらず援助現場の改革が進んでいないという現状だからこそ、現場から発言し続けていくことが重要だと思う。

さて、私はフィリピンの森林管理問題に関する限り、中央政府への援助の効果は期待できないと考えている。彼らの行政執行能力の低さは知識や技術移転、ましてやよくある研修やワークショップによって解決できるものではない。大統領と議会からの相対的自立を経験することなく今日にいたるフィリピンの官僚や幹部公務員の多くに、自らの政策立案能力や行政執行能力の低さに対する危機感をみることはできない。そのような危機感を持ち何らの改善を行いたいと思う官僚たちはコンサルタントになり、優秀な公務員は NGO メンバーになるのである。フィリピンの森林問題の解決に ODA を有効に活用させたいと日本政府が真剣に考えるのなら、支援対象組織として中央政府ありきで考えるのではなく、地方自治体、NGO、民間企業などさまざまなアクターを見て判断するべきだと思う。そのような判断材料として私の失敗例が活用されることがあれば、私の経験も無駄ではなかったと思いたい。

## 5. むすびにかえて—官僚、公務員のモラル向上

極めて短期間ながら JICA 専門家として係わった森林管理局を例に挙げて、フィリピンの行政の執行能力の低さと中央政府への援助の難しさを述べてきた。フィリピンに対する今後の ODA の方向性とも関連するが、ここで一つの疑問がわく。なぜ、フィリピンの行政は執行能力が弱いのだろうか。法律や成文化された規則などフォーマルな制度はあっても実質的機能は極めて弱い。予算がないために執

行しようにもできないという現実がある。しかし、ここで問題にすべきはフォーマルな制度の弱さ以上に人々の行為規範を規定するインフォーマルな制度の弱さである。公僕としてのモラルの低さ、利他主義的な行動規範の弱さである。森林管理局で一日中仕事をせずにおしゃべりに興じ、副業に勤しむ公務員の姿は日常風景である。評価システムは存在するものの、機能していない。したがって、職務怠慢が罰されることはない。官僚の汚職も大きな問題であるが、うやむやになることが多い。公務員のモラル向上のための試みはマルコス政権時から何度も試みられてきたが成功していない。

フィリピン社会はなによりも親族関係、地縁関係、パトロン-クライアント関係などの縁が重視される「コネ社会」である。縁につながる人々を利する行動が最優先されることが規範となっている。このような関係性の中では官僚や公務員は汚職にさらされやすい。しかし、利益配分や福祉のための社会制度機能が弱ければ自己を中心にした縁集団の基盤を盤石にすることが個人の戦略としては当然であると思われる。官僚や公務員の利他的行動規範を推進させるための要因とは何であろうか。フィリピンとタイの経済格差を比較した吉原久仁夫（1999）は、官僚が国家を運営してきたタイの伝統を指摘している。では、そのような伝統を持たないフィリピン社会では官僚や公務員のモラル向上は期待できないのだろうか。

一つの仮説として経済水準の上昇が公務員のモラル向上を促す可能性が考えられる。すなわち、行政執行に必要な予算が確保でき、給料も高くなり、かつモラルに反する行為のコストが大きい罰則システムが機能するということである。現状をみるかぎりフィリピンの経済が果たしてこの水準まで上昇することが可能であるかは疑問として残るが、しかし、地方自治体に目を転じれば比較的高い行政能力を有するとされるところは複数存在する。行政能力の高さ、それを支える公務員のモラルの高さが経済水準の上昇に起因するのか、地域の履歴や伝統といっ

た地域性の影響が大きいのかについては今後検証していきたい課題である。このような議論は、ODAの有効な使われ方を考えるうえでの示唆を与えるものと考ええる。

コネ社会であることがフィリピンの官僚、公務員のモラル向上を妨げているが、しかし、社会全体がそのような状態を容認しているわけではない。公務員の怠慢や官僚の汚職を告発するメディアやNGOの活動はさかんである。公務員側からの内部告発も多い。世論を気にする大統領や政治家はこれらの声に無関心ではいられない。急激なモラル向上は期待できないとしても、しかし、改善のための動きは現実に存在する。そのような動きを支援するようなODAの使われ方も検討されるべきではないだろうか。

#### 【参考文献】

- Department of Budget and Management, 2005, Moving the 10 Point Agenda for Socioeconomic Renewal and Fiscal Health: Budget Expenditure & Sources of Financing Fiscal Year 2006, the Philippine Government
- 古沢広祐・斉藤友世 1998 持続可能な開発と国際援助—日本のODAで途上国の環境は守れるか—「環境と公害」Vol.27 No.4
- 外務省編 2005 政府開発援助（ODA）白書 2005年版
- International Tropical Timber Organization (The Diagnostic Mission Established under Decision 2 (XXIX) “ITTO Objective 2000”), Year of publication unknown, Achieving the ITTO Objective 2000 and Sustainable Forest Management in the Philippines, Forest Management Bureau
- National Economic and Development Authority, 2004, Medium Term Development Plan 2004-2010, the Philippine Government
- 吉原久仁夫 1999 なにが経済格差を生むのか NTT出版