

## 補論 考察：他の東南アジア諸国における地方行政能力向上

本論にてインドネシアを事例として、課題体系に基づき JICA 案件および他ドナーの取り組みを分析し教訓を導き出した。課題体系については第 1 章にて説明したとおり、先行文献を参考に地方行政能力向上にかかるより一般的な課題をもとに、インドネシアの事例から俯瞰することで整理し、評価分析軸として設定した。課題体系をベースに課題の全体像をとらえ、目標設定を明確にして課題解決へのシナリオを持つことの重要性は、第 4 章で述べたとおりである。

補論では、地方行政能力向上にかかるより共通の課題を抽出し、課題体系の汎用性を検証するために、他の途上国（フィリピンおよびタイ）の地方行政能力向上にかかる課題体系につき文献レビューを元に試行的に作成し、インドネシアの課題体系と照らし合わせ 3 カ国を横断的に分析する<sup>1</sup>。

地方分権化の開始から 15 年以上を経ているフィリピンと、段階的に地方分権化を進めているタイが現在抱えている課題は、インドネシアの課題と共通する点もあれば、異なっている点もある。補論では、両国の課題をインドネシアの課題と比較分析することによって、上位課題、中心課題といったレベルでどういった課題が共通して見られるかを提示する。それによって、本評価で提示した課題体系の有効性を導き出す。

### 5.1 フィリピン

本節では、フィリピンの地方分権化の概要と特徴を概観し、フィリピンにおける地方行政能力向上に係る課題を検討する。

#### 5.1.1 地方分権化の概要

フィリピンでは、1991 年の地方自治法（Local Government Code: LDC）を契機に地方分権化が急速に進展した。同法律は、1987 年に施行されたフィリピン憲法が「全ての地方自治体は自治権を有する」と規定したことに基づいており、当時のアキノ政権の一連の民主化政策（脱マルコス政策）の一環として、政治的に牽引されて成立したものである<sup>2</sup>。LDC は地方自治体の各階層の機能の定義、中央政府と地方自治体間の歳入配分、地方自治体の課税権限、地方自治への市民参画等を具体的に定めており、これによって公共サービスの提供等、多くの機能が基本的に地方自治体に移管されることになった<sup>3</sup>。

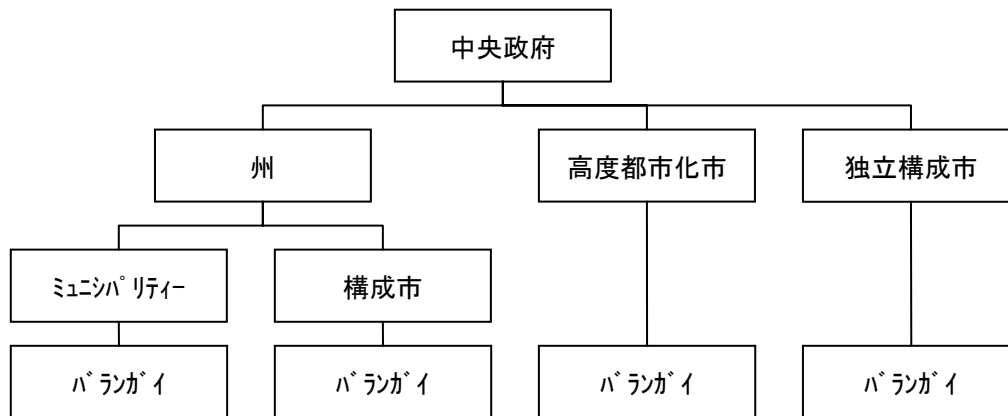
<sup>1</sup> 但し、フィリピンとタイの課題体系は主に文献調査に基づいて分析されている。このため、インドネシアの課題体系とは、自ずと精緻度が異なっている。

<sup>2</sup> LDC の成立の背景には、この他に世界銀行の経済構造調整政策の導入や、世界的な分権化アジェンダに対する敏感さが指摘されている。国際協力機構（2001）『「地方行政と地方分権」報告書』、p.117。

<sup>3</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）「フィリピン共和国地方分権・地方開発／地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査報告書」第 2 章第 3 項

フィリピンの地方制度は、図5-1のようになっている。LGU (Local Government Unit) と総称される地方自治体は、大きく分けて州、ムニシパリティー・市、バラングイの3つの層から構成される<sup>4</sup>。この他に州と同レベルの自治体として高度都市化市と独立構成市が設けられているが、これらは日本で言うところの政令指定都市のような存在で、地理的に州の中に位置しても州知事の監督を受けない。

図 5-1 : フィリピンの地方自治制度



(出所) 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 「フィリピン共和国地方分権・地方開発/地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査報告書 (案)」、p.15

また、LGU とは異なる地方単位として、リージョンという行政単位が設けられている。リージョンは、近隣する複数の州、高度都市化市、独立構成市から構成され、中央省庁の出先機関が配置されている他、開発計画を策定するリージョン開発協議会 (RDC) が置かれている。ただし、あくまでも自治権を有しない行政単位であるため、リージョン政府というものは存在しない。共和国憲法において指定されている3つの行政区 (ムスリム・ミンダナオ自治区、マニラ首都圏、コルディエラ行政区) もリージョンと同レベルに位置づけられているが、これらは行政区でありながら中央政府の予算配分を受けることになっている。

### 5.1.2 地方分権化の特徴

政権の交代を機に急速に進展したという点からインドネシアと対比されることも多いフィリピンの分権化であるが<sup>5</sup>、開始から15年という歳月を経ているという点では、地方自治法の施行から6年程度のインドネシアの状況とは異なっている。フィリピンでは分権化に関連する行財政の制度枠組みは既にある程度確立されており、現在はそれらの制度枠組み

<sup>4</sup> バラングイは、地方自治法で初めて正式な行政単位となった。

<sup>5</sup> World Bank (2005) *East Asia Decentralizes- Making Local Government Work* 他。

の運用の段階に入っているといえる。従って、インドネシアが抱える課題が制度作りに関する問題を多く含んでいるのに対して、フィリピンの課題は主に運用面での問題である。例えば、インドネシアが取り組んでいる中央と地方の役割分担の規定や地方政府の歳入システムの構築などは、フィリピンでは既に終了しているものの、いずれも運用面での不具合が生じており、運用の実体化または制度設計の見直しが求められているところである。地方レベルの開発委員会を中心としたインドネシアのムシュレンバンに相当する住民参加型の計画策定メカニズムについても、その理想的な制度設計に対して実態が伴わず、本質的な住民参加が達成されていないことが問題となっている。

また、植民地時代から首長の公選など民主的な政治制度を有してきたことから、行政に対して政治の比重が重いことも、フィリピンの地方分権化の大きな特徴である。地方財政、地方公務員人事、計画策定システムなど、既に確立された地方制度に政治が介入することが、制度の円滑な運用の妨げとなることも多い。更に、政治的に強力な権力を有している地方政府の首長の存在は、地域開発の牽引力となる一方で、長期的な行政施策の策定を困難にする、政治的ネポティズム（縁故主義、身内主義）を生じさせるといったリスクをはらんでいる。

### 5.1.3 地方行政能力の向上にかかる課題体系

フィリピンにおける地方行政能力向上にかかる課題を整理したものが、表5-1に示す課題体系図である。

課題体系図の左欄に位置する上位課題には、第2章で提示されたインドネシアにおける課題体系図の上位課題と同じ4つの課題が提示されている。中心課題に関しては、上述のようにフィリピンでは多くの制度枠組みの構築が既に終了しており、運用面での課題が生じていることから、地方自治システム（①-2）や計画策定・評価（④-1）など、幾つかの制度に関わる項目の内容が、制度整備の段階にあるインドネシアとは異なっている。

以下に、フィリピンにおける地方行政能力向上に係る課題を、課題体系の中心課題ごとに概観していく。なお、個別課題に関しては、既存の情報の中で存在すると想定される課題を事例として挙げている。

表 5-1：フィリピン地方行政能力向上にかかる課題体系図

上位課題	中心課題	個別課題
①地方自治の制度・枠組みの改善	①-1 中央地方関係の効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>中央・地方の重複する権限・業務の見直し</li> <li>内務自治省（DILG）による分権業務施行細則の実施促進</li> </ul>
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体設置・分割基準の見直し</li> <li>州による調整機能の強化</li> <li>リージョンの調整機能の実体化</li> <li>地方自治体連合会、地方自治体クラスター等の自治体間連携の推進</li> </ul>
	①-3 民主的な行政統制システムの実体化・安定化	<ul style="list-style-type: none"> <li>民主的な地方議会制度の推進</li> <li>政治と行政のバランスの確保</li> <li>地方議会議員の能力向上</li> <li>地方議会に対する監督機能の強化</li> </ul>
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報公開/広報の推進</li> <li>監査制度の充実</li> </ul>
②良好な財政管理システム	②-1 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政をめぐる中央地方関係（内国歳入割当（IRA）、交付金、補助金、ボークバレル）の効率化</li> <li>地方財政制度の効率化</li> <li>予算編成制度の効率化（開発計画との連携強化、IRA 予算使途の監督強化）</li> </ul>
	②-2 地方財政における公平・中立な歳入システムの改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>公平且つ譲与権限に見合った中央資金配分の見直し</li> <li>地方課税・徴税の強化（自主財源歳入の強化）</li> <li>地方債、民間銀行、地方開発資金（MFC）、ドナー資金等からの資金調達への推進</li> </ul>
	②-3 地方財政における効率的な歳入システムの改善 <sup>6</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>予算執行、入札、契約システムの効率化（予算と計画の連動を含む）</li> <li>会計・決算制度システムの効率化</li> <li>会計監査システムの効率化</li> </ul>
③地方自治体職員の能力向上	③-1 行政パフォーマンスの向上にむけた公務員制度の改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体の公務員制度の改善と人事行政の改善（職位体系の見直し、採用、昇進制度の見直し、報酬体系の適正化など）</li> <li>職員の意識改革と倫理の向上</li> </ul>
	③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体大学校をはじめとする職員研修の強化</li> <li>研修の効果的な実施のための環境整備</li> <li>実務を通じた人材の開発（OJT・人事交流）</li> </ul>
④地方自治体の効果・効率的な行政運営	④-1 計画策定・評価実施プロセスの改善と運用	<ul style="list-style-type: none"> <li>開発協議会を通じた地方計画策定プロセスの改善（予算と計画の連動を含む）</li> <li>計画策定プロセスへの住民参加の実体化、住民の計画策定能力向上のための施策の実施</li> <li>行政評価（政策評価、施策評価）の実施と報告・フィードバック（市民からのフィードバックを含む）、モニタリングの促進</li> </ul>
	④-2 行政サービスの改善・効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政事務・事業の内容の改善（評価・モニタリング結果の反映を含む）</li> </ul>
	④-3 組織能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的な行政組織の形成（職員配置の効率化、各部署の業務負担の効率化）</li> </ul>
	④-4 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進</li> <li>行政サービス実施プロセスにおける NGO、大学、民間セクターとのパートナーシップの構築</li> <li>民間セクターや住民組織へのアウトソーシングのための制度の設置・運営</li> </ul>
	④-5 リーダーシップに基づく地方行政運営の効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>首長の地方行政、地方開発に係る管理能力の向上</li> <li>首長に対するモニタリングの促進</li> </ul>

<sup>6</sup> 中心課題②-3については、一般的に財政運営の課題としてありうると考えられるものの、既存文献等から情報を得ることが困難であったため、課題の現状に関する記述は含めていない。

## (1) 地方自治の制度・枠組みの改善（上位課題①）

### 1) 中央地方の関係の効率化（中心課題①－1）

1991年地方自治法の第17条には、中央政府から地方自治体に移譲されるべき機能と権限が列挙されている。同規定により、公共サービスの提供をはじめ、地域に関する多くの業務が地方自治体に移管されることになった。ところが一方で、第17条の例外規定として、特別法で定められた業務や中央政府の予算で計上されたプロジェクトおよび海外からのドナー援助によるプロジェクトについては、地方自治体が実施主体として明示されていない場合、中央省庁が実施権限を保持することができるという定めも設けられた。このため現在に至るまで、中央にも一定量の地方業務と予算が留保されており、このことは中央と地方の業務のオーバーラップと役割分担の煩雑化をもたらしている。

また、地方自治法の施行後に内務自治省（DILG）が定めた地方自治法施行細則25項にも、地方自治体階層ごとのより詳細な移管業務内容が規定されているが、これは自治体階層別に組織されている全国自治体連合（後述）など、自治体側からの反発も多く、実際には完全に機能しているとは言えない状況にある<sup>7</sup>。

このように、フィリピンでは中央地方の権限配分が法律の中で比較的明確に示されてきたが、その効率化と運用の実体化の面で課題が残されている。2004年11月に発布された大統領令第366号は、各中央省庁に合理化計画の策定を要請しており、この中で中央省庁と地方自治体の業務の重複部分を明確にすることが求められている<sup>8</sup>。しかしながら、2006年3月現在において、合理化計画の策定はあまり進展していない<sup>9</sup>。

### 2) 地方自治体の権限・役割・関係の改善（中心課題①－2）

地方自治の仕組みに関しては、まず表5-2に示されるように、他国に比してLGUの数が国土面積と人口に比して極めて多く、行政効率が悪いことが指摘されている<sup>10</sup>。特にバランガイには実質的に機能していないものも含まれていると言われているが、総数が多過ぎるために実態は掌握されていない。LGUが過度に細分化された一因としては、後述のように、登録されたLGUに対して内国歳入割当（IRA）が自動的に配分されることが挙げられる。また、LGUは地方議会の可決、住民投票、大統領令の交付をもって分割・合併することが可能であるが、バランガイに関しては州・市のレベルで分割・合併の決定を下すことができる仕組みになっていることも、分権化以降のバランガイの増加を容認した要因であると考えられよう<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第3項

<sup>8</sup> 一方、2005年7月の大統領令第444号に基づき、地方自治体連合によって移譲された業務の実施状況に関する自治体側からの調査が進められている。

<sup>9</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2006）「フィリピン共和国地方開発プログラム形成調査報告書」第6章第1項

<sup>10</sup> 竹内卓朗（2005）「地方分権：東アジア諸国のインフラ整備に関するインパクト」『開発金融研究所報』第25号（pp.43-68）、国際協力銀行開発金融研究所、p.53、及び独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項

<sup>11</sup> 尚、現在は地方予算の安定化の観点から、大統領令でLGUの分割は休止されているようである。独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項

こうした LGU の過度な細分化という状態に対処する方策として、LGU 間の協力、連携のシステムの推進が考えられる<sup>12</sup>。フィリピンでは、小規模な LGU が地域的な連合を形成して共通の課題に取り組むための「地方自治体クラスター（連合）」という仕組みが設けられており、LGU は共和国憲法と地方自治法において、クラスター形成によって広域行政を実施する権利を認められている。内務自治省では 1992 年から JICA の専門家支援の下、クラスター形成の奨励を行ったが、内務省主導で形成されたクラスターは形骸化しがちであったと報告されている<sup>13</sup>。今後、自発的なクラスター形成を推進することは、LGU の細分化によって個々の LGU だけでは規模、予算、技術面での制約から移譲された業務を遂行できないという現実に対処する上で有効であろう。

表 5-2 : アジア諸国の地方自治体数

	フィリピン	インドネシア	タイ	マレーシア	ベトナム	中国
面積(1000km <sup>2</sup> )	300	1,919	514	330	330	9,597
人口(100 万人)	78.3	211.7	61.2	23.8	78.5	1,270
州・県の数	79	32	75	16	61	33
地方自治体数						
Municipality/ District	1,610	416	1,133	145	715	2,457
Communes/ Subdistricts	41,944	-	6,738	-	10,594	45,462
地方自治体あたり平均人口(1,000 人)						
Municipality/ District	49	509	54	164	110	517
Communes/ Subdistricts	1.9	56.3	9.1	-	7.4	27.9

(出所) 竹内卓朗 (2005) 「地方分権：東アジア諸国のインフラ整備に関するインパクト」『開発金融研究所報』第 25 号、p.53 より抜粋。

LGU の細分化の問題に加えて、各レベルの LGU を垂直的・水平的に調整するメカニズムが十分に機能していないこともフィリピンの地方行政における課題のひとつである。制度上は、中間自治体である州に多くの権限が付与されており、中央地方間ないし LGU 間の調整機能を担うことが期待されている。ところが州にはそのような役割を果たすだけの資源が配分されていないことが指摘されている ((2) 参照)。また、行政区域であるリージョンも、州と同様、開発計画の策定に関して中央と地方の調整を行う機能を備えているが、実態としては形骸化している ((4) 参照)。このため州やリージョンによる調整機能を強化、実体化していくことが今後の課題となっている。

以上のように、LGU の仕組みに関しても、フィリピンでは既にある制度枠組みが十全

<sup>12</sup> 全国レベルの自治体関連連携のシステムとしては、自治体階層ごとに形成される地方自治体連合会がある。地方自治体連合会は全国地方行政当局組合 (ULAP) に統括されており、ULAP には、州連合、市連合、ミュニシパリティ連合、バラングイ連合の他、州知事連合、副知事連合、州議会議員議長連合なども属している。各連合は地方分権化の推進について中央政府に働きかけを行なうと共に、相互の利益の調整を行っている。

<sup>13</sup> 逆にニーズに基づき自発的に形成されたクラスターの方が持続している様子である。独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 5 項

に機能していないことが課題となっている。

### 3) 民主的な行政統制システムの実体化・安定化（中心課題①-3）

フィリピンでは、州、市、ムニシパリティ、バラングイにそれぞれ地方議会が設置されている。地方議員には公選議員と首長が任命する議員の2種類があり、首長、副首長を含む公選議員は極めて民主的な選挙制度によって選出されている。一方の任命議員も、必ず下位自治体の連合会長や青年連合会長を含むことになっている他、女性、労働者層、貧困層からバランスよく選任するよう定められるなど、民主的な地方議会制度を実現するための仕組みが設けられている。しかし一方で、実際には伝統的な権力者や中央政界とのパイプを持つ政治家が首長に就任し、首長を中心とする特定の一部等にパワーが集中するといった現象が多く見受けられ、真に民主的な選挙が実施されているとは言いきれない部分がある<sup>14</sup>。民主的な代表システムを実体化することが今後のフィリピンの課題となっている。

また、行政に対して政治が強いという特色を有しているフィリピンの地方自治体は、首長に与えられた強力な権限を通じて、地方議会の干渉を強く受けている。選挙で選出される首長や地方議員は、地方行政に対する十分な理解を有していないことがあるほか、政治的なメリットに基づいて行動することから近視眼的な政策に偏ることもあり、長期的な観点に基づく行政の実施を妨げる要因となっている。行政に対する政治の優越は、後述するように開発計画から長期的な観点が欠落しやすく、政治的ネポティズムが生じやすいといった問題の原因にもなっているところであり、首長と地方議員の地方行政に対する理解と能力を向上させると共に、政治と行政のバランスを確保することもフィリピンの地方行政の大きな課題であると言える（(4) 5）参照）。

### 4) 行政運営における透明性と説明責任の確保（中心課題①-4）

フィリピンでは、住民が地方行政に民主的に参画するための制度が整備されている（(1) 3）、(4) 4）参照）。しかしながら、一般的には透明性、説明責任や情報公開に対する認識は依然として低く、必ずしも民主的に住民の意見を取り込んだ地方行政は実行されていないのが現状である<sup>15</sup>。

地方行政に対する監督機能としては、住民が参加する各種の委員会の設置が義務付けられているが、自治体によっては首長の意向が先行するために形骸化していることもあると言われている<sup>16</sup>。これらの法定委員会は、地方行政の透明性と説明責任手段として有効で

<sup>14</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第5項

なお、中央の監督機関としては、首長と地方議員の汚職・不正行為を監督するオンブズマンや、地方選挙の公正な実施を監督する選挙委員会が設けられている。永井史男（2004）「フィリピンにおける中央・地方関係—人事行政の観点から」（稲継裕昭他『中央・地方政府間の人的リネージュに関する国際比較』（平成14-15年度科学研究費補助基盤研究（B）(2)研究成果報告書、第5章所収）、p.91。

<sup>15</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第6項

<sup>16</sup> 地域教育委員会、地域保健委員会、地域資格付与・入札・裁定委員会、地域開発協議会（後述）、地域平和維持委員会、住民による法制度委員会などがある。特に、住民による法制度委員会は行政官のモラル・秩序の維持の監督を目的として設置されている。独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項

あると考えられ、ドナーの中にはその活性化を支援しようとしているところもある。

## (2) 良好な財政管理システム（上位課題②）

### 1) 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化（中心課題②-1）

中央政府から LGU に配分される資金には、内国歳入割当（IRA）、交付金・補助金、ポークバレル（国会議員を通じて政治的に配分される地方開発予算）等がある。IRA は、国家税収の一定割合（現在は約 40%）を機械的に全階層の LGU に配分するものであるが（2）参照）、LGU の財政に占める IRA への依存度は全国平均で約 65%と高いものになっている<sup>17</sup>。また、LGU 純支出（人件費を除く）の 27.4%が、政治的に分配され執行に対しても議員の意思が強く反映されるポークバレル支出であると言われており<sup>18</sup>、このことはフィリピンの地方行政が政治の影響を色濃く受ける一因となっていると考えられる。地方財政において、機械的に配分される IRA と、政治的に配分されるポークバレルの占める割合が高いということは、地方のニーズに対応した財源配分がなされていない可能性があることを示している。

また予算編成制度に関しては、制度上、LGU の予算は、首長が地方開発委員会（LDC）の開発計画に基づく予算委員会の提案と各部署の要求とを取りまとめ、地方議会の承認を得て編成することになっている。しかし実際には、住民の意見を取り入れて作成される開発計画が予算編成に反映されているとは限らない<sup>19</sup>。また、LGU の予算編成には、使途等について一定の制限が設けられており、例えば、IRA は 20%以上を開発事業（人件費を除く）に充てるよう地方自治法で規定されて、内務自治省がこれを監督することになっている。ところが実際の執行までは監督されていないため、IRA の 20%が確実に開発資金に充てられているとは言えない<sup>20</sup>。特に自主財源の乏しい LGU では、開発事業に回すべき資金も経常資金として用いざるを得ない状況も生じている。更に、開発事業が行なわれる場合にも、首長が目先の人気を取るための事業や、特定の利害関係者に裨益する事業に資金を配分する傾向があり、長期的な視点から地域の開発に資するような事業が行なわれていないことも指摘されている<sup>21</sup>。この他、LGU は総予算に占める人件費を一定割合に抑えられるよう定められているが、他方で高い能力と資格を有する地方行政官の雇用を求められており、財政と人事行政の間にも齟齬が生じている（（3）1）参照）<sup>22</sup>。

以上のように、フィリピンでも地方財政システムは決して効率的に機能しているとは言えない。地方分権化を進める他の諸国と同様に、地方財政は国家財政に大きく依存してい

<sup>17</sup> 上記の数字は全国平均であり、更に自己歳入の少ない LGU では 90%を超えている。ちなみに、日本の地方自治体の交付税依存率は約 20%。独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第 2 章第 4 項、及び独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2006）第 4 章第 2 項

<sup>18</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第 2 章第 4 項

<sup>19</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2006）第 4 章第 2 項

<sup>20</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第 2 章第 4 項

<sup>21</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第 2 章第 4 項、第 6 項

<sup>22</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第 2 章第 2 項。開発事業費、人件費の規定の他にも、借入返済が歳入の 20%を超えないこと、歳入の 5%は災害対策基金として確保すること等が規定されている。独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2006）第 4 章第 2 項



る上、必要性に応じた資源配分が達成されていない可能性をはらんでいる。また予算編成制度も、開発計画との連携や IRA の使途の監督など、制度は構築されていても理論どおりに機能していない問題が生じている。こうした問題に対処するための地方財政制度の改革が、今後の重要な課題となっている。

## 2) 地方財政における公平・中立的な歳入システムの改善（中心課題②-2）

地方財政制度のうち、LGU の歳入システムには中央政府からの配分、LGU の自主財源、その他外部からの調達という 3 種類の財源があるが、フィリピンではいずれも運用面での不具合が生じており、制度設計の見直しが求められている。

中央政府からの配分のうち、地方財政の主要財源である IRA は、機械的に全階層の LGU に配分され、階層ごとに個別 LGU の人口と面積を加味して均等割りされている。つまり、IRA 配分式には LGU の財政状況は一切加味されておらず、人口が多く面積の大きい LGU に厚く配分されることになっている。特に都市部が多く経済が活発な高度都市化市や独立構成市のように、独自財源が豊富な LGU により多くの IRA が配分されていることは、公平性に欠いている。また、各階層の LGU に対する移譲業務の量も加味されていないため、多くの権限・業務が移譲された州に十分な IRA が配分されていないという問題もある。こうしたことから、IRA 配分式は繰り返し見直しが検討されているが、現在まで改定には至っていない。

IRA の他、これを補完するものとして、財政的に乏しい LGU が行う社会環境事業に対して配分される交付金・調整金があり、これはセクターごとに LGU の財政能力等級と事業内容に応じて設定されている費用分担比率（配分金と LGU 自己負担部分の比率）に基づいて支給される<sup>23</sup>。しかし、この制度についても、事業選定の方法について透明性が保たれていないため、公平性の点で課題が残されている。

LGU の自主財源歳入としては、地方分権化と共に地方税の見直しが図られ、地方税率の上限が引き上げられた他、幾つかの新しい税目の課税も認められるようになった<sup>24</sup>。ところが、本来地方税として徴税できるはずのものが徴収されていないケースが多くあることが報告されている<sup>25</sup>。要因としては、地方行政官の能力の問題と、汚職ないし政治家の介入の双方が考えられる<sup>26</sup>。また税率についても、有権者の支持を失うことを恐れる首長や地方議員の意向から、なかなか引き上げられないのが現状である<sup>27</sup>。こうしたことから、LGU 財政に占める自主財源比率は、分権化以降にむしろ低下してきているという指摘すらあり<sup>28</sup>、LGU 財政の多くが IRA に依存する現象が生じている。

中央からの配分と自主財源の他、フィリピンでは LGU は外部から資金を調達すること

<sup>23</sup> LGU のオーナーシップを確保するために、事業費の一部は必ず LGU が自己負担することになっている。  
Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (2003) *Study on Transfer Mechanism for Local Government Borrowing in Indonesia* (Chapter VI Transfer Mechanism in Other Countries), p.VI-10.

<sup>24</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 4 項

<sup>25</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 4 項、及び竹内卓朗 (2005) 上掲論文、p.57。

<sup>26</sup> 行政官の徴税能力については、複数のドナーが支援を行っているところである。

<sup>27</sup> 竹内卓朗 (2005) 上掲論文、p.57。

<sup>28</sup> 竹内卓朗 (2005) 上掲論文、p.49。

ができる。具体的には、地方債の発行、民間銀行からの融資、公共融資機関からの融資、その他ドナー資金等が外部資金の資金源である。外部資金調達については、投資調整委員会 (ICC) が 1996 年に、LGU の財政能力に沿った外部資金調達方法の併用を提唱した LGU 財政フレームワーク (LFF) を発表している<sup>29</sup>。その後 10 年が経過しているが、積極的な外部資金の調達は進展していないようである。地方債や民間融資については、LGU 財政が市場ベースの借入を行うだけの信用力を有していないというのが実情であると考えられる。ドナーの援助資金を基盤とする MFC 融資に関しては、LEF において、借入 LGU の財政能力等級と事業内容に応じてグラント・融資・自己負担部分の比率を決める手法が提示された。しかしこの方法も、地方事業の選択の公平性や比率設定の妥当性という点で限界があり、効率的には運用されていない<sup>30</sup>。

このように、フィリピンの地方歳入システムは、制度構築後一定の運用期間を経て、運用の実態に即した制度の調整を求められているところである。

### (3) 地方自治体職員の能力向上 (上位課題③)

#### 1) 行政パフォーマンスの向上に向けた公務員制度の改革 (中心課題③-1)

フィリピンの地方公務員制度には複数の特徴的な課題が生じており、現在の課題に対処するための公務員制度改革の必要性は高いと考えられる。

第一に、職位体系の問題が挙げられる。フィリピンの LGU の職員の職位体系は、大まかに特定指名職と一般職の 2 つの系列に分かれている<sup>31</sup>。特定指名職は特に主要な職位と各部署の長であり、これらの職位に就任する職員は、地方議会で過半数の同意を得てから首長によって任命されることになっている。このような職位体系も、フィリピンの地方行政に対する政治の影響力の大きさを示している。ここで特に問題であると考えられるのは、特定指名職の職員は、通常一般職職員と同様、同一の職位に終身留まることが可能であるにもかかわらず、実際は首長が交代すると、首長の強力な任免権によって交代させられることがあるという事実である<sup>32</sup>。このために、本来長期的な視点から行政を遂行することができるはずの特定指名職の職員も、首長と同様の政治的ロジックで行動するようになってしまうことが危惧される。

第二に資格要件規定と採用、昇進制度の問題である。フィリピンの LGU の職員の資格要件 (知識、技術、経験年数等) は、法律上、職位ごとに詳細に規定されている。このため理論的には、職位に応じて適切な人材が配置される仕組みになっているが、実際には地方で資格要件を満たす人材を確保することは難しく、また規定された資格保有者に対して支払うべき報酬が、総予算に占める人件費率の制約下で拠出しきれないという事態も生じ

<sup>29</sup> Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (2003) *Study on Transfer Mechanism for Local Government Borrowing in Indonesia* (Chapter VI Transfer Mechanism in Other Countries), p. VI-9.

<sup>30</sup> World Bank and Asian Development Bank (2004) *Decentralization in the Philippines - Strengthening Local Government Financing & Resource Management in the Short Term*, p. ii, 12-13. 2002 年以降、グラント・融資・自己負担マトリクスは見直しが図られているところである。

<sup>31</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部 (2005) 第 2 章第 2 項

<sup>32</sup> 特定指名職のうち、行政官、法務官、情報担当官については、首長の交代と共に失職することになっている。

ている<sup>33</sup>。更に、資格要件が過度に詳細化されている結果、組織内でも人事異動がままならず、組織が硬直的になっているという指摘もある<sup>34</sup>。職員の採用の際には、資格要件に沿った人材を LGU の内外から募集する仕組みが取られている。従って、LGU 職員は常に外部との競争に晒され、LGU 内でのこれまでの業績ではなく、あくまでも資格要件によって昇進することになる<sup>35</sup>。また、首長が強力な任免権を有していることにも表れているように、職員の採用、昇進の決定に関しても政治が介入する余地が大きく、それを抑制する機能も設けられていないため、採用、昇進がコネに左右されることも少なくないと考えられる<sup>36</sup>。

第三に、報酬体系についても、その適正化が必要とされている。フィリピンでは、公務員の職種・等級別に報酬が設定されており、所属機関が変わっても同職種、同等級である限り同一の報酬が与えられることになっていることから、分権化に伴って地方に駐在していた中央官庁職員の多くが LGU に移管されたが、彼らの報酬についても移管前の水準が保障された。このことは、歳入の少ない LGU の財政に負担をもたらした他、上述のように財政上の制約との間に齟齬を生じさせる一因にもなっているのである<sup>37</sup>。

以上のように、公務員制度に生じている諸問題は他の多くの課題と深く関連し合っており、重要度の高い課題となっている。公務員制度の見直しを通じて、既存の制度の不具合を解消すると共に、職員に対して効率的で効果的な業務を遂行するインセンティブを与えるような仕組みを作ることは、地方政府の行政サービスの改善にとって非常に有効なことであると考えられる。更に、職員倫理の向上に向けて内部統制の仕組みを確立し、汚職を許容しない組織制度、組織文化を築くことも、政治の影響を受けやすいフィリピンの地方政府には特に必要な課題である<sup>38</sup>。

## 2) 職員能力向上のための研修・制度の拡充（中心課題③－2）

LGU 職員の育成は、自治体大学校をはじめとする中央の機関が担っているが、その研修内容は、職員が職位に求められる資格要件を得るための座学が中心となっている<sup>39</sup>。今後は更に実践的な職員研修を実施するよう、研修実施機関の能力を高めていく必要がある。特に、分権後新たに地方行政官に求められるようになった能力（自律的な企画力、運営力等）を高めさせるための研修の実施が重要である<sup>40</sup>。

研修実施機関の能力を高めると共に、職員研修の効果を高めるべく、職員に研修受講に対するインセンティブを持たせることも課題である。現状では、資格要件の取得のために役立つことを除いては、職員が積極的に研修を受講しようとする理由はない。研修の受講

<sup>33</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項

<sup>34</sup> 永井史男（2004）上掲論文、p.83。

<sup>35</sup> 永井史男（2004）上掲論文、p.83,90。永井はこれをアメリカ型の「開放的昇進システム」と呼んでいる。

<sup>36</sup> 永井史男（2004）上掲論文、p.90。

<sup>37</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第2項、第3項。中央官庁からの移管職員の報酬が、LGU の首長の報酬を上回るケースもあったという。

<sup>38</sup> 職員倫理については住民による法制度委員会が監督することになっている。

<sup>39</sup> 永井史男（2004）上掲論文、p.89。

<sup>40</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第4項

が人事評価に反映される等、職員の学習意欲を高める仕組みを設けない限り、研修は形式的なものに留まってしまうと考えられる。

更に、現在は積極的には行われていない OJT や人事交流の制度などを取り入れることも、効果的な職員教育にとって必要な取り組みであると考えられる<sup>41</sup>。

#### (4) 地方自治体の効果・効率的な行政運営（上位課題④）

##### 1) 計画策定・評価実施プロセスの改善と運用・評価実施（中心課題④－1）

地方計画の策定について、フィリピンには、リージョン開発協議会（RDC）と地方開発協議会（LDC）を通じた住民参加型の地方開発計画策定システムが設けられているが、このシステムは地方開発計画策定プロセスの理念モデルでありながら、運用の側面に多くの課題を有している。

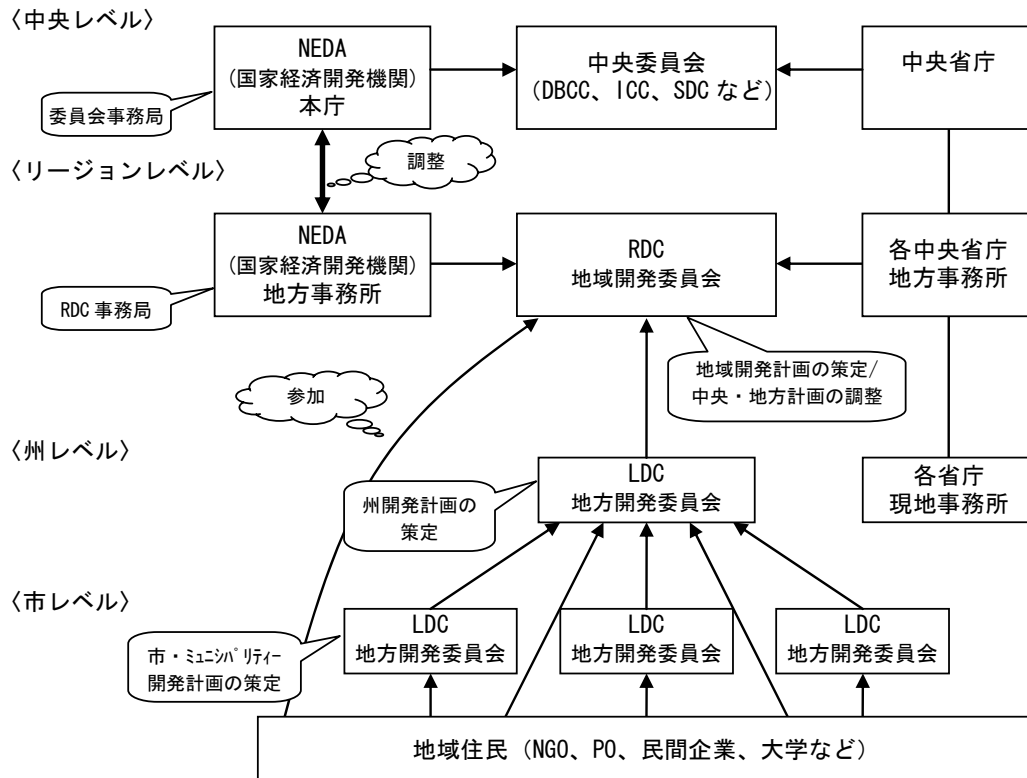
まず、システムを通じた統合的な開発計画の策定が、制度設計時の想定どおりには進行していないことが挙げられる。下図に示されるように、理論的には「LDC－RDC－中央の委員会」と連なる重層的な構造によって、各階層で統合的な計画が策定される仕組みになっている。しかしながら、実際には相互の調整がうまくいかない、下層の LGU では政治が先行して LDC 自体が機能しないといった問題が生じている<sup>42</sup>。

ここで RDC は、国家経済開発機関（NEDA）本庁と地域事務所の支援の下、中央と地域内に位置する州、その下の市・町間の調整を行うことが期待されているが、必ずしも調整機関としてうまく機能しているとは言えない。RDC がいわゆる自治行政区分とは異なる行政区であるリージョンに設置されていること、RDC 会合が年に数回しか開催されないこと、RDC 自体の政治色が強くなっていることなどが要因として考えられる。更に、地方のニーズの吸い上げ、開発事業の形成プロセスが LDC→各省庁事務所→中央省庁というルートで別途行われており、この点でも RDC の調整機能が困難になっているのではないかと考えられる。このことは同時に、中央省庁の地方政策への関与の幅も広げている。

<sup>41</sup> この点は、総合研究開発機構（2003）『アジアの地方行政官人材開発支援に関する研究』においても指摘されている。

<sup>42</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第5項

図 5-2 : 地方計画策定メカニズム



(注) 上図においては、バラシレベルのLDCは割愛している。

(出所) 各種資料を参考に作成。

住民参加の側面でも、開発協議会のシステムは理想的には機能していない。RDCとLDCは基本的に、首長、ひとつ下のレベルのLGUの首長、議会が適切と考える委員会の議長、国会議員、民間セクターの代表者から構成される。このうち民間セクターの代表者は、NGO、市民団体(PO)、民間企業、大学の関係者を含むとされ、その人数が評議会全体の人数の25%を超えることが定められている。RDC、LDCはこのようなメンバー構成をすることで、地域のニーズを民主的な方法で汲み上げることを目指している。ところが実情は、民間のメンバーが評議会に赴いても既に採決事項が決まっていたり、首長等の関係者が過半数を占めていたりといったことから議論の余地がないという報告もなされている<sup>43</sup>。このように、評議会が実質的に事前に策定された計画の承認機関になってしまうケースが生じる一因としては、RDC、LDCの規模が大きすぎるために、住民を交えた議論を充分に行うことができないという事情もある<sup>44</sup>。

更に、地方計画に対する予算の裏づけが確保されていないことも課題である。LDCが策定する地方開発計画は、LGUの予算編成プロセスに盛り込まれているが、実際の予算

<sup>43</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部(2005)第2章第5項

<sup>44</sup> 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」『国際協力研究』Vol.14No.1(通巻27号)、pp.19-32。

編成は首長の権限によって定められることが多い。このために、せっかく策定された計画が、予算の裏づけを伴わないために実行されずに終わってしまうリスクが生じているのである（(2) 1) 参照）。

一方、地方行政に対する評価システムに関しては、現在その改善に向けた取り組みが進行しているところである。LGU の行政・事務事業評価には、LGU を管轄する内務自治省（DILG）による地方生産性・業績測定システム（LPPMS）や、教育省、保健省など分権化の中心となった4省による市民満足度指数（CSIS）、AusAID の支援によって36の市・ミュニシパリティで開始された Local Development Watch（Dev Watch）等の枠組みが用いられてきた。しかしこれらは行政サービス提供能力に主眼が置かれたもので、LGU の行政能力や計画策定能力をカバーしていなかったこと、また優良 LGU の表彰などに用いられるに留まり、LGU の業務の改善には必ずしも結びついていなかったこと等から、既存の枠組みを包括する形で地方政府業績モニタリングシステム（LGPMs）が開発されることになった<sup>45</sup>。LGPMs は、評価の結果を LGU のマネジメントの向上に繋げることを目指しており、評価結果の公表も念頭に置いている。将来的には、評価システムが LGU のマネジメントサイクルに組み込まれて業務改善に活かされること、評価結果の公表を通じて住民も含めた形で LGU マネジメントのモニタリングが行われるようになることが期待される。

## 2) 行政サービスの改善・効率化（中心課題④-2）

フィリピンではセクター関連の多くの業務が地方自治体の権限のもとに進められている。行政サービスの改善・効率化は、セクターごとの業務改善により具体化されるが、LGU の職員が業務改善に対するインセンティブを与えられたり、適切な研修制度を併せて確立することも必要となる（(3) 参照）。また、評価結果を組織的な行政サービスの改善に繋げるプロセスの開発も緒に付いたばかりであり、今後の進展が期待される場所である（(4) 1) 参照）。

## 3) 組織能力の強化（中心課題④-3）

1991 年地方自治法により自治体に委譲された権限を実施するために必要な担当部局が設立されたが、セクターによっては対応する部局の設立が義務ではなく任意になっていることから、州／市／町によっては特定のセクターの業務を担当する部局が存在しないという現象も生じている。また、特定地域でのセクターの必要性、専門的人材の存在の有無、首長の関心等によって、セクターの部局長が任命されないケースもある<sup>46</sup>。地域の状況に応じた柔軟な対応がとれるという利点とも考えられるが、自治体によって行政サービスの実施の効率性が担保されないことも危惧される。また、(3) 1) のとおり、LGU 職員の人事体系の問題から、LGU では組織的にも業務の効率化を図ろうとする取り組みが生じ

<sup>45</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2006）第5章第1項

<sup>46</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2006）第3章第1項

にくいことが推察される。

#### 4) 市民参加の促進を通じた行政運営能力の向上（中心課題④－4）

行政サービス提供に対する住民参加については、中心課題④－1にて説明のとおり、住民参加の計画策定システムがあり、教育、保健等、一部の行政サービスに関しても住民による委員会がその実施状況を監督することになっているが、既に述べたように、委員会そのものが機能していないことも多い（(1) 3）参照）。サービスの改善に対して多くのアクターが参加していくことができるような仕組みを作り、住民の行政参加を実体化していくことが求められている。

また、フィリピンは地方レベルでも民間セクターがある程度活発に活動している国であることから、民間セクターや住民組織へのアウトソーシングを通じて LGU に欠けている財政的、人的資源を外部から調達することは、LGU 効率化の有効な一手であると考えられているが、現状では効果的に連携する方法が見出されていない<sup>47</sup>。

#### 5) リーダーシップに基づく地方行政運営の効率化（中心課題④－5）

フィリピンの地方分権化の特徴として、地方政府の首長は政治的に大きな権力を有している。このことは首長のリーダーシップが地域開発の牽引力となるという利点を持つ一方で、幾つかの負の側面も有している。

まず、長期的な観点による行政施策の策定が欠落しやすいという点がある。3年ごとの住民選挙で選出される首長は、次期選挙での当選を睨んで得票数を伸ばすことに重きを置くため、短期的に成果をあげることができる政策に偏りがちで、長期的な視点から地域を開発していくことに疎い傾向がある。また、首長選挙には一定年齢以上の市民権保有者であれば誰でも出馬することができるために、行政に関して全くの素人が首長に当選することもあり得る。こうした首長に対して、中長期的な視点からの地方行政・地域開発に係る理解を促進するような人材育成を行っていくことは重要な課題である<sup>48</sup>。（LGU 内の公選職員、特定指名職員についても同様のことが当てはまる。（3）1）参照。）

もうひとつの課題は、首長の権力を背景とした政治的ネポティズムが生じる危険性である。これに関しては、首長の行政に対する透明性を高めることが必要である。現在首長がその業績に対する評価を受けるのは3年ごとに行われる選挙だけであるが、LGU の評価システムの開発と並行して、首長の業績に対するモニタリングのメカニズムを確立することも有効な方策と考えられる（(4) 1））。

<sup>47</sup> 独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第6項

<sup>48</sup> 首長に対する人材育成は、自治体大学校でも行われている。独立行政法人国際協力機構アジア第一部（2005）第2章第5項

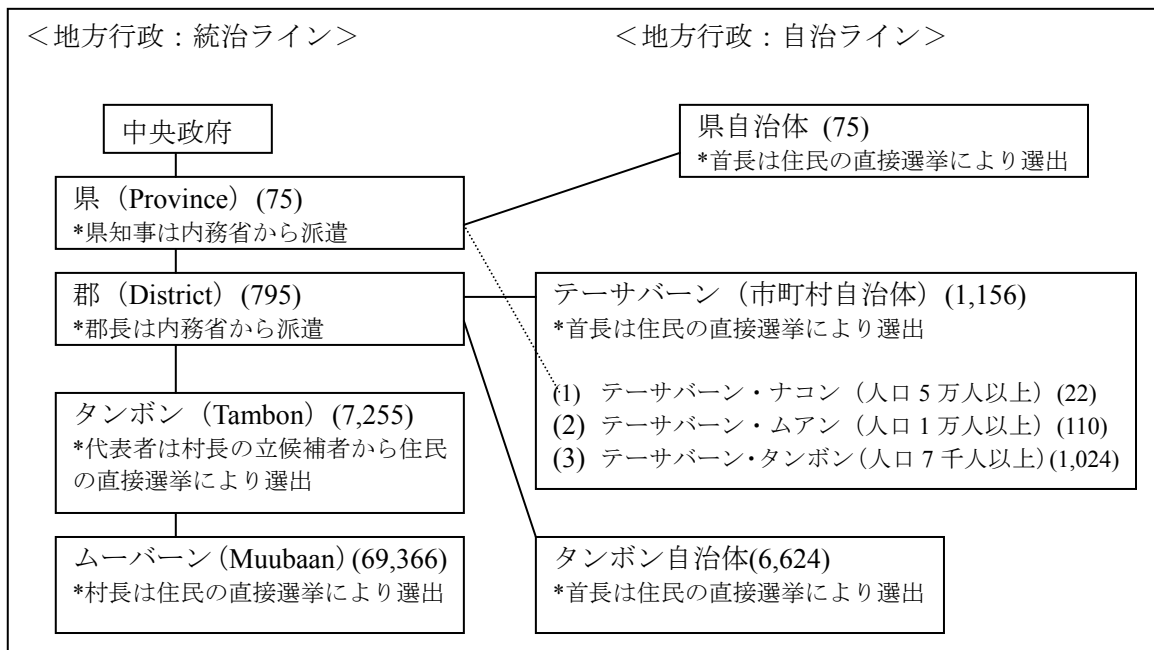
## 5.2 タイ

### 5.2.1 地方分権化の概要

タイでは1990年代に進んだ民主化の流れを受けて、政府は1997年10月に新憲法を制定した。この新憲法の第9章に、地方自治に関する条項（282条～290条）が置かれている。そして1999年には「地方分権計画及び手順規定法」が制定され、2000年には「地方分権計画」が策定されて、中央省庁50局が管轄していた245事業の地方自治体への事務移譲を2006年までに段階的に進められている。

ただしタイの地方自治を見ると、いわゆる地方分権という用語が示すような地方の自立性の強化という方向性を担保する制度のみならず、中央政府からの統治も明確に制度として存在している。具体的には、統治ラインと自治ラインの二つがある。統治ラインとは、中央省庁及びそれらの県レベル・郡レベルの出先機関がタイ全国をカバーしているもので、中央から地方を統治する地方制度である。一方、自治ラインは、統治ラインと並列した地方自治体組織であり、首長と議員が住民による直接選挙で選出されている。

図 5-3 : タイの地方自治制度





### 5.2.2 地方分権化の特徴

タイの統治ラインの県知事や郡長は自治ラインに対しても大きな権限を持っている。具体的には自治体の5カ年計画（2004年度以降、「3カ年ローリングプラン」へ変更）、年次計画及び予算の承認、自治体議会の解散、自治体議員の罷免などが含まれており、その権限は決して小さくない<sup>49</sup>。

統治ラインの県・郡・タンボン<sup>50</sup>は1897年に制定された地方統治法によって地方統治業務が内務省に一元された結果設置されたものである。そして1914年の地方統治法改訂により、県・郡の長を内務省から派遣する中央統制的なシステムが確立された。一方、自治ラインでは県自治体が県自治体法の制定に基づき1955年に設置され、テーサバーンが1935年に設置され（テーサバーン法：1933年制定、1935年改訂）、さらにタンボン自治体が1995年に発足した。ただし1997年憲法制定までは、県自治体の首長は、統治ラインの県の県知事が兼任していた。

1997年制定の憲法は、自治ラインの各自治体では、地方議会議員は住民の選挙に基づくとともに、自治体執行部または首長は住民の直接選挙または地方議会の同意によって選出されるべきと規定し<sup>50</sup>、首長や執行部の常勤給与官僚、政府機関・政府系企業との兼職を一切禁止した。

---

<sup>49</sup> 永井史男（2003）「なぜタイの地方分権はわかりにくいのか（連載第1回）」【所報】2003.3、盤谷日本人商工会議所。なお永井によれば、地方議会が内部抗争などにより機能不全に陥った場合には、詳細な手続きに従って最終的には県知事や内務大臣が議会解散や議員罷免を実際に行っているという。

<sup>50</sup> 県自治体の首長は、県知事による兼任が禁止された後、県議会が互選で選任していたが、2003年末の県自治体法の改正で住民直接公選制となり、2003年12月に1県自治体で、2004年3月に残り74県すべての県自治体で直接公選が行われた。

表 5-3 : 各自治体の事務

	各自治体の事務
県自治体	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 複数の自治体に裨益するインフラ整備などの事業の実施</li> <li>② タンボン自治体及びテーサバーンの行政能力を超える大規模事業の実施</li> <li>③ 県内住民を対象とした教育、保健衛生、社会福祉などの事業の実施</li> <li>④ 法律に抵触しない範囲での条例の制定</li> <li>⑤ 県自治体開発計画の策定、閣議が定めた県開発計画の策定及び調整</li> <li>⑥ 地方開発におけるタンボン評議会並びに他の自治体の支援</li> <li>⑦ 天然資源や環境の保護・監督・維持、伝統、慣習、地域の知恵、地域の良き文化の保持維持等</li> </ul>
テーサバーン	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 義務的事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 住民の安寧秩序の維持</li> <li>② 陸水路の設置と維持</li> <li>③ 道路・歩道・公共地の清掃、廃棄物・汚物処理</li> <li>④ 伝染病の予防と抑制</li> <li>⑤ 消防活動用機材の設置</li> <li>⑥ 清浄な水・水道の保持</li> <li>⑦ 排水路・公衆便所の設置及び維持</li> <li>⑧ 母子福祉の設置及び維持（特別市のみ）</li> <li>⑨ 食料品店・娯楽施設及びその他営業地における衛生と保健の管理（特別市のみ）</li> <li>⑩ 都市計画及び建設管理（特別市のみ）</li> </ul> </li> <li>2) 許可されている事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 病院の設置及び維持</li> <li>② 職業訓練校の設置及び維持</li> <li>③ 公園・動物園・リクリエーション設備の設置・維持</li> </ul> </li> </ul>
タンボン自治体	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 義務的事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 陸水路の設置と維持</li> <li>② 道路・歩道・公共地の清掃、廃棄物・汚物処理</li> <li>③ 伝染病の予防と抑制</li> <li>④ 教育・宗教・文化の振興</li> <li>⑤ 天然資源や環境の保護・監督・維持等</li> <li>⑥ 排水路・公衆便所の設置及び維持</li> </ul> </li> <li>2) 許可されている事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 街灯・排水路・集会所・運動場の設置及び維持</li> <li>② 住民の生業の保護・推進</li> <li>③ タンボン自治体財産からの利潤追求</li> <li>④ 観光開発</li> <li>⑤ 都市計画</li> </ul> </li> </ul>

(出所)「タイの地方制度の概要」 2005/10/21 国際協力機構社会開発部作成資料

このように、自治ラインは 1997 年憲法によって自治体としての一定の形を持つことになったが、その後の権限の中央から地方への移譲に関しては自治体の受け皿能力を高めながら段階的に進められている。これはタイの地方分権がトップダウンの政治的決断によって進められているのではなく、手続きを重視して進められていることによる。この手続きとは、前述した 1999 年地方分権計画及び手順規定法（「1999 年地方分権推進法」とも呼ばれるようである）に基づくものであり、本法はタイの地方分権の行方に一定の方向性を示した。永井（2003）によれば、この法律は首相（または首相が委任する副首相）のもとに常

設の「地方分権委員会」を設置し、そこで地方分権化計画と実施計画を策定すると定めており、画期的であるという<sup>51</sup>。地方分権委員会には中央政府、地方自治体、有識者の3者代表が関与し、国と地方、及び地方自治体間の権限義務、税率・歳入の負担割合、さらには分権の移譲原則や手順について規定する広範な権限が付与された（1999年地方分権推進法12条）。各自治体の所管する事務は表5-3のとおりである。

### 5.2.3 地方行政能力の向上にかかる課題体系

タイにおける地方行政能力向上にかかる課題を整理したものが、表5-4に示す課題体系図である。

タイの課題体系でインドネシアと大きく異なるのは、中心課題の「政府間関係の適切化による地方行政パフォーマンスの向上」である。これは統治ラインと自治ラインの二つが地方に存在していることを課題としている。またタイの場合「自治体」は自治ラインの県自治体、テーサバーン、タンボン自治体を指すが、地方行政能力向上という観点では統治ラインも考慮しており、ほとんどの項目で自治ラインと統治ラインのどちらを検討すべきか、あるいは両方を検討すべきかを考えねばならない点で、既に地方に中央政府の出先機関がわずかとなっており、タイと比較して地方分権化が進んでいるインドネシアの課題体系とはほぼ全ての項目で多少の違いが生じている。

以下に、タイにおける地方行政能力向上に係る課題を、課題体系の中心課題ごとに概観していく。なお、個別課題に関しては、既存の情報の中で存在すると想定される課題を事例として挙げている。

<sup>51</sup> この動きに合わせて、国家経済社会開発委員会 (National Economic and Social Development Board: NESDB)、首相府人事委員会事務所 (Office of Civil Service Commission: OCSC)、首相府予算局 (Bureau of Budget: BOB) なども独自に財政・官僚・業務内容に関する分権化案を検討した。

表 5-4 : タイ地方行政能力向上にかかる課題体系図

上位課題	中心課題	個別課題
①地方自治の制度・枠組みの整備	①-1 中央地方関係の明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>統治ラインと自治ラインの権限分担の明確化</li> <li>中央政府（特に内務省）と県郡とタンボン・ムーバーン（統治ライン）、中央政府と県自治体・テーサバーン・タンボン自治体の関係の明確化</li> </ul>
	①-2 地方自治体の権限・役割・関係の明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>県自治体の役割・権限の明確化（広域自治体）</li> <li>テーサバーン・タンボン自治体の役割・権限の明確化（基礎自治体）</li> <li>広域自治体と基礎自治体の関係の明確化</li> <li>自治体間の連携、広域連合の促進</li> </ul>
	①-3 民主的な行政統制を行うための代表制の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方選挙制度の確立</li> <li>地方議会の行政に対する監督・指導力の強化</li> <li>地方議員の能力向上</li> </ul>
	①-4 行政運営における透明性と説明責任の確保 <sup>52</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報公開制度の確立</li> <li>監査制度の確立</li> </ul>
②持続的な地方財政制度の構築	②-1 地方財政制度の改革を通じた行政運営の効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政をめぐる効率的な中央地方関係の構築（税源移譲も含む）（自治ラインのみ）</li> <li>効率的な地方財政制度の構築</li> <li>効率的な予算編成制度の確立</li> </ul>
	②-2 地方財政における公平・中立的な歳入システムの確立	<ul style="list-style-type: none"> <li>公立・中立的な税制の確立（納税制度も含む）（自治ラインのみ）</li> <li>公立・中立的な補助金・交付金制度の確立</li> <li>地方債、借り入れ等による歳入方法の検討</li> </ul>
	②-3 地方財政における効率的な歳出システムの確立	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的な予算執行、入札、契約システムの確立（予算と計画の連動を含む）</li> <li>効率的な会計・決算制度システムの確立</li> <li>効率的な会計監査システムの確立</li> </ul> <p>以上は自治ラインには地方制度独自のものがあると考えられるが、統治ラインは中央の制度と同一と考えられる。</p>
③地方自治体職員の能力向上	③-1 行政パフォーマンスの向上にむけた公務員制度の改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>県自治体・テーサバーン・タンボン自治体の地方公務員制度と人事行政（採用・給与・昇進・出向）の明確化</li> <li>職員倫理の向上</li> </ul>
	③-2 職員能力向上のための研修・制度の拡充	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員研修・管理職研修制度の構築と研修の効果的な実施</li> <li>実務をつうじた人材の開発（OJT・人事交流）</li> </ul>
④地方自治体の効果・効率的な組織経営	④-1 自治体の計画・評価能力の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>基本計画の策定を含む、計画・資源配分の改善（予算と計画の連動を含む）</li> <li>行政評価（政策評価、施策評価）の実施、モニタリングのメカニズムの構築</li> </ul>
	④-2 行政サービスの改善・効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政事務・事業のプロセスの構築および改善（評価・モニタリング結果の反映を含む）</li> </ul>
	④-3 組織能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的な行政組織の形成</li> </ul>
	④-4 市民参加を通じた民主的な行政運営の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政サービス実施プロセスにおける住民参加の促進</li> <li>行政サービス実施プロセスにおける NGO、大学、民間セクターとのパートナーシップの構築</li> </ul>
	④-5 リーダーシップの促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体内における首長および幹部職員の役割の明確化</li> <li>首長および幹部職員のリーダーシップと管理能力の向上</li> </ul>

<sup>52</sup> 中心課題①-4については、一般的に課題として在り得ると考えられるものの、既存文献等から情報を得ることが困難であったため、課題の現状に関する記述は含めていない。

## (1) 地方自治の制度・枠組みの整備（上位課題①）

### 1) 中央地方関係の明確化（中心課題①－1）

タイでは既述のとおり、統治と自治の二元性（中央政府による統治と地方分権化）という観点からは、地方制度が中央省庁の延長としての統治ラインと地方自治体として自治ラインの二つが存在している。そのため、役割分担や権限が複雑であり重複する場合もある。加えて、統治ラインが自治ラインの開発計画と条例、年次予算の承認権を有するなど、自治ラインである地方自治体の自立性向上に制約がある。

地方統治ラインと地方自治ラインとを結ぶうえで重要な役割を果たすのが内務省であるが、内務省の部局内の役割分担や地方自治体との関係性の明確化も課題といえる。

### 2) 地方自治体の権限・役割・関係の明確化（中心課題①－2）

県自治体、テッサバーン・タンボン自治体の役割・権限については定められているものの、実態的な運用が伴う形で、具体的に権限や役割分担を定めていくことは課題であるといえる。

地方自治体間の連携を見ると、複数の自治体での協働の制度（サハカーン）は、公式にはまったく採用されていない。一方、市町村合併は数は少ないものの実施されている。タイの自治体数は総計約 8,000、国土面積は 51 万 4000 平方 km、人口 6,486 万人（2003 年）であり、日本が国土面積 37 万 7835 平方 km、人口 12,733 万人（2003 年）、自治体数約 2,000（2005 年末）であることを考えると、タイの一自治体当たりの平均面積は日本のその約 3 分の一、平均人口は 8 分の 1 で非常に規模が小さく、効率的な行政経営のためには地方自治体間の連携と市町村合併は重要な課題である。

### 3) 民主的な行政統制を行うための代表制の推進（中心課題①－3）

民主的な行政統制に必要な代表制を確立する選挙制度に関しては、自治ラインの自治体へ直接選挙が導入される時に混乱が見られ、改善への関心が高まった。

またテッサバーンは既に 70 年の歴史がある一方、自治体の首長が住民の直接選挙によって選ばれるようになってからは時期が浅い。これは地方議会の議員も同様である。したがって特に県自治体に関しては、首長及び地方議員が地方分権化の流れの中での自らの役割の重要性について必ずしも十分な認識に達していない可能性がある。

## (2) 良好な財政管理システム（上位課題②）

### 1) 地方財政制度の改革を通じた行財政運営の効率化（中心課題②－1）

財政をめぐる効率的な中央地方関係（財源移譲も含む）を見ると、新地方税の導入及び一般補助金の配分方法が検討されており、中央の財源移譲と地方自治体の財源確保が現在重要なテーマとなっているのはインドネシアと同様である。

また地方財政制度（自治体財政改革も含む）において、地方自治体の財源は、自己収入（自治体による徴税収入、諸手続きにかかる手数料、自治体の資産からの収入等）、中央

政府からの交付金（中央政府が徴税後自治体へ分配する税金）、政府補助金（一般補助金、特別補助金）の3種類である。この3種の比率は、2003年度全自治体予算で、自己収入12%、中央政府からの交付金52%、補助金35%であり、自己収入の増加は重要な課題である。タンボン自治体に限ってみると、自己収入の割合はさらに低く、同じく2003年度予算で7.24%を占めるに過ぎない。インドネシアの地方政府全体でみた自己歳入の平均は約7.4%であり、タンボン自治体と比較するとほぼ同率である。

地方における予算編成制度にあまり大きな改革は導入されていない模様である。永井史男(2001) 関係機関訪問記録：県開発計画に関するインタビュー調査記録、によれば、首相府予算事務所は、「Block Grant方式とPerformance Resource Based Budgetの適用を考えている」とのことであるが、近年までそれらが実施されている様子はない。予算編成は項目別予算で行われており、支出各項目について中央からの資金の収支を明らかにしようとするなど、特定財源として配分される場合が多い模様である。

## 2) 地方財政における公平・中立的な歳入システムの構築（中心課題②-2）

国家歳入全体に占める自治体歳入の総計は、2003年度に22.2%で、2006年までにこの割合を35%に引き上げることが1999年地方分権化法に明記されている<sup>53</sup>。自治体側の財源移譲の体制が整っていない、自治体の徴税収入はあまり伸びていない。さらに地方分権に並行して必要な関係法律改正作業が追いつかなかったこと、教育省と保健省が権限の地方への分散を検討して、権限移譲に抵抗していることも指摘されている<sup>54</sup>。そのような困難な状況ではあるものの、中央政府予算局は2006年12月末までに国家歳入全体に占める自治体歳入の総計を35%に引き上げることは可能と見ている<sup>55</sup>。

<sup>53</sup> タイ国地方自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト作成資料（プロジェクトドキュメント（案））

<sup>54</sup> 永井史男「タイの地方分権は進んでいるのか—第一期タクシン政権下での取り組み」（タイの地方分権・地方自治の現在 連載第三回）『盤谷日本人商工会議所所報』2005.7

<sup>55</sup> 永井史男氏のコメントに基づく。

表 5-5 : 当初予算における国家歳入及び地方自治体歳入 (単位: 百万バーツ)

年度	国家歳入 (A)	地方自治体歳入 (B)	B/A×100 (%)
1996	850,458.80	60,663.99	7.13%
1997	843,542.30	93,349.09	11.07%
1998	733,136.90	103,604.17	14.13%
1999	708,826.00	105,036.34	14.82%
2000	749,948.00	99,802.80	13.31%
2001	739,021.00	154,633.10	20.92%
2002	803,651.00	176,803.17	22.00%
2003	829,495.56	184,066.04	22.19%
2004	1,063,600.00	241,947.00	22.75%
2005	1,200,000.00	282,000.00	23.50%

(出所) 1996-2003: クレアレポート、2004-2005: 永井史男 (2005) 「タイの地方分権は進んでいるのかー第一期タクシン政権下での取り組みー」、(タイの地方分権・地方自治の現在 連載第三回)、『盤谷日本人商工会議所所報』2005.7

タイの地方自治体が独自に徴収できる税金は土地建物税、地方振興税、看板税、と殺税に限定され、全自治体平均では自治体歳入のわずか 12%を占めるに過ぎない (2003 年度予算)。残りは交付税 (分与税と付加税を足し合わせたもの)<sup>54</sup>や補助金であるが、自治体への配分額や比率は地方分権委員会により決定され、それゆえ自治体は安定した収入に基づく長期的施策を行うことが難しい。なお地方債の発行及び借入は法的には可能であるが、実際には行われていない模様である。

### 3) 地方財政における効率的な歳出システムの確立 (中心課題②-3)<sup>55</sup>

歳出システムに関し、主に予算執行に関し、効率的に進めるうえでの課題が存在すると考えられる。例えば、中央政府からの資金配布は年 3 回であるが、年度末に予算が余る場合もあるようで、その場合、日本の地方自治体で導入されているような財政調整基金に似た仕組みに資金を移管するという。ただし本基金は当該自治体によって自由に使える基金ではなく、利用するためには内務省からの承認などが必要とのことである。

地方政府に対する監査は会計検査院の地方支部等によって年 1 回以上なされているが、それに加え、各自治体は中央政府に対してほぼ毎月、資金収支を報告しており、これが各自治体では大きな負担となっている。

## (3) 地方自治体の人事制度・職員の能力の向上 (上位課題③)

### 1) 行政パフォーマンスの向上にむけた公務員制度の改革<sup>56</sup> (中心課題③-1)

地方公務員は 1999 年地方自治体人事行政法の制定・施行以前は、内務大臣を委員長と

<sup>54</sup> 付加税は、国税と同じく課税標準に対して地方税率を付加して課税し、国が国税の部分と一緒に地方税の部分も徴税して地方に還付するものであり、事業税、付加価値税、酒税、物品税、賭博税の 5 つがある。分与税は、法律的に地方税であるが、政府機関が徴収するものである。(クレアレポート「タイにおける地方分権化の動向」)

<sup>55</sup> 主に 2006 年 7 月 5 日、永井史男氏へのインタビューによる。

<sup>56</sup> 本項目はクレアレポート「タイにおける地方分権化の動向」から引用している。

する地方自治体人事委員会が一括採用しており、各地方自治体による独自の採用はなかった<sup>57</sup>。しかも小規模な自治体に固定されてしまうと昇進が頭打ちされるため、原則として自治体間での異動があり、勤務している自治体に対する忠誠心も必ずしも高いわけではない等の問題点もあった。しかし 1999 年地方自治体人事行政法の制定・施行により、地方自治体職員の人事及び新規採用は、県知事を委員長として各県にそれぞれ一つずつ設置された職員人事委員会で直接扱われることになり、職員は基本的に一つの自治体に張り付くようになった<sup>58</sup>。従来に比べ、職員の任免や昇進に関しては、自治体の権限が高まったといえる。他方、中央には、内務大臣または内務大臣から委任を受けた内務副大臣を委員長とする職員中央人事委員会が設置された。これら中央人事委員会は、県レベル委員会の人事行政に関する原則や施行、地方自治体委員や有識者委員の選抜原則や条件、地方自治体公務員・職員・有識者の手当額などを規定している。

なお 2002 年末の段階で、中央官僚が約 100 万人（地方での勤務者を含む）であるのに対し、地方自治体公務員及び雇員（常勤職員、非常勤職員）は全国で約 206,000 人と少ない。バンコク郡が突出しているのみであり、職員数の面からもタイの地方自治体がきめ細かい住民サービスを行うことは困難な状況である。1999 年地方自治体人事行政法により県レベルでの地方公務員の新規採用が可能となったが、各自治体法の中に、地方自治体における人件費は歳出の 40%程度以内という条項があり、自治体独自の職員を増やすことには限界がある。このため地方分権委員会は行政経験のある中央政府職員の地方自治体へ大量異動を計画しているが、実際には 2002 年末までには 4,000 人程度しか異動していない。さらに 2006 年 8 月時点でも 4,600 人程度であり、ほとんど増えていない。地方分権県委員会が各中央省庁と協議し、中央政府職員の地方自治体への異動を依頼しているが、政府職員は待遇やステータスの面から否定的であり、具体的な配置計画なども決まっていない。また地方自治体側も政府職員を「よそ者」と見る傾向があり、受け入れに否定的であるという<sup>59</sup>。

## 2) 職員能力向上のための研修・制度（中心課題③－2）

地方分権化による自治体への移譲事務の範囲が拡大されたにもかかわらず、自治体能力向上にかかる職員の研修体制は旧態依然であり、自治体事業遂行に必要な能力と現行の自治体能力の差が拡大している。自治体向け研修としては、各中央省庁がその担当分野の研修を実施するケース、大学等の学術機関が専門分野の研修を実施するケースがある。内務省自治体振興局（DLA）においては、地方自治体人材育成機関と地方自治体開発部が自治体研修を主として担当している。また、地方自治体向けの長期研修を実施する際には DLA の許可が 2003 年 1 月より必要とされており、この意味から DLA は地方自治体向け研修に

<sup>57</sup> バンコク都とパタヤ特別市を除く。

<sup>58</sup> もっとも職員が異動を希望する場合、当事者である両方の自治体首長が承認すれば人事異動が行われることになる。例えば県自治体からタンボン自治体へ異動することや、タイ南部の自治体から北部の自治体へ異動することも可能である。さらに、自治体から中央省庁に異動することも可能である。

<sup>59</sup> 「クレアレポート第 250 号 タイにおける地方分権化の動向」財団法人自治体国際化協会（2003 年 11 月）



ついでの実施統括機関といえる。しかしDLA内での研修実施担当セクションが複数あり、研修にかかる情報が一つの部署に集約されておらず、課を越えての情報の共有が難しいといった問題を抱えている<sup>60</sup>。さらに研修実施を選任業務とする地方自治体人材育成機関<sup>61</sup>においても、研修対象者はDLA職員も含み、研修数も多く、少ないスタッフでの対応は、とりあえず規定の研修を旧来どおりのアプローチで実施することで精一杯である。よって、自治体側の研修ニーズの把握、ニーズに応えた研修コンセプト、研修事項の洗い出し、効果的な研修方法の模索、研修成果の評価、フォローアップといった、効果的な研修実施に不可欠な作業は着手できていない<sup>62</sup>。

#### (4) 地方自治体の効果・効率的な組織運営（上位課題④）

##### 1) 自治体の計画・評価能力の向上（中心課題④-1）

地方開発計画は統治ラインと自治ラインの二つでそれぞれ作成される。つまり統治ラインでは県開発計画、郡開発計画、タンボン開発計画が策定され、自治ラインでも県自治体開発計画、テーサバーン開発計画、タンボン自治体開発計画が策定される。統治ラインの県が策定する県開発計画には3年計画、開発計画戦略(期間は各自治体毎に決定)がある。県レベルを見ると、統治ラインである県知事が委員長、県事務所が事務局を努める「県開発計画委員会」が、中央各省局の出先機関である県庁内の各部署が上げてくる計画を束ねて、県開発計画を作成している。「県開発計画」の他に各自治体が作成する開発計画があるが、これは「県開発計画」には盛り込まれない。地方分権化の中で2003年度予算は国家予算の22.2%が地方自治体に移譲されているが、その地方に移譲された資金は、すべてが県開発計画の中に盛り込まれているわけではない。自治体関連で県開発計画の中に盛り込まれるのは、あくまで地方自治体が中央省庁に対して請求する補助金についてである。また各県に配分される予算の全てが県開発計画に記載されるわけでもない。例えば、麻薬撲滅計画、AIDS対策計画などの垂直型プログラムは県開発計画の中には含まれない。具体的な数字を見ると、2000年度の全国の県開発計画の支出合計は583億6569万3352バーツ(約1,800億円)であった<sup>63</sup>。これを2000年の地方自治体歳入の998億バーツと比較すると、県開発計画の支出額は地方自治体歳入の6割弱に過ぎない。またそもそも予算編成プロセスも統治ラインと自治ラインの二つでは異なっており、統治ラインで県開発計画策定後に県予算計画が策定されるが、そこには自治ラインの自治体予算は計上されていない。

また行政評価、事務事業評価の実施、モニタリングシステムの構築においては、国の地方自治体への監督責任のあり方及び自治体の業績にかかるモニタリングの実施の二つが

<sup>60</sup> ibid.

<sup>61</sup> DLAではLPDI(Local Personal Development Institution)と地方自治体開発部(Bureau of Local Administration Development)の二つが自治体研修を主として担当している。研修実施を選任業務とするのはLPDIである。(タイ国地方自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト作成資料)

<sup>62</sup> ibid.

<sup>63</sup> 永井史男(2001) 関係機関訪問記録：県開発計画に関するインタビュー調査記録(元データは内務省事務次官事務所県開発計画部編『2000年度県開発計画実施計画及び1999年基礎的ニーズデータに基づくタイ人の生活の質報告の分析結果要旨』)

現在タイでは大きな課題となっている。「2003年地方自治体の開発計画の策定・調整」に関する内務省規程第6章「開発計画のモニタリングと評価」第38項により、開発計画のモニタリングと評価委員会を適正に設置することが決められている。これはタンボン自治体を始めとして地方自治体すべてに設置が求められているもので、開発計画のモニタリングと評価委員会は、1) 開発計画のモニタリングと評価のガイドラインと方法を制定し、2) 開発計画のモニタリングと評価を実施し、3) 開発計画のモニタリング・評価の結果と意見を地域の議会、管理者及び自治体開発委員会に報告する。そして開発計画のモニタリング・評価の結果を年1回、毎年12月までに住民に公表することとなっている。

#### 2) 行政サービスの改善・効率化（中心課題④-2）

タイの場合は、主要なセクターの行政サービスは地方統治ラインにて実施しているものが依然として多い。既述のとおり地方自治体が担うべき業務は義務的事務と許可されている事務に分けられているが、簡易な廃棄物処理、基本的な保健衛生サービスや社会的弱者支援など基礎的なものが中心となっている<sup>64</sup>。自治体の専門人材および人員不足、予算不足などから効果的に行政サービスが提供することが難しいと考えられる。

#### 3) 組織能力の強化（中心課題④-3）

行政組織に関し、テッサバーン自治体および県自治体に関してはそれぞれの権限と役割に応じた組織体系が定められており、比較的適正規模の人員配置がなされている。一方で、タンボン自治体はその歳入によって1級から5級（2004年以降、大・中・小の3種類）の自治体に分類されているが、全自治体の75パーセントを占める5級自治体の職員定数は3人である<sup>65</sup>。このような脆弱な組織体制の中で上位自治体との調整等様々な業務を行っているため、効果的・効率的な運営が難しいと考えられる。

#### 4) 市民参加を通じた民主的な行政運営の向上（中心課題④-4）

住民参加の制度を見ると、タンボン自治体は住民に地域開発及び行政に参加する機会を与える組織として位置づけられている。これを指導しているのが内務省自治体振興局（DLA）である。DLAは開発計画を含む自治体事業への住民参加振興及び住民による自治体事業の評価・モニタリングにかかる方法検討を行っており、局としても自治体事業にかかる住民参加振興への取組みの姿勢を示している<sup>66</sup>。住民参加の制度としては、プラチャーコム（公聴会）がタンボンレベルに設置されているものの、住民の主体的な動機付けが弱く、住民は開発計画策定への参画について十分に把握していない<sup>67</sup>。

<sup>64</sup> 永井史男（2003）「タイの自治体は何をしているのか」（連載第3回）『盤谷日本人商工会議所所報』2003.5

<sup>65</sup> タイ国地方自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト作成資料

<sup>66</sup> タイ国地方自治体開発計画策定能力向上支援プロジェクト作成資料

<sup>67</sup> プラチャーコムはタンボンレベルのみならず、ムーバーンレベル、郡レベル、県レベルにそれぞれ設置されている。タンボンレベルのプラチャーコムの活動には、1) 基礎自治体開発計画及び郡開発計画に盛り込む事業の優先順位付け、2) 当該基礎自治体及び郡の事業にかかるモニタリング、3) 当該自治体管轄区内で起きた問題にかかるモニタリング、等がある。

一方、コミュニティ開発そのものに目を向けると DLA の管轄は限られており、内務省コミュニティ開発局（CDD）もしくは国家経済社会開発庁(NESDB)の管轄範囲が大きい。タイでは 1970 年代よりコミュニティ開発に関わる NGO が育っており、国との協働を通じた政策立案を行っている。これらのコミュニティ活動とタンボン自治体開発計画など地方自治との協働が現状ではまだできていないようである。また、大学とのパートナーシップについては、中央政府を中心とした政策立案において、大学教授が審議委員会の委員や法制度委員会の委員になって実務を行うだけでなく、自治体が主体となって大学とのパートナーシップを活用する例が見られる。

#### 5) リーダーシップの推進（中心課題④－5）

2003 年末に地方自治体法改正によって、タイの地方自治体に従来の地方議員直接選挙に加えて、住民の直接選挙による首長制度が導入され、県自治体、テッサバーン自治体、タンボン自治体の首長は住民の直接選挙で選ばれることとなった。直接選挙導入は首長の指導力を確実に強化していると考えられ、リーダーシップの推進は課題といえる。自治体首長の権限が強大になりすぎないように措置として任期が最大 2 期までに制限される、首長と地方議会それぞれの自主性を高めるために補佐役となる副首長や政策顧問・秘書を任命する権限を与えるといった工夫がなされている<sup>68</sup>。

また、近年 CEO 県知事が導入され、従来の県知事には与えられていない予算面や人事面での実質的権限が与えられており、強力なリーダーシップとともに統治ラインのみならず自治ラインへの影響力を持つように制度設計されているが、タクシン政権の今後の先行き次第で取り扱いが変わってくるものと思われる。

### 5.3 課題体系の横断的分析

インドネシア、フィリピン、タイの 3 カ国の課題を比較し、中心課題レベルで共通する課題について概要を述べる。中心課題レベルでは、概ね共通した課題として整理されることが確認されたが、国ごとに課題の背景・状況は異なるため、課題を整理する際は国別の視点で精査することが不可欠である。

#### 5.3.1 地方自治の制度・枠組み

##### (1) 中央・地方の役割の明確化、地方自治の仕組みの明確化

まず中央と地方、地方間の関係性と自治体の役割が明確に規定されること、続いて規定に沿った効率的な運用が行われることが 3 カ国に共通の課題である。地方分権化の進展度や方向性によって中央と地方の役割や権限がどれだけ明確にされているかは国ごとに異なり、

<sup>68</sup> 永井史男「タイの地方自治はどう変わったか ―Council 型から二元代表性へ―」地方分権・地方自治の現在 連載第 1 回『盤谷日本人商工会議所所報』2005.5

インドネシアのように役割分担が不明確ななか分権化が進んでしまった例、フィリピンのように制度は整備されているが運用面での改善が必要である例、タイのように制度自体が複雑で、効果的な地方分権への進捗段階にある例がある。各国の中央・地方と地方間の権限、関係性を明確にし、地方自治体に与えられている権限と求められている役割を明確にすることは、地方分権化を背景として地方行政能力向上を進めるうえで基礎となる課題といえる。

### （２）民主的な行政統制を行うための代表制の推進・安定化

民主的な行政統制を行うための代表制度はいずれの国でも設置されているが、代表制度に対する理解の促進と運用は今後の課題である。民主的な代表制が確立し、機能することは地方自治を支えるうえで基礎となる。フィリピンのように分権化当初から地方代表制度が設置されている場合もあれば、インドネシアやタイのように設置からあまり時間が経っていない場合もあるが、地方議会と地方行政の良好なバランス構築や地方議会議員の能力向上などは、共通した課題といえる。

### （３）行政運営における透明性と説明責任の確保

情報公開制度、広報制度、監査・報告制度の構築などを通じて、中央政府（および上位地方政府）と住民の双方に対する地方政府のアカウンタビリティを確保することが課題である。透明性と説明責任への認識は芽生えつつあり、インドネシアやフィリピンでは自治体によっては取り組みがなされているものの、それぞれの国において制度を構築し、説明責任への認識を高め実践していくことが将来的に求められてくると考えられる。

## 5.3.2 財政管理

### （１）地方財政制度の改革を通じた財政運営の効率化

いずれの国でも、自立的で効率的な地方財政運営は達成できておらず、地方財政改革の必要性が大きい。分権化開始からある程度時間が経っているフィリピンや分権化を段階的に進めているタイも含め、3カ国とも地方財源の大半を中央政府からの資金移転に依存しており、中央政府から地方政府への財源移譲は進んでいない。地方財政制度を確立し運用することで、地方政府の効率的な行政運営につながると考えられる。

### （２）公平・中立的な歳入システムの確立

地方政府の歳入はどの国でも十分に確保できておらず、公平な地方交付税メカニズムの構築、地方税徴収の強化、中立的な外部資金調達の様模索が各国共通の課題である。地方交付税の配分は必ずしも公平・中立的になされているとはいえず、インドネシアの分散資金やフィリピンのポークバレル、タイのCEO型県知事予算のように、地方自治体の主体性とは離れた形で流れる資金も多く存在する。地方税の運用や借入等の活用においても、適切にはなされていない。

### （3）効率的な歳出システムの確立

地方の歳出に対して中央政府、上位政府の監督が行き届かず効率的な歳出システムが確立していない場合があります、今後の対応課題となっている。予算執行や会計・決算の方法においても、効率的な運用を行うにはまだ制度・能力が十分ではないことが共通の課題と考えられる。

## 5.3.3 地方自治体職員能力

### （1）行政パフォーマンスの向上にむけた公務員制度の改革

地方自治体が効率的に運営されるよう、また職員の意識改革を推進するために、分権化以降大きく変化した地方公務員制度を改めて見直す必要が生じていることも各国共通の課題である。職位体系や採用・昇進制度、報酬体系等が非効率および不適正な例が見られ、それらの適正化が求められている。職員の意識や倫理向上も共通した課題といえる。

### （2）職員能力向上のための研修・制度の拡充・改善

3カ国ともに地方行政官の研修制度は中央政府が中心となって形成しているが、必ずしも地方のニーズと合致していない。国によっては地方政府が独自に研修を実施できることにもなることも求められており、研修に関しても中央と地方の役割分担が重要となる。また、研修内容について、職位に求められる資格要件を得るためのもののみならず、分権後新たに地方行政官に求められるようになった能力（自律的な企画力、運営力等）を高めさせ、実務に繋がりがかつインセンティブが持てるようなものとするための制度設計が求められている。

## 5.3.4 行政運営

### （1）計画策定・実施・評価プロセスの改善

各国で参加型の地方計画策定プロセスが設けられているが、今後はその改善を図りつつ、実施を促進することと、評価をフィードバックさせる機能を設けることが課題である。3カ国ともに地方分権化後、地方行政への住民参加の機運は高まり、計画策定プロセスへの住民参加のためのフレームワークは確立しているものの、その実体化が求められている。

### （2）行政サービスの改善・効率化

各国で地方自治体に権限委譲される行政サービスの幅は異なる。ただし、権限委譲されるセクターごとに求められるサービス提供のレベルも異なるため、まずミニマム・サービス・スタンダードを整備することが課題となっていることは共通している。さらに、その提供プロセスを効率化するためには、予算や人事側面との関わりも大きい。

### (3) 組織能力の強化

地方自治体の組織構成は、枠組みが決められている国や、各地方自治体の判断に任せられる国があり、様々である。効率的に行政サービスの提供を行うためには組織の効率化を進める必要があることは共通しているといえる。

### (4) 市民参加促進を通じた民主的な行政運営の向上

市民参加を通じ地方政府の行政サービスの内容、プロセスが改善されることが期待されるものの、参加の推進、実体化は共通の課題である。3カ国ともに、地方計画策定プロセスへの住民参加のためのフレームワークは確立しているものの、行政サービスの分野でも住民を始めとするステークホルダーが、地方政府のパートナーとして積極的にその質の改善に関与することができるような仕組み作りは十分ではない。また、行政サービスのアウトソースに関する制度整備も、将来的には必要になると考えられる。

### (2) リーダーシップの推進

分権化により、首長の権限と役割は大きくなっていることは3カ国共通している。首長のリーダーシップの推進は行政運営の円滑化に繋がると考えられる。ただし一方で首長に対する監督機能の強化、政策の継続性の担保など、リーダーシップの負の側面を回避する措置をとることも必要である。

## 特定テーマ評価「地方行政能力向上」報告書に対するコメント

大阪市立大学大学院法学研究科

助教授 永井 史男

「地方行政能力向上」についてコメントを加えるのは容易ではない。まず、何をもって地方行政の「能力」と呼ぶのか自明ではない。地方行政の能力が人間のIQのように客観的に測れるのであればよいが、そういう便利な指標や道具もないし、またたとえ測れるとしても、能力の「向上」が国際協力の結果であると結論づける根拠が一体どこにあるのかも自明ではない。いわゆる「箱物援助」とは違って政策支援の効果を評価するのは難しいが、中でも「地方行政」は、教育や保健といったセクター別援助と比べてみても、より難しいように思われる。それゆえ、「地方行政能力向上」の評価は、個々のプロジェクトに関する記述的な分析を多く伴うことにならざるをえない。本報告書も第三章において、インドネシア地方行政能力向上に関わる7つのプロジェクトを具体的に上げ、それに対する「評価」が行われている。7つだけ取り上げて一般化するのはいかななものか、という批判もありえないわけではないが、この分野での「評価」方法がまだ十分確立されていない以上、まずは慎重を期して記述に相当な紙面を割くのは、正しい選択であるように思われる。

問題は、ここで言う「評価」が、個々のプロジェクト案件に対する成果の観点から行っているのではなく、地方行政能力向上という観点でどのような成果がもたらされたのかに関心がある点である。しかも本報告書は、適当に参照しうる先行例がない中、インドネシアの事例を参照しつつ地方行政の評価「方法」を模索しながら、同時に「評価」も行うという二重の課題を背負っている。「評価」は「方法」に依存する。しかし「方法」は必ずしも確立されているわけではない。この点こそ、本報告書の意義を理解するうえで最も重要な点であり、なおかつ理解されにくい理由のように思われる。惜しむらくは、報告書のいう「評価」の意味が通常のプロジェクトに対する「評価」と違っており、なおかつ「方法」と「評価」という二つの目的を同時に追っているという点を、もう少し読者に対して整理して丁寧に解説してもよかったであろう。

\* \* \*

それでは、地方行政能力向上の「評価」はどのように行うのか？「評価」の軸はどこにあるのか？本報告書は、「課題体系図」という評価軸を設けて、それにしたがって7つのプロジェクトがインドネシアの地方行政能力向上にどの程度インパクトを与えたのかを「評価」している。たしかに、この「課題体系図」を設定することによって、JICAの（より正確に言えば、JICAが呼ぶところの）地方行政能力向上プロジェクトが他のドナーのそれとアプローチの仕方がどう違っているのか、複数の課題がどのように影響を及ぼしあっている

るのか（あるいはもたらしていないのか）を知ることができ、地方行政課題に対して「戦略的」にアプローチするうえで有益である。私はこの「課題体系図」が一定程度において有益であることを認めるものであるし、よく練られているように思われる。

それにもかかわらず、本報告書に対してコメントを加えるのは容易でないと、再度率直に告白すべきであろう。それは単に、私がインドネシア政治・行政の専門家ではないからだけではない。上記の説明からも明らかなように、本報告書が設定した「課題体系図」に沿って「地方行政能力向上」を評価することには、必然的に冒頭で指摘したような「地方行政能力向上」そのものにまつわる内在的問題と、「課題体系図」の有効性の問題が付きまとうからである。あらゆる「評価」というものがこの問題を抱えていると言えるが、「地方行政能力向上」という JICA にとって比較的新しい分野においては、この傾向が特に著しいであろうことを認めないわけにはいかない。

\* \* \*

以上のような地方行政能力向上評価に内在する問題点と私自身の「能力」の問題点があることを確認したうえで、私自身少しかかわった JICA の「タイ地方行政能力向上プロジェクト」で得た経験も交えつつ、以下では特に四点についてコメントしたい。

第一は、上でも述べた点だが、「地方行政能力向上」そのものについて、「そもそも論」をもう少し加えるべきだったのではないか、という点である。すなわち、そもそもなぜ地方行政の向上が必要なのか、何のために地方行政を向上させるのか、という議論である。本報告書は「地方行政能力向上」を議論するうえで「課題体系図」の設定から始めている。たしかに「課題体系図」は、何を向上させるのかという点について分析することはできる。しかし、では何のために地方行政を向上させるのかという点は、それによって必ずしも明らかにされるものではない。地方行政能力向上は重要な開発課題であるが、最終的には自治体による行政サービスがどの程度向上し、住民がどの程度裨益したのかによっても評価されるべきであろう。その意味で、「課題体系図」のみによる評価だけでは、やや視野が狭くなる恐れがあるように思われる。

第二に、第一の点とも密接に関連するが、地方行政能力向上において最も難しい問題の一つに、どうやって地方行政を向上させるのかという、優れて実践的な問題がある。地方行政能力向上は、既存の枠組みの下で政策イニシアティブや執行を越えて、相手国の地方行政制度や法体系自体に変更を加えることも視野に入る。もとより、相手国に制度や法律の改正を促すことは容易ではない。では、いったいどのように制度や法律を変えればよいのか？その方法自体が、地方行政能力向上においては強く問われており、「評価」対象に入れても差し支えないように思われる。たとえば JICA の「タイ地方行政能力向上プロジェクト」においては、タイ人と日本人有識者からなる共同研究会を組織し、その中にタイ内務省関係者も巻き込みながら政策ペーパーを提出し、現在取り組まれている自治体間協力推



進という技術協力につながった。タイの場合、内務省自身が政策立案能力をもち、地方行政に対して強い権限をもつうえ、地方自治に関する有識者の果たす役割が大きかったがゆえに、このことが可能となった。では、インドネシアの地方行政能力向上の場合、誰をどのように巻き込みながら新しい政策の導入や法制度の改正が可能となるのか？本報告書は SISDUK における条例化や REDIP モデルなど興味深い事例を紹介しているが、「どうやって」という観点からは必ずしも十分に整理して議論していない。それゆえ本報告書は、第一章から第三章までは「課題体系図」に沿って分析を展開しつつも、第四章の「4.2.2 案件形成・実施の観点からの教訓」では「多様なステークホルダーとの連携の強化」や「首長のリーダーシップの活用」など、「どうやって向上させるのか」という実践的議論が唐突に現れ、「課題体系図」による地方行政能力向上の分析にやや一貫性を欠く印象を与えている。第一の点で指摘したように、地方行政能力向上についての「そもそも論」を展開しておけば、第一章から第三章までと第四章との評価分析の「断絶」を、ある程度回避できたのではあるまいか。

第三に、本報告書は「インドネシア地方行政能力向上」と銘打っているが、実際に取り上げられている事例は圧倒的に南スラウェシ州のものが多く、その意味で一般化にあたっては注意が必要なように思われる。南スラウェシ州における過去の蓄積が地方行政能力向上にとって好都合な環境を与えたであろうことは第二章、第三章の記述を読む限りでも明らかであり、地方行政能力向上にあたっては継続的な投入と関与が必要であることにも同意する。しかし、そのことによって逆説的に、上でも指摘した「課題体系図」に依存した評価とあいまって、なぜ南スラウェシ州において地方行政能力向上が実現できたのかについて、依然として分析の余地がある印象を残しているように思われる。加えてインドネシアの地方分権は、スハルト体制の崩壊という政治的事件を受けて劇的に実現したが、もとよりすべての国でこのように地方分権が進むわけではないし、すべての国の中央・地方関係がインドネシアのような「分離型」になるわけでもない。たとえばタイの場合、権限委譲分野と移譲目標年を地方分権委員会と実施省庁局と議論しながら地方分権計画に落とし込み、漸進的に進めているばかりか、地方では中央政府の出先機関が地方自治体と並存しながら、依然として本格的な住民サービス（保健、教育、社会福祉、開発など）を供給している。このことから明らかなように、タイの地方分権はインドネシアのそれと対照的であり、それゆえタイにおける具体的な地方行政上の課題とインドネシアにおけるそれとは、自ずと異なる部分も出てくるように思われる。要するに、地方行政という「制度」が地方行政能力向上における「課題」を規定している部分があるのであり、この点はインドネシア、なかんずく南スラウェシ州を分析するだけでは十分分析出されない点であろう。とはいえ本報告書はその点の限界を十分弁えており、補論においてフィリピンとタイの地方行政についても文献研究に基づいて考察を加えている。引き続き、分析軸の多様化と比較分析に努められることを希望するものである。

最後に、些細な点かもしれないが、第四章の最後のところで触れられている「日本の特

徴的な手法」については、より体系的な分析が待たれるところであるように思われた。ここでの本報告書の主張は、「経験による学びとオーナーシップを重視した取り組み」であることは明白だが、「日本の特徴的な手法」という限りにおいては、当然のことながら援助における日本側のリソース動員も交えた議論が欲しかったところである。とりわけ地方行政について言えば、日本は「分離型」の中央・地方関係ではなく、「統合型」のそれを特徴としてもっている<sup>1</sup>。日本はまた、自治体合併や自治体間協力、地方交付税に代表される財政調整制度で多くの経験を有しており、日本の地方自治事態が大きなリソースとさえ言えるように思われる。たしかに本報告書はステークホルダーの巻き込みという重要な論点について議論しているが、日本側のリソース動員についてはほとんど紙面を割いていない。たとえば、タイ地方行政能力向上プロジェクトの場合、日本側のリソースとして日本人研究者、日本の地方自治体関係者、日本での現地研修などを組み合わせたプロジェクトを展開した。インドネシアの場合、一体どのように日本側のリソースを利用しながらプロジェクトを実施したのであろうか。

\*            \*            \*

以上、やや辛口のコメントも含まれているかもしれないが、全体的にはこの難しいテーマに果敢に挑戦した本報告書の関係者の努力に対して、賛辞を惜しまないものである。私のコメントが JICA による地方行政能力向上における案件形成やプロジェクトの実施に貢献するとすれば、それに勝る喜びはない。

---

<sup>1</sup> 国際協力事業団国際協力総合研修所編『「地方行政と地方分権」報告書』2001年、181-3頁参照。

別添 1 現地調査日程

日付	時間	インタビュー先
10		移動 (JL725) 11:20 東京発→16:50 ジャカルタ着
11 (火)	8:30-9:30	JICA 事務所表敬
	9:45-10:30	大使館表敬
	13:00-14:00	内務省官房海外援助調整局
	14:00-15:30	内務省計画財政局
12 (水)	8:30-10:30	内務省地域開発総局 (BANGDA)
	11:30-13:30	佐久間専門家
	14:00-16:00	内務省教育訓練庁
	16:00-17:30	地方行政人材育成プロジェクト
	13:00-14:00	大蔵省財政均衡局
15:00-16:00	内務省地方財政局	
13 (木)	8:30-10:30	教育省初中等教育総局 神田専門家、REDIP 専門家
	8:30-10:00	保健省 伊藤専門家
	11:00-12:30	内務省地方自治総局 (OTODA)
	11:00-12:30	DSF
	13:30-15:30	GTZ
	17:30-19:00	PKPM
14		GA610 13:00 ジャカルタ発→16:15 マカッサル着
15/16		資料整理
17 (月)	10:00-12:00	州人材育成局 (BPSDMA)
	13:30-15:30	州水資源管理局
	15:00-16:00	水利組合強化プロジェクト
	16:00-17:00	NGO Pelangi (水利組合強化パートナーNGO)
18 (火)	8:30-10:00	州議会副議長
	10:30-12:00	州財政局
	15:00-15:40	州保健局
	16:00-17:00	SOFEI (Support Office for Eastern Indonesia)
19 (水)	8:30-10:00	州村落開発局 (BPM)
	10:30-12:00	州人材育成局 (BPSDMA)
	13:30-15:00	北ルウ県開発企画局 (BAPEDA)
	13:30-15:00	ハサヌディン大学村落開発マスターコース
	15:30-17:00	NGO
20 (木)		[タカラール県]
	8:30-9:00	助役
	9:30-11:00	財政局
	11:00-12:30	BAPPEDA
	13:30-14:30	村落開発局 (PMD)
	15:00-16:30	SISDUK フィールドオフィサー
		[ゴワ県]
	8:50-11:00	官房局
	11:30-12:30	財政局
	14:00-15:30	BAPPEDA
16:00-18:00	水利組合カウンターパート	

21 (金)	松井団員 横田団員	GA633 10:55 マカッサル→12:05 ジャカルタ 午後 事務所報告 JL726 ジャカルタ発0:25
	9:00-11:00	ブルクンバ県 BAPPEDA、保健局
	13:30-15:00	ブルクンバ県病院
	11:30-12:00	ハサヌディン大学公共政策開発マネジメントセンター (PSK<P)
	17:00-18:00	州開発企画局 (BAPPEDA)
22	松井団員 横田団員	成田着 9:45
22	坂野団員	GA63310:55 マカッサル→12:05 ジャカルタ
23		資料整理
24 (月)	9:00-10:30	〔REDIP〕 (バンテン州) 県教育局
	10:30-12:00	州教育局
	13:30-15:00	郡教育局
	15:00-16:00	郡学校委員会
25 (火)	10:00-12:00	〔ジャカルタ〕 BAPPENAS
	13:30-15:30	内務省地方自治総局 (OTODA)
26 (水)	9:00-10:30	国家行政院 (LAN)
	14:00-15:00	内務省村落開発局
	16:00-17:30	内務省地方財政局
27 (木)	10:00-11:30	USAID
	13:30-14:30	CIDA
	15:00-16:00	ADB
	17:00-18:30	USAID-LGSP
28 (金)		午後:事務所報告 移動 (JL726 ジャカルタ発0:25)
	29	成田着 9:45
22	小森園団員	GA63310:55 マカッサル→12:05 ジャカルタ
23		GA192 15:45 ジャカルタ→17:50 メダン
24 (月)	9:30-11:00	【北スマトラ州】 州開発企画局 (BAPPEDA)
	13:00-14:30	州研修所 (Provincial DIKLAT)
	15:00-16:30	新谷専門家
25 (火)	8:30-12:00	人材育成プロジェクト研修参加者
	13:30-15:30	村落開発局 (BAPEMAS)
	16:00-17:00	地域開発政策支援元カウンターパート
26 (水)	11:00-12:30	地域開発政策支援元カウンターパート
	13:30-15:00	州開発企画局 (BAPPEDA)
27 (木)	8:30-10:00	北スマトラ大学
	10:30-12:00	ローカル NGO
28 (金)		GA183 8:30 メダン→10:40 ジャカルタ 午後:事務所報告 移動 (JL726 ジャカルタ発0:25)
	29	成田着 9:45

## 別添2 面談者一覧

### 【国内インタビュー】（役職は2006年1月から3月のインタビュー実施時のもの）

佐々木弘世	JICA経済開発部部長
田中努	JICA人間開発部第二グループ技術教育チーム職員
渡邊健	JICA経理部財務グループ事業チーム長
田和正裕	JICA農村開発部第一グループ水田地域第三チーム長
米田一弘	JICAアジア第一部次長
大岩隆明	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ調査役
赤松志郎	JICA国際協力専門員（元スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクト派遣専門家）
榎本正義	JICE業務支援部派遣支援センター相談員（元地方人材育成プロジェクト派遣専門家）
豊間根則道	財団法人国際開発センター理事（REDIPコンサルタント）
木全洋一郎	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ研究員
折田朋美	JICAアジア第一部第一グループ
谷本寿男	恵泉女学院大学大学院人文学研究科教授（元地域開発政策支援プロジェクト派遣専門家）
佐藤善子	（株）タック・インターナショナル（元母と子の健康手帳プロジェクト派遣専門家）
湯浅啓一郎	JICA農村開発部第一グループ
尾崎和代	元タイ内務省派遣専門家
永井史男	大阪市立大学大学院法学研究科助教授

### 【現地調査インタビュー】

#### 内務省

Drs. Nuryanto	官房海外援助調整局
Dr. Yuswandi A. Temenggung, Ph.D.	計画財政局
Dr. I Made Suwandi	地方財政局
Dr. Daeng M. Nazier	地方財政局
Drs. AS Nonci	地域開発総局（BANGDA）
Drs. Binar Ginting	地域開発総局（BANGDA）
Ir. Bambang Suliantoro	地域開発総局（BANGDA）
Mr. Dra Berti J.A. Mendur	地域開発総局（BANGDA）
Mr. Supriyanto Budisusilo	地域開発総局（BANGDA）
Mr. Kunwilhan	地域開発総局（BANGDA）
Drs. Ayip Muflich	村落開発総局
川端岳郎	JICA派遣専門家 （地方行政人材育成プロジェクト）
中嶋浩介	JICA派遣専門家 （地方行政人材育成プロジェクト）
佐久間弘行	JICA派遣専門家（BANGDA）
Ms. Diah Wahyuni	教育訓練庁（Badan Diklat）
Mr. Yusharto	教育訓練庁（Badan Diklat）
Mr. Abner S. Keluanan	教育訓練庁（Badan Diklat）
Mr. Munar Nawawi	教育訓練庁（Badan Diklat）
Mr. Wachju M. Nadjib	地方自治総局（OTODA）
Mr. Rosihan	地方自治総局（OTODA）
Mr. Saut Situmuorang	地方自治総局（OTODA）

大蔵省

Dr. Achmad Rochjadi

財政均衡局

国家教育省

Dr. Supriano

神田優美

豊間根則道

初中等教育総局

JICA派遣専門家

財団法人国際開発センター理事

(REDIPコンサルタント)

保健省

Drs. H.M. Dwidjo Susono, SE., MM.

伊藤隆

能力構築・地方分権化上級アドバイザー

JICA派遣専門家

BAPPENAS

Ir. Arifin Rudiyanto, Msc, Ph. D

Dr. Himawan Hariyoga

Mr. Daryll Ichwan

Mr. Moh Reudo

Mr. Agung Widodo

長畑誠

西田基行

和田信明

石丸奈加子

地方開発局 I

地方経済局

地方自治局

地方自治局

地方開発局 I

JICA 派遣専門家 (PKPM)

JICA 派遣専門家 (PKPM)

JICA 派遣専門家 (PKPM)

JICA 派遣専門家 (PKPM)

国家行政院 (LAN)

Dr. Ir. Deddy Supriady Bratakusuma, BE, MURP, MSc

地方自治体研究センター

ドナー

**Decentralization Support Facility (DSF)**

Anthea Mulakala

World Bank

Nina Schuler

GTZ

**GTZ** Dr. Bernhard May

上級分権化政策アドバイザー

Ms. Martha Gutierrez

主席技術アドバイザー

Mr. Syahroni

上級アドバイザー (能力構築)

**USAID** Faye Haselkorn

上級地方ガバナンスアドバイザー

Larry Meserve

民主化・分権化ガバナンス課長

Carlos Gavino

地方ガバナンスプログラムアドバイザー

Sri Probe Sudarmo

地方ガバナンスマネジメント専門家

Philip B. Schwehm

地方ガバナンス支援プログラム

**CIDA** Rosaline Coleman

所長

Jeffrey Ong

プログラムオフィサー

**アジア開発銀行**

Staffan Synnerstrom

ガバナンスアドバイザー

Syahrul R. Luddin

プログラムオフィサー

南スラウェシ州

Drs. H. Zainal Abidin, MSi

南スラウェシ州議会副議長

Drs. H. S. Ruslan, SE

開発企画局 (BAPPEDA) 長官

Drs. H. Moh. Yushar Huduri, Msi

財政局

Dr. Andi Muhadir

保健局

Drs. M. Sidik Salam	人材育成局
Mr. Imaran Jausi	人材育成局
Mr. Firda	BPM
Mr. Musran	BPM
Ir. Suprpto,	水資源管理局
三崎孝仁	JICA 派遣専門家
宮崎正	JICA 派遣専門家
南スラウェシ ハサヌディン大学	
Mr. Deddy Tickson	村落開発プログラム修士課程長
Mr. Abdul Madjid Sallatu, SE., MA	公共政策開発マネジメントセンター
南スラウェシ州 NGO	
Ms. Ratna Maruddin	PELANGI
Ms. Bulaeng	PELANGI
Ms. Asirah	PELANGI
Mr. Edi Ariadi	LML
Mr. Yuda Yunus	WWL
Mr. Manarangga Amir	Master Facilitator, PKPM
Mr. Burhanuddin	OXFAM
南スラウェシ州ドナー (SOFEI)	
Richard Manning	World Bank、SOFEI 所長
John Theodore Weohau	SOFEI 現地スタッフ
南スラウェシ州タカラール県	
Ir. Dahyar Daraba	県助役
Mr. Syarifuddin	財政局
Mr. H.A.M. Jen Syarif Rifai, M.Si	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. H. Hanafi	開発企画局 (BAPPEDA)
Drs. H. Amiruddin Bachtiar	村落開発局(PMD)
Ms. Nurlinda	フィールドオフィサー
Mr. Abdul Rahman	フィールドオフィサー
Mr. Kamaluddin	フィールドオフィサー
Mr. Muh Arfah	農民グループ
Mr. M. Idrus Sigollo	農民グループ
Mr. HJ. Caya	農民グループ
南スラウェシ州ゴワ県	
Drs. Mapagio	官房局人事課
Drs. H. Syafruddin Kaiyum	県知事
Mr. Alwi Bedu	財政局
Drs. Baharuddin Mangka, Msi	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. Thalib Masserang	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. Idil Hafid	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. Ichsan	食糧・園芸作物農業事務所
Mr. Abd. Azis	水資源管理事務所
南スラウェシ州ブルクンバ県	
Mr. Andi Bachtiar	開発企画局 (BAPPEDA)
Mr. Suparman	保健局
Mr. Muhammad Alwi	保健局
Dr. Hj. Rusni M. Kes	ブルクンバ県病院マネジメント事務所
南スラウェシ州ルウ県	
Drs. M. Taufiq Gurrachman, M.Si	開発企画局 (BAPPEDA)

バンテン州

H.M. Yunadi Sahroni 教育局  
Drs. Ino S. Raswita 教育局  
Drs. Dian Suryana 教育局

バンテン州セラング県

HM. Sibromulisi 教育局  
Drs. Daud Fansuri 教育局  
Dra. Hj. Yumaya 教育局  
Mr. H. Asudjai 郡教育局  
Mr. Baini 郡教育局  
Mr. Daru Hartono 郡学校委員会  
Mr. Evi Susanty 郡学校委員会  
Mr. Nani Abdulgani 郡学校委員会  
Mr. Otang Rahmau 郡学校委員会  
Mr. Bamim 郡学校委員会  
Mr. Engkos Kosasih フィールドコンサルタント  
Mr. Sarmat フィールドコンサルタント  
Mr. Endang Suherman フィールドコンサルタント  
Mr. Ahmad Hidayat フィールドコンサルタント

北スマトラ州

Ms. Hasni Anggreinihubis 開発企画局 (BAPPEDA)  
Mr. Sulfan Masution 開発企画局 (BAPPEDA)  
Drs. Junaidi Muslim 開発企画局 (BAPPEDA)  
Mr. Eric Arruan, 開発企画局 (BAPPEDA)  
Mr. Sulfan Nasution 開発企画局 (BAPPEDA)  
Ir. Budi D. Sinulingga 州研修所 (Provincial DIKLAT)  
Mr. A. Jaeil, Sekretaris 州研修所 (Provincial DIKLAT)  
新谷直之 JICA派遣専門家  
(地方行政人材育成プロジェクト)  
Drs. Hakimil Nasution 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Habibuddin Hap 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Viamipar 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Tondang 村落開発局 (BAPEMAS)  
Ms. Maka 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Sitombul 村落開発局 (BAPEMAS)  
Mr. Abalillah 村落開発局 (BAPEMAS)

北スマトラ州ピンジャイ県

Mr. Sukri 財政局

北スマトラ州北メダン県

Mr. Ismail メダン第1中学校校長  
Mr. Hadi 財政局

北スマトラ大学

drg. Bakti Soeyono  
Ir. Yusak Maryunianta

北スマトラ州NGO

Mr. Vincent W. Munthe NGO, Kebun Jeruk



### 別添3 参考文献リスト

#### 【地方行政全般】

- 国際協力機構 (2005a) 『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－調査研究報告書』
- 国際協力機構国際協力総合研修所 (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－調査研究報告書』
- 国際協力機構東京国際センター、明治大学社会科学研究所 (2004) 『地方行政プログラムに関するコンテンツ開発』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所 (2001) 『「地方行政と地方分権」報告書』
- 総合研究開発機構 (2003) 『アジアの地方行政官人材開発支援に関する研究』
- 竹内卓朗 (2005) 「地方分権：東アジア諸国のインフラ整備に関するインパクト」国際協力銀行開発金融研究所『開発金融研究所報』第 25 号
- Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird (1998), Retihnkng Decentlization in Developing Countries, World Bank

#### 【インドネシア地方行政一般】

- 飯島聰 (2005) 「インドネシア国家開発計画システム法の制定とその意義について」国際協力銀行開発金融研究所『開発金融研究所報』第 25 号
- 岡本正明 (2005) 「再集権化するインドネシア－内務省による権限奪回とユドヨノ新政権の展望」財団法人国際金融情報センター編『インドネシアの将来展望と日本の援助政策』
- 国際協力事業団 (2002) 『平成 14 年度 JICA 国別事業実施計画 インドネシア』
- 国際協力事業団 (2001c) 『平成 13 年度 JICA 国別事業実施計画 インドネシア』
- 国際協力事業団 (2001d) 『インドネシア共和国セクター・イシュー別基礎資料』
- 国際協力事業団 (1994) 『第二次国別援助研究会報告書』
- 深尾康夫 (2003) 「ポスト・スハルト時代地方政治の構図－リアウ群島州分立運動の事例から－」松井和久編『インドネシアの地方分権化－分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー－』アジア経済研究所
- 松井和久 (2003) 「財政分権化と地方財政」松井和久編『インドネシアの地方分権化－分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー－』アジア経済研究所
- 森田朗 (1977) 「インドネシア」森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会
- 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」『国際協力研究』Vol. 14No. 1 (通巻 27 号)

Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (2003), Final Report on Study on Transfer Mechanism for Local Government Borrowing

World Bank (2003), Decentralizing Indonesia

World Bank (2005), East Asia Decentralizes – Making Local Government Work in East Asia, World Bank

#### 【地域開発政策支援】

岡本正明 (2003) 『専門家業務完了報告書』

国際協力機構 (2004a) 『インドネシア共和国地域開発政策プロジェクト終了時評価報告書』

国際協力機構 (2003) 『インドネシア共和国地域開発政策支援プロジェクト終了時評価報告書』

佐久間弘行 (2005) 『専門家業務完了報告書』

武田長久 (2002) 『専門家業務完了報告書』

谷本寿男 (2005) 『専門家業務完了報告書』

松井和久 (2001) 『業務最終報告書』

皆川泰典 (2005) 『専門家業務完了報告書』

#### 【地方行政人材育成】

榎本正義 (2005) 『専門家業務完了報告書』

川端岳郎 (2005) 『専門家業務完了報告書』

国際協力機構 (2004b) 『インドネシア共和国地方行政能力向上プログラム終了時評価報告会資料』

国際協力機構 (2004c) 『インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクト終了時評価報告書』

国際協力機構インドネシア地方行政人材育成プロジェクトⅡ (2005) 「インドネシア地方分権の現状」 ([http://www.jica-hrdlg.or.id/v2/page.php?mod=chart\\_indonesia&bahasa=jp](http://www.jica-hrdlg.or.id/v2/page.php?mod=chart_indonesia&bahasa=jp))

国際協力機構インドネシア地方人材育成プロジェクト (2005) 「インドネシアの公務員制度」

国際協力事業団 (2002) 『インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクト実施協議調査報告書』

国際協力事業団 (2000) 『インドネシア共和国公務員行政能力向上プロジェクト基礎調査団報告書』

杉永雅彦 (2005) 『専門家業務完了報告書』

中島浩介 (2005) 『専門家業務完了報告書』

#### 【スラウェシ地域保健強化】

- 川村正子（2000）『総合報告書：インドネシア国南スラウェシ州地域保健強化プロジェクト』
- 国際協力事業団（2002）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト総合報告書』
- 国際協力事業団（2001）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト終了時評価報告書』
- 国際協力事業団（1999）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト巡回指導調査団報告書』
- 国際協力事業団（1998）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト運営指導調査団報告書』
- 国際協力事業団（1996）『インドネシア国南スラウェシ地域保健強化プロジェクト事前調査団報告書』

#### 【スラウェシ貧困対策】

- 赤松志朗（2003）「スラウェシ貧困対策村落開発計画と日本型アプローチ」『アジア研ワールド・トレンド』 No. 99
- 国際協力機構（2005）「プロジェクトの持続発展性のキーとは ―インドネシア・タカラールモデルのその後―」 JICA 国総研セミナー資料
- 国際協力事業団（2001）『インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画終了時評価報告書』
- 国際協力事業団（2000）『インドネシア共和国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画巡回指導調査団報告書』
- 国際協力事業団（1998）『インドネシア国スラウェシ貧困対策支援村落開発計画計画打合せ調査団報告書』

#### 【水利組合強化】

- 臼杵宣春（2004）（2005）「技術協力プロジェクト（インドネシア水利組合強化計画）実施運営総括表」
- 臼杵宣春（2004）『業務完了報告書』
- 国際協力機構（2004）『インドネシア共和国水利組合強化計画実施協議調査報告書』
- 国際協力機構（2004）「事業事前評価表（技術協力プロジェクト）：インドネシア：水利組合強化計画」（[http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2004/ind\\_01.html](http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2004/ind_01.html)）
- 水谷正一（2005）『業務完了報告書』

## 【PKPM】

国際協力機構（2005）『評価調査結果要約（中間評価）インドネシア国市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト』

国際協力機構（2005）『インドネシア国「市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト」中間評価調査帰国報告会議事抄録（案）』

国際協力機構（2004）『インドネシア共和国市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト実施協議報告書』

国際協力機構（2004）『インドネシア国市民社会の参加によるコミュニティ開発プロジェクト（PKPM）運営指導調査 インドネシア現地調査報告』

武田長久（2004）『専門家業務完了報告書（平成16年3月11日作成）』

長畑誠（2005）『専門家業務完了報告書（平成17年4月25日作成）』

和田信明（2004）『専門家業務完了報告書（平成16年7月20日作成）』

JICA（2005）*Building Local Initiative*

JICA（2004）*Community Empowerment Program with Civil Society in Indonesia (CEP)*

## 【REDIP】

国際協力機構（2005）『インドネシア共和国地域教育開発支援調査フェーズ2（REDIP2）最終報告書要約』

国際協力機構（2004）『インドネシア国地方教育行政改善計画インセプションレポート和文』

国際協力機構（2004）『インドネシア国地方教育行政改善計画プロジェクトドキュメント（案）』

国際協力事業団（2001）『インドネシア国地域教育開発支援調査最終報告書－和文要約－』

国際協力事業団（2001）『インドネシア共和国地域教育開発支援調査フェーズ2事前調査報告書』

国際協力事業団（1999）『インドネシア共和国地域教育開発支援調査予備調査報告書』

佐久間潤、豊間根則道、牟田博光（2002）「基礎教育協力の新たな可能性 —インドネシア地域教育開発支援調査（REDIP）の事例—」『国際協力研究』Vol.18 No.1, 2002年4月

## 【フィリピン】

国際協力機構（2006）『フィリピン共和国地方開発プログラム形成調査報告書』

国際協力機構（2005）『フィリピン共和国地方分権・地方開発／地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査報告書』

永井史男（2004）「フィリピンにおける中央・地方関係—人事行政の観点から」稲継裕昭他『中央・地方政府間の人的リンケージに関する国際比較』（平成 14-15 年度科学研究費補助基盤研究（B）（2）研究成果報告書）

## 【タイ】

自治体国際化協会（2003）「タイにおける地方分権化の動向」『CLAIR REPORT』第 250 号

永井史男（2005）「タイの地方分権は進んでいるのか—第一期タクシン政権下での取り組み（タイの地方分権・地方自治の現在 連載第三回）」盤谷日本人商工会議所『盤谷日本人商工会議所所報』2005. 7 号

永井史男（2003b）「タイの自治体は何をしているのか（連載第 3 回）」盤谷日本人商工会議所『盤谷日本人商工会議所所報』2003. 5 号

永井史男（2003a）「なぜタイの地方分権はわかりにくいのか（連載第 1 回）」盤谷日本人商工会議所『盤谷日本人商工会議所所報』2003. 3 号

永井史男（2001）「関係機関訪問記録：県開発計画に関するインタビュー調査記録」内務省事務次官事務所県開発計画部編『2000 年度県開発計画実施計画及び 1999 年基礎的ニーズデータに基づくタイ人の生活の質報告の分析結果要旨』