

## 付録3 地域別の現状と課題

### 3 - 1 東南アジア<sup>46</sup>

東南アジアの諸国は中央集権の行政構造を持つ国が多いが、1990年代から民主化と冷戦後の市場経済化の流れの中で地方分権化を進める国が増え続けている。フィリピンはマルコス後のアキノ政権で1991年に地方自治法を制定し、地方分権化を実施している。また、インドネシアではスハルト後の民主化、改革の流れの中で1999年に地方分権関連2法が成立し、2001年から施行された。地方分権化は地方政府への権限委譲をもたらすが、インドネシアでも2003年に地方行政法の改正により首長の直接選挙制が導入され、地方行政における政治の影響力が強くなっている。一方、タイでも1997年憲法及び1999年の地方分権法で地方自治機構の改革が進められ、自治体の機能を強化したが、中央政府の行政機構が並存する形での改革になっている。カンボジアも基礎自治体の権限強化を通じた地方分権改革を行っているが、地方政府は中央政府の出先機関であり、限定的な分権化にとどまっている。

東南アジアの諸国は、地方分権化を進めているフィリピンとインドネシア、中央集権の中で基礎自治体への権限委譲を図っていこうとするタイやカンボジア、社会主義の国で中央の統制が強く地方政府への権限の分散にとどまっているベトナムやラオスなどの3つに分類することができるが、地方行政の能力向上は公共サービスの提供や地域開発を進めていくための共通の課題になっている。

また、社会主義国では支配政党の力が強く、地方政府の意思決定において行政のラインとともに政党のラインが影響力を持っている。フィリピンやインドネシアでも地方分権化が地方行政の政治化をもたらしている側面がある。東南アジアではパトロン・クライアント関係など縁故主義が残っている国が多く、地方行政における中央と地方の二重構造や地方ガバナンスにおける政治家や政党の影響力に留意する必要がある。

縁故主義、中央 - 地方の二重構造、政治の影響への留意が必要。

<sup>46</sup> 自治体国際化協会（2004）

### 3 - 2 東アジア

中央政府の統制強し。

東アジアの中国やモンゴルの地方行政は社会主義体制の特徴を持っている。中国の地方政府は国家権力の執行機関の一部として中央の統制下にあり、中央政府と同様の組織機構体制となっている。また、党組織が地方行政に対して影響力を持っている。一方、地方財政に関して1980年からの財政請負制により財政の地方分権がなされ地方財政は好転したが、沿海部と内陸部の格差が拡大するとともに、国の財源不足が深刻になった。このため1994年に分税制への転換が行われ中央政府の歳入が増加し、中央政府は財政移転による地方政府への再分配化を行ったが、地域間格差を是正するには至っていない。モンゴルも社会主義の体制下で中央の統制が強く、地方政府の首長は上位政府の首長により任命され、自治体財政も国家予算に大きく依存している。

### 3 - 3 中央アジア<sup>47</sup>

1991年のソ連邦崩壊以来、地方行政の役割は民主的な国づくりの中で増加しつつある。2000年以降、地方行政制度は市民社会の参加・持続的な開発においても重要な役割を担っている。これらの進捗が見られるものの、依然として中央アジアの国々の中央政府は政治的・財政的な権限委譲に関しては、ソビエト時代からの官僚的な発想・民主的な地方行政運営の経験不足も手伝い、依然として懐疑的である。次の5カ国の取り組みも、それぞれの国々において様々な状況にある。

カザフスタンの地方行政制度の再編は、いまだに取り組み中である。2003年以降に、政党の代表及びNGOなどが、カザフスタンにおける地方自治を草案の作成を開始し、地方自治を求める動きは確認されている。それらと同様の動きとして、2001年に法令“On the Government Commission on Power Distribution among Government Levels and Improvement of Inter-Budgetary Relations”が大統領によって承認された。つづいて、2003年には政府によって法令“On Conception of Power Distribution among Government Levels and Improvement of Inter-budgetary Relations”が承認された。

際立つキルギスの地方分権化の進捗と地方政府の能力。

キルギスは、より進んだ地方分権化の進捗と地方政府の能力において、ほかの中央アジアの国々よりも、際立った状況にある。地方自治に関するプログラムは、キルギス政府及び各ドナーからも支援を受けて実施されて

<sup>47</sup> Central Asian Gateway ウェブサイト

いる。USAIDなどが地方政府の代表者のトレーニング・財政管理に関する技術協力、民主的制度の普及などを実施している。

タジキスタンにおいては、1990年代から分権化の動きは始まっているが、その成果は芳しくない。地方政府は、法律的には地方自治制度の面を持っているが、実際には中央政府機関の出先としての役割を持ち、二重のステータスを持っている。

トルクメニスタンは「外国には何も頼らず、何も支配されない」との固い外交方針から、わが国をはじめとする外国よりのODA受入に慎重な姿勢をとっている。2006年に死亡したニヤズフ大統領による独裁政治が行われていた。

ウズベキスタンの地方行政の制度の特徴としては、1992年から、伝統的な地域社会の単位であったマハッラ（Makhallya）を、ウズベキスタン政府が行政機関の改革を打ち出し、可能な限りの責任と権限を各地の行政機関または住民の自治組織に委譲することを決定したことである。ウズベキスタンの行政区分には州、郡、市、区があり、マハッラは区の中でもさらに末端に位置する。マハッラの行政機関化の一環として、政府は各マハッラに委員会を立ち上げ、その組織力を強化していった。その目的は、地域内の管理・運営を地域住民に行わせ、国家の安全や社会の安定を徹底的な情報収集と伝統的手段を通して達成することである。

### 3 - 4 南西アジア<sup>48</sup>

大きな影響力が残る英国の植民地政策。小国への影響力が大きいインド。

南西アジアの地方行政制度において、歴史的に大きな影響力を持っているのが、インド、パキスタン、バングラデシュの広大な地域を統治してきた英国の植民地政策である。これらの政策は、それぞれの国の独立当時の統治体制・官僚制度・地方行政制度に使用される用語などに大きな影響を与えている。また、ネパール、ブータンに関しては、インドの政治的・経済的影響力は現在も大きく、この地域におけるインドの影響力を示している。

インド自身は連邦制をとっており、州政府の集合体といわれるように、州政府の権限が強く、地方分権化が進んでいる。しかしながら、州政府の財政基盤は脆弱であり、多くの州が財政面で中央政府に依存している。

一方、パキスタンでは、文民政治の汚職と軍事クーデターが繰り返されるという悪循環に陥っている。ムシャラフ政権に課された課題が民主化政策であり、その一環とし2001年に地方分権推進のための地方行政法2001が

<sup>48</sup> 森田（1998）、ESCAP ウェブサイト

施行された。その最も大きな特長は任命制の地方行政官による統治から、選挙による地方政治家による知事へ誕生という変化と、州政府から県政府への大きな権限委譲が行われた2点である。しかしながら、依然として財政・人事の両面で州政府が県政府をコントロールしている状況には変わらない。

バングラデシュにおいては、非常に強い中央集権のシステムを作り上げている。中央政府は人事・財政はもちろんのこと、地方政府の構造までもその影響力を行使できる。この極度の中央集権のシステムを変更しようとする動きは、地方政府の能力強化などの面で見られるが、依然としてその結果は出ていない。

ネパールの行政は中央集権的であり、その効率を高め、住民の広範な参加を得るためには地方分権化が必要なことが、すでに民主化以前から広く認識されてきた。民主化以後、この急速な進展が期待されたが、郡レベルにおいては開発計画の立案や調整については、かえって後退したと評価されている。中央政府の権限は現在も強い。また各レベルの自治体と中央省庁の出先機関との業務分担が明確でなく、各種事業の実施を困難にしている。

ブータンは植民地化される経験を持たず王政を保ってきたが、国王主導で国民への権限委譲を進めるという一種独特な文脈の下で1981年に県レベルの県開発議会を、1991年に地区レベルの地区開発議会を設置、2002年に成人男女の直接投票による地区長（Gup）選挙を導入するといった地方分権化の取り組みを進めている。2002年の地方分権関連法の改正に伴い自治・財源権限が中央政府から地方政府に委譲され、地方政府が住民参加を得ながら意思決定を下し、開発計画を実行する制度が導入されてきており、2008年に初めて成文憲法が制定されるとともにこうした地方分権化への動きはますます加速していくことが予想されるが、人的資源と開発計画を実施する能力は中央省庁に蓄積されており、末端の行政レベル、特に地方での行政レベルの能力強化は依然として大きな課題といえる。

スリランカにおいても1987年に州議会の設置という憲法の改正を通じて地方分権化改革が実施された。この地方制度改革は、州に権限を大幅に委譲することでタミル人の自治の範囲を拡大し、民族紛争を解決するというスリランカ独自の問題の解決（インドによる介入）、そして行政の効率化と、それによる小さな政府の実現を目的としたものである。

200年に及ぶ英国統治の名残を残しながら、南アジアの国々は国内に火種を抱えながら国の体制を維持しようとしてきた、国を治める仕組みである地方行政制度にその試行錯誤の跡が残っており、国々による特徴が出ている。

### 3 - 5 中近東（西アジア）<sup>49</sup>

中近東の多くの国も、それぞれの特徴を持っている。欧州連合（European Union: EU）に加盟を目指しているトルコから、今なお紛争に巻き込まれているアフガニスタン、産油国であるサウジアラビアなどである。

各国の現状を簡単に確認していく。イエメンは、2000年に審議が長期化していた地方自治法がようやく国会にて可決成立し、公布された。その内容は、州及び州と村の中間に位置するムディーリーヤと呼ばれる行政区域において選挙による地方議会を設置し、その首長の指名・選出方法及び機能・職務を、法により定めるとなっている（第143、144条）。第1回地方議会選挙は、2001年に実施、2006年に第2回地方議会選挙実施している。

イラクは、連合暫定施政当局は、当初前政権の地方行政制度を活用しようと試みたが方針は変更された。2005年1月には全18県において県議会選挙が実施された。

イランは、30の州から構成されている。州知事は内務大臣の任命制になっている。さらにその下の郡知事に関しても、州知事の推薦の上、内務大臣が推薦するとされている。地方財政の3分の2は中央政府からの交付金で賄われており、強い集権体制が置かれている。しかし、一方で州の新設などに関して住民側から強い不満が暴動という形で現れた事例もある（サブゼヴァール暴動など）。

オマーンは、地方行政は地方自治体への限定的な自治として存在する。現在、43の自治体が存在する。地方選挙は行われていない。財政的には、地域自治・環境・水資源省（Ministry of Regional Municipalities, Environment and Water Resources）の管理下にある。

サウジアラビアは、地方行政法（1993年）により、王国の地方行政区は13州に分割されている。州知事は内務大臣の勧告に基づき国王によって任命される。財政的にも中央・地方の区別はない。また、地方自治法改正により、各州に州議会が設置されたが、知事を含めた州政府機関幹部は、内務大臣の勧告により首相が任命する。

シリアは、14の州に分かれている。州知事は内務省によって任命され、大統領に直接の報告義務を負っている。また、実質的にはバアス党の一党独裁体制のため、地方行政もその影響を受けている。地方議会選挙は行われているが、実際は党のコントロール下にあると考えられている。また、財政的には中央政府の一括管理の下で行われている。

州知事は、国王や大臣による任命多し。

<sup>49</sup> 伊能・松本編（2001）（2003）

EU加盟のための地方自治の拡大など。

トルコ地方行政の特色は、中央統治と地方自治の併存である。中央統治の仕組みは、内務省官僚が県知事・郡知事を務めていること、各県または数県ごとに中央政府の地方局があり、地方での政策実施を担当している。また、財政的にも地方は中央に大きく依存している。これらの状況にもかかわらず、ヨーロッパへの参加を目指すトルコは、外圧力にも似たEU加盟の条件を最低限満たすべく、地方自治の拡大を進めている。

パレスチナは、イスラエルの占領下・政党間による対立の中にあるため、効果的な地方行政運営は困難な状況にある。132の地方自治体が乱立しており、地方自治庁は広域行政または合併の実施を検討しているが、いまだ成果は出ていない。財政制度に関しては、固定資産税の扱いがガザ地区と西岸地区によって異なっており、自治政府としては混乱している地方財政制度の整備に乗り出している。

ヨルダンの内政改革については、今後10年間（2006 - 2015年）のヨルダンの進路を定める国家アジェンダが2006年1月末、国王に提出された。また、地方に対する権限委譲を重視し、各地方の発展を促進するための地方分権化を目指している。この構想を具体化するため王立委員会（Royal Commission）を設置し、ワーキングプランの作成、法律の改正などが検討されている。現在は全国12州の州知事は国王により任命され、内務省の監督を受ける。各市の市長は選挙で選出された上、都市地方環境問題相により任命される。大アンマン市の市長のみ国王により任命される。各州、アンマン市には、選挙及び任命議員による評議会が置かれている。

レバノンでは、国土の大きさが岐阜県ほどの小さな国になるため、県政府（6県）は中央政府の出先機関となっている。さらに600を超える自治体が存在し、それらの中には実態を伴っていないものもある。一つ一つの自治体規模も小さいため、財政基盤も脆弱であり、地方分権化を強く推し進める政策をとってきたが、実態は伴っていない。

### 3 - 6 北アフリカ<sup>50</sup>

オスマン朝の制度が基礎。イスラム教や部族性の影響大。実質的中央集権体制多し。

多くの北アフリカにおける地方行政制度の変遷は、オスマン朝の制度を基礎に、英国やフランスの支配及び独立から、現在にいたるまで改変が繰り返されてきたものである。また、ほかの要素としてはイスラム教や部族制の影響を大きく受けている地域といえるかもしれない。実質は中央集権の体制を取っている国がほとんどである。さらにスーダン、アルジェリア、リビアなどの特殊事情を抱えた国が存在している。

<sup>50</sup> UNDP ウェブサイト

各国の現状を簡単に確認していく。モロッコは、オスマン朝の支配を受けなかった数少ない国の一つ。モロッコの国家統制の形がスルタン・カリフなどの伝統的な制度の加え、近代的な議会・政党・憲法を持ち合わせている二重制度の上に成り立っていることに注意すべきである。モロッコの地方行政体は、地域圏、府、県、市、村から成る。モロッコの全国は16の地域圏、29の府、42の県、249の市、1298の村から成っている。各知事・市長などは国王の勅令によって任命される。

チュニジアの地方制度は、オスマン朝・フランス植民地期の影響を受け変化を遂げてきた。現在のチュニジアの地方制度は大統領を中心にした強力な中央集権の下にある。憲法上に地方自治の保障はされていない。地方行政は、県とコミューンの二層制をとっている。県知事は大統領の任命制であり、議員は住民の選挙では選ばれていない。コミューンは県政府の強い指導下に置かれており、中央統制の仕組みとして機能している。

エジプトの憲法においては「全国は県、市、村その他地方行政単位に分けられる」旨規定されているが、より具体的には地方行政組織法により、全国は県に分けられ、さらにカイロ、アレキサンドリア、ポートサイド、スエズ各県の下には区、その他の県には郡、市、区、村などの下級行政単位が置かれている。

アルジェリアでは、中央集権的な地方行政制度をもっている。1990年代から内政に問題を抱えており、2002年に最新の地方選挙が行われた。各首長は中央政府の任命制になっており、地方政府の予算は内務省からの配分金で賄われている。

リビアの地方行政制度は幾度となく改正されてきている。最近の状況では、34の州・県レベルの自治体と468の基礎自治体が置かれている。法律上は直接民主制を標榜する国のため、非常に分権化された制度に見えるが、実質は地域代表の人選において中央政府にコントロールが行われているため、中央集権化された制度といえる。

スーダン政府は内戦後の地方行政制度の整備を2005年の結ばれた南北包括和平合意に基づき実施中である。1994年の当時の政府は国を26の州に分け州議会を設置した。行政を司る州知事・州大臣は大統領の任命制である。しかしながら、ダルフルを含む南部10州の扱いは、紛争がからみ、極めて流動的である。

### 3 - 7 サブサハラ・アフリカ

州は、中央政府の出先機関が、権限が弱い。議会と行政の区切りが曖昧もしくは複雑。

1980年代よりサブサハラ・アフリカの多くの国では、多重債務や中央政府の汚職などの問題から、世銀、IMFが主導する構造調整改革を導入するようになり、地方政府への権限委譲が進められるようになった。さらに、1990年代末より、国家開発計画として、貧困削減を目指したPRSPが策定されるようになり、貧困者へ届くサービスを目指して、地方政府への権限委譲が一層進められるようになった。

次に、現状について、行政、財政及び政治の観点から確認する。

まず、地方行政構造の特徴としては、州行政機関の位置づけが、中央政府の出先機関であるか権限が弱いケースが多い。議会と行政の区切りが曖昧もしくは複雑である。地方レベルでの公共サービスの実施は、各セクター省庁の地方出先機関が主体となっているケースと、地方政府が主体となっているケースがある。前者の国々では、地方レベルでの開発計画についても、各セクター省庁の地方出先機関が主体となって策定しており、地方政府はその調整能力が課題となっている。

財政については、地方政府は、やはり中央政府からの財源に依存するところが大きい。ただし、財政全体に見る地方政府への交付金配分割合は国によっても大きく異なる。現在、地方政府よりも各セクター省庁の地方出先機関が主体となっている国々では、地方政府への交付金を増加させる財政分権化推進の動きも生じている。(ガーナ、ザンビア)また、地方交付金の配分には、開発計画策定、財政管理、モニタリング分野を中心とした行政能力を条件としている国々も多い。

政治的には、現在、多くの国々で地方開発計画策定に議会や住民の参加が推進されているが、セクター間、地域間の優先順位付けができておらず、その調整能力向上が課題となっている。また、1970年代に社会主義を経験している国々では、コミュニティレベルでの互助組織により行政サービスの一部が運営されており、これら住民組織との協働も課題となっている。

最後に、援助協調推進下のアフリカ諸国での案件形成の留意点などについて見る。ドナー協調や財政支援の進む国々では、地方分権化セクターでのコモンバスケット・ファンドや財政支援の枠組みの中で、地方行政関連の活動や成果指標が定められており、ドナーはこれらの枠組みの中で支援を行うことが求められている。また、コモンバスケットや財政支援枠組みが形成されていない国々でも、地方分権化セクターでのワーキンググループによる政策レビューが、政府とドナーにより行われている国々もあり、案件形成にはこれらの動向を把握していくことも重要である。さらに、こ



うしたドナー協調による支援では、全国的な体制整備が課題であるとともに、貧困削減目標下での全国的成果達成が要請されるため、特定地域への支援は忌避される傾向にある。このため、JICAのようなプロジェクト型協力を主体とするドナーには、従来実施してきた特定地域に終始する支援や、現場レベルでの協力のみを行うことが困難になっており、現場と政策レベルの支援を相互補完するようなプログラム形成が求められている。

### 3 - 8 中南米・カリブ地域<sup>51</sup>

ブラジル、アルゼンチン、コロンビア、メキシコなど人口、領土、国民総生産（Gross National Product: GNP）の規模が大きい国ほど、地方分権が進んでいる。逆にカリブ海のバルバドスとバハマは、地方分権はなく中央政府が公共支出のすべての責任を有している。

規模の大きな連邦制国家でも、地方政府の自治権は大きく異なっている。州の自治権が大きい国として代表的なのは、アルゼンチンやブラジルである。これら国の州は、政治的にも財政的にも自治権が大きく、市に対する責任や財源も持っている。地方の自治権が小さい国としては、ベネズエラやメキシコなどがある。他方、コロンビアは、単一制国家ではあるが地方分権が最も進んだ国の一つとなっている。

中央 - 地方すべての政府の支出に対する地方政府の支出割合と権限移譲との関係としては、地方政府の支出額割合が低い国（コスタリカ、ドミニカ共和国、パナマ、ニカラグアなど）では、中央政府がほとんどの行政サービスを提供しており、市が提供するサービスは、道路維持、市場・食肉処理場・共同墓地の管理などのみである。逆に地方政府の支出割合が高い国（ブラジル、アルゼンチン、コロンビア、メキシコ）では、州や県の役割が重要で、多くの場合市とも責任を共有している。地方政府の支出額割合が、この両者の間に位置する国（ウルグアイ、チリ、ホンジュラスなど）では、中央政府と地方政府とが共同で、社会保障、保健、教育、住宅補助などの行政サービスの責任を共有している。

地方政府の借入への制限が大きな課題。

中南米・カリブ地域の地方分権における課題としては、地方政府の能力不足もあるが、特に地方政府の借入への制限が大きな課題の一つとなっている。アルゼンチン、ブラジル、メキシコ、コロンビアなど大国の財政的な共通問題として、地方政府の財源不足とそれに伴う債務がある。これに関し実現すべき改革として、借入が困難な状況に直面している地方政府の財政構造の改革と中央 - 地方政府間の財政システムの構造改革が挙げられている。

<sup>51</sup> IADB (2001)、Bird (2000)

### 3 - 9 大洋州

伝統的なリーダーと近代的な行政の制度が併存。

大洋州の諸国はパプアニューギニアを除くと小さな島嶼国であり、地域間の交通が不便なところが多い。多くの島嶼国の地方政府は行政能力が弱く、中央政府からの財政移転も十分ではないため、行政サービスの提供に課題を抱えている。また、伝統的なリーダー（酋長やビックマン）と近代的な行政の制度が併存していることが多く、地方行政に対して影響を及ぼしている。パプアニューギニアは1995年に地方分権化を行い、州政府と地区政府の制度を整備した。しかし、州知事は州選出の国会議員が就任することから、行政が政治的な影響を強く受ける体制にある。また、地区においても地区選出の国会議員が大きな影響力を持っている。各レベルの行政の権限関係があまり明確になっておらず、地方分権化はうまく機能していない。