

## 付録5 地方行政の全体像を考える - その目的と役割 -

### はじめに

開発途上国の地方行政分野での協力を考えるために、最初にはなければいけないことは、開発途上国・先進国の違いを問わず、地方行政の全体像をつかむことである。もともと事業量や権限の小さい開発途上国の地方行政だけ見ていると、見落としてしまう問題が出てきてしまう。地方行政というものをより広範囲に理解することによって、問題を発見し解決するための様々なヒントやアイデアを提供してくれる。この付録では、地方行政の目的・地方行政を構成する主体・それぞれの主体の果たすべき役割の概要を解説し地方行政の全体像を示したい。

図A5-1の地方行政役割図を基に次の順番で説明する。

- 地方行政の構成と目的
- 中央政府の役割
- 地方政府の役割
- 住民のできること
- 各関係者間での協働・連携・調整

### 1. 地方行政の構成と目的（地方行政役割図）

地方行政を構成する要素として、この付録では中央政府・地方政府・住民という枠組みを提案したい。一般的に国の統治機構（政府）は、中央政府と地方政府によって構成されていて、地方政府は中央政府が示した方針及び定めた法令に則って住民に行政サービスを提供する。地方政府の定義は国によって異なっており、州政府を含めて地方政府と呼ぶ国もあれば、州政府より小さい県政府以下の政府を地方政府と呼ぶ国もある。この付録では、便宜上、中央政府より規模の小さい州政府も含めた形で地方政府と呼ぶこととする。また、中央政府の出先機関が、地方で多くの仕事をしている国もあるので、地方政府にはそのような出先機関なども含める（この定義は報告書本文と同じである）。また、最近では、先進国・開発途上国を問わず、積極的に政府と住民の協力・連携を促す動きも盛んになってきており、公共事業への住民参加、住民自身による政策・制度の活用などの事例も増えている。中央政府・地方政府・住民といった3者の役割分担が、経済性・公正性・効率性などの視点から盛んに議論されている。

さて、地方行政は、一体どのような目的を達成するために存在しているのだろうか。日本の地方行政の歴史を振り返ってみると、地方行政が行ってきたことは、道路や港湾などの社会資本整備と教育・保健・福祉などのナショナル・ミニマム<sup>52</sup>としての行政サービスの提供だった<sup>53</sup>。これらの各種行

<sup>52</sup> 国民が全国どこでも同等の公的サービスが受けられる状況を意味する。

<sup>53</sup> 岡本（2003）

政サービスの提供とそれによる住民の福祉の向上こそが地方行政の目指すゴールである。つまり、生活環境の保全、犯罪の防止、交通網の整備、医療・教育設備の整備などの各施策・事業の実施を通して、地域住民の生活をより良いものにするのである。では、このゴールは日本及び開発途上国の地方行政関連の開発計画などの政策文書の中で、どのように表現されているか。以下に、日本、タンザニア、ボリビア、インドネシアの事例を掲載した。いずれの政策においても、貧困の削減・行政サービスの向上・住民生活の向上といった言葉が並んでいる。

- ▽ 「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」(日本：地方自治法第1条の2)
- ▽ 「行政システム改革においては、すべての公共サービスにかかる費用が住民の税金等によって賄われているとの原点に立ち返り、改革の理念は住民の満足度の向上とし、公共サービスを受ける住民の立場に立った「生活者起点の行政」へと転換を図ることを明確にした」(三重県：さわやか運動基本方針)
- ▽ *The Tanzania Vision 2025 aims at achieving a high quality livelihood for its people attain good governance through the rule of law and develop a strong and competitive economy.* (タンザニア：The Tanzania Vision 2025)
- ▽ *The Law on Administrative Decentralization delegated technical and administrative functions to the departmental prefectures with a view to improving public service efficiency and promoting regional development.* (ボリビア：PRSP)
- ▽ *Regional governments must handle the existing poverty problems fast and effectively without waiting for or depending on instructions from the central government.* (インドネシア：Decentralization Policy For Poverty Reduction by MOHA (Ministry of Home Affairs))

次に、これら3者の役割を考えるために、「A - 政策」「B - 権限・枠組み」「C - 財政」「D - 人材」の4つの視点を提供したい。これらは、各種行政サービスを成功に導くため、または事業の自立発展性を高めるために必要不可欠なものである。すなわち、住民のニーズに合致した支持される政策を策定し、法令などによってその権限や枠組みを明確に示し、財源を優先的に配分し、優秀な人材を配属することが行政サービス実施の上で理想的な条件だと思われるからである。

以下では、地方行政の目指すゴールを達成するために、3者がそれぞれに、どのような役割を果たしているか、これら4つの視点に基づいて考えてみたい。

## 2．中央政府の役割（地方行政役割図）

まず最も責任の重大な中央政府の役割を見てみたい。地方行政とは見方を変えれば国の統治のシステムであるから、中央政府の役割は非常に重要になってくる。特に開発途上国においては、政策や制度は中央政府によって策定される場合が多く、その影響力も大きいといえる。

## 政策

中央政府においては、国策として地方行政分野の政策が策定される。この政策は、国が地方をどのように治めていくか、あるいは行政サービスをどのような形で住民に提供していくかなどの方針や戦略を示したものである。これらの政策は、政治的スローガンとして、影響力のある政治家の談話・政府高官の会議での発言といった、ある問題に対しての政府の活動の姿勢として表現される場合、または問題の解決「策」(プログラム群)として、目に見える形で紙に書かれたもの、すなわち5カ年計画・国家開発計画・PRSP・行政改革指針などのような形で発表される場合がある。

## 役割の例

- ・ 地方行政の権限・枠組みに関する政策の策定
- ・ 地方財政政策の策定
- ・ 地方行政官などの人事政策の策定
- ・ 地方政府が実施する事務・事業の改善に関する政策の策定
- ・ 地方政府が実施する各セクターの行政サービスに関する政策の策定
- ・ 住民参加に関する政策の策定

## 権限・枠組み

権限・枠組みに関する中央政府の役割は、地方政府の境界の設定、組織体制、意思決定の仕組み、行政サービスの種類などを定めたりすることである。例えば冒頭で、国によって地方政府の意味する範囲が違くと述べたが、それらのことを取り決めたりすることが地方政府の権限と枠組みを決めることの一つの例になる。また、地方政府の行うべき仕事の範囲や責任を包括的に定め、中央・地方の役割分担を定めることも含まれる。

## 役割の例

- ・ 憲法などによる地方行政の位置づけの明確化
- ・ 地方行政担当省庁の体制整備
- ・ 首長の役割の明確化
- ・ 地方政府の設置・合併・分割に関する法の整備
- ・ 地方政府の組織体制と役割の明確化
- ・ 条例・法令などの制定に関する法整備
- ・ 中央政府と地方政府との権限配分に関連する法の整備
- ・ 地方選挙制度の確立
- ・ 地方議会の目的と役割に関する法の整備
- ・ 監査・情報公開制度などの整備

## 財政

地方財政は生活環境の保全、犯罪の防止、公共交通網の整備、医療・教育設備の整備などの公共財

を国の隅々に提供する上で大きな役割を担っている。この分野における中央政府の役割は、マクロ的視点に立って、国と地方との資金運用・資金分配・資金調達の方法の枠組みを定めること。また、逆にミクロ的な視点から、地方政府や出先機関などの資金の使用方法・資金の調達方法を定めることである。

### 役割の例

- ・ 予算編成・決算制度の構築
- ・ 契約制度の整備
- ・ 地方交付金制度の構築
- ・ 補助金制度の構築
- ・ 中央政府と地方政府の財政負担に関する枠組みの構築
- ・ 地方税法の整備
- ・ 地方債制度の整備

### 人材

最後は、地方行政に携わる人材に関しての制度の整備である。権限や財源を執行するためには人材が必要で、必要な人材を必要な場所に配置するための方針を定めなければならない。地方統治の観点から、中央政府による一括人事制度を設置し、採用・昇進・研修などを管理するか。また地方分権化の流れから地方政府独自の職員制度の設定を許可し、地方の裁量による採用・昇進・研修などの実施を容認するのか、様々な政策・施策を実施する上での人事管理・人材育成をどのレベルで責任をもって実施していくかを定める。

### 役割の例

- ・ 職員採用制度の整備
- ・ 昇進制度の整備
- ・ 懲戒制度の整備
- ・ 服務規程制度の整備
- ・ 地方行政官研修・教育に関する法の整備
- ・ 地方行政官研修・教育に関する体制の整備

## 3. 地方行政の役割（地方行政役割図）

中央政府が定めた権限・財源・人材の枠組みの中で、地方政府は自ら事業を実施していかなければならない。日本のように権限・財源・人材のほとんどの範囲に具体的な枠組みが設定されているような国の場合、地方の権限は国によってしっかりと管理されているといえる。一方、開発途上国によく見られるように、基本的な部分での権限にしか法や規則の枠組みが提供されておらず、地方政府による権限が合法・違法の取り決めがなく放置されている国もある。このような状況の違いを観察するためには、

「中央政府の役割」で見た4つの分野に関して、地方政府においてもその役割を考える必要がある。

## 政策

一般的に、末端に近い地方政府ほど政策立案を行える能力は低くなっていく。そのため、規模の小さい地方政府は中央政府の政策の実施を請け負う形で、事業を実施することになる。一方、州政府や首都などの規模の大きい地方政府においては、財源・人材に恵まれ独自の政策を作成し実施することは可能である。また、最近では、審議会や専門委員会のような場所で、中央政府が策定する様々な政策に地方政府からの意見を求められる場合もある。

## 役割の例

- ・ 地方政府が実施する各事務・事業の改善に関する政策の活用
- ・ 地方行政への住民参加に関する政策の活用
- ・ 地方行政制度委員会などへの参加・提言
- ・ 地方行政担当省庁への提言・情報提供
- ・ 地域ニーズに即した独自政策の策定・実施

## 権限・枠組み

政策の項目と違い、地方政府がその地域性や独自性を発揮するというよりは、中央政府の定めた制度を活用する役割が期待される。首長の役割・各部署の役割などをきちんと果たしているかが重要になる。そのため、地方行政官や地方議員の間で、彼らの役割や地方行政制度の枠組みが理解されることが必要不可欠である。ただし、例外として地方政府独自による条例の制定が考えられる。条例は上位の法律が許す範囲の中で、地方政府が定めることのできるものである。

## 役割の例

- ・ 首長の地方行政への理解促進
- ・ 地方政府の目的と役割についての地方行政官の理解促進
- ・ 地方政府自身による条例・法令などの制定
- ・ 地方議会・議員の目的と役割の理解促進
- ・ 情報公開制度・監査制度の活用
- ・ モニタリング・評価制度の活用

## 財政

ここでの地方政府の大きな役割は、定められた会計基準や契約方法を遵守すること及び中央政府の設定した財政支援政策・制度の活用と自主財源の開拓である。財政支援の活用は補助金の活用や各種政策に基づく資金援助プログラムの活用、自主財源に関しては地方税法や地方債制度の活用である。しかしながら、規模の小さい地方政府においては後者の制度を有効に活用できる可能性は非常に限られている。

### 役割の例

- ・ 予算編成・決算制度の遵守
- ・ 契約制度の遵守
- ・ 補助金制度の運用
- ・ 中央政府と地方政府の財政負担に関する枠組みの活用
- ・ 地方税法の運用
- ・ 地方債制度の運用

### 人材

この分野においても地方政府の果たす役割の多くは中央政府の定めた制度を運用・活用することになる。特に採用・昇進・懲戒などの規則に関して中央政府に権限がある場合、地方政府でできることは多くはない。一方、これらの人事権が地方に分権されている場合、それらの地域のニーズに応じた採用基準や人事異動などの工夫ができる。また、研修分野においては、中央の研修制度を活用すること、及び独自の研修所の能力強化などの活動が想定される。

### 役割の例

- ・ 職員採用制度の活用
- ・ 昇進制度の活用
- ・ 懲戒制度の活用
- ・ 服務規程制度の活用
- ・ 中央政府による研修への参加
- ・ 独自の研修体制の整備

## 4．住民のできること（地方行政役割図）

昨今の地域開発への住民参加の流れは依然として強く、様々なプロジェクトで採用されている。では、地方行政における住民参加あるいは住民主導でできることは、どんなことだろうか。それは、政府の政策や制度の下で行われる、コミュニティレベルの開発の計画や実施・モニタリングに参加すること、選挙活動や投票への参加、自治会などで地域の意思決定に参加すること、税金の負担などが想定される。また、住民グループを作り、地域を将来支えていくような人材を育成することも大きな役割と考えられる。

### 役割の例

- ・ 各種開発プロジェクトへの参加
- ・ 地方選挙の意義の理解と参加
- ・ 情報公開制度の活用
- ・ 各税金の負担

- ・ 地方行政にかかわる住民組織への参加（住民組織への支援促進の活用）

## 5 . 各関係者間での協働・連携・調整（地方行政役割図 ～ ）

さらに、各関係者の内部あるいは相互の協働・連携・調整などが以下のように想定される。これらの協働・連携・調整は制度・規則で定められた協議会・年次総会であったり、共通の関心事で集まったイベントであったり、政府と住民が協働で行う事業であったりといろいろな形を取る。注目すべきことは、それらの場でどのような情報が交換され、どのような物事が決まっているかということである。

内部	中央政府（各中央省庁間）(地方行政役割図 )
	地方政府（地方政府間・地方政府と出先機関など）(地方行政役割図 )
	住民（住民グループ同士、民間企業とNPOなど）(地方行政役割図 )
相互	中央政府と地方政府（地方行政役割図 )
	地方政府と住民（地方行政役割図 )
	中央政府と住民（地方行政役割図 )
	政府（中央政府・地方政府）と住民（地方行政役割図 )

図A5 - 1 地方行政役割図

