

「地方行政と地方分権」 報告書

2001年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
JR
00-52

序 文

冷戦の終焉後、国際的な潮流を背景に開発途上国においても地方分権は重要なテーマになっています。中央 - 地方関係は三権分立とともに一国の制度の根幹を成すものです。地方分権化に見られる、中央 - 地方関係の見直しの動きは、開発援助に携わる私たち実務者にとってはそれ自体が新たな援助課題であると同時に、従来の援助のあり方の再検討を迫るものでもあります。

こうした地方分権化の時代にふさわしい、今後とも各国のニーズに合った技術協力を実施するための第1ステップとして、開発途上国における現時点での地方分権化の現状および各国の個別課題を把握し、併せて現状・課題に則した援助のあり方について提言することを目的に本研究会を設置しました。本研究会では、具体的な国を事例研究に取り上げ、行政および財政の観点から見た途上国の地方分権化に係わる課題について検討致しました。

事例研究では、インドネシア、タイ、フィリピンの東南アジアの3カ国を取り上げました。これらの国々では、取り組み時期の違いはあるものの、地方分権化に向けての制度改革が進行中であり、中央から地方への事務の移管に伴い、「ヒト、モノ、カネ」等の移動も実際に起こり、地方における能力向上が喫緊の課題となっております。こうした中、JICAは本研究会の委員の方々を中核とする国内支援委員会を組織し、「タイ地方行政能力向上プログラム」を実施しています。同プログラムでは、タイ側関係者と共同研究を行い、現地調査やセミナー開催を共同で行うなど、日・タイの専門家同士による対等で緊密な対話を重ねながら、実施可能性のより高い政策支援型の国際協力を試みております。内国制度の根幹に係わる地方分権のような分野で援助を実施する場合は、こうした相手の目線に合わせた協同の取り組みが重要です。

本報告書は、村松岐夫京都大学法学研究科教授を座長とし、計6名の委員の方々により構成された研究会における計10回にわたる検討の成果をもとに、各委員にご執筆いただいた原稿を取りまとめたものです。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた貴重な分析、提言を基に今後の援助実施にあたり、重要な資料として十分活用するとともに、本報告書で対象とした国々の政府を含め関係各機関に配布し、より広い利用に供していく所存であります。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、ご尽力いただいた村松座長をはじめとする各委員の方々に深く感謝申し上げますとともに、貴重なご意見を賜った関係機関の方々に併せてお礼申し上げます次第です。

2001年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

座長緒言

本報告書は、インドネシア、タイ、フィリピンの東南アジア3国の地方分権を巡る動向を素材としながら、これらの国で進行中の改革を日本の経験に関する分析とつきあわせて研究した成果である。このような分野での政策支援(policy support)の可能性を探るために、タイ王国における分権化を直接の対象としながら、インドネシアやフィリピンの分権化についても併せて分析した。

この間、片山は第3次フィリピン国別援助研究会の委員として、永井、岡本は、タイ、インドネシアの地域開発に係る JICA 専門家として、また独自にそれぞれの国の分権化や国際的援助機関の調査研究を行い、資料の収集、分析につとめた。本報告書にもその成果が反映されている。他方、日本の行財政の研究者は、タイ王国を中心に途上国の行財政研究の情報収集につとめ、これら进行分析しながら、日本のいかなる経験がこの分野の政策支援(policy support)に有益であるかの検討を中心に研究活動を行った。このようにして、我々の第一の努力は途上国の現状把握にむけられた。

ついで、我々は、世界における地方制度改革の動向の分析を行った。地方分権は、地方の自律性(自治)を高める改革である。そこで、開発途上国の地方分権を考えて、これに相対する日本の経験の叙述に際して、世界各国は、そもそも地方の自治や分権化がいかなるものとして考えてきたかに遡って考える必要が生じたのである。ここでは、本報告書が採用している世界の地方制度の基本的な分類として採用している統合型モデルと分離型モデルについて触れておきたい。地方が比較的中央から独立して運営されるのが分離型の地方制度である。これに対して、中央政府が地方にかなりの関与をし、他方、地方の主張について中央が対応的(responsive)であるのが統合型の地方制度である。

日本は明らかに統合型の地方制度を意識してつくり、それがアメリカの占領改革の中でも維持された。戦後地方制度改革の戦略として、日本では、英米で行われている分離型をとるケースと、ヨーロッパ諸国に多い融合型をとるケースの二つがあり得たが、概していえば、融合型戦略を大部分の政策および制度分野で取り、結果としてヨーロッパに類似した統合型と呼ぶべきシステムとなっている。こうした諸モデルあるいは戦略における諸概念は、本報告書においても途上国や日本の地方制度を考察したり、また地方自治一般を論じるために利用されている。

さらに、本報告書では、中央 - 地方関係の財政分析の占めるウェイトが高いことについて述べておきたい。しかも、中央 - 地方関係に関する多くの財政的分析が、計量的な考察にとどまっているのに比して、本報告書では、一歩踏み込み財政を政治行政と関係づけてとらえようとしている。

開発途上国の地方制度とこれらの国々における分権化改革を理解する一助となれば幸いである。

「地方行政と地方分権」分野別援助研究会
座長 村松 岐夫

目 次

序 文

座長緒言

第1章 調査研究の背景、目的、実施体制	1
第2章 途上国の地方分権化の現状把握(ケーススタディ).....	3
2 - 1 インドネシアにおける地方分権について：国家統合のための分権プロジェクトの行方	3
岡本 正明(前京都大学東南アジア研究センター非常勤研究員 / 現 JICA インドネシア専門家)	
2 - 1 - 1 はじめに	3
2 - 1 - 2 新しい地方行政・自治制度	5
2 - 1 - 3 新しい地方財政制度	15
2 - 1 - 4 地方分権の実施プログラムと実施過程の混乱	34
2 - 1 - 5 おわりに	44
2 - 2 途上国の地方分権化の現状把握 - タイに関するケーススタディ	47
永井 史男(大阪市立大学法学部助教授)	
2 - 2 - 1 はじめに - タイにおける地方分権化の特徴と背景	47
2 - 2 - 2 タイの民主化と地方分権化	47
2 - 2 - 3 地方の組織	53
2 - 2 - 4 権限(法令と実態)	68
2 - 2 - 5 人材	84
2 - 2 - 6 財源、資金の流れ	95
2 - 2 - 7 おわりに	102
2 - 3 フィリピンにおける地方分権について	109
片山 裕(神戸大学大学院国際協力研究科教授)	
2 - 3 - 1 フィリピンの行政制度と中央 - 地方関係の特質：概観	109
2 - 3 - 2 独立後フィリピンの地方分権化の歴史	113
2 - 3 - 3 1991 年地方自治法の特徴と効果	118
2 - 3 - 4 1991 年地方自治法の現状と問題点	119
2 - 3 - 5 結論	129
第3章 ケーススタディに見る途上国の分権化の特徴	133
3 - 1 行政の観点から見た途上国の地方分権	133
秋月 謙吾(京都大学法学研究科教授)	
3 - 1 - 1 はじめに - 地方自治の諸価値	133
3 - 1 - 2 分権化改革「ブーム」の底流	136
3 - 1 - 3 集権・分権と融合・分離	138
3 - 1 - 4 途上国の分権改革 タイ・インドネシア・フィリピンをケースとして	140

3 - 1 - 5	分権化する途上国への援助 行政の観点からみた含意	142
3 - 2	財政の観点から見た途上国の地方分権(総論) - タイ・インドネシア・フィリピン -	144
	持田 信樹(東京大学大学院経済学研究科教授)	
3 - 2 - 1	分権改革の加速化とその背景	144
3 - 2 - 2	分権化の副作用	146
3 - 2 - 3	地方政府への権限移譲	147
3 - 2 - 4	地方歳入充実の可能性	150
3 - 2 - 5	政府間財政移転の位置づけ	151
3 - 2 - 6	結語	155
3 - 3	財政の観点から見た途上国の地方分権(各論) - タイの現状と分権化の課題	160
	林 正寿(早稲田大学社会科学部教授)	
3 - 3 - 1	事務配分と地方歳出	160
3 - 3 - 2	地方税	163
3 - 3 - 3	財政調整制度と特定補助金	167
3 - 3 - 4	地方債と使用料	171
第4章	途上国の地方行政能力強化に係る援助実施上の留意点	174
	永井 史男(大阪市立大学法学部助教授)	
4 - 1	対話の重要性	174
4 - 2	被援助国の地方分権化等についての情報収集	174
4 - 3	「事業プログラム化」の留意点について	175
4 - 4	サイト選定にあたっての留意点	177
4 - 5	「共同研究会」に関して	178
4 - 6	研修の実施について	178
4 - 7	具体的提案	179
第5章	途上国の分権化：結論に代えて	181
5 - 1	政治行政と地方分権：日本の経験	181
	村松 岐夫(京都大学法学研究科教授)	
5 - 2	財政システムと地方分権：日本の経験	190
	持田 信樹(東京大学大学院経済学研究科教授)	
5 - 3	日本の地方行財政モデルを他国に適用するに際しての課題	194
	村松 岐夫(京都大学法学研究科教授)	
	持田 信樹(東京大学大学院経済学研究科教授)	

第1章 調査研究の背景、目的、実施体制

1-1 背景と目的

国際的な地方分権化の潮流を背景に、開発途上国においても地方分権は重要なアジェンダになっている。まず、途上国自身の経済開発に伴い、地域住民からのよりきめ細かい行政ニーズの高まりに対応するため効率的なサービスの提供に向けての、途上国の独自のイニシアティブに基づく地方分権化の動きが見られる。一方、世界銀行等ドナー側から、援助の条件として地方分権化の促進が求められるケースもある。しかし、いずれの場合も実際にどのように地方分権化を進めたらよいか、その際、最優先すべきことは何かについて、実際問題を踏まえた調査研究が行われてきたとはいえない。

日本の政府開発援助(Official Development Assistance : ODA)においても、中央 - 地方関係の分野での、援助の実施可能性について、途上国の地方制度の実態に即した議論を従来行ってきたとはいえない。欧米援助機関においては、地方政府や地域への協力を行う場合、非効率な中央政府をバイパスして、直接地方政府や地域の非政府組織(Nongovernmental Organization : NGO)を支援する傾向がみられる。しかしながら、開発途上国の多くにおいて中央政府もまた「形成途上」にあることを考慮すると、こうしたアプローチが、地方政府の効率を高める唯一の方法とも思われない。むしろ、地方分権化は、中央政府と地方政府の両者が協力し、相互の能力を高め合いながら、役割を分担するという方向で進められるのが望ましいのではないか。この点で明治以来の日本の中央 - 地方関係の経験には有益な情報が蓄積されているのでないか。

平成8年度分野別援助研究「地域の発展と政府の役割」では途上国の中央 - 地方関係、地域の開発と中央、地方政府の役割等について理論的な概念整理を行ったが、さらにもう一步を進めて地方分権に関して、上記の趣旨に照らしてわが国が具体的にどのような援助を途上国に対して行えるのかといった実践的な面での検討を行うこととした。

そこで、開発途上国における地方分権化の実際の動きを踏まえ、今後とも各国のニーズに合った技術協力を実施するための第1ステップとして、途上国における現時点での地方分権化の現状を把握することを目的とし、何が具体的な課題であるかの検討につとめた。そのために、タイ、フィリピン、インドネシアを取りあげ、行政及び財政の分析をした。

また、地方分権分野においてODA、JICA事業を実施する際の今後の基礎資料とすべく、援助に対するニーズ等を整理した上で、わが国の援助が取り組むべき方向性を明らかにすることを目的とした。

1-2 調査研究の内容

本調査研究においては、アジアの開発途上国の地方行政・地方分権化について、行政、財政システムの現状分析、評価、今後の課題等の検討を行った。具体的には、途上国の行政の特徴及び類型化、各国の地方分権化の進展状況を分析し、そこから浮かび上がってくる問題点、分権化進展に伴う制度運用上の問題などを明らかにし、他ドナーの援助動向をふまえつつ援助ニーズの把握及び今後の協力の方向性を示す提言に結びつけることとした。

なお、上記の実施にあたっては以下の点に留意した。

本調査研究で対象とする地方分権化の範囲は、国から地方自治体に対する分権化のみならず、国の省庁の中での中央から地方出先機関への分権化も対象とする。

地方分権化の内容としては、地方分権化に関する政策・制度整備、受け皿となる下位行政機関の機能強化の視点から行う。

1-3 調査研究の実施体制

本調査研究の実施にあたっては、外部有識者を中心とする委員により構成し、委員の中から選定された座長が研究会を主宰した。研究会は、平成12年4

月から平成13年2月まではほぼ月1回程度の頻度で計10回開催され、委員による報告、研究項目の検討、及び必要に応じて外部有識者の講演等を行った。

また、JICA国際協力総合研修所調査研究第二課が本研究会の事務局として、研究会開催、検討結果の

報告、報告書の取りまとめ等に関し、内外の関係者との連絡・調整を行うなど、研究会の運営全般を担当した。

委員及び事務局の体制は以下のとおり。

「地方行政と地方分権」研究会 実施体制

		氏名	所属先
委員			
座長		むら まつ みち お 村 松 岐 夫	京都大学 法学研究科 教授
委員	財政	もち だ のぶ き 持 田 信 樹	東京大学大学院 経済学研究科 教授
	財政	はやし まさ ひさ 林 正 寿	早稲田大学 社会科学部 教授
	行政	あき つき けん ご 秋 月 謙 吾	京都大学 法学研究科 教授
	フィリピン	かた やま ゆたか 片 山 裕	神戸大学大学院 国際協力研究科 教授
	タイ	なが い ふみ お 永 井 史 男	大阪市立大学 法学部 助教授
	インドネシア	おが もと まさ あき 岡 本 正 明	京都大学 東南アジア研究センター 非常勤研究員
事務局			
		みや もと ひで お 宮 本 秀 夫	国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長
		さ とう かず あき 佐 藤 和 明	国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長代理
		こ じま げん 小 島 元	国際協力総合研修所 調査研究第二課
		さい とう あい こ 斎 藤 愛 子	国際協力総合研修所 調査研究第二課 (財)日本国際協力センター 研究員

第2章 途上国の地方分権化の現状把握(ケーススタディ)

2-1 インドネシアにおける地方分権について：国家統合のための分権プロジェクトの行方

2-1-1 はじめに

東西の幅でアメリカ合衆国の幅に匹敵する領土を有し、様々な宗教、エスニシティ、言語を抱えるインドネシアにおいて、統治のあり方として地方分権はしばしば選択肢として浮かび上がってきた¹。しかし、地方分権が本格的に始まったといえるのは、1998年5月に第2代大統領スハルトが退陣してからである。ここでは簡単に、インドネシアが分権化を法制化する過程を振り返ってみたい。

1997年中葉に経済危機がアジアを襲うと、インドネシア経済は危機的状況に陥り、タイやマレーシアと違って広範な社会、政治的危機をも引き起こした。その結果、1998年5月、32年間続いたスハルト体制が崩壊した。体制崩壊前には、首都ジャカルタを中心として各地の主要都市で学生を中心とするデモが頻繁に行われ、スハルト退陣要求と並んで、スハルト体制そのものの否定が1つの課題として主張され、「改革(Reformasi)がキーワードとなった。「改革」とは、汚職・癒着・縁故主義(Kolupsi, Kolusi, dan Nepotisme : KKN)の廃絶、国軍の政治・行政への介入拒否、民主化の実現などを意味していた。

スハルト氏に代わって第3代大統領に就任したハ

ビビ副大統領は、選挙など国民の審判を受けずに権力の頂点に就いたこともあり、自ら進んで「改革」の旗手となる必要があった。民主化の実現という点で彼が公約したことは、自由・公正な総選挙の実施と地方分権の推進であった。自由・公正な総選挙とは、国軍と公務員が支える政権党ゴルカルが常に勝利し、どれだけ圧倒的にゴルカルが他の2党、民主党、開発統一党を引き離すが争点でしかない選挙を止めるということである。実際、1999年2月1日には総選挙法、政党法が制定され、1999年6月には48政党が参加して従来よりは自由・公正な選挙が行われたといわれる。

一方の地方分権化も急速に進展した。理由は以下のようなものである。

地方全般に当てはまることとしては、中央集権的なスハルト体制において、地方の自発性が発揮できる状況にはなく、結果的に地方の行政、経済開発の効率性が低くなっていた。地方に権限を広範に委ねることで効率性の向上を図ることができる。

国軍が組織的に暴行、殺害を行った東ティモール州、アチェ特別州やイリアン・ジャヤ州では独立要求がこれまで以上に高まっていた。独立を阻止して統一国家の枠内で問題解決を図るために地方分権が必要であった。

天然資源が豊かな地方、東カリマンタン州、

¹ インドネシアが連邦制の主権国家として国際的に承認されてから1年後の1950年、インドネシアは統一共和国となった。その後、スカルノ(Sukarno)大統領による「指導される民主主義(Demokrasi Terpimpin)の時代までの約10年間、インドネシアでは議会制民主主義の時代が続いた。統一国家としての基礎がまだ固まっていなかったこの時期、国会内の政党勢力や各地方からは地方自治体に広範な自治権の付与を求める声が高まった。地方反乱の兆しがうかがえるなか、自治の付与に反対する勢力は弱く、1957年1月、地方行政基本法である1957年第1号法が法制化される。この法律のポイントの1つは、それまで暫定的に行われていた中央政府による地方首長の任命制を取りやめ、地方議会が地方首長の決定権を獲得したことである。その結果、植民地期の内務行政官が地方首長ポストを握り、彼らを通じて内務省が地方を支配する構図が崩れ、政党出身者が地方首長ポストを占めるようになった。ただこのころには、地方首長人事権を地方に委ねるだけでは中央政府に対する地方の不満は解消しきれず、西スマトラ、南スラウェシ、北スラウェシなどで地方反乱の動きが本格化する。政治的不安定の理由を議会制民主主義に求め、その否定を主張するスカルノ大統領がここに至って台頭し始めた。彼は中央集権的性格の濃い「指導される民主主義」の樹立を訴え、その文脈で1959年9月、大統領布告1959年第6号が出され、地方首長は再び中央政府によって任命されることとなった。地方首長人事を中心とした地方分権の動きはわずか2年半で終止符が打たれたのである。1950年代の地方分権の動きについては次の文献を参照。Legge, John D. 1974, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia : A Study in Local Administration 1950-1960*, Ithaca, New York : Cornell University Press; Maryanov, Gerald S. 1958, *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*, Ithaca, New York : Cornell University, Modern Indonesia Project. また、東ジャワを中心とした主に1950年代を対象とする地方行政の研究については次の文献を参照。Walker, Millidge P. 1967, *Administration and Local Government in Indonesia*, PhD Dissertation, University of California, Berkeley.

リアウ州、イリアン・ジャヤ州などには、スハルト体制時代、天然資源の権益がすべて中央政府に吸い上げられ、地方に還元されていないことへの根強い不満があり、連邦制、さらには独立要求の声が上がっていた。こうした地方の不満を地方分権によって解消する必要があった。

ハビビ氏の大統領就任からわずか5カ月後の1998年11月、国権の最高機関である国民協議会の特別会議において、地方分権の実施、天然資源の公正な規制・分配・利用、インドネシア統一共和国の枠内における中央 - 地方財政均衡に関する1998年国民協議会第15号決議が出された。天然資源の産出地方への還元、地方財政の拡充を軸として、この時点で地方分権は国策となったといえる。

その後、総選挙法、政党法の法案作成に終了の兆しが見えはじめた1998年12月から1999年1月にかけて、内務省がイニシアティブを取る形で地方分権に関する法案作成が始まった。法案作成の中心人物は、当時、内務省一般行政・地方自治総局長であったリヤス・ラシッド(Prof. Dr. Ryaas Rasyid)氏である。また、法案作成にあたっては、ドイツの国際援助機関であるGTZの関与が大きかったと言われる²。

法案作成開始から半年程度経った1999年5月7日にまず1999年第22号法、続いて5月19日に1999年第25号法が国会を通過した。第22号法は、地方行政の枠組みを決める法律、第25号法は中央政府と地方自治体の財政均衡の枠組みを定める法律であり、二法が「改革」後の財政も含めた地方自治のあり方、中央 - 地方関係を律する基本法である。

基本法の制定を受ける形で2000年8月の国民協議会年次会議においては、地方行政・自治に関する憲法上の規定改正が行われた³。それまで第18条で触れられるのみであった地方行政・自治に関して、憲法改正により、第18条が改正され、さらに新たに条項が2つ付け加えられ、地方自治体が広範な自治を実施することが明記された⁴。

中央政府は、2001年1月から基本法二法に基づく地方分権化を具体的に実施し、そのために2000年末までに関連法令の整備を終える意向であった。実際には、現時点(2001年3月末)でも関連法令・政令などの整備は終わっていないものの、スハルト政権崩壊から3年の間に地方分権の実施は急速に制度化されてきていることは間違いない。

上記からうかがえるように、インドネシアの地方

² 松井和久氏(日本貿易振興会・アジア経済研究所)のご教示による。

³ 現行憲法である1945年憲法は、1945年から1950年、1959年から現在まで最高法規であり続けている。憲法改正が行われたのは、1999年に続いて2度目である。

⁴ これまでの第18条は以下のような規定であった。

第18条：法律によって定められた行政組織によって、インドネシアの地方は規模の大きな地方自治体と小さな地方自治体とに分けられ、法律制定においては国家行政システムにおける協議原則及び特別地方の歴史的諸権利を踏まえることとする。」

改正された第18条は次のようになった。

第18条第1項：インドネシア統一共和国は州に分けられ、州は県と市に分けられ、それぞれの州、県/市は法律によって定められた地方自治体を有する。

第18条第2項：州、県/市各地方自治体は、地方自治及び委任事務の原則に基づき、行政事務を規制・実施する。

第18条第3項：州、県/市各地方自治体は、選挙によって選ばれた議員からなる地方議会を持つ。

第18条第4項：州、県/市地方自治体首長である州知事、県長、市長は、民主的に選ばれる。

第18条第5項：地方自治体は、法律によって中央政府の事務と定められたものを除き、広範な自治を実施する。

第18条第6項：地方自治体は、地方自治及び委任事務を実施するために条例及びその他の諸規定を定める権利を有する。

第18条第7項：地方行政実施組織及び方法については、これを法律で定める。

追加された2つの条項は以下。

第18A条第1項：中央政府と州、県/市地方自治体との権限関係及び州と県/市との権限関係については、地方の特殊性や多様性を考慮して法律でこれを定める。

第18A条第2項：財政、公共サービス、天然資源及びその他の資源利用に関する中央政府と地方自治体との関係は、法律に基づき公正かつ公平に定められ維持される。

第18B条第1項：国家は、法律が定める特別地方自治体を承認・尊重する。

第18B条第2項：国家は、慣習法共同体及び伝統的諸権利に対し、現在もなお意味を持ち、社会の発展及びインドネシア統一共和国の原則に適っている限り、それらを承認・尊重し、法律を持ってこれを定める。

分権改革は行政効率を高める改革という以上に、政治的危機を克服して政治体制の変革をも含意するものとなっている。したがって、基本法二法に基づく地方分権が短期的に何らかの成果を上げなければ、地方からは連邦制、更には独立の要求が噴出しかねないという緊張感をはらむものともなっている。

では具体的にどのような地方行政・自治、財政制度が施行されようとしているのかを以下では第22号法、第25号法、それらを基本法として制定された法律、政令、大統領決定をふまえて見ていくことにする。

ちなみに、従来から独立を求める動きのあった東ティモール州はハビビ政権期に住民投票を経て独立した。一方、独立運動が続いているアチェ特別州やイリアン・ジャヤ州に対しては、中央政府は独立を許容しないが、その代わりに他の地方以上に広範な自治権を持つ特別地方にする方針である。特別州とされながら他州とそれほど権限面で変わりなかったアチェ特別州にはイスラーム法の適用を認める予定である。

2-1-2 新しい地方行政・自治制度

ここでは、第22号法に基づく地方行政・自治制度をスハルト体制下の地方行政基本法1974年第5号法に基づく地方行政・自治制度と比較する形で示す。

1. 地方自治の位置づけの変化

1999年第22号法の序文で地方あるいは地方自治がどのように位置づけられているかを見てみる。第22号法のはじめに「地方自治の実施にあたり、民主主義、住民参加、平等と正義といった原則をより重視し、地方の潜在的可能性と多様性を考慮する必要があることにかんがみ、・・・」とある。一方、1974年

第5号法の序文では、「インドネシア共和国が統一国家であることから、どの地方自治体もできる限り同一の性質を持つべきであることにかんがみ、・・・」とあり、インドネシア各地の地方自治体を同一の規格に当てはめようとする意図がうかがえる。そして、民主主義、住民参加、地方の多様性といった言葉は全く出てこない。

1999年第22号法の序文において、「地方行政の基本に関する1974年第5号法が地方自治遂行の原則及び状況の発展に既にそぐわなくなった」とあるのは、1974年第5号法序文からも分かるように第5号法の持つ地方の同一性重視、そのための中央集権の強調が適切ではなく、より地方の多様性を重視し、地方自治を広範に与え、民主主義に則る地方行政を行う必要を求めるものであった。

法律の序文は基本方針・精神を謳ったものであるから、1999年第22号法の序文を読むかぎり、「改革」後のインドネシアでは、地方の多様性を重視した自治の付与が意図されていることが分かる。そして、こうした地方自治拡大の意図を反映して、総選挙の結果誕生したアブドゥルラフマン・ワヒド (Abdurrachman Wahid、通称グス・ドゥル、Gus Dur) 第4代大統領(1999年10月26日～)政権下では、地方自治担当国務大臣が新たに設置され、リヤス・ラシッドが就任した。そして、内務省一般行政・地方自治総局の官吏約200名が異動する形で地方自治担当国務大臣府が設置された⁵。

2. 中央と地方の権限の配分

まず中央と地方の関係については、1999年第22号法では、外交、国防治安、司法、金融・財政、宗教及びその他の分野における権限を除くすべての行政分野において、地方自治体が権限を持つことになっている(第7条第1項)⁶。第7条第2項には、その他の分野の権限として、国家プランニング、マクロレベ

⁵ 新谷直之氏(ガジャマダ大学大学院)のご教示による。また、後述のように2000年8月の内閣改造により、地方自治担当国務大臣は廃止され、内務大臣が内務・地方自治大臣となった。

⁶ 1974年第5号法においては、中央政府は国防治安、司法、外交、金融、地方首長の義務的業務、中央政府が取り扱う方がより効果的な業務の6分野を除き、地方自治体にすべての事務を移譲できるとされている。地方自治体がすべての行政分野について権限を有することを出発点とする1999年第22号法と違って、中央政府がすべての権限を有することを出発点としているにしても、この1974年第5号法の下でも法律的には地方分権は可能であった。現実には、重点が置かれた地方自治体である県/市への権限移譲はほとんど進まなかった。この状況の解説については次が優れている。深尾康夫「インドネシアの分権化 - スハルト政権期パイロットプロジェクトへの考察」『秀明大学紀要』国際研究論集』第12巻第1号、1999年4月。

ルの国家開発のコントロール、財政均衡、国家行政機構や国家経済機関、人材育成・能力強化、天然資源利用、戦略的ハイテク、自然環境の保全、ナショナル・スタンダードの設定についての政策を挙げている。

第7条第2項でも抽象的すぎて、法解釈次第で中央の地方へのコントロールが継続し得る懸念が地方自治体から消えないこともあり、第7条第2項のその他の分野の権限を更に具体的に説明する2000年第25号政令が2000年5月6日に出された。

第25号政令第2条第3項において、中央政府の管轄となるその他の分野の権限は次の25分野に範疇分けされた。

1. 農業、2. 海洋、3. 鉱業・エネルギー、4. 森林・プランテーション、5. 通商・産業、6. 協同組合、7. 投資、8. 観光、9. 労働、10. 厚生、11. 教育・文化、12. 社会、13. 地域計画、14. 土地、15. 居住、16. 公共事業、17. 運輸・通信、18. 生活環境、19. 内務・公共行政、20. 地方自治促進、21. 財政均衡、22. 人口、23. 体育、24. 司法・立法、25. 情報。

第2条第3項は、この25分野について中央政府が行う内容についての細則をそれぞれ定めている。その細則を大まかに括っていえば、中央政府は基本的には各分野で指針、基準、規範を定めて大枠を設定したり、調整を行ったりすることになっている。具体的な指針や基準の設定の仕方次第で中央政府の地方への監督・介入が強くなる可能性はあるが、現段階では未定である。

3. 地方行政の事務の種類

インドネシアにおいて、地方行政の事務は大きく以下の3種類に分けられる。

1. 権限の分権(desentralisasi): 「統一共和国の枠組みにおいて、中央政府によって地方自治体に行政権限が移譲(penyerahan)されること」(1999年第22号法第1条e)であり、対象となる分野については予算も含めて地方自治体が自己決定権を有する。1999年第22号法では、上記第2節にあるように、外交、国防治安、司

法、金融・財政、宗教及びその他の分野における権限を除くすべての行政分野が権限の分権化の対象である。

2. 権限の分散化(dekonsentrasi): 中央政府が権限を地方の出先機関に委任(pelimpahan)することを基本的に意味し、1999年第22号法では、「地方における中央政府代理としての州知事に、あるいは、中央(各省庁)出先機関に、中央政府によって権限が委任されること」(第1条f)である。この場合、委任される事務、それに伴う予算についても中央政府、あるいはまた、中央(各省庁)が負担することになり、地方自治体の予算には計上されない。スハルト体制時代には、州だけでなく県/市も中央政府の下部機関として位置づけられており、県長/市長は地方自治体の長であると同時に中央政府代理であり、県/市にも各省庁の出先機関が作られた。
3. 委任事務(tugas pembantuan): 「中央政府が地方自治体、あるいは行政村(Desa)に対して、地方自治体が行政村に対して、費用、手段・施設、人材を伴う形で特定の事務を執行させることであり、委任側へのその事務執行の報告とその事務への責任とを義務とする。」(第1条g)

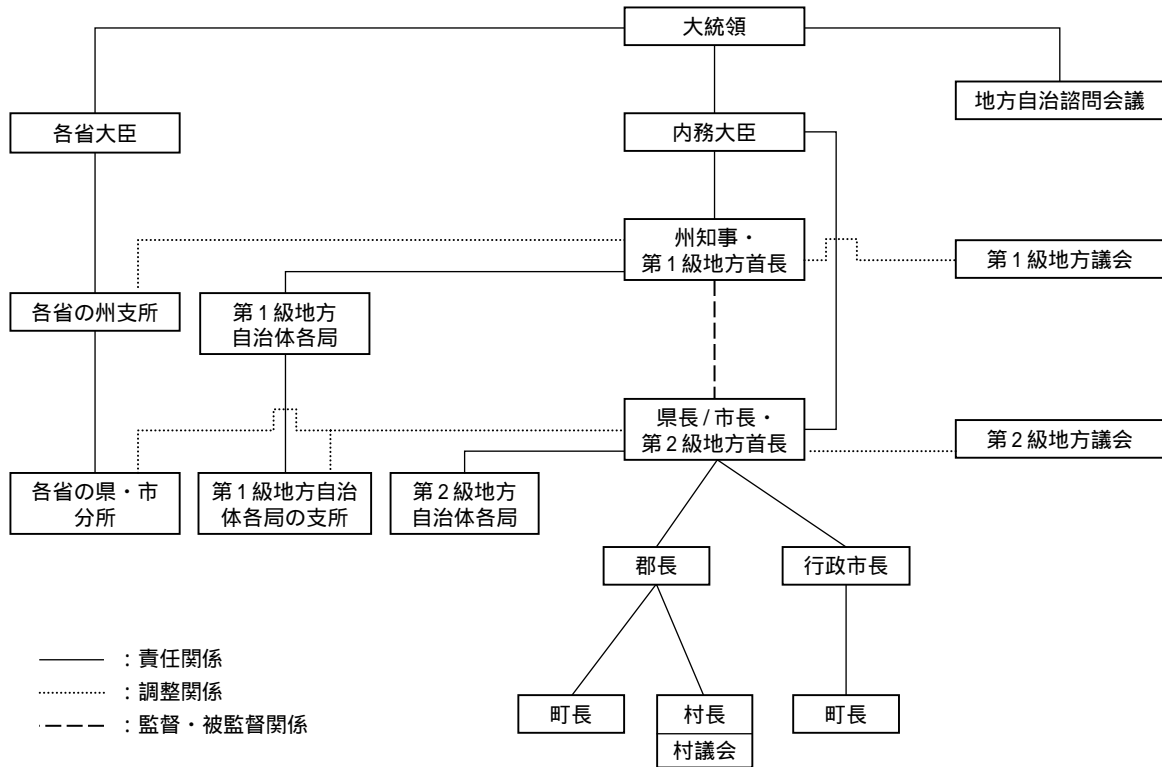
4. 地方自治体の種類と構造

スハルト体制時代には地方行政単位として、州・第1級地方自治体(Propinsi・Daerah Otonom Tingkat I) (27)、県/市・第2級地方自治体(Kabupaten/Kotamadya・Daerah Otonom Tingkat II)(247/59)、郡・行政市(Kecamatan・Kota Administratif)、町(Kelurahan)、行政村(Desa)(61,668)があった(カッコ内は1998年現在の単位数、大まかな機構図については図1参照)。

これらのうち、地方自治体としての位置づけを与えられていたのは、州・第1級地方自治体、県/市・第2級地方自治体、行政村である⁷。そうした自治体には公選議員、任命議員からなる議会が設置されていた。第1級地方議会(DPRD Tingkat I)、第2級地方

⁷ Kotamadya(市)はKabupaten(県)の境界外にある。都市化が進み行政事務の増加した地域が県から分離する形で市という地方自治体は設置される。日本語では便宜上、Kotamadyaを市、Kabupatenを県と訳した。

図1 スハルト体制下の地方行政制度



出所：著者作成

議会(DPRD Tingkat II)がそれぞれ、州知事(Gubernur) 県長/市長(Bupati/Walikota)を複数の候補者の中から選挙で選んでいた。行政村長(Kepala Desa)は村民が直接選挙で選んだ。重点が置かれた地方自治体は第1級地方自治体ではなく第2級地方自治体であるが、第1級、第2級とあるように、州・第1級地方自治体は県/市・第2級地方自治体よりも上位にあるとされ、県/市の条例を却下、執行延期を行うことができた。第2級地方自治体に重点が置かれた理由は、「第2級地方自治体こそが住民とより直接的に関係を持ち、その結果、当該地区の住民の要求を理解し、実現することが期待され得る」(1974年第5号法注釈)ということと、第1級地方自治体に権限を与えすぎると政治的統一を危うくするという懸念とからである。

スハルト政権崩壊後の1999年第22号法のもとでは地方行政組織は簡素化された。地方行政単位は、地理的大きさから順にいうと、州(Propinsi) 県/市(Kabupaten/Kota) 郡、町、行政村である(大まかな

機構図については図2参照)。

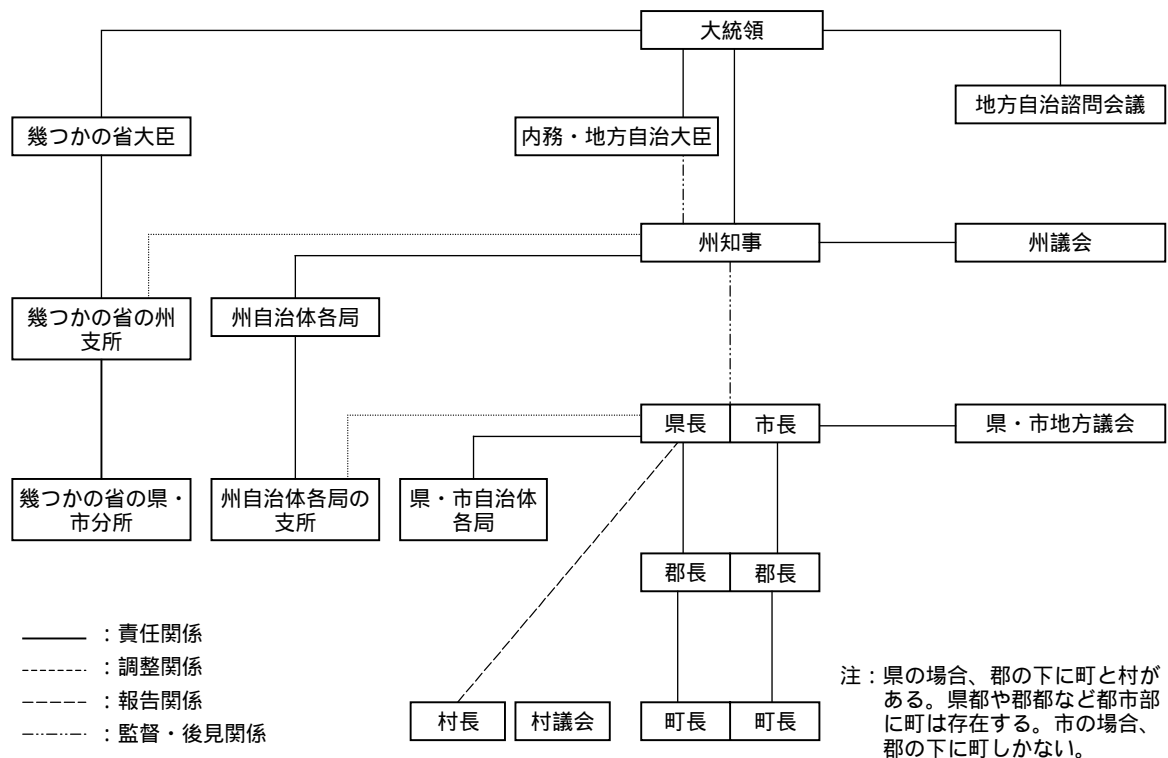
これらのうち、地方自治体としての位置づけを与えられたのは、州(31) 県/市(268/97) 行政村である(カッコ内の数値は2000年11月23日現在)。地方自治体には議会が設置され、州知事(Gubernur) 県長/市長(Bupati/Walikota)はそれぞれ、州議会(DPRD Propinsi) 県/市議会(DPRD Kabupaten/Kota)によって選ばれ、行政村長(Kepala Desa)は村民の直接選挙によって選ばれる。

重点が置かれる地方自治体はスハルト体制期と同じく県/市であり、県/市が行う義務のある行政分野として、公共事業、保健、教育・文化、農業、運輸・通信、通商・産業、投資、環境、土地、協同組合、労働が法律に明記され、州に移譲してはならないとされた(第11条第2項及びその注釈)。また、市については、市のニーズに対応して、消防、清掃、公園、都市計画なども市の権限となる(第11条第2項注釈)。

海域についても規定が定められ、州の海岸線から12海里以内が州の領海となり、県/市の海岸線から4

⁸ 後述するように、その後、ゴロンタロが北スラウェシ州から分離したので、2001年2月現在の州の数は32である。

図2 改革後の地方行政制度



出所：著者作成

海里以内が県/市の領海となった(第3条、第10条)。スハルト時代と違って、州と県/市との間には上下関係はなくなり、地方自治体として同等の位置づけが与えられるようになり、地方自治体としての州は、県や市の境界事項に関する行政権限及びその他特定の行政分野での権限を有する(第9条第1項)⁹。また、県や市が遂行できない、あるいは、まだ遂行していない権限についても地方自治体としての州が行政権限を有する(第9条第2項)。県や市の境界事項に関する行政権限とは、例えば、公共事業、運輸・通信、森林、プランテーションに関するもので、その他特定の行政分野での権限とは次の7分野に関するものである:a.マクロ・レベルの地域開発計画及びコントロール、b.特定分野の研修、有望な人材の配置、州域に及ぶ調査、c.域内港運営、d.環境規制、e.貿易及

び文化・観光振興、f.伝染病、害虫対策、g.州の空間設計(第9条第1項注釈)。

郡は県/市の下部機関であり、郡長は県/市地方自治体官房長の提案に基づいて条件を満たした公務員から県長/市長によって任命され、県長/市長に責任を負う(第66条)。町は郡の下部機関であり、町長は郡長の提案に基づいて条件を満たした公務員から市長/県長によって任命され、郡長に責任を負う(第67条)。

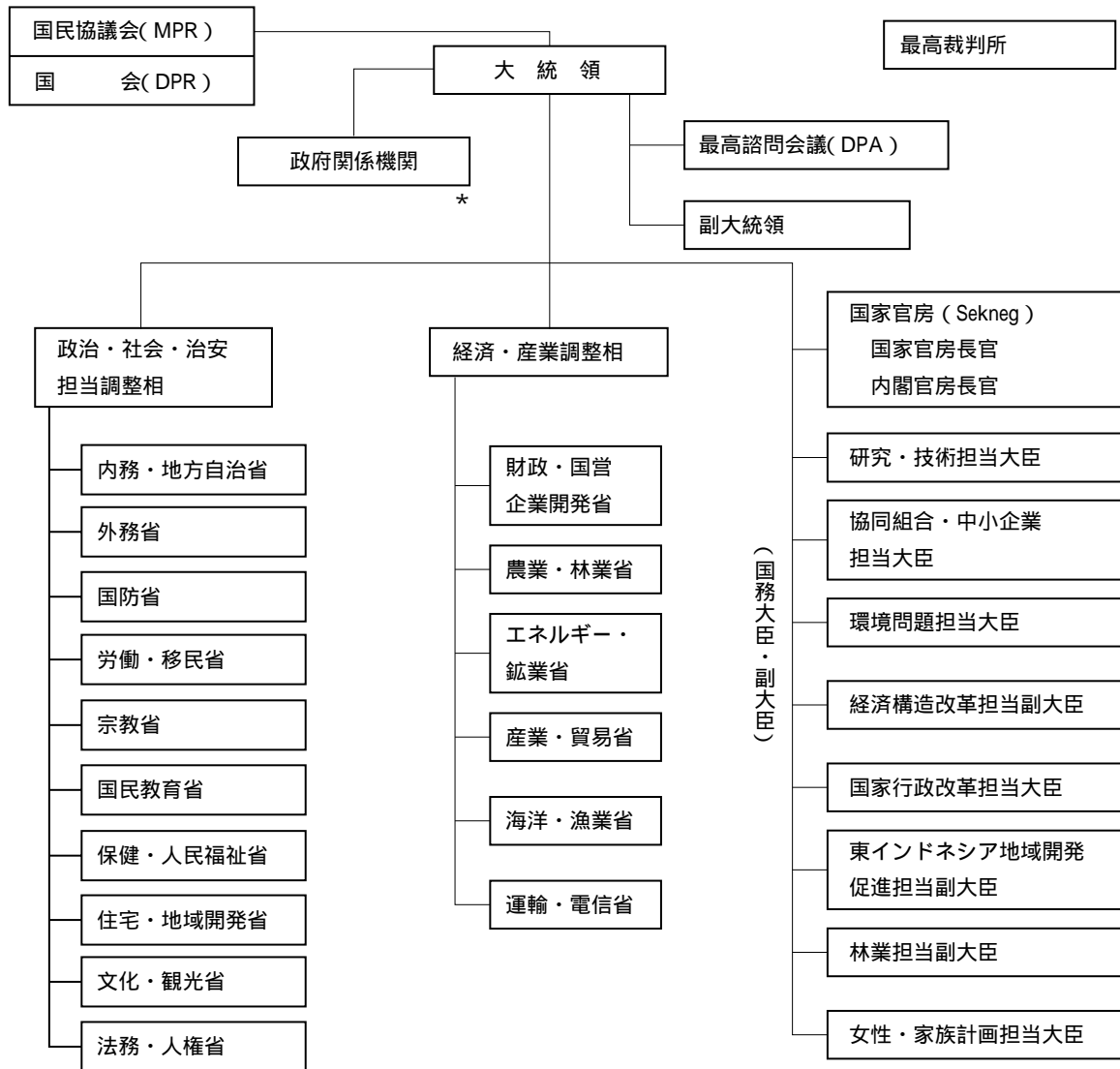
行政村は上述のように自治体としての位置づけを与えられており、住民によって選ばれた行政村長と村議会(Badan Perwakilan Desa)とからなる¹⁰。行政村長は村議会に責任を負い、村議会は行政村長の解任を県長に求める権限がある。

また、スハルト体制期に権限の分散の一環で設け

⁹ 対等とされる州と県/市との関係は今後の展開を見ないと分からない。

¹⁰ スハルト体制期には地方行政基本法である1974年第5号法とは別に1979年第5号法があり、それが村落行政基本法であった。「改革」後の地方行政基本法である1999年第22号法では、行政村に関する規定も含められ、自治体についての法律は一本化された。1999年第22号法の下で行政村がどのように変化していくかまだはっきりしないので今回は行政村については詳述しない。スハルト体制時代の「ジャワの」行政村のありようについては例えば次の文献を参照。島上宗子「ジャワ農村における住民組織のインボリューション - スハルト政権下の「村落開発」の一側面 - 、『東南アジア研究』38巻第4号、2001年3月。

図3 インドネシア国家機構図



* 国家開発企画庁(Bappenas)、食料調達庁(Bulog)、中央統計局(BPS)、投資調整庁(BKPM)、資本市場管理庁(Bapepam)、インドネシア銀行(BI)、人事院(BANK)、会計検査院(BPK)、技術評価応用庁(BPPT)、国家航空宇宙庁(LAPAN)、国家原子力庁(BATAN)などを含む。

出所：『アジア動向年報2000年度版』を参考にして、筆者作成

られていた中央省庁の出先機関も基本的に廃止されることになった。各省庁の出先機関は、地方で相互に調整を図るよりもお金が降りてくるジャカルタの自省庁にしか目を向けず、縦割り行政の弊害を象徴しており、しかも、各地方自治体にも同様の職務を担う部局がありながら、互いの関係は密ではなく、バラバラに業務を遂行しており行政の効率性を下げていた。出先機関の廃止は、広範な地方自治の付与のためであると同時に、こうした行政非効率の解消

も目的としていた。

県/市に設けられていた中央省庁の出先機関、県分所/市分所(Kantor Departmen : Kandep)は、県/市に広範な地方自治を与えるという目的に沿って、廃止しないしは県/市の関連部局に統合されることとなった。州は地方自治体であると同時に中央政府の下部機関としての性格を併せ持つものの、中央省庁の出先機関、州支所(Kantor Wilayah : Kanwil)は廃止しないしは州の関連部局に統合され、権限の分散に伴う事

務の遂行は、州の関連部局が行うことになった(第63条)。ただし、中央の権限である外交、国防治安、裁判、金融・財政、宗教に関する出先機関は残る(第129条第2項)。具体的には、裁判所、宗教省支所は省の出先機関として残り、大蔵省下にある国税総局の出先機関である税務署は地方での国税徴収を行い、予算総局の出先機関は地方に割り当てられた国家予算の出納・執行監督を行い続けることになる。

5. 地方議会

スハルト時代の地方議会はほとんど目立った活動をしていなかった。地方議会は条例案を提出せず、地方首長選出においてはかなりの制限が加えられていた。また、地方議会事務局長は、州議会事務局長の場合には州議会の同意を経た上で内務大臣によって任命される公務員であり、県/市議会事務局長の場合には県/市議会の同意を経た上で内務大臣の名において州知事によって任命される公務員であった。従って制度的に地方議会は立法府としての役割を果たすことが困難であった。その上に、元官僚や退役軍人が多数を占める政権党ゴルカルと国軍会派とが地方議会における多数派であったから、地方議会が地方自治体の執行部の活動を監視するはずもなかった。

以下では、主に1999年第22号法に依拠して、地方議会の制度的位置づけがどのようになったかを地方議会の権限、権利などに関して重要と思われるものを取り上げて見ていく。

- ・ 地方議会の遂行すべき事務と権限(第18条)
 1. 地方首長・副首長を選ぶ。
 2. 国民協議会の地方代表を選ぶ。
 3. 地方首長・副首長の任命と解任を提案する。
 4. 地方首長とともに条例、予算を制定する。
 5. 条例・首長決定・予算の執行、地方自治体の政策、地方における国際協力の実施を監視する。
- ・ 地方議会の権利(第19条)
 1. 地方首長の責任を求める。
 2. 地方行政府への説明を要請する。

3. 条例案を提出・改正する。
4. 地方議会予算を決定する。

・ 地方議会事務局(第29条)

1. 地方議会事務局は、地方議会の事務と権限の遂行を支援する。
2. 地方議会事務局長は、地方議会指導部の同意を経て条件を満たした公務員から地方首長が任命する。
3. 地方議会事務局長は、議長、複数の副議長からなる地方議会指導部に責任を負い、行政的には地方自治体官房長の指導を受ける(第84号政令第11条第1項、第12条第1項)。
4. 地方議会事務局は、地方議員が専門事務を実施するのを支援する専門家を提供することができる。

・ 地方議会議員選挙と議席数

5年に1度、比例代表制で、国会議員選挙と同時に州議会議員選挙、県/市議会議員選挙が行われる¹¹。人口の多寡に応じて、州議会の議席数は45議席から100議席、県/市議会の議席数は20議席から45議席である。地方議会の全議席の10%は国軍・警察から任命された者によって占められる。

6. 地方首長

以下では、地方首長の責任、条件、首長選挙などに関して重要と思われるものを取り上げる。

・ 責任

地方首長は地方議会に責任を負う(第31条第2項、第32条第3項)。ただし、州知事は中央政府代理としては大統領の下にあり、大統領に責任を負う(第32条第4項)。地方首長は内務大臣を通じて大統領に責任を負っていたスハルト体制時代と比べて、地方首長に対する地方議会のコントロールは強くなったといえる。

・ 条件

学歴は高卒が同等レベル、年齢は30歳以上、当該地方を知っており、当該地方の住民に知られている。個人資産を公開する。

・ 任期

¹¹ 2001年3月末現在、中央政府は新選挙法を検討している。この新選挙法草案に基づけば、2004年総選挙は小選挙区制が採用されることになる。Kompas, 27 Feb. 2001.

任期は5年で、再選は1回に限って可能である(第41条)。

・ 首長選挙

首長と副首長は地方議会における選挙によって選ばれる。方法としては、まず、地方議会の1つ、あるいは複数の会派が首長候補・副首長候補の組み合わせを本会議において地方議会指導部に提示する。候補は地方議会議員である必要はない。地方議会指導部、諸党派指導部が候補者たちの能力と性格を評価して、話し合いが投票を通じて最低2組の首長候補・副首長候補の組み合わせを決定する。州知事候補・副州知事候補者については、地方議会指導部が決定した後で大統領と協議する必要があるが、県長候補・副県長候補者、市長・副市長候補者については地方議会指導部が決定するだけでよい。その後、複数の首長・副首長候補の組み合わせの中から地方議会議員の選挙を経て首長・副首長が選ばれる。

最終的な任命権が州知事については内務大臣を通じて大統領に、県/市長については州知事を通じて内務大臣にあったスハルト時代と比べれば、首長選においても地方議会の権限は強化されたといえる¹²。

・ 地方首長の義務

1. 地方首長は地方議会に条例案を提出し、条例として決定する(第43条g)。予算案については、地方議会が予算案を否決した場合、修正予算案を提出する必要がある。それも否決された場合には地方自治体は前年度予算を執行する(2000年第105号政令第22条)。
2. 地方首長は年度末に地方議会に対して施政報告をする必要がある。地方議会がその報告を拒否した場合、30日以内に修正して地方議会に再度報告する必要がある。その修正報告も拒否された地方首長に対しては、地方議会は大統領に辞任要請を提案することができる(第46条)。

・ 地方首長の解任・更迭

1. 地方首長が責任を問われた事件により広範な住民の信頼を失い、その事件に対する首長の説明が地方議会に受け入れられなければ、地方首長は解任される(第49条g)。その場合、地方議会の決議と大統領の承認が必要である(第50条第1項)。
2. インドネシア統一共和国を分裂させるような反政府行動あるいはその他の行為を地方首長が行ったと裁判で認定された場合、地方議会の承認を経ずに大統領は当地方首長を更迭できる(第52条)。

7. 地方条例と首長決定

スハルト時代であれば、決定前・後の条例や地方首長決定を州であれば内相が、県/市であれば州知事が公共の利益に反するとか、上位法規に反するなどの理由で拒否することができた。拒否に不満を抱いた地方自治体は、拒否した機関より1つ上位の機関に異議を申し立てることができるにすぎなかった(1974年第5号法第68条から第70条)。

第22号法においては、条例や首長決定が決定されてから15日以内に地方自治体が中央政府に報告すれば良いだけとなった。その後、報告された条例や首長決定が公共の利益、上位法規、その他の法規に反すると中央政府が判断した場合には、中央政府は地方自治体に理由を付けて通知した上でその条例や首長決定を無効にすることができる。無効に反対する場合、地方自治体は中央政府に異議申し立てをした後に、最高裁にも異議申し立てをすることができる(第22号113条、114条)。第22号法の下では、条例や首長決定に対する中央政府の事前承認が不要となり、また、異議申し立て先として司法の道が開かれた。

8. 地方自治体の下部機関

地方自治体の下部機関は、領域を管轄する上述の郡、町以外に、地方自治体官房、そして行政の機能別に分けられた局、地方行政の目的に応じて作られた地方専門機関(Lembaga Teknis Daerah)がある。

¹² スハルト時代の地方首長選の動き、特に1990年代に入ってから若干の政治化の動きについては次の文献を参照。深尾康夫「中央エリートの内部対立と州知事選挙 - 1990年代前半インドネシアの事例 - 」亜細亜大学国際関係学会『国際関係紀要』第8巻第2号、1999年2月。

地方自治体官房長は、条件を満たす公務員から地方議会の同意を経て地方首長によって任命され、地方首長に責任を負う(第61条)。地方自治体官房長は局長候補を地方首長に提示することができ、県/市自治体官房長は郡長候補を県/市長に提示することができる。

地方自治体官房は、地方自治体の政策形成の調整、地方行政の実施、地方行政の機構・財政・施設の運営、地方首長が委ねたその他の事務を担う(2000年第84号政令第3条、第7条)。こうした官房権限の明確化は、スハルト体制時代にはあまり機能していなかった官房を強化しようとする試みであるといえる。

各局長は、地方自治体官房長の提案に基づいて、条件を満たした公務員から地方首長によって任命され(1999年第22号法第62条)地方自治体官房を通じて地方首長に責任を負う(第84号政令第4条第1項、第8条第1項)。

州の各局は、州の権限を遂行するために州支所(Unit Pelaksanaan Teknik Dinas)を、県や市から州に移譲された権限の遂行のために州業務部(Unit Kerja)を、1つあるいは複数の県/市に出先機関として設置することができる。州自治体の下部機関であり州知事に責任を負う州支所や州業務部は、実務面では県/市長によってコーディネートされる(第84号政令第4条)。

県/市の各局は、支局や支所を1つあるいは複数の郡に出先機関として設置することができる(第84号政令第8条第4項)。支局長や支所長は地方首長に責任を負い、実務面では郡長によってコーディネートされる(第84号政令第8条第5項)。

地方専門機関は、地方自治体をサポートする機関であり、その長は地方自治体官房を通じて地方首長に責任を負う(第84号政令第5条第1項、第9条第1項)。この地方専門機関としては、例えば地方開発企画庁(Badan Perencanaan Pembangunan Daerah : BAPPEDA)のようなものがある。

9. 地方自治体内の人事と異動

管見の限り、インドネシアの地方自治体内の人事に関する優れた研究はほとんどないので、ここでは、

筆者が不十分ながら聞き取った話などに依拠して書くことにする。

スハルト時代から、地方自治体に所属する公務員に対する地方首長の人事権は広範であり、地方首長の交代は大幅な人事異動を伴うのが常であった。しかし、中央政府にとって重要でない地方、あるいは植民地時代の自治領(*swapraja*)がそのまま県となり、王族、貴族がそのまま公務員に衣替えしたような外島の地方では、彼ら貴族の子孫とその親族による県自治体支配の傾向が強まっていったために、地方首長の交代は広範な人事異動につながらなかったように思われる。社会構造の硬直性がそのまま地方自治体にも反映されて、限られた親族ネットワークが地方自治体公務員の採用、昇進、異動に大きな影響力を持っている可能性が高い。

人事異動、昇格にあたっては地方首長、地方自治体官房長、地方自治体人事部長などが資格等級(*golongan*)、能力、専門性、経験などの条件を考慮した上で決定する。ただし、これは形骸化しやすく、親族などがある要職につくだけの資格等級に達していれば、専門性などは容易に無視される。しかもスハルト時代後半になると、州レベルともなれば大卒の公務員が増加し、縦軸に資格等級、横軸に公務員数をとった表を作ると、その曲線は「突き出た腹」(*perut yang gemuk*)のような形になる。つまり、要職に就く資格のある公務員の数がポストに比べて多くなってしまっている。したがって、同じ資格等級にいる公務員の間の能力、専門性の差を無視して選ぶとなれば、トップにコネのある役人が当然、利権の多いポストへの異動や早い昇進を達成することができた。

さて、「改革」後のインドネシアではどう変わるであろうか。

今のところ、人事異動、昇進システムが大幅に変わる様子はない。しかし、地方首長の人事権はこれまで以上に強力になるようである。スハルト時代であれば、職務階層において2等級(*Eselon II*)以上の役職、州自治体でいえば官房長、局や庁の長などの任命にあたっては、中央政府に提示して承認される必要があった¹³。今後はその必要がなくなる。ある州

¹³ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, 2000, Sinar Harapan, Jakarta, p. 132.

の人事部長は、スハルト時代は中央からの干渉が強かったがこれからはなくなると喜んでいて、確かに、2000年第84号政令に基づけば、州自治体内の最終的人事権は州知事、州自治体官房長が握り、県/市自治体内の最終的人事権は、郡長、町長も含めて、県/市長、県/市自治体官房長が握ることになった。このことを好意的にとらえれば、地方ごとの適材適所が実現できる可能性がより一層高まったといえる、一方、否定的にとらえれば、縁故、癒着、カネによる人事異動、昇進が顕著になる可能性が開けたということである。

地方分権に伴い中央政府の公務員の地方公務員化が大幅に進む。これまでの公務員総数が約390万人で、そのうち中央政府公務員が320万人、地方公務員が約70万人であった。中央公務員の地方公務員化により、中央政府公務員190万人が新たに地方公務員に配置換えとなる。その結果、地方公務員数は260万人にふくれあがる。この配置転換対象となる190万人の公務員のうち、過半数を超える約110万人が教師であり、約20万人が保健省の公務員である。残りの約60万人の大半は、中央省庁の出先機関の統合に伴って、出先機関から地方自治体関連部に配置換えとなる公務員である。彼らが抱く不安については後述するとして、ここで指摘しておきたいのは、出先機関が5分野を除いて廃止される結果、制度上、中央政府が地方の人事に関与する道がほぼ閉ざされたということである。ただし、知事が元中央省庁の官僚であることでインフォーマルなネットワークが中央と地方をつなぐことは十分あり得るし、現実にもそうしたネットワークを生かしている中央政府官僚出身の県長もいる。

10. 中央政府と地方自治体の媒介項

ここでは、中央政府と地方自治体を媒介する役割を担うフォーマルな制度を見ていきたい。

スハルト時代であれば中央省庁の出先機関である州支所、県/市分所が中央政府と地方自治体の媒介というより、中央政府の意向を地方に貫徹する組織として存在した。また、人事の上では、上述のように州知事選、県/市長選は内務大臣の介入の余地があっ

た。

1999年第22号法の下では、中央の出先機関は5分野を除いてなくなり、州知事、県/市長人事への中央の介入は困難になった。出向人事もなくなるという。したがって、政令、通達などを除けば中央が地方自治体、特に県/市の行政・政治に介入することは困難になった。むしろ、地方自治体が中央政府に対して要求を提示することを可能にする制度が誕生した。以下、そうした制度である地方自治諮問会議、地方自治体連合について見ていきたい。

・地方自治諮問会議(Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah : DPOD)

スハルト体制時代にもDPODはあった。しかし、構成員は閣僚だけであった。一方、「改革」後は、DPOD 構成員に地方代表も含まれるようになり、地方の声が反映されやすくなった。大統領直属の諮問機関で15名からなり、地方自治体に関して重要な以下の3つのことについて大統領に提言する。

1. 地方自治体の設置、解体、合併、分割の問題。
2. 中央 - 地方の財政均衡に関する問題。
3. 県と市が特定の権限を遂行する能力の有無に関する問題。

上記3つのことを遂行するために地方自治諮問会議は次のような機能を担う。

1. 州、県/市の設置、解体、合併、分割提案に関する調査実施。
2. 地方自治に関する政策形成、中央政府 - 地方自治体の財政均衡に関する政策に対する答申。
3. 地方自治に関する政策遂行、中央政府 - 地方自治体の財政均衡に関する政策遂行のモニタリングと評価の実施。

DPODに関する2000年第49号大統領決定(2000年4月7日付)、DPOD組織変更に関する2000年第151号大統領決定(2000年10月26日付)によれば、DPOD 構成員15名は以下のとおりである¹⁴。

議長：内務・地方自治大臣

¹⁴ 新谷直之氏のご教示による。

副議長：大蔵大臣

その他の中央政府代表：国防大臣、国家機構改革担当国務大臣、国家官房長、国家経済企画庁長官

地方自治体代表：州自治体連合会長(後述)、県自治体連合会長(後述)、市自治体連合会長(後述)、州代表2名、県代表2名、市代表2名

DPOD事務局は内務・地方自治省内に置かれ、事務局長には内務・地方自治省地方一般行政総局長が座っており、副事務局長には大蔵省の事務局長が座っている¹⁵。DPOD事務局の下には地方自治担当事務局と中央 - 地方財政均衡担当事務局とがあり、担当部門に関する参考資料を用意する。また、DPOD事務局長のもとには、事務局長補佐官(内務・地方自治省地方行政局長が兼職)、事務局長補佐官代理(常勤スタッフ)、補佐官補佐(常勤スタッフ)がついている。

・地方自治体連合(Assosiasi Pemerintah Daerah)

同レベルの地方自治体間の協力を行うための組織で、州自治体連合、県自治体連合、市自治体連合が作られている。

現在の州自治体連合会長は西ジャワ州知事、県自治体連合会長はクタイ県長、市自治体連合会長はスラバヤ市長が務めている。

今のところ、こうした連合が積極的に活動している様子はないが、中央政府への圧力集団となる可能性は十分にある。国連開発計画(United Nations Development Programme: UNDP)はこの地方自治体連合の強化を支援していく方針である。

以上が新しい地方自治制度の概要である。タイ、フィリピンの状況と適宜比較しながら特徴を述べてみよう。分権化の制度設計の特徴としては、まず、タイのタムボン(7,255)、フィリピンのバランガイ(約42,000)のような自治体を誕生させるということはなく、既存の地方行政の制度の大枠を残して、既にあ

る自治体、特に基礎自治体ともいうべき県/市の権限を増大させたということであろう。次に、広域自治体ともいえるタイの県、フィリピンの州の位置づけは不明であるが、インドネシアにおける広域自治体である州の首長である州知事は、首長であると同時に中央政府の代理人としての位置づけも与えられている。つまり、中央政府と基礎自治体の県・市の間には州を据え、そのトップを自治体首長兼中央政府の代理人としており、形式的には分かりやすい形になっている。

中央 - 地方関係について見てみる。この報告書における地方分権の分類の仕方である統合型・分離型の違いでいえば分離型に近い。理由は、中央と地方の権限は明確に分類されているし、中央と地方の人事交流はインフォーマルにも制度化されておらず、機関委任事務もほとんどないからである。ただし、地方分権に関する最高決定機関である地方自治諮問会議(DPOD)に地方代表が参加することで、地方が中央政府に対する圧力行使をする機会を与えられている。このDPODはタイの地方分権委員会と似ている。

1999年第22号法に従えば、地方自治体の条例や首長決定が公共の利益や上位法規に反すると判断した場合、中央政府はそれらを無効にすることができるが、そうした中央政府の措置に対して地方自治体は最高裁に異議申し立てを行うことができるようになった。中央 - 地方間の紛争解決の手段として司法の道が開かれたことになる。

自治体の階層構造については、州、県/市、行政村の3層構造から成る点は分権化前後で変わっていない。3層である点は、「州 - 市/町 - バランガイ」からなるフィリピンと変わらない。インドネシアの場合、タイのタムボン自治体のように新しい地方自治体が生み出されてきたわけではないので、分権化によっても構造そのものは大きく変化したわけではない。また、インドネシアの行政村(Desa)にはフィリピンのバランガイほど明確な権限があるわけではない。

地方における行政と政治の関係についていえば、

¹⁵ 内務・地方自治省の組織改編により、地方一般行政総局はなくなった。おそらく、今後のDPOD事務局長は新たに作られた地方自治総局長が就任する。

今後、政治の力が増大して行政が政治化する可能性は高い。ここでいう政治の力とは、地方議会、地方議員の力のことであり、既に政治が行政に優位しているフィリピンのようにボーク・バレル資金を地方にばらまくことができる国会議員の力のことではない。インドネシアにおいて地方議会の力が強くなる理由は、地方議会が地方首長の最終的選択権を有すようになったことと、地方政府が自由に決めることができる予算枠が拡大するために議会が予算配分に介入しやすくなったことのためである。

地方議会の影響力が増大することが地方政治社会の安定につながるかは定かではない。のように地方議会が首長を選ぶことから、フォーマルな制度的には首長公選制ほどには議会と首長が対立する契機は少ない。その一方で、複数の政党が地方議会に議席を占め、政党の差がイデオロギーの差だけではなく、地域によってはエスニック的、宗教的差異の反映であることもある。その点からすれば、常に議会と首長間に対立の契機はあるといえる。

制度面でインドネシアに欠けているのは、住民の直接請求の制度である。タイのタムボン自治体であれば議員罷免権、条例制定請求権を住民が持つのに対し、インドネシアではそうした制度が地方自治に組み込まれていない。むしろインドネシアでは、開発計画の策定など行政過程面への住民参加を強化しようとしている傾向がある。

分権化に伴う変化で最も目立ち、かつタイ、フィリピンの分権化とも大きく違うのは、地方公務員数の急増と人事である。タイにおいては分権化といながら地方公務員数は国家公務員と比べても少なく、地方公務員の採用においても中央政府の意向が反映されている。フィリピンの地方公務員数は、1991年地方自治法改正以後、大量に増加している。それでも、インドネシアにおけるように国家・地方公務員併せて390万人のうち、190万人の国家公務員が地方公務員化するというほどラディカルではない。また、地方公務員の人事権については、タイと違って中央政府が関与できる余地は極めて乏しくなった。

2-1-3 新しい地方財政制度

まずスハルト時代の地方財政の状況をざっと見ておくことにする。1994年度から1998年度にかけての国家歳入・歳出、州歳入・歳出、県/市歳入・歳出、行政村歳入・歳出については、表1～表7を参照してほしい。

スハルト体制期、財政面で中央集権的であったといえるのは、中央政府の歳入・歳出が地方自治体の歳入・歳出に比べて圧倒的に高く、それとも関連して地方自治体が自主財源拡大を独自に図れなかったためである¹⁶。

あくまで概算だが、表8を見てもらえれば分かるように、歳入において90%以上、歳出において75%以上を中央が占めていた(1996年度予算)。また、州自治体歳入に占める自主財源比率は約34%、県/市自治体歳入に占める自主財源比率は約14%でしかなかった(1996年度予算)。

その理由は以下である。まず、中央政府/全レベルの自治体歳入合計の10～18%前後を占める海外援助が中央政府の歳入であった。したがって、中央政府の歳入が大きくなる。

次に、表9にあるように、中央政府/全レベルの地方自治体の徴税・課徴金合計の約91.0%を中央政府が徴収しており、州自治体は約6.60%、県/市自治体は約2.42%しか徴収していなかったことも中央政府の歳入を大きくしていた(1996年度予算)。主要な税源は中央政府に握られ、地方自治体が徴税、課徴金を徴収する余地は限られていた。特に1997年第18号法が地方自治体による徴税・課徴金の対象や最高額などを定めていたために自主財源拡大に制約を与えていた。課税ベース、課税率の設定における中央政府の役割の大きさについては表10を見ていただきたい。

歳入分与についていうと、輸入・輸出各税を含む国税の約75%から90%を地方へ配分すると述べた中央-地方財政均衡に関する法律(1956年第32号法)が施行されていれば、自主財源額は小さくとも、地方自治体の歳出は間違いなく増えていた。しかし、

¹⁶ スハルト体制期の地方財政については、例えば次の文献を参照してほしい。Devas, N. 1989, *Financing Local Government in Indonesia*, Ohio University Monographs in International Studies, Southeast Asia Series, No.84, Athens.

表1 国家歳入 1994 ~ 1997 年度(10 億ルピア)

項目	1994 年度		1995 年度	
I. 国内歳入	66,418	87.10%	73,014	89.02%
A. 石油・ガス収入	13,537	17.75%	16,055	19.57%
B. 非石油・ガス収入	52,881	69.35%	56,959	69.44%
1. 所得税	18,764	24.61%	21,012	25.62%
2. 付加価値税	16,545	21.70%	18,519	22.58%
3. 輸入税	3,900	5.11%	3,029	3.69%
4. 物品税	3,153	4.13%	3,593	4.38%
5. 関税	131	0.17%	186	0.23%
6. その他の税	302	0.40%	453	0.55%
7. 地税・土地建物税	1,647	2.16%	1,894	2.31%
8. 非税収入	6,433	8.44%	7,785	9.49%
9. ガソリン販売益	2,006	2.63%	488	0.59%
II. 開発歳入	9,838	12.90%	9,009	10.98%
1. プログラム援助	-	-	-	-
2. プロジェクト援助	9,838	12.90%	9,009	10.98%
総計	76,256	100.00%	82,023	100.00%

*)予算追加・補正済み

出所：インドネシア統計庁出版資料

配分比率の算出が複雑であったこともあり完全に施行されず、土地建物税、土地建物権利取得税などは歳入分与の対象であったにもかかわらず、実際に国税から地方へ配分されていたのは、わずか約 4.60% に過ぎなかった(1996 年度予算)。

中央政府からは自治体補助金(Subsidi Daerah Otonom : SDO)と大統領令交付金(Instruksi Presiden : Inpres)とが政府決定により、毎年度地方自治体に付与された。SDOは地方自治体公務員給与を中心とする地方自治体の経常支出に割り当てられ、地方自治体公務員数などに基づいて内務省との調整を経て大蔵省が毎年度付与した。公務員給与については毎月、その他の支出については 4 カ月に 1 度付与された。SDOは経常支出のうち、特に公務員給与に割り当てられる補助金であり、地方自治体が自由に用途を決定することはできなかった。

Inpres は各地方自治体の開発支出に割り当てられる。Inpresには2種類あり、道路、灌漑、教育、衛生

など特定分野への利用を義務づけたものと、州、県/市、行政村にブロック・グラントとして割り当てられるものがあつた。Inpresは地方の人口、地方自主財源、道路距離などのデータに基づき、大蔵省が国家開発企画庁(Badan Perencanaan Pembangunan Nasional : BAPPENAS)との調整を経て毎年度支給した。支給決定額の 20% が最初に支給され、その後は地方の要求に応じて支給されることになっていた。実際には、各地方自治体に対する Inpres の配分額の決定は中央政府の政治的判断に依るところが大きかったという¹⁷。したがって、Inpres増大を望もうとすれば地方自治体は、配分決定を行う国家開発企画庁などと懇意にしておく必要があつた。

政府歳入・歳出の大部分が中央政府であり、地方自治体は自主財源に乏しく、中央からの補助金にかなりの部分を頼るというのがスハルト時代であつた。その結果として、天然資源の豊富な地域からは天然資源の利益が地方に還元されていないとして不満が

¹⁷ 深尾康夫「インドネシアの分権化 - スハルト政権期パイロットプロジェクトへの考察」、秀明大学紀要『国際研究論集』第 12 巻第 1 号、1999 年 4 月、52 頁。

1996年度*)		1997年度*)	
84,792	88.47%	108,184	81.96%
19,872	20.73%	35,357	26.79%
64,920	67.74%	72,827	55.17%
25,496	26.60%	28,458	21.56%
20,393	21.28%	24,501	18.56%
2,807	2.93%	2,990	2.27%
4,217	4.40%	4,807	3.64%
70	0.07%	125	0.09%
570	0.59%	530	0.40%
2,280	2.38%	2,655	2.01%
9,087	9.48%	8,761	6.64%
-	-	-	-
11,048	11.53%	23,817	18.04%
-	-	-	-
11,048	11.53%	23,817	18.04%
95,840	100.00%	132,001	100.00%

あがり、地方自治体一般でいえば、財政面での中央依存だけでなく、自治体のイニシアティブを全体として弱め、指示待ちが地方公務員の典型的な姿勢となってしまった。「改革」期に施行された1999年第25号法はこうした不満・状況を解消すべく、地方の財源を拡充し、地方自治体が財源を地方の実状に即した形で使えるようにしようとするものである。

以下では、この第25号法をもとに、新しい地方財源の種類を見ていく。

1. 地方財源の種類

地方財源は以下からなる(第3条)。

- ・ 地方自主財源
- ・ 均衡金
- ・ 地方自治体借入
- ・ 法に従ったその他の歳入

均衡金は、中央政府の歳入のうち地方自治体に割り当てられる資金である。法に従ったその他の歳入

とは、例えば、寄付金や緊急資金である(第3条注釈)。緊急資金は、ある地方自治体に緊急の必要が生じたときに国家予算から支給される資金である(第16条第1項)。

2. 地方自主財源

地方自主財源は以下からなる(第4条)。

- ・ 地方税
- ・ 地方課徴金
- ・ 地方自治体所有企業及び所有資産からの収入
- ・ 法に従ったその他の地方自主財源

地方税及び課徴金については1997年第18号法で定められており、州が3つの地方税(自動車税、自動車の所有権移転に対する税、ガソリン税¹⁸)と課徴金、県/市が6つの地方税(ホテル及びレストラン税、娯楽税、広告税、街路照明税、天然資源開発及び採掘税、湧水・地下水使用税)と課徴金を徴収できる。しかし、州が徴収できる3つの税については全国統

¹⁸ 州自治体が徴収するガソリン税は、10%が州自治体の歳入となった後、90%は州内の第2級地方自治体に交付される(1997年第17号法第2条第5項)。

表2 一般国家歳出 1994 ~ 1997 年度(10 億ルピア)

項目	1994 年度		1995 年度	
I. 経常支出	44,069	58.95%	50,435	63.67%
1. 人件費	12,595	16.85%	13,001	16.41%
- 米支給	973	1.30%	734	0.93%
- 給与・退職金	10,181	13.62%	11,048	13.95%
- 食糧支給	756	1.01%	560	0.71%
- 他の国内人件費	368	0.49%	370	0.47%
- 海外人件費	317	0.42%	290	0.37%
2. 物品費	4,319	5.78%	5,175	6.53%
3. 地方自治体への補助金	7,273	9.73%	8,227	10.39%
4. 元利返済	18,402	24.61%	22,109	27.91%
5. その他	1,480	1.98%	1,923	2.43%
II. 開発支出	30,692	41.05%	28,781	36.33%
1. 各省庁割り当て	11,239	15.03%	10,980	13.86%
2. 村落向け開発補助金	433	0.58%	426	0.54%
3. 県向け開発補助金	2,558	3.42%	2,474	3.12%
4. 州向け開発補助金	1,331	1.78%	1,257	1.59%
5. 小学校向け開発補助金	538	0.72%	494	0.62%
6. 衛生設備 / 公共健康センター	412	0.55%	339	0.43%
7. 道路整備	-	-	-	-
8. 市場建設・修復補助金	-	-	-	-
9. 植林補助金	-	-	-	-
10. 東ティモール州向け	-	-	-	-
11. 土地税・土地建物税分与	1,683	2.25%	1,724	2.18%
12. 肥料補助金	815	1.09%	143	0.18%
13. 政府資本参加	425	0.57%	380	0.48%
14. その他	1,022	1.37%	1,057	1.33%
15. プロジェクト支援	9,838	13.16%	9,009	11.37%
16. 開発予算準備金	-	-	-	-
17. 後進村向け補助金	398	0.53%	498	0.63%
総計	74,761	100.00%	79,216	100.00%

*) 予算追加・補正済み

出所：インドネシア統計庁出版資料

一の税率が中央政府の政令によって適用され、県/市が徴税できる6つの地方税については第18号法で設定された上限税率以下の税率しか適用できない。したがって、第18号法が地方自主財源拡大の妨げになっているとの批判は地方から根強く、2000年12月20日に第18号法を改正した2000年第34号法が制定された。1997年第18号法と2000年第34号法におけ

る地方税種などの違いについては表11を参照してほしい。第34号法に従えば、州税が3種から4種に増えたものの、県/市に対する歳入分与率が高まった。例えば、エンジン付き車両税であれば、税収の30%以上を州内の県/市自治体に分与しなければならなくなった。一方、5種から7種に増えた県/市の税についても、税収の10%以上を行政村に分与することと

1996年度*)		1997年度*)	
61,568	64.79%	84,607	64.32%
18,021	18.97%	19,175	14.58%
1,139	1.20%	916	0.70%
14,507	15.27%	15,236	11.58%
1,175	1.24%	1,199	0.91%
748	0.79%	792	0.60%
451	0.47%	1031	0.78%
7,244	0.47%	9,032	6.87%
9,841	10.36%	9,872	7.50%
23,432	24.66%	29,697	22.58%
3,031	3.19%	16,830	12.79%
33,454	35.21%	46,938	35.68%
12,083	12.72%	11,576	8.80%
459	0.48%	469	0.36%
2,920	3.07%	3,465	2.63%
1,424	1.50%	1,662	1.26%
595	0.63%	663	0.50%
536	0.56%	870	0.66%
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
2,075	2.18%	2,416	1.84%
368	0.39%	547	0.42%
505	0.53%	119	0.09%
961	1.01%	854	0.65%
11,048	11.63%	23,817	18.11%
-	-	-	-
480	0.51%	480	0.36%
95,022	100.00%	131,544	100.00%

なった。1997年第18号法と違って第34号法では、同法で規定された地方税以外にも県/市は自主課税を行うことができるようになった(2000年第34号法第2条第4項)。ただし、税対象となるものは、移動性が低くもっぱら当該地方住民に便益を提供するものであり、二重課税してはいけないといった条件がある。

地方自治体所有資産からの収入には、利潤、外国

為替、地方自治体所有株の売却などがある。法に従ったその他の地方自主財源には、地方自治体固定資本売却益、利子収入などある。

3. 均衡金

均衡金は以下からなる(第6条第1項)。

・土地建物税、土地建物権利取得税、天然資源か

表3 州政府実質歳入 1994-1998 年度(千ルピア)

項目	1994 年度		1995 年度	
	金額	割合	金額	割合
1. 前年度繰越金	583,814,734	6.01%	926,244,009	8.19%
2. 州政府自主歳入	3,009,751,148	31.00%	3,854,280,657	34.07%
2.1. 地方税	2,378,544,727	24.50%	3,037,173,275	26.85%
2.2. 課徴金	432,239,145	4.45%	541,085,668	4.78%
2.3. 地方政府所有企業収益	35,393,407	0.36%	68,295,199	0.60%
2.4. 公共サービス	28,394,482	0.29%	41,845,715	0.37%
2.5. その他	135,179,387	1.39%	165,880,800	1.47%
3. 税・非税歳入分与	753,348,661	7.76%	986,373,410	8.72%
3.1. 税収分与	476,503,781	4.91%	573,076,810	5.07%
3.2. 非税収分与	276,844,880	2.85%	413,296,600	3.65%
4. 補助金・交付金	5,310,363,611	54.69%	5,489,016,376	48.52%
4.1. 補助金	4,020,466,503	41.41%	4,146,046,091	36.65%
4.2. 交付金	1,289,897,108	13.29%	1,342,970,285	11.87%
5. 開発歳入	51,848,311	0.53%	57,374,268	0.51%
5.1. 地方政府借入	51,771,645	0.53%	57,143,089	0.51%
5.2. 地方政府所有企業借入	76,666	0.00%	231,179	0.00%
総計	9,709,126,465	100.00%	11,313,288,720	100.00%

出所：インドネシア統計庁出版資料

らの利益の歳入分与

- ・ 一般割当金
- ・ 特別割当金

詳細については、1999年第25号法、均衡金についての細則を定めた2000年第104号政令(2000年11月10日付)及び2000年第17号法(2000年8月2日付)に基づいて記す。

まず歳入分与については表12を参照していただきたい。

土地建物税の税収は、中央政府に10%、地方自治体に90%の割合で配分される(第6条第2項)。地方自治体への分与金のうち、16.2%は徴収された州に分与され、64.8%は徴収された県/市に分与される。9%は徴収コストとして国家歳入、地方歳入に組み込まれる(第104号政令第2条第2項)。

中央政府への分与金はすべての県や市に分与され

る。65%はすべての県や市に平均的に分与されるが、35%は村落部・都市部での土地建物税収が予定を上回った県や市に分与される(第104号政令第4条)。

土地建物権利取得税の税収は中央政府に20%、地方自治体に80%の割合で配分される(第6条第3項)。地方自治体への分与金のうち、16%は徴収された州に分与され、64%は徴収された県/市に分与される。中央政府への分与金は全県/市に同額が分配される(第104号政令第5条第2項、第7条第1項)。

次は天然資源からの収入の分与方法について記す。まず、林産物、一般鉱物、水産物からの収入は、中央政府に20%、地方自治体に80%の割合で配分される(第6条第5項)。

林産物からの収入は、森林経営権取得税(Luran Hak Pengusahaan Hutan)、森林資源利用料(Provisi Sumber Daya Hutan)からなる(第104号政令第9条第1項)⁹。

¹⁹ 生産林における森林経営及び林産物取得に関する1999年第6号政令によれば、森林経営権取得税及び森林資源利用税は以下のとおりである。

森林経営権取得税とは、ある範囲の森林に対して経営権を取得したのに対して、その権利を取得した際に課せられる税金である。

森林資源利用料とは、国有林から伐採・収穫された林産物への対価として課される税金である。

また、人工林経営権所有者は森林経営権取得税と森林資源利用料だけを支払えばよいが、天然林経営権所有者はその2つの税以外に緑化基金を支払う必要がある。

1996年度		1997年度		1998年度	
1,046,193,609	8.34%	610,250,688	4.75%	383,788,723	4.28%
4,318,562,404	34.43%	4,656,530,266	36.25%	3,093,675,552	34.49%
3,389,758,543	27.02%	3,718,367,785	28.95%	2,528,003,519	28.18%
660,675,718	5.27%	648,556,673	5.05%	236,428,766	2.64%
78,968,030	0.63%	91,090,289	0.71%	64,956,281	0.72%
32,053,897	0.26%	42,737,980	0.33%	19,737,302	0.22%
157,106,216	1.25%	155,777,539	1.21%	244,549,684	2.73%
1,189,114,212	9.48%	1,279,173,740	9.96%	1,882,402,440	20.99%
732,967,725	5.84%	775,822,862	6.04%	1,071,461,368	11.94%
456,146,487	3.64%	503,350,878	3.92%	810,941,072	9.04%
5,926,034,899	47.24%	6,246,487,348	48.63%	3,610,050,565	40.25%
4,458,100,979	35.54%	4,581,155,158	35.66%	1,791,322,536	19.97%
1,467,933,920	11.70%	1,665,332,190	12.96%	1,818,728,029	20.28%
63,488,535	0.51%	53,218,236	0.41%	264,870	0.00%
63,291,907	0.50%	53,141,532	0.41%	0	0.00%
196,628	0.00%	176,704	0.00%	264,870	0.00%
12,543,393,659	100.00%	12,845,760,278	100.00%	8,970,182,150	100.00%

森林経営権取得税のうち地方自治体のとり分である80%は、16%が産出州、64%が産出県/市に割り当てられる(第104号政令第9条第2項)。森林資源利用料のうち地方自治体のとり分である80%は、16%が産出州、32%が産出県/市のとり分となり、残りの32%は州内の産出県/市以外の県/市に同額が分配される(第104号政令第9条第3項、第4項)。

一般鉱物からの収入は、地代、鉱山使用料からなる(第104号政令第10条第1項)。

地代のうち地方自治体のとり分である80%は、16%が産出州、64%が産出県/市のとり分となる(第104号政令第10条第2項)。

鉱山使用料のうち地方自治体のとり分である80%は、16%が産出州、32%が産出県/市のとり分となり、残りの32%は州内の産出県/市以外の県/市に同額が分配される(第104号政令第10条第3項、第4項)。

水産物からの収入は、漁業経営税、漁獲税からなり、地方自治体のとり分である80%はインドネシアの全県/市に同額が分配される(第104号政令第11条)。

次に石油・ガス収入については以下ようになる。

石油収入については85%が中央、15%が地方のとり分となり、ガス収入については70%が中央、30%が地方のとり分となる(1999年第25号第6条第6項)。

石油収入のうち地方自治体のとり分である15%は、3%が産出州、6%が産出県/市のとり分となり、残りの6%は州内の産出県/市以外の県/市に同額が分配される(2000年第104号政令第12条第3項、第4項)。

ガス収入のうち地方自治体のとり分である30%は、6%が産出州、12%が産出県/市のとり分となり、残りの12%は州内の産出県/市以外の県/市に同額が分配される(2000年第104号政令第12条第5項、第6項)。

天然資源の地方とり分、地方への支給方法については次のようになった。

関連分野担当の閣僚が内務・地方自治大臣との協議を経て産出県/市を決定し、産出県/市のとり分についての計算ベースについては、関連分野担当の閣僚が地方自治諮問会議との協議を経て決定する。そうして決められた計算ベースを大蔵大臣、産出県/市のある州の知事、産出県/市の長に報告する。各地方

表4 州政府実質歳出 1993～1996年度(千ルピア)

項目	1994年度		1995年度	
	金額	割合	金額	割合
I. 経常支出	5,960,570,051	67.89%	5,274,367,866	51.37%
1. 人件費	4,001,547,734	45.58%	4,232,090,397	41.22%
2. 物品費	636,457,215	7.25%	705,890,523	6.87%
3. 修復・維持費	349,276,733	3.98%	466,005,531	4.54%
4. 公用旅費	74,191,762	0.85%	91,603,640	0.89%
5. その他	414,017,838	4.72%	561,592,799	5.47%
6. 元利返済	39,934,220	0.45%	45,868,030	0.45%
7. 基金・補助金	292,799,985	3.33%	467,926,701	4.56%
8. 退職金・援助金	452,823	0.01%	758,481	0.01%
9. その他の経常収支	135,115,194	1.54%	191,230,456	1.86%
10. 緊急経常収支	16,776,547	0.19%	23,686,185	0.23%
II. 分野別開発支出	2,819,358,570	32.11%	3,481,033,834	33.90%
1. 産業	14,404,806	0.16%	22,933,130	0.22%
2. 農林業	111,587,022	1.27%	126,360,660	1.23%
3. 水利・灌漑	129,910,205	1.48%	198,289,654	1.93%
4. 労働	13,851,285	0.16%	17,198,759	0.17%
5. 商業、地域振興、地域財政、 協同組合	203,378,590	2.32%	146,953,202	1.43%
6. 運輸	708,680,747	8.07%	857,112,630	8.35%
7. 鉱業・エネルギー	21,605,408	0.25%	26,372,867	0.26%
8. 観光・通信	44,398,748	0.51%	57,537,058	0.56%
9. 地域開発・移住政策	245,285,826	2.79%	263,882,925	2.57%
10. 環境・空間設計	49,797,971	0.57%	62,418,563	0.61%
11. 教育・文化・信仰、青年・ スポーツ	168,204,109	1.92%	231,396,003	2.25%
12. 人口対策、生活向上	4,934,358	0.06%	4,411,470	0.04%
13. 健康、社会福祉、婦女子役割 向上	109,735,143	1.25%	142,601,083	1.39%
14. 住宅・居住	134,740,212	1.53%	161,928,707	1.58%
15. 宗教	53,080,379	0.60%	69,079,909	0.67%
16. 科学・テクノロジー	62,588,214	0.71%	73,084,212	0.71%
17. 法律	7,687,088	0.09%	9,245,535	0.09%
18. 政府機構改革、監査	396,093,519	4.51%	512,476,076	4.99%
19. 政治、情報、コミュニケー ション・マスメディア	37,777,479	0.43%	48,573,174	0.47%
20. 治安、公共秩序	25,270,573	0.29%	39,005,518	0.38%
21. 下部政府への補助金	276,346,888	3.15%	410,172,699	3.99%
総計	8,779,928,621	100.00%	10,267,686,577	100.00%

出所：インドネシア統計庁出版資料

第2章 途上国の地方分権化の現状把握(ケーススタディ)

1996 年度		1997 年度		1998 年度	
7,605,755,797	63.74%	8,080,698,872	64.86%	4,779,439,024	62.73%
4,553,972,230	38.16%	4,734,924,335	38.01%	1,930,610,576	25.34%
843,066,069	7.06%	918,913,808	7.38%	897,303,127	11.78%
500,120,729	4.19%	501,996,063	4.03%	332,209,588	4.36%
104,766,076	0.88%	114,850,632	0.92%	113,009,049	1.48%
669,567,522	5.61%	748,592,790	6.01%	541,597,240	7.11%
59,423,303	0.50%	66,545,160	0.53%	66,454,765	0.87%
570,871,724	4.78%	647,641,101	5.20%	545,677,441	7.16%
525,502	0.00%	856,097	0.01%	6,838,486	0.09%
268,434,386	2.25%	298,293,192	2.39%	264,957,922	3.48%
35,008,256	0.29%	48,085,694	0.39%	80,780,830	1.06%
4,327,454,005	36.26%	4,377,864,922	35.14%	2,839,276,988	37.27%
28,149,061	0.24%	23,998,091	0.19%	16,959,646	0.22%
155,576,444	1.30%	153,049,448	1.23%	161,087,092	2.11%
237,231,887	1.99%	241,971,263	1.94%	278,293,239	3.65%
21,812,344	0.18%	24,053,644	0.19%	18,542,492	0.24%
185,015,327	1.55%	240,795,948	1.93%	110,062,931	1.44%
932,755,894	7.82%	1,028,157,627	8.25%	741,390,788	0.51%
24,487,484	0.32%	20,809,018	0.17%	37,916,135	0.50%
58,226,383	0.49%	53,286,986	0.43%	27,684,639	0.36%
322,398,095	2.70%	342,498,790	2.75%	210,596,405	2.76%
75,390,819	0.63%	102,785,064	0.83%	79,568,448	1.04%
334,264,636	2.80%	273,296,733	2.19%	136,863,329	1.80%
4,996,887	0.04%	5,806,834	0.05%	8,894,032	0.12%
179,518,577	1.50%	154,184,411	1.24%	109,746,292	1.44%
237,402,553	1.99%	215,796,407	1.73%	52,034,824	0.68%
101,523,460	0.85%	79,801,378	0.64%	40,352,648	0.53%
106,745,239	0.89%	99,041,733	0.79%	38,783,398	0.51%
12,932,204	0.11%	11,840,486	0.10%	6,292,396	0.08%
656,062,133	5.50%	675,550,147	5.42%	327,974,324	4.30%
64,330,512	0.54%	60,315,390	0.48%	38,411,671	0.50%
61,598,146	0.52%	40,636,926	0.33%	12,818,139	0.17%
527,035,920	4.42%	530,188,598	4.26%	385,004,120	5.05%
11,933,209,802	100.00%	12,458,563,794	100.00%	7,618,716,012	100.00%

表5 県・市政府実質歳入 1994-1998年度(千ルピア)

項目	1994年度		1995年度	
	金額	割合	金額	割合
1. 前年度繰越金	236,795,545	2.51%	361,264,413	3.23%
2. 地方政府自主歳入	1,230,229,396	13.04%	1,529,133,877	13.04%
2.1. 地方税	393,785,332	4.17%	516,415,586	4.17%
2.2. 課徴金	637,752,496	6.76%	750,160,941	6.76%
2.3. 地方政府所有企業収益	32,524,451	0.34%	38,531,693	0.34%
2.4. 公共サービス	58,706,269	0.62%	73,215,882	0.62%
2.5. その他	107,460,848	1.14%	150,809,775	1.14%
3. 税・非税分与	1,439,242,418	15.25%	1,707,973,902	15.25%
3.1. 税分与	1,274,828,696	13.51%	1,458,058,654	13.51%
3.2. 非税分与	164,413,722	1.74%	249,915,248	1.74%
4. 補助金・交付金	6,449,760,590	68.34%	7,467,238,113	68.34%
4.1. 補助金	3,147,778,172	33.36%	3,927,329,627	33.36%
4.2. 交付金	3,301,982,418	34.99%	3,539,908,486	34.99%
5. 開発歳入	81,116,892	0.86%	120,524,516	0.86%
5.1. 地方政府借入	71,833,876	0.76%	109,301,398	0.76%
5.2. 地方政府所有企業借入	9,283,016	0.10%	11,223,118	0.10%
総計	9,437,144,841	100.00%	11,186,134,821	100.00%

*)東ティモールを除く

出所：インドネシア統計庁出版資料

のとり分の具体的額については大蔵大臣が決定し、定期的に大蔵大臣が地方に分配する(2000年第104号政令第13条、第14条)。

また、1999年第25号法に基づく歳入分与以外に所得税も歳入分与の対象となった。所得税に関する法律(1983年第7号法)を変更する2000年第17号法が出され、個人所得税の80%が中央政府、20%が地方自治体のとり分となった(第31条c)。20%の地方自治体のとり分は、8%が州自治体、残り12%が県/市自治体分となる。

次に一般割当金(Dana Alokasi Umum : DAU)を見ていく。一般割当金は、地方自治体間の財政能力の均等化を目的として国家歳入から割り当てられ、その利用方法については地方自治体が決めることができる包括的補助金であり(1999年第25号法第1条第18項)、国内歳入の最低25%が一般割当金に割り当

てられねばならない²⁰。一般割当金の90%は県/市に、10%は州に割り当てられる。

各地方自治体への一般割当金配分額の算出方法は次のようになっている。

$$\text{一般割当金総額} \times \frac{\text{当該地方自治体のウェイト}}{\text{全地方自治体のウェイト合計}}$$

地方自治体のウェイトは、地方自治体のニーズと地方自治体の潜在的経済力とに基づいて決められる。

地方自治体のニーズの算出方法は以下のとおり。

地方自治体の平均的歳出

$$\times \frac{\text{人口指標} + \text{地方自治体面積指標} + \text{地価指標} + \text{相対的貧困度指標}}{4}$$

地方自治体の平均的歳出の算出方法は以下である。

$$\frac{\text{全地方自治体の歳出合計}}{\text{地方自治体総数}}$$

²⁰ 正確に言うと、一般割当金は、国有企業株の売却益、銀行再建庁による資産回収及び対外借款を除く基礎的歳入から、歳入分与と特別割当金を控除した額の25%である。

1996 年度		1997 年度		1998 年度 *)	
401,495,549	3.09%	464,778,274	2.95%	500,593,742	2.40%
1,800,858,983	13.87%	2,061,617,862	13.09%	2,380,926,211	11.42%
627,237,517	4.83%	754,501,169	4.79%	1,118,684,955	5.36%
856,916,305	6.60%	949,578,601	6.03%	839,861,283	4.03%
51,241,071	0.39%	50,426,197	0.32%	60,388,445	0.29%
115,062,451	0.89%	133,255,639	0.85%	61,013,230	0.29%
150,401,639	1.16%	173,856,256	1.10%	304,194,445	1.46%
2,115,223,666	16.29%	2,374,609,654	15.08%	2,736,786,606	13.12%
1,830,154,303	14.10%	2,058,894,767	13.07%	2,372,258,814	11.38%
285,069,363	2.20%	315,714,887	2.00%	364,527,792	1.75%
8,514,068,496	65.59%	10,708,341,823	68.00%	14,990,800,065	71.88%
4,565,163,682	35.17%	5,849,292,797	37.14%	10,153,146,009	48.69%
3,948,904,814	30.42%	4,859,049,026	30.86%	4,837,654,056	23.20%
149,512,689	1.15%	138,264,309	0.88%	210,504,979	1.01%
128,773,898	0.99%	121,833,790	0.77%	201,956,950	0.97%
20,738,791	0.16%	16,430,519	0.10%	8,548,029	0.04%
12,981,159,383	100.00%	15,747,611,922	100.00%	20,853,872,179	100.00%

人口指標の算出方法は以下である。

$$\frac{\text{当該地方自治体の人口}}{\text{地方自治体平均人口}}$$

地方自治体面積指標の算出方法は以下である。

$$\frac{\text{当該地方自治体の面積}}{\text{地方自治体の平均面積}}$$

地価指標は以下である。

$$\frac{\text{当該地方自治体の建設指標}}{100}$$

相対的貧困度指標は以下である。

$$\frac{\text{当該地方自治体の貧困人口}}{\text{地方自治体の平均的貧困人口}}$$

地方自治体の潜在的経済力の算出方法は以下。

$$\text{地方自治体平均的歳入} \times \frac{\text{産業指標} + \text{天然資源指標} + \text{人材指標}}{3}$$

産業指標の算出式は以下である。

$$\frac{\text{当該地方自治体の(天然資源部門)産業部門の地域内総生産}}{\text{当該地方自治体の地域内総生産}} \div \frac{\text{全地方自治体の(天然資源部門を除く)地域内総生産}}{\text{全地方自治体の地域内総生産}}$$

天然資源指標は以下である。

$$\frac{\text{当該地方自治体の天然資源部門地域内総生産}}{\text{当該地方自治体の地域内総生産}} \div \frac{\text{全地方自治体の天然資源部門地域内総生産}}{\text{全地方自治体の地域内総生産}}$$

人材指標は以下である。

$$\frac{\text{当該地方自治体の労働力人口}}{\text{当該地方自治体の全人口}} \div \frac{\text{インドネシアの労働力人口}}{\text{インドネシアの総人口}}$$

天然資源部門地域内総生産とは、石油・ガス、一般鉱業、林業、漁業からの地域内総生産のことである。

表6 県・市実質政府歳出 1994-1998年度(千ルピア)

項目	1994年度		1995年度	
	金額	割合	金額	割合
I. 経常支出	4,719,436,163	51.81%	5,817,323,737	53.95%
1. 人件費	3,111,848,892	34.16%	3,756,740,680	34.84%
2. 物品費	530,144,099	5.82%	714,146,773	6.62%
3. 修復・維持費	150,263,169	1.65%	181,334,016	1.68%
4. 公用旅費	90,169,723	0.99%	144,766,042	1.34%
5. その他	504,983,952	5.54%	656,732,963	6.09%
6. 元利返済	72,761,924	0.80%	70,823,794	0.66%
7. 基金・補助金	87,288,776	0.96%	107,289,627	1.00%
8. 退職金・援助金	986,744	0.01%	610,581	0.01%
9. その他の経常支出	142,812,165	1.57%	185,644,074	1.72%
10. 緊急経常支出	28,176,719	0.31%	29,235,187	0.27%
II. 分野別開発支出	4,389,662,442	48.19%	4,964,811,592	46.05%
1. 産業	12,534,457	0.14%	13,940,816	0.13%
2. 農林業	100,596,553	1.10%	116,889,423	1.08%
3. 水利・灌漑	44,275,857	0.49%	64,542,556	0.60%
4. 労働	8,129,085	0.09%	7,679,947	0.07%
5. 商業、地域振興、地域財政、 協同組合	183,595,278	2.02%	187,596,277	1.74%
6. 運輸	1,608,393,991	17.66%	1,861,850,045	17.27%
7. 鉱業・エネルギー	19,801,617	0.22%	24,574,204	0.23%
8. 観光・通信	86,918,188	0.95%	43,538,596	0.40%
9. 地域開発・移住政策	528,685,355	5.80%	610,488,629	5.66%
10. 環境・空間設計	178,381,042	1.96%	195,728,909	1.82%
11. 教育・文化・信仰、青年・ スポーツ	585,442,807	6.43%	616,909,640	5.72%
12. 人口対策、生活向上	12,719,062	0.14%	14,947,745	0.14%
13. 健康、社会福祉、婦女子役割 向上	227,033,974	2.49%	251,814,136	2.34%
14. 住宅・居住	123,228,552	1.35%	143,491,941	1.33%
15. 宗教	38,348,591	0.42%	48,147,149	0.45%
16. 科学・テクノロジー	53,988,291	0.59%	63,983,101	0.59%
17. 法律	6,840,247	0.08%	9,086,690	0.08%
18. 政府機構改革、監査	488,494,553	5.36%	597,788,776	5.54%
19. 政治、情報、コミュニケー ション・マスメディア	18,568,581	0.20%	30,226,717	0.28%
20. 治安・公共秩序	15,528,417	0.17%	17,336,571	0.16%
21. 村への補助金	48,157,944	0.53%	44,249,724	0.41%
総計	9,109,098,605	100.00%	10,782,135,329	100.00%

*)東ティモールを除く

出所：インドネシア統計庁出版資料

第2章 途上国の地方分権化の現状把握(ケーススタディ)

1996 年度		1997 年度		1998 年度 *)	
6,832,114,494	54.65%	8,525,507,457	55.98%	13,285,610,759	67.97%
4,355,513,707	34.84%	5,611,119,155	36.84%	9,857,814,868	50.43%
874,466,276	6.99%	1,030,687,508	6.77%	1,290,168,397	6.60%
216,439,013	1.73%	243,270,212	1.60%	279,130,949	1.43%
127,552,047	1.02%	139,721,160	0.92%	153,076,605	0.78%
759,265,223	6.07%	873,993,259	5.74%	955,761,037	4.89%
77,379,852	0.62%	87,971,823	0.58%	114,829,853	0.59%
142,235,532	1.14%	207,997,628	1.37%	244,932,261	1.25%
719,093	0.01%	1,000,033	0.01%	1,085,388	0.01%
237,406,206	1.90%	278,090,120	1.83%	292,847,889	1.50%
41,137,545	0.33%	51,656,559	0.34%	95,963,512	0.49%
5,669,997,864	45.35%	6,704,674,033	44.02%	6,260,229,017	32.03%
15,037,508	0.12%	18,116,430	0.12%	19,726,157	0.10%
160,953,655	1.29%	202,330,025	1.33%	241,948,056	1.24%
73,332,485	0.59%	88,267,509	0.58%	73,274,572	0.37%
7,729,778	0.06%	9,884,501	0.06%	35,143,754	0.18%
215,839,665	1.73%	218,855,204	1.44%	245,224,579	1.25%
2,076,966,494	16.61%	2,222,483,768	14.59%	1,780,563,924	9.11%
24,331,697	0.19%	29,967,881	0.20%	26,957,774	0.14%
54,699,063	0.44%	62,235,542	0.41%	57,219,433	0.29%
658,507,323	5.27%	902,507,607	5.93%	1,061,528,496	5.43%
212,365,240	1.70%	251,727,947	1.65%	222,292,128	1.14%
659,638,311	5.28%	836,392,337	5.49%	889,589,394	4.55%
15,474,007	0.12%	29,854,827	0.20%	34,610,430	0.18%
299,334,727	2.39%	387,690,014	2.55%	365,390,944	1.87%
171,550,072	1.37%	324,691,449	2.13%	341,624,916	1.75%
61,491,437	0.49%	66,166,413	0.43%	52,824,823	0.27%
77,747,623	0.62%	93,129,667	0.61%	73,961,835	0.38%
11,806,857	0.09%	14,238,740	0.09%	13,055,683	0.07%
712,085,357	5.70%	770,863,672	5.06%	612,036,774	3.13%
44,229,964	0.35%	44,909,823	0.29%	35,857,283	0.18%
39,250,502	0.31%	37,355,930	0.25%	21,867,361	0.11%
77,626,099	0.62%	93,004,747	0.61%	55,530,701	0.28%
12,502,112,358	100.00%	15,230,181,490	100.00%	19,545,839,776	100.00%

表7 村の歳入・歳出：1993年度～1996年度(千ルピア)

項目	1993年度		1994年度	
歳入合計	1,287,237,764	100.00%	1,537,289,504	100.00%
1. 前年度繰越金	5,191,472	0.40%	7,608,786	0.49%
2. 村の自主歳入	756,017,041	58.73%	896,810,645	58.34%
3. 中央政府からの補助金	409,704,760	31.83%	454,948,509	29.59%
4. 州政府からの補助金	32,618,211	2.53%	52,861,587	3.44%
5. 県・市政府からの補助金	34,308,158	2.67%	50,728,551	3.30%
6. 他の合法的な歳入	49,398,122	3.84%	74,331,426	4.84%
歳出合計	1,278,648,450	100.00%	1,530,109,744	100.00%
I. 経常支出	420,995,900	32.93%	490,954,041	32.09%
1. 人件費	268,603,140	21.01%	305,426,512	19.96%
2. 物件費	35,795,957	2.80%	45,593,815	2.98%
3. 修復、維持費	22,536,669	1.76%	27,952,419	1.83%
4. 旅費	19,124,157	1.50%	22,699,031	1.48%
5. その他	53,542,291	4.19%	63,974,065	4.18%
6. 雑費	21,393,686	1.67%	25,308,199	1.65%
II. 開発支出	857,652,550	67.07%	1,039,155,703	67.91%
1. 村政府インフラ	107,346,774	8.40%	129,735,194	8.48%
2. 生産インフラ	110,182,354	8.62%	134,050,305	8.76%
3. 輸送インフラ	267,156,742	20.89%	292,474,584	19.11%
4. 販売インフラ	13,894,315	1.09%	21,752,405	1.42%
5. 社会インフラ	220,855,427	17.27%	272,597,809	17.82%
6. その他	138,216,938	10.81%	188,545,406	12.32%

出所：インドネシア統計庁出版資料

る。

労働力人口とは、15歳から64歳までの人口を指す。

当該地方自治体の一般割当金のウェイト決定方法は以下のとおりである。

$$\frac{\text{一地方自治体の一般割当金のニーズ}}{\text{全地方自治体の一般割当金のニーズ}}$$

ここでいう一般割当金のニーズは、当該地方自治体のニーズ - 地方自治体の潜在的経済力 で決められる。

以上のようにして求められた各地方自治体への一般割当金の算出結果は、地方自治諮問会議が、均衡化の必要を考慮した上で大統領に提示し、大統領決定として定められる。

一般割当金の詳細については、地方自治諮問会議が各地方自治体に提出し、その分配は定期的到大蔵大臣により各地方自治体に行われる。

歳入分与と一般割当金の目的には違いが見られる。天然資源などを対象とする歳入分与が主に資源賦存度の高い地方の不満解消を目的としているのに対して、一般割当金の場合は貧困地域への割り当てを増やそうとするものといえる。

次に特別割当金(Dana Alokasi Khusus : DAK)について見ていく。特別割当金は、特定の地方に対して、特別なニーズが生じた場合に国家予算から支払われる。ただし、国家予算の状況によっては、特別割当金枠が設定されない年度もある。緑化基金(後述)を

1995 年度		1996 年度	
1,652,203,507	100.00%	1,831,623,012	100.00%
9,765,912	0.59%	13,753,177	0.75%
994,091,237	60.17%	1,072,757,511	58.57%
460,881,416	27.89%	501,675,900	27.39%
56,190,138	3.40%	76,770,284	4.19%
63,866,755	3.87%	76,096,387	4.15%
67,408,049	4.08%	90,569,753	4.94%
1,642,534,115	100.00%	1,817,556,676	33.32%
543,295,766	33.08%	605,560,779	33.32%
326,709,313	19.89%	353,077,299	19.43%
51,484,410	3.13%	61,539,611	3.39%
28,970,068	1.76%	32,990,716	1.82%
27,997,915	1.70%	34,210,972	1.88%
77,881,744	4.74%	86,463,137	4.76%
30,252,316	1.84%	37,279,044	2.05%
1,099,238,349	66.92%	1,211,995,897	66.68%
139,796,013	8.51%	130,612,761	7.19%
134,547,143	8.19%	156,760,935	8.62%
316,750,640	19.28%	321,306,716	17.68%
24,156,773	1.47%	47,043,851	2.59%
301,529,486	18.36%	328,308,022	18.06%
182,458,294	11.11%	227,963,612	12.54%

除き、特別割当金を支給された地方自治体は、当該自治体の能力に応じて自己予算の一部(最低10%)を特別割当金支給対象に充てる必要がある。特別割当金は耐久性のあるインフラや施設の設置・改善のための投資に向けられる。ただし、制限された期間内(3年間以内)であれば、特定のインフラや施設の運用と維持のために特別割当金を使っても良い場合がある。

特別なニーズとは、一般割当金の算定式では対応できないもの、あるいは、国家がコミットしているか優先しているものをいう。一般割当金の算定式では対応できないものとは、他の地方自治体のニーズとは異なる特別なニーズのことである。例えば、移住地域におけるニーズ、様々な新規投資・インフラ、辺境域での道路建設のニーズ、主要灌漑水路、主

要下水道のニーズなどである。

国家がコミットしているものとしては、ドナーが資金援助しているプロジェクト、地方自治体も資金負担している緑化基金、最低限度のニーズを満たすための人道的プロジェクトなどがある。

中央政府の歳入となる緑化基金は、60%が中央政府に、40%が特別割当金として緑化基金を支出した地方自治体に割り当てられる。

特別割当金の支給プロセスは以下のとおりである。

地方自治体の要請に基づいて特別割当金は特定の地方自治体に割り当てられる(2000年第104号政令第21条第1項)。地方自治体への割り当て方については、大蔵大臣が内務・地方自治大臣、関係閣僚、国家開発計画に携わる機関の意見を考慮に入れた上で決定する(2000年第104号政令第21条第5項)。地方

表8 全政府歳入・歳出に占める各政府の歳入・歳出比(1996年度)(10億ルピア)(注1)

中央政府純歳入	州政府純歳入	県・市政府純歳入	村政府純歳入	全政府純歳入合計
95,840	5,428	2,352	1,087	104,707
91.53%	5.18%	2.25%	1.04%	100.00%
中央政府純歳出	州政府純歳出	県・市政府純歳出	村政府純歳出	全政府純歳出合計
77,823	10,835	12,282	1,832	102,772
75.72%	10.54%	11.95%	1.78%	100.00%

注1：全政府歳入合計と歳出合計の差が約1,935億ルピア生じているのは、各政府レベルにおいてかなりの額の次年度繰越金が発生しているためであると思われる。上記の計算はあくまで概算であると考えていただきたい。

注2：ここでいう中央政府純歳入、州政府純歳入、県・市政府純歳入とは以下とした。

中央政府純歳入 = 総歳入 - 地方政府への補助金 - 下部政府への開発補助金 - 土地税・土地建物税 - 後進地域への補助金

州政府純歳入 = 前年度繰越金 + 自主歳入 + 借款

州政府純歳出 = 総歳出 - 経常支出からの補助金 - 開発支出からの補助金

県・市政府純歳入 = 前年度繰越金 + 自主歳入 + 借款

出所：インドネシア統計庁出版資料より筆者作成

表9 各政府の税・課徴金の種類と収入(1996年度予算)(10億ルピア)

中央政府	55,833	90.98%
1. 所得税	25,496	41.55%
2. 付加価値税、奢侈税	20,393	33.23%
3. 輸入関税	2,807	4.57%
4. 物品税	4,217	6.87%
5. 輸出関税	70	0.11%
6. その他の税	570	0.93%
7. 土地税・土地建物税	2,280	3.72%
州政府	4,051	6.60%
1. 地方税	3,390	5.52%
2. 課徴金	661	1.08%
県・市政府	1,484	2.42%
1. 地方税	627	1.02%
2. 課徴金	857	1.40%
総計	61,368	100.00%

出所：インドネシア統計庁出版資料から筆者作成

自治体への特別割当金支給方法については、大蔵大臣が決定する。

特別割当金が使われるプロジェクトや活動に対する技術的観点からの検討は、関係閣僚あるいは機関が行う。

4. 地方自治体の借入

この節は、1999年第25号法令と2000年第107号

政令に基づいて記す。

地方自治体の借入は国内借入と対外借入(二国間、多国間)がある。国内借入とは、中央政府、銀行、銀行以外の金融機関からの借入、地方債発行、その他がある。中央政府からの借入についての種類、借入期間、猶予期間、利子率、利子計算・返済方法、資金運営・貸し出し方法については大蔵大臣が決定する。その他の国内借入とは、例えば、他の地方自治

表10 税割り当てと歳入分与(1998年度)

税項目	責任配分			割合		
	ベース設定	税率	税行政	中央政府	州政府	県・市政府
石油・ガス収入	C	C	C	100.0	0.0	0.0
所得税	C	C	C	100.0	0.0	0.0
付加価値税	C	C	C	100.0	0.0	0.0
輸入関税	C	C	C	100.0	0.0	0.0
物品税	C	C	C	100.0	0.0	0.0
輸出関税	C	C	C	100.0	0.0	0.0
土地建物税1)	C	C	C	9.0	16.2	74.8
土地建物権利取得税2)	C	C	C	20.0	16.0	64.0
森林資源利用税	C	C	C	55.0	30.0	15.0
森林経営権取得税	C	C	C	30.0	56.0	14.0
鉱山地代	C	C	C	65.0	19.0	16.0
鉱山使用料	C	C	C	30.0	56.0	14.0
エンジン付き車両税	C	C	P	0.0	100.0	0.0
エンジン付き車両名義変更	C	C	P	0.0	100.0	0.0
ガソリン税3)	C	C	P	0.0	10.0	90.0
ホテル・レストラン税	C	L	L	0.0	0.0	100.0
娯楽税	C	L	L	0.0	0.0	100.0
広告税	C	L	L	0.0	0.0	100.0
街路照明税	C	L	L	0.0	0.0	100.0
C種天然資源採掘税	C	L	L	0.0	0.0	100.0
地下水・湧水利用税4)	C	L	L	0.0	0.0	100.0

出所：Ehtisham Ahmad and Russell Krelove, Tax Assignments: Options for Indonesia, p. 7, Background Paper at Agenda for Sequencing Decentralization in Indonesia, March 20-21, Jakarta, Indonesia(sponsored by IMF and the World Bank)

C：中央政府、P：州自治体、L：県・市自治体

1) 中央政府が9%を徴税コストとして取得。

2) 1998年7月導入

3) 1998年1月導入

4) 課税ベースには、家庭用水、農業用水のための地下水・湧水利用は含まない。

体からの借入がある。対外借入については、地方自治体は直接行えず、中央政府を通じて行う必要がある(1999年第25号法第11条第2項)。

すべての地方自治体の借入最高限度総額は国家経済政策に沿う必要があり、大蔵大臣は国益を勘案して、以下に記す以上に自治体借入に制限を加えることができる。

借入には長期と短期があり、それぞれに用途、条件が異なる。

1年を超える長期借入は、地方自治体の資産となるインフラ建設費にのみ充てることができる。また、

そのインフラ建設に伴って直接的・間接的に発生する収入によって借入金を返済することができ、住民サービスに貢献するものでなければならない(2000年第107号政令)。

長期借入を行う場合、以下の2つの条件を満たす必要がある。

a. 返済義務のある自治体借入の総額が前年度自治体一般歳入の75%を超えてはならない。一般歳入とは以下のことである。

歳入総額 - 特別割当金 + 緊急資金 + 借入金 + 特定支出に用途を限定されたその他の収入

表 11 2000 年第 34 号法における地方税の種類・配分(左)と

税項目	合計	内訳			最高税率
		州	県・市	行政村	
A. 州税*					
1 エンジン付き車両税 1)	100	70	30		5
2 エンジン付き車両名義変更税	100	100			10
3 ガソリン税 1)	100	30	70		5
4 地下水/湧水取得・利用税 1)	100	30	70		20
B. 県・市税**					
1 ホテル税 2)	100		90	10	10
2 レストラン税 2)	100		90	10	10
3 娯楽税 2)	100		90	10	35
4 広告税 2)	100		90	10	25
5 街路照明税 2)	100		90	10	10
6 C 種天然資源探掘税 2)	100		90	10	20
7 駐車税 2)	100		90	10	20

出所：2000 年第 34 号法をもとに筆者作成

* 中央政府が政令でインドネシア全土に対する一律の税率を定める。

** 各県/市が条例で税率を定める。

1) 州内の県/市自治体のとり分は県/市自治体間の均等化と潜在性を考慮して州の条例で定められる。

2) 県内の行政村のとり分は行政村間の均等化と潜在性を考慮して県条例で定められる。

b. 借入期間中の毎年度の自治体歳入・歳出見込みに基づいて、債務返済率(Debt Service Coverage Ratio)は最低でも 0.25 必要である。債務返済率の算出式は以下のとおりである。

$$\frac{\text{地方自主財源} + \text{土地建物税} \cdot \text{権利取得税}、\text{天然資源からの歳入分与} + \text{一般割当金} - \text{経常支出}}{\text{当該財政年度内に返済義務のある借入元本} + \text{利子} + \text{委託費}、\text{銀行への支払いなどの経費}}$$

国内長期借入の場合、借入期間、猶予期間については地方議会の同意を得てから地方自治体が決定する。対外長期借入の場合、借入期間、猶予期間については、当然だがその対外借入条件に従う。

次に、1年以内の短期借入は、地方自治体の資本を短期的にスムーズに運用する場合、それから、長期借入のめどが立った投資への初期費用に充てる場合に可能である。

短期借入の最高限度額は、借入を行う財政年度の自治体歳出総額の6分の1であり、借入は、当該財政年度内に返済し得るだけの歳入があることを見込ん

で行う必要がある。

借入にあたって禁止されているのは次の2つのことである。

- 地方自治体は、地方自治体所有企業や地方自治体のプロジェクトに携わる民間セクターなどの第3者が行った借入の保証人となるような契約をしてはならない。
- 公共の利益に供される自治体所有物は、借入の際の担保としてはならない。

自治体借入のプロセスは一般的には、借入について地方議会の同意を得た後に地方自治体は貸出予定者に借入を申し出る。すべての借入は地方自治体と貸出側との間での文書による借入協定を通じて行われる。地方自治体が行った借入については、自治体公報を通じて公表する必要がある。

中央政府からの借入については、地方自治体は大蔵大臣に対して借入要請をする必要がある。その際、地方議会の同意文書、借入適格についての調査書、評価を行う上で必要なその他の(返済能力等)に關す

1997年第18号法における地方税の種類・配分(右)

税項目	合計	内訳			最高税率
		州	県・市	行政村	
A. 州税 *					
1 エンジン付き車両税	100	100			5
2 エンジン付き車両名義変更税	100	100			10
3 ガソリン税	100	10	90		5
B. 県・市税 **					
1 ホテル・レストラン税	100		100		10
2 娯楽税	100		100		35
3 街路照明税	100		100		10
4 C種天然資源採掘・加工税	100		100		20
5 地下水・湧水利用税	100		100		20

る)書類を併せて提出する必要がある。

対外借入については、既述のように中央政府を通じる必要があるので、地方自治体は中央政府、具体的には大蔵大臣に対して借入要請をする必要がある。その際、地方議会の同意文書、借入適格についての調査書、評価を行う上で必要なその他の(返済能力等に関する)書類を併せて提出する必要がある。大蔵大臣が内務・地方自治大臣、関係機関と調整をした後、借入金の利用方法とプロジェクトの内容とが整合性があるか否か、借入・返済をするだけの財政能力の有無などについての評価を行い、最終的に借入に同意すれば、地方自治体は貸出予定者と話し合いを行う。その結果は中央政府に報告して同意を得る必要がある。同意が得られれば、自治体首長は貸出側との間で借入協定を交わす。

借入金の返済については以下のような規定がある。

返済期限がきた借入金(の一部)返済は、自治体歳出の優先項目として予算化されねばならない。借入金返済は、支出が行われなければ社会不安が起きかねない支出項目と同程度の優先順位で予算化される(2000年第107号政令第14条第1項、第2項、注釈)。

中央政府からの借入金返済を地方自治体が滞納した場合、中央政府はその点を考慮して当該地方自治体に一般割当金を配分する(2000年第107号政令第14条第3項)。つまり、返済義務を満たした場合と比べて、一般割当金の配分は減らされる。

対外借入金返済を地方自治体が滞納した場合、借入協定に従った対応がとられる(2000年第107号政令第14条第4項)。借入協定に中央政府の肩代わりを記す可能性は極めて低いであろうから、この政令に従えば、地方自治体による借入に対して、中央政府が肩代わりして支払う可能性は必ずしもない。

以上が今後の地方財政の枠組みである。特徴は、地方政府による借入を容易にしたこと、税収の多い財源を地方に委ねなかったこと、歳入分与・一般割当金といった均衡金を通じて地方自治体の歳入確保、地方自治体間の財政均衡確保を図ったこと、均衡金を完全にブロック・grant化したことなどである。一般割当金を国内歳入にリンクさせて国内歳入の25%にするというのは、内国歳入割当(IRA)を国内歳入にリンクさせるフィリピン、全政府歳出に占める

表 12 1999 年第 25 号法などに基づく歳入分与金の配分率

税項目	歳入分与基準	中央政府
I. 歳入分与		
1. 土地建物税	徴税コスト9%を差し引いた全徴税額	10.0
2. 土地建物権利取得税	全徴税額	20.0
3. 天然資源		
a. 森林		
- 森林経営権取得税	全徴税額	20.0
- 森林資源利用料	全徴税額	20.0
b. 一般鉱物資源		
- 地代	全徴税額	20.0
- 鉱山使用料	全徴税額	20.0
c. 水産物	全徴税額	20.0
4. 石油	税控除後、地方自治体領域内で産出された石油すべて	85.0
5. 天然ガス	税控除後、地方自治体領域内で産出された天然ガスすべて	70.0
6. 個人所得税	全徴税額	80.0
II. 一般割当金	国内歳入の25%	75.0
III. 特別割当金		
1. 緑化基金	全徴収額	60.0

出所：1999 年第 25 号法などをもとに筆者作成

地方政府歳出の割合を決めているタイと同様、地方政府予算の安定確保をめざしているのであろう。

2-1-4 地方分権の実施プログラムと実施過程の混乱

既述したように地方分権基本法二法が国会で制定されたのが1999年5月である。1999年第22号法は、実施法令を同法施行から1年以内に制定し、2年以内に第22号法に基づく地方行政を始めるという規定がある(第132条)。また、第25号法には、2年以内に法令整備を行って新たな地方財政制度を実施するという規定がある(第30条)。仮にその規定どおりに地方分権化が進めば、2001年5月には新しい制度のも

とで地方予算が組まれ、地方行政が行われることになるはずであった。以下では実際にはどのような形で基本法二法に基づく地方分権が実施されはじめ、現在はどのような段階に至っているのか、そして、その過程で生じた混乱はいかなるものであったかについて記したい。

1. 地方分権実施計画

アチェ特別州やイリアン・ジャヤ州では独立運動がまだ収まる様子がなく、東カリマンタン州やリアウ州では連邦制を要求する声が根強い中で、広範な地方自治を認めた新しい制度のもとでできるだけ早く地方行政を行うというのが中央政府の立場であった。既述のようにグス・ドゥル政権下で地方自治担

地方自治体				詳細
合計	内訳			
	州	県・市		
		産出県・市	その他の県・市	
91.0	16.2	64.8		<ul style="list-style-type: none"> ・ 中央政府取得分の65%は、全県/市に平均的に再配分される。35%は村落部・都市部での土地建物税収が予定を上回った県・市に再配分される。 ・ 中央政府取得分は全県・市に同額が分配される。
80.0	16.0	64.0		
80.0	16.0	64.0	-	
80.0	16.0	32.0	32.0	
80.0	16.0	64.0	-	
80.0	16.0	32.0	32.0	
80.0	-	80.0		
15.0	3.0	6.0		
30.0	6.0	12.0	12.0	
20.0	8.0	12.0		
25.0	2.5	22.5		<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方自治体取得分は全県・市に同額が分配される。 ・ 地方自治体領域外(12マイル以遠)で産出された石油及び石油関連税収は中央政府取得分となる。 ・ 地方自治体領域外(12マイル以遠)で産出された天然ガス及び天然ガス関連税収は中央政府取得分となる。 ・ 所得税に関する 2000 年第 17 号法。
40.0	-	40.0	-	

当国務大臣が設置されたのも、そうした中央政府の立場の現れであった。また、国際通貨基金 (International Monetary Fund : IMF)は 2000 年 1 月 20 日の趣意書で財政分権化を融資のコンディショナリティとし、表 13 にあるように分権化のタイム・スケジュールまで設定しており、分権化は一種の国際公約ともなっていた。

新しい地方自治体行政組織、予算編成に基づく本格的な分権化の実施は、2001 年 5 月から繰り上げられて 2001 年 1 月 1 日からとなった。国際標準に合わせるために、予算年度がこれまでの 4 月～翌年 3 月か

ら 1 月～ 12 月に変わったことも繰り上げの理由の 1 つである。

法律施行から 2001 年 1 月までは、関連法令の整備、機構再編、それに伴う人事異動を行いつつ、首長選挙など実施が可能なものについては新制度に依拠することとなった。したがって、2000 年度内に行われた 9 つの州知事選、145 の県長選、40 の市長選は新制度に依拠して行われたことになる²¹。また、この間、各地で地方分権法に関する説明と意見の聞き取りを行って同法の普及も行われた。

予算については 2000 年度予算から若干の変更が始

²¹ 2000 年度内に行われた首長選の数は、スダルソノ地方一般行政総局長 (2000 年 12 月当時) の発言に基づく。Kompas, 23 Desember 2000.

表 13 分権化のために必要な行動実施のタイムテーブル

実施すべき政策	目標とする終了月
1. 計画 ・分権化が財政に与える影響の調査開始 ・法律第 22 号に記された地方自治諮問会議のメンバー任命と当会議の 2 つの事務局(財政均衡事務局、地方自治事務局)設置 ・地方自治体、市民社会及び国際金融機関との話し合い実施 ・以下の政令施行 - 互いに責任が重なり合う領域での中央政府と地方政府の役割分担 - 中央政府の再編 - 地方政府の再編 - 中央政府から地方政府への公務員の異動 - 財政運営と財政均衡金 ・ハイ・レベルの作業グループからの提案承認	2000 年 2 月 2000 年 2 月 2000 年 2 月 2000 年 9 月
2. 歳出関連対策 ・中央政府から地方政府への公務員の異動及び歳出割り当ての移譲の阻止要因を把握 ・地方で既に勤務している中央公務員の給与の地方政府負担を開始	2000 年 6 月 2000 年 10 月
3. 歳入関連対策 ・現在行っている諸税法見直しを終えて、資産税の移譲も含めて、地方課税ベース強化のために必要とされる手段を見いだす ・地方課税ベースを強化すると同時に裁量的性格の強い地方への財政移転を削減する	2000 年 4 月 2000 年 1 月

出所：IMF へのインドネシア政府の趣意書(2000 年 1 月 20 日)

まった。予算年度開始日の変更に伴って 9 カ月に短縮された 2000 年度予算は、予算編成の移行期と位置づけられた。2000 年度予算については表 14 を参照してほしい。SDO や Inpres といった歳出項目はなくなり、第 25 号法に基づく中央政府歳出項目として財政均衡金の枠が設けられ、歳入分与、一般割当金、特別割当金とその歳出項目の細目となり予算もついた。ただし、財政均衡金に関する細則が定められていないこともあり、第 25 号法の規定どおりの形で均衡金が地方に配分された訳ではなかった。歳入分与の額は少なかったし、一般割当金については、包括的補助金ではなく、かつての Inpres と同じく用途が定められていた。また、総額においても国家歳入の 25% には達していなかった。

2000 年 8 月 18 日の国民協議会決定 IV 号では、2001 年 5 月までにアチェ特別州とイリアン・ジャヤ州に対して特別自治権を付与する法律の作成を政府と国

会に求める一方、第 22 号法と第 25 号法の実施に必要な政令の整備を 2000 年 12 月末までに終了するように求めていた。さらに、地方自治を完全に実施できる地方については、2001 年 1 月 1 日から地方自治の実施を認め、関連法令の整備が 2000 年 12 月末までに終わっていない場合でも、地方自治実施のための条例作成を認めるよう求めた。また、地方自治の準備が整っていない地方に対しては、その地方に応じたペースで地方自治を実施していくことを認めるよう求めてもいた。

この国民協議会決議を受けて、中央政府は本格的な分権化の実施プログラム開始時期を 2000 年 9 月と決めた。9 月 5 日には内務・地方自治大臣通達 118/1379 号を出して 2000 年 12 月までの分権化スケジュールを示し、権限と組織の整理、人員・資産・公文書の整備、財政分権化準備、地方自治体能力向上について時期ごとに行うべき内容が明記された。

インドネシア政府によるドナーへの説明では、

表14 2000年度、2001年度予算(単位：10億万ルピア)

項目	2000年度	%	%GDP	2001年度	%	%GDP
A. 国内歳入と無償援助	152,896.5	100.00%	16.8%	263,226.6	100.00%	18.4%
I. 国内歳入	152,896.5	100.00%	16.8%	263,226.6	100.00%	18.4%
1. 税収	101,436.8	66.34%	11.1%	179,892.0	68.34%	12.6%
a. 国内税収	95,538.0	62.49%	10.5%	169,520.0	64.40%	11.9%
i. 所得税	54,224.5	35.46%	6.0%	96,287.0	36.58%	6.8%
- 石油・ガス	10,035.6	6.56%	1.1%	20,836.9	7.92%	1.5%
- 非石油・ガス	44,189.9	28.90%	4.9%	75,450.1	28.66%	5.3%
ii. 付加価値税	27,002.3	17.66%	3.0%	48,853.4	18.56%	3.4%
iii. 土地建物税	2,375.7	1.55%	0.3%	4,466.3	1.70%	0.3%
iv. 土地建物権利取得税	525.0	0.34%	0.2%	1,175.5	0.45%	0.1%
v. 物品税	10,271.8	6.72%	1.1%	17,100.0	6.50%	1.2%
vi. その他の税	1,138.7	0.74%	0.1%	1,637.8	0.62%	0.1%
b. 輸出入税	5,898.8	3.86%	0.6%	10,372.0	3.94%	0.7%
i. 輸入関税	4,976.3	3.25%	0.5%	9,975.0	3.79%	0.7%
ii. 輸出関税	922.5	0.60%	0.1%	397.0	0.15%	0.0%
2. 税外収入	51,459.7	33.66%	5.7%	83,334.6	31.66%	5.8%
a. 天然資源	40,082.4	26.22%	4.4%	64,458.2	24.49%	4.5%
i. 石油	25,311.4	16.55%	2.7%	45,944.9	17.45%	3.2%
ii. 天然ガス	7,918.1	5.18%	0.9%	13,792.8	5.24%	1.0%
iii. 一般鉱物	619.0	0.40%	0.1%	928.1	0.35%	0.1%
iv. 森林	6,208.9	4.06%	0.7%	3,500.6	1.33%	0.2%
v. 漁業	25.0	0.02%	0.0%	291.7	0.11%	0.0%
b. 国営企業からの利益分配	5,281.3	3.45%	0.6%	10,500.0	3.99%	0.7%
c. その他非税収入	6,096.0	3.99%	0.7%	8,376.4	3.18%	0.6%
II. 無償援助	-	-	-	-	-	-
B. 歳出	197,030.3	100.00%	21.6%	315,756.1	100.00%	22.2%
I. 中央政府歳出	163,507.9	82.99%	18.0%	234,079.6	74.13%	16.5%
1. 経常支出	137,311.1	69.69%	15.1%	190,092.2	60.20%	13.4%
a. 人件費	30,682.1	15.57%	3.4%	39,968.7	12.66%	2.8%
b. 物品費	9,440.5	4.79%	1.0%	9,688.9	3.07%	0.7%
c. 利払い	54,623.4	27.72%	6.0%	76,549.6	24.24%	5.4%
i. 国内債務	37,998.4	19.29%	4.2%	53,460.2	16.93%	3.8%
ii. 対外債務	16,625.0	8.44%	1.8%	23,089.4	7.31%	1.6%
d. 補助金	30,828.4	15.65%	3.4%	53,951.7	17.09%	3.8%
i. 燃料補助金	22,462.0	11.40%	2.5%	41,303.7	13.08%	2.9%
ii. 非燃料補助金	8,366.4	4.25%	0.9%	12,648.0	4.01%	0.9%
e. その他の経常支出	11,736.7	5.96%	1.3%	9,933.3	78.54%	0.7%
2. 開発支出及び借款	26,196.8	13.30%	2.9%	43,987.4	13.93%	3.1%
a. ルピア融資	10,166.8	5.16%	1.1%	21,722.4	6.88%	1.5%
b. プロジェクト融資	16,030.0	8.14%	1.8%	22,265.0	7.05%	1.6%
II. 中央・地方均衡金	33,522.4	17.01%	3.7%	81,676.5	25.87%	5.7%
1. 歳入分与	2,592.7	1.32%	0.3%	20,259.3	6.42%	1.4%
2. 一般割当金	30,929.7	15.70%	3.4%	60,516.7	19.17%	4.2%
3. 特別割当金	-	-	-	900.6	0.29%	0.1%
C. プライマリー・バランス{ A-(B-B.I.1.c) }	10,489.6		1.2%	24,020.1		1.7%
D. 財政赤字(A-B)	44,133.8		4.8%	52,529.5		3.7%
E. 調達(E.I+E.II)	44,133.8		4.8%	52,529.5		3.7%
I. 国内調達	25,400.0		2.7%	33,500.0		2.4%
1. 国内銀行融資	0.0		0.0%	0.0		0.0%
2. 国内ノンバンク融資	25,400.0		2.7%	25,400.0		2.7%
a. 民営化資金	6,500.0		0.7%	6,500.0		0.7%
b. 資産売却	18,900.0			27,000.0		1.9%
II. 海外調達	18,733.8		2.1%	19,029.5		1.3%
1. 海外借入	27,329.8		3.0%	35,992.7		1.3%
a. プログラム借款	11,299.8		3.0%	13,727.7		2.5%
b. プロジェクト借款	16,030.0		1.8%	22,265.0		1.6%
2. 対外債務返済	8,696.0		0.9%	16,963.2		1.2%

表 15 各州の一般割当金額(10億ルピア)

アチェ特別州	165.80
北スマトラ州	264.42
西スマトラ州	140.73
リアウ州	251.94
ジャンビ州	109.29
南スマトラ州	153.17
バンカ・ブリトゥン州	65.64
ベンクルー州	82.74
ランブ州	180.30
ジャカルタ首都特別地区*)	587.14
西ジャワ州	521.23
バンテン州	142.15
中部ジャワ州	647.21
ジョグジャカルタ特別州	110.36
東ジャワ州	449.57
西カリマンタン州	194.38
中カリマンタン州	153.31
南カリマンタン州	122.52
東カリマンタン州	257.11
北スラウェシ州	75.58
ゴロンタロ州	45.35
中スラウェシ州	126.45
南スラウェシ州	232.73
東南スラウェシ州	101.38
バリ州	91.17
西ヌサ・トゥンガラ州	122.61
東ヌサ・トゥンガラ州	150.93
マルク州	101.29
北マルク州	74.11
イリアン・ジャヤ州	331.03
総計	6,051.64

出所：2000年第181号大統領決定付属資料より

*) ジャカルタ首都特別地区には、県/市が存在しないが、一般割当金の交付にあたっては便宜上、州と市に分けており、上のジャカルタ首都特別地区の割当金額は州として割り当てられた額である。

2001年以降の地方分権化を以下の3つの時期に分けている²²。

導入期(2001年～2003年): すべての自治体が完全に分権化を実施する。分権化を開始する上で2001年が最も重要な年となり、公共サービスの提供が滞らないように特に留意する。また、2001年は中央-地方自治体がドナーとともに広範な能力向上プログラムを企画して開始する年でもある。

強化期(2004年～2007年): この期間中に分権化プロセスは確固たるものとなり、後戻りできない段階に入る。主な活動は次の3つである。1)統治と財政枠組みの改革、2)地方連合の創設開始、3)脆弱な地方自治体への集中的支援の実施と改革の加速化のための能力向上プロジェクトの第1段階の終了。

安定期(2007年～): 地方自治体と中央政府の諸組織の成熟化を図って分権化を確実なものとする時期であり、終わりはない。分権化プロセスを深化させ、地方行政を強化するための能力向上プロジェクトの新たな段階が必要となる。

次に中央政府が地方分権化のためにどのような制度整備を行っているかを見ることにする。地方自治の最高決定機関である地方自治諮問会議については既述したので以下では触れない。

2. 中央政府による地方分権化のための制度整備

ハビビ政権期の1999年6月、今回の地方分権化が広範な行政事務に係わることから、中央政府は省庁間の調整を図るチームを発足させた。「地方行政に関する1999年第22号法及び中央-地方財政均衡に関する1999年第25号法実施促進調整チーム(以下、調整チーム)と呼ばれるもので、開発監督・国家機構改革担当調整大臣が座長、内務大臣、大蔵大臣が副座長に就任し、内閣官房副長官、人事院長官、財政・開

²² 分権化に関するインドネシア支援国事前会議(2000年10月13日)における内務・地方自治省の結語。

発監督庁長官、国家行政院院長、その他各調整大臣事務局長などがメンバーとなった²³。以後、グス・ドゥル政権に入って名称、構成員に若干の変更を加えつつ、調整チームは存続し続けている²⁴。

当初、地方分権、地方自治の施策に関して中心的役割を担っていたのは内務省であった。しかし、前述のようにグス・ドゥル政権期に地方自治担当国務大臣が設置されると、地方分権を実施するという総論については合意がありながら、分権化の主導権や方針を巡って内務省と地方自治担当国務大臣府の間で対立が生じた。地方自治担当国務大臣府の設置に伴って内務省一般行政・地方自治総局は廃止され、地方自治の権限は内務省管轄外となるはずであった。しかし、内務省内に一般行政・地方自治総局に代わる地方一般行政総局が設置され、この総局と地方自治担当国務大臣府との間で地方自治に関する権限の重複が起き、対立が制度化されてしまっていた。結果として、地方自治担当国務大臣の示す政策が内務省によって実施されないということが生じていた²⁵。

リヤス・ラシッド地方自治担当国務大臣は、内閣改造の際に地方自治担当国務大臣を廃し、内務大臣を内務・地方自治大臣にする一方で、内務・地方自治大臣を長官とする地方自治促進庁(Badan Pengembangan Otonomi Daerah)を設置して地方自治に関する権限の一元化を図ろうとした。そして、彼自身が内務・地方自治大臣に就任する心づもりであった。実際、2000年8月23日の内閣改造では、彼の意向に沿って内務・地方自治大臣が設置された。しかし、同大臣に就任したのはスルヤディ・ステイル

ジャ前内務大臣であり、リヤス氏が強く望んだ地方自治促進庁は設置されず、地方自治は内務・地方自治省内に新たに設置された地方自治総局によって扱われることとなった²⁶。地方自治担当国務大臣府の内務・地方自治省への統合に伴い、内務・地方自治省に異動した大臣府の官吏の多くは、先の対立を反映して要職につけないようである。

では、分権化を本格的に開始する2001年1月までにどの程度まで関連法令の整備が終了し、2001年度予算はどのようになったのかを見てみたい。

3. 関連法令の整備と2001年度予算について

地方分権の実施に伴う関連法令は合計118ほど必要と言われていた。大蔵省財政・金融分析局長の2000年4月時点での話では、まず1999年第22号法に基づく地方行政の機構改革に関する法令を整備してから、1999年第25号法に基づく地方財政関連の法令を制定するというプロセスを経ることになっていた。理由は、地方行政機構の再編が行われ、それに伴って中央から地方に権限・事務・人材がどの程度具体的に移譲されるのか分からなければ、地方にお金は流れるが行政事務は中央が負担するということになりかねないという危惧があったからである²⁷。

1999年第22号法関連の法令が初めて制定されたのが2000年5月7日である。それは、先述した2000年第25号政令で、中央政府の権限と地方自治体としての州の権限について定めたものである。中央の権限でも州の権限でもない残余の権限が県/市の権限となり、各自自治体の権限が明確となった。この政令によ

²³ 大統領決定1999年第67号(Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 1999 tentang Tim Koordinasi Tindak Lanjut Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, 1999年6月2日付)による。

²⁴ グス・ドゥル政権が誕生して地方自治担当国務大臣が設置されると、調整チームの座長は地方自治担当国務大臣、副座長は大蔵大臣となった(大統領決定2000年第52号、2000年4月7日付)。その後、8月の内閣改造により地方自治担当国務大臣ポストがなくなり、内務大臣が内務・地方自治大臣になると、彼を座長とする調整チームが作られた。大統領決定2000年第157号(2000年11月10日付)により発足したこのチームの正式名称は下のとおりである : 「地方行政に関する1999年第22号法及び中央 - 地方財政均衡に関する1999年第25号法実施中央政府作業チーム (Tim Kerja Pusat Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah)」。

²⁵ これはあくまで、当時地方自治担当国務大臣であったリヤス・ラシッド氏の発言である。 *Tajuk* No. 21, Tahun III, 14 Desember 2000, hal. 69.

²⁶ 初代地方自治総局長は、前一般地方行政総局長であったスダルソノ・ハルジョスカルト(Ir. Sudarsono Hardjosukarto)氏である。松井和久氏(日本貿易振興会・アジア経済研究所)によると、彼は東京大学東洋文化研究所原洋之助教授に師事して博士号を取得した。

²⁷ アドリアンシャ(Adriansyah) 財政・金融庁地域間財政調整分析部長とのインタビュー、2000年4月25日。

り定められた地方自治体の権限についての政策、基準、手続き、指針などは、政令が施行されてから6カ月以内に中央政府が定めるとの規定がこの第25号政令にはある(第9条)。要するに、中央政府は11月7日までに地方自治関連の一連の施策を制定し終える心づもりであった。

その後、地方自治体機構についての指針に関する2000年第84号政令が出されたのが4カ月後の9月4日のことであった。この時点で地方自治体は基本的な行政組織再編成の見取り図を与えられたことになる。2001年1月1日から再編された地方自治体機構で地方行政を始めると理解していた地方自治体では、この第84号政令以前に中央省庁の出先機関である州支所、県分所/市分所の地方自治体関係部局への統合、地方自治体各部局の再編成を自治体独自に行っていたが、この第84号政令制定後は、この政令に基づいて自治体機構を再編し直すこととなった。

1999年第25号法に基づく自治体財政関連の法令は、4月の時点で5つの政令(1.中央地方財政均衡金、2.地方自治体借入、3.権限の分散と委任事務に対する費用、4.地方における財政運用、5.財政情報システム)の草案はできあがっていた。ただし、1999年第22号法関連の法案整備、その施行状況をふまえてから財政関連の法令を施行する必要があるということから、大蔵省は8月にこの5政令を施行に持っていく予定であった。IMFのスケジュールでは9月に施行であったから、大蔵省としてはそれよりも1カ月早く施行したかったことになる。その理由は、9月施行では11月までに終了しておくべき国家予算作成のための時間が短すぎるからであったようである²⁸。

地方借入に対する懸念、一般割当金の分配式作成困難、第22号法関連法令の未整備などから上記5政令の施行は遅れ、ようやく11月10日に5政令中、最初の4政令が施行された。また既述のように地方税・課徴金に関する1997年第18号法もようやく2000年

12月に改正が行われた。まだ必要とされる法令整備は終わったとは到底いえないが、地方行政機構、地方財政に関して大枠については定まりつつある²⁹。

次に、2001年度予算を見ておく(表14参照)。

2000年10月2日に中央政府により提出された2001年度国家予算案は国会審議の過程で変更が加えられ、国会を通過したのは12月5日であった。当初の政府予算案では、(援助を除く)国内歳入が24兆2,996.7億ルピア(GDPの17.3%)、国家歳出が29兆5,113.5億ルピア(GDPの21.0%)、歳出のうち、均衡金が7兆4,896.3億ルピア(GDPの5.3%、国内歳入の30.8%)であった。しかし、当初は政府と国会で合意していたいくつかの基本的データの予想を楽観的な方向に変更したために、最終的な予算は歳入、歳出ともに2兆ルピアあまり拡大した。変更が生じたデータは次の6つである。1.GDP(140兆8,561.2億ルピア 142兆5億ルピア) 2.経済成長率(4.5% 5.0%) 3.消費者物価指数(7.0% 7.2%) 4.ルピアの対ドル交換レート(7,300ルピア/ドル 7,800ルピア/ドル) 5.原油価格(22ドル/バレル 24ドル/バレル) 6.インドネシア銀行貸出金利(11.0% 11.5%)

この予算修正の結果、国内歳入は26兆3,226.6億ルピア(GDPの18.4%)、国家歳出は31兆5,756.1億ルピア(GDPの22.2%)、国家歳出のうち均衡金は8兆1,676.5億ルピア(GDPの5.7%、国内歳入の31.0%)となった。均衡金の内訳は、歳入分と2兆259.3億ルピア、一般割当金6兆516.7億ルピア、特別割当金900.6億ルピアである。一般割当金は1999年第25号法の定める基準額、つまり[基礎的歳入-(歳入分と+特別割当金)]の25%を達成している³⁰。

2000年12月上旬には、コンサルタントや専門家も招いた地方自治諮問会議において、2001年度分の一般割当金の各地方自治体への配分額についても決定が下された(各州ごとの一般割当金額については表15参照)。各地方自治体への配分額の決定にあたっては、各地方自治体が前年度受け取ったSDOとInpresの合計額と同等かそれよりも多くなるような配慮が

²⁸ アドリアンシャ大蔵省財政・金融庁地域間財政調整分析部長とのインタビュー、2000年4月25日。

²⁹ 国家機構改革担当国務大臣を辞任したリヤス・ラシッドによれば、地方分権に関する197の大統領決定がまだ出されていない。Kompas, 22 Februari 2001.

³⁰ 2001年3月末現在、ワヒド大統領と国会の厳しい対立関係が政治的不安定を招いており、ルピア安が続いていることもあり、2001年度国家予算の見直しが行われる予定である。

なされた³¹。にもかかわらず、一般割当金増額を求めめる声が多く地方自治体から出された³²。

4. 地方分権化における否定的な面と肯定的な面

政治・行政制度が変わって政治ゲームが変わるとなると、その是非を巡る対立、実施過程での混乱、制度改革の有名無実化、換骨奪胎が生じるのは先進国でも別に珍しいことではない。今回のインドネシアの分権化はどうであろうか。

まず分権化の是非を巡る対立は基本的に無かった。インドネシアにおける分権化の特徴は、分権化を進める程度を巡る対立はあっても、分権化そのものへの明確な反対派がいなかったということである。分権化によって権限とそれに伴う既得権益を手放しかねない中央省庁からも強い反対の声は上がらなかった。

一方、国際的にも地方分権の実施は支持すべき命題であった。冷戦崩壊後、民主化が国際的潮流となり、その一環として地方分権が位置づけられ、IMFや世界銀行が財政分権を積極的に推進している状況である。したがって、地方分権が実施されることが決まった当初は好意的評価が圧倒的であったといえる。

続いて1999年第22号法、1999年第25号法が施行されて次第に地方分権の中身が定まってくると、分権基本法で定める分権の程度が不十分であるとの不満が天然資源の豊富な地域を中心に持ち上がってきた。こうした不満が挙がってきたのは次の理由からである。1)中央政府が権限、それに伴う利益を手放すはずがないという地方側のア・プリオリな根強い不信、2)独立を主張しているような地方にとっては、統一共和国という枠組みでの地方への権限移譲はそもそも不十分。

実際に分権基本法の一部が制度化されて運用段階

に入り、また、地方自治体機構再編が始まると混乱や想定されていなかった事態が各地で起き始めた。以下では、2001年2月までに各地で起きていることを個々のケースを取り上げつつ総括的に記すことにする。

インドネシア全域で起きているのは境界線の引き直しである。各地で州新設要求が起き、県/市の増加も起きようとしている。地方自治体数増加の理由としては、これまで自治体においてマイノリティであった1つのエスニック・グループが自分たちに都合の良い自治体を作ってマジョリティになるため、あるいは、自治体の中で経済資源のある地域が自らの自治体を作って経済権益の獲得を容易にするためというものが考えられる。自治体の資格を持たなかった行政市が自治体資格を持つ市に昇格することが認められていることも市の増加につながりつつある。

州の増設については、中央政府も認めるどころであり、ワヒド大統領は州の数が50に増加することを認めるような発言をしていた。2001年2月下旬現在、州の数は27から5つ増加して32ある。東ティモールが独立して1州減少した後、アンボンでの政治的宗教対立緩和のためにマルク州から北マルク州が分離した。続いて、イリアン・ジャヤ州を3州に分割する方針を中央政府は決めた³³。その後、地域住民の要求に応える形で、西ジャワ州からバンテン州、南スマトラ州からバンカ・ピリトゥン州、北スラウェシ州からゴロンタロ州がそれぞれ分離して現在の32州に至っている³⁴。

境界線の引き直しとは別に各地で目立つのは地方議会の権限拡大に伴うものである。地方議会議員の給与を議員自身が決定できるために、各地で議員給与上昇を決める決定が下され、地方によっては100%の給与上昇となったところも出た。マス・メディ

³¹ Bambang Brodjonegoro, ' Indonesian Intergovernmental Transfer in Decentralization Era: The Case of General Allocation Fund, ' paper presented at An International Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries : Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program, Hitotsubashi University, Tokyo, Feb 9-10, 2001, p. 15.

³² 2001年3月末現在、スダルソノ地方自治総局長によると、18州と40県/市が一般割当金の増額を求めている。歳入分与及び一般割当金の合計額が経常支出を下回る自治体に対しては、一定の条件を満たした場合、一般割当金の配分増が行われるようである。この増額は国家予算の緊急資金から支出される。

³³ イリアン・ジャヤ州に特別自治州の地位が与えられることもあり、実際に3州に分割されるかどうかは現時点で定かではない。

³⁴ バンテン州新設の政治過程については、拙稿「改革派に転向したスハルト期地方エリートたち：バンテン州新設の政治過程に焦点を当てて」、『アジア・アフリカ地域研究』第1号、2001年3月。

ア、地域住民による反発を除けば、2001年第110号政令(後述)が布告されるまではこうした給与上昇を否定する制度がなかったからである。また、地方議会の活動経費増額を図る地方議会もあった。おそらくその議会活動経費によって地方議員による視察旅行も行われている。例えば、ジャカルタ首都特別地区の議員は、各委員会ごとにヨーロッパ視察旅行に出かけ、西ジャワ州西部に位置するパンデグララン県議会議員はパリに視察旅行に出かけた。視察自体が悪いわけではないが、経済危機が終焉していないことを考えれば時期的には望ましくないように思われる。さらに、視察の成果の報告が義務づけられ、地方自治体の発展に結びついているのかは疑問である。

さらに、地方首長については、県/市は完全に地方議会の選挙に委ねられ、州についてもほぼ地方議会の選挙に委ねられることになったことから、地方首長選が公然と政治化するようになった。これまでの地方首長選は、内務省の関与、地方議会で多数派を占める政権党ゴルカルの存在などから、1人の候補が当確で、その他の候補は建前としての民主主義を担保するための当て馬に過ぎない状況であった。当確候補の選択を巡っては内務省、ゴルカル、国軍などの間で調整が内々に行われ、首長候補の選択を巡る対立が表沙汰になることはあまり無かった。1999年6月の自由・公正な選挙を経て複数の政党が地方議会に席を占めるようになると、地方首長ポストは政党が奪い合うポストに変わった。どの政党が誰を候補者として推薦しているのかなどの情報が新聞などのメディアで常時流され、地方議会前では支持者によるデモなども目立った。

地方議会で第1党を占めていても多数派でなければ、他党との連携を模索せねばならず、そのために政策協調よりもカネによる解決が行われた場合もあるようであり、各地で行われた首長選における金権政治の噂が頻繁にメディアで伝えられた。第1党でない政党でも第1党などの他党切り崩し工作に成功して、首長選においては他党議員の一部を自党からの首長候補者支持に回らせるようなことも実際に起きた。結果として、切り崩しにあった政党内では、誰が裏切ったのかを巡って相互不信が募った。例えば、ランブン州のある県では、当選した県長からお金をもらった陣営ともらわなかった陣営との間で反目が

生じ、両陣営ともに襲撃をおそれて地方議会に行くことができない事態となった。

もう1つ地方議会の権限拡大とのかかわりで問題となっているのは、地方首長が議会に対して年度末に行う施政責任報告(Laporan Pertanggung Jawab : LPJ)を巡るものである。LPJが2度拒否されれば更迭されかねないことから、地方首長にとっては地方議員の支持集めに奔走する羽目になり、地方議員にとっては地方首長に揺さぶりをかける好機である。特に、新しく選出された地方議会においてスハルト時代に就任した地方首長がLPJを行うときに、地方議会と地方首長との対立が顕在化しやすかった。ただし、LPJを2度拒否されたケースはそれほど多くないと思われる。

以上のような地方の政治・行政状況に対して中央政府は2000年11月に一連の政令を出した。まず、首長の責任の取り方に関する2000年第108号政令が出された。この政令は、地方議会による首長のLPJの安易な拒否に歯止めをかけようとするもので、首長の施政責任を地方議会が判断するにあたっては、戦略計画を判断基準とするよう定めている。ここでいう戦略計画とは、地方自治体のビジョン、使命、目的、戦略、プログラム、活動を描いた5カ年計画のことを指す。

第108号政令と並んで第109号政令、第110号政令が同日に出された。第109号政令は首長、副首長の財政的地位に関し、第110号政令は地方議会の財政的地位に関するものである。首長、副首長の給与については別の政令で定める一方、第109号政令では首長、副首長の業務経費の多寡をその地方自治体の自主財源額の多寡にリンクさせることで業務経費のむやみな増大を防ごうとしている。第110号政令では、地方議員の給与をその地方自治体の首長の給与にリンクさせて議員給与の法外な増額を防ぐと同時に、地方議会活動経費の多寡をその地方自治体の自主財源額の多寡にリンクさせることで活動経費の安易な増大も防ごうとしている。

地方自治体の行政部門において問題となっているのは、機構再編とそれに伴う人材再配置、人事異動である。以下の9省において中央公務員から地方公務員への異動が起きる：国民教育省、内務・地方自

治省、人民健康・厚生省、農業省、森林省、産業・貿易省、労働・移住省、運輸・通信省、エネルギー・天然資源省³⁵。

地方の必要に応じて地方自治体の部局の解体・統合・分化・新設が進められ、さらに中央各省庁の出先機関が解体されて地方自治体の部局に統合されつつある。当然ながら合理的判断だけでは機構再編は進まない。組織の生き残りをかけたロビー活動が行われている。その矛先は機構改革担当者だけでなく、最終的に機構再編を承認する地方議会に対しても向けられているようである。人材再配置においては、解体される部局、中央省庁の出先機関に所属する公務員の異動先が問題となっている。給与の低下、等級の低い役職への着任が異動により生じる可能性がある上に、役職数の削減により解職の可能性まで噂に上っている。また、地方によっては地域主義(*daerahisme*)が顕在化しており、中央政府の出先機関を統廃合する際に、地元出身ではない公務員を追い出すような動きがリアウ州などでは起きているようである。現在のところ、統廃合問題については、一般的には、専門職(*jabatan fungsional*)の設置による対処に加え、早期退職の勧奨も行われる模様である。2001年2月下旬現在、機構再編の進捗状況は地方によってまちまちである。間違いないのは、局や庁の数が地方自治体によって変わるということである。

地方財政についていえば、まず、大蔵省通達により2001年度から2年間は国内借入に制限が加えられた。こうした制限は、地方自治体の無計画な借入によるマクロ経済の悪化を危惧するIMFや世界銀行の圧力を受けてのものであった。

次に、各地で課徴金や第三者寄付(*Sumbangan Pihak Ketiga*)を設ける動きが出ている。第三者寄付とは、名目的には寄付であるから自発的に地方自治体に金銭的寄付をするということであるが、実質的には強制に近い。地域市場経済の成長を無視してもっぱら自治体の歳入増大を考えるのであれば、課徴金や第三者寄付の設定は最も手取り早い方法である。企業の売上高に応じた課徴金を設定する、企業から第三者寄付を募る、道路に課徴金徴収所を作るといった

ことが地方によっては行われている。支払う側への十分な説明もなく、また短期的歳入増加だけをねらって導入されているとすれば、企業の経済活動が停滞し、新規投資が滞るだけでなく、住民も行政に不満を抱きかねない。課徴金、第三者寄付金ブームが地方で継続し、さらに全国化するようであれば、中央による何らかの規制が必要となるかもしれない。

2001年1月に始まる地方自治体予算については、現段階では自治体によって予算編成を終了したところと終了していないところがある。絶対的な歳入は各自自治体で増大していると思われる一方、地方公務員化した中央公務員に対する給与などの人件費も増大したため、相対的には開発予算枠が削られるところも出てきているようである。割当金や歳入分与の割当が州よりも県/市に重点が置かれているために、例えばスラウェシの各州では、州の2001年度の開発予算は2000年度より減額せざるを得ない見通しである。

続いて、地方分権化が引き起こしている新しい建設的な動きを見ておきたい³⁶。

これまでにない地方首長が誕生している。インドネシア闘争民主党党员である東ジャワ州のクブメン(*Kebumen*)県長はルストゥリニンシ(*Dra. Rustriningsih*)という37歳の女性である。当初、彼女はインドネシア闘争民主党が支持する県長候補を選ぶ選挙には立候補していなかった。しかし、インドネシア闘争民主党からの立候補者24名が元ゴルカル党员であることに反発したグループがルストゥリニンシを選挙の4時間前に立候補させて、結局彼女を候補者とすることに成功した。さらに県長選挙でも女性を指導者とすることに反発するイスラーム勢力の反対をおさえ、下馬評では民族覚醒党候補に9割の確率で負けると言われていたにもかかわらず、その対立候補にわずか2票差で勝利を収めて県長に就任した。彼女の支持母体はインドネシア闘争民主党を支持する中流以下の階層である。今後、彼女がこういった政治的リーダーシップを発揮するか、また発揮できるのかは未知数であるし、インドネシアの各地で同様のことが生じるかどうかは分からないが、

³⁵ スダルトノ地方一般行政総局長(当時)の2000年12月末時点の発言。 *Media Indonesia*, 23 Desember 2000.

³⁶ インドネシアにおける地方分権に対しては様々な国際援助機関が支援しており、JICAも積極的に支援を行っている。その動向については、国際協力事業団『第4次インドネシア国別援助研究会報告書』を参照してほしい。

インドネシアの地方政治の新しい動きの1つであることは間違いない。

住民サービスの充実をめざしたり、積極的に住民参加を図ったりする地方自治体も現れている。スハルト時代には、縦割り行政の弊害を反映して、住民登録証、その他証明書などの発行に際して各部局の担当課に赴かねばならず、担当課に赴いても手続きの終了までにはかなりの日数がかかり、手続きを早くするためにお金を渡すということが普通であった。こうした時間的・金銭的成本削減のために、住民登録証などの発行をすべて1カ所で行えるようにし、さらにコンピュータを導入して手続きの迅速性・透明性を確保しようとする自治体も現れている。南スラウェシ州のタカラール県は電子自治体を自称してホームページ(<http://www.takalar.go.id>)を開設する一方で、12種類の許可証などの発行を1カ所に集めてコンピュータ処理するようにした。その結果、許可証発行手続きが迅速化・透明化すると同時に(例えば、住民登録証発行は15分で済むようになったという)、県自治体の手数料収入が3倍に増加した。東南スラウェシ州のクダリ市では、各局が所有していた18種類の許認可権を各局から剥奪して、許認可権だけを一括処理する課を設けた。許認可権から発生する利益が失われることをおそれて各局は反発したが、市長の1年半にわたる説得を通じて実現した。結果として許認可手続きの透明化・迅速化が実現した。

また、地域住民の意見を聞き入れる試みとしては、地方首長が直接村に入って村民の話の聞いたり、ラジオ番組を設けて、市長、地方自治体官房長、地方開発企画庁長官などが住民との対話を行うようにしている地方自治体もある。また、住民参加を制度的には保証していながら実際には行政主導となり全く形骸化していたこれまでの開発計画の策定過程を改め、ベチャ(三輪車)引き、漁民、農民、NGOといった様々な社会勢力を参加させてボトムアップの開発計画を策定するような試みも行われつつある。少なくともインドネシアにおいて地方分権化で意図されているのは、中央から地方への権限・事務・カネ・人材の移譲に加えて、行政主導を廃して住民参加を図るということである。したがって、上述の住民サービスの充実や住民参加の拡充は地方分権の波が建設的な方向に進んでいる好例である。

2-1-5 おわりに

インドネシアで分権化がうまくいくかどうかについては不安視する声が強い。そもそもスハルト体制崩壊と共に各地で政治的安定が喪失して社会の亀裂が顕在化している。独立を求めるアチェやイリアン・ジャヤとて当該地域内に社会的統一があるわけではない。仮に独立するにせよ、その後の混乱は避けられないであろう。こうした独立を求める地域以外にも、例えばアンボンでは中央の政治の動向と絡んで宗教紛争がいまだに終結せず、中スラウェシ州のポソでも宗教対立は継続しており、さらに中カリマンタン州では地元民と移住民の間で紛争が発生した。政治的安定がなければ分権化という制度変化が望ましい形で根付く可能性は低い。むしろ分権化によって対立がこれまで以上に先鋭化する可能性すらある。まず必要なのは、対立する地域指導者、宗教指導者が武力行使・紛争のデメリットを自覚して、選挙などを通じて制度内で問題解決を行うことに合意することであろうか。武力投入だけによる解決は、短期的に治安回復を図れても、長期的には社会の相互不信解消にはつながらない。

また、政治的安定度が高い地域においても、分権化によって「ミニ・スハルト」、「小さな王様」(raja kecil)が叢生するといった意見がある。地方、特に農村部が中心の県では、権力リソースが一般に少ない上に社会構造が硬直していることから、(宗教的・文化的)カリスマ・良い筋筋・金・暴力のすべて、あるいはいずれかを所有したものが寡占的・独占的に権力を握って「ミニ・スハルト」化する可能性は高い。考えてみれば中央集権的なスハルト時代さえ、人事権を握る中央の承認さえあれば、州知事、県長、市長は「ミニ・スハルト」化していたといったら良かった。分権化が中央から地方への「ヒト・モノ・カネ・権限」の異動・移動にすぎないのであれば、「ミニ・スハルト」の出現・興隆を抑制するのは確かに難しい。どうすればよいか。重要なのは、少なくともインドネシアの「改革」の文脈における分権化とは民主化の一環であるということである。したがって、地域住民は自由・公平な選挙を通じて政治参加をするのは当然であるし、住民参加の意味をもっと拡張して、開発計画策定などの行政的分野での参加も行われるべき

であろう。開発計画策定段階に実質的に住民参加を認め始めた自治体もあることからすれば、それを良き具体例として各地方自治体、まずは県や市レベルに広げていけば良いであろう。また、議員の罷免、条例制定について住民の直接請求権を認めていくような法整備を行っていく必要もあるかもしれない。

さらに自治体資産、予算配分、自治体人事、公共事業などについての情報公開を徹底化する制度整備を行い、行政の執行に対する評価システムを整備・確立することで、首長の活動、自治体行政の透明性・アカウントビリティを高める必要がある。

また、インドネシアにおける分権化をとらえるにあたって重要なのは、分権化は民主化の一環であると同時に、富の再配分という意味合いも持つということである。特に天然資源が豊富でありながら経済的後進性に甘んじていた地方に対する富の再配分という側面があり、実際に中央から地方への歳入分与では天然資源産出地域に有利な配分が行われることとなった。その結果、自治体歳入は増え、歳出額も増加する。しかし、歳入分与など自治体の歳入額の増大により急速に地域経済が発展するとは限らない。というのも、バンバン・ブロジョヌゴロ(Bambang Brodjonegoro)インドネシア大学経済社会調査研究所研究員によれば、インドネシアにおいては、国内総生産(Gross Domestic Product : GDP)、地域内総生産(Gross Regional Domestic Product : GRDP)に占める政府支出の割合は10%に満たない³⁷。中央政府としては自治体借入をできるだけ認めない方針であるから、自治体が公債発行から得た資金で大規模な公共事業を展開してGDP、GRDPに占める政府支出の割合が急速に増大する可能性は今後も低いし、そうした地域開発の手法が正しいともいえない。とすれば、民活による地域開発が重要となり、地方自治体は情報・流通などの面でプライベート・セクターが経済活動をしやすい環境整備をすることが重要となる。しかし、現段階では、地域のイニシアティブを資金的にサポートする体制が十分に地方で整っていない。元蔵相のマリー・ムハマド(Mar'ie Muhammad)は、地

方にある銀行の支店に対して意思決定権限が与えられるべきで、本店の指示を常に待つべきではないと述べた³⁸。銀行が地方において信用創造機能を果たしていないためにこうした発言が出るのである。今後は、地方展開する都市銀行、そして地方銀行ができるだけ政治とは独立して健全な地方企業を積極的に資金的支援を行っていくべきであろう。時間はかかっても健全な地方企業が成長することで地域は活性化し、結果として地域社会は多元化して権力の一元化を防ぐことができる。そして、垂直的な社会関係よりも水平的で多様な社会関係が卓越する社会が実現したとき、真の意味でインドネシアは分権化されたといえるであろう。

参考文献

- 岡本正明、「改革派に転向したスハルト期地方エリートたち：バンテン州新設の政治過程に焦点を当てて」、『アジア・アフリカ地域研究』第1号、2001年3月。
- 国際協力事業団、「第4次インドネシア国別援助研究会報告書」、2000年11月。
- 島上宗子、「ジャワ農村における住民組織のインボリューション - スハルト政権下の「村落開発」の一側面 - 』『東南アジア研究』38巻第4号、2001年3月。
- 深尾康夫、「中央エリートの内部対立と州知事選挙 - 1990年代前半インドネシアの事例 - 』垂細垂大学国際関係学会『国際関係紀要』第8巻第2号、1999年2月。
- 深尾康夫、「インドネシアの分権化 - スハルト政権期パイロットプロジェクトへの考察」『秀明大学紀要』『国際研究論集』第12巻第1号、1999年4月。
- Bambang Brodjonegoro, ' Indonesian Intergovernmental Transfer in Decentralization Era : The Case of General Allocation Fund, 'paper presented at An International Simposium on Intergovernmental Transfers in

³⁷ Bambang Brodjonegoro, ' Indonesian Intergovernmental Transfer in Decentralization Era : The Case of General Allocation Fund, ' paper presented at An International Simposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries : Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program, Hitotsubashi University, Tokyo, Feb 9-10, 2001, p. 24.

³⁸ Suara Pembaruan, 24 Februari 2001.

Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program, Hitotsubashi University, Tokyo, Feb 9-10, 2001.

Devas, N. 1989, *Financing Local Government in Indonesia*, Ohio University Monographs in International Studies, Southeast Asia Series, No.84, Athens.

Legge, John D. 1974, *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia : A Study in Local Administration 1950-1960*, Ithaca, New York : Cornell University Press

Maryanov, Gerald S. 1958, *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*, Ithaca, New York : Cornell University, Modern Indonesia Project.

S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, 2000, Sinar Harapan, Jakarta.

Walker, Millidge P. 1967, *Administration and Local Government in Indonesia*, PhD Dissertation, University of California, Berkeley.

2-2 途上国の地方分権化の現状把握 - タイに関するケーススタディ

2-2-1 はじめに - タイにおける地方分権化の特徴と背景

東南アジアにおいて唯一植民地化を免れたタイでは、19世紀末から20世紀初頭にかけて行われた「チャクリー改革」³⁹以来、中央政府による地方支配の骨格は、過去100年近くの間ほとんど変化してこなかったといつてよいだろう。しかし、そのタイにおいても、1990年代に入って地方分権化が従来にない形で急激に進行し、現在も継続中である。現在の地方分権化は、19世紀末の地方行政改革に次ぐ「第2の地方行政改革」⁴⁰と呼ぶ論者もいるほどであり、実際のところ中央政府の権限義務、カネ、ヒトが中央政府から地方自治体へと大きく振り分けられようとしている。

本報告はタイにおける地方分権化の現状把握を目的としている。タイの地方自治制度は、1932年に絶対王政を打倒した「立憲革命」でタイに民主主義が導入されて以来、1990年代に入るまで極めてゆっくりした足取りで導入されてきた。すなわち、極めて限定された意味においてにせよ、タイでは地方自治の歴史が80年近く細々と続いてきたといえる。そのような細々と、しかし着実に根付いてきたタイの地方自治が、1990年代に入って一気に大きな政治的イシューとなったのである。したがって比較の観点から述べるならば、タイの地方分権化は新地方自治法(1991年)を制定して安定期に入ったフィリピンの例とも、あるいはスハルト大統領辞任(1998年)後の体制変革の中で地方分権化がダイナミックに展開しているインドネシアの例とも異なっている。

タイは、ある程度地方自治の経験を積み重ねてきた上で、現在の急速な地方分権化の真っ只中にあるのである。

第2節ではここ最近の地方分権化のマクロ的動向を政治的観点も含めて概観し、続いて第3節では地方の組織構造を、第4節では地方自治体の権限(各種自治体の法令面と実態面両方)を、第5節では地方自治体の人材面を、そして第6節では財政面について、それぞれ現在が地方分権化の過渡期にあることを考慮しつつ検討したい。

2-2-2 タイの民主化と地方分権化

1. 県知事公選問題とタムボン自治体誕生

周知のようにタイでは、1980年代後半から1990年代にかけて急速な経済発展を遂げ、プルーム政権期(1980年～1988年)の「半分の民主主義」期を経て、1988年には12年ぶりに政党内閣からなるチャートチャーイ政権(1988年～1991年)が成立した。ところが、タイ経済が未曾有の活況を呈していた1991年2月に陸軍司令官スチンダーを中心とする軍事クーデタが発生しチャートチャーイ政権は退陣、軍自らは政権につかず、代わって元外務事務次官で当時サハユニオン社長・タイ工業連盟会長の要職にあったアーナン・パンヤラーチュンを暫定内閣首班に指名した(第1次アーナン政権:1991年2月～1992年4月)。1991年12月9日には暫定憲法が制定され、翌年3月には総選挙が行われた。この総選挙で最大議席を獲得したのは、親軍的な正義団結党・党首ナロン・ウォンワンであった。

タイにおける民主化運動が起こったのはこの選挙の直後のことである。ナロンが首相に就任しようとした矢先、アメリカ国務省からアヘン密売の嫌疑を

³⁹ 本稿の作成にあたっては、筆者が国際協力事業団(JICA)短期専門家としてタイ政府内務省地方行政局に滞在した期間(2000年4月10日～7月13日)に収集した資料、及びタイ地方行政能力向上プログラム日タイ共同研究会(2000年8月～現在)、「平成12年度大阪市立大学アジア・日本研究フェロシップ」(研究代表者:永井史男。2000年7月27日～9月29日)及び平成11年度～12年度文部省科学研究費補助金「途上国における地方分権と開発」(研究代表:村松岐夫・京都大学大学院法学研究科教授)その他の支援により収集した資料に大きく依拠している。その旨をここに記すとともに、資料収集に便宜を図ってくれたJICAインドシナ課並びにタイ駐在事務所の関係者、大阪市立大学フェロシップ関係者、及び科学研究費関係者に厚くお礼申し上げたい。とりわけ筆者をタイにおける地方自治・行政研究に導き、本稿に対しても有益なコメントを頂いた村松岐夫先生、並びにタイ政府内務省やタイ地方自治体関係でお世話になったタイ政府内務省地方行政局のサーニット・ナークスクリー、ワッタナー・パイラット、ティエラバット・カッチャマートの3氏に対して、特に厚く御礼申し上げたい。

³⁹ チャクリー改革に関しては、例えば[永井1994a:49-71]、[永井1994b:58-80]を参照されたい。

⁴⁰ [北原2000:376]

かけられナロンの首相就任が頓挫した。その結果、それまで首相就任の野心を否定していたスチンダー陸軍司令官が、1992年4月7日首相に就任することとなった。首相に就任したスチンダーは、チャートチャーイ政権時代に不正蓄財をしたとして自ら処罰した汚職閣僚3名を新政権の閣僚に任命したが、このことが国民の強い反発を引き起こし、4月下旬から大規模な抗議集会・デモによる反スチンダー運動に発展したのである。5月17日には、軍・警察が無差別発砲を行ったため、事態は流血惨事にまで及んだ。国王の裁定で政府と民主化運動サイドは和解し、スチンダーは首相を辞任、再びアーナンが選挙管理内閣として再登板した(第2次アーナン政権:1992年5月~9月)⁴¹。そして1992年9月に再び総選挙が行われ、5月流血事件において民主化運動を支持した政党を中心にチュワン内閣(民主党)が発足した(1992年9月~1995年7月)⁴²。以上のような経過を経て、民主化はタイ政治における決定的な流れとなった。そしてその動きは、1997年10月の憲法公布・施行に至って、1つの頂点に達したように思われる。

タイにおける地方分権化は、この1990年代の一連の民主化と密接に関連している。このことは、1994年の「タムボン評議会及びタムボン自治体法」発布に至る過程に端的に現れているといえよう。すなわち、1992年9月選挙にあたり民主化を支持した政党は、

主要県における県知事公選を公約に掲げていた⁴³。チュワン首相は1992年10月21日の国会における政策表明において、「すべてのレベルの地方自治体首長(執行機関)を選挙することによって、地方行政の分権化をはかる」と発言していた⁴⁴。県知事は内務省官僚が中央から任命されるものであり、中央政府による地方支配の象徴ともいえる存在である。しかし、県知事公選に対しては内務省が強く反対し、これまで地方行政の末端行政単位としての位置づけしか与えられてこなかった「タムボン(Tambon)」に、一律に法人格をもった地方自治体が設置されたのである(「タムボン自治体」⁴⁵)。この結果、それまでタイにはバンコク都、県自治体、テーサバーン(市・町自治体)、パッター特別市などわずかに二百数十カ所の地方自治体しか存在しなかった⁴⁶のが、1997年までの3年間で、6,000カ所あまりもの基礎的自治体が忽然と地上に姿を現すことになったのである⁴⁷。

2. 1997年憲法と地方分権

県知事公選問題はタムボン自治体設置によってひとまず沈静化した⁴⁸が、しかし地方分権化の動きはこれだけにとどまらなかった。それというのも「1997年憲法」が第78条において政府の基本政策として地方分権化を進めなければならないと規定し、それに加えて、地方自治や地方分権に関する詳細な規定を

⁴¹ [末廣 1993: 109~116]、[加藤:1995]、特に「第7章 タイ政党政治への模索」、及び[玉田 2001a: 15-53]を参照。

⁴² 与党入りしたのは民主化運動を支持した新希望党(チャワリット党首)とパラタム党(チャムローン党首)そして連帯党であった。他方、タイ国民党、社会行動党、セーリータム党、大衆党、人民党は野党に回った。チャートチャーイが新設した国家開発党も野党に回った。軍が支持した正義団結党は5月流血事件後解散し、野党に散らばった。

⁴³ [タネート 1997: 286-288]

⁴⁴ [橋本 1999a: 19]

⁴⁵ ただし、正確に言えば「タムボン自治体(Ongkaan boorihaan suan tambon)」の設置はこの時が初めてではない。ピブーン政権のとき、「1956年タムボン行政組織法」が出され、歳入、面積、人口密度の規準に従って、1972年までで全国に59カ所の「タムボン自治体」が設置されていた。しかし、1972年に革命団布告326号が出された結果、1956年法に基づく「タムボン自治体」、1956年内務省命令222/2499号によって設置されたタムボン評議会、及び1966年の内務省命令275/2509号によって設置されたタムボン評議会(開発促進機構をもつ点で1956年設置のもの異なる)、以上3種類のタムボンレベルの行政機構が廃止されて、タムボン評議会のみ1本化された。「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」が施行されるまで、この1972年革命団布告に基づくタムボン評議会が存続していた。[Meechai 1994: 11]

⁴⁶ ただし、準地方自治体であるスカーピバーン(衛生区)を加えれば、約1,200カ所近くなる。衛生区の詳細に関しては、注51を参照のこと。

⁴⁷ ただし、経過措置として、設置後次の議員選挙を行うまでの4年間は、カムナン(タムボンの長。村長の中から立候補したものを住民が直接選ぶ)はタムボン自治体執行委員長を務め、2名以下の村長が執行委員を務めることとなった(執行委員は委員長を含め全部で7名)。タムボン自治体は1995年に617カ所、1996年に2,143カ所、1997年に3,637カ所設置されたが、タムボン自治体に昇格していない「タムボン評議会(地方自治体ではない)」が568カ所(1998年12月31日時点)存在していた。

⁴⁸ タネート・チャルーンムアン「地方分権」、ランサン・タナボンパン、パースク・ボンパイット編『地方分権化はいかにして民主主義を構築するか』チュラーロンコーン大学経済学部、政治経済研究センター、1994年、59頁[タイ語]によれば、1992年9月~11月の3カ月がすぎると県知事公選制への世論の関心が急速に失われていったという。

表1 1997年憲法発布後の地方自治体関連法案の制定及び改正一覧表

法律名	公 布
「1953年テーサバーン法(1999年改正第10版)」	1953年2月13日(第10版改正は1999年)
「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法(1999年改正第3版)」	1994年11月26日(第3版改正は1999年)
「1997年県自治体法」	1997年10月12日
「1999年衛生区をテーサバーンに格上げする法律」	1999年2月13日
「1999年地方自治体条例提案署名に関する法律」	1999年10月10日
「1999年地方議員または自治体執行委員を免職させるための投票に関する法律」	1999年10月15日
「1999年地方分権計画及び手順規定法」	1999年11月11日
「地方自治体人事行政法」	1999年11月18日
「1999年バッタヤー特別市行政組織法」	1999年11月19日

出所:[永井2001:22]に加筆修正

9条にわたって置いたからである(第282条～290条。文末資料参照)。とりわけ第284条は地方自治体への分権に関する計画及び手順を法律によって別に定めるよう求めており、その手続きとして関係政府機関代表、地方自治体代表、有識者の3者からなる委員会を設立、そこにおいて中央行政と地方自治体の職務権限、並びに租税・課徴金の配分について規定するよう求めていたのである。

1997年憲法施行後、新希望党のチャワリット首相(在任:1996年11月～1997年12月)から政権を受け継いだ民主党のチュワン首相(在任:1997年11月～2001年2月)は、副首相を委員長とする「地方自治体法改正及び地方分権促進委員会」を設置し、1997年憲法の趣旨に合致するように2年間のうちに地方自治体関連法の制定や改正を行った(表1参照)。中でも地方分権化との関連で重要な法律が、1999年11月に制定された「地方分権計画及び手順規定法」である。この1999年「地方分権計画及び手順規定法」に基づいて設置された「地方分権委員会」が、さらに具体的なかつ詳細な地方分権化の手順及び計画について検討した⁴⁹。「地方分権計画及び手順規定法」は、2001年度予算(2000年10月～2001年9月)については全政府予算の少なくとも20%を、2006年度予算(2005年10月～2006年9月)までには少なくとも35%を、それ

ぞれ地方自治体から支出するよう明記しており、現在中央政府から地方自治体への業務内容、公務員、予算の移譲が進められている。この新しい「地方分権委員会」が作成した実施計画案は2000年8月に発表され、地方での公聴会を経て修正を経たのち、閣議での承認を受けて今年10月末に議会に報告された。

以上のように、タイにおける地方分権化の動向は、「1997年憲法」発布以降1999年までの地方自治体関係法整備、「1999年地方分権計画及び手順規定法」発布を経て、より具体的な分権実施段階に差し掛かっており、まさに正念場を迎えているといえよう。ここで問題となるのは、政策を実施する地方自治体の受け皿能力であろう。1997年憲法施行以来、内務省は地方自治体の整備・再編に取り組んできたが、その内容は次の2点に分かれるように思われる。

第1は、都市自治体の再編・強化策である。ここで注目すべきなのは、タイ行政史上最初の本格的自治体であるテーサバーンの再編である。テーサバーンは独自の議会と執行部をもち、議員は住民が直接選挙を行い、市長や町長は議会議員が互選で選んでいた。住民登録業務や初等教育、基礎的保健・公衆衛生をはじめ、各種公共事業を行うなど、自治体と呼ぶのにふさわしい組織である⁵⁰。しかしテーサバー

⁴⁹ 地方分権委員会の小委員会の構成、活動、自治体代表者・有識者委員の名簿については、[永井2001:23-24]を参照。

⁵⁰ ただし、後に述べるように、自治体職員人事は、完全に地方自治体に付与されているわけではなく、各県に設置された県地方自治体職員人事委員会も関与している。

ンは、設立当初(1935年)は全国で33カ所を数え1945年には115カ所に増えたものの、その半世紀後の1998年時点でもわずかに149カ所を数えるに過ぎなかった。ところが1999年5月、それまで主としてゴミ収集などの仕事に携わっていた準自治体としての衛生区⁵¹が一気にテーサバーン・タムボン(町)に格上げされ、その結果現在では1,129カ所の都市自治体(テーサバーン)が存在することとなった。さらに、従来までテーサバーン(市・町自治体)首長はテーサバーン議会の互選によるものだったが、住民による直接投票で首長選出が可能となり、2000年9月にはタイ史上初めて、住民直接投票による市長が誕生した。テーサバーン・タムボン(町自治体)についても、近い将来首長の直接選挙が視野に入れられている。

第2に、タムボン自治体誕生により徴税源が減少した県自治体が広域自治体として再出発することとなった。県自治体は、都市自治体であるテーサバーンや準自治体であった衛生区にあたるものが農村地域になかったため、テーサバーン及び衛生区域外の農村地区を包含する自治体として、1955年にピブーン首相が設置したものである。県自治体には県議会が設置され、独自に県自治体条例を制定する権限も与えられていたが、県自治体の首長は内務省から派遣された県知事が兼務し、徴税や開発事業も県自治

体職員だけでは足りず、県庁や郡役所の中央出先官僚の手助けを借りなければ日常業務も行えない有様であった。このような状況下で1994年にタムボン自治体の設置が決まり、翌1995年から県自治体の収入源がタムボン自治体に奪われていった結果、そもそも不十分であった県自治体の歳入がますます減少することとなり、存続自体が危ぶまれるようになったのである⁵²。ところが、常勤官吏は地方首長を兼務してはならないという1997年憲法第285条の規定に基づき、県自治体長を県自治体議員の互選で選ぶこととなり、「1997年県自治体法」で新たな税源も付与されるなどして、県自治体は新たな出発を迎えることとなった。とはいえ、県自治体の将来は依然不透明であると言わざるを得ない。県自治体はかつてのように県庁や郡役所に依存することが許されなくなった結果、現状のままでは広域自治体として能力を発揮できるかどうか疑問視されている⁵³。タクシン首相を党首とするタイ愛国党が、県自治体の廃止を検討していたことが明らかとなり、現在大きな論議を呼んでいる⁵⁴。県自治体の将来は県知事公選制の問題ともからんでおり、微妙な問題を孕んでいる。

ところで、市・町長の直接選挙制は地方分権化を要求する一部の学者が長年求めてきたものであり、県自治体長を県議会議員の互選にするというのも、1992年～1994年にかけて県知事公選制が大きな問題

⁵¹ 「スカーピバーン(衛生区)は、タイにおいて最初に設置された準自治体である。ラーマ5世王が第1回訪欧から帰国した1897年に実験的に設置し(「ラタナコーシン歴116年バンコク衛生区勅令」)その後1906年にサムットサーコーン県ムアン郡にターチャロム衛生区を設置した。主に都市部における清掃事業に従事させたもので、カムナン、村長や域内の商人を衛生区委員に任命し、住民から徴収した家屋税を財源として運営された準自治体である。翌1907年、「衛生区運営に関する法」が公布された([Chooiwong 1996: 164-6])。ラーマ6世王(在位: 1910年～1925年)は衛生区を「民主主義の学校」と位置づけていたが、都市部には中国系住民が多く、辛亥革命のタイ・ナショナリズムへの波及を危惧した6世王は、さらなる民主化には乗り気ではなかったといわれる。衛生区は1935年まで35カ所を数えたが、1935年にすべてテーサバーンに格上げされたため、いったん姿を消した。しかし、1952年にピブーン首相が再び衛生区を都市部に設置し、数も1980年代に増えた。1985年には法律が改正され、衛生区の公選議員の数も増加していた(4名から9名へ)。1999年5月、「衛生区をテーサバーンに格上げする1999年の法律」によって廃止された。なお1985年当時の衛生区設置規準(1985年2月8日付け内務省文書)は、郡役所または支郡役所所在地の場合、補助金を除く実質歳入が30万バーツ以上、郡役所または支郡役所所在地以外の場合、補助金を除く実質歳入が40万バーツ以上、都市計画事務所(現在の内務省都市計画局)が特に必要と認める場合を除いて、面積が13km²を超えないこと、人口1500人以上、地域住民の承認を得ること、以上であった([Chooiwong 1996: 168])。なお、注86も参照。

⁵² 例えば、ペップリー県自治体の歳入は、1994年度が1億351万9,406バーツだったのが、1995年度は9,830万1,121バーツ、1996年度は8,435万5,744バーツ、1997年度は5,191万795バーツと半減している([永井1999: 163])。タムボン評議会は県自治体から財政的支援を受けていたが、その財源が県自治体からタムボン自治体に移管されたからである。

⁵³ 県自治体は一般的に言って影の薄い存在である。筆者の知る限りでも、県自治体の事務所は県知事が陣取っている立派な県庁舎の脇を間借りすることや、県庁舎裏の敷地にひっそり建っていることが多い。県自治体は住民に直接行政サービスを行うことがないために、地域住民でさえ県自治体役所がどこにあるのか知らないことも少なくない。パトゥムターニー県自治体関係者の説明によれば、パトゥムターニー県自治体の定員は108名(実際の数は55名)であるのに対し、パトゥムターニー県庁には23の部局、約300名の官僚が勤務しているという。なお、県自治体には通常、5つの部局が設置されているのにすぎない。2000年7月28日、パトゥムターニー県自治体での面談調査。

⁵⁴ [玉田2001b: 15-16] 参照のこと。

になったとき、内務省が提案したものである。このことから分かるように、当初は県知事公選制導入是非の問題で受け身に立たされていた内務省が、近年はむしろ積極的に地方分権化政策を推進しているように見える⁵⁵。それでは、近年急速に進められている地方分権化の背景には、一体どのような意図と勢力が存在しているのだろうか？

3. 誰が地方分権化を推進しているのか。

内務省の対応

上で述べたように、1992年～1994年にかけて県知事公選制が問題になったとき、それを求めたのもっぱら政党であった。しかし、民主党をはじめ新希望党は、政権与党となると県知事公選制支持の立場を撤回し、その後県知事公選制を巡る大きな運動は見られない。1994年のタムボン自治体導入にあたっては、地方行政の末端を支えてきたカムナンや村長が自らの権限を失うことをおそれて内務省に対してタムボン自治体設置反対運動を繰り広げたが、内務省はカムナンや村長をタムボン自治体の「役職議員(役職にあることで自動的に就任できる議員)になれる」として取り込み、成立させた。この結果、設立当初4年間に限って、カムナンがタムボン自治体執行委員長も兼務することとなり、村長も互選により2人が執行部に入るようになったのである。

タムボン自治体設置は、カムナンや村長など19世紀末以来タイの地方行政の末端を担ってきた地域名望家層にとっては歓迎すべき出来事ではなかった。カムナンや村長はタムボン評議会において開発計画

策定に関与していたが、そうした機能がタムボン自治体に移譲されることになるからである⁵⁶。しかし全般的に言えば、タムボン自治体設置は地域住民によって歓迎されていると見るべきであろう⁵⁷。タムボン自治体議会は原則として1村から議員を2名選出することになり、タムボン自治体議会議員になることでタムボン自治体の開発予算策定に直接関与する道が開けたからである。

このことは、1999年4月～9月にかけて全国のタムボン自治体に配分された「宮澤マネー」に対する反応を見れば理解できる。「宮澤マネー」とは「新宮澤構想」すなわち「海外経済協力基金(現国際協力銀行)からの社会的弱者対策・雇用創出事業の支援資金(円借款)、日本輸出入銀行(現国際協力銀行)からの経済・金融構造調整融資、及び世界銀行からの第2回経済・金融構造調整のための支援融資合計530億パーツのうち、内務省に充てられた36%、187億パーツ分を指すものである。村あたり10万パーツ、タムボン自治体本体に10万パーツが、タムボン自治体を通して配分された。各村はタムボン自治体の指導のもとで、村落委員会で住民参加による開発計画を策定し、水源開発、共同体経済計画(市場、共有地)、インフラ整備、自然環境資源開発、生活の質向上プロジェクト(スポーツ施設など)に「宮澤マネー」を使用することを求められた。筆者の知る限りでも、タイ国内の貧困農村や山地民が多数を占めるタムボン自治体においてさえ、「ミヤザワ」の名前は知れわたっており、上水路建設、貯水槽、運動場建設などに役立ったという声をしばしば耳にした⁵⁸。

⁵⁵ こうした観察については、複数の研究者も同様に指摘している。[橋本 1999a : 23]。赤木攻は次のように述べている。「タムボン行政機構(タムボン自治体)の設置とその活性化は、決して地方住民の要求から生まれたものではない。タムボン行政機構(タムボン自治体)の設置とその活性化は、一見地方分権化とみられやすいが、カムナン(行政村長)の権限強化とバックアップ体制としての役所の設置による郡(内務省)の機能の強化または分業化というところにねらいがあるのかも知れない」([赤木 2000 : 18])。

⁵⁶ 1975年にククリット・ブラーモート政権が「タムボン資金還流計画」と銘打って、タムボンごとに50万パーツの開発資金を賦与し、「タムボン評議会(Sapaa Tambon)」に開発計画を決めさせることになったため、カムナン選挙は政治色を帯びるようになった。タムボン評議会は、カムナン、村長、区付き医師、及び1村から選挙によって選ばれる代表1名からなり、カムナンが評議会執行委員長を務めた。幹事は当該タムボンで実務に携わる官僚か有識者を任命することになっており、タムボン評議会の決議を経て郡長が任命する。なお、タムボン評議会に関しては、注45も参照。

⁵⁷ 「村人や村の指導者たちは、[地方分権化を]歓迎している。その理由はお金が降りることによって開発が可能になるからである(1999年3月23日タイ内務省地方行政局で行われた国際協力事業団「タイ国地方行政強化」短期専門家派遣団(村松岐夫団長)への説明の中での、内務官僚の発言)。

⁵⁸ 「1914年地方行政法」第28条追加第3条(1999年改正第30版)によれば、村落1つにつき、「村落委員会」1つを設置するものと規定している。「村落委員会」は、村長の権限及び義務に基づく活動に関して、村長に対して助言や相談を行うものとされている。「村落委員会」の構成員は、村長、行政担当副村長(村長はカムナンと相談の上、行政担当副村長と治安維持担当副村長を村人の中から選任する)及び郡長が適切と判断する2名以上の数の有識者(村民が選ぶ、任期5年。)以上からなる。

この計画は、野党政治家や一部研究者から効果の点で疑問とする声が出されたほか、広範囲の汚職の発生が懸念された。また、与党による選挙前の明白な買票行為であるという批判も行われた。しかし、これを批判した野党議員自身が、この宮澤マネーを下院議会の政党別議席数に応じて配分すべきだと提案を出したことから明らかなように、宮澤マネーは政治家にとっては旨味のあるカネだったのである。

1997年憲法のもとで地方自治体が独立性を高め、地方分権化の中で地方自治体の役割や財政支出が高まっていくなかで、長期的に見れば内務省の役割が縮小していく事態は避けられないであろう。内務省官僚は「地方自治体は独立しており、内務省は地方自治体に対して命令することはできない」と繰り返し発言している。しかし彼らは同時に、「内務省は地方自治体を監督管理(kamkap duulee)する権限をもつ」と言い添えることを忘れない。この権限は後述するように、法律の規定に明確に基づくものであり、内務省から派遣される県知事や郡長は、県自治体、テーサバーン、タムボン自治体の詳細な予算項目を伴った年次開発計画の承認権や、地方自治体議会の解散、地方自治体議員罷免権など、広範な権限を依然として享受しているのである。タムボン自治体や1999年に格上げされたテーサバーンなど、多くの地方自治体は生まれたばかりであり、行財政能力は決して十分ではない。しかも多くのタムボン自治体の常勤職員はわずか数名にすぎず行政経験も不足している以上、数多くの議会議員に太刀打ちできない(タムボン自治体の約9割を占める5級タムボン自治体の常勤職員定数は、助役、土木課長、財政課長のわずか3名のみである)。したがって内務省は「兄貴分」として、地方自治体を後見するのである。内務省は、全国に散らばる約8,000カ所もの地方自治体を監督管理するため、県レベルにおける内務省機能の強化を図ってきた。タムボン自治体を直接担当する副郡長職の設置を初めとして、県庁や郡役所における地方自治体担当官は増加する傾向にあり、内務省は率先して地方分権化に従事しているようにさえ見受けられる。つまり、内務省は地方分権化と同時に地方出先機関

への権限分散も同時に進めているように思われる。

財政的観点に立っても、アジア通貨危機に基づく財政危機、及び国際機関からの借款の償還が始まるなか、タイ政府の財政事情は一段と厳しい状況下にある。2000年度予算(1999年10月～2000年9月)まで地方自治体への補助金決定はすべて内務省地方行政局(Department of Local Administration : DOLA)⁵⁹を通して行われてきた。2001年度予算以降、内務省地方行政局以外の省庁からも地方自治体は補助金を獲得することが可能となり、しかも「1999年地方分権化計画及び手順規定法」の規定により、2006年度予算までに全政府歳出に占める地方歳出の割合を少なくとも35%まで高めなければならない。したがって中央政府の歳出割合がその分減少することになるが、依然として内務省地方行政局を通しての補助金が重要であることは変わらない。

調整官庁と地方分権委員会の動向

既に指摘したように、1997年憲法は更なる地方分権化推進を求めており、1999年11月には「地方分権化計画及び手順規定法」が公布され、2001年度予算は地方自治体の支出が全政府予算の少なくとも20%を、2006年度予算は同じく35%を支出するよう求めている。このような数値目標が法律の中に記載されたこと自体驚くべきことだが、このことは中央官庁の歳出削減を意味するだけでなく、人員や業務の地方自治体への移譲も同時に意味するだけに、中央官庁(とりわけライン官庁)による(暗黙の)抵抗は想像に難くないであろう。しかし、地方分権化は民主化の一環として唱えられてきただけに、これに表立って反対することは難しい。そこで各省とも、地方自治体の能力不足や中央官庁が業務を担う正統性などを理由に、業務移譲計画の引き延ばしや地方分権ではなく地方への権限分散などの代替措置を唱えることが多い。

ライン官庁が受動的な抵抗をしている中、国家経済社会開発委員会事務局(NESDB)や文民公務員人事委員会事務局(OCSC)が地方分権化に積極的である。両組織はいずれも、世界銀行や国連開発計画など国

⁵⁹ 内務省地方行政局はタイ語では Krom kaan pokkhrong と呼ばれており、そこには「地方」や「行政」という意味合いではなく、「保護する」、「統治する」という意味合いが含まれている。しかし本稿では、一般に広く使われている用例に従い、「地方行政局」と訳すこととした。

際機関とも連携しながら、内務省とも協力しつつ実験プロジェクトを実施している。NESDBは開発計画の効率的実施や透明性の確保、「良い統治」実施のためには地方分権化が不可欠であるとしており、文民公務員人事委員会事務所は「小さな政府」をめざして民営化や中央官僚削減に取り組んでいる。しかし、首相府に所属するこれら調整機関は必ずしも政治的に有力であるとはいえず、両組織だけでは地方分権化の推進は難しい。

官僚制以外で地方分権化を積極的に支援している勢力は必ずしも明らかではない。政治家では民主党⁶⁰の一部メンバーが強い関心を示しているとはいえ、大多数の政治家はあまり関心を示していない。県議会(県自治体の立法機関)、テーサバーン議会、タムボン自治体議会に所属する地方政治家たちはより多くの権限と予算が地方自治体に回される絶好の機会ととらえ、(徴税義務やより多くの事務を抜きにした)更なる権限と予算の要求を行っており、地方分権委員会においてもしばしば中央官庁代表と対立しているといわれる。地方政治家は地方実業家と重複しているものも多く、彼らは地方分権化を支持しているといえよう。しかし、彼らが目立った集団的行動を起こすわけではなく、事態の推移を見守りながら受動的な地位にとどまっているのが実情である。市民団体やNGOは地方分権そのものにはおおむね賛成のようであるが、同時に彼らは「汚職の拡散」(decentralization of corruption)を懸念しており、住民参加による審査や開発計画策定を重視している。この点は、内務省やNESDBの主張とも重複している。軍、王室、労働組合、宗教団体の見解については不明である。

現在、地方分権化を積極的に進めている勢力は、1つは内務省であり、もう1つは1997年憲法を成立させ、地方分権委員会などで分権化をさらに進めようとしている学者グループ、NESDB、OCSCなどのテクノクラートたちからなる知的ネットワークであるように思われる。地方分権計画と手順の具体案を策定するワーキング・グループには、後者の知的ネッ

トワークに属する学者やテクノクラートたちが参画しており、背後において大きな役割を果たしているように思われる。両者は地方分権化を推進するというマクロの目的では一致している。しかし同時にまた、両者の強調点は微妙に異なっているようにも思われる。内務省は地方自治体が自立していることを認めつつも、地方分権化の中でも内務省が地方自治体を監督管理する権限があり必要性があることを強調する傾向があるのに対し、学者やテクノクラートたちは「参加」という民主主義的価値の実現により重きを置いているといえよう。

冒頭で触れたように、これまでのタイの地方分権化の特徴は、地方自治体の受け皿整備と大枠での地方分権化計画の策定であった。具体的な権限、予算、ヒトの移譲は今年度から始めることになっている⁶¹。それゆえ本報告書の執筆時点では、地方分権化が計画通りに実施されるのかどうかについて判断することは不可能である。確かに省庁からの受動的な抵抗はあるものの、民主化の政治的潮流の中で生まれてきた地方分権化に公然と反対することは難しい。したがって、タイにおける地方分権化は、換骨奪胎されつつも基本的には今後も進められていくように思われる。

2-2-3 地方の組織

前節で明らかにしたように、タイの地方分権化は1990年代に入って政治的民主化と連動するなかで進展してきた。その眼目は農村地区における地方自治体の整備であり、1997年憲法制定以降は憲法の趣旨に応じた全般的な自治体の再編強化、ならびに「地方分権委員会」を梃子にした具体的な分権計画実施案の検討・策定というものであった。

そこで本節では、1999年までに策定あるいは改正された自治体関連法に依拠しながら、タイにおける地方自治体の組織構造を確認したい。タイはフィリピンやインドネシアと異なり植民地化の経験がなく、それゆえ中央集権的な地方行政制度は19世紀末の

⁶⁰ 民主党は1997年11月～2001年2月まで政権の座にあった。民主党の中では、チャムニ・サクディセート内務副大臣やアピシット・ウェーチャチーフ首相府付き大臣(いずれも当時の肩書)が地方分権化に熱心であったと言われる。

⁶¹ もっとも、実際には既に1999年度から試験的に中央官庁の予算移譲が地方自治体に対して行われていた。例えば、内務省急速農村開発事務所や内務省土木局の予算がそうである。

図1 タイ国家機構図(2000年1月末現在)



(注) 1997年憲法の定める新機関(1999年末に法的に発足し予算がついたもの)。ただし、(3)は既存組織の格上げ。独自の事務局を持つ機関と、任命権や事務局が議会や議会秘書局に依存する機関で配置を区別。憲法40条に基づく通信資源管理機関は、ラジオ・テレビ部門と通信部門への分割が決定し、法律上の組織形態等は未交付。

*1 2000年3月4日の選挙後に200名に変更。 *2 2000年の選挙後に比例代表制による100名を含む500名に変更。

*3 2002年ごろに大学庁・国家教育委員会と統合し、教育宗教文化省に改組予定。大学庁所轄の国立大の一部は独立法人化。 *4 最高司令部と3軍の司令官合同の Military Command Group として再編の予定。

(出所) 1997年憲法・閣議決定・官報などから作成。一部の官庁・部署の訳を玉田芳史『タイの行政組織史1892年～1993年』1996年などを参照し、以前の『動向年報』から改めた点に注意。

出所：アジア経済研究所、「アジア動向年報2000年度版」。ただし、一部年次・語句表記を改めた。

チャクリー改革以来、およそ1世紀近くにわたって存続してきた。確かに1932年に絶対王政が廃止され民主制が導入されたとはいえ、その後の度重なる軍事クーデタや無憲法期のために、地方自治をはじめ議会制民主主義は順調な発達を遂げてきたわけではない⁶²。それゆえタイ中央政府による地方支配は、フィリピンやインドネシアのそれとは違って、依然として強固であるといえる。例えばタイの「県」は現在でも地方自治体ではなく中央政府の出先機関であり、県域内の地方自治体を監督管理している⁶³。タイの地方自治体は分権化の中で権限を強めているとはいえ、その動きはインドネシアのように急進的なものとはいえず、中央-地方関係もインドネシアの例よりもより緊密な関係を保持しているといえる⁶⁴。したがってタイの地方分権化の現状を把握するためには、分権化によって地方自治体がどのような権能をもつようになったのかを検討するだけでは不十分であり、地方に対する中央政府の支配の側面や地方自治体に対する監督機能、いわゆる「中央-地方関係」にも目配りする必要がある。

そこで本節ではまず、タイの「国家行政組織法」に基づいて「中央-地方」関係について説明し、続いて「中央-地方」関係の中で中心的役割を担う内務省の役割について触れ、最後に自治体の組織と機能について個々に見ていきたい。

1. 3層から構成されるタイの国家行政組織

「1991年国家行政組織法(第2回改訂1993年)」⁶⁵に

よれば、タイは中央行政、地方行政、地方自治の3層からなるとされる(同法第4条)。こうした分類は、絶対王政を打倒し立憲君主制を打ち立てた1932年立憲革命における理論的指導者であったプリーディー・パノムヨンが、1933年にタイ最初の国家行政組織法(「シャム王国国家行政組織法」)を導入する際に議会に対して行った説明に明確に現れている。すなわち、内閣、省庁局などの「中央行政」、常駐官僚を派遣するところの「地方行政」、そしてテーサパーンという「地方自治」である⁶⁶。タイにおける国家行政組織の骨格は1933年以来、今日にいたるまで基本的に変わっていないといえよう(ただし、県の上におかれていた州(モントン)は、立憲革命後廃止された)。そこでここではまず、タイの国家行政組織を理解するために、「中央行政」、「地方行政」、「地方自治」について確認しておきたい。

中央行政

「中央行政」は、現行の「1991年国家行政組織法」に従えば、

1. 首相府
2. 省、または省と同等の地位をもつ庁
3. 首相府、または省に所属する庁
4. 局、または他の呼び方で呼ばれる公的組織で首相府・省・庁に所属するいかんにかかわらず局の地位をもつもの

となっている。上記の組織は、それぞれ法人格を有する。

⁶² 加藤和英によれば、1932年立憲革命以来の歴代首相20名のうち、文民首相は12名で軍人首相は8名だが、軍人首相の在任期間は約46年間であり、文民首相のそれは約14年にすぎない([加藤1995:18])。しかし、加藤は同時にまた、次のようにも指摘している。「少なくとも1981年政党法の制定以降については、1991年のクーデタでも同法は廃止されておらず、継続して政党政治が行われている」([加藤1995:321])。

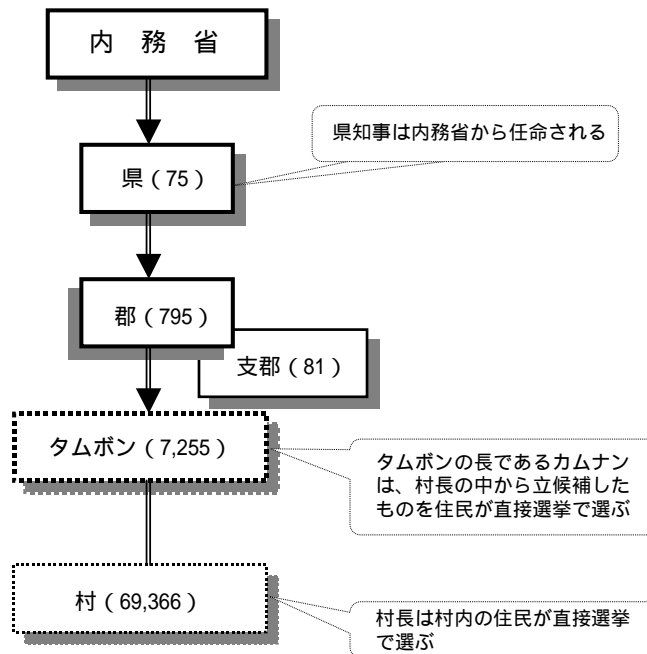
⁶³ のちに詳しく検討するように、タイでは「県(province)」と「県自治体(provincial administrative organization:PAO)」は別組織であり、しばしば混同されるので注意を要する。「県」は中央政府の出先機関・地方行政単位であり、県知事は内務省から派遣される中央官僚である。一方、「県自治体」は地方自治体であり、県自治体長は県民が直接選挙で選ぶ県議会議員の中から互選で選ばれる自治体の首長である。1997年末まで県知事が県自治体の首長を兼務していたことが、混乱を招いた大きな原因であろう。

⁶⁴ 「バンコクにどのくらい頻繁に出張するか」という村松岐夫・日タイ地方行政能力向上プログラム日タイ共同研究会日本委員会座長の質問に対し、ブーケット市長は「週2回」、ブーケット県自治体執行委員長は「月2回」と答えている。ブーケット市長はまた次のようにも述べている。「[中央政府のブーケット県]出先機関では何も決められずバンコクに行っている。国家安全保障以外のことは、[行政の]効率性をより重んじるべきであろう(2001年3月26日にブーケット市役所で行った、日タイ共同研究会における質疑応答での発言)。

⁶⁵ 国家行政組織法は1932年立憲革命の翌年1933年に初めて制定され、ついで1953年に第2版が出された。しかし、1972年に軍事独裁を行っていたタノーム首相(在任:1963年~1973年)が革命団布告第218号を發布し、1991年に現行の国家行政組織法が出されるまで使用されていた(この間、7次にわたる改訂が行われた)。[コーウィット2000:79-81]

⁶⁶ [コーウィット2000:79]

図2 内務省による地方支配組織図



注：1999年7月16日付けの内務省資料に基づく。

出所：[内務省地方行政局タムボン行政部 1999：1]より、筆者作成

地方行政

「地方行政」は、「1991年国家行政組織法」の規定に従えば、「県」と「郡」となっている(第51条)。県や郡は中央行政の省・庁・局の出先機関からなっており、県レベルでは県知事が、郡レベルでは郡長がそれぞれ監督管理権をもっている。県知事及び郡長は中央の内務省から直接派遣される(第54条、第62条)。県は法人格をもつ(第52条)が、郡は法人格をもたない⁶⁷。1999年7月16日付け内務省資料⁶⁸によれば、県は75カ所(バンコク都はここに含まれない)、郡は795カ所、支郡は81カ所設置されている(図2参照)。

郡以下のレベルの末端地方行政単位として、「タムボン」(Tambon; sub-district)と「村」(Muubaan; village)

が置かれている⁶⁹。「1914年地方行政法」によれば、一定地域の家屋(Baan)⁷⁰が同一の統治対象下におかれるべきであるとされ、住民人口が約200名に達したとき、または、家屋が遠く隔たっていて数が少ないものの家屋数が5棟を下回らない時、新しい「村」を設置することができる(第8条)。また、タムボンは、村の数が約20カ所揃ったとき、県知事が内務事務次官に申請の上設置できる(第29条)。「タムボン」と「村」には、それぞれ「カムナン」と「村長」と呼ばれる住民によって選ばれる代表⁷¹があり、数多くの権限・義務が付与されている(業務内容は「1914年地方行政法」に詳細に記載されている)。彼らは正式の公務員ではないものの、月給(ただし、月給予算から出され

⁶⁷ 県に法人格が与えられたのは、1952年のことである([コーウィット 2000：79])。

⁶⁸ [内務省地方行政局タムボン行政部 1999：1]

⁶⁹ ただし、都市自治体(バンコク都及びテーサバーン)には原則として「村」や「タムボン」は設置されず、代わりに「区」(kheet)、「小区」(kawang)や「コミュニティ」(chumchon)が設置されることが多い。もっとも、バンコク都内の外縁区の中には、カムナンが残存しているところもある。

⁷⁰ ここでいう「家屋」(baan)とは、「1914年地方行政法」の規定によれば、一軒家であろうと多数の棟からなろうと、持ち主が自立して同じ区域にいるときは、それらをまとめて「家屋」と呼ぶ。

⁷¹ 村長は「1897年地方行政法」発布以来、村人によって直接選出されてきた。一方、カムナンは1972年まで、村長の互選によって選ばれていた。しかし1972年以降カムナンは、村長の中から立候補したものを村人が選出するという方式に代わり、それまで名譽職的色彩の濃かったカムナン選挙が政治化するようになった。もっともカムナン及び村長は1992年まで60歳定年制が敷かれていたため、度々選挙が行われたわけではない。1992年に「1914年地方行政法」(第9版)が出されて以降、カムナン選挙は原則として5年ごとに行われることになった(ただし、第9版改訂以前にカムナン・村長の地位にあったものは、60歳定年まで同職にとどまることが可能)。

ない)を支給されており、村内の安寧・治安・秩序の維持、村民の苦痛軽減、災害や伝染病の防止、政府各省局からの連絡事項の伝達、住民登録関連補助業務、犯罪者や容疑者の身柄拘束、開発にかかわる業務等に従事している(村長とカムナンについては、「1914年地方行政法」と「1991年国家行政組織法」が根拠法)。1999年7月16日付の内務省資料によれば、タムボンは7,255カ所、村は69,366カ所存在している。

このようにタイの地方行政制度は制度上、高度に中央集権的であるが、中央政府によるトップダウン方式の支配は郡まででとどまっておらず、タムボンや村レベルまでは直接支配が及んでいない。タムボンや村は、ボトムアップ方式によって選ばれたカムナンと村長が中央政府の代理人としての役割を果たしてきたのである。しかし、タイの地方分権がインドネシアやフィリピンと異なる点の1つは、この「地方行政」ラインによる地方自治体に対する監督管理機能が軽減されるところが、むしろ増大さえしているように思われる点である。すなわち、これまでタムボンや村にはカムナンや村長が中央政府との結節点として唯一存在していたのが、タムボン自治体設置以降は常勤の自治体官吏がタムボン・レベルに張り付くことになり、しかも「監督管理」の名のもとに内務省地方行政局から派遣された副郡長がタムボン自治体を頻りに訪れるようになった点である。しかも、従来からのカムナンや村長は、安寧・治安・秩序維持や住民登録関連補助業務などの分野で、依然として中央政府による末端行政の一端を担っている。すなわち見方を変えれば、農村における在来の制度的権力構造が地方分権の名のもとに変容を迫られてより多元的になり、その過程において中央政府による農村支配が間接的な形ではあれ、タムボン・レベルにまで確実に浸透しつつあると見ることもできるのである。

地方自治

他方、地方行政ラインとは別に、タイには地方自治体が設置されている。「1991年国家行政組織法」第70条には、地方自治体の種類として、

1. 県自治体
2. テーサバーン(市・町自治体)
3. スカーピバーン(衛生区)
4. その他法律が特に定めるところの団体

と4種類挙げられている。しかしながら、その後1995年3月2日にはタムボン自治体が新たに設置されており、「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」第43条は、タムボン自治体が法人格をもち、地方自治体であると規定している。さらに1999年5月にはスカーピバーン(衛生区)が廃止されテーサバーンに格上げされたので、地方自治体に関する国家行政組織法の内容は変化している。

現在、地方自治体は大きく分けて広域自治体と基礎自治体の2層からなるといえる。「州-市/町-バラングアイ」の3層からなるフィリピンの地方自治制度や「州-県/市-行政村(デサ)」の3層からなるインドネシアの地方自治制度と比較すると、タイのそれは1層少ないことになる。県自治体が広域自治体にあたり、都市部に設置されたテーサバーン(1999年5月に格上げされた新テーサバーンを含む)と農村部に設置されたタムボン自治体が基礎自治体にあたる。その他の形態の自治体としては、首長が直接選挙から選ばれ、県とテーサバーンの両方の機能を併せ持つバンコク都と、東部タイ・チョンブリー県の保養地にあり同じく首長が住民によって直接選ばれるパッタヤー特別市が存在している。

タイにおける地方自治体の全体像は図3のとおりである(ただし、バンコク都とパッタヤー特別市は除く)。

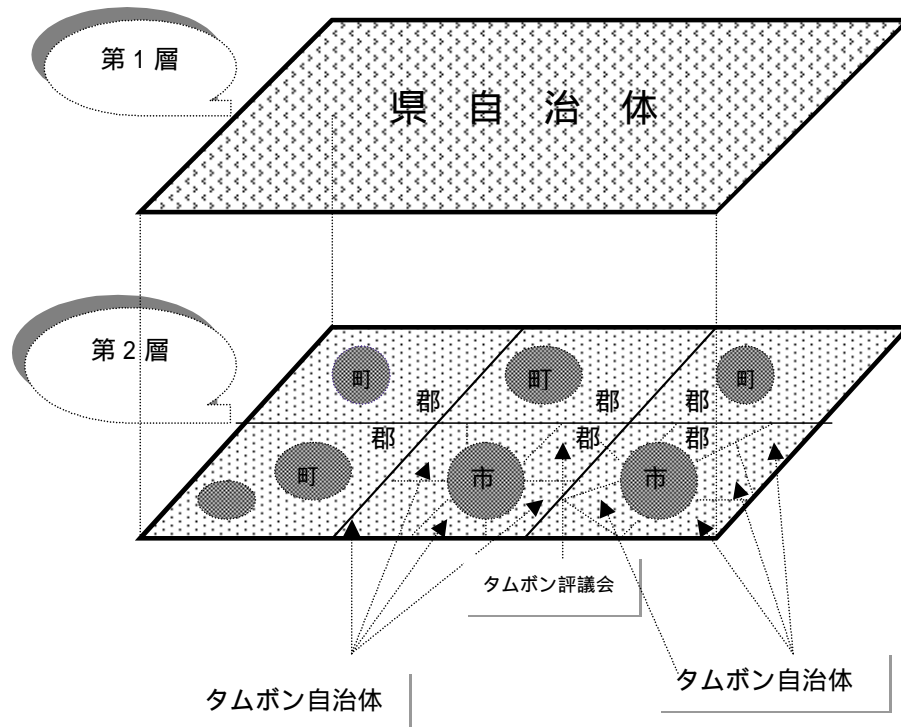
2. 中央 - 地方関係

内務省の役割

地方行政ラインと地方自治ラインを結び上でもっとも重要な役割を果たすのが内務省である。「1991年国家行政組織法」によれば、県知事(Governor)、県副知事(Vice Governor)、県知事補(Assistant Governor)は内務省に所属するものとされている。バンコク都知事は公選首長であり内務省に属さないが、バンコク都知事もまた内務大臣からの監督を受ける⁷²。県

⁷² 「1985年バンコク都行政組織法(1991年第2回改定版)第123条は、内務大臣に対してバンコク都公務執行の管理監督権を付与している。同法第52条第8項によれば、内務大臣は閣議決定を経て都知事を罷免することができる。ただし、同法第120条によれば、バンコク都の歳入、歳出、会計、財政、財産その他については、国家会計検査事務所が検査することになっている。

図3 タイにおける地方自治の2層構造イメージ(県レベルを単位として見た場合)



- 注1：外側を太い実線で囲った区域は、県の単位であると同時に県自治体の単位でもある。
 - 注2：第2層の細い実線は郡の境界である。
 - 注3：県庁所在地は必ずテーサバーン・ナコーン(特別市)かテーサバーン・ムアン(市)である。
 - 注4：郡庁所在地は必ずテーサバーン(市・町自治体)である。
 - 注5：設置規準を満たしていれば、テーサバーンを設置してもよい。
 - 注6：同一郡内のテーサバーンを除く地域が、タムボン自治体またはタムボン評議会である(境界は細い点線で区切っている)。ただし、タムボン評議会は自治体ではない。
- 出所：筆者作成

表2 地方自治体の種類と数

地方自治体の種類	自治体の数(カ所)
県自治体	75
テーサバーン	1,129
タムボン自治体	6,746
パッタヤー特別市	1
バンコク都	1
合計	7,952

出所：[内務省地方行政局(2000):34]

知事及び県副知事は内務省事務次官事務所に所属しており、県庁では県事務所(Provincial Office)が県知事の総務及び県開発計画⁷³を管掌している(「1991年国家行政組織法」)。

しかし、地方行政や地方自治体に関する実権は内務省事務次官事務所ではなく、内務省地方行政局の

中にあるのが実態である。そもそも県知事のほとんどが地方行政局出身であり、郡長(District Officer)はすべて地方行政局所属官僚である⁷⁴。郡長は郡役所内の官僚を指揮監督するものと法律上なっている(「国家行政組織法」第62条)。郡長になるには内務省地方行政局郡長学校を卒業しなければならず、その

入学試験に合格するのは容易でない。内務省地方行政局に入局したタイ人官僚たちは、将来郡長になることを1つの目標としている。

地方行政局(DOLA)

地方行政局の果たす役割は地方における治安維持、

住民登録業務、地方自治体の監督管理や補助金の配分、都市部の初等教育など広範囲にわたっており、県知事と郡長は自治体の開発計画(年次及び5カ年)や条例(予算案・補正予算案を含む)の承認権⁷⁵、地方議会の開会・延長・解散⁷⁶、自治体執行部首長・執行委員の任命権・罷免権⁷⁷など、地方自治体に係わ

⁷³ 「1996年地方(phuumiphaak lae thongthin)への繁栄分散のための開発行政に関する首相府規則」第5項の規定によれば、「県開発計画」とは「県内のすべての地域を覆う県の経済社会開発計画」を意味し、「国家の政策と合致するように県内の開発政策策定、指針、及び開発プロジェクト及び開発プログラムの調整を県開発委員会が行う」と規定されている。中央政府には「地方繁栄分散政策委員会(委員長:首相、事務局: NESDB)が設置されているが、県レベルでは「県開発委員会」(委員長: 県知事、事務局: 県事務所)、郡レベルでは「郡開発委員会(委員長: 郡長、事務局: 郡開発事務所)がそれぞれ設置されている。「県開発計画委員会」では、「地方繁栄分散政策委員会」の方針や政策に従って、県レベルでの開発行政や繁栄分散政策に関する省・庁・局・国営企業間の調整や郡開発計画の承認・調整などを行っている。第8次国家経済社会開発5カ年計画(1996年~2001年)のもとでは、8基幹省(内務省、労働社会福祉省、農業・協同組合省、教育省、保健省、商業省、工業省、国防省、)と2国家機関(最高検察庁、タイ国スポーツ協会)のみが関与しているだけだったが、内務省事務次官事務所県開発計画部の担当官の話では、第9次計画(2002~2006年)ではすべての省庁が含まれることになるという。しかしこのことは、県レベルで実施される各省のすべてのプロジェクト予算が「県開発計画」に含まれることを意味するのではなく、例えば、麻薬撲滅計画、AIDS対策計画、観光促進計画は第9次5カ年計画の中に含まれないという。

⁷⁴ ただし、「1991年国家行政組織法」第61条第2項には、郡長は内務省に所属するとしか記載されていない。

⁷⁵ 県議会(県自治体の議会)の条例については県知事の承認が必要である(「1997年県自治体法」第53条)。タムボン条例の制定にあたっては、タムボン自治体議会の承認とともに、郡長の承認が必要である。郡長がタムボン条例案を承認しない場合、郡長は案を受け取ってから数えて15日以内に上記案をタムボン自治体に再検討するよう差し戻さなければならぬ。タムボン自治体議会は再検討した上、現有議員の3分の2を下回らない多数決で承認した場合、タムボン自治体は郡長からの承認抜きでタムボン条例として布告できる。しかし、もし郡長の差し戻しから30日経過しても決議できないか、または再決議が3分の2に満たない場合、当該条例案は廃案とする(「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」第71条)。予算についても、郡長と県知事は広範な権限をもっている。例えばタムボン自治体予算案は郡長の許可が必要である。郡長が許可せずタムボン自治体に差し戻し、当該タムボン自治体が再び原案を郡長に提出した場合には、郡長は同予算案を県知事に送付する。県知事が同予算案を承認すれば郡長に署名させて予算は成立するが、承認しない場合は廃案となる(「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」第87条)。

⁷⁶ 「1953年テーサバーン法」第25条によれば、テーサバーン議会の開会と閉会は通常の場合議長が行うものとされるが、議長が不在または招集をかけられない場合は、県知事が議会の招集・開会・閉会を行うものとされている。また、同法第24条によれば、テーサバーン常会が15日を超えて会期を延長したい場合は、県知事の許可が必要であると規定している。さらに、同法第26条によれば、テーサバーン議会特別会の開催に際しては、県知事の許可が必要である。地方財政についても内務省は広範な権限を享受しており、例えば財産保護予算の方法、財産からの利益探求、物品調達及び請負を含む財政すべてに関する規則の制定、テーサバーンの財政・会計に関する審査権限を付与している(同法第69条、第70条)。タムボン自治体議会についても事情は同様であり、「1994年タムボン自治体法」第54条によれば、タムボン自治体議会の開会と閉会は通常の場合議長が行うが、議長が不在または招集をかけられない場合は、郡長が招集、開会、閉会を行う。タムボン自治体議会常会の会期延長には郡長の許可が必要であり(同法第53条第3段)であり、特別会開催には郡長の承認が必要(同法第55条)である。

⁷⁷ 「1953年テーサバーン法」第37条によれば、県知事はテーサバーン議会の承認にしたいがい、テーサバーン首長及び執行部を任命する。同法第34条によれば、テーサバーン議会の現職議員3分の1以上が、執行部または執行部の一部が治安維持や国民の福祉に反する行為を行ったか、権限・義務に違反する行為を行ったか、あるいは地位の威厳、テーサバーンや公務を損なうような行為が見られる場合には、町議会の場合は郡長に、市議会の場合は県知事に対して、訴状を提出することができる。郡長または県知事は、テーサバーン議会議員を招集して訴状に関して議論するのが適当かどうか、内務大臣に送付するのが適当かどうか、判断する。郡長または県知事が招集したテーサバーン会議においては、郡長または県知事が議長を務め、秘密投票の決議にしたがって事後処理を行う。同第34条に基づき、内務大臣が訴状を受け取った場合、内務大臣はそれを破棄するか、または執行部の全員または一部を罷免するか、あるいはまたその前に審査をすることもできる(第35条)。「1953年テーサバーン法」第6部「テーサバーンの監督」第71条~第73条では、市に対する県知事の監督、町に対する郡長の監督を規定している。同法第45条によれば、内務大臣は第35条または73条の規定にしたがい、テーサバーン執行部全員を免職にすることができる。さらに、同法第10版(1999年改正)によれば、執行部全体またはその一部が治安維持や国民の福祉に違反する行為を行ったか、権限・義務に違反する行為を行ったか、あるいは地位の威厳、テーサバーンや公務を損なうような行為が見られるとの訴えがあり県知事が審査を行う場合、審査の期間テーサバーンに損失が生じる虞があると判断された場合、県知事は30日を超えない範囲で執行部の全員または一部に休養を命じ、7日以内に内務大臣に報告する。県知事による審査が終わり次第、適切な命令を検討するよう内務大臣に報告する。執行部の全員または一部が休止を命じられた場合、テーサバーン議会は代りを務める執行部の全員または一部を15日以内に決定し、県知事に対して任命するよう報告しなければならない。15日をすぎても決めることができず、県知事が残っている執行部では今後テーサバーンへの行政サービスを行うことができないと判断した場合は、県知事は内務大臣に申請してテーサバーン議회를解散させることができる。一方、タムボン評議会とタムボン自治体については、郡長が広範な権限をもつ。郡長はタムボン評議会の義務遂行が政府の法律や規則に沿ったものとなるよう監督管理する権限を保持している(同法第38条第1段)。郡長または県知事は審査のうち、タムボン評議会委員を罷免することができ(「タムボン評議会及びタムボン自治体法」第12条第6項及び第7項)、タムボン評議会の財政、会計、その他金銭に関しては、内務省に審査権限を与えている(同法第37条)。

る広範囲な監督管理権をもっており⁷⁸、そのもとで働く自治体監察官(Phuu truat kaan suan thoongthin ; Chief of the Local Government Branch)や郡レベルで地方自治体を監督する自治体監督担当官⁷⁹も、すべて地方行政局所属官僚である。地方に派遣される地方行政局官僚でもっとも地位の高いのは副次官(Plat Cangwat ; Deputy Governor : C8)と呼ばれる職務に就くもので、県庁内の「県地方行政事務所」(Thii tham kaanpokkhroong cangwat ; Provincial Administration Office)を監督するほか、県内の郡役所にいる郡長以下副郡長など地方行政局官僚を直接監督している。

県地方行政事務所は基本的に4つの課からなっており、それぞれ課長によって監督されている。すなわち、統治課(Administration Branch)、地方自治体課(Local Government Branch)、財政・会計課(Finance and Accounting Branch)、治安維持課(Security Affairs Branch)の4つである。統治課は選挙や住民登録業務を監督しており、他方地方自治体課は県自治体、テーサバーン(市・町自治体)、タムボン自治体を直接監督している。タイの地方分権化や中央-地方関係を考える場合には、彼らの存在が重要である。統治課長(Caa cangwat ; Chief of the Local Government

Branch)と自治体監察官(Phuu truat kaan suan thoongthin ; Chief of the Local Government Branch)はC7官僚であるが、彼らは地方行政局郡長学校を既に修了している郡長候補者であり、内務省エリートである。財政会計課長(Samiantraa cangwat ; Chief of the Finance and Accounting Branch)はC5～C7まで、治安維持課長(Pongkan cangwat ; Chief of the Security Affairs Branch)はC6である。

3. 地方自治体の組織構造

(1) テーサバーン⁸⁰

1933年に公布された「1933年テーサバーン法」に基づき、1935年になって都市部に設置された⁸¹。現在の根拠法は、「1953年テーサバーン法」である(以下、特に断らない限り、1953年法を根拠法とする)。テーサバーンは、公共事業、住民登録業務、初等教育、保健・衛生業務、生命・財産の保全など住民の生活に密着した業務を扱う。「特別市」、「市」、「町」の3種類が存在する⁸²。テーサバーンは議会と執行部からなる(第14条)。議会議員は選挙によって直接住民から選ばれる⁸³。特別市、市、町によって議席数が異なっており、それぞれ24名、18名、12名となってい

⁷⁸ 県自治体が業務を民間に委託する場合も県知事の承認が必要である(同法第49条)。県議会の召喚は県知事の権限である(同法第22条、第24条)。県知事はまた、県議会議員の資格や法律に照らして禁じられている行為を行っている場合は、当該県議会議員を免職することができる(同法第11条第4項)。県知事の調査の結果入札契約に際して当該県議会議員が直接・間接に関与していた場合には、内務大臣は免職することができる(同法第11条第5項)。「1997年県自治体法」第6部は「監督管理」として第77条～第79条まで県知事による県自治体への監督管理の内容が決められており、第79条では、県自治体長が権限・義務にしたがって職務を全うしていないと判断した場合には、審査委員会を設置するか、汚職防止・撲滅委員会、または会計検査事務所に審査を依頼することができ、その結果、県自治体長の行動がふさわしくないことが判明すれば、県知事は内務大臣に申請して当該県自治体長を免職にすることができる。

⁷⁹ C3～C7の副郡長の中でも「シニア副郡長」(Palat aausoo)と呼ばれるC7レベルの副郡長が担当することが多いようである。

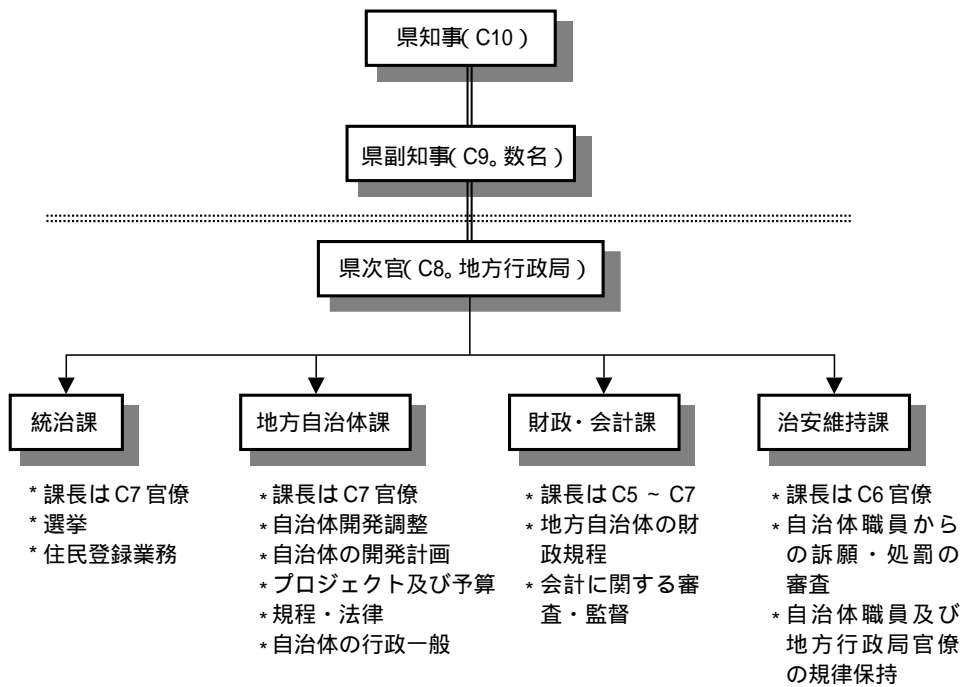
⁸⁰ ラーマ7世王(在位：1925年～1935年)は、外国人顧問Richard D. Craigのアドバイスにしたがって設置した「民主体」(prachaathipaan)設立委員会に研究をさせ、テーサバーン設立を検討していた。実際、1930年1月19日の大臣会議において、テーサバーン法案が検討されていた[コーウィット2000：90]。ラーマ7世は1931年4月28日、New York Timesのインタビューに対し、「余は住民が地方の活動において声を出す権利をもつべきであると信じている次第である」と発言していた[Choowong 1997：70-71]。

⁸¹ [コーウィット2000：127]。なお、35カ所のうち、29カ所は県内のムアン郡(すなわち、県庁をお膝元にもつ郡)に設置されたものであり、残り6カ所はムアン郡以外の郡役所所在地に設置されていた衛生区であった[Choowong 1997：72]。

⁸² 内務省地方行政局の発行した*Directory of Agencies and Positions*, 1999年、50頁は、「テーサバーン・ナコーン(Thesabaan Nakhon)」を「City Municipality」、「テーサバーン・ムアン(Thesabaan Muang)」を「Town Municipality」、「テーサバーン・タムボン(Thesabaan Tambon)」を「Subdistrict Municipality」と訳している。しかし、本稿では、「テーサバーン・ムアン」の人口要件が5万人以上であり、なおかつ1km²当たりの人口密度が3,000人であることから、「テーサバーン・ムアン」を「市」と訳し、「テーサバーン・ナコーン」を「特別市」と訳した。他方、「テーサバーン・タムボン」については、農村自治体であるタムボン自治体や準自治体の地位にとどまっているタムボン評議会との混同を避けるため、「町」と訳している。本稿で「テーサバーン」と言うときは、「特別市」、「市」、「町」すべてを含む概念であるとし、タイ語である「テーサバーン」を用いるか、場合によっては「市町自治体」と呼ぶこともある。

⁸³ 「1933年テーサバーン法」では、テーサバーンには選挙権をもつ住民によって直接選ばれる第1種議員と、内務大臣によって任命される第2種議員がそれぞれ半数ずついた。しかし、この規定は、「1956年テーサバーン法」(第3版、1957年1月17日公布)によって廃止され、全議員が住民によって直接選出されることとなった[Choowong 1997：76]。

図4 県地方行政事務所(内務省地方行政局の県庁レベル出先機関)の機構図



出所：内務省地方行政局内部資料、[DOLA 2001 : 39-40] 及び面接調査等により筆者作成

る(第 49 条、第 52 条、及び第 55 条)。議員の任期は 1999 年まで 5 年であったが、現在は 4 年間となっている⁸⁴。他方、執行部は、議会が議員を相互に選出する執行部委員長と副委員長数名からなる(ただし後述するように、特別市と市については、2000 年以降住民による市長公選の道が開けている)⁸⁵。また、テーサバーンには、常勤の地方自治体職員が勤務している。なお、テーサバーンに昇格した地域のカムナン、村長、区付き医師、カムナン補佐は、布告によって

テーサバーンの区域が変更になって以降権限を喪失する(第 12 条)。

テーサバーンは 1935 年に既存の衛生区 35 カ所を格上げして設置されたが、当時の政府は 4,800 カ所に及ぶすべてのタムボンもテーサバーンに格上げする構想をもっていた。しかし、その後テーサバーンの数は遅々として増えず、1945 年の時点で 117 カ所、1996 年時点でも 146 カ所⁸⁶に過ぎなかった。しかし 1999 年 5 月に、981 カ所存在した衛生区⁸⁷が 1 区を除

⁸⁴ 「1997 年タイ王国憲法」第 285 条によれば、地方議会の議員・首長の任期は各 4 年と規定されている。

⁸⁵ 「1933 年テーサバーン法」では、市長・副市長並びに町長・副町長は議会の過半数の賛同を経て、県知事が任命するものとされていた[Choowong 1997 : 76]。副市長・副町長の数に関しては、町の場合は副町長 2 名(「1953 年テーサバーン法」1980 年改訂第 9 版) 第 49 条)、市の場合は副市長 2 名または 3 名(同法 1980 年改訂第 9 版) 第 52 条)、特別市の場合は 4 名(同法第 55 条)となっている。

⁸⁶ 1996 年 8 月時点で、特別市 9 カ所、市 89 カ所、町 48 カ所、合計 146 カ所である。[Choowong 1997 : 75]

⁸⁷ 衛生区については注 51 を参照。なお、1999 年 5 月に消滅した準自治体としての衛生区の組織についてここで若干触れておく。衛生区は立法及び実施機関を兼ねる委員会のみから構成された、法人格をもつ自治体であった。「1952 年スカービアン法」(第 3 版、1985 年改訂) が出るまでは、委員会の構成は、委員長(衛生区が設置されている郡の郡長または支郡の長である副郡長)、県知事が任命する衛生区の設置されている当該郡の副郡長 1 人、衛生区の一部または全域が域内にあるタムボンのカムナン、衛生区域内の住民が選挙で選んだ公選委員 4 名、以上からなるとされていた(副委員長は公選委員から互選で選出)。しかし、1985 年の改訂により、衛生区が自立して運営するのに十分な財政状況があれば、郡長または支郡の長として副郡長は衛生区委員会委員長及び衛生区委員を辞任させて顧問とし、9 名に増員された公選委員の中から 1 人委員長を選ぶようになった。内務省は 1992 年 3 月に「衛生区の財政状況検討原則にかかわる内務省規則」を規定し、補助金を除く実質歳入が前年度予算で 500 万バーツ以上の場合とした。こうして、1999 年に衛生区がテーサバーンに格上げされる前には、衛生区は郡長または副郡長を委員長とする衛生区と、公選委員の互選による委員長をもつ衛生区の 2 つのタイプがあったことになる。[チューウォン 1996 : 170-1]。なお、1997 年 9 月末時点で、前者の古いタイプの衛生区は 668 カ所、後者の新しいタイプの衛生区は 313 カ所存在した。

表3 テーサバーンの設置要件

	町 (テーサバーン・タムボン)	市 (テーサバーン・ムアン)	特別市 (テーサバーン・ナコーン)
経済的繁栄度	補助金を除く年次歳入が1,200万バーツ以上	規定された義務を遂行できるだけの十分な歳入	規定された義務を遂行できるだけの十分な歳入
人口	7,000人以上	10,000人以上	50,000人以上
人口密度 (1km ² 当たり)	1,500人以上	3,000人以上	3,000人以上
その他必要要件	地域住民による承認、及び布告によって名称と区域を明示した上で設立される必要がある	布告によって名称と区域を明示した上で設立される必要がある	布告によって名称と区域を明示した上で「市」から格上げされる必要がある
注		県庁所在地は上記要件にかかわらず「市」に格上げする。	

出所：「1953年テーサバーン法」に基づき筆者作成

表4 テーサバーンの種類別内訳

テーサバーン	数(カ所)	注
テーサバーン・ナコーン(特別市)	20	コーンケン、チェンマイ、トラン、ナコーンパトム、ナコーンラーチャシーマー、ナコーンシータンマラート、ナコーンサワン、ノンタブリー、パークレット、アユタヤー、ピッサヌローク、ヤラー、ラヨン、ラムパーン、ソクラー、ハートヤイ、サムットプラーカーン、サムットサーコーン、ウドンターニー、ウボンラーチャターニー
テーサバーン・ムアン(市)	78	
テーサバーン・タムボン(町)	1,031	衛生区から格上げされた980カ所を含む
合計	1,129	

出所：[内務省地方行政局(2000):34]及び内務省地方行政局ワッター・パイラット氏への面接、その他資料により筆者作成

きすべて町に格上げされたため、郡長所在地はすべて町か市となり、1999年7月16日時点で全国に1,031カ所存在している。なお、現行のテーサバーンの設置要件は表3のとおりである。

内務省が規定した「1992年テーサバーン組織規則」によれば、市には12を超えない範囲で部署を設置することができる⁸⁸。すなわち、

1. 助役室:総務係(人事、市・町営企業管理)、統治係(住民登録、災害予防・軽減、治安維持)、事務係
2. 水道部または課:供給・配分係、財政・会計係、事務係
3. 医療サービス部または課:医療サービス係、看護係、公衆衛生センター係、事務係、財政・会計係
4. 教育部または課:教育行政係、教育開発係、事務係
5. 出納部または課:歳入開発係、地方財政管理係、徴税台帳及び財産登録係、事務係
6. 公共事業事務所、部または課:事務所の場合は、建築物管理・都市計画部または課、建設管理部または課、公共事業部または課、衛生区技術部または課の4部署に分掌。部の場合は、計画・建築課、公共事業課、事務課の3部署に分掌。
7. 衛生事業部または課:廃棄物及び汚物処理係、汚水処理係、財政班、秘書班
8. 技術サービス・計画部または課:計画・政策分析班、研究・評価班、法務班、広報班、予算班、秘書班
9. 社会福祉部または課:社会事業班、青少年福祉班、共同体開発班、秘書班

⁸⁸ [チュウウォン 1996:129-33]

表5 テーサバーンの級と組織(1993 ~ 1999年)

	設置可能な課	
1級	12課全部設置可。公共事業部設置可。	助役はC9、重要な課長はC8。
2級	公共事業部設置不可。小区設置不可	助役はC8、重要な課長はC7～C8。
3級	公共事業部、小区、社会福祉課設置不可。	助役はC8、他の重要な課長はC6～C7。
4級	公共事業部、小区、社会福祉課設置不可。	助役はC7、重要な課長はC6。
5級	公共事業部、小区、社会福祉課、技術サービス・計画課の設置不可。	助役はC7、重要な課長はC6。

注：1999年5月に980カ所の旧衛生区がテーサバーン・タムボンに格上げされ、6級・7級テーサバーンに位置づけられたが、本表にはその内容が反映されていない。

出所：[チューウォン 1996：134]その他に基づき筆者作成

10. 公衆衛生・環境部または課：公衆衛生行政係、公衆衛生サービス促進係、事務係
11. 監査部署：会計、登録及びその他財政関連文書監査係、支出・払戻し文書監査班、領収証監査班、内部及び外部課税監査班、備品維持監査班、テーサバーン財産監査班、テーサバーン財産利益監査班
12. 小区(Kwaeng)の設置：大きなテーサバーンの場合、管轄域をさらに小区にわけることができる。小区には、小区事務所、教育班、財政班、社会福祉班、土木班、水道班、公衆衛生班を置くことができる。

1993年8月13日、テーサバーン職員人事委員会⁸⁹は、統治面、行政面、経済面、社会教育文化面の4側面での発展レベルに応じてテーサバーンを分類する基準を承認した。その結果、テーサバーンは5つの級に分類され、級に応じて組織編成も異なるようになった⁹⁰(表5参照)。

ついで1996年8月27日、テーサバーン職員人事委員会は、1993年8月13日に決定したテーサバーンの

分類基準方法を改正し、42項目にのぼる指数に基づいて分類を行う決議を採択した。すなわち、統治面、行政面、経済面、及び社会教育文化面の4側面についてそれぞれ100点、200点、350点、350点、合計1000点を配点した上で、さらに表6に掲げるような指数配点を行った(ただし、丸括弧内の点数は現在変更されている可能性がある)。

内務省地方行政局内に設置されているテーサバーン職員人事委員会事務所は、これら42項目にわたる質問表を全国のテーサバーンに配布し、各テーサバーンから得られたデータをもとに点数をつけている。指数の配点は、テーサバーン職員人事委員会事務所及び首相府文民公務員人事委員会事務所(OCSC)代表が相談のうえ決定した原則に基づくものである。1999年5月に全国の衛生区981カ所が1カ所を除いてすべてテーサバーン・タムボン(町)に格上げされたとき、これらテーサバーン・タムボンは当初6級テーサバーン、7級テーサバーンに分類された(残り1カ所の衛生区は洪水の被害を受けて衛生区が水没したため、衛生区自体廃止された)。そして現在では、「表6」の項目と指数を全テーサバーンに一

⁸⁹ 「1976年テーサバーン職員人事委員会令」によればテーサバーン職員人事委員会は、内務大臣を委員長として8名の委員(内務事務次官、内務省地方行政局長、内務省土木局長、中央会計局長、教員組合事務局長、文民公務員人事委員会事務所長、保健省からの代表者、及び任命を受けた幹事)から構成されていた(同法第6条)。幹事は、1998年時点で、内務省地方行政局地方自治体担当副局長が担当していた。本委員会には、委員会令を出す権限をはじめ、テーサバーン間での自治体職員の異動や、中央官僚の自治体職員への任用許可、臨時小委員会の設置などの権限が付与されていた(同法第7条)。また、県レベルには、県知事を委員長とし数名の委員(県副知事、県次官、県庁駐在出先機関の長、地方自治体監察官。幹事は地方自治体監察官が兼任)からなる「県テーサバーン職員人事小委員会」が設置され、県内の自治体職員の定員確定や調整の検討、同一県内における自治体職員の異動の認可、テーサバーン職員人事委員会の委任に基づいて県内における自治体職員の任用のための競争試験の実施、法律の規定及びテーサバーン職員人事委員会の委任に基づいて行うその他の業務を行っていた(同法第8条)。なお、後述するように、同法は「1999年地方自治体人事行政法」の発布により、代替されることとなった。

⁹⁰ [Choowong 1997 83-4] [自治体国際化協会 2000：11]

表6 テーサバンの級分類に使用する項目と指数の内訳(丸括弧内の数字が点数を表わす)

1	人口(50)	15	廃棄物量(10)	29	屠殺家畜数(10)
2	面積(50)	16	ゴミ収集車(10)	30	学校数(60)
3	テーサバンの種類(20)	17	排水路の距離(10)	31	教室数(20)
4	投資向け予算(40)	18	災害防止軽減器材(20)	32	生徒数(40)
5	(自治体)人員数(40)	19	部署(10)	33	公衆衛生サービスセンターの種類(20)
6	登録業務に対する要望(20)	20	(補助金を除く)実収入(250)	34	公衆衛生サービスセンターの数(40)
7	土木面における要望(10)	21	市場の数(10)	35	病人の数(40)
8	道路及び歩道面積(10)	22	市場の面積(10)	36	公園(30)
9	機械エンジン数(10)	23	銀行及び金融機関(20)	37	公園面積(30)
10	排水処理場(10)	24	ホテル数(10)	38	伝統行事(30)
11	排水処理池(10)	25	ホテル部屋数(10)	39	青年センター(10)
12	排水量(10)	26	水道利用者数(10)	40	青年センター会員数(10)
13	廃棄物処理施設(10)	27	水道量(10)	41	図書室(10)
14	廃棄物焼却場(10)	28	質入れ財産(10)	42	図書室会員数(10)

注1: 統治面(項目1~2)、行政面(項目3~14)、経済面(項目15~23)、社会教育文化面(項目24~42)。

注2: 丸括弧内の点数は資料により若干違いがある。例えば、項目3、項目5、項目6、項目18は資料により違いがあり、改訂が行われているようである。筆者は本表の点数がどの時点でのものか、確認できなかった。

出所: 内務省地方行政局地方自治体部自治体職員人事課内部資料及び関係者への聞き取りより筆者作成

律に適用し、テーサバンは7級に分類されている。内務省地方行政局はテーサバンを指数に基づいて5種類や7種類に分類することによって、テーサバンの組織構成を規定するとともに、テーサバン職員人事管理を行っている(後述)⁹¹。

以上のように「1953年テーサバン法」は、テーサバンの設置にあたっては表3に示されたように、テーサバン・ナコーン(特別市)、テーサバン・ムアン(市)、テーサバン・タムボン(町)という3種類を設定し設置要件を求め、議員定数についても24名、18名、12名とそれぞれ違いを設けている。同法はさらに、第4節で後述するように、テーサバンの権限・義務についても、詳細な規定を設けている。しかしテーサバンの組織構造は、「1953年テーサバン法」だけを検討するだけでは理解できない。その理由は、表5、表6などで明らかになったように、テーサバン職員人事委員会がテーサバン職員の人事異動を目的として、詳細なフォーマットに基づくテーサバンの級分類と級ごとの組織規定を行っているからにほかならない。自治体職員人事に関する分析は第5節に譲るとしても、ここで確認してお

きたいことは、テーサバンの組織と権限・義務が「1953年テーサバン法」だけでなく、テーサバン職員人事委員会の決定によっても大きく規定されているという点である。そして、テーサバン職員人事委員会は1999年地方自治体職員人事法が施行されたあとも、形を変えて内務省地方行政局の大きな影響下に置かれていることは留意されてしかるべきであろう(後述)。

自治体の種類や設置要件、住民の民主的な代表機能(選挙権・被選挙権の資格要件や議員定数など)については地方自治体関連法が規定する一方で、自治体職員人事や自治体行政組織については自治体職員人事委員会が決定するという方法は、単にテーサバンだけにとどまらず、以下で検討する県自治体、タムボン自治体についても多かれ少なかれ共通するタイにおける地方自治の特徴のように思われる(特にタムボン自治体がそうである)。そして、この点こそが、タイにおける地方自治体の行財政能力向上を考える場合に重要なポイントになってくるように思われるので、第5節及び第7節「おわりに」のところで再度取り上げたい。

⁹¹ 内務省地方行政局地方自治体部自治体職員人事課関係者への筆者による面談に基づく。

表7 テーサバーンの級別内訳

テーサバーンの級	数(カ所)	注
1級テーサバーン	23カ所	バッタヤー特別市を含む
2級テーサバーン	38カ所	
3級テーサバーン	27カ所	
4級テーサバーン	30カ所	
5級テーサバーン	81カ所	
6級テーサバーン	272カ所	
7級テーサバーン	659カ所	
合計	1,130カ所	

注1：1999年6月7日時点での地方自治体人事行政に関するセミナー資料(サーニット・ナークスックシー)。

注2：バッタヤー特別市はテーサバーンと異なる特別自治体に分類されているが、1級テーサバーンと同等に位置づけられている。

出所：[文民公務員人事委員会事務所 2000：77]

(2) 県自治体

県自治体は1955年ピブーン政権が設置したことにより発足した⁹²。しかし、県自治体は発足から1997年の法改正を経て今日に至るまで、自治体として期待されていた役割を十分果たしてきたとはいえない。

1997年以前の旧「県自治体」は、次のような特徴もっていた。第1に、1997年以前の県自治体の管轄範囲は、テーサバーン、衛生区、その他自治体の区域「外」となっており、名称から想定されるような広域自治体としての調整機能を旧「県自治体」は持ち合わせていなかった。したがって県自治体とテーサバーン、衛生区は重層的な2層構造ではなく並列的な1層構造をとっていた。第2に、旧「県自治体」はテーサバーンや衛生区以外の広い農村地域を管轄していたため財政基盤が脆弱であり、人員規模においても不十分な状態にあった。この財政基盤の脆弱性は、1995年以降農村部にタムボン自治体が設置されると、従来県自治体もっていた各種税源がタムボ

ン自治体に移管されたため、さらに進行した。そして、第3に、組織上の問題として、県議会議員(県自治体の議会議員)は住民が直接選んでいた⁹³が、執行部の委員長は県知事が兼任していたばかりでなく、副委員長は副知事、助役以下主要ポストも県次官以下の内務省地方行政局官僚が務めていた。すなわち、県知事は「2つの帽子」をかぶっていたため⁹⁴、自治体としての体裁の上でも中途半端であった。

しかし1997年に「県自治体法」の改正を行った結果、県自治体は広域自治体化して県内すべての領域を管轄するようになった。また、それまで県知事が兼任していた県自治体長も、県議会が県自治体議員の中から互選で選出するようになった(第35条第1項⁹⁵)。そしてこれに伴い、県知事以下の中央官僚も、県自治体業務から離れることとなったのである。このように県自治体は1997年末になってようやく、県全域を網羅し、間接的ながら住民代表が選ぶ首長によって代表される自治体として、名実ともに再出発したといえる。

⁹² 県自治体発足までの経緯は次のとおりである。1933年、県総督(Khaa Luang Cangwat:その後廃止された)が委員長を務める県政委員会(Krommakaan Cangwat)への諮問機関として、「県議会」(Saphaa Cangwat)が設置された。この「県議会」の委員長には県総督が兼任し、県への助言を主要な役割としていた。1942年の国家行政組織法の改正で、「県知事」が中央の各省庁局から派遣される官僚に対する監督管理権をもつことになったが、「県議会」は引き続き「県知事」の諮問機関の地位を維持した。「県自治体」は、この「県議会」に対して住民参加と効率性を付与するために改編されたものである([コーウィット 2000：98])

⁹³ もっとも1958年～1967年まで、県議会議員は任命議員であった。[タネート 1997：148]

⁹⁴ 内務省地方行政局派遣官僚である郡長もまた、「県自治体郡部長」を兼ねていた。後述するように、郡長もまた1997年以降県自治体郡部長を兼任できなくなり、県自治体の行政執行能力は大幅に低下した。

⁹⁵ 県自治体副首長は、県自治体長によって任命される。県自治体副首長の数は、県議会議員数が48名の場合は4名、36名または42名の場合は3名、24名または30名の場合は2名と規定されている(「1997年県自治体法」第35条第4項)。

表8 歳入基準に基づくタムボン自治体の級と職員数

タムボン自治体の級	歳入基準	職員定数(人)	タムボン自治体の数*	タムボン自治体全体に占める割合(%)
1	2,000万パーツ以上	21	78	1.2
2	1,200～2,000万パーツ	12	65	1.0
3	600～1,200万パーツ	6	168	2.6
4	300～600万パーツ	4	298	4.7
5	300万パーツ以下	3	5,788	90.5
合計		*21,982	6,397	100.0

*：1997年9月30日時点でのデータである。

出所：[内務省地方行政局1998：no page]などに基づき、筆者作成

首長以外に県自治体はどのような組織構造上の特徴を備えているのか、法律の規定に従って確認してみよう。県自治体は法人格をもち(第8条)、審議機関並びに実施機関を併せ持つ(第7条)。県議会は住民が選ぶ県議会議員からなり、議員定数は住民登録票に基づく人口(選挙が行われる前年度末日付の数字)に従い、50万人未満なら24名、50万人以上100万人未満なら30名、100万人以上150万人未満なら36名、150万人以上200万人未満なら42名、

200万人以上なら48名、と規定されている(第9条)。現存議員の4分の3以上の多数決で議員の罷免が可能であり、選挙権をもつ住民も議員の罷免が可能である(第7条)。県議会は互選により議長1名、副議長2名を選び、議会は年2回常会を開かねばならない(第22条)。また、必要に応じて臨時会を開催できる(第25条)。また、議会のもとには常任委員会・非常任委員会を設置できる(第33条)。

県自治体は人口規模にしたがって、大規模県自治体(19カ所)、中規模県自治体(38カ所)、小規模県自治体(18カ所)に分類されている。組織構成は同じで、総務部、議会部、企画予算部、財政部、及び土木部の5つの部門からなる(部長はいずれもC7である)。県自治体助役(C8～C9)が、常勤公務員及び雇員を監督管理する。ただし、県自治体の規模にしたがって、常勤公務員の定数が詳細に定められている⁹⁶。

しかしながら、後述するタムボン自治体設置に伴い県自治体の財源が奪われたうえ、そのうえ県知事

が県自治体長を兼任しなくなったため、かつて郡役所に滞在していた県自治体職員も現在は県自治体事務所に戻ることを余儀なくされた。そもそも県自治体は自前の職員数が少なく(後述)、地方行政ラインの県知事や郡長の補助的仕事を長年にわたって行ってきたため、行政経験が十分とはいえない。このように県自治体の存在基盤は行政的にも財政的にも十分ではないため、現在廃止が取り沙汰されている。

(3) タムボン自治体

1994年11月26日に公布された「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」に基づき1995年3月以降順次設置された、タイにおいて最も新しい形態の自治体である(施行は1995年3月2日)。補助金を除く年間歳入が設置直前の3年連続平均で15万パーツを下回らないタムボン評議会は、タムボン自治体を設置してもよいことになっている(同法40条)。

タムボン自治体は「タムボン自治体議会」と「タムボン自治体執行委員会」の2つからなる(同法44条)。タムボン自治体議会の議員は、各村から2名ずつ選挙権をもつ住民によって選出する(同法第45条)⁹⁷。任期は4年である(同法第45条第4段)。現存議員の4分の3以上の多数決で議員の罷免が可能であり、選挙権をもつ住民も議員の罷免が可能である(同法第47条その3)。タムボン自治体議会は互選で議長1名、副議長1名を選び(同法第48条)、議会は年2回常会を開かなければならない(同法第53条)。執行部は、

⁹⁶ 1998年7月6日県自治体公務員人事委員会の決定に基づき、県自治体行政の内部組織や部署ごとの定員・職階が詳細に定められた。2001年1月7日に内務省地方行政局で行った筆者による面接調査に基づく。

⁹⁷ ただし、タムボン自治体内に村が1つしかない場合には6名、村が2つしかない場合には1つの村から3名、それぞれ議員を選ぶ(同法第45条第2段)。

議会が議員の中から互選で選出する執行部委員長1名と執行委員2名からなる(同法第58条)。また、タムボン自治体には、常勤の「タムボン〔自治体 職員〕(Phanakngaan Suwan Tambon)があり、タムボン自治体助役室のほか各種部署からなる(同法第72条)。タムボン自治体議会は当初、各村から直接選ばれる2名の公選議員と並んで、カムナン(タムボンの長)と村長が任命議員から構成されていた(カムナンがタムボン自治体執行部委員長を兼任)が、当初の4年間を経過した第2期以降は選出議員のみからなることになった。タムボン自治体の数は2000年末時点で全国に6,746カ所存在する。

タムボン自治体は歳入規模にしたがって5級に分けられており、級によってタムボン自治体職員定員や政府補助金も異なる。タムボン自治体のほとんどが5級タムボン自治体である(表8参照)。基本業務は開発業務であり、もっとも基本的な5級タムボン自治体は、助役、歳入課長、土木課長の3名の職員からなっている。

(4) 特別自治体

バンコク都⁹⁸

バンコク都はタイの地方自治体の中でも特殊な地位を占める。行政区域、行政機能、財政規模、自治の度合い、いずれにおいても、突出した地位を占めているからである。1972年革命団布告335号によりバンコク市とトンブリー市、及び周辺の地方自治体が合併して成立した。当初バンコク都知事は政治的に任命され、閣議に出席する権利を有していたが、1975年に公選制が実現し地方自治体となった。しかし、1976年10月の軍事クーデタにより任命制に逆戻りし、ブレイム政権時代(在任:1980年~1988年)の1985年に再び公選知事制が復活、自治体としての地位を回復した。

現行のバンコク都の根拠法は、「1985年バンコク都行政組織法」である。バンコク都は法人格をもつ自

治体である(第6条)。都内は区(kheet)と小区(khwaeng)に区分されている(第7条)⁹⁹。バンコク都は、バンコク都議会とバンコク都知事からなり(第9条)、都議会は都民が選ぶ都議会議員から構成される(第10条)、都知事は住民が直接選出する(第44条)、都議・都知事とも任期は4年である(第17条、第47条)、都知事は所轄大臣である内務大臣に対して議会解散請求権をもつ(第18条)、都議会は互選で議長1名、副議長を2名以下選び(第25条)、議会は年2回常会を開催しなければならない(最大4回まで。第30条)、また、必要に応じて臨時会を開催できる(第31条)、都議会には常任委員会と非常任委員会を設置でき(第38条)、特に年次歳出予算案については非常任委員会を設置して審議することになっている(第39条)。

バンコク都の組織は、バンコク都議会事務局、バンコク都知事事務局、バンコク都公務員委員会事務局、バンコク都次官事務所、事務所または事務所の地位をもつ他の呼称をもつ部署、区役所、以上である(第60条)。各区には区長があり(第68条)、区議会も設置されている(第71条)、区議会議員は住民により直接選ばれ、議席数は1区当たり最低7名、人口が10万人を超える場合10万人を超すごとに1議席増える(同71条)。

バンコク都知事は4名を超えない副知事と、都知事秘書1名、副知事と同数またはそれ以下の都知事秘書補、9名を超えない顧問団を任命することができる(第55条、56条、57条)。これらの役職に就くものは、都議会議長秘書、都議会副議長秘書と並んで政治職公務員である(第58条)。

パッタヤー特別市¹⁰⁰

パッタヤー特別市はバンコクの南東部に位置し、1960年代半ばまで小さな漁村だった。1964年にナックルー衛生区に編入されて以降、観光地・リゾート地として栄えるようになり、タイ人や外国人にもっ

⁹⁸ バンコク都の来歴については、[コーウィット2000:216-8]が詳しい。また、行財政・開発政策に関しては、[橋本1998:281-304]、[Choowong1997:161-9]を参照のこと。

⁹⁹ 区は現在50区、小区は154小区存在している。[橋本1998:283]

¹⁰⁰ [自治体国際化協会2000]及び[Choowong1997:170-186]を参照。なお、パッタヤー特別市はタイ語で'Muang Phattayaa'となっており「特別」の原語は入っていないが、通常のテーサバーンと違った特別自治体に1991年国家行政組織法の中でも取り扱いが想定されており、'Muang'には「くに」「まち」という意味と並んで農村に対する「都市」という意味があることから、「特別市」と訳した。なお、内務省の英訳は'the city of Pattaya'となっている。

とも人気のある場所の1つに発展した。

パッターヤ-特別市は「1978年パッターヤ-特別市行政組織法」によって設立された。設立後20数年の間、パッターヤ-特別市は他のテーサバーン(市・町自治体)とは異なり、アメリカ合衆国の「市支配人制度(City Manager)」を採用して、パッターヤ-特別市経営を行っていた。通常のテーサバーンとの最大の違いは、議会と行政を完全に分離した点にある。それゆえパッターヤ-特別市ではつい最近まで、市支配人はパッターヤ-特別市議会の同意を得てパッターヤ-特別市長と契約を結んで採用された、専門的行政官であった(任期は2年。再任を妨げない)。また、パッターヤ-特別市議会議員17名のうち、9名は公選議員であったが、残り8名は内務省によって選ばれた任命議員であった。パッターヤ-特別市長は選出議員から選ばれていたが象徴的な地位にとどまり、行政権限をもちあわせていなかった(任期は2年)。

現行のパッターヤ-特別市の根拠法は「1999年パッターヤ-特別市行政組織法」である。パッターヤ-特別市は法人格をもつ自治体である(同法第7条第2段落)。パッターヤ-特別市は、パッターヤ-特別市議会とパッターヤ-特別市長から構成されており(第8条)、市議会は市民が選ぶ市議会議員24名から構成され(第9条)、市長は市民が直接秘密投票で選出する(第41条)、議員・市長とも任期は4年である(第15条、第45条)。ただし、市長職の就任は連続2期までとなっており(第45条)、国会議員同様、市長になるには大学卒業以上の学歴が必要である(第43条第3項)。市議会は互選で議長1名、副議長を2名以下選び(第22条)、議会は年2回常会を開催しなければならない(最大4回まで、第29条)。また、必要に応じて臨時会を開催できる(第30条)、市議会は常任委員会と非常任委員会を設置できる(第38条)。

パッターヤ-特別市の組織は、パッターヤ-助役事務所、内務省の承認を受けパッターヤ-特別市の規程に従って設置された部署からなる。

パッターヤ-特別市長は4名を超えない副市長を議員以外から任命することができる(第46条)ほか、市長秘書1名、副市長と同数又はそれ以下の市長秘書補、5名を超えない顧問団を任命することができる(第52条)。

以上のように1999年パッターヤ-特別市行政組織法

は、それまでの任命議員と市支配人制度を廃止した点で1978年法から大きく転換したといえる。議員数は特別市(テーサバーン・ナコーン)同様24名と多く、市長が住民直接選挙に基づく明記されているほか、再選規定・学歴規定・顧問団に関する規定をもつなどテーサバーンとも異なる特徴をもっている。

2-2-4 権限(法令と実態)

既に前節「2-2-3 地方の組織」の「1.3層から構成されるタイの国家行政組織」の中で述べたように、タイの行政制度は中央行政、地方行政、地方自治の3つの層から成り立っている。この国家行政の骨格は、最初の「国家行政組織法」が1933年に発布されて以来、今日までほぼ一貫して変わっておらず、現在は「1991年国家行政組織法」第4条においてその旨が規定されている。

地方行政に関しては、1914年に発布された「仏暦2457年地方行政法」が郡、タムボン、村について規定しており、現在でもこの法律が地方行政の根拠法となっている(1999年に第10回改訂)。他方、地方自治に関しては、タイには「地方自治体法」のような統一的法律がなく、「1997年県自治体法」、「1953年テーサバーン法」、「1994年タムボン評議会・タムボン自治体法」、「1999年パッターヤ-特別市法」、「1985年バンコク都法」など、地方自治体の種類に応じて個別に存在している。したがって、地方自治体の権限を法令面から確認する場合には、個々の法律に記載されている条文にあたる必要がある。

それでは、地方自治体に関する個々の法律を追えばそれで法令面を十分網羅することになるかといえ、実はそうではない。なぜなら、現行の「1997年憲法」が第9章「地方自治」において、地方自治に関する詳細な規定を置いているからである。タイの憲法は1932年に最初の憲法が発布されて以来、相次ぐ軍事クーデタにより改廃を繰り返し、クーデタ直後に出される暫定憲法「統治憲章」と呼ばれることが多い)も含めると実に17編の憲法が制定されてきた。これら多数にのぼる憲法の中で、地方自治についての単独の章を設けた憲法が現れたのは「民主化の時代」(1973年~1976年)に制定された1975年憲法が最初

であった¹⁰¹。以後発布された憲法は、この1975年憲法の記述にほぼ倣って地方自治に関する条文を記載するようになった。しかし、1975年憲法の地方自治に関する条文の内容は、地方自治組織が住民の意志に基づくこと、住民自治の原則、首長公選や地方議員は住民による直接秘密選挙に基づくこと等の記述にとどまっており、地方分権の方向性や自治体組織のあり方について踏み込んだ記述をしていなかった。

「1997年憲法」は従来の憲法とは異なり、地方自治に関する具体的で詳細な規定を置いている。「地方分権委員会」の設置、具体的な地方分権計画の策定、地方自治体関連法の期限内の策定と改正を求めるなど、地方自治体の権限変更を含む内容をもっており、これを無視することは許されない(添付資料の「1997年憲法」第9章「地方自治」の各条文を参照)。事実、「1997年憲法」の規定に基づき、「1999年地方分権計画及び手順規定法」、「1999年地方自治体職員人事法」などの重要な法律が相次いで公布・施行されている。地方分権化は現在も進行中であり、今後はこれらの法律に基づいて分権化を実施していくことになる以上、「1997年憲法」と「1999年地方分権化計画及び手順規定法」を検討する作業は不可欠である(「1999年地方自治体職員人事法」については「2-2-5人材」で後述)。

そこで本節では、まず地方自治体別に個別根拠法に立ち返って法令上の権限を確認し、続いて実態面から見て自治体がこれらの権限を十分に行っているのかどうか説明を加えたい。インドネシアと同様にタイの自治体も、分権化の中でどの程度実際の行政を担うようになるのか、執筆時点(2001年3月)では依然不透明である。そもそも、分権の受け皿となる自治体の財政基盤や地方公務員の質・量に大きな制約がある以上、権限だけ付与されても実際には執行能力を持たない自治体が多いからである¹⁰²。したがって、現時点におけるタイの地方自治体の実態を確認する作業は重要であると思われる(ただし、筆者のデータは網羅的ではなく、断片的たらざるを得ない)。そして最後に、「1997年憲法」と「1999年地方分

権化計画及び手順規定法」によって地方分権化は今後どのように進められているのかについて、検討を加えたい。

1. テーサバーンの場合(法令と実態)

(1) 法令面

1933年テーサバーン法が初めて発布され、その後1953年に改訂されたものが現行法となっている(1999年に10回目の改訂が行われている)。「1953年テーサバーン法」(第10回改訂、1999年)では、第3部が「テーサバーンの義務」に充てられており(第49条~第59条)町、市、特別市が、テーサバーン域内で執行しなければならない業務、テーサバーン域内で執行してもかまわない業務、の2種類に分けて書かれている。なお、第57条追加第2条ではテーサバーンが域外において業務を行う場合、第57条追加第3条ではテーサバーンが有限会社を設立し有限会社の株を取得する場合の条件について、それぞれ規定している。いずれの場合でも内務大臣からの許可が必要である。都市自治体であるテーサバーンの性格上、町、市、特別市の業務内容は重複するので、以下、とに分けてテーサバーンの業務内容を見ていく。

テーサバーンが執行しなければならない業務：
テーサバーンが執行しなければならない業務内容は、表9のとおりである。

テーサバーン域内で行ってもよい業務内容：
テーサバーンが行ってもよい業務内容は、表10の通りである。

組合

2カ所以上のテーサバーンの権限内業務で、より多くの利益を生むために協力した方が良い場合、法人資格をもつ組合(Sahakaan)を設置することができる(「1953年テーサバーン法」第58条)。組合は、関係テーサバーンの代表から構成される理事会をもつこ

¹⁰¹ [ソムキット1996:7] ソムキットの整理によれば、憲法の中で地方自治に関する記述が現れたのは1949年憲法であり、それは教育権に関する条文の中でテーサバーンの学校に触れている記述であるという(同書5頁)。また、政府の政策指針に関する中で地方自治振興が規定された最初の憲法は、1968年憲法第170条であるという(同書7頁)。

¹⁰² しかもインドネシアと違ってタイの場合、自治体公務員が今後どの程度増大するのか、さらに不透明である。

表9 テーサバーン領域内の義務内容

	テーサバーン領域内の義務内容	町	市	特別市	根拠法の条項
1	住民の安寧秩序の維持				第50条第1項、第53条第1項、第56条第1項。
2	陸水路の設置と維持				第50条第2項、第53条第1項、第56条第1項。
3	道路・歩道・公共地の清掃、廃棄物・汚物処理				第50条第3項、第53条第1項、第56条第1項。
4	伝染病の予防と鎮静				第50条第4項、第53条第1項、第56条第1項。
5	消防活動で使用する機材を備えさせること				第50条第5項、第53条第1項、第56条第1項。
6	住民に教育と訓練を受けさせること				第50条第6項、第53条第1項、第56条第1項。
7	女性、自動、青少年、高齢者及び身体障害者の発展促進				第50条第7項。1999年改訂第10版第11条により修正。第53条第1項、第56条第1項。
8	地方の芸術・伝統、地域の知恵、並びに地方の良き文化の維持				第50条第8項。1999年改訂第10版第11条により修正。第53条第1項、第56条第1項。
9	その他テーサバーンの義務であると法律が定めた義務				第50条第9項。1999年改訂第10版により修正。第53条第1項、第56条第1項。
10	清潔な水、水道の保持	-			第53条第2項。1974年改訂第7版により修正。第56条第1項。
11	屠殺場を持たせること	-			第53条第3項。1974年改訂第7版により修正。第56条第1項。
12	病傷人の保護を行う場所の設置と維持	-			第53条第4項。1974年改訂第7版により修正。第56条第1項。
13	排水路の設置及び維持	-			第53条第5項。1974年改訂第7版により修正。第56条第1項。
14	公衆便所の設置及び維持	-			第54条第6項。1974年改訂第7版により修正。第56条第1項。
15	電気またはその他の方法による街灯の設置及び維持	-			第54条第7項。1974年改訂第7版により修正。第56条第1項。
16	質屋又は地方信用施設の設置及び維持	-			第54条第8項。1974年改訂第7版により修正。第56条第1項。
17	母子福祉の設置及び維持	-	-		第56条第2項
18	公衆衛生のために必要な他の活動	-	-		第56条第3項
19	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	-	-		第56条第4項。1999年改訂第10版により追加。
20	住居及び衰退地の改修に関する運営	-	-		第56条第5項。1999年改訂第10版により追加。
21	市場、船着場、渡船場、駐車場の設置及び管理の運営	-	-		第56条第6項。1999年改訂第10版により追加。
22	都市計画及び建築管理	-	-		第57条第7項。1999年改訂第10版により追加。
23	観光促進	-	-		第57条第8項。1999年改訂第10版により追加。

出所：筆者作成

となる。組合の設立は、勅令によって直接行われる(「1953年テーサバーン法」第58条第2段)。組合は政府から補助金を受け取ることが可能であり、66項第5項、第6項の規定のもと、融資を受けることも可能である(「1953年テーサバーン法」第59条)。

(2) 実態面

「1953年テーサバーン法」の権限義務に照らして、実態面がどのようになっているのか依拠できる適当な客観的データは手元にない。したがってここでは、

筆者が知るかぎりにおいて記述することにする。

テーサバーンは公共事業、住民登録業務、初等教育、保健・衛生業務、生命・財産の保全など住民の生活に密着した業務を行うことが期待されている。筆者の知る限り、陸水路・排水路・公園の設置と維持、清潔な水・水道の保持などといった公共事業をはじめとして、住民登録業務や初等教育(小学校課程)、保健・衛生業務、住民組織育成、消防署設置などは、1999年以前に既にテーサバーンであったところでは、一通り行われてきたと考えることができる

表10 テーサバーン域内で行ってもよい業務内容

	テーサバーン域内で行ってもよい業務内容	町	市	特別市	根拠法及び改正
1	清潔な水、水道の保持		-	-	第51条第1項、1968年改訂第6版により修正。
2	屠殺場の保持		-	-	第51条第2項、1968年改訂第6版により修正。
3	市場、船着場、渡船場の設置		-	-	第51条第3項、1968年改訂第6版により修正。第54条第1項、1968年改訂第6版により修正。
4	墓地及び火葬場の設置		-	-	第51条第4項、1968年改訂第6版により修正。第54条第2項、1968年改訂第6版により修正。
5	住民の生業の維持及び振興		-	-	第51条第5項、1968年改訂第6版により修正。第54条第3項、1968年改訂第6版により修正。
6	病傷人の保護を行う場所の設置と維持		-	-	第51条第6項、1968年改訂第6版により修正。
7	電気またはその他の方法による街灯の設置及び維持		-	-	第51条第7項、1968年改訂第6版により修正。
8	排水路の設置及び維持		-	-	第51条第8項、1968年改訂第6版により修正。
9	町営企業		-	-	第51条第9項、1968年改訂第6版により修正。
10	母子福祉の設置及び維持	-			第54条第4項、1968年改訂第6版により修正。第57条。
11	病院の設置及び維持	-			第54条第5項、1968年改訂第6版により修正。第57条。
12	建設及び修復	-			第54条第6項、1968年改訂第6版により修正。第57条。
13	公衆衛生のために必要な他の活動	-			第54条第7項、1968年改訂第6版により修正。第57条。
14	職業学校の設置と維持	-			第54条第8項、1968年改訂第6版により修正。第57条。
15	スポーツ及び体育にとって必要な場所の確保と維持	-			第54条第9項、1968年改訂第6版により修正。第57条。
16	公園、動物園、リクエーション休憩所の設置と維持	-			第54条第10項、1968年改訂第6版により修正。第57条。
17	衰退地の改修及び地方の清潔・秩序維持	-			第54条第11項、1968年改訂第6版。第57条。

出所：筆者作成

だろう¹⁰³。現在テーサバーンが直面する問題とは、1つは1999年に格上げされた「新テーサバーン」の行財政能力をめぐってであり、もう1つは「旧テーサバーン」を含めゴミ問題などの新しい問題に十分対応できていない問題である。

最初に、1999年に格上げされた新テーサバーンの状況を見てみよう。表11は、筆者の手元にある資料のなかから、1999年5月に元の衛生区から格上げされたテーサバーン・タムボン(町)8カ所を取り上げ、人口、面積、職員数、歳入規模の状況を比較したものである。

この表からわかるように、町は多様である。例えばサイノイ町の歳入は、人口が10倍多いラムターサオ町の歳入(ただし、政府補助金を除く)より多く、サイノイ町の職員数は、町人口が3倍、面積が10倍あるプラチャンタカム町の職員数よりも多い。しかし、そうした多様性があるとはいえ、新テーサバーンの財政規模は概して小さいといえよう。例えばアヨーター町は上記8町の中では比較的財政規模が大きいですが、しかし常勤職員や雇員、町議会議員(定数は12名)への給与や手当を考えると、予算全体に占める経常費の割合が相対的に高くなり、それゆ

¹⁰³ 例えば、ブーケット市の発行する「住民手帳(「ブーケット市役所に所用で赴いた場合に便宜を受けるため住民に提供する」冊子)には、住民登録(出生届、出生証明書発行、死亡届、死亡証明書発行、転入届、転出届、世帯番号申請、家屋解体届、住民登録票の審査・割愛・証明)、国民携帯証発行、災害の予防及び軽減(消防)、法律(法律面での相談、銃の所有及び使用に関して)、広報、財政(納税)、厚生・環境(健康証の配布、汚物処理の申請、廃棄物収集、商業活動許可証、予防接種)、公衆衛生センター、公共事業(建築許可及び建築物解体許可)、衛生(ゴミ収集、排水、洪水問題対策)、教育(市立学校入学)、社会福祉(貧困家庭、社会的機会に恵まれない人、被災者、障害者への福祉事業、住民からの苦情受付)、公的質屋、水道関係(上水道設置)、などが挙げられている(タイ地方行政能力向上プログラム日タイ共同研究会2001年3月26日)。

表 11 1999年5月に衛生区から格上げされたテーサバーン・タムボン(町)の状況例

町名	人口	面積 (km ²)	職員数	歳入規模
アヨタヤー町(アヨタヤー県 ムアン郡)〔中部タイ〕	18,290人	8.4	常勤職員14名 雇員55名	約1,180万バーツ (ただし、政府補助金約268万バーツを除く) (1999年度)
ラムターサオ町(アヨタヤー県 ワンノイ郡)〔中部タイ〕	15,290人	19.5	常勤職員5名 雇員18名	約926万バーツ(予測値) (ただし、政府補助金約337万バーツを除く) (2000年度)
タートパノム町(ナコンパノ ム県タートパノム郡)〔東北タイ〕	16,956人	4.6	常勤職員7名 雇員40名	約899万バーツ (ただし、政府補助金約183万バーツを除く) (1999年度)
ドーンターン町(ムクダハーン 県ドーンターン郡)〔東北タイ〕	3,545人	4.5	常勤職員4名 雇員23名	約329万バーツ (ただし、政府補助金約144万バーツを除く) (1999年度)
サイノイ町(ノンタブリー県 サイノイ郡)〔中部タイ〕	1,447人	1.2	常勤雇員18名 雇員10名	約983万バーツ (ただし、政府補助金33万バーツを除く) (1999年度)*
バーンケン町(ウッタラディッ ト県トローン郡)〔北部タイ〕	2,475人	2.58	常勤雇員5名 雇員10名	約225万バーツ (ただし、政府補助金を除く)〔1999年度〕*
フアドン町(ウッタラディッ ト県ラップレー郡)〔北部タイ〕	5,986人	8.50	常勤雇員5名 雇員17名	約587万バーツ (ただし、政府補助金を除く)〔1999年度〕*
ブラチャントカーム町(ブラ チーンブリー県ブラチャント カーム郡)〔中部タイ〕	5,006人	2	常勤職員6名 雇員24名	約562万バーツ (ただし、政府補助金約429万バーツを除く) (1999年度)

注1：雇員には、常勤雇員及び非常勤雇員の両方を含む。

注2：*の数字の出所は、[内務省地方行政局(2000)]に基づく筆者の推計である。

出所：[内務省地方行政局(2000)]、2000年5月2日アヨタヤー県アヨタヤー町及びラムターサオ町、2000年5月22日ナコンパノム県タートパノム町、2000年5月23日ムクダハーン県ドーンターン町、2000年9月26日ウッタラディット県フアドン町及びバーンケン町、及び2001年1月11日ブラチーンブリー県ブラチャントカーム郡役所で行った筆者の聞き取り調査に基づき、筆者作成

え住民1人当たりのサービス支出は相対的に小さくなる。アヨタヤー町のように、町域内に工場があり「隠れ人口(住民登録を移していない人口。町の推計では約千人。)が多いと、住民1人が町から受けるサービスはさらに減ることになる。さらに、上記のテーサバーンで特徴的なのは、アヨタヤー町を除いて常勤職員の数が全体的に少ない点である。例えばブラチャントカーム町の場合、助役室の定員8名に対して欠員が5名、出納課の定員5名に対して欠員4名、土木課の定員6名に対して欠員5名、そして厚生・環境課定員4名に対して欠員3名となっている。新テーサバーンに限らず、タイの地方自治体職員は定数に満たないところが多い。2001年5月25日から全国の新テーサバーンでも住民登録業務を開始することになっている¹⁰⁴ことを考えると、新テーサバー

ンにおける人員不足は早急な解決を要する課題といえよう。

以上のような新テーサバーン間の格差問題に加え、テーサバーンが抱える喫緊の問題として、廃棄物・汚水処理問題と都市計画の問題を挙げることができる。廃棄物・汚水処理は、テーサバーンの面積が概して狭く、域内は都市化されている地域が多いため、必然的にゴミ焼却場や埋立地をテーサバーン域外に求めざるを得ない。しかし、テーサバーン域外にゴミ処理場を求めると、ゴミ処理予定地周辺住民や、場合によっては村やタムボン自治体から強い反対に直面することも少なくない。この問題ではチエンマイ特別市が有名だが、上記6カ所の町においても深刻度に濃淡はあれ自治体関係者は問題を十分認識していた。例えばタートパノム町長は、後5年

¹⁰⁴ 2001年1月11日に行った、ブラチーンブリー県ブラチャントカーム郡関係者への筆者による聞き取り調査、また、[永井2001]参照。

表 12 古いテーサバーンの状況例

町名	人口	面積 (km ²)	職員数	歳入規模	注
ブーケット市 (南部タイ)	70,985人 (2001年2月 時点)	12	常勤職員 187名 雇員 274名 非常勤雇員 131名 (2001年5月時点)	3億403万バーツ(ただし、中央 政府からの補助金約927万 バーツは除く)(1999年度)	
ナコーンパノム市 (東北タイ)	32,182人 (1999年9月 30日時点)	24.125	常勤職員 75名 雇員 365名* 教員職員 98名 (2000年3月時点)	約6,904万バーツ(ただし、中央 政府からの一般補助金約589 万バーツを除く)	
ムクダハーン市 (東北タイ)	35,654人	35.55	常勤職員 52名 (2000年8月1日時点) 雇員数未詳	約4,529万バーツ(ただし、積立 金約482万バーツ、一般補助金 約35万バーツ、経済覚醒計画 補助金約361万バーツ、特定補 助金4,179万バーツを除く)	常勤職員の空席 は25名(2000年8 月1日付)
クーコット市 (中部タイ)	47,729人 (1999年2月 15日時点)	12.475	常勤職員 42名 雇員 169名 (1999年2月15日時点)	約4,138万バーツ(ただし、中央 政府からの補助金約837万 バーツは除く)(1999年度)	1996年11月5日、 衛生区から市に 格上げ
ラムブーン市 (北部タイ)	14,827人 (1999年7月 時点)	6	常勤職員 175名	約6,676万バーツ(ただし、中央 政府からの補助金約3,314万 バーツを除く)(1998年度)	

注：雇員には、常勤雇員及び非常勤雇員の両方を含む。

*：簡易用務員を含む。

出所：2000年7月28日クーコット市、2000年9月12日ムクダハーン市、2000年9月13日ナコーンパノム市、2000年9月14日ラムブーン市における筆者による面接調査及び収集資料、2001年3月26日タイ地方行政能力向上プログラム日タイ共同研究会(JICA)ブーケット市訪問等で得た資料より、筆者作成

もすれば域外埋立地の処理能力が飽和するので、科学技術環境省に補助金を申請してゴミ処理施設建設を検討していると述べていた¹⁰⁵。プラチャンタカーム町ではゴミ処理施設自体がなく、隣接するプラチャンタカーム・タムボン自治体内の自治体所有地に廃棄しているだけで付近に悪臭を放っており、ゴミから出る汚水が河川運河に流れ込んで水質汚染の問題が生じている。町とタムボン自治体で対策を協議しているようだが、処理施設の財源もなく、関係者は近い将来周辺住民から苦情の声が上がるであろうと証言していた¹⁰⁶。

他方、都市計画の問題も無視できない。都市計画

の区画決定は地方自治体に権限がなく、内務省都市計画局に委ねられている。しかし、この内務省都市計画局は小規模な所帯であり、各県に設置されている県都市計画事務所でも専任スタッフは多くてもせいぜい10名前後にとどまっている。都市計画局は中央に552名、地方に450名の職員を配置している¹⁰⁷のみであり、10名前後の都市計画のスタッフで全国8,000カ所近くもの地方自治体に対して技術サポートを行うのは容易でない¹⁰⁸。しかも、急速な都市化に応じて、実際の土地利用と都市計画上の土地利用が齟齬を来しており、地方自治体は実効的な開発計画を立案できない状況にある。

¹⁰⁵ 2000年5月22日ナコーンパノム県タートパノム町長への筆者による聞き取り。

¹⁰⁶ 2001年1月11日に行った、プラーチンブリー県プラチャンタカーム郡関係者への筆者による聞き取り。また、タイの都市が抱える住宅問題、スラム問題、コミュニティ形成問題、廃棄物処理問題に関する臨場感あふれる現場報告として、[加茂・遠州1998]のPart IIを参照のこと。

¹⁰⁷ 1999年3月24日タイ内務省都市計画局で行われた国際協力事業団「タイ国地方行政強化」短期専門家団(村松岐夫団長)への説明の中での、同局官僚による口頭説明に基づく。

¹⁰⁸ 2000年5月24日、ナコーンパノム県都市計画事務所官僚への筆者による聞き取りでは、ナコーンパノム県都市計画事務所ではこれまでテーサバーンのみを対象に技術指導を行ってきたが、今後はタムボン自治体も対象に含めるといふ。

それでは、テーサバーン・ムアン(市)やテーサバーン・ナコーン(特別市)はどうであろうか。筆者の印象の域を出ないが、市や特別市は地方自治体としての基本的な業務を行う財政規模と人員は差し当たり有しているように思われる。再び筆者の限られた手持ち資料ではあるが、表12は全国4地域(中部タイ、北部タイ、東北タイ、南部タイ)に散らばったテーサバーン・ムアン(市)5カ所の人口、面積、職員数を比較して取り出したものである。国際的な観光都市である南部タイのプーケット市を除く4カ所の市は中規模のテーサバーンであると考えられる(ただし、クーコット市以外はすべて県庁所在地である)。

この表12(市)と表11(新テーサバーン)を比べると一見して明らかのように、テーサバーンといっても1999年5月に格上げされた町とそれ以前からテーサバーン・ムアン(市)だったところでは、人口、面積、財政規模いずれにおいても歴然と差があるという事実である。例えば、比較的人口と面積規模が似たタートパノム町(人口1万6,956人、面積4.6km²)とラムプーン市(人口1万4,827人、面積6km²)を比べた場合、職員数は約8倍強、歳入規模は9倍強の開きがある。すなわち、テーサバーンと一口に言っても、住民1人当たりに対する住民サービスの量(したがって質)には、大きな格差が存在するといえよう。

もとより、テーサバーン・ムアンでも十分に着手できない分野も存在する。例えば、病院や職業学校の設置、動物園の開園などは通常の市には難しい。また、環境問題では町と同じく市も、同様の問題に直面している。とはいえ、市レベルになると、科学技術環境省や内務省土木局からの補助金で、ゴミ埋立地やゴミ焼却場、下水処理場建設を行うところも多いようである。例えばプーケット市は科学技術環境省の補助金で、タイで初めての統合的ゴミ焼却場を建設した。東北タイのナコーンパノム市も科学技

術環境省から支給された補助金を使って市外地にゴミ埋立場を作り、近隣タムボン自治体でもゴミ収集作業を肩代わりしている¹⁰⁹。なお、「組合(サハカーン)は現時点(2001年3月)では先例がないが、非公式な形での協力関係は管見の限りでも、例えばソンクラーク県のパーンプル町と周辺自治体、ムクダハー市と周辺自治体、ノンタブリー県でのゴミ処理場使用料支払いなど、各地で協力関係の模索が行われているようである。

2. 県自治体の場合(法令と実態)

(1) 法令面

根拠法は「1997年県自治体法」である。「1997年県自治体法」第4章の第45条～57条が「県自治体の権限と義務」の記述に充てられており、特に第45条において県自治体の権限義務が記載されている。その内容とはすなわち、

1. 法律に抵触しない範囲での条例の制定
2. 県自治体開発計画の策定、及び閣議が定めた規則に従って県開発計画¹¹⁰の策定を調整
3. 地方開発においてタムボン評議会並びに他の自治体を支援
4. タムボン評議会並びに他の自治体が義務を遂行するに際しての調整及び協力
5. 法律に基づきタムボン評議会並びに他の自治体に対して分配しなければならない資金の配分
6. 1955年県行政法に基づく県の権限義務のうち、特にタムボン評議会に限ったもの
7. 天然資源や環境の保護、監督、維持、芸術・伝統・習慣、地域の知恵、地域の良き文化の保護維持
8. 県自治体管轄域内における他の地方自治体の権限・業務で、他の自治体と協力して業務を行うのがふさわしいか、県自治体が行うのがふさわしい業務を、省令の定めに従って遂行

¹⁰⁹ 2000年9月13日ナコーンパノム県庁、及びナコーンパノム市役所での筆者による聞き取り調査。関係者の話では、建設費用のうち約10%をナコーンパノム市が負担したという(科学技術環境省はゴミ処理場建設費用の最低5%を、自治体に負担するよう求めているという)。建設にあたってはナコーンパノム市のコミュニティ開発ワーカーが周辺住民の同意を得るために説得にあたったという。ナコーンパノム市ではゴミ収集作業に36名が、市内の清掃作業には50名がそれぞれ従事しているという。周辺タムボン自治体のゴミ収集費用は、ナコーンパノム市職員5～6名が手分けして、世帯当たり月20～30バーツを徴収しているという。

¹¹⁰ 「県開発計画」と「県自治体開発計画」とは別物である。「県開発計画」については、注73を参照。

できる。

9. その他、本法律の定めに従って、または他の法律が県自治体の権限義務として定める業務を行う。
となっている。

県自治体は他にも、県外の他の地方自治体や県自治体との協同事業の実施(第46条)、民間・行政・政府部局・公企業に対するサービス料徴収(第48条)、民間に対し県自治体業務を委託したうえで手数料やサービス料、報酬を徴収(第49条。ただし、県議会と県知事からの承認が必要)、商業的性格のある業務の実施(第50条)、県自治体の義務遂行に必要な場合、法律が求めている場合、さらには商業的性格のある業務を遂行する必要がある場合には、6カ月を超えない禁固または1万バーツを超えない料金の範囲内での条例制定(第51条)¹¹¹、などの権限を有している。

(2) 実態面

実態面として県自治体がどの程度活動しているのかについては、概して評価が低い。そもそも、タムボン自治体設置に伴い県自治体の財源が大きく減少したこと、1997年に県自治体の首長が県知事と分離され、それまで県自治体業務を補助していた郡役所からの支援が得られなくなったことが影響している。

このことを理解するため、東北タイのウボンラーチャターニー県(以下、「ウボン県」と略)のケースを検討しよう。ウボン県自治体の歳入はタムボン自治体の設置に伴い、1997年以降劇的に減少した。すなわち、1997年3億2,700万バーツ、1998年6,300万バーツ、1999年6,000万バーツ、2000年7,700万バーツ、2001年7,800万バーツである¹¹²。ところが、ウボン県の面積は15,739km²、人口は169万6,795人であり、地方行政単位は18郡と6支郡、219カ所のタムボン、2,282カ所の村を擁するタイ有数の大県である¹¹³。県自治体は広域自治体としての役割を期待されている

が、ウボン県自治体の常勤地方公務員は101名、常勤雇員37名、非常勤雇員9名(ただし、2000年6月1日現在)、総勢わずか147名の小所帯であり、大規模県自治体の官僚の定員数である115名にも達していない。欠けている14名のうち5名は企画部担当者であり、このことは企画調整の領域において能力を発揮すべき県自治体の機能が、著しく脆弱であることを示唆しているといえよう。

上で見たような他の自治体との開発計画の調整も、県自治体に権限が与えられているわけではなく、調整が効果的に機能していないのが実態である。そもそもタムボン自治体は県自治体による開発計画調整に際して開発計画を送る必要はなく、必然的に調整は難しくなり、実際のところ県自治体の担当者からも調整は極めて難しいという声をしばしば耳にする¹¹⁴。県自治体の業務内容も概して、インフラ整備など工事請負の可能な公共事業が少なくなく、天然資源や環境保護、芸術・伝統・習慣、文化の保持といった専門知識やきめ細かい対応を必要とされる業務面での支出は少ない。

テーサバーン同様、県自治体の行財政能力も極めて多様であるようといえよう。同じく筆者の手にある県自治体に関する限られた資料をまとめた表13からも、県自治体の行財政能力に大きな格差が存在することが確認できるだろう。

例えば、東北タイのウボン県自治体とバンコク都に隣接するパトゥムターニー県自治体を比較したとき、前者の人口は後者の約3倍、面積は約10倍あるが、補助金を除く2000年度の歳入額では前者は後者の約3分の2に過ぎない。あるいはまた、人口が100万人を超える南部タイのソクラー県自治体(約122万人)と東北タイのウボン県(約176万人)を比べてみても、常勤職員数はほぼ同じであるもののソクラー県自治体はウボン県自治体の4倍近い雇員を雇っており、補助金を除く歳入も倍近い。

¹¹¹ ただし、条例の施行にあたっては、県知事の承認が必要である(第53条)。

¹¹² 2000年9月11日、ウボンラーチャターニー県自治体事務長への筆者による面接調査。

¹¹³ National Statistical Office, *Statistical Reports of Changwat 1996 Edition Ubong Ratchathani, 1997*, no page. なお、データは1995年時点のものである。

¹¹⁴ 2000年9月11日、ウボンラーチャターニー県自治体事務長への筆者による面接調査、及び2000年9月13日ナコンパノム県自治体長への筆者の面接調査での県自治体関係者の発言。

表 13 6 県自治体の人口、面積、職員数、歳入規模比較表

	人口(*注1)	面積(km ²)	職員数(名)(*注2)	歳入規模(*注3)
パトゥムターニー県自治体 (中部タイ)	633,994 名	1,526	55、 44、 23	約 1 億 2,000 万バーツ (2000 年度)
ラムブーン県自治体 (北部タイ)	407,085 名	4,506	47、 25、 4	約 4,685 万バーツ (1999 年度)
ソクラー県自治体 (南部タイ)	1,223,833 名	7,394	110、 + 150 ~ 160	約 1 億 5,000 万バーツ (2000 年度)
ウボンラーチャターニー県自 治体(東北タイ)	1,759,548 名	15,745	101、 37、 9	約 7,700 万バーツ (2000 年度)
ムクダハーン県自治体 (東北タイ)	333,035 名	4,340	43、 14、 4	約 4,200 万バーツ (2000 年度)
ナコーンパノム県自治体 (東北タイ)	714,779 名	5,513	45、 15、 8	約 5,100 万バーツ (1999 年度)

注1：人口は1999年12月31日時点での内務省地方行政局住民登録事務所データに基づく。

注2： は県自治体常勤公務員数、 は県自治体常勤雇員数、 は県自治体非常勤雇員数。数字は面談調査の際に得た情報である。

注3：補助金は除く。

出所：2000年7月28日パトゥムターニー県自治体、2000年9月15日ラムブーン県自治体、2000年9月8日ソクラー県自治体、2000年9月11日ウボンラーチャターニー県自治体、2000年9月12日ムクダハーン県自治体、2000年9月13日ナコーンパノム県自治体での筆者による面談調査、及び[内務省地方行政局(2000)]に基づく。

以上の簡単な比較から明らかなように、県自治体もテーサバーン同様、行財政能力に大きな開きがあると推測できる。事実、バンコク都近隣の豊かな県自治体もしくはソクラー県のように地方でも比較的経済的に豊かな県自治体は、ある程度の役割を果たすことが可能のようである¹¹⁵。例えばバンコク都近隣のノンタブリー県自治体は、県内の他の自治体と協力して、ゴミ処理場の土地購入費用を出している¹¹⁶。ソクラー県自治体では、県自治体長の音頭で「自治体クラブ」(comrom thoongthin)を結成し、2カ月に1度の割合でソクラー県内全部の地方自治体首長を集め、県内を3つのゾーンに分割したうえで、ゾーンごとにゴミ処理施設用の土地を準備することを検討している¹¹⁷。しかしながら、ラムブーン県自治体、ムクダハーン県自治体、ナコーンパノム県自治体のように歳入が5,000万バーツ前後の県自治体では、人件費をはじめとする経常支出が多くを占めるため、ただでさえ財政収入が不安定なのに加え

て財政が硬直化しており、思い切った政策を立案できないのが現状のようである。

3. タムボン自治体の場合(法令と実態面)

(1) 法令面

「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」が根拠法である。ここではまず、タムボン自治体にまだ格上げされていないタムボン評議会(ただし、同法で法人格は付与された)の業務内容を法令で確認し、続いてタムボン自治体の業務内容を法令で確認する。そして最後に、タムボン評議会・タムボン自治体の実態面について確認する。

まず、タムボン評議会が行ってもよい業務内容は、法令上表14のとおりである(「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」に基づく)。

次にタムボン自治体の場合、第66条はタムボン自治体が経済、社会、文化面のすべてにおいてタムボ

¹¹⁵ 2000年7月28日に面談したパトゥムターニー県自治体の執行部に対し、「職員が少なくで大変ではないか」との筆者の質問に対し、「今の人数で十分やっていける」と答えたのは、財政的に豊かな県自治体の権限・義務や役割を象徴しているように思われる。

¹¹⁶ 2000年8月21日、ノンタブリー県サイノイ町及びクローンクワン・タムボン自治体での聞き取り。

¹¹⁷ 2000年9月8日、ソクラー県自治体執行委員長への筆者の面接調査。2000年9月12日のウボンラーチャターニー県自治体助役への筆者による面接調査。

表 14 タムボン評議会が行ってもよい業務

	タムボン評議会が行ってもよい業務	根拠法
1	使用水・飲料水・農業用水の整備	第23条第1項
2	陸水路の設置及び維持	第23条第2項
3	排水路の設置及び維持、道路・水路・歩道・公共地の清潔保全、廃棄物・汚物の処理	第23条第3項
4	天然資源及び環境の保護管理及び維持	第23条第4項
5	住民の生業の保護と促進	第23条第5項
6	女性・幼児・青年・高齢者・身体障害者の開発の促進	第23条第6項

出所：「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」に基づき筆者作成

表 15 タムボン自治体が自治体域内で行わなければならない業務

	タムボン自治体が自治体域内で行わなければならない業務	根拠法
1	陸水路の設置及び維持	第67条第1項
2	道路・水路・歩道・公共地の清潔保全、廃棄物・汚物の処理	第67条第2項
3	伝染病の予防と鎮静	第67条第3項
4	公害の防止と軽減	第67条第4項
5	教育、宗教、文化の振興	第67条第5項
6	女性、児童、青少年、高齢者及び身体障害者の発展促進	第67条第6項
7	天然資源や環境の保護、監督、維持	第67条第7項
8	芸術・伝統・習慣、地域の知恵、地域の良き伝統の保護維持	第67条第8項、1999年改訂版第3版第14条により改訂
9	適宜必要に応じて予算と人員を配分することによって政府が委任するところにして、 がって義務を遂行すること	第67条第9項、1999年改訂版第3版第15条により改訂

出所：「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」に基づき筆者作成

表 16 タムボン自治体が自治体域内で行ってもよい業務

	タムボン自治体が自治体域内で行ってもよい業務	根拠法
1	使用、飲料、及び農業用水の供給	第68条第1項
2	電気またはその他の方法による街灯の設置及び維持	第68条第2項
3	排水路の設置及び維持	第68条第3項
4	集会所、運動場、リクリエーション休憩所、公園の設置及び維持	第68条第4項
5	農業グループ及び協同組合活動の設立と振興	第68条第5項
6	家族内工業の推進	第68条第6項
7	住民の生業の保護・推進	第68条第7項
8	国家の公共財として財産を保護・監督・維持	第68条第8項
9	タムボン自治体財産からの利潤追求	第68条第9項
10	市場、船着場、渡船場の設置	第68条第10項
11	商業に関する事業	第68条第11項
12	観光	第68条第12項、1999年改訂第3版により修正
13	都市計画	第68条第13項、1999年改訂第3版により修正

出所：「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」に基づき筆者作成

ン開発における権限をもつと規定し、第67条はタムボン自治体域内で行わなければならない業務として表15のように規定している。

さらに同法第68条は、タムボン自治体が域内で行ってもよい業務内容として、表16のように規定している。

タムボン自治体はまた、自治体域外において他のタムボン自治体やタムボン評議会、県自治体、そのほか地方自治体単位とともに協同事業を行うことができるとしている(同法第73条)。

(2) 実態面

タムボン評議会及びタムボン自治体の法令上の権

表 17 チエンマイ県内のタムボン自治体の級別内訳

タムボン自治体の級	年間歳入規模(補助金を除く)	タムボン自治体の数(カ所)
1級タムボン自治体	2,000万バーツ以上	4
2級タムボン自治体	1,200万～2,000万バーツ	3
3級タムボン自治体	600万～1,200万バーツ	7
4級タムボン自治体	300～600万バーツ	5
5級タムボン自治体	300万バーツ未満	147
合計		166

出所：1999年3月29日チエンマイ県庁ソムタイ・シースパンディット県次官の口頭説明に基づき、筆者作成

限は以上のとおりであるが、実態面では十分に権限を行使できていないのが現状である。タムボン評議会・タムボン自治体の歳入基盤は脆弱であり、中央政府からの補助金や分与税で大部分を賄っているのが実情である(タムボン評議会は歳入面での条件を満たしていないため、自治体に格上げされていないものが全国に約200カ所近く残存している)。しかし、歳出の多くがタムボン自治体議会議員への手当てや自治体職員の給与などの人件費に充てられ、残りは主に開発投資に回されている。

テーサバーンや県自治体と同様、タムボン自治体も多様である。そのことを理解するため、チエンマイ県のタムボン自治体の状況を一瞥してみよう¹¹⁸。

表17から一見して明らかのように、チエンマイ県には1級タムボン自治体や2級タムボン自治体が複数あるとはいえ、圧倒的に多いのは年間歳入が300万バーツに満たない(ただし、補助金を除く)5級タムボン自治体である。メーワーン・タムボン自治体に至っては、年間歳入はわずか約32万7,000バーツである。一方、人口や面積は様々である。チエンマイ県内のタムボン自治体で人口のもっとも少ないタムボン自治体で923名、他方最も多いところは24,446名にのぼり、面積では最小は2.6km²だが、最大は670.46km²ということであった。

タムボン自治体の抱えている問題をもう少し具体的に見てみよう。ここでは具体的な例として、2つの事例を取り上げたい。1つは、東北タイの小県でラオス国境に接するムクダハーン県にある、ムクダハーン

・タムボン自治体である¹¹⁶。ムクダハーン・タムボン自治体はムクダハーン県にある52カ所のタムボンの中で2カ所しかない4級タムボン自治体の1つで、1997年2月23日に自治体化された。ムクダハーン市と隣接する緩やかな傾斜地に位置する。タムボン自治体議会議員は16名で、執行部委員長はカムナンが兼任している(面接調査時点)。タムボン自治体職員は3名、常勤雇員は2名である。面積は36km²、人口は3,629名である。ムクダハーン・タムボン自治体の抱える問題は、土地権利証書の欠落、農業用水の不足、農業産品の価格低下、使用及び飲料用水が不十分、村落内の道路が十分な水準に達していない、一般道路で橋のあるところが2カ所しかない、という点である。そこで、以上6つの問題に対する処方箋として2000年度予算では、10プロジェクトの実施を計画した。このうち7つはラテライト道路建設であり、これだけで開発予算の90%以上を占めている。残りは、タムボン自治体市場の増設、タムボン自治体事務所の増設、タムボン自治体事務所の垣根工事である。

ムクダハーン・タムボン自治体はムクダハーン県内では2つしか存在しない4級タムボン自治体である。もう1カ所のタムボン自治体を除き、残り48カ所のタムボン自治体はすべて5級タムボン自治体である。ムクダハーン・タムボン自治体の財政状況は、1999年度歳出が498万バーツ、2000年度が351万バーツとなっており、県内その他のタムボン自治体の財政状況もこれとよく似た状況であると思われる。東北タイの貧しい農村ではタムボン自治体が設置され

¹¹⁸ 1999年3月29日チエンマイ県庁地方行政事務所において行われた国際協力事業団「タイ国地方行政強化」短期専門家派遣団(村松岐夫団長)への説明の中でソムタイ県次官による口頭説明に基づく。

¹¹⁹ 2000年5月12日ムクダハーン・タムボン自治体執行委員長ニコム氏への筆者による面談。

たとはいえ、インフラ整備に歳出を回さざるを得ず、ムクダハーン・タムボン自治体のように市街地へのアクセスが比較的良好なところでも事情は変わらないのである。こうした状況下においては、開発予算を他の社会・文化的活動に回すのは難しいように思われる。

他方、2つ目の事例として取り上げるのは、バンコク都近郊のナコーンパトム県にあるライキン・タムボン自治体である¹²⁰。ライキン・タムボン自治体は全国で60数カ所しかない1級タムボン自治体の1つである。面積は21.75km²、14村からなり、人口は15,647名、人口密度は1km²あたり719名である。また、自治体役所前には仏教寺院の名刹として知られるライキン寺院があり、週末には多くの参拝客・観光客で賑わう。また、管轄域内では工場が約300カ所操業を行っている。1999年度の予算(歳入ベース。補助金を除く)は15,616,103バーツであり、この他に計画販売料10,000バーツ、政府補助金340,800バーツ、預金の取り崩しによる収入8,000,917バーツが計上されている。ライキン・タムボン自治体の抱える問題は大きく分けて3つある。第1は、本来21名いるべき自治体職員がたった7名しかおらず深刻な人材不足に陥っている点である。特に、厚生課担当と法律課担当の空席が問題である。第2は、県都市計画事務所(内務省都市計画局の出先機関)が引いている区画が実態を反映しておらず、開発計画策定に不都合が多いという点である。自治体関係者によれば、ライキンは農業地帯と工業地帯が混在しているところであるにもかかわらず、県都市計画事務所が勝手に線を引いて、緑地区や黄色地区を決めているという。そして第3は、ゴミ処理問題と水質汚濁である。ゴミ焼却場建設はあまりにも高価なためライキン・タムボン自治体の手に負えない。他方、水質汚濁問題が発生して県工業事務所(工業省の出先機関)に問い合わせても、県工業事務所官僚は現場視察になかなか応じてくれない、という問題がある。

ライキン・タムボン自治体の例は、バンコク都に

近く進出工場の多い比較的な豊かなタムボン自治体の場合には都市計画、ゴミ処理、水質汚濁という問題に直面し、単独での解決が極めて困難であるということを示している。タムボン自治体の義務として環境の保護が謳われているものの、実際的な解決能力を求めるのは現状では過大な要求のように思われる。

以上、農村地区と都市近郊地区の例として2つのタムボン自治体を取り上げた。農村型のタムボン自治体では、依然としてインフラ整備が重要であり、一方都市近郊地区のタムボン自治体では、都市計画、環境問題といった専門的な知識が要求される問題に移っている。法令の中で定められているタムボン自治体の義務は、農村地区と都市近郊地区では問題の背景や特質が大きく違っており、よりきめ細かい対応が必要であろう。しかし、2つのタムボン自治体とも、同一県内では豊かなタムボン自治体であるにもかかわらず、地域が直面する問題に応えられるだけの十分な規模に達していないと言わざるを得ない¹²¹。

4. 特別自治体

(1) バンコク都

「1985年バンコク都行政組織法」が現行法である。第50条が規定しているように、バンコク都知事の業務内容は、バンコク都職員を指揮命令し都行政執行に責任をもつとともに、県知事、市・町長、市・町執行委員の権限義務を適宜準用するとなっている。すなわち、法律上バンコク都の業務内容は、県のそれとテーサバーン(市町自治体)のそれを兼ね合わせたものである。

詳細は、1985年バンコク都行政組織法・第5部「バンコク都の権限と義務」に記載されている。第89条には27種類に及ぶバンコク都の権限及び義務が列挙されている。すなわち、住民の安寧秩序維持、各種登録業務、公害の予防と鎮静、衛生の維持、都市計画、道路・歩道・排水路の維持、交通工学、運輸、市場・船着場・渡船場・駐車場の設置及び管理運営、公

¹²⁰ 以下、ライキン・タムボン自治体に関する記述は、2000年5月14日ライキン・タムボン自治体執行委員長への筆者による面談に基づく。

¹²¹ 「我々の感触では、地方自治体は一般的な計画を作成する準備は整っていないように思います(1999年3月24日タイ内務省都市計画局で行われた国際協力事業団「タイ国地方行政強化」短期専門家派遣団(村松岐夫団長)への説明の中で同局官僚による発言)。

表 18 パッタヤー特別市内での権限及び義務内容

パッタヤー特別市の権限・義務内容	
1	安寧秩序の維持
2	環境の質と天然資源の振興保護
3	国家の公共財である財産の保護管理維持
4	都市計画及び建築管理
5	居住地び衰退地の改修に関わる運営
6	交通整理
7	国家の清潔さと秩序の維持
8	廃棄物・汚物の処理と汚水処理
9	清潔な水及び上水道の管理
10	市場、船着場、渡船場、駐車場の設置及び管理の運営
11	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
12	観光促進
13	芸術、習慣・伝統、地方の叡智、並びに地方の善良な文化の維持
14	その他特別市(テーサバーン・ナコーン)またはパッタヤー特別市の義務であると法律が定めた権限・義務

出所：「1999年パッタヤー特別市行政組織法」第62条より筆者作成

共地の管理維持、建築物管理、スラム改善と居住地運営、リクリエーション休憩所の設置運営、環境開発と保護、公共事業、公衆衛生・家族保健・看護治療、墓地及び火葬場の設置、動物飼育管理、屠殺の運営管理、娯楽施設及びその他公共の場所における安全・秩序・保健管理、教育、建設・修理事業、社会福祉、スポーツ振興、生業促進、バンコク都事業、その他委任業務、以上である。

バンコク都の活動は多岐にわたっており、それらの実態について詳細に分析を行うことは筆者の能力を超えている。ここでは、バンコク都が地方分権化の中でいったいどの分野の権限、カネ、ヒトの移譲を求めているのか検討することで、バンコク都の抱える問題を考察することに代えたい¹²²。

バンコク都は、都政策企画事務所を通して権限移譲に関する調整を中央政府と進めている。バンコク都政策企画事務所には、地方分権化検討委員会が設置されている。バンコク都が中央政府に対して求めている分野としては、社会福祉や土木部門での権限移譲がある。しかし中央政府は、権限のみの移譲を主張して、財産やヒトを与えることには同意していない。消防に関しても、権限は与えるが消防施設(土地を含む)や人員の移譲には応じていないという。バンコク都は警察についても権限移譲を希望している

が、国家警察委員会事務所は要望に応じていないという。バンコク都はまた、学校や病院についても中央政府に移譲を求めている。

(2) パッタヤー特別市

1978年に最初のパッタヤー特別市行政組織法が公布されたが、その後1999年に改訂されたものが現行法となっている。「1999年パッタヤー特別市行政組織法」の第4部が「パッタヤー特別市の権限・義務」に充てられており(第62条～第69条)、第62条にパッタヤー特別市内での権限・義務内容が列挙されている。

表18からわかるように、パッタヤー特別市の権限及び義務内容は、テーサバーン・ナコーン(特別市)の義務内容である都市計画や建物建築管理だけでなく、廃棄物・汚物・汚水処理を義務内容に加えるなど、特別市にもない義務を要求している。加えてパッタヤー特別市の場合、「1953年テーサバーン法」では触れられていない域外活動に関する規定や、「1997年県自治体法」に記載されている権限・義務に関する規定が置かれているのが特徴である。例えば、個人・行政機関・政府部局・公企業・地方自治体に対するサービス料の徴収(第64条)、市域外の活動で

¹²² 以下の記述は、2001年1月12日バンコク都人事事務所長スチャート・チャムパーカーオ氏に対して行った筆者の面接調査に基づく。

パッター特別市の権限及び義務に基づいて必要かつ関係している事業あるいはパッター特別市に利益のある事業の実施(第65条。ただし、パッター特別市議会と当該地方自治体の承認が必要)、パッター特別市域外で他の自治体が行う事業で、パッター特別市内の住民の安寧と安全に影響のある場合、パッター特別市長が県知事に提案したうえで問題検討委員会を設置し意見を求めること(第66条)、効率的な住民サービスの提供及びパッター特別市の財政的負担を軽減する場合、パッター特別市の権限及び義務の範囲内で個人に委任または共同で活動することができること(第68条)、そして最後に、行政機関・政府部局・公企業あるいは他の地方自治体とともに、パッター特別市の権限及び義務の範囲内で、法人格をもつ「事務組合(Sahakaan)」を設置することができること(第69条) などである。

1999年にパッター特別市行政組織法が改正された理由は、「地方議会議員は選挙により選出されなければならない」とする「1997年憲法」第285条の規程と直接抵触するのをはじめ、その他条項の規程と「1978年パッター特別市行政組織法」の規程が合わなくなったことに基づいている。しかしながら、パッター特別市は発足以来、市議会と市支配人の対立に起因する後者の相次ぐ辞任により、政治・行政は常に不安定であった。パッター特別市が市支配人制度を採用してから21年間に実に15名の市支配人を数えている¹²³。市長を住民による直接公選で選出し、市支配人制度を廃止したのも、こうした不安定な政治状況を解消することにねらいがあったように思われる。

5. 「1997年憲法」制定と「1999年地方分権化計画及び手順規定法」

タイの地方分権化は1995年以降のタムボン自治体の設置だけにとどまらず、「1997年憲法」制定によって新たな段階に入ったといえる。「1997年憲法」は「民衆版憲法」という異名を持つことから分かるように、革新的内容をもつものとして一般に高く評価されているが、このことは地方自治・地方

分権についてもいえよう(なお、本稿末尾の「1997年憲法」第9章の各条文仮訳も参照のこと)。

例えば、第284条は統治、行政、人事、会計、財務にわたる中央 - 地方間、地方自治体間の比率の具体案を定めるために地方分権化の計画及び手順に関する法律の制定を求め、「地方分権委員会」の設置を求めた。この条項により、1999年には「地方分権化計画及び手順規定法」が出され、2000年10月3日には具体的な「地方分権計画」案が閣議の承認を受け議会に報告された。また、第285条は、地方自治体議会や地方首長の任期を一律4年とし、執行部または首長は住民による直接選挙または議会による選出によるものとして、官僚による兼職を禁止した。この結果、地方行政の末端を担うカムナンがタムボン自治体執行委員長を兼職することや、県知事が県自治体執行委員を兼職すること、郡長以下任命委員が衛生区委員会に名前を連ねることは、憲法違反となった。第286条では地方議会議員、執行部、自治体職員・雇員の住民による解職請求権を、第287条では住民による条例制定請求権を認め、地方自治体における住民の直接参加の道を開いた。そして第288条は地方自治体公務員の人事を有識者も含む3者委員会の決定に委ねることを規定している。

このような内容をもつ1997年憲法の趣旨に応えるため、副首相(ピチャイ・ラッタクン)を委員長とする「地方自治体法改訂及び地方分権化促進委員会」が設置され、981カ所の衛生区(スカーピバーン)をテーサバーンに昇格させる、憲法の規程に従い地方分権化計画及び手順規定法の草案を提出する(中央政府代表、地方政府代表、有識者からなる3者委員会を設置する)、地方自治体人事委員会法草案を作成する(同じく3者委員会を設置する)、すべての地方自治体の行政組織構造に関する草案作成、以上の作業に着手した¹²⁴。そして、これらの委員会とも協力しながら、1997年憲法の趣旨に合わせた改訂版「テーサバーン法」、「1999年衛生区をテーサバーンに格上げする法律」、「1997年県自治体法」、改訂版「タムボン評議会及びタムボン自治体法」、「1999年パッター特別市行政組織法」が、新憲法発布から2年間

¹²³ [自治体国際化協会 2000 : 13-4]

¹²⁴ 国際協力事業団「タイ地方行政強化」短期専門家派遣団(村松岐夫団長)に対するブリーフィング用に用意されたタイ内務省地方行政局の用意した文書に基づく(1999年3月23日)。

表 19 「1999 年地方分権化計画及び手順規定法」第 12 条に記載された、地方分権委員会の権限及び義務

	権限及び義務内容
1	内閣の承認をえて国会に報告するための、地方分権化計画と実施計画の策定。
2	国と地方自治体の間、及び地方自治体間で、権限義務に沿った公共サービスシステム編成を規定する。
3	国と地方自治体の間、及び地方自治体間で、税率及び歳入を改定する。この場合、国と地方自治体、及び地方自治体間の負担について特に留意する。
4	中央行政及び地方行政から地方自治体への業務の移譲原則と手順を規定する。
5	中央行政が地方自治体に移譲する権限・義務規定、税配分、補助金、予算、ならびに第 2 項、第 3 項、及び第 5 項に基づく業務の移譲と一致させるために、政府、国営企業、地方自治体と地方職員委員会の間で、官僚、地方自治体官僚、及び国営企業職員の移譲を調整する。
6	法律の規定に基づき必要とされている同意又は承認を地方自治体に対し分権化するよう内閣に対して助言する。この場合、住民サービスにおける利便、及び監督管理を法律に基づいて行われるよう特に留意するものとする。
7	地方自治体の金融、財政、税、予算、及び地方自治体の金融・財政規律維持の方策について提言する。
8	地方分権計画に基づいて実施するのに必要な法律、法令、省令、布告、規程、規約、及び命令の制定を内閣に対して提言する。
9	地方分権計画に基づいて実施するのに必要な法律、法令、省令、布告、規程、規約、及び命令の制定を催促する。
10	中央行政の責務を移譲することにより、地方自治体に配分予算を増額する際に内閣に提言する。
11	地方自治体への補助金配分の原則を必要に応じて審議する。
12	地方における住民による審査及び参加の提言及び整備。
13	政府または国営企業が地方分権計画にしたがって実施しないことが明らかになった場合、指示を下すことを検討するよう首相に対して意見を提案する。
14	地方分権に関して 1 年に少なくとも 1 度、内閣に対して報告する。
15	本法律の規定に基づき布告の発布。
16	本法律及び他の法律の規程に基づくその他の活動。

出所：「1999 年地方分権化計画及び手順規定法」に基づき筆者作成

のうちに改訂・発布されたのである(表 1 参照)。

タイの地方分権化はさらに、「1999 年地方分権化計画及び手順規定法」によって加速されることとなった。この法律に基づき、「地方分権委員会」が設置された他、新たに地方自治体に権限や義務、税配分が決められたのである。

「1999 年地方分権化計画及び手順規定法」によって設置された「地方分権委員会」も、中央政府代表、地方自治体代表、有識者代表からなる 3 者委員会である。同法第 6 条によれば、議長は首相または首相が委任した副首相が務め、中央政府代表としては、内務大臣、大蔵大臣、内務事務次官、大蔵事務次官、教育事務次官、保健事務次官、法制委員会秘書、文民公務員人事委員会事務所長、国家経済社会開発委員会事務所秘書、予算事務所長、及び地方行政局長であり、地方自治体代表は 12 名(県自治体から 2 名、テーサバーンから 3 名、タムボン自治体から 5 名、バンコク都・パッタヤー特別市・その他特別形態の自治体から 2 名) 行政学・政治学・地域開発・経済学・法律学の有識者 12 名となっている。本委員会の権限と義務は同法第 12 条に

記載されており、地方分権計画と実施計画の策定が重要な任務である(表 19 参照)。これは内閣の了承を必要としており、議会に報告することになっている。

同法の第 2 章では、4 種類の地方自治体に分けて公共サービスにおける権限・義務が記されている。第 1 は、テーサバーン、パッタヤー特別市、タムボン自治体の権限・義務(同法第 16 条)であり、第 2 は県自治体の権限と義務(同法第 17 条)、第 3 はバンコク都(同法第 18 条)、そして第 4 はその他特別形態の自治体(同法第 19 条)となっている。既存の地方自治体関連法と内容的に重複しているものも多いが、観光促進や芸術、習俗風習、地方の叡智、善良な文化の保護などの新しい権限や義務が規定されている(表 20 ~ 21 参照)。

バンコク都の権限・義務は、第 16 条と第 17 条の両方に基づくとされており、バンコク都が広域自治体と基礎自治体の両方の機能を期待されていることが理解できる。また、法律の規定にしたがって県域全体を覆わない特別形態の地方自治体として認められたものについては、第 16 条に基づいて、他方県域全

表 20 「1999年地方分権化計画及び手順規定法」第16条に記載された、テーサバーン、
タムボン自治体、パッタヤー特別市の権限・義務

	権限と義務
1	自治体の開発計画策定
2	道路、上水路・下水路の整備・維持
3	市場、船着場、駐車場整備と管理
4	公共事業その他建設事業
5	建築・修復
6	生業の振興、研修、従事
7	商業、投資推進
8	観光振興
9	教育
10	社会保障、子供・女性・老人・弱者の生活水準の発展
11	芸術、習俗風習、地方の叡智、善良な文化の保護
12	スラム改善と住居に関する整備
13	保養地、レクリエーション地の整備
14	スポーツ振興
15	民主主義、平等、人々の自由の推進
16	地方開発への住民参加促進
17	国の清潔さと秩序の維持
18	ゴミ、汚物、下水駆除
19	公衆衛生、家族保健、看護の維持
20	墓地・葬儀所の整備
21	動物の飼育管理
22	動物の屠殺管理
23	安全、秩序、遊技場の衛生、及びその他公共地の維持
24	森林、土地、天然資源及び環境の効用を運営、維持、利用
25	都市計画
26	交通及び交通エンジニア
27	公共空間の管理
28	建築物管理
29	災害防止と軽減
30	生命と財産における秩序維持及び安全の推進支援保護
31	委員会の規定に基づき地方住民の利益になるその他の活動

出所：「1999年地方分権化計画及び手順規定法」に基づき筆者作成

体を覆う特別形態の地方自治体の場合は第16条と第17条に基づいて、それぞれ地方住民の利益にかなうように公共サービスの権限・義務を享受すると規定している(同法第19条)。この第19条は、テーサバーンやタムボン自治体の合併や、バンコク都に似た地方自治体設置への布石と見ることが可能であろう。

「1999年地方分権計画及び手順規定法」第30条は、2000年10月に閣議で承認された「地方分権計画」の実施について規定している。すなわち、国と地方自治体の間、または国が地方自治体の域内で実施している責務は、4年以内に地方自治体に移譲する、国が地方自治体の域内で実施し、なおかつ他の自治

体に影響を及ぼす責務は4年以内に地方自治体に移譲する、政府の政策に基づく責務は4年以内に地方自治体に移譲する(第30条第1項)。ただし、各地方自治体の準備状況(当該自治体の歳入規模や人員、人口や移譲コスト、サービス内容)を考慮して、10年までの延期が可能となっている(同条第2項)。そして、「地方分権計画」によれば、地方分権を実現するために3つの時期に分け、第1期(2001年～2004年)は地方自治体、中央行政、地方行政の内部調整期、第2期(2005年～2010年)は地方自治体、中央行政、地方行政の役割を調整する移行期、第3期(2011年以降)は地方住民が良質の生活を享受し、公共サービスに参加し、地方自治体の活動を管理監

表 21 「1999 年地方分権化計画及び手順規定法」第 17 条に記載された、県自治体の権限・義務

	権限と義務
1	自らの地方開発計画策定及び県開発計画 ^注 策定の調整
2	地方開発における他の地方自治体支援
3	他の自治体の義務遂行にあたっての調整と協力提供
4	法律に基づき他の自治体に分与しなければならない金の配分
5	森林、土地、天然資源、及び環境の管理、保護、及び維持
6	教育の運営
7	民主主義、平等、人々の自由の推進
8	地方開発への住民参加促進
9	適性技術開発の推進
10	下水処理集中システムの設置及び管理
11	廃棄物及び汚物の集中処理
12	環境と各種汚濁の管理
13	陸上・水上交通所の運営と監督
14	観光振興
15	自力で、あるいは別の個人又は組合を問わず、商業投資の奨励、及び事業遂行
16	他の地方自治体との間をつなぐ陸水路の建設及び維持
17	中央市場の設置と管理
18	スポーツ、伝統習俗、及び地方の善良な文化の振興
19	県病院の設置、病院の維持、伝染病の防止と管理
20	博物館及び文書館の設置
21	大量輸送及び交通エンジニア
22	災害の防止と軽減
23	県内の安寧秩序の維持
24	地方分権委員会の規定に従い、域内の他自治体の権限・義務で、他自治体と共同するか県自治体が行うのが適当な活動
25	地方開発において政府又は他の地方自治体の支持または支援
26	民間、政府、政府機関、国営企業、又は他の地方自治体へのサービス
27	子供、女性、老人、機会に恵まれない者への社会福祉及び生活の質の発展
28	本法律又は他の法律が県自治体の権限と規定した活動
29	地方分権委員会が規定した地方内の住民の利益となるその他の活動

注：県議会(県自治体の議会)議長、県議会から委任を受けた議員2名は「県開発委員会」の委員である。「県開発委員会」については、注73を参照。

出所：「1999 年地方分権化計画及び手順規定法」に基づき筆者作成

督・審査し、支援するようになるとしている(「地方分権計画」第2章)。

以上のように、タイの地方分権化は1997年憲法と1999年地方分権計画及び手順法、及びそれに基づく「地方分権計画」が出され現在に至っている。しかし、1997年憲法制定以後、地方分権化を推進してきたチュアン内閣(1997年12月～2000年2月)は2001年1月6日の総選挙で敗れ、タイ愛国党が政権に就いたため、地方分権化が計画どおりに進むのかどうか、予断を許さない状況になっている。

2-2-5 人材

地方分権化における重要な問題として、権限や財源と並んで「ヒト」の問題がある。地方自治体公務員・職員の質・量両面における強化拡大は、地方分権化にとっても不可欠の課題といえよう。

タイの地方分権計画の中で、今後の先行きがもっとも不透明な分野の1つが人材に関してである。例えば、地方分権委員会で中央政府から地方自治体への中央官僚の移譲にかかわっている首相府文民公務員人事委員会事務局の関係者は、「人材の移譲がもっとも難しい」と証言している¹²⁵。また、小学校の教師

¹²⁵ 2000年9月18日に行った、首相府文民公務員人事委員会事務局副所長シーマー氏への筆者の面接調査に基づく。

表22 内務省地方行政局の監督下にある人員内訳

1. 政府官僚及び雇員	22,915 名
政府官僚	21,491 名
常勤雇員	1,305 名
非常勤雇員	119 名
2. カムナン、村長、区付き医師	260,497 名
カムナン	7,152 名
村長	59,981 名
区付き医師	7,152 名
カムナン補佐	14,304 名
副村長(政治担当)	132,402 名
副村長(治安担当)	39,506 名
3. 地方自治体職員及び雇員*	43,035 名
テーサバーン	11,569 名
衛生区**	3,504 名
県自治体	5,980 名
4. 地方自治体議会議員及び委員会委員	136,066 名
県議会議員	2,148 名
テーサバーン議会議員	2,358 名
衛生区委員会***	5,847 名
タムボン自治体議会選出議員	125,713 名
5. 内務省地方行政局管轄下の志願者	1,379,430 名
国境防衛志願兵	21,118 名
文民防衛志願兵	176,383 名
国家防衛志願兵	1,106,203 名
村落開発自衛志願兵	75,726 名

注 * : 下位分類の自治体の中には、バンコク都、パッターナ特別市、タムボン自治体が記載されていない。そもそもテーサバーン、衛生区、県自治体の合計数字は21,053であり43,035とはならない。バンコク都の場合は内務大臣の監督下にあるためここに含めて考えることはできず、おそらくはパッターナ特別市とタムボン自治体職員の数字が記載漏れになっているものと思われる。

** : 衛生区は1999年5月に「町(テーサバーン・タムボン)」に格上げされたため、現在では存在しない。

*** : 同上。

出所 : 内務省地方行政局ホームページ <http://www.dola.go.th/English/layout/ratio.htm> 記載資料から筆者作成

を中心として、地方分権化によって再び自らの地位が地方自治体職員に戻るのではないかと危惧し、地方分権や教育改革に反対する運動も広範囲に展開している。このように、権限の移譲、予算の移譲に比べると、人材の移譲はタイの分権化の中でももっとも不透明で、今後の動向が注目される場所である。

本節ではまず、内務省の統計に基づいて地方行政にかかわる中央公務員(カムナンや村長などを含む)と地方公務員の全体像を確認し、続いて1999年に公布・施行された「1999年地方自治体人事行政法」の内容を紹介し、続いて各種自治体ごとに地方公務員の職種や人員について見ていきたい。

1. 人材の観点からみた地方行政と地方自治の力関係

これまでの記述で何度も指摘してきたように、内務省による地方支配は依然として強固であるということが出来る。この点は、人材の観点から見ても同様である。このことを確認するうえで、内務省地方行政局のホームページは参考になる。地方行政局のホームページに記載されているデータによれば、内務省地方行政局責任下にある人員は合計184万1,943名となっており、その内訳は表22のようになっている¹²⁶。

この表から直ちに読み取れることは、内務省地方

¹²⁶ <http://www.dola.go.th/English/layout/ratio.htm> (2000年6月10日時点でのデータ)。

表 23 地方自治体常勤公務員・職員、教育公務員・職員、雇員の自治体種類別内訳

地方自治体の種類	自治体の数	常勤公務員 / 職員数(人)	教育公務員 / 職員数(人)	職員 / 公務員 総数(人)	雇員(人)	職員・公務員 総数(人)
県自治体	75	5,701	-	5,701	3,313	8,334
テーサバーン	1,129	17,475	13,985	31,460	42,265	73,725
タムボン自治体	6,397	21,982	-	21,982	11,567	33,549
パッタヤー特別市	1	172	359	531	652	1183
バンコク都	1	18,467	13,395	31,862	43,406	75,268
合計	7,603	63,797	27,739	91,536	101,203	192,739

注1：タムボン評議会 567カ所(地方自治体ではない)

注2：1999年6月7日時点での地方自治体人事行政に関するセミナー資料(サーニット・ナークスックシー)

出所：[文民公務員人事委員会事務所 2000：76]

行政局の責任下にある地方行政ラインの人員が極めて多い点であり、他方地方自治に関していえば、議員数が多いのに比べて実務面を担当する地方自治体公務員・職員数が少ない点である。実務面を担当する公務員・職員数が少なければ、それだけ木目細かい住民サービスを行うことは困難といえよう。また、議員数が多ければそれだけ、議員手当てに占める自治体歳入の割合が多いことを意味しよう。中央官僚が約100万人近くいることを考え合わせれば、タイの地方自治体の実施能力はまだまだ低いといわざるを得ない。加えて、地方公務員は最近まで、内務大臣を委員長とするテーサバーン職員人事委員会¹²⁷が採用しており、各地方自治体が独自に採用していなかった(ただし、バンコク都とパッタヤー特別市を除く)。したがって、タイの地方公務員は原則として自治体間での異動があったわけであり、地方自治体に対する忠誠心の点でも必ずしも高いわけではなかったのである。

2. 1999年地方自治体人事行政法

しかし地方公務員制度もまた、近年の地方分権化の進展によって変化の過程にある。1997年憲法第288条は、「地方自治体の職員及び雇員の任免は、当該自治体の必要性と適性に依拠して行い、地方自治体職員委員会の同意を得た上で、法律の規定にした

がって行わなければならない」としており、しかもその地方自治体職員委員会が、「関係政府機関代表、地方自治体代表、及び法律の規定に基づき、資格を有する有識者によってそれぞれ同数で構成されなければならない」としていた。この規定を受けて新たに発布された法律が、「1999年地方自治体人事行政法」である(1999年11月18日)。この法律は、第1章～第6章で、県自治体、テーサバーン、タムボン自治体、バンコク都、パッタヤー特別市、及びその他法律が定める形態の地方自治体の人事行政についてそれぞれ規定しており、第7章は地方自治体人事行政基準委員会に関する規定を置いている。

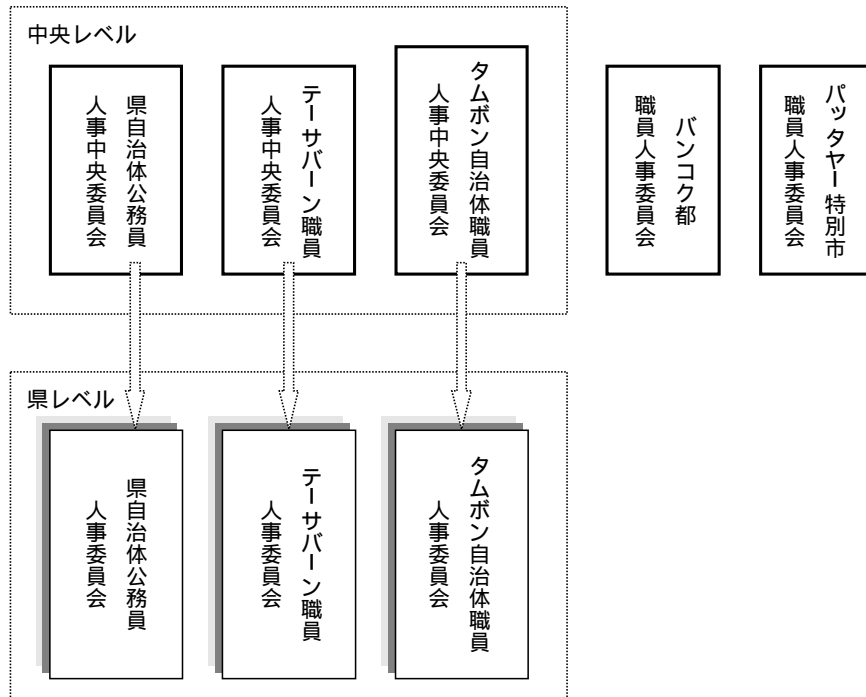
そこでまず、地方自治体人事行政全体のイメージから確認しておこう。

図5にあるように、地方自治体公務員・職員の人事は、県知事を委員長として各県にそれぞれ1つずつ設置された「県自治体公務員人事委員会」、「テーサバーン職員人事委員会」、「タムボン自治体職員人事委員会」で直接扱われることになった¹²⁸。他方中央には、内務大臣又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、「県自治体公務員中央人事委員会」、「テーサバーン職員中央人事委員会」、「タムボン自治体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

¹²⁷ 「テーサバーン職員人事委員会」の構成及び機能については、注89参照。

¹²⁸ ただし、バンコク都については「バンコク都職員人事法」に基づいて行われるとされ(「1999年地方自治体人事行政法」第27条)。パッタヤー特別市については「パッタヤー特別市職員人事委員会」を設置し、チョンブリー県知事(委員長)、チョンブリー県内の郡長またはチョンブリー県内の政府出先機関の長3名、パッタヤー特別市の代表4名(パッタヤー特別市長、パッタヤー特別市議会議員1名、パッタヤー特別市助役、及びパッタヤー特別市職員代表)、有識者4名、以上12名の委員からなる(同法第28条)。なお、委員会の運営原則に関しては、テーサバーン職員人事委員会の人事行政に関する基準のもとに置かねばならない(同条8段落)。

図5 地方自治体人事委員会の全体図(県自治体、テーサバーン、タムボン自治体)



出所：「1999年地方自治体人事行政法」に基づき、筆者作成

表24 地方自治体人事委員会の構成(県自治体、テーサバーン、タムボン自治体)

		県自治体	テーサバーン(市町自治体)	タムボン自治体
中央レベル	委員長	内務大臣又は内務大臣から委任を受けた内務副大臣	内務大臣又は内務大臣から委任を受けた内務副大臣	内務大臣又は内務大臣から委任を受けた内務副大臣
	関係政府機関代表	5名(内務事務次官、文民公務員人事委員会事務所長、予算事務所長、中央会計局長、内務省地方行政局長)	5名(内務事務次官、文民公務員人事委員会事務所長、予算事務所長、中央会計局長、内務省地方行政局長)	5名(内務事務次官、文民公務員人事委員会事務所長、予算事務所長、中央会計局長、内務省地方行政局長)
	地方自治体代表	6名(県自治体首長3名、県自治体次長3名)	6名(テーサバーン首長3名、助役3名)	6名(タムボン自治体執行委員長3名、助役3名)
	有識者	6名	6名	6名
県レベル	委員長	県知事	県知事	県知事または県知事から委任を受けた県副知事
	関係政府機関代表	3名(県庁に駐在する関連中央政府出先機関の長)	5名(県庁に駐在する関連中央政府出先機関の長)	8名(郡長または県庁も駐在する関連中央政府出先機関の長)
	地方自治体代表	県自治体代表4名(首長、県議会議員、次長、公務員代表各1名)	テーサバーン代表6名(テーサバーン議会議員2名、テーサバーン首長2名、テーサバーン職員代表(助役)2名	タムボン自治体代表9名(タムボン自治体議会議員3名、タムボン自治体執行委員長3名、タムボン自治体職員代表3名)
	有識者	4名	6名	9名

出所：「1999年地方自治体人事行政法」に基づき筆者作成

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、などを規定することになった。各人事委員会の委員構成は、表24のとおりである。

さらに「1999年地方自治体人事行政法」は、「地方自治体人事行政基準委員会(以下、「基準委員会」と略)の設置を第7章で規定している。「基準委員会」の重要な権限義務は、人事行政における道德システム

表 25 地方自治体人事行政基準委員会の構成

種別	委員構成	注
1 役職委員	6名:文民公務員人事委員会事務所長、国家経済社会開発委員会事務所長官、予算事務所長、大蔵事務次官、内務事務次官、内務省地方行政局長	
2 有識者委員	5名:地方自治、人事行政、行政、実務運営、法律面における学問的業績または認められた知識をもった人物を内閣が任命する。	
3 地方自治体委員	県自治体公務員中央人事委員会からの代表1名、テーサバーン職員中央人事委員会からの代表1名、タムボン自治体職員中央人事委員会からの代表1名、バンコク都公務員委員会からの代表1名、パッターヤ特別市職員人事委員会からの代表1名、及び他形態の自治体が設置された場合、その地方自治体職員人事委員会からの代表1名。	代表は各地方自治体中央人事委員会から互選で選出すること。

注1: 幹事は「地方自治体人事行政基準委員会事務所長」であり、内務省内務事務次官事務所内に設置される。

注2: 委員長は、役職委員、有識者委員、地方自治体委員それぞれが3名ずつ名簿を提出し、その9名の互選で最多票を得たものが委員長に就任する。委員長の任期は6年で再任は許されていない。

出所: 「1999年地方自治体人事行政法」に基づき筆者作成

維持に際しての中央の基準と指針を規定する点にある(第33条第1項)。「基準委員会」は、地方自治体公務員又は職員中央人事委員会の定める人事行政原則に問題があるとき、あるいは中央と地方の人事委員会の間で人事行政原則に対立が生じたときには、「基準委員会」は当該原則の使用を停止するよう命令する権限をもっている。この「基準委員会」もまた1997年憲法にしたがって、表25のように3者委員会の体裁を取っている。

「1999年地方自治体人事行政法」施行によって、地方自治体による職員の任免や昇進に関しては権限が高まったということは確かに言うことができよう。内務省地方行政局のテーサバーン職員人事担当者は、「新しいシステム[1999年地方自治体人事行政法]のもとでは、基本的に[地方公務員を]採用するのは各地方自治体である」と証言している¹²⁹。しかし他方で、パトゥムターニー県自治体の関係者は、「1999年までは内務省[に事務局を置いている]県自治体公務員人事委員会が県自治体間の職員の異動を管理していたが、1999年以降はC7～C9公務員については県レベルの県自治体公務員人事委員会が採用を行い、C1～C6までの県自治体公務員の採用や異動は県自治体が独自に行うことができる」と証言しており、同

じくパトゥムターニー県クーコットの関係者は、「なお[現状では]C4とC5職員については市長に異動権限があるものの、C6～C8公務員については内務省[ママ]が管轄している」と発言している¹³⁰。これらの発言を総合的に判断すると、中堅レベルまでの地方公務員に関しては地方自治体独自の人事権が認められているものの、助役・部長・課長などの役職につく上級レベルの地方公務員については、県・中央レベルの人事委員会、並びにその委員長や幹事を務める内務省の関与が制度的にも実態的にも強く残されていると推測することが可能であろう。

では、具体的に地方公務員の任用・昇進・異動はどのように行われているのであろうか。この点について筆者は十分なデータを持ちあわせておらず、客観的な数字に基づいて記述することは困難である。そこでここでは、一例として上記パトゥムターニー県クーコットの面接調査で得られた地方自治体人事の例を紹介し、自治体公務員の任用や昇進がどのように行われているかイメージを掴むことにしたい¹³¹。

クーコット市は1996年5月にスカーピバーン(衛生区)から格上げされてテーサバーン・ムアン(市)になった。市議会議員18人、執行部4人から構成される。行政組織は、助役室(人事、法務、安全、住民

¹²⁹ 内務省地方行政局地方自治体部人事行政課チョンラティー・ヤントロン氏及びノーラサック・スクソムブーン氏への筆者による面接調査に基づく。

¹³⁰ 2000年7月28日パトゥムターニー県自治体での筆者による面接に基づく。なお「1976年テーサバーン職員人事委員会令」第11条によれば、「助役、助役補、財政係長他5級レベル以上の職員については、テーサバーン職員人事委員会の同意を経て市長が任用する」と記載されており、4級レベル以下の職員については、町長、市長が任用すると記載されている。

¹³¹ 2000年7月28日パトゥムターニー県クーコット市助役に対して行った筆者の面接に基づく。

登録) 厚生課、土木課、出納課、研究(調査課)、教育課、社会福祉課の7つの課に分かれている。行政スタッフは常勤職員が90人、常勤雇員が50人、非常勤雇員が100人いる。助役はC8で、C7は部長クラスと助役補佐2名である。C6は課長クラスである。獣医、技師、保健婦が不足している。

通常、人事異動は1年に2度、10月と4月に行われる。自治体間の市職員の異動は、県ごとに設置された県テーサバーン職員人事委員会(委員長は県知事)が承認権を持っており、市職員人事委員会が人事異動命令を下すことになっている。この県テーサバーン職員人事委員会は中央政府のものでなく、地方自治レベルのものである。委員会は中央政府の役人、自治体代表者、有識者の3者で成り立っている。

クーコット市助役の説明によれば、人事異動の理由は通常3つあるという。第1は公務員職階昇給試験によるもので、3段階ある。1つ目はC2からC3に昇格するとき、2つ目はC5からC6に上がる時、3つ目はC6からC7及びC7からC8に上がる時である。第2は自らの希望による異動であり、そして第3は執行部との関係悪化による異動であるという。第3番目のケースが発生した場合には、市長や町長の意見が優先され、市長が内務省地方行政局に訴えることによって発生するという。他方、第2のケースのような、自らの希望による異動のケースは、テーサバーン職員中央人事委員会が他のテーサバーンからの要請も考慮して、テーサバーン間での異動も可能であるという。

助役の説明では、1999年11月以降地方分権化の影響で、厚生省、文部省、内務省などの中央政府が政治的影響力を利用して人事異動を行っていたこれまでのやり方を改善するため、人事異動の決定において市長の権限が強められることになった。自治体間の人事異動を行う場合には、まず市の人事委員会で協議して県に提案し、県のテーサバーン職員人事小委員会で案件が協議され、最終的に内務省が事務局を務めるテーサバーン中央人事委員会で検討され、異動が承認されるという方式をとる。なお、人事においては内務大臣が最終決断を下すが、基本的に当事者である両方のテーサバーンが人事異動に合意し

ていれば人事異動が行われる。優秀な助役については多数のテーサバーンから引きがあり、時にはテーサバーンが内務大臣に直接人事異動を訴え、事実上の引き抜きが行われることもあるという。

3. 地方職員の人事配置状況

以下では、各種地方自治体において地方公務員がどのように職務に配置されているのか大まかな状況を確認することにする。人事配置についても十分な資料が手元になく、テーサバーンについては入手できなかったため、その旨予めお断りしておく。

タムボン自治体職員

タムボン自治体助役は大学卒業レベルで、大多数が政治学部・法学部出身者であると言われる。土木係員は職業学校出身者である。助役の8割から8割5分が公開大学であるラームカムヘーン大学の卒業生であるという証言もあるが、ほかにも元教師や元警察官などがいる。元中央官僚も少なくない。1995年3月に全国で617カ所のタムボン自治体をはじめ立ち上げたとき、志願(samak cai)に基づいてタムボン自治体職員を募ったという。職階についていえば、約6,800名近くいる助役のうち、85%がC4レベルであり、残りのほとんどもC3であるという。C5～C7の助役もいるが、それは元中央官僚が異動してきた場合に多いという。助役の最高はC9である。自治体職員人事は、「地方自治体職員人事規則法」に基づいている。2000年10月以降、タムボン自治体職員人事は、地方自治体代表、有識者、中央政府代表によって構成される県レベル委員会によってリクルートされていく見通しであるという¹³²。

県自治体公務員

県自治体公務員についても筆者は手元に十分なデータをもっていない。テーサバーンやタムボン自治体と異なり、県自治体は1県につき1カ所しか存在しない。したがって、新規採用や昇進、人事異動も状況も、テーサバーンやタムボン自治体とは異なっているように思われる。

表 29 は、1999 年 10 月 1 日時点での県自治体公務

¹³² 2000年6月6日に行った、内務省地方行政局タムボン行政課長パンチャイ氏への筆者による面接調査に基づく。

表 26 「学歴及び性別による全国タムボン自治体職員数内訳（1999年予算年度）」

学歴レベル	合計	男性	女性
博士卒	0	0	0
修士卒	74	63	11
大卒	7,613	4,884	2,729
大卒以下	13,186	6,839	6,347
合計	20,873	11,786	9,087

出所：2000年6月6日内務省地方行政局タムボン行政課で収集した内部資料に基づき筆者作成

表 27 「学歴及び性別による全国タムボン自治体補助職員数内訳（1999年予算年度）」

種別	合計	男性	女性
博士卒	0	0	0
常勤補助職員	2,617	485	2,132
非常勤補助職員	11,693	5,380	6,313
合計	14,310	5,865	8,445

出所：2000年6月6日内務省地方行政局タムボン行政課で収集した内部資料に基づき筆者作成

表 28 「専門分野別全国タムボン自治体職員内訳（1999年度予算年度）」

地 位	総 数		合 計
	男性	女性	
1. タムボン自治体助役	4,633	1,656	6,289
2. タムボン自治体助役補佐	40	23	63
3. タムボン自治体助役室長	50	31	81
4. 総務係長	13	84	97
5. 総務係員	176	653	829
6. 資料記録係員	12	73	85
7. 法律係員	45	12	73
8. 出納及び会計係員	615	5,698	6,313
9. 出納及び会計係長(予算担当)	4	62	66
10. 歳入徴収係長	15	75	90
11. 歳入徴収係員	12	80	92
12. 出納及び会計係長(出納及び会計担当)	4	50	54
13. 出納及び会計係員	23	206	229
14. 土木係長	5,850	353	6,203
15. 土木エンジニア(wisawakoon yoothaa)	7	-	7
16. 土木技師(naai chaang yoothaa)	61	6	67
17. 土木技師補助員(chaang yoothaa)	221	9	230
18. 厚生担当係	3	6	9
19. 衛生研究員	2	5	7
20. 職業看護師	-	4	4
21. 共同体衛生係長	-	1	1
合 計	11,786	9,087	20,873

注： 2000年2月1日時点でのデータ。

出所：2000年6月6日内務省地方行政局タムボン行政課で収集した内部資料に基づき筆者作成

員の地位・職階・性別に基づく内訳表である。県自治体次長はC8公務員であり、部長クラスはC6、C7公務員である。

「2-2-3 地方の組織」3. 地方自治体の組織構造」
「(2) 県自治体」で既に論じたように、県自治体は人

口規模に従って、大規模県自治体(19カ所)、中規模県自治体(38カ所)、小規模県自治体(18カ所)に分類されている。表30に従って定員総数を計算すると、県自治体公務員定数の合計は6,201名となるはずである。しかし、表29の数字から明らかなように、県自治体公務員の実際の人数は4,973名にすぎず、定員の

表 29 県自治体公務員地位、職階、及び性別データ(1999年10月1日時点)

地位	職 階																				
	1		2		3		4		5		6		7		8		9		合計		
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	
1 県自治体事務担当														4	5	38	28			42	33
2 総務担当							22	13	50	28	30	63	35	22						137	126
3 財務・会計担当									61	335	17	109	9	49		1				87	494
4 土木行政担当											109	3	64							173	3
5 政策企画分析担当							5	5	19	12	25	46	1	3						50	66
6 法務担当							6	1	13	4										19	5
7 財務・会計研究担当						2	5	36	9	67		1								14	106
8 財務・会計調査職員				6	11	187	43	389	17	45										71	627
9 財務・会計係員			14	245	50	545	3	16												67	806
10 技術職員							5		50	1	6									61	1
11 機械技師職員					29		77		54		3									163	0
12 土木技術職員			6		106	9	225	14	419	9	16	2								772	34
13 機械技術係員			11	1	25		1													37	1
14 土木技術係員			23		29	3	2													54	3
15 庶務職員									78	178										78	178
16 庶務係員	7	28	33	108	17	122														57	258
17 記録係員	4	30	14	177	8	117														26	324
小計	11	58	101	537	275	985	394	474	770	679	206	224	113	79	38	29	0	0	1,908	3,065	
合計																				4,973	

注：常勤雇員・非常勤雇員数は対象となっていない。

出所：2001年1月9日に収集した内務省地方行政局県自治体公務員人事委員会秘書事務所内部資料に基づき筆者作成

表 30 県自治体公務員の規模・部門別定数内訳

部	県自治体次長	総務部	議会部	企画予算部	財政部	土木部	合計
県自治体							
大規模	1	19	12	12	40	31	115
中規模	1	14	10	10	26	21	82
小規模	1	9	6	7	14	13	50

注：県自治体次長はC8公務員、部長はC7公務員である。

出所：2001年1月9日に収集した内務省地方行政局内部資料に基づき、筆者作成

8割しか満たしていない。つまり、県自治体公務員は客観的には人材不足に陥っているのである。

「2-2-4 権限(法令と実態)」2. 県自治体」で例を挙げたウボンラーチャターニー県自治体の例が示しているように、県自治体公務員は専門分野によって十分な人材が確保できない問題を抱えている。筆者の印象では、県自治体に限らず地方自治体全般について、企画調査、法律、衛生・環境問題に関する専門家が不足しがちのように思われる。このことは、県自治体の将来が依然として不透明で、有為な人材が集まりにくいことを示唆している。また、県自治体公務員が不足するもう1つの大きな理由は、公務

員の定数を確保できるだけの十分な財政的裏づけを欠いた県自治体が多い点に求められるように思われる。「1999年地方自治体人事行政法」第35条は、「補助金、借入金、その他の金を除く歳入に由来する地方自治体公務員または職員、及び雇員の月給、その他手当、及び雇用料の支払いにあたっては、各地方自治体は当該自治体年次予算歳出予算の40%よりも高く設定してはならない」と規定している。このように人件費に占める予算の割合にシーリングを課すこと自体は必ずしも不当ではないものの、肝心の財政基盤が限られている状況で県自治体の人口規模に応じて公務員の定数を設定する一方で、県自治体の実施能力が存在しないと批判しても、さほど生産的

表 31 1978年～1999年までの年次別バンコク都公務員、都教育公務員、及び雇員数の変化

年	バンコク都公務員(人数)	都教育公務員(人数)	雇員(人数)
1978	10,704	10,636	16,356
1979	11,439	12,805	16,952
1980	11,806	12,805	17,728
1981	11,903	12,905	17,975
1982	12,191	13,105	18,189
1983	12,320	13,105	17,826
1984	12,650	13,105	17,724
1985	13,130	13,108	14,281
1986	13,240	13,112	22,903
1987	13,551	13,112	22,903
1988	13,551	12,535	24,361
1989	17,920	12,888	25,758
1990	17,920	12,988	26,185
1991	17,930	12,744	29,728
1992	17,981	12,996	30,582
1993	18,473	13,073	32,518
1994	17,618	13,462	33,502
1995	18,042	13,997	38,070
1996	18,145	13,325	42,739
1997	18,537	14,921	41,170
1998	18,962	14,874	46,730
1999	18,283	15,360	59,982

出所：バンコク都政策企画事務所編『2000年度バンコク都統計』2000年、179頁に基づき筆者作成

な議論とはいえないであろう。確かに、徴税や政策企画などの分野で県自治体が能力を改善すべき点は多々残されているとはいえ、まずは人材と財源という自治体の基礎的な能力をアップさせることが先決であり、県自治体の能力不足を一方向的にあげつらうのは公平な議論とは言い難い。

バンコク都公務員

バンコク都公務員の実態についても、筆者は手元に資料がなく、分析は不十分とならざるを得ない。

ここでは最初に、バンコク都公務員の総数を常勤公務員、教育公務員、及び雇員に応じて変化を確認し、続いて部署別のバンコク都公務員数の内訳を紹介しておこう。

バンコク都公務員への人気は非常に高い。原則として採用は、ある職に空席が生じた場合、その都度応募する。近年の例でいえば、30数人の空きポスト

に対して、志願者が約6万人殺到した¹³³。

バンコク都は「公務員開発センター」という公務員養成担当部署をもち、ここで再教育できる体制をとっている。約100名収容でき、宿泊も可能である研修学校がノンコー区に設置されている。入都後、コンピュータの使用方法、エクセルの使用方法などを教えるほか、低級、中級、上級の3つのコースに分けて適宜再教育を行う。「公務員開発センター」以外にも、タマサート大学における研修、ホテルでの各種研修セミナーの実施、選挙前に集票方法についてセミナーを開催している。

パッターヤー特別市

パッターヤー特別市についても筆者は詳細な数字をもっておらず、「1999年パッターヤー特別市行政組織法」によって行政組織の改編が行われた後の数字も手元にはない。そこで、ここでは、財団法人自治体国際化協会(シンガポール事務所)『行政事務からみたタ

¹³³ 2001年1月12日バンコク都人事事務所長スチャート・チャムパーカーオ氏に対して行った筆者の面接調査に基づく。

表 32 1999年度の事務所別常勤官僚、常勤雇員、非常勤雇員数

	常勤官僚	常勤雇員	非常勤雇員
区役所	6,437	14,454	17,106
医療事務所	4,177	1,820	927
保健所	2,337	1,037	334
土木事務所	916	1,302	372
社会福祉事務所	629	1,587	1,187
下水事務所	648	1,929	2,488
都次官事務所	832	310	380
都財政事務所	468	788	224
衛生事務所	377	1,341	991
教育事務所	247	136	3,823
政策計画事務所	299	23	358
都市計画事務所	188	28	21
地域社会開発事務所	147	69	938
公営事業事務所	143	91	319
交通運輸事務所	146	57	254
都公務員委員会事務所	158	10	5
都知事秘書事務所	91	38	61
都議会秘書事務所	43	10	27
合計	18,283	25,030	29,815

注：2000年3月20日付のデータ。データの出所はバンコク都次官事務所人事部。
出所：バンコク都政策企画事務所編『2000年度バンコク都統計』2000年、180頁

表 33 パッタヤー特別市の部署ごとの正職員数

	正職員数	部 署
支配入室	44	庶務係、総務班(人事係、市営企業係、観光振興係)、地方自治班(住民登録係、消防防災係、治安維持係)
企画調査課	12	庶務係、政策企画係、調査評価係、法規係、広報係、予算係
財政課	31	庶務係、歳入促進班(歳入促進係、財産係、徴収係)、財務班(会計係、物品係、財政統計係)、財務班(課税係、財産登録係、情報サービス係)
公共事業課	45	庶務係、都市計画課(建築管理係、都市計画係)、建設課(土木工学係、建築係)、維持課(公共施設係、公園係、機械センター係、交通システム係)、環境事業課(廃棄物処理係、下水道係)
環境衛生課	15	庶務係、公衆衛生班(公衆衛生計画係、環境衛生係、清掃係、情報・訓練係)、健康増進班(健康増進係、伝染病係、家畜等衛生係)
教育課	18	庶務係、教育班(人事係、教務係、教育財政係、市立学校係)、教育開発班(教育指導係、学事係、青少年活動係)
社会福祉課	4	庶務係、社会福祉係、児童福祉係、地域開発係

出所：[自治体国際化協会 2000：27]に修正を加えて筆者作成

『タイの地方自治』2000年に依拠しながら、旧制度下での人事状況について紹介しておきたい。

パッタヤー特別市の正職員は169名、教員が364名、常勤雇員が226名、非常勤雇員が450名となっている(同書、23頁)。執行機関ごとの正職員数は、表33のようになっている。

4. 人事行政の問題点

これまでの記述から明らかなように、タイの地方自治体は中堅クラスの自治体公務員に関しては、独

自の人事権を享受するようになったと見ることができる。しかしヒトの問題は、個々の地方自治体の行財政能力、並びに内務省を中心とする中央政府による自治体管理と関連づけて全体的に論じる必要がある。タムボン自治体の大多数、そして1999年5月に格上げされた新テーサーバンと既存の県自治体の多くは、期待された行政サービスを行うには単位として小規模に過ぎるように筆者には思われる。本報告書第3章において持田教授が述べるところの、「小規模の不経済」の問題である。しかもこの問題は、第2

節で触れた地方自治体の級分類と相まって、特にヒトの問題で制度のミスマッチを起こしているように思われる。

タイの地方公務員人事行政は、職階制(Class and Position)のもとに置かれている¹³⁴。1999年の最近まで地方公務員(ただし、特別自治体は除く)の人事異動は、内務省が事務局を務めていた中央の地方公務員人事委員会が個々の地方自治体の級に必要とされる職務内容や等級を考慮しながら、採用や昇進、異動を一括して管轄していた。しかし、人事権が個々の地方自治体に移管されるようになると、これまでのシステムは崩れることになる。すなわち、1999年法以降、地方公務員の自治体間の異動は難しくなると一般に観察されており、事実内務省地方行政局の関係者もそのように証言している¹³⁵。また、同じ自治体に長期間勤務することによって、頻繁な異動ゆえに問題が先送りされる傾向があったのが是正されるだけでなく、自治体に対する愛着心や忠誠心が育まれることも期待できる。しかしここで問題となるのは、多くのタムボン自治体やテーサバーンでは自治体級が低いため、常勤職員の職階も高いポストが用意されていない点である。内務省地方行政局のある官僚は次のように的確に問題点を指摘している。「中央の官僚は地方に行きたがらない。というのは、助役の赴任する地域が不安定だからである。5級タムボン自治体の場合、助役はC3～C5しか存在しない。つまり、C6以上は存在しない。4級タムボン自治体であればC3～C7、1級タムボン自治体であればC7[ママ]である」¹³⁶。

問題は低級タムボン自治体の「天井の低さ」だけではない。一般公務員は年次昇給にあたって、特に勤

務評定の優秀なものに限っては、通常の1ステップではなく2ステップや1.5ステップの昇給が認められている¹³⁷。テーサバーン職員の場合、2ステップ昇給のケースもあるものの、タムボン自治体職員の場合はほとんどの職員については年に1ステップのみであり、中央政府官僚やテーサバーン職員と比べると昇進のペースが遅くなる。内務省地方行政局は、タムボン自治体職員にも2ステップ昇給を認めてはどうかと提案したことがあるが、「国家月給検討委員会(委員長:大蔵大臣、幹事はOCSC事務局長)¹³⁸に反対されたという。しかし、地方自治体の種類によって昇進スピードが異なるのであれば、2ステップ昇給があり交通の便や住環境・教育環境が恵まれており、なお、かつ「天井の高い」都市自治体で勤務したいと希望するのは自然であろう。事実、タムボン自治体職員は年に100名ほどテーサバーン職員に振り返られており、振替を希望しているタムボン自治体職員はさらに多いという¹³⁹。

以上のような背景から、前述の内務省官僚は、「職種(Position)と等級(Class)を固定すべきではない」と述べている。内務省地方行政局はテーサバーンの級分類や組織構成に関する制約をより緩やかなものに変える検討作業に入っており、文民公務員人事委員会事務所(OCSC)も職階制度の弊害を見直し始めているという。農村自治体にも優秀な自治体職員を赴任させ、インセンティブを引き出すためにも、現行の制度が抱える問題点を解決することは必要であるように思われる。

とはいえ、地方自治体における人事行政の問題を、制度的な「天井の低さ」や自治体の規模の小ささのみにも求めるとすれば、それは行きすぎであろう。それ

¹³⁴ タイの地方公務員制度の記述にあたっては、[総務庁1995:41-61]及び[日本人事行政研究所1998:45-97]を参照した。なお、本資料に利用にあたっては、同僚の稲継裕昭助教授(大阪市立大学大学院法学研究科)のご好意を賜った。記して謝したい。

¹³⁵ 「新しいシステムのもとでは、基本的には[地方公務員]を採用するのは各地方自治体である。自治体間で異動できないわけではないが、1999年以前よりもより難しくなる(内務省地方行政局地方自治体部人事行政課チョンラティー・ヤントロン氏及びノーラサク・スクソムブーン氏への筆者による面接調査での発言)。

¹³⁶ ナコーンパノム県庁地方行政事務所自治体監察官ティエンチャイ・アチャリヤパン氏の発言(2000年9月13日の筆者の面接調査に基づく)。

¹³⁷ [日本人事行政研究所1998:45-97]

¹³⁸ 根拠法は、「1995年俸給及び職務手当(ngen pracam tamnaeng)法」である。文民公務員ほか11種類に及ぶすべての公務員の俸給と職務手当が、本法律の附則において定められている。

¹³⁹ より詳しく言えば、タムボン自治体職員の2ステップ昇給や1.5ステップ昇給が禁じられているわけではない。内務省地方行政局地方自治体部人事行政課のチョンラティー氏の説明によれば、通常2ステップや1.5ステップが認められているのは全職数の13%や15%と文民公務員人事委員会の指針により予め定められている。したがって、職員定数が3名の5級タムボン自治体、4名の4級タムボン自治体、6名の3級タムボン自治体は、ほとんど要件を満たさないのだという。

というのも、地方公務員が自治体でおそれる問題の1つは、自治体執行部と対立したときの問題である。とりわけ農村部自治体の場合、議員や執行部の学歴が低いことも手伝って、法律や規程に対する理解がいき届かないことが多く、しばしば常勤公務員との間で対立を生むと言われている。他方、都市部の自治体や県自治体など比較的大きな自治体にしても、常勤地方公務員の代わりに常勤・非常勤雇員を採用することによって経常経費を抑え、その分を開発投資に回すインセンティブが働くという指摘も内務省関係者によって指摘されている。有能かつ高給取りで時に執行部の方針に反対するかもしれない上級地方公務員を採用するよりも、執行部サイドの決定を忠実に実施してくれる中・下級地方公務員や雇員を多数雇った方が自治体運営は行きやすいというわけである。この発言は内務省の自治体不信が如実に反映されており額面通り受け取るわけにいかないものの、しかし自治体職員をあたかも自らの会社社員のように使いたいという誘引が自治体執行部に働かないということまで否定することは難しいであろう。議会議員や執行部からの違法な圧力に対する地方自治体職員の規律を維持し、汚職の発生を防ぐことは内務省地方行政局に限らず多くの官僚機構やNGO、マスコミが関心を寄せているところである。そうだとすれば、自治体職員に対する人事権の濫用を防ぐためにも、自治体に対するモニタリングを充実させるだけにとどまらず、自治体職員の身分保障も十分確保する必要があるように思われる。

2-2-6 財源、資金の流れ

最後に本節では、タイにおける地方自治体の財源及び資金の流れについて概観したい。

地方自治体の歳入・歳出、中央政府から地方自治体への補助金の流れについて調査するのは容易ではない。まず、そもそも地方自治体の歳入・歳出に関するデータがきちんと整理されていない。例えば、国家経済社会開発委員会事務所(NESDB)が発行する『地方自治体財政状況』も、自治体の種類ごとに総計を記しているだけで、個々の自治体がどの程度の税

収、分与税、補助金を得ているのか識別不可能である。さらに、地方税に関する統一的な法律も存在せず、自治体の財源については「1953年テーサバーン法」や「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」など個々の法律にあたらなければならない。さらに、自治体が独自に集める税金や政府が徴収して地方自治体に配分する分与税にしても、根拠となる法律は税源別にバラバラになっており、これらを根拠法にまで遡って記述することは筆者の能力を超えている。

しかし、本報告書第3章において、持田信樹教授(東京大学)と林正寿教授(早稲田大学)の2人の地方財政専門家によるタイの地方財政に関する分析があるので、本稿ではごく簡単に徴税の法律的根拠、補助金について触れるにとどめたい¹⁴⁰。

1. 徴税の法律上の根拠

(1) テーサバーン

「1953年テーサバーン法」(1999年第10次改正)第66条によれば、テーサバーンの収入源は表35のとおりである。

他方、テーサバーンの支出は、同法第67条によれば、月給、雇用費、その他手当て、費用、消耗費、文具費、土地代、建築費、その他財産、補助金、その他内務省が規定するところの制限条項、法律または規程に基づく支出、以上となっている。このうち、補助金による支出とテーサバーンへの投資的支出については、テーサバーン議会からの同意と県知事からの承認が必要とされている(第67条その2)。

(2) 県自治体

「1997年県自治体法」第60条では、県自治体領域内で他の自治体が存在しない地域については、地域維持税、建物土地税、広告税、屠殺税及び屠殺に伴い発生する利益に対する税を県自治体の歳入として集めてもよいとしている(なお、その一部は内務省規則に従い、タムボン評議会に分与するように定められている)。同法第61条は、県内で徴収された自動車

¹⁴⁰ 「1999年地方分権計画及び手順規定法」には、地方自治体が徴収してもよい税目について詳細な規定を置いているが、本稿に反映させることができなかった。

表 34 1993 ~ 1997 年度予算の地方政府歳入(単位 : 100 万パーツ)

		1993	1994	1995	1996	1997
1	地方税	5,100.7	5,643.8	5,961.3	10,849.0	8,976.1
1.1	土地家屋税	3,907.2	4,250.8	4,941.5	7,684.1	7,209.6
1.2	土地開発税	578.0	708.3	294.9	2,001.1	868.7
1.3	看板税	566.4	632.7	680.0	1,087.3	840.2
1.4	家畜屠殺税	49.1	52.0	44.9	76.5	57.6
2	付加税	20,086.3	21,975.6	23,082.9	25,463.0	31,647.0
2.1	商取引税	799.9	574.0	203.2	202.4	207.7
2.2	付加価値税	9,963.6	10,677.3	12,919.1	16,611.2	17,547.7
2.3	酒税及び非アルコール税	1,842.7	2,995.3	2,335.0	2,157.6	3,505.9
2.4	国内物品消費税	7,480.1	7,729.0	7,625.6	6,491.8	10,385.7
3	税収分与	6,015.0	6,862.4	7,936.0	8,630.5	9,714.8
3.1	乗り物税	6,015.0	6,862.4	7,936.0	8,630.5	9,714.8
3.2	その他	-	-	-	-	-
4	延納税	-	-	-	-	-
5	その他	124.5	0.0	131.1	119.6	326.2
	全歳入総額	31,326.5	34,481.8	37,111.3	45,062.1	50,664.1
6	料料及び免許	1,063.0	1,205.7	1,303.6	6,405.5	7,407.2
7	財産収入	2,614.8	2,787.8	3,236.0	3,968.1	4,559.8
8	社会サービス	110.9	122.4	149.8	203.8	169.1
9	その他歳入	402.0	541.6	676.2	1,314.7	1,718.6
	非税歳入総額	4,190.7	4,657.5	5,365.6	11,892.1	13,854.7
	全現歳入	35,517.2	39,139.3	42,476.9	56,954.2	64,518.8
10	政府補助金	9,156.4	12,917.4	14,729.0	21,643.5	29,507.6
11	儉約基金	4,325.7	5,838.6	4,666.3	3,290.6	7,180.9
12	ローン	353.1	397.2	580.7	279.6	535.8
13	その他	377.0	279.2	-	-	-
	その他特別歳入	14,212.2	19,432.4	19,976.0	25,213.7	37,224.3
14	選択歳入	21.5	12.0	-	-	-
15	全地方政府歳入	49,750.9	58,583.7	62,452.9	82,167.9	101,743.1
16	全政府歳入	607,768.9	707,174.9	816,607.4	895,774.9	908,948.0
	%LR to GR	8.19	8.28	7.65	9.17	11.19

出所：内務省地方行政局資料から筆者作成

表 35 テーサパーンの収入源

	税の種類	根拠
1	法律の規定に基づく税	第 66 条第 1 項
2	法律の規定に基づく手数料・許可料・科料	同条第 2 項
3	テーサパーンの財産からの収入	同条第 3 項
4	公共事業及びテーサパーン商業からの収入	同条第 4 項
5	法律の規定に基づく債権又は借入金	同条第 5 項
6	省庁局・機構あるいは法人からの借入金(ただし、地方議会からの承認と内務大臣の許可が必要)	同条第 6 項、及び同条第 2 段落
7	政府又は県自治体からの補助金	同条第 7 項
8	その他寄進者のいるお金及び財産	同条第 8 項
9	その他法律が規定する歳入	同条第 9 項

出所：筆者作成

表 36 県自治体がタムボン評議会に分配する収入

歳入の種類	
1	当該タムボン内で徴収する土地維持税、家屋・土地税、看板税、屠殺税及び屠殺から生じるその他の利益への税
2	当該タムボン内で徴収すると法律が定めるところの手数料、許可料、科料
3	県条例に従い当該タムボン内で追加徴収した賭博に関する法律に基づく賭博許可証手数料
4	県自治体を受取り分配する付加価値税及び特別事業税
5	県自治体を受取り分配する酒税、国内物品消費税
6	県自治体を受取り分配する自動車・車両税及び手数料

出所：「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法(1999年第3回改定版)第29条に基づき筆者作成

表 37 タムボン評議会の歳入

歳入の種類	
1	タムボン評議会の財産からの収入
2	タムボン評議会の公共事業からの収入
3	その他寄進者のいるお金と財産
4	その他政府または政府機関が配分した補助金と収入
5	その他タムボン評議会のもので法律が定めるところの収入

出所：「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法(1999年第3回改定版)第31条に基づき筆者作成

その他乗り物に課された自動車乗り物税及び手数料は、当該法律に基づき、県自治体に分与するものとしている。62条では、県内で徴収された付加価値税は徴収額の5%を県自治体に送付するとしている。また第63条では、鉱物税や石油税についても、県自治体に分与するものとされており、第64条では県自治体が独自にベンジン石油と類似の石油、ディーゼル石油と類似の石油、さらにペトロリアムガスへの税金を1 当たり5 サタンを超えない限りで徴収できるとし、煙草についても1 巻当たり5 サタン(1 サタンは100分の1パーツ)を超えない限りで徴収できると規定している。最後に第65条では、県自治体は県自治体維持手数料としてホテル法にしたがって宿泊者からホテル税を徴収するために条例を出す権限があると規定している。

(3) タムボン自治体

タムボン評議会

タムボン評議会の歳入のうち県自治体が分配するものとして次(表36)のようなものがある(「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法(1999年第3回改定版)第29条)。

次に、タムボン評議会には以下(表37)のような収入がある(同法第31条)。

タムボン評議会の支出については、同法第33条が規定している。すなわち、月給、雇用費、その他手当、費用、消耗費、文具費、土地代、建築費、その他財産、公共事業費、その他組織への補助金、その他内務省が規定するところの制限条項、法律または規程に基づく支出、以上である。

タムボン自治体

タムボン自治体の収入は次(表38)のとおりである。

他方、タムボン自治体の支出については、同法第85条が規定している。すなわち、月給、雇用費、その他手当、費用、消耗費、文具費、土地代、建築費、その他財産、公共事業費、その他組織への補助金、その他制限条項、あるいは内務省が規定するところの法律または規程に基づく支出、以上である。

(4) 特別自治体

バンコク都

バンコク都はタイの自治体の中で財政的にもっとも裕福な自治体である。例えば、1994 予算年度～1998 予算年度までの実質歳入・歳出は表39及び表40のとおりである。

表 38 タムボン自治体の歳入源

	歳入源	根拠法
1	タムボン自治体が直接課税する税金：地域維持税、家屋・土地税、看板税、屠殺及び屠殺から生じる利益に対する手数料	タムボン評議会及びタムボン自治体法第74条
2	自動車及び車両税・手数料	同法第75条
3	以下の税及び手数料については、10%を上回らない範囲内で付加税としてタムボン令を出す権限をタムボン自治体はもっている。すなわち、当該タムボン自治体内で事業を行っている歳入税法典に基づく商業に対する税、酒税法に基づき酒類を販売し当該タムボン自治体内でアルコール販売店をもつ許可証の手数料、賭博法に基づき賭博を行い、当該タムボン自治体内で賭場を開く許可証の手数料、以上である	同法第76条
4	以下に掲げる収入で、タムボン自治体において集められるものについては、当該タムボン自治体の収入とする。すなわち、地下水に関する法律に基づく手数料、免許税、土地利用許可証、漁業法に基づく許可証及び営業許可証、森林法に基づく特許事業税及び手数料、及び土地税法典に基づく登記及び法律行為手数料。	同法第77条
5	鉱山法に基づく鉱物採掘特許事業税、及び石油税に基づく石油採掘特許事業税については、タムボン自治体が当該法律に基づいて徴収する際は、内務省令の規定する原則及び方法にしたがって当該タムボン自治体に分配するものとする。	同法第78条
6	国立公園法に基づいてタムボン自治体内で徴収された金は、内務省令の規定する原則及び方法にしたがって、当該タムボン自治体に分与するものとする。	同法第79条
7	タムボン自治体は、付加価値税を徴収するためにタムボン条例を出す権限を有す。その際、歳入税法典に従った徴収税率に上乗せする付加価値税率を、以下のように定める。歳入税法典が付加価値税徴収を0%としているときは、タムボン自治体は付加価値税を0%で集める。歳入税法典が他の率で付加価値税徴収を求めている場合には、歳入税法典にしたがって徴収する付加価値税率の9分の1をタムボン自治体に徴収させるものとする。本条項に基づいて付加的に徴収した付加価値税は、歳入税法典に基づく付加価値税と見なす。	同法第80条
8	財産収入、公共事業収入、商業活動収入、手数料・許可料・科料、寄付	同法第82条第1項～第6項
9	その他政府または政府機関による配分収入	同法第82条第7項
10	政府からの補助金	同法第82条第8項

出所：「1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法」(1999年第3回改定版)に基づき筆者作成

表 39 1994 予算年～1998 予算年までのバンコク都実質歳入・歳出比較(単位：バーツ)

予算年	実質歳入	実質歳出
1994	15,995,315,526.06	13,774,300,223.63
1995	19,088,298,628.39	16,692,940,922.62
1996	22,487,335,205.39	19,673,274,910.95
1997	23,893,784,766.64	22,784,622,582.65
1998	26,415,253,123.72	24,496,876,723.23

注1：本データには、特別歳入並びに特別歳出は含まない。
 注2：実質歳入には年度を挟んで引き出された別途のお金を含む。

注3：データの出所は、都財政事務所会計歳入部。

出所：バンコク都政策計画事務所編『2000年度バンコク都統計』2000年、193頁より筆者作成

表40 1996 予算年～2000 予算年 費目別歳入比較(単位：100 万バーツ)

費 目	1996 予算年度	1997 予算年度	1998 予算年度	1999 予算年度	2000 予算年度
1. 税収	18,285.6	21,920.4	24,107.2	21,736.3	22,247.4
2. 財産収入	1,443.1	1,593.77	1,543.79	1,522.79	1,022.5
3. そのほか収入	195.1	252.1	315.71	395.05	445.05
4. 手数料、許可証、科料、サービス料	432.2	427.73	428.3	345.86	281.55
5. 公共事業、商業収入	44	6	5	-	3.5
恒常収入合計	20,400	24,200	26,400	24,000	24,000
特別収入	1,838.26	3,636.08	0	0	0
特別収入合計	1,838.26	3,636.08	0	0	0
収入合計	22,238.26	27,836.08	26,400	24,000	24,000

注1：データの出所はバンコク都次官事務所予算事務所。

注2：「-」は、まだデータを収集していないことを意味する。

出所：バンコク都政策計画事務所編『2000 年度バンコク都統計』2000 年、194 頁、に基づき筆者作成

表41 バンコク都歳入の種類

バンコク都歳入の種類		
1	バンコク都内で徴収する土地維持税、家屋土地税、看板税、屠殺税及び屠殺から生じるその他の利益への税	1985 年バンコク都法第 109 条
2	バンコク都内で徴収する自動車・車両税及び手数料	同法第 110 条
3	バンコク都維持税として、ガソリンその他類似のガソリン、ディーゼル石油その他類似の石油、及び石油ガスで、都内に販売店があるものについては、販売価格にして1 あたり5 サタン超えない限りで税金を徴収する条例を出す権限をバンコク都に与える	同法第 111 条
4	歳入税法典に基づく特定商業税、酒税法に基づく酒類を販売する店舗への許可証手数料、賭博法に基づく賭場許可証発行への手数料は、10%を超えない範囲で付加税としてバンコク都が徴収できる。	同法第 112 条(ただし、1991 年バンコク都行政組織法(第2版)第3条により改定)
5	バンコク都は、付加価値税を徴収するために条例を出す権限を有す。その際、歳入税法典に従った徴収税率に上乘せする付加価値税率を、以下のように定める。歳入税法典が付加価値税徴収を0%としているときは、バンコク都は付加価値税を0%で集める。歳入税法典が他の率で付加価値税徴収を求めている場合には、歳入税法典にしたがって徴収する付加価値税率の9分の1をタムボン自治体に徴収させるものとする。本条項に基づいて付加的に徴収した付加価値税は、歳入税法典に基づく付加価値税と見なす。	1985 年バンコク都行政組織法第 112 条その 2 (ただし、1991 年バンコク都行政組織法(第2版)第4条により改定)
6	法律がテーサバーンを執行責任者として委任している活動で、バンコク都内で行う場合は、当該法律に基づきバンコク都を執行責任者とする。そのような活動による手数料、許可料、及び科料は、バンコク都の歳入とする。	1985 年バンコク都行政組織法第 113 条
7	バンコク都は自らが運営設置した公共サービスの利便を利用又は獲得するものから手数料を徴収する条例を出すことができる。ただし、内務大臣の承認を必要とする。	同法第 114 条
8	バンコク都は以下の収入を得てもよい。都の財産からの収入、都公共事業からの収入、都の商業活動、個人との共同事業、または事業組合からの収入、法律がテーサバーンまたは特にバンコク都のものと規定した税または手数料、法律の規定に基づく手数料、許可証料、及び科料、第92条に基づくサービス料、都債販売からの収入(ただし、内閣の承認を必要とし、都条例として公布する必要がある)、省、庁、局、機構、もしくは個人からの借入金(ただし、バンコク都議会からの承認が必要)、政府、政治諸機関、またはその他地方自治体からの補助金、及び政府からの付加金、外国、外国の組織、または国際組織からの援助金、外国、外国の組織、または国際組織からの借款(ただし、バンコク都議会の承認が必要)、その他寄進者のいるお金と財産、援助金または手当金、国家財産からの収入、または法律の規定に基づきバンコク都内で利益を追求するために事業を行っている国営企業からの収入、法律の規定に基づく財産税または特別手数料徴収からの収入、その他バンコク都のものと法律が規定している収入。	同法第 117 条

出所：「1985 年バンコク都行政組織法」(1991 年第 2 回改定)に基づき、筆者作成

表 42 パッタヤー特別市一般会計決算(歳入)

項目	金額(バーツ)	構成比(%)
地方税	119,067,246.75	40.8
手数料、許可料、罰金	19,189,011.52	6.6
財産収入	11,603,843.89	4.0
物品販売、サービス提供による収入	355,431.91	0.1
補助金	115,198,130.33	39.4
その他	26,673,413.76	9.1
合計	292,087,078.16	100.0

出所:[自治体国際化協会 2000:36]

表 43 パッタヤー特別市一般会計決算(歳出)

	金額(バーツ)	構成比(%)
管理的支出	116,182,934.75	40.8
庁舎改修関連支出	17,442,757.30	6.1
開発・投資関連支出	140,190,857.38	49.2
その他	11,052,454.44	3.9
合計	284,869,003.87	100.0

出所:同上

表 44 パッタヤー特別市歳入における地方税の内訳(1997年度決算)

税金	金額(バーツ)	構成比%
独自徴収税	73,673,360.77	61.9
土地建物税	60,704,844.32	51.0
地方振興税	2,985,187.58	2.5
看板税	9,743,317.87	8.2
屠殺税	240,011.00	0.2
地方分配税	45,393,885.98	38.1
付加価値税・特定事業税	11,426,019.48	9.6
酒税	3,619,901.50	3.0
物品税	11,250,405.00	9.5
車両税	19,097,560.00	16.0
合計	119,067,246.75	100.0

出所:[自治体国際化協会 2000:37]

他方、バンコク都の支出については、同法第118条が規定している。すなわち、月給、恒常雇用費、臨時雇用費、手当て費、費用、消耗費、資材費、文具費、土地代、建築費、補助金、バンコク都の法律または規程の定めるその他支出、その他制限条項に基づく支出、以上である。

パッタヤー特別市
1997年度(1996年10月1日～1997年9月30日)の
パッタヤー特別市一般会計決算は次(表42～44)の
通りである。

2. 政府補助金¹⁴¹

ここでは、中央政府から地方自治体の補助金について触れたい。なお、資料的な制約から、県自治体、テーサバーン、タムボン自治体を中心に記述していく。

(1) 地方行政局地方財政課とタムボン行政課
地方自治体(ただし、バンコク都は除く)への補助金を統括する内務省地方行政局内の部署は2カ所です。

¹⁴¹ 2000年6月6日に行った、内務省地方行政局タムボン行政課長パンチャイ氏への筆者による面接調査、並びに2000年6月8日内務省地方行政局地方財政課補助金班長アムパイ氏への筆者による面接調査に基づく。

ある。1つは、地方財政課であり、もう1つはタムボン行政課である。前者はテーサバーン(1999年5月に従来の衛生区から格上げされたものを含む)、県自治体、特別自治体への補助金を扱い、後者はタムボン自治体への補助金を統括している。地方財政課は、1994年に元の地方財政課(koong khlang suwan thoongthin)が地方財政課(suwan kaankhlang thoongthin)と地方歳入開発課(suwan kaanpathanaa raaidai thoongthin)に分離して今日に至ったものである。地方財政課は3つの係からなっており、人員は70名を超えている(うち半数は補助雇用員)。また、地方税制の整備や徴税に関しては、地方歳入開発課が担当しており、地方財政課は担当していない。

(2) タムボン自治体への補助金

補助金制度の変更：

中央政府からタムボン自治体に配分される補助金制度は、2001年度予算年度(2000年10月1日～2001年9月30日)から変更されることとなった。すなわち、「一般補助金(general grant)」と「特定補助金」の2つが併用されることになり、2001年度予算では、前者は約100億パーツ、後者は23億パーツが当初計画されていた。前者の「一般補助金」は内務省地方行政局からタムボン自治体に対して直接配分されるものだが、後者は、急速農村開発事務所、保健省保健局、内務省土木局などの予算でタムボン自治体に配分される額である。すなわち、各地のタムボン自治体は、「特定補助金」として内務省地方行政局以外からの中央政府諸機関から直接補助金をもらえるようになった。それゆえ、筆者が2000年5月～9月まで断続的に訪れたタムボン自治体の「2001年度予算案」には、中央政府補助金の項目に「内務省土木局補助金」や「内務省急速農村開発事務所補助金」というただし書きがつけられるようになった。従来まで地方自治体は、内務省地方行政局を通してしか補助金を受け取ることがなかったことを考慮するならば、このこと自体、大変大きな変化であるといえよう。

「1999年地方分権計画及び手順規定法」第30条第4項によれば、地方自治体の歳入は2001年予算年までに国家歳入(中央と地方両方を含む)の少なくとも20%、2006年予算年度までに少なくとも35%までに増やさなければならない。「地方分権委員会」が「地方分

権計画」を昨年10月に提出したことは、既に指摘したとおりである。ここではその詳細に立ち入る余裕はないが、その考え方としては、「特定補助金」の金額を増額すること、既存の税率を引き上げること、新しい税金を導入すること、以上3つであるという。

上で触れたように、2000年度(1999年10月1日～2000年9月30日)までのタムボン自治体への直接補助金は、内務省地方行政局を通して行うのみであった。しかもそれは、1995年度～1997年度までの時期と、1998年度～2000年度までの2つの時期に分けることができる。第1の時期(1995～1997年度)は、タムボン自治体に関するデータが出揃っていなかったため、Flat Rate に従いタムボン自治体の大きさに関係無く、一律に補助金を付与していた。すなわち、全国のタムボン自治体に対して、120万～130万パーツを付与していた。しかし、第2の時期(1998～2000年度)には、タムボン自治体に関するデータが出揃ってきたので、4つの変数にしたがって補助金を配分した。それらの変数とは、タムボン自治体の面積、人口数、村落の数、タムボン自治体の歳入である。

(3) テーサバーンと県自治体への補助金の配分方法

テーサバーンに対する補助金は2種類である。1つは一般補助金であり、これは人口1人頭150パーツである。もう1つは特定補助金であり、プロジェクトにつける補助金である。他方、県自治体に対しては特定補助金のみであり、一般補助金はつけていない。これらの補助金はいずれも内務省地方行政局を通して支給される補助金である。その際の判断規準は、プロジェクトの中身、必要性、及び金額である。どのプロジェクトに補助金をつけるかは、最終的には地方財政課の担当者と予算局の担当者が相談しながら決定する。なお、これまでの一般補助金額の変遷は以下(表45)のとおりである。

(4) 地方分権化の自治体補助金

2000年度予算の場合、中央政府予算の約5%にあたる約400億パーツが政府補助金として地方自治体に与えられていた。しかし、2001年度予算は、地方自治体への補助金は720億パーツに増額されることとなった。このうち、約400億パーツは従来の一般

表 45 テーサバーン及びスカーピバーンに対する一般補助金額の変遷

	テーサバーン	スカーピバーン
1983年	60	40
1984年	60	40
1985年	60	40
1986年	60	40
1987年	60	40
1988年	60	40
1989年	60	40
1990年	60	40
1991年	60	50
1992年	100	60
1993年	100	60
1994年	120	80
1995年	120	80
1996年	120	80
1997年	150	100
1998年	150	100
1999年	150	100
2000年	150	タムボン自治体格上げ

出所：2000年6月8日内務省地方行政局地方財政課の聞き取りより筆者作成

補助金と特定補助金だが、残りの320億パーツは10の政府機関の予算を地方自治体に回すものである。10の政府機関とはすなわち、内務省、農業・共同組合省、交通通信省、厚生省、文部省、工業省、労働・社会福祉省、科学技術環境省、国営企業、その他省庁に所属しない機関、である。内務省に関していえば、急速農村開発事務所、土木省、地方行政局のインフラ整備プロジェクトが主として対象となったようである。

これら約320億パーツの使い道は、上記政府機関が決定するものだが、2006年度までには政府機関は使い道について地方自治体に対して特定することができなくなり、地方自治体独自の判断で補助金の用途を決定できるようになるという。したがって、内務省地方財政課の役割も、自治体支出の監査・査定にシフトしていこうと予測されている。

筆者が入手した範囲では、2001年度予算における中央政府から地方自治体への補助金交付は、次のような原則に従っている¹⁴²格好になる(「2001年度地方自治体補助金配分規定(地方財政課作成)」一覧表に基づく)(表46)。

2-2-7 おわりに

本章では、タイの事例を紹介しつつ、途上国における地方分権化の現状把握に努めた。これまで見てきたように、現在タイでは地方分権化が進行しており、過去4年の間に「1997憲法」をはじめ地方自治体関連法案が次々に制定・改正されてきた。すなわち、1999年までに「1997年憲法」の趣旨に沿って地方自治体関連法が改正・制定されて分権化の受け皿整備を行い、ついで「1999年地方分権計画及び手順規定法」(1999年11月)の制定及び閣議による「地方分権計画」承認(2000年10月)を受け、分権化の法的枠組みは基本的に整ったといえよう。今後の焦点は、権限、カネ、ヒトが地方自治体の行財政能力向上と連動しながら円滑に移譲されるか否かに移っているといえよう。

1. 地方分権化の動向：権限、カネ、ヒト

2001年度までに国家歳出の少なくとも20%を地方自治体支出にする措置は、予算消化の問題はあるものの、現時点(2001年4月)では実現できそうな見通

¹⁴² ただし、この規定に従って実際に補助金が地方自治体に交付されたかどうか、筆者は確認できていない。したがって、ここではあくまで、民主党政権下での財政分権化の中で、地方自治体への補助金交付がどのように考えられたいたかを知る一例として考えておく必要がある。

表 46 2001 年度地方自治体補助金配分規程(地方財政課作成)

テーサバーン (1129カ所)	一般補助金	人口数に応じた配分： 1人当たり 150 パーツ		
		テーサバーンの等級に応じた配分 (1カ所につき)	1級テーサバーン(70万パーツ) 2級テーサバーン(80万パーツ) 3級テーサバーン(120万パーツ) 4級テーサバーン(130万パーツ) 5級テーサバーン(140万パーツ)	
		1999年に格上げされた新テーサバーン(980カ所)	1カ所につき一律 140 万パーツ	
	特定補助金	規定に基づいた配分	全体の 60%	各テーサバーンに同額を配分
			全体の 40%	変数に基づき配分。変数の内訳は、各テーサバーンの歳入 40%、人口密度 20%、人口 40%
	様々の決定並びに歳出年度における配分方針に基づく配分			
	文房具、給食、補助食に関する教育のための補助金配分			
タムボン自治体	一般補助金(規定に従う)	全体の 25%	各タムボン自治体に同額を配分	
		全体の 75%	変数に基づき配分。変数の内訳は、人口 10%、面積 15%、村落数 20%、歳入額 55%。	
		68,324カ所の村落における生業発展のため、1村落当たり一律に 10万パーツ支給 公式に基づき、自然水源地開発(浚渫)における配分 30%(水開発の原則及び開発水準に基づく)、35%(人口数)、25%(歳入)、10%(面積)		
県自治体	特定補助金	規定にしたがった配分	全体の 60% 全体の 40%	各県自治体に同額を配分 変数に基づき配分。変数の内訳は、40%(県自治体の歳入)、20%(人口密度)、40%(人口)
		決定に基づく配分。例えば、陸上交通運営委員会の決定など		
バツタヤー特別市	一般補助金	人口数に応じた配分	1人当たり 150 パーツ	
		テーサバーン等級に基き、1級テーサバーンと同等額を配分		
	特定補助金	バツタヤー特別市の開発計画に基づく配分		
	文房具、給食、補助食に関する教育のための補助金配分			
バンコク都	バンコク都で担えるような巨大プロジェクトを政府がバンコク都に委託するために配分。したがって、プロジェクトの性格は、閣議決定や陸上交通運営委員会決定に基づくプロジェクトである。			
	政府とバンコク都との間の負担配分は、大体のところ 60%と 40%である。			
	文房具、給食、補助食に関する教育のための補助金配分			

出所：2000年6月8日内務省地方行政政局地方財政課での聞き取りに基づき筆者作成

しである。自治体支出の増加分は、補助金の増額と中央省庁からの業務移譲に伴う予算移転に基づいているからである。ただしその業務の中身はといえば、道路、橋、灌漑設備、上水道・排水路建設、学校給食や牛乳の支給といった、小規模公共事業支出にまつわる部分が多く、本格的な地方自治体への行財政権限の移譲と呼ぶにはほど遠い感がある。徴税権の移譲は現時点では何も決まっていない。

しかも、ヒトの移譲については計画すら描けない状況にある。文民公務員人事委員会事務所の関係者は、「予算が地方に行けば、ヒトも行くべき」と考えているが、「公務員の個々の意識としては、地方に行くことは待遇やステータスの問題があって一般的に

は否定的である。公務員に対して強制的に地方に行かせるということは、歴史的な背景もあって非常に難しく、ほとんど不可能といってよい。」と発言している。確かに、地方分権委員会では、ヒトの異動についての合意は出来上がっている。しかし、どのような中央政府の権限を地方に移譲させるかについては「地方分権計画」に書くことができても、何人異動すべきかについては書かれていない。地方分権委員会は1度各省局に対して、何人地方自治体にヒトを移譲させるつもりかアンケート調査を行ったが、人数について記入した省局は1つもなかったという¹⁴³。

さらに問題と言えるのが、地方分権化の名のもと

¹⁴³ 2001年3月末時点での状況である。

で、権限の分権ではなく権限の「分散」が行われようとしている点である。これまでの地方分権の動きの中では、地方自治体の法的枠組みに関心が奪われがちであったが、ここでは他省庁の動きに注目したい。

2. 教育省と公衆衛生省の動き¹⁴⁴

教育や保健の分野では、地方分権ではなく権限の分散という方向に動きつつあるようである。教育省では、全国を295の「教育地区（郡が基本単位）」に分割し、そこに設置される「教育地区事務所」に域内教育に関する権限を委任するようである。一方、公衆衛生省は、「地域保健委員会（Area Health Board）」を各県に設立し、地方自治体や民間団体も委員会委員として認めながら、地域における保健サービスを提供する構想を描いているようである。教育省や公衆衛生省によるこれらの動きは、民主化の一環としての地方分権化に力点があるというよりはむしろ、教育や保健サービスの過度な中央集権化がもたらす問題を克服するという点に眼目が置かれているようである。具体的には、権限の地方に設置した委員会に委任することによって、競争性、ローカル・イニシアティブ、効率性、サービスの質向上をめざしている。

教育省の場合、1980年以降の過度な中央集権化によって、必ずしも教育水準が上昇しなかったことへの反省があるようである。教育省は「教育地区委員会」及び各学校に対して、月給や昇進に関する人事権の裁量、学校の設置や廃止に関する権限を委任するほか、教育地区が調和性（eekaphaap）を維持できるように監督権を与え、教科内容についても各学校の判断に任せることにしている。さらにまた、各学校のモニタリングやフォローアップを、地方レベルに設置するセンターに権限を委任する計画ももっている。教育機関の自治体の移譲については、バンコク都やパッタヤー特別市、テーサバーン・ナコーン（特別市）においては権限移譲を想定しているものの、他の自治体については教育機関を運営するだけの能力をもっていないので、自治体の準備ができ次第、教育機関を自治体に移譲する。したがって、地方自治体の教育に対する関与は、「教育地区委員会」に代表を

送る程度に留まることになるのである。

他方、公衆保健省の場合は、教育省ほど明確な方針が打ち出されていないものの、既に「地方分権化」に向けた中央のダウン・サイジングに着手している。すなわち、地方自治体（県自治体、テーサバーン、タムボン自治体）の代表、保健省、病院、保健サービス施設（保健所など）からの代表、地域プラチャーコム（市民社会、NGO、有識者など）からの代表、以上3者からなる「地域保健委員会（Area Health Board：AHB）」を立ち上げ、保健政策形成、保健サービスの発展、地域保健開発計画策定、保健サービスの監督管理、保健サービスの評価、保健サービスシステム発展の基準及び指針の設定などの権限を付与するという計画である。中央の公衆衛生省本体は、地域保健委員会に財政的支援、技術的支援を付与するほか、一般的な基準や指針を地域保健委員会に与えることになるだろうという。「地域保健委員会」の試みは、既に今年初めから実験的に17県において始まり、2001年10月からは本格的に10県において、AHB能力向上プロジェクトを実施し、システム開発（MIS、運営システム、評価システム、モニタリング・システムの人材育成手続き）の立ち上げ、訓練カリキュラムの向上（従来のようなセミナー方式では効果に限界があるから）、 트레이ナー訓練を行う予定になっている。2005年までにはAHBを全国75県に広げ、2010年までに経験を蓄積させる方向である。AHB計画を進めている関係者によれば、ターゲット・グループは地域住民、市民社会、病院関係者（Klum roongphayaabaan）であり、趣旨は「強い市民社会（Strong Civil Society）」を構築する点にあるという。その目的は、地域住民の保健のために、地域内でよい保健システムをつくることにある。そして重要なことは、地方自治体と地域住民との関係を作り出すことであり、ヒトとモノを地方に分与することによって、研究・開発による知識に基づいた信頼できる保健システム構築である。地方分権を進めることは、かつてよりも生活の質を向上させることにつながるだろうとも述べている。

教育省及び公衆衛生省の動きは、地方に設置した委員会に地方自治体の一定の関与を認めてはいるも

¹⁴⁴ 2001年3月末時点での状況である。

の、しかしながら「1997年憲法」や「1999年地方分権計画及び手順規定法」が想定していたような、地方自治体への権限移譲と見なすことは厳密には無理といわざるを得ない。とりわけ教育省は、学校の管理運営を地方自治体への移譲の前提として地方自治体に準備が整うことを上げているが、このような理由付けは地方自治体への権限移譲を阻む口実とも成りかねず、注意を要する。2001年2月に民主党のチュアン首相から政権を引き継いだタクシン首相は、「もし地方自治体に準備ができていなければ、[地方分権化を]急ぐ必要はない」¹⁴⁵と明言しており、政権を引き継いでから1カ月半近く経っても「地方分権委員会」が開かれていない(2001年3月末時点)ことも手伝って、地方分権化へのドライビング・フォースが減速するのではないかと危惧する声の関係者から聞かれた。とはいえ、タクシン政権が地方分権化に対してどのようなスタンスを取っているのか現段階では不透明であり、これ以上立ち入ることは現段階では不可能である。

3. 地方分権化の今後の課題

以上の記述で何度も指摘してきたように、タイでは現在も、「中央行政」、「地方行政」、「地方自治」という3層構造の中で、「地方行政」の果たす役割が依然として大きい。確かに、権限や予算が地方自治体に移譲されつつあるとはいえる。しかし、自治体人事行政や教育・保健分野を検討してみると、地方分権(Decentralization)だけでなく地方分散(Deconcentration)も同時に進みつつあることが看取できるのである。

「地方分権」が計画通り自治体の行財政能力向上に結びつかず、「地方行政」の果たす役割が依然として大きいということになれば、「地方自治体」の果たす役割が従前とあまり変わらないことになりかねない。そもそもタイの地方自治体の数は極めて多い。人口約6,300万人の国土に、約8,000カ所の自治体が存在している。2倍強の人口規模をもつ日本には、自治体が約3,300カ所しか存在しないことを考えれば、タイの地方自治体の数が多いことは明らかであろう。し

かも、何度も既に指摘してきたように、自治体の多くは1999年に新しく格上げされたテーサバーン・タムボン(町)であるが、5級タムボン自治体で行財政能力は限られている。「分権化」ではなく権限の「分散」が進むだけならば、個々の地方自治体の行財政能力は限定されたままにとどまるであろう。内務省は人口2,000人未満のタムボン自治体の近隣自治体との合併を企図しているが、合併は必ずしも円滑には進んでいない。現在内務省は、テーサバーン・タムボン(町)の強化事業に取り組み、とりわけ新テーサバーンに対しては、ミヤザワ・マネーを利用した徴税台帳作成や住民登録事務所開設を2001年5月をめどに行ってきた。こうした動き自体は歓迎すべきであるものの、大幅な行財政能力に直接結びつくと考えるのは短絡的であろう。現状では自治体の合併が早急には実現困難であり、行財政能力の急速な向上が望めないのであれば、自治体の行財政能力を向上させるためには、合併と並んで組合設置などによる水平的調整制度を整備普及すべきかもしれない。

実際のところタイの自治体に全く将来性がないのかといえば、そうとも言い切れないのである。いくつかの県自治体が果たしてきた役割についてはすでに指摘した。ここで重要なことは、自治体同士の間で水平的調整だけでなく、垂直的調整を行う制度設計かもしれない。本報告書第3章第1節における秋月教授の議論に従い、タイの地方自治制度が「融合型」というよりはむしろ「分離型」とであるとすれば、調整を行う中間団体の果たす役割が必然的に重要になってくるはずである。県自治体がそれに相当する1つの有力候補であるように思われるが、権限、カネ、ヒトいずれの領域をとってみても十分とはいえない。

チョンブリー県で合併に成功したノンヤイ町¹⁴⁶の事例が示しているように、合併に際しては自治体のリーダーシップが不可欠であった。「1953年テーサバーン法」が昨年改正され、市(テーサバーン・ナコーンとムアン)においては今後市長の直接選挙が打ち出されることになった¹⁴⁷。市長のリーダーシップがより発揮できやすくなりつつあるといえよう。し

¹⁴⁵ シリチャイ氏(内務省地方行政局自治体開発計画課)との筆者の面接調査。

¹⁴⁶ 2001年3月27日にノンヤイ町で行った、日タイ共同研究会における質疑応答。

¹⁴⁷ 町(テーサバーン・タムボン)については2007年から希望にしたがって首長の直接公選制を導入する。

かし、タイでは合併例はまだ3例しかなく、この点での経験は不十分である。この点、日本は自治体合併推進に少なからず経験を有しており、タイにおける自治体合併に参考になる可能性が高い。この点に関しては日・タイ間において、官庁レベルだけでなく学識経験者を巻き込んだ提携関係は、ソフト面における国際協力分野の1つとして可能性を秘めているように思われる。この分野での今後の国際協力の進展が大いに望まれる次第である。

添付資料：「タイ王国 1997 年憲法」の第 9 章「地方自治」に記載されている全条文¹⁴⁸

- 282 条 第 1 条の規定の下で、国は地方住民の意志に基づく自治原則に従い、地方に対して自立性を付与しなければならない。
- 283 条 自治可能な地方は、法律の規定に基づき、地方自治体を設置する権利を有する。
地方自治体の監督管理は、法律の規定に基づき、地方住民の利益または国全体の利益を保護するために、必要な限りにおいて行わなければならない。その場合、法律が規定する場合を除き、地方住民の意志に基づく自治原則の実質を損なってはならない。
- 284 条 すべての地方自治体は統治、行政、人事行政、会計及び財務政策の決定において自由を有し、特定の権限義務を有する。
国と地方自治体の間、及び地方自治体間の権限義務関係は、地方分権の促進に特に留意しつつ、法律の規定にしたがって決定する。
地方分権を継続的に発展させるため、少なくとも以下のような重要事項を含む、地方分権計画及び手順を規定した法律を制定する。
- (1) 国と地方自治体の間、及び地方自治体間で公共サービス運営における権限義務関係を規定すること。
- (2) 国と地方自治体の間、及び地方自治体間の

義務負担に特に留意しながら、国と地方自治体の間で税を配分すること。

- (3)(1)と(2)に基づく義務を行う、関係政府機関の代表、地方自治体の代表、及び法律の規定に基づく資格をもった有識者の各々同数からなる委員会を設置する。
いかなる地方自治体に対してであれ(1)及び(2)に基づく権限義務と税配分の規定がある場合は、(3)に基づく委員会は地方自治体の権限義務ならびに税配分の適切性を検討するため、権限義務を規定した日あるいは税配分を規定した日から数えて5年を超えない期間ごとに、上記の事由を再検討しなければならない。その場合、地方分権に特に留意しなければならない。
- 285 条 地方自治体は地方議会、及び地方自治体執行部もしくは地方首長をもたねばならない。地方議会議員は選挙により選出されなければならない。
地方自治体執行部あるいは地方首長は、住民の直接選挙あるいは地方議会の同意によって選出されるものとする。
地方議会議員の選挙、及び住民の直接選挙によって選出される地方自治体執行部または地方首長の選挙は、直接秘密投票による。地方議会議員、及び地方自治体執行部または地方首長の任期は1期4年とする。
地方自治体執行部または地方首長は、常勤あるいは月給のある官吏、政府機関、国営企業または地方自治体の職員、あるいは雇員であってはならない。
選挙権者と被選挙権者の資格については、地方自治体議会議員、地方自治体機関部、及び地方首長を選出する原則及び方法は、法律の規定に基づくものとする。
地方議会を解散する場合、あるいは第 286 条に基づき地方議会議員が全員辞職し、暫定的に地方自治体執行部または地方首長を任命しなければならない場合、法律の規定

¹⁴⁸ 仮訳にあたっては、Office of the Council of State, 'Constitution of the Kingdom of Thailand,' *Administrative Law Journal*, vol. 16, 1997(典拠は 1997 年 10 月 11 日付け『官報』114 号に記載された英訳), p. 182-185, [橋本 1999a : 27-31], 及び『タイ経済パブリッシング 1997』を参照した。

- に基づき第2段落、第3段落、第6段落の規定を適用しない。
- 286 条 いかなる地方自治体の有権者であれ、投票した有権者の4分の3を下回らない数の有権者が、当該自治体の地方議会議員または地方首長がその地位にとどまるのは適切ではないと判断した場合、その地方議会議員あるいは地方首長は法律の規定に従い免職するものとする。
- 第1段落に基づく投票は、全選挙権者の半数を下回らない投票が必要である。
- 287 条 いかなる地方自治体の有権者であれ、当該自治体有権者の半数以上の連署により、地方議会議長に対し地方議会が条例制定について審議することを請求することができる。
- 第1段落に基づく請求では、条例案を作成し提出しなければならない。
- 連署の原則及び方法、ならびにその審査は、法律の規定に従う。
- 288 条 地方自治体の職員及び雇員の任免は、当該自治体の必要性和適性に依じて行い、地方自治体職員委員会の同意を得た上で、法律の規定に従って行わなければならない。
- 第1段落に基づく地方自治体職員委員会は、関係政府機関代表、地方自治体代表、及び法律の規定に基づき、資格を有する有識者によってそれぞれ同数で構成されなければならない。
- 地方自治体職員及び雇員の異動、昇進、昇給及び処罰は法律の規定に従うものとする。
- 289 条 地方自治体は地方の芸術、風俗慣習、知恵、及び善良な文化を保全する義務を有する。
- 地方自治体は法律の規定に基づき、当該地域の適性及び必要性に応じて教育及び職業訓練を施す権利を有し、国による教育訓練の付与に参加する権利を有する。ただし、法律の規定に基づき、第43条及び第81条に抵触してはならない。
- 第2段落に基づく教育訓練の付与において、地方自治体は地方の芸術、風俗慣習、知恵、及び善良な文化の保全に留意しなければならない。

- 290 条 環境の質を高め維持するために、地方自治体は法律の規定に基づく権限義務を有する。
- 第1段落に基づく法律は、少なくとも以下のような重要事項を含まなければならない。
- (1) 地域内の天然資源ならびに環境から得られる利益の管理、維持、及び利用。
- (2) 地域内住民の生業に影響を及ぼす可能性がある場合に限り、地域外の天然資源及び環境保全に参加。
- (3) 地域内の環境の質または住民の保健衛生に影響を及ぼしかねない地域外の事業計画あるいは活動の事前審議に参加。

参考文献

- 赤木攻・北原淳・竹内隆夫編[2000]『続・タイ農村の構造と変動』勁草書房。
- 赤木攻[2000]『行政と最底辺村落』赤木攻・北原淳・竹内隆夫編[2000]『続・タイ農村の構造と変動』勁草書房、10-28頁。
- 加藤和英[1995]『タイ現代政治史-国王を元首とする民主主義』弘文堂。
- 加茂利男・遠州尋美編[1998]『東南アジア-サステナブル世界への挑戦』有斐閣。
- 北原淳[2000]『政治・行政』赤木攻・北原淳・竹内隆夫編[2000]『続・タイ農村の構造と変動』勁草書房、376-401頁。
- コーウィット・プワンガーン[2000]『タイ地方行政：原則と将来の新天地平』(第2版)、ウィンヤチョン出版[タイ語]。
- 財団法人自治体国際化協会(シンガポール事務所)[2000年]『行政事務からみたタイの地方自治』。
- 末廣昭[1993]『タイ 開発と民主主義』岩波書店。
- 総務庁長官官房企画課編[1999]『タイの行政』(東南アジア諸国の行政制度等に関する調査研究 No.3)。
- ソムキット・ラートパイトゥーン[1996]『地方自治法』ニティタム[タイ語]。
- タイ経済パブリッシング(株)編[1997]『仏暦2540(西暦1997年)タイ王国憲法』サムットプラカーン。
- タネート・チャルーンムアン[1997]『タイ地方行政

- 100年』コップファイ出版企画[タイ語]
- タイ内務省地方行政局タムボン行政部編〔1999〕『1999年度タムボン評議会・タムボン自治体データ』(内務省地方行政局)
- タイ内務省地方行政局編〔2000〕『2001年統治官日誌』ポップタウン社[タイ語]
- 玉田芳史[2001a]『民主化の虚像と実像：1990年代のタイ政治』平成11年度～平成12年度科学研究費補助金基盤研究(c)研究成果報告書。
- 玉田芳史[2001b]『タイの開発事業における中央集権と地方分権』村松岐夫編『途上国の地方分権と開発』平成11年度～平成12年度科学研究費補助金基盤研究(B)(2)研究成果報告書、1-19頁。
- チューウォン・チャーヤブット[1996]『タイ地方自治』(第3刷)バンコク、チュラーロンコーン大学政治学部同窓会[タイ語]
- 永井史男[1994a]『外圧なき開国 - 19世紀シャムにおける近代化の開始に関する一考察(1)』『法学論叢』(京都大学法学会) 135巻第2号(1994年5月) 49-71頁。
- 永井史男[1994b]『外圧なき開国 - 19世紀シャムにおける近代化の開始に関する一考察(2完)』『法学論叢』(京都大学法学会) 136巻第1号(1994年10月) 58-80頁。
- 永井史男[1999]『タイ国の地方行政システムと開発』村松岐夫編『途上国の地方行政システムと開発』科学研究費補助金基盤研究(B)(2)研究、101-210頁。
- 永井史男[2001]『タイ国における地方分権と開発 - 「地方分権委員会」と「地方自治体人事委員会」を中心に - 』村松岐夫編『途上国の地方分権と開発』平成11年度～平成12年度科学研究費補助金基盤研究(B)(2)研究成果報告書、20-47頁。
- 日本人事行政研究所[1998]『アジア諸国の公務員制度：インドネシア、タイ、台湾』
- 橋本卓[1998]『都市の行財政と都市開発政策』田坂敏雄編『アジアの大都市 1』バンコク』日本評論社、281-304頁。
- 橋本卓[1999a]『タイにおける地方制度改革の動向と課題(一)』『同志社法学』50巻4号、1-38頁。
- 橋本卓[1999b]『タイにおける地方制度改革の動向と課題(二・完)』『同志社法学』50巻5号、1999年、74-143頁。
- 文民公務員人事委員会事務所編[2000]『タイ地方自治の発展』地方分権化による良い統治推進プロジェクト[タイ語]
- ランサン・タナボンパン、パースク・ボンパイット編[1994]『地方分権化はいかにして民主主義を構築するか』チュラーロンコーン大学経済学部、政治経済研究センター[タイ語]
- Choowong Chayabutr[1997]『Local government in Thailand, Bangkok : Local Affairs Press of Thailand.
- Ministry of Interior, Department of Local Administration [2001]『Facts about DOLA

2-3 フィリピンにおける地方分権について

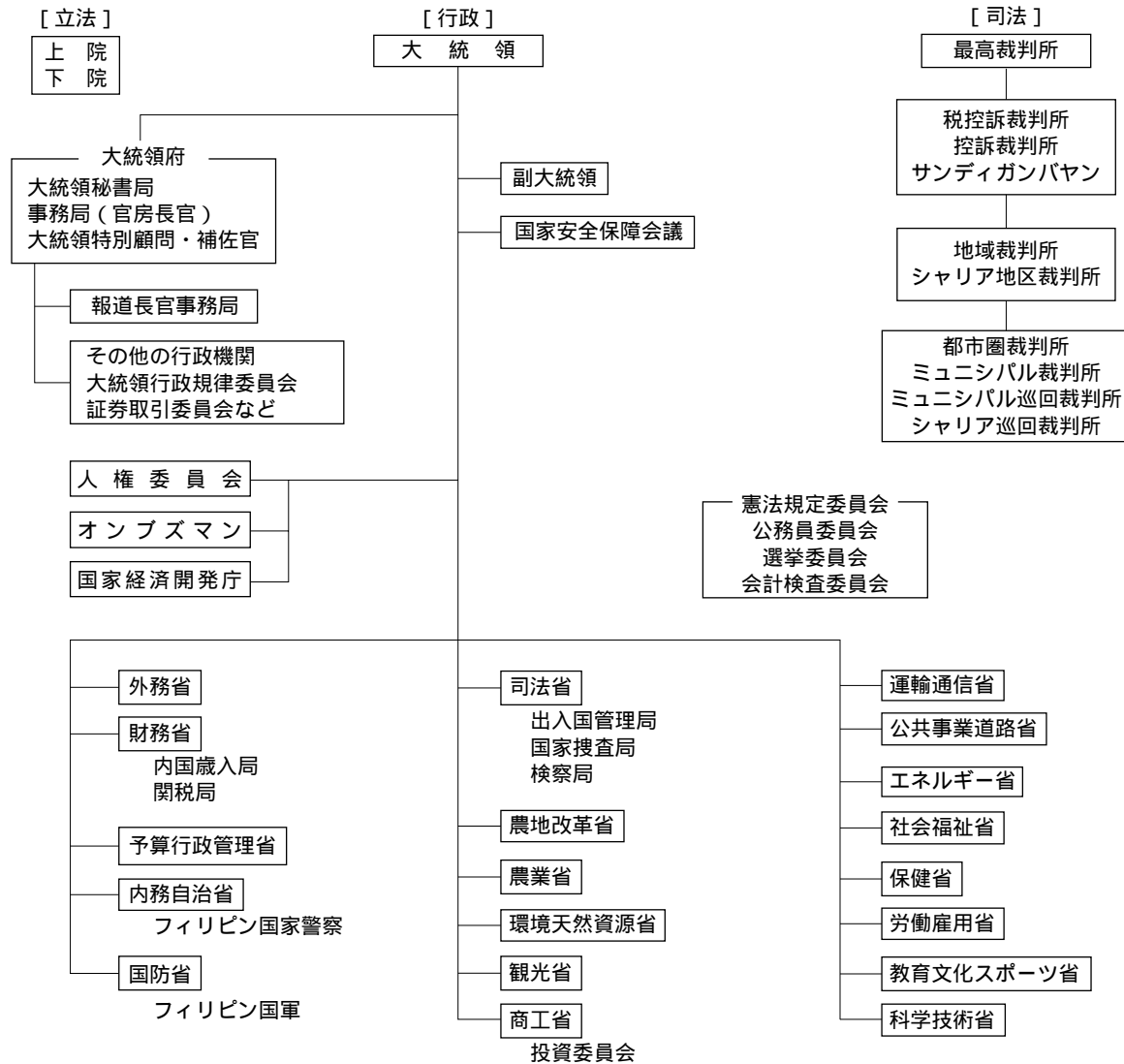
2-3-1 フィリピンの行政制度と中央 - 地方関係
の特質：概観

1. フィリピン行政制度

フィリピンの行政官僚制は、多くの開発途上国と同様、植民地支配の影響を強く受けている。最初の宗主国スペイン支配の影響としては、領域支配に基づく近代国家装置の導入をまず指摘しなければならない。法と規則に基づく住民の統治、明確に職能を定められた行政官僚制といった、それまでのフィリ

ピンに全く無縁であった概念と実態をもたらしたのは他ならぬスペイン支配である。300年あまりに及ぶスペイン支配の影響のなかで、フィリピンの行政機構に大きな刻印を残しているのは、教会と政府の二重統治構造と首都圏にあらゆる国家機能が集中する統治構造である。教会が治安維持と徴税・労役徴発という植民地国家行政の根幹にかかわる補完的機能を果たしたことは、オランダの東インド(今日のインドネシア)支配やイギリスのマレー支配と較べて、植民地行政官僚制の脆弱性として、いまでもその影響をとどめている。またイントラムロスと呼ばれる城砦の中にスペイン人が集住し、行政、司法機構のみならず軍隊もマニラに集中したことによって、統

図1 フィリピン国家機構図



出所：アジア経済研究所『アジア動向年報 2000 年度版』(アジア経済研究所、2000 年 5 月)

治機構は極端なまでに中央集権的になったのである。

しかしながらフォーマルな行政官僚制についてみれば、アメリカ植民地支配の影響の方が大きいといえるであろう。政府行政部は通常、執政部分と行政部分とに分けられ、執政とは行政権の最高権力者を中心とする活動を指す。アメリカの場合、前者は大統領が担い、公務員集団よりなる行政部門は執政とは別置され、議会の影響力を直接受ける存在である。これに対して日本やイギリスの議院内閣制では、執政は行政部門を直属の補佐機構として内閣と行政システムの活動の統一をはかっている。アメリカの行政機関は法律を実施する組織であるという原則はあるが、大統領が省庁や行政委員会を全面的に統制する仕組みにはなっていない。そのため大量の政治的任命職が必要となるわけである。フィリピンの行政はこうしたアメリカ型行政であり、その役割は議会が定めた法律と予算の執行に限定される。ただ、大統領の行政部門に対する権限はアメリカのそれよりは強く、地方自治体に対する「一般的監督権」を1935年憲法以来認めてきたため、大統領は地方自治体首長の更迭・職務停止の権限まで与えられてきた。このようにフィリピンの行政官僚は、インドネシア、タイ、マレーシアの行政官僚が政策決定だけでなく場合によっては司法的な機能まで部分的に担うほど大きいのと対照的に、権限が小さくまた裁量の幅も狭い。大統領や議会の絶えざる圧力に晒されていることに加え、給与水準も民間部門と比較して低く、有為な人材を引き付けられないでいる。

さて、中央の行政府は大統領を長として、大統領府、19の省、3つの憲法規定委員会、その他の行政機関によって構成される。大統領府はアメリカのそれと同様、大統領のスタッフ機能を担い、官房長官が統括するが、報道長官、スポークスマン、大統領秘書室長の他に分野別に特別顧問がいて、だれが大統領に対して大きな影響力をもつかは一概にいえない。各省の長には長官が位置し、その下に次官や次官補が置かれる。通常はここまでの政治的任命職であり、そこから下の局長から以下は身分保障(テニュア)をもつ「キャリア」公務員である。「キャリア」公務員は大学教授などの特殊技能職の「クローズド・キャリア」、それ以外の一般公務員を指す「オープン・キャリア」とに分けられ、さらにそれがポストの

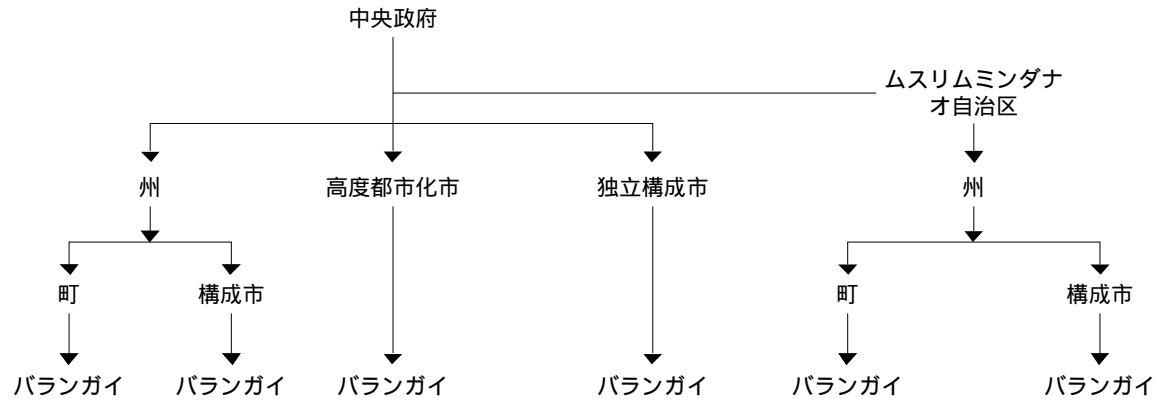
高さに応じて第1水準、第2水準、第3水準に分類される。部長職から局長レベルまでの第3水準をマルコス時代より「幹部公務員」と呼ぶ。戒厳令体制下の初期に、公務員委員会とは別に、高級官僚の資格認定と訓練を担当するための幹部公務員委員会が設立され、幹部公務員の任用と給与制度は客観的な業績と資格に基づいて運用されることになった。しかし、この制度は、わずか数年で他ならぬマルコス自身によって軽視され、急速に形骸化していった。アキノ政権からエストラダ政権に至るまで事態に根本的な変化はなく、高級官僚に関しては政治的な任用が多く、他方、中下層官僚については、直近のポストが空かない限り、同じポストに5年も10年もとどまるといった停滞した人事が一般的である。

2. 中央 - 地方関係

(1) 自治体の種類

地方自治体は大きく分けて「州(Province)」と「市(City)・町(Municipality)」そして「バラングイ(Barangay)」の3層からなる。市には州の管轄の外にあり、その意味で州と同格とされている「高度都市化市」と州の下にある「構成市」の2種類からなり、町はすべて州の下に置かれる。アメリカの「基礎自治体(Municipality)」に対応するこの市と町がフィリピンの地方自治体の中では最も重要で、地方選挙においても市・町長をめぐる選挙が最も過熱する。一方、マルコスの戒厳令体制下初期に制度化されたバラングイは、すべての市・町の下に置かれ、住民に最も身近な政府として、その重要性を増してきている。こうした地方自治体とは別に、「地方管区(Region)」があるが、これは地方自治体ではない。ついでであるので、地方管区についても説明しておく。戒厳令体制以前に、既に8つの地方管区が存在した。1972年に11に、そしてさらに13の地方管区が確定したのである。しかし各地方管区に地方管区事務所(Regional Office)を置き、各省庁から派遣される地方管区局長(Regional Director)以下の幹部公務員を常駐させ、中央と地方との間の連絡調整にあたらせるようになったのは戒厳令体制になってからである。地方管区のなかでもマニラ首都圏だけは別格で、それまで公職をもたなかったイメルダ・マルコスのために、1975年に「知事」のポストが用意されたのであ

図2 自治体の種類



出所：筆者作成

表1 1991年自治法による自治体新設・合併・昇格のための基準

自治体の種類	人口(人)	面積	歳入(ペソ)
州*	250,000	2,000 km ²	2,000万
市*	150,000	100 km ²	2,000万
町	25,000	50 km ²	250万
バランガイ	2,000**		
高度都市化市	200,000		5,000万

注* 州と市は歳入の基準を満たさねばならないが、人口と面積はいずれかを満たせばよい。

** マニラ首都圏及び高度都市化市のバランガイは少なくとも5,000人の人口を要する。

出所：1991年地方自治法

表2 フィリピン自治体の議員構成と議員数

	公選職・議員数	職権上の議員
州	知事、副知事、委員会委員	州バランガイ連合会長
	・人口10万人未満	4名
	・人口10～100万人	6名
	・人口100万人以上	8名
市	市長、助役、委員会委員	市バランガイ連合会長
	・人口10万人未満	6名
	・10万～20万人	8名
	・20万～30万人	10名
	・30万人以上	12名
町	町長、副町長、委員会委員	町バランガイ連合会長
		6名
		町青年バランガイ連合会長
		農業労働者代表1名 工業労働者代表1名
バランガイ	バランガイ長、委員会委員	青年バランガイ長としての書記長と会計官
		6名

注：印は議会の主宰者

出所：1991年地方自治法

表3 1991年の自治法による必須職員と選択的職員

自治体	必須職員	選択的任命職員
州	州議会秘書官 財務官 課税審査官 監査官 技官 予算官 計画立案開発調整官 法務官 行政管理官 保健管理官 社会福祉開発官 総務官 農務官 獣医官	人口調査官 環境天然資源官 協同組合官 建築官 情報官
市	市議会秘書官 法務官 財務官 監査官 獣医官 技官 予算官 計画立案開発調整官 行政管理官 保健管理官 住民登録官 社会福祉開発官 総務官	建築官 情報官 農務官 人口調査官 環境天然資源官 協同組合官
町	町議会秘書官 財務官 課税審査官 監査官 技官 予算官 計画立案開発調整官 保健管理官 住民登録官	行政管理官 法務官 農務官 環境天然資源官 社会福祉開発官 建築官 情報官
バランガイ	秘書官 財務官 仲裁官	地域自警団

出所：同上

る。マニラ首都圏庁は今日でも首都圏の廃棄物処理や都市交通管理において重要な役割を果たしている。

自治体の規模は、通常、歳入・人口・面積によって分類され、また、創設や統合の際も、この3つの要素が基準となる。

(2) 自治体議員

自治体の公選議員及び任命議員の構成は、表2のとおりである。すべての自治体において公選と非公

選議員とがあり、非公選議員は大統領の任命による。

(3) 自治体職員

自治体の職員は、表3のとおりである。それぞれのレベルに応じて、必ず置かなければならない「必須職員」と、場合によっては置かなくてもよい「選択的職員」の2種類あるが、小規模な自治体では、必須職員でも、すべて置いていないものもある。

表4 フィリピンにおける行政業務の分担

機能	自治体	中央政府	公社	民間
平和と秩序の維持			-	-
道路建設と維持			-	-
保健			-	
廃棄物処理と道路清掃		-	-	
交通管理			-	-
下水処理			-	
教育			-	
福祉サービス			-	-
家族計画			-	
上水道水の供給	-	-		
電力供給	-	-		
市場		-	-	
墓地		-	-	
スポーツ・公園・レクリエーション			-	
環境美化			-	-
住宅・スラム再開発			-	
図書館			-	-
消防	-		-	-
都市計画			-	-
輸送	-	-		
農業振興			-	
屠殺場		-	-	-
土地利用・建築規制			-	-
戸籍			-	-
環境保護			-	-

出所：Jurgen Ruland, *Urban Government and Development in Iloilo City, Urban Development in Southeast Asia*, Westview Press, 1992, p.119(平石正美「フィリピンの地方制度」財団法人地方自治協会編『アジア諸国の地方制度』(財団法人地方自治協会設立20周年記念論文集)第3章、p.120、1993年を全面的に修正)

(4) 政府間関係

(4-1) 中央政府と自治体との間の事務分担

中央政府、自治体、公社、民間がどのような機能分担をしているかを示すのが、表4である。これをもつても分かるように、フィリピンの中央政府と自治体とは、多くの業務において、比較的明確に役割を分けており、また、一見重複しているように見えても、両者の役割の境界線は明確に引かれている。

(4-2) 自治体間の業務分担

自治体間相互の業務と施設の分担も同様であり、役割分担は比較的明確に定められていて、日本のように、それぞれのレベルの自治体と同じクライアントを対象に競合するという事は少ない。

2-3-2 独立後フィリピンの地方分権化の歴史

このように極端なまでのトップ・ヘビー構造をもっていたフィリピンの中央-地方関係であるが、それを改めるべく独立後だけに限っても、繰り返し地方分権化の試みがなされてきた。

「地方分権(decentralization)」には、出自と性格の異なる3つの類型が存在し、ひとつは権限の分散(deconcentration)ないし「行政的分権化(administrative decentralization)」、2番目が、「財政的分権化」、そして最後が「権限移譲(devolution)」ないし「民主的分権化」であるとされる¹⁴⁹が、この定義に従えば、フィリピンの場合は、独立後早くから、第1の「権限の分散」が繰り返し試みられ、マルコス独裁の崩壊を契機に

¹⁴⁹ Manor James, *The Political Economy of Democratic Decentralization: Directions in Development*, The World Bank, Washington D.C., pp.4-8.

表5 自治体レベルごとの基本的な業務と施設

a) バランガイ

分野	業務と施設
1 農業	農業支援業務： ・栽培植物などの配布制度 ・農産品集配・買い上げ基地の運営等
2 環境	環境美化
3 保健	バランガイ保健センターの維持を含む保健業務
4 住宅	なし
5 公共事業	・バランガイ道路・橋脚の維持 ・水道の維持
6 公共建造物・施設	・多目的ホール、多目的舗装路、スポーツセンター等 ・情報・読書センター ・公設市場
7 社会福祉開発	デイ・ケア・センターの維持等
8 通信	なし
9 観光	なし
10 その他の業務・施設	・一般的な衛生・美化・固形廃棄物収集にかかわる業務と施設 ・バランガイ裁判制度の維持

b) 町

分野	業務と施設
1 農業	農業・漁業関連の普及・現地調査業務と施設： ・家畜・家禽・稚魚・種子等の配布 ・米・トウモロコシ・野菜等の苗床、薬草園・果樹・ココナッツ等の苗床 ・モデル農園 ・コブラの品質管理、地域の分配経路の改善・開発(とりわけ、協同組合を通じての) ・バランガイ横断灌漑制度 ・水・土地資源活用・保全プロジェクト ・自治体内水域でのマングローブの保全を含めた漁業関連法の執行
2 環境	コミュニティに基礎を置く森林計画の執行： ・総合社会林業計画及び類似のプロジェクト ・50kmを超えないコミュニティ森林の管理・監督 ・森林公園・緑地帯の設置及び類似の森林開発計画
3 保健	保健業務： ・初期医療器具や幼児医療に関する計画やプロジェクトの執行、伝染病・非伝染病抑止業務 ・第2次・第3次保健業務へのアクセス ・業務提供に必要な医薬品・医療器具等の購入
4 住宅	なし
5 公共事業	第1義的に町住民の需要に応えることを目的とし、町の予算から支出される業務： ・地方道・橋脚 ・公立小学校及び高校の校舎 ・保健業務遂行に必要な診療所・その他の施設 ・共同灌漑、小規模な井戸掘りプロジェクト、及び類似のプロジェクト ・漁港 ・掘りぬき井戸、水源地開発、雨水備蓄、水道施設 ・防波堤、堤防、排水溝、下水、洪水予防 ・交通信号、道路標識 ・その他類似の施設
6 公共建造物・施設	・町建築物、文化センター、公園等 ・公設市場、屠殺場、その他の町営企業 ・公共墓地 ・警察署・消防署(分署)、町監獄の用地
7 社会福祉開発	社会福祉業務： ・青少年福祉プログラム・プロジェクト、家族・地域福祉、女性福祉、老人・身障者福祉 ・浮浪者・乞食・ストリートチルドレン・ゴミ拾い・青少年非行・薬物中毒等の地域社会に根ざした更生プログラム ・授産プロジェクト及びその他の貧困者対策 ・栄養補給業務 ・家族計画業務
8 通信	なし
9 観光	観光施設及びその他の観光呼び物: 装備の取得や、そうした施設のための事業許可や保全業務の規制・監督を含む
10 その他の業務・施設	・固形廃棄物処理制度もしくは環境管理制度及び一般的な衛生情報業務に関連した業務と施設：投資・雇用情報制度、税・市場情報制度、公立図書館の維持 ・適切な輸送施設、教育・警察・消防への支援と施設(ただし、市のみ)

c) 州

分野	業務と施設
1 農業	農業・漁業関連の普及・現地調査業務と施設： ・植物の害虫・伝染病予防 ・酪農園、家畜市場、畜産場、人工授精センター ・農民・漁民協同組合組織及びその他の協同組織における支援、適切な技術移転
2 環境	・森林諸法、汚染抑止法、小規模鉱山法、環境保護関連法の執行 ・地域の目的のための小規模水力発電計画
3 保健	病院及びその他の第3次保健業務を含む保健業務
4 住宅	社会保険庁や公務員共済等の資金によらない低価格住宅や集合住宅プログラム・プロジェクト
5 公共事業	第1 義的に州住民の需要に応えることを目的とし、州の予算から支出される業務： ・地方道・橋脚 ・町横断水路・排水溝、下水、洪水対策、灌漑施設 ・埋め立てプロジェクト ・その他類似の施設
6 公共建造物・施設	州の建物、州刑務所、自由公園、その他の公共集会場所、及び類似施設
7 社会福祉開発	社会福祉業務： ・帰順した反乱分子や開発計画の立ち退き者への計画やプロジェクト ・救援作戦 ・住民開発業務
8 通信	町の間を結ぶ通信業務(国家の政策指針に従っての)
9 観光	観光開発及び促進計画
10 その他の業務・施設	・コンピュータその他を使っての税情報と徴収業務の向上・近代化 ・産業調査と開発業務、適切な技術移転 ・融資へのアクセスを含む投資支援業務

d) 市

町と州業務・施設に加えて、適切な通信輸送施設と、教育・警察・消防業務及び施設

出所：1991年地方自治法

第3の分権化が始まったといえるであろう。

1. 第三共和国(1946年 - 1972年)

この時期には、地方自治関連の法令が多く存在するが、なかでも重要なのは、次の3つである。地方自治法(Local Autonomy Act、1959年、共和国法第2264号)、「バリオ憲章」(1959年、共和国法第2370号。後に改正されて第3590号)、そして「分権化法」(1969年、共和国法第5185号)が、それである。これらはいずれも、自治体の機能と権限の拡大を目的としている。最高裁も、大統領が自治体に対して持っている「一般監督権」をより厳密に解釈する傾向を明確にしている。

他方、注意しなければならないのは、この時期、中央集権化の試みも部分的には試みられていることである。例えば、1950年に内務省が廃止され、地方自治関連の機関が大統領府の地方自治局に移されている。しかし、一般的な趨勢としては、地方分権化が顕著であり、とりわけ、それはこの時期の終わりに準備された「総合行政改革計画(Integrated Reorganization Plan)」と、新憲法草案において地方自治が独立した章として立てられたことによくみてとれる。

2. マルコス独裁期(1972年 - 1986年)

マルコス大統領は1972年9月フィリピン全土に戒厳令を布告し、1981年に形式的に解除したものの、「ピープル・パワー革命」によって権力の座を追われるまで、独裁的な支配を敷いたのである。この時期の中央 - 地方関係は、制度面では、地方自治制度の整備が図られたが、実際の権力配分では中央集権化が進行したといつてよいであろう。とりわけ、「暫定国民議会」が設置される1978年まで議会が完全に停止され、立法は大統領による行政命令の形でなされたため、大統領の権力は強大なものとなったのである。

この時期の中央 - 地方関係を考える際の重要な制度としては、地方管区(Region)制度とバラングイ(Barangay)制度の2つがある。

(1) 地方管区制度

1970年に準備された「総合行政改革」は議会の承認に手間取り、戒厳令布告後に行政命令として発効したが、その重要な柱が、「地方管区」制度の導入であった。その骨子は、全国を11の地方管区(後に12)に分割して、そのそれぞれに地方管区センターを定

め、そこに各中央官庁の地方管区事務所を置くというものである。これと関連して、それまで省庁によって組織のあり方がばらばらであったものを規格化し、多くの官庁に地方管区が設置されたのである。こうした地方管区制度は、従来マニラ首都圏に集中していた中央官庁機関を地方に分散すると同時に、地方管区開発評議会(Regional Development Council)において各省庁の開発計画の調整を行い、なおかつ州知事や市長を評議員に加えることにより、開発計画立案・実施への地方自治体の関与増大を目的としていた。事務局は国家経済開発庁(NEDA)の地方管区事務所が担当した。このことにも象徴されるように、従来地方開発における地方利害の表出と調整は国会議員と大統領によって担われていたのを、行政のラインによってこれを行うことにより、地方開発計画の非政治化と効率化を図ったものといえよう。

(2) バランガイ制度

1972年12月、全国に市民集会を設置(大統領令第86号)翌1973年1月市民集会はバランガイと名称変更(大統領令第86A号)1974年9月、フィリピンにおけるすべてのバリオ(村)がバランガイとされる(大統領令第557号)。これにより、全国のすべての市、町の下に自治体としてのバランガイが置かれることになり、自治体は3層構造になった。こうした構造は1983年の地方自治法で明確に規定された。現在、フィリピン全土には約4万2,000のバランガイが存在し、すべての国民が必ずバランガイに帰属しているが、この最小の地方自治体が全土を覆うようになったのは、多分に政治的な理由による。上述のように、マルコスが戒厳令布告と同時に議会を停止したため、何らかの形で政権の正統性を調達する必要があった。そのための制度として利用されたのが市民集会(Citizens Assembly)であり、これを全国で開催し、そこでの挙手ないし拍手による議決で、政権の重要政策への承認がなされたものとみなしたのである。

地方管区制度は、のちに「ボーク・バレル」制度のところで詳しくみるように、地方開発計画の立案と実施に関わる中央政府と地方自治体間の調整を、従来は政治家が主として担っていたものを、行政機

構が「非政治的」に行おうとすることに最大の意義があった。その制度の構想はマルコスによる独裁体制樹立以前から準備されていたが、その実施が戒厳令と同時に開始されたのは、決して単なる偶然とすることはできない。まさに、マルコス型「開発独裁」の、いわば目玉政策の1つであったのである。バランガイ制度は、マルコスが草の根レベルの地方政治家を、翼賛政党型と党連合「新社会運動(KBL)」に組み込んで、直接彼等を掌握することにより、長期独裁政権を安定的なものにするのに大いに役立った。その意味で、地方管区制度は典型的な行政的分権化であり、バランガイ制度は政治的分権化の萌芽を含みながらも、政治的には中間権力を排除するという中央集権化のベクトルを強く有した制度改革であったといえるであろう。

3. 1986年以降

1986年2月、「ピープル・パワー革命」によって、マルコスは国外逃亡を余儀なくされた。

(1) 「民衆志向の開発のための政策アジェンダ」

アキノ大統領は就任直後に「民衆志向の開発のための政策アジェンダ」を発表したが、そこで、政府の役割と構造はいくつかの重要な組織原理を指針とすべきとしたが、その1つが分権化であった。開発への分権化アプローチを追求するために「政策アジェンダ」は政府が採用すべき次の分権化措置を提示したのである。

権限と機能を下へ降ろすことによって地方管区と自治体レベルの組織を強化する。

地方管区、自治体の開発計画の促進・調整のための結節点として地方管区の組織単位を強化する。

地方レベルで実施される国家計画のいくつかについては、その監督権限を中央官庁から地方自治体首長に移管して、地方自治の強化をはかる。

地方管区開発評議会の再活性化を通じて地方管区と自治体レベルの開発計画立案能力を強化する。その際、地方管区開発評議会には十分な権限が付与される。

資格をもつ専門スタッフの登用と現有職員

訓練によって開発計画立案の持続的向上をはかる。

計画立案と実施過程に地域社会の諸組織や NGO を巻き込むことにより、住民の積極的参加を促す。

(2) 1987年憲法

第2条 諸原理と国策の宣言

第25節 「地方自治体における自治は保障される。」

第10条 地方自治体

第1節 フィリピン共和国の地方自治体は、州、市、町、及びバラングイである。ムスリム・ミンダナオ及びコーディエラの自治区については、以下に規定するところによる。

第5節 地方自治体は地方自治の基本政策に合致するかぎり、国会の規定する趣旨と制約のもとに、自己の財源として歳入を講じ、租税、使用料、料金を徴収する権限を有する。この租税、使用料、料金は、当該地方自治体に専属することが認められる。

第6節 地方自治体は、法律の定めるところにより、国税の一定割合を自動的に配布されるものとする。

第7節 地方自治体は、法律の定めるところにより、個々の地域における国の資源の利用及び開発によって得られた利益につき、正当な配分を認められる。住民と直接的利益を分かち場合にも同様の配分が認められる。

第14節 大統領は、地方管区開発評議会もしくはこれに類する機関を設置し、州・市・町の職員、行政各部その他の政府機関の地域における長、及び地域におけるNGO代表でこれを組織する。この会議の目的は、行政における地方分権の促進にあり、地域の自治体の自治能力を強化し、経済的社会的発達を増進させることにある。

(3) 1991年地方自治法

1991年自治法は、1987年憲法に次のようなプログラム規定があったので、策定の準備がアキノ政権下で進められた。「国会は地方自治法を制定し、分権制と解職請求権、人民発案、承認投票の機構を備えた、

対応性と責任性のある地方自治体につき規定を置かなくてはならない。(以下、略)(第19条第3節)。

しかし、アキノ政権発足直後からのクーデタの連続で、新政権の重要政策の多くが滞り、実績があげられなかった。そこで、1990年代に入って、憲法で立法するよう指定された自治法を成立させて、アキノ政権の最大の業績として喧伝しようとの意志が働いたのである。1992年の大統領選も近づいて、アキノ政権の初代内務自治長官であったピメンテル上院議員も同法成立により力を入れることになった。他方、自治体の側からすれば変えるのならなるべく自分に有利なものにしたいといった誘因が働いたといえよう。

マクロ的には、同法成立の要因として、アキノ政権における一連の民主化(脱マルコス化)、1989年の経済構造調整政策の導入、世界的なアジェンダに対する敏感さの3つが指摘できよう。が具体的にうかがえるのが大統領の一般的な監督権(General Supervision)の制限であり、既に政権発足直後に出した「自由憲法」に含まれている。

はいうまでもなく、マルコス体制下で肥大しかつ破綻した中央政府機関の縮小再編成が、急務であったのである。については、1980年代後半から、国際援助機関において「地方分権」が重要なアジェンダになり、フィリピンは、まさにそうした新しいアジェンダを先取りする国であり、また、国際機関からすれば、新しいアジェンダの実験場であった。

法律制定の過程では、特に市長連合のリーダー達が(セブのオスメーニャ氏など)積極的に動いた。中央官庁の中では、新法の草案に対する反応がまちまちで、積極的に抵抗した省庁は業務の分散化や予算・人員の削減を抑えることができ、逆にトップが消極的な反応しか見せなかったところ(例えば保健省)は、タスクフォースの草案に近い形で業務・人員の移行が行われた。

同法の成立過程を調べると、アメリカ政府の影響力が大きいということに気づく。おそらく、同法成立後の援助額の増額及び、どのような援助組織を使って分権化支援を行うかについても、相当周到に話し合われた形跡がある。

いずれにせよ、このアキノ期に入って、フィリピンは、初めて本格的な「民主的な分権化」と、それと

表6 省庁別の移管された職員数

省庁名	移管職員数(名)	移管対象になったが、保持された職員数
保健省	46,107	270
農業省	17,667	131
社会福祉開発省	4,141	16
環境天然資源省	899	4
予算管理省	1,650	
フィリピン闘鶏公社	25	
国家食肉検査公社	9	
合計	70,498	421

出所：Tapales, Proserpina, D et al, " Human Resources Development and Management in Local Government, " in Tapales et al, Local Government in the Philippines : A Book of Readings Vol.I, Center for Local and Regional Governance and National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, 1998, p.205.

表7 地方自治法改正による配分比率の変化

	配分対象	改正以前*	改正後
地方自治体	州	* 27%	23%
	市	* 22.5%	23%
	町	* 40.5%	34%
	バラングイ	10%	20%
基準	人口割	70%	50%
	面積割	20%	25%
	均等割	10%	25%

注：*印は実質配分比率による。

出所：The 1991 Local Government Code から筆者作成

セットになった「財政的な分権化」を試みるようになったのである。

2-3-3 1991年地方自治法の特色と効果

1. 特徴

(1) 移管された業務

いくつかの重要な基本的業務が地方自治体へ移管された。具体的には、保健、農業、環境天然資源、公共事業、社会福祉サービス等である。

表6は省庁ごとに見た移管職員数であるが、これで分かるとおり、7万人もの職員が中央政府から地方自治体に移管されたのである。

(2) 特定の規制・許認可権の移管

移管された規制権・許認可権のなかでも重要な

は、農地の再分類(Reclassification)、土地の分割(Subdivision)、食糧品の検査、庶民の交通手段であるトライシクルの営業許可などにかかわる規制の権限である。

(3) 内国歳入割当(IRA)の自治体配分の増加

従来は、一般基金に算入されない国内歳入の20%が地方自治体に与えられ、そのなかから最初にバラングイに10%が配分され、残った配分金のうち町に45%、州に30%、市に25%が配分された。ところが、新自治法では、配分比率は過去3年間の徴税額の平均に基づいて算定され、1991年地方自治法発効の1年目は30%、2年目が35%、3年目以降が40%と配分比率が設定された¹⁵⁰。

IRAの配分方式は表7のように改正された。

¹⁵⁰ 平石正美「フィリピン」森田既(編)『アジアの地方制度』東京大学出版会、1998年、pp130-131。

本報告書第3章第2節において持田教授が指摘するように、IRAは財政移転の総額を国家歳入の一定割合に固定している点で、地方財政が国家レベルのマクロ的な安定を妨げない柔軟性をもつ。

さて、改正のポイントは、バランガイへの配分比率を従来の10%から20%に増やし、他方残りの配分を市にやや厚く、州と町に薄く変更し、さらにその配分基準のうち、人口割当分を70%から50%に引き下げ、面積を20%から25%へ、自治体均等割当を10%から25%に引き上げた。持田教授、林教授によると、人口割当は対人社会サービス、面積はインフラ投資、そして、均等割当は固定費に係る財政需要の代理指標である。改正によって、人口割当を減らし、面積割当を増やすことにより、財政調整的な機能を強化したということがいえる。また、自治体間配分では、バランガイ割当を増やしたことは、末端の自治体を重視する考えといえるが、他方、町のとり分よりも市のとり分を増やしたのは、財政調整の観点からは逆行的であるといえる。さらに、州の割当が大幅に減少したのは、州が、中央政府と基礎自治体とを媒介する中間的な自治体としての役割を果たす上でマイナスになるといえる。

(4) NGO や「民衆組織」(People's Organizations : PO)
などのガバナンスへの直接的関与のための枠組み

新自治法は、地方議会における部門別代表や地方議会・評議会・委員会におけるNGO代表選出を義務づけることなどによって、地方自治体においても、「市民社会」が積極的な役割を果たすための枠組みを明確に打ち出したのである。

2. 1991年地方自治法の効果

1991年地方自治法の効果としては、次のような点を指摘できるであろう。

- ・ IRA 増加と歳入基準見直しによる自治体の歳入増加
- ・ 予算管理省から自治体への自動送金
- ・ バランガイ行政の向上
- ・ 第5級、第6級町及びバランガイへの技術支援計画
- ・ 町とバランガイの開発評議会の重要性認識

- ・ 自治体と内務自治省との関係変化：規制関係から支援的な役割へ
- ・ 中央官庁と自治体との関係変化：中央官庁が脇役、自治体が計画の推進役へ
- ・ 自治体の企業家精神の向上
- ・ 1600以上のNGO / POの認可

2-3-4 1991年地方自治法の現状と問題点

1. 国際機関による評価

こうした1991年地方自治法の実施過程はどのようなものであったであろうか。同法の実施過程を最も体系的かつ継続的にモニターしたのは、アメリカの援助機関である米国国際開発庁(USAID)の「統治と地方民主主義(GOLD)」プロジェクトであった。GOLDが1992年から継続的に実施した評価「現地評価速報(Rapid Field Appraisal)」から、実施過程の問題点を見てみたい。

(1) USAIDによる評価

USAIDの評価によると、1992年1月段階では、あらたに選出された地方首長は、1991年地方自治法の諸規定の実施に「日和見」的な姿勢をとっていた。1993年1月になると、彼らは新法の実施の方向に動き始めた。中央政府諸機関も人員や資産を移転し始めたのである。1993年9月の報告では、定員の移管における行政上の問題点が解決されつつあり、IRA制度も機能し始める。1994年6月には、自治体の側に弾みがつき、実験の成果を彼らが収穫するようになる。1995年6月段階では、地方財源がより動員されるようになり、業務提供も改善した。しかし、中央政府諸機関は権限移管が完了した後の新しい役割を積極的に追求するということではない。1996年5月の第6回の評価では、分権化過程がすべての等級及び類型の自治体に及び、かつ業務提供の管理がより成熟したものに深化していくにつれて、自治体もより活動的になり開発的になったとされている

GOLDは1998年の第7回「現地評価速報」で、次のような結論を出している。

フィリピンの統治は地方レベルで再定義されつつある。1991年の新自治法は、実験、参加、差異化された業務提供を全国で可能にするよ

うな環境を作った。例えば、自治体は単に社会業務を提供するだけでないといなされるようになった。より応答的な自治体のための、民間部門やNGOとのパートナーシップが紡ぎ出された。

1991年の自治法の下での分権化はおおむね成功である。1992年からの施行開始に際して遭遇した移行期の困難と、新法前の中央集権的な諸手続の名残である行政制度にもかかわらず、統治の再定義は自治体が、地域社会によりよく奉仕することを可能にした。

新しい、参加型の地方リーダーシップが台頭しつつある。多くの地方指導者が開発活動に、より照準を合わせ、民間部門やNGOとのパートナーシップを進んで組もうとしている。こうして、希少資源の最大活用が図られているのである。

分権化されたさらなる民主主義への主要な障害は、中央が変化をためらっていることである。中央政府諸機関は自治体が地元で定義した優先課題を追求するための技術的な支援を提供することをためらってきたことである¹⁵¹。

しかし、GOLDはいくつかの問題点も指摘している。その1つが地方歳入と資源動員をめぐる問題である。

民間部門が人的・物的資源動員にますます大きな役割を果たしつつあり、例えば、小規模なBOT方式、使用者料金課徴制、クレジット金融(融資や債権)などが利用されるようになってきたが、それでも、まだ、そうした制度の存在を知らない自治体も多い。

自治体の財政的な自立、会計検査、計画立案とその承認過程に制約を与えるような政策や手続きが国の側に多く残っている。特に、そ

れは会計検査と不動産税行政に顕著である。1991年以前は、不動産価格は市場価格に連動していなかったが、それを新自治法によって市場価格を基礎に不動産税を課するようになり、しかも、土地評価が自治体に移管されたのである。しかし、短期間にそれを自治体を実施することは実際的には不可能である。

(2) 世界銀行による保健業務の地方移管評価

1991年当時、今回の地方分権の焦点となったのは、いうまでもなく保健業務であるが、世界銀行はフィリピン保健省の依頼を受けて、1991年地方自治法が保健業務においてどのようなインパクトをもつかの評価を行った¹⁵²。それによると、保健業務の地方移管のプラスとマイナスは、ほぼ均衡するが、マイナス面では国家による病気抑制計画の一部に深刻な影響を及ぼす危険があるというものである。具体的には、自治体間の格差が拡大し、豊かな自治体は従来以上の保健業務提供を行えるが、貧しい自治体の場合、本来は移管される業務に応じて配分されたはずのIRA増額分が自治体の一般財源に組み込まれてしまうため、保健業務の低下がみられるというのである。

また、市町レベルに大きな権限が移管されたにもかかわらず、それに見合った実施能力をもたないといったミスマッチを解消するためにも、州の監督・調整権限を強化すべきであるといった指摘もなされている¹⁵³。

USAIDや世界銀行による評価を念頭に置きながら、改めて1991年地方自治法が、フィリピンの中央-地方関係にどのような影響を及ぼしたかについて、主として財政の観点に焦点を絞って考察してみたい。

2. 中央政府と地方自治体との事務分担と財政分担

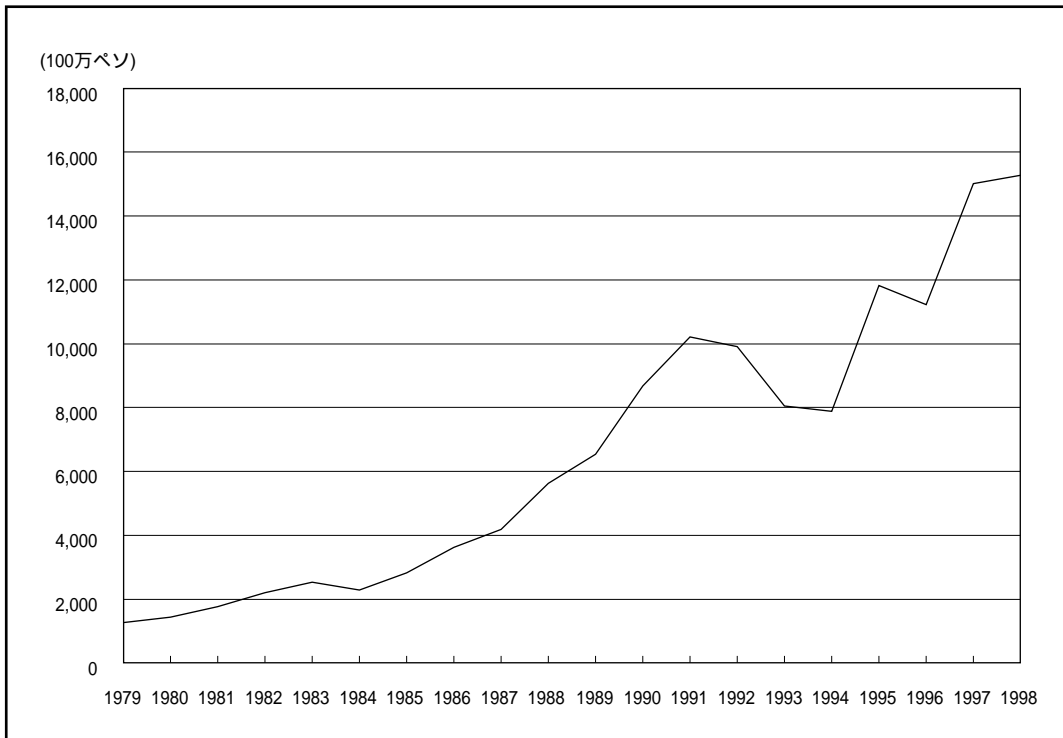
新自治法施行後も、フィリピンの行政構造は相変わらずトップ・ヘビーである。それを最もよく表す

¹⁵¹ Governance and Local Democracy Project, Project No.492-0471, "Synopsis of Findings : Seventh Rapid Field Appraisal of Decentralization," prepared by the Associates in Rural Development, Inc, Under Contract No. 492-0471-C-00-5089-00, With USAID/Philippines, pp.1-3.

¹⁵² その成果が、次の世界銀行の内部報告書にまとめられている。 *Philippines Devolution and Health Services: Managing Risks and Opportunities*, May 23, 1994, Report No.12343-PH, Country Department 1, Population and Human Resources Operation Division, East Asia and Pacific Region Office.

¹⁵³ *Ibid.*, p.119.

図3 中央政府支出に占める保健関連予算



出所： Philippine Statistical Yearbook 1985, 1990, 92, 95-96, 98-99.

のが、職員の多くを自治体に移管した保健省の例である。図3で分かるように、歳出予算は移管後も減少せず、むしろ、大幅に増加している。

こうした傾向が保健予算だけに限られるかどうかをみたのが、表8である。さらに、それをグラフ化したものが図4である。

これは、表8によっても明らかとなり、中央政府の対GDP比歳出は新自治法の施行後もさして減少していない。もちろん、地方自治体歳出の対中央政府歳出比は1991年地方自治法施行後大幅に増加したが、その後停滞傾向にある。

ここから読み取れるのは、次のことである。(1) GDPに占める行政(中央+地方)の経費の比率はマルコス政権後期と較べて、アキノ政権期に飛躍的に増大したことである。しかし、注目すべきは、アキノ政権期には対中央政府比地方自治体歳出が極端に減少したことである。すなわち、地方自治体は財政面からみてこの時期、その活動が相対的に大幅に縮小

したのである。まさに、一般に考えられているのは逆に、アキノ時代は、財政面では圧倒的に中央政府優位であった。しかし、1991年の地方自治法が施行された1993年になると、地方政府の対中央政府歳出比率が大幅に増大(ほぼ倍増)し、その後も1994年まで上昇、1995年にいったん減少したものの、その後17%ほどで安定している。まさに、これが1991年地方自治法の直接的な影響であるが、同時に、そのインパクトは1996年で一応の完成をみたといえる。他方、注目されるのは対GDP中央政府支出の比率は新自治法の施行にもかかわらず、ほぼ一定している。これは、保健省だけでなく、地方分権後も中央政府全体の活動量が減っていないことを意味するといえよう。

次に図5によって、人員面で中央-地方比率の変化をみると、地方分権化後には、地方公務員の対中央公務員比率が飛躍的に高まっていることが分かる。まさに、人員面では、新自治法の施行は中央-地方関係に際立った変化をもたらしたといえよう。ただ、1995年以降は、定員が若干増加しても、比率はほとんど変わらず、一定したままである。このことは、人

表8 中央政府と全地方自治体の歳出規模の比較(単位 : 100 万ペソ)

年	歳出			地方 / 中央 (%)	GDP*3	中央政府歳 出 / GDP(%)	中央 + 地方歳 出 / GDP(%)
	中央政府 *1	地方自治体 *2	計				
1976	22,332.0				133,928	16.67	
1977	22,597.0				155,631	14.52	
1978	28,066.0	1681.2	29,747	5.99	178,603	15.71	16.66
1979	34,154.0	1899.7	36,054	5.56	220,477	15.49	16.35
1980	38,079.0	3280.6	41,360	8.62	243,749	15.62	16.97
1981	49,083.0	3804.6	52,888	7.75	281,596	17.43	18.78
1982	51,142.0	4501.2	55,643	8.80	317,177	16.12	17.54
1983	55,811.0	5040.4	60,851	9.03	369,077	15.12	16.49
1984	68,625.0	5454.0	74,079	7.95	524,481	13.08	14.12
1985	87,390.0	6198.5	93,589	7.09	571,883	15.28	16.36
1986	114,505.0	6537.3	121,042	5.71	608,887	18.81	19.88
1987	154,975.0	6777.4	161,752	4.37	682,764	22.70	23.69
1988	167,409.0	8052.7	175,462	4.81	799,182	20.95	21.96
1989	227,421.0	9653.8	237,075	4.24	925,444	24.57	25.62
1990	255,800.0	13004.7	268,805	5.08	1,077,237	23.75	24.95
1991	298,900.0	16484.1	315,384	5.51	1,248,011	23.95	25.27
1992	308,400.0	23086.2	331,486	7.49	1,351,559	22.82	24.53
1993	313,700.0	38165.9	351,866	12.17	1,474,457	21.28	23.86
1994	327,768.0	51400.5	379,169	15.68	1,692,932	19.36	22.40
1995	392,450.0	58937.2	451,387	15.02	1,905,951	20.59	23.68
1996	416,138.0	65046.5	481,185	15.63	2,171,922	19.16	22.15
1997	491,783.0	80772.1	572,555	16.42	2,421,306	20.31	23.65
1998	528,263.0				2,667,108	19.81	

*1 Philippine Statistical Yearbook 1985, 1990, 92, 95-96, 98-99.

*2 Source : Commission on Audit.(1985, 1990 and 1999 Philippine Statistical Yearbook)

*3 1950-79:Philippine Statistical Yearbook 1985, 1980-1998:Yearbook1999.

*3 Source : National Statistical Coordination Board.

*3 Current Price

図4 中央政府と全自治体の歳出規模の比較

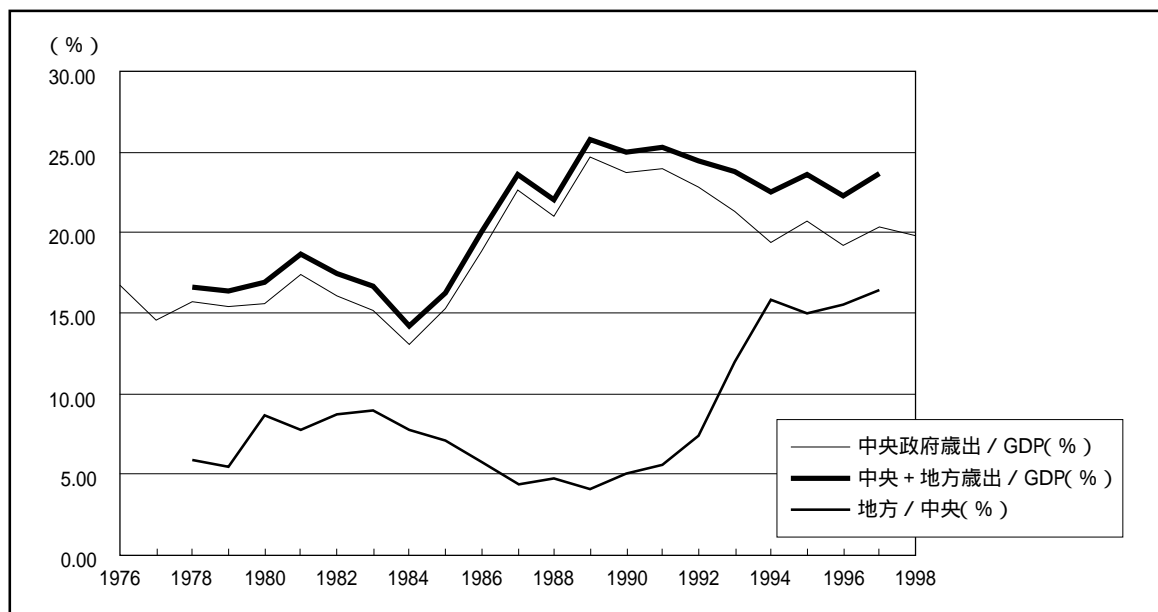
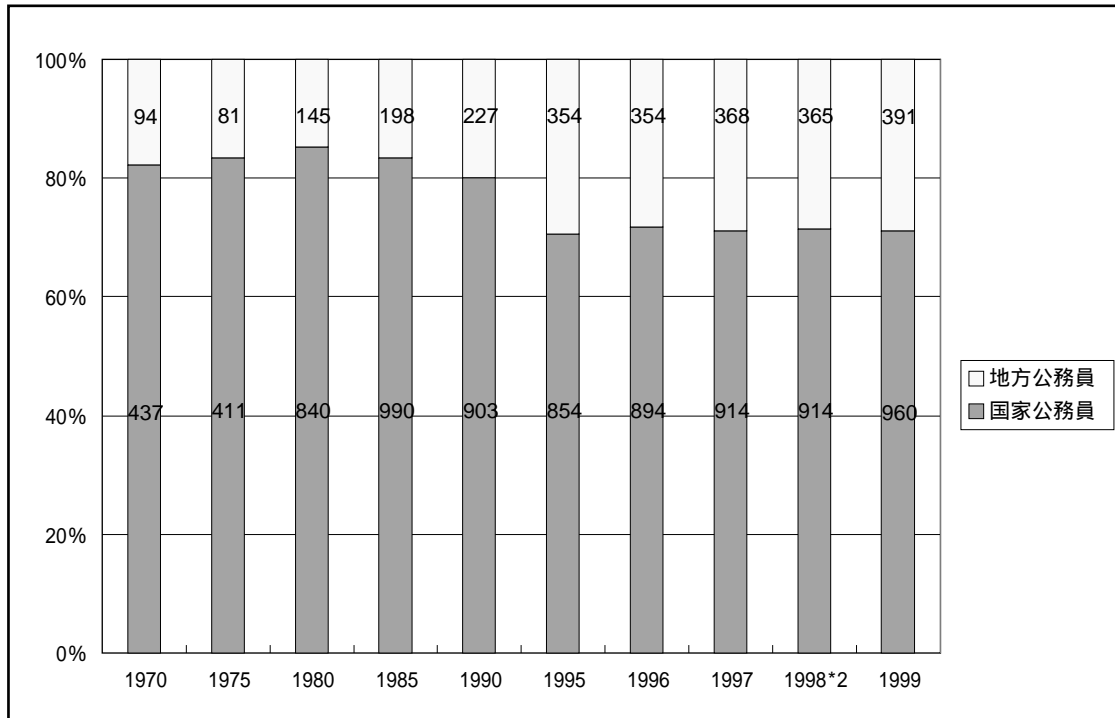


図5 国家公務員及び地方公務員のそれぞれ全体に占める割合の推移



注：グラフの実数値は千単位。

出所：1999 Philippine Statistical Yearbook 及び 2000 Philippine Statistical Yearbook(NSCB)

員面からみても、新自治法の実施が1995～1996年頃に、一応の完成をみたことを意味するであろう。

3. 一般交付金への依存度の増加

1991年地方自治法の目的の1つが地方自治体の課税ベースの拡大であるが、図6、7からも分かるのは、自主財源が減少して、外部財源、とりわけ、内国歳入割当金(IRA)への依存度が高まっていることである。ただし、IRAへの依存の増加は近年は一段落している。これは、地方税の拡大が、現実的には依然として難しいことを示している。1991年地方自治法施行の後、自治体の累積債務がどのように変化したかを示すデータは存在しないが、毎年の歳入に占める借入れ額の推移をみると、図8のとおりであり、1992年以降全自治体の借入れ額の総額が激増していることが分かる。地方分権は、財政悪化に苦しむ中央政府が債務を地方政府に降ろすことであるとの批判も存在するが、フィリピンの場合も、そうし

た批判が必ずしも外的外れでないかもしれない。

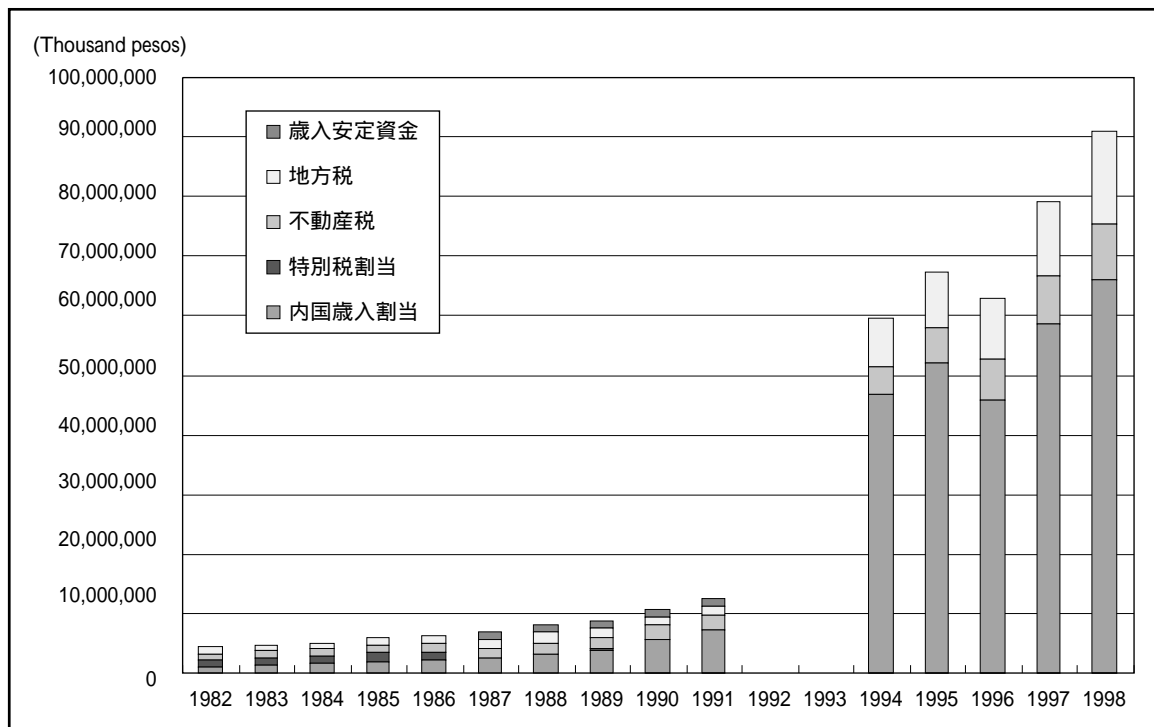
4. 地域格差

1991年地方自治法は、内国歳入割当を都市よりは地方に厚くすることによって、都市と農村との地域格差を是正しようと試みているが、この試みが成功しているかどうかを、会計検査院の年次報告書(地方自治体篇)の統計に基づいて計算したのが、表9である¹⁵⁴。

資料の制約から1991年地方自治法施行直前の1990年と施行直後の数年を比較しただけであるが、いくつか興味深い結果が見出せる。まず、町レベルでは、新自治法が実際に施行された1992年には、町の歳入の格差が著しく縮小した(0.39→0.35)。その後も、自治体間の格差は減少したが、実施の最終年に近い1995年になると、逆にやや拡大する傾向がみられる。こうした格差拡大が、その後も続いたかどうかは不

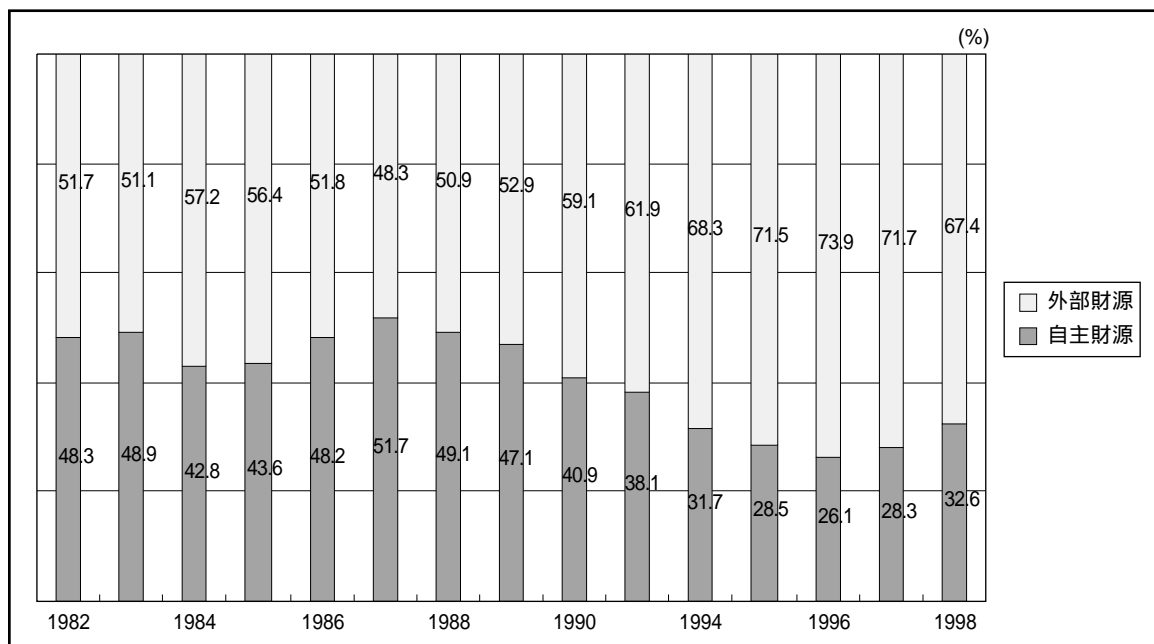
¹⁵⁴ 筆者がたまたま所持している会計検査院の年次報告(地方自治体篇)は、1982年、1990年、1992年、1994年、1995年版である。このうち、1982年度版には、のちの年度のものと比較できる表が存在しないため、計算からは除いた。

図6 地方自治体の税収入とその内訳の推移



出所：1950-79: Philippine Statistical Yearbook 1985, 1980-1998: Yearbook 1999

図7 自主財源と外部財源の割合



注：上でいう「自主財源」とは、不動産税、地方税(商品及びサービス税)、資本収入、公営企業収入その他であり、「外部財源」とは、内国歳入割当、特別税割当、歳入安定資金、贈与、特別収入、借入れ、資金間移転、その他を指す。

出所：1950-79 : Philippine Statistical Yearbook 1985, 1980-1998 : Yearbook 1999

図8 地方政府の借入額推移

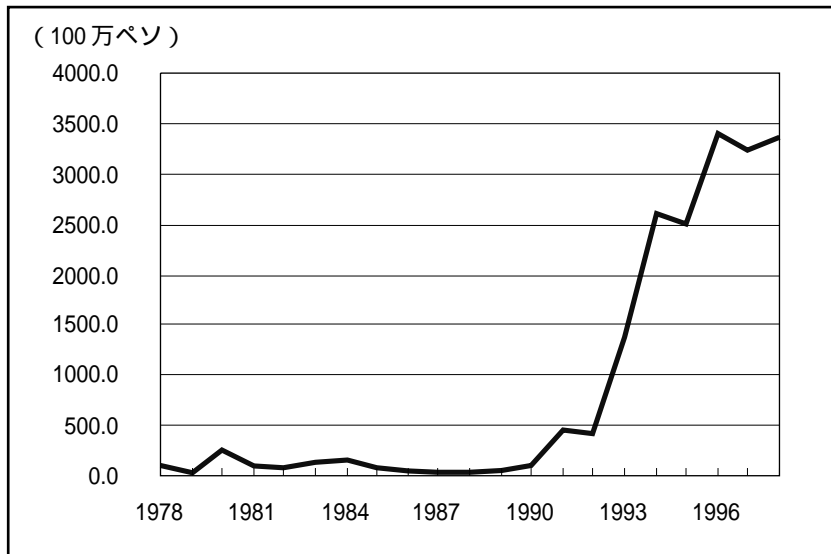


表9 町の歳入格差(単位は千ペソ)

年 度	町 数	最小値	最大値	合 計	平均値	GINI 係数
1990	1499	378	43444	6219033	4148.79	0.388821
1992	1448	1071	62507	9178288	6338.60	0.350301
1994	1482	7注	144711	20229383	13650.06	0.333711
1995	1498	80	138132	23360925	15594.74	0.347932

注：町自治体の歳入としては異常に小さいと思うが、報告書には、このように記載されている。

出所：Commission on Audit, Annual Financial Report of the Local Government, 1990, 1992, 1994, 1995.

明である。

いずれにせよ、これら統計資料からは、資料的な制約もあり今の段階で明確なことはいえないが、少なくとも町レベルでは、格差は1991年地方自治法以前と較べて改善していると暫定的に結論できるであろう。

5. 地方開発協議会の形骸化

1991年地方自治法の「目玉」の1つが、地方開発協議会(Local Development Council : LDC)の設置である。従来トップダウン型の地方開発とボトムアップ型の地方開発との間の調整機関としては、マルコス期に作られた地方管区開発協議会(Regional Development Council : RDC)があったが、これに加えて、同法は州、市、町のそれぞれのレベルで開発協議会を

設け、当該自治体からの代表、その自治体管轄下の下級自治体の首長に加えて、NGOなどの代表を構成員とした。LDCは最低6カ月に1度の開催が義務づけられて、その機能は 長期、中期、年次の社会経済開発政策及び計画の立案、 中期及び年次投資計画の立案、 社会経済プログラム及びプロジェクトの優先順位づけ、 それら開発プログラム及びプロジェクトの実施に伴う調整・モニタリング評価などである。また、上級自治体の開発協議会は、その管轄下の自治体の開発計画を審査する権限をもつ¹⁵⁵。

こうした地方開発協議会が実際に期待された役割を果たしているか否かについては、議論は分かれるが、一般的には協議会の運営は形式化しているというのが、大方の評価であろう。

¹⁵⁵ この項については、次の論文を参照した。山田恭稔「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』第14巻第1号(1998年4月)

6. 政治家による中央地方間調整機能の根強さ：
「ポーク・バレル資金」

なぜ、1991年地方自治法により制度的には大幅な地方分権がなされたにもかかわらず、とりわけ予算面でみた場合の、地方自治体の対中央政府活動比率が、大きく増加しないのであろうか。その理由は、日本であれば警察・消防をはじめとして地方経費の主要部分を占める地方の公共事業費の大部分が中央政府財政に計上されているためである。しかも、そうした公共事業のほとんどが、国会議員と大統領との個別折衝によって、地方に配分されているのである。

そもそもフィリピンの国家には、アメリカ同様、日本的な「行政」は存在しない。行政は単なる議会の執行機関にすぎないのである。また、日本の行政のように、利益団体が表出する多様な利益を調整し、議会につなぐといった「利益集約」機能はほとんど果たしていない。そうした役割を果たすのは中央と地方の政治家であり、行政サービスの提供も、政治家が直接、選挙民に対して行うことが多い。フィリピン人は地域の身近な問題についての具体的な要求がある場合、中央地方の行政機関(行政官僚)ではなく、地方自治体首長も含めた政治家(国会議員、知事、市・町長)に直接陳情するのである。地域住民にとって、市・町役場や中央省庁の出先機関は、証明書や申請書を受理する窓口ではあっても、それによって行政サービスが提供されるとは一般に認識されていない。その意味で、一般国民の日常生活において、中央・地方の行政機関が占める重要性は極めて小さいといわざるを得ない。このことをなによりもよく示すのが、地方開発における「ポーク・バレル資金」の存在である。フィリピンの地方開発においては、事業選定から予算額の確定、そしてその執行に至る一連の過程で、大統領と国会議員の果たす役割が非常に大きい。

ポーク・バレルの歴史はアメリカ植民地期に遡る¹⁵⁶。1922年に公共事業に関する予算が、一般予算法から分離独立され、いくつかの公共事業が上下両院の合同委員会による承認を要するとされたのである(法律第3044号)。具体的には、警察・軍兵舎・学校校舎・その他の公共建築物、道路・橋の建設と管

理、井戸、波止場・棧橋、堤防、電話通信網の設置と維持管理が、それであるが、これによって、国会議員は、公共事業の選定執行に大きな影響力を行使することができるようになった。独立後も公共事業における「ポーク・バレル」は存続し、1950年には、個々の国会議員が公共事業を選定できるようになり(法的規定はなし)、1955年の共和国法第1411号(1955～1956公共事業法)では、各種コミュニティ事業については下院議員が、全国レベルの公共事業については上院議員がそれぞれ事業選定することが定められた。以後、マルコスによって戒厳令が布告される1972年まで同様の公共事業法が毎年制定されてきたのである。

戒厳令体制下においては、当初議会在が停止されたため、ポーク・バレルは廃止されたが、1978年の一院制の翼賛議会「国民議会」の設置とともに、再び、ポーク・バレルが復活した。その後、1972年以前の二院制への回帰がなされたアキノ政権期(1986～1992年)を経て、ラモス政権(1992～1998年)に至るとポーク・バレル資金は、いわば完全に復活し、議員1人当たりの予算は、平均5,000～6,000万ペソに達するようになったのである。ラモス政権後期に、こうした巨額のポーク・バレル資金のあり方がマスコミ等でも批判され、エストラダ政権(1998～2001年)では、表面的には制度は廃止されたが、実質的には存続し、むしろ拡大されて今日に至っているのである。

こうしたポーク・バレルは、あくまで中央政府予算の配分と執行にかかわる問題であるので、中央政府から地方政府への財政移転の問題では全くないが、にもかかわらず、地方の住民にとっては、それに等しいものとしてとらわれている。実際、地方に行くと、バスケットボール場などの小規模な公共施設に、それを誘致した国会議員の名前が付与されている光景に多く遭遇するのである。

中央政府の予算が、1991年地方自治法施行以降も、相対的に減少していないのは、まさに、こうしたポーク・バレル存続を望む国会議員と中央官庁の思惑とが一致しているためとみてよいであろう。

ここから、広義でのフィリピンの政府間財政移転

¹⁵⁶ この項については、西村謙一氏の研究に多くを負っている。特に記して感謝したい。

表 10 ラモス政権下のポーグ・バレル

予算項目	下院議員 1 人当たり 予算額(ペソ)	事業の種類	事業選定における 議員の裁量の幅
地方開発予算 Countrywide Development Fund	1,250 万(1993-1996) 1,125 万(1997-1998)	制限なし	事業の種類・場所・予算額の 選定について、議員の自由裁 量
「議員発議予算」 (Congressional Initiative Allocations)	議員ごとに異なる(0 ~ 36 億 9,576 万 : 1996 年 の 場 合)。	制限なし	事業の種類・場所・予算額の 選定について、議員の自由裁 量 予算審議期間中に議員が事業 リストを下院予算委員会に提 出して、議長承認を得た上 で、一般予算法に事業を特定 して計上。
公共事業法 Public Works and Highways In- frastructure Program Act	議員ごとに異なる(複数年に わたる公共事業を計上。1995 年公共事業法の場合、1995年 から 4 年間分の事業を一括計 上。)。	ハード・インフラ設備の建設 及び補修・改善 道路・橋 洪水管理施設 役場庁舎、公民館、広場 体育館、バスケットコート 校舎、住宅、公設市場 水道施設、電化施設 農業インフラ 停留所	事業の種類・場所・予算額の 選定について、議員の自由裁 量

出所：西村謙一「エストラーダ政権におけるポーグ・バレル制度の変化」(日本比較政治学会東南アジアコーカス関係西例会報告、2000年1月7日、京都大学)

は、2つの相矛盾する「顔」をもつことが分かる。すなわち、IRAの配分基準にみられるように、制度的には、明確で、かつ合理的な適度な所得再配分機能をもつ政府間財政移転と、他方で、大統領と国会議員の間の個別交渉による、極めて不透明な財政移転である。後者による財政移転が、前者による財政移転よりも、依然として大きな比重を占めていることこそが問題なのである。

7. 分権化の成功例：事例から可能性を探る

このようにみえてくると、1991年地方自治法によって、自治体は形の上では大幅に権限を強化されたものの、実際には依然として、中央集権構造に変化がみられないという結論が導き出されそうであるが、実情はかならずしもそうではない。筆者がかつてフィールドワークしたイロイロ州レガネス町では、人口わずか2万人の自治体であるが、前町長の時代

に海岸を埋め立てて1,000haの巨大な港湾施設と工業団地をBOT方式で建設する計画が、実現の一手手前まで進んでいた。この町長は、LDCやRDCを無視ないしバイパスして、有力政治家を通じて中央官庁に働きかけて、民活方式による地域開発を試みたのである¹⁵⁷。

また、川中毅が実態調査したビーコール地方のナガ市の場合、地方都市でも同様の現象がみられた。都市中間層が台頭し、それを支持基盤とした企業家精神に溢れる若い市長が、旧来型の個別的パトローネージ政治ではなく、NGOなどとの密接な連携の下に、自治体の効率的な運営をめざし、可能な限り透明性を保持しながら、住民全体の多様な要求に応答しようとしたのである¹⁵⁸。こうした「新しい」型の市・町長は、必ずしも、1991年地方自治法の制定をきっかけに誕生したわけではなく、アキノ政権誕生以降、国政・地方政治で「伝統的な政治家(Trapoy)」が、

¹⁵⁷ 詳しくは、次を参照。片山裕「フィリピンの地域開発と新自治法：イロイロの事例研究」水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾(編著)『変化をどう説明するか：地方自治篇』(2000年1月、木鐸社)pp.193-215。

¹⁵⁸ Kawanaka, Takeshi, "The Robredo Style : Philippine Local Politics in Transition," *Kasarinlan*, Vol.13 No.3, 1998, pp.5-36.

表11 エストラダ政権下のポーケバレル

予算項目	下院議員1人当たり 予算額(ペソ)	事業の種類	事業選定における 議員の裁量の幅
農村・都市インフラ開発予算 (54億5,828万) Rural/Urban Development Infra- structure Program Fund	3,000万	灌漑 農場市場連絡道路 収穫後処理施設 道路・橋 洪水処理施設 水道施設 住宅建設	事業・場所・予算額の選定に ついて、議員の自由裁量(た だし事業の種類は政府が指定 したものに限り)
貧困層支援予算(25億) Lingap para sa Mahihirap Pro- gram Fund	100万	食品・薬品の病院・保健所へ の配布	病院・保健所、予算額、食品 / 薬品の割合を指定して、保 健省に通知
	100万	協同組合の活動への資金援助	協同組合開発庁に支援対象の 組合を推薦 開発庁は組合の事業実施能力 等を審査の上、資金給付を決 定
	100万	住宅地改善支援(首都圏は適 用外)	住宅地を指定して、国家住宅 庁に通知
	100万	水道建設支援	支援候補地を指定して地方水 道局に通知
	100万	子供に対する食糧・薬品・医 療の援助	デイ・ケアセンターを指定し て社会福祉開発省に通知
	100万	Erap's sari-sari storeを設置し、 国家食糧庁が廉価で米等を供 給	sari-sari storeを運営する個人、 組合、NGO等を指定
教育文化スポーツ省・学校校 舎建設計画(25億) DECS-School Building Program	議員ごとに異なる	小学校・高校校舎建設	建設場所、予算額について、 議員の自由裁量
食糧安全保障予算(15億1,780 万) Food Security Program Fund	議員ごとに異なる	農場市場連絡道路 収穫後処理施設 その他の農業インフラ 種籾・苗木配布 災害被害者への米の配布	事業実施の決定は大統領の裁 量によるところが大きい
農業省予算 1. 灌漑事業・国内予算調達 分(約15億) 2. 農場市場連絡道路事業 (10億) 3. 事業未指定予算	議員ごとに異なる	灌漑 農場市場連絡道路 農業関連インフラ施設	議員同士で予算を取り合う
公共事業道路省予算 地域割当予算のうち、事業未 指定の予算	議員ごとに異なる	道路・橋 洪水管理施設	議員同士で予算を取り合う
貿易産業省 小規模事業開発計画(最大1 億2,467万)	議員ごとに異なる	小規模事業者への援助	議員同士で予算を取り合う
エネルギー省・国家電化局 農村電化インフラ事業	議員ごとに異なる	農村電化インフラ事業	議員同士で予算を取り合う
高等教育委員会	議員ごとに異なる	大学生への奨学金	議員同士で予算を取り合う

出所：西村謙「エストラダ政権におけるポーケ・バレル制度の変化」(日本比較政治学会東南アジアコーカス関西例会報
告、2000年1月7日、京都大学)

少なくとも都市部では忌避される傾向を背景に登場したのであるが、彼らの多くが、移譲された権限を活用して、自治体の活動量を飛躍的に高めた。その意味では、萌芽的であるが、フィリピンの中央 - 地方関係は、今後、変化していく可能性は大いにあるといえよう。

ただし、問題は、その場合でも、中央 - 地方関係が、依然として行政のレベルではなく、政治のレベルで第1義的にとらえられるということである。すなわち、地方自治体が地域の住民のために提供できる行政サービスの量はかつていままも、それほど大きくなく、もっとも需要の大きい地方開発は、これまでは下院議員を中心とした国政レベルの政治家が、そのボーク・バレル資金を使って主導してきたのに対して、現在は、自治体の首長がこの一部を提供するようになったという変化として、とらえることができる。地方開発に関する地元の要求の表出と調整は、LDCやRDCといったフォーマルな制度を通じた調整ではなく、あくまで国会議員と地方首長との間の綱引きという形で、極めて政治的になされているのである。すなわち、依然としてフィリンにおいては地方の住民の需要への応答という点で行政の役割は小さいままなのである。

2-3-5 結論

最初にも述べたように、フィリンは行政よりも政治が優位する国家であり、また、地方自治が憲法によって早くから保障されている点で、他の東南アジアの国々とは大きく異なっている。したがって、フィリンにおける地方分権化の問題は、当然、他の国々とは違ったあらわれ方をしているはずである。以下に、現在フィリンで、1991年地方自治法の評価と改正に関して、どのような議論があるのかを紹介した上で若干の問題提起を行って結論に代えたい。

1. 1991年地方自治法の現況と改正の動き

1991年地方自治法によれば、議会は5年ごとに同法の実施について総括(review)を行うものとされて

いるが、実際に議会が総括を開始したのは1997年に入ってからであり、上院・下院のそれぞれで、法改正のための法案が上程されているものの、採決には至っていない。他方、ラモス政権は1997年～1998年に財政赤字の肥大化を理由にIRAの10%削減を実施し、エストラーダ政権になってからも、さらに大幅なIRA削減がなされたのである。フィリン国内の世論の動向からみると、地方分権化は一応完了し、また政治的なモメンタムも失われた印象がある。

1991年地方自治法の改正案も、大幅な見直しを求めるといよりは、比較的小幅な修正にとどまっている(下院は下院法案第78号、上院は上院法案第2064号。いずれも、分権化をさらに促進することを目的としている)。1991年地方自治法の主要提案者であるピメンテール上院議員によって準備された上院法案の主な特徴は以下のとおりである。

- ・IRA配分を40%から50%に増加。
- ・消防庁の機能を自治体に移管。
- ・公共事業プロジェクトの監督・管理を自治体に移管。
- ・地方歳入官の任命権を自治体首長に移管。

他方、下院法案の主な特徴は次のとおりである。

- ・IRAの配分を40%から60%へ増額。警察の権限を自治体に移管。
- ・地方歳入官任命権を自治体に移管。
- ・港湾施設と公共輸送にかかわる規制権を自治体に移管。
- ・IRA配分基準に土地面積だけでなく、領海も含める。

2. 地方自治体の財政基盤の強化

新自治法によって制度的には地方自治体は課税基盤を大きく広げたにもかかわらず、都市部の自治体を除いて、自主財源の拡大という点ではむしろ中央への依存を強めている。こうした傾向は開発途上国だけでなく旧ソ連・東欧諸国の「移行諸国(transitional countries)」でも共通して見られる現象であるが¹⁵⁹、自治体の徴税努力を促すために、自治体の地方税徴収努力をモニターする何らかの基準を設け、それに

¹⁵⁹ Bird, Richard M., Ebel, Robert D. and Wallich, Christine I., "Fiscal decentralization : From command to market," in *Decentralization of the Socialist State : Intergovernmental Finance in Transition Economies* (World Bank Regional and Sectoral Studies, 1995) pp.7-9.

よって、自治体への交付金の額を調整すべきである。こうした制度は例えば、中央政府機関でもいいし、また中央と地方との間の中間的な団体でもいい。この点で、フィリピンの交付金の配分は、あまりにも機械的かつ画一的に行われているようである。ただ、フィリピンの内務自治省は、予算や人員などその機能の8割から9割までが警察行政である点を考慮すると、調整を担当すべき中央政府の政府機関については、別の観点からの考慮が必要かもしれない。

3. 国家形成ないし地方分権の「ディレンマ」

今日でも、多くの開発途上国が共通して抱える最大の課題は、依然として「国家形成 (state formation)」である。この場合の国家形成とは、かつてミグダルが見事に定式化したように¹⁶⁰、多くの開発途上国は社会に浸透し、そこから資源を抽出するという点では、一定程度の能力をもつが、逆に社会関係を規制し、抽出した資源を適切に利用するという点での能力は非常に低いという意味で、規制や資源配分の面での「国家能力」を向上させることを意味する。ミグダルは、こうした国家能力の低さを、植民地時代から独立・建国の過程で地方勢力などの中間団体が生き延び、中央政府に対する相対的な自立を保持しているためとした。フィリピンの場合は、まさにその典型ともいえる事例であり、植民地期から現代にいたるまで、地方の有力者が中央政府に対して相当程度の自立した政治支配を、それぞれの地域で行っているのである。

1991年の地方自治法は、まさにこうした地方有力者のフォーマルな権限を強化するという結果をもたらす可能性があり、実際、一部の地域では、移管された権限を利用して、より強固なボス支配を敷いている首長が存在する。こうした危険に対するセーフ・ガードとしては、NGOや住民の地方政治への参加強化などの手段が取られているが、果たしてそれで十分かどうかは検討の余地なしとしない。

より根本的には、今日の地方分権化が中央政府をバイパスする傾向がある点に留意して、地方分権化に際しては、地方自治体の能力向上だけでなく、中

央政府の能力向上も、同時に推進していくべきであろう。そして、その上で、両者間の連絡調整を緊密にしていく努力が求められる。

具体的な方策としては、国家公務員と地方公務員との間の人事交流の促進、行政サービスの提供において中央政府と地方自治体との間の役割分担を明確に分離するのではなく、ある程度オーバーラップさせ、両者間で、いわば、希少資源の最大活用による、より効率的な行政サービス提供を可能にするといったことが、とりあえず考えられよう。なお、この問題は次の問題とも密接に関連している。

4. 地方自治体構造の再検討

フィリピンの自治体は記述のように基本的には、州、市・町、バラングイの3層構造をとっている。日本より国土が狭い(30万km²)のに、州の数は89、市が83、町が1,525、バラングイが43,000近く存在する。こうした構造が望ましいのかどうかは、大いに疑問のあるところである。

現在世界各地で進行している地方分権化は、中央政府の権限を地方自治体に移管するという点では、ほぼ一致しているが、具体的にどのレベルの地方自治体に移管するかという点になると、2つに大きく分かれる。1つは地域住民にとってもっとも身近な存在であるグラスルーツ・レベルの自治体に多くの権限を移管する場合と、もう1つが、中間的なレベルの団体(Region1ないしSub-region)に移管する場合である。もちろん、この両者が同時並行的に進行する場合もある。近年までは、世界銀行などの国際援助機関は、グラスルーツ・レベルの自治体への権限移管を積極的に勧めていたが、最近では、中間レベルの団体(自治体の場合もあれば、そうでない場合もある)の重要性を指摘する方向に徐々に転換しつつある。その最大の理由は、中間的な団体が、中央政府と草の根レベルの自治体との間の媒介役・調整役として果たす役割を重視するようになったためである¹⁶¹。

この点で、フィリピンにおいて具体的に検討されるべきは、州とバラングイの役割である。まず、州

¹⁶⁰ Migdal, Josel S., *Strong Societies and Weak States : State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988.

¹⁶¹ Manor, *op.cit.* chap.V.

の数が多すぎる(州の規模が小さすぎる)ように思う。規模の経済という観点からだけでなく、中央政府と基礎自治体との間の連絡調整役として、さらに広域行政的な機能を果たすためにも、州政府の統合が望まれる。

また、バランガイについていえば、市・町との役割分担が次第にあいまいになってきている。1991年地方自治法はIRAの配分比率をバランガイにより厚くして、自治体としての機能強化をはかっているようにみえる。となると、当然、市・町、とりわけ町との役割分担が問題になる。いわゆる基礎自治体として、どちらを地方自治の核としていくのか、方向性が明らかでない。

5. 政治による調整か、行政による調整か

最後に論じなければならないのは、「ポーグ・バレル資金」のところでも触れたフィリピンの中央 - 地方関係に根本的な特質である。すなわち、現在の地方分権化の主要なアクターは官僚ではなく、政治家であるということである。すなわち、その配置図は中央行政官僚対地方自治体職員ではなく、国会議員対地方自治体首長になっているのである。民主的な分権化という観点からは、選挙で選ばれた政治家が分権化の主要なアクターとなることは、おそらく望ましいのであろうが、中央 - 地方間の連絡調整のほとんどが政治ルートを通じてなされることの問題も決して少なくない。

しかし、行政を政治から独立させようとの試みは、マルコスによる「開発独裁」の主要な政策の1つであり、それが惨憺たる結果に終わったため、フィリピン人の中に極めて大きな心理的抵抗感が存在する。独裁の崩壊とアキノ政権による民主化とほぼ同時に着手された地方分権化は、「民衆の参加」「透明性」「説明責任」をキーワードとしたため、行政の政治からの独立は、辛うじて自治体の「行財政能力の向上 (capacity building) 」という形で残ったにすぎない。まさに、フィリピンは1980年代後半から始まった世界的な地方分権化の波の「申し子」のような存在なのである。

しかし、その分権化の課題設定だけでなく、開発途上国における主要な推進役であった世界銀行も、旧ソ連・東欧やアフリカ諸国での分権化が必ずしも期待される成果をあげていないことから、日本がかつて試みたような中央官庁がイニシアティブを取ってのトップダウン型の分権化の方が、「ボトムアップ」型の分権化よりも、いくつかの国ではより有効であるかもしれないと認識し始めている¹⁶²。長期的な課題として、地方分権の問題に取り組むことが望まれる。

参考文献

- アジア経済研究所、『アジア動向年報 2000 年度版』、2000 年 5 月。
- 片山裕、「フィリピンの地域開発と新自治法：イロイロの事例研究」、水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著、『変化をどう説明するか：地方自治篇』、2000 年 1 月、木鐸社。
- 西村謙一、「エストラダ政権におけるポーグ・バレル制度の変化」、日本比較政治学会東南アジアコーカス関係例会報告、2000 年 1 月 7 日、京都大学。
- 平石正美、「フィリピンの地方制度」、財団法人地方自治協会編『アジア諸国の地方制度』(財団法人地方自治協会設立 20 周年記念論文集) 第 3 章、1993 年。
- 平石正美、「フィリピン」、森田朗編、『アジアの地方制度』、1998 年、東京大学出版会。
- 山田恭稔、「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』、第 14 巻第 1 号、1998 年 4 月。
- Bird, Richard M., Ebel, Robert D. and Wallich, Christine I., "Fiscal decentralization : From command to market," in Decentralization of the Socialist State : Intergovernmental Finance in Transition Economies, World Bank Regional and Sectoral Studies, 1995.
- Commission on Audit, *Annual Financial Report of the*

¹⁶² 世界銀行の地方分権化の責任者の 1 人であるロバート・エーベル (Robert Ebel) 氏とのインタビュー (2001 年 3 月 12 日、世界銀行にて)。

Local Government, 1990, 1992, 1994, 1995.

Kawanaka, Takeshi, " The Robredo Style : Philippine Local Politics in Transition, " *Kasarinlan*, Vol.13 No.3, 1998, pp.5-36.

Manor James, *The Political Economy of Democratic Decentralization : Directions in Development*, The World Bank, Washington D.C..

Migdal, Josel S., *Strong Societies and Weak States : State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988.

Tapales, Proserpina, D et al, " Human Resources Development and Management in Local Government, " in Tapales et al, *Local Government in the Philippines : A Book of Readings Vol.I*, Center for Local and Regional Governance and National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, 1998, p.205.

USAID, Governance and Local Democracy Project, Project No.492-0471, " Synopsis of Findings : Seventh Rapid Field Appraisal of Decentralization, " prepared by the Associates in Rural Development, Inc, Under Contract No. 492-0471-C-00-5089-00, With USAID/Philippines.

World Bank, *Philippines Devolution and Health Services : Managing Risks and Opportunities*, May 23, 1994, Report No.12343-PH, Country Department 1, Population and Human Resources Operation Division, East Asia and Pacific Region Office.

第3章 ケーススタディに見る途上国の分権化の特徴

3-1 行政の観点から見た途上国の地方分権

3-1-1 はじめに - 地方自治の諸価値

1. その多義性

地方自治は、極めて複雑な概念である。あるいは、雑多な理念の複合体といってもよい。地方自治には、多くの人が様々な期待を寄せる。「地方自治に私は反対である」と主張する人はめったにいない。この自治の複合性は、分権化という政治的アジェンダが、本来それがかかえる多様な障害にもかかわらずに進展するという現象の大きな要因となっている。

したがって地方自治を具体化する諸制度は、学問的にも現実政治においても理解しにくい複雑なものとなっている。その最大の理由は、その存在理由、正当化のしかたが実に様々であることである。

例えば「地方自治は民主主義の学校である」というブライスの言葉は良く知られているが、これは地方自治制度の存在理由の、ごく一面をとらえたものにすぎない。民主主義という営みを、大きな規模の国家において実践するにあたっては、限定された地域においてエリート・マスのレベルで民主主義の訓練試行を行うことが有用であるということであるが、しかし地方自治、地方制度と民主主義は、この言葉が示唆するように相互に親和的に発展してきたとはいえず、少なくとも理論的には一体不可分なものではない。例えば明治における地方自治制度を設計した山縣有朋らは、もとより民主主義の信奉者ではなかった。彼らの試みは、むしろ避けられない民主主義的な潮流(帝国議会の設置、政党の力の増大など)に先手をうつため、地方に権力基盤を強固に植えつけるものであったともいえよう。さらに極端な例をあげれば、ナチス・ドイツ体制においても地方行政区分は確固として存在したし、そこにはかなり自治的な要素も含まれていたのである。

以下に示すように、地方自治というものは、多くの願望によって生まれ、それゆえ多くの失望を生み出す(Child of many hopes and mother of many

disappointments)のである。地方自治の理念や自治制度の存在そのものについては幅広い支持があるとしても、その支持の動機は多種多様であり、そのために皆がつねに現実に存在している地方自治制度に強い不満を抱いている。

この多様な存在理由、支持する動機を筆者なりに整理すると、2種類に分けることができる。自治を目的としてとらえるものと、自治を道具としてとらえるものである。前者は自治そのものを究極のゴールとして希求するが、後者は自治をなにがしかの他の価値を実現する道具ととらえているのである。

2. 目的としての地方自治

(1) 自決(Self Rule)

人間には、自分の運命は自分で決めたいという自然かつ強固なる願望がある。飛行機に客として搭乗して、座席ベルトをしめた瞬間、人はたいてい言いようのない不安に襲われる。その理由の1つに、これから数時間、自分の生死は完全に他人(機長その他の乗務員、地上整備員の機嫌、管制官、他機の乗務員などの能力や機嫌)の手に握られていると感じていることがある。自動車を自分で運転しているとき、この種の不安に駆られることはない。確率的にははるかに危険な状況であるにもかかわらず、自分の安全を自分でコントロールしているのだという(多くの場合は幻想にすぎない)感覚が支配しているからである。

被統治者にも、似たような感覚が働く。自分の直接手の届かない統治者たちが、自分たちのために優れた政策を外部から与えてくれることによって、はたして人間は完全に満足するか。大抵、答えは否である。優れた統治者たちはいくつかもしいない。「これを受け入れておれば大丈夫だ、失敗することはない」。それに対して市民はこう答える。「いや、我々が欲しているのは失敗する自由なのだ」。

この自決願望を満たす政治的な方法として、自分にできるだけ身近な政府に多くの権限を与えられるようにすることが考えられるのである(ちなみに、も

う1つは統治者の選定から具体的な決定に至る様々な局面において直接間接の参加を広げていくことであるが、これも地方自治制度の発展とともに制度化が進められてきた。地方自治制度は、人間のこうした本質的な願望に合致したものであり、それによって支えられてきた面が強い。

自決を究極にまで追い求めるとき、それは無政府主義にまでいきつくことになる。しかし、そこまで行かない場合、住民は国家よりも心理的、物理的に近接した政府単位である地方政府により強い権限を与えることを望むであろう。地方自治という言葉そのものやその理論に見られる強い規範性の根源はこの側面にあるといつてよい。

(2) 地域自律性(Regional Autonomy)

歴史的、文化的、民族的、宗教的な理由などで、ある特定の地域が同じ国家の中で独自性を主張し、国家も一定の範囲でその自律性を許容することがある。こうした場合、国家Aの中である地域aが一定の自律性を保有するだけでなく、同じ国家における他の地域bやcに比べてもより強い自律性を認めることにもなる。国家にしてみれば、その地域が国家に対して独立というかたちで反旗をひるがえすことを避けるための有効な慰撫策として利用しているわけだが、その地域にしてみれば国家からの自律はそれだけで追求する価値のある目的となる。

英国のスコットランド、カナダのケベック、スペインのバスク、イタリアの北部同盟、インドネシアのティモールなど、それぞれ程度の差はあれこうした地域が自律性を求め、国家がその自律性を制度化している例は少なくない。なかでも、カナダのケベックは、住民投票の結果によっては独立まで予定しているという最も制度化の進んだ例である。

地方制度や地方分権改革などの比較研究においては、こうした地域の自律性の有無、強弱が大きな要因となる。また、近年ヨーロッパ諸国において、地域の自律性を促進する方向の改革が進展する傾向が見られるが、その大きな背景として欧州連合のもとの統合の動きがある。国家が独占していたいくつかの重要な権限、すなわち関税、通商、通貨などの諸政策を欧州連合が吸収することによって、国家の性格が変化したこと、より正確に言えば、主権国家

の絶対性、排他性が希薄化したのである。その流れの中で、それぞれの地域は、例えば連合王国の一部としてのスコットランドではなく、欧州の一部としてのスコットランドというアイデンティティを求めつつあるのであろう。

いずれにせよ、こうした地域が自律性を求める場合、自分達の地域に限ったことではあるが、国家から自治を獲得し、保持し、拡大することはそれ自体が価値のある目的として存在しているのである。

3. 道具としての地方自治

(1) 効率性(Efficiency)

「帝国の限界」という議論がある。たとえどんなに交通や通信などの技術が進歩しても、単一の権力体、政治体が支配ないし統治できる範囲は、物理的にも心理的にも一定の限界がある。歴史上、ローマもスペインも大英帝国も勢力版図のはびすぎで結局崩壊した。この帝国の限界に対処するための効率的統治のシステムとしての地方自治制度という性格は、ある意味で民主主義的な体制の確立以前から存在していたといえるのである。

この近代版の1つが明治の日本の地方自治における動員のシステムであり、現代バージョンが戦後地方自治制度における資源配分のシステムである。いずれも目的はほかにある点で(希少な資源を最大限効率的に利用して独立を維持し、対外戦争に勝つ、あるいは経済復興をとげる)、明らかに自治を道具として見る事が可能である。後に述べるジョン・スチュアート・ミルをはじめとする功利主義の地方自治理論においては、こうした色彩が顕著に現われている。すなわち、彼らは限られた資源を統治において有効に使うためには、中央政府がそれをすべてコントロールするよりも、むしろ一定の範囲で地方政府に権限を与える方が効率的であるがゆえに地方自治を促進させるとする立場にたつのである。

(2) 複線的なアクセスポイント(Multiple Access Points)

ジェームズ・マディソンら古典的なアメリカの多元主義論者たちは、地域単位の自決的な自治のあり方に必ずしも好意的ではなかった。地方に過大な権限を与えると彼らが最もおそれる多数者の圧政が簡

単に起こってしまうからである。アメリカ建国直後の内政上の混乱は、州に関税や通貨発行権などを与えたために起こり、しかも議会で多数を押さえた農民たちがしばしば非合理的な経済政策を行おうとしたために引き起こされたとされる。したがって憲法を制定するにあたってマディソンらは当然、より強力な中央政府の樹立を求めたが、その一方で州及び地方政府の存在もまた不可欠なものだと考えた。

それは彼らが実現させようとした多元的な政治社会にとって、それらが複線的なアクセスポイントとして機能することを期待したためである。すなわち、ある局面での敗者が別の局面において挽回する可能性を保証することに自治の意義を認めたのである。例えば、ある政治勢力(黒人)がある町で不当な扱いを受けており、それを是正するために運動を展開した(黒人の町長を誕生させようとした)が成功せず、そこで州の立法府に働きかけた(黒人の権利を守る州法制定を要求した)がそれもうまくいかず、そこで連邦の裁判所に訴えて勝利をおさめる、といったシナリオが組み込まれているのである。

いいかえれば三権分立とカップリングされて、制度的な道具だとして、多元的な政治社会の実現のためにその利用価値を見いだしたことになる。

(3) 政策における選択肢(Alternative Choices for the Public)

政策形成において地方自治のシステムにはいくつかのメリットがあるとされる。第1に実験場としての機能がある。全国レベルではいきなり開始できないような思い切ったプログラムでも、地理的な範囲が限定されていて住民のコンセンサスも得られやすい自治体では比較的気楽に実験を行うことができるし、またその実験の結果をみて他の自治体が模倣したり、修正を施して実施したりすることもある。第2に自治体間の競争のメカニズムがある。複数の政策主体が相互に刺激しあい、先駆的な政策を打ち上げたり他の自治体の政策を研究したりするなかで全体の質が向上する。第3に政策の消費者としての市民に選択肢を与えることができる点である。市民は、選挙やその他の方法で自治体の政策形成に一定の影響があるが、それには限界が多く、しかもどうしても自分の信条と相容れないあるいは自分の生活が

脅かされるような政策がある自治体で行われたときに、市民はその自治体から出ていくことによって究極の選択権を行使できるというわけである。

こうした政策における選択肢の議論は、いうまでもなく合理的選択の理論モデルにおいて最も体系的に展開されるのであるが、合理的選択の理論的立場を明示的にとらなくとも、こうした政策の多様性は多くの人々に期待を抱かせることになる。

4. 地方自治の矛盾

以上のように、必ずしも網羅的とはいえないが、自治を支えている多様な願望や原理の一部を紹介してきた。しかしながら、こうした多様な正当化は、すべて確立された疑いの余地のないものではないことに、まず注意すべきである。まず、地方に行政サービスを任せようが効率性は上がるという議論は、サービスの性格によって大きく異なることは明らかである。また、地方自治と民主主義との親和性についても、大いに議論の余地はある。民主主義は、同質性の高い地域に根ざした共同体の中でこそうまく機能する、と考える立場(アメリカ建国期では、ジェファーソン)であれば、地方自治と民主主義の矛盾はほとんどない。しかし、民主主義とは、異なった価値観が対立紛争を繰り返すなかでしか機能しない、という多元主義的な発想(マディソン)に立てば、規模の大きな単位(すなわち、国家)における民主主義により大きな期待を抱き、地方の政府単位に過剰な権限を付与することは危険であるということになる。

しかし、おそらくより重要なことは、ある程度までは承認できるこうした諸価値のなかには相互に矛盾が生じるという点であろう。これまでに挙げたもの間でも相互の矛盾を垣間見ることができる。

一例をあげれば、政策の利点をねらう道具的な動機には、住民を政策の消費者、地方政府を供給者として、一種の市場アナロジーのもとで住民が自治体を選択することを前提とした機能的な議論が含まれているのであるが、地域の自律性などはむしろ個人が固有名詞を冠した一定の地域、土地に離れ難く結びついたものであることから出発している歴史的なものである。ある者は、地方政府に大きな権限を与えよ、なぜならば住民は地方から地方へと移動するからだという。しかしある者は、地方政府に大きな

権限を与えよ、なぜならば地方と住民は(国家よりも)強く結ばれているからだというのである。

また、多元的な社会を実現するためのアクセスポイントの議論は、市民と中央政府の間に複数の統治機構の結節点を設けることに意義を認めるものである。したがって、こうした考えからは、複雑な政府機関の重層が個人と中央政府の間に配置されることになる。しかしながら、究極目的としての自決の議論では、むしろ単純な個人による問題の解決を理想状態とし、次善の策として地域コミュニティ、さらに地方政府への授権を容認する発想なのである。

このように見てくると、地方自治という制度的な装置が、国家の規模、体制の性格によらず、現在も過去においても幅広く採用されている理由は既に明らかであろう。問題なのは、地方自治を通じて何を現実しようとするのか、複数の支持動機があったとしてその優先順位はどうなっているか、ということである。それはそれぞれ個人によって、くい違いがある。それにもかかわらず、一国の地方自治制度は1つであり、結局のところ皆が強い不満を抱き、そのために制度の改革を議論してもたがいに方向がずれたまま、という事態が生じるわけである。

3-1-2 分権化改革「ブーム」の底流

1. 国際環境の変化

環境変動はいつの時代にも、つきものであるが、多くの論者が、新しい世紀の現代は、これまで人類が経験したことのない速度と大きさで変化が起きているとの認識を示している。様々な社会・経済・地理的条件、歴史や文化を持ちながら、地方分権という方向に国内制度を再編成しようとしているとすれば、その共通項として、こうした変動が国際環境を通じて影響を及ぼしているのではないかと、という推測がはたらく。

アメリカの政治学者ピーターソンは、地方政府は人と資本の流れをコントロールできないが、国家(中央政府)にはそれができる、という政府レベル間の構造的なギャップに着目するモデルを立てた。しかしそれに対して、ピーターソンが研究対象とした1960、1970年代まではこのようなことが言えたことは事実だとしても、その後の1980、1990年代に国際経済の

統合化は一層加速し、現在では、国家も労働力・資本の移動に対する統制力を失いつつあるのではないかと疑問を呈する声もある。国家間の労働力の移動は、依然として都市間での移動ほど容易ではないが、先進諸国間の資本市場では、急速な統合が進展している。つまり、現在では、国家も都市同様に、開放系になりつつあるのではないかと考えられる。このような状況の下では、国家も都市同様に、他国との激しい競争にさらされ、その中で自国の経済を維持・発展させていくことを迫られている。今や、現在の国家は社会・経済的な外的環境要因に政策を制約される存在となりつつあるといえるのではないかとこののである。

こうした流れが、はたしてどの程度まで、政府間の関係や地方自治の営みに影響を及ぼすのか、正直なところまだ定かではないが、少なくとも次の点と言えるであろう。第1に、こうした潮流は確かに存在するであろうが、地球上のあらゆる場所に均等に影響を及ぼすことはないし、また場合によっては同じ国においても国内の地域によって影響にばらつきがおこることも考えられよう。第2に、国家の枠組みが揺らいだ意味として、かつての環境に開かれていた政府と、閉じていた政府の理論的な二分法がもはや通用しなくなったために中央政府の地方政府に対する優位が相対化する可能性はある、ということである。また、そのような環境変動を中央政府が正しく把握し、対応を図るために、その機能を対外的な政策やマクロ経済などに純化させ、これまで担ってきたロー・ポリティックス、あるいは地方政府の指揮監督などの機能から自らを解放する選択をとる可能性もある。

2. 「反中央」戦略

分権化の推進を求める動きには、いわゆる「反中央」の政治的戦略が働いていることがある。そのもっとも顕著な例は、中・東欧における分権の動向であろう。こうした国々では、旧ソビエト連邦における政治的な改革開放路線、ベルリンの壁崩壊、ソビエト連邦解体などの急激な政治的変動をまともなうけて、自国における政治的再編成に急テンポで取り組まざるを得ないという事情がある。そうした中で、しばしば顕著に見られるのは、かつての中央政府の

コントロール体制、階層的な組織編制から脱却を試みて、徹底した分権化と地方政府間の平等をめざす方向の制度改革に傾くことである。また、第1の背景にあげた国際環境の変化は、国家の権威や統治の有効性を相対化させ、結果として近代の主権的国民国家において、これまで暴力的に締めつけられ、統合されてきた民族、エスニシティ、文化、宗教、言語などにおける多様性と相違の承認が、多文化主義、アイデンティティの政治、差異の政治などといった名目の下で、国民のカテゴリーに親和性をもたない少数民族、諸集団、地域住民などによって強く要請されるにいたるような状況をも生み出している。さらに、今のところ欧州のみに限定されたことではあるが、共通通貨や労働市場形成などの国境を越えた欧州連合の統合推進が、各国中央政府の権限を低下させるのみならず、国内少数者たちの意識を高揚させ、それに対応して中央政府も従来は与えなかったような包括的な自治権や制度的保障を(しばしばその地域だけに限定して)付与する動きもある。こうした場合には、国内多数者の居住する地域に対する自治権の問題としばしば連動し、体系的な分権に移行することも考えられよう。

3. 社会経済の成熟に伴う変化

公共部門によるサービス提供について、その内容の決定権をどの政府レベルが担うか、という議論については、福祉、教育、都市基盤整備のいずれにせよ、つきつめれば国内の統一基準に適合した、平等で地理的な条件による格差のないサービスと、地方ごとの特殊事情を考慮に入れた個性のあるサービスのどちらを選択するか、によって決まるといえるだろう。

日本においては、前者に重点がおかれて、したがって中央政府が権限を保持し、あるいは指導を行い、平準的なサービス提供がなされており、その事を否定的に述べるきまり文句として「金太郎飴」などという表現もなされた。筆者もかつてこの言葉を否定的な文脈で用いたところ、ある途上国からの留学生が次のように言った。「私の国では、学校などの教育施設や、道路、病院などが整備されているのは首都をはじめとする都市の一部にすぎない。多くの子供たちが栄養不良に悩まされていて、中央政府も地

方政府もそれに対して何もできない。一部の地域では反政府ゲリラが支配していて、公共サービスどころではない。私には、金太郎飴の一体どこが悪いのか全くわからない。この反応は、物質的な豊かさに慣れてしまい、全国一律の行政サービスの達成にもはや何のありがた味も感じなくなってしまった国の人間の傲慢さに対する痛烈な批判として肝に銘ずる必要はある。しかしながら、裏を返せば、社会経済の発展段階によって集権による平準化と分権による差別化のバランスは変化するともいえるだろう。つまり、国内のどこに住むかによって学校があるかないか、校舎が鉄筋かプレハブか、給食がきちんと供されるか、といった問題で著しい格差が生じてしまう場合には、中央集権的な平準化を重視せざるを得ないが、そうしたベーシックの部分はほぼ整備され、余暇活動をどう指導するか、パソコンを授業にどう生かすのか、といった付加価値的な部分のみにバリエーションが発生する場合には、地方分権的な差別化の方向にいくことになるといえるだろう。

このように整理すると、一見単純な現象であると思われる世界各地での地方分権への動きも、その背景には違いがあることが浮かび上がってくる。第1の「国際環境の変化」は世界中でどこでも効いているであろうが、その程度は異なるし、第2の「反中央戦略」は存在する国とそうでない国がはっきり分かれる。第3の「社会経済の成熟」も、経済発展における不均衡は明白にあるので、国によって当てはまる場合とそうでない場合がある。例えば日本における分権改革は、第2の要素は不在または極めて希薄であり、第1の要素は遠因としてあるかもしれないが、基本的には第3の要素を背景にしながら徐々に追求されてきたものである。

3-1-3 集権・分権と融合・分離¹

1. 2つの分析軸

相互依存と分権を別の次元で論じるという点で、先駆的な役割を果たしたのは、天川晃によって提示された集権・分権/融合・分離のモデルである。ここで彼は中央政府と地方政府の関係を単なる集権と分権の一元的な対立で論じるのではなく、融合と分離というもう1つの軸を立てることによって、政府間関係の構造を分析する枠組みを構想した。彼は日本における近代以降の制度を時系列的に分析することを念頭において、このモデルを設計したのだが、それだけではなく、複数の国のシステムを比較するうえでも有用なものとして、しばしば用いられている。集権と分権の軸は、様々な政策決定の権限において中央政府と地方政府のどちらが強いか、ということになる。天川は、融合と分離を、中央の決定を中央の出先機関で実施するか、地方に分担させるか、というある種の事務配分に基づいて定義している。英米系の諸国における政府間関係は分離の傾向がある一方、大陸系諸国の政府間関係は地方を中央の執行機関として利用する融合の傾向があるとされる。

融合・分離を単なる事務配分で分けることは、誰が執行するかという制度の一側面を過度に重視することになるので、ここではそれを修正して、融合とは中央と地方におけるそれぞれの政府の関心領域においてその重複が幅広い状態、分離とは中央と地方では関心領域の重複が少ない状態をいうこととする。

この2つの軸によって、集権・融合、分権・融合、集権・分離、分権・分離の4つの象限が生まれる。ここで、融合と分離はなじみの薄い概念であると思われるので、少し説明を加える。筆者がここで言う分離とは、政府レベルにおける役割分担が明確なことをいう。いくつかの政策領域を例にあげてみよう。

例えば郵便という機能がある。これは今日、民間業者の宅配便に押されて、本当に公共部門の仕事であるか疑問を呈されるほどであるが、少し前なら、郵便は国家の基盤となる最重要の機能のひとつであった。さて、現在でも郵便のシステムは中央政府が担っている。日本においては、きめ細かい郵便局のネットワークが全国にはりめぐらされていることは周知のとおりである。地方政府は、この郵便の機能に対して権限もなければ、関心もない。「人口5,000人のわが町に独自の郵便システムを作ることにはおよそ意味がないからである。コミュニケーションの手段である以上、郵便には地理的な広がりをもつ一定の領域をカバーしてもらわなければならない。逆に、郵便システムの機能を担う中央政府の官庁や執行機関も、地方政府のやっていることに関心はもたない。彼らにとって地方政府は大口の利用者のひとつにすぎないのである。

郵便とは全く逆の例として、消防という機能を考えてみよう。これまた、アメリカのアリゾナ州スコッツデールという町で民営化の試みが始まってからは、公共部門の独占物ではなくなったが、通常は公共の仕事と考えられている。これはどこの国でも地方政府、それも市町村などの基礎自治体の仕事とされることが多い。「アメリカ全土、どこでも火事が起こればすぐ消しに参上します」などというシステムには意味がないからである。日本でも、消防署に詰めている消防官は市町村の職員である。ただし、消防学校という消防官養成は都道府県の仕事となっている。火事は(特に大規模な山火事など)地方政府の境界線を見越して燃え広がるかもしれないので、市町村の間、場合によっては都道府県の間での協力が必要にはなるだろう。また、相互の技術交流など、一定の仕事为国が調整する役目を持っており、総務省の外局としての消防庁がそれを担当している。したがって、ある程度国が仕事をうけもち、政府間の関

¹ ここで、分離と対応する概念として統合ではなく、融合を用いる理由を簡単に説明する。戦後日本の制度形成期の選択として、政府関係者は、当時、中央の業務を地域で実施するに際して、自らの出先で責任を持ち(地方との関係を)分離する方法(分離型)と中央の業務を既存の地域政府である都道府県や市町村に委任する方法(融合型)とがあった。この後者を取る場合、中央の地方監督が付随するために、中央と地方は融合関係にならざるを得ない。日本では、一般的には融合型をとったのであるが、建設省(現国土交通省)、郵政省(現総務省)、通産省(現経済産業省)など独自の出先で業務を行う部分もあり、一部分離型を導入している。制度選択戦略を論じる場合、融合型と分離型の用語は、他国の分析にも有益と考えて本稿でもこの用語を用いるが、地方自治の類型論では、integrationist model, separatist modelは一般的用語であるので、ここで天川氏からの用語である融合、分離は、英語訳の場合は、sharing strategy, self-executing strategyと呼ぶのがよいかも知れない。

心は多少オーバーラップしているが、基本的には地方の仕事であることに変わりはない。このように、消防も郵便も、分離的な政策領域であるといえる。郵便は中央が、消防は地方が担当している。そしてこれらの分担は、仕事の性質によって自然に決まってくるので、国によってバラエティはあまり見られない。

ところが、政策領域によっては中央がやるべき性格と、地方がやるべき性格が混在している場合もある。例えば初・中等教育を考えてみよう。教育を受ける権利は人権として国民に与えられていることが多い。そうである以上、教育水準をある程度まで維持管理することは、中央政府の仕事ということになる。日本では、文部科学省がこれを担当する。しかし、それぞれのコミュニティが自分たちの子女を自分たちの責任において教育すべきだ、という考え方もある。土地独特の教育内容(例えば独自の民族教育、郷土史などの歴史教育、方言や少数言語)があることが望ましいということも考えられるし、その地方の気候風土にあった教育のしかた(例えば、夏休み・冬休みの開始時期)もまたある程度必要であろう。前者の全国標準に重きをおけば、教育は中央が担当すべきだということになり、後者の地方の独自性が重要であれば地方が担当すべきだとなる。この両者のどちらが正しいとは簡単に決められないのである。

ある1つの政策領域が時間の経過を経て変化することもある。飛行機の誕生してまもない頃、飛行場は別に公共部門が整備する必要があるかどうかさえ疑わしいような施設であった。しかしそれが、まずアメリカにおいて地域間交通の重要な手段として確立されるとともに、重要な公共施設として、主として地方政府の仕事となったのである。やがて、航空交通が2つの大きな中央政府の機能、すなわち郵便と軍事に結びつくことになると、中央政府が空港という領域に関心を持つようになった。さらに、かつてリンドバーグが大西洋を無事に横断して大騒ぎしていた時代が過ぎ、航空交通は国際的な移動手段として最も重要なものとなると、空港はその拠点として中央政府の重大なる関心事となる。しかも、飛行機の大規模化に伴い空港施設も大型化、技術の高度集積が進み、地方政府だけでは対応しきれない面も

出てくる。こうしたダイナミックな社会経済や技術革新の変動を反映して、政策領域そのものの性格が変化し、結果として空港の管理や整備の担い手は、国ごとに、さらに国の中でも多様性をおびることとなった。国が直轄する場合、地方政府が行う場合、公営企業、民間企業、あるいは商工会議所のような機関にまかせる場合、軍と地方政府が共同で運営する場合など様々である。さらに、個別の空港の建設や管理に必要な資金は、国の予算や利用者(旅客と航空会社)の負担金などを財源とした国のファンドによって支えられている。

ある特定の事業や政策の領域が、中央政府・地方政府のいずれの守備範囲になっているのか、明確になっている場合は分離的で、混在しオーバーラップしていれば融合的である。ある1つの国の統治システムについて融合か分離かを測る場合には、もちろんすべての政策領域についての加算的な判断も重要であるが、おそらくそれ以上に重要なのは、中央と地方、どちらにも正当化し得る関心があるような領域について、それでも見切りをつけてどちらかの政府レベルに張り付けてしまうような態度をとるときには分離的であり、そうではなく複数の政府レベルの関心、あるいは関与の重複を積極的に認め、むしろ協働するための仕組みを整備すべきだというような態度をとるときには融合的であるといえるであろう。このように、このモデルはしばしば複数の国の比較枠組みとして利用される。日本は融合・集権に位置づけられ、イギリスが分権・分離に位置づけられることが多い。

もう1つは、このモデルを1つの国における政府間関係全体あるいは特定の政策領域の局面を分析する枠組みとして利用することである。例えば天川自身は、明治国家におけるシステムの変動を強い融合・集権から弱い融合・分権への移行だとしている。また本節で既に引用したピーターソンの、福祉は地方政府にまかせるべきではなく、連邦が基準を設定し、補助金を道具に誘導すべきだ、という提言は、実現すれば明らかに集権・融合指向の改革である。アメリカにおける少数先住民たちの居留区は、かつて契約によってその自律性が保証され、独自の統治システムを維持することができた。しかしアメリカの社会経済の発展から取り残され、またその軍事的脅威

が低減するにつれて、連邦への依存が強まるだけでなく、連邦政府は居留区の問題に関心を抱かなくなった。このような事例は分権・分離から集権・分離の状態に陥ったということもできよう。

2. 分離型システムと融合型システムの問題点

分離型システムと融合型システムは、はっきりと2つに区分されるようなものではなく、現実に存在するあらゆる統治構造には融合的な側面と分離的な側面が並存している。では、この2つの傾向のどちらがのぞましいか、あるいは理念型としての両者はどちらがすぐれているのか、という問題がある。両者にはそれぞれに特徴があり、どちらがより良いものであるという断定はできない。しかし、両者それぞれに特有の問題点があるということはいえるであろう。

まず、分離型システムについては、第1に政府間のコミュニケーションが不足になりがちであることがあげられよう。分離型システムは、それぞれの政府単位で政策の形成から執行、評価にいたるサイクルや、政治的な入力からフィードバックにいたるサイクルについて可能な限り完結することを指向する。純粋な分離型システムでは、定義上政府間のコミュニケーションは不要なものとなる。しかし、実際には、分離型の傾向を有する統治システムにおいても、政府間のコミュニケーションはある程度必要なのである。アメリカ合衆国においていわゆる執行ギャップ(連邦レベルでの政策形成者の意図が、州や地方レベルの執行者の理解や支持を得ることができないために阻害されるという現象)が指摘され、体系的な研究の対象となったことは示唆的である。機能的な分業ではなく、総合的に政府間の関係をもっぱら担当する政府組織も、政府間レベルの人事交流も制度化されていない。そうしたことは、しばしば地方自治や州の自律性への侵犯とみなされかねないからである。

分離型システムの抱える問題として、おそらくより本質的で深刻なことは、現代の統治や行政を取り巻く環境のもとでは、政府間レベルごとに特定の機能のある程度まで固定的に割り当てていく、ということ自体が容易ではなくなっているということである。例えば、防衛や安全保障は日本におけるもっと

もラディカルな分権論者たちでさえも国の担当すべき機能であるとしている。ところが、近年の沖縄における動きなどで明らかのように、防衛でさえ地方政府の協力は不可欠である。沖縄の米軍基地は、沖縄県にとっては地域全体の発展と直接かかわりがある阻害(道路などの交通の不便さ、土地、環境など)及び促進(国からの補助、雇用)要因である。基地を抱える市町村にとっては、さらに安全や子供の教育(米軍兵士の暴行事件など)にもかかわってくる。各政府レベルはそれぞれに利害と関心を持っており、安全保障、防衛、外交の問題であるからといって国の専権事項だとはいえないのである。つまり、このような問題には、それぞれ違った立場から複数の政府レベルが意見や情報を交換し、ときには交渉や対立を繰り返しながら処理せざるをえないのである。

一方、融合型システムの問題点は、この2番目の点の裏返しといえるものであろう。すなわち、複数の政府レベルがかかわることによるマイナス面である。第1に、それはどの政府機関が最終的に責任を負うかという、民主主義体制における最も重要な問題の1つを、しばしばあいまいにしてしまう。また、政府間の交渉にはいろいろな形でコストを伴う。官官接待に代表される政府間の腐敗もありうるし、補助金獲得に見られる行政コスト(申請書や報告書作成、首長らの中央でのロビイングなど)も無視できない。これらと深く関連することであるけれども、融合的なシステムのもとでは、その運用が複雑になるだけでなく、限られたメンバーによって決定され、住民の意見が直接反映されにくくなってしまいう危険性も指摘されよう。それぞれの地方で物事が完結して行われないということによって地方自治が本来持っているはずの、草の根からの入力が阻害されてしまうのである。

3-1-4 途上国の分権改革 タイ・インドネシア・フィリピンをケースとして

本報告書には、インドネシア、タイ、フィリピンについて詳細な国別のレポートが含まれている。本章の筆者は地域政治研究、東南アジア研究などの領域を専門とはしていないので、ここでは3名の専門家からの知識や情報をもとにした大枠の概括を行う

にとどめなければならない。

1. 共通点

3カ国の共通点として、まず挙げなければならないことは、先述した分権「ブーム」の例にもれず、近年分権化指向がはっきりと強まっていることである。最も地方分権の歴史が古く、制度化が進んでいるフィリピンにおいてさえも、1991年の地方自治法において地方財政の強化と保健や都市開発などの重要な政策領域における権限移譲が盛り込まれている。タイについては1997年憲法を重要な画期として本格的な分権化が進行中である。インドネシアはアジア経済危機を経験するなかでの政治改革の重要なスキームとして分権化が取り上げられているようである。

第2の共通点は、分権化改革が、行政システムに関する包括的な制度改正や利益の配置の大幅な変更の可能性、場合によっては統治についての考え方の根本的な見直しに伴うにもかかわらず、これらの国々で分権化改革の動きに表立って反対する勢力が見当たらないことである。ここでは本章冒頭で述べた地方自治を支える価値の複合性が深く関係している。また、分権化イコール民主主義とはいえないまでも、民主化という抗し難い潮流に支えられて分権も進展しているということもいえるであろう。ただ、分権化によって直接権限を失う立場の者(典型は中央官僚制)についても分権化を促進、支持あるいは黙認しているように思われる。これについては、表立って反対ができないが政治的な熱が冷めてからあるいは裏で妨害をしよう、と考えているに過ぎないという解釈もありうる。しかし筆者は、おそらくは分権化改革が総合的、包括的な改革にならざるを得ないために、単に妨害がしにくいというよりは、利害得失の正確な判定さえ難しくなっていると見る。それならば、むしろこれを機に自分たちの立場を強化し、利益を増進する方向に分権化改革を誘導するほうがよいという判断に落ち着くことになっているとも考えられる。例えば、タイでは分権化によって地方を統括してきた内務省地方行政局も、分権化を受けて積極的な制度改革を進めようとする立場を取り、また教育など特定の機能を担う中央官庁も、この機会に地方に独自の教育委員会のような組織をつくって

今後の拠点を整備しようとしているようである。分権化改革のプロモーターたちも、こうした包括的な改革の利点をうまくいかしているのであろう。

第3は、これらの国では制度的な改革が先行し、その実践あるいは地方の能力的な受け皿の問題が十分に解決されていないということがいえる(受け皿論は、日本における分権化においてもいまだにしばしば登場しており、これは分権化における万国共通の課題ともいえるかもしれない)。特に分権化の歴史が浅いタイとインドネシアにおいては深刻な問題を投げかけている。議会や住民参加などの意思決定の段階、財務や人事あるいは行政文書などの管理の段階、具体的な行政サービスの提供の段階などそれぞれにおいて、地方が経験を積み、一定の信頼を住民や中央政府から獲得するにはまだ時間がかかると見なければならないであろう。

2. 各国の特徴

前述した共通点だけではなく、これらの3カ国には独自性も明確に見て取れる。当然のことであるが、まず基盤となる歴史的な体験の違いがある。タイは植民地支配を免れながら、イギリスやフランスなど多様な西洋の行政文化を取り入れて近代化を進めた。インドネシアはオランダの支配地を統合する形で独立した国家である。フィリピンはスペインの植民地支配を受けたあとでアメリカ合衆国の保護下に入り、アメリカ的な制度や法文化を受容した。こうしたベースの違いは今日でも大きな影響をもたらしている。また、同じASEANに加盟していることからくる相互作用のようなものも検出できなかった。これらの国々には明確な序列がなく、むしろライバルでもあるために、どれかの国をモデルにして行政システムを改革するという考えにくい(しかし、近隣の国同士で影響があることは自然なことでもあり、分権化の進展につれてこうした側面が出てくる可能性はある。今後の研究課題の1つである)。

これらの3カ国についての個別的な分析は3人の専門家に委ねるが、ここでは3つの事例を並べた上での特徴をいくつか指摘するにとどめたい。

まずインドネシアについては、アジア経済危機と分権化のリンクの度合いが他の2国にくらべて際立っている。これまで集権的な統治体制を維持して

きたスハルトが退陣に追い込まれ、後継政権は1990年代ごろから提示されてきた分権化要求を受け入れて、本格的な分権改革に取り組みざるを得ない立場におかれたのである。したがって、インドネシアの分権化の特徴としては、第1に社会経済的な動機が強いために、ある意味で強固な支持があるが、また一方で短期的に何らかの成果を上げなければ、地方からはよりラディカルな(連邦制あるいは独立の)要求が出される恐れがあることである。第2に、こうした背景があるために「反中央」の色彩が強く、少なくとも制度的には分離型を指向する度合いが強固なことである。1999年の地方行政基本法が、その第7条1項で中央政府の機能を限定的に列挙し、それ以外をすべて地方自治体の権限としていることにもそれは表れているといえよう。

タイについては、インドネシアで目立った「反中央」の性格がむしろ希薄であり、中央レベルの一部の政治家、学者、官僚などが主導して行政システムの改革を行うという側面が強い。マルコスあるいはスハルトといった強烈な指導者のかわりに国民に支持される国王を戴くという歴史的な条件の違いによるものであろう。しかしながら、政治的にはマイルドであっても、行政管理の観点からは相当にラディカルな改革であることは疑いがない。まず、これまでは自治体として存在しなかったタムボンを基礎自治体として制度的に位置づけ、それを7,000弱もの多数に及んで設置したことである。また、1999年の地方分権法によれば、2001年予算で国家予算の20%、2006年予算で35%を地方自治体によって支出させるという財政的なマニフェストを課した。したがって、タイの分権化は近い将来、インドネシア以上に具体的な進展を見せる可能性がある。言い換えれば、いわゆる受け皿論が最も厳しく突きつけられることになるのである。地方分権委員会などの中央レベルでの制度化の進展だけでなく、各種の地方自治体がこうしたラディカルな負荷(国家予算の35%を適正に使いこなすこと)にどのように耐えることができるかに注目する必要がある。

フィリピンについては、地方分権に関する制度的な整備は、憲法レベルをはじめとして最も早くから進んでいる。この点は何よりも際立った特徴のように見受けられる。つまり、地方自治という規範意識

の定着の度合いは、エリートレベル、一般大衆レベルともに高い。しかし、これは言い換えれば分権化改革が、インドネシアやタイにおいて感じられるような新鮮さを欠いていることを意味する。また、インドネシア、タイに比較すると国家レベルの行政システムが脆弱であるために、単に中央の権限を地方に移譲するという形の分権がそもそも成り立たないという面がある。そうした体制のもとでは、地方自治の持つ意味が「政治的支配という観点からみると、地方政府を支配する地方政治ボスが、各地に多く存在し、中央政府からの相対的な政治的自立性を享受してきたこと」とどまるかもしれない。もしそうであれば、更なる分権化は地方ボスの支配の強化、あるいはレント・シーキング活動の活発化をもたらすだけになるかもしれない。しかし、一方で住民運動やNGO、国際機関などの活動もフィリピンは極めて盛んであり、こうした諸勢力のインプットを生かす事によって意味のある分権化が達成できる、少なくとも潜在的可能性は持っていると思われる。

3-1-5 分権化する途上国への援助 行政の観点からみた含意

このように見ていくと、途上国の分権化は援助を行う側にとって、単純に良いもの、あるいは望ましいものとして唱導すべきものというよりは、様々な知的挑戦、さらには実践的な課題をつきつけるもののように思われる。以下、分権化の進行を基本的な条件とした援助を進めるうえで、注意すべきいくつかのポイントを挙げて本節を終わることにしたい。

1. 長期のトレンドとしての分権化

分権化改革は長期的なトレンドである。現在分権化を進めつつある多くの途上国は、その実施において様々な形での失敗を経験することになる。また、改革を始めた政治勢力が政権の座から追われることもあるに違いない。しかし、これまでの記述でも明らかかなように、この改革は一過性のキャンペーンではなく、相当の時間的なスパンで継続的に試行錯誤を繰り返しながら進められることになることと予想される。さらに、分権化によって様々な制度や慣行、利益の配置が変更されることになる。したがって、援

助実施機関も分権化とそれをめぐる政治、行政、財政各方面での変動を注意深く観察し、必要な場合には適切な助言を行う必要がある。

2. 融合・分離の軸の有効性

集権と分権という対立軸は馴染みが深いが、融合と分離は政治行政を研究するもの以外ではまだ新しい概念である。しかし、今後の途上国における分権化改革を分析するうえで、実務家にとってもこの融合と分離は多くの示唆を与えるであろう。分権化改革は多くの制度や慣行に変化をもたらすが、それは単に資源や権力が政府レベルの間で移動するだけではなく、政府レベルの相互関係や交渉のあり方にも影響を与えるのである。1つの政府単位で完結を求め、地方レベルの自律性に重きをおくか、政府間の協力と依存によって問題解決の能力を向上させるか、という観点は、単純な集権・分権の二項対立よりも、途上国の統治システムの性格をより明確にすることに役立つことになる。

3. 地方レベルの行政能力向上

制度的な分権と地方での能力向上は両者が相まって進展することが理想的である。しかしながら、現実的分権化改革においては前者が先行するだけでなく、地方での適切な行政の執行や意思決定を行う能力が涵養されないままに終ることもある。戦略的に地方の能力を向上させることが必要であるが、これにも融合的なアプローチと分離的なアプローチがあり得る。前者は、中央からの人材派遣や人事交流などを用いて地方レベルの行政能力を底上げすることになる。後者はあくまでも地域住民から選抜した人材に経験を積ませることに主眼を置くことになる。いずれにせよ、所与の条件のもとでの行政能力の向上は分権化改革の実践における最重要課題の1つである。

4. 地方ボスの問題

インドネシア、タイ、フィリピンの3カ国のいずれにおいても、分権化の進展とともに発生するマイナス効果の1つに、地方ボスの影響力が強まり、それによって割拠的、固定的な統治システムが出来上がってしまうことが指摘されている。地方自治体は

当然その規模が小さく、同質性が高いために、支配的な政治勢力が地域内で発揮するコントロール能力は強く、またその支配的な勢力を中心とする利益配置は固定的になりがちである。偏狭な利益にのみ奉仕する体制に、援助も飲み込まれてしまう恐れなしとしない。

この問題は援助の成果に直接影響する重要なものである。考えられる対応は、第1にモニタリングの強化である。中央の官僚制よりもモニタリングがやりやすくなるかどうかについては単純な結論は出ない。しかしながら国家レベルの窓口機関、中央政界の首魁、財政当局などを通じたモニタリングよりもきめ細かい作業が可能であり、またそうした努力は必要不可欠なものとなるであろう。もう1つは融合的な発想にたって中央のコントロールを一定の条件のもとで活用することであろう。途上国の多くは分離的な分権を指向しているように見えながらも、中央はコントロールをある程度まで維持しようとするはずである。これを分権化改革への抵抗として排除の対象としてのみ見るか、より公正な意思決定に利用するかは政治的な判断を伴うが、地方ボスの問題は場合によってはこうしたオプションを必要とすることになるほど深刻なものとなるかもしれないと考えられる。

3-2 財政の観点から見た途上国の地方分権(総論) - タイ・インドネシア・フィリピン -

3-2-1 分権改革の加速化とその背景

近年、アジアの途上国における地方分権化の急激な進展は既定事実となりつつある。従来、わが国は、アジア地域で、農業・農村開発、教育、保健医療、地域インフラの整備(道路、上下水道)などの個別分野で援助を行ってきた。その目的や背景の如何を問わず、地方分権化は、これらの援助対象分野に横断的な反作用を及ぼす。例えば、地方政府が援助申請に関して直接ドナーにアプローチできるようになる。援助ニーズの発掘にあたっては、中央省庁中心の協議では不十分になり、地方政府との接触が不可欠となる。地方政府さえパスして、NGOに援助がなされる時代がくるかもしれない。それだけではない。地域の所得向上や基礎的な社会サービスに関連する分野へのハード面での支援に加えて、地方分権化を含む中央政府の政策決定や地方政府の行財政能力向上に対するソフトな知的政策支援活動へのリソース配分が重みを増す²。こうした地方政府へのアプローチ、政策支援活動へのシフトは、わが国の援助活動ではおそらく新境地に属する。必要なことは、途上国の地方分権化の現状と課題についての十分な理解である。本稿では財政の観点から見た途上国の分権の特徴と課題について、大まかな見取り図を描く。構成は次のとおりである。まず分権化の背景(1項)とインパクト(2項)を考察する。それに続いて、事務配分(3項)、税制(4項)、政府間移転(5項)がそれぞれ検討される。対象国については資料・情報の制約からタイを中心とするが、インドネシアとフィリピンについても補足的に触れる。財政制度は複雑であり、日本の制度やその背後にある考え方と比較することは理解を助けるかもしれない。本稿では何が起きているのかを把握することを優先するが、援助のあり方についての若干の提言を最後に述べる(6項)。

1. 民主化との連動

アジアの途上国における分権化の背景は複雑である。確かに社会が成熟し人々の欲求が多様化すると中央集権的な体制による公共サービスはそれに対応できなくなる。多様な住民選好の反映は地方分権を正当化するもっとも普遍的な原理である。しかし、途上国ではむしろ基本的なニーズを充足することがまず優先される必要性が高いと考える。したがって分権化の要請もそれ以外の要因からも生じていると考える必要がある。その1つは「民主化」である。従来、途上国が非民主的な政治体制をとってきたことの正統性は、社会的亀裂が大きいために国民統合を上から進める必要があったことと、工業化の担い手を欠いていたために国家主導の経済開発を必要としたこと等が指摘されている。しかし輸入代替政策やトリックル・ダウン方式による開発の行き詰まりは後者の意味での強権的政府の正統性を掘り崩した。それは地域の実状にあった開発計画の制度的環境として分権化を要請した。また東西冷戦の終結は一党独裁の正統性を揺るがし、前者の意味での正統性をも揺るがした。これは従来、政治的権利が制限されていた人々の政治的民主化要求の高まりに直結する。このような強権的政治体制の終焉と「民主化」の高まりが、1980年代後半から1990年代にかけての途上国における中央から地方への権限移譲、すなわち地方分権化の原動力になっている。

例えばタイでは1992年の民主党チュアン内閣期に民主化の流れは決定的になった。1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法による農村部の地方自治体創設、1997年憲法における地方自治の明記を通じて、地方分権化は加速した。インドネシアはスハルト政権が崩壊して、ハビビ政権ができたことがきっかけになって民主化の流れが決定的になった。これに連動して1999年5月の地方行政法と地方財政均衡法という2つの法律が地方分権化のメルクマールとなった。具体的には中央政府とその出先機関の役割が減らされ、県・市に権限が移譲された。フィリピンについては「もう分権化は終わった」という見方もある。地方分権はアキノ政権の政党綱領である「ピープル・パワー」において最も重要な項目の1つであ

² 日本の援助動向と展望については、国際協力事業団[1997]を参照。

り、1987年憲法では分権化が明記された。それが1991年の地方自治法における分権改革の端緒である。これにより地方自治体に行政権限が移譲された。例えば従来、中央政府の業務であった保健医療を地方に移管して、国家公務員を数万人規模で地方公務員に振り替えるという改革が断行された。このように途上国ではナショナルなレベルでの民主化の波に連動して分権化が加速しているといつてよい。

2. ダウン・サイジング

途上国の分権化の根本的で内在的な原動力は強権的政治体制の終焉と民主化の波であろう。しかし、やや短期的な観点からみた場合に分権改革を加速化している第2の背景としてアジア通貨危機後の公共部門のダウン・サイジングへの要請がある。地方分権には、「ヒト、モノ、カネ」の3要素がある。途上国の分権化ではヒトとモノの移譲が先行しており、「カネ」の面の権限移譲は不透明である。分権化のバランスシートは多分、中央財政の負担軽減になっている。例えば、タイでは1997年憲法を境に分権化が加速化した直後に財政危機に陥った。もともと対外債務の支払いの負担が大きかったところに、アジア通貨危機が追い討ちをかけた。通貨危機の打撃によってタイの税収は大幅に縮小し、加えて対外債務支払の負担増で追い討ちをかけられたという³。このデフレ効果が引き金となり、行政改革により9万人の国家公務員が削減されることになった。大蔵省から金融部門、国際収支部門が分離されたのをはじめ、教育省や内務省での予算が削減された。要するに中央政府・地方行政部門の公務員と予算が削られ、十分な財源の裏付けなしに中央政府の事務を地方に移管している面は否定できない。タイでは地方分権計画及び手順規定法で2001年度予算において地方の歳入を10%から20%へ、さらに2006年度予算では35%にするという大胆な計画が承認された。この計画の裏付けがどこにあるのかは不明であるが、それだけ中央政府の財政が逼迫していることの現われでもあるように思われる。

3. 国家統合の維持

途上国では、権威主義的な政府が全国レベルの民主化や民族問題との関連で生じている自治要求の高まりに対する譲歩として地方分権がすすめられるということがある。いいかえると分裂を回避し、国家的統合を維持するための政治的コストとして、地方自治を認めていくという図式が途上国には見られる。戦後の日本では、高度成長期に全国的に革新自治体が誕生し、福祉や環境政策で国をリードした経験をもっている。それはしばしば国との対立を生んだが、しかし国家としての統合が根底から揺らぐということはなかったように思える。だが、カナダにおけるケベック問題やイギリスにおけるスコットランド問題、あるいはスペインのバスク地方の問題を挙げるまでもなく、民族や言語の亀裂を抱えた社会では、「国家統合」はつねに為政者が取り組むべき最も優先度の高い政治的アジェンダでもある。アジアではインドがしばしばその例にあげられるが、インドネシアとタイもその例外ではない。インドネシアの場合には、1998年に東ティモールの分離独立運動の住民投票が行われ、周知のように国民協議会で承認された。アチェの特別州などで独立運動が非常に強くなったり、東カリマンタン州といった天然資源に恵まれた州が分離・独立を迫りつつ、利益配分や自治要求を行っている。これに応ずるために、1999年10月にワヒド政権は中央政府の中に地方自治担当大臣を新設し分権化に対応した。分権化というのは従来の権威主義的で中央集権的なスハルト体制が崩れた後、国家の分裂を回避して統合を維持するための譲歩という面がある⁴。

タイにおいても、民主化が非常に尖鋭化するのを分権改革によって沈静化するという面が否定できない。例えば1990年代初頭に軍部を背後にもつ政権が倒れ、連立内閣が発足し、民主化の波が高揚した。連立政権の中には中央の地方支配の要である県知事の公選を掲げる急進派が含まれていた。知事公選を主張する有力な大学教授もいた。こうした全面的民主化に譲歩するかたちで行われたのが1994年のタムボ

³ 末廣昭教授(東京大学)のご教示(2000年8月18日、バンコク)による。タイ大蔵省の財政政策事務所によると、1996/1997年度の中央政府の歳入は8,440億バーツであったが、1997/1998年度には7,270億バーツに激減した。Fiscal Policy Office [1999]による。

⁴ インドネシアの地方分権化の背景については、本報告書第2章のインドネシアのケーススタディ及び国際協力事業団[2000]を参照。

ン自治体創設であるという指摘がある⁵。特にムスリム系の人々が集中している南タイでの分離主義の動向に内務省は神経質であったという指摘もある⁶。6,000あまりの自治体が農村地帯に創設されたわけだが、このタムボン自治体創設というのも、民主化運動が知事公選に突き進むのをそらす1つの内務省側の対応であったという指摘が、タイの著名な学者によってなされている。

3-2-2 分権化の副作用

1. 規模の経済

分権化に伴う副作用はいかなるものがあるのか、それは分権化に内在する「不治の病」なのか、それとも制度設計いかんで改善し得るものなのかを検討されなくてはならない。ここでは、この問題を分権化が「規模の経済」、「地域間の公平性」、「マクロ的安定」に与える影響を議論することによって例示的な考察にとどめる。

公共サービスの提供を地方政府にゆだねることは常に適切であるわけではない。そのひとつのケースは小規模の不経済である⁷。地方政府の公共サービスは固定設備が大きいから小規模の不経済が発生するというよりも、「退出の自由」がないために小規模の不経済が発生しやすい⁸。

途上国で新たに創設された地方自治体は、公共サービスの効率的な供給単位として設計されていない場合がある。例えばタイのタムボン自治体は全面的民主化運動に対する譲歩として生まれた政治的妥協の産物である。地域のinfluential personによる family business の利権の温床となる危険性があるともいわれている。1994年タムボン自治体法では過去3年

の平均歳入が15万バーツ以上であればタムボン自治体の資格を得ると規定した。歳入基準だけでタムボンを創設したために、人口・面積に格差が生じた⁹。ペブリー県のタムボン自治体調査によると最小人口は17人でしかない。人口が日本の半分のタイに約2倍の農村自治体がわずかに数年でつくられた。90%を占める5級タムボン自治体の財政能力は極めて低い。またタムボン自治体が行政団体として自然村から独立した存在といえるかについて検討する必要がある。英米系の諸国では住民登録と行政サービスとの関連は希薄であるが、日本、韓国、ドイツでは住民登録に基づいて行政サービスが供給されている¹⁰。

しかし、こうした問題は分権化の本来の難点というよりも、制度設計やその実施の問題である。小規模の不経済は、市町村の合併や特定の行政サービスについて一部事務組合をつくることである程度解決することができる。例えば、タイの内務省地方行政局は人口2,000人未満のタムボン自治体の合併を推進しようとしている。フィリピンでもムニシパリティは日本の町村と比べて小さく、州も日本の県に比べて小さい。合併をすすめるには、「飴と鞭」が必要であるが、途上国にはそうした経験に対する強いニーズがある。地方公共団体になるための最低限の機能として、住民登録業務・徴税台帳が条件になるとすると、分権化にとっても避けて通ることができない。タイでは将来的にタムボン自治体に住民登録業務を行わせる方向で現在改革が進んでいる¹¹。

2. 地域間の公平

先に触れたように、途上国では現在、輸入代替化やトリックル・ダウン式の開発政策の反省にたつて、地域の実状にあった開発計画の制度的環境としての

⁵ Noranit Setabutr and Niyom Ratamari [2000] を参照。

⁶ 永井史男助教授(大阪市立大学)の指摘による。

⁷ 通常、「規模の経済」は、電力・ガス・鉄道などの固定設備が非常に大きい場合に発生する。固定費用は生産量に応じて変わりなく、価格が一定であれば、需要増加分の固定費用は下がっていく性質をもっている。しかし、地方政府がある地域で独占的な存在であることがただちにむすびつくわけではない。地方行政は必ずしも電力会社、ガス会社、鉄道会社のように多くの固定設備を必要とするものではない。むしろ労働集約度が民間企業よりも高い。地方政府や中央政府の場合のように、公共的な仕事で小規模の不経済が発生しやすいのは他に理由がある。経済学では「退出の自由」という言葉であらわしている。民間企業であれば需要が減少してペイしなくなれば、事業をやめることができるが、公共サービスは退出する自由があまりない。日本での典型的なあらわれは過疎問題である。

⁸ 地方行政の分野でも固定設備が非常に大きいものがないわけではない。ゴミ焼却や下水道施設では、規模の経済が働く。

⁹ タムボン自治体財政の優れたケーススタディとして、Charas Suwanmal [1999] が参考になる。

¹⁰ 村松岐夫教授(京都大学)のご教示による。

¹¹ 永井史男助教授(大阪市立大学)のご教示による。

分権化が要請されている。この点からいうと分権化には地域格差の拡大の緩和・縮小が期待される。しかし経済活動水準に見られる首都突出を与件にすると、分権化によってサービスや税負担の水準が地域によってアンバランスになる可能性も否定できない。

例えば、タイではバンコクのような都市部と東北タイのような農村部では財政力の格差が著しい。テーサバーンやバンコク都では付加価値税の付加税がかなり手厚く配分されているが、農村部のタムボン自治体には全く配分されていない。フィリピンでもマニラとそれ以外の地域では財政力に格差がある。天然資源からの収入が多い場合に地域格差はより深刻である。例えばインドネシアでは1999年中央 - 地方の財政均衡法によって、従来、中央政府が独占していた石油とガス等の天然資源収入が州に配分される歳入分与のリストに加えられた。アチェ特別州、リアウ州といった分離独立の動きを見せる天然資源の産出州に対する要求に応えた。天然資源は賦存状態が地域によって極めて不均衡なので財政能力の格差は拡大する。

分権化は地域間の格差を拡大する場合もあるものの、これを緩和する手段がないわけではない。公平性に対する国民的価値観に依存しつつも、水平的公平性 - 全国津々浦々で比較可能な水準の公共サービスを提供する財政力を保証すること - は財政調整交付金を含む政府間財政移転によって、達成することが可能である。例えば、インドネシアでは1999年法律25号により、国家歳入の25%にリンクさせて、州(10%)と県・市(90%)に財政力と財政需要の差額に比例して配分する、「一般配分資金」が導入された。どのようにして政府間財政移転が設計されるのかが、教育・保健衛生・インフラなどのサービス供給における県・市・町村間の不均衡の度合いを決めるといって過言でない。

3. マクロ的安定

近年、途上国では分権化を成功裏に実施する条件はかなり厳しいことが強調されている。とりわけ、分権化は公共サービスの改善に失敗するだけではな

く、国民経済全体を大混乱に陥れるリスクがあることが議論されている。1980年代のアルゼンティンはしばしば指摘されるケースであるが、同様の事態を東ヨーロッパの移行経済国に見出すことは困難でない。それと全く同じ恐怖感が1990年代の中国における財政改革で大きな役割を果たしたという¹²。

確かな証拠があるわけではないが、アジアの途上国で分権化が実際にマクロ的安定を危険に曝したという事例はいまのところないと思われる。しかし潜在的な危険性が全くないわけではない。例えば、インドネシアでは地方分権化で政府収入の最低25%を地方政府へ移転することになっているが、地方政府に移譲される公共サービスを維持するためには、中央政府からの財政移転への圧力が増大することが予想される。それにより、中央政府の赤字が増大し、地方への歳出割り当ては倍増すると推計されているという。地方分権化により、政府歳入が不足する事態になれば、公的債務の返済にも影響を及ぼす可能性がある。政府のマクロ経済安定に必要な中央政府の財源を維持しながら、地方政府への政府間財政移転を慎重に管理していくことが必要となっている¹³。

3-2-3 地方政府への権限移譲

1. 「権限の分散化」・「委任」から「権限移譲」へ

アジアの途上国における分権化の特徴は、「権限の分散化」・「委任」から「権限移譲」へという点にあるというのが本稿の暫定的な結論である。地方分権化の概念は簡単には定義できない。ひとつの重要な区別は、「権限の分散化」、「委任」、「権限移譲」の間のそれである。「権限の分散化(deconcentration)」は中央政府の機能をその地域出先機関に分散させるが、「委任(delegation)」では中央で決められた政策の執行をし、中央へ必要な地域情報の提供を行う代理人(agent)としての地方政府に権限が委任される。これに対して独自の財源と公選議員をもつ地方政府へ意思決定と財政権限の両者を移譲するのが「権限移譲(devolution)」と呼ばれる。

アジアの途上国では「権限移譲」は従来、権威主義

¹² 分権化がマクロ経済に及ぼす影響については、Bird and Vaillancour[1998] pp.5-8. を参照。

¹³ 地方分権化がインドネシアの中央政府の財政へもたらす影響については、国際協力事業団、『第4次インドネシア国別援助研究会報告書』、2000年11月を参照。

的な政治体制のもとで、抑制されてきた。例えば、タイの行政は中央政府、中央政府のエージェントとしての地方行政、各種地方自治体の3層からなりたっており前2者の比重が極めて大きい。しかも中央政府の出先機関同士の間では猛烈なセクショナリズムがうずまいている。上記の概念分類に従うならば、「権限の分散化」と「委任」の圧倒的優位といえる。しかし、1997年憲法以来の急速な地方分権化によって、中央政府の出先機関の機能は縮小され、地方政府(テーサバーン、県自治体、タムボン自治体、バンコク都、パッタヤー特別市)への権限移譲が分権委員会によって検討されている。インドネシアでも1999年5月の地方行政法を契機に、中央政府とその出先機関の役割が縮小し、県・市に権限が移譲された。フィリピンでは、1991年の地方自治法によって保健医療をはじめ複数の分野で中央政府からバランガイ、市、町村への権限移譲が実施された。

欧米の分権モデルでは、州・地方政府への権限移譲をデザインする際に、「外部性」、「規模の経済」、「所得再分配」、「ミニマム・スタンダード」を配慮することが一般的である。地方政府の公共サービスが、管轄区域外に漏出して、他の地域に恩恵を及ぼすという外部性が発生する場合は、公共サービス水準についての地方政府の意思決定は、社会的にみて望ましい水準を下回る。例えば、教育や広域の道路がその例である。逆に負の外部性が発生すると、過剰となる。ゴミの不法投棄がその例である。また人口規模が増大するにつれて、公共サービスの平均費用が逓減するような場合、「規模の経済」が発生する。人口規模が小さいと、小規模の不経済が発生し、コストが高くなる。上下水道のような固定費用が大きい場合には、この問題が発生する。全国統一的なサービスを津々浦々に供給する必要があるという公共サービスがある。公衆衛生、社会福祉、幹線道路などがこれに相当する。地方政府が貨幣的給付を通じた所得再分配を行うことは貧困者の流入を招き、財政破産という副作用を起こしやすい。要するに「外部性」や「規模の経済」が比較的少なく、「ミニマム・スタンダード」や「所得再分配」も考慮する必要のない仕事が、本来、地方政府に適しているといわれる。ごく大雑把にいうと、図書館・公園・街路・消防・ゴミ収集は基礎的自治体へ、地域間交通、ゴミ処理は

中間段階の政府へ、そして社会保障、教育、公衆衛生は中央政府もしくは州政府というのが処方箋とされている。

このように「外部性」、「規模の経済」、「所得再分配」、「ミニマム・スタンダード」を基準に、中央と地方の事務を截然と区分することは、行財政の責任を明確にするという意味では有益である。しかし、アジアの途上国の制度的特殊性にかんがみると、このような「分離型」の事務配分の妥当性には多くの注釈を加えておく必要がある。

2. 住民参加と財政責任

第1に、移譲された権限に責任をもち得る、地方レベルでの民主主義的なチェック機構(代議制)が途上国の場合、機能不全を起こしている場合がある。東南アジアの途上国では代議制による意思決定は弱く、ローカル・エリートが確固たる地位を占めている。政治ビジネスが地方の開発計画策定の過程で様々な影響力を行使してリソースを私物化した(タイ)、「ミニ・マルコス」が中央の政治家にアプローチして補助金を獲得するレント・シーキング活動を行う(フィリピン)という、地方ボス主義の問題はアジアの途上国では無視し得ない。

例えばタイでは、1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法から1997年までの3年間に、約6,000あまりの基礎的自治体が創出された。内務省地方行政局は、これらの地方自治体の開発計画策定能力に対して懸念をいっている。公選議員の教育水準は全般に低い。地方行政局は腐敗や政治ビジネスの跳梁跋扈を防ぐためには、タムボン自治体の透明性を確保して、住民に情報を与えることによって、監視(monitoring)することが重要であると主張している。その具体的な手段が「プラチャーコム」に代表される住民による公聴会制度である。「プラチャーコム」には住民の意向を開発計画に反映させるという民主主義的契機と、自治体の予算行動を監視するという二重機能が期待されているという。筆者が1999年に訪問したチェンマイ市近郊の3級タムボンは創造的な活動を行っていた。他方、「プラチャーコム」への住民の出席率の高い地域でも、多くは建設請負業者からなるタムボン自治体執行部の意見になびくだけだという見方があり、統治局のタムボン自治体に対す

る疑念も肯ける。

住民の参加と財政責任を高めるため、代議制に代わる間接的なチェック機構、例えば予算編成や開発計画策定過程での公聴会の開催や透明性の高い公開入札制度を導入することが不可欠である。また、開発プロジェクトの優先順位を決定するための技術についても検討すべきである。

3. 地方政府間の協力

第2に、途上国では基礎的自治体の利害や諸計画を調整する「中間段階」の政府が形骸化しており、実質的に機能していないふしがある。このため政策の整合性の欠如、資源配分の非効率が発生している。この問題の根底にあるのは、「外部性(externality)」である。基礎的自治体は他の行政区域に漏れる便益(不経済)を考慮しないので、公共サービスの水準は社会的に見て望ましい水準より過少(過大)となる。通過交通のもたらす便益を考慮しないために道路投資が少なくなったり、他地域の住民への不便を軽視してゴミの最終処理を区域外に求めようとするのは、その一例である。外部性が発生するかどうかは、サービスの性格や基礎的自治体の規模に依存する。分野としては経済開発や環境、ゴミ処理において、また行政区域が小さいほど外部性が生じやすい。外部性の発生に対処するひとつの方法は、基礎的自治体の上にある広域の「中間段階」の政府が調整を行うことであろう。

例えば、タイでは地方自治体間の開発計画策定調整の必要性が問題となっている。ある県が通商県や観光県をめざしたとき、県内の自治体がバラバラにプロジェクトを立案すれば、資源は効率的に使うことはできない。さらにひとつの県内だけで開発計画策定調整を図るのでも不十分である。例えば、いくつかの県を跨る道路建設を考えた場合に、ある県では片側2車線の舗装道路があるのに、別の県では未舗装道路1車線では不便である。ゴミ処理、汚水処理問題をめぐる自治体間協力も課題である。1999年の地方分権化法では、ゴミ処理や汚水処理は地方自治体の管轄であり、広域にまたがる事項については県自治体の管轄であると明記された。しかし、チェンマイ市で見られるように、市域内に処理場を建設できないために政治問題化している。地方自治体間

あるいは地方自治体と住民との対立を避け、協力していくためにはどのようにすればよいかを検討する必要がある。

4. 中央政府の監視・調整機能

第3に、地方政府への権限移譲といっても、中央政府が当該分野にいかなる責任をも負わなくなるということを意味するわけではない。分権化の進行プロセスを実施し、監視する中央政府の役割は、特に保健・衛生や教育など経済開発や貧困克服にかかわる分野では本質的である。途上国での分権化の意味することは、中央政府の役割が公共サービスの直接供給主体であることから、地方政府による効率的なサービス供給に対する監視・調整機能にシフトすることである。しかし、不幸なことに、いくつかの途上国では、急激な分権化の副作用として、中央政府による監視・調整機能が消失し、結果として住民へのサービス水準が大幅に低下したケースが見られる。

例えばフィリピンの保健・医療業務の分権化にこの問題が見られる。従来、フィリピンでは国家公務員としての助産婦が多様な地域医療サービスを提供していた。公衆衛生(家族計画、予防接種等)は国家的問題であるので、その実施について地方政府に裁量が与えられるにしても、最終的な責任は中央政府が負うべきである。しかし公衆衛生部門の全面的な権限移譲によって、フィリピンのある県では薬品の入手難や賃金の不払いにより家族計画の実施が頓挫した。こういう保健衛生の分権化というのは本来、肯定的に評価されるべきものなのだが、保健省の機能が「分離型」に近いような形で、行政能力の乏しい地方自治体に全面移管されたために調整の空白が起きていることは事実である。

中央政府による監視・調整機能には、複数の分野での分権化の進行をコーディネートすることも含まれる。例えばタイの場合には、中央省庁の諸権限がタムボン自治体とかテーサバーンに移譲されているというよりも、ライン官庁が委員会を各地方に組織して、そこに権限を移譲することが先行している。教育省は数百の教育改革委員会を全国に組織して、教員の人事権などを与えようとしているが、既存のタムボン自治体との関係は不明確であるという印象を受ける。保健省は、県単位で保健・医療委員会を

作り、病院などの分権化を進めているが、既存の自治体である県自治体との関係は不明確である。

中央政府の監視機能を維持するには、地方政府の予算行動についての正確な情報システムを構築すること、特定補助金によって中央政府のプライオリティを確保することなどが必要である。

3-2-4 地方歳入充実の可能性

1. 税源配分

途上国の地方政府の財政規模は極めて小さい。それにもかかわらず地方政府の歳入にしめる自主財源(地方税、税外収入)の割合は低く、歳出との差額を埋めるために中央政府からの財政移転に多くを依存している。地方歳入という面から、分権化の可能性と課題を次に検討しよう。

例えば、インドネシアでは全租税収入のうち、93%が中央政府に割り当てられている。所得税、付加価値税、天然資源税などの有力な租税は100%中央に割り当てられ、州政府には自動車税、市町村には娯楽税やホテル及びレストラン税が配分されているにすぎない。フィリピンでも税収総額に占める地方税の割合は11%にすぎない。1991年地方自治法を境にすすめられた地方財源拡充が、内国歳入割当(Internal Revenue Allotment: IRA)中心に行われており、地方税は伸張していないのがその一因といえよう。移転財源である内国歳入割当ての地方歳入に占める割合は、1990年に36%であったが、1994年には63%に急増している。しかし基幹的な地方税である固定資産税の割合は逆に14%から6%へと低下した。タイでは、1993年8月、大蔵省が9項目からなる地方歳入強化策をチュアン内閣に提案し、1994年7月に承認された。その具体的な柱は、付加税の徴収手数料の軽減、付加価値税付加税のバンコク都への配分割合削減、タバコ税に対する10%付加税の創設、家屋・建物税と土地開発税の新しい「財産税」への統合からなる。しかし、地方税が総税収入に占める割合は1993年の8%から1997年の11%へとわずかに上昇したにすぎない。

多くの途上国の抱えている根本的問題は、中央政

府自身が財源不足に直面していて、潜在的に豊富な財源を地方に移譲したがないこと、地方の税務行政能力が中央政府のそれに比べて劣ること、地方政府が利用し得る潜在的な課税ベースが地域的に偏在していること(所得、天然資源)などを挙げることができよう。

2. 基幹税としての財産税

つぎに途上国における地方税を觀察すると、種類の多さという点では零細な個別間接税が目立つが、基幹的な税目としては財産税(property-related tax)を筆頭にあげることができる。地方への権限移譲に伴って地方税を拡充するには、この財産税の強化が鍵をにぎる。

タイでは財産税としては、家屋・建物税と土地開発税との2種類があり、税収に占める割合は16%である。特にバンコク都での財産税収入は全国の約半分を占めている。フィリピンでも財産税は基幹的な税目であり、税収に占める割合は60%程度である。インドネシアではやや変則的な財産課税を行っている。すなわち、インドネシアでは財産税が中央政府からの税収分与という形で地方に交付されている。財産税は地方税として広く利用されているが、その理由としては税務行政コストが相対的に低いこと、税収の予測可能性が高いこと、財産税は公共サービスの対価としての応益原則が適用しやすいこと、税率を変えても課税ベースが逃げないことなどを挙げうる。

このように財産税は主要な地方税であるが、実際の歳入は潜在的なそれに比べて極めて少ないという指摘がある¹⁴。タイを例にとってこの点を検討してみよう。財産税の課税ベースは土地と家屋であるが、納税義務を負っているのは賃貸の家屋・土地だけで、持家は非課税になっている。内務省地方行政局の推計によれば、持家の非課税によって課税ベースが3割に縮小している。巨大な「ループ・ホール」といえよう。財産税は財産所有者が負担するのではなく、借地・借家人が負担するという構造になっている。財産所有者が家賃を引き上げて固定資産税を転嫁することを考慮すると、負担構造は逆進的になっている可能性が高い。第2に、課税ベースの評価が資本

¹⁴ 財産税の課税方法と問題点については Sakon Varanyuwatana[1995]を参照。

価格ではなくて賃貸価格ベースになっていて12%という高い税率が適用されている。賃貸価格で評価しているので持家に課税できない。第3に税務行政の問題がある。タイでは固定資産の評価を自己申告に基づいて行っている。一般的に固定資産税の評価はインヴェントリー方式に基づく国が多い。地方公共団体が土地台帳をつくり、土地所有を確定して、一定の基準で土地を評価し、税を賦課する。タイではインヴェントリー・システムの導入を試みてきたものの、必ずしも成功しなかった。納税申告書に記載された賃貸収入をベースにして、財産税を賦課するというのが実態のようである。詳しい検討は今後の課題だが、ここで挙げた問題はタイの特殊な事例というよりも、途上国一般に当てはまる普遍性があるように思われる。

他方、途上国における財産税の強化には実行上の障害があることにも注意する必要がある。確かに、都市部で財産税を強化するためには持家非課税の廃止、資本価格ベースへの評価方法の変更、インヴェントリー方式の導入等が必要となる。事実、国際機関の提言にはこの種のものが少なくない。しかし、財産税問題は政治的軋轢を生む可能性を否定できないという意見に耳を傾ける必要がある。特に途上国研究者には、そうした危惧が強いように見受けられる。地主勢力の強い支配や地方有力者が、票との引き換えに個別の優遇措置を支援者に与えるという伝統的な権力構造がある場合(例えば、フィリピン)や王室が巨大土地所有者になっている場合(例えば、タイ)には、財産税評価の適正化はたんなる地方税の問題を飛び超えて、体制選択の問題に発展する可能性がある。

3. 税源の偏在度

多くの途上国では社会経済指標にみられる首都突出と地域間の格差は、従来から深刻な問題であった。経済活動水準の地域格差は潜在的な課税ベースを大都市圏に偏在させるので、地方への税源移譲に対する制約条件となる。特に地方政府が中央政府の弾力的な課税ベースに地方税を付加しようとする場合(piggy-backing)に問題が発生する。例えばインドネシアでは所得の低い東部インドネシアの開発が最優先されてきた。それにもかかわらず、首都ジャカル

タには所得税の72%、付加価値税の62%が集中し、個人所得税の90%は納税者全体の0.5%の人々によって納められている。所得税への付加税は地域間の税収格差を拡大するだろう。タイでもバンコク都と東北タイとの間にはいちじるしい所得格差があるし、同じことはフィリピンでも首都マニラとそれ以外の地域との間で生じている。地域格差が深刻な途上国のような場合には、財源拡充にどのような選択肢があり得るだろうか。この問題に教科書的な解答はない。各国ごとの事情、特に有力な税源に恵まれた地域利害と全国的な公平性とのバランスに左右されるのではないだろうか。

3-2-5 政府間財政移転の位置づけ

1. 財政移転システムの誕生

途上国では政府間財政移転が地方政府の主要な歳入源なので、財政移転の制度設計をどのように行うかは分権化の利点を生かすうえで避けることのできない課題である。フィリピンは1967年に財政調整制度を導入しており、長い実績を誇る国のひとつである。財政調整制度は1991年の地方自治法を契機に拡充され、内国歳入割当(IRA)の配分割合は40%に一挙に引き上げられた。州に総額の23%、市に23%、町村に23%、いちばん下のバラングイに20%を配分して、個別の自治体には人口(%)・面積(%)・均等配分(%)という3要素を基準にして交付している。権限移譲に必要とされる追加歳入は、ほとんど内国歳入割当(IRA)によって調達されてきたのが実態である。配分基準については従来に比べて人口配分の重み付けが低下し、逆に均等配分要素がより重視された。そのかぎりでは財政調整は強化されたかに見える。しかし市に配られる内国歳入割当と町に配られる内国歳入割当の格差が相当広がっているという指摘もある。

インドネシアでは国家統合問題と密接なつながりをもちながら、その鍵をにぎるもののひとつとして財政調整制度の創設が準備されている。1999年5月の地方財政均衡法で導入された一般配分(General Allocation Fund : GAF)は事実上の財政調整制度といえる。その骨子は、1)国家歳入の最低25%を財政調整資金に確保する、2)総額のうち2.5%相当分を州

に、県と市には22.5%を配分する、3)配分にあたってはニーズと地方の潜在的な経済力の2点を考慮する等である。現在、ニーズと潜在的能力を測る方法について専門的検討がすすめられており、客観的な算定方式に基づく財政調整制度が誕生するのは時間の問題である。

タイでは、1999年5月、国連開発計画(UNDP)とタイ開発研究所(TDRI)が共同で、財政調整と市町村のパフォーマンス指標についての最終報告書を、内務省地方行政局宛てに提出した。報告書の原題は、「Revenue Sharing and Municipal Performance Indicators」である。報告書は、従来のタイの一般交付金は人口・面積という客観基準により配分されているが、実際には申請書の作成に長じている大都市に有利であると指摘し、ニーズと徴税努力を要素にした算定式に基づく財政調整制度が必要であると勧告している。その具体的な内容は以下のとおりである。1)一般補助金の優位(特定補助金との比率を7:3)を確立し、総額を一般財源の一定割合にリンクさせる、2)総額の50%は人口規模によって測定された財政需要を基準に各地方自治体に配分する、3)残りの50%はパフォーマンス指標で配分する。4)パフォーマンス指標は、サービス提供、財政運営、人的資源管理等の6つのカテゴリーに分類され、地方自治体の効率性を反映する、というものである。

2. 財政移転の制度設計

財政移転の重要性、設計のあり方、その影響は一様ではなく、それぞれの国の政治経済的な環境に依存して異なる¹⁵。しかし、それぞれの特殊性にかかわらず、優れたケースには共通の特徴が見られる¹⁶。それは以下の通りである。

第1に財政移転はできるかぎり客観的かつ誰にでもわかるように、理想的には定評を得た配分公式によって決定されるべきである。秘密裏になされる政治的交渉に左右されないことが肝心である。そのためには、財政移転システムの決定が中央政府、中立

的な専門機関ないしは正式の政府間関係委員会等で行われることが望ましい。むしろ、配分公式が政治的交渉は、法律の条文や制度の調査だけではわからない。地方開発において事業選定から予算額の確定、そしてその執行に至る過程で国会議員の果たす役割が大きいフィリピンの「ポーク・バレル資金(Pork Barrel Fund)」は後者の可視的な例である¹⁷。それは多分、例外である。確かな証拠には欠けるが、客観性を装いつつ、実際には政治的交渉や中央財政の逼迫の度合いに応じて不明瞭に配分されるケースが途上国では圧倒的に多い。

タイの政府間移転はこの問題に取り組んでいる例である。同国で政府間移転は税収分与と補助金から構成されている。税収分与の対象は付加価値税、特別事業税、個別消費税、酒税の4種類であるが、地方政府への配分基準は恣意的であったり、過去の経済発展を反映していない時代遅れの社会経済指標を用いている。補助金の約4割は一般補助金、残りの6割が特定補助金で構成され(1996年度)、それぞれ均等配分、1人当たり定額配分、人口、人口密度、面積、歳入額などの客観的な配分基準によって交付されていることになっている。しかし、国連開発計画(UNDP)とタイ開発研究所(TDRI)の共同研究が指摘したように、補助金は実際には政府の裁量で配分され、小規模な遠隔の地にある地方政府よりも、申請書の作成に長じた大規模な商工業地域の地方政府に有利に配分される傾向がある¹⁸。チュアン政権時代に、財政分権化委員会がこの弱点を認識して、財政需要と課税努力を用いた配分公式の再設計を提案したのはこのためである。

第2に政府間財政移転は、地方政府の合目的な予算編成が可能となるように、毎年毎年、比較的安定しているのがよい。同時に、地方財政が国家レベルのマクロ的安定化を妨げることのないよう、柔軟性を兼ね備えることが求められる。相反するふたつの要請を満たすための解決策は、財政移転の総額を国家歳入の一定割合に固定し、その比率を定期的な

¹⁵ 地方分権化との関連で、政府間財政移転の根拠、制度設計について理論的に検討したものとして、Robin W. Boadway, Paul A.R. Hobson and Nobuki Mochida を参照されたい。

¹⁶ 財政調整制度の制度設計については、Jennie Litvack, Junaid Ahamad and Richard Bird[1998]及びHarry Kitcher[1997]を参照。

¹⁷ 片山裕教授(神戸大学)のご教示による。

¹⁸ タイにおける政府間財政移転については Thailand Development Research Institute[1999]が詳しい。

再交渉(3～5年ごと)で見直すことである¹⁹。

近年、アジアの途上国における財政移転の一般的傾向は、総額の国家歳入へのリンクにあり、望ましい方向といえる。これはフィリピンの内国歳入割当(IRA)では内国歳入の40%が、インドネシアの一般配分では国家歳入の25%が財政移転のプールとして確保されることを見ればわかる。タイが検討しているのも基本的に同じである。しかし実際の運用では政府の裁量によって総額が左右されることが依然多い。例えば、フィリピンのIRAは優等生としてしばしば引用される。しかし、フィリピンでは3年前の内国歳入をベースにIRAの総額が決定されるので、インフレによる実質価値の減価が生じることが問題となり、現在下院では2年前の内国歳入に変更する法案が提出されている。またラモス政権時の1997年とエストラダ政権時の1998年には、財政赤字が深刻な場合にIRAをカットできるという条項に基づいて、総額が削減された。これには地方政府の抗議を受けて、最高裁が違憲判決を下すという混乱が生じたりした。総額が国家歳入の一定割合にリンクしている場合でも、インド、パキスタン、南アフリカで行われているような総額や配分公式をめぐる定期的な再交渉を制度化している国はほとんどない。

第3に財政移転の配分公式には信頼性できる要素に基づく明晰性があり、かつできるかぎり簡素なものがよい。むやみに複雑な配分公式は、例えば地域ごとの人口規模について議論の絶えないような国では、実現可能でも当てになるものでもない。途上国では配分公式に用いるパラメータの数値を入手するのは困難を極める。データがないので、一般的な財政需要を測定する便法として、人口規模や簡単な自治体の分類(規模や種類)を使う簡単なアプローチが採用されているのも肯ける。例えばタイでは、都市自治体を歳入規模に応じて5級に分類し、各級ごとに一般補助金が定額配分されている。

しかし、途上国で配分公式に財政能力を明示的に含むものはほとんどない²⁰。もちろん、地方政府に税率決定権がある場合に限って財政能力を考慮する

意味がある。途上国における税率決定権の欠如及びデータの入手困難が、明示的な財政能力を配分公式に含めることの障害である。

フィリピンを例にとってこの問題をいまいし具体的に見よう。1994年にIRAの内国歳入へのリンク率が40%へと引き上げられて垂直的財政不均衡が是正された反面、水平的不均衡の是正に前進はみられなかった。IRAは50%を人口で、25%を面積で、そして25%は均等額で各地方自治体に配分される。それぞれ対人社会サービス、インフラ投資、固定費用に係る財政需要の代理的な指標である。しかし、財政力格差の平準化は完全というにはほど遠いという²¹。補助金は、第3、第4地域そしてルソン島の首都地域のような発展した地域に手厚く配分され、第7、第8地域のような開発のおくれた地域には平均以下しか配分されていない。マニラのように財政需要が高い人口密集地帯の自治体では、1人当たり補助金額も小さい。また、市は町よりも優遇されており、このため町は先を争って市への昇格を議会に申請するという意図せざる結果を招いている。要するに、財政能力を配分公式から落としているために、都市化や工業化の進んだ地域を優遇するという財政調整制度本来の目的と相反する事態を招いているのである。

財政調整の制度設計にあたっては、先進国の常識がそのまま途上国に妥当するという考えを厳しく戒めねばならない。そのよい例が配分公式の信認性の問題である。配分公式に財政能力を明示的に反映させる場合であっても、補助金の受け手が受領額を信認することは途上国では当然のことではない。インドネシアでは天然資源収入を税収分与のリストに加えたため、財政調整制度の設計と導入が喫緊の課題となっている。かりに制度設計が稚拙なものに終わり、補助金の配分に各地方の不満が噴出すると統一共和国の維持にとってリスク要因となるであろう。1999年の第25号法では、一般配分資金を国家歳入の25%にリンクさせて、州(10%)と県・市(90%)に財政能力と財政需要の差額に比例して配分することが明記された。しかし、日本の地方交付税のように全

¹⁹ 政府間移転のあり方については、Litvack Jennie, Junaid Ahmad and Richard Bird[1998]が基本的な方向性を示しており、示唆に富む。

²⁰ Jennie Litvack, Junaid Ahmad and Richard Bird[1998]を参照。

²¹ 内国歳入割当(IRA)の配分公式についてはMilwida M.Guevara[2000]を参照。

国一律の単位費用を中央政府が決定することはデータの制約等のため間に合わず、つぎのような便法が取られた。まず財政需要については、人口、面積、地理的条件、貧困者数をもとに算定する。財政能力については地域内総生産(GRDP)、製造業、天然資源、人的資源をもとに潜在的な歳入調達力を推計する。2001年度は急激な変化を避けるための移行措置として、新配分公式の適用を全体の5分の1にとどめ、残りは旧来の地方自治補助金(SDO)や開発補助金(Inpres)の配分を継続するというものである²²。

このように一般配分資金の配分公式は、一見すると需要と能力の両面を客観的に測定しており合理的と思われる。しかし、信頼し得るデータに乏しく、差額補填方式の伝統のない国での実験であるだけに、配分公式の決定プロセス自体が政治的な思惑に左右される懸念が残る。インドネシア政府はアチェ州、ジャカルタ特別市に配慮した算定式を構想しているという情報もあり、算定方式の恣意性に他の州が不満を持つと、その不満を宥めるために一般交付金を増やさなければならず、マクロ経済が不安定化するというおそれもあるだろう。また中央政府が新しい算定公式で計算しても、受領側の州や県は自己流で補助金を計算しているという情報もある。配分公式の信認性が確立するまでの間、紆余曲折を経るであろう。

3. 地域間の均衡に関するコンセンサス

財政調整制度が必要とされる根拠は、下位の地方政府に与えた仕事に比べて財源が少ないという意味での「垂直的な不均衡」と、地域ごとに需要、財政能力、ニーズに不均衡があるために、同じような仕事をやる場合でも地域によって税の負担のばらつきが発生する「水平的不均衡」との2つがある。しかし地域格差の実態と財政調整の程度にはズレがあるのは不思議なことではない。西欧工業国では、実際の地域格差は小さいにもかかわらず、過剰ともいえる財政調整を行っている国もあれば、逆に地域の経済的格差が深刻なのに調整をほとんど行わない国があ

る。前者の代表はオーストラリアであり、後者の代表はアメリカ合衆国であろう。戦後の日本では成長のアクセルを踏みつつ、その成果については精密な配分公式をもった交付税制度を通じて、公平に各地域に配分して、日本人の平等感を満たした²³。反対に中国は内陸部と都市部との所得格差を拡大させるような成長戦略をとっている。ここで言いたいことは、財政調整制度の設計は最終的には理論ではなく、国民全体の水平的公平性に対する熱意に依存し、支えられるということである。

しかし、多くのアジアの途上国ではそのようなコンセンサスなり熱意はまだ形成途上にあり、日本モデルがストレートに適用できる条件は熟していないという印象を受ける。いくつかの状況証拠をあげてみよう。

第1の証拠は、地方税の枠内で偏在度の高い国税に付加税を課すものがあるということである。その典型はタイにおける付加価値税への付加税である。この税は旧事業税に替えて1992年に導入された地方付加税であり、国税としての付加価値税に10%分が付加され、内務省を通じて各地方政府に配分される。配分基準には1960年当時の事業税収入が使われており、財貨・サービス取引の活発な大都市に有利になっている。量的には最大の地方税になっているが、95%がバンコク都に集中していることからわかるように偏在度がいちじるしい²⁴。

第2の証拠は、税収分与形態をとる場合でも財政調整の要素は軽微であり、税収発生地に手厚い配慮がなされていることである。途上国の税収分与システムには還付税的な要素が色濃く反映されているように見える。例えば、インドネシアでは1999年改革で従来、中央政府が100%独占してきた天然資源・ガス収入を、州に配分する税収分与のリストに加えた。極めて興味深いことに、税収分与にしたにもかかわらず、産出州に手厚く配分せざるを得なかった。インドネシアでは、現在、ガスと石油に対する利益欲求が強くなっている。理論的にいうと、天然資源というのは最も地方税としては望ましくない。天然資

²² インドネシアの政府間財政については、Bambang Brodjonegoro and Shinji Asanuma[2000]を参照。一般配分資金の配分公式については、本報告書第2章「インドネシアにおける地方分権について(岡本正明)」を参看されたい。

²³ 日本の地方交付税の果たした役割については、Mochida Nobuki[1998]を参看されたい。

²⁴ 付加価値税の配分については、Sakon Varanyuwatan[1995]の指摘による。

源は賦存状態が地域的に偏在しやすく、かつ安定性に欠ける。石油・ガス等の天然資源は価格変動が激しく、奔馬のような性質をもつ。したがって地方税にふさわしくない。

しかし、政治経済学的な状況を考慮すると、インドネシアではカナダと同じように天然資源に恵まれた地域の利害を認めざるを得ない。インドネシアの場合にも、天然資源は極めて偏在しているし、不安定である。けれどもインドネシアという国家の分裂を避け、統一を維持するための政治的コストとして、分離独立の動きを見せてきた産出諸州の要求は認めざるを得なかったことは肯ける。

第3の証拠は本格的な財政調整制度という形態をとる場合でも、その水平的財政調整の効果は弱く、格差を拡大する場合が見られるということである。フィリピンの内国歳入割当(IRA)に典型的に見られる現象である。このような断片的な事実から次のような暫定的な論点が提示される。途上国では首都突出と地域間格差の中、税収の地域間格差が拡大しているが、それにもかかわらず、地域間所得再分配のコンセンサスは日本のようには強くない。あるいは途上国では交渉で決まる特定補助金が事実上、再分配の役割を果たしているのかもしれない。

3-2-6 結語

1. 地方分権のシステム設計

アジアの途上国における急激な分権化に伴う副作用を抑え、分権化の本来の長所を生かすには、財政システムの適切な制度設計が不可欠である。被援助国及び援助国側の双方に対して、これまでの考察から引き出すことのできる提言をまとめる。

第1に、アジアの途上国の制度的特殊性にかんがみると、「分離型」の事務配分の妥当性には多くの注釈を加えておく必要がある。中央と地方の事務を截然と区分することは、行財政の責任を明確にするという意味では有益である。しかし、問題は簡単ではない。まず移譲された権限に責任をもち得る、地方レベルでの民主主義的なチェック機構(代議制)が途上国の場合、機能不全を起こしているケースが多い。住民の参加と財政責任を高めるため、代議制に代わる間接的なチェック機構、例えば予算編成や開発計

画策定過程での公聴会の開催や透明性の高い公開入札制度を導入することが不可欠である。開発プロジェクトの優先順位を決定するための技術についても検討すべきである。

つぎに、途上国では基礎的自治体の利害や諸計画を調整する「中間段階」の政府が形骸化しており、実質的に機能していない。地方自治体間あるいは地方自治体と住民との対立を避け、協力していくためにはどのようにすればよいかを検討する必要がある。

さらに、いくつかの途上国では、急激な分権化の副作用として、中央政府による監視・調整機能が消失し、結果として住民へのサービス水準が大幅に低下したケースが見られる。分権化の進行プロセスを実施し、監視する中央政府の役割は、特に保健・衛生や教育など経済開発や貧困克服にかかわる分野では本質的であると考えられる。途上国での分権化の意味することは、中央政府の役割が公共サービスの直接供給主体であることから地方政府による効率的なサービス供給に対する監視・調整機能にシフトすることである。

第2に、地方政府の住民に対する財政責任(アカウントビリティ)を高めることが重要である。分権化の加速にもかかわらず、アジアの途上国の財政システムは中央集権的である。その規模は極めて小さく、自主財源(地方税、税外収入)の割合は低く、歳出との差額を埋めるために中央政府からの財政移転に多くを依存している。中央政府自身が財源不足に直面していて、潜在的に豊富な財源を地方に移譲したからでないこと、地方の税務行政能力が中央政府のそれに比べて劣ること、地方政府が利用し得る潜在的な課税ベースが地域的に偏在していること(所得、天然資源)などがその原因として挙げることができる。

地方政府の住民へのアカウントビリティを高めるには、基幹的な税目である財産税(property-related tax)の強化が鍵をにぎるとするのが本稿のひとつの暫定的結論である。戦後の日本では、1970年代の列島改造や1990年代の「失われた10年」のように、いくつかのマクロ経済的な大混乱が生じた時に、市町村財政は外生ショックから遮断され、比較的安定した運営が可能であった。その大きな理由のひとつは、景気変動に左右されやすい都道府県の歳入構造と異なって、市町村では戦後のシャウブ勧告以来、安定

した固定資産税を基幹税としていたことである。途上国における財産税を強化するための基本戦略はループ・ホール(持家非課税など)の縮小・廃止、資本価格ベースへの評価方法の変更、インヴェントリー方式の導入等であろう。その際に、地方政府の税務行政能力(登録、評価、賦課徴収)の欠如と既得権益による制度変更への抵抗が改革の障害となる。しかし、日本や欧米での経験の調査・研究を途上国自身が自ら行い、その国々の風土や制度環境に適した政策パッケージを自主的に選択することを援助することの意味は小さくない。

第3に、適度な所得再分配を伴わない、急激な分権化は地域間の所得格差を拡大する。多くのアジア諸国では、分権化の加速に伴い、地域間の所得格差が拡大する兆候がみられる。さらに民族的、文化的な亀裂が、地域間所得格差によって増幅されると、旧ソ連やユーゴスラビア、そして現在のインドネシアに見られるように、国家は「分解」の瀬戸際に立たされる。地域間所得格差の拡大は適切な政府間財政移転によって是正できる。

戦後日本の政府間財政の根底にあったのは、公共サービスへの平等なアクセスとその負担の地域的平等に対する日本人の強い選好であった。戦後憲法・シャウブ勧告を通じて、日本人は健全な地方自治の発展に期待した。しかし、地域間の所得再分配は日本の地方財政制度の中心であり続けた。地方交付税制度は、算定公式が複雑で、地方政府の課税努力もくじいていると批判されがちであるが、大都市部に吸い上げられる高度成長の果実を開発の遅れた地域に再配分して、地域間の大幅な財政力格差を生じさせないようにしたことは事実である。そのために、資金プールを国家歳入の一定割合にリンクさせ、客観的な算定公式で測定された基準財政需要と基準財政収入の差額に応じて、各地方政府に配分してきたことは、少なくとも1970年代までは正しかった。

財政移転は、できるかぎり客観的かつ誰にでもわかるように、理想的にいうと信頼性のある配分公式によって決定されるべきである。そのためには財政移転システムの決定が秘密裏になされる政治的交渉によってではなく、中央政府、中立的な専門機関ないしは正式の政府間関係委員会等で行われることが望ましい。また政府間財政移転は、地方政府の合目

的的な予算編成が可能となるように、毎年毎年、比較的安定しているのがよい。同時に、地方財政が国家レベルのマクロ的安定化を妨げることのないよう柔軟性を兼ね備えることが求められる。相反するふたつの要請を満たすためのひとつの解決策は、財政移転の総額を国家歳入の一定割合に固定し、その比率を定期的な再交渉で見直すことであろう。さらに財政移転の配分公式には信頼できる要素に基づく明晰性があり、かつできるかぎり簡素なものがよい。むやみに複雑な配分公式は実現可能でも当てになるものでもない。例えば、配分公式に財政能力を含める場合には、地域内総生産(GRDP)のような簡単な代理指標を用いることがよいかもしれない。

2. 地方分権化についての政策支援

つぎに援助国側に対する提言をのべる。近年のめざましい分権化の進展は、東南アジアの途上国を未知への挑戦と混沌とした状況の中に置いている。急速な分権化の背景は、権威主義的体制の終焉と民主化との連動、通貨危機を契機とした公共部門の効率化の要請、国家の分裂を回避し、統合を維持するための譲歩など、対象となる国によって微妙に異なる。一方、分権化の進展がこれら途上国における貧困の減少、教育、保健医療、インフラ整備などの基礎的サービスに横断的な影響をあたえることは明らかである。これらの分野は、わが国の援助対象となるセクターと大部分は重なっており、地方政府によるドナーへの直接アプローチが始まる。地方政府をパスしてNGOが受け皿になる可能性もある。しかし地方政府の行財政能力の欠如、地域格差の拡大、中央-地方政府関係のアドホックな変更を放置すると分権化の副作用が効き、政治的不安定(国家解体)やマクロ経済の混乱そして地域間の不公平を招くおそれがある。けれども、援助国側が分権化の良し悪しを論ずることはあまり生産的ではないし望ましくもない。分権化にコミットメントするかどうかの意思決定は被援助国のものである。

むしろ、JICAをはじめとするわが国の対外援助機関は、途上国における地方分権化の傾向を既定事実として受け止めたうえで、中央政府の分権化政策策定や地方政府強化策などに対するソフトな「知的支援」により多くのリソースを配分すべきである。この

点について、いくつか注釈する必要がある。まず欧米に根拠を置く国際機関(UNDP, World Bank, GTZ, CIDA等)は、かなり早い時期から途上国の分権化についての政策支援を開始しており、その成果は既に現れ始めている。しかし、国際機関が用いる分権化モデルでは東アジアの経験は、少なくとも筆者の見る限り、十分には検討されていない。経済成長と開発に複数段階の政府の果たす役割について、同じアジアの国である日本で経験され、実証された事実を発信することは重要な意味がある。

また、欧米の分権化モデルは財政リソースと権限配分及び政府間移転などを扱う「フィスカル・フェデラリズム」に依拠する傾向がある。この分野ではいくつかの有益な提言が既に存在する。しかし途上国の分権化を支援する場合には、財政面は重要ではあるがあくまで一要素にすぎず、そこから漏れる重要な領域があることに特に注意しなければならない。とりわけ「地方政府の行財政能力の向上(capacity building)」は鍵をにぎる。「良い統治(good governance)」や「透明性(transparency)」を伴わない分権化は、腐敗・汚職の温床となり、援助の有効性に疑問を投げかけ、ひいては援助国の納税者の同意をとりつけることにも支障が生じかねない。この点、地方公務員の人事政策や中央政府からの人材派遣について豊富な経験を持ち、地方政府の能力を全般的に底上げしてきた日本は他国にない優位性をもつ。

ソフトな政策支援は日本の国際協力援助の新境地を拓くものであるが、いくつかの留意すべき点がある。第1に、分権化のソフトな政策支援は被援助国に押しつけるものであってはならず、理想的には被援助国自身のみならずの中央-地方関係を自らの意思で変えていくのを政策的に支援していくことが望ましい。確かに、同じアジアで欧米の中央-地方関係や財政制度を取り入れてきた日本が、分権化に政策面で協力するということは特別な意味をもつ。第2次大戦の戦中・戦後の時期に日本の地方自治体は壊滅的な打撃を受けた。地方自治を求める日本人の多くは、新憲法や欧米を基準にしたシャウブ勧告に期待した。この移行期に日本が直面した問題(成長と所得格差、自治体能力の欠如、法制度の未整備と混

乱)は、アジアの途上国がぶつかる難問と軌を一にする。しかし、日本の経験の押し付けはかえって被援助国の反発を招く。被援助国自身がその国の制度的環境にあったデザインを自力で描くことを政策的に支援するというスタンスが重要である。

第2に、分権化についてのソフトな政策支援を強化するためには、被援助国との政策対話ならびに各国特有の制度的諸配置についての調査研究を行う必要がある。十分な調査や確固とした信頼関係なしに、改革に着手したために政策的に失敗して、被援助国から事実上締め出された援助国の例がないわけではない。本稿は、被援助国と援助国の双方の専門家から構成される常設のフォーラムの設立をつよく提言する²⁵。その際に重要な点は、このフォーラムは「研究だおれ」に終わるのではなく、その研究成果が在来型の技術協力や無償資金協力を結びつくものであること、特定の中央省庁だけではなく分権化の影響を受ける多元的なアクター(地方政府、関連する省庁、大学関係者、NGO等)から構成されることである。この点について被援助国の理解を得る努力を粘り強く行うことが必要であり、visiting expertで終わらないことが重要である。それによって被援助国側のインセンティブを高め、提言の実現可能性を高める効果が期待されるであろう。この種の共同研究はわが国の援助になかったことであり、成功すれば新境地を拓くことになるであろう。

第3に、本報告書第4章で永井史男氏が指摘しているように、共同研究成果を既存の分野別技術協力や無償資金協力に応用するにあたってはサイト・セレクションを慎重に行うこと、日本が得意とするリソースを動員して専門家を派遣すること、プロジェクトはあまり高度で難解なものではなく簡単に実施できる実用的なもの(例えば、タイの「一村一品運動」)に絞ること等が重要である。サイト・セレクションの基本は社会経済環境の異なる複数の地域から、われわれのプロポーザルに能動的に答えてくれる地方政府を選ぶことにつきる。ただし、中央政府が「やる気のある」地方政府に関する情報をもっていないことが考えられるので、独自のネットワークをつくる必要もあるかもしれない。JICAの得意分野と

²⁵ 「タイ日地方行政能力向上共同研究会(2000年8月~2002年8月)(タイ政府・国際協力事業団)は、この種のフォーラムの一例である。

しては農村プロジェクトがあり、他国にない優位性をもっており、リソースが蓄積されている。また、日本の各地方自治体から直接に専門家を派遣するような場合のメリットは専門家自身のインセンティブが高いこと、自治体にとっても国際交流に発展する可能性があることである。

参考文献

(途上国一般)

国際協力事業団、『地域の発展と政府の役割』(座長：村松岐夫) 分野別援助研究会報告書、1997 年 3 月。

Asian Tax and Public Policy Program of Hitotsubashi University ed., *Decentralization and Economic Development in Asian Countries*, Proceedings of an International Symposium, January 7-8, 2000.

Litvack Jennie, Junaid Ahmad and Richard Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank, Washington, D.C., 1998.

Bird Richard M. and Francois Vaillancourt eds, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, 1998.

(タイ)

Charas Suwanmala, ' Local Fiscal Capability, Thailand, ' *Regional Development Dialogue*, vol 20, no. 2, Autumn, 1999.

Kitchen Harry, *Municipal Finance Guidelines for Thailand : Principles and Best Practice*, TDRI, 1997.

Noranit Setabutr and Niyom Ratamarit, " The current movement and issue regarding Thai decentralization, " paper presented at conference on Thailand-Japan Joint Research Project on Capacity Building of Local Authorities, November 3-5, 2000, held in Tokyo.

Pakorn Vichyanond, *Thailand's Financial System : Structure and Liberalization*, TDRI, 1994.

Fiscal Policy Office, *A Guide to Thai Taxation 1998*, 1998.

Fiscal Policy Office, *Thailand's Economic Reform*, January , 1999.

Sakon Varanyuwatana, ' Non-Land Based Sources of Mu-

nicipal Revenues : case of Thailand(Draft), '1995. Thailand Development Research Institute, *Revenue Sharing and Municipal Performance Indicators(final report)*, supported by UNDP, submitted to Ministry of Interior, Government of Thailand, May 1999.

World Bank Assessment Mission, *Report of Assessment Mission : Urban Development Under the 8th and 9th Plans*, prepared for National Economic and Social Development Board, March 7, 1997.

(インドネシア)

国際協力事業団、『第4次インドネシア国別援助研究会報告書』、2000 年 11 月。

Brodjonegoro Bambang and Shinji Asanuma, " Regional Autonomy and Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia ", in Asian Tax and Public Policy Program of Hitotsubashi University eds, *Decentralization and Economic Development in Asian Countries*

(フィリピン)

Cuaresma Jocelyn C. and Simeon A. Ilago[1998] " Scope and Pattern of Local Fiscal Administration ", in Proserpina Domingo Tapales, Jocely C. Cuaresma, and Wilhelmina L.Cabo eds.[1998], *Local Government in the Philippines : A Book of Readings vol. 1 Local Government Administration*, Center for Local and Regional Governance and National College of Public Administration and Governance, University of Philippines, pp.335-356.

Milwada M.Guevara[2000] " Decentralization and Economic Development : The Philippine Experience ", in Asian Tax and Public Policy Program of Hitotsubashi University ed., *Decentralization and Economic Development in Asian Countries*.

(日本)

Mochida, Nobuki and Joergen Lotz(1999), " Fiscal Federalism in Practice, the Nordic Countries and Japan " , *The Journal of Economics(Tokyo University)*, Vol.64, No.4,55-86.

Mochida, Nobuki(1998), " An Equalization Transfer Scheme in Japan ", in Shibata/ Ihori(ed.), *Welfare*

State, Public Investment and Growth, Springer-Verlag
Tokyo, 269-293.

Robin W. Boadway, Paul A.R. Hobson and Nobuki
Mochida, "Fiscal Equalization in Japan: Assessment
and Recommendations," *The Journal of Economics*
(*Tokyo University*), Vol.66, No.4, January, 2001.

3-3 財政の観点から見た途上国の地方分権(各論) - タイの現状と分権化の課題

3-3-1 事務配分と地方歳出

1. 政府階層間の行政事務配分の原則

わが国やタイは単一国家に分類されるが、国と地方自治体が役割分担をして相互に協力しながら、国民生活の向上に寄与している。わが国も戦前は中央集権制度の性格が強かったが、戦後の新憲法において地方自治が明確に謳われるとともに、様々の制度が整備された。地方自治の充実のためには、まず、国と地方自治体との間の役割分担の明確化が不可欠であり、地方行財政の分野では事務配分の問題として知られる。わが国の地方自治推進のために採用された事務配分の原則や基準は、これから大規模な地方分権を推進しようとするタイをはじめとする開発途上国にとっても適切な指針を与える。

戦後の地方自治推進において重要な役割を演じたシャウブ使節団は、国、都道府県、市町村間の事務配分の現状は地方自治及び地方の責任にとって有害であるとし、3階層間における事務の再配分を勧告した。この原則は次のように要約できる。できる限り3階層の行政機関の事務を明確に区分して、特定の事務を1階層の行政機関に全面的に配分する。そうすることによりその階層の行政機関はその事務を遂行し、かつ一般財源によってこれを賄うことについて、全責任を負うことになる。それぞれの事務は、その能率的遂行のために、その規模、能率及び財源の面で準備の整っているいずれかの階層の行政機関に割り当てる。地方自治充実のために、それぞれの事務は適当な最低階層の行政機関に与えられる。市町村が能率的に遂行できる事務は、都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第1の優先権が与えられる。第2には都道府県に優先権が与えられ、国は地方の指揮下では能率的に処理できない事務だけを引き受ける。これらはそれぞれ行政責任明確化の原則、能率の原則、地方自治体

優先の原則及び市町村優先の原則と呼ばれる。

この3原則を一般指針として、国と地方制度及び都道府県と市町村間の事務配分の方針を検討した神部勸告とよばれる勸告が出されたが、次のような具体的な基準を提示した。国と地方自治体との間における事務の配分については、事務の性質上、当然国の処理すべき、国の存立のために直接必要な事務を除き、地方自治体の区域内の事務はできる限り地方自治体の事務とし、国は地方自治体においては有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである。

この原則から国の事務とすべきものは次のようになる。国の存立のために直接必要な事務 政策上全国的規模における総合的な企画に関する事務 都道府県の区域を越える事務で都道府県において有効に処理できない事務 全国の見地から地方自治体の意思にかかわらず統制しなければならない事務 権力的作用を伴わない国民に利便を供するための施設で、地方自治体の行うことが著しく非能率的かつ不適当なもの。その他のものについては、国と地方自治体とがある程度重複して行うことはさしつかえないが、国は地方自治体の創意を損なわないようにすべきである。国の事務として配分されるもの以外のすべての事務は、地方自治体の事務とすべきである。

都道府県と市町村との間における事務の配分については、市町村は、住民に直結する基礎的地方自治体であるから、地方自治体の事務とされるものは、原則として市町村に配分するという方針をとるべきである。都道府県は、その地域的範囲において市町村を統括する関係にあるという意味において、市町村の区域をこえて処理しなければならない事務や市町村で処理することが著しく非能率又は著しく不適当である事務が、都道府県に配分されるべきである²⁶。

タイでは全政府歳出に占める地方歳出を従来の10%未満から、2001年までには20%に、2006年までには35%まで引き上げようとしているが²⁷、このためには、現在は国の事務として実施されている多くの事務を、地方自治体に配分せねばならない。どの事

²⁶ 文献は多いが、自治省財政局編『地方財政のしくみとその運営の実態』、1980年4月、地方財務協会、1-3頁；1996年10月、3-6頁。

²⁷ Thailand Development Research Institute, *Final Report Revenue Sharing and Municipal Performance Indicators*, Bangkok, May 1999, p.41.

務を国から地方自治体に移譲すべきか、また地方自治体のなかでは第1階層の県自治体と第2階層のテーサバーン、スカーピバーン(1999年5月にテーサバーンに昇格)、タムボン自治体間にいかなる事務を配分すべきかの選択をせねばならないが、その際にこれらの基準は適切な指針となる。

2. わが国の国と地方との間の事務配分と目的別歳出額

事務配分の原則の議論では定性的情報にとどまるが、地方歳出は各種事務の規模を金額表示された定量的な情報の形で提供する。1998年度の決算額を用いると、わが国の場合には国と地方との重複分を調整しない総額では、国の歳出合計(92兆円)と地方の歳出合計(100兆円)とはほぼ同じ位の規模になる。しかし、地方財政費としての地方交付税や国土保全及び開発費、社会保障費、教育費などの支出項目における国庫支出金と呼ばれる特定補助金が国から地方へ交付され、他方、地方から国へは、国土保全及び開発費の地方の分担金や負担金が支出される。このような重複分を差し引いて純計を計算すると、純計合計額のうち58兆円を国が、98兆円を地方が支出したことになり、わが国の地方の比重は極めて大きいといえる²⁸。

公共部門内部においては、国と地方との間で最適な役割分担を決定せねばならないが、国と地方の純計合計に占める国と地方との比率をみれば、各種事務や機能についての国と地方との分担関係が定量的に明確になる。外交費、地方財政費、国防費は全額を国が支出する。他方、地方の比率の高い歳出目的には、教育費のうちの社会教育費(93%)、機関費のうち一般行政費(89%)、同じく機関費のうち司法警察消防費(80%)、教育費のうち学校教育費(85%)、社会保障関係費のうち衛生費(93%)等がある。他の多くの歳出目的については、明確に国または地方が単独で行政責任を与えられているというよりは、国と地方とで分担している。

このような分担形態は固定的なものではなく、地

方分権をはじめとした地方制度の改革は、従来の国と地方との分業のあり方の再検討を通して、より適切な分担形態を模索するものである。国から地方への支出のうち、地方財政費は、地方団体間の財政力を均等化するための地方交付税の資金であるが、国土保全及び開発費、産業経済費、教育費、社会保障関係費に関する国から地方への支出は、ひも付きの特定補助金の国庫支出金等であり、地方の自主性を拘束し、健全な地方自治の育成を妨げる要因であるとの批判が強い。

地方自治の本旨は、各地方団体の独自の地域事情を反映し、地方住民の選好に基づいた事務実施にあるが、その結果は歳出構造に現れる。個別の支出項目は極めて多数にのぼり、複雑すぎて全体像を把握するにはかえって不便であるから、一般的に目的別分類とか性質別分類が用いられるが、国や地方自治体間の事務配分を定量的に論ずるときには目的別分類が便利である。ここでは詳細に論ずる余地はないが、都道府県の場合にも市町村の場合にも、各目的別歳出において1人当たり額や歳出総額に占める比率のいずれの指標でみても地方自治体間でかなりの多様性が見られる²⁹。同じ事務を配分しても各種事務への支出形態が地方自治体間に異なることは、それぞれの地方自治体の置かれた客観的条件や住民の選好の差異を反映したものであり、地方自治や地方分権の推進とともに期待すべきことである。

3. タイの地方事務

タイの本格的な地方制度改革は1992年に開始されたが、これまでは国家の独立維持のために強力な中央集権体制を築き国全体を指導することに重点がおかれ、典型的な中央集権国家であった。このことは、わが国では歳出純計のおよそ3分の2が地方の歳出であるのと対照的に、タイの地方歳出はこれまで平均して10%未満に終始してきたことから明らかである。ところが、第8次国家経済社会開発計画の終了年次である2001年までには政府歳入総額のうち、地方歳入額の占める比率を20%まで引上げ、さらに第

²⁸ 自治省『地方財政の状況』、2000年3月、324-325頁。

²⁹ 筆者はこれまで様々の形で分析してきたが、一例として拙著『地方財政論 理論・制度・実証』、ぎょうせい、1999年、第4章「地方の歳出」を参照せよ。

9次国家経済社会開発計画の終了年次である2006年までにはこの比率を35%までに上げる計画とされる。わが国の『地方財政白書』に対応する地方財政関係の包括的統計集やすべての地方自治体の個表データが、現段階では入手できないので、残念ながら定性的な記述しかできない。

現状ではやや複雑な制度であるが、タイの地方制度も基本的には2階層制を採用しており、第1階層の地方自治体は県自治体である。75ある県自治体は1997年県自治体法により、県境界内各種自治体を包括する県全域の地方自治行政に責任をもつ広域地方自治体となった。表2の一番下の行にはすべての地方自治体の歳入総額に占める県自治体の比率が算出されているが、歳入総額は歳出総額に対応するから、同時に歳出総額に占める各種地方自治体の比率を示すといえる。県自治体の比率は8.75%にすぎず、わが国の都道府県(56兆円)と市町村(54兆円)の歳出総額に占める第1階層の地方自治体の重要性と比較すると、地方自治体としてのその地位は極めて低い。今後分権化の進展するなかで、第1階層の県自治体が国の地方行政ラインの事務の移譲を受け地方自治体として成長するに伴って、その重要性はずっと増大するであろう。県自治体では、住民が公選した県議会議員が、県自治体執行機関の長としての機能を果たす県自治体首長を互選する。県自治体と並行的に存続する国の地方行政ラインの県知事は、依然として県の地方行政権限と県自治体の事務についての監督権を行使する。県自治体は県の境界内で事務を処理する権限と義務を有するが、これらの権限には法律に反しない条例制定、県開発計画の策定と内閣の策定する開発計画との統合、県内地方自治体の開発及び行政の支援、県内の地方自治体に対する資金配分、自然資源や環境の保護及び保存等がある。

合計1,129団体あるテーサバーンと呼ばれる自治市町(1999年5月までは149団体、うち特別市9、市89、町51であったが、洪水で壊滅状態に陥った1スカーピバーンを除いてそれまでの981スカーピバーンのすべてがテーサバーンに昇格したので、現在では1,129団体に増加した)はタイの地方自治体の中核であるが、人口と人口密度により設置基準が設定され

ている。スカーピバーンのテーサバーン昇格後のデータは入手できていないので、本稿ではテーサバーンとスカーピバーンに関するデータは、スカーピバーンのテーサバーン昇格前のものを利用せざるを得ない。テーサバーンは1953年のテーサバーン法を根拠法として設置されたが、その後幾度かの法律の改定を経て今日に至っている。表2に示されているように、地方歳入(歳出)総額のなかで21.64%を占めている³⁰。

町のテーサバーンは12人の議員を有する最も小さなものであり、境界内において義務づけられている事務は治安の維持、陸上及び水上の交通網の整備と維持、道路や共同施設の清掃、ゴミ処理及び排水、伝染病の予防と感染防止対策、消火設備の設置、教育、内務省令または法律によりテーサバーンの事務と定められたその他の事務である。また、義務ではないが境界内において実施を許容された事務は、上水の供給、屠殺場建設、市場・船着場・渡し場建設、墓地と火葬場建設、雇用援助、診療所の設置及び援助、発電所建設と援助、下水道建設と援助、商業である。1999年5月から町のテーサバーンに昇格した従来のスカーピバーンは、従来の町のテーサバーンと同じ事務を処理することになると思われる。

市のテーサバーンは議員数が18名の規模の大きなテーサバーンであるが、町に対してはその実施が許可される選択的事務であった水道、屠殺場、診療所、下水道、公衆トイレ、電気供給等の事務が義務化される。また、1974年の法律改定により、貧困者への融資事業として質屋事業または地方融資施設事業が義務づけられた。選択的事務として、母子の援助、病院の建設及び援助、公共施設の建設、衛生管理、職業訓練学校の建設及び援助、スポーツ・体育施設の建設及び援助、公園・動物園・リクリエーション施設の建設及び援助、スラム地区の改善と管理等が追加される。

特別市テーサバーンは、24人の議員を公選できるもっとも大規模なテーサバーンであるが、義務的事務として市の義務的事務の他に母子の援助、衛生事業が追加される。その他の選択的事務は市のテーサバーンと同じである。

³⁰ 資料『テーサバーンの法律』に依拠。

これらのテーサバーンにおいて、経済成長の影響を受けていもっとも注目を浴びているのが、ゴミ処理、下水処理、環境問題、交通問題である。急増しつつあるゴミの処分地が地価の高騰で手当てがつかず、自治体は財政的な窮乏と住民の環境意識の向上により身動きが取れなくなっている。

バンコク都の設置自体は1972年であるが、その根拠法は1985年バンコク都行政組織法である³¹。県自治体機能と市のテーサバーン機能をあわせ持つが、政府の出先機関も少なく自治能力は高い。地方歳入合計に占める比率は36.08%と極めて高い。行政事務内容は人口及び予算を反映して幅広く、秩序維持、公共事業、各種登録(住民登録・銃所持)、身分証明書発行(15歳以上携帯義務)、清掃、医療、保健衛生、社会福祉、災害防止対策、陸上・水上交通、上下水道、交通・運輸、市場・港管理、住宅・スラム改善、建築物管理、公園、駐車場、環境保全、墓地管理、屠殺管理、都市計画、洪水対策、教育、失業対策、公益事業、機関委任事務である。

バッタヤー特別市は、1978年バッタヤー特別市法を根拠法とし、アメリカに見られる市支配人制を導入し、契約により採用された市助役に行政の実務を委ねるといった特別の自治形態を採用していたが、1999年に法律が改正され、この制度は廃止された。市長の直接公選、再選規定や学歴規定が導入されており、この点において他のテーサバーンと異なる扱いを受けている。海浜リゾート地にあり、観光促進と観光資源である周辺環境の保全を重要な行政事務とする。地方歳入合計に占める比率は0.36%にすぎない。

タムボン自治体は6,746あるが、1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法を根拠法とし、国による地方行政の対象である行政区域のタムボンに重なる形で設置された自治体である³²。その面積は全国土の約97%を、人口は全国の約70%を占め、都市部におけるテーサバーンと並んで、農村部ではタムボン自治体が地方自治改革の中核となる。地方歳入総額に占める比率は25.38%であるが、タムボン自治体

の数を考慮すれば、極めて零細な規模であることがわかる。タムボン自治体をめぐる状況は流動的であり、今後どのような展開をみるか分からないが、現状においてはカムナン(行政区長)及び村長が、内務省を中心とした中央諸省庁の地方行政ラインの代表として治安・秩序維持を担当し、タムボン自治体は開発を担当することになる。タムボン自治体は正式に自治体として設置され、様々の権限と義務を持つことになったが、財政・人員・行政能力の面で不足しており、多くの事務を実施できない状況にあるから、農村地区におけるタムボン自治体をいかに育成していくかがこれからの大きな課題となる。タムボン議会は、議会の計画と予算に基づきタムボンを開発し、タムボンの開発において政府に提案を行うとともに、タムボン委員会の事務及び法律に従った他の事務を遂行する義務権限を有する。また、タムボン議会は法律に基づき、生活用水・農業用水の確保、水路及び陸路の確保・保守、排水路の確保・保守、道路・水路・歩道・公共の場の清掃及びゴミ処理、天然資源及び環境の監督・保存、雇用の維持及び奨励、女性・児童・青少年・高齢者・障害者の援助の事務を実施できる。

スカーピバーンと呼ばれる衛生区は981あり、人口及び行政能力が不十分で財政基盤が小さい準地方自治体であり、テーサバーンの前段階の性格を有していた。新憲法公布後、内務省はスカーピバーンのテーサバーン化を準備中であったが、1999年5月に洪水で壊滅状態に陥った1スカーピバーンを除いて町のテーサバーンに昇格した。昇格後のデータは入手できないので、1996年のデータに依拠すると、地方歳入総額に占める比率は7.88%であった。

3-3-2 地方税

1. 地方税原則とわが国の地方税制

分権化の過程で地方の比重を大幅に引き上げねばならないタイにおいて、地方税の充実が重要な課題となる。地方財政論では、地方税として望ましい条

³¹ 橋本 卓、「タイにおける地方制度改革の動向と課題」、『同志社法学』50巻4号、5号、1-143頁参照。Thailand Development Research Institute, *Final Report Revenue Sharing and Municipal Performance Indicators*, Bangkok, May 1999, pp.23-51; Sumeth C. Vanitkul, "Strengthening Local Administration in Thailand under New Constitution"を参照せよ。

³² 資料『1994年タムボン評議会及びタムボン自治体法』、参照。

件を地方税原則という形で提唱してきた³³。収入の十分性の原則は、財政需要に見合った収入をあげることを要請するが、財源が充実しなくては地方分権も所詮は絵に描いた餅とならざるを得ないから、地方税原則として特に重要と思われる。地方財源には租税収入以外にもいろいろあり、わが国では、全体でみると地方税収の歳入合計に占める割合は都道府県31.0% 市町村34.7%でいわゆる「三割自治」である。この比率をみて十分性の原則が満たされていないという結論を下すこともできるが、地方公共団体に明確な財政力格差が存在し、ある程度のナショナル・ミニマム水準のサービス供給をすべての地方自治体に要求する限り、地方税のみでは財政需要に応ずることはできないという現実がある。

普遍性の原則は、特定の地方公共団体のみに偏在した課税標準ではなく、すべての地方公共団体に広く分布した課税標準にたいする地方税が好ましいことを主張する。しかし、どのような課税標準を選択してもある程度の偏在性は避けられず、わが国の各種地方税もローレンツ曲線やジニ係数により表すと、様々の偏在度を示す。

財政学では「ワグナーの法則」ともよばれる「経費膨張の法則」が知られるが、地方公共団体の経費も膨張する傾向がある。伸張性の原則は、地方税がそのような財政需要の増大に歩調を合わせて伸長すべきことを要請する。税収の増大は、税率を引上げることにより可能であるから、税率よりは課税標準が経済全体の成長や地方経費の成長に合わせて成長することを要請する原則といえる。

税収の変動が激しい税は地方税として好ましくなく、安定性の原則は安定的な税であることを要請する。地方公共団体の提供する財・サービスには増減しにくいものが多いうえに、景気対策は基本的には地方財政の機能ではないから、国税よりも地方税にとって重要とされる。

天災等の臨時的財政需要が生じた場合に対応して、地方債発行、国からの特別交付税及び特定補助金交付により対応することもできるが、税収も容易に伸縮できる税が望ましい。

国税の租税原則にない地方税原則として、分任性の原則がある。住民が自分の所属する地方公共団体の政治・行政への高い関心を抱き、参加意識を持つことは地方自治に不可欠の要請である。「代表無くして課税なし」が財政民主主義の原点であるならば、逆に負担を広く住民間に分任させることにより、地方政治や行政への関心と参加意識の高まりが期待される。この原則は、わが国では地方住民税の一環である均等割の制度や、所得税である地方住民税所得割の課税最低所得が、国税の所得税より低い水準に設定されている点や、累進税制度を採用している場合にも累進度が緩やかである点に反映されている。

地方税原則のひとつは、地方公共団体の租税政策により課税標準が容易に他の地方公共団体に逃避できないような、定着性の高い課税標準への課税が好ましいという原則である。長期的には土地を除いてはすべての課税標準が移動可能であるが、短期間に大規模に他の地方公共団体へ移動できない課税標準に対する税が、地方税としては望ましい。

わが国では、都道府県と市町村の両階層の地方公共団体が租税体系とも呼びうる各種税を徴収しているが、このことはかならずしも長所のみとは限らない。個人所得に対しても法人所得に対しても、同一の課税標準に対して3階層の政府が課税している。所得のような包括的な課税標準に対しては複数の政府が付加課税するのはやむを得ないという議論もあり得るが、同一の課税標準を複数の政府で分け合う場合には、それだけ他の階層の政府による決定の影響を受けやすい。それだけでなく国の過度のコントロールを排除して、地方の自主性を高めることが、地方自治や地方分権の重要にして困難な課題なのであるから、できるだけ地方税は国税の影響から遮断されていたほうが望ましい。

³³ 拙著『地方財政論 理論・制度・実証』、「第6章 地方税の理論と制度」、「第7章 地方税原則と地方税の実態」では原則的議論とともに個表データを用いた実証分析を展開してある。

2. タイの地方税

表1 各種自治体の歳入構造

税種・その他の収入	県自治体	タムボン自治体	テーサバーン	スカーピバーン	バッタヤー特別市	バンコク都	自治体全体
土地建物税	0.0	1.4	6.3	6.9	15.7	10.5	6.1
土地開発税	0.0	1.9	0.4	0.6	0.9	0.4	0.7
看板税	0.0	0.2	1.1	1.0	2.7	1.1	0.8
屠殺税	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0
自主徴税小計	0.0	3.6	8.0	8.8	19.3	11.9	7.7
事業税	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.2
付加価値税	9.6	0.0	22.4	12.3	9.7	29.1	17.2
酒税	13.1	2.7	1.5	5.7	1.0	0.9	2.9
物品税	39.6	8.0	4.4	16.9	3.0	2.6	8.7
賭博税	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1
政府徴税後交付額合計	62.3	10.7	28.3	35.0	13.7	33.5	29.2
自動車車両税	11.0	0.0	12.4	17.3	4.7	10.9	9.0
税金関係合計	73.3	14.2	48.7	61.0	37.7	56.3	45.8
その他の収入	8.3	22.9	8.2	7.4	8.0	8.3	11.9
政府補助金	16.9	61.5	39.8	24.7	46.4	30.1	38.6
繰越金	0.7	1.4	2.9	5.1	7.9	5.3	3.4
借入	0.9	0.0	0.3	1.8	0.0	0.0	0.3
総合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：1996年度 Ministry of Finance 元データを比率の形に変換。

出所：橋本 卓、前掲、93頁、「第2表 地方自治体の歳入状況(1996年)」の表を基に加工

表2 自治体合計に占める比率

税種・その他の収入	県自治体	タムボン自治体	テーサバーン	スカーピバーン	バッタヤー特別市	バンコク都	自治体全体
土地建物税	0.00	5.94	22.40	8.95	0.93	61.77	100.00
土地開発税	0.00	64.58	11.54	6.21	0.44	17.23	100.00
看板税	0.00	7.23	31.73	10.17	1.25	49.61	100.00
屠殺税	0.00	10.91	49.73	36.39	0.34	2.64	100.00
自主徴税小計	0.00	11.75	22.48	8.98	0.91	55.87	100.00
事業税	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	100.00
付加価値税	4.87	0.00	28.24	5.66	0.21	61.03	100.00
酒税	39.38	23.15	11.08	15.52	0.12	10.75	100.00
物品税	39.69	23.15	10.89	15.25	0.12	10.90	100.00
賭博税	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	100.00
政府徴税後交付額合計	18.68	9.24	21.01	9.45	0.17	41.45	100.00
自動車車両税	10.72	0.00	30.03	15.26	0.19	43.81	100.00
税金関係合計	13.99	7.86	23.02	10.51	0.30	44.33	100.00
その他の収入	6.12	48.54	14.93	4.88	0.25	25.28	100.00
政府補助金	3.82	40.27	22.30	5.05	0.44	28.12	100.00
繰越金	1.73	10.49	18.68	11.83	0.86	56.42	100.00
借入	27.32	0.00	24.20	48.48	0.00	0.00	100.00
総合計	8.75	25.28	21.64	7.88	0.36	36.08	100.00

出所：同データを筆者が加工

タイの地方税の問題点は次の3点に要約できる。地方自治体の徴収する税収の歳入総額に占める比率が低く、1996年度において7.7%にしかすぎない。地方税の課税標準が包括的でなく部分税の性格が強く、かつ税目が少ない。地方自治体の徴税能力が低い³⁴。

地方自治体の徴収する税は4税目あり、土地建物税が一番大きな税収をあげている。土地建物税は、商工業用で使用される住宅及び建物の賃貸価値を課税標準として12.5%の税率で課税されるが、持ち家の占有者が免税されていることにより課税標準の大きな部分が脱落しており、税収があまり上がらない。土地開発税は土地の価値が課税標準であり、土地所有者が納税義務者である。地方自治体が土地の評価を担当し、最近の土地売却の市場価格が基準に用いられ、4年ごとに評価替が行われる。看板税は広告用看板の面積、外国語の字数を課税標準として課税される。屠殺税は動物の屠殺に課税されるものであり、動物の種類により税率が定められている。基本的に財産税であり、ストックに対する税である土地建物税、地域振興税、看板税も経常的財産税であり、究極的な税源であり経済の純生産、すなわち所得から支払われる。イギリスの伝統的の地方税のレイトをはじめとして、アメリカの地方税として一般的なプロパティ・タックスも財産税であり、課税標準としての財産を包括化するとともに税率を十分に引上げるならば税収も大幅に増大する。しかし、そのためには、課税標準の評価や徴税における公平性の確保と徴税能力の向上が前提となる。

タイの地方歳入において大きな比重を占める項目に、付加税と呼ぶべき事業税、付加価値税、酒税、物品税、賭博税の5税があり、国税と同じ課税標準に対して地方自治体が地方税率を付加して課税し、国は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。地方自治体に十分な徴税能力がない場合に、徴税能力のもっと高い国の徴税機構に委託して徴税してもらう方式であり、徴税能力があっても

徴税費の節約のために徴税そのものは国、または徴税効率の高い特定階層の地方自治体に徴税を委託する国は、イギリスやアメリカも含めて一般的である。他の団体に徴税を依頼しても、地方自治体は税率を選択できる。タイにおいて地方自治体によるこのような税率選択の自由が制度的に許容されているか、また仮に自由が制度的に保障されていても、地方自治体がそのような自由を行使して地方税率を設定する慣行が一般化しているか明らかでない。わが国でも、地方税の制限税率はほとんど全面的に廃止され、地方自治体は自由に税率を選択できるにもかかわらず、ほとんどそのような自由を行使していない。タイにおいても、地方分権実現のためには、地方自治体による自由な地方税の税率選択が将来の課題となる。

自動車車両税は、国の運輸通信省が徴収するが、法律により地方税とされる。徴収された税は徴収した県ごとに分けられ、内務省に払い込まれ、地方自治体の税として配分される。この段階で、各県への配分額が徴収額をそのまま還付されるならば、県間には財政調整はなされないことになる。各県内における自治市町と県自治体とタムボン自治体との配分比率は2:1:1であるが、このような配分比率は政策的に決定されたものであり、財政調整の性格を反映している。

わが国の地方譲与税は、地方税と地方交付税の中間的性格を有するが、タイのこれら4付加税や分与税と呼ばれる自動車車両税は徴収地の地方自治体に全額還付されるというよりも、各種地方自治体間への配分において政策的裁量がなされ、財源の再配分の要素が入り込んでいる。しかし、後に見るように他方では一般補助金を交付して財政調整を実施しようとしているのだから、地方税は財政調整制度の要素を混入することなく中立的に徴収地に還付し、自主財源である地方税と自由財源ではあっても依存財源である一般補助金とを、明確に区別したほうがよい。

³⁴ このような現状の下で、いかに地方公共団体に税源を配分すべきかが、前掲、Thailand Development Research Institute, *Final Report Revenue Sharing and Municipal Performance Indicators* 報告書のテーマである。Charas Suwanmala, "Local Fiscal Capability, Thailand Cases of Sub-district Administrative Organizations", *Regional Development Dialogue*, Vol. 20, No.2, 1999 では、4つのタムボンの例をとり、財政力を検証している。また、地方税制も含めた地方分権と財政制度改革についての包括的な議論は、資料 チャラット・スワンマーラー著、「タイ財政制度改革 - 地方分権化」, 1995年:「次の10年間の財政の地方分権」等を参照せよ。

3-3-3 財政調整制度と特定補助金

1. 一般補助金の意義

国は様々な理由により、地方自治体に補助金を交付する。一般補助金は特定の用途を指定されずに地方自治体が自由に使用できる補助金であり、特定補助金は用途の指定された補助金を指す。わが国と同じく単一国家の性格を有するタイでは、地方分権を推進しても、様々な地方事務につきナショナル・ミニマムとも呼ばれる全国的最低水準の確保が要請されるであろう。推測される地方自治体間の大きな財政力格差を考慮すれば、何らかの形の財政調整制度が不可欠である。わが国の場合には東京都を除く46道府県の間では、1人当たり税収額は最大16万1,000円から6万5,000円まで、歳入総額に占める地方税収の比率は最大55.6%から最小10.4%までの格差がある³⁵。市町村間では1人当たり税収額は最小3万円、最大120万円とこの格差ははるかに大きくなり、歳入総額に占める税収額の比率でも、最大74%、最小0.92%である³⁶。

わが国の地方交付税制度は、世界でもっとも精緻な財政調整制度であるが、地方団体が合理的かつ妥当な水準の地方財・サービスを供給するのに必要な経費(基準財政需要額)と標準的な状態において徴収が見込まれる税収額(基準財政収入額)を算定し、収入が経費に不足する額を補填することにより、財政力の格差にも係わらず地方財・サービスの全国的均一性を確保しようとするものである。一般補助金としての地方交付税制度は、地方団体の自主性を確保しつつ、その財源の均衡化を図ることにより、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。

個々の地方団体に対する財源保障は、各地方団体について算定した基準財政需要額が、基準財政収入額を越える額を補填することにより行われる。この場合、基準財政収入額として算定される地方税収は、各地方団体の実際に適用する税率ではなく、標準税

率を各地方団体の課税標準に対して適用することにより算定される額の、都道府県にあっては80%、市町村にあっては75%に相当する額である。この率が100%でないことは、個人間の再分配において提唱される負の所得税と同じく、地方交付税が財源の保障を目的としながらも、他方ではある程度の税源涵養の誘因を地方団体に与えることにより、地方団体の自立自助を奨励しようとするものである。

地方交付税には、普通交付税と特別交付税とがある。普通交付税の額は、地方交付税額の94%に相当する額、特別交付税の額は6%に相当する額とされている。普通交付税は、毎年度個々の地方団体について基準財政需要額と基準収入額とを算定し、前者が後者を上回る団体に対して不足額が交付される。その算定方法を算式で示すと次のようになる。

$$\begin{aligned} & \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額} = \text{財政不足額} \\ & = \text{普通交付税額} \end{aligned}$$

基準財政需要額は、各地方団体が合理的かつ妥当な水準の行政を行い、または施設を維持するために必要な財政需要を、各行政項目ごとに経常経費、投資的経費に区分して次の算式により算定した額の合計額である。

$$\text{単位費用} \times \text{測定単位の数値} \times \text{補正係数}$$

測定単位はそれぞれの費目について、その財政需要額を合理的に算定するために最も適当と考えられる指標でなければならないことから、その数値とその行政に要する経費とが極めて高い相関を示し、その経費をもっとも的確に測定することのできるものであること及び、その数値が確実な公信力のある統計によって得られ、客観的であって算定にあたり恣意の介入する余地のないものであることという2つの条件を充足するように、各行政項目ごとに経常経費、投資的経費それぞれに選択されている。

単位費用は、道府県または市町村の各行政項目ごとに、標準的な条件を備えた地方団体を想定し、その団体が合理的かつ妥当な水準において地方行政を行う場合、または標準的な施設を維持する場合に要

³⁵ 拙著「The Effects of Fiscal Equalization Grant System in Japan and the Possible Simplification of Allocation Formulas」、『ソシオサイエンス』、第6号、2000年、早稲田大学社会科学部、及び前掲、『地方財政論 理論・制度・実証』、「第9章 一般補助金 地方交付税の仕組みと意義」を参照せよ。

³⁶ 拙著「Re-distributive Effects of Local Grant Tax and the Possible Simplification of the Allocation Formulas」、『Proceeding of International Symposium on Government Deficits and Fiscal Crisis in East Asia, the Korean Society of Public Finance, March 2001, pp.99-121.』

する経常経費、投資的経費額から、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金等のいわゆる特定財源を控除してそれぞれ一般財源所要額を算定し、基準団体の測定単位の数値で除して算定される。「標準的な条件を備えた地方団体」とは、自然的にも、社会的にも特別の事情のない通常の地方団体であり、その測定単位の数値も人口密度もその態容も標準的なものであり、寒冷、積雪地域でない地方団体として、普通交付税の算定にあたって便宜上想定された架空の地方団体である。「合理的かつ妥当な水準」も「標準的な施設」も、ともに現在の日本の経済的・社会的・文化的水準を前提とした規模のものである。行政の質、量は、その時代、その国における社会的、経済的条件により規定される性質のものであり、基準財政需要額の算定にあたっての行政水準も、現在のわが国の財政力、経済力を前提とした現実的なものである。このような算定方式の前提は、地方が各種地方公共サービスを提供しているとはいえ、その水準については中央政府の管轄官庁が法令により細微にわたり定めているという現実がある。基準財政需要額は、各種行政の測定単位の数値を補正し、各費目の測定単位ごとに単位費用を乗じて得た額を、地方団体全体について合算して算定される。この場合、各地方団体が基準団体とは異なる条件のもとで各種事務を実施している事実を反映すべく、測定単位の数値補正のために各種の補正係数が乗せられる³⁷。

タイにおいてどのような形の地方分権が実現するかわからないが、これまでの中央集権の伝統が影響して、地方自治体の事務として移譲した後にも、中央政府の担当官庁が強力な監督を継続する可能性が高い。タイはまだ本格的な財政調整制度を制定しておらず、わが国のこれまでの経緯が参考になる可能性がある。1940年に、国、地方を通ずる抜本的な税財政制度の改正が行われるに際し、あわせて恒久的・本格的な制度として地方分与税制度が創設された。地方分与税は、これまでの補給金とは異なり、一定の税を国が国税として徴収しこれを地方団体に交付するものであり、わが国における本格的な地方財

政調整制度の始まりということができる³⁸。

地方分与税は還付税と配付税からなっている。還付税は地方税に移譲された地租、家屋税、営業税の3税の一部を国税として徴収し、全額その徴収地方団体である府県にそのまま還付するものであり、いわゆる財政調整制度ではない。他方、配付税は所得税、法人税、入場税及び遊興飲食税の一定割合を、徴収地に関係なく府県及び市町村に、財政調整的に交付する本格的な財政調整制度である。配付税の配付基準は、総額を道府県と市町村に分け、各々の2分の1を課税力に逆比例し、残りの2分の1を財政需要に正比例して交付した。

1949年8月、「シャウブ勧告」とよばれる税財政制度改革に関する勧告書が提出された。シャウブ勧告は、国庫補助負担金制度の弊害を指摘し大幅な整理を勧告するとともに、地方財政制度の合理化を図るために、地方配付税制度を廃止して地方財政平衡交付金制度の採用を勧告した。この勧告に基づいて、1950年度から地方配付税制度が廃止されて、地方財政平衡交付金制度に移行した。新しい制度の特色としては、財政収入額が財政需要額に不足する額を補填する方式をとったこと、及び総額を各地方団体の財源不足額の積み上げ方式により決定したことがあげられる。地方財政平衡交付金制度は地方財政全体としても個々の地方団体についても、財政需要に対応した財源を確保するものであり、地方行政の計画的な運営の保障が期待された。しかし、理念としては完全な地方財源保障制度も、実際の運営においては様々な欠陥を露呈した。地方財政平衡交付金制度の総額は、制度的には個々の地方団体の財源不足額を積み上げ決定するとされているにもかかわらず、現実には必ずしもそれだけの額が計上されず、毎年度その総額の決定をめぐって国と地方団体との間の紛争を招いた。また、地方団体はその財政運営の結果をすべて地方財政平衡交付金制度の交付額の不足に帰するという風潮を生じた。

地方制度調査会は、1953年10月地方制度改革の一環として地方財政平衡交付金制度については、総額

³⁷ 地方交付税制度は地方交付税法において、詳細に規定されている。

³⁸ 前掲、自治省財政局編『地方財政のしくみとその運営の実態』、1980年4月、「第5章 地方交付税」には、財政調整制度のめばえや沿革が記述されている。

の積み上げ方式を廃止して、所得税、法人税及び酒税の一定割合とし、名称も地方交付税に改めるとともに、その配分方法は、地方財政平衡交付金制度の方法に準ずることとし、その財源保障も長期的な財源保障とするよう改革すべき旨の答申を行った。その結果、1954年から地方交付税制度に移行した。

2. 特定補助金制度

わが国の国庫支出金制度は、特定補助金の体系である。義務教育行政や生活保護その他の社会福祉行政などのように、その実施については国も重大な利害と責任を有する行政については、地方団体が支出する経費の全部又は一部を国が負担することによって、当該行政について全国的に一定の水準を確保し、かつ国の責任を果たす。地方団体が実施する道路、河川、港湾等の建設事業費の全部又は一部を国が負担することによって、国と地方を通じ、財政資金を計画的、重点的に投資する。また、特定補助金により、新規の事務事業や一般的な指導だけではその目的を達することが困難な事務事業を奨励し促進する。地方団体に通常予想され、またそれに相応した経常的な財源措置が図られている事務事業の範囲、規模、頻度を超えて、災害その他の臨時的な事態により生じた財政需要に関して、地方団体の財政の健全性を確保する。本来、国が実施すべき事務を国民の利便、行政組織の効率性を見地から地方団体に任せたものに要する経費を負担する。

国庫支出金はこのような様々な長所を有する半面で、つぎのような問題点も指摘されている。国庫支出金の交付を通じて、国の地方団体への干渉が不当に行われる。また、国庫支出金には零細なものがあるが、経費の効率的な使用の点から問題がある。国庫支出金の対象、単価等が地方の実情に即さないため、超過負担が地方財政を圧迫する。国庫支出金の交付手続きに極めて多くの労力、時間、経費が必要

とされる。国庫支出金の使用については、会計検査院、当該国庫支出金を所管する主務省庁等が検査又は監督するから、地方団体の負担は事務的にも財政的にも多大である。国庫支出金の配分が地方の実情に即さない場合が多い³⁹。

3. タイの補助金制度

地方自治体に権限を移譲し、これまでは国により実施されてきた事務を配分しても、地方自治体にそれに伴う財源が配分されなければ絵に描いた餅に過ぎない。タイにおいてはこれまでの10%未満の水準から、第8次国家経済社会開発計画の終了年次である2001年までには政府歳入総額のうち地方歳入額の占める比率を20%まで引き上げ、さらに第9次国家経済社会開発計画の終了年次である2006年までには35%までに引き上げる計画である。10%にも満たない状況からこのような短期間で地方歳入の比率を20%や35%に引き上げること自体が容易なことではないが、どのような税を地方税として移譲・創設しても、残る問題は地方自治体間の財政力の格差である⁴⁰。

表1には県自治体、タムボン自治体、テーサバーン、スカーピバーン、パッタヤー特別市、バンコク都の種類別に、1996年度の地方自治体の歳入状況を示してある。タイの地方財政において、地方自治体の歳入に占める補助金の比率は極めて高い。1997年度において、県自治体16.9%、タムボン自治体61.5%、テーサバーン39.8%、スカーピバーン24.7%、パッタヤー特別市46.4%、バンコク都30.1%、地方自治体全体38.6%である。これらの補助金が、財政調整を目的とする一般補助金か支出対象の指定された紐付きの特定補助金かの分類は、この表ではなされていない。

地方分権法で公約した短期間における大幅な分権化を実現するために、制度上の改革も急速である。

³⁹ 毎年度刊行される『補助金便覧』は、電話帳のように厚く、各中央官庁の交付する極めて多数にわたる補助金が網羅されている。古くは地方自治との関係で、近年では地方分権の動向との関係で、特定補助金は厳しい批判を浴びてきており、行政改革の提案においても特定補助金の整理はいつも勧告されているが、現実にはなかなか実現しない。直接には地方が供給する財・サービスについても、中央官庁が責任団体であるという意識が強く、責任を負うには、法令による統制に加えて、財政的統制手段である特定補助金の交付が極めて有効だからである。

⁴⁰ 補助金制度のあり方も含めた地方財政のあり方については、Harry Kitchen, *Municipal Finance Guidelines for Thailand : Principles and Best Practice*, 1997 でかなり詳細に論じられている。また、Charas Suwanmala, "Intergovernmental Relations in Thailand" では、中央政府と地方政府との間の様々な関係を論じている。

補助金は内務省内の2つの部署により管轄される。ひとつは地方財政課でありテーサバーン(スカーピバーンから昇格した新テーサバーンも含む) 県自治体、特別自治体への補助金を扱い、タムボン行政課がタムボン自治体への補助金を統括している。地方分権計画及び手順規定法によれば、2001年には地方の割合が20%まで上昇せねばならないので、2001年予算案には様々の制度改革が反映されているようである。例えば、中央政府予算のうち補助金にまわされる額は、2000年の400億パーツから720億パーツに増額される。うち400億パーツは従来の補助金に当てられるが、320億パーツは10政府機関の予算を地方公共団体に回すことになる。このように、中央政府の予算を地方自治体に移譲していかない限りは、地方自治体の比率を20%、35%と引上げることはできない。

2001年度地方自治体補助金配分規定によるならば、テーサバーンに対する一般補助金は1人当たり150パーツでの人口数に応じた配分と、5段階よりなるテーサバーンの等級に応じた定額配分よりなり、第1段階から第5段階までの各テーサバーンに対してそれぞれ一律に70万、80万、120万、130万、140万パーツが交付される⁴¹。スカーピバーンから格上げされた980の新テーサバーンは一律に定額140万パーツの交付を受ける。このように、人口按分と各団体に対する定額の交付という素朴な配分方式により一般補助金は交付されている。特定補助金のうち、60%はすべてのテーサバーンに同額が配分され、残りの40%のうち、40%は歳入、20%は人口密度、40%は人口に応じて配分される。特定補助金というのは特定用途に対する地方支出の一定割合や一定額を補助するものであるが、この配分方式は一般補助金のそれと類似のものであり、特定補助金の性格とどのように両立するのかわからない。例えば、教育補助金は生徒1人当たり一定額が交付される。

タムボン自治体に対する補助金は、タムボン自治体に関するデータが整備されていなかった時期には一律に各タムボン自治体に対する定額補助金を交付していたのだが、1998年からデータが利用可能となったので面積、人口、村落数、歳入額の基準を用

いて配分するようになった。タムボン自治体に対する一般補助金の25%は、各タムボン自治体に定額を配分、残りの75%のうち10%は人口、15%は面積、20%は村落数、55%は歳入額という基準により配分される。また、68,324という多数にのぼる村落に対しては、職能開発のために各村落に対して定額10万パーツが交付される。また、貯水池開発と浚渫に対する補助金の30%は貯水池の開発基準、35%は人口、25%は歳入、10%は面積の基準で配分される。これら3種の補助金はすべて一般補助金として分類されているが、職能開発、貯水池開発、浚渫という用途を指定した補助金である点では、特定補助金の性格を有している。

県自治体に対する特定補助金の60%はすべての県自治体に同額配分され、残りの40%のうち、40%は歳入額、20%は人口密度、40%は人口規模の基準により配分される。この配分方式をみると一般補助金の性格を有しているように見える。

パッタヤー特別市に対する一般補助金は、テーサバーンに対する一般補助金と同じ基準で配分される。すなわち1人当たり150パーツと、1級テーサバーンと同じ一定額の70万パーツの交付を受ける。特定補助金としては当該特別市が提出する開発プロジェクトに対して配分される。教育補助金は生徒数を基準に交付される。

バンコク都は、政府がバンコク都に委託する巨大プロジェクトに対して配分する。これらのプロジェクトのほとんどは、陸上交通に関するものである。政府とバンコク都の共同投資するプロジェクトに対しては、通常は6:4の比率で分担する。教育補助金は生徒数に按分される。

一般補助金に対する配分方式として、人口、人口密度、面積、歳入額等の基準が導入されてきたことは、地方分権を実現する前提条件としての地方財源の確保にとり重要な一歩であるといえるが、その配分方法は極めて素朴なものであり、地方自治体の財政需要や財政力の実態にどの程度まで対応しているかは今後の検証を要する。もっとも、わが国の地方交付税制度はあまりに精緻すぎるという批判もあり、この程度のおおまかな財政調整制度で十分であると

⁴¹ Sakon Varanyuwatana, "Retrospective and Prospective of Intergovernmental Transfers in Thailand", Table 7, pp.20-21 を参照せよ。

いう判断もあり得る。

3-3-4 地方債と使用料

1. 地方債の意義

地方団体は地域住民の福祉を増進するために教育、土木、産業振興、社会福祉、公衆衛生、消防等の行政の各分野にわたり各種の事業を行っている。これらの経費は、通常、地方税、地方交付税等の一般財源や国庫支出金、分担金、負担金等の特定財源などの経常的収入で賄われるのが原則である。しかしながら、大規模な建設事業を実施する場合や災害復旧事業のように臨時的な経費を賄う場合や公営企業等の収益的な事業に投資する場合には、後年度に負担を残す借金を財源とした事業が正当化される。

地方債は将来に債務を残すものであるから、起債にあたっては将来の財政に及ぼす影響を考慮し、慎重な配慮が必要である。わが国では地方分権化の動向とともに廃止されることになったが、都道府県、指定都市及び特別区にあつては自治大臣の、その他の市町村にあつては都道府県知事の許可が必要とされていた。地方債許可制度の廃止後にどのような地方債制度が導入されるか明らかでないが、純粹の地方自治に対応する地方債制度は、各地方自治体が金融市場において独自に起債することである。しかし、財政力の低い貧困団体は金融市場における信用格付けも低く、高い金利を要求されるか、全く融資を受けることができないであろうから、現行地方制度を前提とした地方債許可制度の廃止と借入の自由化は様々の困難な問題を克服せねばならない。

地方分権の推進者は地方債許可制度に批判的であり、その制度の廃止が地方自治の充実にとって不可欠であると考えている。地方自治は地方のことからは地方により処理されることを要請するから、財源としてどれだけ公債収入に依存し、どのような目的に対して使用するかの決定も、全面的に地方に委ねるべきだということになる。しかし、公債依存には財政破綻の危険をはらんだ独特の問題が付随するのであり、ただ建前だけでなく、公債の性格や効果を十分に検討した上で地方債許可制度の廃止にまで踏

み込むべきであろう。

地方団体の歳出は、地方債以外の歳入をもってその財源としなければならないが、地方債許可制度においては、次に掲げる場合は地方債をもってその財源とすることができるかと定めていた。公営企業に要する経費の財源とする場合、出資金及び貸付金の財源とする場合、地方債借換のために要する経費の財源とする場合、災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合、普通税の税率がいずれも標準税率以上である地方団体において、学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設または公用施設の建設事業費及び公共用もしくは公用に供する土地またはその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費の財源とする場合である。その理由はここでは論じないが明らかであろう。

地方債許可方針では、次に掲げる地方団体については、地方債を制限するかまたは許可しないこととしている。過去3年間における公債費の比率(起債制限比率)の平均が20%以上の団体、地方債の元利金の払い込みに延滞がある団体、前前年度決算または前年度決算見込みにおける地方税の現年度分の徴収率が90%未満の団体、競馬、競輪等の収益事業を行っている団体であつて、その収益金の合計額が、当該団体の財政規模に比して著しく多額な団体、給与その他財政支出の状況が著しき適性を欠き、かつ、その是正のために必要な努力を払わない団体。いずれも客観的な基準を設けて、過度の地方債発行により将来における元利償還の負担の過重や破産に陥るような事態を防止しようとする意図である。地方分権とともに国による許可制度が廃止されても、各地方自治体または、地方自治体の全国協会等が類似の基準を定めて過度の公債依存に対する歯止めとすべきである⁴²。

2. タイの地方債及び借入金

タイの地方財政の現状においては、地方債や借入金への依存の低さが顕著である。テーサバーン法においても法律に定められた地方債収入や借入金、

⁴² 地方債許可制度で採用されていた基準は、現在では「地方財政法」に取り込まれて、今後も適用される。

省・庁・局・公団またはその他の法人からの借入金がテーサバーンの収入として規定されている。タムボン自治体の収入には地方債や借入金の規定はない。

表1に示されるように、歳入に占める借入金の比率は、タムボン自治体、バンコク都、パッターナ特別市ではゼロであり、県自治体(0.9%)、テーサバーン(0.3%)、スカーピバーン(1.8%)の借入金依存度は極めて低い。ちなみに、わが国では1998年度において、都道府県は15.6%、市町村は12.1%と高い比率を示している。

財政破綻や財政硬直化という危険を内包しながらも、地方債や借入金は弾力性に富んだ極めて重要な地方自治体の歳入源であり、投資的経費の財源としてもっと利用されてよい。しかし、多くの地方自治体は信用の格付けも低く、必要な資金を資本市場で調達することが困難であろうから、国による地方自治体の信用保証も含めて、地方自治体に必要な投資資金を資本市場で調達する仕組みを構築する必要がある。廃止されることになったが、長期にわたり地方債の引き受けに応じてきたわが国の財政投融资資金のような公的資金を、信用格付けの低い団体に対して配分する必要がある。

タイにおいて地方自治体は借入れの権限を有しているが、借入に依存することは望ましくないとされている⁴³。地方自治体は民間の金融機関からの借入れを禁止されており、借入れできるのは地方自治体の信託基金からである。地方自治体は過去3年間の平均歳入総額の97%しか支出することはできず、3%の余剰資金はこの基金に預託する。タイの地方自治体は、法律により毎年度黒字を出すように定められており、地方自治体が借入れをするのはこの基金からである。借金漬けであるわが国地方自治体の財政状態を見れば、タイの制度はわが国の地方債許可制度以上に厳しく地方自治体の借入れに制限を設けた制度であり、過度の借金依存を未然に阻止し、超健全財政を要請する制度である。地方自治体の財政の健全性を維持する長所と、極めて弾力的な借入金という財源利用の利点を比較考量すべきであろう。

3. 使用料、手数料

財・サービスの消費における競合性があり排除原理の適用が容易な場合には、価格という形で費用を回収できるから、基本的に民間市場に委ねることができ、公共部門で供給する必要はない。とりわけ同じ財・サービスを民間部門の企業が供給して競合している分野においては、民間部門に全面的に委ねることが望ましく、補助金等で公営企業を優遇するのは競争の公平性の原理に反する。

様々な理由により、公共部門が直接供給を担当したほうがよい場合も考えられるが、とかく供給費用を大幅に下回った料金を設定する機会が多く、費用を回収できないから不足分は一般財源から補填する。しかし、実際に費用がかかっているという事実が消滅するわけではなく、タダの昼飯などはないから、選択は一般税もしくは料金かの徴収形態の違いだけである。経済の原則は受益者負担であり、その原則に反する場合にはそれなりの説得力ある理由が必要である。1998年度決算に見られるわが国の地方財政においては、歳入総額に占める使用料・手数料の比率は都道府県で1.9%、市町村で2.4%である。

タイ経済は基本的に自由市場経済であり、価格がパラメータとして資源の最適配分において重要な役割を果たしている。1954年の自治市町法及び1952年、1955年スカーピバーン法においては、歳入項目として法律や条例で規定される免許料・料金・罰金を規定している。汲み取り、市場での出店、公共の場での食料や商品の販売等の法令により定められた業に携わるためには、免許料を徴収される。法令に従わない者からは、規定の罰金が徴収される。わが国では料金の形で費用を回収できる水道、下水、交通、病院等の財・サービスは、一般財政から切り離し地方公営企業の形態で供給しており、一般財源からの繰入も高い比率を占めるが、基本原則は独立採算である。電気・ガスや住宅の供給までも地方自治体が担当することもあるが、わが国では基本的に民間部門に移管されている。民間企業が市場でも供給できる財・サービスについては民営化するとともに、地方自治体により供給されている場合でも、受益者が明確に特定化でき、排除原理が適用できる財・

⁴³ Sakon Varanyuwatana, "Retrospective and Prospective of Intergovernmental Transfers in Thailand"等を参照せよ。

サービスについては、一般財源に依存するよりは料金を積極的に徴収すべきである。

参考文献

自治省財政局編、『地方財政のしくみとその運営の実態』、1980年4月、地方財務協会。

自治省財政局編、『地方財政のしくみとその運営の実態』、1996年10月、地方財務協会。

自治省、『地方財政の状況』、2000年3月。

橋本 卓、「タイにおける地方制度改革の動向と課題」、『同志社法学』、50巻4号、5号、1 - 143頁。

林 正寿、『地方財政論 理論・制度・実証』、1999年、ぎょうせい。

Charas Suwanmala, 'Local Fiscal Capability, Thailand,' *Regional Development Dialogue*, vol 20, no. 2, Autumn 1999.

Harry Kitchen, *Municipal Finance Guidelines for Thailand: Principles and Best Practice*, TDRI, 1997.

Masahisa Hayashi, "The Effects of Fiscal Equalization Grant System in Japan and the Possible Simplification of Allocation Formulas", 『ソシオサイエンス』、第6号、2000年、早稲田大学社会科学部。

Masahisa Hayashi, "Re-distributive Effects of Local Grant Tax and the Possible Simplification of the Allocation Formulas," *Proceeding of International Symposium on Government Deficits and Fiscal Crisis in East Asia*, the Korean Society of Public Finance, March 2001, pp.99-121.

Sakon Varanyuwatana, 'Non-Land Based Sources of Municipal Revenues : case of Thailand(Draft),' 1995.

Thailand Development Research Institute, *Revenue Sharing and Municipal Performance Indicators(final report)*, supported by UNDP, submitted to Ministry of Interior, Government of Thailand, May 1999.

第4章 途上国の地方行政能力強化に係る援助実施上の留意点

本章では、わが国が途上国の分権化に対して政策支援型援助を行うにあたって、国際協力事業団(以下、JICA)が現在取り組んでいる「タイ地方行政能力向上プログラム」を例に、今後検討すべき課題及び留意点を取りまとめる¹⁾。

4-1 対話の重要性

1. 被援助国との対話の重要性

一般論としてあらゆる援助についていえることだが、援助にあたって被援助国との対話は重要である。特に、分権化のような政策支援では、そもそも目に見える形での成果を出すことが難しいので、被援助国からの要請内容とその背景を理解するために、対話を重ねる必要がある。分権化に対する政策支援型援助の形態としては、教育、保健衛生、都市計画といった個別分野ごとの援助もあれば、分権化の進め方や自治体組織自体の能力向上、自治体への住民参加の推進、あるいは中央-地方関係の制度的フレームワークの構築支援といった、より抽象度の高いものも少なくない。しかも分権化は複数の中央省庁や各種の地方自治体にかかわるので、カウンターパートとなる受入機関との対話だけでなく、他の中央省庁や地方自治体との対話も行う必要がある。適切で時宜を得た政策支援型援助を行うためには、被援助国との対話を心がけることが基本的に重要であるといわなければならない。

とりわけタイの場合、第2章でも見たように、中央行政の出先機関としての地方行政が地方自治体に対する指揮監督権をもっているので、プロジェクトを円滑に実施するためには、地方の中央出先機関との対話は不可避であろう。プロジェクト・サイトの選定にあたって地方に関する詳細な情報をもつのは中央の出先機関である県庁や郡役所である。対話の重要性は強調して強調しすぎることはないであろう。

2. 他のドナー諸国及び援助機関との対話の重要性

タイへの分権化支援では、わが国に先駆けて、既にドイツの技術協力公社(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ)や国連開発計画(United Nations Development Programme: UNDP)、国際復興開発銀行(世界銀行)などが実績を積んでいる。GTZは地方自治体の都市計画策定能力向上支援を行っており、他方、UNDPはナコーンラーチャシーマー特別市(東北タイ)やチョンブリー県(東部タイ)パーンブン町(テーサバーン・タムボン)におけるGIS導入プロジェクトを行った経験がある。JICAの「タイ地方行政能力向上プログラム」はこれら先行機関のプロジェクトと違い、1999年5月に格上げされた新テーサバーン(テーサバーン・タムボン)や1995年以降設置されたタムボン自治体レベルでの開発計画策定能力向上や住民参加推進といった目的をもっており、GTZやUNDPのプロジェクトとは必ずしも同じではない。とはいえ、今後わが国が途上国に対して分権化において政策支援型援助を行うにあたっては、他の外国援助機関による先行例の経験に学ぶことはそれ自身有益であり、途上国の分権化に対する政策支援型援助にあたっては外国援助機関との対話は重要であると思われる。

4-2 被援助国の地方分権化等についての情報収集

1. 広範な情報収集の必要性

分権化は中央-地方の政府機構の再編をはじめ、権限・予算・人員構成の変更を伴う大規模な政治過程である。それゆえ、この分野での適切な援助を行うためには、幅広く情報を収集する必要がある。「タイ地方行政能力向上プログラム」の場合、カウンターパートは(バンコク都を除く)地方自治体への監督権をもつ内務省地方行政局(Department of Local Administration: DOLA)だが、地方財政については大

¹⁾ 本稿の記述にあたっては、筆者が国際協力事業団(JICA)短期専門家としてタイ政府内務省地方行政局に滞在した期間に収集した資料に大きく依拠した。

蔵省財政政策局(Fiscal Policy Office : FPO)や首相府予算局(Bureau of Budget : BOB)、開発計画策定については国家経済社会開発庁(National Economic and Social Development Board : NESDB)、公務員削減や権限移譲に関しては文官公務員人事委員会事務所(Office of Civil Service Commission : OCSC)がそれぞれ関与しており、これらの機関からも分権化政策や今後の方向性について情報を収集することは必要である。また、地方分権化はライン官庁の権限内容にも影響を及ぼすので、地方自治体の業務と密接な関連のある教育、農業、保健分野、環境分野を担当する教育省、農業・協同組合省、保健省、科学技術環境省などの動きを追うことも忘れてはならないだろう。

さらに、中央の動きだけでなく地方自治体の動きや実態を把握しておくことも重要である。中央の政策が具体的に現れるのは地方の現場であり、法律や文書ではわからない実態を把握するには、現場を見ることが不可欠である。第2章で見たように法令と実態には差があり、適切な政策支援型援助を行うにはこの「差」を認識しておくことが不可欠である。

なおタイの場合、地方分権化の大枠を決定しているのは「地方分権委員会」であり、その委員会メンバーや事務局とのパイプを構築・維持することも不可欠であろう。例えば世界銀行はNESDBに人を常駐させ、地方分権委員会にもオブザーバー参加をしているが、この措置は、わが国が分権化の分野で今後より本格的に政策支援型援助をしていくにあたっては、JICAの対応の選択肢の1つとして今後取り得る措置であるかもしれない。

2. 情報収集にかかわる支援体制強化の必要性

以上のことから明らかなように、分権化はその性格上広範な領域にわたるため、情報収集を支援する体制づくりが不可欠である。タイ・プログラムの場合、平成12年度は短期専門家を4月から7月にかけて1人派遣しているが、1人の短期専門家ですら上記に挙げた調査を行うことは容易でない。したがって、専門家による調査能力向上に必要な措置を講ずるよう検討の余地があるように思われる。上記で述べたように、分権化支援の場合は地方への出張や他組織とのやり取りが重要なので、資金的・人的サポート

を弾力的に運用するのが望ましいように思われる。なお、タイ・プログラムにおいては、内務省都市計画局、大蔵省財政政策局、国家経済社会開発庁や農業・共同組合省における地方分権化に対する対応を知る上で、それぞれの機関に駐在するJICA長期専門家からの情報が役立った。既存のJICA専門家のネットワークは、専門分野や配属機関との関連に考慮しつつ、今後も大いに活用すべきであると思われる。

4-3 「事業プログラム化」の留意点について

1. 「事業プログラム化」の利点

「タイ地方行政能力向上プログラム」の技術協力プログラムはいわゆる「事業のプログラム化」を志向している。「事業のプログラム化」とは、特定の援助目標を実現するにあたって様々な手段を組み合わせることであり、必要に応じて被援助国側の関連省庁を複数巻き込むこともあり得る。実際のところ、既に4-1の1.でも指摘したように、分権化は省庁の縦割り構造を横断した政治過程を伴うものである以上、分権化に対する政策支援型援助の実施も複数の省庁にまたがる可能性はより高いといえることができるだろう。

2. GTZの事例

しかしながら一般論としては、組織を横断してプログラムを進めることは決して容易ではない。例えばタイの場合、第2章でもすでに触れたように、局の自立性が高いために複数の省庁間はもとより、同一省内での協力関係や意志疎通でさえうまくいかない場合も少なくないからである。この点で示唆的なのは、GTZのプロジェクトであろう。GTZは自治体による開発計画と都市計画の調整能力向上プロジェクトを実施するため、内務省地方行政局、内務省都市計画局、及び内務省事務次官事務所内にそれぞれ駐在員を置いている。プロジェクトの統括責任者が内務省事務次官事務所に駐在しているのは、県知事が内務省事務次官事務所付きであり、県開発計画の策定が内務省事務次官事務所並びに県事務所(事務次官事務所の地方出先機関)の管轄に入ることを考慮しての措置であるように思われる²。同じ内務省とはい

² 「県開発計画」策定や内務省事務次官事務所の役割については、第2章を参照されたい。

え3局を横断して事業を展開するGTZのプロジェクトは今後のわが国の援助にとって参考になると思われる。GTZが3局を横断して地方自治体の都市計画策定能力向上プロジェクト実施に成功を収めたとするなら、わが国にとっても大いに励みになるからである。

3. 「事業プログラム化」の可能性

タイ・プログラムの技術協力プログラムは、内務省地方行政局からの要請で開始されたプログラムである。協力要請の内容は、1. 地方自治体における開発計画策定過程に住民の参加を推進すること、2. 地方自治体内の情報管理能力を向上させること、そして、3. 自治体間の開発計画調整を向上させること、以上3つである。他方、共同研究会のテーマは、4. 地方自治体の級分類に関する基準の再検討、5. ゴミ問題及び汚水処理問題に焦点をあわせた自治体間協力、6. 補助金制度や地方税制も視野に入れた地方自治体統廃合の可能性の検討、7. 地方自治体の開発計画及び郡や県など地方行政レベルでの開発計画策定にまつわる調整に関する研究、以上4つである。これら7つのテーマから明らかなように、タイ・プログラムで取り上げる課題は内務省地方行政局だけに限られるものではない。1.、3.、7.の開発計画策定や住民参加は国家経済社会庁や内務省地域社会開発局（Community Development Department; CDD）と密接に関連しており、6.は大蔵省や予算局と密接に関連している。5.については科学技術環境省と関連しており、3.や7.は内務省都市計画局や事務次官事務所とも関連する。このことからいえることは、タイ・プログラムを今後展開するにあたっては、複数の省庁の部局を巻き込んでプロジェクト・アプローチを取ること一考の余地があるといえよう。事実、2000年8月にバンコクで行われた共同研究会立ち上げ会議やミニッツ交換式典には、内務省地方行政局関係者以外にも、大蔵省、国家経済社会開発庁、内務省都市計画局、内務省地域社会開発局などからも代表者が招かれており、将来の協力可能性への道が開かれている。

4. 事業のプログラム化への留意点

以上のことから、タイ・プログラムにおいて事業

のプログラム化を将来取り得る余地があることは確認できた。ここでは、現時点での留意点を2点にまとめておきたい。

1つは、事業のプログラム化を取るにしても、ケース・バイ・ケースで弾力的に取り扱う必要があるのではないかと、という点である。既に指摘したように、複数の省庁・部局を巻き込んでプロジェクトを行うことは決して容易ではない。プロジェクトを円滑に進めるためには、単一局がプロジェクトを独占的に取り扱うのが手っ取り早いからである。タイ・プログラムにおいても複数の省庁局が関与する可能性はあるが、その関与の仕方はプロジェクトの下位分野によって様々なケースが想定される。つまりこのことは、事業のプログラム化における各機関の関与のあり方にも、いくつかのレベルがあり得ることを示唆している。タイの場合、現行法体系の下では地方自治体への直接的な監督権が内務省地方行政局にある以上、分権化での政策支援型援助が内務省地方行政局を中心に展開せざるを得ないのはある程度避けられないことであろう。したがって当面は内務省地方行政局を主たるカウンターパートとし、個別分野の必要性に応じて他省庁局との協力関係を模索する方法が現実的なように思われる。

もう1つは、以上のように巻き込まれた関係機関とのパイプを維持しておくことが重要な点である。一般的に言っていったんプロジェクトが動き出すと、直接の関係者以外との関係はどうしても疎遠になりがちである。事実タイ・プログラムの場合でも、2000年8月の共同研究会立ち上げ会議やミニッツ交換記念式典には関係機関から代表者を呼んだものの、その後の関係が必ずしも十分に維持されているわけではない。しかしながら、事業のプログラム化には、関係者を広く巻き込むことによって全体像を理解できるという積極的な意義があることは重要である。地方分権化のように、全体像を理解するのが困難な場合は、パイプを維持することはなおさら重要なように思われる。したがってこれを維持するためには、例えば合同調整委員会を立ちあげて実効性を高めることや、定期的な連絡会・現地コンサルタントや他のJICA専門家を交えた勉強会などを組織するのも1つの方法かもしれない。

4-4 サイト選定にあたっての留意点

1. ターゲットとなる自治体

「タイ地方行政能力向上プログラム」の技術協力ではプロジェクト実験サイトを少なくとも1カ所選び、そこに長期・短期専門家を少なくとも2年間派遣して内務省地方行政局から協力要請のあった地方自治体能力プロジェクトを実施することになっている。ここで、実験プロジェクトが成功するか否かは、どのようなサイトを選ぶのかによって大きく作用されることは言うまでもない。しかし、第2章で既に見たように、タイには現在約8,000カ所にもものぼる地方自治体が存在する。これらの自治体の中からどのように実験サイトを選ぶのかは分権化に対する政策支援型援助のあり方を考える上でも重要な問題であるといえよう。4-1の2で触れたように、地方行政局からの要請は新しく発足した基礎自治体の能力向上にかかわるものであり、それゆえ対象となる自治体は地方の中小規模の都市及びその周辺自治体であった。

2. 実験サイトの選定手続きとその基準

タイ・プログラムでの実験サイトの選び方は以下の通りである。最初に内務省に対し、実験プロジェクトを実施するにあたって障害となるような外部要因(例えば自然災害、地域政治抗争、国境問題や少数民族問題等)を除外した上で、中部タイ、東北タイ、北タイ、南部タイの各地域からそれぞれ中小規模の県を3カ所推薦するよう依頼した。次いで、総数12県の中から優先順位とその理由を説明してもらい、話し合いで最終的に絞った3つの候補地を関係者が現地訪問して最終決定を行うというプロセスである。

以上のことから明らかなようにタイ・プログラムにおいては、選定の指針についてJICAがいくつかの条件を出し、具体的な絞り込みについては地域差を考慮して各地域から複数の候補地を地方行政局に選定してもらい、最終的には両者の合意で実験サイトを定めるという手続きを踏んでいる。ここで重要なことは、第1に手続きと選定基準の客観性・透明性であり、第2に被援助国側のイニシアティブの重視であり、第3は被援助国の地域差を考慮したサイト選定、という点である。第2の点については、国際機

関の中にはサイト選定にあたって被援助国の意向を十分反映しないままプロジェクトを立ち上げたため、被援助国側から協力を得られないケースがあることを念頭においた配慮である。第1の点は、被援助国の選定が恣意的なものにならないようにするための工夫である。そして、第3の点は、タイの場合、中部、北部、東北部、南部でそれぞれ文化・習慣が違い、実験サイトを1つだけ選んでモデルとするには無理があることに配慮したものである。場合によっては、第2サイトの設定の可能性も視野に入れての措置である。以上3点は、タイ以外の分権化に対する政策支援型援助においても、ある程度適用可能なように思われる。

言うまでもないことだが、サイト選定にあたっては、カウンターパートとともに事前調査を行うことは不可欠である。現地の中央出先機関や地方自治体に受け入れ能力があるのかどうか、ドナー国からの援助を期待するだけで自治体能力向上への意思や熱意が欠けていないかどうか、専門家の住環境や生活の安全が保障されているのかどうか、これらの点を確認することは重要だからである。

3. 政府機関以外との提携の可能性

今後、JICAが分権化に対する政策支援型援助を実施するにあたって、考慮されるべき点について指摘しておきたい。タイ・プログラムの技術協力では、JICAは内務省地方行政局とその地方出先機関(県庁や郡役所)、地方自治体との日常的接触はあるものの、地方自治の受益者たる住民との接点がまだ十分に確保されていない。本プロジェクトの協力内容に住民参加が含まれている点を考慮すると、住民との接点を確保することは不可欠であろう。もとより、政府機関を介して住民との接点は存在するが、そこには顔役的な人々が参加することが多く、政府機関の意向も反映されがちなので、偏りが出てくる点は否めないであろう。したがって、地方の実状を理解し住民参加をより円滑に進めていくという観点からも、住民と多様なパイプを構築するのが望ましいといえるだろう。

この場合、さしあたり方法は2つあるように思われる。1つは地元教育研究機関との協力関係構築であり、もう1つは地元のNGOやNPOとの協力関係構

築である。タイの場合、前者についていえば、各地方に大学やラーチャパット(元の教員養成学校で、現在は大学レベルの教育研究機関)が設置されており、これら高等教育研究機関とのタイアップの可能性が考えられる。これらの高等機関が設置している社会人向け修士課程コースには、地元住民や地方に派遣されている中央官僚や自治体職員が通っていることも多いので、地元住民との良好な関係構築や情報収集がしやすくなる利点がある。一方後者については、NGOやNPOは政府に警戒される傾向が強いので、まず相手がどのような団体なのか見極める必要があるといえるだろう。

4-5 「共同研究会」に関して

「タイ地方行政能力向上プログラム」の特徴は「技術協力」と「共同研究会」の二本柱からなる点にある。これは、従来のようにドナー国の「開発調査」結果に基づいて技術協力を行うのではなく、ドナー国及び被援助国両方の委員からなる「共同研究会」を組織し、そこで得られた提言に基づいて将来の「技術協力」につなげようという試みである。タイ・プログラムの共同研究会には、日本からは本「地方行政と地方分権」研究会委員とも重複する6名が参加しており、他方タイからは地方政治、地方財政、行政法の分野に明るい6名の大学教授が参加している。これら日・タイ合わせて12名の委員が2000年8月から2年を費やして文献研究、現地調査及びセミナー開催を共同で行い、2002年8月にJICA並びにタイ内務省地方行政局に最終報告書を提出することになっている。

すなわち「共同研究会」設置の意義は、被援助国からも専門家の参加を得て時間をかけ、十分な調査に裏付けられたより実施可能性のある政策支援型援助提言書が出される可能性が高い点に求められよう。共同研究会ではドナー国と被援助国とがより対等な立場で参加・協力する場であり、単に地方分権の分野に限らず政策支援的な援助分野のツールとして一般性を秘めた試みである。今後は、研究テーマや研究会委員の選定、被援助国側研究会委員への謝礼や事務局体制の整備を行っていくことによって、より汎用性を高めることが必要であるように思われる。

4-6 研修の実施について

「タイ地方行政能力向上プログラム」では3年間にわたり、のべ12回にわたる国内及び国外研修が予定されている。研修は、実験サイト地区内外の地方自治体関係者、政府関係者を対象に行うことになっている。タイでは既に自治体を対象として研修が数多く行われており、それゆえタイ・プログラムの行う研修もその一環に位置づけることができる。しかし、国際機関が直接関与する研修である以上、タイで行われている研修とは一味違った長所が反映されてしるべきであろう。

タイで行われる自治体関係者を対象とした研修の雛形は、ホテルを借り切って午前から午後にかけて昼食や数度のコーヒープレークを挟んで一方的に講演するというものである。講師に招かれるのは政府首脳(首相、副首相、内務大臣や内務副大臣)、事務方のトップ(内務事務次官、地方行政局長、地方行政局次長、県知事)、県庁付きの直接担当者、大学教師など様々である。しかし、こうした研修方法に見られる大きな欠点の1つは、一方的な講義方式が続くため、受講者が飽きやすいという点にある。確かに一方通行的な講義では研修の効果が半減することは目に見えており、それゆえ研修方法に工夫を凝らす必要があるように思われる。さしあたり、次の3点を留意点として挙げておきたい。

第1に、特に地方自治体議員を念頭においた研修方法開発の必要性である。そのためには、例えば早い段階で研修方法開発の短期専門家を派遣することは有益であろう。研修方法を単なる一方通行の形で行うのではなく、参加型方式で行うなどの工夫をすべきであると考えられる。研修に携わる講師としては、上記に挙げた内務省関係者だけでなく、日本からも適宜インプットすることが望ましい。

第2に、日本の地方自治体・地方分権を例に出して、よりわかりやすい形で自治体の果たすべき役割や方向性について伝えることが有益である。幸いタイには日本政府や自治体関係者がJICA専門家として多数駐在しており、日本からの派遣も含めて弾力的に組み合わせれば、多彩なカリキュラムを組むことが可能である。日本人自らが自治体の果たすべき役割について知見を広げることは、タイの自治体関係

者の関心を大きく喚起するであろう。

第3に、こうした研修を実施する中で準備した教材は、将来的には自治体議会議員や職員の研修教材となりうる可能性を秘めている。事実、UNDPの作成したテキストは、内務省地方行政局地方行政学校のテキストにも採用されており、目に見える協力成果としても有益である。こうした教材開発も、分権化に対する政策支援型協力の1つのあり方として検討に値するであろう。

4-7 具体的提案

以上、「タイ地方行政能力向上プログラム」を事例として、途上国の分権化に対する政策支援型協力のあり方に対する留意点や今後の検討課題を挙げてきたが、最後に、タイ・プログラムに限らず具体的な提言をいくつか指摘して本章を締めくくりたい。

1. 地方自治体による住民情報管理システム構築支援

第1に、地方自治体による住民情報の蓄積は重要なテーマである。地方自治体が住民サービスを行い徴税を行うにあたっては、住民情報が前提となる。しかし、多くの途上国においては、住民情報は中央政府とその出先機関が把握していることが多いので、地方自治体には住民情報が存在しないことが多い。地方自治体が義務教育、基礎的保健、社会福祉などにおいて果たす役割をかんがみれば、住民情報の蓄積並びに管理が重要なことは明らかであろう。したがって途上国の分権化に対する政策支援型協力の分野として、住民情報管理を挙げることができる。

2. 地方自治体のモニタリング体制整備支援

第2に、地方自治体のモニタリング体制の整備に関する政策支援型協力の可能性である。途上国の分権化において中央官僚が危惧する問題の1つは、自治体が地方ボスなどによって私物化される危険である。こうした問題の発生を防ぐためには、中央政府による上からのモニタリングと地域住民自身による下からのモニタリングの両方が有効であろう。しかし、こうした点についての体制基盤づくりはタイにおいても十分に行われているわけではなく、そもそも

制度や実態がどうなっているのかについてさえよく分かっていない。追加調査も含めて、この分野の援助の可能性や妥当性を探ることは有益であるように思われる。

3. 自治体間協力システムの構築支援

自治体間協力に関する援助の可能性である。とりわけ、分権化が始まったばかりで自治能力の低いところでは、権限や予算の増大を求めるばかりで他の自治体との協力の可能性を探ろうというインセンティブが働きにくい傾向がある。しかし、自治能力の低い自治体が限られたリソースで大きなプロジェクトを行うことはそもそも非現実的であり、他の自治体と協力しながら当面の問題を解決するのが有効であろう。本報告書第3章でも触れられているように地方自治には分離型と融合型の大きくわけて2つの範疇が存在するが、わが国は後者の範疇に属し自治体間協力で豊富な経験をもっている。したがって、ゴミ収集・ゴミ処理に関わる事務組合の設置などの分野で、政策支援型協力が可能なように思われる。なお、今後この分野での援助の可能性を追求するためには、日本の事例を被援助国に理解してもらえよう、コミュニケーション・レベルでの準備も不可欠であろう。

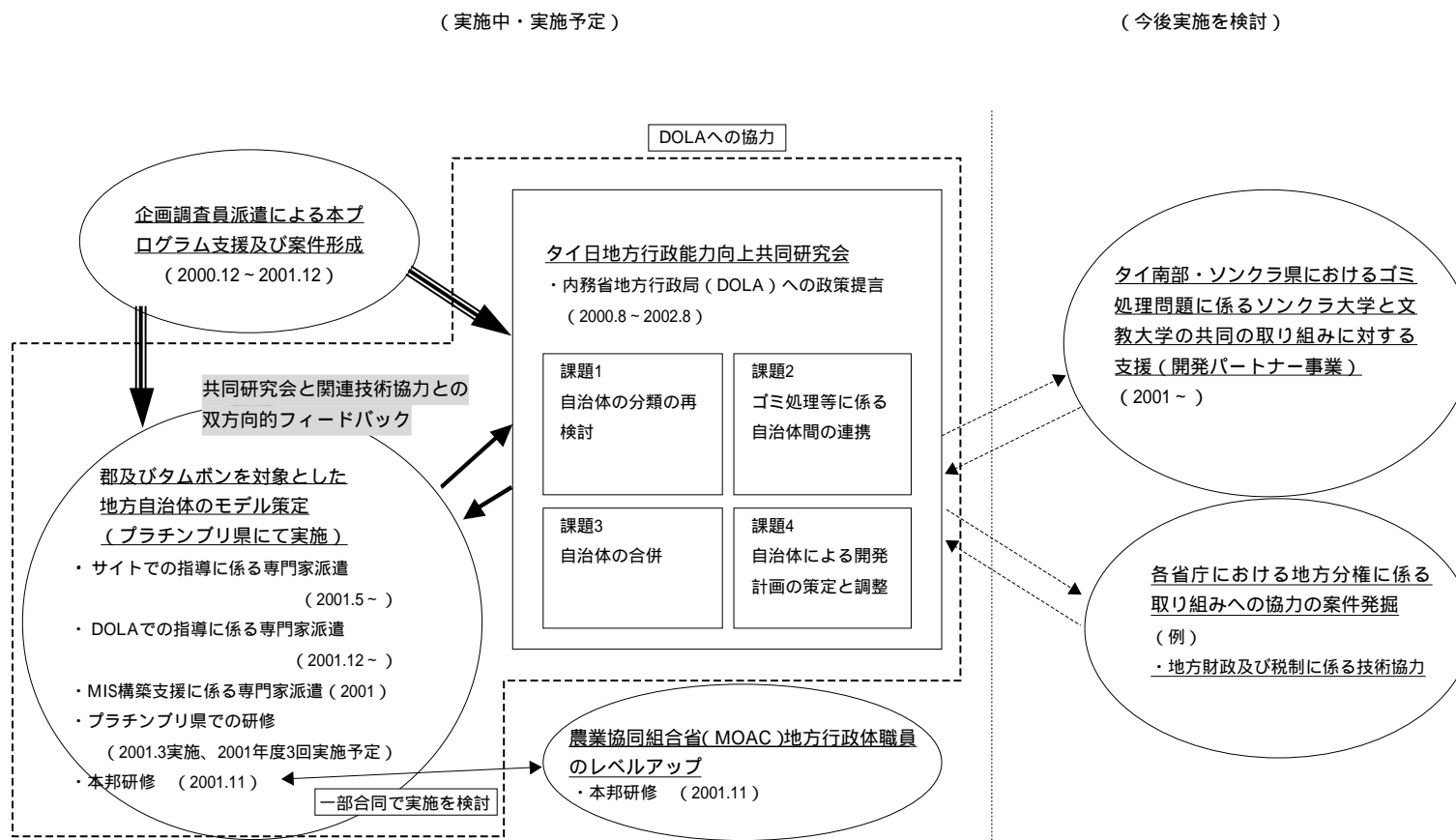
4. 追加調査の必要性

第4に、開発計画の策定及び調整や、地方財政に関する追加調査の必要性である。途上国の中には、開発計画の策定が歳出と密接に関係しているところは少なくない。しかしながら、自治体レベルでの開発政策策定や調整、地方財政・補助金に関する調査・研究は多くなく、この分野で途上国が抱えている問題点が十分に明らかにされていないように思われる。途上国の分権化においては開発計画や財政の問題は重要であり、この分野での追加調査が必要であるように思われる。

タイ地方行政能力向上プログラム

(協力背景) タイでは1997年憲法の成立、1999年の地方分権法の発布等、地方分権化の動きが活発化している。これに対し、JICAは1998年にプロジェクト形成調査、1999、2000年に短期専門家派遣を実施してきた。現在、内務省地方行政局(DOLA)を主要カウンターパートとして本プログラムを実施している。

(協力目的) 住民参加手法を導入した開発計画策定能力の向上、マネジメントインフォメーションシステム(MIS)の構築支援、タイ日地方行政能力向上共同研究会を通じた政策策定支援



第5章 途上国の分権化：結論に代えて

5-1 政治行政と地方分権：日本の経験

開発途上国を含む世界各国で政府改革への関心は近年急速に高まっている。日本の場合、村山内閣のもとで、地方分権改革の審議が出発し、1999年に、地方分権一括法と言う形で、機関委任事務の廃止を中核とする地方分権改革が行われた。同時に、中央レベルでも、省庁再編があり、自治省が、総務省の一部になることにより、中央-地方関係にどのような変化が生じるのか注目されている。分権化を志向する傾向は、途上国においても先進国においても同様に見受けられる。全世界の途上国ないし移行経済諸国70数カ国の内80%が現在何らかの形で分権化改革を行っていると考えられる¹。本章は、日本の地方制度の経験を分析しながら、統合型の地方制度が、分権化を始めたばかりの国家に親和的であることを示唆するものである。

5-1-1 統合型分権と分離型分権

1. それぞれの概念²

分権化に係る側面を考察するに際しては、政府間関係の在り方に関する考えの違いに基づいて、分離型と統合型の2つの観点ないしモデルから考えるのが便利である³。途上国における改革に関する現在の議論を見ると、分離型モデルが統合型モデルよりも好まれる傾向がある。19世紀イギリスに原型があると考えられる分離型モデルの背景にある基本的な思想が、今日、IMFや世界銀行などの援助機関の主張する市場志向・競争重視の改革の流れと論理的な一貫性を有しているように見えることが、分離型が好まれる1つの理由である。小さな政府や規制緩和、公的部門の管理における革新といった観念が好まれ

るのは、競争が効率の向上に不可欠であるという信念が存在するからである。こうした考えは、地方政府に関する諸文献では「足による投票」という概念で説明されてきた。この概念の意味するところは、住民(そして税収の基盤)は、税金が高い行政効率の悪い地方政府から税金が安く行政効率の高い地方政府に移る、ということである。従って、そこに住民および税収源を確保しようとする地方政府間の競争が生じ、住民へのサービスは改善する。以上のように分離モデルにおいては、地方政府は自律的な政府の単位とされ、市場の参加者と同様に相互に競争するとされる。これに対して、統合型の地方制度では、中央政府が行政サービス水準を決め、それが確保されるように、地方政府に対して監督的な手続きをもつ。統合型はナショナルミニマムを確保するのに便利である。

さて、これら2つの地方制度のタイプについてももう少し詳しく説明しよう。関連して、中央政府が地方制度設計をする場合の選択肢である分離型戦略と融合型戦略の軸が、統合型・分離型の地方制度とどのような関係にあるかについても説明しておきたい。戦後改革のなかで地方制度に関しては、基本的に分権と自治の方向に向かって諸改革があったため、中央政府には、公選知事に権限を移すことに不安があった。そこで、中央政府がとることのできる選択肢は、従来市町村に対して使っていた機関委任事務の手続きを府県に利用する戦略と、地方団体から独立して自己の出先機関を地域ごとに設置し、中央政府の政策の実施を行おうとする戦略があった。前者を天川は、融合型と呼んだ。ここでは地方政府は、自ら固有の任務と中央政府から委託を受けた任務の二重の任務をもつ。天川は、後者を分離型と呼んだ。ここでは地方政府は、統合型と対立された意味での分

¹ JICA 『地域の発展と政府の役割』(1997)。

² この部分は、Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal, and Ikuro Kume ed., *Local Government Development in Japan*, Oxford University Press, forthcoming, Chapter 1 and Concluding Remarks によっている。

³ Kjelberg, F. and Bruno Dente, "The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies", London: Sage Publications, 1988.

離型的な地方自治を営むことが期待されているのである。大阪圏の建設省(現国土交通省)の出先機関である近畿建設局とか農林水産省の出先機関である近畿農林水産局というのはこのような趣旨でこの時期にこれらの分野で分離型戦略をとるべく設置されたのである。しかし、全体としては、戦後日本の地方制度は、融合型でデザインされた。戦後の中央 - 地方関係において融合型が採用されたということは、とりもなおさず本章で述べる戦前からの統合型制度を続けるとの決断であった。

2. 分離型分権化の長短所

分離型分権化は多くの場合、経済学が、「財政連邦主義」と考えるものである。財政連邦主義では、歳入に関しても歳出に関しても、地方政府はより大きな自前の財政的な権限を与えられることになる。しかしながら、この財政連邦主義の問題としては次のような例があげられる。とにも、JICA⁴ 地域の発展と政府の役割(1997)からの引用であるが、例えば、中国においては、1994年から1998年の間、省に大きな財政自治権が与えられたが、その期間中、地方政府は財政需要を満たすために中央銀行の地方支部から過剰な借入れを行った。その結果、財政政策に狂いが生じマクロ経済も不安定になったのである。同様の問題はブラジルにおいても見受けられる。ブラジルでは、地方政府がその権限において商業銀行から借入れができるとされていたが、ここでもマクロ経済運営を危険に陥れる程に地方政府が借金を行ったのであった。これらのことは、地方制度が十分に整備されておらず、かつ監視メカニズムや調整メカニズムが不十分な途上国においては、財政連邦主義が、当該自治体の財政運営を超えて、マクロ経済運営に多大なリスクをもたらす可能性があることを示している。より直接的な問題として、分離型自治を担う行財政運営に必要な人材確保、研修、さらには効率的な組織システムなどの準備が整っているかが、問題である。さらに言えば、地方政府にどれだけの仕事を与えるかが、分離型を取るか、統合型を取るかを判断する材料である。英米の分離型自治体では、

地方政府の活動量は相対的に少ない。これに対して、統合型に属する北欧や日本の地方政府は、活動量が多い。また、これらの国の中央 - 地方関係では、中央と地方のコミュニケーションは多い。

分離型モデルは、中央 - 地方間の垂直的な調整と、また地方と地方の間の水平的な調整の問題に有効な手段を持たない。比較的少ない仕事の自治体であるので、調整の問題は少なく、中央と地方、あるいは地方政府間の争いがあれば司法システムを利用するということと対応している。調整問題を言い換えれば、ある地方政府の目標・政策が、国家の目標・政策との間で摺り合わせができていないか、どのようにこれを行うかという問題である。近年の例では、東欧の移行経済諸国において調整問題が深刻な形で現れているという。ヘルムート・ボルマンによれば⁴、ポーランドでは、共産主義体制の崩壊後、基礎自治体と国の間にある中間レベルの地域政府が廃止された。中間レベルが廃止されたのは、この地域政府はかつての権威主義国家を象徴するものと見なされたからである。しかしながら、他方、新たに自律的な権限を与えられた市町村は十分に期待にこたえていない。これまでのところ、相対立し矛盾する戦略が提示され、多数の基礎自治体と中央政府の間での調整はうまくいっていないとのことである。また、基礎自治体が自ら公約したプログラムを実際に引き受け、そして実行する能力があるのかについても懸念されている。安定して長期に分離型自治を経験してきた国と異なり、移行国には基礎的な地方政府への何らかの能力拡充支援策(empowerment)等が必要である。分離型では、弱体地方政府があっても、中央政府は支援活動を行うことは稀である。能力の弱い自治体も放って置かれる。ただ、ニューヨーク市「破産」のケースで分かるように、州政府は、そこまでいざると、救済システムをつくり、新しい体制づくりを行う。

3. 統合型分権化の長短所

まず統合型のアプローチの長所については、中央政府が、地方の能力拡充支援策(empowerment)を支

⁴ Hellmut Wollman, "Local Government Systems: From Path Dependent Divergence towards Convergence," Paper Presented at World Bank Kobe Workshop, 1996.

援できるところにある。統合型では、公的な資源の動員・管理・使用・増殖に関する責任は中央政府と地方政府が共有すべきであると考えられている。したがって、地方の人的リソースについて言えば、人的リソースを集めやすい中央政府が、弱い地方政府に援助の手をさしのべるのが、通常である。もちろん能力拡充支援策(empowerment)は、種々の側面で必要であり、政府の外からNGOによって担われる事項があるとの反論もある。筆者もこれを重視するものであるが、中央政府は、NGOと異なり、経常的に地方支援活動を行う点で、他の主体からの支援とは異なる重要性がある。その結果、分権化改革の初期の、準備が十分に整っていない時期でも、地方レベルの政治行政構造に過大な負担を課すこともなく、分権化から派生する利点の幾つかを得ることが可能である。ここには、中央は地方にかなりの自主性を認めるが、同時に、上から見守るという関係が成立するのである。

この統合型システムは、地方政府間に生じる調整問題の解決にも有利である。具体的に言えば、複数の地方政府間に利害の対立が生じたとき、両者の利害を中立的に判断できる上位機関が比較的距離の近いところにあれば、公平な解決を期待することができる。さらにまた、統合型は、生活水準の向上・個人間ないし地域間の経済的格差の是正といった国家目標を達成する仕組みとしても有利である。統合型では、全国的なサービスの基準を共有したり、リソースの再配分を承認するからである。

こうした統合型地方制度については、しかしながら、地方政府の自治を阻害しているのではないかという議論がある。統合型では、たしかに、中央と地方の相互依存関係の中でも、地方の中央依存の心理ははぐくまれやすい。しかし、戦後日本における地方自治の経験を分析すると、過去50年間、統合型アプローチを用いながら、これを自治の方向に向かって改良してきたということが出来る。地方のイニシアティブの拡大や地方政府レベルでの技術の向上が見られた。同時に日本は、1人当たりの国民所得の増大や地域間格差の是正といった目標も実現してきた。

中央と地方、地方と地方の間の調整が失敗しても、地方の能力が乏しくてもこれを放置してしまうことが分離型分権化の問題である。そこで、日本の中央-地方関係では、そのような分離型モデルの消極面をさけて、逆に、調整問題に熱心に取り組んできたのであった。そうしたメカニズムの例として、機関委任事務が存在したこと、財政リソースの政府間移転の方法が極めて平等主義的であったこと、生活の質に関連する領域(健康、社会福祉、公害など)の拡充等においては中央政府が地方の要請を積極的に取り入れたことなどを挙げる事が出来る。同時に、地方政府の統治能力の向上に関しても、様々な工夫をしてきている。具体例を挙げるならば、第1に、中央-地方間での出向人事がある。第2に、地方公務員の給与がかなり高いレベルであることを指摘できる。第3に、地方レベルでのプロパーの育成という戦略の成功がある。地方政府は戦後、in-serviceの研修に極めて熱心であった。第4に、法的に地方の政策イニシアティブの発動に許容的であること等である⁵。したがって、統合型は、地方の自治に消極的になる要素があるが、政治システムの全体では、選挙や市民参加、議会の審議を通じて、地方の自主性を発展させてきたように思われる。その発展は急激ではなかったことも指摘されて良い。1999年の分権改革は、かなり規模の大きなものであるが、それは、戦後にアメリカの影響でつくった地方制度を50年間運用した経験の結果として行われたものである。

統合型の短所は、やはり、中央関与が裏目に出る場合である。全国的に政策をできるだけ共通のものにしようという方針は、その政策が間違いである場合、損害を倍加する傾向がある。最近の日本の経験はこのことを示している。1990年代、日本の中央政府は、国家の財政出動によってマクロレベルの景気刺激策をとった。この際、国家は、地方債の発行を促し、地方財政システムに赤字残高を増した。これは、中央政府の関与が地方政府にネガティブな影響を与えたケースである。しかし、3年間の景気刺激策のうち、最初の2年間は中央に同調した地方政府が多かったが、3年目には、中央政府が供与する誘因に

⁵ 人事に関しては稲継裕昭『日本の官僚人事システム』(東洋経済新報社、1998)、法律の仕組みについては、村松岐夫『地方自治』(東京大学出版会、1988)、法的な地方のイニシアティブは1999年の地方分権改革以降、一層地方の権限として拡大された。

もかわらず、中央に同調しない地方政府が増加した。これは、中央の政策や方針への同調を基礎としながらも、日本の地方政府が、独自の判断をするようになった事例とも言えるのである。

5-1-2 中央 - 地方関係における調整 (Policy Diffusion)

生活水準や政治的な力は地域ごとに差がある。その格差ゆえの嫉妬や対抗心により、調整問題が更に困難になることはしばしば見受けられることである。この地域格差は、特定の民族が特定地域に在住しているような場合、相互に不信感が生じ、国家の一体性を損なう危険が生じるまでに発展することがある。日本社会も民族的には決して一様ではないが、行政的にはほぼ画一的なシステムをとることができたといつてよい。このことをやや詳しく言うならば、我々は東京都制は他の府県制とかなりの違いがあるということ、北海道にもその行政の仕組みはかなりの違いがあることをもっと重視すべきかも知れない。政令市を持つ府県行政はそうでない府県とは異なる。このことをより一般的に表現して、同じ府県でも、都市地域と農村地域にはかなり違いがあるといつても良い。しかし、日本では、他国と比べると、格差があってもこれを克服し、積極的に地域間の均衡をはかることを重要視してきた。平等主義的な指向は政府の政策に深く浸透している。戦後50年間に、それはだんだん強化されたと言って良い。しかし、この中央と地方の財政が連動する仕組みは、この10年間、地方の単独事業と公債残高を膨張させ、逆機能的に働き始めたというべきであろう。この50年間の日本の中央 - 地方関係を律してきた仕組みをここでやや詳しく取り上げておきたい。

第1に、すでに述べた機関委任事務である。この中央が地方の chief executives に委任する仕事は、できるだけ地方議会の政治的影響力の外におかれる意図を持つ仕組みである。中央政府が、知事や市町村長(さらに教育委員会)に委任するのであって、地方

議会の仕事ではないので、議会の関与は質問することに限定されたのである。これは、全国的に統一されたナショナルミニマムを確保するための仕組みであった。

日本の中央 - 地方関係では、この機関委任事務の方式が持つ集権化作用が非常に強調されてきたが、実は、機関委任事務であっても地域の事情が反映できなかったわけではない。

第2に、補助金制度がある。中央政府が、地方政府に、特定の仕事を実施させようとするとき、補助金制度を利用できた。補助金制度は、中央が、地方を誘導する役割を果たしたことも否めない。しかし、この制度では、中央の政策を実施したいという自治体に、自発的に手を挙げさせるわけであるから、ある意味で、地方の自主性を尊重する仕組みである。しかも、補助金制度は、地方出身の国会議員にたいして、選挙区と中央政府を媒介する機会を与えていた。

第3に、地方財政制度の核に再分配的要素が大きな位置を占めていることである。再分配的要素は地方交付税の配分方式に特に見られる。その結果、地方交付税による財政移転後の各都道府県の財政状況は相当程度均等になっている⁶。しかも1度定められると、政治勢力間で絶え間なく行なわれる再交渉の影響を受けないということが重要である。また、政治家が自分の選挙区に有利になるように交付金が配分されるように圧力を掛けることはできない。以上の大枠を理解した上で、地方交付税について一言付け加えるならば、地方交付税には、上に述べた一般交付税だけでなく、特別交付税があることを指摘しておく必要がある。特別地方交付税は、中央政府が、画一化された基準ではなく、その年の災害や地域の特別の事情を配慮して配分する裁量権を中央政府に認めている。地方交付税全体の6%が特別地方交付税である。

第4に、中央省庁は、毎年、予算編成において、地方自治体の要求について事前調査をしていた。毎年、中央省庁は、ヒアリングと称して、各地域のニーズについて調査する手続きがある。日本の中央 - 地方

⁶ N. Mochida, "Japan's Allocation Tax : An Equalization Transfer scheme," in Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal, and Ikuo Kume ed., *Local Government Development in Japan*, Oxford University Press, forthcoming.

関係は、全体として地方の実績を中央官庁が把握するところに特徴がある。

機関委任事務が地方政府にとってなすべき業務の全てであるならば、地方における政策発展の見込みも政策形成能力の向上の見込みもほとんど無いであろう。そして、地方政府が選挙区民である住民に対して全く責任を果たさないことが生じる可能性がある。また、その結果住民と地方政府の間に政治的な緊張が生じるであろう。幸いにも、この典型例は日本では見られなかった。戦後憲法体制により、公的サービスを自身の意志で供給するに際して、地方政府は広範な裁量権を付与されていたからである。一方、地方債の起債権限などの制限ゆえに地方政府のこうした裁量は制約されている。しかしながら戦後日本の経験を見るならば、地方住民が明示的に主張する需要に応じて、地方政府は自らのイニシアティブで公共政策を行う範囲を拡大してきた。こうした地方のイニシアティブは大抵、様々な方法で中央政府により「調整」されてきた。地方がイニシアティブをとった政策として保健サービスの受給対象の拡大（老人医療の無料化など）等、福祉の領域に多いが、福祉の領域だけでなく、他の多くの政策領域で、中央政府が地方のイニシアティブから始まった政策を国の政策として採用し、あるいは機関委任事務に統合してきた。また、企業との公害協定のような事例においては、地方政府が先に始めた政策に中央政府が後から正式に法的根拠を与えるといった状況が見られる。こうした措置により、地方政府がとったイニシアティブは全国一律の目標として、法的に持続可能な方法に拡大されるというメカニズムがあったのである。官僚・政治家を含めて、中央レベルでのこうした柔軟性は、中央 - 地方間の緊張関係を緩和し、一種の漸進的な分権化を可能たらしめた。

1. 中央のイニシアティブ / 地方のイニシアティブ

日本の中央 - 地方関係が国、都道府県、市町村という垂直的關係の間の政策や利益調整に有用であった。ここでもう少し、そのことの意味を考えてみたい。開発途上国の地域間や中央 - 地方間における利益の調整の失敗例としてしばしば指摘されるのは、ある地域の開発戦略と中央政府の目標や他の地域の

目標と意図が食い違うということである。日本の機関委任事務や補助金制度は、全体としてみれば、この調整問題を克服し、中央と地方、地方と地方の間の調整に貢献したということが出来る。すでに公共事業への投資が十分に行われたあと、今なお種々の公共事業を補助金制度の仕組みの中で維持されているのは、無駄な結果になっているという疑いがないわけではないが、中央の調整がなければ、少なくとも戦後初期において、無駄な事業や「屋上屋を重ねる」という無駄な投資がもっと行われたに違いない。第2に、財政的には、この制度により、公的サービスを実施するという負担と一部の財政コストを地方に移すことができるのである。

地方の側から言えば、この負担を負うことで、逆に地方のイニシアティブと自律性を中央に認めさせることができる。

補助金制度は、中央政府が全体として設立したゆるい政策的ガイドラインの中で、地方のイニシアティブも認める仕組みとして働いた。このように、日本の地方制度は、一見中央政府を利するよう見えるが、地方政府をも利するものである。戦後日本の中央 - 地方関係において、地方が機関委任事務を含めて、その業務を地方の事情に応じて執行できたことはもっと注目されて良い。中央政府の積極的で信頼の置けるパートナーとして、しかも、地方の開発能力について言えば、1960年代の開発政策を地方が受け入れた頃から後は、地方の能力は著しく向上した。

この仕組みについては、地方政府が開発政策をたてる上では、不利益も指摘される。たとえば、地方政府の首長（知事および市長村長）が「中央の出先機関」として機能し、地方政府の業務の中で、中央が委任した部分は、選挙で選ばれる地方議会の調査や質問を免れていた点では、地方政府の自律性は著しく制約された。しかし、この点さえ、公選の地方首長は、政策の能率的な遂行には便利であった。首長は議会にたいしてリーダーシップを持ち、地方政府の政策的統一は、得やすかった。しかし、1999年には機関委任事務が廃止された。更に、機関委任事務では、中央の事務が十分な資金源を伴わずに、地方の任務とされることもあった。今後は、中央地方の税源は調整が必要になる。しかし「財政連邦主義」に比

べて新しいシステムの下でも中央政府の公共政策の目標を調整する役割は否定されていない。

2. 中間団体の役割

上の節では、中央、府県、市町村の垂直的關係を論じたが、これを地方政府と地方政府の水平的關係で見たら、どうなるであろうか。言葉の対比から言えば、水平的調整は垂直的調整と非常に違うものを指しているかのように見える。しかし、上に述べた垂直的調整の仕組みは、実は同時に、地方と地方の間の利害の調整の仕組みでもあったのである。すなわち、平等主義的な地方交付税はもちろん補助金制度も、実際には、都市地域から農村地域へのリソースの再配分制度であり、工業発展で潤う地域とその恩恵に与らない地域が、これらの仕組みで、相対的にではあるが格差を是正していたのである。中央政府の関与が大きいことは、全国的な統一の基準も地域間の差を少なくする方向に機能していた。

しかし、水平的調整として十分な議論をしていないのは、市町村間の利益調整である。このレベルの対立は、都道府県が、解決することを期待されていた。都道府県と市町村の間には、中央政府と都道府県に似た関係があり、市町村レベルの水平的利害調整は、これらの中間団体によって行われていたのである。有名な例は、人口のドーナツ化現象が生じたときに、東京大都市圏、大阪大都市圏、名古屋大都市圏などの代表的都市地域では郊外の市町村の人口が急激に増え、保育所、小学校、やがて中学校など義務教育施設を作ることが急務となったことがある。1960年代後半から1970年代の前半の頃である。これらの大都市圏では、人口3万人の町に、1年間で2万人の移住者があった場合、保育所を数個、小学校を2つ、中学校を2つ作らねばならない。これらに要する費用は、この町の予算の数倍であるといったことが頻繁に起こった。郊外で増えた人口は中心市で働くサラリーマンであった。このようなとき、中心市と郊外の調整をするのは都道府県の役割である。市町村間に新しい問題が生じ、都道府県が、法的・財政的に対処できなかったとき、特に、都道府県の財政的負担能力を超えるとき、都道府県は、実情を把握して、これを中央政府に伝える。先の郊外における人口急増に関しては、大阪府、東京都、愛知県

働きかけは成功し、中央政府は、地方交付税の算定基準の一部に「人口急増」を加えた。このように、都道府県は、市町村と中央政府の間の媒介機能によって、戦後の日本の中央 - 地方関係の円滑な維持のために、鍵的地位を持っていたとすることができる。

5 - 1 - 3 人事交流 (Loaning Personnel) / 地方政府の自前育成

1. 一般的考察

地方に能力が無いが故に開発政策を推進する要因として、人材の量と質の問題がある。この要素は、資金の確保とともに最も重要な要因である。分権化をしても、人材の確保ができるが、これは途上国の分権化を論じる場合に最も重要であるという問題は、分権化のリスクとしてしばしば引用されてきた。日本においては、一方で開発に関する責任を少しずつ地方に移すことにより、また他方で地方の政策能力を徐々に増大させることにより、このリスクに対応してきた。地方の政策能力の増大に関しては、戦前は教育の水準の向上により、戦後は高等教育の一般化がベースとしては重要である。しかし、地方政府も独自の人事戦略で、行政能力の向上に努力した。

第1に、戦後期の最初のころは、政府間の出向人事を受け入れることで、地方レベルの能力の補完をすると同時に中央官僚と身近に接触することによって、法的・工学的な技術の地方への移転を目指した。中央諸省庁から地方への人の派遣は、中央の押しつけであるとするべきところもある。中央諸省庁は、それぞれ所管の政策の実施を確保するために、都道府県の主要ポストに中央官僚を派遣した、ともいえる。しかし、次第に、都道府県知事は、どういう人材を中央から派遣させたいか、意志表示をするようになった。しかも、重要なことは、1950年代～1960年代、すでに自前で重要な仕事を果たすことのできるよう、人材養成の計画を始めたことである。人材養成には30年の時間がかかる。1950年代～1960年代に始めた人材養成の事業は、1990年代に実を結び、府県のトップクラスにおいて、中央の派遣は減少し、地元採用組が増加しているのである。

出向型人事が地元の能力の向上に貢献するという議論の根底にある考え方は、技術と経験を持った中

中央政府官僚が職場をともにすることによって、地方公務員に中央政府と同じ政策情報を伝え、中央と地方の調整が円滑化する、という理論がある。これは、伝統的に日本のOJTの考え方である⁷。副次的とはいえ、こうした経験は、地方官僚の能力向上にも有益であった。こうした能力の向上は、国家公務員が地方政府に出向することによっても、逆に地方公務員が中央政府に派遣されることによっても起こりうる。人材派遣により地方の能力が向上するという言い方が支持されるのは、派遣される人材の質によると思われる。一般に知られているのは、以下の2点である。第1に、原則として、有能な人間が中央政府から地方政府に派遣されるということ、第2に、そうして出向してきた公務員は大抵出世が早いということである。意図するとせざるとを問わず、中央政府から派遣された官僚との接触により、有用な技術や経験が地方公務員に伝播したことは疑いがない。さらに、技術や経験が都市型の都道府県よりもそうでない都道府県に対して専ら移転されていることから、能力を向上させる必要性と人材派遣のつながりを推測することができる。

第2に、人事交流よりも重要なことは、日本の人事制度は地方政府で働く人々に安定的で給与の良い職を提供してきたことである。こうした人事制度により、特に効果的な分権化を行うために必要な人的資源・技術基盤が培われる。途上国の地方公務員の給与が低い状態を見ると、この点については日本の地方行政モデルには意味があるかも知れない。日本の地方政府においては、優秀な人材をリクルートするために高い給与を出している。年功序列型の給与体系・安定した昇進制度が優秀な人材を吸収し続けた理由であるとも指摘される。研修、訓練の機会も多い。多くの地方政府が中央政府以上の給与を保証しているという事実は特筆すべきである。なぜならば、この特徴ゆえに公的部門において技術や才能を備えた人材を引きつける誘因があり、これが、戦後の都道府県の行財政能力の向上に貢献したからである。この、独自の人事戦略は意識的なものでもあった。1950年代から1960年代にかけて、都道府県官僚は、中央からの人材が不要になることを目標に、

優秀な都道府県官僚を育て、中央官僚に代って重要な政策に当たることができる自前の政策官僚を育成しようとした。そのため、研修や日常の人事行政を通じてのOJTを熱心に行った。1950年代や1960年代の成果は1980年代後半から徐々に現れ、その結果、地方レベルから多くの政策イニシアティブが取られたのである。

第3に、公務員数から見れば、日本の公的部門の規模は小さい。より正確に記述すれば次のように言えよう。総定員法が成立した1968年以降、中央官庁の公務員数は横這いで増加していない。これに対して、地方政府の方は、福祉関係の人的リソースを要する仕事が増えたこともあり、人員は増えた。ただ、それでも、途上国の多くと比べると、公務員数は過剰といえるものではないということである。日本では、現在財政事情が悪いことも梃子になって、地方政府は、公務員の数を減らしている。

地方政府ごとの技術・能力の格差は大きくはないことも、途上国と比べた場合における日本の特徴かも知れない。実際に生じたのは、それとは逆のことである。つまり、長期的に見た場合、非都市型で地理的に大都市圏域から距離がある都道府県の自治体において、十分能力のある人材をリクルートしている。また、都市型の都道府県と比べた技術・能力の格差も徐々に縮小してきた。経済的成長に関しても全地域が比較的平等に経済成長の果実を享受できたのである。技術・能力における平等および成長の結果の配分における平等は、政府間の財政移転が有する平等主義的な仕組みが保証したということになる。更に、人事制度がどの地方政府においても似ていることおよび中央政府に比べて地方政府がわずかながらも高い給与を保証していることにより、中央公務員の派遣も促進され、人事派遣に付随する能力向上の効果も高められてきた。また、このことにより、地方政府が自前で有能な人材をリクルートし、育成することを可能にしている。日本国内で見ると、人材の偏在があることがしばしば指摘されるが、比較論的に見ると、むしろ日本では地方は、人材に恵まれていたと言うべきであろう。

また最後に、地方政府が地方の政策に関してイニ

⁷ 小池和男『日本の雇用システム - その普遍性と強み』（東洋経済新報社、1994）。

シアティブを發揮することにより、自分達の能力・技術に基づいて、中央とは独立に行動する能力が高められてきたことには、政治学的にはより大きく注目すべきである。言い方を換えると、自治的に政策を発案し、これを実行していくことの積み上げこそが、制度的に与えられた自治権を高めるための基礎なのである。公害規制における地方のイニシアティブを例にすると、地方政府は問題の発見者であり、公害で損害を被った当事者と交渉しながら、あるべき政策を作っていた。地方政府は、環境や公害問題への対応では、中央政府よりも先端的であった。そして、環境問題については、地方の政策情報を逆に中央の側が学ぶようになった。こうした事例が多々あるため、地方のイニシアティブで始まった政策が中央の政策となった時でも、地方政府の方が当該分野に関する高い専門性を有していることを認識している中央政府は、政策に関連する事務を地方政府に委任してきた。北原鉄也の研究が示すように⁸、都市計画の場合も、中央官庁が最終的な認可権を持っている場合でも、実質的には、地方官僚が議員等との意見交換の末得た結論が認可されると言うことが大部分である。とりわけ大都市では、都市計画は自治的に決定される。また、調査を十分に行った経験に基づいている場合、自治体は、都市のインフラストラクチャーに関する中央省庁との交渉において断固とした態度をとることができ、また地方の有する強さゆえに地方政府は都市インフラに係る企業集団とも渡り合うことができたのである。

2. 現在の改革

最後に、現在日本で行われている改革に関して述べたい。1999年に地方分権改革が行われたことは上に見たとおりである。機関委任事務が廃止され、従来の機関委任事務は、大まかに言えば、法定受託事務と自治事務に分けられ、地方政府の最終決定権が多くなった。その結果、地方政府は、新しい仕組みを運営するために、現在、種々の対応策を講じている。戦後改革はアメリカの強い影響下で行われた改革であった。しかし、日本政府は、アメリカの提案の全てを受け入れるのは、ラディカルすぎると思え

た。そこで、戦前に市町村に対して取られていた機関委任事務の制度を、新しく「自治」制度となった都道府県に対しても適用することとした。戦前の日本では、府県は国家の出先機関とされ、したがって、府県知事は内務大臣の任命する官職であったが、戦後、国民が選挙によって選ぶ公職に変化した。憲法で保障された地方自治体としての府県に対する当時の政府官僚の不信感は強く、戦後地方改革の中では、どのように中央は府県に関与(involvement)できるかが大きなテーマであった。府県への機関委任事務制度の適用は、府県への出向人事の継続や補助金制度とともに、行政的な実用主義(集権主義)と民主主義改革の妥協点であった。しかし、時間の経過とともに、これらの集権的な関与は、時代遅れのものとして認識されるようになった。政党組織、市民参加、NGOの発展は、「自治」の可能性を拡大させていると判断されている。

第1に、分権化で権限が多くなった都道府県は、その権限の一部を、市町村にさらに分権化している。これは府県域内の市町村の協議会との交渉によって行っている。コストのみかかり望ましくない権限を市町村は押しつけられることを恐れているので、このような交渉の手続きが必要になるのである。

第2に、市町村合併の努力が行われている。日本では財政状態が悪いとき、大きな変革期には、市町村合併が行われている。自民党・内閣・総務省は、都道府県に市町村合併の推進を行わせている。中央政府は、合併のパターンを提示し、合併にかかる経費を負担し、また、不要となるはずの議員に関しても、3年内であれば、一期分の議員の任期の延長を認めるといった誘因を提示して合併を実現しようとしている。合併が、日本の近代史で重要な役割を果たしたことについては、表1を見ていただきたい。明治初期の近代化の努力を始めた当初、戦後改革の後期、高度経済成長期に合併は行われているのである。

第3に、都道府県や大規模都市は、現在、行政の仕事で民間でやれるものについては民営化を、不要な規制の廃止、地方政府の子会社とも言うべき多くの公益法人の廃止を実行している。定員についても、大体は不補充という新規採用を減らす形で、減らし

⁸ 北原鉄也『現代日本の都市計画』(成文堂、1998)

表1 地方公共団体の数の変遷(市町村)

年 月	市	町	村	計	備 考
明治 16 年	19	12,194	59,284	71,497	
22 年	39	(15,820)		15,859	市制町村制執行
31 年	48	1,173	13,068	14,289	
41 年	61	1,167	11,220	12,448	
大正 11 年	91	1,242	10,982	12,315	
昭和 5 年	109	1,528	10,292	11,929	
15 年	178	1,706	9,614	11,498	
20 年 10 月	205	1,797	8,518	10,520	
25 年 1 月	235	1,862	8,346	10,443	
28 年 4 月	280	1,953	7,808	10,041	
30 年 10 月	490	1,854	2,468	4,812	
31 年 4 月	495	1,870	2,303	4,668	
35 年 10 月	555	1,925	1,030	3,510	
40 年 10 月	560	2,000	815	3,375	市町村の合併の特例に関する法律執行(40 年 3 月 29 日)
45 年 4 月	564	2,027	689	3,280	
50 年 4 月	643	1,974	640	3,257	
60 年 4 月	651	2,001	601	3,253	
61 年 10 月	653	2,006	594	3253	

出所：『地方自治便覧』自治大臣官房文書広報課、18, 19, 20 ページより。

出所：村松岐夫『地方自治』(東京大学出版会、1988) pp.17。

ている。その他、競争入札、情報公開、政策評価、NGO の活用とパートナーシップ提携の仕組みの活用などが実施されようとしている。

5-2 財政システムと地方分権：日本の経験⁹

近年のめざましい分権化の進展は、東南アジアの途上国を未知への挑戦と混沌とした状況の中に置いている。急速な分権化の背景は、権威主義的体制の終焉と民主化との連動（インドネシア、タイ、フィリピン）通貨危機を契機とした公共部門の効率化の要請（タイ）国家の分裂を回避し統合を維持するための譲歩（インドネシア）など、対象となる国によって微妙に異なる。一方、分権化の進展がこれら途上国における貧困の減少、教育、保健医療、インフラ整備などの基礎的公共サービスに横断的な影響をあたえることは明らかである。これらの分野は、わが国の援助対象となるセクターと大部分は重なっており、地方政府によるドナーへの直接アプローチが始まる。地方政府をパスしてNGOが受け皿になる可能性もある。

しかし、適切な制度設計を欠く、野放図な分権化は副作用を伴うことも事実である。例えば、1995年から約3年間に7,000近い基礎的自治体（タムボン自治体）を創出したタイでは、地方政府の行財政能力の欠如は深刻である。また、経済活動水準に見られる首都突出という途上国特有の条件を与件とすると、分権化によって、サービスや税負担の水準が地域によって不均衡になる可能性を否定できない。例えば、フィリピンでは移譲された事務の財源は政府間移転である内国歳入割当（Internal Revenue Allotment：IRA）によって調達されてきたが、財政能力要素を配分公式に入れていないために、都市化や工業化の進んだ本来補助金が必要のない地域に手厚く配分されている。東南アジアの開発途上国で、1980年代のアルゼンティンや1990年代の中国、あるいは東欧の移行経済国のように、分権化が実際にマクロ経済を不安定にしたという事実はいまのところない¹⁰。しかし、インドネシアの例に見られるように、潜在的な危険性は存在する。政府のマクロ経済安定に必要な中央政府の財源を確保しながら、地方政府への政府間財政移転を慎重に管理していくことが必要になっている。

とはいえ、援助国側が分権化の良し悪しを論ずることはあまり生産的ではないし、望ましくもない。分権化にコミットするかどうかの意思決定は被援助国のものである。むしろ、わが国の対外援助機関は、途上国における地方分権化の傾向を既定事実として受け止め、中央政府の分権化政策策定や地方政府強化策などに対するソフトな「知的支援」により多くのリソースを配分すべきである。この第2節では急激な分権化に伴う副作用を抑え、分権化の本来の長所を生かすにはいかなる財政システムの制度設計が必要であるかを、日本の経験に触れながら、提言する。

5-2-1 権限移譲における「調整」

従来、アジアの途上国における事務配分は「権限の分散化（deconcentration）」、「委任（delegation）」が圧倒的に優位を占めていた。現在進行中の分権化は、中央政府やその出先機関の権限を独立した地方政府へ「権限移譲（devolution）」するという形をとる。問題は、権限移譲が「分離型」に沿って行われるのか、それとも「統合型」になるのかという点である。「外部性」、「規模の経済」、「所得再分配」、「ミニマム・スタンダード」を基準に、中央と地方の事務を截然と区分することは、行財政の責任を明確にするという意味では有益である。しかし、アジアの途上国の制度的特殊性にかんがみると、このような「分離型」の事務配分の妥当性には多くの注釈を加えておく必要がある。

第1に、移譲された権限に責任をもち得る、地方レベルでの民主主義的なチェック機構（間接民主主義）が途上国の場合、機能不全を起こしているケースが多い。東南アジアの途上国では間接民主主義による意思決定は弱く、ローカル・エリートが確固たる地位を占める。政治ビジネスが地方の開発計画策定の過程で様々な影響力を行使してリソースを私物化したり（タイ）、「ミニ・マルコス」が中央の政治家にアプローチして補助金を獲得するレント・シーキング活動を行う（フィリピン）、住民の参加と財政責任

⁹ 第2節の議論は、本報告書第3章第2節「財政の観点から見た途上国の地方分権（総論）」に依拠している。参考文献等は当該章に明記してあるので、参看されたい。

¹⁰ 分権化がマクロ経済に及ぼす影響については、Bird and Vaillancour[1998] pp.5-8.を参照。

を高めるためには間接的なチェック機構、例えばタイの「プラチャーコム」に見られるように、予算編成や開発計画策定過程での公聴会の開催や透明性の高い公開入札制度を導入することが不可欠である。

第2に、途上国では基礎的自治体の利害や諸計画を調整する「中間段階」の政府が形骸化しており、不十分にしか機能していない場合がある。例えば、タイではタムボン自治体の創設や衛生区(スカーピバーン)が町(テーサバーン・タムボン)に格上げされ、基礎的自治体の充実がめざましいが、中間団体の県自治体(PAO)は逆に形骸化が目立つ。このため、個別の地方政府の目標や戦略と地域横断的な目標・戦略を対立や資源の浪費が生じないやり方で摺り合わせる、調整問題がおきている。例えば、開発計画策定調整やゴミ処理・汚水処理問題で、地方自治体間あるいは地方自治体と住民との対立が顕在化している。こうした問題を避けるためには、地方政府が自らのイニシアティブで行う公共政策を「中間団体」や中央政府がどのように「調整」し、持続可能な方法として定着させるかを検討する必要があるだろう。

第3に、本来分権化の意味することは、中央政府の役割が公共サービスの直接供給主体であることから地方政府による効率的なサービス供給に対する監視・調整機能にシフトすることであると考えられる。分権化の進行プロセスを実施し、監視する中央政府の役割は、特に保健・衛生や教育など経済開発や貧困克服にかかわる分野では本質的であると考えられる。しかし、いくつかの途上国では、急激な分権化の副作用として、中央政府による監視・調整機能が消失し、結果として住民へのサービス水準が大幅に低下したケースが見られる。例えば、フィリピンのケースでは公衆衛生分野の全面的な権限移譲によって、逆に県レベルでの薬品の流通難や家族計画の頓挫が見られた。中央政府の監視メカニズムや調整メカニズムを維持するためには、地方政府の予算に関する正確な情報システムを構築することや、プライオリティの高い分野(例えば教育、保健衛生など)での特定補助金の活用などが必要である。

5-2-2 地方税による財政責任

地方政府の住民に対する財政責任(アカウントビリ

ティ)を高めることは、民主主義的チェック機能に問題をかかえる途上国の場合、特に重要である。急激な事務移管にもかかわらず、アジアの途上国の財政システムは中央集権的である。その規模は極めて小さく、自主財源(地方税、税外収入)の割合は低く、歳出との差額を埋めるために中央政府からの財政移転に多くを依存している。例えば、インドネシアでは全租税収入のうち、93%は中央政府に割り当てられている。フィリピンでも税収総額に占める地方税の割合は11%にすぎない。タイでも地方税が総税収入に占める割合は1993年の8%から1997年の11%へと僅かに上昇したにすぎない。中央政府自身が財源不足に直面していて、潜在的に豊富な財源を地方に移譲したがること、地方の税務行政能力が中央政府のそれに比べて劣ること、地方政府が利用しうる潜在的な課税ベースが地域的に偏在していること(所得、天然資源)などをその理由として挙げるができる。

地方税による財政責任を強めるには、地方政府が税率決定の自由をもつことと、その税負担が当該地域の住民に帰着することが本質的な要件であると考えられる。この要件に合うのは、地方所得税、小売売上税、財産税の3種類であろう。このうち、地方所得税は、北欧や日本で活用されているが、途上国では中央政府の所得税自体が成熟しているとはいえない。小売売上税は零細な事業者の多い途上国では税務行政が難しい。したがって、地方政府の住民へのアカウントビリティを高めるには基幹的な税目である財産税(property-related tax)の強化が鍵をにぎるとするのがひとつの暫定的結論である。財産税は世界中で地方税として広く利用されている。財産税は、税務行政コストが相対的に低く、税収の予測可能性も高く、公共サービスの対価としての応益原則が適用しやすい。また土地に固着しているため、税率を変えても課税ベースが逃げないという長所をあげることができる。しかし、実際の歳入は潜在的な歳入調達力に比べて極めて少ない。途上国における財産税を強化するための基本戦略は、ループ・ホール(持家非課税など)の縮小・廃止、資本価格ベースへの評価方法の変更、インヴェントリー方式の導入、地方政府の税務行政能力(登録、評価、賦課徴収)の向上等であろう。

こうした条件は、シャウプ勧告を受けて、戦後の日本が取り組んできた問題に他ならない。むしろ、日本の固定資産税は完全ではなく、発展途上にある。しかし、固定資産税定着のひとつの成功例であることに変わりはない。その証拠に、戦後の日本では、1970年代の列島改造や1990年代の「失われた10年」のように、いくつかのマクロ経済的な大混乱を経験した。それにもかかわらず、市町村財政は外生ショックから遮断され、比較的安定した運営が可能であった。その大きな理由のひとつは、景気変動に左右されやすい都道府県の歳入構造と異なって、市町村では戦後のシャウプ勧告以来、安定した固定資産税を基幹税としていたことであったと思われる。

むしろ、途上国における財産税の強化には実行上の障害があることにも注意する必要がある。財産税問題は政治的軋轢を生む可能性を否定できない。地主勢力の強い支配や地方有力者が票との引き換えに個別の優遇措置を支援者に与えるという伝統的な権力構造がある場合(例えば、フィリピン)や王室が巨大土地所有者になっている場合(例えば、タイ)には、財産税評価の適正化は単なる地方税の問題を飛び越えて、体制選択の問題に発展する可能性がある。しかし、例えば、タイにおいてGIS(Geographic Information System)を用いた土地評価が一部成功していることに見られるように、ベスト・プラクティスを普及させて、漸進的な改革を進めることは合理的である。

5 - 2 - 3 政府間財政移転のデザイン

途上国では、主要な歳入である政府間財政移転の制度設計は、分権化の成否に大きな影響をあたえる。しかし、より重要なことは、適度な所得再分配を伴わない急激な分権化は地域間の所得格差を拡大し、政治的な安定を損ねることであろう。多くのアジア諸国では、分権化の加速に伴い、地域間の所得格差が拡大する兆候がみられる。さらに民族的、文化的な亀裂が、地域間所得格差によって増幅されると、旧ソ連や旧ユーゴスラビア、そして現在のインドネシアに見られるように、国家は「分解」の瀬戸際に立たされる。インドネシアでは1999年中央 - 地方の財政均衡法によって、従来、中央政府が独占していた

石油とガス等の天然資源収入が州に配分される歳入分与のリストに加えられた。アチェ特別州、リアウ州といった分離独立の動きを見せる天然資源の産出州に対する要求に応えた。天然資源は賦存状態が地域によって極めて不均衡なので、財政能力の格差は拡大する。

分権化に伴う地域間所得格差の拡大は、適切な政府間財政移転によって是正すべきである。たしかに地域格差の実態と財政調整の程度にはズレがある。欧米工業国では、実際の地域格差は小さいにもかかわらず、過剰ともいえる財政調整を行っている国もあれば、逆に地域の経済的格差が深刻なのに調整をほとんど行わない国とがある。前者の代表はオーストラリアであり、後者の代表はアメリカ合衆国であろう。戦後の日本では成長のアクセルを踏みつつ、その成果については精密な配分公式をもった交付税制度を通じて、公平に各地域に配分して、日本人の平等感を満たした。反対に中国は内陸部と都市部との所得格差を拡大させるような成長戦略をとっている。ここでいいたいことは、財政調整制度の設計は最終的には理論ではなく、国民全体の水平的公平性に対する熱意に依存し、支えられるということである。

戦後日本の政府間財政の根底にあったのは、公共サービスへの平等なアクセスとその負担の地域的平等に対する日本人の強い選好であった。戦後憲法・シャウプ勧告を通じて、日本人は健全な地方自治の発展に期待した。しかし、地域間の所得再分配は日本の地方財政制度の中心であり続けた。地方交付税制度は、算定公式が複雑で、地方政府の課税努力もくじいていると批判されがちであるが、大都市部に吸い上げられる高度成長の果実を開発の遅れた地域に再配分して、地域間の大幅な財政力格差を生じさせないようにしたことは事実である。そのために、資金プールを国家歳入の一定割合にリンクさせ、客観的な算定公式で測定された基準財政需要と基準財政収入の差額に応じて、各地方政府に配分してきたことは、少なくとも1970年代までは正しかった。

財政移転はできるかぎり客観的かつ誰にでもわかるように、理想的にいうと信認性のある配分公式によって決定されるべきである。そのためには財政移転システムの決定が秘密裏になされる政治的交渉に

よってではなく、中央政府、中立的な専門機関ないしは正式の政府間関係委員会等で行われることが望ましい。また政府間財政移転は、地方政府の合目的な予算編成が可能となるように、毎年毎年、比較的安定しているのがよい。同時に、地方財政が国家レベルのマクロ的安定化を妨げることのないよう柔軟性を兼ね備えることが求められる。相反するふたつの要請を満たすためのひとつの解決策は、例えばフィリピンの内国歳入割当(Internal Revenue Allotment)のように、財政移転の総額を国家歳入の一定割合に固定し、その比率を定期的な再交渉で見直すことであろう¹¹。さらに財政移転の配分公式には信頼できる要素に基づく明晰性があり、かつできるかぎり簡素なものがよい。むやみに複雑な配分公式は実現可能でも当てになるものでもない。例えば配分公式に財政能力を含める場合には、地域内総生産(GRDP)のような簡単な代理指標を用いることがよいかもしれない。

¹¹ Jennie Litvack, Junaid Ahamad and Richard Bird[1998]

5-3 日本の地方行財政モデルを他国に適用するに際しての課題

以上の文章は、地方政府の発展に関する日本型モデルに対する無条件の賛成を意味するわけではない。日本型モデルを他の状況(とりわけ開発途上国)で用いることが可能かどうかを考えるに際しては、いくつか留保すべき点がある。まず、統合型モデルを志向する意識が日本国民に広く共有されてきた(とりわけ戦後において)ということが日本において当該モデルが成功を収める上での重要な前提条件だったということである。統合型モデルを志向する意識が共有されていない国家においては、政府間関係や分権化に関して統合型アプローチを採用し、実施することは日本の場合に比べて相当難しくなるであろう。密なコミュニケーションと人事の交流が日本の分権化モデルの特徴であったが、地方政府が統合型を、中央レベルのエリート支配であると見なすならば、日本型モデルを見習うことは困難であろう。統合型がエリート支配ではなく、平等主義を志向することも、政策の成果によって示さねばならない。

第2に、この点に関しては本稿では十分な紙幅を割いて言及してこなかったが、100年以上にわたり近代教育を行ってきたという歴史が日本型モデルに有利に働いたのは疑いようがない。この伝統のお陰で日本は有能かつ広範な人的資源に恵まれ、それ故に新憲法が地方自治体の法的地位を高めるや否や、地方政府は様々な行政責任や開発に関する責任を非常に早く引き受けることができたのである。ストック(資源)に欠き、教育の普及にも遅れが見られる典型的な途上国において、素早くかつ成功の見込みがある行動を日本同様に地方政府がとると想定するとしたらそれは非現実的であろう。

第3に、日本型モデルが成功した背景には急激な経済成長があったかも知れない。拡大するパイの分配は、拡大しない場合に比べて容易なのである。持続可能な経済成長の軌道にいま乗っていない国家にとっては、政府間関係に関する事柄を取り扱うことで生じる財政的な緊張関係や政治的な緊張関係に対応するのは困難であろう。こうした緊張関係は、分け合う余剰がほとんど無い場合や、ある集団の繁栄が必然的に他の集団の衰退を意味するゼロ・サ

ム・ゲームを行っているかのように各政府(そして他の集団)が行動する場合に生じるものである。翻って日本における政府間関係が将来どのようなものになるかを考えてみると、これまでの政府間関係とはかなり異なるものをめざしていることも指摘されねばならない。いまや経済は成熟し、高度成長はもはや望むべくもなく、不況がこの10年間の常態であったからである。日本にも統合型の大枠の中で、地方自治体間の競争を促進する諸制度が導入されつつある。この競争に耐えるための合併政策も進行中である。

これら留保すべき点を考慮するのは重要であるが、にもかかわらず、日本のケースは、地方自治の発展に関する1つの成功例ではなからうか。日本型モデルが依って立つ特徴やプロセスは、今日の正統派になりつつある観がある分離型モデルの特徴やプロセスとは異なるものである。これらの特徴やプロセスを注意深く検討し、各国の風土や状況に応じて、それらの中から妥当な選択を行えば、途上国の地方政府にとって、どのようにして経済発展・社会発展のための統合的な「手段」となり得るかに関して有用な示唆を得られる可能性があるのである。

第4に途上国の中央政府の分権化政策策定や地方政府強化策などに対するソフトな「政策支援」は、日本の国際協力の新境地を拓くものであるが、その際に被援助国との政策対話ならびに各国特有の制度的諸配置についての調査研究を行う必要がある。十分な調査や確固とした信頼関係なしに、改革に着手したために政策的に失敗して、被援助国から事実上締め出された援助国の例がないわけではない。被援助国と援助国の双方の専門家から構成される常設のフォーラムの設立を提言する。その際に重要な点は、このフォーラムは「研究だおれ」に終わるのではなく、その研究成果が在来型の技術協力や無償資金協力にむすびつくものであること、特定の中央省庁だけではなく分権化の影響を受ける多元的なアクター(地方政府、関連する省庁、大学関係者、NGO等)から構成されることである。この点について被援助国の理解を得る努力を粘り強く行うことが必要であり、visiting expert で終わらないことが重要である。それによって被援助国側のインセンティブを高め、提言の実現可能性を高める効果が期待されるであろう。この種の共同研究はわが国の援助になかったことであ

り、成功すれば新境地を拓くことになるであろう。

第5に共同研究成果を既存の分野別技術協力や無償資金協力に応用するにあたってはサイト・セクションを慎重に行うこと、日本が得意とするリソースを動員して専門家を派遣すること、プロジェクトはあまり高度で難解なものではなく簡単に実施できる実用的なものに絞ること等が重要である。サイト・セクションの基本は社会経済環境の異なる複数の地域から、われわれのプロポーザルに能動的に responding してくれる地方政府を選ぶことにつきる。ただし中央政府が「やる気のある」地方政府に関する情報をもっていないことが考えられるので、独自のネットワークをつくる必要もあるかもしれない。JICAの得意分野としては農村プロジェクトがあり他国にない優位性をもっており、リソースが蓄積されている。また日本の各地方自治体から直接に専門家を派遣するメリットは専門家自身のインセンティブが高いこと、自治体にとっても国際交流に発展する可能性があることである。

参考文献

稲継裕昭、『日本の官僚人事システム』、1998年、東洋経済新報社。

北原鉄也、『現代日本の都市計画』、1998年、成文堂。

小池和男、『日本の雇用システム - その普遍性と強み』1994年、東洋経済新報社。

国際協力事業団、『地域の発展と政府の役割』（座長：村松岐夫）分野別援助研究会報告書、1997年3月。

村松岐夫、『地方自治』、1988年、東京大学出版会。

Litvack Jennie, Junaid Ahmad and Richard Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank, Washington, D.C., 1998.

Kjelberg, F. and Bruno Dente, *The Dynamics of Institutional Change : Local Government Reorganization in Western Democracies*, London : Sage Publications, 1988.

Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal, and Ikuo Kume eds., *Local Government Development in Japan*, "Oxford University Press, forthcoming.

Nobuki Mochida, "Japan's Allocation Tax : An Equalization Transfer scheme," in Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal, and Ikuo Kume ed., *Local Government Development in Japan*, Oxford University Press, forthcoming.

Bird Richard M. and Francois Vaillancourt eds, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, 1998.

Helmut Wollman, "Local Government Systems : From Pathdependent Divergence towards Convergence," *Paper Presented at World Bank Kobe Workshop*, 1996.