

添付資料 4. 説明資料及び収集資料

(1) 日本の地方行政に係る資料

Recent Issues of Local Administration in Japan

Local Autonomy College

Background

Fatigued centralized administrative system

- Depriving the resources and vitality of local regions by excessively centralizing authority, financial and human resources, and information
- Undervaluing various local situations and their diversity by overemphasizing national uniformity and fairness



Issue for the new era

- Forming regional communities with diversity
- Deconcentrating Functions in Tokyo to other regions

the Decentralization Package Law

In order to address these issues, Decentralization Package Law has been enforced from April. 1. 2000.

This law pursue the establishment of local autonomy appropriate for the new era. Regional administration is determined by rigion's citizens themselves, called self-determination, and they themselves assume responsibilities, called self-responsibility.

Outline of the Decentralization Package Law

1. Clarification of the roles to be assumed by the central government and local public bodies

The roles to be assumed by the central government and local public bodies are clarified by stipulating the provisions concerning the roles of the local public bodies and the consideration of the central government in the Local Autonomy Law.

2. Abolition of the delegated duty system, and restructuring of the classification of functions

- (1) Abolition of the delegated duty system, which is a system to have the governor of prefectures, mayors, town managers, and village headmen perform governmental work as governmental institution
- (2) Restructuring of the classification of functions to be processed by local public bodies
 - autonomous functions
 - statutory entrusted functions

Outline of the Decentralization Package Law

3. Drastic reviewing of the involvement of national government

- (1) Abolition of the authority of comprehensive direction and supervision under the delegated duty system
- (2) Principle of the rule of law
 - Involvement requires a foundation in law or a government ordinance based on law.
- (3) Principle of the rule of general principles
 - Involvement must be kept to the minimum required to achieve the objective, and must take into consideration the autonomy and independence of local public bodies.
- (4) Creating procedural rules
 - Documents must be served, screening criteria for permits must be established, and standard processing periods must be established.

Outline of the Decentralization Package Law

4. Review of requisite regulations

Requisite regulations are abolished or moderated in order to respect the autonomous organizational right of local authorities and to promote greater integration and efficiency in administration.

5. Improvement and establishment of the administrative system of local public bodies

Promoting the further improvement of the administrative and financial capacities of local public bodies, and the positive establishment of administrative systems

Promotion of voluntary mergers of municipalities in accordance with revision of the Law Concerning Special Measures on the Merger of Municipalities

- Recommendation to establish the merger committee by the governor of prefectures
- Extension of the period for exceptions to the calculation of local governments' normal local allocation tax (recalculation due to merger)
- Creation of special merger bonds
- Exceptions to the requirements for becoming a city

Municipality merger

Background

Situation surrounding municipal administration have been considerably changing.

- the promotion of decentralization
- decrease in the number of children but increase in the number of elderly people
- financial aggravation common to the central government and local public bodies

Maintaining and improving the administrative services of municipalities that are basic local public entities, and expanding the municipality size to streamline administrative work are required.

Municipality merger

1. Amendment of the Law Concerning Special Measures on the Merger of Municipalities (1995;effective till march 2005)

(1) This law is amended concerning the creation of special merger bonds, the extension of the period of recalculation due to merger, etc. by the Decentralization Package Law. (promulgated and enforced on July 16, 1999)

(2) Various requirements were mitigated concerning the establishment of a city through municipality merger.

(The minimum population required is reduced from 40,000 to 30,000 till March 31, 2004.)
(legislation by House members; promulgated and enforced on December 6, 2000)

(3) The Law concerning special Measures on the Merger of Municipalities amended concerning the expansion of the citizens' referendum system and the introduction of the citizen's voting system. (promulgated and enforced on April 1, 2002)

Municipality merger

2. Formulation and notification of new Guidelines for Municipality Merger Promotion

(1) The Ministry of Home Affairs demanded prefectural governors that they formulate the summary for the promotion of merger of municipalities where the patterns of mergers are described. (Guidelines on August 6, 1999)

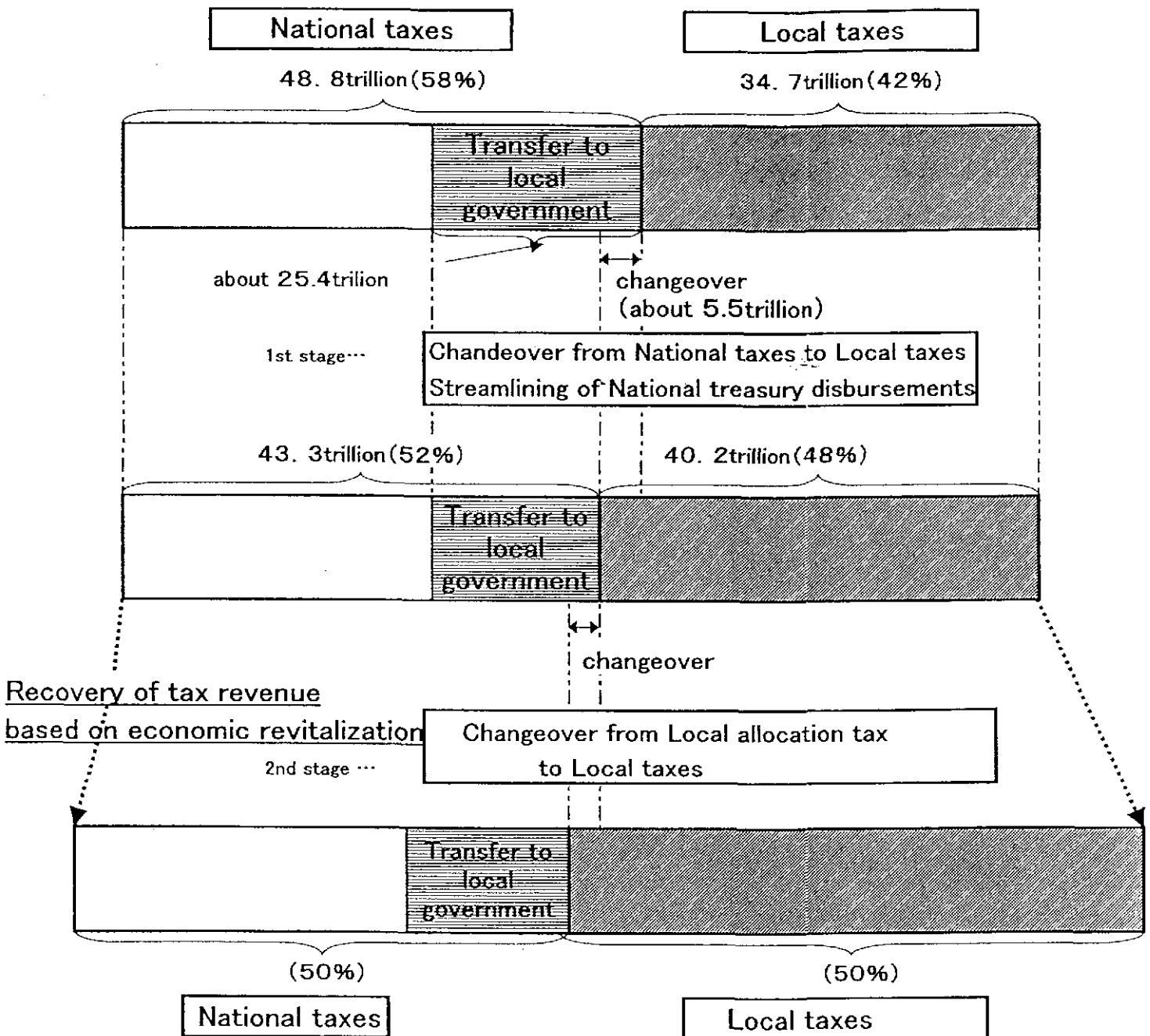
(2) Activities for municipality mergers in prefectures as well as in municipalities were demanded after the formulation of the summary for the promotion of the merger of municipalities that includes the patterns of mergers.
(new Guidelines on March 19, 2001)

3. Establishment of Headquarters for Supporting Municipality Merger

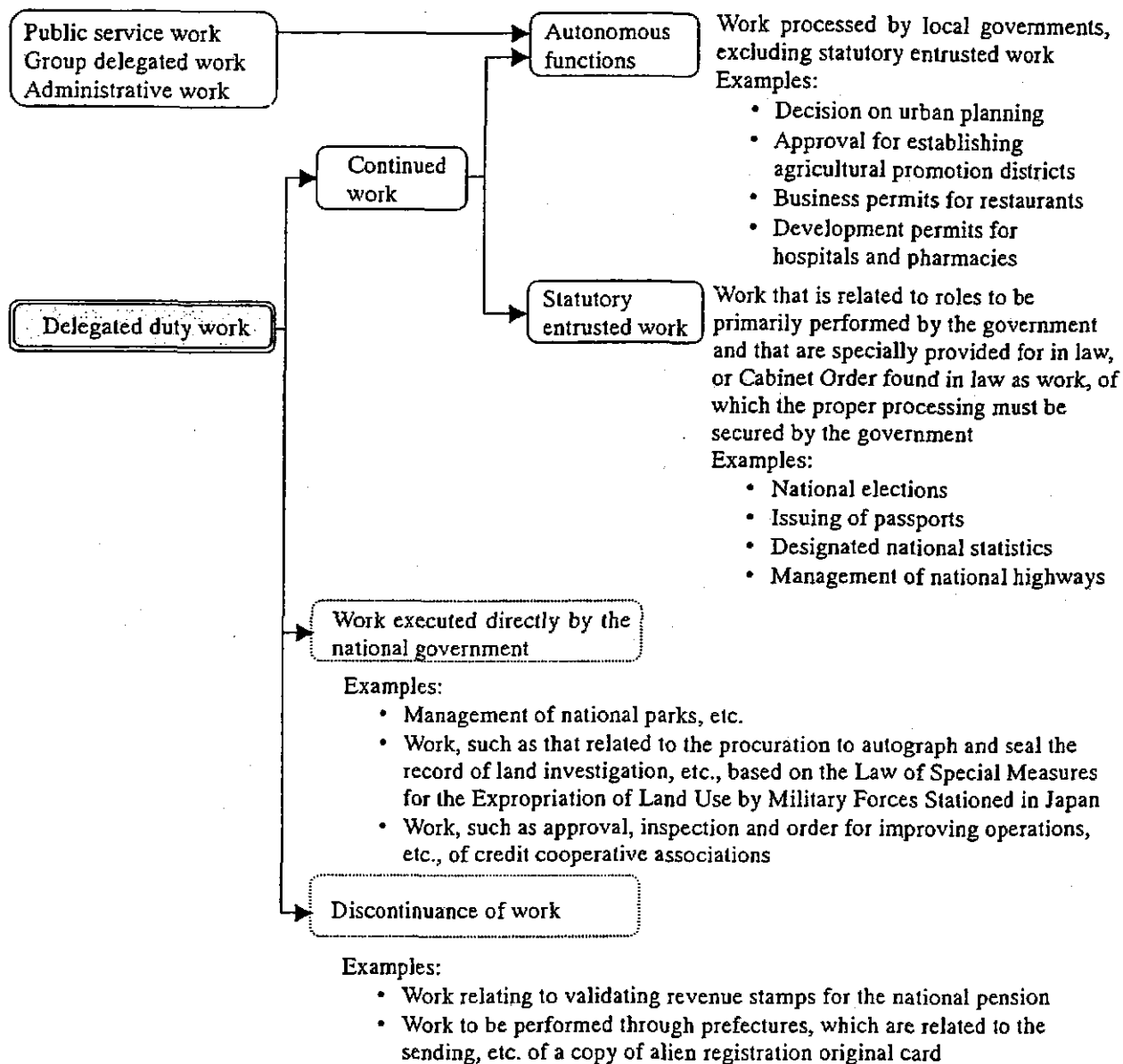
The Headquarters for Supporting Municipality Merger was established in order to provide information and raise awareness of the nation as well as to promote cooperation between ministries and agencies related to national measures.

(decided by the Cabinet on March 27, 2001)

Plan about Delegation of tax sources



<New concept on the administrative work of local public bodies>



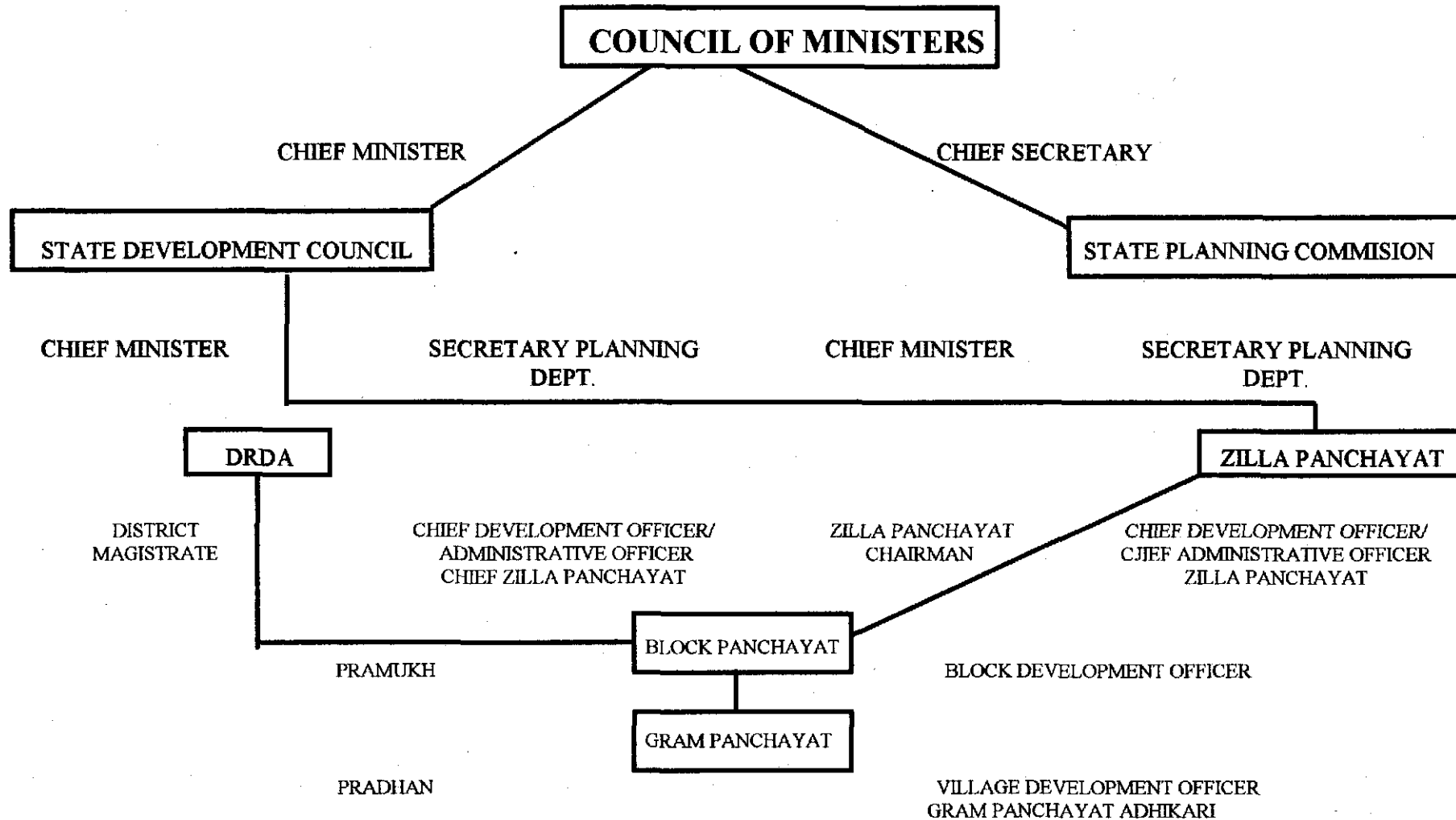
Changes of the number of municipalities

Date	City	Town	Village	Total	Remarks
1888	-	(73,314)		71,314	
<p>The Great Merger of the Meiji Era (1867-1912) In accordance with the operation of the city system and the town and village system, which were the modern local autonomy systems, towns and villages were merged nationwide based on the presentation of standards for the merger between towns and villages (June 13, 1888, Instruction of the Minister of Home Affairs No. 352) that specified the size of the new towns and villages being 300 to 500 households. The merger was aimed at an appropriate size for administration (education, taxation, public works, relief, administrative work dealing with family registers). The traditional size was as small as that of natural communities that have been handed over since the Edo period (1603-1967). As a result of the merger, the number of towns and villages was reduced to one fifth.</p>					
1889	39	(15,820)		15,859	Enforcement of the municipal system. (April 1, 1889) (Law No. 1 of April 17, 1888)
1922	91	1,242	10,982	12,315	
Oct. 1945	205	1,797	8,518	10,520	
Aug. 1947	210	1,784	8,511	10,505	Enforcement of the Local Autonomy Law (Law No. 67 of May 3, 1947)
Oct. 1953	286	1,966	7,616	9,868	Enforcement of the Law for the Promotion of the Merger of Municipalities (Law No. 258 of October 1, 1953)
<p>The Great Merger of the Showa Era (1926-1989) After the World War II, new roles were entrusted to municipalities, including the establishment and management of junior high schools, administrative work for establishing municipal fire stations and police stations, additional administrative work concerning social welfare and public health. Consequently, consolidation between municipalities was required for the streamlining of administration. In order to implement the Basic Plan for Promoting Merger Between Towns and Villages (October 30, 1953; Cabinet Decision) that was aimed at reducing the number of towns and villages to approximately one third, two laws were enacted: the Law for Promoting Merger Between Towns and Villages of 1953 (Article 3: Towns and villages shall consist of approximately 8,000 citizens at the minimum.) and the Law Promoting the Construction of New Cities, Towns and Villages of 1956. The population of 8,000 was considered to be appropriate for the efficient establishment and management of one junior high school. The total number of municipalities was reduced to approximately one third from 1953 through 1961.</p>					
Apr. 1956	495	1,870	2,303	4,668	Enforcement of the Law for the Promotion of the Construction of New Municipalities (Law No. 164 of June 30, 1956)
Sept. 1956	498	1,903	1,574	3,975	Annulment of the Law for the Promotion of the Merger of Municipalities (September 30, 1956)
Jun. 1961	556	1,935	981	3,472	Partial annulment of the Law for the Promotion of the Construction of New Municipalities (June 29, 1961)
Oct. 1962	558	1,982	913	3,453	Enforcement of the Law concerning Exceptions to the Merger of Cities (Law No. 118 of May 10, 1962)
Apr. 1965	560	2,005	827	3,392	Enforcement of the Law concerning Exceptions to the Merger of Municipalities (Law No. 6 of March 29, 1965)
Apr. 1975	643	1,974	640	3,257	Enforcement of the Law for the Partial Amendment to the Law concerning Exceptions to the Merger of Municipalities (Law No. 5 of March 28, 1975)
Apr. 1985	651	2,001	601	3,253	Enforcement of the Law for the Partial Amendment to the Law concerning Exceptions to the Merger of Municipalities (Law No. 14 of March 30, 1985)
Apr. 1995	663	1,994	577	3,234	Enforcement of the Law for the Partial Amendment to the Law concerning Exceptions to the Merger of Municipalities (Law No. 50 of March 29, 1995)
Apr. 1999	671	1,990	568	3,229	Partial enforcement of the Law concerning the Improvement, etc., of Related Laws for the Promotion of Decentralization (Law No. 87 of July 16, 1999)
Apr. 2002	675	1,981	562	3,218	

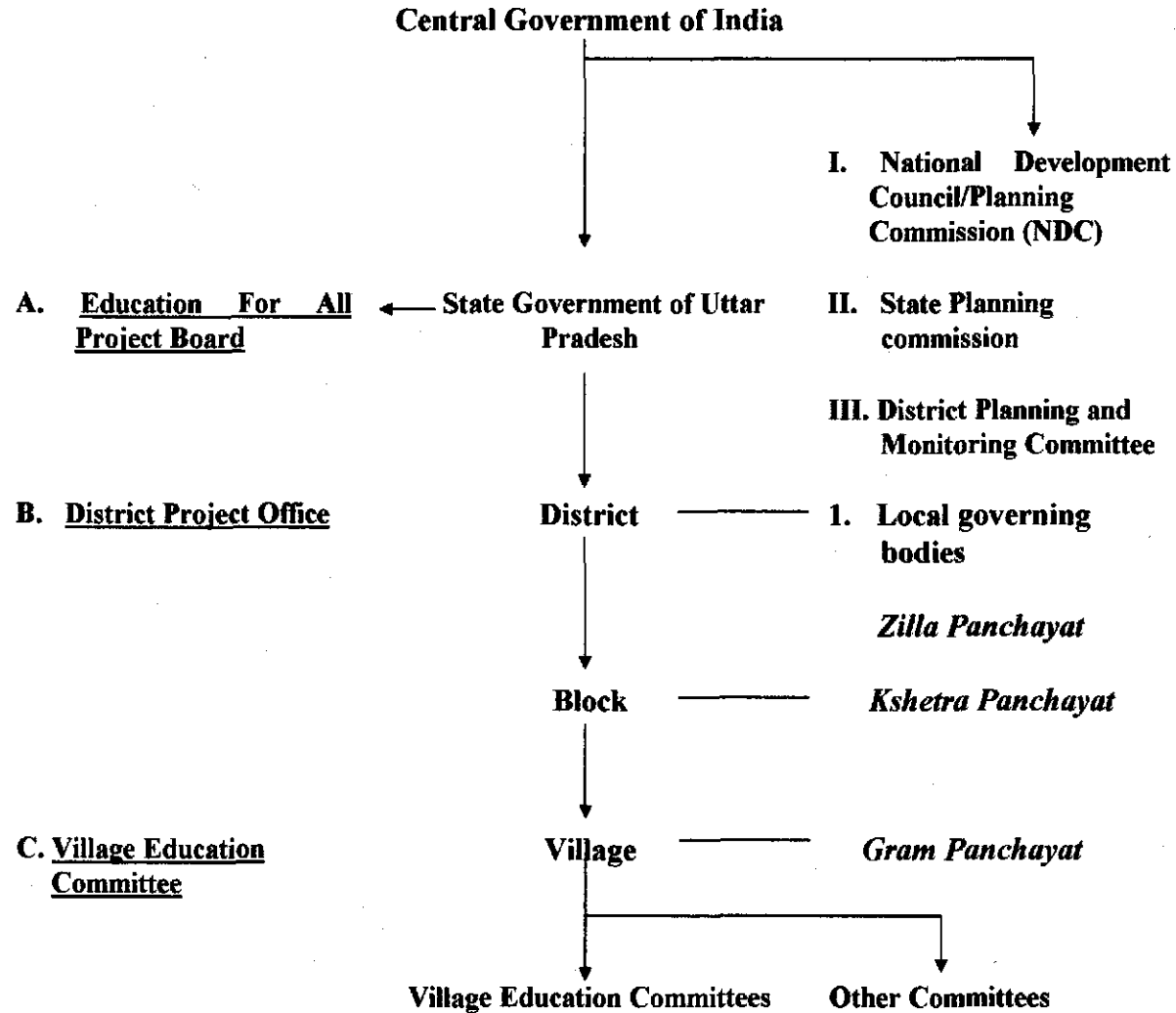
添付資料 4. 説明資料及び収集資料

(2) インド／ウタール・プラデッシュ州の地方行政に係る資料

CENTRAL GOVERNMENT



LINKAGE BETWEEN CENTRAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF GOVERNMENT



PLANNING PROCESS AND TRANSFER OF FUNDS

Central Government		
<p style="text-align: center;"><u>Planning Process</u></p> <p>Planning Commission National Development Council (PM, Council of Ministers, Secretaries)</p>	60%	<p style="text-align: center;"><u>Funds Flow</u></p> <p>From Plan Funds - Sectoral allotments decided, (Physical and financial targets fixed) - Generally, enhancement above previous years allotment.</p>
State Government		
<p>State Planning Commission (State Chief Minister, Chief Secretary, Planning Secretary)</p>	30%	<p>From Plan Funds (Distributed on formula of weighted points of 60% for population 35% for backwardness indices 5% for small savings contribution)</p>
District Level		
<p>District Planning Co-ordination Implementation Committee with DM as Chairman and the District Planning and Monitoring Committee headed by Cabinet Rank minister, Zila Panchayat Chairman as Vice-Chairman to approve the plan.</p>		<p>Funds Flow through DRDA, DUDA & departments. Now headed by Zila Panchayat, Chairman.</p>
Block Level		
<p>Block Level Committee</p>	100%	<p>Specific rural development schemes 100% funds flow to Village Panchyats where they are implementing agencies</p>
Village Level		
<p>Village level committee meetings. Open village meetings to discuss plans of local interest, selection of beneficiaries.</p>		<p>Funds for which village Panchayats fully authorised to spend are utilised at this level.</p>

LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN UTTAR PRADESH, INDIA

1. Historical Background :

- * **“Panchayati Raj”** means “God-Speaks through the elected Five persons, to achieve the ideal of unanimous decision”.
- * Were ancient Vedic autonomous village institutions.
- * Under foreign domination, became weak. Gandhiji stressed its revival.
- * Directive Principles of State Policy in the Constitution’s Article 40, in Part IV.
- * B. R. Mehta Committee suggested 3-tier Panchayati Raj System.
- * 1992 (73rd and 74th Amendment) PRIs’ incorporated as rural and urban constitutional local self bodies. UP declared 1999-2000 as year of **“Decentralisation and People’s Participation”**.

2. Classification of local governments and their organs :

(RURAL)

- (A) In each district, as per the 73rd constitutional amendment the three-tier local government system exists. It is pyramidal and broad based in structure with various functionaries and committees. Scheduled to hold 1 meeting in 2 months. The elected persons can be removed from their posts by 2/3rds no-confidence motion of the members or rendered ineffective by bureaucratic intervention of withdrawing their financial powers.

Level/ Local Name/Numbers in U.P.	For Population Size	Size of Local Self-Governing Body / Local name of elected head	Committee/ Function	Secretary Functionary/ Name of Dept.	Sources of finances
I. Village Level/ Gram Panchayat ≅58600 with 680141 elected members	1000 1000>2000 2000>3000 > 3000 ≅1230 persons	1 headman+9 members 1 headman+11 members 1 headman+13 members 1 headman+14 members Reservation for women, SCs/STs; OBCs in all bodies/Pradhan	Work of supervision of 29 departments entrusted to the village panchayats. Selection of beneficiaries. Formulation of demands/works		
		1 headman+14 members	Village Education Committee-(VEC)- Construction/repair of school building Enrolment and Retention of 6-14 years children. VEP & Quality	Village School Headmaster/ Education	VEC grants, Donations, JRY, SRY Funds Departmental Funds.
			Land Management Committee, Revenue collection Village Land Management	Lekhpal/Revenue	Land Revenue, Fines Auctions of ponds
		2-4 members 2-4 members 2-4 members	Village Development Committee Social Justice Committee Social Welfare Committee	Village Gram Panchayat Officer/Panchayat	JRY, Xth Finance Commission and State Finance Commission

Level/ Local Name/Numbers in U.P.	For Population Size	Size of Local Self-Governing Body / Local name of elected head	Committee/ Function	Secretary Functionary/ Name of Dept.	Sources of finances
II. Block Level/ Kshetra Panchayat \cong 901 with 57247 elected members	\cong 1.0 lakh population	1 member elected per 2000 persons village headmen are ex-officio members, MP, MLA, MLC and 130 official members Pr mukh, Sr.Dy. Pr mukh, Jr.Dy. Pr mukh Block Pr mukh Senior Deputy Block Pr mukh Senior Deputy Block Pr mukh Junior Deputy Block Pr mukh	All Block level Departmental Officers. Supervision of works of various departments and village panchayats and formulation of block plans. 1. Working Committee 2. Finance & Development Committee 3. Social Justice Committee 4. Education Committee	Block Development Officer.	15% Funds for rural development from Jawahar Rozgar Yojana Scheme
III. District Level / Zila Panchayat \cong 83 with 2550 elected members	\cong 10 to 15 lakh population	1 member elected per 50,000 persons. MLA, MLC, MP, Zila Panchayat Chairman, ex-officio members, Block Pr mukhs. Zila Panchayat Adhyaksha	All District level Departmental Officers. - Implementation Committee - Finance Committee - Education & Health Committee - Agriculture, Industry & Construction Committee - Social Justice Committee - Planning Committee	Chief Officer / Chief Development Officer	Taxes, Fines, Auctions, State grants in aid, X th Finance Commission

Apart, from the direct funds that flow to the various levels, each district is supplemented with other funds directly to the departments, i.e.,

- (i) through District Plan which is 30% of total State Plan for all the districts; (ii) through DRDA & DUDA &
- (iii) through backward area specific schemes for eastern region.

(URBAN)

(B) In each district, as per the 74th constitutional amendment the three-tier local government system exists. It is pyramidal and broad based in structure with various functionaries and committees. Scheduled to hold 1 meeting in 2 months.

Level/ Local Name/Numbers in U.P.	For Urban Population Proportion / Area	Size of Local Self-Governing Body / Local name of elected head	Committee/ Function	Secretary Functionary/ Name of Dept.	Sources of finances
I. Nagar Panchayat (452)	≅ 18.99% Area:33.22%	1- Ward member (Sabhasad) Chairman / Adhyaksha	Work of 18 departments entrusted to Nagar Panchayats - Selection of sites and beneficiaries - Formulation of plans/demands.	Executive Officer	X th Finance Commission, (0.76% of state's net tax revenues) State grants-in-aid 6.67%, Local Taxes, Fines.
II. Nagar Palika Parishad (226)	≅ 45.35% Area:42.49%	Chairman	Various committees to look after sanitation, construction, collection etc.	Executive Officer	X th Finance Commission, (3.12% of state's net tax revenues) State grants-in-aid 48.68%
III. Nagar Nigam (11)	≅ 35.66% Area:24.29%	Mayor / Nagar Pramukh	Various committees to look after sanitation, construction, collection etc.	Mukhya Nagar Adhikari	X th Finance Commission, (3.12% of state's net tax revenues) State grants-in-aid 44.66%

3. Functions of Local governments :

- * All encompassing organs of “Village self-rule”, 29 government departments
- * **Education**
- * **Revenue functions**
- * **Development and local level planning**
- * **Village Sanitation and Hygiene.**
- * **Miscellaneous functions** – village safety, cottage industries, women and child welfare centres SCs/STs/women, cooperatives, public distribution shops.

4. Local public personnel system :

- * Now direct recruitment of personnel in the local bodies does exist.
- * The local bodies do not at present have the authority to suspend or dismiss the village level government functionaries.
- * On receipt of specific major complaints against the departmental functionaries action can be initiated against them by the competent departmental head under the extant rules.
- * Direct officials have powers of inspections and control over the public representatives powers for super cession and removal exist.

5. Problems of local government system in Uttar Pradesh, India :

- * 58% illiterates in Uttar Pradesh is no foundation for democracy, stink of localism, ignorance, narrow mindedness and communalism. Training is a must.
- * Amorphous approach of responsibilities leads to corruption and wastage of resources.
- * Subverted “Voluntarism Spirit”, “Initiative”, a “dependency syndrome”.
- * Local bodies are empowered to collect taxes and fines, that is also not realised leading to total dependence on government funds.
- * Divisive issues, heterogeneous complexion of caste society, non-productive.

6. Local Public Finance :

- * In ancient times, village panchayats finances from taxes, fines donations, but paucity not felt.
- * In British times, calculating all the taxes amount earned was paltry considering the administrative costs and “Good Schemes”.
- * Need for state aid in the grants-in-aid.
- * Land dues reimbursed to the village.
- * JRY, State Finance and Xth Finance Commissions funds are released to the Rural & Urban Panchayats directly.
- * Local Independent Sources of revenue include taxes, fees remunerative enterprises income, communal income and miscellaneous incomes.

Revenue from upper governments :

- * Larger grants around 70% to the village bodies.
- * Development schemes funds of 29 departments will be released to village panchayats directly, 3% net proceeds of total taxes revenue has been recommended for rural panchayat institutions instead of the irrational grants-in-aid and 7% for urban local bodies.

-78-

Merit of Present System :

- * Pilferages reduced in comparison to a purely official system, quality and quantity of works in a large number of cases is better.
- * Based on checks and balances.

- * The time for execution is reduced as funds are available at the lowest level.
- * The size and kitty of funds has definitely increased.

Problems of present system :

- * Improper training.
- * Improper monitoring of utilisation of money.
- * Untimely releases of funds.
- * Not truly a reflection of grassroot level plans.

7. Role Of Local Government In Regional Development :

- * In India's Five Year Plans.
- * While the local governments have been largely involved in the implementation of the plans, but the truly bottom to top approach of planning has still to go a long way, as the targets and outlays in many rural development schemes are stipulated and then the distribution of further targets till the village level takes place.
- * States clammer for more funds debt and subsidy to their respective states.
- * Central share in the 6th plan 50% to 58% in eighth Plan.

Present situation of urban / rural areas and recent problems :

- * Planing arithmetically & mechanically done, with no great freedom to districts.
- * Though ideal 30%, about 23.3%.
- * Funds released vested with departmental heads. Funds not released in one installment resulting in delays in sanctions and implementation.
- * Allocation of funds is greater in rural areas.
- * No funds for maintenance.
- * Divisive membership results in no holistic projects.
- * Priorities due to political interests the true integration of grass root plans do not get reflected.

How to implement the development plans of urban/rural areas and financial resources for development :

- * Needs assessment from grass roots level upwards.
- * Identification of the gaps, prioritisation of the Basic minimum services.
- * Analysis of the programme stipulations so funds can be dovetailed.
- * Maximisation of resources so do not remain idle.
- * What can be dovetailed or left to private initiative avoids duplication.
- * Funds from different schemes are not utilised for similar objective.
- * Urban planning the scope for revenue generation through tax collection and its utilisation should take place.

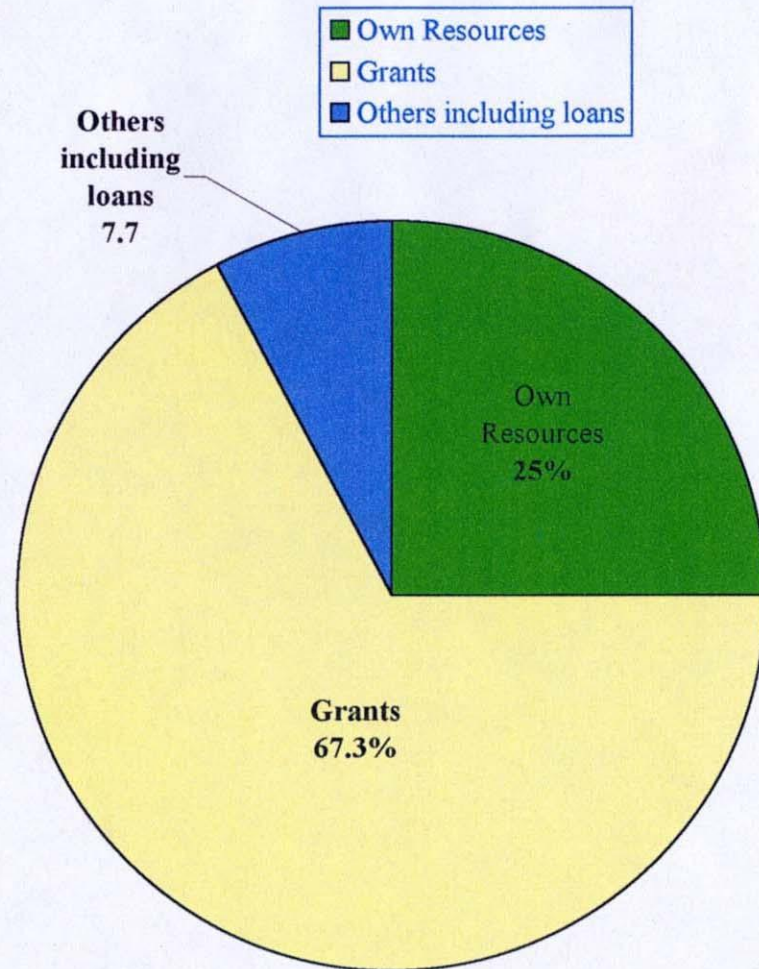
- * Funds are not wasted on projects. Incomplete on going works be given top priority.
- * Full allocation of resources for committed social welfare scheme take place so as to benefit the SCs / STs and weaker sections.

Difficulties in making urban/rural development plans and implementing them :

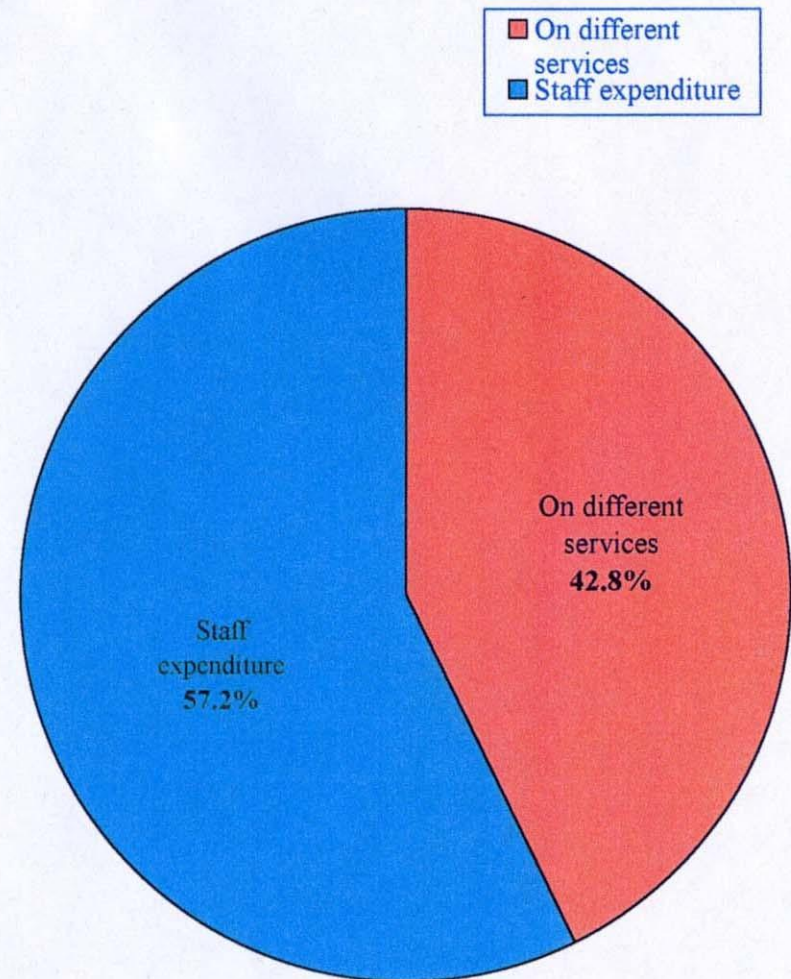
- * Articulate constituencies tend to get a larger representation.
- * Large institutions as compared to the better feasibility of smaller and larger number of units may get priority.
- * Ground work of data preparation for a plan becomes subsequent to the last years allocation plus a certain percentage enhancement principle.

- * Urban planning is relegated in the District Planning Process.
- * Lack of timely releases of funds
- * Locational specifications may not be in deprived areas.
- * Departmental procedures may delay execution.
- * Proper monitoring not possible as releases are equated to be utilised
- * Extent of untied funds is less.

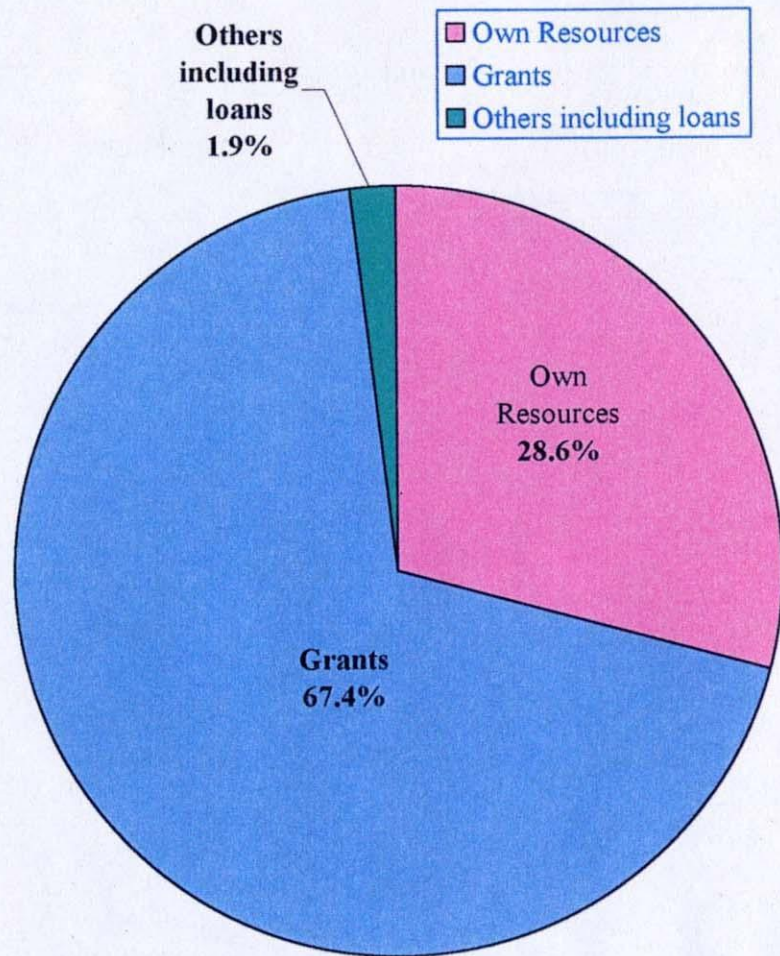
**INCOME OF CORPORATIONS (Urban
Local Bodies) OF U.P.
(1992-93)**



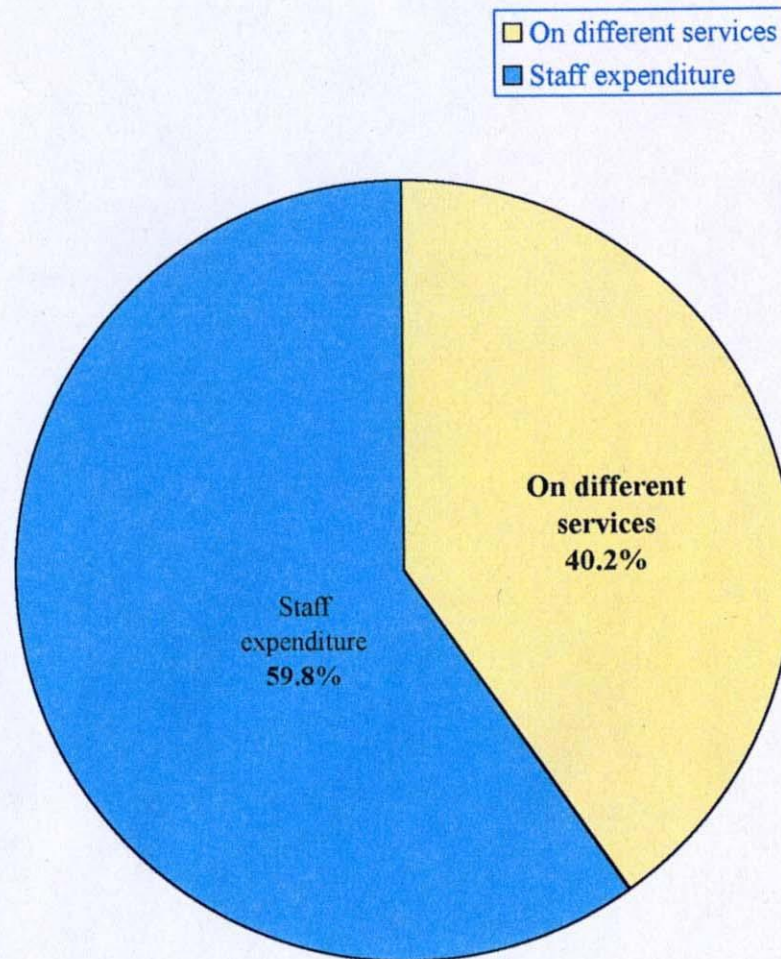
**EXPENDITURE OF CORPORATIONS
(Urban Local Bodies) OF U.P.
(1992-93)**



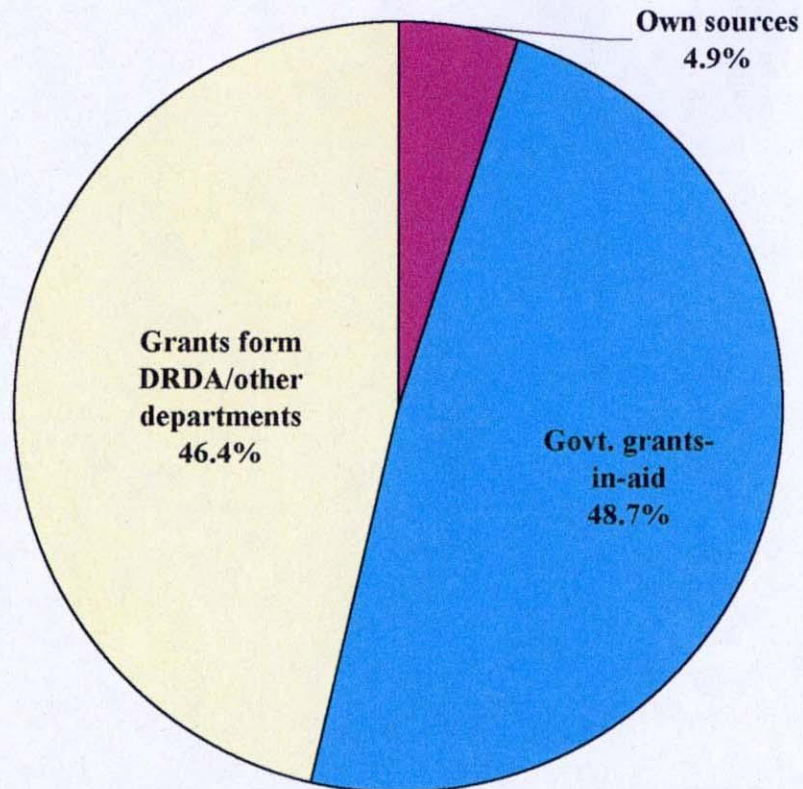
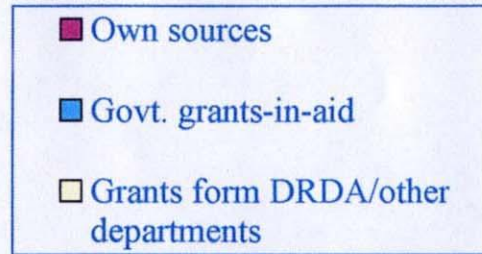
**INCOME OF MUNICIPALITIES (Urban
Local Bodies) OF U.P.
(1992-93)**



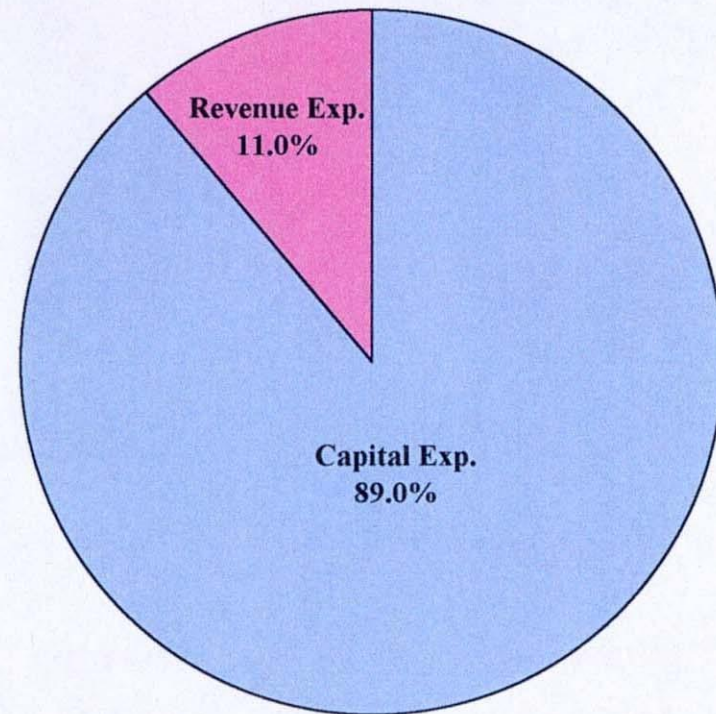
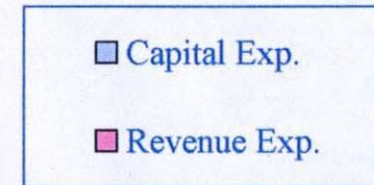
**EXPENDITURE OF MUNICIPALITIES
(Urban Local Bodies) OF U.P.
(1992-93)**



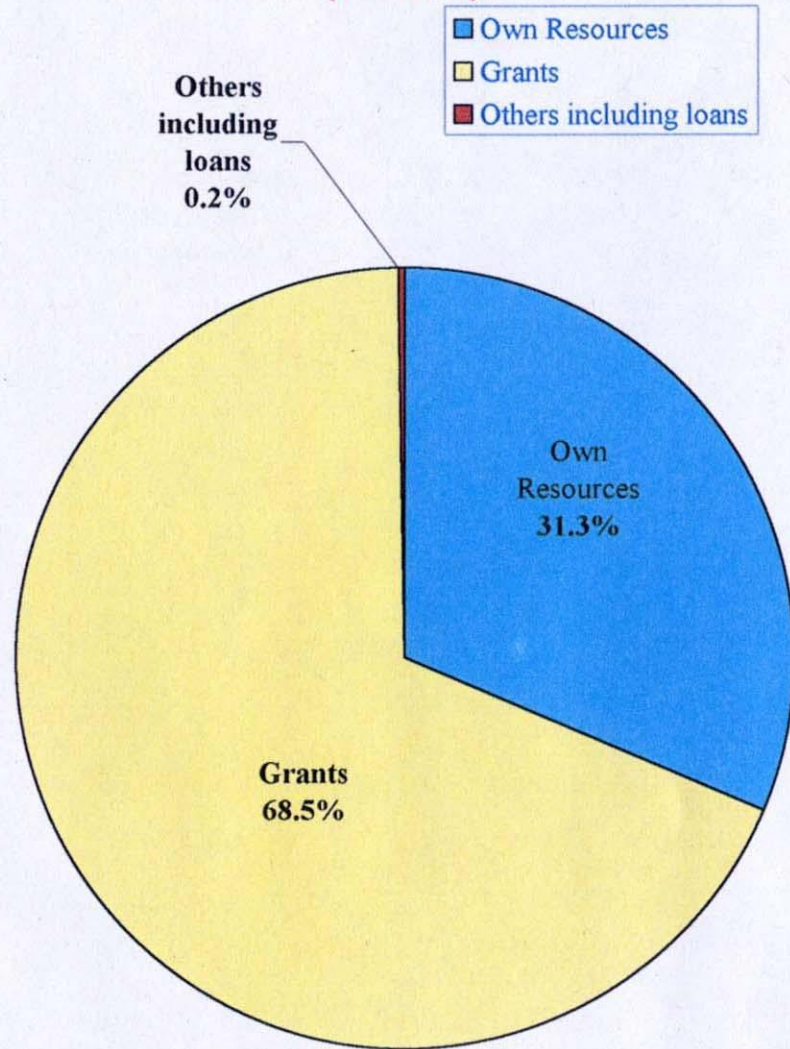
INCOME OF GRAM PANCHAYATS (Gram Sabhas) OF U.P. (1992-93)



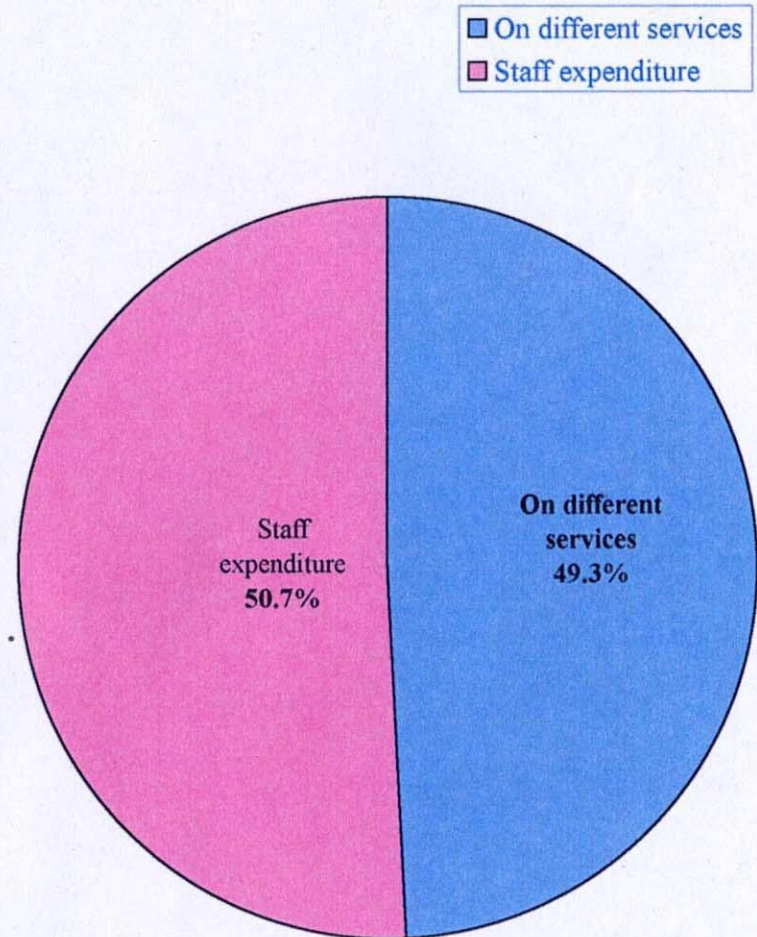
EXPENDITURE OF GRAM PANCHAYATS (Gram Sabhas) OF U.P. (1992-93)



**INCOME OF TOWN AREA
COMMITTIES (Urban Local Bodies) OF
U.P.
(1992-93)**

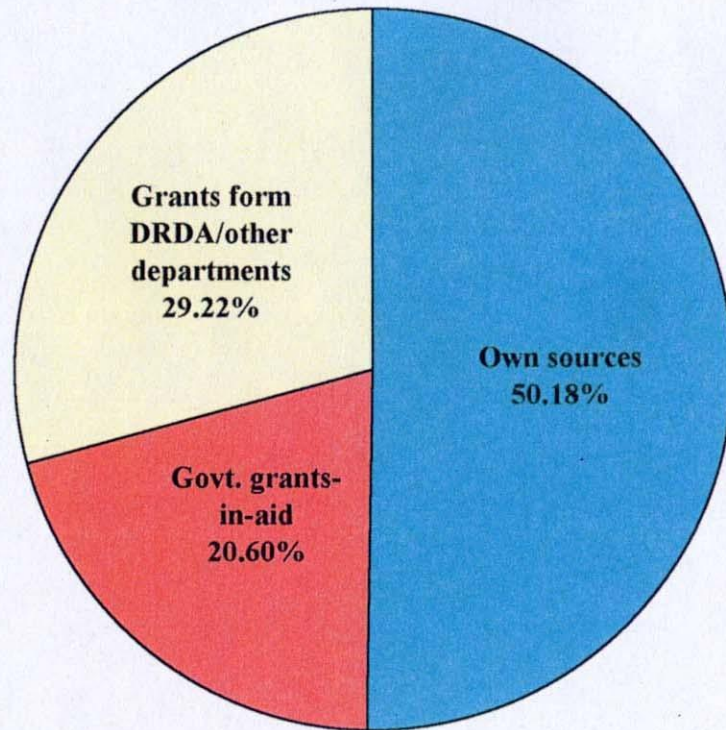


**EXPENDITURE OF TOWN AREA
COMMITTIES (Urban Local Bodies) of
U.P.
(1992-93)**



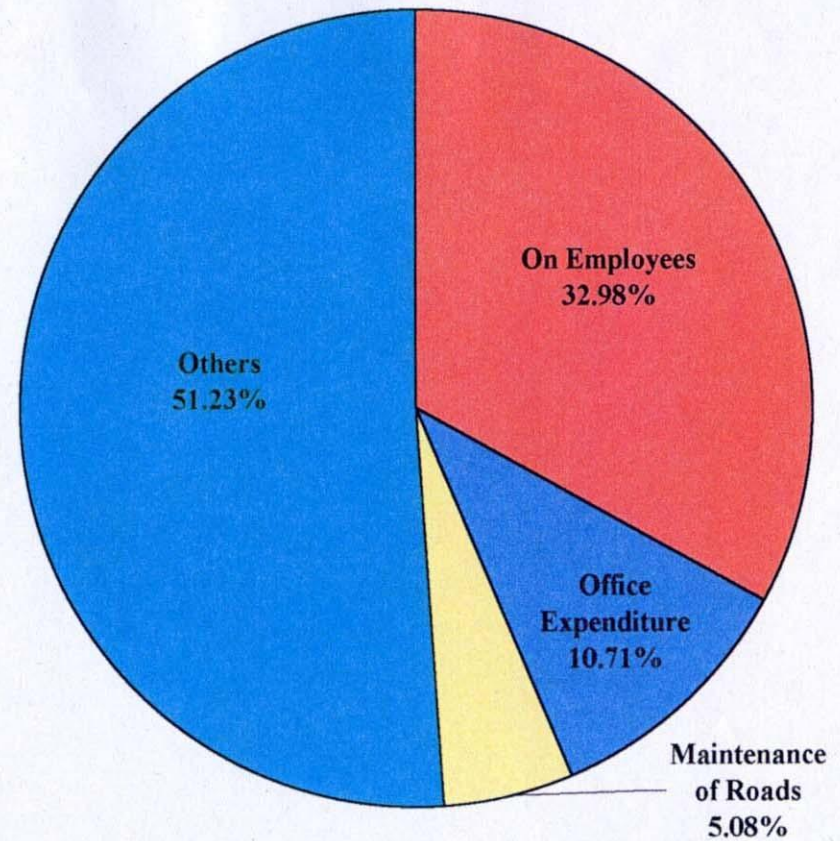
**INCOME OF ZILA PANCHAYATS
(Parishads) OF U.P.
(1994-95)**

- Own sources
- Govt. grants-in-aid
- Grants form DRDA/other departments



**EXPENDITURE OF ZILA PANCHAYATS
(Parishads) OF U.P.
(1994-95)**

- On Employees
- Office Expenditure
- Maintenance of Roads
- Others



添付資料 5. 調査団議事録

(1) インド

インド事務所にて打合せ

10月25日 9:30~10:30

出席者 : 酒井所長 (インド事務所)、飯島職員 (インド事務所)、団員

インドは支援の難しい国である。第一の理由はインド人個々人の能力が高く、彼らが日本の優位性を認める分野しか協力を要請しないためである。第二に、技術協力を必ずしも関心が高くなく、要請が資金協力を偏りがちなためである。従って、技術協力は環境や養蚕等の日本の優位性が認められている分野かあるいは道路分野のように資金協力と組み合わせてパッケージとして実施し得る領域に集中することになっている。

インドでは地方自治を包括している省庁はないため、政治的地方分権化・行政的地方分権化・財政的地方分権化をそれぞれ担当している部署で調査した。JICA 研修事業の窓口担当課長である Mr. Arun Guar 及び本研修の帰国研修員である Mr. O.P. Sharma が財務省での調査をアレンジしてくれた。

財務省歳入局 (Department of Revenue) にて、税財政制度の地方分権化について意見交換

10月25日 11:00~11:30

出席者 : Mr. Amit Mohan (Deputy Secretary)、Mr. Arun Gaur (Under Secretary)、Mr. O.P.Sharma (Section Officer)、酒井所長 (インド事務所)、団員

財務省歳入局にて Deputy Secretary (部次長) の Mr. Amit Mohan から税財政制度の地方分権化について聴取した。先方発言の主要な点は次の通り。

中央政府から州政府への権限委譲は既に進んでおり、所得税などいくつかの税収入は州政府独自の責任となっているが、地方政府レベルでは財源は不足している。特に州レベルより下のパンチャーヤットでは、つまり県 (District) レベル、郡 (Block) レベル、村 (Village) レベルでは自主財源がほとんどなく、州及び国からの補助金に依存している。現在のところ国から州への財源の委譲に関する特段の進展はない。

中央政府からパンチャーヤットに対して直接補助金を交付するケースとしては、海外の援助資金と小規模灌漑等のパンチャーヤットの裁量を認めている特定プログラムがある。パンチャーヤットへの補助金交付や財源の委譲については、中央政府あるいは州政府の財政委員会 (Financial Committee) が決定し、その用途をチェックする機能を備えている。

財務省人事研修部局 (Department of Personnel and Training) にて、人事制度の地方分権化について意見交換

10月25日 11:30~12:30

出席者 : Ms. Upma Srivastava (Director)、Mr. Arun Gaur (Under Secretary)、Mr. O.P.Sharma (Section Officer)、酒井所長 (インド事務所)、団員

Ms. Upma Srivastava は IAS (Indian Administrative Service) 職員で、財務省人事部長。ここでは IAS の制度及び州レベルの人材の能力開発について現状や課題を聴取した。先方発言の主要な点は次の通り。

1. IAS 制度について

IAS 職員は、任官と同時にそれぞれ担当する州が割り当てられ、現在の自分のように中央政府に出向することもあるが、基本的に退官するまで当該州に勤務する。担当州は必ずしも出身州というわけではなく、自分 (Ms. Upma Srivastava) もウタール・プラディシュ州出身だが、シッキム州を割り当てられた。こうした制度は、州政府の幹部公務員が地縁や血縁の利害に影響を受けず、より広い視野に立って仕事が出来るという利点がある。IAS 職員は年間 500,000 人の志願者の中から 50 人程度が選ばれ、非常にモラルが高い。

2. 中堅公務員の能力開発について

州レベルの能力開発の焦点は州政府の中堅公務員である。(IAS 職員と地方職員のインセンティブについて具体的な制度を照会したところ、) ポストが限られていることや財政難から昇進等の制度的メカニズムを使うことは困難であり、業務の計画・実施に責任を持たせ、達成感や自己表現の意欲を引き出すことが肝要。このためには中堅職員の企画立案能力の向上や成功例の共有のしくみ (ナレッジ・マネジメント) が重要となってくる。いずれにせよ、この面では有効なアプローチが確立されているとは言えず、日本との協力の余地は大きいと思う。

財務省にて、地方自治研修について意見交換

10月25日 12:30~13:00

出席者 : Mr. Arun Gaur (Under Secretary)、Mr. O.P.Sharma (Section Officer)、酒井所長 (インド事務所)、団員

「地方自治研修」について、本邦研修事業の窓口担当課長である Mr. Arun Gaur 及び本研修の帰国研修員である Mr. O. P. Sharma からと本研修の成果と今後の協力のあり方について聴取した。先方発言の主要な点は次の通り。

1. 「地方自治研修」の今後の協力のあり方について

一般論として、インドでは行政の多くの部分が州政府によって担われており、多数の州の間で候補者を絞り込むことに多大な困難を伴うため、研修員枠を少なくとも2名以上としてもらえれば有り難い。

(当方より地方自治研修について南西アジアを対象とした地域別研修として実施することの可否を照会したところ、) 可能であれば国別特設研修として各州より1名ずつ研修員を招聘してもらいたい、地域別研修として実施することも有意義。類似の制度を有する域内各国間で共通の課題に対してアプローチすることが出来る。また、(研修分野についてニーズを聴取したところ、) 分野を限定することが望ましく、具体的には①財政割当、②組織運営、③職員研修等が優先度が高い。

2. 「地方自治研修」Questionnaire について

(研修成果の帰国後の活用状況を照会したところ、) 研修で得た知識を職務に具体的に活用する機会はないが、日本の公務員の仕事に対する姿勢・倫理観には強い印象を受け、自分としても啓発された。また、研修旅行(勝北町・仙台市等)は行政の効率化や電子政府等参考になる事例を視察でき、有益であった。

ウタール・プラディシュ州 (UP) 政府にて、地方分権化に係る意見交換

10月26日 10:30~12:00

出席者 : Mr. S. P. Arya (パンチャーヤット省次官、Principal Sec., Panchayati Raj, Gov't of UP)
Ms. Kalpana Awasthi (Special Sec., Home Department、帰国研修員)、
Mr. C. M. Pandey (Deputy Director, Panchayati Raj)、
Mr. Rakesh Chaturvedi (Officer on Special Duty, Panchayati Raj Department)、
Mr. A. K. Singh (Deputy Director, Panchayati Raj)、
Mr. R. R. Upadhyay (Director, Panchayati Raj)、
Mr. Vishnu Kant Pandey (Joint Director, UP Educational for all Project)、
Mr. Raviwdra Kumar Dubey (Director, Panchayati Raj)、
Mr. Mohan Shingh Chauhan (Special Sec., Panchayati Raj)、
Mr. Sudhan C. Chandole (Deputy Director, Panchayati Raj, Department of P.R.)、
Mr. Rakesh Chanturvedi (Officer on Special Duty, Panchayati Raj)、
団員

地方自治・地方分権化について同国最大の州である UP 州における現状と課題を同州パンチャーヤット省幹部から聴取し、確認した。先方発言の主要点は次の通り。

1. 地方自治制度・政策に係る日印間の経験・知識共有の意義

(幸田部長教授より現在の日本の地方自治制度及び政策の動向について説明を行ったところ、) 財源と権限の委譲、民主的プロセスと行政機能の調和など、両国が当面している課題は基本的に

共通のものであり、アジア最大の民主主義国である両国が協力する意義は周辺国に対する影響も含め非常に大きい。

2. UPにおける地方分権化について

(1) 政治面・行政面では、地方分権化は 93 年の憲法改正に基づき、順調に進展している。具体的には、新たに県計画委員会 (District Planning Committee) の議長を民選議員の互選とし、州政府により任命された知事が担ってきた開発計画の決定権限など行政の最終的意志決定権を委譲した。また、州政府職員を各レベルのパンチャーヤットの管理下におくなど、パンチャーヤット・レベルの機能・権限の拡大を図っている。財政面では、既に中央政府及び州政府からパンチャーヤットへの予算配分がなされており、特に新たな措置が執られているわけではない。

(2) 憲法改正で制度化された県パンチャーヤット (District : Zilla Panchayat)、郡パンチャーヤット (Block : Kshetra Panchayat)、村パンチャーヤット (Village : Gram Panchayat) の 3 層の地方自治の枠組みは十分に機能しているが、制度の運用面では、次に挙げるように、UP 州の実状を踏まえて州政府の判断で柔軟に行っている。

ア) 当初小学校教員は村の管理下に移される予定だったが、村の行政能力の実体と教員側の強い要望を踏まえ、引き続き州政府の管理下におき、村は勤務状況の査定を通じて教員を実質的に監督できるようにした。

イ) 村の行政の担い手として、各村当たり 1 名の多目的公務員 (Multi-Purpose Worker) が新たに配置され、制度上 6 省の業務を兼務すると規定されているが、実際には専門性を要する職務をこなせないことが判明したため、所掌業務を農業・パンチャーヤット・地域開発の 3 省の分野に絞り、その他の業務は州政府の直轄に戻している。

ウ) 現在の村の行政単位が人口 1,000~2,000 名で、行政効率や州の監督の点で小さすぎるため、5,000~7,000 名の規模にするため合併を検討している。これにより、村の数を現在の 52,000 から 20,000 程度に整理したい。(これに関連して、当方より日本における市町村合併の方針を説明したところ、強い関心が示された。)

(3) 憲法改正に伴う制度改革の成果として、ジェンダーの面を強調したい。女性議員の枠について法律で 33%と定められているが、実際は Gram Panchayat で 37%、Zilla Panchayat では 54%と定められた枠以上に選出されている。地方自治の政治面で女性のプレゼンスが大きく増大したことにより、開発の様々な面で女性の位置が変わりつつある。

3. 現状の課題と日本・インドの協力について

(1) 地方分権化に係る政策や制度の面では特に課題はないが、制度を運用していく人材については大きな課題が残っている。県・郡・村の各パンチャーヤットの民選議員の能力開発、就中、住民に最も近い村パンチャーヤット議員のプロジェクト計画・実施能力の向上や調達に係る説明責任の徹底が非常に重要である。また、パンチャーヤット制度の推進役である州政府パ

ンチャーヤット省職員 90 名の更なる能力開発を必要と考えている。

- (2) (日本・インドによる南南協力の可能性について検討したところ、) アフリカ諸国やカンボディアに対する選挙制度面の支援のため UP 州職員を派遣しており、地方分権の面で両国が協力してアジア・アフリカ諸国を支援する意義は大きい。

パンチャーヤット省幹部との意見交換とは別途、帰国研修員 Ms. Kalpana Awasthi から研修成果の活用状況を聴取したところ、主要な点は次の通り。なお、同人は IAS 職員で研修時は州教育省の No. 3、現在は州内務省の No. 3 の要職にある。UP 出身だが、IAS 首席合格者として UP 州に配属された由 (同僚の説明による)。

4. 帰国研修員の研修成果の活用状況について

研修で得た知識は職務に直接活かし得るものではないが、日本の地方行政の実状に接する機会としては非常に有意義であった。特に日本人の職務に対する姿勢に強い印象を受けた。地方行政において最も大切な要素は人の意欲や姿勢であり、日本で得たものを何とか広く伝えたいとの思いから、自分の得た経験を小学校 5-6 年の教科書に執筆した。

添付資料 5. 調査団議事録

(2) ブータン

ブータン事務所にて、帰国研修員と地方自治研修に係る意見交換

10月31日 9:30~12:00

出席者 : Ms. Kinga Ongmo (内務省計画政策課長、Under Secretary of Planning and Policy Div., Ministry of Home Affairs、帰国研修員)、Mr. Kinley Dorji (ブータン事務所職員)、団員

Ms. Kinga Ongmo は地方自治研修の帰国研修員であり、クエスチョネアに基づいて本研修の成果について聴取したところ、主要な点は次の通り。なお、当初4-5名の帰国研修員との面談を予定していたが、区長(Gup)選挙(ブータン史上初の直接選挙)と重なったため、同人のみとなった。

1. 研修成果の活用状況

- (1) 現在の職位・業務内容は、内務省計画政策課(Planning and Policy Division)で、各県庁(Dzongkhak)の予算配分を調整している。研修の成果については、個人的には職責が拡大し、一種の昇進が叶ったことと日本人の仕事に対する姿勢に感銘を受けたことが挙げられる。しかし、研修で得た知識の活用の面では、地方自治に関する政策や制度は所与のもので、その改革に参画する立場にない自分が研修成果を直接活かすことは困難である。(制度改革に他国の制度を応用した例を照会したところ、)2001年より導入した所得税制度は、デンマークの制度をモデルとしており、政策・制度面で日本の協力に対するニーズがないわけではない。
- (2) 研修方法について、様々な国の制度・知識・経験を共有できる国際研修で特定テーマに絞ったワークショップ型が望ましい。また、海外の研修に赴き、海外の知識・制度・経験に晒されることが効果的であり、特に課長、係長クラスの実務を実際に担っている中堅行政官を対象に、そのような機会を拡大して欲しい。優先的に取り組む分野としては、出入国管理制度、関税制度等が挙げられる。

貿易産業省にて、地方分権化について意見交換

10月31日 14:30~15:00

出席者 : Dasho. Karma Dorjee (貿易産業省次官、Secretary of Ministry of Trade and Industry)、Mr. Kinley Dorji (ブータン事務所職員)、団員

貿易産業省の視点から見た地方分権化、即ち地方における経済活動・産業振興について、及び地方分権化における民間セクターの役割について、聴取したところ、主要な点は次の通り。なお、1974年に「地方自治研修」に参加した Mr. Karma Dorjee との面談を窓口である人事院がセットしたが、同名の人違いであったもの。

1. 地方分権化における民間セクターの役割について

地方分権化における民間セクターの役割は非常に重要と認識している。地域振興の最大の課題は雇用創出であり、分権化がこのような面で住民の生計に結びつくことが重要。また、今後民間セ

クターから徴収される各種の税が税収の多くを占めるようになるだろうが、これに伴い徴収業務を担う県や村が納税者側に説明責任を負う構造が明確になり、民間セクターの発展と地方行政能力の向上が並行して進むという好循環が生まれるものと期待している。

2. 地方における経済活動・産業振興

以上のような地方における民間セクター開発の重要性を踏まえ、貿易産業省としても、全県に担当官を配置する方針である。具体的には来年度の新規採用者を各県庁に配属し、地方の経済活動・開発計画策定のための調査活動を行わせることを企画している。これは地方の産業振興促進とともに、新人職員の教育にもつながるだろうと期待している。

日本からはこれまでも様々な支援を得ているが（特にボランティアの活動は有益）、地場産業に資する品質改善やデザインなどの面で協力を頂ければ有り難い。

ティンブー県庁 (Dzongkhag) にて、地方分権化について意見交換

10月31日 15:15~16:00

出席者 : Dasho. Phub Tshering (ティンブー県庁副知事、Dzongrab of Thimphu Dzongkhag)、
Mr. Kinley Dorji (ブータン事務所職員)、団員

ティンブー県庁 (Dzongkhag) において、副知事 (Dzongrab) の Dasho. Phub Tshering とティンブーにおける地方自治制度及び地方分権化の進捗状況について意見交換を行った。主な地方分権化の事例として各地区 (Gewog) の区長 (Gup) 選挙や地区開発委員会 (GYT、Block Development Committee) の機能・権限の強化について説明を受けた後、それら新制度下の課題及びその対応について意見交換を行った。先方発言の主要点は次の通り。なお、同副知事は、97年の出入国管理セミナー参加者であり、その背景もあって、直前にアレンジがなされたにもかかわらず、選挙管理で多忙を極める中で、非常に丁寧に対応してくれた。

1. 地方分権化の動向

- (1) 目下、管内 10 地区の区長選挙を実施中。一斉投票ではなく、地区毎に順次行い、11 月中に全ての地区で選挙を終える予定。これまで国会議員と区長は共に、家長のコンセンサスにより選出されてきた。今回の区長選挙はブータン史上初の 18 歳以上の全成人による直接選挙であり、秘密投票である。投票の 2 ヶ月前から住民に対して教育プログラムを実施するなど、入念な準備を進めていたため、現在まで大きな混乱は生じていない。本日もある地区で投票が行われている。
- (2) 区長選挙に併せ、従来内務省任命の県知事が兼ねてきた県開発委員会 (DYT、District Development Committee) の議長を民選区長の中から互選で選出する制度も導入された。これにより、県レベルの開発の責任は住民から選ばれた代表が負い、その監督下で県庁が行政を行う体制が整う。
- (3) 区レベルの開発に責任を負う地区開発委員会 (GYT) の機能・権限の強化が進展している。中央政府及び県 (Dzongkhag) レベルから地区 (Gewog) レベルへの権限委譲の一環として、

5,000Nu 以下の小規模プロジェクトの計画・実施が地区開発委員会の責任で行われることになる。

2. 新制度下の課題と対応

以上のような改革後の新制度下が順調に機能するためには、権限と責任が大きく拡大した区長の行政能力を抜本的に強化することが必要である。また、従来からの継続的な課題として、県庁の行政能力の向上も図る必要がある。なお、区長の能力向上については、今回新たに選出される区長の一部は UNDP の技術協力の下タイでの研修を受ける予定である。

3. 県庁の実施体制

ティンプー県庁には知事以下 14 名の上級公務員が配置されている（下記リスト参照）。このうち、各技術分野を担当する 6 人の技官や計画担当官は、内務省ではなく、関係する省及び国家計画委員会に所属する公務員であるが、指揮命令系統上は知事の監督下にある。このようにすることにより、中央各省との緊密な関係を保ちつつ、県の行政としての分野の垣根を越えた一体性を確保している。

- (1) Dasho Dzongdag (知事)
- (2) Dasho Dzongrab Gom (副知事)
- (3) Planning Officer
- (4) Administrative Officer
- (5) Finance Officer
- (6) Dzongkhag Animal Husbandry Officer
- (7) Dzongkhag Agriculture Officer
- (8) Dzongkhag Education Officer
- (9) Dzongkhag Engineer (PWD)
- (10) Dzongkhag Engineer (Irrigation)
- (11) Dzongkhag Health Supervisory Officer
- (12) Revenue Officer
- (13) Rural Credit Officer
- (14) Registration Officer

内務省にて、地方分権化について意見交換

11 月 1 日 10:20~11:30

出席者 : Dasho Nob Tshering, (内務省次官補 Deputy Secretary of Ministry of Home Affairs)、
団員、Mr. Tandin Wangdi (通訳)

資料 : Gewog Yargay Tshogchung Chathrim, 2002
Dzongkhag Yargay Tshogchung Chathrim, 2002
The Co-operatives Act of Bhutan, 2001

内務省の総務・人事部門の責任者である Dasho Nob Tshering に地方分権化の動向を確認し、併せて今後の日本・ブータンの協力の可能性について意見交換したところ、先方発言の主要点は次の通り。(また、あわせて幸田部長教授より現在の日本の地方自治制度及び政策の動向について説明を行った。)

1. 地方分権化の現状

現在実施中の区長選挙は、全ての成人国民に選挙権を与えるという点において、歴史的なものであるが、同時にブータンの着実且つ一貫した分権化政策に沿うものでもある。即ち、1981年の県開発委員会(DYT)設置、1991年の地区開発委員会(GYT)導入、1998年の国王の行政権の内閣への委譲といった一連の改革を踏まえ、分権化の必然的ステップとして今回の2002年区長(Gup)の選挙が実行に移されたのである。これは、自決(self-determination)及び自己責任(self-responsibility)をキーワードとした2002年からの第9次五カ年計画においても、体系的・段階的な分権化戦略としてまとめられている。区長選挙制度の導入に併せ、地区開発委員会の改革(委員会と行政の分離)、地区・県のプロジェクト計画・実施権限の確立という行政・財政面の改革を同時に行った。

こうした一連の改革は、外圧ではなく、ブータン自身のイニシアティブで行われたものであり、外国の援助を受けていない。いくつかの援助機関から協力の申し出があったが、政策や制度をどのように改革するかは自分たちが最もよく分かっているとの立場から断った経緯がある。

2. 地方分権化に係る課題

以上のように、現在中央から県及び地区へと段階的な分権化が大きく進んでいるが、その過程における課題として次の3点を認識している。第一に、区長の行政能力の向上である。二点目として地区の整理合併である。効率的な地域開発等の実施のため、地区を将来的により大きな単位とすることを検討している。第三は税制度の分権化である。現在県庁が徴税し、中央政府に納めているが、今後県の自己財源を拡大する必要がある。また、(当方から人事制度、特に職員の地方勤務に係る課題について照会したところ、)地方勤務を忌避する職員は多く、多少の手当ではインセンティブとして不十分であり、新規採用者に地方勤務を義務づける等の制度的措置を講じる必要がある。

3. 日本・ブータン間の協力のニーズ

- (1) 区長の能力開発は重要な課題であるが、UNDPの小規模な協力が計画されているだけである。今回新たに選出される201名の区長の内各県1名合計20名が、本年度12月にタイにおいて農村開発の研修を受ける予定。区長は3年ごとに選出されるので、全ての区長に研修の機会を与える継続的プログラムを導入する必要がある。この面で日本の協力が得られれば有り難い。研修形態としては、異質な経験・知識に触れる海外研修が望ましい。また、県の行政官も研修、特にコーディネート能力の向上のための研修が必要。
- (2) インフラ、特に電話・通信などのインフラ整備は地方分権化推進において重要なため、引き続き協力をお願いしたい。
- (3) 内務省は2001年に立法化された協同組合法の施行に責任を有するが、現状では1名の担当

官が準備に当たっているのみで、進捗が思わしくないため、この面での協力を歓迎したい。協同組合は地区レベルの開発について住民参加を進める上で極めて重要な枠組みであると認識している。(当方より政策・制度面の協力ニーズを照会したところ、)日本についてはブータン側の主体性を尊重する協力アプローチを西岡氏の活動ぶりなどを通じてよく承知しており、他の援助機関とは自ずから扱いは異なろう。支援を歓迎したい。

人事院にて、人材育成について意見交換

11月1日 15:00~16:00

出席者 : Dasho Jigmi Singay (人事院総裁、Secretary of Royal Civil Service Commission)、
団員、Mr. Tandin Wangdi

本邦研修プログラムの窓口機関である人事院の実質的長(形式的には首相が長)の Dasho Jigmi Singay 地方自治行政分野を中心として人材育成について意見を交換した。先方発言の主要な点は次の通り。

1. 地方自治行政分野における人材育成

- (1) 地方自治行政研修の成果は、人事院として正式にモニタリングしているわけではないが、各帰国研修員はキーパーソンとしてブータンの地方分権化に貢献していると承知している。この場を借りて、日本政府に深甚なる謝意を表したい。
- (2) 分権化に係る能力開発の焦点は区長及び県庁職員であり、特に区長は3年毎に改選されるため制度として研修プログラムを導入する必要がある。他方、区長の研修は国内においても実施が出来る。王立行政管理学院(Royal Institute of Management)はこうした基本的な研修ニーズに対応するために設置されている。この点に関しては、第9次五カ年計画における人材開発方針として国内研修の拡充を打ち出しており、ドナーにも海外研修から国内研修に重点をシフトすることを求めている。従って、この面の研修は国内研修と海外研修を合わせたプログラムとして実施してもらえれば幸いである。(これに対して、当方より、国内研修を通じて選抜された優秀者を海外に送り出すという仕組みがあれば、研修のインセンティブを高める上でも効果的と考える旨応答した。)なお、海外研修は地域単位でも地域を特定しない一般の集団型でも共に有益と考えられる。
- (3) また、地方の公務員の能力開発のために、研修に加えて20の県庁の人事管理システムのネットワーク化を支援して頂ければ有り難い。基本計画はUNDPとJOCVの協力により策定されており、JOCVの業績を高く評価していることもあり、実施面で引き続き日本から支援を得たい。

2. 公務員制度全体の改革

(当方より、公務員の地方勤務に関するインセンティブの制度を照会したところ、)県以下の公務員に限らず、公務員制度全体の改革をまさに実行する段階にある。まず、全ての公務員ポストの職務内容をTOR(Term of Reference)として客観化し、これにより重複ポストを洗い出し、削減

すると共に、上級公務員の中から省の垣根を越えて最適の資格要件を備えた人材を公正に選ぶ体制を確立する。将来的には外部からの人材登用にも門戸を開きたい。

第二に、ポスト削減に併せ、上級ポストの給与を民間並の水準に高める。このようにして、公務員総数を徹底して規制しつつ、地方配属者を含め個々の公務員の意欲とモラルを最大限に引き出していきたい。なお、以上の公務員制度改革も、一連の分権化改革と同様にブータン自身のイニシアティブで行ったもので、独自にマレーシアやシンガポールの制度を研究し、ブータンに適した制度として当てはめたものである。

パロ県庁 (Dzongkhag) にて、意見交換

11月2日

出席者 : Dasho. Jigme Zangpo (パロ県庁知事、Dzongdag of Paro Dzongkhag)、団員

予定にはなかったものの、パロ県庁において、知事の Dasho. Jigme Zangpo との面会が実現し、パロの地方自治制度及び地方分権化に関する意見交換を行った。先方発言の主要な点は次の通り。

国家レベルにおいては多くの法・制度が存在しているが、地方レベルではそれを如何に解釈し、運用するかが問題である。従って国家・県 (Dzongkhag) ・地区 (Gewog) ・人々、各レベルでの能力開発が重要である。

現在ブータンは約 20 の県に別れているが個々の県の規模が小さすぎるので、効率的・効果的な地方開発を実施するためにはいくつかの県を統括して実施するべきである。パロはティンプーやハ等の 4 つの県と統括して地方開発を実施したいと考えている。

パロの抱える問題の一つに失業問題がある。高い専門技術・知識を持った者が少ないことが就職を困難にしているため、教育への投資が重要と考えている。