

**フィリピン共和国**  
**地方分権・地方開発／地方自治体行政能力向上**  
**プロジェクト形成調査報告書**

平成17年12月  
(2005年)

独立行政法人国際協力機構  
アジア第一部

地 一
JR
05-020

## 序 文

日本国政府は、フィリピン共和国「中期国家開発計画」の課題に沿って、「フィリピン国別援助計画（2000）」を策定、支援の方向性を定めており、重点分野の4本柱の1つ「行政能力の向上と制度づくり」に資する課題として「地方分権・地域開発」を選定しています。また、現在改定作業中の「フィリピン国別援助計画」のなかにおいても、当該課題は、人間の安全保障の観点から、また、より直接的な貧困削減への取り組みの観点から、その重要性を増すものと考えられます。

これまで、JICAの当該分野に係る協力は、地方分権推進の支援を主たる目的として取り組んできましたが、1991年地方自治法が施行されてから10年以上を経過し、貧困が依然として地方に偏在している現状にかんがみ、地域主導の地域開発支援や地方自治体の行政能力向上等を含む地方自治体・コミュニティーへのバランスのよい取り組みを更に促進するべき段階にあります。

かかる背景下、今般、独立行政法人国際協力機構は当該分野における案件形成の促進を図るため、2005年5月から同年7月までの間、調査団員を現地に派遣し、JICA フィリピン事務所次長吉田勝美を団長とし、プロジェクト形成調査を実施いたしました。調査団は、現地にてフィリピン共和国側関係機関と各種協議を行い、統計指標を含む各種情報、ワークショップで抽出された現状・問題点、及び現場の視察結果などを総合的に分析し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書完成のはこびとなりました。

この報告書がフィリピン共和国の地方分権・地域開発に係るJICAの支援のあり方を考えるうえで、ひとつの参考資料として活用されることを願うものです。終わりに、報告書をまとめるにあたってご協力頂いた方々に対して、改めて御礼申し上げます。

平成17年12月

独立行政法人 国際協力機構  
理事 金子 節志

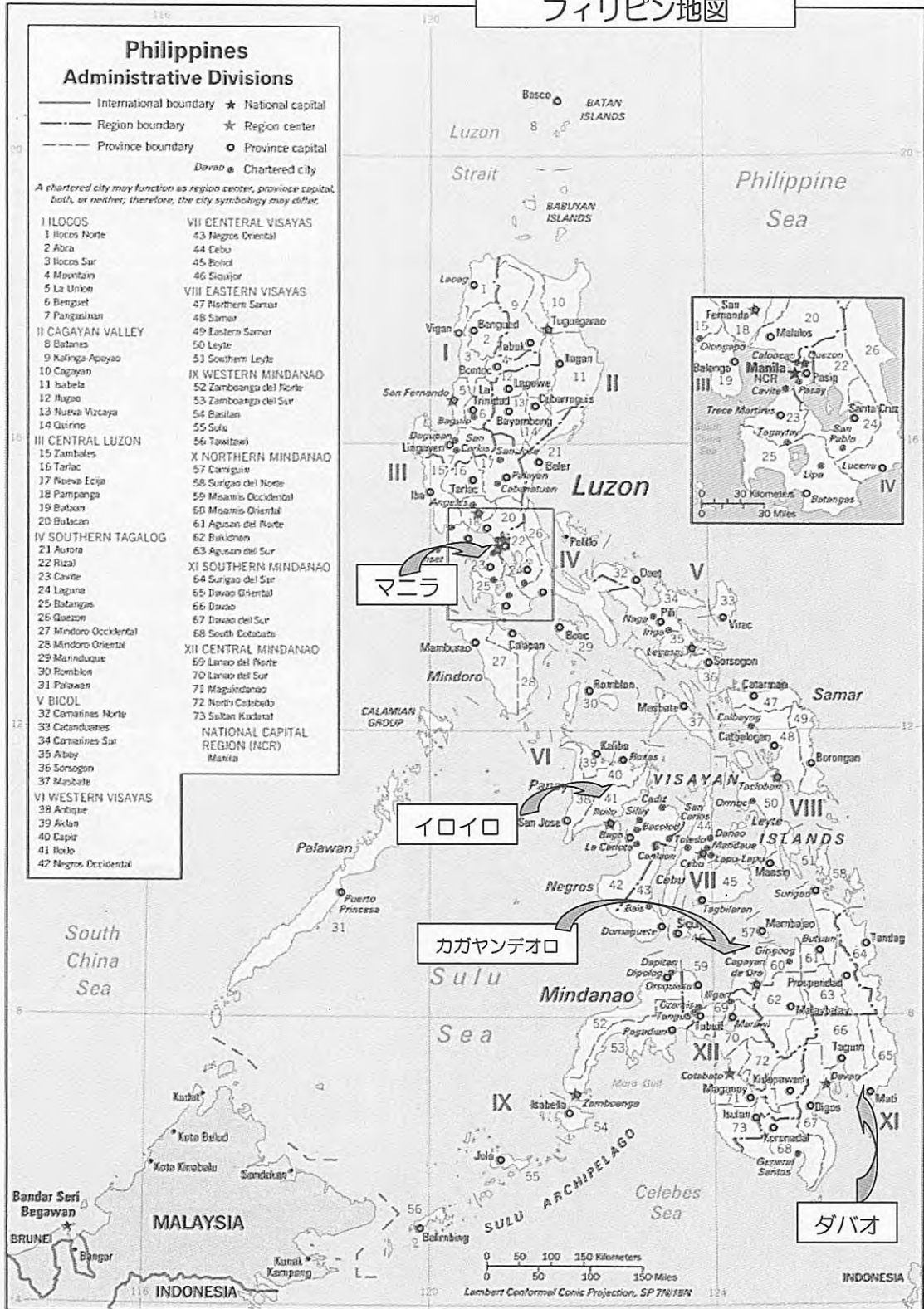
# フィリピン地図

## Philippines Administrative Divisions

- International boundary    ★ National capital
- - - Region boundary        ★ Region center
- - - Province boundary      ○ Province capital
- Chartered city

*A chartered city may function as region center, province capital, both, or neither; therefore, the city symbology may differ.*

- |   |  |
|---|--|
| <p><b>I ILOCOS</b></p> <p>1 Ilocos Norte</p> <p>2 Abra</p> <p>3 Ilocos Sur</p> <p>4 Mountain</p> <p>5 La Union</p> <p>6 Benguet</p> <p>7 Pangasinan</p> <p><b>II CAGAYAN VALLEY</b></p> <p>8 Batanes</p> <p>9 Kalinga-Apayao</p> <p>10 Cagayan</p> <p>11 Isabela</p> <p>12 Negros</p> <p>13 Nueva Vizcaya</p> <p>14 Guirino</p> <p><b>III CENTRAL LUZON</b></p> <p>15 Zambales</p> <p>16 Tarlac</p> <p>17 Nueva Ecija</p> <p>18 Pampanga</p> <p>19 Bulacan</p> <p>20 Bulacan</p> <p><b>IV SOUTHERN TAGALOG</b></p> <p>21 Aurora</p> <p>22 Rizal</p> <p>23 Cavite</p> <p>24 Laguna</p> <p>25 Batangas</p> <p>26 Quezon</p> <p>27 Mindoro Occidental</p> <p>28 Mindoro Oriental</p> <p>29 Marinduque</p> <p>30 Romblon</p> <p>31 Palawan</p> <p><b>V BICOL</b></p> <p>32 Camarines Norte</p> <p>33 Catanduanes</p> <p>34 Camarines Sur</p> <p>35 Aboey</p> <p>36 Sorsogon</p> <p>37 Marabte</p> <p><b>VI WESTERN VISAYAS</b></p> <p>38 Antique</p> <p>39 Aklan</p> <p>40 Capiz</p> <p>41 Iloilo</p> <p>42 Negros Occidental</p> | <p><b>VII CENTRAL VISAYAS</b></p> <p>43 Negros Oriental</p> <p>44 Cebu</p> <p>45 Bohol</p> <p>46 Siquijor</p> <p><b>VIII EASTERN VISAYAS</b></p> <p>47 Northern Samar</p> <p>48 Samar</p> <p>49 Eastern Samar</p> <p>50 Leyte</p> <p>51 Southern Leyte</p> <p><b>IX WESTERN MINDANAO</b></p> <p>52 Zamboanga del Norte</p> <p>53 Zamboanga del Sur</p> <p>54 Basilan</p> <p>55 Sulu</p> <p>56 Tawitawi</p> <p><b>X NORTHERN MINDANAO</b></p> <p>57 Comoguis</p> <p>58 Surigao del Norte</p> <p>59 Misamis Occidental</p> <p>60 Misamis Oriental</p> <p>61 Agusan del Norte</p> <p>62 Bukichen</p> <p>63 Agusan del Sur</p> <p><b>XI SOUTHERN MINDANAO</b></p> <p>64 Surigao del Sur</p> <p>65 Davao Oriental</p> <p>66 Davao</p> <p>67 Davao del Sur</p> <p>68 South Cotabato</p> <p><b>XII CENTRAL MINDANAO</b></p> <p>69 Lanao del Norte</p> <p>70 Lanao del Sur</p> <p>71 Maguindanao</p> <p>72 North Cotabato</p> <p>73 Sultan Kudarat</p> <p><b>NATIONAL CAPITAL REGION (NCR)</b></p> <p>Manila</p> |
|---|--|



## 略 語 表

DA	Department of Agriculture	農業省
DAR	Department of Agrarian Reform	農地改革省
DBM	Department of Budget and Management	予算管理省
DBP	Development Bank of the Philippines	フィリピン開発銀行
DENR	Department of Environment and Natural Resources	環境天然資源省
DepED	Department of Education	教育省
DFA	Department of Foreign Affairs	外務省
DILG	Department of Interior and Local Government	内務自治省
DOF	Department of Finance	財務省
DOH	Department of Health	保健省
DPWH	Department of Public Works and Highways	公共事業道路省
DSWD	Department of Social Welfare and Development	社会福祉開発省
EO	Executive Order	大統領令
GEM	Growth with Equity in Mindanao	ミンダナオ公平開発事業
IRA	Internal Revenue Allotment	内国歳入割当金
IRR	Implementation Rules and Regulations	実施細目
LCP	League of Cities of the Philippines	市連合
LGC	Local Government Code	地方自治法
LGPMS	Local Governance Performance Management System	地方自治体パフォーマンス管理システム
LGSP	Local Government Support Program	地方自治体支援事業
LGU	Local Government Unit	地方自治体
LMP	League of Municipality of the Philippines	ムニシパリティ連合
LNB	Liga ng mga Barangay sa Pilipinas	バラングイ連合
LPP	League of Provinces of the Philippines	州連合
MDF	Municipal Development Fund	ムニシパリティ開発基金
MDFO	Municipal Development Fund Office	ムニシパリティ開発基金事務局
MOA	Memorandum of Agreement	覚 書
OCD	Oversight Committee on Devolution	分権化監視委員会
OSR	Own Source of Revenue	独自財源
PDAF	Priority Development Assistance Fund	優先開発支援資金
PENRO	Provincial Environment and Natural Resources Office	州環境天然資源事務所
PPDC	Provincial Planning and Development Coordinator	州計画開発調整官
RA	Republic Act	共和国法
RFU	Regional Field Unit	地方現場事務所
RPT	Real Property Tax	固定資産税
SEF	Special Education Fund	特別教育基金
ULAP	Union of Local Authority of the Philippines	地方自治体連盟

# 目 次

序 文  
地 図  
略語表

第1章 プロジェクト形成調査団の派遣	1
1-1 調査団派遣の背景と目的	1
1-2 団員の構成	1
1-3 調査の実施方法	1
1-4 調査日程	2
1-5 主要面談者	4
第2章 フィリピンにおける地方分権・地方開発／地方行政の状況	7
2-1 地方行政の歴史と地方分権法	7
2-2 地方行政制度の概要	8
2-2-1 地方自治体の階層	8
2-2-2 地方自治体の組織体制	10
2-2-3 その他の組織	14
2-3 地方自治体の業務	15
2-3-1 地方での事務の役割分担	15
2-3-2 事務権限委譲による人の異動	21
2-4 中央地方財政関係の概要	22
2-4-1 地方自治体の財政	22
2-4-2 内国歳入割当金（Internal Revenue Allotment：IRA）	26
2-5 地方分権・地方開発に係る施策	29
2-5-1 開発計画制度	29
2-5-2 中央からの地方分権化のモニタリング	34
2-5-3 内務自治省（Department of Interior and Local Government：DILG）	35
2-5-4 地方自治体側からの施策	37
2-5-5 クラスター開発手法	37
2-6 地方分権・地方開発／地方行政をめぐる今後の課題	39
2-6-1 財源不足	39
2-6-2 民間資源との連携不足	39
2-6-3 中央政府との連携不足	40
2-6-4 地方自治体の行政能力不足	40
2-6-5 不十分な住民参加	40

第3章 地方分権・地方開発／地方行政能力向上に対する協力	41
3-1 フィリピン政府開発政策における地方分権・地方開発／地方自治体能力向上の位置づけと最近の動き	41
3-2 フィリピンでの我が国のこれまでの協力	42
3-3 フィリピンでの他ドナー・NGOの援助動向	43
3-4 類似プロジェクト実施体制分析	47
〈他ドナープロジェクト事例1〉 KALAHI-CIDSS：KKB	50
〈他ドナープロジェクト事例2〉 Local Government Support Program：CIDA-LGSP	53
3-5 地方分権・地方開発／地方行政能力向上への協力における留意点	58
第4章 JICA 案件形成の方向性	61
4-1 プロジェクト対象候補地域の抽出・選定への調査	61
4-1-1 案件形成調査全体の流れ	61
4-1-2 選定のポイント	62
4-2 地域ごとの優先課題の選定	64
4-2-1 ダバオ地域	64
4-2-2 カガヤンデオロ地域	66
4-2-3 イロイロ州	67
4-2-4 内務自治省	70
4-3 まとめ	70
付属資料	
1. プロ形ワークショップ報告書（ダバオ・カガヤンデオロ）	75
2. 要請案件調査票（ダバオ）	139
3. 要請案件調査票（カガヤンデオロ）	142
4. 要請案件調査票（イロイロ）	145
5. 要請案件調査票（内務自治省）	148
6. プログラム概要表（例）	151

# 第1章 プロジェクト形成調査団の派遣

## 1-1 調査団派遣の背景と目的

フィリピン共和国（以下、「フィリピン」と記す）は、1991年に地方自治法を施行し、中央政府から地方自治体に対し、各種開発事業はじめ特定の規制・許認可権まで含めてより多くの権限を委譲することにより、地方自治と地方分権の確立をめざしてきた。しかしながら、委譲された権限に比し予算・人員等の資源配分が不十分なこと、地方自治体の能力向上が十分達成されていないこと、地方自治体が政治による影響を受けやすいことなどから、同法施行後15年を経た現在においても、地方分権化は必ずしも期待された効果をあげていない。貧困が依然として地方に偏在している状況にあり、貧困削減を「basic task」と位置づける現アロヨ政権は、地方分権及び地方開発を最重要政策として取り組んでいる。

我が国は1990年後半より地方分権化支援を開始し、国別援助計画（2000～2004年）においては、地方自治体能力向上による地方分権の推進を対フィリピン援助計画における4つの重点分野の1つ「行政能力の向上と制度づくり」に資する重要な課題と位置づけ、セブ州地方部活性化プロジェクト（技プロ）、内務自治省（DILG）への個別専門家派遣等各種協力を実施してきた。

2004年6月からは、貧困削減や格差の是正に更に資する協力を展開するため、また、人間の安全保障の観点から人々に直接届く協力をめざすにあたって、中央からのアプローチのみならず、より地域に着眼した案件形成が必要との認識の下、「地方分権・地方開発」プログラムに係る企画調査員を派遣した。当該企画調査においては、過去の協力の成果を踏まえ、他ドナー及び関係機関との協議・調整を行いつつ、アプローチの方法を考察し、地方自治体及びコミュニティによる地域の課題対応能力の向上をめざすプロジェクトの候補地として複数の対象地域の選定を進めてきた。

かかる背景の下、今般、本プロジェクト形成調査団を派遣し、情報収集・分析、先方関係者との十分な対話を通じ、それらプロジェクト候補地から絞り込みを行い、対象地域における協力計画案を取りまとめた。

## 1-2 団員の構成

担当	氏名	所属
団長／総括	吉田 勝美	JICA フィリピン事務所 次長
地方分権／地域開発	小野 雅裕	JICA フィリピン事務所 企画調査員
企画調整	折田 朋美	JICA アジア第一部東南アジア第二チーム 職員
地方行政強化・ コミュニティ開発	奥田 浩大	財団法人国際開発センター 主任研究員

## 1-3 調査の実施方法

本調査においては、まず当該分野の協力のあり方を考察する基本情報として、地方分権に係る諸制度・政策、地方自治体の現状について、また、併せて他ドナー・NGOの援助動向について概観し、個別のプロジェクト形成に際し、取り組むべきアプローチや対象につき改めて整理した。次に、それらを踏まえ、可能性のある11の案件から絞り込みを行い、複数の対象地域において実

施機関とワークショップ・コンサルテーションを繰り返すことにより協力計画案を取りまとめた。

具体的には、それまでに実施していた企画調査を最大限活用しながら、①文献調査（既存資料、ウェブデータ収集等）、②聞き取り調査（内務自治省、各ドナー等）、③ワークショップ・コンサルテーション（地方自治体、NGO等）を通じて実施した。

#### 1-4 調査日程

調査期間：2005年5月30日から7月2日まで（折田団員：5月29日から6月4日まで）

日順	月日	曜日	業務内容	宿泊地
1	5/30	月	移動 JL741（東京 9:40 - マニラ 13:30） 15:30 JICA フィリピン事務所訪問 16:00 JICA フィリピン事務所：所長あいさつ 17:30 JICA フィリピン事務所：打合せ（小野企画調査員）	マニラ
2	5/31	火	10:00 NEDA Public Investment Staff 訪問 PM JICA フィリピン事務所：これまでの経緯と方針打合せ（殿川、加瀬、折田、小野）	マニラ
3	6/1	水	10:00 DILG-BLGD 14:00 DILG-OPDS	マニラ
4	6/2	木	AM 資料分析 14:00 DILG-BLGS	マニラ
5	6/3	金	9:00 日本大使館（石井書記官） PM JICA フィリピン事務所：今後の進め方についての打合せ（折田、小野）	マニラ
6	6/4	土	資料精読／地方調査準備	マニラ
7	6/5	日	資料精読／地方調査準備	マニラ
8	6/6	月	移動 マニラ 9:05 - イロイロ 10:10 15:00 バナテ湾資源管理組合（デイナイスホテル）	イロイロ
9	6/7	火	8:00 州知事訪問 10:30 バナテ湾資源管理組合訪問 14:00 イロイロ都市圏開発評議会（市庁舎内）	イロイロ
10	6/8	水	10:00 GTZ（ビサヤ海海洋資源管理プロジェクト事務所） 13:30 バナテ湾資源管理組合及び州計画開発局（州庁舎内） 15:30 イロイロ都市圏開発評議会ワークショップ（グランドホテル）	イロイロ
11	6/9	木	AM 資料整理 14:00 イロイロ都市圏開発評議会（市庁舎内） 16:00 バナテ湾資源管理組合及び州計画開発局（州庁舎内）	イロイロ
12	6/10	金	移動 イロイロ 10:50 - マニラ 13:30 頃（遅延） 14:30 DILG-OPDS	マニラ
13	6/11	土	資料整理	マニラ
14	6/12	日	移動 マニラ 15:40 - ダバオ 17:25	ダバオ
15	6/13*	月	15:00 ダバオ総合開発プログラムプレゼンテーション	ダバオ



日順	月日	曜日	業務内容	宿泊地
16	6/14	火	終日 ダバオ総合開発プログラム：関係者間でのブレインストーミング	ダバオ
17	6/15	水	終日 ダバオ総合開発プログラム	ダバオ
18	6/16	木	終日 ダバオ総合開発プログラム	ダバオ
19	6/17	金	8:30 ダバオ総合開発プログラム 移動 ダバオ 13:05 - マニラ 14:45 19:00 JICA フィリピン事務所：打合せ（小野企画調査員）	マニラ
20	6/18	土	資料整理	マニラ
21	6/19	日	移動 マニラ 12:35 - カガヤンデオロ 14:05	カガヤンデオロ
22	6/20	月	終日 カガヤンデオロ州政府計画開発局、バライ・ミンダナオ：関係者間でのブレインストーミング	カガヤンデオロ
23	6/21	火	終日 カガヤンデオロ州政府計画開発局、バライ・ミンダナオ	カガヤンデオロ
24	6/22	水	終日 カガヤンデオロ州政府計画開発局、バライ・ミンダナオ	カガヤンデオロ
25	6/23	木	終日 カガヤンデオロ州政府計画開発局、バライ・ミンダナオ	カガヤンデオロ
26	6/24	金	移動 カガヤンデオロ 12:20 - マニラ 13:45 19:00 JICA フィリピン事務所：打合せ（小野企画調査員）	マニラ
27	6/25	土	資料整理	マニラ
28	6/26	日	資料整理	マニラ
29	6/27	月	11:00 JICA フィリピン事務所：打合せ（小野企画調査員）	マニラ
30	6/28	火	11:00 JICA フィリピン事務所：打合せ（小野企画調査員） 14:00 DILG-BLGS 15:30 DILG-BLGD	マニラ
31	6/29	水	移動 マニラ 10:20 - ダバオ 12:05 13:00 ダバオ総合開発プログラム	ダバオ
32	6/30	木	終日 ダバオ総合開発プログラム	ダバオ
33	7/1	金	移動 ダバオ 7:40 - マニラ 9:05 13:30 JICA フィリピン事務所：小野企画調査員への作業結果引き継ぎ、精算業務 14:00 JICA フィリピン事務所：業務報告（吉田、殿川、加瀬、小野） 15:30 日本大使館訪問（石田専門調査員）	マニラ
34	7/2	土	移動 JL742 マニラ 14:20 - 東京 19:35	(東京)

NEDA：国家経済開発庁

DILG-BLGD：内務自治省地方自治体開発局

DILG-OPDS：内務自治省プロジェクト開発支援局

DILG-BLGS：内務自治省地方自治体監督局

GTZ：ドイツ技術協力公社

\*：6/13は大統領令で急に休日に指定された。

## 1-5 主要面談者

### [東京]

#### (1) 外務省

岩澤 俊輔	経済協力局技術協力課外務事務官
藤田 聡	経済協力局国別開発協力第一課外務事務官

#### (2) 国際協力機構 (JICA)

向井 一朗	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム長
会津 菜穂	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム
伊藤 圭介	農村開発部第一グループ水田地帯第二チーム
関 智宏	社会開発部第一グループガバナンス・ジェンダーチーム長
根岸 精一	社会開発部第三グループ運輸交通第一チーム
勝又 晋	アジア第一部第一グループ東南アジア第二チームチーム長
江崎 千絵	アジア第一部第一グループ東南アジア第二チーム
保科 秀明	国際協力総合研修所国際協力専門員 (開発計画・地方分権)

### [マニラ]

#### (1) 国家経済開発庁 (National Economic Development Authority : NEDA)

##### Public Investment Staff

Jonathan Uy (U)	Director III
Florante G. Igtiben (I)	Chief-Asia Pacific Division
JoAnne P. Tolentino	Economic Development Specialist

#### (2) 内務自治省 (Department of Interior and Local Government : DILG)

##### 1) 地方自治体開発局 (Bureau of Local Government Development : BLGD)

Manuel Q. Gotis, Cesos IV	Director III
Susita G. Bulawit	Local Government Operations Officer VII

##### 2) 地方自治体監督局 (Bureau of Local Government Supervision : BLGS)

Rolando M. Acosta, Cesos II	Director and LGPMS Champion
Vivian P. Suansing	Leagues Assistance Division
Joyce Mary T. Aguilar	Clerk II
Elenora A. Velasco	Executive Assistant, Administrative Service

##### 3) プロジェクト開発支援局 (Office of Project Development Services : OPDS)

Rolyn Q. Zambales	Assistant Director
Ranulfo G. Garcia	Project Manager, Water Supply and Sanitation PMO
Rosalina S. Ilaya	LGU IV and RPDP Coordinator
Josephine R. Joanite	Project Team Leader, MISDP
Noli C. Laurio	Assistant Project Team Leader, MISDP

(3) 在フィリピン日本大使館

石井 秀明	二等書記官
石田 宗俊	経済班専門調査員

(4) 国際協力機構 (JICA)

松浦 正三	フィリピン事務所所長
殿川 広康	草の根事業班
加瀬 晴子	企画・調整班
Rey Gerona	In-House Consultant, Planning & Coordination Section

[イロイロ]

(1) Banate Bay Resource Management Council, Inc. (BBRMCI)

Raul “Boboy” C. Tupas	Municipal Mayor, Batac Viejo, Iloilo / Chairman, Banate Bay Resource Management Council, Inc. / President, League of Municipalities - Iloilo Chapter / Vice President for the Visayas, National League of Municipalities
Mary Lon B. Larroza	Executive Director
Jane Ruth Martinez	Staff

(2) Provincial Government of Iloilo

1) Office of the Governor

Hon. Niel D. Tupas, SR	Governor, Province of Iloilo
Agapito “Pepe” R. Tioco	Investment Coordinator

2) Provincial Planning & Development Office

Mario N. Nillos	Department Head
Evelina D. Sustento	Planning Officer IV

(3) Metropolitan Iloilo Development Council (MIDC)

MA. Cristina V. Octavio	Asst. Executive Director
Joie P. Magbanua	Finance & Admin. Officer
Tonette J. Colmenares	Project Support Staff

(4) City Government of Iloilo

1) Office of City Mayor

Francis T. Cruz	Executive Assistant
-----------------	---------------------

2) City Planning and development Office

Jose Roni S. J. Peñalosa	City Planning and Development Coordinator
--------------------------	---

(5) Canadian Urban Institute, Philippines

Francis E. Gentoral	Regional Manager
---------------------	------------------

(6) GTZ project

Department of Fisheries and Aquatic Resources VI / Visayan Sea Coastal Resources & Fisheries Management Project (VisSea)

Remia A. Aparri                      Project Manager

[ダバオ]

(1) Davao Integrated Development Program (DIDP)

Wendel E. Avisado                      Executive Director, DIDP / City Administrator, City of Davao

Grace L. Magalona                      Project Development Officer III ENGR.

Nanette B. Digao                      Project Development Officer III ENGR.

Office of the City Planning & Dev't Coordinator

Leila Sardoma-Abatayo                      Acting Division Head, Plans & Programs Division ARCHT.

(2) Mindanao Economic Development Council (MEDCo)

Therralyn D. Googuin                      OIC, Compostela Valley

Joy C. Manabat                      PEO, Nabuntukan, Davao Sur

Isabel O. Camocamo                      PPDO

Abito D. Bernksor                      DILG XI, Davao City

Rick R Flores                      MINCODE, Davao City

Miguel S. Herrera III                      NEDA XI, Davao City

(3) National Economic Development Authority (NEDA) Region 10 (Northern Mindanao)

Ro-ann A. Bacal, Ces0 IV                      Director III

[カガヤンデオロ]

(1) Provincial Government of Misamis Oriental

Provincial Planning and Development Office

Cynthia Viajar-Abavil                      OIC

Catherine C. Fonollera                      Staff

(2) Balay Mindanaw Foundation Inc.

Ariel C. Hernandez                      Executive Director

Stanley B. Uriarte                      PUCHD

Charmaine Mae "XX"D. Baconga                      RCEO

## 第2章 フィリピンにおける地方分権・地方開発／地方行政の状況

### 2-1 地方行政の歴史と地方分権法

フィリピンでは独立後早くから分権化の試みは始められたが、本格的な地方分権が始まったのは、1991年の地方自治法<sup>1</sup>（“The Local Government Code of 1991 (LGC)” Republic Act No. 7160）が施行されて以降と考えることができる。この法律は、1987年施行のフィリピン憲法において「すべての地方自治体は自治権を有する」と定めたことに基づいており、1991年10月10日に当時の大統領コラソン・アキノ氏がサインし、1992年1月1日をもって発効した。その法律制定のマクロ的な要因として、当時のアキノ政権の一連の民主化（脱マルコス化）、1980年から受け入れられた世界銀行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感受性<sup>2</sup>があげられている。

表2-1 1991地方自治法の構成

	1991地方自治法 全4巻 536節
1巻	効果的な地方自治のための政策、行政過程とメカニズム
2巻	委譲権限・事務に対して必要な予算のため、税収及び他の歳入権限に係る行政構造
3巻	地方自治体組織構造の詳細及び選挙で選ばれた職員と指名職員の権限と義務
4巻	地方分権法の迅速な実施についての準備・手続き

出典：“Decentralization:the Philippine experience”, Teresita M. Mistal, 2001, Phillipnes を基に小野作成

目的は中央の権限集中抑制による地方開発の効率化、中央から地方への適正な資源配分及び促進による地域格差の是正、住民参加促進による地方主体の開発促進であり、保健医療・経済基盤整備・農業普及・社会福祉・環境政策・観光開発等の分野中心に権限委譲がなされ、職員、資産、施設、資機材も移管された。

その施行後の実際の直接効果として指摘されている点<sup>3</sup>は、以下のとおりである。

- ・地方自治体の主な収入である内国歳入割当金（IRA）増加と歳入基準見直しによる地方自治体の歳入増加
- ・内国歳入割当金の予算管理省（DBM）からの地方自治体（LGU）への自動送金
- ・バランガイ（最小行政単位）行政システムの向上
- ・下位（5、6）収入クラスのマニシパリティ及びバランガイへの技術支援計画設立
- ・マニシパリティとバランガイの地方開発評議会<sup>4</sup>（LDC）の重要性認識
- ・地方自治体と内務自治省（DILG）との関係変化、規制関係から支援的な役割へと変化
- ・中央省庁と地方自治体の関係変化があげられ、中央省庁が脇役、地方自治体が計画の推進役へと変化

<sup>1</sup> フィリピンでは1983年に一度、地方自治法（“Local Government Code of 1983”）が制定されており、1991年の地方自治法は、1983年の地方自治法及び関連する法案を、整理し改訂を加えたものである。そこで現行の地方自治法を引用するときには1991という年度が明示されることが多い。

<sup>2</sup> 「地方行政と地方分権」報告書（p.117）、国際協力機構、2001

<sup>3</sup> 「地方行政と地方分権」報告書（p.119）、国際協力機構、2001

<sup>4</sup> 2-5で後述。

- ・ 地方自治体の企業化精神の向上
- ・ 1,600 団体以上の NGO/PO（民衆組織）が政府から認可

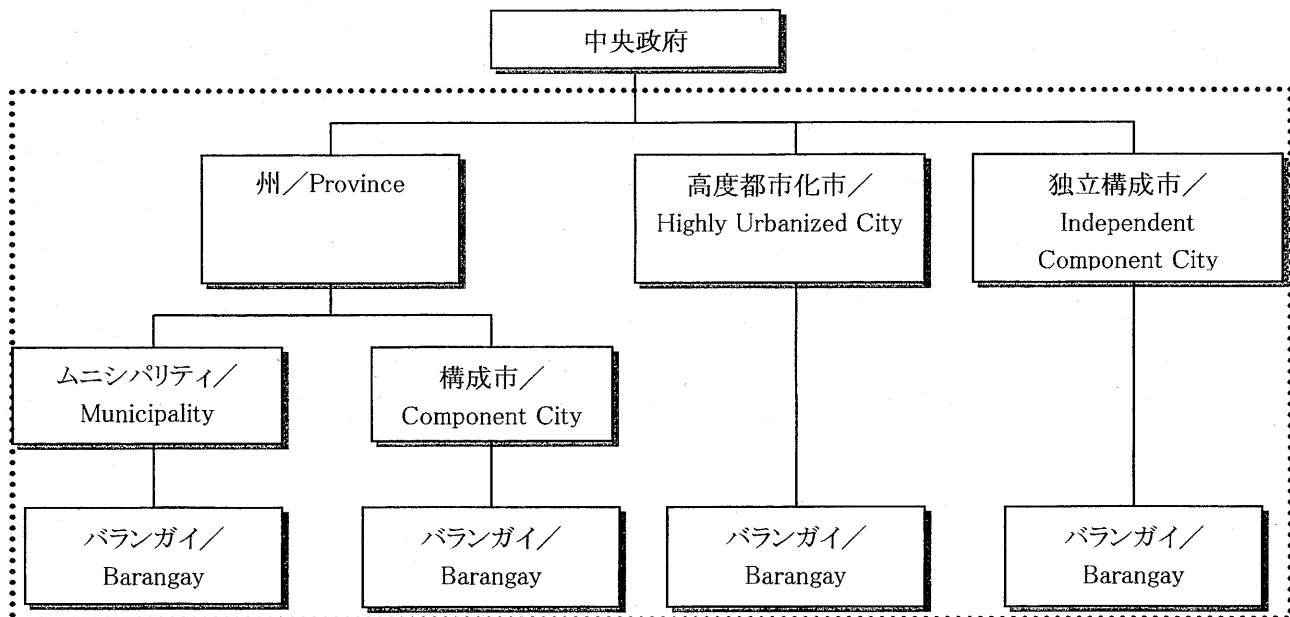
その他、中央政府は権限・事務の委譲によって、これを業務改善、行財政効率化の契機とし、中央集権イメージを払拭し地方の不満を回避する手段として考えた。地方政府側は中央に対する発言力の増大、地方（ニーズに合った）イニシアティブの発露をねらった。フィリピンへの支援を実施する国際機関やドナーは、中央政府からの権限・事務の委譲を「民主化」「グッドガバナンス」「参加型開発」等の援助指針の概念に結びつく手段として考えている。また制度疲労を来している中央政府に変わり、経済的に安定し投資収益が見込める富裕地方や大都市への個別アプローチの契機と考えている<sup>5</sup>。

地方自治法施行後14年以上経過した現在、地方分権状況はある程度安定しているといえる。その半面、実際には、特に地方部の現状に合わないなど制度的な問題もいくつか明らかになってきた。本章では、現行制度を述べ、あわせていくつかの問題点を取り上げる。第3章でフィリピン政府や各ドナーの動きを述べ、それらを背景に実施した、具体的なプロジェクト形成調査について第4章で述べる。

## 2-2 地方行政制度の概要

### 2-2-1 地方自治体の階層

1991年の地方自治法の施行に合わせて、それまでは正式な行政単位とは見なされていなかった村落に当たるバランガイ（Barangay）<sup>6</sup>も、最小の行政単位に格づけされることになり、地方自治体の階層は図2-1、表2-2に示すことができる。この地方自治体を「Local Government Unit : LGU」と総称している。ここでは一般地方自治体（州、市、ムニシパリティ、バランガイ）を総称して地方自治体と表現する。



出典：奥田作成

図2-1 地方行政組織の構造（点線内が LGU と呼ばれる地方自治体）

表 2 - 2 地方自治体の設置条件

	年間歳入	人 口	面 積
州	2 千万ペソ以上	25 万人以上	2,000km <sup>2</sup> 以上
市*	2 千万ペソ以上	15 万人以上	100km <sup>2</sup> 以上
ムニシパリティ	250 万ペソ以上	2 万 5 千人以上	50km <sup>2</sup> 以上
バランガイ	2 千以上の人口をもつ集落隣接地域 (マニラ首都圏は 5 千以上) * 例外あり		

\* 市のなかで、規模により高度都市化市、独立構成市、構成市に分かれており、高度都市化市は人口 20 万人以上、年間収入が 5,000 万ペソ以上が条件となっている。

出典：「ASEAN 諸国の地方行政」(p.130)、自治体国際化協会、2004 を基に小野作成

地方自治体の構成を見ると、州の下にムニシパリティあるいは構成市があり、それぞれの下にバランガイがあるという構成が基本となる。しかし、これに加えて、行政機構上は州と同じ階層と見なされる高度都市化市、独立構成市があるが、日本の政令指定都市的な色彩をもち、州知事の監督を受けない<sup>7</sup>。この結果、たとえ地域的には州の範囲に含まれる市であっても、それが高度都市化市あるいは独立構成市であれば、行政上は独立しているという状況が生まれ、地理的区分と行政的区分が一致しないという状況が見られる。

また、行政単位ではないが、歴史的経緯によりいくつかの州・高度都市化市・独立構成市の地理的な集まりに日本でいう近畿地方・中部地方といったようなリージョン (Region) という単位が存在する。行政機構上はリージョン政府というものは存在しないが、中央省庁の出先機関はリージョンごとに配置されているし、のちほど説明する開発計画作成のための開発評議会についても、リージョン開発評議会 (Regional Development Council : RDC) が存在する。また、リージョンと同格に見なされるが中央政府から予算配分を受ける行政区分として、共和国法により 3 つの行政区 (ムスリム・ミンダナオ自治区、マニラ首都圏、コルデリヤ行政区) が指定されている。州規模以上で知事が存在しているのはムスリム・ミンダナオ自治区のみであり、法人格をもっているムスリム・ミンダナオ自治区政府とマニラ首都圏政府は特別地方自治体と呼ぶことができる。この状況を 2005 年 3 月時点で見ると表 2 - 3 のようになる。

<sup>5</sup> 松井和久「インドネシア研究」第 4 章地方分権化の現状と課題 (p.42)

<sup>6</sup> 50 ~ 100 世帯から成ることが多い。

<sup>7</sup> 高度都市化市は NCR (首都圏) (13)、アンヘレス、オロンガポ、ルセナ、イロイロ、パコロド、セブ、マンダウエ、ザンボアンガ、イリガン、ブツアン、バギオ、カガヤンデオロ、ダバオ、ジェネラルサントスの 27 市。独立構成市はサンチャゴ (イサベラ)、ナガ、オルモック、コタバトの 4 市 (高度都市化市とともに州と同格といわれ州の監督を受けない)。構成市 (86 市) は実質的にムニシパリティと同等の扱い。

表 2-3 階層別地方組織数

区 分	数
リージョン／行政区	14 リージョン： 3 行政区： ・ Metro Manila Development Authority (MMDA) ・ Cordillera Administrative Region (CAR) ・ Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM)
州	79 州
高度都市化市／独立構成市／構成市	27 市／4 市／86 市
ムニシパリティ	1,500 ムニシパリティ
バラングイ	41,975 バラングイ

出典：National Statistical Coordination Board ホームページ <http://www.nscb.gov.ph/panguna.asp> より小野作成

表 2-3 から明らかなように、フィリピンの場合、国土面積及び人口に比して地方自治体の数が非常に多いという研究者も多い。しかも、その数は頻繁に増減（主に増加）しており<sup>8</sup>、正確な数を把握することが難しい。例えば 10 年前の地図と現在の地図を単純に比較しても州の数は増加している。特にバラングイの数は、あまりに数が多くそれぞれが小さいことに加え、地方自治体として認められれば、あとに述べる内国歳入割当金（Internal Revenue Allotment：IRA）を自動的に得られることから、実態のない登録だけの（行政機能していない）バラングイも存在しているといわれており、実質的な数は分からないともいわれている。

このように地方自治体が細分化されることによって何が起きるかであるが、まず各自治体の予算規模が小さくなりがちであることが指摘される。そして、予算（や人材）の限界により、中央省庁から地方自治体に移管された機能を十分に果たせない状況も発生している。森林、河川流域など共有資源（Commons）の管理や地域開発、インフラ開発の面においても、多くの自律的な地方自治体が存在することは、それだけ関係者間の調整が難しくなることを示唆している。

## 2-2-2 地方自治体の組織体制

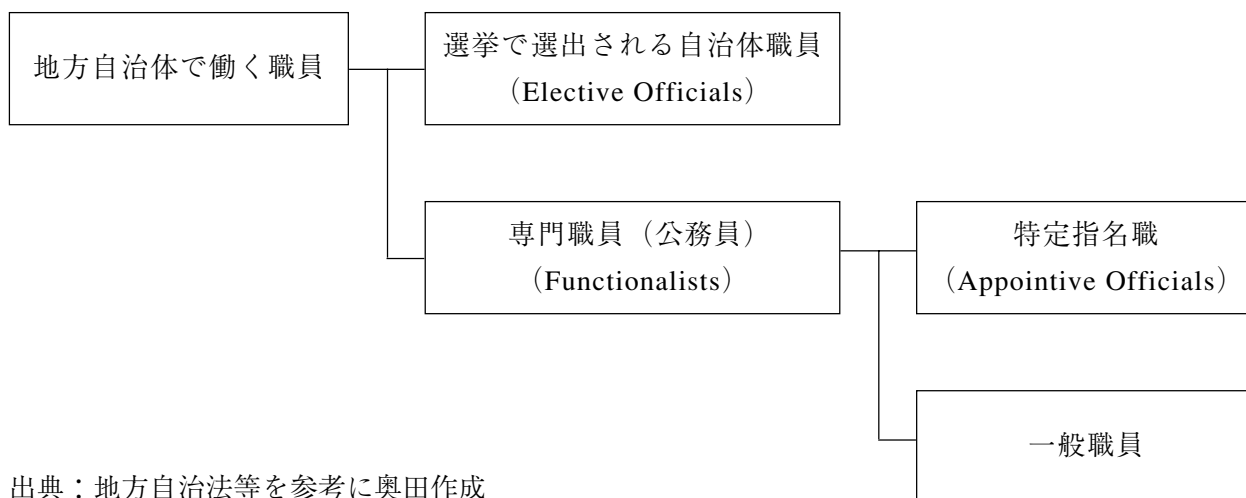
地方自治体の個々の組織体制を見た場合、州、市、ムニシパリティという地方行政機構の各階層で職員数は異なるが、組織図の形自体は類似している。これは、地方自治法及び地方自治法施行細則のなかに、地方自治体の基本的な機能とその中心となる職位（ポジション）が規定されていることによるものである。

1991 年の地方自治法には、各階層の地方自治体に中央から移管された機能、各地方自治体が果たすべき役割に加えて、主要な専門職位（ポジション）が規定され、その職位に就くために要求される資格要件が決められている。言い換えれば、組織の中に機能別にまず部・課・係が設置され、それぞれの部署の機能に合わせた人材が配置されるというより、まず主要機能を担うべき人材が配置され、その人材を中心に部署が構成されていく<sup>9</sup>。おそらくこの点に影響さ

<sup>8</sup> 面積・人口・収入等の指標を前提として、州・市・ムニシパリティは 8 つのステップで増減する：①地元の下院議員から LGU 分割議案が出され②院内委員会にて検討③報告書提出④両院で可決⑥住民投票⑦大統領令（RA）で実現。バラングイに関しては州・市の範囲で決定でき、LGU の名前の変更は地方議会レベルで可能である。現在は地方予算の混乱を避けるため、大統領令により LGU の分割議案は休止されている。



れ、フィリピンの地方自治体では、例えば「Engineer Office」のように、××の執務室といった名称の部署が多く見られる。このような地方自治体で働く職員<sup>10</sup>は、その選出方法等から見ると以下のように分かれる。



出典：地方自治法等を参考に奥田作成

図 2 - 2 地方自治体職員の区分

選挙で選出される自治体職員の代表的なものは知事や市長といった首長であり、これ以外の職位で選挙によって選出される必要があるのは副首長、地方議会議員である。在職権は、任期3年最長3期まで、したがって最長9年間となっている。なお、この職位に就くために要求される資格要件は、年齢とフィリピンの市民権のみとなっている。

これに対して、選挙で選出されない地方自治体職員は、「専門職員 (Functionalists)」と呼ばれ、終身在職権をもっている。専門職員のなかでも特に主要な職位 (ポジション) 及び各部署の長は、特に「特定指名職員 (Appointive Officials)」と呼ばれ、地方議会の過半数の同意を得て、首長によって指名される。その他の契約職員等は一般職員と呼ぶことにする。

これら特定指名職員については、地方自治法及び地方自治法施行細則において、その職位に就くための資格要件が明確に定められている<sup>11</sup>。資格要件は、学歴や資格に加え、実務経験年数を要求しており、例えば「計画・開発調整官 (Planning and Development Coordinator)」になるためには「認可された単科大学あるいは総合大学の卒業資格 (都市計画、開発学、経済学、行政学あるいはこれらに関連した分野が望ましい) 及び第1グレードの公務員資格あるいは同等の資格をもつこと。また、開発計画あるいは関連分野で、州及び市の計画・開発調整官の場

<sup>9</sup> 組織論的に考えると、ある組織全体で果たさなければならない目的を機能に分化し、部・課・係などの区分で部署を設置し、それぞれの部署に人員を配置して、配置された人員間で業務を分担するというのが通常の流れである。これに対してフィリピンの地方自治体では、主要な専門職位 (ポジションあるいはポスト) の機能が明示されているが、部署としての機能が明示されるわけではないという特徴がある。

<sup>10</sup> Officerという表現になっているので職員と表現しているが、例えば州知事は日本と同様にむしろ政治家と理解した方が正しい。ただし、日本では官吏 (ビューロクラット) とその機能のうえで意思決定を行う首長は基本的には独立しており、首長が変わったからといって通常自治体機能が変化することはないが、フィリピンの場合この境目は不明確であり、ビューロクラットの独立性は不明確なように思われる。

<sup>11</sup> 例えていえば、職能資格制度によって課長になるための条件が指定されているようなもので、フィリピンの場合はこの一部が「法律」のなかに規定されていることになる。

合は最低5年、ムニシパリティの計画・開発調整官の場合は最低3年の経験を有すること」という条件をクリアする必要がある。収入役の場合のみ、首長が提示する3名の候補から中央政府財務長官が任命する。

なお、特定指名職員については、必ず指名しなければいけない職位（Mandatory Appointive Officials）と地方自治体ごとの判断によって指名することができる職位（Additional Appointive Officials）が定められている。これを表2-4に示す。

表2-4 特定指名職員

	州	市	ムニシパリティ	バランガイ
必須： Mandatory	1. 州議会議員 2. 収入役 3. 査定官 4. 会計役 5. 予算担当官 6. 計画・開発調整官 7. エンジニア 8. 保健医療担当官 9. 行政官 10. 法務官 11. 農業担当官 12. 社会福祉・開発官 13. 獣医 14. 総務担当官	1. 市議会議員 2. 収入役 3. 査定官 4. 会計役 5. 予算担当官 6. 計画・開発調整官 7. エンジニア 8. 保健医療担当官 9. 市民登記官 10. 行政官 11. 法務官 12. 社会福祉・開発官 13. 獣医 14. 総務担当官	1. ムニシパリティ議会 議長 2. 収入役 3. 査定官 4. 会計役 5. 予算担当官 6. 計画・開発調整官 7. エンジニア若しくは 建設担当官 8. 保健医療担当官 9. 市民登記官	1. 議長 2. 収入役
任意： Additional	1. 環境・自然資源担当官 2. 建築担当官 3. 情報担当官 4. 組合担当官 5. 人口担当官	1. 建築担当官 2. 情報担当官 3. 農業担当官 4. 人口担当官 5. 環境・自然資源担当官 6. 組合担当官	1. 行政官 2. 法務官 3. 農業担当官 4. 環境・自然資源担当官 5. 社会福祉・開発担当官 6. 建築担当官 7. 情報担当官	

出典：地方自治法及び地方自治法施行細則に従って奥田作成

また、少し複雑であるが、特定指名職員のなかにはさらに、地方自治法施行細則119項に規定されている「同一在職（coterminous）」の特定指名職員という区分がある。これは通常の特指名職員は、一度指名されればそのポジションに長くどまることができるが、「行政官（administrator）」「法務官（legal officer）」「情報担当官（information officer）」の3職種に限っては、首長が交代する時には、自動的にそのポジションを失うというものである。すなわち首長の代のみの行政官が存在するということである。

このようなフィリピン地方自治体の組織体制についての規定を見ると、（理論的には）組織の主要職位には、技術、知識、また経験から見て一定以上の水準の人材が配置されているはずである。

しかし、現実にはいくつかの問題が観察されている。まずは、人材確保の問題である。いくら地方自治法で人材確保が要求されていても、地方自治体、特に収入クラスが低い地方自治体では、要求どおりの人材を確保することが難しい。これは人件費が負担できないということに加え、地方自治体数の多さを考えれば、特に下層の地方自治体（ムニシパリティやバラングアイ）に行けば行くほど、需要と供給の関係から人材確保が困難になるという問題である。州からムニシパリティまで、各層を通していえることは、議会、予算・課税、農業土木や保健、社会福祉等は必須であるが、環境、情報、人口対策担当等は任意となっており、現実的には予算や首長の意向の都合により部局が存在しない地方自治体も存在することが多い。このような地方自治体では、委譲された事務権限の最低限の実施に限界があるケースもあるといわれている。

さらにいえば、人件費面については様々な関連規定間にも矛盾があるように見受けられる。地方自治体職員の人件費は地方自治体の階層にかかわらず、職位と等級が同じであれば同額が保証されるが、一方では地方自治体の歳出のうち人件費に当たる部分は45～55%以内<sup>12</sup>に抑えなければいけないという規定がある。

つまり、一方では質が高く高い給与を保証された人材を雇用するように定めながら、同時に人件費に支出できる金額の上限を抑えている。したがって、歳入・歳出自体の規模が小さい地方自治体では、必ず雇わなければいけないはずの特定指名職員さえも現実的には雇えない可能性がある。

加えて、首長の任命権の強さ<sup>13</sup>という点が指摘される。つまり、組織の果たすべき機能として主要な部分を担い、一度任命されれば長期間その職位にとどまり、したがって長期的視野に立って業務を遂行できるはずの特定指名職員も、首長が交代すると入れ替えられるケースがある。このため、特定指名職員のなかには、首長に逆らうことをおそれ、十分に能力と経験を発揮できない場合もある。別の言い方をすれば、地方自治体政府の官僚組織が、政治と完全に分離していないことがひとつの特徴であり、問題のひとつの源泉である。

首長自身も、3年ごとの選挙で自身の当選を確実にするという意味から、「地方自治法により、地方自治体に徴税権が与えられても、選挙民の反発をおそれて課税を避ける」、「開発のための資金を金融機関から借りることを嫌がる」、「選挙民に成果をアピールするために、短期間で造れて成果が見えやすいインフラ・公共施設を建設する」という傾向があると指摘されている。この問題を更に深刻にしているのは、選挙で選出される地方自治体職員については、特定指名職員のように知識や経験に関して明確な資格要件が要求されていないこともあげられている。このような状況では、選挙民がその人に投票しさえすればだれでも（例えば）州知事になれるという意味では、極めて民主的な制度といえるが、実際には、特定の人物（あるいは一族）にパワーが集中しているケースもあり、選挙民が被選挙者の資質や能力を常に正しく評価し、自由に被選挙者を選択することは困難である。

現実的に見れば、地方部の伝統的統治者である大地主や、国の資源への政治的ネットワークをもち中央のパイプとなる政治家が首長であるケースが多いフィリピンの地方部においては、一見、勢力のある政治家により地域統治の状況は良くも悪くも安定して働いているように見え

<sup>12</sup> この割合は、地方自治体の収入クラスに応じて定められている。

<sup>13</sup> 首長の主な権限は①予算書の作成・提出及び予算執行②議会決議や条例に対する拒否権の行使③官吏の任命・解任④下位の自治体への監督権行使⑤指名・免許・許可の発令⑥事業計画・サービス活動の指揮監督⑦契約の締結である。

るが、実際はそのなかでの行政組織がうまく機能しているかどうか、行政サービスが住民にいきわたっているかなどといった地方自治体の行政能力の判断は、活動内容等を NGO や民間企業等第三者を通して、十分に見極める必要がある。

### 2-2-3 その他の組織

地方自治体の内部の組織ではないが、地方自治体行政に大きくかかわる組織が存在する。まず地方議会であり、サングニアン (Sangguniang) と呼ばれる。州はサングニアン・パンララウイガン (Palalawigan)、市議会はサングニアン・パンガソド (Panlungsod)、ムニシパリティ議会はサングニアン・バヤン (Bayan)、バランガイ議会はサングニアン・バランガイが設置されている。これらは公選議員と各層の代表から任命される議員で構成される。公選議員以外はバランガイ連合会長、青年バランガイ連合会長、女性・労働者層・貧困層からも選出し住民の参加を促している点が特徴である。役割としては下記のような<sup>14</sup>。

- ・内部規則や手続きの制定
- ・条例の制定
- ・予算の審議
- ・首長による地方任命官等の任命の認証・拒否
- ・管轄下の議会への監督権限
- ・地域開発等の重要事項の審議議決

その他、法廷機関として地域住民の意見を取り入れるための機関として義務づけられている委員会がある<sup>15</sup>。

#### ・地域教育委員会 (Local School Board)

教育問題に関する提言などをする役割をもつとともに特別教育基金(自治体の予算5%)の管理と支出を担う組織である。最低1か月に1回は開催される。首長は副会長。

#### ・地域保健委員会 (Local Health Board)

首長が会長で民間関連企業等を含み構成されている。保健衛生問題に関する諮問機関であるとともに議会に対して関連の提言を行う。最低1か月に1度開催されている。

#### ・地域資格付与・入札・裁定委員会 (Local Prequalification, Bids and Awards Committee)

業者に公共事業を行う資格を賦与、入札執行、工事賃金等を裁定する。首長が委員長。

#### ・地域開発評議会 (Local Development Council)

開発計画の点で後述する。

#### ・地域平和秩序維持委員会 (Local Peace and Order Council)

フィリピンの国家統一と安全を脅かす反乱、暴動、犯罪、テロなどの問題を解決するために組織された。

#### ・住民による法制度委員会 (Peoples Law Enforcement Board)

地方自治体での行政官のモラル、秩序を守る (監視する) ための委員会。

<sup>14</sup> 「ASEAN 諸国の地方行政」(p.133)、自治体国際化協会、2004。詳細は「フィリピンの地方自治」自治体国際化協会、1998も参照

<sup>15</sup> 「フィリピンの地方自治」(p.49)、自治体国際化協会、1998

委員会の配置は地方自治体の義務ではあるが、地方自治体によっては首長の意向が強く、形骸化しているところもある。しかし、住民の監視機能として働く制度という点で、首長や自治体行政のいき過ぎを抑制するため、ドナーのなかではこのような法廷委員会の活性化を通じた地方自治体の能力向上を支援しているところも存在する。またそのほかに、任意であるが地域の問題に対応するために各地域で設置している委員会もある。例えば水域管理委員会や廃棄物処理委員会などである。このような委員会の存在を見ていくことによって、その地域での関心（優先課題）がある分野が見えてくる。支援の可能性はこのようなところに視点を置くことも必要である。

## 2-3 地方自治体の業務

### 2-3-1 地方での事務の役割分担

1991年施行の地方自治法により地方自治体に委譲された事務が地方自治法第17条に規定されている。この法律により、①地方自治体の各階層の機能の定義、②中央政府と地方自治体間の歳入配分、③地方自治体の課税権限、④地方自治への市民参画等が具体的に定められ、公共サービス提供等の機能は基本的に地方自治体に移されることになった。地方自治法第17条及び地方自治法施行細則（Rules and Regulations Implementing the Local Government Code of 1991）第25項には、地方自治体の各階層に移管されるべき機能が示されている。

ただし、法律のなかではあくまで例示的に示されており、列挙された業務に限定されるものではないことも同時に述べられている。例えば公共インフラ整備プロジェクトやその他のサービスのプロジェクトにおいて、中央政府の予算で計上されたプロジェクトや特別法律で規定されたもの、国外からのドナー援助のプロジェクトはその限りではなく、地方自治体が実施主体として明示されなければ国の事務として実施できる。

なお、地方自治法施行後、内務自治省（DILG）が作成した詳細規則が示された地方自治法施行細則は、全国自治体連合等を中心とした地方自治体側からの反発もあり、実態はすべての規則が機能しているとはいえない。

移管されるべき機能の主要なものについて、移管前の所管省庁別に簡単に整理すると表2-5のようになる<sup>16</sup>。

---

<sup>16</sup> 地方自治体各層ごとの詳しい移管内容は、地方自治法施行細則第25項に列記されている。

表 2-5 中央省庁から地方移管された主な機能

中央省庁	移管された機能
農業省	農業・漁業指導及び規制、農業・漁業に関する調査、種苗や種畜の調達と配給、農業用水施設の管理、漁民支援
環境天然資源省	森林管理、鉱業支援、環境管理、再森林化プロジェクト、流域管理
保健省	医療保健サービス、医薬品の購入、プライマリー・ヘルス・ケア、地方自治体医療施設の建設、維持管理
公共事業道路省	インフラ施設の維持管理、水供給プロジェクト、地域灌漑プロジェクト
社会福祉開発省	バランガイのデイケアセンター、貧困対策
交通通信省	電話・公共交通登録、規制

出典：Executive Order 507 (date Feb. 24, 1992)

表 2-6 移管された予算

中央省庁	地方移管前予算 (千ペソ)	移管された予算	移管された割合 (%)
農業省	5,210,028	1,160,703	22.28
環境天然資源省	1,941,782	87,558	4.51
保健省	9,991,392	4,079,615	40.83
社会福祉開発省	1,320,708	742,665	56.23
予算管理省	465,379	193,249	41.53
国家狩猟委員会	15,208	616	4.05
合計	18,944,497	6,264,406	33.07

出典：“Decentralization in the Philippines-strengthening Local Government financing and resource Management in the short time”, WB and ADB, 2005 を参考に小野作成、移管された予算については、予算管理省が示した移譲権限に係る予算

表 2-6 からの内容と、地方自治体の事務の内容(表 2-7、8、9)を照らし合わせてみた場合、地方自治体事務はその地域に係るほとんどの事務を行うことができるようになった。しかしその半面、中央政府の限られた省庁の権限委譲であり、また多くの予算も残されている。その点からもまだ中央の事務量が地方自治体の事務内容とオーバーラップしながら一定量残されているといえる。

地方自治体の事務の前に、地理的に同地域に広域的に存在するリージョンでの機関について触れる。広域的な単位であるリージョンは、マニラ首都圏開発庁(MMDA)、ムスリム・ミンダナオ自治区(ARMM)が所掌する地域は自治権が認められ特別地方自治体と呼べるが、14のリージョン及びコルデリヤ行政区(CAR)について法人格はなく一般地方自治体とは呼べず、行政単位ではなく中央省庁の出先機関が便宜的に所掌する地理的単位であり、各リージョンに各中央省庁の出先事務所が設置され、地方においての中央省庁の所掌事務の連絡、調整、実施、管理を行っている。中央政府の地方出先機関として、地方自治体への監督は基準とガイドラインの設置に限定しているが、分権化での例外もいくつかあり、以下のような事務権限もっている<sup>17</sup>。

<sup>17</sup> 「ASEAN 諸国の地方行政」、自治体国際化協会、2004、「アジアの地方制度」(p.134) 森田朗、東京大学出版会

- ・司法大臣は知事や市長の推薦に基づいて顧問を任命する。
- ・会計審査委員会は地方自治体の会計の一切を検査する。
- ・教育省はすべての地方自治体によって建設維持される教育施設について他の公立学校と同じように地方自治体への監督の権限を行使する。
- ・中央政府は直接地方自治体に関与し、中央政府プログラムとプロジェクト及びその他類いの地方自治体による運営上の多様な実質的活動に参加する。
- ・中央の政策、計画、プログラム、プロジェクト、及びその他の活動の遂行に必要な技術的財政的援助を与え、また地方自治体が中央政府に責任を負う技術的事項に関して技術的監督権を行使できる。

その他に特筆すべきは、先に述べたように、中央政府の予算で計上されたプロジェクトや特別法律で規定されたもの、国外からのドナー援助のプロジェクトは地方分権下の地方自治体の事務としての限りではなく、地方自治体が実施主体として明示されなければ国の事務として実施できることが、より地方事務の現状を複雑にしている。

一般地方自治体について州・市・ムニシパリティ・バランガイが存在することは先に述べたが、州は、市とムニシパリティで構成され、各州内の自治体を超えるような広域的な行政サービスや個々の自治体では実施困難な高度なサービスを行う。

州の監督権としては、管轄下の構成市、ムニシパリティ、バランガイについて公的所有物の寄付・売買などの認可、条例制定の審査権等をもつ。州と同等の権限をもつといわれる高度都市化市、独立構成市はこの監督下の類ではない。

高度都市化市、独立構成市はバランガイで構成されムニシパリティと州が行うすべてのサービス、施設管理に加え、通信輸送施設管理と教育、警察、消防業務の運営を行い、地方自治体として最も多くの事務を行う。また、ムニシパリティはバランガイで構成され、構成市の所掌事務についてもムニシパリティと同様となる。バランガイは、基礎自治体であり住民の生活に密接に沿った事務が中心である。

表 2-7 州政府の事務

分野	業務と施設
農業	農業普及や動植物の害虫・病疫からの予防対策を含んだ現地実調査、酪農場、家畜市場、畜産場、人工授精センター、農業・漁業協同組合及びその他の組織に対する支援や適切な技術移転・普及
環境	コミュニティーレベルでの森林計画を規定する森林法、汚染防止法、小規模鉱業法、その他の環境保護法令の執行及び監視、地方における小規模水力発電プロジェクトの実施計画
保健	病院を含むその他保健サービス
社会福祉	帰還者、避難者救済を含む社会福祉サービス、救援活動、人口政策
公共事業	第一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、街横断水路・排水溝・下水・洪水対策・灌漑施設、埋め立てプロジェクト、土地改良プロジェクトの実施
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
住宅事業	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
通信	国家の政策、ガイドラインに基づいた自治体間の電気通信サービス
観光	観光開発促進プログラムの実施
その他	産業調査、産業開発支援サービス、適切な技術移転 コンピューターを使用しての税情報や税徴収事務の向上 信用融資を含む投資支援サービス

出典：地方自治法及び「地方行政と地方分権」研究会報告書（p.115）、国際協力機構



表 2-8 ムニシパリティの事務

分野	業務と施設
農業	<p>農業、漁業関連の支援・普及、現地調査業務及び関連施設の管理：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ バランガイ灌漑設備の整備</li> <li>・ 家畜・家禽・稚魚・種子等の配布</li> <li>・ コメ・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</li> <li>・ モデル農園</li> <li>・ コプラの品質管理、地域の販売経路の改善・開発（特に協同組合を通しての）</li> <li>・ 水・土地資源活用・保全プロジェクト</li> <li>・ 自治体水域内でのマングローブ保全を含めた漁業関連法の執行</li> </ul>
環境	<p>総合社会森林計画に基づくコミュニティーを基礎とした森林プロジェクトの執行：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総合社会林業計画及び類似のプロジェクト</li> <li>・ 50haを超えないコミュニティー森林の管理・監督</li> <li>・ 森林公園・緑地帯の設置及び類似の森林開発計画</li> <li>・ 公共衛生に関連した廃棄物システムの運営、環境管理システムの運営及びその施設</li> </ul>
保健	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1次診療や幼児保健サービスの実施、感染症予防に向けた保健サービス</li> <li>・ 第2次・第3次保健サービスへのアクセス</li> <li>・ 業務提供に必要な医薬品・医療機器等の購入</li> </ul>
社会福祉	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 児童福祉、家族・地域福祉、寡婦福祉、老人福祉、青年福祉、障害者福祉等の社会福祉サービス</li> <li>・ 浮浪者・物ごい、ストリートチルドレン・非行青少年・薬物中毒者の地域社会に根ざした更正プログラム</li> <li>・ 授産プロジェクト及びその他の貧困者対策</li> <li>・ 栄養補給業務、家族計画等</li> </ul>
公共事業	<p>ムニシパリティの住人にとって必要不可欠な道路、橋梁、公共の小中学校、診療所、保健センターを中心とした健康保健施設、共同灌漑設備、小規模貯水池、漁港、深掘り井戸、雨水備蓄槽、上下水道設備、護岸、堤防、排水路、信号や交通標識等の設置</p>
公共建造物・施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ムニシパリティの公的建造物、文化センター、公園、広場、スポーツ施設等の管理</li> <li>・ 公共マーケット、食肉処理場、その他のムニシパリティ公社施設、公共墓地</li> <li>・ 警察署・消防署（分署）、ムニシパリティ監獄の用地</li> </ul>
住宅事業	なし
通信	なし
観光	観光アトラクション等の観光関連施設、その施設に関する設備購入、運営及び安全管理
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公立図書館の維持管理</li> <li>・ 資本投資、就職斡旋、税金、マーケティングなどの各種情報サービス</li> </ul>

出典：地方自治法及び「地方行政と地方分権」研究会報告書（p.114）、国際協力機構

表 2-9 バランガイの事務

分野	業務と施設
農業	・栽培品の配布や、農産品の収集・販売所の運営などの農業支援業務 ・農産品集配・買い上げ場所の運営等
環境	・公衆衛生、環境美化、廃棄物収集に関するサービス及び施設
保健	・バランガイヘルスセンターの維持含む保健業務
社会福祉	・デイケアセンターの管理運営等、社会保健福祉サービス提供
公共事業	・バランガイの道路、橋、水道設備の維持管理
公共建造物・施設	・公衆市場 ・多目的ホールや多目的の舗道、プラザ、スポーツセンター等地域公共施設の管理
住宅事業	なし
通信	なし
観光	なし
その他	・バランガイ裁判の執行 ・情報センター、図書館

出典：地方自治法及び「地方行政と地方分権」研究会報告書（p.114）、国際協力機構

地方分権後、事務の委譲は行われたが、その直後の重要な問題として中央政府／地方自治体の関係の変化があり、一番大きな変化は各階層間の関係の変化である。地方自治法施行前は上位階層の政府／地方自治体は下位階層の政府／地方自治体に対し直接「指揮命令を与える」関係にあったものが、施行後は「技術的・政策的なアドバイスと支援を与える」という位置づけに変わっている。この位置づけの変化は、各地方自治体の独立性・自律性を尊重するという観点によっているが、当時の下位階層の地方自治体から見れば、「上位の政府／地方自治体から指示を受け、行動し、報告すればよかった」のが、「自分たちで企画し、行動し、モニタリングする」必要が生じたわけであり、意識と能力に根本的な変化が要求されたことになる。このような点で地方自治体の能力不足、地方分権の受け皿の問題といったギャップが明らかになっている。

この変化を受け入れ新しい機能を果たすには、当然ながら地方自治体の能力向上・人材の訓練が必要であり、多くのドナーも地方自治体職員を対象に様々な研修を行ってきており、ドナーとして地方部での地方自治体主体のプロジェクトを実施する際は、地方自治体の能力向上・人材育成の観点を効果的に取り入れていくことは非常に重要と認識している。

各セクターのプロジェクトであっても、実施主体である地方自治体に計画・立案・実施・モニタリング・評価及び会計・調達などといった基本的な行政能力が不足している場合は、例えば農業普及員の技術向上といった特殊技術を研修してもその技術を管理・活用する権限をもつ地方自治体の行政部分の受け皿が弱い場合は持続性に不安が残る。さらに、地方自治法により地方自治体でやっていいこと＝やらなくてもいいこと、が多く他の機関とオーバーラップしたりして混在している地方にとっては、地方政治の不安定さを避けるため、地域に（首長や住民による）重要な問題・ニーズであることを踏まえて、首長や住民を巻き込んだ能力向上を図っていくことも重要である。

### 2-3-2 事務権限委譲による人の異動

地方への事務、予算の移管とともに人員についても中央から地方へと異動している。中央省庁に所属しながら地方自治体内に駐在する形になっていた、あるいは中央省庁の出先機関に所属していた専門官が、地方自治体への機能と権限の移管とともに、地方自治体へ転籍させられている。

それでは、どのくらいの数の職員が移籍したかであるが、1993年度の国家歳出計画によれば、関係省庁職員の半数以上が地方自治体に移籍したことになる（表2-10）。

表2-10 移籍した職員数（1992年時点）

省庁名	分権前の職員数	移籍人数	移籍職員数の全体に占める割合（％）
農業省	29,638	17,673	59.63
食肉検査局	404	9	2.23
内閣府	29,234	17,664	60.42
予算管理省	3,532	1,650	46.72
環境天然資源省	21,320	895	4.20
保健省	74,896	45,896	61.28
社会福祉開発省	6,932	4,144	59.78
その他の中央省庁	191	25	13.09
フィリピン闘鶏公社	191	25	13.09
合計	136,509	70,283	51.49

出典：1993 National Expenditure Program, Regional Coordination Staff

地方への事務移管のための異動であるが、現実的にこのような地方自治体への転籍によって何が起こったかを理解するためには、まずフィリピンの公務員は、1989年8月に施行された「職種区分と給与（“Compensation and Position Classification Act of 1989”）」において、「同じ職種、職責に対しては同額の給与を保証すること」、「各職位に就くためには特定の資格要件を満たす必要があること」を念頭に置く必要がある。つまり、この規定では職種は「監督職にある専門職」「非監督職の専門職」「監督職にある準専門職」「非監督職の準専門職」の4つに区分されており、それぞれの職種に対して Grade1 から最高の Grade33 までの等級が定められているが、同職種・同等級に位置づけられる職位については、そのポジションが中央省庁内か、州／市／ムニシパリティ等の地方自治体内かを問わず、就任のために同等の資格要件を要求される代わりに、給与水準は同じであることが定められているわけである<sup>18</sup>。

地方自治法施行による地方分権化との関係で特筆すべきことは、この規定には、「ある公務員が上層の政府から、下位階層の政府に異動した場合も、その待遇は変わらないこと」、「処罰や降格のためにこうした異動を行ってはならないこと」が定められていることである。つまり働く場所が中央省庁からムニシパリティに変わっても、職種等級が変わらなければ同額の給与が保証されることが明記されている。そして、この法律に基づき、地方自治法施行に伴って地

<sup>18</sup> なお、バランガイに関してはこの規定の対象外である。

方自治体に中央省庁の職員が移籍させられるときにも、移籍前後で同じ待遇を保証するという条件が付けられた。この結果、地方自治体、特に下層の地方自治体である構成市やムニシパリティで地方自治体歳入<sup>19</sup>が少ないところでは、移籍してきた専門官の給与を支払うことができず、この差を中央政府が補填することになったと共に、地方自治体の首長よりこれら専門官の給与が高いという逆転現象が発生した。また、人員移管と関連して組織的な変化を見ると、最も大きく変化しているのは州レベルの組織であり、機能と人員の移管により規模が縮小し、組織図にも変化が見られる。

関連省庁に関して、50%の人員が移管されたということであるが、実態としてその人員が分権委譲された事務にどのようにかかわっているかという点を追求調査することも、フィリピンの地方分権の現状を知るうえで大きくかかわってくるかと考えられる。

## 2-4 中央地方財政関係の概要

### 2-4-1 地方自治体の財政

地方自治体の財源は自主財源（地方税、賃料・使用料・手数料、公営企業・地方公益事業からの収入など）と依存財源（中央政府からの内国歳入割当金、借款・信用供与、ほかに中央政府・上級自治体やドナー等からの交付金・補助金）<sup>20</sup>となっており、表2-11<sup>21</sup>のようになっている。

依存財源のなかでも日常的なものは限られており、2-4-2で後述するが、自動的に計算され配分される内国歳入割当（IRA）の地方自治体歳入に対する率の全国平均は2004年度で64.47%と高く、自主財源では、固定資産税以外はビジネス等が盛んな地方自治体以外の収入は限られたものとなっている<sup>22</sup>。

---

<sup>19</sup> のちほど述べる内国歳入割当金（IRA）を含む総歳入。

<sup>20</sup> 州、市、ムニシパリティの税収入は、法律や条例の規定により、その一部がバランガイに分配される。

<sup>21</sup> 出典：予算管理省（DBM）ホームページ <http://www.blgf.gov.ph/> より奥田作成

<sup>22</sup> 予算管理省（DBM）ホームページ <http://www.blgf.gov.ph/>

表 2 - 11 地方自治体財源<sup>23</sup>

自主財源	依存財源
地方資源	中央政府税収入からのシェア
税 収	内国歳入割当金
固定資産税	地方自治体管理基金
ビジネス税	積極的差別是正措置資金
その他税金	優先開発支援金（ポークバレル <sup>24</sup> ）
非税収	中央政府資産より割当金
賃 料	タバコ税割当金
各種手数料	VAT（付加価値税）割当金
企業献金	経済自由区からの割当金
使用料	その他
その他	非日常依存財源
	内外からのグラント等
	中央政府からの支援金
	宝くじ割当金
	自治区政府からの割当金
	その他
	借款等：外国・国内・地方債発行
	地方自治体間予算流用

財源委譲にあわせて主な自主財源である地方税についても変更があり、地方税の上限を引き上げ、地方税の種類として以前は課税対象でなかった下記に対する課税が許可された。

- ・農林水産物の販売（ただし、marginal な農民・漁民を除く）
- ・鉱山労働者自身による鉱業産品販売
- ・新聞、雑誌等の販売
- ・銀行及びその他の金融機関

この結果、各地方自治体が課税（あるいは徴収）できることになった対象を整理すると、表 2 - 12 のようになる。

<sup>23</sup> 中央政府や各ドナーの融資やポークバレル等の資金は地方自治体の会計システムを通さないが、地方自治体を介したプロジェクト実施に係る財源として同様に記入した。なお、その場合でも公式の会計システムとしては、地方自治体に資金投入なしで直接プロジェクトを実施するドナー等の活動以外は、会計検査院（Commision on Audit）がかかわることとなる。

<sup>24</sup> ポークバレルは一般予算又は特別目的予算の一部で、上院・下院を通して各地方（多くの場合各議員の出身区）に融通され、かつその執行過程において各議員の決定が強く働く中央政府財政資金である。ポークバレル支出は地方自治体純支出（人件費除く）の 27.4% に達する（「フィリピンにおける地方財政と国民統合」 高端正幸、1992）。通常アドホックに支出され政治的に利用されるため、フィリピンの行政に対する政治の優位性の象徴のように考えられている（「フィリピンにおける中央・地方関係—人事行政の観点から」 永井史男）。国会議員と各省庁や地方自治体との合意後、予算管理省ヘレターが送られ、それを基に予算管理省は各省庁や、地方自治体に予算を交付する。受け取った機関は調達手続き等を踏まえて事業を実施する。各機関にとっては年度当初に含まれていなかった使途指定の特別予算となる。

表 2 - 12 地方自治体各階層の課税可能範囲

州	構成市・ ムニシパリティ	高度都市化市・ 独立市	バラングイ
<ul style="list-style-type: none"> <li>・固定資産税</li> <li>・印刷・出版税</li> <li>・フランチャイズビジネス税</li> <li>・砂、砂利及びその他採石類に関する税</li> <li>・専門家（登録）税</li> <li>・遊興税</li> <li>・特定品目の製造者／生産者、卸売業者、流通業者、販売業者の配送車に対する固定税</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・州固定資産税の40%</li> <li>・ビジネス税</li> <li>・専門家の登録手続き、検査、規制等に係る費用の徴収</li> <li>・漁業税</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・（州及びムニシパリティが課税できる税金・手数料すべて）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・州固定資産税の25% 若しくは市不動産所得税の30%</li> <li>・市域の場合前年度売上5万ペソ以下、ムニシパリティ域の場合3万ペソ以下の固定店舗をもつ小規模販売者の売上税</li> <li>・バラングイ資産・設備<sup>25</sup>の使用料</li> <li>・事業実施許可証<sup>26</sup>発行手数料</li> <li>・闘鶏等の商業的飼育に対する課金</li> <li>・入場料を取る遊興に対する課金</li> <li>・屋外広告塔に対する課金</li> </ul>

出典：地方自治法、地方自治法施行細則等から奥田作成

地方自治体によっては税収や、効果的な予算獲得の方法を知らないために本来収入となるべきものが収入となっていないケースもよくあるので、各ドナーの地方自治体の財政能力向上プロジェクトでは収入、特に税収に関する研修を多く行っている。実際に課税対象の見直しを図り、大きな収入の増加が可能になった地方自治体も存在する<sup>27</sup>。

各地方自治体の財源によって支出内容にも影響がでているが、内国歳入割当のように自動的に地方自治体に配分される予算は多くは地方自治体の人件費など日常経費に支出されるもので、依存度が高い地方自治体は必然的に事業費予算が少なくなっている（表2-13、図2-3）。地方自治体によって自主財源に余力のあるところほど多くのプロジェクトを行っているのが実情である。内国歳入割当以外の依存財源からの支出については、プロジェクトベースで外部からの補助金としての介入や、上位自治体や政治家への陳情に応じて財源を確保し実施している状況である。その結果、地方自治体の事業はアドホックに外部ソースからのプロジェクトへ頼

<sup>25</sup> 例示としてはタバコ乾燥機があがっている。

<sup>26</sup> バラングイ政府の許可がなければ、ムニシパリティも市も営業許可が出せないと規定されている。

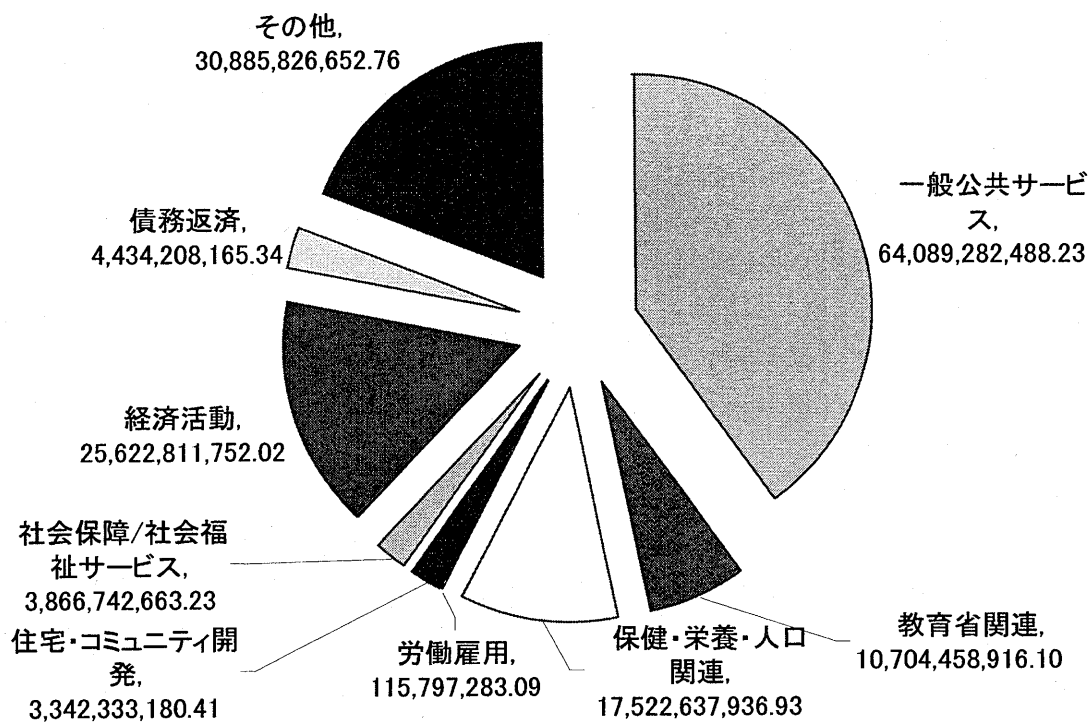
<sup>27</sup> 米国国際開発庁（USAID）のGOLDプロジェクトでは、航空写真を基にした地理情報システム（GIS）を通して固定資産税の見直しを図りナガ市の不動産税所得は2倍となった。

ることになることも多く、後回しになりがちな基礎的なサービスとして貧困削減につながるコミュニティ開発、社会福祉や労働雇用に関する支出は比較的少ない。また、銀行等からの融資資金を自主財源として活用することも可能であるが、年間の借金返済の割合も少なくなっている。

表 2-13 地方自治体の財源とその用途

地方自治体財源		
内国歳入割当金 (IRA)	その他依存財源： ローン/グラント (銀行、ドナー、政治家、上位自治体等)	自主財源 (固定資産税、 商店税、登録手数料等)
予算用途		
80% of IRA	20% of IRA (通称開発 予算) <sup>28</sup>	
日常経費 (人件費、維持管理費、借金返済等)	プロジェクト等事業経費 (各セクター事業費、ドナー介入プロジェクト、 ポークバレル等首長・政治家の裁量による陳情への 対応予算 etc.)	

出典：予算管理省 (DBM) ホームページ <http://www.blgf.gov.ph/> より小野作成



出典：予算管理省 (DBM) ホームページ <http://www.blgf.gov.ph/> より小野作成

図 2-3 地方自治体支出 (2004年総支出 160,584,099,038.11 ペソ)

<sup>28</sup> 内務自治省の監督の下規定されているが、実際にそのように運用されているかは完全にモニターされていない。

なお、補足として、中央政府からの支出管理として特定の支出基準は存在しないが、形態についての制限は存在する。①選挙費用等の留保のために、中央配分金・補助金の使用に対しての細目についての規制、②警察、インフラ整備、医療等への地方自治体の自主財源の支出基準、③制定法の義務づけの下での支出制限、④中央政府主導のプログラム執行への地方自治体予算の割り当てが4つの統制カテゴリーである<sup>29</sup>。

また、1991 地方自治法施行により、財源に係る変更点はいくつかあげられる。主に①地方自治体の借入規制が緩和され、銀行から借入をする場合の財務省からの許可が不要になった、②借入先の自由化が行われ、借入限度額に関する監査委員会（Commission on Audit）からの認可が不要になった、また、③フィリピン国家警察の予算負担分の廃止（以前は地方自治体通常予算の18%を供出）など地方自治体による予算負担の撤回も変更点である。

#### 2-4-2 内国歳入割当金（Internal Revenue Allotment：IRA）

ここで、地方自治体の中央政府からの配分金であり、多くの地方自治体で大きな割合を占める内国歳入割当（IRA）について説明する。地方自治体にとって重要な配分金であり、地方自治体収入の地域格差が激しいフィリピンでは、その計算方法をはじめ、長年議論が繰り返されている。

地方分権化に伴い、国家税収（財務省内国歳入局：DOF-BIR 所掌のすべての税収入）の一定割合を各地方自治体に再配分する内国歳入割当金制度についても見直しが行われ、配分原資が国家税収の20%から40%まで段階的に引き上げられることになった。現在は段階的引き上げ期を終了し、国家税収の40%が配分原資とされている。

内国歳入割当金の配分計算方法は、地方自治法第285条に定められており、第286条にはこの計算方法に従って自動的に配分される（つまり政策的な操作は行わない）旨が明記されている。この計算方法は、①国家税収の40%を配分の総原資とする、②総原資を一定割合で地方自治体の各階層に配分する、③土地面積、人口、均等割の3要素を使った計算式で各階層に属するそれぞれの自治体に配分する、という形になっている。具体的には以下のように配分する。

- ・州に対して総原資の23%を配分
- ・市に対して総原資の23%を配分
- ・ムニシパリティに対して総原資の34%を配分
- ・バランガイに対して総原資の20%を配分

したがって、例えば州が79ある場合、まず国家税収（X）の40%に当たる総原資（0.4X）の23%分（ $0.23 * 0.4X$ ）が79州の分として確保される。配分方法の意味は、例えば、州と市では、この区分に属する地方自治体全体に対して総原資の23%ずつが配分されるため配分のためのファンドとしては同額になるが、州が79であるのに対し市は117あるため、同額のファンドを州は79州の間で分ければよいのに対し、市は117市で配分することになるということである。さらに、ムニシパリティは1,500、バランガイは4万1,975あることを考えれば、（単純平均で考えれば）1つの州に対する配分金額に比較して、各バランガイへの配分金額がいかに小さくなるかが分かるであろう。もちろん実際の各地方自治体に対する配分は、もう少し複

<sup>29</sup> 「アジアの地方制度」(p.131) 森田朗、東京大学出版会



雑になっており、各階層に配分された原資を各地方自治体に配分する計算式は、州・市・ムニシパリティの場合とバランガイで異なっており、以下のようになっている。

州・市・ムニシパリティに対する配分：

- ・人口：各レベルの自治体に対する原資の50%を、その区分に属する地方自治体の人口合計に対する当該自治体の人口で配分
- ・土地面積：各レベルの自治体に対する原資の25%を、その区分に属する地方自治体の土地面積合計に対する当該自治体の土地面積で配分
- ・均等割：各レベルの自治体に対する原資の25%を、その区分に属する地方自治体に均等に配分

バランガイに対する配分：

- ・人口：バランガイレベルに対する原資の60%を、すべてのバランガイの人口合計に対する当該バランガイの人口で配分
- ・均等割：バランガイレベルに対する原資の40%を、バランガイ間で均等に配分

このように内国歳入割当金の計算方法は、例えば日本の地方交付税<sup>30</sup>と比較すれば非常に単純なものである。これまでの研究によれば、人口割当は対人社会サービス、面積はインフラ投資、地方自治体均等割当は自治体固定費に係る財政需要の代理指数として計算され<sup>31</sup>、比較的同様の社会環境のなかでは機能するはずであるが、現実的な状況と照らし合わせると問題点も指摘されている。実際に内国歳入割当金の計算・配分方法を変えることに関して国会議員、中央省庁、地方自治体首長、各国ドナーを中心に、これまでに多くの議論がなされてきた。

増加し続ける地方自治体数のため均等割当は減少傾向にあり、人口が多い地方自治体が土地面積が広い地方自治体より多くの配分を受けやすい構造になっている。いわゆる最も地方自治体として「元気である」といわれる都市部や地方都市部の高度都市化市・独立市に焦点を当てると、経済活動が活発で独自財源も確保しやすい所では大きな配分を受けなくても独自財源を確保できる可能性が高い。また、そのような市は地理的には州政府の中にありながら、人口、面積は州政府の内国歳入割当金の計算には計上されずに州政府と同様独立して計算されており、管轄の州政府の財源とはならず、都市部を多く含むため、自治体の収入は必然的に高くなる。

このように人口が多く比較的インフラも整備され、ビジネスへの投資機会が多く、公共サービスや環境管理を行ううえでもコストが小さくてすむ可能性のある地方自治体により大きく配分されるという問題指摘もなされている。この点に関していえば内国歳入割当金の配分は、格差是正に役立っておらず、むしろ助長する形になっているため、貧困指数等、新たな要素を配分計算の際に考慮すべきという議論が続けられている。また、別の議論として、地方自治体に移管された機能を実際に果たすため、また地方自治体の自律性を高めるために、内国歳入割当

<sup>30</sup> 日本の地方交付税は、地方団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持し得るよう財源を保障するという見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分するものである。詳細な計算方法などは、<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html>等を参照のこと。

<sup>31</sup> 「地方行政と地方分権」報告書（p.119）、国際協力機構、2001

金を全体的に増加させるべきという議論がある。そのために総原資を内国歳入の40%からより大きな割合に引き上げるべきであるというものである。

更なる問題として、(詳細な検証が必要であろうが) 地方自治体の各階層に委譲された機能を果たすために必要な資金と、内国歳入割当金の配分が整合しているかという問題がある。例えば、地方部のバラنگイのうち、長い海岸線と山岳地帯に挟まれた比較的面積の大きく人口が小さなバラングイでは、沿岸管理、森林管理、河川流域管理に相当の資金が必要となる可能性があるが、現在の計算式では比較的小さな割当しか得られないので、果たすべき機能に見合った配分が受けられないという現状もある。

ここで上記のような議論を理解するために、内国歳入割当金の地方自治体財政に占める位置づけを見てみる。表2-14は、地方自治体財政の内国歳入割当金への依存度である。直近のデータではないが、表を見ると地方自治体財政に占める内国歳入割当金の依存度は65%前後になっている。日本の地方交付税依存度が20%程度であることを考えれば、これはかなり高い依存度であると考えられる。

表2-14 地方自治体の内国歳入割当金への依存度

年 度	1995	1996	1997	1998	1999	2000
依存度 (%)	68.4	66.6	65.5	63.7	67.5	64.5

出典：国家統計調整局 (National Statistical Coordination Board)

更にいえば、これは全体の平均であり、収入ランクの低いつまり独自財源を得ることが困難な自治体では、内国歳入割当金への依存度が上がると想定できる。多くの地方部の地方自治体が総歳入のうちの80~90%を依存している一方、最も豊かといわれている都市部のマカティ市は6~7%の依存度である<sup>32</sup>。

したがって、地方自治法は地方自治体が、地方税、各種課金、手数料等で独自財源を確保する権限を与えているものの、現実には、自主財源を多く確保できる地方自治体は少なく、地方自治体財政に占める内国歳入割当金のシェアは依然としてかなり大きく、依存している状況があるといえる。

このように地方自治体が大きく依存する内国歳入割当金であるが、その使用方法についても問題が指摘されている。例えば、「内国歳入割当金のうち、最低20%は開発行為に使用しなければならない(地方自治法287条)」という規定があり、これが通常「開発基金(Development Fund)」と呼ばれ、基礎インフラ開発等の開発行為に使用されることが期待されている。開発基金に関しては、以前は、内務自治省が使い道を指定していた。しかし、地方自治体側から地方自治に対する干渉だという声があがり、現在は用途についての特段の規定は設けられていなくなっている。また、自主財源の少ない地方自治体では開発基金に回す予算も人件費等、地方自治体の運営維持費に消費されなければいけない事実も存在する。

地域によって、長期的視野で少しずつでも開発事業としてインフラ整備を行い、経済・社会活動のベースを形成してきているところもあれば、首長をはじめとする政治家が自分たちの政治的ポジションを強化する目的も含め、目先の人気取りに使用してきたことも多く、結果的に

<sup>32</sup> 予算管理省ホームページ [http://www.blgf.gov.ph/downloads/lgudata/year2003/City\\_2003.xls](http://www.blgf.gov.ph/downloads/lgudata/year2003/City_2003.xls) 参照

は効果的な開発が進んでいないところもあるということである。同様に政治的意図のために特定の利害を有する関係者に資金が流れる傾向があるため、長期的・継続的に何かを行うというより、首長が変わるごとに違う方向に資金の用途が向けられ、せっきくの内国歳入割当金が有効に使われないという指摘もある。

この状況を別の視点で、地方自治体の職員や首長の財政（行政）能力という側面から見ると、地方部の伝統的有力者が継続的に統治している地域に多いと思われるが、首長や行政官は、計画的に行政を行いモニタリングしていくなどの行政経験を蓄積するというよりも、短期的な視野の下での活動を行ってきた。その結果、そのような地方自治体の職員は、行政能力というよりは、いまだに何をすべきか明確に意識していない。またそのための十分な知識や経験をもたない場合もあり、自動的に割り当てられる内国歳入割当金を長期的視野に立って有効に活用するための、基本的な行政能力向上のための支援を必要としているところも存在する。

## 2-5 地方分権・地方開発に係る施策

### 2-5-1 開発計画制度

地方分権化に伴い、地域開発の主たる担い手は、中央政府から各階層の地方自治体に移った。このような分権化された枠組みのなかで、開発行為間の整合性をとるために、中央政府レベル、リージョン（region）レベル、地方自治体レベル（州、市、ムニシパリティ、バラングアのそれぞれ）の大きく3階層の開発調整システムがつくられた。これは、（少なくとも理論的には）国家レベルの開発計画と、バラングイに至るまでの現場レベルの開発ニーズ・計画を整合させる仕組みとなっている。

具体的には、中央政府レベルには大統領の意思決定を支援するための5つの委員会、リージョンレベル（Regional Development Council：RDC）と各地方自治体レベル（Local Development Council：LDC）には開発評議会と呼ばれる組織が設置された。

基本的な考え方としては、中央政府レベルの委員会が政策のガイドラインを提供するとともに、リージョン開発評議会から上がってきた開発ニーズや開発計画を取り入れるように調整するというように、上層の委員会／開発評議会が下層の開発評議会と相互にやりとりをすることによって国家として開発計画を整合させていこうとする仕組みである。組織的にも、「上層の委員会／開発評議会に下層の開発評議会の代表が入る」、「中央政府レベルの委員会は、国家経済開発庁（National Economic Development Authority：NEDA）本庁が、リージョンレベルの開発評議会は国家経済開発庁のリージョナルオフィスが運営することで、国家経済開発庁が中心となって開発計画を調整する」等の方法で中央政府からバラングイ政府までの開発計画を整合させようとしている。

このように、少なくとも制度的（理論的）には、「地方開発評議会－リージョン開発評議会－国家レベルの委員会」という各階層の委員会組織が重なっていく構造によって、中央政府の政策／ガイドラインと、バラングイレベルまでの市民のニーズ／要求を調整する、極めて民主的なメカニズムが構築されているが、「問題は実際の運営」というのが、フィリピンの現実と考えられる。予算不足や計画を運用する行政能力不足、また地方政治の弊害などが原因にあげられる。また、各層にわたる計画の相互調整がうまくいかず、乱立していたり、下層の地方自治体については政治的な計画が実施されるため、地方開発評議会が形骸化若しくは存在していないものもある。

地方自治体でのプロジェクト実施に直接関連することは少ないが、開発に関係する国家レベルの委員会は5つある（表2-15）。

表2-15 国家レベルの委員会

開発予算調整委員会 (Development Budget Coordination Committee : DBCC)	政府支出を経済・社会開発、国家防衛、国家債務返済にどう割り振るか検討し、大統領にアドバイスする。
インフラストラクチャー委員会 (Infrastructure Committee : InfraCom)	インフラ開発について、大統領と国家経済開発庁執行部にアドバイスを行うとともに関連省庁、国有企業等の間を調整する機能をもつ <sup>33</sup> 。
投資調整委員会 (Investment Coordination Committee : ICC)	大規模国家プロジェクトの資金や国際収支への影響等について検討する委員会で、プロジェクトの実施スケジュールについても大統領にアドバイスする機能をもっている。また、国内及び外国からの政府借入についても、大統領にアドバイスを行う <sup>34</sup> 。
社会開発委員会 (Social Development Committee : SDC)	教育、労働力、保健医療、栄養状態、人口と家族計画、住居、居住地、公共サービス提供等、社会開発関係について関係機関を調整するとともに、関連事項について大統領にアドバイスする。
関税及び関連事項検討委員会 (Committee on Tariff and Related Matters : CTRM)	関税及び関連事項について検討するとともに、大統領にアドバイスする。

出典：小野作成

リージョン開発評議会 (Regional Development Council : RDC) は、リージョンレベルで経済・社会開発に関する意思決定と関係者調整を行う機関である。前述のとおり、正式にはリージョンというレベルの政府組織の階層はないが、過去の歴史的経緯及び中央政府と多数存在する州レベルの地方自治体間を調整するという意味合いから、リージョンごとに中央政府の出先機関が置かれたり、このように調整のための評議会が設置されたりしている。

リージョン開発評議会は、以前から存在したが、地方自治法施行によって、正式な評議会として認められ、同時に地域開発評議会 (Local Development Council : LDC)<sup>35</sup> との関係も整理された。これは最低でも年4回、四半期ごとに開催され、以下のような機能を果たすと定められている。

- ・州／市の開発計画及び中央省庁のリージョンオフィスの開発計画を統合・調整し、リージョン開発計画を策定する。
- ・リージョンの長期、中期、短期開発計画及び投資計画の策定、モニタリング・評価をコー

<sup>33</sup> ここでいうインフラとは、高速道路、空港、港湾、沿岸管理、鉄道、発電、送配電、電話、灌漑、洪水制御、下水、上水道衛生、政府機関のためのビル建設、病院等、国立大学、小中学校、及び他の公共事業を指している。

<sup>34</sup> ある一定額以上の規模のプロジェクトは、地方自治体主導のプロジェクトでも、実施前にはこの委員会で承認される必要がある。

<sup>35</sup> 地方自治体レベルの開発評議会の総称であり、Provincial Development Council、Municipality Development Council、City Development Council、Barangay Development Council とそれぞれ呼ばれる。

ディネートする。

- ・各年度あるいは複数年度にわたる国家負担によるプログラムに対して、評価、優先順位づけ、承認を行う。
- ・民間投資を促進し、モニタリングする。
- ・中央政府機関のリージョン別予算の州／市別の配分を見直し、予算計画を承認する。
- ・地方自治体あるいは中央政府機関の複数に関係するプロジェクトの実施を調整する。
- ・地方自治体の地域開発計画策定から実施に至る過程をモニタリングする。
- ・地方自治体の要請を受け、計画、投資プログラム及び ODA 資金の保証について地方自治体を支援する。

リージョン開発評議会のメンバーは以下のように規定されている。

- ・（リージョン内の）すべての州知事
- ・（リージョン内の）すべての市長
- ・（リージョン内の）中心的なムニシパリティのムニシパリティ長
- ・（リージョン内の）知事・市長連合会議長
- ・（リージョン内の）すべての中央政府機関のリージョンオフィス代表
- ・（リージョン内から選出された）すべての国会議員かその代理
- ・（リージョン内の）民間セクター代表者、ただし下記の関係者を含み、その人数はリージョン開発評議会の 1/4 になること。
- ・ NGO
- ・ ビジネスグループ
- ・ 専門家組織
- ・ 市民団体
- ・ 国家経済開発庁リージョンオフィス職員（リージョン開発評議会事務局）

このようにリージョン開発評議会は、考え得る利害関係者すべてを評議会メンバーとして必ず参加させることを法的に規定することで、関係者調整を図るメカニズムを構築しようとしたものである。リージョン開発評議会の運営にあたっては、1/4 以上のメンバーから「執行委員会 (Executive Committee)」が選出される。この委員会は、リージョン開発評議会が開催されていない時期には、開発評議会の代わりに機能し、意思決定機関の役割を果たす。また、リージョン開発評議会のなかには、「社会開発委員会」、「経済開発委員会」、「インフラ・施設委員会」、「開発管理委員会」という 4 つのセクター別委員会が設けられる。各委員会のメンバーは、担当分野の開発に関する情報収集、国家政策及び州／市の開発計画のリージョン計画との統合・調整、各セクターに関するすべての計画と投資計画の調整等に従事する。

地域開発評議会とは、州開発評議会 (Provincial Development Council : PDC)、市開発評議会 (City Development Council : CDC)、ムニシパリティ開発評議会 (Municipal Development Council: MDC)、そしてバラングイ開発評議会 (Barangay Development Council : BDC) の総称で、地方自治法第 106 ~ 115 条によって設置が定められているものである。地域開発評議会の組織構造と機能は、リージョン開発評議会とほぼ同じと考えてよく、参加者は表 2 - 16 に示すとおりである。地域開発評議会の事務局は、計画・開発調整官オフィスが務める例が多い。なお、各地域開発評議会は、地域内の中央政府出先機関代表をメンバーに含めることができる。

表 2 - 16 4つの地域開発評議会のメンバー

州開発評議会	市開発評議会	ムニシパリティ 開発評議会	バランガイ 開発評議会
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 州知事 (代表者)</li> <li>・ 州内すべての構成市の市長</li> <li>・ 州内すべてのムニシパリティ長</li> <li>・ 州議会が適切と考える委員会の議長</li> <li>・ 国会議員又はその代理</li> <li>・ 民間セクター代表者 (ただし NGO、ビジネスグループ、専門家組織、市民団体それぞれの関係者を含み、その人数は評議会全体の 1/4 になること)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市長 (代表者)</li> <li>・ 全バランガイキャプテン (議長)</li> <li>・ 市議会が適切と考える委員会の議長</li> <li>・ 国会議員あるいはその代理</li> <li>・ 民間セクター代表者 (ただし NGO、ビジネスグループ、専門家組織、市民団体それぞれの関係者を含み、その人数は評議会全体の 1/4 になること)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ムニシパリティ長 (代表者)</li> <li>・ 全バランガイキャプテン (議長)</li> <li>・ ムニシパリティ議会が適切と考える委員会の議長</li> <li>・ 国会議員あるいはその代理</li> <li>・ 民間セクター代表者 (ただし NGO、ビジネスグループ、専門家組織、市民団体それぞれの関係者を含み、その人数は評議会全体の 1/4 になること)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ バランガイキャプテン (議長)</li> <li>・ バランガイ議会議員</li> <li>・ 国会議員あるいはその代理</li> <li>・ 民間セクター代表者 (ただし NGO、ビジネスグループ、専門家組織、市民団体それぞれの関係者を含み、その人数は評議会全体の 1/4 になること)</li> </ul>

出典：地方自治法及び地方自治法施行細則から奥田作成

表 2 - 16 を見れば明らかであるが、リージョンからバランガイレベルまで、参加者の構成はほぼ同じである。つまり、「首長」、「1つ下の階層の各地方自治体の首長」、「議会が適切と考える委員会の議長」、「国会議員 (あるいは代理)」、「民間セクター代表者」というのが基本的な構成となる。これは開発計画のスケールは地方自治体の各階層で異なるが、地域開発評議会機能としては各階層に同じ機能を果たすことを期待しているものと考えられる。

もっとも、フィリピンの特徴のひとつと思われるが、理論的には理想に近い形になっていても、現実には伴っていない。地域開発評議会についても、地方部のムニシパリティや構成市に行くと、地方自治体は、地域開発評議会はきちんと機能していると胸を張るが、一方で NGO 等は、現実的には、評議会に参加した時点では既に物事が決まっているとか、首長等の関係者や支持者で過半数が占められているため、議論しても意味がない等の声も聞かれる。目的どおりにきちんと動かせるようになることが地域開発評議会の課題である。

省庁別やセクター別の開発計画を除いて、各層で作成される開発に関する計画で主なものをまとめたものが表 2 - 17 である。前に述べたように、縦横の整合性をとるための調整を図ることが国家経済開発庁の仕事であるが、現実的には調整の手が届いていないものも多い。地方自治体によっては開発計画自体が政治的なものであったり、作成しても予算がない場合なども存在し形骸化している。また、フィリピンでは広域自治体連合<sup>36</sup>のような団体・機関が数多く存在するが、そのような機関が横の開発計画の調整を行っていたりと国家経済開発庁の役割とオーバーラップする地域も存在しており、全国的な開発計画の整合性や統一を一貫して見て

いくことは非常に難しい局面もある。

表 2 - 17 各層での開発計画一覧

	長 期	中 期	投資計画
国家レベル	国家フレームワーク計画 (National Physical Framework Plan : NPFP)	国家中期計画 (Medium Term Philippine Development Plan : MTPDP)	国家中期投資計画 (Medium Term Philippine Investment Plan : MTPIP)
リージョンレベル	存在しない	リージョン中期計画 (Medium Term Regional development Plan : MTRDP)	リージョン中期投資計画 (Medium Term Regional Investment Plan : MTRIP)
州	州フレームワーク計画 (Provincial Physical Framework Plan : PFPF) 包括的土地利用計画 (Comprehensive Land Use Plan : CLUP)	州開発計画 (Provincial Development Plan : PDP)	州開発投資計画 (Provincial Investment Plan : PIP)
市・ムニシパリティ (バランガイ)	包括的土地利用計画 (CLUP)	自治体開発計画 (Local Development Plan : LDP)	自治体開発投資計画 (Local Investment Plan : LIP)
広域地方自治体連合等	各種マスタープラン	広域中期開発計画	広域中期投資計画

予算や能力不足、地方政治の不安定さなどから多くの開発計画は十分に検討されて作成されなかったり、機能していない場合も多い。現在、フレームワーク計画は形骸化しており、国家フレームワーク計画はラモス大統領時代からのものであり、州フレームワーク計画もオーストラリアの支援で作成されたものだが現在は古い情報となっている。各自治体の包括的土地利用計画は建物の許認可等の基となり自治体行政の重要なものであり法律で作成することが定められているが、現実的には十分に検討されて作成している地方自治体は少ない。各種開発計画は基本的にその当時の大統領の任期に合わせた国家中期開発計画に沿って作成されている。中間層にある広域自治体連合の計画もそれに沿うように調整している。

しかしこれに伴う投資計画については予算の少ない地方自治体ではほぼ作成されず、また地方政治家も任期中の活動も限られていることから、細かい投資計画を通したコミットメントを避けているケースが多い。

<sup>36</sup> 例えば、ミンダナオ経済開発評議会 (Mindanao Economic Development Council : MEDCO) はミンダナオ全体の経済開発計画を所掌している。

## 2-5-2 中央からの地方分権化のモニタリング

上記のような地方での開発計画の一貫性を一定のものに保つ施策が行われている一方、その背景となる地方分権状況そのものについても、地方自治法施行以来、様々な機関を通して、継続的に推進されモニターされている。

地方自治法の持続的実施のためのマスタープラン(Master Plan for the Sustained Implementation of LGC)は内務自治省が大統領令によって作成した地方分権推進のための基本計画であり、1994年10月に作成された。次の6つの分野が基本になっている。

- ・地方自治体に移管される公共サービスと施設
- ・政府組織間関係
- ・NGOと政府の協力
- ・計画と予算策定
- ・財源の開発、活用と管理
- ・地方自治体の組織構造と行政機構

また、次の3つのフェーズで地方分権化を推進するとしている。

- ・フェーズⅠ 転換期(Changeover Phase 1992-1993)：

地方自治体への機能及びそれに応じた資産と人員の移管期

- ・フェーズⅡ 移行期(Transition Phase 1994-1996)：

中央政府機関及び地方自治体が、地方自治法に示された地方分権化スキームに自らの機能等を適応させる時期

- ・フェーズⅢ 安定期(Stabilization Phase 1997-)：

地方自治体が地方行政に十分な能力を身につけるとともに、中央政府は継続的な技術的支援を提供する時期

また、地方自治法の効果的な実施を促進するために、地方自治法第533条により、管理委員会(Oversight Committee)が1992年8月に設置された。この委員会の主要な目的は、地方自治を推進するための規則や規制を策定することであり、メンバーは上下両院の議員代表、内務自治省長官、財務省長官、予算管理省長官、地方自治体連合会代表者で構成されている。

地方分権推進のための戦略策定とスケジューリング、モニタリング体制の確立を目的に、「国家モニタリング委員会(National Monitoring Committee)」が1993年3月に結成された。内務自治省の地方自治体開発局(Bureau of Local Government and Development: BLGD)を事務局としている。メンバーは、上下両院の議員代表、内務自治省長官、財務省長官、予算管理省長官、地方自治体連合会代表者という管理委員会メンバーに加え、地方自治体への権限委譲で機能が変わる中央省庁の代表者を含んでいる。

実際のモニタリングは、内務自治省が中心となり、各関係省庁が地方分権化の進展度、各地方自治体の状況・成績をモニタリングすることになっている。モニタリング対象に応じてツールを活用してデータ収集・分析を主に行っている。モニタリングツールに関しては、各ドナーの支援もありこれまででも多くのツールが開発・活用されている。



### 2-5-3 内務自治省 (Department of Interior and Local Government : DILG)

フィリピンにおいて地方自治／地方分権化の推進を主管しているのは内務自治省であるため、地方自治／地方分権の問題を考えるうえで、内務自治省の機能や活動を理解しておく必要がある。まず、知っておかなければならないのは、内務自治省は、地方自治を担当する組織と、(警察・)消防・刑務所等の公共の安全・秩序を司る組織が、1人の長官の下に管理されているという特徴的な形になっていることである。これは、現在でこそ地方分権化の流れのなかで役割が変化しているが、以前は「内務省」として各地方自治体に対して絶対の権力を持ち、中央から地方を統制していた組織体の名残である。この結果、内務自治省長官は、地方自治担当次官のほかに、安全保障担当次官を管轄しており、さらに警察組織と協力して業務を遂行する立場にある。また、内務自治省は、地方自治及び公共の安全・秩序維持、それぞれに関連した訓練組織を有している。

地方自治に関する組織だけを見ると、地方自治担当次官の下に「地方自治体開発局 (Bureau of Local Government Development : BLDG)」、「地方自治体監督局 (Bureau of Local Government Supervision : BLGS)」、「プロジェクト開発支援局 (Office of Project Development Service : OPDS)」、「バランガイ運営局 (National Barangay Operations Office : NBOO)」という4つのスタッフ部門が本部機能として設けられている。そして、各地方には、地方自治担当次官が直轄する形でリージョンオフィス、州事務所が置かれている。そのほかにフィリピン大学公共行政学部と連携して学内にリースした研修施設をもつ「地方自治大学校 (Local Government Academy : LGA)」が、地方自治体職員や首長等を訓練する機関として存在する。ここまでが、地方自治に直接かかわる組織である。

内務自治省の5つの部局は、内務自治省長官及び次官のスタッフとして機能しているが、各部門の主要な役割を説明すると表2-18のようになる。

表 2 - 18 内務自治省内局の役割

局	役割
地方自治体開発局 (Bureau of Local Government Development : BLGD)	地方自治体の財務的・技術的能力向上、人材育成のための計画、政策、プログラム及び基準を策定し、地方自治体を支援する <sup>37</sup> 。
地方自治体監督局 (Bureau of Local Government Supervision : BLGS)	特に地方自治体運営及び人材に係る法律、国家政策に重点を置きながら、地方自治体活動の全体を監督する。したがって、地方分権化の進行をモニタリングするのはこの局の役割である。また、優秀地方自治体の表彰制度や、「不正防止・事務効率化運動 (Anti-Red Tape Project と呼ばれる)」もこの局の管轄である。
バランガイ運営局 (National Barangay Operations Office : NBOO)	バランガイに関する情報収集・データ更新のほか、バランガイ住民の生活向上のため、地方事務所と調整しながら住民参加プログラムを計画している。
プロジェクト開発支援局 (Office of Project Development Service : OPDS)	自治体の技術的な能力向上のため地方レベルでの開発プログラムの推進を支援している。
地方自治大学校 (Local Government Academy : LGA)	内務自治省の付属機関であり、地方自治体職員の研修が主要業務。選挙により選出された職員 (Elective Officials) の新任研修は全国的に義務づけられている。

出典：小野作成

プロジェクト開発支援局は、内務自治省職員は少なく、実際には、ドナープロジェクトのカウンターパート／事務局として機能しており、あるドナープロジェクトが始まると、プロジェクトごとにプロジェクトマネジメントオフィスを立ち上げ、局員を担当として配置し、ここにドナーサイドの職員やコンサルタントが入って協働で作業する形態をとっている。

地方自治大学校は自分たちでも研修を行うが、主となるのはニーズの分析、教材開発、他の政府機関職員等による研修のコーディネーションである。研修分野としては、開発計画、法務、財務、組織運営、コミュニティー経営等となっている。この研修機関が作成している教材には、例えば「良き首長となるためのチェックリスト」等、初めて地域の首長に就いた人への入門書的なものを多く含んでいる。これは前述したように、首長になるためには知識・能力や経験に一定基準が要求されるわけではなく<sup>38</sup>、かつ3年ごとの選挙で首長の多くが入れ替わるため、このような入門書を作成する必要性が生ずるためである。別の角度から見れば、この教育機関が直面する課題は、限られた予算と人員で、膨大な数の地方自治体職員、それも首長をはじめとする主要な職位が多く入れ替わる状況で、どのようにしてレベルの底上げを図るかにある。

内務自治省内の組織制度も長年見直されるよう努力されているが、各部局の役割は重複して

<sup>37</sup> JICAによって協力が行われている国別研修「一村一品運動：クラスター開発手法」はこの局の管轄である。

<sup>38</sup> 繰り返しになるが、資格要件が要求されていなくても、選挙民が候補者の資質・能力をパワーの問題に影響されず、かつ十分な情報と判断能力をもちつつ評価することができれば、(民主的)選挙はその目的を十分に発揮する。

いる部分も多い。リージョン・州事務所、またすべてのムニシパリティに職員<sup>39</sup>を擁しているが、予算の不足等から、完全に監督・管理しているとはいい難く、また地方分権後は、各地方自治体の独自性も強調されており内務自治省が全国一律で一貫して実施する政策についても限られてきている。2005年12月現在、大統領令による中央省庁合理化計画が進んでいるが<sup>40</sup>、内務自治省の組織編制と各局の役割も大幅に見直される予定である。

#### 2-5-4 地方自治体側からの施策

上に述べた地方分権推進の各種委員会や管理・モニタリング機能は中央からの施策もあるが、主体となる地方自治体側から中央政府の行き過ぎを監視する意味でも多くの関連機関が地方分権のモニタリングにかかわっている。

地方自治体側からの意見を代表したり、政策対話の窓口となる組織として各地方自治体連合<sup>41</sup>が存在し、そのほか全国州知事連合、全国副知事連合、全国州議会議員議長連合等数多く存在し、地方自治体連盟（Union of Local authority of the Philippines：ULAP）と呼ばれている。各組織は相互の利害の調整を行っており、また地方分権下での現場での推進役であり、実質、政治的な働きを含めて、中央政府の権限委譲状況のチェック機能として働いている部分もある。

また、各組織は、定例の会合をもち、お互いグッドプラクティスを紹介したり、各ドナープロジェクトの受け皿になっている要素もある。伝統的で格式のある州連合や、ドナー支援等も多く若手首長が活動的な全国市連合など、組織によって特徴ある活動を行っている。後に述べるが、現在内務自治省が中心として実施している大統領令444（省庁別分権状況調査及び改訂案提出）は各地方自治体連合がセクターごとに所掌・調査して改定案提出を検討・準備中である。

#### 2-5-5 クラスタ開発手法

地方自治体側からの動きとして、地方分権化で権限事務は移譲されたが、それに伴う予算や技術の限界という現実に対応する施策も実施されている。先に述べたように、地方自治体も、細分化がなされており、また個々の自治体、特にインカムクラス<sup>42</sup>の低いレベルの地方自治体は内国歳入割当金の額も低く、資機材、人材等にすべて限りがあるため開発事業や基礎的サービスの実施についても困難な状況にある。それぞれの地方自治体も問題点は認識しており、地方自治体間で覚書（Memorandum of Agreement：MOA）を結んで連合体を結成、共通の課題に取り組む例が見られる。

そのような日本でいう広域行政を実施するための地方自治体連合は、フィリピン共和国憲法及び地方自治法<sup>43</sup>にも認められた権利であり、フィリピンでは通常これを「alliance（連合化）」、

---

<sup>39</sup> Nemutabensaitaka。特別に地方分権状況のモニタリング及び中央との調整担当として内務自治省所属の地方政府運営事務官（LGOO）が各ムニシパリティまで必ず1名ずつ配置されることとなっている。

<sup>40</sup> Executive Order 366

<sup>41</sup> フィリピン州連合（League of Province of the Philippines：LPP）、フィリピン市連合（League of City in the Philippines：LCP）、フィリピンムニシパリティ連合（League of Municipality in the Philippines：LMP）、フィリピンバラングイ連合（League of Barangay in the Philippines：LBP）

<sup>42</sup> 地方自治体の財政規模を相対的に比較する場合、財務省（DOF）による過去3年間の平均歳入別の1等級から6等級のクラス分けが一般的に用いられている〔DOF省庁令（DO）31-21号、2001年11月〕。

<sup>43</sup> 地方自治法第33節「地方自治体間における共同事業」

「clustering（クラスター化）」、JICAでは内務自治省の政策で進めている地方自治体の連合化の支援を国内研修「クラスター開発手法：一村一品運動」で実施している経緯もあり、内務自治省と同様に「地方自治体クラスター<sup>44</sup>」と呼んでいる。

日本でいう広域行政とは一般に「2つ以上の地方自治体の区域を越えて特定の事務を広域的に処理する仕組み<sup>45</sup>」を指しており、形態としては州や市が各ムニシパリティの区域を越えて行政事務の処理を実施するケースや中央省庁のリージョン事務所のように出先機関を置いて地域的な事務を処理するケースもあるがここでは、内務自治省のクラスター開発手法の定義より、複数の地方自治体による共通の事務に関する共同処理をすることである<sup>46</sup>。

内務自治省では地方自治体開発局（BLGD）が中心となり1992年以降当時の内務自治省政策アドバイザーである滝本専門家<sup>47</sup>の支援のなかで、クラスター形成を奨励する内務自治省よりのレターに基づき、クラスター開発手法を使った開発事業開始のためのセミナーを各地域事務所によって開始し、現在も全国各地で推進している。内務自治省主導で形成され、その後も内務自治省主導のクラスターは、継続している本邦国別研修として、また、下院議員優先州委員会<sup>48</sup>との協力によって約31が存在する。しかし現地調査で分かったことは、内務自治省が主導で形成した地方自治体クラスターは残念ながら形（覚書）はあっても、継続して開発事業を実施していない等、必ずしもうまく機能しているとはいえない。その主な理由として、地域のニーズによって形成されたものでないことがあげられる。中央の政策指導で早急に形成されたものや、地方側にとっては形成することによって何かしらのプロジェクトや補助金等の支援があると期待させられるものであったこともあり、内務自治省からその後の支援もないなかで持続性に欠ける原因となっている。また、覚書を結んで共通の目的に対するニーズはあっても、日常業務の傍らに共同プロジェクトのために特別に作業するプロジェクト管理事務局のようなものが物理的に継続できずに活動していないところも多い。

しかし、地方自治法で保障されているクラスター化は特に内務自治省の許認可の必要性もないことから、内務自治省の関与の有無に関係なく、共通のニーズや問題に対処するために多くの自治体で進められている。ここでも実際に、多くは形だけとして、活動していないクラスターは上記の理由と同じようにプロジェクト管理事務局や地方政治の不安定さなどから、ニーズはあっても機能しなくなったものも多いが、カナダ、国連開発計画（UNDP）やオーストラリアなどの各ドナーも形成を勧めた経緯もあり、ほぼ全国的にクラスターは多数存在するといわれている<sup>49</sup>。

現地や各ドナーとのヒアリングによれば、地方政治の不安定さのクラスター開発手法への影響を考えた場合、地方政治家にとって、普遍的な共通のニーズがなければ継続性も低くなるケースも多い。例えば山岳地帯や沿岸部など地理的に共通の関心が強い地域や、地方部での都市化の問題に対して地理的に連携して対処する等、共通の住民の関心事（すなわち首長に影響

<sup>44</sup> 通常、（産業）クラスターと言えば、ある地域において関連する産業が連携することによって1つの集積を形成している状況を指すが、ここではこのような自治体の連合をクラスターと言っているので注意が必要である。

<sup>45</sup> 佐々木信夫 「地方分権と広域行政」都市問題研究会『都市問題研究』6月号第50巻第6号通巻570号、1998

<sup>46</sup> 佐々木雅子 「フィリピン共和国における広域行政・地方自治体連合化の取り組み」横浜国際社会科学研究所第10巻、2005

<sup>47</sup> 第3章で後述

<sup>48</sup> 貧困州の下院議員の委員会である。歴史はあり現在21州で構成される。

<sup>49</sup> 例えばイロイロ州には全域で5つのクラスターを形成、しかし実際に機能しているのは2つといわれている。

を及ぼす票)のある地方自治体でなければ、選挙のたびの首長交代によってクラスターは有名無実化しているところもある。また、フィリピンで多く見られる地方自治体クラスターを活用したプロジェクトの分野は沿岸資源管理、廃棄物処理、水供給に係る水域管理開発、またムニシパリティ間道路などが成功例としてあげられている<sup>50</sup>。

## 2-6 地方分権・地方開発／地方行政をめぐる今後の課題

これまで地方分権を取り巻く制度や組織を見ながら各節ごとの問題点を述べてきたが、全体的に見ても現行制度が実態として多くの地域で機能していないことが指摘されている。逆に制度や法律が本格的に制度化されて15年が経過した現在の現状にうまく調和していないともいえる。現行制度は1991年地方自治法を基本として大統領令をはじめ、各省の政令・法律を大枠に地方自治体独自の制度を形成しながら機能しているが、以下のような問題点が各関係機関及び各ドナーのなかで議論されている。

### 2-6-1 財源不足

地方分権で権限は委譲されてもその権限を活用する予算は少なく、日常的な事務や地方自治体の維持費のための予算に多くを支出し、改めて地方自治体主導の事業を実施する余裕がない地方自治体が多い。現在ある予算のパイは基本的に変わらないと考えた場合、その原因としていくつかあげられているが、自主財源開発不足、民間や政府系融資へのアクセス不足、また制度全体の問題として不公平な財源委譲が指摘されている。

正確で効果的な税収開発や行政手数料収入源の改良などは地方自治体からの努力で改善できる点である。融資元の開発に関しては、返済能力が少ない地方自治体においては利息の比較的安い政府系銀行が望ましいが、審査や規制も厳しいという面もあり、実際にうまく活用されていない。望まれるのは、例えば民間金融機関へのアクセスのための中央政府からの補助金などであり、多くの関係者で議論は進められている。また、世界銀行やアジア開発銀行(ADB)などと協力し財務省が新しい融資機関の開発を進めている。財源委譲の全体的な制度への問題は政治的な議論を通して中央レベルで解決していく問題である。現在議論がされている内国歳入割当金の計算方法改定の議論もそのなかの1つである。

### 2-6-2 民間資源との連携不足

フィリピンでは貧困地域(地方)といわれている地域でも、ある程度民間企業は活発に活動している。都市部といわずとも活気ある地域では、民間部門が人的・物的資源にますます大きな役割を果たしており、地方自治体より能力的・資金的に優秀な地域も多い。地方自治体が住民に対しての基礎的サービスを十分に行っていくうえでも、より有能な人材・資源は民間部門との連携により補完されるべきという議論もなされている。しかし実際には行政と民間の協調意識の不足や効果的な連携方法がないことから非常に困難であるという認識もあり、ドナーを含む関係機関にとっても重要な課題となっながらも特に対策はとられていない。

---

<sup>50</sup> “Decentralization in the Philippines-Strengthening Local Government Financing and Resource Management in the Short Term”(p.4), WB and ADB, 2005

### 2-6-3 中央政府との連携不足

先に述べたように、多くの事務が地方自治体と中央省庁とでオーバーラップしており、その制度自体を見直すことも重要だが、地方自治体がかかわる事業を行ううえで、事務分担、財政分担、人的リソース等を通じた連携不足が問題であるという議論も多い。地方自治体での事業は独自で実施しているものもあれば、中央省庁や外国ドナーが直接実施しているケースも多く、責任の所在があいまいな点もあり持続性に関し問題が生じている。また、的確な技術支援や予算配分が中央省庁から効果的に行われるための連携も不足している。中央省庁からみても面倒な地方政治とのやり取りを避けたり、技術能力不足の地方自治体との対話不足という点で地方ニーズの把握不足という問題も生じている。

制度自体の見直しは非常に大きな問題であり、長年議論がなされていながら大きな変化は起こっていない。しかし、この点に関してフィリピン政府の最近の具体的な動きは、実施中の大統領令 366（省庁合理化）及び大統領令 444（権限委譲状況調査）を基に、これから全体的な見直しを実施する予定である。

### 2-6-4 地方自治体の行政能力不足

フィリピンの地方分権は、地方自治体に多くの権限を委譲しており、地方自治体独自の政策を実施するためには十分な能力が必要とされている。しかし、先に述べたように首長の資格に特に細かい制限はなく、まったく行政経験のない首長や伝統的な世襲の首長が存在する自治体も多い。技術スタッフも分権後、中央省庁から十分に技術移転が行われている状況ともいえず、短期的に変わる地方政治の傾向のため、行政職員も長期的な視野で行政を行ってきた経験が少なく、また、地方での制度改革や、開発計画に係る予算配分等に十分な影響力のある地方議会の能力不足も多く指摘されている。

中央政府機関や各ドナーの地方分権化支援でも「地方自治体能力向上」は常に重要な点として取り上げられており、かかる研修プロジェクトはこれまで多く行われてきている。多くの地方自治体において、変化が起きている事実はある。しかし、首長や議会の理解不足等から、その後は研修で得た能力を効果的な開発や自治体自身の能力向上に活用する状況にない地方自治体も存在している。地方自治体の能力不足は地方分権の阻害要因として議論されているが、地方自治体はその重要性を認識するための意識改革も重要な要素である。

### 2-6-5 不十分な住民参加

地方分権法は十分な住民参加が行われ、事業や開発計画に対して住民の意見が十分に反映されるように制度化されているはずであるが、現状では、地域の状況に応じた適切な制限もなく、地方自治体への権限を多く委譲しているため、地域のなかで首長を中心に「地方集権化」なるものが発生している。中央政府でも問題になっていることであるが、透明性とアカウンタビリティに対する意識はいまだに低い。先に述べた伝統的首長による予算の私物化や汚職等のため非効果的な開発事業が行われている可能性も高く、民主的に住民の意見を聞くといったことがなされていない現状も存在する。

地方行政、特に財政において透明性やアカウンタビリティが確保されるようになれば、少ない予算の地方自治体の事業のなかで、住民の意見を吸収し、より効率的で効果的な地方自治が可能になると考えられている。

## 第3章 地方分権・地方開発／地方行政能力向上に対する協力

### 3-1 フィリピン政府開発政策における地方分権・地方開発／地方自治体能力向上の位置づけと最近の動き

第2章で述べたように、地方分権を推進・管理する組織・機関が存在し、それぞれが機能しながら、地方分権化を通して中央の権限集中を抑制し、中央から地方への適正な資源配分、及び促進による地方開発の効率化、地域格差の是正と住民参加促進による地方主体の開発促進をめざしている。

現在のアロヨ大統領の政権でも、地方の開発は最重要課題であり、中期国家開発計画、10ポイントアジェンダのなかで唱えられている「グッドガバナンスの推進」、及び「基礎サービスの向上」という視点でも、地方分権及び地域開発、またそれに係る地方自治体の能力向上は、貧困削減につながる重要な政策のひとつであるといえる。

現在の中期国家開発計画の目標のひとつであるグッドガバナンス、汚職の削減は、①健全なモラルの確立、②透明性確保原則、③効果的実施の倫理、政府、市民社会、民間セクターの共同責任として地域の生活改善、をめざすべきものと位置づけており、地方自治法は地方でのガバナンス能力の向上をめざしている。

各州開発計画においても中央政府機関、地方自治体、NGO間の開発行為を調和させる必要性が指摘され、政府－NGO－市民団体間の開発パートナーシップにより公共サービスを提供することを重視しており、参加型地方自治により持続的な生計手段確保がなされることを最重点課題としている。また、地方開発における住民参加は地方自治法によって保障されている。

貧困削減に直接かわる住民への基礎的サービスの役割・責任は地方自治体であり、各自治体の能力向上への働きかけを多く行っている。例えば、ミレニアム開発目標（MDG）の達成へ向け大統領府内に推進委員会を設置予定であるが、内務自治省と各ドナーによるMDGワーキンググループのなかでもMDGの8つのゴールのうち7つは地方自治体の所掌事務・権限であると明言している。そのような流れのなか、様々な地方開発、コミュニティー開発に係る政策やプロジェクトが各省・各地方自治体・NGO等を通して動いている。また、その基盤となる地方自治法の施行後15年が経ち、その地方分権制度そのものに対しても、各関係者に地方自治法及び現在の政府の組織体制について、権限の重複や地域間格差に対処するための制度疲労や現状との乖離などが指摘され、大幅な法改正や制度改革の議論が長年行われてきた。

そこで、最近の動きとして、フィリピン政府は大統領令（EO）366（2004年10月4日）を発令し各中央省庁へ「省庁合理化計画」を命令した。内容は、現在省庁内で重複している部局の廃止・整理計画を立て、余剰な人員についても退職を勧めるなど整理する計画を2005年内に作成、予算管理省に対して提出させる命令である。その後、認められれば実行に移される予定である。また、EO366と連携したものとして、EO444（2005年7月5日）で地方自治法とその実態のレビューにつき内務自治省に大統領令を出した。目的は、地方自治事務の再確認、地方での事務の重複等を整理し効果的事業実施、特に10ポイントアジェンダにあるベーシックサービスに係る事務の確認となっている。具体的な方法は、EO366で提出された合理化案を基に、中央政府と地方自治体の役割分担を明確に整理し、各層の地方自治体連合<sup>1</sup>が特に権限が委譲されている省庁を

<sup>1</sup> 全国州連合が農業省、市連合が予算管理省、ムニシパリティ連合が環境天然資源省、バラングイ連合が社会福祉開発省を担当している。

担当し、政策対話も含めた調査を行い各省のポジションペーパーを作成・提出するといったものである。そのほかに、内務自治省中心に全国地方自治体連合を通して内国歳入割当金（IRA）改善を含む地方自治法改定の議論をしており、改正案づくりの事前準備も最近の具体的な動きのひとつである。

### 3-2 フィリピンでの我が国のこれまでの協力

日本政府は、フィリピン国「中期国家開発計画」の課題に沿って、「フィリピン国別援助計画（2000）」を策定、①持続的成長のための経済体質の強化及び成長制約要因の克服、②格差の是正（貧困緩和と地域格差の是正）、③環境保全（防災含む）、④ガバナンスの強化を通じた人材育成・制度改善の4つの重点分野により支援の方向性を定めている。JICAは、地方自治体能力向上による「地方分権の推進」を「行政能力の向上と制度づくり」に資する重要な課題と位置づけ、セブ州地方部活性化プロジェクト（技プロ）、内務自治省（DILG）への個別専門家派遣等各種協力を実施してきた。

2004年には、貧困が依然として地方に偏在している現状にかんがみ、貧困削減や格差の是正に更に資する協力を展開するため、また、人間の安全保障の観点から人々に直接届く協力をめざし、「地方分権・地方開発」プログラムとして課題を再編した。現在は、中央からのアプローチのみならず、地域主導の地域開発支援や地方自治体の行政能力向上等を含む地方自治体・コミュニティへのバランスのよい取り組みを更に促進すべき段階にあると考えられる。

なお、2004年11月より改定中の国別援助計画においては、「雇用機会の創出に向けた持続的経済成長」、「貧困削減」、「ミンダナオにおける平和と安定への支援」の3つの重点分野に基づき課題の整理が行われる予定だが、当該プログラムは、「貧困削減」に資する中心的なプログラムとして位置づけられる見込み。引き続き内務自治省の地方自治体に対する支援機能強化につながる支援、及び地方自治体の行政能力向上に直接的につながる支援の両面から重点的に取り組んでいく必要がある。

これまでのJICAの具体的協力については、1997年より内務自治省への政策アドバイザー「地方分権化支援」として3人の個別専門家を派遣している。地方分権化の現状分析を行いながら、活動のなかで内務自治省の政策のひとつである地方自治体連合推進に関し、「クラスター開発アプローチ」を指導し各地で研修を実施した。具体的には、研修事業、セミナー・ワークショップ開催、現地研究助成事業の実施、テキストやマニュアルの作成・出版事業の展開である。主なアプローチは以下のとおりである。

- ・ 1代目（1997～1999年、鈴木正彦専門家）：

地方自治体監督局に所属し、地方分権を推進するうえでインフラ開発のあり方を重要視し、都市計画技術導入に焦点を置いた。

- ・ 2代目（1999～2002年、滝本専門家）：

地方自治体開発局に所属し、政策のひとつとして「一村一品運動」が注目を集め、地域振興・農村型コミュニティの開発モデルとして検討された。また自治体の開発促進のための「クラスターアプローチ」が提唱され、同専門家は具体的な自治体の組織化に取り組んだ。

- ・ 3代目（2002～2004年、保科専門家）：

地方自治体大学に所属し、①地方分権の現状ベンチマーキング②内務自治省、地方自治体の行政能力向上支援として、地方自治体の活動の成果と問題点の調査・分析を基にして、具



体的に調査のなかで指導を行う<sup>2</sup>③JICAの地方分権分野援助の中長期的展望についての提言

研修は各種実施されている。1997年のJICA中部担当で実施された全国の州計画開発局長を対象とした地域振興コースは、日本での「村おこし」についての研修であるが、研修のなかで優秀な局長、またその地域の情報が入手できた。また、JICA九州担当の「クラスター開発手法：一村一品運動」は地方自治体連合を形成しているムニシパリティの首長を中心に研修を実施した。また、各研修の帰国研修員対象に実施するフォローアップサポートプロジェクト<sup>3</sup>は、投入規模は小規模ながら、初期投資予算不足という地方自治体にとってはインパクトあるものとなっている。

技術協力プロジェクトとして州政府を対象に実施した「セブ州地方部活性化プロジェクト：Cebu-SEED」（1999～2004）によって、地域開発の計画・実施・評価に係る州政府の能力向上とともに、町政府、NGO、地域社会等と連携した地域開発モデルの構築をパイロット事業の実践を通じて実施した。現在フォローアップ期間であり、プロジェクトデザインについてプロジェクト運営管理事務所のあり方など、将来の同様プロジェクトの参考にする教訓は多い<sup>4</sup>。

### 3-3 フィリピンでの他ドナー・NGOの援助動向

フィリピンにかかわっているすべてのドナーが、地方分権・地域開発につき注目して活動を実施している。各問題点への対処として、地方自治体の行政能力不足へは、キャパシティ・ビルディング、パフォーマンスベンチマーキング、地方自治フレームワークの構築などを通して、地方行政能力向上を支援している。また、財源不足については、税収改善や民間活用などを通して、自主財源開発〔カナダ国際開発庁（CIDA）、USAID、UNDP等〕の支援を行っており、融資システム開発〔世界銀行、ADB、地方自治体開発資金委員会（MDFO）、民間企業〕によって間接的な支援や地方財政制度そのものの改変を目標とする内国歳入割当金（IRA）改善（地方自治法改定の議論）にかかわる調査を行っている。

中央政府との連携不足に対しては、地方での開発事業のアクターのネットワークの重要性を唱えている「地方開発メカニズム」、「ローカルプラットホームの構築」〔JICA、世界銀行、GTZ、オーストラリア国際開発庁（AusAID）等〕や「地方自治体クラスター」（JICA、CIDA、AusAID、GTZ、世界銀行等）等が主に目的とされている。また、民間資源との連携不足については、「投資環境整備」（ADB、世界銀行）、「地方主要都市でのプラットフォームづくり」（世界銀行等）。不十分な住民参加による地方集権化・非効果的開発・不安定な持続性に関する対処法として「民主化支援」（USAID、CIDA、世界銀行等）、「NGO連携」（JICA、USAID、CIDA等）も重要な支援の傾向である。

#### (1) 世界銀行（WB）

貧困削減に焦点が置かれたプログラムで、「より効果的な行政サービスのための地方自治体支援」が存在する。2005年作成（2006～2008）のCountry Assistance Strategy（CAS）のな

<sup>2</sup> トゥゲガラオ市を中心とした自治体連合でのメトロピエスタ・クラスター開発支援

<sup>3</sup> Moncada, Tarlac州 (sweet potato processing), New Lucena, Iloilo州 (bamboo furniture maing), San agustin, Rombron州 (tiger grass-broom processing), Calatrava, Rombron州 (Banana Processing)等である。

<sup>4</sup> プロジェクト分析詳細については「開発課題に対する効果的アプローチ-貧困削減」国際協力機構、2003年、教訓やフォローアップの内容については石田専門家報告書（派遣中、2006年6月報告予定）を参照のこと。

かでは、地方自治体の能力向上の重要性を強調し、効果的な地方自治体へのサポートの統合的アプローチの重要性も述べている。

表3-1はヒアリングのなかから、新しいC CAS策定に際して、世界銀行の地方分権・地方開発への取り組みの概念を表したものである。

表3-1 世界銀行の地方部でのプロジェクトへの概念図

従 来		将来の方向性
●セクター主導：LGUはセクター別プロジェクトの実施者		●LGU主導：まずLGUでの意思決定における能力向上、そしてプロジェクト実施
●融資手段はセクターにより相違		●一貫・一定した融資枠
●プロジェクトベースの能力向上		●プロジェクトを総括するための一貫した能力向上プログラム
●中央政府、世界銀行、他ドナー等別々の資金管理		●プーリングリソースでの資金管理（自治体とドナー）

出典：世界銀行とのヒアリングを基に小野作成

世界銀行の地方自治体の改善のポイントは、①地方自治法の論理的構造分析、②地方自治体歳入運用方法、③地方自治体資金調達能力向上、④予算・資源管理、⑤ガバナンスと政治経済、である。また、その取り組み方として3つのプラットフォームを想定している。

・中央プラットフォーム：

中央省庁に対して、権限委譲の支援を実施し、実施者からファシリテーターへ、アドホックから制度化したメカニズムへ、またコアサービスへの支援（教育、保健、インフラ、地方環境）を重点的に実施

・地方プラットフォーム：

世界銀行のクライアントとしての地方自治体をとらえる。明確なパフォーマンスフレームワークを形成し、要請主義でなおかつ自主的な自治体のみ対象とする。行政能力開発においてはガバナンスシステム（住民参加、計画立案、予算、財政、調達等）の能力向上支援。プロジェクト開発と実施においては、他ドナーとの協調を視野に入れて、統合的財政（優良LGU支援、資金プール、政府金融機関への支援、LGUへの民間融資への支援、自主財源開発支援）等を支援する。

・民間セクタープラットフォーム：

政府機関との協調が可能となるようなシステムの開発等

実施中のプロジェクトでは、詳細は後述するが社会福祉開発省（DSWD）を通してムニシパリティを対象とした住民参加型開発プロジェクトで「KALAHI-CIDSS」を全国的に実施中である。また、世界的なネットワークをもつ「City Alliance」は会議・ワークショップ・調査から成る知識普及活動を実施し、そのなかでは2つの戦略を唱えている。

① CDS（City Development Strategy）は地方自治体の活動を指導・支援することによって行政の技術・能力・意識の向上を図るアプローチであり、都市ガバナンスの改善、経

済成長・雇用の拡大・投資の増大・貧困削減を目的としている。

- ②「City without Slum」はMDGに基づきアップグレードアクションプランを策定しスラム改善に取り組んでいる<sup>5</sup>。

## (2) ドイツ技術協力公社 (GTZ)

GTZのプログラムでキャパシティ・ビルディングはすべてのGTZプロジェクトのコアとなっており、当該分野支援のなかでは中央と地方からのトップダウンとボトムアップの融合をめざしている。地域的にはビサヤ地域が中心（一部ミンダナオ）である。各対象別の取り組み方は次のとおりである。

- ・中央政府（マクロ）：

戦略的立案（中央政府機関、参加型政策立案）、予算戦略、中央政府としての効果的活動の選択、効果的なセクターアプローチ

- ・州・リージョン（メゾ）：

縦横政府間協力、リージョン・州・中央協調（リージョン開発評議会の強化）、市民社会の参加、民間との協調

- ・州、市、ムニシパリティ（メゾ・ミクロ）：

地方開発評議会の強化、政府間連携（自治体連合・クラスター）、民間との協調、市民社会との協調、特別公営機関、自主財源開発

- ・ムニシパリティ・バランガイ（ミクロレベル）：

参加型計画立案、民主化支援、協調マネージメント

## (3) オーストラリア国際開発庁 (AusAID)

国別援助戦略のなかで「持続的な地方自治体支援・地域開発」として重要な位置を占める。地方での開発事業は各機関の役割分担と協調が重要と認識。プロジェクトでは地方自治体の実施主体で中央政府はファシリテーターとして機能する。実施中プロジェクトは、州政府を対象とした「Philippines-Australia Local Sustainability (PALS) Project」をミンダナオ西部で実施している。また、「The Philippine Regional Municipal Development Project: PRMDP (GIS、TAX マッピング等)」が2002年に終了し、継続して2005年度より、ビサヤ・ミンダナオの地方主要都市を中心とした地方自治体支援総合パッケージ (LGDP) が実施予定であり調査の段階である。焦点は①徴税方法、②廃棄物処理、③行政・人材育成、となっており、対象はビサヤ地域の都市を予定している。

## (4) カナダ国際開発庁 (CIDA)

フィリピンへの支援枠組みのひとつ「責任あるガバナンス支援」のなかで、地方自治支援は重要な位置を占めている。現状制度のなかで、分権委譲された事務に関し地方自治体の能力が向上することによって、地方分権の推進を支援するという考えで支援している。

10年間<sup>6</sup>地方自治体へ直接支援した「Local Government Support Program (LGSP)」はLGU

<sup>5</sup> 「開発課題に対する効果的アプローチ 都市・地域開発」(p.4)、国際協力機構、2005

<sup>6</sup> 2005年4月でフェーズⅡが終了し、現在はLGSPA (ARMM地域全部のムニシパリティ対象) とフェーズⅡより優良40ムニシパリティを選出してプロジェクトを実施している。

と地域関係機関の組織化をめざした研修中心の支援を行っている。詳細についてはプロジェクト事例2にて後述する。

(5) アジア開発銀行 (ADB)

プロジェクトに関して、中央政府を介する必要性への認識はあまり強くない。投資環境整備という視点から、自治体を通して中小企業支援へ力を入れている。世界銀行と協働で地方財政に関する調査等を実施して地方財政支援の取り組み方を検討中。

(6) 米国国際開発庁 (USAID)

「ガバナンス」の視点から、国別援助戦略の「地方分権化での地方自治体の能力向上」は重要視されている。自治体研修を通じたコミュニティー開発プロジェクトとして「Governance and Local Governance (Gold) project」を実施済み。同様の「Growth with Equity in Mindanao (GEM)」を ARMM 地域で実施中である。

(7) 国連開発計画 (UNDP)

「地方分権と地方自治」プログラムで内務自治省を通して地方自治体の能力向上と住民組織との連携を支援している。ミレニアム開発目標 (MDG) を効果的に達成するため、地方自治体を対象としたパイロットプロジェクトを実施している (MDG Localization)。地方開発計画・予算案作成時や事業のモニタリング・評価の参考指標として活用されることをめざしている。

MDG の地方化を進めるプロジェクトは、GDP-UNDP-Japanese Fund Project と呼ばれ、アプローチは独自の指標を使い全国で12のパイロット市を選択し次の手順でプロジェクトを進める。

- ① 地方自治体・コミュニティーへMDGに対する地方自治の役割・意義の理解を進める。
- ② MDG への目的達成に必要な研修を実施<sup>7</sup>し (主に計画立案と財政能力向上に関して)、能力向上を図る。
- ③ 選ばれた地域でのデモンストレーション (パイロットプロジェクト) を実施する。
- ④ プロジェクトを通じた経験・教訓につき他地域への普及を図る (文書化、出版)。

2005年1月から2年間予定のプロジェクトであり、予算はおよそ3,200万円を確保済み。UNDPは同プロジェクトを通し、LGUに対してMDG進捗報告書を提出させ、フィリピンでのMDGの貢献についての指標とすることも考慮<sup>8</sup>されている。

(8) スペイン (Agencia Espanola)

「Spanish Assistance on Integrated Livelihood (SAIL)」はカミギン州政府州計画開発局をカウンターパートに11年間実施した。中央政府を通しての煩雑な手続きなどで滞ることなく直

---

<sup>7</sup> 研修は League of City と地方自治大学校により補完・継続予定。

<sup>8</sup> 市と League of City に焦点を当てている理由は同案件が国連人間居住計画 (UN-HABITAT) との都市開発についての共同案件であることと、将来的に市からムニシパリティ、バラングイへの普及効果をねらったものである。

接州政府への支援を効果的に実施。

#### (9) フィリピン開発フォーラム (PDF)

PDFはフィリピンの開発アジェンダについて、関係者間での政策対話を実施するための重要なメカニズムであり、フィリピン政府の制度改革に関するコミットメントや合意に向けて関係者間の意見調整を行うメカニズムとしても機能している。PDFは以前のCG (Consultative Group) 会合より進化したものであって、CG会合はフィリピン財務省と世界銀行が中心となり、フィリピン政府と各国ドナーの政策対話の場であったが、PDFでは、CG会合メンバーにあわせて、学会や民間企業等より多くの開発パートナーの参加を進め、より現実的な話題について、政策対話をすることに2005年に合意した。それまでの18か月ごとの全体会合も約1年ごとへと改善された。

PDFは7つのテーマ別の勉強会を通して、継続的に議論しながら、全体会合の準備やフォローアップを行うこととしている。そのなかのひとつの世界銀行、ADBと内務自治省、予算管理省を中心とした「Decentralization of Local Government Working Group」では定期的な会合により、地方自治体に対する各国ドナーとフィリピン国機関の支援促進と調整を進めている。そのなかで議論されている地方自治改善のポイントは、地方自治(行政能力開発)、地方財政(自主財源開発、資本補助、融資へのアクセス強化)、地方に関する法整備(地方自治法改定)と考えられており、各層でのポイントは次のようになっている。

##### ・地方：

プロセス・制度重視からパフォーマンスと成果重視、地域での個別独立主義からLGU連携構築に焦点。

##### ・中央：

規制の役割からファシリテーターへ、アドホックな活動から制度化したメカニズム(プログラム)への移行。

##### ・民間：

受け身な部外者から積極的利害関係者へ意識改革。

##### ・市民社会：

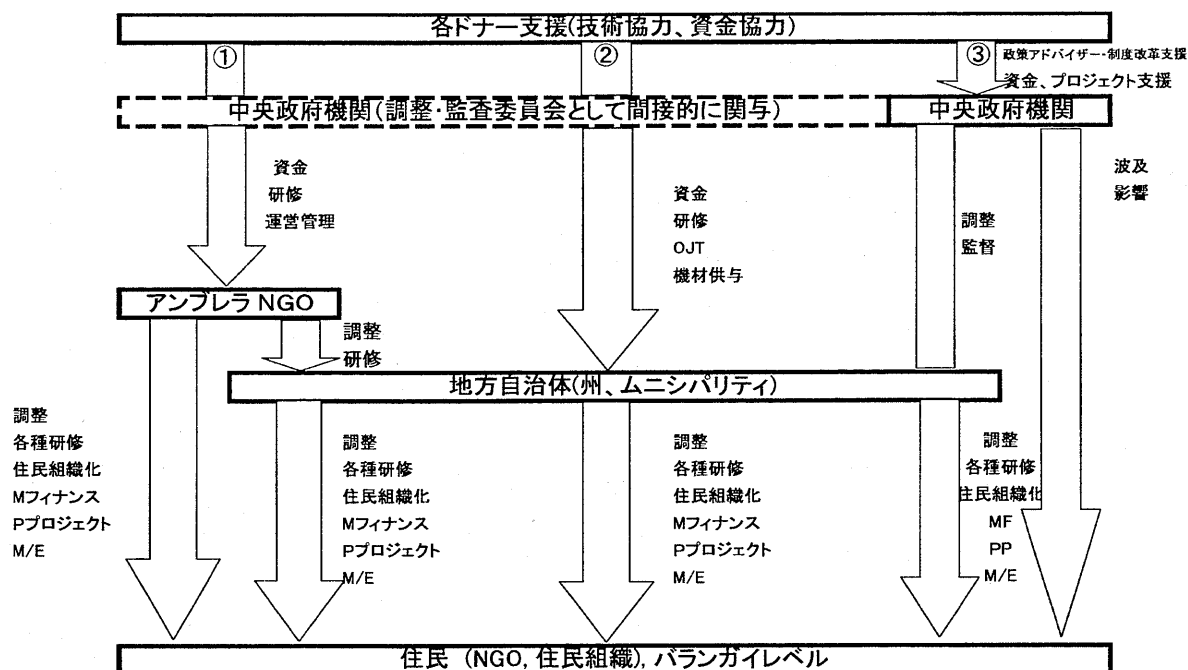
敵対的な位置づけから献身的なパートナーへ。

#### (10) その他

欧州共同体(EU)の「CASCADE Program」(ルソン)、ニュージーランド援助庁(NZAID)(ミンダナオ・カラガ)などでも地方自治体主体のプロジェクトが実施されている。

### 3-4 類似プロジェクト実施体制分析

JICAの過去の事業・各ドナーのプロジェクトの調査や地方自治体・中央政府からのヒアリングを通して、地方自治体やコミュニティへの開発プロジェクトのパターンに大きく分類される。図3-1に見るように、各ドナーの支援は中央省庁、地方自治体やNGO等を通して直接間接に実施されており、その実施主体もそれによって変わっている。



注：アンブレラ NGO とはコミュニティーで活躍する NGO の取りまとめの階層にある NGO。ドナーからの資金をプールしたり、NGO の育成を行っているところも多い。

図 3-1 地方分権・地方開発プロジェクト実施体制

特に地方部での開発プロジェクトでは、最終受益者はコミュニティー・住民であるが、支援によって実施主体を決定するアプローチは大きく分けて3つある。①地域に働きかけている NGO へ直接支援。NGO、PO が直接実施主体となり住民が受益者となる。②地域の開発を担う地方自治体へ直接支援。地方自治体が直接実施主体（中央政府は調整委員会・アドバイザー等へ）となり住民（NGO、PO）やバランガイレベルのコミュニティーが受益者となる。③中央政府への直接支援として、政策アドバイザーや、プロジェクトへの直接融資などがあり、その効果は地方自治体を介して住民等に波及する、というパターンが存在する。それぞれのパターンは以下のとおりである。

- ① NGO/PO が実施主体の場合、現場の状況を最も熟知しており、迅速な行動と、直面する問題に対する柔軟な対応という、草の根レベルのプロジェクトに必要な要素に強い利点がある。また、有力な NGO の人材はモチベーションも高く優秀である。しかし、目的は「目の前にいる人の幸せ」という小さい視点にとどまる傾向があり、いわゆる「終わりのない支援」を前提としていることも少なくない。また基本的に行政機関と協調することがあまり得意ではない団体も多いため、ODA の実施ドナーと意識共有が困難な場合も少なくない。そこで、各団体の意見調整を通して NGO のアドボカシーを行っており、またドナーの受け皿としても活動しているアンブレラ NGO の存在を介してドナー支援を受けプロジェクトを実施していることも多い。また最近では NGO の意識も変化してきており、地域での持続性を担保するために地方自治体との協調の重要性を唱えだしている NGO も多い。
- ② 地元をよく知り、現地の状況に合った柔軟な制度構築ができる地方自治体が主導でプロジェクトを実施することは理想的である。しかし、予算不足や能力不足の理由から、中央か

ら委譲された権限が十分に活用されていない地方自治体も多く、また地方政治の複雑さから継続したプロジェクト実施が困難になることも多い。そのためプロジェクト対象、ニーズ、モチベーションについては慎重な準備と十分な実施体制が必要である。

- ③ 地方自治体や NGO が主体で実施する以外にも、中央省庁が主体で、地方部での地域開発やコミュニティー開発プロジェクトを実施することが可能である。しかし、各省庁の所掌分野はオーバーラップしており、地域によって中央政府地域事務所の影響にも差がある。例えば、調整機関である国家経済開発庁や内務自治省が直接実施している地域もあれば、社会福祉開発省、労働雇用省農村労働者局、農業省、農地改革省、国家貧困対策委員会（NAPC）等もそれぞれ実施している。コミュニティーの起業支援といったアプローチでは貿易産業省等も実施している。多くのプロジェクトは目標や構成の点で類似のものも多い。

中央政府が主体となったプロジェクトの場合、プロジェクト管理の面では ODA 実施ドナーの受入れに慣れている場合も多く、人的リソースや技術もある程度存在するところも多いため、地方自治体主体事業に比べると比較的うまくいくことが多い。しかし、予算をもった中央政府が地方へ乗り込むという図式で、実施主体が自治体でないため、例えば各覚書の署名も自治体首長はウィットネスになるなど、自治体の意識では、いわゆる「お付き合いプロジェクト」となってしまう、プロジェクト終了後の管理体制や予算の継続が困難となり、持続性に不安が残るケースも存在する。

表 3-2 地方開発プロジェクトのアプローチ

	体制	長所	短所
① NGOへ直接	<ul style="list-style-type: none"> <li>●自治体・コミュニティへ直接に支援するためアンブレラ NGO 等を使い PMO として機能する。</li> <li>●草の根無償等の小規模グラントの受け皿となる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●現地の地域経験多く、融通が利く</li> <li>●ニーズの把握が正確</li> <li>●優秀で適切なローカルリソースを選択し効果的な支援が可能</li> <li>●最近では LGU との連携重視し制度化重視</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●実施重視。モニタリング・評価が弱い。</li> <li>●長期的な持続性へのスコープが不安定</li> <li>●会計面、書類作成面で不安</li> <li>●元来制度構築へつながりにくい</li> <li>●実態以上のレポート、理屈付けが巧妙</li> <li>●しばしば政治的</li> <li>●ODA としては、双方が慣れないと運営管理は多少困難</li> </ul>
② 地方自治体へ直接	<ul style="list-style-type: none"> <li>●エンパワーしたい対象自治体を選択し直接支援する</li> <li>●クラスター等自治体の連合への支援もあり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地元を良く知っている</li> <li>●地方分権を背景に発展は自治体次第</li> <li>●自治体職員首長が最終的に地域への責任を持つため積極的な協力あれば持続性へつながる</li> <li>●各ドナーも支援を薦めている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●支援対象が小さくなるケースあり</li> <li>●優秀な人材が元来少ない</li> <li>●基本的行政能力が少ない</li> <li>●プロジェクト予算が 少ないケースが多い</li> <li>●ドナー支援に不慣れ</li> <li>●地方政治に大きく左右される</li> </ul>
③ 中央政府へ直接	<ul style="list-style-type: none"> <li>●中央政府に直接制度改革アドバイス</li> <li>●中央政府機関を通した地方でのプロジェクト実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●全国的な政策を支援できる</li> <li>●全国的な制度づくりへつながる可能性がある</li> <li>●ドナー支援になれている</li> <li>●優秀な人材も多くプロジェクト運営管理が比較的容易</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地元自治体と効果的な協調が困難</li> <li>●地域のニーズ把握不足</li> <li>●中央からの勝手な支援になりがち</li> <li>●プロジェクト終了後の持続性に疑問点あり</li> </ul>

また、各パターンについてドナー側から支援する視点で見ると表 3-2 のようになり、その分析は以下のとおりである。

①へのアプローチの多くは、主にアンブレラ NGO 等を活用して実施するが、その実施団体によって得意不得意な分野が存在し、個別の NGO へのアプローチを含めば支援体制は非常に複雑

となるため、実施デザインの段階で詳細な実施規則を定める必要がある。

政府機関との協調に慣れていない団体との連携は非常にコストがかかり成果も見えにくいですが、NGOは、外国ドナー等がすぐに把握できない現場の状況を知っていて住民と協働しているため、住民に対して真摯な態度で効果的な支援を実施する可能性は高い。協力するNGOの能力分析と、実施に関して相互の十分な説明・合意をもってそのギャップを埋めることが重要である。

②に関しては、州、市・ムニシパリティというように、地方自治体の各層別のアプローチを想定すると、個別の十分な分析が必要となる。地方での政治状況や地理・歴史環境についてもその土地に合った十分な検証が必要であり、技術的な支援を含め、その土地の中央省庁や研究機関等をどう巻き込んでいくかも重要なポイントである。

第2章からも分かるように、個別のLGUはほとんど連携しておらず、単純に取りまとめは上級自治体(州・市政府)というわけにはいかないのが現実である。各ドナーでも議論されており、ある一定の持続性を担保するためにも、地元のニーズを通したウォッチマンとして地方政治に影響の出やすい当地NGOや住民組織の連携をとることも重要。また支援規模の問題でも議論されているが、地方自治体のクラスター等を活用して、地方自治体間で共通の関心事に対して相互監視機能をとることも有効的な方法である。

③これまでのヒアリングや各ドナーの考え方をまとめてみると、中央省庁主体で実施できるプロジェクトは、中央－地方を通しての強い政策・意思がフィリピン側に存在するか、全国的な制度支援等に限る方が効果的であり、成果として残る。現行の制度での中央省庁主体で地理的な意味での地方部で実施するというアプローチでは、プロジェクト実施の責任の所在があいまいになってしまうという点があげられている。実際にドナーと中央省庁の間で、プロジェクトを実施する際に、地方自治体をどのように関係づけてオーナーシップをもたせるかといった議論に重要な焦点が当てられている<sup>9</sup>。

## 〈他ドナープロジェクト事例 1：中央省庁が実施主体の例〉

### KALAHI-CIDSS：KKB（世界銀行－社会福祉開発省）

#### (1) 概要

KALAHI-CIDSS：KKBはKapit-Bisig Laban sa Kahirapan-Comprehensive Integrated Delivery of Social Services:Kaunlaran at Kapangyarihan sa Barangayの略で、「ともに貧困と戦う」という意味である。

目標は①コミュニティーのエンパワーメント、②地方自治及び住民と行政へのアクセスの向上、③貧困削減のための地域への投資環境づくり、である。地域住民主導の開発プロジェクトで住民自らニーズを発掘し、優先順位を付け、プロジェクトを計画し、実施するものである。

世界銀行からのソフトローンでのプロジェクトであるが、合計コスト1億8,200万ドル(約195億円)を2002年から2009年まで投入する。世界銀行は総費用の約55%の1億ドル(約107億円)、フィリピン中央政府は17%(3,140万ドル)のカウンターパートファンド、LGUや

<sup>9</sup> 労働雇用省農村労働者局ディオン局長とのヒアリングによる。



その他受益者が残り 28% (5,100 万ドル) を支出する。6 年間の実施期間中に貧困州 42 中 117 ムニシパリティのうちの 4,270 バランガイが対象で 1,900 万世帯が恩恵を受けることとなる。

対象の設定方法は、州レベルは国家統計資料に基づき、下位の貧困州から州を選び、そのなかのムニシパリティレベルで、独自の方法<sup>10</sup>でムニシパリティ貧困地図を作成し下位 25% を選択、そしてバランガイレベルでは住民参加型ワークショップ等で対象地を選択する。

## (2) 実施体制

中央調整委員会 (National Steering Committee) は社会福祉開発省長官と国家貧困対策委員会 (NAPC) 長官を議長とし、メンバーには、内務自治省、予算管理省、財務省、国家経済開発庁及び NAPC より選抜された NGO 代表となっている。

各運営管理段階においてマネージメントチームや調整委員会が置かれている。構成メンバーは社会福祉開発省職員の兼任とローカルコンサルタントである。各バランガイでの個別プロジェクトに関しては、ムニシパリティとそこに属するムニシパリティ調整チーム (MCT) の調整で、各ムニシパリティレベルで決定されている。MCT 構成メンバーは契約のローカルリソース (役割はマネージャー、予算管理、エンジニア、コミュニティーファシリテーター) である。

バランガイ開発評議会 (BDC) によってプロジェクト案が出され、ムニシパリティ調整チーム (MCT) による調整・指導・トレーニングにより、バランガイ内にサブプロジェクト管理委員会 (BSPMC) などプロジェクトのための組織が形成され運営されている。

## (3) プロジェクト実施サイクル

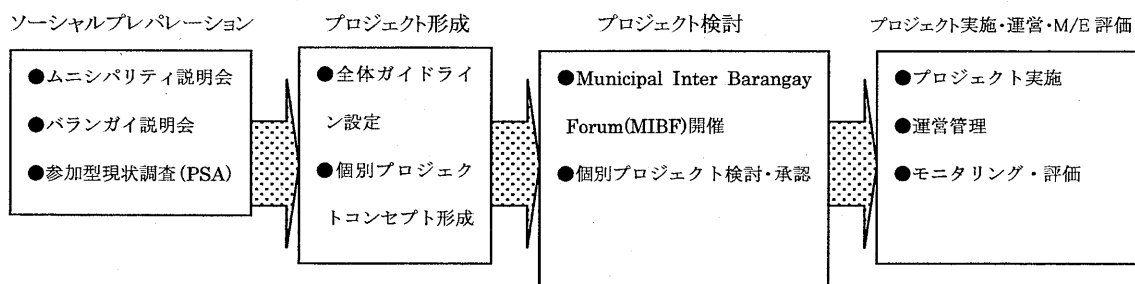
KALAHI-CIDSS: KKB のプロジェクト運営サイクルは 16 ステップ。バランガイレベルからのソーシャルプレパレーションワークショップから始まり、各ステップでの MCT の調整及び指導により個別プロジェクトが決定、実施、モニタリング・評価とステップが移る。

住民参加型協議の場である Municipal Inter Barangay Forum (MIBF) では、各バランガイから Barangay Representative Team (BRT) によるプロポーザルのプレゼンテーションが行われ、1 バランガイにつき最高 30 万ペソの予算で、カウンターパートファンドや運営資金のガイドラインにより、ムニシパリティ中のバランガイの優先順位をつけ、関係者の同意を得て採択とする。

モニタリング・評価については、詳細の文書化が義務づけられているため、その書き方なども MCT が指導、調整している。また、プロジェクトの枠内で Municipal Information System (MIS) といったプロジェクトを実施中のムニシパリティ間のネットワークの構築を行い、情報の交換をめざしている。そのため、MCT メンバーのほかに本省から MIS のミッションが各サイトを回り作業を行っている。

---

<sup>10</sup> 独自の方法の貧困地図作成は、フィリピン大学の Dr. Balicasan によるもので、ポイントはヒューマンキャピタルの質、住居と生活環境、市場へのアクセス等である。よって自治体インカムクラスで測れない実質的な貧困を対象とすることを目的としている。

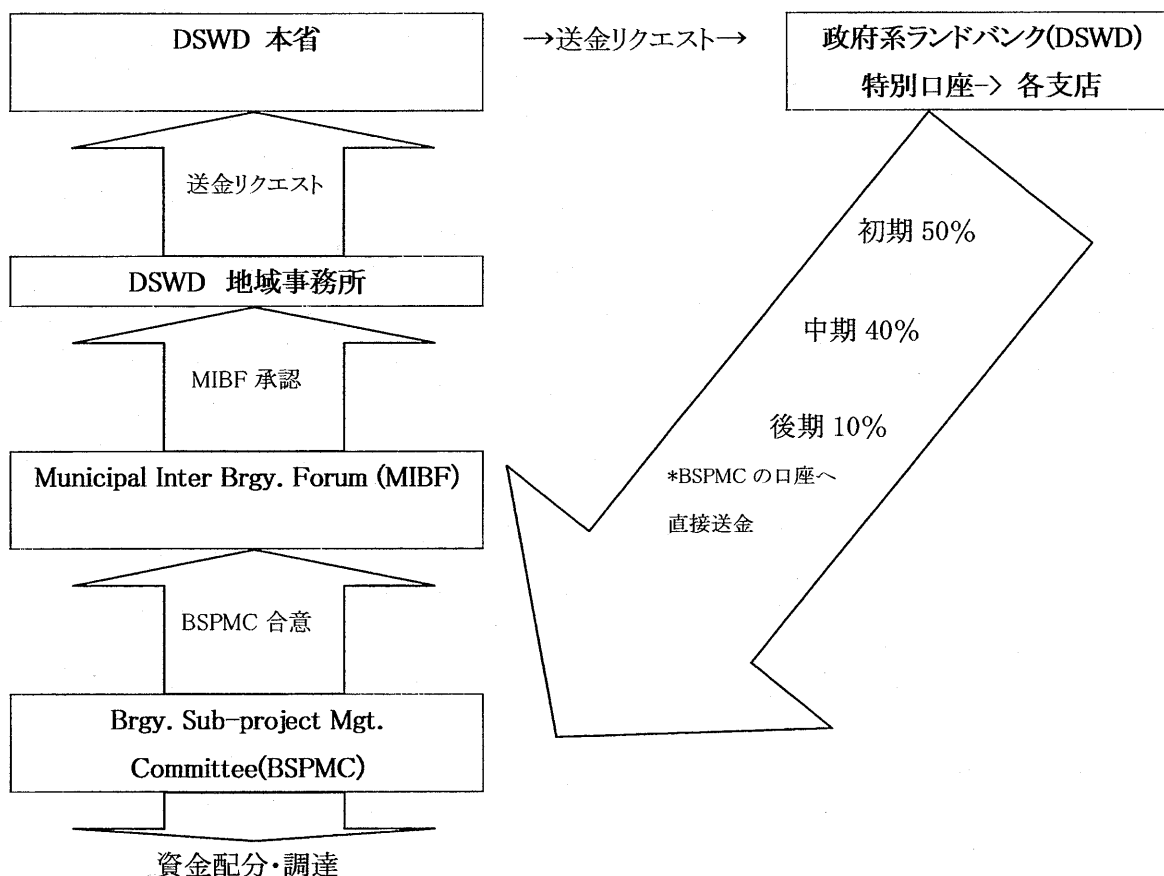


出典：KALAH-CIDSS annual Report2003 より簡略化し小野作成

図 3-2 プロジェクトサイクルフレームワーク（各プロジェクトレベル）

#### (4) 資金配分

大統領令 RA9184 New Government Procurement Act を基に、ローンでの援助において、社会福祉開発省 (DSWD) の KALAH-CIDSS などのプロジェクト実施主体への直接資金調達が可能になったため、以前に比べると、公式な中央から地方自治体への予算配分の手順をとる必要がなく、迅速な予算配分ができるようになった。以前は、ドナー融資の同様のプロジェクトは会計監査委員会 (Commission of Audit) から制限されることもあり、実施に支障があることもあったという。詳細は図 3-3 に表す。



出典：KALAH-CIDSS Primer 参照、小野作成

図 3-3 運営・資金配分システム

## (5) 分 析

世界銀行の融資を使った社会福祉開発省主導の貧困削減プロジェクトであり、ラモス大統領の時代から継続して大統領プロジェクトとしてメディア等も活用し全国的に貧困削減プロジェクトとして広報して、多くの地方部でも有名なプロジェクトとなっている。

独自の指標を使い、対象を確定し貧困削減が目的であり、具体的には水供給などの小規模インフラ整備を住民組織を活用して計画・設置・運用・モニタリングという流れで実施している。実施の過程のなかで、住民参加型という点に強い焦点が置かれており、サブプロジェクト形成時点より、ワークショップ等話し合いを繰り返し行っている。

問題点としては、ガイドラインには一度資金提供したサブプロジェクトへは資金配分しないという規定があり、整備した施設や機材の修理や改善については現地の自助努力となるため、もともと予算の少ない対象バランガイには困難なことである。

また、地方自治体での制度支援や自治体能力向上といった点で考えた場合、自治体の予算ではなく、社会福祉開発省からの特別予算で実施メカニズムを構築しており、終了後、MCTなどプロジェクト管理事務所は解散し、調整・実施していたコンサルタントも現場には残らず、プロジェクト終了後必然的に構築したシステムや組織は消滅することになる。そのために、地方自治体やコミュニティーへの技術や能力の定着といった点では不安が残る。それを避けるためにも、その後のモニタリング機能を効果的に地方自治体に移転することが課題といえる。

## 〈他ドナープロジェクト事例 2：地方自治体への研修中心のプロジェクト〉

### Local Government Support Program：CIDA-LGSP（カナダ国際開発庁）

#### (1) 背 景

1991年地方自治法施行後にカナダ政府（CIDA）とフィリピン政府（NEDA）との間で地方分権化支援の話し合いがもたれ、CIDAのCountry Development Policy Framework (CDPF)を通し、地方分権制度への直接支援ではなく、分権された地方自治体の能力向上を通しての地方分権の推進支援としてLGSPは開始された。地方自治体に直接実施するプログラムであるが、現在は開始より10年以上経過し、フェーズⅡ終了。地方での成功事例等を通して他の地域で活用のための制度化を目的として、中央政府へ働きかけを重要視している。

#### (2) 期間／ターゲット地域

フェーズⅠは1992年～1998年、フェーズⅡは2000年～2004年12月終了済み。対象地域は第6地域（西部ビサヤ地方）及びミンダナオの第10と第11地域とムスリム・ミンダナオ自治区地域（ARMM）に限定して実施した。第3フェーズであるムスリム自治区対象に実施中である。

対象地方自治体ではムニシパリティが中心で、フェーズⅠで315地方自治体（28州、24市、263ムニシパリティ）、フェーズⅡでは213地方自治体（30州、10市、173ムニシパリティ）で実施。個別のプロジェクトの個数はそれより多数となっている。

#### (3) プログラム資金

全体予算はフェーズⅠで7年間で約22.6億円、フェーズⅡで5年間で約26億円投入され

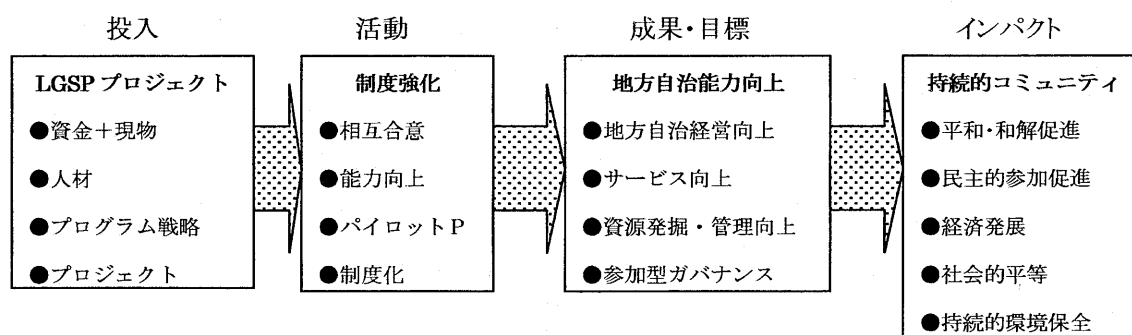
た。予算の内訳は3分の1が二国間資金援助、3分の2は「フィリピン-カナダ開発基金(PCDF)<sup>11</sup>」からの資金調達である。

プロジェクトに必要な費用はほぼすべてカナダ側で負担している。カナダ人・ローカルコンサルタント等人件費<sup>12</sup>、内外でのトレーニングに伴う会議費、交通費、宿泊費、機材費、プロジェクト実施前の小規模パイロットプロジェクトの費用はカナダ側の負担であり、地方自治体は自治体で独自に雇用した契約スタッフ・諸経費を負担することになっている。

#### (4) 組織・実施体制

1993年の2国間の覚書に基づき、プログラムの枠となる4×4×4フレームワーク(図3-5)に沿って、毎年ワークプランが承認され年度内のプロジェクト実施が方向づけられる。

内務自治省次官を議長とするプログラム調整委員会(National Program Steering Committee: NPSC)<sup>13</sup>によって調整し、プログラム管理事務所(National Program Management Office: NPMO)において全体的な運営を行っている。地域ごとに実施のための地域事務所と、リジョン開発評議会と連動している地域プログラム調整委員会(Regional Program Steering Committee: RPSC)<sup>14</sup>が設置されている。



出典：LGSP資料を基に小野作成

図3-4 プログラムフレームワーク

<sup>11</sup> カナダ政府がPotash (又は他の国内生産品)と呼ばれる肥料の一種をカナダ企業から買い取り、フィリピン政府に寄付し、フィリピン政府はそれを農業省及び農業関連機関に販売し、その売り上げが基金となる仕組み。

<sup>12</sup> LGSPガイドラインではコンサルタント等人件費は全体費用の30～40%にとどめることになっている。

<sup>13</sup> プログラムを総括し、戦略的方向性と政策的指導を与える役割。構成はDILG (議長/Usec) /NEDA/CIDA/CSO (市民社会組織)

<sup>14</sup> 役割はLGSPが地方の開発政策とニーズを満たしているか確認する。構成：DILG (議長) /NEDA/CIDA/CSOs/NPMO

#### 4Key Outcome Area :

地方自治体の能力を向上するための4つの成果・目標

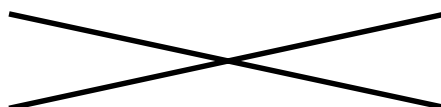
1. 地方自治体経営 (Local Government Management)
2. サービスデリバリー (Service Delivery)
3. 資源発掘・管理 (Resource Generation and Management)
4. 参加型ガバナンス (Participatory Governance)



#### 4Crosscutting Themes :

持続的開発の阻害要因に対する4つのクロスカッティングテーマ

1. 貧困削減 (Poverty Reduction)
2. 平和と和解 (Peace and Unity)
3. ジェンダー平等化 (Gender Equality)
4. 環境 (Environmental Soundness)



#### 4Stages :

能力向上プロセスにおける4つの実施ステップ (図3-6参照)

1. 実態調査・合意形成 (Consensus Building)
2. 能力形成・トレーニング (Capacity Development)
3. パイロットプロジェクト (Application)
4. 制度化 (Institutionalization)

出典：LGSP資料を基に小野作成

図3-5 4×4×4フレームワーク (four by four by four frame work)

#### (5) プロジェクト活動プロセス (図3-6参照)

中央調整委員会で年度内の大枠を承認し、各地域事務所でプロジェクトを実施していく。まず、LGSPの説明会を各地域で行い、要請条件を提示し、参加を希望した(プロポーザルを提出) ムニシパリティを対象とし実施を検討する。地域事務所及びその他のローカルリソースパートナーは随時自治体とコンサルテーションを行いプロジェクト形成へのアドバイスを行う。

自治体がパイロットプロジェクトを含むワークプランを提出し、LGSPは地域プログラム調整委員会を通して年間ワークプランを協議、取りまとめ、プログラム管理事務所で検討後採択した場合に、地域事務所がプロジェクトを開始する<sup>15</sup>。プロジェクト本体は4つのステージに分かれている。

<sup>15</sup> 覚書がLGSPと自治体とで直接結ばれ、そのなかで個々の人員、予算、手法など細かい点が取極められる。

- ① **Consensus Building**（実態調査・合意形成）：  
提出されたプロポーザル、ワークプランに合わせて自治体の現状調査及びプロジェクト実施詳細に関する合意の形成を行う。
- ② **Capacity Building**（能力形成・トレーニング）：  
①の調査を踏まえ自治体の目標に必要なトレーニングを実施。
- ③ **Application**（パイロットプロジェクト）：  
研修を基に小規模のパイロットプロジェクトを実施。
- ④ **Institutionalization**（制度化）：  
研修、パイロットプロジェクトの成果を活用し、今後のプロジェクト実施に向けて組織づくりなどの制度化を促す。

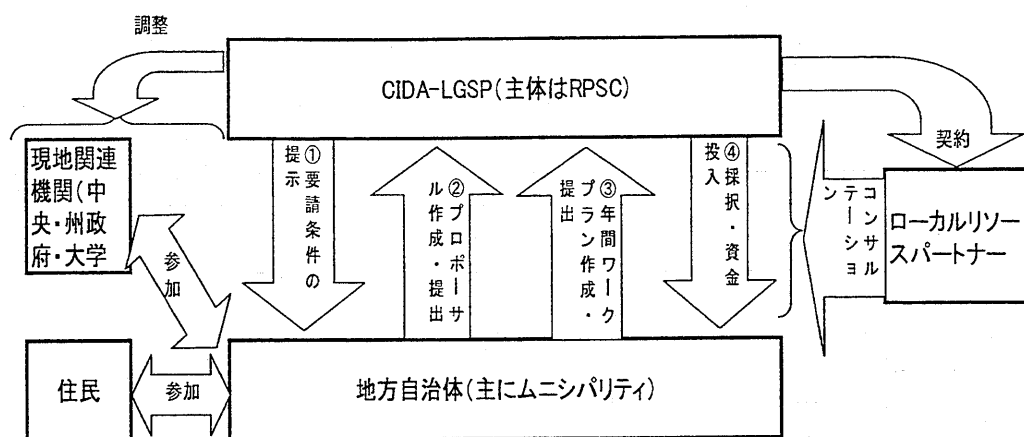
プロジェクトのスコープでは、地方自治体の自助努力を重視するため、パイロットプロジェクト以降、各自治体でのプロジェクト実施に対しての資金支援はない。地方事務所所長によれば、研修のなかには、資金調達の方法<sup>16</sup>を含んでいるので自助努力で十分できるはずであるとのことである。

その他、プロジェクト期間中多くの教材や調査資料の出版、セミナー開催を通して、他の地方自治体への効果波及のきっかけをねらい、またフィリピン中央政府やドナーへもアドボカシーや普及に努めている。

---

<sup>16</sup> ドナー情報や、プロポーザルの書き方も含まれている。図3-6の②の時点で内外ドナーへのアクセス、要請書の書き方等を含んだ実践的な資源管理法の研修が実施される。

<準備—実施プロセスにおける関係機関の関係図>



<採択後のプロジェクト本体実施ステップ>

①Consensus Building 実態調査・合意形成	自治体能力の調査及び 実施への共通認識形成期
②Capacity Building 能力形成・トレーニング	①を基に能力向上研修 (弱い部分を補強)
③Application パイロットプロジェクト	小規模資金投入 (機材、建物、研修 etc.)
④Institutionalization 制度化	今後のプロジェクト実施に向けての制度化。組織化

出典：地域事務所でのヒアリングを基に小野作成

図3-6 CIDA-LGSP フェーズII 実施の流れ (地域事務所以下)

(6) 分析

トレーニング当初から、本来の目的であるキャパシティ・ビルディングをチェックすることができる指標をLGSPで具体的に持ち合わせておらず、評価指標はプロジェクトの量的アウトプットに関するものに限られ、トレーニングを受けたことによる質的成果に対する指標は存在していなかった。LGSP 中間評価レポートのなかでも、トレーニング・プロジェクトを実施すればその成果が必然的に現れるという前提に基づいていると指摘されていた。しかし、その後、研修後自発的に活性化してきた LGU の成功事例を活用し、内務自治省とともに、地方自治体パフォーマンス管理システム (Local Governance Performance Management System : LGPMS) を研究し、地方自治体の行政能力を自治体自ら自己診断するツールを開発・制度化している。

LGSPMSは、ツールとして実際に有効に活用されているかは検証の必要性があるが、ドナー等の地方自治体対象のプロジェクトに関して、将来的に自治体の能力分析の指標となることも考えられる。また、フィリピンドナーフォーラムではそのようなドナー協調の指標の必要性が強調されている。

問題点として、プログラム後の持続性があげられる。LGSPが直接ムニシパリティと契約し実施していることから、特に成功事例について考えると、ムニシパリティ側とのつながりは強くなるが、中央政府地域事務所や地方政治家（州知事、国会議員）とのつながりは薄くなる傾向にある。プロジェクト実施中はLGSP事務所が常に相談相手として機能しているが、終了後、地域事務所がなくなれば従来どおりの行政的関係の再構築は容易ではなく、特にポークバレルなど特別開発資金の源となる地方政治家の協力は、関係が薄くなった部分は、難しいと思われる。

資金繰りに関しては、LGSPのスコープでは自助努力である。この点には賛否両論があり、LGSPサイドでは持続性を考えて、内外のドナーへのアクセス、要請書の書き方など実践的なローカルファイナンスマネジメント研修を行い、各自治体の自助努力に任せることが重要としている。他方、現地側では研修を実施したのみで、トレーニング後各自治体の計画開発コーディネーターが開発計画を立案したとしても、何かを始めるための初期投資がなく現場は何も変わらないという不満と問題がある。

さらに、成功事例でも環境・福祉・保健など、収入に直接つながらない行政サービスプロジェクトを継続して実施するには運営資金が必要であり、もともと予算が少ない地方自治体では、常に外部からの資金を受け続けることに自治体自身、困難さを感じていることも事実である。そのような理由で、もともと自己資金で賄える程度の、若しくは政治力のある比較的裕福なムニシパリティが成功事例に多く存在することも考えられる。

LGSPは、プロジェクト実施体制についても分権化し、地域ごとの地域事務所（PMO）に委譲し地域に合った方策をとれる利点がある。実施に関しても、PMOの独立性をうまく図ることにより効率性が重視され、人材育成・自治体能力向上が有効に行われたと思われる。しかし、一方では、行政機関の組織化や組織強化の部分は自助努力という姿勢であり、持続性については研修を受けた個人（首長等）によるところが大きい。

他方、JICAのCebu-SEEDプロジェクトにおいてはLGSPと同じように地方自治体の能力向上を図り、PMOを州政府内<sup>17</sup>に置き実施された。しかしLGSPのように完全に独立して実施するというのではなく、OJTを通じた技術協力というアプローチである。他のいくつかのドナーでは予算の流れ、決裁権なども含め、PMOを完全に独立させたり、十分に協働する方法をとるところもある。効果的にプロジェクトを実施し、持続性を担保するために、プロジェクトの形成段階においては、地域やカウンターパート機関の経験によりアプローチも変わってくるため、ドナープロジェクトのPMOの実施体制については、引き続き調査を要する。

### 3-5 地方分権・地方開発／地方行政能力向上への協力における留意点

当該分野は多くのアクターが複雑に関係しながら地域ごとに事業実施の関係を形成している。ドナー支援についても同様で、ドナー側のアプローチや支援対象も複雑に関係しながらプログラ

---

<sup>17</sup> 州計画開発局（PPDO）に置かれた。



ムやプロジェクトを形成し、それぞれがフィリピン側と協調して実施している。

JICAのような外国ドナーの支援のなかで現地側との共通認識をもつための留意点として、地方分権に関しての技術援助を行うに際して、以下の困難な点<sup>18</sup>がいくつかの研究やこれまでの教訓であげられており、実際にドナーのなかではそのような点に留意し、プロジェクト形成、実施を行っているところもある。

- ① 相手側との間で地方分権の理解が同じであるか。
- ② だれがどのような地方分権によってどの目標を達成しようとしているか。
- ③ 外国の技術援助パートナーのカウンターパートはだれか。
- ④ 技術援助は地方分権計画でどのような役割を果たすべきか、また果たすことができるか。
- ⑤ 選択された介入（支援内容）は地方分権化に最も妥当性をもち決定的か。
- ⑥ 当該国の政策としての地方分権措置にとって最も望ましいタイミングは何か。
- ⑦ 技術援助の速度と性質はどのように規定されるか。
- ⑧ だれが上記のすべての問題を決定しているか。

ドナー側からも積極的にプロジェクト形成を行っていく場合に限られるが、上記の困難性をできるだけ少なくするためには、ドナー側は、現状の制度や権限委譲状況、財政制度、関連機関の権限・役割等、地方行政の仕組みを十分に調査し、知ることが前提である。そのなかで、支援介入の対象や規模、機会などの検証を行い、プロジェクトデザインの形成・実施につなげることが重要である。

①、②に関し、まず、現状の制度や関係者の役割の調査をし、相手側へのヒアリング、各ドナーの過去の類似案件若しくは他ドナー案件からの教訓等を踏まえ、現場との十分な事前の話し合いが必要とされる。

③の点は、その現状制度のなかで、どのアクターに焦点を当て、そのアクターが所掌する権限に対しての援助かを検証する。その成果が影響する範囲や、普及の度合いに関しても適切なカウンターパートの選択は重要であり、そのためにも各機関の制度や役割の詳細の分析は必要。また、プロジェクトを実施していくうえで、受益者や実施者が多数になる傾向のある当該分野のプロジェクトでは、常にオーナーシップをもつ自主的なカウンターパートの存在は重要である。

④、⑤に関して、地方でのカウンターパートや実施機関のみならず、中央政府や地域開発の調整機関等の関与を効果的に実施することも重要。技術協力の対象地域での、点の支援から波及効果も視野に入れた面的な広がり期待できる。そのためにも開発計画の仕組みや、実施するプロジェクトの妥当性の分析は重要である。

⑥の点は④⑤にも関連し、個別のプロジェクトのみではなく常に地方分権の傾向を押さえておくことが必要となる。

⑦は、カウンターパートを含む技術支援対象の十分な分析とあわせて、技術支援内容の検討も重要な点である。例えば、支援対象がどのような権限をもっていて、現在実施している役割を遂行するにあたり、何の技術が不足していて、その不足部分のどこの部分をドナーが支援できるかといった検討が必要である。この際には相手側へのドナー側の制度や支援スキームについての理解を十分に促し、相手側の過度の期待や支援内容の誤解を避けるためにも、十分な話し合いが必

<sup>18</sup> 山本一巳「アジアにおける地方分権と地域開発：日本の望ましい援助」(p.137)、愛知大学国際問題研究所 紀要第118号、2002

要である。

そしてカウンターパートの選定にも関係するが、⑧にあげられている、どこに（だれに）最終的な責任をもたせるかという点は最も重要である。対象地域の対象分野に現実に責任をもつカウンターパートが、責任をもってプロジェクト運営できるような仕組みをつくりあげることも重要である。

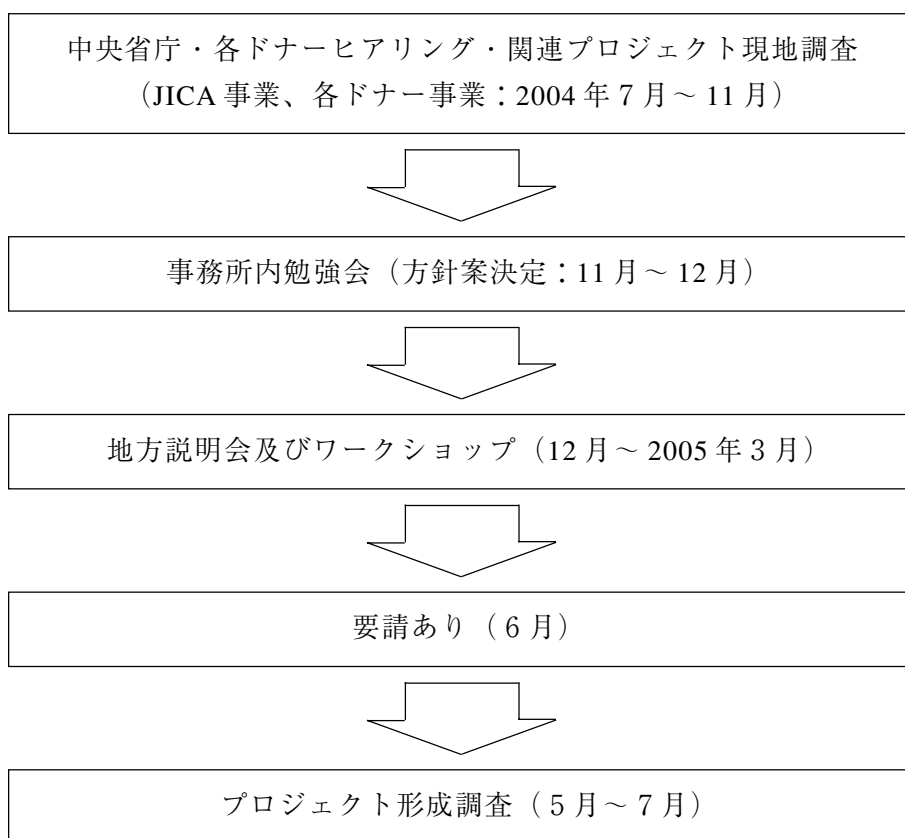
## 第4章 JICA 案件形成の方向性

### 4-1 プロジェクト対象候補地域の抽出・選定への調査

第2、3章で地方分権・地方自治に関する制度、及びこれまでの支援状況を述べてきたが、本章では各章の内容を背景とし、今回のプロジェクト形成調査の目的となる具体的な案件の形成について述べることにする。案件形成に至る経緯として、対象候補地の抽出に係る作業や、要請背景、及び要請機関について簡単にまとめることにし、なお、具体的な案件内容については、要請後も継続して現地側と協議して事実関係の確認や詳細デザインを詰める作業をするため、この章においては特に説明せず、現地側より要請のあった内容については和訳を付属資料として添付する。

#### 4-1-1 案件形成調査全体の流れ

今回の案件の対象候補はダバオ地域、イロイロ地域、カガヤンデオロ地域、そして中央省庁である内務自治省である。案件対象の選定の経緯のなかで、まず、今回のプロジェクト形成調査（2005年5～7月）に、連携している企画調査員「地方分権・地域振興」の案件形成調査活動については以下のとおりである。



2004年7月より、内務自治省をはじめとして、地方分権・地域開発・コミュニティー開発プロジェクトを所掌し実施している中央省庁を訪ね、実施状況のヒアリングを実施（第2章）、また各ドナーでのヒアリングを行い、地方分権・地域開発についての取り組み方や、地方部での地方行政能力向上プロジェクトの実施状況が調査された（第3章）。

さらに、JICAのこれまでの関連事業及び他ドナーの関連プロジェクトに関して、現地調査を実施（第3章）。あわせて、文献整理、地方分権の現状についてのヒアリングをフィリピン各地の地方自治体、NGO、中央省庁出先機関を中心に行い、地方自治の実態についての調査が行われた（第2章）。

2004年11月から12月にかけて調査分析結果を基に、事務所内勉強会が行われ、今回のプロジェクト形成に係る方針案<sup>1</sup>が協議された。

その方針案を基に、地方部でのJICA事業の説明会及び要望調査説明会を兼ねたワークショップを開催。特にミンダナオ島のダバオ市・カガヤンデオロ市では地域別（リージョン単位）の「地方分権・コミュニティー開発」に関する課題・ニーズ分析ワークショップが2005年2、3月に実施された（付属資料1.）。また、それまで地方部から要請されているプロポーザルの再検討も同時に行われた。

ワークショップの結果として、ダバオ地域<sup>2</sup>、カガヤンデオロ地域<sup>3</sup>からプロポーザル案が提出された。また、それまでに提出済みであったイロイロ州の2つの地方自治体クラスターからの要請書を基に、各自治体クラスターは、州政府と協力して2つを合わせた1つのプロジェクト<sup>4</sup>としてプロポーザル案が提出されることとなった。

2005年6月、上記の3つの技術協力プロジェクトにあわせて、内務自治省から案として提出されていた開発調査の要請<sup>5</sup>に対して、それぞれの地域の機関で正式要請の意思を再度確認し、今回のプロジェクト形成調査「地方分権・地方開発・地方自治体行政能力向上」を実施、平成18年度要望調査に正式に要請されることとなった。

各プロジェクトは、要望調査時点で実施機関の強いコミットメントはありながらも、実施内容に不十分な情報もあり、今後、更なる調査・協議を通して具体的なデザインや実施体制なども含め、引き続きプロジェクト形成を実施する必要がある。

#### 4-1-2 選定のポイント

「地方分権・地方行政能力向上」プログラム内でプロジェクトを形成する際、具体的に地域、対象機関、プロジェクトの内容等について、調査・分析結果を基に関係者で意見交換を続ける必要があり、企画調査員による調査開始後6か月を経過した2004年11月から12月にかけて、それまでの調査分析結果を基に、JICAフィリピン事務所内での勉強会が行われた。そこで、その後の留意点と地域や実施機関の選定に関して、指標となる以下の10の方針が話し合わせられ、その方針に基づき、2005年3月のミンダナオでの案件形成ワークショップ、2005年7月のプロジェクト形成調査、そして要望調査と案件形成に関する作業が実施された。

参考までに、同様分野で、他ドナープロジェクトの地域や対象機関選定に関する理由は、国別援助計画等で公式な理由以外に、貧困対策として貧困指数等の活用、フィリピン側の強い政策等があげられている。また、ドナー関係者による実施・モニタリングのための交通利便性（アクセス）、治安（政治的安定）も重要な点であり、対象機関についても、比較的周辺自治体に

<sup>1</sup> 方針案に関しては4-1-2で後述する。

<sup>2</sup> 付属資料2.

<sup>3</sup> 付属資料3.

<sup>4</sup> 付属資料4.

<sup>5</sup> 付属資料5.

影響力のある地方都市部を中心としたプロジェクト形成という点が共通して述べられていた。

方針案：

- ① 住民・地方自治体の能力向上プロジェクトであること（地方部インフラではない）
- ② ミンダナオ・ビサヤ地域（ミンダナオ支援パッケージ、高い貧困指数）中心の案件発掘であること
- ③ 比較的アクセスが良く治安も良い地域であること
- ④ 地方自治体のコミットメントとニーズが高い地域であること
- ⑤ 比較的能力のある地方都市部中心での案件発掘であること
- ⑥ 住民・NGO連携・クラスター等の機能を活用し事業に対し政治的不安定が少ない地域であること
- ⑦ これまでの JICA 事業との関連性を重視することが望ましい
- ⑧ 日本にできる支援（リソース、スキームが存在する）であること
- ⑨ 支援内容は地方自治体の所掌の事務であること
- ⑩ 特定の指標によって正当化が可能な分野が好ましい

①地方行政能力向上という視点から、地方部でのインフラストラクチャーに焦点を当てたプロジェクトでないことが望ましい。技術協力に必要な小規模インフラや能力向上した技術を生かすためのインフラ整備の可能性はあるが、設備ありきのアプローチのプロジェクトは視野に入れない。地方自治体の能力向上を基本としたプロジェクトである必要がある。

②貧困問題が深刻である地域に焦点を当てて、これまでの JICA の支援も多く比較的交通の便の良いビサヤ地域と、ミンダナオ支援パッケージによる支援対象になっているミンダナオ地域を中心に、可能性のある地域を見ていく。

③実施とモニタリング等の関連から、日本人専門家、フィリピン人専門家が自由に安全に現地に入れる状況が必要である。

④地方自治体は、権限がありながらも、限られた予算と能力で優先度の高いニーズ・問題に対処しなければならない現状があるので、対象地域の地方自治体が自主的に主体となって実施する内容であるかを検証する必要がある。

⑤事業実施のための予算や経験があること、またプロジェクト実施後の持続性と周辺地方自治体への波及を考慮して、地方部でも比較的技術・経験が備わっていて、自主財源の要素となり得るビジネスや文化の影響力をもっている地方都市部を中心に案件形成を行う。効率的なプロジェクトの実施のため、プロジェクト関係者の交通の利便性の意味でも少なくともカウンターパートは地方都市部に存在することが必要である。

⑥地方自治体への支援の難しさであげられる点は、地方政治の不安定さである。首長の意見が強くプロジェクトの方向性が変更となるケースも存在する。そこで、支援事業及び実施後の安定性を担保するために、地域の意見を代表する住民組織・NGO連携や、地域の共通ニーズ・問題に対応している、地方自治体クラスターなどの機能を活用し、地方政治家にとって重要となる、多くの住民の意見の活用や、相互監視機能ともなる工夫を探し出すことも必要である。

⑦過去の JICA 事業との継続性を考え、様々な形態で実施された地方部でのプロジェクトにおいて、技術協力した部分を活用又は発展させる要素も重要な視点である。また、内務自治省

への政策アドバイザーやセブ地方部活性化プロジェクト等、同プログラム内のプロジェクトからの提言、教訓等も活用する。

⑧資金援助のみのプロジェクトなど、JICAのスキームに合わないものや、リソースや経験の点で日本の技術協力援助に適当でないプロジェクトではないこと。

⑨法律の根拠などを活用し、実態として地方自治体の権限でない事業には支援しない。持続性の観点からも重要である。

⑩プロジェクトの成果を具体的に評価することは重要。同プログラム内での支援では多くのアクターが連携することによって物事が動くケースも多く、上位目標等として、定性的な指標で評価する場合も存在すると思われるが、可能な限り定数的な指標の活用ができ、プロジェクトの成果が見えるプロジェクトとする点に留意する。

## 4-2 地域ごとの優先課題の選定

調査・分析結果や勉強会で話し合った方針を基に、また、それまでに要請されていた案件の見直し、案件形成ワークショップ等今回の調査期間中に改めて要請された案件を基に、4つのプロジェクトに焦点を当ててみた。各地域の特徴、実施機関の特徴、実施体制の特徴は以下のとおりである。

### 4-2-1 ダバオ地域

(案件名) ミンダナオ・ダバオ地域、地方行政・地域社会強化プロジェクト

(相手国機関名) ダバオ総合開発プログラム (DIDP)

プロジェクトの対象エリアはダバオ地域(リージョン11)内の地方自治体である。その地域に属する地方自治体の連合体であり、1987年施行のフィリピン憲法と1991年施行の地方自治法に基づき形成された。その地方自治体クラスターの事務局であるダバオ総合開発プログラム(DIDP)から、同プロジェクトの要請があった。

ダバオ地方は東アジアにおける戦略的重要地点とされ、フィリピン第三の都市として、南部の貿易及び観光の中心地といわれている。面積は3万416.3km<sup>2</sup>、人口367万6,163人、世帯数は75万5,299であり、4州、5市、43ムニシパリティ、1,158バラングイによって構成される<sup>6</sup>。歴史的に、政治・経済の発展の経緯は中央(マニラ)から離れ独自に発展してきた要素も多く、域内の政治経済界は協力し合い、地方政治は比較的安定しているといえる。

ダバオ総合開発プログラムは1994年に参加自治体であるダバオ州、Davao del Sur州、ダバオ市の首長が覚書(MOA)を結ぶ形で結成され、3か月後にDavao Oriental州が新たに加わり沿岸部をカバーする地方自治体クラスターとなった。その後の9年間でCompostela Valley州(現、Davao del Norte州)がダバオ州から分離されたことで4州となり、ここに構成市であるTagum、Island Garden City of Samal、Panabo、Digosが加わり、最終的に今の形である4州5市の連合体となった。この地方自治体クラスターは、その活動予算、人員を参加自治体の供出する開発予算で賄っており、地方自治体クラスターとして最も長い経験をもち、他のクラスターのモデルとされる等、現在フィリピンで最も成功している地方自治体クラスターの1つと

<sup>6</sup> フィリピンインサイドニュース、<http://www.t-macs.com/index.htm>参照

思われる。ダバオ総合開発プログラムはその活動の中心となる強固なプロジェクト実施プラットフォームとして、実働隊である事務局（プロジェクトマネジメントオフィス）となっている。

ダバオ総合開発プログラムは、地域に存する自然・行政・資金・人的資源を統合的に活用することで、様々な開発行為を整合的・効果的に実施することを目的とし、貧困、環境破壊、不適切なベーシックサービス、不十分なインフラという問題の解決及びフィリピン政府のアジェンダである平和と開発の実現に取り組んでいる。

また、ダバオ総合開発プログラムは 1997 年から 1999 年にかけて、JICA プロジェクト「ダバオ総合開発マスタープラン調査 (Davao Integrated Development Master Planning Study)」が実施される際のカウンターパートとなった。このマスタープランでは、職業機会の増大、収入の増加、自然資源管理の高度化、富と資源のより合理的な配分を掲げており、ダバオ総合開発プログラムはこのマスタープランに基づき、開発行為の実施における関係者間の調整メカニズムとして機能してきている。ダバオ総合開発計画マスタープランは、地域における計画調整機能強化メカニズム、資金増加のためのスキーム、住民参加によるボトムアップ型計画立案という新しいアプローチ、官民パートナーシップによる開発管理を提案している。

一方、地方自治法の施行により、中央省庁が主導していた各種行政機能が地方自治体に委譲され自律性が高まることが期待されていたが、実際には、法施行後 10 年経った現在でも経験や技術不足から中央から移管された機能を十分果たしているとはいえず、ベーシックサービスも、特に遠隔地において、十分に提供できない状態にある。これにはいくつかの要因が絡んでいるが、従来型のトップダウン型の問題解決アプローチが州／市／ムニシパリティの各レベルで継続しており地域社会の真のニーズに合っていないこと、資源管理に関しての技術や経験不足などが大きな要因である。

また、ダバオ地域にある中央政府機関の投資計画は、地方自治体からのインプットをほとんど考慮しておらず、したがって現場レベルでの状況を反映できていない。このような局面下で、NGO 等が代替的なベーシックサービス提供者となり得るが、実際には彼らの活動は地方行政機関ときちんとしたパートナーシップを結んだ形になっておらず、地方自治法に示された地域社会の地方自治への参加は実際には機能していない状況にある。

このようなフィリピン地方部の状況のなか、ダバオ地域では、ダバオ総合開発プログラムが、地方自治体、中央政府機関、NGO 等との連携組織として機能しており、この点において一歩先んじていると考えられる。そこで今回、マスタープランで明らかになったプログラムやプロジェクト内の一部に関して、参画自治体が現在もっている資源を集積し、活用して実施することにダバオ総合開発プログラムが中心となって取り組みたいと考えている。これは、フィリピン政府の対外負債が膨張し、インフラ開発の資源となるとして外国からのローンを得にくい状況にある現在、非常に現実的な取り組みだと考える。

今回提案するプロジェクトは、地方自治体のもつ権限のなかで、ベーシックサービス提供、開発にかかわる様々な関係者間の効果的な協働メカニズムの確立、参加型行政の促進により、住民が積極的に開発行為に参画する状況が持続するような地域社会／コミュニティーを開発することを上位目標として、ダバオ総合開発プログラム、地方自治体、中央政府機関、NGO、地域社会／コミュニティー間の、持続的に機能する協働メカニズムを構築するために、いくつか

の基礎サービス<sup>7</sup>にかかわる、技術支援及びパイロットプロジェクトを行うものである。

また、JICAによって行われたダバオ総合開発計画マスタープラン調査ともつながるものであり、ダバオ総合開発プログラムを中心とした地方自治体が、「ダバオ総合開発計画マスタープランに示された大規模インフラ開発等はフィリピン政府の負債の関係で必ずしも現実性は高くないが、これを離れても地方自治体が協力することによってかなり改善する余地がある」という点に気づいたところに重要性がある。ドナーの資金を当てにし、資金が付いてから活動内容を考えるという多くの地域の傾向から考えれば、ニーズが顕在化しており、JICAから必要な技術的サポートを受けて自分たちで運営管理していくという意思も明確となっている要請である。プロジェクトデザインの詳細については引き続き調査を行い、関係者と意見交換・議論を続ける必要がある。

#### 4-2-2 カガヤンデオロ地域

(案件名) ミンダナオ・カガヤンデオロ地域コミュニティ自治能力強化プロジェクト：バラ  
ンガイガバナンス

(相手国機関名) ミサミスオリエンタル州政府及びバライ・ミンダナオ

プロジェクトの対象地域はミンダナオ島北部沿岸地域のミサミスオリエンタル州。高度都市化市のカガヤンデオロ市を含み、南は同じリージョン10（北ミンダナオ地域）に所属する北ラナオ州とブキッドノン州、東は北アグサン州と接しており、面積は3,425.7km<sup>2</sup>、人口112万6,215人、世帯数は22万5,567である。2市、24ムニシパリティ、502バランガイで構成されている。住民はビサヤ地方からの開拓者が広く居住しているため、ビサイヤ語が通用語として使用されている<sup>8</sup>。また、同州は、北ミンダナオ地域の産業と貿易の中心として重要な役割を果たしており、様々な農産加工業、製造業が立地しているとともに、主要道路や港湾をもつ交通の要所にもなっている。国際協力銀行(JBIC)ローンによって建設されているミンダナオコンテナターミナルは、この地域の経済力を長期的に強化していくために重要なインフラの1つである。

しかし、経済成長と環境保護をバランスさせるという問題は日々複雑化しており、この問題を解決するためには、州、ムニシパリティ、バランガイという各地方自治体階層での個別の取り組みに加え、各階層間の協力を強化することが必要である。特に、最小の行政単位であるバランガイは、人的資源の不足、財政規模が小さいこと等から、経済開発と環境保護に効果的に取り組むことが難しくなっており、特に産業・経済の中心地から離れた高地地域に存在するバランガイでは、行政の手が届いていない現状もあり、貧困問題が顕著である。

また、そのギャップを長年埋めてきたのが地域に根づいたNGOや住民組織であるが、NGOや市民団体が地域開発評議会(Local Development Council)に参加しているといっても、実際には十分に機能しているとはいえなかった。それはNGO側は、行政が効果的・効率的なサー

<sup>7</sup> 調査段階では、地方自治体の所掌である基礎的社会的サービスである基礎教育やレベル1、2の水供給をトピックとして技術協力・行政能力向上に係るトレーニング・パイロットプロジェクトを想定している。実施可能性につき引き続き調査を行う必要がある。

<sup>8</sup> フィリピンインサイドニュース、<http://www.t-macs.com/index.htm>参照



ビスを提供できているとは考えておらず、地方自治体と協働することをためらっていたからと考えられる。他方、地方自治体側は思想やアプローチの違いから NGO と協働することを躊躇している状況がある。

このような状況のなかで、ミサミスオリエンタル州政府は、特に高地地域において、NGO や市民団体（People's Organizations：POs）の公共サービス提供や地方自治における役割の重要性を認識し、これらの開発関係者との協働により、地方自治強化に取り組みたいという意向もっている。具体的に州政府計画開発局を通じて、NGO のバランガイ自治への参画メカニズムを強化する方法を模索している。

本件プロジェクトにおいては、バランガイ政府が管轄すべき数々の事項のなかで特に緊急性のある事柄にテーマを絞ることによって、

- ① 実際の問題を解決する。
- ② 州政府と特にバランガイ政府、NGO の地方自治・ベーシックサービス提供に関する協働メカニズムを構築する。
- ③ 州政府が主導し、構築されたメカニズムをパイロットプロジェクト対象のバランガイ以外にも適用する。

ことをねらっている。

バランガイの限られた資源・能力を考慮すると、地方自治体がつすすべての能力強化を同時に図ることはできないこと、そして特にバランガイレベルの首長や住民の自治に対する意識を短期間に変革するために、身近で緊急性のある問題を実際に解決することで、「成功例」をつくりあげることが重要と考えるアプローチである。

そのため、具体的なパイロットプロジェクトのテーマとしては、高地地域のバランガイを対象とした流域管理を取り上げる。地方分権化の結果、都市部の水源でもある上流、高地地域の小規模河川流域は、地方自治体の管轄下となっており、これら自治体の効果的な管理を通して、大規模河川流域の保護に貢献するとされている。州、ムニシパリティ／市、バランガイ及び NGO や市民団体の連携の下に、地方自治体の能力が向上し、経済開発と環境保護が両立することを上位目標として、持続可能な参加型小規模河川流域マネジメントの確立を通し、協働による共通資源マネジメントのメカニズムが構築され、低収入層が多く暮らす地域の改善と環境資源が保護されることをめざしている。実施体制は州開発計画局が中心となり、連携 NGO として、現地で十数年にわたり活動実績がある NGO が協力して実施することで、その地域独特のモデル形成を考えている。

リージョン 10 開発計画では、貧困削減に加えて、グッドガバナンスを実現するために中央政府機関、地方自治体、NGO 間の開発活動を調和させる必要性が指摘されている。さらに、ミサミスオリエンタル州政府の州開発計画においては政府－NGO－市民団体間の開発パートナーシップにより公共サービスを提供することを重視しており、そのパートナーシップを通じた流域管理についても、最重点課題としている。

#### 4-2-3 イロイロ州

（案件名）イロイロ州地域活性化・LGU クラスタ開発プロジェクト

（相手国機関名）イロイロ州政府、イロイロ都市圏開発評議会、バナテ湾資源管理組合

イロイロ州はビサヤ地方のパナイ島に存在し、そのなかのイロイロ市はビサヤ地域でセブに次ぐ政治、経済の中心地となっている。内外の投資の対象として注目されながらも、都市部は発展に対するニーズに対応しきれていなく、市を中心とした地域以外の開発は遅れている。また都市部と山間部、沿岸部との調整も不十分なままである。州全体で面積 4,845.5km<sup>2</sup>、人口 192 万 5,002 人、世帯数は 37 万 811 となっており、2 市、42 ムニシパリティ、1,901 バランガイで構成されている。

州内には 5 つの地方自治体クラスターが存在する。バナテ湾資源管理組合 (Banate Bay Resource Management Council : BBRMCI)、南部イロイロ州沿岸資源開発連合 (Southern Iloilo Alliance for Coastal Resource Development : SICARD)、第 2 イロイロ統合地域開発 (The 2<sup>nd</sup> Iloilo Integrated Area Development : 2<sup>nd</sup> IIAD)、メトロ・イロイロ開発評議会 (Metro Iloilo Development Council : MIDC)、北部イロイロ沿岸開発連合 (Northern Iloilo Alliance for Coastal Development : NIACDEV) が存在している。しかし、それぞれの地方自治体クラスターにより活動レベルは様々であり、組織化が始まった段階にあるところもあれば、具体的なプロジェクト実施段階に来ているところもある。

本プロジェクトはイロイロ州政府からの要請であるが、州内の 2 つの地方自治体クラスターが本プロジェクトの対象地域となっている。2 つのクラスターは、それぞれイロイロ市を中心とするイロイロ都市圏開発評議会、沿岸部自治体によって構成されているバナテ湾資源管理組合であり、それぞれプロジェクトマネジメント事務局を備えており、各参加自治体からの予算配分を活用し各クラスターの活動の中心となる実働部隊として機能している。

本来これらの地方自治体クラスターを管理監督し、連合間の活動や利害関係を調整するのは州政府の役割であるが、これまで少額の資金援助と会議等への専門家派遣以外には特に行動をとっておらず、その結果、各地方自治体クラスターは各連合の目的と利害に基づきバラバラに活動している状態にある。

このような地方自治体クラスターのなかで、イロイロ都市圏開発評議会、バナテ湾資源管理組合は先進事例として他の連合体に移転できる経験を積み上げており、州政府はこの評議会及び組合をそれぞれ都市型行政管理、沿岸資源管理において州政府のイニシアティブを確立するための出発点とすることを考えている。そのため提案プロジェクトは、①州政府 (特に開発計画局) の地方自治体クラスター間の調整能力の強化と、②イロイロ都市圏開発評議会、バナテ湾資源管理組合のプロジェクトマネジメントを強化するという 2 つの目的をもったものになっている。

実施体制は、それぞれのクラスターを政策支援する立場にある州政府の開発計画局が中心となり、イロイロ市を中心とするイロイロ都市圏開発評議会と、沿岸部自治体クラスターのバナテ湾資源管理組合のそれぞれの活動支援を行う。そのなかで都市型クラスターモデルと沿岸型クラスターモデルを構築し、ショーケースとして他の州内の地方自治体やそのクラスターに対しても経験共有を行うことを視野に入れている。

イロイロ都市圏開発評議会のこれまでの活動については、イロイロ市と周辺の Oton、Leganes、San Miguel、Pavia の 4 つのムニシパリティが、イロイロ市の都市化の進展に伴う問題を共同で解決するために 1998 年から LGUs 間協力を促進し、2001 年 2 月に覚書 (MOA) を結んで、評議会を設立した。それ以来、最近までの長い期間にわたって (CIDA の資金援助を受けたカナダの) NGO である Canadian Urban Institute のアドバイスを受けながら①空気、水、

土地環境の向上をねらった環境マネジメント、②総合土地利用計画、③公安問題、④インフラ開発、⑤保健衛生、教育、住居その他のベーシックサービス、⑥経済発展と投資の促進、の6つの分野で活動を行ってきた。その結果、「イロイロ都市圏開発フレームワーク 2005-2015 (Metropolitan Iloilo Physical Framework Plan 2005-2015)」のドラフトが完成し、現在は利害関係者との調整を行い、内容を確定する段階にある。

今後計画を実施していくにあたっては、イロイロ都市圏開発評議会自身を制度的、経済的、法規的、そして政治的な枠組みのなかで強化し、同時にイロイロ都市圏の持続的・効果的計画策定と実施管理を行うための人材育成が必要である。この点において、評議会が直面している問題は、開発プログラムを実施するうえでのパートナーの技術水準が十分でないこと、日常活動を行ううえでのロジスティック面が弱いことで活動に支障が出ていることであり、同クラスターが提案するプロジェクトにおいては、

- ① LGUにおける都市計画／地域計画と都市圏開発マネジメントに必要な専門知識、技術、ツールの不備
  - ② LGUがベーシックサービスを継続的に提供するために必要な財源や資源を活用するうえでの仕組みが整っていないこと
  - ③ 貧しいLGUが技術支援・資金支援のためのプログラムやドナーにアクセスできないこと
- という3つの問題を解決することを目的としている。

また、バナテ湾資源管理組合は、1996年の設立以来、沿岸資源管理で顕著な成果をあげており、これまでに地方自治体のアウトソーシングされた役割を務め、違法漁獲者に対する漁業法の厳格な適用、マングローブ林の植林、代替生計手段の開発等の施策を実施に移している。同地方自治体クラスターを管理するイロイロ州政府は9項目の施政方針（アジェンダ）のなかに環境資源保護を取り上げ、その一部として沿岸資源保護に取り組んでいる。また、内務自治省傘下の地方自治体大学（Local Government Academy：LGA）とアジア経営大学院（Asian Institute of Management：AIM）が共同主催する優秀で革新的な地方自治活動を表彰する「Gaward Galing Pook Award」を受賞した経緯もあり、活動的で地域からのニーズも高い地方自治体クラスターとなっている。

同地方自治体クラスターの上位目標は、事務局の活動を通して、イロイロ州沿岸部漁民の貧困状況を改善することであるが、これまでも中央省庁の出先機関からの技術支援を活用しても成果が十分あがらなかったような例もあり、LGU及び事務局の更なる能力向上をめざしている。そのために、バナテ湾資源管理組合職員の能力向上、バナテ湾資源管理組合内への専門技術の獲得、活動を支えるための施設や機材面の強化を行う必要性をあげている。

地方自治体主体の3つの案件であるが、先に述べたダバオ、カガヤンデオロの案件とあわせて、それぞれが違うサブプロジェクトを実施しながらも、そのサブプロジェクトを通して地方自治体の能力向上を図り、3案件を比較・競争させながら地方自治体のグッドプラクティスを形成しその効果波及を図ることも視野に入れられている。

#### 4-2-4 内務自治省

(案件名) 地方自治体歳入：IRA レビュープロジェクト

(相手国機関名) 内務自治省 地方自治体監督局 (DILG-BLGS)

地方分権化が進んでいる現状においては、中央省庁の役割は全国的な政策や仕組みに係る機能をもつことである。上記3つの要請は地方自治体が主体となる事業への支援要請であったが、それにあわせて本プロジェクトは、地方自治体の監督省庁である内務自治省からの全国的な政策へとつながる開発調査の要請である。

地方自治セクターにおいて、内国歳入割当金 (IRA) による地方自治体への資金再割当を改善するための議論が長年続けられている。IRA は、内国歳入局 (Bureau of Internal Revenue) によって集められた歳入を、固定された割合で地方自治体に再割り当てする仕組みである。1991年の地方自治法施行以来15年以上経つが、IRAを通じての歳入再割当は地方自治体間の財政不均衡や経済格差に大きなインパクトを与えておらず、地域格差はむしろ拡大していると議論されている。

前出の計算式<sup>9</sup>や問題点で述べたように、IRA 計算は各地方自治体の開発状況や財政能力を考慮していないため、財政均衡化にあまり役立っておらず、現実として都市部や産業が集中して人口が多い地方自治体が、遠隔地等人口が少ない地域の自治体より、多くの割り当てを受ける傾向が見られる。言い換えれば、地元経済から多くの歳入を得られる地方自治体ほどIRAの大きなシェアを得られる一方、地元経済からは歳入を得にくくIRAに大きく依存する貧しい地方自治体は小さなシェアしか得られないという現状がある。さらに、このような背景により地域間の格差は開く傾向にあり、多くの地方自治体で開発の不均衡が存在していると考えられる。自主財源の少ない貧しい地方自治体は、IRAに依存した行政が行われており、そこで、現状の割当方法を改善することは、問題点のひとつの解決方法として考えられている。

本プロジェクトでは、IRAに関係する地方自治法の284条及び285条の改定を提案するとともに、現在の地方自治体間の財政不均衡を解消するための代替手法を開発することを上位目標としている。IRAの現状を調査し、地方自治体間の財政不均衡解消に資するアプローチの検討をプロジェクト目標としている。また、このような調査を通して、カウンターパートであるBLGSの地方分権化の監督能力の向上も視野に入れている。

#### 4-3 まとめ

1991年の地方自治法施行以後、15年が経過し、フィリピンの地方自治体を取り巻く環境は変化し、中央政府から委譲された権限を活用するため、地方自治と地方分権の確立をめざし、様々な研究・努力がなされている。しかしながら、いまだに委譲された権限に比し予算・人員等の資源配分が不十分なこと、地方自治体の能力向上が十分達成されていないこと、地方自治体が政治による影響を受けやすいことなどから、地方分権化は必ずしも期待された効果をあげていない。また、地方自治体が実施するべき行政サービスの提供は不十分で、地域格差や貧困は依然としてフィリピンの重要な課題である。

我が国は、1990年後半から地方分権化支援を継続し、企画調査「地方分権・地域開発」におい

<sup>9</sup> 第2章2-4-2

て、過去の協力の成果を踏まえ、他ドナー及び関係機関との協議・調整を行いつつ、アプローチの方法を考察、地方自治体及びコミュニティーによる地域の課題対応能力の向上をめざすプロジェクトの候補地として複数の対象地域の選定を進めてきた。今般、本プロジェクト形成調査を派遣し、情報収集・分析、先方関係者との十分な対話を通じ、それらプロジェクト候補地から絞り込みを行い、対象地域における協力計画案を取りまとめた。

今後、プロジェクトを更に具体化するにあたっては、他ドナーの更なる事例を研究し、JICAの過去の協力の成果と経験を踏まえながら、関係機関との協議を継続することが肝要である。また、地方政治の影響を最小限にとどめ、プロジェクトの持続性を確保するためにも、関係機関との緊密な関係構築が不可欠である。