

# フィリピン共和国 地方開発プログラム 基礎調査報告書

平成18年3月  
(2006年)

独立行政法人国際協力機構  
アジア第一部

地 一
JR
06-002

## 序 文

日本政府は、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本柱のひとつ「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を進めるとの観点から、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中心として取り組んできていますが、1991年地方自治法が施行されてから10年以上を経過し、なお貧困が依然として地方に偏在している現状にかんがみ、地方分権下の状況を十分に把握しながら、更に地方自治体・コミュニティへのバランスのよい支援を促進する段階にあります。

かかる背景下、独立行政法人国際協力機構は2005年6月、第1次調査として「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」を実施し、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目的とした協力案を取りまとめました。そして、地方分権化の進んでいる農業、保健、社会福祉、環境分野をはじめとし、その他あらゆる分野における案件形成及び実施に際しても、地方分権化の実態を踏まえることが必須となっているフィリピンの現状にかんがみ、今般、2006年1月29日から3月18日まで第2次調査として「地方開発プログラム基礎調査」を実施しました。調査団は、現地にてフィリピン共和国側関係機関などと協議を行い、統計指標を含む各種情報を総合的に分析し、帰国後の国内作業を経て、第1次調査の内容を補完すると同時に、フィリピン共和国の地方における協力の展開に際しての示唆を抽出し、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開発に係るJICAの支援のあり方を整理するうえで、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18年3月

独立行政法人国際協力機構

理事 金子 節志

## 略 語 表

AFMA	農漁業近代化法 (Agriculture and Fishery Modernization Act)
ATI	農業研修所 (Agriculture Training Institute)
CENRO	地方環境天然資源事務所 (Community Environment and Natural Resources Office)
CHD	保健発展センター (Center for Health Development)
CMT	改革管理チーム (Change Management Team)
ComDEV	分権委員会 (Committee on Devolution)
CSC	人事院 (Civil Service Commission)
DA	農業省 (Department of Agriculture)
DAR	農地改革省 (Department of Agrarian Reform)
DBM	予算管理省 (Department of Budget and Management)
DBP	フィリピン開発銀行 (Development Bank of the Philippines)
DENR	環境天然資源省 (Department of Environment and Natural Resources)
DepED	教育省 (Department of Education)
DFA	外務省 (Department of Foreign Affairs)
DILG	内務自治省 (Department of Interior and Local Government)
DND	国防省 (Department of National Defense)
DOE	エネルギー省 (Department of Energy)
DOF	財務省 (Department of Finance)
DOH	保健省 (Department of Health)
DOJ	司法省 (Department of Justice)
DOLE	労働雇用省 (Department of Labor and Employment)
DOST	科学技術省 (Department of Science and Technology)
DOT	観光省 (Department of Tourism)
DOTC	運輸通信省 (Department of Transportation and Communication)
DPWH	公共事業道路省 (Department of Public Works and Highways)
DSWD	社会福祉発展省 (Department of Social Welfare and Development)
DTI	通商産業省 (Department of Trade and Industry)
EO	大統領令 (Executive Order)
GAA	一般予算書 (General Appropriation Act)
GEM	ミンダナオ公平開発事業 (Growth with Equity in Mindanao)
IRA	内国歳入割当金 (Internal Revenue Allotment)
IRR	実施細目 (Implementation Rules and Regulations)
LCP	市連盟 (League of Cities of the Philippines)
LGC	地方自治法 (Local Government Code)
LGPMs	地方自治体パフォーマンス管理システム (Local Governance Performance Management System)
LGSP	地方自治体支援事業 (Local Government Support Program)
LGU	地方自治体 (Local Government Unit)

LGUGC	地方自治体保証信用会社 (Local Government Units Guarantee Corporation)
LMP	ムニシパリティ連盟 (League of Municipality of the Philippines)
LNB	村連盟 (Liga ng mga Barangay sa Pilipinas)
LPP	州連盟 (League of Provinces of the Philippines)
LPPMS	地方自治体生産性・パフォーマンスモニタリングシステム (LGU Productivity and Performance Monitoring System)
LWUA	地方水道庁 (Local Water Utilization Authority)
MARO	ムニシパリティ農地改革事務所 (Municipal Agrarian Reform Office)
MDF	ムニシパリティ開発基金 (Municipal Development Fund)
MDFO	ムニシパリティ開発基金事務局 (Municipal Development Fund Office)
MOA	合意書 (Memorandum of Agreement)
MOU	合意書 (Memorandum of Understanding)
MPDC	ムニシパリティ計画開発調整官 (Municipal Planning and Development Coordinator)
NIA	国家灌漑庁 (National Irrigation Administration)
OCD	分権化監視委員会 (Oversight Committee on Devolution)
OSR	独自財源 (Own Source of Revenue)
PARO	州農地改革事務所 (Provincial Agrarian Reform Office)
PDAF	優先開発支援資金 (Priority Development Assistance Fund)
PENRO	州環境天然資源事務所 (Provincial Environment and Natural Resources Office)
PPDC	州計画開発調整官 (Provincial Planning and Development Coordinator)
PSTC	州科学技術センター (Provincial Science and Technology Center)
RA	共和国法 (Republic Act)
RFU	地方現場事務所 (Regional Field Unit)
RIARC	地方統合農業研究センター (Regional Integrated Agricultural Research Center)
RPT	不動産税 (Real Property Tax)
SEF	特別教育基金 (Special Education Fund)
ULAP	地方自治体連盟 (Union of Local Authority in the Philippines)

# 目 次

## 序 文 略語表

第1章 プログラム形成調査団の派遣	1
1-1 調査団派遣の背景と目的	1
1-2 本報告書の構成	3
1-3 訳語に係る留意事項	3
1-4 調査の実施方法	5
1-5 団員の構成	5
1-6 調査日程	5
1-7 主要面談者	7
第2章 フィリピンにおける地方分権の概要	8
2-1 フィリピンにおける地方分権	8
2-2 1991年地方自治法施行以降の主要な経緯	12
2-3 地方自治体プロファイル	12
第3章 セクター別権限委譲状況	15
3-1 中央組織の地方展開と地方自治体との関係	15
3-2 主要セクターの地方分権化状況	25
第4章 地方自治体の財政状況	37
4-1 地方自治体財政クラス分類	37
4-2 地方自治体の歳入	39
4-3 地方自治体の支出	43
4-4 地方自治体の予算管理の状況	46
第5章 地方自治体と地方分権状況のモニタリング・評価	49
5-1 フィリピン政府によるモニタリング・評価システム	49
第6章 地方分権に係る最近の動向	54
6-1 大統領令第366号（中央政府合理化計画）	54
6-2 大統領令第444号（地方政府権限委譲整理調査）	59
6-3 主要国際機関／ドナーの支援傾向	63
第7章 今後の地方開発協力における留意点	68
7-1 権 限	68
7-2 財務面	70

7-3	事業実施能力面 .....	71
7-4	主要セクターにおける地方開発案件の形成・実施における留意点 .....	75

付属資料

1.	地方自治関連ホームページアドレス集 .....	83
2.	自治体選定・案件選定クライテリアの例 (USAID-GEM) .....	84
3.	自治体財務クラス一覧	
3-1	州、市 .....	87
3-2	ムニシパリティ .....	91
4.	LGPMS 自治体モニタリング用調査票 .....	116
5.	LPPMS 自治体モニタリング用調査項目 .....	127
6.	Local Development Watch 調査項目 .....	141

# 第1章 プログラム形成調査団の派遣

## 1-1 調査団派遣の背景と目的

### (1) 地方への協力展開の必要性

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年後半より企画調査員の派遣を皮切りに当該課題への支援を開始し、現行国別援助計画（2000～2005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<sup>1</sup>のひとつ「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（1998～2002技術協力プロジェクト）、内務自治省（DILG）への個別専門家派遣他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中である。

2004年11月より改訂中の国別援助計画においても貧困削減は援助重点分野の柱<sup>2</sup>となる見込みであり、貧困層へのより直接的なインパクトを得ること、地域の視点を重視し課題に取り組むことなどを志向し、社会開発セクターへの支援をより一層強化する方向で調整中、地方への協力展開はその重要性を増している。

### (2) 第1次調査「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」（2005年6月）実施とその成果

2004年6月から実施している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優良案件の形成を念頭に、候補地として複数の対象地域の選定を進めた。

同企画調査に続き、2005年6月には「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」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。

その成果として、フィリピン政府より、DILGに対する開発調査1件「地方自治体歳入改善：

<sup>1</sup> 2000年策定。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（防災を含む）、④人材育成・制度づくり

<sup>2</sup> ①雇用創出を通じた経済成長促進、②貧困削減、③ミンダナオの平和と安定

IRA レビュープロジェクト」、地方自治体を中心とした技術協力プロジェクト3件「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」「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」「イロイロ州地域活性化・LGU クラスタ開発プロジェクト」が要請され、2007年度向けとして日本政府より採択通報がなされたところである。

### (3) 今次「地方開発プログラム基礎調査」の派遣目的

以上のとおり、第1次調査においては、地方自治体能力向上に主眼を置き個別具体的な案件形成を進めた。しかしながら、現在のフィリピンにおいては、地方自治体能力向上を中心課題にすえた協力のみならず、地方分権化の進んでいる農業、保健、社会福祉、環境分野をはじめとし、あらゆる分野において、案件形成・実施に際し地方分権化状況を踏まえることが必須となっている。

フィリピンの地方分権状況については、その制度で定められているところと実態の乖離が大きく、フィリピン政府自身による包括的なレビューも十分実施されてこなかったため、必ずしもその現状が把握できていない。また、中央政府から地方自治体（州、町又は市、村）及び公社・公団等それぞれへ分権がなされており（Devolution 若しくは Decentralization）、また同一省庁内で中央から地方出先機関への権限委譲（Deconcentration）も伴っているなど複雑で、実態を伴ったその全体像がつかみにくい構造となっている。

さらに、フィリピン政府は2005年9月大統領令366号を発効し、中央政府合理化計画を推進することとしており、その結果を待って、内務自治省は大統領令444号により、地方政府権限委譲整理調査を通じ中央政府から地方政府等への権限委譲範囲の確認とその現状の確認・再検討を行う予定となっており、フィリピンにおける今後の案件形成に際してはこの動向の把握が不可欠である。

かかる背景下、今次調査は、主要セクターにおける地方分権状況について制度と実態について広く把握し、また、地方分権に係るフィリピン政府の最新の動向（中央政府合理化計画及び地方政府権限委譲整理調査の進捗、モニタリング・評価システム運用状況等）、及び他ドナーの最近の支援動向を分析することにより、第1次調査の情報を補完するとともに各セクター案件の地方分権状況を踏まえた案件形成・実施のための示唆を導き出し、地方開発という課題全体の整理の一助とすることを目的として実施した。

### (4) 今後の地方開発プログラムの整理

既述のとおり、これまで当該分野については第1次調査にて個別具体的な案件形成を進め、当該第2次調査にて地方分権状況を踏まえた各セクターの地方展開に係る基礎情報を取りまとめたが、今後、それら過程から得られた情報・経験を集約し、新たなフィリピン政府の動向を反映させつつ改めてプログラム全体を整理していくことが必要である。

現行の整理においては「地方分権の推進」を開発課題とし、それに資するものとして「地方分権・地域開発プログラム」を設定しているが、既述のとおり国別援助計画を改定中であり、その整理を待って全プログラムの構成を抜本的に見直す予定である。

改訂中の国別援助計画においても、地方開発の重要性は十分に認識される予定であるが、フィリピンにおいて行政サービスが地方にまで適切にデリバリーされることを念頭に置いた場



合、あらゆるセクター（農業、保健、社会福祉、環境分野等権限委譲が進んでいるセクターのみならず、教育、各種インフラ等も含め）において、地方分権下における中央から地方への権限委譲状況や地域の事情を踏まえることは必須であるところ、「地方分権」自体は、直接的にその制度の定着・促進を支援すべき「課題」というよりむしろ「所与の条件」としてとらえることが適当とも考えられる。

今後プログラムの整理・設定を行うにあたっては、地方分権を横断的な配慮事項として主流化してゆくとの取り組みの方向性が考えられる一方、地方分権・地方開発に係る課題を更に絞り込む（地方自治体能力向上、コミュニティー開発モデル化、地方財政改善等）、特定の地域開発に着眼するなどの方法も一考の余地があると考えられる。

## 1-2 本報告書の構成

本報告書においては、上述の第1次プロジェクト形成調査の報告書にある内容は重複して記載しないよう努めており、1991年地方自治法そのものの内容についての記述は最小限にとどめ、今後フィリピンの地方開発における案件形成の諸段階において同法とその経緯、発布以降の分権化の状況、主要国際機関／ドナーの分権化支援の取り組みを踏まえた検討がなされるような情報の拡充に努めた。

本報告書の第2章においては、フィリピンにおける地方自治法と分権化について上述の理由から簡潔に概説した。第3章においては前章での今日までの分権化の流れを把握したうえで、それでは実際に地方においてどのような体制（地方における中央省庁と地方自治体との関係の制度、組織面における状況）となっているかを述べ、さらにそのような体制下での主要セクターにおいて権限、人員、予算がどのように中央政府から地方自治体に委譲されたかを示した。続く第4章では、前章において述べたような自治体の行うべきサービスを実際に行っている州、市、ムニシパリティ（町）の財務状況についての現状を示した。第5章、第6章では、第4章までに述べた制度上の分権化、それを支える自治体財政の現状を把握したうえで今後の案件形成／実施に参考となる地方自治体パフォーマンスのモニタリングのツール、また1991年地方自治法から15年を経た2005年に発布された中央政府合理化計画（大統領令第366号）と地方政府権限委譲整理調査（大統領令第444号）の内容及び最近の状況、並びに主要国際機関／ドナーの援助方針、地域選定についての方針及び地方自治体支援型プロジェクトについて述べた。最後に、第7章においてこれらの制度面状況と実際の状況を把握したうえでの本報告書の提言として、今後の地方開発に係る案件形成における考え方について参考となる情報を提供するとともに、今後のプロジェクト形成におけるアプローチ、留意点について述べた。

## 1-3 訳語に係る留意事項

フィリピンにおける地方分権を考察するに際して、“Decentralization”と「地方分権」という訳語の一致性について述べる。一般に、国際的な分類においては地方分権をそのレベルに応じて以下に分類する試みがなされている<sup>3</sup>。

“Devolution” : 上位政府機関から下位政府機関への権限の委譲

“Delegation” : 上位政府機関から下位政府機関への人事などの重要事項を除くテクニカルな

<sup>3</sup> “Decentralization Briefing Note” (1999, WBI)や、“Decentralization:A Sampling of Definitions” (1999, UNDP)など。

## 分野の権限委譲

“Deconcentration”：事務を地方に委ねるが、決定権限は中央が保持

東南アジア各国の地方分権状況を比較した最近の世界銀行の報告書<sup>4</sup>においては、上記の3分類は下記のように定義されている。

“Devolution”：下位政府機関が独自の計画を立案してサービスの実施を行う

“Delegation”：下位政府機関が中央政府の監督の下でサービスの実施を行う

“Deconcentration”：下位政府機関や中央政府の下部組織が、中央政府の政策にそってサービスの実施を行う

しかしながら、フィリピン国内における研究においては、上記のような区分は明確でないことが多い。1991年地方自治法に関する一般向け解説書<sup>5</sup>等においては、“Decentralization”の定義として「権力 (power) と権限 (authority) の政府中央機関から下位レベル又は地方レベル政府機関への移管」とし“Devolution”の定義を単に「権力と権限の中央政府から地方自治体への移管」としているケースがあるが両者の間に明確な違いは見いだせない。(1991年地方自治法の本文そのものにおいても、“Decentralization”と“Devolution”との差が明確に定義されないまま両用されている。)しかし、これらの解説書が別の用語として“Deconcentration”を「政府機関が権力、権限、責任、計画決定を同一機関の下部レベル又は地方レベルに移管すること」と定義し、“Deconcentration”を“Decentralization”のうち事務部門の省庁内部での移管として定義しているのは上述の国際的な“Deconcentration”の定義にほぼ一致している点で注目される。

しかしながら、和訳においてこの両者に相当する用語を使い分けるのは困難であり(実際に、和文の過去既往報告書でも明確な用語の使い分けはなされていないと思われる)、したがって本報告書においても第3章の中央省庁の地方事務所展開について、及び第6章の中央政府合理化計画について述べる際には「地方分権」というトピックのなかに上記の“Decentralization”と“Deconcentration”の双方の意味を含めて論を展開することとする。

フィリピンにおける分権化について述べる際にこの双方の視点に留意することは重要な点である。具体例として、同じセクターのサービスを地方において展開する農業省 (Department of Agriculture : DA) と農地改革省 (Department of Agrarian Reform : DAR) を比較した場合、1991年の地方自治法でDAが約1万8,000人もの職員を地方自治体に移管したのに対し農地改革省は1人の職員も地方自治体に移管していない、ということから、地方自治法の施行によりDAが農地改革省と比較してより地方に密着したサービスを行えるようになった、という指摘もあるが、これは必ずしもあたらないと考えられる。農地改革省は地方自治体に職員を分権化 (decentralized) させなくても90%近くの職員が既に農地改革省の地方事務所 (Municipalityのレベルまで) に分権化 (deconcentrated) された省庁として地方密着型のサービスを行っていたからである。

<sup>4</sup> “East Asia Decentralizes - Making Local Government Work -” (2005, WB)

<sup>5</sup> “A Guide to the Local Government Code of 1991” (1991, Tabunda/Galang)や、“Primer Q & A, Local Government Code of 1991” (1991, Tabunda/Galang)

#### 1-4 調査の実施方法

本調査は、①文献調査（既存資料、ウェブデータ収集）、②聞き取り調査、③ローカルコンサルタント委託、という3種の調査方法によりなされた。

文献調査は、a) 国際協力機構による各国及びフィリピンにおける地方分権に係る既往調査等の報告書、会議資料その他、b) 本邦他調査機関によるフィリピンの分権化に係る資料、c) 世界銀行、アジア開発銀行（ADB）、他ドナー国によるフィリピンの地方分権支援事業の報告書等、d) フィリピン政府機関による調査報告、統計資料等に拠った。

聞き取り調査は、まずJICA フィリピン事務所のセクター別担当者より、各々の担当しているフィリピン政府機関の組織、分権化状況（地方における中央省庁地方事務所と地方自治体との関係等）、また担当セクターにおける地方からのアプローチについての可能性や予想される問題などについての聞き取りを行った。次に、現在実施中の技術協力プロジェクトのチーフアドバイザーや派遣中専門家、個別専門家からそれぞれのプロジェクトにおける地方開発へのインパクト、地方自治体との協力関係等について聞き取りを行った。

また、上記の文献調査、聞き取り調査でなお情報・資料が不足している部分等についてはJICA フィリピン事務所の雇用したローカルコンサルタントを通じて情報・資料を収集して報告書作成における補完情報とした。

#### 1-5 団員の構成

総括	北林 晴美（JICA フィリピン事務所 次長）
地方分権／地域開発	天池 麻由美（JICA フィリピン事務所 企画班所員）
企画調整	折田 朋美（JICA アジア第一部第東南アジア第二チーム）
地方開発プログラム	須藤 晃（三祐コンサルタント）

#### 1-6 調査日程

本調査の現地調査は2006年1月29日から3月18日までの49日間にて実施された。現地調査期間中の日程は下記のとおりである。

日	曜	日 程	備 考
1月29日	日	移動（東京～マニラ）（JAL-741）	折田団員、須藤団員
1月30日	月	JICA フィリピン事務所打合せ	松浦所長協議
1月31日	火	JICA フィリピン事務所打合せ	
2月1日	水	JICA フィリピン事務所聞き取り（各セクター担当）	
2月2日	木	JICA フィリピン事務所聞き取り（各セクター担当）	折田団員帰国（JAL-742）
2月3日	金	JICA フィリピン事務所聞き取り（各セクター担当）	
2月4日	土	資料整理、分析	
2月5日	日	資料整理、分析	
2月6日	月	インタビュー計画作成	
2月7日	火	インタビュースケジュール作成、調整	
2月8日	水	公共事業道路省（DPWH）洪水砂防技術センター（FCSEC）訪問	専門家及びC/Pより聞き取り
2月9日	木	教育省（DepED）訪問	専門家聞き取り

日	曜	日 程	備 考
2月10日	金	地方水道庁（LWUA）聞き取り	専門家より聞き取り
2月11日	土	資料整理、分析	
2月12日	日	資料整理、分析	
2月13日	月	ローカルコンサル打合せ	
2月14日	火	ローカルコンサル打合せ	
2月15日	水	報告書初回検討会	JICA フィリピン事務所内
2月16日	木	財務関連聞き取り事項検討	
2月17日	金	財務省（DOF）訪問	財政プロ形調査団に同行
2月18日	土	資料整理、分析	
2月19日	日	資料整理、分析	
2月20日	月	予算管理省（DBM）訪問	財政プロ形調査団に同行
2月21日	火	聞き取り結果取りまとめ	
2月22日	水	中間検討会	JICA フィリピン事務所内
2月23日	木	報告書作成方針検討	
2月24日	金	検討会	JICA フィリピン事務所内
2月25日	土	資料整理、分析	
2月26日	日	資料整理、分析	
2月27日	月	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
2月28日	火	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月1日	水	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月2日	木	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月3日	金	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月4日	土	米国国際開発庁（USAID）事業担当者より聞き取り	GEM プロジェクト担当者
3月5日	日	資料整理、分析	
3月6日	月	検討会	JICA フィリピン事務所内
3月7日	火	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月8日	水	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月9日	木	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月10日	金	検討会	JICA フィリピン事務所内
3月11日	土	資料整理、分析	
3月12日	日	資料整理、分析	
3月13日	月	農業省（DA）訪問	専門家聞き取り
3月14日	火	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月15日	水	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月16日	木	各種分析・確認作業、報告書（案）作成	
3月17日	金	現地最終報告会	石田次長他
3月18日	土	移動（マニラ～東京）	須藤団員（JAL-746）

1-7 主要面談者

機関／組織	部 署	氏 名	肩 書
国際協力機構	フィリピン事務所	松浦 正三	所 長
		吉田 勝美	次 長
		石田 幸男	次 長
		紺屋 健一	企画・調整班 班長
		殿川 広康	草の根事業班 班長
		小野 雅裕	企画・調整班 企画調査員
		井上 いづみ	企画・調整班 企画調査員
		多々見 香織	企画・調整班 所員
		菊地 由紀子	企画・調整班
		横田 未生	企画・調整班
		杉山 茂	企画・調整班 所員
		鹿目 武	企画・調整班 所員
		高嶋 清史	事業実施管理班 所員
		大内 ありさ	事業実施管理班 企画調査員
		Cristina Santiago	企画調整班インハウス コンサルタント
Minnie M. Dacanay	企画調整班インハウス コンサルタント		
日本国大使館	経済班	石田 宗俊	専門調査員
公共事業道路省	洪水砂防技術センター	徳永 良雄	チーフアドバイザー
		三木 隆文	調整員
		Ms. Dolores m. Hipolito	Project Manager II
教育省	本 省	星出 一巳	専門家
地方水道庁	本 部	笠松 健治	専門家
予算管理省	本 省	Mr. Mario L. Relampagos	Undersecretary
	Fiscal Planning Bureau	Ms. Estrelita Manglo	OIC-Asst. Director
財務省	International Finance Group	Ms. Maria Edita Z. Tan	Director IV
米国国際開発庁	GEM	Mr. Charles E. Feibel	COP (Louis Berger)
農業省	PPRMD	鶴崎 一郎	専門家

## 第2章 フィリピンにおける地方分権の概要

フィリピンにおける地方分権の歴史と現状については、1991年の地方自治法（共和国法第7160号）をひとつの起点として、その後の分権化（中央省庁から地方自治体への権限委譲や人員・施設の移管）を分析していく方法が一般的である<sup>1</sup>。本報告書においては前述のように、1991年地方自治法の内容、移管されたサービスの種類と内容、移管された人員等については2005年5月から7月に派遣された「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の報告書との重複を避け、地方自治法と地方分権につき同報告書では触れられていない関連項目について記述する。

### 2-1 フィリピンにおける地方分権

#### (1) 背景

1991年の地方自治法が制定・施行された経緯については、過去の既往報告書において様々な論がなされている。国際協力事業団「地方行政と地方分権」<sup>2</sup>においては①アキノ政権における一連の民主化（脱マルコス化）、②1989年の経済構造調整政策の導入、③世界的なアジェンダに対する敏感さの3点を地方自治法が制定された背景としており、また国別援助研究<sup>3</sup>においては①アキノ政権の登場によりこれまでの開発の過程で生じた都市部と地方の格差の是正に対する社会的な欲求が高まったこと、②地方開発に関するあらゆる行政の執行に中央政府の承認を要することが、効率的な開発を進めるうえで大きな障害となっていたことへの対応という要素もあったと論じている。しかしながら、多くの論に共通しているのは、フィリピンにおける1986年のエドサ革命から1987年の新憲法へと続いた民主化運動のなかでマルコス独裁（強力な中央集権）への反省、反発から地方分権が大きな流れとなり1991年の地方自治法の実現を生んだという論であるといえよう。この点においては、隣国インドネシアにおいて1998年にスハルト政権が崩壊してから2000年に憲法改正で地方自治体の自治権が明記され2004年に地方自治法が制定された経緯と共通点を見いだせるが、イリアン・ジャヤ州やアチェ特別州の独立要求を統一国家の枠内での分権化で解決しようとした意向や、地方における豊富な天然資源の利権を中央が吸い上げる構図への反発といった点でフィリピンの地方自治法とはその背景が大きく異なるものであるといえる。

#### (2) 近隣諸国との分権化状況比較

1991年のフィリピンの地方自治法が東南アジア諸国でも極めて分権化度合が高いものであることは多くの研究に記されている。世界銀行報告書<sup>4</sup>によれば、東南アジア諸国の分権化を下記のように分類している。

##### 1) 「創始者」(First Starter)：フィリピン、インドネシア

(マルコス、スハルトの強権主義的中央集権への反動を分権化の引き金と位置づけ)

<sup>1</sup> 1991年地方自治法の施行以前の中央と地方の関係について、スペイン統治時代からの経緯の記述は「フィリピンの地方自治」(1998、財団法人自治化国際協会)に詳しい。

<sup>2</sup> 「地方行政と地方分権」報告書(2001、国際協力事業団)

<sup>3</sup> 「フィリピン国別援助研究報告(第3次)」(1999、国際協力事業団)

<sup>4</sup> “East Asia Decentralizes - Making Local Government Work -” (2005, The World Bank) pp.6-7, p.26

- 2) 「積み上げ型」(Incrementalist) : 中国、ベトナム  
(政治改革ではなく行政機構改革、財政改革を主とした政変を伴わない漸次の分権化)
- 3) 「慎重派」(Cautious Mover) : カンボジア、タイ  
(法制化はされているが実際に分権化が進んでいない)

このなかで、フィリピンの分権化をマルコス政権崩壊以前からの民主的要素の存在(地方税法や不動産税に見られる地方分権化の要素)と併せ論じ、アキノ政権誕生という政変を引き金としての分権化のみではなくフィリピンの歴史的背景を分権化のもう1つの要素として定義している。

また、JBICによる研究<sup>5</sup>によれば、Devolution(中央から地方へのほとんどの権限委譲)志向の分権化としてフィリピン、インドネシア、タイ、Delegation(テクニカルな部分のみの委譲)との中間的な分権化として中国とベトナム、Decentralization(決定権限は中央が保持)志向の分権化としてカンボジア、ラオス、分権化の推進が顕著でない国としてマレーシアをそれぞれ分類している。この研究においては、政治面において地方首長の直接選挙での選出を行っているフィリピンを東南アジアでは例外的として記述しているが、財政面は歳入、歳出に占める地方政府のシェアは東南アジア諸国においては小さいとしている。また、行政面では、中間自治体よりも基礎自治体への権限の委譲が他の東南アジア諸国と比較して大きいとしている。

### (3) 地方自治法の見直しに関する動向

1991年の地方自治法(1992年発効)については制定から15年を経た間に見直し<sup>6</sup>や改定についての提言や主張がなされてきた。そのうちの主要なものについて下記に記す。

#### 1) 分権化監視委員会の活動

分権化監視委員会(Oversight Committee on Devolution: OCD)は1992年の地方自治法発効直後に組織された委員会である。その主要タスクは下記のようなものであった。

- ① 地方自治法の実施細目(IRR)の作成
- ② 中央政府から地方自治体への移管に係る諸問題の解決(人員異動、各省令への提言)
- ③ 分権状況のモニタリング(移管に係るコストのチェック、実施状況の確認)

分権化委員会はその後ラモス政権、エストラダ政権でも継続していたが、地方分権状況が安定化するに応じてその活動を縮小し、アロヨ政権になってからは停止状態にある<sup>7</sup>。

#### 2) 地方自治法の改定経緯及び自治法改定に係る上院、下院での動議(改定法案)

1991年地方自治法については過去15年間で様々な議論がなされてきたが<sup>8</sup>、実際に自

<sup>5</sup> 開発金融研究所報第25号(2005年7月)「地方分権:東アジア諸国のインフラ整備に対するインパクト」(竹内卓朗)

<sup>6</sup> 地方自治法第521条には、下院は最低5年おきに自治法のレビューを行う義務があることが明記されている。

<sup>7</sup> 2005年に地方政府権限委譲整理調査(第6章にて後述)が大統領令により開始されることとなり、新たにCommittee on Devolution(ComDEV)が発足した。しかし機能は旧OCDとは異なり分権状況調査実施のための調整委員会である。

<sup>8</sup> 地方自治法の改定については過去15年間には上記の下院での修正法案論議や自治体連盟以外にも、大学、研究機関、市民団体などで様々な改定論議がなされてきた。その傾向としては、自治法施行直後は自治体の財源が委譲された責務と比して少ないことやNGOや民間団体の行政参加プロセスが不明瞭であること等が論調の中心であり、1990年代後半にはモニタリング制度の不備や自治法が遵守されていない部分に係る自治体の能力強化の必要性、2000年代に入ってから政策レベルの評価の必要性などが主として論じられてきた。

治法が改定されたのは下表のように自治法の根幹（分権内容や国庫歳入の地方配分）にかかわらない部分に限定されている<sup>9</sup>。

法律名	共和国法 第 8524 号	共和国法 第 8553 号	共和国法 第 9164 号	共和国法 第 9244 号	共和国法 第 9340 号
成立年月	1998 年	1998 年	2002 年	2004 年	2005 年
概 要	村長、村議会議員、青年会議委員の任期を 3 年から 5 年に変更	州／市／町／村議会議員の選出の地区ごとへの配分	村議会と青年会議の選挙時期の同期化	選挙で当選した自治体役職者のリコール規定の部分修正	村議会と青年会議の選挙時期の同期化（第 9164 号の再修正）

一方、同じ期間には改正法として上下院で成立しなかったものの改正法案が多く提出されてきた。下表のように、改正された部分とは逆に分権内容や国庫歳入の地方への分配といったトピックについて大きく踏み込んでいるものであり、自治法の根幹にかかわる部分では継続的に議論が行われてきたことを示している。

法案名	下院法案 第 6346 号	下院法案 第 5884 号	OCD による 改正法案(草案)	下院法案 第 7845 号	上院法案 第 826 号
提出年月	1993 年	1995 年	1996 年	1999 年	1999 年
概 要	分権化により地方自治体に移管された業務遂行のための費用を IRA ではなく国庫からの出費とする  IRA 計算式のうち人口比分配の比率を 50% から 55% へ、面積比を 25% から 20% へ 他	州、市、町の管轄となった地方病院の（人件費を除く）運営費の病院の位置する自治体への国庫からの直接配分  IRA 計算式の変更（左記同様） 他	事業実施前の対地元協議の義務を NGA のみでなく GOCC にも義務化  警察署長の自治体指名  IRA の 20% の開発予算配分に関係事業により生じた借款返済も計上可能 他	民間セクターの地方政治促進のための条文強化  保健、農業大臣が当該セクターの緊急事業の直接実施を可能とする  中央省庁事業の地方での実施前協議の強化	IRA の分配を国庫歳入の 40% から 50% へ  IRA の開発目的の支出を 20% から 30% へ  国家資源配分を 40% から 60% へ
結 果	可決せずに会期終了	可決せずに会期終了	提出に至らず	可決せずに会期終了	可決せずに会期終了

<sup>9</sup> 自治法により中央から地方自治体に移管された地方病院の中央政府への再移管についても、(共和国法の修正に該当することから)それぞれ共和国法として規定されているが、ここでは省略する（第 4 章を参照のこと）。



これらの法案はいずれも可決されないままそれぞれの下院、上院の会期が終了したため成立していない。その理由としては地方分権というテーマが中央議会におけるプライオリティとはなりにくいということが考えられよう。

これらの改正法案は自治法の根幹部分の改正論議であるが、しかしながら上院法案826号<sup>10</sup>を除き国庫歳入の内国歳入割当金（IRA）への配分比率についての直接的な修正項目は含まれていない。逼迫する中央財政を更に（地方への配分を増大させることで）圧迫することへの中央議会の危惧がその理由とも考えられる（地方自治体は後述する連盟を通じての比率拡大のための運動を続けているが法案提出には至っていない）。

### 3) 「Project 10.10.10」

2001年10月9～10日に地方自治法制定10年目を機に世界銀行を中心としたドナー主催による国際会議が開催され、地方自治法のレビューに関する討議が行われた。この会議は下院において自治法10周年を記念する意味で「Project 10.10.10」と命名された。この会議において主要な議題となったのは下記のとおり。

- ① 1991年地方自治法の改定
- ② 自治体財政支援
- ③ 地方政治の透明性と地方行政への民間参加
- ④ 治安確保
- ⑤ 地方都市開発と住宅確保
- ⑥ 雇用創出
- ⑦ 食糧増産と安定供給
- ⑧ 社会サービスと環境

上記のうち、最初の項目とされている1991年地方自治法の改定については下記のような項目が提案された。

- ① 中央政府事業の実施前協議（地方自治体に対する）の完全実施のための地方自治法27条の強化
- ② 下院における過去の自治法改定法案に関する勉強会の活性化（再提出に向けて）
- ③ IRAの自動的配分を実施しない中央政府職員への処罰に関する規定の自治法への追記
- ④ 分権化された業務に対応した地方自治体への予算配分（過去に廃案となった法案の再提出要求）

### 4) 地方自治体連盟（Union of Local Authority in the Philippines：ULAP）による提言

地方自治体連盟は州連盟（LPP）、市連盟（LCP）、ムニシパリティ連盟（LMP）、や各種地方議会議員連盟などの団体を傘下にもつフィリピンの地方自治体の包括的連合会である。ULAPは中央政府に対してIRA配分の完全実施などについて中央政府への自治体からの圧力団体として大きな力を行使してきた。ULAPは中央政府に対し、1991年地方

---

<sup>10</sup> この法案の起草者は1991年自治法制定の中心的人物であったピメンテル上院議員である。

自治法の改正希望項目として下記の点を主張している<sup>11</sup>。

- ① 中央政府の国税収入の50%を地方自治体に配分（現行では40%）
- ② IRAの開発基金への割当を25%に増加（現行では20%）
- ③ 地方自治体に關与する官職のうち中央政府任命となっているポジションの自治体任命権の委譲
- ④ 地方自治体への更なる権限及び資源の委譲
  - a) 国道改修と維持管理
  - b) 中央政府公共事業への地方自治体の入札参加
  - c) 公共交通機関フランチャイズ料の自治体による徴収<sup>12</sup>
- ⑤ 自治体で選出された公職者のリコール規定見直し
- ⑥ 自治体間の境に係る自治体間争議の早期の裁判審議（現行では60日の調停期間）
- ⑦ ULAPの自治法における自治体連合としての認知

## 2-2 1991年地方自治法施行以降の主要な経緯

1991年の地方自治法の発布から現在に至るまでの経緯について、図2-1にその流れを取りまとめた<sup>13</sup>。同図にあるように、DILGは地方自治法の発効以降を「転換期」、「移行期」、「安定期」の3期（段階）に分けている。転換期（1992～1993年）は、権限、人材、機材等の中央政府から地方自治体への移管時期とされている。移行期（1994～1996年）は中央省庁とその地方事務所が所掌業務を整理する時期とされている。また、安定期（1997年～）は地方自治体が必要なリソースを活用して効果的に業務を行う時期とされている。このうち、今後の地方分権のあり方に大きな影響を及ぼすであろう2つの大統領令（中央政府合理化計画：大統領令第366号、及び地方政府権限委譲整理調査：大統領令第444号）及び国際機関／ドナーによる取り組みについては後述の第6章に、また国際機関・ドナーによる地方開発支援の主要案件については第7章において述べる。

## 2-3 地方自治体プロフィール

フィリピンは79の州（Province）、117の市（City）、1,501のムニシパリティ（町）、4万1,980のバランガイ<sup>14</sup>（村）があり、地方自治体（LGU）とは広義には一般的にこれらすべてのレベルの政府組織を総称する際に使用される語である（ただし、1991年の地方自治法にはLGUという語そのものについての定義づけはない）。しかしながら通例、狭義のLGUとしては、地方政府組織として通例言及されるのはProvincial Government＝州政府、City Government＝市政府（市役所）、Municipal Government＝町政府（町役場）までであることが多い。Barangay Government

<sup>11</sup> <http://www.ulap.gov.ph>

<sup>12</sup> 定期路線バスのフランチャイズ料は既に自治体による徴収が認められている（第4章参照のこと）。

<sup>13</sup> 図2-1のようにDILGは自治法の発効以降の諸段階を「転換期」「移行期」「安定期」と定義したが、これは自治法の実施細則の策定及び自治法実施マスタープランでの定義であり、それぞれの「期」の終了に特定の達成目標を規定したものではない（次フェーズへの移行も移管したサービス内容や人員数などの特定のクリア条件を満たすことを規定したものではない）。

<sup>14</sup> バランガイは過去にはBarrio（スペイン語）と呼ばれていた。そのため、現在もバランガイ首長のことを「バリオ・カピタン」と呼ぶことがある。なお、1991年地方自治法においてはタガログ語（フィリピン語）で「Punong Barangay」がバランガイ首長の正式呼称とされているが、通例「Barangay Captain」「Barangay Chairman」と呼ばれることが多い。

(村政府、村役場) という用語は通常用いられず<sup>15</sup>、「地方政府」という意味で LGU という用語を使用する場合は町レベルまでを指すことが多い。

フィリピンにおける各地方自治体については、情報通信技術の拡大、機材／リソースの一般化に伴い独自でホームページを開設している自治体が急速に増加しており、各自治体の一般的状況については今日では多くの情報がインターネットを経由して入手可能となっている。国家コンピューターセンター（科学技術省下）によれば、2005年12月現在で独自のホームページを開設している地方自治体は州の93.7%（79州のうち74州）、市の95.7%（117市のうち112市）、ムニシパリティの99.3%（1,501町のうち1,490町）であるとされている。実際にこのすべてが運営されているかどうかは確認が困難であるが、現在では大多数の自治体が独自のホームページを開設している（又は、一度は開設した）ことは確かなようである<sup>16</sup>。

個別自治体の詳細情報が必要な場合のため、国内外の組織／機関が取りまとめているものも含め、地方自治体に関する情報のウェブ上での入手先の主なものを本報告書巻末の付属資料1. に示した。

---

<sup>15</sup> 実際、村には村議会議場も村庁舎もあるわけではない。Barangay Multi-Purpose Hall としばしば呼称される、多くの場合託児所などを兼ねた建物が1つあり、そこで会合を行うバラングイが多い（村長宅で行われる場合も多い）。

<sup>16</sup> 2002年4月の情報通信技術委員会（ITECC）総会においてアロヨ大統領は地方自治体を含むすべての政府組織にホームページ（e-Government）を2002年6月末までに開設するように指示した。

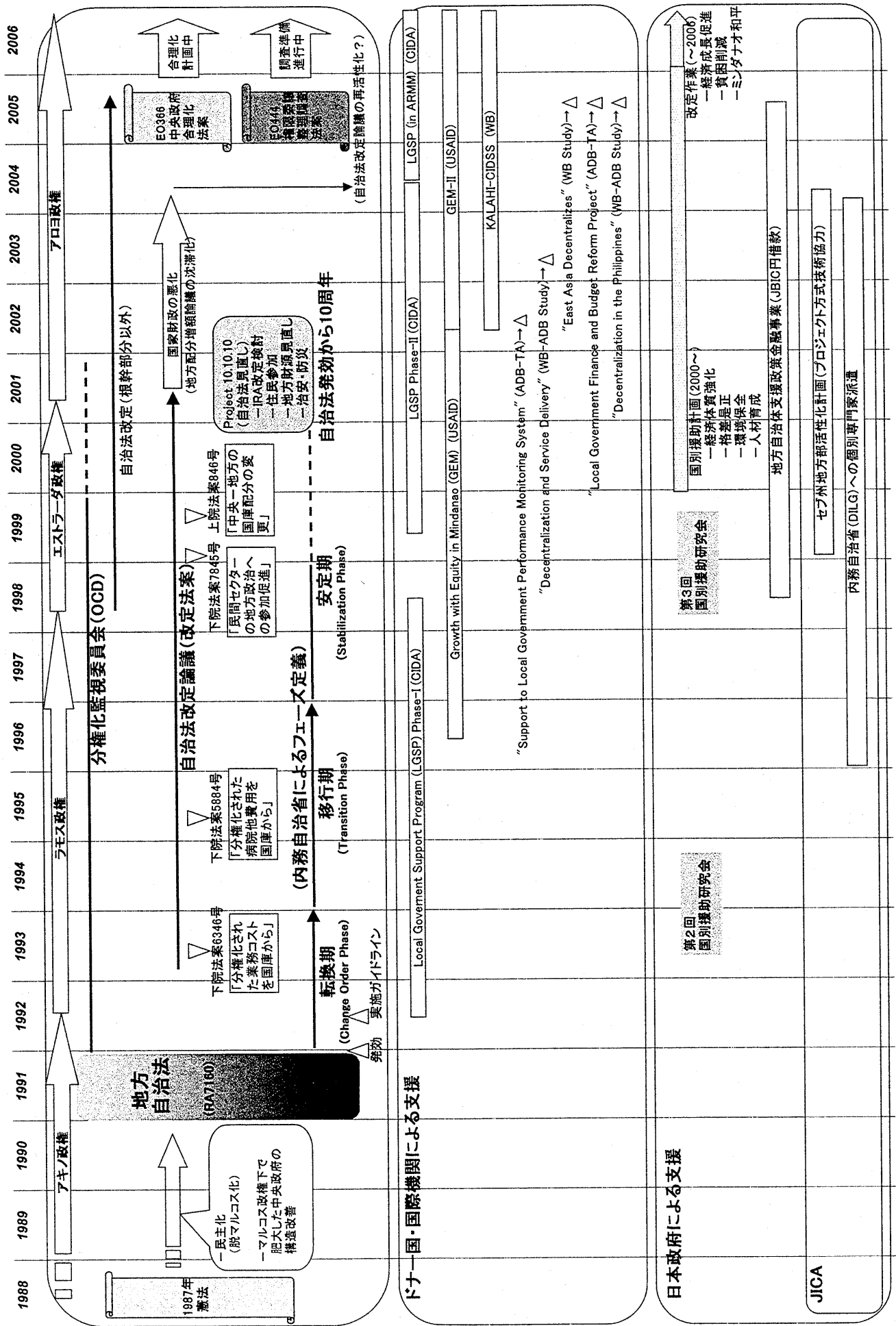


図2-1 1991年地方自治法関連経緯と国際機関・ドナー・本邦ODAの主要支援実績

## 第3章 セクター別権限委譲状況

1991年の地方自治法発布以降の公共サービスの地方における提供に係る組織的構造についてはセクター別、プロジェクト別に多数の調査がなされ報告書も多岐にわたっている。この章においては省庁別、主要セクターの地方での行政組織の状況と、地方分権化以後の地方における実施権限や支出負担責任などの状況を中心に取りまとめた。

### 3-1 中央組織の地方展開と地方自治体との関係

#### (1) 中央政府の地方事務所展開状況について

1991年地方自治法においてはすべてのサービスが中央政府から地方自治体に委譲されたわけではなく、当然ながら中央で実施すべき（中央からでのみ供給可能な）サービスも存在することから、その分掌業務により中央省庁の地方事務所への展開状況は大きく異なる。

中央省庁<sup>1</sup>の地方への組織的展開については、大きく分けて下記のグループに分類される。

- ① ムニシパリティ（町）レベルまで中央省庁の地方事務所（Municipal Office 等）が存在する省庁
  - a) 行政区界（Municipal の）と地方事務所の配置が一致しているもの  
農地改革省（DAR）
  - b) 行政区界（Municipal の）と地方事務所の配置が一致していないもの  
教育省（DepED）、公共事業道路省（DPWH）、環境天然資源省（DENR）
- ② 州レベルまで中央省庁の地方事務所はあるが町レベル以下には存在しない省庁  
科学技術省（DOST）、通商産業省（DTI）
- ③ 地域（リージョン）まで地方事務所があるが州レベル以下には存在していない省庁
  - a) 地方分権化により州レベル以下の地方事務所が地方自治体に移管されもはや存在していない省庁  
農業省（DA）、保健省（DOH）、社会福祉発展省（DSWD）
  - b) 分権化による事務所移管ではなく最初からリージョンまでしか地方事務所を設置しなかった省庁  
エネルギー省（DOE）（2地域のみ）<sup>2</sup>
- ④ 中央省庁の本省（マニラ首都圏）のみで地方事務所が存在しない省庁  
運輸通信省（DOTC）

このうち、DA、DOH、DSWD、DPWHは上述のように地方自治体（州／市／ムニシパリティ）政府内に担当部局（それぞれ Agricultural Office、Health Office、Social Welfare and Development Office、Engineer's Office）が地方自治法により設立された<sup>3</sup>ことによりそれぞれの中央省庁の州レベル以下の事務所が廃止され人員が移管されたが、同じく地方自治体政府内に担当部局が

<sup>1</sup> この章においては地方分権についてJICAの今後の方向性を検討する基礎情報の提供という観点から、地方自治法で分権化の主対象となったベーシックサービスを提供するDA、DENR、DOH、DSWDの4省庁を主として記述している。その他フィリピンにおけるJICAの協力が必ずしもこれまで多くなかった省庁（DOT、DOLE、DOJ）や、地方分権の影響が概して大きくない省庁（DOFやDBMといった財務関連省庁、DFA、DNDといった外交／国防関連省庁）については具体的に記述していない。

<sup>2</sup> ただし、エネルギー省の設立は地方自治法施行のあと（1992年12月）である。

ありながら<sup>4</sup> DENR は同時にムニシパリティレベルに地方事務所 (Community Environment and Natural Resources Office : CENRO) を維持している (ただしすべての町ではなく平均 7 ~ 8 町に 1 か所)。

なお、中央政府がドナー等からの財務支援を受けて実施するような大規模事業については中央省庁が直轄で行うケースが多い (DPWH や DENR) こともこれらの省庁が町レベルまでの事務所を維持する必要性があることの一因といえよう。1991 年地方自治法の第 17 条 h 項には公共事業やインフラ整備において事業費の一部又は全部が中央政府予算や外国援助によるものは自治体への移管の対象外と規定していることは、中央政府が地方自治体との調整を行わずに省庁自身のめざす方向性で事業を実施していくことの正当化に利用されることが多いとの指摘もある<sup>5</sup>。

これらの中央政府機関の地方事務所については、事務所の有無と名称の総括図を図 3 - 1 に、またこれら各省庁の主要な付属機関を含む地方展開の組織系統と地方自治体における担当部局との関係を図 3 - 2 の概念図に示す。また、各セクター、サブセクターごとに、中央 (省庁) と地方 (自治体) の業務分掌の概要を図 3 - 4 に示す。

## (2) 地方自治体における委譲された権限に対応した部局の設置について

一方、地方自治体においては 1991 年地方自治法により自治体に委譲された権限を実施するために必要な担当部局が設立されたが、セクターによっては対応する部局の設立が義務 (Mandate) ではなく任意 (Optional) になっていることから、州 / 市 / 町によっては特定のセクターの業務を担当する部局が存在しないという現象も生じている。例えば宅地化が進んだ地方の大都市で農地の宅地化が極度に進行し農地開発、農業指導の必要性のない状況下で農業担当官 (部局) を任命する必要がないという理由は多くの市において見られるが、一方ではムニシパリティレベルにおいて専門知識を有する人物が少ないことから任命ができないといったケースや逼迫する財政状況から雇用できないケースもある。また、首長 (州知事、市長、ムニシパリティ長) の行政の特定分野への無関心から任命されていないケースも多数あるものと思われる。地方自治体の標準的な組織体系図 (州、市 / 町) を図 3 - 3 の概念図に示す。

<sup>3</sup> 自治体の農業担当部局 (官) の設置は州政府では義務化だが市、ムニシパリティでは任意。社会福祉担当部局は州、市まで義務化、ムニシパリティでは任意。保健担当部局と技術官 (Engineer) は州、市、ムニシパリティすべてにおいて義務化 (図 3 - 3 参照のこと)。ただし、地方 (特にムニシパリティレベル) において、中央省庁の多様な部局の各種業務すべてに相当するような多様な専門知識を有する人材の任命は困難である。例として、ムニシパリティレベルの農業担当官に農業、漁業、畜産、流通及び加工といったすべての関連分野での知識、技術官 (Engineer) に道路、建築、洪水防御といったすべての知識をもった人材を登用することは理想論ではあるが現実には極めて困難である (実際には州レベルでは局として小規模ながら組織化されているもののムニシパリティレベルでは部署といっても専門官 1 名であることが多く、義務化ポジションであっても空席となっている自治体も存在する)。

<sup>4</sup> 環境天然資源担当部局の設置は州、市、ムニシパリティすべてにおいて任意 (図 3 - 3 参照のこと)。このことが、DENR が分権化以後も CENRO を維持する必要性につながっていると考えられる。ただし、一定規模以上の開発事業を行う際に必要となる環境適合証明 (ECC) の発行権限は中央と地域事務所で、PENRO と CENRO には権限が与えられていない。

<sup>5</sup> "Decentralization in the Philippines" (ADB-WB, 2005)

省庁名	地域レベル Region	州レベル Province	市、町レベル City/Municipality
保健省 (DOH)	保健発展センター (CHD)	保健省派遣職員(DOH-Rep.)	保健省派遣職員(DOH-Rep.)
農業省 (DA)	地域現場ユニット (RFU)		
環境天然資源省 (DENR)	地域事務所 (Regional Office)	州環境天然資源 事務所(PENRO)	地方環境天然資源 事務所(CENRO)
社会福祉省 (DSWD)	地域事務所 (Regional Office)		
公共事業道路省 (DPWH)	地域事務所 (Regional Office)	地方技術事務所 (DEO)	
運輸通信省 (DOTC)			
教育省 (DepED)	地域事務所 (Regional Office)	地方事務所 (Division)	地区事務所 (District)
通商産業省 (DTI)	地域事務所 (Regional Office)	州事務所 (Provincial Office)	
科学技術省 (DOST)	地域事務所 (Regional Office)	州科学技術センター (PSTC)	
エネルギー省 (DOE)	地方事務所 (Field Office)		
農地改革省 (DAR)	地域事務所 (Regional Office)	州農地改革事務所 (PARO)	町農地改革事務所 (MARO)
地方水道庁 (LUWA)			

- : 事務所の責任範囲が行政区界（州境、町境）と一致しているもの  
 : 事務所の責任範囲が行政区界（州境、町境）と一致していないもの

図 3 - 1 中央政府主要省庁の地方事務所一覧

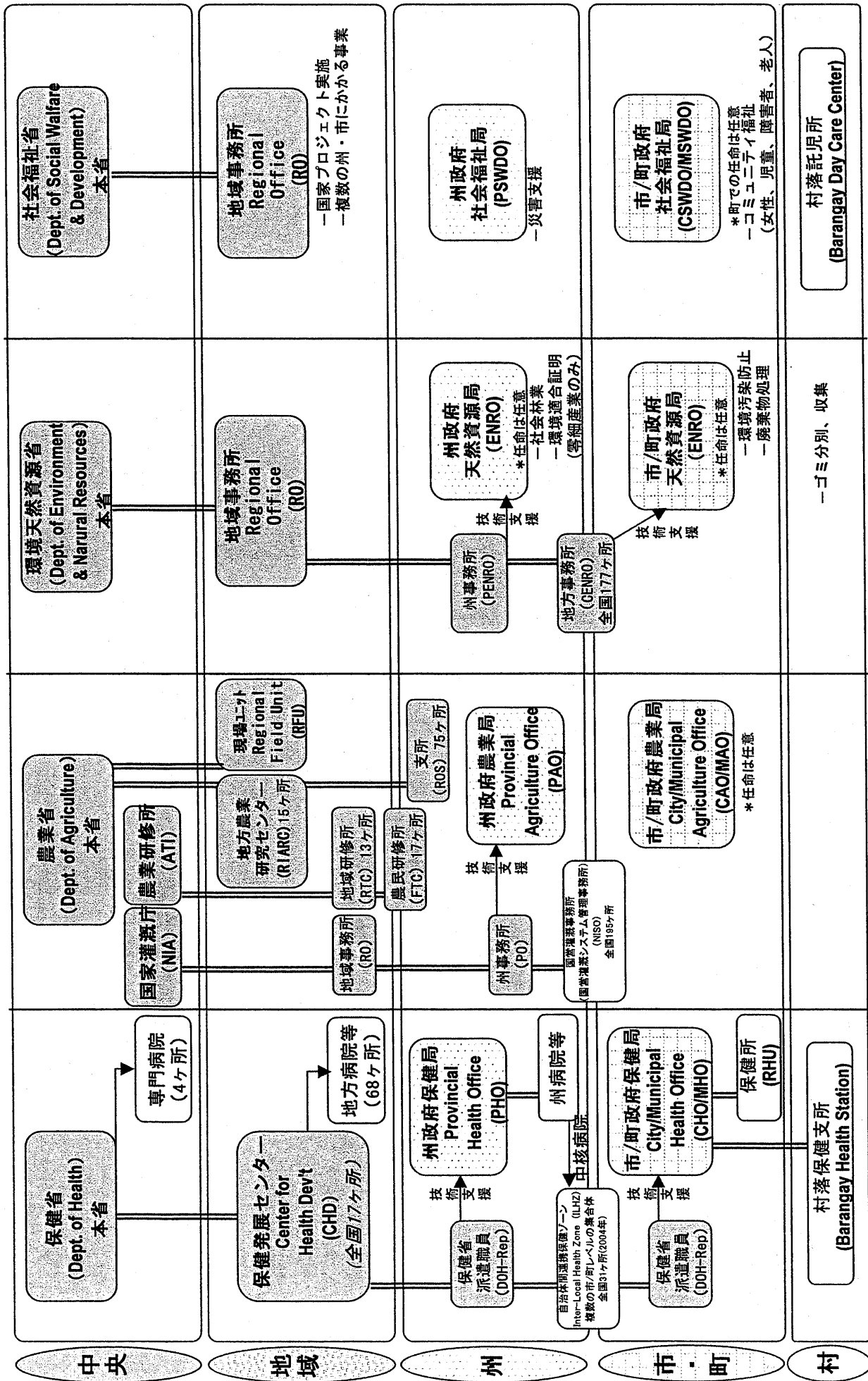


図3-2 省庁別地方事務所展開図 (1/3)



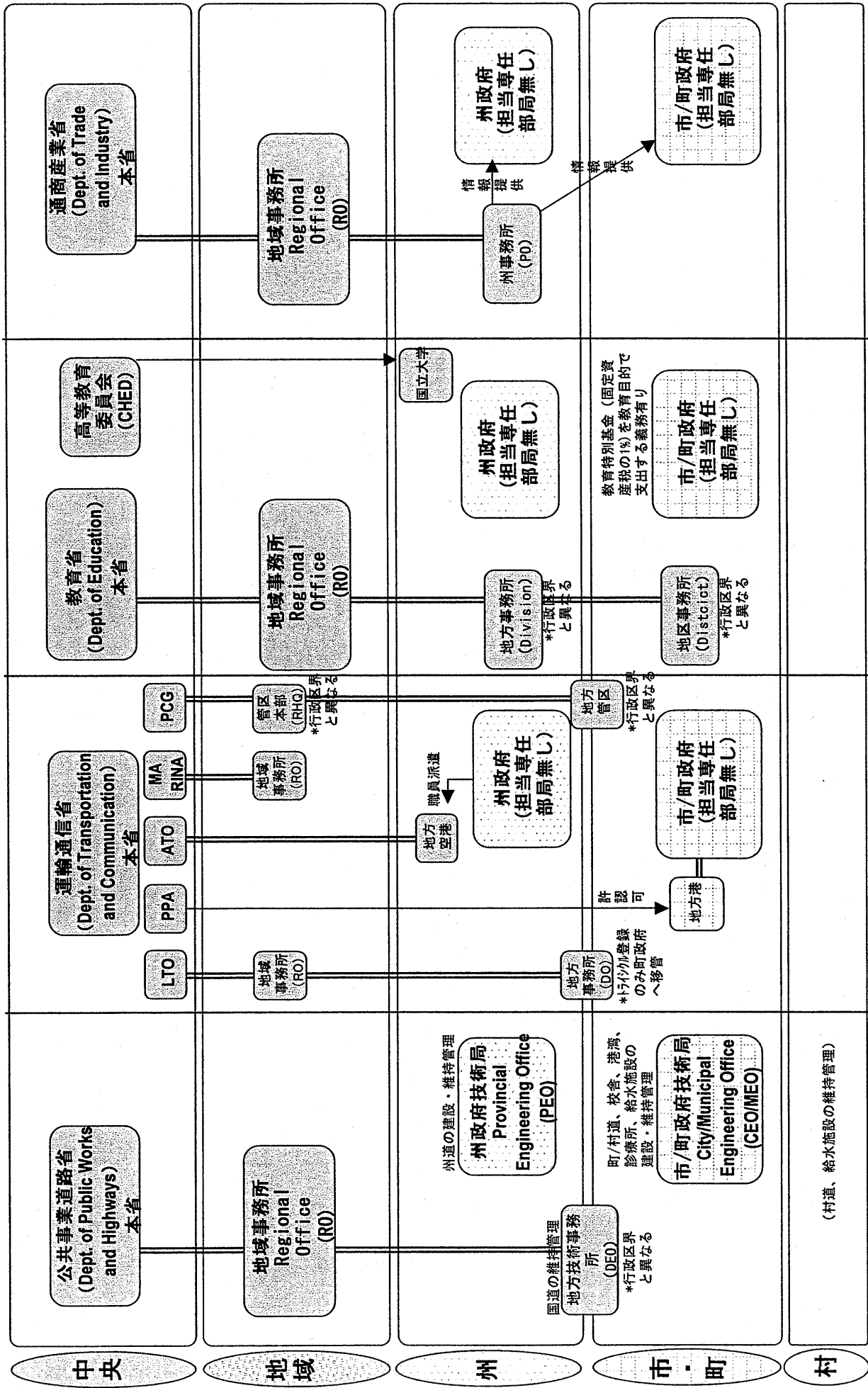


図3-2 省庁別地方事務所展開図 (2/3)

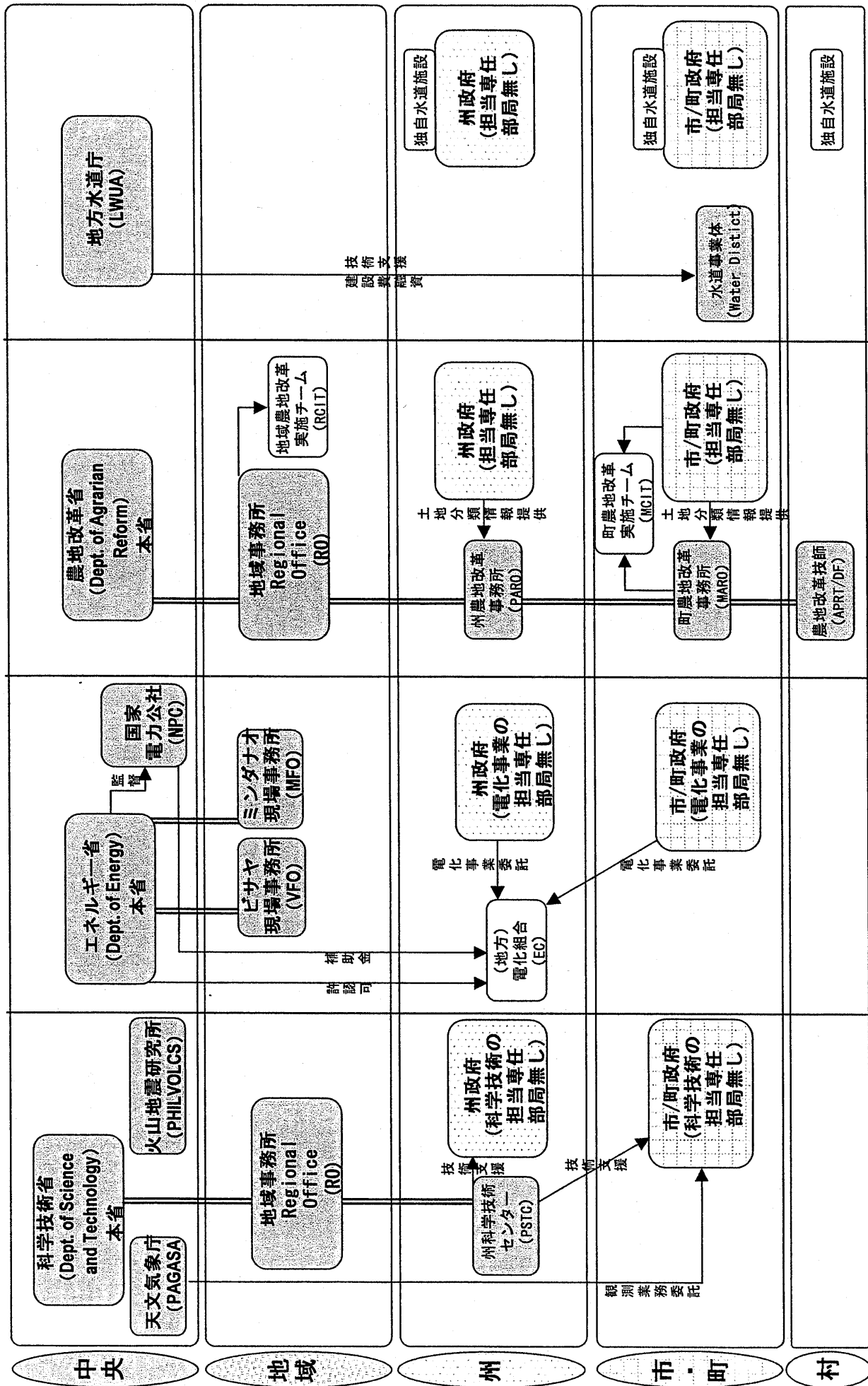
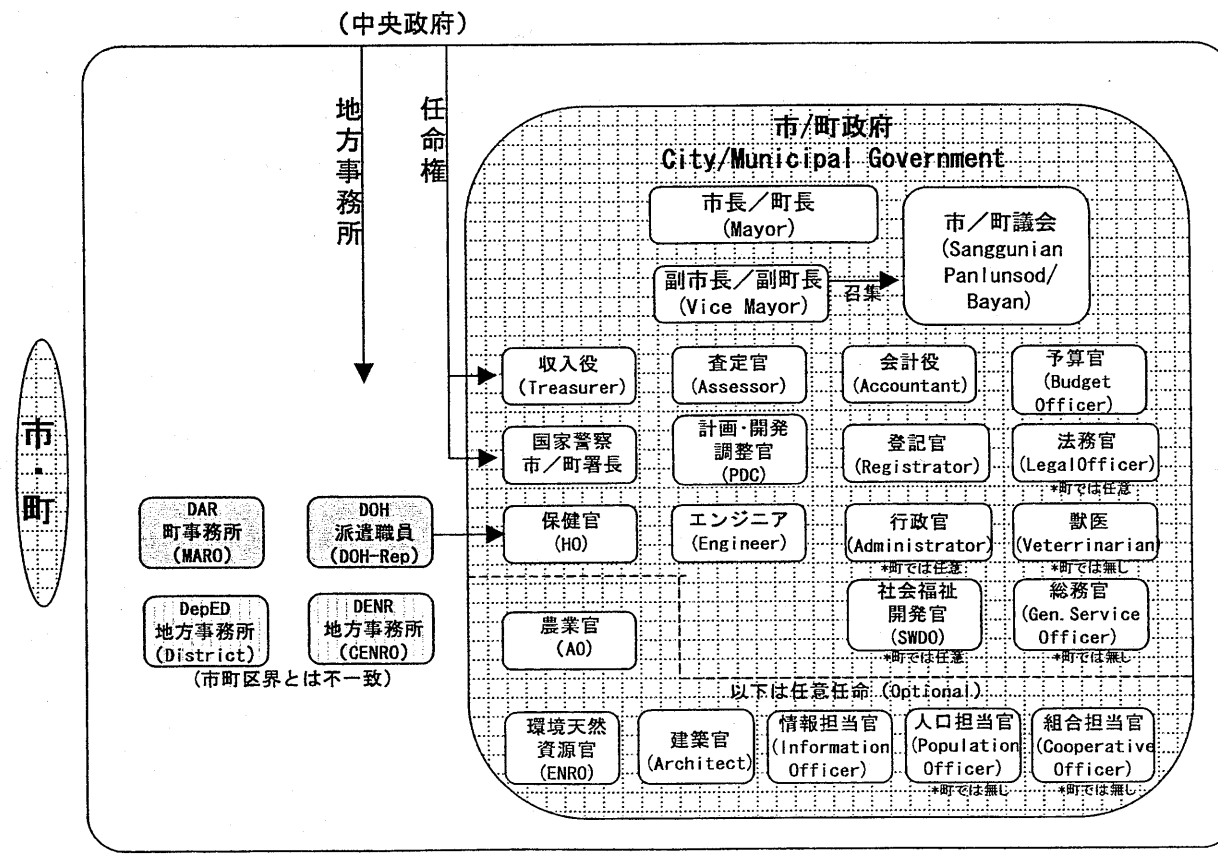
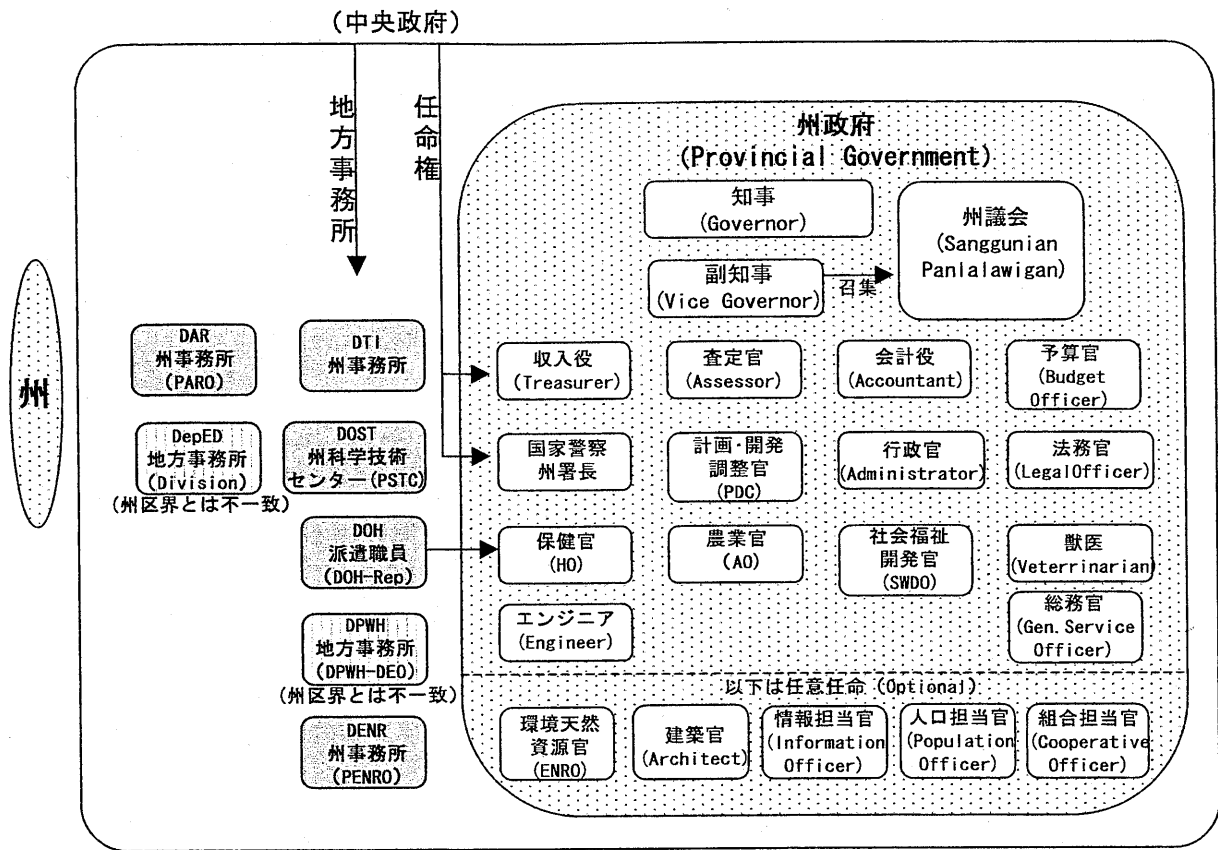


図 3-2 省庁別地方事務所展開図 (3/3)



注: 各官職、部局の名称は自治体によって異なる場合が多い。  
 例: 州農業官(局)は「Office of Provincial Agriculturist」「Provincial Agricultural Office」など

図 3 - 3 自治体レベル別組織概念図



セクター	サブセクター	中央省庁		州 (Province)		市 (City)		町 (Municipality)		村 (Barangay)		ARMM自治地域		
		本省	地域事務所	州	市	高度 都市化市	独立 編成市	編成市	ARMM政府	州	市	町		
運輸交通 (Transportation)	児童福祉	DSWD本省、地域事務所 (様数の州、市にまたがるサービス)	地域事務所	(州政府は災害時支援のみ)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DSWD-ARMM 州事務所	DSWD-ARMM 州事務所	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	婦人厚生保護	DSWD本省、地域事務所 (様数の州、市にまたがるサービス)	地域事務所	(州政府は災害時支援のみ)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DSWD-ARMM 州事務所	DSWD-ARMM 州事務所	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	空港整備	DOTC(航空行政) ATO(空港管制)	地域事務所	DOTC(航空行政) ATO(空港管制)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	中央政府DOTC(航空行政) 中央政府ATO(空港管制)	中央政府DOTC(航空行政) 中央政府ATO(空港管制)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	海上交通	DOTC(海運行政) MARINA(船舶検査) PPA(港運業務)	地域事務所	DOTC(海運行政) MARINA(船舶検査) PPA(港運業務)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DOTC(中央) REMA	DOTC(中央) REMA	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	陸上交通	DOTC(運輸行政) LTO(車両登録) DPWH(国道)	地域事務所	DOTC(運輸行政) LTO(車両登録) DPWH(国道)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DOTC(中央) REMA	DOTC(中央) REMA	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	海上航行安全	沿岸警備隊(POG) 地域管区本部	地域事務所	沿岸警備隊(POG) 地域管区本部	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	沿岸警備隊(POG) 地方管区	沿岸警備隊(POG) 地方管区	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	情報通信技術	情報通信委員会(OICT)	地域事務所	情報通信委員会(OICT)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DOTC(中央)	DOTC(中央)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	エネルギー	エネルギー供給	PNOC(電力) PNOC(石油、ガス)	地域事務所	地方電力供給会社 (電化組合) (NPC地補助金)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	地方電力供給会社 (電化組合) (NPC地補助金)	地方電力供給会社 (電化組合) (NPC地補助金)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局
	資源・エネルギー (Natural Resources and Energy)	再生可能エネルギー	DOE(借認可、技術開発)	地域事務所	DOE(借認可、技術開発)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DOE(中央)	DOE(中央)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局
		鉱業	DENR-MGDB	地域事務所	DENR(開発、生産) 自治体に税収分配 自治体(セミンナー他)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DENR-ARMM	DENR-ARMM	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局
経済政策 (Economic Policy)	財政(歳入)	DOF, DBM, BIR, BOC	地域事務所	(地方歳入(地方税))	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DOF, DBM, BIR, BOC(すべて中央)	DOF, DBM, BIR, BOC(すべて中央)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	財政(歳出・公共支出管理)	DBM	地域事務所	(地方自治体歳入)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DBM(中央)	DBM(中央)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	中小企業育成・ 裾野産業育成	DTI(政策)	地域事務所	DTI(政策) (情報提供/連絡) 自治体(セミンナー他)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DTI-ARMM	DTI-ARMM	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	産業技術	DTI DOST(食品他)	地域事務所	DTI(政策) (情報提供/連絡) 自治体(セミンナー他)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DTI-ARMM/DOST(中央)州事務所 (情報提供/連絡) 自治体(セミンナー他)	DTI-ARMM/DOST(中央)州事務所 (情報提供/連絡) 自治体(セミンナー他)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	貿易・投資促進	DTI(政策)	地域事務所	DTI(政策) (情報提供/連絡) 自治体(セミンナー他)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DTI-ARMM(政策) 自治体(セミンナー他)	DTI-ARMM(政策) 自治体(セミンナー他)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
農業開発 (Agricultural/Fishery Development)	農業政策・制度	DA本省(全国レベル農政、変種自給目標の設定、農産物輸出入等)	地域事務所	DA本省(全国レベル農政、変種自給目標の設定、農産物輸出入等)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DAFF-ARMM	DAFF-ARMM	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	農業開発(生産性拡大)	DA(研究) DAR(農民サービス) NIA(灌漑施設)	地域事務所	DA(研究) DAR(農民サービス) NIA(灌漑施設)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DAFF-ARMM	DAFF-ARMM	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	農業開発(普及・流通)	ATI(普及計画)	地域事務所	ATI(普及計画) (普及員所属) ATI地域研修所(ATC)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DAFF-ARMM	DAFF-ARMM	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	漁業開発	DA-BFAR	地域事務所	DA(研究) DAR(農民サービス) NIA(灌漑施設)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	DAFF-ARMM	DAFF-ARMM	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
都市開発・地域開発 (Urban/Regional Development)	都市開発	(NEDA)	地域事務所	(NEDA)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	(NEDA)	(NEDA)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	地域開発	NEDA	地域事務所	NEDA(マニラ以外)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	RPDO	RPDO	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	地理情報	NAMRIA	地域事務所	市政府福祉担当局 (地籍図・登記図)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	NAMRIA(中央)	NAMRIA(中央)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	
	都市開発・地域開発	(NEDA)	地域事務所	(NEDA)	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	州政府開発調整担当官	州政府開発調整担当官	市政府福祉担当局	市政府福祉担当局	町政府福祉担当局	

図 3-4 セクター・サブセクター別担当政府機関分掌表 (2/3)

セクター	サブセクター	中央省庁			州 (Province)			市 (City)			町 (Municipality)			ARMM自治地域		
		本省	地域事務所		DENR	DENR事務所 州政府(社会林業)	DENR事務所 州政府(社会林業)	高度 都市化市	孤立 構成市	精成市	DENR地方事務所 町政府(社会林業)	DENR地方事務所	DENR-ARMM	DENR-ARMM 州事務所 州政府(社会林業)	州	市
自然環境保全 (Natural Environmental Conservation)	森林保全	DENR	DENR地域事務所		DENR	DENR事務所 州政府(社会林業)	DENR				DENR地方事務所 町政府(社会林業)	DENR-ARMM	DENR事務所 州政府(社会林業)			DENR地方事務所 町政府(社会林業)
	沿岸環境保全	DENR	DENR地域事務所		DENR	DENR事務所 州政府(社会林業)	DENR				DENR地方事務所	DENR-ARMM	DENR-ARMM 州事務所			DENR地方事務所
環境管理 (Environmental Management)	水質汚濁	DENR	DENR地域事務所		DENR	州政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)	州政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)				町政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)	DENR-ARMM	州政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)	州政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)		町政府 (モニタリング) DENR(規制・罰則)
	土壌汚染	DENR	DENR地域事務所		DENR	州政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)	州政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)				町政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)	DENR-ARMM	州政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)	州政府(モニタリング) DENR(規制・罰則)		町政府 (モニタリング) DENR(規制・罰則)
	一般廃棄物	NSWMC(委員会)			NSWMC(委員会)	州政府(複数町共有) 処理場建設・運営	州政府(複数町共有) 処理場建設・運営				町政府 (処理場建設・運営)	NSWMC(中央)	州政府(複数町共有) 処理場建設・運	州政府 (処理場建設・ 運営)		町政府 (処理場建設・運営)
	産業廃棄物	NSWMC(委員会) DTI(リサイクル)			NSWMC(委員会) DTI(リサイクル)	州政府(複数町共有) 処理場建設・運営	州政府(複数町共有) 処理場建設・運営				町政府 (処理場建設・運営)	NSWMC(中央) DTI-ARMM	州政府(複数町共有) 処理場建設・運	州政府 (処理場建設・ 運営)		町政府 (処理場建設・運営)

図 3-4 セクター・サブセクター別担当政府機関分掌表 (3/3)

### 3-2 主要セクターの地方分権化状況

1991年の地方自治法はベーシックサービスに関する業務を中心に、中央から地方への権限委譲が行われたが、実際の人員や施設の中央省庁から地方自治体への移管についてはDA、DENR、DOH、DSWDに集中していた。これは特に、自治法の発効により地方自治体に移管された業務のうち現場要員（農業普及員、医療従事者、ソーシャルワーカーなど）がこの4省に多かったためである<sup>6</sup>。この4省の詳細な分権化の内容、人員の移動、分権化後の予算の推移などを下記に示す。

#### (1) 権限

##### 1) 農業省（DA）

DAからの権限委譲による人員の移動は管理・事務職（DA州事務所が州政府農業局に改編）、及び農業普及員（Agricultural Technologist：AT）であった。委譲された権限は普及、流通、技術開発、漁業畜産資源管理等、多岐にわたるが、認可登録（ライセンス）については農業、畜産、水産の多くの部分で中央政府（DA）の業務として残されている。

1992年の分権化以前は予算も技術もすべて中央から末端まで（DA本省からリージョン、州、ムニシパリティまで）という流れであったが、自治法により予算と技術の不足するいくつかの地方自治体においては、DA地方事務所や各研究所からの技術支援は受けられるものの研修参加費の確保が困難という状況も生じている。また、分権化前の制度では研修の結果や反応などを中央政府にフィードバックして研修の改善などが図れたが、現在ではムニシパリティの農業局が普及活動や研修の結果や現場での反応を州にフィードバックする義務はなく、州もDAリージョン事務所（RFU）にフィードバックする必要がないため、DAとしては現場での普及状況を把握しその結果を生かした更なる指導技術を開発することが困難となっている<sup>7</sup>。

1997年、一時達成したコメの自給が再び輸入必要となった等の状況を受け、農漁業近代化法が成立した。この法律においては普及活動において（IRAとは別に）自治体政府への支援として普及活動の資金配布などが定められている。

DAは営農技術の普及や品種改良などに必要な実験展示圃場の設営と管理を地方自治体（特にムニシパリティ）と合意書（MOA又はMOU）を締結して行っているケースがあるが、協力的な自治体、非協力的な自治体（首長の関心の差などに起因する）の間で事業実施の効率化に地域間格差も生じており、権限委譲とその実施の実態が必ずしも円滑に進捗していない理由のひとつもなっている<sup>8</sup>。

DAから地方自治体に移管された業務内容（責務）を本章末の表3-1に示す。

<sup>6</sup> 同じく地方に配属される職員が極めて多い教育省（DepED、1991年当時はDECS）は分権化において地方への権限委任を行わなかったため教員は地方においても現在も国家公務員（中央）である。その教員数の多さから、すべての教員を移管すると自治体予算の人件費を逼迫することへの懸念に起因すると推測されるが、中央政府が地方への影響力を確保しておきたかったため教育分野における地方への分権を行わなかったという説もある（実際、国政選挙の与党キャンペーン支援に地方の学校教員がかりだされるケースは多い）。

<sup>7</sup> DA配属のJICA専門家からの聞き取りによる。

<sup>8</sup> 注7に同じ。

## 2) 環境天然資源省 (DENR)

DENR は 1991 年自治法により、主として天然資源管理の実施を地方自治体に移管し、中央は政策立案及び環境適合証明に関連した業務を引き続き担当することとなった。しかしながら地方自治体の技術力、リソース (測定資機材等) 不足により地方における特に汚染防止についての業務は停滞を見せている。自治体の環境・天然資源専門官の任命は市、ムニシパリティでは任意で行われており、特に排気ガスや工場などの大気汚染や人口集中による廃棄物処理などを市・ムニシパリティレベルで解決するのが困難となっている<sup>9</sup>。

このため、その後の大気汚染防止法 (1999 年) や国家固形廃棄物管理法 (2000 年) においては自治体による実施責任 (空気測定の実施や廃棄物処理施設の維持管理等) について言及しており、環境・天然資源専門官の任命もすべての自治体で行うような努力を求めている。

DENR から地方自治体に移管された業務内容 (責務) を本章末の表 3-2 に示す。

## 3) 保健省 (DOH)

DOH は 1991 年自治法による分権化で中央直轄の高度な専門病院を除き多くの州病院、地方病院をそれぞれの自治体に、人員、施設、機材と併せて移管した<sup>10</sup>。しかしながら脆弱な地方自治体財政基盤により、独立採算を可能としている州病院は 50% ほどに過ぎない。医師への報酬等、民間病院との格差が大きくなると民間への人材流出が大きくなることから高額な給与を保証しなければならず、自治体職員である医師の給与がムニシパリティ首長よりも高い医師が存在する。このため、地方によっては州予算の人件費の 5~6 割を病院運営費が占める自治体もある<sup>11</sup> (一方、自治体予算全体に占める人件費には上限が設定されており医師・医療従事者への給与を上げられないことから、人材の流出は深刻な問題となっている)。また、医薬品の調達も地方自治体に委譲されたことにより、財政の弱体化した自治体における医療サービスの低下を招いている。

このような自治体の財政規模を超えた医療サービスの分権化は医療関係者の大きな反発を呼び、DOH も 1991 年の分権化以降、分権化監視委員会との協力で医療関連の予算を IRA とは別枠で自治体に配分するようなシステムの実現をめざし自治法改正の法案化についての運動を行ったが、実現したのは 1994 年の特別予算 (5,000 万ペソの地方への IRA と別枠での配布) のみである。

このような地方財政の圧迫と医療サービスの質の低下への対策として、1994 年から 1995 年にかけて計 19 の地方病院が再び中央政府 DOH の管轄下に置かれている (ただし、これらの地方病院の再国営化は自治法への精神への配慮から公式には Re-nationalization という用語は用いず Upgrading と呼称している)。

DOH から地方自治体に移管された業務内容 (責務) を本章末の表 3-3 に示す。

<sup>9</sup> JICA マニラ事務所スタッフ (元 DENR 職員) からの聞き取りによる。

<sup>10</sup> DOH 全体で約 4 万 5,000 名もの職員が地方自治体に移籍した。この全体の内訳を示す資料はないが、1 つの例として、アグサン・デル・ノルテ州での移籍人数 429 名のうち州保健局・州病院への移籍が 331 名、町保健所への移籍が 98 名となっている。また、同州カバダバラン地区病院の 79 名のうち 40 名が州へ、39 名が町へ移籍したが、その職種は州への移籍が医師、看護師及び事務職がほとんどであるのに対し、町への移籍は助産師と衛生管理技師がほとんどであることは DOH 分権化における人員移管の傾向を示すものといえよう。

<sup>11</sup> JICA フィリピン事務所スタッフからの聞き取りによる。



#### 4) 社会福祉発展省 (DSWD)

DSWD はほとんどの現場業務を主として市、ムニシパリティレベルに移管しており、地方における社会福祉関連サービスのほとんどが市、ムニシパリティにより行われることとなった。また、州レベルにおいては災害時の支援が主業務となり、またバランガイ (村) レベルでは託児所の運営業務を行うこととなった。DSWD から地方自治体に移管された業務内容 (責務) を本章末の表 3-4 に示す。

なお、上記に述べた 4 省にとどまらず、1991 年地方自治法第 17 条 (c) 項には、公共事業、インフラその他施設建設事業、その他プログラム、サービスで通常中央政府分の国家予算 (GAA) に計上されている場合、その他特定 (特殊) プロジェクト、外国援助事業などはこれらの分権化された業務 (地方自治体の業務) に含まれないとの規定があることから、実際には中央政府が計画し中央政府官庁が主体となって実施している業務もあるので注意が必要である。農業省省令第 5 号、環境天然資源省省令第 30 号、社会福祉発展省省令第 005 号にはそれぞれ、中央が行う (Center-Based) 特定事業や外国援助について 1991 年地方自治法の適用外 (すなわち、自治体に移管しない) であることを明記している。

#### (2) 予 算

- 1) これら 4 省から地方自治体に移管された人員、施設について 1992 年に自治体側が支出した額 (移籍人員への給与、移管された施設、資機材の維持管理経費) を下表に示す。

(単位：ペソ)

省庁	費 目	金 額	州	市	ムニシパリティ
DA	人件費	990,481,775	386,723,313	57,756,553	715,528,973
	維持管理費	169,527,064	(IRA の 8.59%)	(IRA の 1.27%)	(IRA の 11.12%)
	計	1,160,008,839	(全自治体総計 IRA の 7.50% に相当)		
DENR	人件費	39,510,111	85,474,210	1,361,286	87,558,052
	維持管理費	48,047,941	(IRA の 1.90%)	(IRA の 0.03%)	(IRA の 0.57%)
	計	87,558,052	(全自治体総計 IRA の 0.57% に相当)		
DOH	人件費	2,440,755,694	2,456,080,007	1,051,859,776	1,518,358,792
	維持管理費	1,638,859,062	(IRA の 54.58%)	(IRA の 23.16%)	(IRA の 23.61%)
	計	4,079,614,756	(全自治体総計 IRA の 32.48% に相当)		
DSWD	人件費	275,571,313	35,892,560	95,517,940	611,254,423
	維持管理費	467,093,910	(IRA の 0.80%)	(IRA の 2.10%)	(IRA の 9.50%)
	計	742,665,223	(全自治体総計 IRA の 4.80% に相当)		
総 計		6,069,846,870	(全自治体総計 IRA の 40.55% に相当)		

出典：DBM 資料より筆者作成

これによれば、1992 年の自治体における DA から移管された人員、施設に係るコストは IRA 総額の約 7.5% に相当している。また、移管コストは州、市に比較してムニシパリティに特に集中し、全国レベルでは 1992 年の町の IRA 合計額の 11% 以上に達している。(移管コストの市への比率が低いのは業務の対象である農業がムニシパリティと比較して面積、生産量が限定されていることによるものと思われる。)

DENR から移籍した人員に係るコストはIRA 総額の0.57%に相当し、他3省庁と比較して極端に少額である（しかしながら、このような移管したコストと比較して、表3-2のように自治体に委譲された責任が極めて大きいのが特徴である）。

DOH から移管された人員、施設に係るコストはIRA 総額の約33%に達し、他3省庁と比較して大きい。また、移管コストは州の同年のIRAの半分以上となっており、移管内容のうち州病院の移管が大きなインパクトをもたらしたことを示している。

DSWD から移管された人員、施設に係る自治体側コストはIRA 総額の約4.8%に相当しており、また州、市と比較して町に特に集中している（このことは、分権化による社会福祉関連サービスの大半が州ではなくムニシパリティに移管されたことを示している）。

2) また、これらの4省の1992年と1993年の予算と、地方自治体へのIRAを下表に示す。

(単位：ペソ)

中央省庁	1992年予算 (GAA)	1993年予算 (GAA)	増減 (%)
DA	4,815,680,000	5,296,318,000	+480,638,000 (+9.1%)
DENR	3,057,019,000	3,087,178,000	+30,159,000 (+1.0%)
DOH	10,227,744,000	3,286,384,868	-6,941,359,132 (-67.8%)
DSWD	1,374,879,000	408,226,000	-966,653,999 (-70.3%)
中央計	19,475,322,000	12,078,106,868	-7,397,215,132 (-37.9%)
地方自治体	1992年予算 (IRA)	1993年予算 (IRA)	増減 (%)
州	4,499,800,000	7,615,600,000	3,115,800,000 (+40.9%)
市	4,541,600,000	8,486,000,000	3,944,400,000 (+46.5%)
町	6,341,800,000	11,354,700,000	5,012,900,000 (+44.1%)
自治体計	15,473,200,000	27,456,300,000	11,983,100,000 (+43.6%)

出典：DBM資料より筆者作成

これによれば、1992年から1993年の中央による予算は4省総額で約74億ペソ減少しており、上述1)の表に示した自治体が負担することになった費用（移管した人員の人件費、施設維持管理費）総額約61億ペソと比較して大きな差は示していないことから、それら予算が中央から自治体へ移されたと見ることができる。しかしながら、1992年から1993年のIRA総額の増額は約120億ペソであり、この増額分はこれら4省が分権化したことによる自治体側の負担コストにより半分以上が消化されてしまったことが分かる。

3) また参考までに、分権化実施以後2000年までのこれら4省の予算と、地方自治体へのIRAの推移（金額及び前年度比）を下表に示す。これによれば、地方自治体へのIRAは1992年以来、特に1994年以降は前年比の約110～120%で安定して上昇してきた経緯が見られるが、中央省庁（当該4省）予算は年に応じてかなりの変動が見られる。これは前述のような、1994年のDOHへの特別予算やDAに対する1998年～1999年の農漁業近代化法特別予算のような特例的予算処置により中央省庁の予算が時々の政策により大きく左右されてきたことを示しており<sup>12</sup>、今後も政策次第では年によっての予算の大幅な変動があり得ることを示している。

(単位：ペソ)

会計年度	中央省庁				地方自治体		
	DA	DENR	DOH	DSWD	州	市	ムニシパリティ
1991	2,727	3,738	7,173	899	2,769	2,728	4,836
1992	4,816 (176.6%)	3,057 (81.8%)	10,228 (142.6%)	1,374 (152.9%)	4,500 (162.5%)	4,542 (166.5%)	6,432 (133.0%)
1993	5,296 (110.0%)	3,087 (101.0%)	3,286 (32.1%)	408 (29.7%)	7,616 (169.2%)	8,486 (186.9%)	11,355 (176.5%)
1994	6,430 (121.4%)	4,378 (141.8%)	7,418 (225.7%)	774 (189.7%)	10,479 (137.6%)	10,234 (120.6%)	14,507 (127.8%)
1995	6,581 (102.3%)	4,731 (108.1%)	8,487 (114.4%)	788 (101.8%)	12,107 (115.5%)	11,193 (109.4%)	17,574 (121.1%)
1996	2,342 (35.6%)	4,457 (94.2%)	9,032 (106.4%)	1,184 (150.1%)	13,317 (110.0%)	12,512 (111.8%)	19,093 (108.6%)
1997	2,252 (96.2%)	5,160 (115.8%)	11,020 (122.0%)	1,184 (100.0%)	16,836 (126.4%)	15,139 (121.0%)	23,955 (125.5%)
1998	2,765 (122.8%)	5,650 (109.5%)	78,295 (710.5%)	1,827 (154.4%)	18,737 (111.3%)	17,438 (115.2%)	25,258 (105.4%)
1999	14,062 (508.5%)	5,652 (100.0%)	11,340 (14.5%)	1,555 (85.1%)	21,248 (113.4%)	18,888 (108.3%)	30,281 (119.9%)
2000	3,167 (22.5%)	5,683 (100.6%)	10,827 (95.5%)	1,611 (103.6%)	25,968 (122.2%)	23,829 (126.2%)	36,933 (122.0%)

出典：DBM 資料より筆者作成

### (3) 人 員

これら 4 省は 1992 年に合計 6 万 8,608 人の人員を地方自治体に移籍した。

省 庁	人 数
DA	17,673 人
DENR	895 人
DOH	45,896 人
DSWD	4,144 人
計	68,608 人

上表に示した移籍対象人員（国家公務員）が、どのレベル（州、市、ムニシパリティ）の地方自治体に移籍したのかは移籍から 14 年を経た現在では資料が散在しており把握困難であるが、受入側の自治体の 1992 年予算における、これら中央省庁から自治体に移籍した人員に関

<sup>12</sup> 一方、地方自治体予算については第 2 章で述べたように、IRA が国庫税収入の 40% と決められていることについて修正法案などで変更が議論されているものの今日まで不変である。この変更は政治的に大きな困難が伴うことから、今後も当面安定的である可能性が高い。

する人件費の配分比率に基づいて、各レベルへの移籍状況を推定する。

省 庁	配分比率（人件費ベース）		
	州	市	ムニシパリティ
DA	28.2%	5.1%	66.7%
DENR	95.7%	2.6%	1.7%
DOH	60.1%	1.7%	38.1%
DSWD	9.6%	21.6%	68.9%

出典：DILG 資料より筆者作成

上表から、DA と DSWD の自治体への人員移籍はムニシパリティへ、DOH と DENR は州へという傾向がうかがえる。

すなわち、DA から自治体に移籍した職員の約 7 割（人件費ベース）がムニシパリティに集中しているのは、州政府農業局への管理職移籍と比較して現場レベルの普及員の移籍が主であったことを示している。DOH は約 6 割が州に集中しており、病院の施設、機材同様に人員も州への移管が大きかったことを示している。また、DENR からの移籍は（他 3 省と比較して少数であるが）州への移管が大半を占めている。DSWD から自治体に移籍した職員の約 7 割がムニシパリティに集中しているのは、州政府社会福祉局への管理職移籍と比較して現場レベルのソーシャルワーカー等の移籍が主であったことを示している。

表3-1 農業省の分権化状況～権限・責任 (1/2)

項目/組織	DA本省	DA地方ユニット	州政府	市・町政府、バランガイ
普及活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>一流通・市場情報提供</li> <li>一定期報告作成</li> <li>RFUのモニタリング</li> <li>地方の普及開発方針の中央への位置付け</li> <li>モニタリング評価と政策決定への反映</li> <li>データバンク管理</li> <li>DA研究活動成果の最大発現方策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>LGUへの技術指導</li> <li>1)計画策定・実施</li> <li>2)モニタリング・評価</li> <li>3)自治体職員への研修</li> <li>4)DAラポの自治体利用促進</li> <li>一定期的報告</li> <li>パフォーマンス評価</li> <li>調査結果の政策レベル反映</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>普及ニースとプライオリティ判断</li> <li>州普及計画の町との調整</li> <li>訓練計画の作成</li> <li>研修参加者の推薦、研修ロジ負担</li> <li>研修材料の提供</li> <li>ラポ検査必要項目割り出し</li> <li>技術移転用のパイロット事業運営</li> <li>DAより移管施設の維持管理</li> <li>市場情報のリンク化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>普及ニースとプライオリティ判断</li> <li>町、市の普及計画の村との調整</li> <li>普及研修ニースのDAへの提出</li> <li>研修参加者の推薦、研修ロジ負担</li> <li>農民研修の実施</li> <li>ラポ検査必要項目割り出し</li> <li>技術移転用のパイロット事業運営</li> <li>DAより移管施設の維持管理</li> <li>市場情報のリンク化</li> </ul>
技術開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>優先項目、計画、実施に係る全体ガイドライン作成</li> <li>データバンク管理</li> <li>現場活動の調整、モニタリング</li> <li>モニタリング結果の計画反映</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現状分析、活動実施、効果測定支援</li> <li>事前、事後評価</li> <li>資金の確保およびロジ支援</li> <li>実証、技術拡大、他地域浸透にかかわる可能性調査</li> <li>実施中の研究のレビュー方針策定</li> <li>資機材の提供とラポ使用許可</li> <li>実証試験結果の研修への反映</li> <li>モニタリング結果の計画反映</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現状分析</li> <li>州、市、町、村の普及計画策定</li> <li>研究活動へのロジ支援</li> <li>研究活動の提案、実施</li> <li>農業省より移管施設の維持管理</li> <li>データバンク管理</li> <li>研修の実施</li> <li>改良品種の再生産、配布</li> </ul>	
現場普及要員の活動方針策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>フレームワーク、ガイドラインの策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記フレームワーク、ガイドラインの実施促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>営農改善に係る各関係者の委員会開催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>営農改善に係る各関係者の委員会開催</li> </ul>
許認可・規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業資源保全・開発および管理に係る基準、標準化</li> <li>指針、規則の整備</li> <li>特定品種の品質管理に係る計画策定</li> <li>有害物質の使用の監視状況の監督</li> <li>農漁業にかかわる法令の定期レビュー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>計画時に係る技術支援</li> <li>許認可・規制法案の見直し</li> <li>LGUの計画能力向上支援</li> <li>食品加工、販売の許認可の標準化</li> <li>農薬、家畜飼料、種苗の証明書</li> <li>農産、畜産に係るライセンス発行</li> <li>規制の実施</li> <li>土地利用/保全に係る決定レビュー</li> <li>自治体からの報告書取りまとめ</li> <li>規制の遵守にかかる自治体の監督</li> <li>規制強化にかかる法改正レビュー</li> <li>データバンク管理</li> <li>農業分野ビジネスのモニタリング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中央政府計画にもとづいた計画策定</li> <li>DA地方事務所からの計画レビュー</li> <li>漁業関連法の実施</li> <li>漁業関連法の関係者への説明</li> <li>データとりまとめ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記同様</li> <li>(村)</li> <li>水産資源利用の町との調整</li> <li>漁業、畜産にかかわる許可証発行</li> </ul>
普及マニュアル及び標準行動規定策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>現行マニュアルのレビュー</li> <li>他の応用可能なマニュアルのパッケージ化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策、行動規定にかかわる研修実施</li> <li>マニュアルの配布</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>マニュアルの配布</li> <li>マニュアル使用者からのフィードバックのとりまとめ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記同様</li> </ul>
地域限定型技術の移転	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術移転の実施によるインパクト予測</li> <li>他セクターからの実施参加促進</li> <li>省庁間協議の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体との合意書締結</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DA地方ユニットとの合意書締結</li> </ul>	
技術指導	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術移転に係る方針、調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術移転に係る方針策定と調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(無し)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(無し)</li> </ul>

表 3-1-1 農業省の分権化状況～権限・責任 (2/2)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>および民活化に係る支援</li> <li>人材開発</li> <li>専門技術開発</li> <li>予一タバンク管理</li> <li>検疫に係る方針とガイドライン作成</li> <li>交配資源の蓄積</li> <li>農業技術の標準化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人材開発</li> <li>専門技術開発</li> <li>市場流通化支援</li> <li>検疫ガイドライン、クライテリア作成</li> <li>種苗と交配資源の分配</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>それぞれレベルでの委員会拡大 (OAFIC, MAFC, BAFC)</li> <li>自治体負担予算での普及活動の実施</li> </ul>
NGO、民間参加	<ul style="list-style-type: none"> <li>LAGUの種子生産、人口受精などへの民間参加のためのNAFCよりの機材支援等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域レベル委員会 (RAFC) の拡大</li> <li>技術部会の開催</li> <li>研修実施</li> <li>民間への種子生産、人工授精用機材貸与</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>州レベル委員会 (PAFC) の拡大</li> <li>民間への種子生産、人工授精用機材貸与</li> <li>技術部会への参加</li> <li>民間への種子生産、人工授精の資金支援、技術支援</li> </ul>

出典：農業省省令1992年第3号

<p>(特記事項)</p> <p>共和国法第8435号 (農業近代化法) (AFMA) (1997)</p>	<p>中央政府</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>戦略的農漁業開発ゾーンの策定 (地方自治体と協調)</li> <li>調査研究</li> <li>国営灌漑システムの開発、運営</li> <li>農業金融の充実化 (政府系金融機関)</li> <li>輸出促進</li> <li>普及活動資金の手当て (中央→自治体、グラント)</li> <li>普及員の雇用費の充当 (AFMA初年度資金200億ペソの6%を上限)</li> </ul>	<p>地方自治体</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>戦略的農漁業開発ゾーンの策定 (中央と協調)</li> <li>モデルファームの設置</li> <li>共同灌漑システムの開発、運営</li> <li>農道の建設</li> <li>生産施設の維持管理費用負担</li> <li>普及活動</li> <li>直接の農民・漁民への指導</li> </ul>
--	---	---

表3-2 環境天然資源省の分権化状況～権限・責任 (1/2)

項目/組織	DENR本省	DENR地域、州、地方事務所	地方自治体
全般	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 環境政策策定、計画立案、モニタリングおよび評価</li> <li>- 地方事務所の能力および実績評価</li> <li>- 自治体への委譲業務の中央政策からの監視、指導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- それぞれの地方レベルの左記業務</li> </ul>	
森林管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 森林保護関連法規の遵守指導に係るLGUの技術向上指導</li> <li>- 植林、社会林業、その他コミュニティ林業実施にかかるLGU支援</li> <li>- 研究ラボの運営</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- それぞれの地方レベルの左記業務</li> <li>- それぞれの地方レベルの左記業務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 統合社会林業 (ISF) (保護地域のプロジェクトを除く)</li> <li>- 新規の通常植林事業 (保護地域のプロジェクトを除く)</li> <li>- 実施済み植林地域の管理 (契約での)</li> <li>- 森林管理契約の管理</li> <li>- コミュニティ植林 (外国援助)</li> <li>- 50平方キロ以下 (または5000ha) 以下のコミュニティ植林地域の管理</li> <li>- 小規模流域管理</li> <li>- コミュニティ植林地域および流域管理に関する法令適合監視                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 森林火災防止</li> <li>・ 違反者処罰</li> <li>・ 不法伐採の監視、罰則の適用</li> <li>・ その他森林保護 (PD705) の違反の摘発</li> </ul> </li> </ul>
保護地域と動植物保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 自治体業務の支援</li> <li>- エコシステム調査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- それぞれの地方レベルの左記業務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 森林公園や観光資源の開発、管理と保護</li> <li>- 保護地域での動植物持ち出し監視、保護施設の設置</li> <li>- DENRの選定した重点保護地域、希少動植物保護地の管理</li> </ul>
環境管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 環境管理関連法規の遵守指導に係るLGUの技術向上指導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- それぞれの地方レベルの左記業務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 自然破壊 (環境汚染) 保護                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 小規模産業にかかる環境適合証明の発行</li> <li>・ 小規模産業の環境関連法律争議の仲裁</li> <li>・ 有毒ガス排出車両のテストと罰則適用</li> </ul> </li> <li>- 固形廃棄物処理の実施</li> <li>- 騒音や迷惑行為の取り締まり</li> </ul>
鉱物資源開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 鉱山開発関連法規の遵守指導に係るLGUの技術向上指導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- それぞれの地方レベルの左記業務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 小規模鉱山開発法規の徹底</li> <li>- 砂利採取の許可証発行および取り締まり</li> <li>- 砂利採取等の許認可料等に関する争議の内容審査</li> </ul>
土地管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 土地調査のうち土地利用区分境界に係る調査</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 地籍図調査の実施</li> <li>- 土地区画調査の実施</li> <li>- その他土地調査の実施</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>- LGU職員への研修補助、留学に係る機会の提供</li> <li>- NGOとの調整</li> </ul>		

出典：環境天然資源省省令1992年第30号

表 3-2 環境天然資源省の分権化状況～権限・責任 (2/2)

	中央政府	地方自治体
<p>(特記事項)                      共和国法第8749号                      (クリーン・エア法)                      (1999)</p>	<p>中央政府</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 大気管理資金の管理</li> <li>- 全体の監督、報告</li> <li>- 大気汚染管理に係る基準値の策定</li> <li>- 事業者(事業体、車両)の排ガスのスタンダード作成 (DOTC)</li> <li>- 違反者(事業者、車両所有者、その他)からの罰金徴収</li> </ul>	<p>地方自治体</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 独自基準値の設定(不可能の場合、DENR基準値の採用)</li> <li>- 大気測定、基準値の遵守の取り締まり</li> <li>- 環境天然資源官の任命努力(注:自治法では自治体の任意任命)</li> </ul>
<p>共和国法第9003号                      (固形廃棄物管理法)                      (2000)</p>	<p>中央政府</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国家固形廃棄物管理委員会の設置</li> <li>- 固形廃棄物管理基金の創設</li> <li>- 委員会への各種調査報告(以下DENR)</li> <li>- LGUへの技術支援</li> <li>- 中央レベルでの罰金徴収(管理基金へ納入)</li> <li>- リサイクル技術開発と指導(DTI)</li> </ul>	<p>地方自治体</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 州連合等を通じて国家委員会への参加</li> <li>- 州、市、町での固形廃棄物管理基金からの技術開発の補助金のみ)</li> <li>- 廃棄物処理事業の実施(管理基金からは技術開発の補助金のみ)</li> <li>- 廃棄場、回収場の土地提供、廃棄施設設置</li> <li>- (州) 州レベルでの廃棄物管理計画策定、町/市の実施予算確保支援</li> <li>- (市、町) 市、町レベルでの管理計画策定、実施、モニタリング                      (目標-5年以内に再利用/リサイクル率を25%に)                      地方レベルでの罰金の徴収、管理、使用                      隣接自治体との資源(処理場)の共有化協議</li> <li>- (村) ゴミ分別、回収(リサイクル可能なものは町が回収)</li> </ul>



表3-3 保健省の分権化状況～権限・責任

項目/組織 全般、政策	DOH	州政府	市・町政府	バランガイ
	国家レベル保健政策 ガイドライン、基準整備支援 伝染病/検疫関連法整備 食品/薬品安全法整備 調査研究、研修実施 医療統計整備 外国援助資金事業の実施 国際条約等に基づく検査 関連許認可審査・承認 医療情報提供 地方での保健分野活動の モニタリング	州保健局による活動 州病院運営 町病院運営 薬品/資材配分 1次～3次医療サービスの提供 薬品調達、治療資材調達 財産(土地)、機材、人材の確保	市保健局/町保健局による活動 市病院運営(市のみ) 町保健所、村保健所の運営 薬品/資材配分 1次～3次医療サービスの提供 薬品調達、医療機材調達(市のみ) 財産(土地)、機材、人材の確保 附属診療所運営(町のみ)	
病院運営	中央政府系病院の運営 中央病院運営	州病院運営 町病院運営 薬品/資材配分 1次～3次医療サービスの提供 薬品調達、治療資材調達 財産(土地)、機材、人材の確保	市病院運営(市のみ) 町保健所、村保健所の運営 薬品/資材配分 1次～3次医療サービスの提供 薬品調達、医療機材調達(市のみ) 財産(土地)、機材、人材の確保 附属診療所運営(町のみ)	
プライマリヘルスケア			プライマリヘルスケア ・母子保健 ・栄養管理 ・家族計画 ・歯科医療 ・伝染病予防	村落保健支所の運営
医療制度整備	医療制度整備	保険制度整備(自治体レベル)		
(特記事項)				
行政令第170号(1994)	中央政府 保健省予算(1994GAA)に5000万ペソの特別予算計上			地方自治体 左記資金による保健分野への自治体負担の軽減
大統領令第215号(1994)	中央政府			地方自治体 保健関連職員給与確保が困難な自治体の一律給与改定免除 1995年自治体予算における保健関連職員への給与上昇分の優先確保
共和国法第7785号(1994)から	1991年自治法により地方自治体に移管された地方病院のうち、1994年から1995年にかけて全国で計19の地方(自治体)病院が「再国営化」されることとなった。(それぞれ19の法案にて可決)			(地方病院の再国営化)
共和国法第8053号(1995)まで				

出典：保健省地方自治法実施細目(1992年)

表3-4 社会福祉発展省の分権化状況～権限・責任

項目/組織	DSWD (複数の州、市にまたがる右記業務)	州政府 -災害時の救援 ・食料配給 ・避難所(臨時住宅)の提供 ・衣服支給 ・日用品支給 ・捜索および避難行動への支援	市・町政府 (市は左記に同じ) ・追加食料配給(児童対象) ・簡易復旧作業の割り振り ・避難所提供支援 ・帰省支援 ・災害防御能力向上	パラંગガイ (対応する責務無し)
災害時援助				
雇用促進	(複数の州、市にまたがる右記業務)	(市・町レベル対応) (市・町レベル対応)	-雇用促進 -両親責任指導 -婚姻関連相談 -家族力ウツセンシング -家庭参加のための準備 -住民参加レベルボランティア拡大 -村落レベルボラティア拡大 -社会福祉体制整備	(対応する責務無し) (対応する責務無し)
家庭および コミュニティ福祉				
女性福祉	(複数の州、市にまたがる右記業務)	(市・町レベル対応)	-自立のための職業訓練 -母子保健、育児技術向上 -参加型技術向上	(対応する責務無し)
児童福祉	-地域児童リハビリセンター運営 -保護施設	(市・町レベル対応)	-集団保育促進 -ストリートチルドレン保護 -非行少年更正	-託児所の運営
老人・障害者福祉	-地域障害者職業訓練センター運営	(市・町レベル対応)	-障害者認識向上 -障害者機能回復支援 -障害者の社会参加支援 -障害者職業訓練 -上記のアフターケア -老人の社会支援	(対応する責務無し)
法的支援	-親権・養育権問題 -児童保護 -青少年犯罪者の社会復帰			
その他	-特別プロジェクト (全国対象プロジェクトの実施)			

出典：社会福祉発展省省令1992年第885号