

フィリピンにおける 国と地方の新たな関係

——シンポジウム「地方分権の時代における
国と地方の新たな関係」での報告と議論④——

前政策研究大学院大学教授 木村 俊介

(総務省 国際統計管理官)

一 はじめに

本誌七月号から連載を行っている表題のシンポジウムの紹介の一環として、本稿では、フィリピンにおける地方分権の動きについて紹介していきたい。本号では、まず、本年二月に開催されたシンポジウムでのマリベル・サセンドンスイヨ (Maribel Sacendoncillo) 内務地方行政省地方自治アカデミー専務理事の報告、提出された資料、パネルディスカッションでの発言に即して、フィリピンにおける地方分権の現状と課題等について紹介することとする。なお、以下の記述における報告等の要約及び編集は筆者の責任において行ったものである。

二 フィリピンにおける地方分権 (サセンドンスイヨ 専務理事の報告、提出ペーパーから)

(1) 国家及び行政制度の概要

我が国は、七千七百七の島から成り、面積は約三十万km²、人口が約八千八百五十七万人、人口増加二・三六%である。中央政府は大統領制で、地方政府は、州、市町、バランガイ(村に相当)により構成されている。各地方政府の長は直接公選により選出される。マニラのような大都市は、高度都市化市として大統領の直轄となっている。

七十九の州、百三十七の市があるが、市の中の十七団体は、その合法性(適格性)が最高裁で争われている。仮に市とは言えないという判決が出れば、それらは町ということになる。百三十七市のうち、高度都市化市が二十七、一般の市が百六、町が

千四百八十五、バランガイが四万九千八百八十四存在する。

(2) 地方分権の概要

ア 国と地方の権能の分類

フィリピンにおける地方分権は一九五〇年代から早くも始まっていたが、一九七二年にマルコス大統領が戒厳令を敷いた際に停滞し、一九九一年、マルコス後の新政権において地方政府法が導入された。同法の下で、地方分権が進められており、基本的な公共サービスの主たる責任は地方自治体に移譲されている。

別添の表において、国と地方の権能を分類して表示している。政治制度では、国では政党制が採られており、多党制なので今日では地方の政党も生まれつつある。一方で、地方自治体は「公共財の供給、生産、給付」を担当するとともに、規制行政の権能及び公権力を行使する権能を備えている。しかしこの十八年間、実際には国と地方の権能はここまで厳密には分けられておらず、基本的な公共サービスを国と地方が共同で行っている分野がある(この点はインドネシアに類似している)。歳入については国が調整を行っており、歳入の四〇%は自動的に地方に交付金 (Internal Revenue Allotment, IRA) として渡されている。地方は、この交付金に加えて、税を賦課する権限を備えている。

国と地方の垂直的な事務分類は、次の原則による。

① 次に該当する場合には、公共財を供給する責任は、地方自治体に移譲されるべきである。

- ・ 地理的な特殊性がある場合
- ・ 効率性が求められる場合

<表>国と地方の権能

Framework for Devolved Governance				
Level of Governance	Scope of Vertical Compartmentalization			Political Accountability
NATIONAL	POLITICAL SYSTEMS Political Party System	POWERS, FUNCTIONS Policy and Rule Making	RESOURCES Sharing of Public Revenues	NATIONAL GOVERNMENT ACCOUNTABILITY
	LOCAL	Electoral Process	Provision, Production And Delivery of Public Goods Regulation Governmental Powers	Taxation Powers Autonomy in Resource Mobilization and Generation LOCAL GOVERNMENT ACCOUNTABILITY

・住民と関連性・近接性がある場合や適時に行う
た方がよい事務である場合

② テロ対策のための軍事行動など全国的に優先順位の高いものや、複数の州にまたがる国立公園、河川、水路の管理など地方の行政単位を超えるもの等については、国が責任をもつ。

③ 「地方の公共財 (local public goods) の供給における国と地方の責任の分担については次の基準による。

「地方の公共財」の供給については、それが地方自治体の責任である以上、国は責任を負うものではない。ただし、地方の財源が不十分である場合には、

公共サービスのために一定の費用を負担することができる。例えば、大規模な資金が必要であり、かつ、民間にとっては収益性が低い事業のような場合である。具体的には、貧困者シエルトア、低所得地域の地域開発の大規模資金投資等については国が費用を一部負担している。

イ 国と地方の補完関係

① 機能的な補完

国と地方を分けて考える際に、相互補完も考えなければならぬ。公共財を国が提供する場合には、国は、政策を守らせ、品質基準の適合性を確保し、地方自治体が生産、給付を行う際の適合性の遵守を監督する。あくまでも政策を国が決定し、国としての基準を決定し、地方自治体がそれを遵守するという形態になる。現在、相互補完を高めるため、地方によるサービスのパフォーマンス評価を行うこととしており、基礎教育、矯正施設、消防施設、基本的な医療に関する基準等が定められている。

② 資金調達

国が公共財を提供する場合の資金調達については、地方自治体に十分な資金力がない場合、国による費用負担が可能である。例えば、最近災害により道路、橋梁が破壊され、地方自治体のみでは対応できない事態が生じたが、このような場合には国が対応する。また、一括で大規模投資が必要とされるような場合にも国の資金が充当される。

③ 国が「地方の公共財」を直接生産する場合

国が「地方の公共財」を直接生産する場合としては、次の二つを挙げることができる。

(a) 国が担当した方がスケールメリットを生かせるもの(ただし、非効率、遅延、サービス提供のそ

他の問題を引き起さないことが前提となる。) (b) 全国的に最も効率的な運用管理ができるという見地からインフラ整備のための公共投資や物資の生産が求められるもの

④ 地方が「地方の公共財」を直接生産する場合

地方が直接生産する場合として、次の場合を挙げることができる。

(a) 民間企業が必要とする収益性を伴わない場合

(b) 生産において機密保持及び地域に関する安全確保上の意義がある場合

(c) 直接の生産がコスト減を実現するとともに、非効率、遅延、品質低下をもたらさない場合

⑤ 規制・給付行政における国と地方の関係

国と地方の関係を見ていくと、国は、地方教育委員会、地方厚生委員会、地方開発審議会、住宅委員会、公安審議会のような地方の機関に代表者を送り込んでいる。例えば教育委員会では、教育省の代表者が委員会に参加しており、政策の意思決定に際し国が影響力を行使することができる。

⑥ 権限移譲

基本的なサービスの中で、国から地方へ権限が移譲されたものとしては、農業、医療、保健、社会福祉、環境管理、インフラ開発の一部等を挙げることができる。

それでは地方に移譲されている規制分野の権限は何か。農業の土地の再分類、環境関連法の執行、食品検査、衛生・検疫、建築基準、人力タクシー等の規制や、闘鶏場と闘鶏のライセンス供与、住宅開発計画の承認等は地方自治体に移譲されている。

地方自治体がしっかりと責任を果たし法律を遵守することを担保するためには、地方自治体に対する

監督が極めて重要になってくる。有識者の中には、地方分権が進展する中で国による監督を行うことを疑問視する意見もあるが、監督も国の政策として位置付けられ、移譲した権限が機能しているか国がチェックする仕組みとなっている。

⑦ 有意義な地方分権のための国と地方の能力

国と地方の関係にかかわる問題として、能力の問題がある。法律が草案段階であった際に、私が属する内務省地方自治アカデミーの意見は、「地方分権は選択的に行わなければならない。各地方自治体の能力のレベルに合わせるべきである。」というものであった。しかし実際には、すべての地方自治体に対して地方分権（権限移譲）が行われるべきという内容の法律となった。基本的なサービスの権限や責任を移譲するに当たって、どのような能力が地方にあるかということを反映しない内容となった。

地方自治体だけではなく、国のレベルでも能力育成が重要になる。国は、基準、政策、ガイダンスを整備するとともに地方自治体を支援するというこれまで以上に重要な役割を果たしていかなければならないからである。

国がどのように行動すべきかという点についても、地方分権に伴って大きな変化が訪れた。国の機関も地方分権には慣れておらず準備が不十分であったが、一方、地方自治体は、自分たちの力で能力を育成しようとしたが、国土が広いため、当然、地方自治体によって能力のばらつきがある。パフォーマンスの良い団体もあれば、能力が不足している団体もある。

また、市民社会のための地方分権ということになると、能力構築が必要になってくる。市民が地方分

権の一つの大きな柱であるからである。そして最後に企業であるが、企業セクターも能力を強化し、地域のパートナーとしての役割を果たしていかなければならない。

(3) 地方分権の成果と課題

① 地方分権の成果

これまでの権限移譲の成果としては、権限移譲を踏まえ、市や地域社会が、自分たちの力で開発を遂げようという取組みを行っていることが挙げられる。例えば、市は起債も行っている。また、課税権の行使も強化されているが、不動産税については徴収率が悪いという問題がある。社会サービスそして経済開発に力を入れることにより、地方自治体の多くは、説明責任を強化し、地域ごとの予算策定を改善してきた。そして環境に対する意識の高まりも見られている。また地方自治体の行動にも変化が表れている。例えば、地方自治体で選挙により選ばれた職の者は、選挙民に対して意思決定の参加を強く呼びかけるようになってきている。また従来にも増して技術革新や改革を行政の分野に採り入れていくという意識がみられる。そして地方自治体が構成する協議会も、国との議論に積極的にかかわるようになり、非常に積極的な役割を果たすようになってきている。近時、非常に重要な最高裁判決が出された。大統領が地方に対する税の配分を差し止めた処分に対し地方自治体が国を提訴し、地方自治体に有利な判決が出された。

また、地方自治体において能力が不足しているという自覚が強く、職員のトレーニングの重要性について認識が高まっている。

② 地方財政

地方財政については、地方自治体は、自分の信用力をベースとした起債を行い資金調達の強化を図っている。金融機関と接触し融資を受け、交付金と組み合わせることで活用している。ODA等の援助のプログラムも積極的に活用されている。そして地域のリソースを最大限に活用するため、BOT、ジョイント・ベンチャー、起債等が積極的に進められているということは、民間との連携が進んでいることを意味している。そして地域への投資の誘致についても、各地方自治体が積極的に取り組むようになってきている。

③ 地方自治体相互間及び地方自治体と民間の協力関係

地方自治体と民間との協力が大幅に改善している。地方自治体がグループを構成して共通な課題に対応することがある。例えば、複数の地方自治体が一緒になって共通の環境問題、医療、教育等の分野で協同の事業を行っている例があり、これが地方自治体の間における新しい動きということが出来る。さらに、国と地方との間の協力も増えている。国

が地方で実施しているプロジェクトについても、以前は、国から押し付けられたプログラムと見られることが多かったが、現在は地域がそれぞれ主体性をもった取組みを実施している。

④ 地方分権の課題

近時の課題としては、地方自治体の経済力が不十分であることが挙げられる。これまではやはり国から移転される税の配分が八〇%を占め、残りの部分が足りていない。

また、国と地方の関係とが未だ明確に規定されて

いない。基本的なサービス供給については国が未だ関与している。さらに地方が行っている事務と重複した事務を国が行っているということがある。また、資金が足りない国からの付託事務もあり、国は対応する財源の移転なしに地方にプロジェクトを押しつける例があること、国と地方の協議が不足していること、地方の開発計画を国が尊重しないこと、国のプログラムを実施する能力が地方にないこと、地方自治体が予算の限度を守らないこと等の問題が指摘されている。

⑤ 結論

結論としては、地方分権の性格と程度というものは、それぞれの国が置かれている状況によって変わってくるものであり、すべての国に適した答えはない。あまりにも分権化を急ぎすぎると、拙速になり失敗に終わり、そもそも地方分権に対する悪いイメージを人々が抱えてしまうことになる。すなわち、包括的な地方分権への取組みが求められ、少しずつではあるが実施面で問題が解決していく現実的な戦略が必要なのである。

最後に、バラク・オバマ大統領は、「偉大さは決して与えられるものではなく、勝ち取らねばならない」と述べているが、地方分権において、国及び地方のレベルにおいてもこのような考え方が必要であると考えている。

三 パネルディスカッション

① 国と地方自治体との役割分担

地方分権は、単に責任や権限を移譲するプロセスだけではない。地方分権は、政治的なプロセスであ

るが、国の民主化に向けた動きである。しかも、基礎的な公共サービスの質は危うくしないように進めなければならない。したがって、成功裏に進めるためには、他の政治プロセス、すなわち地方分権に影響を与える他の政治プロセスに注意を払わなければならない。このため、地方分権は、例えば選挙制度の改革と併行して進める必要がある。

もう一つ真剣に取り組むべき課題として、地方分権化はマネジメントの改革であるという点に留意する必要がある。国、地方、市民団体、民間等に対して、いろいろな役割、プロセスを提起し、公共改革を促すということであり、抜本的な変化を促すような戦略を考えなければならない。したがってトランザクショナル（事務处理的）な取組みではなく、トランスポール（シヨナル）（事務处理的）な取組みではなく、トランスポール（シヨナル）（体制変換的）な取組みを実施していかなければならない。フィリピンにおいてもほとんどの場合、トランザクショナルな状況で終わってしまったっている。すなわち、地方ができるもの以外はすべてできないと考えてしまっている。そうではなくて、権能付与、能力構築ということなのであれば、少なくともネガティブリストを作成し、地方ができないものを決めて、それ以外は全部地方ができるようにするという柔軟性を与えることが必要である。そして国と地方の間でより良い関係を築いていくことも必要である。

また、これは財政面でも同様であり、地方に責任ある財政運営を行わせることが必要となる。地方に対し、財源についても、基礎的サービスに係る責任を与え、国からの交付金、補助金等の移転に依存し過ぎないようにすることである。

このことはさらに、地方自治体や地域社会による

国の意思決定への参画に関係してくることとなり、制度化された対話の場が必要となる。このため、フィリピンでは地方自治体の協議会の強化が図られている。地方自治体が国による意思決定に影響力を持つるように、それを草の根レベルまで段階ごとに行っていくということである。このため、地方政府の意思決定に地域社会、草の根レベルから意見が反映されるように、彼らの能力構築、権能付与を行い、参画できるようにしていくということである。

② 国と地方自治体との意見の調整の在り方

フィリピンでは、基礎的サービスに関する権限移譲の結果、七万人の国の職員が地方に移管された。しかし、国の出先機関は廃止されていない。国の機関は、やはり地域社会の基礎サービスを提供する能力が地方にはないと主張している。一方地方自治体は、国の機関と業務が重複していると主張しており、両者の間では未だに緊張関係が続いている。また地方自治体での有能な人材の確保には困難があるが、ICTの活用、コミュニティベースでの保健センター等の施設管理、民間とのパートナーシップによる公立病院経営など、革新的な組織の合理化の試みも見られる。

③ 最後に

フィリピンでは、これまで国が進めてきた地方分権の動きは価値があることなので、今後とも継続すると考えている。地方分権は、現在進行中なのであり、とにかく、地方分権は意味があると信じる必要があり、今後とも協議を続けていく必要があると考えている。