

## 「フィリピンにおける地方分権の現状と課題」 (自主研究事業)

(株) 国際開発センター  
研究員 佐久間 美穂

### 1. 背景と目的

近年、多くの開発途上国で地方分権化が推進されているが、地方の現場では分権化により委譲された諸権限を実施するための地方行政機関の能力不足が指摘されている。国際援助機関や各国ドナーの間ではガバナンスが重視されており、地方行政の整備は、たいへん重要な援助課題として認識されている。

日本は、地方行政の分野において明治以降の近代化・漸進的分権化の成功経験を有する。戦前の中央集権的な体制から、戦後には、機関委任事務や人事交流などを通じて地方政府の能力を向上させつつ、徐々に権限を地方政府に委譲することにより、日本独自の地方行政制度を変容させてきた。日本の地方公務員は、競争試験を経て採用され、実務と整備された研修制度を通じて能力を向上する機会を与えられており、中央公務員に遜色ない給料を得ている。高い使命感と能力を持ち、専門知識を有する技官や長い勤務経験を有する幹部職員の意見は尊重される。しかし、こうした日本人の抱く地方公務員像と地方行政にかかる日本の経験（強み）を開発途上国の制度構築や能力向上に活用しようとする場合、途上国の制度は日本と大きく異なっており、日本の制度をそのまま適用しても限定的な効果しか得られない。より効果的、効率的な支援を実施するには、まず途上国の地方行政の実態を正確に把握し、それに支援の内容を適合させていくことが不可欠である。

各国の地方行政を類型化する際、有益な分析枠組みとして、分権的か集権的かという分類軸に加え、融合的か分離的かという分類軸がある。後者は、特に途上国において分権化が進展する中で中央政府と地方政府との関係において重要である。融合型モデルでは、分権度に関わらず中央・地方行政間の連絡・調整・協働などコミュニケーション量が多く、政策形成や事業実施における関心領域に重複が大きいという特徴が見られる。他方、分離型モデルではその反対の傾向が見られる。この方法で分類すると、日本は、明治以降、集権から分権に向かって漸進的に移行してきたが、中央政府と地方政府の関係は現在でも融合型を維持していると言えよう。日本の政府間調整の主流は、予算審議や人事交流を通じた行政ルートである。これに対して、地方分権化の進んだ途上国の中には、中央・地方関係は分離型、かつ行政ルートよりも政治ルートによる調整が主流という、日本とは対極のタイプが存在する。日本から距離的にも近く、歴史的な関係も深いフィリピンは、このような分離・分権型の典型例である。

本自主研究<sup>1</sup>では分離・分権型の地方行政の事例としてフィリピンを取り上げ、同国における地方分権の現状と課題についてとりまとめる。具体的には、まずはじめに、フィリピンの中央・地方関係と地方分権制度の特徴を明らかにする。続いて、地方分権化での行政の担い手であるフィリピン地方公務員の人材育成に重要な役割を果たす人事と研修に焦点を当てる。そして、それぞれの観点から、フィリピンの地方分権化の抱える課題を整理する。最後に、追加的な試みとして、日本のフィリピンの地方行政能力向上にむけた支援の実効性をより高めるために配慮すべき点について考察する。

<sup>1</sup> 本調査は2010年8月～2011年3月に実施された。また、現地調査（フィリピン）を同年9月に実施した。文献調査のほか、現地調査では、公務員人事委員会、内務・地方政府省、フィリピン地方自治アカデミー、フィリピン大学国家行政ガバナンス学部、マカティ市人的資源管理局、セブ市人的資源管理局でのインタビューを行った。本稿において示された意見・提言は筆者の見解であり、所属組織のものではない。本稿における記述やデータ等の誤りは、全て筆者に帰するものである。

## 2. 概況

フィリピン共和国は、東南アジア地域に位置し、東はフィリピン海、西は南シナ海及びスラールー海に囲まれる島嶼国である。300 千平方キロの国土面積に、88.6 百万人（2007 年センサス）の人口を擁する。国民一人当たり総国民所得は、2,007 ドル（2010 年）であり、世銀基準の低中所得国に分類される。ミレニアム開発目標（MDGs）に関しては、母子保健と初等教育の分野で目標達成が困難とされている。

民族的にはマレー系が多く、中国系、スペイン系、少数のインド系のほか、これらの混血も少なくない。言語グループは、マニラを中心とするタガログ、セブを中心とするセブアノ、ルソン島北部のイロカノのほか多数存在し、各グループの中でもさらに細かく分かれている。国語は各地域語を基に人工的に創られたフィリピン語であり、公用語はフィリピン語と英語である。宗教は、ローマン・カトリックが 83%、その他キリスト教が 10%、イスラム教徒が 5%となっている。

フィリピン社会経済の特徴としては、スペイン植民地時代（1571-1898 年）から続く大地主層の存在がしばしば指摘される。これら大地主層が国政および地方政治におけるエリート支配の起源となっている。土地改革とコメの自給が長年の課題である。外国資本、特に旧宗主国アメリカ（1898-1946 年）のプレゼンスが大きい。

政治的には、1946 年に米国より独立を達成し、米国型の民主主義国家として歩み始めたが、1965 年に就任したマルコス大統領が 1972 年に戒厳令を布告し、報道や言論の自由等を規制する権威主義体制を敷いた。その後、1986 年にいわゆる「ピープル・パワー革命」が勃発し、マルコス政権は終焉し、代わってコラソン・アキノ大統領（現ベニグノ・アキノ大統領の実母）が就任した。

現行の憲法は、1987 年に制定されたものである。フィリピンは、アメリカ型の大統領制をとる単一国家で、行政、立法、司法の三権分立制を採用している。大統領（任期 6 年、再選不可。全国区）は直接選挙によって選出される。国会は二院制で、上院は 24 議席（任期 6 年、連続 2 期まで。3 年ごとに半数改選。全国区）、下院は最大 286 議席（任期 3 年、連続 3 期まで。内、小選挙区 229 議席、全国区の政党リスト制は最大 57 議席のところ、現在 56 議席選出）となっている。



図 1 フィリピン位置図

[http://www.aquanotes.com/asia/se\\_asia/index.html](http://www.aquanotes.com/asia/se_asia/index.html)

### 3. 地方分権と地方行政

#### 3.1 地方分権

##### (1) 1991年地方政府法成立の背景<sup>2</sup>

フィリピンでは、独立後早くから分権化の試みが始められたが、本格的な地方分権制度が導入されたのは、1986年2月、マルコス政権が「ピープル・パワー」によって倒され、コラソン・アキノ政権が誕生して以降のことである。アキノ政権は、民主化・地方分権化を主要な政策課題として推進した。1987年フィリピン共和国憲法は、第2条第25節で地方自治を保障し、第10条で地方自治を促進するため新地方政府法を制定することと規定していた。この規定に基づき、1991年末、共和国法第7160号「地方政府法」が制定され、アキノ大統領の任期も終わりに近付いた翌年1月1日から施行された。

1991年地方政府法が制定された背景としては、憲法規定のほか、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点が挙げられる(JICA 2001、117頁)。加えて、①アキノ政権の登場と同時にこれまでの開発の過程で生じた都市部と地方部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上で大きな障害になっていたことへの対応という要素が地方政府法の背景にあったとも指摘されている(JICA 1999、8-9頁)。

##### (2) 分権的な地方行政制度—近隣諸国との分権化状況の比較—

近年、アジア諸国でも分権化が進められているが、1991年地方政府法に基づく現行のフィリピン地方行政制度は近隣諸国との比較において極めて分権化の度合いの高いものであるとの評価が一般的である。

例えば、世界銀行(2005、pp.6-7.)は、東アジア諸国の分権化を次のように分類している。

###### 1) 「先行型」(Fast Starter)：フィリピン、インドネシア

フィリピンではマルコス政権の崩壊を契機として、インドネシアではスハルト政権の崩壊と1997年の金融危機を引き金に大幅な分権化が導入された。

###### 2) 「断片型」(Incrementalist)：中国、ベトナム

行政的かつ財政的な分権が中心だが、いずれも一貫した政策に則って全土で実施されているものではなく、政治的分権は少なく中央政府による管理監督はほとんどそのまま

###### 3) 「慎重型」(Cautious Mover)：カンボジア、タイ

法制化はされているが実施は部分的である

同様に、JICA(2007、51頁)は、東南アジア諸国を次のように分類している。

###### 1) フィリピンとインドネシア：実際に地方分権化を進めている

###### 2) タイとカンボジア：中央集権の中で基礎自治体への権限委譲を図っている

###### 3) ベトナムとラオス：中央の統制(政党の力)が強く地方政府への権限の分散にとどまっている

##### (3) フィリピンにおける中央地方関係の特徴—分離的な行政と政治による調整—

このように、集権的か分権的かという観点からは、フィリピンの地方行政制度は、近隣諸国と比べて分権化の度合いがかなり進んでいると見做してよさそうである<sup>3</sup>。では、中央政府と地方政府との相互依存関係の角度から比較分析する際にしばしば用いられる、もう一つの軸、融合と分離という観点からはどうか。

JICA(2001)では、融合とは中央と地方におけるそれぞれの政府の政策や事業の関心領域においてその重複が幅広い状態、分離とは中央と地方では関心領域の重複が少ない状態であると定義している。つまり、ある特定の事業や政策の領域が、中央政府—地方政府のいずれの守備範囲になっているのか明確になっている場合は分離型の分権で、混在しオーバーラップしていれば融合(統合)型の分権となる。表1に分離・融合(統合)モデルの特徴をまとめた。

<sup>2</sup> 本節の記述は、JICA(2005)7-8頁およびJICA(2006)8-9頁を参考にした。

<sup>3</sup> 具体的な中央省庁と地方政府との間の業務分担については、次節以降で述べる。

表1 中央-地方政府間関係の分析枠組み—分離・融合（統合）モデル

	分離型	融合（統合）型
政策・事業関心領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・明確に分離され、重複が少ない</li> <li>・責任の所在が明確</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・明確に分離されておらず、混在・重複が多い</li> <li>・中央が地方に業務を委任・委託する</li> <li>・責任の所在が曖昧</li> </ul>
政府間関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連絡・調整・協働・対立は少ない</li> <li>・調整についての制度的保証なし (政府間の係争・対立の調停は第三者機関や裁判所で行われる)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連絡・調整・協働・対立が多い</li> <li>・調整のための制度的な仕組み（人事交流や予算策定時のヒアリングなど）が存在</li> </ul>
中央による地方統制の手段	<ul style="list-style-type: none"> <li>・立法、司法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政、立法</li> </ul>
自治に関わる特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民のニーズに対応できる可能性あり</li> <li>・地域の歴史文化などの独自性・自立性確保</li> <li>・地域の伝統的権力構造が温存される可能性あり</li> <li>・地方ボスの影響力が増大する可能性あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方政府が中央省庁の行政命令の代理執行者（エージェント）的な性格を有する</li> <li>・中央志向、中央依存</li> <li>・中央の地方に対する監督機能により地方政治家の過度の影響力を排除できる可能性あり</li> </ul>
「国民統合」と地方政府間の平等に関わる特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域間格差拡大の可能性あり</li> <li>・国家の亀裂拡大の可能性あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方に対する中央の監督機能によるナショナル・ミニマムの確保</li> </ul>

出所：安田利枝「国連開発計画の民主的統治および地方分権支援—ネパールの地方分権化を題材に—」『嘉悦大学研究論集』第47巻第1号通巻85号 2006年11月、p.94を基に筆者が一部加筆

この分析枠組みに沿って検討すると、フィリピンの行政は分離型の傾向を持つと考えられる。

まず、政策・事業関心領域についてみると、フィリピンの場合、法文上は、政策や国家プログラム、ガイドラインやマニュアルの策定などは中央政府の役割、事業の実施については地方政府の役割という分担がはっきりしており、分離型と言える<sup>4</sup>。

また、表1の政府間関係以下の項目についても、分離型モデルのかなりの部分がフィリピンの特徴に合致する。フィリピンにおける中央地方政府間での連絡・調整・協働・対立は日本やタイに比べて少なく、政府間の係争や対立の調停は、政治家間での調整や裁判所の裁定によって行われる。中央による統制の手段は、法律や裁判によるか、中央政治家と地方政治家との間で行われる。地方政府に大幅な権限の委譲がなされたことから、住民のニーズや地域の特異性に合致した自治が可能であり、多くのグッドプラクティスの事例が蓄積されてきている。他方、地方首長に委譲された権限が集中しているため、首長の能力や開発分野の選好により、基本的サービスの質や量、インフラの整備状況等において地方政府間格差が広がっている。

こうしたフィリピンの中央地方関係における特徴は、アメリカ統治期に導入された政治行政制度に由来する<sup>5</sup>。フィリピンでは、アメリカ統治の始まった20世紀初頭から中央・地方選挙が導入され議会による自治が認められた一方、当時、アメリカ本国で官僚制が未発達であったことから、植民地経営の中核となるべき官僚制が構築されなかった。フィリピンの行政制度および中央地方関係の特徴は、次のようにまとめられる。

- ▶ フィリピンの行政制度（中央も地方も）はアメリカ型であり、行政の役割は議会が定めた法律と予算の執行に限定される。タイやインドネシアの行政官僚が政策決定だけでなく場合によっては司法的な機能まで部分的に担うほど大きいのと対照的に、フィリピンの行政官僚の有する権限は小さく裁量の幅も狭い（片山2005、9頁）。

<sup>4</sup>JICA（2001）149頁でも、フィリピンの中央政府と地方政府とは、多くの業務において、比較的明確に役割を分けており、また、一見重複しているように見えても、両者の役割の境界線は明確に引かれていると述べている。ただし、実態はその通りではない場合も多く、法令や規則では地方政府が実施すべき業務であっても、人材や予算の不足、首長の関心の低さなどから、実施されていない場合も多い（JICA 2006）。

<sup>5</sup> 地方制度の変遷については、佐久間（2010）を参照。

- 中央官庁の局長以上は大統領による任命であり、大統領の任期ごとに大量の管理職が入れ替わる猟官制である。フィリピンの行政官僚は、大統領や議会の絶えざる圧力に晒されているのに加え、給与水準も民間部門と比較して低い<sup>6</sup>ため、有能な人材の採用に苦慮している。行政官僚の省庁間移動はほとんど行われず、省庁内での人事異動も定期的に行われるわけではない<sup>6</sup>。
- 大統領の行政部門に対する権限は強い。地方政府に対する大統領の「一般的監督権」が歴代憲法により認められてきたため、地方首長の更迭・職務停止等の権限も有する。
- 20世紀初頭より国政選挙だけでなく地方直接選挙が実施されてきたという歴史的背景から、フィリピンの中央地方関係は、タイやインドネシアなど近隣諸国に比べ「行政ルート」よりも「政治ルート」が圧倒的に強い。政府間関係の調整は政治家間で行われるのが一般的である。中央地方政府間での人事交流は行われておらず、法文上は役割分担もはっきりしている（日本の機関委任事務のようなものはない）。内国歳入税の地方政府への分担金も、基本的に自動的に計算され口座に振り込まれるため、予算折衝などによる調整の機会もない。
- 他方、フィリピンには、戦前の日本や、現在のタイおよびインドネシアの内務省のような強力な監督機関が存在しないため<sup>7</sup>、地方政府の監視は十分行われておらず、それ以外の中央省庁の側にも通達や命令を津々浦々までいきわたらせてナショナル・ミニマムを徹底させるという目的意識が希薄である。
- 地方政府と地方住民との関係においても、「行政ルート（行政担当局を通じて）」ではなく「政治ルート（地方首長に直接陳情）」を通じた調整が主流である。住民の個別ニーズ（子供の教育費や入院時の支払い、災害時の対応などの社会福祉や就職の斡旋、家庭問題の調停など多岐にわたる）にも地方首長が直接対応することが多い。個別ニーズの充足は、有権者と政治家との間での政治的支持（選挙時の投票）との交換ととらえられる傾向が強く、このため地方政府が実施する各種プロジェクトもばらまき型になりがちである。

このように分離型の特徴を有するフィリピンにおいて、1991年地方政府法による分権化は、分権前と比べて地方政府にどのような変化をもたらしたのであろうか。次節では、現行のフィリピン地方制度を概観し、その特徴と課題を明らかにする。

### 3.2 地方行政制度の特徴－地方首長への権限集中－

1991年地方政府法の施行前には、農業、保健、社会福祉、環境保全、観光等のサービス提供の責任は、基本的に中央省庁にあり、地方政府は予算や人員の一部を負担していたに過ぎなかった。地方首長の人事任命権は限定的であり、地方政府が自由に策定できる予算や計画も、首長室の運営管理や地方一般予算の範囲内での公共事業などに制限されていた。中央政府による地方政府の監督権も大きかった。従って、中央と地方の行政関係は現在よりも融合的であったと言える。

ところが、1991年に地方政府法により多くの権限、財源、予算・開発計画策定権、任命権が中央政府から地方政府に委譲され、中央政府の監督権が弱まると、中央と地方の行政関係はより希薄になり、それまで中央政府が行ってきた行政サービスの質や量を維持できない地方政府が続出した。一方で、新しい制度を積極的に利用して革新的な開発プロジェクトや住民のニーズに即した行政サービスの提供、NGOや民間セクターとの協働を積極的に実施する地方政府も現れた<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> 後述するが、フィリピンは「開放型の昇進システム」を採用しており、組織内部に空きポストの条件（学歴、資格、研修、経験等）に合致する人物がいなければ、外部から雇用することは珍しくない。逆に、中央行政官本人が望めば、他省庁や地方政府への移動はありうる。

<sup>7</sup> フィリピンの内務・地方政府省は、国内治安部門（警察）と地方政府支援部門に分かれており、前者の機能のほうが大きい。後者に、地方政府運営および人材にかかる法律、国家政策に重点を置きながら、地方政府活動全般を監督する地方政府監督局が存在するが規模も影響力も小さい。タイやインドネシアの地方政府監督機関については『地方行政と地方分権』第2章参照。

<sup>8</sup> 1993年、内務自治省と地方政府アカデミー（Local Government Academy）、アジア経営学院（Asian Institute of Management）が中心となり、フォード基金やカナダ国際開発庁の協賛を得て立ち上げた「ガリン・ポオク（Galing Pook）賞」は、このような革新的な開発プロジェクトやガバナンスの改善、行政サービスの向上に努めた地方政府に贈られる。これまでの受賞例を見ると、地

分権から20年が経とうとしている現在も、フィリピンの地方政府は、移管された責務・行政サービス供給について、予算がない、人材がない、能力がない、これまで経験がないなどの理由から対応できない、と繰り返し述べられている。フィリピンの中期開発計画（2011-2016）も、地方政府の行政能力の欠如を克服すべき課題として認識している。確かに、1991年地方政府法による制度設計上の不備は否めない<sup>9</sup>。しかし、全ての地方政府がすべての行政分野において予算不足、能力不足のためにサービスを提供できていないわけではない。つまり、1991年地方政府法による分権化は、地方政府に委譲された行政サービスを均質に悪化させたのではなく、よくできる地方政府とできない地方政府の格差を広げた、或いは一つの地方政府内でもよくできる分野とできない分野の格差を広げた、というほうが正確である。

その理由は、委譲された権限の多くが、地方議会の承認が必要との条件付きながら、地方首長に集中している点にある。

### 3.2.1 地方政府の種類と数、大統領による一般的監督権

フィリピンの地方政府は、基本的に、州、市と町、バラングイの3層からなる（図2）。市には、州の管轄外にあり、その意味で州と同格とされている「高度都市化市」および「独立構成市<sup>10</sup>」と、州の監督下にある「構成市」の3種類がある。町はすべて州の監督下にある。すべての市・町は複数のバラングイ<sup>11</sup>から構成されている。各地方政府には、選挙で選出される正副首長（任期3年、連続3期まで）と地方議会議員（人口に応じて6-8名）、後述する必須任命職と任意任命職（表4参照）およびこれを補佐する職員が配置される。

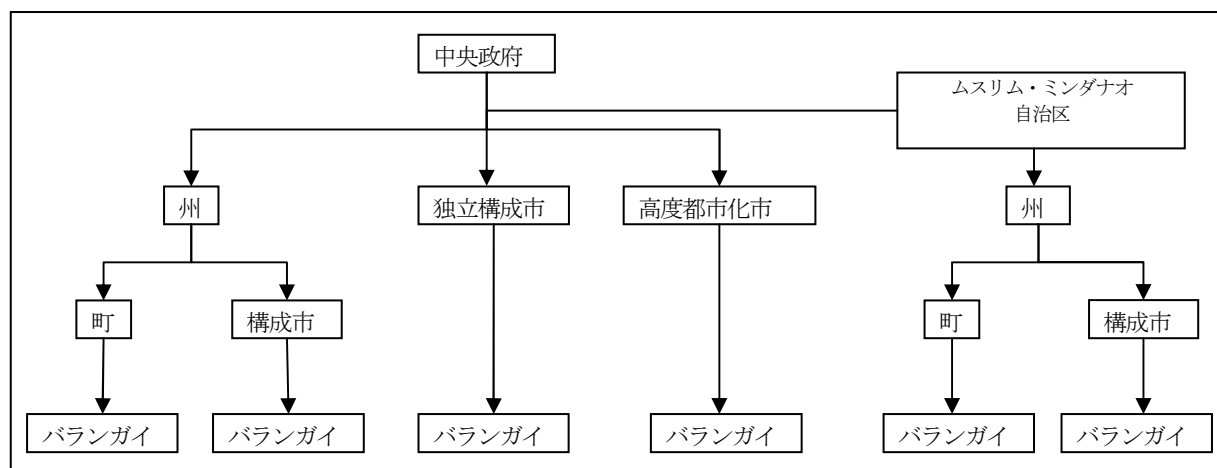


図2 地方政府の種類

出所：1991年地方政府法に基づき筆者作成。

方政府組織の改編による業務の効率化、ゴミ処理システム改善や河川浄化プログラムによる環境保全、NGOとの共同事業や協同組合の活動を通じた貧困層の生計向上、地方債発行による住宅建設プログラム、保健サービス向上や救急車の迅速な派遣サービス、コンピューター化による徴税率向上や公共施設・機材の有効活用による歳入向上などが挙げられる。具体的な事例は、Galing Pook Foundation（2001）を参照。

<sup>9</sup> 1991年地方政府法の見直しに関する動向については、JICA（2006）9-11頁参照。同法の改定については、これまで国会や地方政府連盟だけでなく、大学、研究機関、市民団体などで様々な議論が行われてきた。しかし、本稿執筆時点まで、同法の根幹（分権内容や中央地方財源配分等）にかかる法改正は実現していない。

<sup>10</sup> 独立構成市とは、市の設立憲章により州選挙（正副首長、州議会議員を選出）には参加しないことが定められている市である。人口や歳入の規模は、1991年地方政府法が定める高度都市化市の基準に達していない。

<sup>11</sup> バラングイは、フィリピンの最小行政単位であるが、政府としての実務スタッフを持たない。バラングイ長とバラングイ議員7名（いずれも3年ごとに住民による直接選挙で選出される）のほか、バラングイ議会秘書官と財務官（いずれもバラングイ長の任命、議会の承認要）で構成される。



2010年9月現在、80の州、122の市(内、高度都市化市33、独立構成市5、構成市84)、1,512の町、42,021のバラングイが存在する。地方政府の新設、統廃合、昇格(例えば町から市へ)は、1991年地方政府法の定める手続きおよび基準に従い<sup>12</sup>、国会により決定される。州、市、町は、財務省の定める歳入基準により、それぞれ6つの等級に分類される(表2)。等級が低いほど、歳入が少ない。この等級に基づき、各地方政府へのグラント援助、税額上限の設定、公務員給与表等が適用される。

表2 歳入による地方政府の等級<sup>13</sup>

	特別	1等級	2等級	3等級	4等級	5等級	6等級	未分類
州	-	44	16	12	4	3	-	1
市	2	45	16	29	27	1	-	2
町	-	338	182	256	359	242	17	115

出所：財務省地方政府財務局ウェブサイト <http://blgf.gov.ph/index.php> (2010年11月19日更新) より筆者作成。特別市は、マニラ首都圏のマニラ市とケソン市。未分類の主な理由は、データ未提出。

地方自治体とは別に、行政区分として17の「地方管区(Region)」がある。中央省庁の多くが地方管区事務所(Regional Office)を設置し、中央省庁から派遣される地方管区局長(Regional Director)以下の幹部公務員を常駐させ、中央と地方との間の連絡調整にあたらせている。17管区のうち、1987年憲法の規定に基づき住民投票により自治を選択したミンダナオ西部の「ムスリム・ミンダナオ自治区」は、独自の行政機構を有する特別地域である。

大統領は、州と高度都市化市および独立構成市については直接、構成市と町については州・市政府を通じて、またバラングイについては市・町政府を通じて、一般的監督権を行使する。州知事及び高度都市化市・独立市市長は、発出した行政命令および各種報告書を大統領府に提出しなければならない。構成市市長および町長は、発出した行政命令および各種報告書を州知事に提出しなければならない。また、地方議会は、下位の地方議会が制定した条例および下位の地方政府首長が発出した行政命令をレビューする権限を有する<sup>14</sup>。

### 3.2.2 地方首長の権限拡大

#### (1) 地方政府に委譲された行政権限・責任

1991年地方政府法により地方政府に委譲された権限・責務は、農業省、保健省、環境天然資源省、社会福祉省の現場業務が中心であった<sup>15</sup>。どのレベルが何を担当しているのか分かるよう、表3に4つの行政分野の主な権限・責任の分権化状況をまとめる。政策やガイドライン、全国プログラムの策定は中央政府、実際の業務実施は地方政府、という役割分担になっていることが分かる。

このほか、井戸・水道施設の維持管理、灌漑施設の建設と維持管理、公立校校舎などの建設と維持管理<sup>16</sup>、公共施設(道路・橋梁、スポーツ・センター、公設市場、屠殺場、公共墓地、警察署・消防署など)の建設と維持管理、公共住宅プログラム、観光施設の維持管理、観光促進、などの計画と実施は地方政府の責務である。また、地方政府に委譲された規制・許認可権としては、農業用地の再区分、食品検査・検疫、国家建物法の執行、トライシクル(サイドカー付自動二輪車)営業に関する許認可、分譲住宅地計画の許認

<sup>12</sup> 新設や昇格に関しては、人口、面積、歳入等の基準を満たしている必要がある。また、統廃合に関しては、住民投票の実施等の手続きが必要である。

<sup>13</sup> 財務省令第23-08(2008年)の基準に基づく。過去3年間の平均歳入に基づいて区分される。

<sup>14</sup> 30日以内に差し戻されない場合は、自動的に条例・行政命令として成立したとみなされる。

<sup>15</sup> 各地方政府の行政権限・責務は、1991年地方政府法第17条に列記されている。

<sup>16</sup> 教育は基本的に中央(教育省)の管轄であり、分権化の対象とならなかった。選挙時には、選挙管理委員会の下、教員が選挙監督・票数の確認を行うため分権するのは不適切と考えられたためである(校舎が投票所となる)。1991年地方政府法策定にかかる国会審議議事録参照(Senate Transcripts of Session, p.2; 1990年11月5日。House of Representatives Journal, p.592; 1990年8月16日。)

可、闘鶏場の設置と営業などがある。

表3 農業、保健、環境、社会福祉に関する主な権限・責任の分権化状況

	農業	保健	環境	社会福祉
中央政府	政策、全国プログラム、ガイドラインやマニュアルの策定、法令レビュー、規制遵守にかかる監督、調査研究、データ管理	政策、全国プログラム、ガイドラインやマニュアルの策定、調査研究、統計整備、中央政府系病院（専門病院）運営	政策・計画策定、モニタリング評価、放棄遵守にかかる監督指導、地方政府への委譲業務の支援、技術指導、調査研究	政策策定、複数の州・市にわたる災害時救援、貧困対策・女性福祉・児童福祉・老人福祉・障害者福祉、社会福祉各分野における法的支援、全国プロジェクトの実施
管区事務所	地方政府への技術指導・研修の実施、規制遵守にかかる地方政府の監督、モニタリング評価、許認可の標準化、証明書やライセンスの発行、データ管理	管区病院の運営	管区レベルの上記業務	
州	州普及計画の策定と調整、各種データおよび地方政府からのフィードバック取り纏め、改良品種の配布、各種マニュアルの配布、農業省から移管された施設の維持管理、漁業関連法の実施	州・町病院の運営、薬品/資材の調達と配分、	社会林業・植林事業の実施、コミュニティ森林管理（不法伐採の監督、違反者処罰含む）、森林公園や観光資源の開発・管理・保護、小規模流域管理、砂利採取にかかる許	災害時救援、各種社会福祉事業にかかる市・町への対応
市・町	農民研修の実施、研修ニーズや各種データの提出、漁業関連法の実施	市病院運営（市）、薬品・医療機材調達（市）、薬品/資材配分、町保健局付属診療所運営（町）、域内の保健所の運営、プライマリーヘルスケア（母子保健、栄養管理、家族計画、伝染病予防等）	可証発行及び不法採取取締り、土地調査の実施	災害時救援（市）、災害時救援補助（町）、雇用促進・家族計画指導・女性福祉・児童福祉・老人福祉・障害者福祉、社会福祉各分野の体制整備とサービス提供
バラングイ	漁業・畜産にかかる許可証発行、水産資源管理	村落保健支所の運営		デイケアセンター（託児所）の運営

出所：1991年地方政府法に基づき、筆者作成

## (2) 人事権・任命権の拡大

これら行政権限・責務の委譲に伴い、農業省から17,673人、保健省から45,896人、環境天然資源省から895人、社会福祉開発省からは4,144人、予算管理省から1,650人など7万人超の中央省庁職員が地方政府に移管された（Tapales, 1998）。各地方政府レベルへの移籍状況とその背景は次のように推定されている（いずれも人件費ベース）<sup>17</sup>。

- 農業省 (州—28.2%、市— 5.1%、町—66.7%)
- 環境天然資源省 (州—95.7%、市— 2.6%、町— 1.7%)
- 保健省 (州—60.1%、市— 1.7%、町—38.1%)
- 社会福祉省 (州— 9.6%、市—21.6%、町—68.9%)

農業省と社会福祉開発省の人員は町政府へ、保健省と環境天然資源省の人員は州政府へという傾向がう

<sup>17</sup> JICA(2006) 29-30 頁参照。同書では、受入側の地方政府の1992年予算における、これら中央省庁から移籍した人員に関する人件費の配分比率に基づいて算定している。



かがえる。農業省から移籍した職員の約7割（人件費ベース、以下同）が町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農業技術普及員の移籍が主であったことを示している。社会福祉開発省から地方政府に移籍した職員の約7割が町に、約2割が市に集中しているのは、現場レベルのソーシャルワーカーが主であったためである。他方、保健省は約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。このほか、予算管理省からの移籍は、各地方政府に派遣されていた予算管理官であり、ほぼ自治体数に合致する。

中央省庁から人員が移譲されたほか、1991年地方政府法に定められた必須任命職（管理職レベル）の多くについては、議会の承認を条件として地方首長にその任命権のほとんどが与えられた。一般職員の採用については公務員委員会のガイドラインに従うことが義務付けられており、任意任命職（管理職レベル）の設置については財務省の認可を得る必要はある。しかし、地方議会秘書官（副首長による任命。地方議会の承認不要）および地方財務官（町長作成の3名の候補者リストから、財務長官が選択）を除けば、地方政府主要ポストの任命権の大半が地方首長に掌握されたことになる（地方議会の承認は必要）<sup>18</sup>。

表4に地方政府の必須任命職および任意任命職を示す。

表4 地方政府の必須任命職及び任意任命職

	州	市	町
必須任命職	州議会秘書官 財務官 査定官 会計官 予算官 総務官 行政官 法務官 計画・開発調整官 エンジニア 保健官 農業官 獣医 社会福祉開発官	市議会秘書官 財務官 査定官 会計官 予算官 総務官 行政官 法務官 住民登録官 計画・開発調整官 エンジニア 保健官 獣医 社会福祉開発官	町議会秘書官 財務官 査定官 会計官 予算官 住民登録官 計画・開発調整官 エンジニア 保健官
任意任命職	建築官 情報担当官 環境天然資源官 人口担当官 組合担当官	建築官 情報担当官 環境天然資源官 人口担当官 組合担当官 農業官	行政官 法務官 建築官 情報担当官 環境天然資源官 農業官 社会福祉開発官

出所：1991年地方政府法に基づき、筆者作成

1990年以降のフィリピンの公務員数とその内訳を表5に示す。分権前後で見ると、分権前の1990年には中央政府職員が71.8%、地方政府職員が18.0%であったのに対し、分権後の1995年には中央が64.3%、地方が26.7%であり、人員移管の結果として前者が7.5%減、後者が8.7%増となっていることが分かる。以後、中央は65%前後、地方は27%程度でほぼ一定している<sup>19</sup>。この人員配置が分権後の業務・責任に照

<sup>18</sup> このほか地方政府の職員ではないが、地方警察署長も地方首長の任命による。州知事は、国家警察管区長の作成する3名の候補者リストから州警察署長を任命し、州公安計画の実施を監督する権限を、市長・町長は、州警察署長の作成する5名の候補者リストから市・町警察署長を任命し、地方治安委員会委員長を兼務してコミュニティ公安計画を策定する責務等をそれぞれ有する（1990年共和国法第6975号「内務自治省法」第51条）。

<sup>19</sup> 2004年11月大統領令第366号により中央政府の合理化が進んだことが、表5における2004年と2008年の公務員数の差に表れている。合理化計画は、現アキノ政権下でも進行中。

らして適当な配分であるかどうかは検討を要する<sup>20</sup>。

表5 フィリピンの公務員数と内訳

	総数		中央政府		政府系企業		地方政府	
		%		%		%		%
1990年	1,258,000	100	903,000	71.8	128,000	10.2	227,000	18.0
1995年	1,328,000	100	854,000	64.3	120,000	9.0	354,000	26.7
1999年	1,446,000	100	960,000	66.4	95,000	6.6	391,000	27.0
2004年	1,475,699	100	1,001,495	67.9	103,977	7.0	370,227	25.0
2008年	1,313,538	100	832,676	63.4	99,360	7.6	381,502	29.0

出所: Philippine Year Book 各年版より筆者作成。中央政府公務員数は公立学校教員を含む。四捨五入しているため、総和が100%にならない場合がある。

### (3) 財源の拡大および地方予算・地方開発計画策定にかかる自由度の拡大

1991年地方政府法は、地方政府の財政と地方開発にも大きな変更をもたらした。

同法の施行前は、地方政府の予算は一般予算（人件費、維持費、債務返済など）と特別予算（特定税の地方への分担金を財源とする、教育基金、道路基金、保健基金、農業基金、公共施設基金等、使用目的の限定された予算）に分かれており、特別予算については各基金の目的以外には使用できなかった。また、財務省は、地方予算を審査する権限（特定の支出項目についての拒否権を含む）を有しており、地方政府は財務省の許可がなければ、予算の執行ができなかった。

これが1991年地方政府法施行後、教育基金以外の特別基金はほぼ廃止され、地方政府の主要な収入源は、内国歳入割当金（IRA: Internal Revenue Allotment）<sup>21</sup>を中心とする中央政府からの資金配分、地方税（固定資産税、ビジネス税等）や登録認可料等からなる地方財源、借入金に整理された。また、地方の徴税力が強化され、BOT（Build-Operate-Transfer）などを通じた民間セクターとの共同プロジェクトが奨励され、地方債の発行や金融機関からの融資に関する規制も緩和されるなど資金調達の見通しが広がった。また、海外援助機関への直接的なアクセスも可能になった。

地方政府歳入が中央政府歳入に占める割合は、分権前の4.86%（1985-1991年平均）から分権後の7.09%（1992-2005年平均）と微増し、他方、地方政府歳出が中央政府歳出に占める割合は、11.00%（1985-1991年平均）から21.23%（1992-2005年平均）と倍増している（Manasan, 2007）。また、地方政府の主要な収入源であるIRAが国家予算に占める割合は、1991年には3.8%だったものが、1992年6.9%、1993年11.1%、1994年12.7%と1991年地方政府法の施行後急速に拡大し、最近10年間の平均では17%程度で推移している<sup>22</sup>。ここでも前項の中央地方政府の人員配置と同様、分権後の中央地方政府の行政権限・責務の分担に照らして、中央政府が約8割、地方政府が約2割という歳出の比率が適切か否かについては今後も検討が必要であろう。

次に、地方政府の種類ごとに、歳入と歳出の内訳を見て行こう。表6に、2008年の各地方政府レベルごとの歳入（総計）を示す。州と町ではIRAが収入総額に占める割合がいずれも77%（全国平均）と非常に高く、自主財源の拡大が課題となっている。主要な税収入の主な内訳は固定資産税とビジネス税、税収外収入の主な内訳は許認可料、サービス/使用料、公営施設（市場等）からの収入であり、人口と産業施設

<sup>20</sup> 参考までに日本の公務員数を見ると、国家公務員約66万人に対して、地方公務員約295万人である（2010年度末予算定員。内閣官房行政改革推進室）。

<sup>21</sup> 1991年地方政府法第284条および第285条は、内国歳入の60%を国に、40%を地方に配分すると定めている。地方に配分された内国歳入割当金総額を州23%、市23%、町34%、バランガイ20%の割合で分配し、これをさらに州、市、町それぞれの地方政府の階層の中で、人口50%、面積25%、均等割当25%の分配比率に従って分配することになっている（バランガイのみ、人口60%、均等割当40%の分配比率に従って分配）。IRAのデザインおよび中央地方間配分の見直しについての調査研究は多数あるが、代表的なものとしては、JICA（2008）、Manasan（2004）が挙げられる。

<sup>22</sup> 予算管理省のデータに基づき筆者算出。

の集中する都市部に有利な税制となっていると考えられる。地方税や許認可料の見直しは、地方首長の出身層・支持層とも重なる大土地所有者や企業経営者らの不利益となることから、政治的意思の有無に左右される。金融機関からの借り入れや外部機関との契約、海外援助機関との交渉等は、地方首長の責任において行い、内容は地方議会により承認される必要がある。

表 6 地方政府の歳入（2008 年）（単位：百万ペソ）

項目	州		市		町	
	金額	%	金額	%	金額	%
中央政府より	52,235	80.3	49,537	42.8	74,790	79.3
IRA	50,151	(77.1)	48,834	(42.2)	72,915	(77.3)
地方財源	9,822	15.1	62,602	54.1	17,129	18.2
税収入	5,574	-	47,146	-	10,095	-
税収外	4,247	-	15,456	-	7,034	-
その他	2,961	4.6	3,604	3.1	3,319	3.5
グラント	833	-	741	-	946	-
ローン	1,178	-	2,714	-	1,277	-
地方政府間 資金移動	950	-	148	-	148	-
合計	65,018	100	115,769	100	94,291	100

出所：財務省地方財務局のデータより筆者作成。四捨五入しているため、総和が 100%にならない場合がある。

表 7 に 2008 年の各地方政府レベルごとの歳出（総計）を示す。1991 年地方政府法は、各地方政府に配分される内国歳入割当金の少なくとも 20%については、地方の社会経済開発に充てることと定め、「地方開発計画」とこれに対応する「年間投資計画」を作成した上で、地方開発協議会の承認を受けて、開発プロジェクトを実施することと定められている。加えて、ローン返済は通常収入の 20%以内とする、通常収入の 5%は災害対策費とする、人件費は 45～55%以内に押さえなければならない、首長の自由裁量予算は前年度の不動産税徴収額の 2%以内に収めなければならないなど予算策定上の制約がある。他方、農業関連業務や保健関連業務について、一定の予算額を確保しなければならないという制約はなく、どの部局やプロジェクトにどれだけの予算をつけるかについての判断は予算策定者たる地方首長と予算案を審議する地方議会に任されている。

表 7 地方政府の歳出（2008 年）（単位：百万ペソ）

項目	州		市		町	
	金額	%	金額	%	金額	%
人件費等一般費	20,954	37.3	39,109	41.4	43,369	51.9
教育	2,316	4.1	9,309	9.8	2,294	2.7
保健	9,034	16.1	7,384	7.8	6,455	7.7
雇用	30	0.0	45	0.0	70	0.1
住宅・地域開発	828	1.5	3,182	3.4	984	1.2
社会福祉	973	1.7	2,156	2.3	2,521	3.0
経済サービス	9,901	17.6	14,983	15.8	10,461	12.5
債務返済	1,594	2.8	4,642	4.9	1,480	1.8
その他	10,519	18.7	13,724	14.5	15,985	19.1
合計	56,143	100	94,535	100	83,619	100
余剰（歳入－歳出）	8,870	-	21,234	-	10,671	-

出所：財務省地方財務局のデータより筆者作成。四捨五入しているため、総和が 100%にならない場合がある。

#### (4) 中央省庁による監督権の縮小

地方首長の権限は、中央省庁による地方政府の監督権が縮小したことによっても強化されたと考えられる。

1991年地方政府法の施行後、財務省による地方予算審査とアイテム拒否権が撤廃され、マルコス期に地方政府コミュニティ開発省地方自治局が行っていた地方開発計画の審査も廃止されるなど、中央省庁の監督も緩められた。現行制度下でも、マニラ首都圏の地方政府予算は予算管理省本省、各州・高度都市化市の予算は予算管理省管区事務所、各州内の町・市予算は州議会、各町・市内のバラングイ予算は町・市議会が、それぞれ予算が歳入見込み額を上回っていないかどうか、予算策定上の制約が守られているかについてレビューすることになっている。しかし、これも例えば州知事が予算管理省に「見直しは済んだ」と一言いえば、それ以上追求されることはまずないと言われている (Chua, 2002)。

#### (5) 拡大した地方首長の権限を監視する仕組み

1991年地方政府法は、このように拡大された地方首長の権限を抑制・規制するメカニズムとして、再選回数制限、立法部の行政部からの分離、リコールや民間セクターの行政参加による住民監視などの制度を用意している。

##### ➤ 再選回数制限

戒厳令期には定期的な選挙が実施されなかったため、20年も30年もの間、同一人物が特定の地方公選職を務める事例が多数見られた。マルコス戒厳令体制への反省から、アキノ期に制定された現行制度の下では、地方政治家は、最長でも連続三期9年までしか同一の公選職にとどまることはできないこととされている。しかしながら、親族間等で地方公選職を交代で務める例は後を絶たず、同一の有力一族出身者が何年にも渡り同じ地方政府の首長職を独占することは珍しくない。

##### ➤ 立法部（地方議会）の行政部からの分離

以前は、地方首長が地方議会の議長を兼任していたため行政部と立法部が一体化していたが、副首長を地方議会議長とすることで、議事を地方首長の支配から独立させた。地方首長は多くの権限を与えられているが、その決定を有効にするためには地方議会の承認が必要である。行政部と執行部を切り離すことで、両者の間にチェック・アンド・バランス機能が働くことが期待されている。しかし、実際には、首長と議員過半数が同一派閥に所属し、人事や予算審議などあらゆる重要案件において首長の意向が尊重されるケースも見られる。逆に、対立派閥の副首長候補や議會議員候補の多くが当選するなどして首長が議会の多数派工作に失敗すれば、首長の政策実施能力は著しく低下し、ひどいときには行政全体が麻痺してしまうこともある。従って、現行制度下では、地方首長が議会の過半数の支持を獲得し、これを維持していけるかどうかによって、地方首長の意思が行政に反映される程度も決まると言える。

##### ➤ リコール

公選職のリコール制度は、マルコス期に制定された1983年地方政府法で既に導入されていたが、当時の政治環境もあり、実際にはほとんど活用されなかった。1991年地方政府法は、①準備議会（州レベルの場合は州内の全市長・町長、市・町レベルの場合は域内のすべてのバラングイ長で構成）の過半数の合意によるリコール決議、②対象地域の全有権者の25%（署名要）の要請によるリコール発議の二通りのリコール方法を提供している。現行制度の下では、既に数件の首長に対するリコール選挙が実施されているが、住民の発議というよりも、対抗勢力による政治的な制度の利用と思われるものも多い。

##### ➤ 非政府組織、住民組織、民間セクターの地方行政過程への参加

1991年地方政府法は、地方教育委員会のメンバーにPTA会長など非政府組織の代表を加えること（第98条）、地方保健委員会のメンバーに保健に関連した活動を行っている非政府組織・住民組織の代表を加えること（第102条）、地方開発委員会についてはメンバーの25%以上を非政府組織や住民組織の代表とすることを義務づけている。同法は、住民の生活に直結するこれら地方委員会に指定席を設けることで、政策策定過程における「市民社会」の参加を保障した。しかし、どのような活動を行う

者が「市民社会」の担い手であり住民の代表かについての規定はない。地方委員会に参加可能な非政府組織・住民組織として認定されるには、地方議会の承認を受けていることが要件となる。このため、地方首長やその家族によって動員される非政府組織・住民組織もフィリピンには多数存在する。

このほか、毎年会計検査院による会計検査も行われているが、中央が地方を監督するために利用できているとは言い難い。毎年発表される会計検査報告書（2会計年度後れ）は、地方政府における非常に多くの予算執行上の誤りや違法行為を指摘している。しかし、会計検査院は地方政府に誤りを正すよう勧告できるものの、強制執行力は持たない。特に入札手続きにおける違法行為は、行政部と立法部、つまり正副首長と地方議会議員が同一派閥で構成されていなければならないほど外部には分かりにくい。関係部局の職員もこれに荷担していることが多く、書類上は不備が見つからないことも多いからである。内部告発により事件が明るみに出てメディアなどで大きく取り上げられることもあるが、地方公選職の汚職調査は政治的配慮から未処分になるケースが多く見られる<sup>23</sup>。

### 3.3 分離型分権化の課題

フィリピンでは1991年地方政府法により大幅な分権化がなされ、特に地方首長に委譲された権限が集中した。一方で、中央政府による監督権は縮小した。各地方政府が最低限供給しなければならないナショナル・ミニマム基準は設定されておらず、拡大した地方首長の権限を監視する仕組みも必ずしも十分機能しているとは言えない。従って、地方首長は、地方議会の支持が得られる範囲において、かなりの程度自由に地方行政を取り仕切ることができる状況にあると言える。やる気も能力もアイデアもあり、政治的手腕を併せ持つ地方首長にとっては腕を振るえる環境が整っていると言えよう。それだけに、首長の関心のない分野については予算も人員配置も十分行われぬ可能性も大きくなる。分離型分権化では、歳入に関しても歳出に関しても、地方政府はより大きな自前の権限を与えられることになるが、このような権限を活かすには、分離型自治を担う行財政運営に必要な人材確保、研修、さらには効率的な組織システムなどが整っているかどうかの問題となる。フィリピンの場合、上述の通り、財源や予算策定権が拡大したが、行財政を効率的に運営できる人材の確保と育成、効率的な組織システムが十分整備されていないため、分権化により期待された行政サービスの効率化は発現していない<sup>24</sup>。1991年地方政府法の施行以来、地方行財政サービスの各分野においてグッドプラクティスが観察されてきたが、その多くは地方首長のバックグラウンドやリーダーシップの違いに起因すると分析されている（Brillantes Jr., et. al, 2006 ; Brillantes Jr., et. al, 2007）。

分離モデルにおいては、地方政府は自律的な政府の単位とされ、市場の参加者と同様に相互に競争するとされる。競争の結果、サービスと効率が向上し、住民（そして税収の基盤）は、税金が高く行政能率の悪い地方政府から税金が安く行政能率の高い地方政府に移るという想定である。この想定は、都市居住者にはある程度当てはまるかもしれないが、地方部の農林水産業に従事する住民は、地方政府のサービスが悪いからという理由だけで、自分の田畑や漁場のないサービスのよい地方政府へ引っ越すことはできない。地方政府の提供するサービスが満足できる水準になかったとしても、選挙時の支援をレバレッジとして必要な時に地方政治家から個別利益（病気の治療費や結婚式・葬式の費用、災害時の支援、求職時の推薦状など）を調達することさえできれば、貧困層、特に地方農村の住民は黙って同じ地方政府に居住し続けるだろう。

また、分離型モデルでは、中央地方間の垂直的な調整と、地方と地方の間の水平的な調整の問題に有効な手段を持たないため、中央と地方、地方と地方の両方における政策・目標のすり合わせができていないか、どのようにこれを行うかという問題がある。フィリピンでこの問題が最も顕著に表れる例として、地方開発計画および投資計画策定が挙げられる。1991年地方政府法の法文上は、バラングイの開発計画を町・市開発計画に、町・市開発計画を州開発計画に、そして州開発計画を管区開発計画へと優先順位をつけなが

<sup>23</sup> 現アキノ政権は、反汚職・ガバナンス向上の方針として打ち出しており、状況改善が期待される。

<sup>24</sup> 地方行財政管理の問題点は World Bank and Asian Development Bank (2005) に詳しい。

それぞれ包摂していく、ボトム・アップ型の開発計画策定が目指されている。しかしながら、実際には、開発計画及び投資計画といっても、地方首長が中心となり（ときにはほぼ独断で）、同じ政治派閥に属する地方議員やバランガイ長の意見を取り入れつつ、首長の優先プロジェクト・リストを作成しているに過ぎない地方政府も多い<sup>25</sup>。そうになってしまう原因の多くは、各省庁による公共サービスのナショナル・ミニマム・スタンダードが示されておらず、各地方政府がパフォーマンス基準によって評価<sup>26</sup>されたり懲罰を受けたりすることがないという制度設計上の問題点にある。

政府間の開発目標と計画がうまく調整・連携していないことによる弊害は、ミレニアム開発目標の達成の難しさにも表れている。フィリピンでは、母子保健（乳幼児死亡率、妊婦死亡率等）、教育（初等教育就学率等）の目標達成が危ぶまれており、保健省や教育省はドナー支援を受けつつこれらの目標達成に真剣に取り組んでいる。しかしながら、中央政府の開発目標と地方政府の開発目標にはずれがある。ミレニアム開発目標等、国家レベルの目標達成を目指す中央省庁と、実際に保健や教育のサービス供給の責務を負っているにもかかわらず達成すべき明確な数値目標を設定されておらず、予算不足や人材不足を理由にすればパフォーマンスが悪くても責められることのない地方政府とでは、開発計画の目標設定も当然異なる<sup>27</sup>。従って、トップダウンで策定される中央政府の開発計画および管区開発計画と、1991年地方政府法の法文上、ボトムアップ型で策定されることになっている地方開発計画は、両者が出会う管区開発計画と州開発計画との間でリンクが切れてしまうことになる。ミレニアム開発目標のうち達成が難しいとされる保健、教育、給水にかかる地方政府のサービス供給の実態調査に基づく、詳細な阻害要因分析では阻害要因として、中央地方行政の連携不足、地方政府間の連携不足、地方首長の政治的意思の欠如、地方政府職員的能力不足を指摘している（Philippine Institute for Development Studies, 2009）。

これまで見てきたように、地方政府が中央政府と連携・協調してサービス向上にあたるか、近隣地方政府と共通の開発課題の解決に向けてクラスター化（広域行政体の形成）を図るか、何を地方政府の優先課題とするかなど、地方開発をめぐるほとんどあらゆる重要事項のカギを握るのは、地方首長の政治的意思である。しかし、意思決定だけでは物事を実現することはできない。それでは、首長が開発の優先順位を決めたときに、実際にオペレーションにあたる地方政府職員とは、どのような人たちなのか。次節で、その人事制度と研修制度を概観し、人材育成の課題を抽出する。

## 4. 地方公務員の人事と研修

### 4.1 人事制度と課題

#### (1) フィリピンの地方公務員<sup>28</sup>

各地方政府の人事は、憲法および公務員法<sup>29</sup>と1991年地方政府法に基づき、公務員人事委員会の一般的監督と指導の下、地方政府の首長が管轄している。フィリピンの公務員は、中央地方を問わず、「キャリア（終身職）」と「ノンキャリア（非終身職）」の2種類に分かれる。

「キャリア」公務員は、競争試験<sup>30</sup>か高度に技術的な要件<sup>31</sup>に基づき採用された職員で、昇進の機会と在

<sup>25</sup> 地方開発計画の策定における問題点、計画策定における中央-地方政府間の調整不足については、World Bank and Asian Development Bank (2005) 29-31 頁で具体的かつ端的に論じられている。

<sup>26</sup> この問題を改善するため、内務地方政府省はドナーの支援を得て、Local Government Performance Monitoring Systemを導入している。コンピューターでデータ入力できるようになっており、地方政府自身および中央政府による社会・経済サービス状況のモニタリングが可能となっている。

<sup>27</sup> 1991年地方政府法では、教育省は職員（教員）を地方政府に委譲しなかったが、学校経営や学校建設・維持にかかる責務・権限を地方政府に与えた。地方政府は、地方首長を委員長とする地方教育委員会を通じて、不動産税の1%を財源とする教育基金の使途（校舎の建設・維持、学校運営費補助、教員の雇用など）を決定する。これまで教育・保健・貧困統計等は、管区レベル或いは州レベルで集計されたもののみが公開されており、市・町政府レベルのデータは存在しないか入手が難しかった。より下位の政府レベルの責任を明確にするため、現在は、市・町レベルでのデータ収集・公開の可能性が模索されている。

<sup>28</sup> フィリピンの人事制度については、Busto (2008)、永井 (2004)、川中 (1996) を参照。

<sup>29</sup> 1987年行政法として知られる行政命令第292号の第3章12条第2項に基づき定められた実施規則および関連法を指す。

<sup>30</sup> 公務員人事委員会が試験問題作成、実施、合否判定を行う。一般公務員試験（準専門職員試験、専門職員試験）は、中央地方の区別のない統一試験である。2010年9月21日の公務員人事委員会における聞き取りによれば、フィリピンでは1995年以

職期間が保障されている。「キャリア」はさらに、通常の試験で採用されるオープン・キャリア（一般職）と高度に技術的な要件に基づき採用される科学者や大学教授などのクローズド・キャリア（特別職）に分かれる。これに対して「ノンキャリア」公務員は、通常の試験以外の方法で採用された公務員で、法律で定められた期間の任用であるか、任命権者の任期や意向に基づく採用か、或いは特定の事業実施期間と一致する。

「キャリア」公務員は、3つの職位レベルに分けられる。第1レベルは、準専門職試験に合格した「非管理的または4年未満の大学教育を必要とする非専門的または準専門的な職務（タイピスト、配達係、技能工、守衛など）」、第2レベルは専門職試験に合格した「非管理的または4年以上の大学教育を必要とする局長までの管理職の職務を行う専門的、技術的な職務」、第3レベルは、上級管理職試験に合格した「上級管理職の職務（各省庁の事務次官、次官補、局長など）」である。

一方、「ノンキャリア」公務員とは、政治的任用職員（大統領任命職或いは公選職の公的スタッフで、その任命権者と任期を同じくする者）、臨時職員（組織表に配置のないポストか、正規ポストの条件を満たしていない職員）、契約職員（特定事業のためのコンサルタント）、公選職（国会議員や地方正副首長・議会議員等）、高級管理職（大統領の任命による各省庁長官および閣僚級任命職、政務次官および政務次官補、選挙管理委員会や人権委員会等の委員）である。

表8に示す通り、2008年にはフィリピンの公務員全体の約9割がキャリア職員、約1割がノンキャリア職員であった。キャリア公務員の内訳をみると、公務の中核を担う第2レベルの職員の8割が中央政府職員である。これはフィリピンの場合、公立初等・中等学校教員（約40万人）が国家公務員であるためであるが、教員数を差し引いたとしても、中央政府は地方政府の2倍以上の第2レベル職員を擁する。

表8 中央地方公務員の内訳（2008年）

	合計		中央政府		政府系企業		地方政府	
		%		%		%		%
公務員	1,313,538	100	832,676	63.4	99,360	7.6	381,502	29.0
キャリア	1,153,651	87.8	798,584	69.2	82,457	7.1	272,610	23.6
第1レベル	350,824	100	148,528	42.3	33,275	9.5	169,021	48.2
第2レベル	776,182	100	628,146	80.9	46,173	5.9	101,863	13.1
第3レベル	13,316	100	10,305	77.4	2,080	15.6	931	7.0
特別職	13,329	100	11,605	87.1	929	6.7	795	6.0
ノンキャリア	159,887	11.9	34,092	21.3	16,903	10.6	108,892	68.1
政治的任用職	19,340	100	6,075	31.4	2,843	14.7	10,422	53.9
臨時職	97,324	100	18,718	19.2	10,052	10.3	68,554	70.4
契約職	20,882	100	8,036	38.5	3,849	18.4	8,997	43.1
公選職	20,747	100	322	1.6	-	-	20,425	98.4
高級管理職	1,594	100	941	59.0	159	10.0	494	31.0

出所：公務員委員会“2008 Inventory of Government Personnel”より筆者作成。2008年の公立初等・中等学校教員数は405,588人

降コンピューターによる試験（Computer Assisted Test）を年複数回実施してきたが、試験問題が流出したり不正受験が頻繁に行われたりしたため、現在ではマニラとバギオの2か所でしか実施されていない。現在、システム再構築中であり、今後は公務員人事委員会本部で問題も試験結果も管理できる仕組みにする予定である。それ以外の場所では、選択式試験および筆記試験が実施されている（年1回）。2000年代中葉までは、受験時に写真の提出が要求されなかった。また、新規採用時にも、公務員試験合格者リストで名前の照合を行うだけであった。このため、本人確認に問題が多かった。現在は、受験時や新規採用時だけでなく、昇進時にも本人確認を行っている。

<sup>31</sup> 4年制大学・大学院を優等で卒業した者、特別な知識を有する者（電子処理情報技術者、科学的に高度な技術者、司法試験合格者等）、教員試験合格者は、筆記試験が免除される。



(教育省)で、上表では中央政府職員第2レベルに含まれる。四捨五入しているため、総和が100%にならない場合がある。

次に、表9に地方公務員の内訳と構成比を示す。

表9 地方公務員の内訳 (2008年)

	地方政府		
	合計	全体に占める割合 (%)	キャリア/ノンキャリアに占める割合 (%)
地方公務員	381,502	100.0	
キャリア	272,610	71.5	100.0
第1レベル	169,021	44.3	62.0
第2レベル	101,863	26.7	37.4
第3レベル	931	0.2	0.3
特別職	795	0.2	0.3
ノンキャリア	108,892	28.5	100.0
政治的任用職	10,422	2.7	9.6
臨時職	68,554	18.0	63.0
契約職	8,997	2.4	8.3
公選職	20,425	5.3	18.8
ノンキャリア高級管理職	494	0.1	0.5

出所：公務員委員会“2008 Inventory of Government Personnel”より筆者作成。四捨五入しているため、総和が100%にならない場合がある。

ノンキャリアが地方公務員全体の約3割を占めており、中央政府と比べてノンキャリアの割合が高いことが分かる。キャリアの構成を見ると、第1レベルが6割以上と、第2レベルに比して高く、他方ノンキャリアの構成からは臨時職の割合が非常に高いことが見て取れる。公務の中核を担う第2レベルのキャリアポストは、元々の組織表では、中央政府や政府系企業と同じく、地方政府でも補助的業務を行う第1レベルよりも多く配置されているはずであるから、これは即ち、地方政府では第2レベルのポストに要求される条件を満たせない職員が多く雇用されているか、組織表にないポストを独自に設置して臨時職員(任期1年以内)として雇用しているかのいずれかであると推定される。

地方公務員のキャリア職員全体を州・市・町の区別なく地方政府数1,700で単純に除してみると、各地方政府にキャリア公務員は平均160名いることになる。しかし、実質的な業務の計画・実施を担う第2レベル以上はその内60名足らずに過ぎない。各地方政府に少なくとも8(市・州の場合13)の部局があることを考えれば、いかに地方部に位置する地方政府、特に小さな町政府の人材が手薄であるか想像できよう。

表10 中央地方政府における臨時雇用の内訳 (2008年)

	合計		中央政府		政府系企業		地方政府	
		%		%		%		%
臨時雇用者	281,586	100	46,116	16.4	23,606	8.4	211,864	75.2
サービス契約	56,133	100	17,805	31.7	8,194	14.6	30,134	53.7
一時的雇用	225,453	100	28,311	12.6	15,412	6.8	181,730	80.6

出所：公務員委員会“2008 Inventory of Government Personnel”より筆者作成。四捨五入しているため、総和が100%にならない場合がある。

地方公務員の3割弱がノンキャリアなのに加えて、地方公務員全体の56%に匹敵する臨時雇用者が地方政府に雇われている点にも注意が必要である(表10)。地方政府による臨時雇用は政府全体の4分の3を占めるほど多く、ここにも地方首長の意向が反映されている。サービス契約は、特定の事業を実施する際、

政府内で調達できない技術やサービスについて外部から1年以内の契約で雇用する形態であり、地方政府の場合、地元 NGO や IT 技術者などを一時的に雇用する際に活用している。これに対して一時的雇用は、短期の土木工事やプロジェクトの実施に必要な短期業務（見回りや清掃、植樹など）を目的として、6 か月以内の任期で日当或いは時給ベースで行う雇用である。サービス契約も一時的雇用も、ほとんどの場合、地方首長の判断によるものであり、選挙時の支持の見返りや災害被災者への一時的救済の意味合いを持つ。

このように、フィリピンの地方政府には、政治的圧力の下で不安定な就業を続けている公務員や臨時雇用者が多く、非常に限られた職員数で委譲された責務・権限にかかる公的サービス提供の計画・実施を担っているのが実態である。

## (2) 地方公務員の任用、昇進、給与

次に、実際の採用、昇進、給与はどのように決定されているのかを見ていこう。

日本の人事課にあたる組織としては、人的資源管理官（Human Resource Management Officer）が配置されている場合は人的資源管理局が、そうでない場合は総務官や町長の側近などが人事担当官を兼任し、地方公務員の任用、昇進、研修と能力開発、給与、休暇、厚生・福利、職員記録等の管理を行う。公務員人事委員会は各地方政府に人的資源管理官を配置するよう勧めているが、1991年地方政府法に必須任命職としての定めがないこともあり、必ずしもすべての地方政府に人的資源管理局があるわけではない。

例えば、歳入規模および職員数において地方政府の中でも上位に位置するマニラ首都圏マカティ市の場合、人的資源管理局の職員70名が、給料計算、福利厚生、休暇、職員記録、研修と能力開発の5つのセクションに分かれ、市職員8,000人（市立大学および市立病院職員を含む）の人事関連事務を処理している<sup>32</sup>。

マカティ市では、公務員法の規定および公務員人事委員会の規則に従い、空席が生じた場合、新聞や市役所掲示板に広告し、募集ポストの条件（公務員人事委員会が当該ポストの採用条件として定めた学歴、資格、研修受講時間数、関連分野での勤務経験等）を明示する。条件を満たす応募者多数の場合は、人事資源管理官が用意した筆記試験（数学、英語、小論文）のほか、性格判定テストと面接を実施する。その結果に基づき、空席の生じた局の局長と人事資源管理官が推薦する応募者のリストを首長に提出し、首長が採用者を決定する。マカティ市の場合、キャリアポストの採用については、政治的任用はほとんどなく、試験で最も得点の高かった応募者が採用されるケースが多いが、やはりノンキャリアポストや臨時雇用については、正副首長、市議会議員の推薦が重視されるとのことであった<sup>33</sup>。

地方政府内部の昇進を検討する場合には、市行政官を委員長、人事資源管理官を副委員長、職員代表（2名）、当該局長をメンバーとする選考委員会（Personal Selection Board）が設置される<sup>34</sup>。選考基準は、対象者のパフォーマンス評価と各局内での人事考課結果である。それぞれのポストについて資格要件が決まっているので、直近の上位ポストが空いたとしても、そのポストの資格要件を満たせなければ昇進できない。従って、同じ職群または職列内に適当な職員がいない場合は、空席ポストは外部から調達されることになる。地方政府の場合、ポスト数が限られていることもあり定期的な人事異動はない。引き立ててくれる上司か首長や議員など有力者との人的コネクション（親戚関係など）がない場合、何年も同一ポストにとどまるケースが多い。

給与については、憲法上、中央政府・政府系企業・地方政府の給与の平準化が要請されている。このため公務員にはすべて同一の俸給表が適用され、給与体系は一本化されている。等級は、最もエントリーレベルの1等級から35等級（大統領）まであり、各等級（35等級を除く）は1号から8号までに分かれている（地方政府の俸給表は30等級まで）。しかし、国の財政事情が逼迫しているため、給与改定は段階的に実施されており、また歳入規模によって各組織の支払い能力が異なることから、同一の俸給表を採用しているにもかかわらず、実際の給与は、中央政府（町長職にあたる27等級<sup>35</sup>）を100%とした場合、①特

<sup>32</sup> 2010年9月17日、マカティ市役所での聞き取りに基づく。

<sup>33</sup> ノンキャリア職員の採用や臨時雇用の多くについては、首長室により採否が決定されるケースがほとんどである。

<sup>34</sup> PSBの構成は、地方政府により異なる。マカティ市では、対象ポストによっては、市議会代表や市立大学/市立病院の代表がメンバーに加わる場合もあるとのことであった。

<sup>35</sup> 27等級8号俸（町政府で最も高額の給与）と比較。因みに、市長、州知事の給与は30等級。

別市、1 等級市・州は 85%、②2 等級市・州は 81%、③3 等級市・州および 1 等級町は 77%、④4 等級市・州および 2 等級町は 73%、⑤5 等級市・州および 3 等級町は 68%、⑥4 等級町は 64%、⑦5 等級町は 48%、⑧6 等級町は 44%しか支給できないこととなっている。公務員の給与水準は民間の水準を大きく下回っており、優秀な人材の獲得は都市部の比較的歳入規模の大きな地方政府にとっても厳しい状況である。地方の歳入規模の小さな地方政府では、給与が低いために各ポストに要求される採用条件を満たす人材を確保できないことも、ノンキャリア職員雇用の割合を高めていると考えられる。

### (3) 地方公務員の配置

地方政府の組織体制に関しても首長の意向は強く反映される。部局の設置、統廃合、タスクフォース等の新設・廃止は、地方首長が必要性を判断し、地方議会の承認をもって実施される。

フィリピンの地方政府の組織体制は、1991 年地方政府法に定められた必須任命職と任意任命職をまず配置し、その人材を中心に部局が構成されていくように設計されている。分野によっては部局の設置が義務ではなく任意となっていることから、地方政府によっては特定の分野の業務を担当する部局が存在しないという状況も生ずる。例えば、大都市などで農地開発や農業指導の必要のないので農業担当官（部局）を任命しないという判断はしばしば見られるが、一方では、地方の町レベルにおいて専門知識を有する人材が少ないことから任命できないケースや逼迫する財政状況から雇用できないケース、首長の行政へ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考えられる（JICA 2007）。また、環境や社会福祉に関して多くの業務が地方政府に委譲されたにもかかわらず、州・市・町のいずれにおいても環境天然資源官の任命は任意であり、社会福祉についても町レベルでは任意となっているなど、人員が適切に配置されていない可能性がある。

他方、地方政府のニーズ上必要であり、財政的裏づけなど一定の条件を満たしており、予算管理省の許可が得られれば、1991 年地方政府法に規定のないポストであっても設置が認められることから、地方首長が明確な目的を持って新ポストや新部局を設置する場合には、開発計画に即した適切な人員配置が可能となる。

### (4) 中央公務員と地方公務員との間の流動性

分離的なフィリピンの人事行政では、中央からの人材派遣や人事交流は基本的に行われておらず、職員の出向も非常に稀である。必要な人材が組織内にいない場合には、時間をかけて内部人材を育てるよりも、外部から時限的に調達するのが普通である。

しかし、中央公務員が地方政府に中途採用されることは、資格要件さえ満たせば可能である。中央政府の局長や副局長になるには修士号が必要だが、地方政府の場合には修士号は不要である。同じ俸給等級でも、中央では課長クラスだが、地方政府では局長に就任できる。中央公務員の場合、昇進或いは通常の人事異動に伴い、地方（それまで管区事務所等地方勤務だった場合には逆に首都に）に転勤となる場合がある。家庭の事情や本人の希望から、転勤命令の出た際に中央政府から地方政府に転ずる例はしばしばみられる。ほかにも、地方首長が中央政府機関から特定の職員を引き抜いて、地方政府の局長に取り立てたり<sup>36</sup>、特別プロジェクトの責任者として迎える例<sup>37</sup>も見られる。同様に、民間から地方政府に移る場合もある<sup>38</sup>。但し、いずれの場合においても、制度的な人事交流ではない点がフィリピン人事の特徴である。

### (5) 分権化により生じた問題

1991 年地方政府法により地方政府に移管された元中央政府職員は、人事面で多大な損失を受けることとなった。同じ俸給等級であれば、上述の通り中央政府のほうが給与は高い。手当等も満額支給される。ま

<sup>36</sup> マカティ市の現人的資源管理官がこの例であった。マニラ首都圏開発庁（MMDA）に勤務していたところ、当時の MMDA 長官がマカティ市長に当選し、市役所への異動を強く希望されたという。2010 年 9 月 17 日聞き取り。

<sup>37</sup> セブ市の現計画・開発調整官は、元国家経済開発庁（NEDA）第 7 管区職員であったが、南セブ市埋め立て計画プロジェクトの実施に伴い、当時のセブ市長に乞われてプロジェクトマネージャー兼市計画・開発調整官に就任。2010 年 9 月 29 日聞き取り。

<sup>38</sup> セブ市の現人的資源管理官がこの例である。2010 年 9 月 30 日聞き取り。

た、人事異動のチャンスも多い。ところが、地方政府の職員になると、給与が地方政府の歳入クラスによって減額されるうえに、財政難を理由に給与や手当の一部がカットされることさえある。地方政府では同職・同列ポストの数が少ないことから、新たに学位や資格を取得しない限り人事異動の可能性もほとんどない。

分権後、こうした人事上の問題が最も顕著になったのは保健職員であった。保健省は、中央直轄の高度な専門病院を除き、約570の公立病院をそれぞれの地方政府に人員、施設、機材を併せて移管した。しかしながら、独立採算の難しい公立病院では医師や看護師への給与水準を十分確保できず、優秀な人材の民間病院や海外への流出が続いた。また、分権化以前は、若い医師や経験の少ない看護師を地方の一次医療を中心とするクリニックへ派遣し、徐々に高度で大きな病院へ異動させる人事システムを採ることで、医師や看護師個人にもインセンティブを与えつつ、地方の小さなクリニックから都市部の専門病院まで万遍なく人材を確保することがある程度出来ていた。ところが、分権後は、それぞれの地方政府の内部に異動可能性が閉じ込められてしまい、地方の都市部勤務の医師や看護師のキャリアパスが奪われた。給与の低さや各種手当の減少に加え、将来的には都市部の大きな病院に昇進して移れるかもしれないというインセンティブを失ったことが、地方の公立病院からの人材流出につながったと考えられる(Lavado, 2011)。

医療人事だけでなく、医薬品の調達や機材の維持管理を含めて、病院の経営という、それまで地方政府が全く経験したことのない責務の委譲により、医療サービスの質の低下が深刻になっている。

#### (6) 人事制度における課題

人事制度については、制度を変えない限り変わらない課題と、制度の範囲内で対処し得る課題があると考えられる。前者としては、必須・任意任命職の種類、中央・地方の公務員の業務量に応じた配分、給与格差、給与格差に基づく人材能力格差、中央・地方間での人事交流による相互学習の場の不在などが挙げられる。他方、現行制度の範囲内でも、地方首長の政治的意思と地方議会の承認があれば対処し得る課題としては、人事関連法と公務員人事委員会の定めるガイドラインに則って情実による採用・昇進・異動をできるだけ少なくすること、開発課題と住民のニーズに応じて柔軟に人員を配置すること(タスクフォースの創設等)、臨時雇用をできるだけ少なくして組織表に定められた終身職職員ポストの雇用を高めることなどが挙げられる。医療など地方政府だけでは対処できない課題、農業や環境天然資源管理など地方政府が十分な専門技術者を有しない分野については、首長と議会の判断により、中央政府や大学など外部機関と積極的に連携体制を築く必要がある。

## 4.2 研修制度と課題

### (1) 地方公務員の研修制度

公務員全般の研修については、公務員人事委員会が政策の策定、実施にかかる調整などに責任を持つこととなっている。

公務員人事委員会では、本部が研修教材の開発を行うとともに管区事務所の職員を研修講師として養成し、管区事務所が管内の地方政府の研修を実施するという役割分担になっている。しかし、本部で研修を担当する人的資源開発局の専任講師の人数が限られていること(10名程度)、管区事務所の人員配置が少ないこと、管区事務所の主要な業務が中央・地方公務員の新規採用者や退職者の審査・確認等であることから、地方公務員向け研修に割かれる予算と人材(研修講師は各管区事務所に2名程度しかいない)は限られたものになっている<sup>39</sup>。

公務員人事委員会による全公務員向けの研修としては、公務員倫理研修(新採職員向け、中堅職員向けの2種類)および公的サービス(カスタマー・サービス)研修がある。いずれも全公務員の受講が義務付けられており、公務員人事委員会が作成したガイドラインに従って、すべての地方政府で実施されることになっている。同委員会が開発した研修モジュールに従い、講師養成研修も実施されている<sup>40</sup>。

<sup>39</sup> 2010年9月22日、公務員人事委員会での聞き取りによる。

<sup>40</sup> マカティ市での聞き取りによりよれば、同市のように職員数の大きな地方政府の中には、公務員人事委員会による講師養成

このほか、専門職員向けや管理職向けの各種研修コースなども開発されているが、受講は必須ではなく、実施は予算次第のため不定期である。ドナー支援によるパイロット研修は参加費無料だが、それ以外は有料のため、想定される研修対象者全員が参加できるわけではない。地方政府の職員が研修を受講するには、旅費や研修参加費の支給も含め、地方首長の許可が必要である。

昇進や異動等に学位取得が必要となることが多いため、国内研修奨学金制度としては①短期大学終了者向けの4年制大学終了のための奨学金（1996年開始）、②修士号取得のための奨学金（1993年開始）、③準専門職向け短期技術研修のための奨学金（1994年開始）を設けており、公務員人事委員会が実施している。海外研修奨学金は、国家経済開発庁が窓口となっており、高等教育開発委員会（長期）と職業訓練庁（短期）が管轄している。

表 11 国内奨学制度値用者数及び修了者数（2002年6月現在）

	奨学生数	修了者数
国内学士取得研修	701	397
国内修士号取得研修	4,622	2,352
短期技術研修	6,121	6,121
計	11,444	8,870

出所) 公務員人事委員会ウェブサイト

財務省、予算管理省、会計検査院などの中央機関は、それぞれの所轄分野について地方政府の職員も参加できる研修を実施している。また、農業省や環境天然資源管理省など各省庁は、地方公務員向けに新しい技術の普及研修や、関連新法の実施に必要な技術研修などを実施している。ほかにも、各省庁・機関では、それぞれ独自のモニタリング・システムやデータ収集システムを導入しており、システム変更に際して地方政府の担当官を対象としたセミナーを随時実施している。

## (2) その他の研修実施機関と内容

地方公務員向けの研修を行う機関としては、内務地方政府省、同省の付属機関である地方政府アカデミー、フィリピン大学やアテネオ大学などの主要大学を含む全国各地の教育研究機関がある。

内務地方政府省では、地方自治体開発局がガイドブックや研修モジュールを作成して、地方政府の地方開発計画、包括的土地利用計画、財政計画など、法律により地方政府に策定が義務付けられている諸計画策定のための技術研修、支援を行っている。

これに対して1988年に設置された地方政府アカデミーでは、内務地方政府省職員および地方公務員向けの研修一般を実施している<sup>41</sup>。

同アカデミーによる2010年の主要研修コースは次の通り<sup>42</sup>。

### 地方政府向け研修

- ・ 公選職向け研修コース：初めて当選した公選職（首長、副首長および地方議会議員、バランガイ）については、それぞれの職務に合致した研修コースの受講が義務付けられている<sup>43</sup>。
- ・ 反汚職研修コース

研修を受講した内部講師（市職員）を養成し、定期的に市役所内に対する職員基礎研修を実施しているところもある。

<sup>41</sup> 同アカデミーは、職員約70名、2011年予算105百万ペソのおよそ7割（70百万ペソ）を研修費に計上している。

<sup>42</sup> Local Government Academy, “The LGA: An Overview”および“Program & Project Updates” (Updates as of October 2010)

<sup>43</sup> 但し、同種の研修はフィリピン大学やアテネオ大学でも提供しており、受講者のニーズやスケジュールに合わせていずれかを受講すればよいことになっている。内務地方政府省、地方政府アカデミー、フィリピン大学での聞き取りによると、受講は必須とはいえ、受講しなかった場合の罰則は特になく、誰がいつどの研修を受けたか、全日出席したか一部だけか、といった細かなモニタリングはなされていないという。

- ・ 地方経済開発研修コース
- ・ 都市貧困地域における子供の保護研修コース
- ・ 気候変動対策コース
- ・ 災害リスク削減研修コース
- ・ HIV/AIDS 対策研修コース

#### 内務地方政府省職員向け研修

- ・ ヤングリーダー（幹部候補生）研修
- ・ 中堅職員向け研修
- ・ 中間管理職向けリーダーシップおよびマネジメント研修

1991年地方政府法の施行以来、地方政府公選職および職員の能力向上は喫緊の課題となっており、地方政府アカデミーに対しては国内外のドナーが多数支援している。上記研修コースの多くがドナー支援によるものであり、また、研修制度・体制の強化については世銀やスペイン、欧州委員会が支援を通じ、各内務地方政府省管区事務所内に研修拠点（Local Governance Resource Center）を設置し、マルチメディア教材等を通じて、地方公務員研修を実施するプログラムが進行中である。

フィリピン政府は、各管区・各州に地方公務員研修所を設けて、全国統一の研修コースを受講させる、という方針は取ってこなかった。前節で見たように、開放型の昇進制度を採用していることから、ポストに見合う人材が内部にいないければ、外部から調達してきたためである。代わりに、公務員人事委員会の定めるガイドラインに沿って地方政府アカデミーが定める基準を満たし、質の高い研修を提供できる機関を地方公務員向け研修機関として認定し、地方政府のニーズに応じて受講できるようなネットワーク型のシステムを構築してきた<sup>44</sup>。地方政府アカデミーが2009年に発行した『研修コースガイド』には、ガバナンスと行政、社会サービス、経済開発、環境管理の4つのカテゴリーについて約80の機関による300コース余りが掲載されている（Local Government Academy 2009）<sup>45</sup>。

#### (3) 分権化により生じた問題

農業分野を例に考えてみる<sup>46</sup>。農業省は、中央に農業研修所、管区レベルに地方農業研究センター、地域研修所、農民研修所を有する。1992年に地方政府法が施行されるまでは、予算も技術指導もすべて中央から末端の町政府まで流れる仕組みであったが、分権後は、予算と技術の不足する地方政府においては、農業省管区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なところもでてきている。また、分権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、現在では町政府の農業局が普及活動や研修の結果、現場での農民の反応等を州にフィードバックする義務はなく、州も管区事務所にフィードバックする必要がないため、農業省としては、現場での普及状況を把握してその結果を活かしたさらなる技術指導を開発することが困難になっている。

また、農業省が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政府（特に町政府）と合意書（Memorandum of Agreement/Understanding）を締結して行っているケースでは、首長の関心の差などに起因する、協力的な地方政府と非協力的な地方政府との間で事業実施の効率化に地域間格差が生じており、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例も見られる。

<sup>44</sup> 例えば、2003年に地方政府アカデミーが中心となって設立した Local Governance Training and Research Institutes-Philippine Network には2009年までに84の政府機関、大学、コンサルタント会社、NGOが参加している。

<sup>45</sup> 地方政府アカデミーでの聞き取りでは、州・市・町すべて約1,700の地方政府に同研修ガイドブックを配布したが、研修担当者が保有しているかどうかには疑問が残るとのことであった。実際、マカティ市人的資源管理官への聞き取りの際に確認したところ、同ガイドブックのことは知らなかった。

<sup>46</sup> JICA（2006）18、25頁を参考にした。

#### (4) 研修における課題

研修については、中央政府機関間でも制度や方針の決定に権限の重複があること、実施機関があまりにも分散していること、中央政府機関が認定機関の研修実施状況や地方政府の受講状況をほとんど把握していないこと、などが問題である。この問題を早期に解決する必要性は、公務員人事委員会、内務地方政府省、地方政府アカデミー、主要大学でも共有されているが、2010年6月に政権が交代したこともあり、まだ方向性が明確になっていない<sup>47</sup>。

地方政府の側も、人的資源管理局の設置が必須ではないこともあり、職員の能力向上が必要との認識はあるものの、首長の関心の薄さや人手不足から人材育成に力を入れているところは少なく、研修の機会を活かしきれていない。農業分野の事例のように、地方政府職員の研修参加や中央政府による各種プログラム参加についても、首長の一存で決定されることになりがちである。情報伝達の遅れや偏りの問題もある。中央省庁・機関が研修やセミナーを実施する場合、情報は地方首長か人的資源管理官（未設置の場合は総務官）に届くのが普通である。情報の伝達が遅れば、奨学金制度など潜在的には関心のある職員が多いものであっても、締め切りに間に合わず申し込めない。担当者が、一部の職員にだけ情報を提供すれば、それ以外の職員は研修やセミナー参加の機会があったことすら分らない。また、職員の側も、地方政府内の意思決定がトップダウン型であり、かつ昇進や異動の機会が少ないことから、自分から上司に何か提案したり、職務遂行上困難と感じている分野について積極的に能力開発を図ったりするインセンティブに欠ける傾向がある。特に、地方部の小さな地方政府では、上に立つ首長が模範を示さない限り、言われたことだけやっていたらよいという態度に陥りがちである。

### 5. 地方分権の課題と援助への視点

これまで見てきたように、フィリピンでは1992年以降、中央政府の人員・財源の多くが地方政府に委譲され、それとともに公共サービス提供の責務なども大幅に地方政府に移管された。地方に委譲された責務・権限の多くは、地方議会の承認を条件として、地方首長に与えられた。とりわけ、地方幹部職員の任命、開発計画および予算計画の策定には、地方首長の意向が濃厚に反映される。

フィリピンの行政制度の特徴として、地方政府への分権度が近隣諸国と比べて高く、中央地方政府の関係が分離型の傾向を強く有しており、分権・分離型の行政制度であることが挙げられる。行政の役割は地方議会が定めた法律と予算の執行に限定されており、中央と地方の人事交流も存在しない。分離型モデルの特徴に由来して、中央地方行政の連携不足、地方政府間の連携不足、地方首長の政治的意思の欠如、地方政府職員の能力不足などが大きな課題となっている。タイやインドネシアの内務省のように強力な監督機関を持たず、地方に委譲した権限を一元的に管理監督する中央機関はなく、大統領が直接地方政府に対して一般的監督権を行使するため、政治ルートによる調整が主流となっている。

地方首長の意思決定を現実のサービスに変えて住民に提供する地方職員について見ると、業務量の拡大に比して職員数が少ないこと、ノン・キャリア（非終身職）職員の構成比が高いこと（つまり政治的な任用が多い）、キャリア職員の中でも専門性を有し業務の計画・実施に携わる第2・第3レベルの職員が少ないこと、地方公務員向けの研修制度が十分整っていないこと、採用や昇進だけでなく研修への参加についても地方首長の意向が大きく反映されること、開放型の昇進制度を採用していることから人材育成のインセンティブが小さいことなどが明らかになった。

こうしたことから、地方政府間のパフォーマンス格差が拡大しており、地方行政サービスの供給もうまくいっていないところが多い。加えて、各種行政サービスに関するナショナル・ミニマム基準も設定されていないため、最低限のサービス提供も行えない地方政府に対する罰則も特別な支援もない。このため、分権から20年が経とうとしている現在も、地方行政サービスの質と量は十分とは言えず、フィリピンの中長期開発計画（2011-2016）自身が、地方政府の行政能力の欠如を克服すべき課題として認識し、社会開発を進める上で公務員（特に地方公務員）の能力向上と政府機構の強化を不可欠の目標としている。

<sup>47</sup> 公務員人事委員会、内務地方政府省、地方政府アカデミー、フィリピン大学等関係者への聞き取りに基づく。



日本はこれまでフィリピン政府の要請に応じ、様々な分野で地方行政能力向上にむけて技術協力を中心に支援を行ってきた。より高い効果を求めて技術協力事業と有償資金協力との連携も進められている（JICA 2007、5頁）<sup>48</sup>。しかし、技術移転そのものの成果は上がっているものの、プロジェクト終了後の継続性確保が難しく、実際の行政サービス改善など、上位目標の達成見込みが低いケースが多い。

このような環境では、地方政府の専門職員のみを対象として、特定分野の技術移転プロジェクトや他地域への波及を目的としたモデル構築型のプロジェクトを実施しても効力は小さい。移転された技術や構築されたモデルは、各地方政府の開発計画や予算策定の意思決定者（地方首長と議会）が活用しようと考えない限り、現実には適用されないからである。職員の多くは研修機会が少ないだけに新しい技術や知識の習得に熱心であり、他ドナーに比べて丁寧で実技の多い日本の技術協力プロジェクトは高く評価されているのだから、技術移転の成果を持続・普及させるには、政情の変化を恐れずに案件形成の段階から意思決定者をプロジェクト・デザインに組み込んでいくべきである。フィリピンの現行制度下では、意思決定者自身のオーナーシップを高め、当該分野の開発優先順位を上げられない限り、移転された技術を実際には活かさない。この事実を冷静に受け止めて案件形成に取り込んでいくことが必要であろう。

## 参考文献

- 片山裕、2005、「第1章フィリピンの政治・治安情勢」、株式会社大和総研『フィリピンの政治・経済の現状及び中長期展望に係る研究会』
- 川中豪、1996、「フィリピンの官僚制」、岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN 諸国の官僚制』、アジア経済研究所（研究双書 No.460）
- 国際協力機構（JICA）国際協力総合研究所、2007、『開発課題に対する効果的アプローチ—地方行政—』
- 国際協力機構（JICA）、2006、『フィリピン共和国地方開発プログラム基礎調査報告書』
- 国際協力機構（JICA）アジア第一部、2005、『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』
- 国際協力事業団（JICA）国際協力総合研究所、2001、『地方行政と地方分権報告書』
- 国際協力事業団（JICA）、1999、『フィリピン国別援助研究報告書（第3次）』
- 国際協力機構（JICA）、2008、『フィリピン国内歳入割当金（IRA）制度改善調査最終報告書』
- 佐久間美穂、2010、「第4章フィリピンの地方制度」、永井史男・船津鶴代編『東南アジアにおける自治体ガバナンス』、アジア経済研究所
- 永井史男、2004、「第5章フィリピンにおける中央・地方関係—人事行政の観点から—」、稲継裕昭編『中央・地方政府間の人的リンケージに関する国際比較研究』（平成14-15年度科学研究費補助基盤研究（B）（2）研究成果報告書）
- 安田利枝、2006、「国連開発計画の民主的統治および地方分権支援—ネパールの地方分権化を題材に—」『嘉悦大学研究論集』第47巻第1号通巻85号

Brillantes Jr., Alex B., Joel V. Mangahas and Vicente D. Mariano ed., 2007. *Making Services Work for the People: Leading Practices in Improving Services Delivery at the Local Government Level Sourcebook 123*. National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

Brillantes Jr., Alex B. and Center for Local and Regional Governance. 2003. *Innovations and excellence: understanding local governments in the Philippines*. National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.

Busto, Arellano V. 2008. *Philippine Civil Law with Omnibus Rules Implementing Book V of Executive Order No.292 and Other Pertinent Civil Service Law*.

Chua, Yvonne T. 2002. "Investigating Procurement: How to Keep Track of What Government Buys," in Sheila S.

<sup>48</sup>有償資金協力の事例は、フィリピン地方自治体支援政策金融事業（国際協力銀行）やインドネシアへの開発政策借款（国際協力銀行と世銀との協調融資）。

- Coronel and Lorna Kalaw-Tirol eds., *Investigating Corruption: A Do-It-Yourself Guide*, Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Galing Pook Foundation. 2001. *Kaban Galing: The Philippine Case Bank on Innovation and Exemplary Practices in Local Governance 1-5*.
- Lavado, Rouselle F. 2011. *New ideas to help the Aquino administration achieve its health agenda*. PIDS Policy Notes No.2011-03.
- Local Government Academy. 2009. *TREATS Digest: Trainings, Researches and Other Technical Services for Local Government Units*.
- Manasan, Rosario G. 2007. *IRA design issues and challenges*, PIDS Policy Notes No.2007-09
- Manasan, Rosario G. 2004. *Local Public Finance in the Philippines: In Search of Autonomy with Accountability*. PIDS Discussion Paper Series No.2004-42.
- Philippine Institute for Development Studies. 2009. *Improving Local Service Delivery for the MDGs in Asia: the Case of the Philippines*. Discussion Paper Series No. 2009-34.
- Tapales, Proserpina D.1998. 'Human Resources Development and Management in Local Government', in Tapales et al, *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Vol .I*. Center for Local and Regional Governance and National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.
- World Bank. 2005. *East Asia Decentralizes –Making Local Government Work*. Washington DC.
- World Bank and Asian Development Bank. 2005. *Decentralization in the Philippines – Strengthening Local Government Financing and Resource Management in the Short Term*.